

欧美发达国家人才移民（入籍）政策、评价体系和配套福利政策研究

李其荣

摘要 为吸引海外人才，欧美发达国家采取多种人才移民政策：树立实用主义的人才观，推进国际标准化；推出全球人才移民计划；为优秀人才推出便捷通道；利用科研平台来吸引人才；建设世界级研究机构（基地）吸引人才。欧美发达国家人才移民有一套评价体系：即吸引人才，采取评分制；设立人才专项签证；推出高层次人才蓝卡制度；永久居留权的授予；归化入籍。为留住人才，欧美发达国家采取了人才移民配套福利政策：重视“用才”环境建设，福利待遇好；合理而全面的人才激励机制；设立科研奖项，吸引外国科技精英；为人才创业发展提供良好条件；设置高额奖金，争夺高端国际人才；放宽居留限制。欧美发达国家吸引人才政策给予的启示是：人才吸引政策照顾到不同层次和不同类别人才，注重分类分层吸引人才；吸引海外留学生回国并为留学归国的创业人士提供各种便利；人才吸引政策基于国际人才流动市场规律，开放包容，合作共赢；进一步深化制度性改革，解放思想，完善配套政策；吸引与筛选并重；建立评估国际人才的积分系统；建立新的高层次人才优先移民制度；简化证照办理流程；放宽居留限制；完善我国的“绿卡”制度；完善人才评价机制，探索积分评估制度；完善配套的社会福利和服务保障措施。后疫情时代全球人才竞争将更加激烈，各国都在争相出台新的人才吸引政策，我国要改变在关键核心技术上长期受制于人的被动局面，更需加大力度吸引国际优秀人才。不断拓宽外国人才引进渠道，遵循国际人才流动规律，积极开拓新的专家渠道资源，围绕我国的战略需求，引进高端、急需、紧缺外国人才及青年外国人才。

关键词 欧美国家；人才移民政策；评价体系；福利政策

人才一词出于古老的《易经》“三才之道”，即孔子及孔门弟子的《易传》讲：“《易》之为书也，广大悉备。有天道焉，有人道焉，有地道焉。兼三才而两之，故六。六者非它也，三才之道也。”《现代汉语词典》是这样界定“人才”的：人才一是指有某种特长的人。二是指美丽端正的相貌。^①《辞海》这样界定

^①中国社会科学院语言研究所词典编辑室：《现代汉语词典》（修订本）商务印书馆，1996年，第1061页。

人才：有才识学问的人德才兼备的人；指才学、才能；指人的品貌。^①

一般来说，人才，泛指各行各业中的领军人物。是指具有一定的专业知识或专门技能，进行创造性劳动并对社会做出贡献的人，是人力资源中能力和素质较高的劳动者。^②人才是一国经济社会发展的第一资源。

移民是指人们特别是某个群体从一个地方如城市、国家、地区迁徙到另一个地方的过程。在英文中，关于移民的表述有两个：一是 Migration，二是由于 Migrant 一词没有法律上的地位。因此许多国家使用具有法律地位的 immigration 或 Emigrant 来表达。这些词汇具有法律地位，各国和国际法对此都有严格的界定。Immigration 特指人们离开一个国家到另一个国家永久居住的过程，Emigrant 特指人们离开一个国家的过程。^③

人才是最重要的战略资源。20 世纪以来，许多发达国家都意识到，人是“最重要的资产”，是决定国家竞争力的关键因素。因此，各国都在留住本国人才和吸引和挖掘自己所需要的其他国家人才。^④近些年，各国政府对技术/人才移民一直以开明及包容的姿态接收着移民申请，吸引世界优秀或技术人才。

一、欧美发达国家人才移民政策

在国际高层次人才竞争中，以美国、德国、英国等为代表的西方发达国家以其灵活多样的措施赢得了主动。据欧洲工商管理学院（INSEAD）2020 年数据显示，“美国、英国和德国等发达国家人才吸引力排名前 20，而我国仅排名 87。海外高层次人才流入，为西方发达国家的经济、科技的发展起到了不可替代的推进作用。”^⑤那么，欧美发达国家采取了哪些人才移民政策呢？

1、树立实用主义的人才观，推进国际化

在西方发达国家中，英国的各类技术人才和专业人员位居前列。长期以来，西方国家就有“科研在英国，开发在美国”的说法。在生物、医学、信息、金融、教育等领域。英国人才济济，仅在英国剑桥大学诺贝尔奖得主就有 78 位，在人才战略上，英国有一些独具特色的措施与做法。英国奉行实用主义的人才观。他们认为一个拥有很高学历和丰富经验的人不一定就是难得的人才，但一个已经创

^① 《辞海》，上海辞书出版社，1980 年，第 302 页。

^② 《人才概念》，<https://baike.so.com/doc/192822-203765.html>

^③ 李其荣：《国际移民政策与治理》，中国华侨出版社，2017 年，绪论部分，第 1 页。

^④ 李其荣、谭天星、邵元洲主编：《华侨华人与湖北经济发展——华创会研究集成》，湖北长江出版集团/崇文书局，2012 年，第 22 页。

^⑤ 吴道友、何秋燕、张菊：《人力资源》第 85 页。Http://www.cnki.net

造出科研成果的人必定是真正意义上的人才。与其花费大量资金和时间去培养一个高科技人才，还不如耗费巨资吸收这一类人才，并以重金购买其科技成果。^①这是英国能在高科技领域走在前列的奥秘所在。

日本寻求在专门技术人才资格方面推进国际标准化，增加专门技术领域的外籍人才申请，以确保 IT 产业的高技术人才需求。为确保吸纳外籍人才的政策目标，日本采取一系列的具体措施，包括重新评价外籍技术人才的居留资格，放宽引进人才的就业条件等。在引进 IT 人才方面最重要的举措是，在亚洲地区推行国际化的 IT 技术资格制度，努力与亚洲国家合作设计制定“技术认定标准”，实现 IT 人才技能标准的国际共通化，确立 IT 人才技术评价的客观标准，从而减少引进外籍人才的成本。具体的做法：资格的相互认证、资格考试制度计算机化、承认外籍人才的技术资格。^②

