

· 人力资源 ·

发达国家移民政策中的人才筛选及启示*

郭鑫鑫

(首都经济贸易大学劳动经济学院 北京 100070)

摘要: 发达国家移民政策中引进的人才可分为基于国家战略需要的杰出人才、基于劳动力市场需求的高技能人才、基于人力资本存储形式的潜人才和基于国家经济发展需要的创业投资人才等四类,这四类人才的筛选原则是:特殊贡献和学术机构推荐、移民职业清单和积分评估、学历层次和学术成就、经济贡献等。我国应当借鉴发达国家移民政策人才筛选的成功经验,引入积分评估制度,适当放宽技术移民的筛选条件,完善投资移民的评估体系。

关键词: 发达国家; 移民政策; 人才筛选; 启示

中图分类号: F240 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-0025 (2014) 04-23-04

Developed Countries' Talent Selection of Immigration Policy and the Enlightenment to Our Country

GUO Xinxin

(School of Labor Economics, Capital University of Economics and Business, Beijing 100070)

Abstract: The talents in immigration policies of the developed countries can be divided into four categories: outstanding talents of the national strategic development needs, high-skilled talents of the labor market demand, latent talent in the form of human capital and venture investment talent of the national economic development needs. For these four kinds of talents, there are different principles of selection, such as special contribution and academic institutions recommend, immigration professional listing and integral evaluation, academic level and academic achievement, economic contribution and so on. Our country should draw lessons from developed countries' successful experience of immigration policy, set up the integral evaluation system, relax appropriately skilled immigrants filter condition, and perfect the evaluation system of investment immigration.

Key Words: developed countries; immigration policy; talent selection; enlightenment

当今,一国在国际竞争中取得先机的关键因素已经不再是其所拥有的自然资源、资金或者一般意义上的劳动力,而是其人才资源的数量、质量以及实际发挥出来的创造能量。人才已成为引领未来发展的关键因素。各国都制定和实施了一系列吸引外

国专业人才的政策,其中技术移民被认为是一个国家或地区创新人才的重要来源之一。完善的技术移民政策成为影响国家引进外国人才的重要因素之一。美国、加拿大、澳大利亚等发达国家将技术移民政策作为基本国策^①,早在20世纪60年代就已经起

收稿日期: 2014-02-10

作者简介: 郭鑫鑫(1989-),女,河南人,首都经济贸易大学劳动经济学院劳动经济学专业硕士研究生。

* 基金项目: 本文是中国人事科学研究院课题《我国国家级专家选拔制度体系研究》(项目编号: Y12014-03)的阶段性成果。

步，目前形成了包括劳动力市场测试制度、计分评估制度、独立技术移民制度、担保技术移民制度、移民职业清单制度等比较完整的政策体系。全面了解和借鉴发达国家技术移民政策中的人才分类及人才筛选原则，对我国人才引智工作具有重要意义。

一、发达国家移民政策中的人才分类及筛选

移民政策是针对外籍人才引进所涉及的入出境、定居、就业、生活等方面的政策安排，是实施国际人才战略、提高国家经济和技术创新活力的重要政策之一。发达国家制定技术移民政策的目的在于满足国家战略发展的需要或是劳动力市场需求。他们从需求的角度引进人才，强调引进的人才必须是该国国家战略发展需要的、劳动力市场所急需的、劳动力市场长期短缺的、经济发展所需要的，而这些人才往往是在本国劳动力市场无法满足的。

(一) 发达国家移民政策中的人才分类

按照美国移民法，职业移民（又称为技术移民）被分为五类：第一优先类是具有杰出才能的人士，包括杰出人才、杰出教授、杰出研究员及跨国公司

的主管经理；第二优先类是具有高等学位的专业人才和在科学、艺术、商业方面具有特殊才能的人士；第三优先类是专业人士、技术工人和非技术工人；第四优先类是特殊移民，如宗教工作人员，长期替美国政府工作的外国人；第五优先类是创造就业机会的投资移民。英国第一类 Tier1 签证的对象包括：(1) “英才计划”移民^②；(2) 在专业领域做出特殊贡献、拥有丰富经验的高技能移民；(3) 企业家移民；(4) 投资移民；(5) 优秀的留学毕业生。澳大利亚技术移民主要包括一般类技术移民、雇主担保类技术移民以及商业移民。加拿大技术移民主要包括加拿大联邦独立技术移民与省提名技术移民。

