

技术移民的国际经验与 中国改革趋势*

□ 刘剑雄 朱雄兵

摘要: 技术移民是各国人力资源的重要组成部分。现代技术移民对接受国来说已经成为一支不可忽视的建设力量。我国的经济发展的需要积极应对全球化的潮流,推动劳动力资源在全球层面上的流动配置,既包括人力资源的输出也包括人力资源的输入。许多国家在技术移民问题上,已经积累了相当丰富的政策经验,我们要借鉴这些成功的理念和技术,在准入制度、绿卡制度、永久居留权等方面进行探索和创新,推动中国出入境管理法的改造和重塑,适时制定中国的《移民法》,使中国关于技术移民的公共政策尽快成熟和完善起来。应该把技术移民上升到战略高度,推动各相关政策部门协调合作,制定专门的吸引人才回流计划和吸引外国高级人才计划,并提供专项资金,制定特殊政策,以使更多高级人才为我国所用。

关键词: 技术移民 国际经验 公共政策

中图分类号: F249 **文献标识码:** A **文章编号:** 1243(2010)06-0010-07

从20世纪80年代以来,各个重要国家移民法的核心由亲属移民、人道主义移民转向了技术移民和投资移民,也就是经济移民。经济移民制是20世纪60、70年代发展起来的,以促进本国经济发展、吸收本国所需要的资本和技术人才为目的的一项新型移民制度。经济移民包括技术移民和投资移民。经济移民制集中体现了这些国家移民政策上的倾向,是指移民接受国根据本国对专业人才和外国资本的需求,确定并适时调整外国技术性人才和投资者永久移民的条件、程序和配额,按照递交申请先后予以审批的一项移民管理制度。经济移民主要通过计分制或者缜密的标准进行审批,也是当今世界永久移民体系中最为重要的移民类别。经济移民为移民接

受国创造了巨大的经济效益。^[1]

本文首先从理论上对技术移民问题做了梳理,然后介绍美国、加拿大等移民国家比较规范的技术移民政策和法规,最后,对中国的技术移民政策改革提出相应的政策建议。

一、导言

当前在许多国家,国际移民不可避免地占据了公共议事日程的一席之地。现代移民对接受国来说已经成为一支不可忽视的建设力量。不过,本地的公民与外来的移民在民族、宗教和文化方面的差异,也导致了经济、社会和政治问题。尤其是主要的发达国家,成为发展中国家移民的主要目的地。在这

* 作者:刘剑雄,中国社会科学院经济研究所博士后流动站博士后,中国社会科学院研究生院讲师,经济学博士,主要从事新政治经济学、政府政策与公共管理、民营经济研究,邮编:100102;朱雄兵,清华大学经管学院2010级博士研究生,主要研究方向为宏观经济与国际金融,邮编:100084

些国家,国际移民已经成为公共政策的一个主要议题,被推到公共的聚光灯下,引起了公众的关心。国际移民在政治上的意义,吸引了大量地理学家、人口学家、社会学家、经济学家以及其他社会科学家的注意。这些移民接受国按照国家发展的需求,不断推出积极的移民政策,以克服社会老龄化的趋势、不断充实劳动力市场新兴的精英力量。另外一个方面,他们也采取了若干政策,以期消除或至少是减少这种短期、中期内看来不可能改变的潮流所带来的不利影响。总而言之,国际移民问题已经成为人力资本建构的一个方面,成为这些发达国家公共政策的一个重要议题。

在我国,移民问题探讨的重心是国内移民问题。20世纪90年代中后期,我国出现了往返于城乡之间的农工潮现象。这最先得到社会学界、经济学界的关注。这些研究者最先尝试用新古典主义经济理论,尤其是阿瑟·刘易斯的“二元经济结构”理论来描述和解释这种劳动力要素的重新配置现象。这之后又引申到人口增长与长期经济增长、城市化与工业化问题的探讨。其实,劳动力的流动配置除了国内劳动力市场的考察外,还应该包括劳动力资源的输出和输入问题,也就是国际移民的问题。这是劳动力要素在全球进行优化配置的一个过程。但是在我国,国际移民问题作为一项公共政策在研究界的探讨还较为薄弱,在公共政策的议题当中还没有从一项被动的策略转变为一项主动的战略来加以审视。在国内学术界,国际移民的研究主要集中在历史学界、文化学界、地理学界、人口学界或者国际关系领域,对国际学界的人口迁移理论作了些许译介和梳理,探讨较多的是国际人口流动的动因、特点和发展趋势,对国际移民的后果和影响以及真正把中国作为输出国和接受国的探讨则较少。在公共政策层面上,也开始了对各国国际移民政策比较的研究,但总体上还没有将其作为人力资本培育的一项战略纳入长期的公共政策安排当中来考虑。

