亚太地区技术移民的增长

[澳] 罗宾·艾尔代尔¹ 著, 石松², 于月芳², 赵宇³ 译

(1. 澳大利亚沃龙岗大学, 澳大利亚; 2. 北京师范大学, 北京, 100875; 3. 中国农业大学人文发展学院, 北京, 100094)

摘要: 亚太地区技术移民数量不断增加, “人才外流”到发达国家的现象非常突出, 与非技术移民的情况相比, 亚太地区不同国家或地区间对长期移民和短期移民的政策存在不同的差异。亚洲地区技术移民的流动与资本流动和贸易往来紧密相关, 最主要的特点就是技术移民的短期性。

关键词: 亚太地区; 技术移民; 比较; 短期性

中图分类号: C912.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-778X(2005)01-0066-08 *

在 20 世纪 60 年代, 尤其是在加拿大、美国、澳大利亚和新西兰对亚洲移民的限制放宽之后, “人才外流”到发达国家的现象非常明显。技术移民依然是“人才外流”的具体表现, 但是现在它还包含了更多的内容, 比如它可以为来自发达国家和发展中国家的专业人士提供一个寻找更多机遇、获得更好的生活机会和生活方式的渠道。国际劳动力市场中有很多的职业种类, 人们可以用他们所拥有的技术作为最好的资产在市场中买卖。全球化和机会的自由化引发了或短期或长期的全方位的技术移民运动。同时, 许多国家把技术移民看作一种手段, 通过它来填补技术人才的不足, 确保在短期内经济增长不受制约, 或用来满足社会的需要。在另外的一些国家, 通常通过吸收技术移民来改善其知识存量, 或让技术移民来培训本国国。

一些技术移民的流动与资本流动和贸易往来紧密相关, 而且许多技术移民往往是短期的, 并在很大程度上不受阻碍。尽管各国试图尽可能多地从国际人力资源储备中获益, 从而逐渐放松其对移民活动的限制, 然而, 对于永久性的技术移民来讲, 限制依然存在。

一、技术移民的“定义”及理论视角

熟练技术人员或高级熟练技术人员通常是指那些拥有本科学位或在某一特定领域有着丰富经验的人。他们包括技术高度熟练的专家、独立的执

行官、中级和高级经理、专业技术人员或销售人员、投资者、医师、商人、关键岗位工人和转包合同工。[1] 这些人在各国间流动来寻找对他们来说工资最高或收益最大的工作, 来尽可能地收回其个人在教育与培训中的投资。有一些人倾向于去那些他们感觉能够充分发挥自己才能, 并且可以享受优越工作和生活环境的去工作。还有一些人属于“提供跨国商业服务的人……, 在原则上他们不会在任何一个国家定居或被雇用”。[2]

Salt 和 Findlay (1989) 认为, 技术移民的理论框架包括五种要素: 1. 新的国际劳动力区域分割; 2. 职业的种类; 3. 内部劳动力市场 (发生在公司内部) 的作用; 4. 由从事招聘和人力资源配置的中介机构提供的疏通作用。[3] 这个框架是在 Salt, Findlay, Beaverstock, Garnier 和其他学者在对公司内部的高层人员流动和招聘的研究中形成的。但是, 这种方式导致了对某一类技术移民形式的过度关注, 而忽视了技术移民的其他形式。5. 国家的政策以及双边和多边的协议 (如北美自由贸易协议、欧盟、南方共同市场、亚太经济合作组织) 在解释人才流动形式中所起的作用。除了政府和地方的政策之外, 职业的类型和标准化程度及其国际化水平也会影响人才流动的数量和发展前景。市场、国家、职业之间的相互影响和全球劳动力市场的供需状况在解释移民问题中都是十分重要的因素。因此, 一种职业的国内的和国际的性质, 在解释人才流动中是非常

*收稿日期: 2004-11-10

作者简介: 罗宾·艾尔代尔 (1944-), 女, 澳大利亚昆士兰州人, 联合国教科文组织资助设立的亚太移民研究网络秘书处的执行主任, 澳大利亚沃龙岗大学的副教授。主要从事劳动力迁移问题研究; 石松 (1981-), 女, 山东聊城人, 北京师范大学经济与工商管理学院硕士研究生, 主要从事劳动经济学研究; 于月芳 (1981-), 女, 河北邢台人, 北京师范大学教育管理学院硕士研究生, 主要从事人力资源管理研究; 赵宇 (1979-), 男, 山东临沂人, 中国农业大学人文发展学院管理学学士, 主要从事信息管理系统研究。

重要的。

在关于技术移民的统计和讨论中，通常不在性别上加以区分。一般来讲，较少的女性会参与到公司内部的职位调动中，于是在经济移民中往往不考虑女性。另外，在技术移民的选拔及流动中，很少有人研究性别歧视的问题。Fincher 等人所做的一项研究是个例外。[4] 这项研究发现，这种技能分类是一种基于可能对女性不利的技能定义，因而，需要对所采用的技能定义重新进行考察，从而将那些更符合女性特点的技能包含在内。

产生这种情况的部分原因在于，它在技术移民的统计中占有很少的比例。大部分国家技术移民的数据都很少。数据缺失的原因：一方面是因为数据搜集很难，另一方面是因为有很多移民活动不在统计之中。一般地，关于技术工人流动的数据只能是从派遣方和接受方两国相互确认后的往来文件中获得。[5] 与非技术移民的“女性化趋势”状况相比，在1980~1990年间，尤其是在亚洲，这已成为劳动力市场的一个特征了。