根据美国、英国、澳大利亚等发达国家的移民政策，可以将移民政策中引进的人才大体归类为基于国家战略需要的杰出人才、基于劳动力市场需求的高技能人才、基于人力资本存储形式的潜人才和基于国家经济发展需要的创业投资人才，如表 1 所示。

表 1 移民政策中的人才分类

国家	移民政策中的人才分类			
	基于国家战略需要的杰出人才	基于劳动力市场需求的高技能人才	基于人力资本存储形式的潜人才	基于国家经济发展需要的创业投资人才
美国	第一优先类、第四优先类	第二优先类、第三优先类		第五优先类
英国	英才计划移民	高技能移民	优秀的毕业留学生	企业家移民、投资移民
澳大利亚		一般类技术移民、雇主担保类技术移民		商业移民
加拿大		加拿大联邦独立技术移民、省提名技术移民、经验类移民	博士类移民	商业移民

(二) 发达国家移民政策中的人才筛选

1. 基于国家战略需要杰出人才的筛选

诺贝尔奖获得者、享誉世界的高端人才、杰出教授、著名研究员等都属于基于国家战略需要的杰出人才的范畴。这些稀缺性人才是各个国家基于战略需要的高端人才，各个国家争相引进的对象。

美国作为一个典型的移民国家，吸引并鼓励世界各国的优秀人才聚集美国是其优良传统。美国成为世界超级大国与其重视引进高素质人才并将其作为国家发展重要战略密不可分。O1 签证是美国临时工作类

签证，是签发给在科学、艺术、教育、商业和体育领域中具有非凡的研究能力、突出贡献或具有全国甚至国际知名度的杰出人才赴美国工作的签证。O1 签证的筛选条件要求申请者必须在某一领域具有突出的贡献或非凡的研究能力，并且在美国的雇主必须能为其提供与其职能相等的工作。如杰出的研究员在美国获得美国大学、研究所、实验室的工作便可以申请 O1 签证，该类签证没有配额限制。

英国的英才计划移民的具体筛选办法为：英才计划的申请者在申请前必须明确自己未来研究和工

作方向，不需要雇主提供担保，但要得到英国艺术委员会、英国皇家学会、英国皇家工程科学院、英国社会科学院四个学术机构中任何一家的推荐，申请者的综合积分至少要达到英国边境署颁发的评分标准 75 分。

2. 基于劳动力市场需求的高技能人才的筛选

目前，发达国家往往根据本国经济社会发展和劳动力市场对外国人才的需求建立与之相适应的移民职业清单制度和积分评估体系，通过移民职业清单制度确定本国劳动力市场需求的高技能人才，凭借积分评估体系从职业技术资格、工作经验、年龄、受教育程度等各个方面对这些高技能人才进行筛选。

澳大利亚移民政策中人才引进的筛选模式是随着国内劳动力市场需求进行调整的，如 1989 年将申请者的年龄和英语技能水平正式纳入考核范围，公布《澳大利亚优先职业清单》(POL)、《技术移民职业清单》(SOL)、《技术移民优先职业清单》(MODL)、《优先处理职业清单》(CSL)，推广强制性英语语言测试。目前实行的是符合澳大利亚就业市场需求新出台的《技术移民职业清单》(SOL)。打分系统和打分标准也随着本国劳动力需求市场的变化而进行调整，目前使用的是 2011 年 7 月 1 日正式执行的打分系统和打分标准。新的打分系统总分为 65 分，评分标准有年龄、英语能力、提名职业的相关工作经验、澳洲学历和海外被认可的学历等方面。