2、推出全球人才移民计划

从 20 世纪 80 年代开始，许多国家接受移民入境的国家，包括美国、加拿大、澳大利亚和新西兰设计了移民计划来吸引经济移民、例如企业家、职业经理、科学家、专业人员以及技术专家。^③

2019 年，澳大利亚推行澳洲“全球人才移民计划”（Global Talent Independent Program），目的是吸引全世界的高科技人才移民澳洲。该项目被列为移民局优先审批类别，而且是一步到位的绿卡。项目一经推出，就受到全世界的热烈欢迎，2019-2020 财年的 5,000 个配额被全部用罄。为了吸引更多高科技人才移民澳洲，澳洲政府把 GTI 的配额提高 2 倍达到 15,000 人。这给全球的高端技术人士提供了一个快速移民澳洲的千载难逢的好机会，同时也会对澳洲的高科技发展带来新的机遇。^④澳大利亚政府认为，在这样一个时代中，高素质人才是国家成功的关键因素，技术移民对于提升澳大利亚的国际竞争力尤为重要。

新西兰政府将移民作为一项重要国策。1999 年，新西兰开始移民政策革命，

^①李其荣、谭天星、邵元洲主编：《华侨华人与湖北经济发展——华创会研究集成》，湖北长江出版集团/崇文书局，2012 年，第 22 页。

^②李其荣、谭天星、邵元洲主编：《华侨华人与湖北经济发展——华创会研究集成》，湖北长江出版集团/崇文书局，2012 年，第 345 页。

^③刘国福：《移民法出入境权研究》，中国经济出版社，2006 年，第 48 页。

^④《澳洲 GTI 全球人才移民计划》，http://www.austargroup.com/visa/info_123.html

移民计划的重点完全转向技术移民，2000 年批准技术移民 34,405 人，占总批准移民数量的 60.9%，此后一直保持在 41%以上，2007 年占 53.9%。

3、为优秀人才推出便捷通道

美国为杰出人才提供便捷通道：一是无投资、学历要求；二是无排期，快至 15 天获批；三是快速拿美国绿卡。EB-1A 移民是美国政府吸引各行各业的优秀人才推出的移民美国的便捷通道。是目前快速、安全、移民局审批特快的移民美国方式之一。

美国杰出人才包括：科学：自然科学、社会科学专家、专科医生、课题研究专家、软件工程师、发明家等艺术：画家、作家书法家、摄影师、舞蹈家、导演、演员、编剧、模特等。教育：教育管理专家、著名教师、大学教授、语言培训师、教材撰写人、校长等。商业：商业成就人才、企业管理者、公共关系专家、企业主、为公司取得重要成就者等。体育：各类运动员、教练、专业赛事裁判、武术家、太极大师等。

那么，杰出人才的具体衡量标准及要求又是什么呢？对于如何衡量“杰出人才”提出了从如下两个方面的衡量标准：申请人是否曾经获得过一项或一项以上的重大国际知名奖励；但是，并不是只有获得诺贝尔奖或奥林匹克奖之类的重大国际知名大奖的人才算是杰出人才。移民法提供了另外一种相对宽松的衡量标准，即申请人只需符合移民法规定的十条标准中的任意三条，就可申请杰出人才移民。申请人是否符合移民法规定的十条申请条件中的任意三个条件：

1、“全国性或国际性奖项”。在其领域内，曾获得稍次一些的国家奖（不一定是美国的）或国际认可奖项，证明在该领域内具有优异成就；

2、“受邀请专业协会会员资格”。此类专业协会由该领域的国家或国际专家评定具有杰出成就人士才能加入为会员；“媒体的报道”，专业刊物及主要商业出版物，或主要媒体上发表过关于此申请人及其相关工作的报导，或曾有重要媒体报导过申请者以及申请者在所属专业领域内的成就（发表文章必须包括标题、日期、作者、必要时应加以翻译）；

3、“评审鉴定”。在其领域内，曾经以个人或委员会成员身份担任评审，对其专业领域或其它相关领域内的其它人的作品进行评审鉴定；

4、“原创性的重要贡献”。在其领域内，曾经作出过学术研究或艺术上的独

创、原创性的重要贡献；

5、“学术文章”。在所属专业领域内的国内、国际刊物期刊或其它重要媒体上发表过的专业作品，如学术论文，书籍、学术文章等；

6、“展览或展示”。在国家级或具有较高声誉或较大影响的艺术展览会或其它场所上，举办作品展览或其他展示活动；

7、“领导作用/关键作用”。在工作机构、重要专业组织、团体担任主要领导或其它重要职务；

8、“高薪”。在相关领域，申请人的薪资、报酬、或待遇远远高于其它同行；

9、“商业成功”。在表演、艺术上获得商业方面的成功，并通过票房收入、影片、录音带、录影带、DVD 等的销售量得到反映。^①

美国 EB-1A 杰出人才移民是美国职业移民优先级别，设立宗旨在于吸引世界各国各个行业的杰出人才赴美发展，开辟独有加速审理通道，快至 1 天获批，甚至没有雇主和劳工证的要求，不受行业、英文水平、语言、年龄和学历的限制，全家一步到位拿到永久绿卡。美国移民政策主要是为了选择性引进能为美国做出最大贡献的人，这些准移民要么与美国公民或者永久居民有着密切关系，要么有很高的技能素质。^②