二、政策结构

高级技工的移民活动，其方式是多种多样的。广义上，技术移民分为永久性的和短期的两种类型。无论何种类型的移民都来源于各国现行的政策框架。永久性技术移民是由国家掌控的。移民只需要表示出想去某一个特定新环境的愿望，或者只是想参与国家的经济发展中获益即可。而短期技术移民则“更大程度地依赖于多边合作、招募代理或政府办公室等内部劳工市场。它们一般依照国际的投资流向，并且在世界经济全球化进程中反映出公司的国际化水平”。[6] Garnier 提出了一种包括三种类型的分类法，即包括“提供个人服务或执行特定任务的专家”、“短期或商业的访客”和“国际和外交人士”。Garnier 还提出了一个颇有价值的关于移民工人（包括永久性技术移民）的扩大了的分类，并且讨论了两个引起矛盾冲突的问题，一个是当本国政府必须决定给予国际的服务供给者到自己的国内市场多少准入通路时候，双方之间存在的冲突问题；另一个是在短期技术移民的流动问题上，为了争取比较容易的准入通路的一方与那些反对自由化的一方之间所出现的争论。[2]

(一) 对永久性技术移民的政策（美国、加拿大、澳大利亚和新西兰）

美国、加拿大、澳大利亚和新西兰吸引永久性技术移民方式虽然有所不同，但这些方式都一致地体现了他们各项移民政策明确的目的。Connolly 和 Cobb Clack 指出，“技术移民是相关政策研究的一个重要领域，因为它是人口统计和劳动力市场研究的一个组成部分，而这恰恰在政策制定者的直接控制之下”。[7] 他们认为，澳大利亚、加拿大和美国已经在尽可能地吸引高级技工和企业家移民方面成了竞争对手，并且每个国家能引进的人数依赖于另外两国的政策和经济系统内在的政策因素。这些内在

的因素不只包括经济增长率和就业的机会，还包括移民在自己接受培训或专长的领域内，通过受雇所能获得的能力。南亚和东亚，最近还包括东南亚，逐渐成为这3个国家移民的重要来源。

美国根据需求更改了在移民中的“工人偏好(worker preference)”的签证数量。这种选择大部分是由雇主掌握的，没有相关的评分系统。1994年，40%的技术移民已经在美国生活，并把他们的居住情况从暂时的调整为永久性的。[8] 由于雇主感觉在当地找不到适合的人来工作，就会雇佣那些由于上学或通过其他方式获得短期签证进入的人。这种跨洋学习并获得永久移民资格的状况在美国逐渐形成，并且最近澳大利亚、加拿大和新西兰也开始出现了这个趋势。

表1显示了1992至1996年间美国签发给从中国大陆、中国香港、中国台湾和菲律宾等国家和地区移民来美工作的签证数量。高素质的亚裔人在1989年形成了一个很好的群体，那时22%获得美国永久签证的亚洲移民是专业人员，还有14%是管理人员。移民技术含量最高的国家是印度和斯里兰卡，接下来是新加坡和中国台湾。[9] 20世纪90年代后，中国大陆的移民数量大大增加，美国是高级技工最喜欢去的地方，即使它的立法会使他们在获取一些特定职业时有较大的难度。[10]

表1: 美国1992~1996年雇佣的来自亚太地区的移民 单位: 人

来源地区和国家	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年
中国香港	2 800	2 457	1 697	1 328	1 803
中国大陆	11 058	65 424	54 856	17 970	20 354
中国台湾	8 368	6 912	3 868	2 831	3 951
菲律宾	9 708	11 882	9 569	10 172	8 959
移民总数	31 934	86 675	69 990	32 301	35 067
占总移民数的百分比	27.5	59.0	56.8	37.9	29.8
所有移民数总计	116 198	147 012	123 291	85 336	117 99

数据来源: Statistical Yearbooks of the Immigration and Naturalization Service.

加拿大在吸引技术移民方面是很成功的，而且技术移民的整体储备还在不断增长。其技术移民主要有两种类型：生意人/投资者和通过评分测试的技术工人。后者选择的标准主要是职业要求的教育水平和语言能力（英语或法语）。雇主根据他们所受的教育和技术能力公平地进行选择，而且最近还引入一个新的测试系统，增强对一般技能的评分。进入加拿大的移民主要来自中国大陆、中国香港和法国、印度。

在过去的10年中，澳大利亚吸收技术移民的种类有了显著的变化。高级技术分类在1990~1991年收录了48 400条，在1996~1997年降至19 697条，而在2000~2002年又上升至将近40 000条。[11]

1996~1997年有10153名(占总数的51.5%)技术移民来自亚洲,其中有2454名来自东南亚,5729名来自东北亚,1970名来自南亚。对于美国来讲,中国大陆、中国香港、中国台湾和印度是其移民的重要来源,然而在技术移民中持续供应最多的还是英国(3092名)。大洋洲的技术移民大约有435名,其中斐济在1996~1997年中提供了338名。

从1980年起,澳大利亚的移民发生了显著的变化。在1982~1983年,亚洲在难民和特殊人道主义方面的情况被夸大了,而在其他方面(尤其是在技术移民方面)的情况却是被低估的。在1980年以后的10年中,随着亚洲人在各种类别移民中的逐渐介入,移民构成情况逐渐发生了变化。[12]实际上,永久性技术移民没有充分反映出迁移到澳大利亚的技术移民人数,因为好多人是通过其他类型的移民进入的。1996~1997年,亚洲移民占了澳大利亚全部接收人数的37.4%。他们主要是从事管理工作(约占50.5%)和专业技术工作(占43.3%),而很少从事其他类型的职业。