我国在历史上外来移民所占比例很小,所以国际移民一直没有像在西方一些国家那样重要。在美国、加拿大等移民国家,外来移民是国家建立的主体,国际移民已经成为长期经济增长、社会建构相关联的一个部分。尤其是冷战结束以来,全球化的进程加速了各国之间移民的流动,不单是发展中国家

向发达国家的单向流动,而是呈现出发展中国家之间、发达国家之间、发展中国家与发达国家之间多向流动的景象。各国纷纷把国际移民作为一支重要的国家建设力量来利用,不断调整公共政策,使其朝着有利于国家利益的方向来引导。各国把移民划分为若干类,对其中某些类的移民加以鼓励,而对另一些则加以限制。如果不了解推动移民流动的经济、社会和文化因素,并以此作为制订政策的根据,则各种推动和限制条例未必能产生作用(UNDP, 1999)。我国自明清以来就是作为一个移民输出国,尤其是改革开放三十年来对外移民的数量大幅增加,速度也呈加快趋势,在研究和政策中,我们也历来倚重于对宗主国华人华侨的描述和研究。同时,随着中国在全球的地位和吸引力都在逐步上升,我国作为移民输出国和接受国的双重形象越来越明显。这要求我们把国际移民的输出和输入作为一个完整的课题来研究,把国际移民作为人力资本培育、促进经济发展的外部力量,纳入到公共政策的长远讨论和设计当中来。

二、部分典型国家和地区技术移民政策

技术移民是国际移民中的最重要的部分,也是各国制定相关法律法规比较详细的部分。技术移民或技术工人移民(skilled worker)“是指没有亲属关系而完全依靠个人的专业技能申请移民的外国人,一般包括企业家、医生、工程师、商人、投资者以及退休人员等。技术移民由于没有经济担保人,因而必须对其学历、年龄、工作年限及职业进行计分考核,达到规定的分数才能被批准。”^{[2](P16)} 以下简略介绍一些典型国家和地区的技术移民政策。

(一)美国的技术移民政策

美国1952年颁布的《外来移民与国籍法》中关于优先入境原则规定,总限额中的50%将优先用于那些具有技术专长和突出才能的移民。^[3] 1988年3月,美国参议院通过了《肯尼迪——辛普森法案》,美国移民政策开始转向主要以专业技能和英语水平来考虑接纳外国移民。根据这个法案,外国的熟练工人、工程师和经营管理人员被优先批准迁居美国。1990年11月28日由布什总统签署的新的移民法将该法案中的一些主要条款全部列入,并正式付诸实施。^[4]

美国称技术移民为职业移民或工作移民。根据1996年的移民法案,美国每年提供14万个移民签证给职业移民、特殊移民和投资移民。目前职业移民的分类和配额均按1996年移民法案而定。

美国近些年来对移民加以选择和限制,优先考虑美国紧缺技术和才能的任何专业人员以及在艺术和科学方面具有特殊才能者。职业优先的有三类^{[5](PP78-79)}:

第一类:一是具有特别能力者,指在科学、艺术、教育、商业和体育领域中具有超出普通人能力的人。此人应具有公认的杰出成就并享有全国或世界声誉;二是杰出教授或研究人员,指在某一学术研究领域中取得杰出成就的教授或研究人员,其成就也必须为国际所公认并获得重大学术奖;三是跨国公司行政主管和经理。

第二类:首先是具有高等学位的专业人员。专业人员,即从事那些至少需要经过高等专业教育或具有同等专业知识水平才能够从事之专业性工作的人。从事典型的专业性工作一般包括律师、会计师、医生、工程师、化学家等;二是具有杰出才能的外国人,这一分类仅指在科学、艺术和商业领域中具有杰出才能的人。

