

完善国际人才移民制度的思考

王辉耀

移民制度作为各国国际人才竞争中的重大战略,成为各国政府的关注焦点,因此,应制定具有国际竞争力的人才移民制度,提升国际人才竞争力,实现由人才大国向人才强国的转变

随着全球化进程的加快,国际人才的竞争日趋激烈。世界主要发达国家纷纷完善移民制度以吸引海外人才。相比较而言,我国还面临因为移民制度相对落后以致吸引外国人才力度不够的问题。因此,应制定具有国际竞争力的人才移民制度,提升国际人才竞争力,实现由人才大国向人才强国的转变。

人才移民制度已成为各国吸引人才的主要手段

在人才全球化时代,人才的跨国流动已是公认事实。按照联合国的统计,全世界在出生国之外生活和工作的入达 2.14 亿,占全世界人口的 3.1%。其中大约有 9000 万是经济移民或技术移民,大部分是流向以美国为首的欧美发达国家。

移民制度为人才战略服务,已经成为全球各国国际人才竞争战略变化的主要趋势。移民制度作为各国国际人才竞争中的重大战略,成为各国政府的关注焦点,各国根据自身的经济特点和发展需求不断修订其移民制度,出台优惠政策和便利措施吸引本国急需的国际人才。

美国作为世界最大的人才吸引国,每年发放的人才工作签证 H1B 签证达到 85000 张。此外,美国还每年发放人才移民签证 14 万张,加大吸引海外高层次人才力度。根据美国众议院 2011 年 11 月的一项吸引高学历移民的法案,将在 2015 年完全取消职业移民的国家配额上限。

2011 年 8 月,英国正式启动杰出人才签证;2012 年,澳大利亚政府进行了全面的移民政策调整,技术移民打分体系通过分数将由原来的 65 分调整至 60 分。2012 年,加拿大将增加 1 万个联邦技术移民名额,最高为 5.7 万

人,比 2011 年的 4.7 万多人多出 1 万人。日本于 2011 年 12 月出台了吸引拥有优秀技能外国人才的评分政策,即将按照人才优异程度来评分。印度自 1999 年开始针对世界各国(否认双重国籍的国家除外)的印裔发放印度裔卡,2005 年后对有印度血统的印度人发放海外印度公民证(OCI)。

在国际人才引进方面,不同国家因国情不同,人才的需求不同,引进的方式呈现出明显的差异,但一般通过签证、绿卡、入籍制度这些路径实现,三者之间是递进、互补、协调的关系,最终构成入境、工作、居留以及移民的整套政策体系。可以说,签证、绿卡、入籍制度是一整套引进、选拔、评估人才的筛选过程和招募机制。

中国急需完善国际人才移民制度以吸引及留住国际人才

近几十年来,中国出现了这样的现象:高新技术人才渴望前往欧美工作,最优秀的学生视欧美为深造的最佳选择,许多人一去不归,一些身怀巨金的商业精英选择移民海外的消息也频频见诸报端。

大量创新创业人才的流失,给中国带来巨大的财富损失。仅 2010 年一年,超过 6000 名中国人取得美国、加拿大、澳大利亚三国的投资绿卡。已经移民和准备移民的中国人包括不少人才和技术精英。加拿大公民和移民事务部的负责人则称,2010 年中国内地通过投资移民方式成为加拿大永久居民的人数占加拿大全部投资移民的 62.6%,达到 2020 人。澳大利亚移民与公民事务部的数据显示,中国内地 2010 年获得 163 类商业移民签证的

人数达 3416 人，占其总数的近 1/3。

大量留学精英滞留海外。2010 年美国《纽约时报》公布数据：2002 年在美国拿到科学和工程博士学位的外国留学生，到 2009 年仍然滞留在美国的比例，所有国家(地区)中以中国比例最高，大约为 92%，第二名印度为 81%，中国台湾地区是 43%，韩国是 41%，日本是 33%。

