

中国技术移民政策构想

■ 刘国福

(北京理工大学 中国 北京 100029)

【摘要】没有人能够否认,现代化国家是一个国际化国家。技术移民构建现代化所必需的人流、物流、资金流和信息流,而所有流向均指向国际化。技术移民对于现代化建设不可或缺。2003年,中共中央和国务院在《关于进一步加强人才工作的决定》中指出,抓紧制定技术移民法。但是我国技术移民法建设一直未能走上正规,未能确立技术移民政策是其中重要原因之一。以国际标准确立技术移民政策是完成制定技术移民法任务的当务之急。

【关键词】技术移民;政策;外国人才;国际化;国际移民

【中图分类号】C912

【文件标识码】A

【文章编号】1006-7426[2011]02-0072-05

在全球化进程加速发展的今天,技术移民是各国必须重视的课题。作为后发外生型现代化国家,中国要现代化,必须引进外国人才,虚心学习其他国家和地区在移民制度上的成功经验^[1]。中国需要把握技术移民的发展趋势,更多地思考,技术移民对经济发展和社会进步带来的积极影响,以一种新角度来看待技术移民,确定适应中国社会、经济和文化的技术移民政策,吸引国家所需人才和资金,增进社会融合,维护国家安全,保障技术移民权益,将技术移民促进现代化建设的积极作用最大化^[2]。

一、积极引进外国人才

技术移民(skilled migrant)又称高技术移民(high skilled migrant)或一般技术移民(General Skilled migrant),指离开本人祖国或此前的常住国,跨越国家边

界,以自身技能为条件合法迁徙另一国家的人。人口国际迁徙时主要考虑的因素是移入国的经济实力,当前世界各国人才主要流向美国、欧盟等发达国家和地区。我国应重新审视和调整长期以来采取的从严管理外国人入境工作和排斥外国人获得中国永久居留权和入籍的政策。具体来说,技术移民政策应该以保障我国公民就业为前提,满足社会经济发展需求以及促进人才流动为目标,市场调节为导向,短期入境工作为主,长期和永久居留为辅,独立和担保申请并行,政府和用人单位管理相结合。技术移民政策是我国国际移民政策的核心。我国国际移民政策是选择型移民政策,即采取务实态度,以国家利益至上为移民政策的价值取向,根据社会经济发展需要选择外国人,积极接纳技术移民和投资移民,限制家庭团聚移民,严格限制难民移民,渐进推荐双重国籍,坚决遏制非法移民。

二、正确掌握外国人供求状况

引进的外国人才必须是我国社会经济发展需要的人才,国家为引进所投入的资源才能充分发挥效能。一定要建立起我国社会经济发展对外国人才需求机制,切实掌握外国人才供求状况。国家外国专家局、人力资源和社会保障部等政府主管部门委托独立的市场调查、学术或者其他机构,调查分析我国需求外国人才情况,制定和发布年度外国人才需求的行业类别、职业种类和数量,使技术移民政策具有可预测和跟踪性,并根据国内对外国人才需求的变化,每年或半年调整一次,以增加技术移民政策的应变性。人力资源与社会保障部中国人力资源市场信息监测中心对全国公共就业

基金项目:国家外国专家局2010年引进国外智力软科学研究项目“技术移民法律制度研究”(20100002004)的阶段成果;德国洪堡基金会洪堡学者研究项目“移民法面临的挑战和未来构建:以中国为视角”(3.2-CHN/1123121STP)阶段性研究成果。

作者简介:刘国福,博士(澳大利亚),北京理工大学法学院副教授,德国洪堡学者,主要研究方向:移民法。

服务机构市场供求状况进行了一定的统计分析,在深度和广度上还有待加强,特别是关于外国人才的供求。

三、扩大引进外国人才对象

我们目前吸引外国人才政策的重点是来自发达国家的高层次人才,给予其优厚的生活待遇。过分集中资助发达国家高层次人才,可能在没有真正引进之的同时,又冷落了其他国家和层次的外国人才。

