

发达国家引进高科技人才政策的比较及启示

文/李恩平 杨 丽

【摘 要】全球人才战争日趋激烈，发达国家通过多项政策措施争夺和吸引高科技人才，并取得了较好的成效。本文比较了发达国家吸引高科技人才的先进经验，根据我国基本国情，提出了一些针对性措施。

【关键词】发达国家；高科技人才；政策措施；启示

【作者简介】李恩平，太原理工大学经济管理学院教授，硕士生导师，研究方向：人力资源管理；杨丽，太原理工大学经济管理学院硕士研究生，研究方向：人力资源管理。

一、主要发达国家引进高科技人才的政策措施
自20世纪90年代以来，随着全球化的加速发展，以信息技术为先导的知识经济开始兴起，由西方主要发达国家领头，在全球范围内掀起了争夺和引进国外高科技人才的风潮。在吸引高科技人才的政策措施方面，各发达国家的做法各有特色，又具有共性。其中比较典型的是美国、日本和德国。

（一）美国——多元化的政策机制引进海外高科技人才

1. 对高端技术人才进行职业移民。对于具有某种特殊才能和技术专长的高端人才，美国允许其通过应聘在美国工作的方式进行职业移民。在职业移民对象中，前两类都是针对高端人才提出的，第一优先者为具有特优、特殊或特异技能的外国人、著名教授或杰出研究人员、跨国企业的经理或管理人员；第二优先者为具有高学位、特殊专长且其专长能为美国带来实质利益的专业人士，或在科技、艺术、商业等方面有出众的特殊能力的人。近年来，美国政府对职业移民的配额人数做了较大增加，对科技型人才的优先地位也有较大提高。根据目前的移民法规定，每年不分国家，以职业方式移民美国的人数为14万个配额。

2. 对具有特殊专业技能的外国人实施H-IB签证计划。为解决科技人才短缺的问题，美国政府从1990年开始实施H-IB签证计划。H-IB签证主要发给具有特殊专业技能的在美国临时工作的外国人，其主要对象是建筑家、工程师、程序设计人员、会计师、医生和大学教授等，期限为3年，还可以延长3年。随着美国对高端人才的需求与日俱增，H-IB签证的数额也在不断扩大。2001至2002年，

美国政府根据高科技人才市场需求，将签证发放量定为每年19.5万人，远远高出最初6.5万人的名额限制。此外，美国法律还规定，获得H-IB非移民签证来美国就业的外国人可以申请移民，这不但为高科技人才永久留在美国提供了切实可行的途径，更为美国人才库集聚了更多优秀人才。

3. 对世界各地的优秀学生实施留学优惠政策。美国多年来一直实施留学优惠政策，每年都有50多万来自世界各地的优秀留学生赴美学习，这为美国提供了源源不断的宝贵的创新人才。美国从1946年开始实施“富布赖特计划”，每年通过提供奖学金吸引国外优秀学生赴美学习，这是美国高校吸引高端人才的重要政策，奖学金数额也呈上升趋势。此外，美国对于留学生的滞留和居住也采取了灵活和宽容的政策，对他们实行“绿卡制”，给予入籍优惠，据美国国家科学基金会统计，25%的外国留学生在学成后定居美国，被纳入美国人才库。

（二）日本——多管齐下吸引海外高科技人才

1. 放宽移民政策。近些年日本一直在放宽移民政策，今后50年要接纳总人口10%左右的移民。根据日本现在的人口，日本将接纳大约1200万人的移民。日本移民局的移民政策明确指出，具备以下三种条件的可获得日本永住签证，但保留原国籍：在日生活10年以上；留学毕业在日本工作5年以上；日本人或永居资格外国人的配偶及子女在日2年以上。

2. 扩招留学生。日本也在不断扩招留学生，从而增加科技后备人员的储备量。2008年5月1日，福田康夫公布启动“30万留学生政策”，决定增加招收留学生，也宣布欢迎通晓“日语”的外来人口长居日本，申请居留日本的外国人，若达到日本政府

规定的日语程度,居留期限可从目前的3年期限延长到5年。如果日本能设法留住这些思想活跃、研究能力强的外国留学生,其科技人员总量不足的困境就可以得到缓解。

3.加强学术交流与合作。学术交流与合作也是日本获取海外高科技人才的主要方式。2004年,日本学术振兴会开始实施一项新的国际合作计划,即强强合作计划,旨在建立与加强日本高水平的大学和研究机构与15个科学发达的西方国家在科学前沿领域的国际合作。到2004年,日本已通过该计划与多个国家的大学和国立研究机构建立了合作关系。通过该计划的实施,日本不仅可以提升其基础科学研究在国际上的地位,还可以达到吸引人才、培养人才、提高前沿领域研究水平之目的。