2022 年 1 月 21 日，拜登政府正式发布了一项旨在加强美国对全球高科技人才吸引力的联邦跨机构行动计划。该计划将由美国国务院、国土安全部、移民局等部门联合执行，具体内容包括对现有的 STEM 专业项目、J-1 访问学者签证、O-1 杰出人才签证、高级人才或特殊技能人才的移民申请豁免条款进行修订。

根据国务院的数据显示，国际学生在 2020 年为美国经济贡献超过 390 亿美元，并为美国人提供了约 41 万个就业机会。而 STEM 专业，即科学（Science）、技术（Technology）、工程（Engineer）和数学（Mathematics）类专业的国际学生和访问学者的大量涌入，也帮助美国企业在全美竞争中**获得优势**。

白宫在周五发布的声明中指出，STEM 领域对美国未来的繁荣、安全和

^①张哲瑞联合律师事务所：《杰出人才 EB-1A 及其具体衡量标准》，感谢美国北亚利桑那大学江峡先生提供的资料。

^②刘国福：《移民法出入境权研究》，中国经济出版社，2006 年，第 193 页

健康至关重要，为了确保在全球竞争中的持续优势地位，美国必须继续保持对全球高科技领域和创新人才的吸引力。

根据此次发布的跨机构行动计划，国务院教育和文化事务局（ECA）将发布针对 STEM 专业 J-1 签证的新政策，允许持有 J-1 签证的 STEM 学者包括本科生和研究生获得 36 个月的额外学术培训（即 OPT）。

国土安全部则将把 22 个新的研究领域纳入 STEM 学科的 OPT 培训计划，相关专业的 F-1 签证持有人，包括本科生、研究生和博士生都可以在获得学位后继续进行 36 个月的 OPT 培训。此外，国土安全部还将对 STEM 专业申请人在递交 O-1 签证时的相关标准进行修订。

而在移民申请方面，移民局将根据《移民和国籍法》的规定，允许美国雇主为 STEM 专业人士的绿卡申请国家利益豁免，这意味着此前部分美国雇主在为外籍员工申请绿卡时需要耗时数月时间来证明美国人无法填补相关工作岗位的情况将会得到改善。^①

2022 年是加拿大移民黄金期。2021——2023 年加拿大将接受百万的新移民，移民门槛、条件降低和放宽趋势，一个人申请办理，全家移民加拿大。加拿大移民部计划在 2022 年和 2023 年分别引入 411, 000 名和 421, 000 名新移民。^②为此，加拿大推出“快速入境”通道。

经济发达高福利的北欧四国，德国、法国、荷兰、奥地利、比利时、卢森堡、爱尔兰等国家，虽然没有低门槛开放的移民政策，但是都有各自的移民法案。比如：高端科技类人才居留、重大投资贡献类的移民政策、欧盟蓝卡类的高端人才工作签证，商业经济贡献类的法人签证。这些门槛比较高，对人员的综合能力或商业贡献价值都有具体的评估要求。

4、利用科研平台来吸引人才

近年来，欧美日非常注重利用科研平台来吸引人才，它们重视平台建设，通过平台载体在更大范围、更广领域、更高层次上开展国际交流合作，吸引和利用全球高端人才，形成人才聚集的“生态圈”，产生“以

^① 严添：《拜登政府发布加强全球人才吸引力新计划》，蓝玫瑰园，2022-01-22

^② 万国通看世界：《2022 加拿大移民部持续疯狂捞人》，2022-01-06，百度。

才聚才”的强磁场效应。

以科研平台为载体，以世界级大科学项目吸引顶尖人才。美国、欧洲等通过发起世界级大科学项目，汇集世界各国科学家，攻克人类科研难关。例如欧洲核子研究中心于 2008 年 9 月 10 日启动国际合作计划——大型强子对撞机项目。^①这一合作计划吸引了近 80 个国家和地区的 7000 多名科学家参与。国际空间站计划（International Space Station）由美国发起，包括俄罗斯、加拿大、日本等 16 个国家和地区组织参与，到目前为止全世界共有 83 个国家超过 2400 位科学家参与了空间站 1700 多项研究。^②

5、建设世界级研究机构（基地）吸引人才

2003 年，日本设立了尖端研究基地计划，资助本国学术机构与学术领先国家的研究机构和大学等开展双边或多边合作，达到吸引人才、培养人才，提高前沿领域研究水平的目的。这一计划已使日本与美国、英国、法国等 10 多个国家的大学和国立研究机构建立了合作关系。

欧美发达国家实施专业人才战略。该战略旨在加强德国国内人力资源的开发，吸纳欧洲以及欧洲以外国家的专业人才。专业人才战略主要包括以下三方面举措：一是从业者的培训服务、劳动报酬、工作与家庭生活的协调等方面提供多项配套措施，挖掘专业人才潜力；二是结合企业内多样化的继续教育资源以及雇员的积极性，构建全新的继续教育文化；三是积极吸纳高素质移民群体，采取各种措施吸引其他欧洲国家的专业人才及其家庭成员赴德就业。^③

二、欧美发达国家人才移民评价体系

欧美发达国家在吸引人才移民方面有一整套评价体系。这就是签证、绿卡、入籍。一些国家为吸引人才，采取评分制。为了便于对入境外国人身份的识别和管理，各国移民法习惯采用不同的字母符号来标识签证的类别。例如，美国移民法规定的非移民签证共有 18 类，分别按英文字母序列从 A 至 R 依次排列。

日本的签证类别是依照《日本出入国管理法》有关条文的编号来区分的，从 4-1-1 排列至 4-1-16. 如 4-1-9 这类签证是发给来日本从事有报酬的外籍演艺人