基于劳动力市场需求的高技能人才在澳大利亚移民政策中主要是指一般类技术移民和雇主担保类技术移民。一般类技术移民的筛选条件为：第一，申请人必须在《技术移民职业清单》(SOL) 中选择申请的职业，如果所申请职业不在 SOL 内的则不能申请技术移民。第二，向指定的评估机构对其职业进行资格评估。如建筑师移民向澳大利亚建筑师资格协会(AACA)进行资格评估。第三，年龄符合要求。第四，英语达到一定水平。第五，持有澳大利亚政府认可的高等教育毕业证书。澳大利亚的《技术移民职业清单》和专门的评估机构在技术移民的引进中发挥着极其重要的作用。澳大利亚的雇主担保类技术移民除了满足年龄、英语、学历、工作经验、技能水平等相关要求外，还需要雇主的担保。

3. 基于人力资本存储形式潜人才的筛选

发达国家越来越重视人力资本存储形式的国际人才引进，这类人才比较典型的就是留学生群体。发达国家采取各种政策和优惠措施吸引优秀的留学

生，如为留学生提供各种奖学金资助，为攻读硕士和博士学位的外国留学生提供研究助理、教学助理等带薪的职位，提供优越的科研环境，对于优秀的留学生给予入籍优惠等。

加拿大移民政策导向是为发展加拿大经济和创造就业。2012 年加拿大移民部新出台“博士类移民”的相关政策，认为博士毕业生在加拿大经济发展中扮演了独特的角色。每年容许 1000 名在加拿大深造的外籍博士生申请加拿大的永久居民身份。加拿大“博士类移民”的筛选条件：第一，必须已在加拿大攻读博士学位至少两年；第二，在加拿大省级认可的大专院校中保持良好的学术成就；第三，雅思成绩符合相关要求，如果留学生在提交申请时附解释信能够证明自己英语水平很好，如用成绩全 A、发表许多英语论文等，可以免除提供雅思成绩。对于留学生来说，在加拿大修读博士，之前已有一年以上的工作经验，包括硕士期间在校做教授兼职，可以直接提出申请“枫叶卡”^③。

4. 基于国家经济发展需要创业投资人才的筛选

企业家移民和投资移民是发达国家竞相吸引的目标。英国的移民法律规定，企业家移民和投资移民以创业投资的形式被英国引进需要一定的筛选条件。企业家移民的筛选条件：第一，投资额达到 20 万英镑，或者满足下述条件可降至 5 万英镑：(1) 在英国金融服务监管局至少注册一家风险资本公司；(2) 至少一次在英国贸易投资网站上与英国企业家进行资金竞争或者至少一次与政府合作拓宽英国贸易。第二，拥有的资金至少存在一家指定的金融机构，并且资金能够在英国自由使用。第三，英语应达到相应的水平。第四，不依靠英国政府的救济。对于投资移民的筛选条件主要体现在可自由支配的资金和个人资产上，具体为在英国指定的金融机构至少存有可自由支配的资金一百万英镑，或者拥有价值二百万英镑的个人资产并向指定的金融机构贷款一百万英镑。

二、发达国家移民政策中的人才筛选对我国的启示

(一) 引入积分评估制度评估技术移民资格

加拿大、英国、澳大利亚等发达国家采用的积分评估制度是根据国内劳动力市场对外国人才的需要，确定申请人应该具备的各项能力的标准、各项能力对应的分数和评估通过的分数，并依据分数进行批准的制度。我国国务院 2004 年颁布的《外国人

在中国永久居留审批管理办法》中评估技术移民申请资格时采用的是一般性审核制度。这种制度没有客观精确的标准,使得审批的工作人员有了太多的自由裁量权,进而可能会导致我国技术移民资格的评估模糊而缺乏公正透明性。相比我国采用的审核制度,发达国家采用的积分评估制度更加客观、精确和透明,更有利于吸引合格的技术移民,也防止了权力寻租的发生。因此,我国应该根据国内劳动力市场对外籍人才的需求,借鉴发达国家积分评估制度的实施细则,在年龄、学历、工作经验、汉语能力、个人收入等方面设定特定的积分点、积分方式和评估通过的积分标准,对技术移民的资格条件进行评估和筛选。