应当区分外国人才为高、中和普通层次人才,分别实施不同引进战略。发达国家和地区的技术移民政策没有一个只针对高层次人才,而是兼顾各层次人才,只要是本国所需,即使是技术工人,也会涵盖在内。虽然高层次人才对我国的发展非常重要,但我国是一个大国,高层次人才应该主要在国内自主培养。直接从发达国家引进,只能解决燃眉之急,从长远来说,无济于事。从人才出成果时间段角度看,海外高层次人才已经过了事业巅峰期,即使来到中国,也可能只是在介绍以前成果,很难有新的更高的成就。虽然我国目前发展水平虽然对海外高层次人才缺少吸引力,但是足以吸引海外其他层次人才。如果我国能够更重视引进海外其他层次人才,在其回国后,雪中送炭地给予其成长中最渴望的资源支持,他们就会迅速成长,脱颖而出,可能会在中国达到事业巅峰,其创造的成果不仅能为我国所用,而且因为得到过最渴望的资源支持,而对国内充满感情。

建议增加独立工作签证类别,允许没有中国用人单位工作邀请的外国人申请工作签证。根据1996年《外国人在中国就业管理规定》,外国人在没有工作邀请的情况下不可以提出工作签证申请,关于外国专家的法律规范也有类似规定,这使得外国人申请来华工作的渠道只限于有工作邀请,堵死了没有工作邀请的外国人来华工作的通道。

根据海外华人的华裔特点,除鼓励其精英直接回国外,落实已经推出的引智措施外,还可以吸引其子女来中国读书,并鼓励优秀毕业生留中国工作,借以

增进与侨生原籍国的联系,带动海外华人回国。切实落实海外华人子女来中国读书享受国民待遇。

适当放开外国留学生毕业后在中国的就业。外国留学生是我国的潜在外国人才资源,可以有条件地放开外国留学生就读期间工作、留华毕业生在中国工作、外国大学毕业生来中国实习。

适当放开持职业签证外国人的随行家属在中国就业。可以修正现行规定为:持职业签证外国人的随行家属具有学士以上学位和两年以上工作经验的,可以与持职业签证者同时获得就业许可、就业证/外国专家证(配偶)和居留证。

四、外国人才引进以补充国内人才资源为原则,以市场调节为主

我国引进外国人才是要补充国内人才资源的不足,不是替代现有人才资源,使一些行业和技术等级人力资源已经供过于求情况更加严重。中共中央、国务院《国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020年)》和中国人力资源市场信息监测中心《2009年度全国部分城市公共就业服务机构市场供求状况分析》均指出,我国劳动力市场在某些行业和技术等级存在较大人才缺口。实现以补充国内人才资源的基本原则,必须以市场调节为主,就是主要由市场主体—用人单位决定引进外国人才。只有连接知识、资本和市场的用人单位最清楚,是否需要引进以及需要引进什么样外国人才,以追逐利润为主要目的的企业能够以相对最低成本聘任相对最优秀外国人才,并为其安排合适的工作岗位。以政府干预为辅,就是要对用人单位聘任外国人进行监督,确保用人单位按照我国行业和职业标准聘任,不会聘任我国已经供过于求的外国人,配合政府管理外国人,履行雇主应有的职责。

建议取消一般和特殊行业主管部门对用人单位聘任外国人的前置劳动行政主管部门审批。行业主管部门远离市场,对人才供应和雇主对人才需求变化的感知,与处于市场一线的企业相比,迟钝和 inaccurate。基于利益本位考虑,会不适当地对用人单位聘任外国人进行管制。另外,