^① 《欧洲核子研究中心将启动大型强子对撞机》，<http://www.sina.com.cn>，2008 年 09 月 05 日。

^② 《国际空间站——一项国际太空合作计划》，<https://baike.so.com/doc/5419236-5657407.html>

^③ 贾国伟、刘笑宇、李宇航、王文涛、杨春虹：《德国创新体系建设与创新人才培养研究》《创新人才教育》2020 年第 1 期，第 87 页。

员或体育比赛人员，包括歌手、演员、演奏人员、拳击师、摔跤手等及其经纪人和随行工作人员等。又如 4-1-16-3 签证主要颁发给来日本语言学校读书的外国就学生，又称“就”字签证。

澳大利亚的签证类别是用纯粹的阿拉伯数字表示，例如 105 签证为移民定居签证，419 签证是入境外国人的临时居留证，442 签证发给来澳培训的外籍人员，560 签证颁发给来澳大利亚的外国留学生及其直系亲属，561 签证发留学生及其家属，代号 771 则为过境签证。^①

1、吸引人才，采取评分制

加拿大在 1967 年 10 月以莱斯特·皮尔逊为总理的政府改革移民法，创建了移民挑选制度。有史以来，加拿大政府第一次采用同样的评估标准在全球范围内吸纳移民。新移民法适用于世界上所有移民申请人，无论其种族、宗教或国家背景如何。这些政策导致产生了一套不计种族、国家背景来选拔移民的“打分系统”。^②自 1967 年以来，移民评分标准经过多次调整。从 1967——2002 年的三十多年间，移民法和相关政策进行了三十多次的修订和调整，以适应加拿大经济发展和人口增长的需要。^③

澳大利亚移民法规定从 1979 年 1 月开始实行计分审核制度，这是仿效加拿大 1967 年的积分考核制度而对澳国移民法律与政策的一种举措。1989 年 7 月 1 日，澳大利亚又开始施行浮动计分审核制度；该制度对移民申请人进行审查的内容主要有专业、技能、年龄、英语水平三项，其目的在于增加移民的选择性，为澳大利亚吸收国家建设所需要的年轻力壮、懂英语、适应能力较强的各种专业技术人才。^④

2、设立人才专项签证

针对国际人才引进颁发的专项签证有两类，一类是停留时间相对较长的工作签证，一类是永久居留性质的签证。

可以停留较长时间的工作签证，以日本的“长期出差签证”最为典型。鉴于国外人才因科研、工作等原因而产生的特殊出入境需求，日本设置了专门的功能性签证，延长国外人才的合法滞留时间。日本法务省入国管理局，针对具备一定

^①翁里：《国际移民法学》，浙江大学出版社，2010 年，第 70 页。

^②朱红：《转换、融合——中国技术移民在加拿大》，社会科学文献出版社，2008 年，第 23 页。

^③朱红：《转换、融合——中国技术移民在加拿大》，社会科学文献出版社，2008 年第 25 页。

^④翁里：《国际移民法理论与实践》，法律出版社，2001 年，第 393——394 页。

资格的海外人才发放“长期出差签证”，从制度层面满足人才未获得永居资格的情况下，在日本滞留较长工作时间的需求。

永久居留性质的签证，以美国“永久居留类职业签证”（即美国“绿卡”之一）和欧盟《关于第三国高技术受雇公民入境和居住条件的指示》制度（即欧盟“蓝卡”）为典型。持有这种签证的国外高层次人才，享有类似该国公民的各项权益，包括社会保障、家属随迁、工作许可以及永久居留等权益，并可在永久留居一定期限后享有申请入籍的权利。

美国“永久居留类职业签证”，依照人才类型与等级划分为5个优先级。其中，第一优先级主要针对海外高层次人才，通过行业划分为3类签证。第一类EB-1A为科学、文艺、教育、商务、体育等方面具有非凡才能的海外人才，第二类EB-1B为杰出教授和研究人员，第三类EB-1C为跨国公司的外籍执行官或经理。

上述3类人才核心申请条件如下：EB-1A要求该类海外人才应具备杰出能力，并在科学、艺术、商业等方面享誉全国或全球；EB-1B要求杰出教授或研究人员，在特殊学术领域里有3年以上的执教或研究经验，并获得国际认可；EB-1C要求国际贸易公司的高级管理人员，需在最近3年内有1年以上在该公司工作的经验，且在美国同一公司或所属企业继续工作。享受权利包括：在美国永久居留；家庭成员可在美国居住，并自由进出美国；学生在学习过程中享有合法工作的权利；可享受就读公立学校、医疗保障、社会生活保障等社会福利；连续居住5年以上或与美国公民维持婚姻关系达2年可申请加入美国国籍。^①

3、推出高层次人才蓝卡制度

为吸引高层次人才，德国面向非欧盟国家推出了蓝卡法案，以弥补高技术人才的缺口。德国蓝卡法案要求申请人必须拥有高等教育学位，在德国的工作年收入也有严格的要求。以2020年为例，法案要求在德国的职位总年收入至少55200欧元，在数学、信息技术、工程、医学领域的年薪至少为43056欧元。在劳动合同生效3个月内会签发有效期为4年的EU蓝卡，享受德国教育、疗、养老金等福利。^②

^①郝玉明 张爽：《完善国外人才引进签证与居留政策 ——基于国外政策的经验借鉴》《中国人力资源社会保障》2020年第8期，第36—37页。

^②吴道友、何秋燕、张菊：《人力资源》第86页。Http://www.cnki.net

4、永久居留权的授予

发达国家对于人才移民永久居留权的授予一般是采取“绿卡”的形式。美国绿卡是所有外国人留在美国的首要目标。因为绿卡对许多在美国生活的外国人来说，对他们的生活、工作等提供极大的方便。拥有绿卡并不等同于拥有了美国国籍。拥有绿卡 5 年后，可以申请加入美国国籍，通过考试，才能获得美国国籍。获得美国绿卡的途径有很多，主要有 4 种：职业移民、嫁 / 娶个美国公民、亲属移民获得绿卡、人道主义移民绿卡申请。