第三类:这一类优先职业共分为三个小类,即没有高等学位的专业人员、技术工人和非技术工人。特别的,技术工人指所从事的工作既不是专业性工作,也无须取得学位即能从事之工作。但该工作至少需要2年的培训或工作经验方能从事。当然,这里只是泛指。如果某项特定的工作,比如印刷机械修理,需要3年的培训或工作经验才能算技术工人,那么申请时也须符合这一要求。

(二) 澳大利亚的技术移民政策^[6]

澳大利亚是一个移民国家,移民政策是其基本国策之一,而技术型移民政策在其移民政策中占有重要地位。

从澳大利亚发展的历史来看,移民政策同政府的经济目标息息相关。二战后初期,澳大利亚政府为弥补劳动力短缺,一般基于移民的劳动能力而让其入境。工业生产、基础建设对非技术劳动力的需求引发了二战后澳大利亚第一移民潮。

不过,近30年来,澳大利亚政府大幅度修改了移民政策,移民的选择标准发生了重大变化,技术型

移民日益占有重要地位。

惠特拉姆政府1972年上台执政后开始引入“入境的移民必须拥有澳大利亚所需要的某种技术”的理念。在结构化选择评估体制(Structured Selection Assessment System)下,移民官员根据澳大利亚所需技术人才和其他条件制作表格,然后对申请者的个人及社会因素进行评估。

1979年,弗雷泽政府开始以一种更加细化的、被称为量化多因素评估体制(Numerical Multi-factor Assessment System)的积分制取代了结构化选择评估体制。该体制试图更多地强调移民的技术水平,给予高技术和高学历者一定的积分。

20世纪80年代以来,澳大利亚一直鼓励具有专业技术的移民入境。1982年,移民评估体制(Migrant Assessment System)取代了量化多因素评估体制。新体制给予申请者的技术以更多的积分,大量技术型移民涌入澳大利亚。

1988年和1989年,著名的“菲茨杰拉德报告”(Fitzgerald Report)和“加诺特报告”(Ganaut Report)相继出台,在很大程度上改变了澳大利亚移民政策的走向,开始强调具有高技术的“人力资本”(Human Capital),而不把注意力放在制造业工人上,开始注重移民的素质,对家庭团聚型移民和难民的人道主义关注开始减弱。“菲茨杰拉德报告”建议政府将每年的移民计划增至15万名,将移民选择的焦点转向“有专业技术的”年轻移民,认为移民选择的标准应是技术因素而不是人道主义和家庭因素。

澳大利亚对技术型移民的选择标准包括接受教育的水平、工作经验、英语能力和年龄等。

(三) 加拿大的技术移民政策

加拿大也是成功吸引技术移民的国家,根据官方统计,加拿大每年吸收约20万移民,其中技术移民占60%以上。^{[7](P263)}准许入境的技术工人分为两类:一类是企业家、投资者和经过考核的技术工人。准许入境的技术移民一般是看其教育和技术水平。

加拿大技术移民具有以下的特点:不要求申请人在加拿大有亲属或经济担保;不必在加拿大找到雇主才能申请;一人成功,即可实现家庭移民;申请者移民获准有利亲属移民;可申请的职业、专业领域宽广;不需托福等英语成绩。^{[2](P16)}

对技术移民资格的认定,加拿大移民局有一整

套相当复杂的计分方法。该方法主要是根据申请人的学历、专业、语言(英语、法语)程度、工作经验、年龄、在加拿大有无亲属、在加有否工作安排等情况计分。按照这种方法计算出的总分最低须达到70分^①,其技术移民申请才有可能被接受。但是达到70分并不能保证移民一定成功,还要看申请人所从事的专业是否为加拿大所需要。加拿大移民部公布一份加拿大目前所需专业的清单,这份清单上的专业根据就业市场的变化而经常调整。如果申请人从事的职业是工程师、技师、职业理疗师等,还需要做职业资格评估。^[8]