(三) 德国——接连出台人才新政策网罗海外高科技人才

1.对专门人才实行“绿卡”制度。德国政府大力支持国外居民移居德国,自2000年起面向软件开发、多媒体、程序设计、信息咨询、网络应用等专门人才实行“绿卡”制度,规定第一年发放1万张绿卡,以后逐年增加。德国每年允许5万名外国人移居德国,其中经济和科技方面的尖端人才2万人,他们可以携带家属,得到永久定居的许可,以解决德国面临的专业人才紧缺问题。

2.设立“国际研究基金奖”吸纳国际顶级科学家。为吸纳国际顶级科学家,2007年11月底,德国联邦政府设立的“国际研究基金奖”正式出台,该奖项的最高奖金额为500万欧元,被用于表彰所有在德国工作的且其研究工作处于世界领先地位的各学科的杰出科学家,并资助获奖者在德国高等院校进行为期5年的孕育未来的研究活动。

2007年初,洪堡基金会提出了对国际顶级研究人员极具吸引力的10项措施,即增加科学家职位,创造7万个新的研究员职位;为年青科学家设置预备教授岗位;支持职业生涯;鼓励青年科学家尽早独立;继续使招募和聘任专业化;放宽并逐步废除僵硬的编制制度;制定特有的工资协议规定;尽可能为顶级科学家提供具有国际竞争力的报酬;使社会福利费国际化;提高透明度,创造有吸引力的工作环境。

3.通过学术国际网吸引德裔学者回国效力。为吸引美加地区德裔学者回国效力,变人才流失为人才流通,由德国研究联合会、洪堡基金会和德国学术交流协会联合组成的德国学术国际网,为海外德裔青年学者提供1万个教育或科研领域的高级职位,

其中3000至5000个职位是伴随联邦和州政府共同甄选出的“精英大学”产生的。为了吸引海外学者回国,德国学术国际网还兼顾到学术人员子女的教育及眷属的就业问题,尽可能提供机会,让夫妇两人都能从事学术工作,又能兼顾家庭。

二、发达国家引进高科技人才的政策措施的比较

(一) 放宽移民政策,主动打开国门广纳贤才

美国是移民国家,长期以来一直把实施科技移民政策作为重要的国家发展战略。美国不仅奉行灵活多样的移民政策,政府也通过不断修订移民法,放宽高科技人才的入籍限制,在本世纪初更是将外国科技人员移民的人数从每年的11.5万人增加到19.5万人。英国、德国、日本等国也毫不懈怠,纷纷修改了移民法规或移民政策,打破常规,放宽限制,广纳贤才。

(二) 吸引外国留学生,储备高科技后备人才

积极吸引外国学生到自己国家留学已成为发达国家揽才的重要手段。为了吸引更多的外国留学生,许多发达国家都放宽了留学生签证制度,并推行奖学金、免费教育等资助制度。此外,大多数发达国家对于外国留学生的滞留和居住也采取了更加灵活和宽容的政策,美国多年来就允许外国留学生延期居留、永久居留甚至加入美国国籍。日本、英国、德国等发达国家同样鼓励学成人才留下来工作和定居,进而把这些高科技人才纳入本国人才库。

(三) 通过高薪等优越条件,面向世界招聘顶尖人才

发达国家为了满足自己对高科技人才的需要,凭借其雄厚的经济实力,不惜为高科技人才开出各种优厚条件。发达国家的公司为吸引高科技人才,通常采取加薪、升迁、红利、带薪休假、高额配股等方式。据报道,目前流向美国的高科技人才,年薪可高达30万美元。英国政府与沃尔夫森基金会以及皇家学会合作,每年出资400万英镑,帮助研究单位高薪聘请世界顶尖级的研究人员。芬兰对掌握先进技术的高收入外国人实行特别税率制度,征税率为35%,远远低于该国所得税最高率60%的规定。

(四) 通过国际交流与合作利用别国人才

发达国家通过多种方式,千方百计搜罗人才,通过合作攻关利用他国人才也成为了发达国家揽才的手段之一。目前美国已与70多个国家和地区签署了800多个科技合作协议,以国际合作为平台开发外国人才资源。2003年,日本设立了尖端研究基地

计划,资助本国学术机构与学术领先国家的研究机构和大学等开展双边或多边合作,达到吸引人才、培养人才、提高前沿领域研究水平之目的。这一计划的实施,已使日本与美国、英国、法国等10多个国家的大学和国立研究机构建立了合作关系。