独立技术移民制度，是外国人完全基于自身技能迁移到另一个国家的制度，以供应为导向，优先考虑长期的人力资本积累，通常由积分评估制和职业清单制组成。接受国根据国家需要和人才偏好制定积分评估制，在年龄、语言能力、工作经验、受教育程度等方面设置不同分值，总分高于规定的分数线才可以申请永居。

5、归化入籍

美国归化入籍应具备的条件：申请归化入籍者必须是有意放弃原国籍的外国公民，若仍想保留原国籍者则不得归化。申请归化入籍者必须年满 18 周岁。申请归化入籍者必须取得永久居留权后，连续在美国居住至少 5 年。申请归化入籍者必须再美国已连续居住 5 年期限的最后 6 个月内并且在居住地（所在州或城市）实际居留达 6 个月以上，才能提出申请。与美国公民结婚的永久居民必须再保持两年婚姻生活之后，才能由夫妻双方共同向移民局提出归化入境的申请。申请归化入籍者必须再美国居留 5 年期限内表现良好，无犯罪记录。申请归化入籍者必须具备基本的英语应用能力（听、说、读、写的能力），对美国的历史、政治、法律（如宪法、移民法等）有一定的了解。^①

新西兰技术移民入籍比较方便。在新西兰居住满 3 年者可以申请归化入籍，入籍后可以随时赴澳定居及赴其他英联邦国家、欧共体、美、法、日等国家 3 个月的免签证旅游。加入加拿大国籍后，6 年内才享受失业救济。而在新西兰，2 年就可以。^②

三、欧美发达国家人才移民配套福利政策

欧美发达国家在人才移民方面有配套的福利政策，包括：环境的建设、

^①翁里：《国际移民法理论与实践》，法律出版社，2001 年，第 337—338 页。

^②李其荣：《国际移民政策与治理》，中国华侨出版社，2017 年，第 577 页。

激励机制、设立科研奖项、设置高额奖金、为人才创业发展提供良好条件，等等。

1、重视“用才”环境建设，福利待遇好

英国推出“全球人才签证”，甚至打算设立“人才办公室”，实质上是为高层次人才营造一个能充分发挥其能力的环境，这一点也是高层次人才引进的关键。美、英、德等发达国家完善签证和移民制度后，也非常重视如何合理地“用才”，充分发挥高层次人才的作用。重视“用才”环境的建设，是西方发达国家人才引进体系中非常重要的一环。^①

你如果去了新西兰，能够享受一流教育质量、优质医疗服务以及各方面社会津贴等等福利。不取得移民签证后，一般要在1年内入境，入境后你将成为新西兰居民，享受当地居民所有的同等待遇。其中包括：第一次入境可免税带齐你的自用品，可以到政府工作介绍中心登记找工作。^②

2、合理而全面的人才激励机制

一些西方发达国家在吸引科技人才方面的主要做法是提供高薪和高额科研奖励。2000年美国西雅图高科技人员的年均收入高达13万美元，圣何塞地区8.5万美元，旧金山地区7.8万美元，他们的工资是发展中国家科技人员年收入的几十倍。此外，发达国家还建立高额科研奖励制度机制。如在美国，设立了总统青年科学家奖、工程创造奖、国家技术奖等。^③

英国每年有不少高科技人才受优厚报酬的吸引流向美国，英国并不刻意限制，而是对人才流动采取“来去自由”的宽松政策。英国人才政策一个明显的特点是创造人才回流的宽松环境和创业条件上下功夫。他们在适当提高教师待遇的同时，将重点放在科研环境和学术氛围等方面，努力保持自己的特色。最终使得许多在美国任教的教授由于留恋牛津大学特殊的学术氛围和严谨学风，几年后又回到牛津。

政府通过发布国家科技发展白皮书，制定调整吸引人才策略。对高科技、基础研究和高等教育领域中的优秀人才实倾斜政策，国家拨专款大幅度提高他们的工资待遇，其中由英国政府锁定的几百个杰出人才，年薪达到10万英镑以上。另外，

^①吴道友、何秋燕、张菊：《人力资源》第86页。Http://www.cnki.net

^②李其荣：《国际移民政策与治理》，中国华侨出版社，2017年，第577页。

^③李其荣、谭天星、邵元洲主编：《华侨华人与湖北经济发展——华创会研究集成》，湖北长江出版集团/崇文书局，2012年，第24页。

英国政府对人才的定义也更加宽泛和有弹性,包括金融、科技、教育、信息、法律、医学等各个领域。辨别人才的标准也下放到全英的著名大公司和研究机构。建立高级人才招聘计划,重金聘请顶级人才,化巨资购买其科研成果。^①

3、设立科研奖项,吸引外国科技精英

2000年,德国允许2万非欧盟国家专业人员赴德,条件是信息通讯专业大学毕业,或已达成年薪不低于10万马克的工作协议,最长期限为5年。2002—2005年,德国政府拿出1.8亿欧元,在高等院校设立“青年教授岗位”,稳定并吸引杰出的青年学者在德国高校从事科研工作。2001、2002及2004年,德国洪堡基金会相继推出了“沃尔夫岗·保罗奖”、“索菲娅·科瓦列夫斯卡娜奖”以及“黑尔姆霍尔茨科研奖”,这些奖项都以著名科学家命名,重奖鼓励在相关领域作出重要贡献的杰出人才。其中,2004年4月1日推出的“黑尔姆霍尔茨科研奖”,则是面向外国科技精英,每年用于鼓励6名杰出科学家。

为吸引在外的本国人才,1999年,加拿大政府设立了“总理科研杰出奖”,拟在10年内投资7500万美元奖励经费,即每年出资750万美元,奖励50名回国服务的杰出青年科学家。同时,为了提高科研实力,留住国内人才,加拿大政府增加了对科研和人才培养的投入。在2001年预算案中,联邦政府提出3年拨款110亿加元,用于人才培养和研发。^②