在澳大利亚,选择移民的标准已经逐渐变得严格起来,只有那些有技术和杰出能力的、并且能为澳大利亚的经济发展做出贡献的人才能进入。[13]1999年7月之前,澳大利亚联邦移民局的官员对70%的独立移民的资格和雇佣经历进行了评估,其余30%的移民由一些专家和团体进行评估,这也是移民准入评估的组成部分。然而,从1999年7月1日起,澳大利亚将这个评估过程的执行职能,转给了一个私人代理机构手中,这个机构名为“职业教育、培训和评估服务机构”(VETASSESS)。它与联邦政府签订了服务收费合约,即一份申请的费用为350~390美元。这种评估主要是中级以上的资格认证,即需要提供一份关于申请人在其指定职位上相对于澳大利亚的从业要求所具备的资格的书面说明。因此,VETASSESS虽然只是一家职业代理机构,它却承担着移民前的各种评估工作,如对管理、行政、专业岗位和相关专业岗位等的评估。1999年这种评估变得更加严格,它不再接受45岁以上单个熟练工人的移民,另外要求带家庭一起来澳大利亚的技术移民在入境后的一两年中必须自己承担所有各项私人支出的费用。

1996~1997年的数据显示出,澳大利亚有53%的技术移民签证签发给男性。[13]在这两年所有类型的移民中,移民数量处于前三位的是总经理、会计和计算机专业人员,其中女性在其中所占的比例分别为30%、55%和30%。紧随其后,人数较多且专业化程度较高的职业是护士和中学教师,其中女性的比例分别接近90%和66%。移民中医生的比例从1982~1983年的22%增长至1992~1993年的41%,增长了近两倍。而女牙医的比例在这10年中也从2%增至51%。因此,我们可以看出,女性在永久性移民中的比例在大大增加。

20世纪90年代,在新西兰,技术移民的加入被看作是经济发展的推动力。进入技术和商业领域

并获得永久居住权的移民占总移民的70%。1995年,新西兰的政策又发生了变化,规定技术方面的移民必须有现行的职业登记/许可证资格或者拥有相当于3年的相关资历(尽管新西兰还没有相关职业的资格标准)。[10]在这种情况下,吸收技术移民的难度加大,从而在后来出现了对这种政策的变通处理方式。

在20世纪90年代,大多数接收永久移民的国家更新了自己选择移民的偏好,所以,没有出现形成普遍的移民准入标准的情况。受过教育的技术移民获得了较多的优先权,相应地,这种倾向导致了其他类别移民的减少。

(二) 对短期移民的政策

1. 美国、加拿大、澳大利亚和新西兰的移民接收政策

除了把长期移民项目作为经济系统的一部分外,这4个国家允许那些所处行业的劳动力供给不足或者可以提供经济利益的外国技术工人短期居留。表2显示出美国、加拿大和澳大利亚在1992~1997年间接收的短期技术移民的人数。

表2: 1992年、1996年、1997年流入的短期技术工人 单位: 千人

国 家	1992年	1996年	1997年
美 国			
专业人士(H-1B签证)	110.2	144.5	..
北美自由贸易协议(TN签证)	12.5	27.0	..
有卓越能力的人(O签证)	0.5	7.2	..
上述三类人总计	123.2	178.7	..
短期移民占总数的百分比(A)	70.1%	86.2%	
加拿大永久移民人数(B)	116.2	117.5	90.6
从事特定工作的人(C)	66.4		
专业人士(D)	5.3	..	..
签订双方互惠雇佣协议的人(2年)	5.6	..	..
对加拿大有显著贡献的人	4.6		
上述四种人的总计	81.8	168.7	.
短期移民占总数的比例	35.5%	..	
澳大利亚永久移民人数	230.4		..
居留技术移民项目	14.6		15.4
短期移民占总数的比例(E)	17.1%	27.7%	20.0%
英国永久移民人数(F)	40.3	20.0	19.7
技术高度熟练的人(长期居住许可证)	12.7	16.9	18.7
短期许可证持有人	14.0	16.8	19.0
短期移民占总数的比例	49.4%	47.7%	49.8%
法 国(G)			
技术高度熟练的人			
借调的职员(H)	0.9	0.8	1.0
研究人员(I)	0.9	1.2	1.1
短期工人占总数的比例	11.7%	18.5%	19.1%
日本永久移民人数	42.3	11.5	11.0
技术高度熟练的人	108.1	78.5	93.9
韩 国			
技术高度熟练的人	--	36.7	42.2
实习生	9.7	53.2	51.1

数据来源: 亚太经合组织 (OECD) 1997 年和 1999 年的数据。

说明: 短期移民工人在各个国家有不同的分类。短期移民的总数在美国和加拿大是指所有的有工作许可证的工人, 而在澳大利亚是指短期项目中移民人员的总数 (不包括学生)。

