



主要发达国家 高技术移民改革态势

吴江 汤尚宜

党的二十届三中全会提出，探索建立高技术人才移民制度。高技术人才是经济全球化时代珍稀的战略性资源，高技术移民制度是技术移民制度的一个组成部分。进入 21 世纪以来，一些发达国家为争夺高技术人才不断进行制度改革，基于选择理念以国家需求为导向的高技术移民制度逐步建立起来。

技术移民制度是一个国家引进专业技术人才的“入口处”制度，一般包含移民配额制、移民担保制、独立申请制、积分评估制、劳动力市场测试或劳工证、身份转换制等。高技术移民制度是一个国家为引进急需紧缺的高技术人才所制定的移民制度，是从技术移民制度体系建设与调整角度着重解决高技术人才“进得来”和“留得住”的问题。

当前，主要发达国家有传统的移民国家，如美国、加拿大、澳大利亚、新西兰、新加坡等，也有传统的非移民国家如德国、荷兰、日本、韩国等，

还有仅仅吸纳特定地区移民的英国、法国等，这些国家都相继建立了技术移民相关法律制度体系。进入 21 世纪以来，在吸纳高技术人才这一战略性人才资源时，无论是传统的移民国家还是非移民国家，这些国家原有的移民制度体系都出现了松动、缓和与宽松的迹象。

为高效吸引使用国外高技术人才，增强国家竞争优势，一些发达国家着力进行技术移民制度改革和调整，加强高技术移民制度建设。他山之石，可以攻玉。主要发达国家高技术移民制度建设已历经了一段时期，有比较成熟的实践经验，聚焦其高技术移民制度建设、发展过程及改革趋势，对我国高技术移民制度建设可以起到镜鉴作用。

技术移民法律制度体系的形成与高技术移民制度的建立

主要发达国家的高技术移民制度形成经历了

移民制度和技术移民制度的建构过程，基本形成移民法律制度体系。技术移民制度的基本理念是“选择”，也就是选择本国所需要的专业技术人才。在出入境、长期居留或加入国籍等制度中明确需要“选择”的对象。

研究发现，一些发达国家以移民法为核心的移民制度建立较早，大都经历过多次修改，基本建立起相对比较完备的移民法律制度体系。最初以种族、国别、血缘、文化渊源等进行选择，20世纪60—70年代以后，逐渐以学历、技能、专业、需求度等为评价要素进行选择。20世纪80—90年代以后，随着信息技术发展，经济全球化的进一步推进，出现了大规模、多类型的高技术人才国际移民。进入21世纪，一些发达国家以国家需求为导向的高技术移民制度逐步建立起来。

主要发达国家高技术移民制度建设的改革态势

——在移民制度中细分高技术人才移民类别

美国技术移民制度中的高技术人才主要指EB—1A签证（职业移民第一优先、第一类顶尖人才）的人才，适用于技术移民独立申请制度；英国实施“高技能移民计划”，技术移民制度中的高技术人才主要包含“1级杰出人才”签证和“全球人才签证”；澳大利亚设立“全球人才计划”；新西兰技术移民类别中，新西兰“绿名单项目”是雇主担保的快速移民通道，受担保聘用的申请人及其配偶子女可全家一次性获得移民身份，申请获批速度快，一步到位取得居民身份，是世界上唯一永久回头签移民项目；日本设立了积分制的高层次人才签证和非积分制的新高层次人才签证“高技术人才1号在留资格”，还设立了“特定活动”在留资格中的“未来创造人才”类别；新加坡科技准证瞄准全球科技领军人才。韩国2000年在技术移民制度中嵌入引进外国人才的E—7金卡（电子商务、新材料等8个领域）工作签证、IT卡工作签证和科学卡工作签证。

——留住高技术移民潜在资源的国际学生成为制度重点

国际学生是具有未来发展潜质的高技术人才，

美国：

20世纪90年代的技术移民分级分类制度至今沿用

- 1864年出台《鼓励外来移民法》，从欧洲招募熟练工人来美工作。
- 1952年《移民与国籍法》奠定了美国移民法的基础和构架。
- 1990年《移民改革法案》增大技术移民配额，单设技术移民永久居留制度，也就是EB—1至EB—5职业移民制度，其中“一类优先”职业移民类别的EB—1A杰出人才涵盖了高技术人才，包括科学、技术、教育、社会科学、人文学科、商业、音乐、戏剧、舞蹈、美术、体育等方面的杰出专业人才。
- 1998年移民法规定，未来三年增加142500个高科技专业人才的签证；2011年签署美国竞争法再授权法，提出移民改革提案，吸引中国、印度等国高科技人才；2014年美国发放就业授权卡，对高技术人才放宽申请要求；2022年美国竞争法对STEM（科学、技术、工程和数学）专业的外国博士毕业生申请美国绿卡豁免国别配额限制。