行业主管部门与劳动行政主管部门都对用人单位聘任外国人进行审批,有重复审批的隐忧。

应当建立聘任外国人劳动力市场测试制度,明确劳动力市场测试的流程和标准。劳动力市场测试是指用人单位确定在劳动力市场上没有合格的我国公民或者永久居民可以录用,并且此职位不会影响我国公民和永久居民类似职位的薪资和工作环境,才可以为外国人提供一份工作。1996年《外国人在中国就业管理规定》第6条规定:“用人单位聘任外国人从事的岗位应是有特殊需要,国内暂缺适当人选,且不违反国家有关规定的岗位。”这条规定过于简单,不足以具体实施和监控。建立劳动力市场测试制度,有利于明确外国人准入标准,限制外国人才引进主管部门审核用人单位聘任外国人的自由裁量权。没有行业准入标准,会出现所有行业和职业都开放的不合适情况,不清楚“特殊需要”和“适当人选”的含义。用人单位聘任外国人才,须进行劳动力市场测试,并为其提供担保。用人单位作为担保人,应承担担保责任,即确保被聘任者有能力胜任其从事的工作岗位,雇主是真诚地希望他们来本国工作,认真配合政府部门管理入境后的外国人。只要用人单位进行了劳动力市场测试,仍然不能从国内公民中招聘到合适的人员,外国人才引进主管部门必须予以批准。

应当建立移民职业清单和紧缺职业清单制度。移民职业清单是指根据社会和经济以及劳动力市场情势,以职业为标准,编制的本国所需外国人才清单。职业的内涵具体,在不同国家、行业、企事业单位,有相对统一的标准。外国人才引进主管部门易于对申请人是否具备从事某职业的能力进行评估,并根据国内劳动力市场,经常性调整所需外国人才的清单。外国人才引进主管部门商人力资源主管部门,或者授权有关独立机构,权衡国家利益,考虑社会经济发展以及劳动力市场情势,确定年度引进外国人才的职业清单和紧缺职业清单。如果情势发生突变,可以临时调整引进外国人才的职业清单和紧缺职业清单。由于职业清单已经由有关政府部门根据劳动力市场情况进行审核,所以从事职业清

单上职业的外国人才,豁免劳动力市场测试。

应当推动所有用人单位在吸引外国人才方面的平等竞争,实现引进智力专项资金使用效益的最大化和外国人才在中国的协调布局。主要措施是,取消不同用人单位在吸引外国人才方面的不平等待遇,废止对一些用人单位邀请外国人以外国专家身份申请来华工作以及支持外国人永久居留申请的限制。相比那些重点用人单位,一般性机构、高等学校、企事业单位,特别是中西部地区和民营的这些机构同样需要而且更需要借助住政府引智的力量和授予永久居留权的方式吸引外国人才,所以不仅不能限制,而且应该鼓励他们引进外国人才。

应当建立和完善引进外国人才,特别是通过政府资助引进外国人才的评估体系。外国人才引进主管部门委托独立机构或者专家团队每年一次或者每两年一次,对引进外国人才情况进行调研、评估和建言献策。政府每年花费巨资引进外国人才,有必要仔细评估其收益。

五、增加外国人才在中国长期工作的比例和适当放开外国人才申请中国永久居留

为提高使用外国人才效率,增加外国人才在中国长期工作的比例,适当放开其在中国永久居留。在用人单位同意和符合劳动力市场测试情况下,放开外国人才在中国长期工作。2004年《外国人在中国永久居留审批管理办法》规定,“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的”,可以提出永久居留申请,但是必须“在中国担任副总经理、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”。绝大部分在中国工作的外国人不符合该条件,因为没有担任高级职位。可以修正为,所有在中国工作、居留和纳税七年以上的外国人,均有权申请中国的永久居留资格。外国人才可以以此对自己在中国的未来有一个更清晰和容易接受的预期。此种修正有利于稳定和团结在中国工作的外国人群