(B) 职业授权认可机构的雇佣数据。

(C) 这类工作指除技术含量较低的工作、只允许加拿大公民从事的工作和失业率高的工作以外的工作。

(D) 这些工作人员由一个政府授权的招聘服务机构认定。这种授权一般为期九个月。这些工作人员一般包括双边协议的互惠条款里所约定的教授、研究员和一些专家。

(F) 英国的数据不包括来自欧盟的短期移民工人。

(G) 法国的数据不包括来自欧盟的成员。

(H) 获得临时工作许可的受益人 (APT)。

在最近几年内, 美国技术工人数量出现了显著的增长。但由于许多持有短期签证的人被允许居住 1 年以上, 这些数字仍然低于实际的情况。举个例子, H-1B 非移民短期工作签证的有效期为 6 年, 并且没有进行任何劳动力市场的检查。1998 年, 美国政府面临着雇主要求增加 H-1B 签证的压力。尤其是在计算机和信息技术行业中, 雇主们说在这两个领域中专业技术人员的短缺将会抑制行业的发展。白宫最初抵制住了这种压力, 因为还存在另一部分强烈反对这个提议, 他们认为美国的工人在这些行业中也可以胜任, 而雇主们却志在寻找更廉价的工人。最后的决定是将每年签发的 H-1B 签证数量增至 200 000 个。

在加拿大, 技术工人在新增移民工人中所占有的比例呈上升趋势, 并且加拿大在一定程度上对准入政策做了修改, 使短期移民的外国工人在非政府管理的项目中工作, 还让雇主对他们有更多的投入。表 2 显示出澳大利亚在政策改变后短期移民数量的增长情况。澳大利亚原本不实行短期移民项目或契约雇佣计划来补充自己的劳动力, 但是外国对该国的投资和经济的全球化使国外企业的专家、技术工人和管理人员在澳大利亚短期停留的机会有了增长。在这种情况下, 澳大利亚出现了短期停留或停留近 3 个月的签证 (1996~1997 年为 288 288 个) 和长期签证 (1996~1997 年为 25 786 个)。

1996~1997 年澳大利亚签发给短期居留者签证的数量排在前五位的国家是美国、中国、英国、日本和印度尼西亚。长期居留签证最长的长达 4 年之久, 一般颁发给在澳大利亚经营企业的人或有这种想法的高级管理人员、准备在澳大利亚寻求机会建立自己事业的独立执行官, 以及人力资源管理部门的负责人准许下进入澳大利亚的人。这些人主要来自英国、美国、日本、南非、中国和加拿大。

在澳大利亚和加拿大, 对来自海外的、受过训练的技术工人的资格和技术能力有两种不同的评估和识别方法。澳大利亚的新南威尔士州最近的一项研究表明, [14] “非法的歧视”可能加重了对待永久居留和暂时进入的医药从业者的分割。进一步来看, 在移民选择的条件和准入的过程中仍然倾向于有英语背景的技术移民, 并且尽量保证“澳大利亚白人的传统不能被削弱”。[15] 这份报告清楚地强

调了, 在对劳资管理问题或个别组织的成员进行评估时, 需要采用有所区别的评估标准。

2. 亚洲内部的技术移民和流向亚洲的技术移民

任何一个试图概括亚洲内部劳动力流动的尝试都会有它的缺陷。1994 年, Parg 确定了自 1985 年起技术移民流动迅速扩大的三个地方——东北亚与东南亚之间、新加坡周边地区和东亚内部。需要补充两点: 一是印度在信息革命的背景也加入了流动的行列中; 二是学成回国的人和在国外定居的人在向亚洲流动。这种流动大部分都跟随着资本的流动, 并且大部分都是暂时的流动。在派出和接收移民的国家或地区, 公司和政府都要对资本的流动和经济连接的形成承担一定的责任, 因为这些都是双方的资本和劳动力联系的桥梁。[16] 短期的技术移民在全球化和新的国际劳动力市场分割中变得非常重要。那些来自已经实现工业化的国家或地区的投资方, 在向一个刚刚开始工业化的国家或地区投资的时候, 经常派出自己的管理人员和技术专家, 因为这些被派遣的人既熟悉业务又了解本公司的情况。这样做对投资方是非常重要的。

大部分国家都允许技术移民的短期流入。新加坡接受那些已经获得海外资格认证、在新加坡找到工作、且满足所有移民条件的外国人。为了吸引更多的国外人才, 新加坡最近又出台了新的政策: 当公司雇佣国外人才时, 不管是永久性的还是暂时性的, 都可以有两次机会要求把公司 26% 的税款作为其进行再分配和招聘的费用。

菲律宾在许多部门中有熟练工人剩余, 而在一些部门中却劳动力不足。所以, 菲律宾不鼓励技术移民的进入, 但是允许满足一定条件的外国人在菲律宾工作。菲律宾在对待长期移民问题上的政策是, 一些需要登记的职业要求移民在登记前提供一份已在菲律宾居住了 3 年的证明, 然而, 如果移民所在国与菲律宾之间有互惠的协议, 这些人就可以直接去参加职业资格考试了。

在印度尼西亚, 对移民的限制更多, 既有对移民条件方面的要求, 也有对一些特殊行业准入方面的限制。技术移民被限定于急需的受雇职位, 移民自己不能私自工作或自己去找工作。任何一个组织如果想雇佣一名外国人, 必须向政府提交申请, 并且说明受雇人员所从事的职位、工作时间长短、雇员自身的情况, 以及用一名印度尼西亚人来替换他这份工作的可能性。一旦这份申请书被批准了, 外国受雇人员还必须申请一个工作许可证和一个暂住许可证。在清楚地说明了这个外国人从事的职业在印度尼西亚本地缺少专业人员, 并且这个人的知识和专业技能都将会传授给本地人之后, 他的工作许可证和暂住许可证才会被批准。[17] 1998 年的金融危机使大量的短期技术工人离开了印度尼西亚, 至今几乎还没有人返回。

