

# 发达国家吸引海外高层次人才的主要做法

■ 周建华



万，占世界移民总数的 20.2%。澳大利亚历史上就是一个移民国家，目前澳洲总人口约有四分之一出生在海外。联邦政府根据经济社会发展的需要，有计划地吸引各类海外人才移民澳大利亚。独立职业技术移民政策是澳大利亚政府所采取的最主要的人才引进政策，引进对象主要是 18 至 45 岁、掌握熟练英语、有一定工作经验和专长、适应澳大利亚本土需要的技术人才。政府对移民实行总量控制，2007 至 2008 年度，澳大利亚吸纳 102500 名技术移民，比上年同期增加 5000 名，增幅在 5% 以上。

签发居留许可，为海外人才提供便利条件。2009 年 5 月 25 日，欧盟成员国代表正式通过了旨在吸引外国高技术人才的“蓝卡”计划。蓝色是欧盟盟旗的颜色，欧盟“蓝卡”实际是一种工作和居留许可证。欧盟的“蓝卡”将与美国的“绿卡”形成竞争，而且“蓝卡”相当于无限期的居留许可。欧盟国家因为不断老龄化的社会结构，需要引进接受过良好教育的专业技术人才。意大利外交部长法拉蒂尼在欧盟里斯本召开的移民大会上曾提出，欧洲必须对世界精英们变得更有吸引力。在欧盟国家上学的留学生毕业后留在欧盟工作，可以申请“蓝卡”。

吸引和留住外国留学生，作为本国人才后备力量。近年来，国际教育市场竞争日趋激烈。招收外国留学生既为教育国增加了可观的收入，又给他们提供了大量的人才资源储备。吸引海外留学生来美求学是美国的一贯政策。早在 1946 年美国就

引进海外高层次人才不仅是我国的迫切需要，也是世界各国面临的共同课题。多年来，无论以美国、欧盟、加拿大、澳大利亚等为代表的传统发达国家，还是以日本、韩国、新加坡等为代表的新兴发达国家，都在积极实施国际人才竞争战略和致力于探索引进海外高层次人才的具体途径，他们的基本经验和做法，集中表现在以下几个方面：

适时调整移民政策，引进各类海外人才。移民是发达国家争夺发展中国家人才最常用、最普遍、最有效的手段。在全球人才资源短缺和人才资本激烈竞争的形势下，世界上很多发达国家纷纷修改移民法

规，放宽移民政策，大力吸引海外优秀人才。美国政府适时调整移民政策，通过职业移民的方式引进人才。《美国新移民法案》将合法移民配额从每年的 27 万人增加至 67.4 万人。这些配额又根据不同职业和个人具备的条件，在科学、艺术、商业、教育和体育等领域的特别杰出人才中划分若干优先引进类别。职业移民政策不仅对吸引高科技人才和美国紧缺人才发挥了重要作用，而且进一步提高了美国在科技、文化、经济等方面的竞争实力。据有关资料统计：1990 年，美国有 2330 万外国出生的移民，占世界移民总数的 15%；到 2005 年，美国移民总数已增加到 3840

开始实施“富布赖特计划”，提供奖学金接受各国学生赴美学习；上个世纪60年代，美国又推出《共同教育和文化交流》、《国际教育法》，扩大与外国交换留学生；各大学也相继推出各自的留学教育政策。这些措施使得国外留学生大量涌进美国。2006至2007年度外国学生注册入学人数自“911”以来又大幅跃升。在美国名牌大学理工科专业博士研究生中，外国留学生的比例甚至超过了70%。据统计，一半以上理工科博士拿到学位后都在美国先工作5年，通过筛选，美国从中截留了大批急需尖端人才。2006年，加拿大联邦政府移民部推出“允许国际留学生和持工作签证者在加拿大境内直接申请永久居民”的新措施，收到明显效果。目前，加移民部每年吸纳25万移民人数中，至少有2.5万名国际留学生。

以优厚的工作条件和生活待遇聘请外国人才。发达国家凭借优越的经济条件和先进的科研设备，通过高薪聘用等优厚的待遇引进外国人才到本国从事研究工作，并为高技术人才额外配给股票期权，许多