体。增加独立技术移民类别,允许没有中国工作经验和用人单位工作邀请的外国人,在境内外申请在华永久居留资格。增加雇主担保技术移民类别,允许通过了劳动力市场测试有用人单位工作邀请,但是没有中国工作经验的外国人才,在境内外申请在华永久居留资格。2004年《外国人在中国永久居留审批管理办法》只限于有中国工作经验和用人单位工作邀请的外国人。这种模式排除了只有外国工作经验的外国人才申请在华永久居留的可能,严重缩小了申请在华永久居留的外国人才的范围,减少了中国永久居留制度的吸引力。允许国际组织总部和跨国公司总部的退休官员或雇员及其配偶子女在中国居留满一定期间后自动获得中国永久居留权,以密切中国与这些总部的关系。随着中国现代化进程的加快,中国的国际政治、经济的控制力和影响力会不断加强,会有更多的国际组织总部和地区代表处,跨国公司总部和区域总部设在中国。外国高级技工是外国人才的一个重要组成部分,应允许外国高级技工来中国工作和永久居留。由于我国长期以来对高学历的偏好,高级技工非常匮乏。根据人力资源与社会保障部中国人力资源市场信息监测中心的分析,高级技师(职业资格一级)和技师(职业资格二级)岗位空缺与求职人数的比率分别为1.86和1.84,缺口居于各技术等级的第2和第1位,达74,710和107,806^[3]。我国目前有技术工人约7000万,其中高级工仅占5%。发达国家技术工人中,高级工占35%。由于技工技术低下所导致的产品质量问题,我国每年要造成约上千亿元的经济损失^[4]。通过吸收外国高级技工,可以直接弥补我国这方面的缺口,发挥事半功倍的效用。

六、强化用人单位对聘雇外国人才的管理和服务

在以市场为导向的技术移民政策中,用人单位位于引进外国人才的第一线,有得天独厚的条件配合政府部门管理和服务其聘雇的外国人才。用人单位应该履行管理和服务义务,尽最大努力

确保外国人材料的真实性,按照为外国人申请就业类证件时陈述的岗位和职责使用外国人,培养近似聘雇外国人岗位本国籍人才。严禁非法聘雇外国人。

就培养近似聘雇外国人岗位本国籍人才而言,其意义在于引进外国人才与培养国内人才同步。目前我国引进海外高层次人才、外国人在中国就业和外国专家在中国工作方面的法律规范,没有关于用人单位在引进或聘雇外国人同时,必须培养近似岗位本国籍人才方面的规定。可以要求,用人单位申请引进或聘雇外国人时,必须提交培养近似岗位本国籍人才方案和计划,将引进外国人才与培养国内人才结合起来。如果用人单位没有认真执行培养近似岗位本国籍人才方案和计划,政府主管部门在一定期限内取消其引进或聘雇外国人才的资格。引进外国人才不能从根本上解决我国人才短缺和人口素质不高的问题,解决这些问题必须立足于自我。用人单位不履行管理和服务聘雇外国人才义务,根据具体违法情况,承担罚款和遣返费用等法律责任。这里的用人单位,既包括国有企业、政府机关和事业单位,也包括外资和民营企业。

七、简化引进外国人才程序

应当简化引进外国人才程序,避免因不同部门的繁杂手续导致外国人才在中国工作和永久居留意愿下降。目前,外国人到中国工作,要办理就业许可、职业签证、就业证/外国专家证和居留证四种证件,后四种证件程序有重叠之处。无论是四证还是三证合一,都可以将四证或者三证的内容集中体现在合并后的证件上,技术上并无不可行之处。我国需要外国高层次人才,并出台了一些引进海外高层次人才优惠政策,但是相关法律中没有体现,这不利于宣传和推广这些优惠政策,和将引进外国高层次人才程序简化固定化和透明化。世界发达国家和地区针对此类人才,通常是建立杰出人才直接获得永久居留权的特殊移民类别。鉴于外国人才的个体差异和对中国经济发展的独特作用,建议中央外

国人才引进主管机关商中央出入境主管部门,考虑到国家利益,可以特批外国人才的出入境、居留和国籍申请。豁免从事移民职业清单上职业外国人才来中国工作的劳动力市场测试。职业清单是由有关政府部门根据劳动力市场情况制定的,已经考虑了我国劳动力供求情况。从世界范围看,我国高等院校的教育质量并不高,某些专业的培养水平有很大提升空间,如果海外高等院校应届毕业的外籍人士的对口职业为我国紧缺职业,可以豁免其申请以外国人才身份来华工作时的工作经验要求。