通过上述的事例, 我们可以看出, 一般情况下, 在对短期移民限制较多的地方, 移民们会通过其他办法进入。这些限制往往都是用来保护当地人利益

的,但是这并不能禁止其他人来从事短期的工作。

第一种流动。Pang 发现,区域之间的第一种流动是发生在已经实现工业化的东亚地区与正在发展之中的东南亚地区之间。它包括了来自日本、中国台湾和中国香港的技术工人和专业人员向东南亚和南亚地区的流动(非技术工人的流动则是相反的方向)。向南往往是流向新加坡、马来西亚、印度尼西亚、泰国和菲律宾,这种流动是贸易投资和技术专业的组成部分。日本的政策继续增强了与发达国家高水平技术的交流、日本专家向不发达国家和新兴的工业化国家的暂时流出,以及这些国家的技术人员在日本的互惠性培训。[18]然而,1975年日本出国的人数(包括旅行者)到达了439 135人,至1988年上升至140 000人。[19]1998年有100万人以上属于短期的商业旅行,但是到了1993年,短期旅行达到了150万至200万人次。[2]类似地,韩国在1989年的出国商业旅行也达到了30万人次,与20世纪70年代中期相比增长了10倍。这些旅行中三分之二是去日本,接下来是去美国和中国香港、台湾。

专业人员和技术工人的短期流动,与资本管理、跨国公司的项目监督、提供管理和咨询服务等有关。这些人多是寻求职业发展的人和投资者,也包括来自欧洲、美国、加拿大和澳大利亚的专业人士、初中级管理人员、工程师和数据分析人员等。随着时间的推移,由于维持在海外居住的费用、不同语言文化之间存在的问题,以及当地专家已经成长起来等原因,提供给这些跨国投资的亚洲专业人员减少而技术工人则逐渐增加。

与此同时,当移民从日本和韩国流出时,从这个区域内和从该区域外来到这两个国家的移民补充了这部分流出。从20世纪90年代后期到2000年,日本和韩国出现了自身劳动力市场中技术人员急剧短缺的问题。因此,外来移民在这个时期出现了增长,尤其是在高新技术和健康保健领域。IT专业人员的增长,尤其是来自中国和印度的技术人员获得了进入这两个国家的短期工作签证,而来自菲律宾的护士被雇佣来照顾老人。

第二种流动。Pang发现的第二种流动发生在南亚,主要是来自新加坡的技术工人和专业人员向邻国(印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、泰国和中国等)提供投资服务。20世纪90年代,新加坡政府发现了这种流动可以使新加坡在经济全球化中获益。专业人员通过比较永久移民到美国、加拿大和澳大利亚等国的利弊与在本国提高自身生活和教育水平之间的关系,到90年代新加坡出现了外出永久性移民逐渐减少的现象。然而,大量熟练技术工人和非熟练劳动力却从邻国向新加坡流动。在新加坡,技术移民不像非技术移民那样受到诸多限制。新加坡还设立了专门的项目来吸引技术人员(尤其是中国香港和印度人),来弥补移民出境的损失。

第三种流动。Pang发现的第三种流动发生在东亚地区,既包括了大量专业人员、管理人员和技术

工人从香港流向珠江三角洲和邻近地区(他们中大部分每天往返两地之间工作和生活),还包括专业人员和管理人员从中国台湾向中国大陆和越南的短期流动。由于中国大陆逐渐成为投资劳动密集型工业(如服装、玩具和电子仪器等)的聚集地,这两种技术人员的流动都与这个地区的劳动力市场分割状况密切相关。

第四种流动。1989年Salt和Findlay揭示了从发达国家向发展中国家技术人员流动增长的原因。Sassen和Beaverstock强调指出,那些世界级城市在所有制、资源配置机制和资本国际化等方面的作用越来越突显。[20][21]像东京、中国香港、新加坡和正在崛起的中国台北、上海等城市不只对本国人产生了强大的吸引力,对旅居海外的本国人 and 外国移民的吸引力也是如此。

人才向中国香港的流动应该受到格外的关注。1980~1990年间中国香港许多技术人员移居到美国、加拿大、澳大利亚和新西兰。这些人中有许多人后来又回到了香港,或虽然他们永久定居在海外,却与在香港的生意或工作保持着经常的联系。20世纪八九十年代,中国香港已成为许多国家的专业人员和技术工人的重要目的地,这在一定程度上弥补了外出人口带来的技术短缺。然而,高级职位的数量与香港的高速发展及其逐渐发展成为一个全球化的城市紧密相关。香港所需要的高级技术工人、专业人士和管理人员由20世纪80年代中期的6 000~7 000上升至1992年的11 000位。这些人中的绝大多数已经移居海外,他们主要是从各个公司进入到跨国公司设在香港的高级岗位之中。

现在需要讨论的问题是,技术高超的专业人员和管理人员并非只是由公司内部直接调配到设在香港和新加坡这类世界级城市的总部办公室里的,他们也是这些城市可以为带来的日益增加的个人收益所吸引而来的。[22]Findlay等人指出,“一个国际技术人员储备库不仅是必须提前准备好的,而且还是世界性城市发展的必然结果”。[23]说它是必须提前准备好的,是因为它是为配合企业活动所必需的;说它是一个结果,是因为对国际化城市来讲这套机制可以吸引更多有特殊技能的国际人才。像东京和中国香港这样的城市,之所以可以吸引更多的投资,就是因为“它们有在全球劳动力市场背景下提供高素质的本地技术人员和技术移民的储备库”。[24]