(四) 英国的技术移民政策

英国是一个高福利国家,国民享有免费医疗、教育等,由于英国社会老龄化问题严重,所以迫切需要具有一定技能的社会成员支撑起国家的福利制度。为此,英国政府一直在有计划地吸收高素质的技术工人。2002年1月28日,在经过数年的酝酿和辩论后,英国高技术移民政策出台了。当年这一移民政策就为英国招徕了7000多名世界各地的高技术雇员。2003年1月28日,这一政策正式实施。英国这一吸引技术人才的移民政策相对比较完善,澳大利亚就参照了英国移民政策对本国的商业移民政策做了修改。英国的移民也采取评分制度,另外英国的技术移民没有硬性地对语言、职业做出苛刻的规定。不过英国政府的这一计划下的“移民”只是一个长期工作签证,通常有效期为一年,期满后如果满足条件可以申请续签。^[9]

(五) 法国的技术移民政策

法国早在1945年就颁布了《外国人入境和居留法》,同时成立了国家移民局,由移民局主管审查、接收外国劳工移民和入境居留期间的管理。1978年和1981年先后两次修订了《外国人入境和居留法》,规定无论是旅游者还是做工者,都必须具备充足的经济来源,才能获准入境。1987年7月18日,法国又通过了新《外国人入境与居留法》,对在法国境内非法居留的外国人,作出了严厉惩罚的规定。按照法国颁布的《外国人入境和居留法》的规定,经许可入境的外国人,在法国期间分别享有三种居留资格,即临时居留者资格、短期居留者资格和长期居留者资

格。2006年5月17日,法国国民议会通过了由原内政部长(现法国总统)萨科齐提交的一项旨在加强移民控制的法案。该法案贯彻了萨科齐变“被动接受移民”为“主动选择移民”的主张,提出对高学历、高技术移民进行有选择的接纳。

“选择性移民”政策,是在英美及其他西欧国家已经广泛实施,并被证明行之有效之后,被法国所采纳。法国的新移民法案和其他各国“选择性移民”大同小异,也是按行业筛选短缺性技术移民,按积分筛选留学生,按技能、年龄筛选经济性移民等等。其出发点都是为了“实用”,即让新移民能填补短缺行业的劳动力需求,而限制新移民占据法国人的劳动岗位。^[10]

(六) 其他一些国家和地区的政策

作为美国和加拿大的最大的人才供应地,亚洲面临着人才开发和人才回流的问题。亚洲各国如韩国、新加坡、印度、中国台湾地区都加大了吸引人才回归的力度,在“拉力”的作用下,“人才回流”逐渐形成。

韩国在20世纪50-70年代是典型的人才外流国,90%左右的留学生学成不归。而进入80年代,其外流的人才纷纷回国,特别是90年代以来,其人才回归迅速增多,回归率达到60%。这与他们采取有效的人才回归的战略直接相关。韩国从20世纪60年代,就开始拟定了“人才回归计划”,在美国、日本和欧洲相继建立了“韩国科学家工程师协会”,吸引了大量人才。“韩国政府为刚回国的科学家建立科研院所,并且授予他们受人尊敬的职位和科研自主权。虽然,以后私营机构在为回国人员提供资助方面发挥了巨大作用,但开始时,回国的费用是由国家承担的,而且国家给予了他们高薪待遇。”^[11]

新加坡采取行之有效的措施,吸引人才回国。新加坡以前约有1/3人才流向海外。为了吸引海外人才回归,新加坡政府于1978年设立科技部,先后资助并组织实行了“长期回国计划”、“临时回国计划”、“外国学者访问计划”。从20世纪80年代开始,新加坡就已经有计划、有组织地实施吸引海外科技专业人才的政策和措施。

印度政府采取积极有效的措施,吸引“海归”。

① 后下调为67分,见加拿大联邦技术移民分数下调为67分[J]. 国际人才交流, 2004(2).

从20世纪60年代开始,印度政府就投资创建了“科学人才库”,负责接纳愿意回国工作的印度人。印度政府在主要发达国家都建有海外专家人才数据库,尤其重视那些能为印度重点项目解决难题的人才。为吸引人才回国,印度政府还斥巨资兴建了科学城,作为国外人员回国工作的永久基地。从20世纪开始,印度政府对软件产业实行了一系列政策优惠,创造了良好的投资环境,为海外留学或者工作人员回国开办软件企业或者从事软件开发大开“绿灯”。^[12]

中国台湾地区在吸引科学家和工程技术人员回流方面也进行了积极的努力。台湾为留学回归人员提供路费,帮助他们解决就业安置的问题,还为他们的商业投资提供资助。去美国招募人才时,官员向台湾移民许以可与美国收入相媲美的工资、改善了的工作和生活条件,以及学校的优惠。^[11]