八、建立高效的引进外国人才管理部门

应当合并外国人就业和外国专家主管部门,设立单一窗口的外国人才引进主管部门,建立双层引进外国人才审核制度。设立外国人才引进主管部门统一负责管理外国人在中国工作,评估国内劳动力市场环境和用人单位进行的聘雇外国人劳动力市场测试,实现单一窗口面向外国人才,提高引进外国人才的效率。出入境(移民)管理部门负责确定国家整体移民规划和技术移民类签证申请的审核与发放。两部门相互制约、平衡和监督。2004年1月15日,为了解决多头共管导致的程序繁杂和不清晰,引进外国人才效率不高问题,台湾地区引进外国人才管理机制出现了重大变革,“行政院劳工委员会”成为吸引外国人才的单一窗口,统一审核标准、缩短审核期限、便利申请人送件,关注对本地劳工的影响。台湾地区的经验,值得我们关注和借鉴。

出入境(移民)管理部门因为一般性审核而不适当地行使签发永久居留类技术移民签证自由裁量权,可能主观地加大外国人才取得永久居留的难易度。可以建立积分评估制度,限制出入境(移民)管理部门签发永久居留类技术移民签证的自由裁量权。积分评估制度是指一国根据外国人的职业、学历、工作经验、语言、年龄、工作邀请、收入等反映个人能力的因素计算所得分数,综合评估其签证或移民申请条件的制度。积分要素包括申请人的职业、学历、工作经验、

语言、年龄、工作邀请、收入等反映个人能力的指标。与主观因素过重的非量化评估相比,积分评估制具有客观、准确和灵活的特点,积分评估已经在发达国家和地区普遍取代了非量化评估,成为通常做法,并日益成熟。外国人才引进主管部门可以拟定外国人才的条件要求、评估标准、积分测算和通过分数,并根据情势变化进行调整。出入境(移民)管理部门要做的是,审核申请人的资格和条件是否符合积分评估的各项因素,以及判断申请提交材料的真伪。只要外国人通过了技术移民评分评估,出入境(移民)管理部门就必须签发永久居留类技术移民签证。

只有公开和透明引进外国人才统计数据 and 法律文件,才可以发挥这些统计数据 and 法律文件的引导作用,有助于社会各界了解和支 持引进外国人才工作,解除许多外国人才对现行政策的不清楚之处和困惑。否则,社会各界对引进外国人才工作知之甚少,外国人才不知道自己是不是“人才”,也不知道自己怎样才算是“人才”,能够获得什么待遇。外国人才引进主管部门可以在地方政府统计数据或者用人单位聘雇外国人情况报告的基础上,汇集统计资料,定期发布和公开引进外国人才报告。国家外国专家局副局长张建国曾经坦率地指出:“现行有关政策缺乏公开性,很多相关文件是带有密级的内部文件,只为政府管理部门内部掌握,外国人才作为被管理的主体不知道它们的存在。”^[5]

同时,应当规范引进外国人才法律文件,修订自相矛盾和不适 应时代变化的内容。

九、努力营造吸引外国人才和发挥其才能的环境

降低入境与居留的资格和条件,简化申请、延期和转换手续等措施,不足以吸引外国人才在中国工作和永久居留。技术移民的增加主要取决于国家综合国力、经济发展潜力、企业国际化、英语水平更优质的生活环境。只有中国的社会经济总体环境条件改善,才能够吸引到更多的技术移民。只有营造了良好的

人尽其才的环境,外国人才才有可能踏实地来中国工作和居留。

应当加大力度宣传和推广我国引进外国人才的计划、方案和程序。就引进方式而言,我国目前吸引外国高层次人才,有以完成阶段性任务为主要方式的苗头。通过人才交流会等会议的方式吸引人才回归有集中便捷的优点,但是过于简单,有毕其功于一役之嫌^①。人才交流会几天之后便结束,而吸引人才回归是国家人才强国战略的重要组成部分,是一项经常性的工作,外国人才回归的诉求也是无时无刻不在发生。“人才交流会”只能是吸引外国人才的次要举措之一,不宜将其放在主导地位,以免热闹过后归于平静,主要工作是应该建立鼓励和帮助外国人才回归的常态长效机制,一直为外国人才提供各种服务。