4、为人才创业发展提供良好条件

2003年9月18日起,加拿大技术移民评定的分数线由75分将至67分,新政策的生效,使加拿大技术移民的大门再度敞开。在加拿大,移民入境后可享受永久居民社会福利方面的权益,技术移民在加拿大薪水较高、投资收益丰厚,返加免签证的优惠为其在国外创业发展提供了良好条件。^③

美国自二战以来将世界的高精尖人才囊入怀中,成为吸引人才最多、利用人才受益最大的国家。“智力输入”对美国科技和经济的发展起到巨大推动作用。

^①《国外人才引进政策一览》,《中国科技奖励》2013年第9期,第38页。

^②王辉耀:《当代中国海归》,中国发展出版社,2007年,第129页。

^③王辉耀:《当代中国海归》,中国发展出版社,2007年,第130页。

除了大力引进具有“突出才能”的移民之外，美国还会在一些国家发生动荡或爆发革命时，颁布难民法或难民安置计划，允许符合美国需求的外国人才永久居留。美国的人才战略不仅为国家建设提供了源源不断的人力资源，而且节省了巨额的教育开支，直到今天一直在延续。正是美国自建国以来吸引外来人才的优良传统推动了美国成为当今世界经济和科技最为发达的国家。但受种族歧视的影响，美国少数族裔人才依旧很难拥有与白人同事同等的待遇。^①

5、设置高额奖金，争夺高端国际人才

德国负责高技术人才引进的机构主要有德国学术交流中心、德意志研究联合会和德国洪堡基金会。德国学术交流中心主要负责吸引国外青年学者和留学生来德学习访问。德意志研究联合会利用政府提供的经费设立高额奖金，包括奖金额度达 155 万欧元的戈特弗里德·威廉·莱布尼茨奖等，以吸引和留住高端科技人才服务。德国洪堡基金会主要负责国外高端科技人才引进工作，包括向具有博士学位、年龄不超过 40 岁的国外优秀科学家颁发“研究奖学金”，每年名额约 600 个。

6、放宽居留限制

放宽居留限制主要包括两个方面：一方面，拓宽申请居留的人才领域，降低国外人才居留申请资格限制；另一方面，着眼于人才引进国家发展需要，延长特定领域人才一次性申请的居留时间。日本《第三次出入境管理基本计划》，从扩大滞留资格群体范围和延长滞留期限等方面，增加了海外人才在日本短期滞留的时间，间接降低了人才在签证办理、更换等一系列流程性工作中所耗费的时间与精力，鼓励人才在日本从事更加长期的工作并作出贡献。在扩大滞留资格群体范围方面，该计划增设了从事研究活动、特定信息处理活动、外国人教授教育活动等外国人才在日本居留申请资格，扩大了人才引进的范围与领域；而在滞留期延长方面，该计划明确将国外高级研究人才和外国教授的一次签证期限延长至 5 年，为国外人才在日本作出长期贡献提供制度保障。^②

在吸引国外科技人才移民方面，德国联邦政府于 2001 年推出了以引进信息技术专业人才为主的“绿卡计划”。由于该计划未达到预期效果，2005 年德国

^①胡乃麟、申富英：《学术前沿》2020 年第 3 期（下），第 106—107 页。

^②郝玉明 张爽：《完善国外人才引进签证与居留政策 ——基于国外政策的经验借鉴》，《中国人力资源社会保障》2020 年第 8 期，第 36 页。

联邦政府颁布了《移民法》。根据《移民法》第 19 条，符合条件的外国高级专业人才一进入德国就可以获得无限期居留的“落户许可”。为了解决高科技人才紧缺的问题，《移民法》还规定，外国留学生在国家承认的德国高校毕业后可延长居留一年，在德国找专业对口或相近的工作。

四、欧美发达国家吸引人才政策的启示

2013 年 10 月，习近平总书记在出席欧美同学会成立 100 周年庆祝大会时指出“致天下之治者在人才”、“人才是衡量一个国家综合国力的重要指标，综合国力竞争说到底就是人才竞争，谁能培养和吸引更多优秀人才，谁就能在竞争中占据优势”。在 2014 年 12 月 12-13 日召开的全国留学工作会议上，习近平主席强调，“新形势下，留学工作要适应国家发展大势和党和国家工作大局，统筹谋划出国留学和来华留学，综合运用国际国内两种资源，培养造就更多优秀人才，努力开创留学工作新局面”。为抢占人才高地，我国应吸收发达国家的经验与做法。

第一，人才吸引政策照顾到不同层次和不同类别人才，注重分类分层吸引人才。从移民政策看，不仅吸引科学人才，而且吸引艺术、教育、商务和体育等方面的人才。不但吸引顶尖人才，也给正在就业市场成长的人才和未来潜在人才(留学生)以政策关怀，形成可持续的人才供给。建议我国吸引人才政策统筹考虑潜在人才、中层人才、高层人才、顶尖人才，形成人才储备库；结合我国经济转型升级，对高层次工程人才、高技能人才、高层次创业人才、跨国公司高管人才等类型的人才引进予以政策上的更大关注。

第二，吸引海外留学生回国并为留学归国的创业人士提供各种便利。近期，美国国家科学基金会(NSF)的国家科学与工程统计中心(NCSES)联合美国国立卫生研究院、教育部和国家人文基金会，发布了 2020《美国博士学位调查统计报告》。该报告称自 2010 年以来，博士留学生毕业后留美工作的意向一直在上升。到 2020 学年，有 73%的博士留学生打算毕业后留在美国工作。^①在国际人才竞争舞台上，美国是世界上受益于人才资本最为突出的国家。它凭借自身发展优势，提供国际一流的科研条件、高薪待遇，吸引各国高层次人才移居或受雇于美国，成为最大的人才流入国、移民受惠国。^②“发