的股票成倍甚至几十倍地涨，因此每天都有专家、工程师成为百万富翁。目前，美国企业是国外专家最多的地方，在59%的高技术公司里，外籍专家占了90%。历史上美国核武器的研制、阿波罗登月计划的实施，计算机的诞生和应用等，在很大程度上都是通过国外专家实现的。为保持在世界研究领域的领先地位，英国政府通过颁布国家科技发展白皮书，制定吸引人才策略。对英国政府锁定的几百个杰出人才，年薪可达到10万英镑以上。另外，建立重金聘请顶级人才制度，英国政府与沃尔森基金会，英国皇家学会合作，每年出资400万英镑启动资金，高薪聘请50名世界顶级科学家。

发展猎头公司，促进全球选才。猎头被认为是夺取高级人才的重要手段。全球性的人才争夺战为猎头业的大发展提供了良机，世界最大的跨国猎头公司光辉国际在41个国家设立了近100家办事机构。据统计，世界70%的顶级和高级人才是通过猎头公司流动的，90%以上的跨国公司是利用猎头公司获得高级人才的。

跨国公司直接延揽或合作吸引使用外国人才。跨国公司不仅为从世界各地猎选人才提供了良好机会，而且也因此成为吸引海外高级人才的重要基地。随着全球人才争夺的白热化，发达国家不仅直接引进国外人才，而且通过国际的学术交流和科技合作，吸引和使用国外人才。早在前苏联解体后，美国国防部就立即派官员与圣彼得堡电物理研究院合作，研制了大功率的军用固体激光器。日本实施国际化政策，开放政府实验室，吸引外国科学家来日本参加研究。这些措施都有效地吸引了海外高层次人才人才到发达国家从事科研等工作。

从以上情况看，海外高层次人才引进工作是一个系统工程。近年来，我国引进海外高层次人才工作取得了显著成绩，但面对新一轮引进工作要求，仍存在着思想解放不够，引进视野不宽、制度不够完善等问题，发达国家的有些经验和做法，值得我们学习和借鉴。<sup>[4]</sup>

(作者单位：中国人事科学研究院)

## 链接

中国人事科学研究院组成课题组对我国引进和用好海外高层次人才的政策现状，就留学人员回国创业问题对相关政策进行了分析。课题组收集从中央到地方的创业政策共594项，包括适用于非留学人员创业的政策71项，适用于留学人员回国创业的各层次政策357项，留学人员回国创业的配套政策166项。截至2010年8月，全国各门各地区制定和实施有关留学人员回国创业政策共357项，涵盖了税收优惠、知识产权保护、无风险资金支持、风险资金支持、个人发展、家属安置、企业登记注册、创业指导和出入境管理等多个方面。

从梳理与评价这些政策情况看，总体上我国留学人员回国创业政策体系正在逐步形成。但同时也存在政策不够配套和支持力度不够大的问题。特别是留学人员对创业环境

重要性与满意度比较分析看，各要素满意度得分均低于重要性得分，创业环境与留学人员期望值有一定差距。突出表现在如下方面：

——“创业资金支持”满意度最低。在无风险资金支持方面，比如一次性创业奖励、一定的创业配套资金等，资助力度不大，申请手续繁琐。在风险资金支持方面，比如有贷款贴息、贷款担保等支持措施，但融资难依然是留学回国人员创业初期面对的一个严重问题。

——“子女入学”满意度不高。目前，国内国际学校和双语学校较少，多集中在北京、上海等大城市。留学人员反映，一般来说，子女入学等问题会成为他们是否回国创业或回国工作的先决条件。

——重引进轻扶持。在357项政策中，绝大多数未提及对留学人员创业辅导和孵化措施。有专家指出，我国吸引留学人员回国

创业最大的问题是创业园孵化器“温度”不够，对留学回国人员创业能力缺乏培训，有些“孵化器”更像物业公司。

出现这些问题的重要原因，主要是多头管理、各行其是，政策缺乏顶层系统设计。这些问题解决不好，将直接影响海外高层次人才引进工作顺利。因此，有必要多借鉴发达国家的经验，完善相关制度和机制，增强对海外高层次人才的竞争力。

“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革、加快转变经济发展方式的攻坚时期，也是引进海外高层次人才的重要历史时期。国家中长期人才发展规划纲要和全国人才工作会议都对实施人才强国战略、加强人才工作以及引进高层次人才做了深刻阐述并提出了一系列新要求。