三、中国的技术移民政策

(一) 中国的技术移民问题

最近20年以来,中国公费派出留学人员达到32万人,其中仅11万人学成归国,自费留学的人员回国率与此相比更低。“智力外流”问题我们并不陌生,关于这一话题的讨论贯穿了改革开放三十年的历程。不同的是,似乎20世纪80年代的讨论侧重于留学与爱国主义的关系等涉及国家政治和个人情感的问题,而90年代更多聚焦于经济维度:留学被看作一项可以用金钱量化的人力资本投资,较少赋予政治含义。

改革开放30多年来,来华留学的外国学生数量也大幅增长。2008年度来华留学人数首次突破20万。其中韩国、美国、日本三国来华留学人数位列前三甲。2008年共有来自189个国家和地区的223,499名各类来华留学人员,分布在全国31个省、自治区、直辖市的592所高等院校、科研院所和其他教学机构学习,比2007年增长了14.32%。2008年,中央财政对来华留学工作加大了投入力度,中国政府奖学金发放规模及受益范围明显扩大。2008年,中国政府奖学金总人数达到了13,516名,同比增长33.15%。自费留学人员达到了209,983人,同比增长13.29%。虽然来华留学学生并不是所有学生均有机会留在中国工作,不过随着来华留学人员数量的增加,完成学业后留在中国短期或长期工作的人

员越来越多。

需要注意的新现象是,中国已经迎来了海外留学生的回潮时期,这表现在“海归派”的涌现和不绝于耳的相关讨论。近些年有学者做过研究,在对2000名硅谷移民的调查中发现,来自大中华区的华人占到硅谷外来技术移民的46%,其中43%愿意在未来适当时机回国工作,77%在硅谷的华人称自己已有一个以上的朋友或同事回国。在此之前也曾经经历过类似的现象,两者背后都隐藏着大中华地区高速增长的经济诱因。对于这些华人华侨,我们的相关政策要作好充分的引流工作,使其成为促进经济增长、充实劳动力市场的精英力量,成为提升人力资本的新兴力量,以深化我国的改革开放的进程。另外随着我国国力的提升,我国在世界上的地位和吸引力也都在不断提高,来我国投资、经商、学习、工作的外来移民越来越多。这些国际移民中既有短期移民也有长期移民,既有来自发达国家的也有发展中国家。这些移民带来了投资、技术、观念,有利于我们的经济发展,也有利于我们文化、社会的多元化。这些国际移民成为他国了解我国的一个载体,能够促进我国国际形象的传播,促进我国改革开放、融入全球化的进程。作为国际移民接受国,海外的华人华侨和外国人士都是我们引流和吸收的对象,我们在国际移民的政策安排中,要充分发挥这些国际移民的积极力量,使其促进我国市场经济建设的发展。

(二) 中国的技术移民政策

1983年7月8日,邓小平同志约见几位中央负责同志,发表了《利用外国智力和扩大对外开放》的重要讲话。这篇讲话,把利用国外智力的问题放在了我国对外开放和现代化建设全局的战略位置上。境外来中国大陆工作的专家从20世纪80年代末每年不足1万人次到2008年的达近48万人次。^[13]

在中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《2002-2005年全国人才队伍建设规划纲要》中就已经提出了我国将研究制定投资移民法和技术移民法,以便吸引更多的海外高级人才到我国工作。

不过,我国的技术移民问题长期以来没有摆在国家战略高度上,纳入我国的公共政策议题。

近几年中国也开始采取了一些相应措施,尽量减少人才外流,并尽最大可能争取外流的人才回流

和吸引发达国家人才逆流。

在一些省市, 实行如下措施: 鼓励学有所成的人才回国创办企业; 给予归国人员以高薪水, 减免征税, 提供减息贷款, 免征进口器材关税, 享受外币交易的优惠政策, 保护知识产权, 来去自由, 甚至还可以享受一些私人优惠政策, 例如获得子女上学补助或获得住房、汽车。中国政府在吸引人才方面表现出了务实态度, 甚至允许留学生不用回国, 只要在国外“报效祖国”即可。