(二) 适当放宽技术移民的筛选条件

德国的绿卡制度仅要求具有相关的学位和接收单位给予一定的年薪,加拿大等实行计点积分制的发达国家参考的主要是教育背景、年龄、工作经验、个人收入等。而我国《外国人在中国永久居留审批管理办法》中规定,技术移民的筛选条件必须是在国务院或者省级人民政府所属机关以及高等院校等企事业单位担任副总经理、副厂长等职务以上或者具有副教授、副研究员等副高级职称以上,以及享受同等待遇、已连续任职满四年、四年内在我国居留累计不少于三年且纳税记录良好。可见,我国技术移民的筛选条件是以职位和职称作为标准的,并且有任职单位和在中国的工作经验等相关条件限制。由于不同国家的职位和职称评定有着不同的标准,难易程度也不尽相同,因此在实际操作中很难根据职位和职称来进行筛选。另外,对人才工作经验的限制,则将年轻技术人才和有志于在中国发展的外国留学生拒之门外。相对于发达国家技术人才引进的筛选条件而言,我国技术移民的筛选条件无疑是比较严苛的,不利于国外人才的引进。

(三) 完善投资移民的评估体系

我国《外国人在中国永久居留审批管理办法》中关于投资移民的要求是:在中国直接投资,并且实际缴付的注册资本金应当符合下列条件之一:

(1) 在国家颁布的《外商投资产业指导目录》鼓励类产业投资合计 50 万美元以上;(2) 在中国西部地区和国家扶贫开发工作重点县投资合计 50 万美元以上;(3) 在中国中部地区投资合计 100 万美元以上;(4) 在中国投资合计 200 万美元以上。我国关于投资移民的评估以实际缴付的注册资本作为评估标准,评估体系比较单一。借鉴发达国家投资移民的相关政策,我国可以增加投资移民的方式,如金融投资移民、企业家移民等。另外,在投资移民的评估指标中增加净资产、纳税额等动态要素指标。

注释:

- ① 高子平. 国外吸引技术移民举措态势分析及启示 [J]. 华东科技, 2012 (02)
- ② “英才计划”移民: 指在人文科学、理工科学以及艺术领域有卓越成就的人。
- ③ 枫叶卡是 2002 年 6 月 28 日正式实施的、加拿大永久居民卡的俗称。

参考文献:

- [1] 刘国福. 国际技术移民制度面面观 [J]. 国际人才交流, 2014 (02): 51-53.
- [2] 李其荣, 倪志荣. 当今世界人才争夺战的最大赢家——美国人才引进战略及对我国的启示 [J]. 人民论坛学术前沿, 2012 (08): 46-53.
- [3] 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 (02): 65-74.
- [4] 国外人才引进政策一览 [J]. 中国科技奖励, 2013 (09): 38-39.
- [5] 郑永彪, 高洁玉, 许睢宁. 世界主要发达国家吸引海外人才的政策及启示 [J]. 科学学研究, 2013 (02): 223-231.
- [6] 刘润生. 外国修订移民政策吸引人才的策略 [J]. 中国人才, 2012 (11): 62-64.
- [7] 肖鹏燕. 一些国家和地区引进国际人才的做法 [J]. 中国人力资源开发, 2012 (05): 93-97.
- [8] 姚婷. 英国现行移民政策研究 [D]. 山东大学硕士学位论文, 2013.
- [9] 王婷婷. 澳大利亚技术移民政策研究 [D]. 华东师范大学硕士学位论文, 2011.
- [10] 甘继刚. 在华外国人永久居留权制度研究 [D]. 湖南师范大学硕士学位论文, 2013.

(责任编辑: 肖红梅)