在西方工业化国家学习或工作过的亚洲熟练技术人员,现在越来越多地返回自己的家乡。这种返乡活动也被包含在技术移民流动中。这种流动人口的数字近几年内逐步上升,一方面是因为发达国家的发展速度逐渐放慢,另一方面是因为一些亚洲国家的经济发展给他们提供了越来越多的机会,这些国家为了吸引更多的人回国,实行了很多激励措施。[18]韩国和中国大陆、中国台湾等制定了许多激励归国人员的方法,包括提供大量的研究基金、宽敞的住房、较好的工作环境和灵活的工作安排等优越

的条件。[25]

第五种流动。这种流动最近呈上升趋势。从21世纪初期起,全球的IT产业已成为一个高度动态和高流动性的行业。信息革命、新技术和软件工业的驱动导致了大部分国家IT专业人员的短缺。这个行业及其劳动力市场的特征为:出现了一系列可以迅速国际化并且流动相对容易的职业。尤其是在印度的一些地方,已经把IT产业的全球化融合进整个国家的经济中。Leong(引用Rodriguez 2000年的话)说,在印度开办专门教授计算机的职业学校,是一种十分明智的选择。[26]其他国家,如中国大陆、菲律宾和孟加拉国等也经常输出IT专业人员,但是,他们的人才输出都比不上印度。

从1990年10月到2000年2月之间,美国颁发的H-1B签证中与计算机相关的占了53.3%,其中近一半发给了印度人。[27]然而,在2001年仍有将近85万个IT专业人员的短缺,尽管这个估计数字后来随着行业的低迷降至42.5万人。2000年一项议案的支持者警告说,“如果这项增加H-1B签证的立法不能迅速通过的话,美国将面临高科技公司将自己的业务放在其他国家的危险”。如果国会不能通过增加H-1B签证数量的议案,支持这个议案的公司将准备“把他们软件生意的一大部分转移到南美洲”。[28]美国的技术公司还派猎头去印度的大学招聘人员,有时候竟将近半数的毕业生尽收网下。[26]一般情况下,拥有H-1B签证的印度裔IT技术人员在几年之后大部分已成为软件工程师,并开办了属于自己的公司。

加拿大也短缺3.5万名IT专业人员。当确定全国范围内劳动力缺少时,加拿大简化了适用于国外具有特殊的计算机才能和软件开发技术的人员进入的程序。欧洲和英国也加入了这场IT人才的追逐战之中。这类人才在欧盟的短缺为100万名,而在英国也有3万名的缺口。[29]

澳大利亚也正试图引进一定数量的IT专业人才,因为据估计这类人才的缺口有近3万人。澳大利亚采用三种主要的引进方法:永久性移民(很优秀的IT专业人才)、得到457个签证的短期移民和公司内部流动人员。印度的IT专业人才恰恰填补了澳大利亚的短缺,他们往往通过“职业中介机构”的方式被招收进来。据估计,印度人在悉尼开办的这种中介机构大约有40~60家,它们通过设在本国的主体机构或设在其他地方(新加坡除外)的代理机构,可以找到印度的IT人才。[30]这些中介机构可以为短期移民工人办理2~4年的签证,并负责把他们安置到企业里工作。他们的月薪一般为1.5万美元左右。这些中介机构从中收取一定的佣金(高达税前收入的40%)。然而,绝大多数移民的工作安排时限都很短(只有6个月),所以在这段时间内,这些移民还要找到另一份工作。许多印度人把澳大利亚当作一块跳板,在有了一些工作经验以后,一旦他们获得了永久居住权,他们通常迁移到美国或加拿大。1999年澳大利亚政府制定了新的政策,

允许在澳大利亚学习的IT专业学生申请永久居住权。教育代理机构已经在亚洲地区对这个政策变化进行了广泛的宣传,从而使申请去澳大利亚各高校就读IT专业的学生人数有了明显增加。

(三) 亚太区域组织在技术移民中的作用

究竟区域组织的产生对劳动力流动有多大的影响呢?限于篇幅,本文对此不做详细的探讨。[31]但是,关键的问题在于,亚太地区区域组织的成长是否开创了以前没有的新的路径安排?为了检验这一点,我们可以看一看澳大利亚-新西兰协议、东南亚国家联盟和亚太经合组织论坛等对这方面的考虑。

1. 增进经济联系协议(CER)和跨塔斯曼海相互承认协议(Trans-Tasman Mutual Recognition Agreement)

澳大利亚与新西兰在1982年提出了增进经济联系协议(CER),内容包括了贸易以及商人们的流动,还涉及了其他一些相关问题。20世纪90年代早期,关于跨塔斯曼海相互承认协议的讨论产生了广泛的影响,它使技术移民的流动更加宽松了,并且双方在资格认证方面也达成了协议。1996年双方共同成立了一个小型的劳动力市场,这个市场是在某些职业上基于双方的互惠互利(双方共同的偏好)和其他方面的资源共享基础上形成的。这些协议使每一个职业类别掌握着自己的成果,并且像欧盟一样其中没有任何指令性的东西。[31]尽管所出现的大部分流动是从新西兰向澳大利亚的单向流动,但是这种制度安排仍可以使流动变得相对容易一些。

2. 东南亚国家联盟(ASEAN)