^①王辉耀：《创新引智政策，应对人才“脱钩”》《环球时报》，2022 年 1 月 10 日。

^②王辉耀：《当代中国海归》，中国发展出版社，2007 年，第 125 页。

达国家能留住人才，这与发达国家的制度关系密切，而国家制度又与国家机构相关联。人才资源是第一资源。制度首先必须公平，制度的第二要素是制约。”^①发达国家不仅发挥自身优势，通过培养留学生吸收国外优秀人才，好将视角对准其他国家科研、国防、金融、外贸等领域的高端人才。采用授予绿卡、提供先进设备及充足科研经费等方法，直接获取他国现成的高层次人才。^②

第三，人才吸引政策基于国际人才流动市场规律，开放包容，合作共赢。欧美国家在吸引人才方面的政府职能定位非常清晰，在尊重市场规律的基础上通过政策进行引导或宏观调控，以市场需求和雇主为核心。全球化背景下，高端人才是一个流动的群体，建议紧跟欧美国家吸引人才的政策趋势，加大平台政策力度，通过开放、合作共享全球高端人才。在基础研究和重大全球性问题研究领域，主动发起国际大科学计划和工程，吸引国外顶尖科学家和团队参与。支持高等院校、科研机构、企业在海外建立研发基地、开放实验室就地引才。^③

第四，进一步深化制度性改革，解放思想，完善配套政策。近年来，为吸引国际优秀人才来华发展，我国陆续作出许多政策性调整，包括成立国家移民局、调整绿卡政策等。但目前来看，从政策落实情况，相关体制机制改革力度、深度及进度，到国民观念、社会环境等，都需要在中央统筹下进一步深化制度性改革，解放思想，完善配套政策，营造更加开放包容、便利宜居的社会环境。^④我们提出在世界 70 多亿人口中选人才，建立国际人才扎根中国的制度体系。随着中国日渐成为最具有吸引力的移民目的国，建立由签证、绿卡、入籍等政策构成的系统的人才移民政策体系，开辟来华移民的新时代，开发好国际人才来华的红利，将成为未来 30 年中国发展的重要引擎。通过移民体系吸引人才，体现的不只是一个身份、一张护照，还有一个国家的软实力，一个国家的机会和梦想，以及一个国家给予公民的尊重、机会、保障、福利，也是建立具有国际竞争力的人才制度的基础。^⑤

^①王辉耀：《缤纷海归》，中国发展出版社，2007 年，第 239—240 页。

^②王辉耀：《当代中国海归》，中国发展出版社，2007 年，第 110 页。

^③邱凤才：《欧美日韩人才吸引政策新趋势与启示》《中国人才》2021 年第 11 期。作者系剑桥大学博士后、欧美同学会留英分会理事。

^④王辉耀：《创新引智政策，应对人才“脱钩”》，《环球时报》，2022 年 1 月 10 日。

^⑤王辉耀：《来华人才移民政策和体系已在路上》，《中国国际移民报告》，

第五、吸引与筛选并重。一方面，细化技术移民类别，对不同人才分别适用不同的移民政策，有针对性地筛选人才，表现出对不同人才的偏好。加拿大的联邦技术移民分为技术类、经验类和技工类，在语言、工作经验、受教育程度和有无工作聘用等方面的要求各不相同，配额数量也不一样。澳大利亚有 189、887、186、187、190 等多种技术移民签证，不同职业能够申请的签证类别不同，要求也不同。另一方面，对紧缺人才和高端人才降低要求，简化程序，增加福利，以提高吸引力。如：美国对第一优先类别中的杰出人才给予充足配额，不要求在美国有工作或雇主担保，不需要申请劳工证，并简化申请环节，缩短申请时间。新西兰制定了长期紧缺职业清单，在积分评估制中设置了绝对紧缺行业额外加分项。^①

第六、建立评估国际人才的积分系统。英国最新推出的“全球人才签证”就是以“积分制”为基础而设立的。无独有偶，德国出台的“蓝卡制度”中，获取蓝卡需满足相应的条件后才可申请，某种程度上也可以看作是一种积分制。积分制作为一种人才评价方式，具有客观、量化、系统等优势。一方面可以满足高层次人才引进时人岗匹配等的需求，另一方面可以保证在信息时代人才引进工作的效率，减少时间和经济方面的损失。

第七、建立新的高层次人才优先移民制度。为引进海外高层次人才，美国为高端科技人才提供高精尖的科研设备，提供充足的科研经费，并在美国高校设立各类奖学金项目，鼓励外籍学者来美从事高层次研究与开发工作。据美国科学基金会的调查显示，美国超过 80% 的硕士及以上学历的外籍留学生可获得各种全额奖学金；获美方奖学金资助的外籍博士生人数更是成倍增长，申请“绿卡”“入籍”的人数逐年升高。

第八、简化证照办理流程。法国《吸引海外人才新政》立足于吸引外国高级人才和专业人才，在办理流程上进行具有针对性的简化，一方面设置专门统一窗口，为到访留学生与研究人员等，提供综合的住房申请办理和医疗保险申请等服务，整合并加快办理流程；另一方面，简化签证与居留证的办理程序，鼓励实行数字化办理，有效提升手续办理效率。

第九、放宽居留限制。2020 年初，司法部发布《中华人民共和国外国人永

<https://www.co-aim.com.cn/h-nd-56.html?groupId=17>

^①宋娇莹：《发达国家技术移民制度的内在逻辑与启示》，《武警学院学报》2021 年第 7 期，第 17—18 页。

久居留管理条例》(征求意见稿),引起社会广泛关注和激烈争论,争论焦点集中于外国人永久居留条件限制、审批管理及权利保障等。^①放宽居留限制主要包括两个方面:一方面,拓宽申请居留的人才领域,降低国外人才居留申请资格限制;另一方面,着眼于人才引进国家发展需要,延长特定领域人才一次性申请的居留时间。设立人才专项签证,针对国际人才引进颁发的专项签证有两类,一类是停留时间相对较长的工作签证,一类是永居性质的签证。^②