面对严峻的国际人才竞争及大量的人才流失，近年来中国政府出台各类优惠政策、建立大量科技园等孵化平台、针对外籍留学人员开通绿色通道吸引人才。然而，相比美国一年批准 8.5 万个 H1B 签证，14 万个职业移民，中国 2004 年出台绿卡制度后直到 2011 年 7 年间，获批持有《外国人永久居留证》的外国人仅有 4752 人，年均获批人数不及 600 人。对于一个急需人才来推动经济转型、产业升级的国家，吸引国际高层次人才的力量还远远不够。

建设具有国际竞争力的人才制度

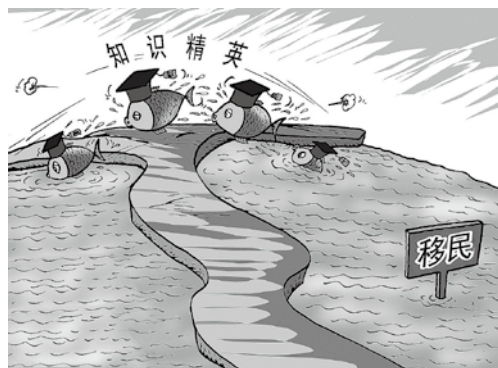
十八大报告指出，加快人才发展体制机制改革和政策创新，形成激发人才创造活力、具有国际竞争力的人才制度优势。而具有国际竞争力的人才制度优势，应该是国际上通用的、具有普适性的制度。因此，中国需要在政策上应积极借鉴国际做法，做出更大胆的突破，加强人才移民制度的建设。

第一，需要完善绿卡审批程序及绿卡类型。我国绿卡制度以政府为主导配置资源，行政审批过程复杂繁琐，令人才“望而生畏”，应适当简化相关程序。同时要重视人才引进的多样化，除了投资绿卡和国家贡献绿卡之外，还应增设人文社会学科的人才、创意人才、创业型人才等方面的人才绿卡类别。

第二，试行国际通用的量化评估体系。世界各国的签证都以吸引人才为目标，且大都依照所需人才的行业、专业和学历来设置。我国是以职位、职称为评判标准，非常主观且难以操作。例如“担任副总经理、副厂长等职务以上或者具有副教授、副研究员等副高级职称以上以及享受同等待遇”、“副总经理、副厂长”这样的门槛规定，需要在与国际接轨方面做进一步努力。

第三，探索发放“海外公民证”和“海外华裔卡”。目前，我国的人才绿卡制度，除了千人计划以外，目前还没有涉及我国海外族裔人才、海外留学人才、外国来华留学人员这三个特殊群体，这与国际惯例不符。在非

移民国家以及拥有庞大海外族裔人才的新俄罗斯、韩国，对本族裔人才包括留学生到移民都有特殊照顾。在目前没有双重国虑针对原籍中国(本人或父母曾拥有过中国硕士学历、或在国内纳税超过一定额度、人才标准、或在边远地区工作且保持一定以直接申请“海外公民证”，或发放相当于华裔卡”。“海外公民证”主要适合原籍中以终身免签证，海外华裔卡主要适合海外第三代，可以 15 年免签证，两种证件都可或被选举等政治权利以外的本地居民待遇起到对海外人才进行长期甚至永久性的引进作用，一方面节省政府相关部门的工作成本，推动人才环流；另一方面主要是针对改革开放后出去的新华侨华人，这一群体主要集中在欧美发达国家，也不会引发东南亚的华人问题。



第四，适当降低工作签证转永久居留留在华工作的外国人和外国专家远低于在发工作的外国人。目前中国工作签证转永久较高，必须在中国担任副总经理、副厂长者具有副教授、副研究员等副高级职称以等待遇，已连续任职满 4 年、4 年内在中少于 3 年且纳税记录良好，而日本、香港及地区，均没有对职务上有要求。高门槛留身份入境和在中国居留的外国人数非常内无法发放“海外公民证”和“海外华裔卡”订双重国籍的话，希望中国能够加大放宽持续提升人才工作签证层次，让有一定资质工作签证转化为持有移民签证，同时，赋领馆接收中国绿卡办理的功能，促进更多国发展。

(作者系欧美同学会副会长，中国人才研究会副会长，中国与全球化研究中心主任)