东南亚国家联盟成员国并不希望劳动力流动自由化,他们也不对来自成员国的工人提供优惠的待遇。然而,根据联合国的一份报告:东南亚地区内的“跨边界移民活动在增进市场机会中的作用非常重要,它使人才推荐单位、人力资源提供机构、贸易协会和跨国公司等都参与进来了。”[18]

在逐渐开放的东南亚国家联盟内,尤其是在澳大利亚,劳动力的流动还存在着许多限制,因为这将使专业人员、技术人员和商人从澳大利亚自由流出。澳大利亚海外技术认证国家办公室(National Office of Overseas Skills Recognition, NOOSR)编制出了一本《东南亚国家联盟和澳大利亚职业技术认定指南》,列出了东南亚国家联盟的39个职业类别,概述了每种职业类别所需具备的教育和培训水平、所需具有的专业认证和所需遵守的法规,告知了每种职业类别的联系方式。澳大利亚希望这个更新了的信息可以更好地协助劳动力的流动,但它对加速流动的是否有影响,目前尚不可知。[17]

3. 亚太经济合作组织(APEC)论坛

1993年亚太经济合作组织茂物论坛强调了人力资源的开发问题,但是它只是表明了要扩大短期技术人员流动或贸易往来服务的意向。从那时起,关于发展和共享人力资源的讨论就开始了,但是到目前为止发生的变化不大。很多国家的经济中存在的

技术短缺问题给地域性共同战略造成了压力,因此,除了澳大利亚和新西兰以外,各国对培训的标准、培训的形式(正式的或非正式的)、职业的种类、职业的准入控制程度、许可证/注册/证明的安排和控制准入的机构等,都采取了各种变通的方法。到目前为止,这些变通几乎与政府的政策关系不大,大多数的流动是由雇主发起并组织的。

澳大利亚政府试图再一次在一些行业中实施具体的职业战略来推动人才流动。澳大利亚的工程师协会自发组织基金来寻求同类的机构进行双边合作,实现工程师的流动。至今这些流动只在香港产生了一定的效果。

三、结论

亚洲地区的技术移民大多都是短期的,因为它往往与经济利益和资本的走向联系在一起,所以,它看起来是一件好事。从亚洲金融危机的影响中,可以看出它与经济活动的紧密结合。在亚洲金融危机中,印度尼西亚和泰国流失了大量的外国技术人员,这些人中大部分来自日本、美国以及其他地区和国家的海外定居者。一时间,日本、韩国和中国香港、中国台湾对技术人员的吸引力也减小了。那些在国外定居的韩国人在20世纪90年代后返回了韩国,在随后爆发的金融危机时又离开了。

熟练技术工人的流动与亚太地区政治和社会环境的变化也是相关联的。为了解释清楚正在发生的事情,有必要拓展现有的这个分析框架。比如,日本熟练技术工人短缺的部分原因,是因为该国人口少、人力储备衰减。另一个原因是,在日本社会里,工人并不乐意到那些需要大量人员的特定行业中工作。比如,照顾老人的护理人员日益短缺,政府制定了一系列政策吸引了来自菲律宾的大量护士。美国、加拿大和其他护工短缺的地方也都从菲律宾和其他地方雇佣护士。

另一个非常重要的原因是,人力资源的开发水平与各国培训高素质熟练技术工人的能力有关。由于培训的不足和社会需求的急剧膨胀引起的供需不平衡导致了需要引进国外的专业人才。在这种情况下,印度专门培养IT技术人才,所以这些人非常容易被外国聘用。尽管印度的这种人才流动的影响是有限的,但是这些流动的技术人才有希望成为经济和社会转型的先驱者。

与合同劳工移民相比,技术移民还没有引起太多的讨论。虽然人才流失往往使发达国家获利,但那些永久失去技术人才的国家呼声却越来越低,甚至被忽略掉了。Naidu等人把这种流动作为发展中国家向发达国家提供开发援助的一种形式。[32]然而,发达国家却没有把这作为一个问题,也不想考虑对这些给它提供技术人才的国家进行补偿、增加援助、或提供培训等。这种情况非常复杂,因为“人才外流”并非必然是永久性的或没有收益的,因为以前的移民有可能会带着新获得的技能、商业投资资本和有价值的海外关系返回自己的祖国。

亚太地区中那些较发达的国家还没有与那些欠发达国家一起讨论他们日益关注的技术移民的影响问题。移民政策将成为一个国家发展的助推器。[33]

参考文献:

- [1] Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) SOPEMI: *Trends in International Migration: Continuous Reporting System on Migration* [R]. Paris, 1997.
- [2] Garnier, P. *International Trade in Services: A Growing Trend Among Highly Skilled Migrants with Special Reference to Asia* [J]. *Asian and Pacific Migration Journal*, 1996, 5 (4).
- [3] Salt, J. and Findlay, A. *International Migration of Highly-Skilled Manpower: Theoretical and Development Issues* [C]. in Reginald Appleyard (ed.), *The Impact of International Migration on Developing Countries*, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1989.
- [4] Fincher, R. Foster, L. and Wilmot, R. *Gender Equity and Australian Immigration Policy* [M]. Canberra: Australian Government Publishing Service, 1994.
- [5] Braddock, R. *Personal Communication* [C], Macquarie University, Sydney, 1998.
- [6] Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *SOPEMI: Trends in International Migration: Continuous Reporting System on Migration* [R]. Paris, 1995.
- [7] Cobb-Clark, D and Connolly, M. *A Worldwide Market for Skilled Migrants: Can Australia Compete?* [J]. *International Migration Review*, 1997, 31 (3).
- [8] Kraner, R. *Developments in International Migration to the United States* [R]. The United States Report for the Continuous Reporting System on Migration (SOPEMI) of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Washington D.C.: Department of Labor, 1996.
- [9] Gardner, R. W. *Asian Immigration: The View from the United States* [J]. *Asian and Pacific Migration Journal*, 1992, 1 (1).
- [10] Iredale, R. R. *Skills Transfer: International Migration and Accreditation Issues* [M]. Wollongong: University of Wollongong Press, 1997.
- [11] Department of Immigration and Multicultural Affairs (DMA). *Population Flows Immigration Aspects* [C]. Canberra: Commonwealth of Australia, 2001.
- [12] Hugo, G. *Knocking at the Door: Asian Immigration to Australia* [J]. *Asian and Pacific Migration Journal*, 1992, 1 (1).
- [13] Department of Immigration and Multicultural Affairs (DMA). *Population Flows: Immigration Aspects* [C]. Canberra: Commonwealth of Australia, 1998.
- [14] Committee for the Review of Practices for the Employment of Medical Practitioners in the NSW Health System, *The Race To Qualify*, NSW Health Department, unpublished 1998.
- [15] Jupp, J. *Book Reviews of Asians in Australia and The Silent Debate: Asian Immigration and Racism in Canada* [J]. *Journal of the Australian Population Association*, 1998, 15 (1).
- [16] Sassen, S. *Immigration in a World Economy* [C]. Proceedings of the International Conference on Transnational Migration in the Asia-Pacific Region: Problems and Prospects, Bangkok: Asian Research Center for Migration, Chulalongkorn University, 1994.
- [17] *National Office of Overseas Skills Recognition, Skills Recognition Directory for professional occupations in ASEAN and AUSTRALIA* [C]. Canberra: Australian Government Publishing Service, 1996.
- [18] *United Nations, International Migration Policies* [C]. Department of

Economic and Social Affairs, Population Division, New York: United Nations, 1998.

- [19] Skeldon, R. *International Migration Within and From the East and Southeast Asian Region: A Review Essay* [J]. Asian and Pacific Migration Journal, 1992, 1 (1) .
- [20] Sassen, S. *The Global City* [M]. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- [21] Beaverstock, J. V. *A New International Division of Professional and Managerial Labour* [C]. Department of Geography, University of Loughborough, Occasional Paper 17, 1992
- [22] Findlay, A. *Skilled transients: the invisible phenomenon?* [M]. in Robin Cohen (ed.), *The Cambridge Survey of World Migration*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- [23] Findlay, A., Li, F. L. N., Jowett, A. J. and Skeldon, R. *Skilled international migration and the global city: a study of expatriates in Hong Kong* [C], Transactions of the Institute of British Geographers, 1996.
- [24] Beaverstock, J. V. and Smith, J. *Lending Jobs to Global Cities: Skilled International Labour Migration* [J]. Investment Banking and the City of London, Urban Studies, 1996, 33 (8) .
- [25] Yan Xiaopei. *Study on China's International Migration since the Late 1970s* [C]. Paper presented at The 28th International Geographical Congress, The Hague, August, 1996.
- [26] Rodriguez, C. *The High - Tech Home for Indians*, *The Boston Globe* [Z]. 22 July, cited from <http://www.cis.org>, 2000.
- [27] U. S. Immigration and Naturalization Service (INS). *Characteristics of Specialty Occupation Workers (H-1B), October 1999 to February 2000* [Z]. June, cited from <http://www.ins.gov>, 2000.
- [28] Preston, M. *Visa Bill Sparks E-mail Spat* [Z]. Roll Call, 1 June, cited from <http://www.cis.org>, 2000
- [29] Bulletin. *A Global Race for the Best Tech Minds* [C]. 2000.
- [30] Xiang, B. *Transnational Middle Classes in Formation: The Migration of Computer Professionals from South India to Australia* [C], CAPSTRANS Seminar, University of Wollongong, Australia, 2000
- [31] Iredale, R. R. *The need to import skilled personnel: factors favouring and hindering its international mobility* [C]. Paper presented at Technical Symposium on International Migration and Development, 1998
- [32] Naidu, V. *Pand Discussion* [C]. Workshop on Asia-Pacific Migration: Will the Financial Crisis represent a Turning Point? Australian National University, Canberra, 1998.
- [33] Battistella, G. *The State Response, Philippines* [C], Paper presented at Workshop on Contemporary Southeast Asia, Singapore, 22-23 January, 1998

(责任编辑 何斯强)

The Growth of the Skilled Migrants in the Asia-Pacific Region

Robyn Iredale

(Executive Director of the Asia Pacific Migration Research Network (APMRN) Secretariat, Funded by UNESCO; School of Economics and Business Administration, Beijing Normal University, Beijing 100875, China; College of Education Administration, Beijing Normal University, Beijing 100875, China; College of Human Development, China Agricultural University, Beijing 100094, China)

Abstract: The number of the skilled migrants in the Asia Pacific region has been on the increase and the “brain drain” to developed countries is a conspicuous phenomenon. Compared with the non-skilled migrants, the permanent and temporary migrants will face different policies in different countries or regions in the Asia Pacific region. In Asia, the migration of the skilled workers is closely related to the capital circulation and trade, and its main trait is the skilled workers’ temporary settlement.

Key words: the Asia-Pacific region; skilled migrants; comparison; temporary