加拿大：

20世纪60年代率先推出的积分评估制度影响广泛

- 1906年加拿大颁布其历史上首部《移民法》，经过多次修订，其中，1965年移民法率先废除种族歧视移民政策，开始以教育、技能等为评估因素。
- 1967年推出积分评估制，明确了教育水平、就业机会、年龄、个人适应力、英语/法语等评估指标，采用综合排名系统进行评分。源于加拿大的积分制度对澳大利亚、新西兰、英国、奥地利、日本、韩国等国的积分制建立产生了影响。
- 1991—1996年加拿大开创了省提名移民计划技术移民制度。2003年加拿大公布340多个可申请移民的职业。根据2021年人口普查，加拿大移民为830多万，占比高达23%。加拿大2021—2023年的“3年移民计划”接收123.3万新移民，其中60%为经济移民。技术移民占移民总数的一半左右。

留用国际学生的身份转换制度是高技术移民制度的重要组成部分。西方主要国家着力吸纳国际留学生进行人才储备,在国际学生转工作身份、毕业的就业期居留期限延期等方面提供便利。

2010—2020年,全球国际学生数量增长71%,2020年达到636万人。美国技术移民独立申请的F1签证原本允许毕业前、毕业后的选择性实习培训总计12个月,2008年对STEM领域外国留学生延长至29个月,2016年对STEM领域外国留学生再次延长至36个月;2021年《留住STEM人才法案》,取消美国STEM领域博士项目应届国际毕业生的就业签证上限,免除每年授予在STEM领域获得硕士以上学位的国际学生移民签证的数量限制;《2022年美国竞争法案》大幅降低了STEM人才的技术移民门槛。

——制定并实施人才计划引进高技术人才

美国实施富布赖特人才国际学术交流计划,1946年《富布赖特法案》提出使用二战资产变卖资金“走出去”“请进来”进行培训和国际学术交流,

英国:

以“5级技术移民+全球人才签证”的制度叠加大力引才

- 1948年英国颁布《国籍法》,将入境外国人分为臣民和外国人,臣民是指英属殖民地和英联邦成员国的公民。1994年出台《英国移民条例》。2003年出台《英国移民法》,此前英国只有工作许可,没有技术移民。2002年试行“积分制+技术移民独立申请”的高技术移民计划,2003年正式实施。
- 2008年,英国借鉴澳大利亚的积分制,实施5级技术移民制度,第一级为科学、人文、工程、艺术领域的杰出人才。2018年修改移民法案,一级杰出人才签证数量倍增。2020年,英国实施“全球人才签证”,申请名额不设上限。

1961年《富布赖特—海斯法案》正式实施这一项目,通过学术交流培养了一大批学者,美国和项目实施国获得了双赢的成果,2020年特朗普废除了这一法案。

德国1953年起推行洪堡学者计划,吸引世界各国获得博士学位的优秀人才;韩国设立了人才储备计划,早在1994—2002年就引进了711名外国优秀人才到韩国工作。

——设定不同空间层级的高技术移民制度

面向高技术技能非欧盟国籍工人的工作许可的欧盟蓝卡,适用于整个欧盟。德国降低了欧盟蓝卡的薪资门槛,普通职业和瓶颈职业的薪资门槛分别降低到4万欧元以下和4.4万欧元以下(截至2023年),以便更多高技术技能人才获得入德居留权。“加拿大技术移民”分为加拿大联邦独立技术移民与省提名技术移民。

联邦快速通道是最大的技术移民渠道,加拿大调整分值和配额,优先邀请STEM、医护、法语等紧缺职业申请者。各省根据自身需求设计并管理各省提名计划,省提名计划通常申请门槛较低、处理速度较快,能灵活满足区域发展对人才的需求。