应当为外国人才提供更适宜的生活和工作环境。中国的英语环境差和公众英语水平低,是外国人在中国生活和工作遇到最大障碍之一,以致其形成族群孤岛,不能有效地了解中国。在北京、上海、广州、深圳等外国人集中的城市,推广双语环境,从政府公文、电视、广播、路标、公共交通、出租车、电梯、自动取款机等细节做起,逐渐改善英语生活环境。

应当为在中国的外国人才及其子女提供更优质的教育。子女教育是引进外国人才重点关注的民生问题之一,也是现实中在华外国人才反映问题最多的领域之一。目前,外籍人士子女不能和中国公民子女一样,在居住地就近入学,只能在涉外学校就学。涉外学校收费较高,并不是每一个外籍人士都能轻松负担的。可以改进为,允许引进外国人才的未成年子女按居住地接近进入各级各类幼儿园和中小学就读,并按照国家有关规定缴纳费用。教育主管部门指导和协助外侨学校发展,增加引进外国人才子女的就学机会。

应当为在中国的外国人才提供更完善的社会保障。外国人定点医院虽然提供了高质量的医疗服务,但是也存在着数量少和收费高的问题,普通医院在外语和服务方面则存在着不足。引进外国人才及其随迁配偶子女,可参加中国境内各项社会保险,包括基本养老、基本医疗、工伤保险、生育保险等。引进外

国人才可以按照国家医疗卫生规定在各级各类医院就诊,并按照国家有关规定缴纳费用。

应当对引进外国人才给予财政补贴和税收优惠。应确保引进外国人才来中国后的收入不低于原来的收入。中央和地方政府根据财政状况,向引进的外国人才发放补贴。我国个人所得税累进税率最高达45%,影响外国人才来中国居住和工作意愿。不在中国境内居住的引进外国人才,按照国家税收法律法规的有关规定,减免其应缴纳的个人所得税。在中国境内居住的引进外国人才,五年内境内工资收入中的住房补贴、伙食补贴、搬迁费、探亲费、子女教育费等,按照国家税收法律法规的有关规定,予以税前扣除。在中国境内居住的引进外国人才,用人单位为引进所支付的相关费用,按照国家税收法律法规的有关规定,可以列为用人单位费用,不列为该引进外国人才应税所得。

应当为在中国的外国人才提供舒适的生活环境。引进外国人才可以不受户籍和居住年限等条件限制,办理购买自用商品住房、购车、申办信用卡、考取驾驶证等生活事宜,不会因为生活不便而无法在中国安定地工作。

应当在外国人集中的城市开办社会融合班。社会融合班在欧洲和澳洲各国已经有较长历史,虽然形式有所不同,但都是围绕本国的国情、理念和价值观,对新移民进行强化教育和知识灌输,引导其理解和接受接收国的政治、经济和文化。外国人才引进主管部门可以在引进外国人才集中的城市免费为引进外国人才开办社会融合班,内容包括中国的政治、经济、文化、宗教、地理、法律、语言等国情方面的基本知识。

应当创造回归外国人才与本国人才同等竞争的环境,消除任何阻碍其融入主流社会的障碍和一切歧视,提供使外国人才动心的回归待遇和生活工作氛围。回归待遇可以是一人一论,但是作为政府提供的一般性回归待遇,应该是公开和透明的,便于外国人才了解政府导向和自身价值。

应当防止排异和过度使用回归外国人才。很多外国人才没有能人尽其才,问题往往出在基层单位。深入分析

基层单位对外国人才的排异现象,有助于政府调整政策,帮助外国人才尽快融入。外国人才同样需要培训和发展。在倡导终身教育时代,政府和雇主对外国人才,不能只使用不培养。通过培养,力争使外国人才超越而不是止步于移入前的成就。