这些措施收到了一定效果。近 10 年来, 中国由于快速发展的经济, 不断改善投资环境以及日益完善的人才激励机制, 对海外人才的吸引力和凝聚力逐渐增强。特别是 1993 年 11 月中共中央提出“支持留学、鼓励回国、来去自由”的留学方针后, 1994 年以来, 归国留学人员以每年 13% 的速度递增。^[14]

不过, 我们也应该看到, 这些措施从总体上来看还是一些临时性的政策安排, 我们还需要从整体上来处理国际移民问题, 适时地推动移民管理体制的专门化和法律化。

四、中国技术移民政策改革趋势

技术移民与一国的人力资本建设和经济发展息息相关, 制定符合国家发展水平的适当技术移民政策, 有利于促进我国的经济发展和建设。

借鉴国际经验, 结合目前我们的政策实践, 中国的技术移民政策还有一些有待进一步改进的地方。

(一) 要加强各相关部门协调, 推动政策制定和实施

技术移民问题涉及政治、经济、文化、安全、民族、历史、法律等问题, 这就要求我们的相关政策要跟多学科和跨学科的研究结合起来。一方面, 我们需要与联合国和国际移民组织, 还有各国政府和许多民间团体的学术机构和政策机构, 加强联系, 了解最新动态、吸收最新的科研成果。另一方面, 在我国国内, 外交部、公安部、人力资源与社会保障部、商务部、文化部等多个政策部门, 也要加强内部的联系和协调, 共同来推动国际移民的公共政策的建立。改变我们目前工作中存在的把侨务工作和移民工作人为地割裂开来, 管移民的不管侨民、管侨民的不管移民的情况, 实际上我们需要从国际移民的角度认识华侨华人问题, 把侨务整体地纳入到移民的公共政

策中来。

(二) 在条件成熟时, 研究制定《移民法》

西方传统的一些工业国家, 为了保持国家的竞争力和优势地位, 开始调整移民政策, 加大打击非法移民的力度, 大幅度地减少接纳经济难民的数量, 大大提高了移民申请的门槛; 同时又把吸引国际人才作为一项长期战略, 先后出台了各自的以“商务移民”、“高技术人才移民”等为内容的新移民政策和计划。他们通过专门的移民法形式, 在对国际移民的定位、价值取向、机构、技术、原则等基本理论方面有了新的突破。在经济移民制、技术移民制、投资移民制、亲属移民制、难民和非法移民和学生签证等移民具体制度上不断创新, 在移民法、移民融入和国籍关联等操作和配套措施方面日趋完善。中国很有必要对之进行系统审视和认真思考, 结合中国国情, 创造性地实现中国出入境管理法跨越式发展。我国正在制订起草的《出境入境管理法》, 是对 1986 年《公民出境入境管理法》、1986 年《外国人入境出境管理法》和 2004 年《外国人在中国永久居留审批管理办法》的统一, 也是中国实现出入境管理法向移民法转变的关键一步。我们要充分发挥作为移民法后发国家的优势, 推动中国出入境管理法的改造和重塑。在条件成熟时, 我们需要制定更现代的统筹兼顾国籍、护照、签证、出入境检查、外国人居留、外国人安居等移民问题的中国移民法, 制定统一的外国人在华长期居留和永久居住政策。

(三) 要制定和实施吸引人才回流的计划

1. 要建立外流人才信息库, 全面掌握在国外的专业人才的各项情况, 以便有计划和目标地吸引人才回国。

从 1993 年开始, 中国教育部国际合作与交流司组织驻外使(领)馆教育处建立了海外优秀尖子人才信息库, 并开发了《留学人员信息管理系统》, 加强了对优秀尖子留学人员的跟踪和管理。中国教育部还组织中国留学服务中心开发建成了“中国留学服务信息网”。到目前为止, 中国国内已有 130 余个部门和单位加入了该“信息网”。该网已发布了 1.5 万余条留学人才、技术项目供需信息。^{[15](P147)}

2. 要建立吸引外流人才回国服务的专项计划, 并建立相应的专项基金。

在国家重点创新项目、重点学科、重点实验室建

设、企业重点研究项目和金融服务业、高新技术产业发展等方面积极吸引海外高层次人才回国创新创业。

在本国外流人才比较集中的国家和地区设立人才招聘机构,与外流人才保持经常的联系,组织他们回国参观和进行短期服务。还可以以招标的方式让他们参加科研项目。改善国内人才培育环境,为科技人才提供称心如意的工作和生活条件。通过制定法规,对留学人才市场进行规范管理,加强宏观控制,弱化直接管理职能。