(五) 跨国公司在海外建立研发机构,直接招聘海外优秀人才

发达国家的大型跨国公司为了争夺世界精英,纷纷向发展中国家扩张并在海外建立研发机构,直接招聘优秀人才。英特尔中国研究中心、微软中国研究院,还有朗讯、IBM、摩托罗拉等在中国均设立研发机构,这些公司提供的条件十分优越,吸引了大批国内大学和研究机构的骨干,以人才本土化的形式成功地实现了对我国高层次人才利用。有关统计表明,国内人才中最优秀人才的40%,优秀人才的45.7%都流向了三资企业,尽管这些高技术人才未流出国门,但已主要为发达国家所用。

三、发达国家成功引进高科技人才的启示

(一) 为海外高科技人才发挥作用提供良好条件

针对我国的具体情况,为吸引海外高科技人才,各地区各部门要建立健全海外高层次人才引进工作体制机制,制定完善的相关政策措施。提高高科技人才的物质生活待遇,为其提供较好的科研环境、足够的科研经费、宽松的科研自主权和优厚的科研奖励,为符合条件的外来人才解决户口,为其子女解决受教育问题,从而让他们能够全心全意、全力以赴,为我国科技事业做出贡献。

(二) 以国家发展战略目标为导向,分层次引进海外高端人才

应对人才战争,我国应以国家发展战略目标为导向,以我国发展急需的紧缺人才为重点,分层次组织实施海外高层次人才引进计划。不断出台相应的政策,并确保其由中央落实到地方,由高科技园区落实到企业,由科研机构落实到研究所,充分发挥各个方面、各个层次的作用,将海外高端人才吸纳到能够充分发挥其专业和特长的岗位。各省区、市可以结合本地区经济社会发展和产业结构调整的需要,有针对性地引进海外高科技人才。

(三) 建立相对宽松的与国际接轨的绿卡制度

我国在2004年颁布《外国人在中国永久居留审批管理办法》,允许外国人在我国永久居住,但是申请门槛很高,绝大多数海外人才还是拿不到绿卡。因此,一方面,对于获得过诺贝尔奖、国外一流学校教授或研究型学者以及在全世界科学、艺

术、文化等领域取得杰出成就的顶尖人才,可以允许其直接申请绿卡,不需要在中国有工作和生活记录。另一方面,建议放宽我国绿卡适用对象的范围,对于在国外已取得科技、管理、创业方面的成就,并被我国知名的企事业单位聘用担任重要职务,或在我国长期从事创业投资活动的海外高层次人才,都可以考虑允许其申请绿卡。

(四) 加快构建企业为主体的政策导向,唤起企业抢夺人才的热情

在我国,人才的培养和引进基本上是政府行为,企业界的积极性并没有真正调动起来。而今,面临着愈演愈烈的全球人才争夺战,必须牢固确立企业的人才开发主体地位,把企业作为实施引进海外人才战略重点,加快构建“政府宏观引导、市场基础配置、企业自主开发”的海外人才开发体系,制订、完善鼓励和引导企业加快海外人才引进和使用的政策体系,加大对企业在人才引进、使用和激励过程中的扶持力度,让企业得到真正的实惠,真正成为引才、用才的主体。

(五) 鼓励海外留学人员和外流高科技人才回国工作

我国应高度重视本国外流的高科技人才的回流问题,采取多种措施促使他们回国效力。如通过设立国家移民、留学人员事务局,建立全球性的中国国际人才网络,建立海外高层次人才数据库来掌握我国外流高层次人才的具体情况;通过完善科技园体系,实施留学人才创业计划等措施,为外流高科技人才提供足够的发展空间;开通海外高层次人才回国工作的绿色通道,采取灵活多样的方式和特事特办的方法,为其回国工作提供更加便利的条件。

参考文献

- [1]王春法,潘铁.美国吸引外国科技人才的政策及其启示[J].创新科技,2007,15- 19.
- [2]段莉.美国- 日本- 德国- 英国人才战略实践集锦[J].现代人才, 2007,(3):57- 63.
- [3]乌云其其格.发达国家高科技人才培养、使用与引进政策述要[J].中国科技论坛,2007,(10):122- 127.
- [4]刘东伟.中国大力引进海外高层次人才[J].国际人才交流, 2009, (19).
- [5] 王辉耀.全球人才战中国宜直追[EB/OL].北京青年报, 2009- 10- 21[2010- 3- 2].<http://bjyouth.yinet.com/article.jspoid=57017439>.

(责任编辑: 华明)