应当鼓励外国人才与其来来源国保持联系。外国人才的海外关系是其一笔重要资源。终止了外国人才与来源国的联系,实际上间接终止了输出国与世界先进经济体的联系。既要鼓励外国人才由临时性转换为永久性,提供各种吸引永久居留的优惠条件,又要尊重外国人才的选择,包容外国人才由于不同居留环境形成的不同政治、经济和生活习惯。

应当搭建外国人才与其中国同行的紧密交流圈。有关外国人才的研究指出,发展中国家从外国人才获益的有效渠道不是促使其移入,而是使其向国内转移知识、技术和资本。促使外国人才向国内转移知识、技术和资本的有效途径是,培育外国人才与本国的紧密交流圈。一国政府应该花大力气培育外国人才与国内交流圈,使他们与国内人才保持经常性的联系。通过交流圈转移知识和投资。这种做法不仅可以克服外国人才移入在发展水平和制度上的障碍,而且成本远比直接资助外国人才低和见效长远。很多国家正加大力度建设本国公民与海外公民的联系网,例如政府主导的南非外国人才网络和墨西哥人才网络,民间的智利全球、哥伦比亚 Red Caldas,以促进海外高层次人才与本国的经济和文化交流。

应当淡化对海外人才的资助的中国国籍因素。海外人才可以是中国国籍、外籍华裔或者纯外籍。只资助有中国国籍的外国人才,有排斥外籍华裔或者纯外籍海外人才之嫌。事实上,已经成为发达国家高级人才,又保留中国国籍的是少数。因为,如果我国的海外公民成为了发达国家的高级人才,必然在发达国家居留了很长期间、掌握了很高技能、较好地融入了发达国家。在发达国家纷纷推出技术移民政策背景下,高级人才取得当地永久居留权,进而取得国籍,是一件不难的事情。中国不承认双重国籍,其加入发达国家国籍,常常意味失去中国国籍。

十、结 论

中国需要把握技术移民的发展趋势,确定适应中国社会、经济和文化的技术移民政策,吸引国家所需人才和资金,增进社会融合,维护国家安全,保障国际移民权益,将技术移民促进现代化建设的积极作用最大化。要将技术移民纳入人口、社会经济发展,立足而限于人才发展,更全面地把握和考虑技术移民问题,积极引进外国人才,正确掌握外国人才供求状况,扩大引进外国人才对象,以补充国内人才资源为原则,以市场调节为导向,增加外国人才在中国长期工作的比例和适当放开外国人才申请中国永久居留,强化用人单位对聘用外国人才的管理和服务,简化引进外国人才程序,建立高效的引进外国人才管理部门,努力营造吸引外国人才和发挥其才能的环境。

注 释:

①以山东省济南市为例,为进一步做好海外高层次人才引进工作,根据2009年《中共济南市委济南市人民政府关于进一步加强海内外高层次人才引进工作的意见》,实施“5150引才计划”,即通过引才和引智相结合的方式,利用5年时间,重点引进和支持150名能够提高城市竞争力、推动高新技术产业发展的高层次创新创业人才,2010年3月11日在罗马,13日在法兰克福举办了“济南市引进外国人才推介洽谈会”。

参考文献:

- [1] 方名山.上海兴衰移民关键[J].上海商学院学报,2009(3):9
- [2] 刘国福.将国际移民促进现代化建设的积极作用最大化[J].重庆与世界,2010(11):15—16
- [3] 中国人力资源市场信息监测中心.2009年度全国部分城市公共就业服务机构市场供求状况分析(图)[EB/OL].http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/2010-02/22/content_351791.htm. 2010-11-13
- [4] 杨玉峰.“中国制造”急需高级技工[N].北京晨报,2005-03-12
- [5] 张建国.论加强引进海外人才工作法制化建设[J].中国行政管理,2004(3)

责任编辑:王建华