——配额制、积分制、劳工证、职业清单制等的制度豁免

配额制、积分制、劳工证、职业清单制等是在技术移民制度中用于控制规模、量化评估、精准引进的子制度。

配额制可能导致人才引进受到限制,劳工证可能消耗精力拉长时间,而过于体系化精细化的积分制和职业清单需要更多的时间和效率成本,容易影响到高技术人才的创新环境。为此,一些发达国家不约而同地对急需紧缺的高技术人才进行政策豁免,增加配额或实行配额豁免,实行职业清单豁免,对积分制进行全部或部分评价要素如学历、年龄等的豁免,稀缺人才适用劳工证/劳动力市场测试豁免直接取得职业签证。

美国近年来对高科技人才实行绿卡配额豁免,“一类优先”EB—1A移民项目不需要劳工证;加拿大近年来不断提升技术移民的配额,2019年经

新加坡：

高技术移民制度瞄准全球顶尖科技人才

- 新加坡 1965 年建国，1970 年实行工作许可制度，20 世纪 90 年代开始鼓励引进高技术人才。
- 2000 年在“人力 21”计划中提出吸引外国人才，2007 年和 2008 年推出工作准证和出差工作证，为外国技术人才来新工作提供便利。工作准证分为就业准证、工作准证、劳务准证三类，获得就业准证和工作准证者可申请永居，主管永居的永久居民服务中心基于积分制进行许可评估。新加坡人力资源部发布《成长型产业引进人才目录》并不断更新。
- 2020 年推出科技准证 TP，吸引科技公司创始人、领导者和技术专家，2021 年 1 月首批开放 500 个名额；2022 年推出为期 5 年的新工作准证“顶级专才准证”，“ONE 通行证”以工资标准、杰出成就进行评价，无需配额和雇主担保，不适用积分制；2024 年，新加坡外国人（非居民外国人 + 永久居民）占人口总数的比例达到 39.7%。

济移民的配额为 169600 人，其中技术移民配额达 153600 人。新西兰 2023 年起实施 6 分制技术移民政策，配套推出豁免评估学历清单（LQEA 清单），取消伴侣分、地区分、年龄分等。

——雇主担保放宽及技术移民独立申请制度的实施

雇主担保是技术移民制度中的重要前置条件制度，获得认证的雇主公司对所雇佣的人才提供邀请、招募、雇佣等方面的担保。

法国拥有“科创人才计划”认证的企业，可以为高级雇员、创业者和投资者人才申请时效为 4 年的长期居留权。荷兰人才中介公司可替中小企业雇主进行担保。荷兰实施高技术技能移民政策，经荷兰移民局认证的雇主公司可直接聘用非欧盟国籍的高技术人才，不在认证范围内的中小公司可委托有移民局认证的人才中介公司来聘用国际高技术人才。

不需要雇主担保的制度就是技术移民独立申请制度，是指外国人通过技能独立申请工作签证或永久居留签证的制度，是给予高技术人才特殊的申请便利，较多适用于已毕业的外国留学生，不要求用人单位聘用邀请或担保保证、免除劳动力市场测试。英国、法国、德国、新加坡技术移民独立申请只适用于工作签证，美国、加拿大、澳大利亚的技术移民独立申请适用于工作签证和永久居留签证。美国技术移民独立申请制度以永久居留签证为主，面向外国顶尖人才、杰出人才、特别人才、留学生，对象精准。

——简化程序服务优化营造有利于创新的环境

推行国籍优化服务，促成高技术移民家庭成员团聚，为高技术人才提供资源并营造安心稳定的生活环境。

美国 1990 年就提出简化移民流程，提供更便捷入籍服务，“一类优先”EB - 1A 移民项目不需要劳工证，审理周期较短，最快加急 15 个工作日可获批；法国为“科创人才计划”开绿色通道，简化办理手续及流程，获得科创人才签证的申请人无需再申请工作许可，到期后可再次申请更新；英国简化居留审核程序，压缩审核层级和期限，高

技术配偶及未满 18 岁子女签证期限相同，配偶无须申请工作许可，子女可免费就读公立学校，家庭成员享受英国免费医疗；德国移民管理部门简化移民办理流程，材料齐全仅需 1 天时间即可办妥居留许可；新西兰的高技术人才移民政策向更快速、更灵活、更简化、更透明方向调整和优化；日本提供多语种窗口服务，在外国技术人才集聚区域设立派出机构，简化手续，加快办理速度。

（作者吴江为中国人事科学研究院原院长、研究员；作者汤尚宜为西南交通大学马克思主义学院博士研究生）

【基金项目：国家社会科学基金重大项目“构建具有全球竞争力的人才制度体系研究”（20ZDA107）】