3. 完善外国高层次人才在准入、管理和待遇等方面的制度措施。健全外国高层次人才评价体系。

(四)完善绿卡签证制度,开辟海外人才引进绿色通道

自1985年11月全国人大常委会通过的《中华人民共和国外国人入境出境管理法》和1994年7月修订的《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》实施以来,中国政府已批准3000多名外国人在中国定居。尽管2004年8月出台的《外国人在中国永久居留审批管理办法》已经对外国人在华定居进行了进一步规范,不过相较其他国家,我国的资格要求依然过于严格。而且,从总体上看,目前审批管理工作还不够规范、不够具体。

绿卡制度建设的核心是要对持有我国“绿卡”的海外人才可以享有的基本国民待遇作出明确规定并建立相应的执行体系。基本国民待遇主要涉及社会保险、税收、求职、信用贷款、政府项目申请、职业资格认定、知识产权保护、住房购置、子女就学等方面。

对于投资移民,国外一般要求直接投资或创造10个就业岗位即可获得绿卡,新加坡的商业入境证甚至可以凭商业计划申请居留两年,一般都是先认证,再发绿卡,最后经营企业。而我国的规定则要求连续三年投资情况稳定且纳税记录良好,这意味着外国人先认证,并经营企业三年,才可能发绿卡。

对于技术移民,我国则要求具有副教授、副研究员等副高级职称以上以及享受同等待遇,已连续任职满4年,4年内在我国居留累计不少于3年且纳税记录良好的。这些要求都非常苛刻,且仅仅是获得绿卡而非国籍。

我国不承认双重国籍,相关政策也没有为原籍中国的海外留学生或移民制定特别方案,没有考虑到在国外工作很多年,具有高专业技能,但在国内工作4年以下的留学人才如何更方便申请绿卡。从实际情况来看,我国在双重国籍政策上也需要进行进一步深入的研究。

参 考 文 献

- [1] 刘国福. 移民法的最新发展[J]. 河南省政法管理干部学院学报, 2008(5).
- [2] 王荣等主编. 移民加拿大[M]. 天津大学出版社, 2003.
- [3] 梁茂信. 1940-1990年美国移民政策的变化与影响[J]. 美国研究, 1997(1).
- [4] 应世昌. 美国的移民政策和国外移民对美国经济发展的作用[J]. 世界经济研究, 1994(1).
- [5] 胡惠玲主编. 移民美国[M]. 天津大学出版社, 2003.
- [6] 张秋生, 孙红雷. 20世纪70年代以来澳大利亚技术型移民政策的演变及其对华人新移民的影响[J]. 世界民族, 2006(6).
- [7] 吴前进. 国际关系中的华侨华人和华族[M]. 新华出版社, 2003.
- [8] 黄德远. 加拿大渴盼技术移民[J]. 新财经, 2000(1).
- [9] 夏超. 解读英国技术移民新政策[J]. 国际人才交流, 2004(2).
- [10] 劳焕强. 法国的移民情况与移民政策[J]. 中国民族, 2008(3).
- [11] David Zweig and Chen Changgui. China's Brain Drain to the United States. California: The Regents of the University of California, 1995. p. 75. 转引自李其荣. 发达国家技术移民政策及其影响——以美国和加拿大为例[J]. 史学集刊, 2007(2).
- [12] 王建刚. 印度: 敞开大门吸引“海归”[N]. 参考消息, 2003-12-18, 转引自李其荣. 发达国家技术移民政策及其影响——以美国和加拿大为例[J]. 史学集刊, 2007(2).
- [13] 北京举行纪念邓小平引智重要讲话发表25周年座谈[EB/OL], <http://202.123.110.5/jrzg/2008-07/08/corrtent-1039304.htm>.
- [14] 陈力. 国际人才争夺战中的策略与作法[EB/OL], <http://www.china.org.cn/chinese/2003/Dec/470439.htm>.
- [15] 程希. 当代中国留学生研究[M]. 香港社会科学出版社有限公司, 2003.

(责任编辑: 李宗开)