第十、完善我国的“绿卡”制度。2004年,外交部、公安部联袂颁布了《外国人在中国永久居留审批管理办法》,建立了中国自己的“绿卡”制度,并在此基础上相继出台了一系列有关于技术移民和海外高层次人才引进的文件与政策以完善我国的“绿卡”制度。^③在世界各国都在借力全球智慧谋求发展的大环境下,中国“绿卡”一方面为外国人永久居留中国提供了便利和希望,另一方面也面临着较高的申请门槛,缺乏配套法律制度,未专门考虑到海外留学人才以及实际应用中绿卡体验度较低等问题,这些不合理现象的存在不仅背离了建立“绿卡”制度的初衷,也极大地阻碍了技术移民相关政策的实施。获取绿卡门槛过高阻碍人才引进;中国“绿卡”被称作世界上最难获得的绿卡。刘国福教授认为,我国现行“绿卡”制度只允许在中国居留期限、从事岗位、就职单位、投资数额和方式等方面符合条件的部分优秀外国高层次人才或者符合亲属条件的外国人来华永久居留。人才引进机制缺乏配套监督保障,一部统领全局、发挥纲领性作用的《移民法》已然成为发展的必然要求,一套完整的人才引进和流通机制、人才激励机制以及保障人才权益机制等配套制度也亟需出台,来指导技术移民的具体流程。尽管我国目前已经出台、涉及到移民工作的法律法规较多,包括《外国人在中国永久居留审批管理办法》(2003年)、《护照法》(2007年)、《出入境管理法》(2013)等。但上述法律法规均出自不同的部门,全局性不够,尚不能构成完整的系列,部分涉及移民的具体工作仍存在无法可依的困境。绿卡体验度低难以吸引海外人才。获取中国绿卡并非易事,但持有也并不意味能够完全享受其便利。其实2004年发布施行《外国人在中国永久居留审批管理办法》中并没有明确外国人持有“绿

^①郝玉明、张爽:《完善国外人才引进签证与居留政策——基于国外政策的经验借鉴》,《中国人力资源社会保障》2020年第8期,第36页。

^②郝玉明、张爽:《完善国外人才引进签证与居留政策——基于国外政策的经验借鉴》,《中国人力资源社会保障》2020年第8期,第36页。

^③夏艳玲,包济铭,郭靖宇,高徐雯,单体鑫:《论我国“绿卡”制度对引进海外高层次人才的影响》《学术论坛》, <http://www.cnki.net>。

卡”享有什么样的待遇，直到 2012 年底出台的《外国人在中国永久居留享有相关待遇的办法》（以下简称《办法》）才将之明确下来。在上述《办法》中，规定持有中国“绿卡”的外籍人员除政治权利和法律法规规定不可享有的特定权利和义务外，原则上和中国公民享有相同权利。《办法》的发布和实施不仅需要持有人获知，更需要相关管理部门进行协商并消化，因而“政策制定”与“政策实施”之间脱节在所难免。完善中国绿卡制度，引进高层次人才是当下我们应该重视的。^①

第十一、完善人才评价机制，探索积分评估制度。完善海外高层次人才评价机制，做优做细海外人才评价标准。将政府主导的人才评价机制和市场评价对配置海外人才资源的关键作用有机结合。运用国际普遍采用的多元化评价标准，由岗位紧缺程度、工作经验、薪酬多少、业绩贡献等诸多实用性的评价要素组成；将市场企业纳入海外人才评价体系中，广泛听取企业的意见，让企业也真正成为政策的“制定者”和“受益者”。探索积分评估制度以及通过精确、量化、透明的标准和要求，全面考量人才的资格能力以及成长性，科学地筛选海外高层次人才。

第十二、完善配套的社会福利和服务保障措施。完善配套的社会福利和服务保障措施能够促进国际移民流入，一方面健全社会福利和保障体系，可为外国人才来华工作生活营造更好环境，提供更高质量的服务；另一方面，外国人大量来华将增加我国社会福利和保障体系负担，外国人社会融入中暴露的文化冲突、遵纪守法和道德问题将对管理和服务工作提出更大的挑战，其中低技能工人、非法就业将对我国就业市场造成较大冲击，需要积极对外籍人才管理和服务进行创新实践和探索。

2016 年，习近平总书记明确提出“聚天下英才而用之”的人才战略思想，我国的海外人才引进进入了一个全新的阶段。对于海外高层次人才来说，如何“引进来、留得住、融进去”，是我国一直以来在全球化发展中面临的重要课题。

^②2018 年 5 月，习近平总书记在两院院士大会上的重要讲话深刻指出：“要创新人才评价机制，建立健全以创新能力、质量、贡献为导向的科技人才评价体系，形成并实施有利于科技人才潜心研究和创新的评价制度。”后疫情时代全球人才竞争将更加激烈，各国都在争相出台新的人才吸引政策，我国要改变在关键核心

^①夏艳玲，包济铭，郭靖宇，高徐雯，单体鑫：《论我国“绿卡”制度对引进海外高层次人才的影响》《学术论坛》，131 页。<http://www.cnki.net>。

^②夏艳玲，包济铭，郭靖宇，高徐雯，单体鑫：《论我国“绿卡”制度对引进海外高层次人才的影响》《学术论坛》，第 131 页。<http://www.cnki.net>

技术上长期受制于人的被动局面，更需加大力度吸引国际优秀人才。不断拓宽外国人才引进渠道，遵循国际人才流动规律，积极开拓新的专家渠道资源，围绕我国的战略需求，引进高端、急需、紧缺外国人才及青年外国人才。

（李其荣，华中师范大学国务院侨办侨务理论研究武汉基地主任、教授）