

美国新移民法案人才政策及其 对我国的潜在影响

陈 涛

(中国科学技术部基础研究管理中心, 北京 100862)

摘 要: 2013年4月,美国参议院“八人党”正式向国会提交《2013年边境安全、经济机遇及移民现代化法案》。目前该法案已在参议院获得通过,进入众议院审议阶段。该法案重点制定了一系列吸引高技术移民和创业人才的措施,内容涉及:取消对美急需人才移民签证的配额限制,增加高级人才在移民签证中的比例,设立创业移民签证,实施绩效评分的移民签证制度,大幅提高专业技能工作签证配额等。新法案一旦获得通过实施,会对美国带来积极影响,但对我国发展会造成潜在的负面影响,因此,我们应积极跟踪发达国家的人才政策,学习其先进经验和做法。

关键词: 美国; 移民法案; 人才政策

中图分类号: D998.371.2:G316 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2014.01.001

美国奥巴马政府将移民改革作为其第二任期的重点工作之一。在2013年2月的国情咨文中,奥巴马总统再次呼吁国会应推动全面移民改革^[1]。同年4月,一个由民主与共和两党八名参议员组成的“八人党”正式向美国国会提交名为《2013年边境安全、经济机遇及移民现代化法案》(Border Security, Economic Opportunity and Immigration Modernization Act of 2013)^[2](简称《移民法案》),就加强边境安保、非法移民合法化、吸引高技术移民与创业人才等问题提供了一揽子解决方案。

新《移民法案》除普遍关注非法移民政策外,重点制定了一系列吸引高技术移民与创业者的措施,将为美国社会急需人才提供更多移民和非移民签证机会。该法案一旦通过,将增加美国对高技术人才和创业人才的吸引力,并有可能对美国经济发展走向带来新变化,对我国发展造成潜在的负面影响。本文对美国新移民法案人才政策进行解读,以期我国在研究制定符合我国国情并适应新时期人才竞争态势的政策措施时有所借鉴。

1 《移民法案》涉及吸引高技术人才与创业人才的主要内容

1.1 取消对美急需人才移民签证的配额限制

《移民法案》规定,符合如下条件之一者申请美国移民签证可不受名额限制:在科学、艺术、教育、商业或体育上具有特殊才能的人才;杰出教授和杰出研究人员;跨国公司高级管理人员;在任何领域获得美国认证机构授予的博士学位者;某些医生;满足上述条件人才的配偶子女等。

1.2 增加高级人才在移民签证中的比例

《移民法案》将把职业移民签证份额中的40%分配给美国企业急需且在科学、艺术、商业等领域的高级学位获得者,以及在美国大学或研究机构获得科学、技术、工程或数学(STEM)等相关专业硕士学位以上并在美国相关行业获得工作的外国人。

1.3 设立创业移民签证

《移民法案》将设立一种全新的创业移民签证,用于吸引和鼓励符合条件的人员赴美国创业。

作者简介:陈涛(1981—),男,副研究员,主要研究方向为科技管理政策。

收稿日期:2013-8-19

外国人可申请非移民签证赴美国开创实业——如果能够在规定时间内获得一定数量具有美国合法资质的风险投资，创造若干就业岗位并保持相当的营收，那么此人将可以申请移民签证。

1.4 实施绩效评分的移民签证制度

《移民法案》将在其实施 5 年后开始启动移民签证评分制度，按照申请人的教育程度、就业情况、在美居住年限及其他条件进行综合评分，分数高者优先获得移民签证。该制度初始签证数为 12 万/年，可依据情况逐步增加至最高 25 万/年。

1.5 大幅提高专业技能工作签证配额

《移民法案》提出：将现有专业技能工作签证（H1B）的数量，由 6.5 万/年提高到 11 万/年，并可根据需求状况按照一定幅度增加，最高不超过 18 万/年；将从美国学校 STEM 相关专业毕业并获高级学位人员 H1B 签证的限额，从 2 万/年提高到 2.5 万/年；为 H1B 签证持有者提供 60 天宽限期，用于更换工作。

2 《移民法案》中高技术 and 创业人才政策对美国的积极影响

多年来，美国企业界，特别是高技术企业对现行移民政策诟病颇多，认为这些政策设定的移民和专业技能工作签证限制，造成了企业高技能人才用工难的困境，束缚了美国企业和经济的发展。脸书（Facebook）联合创始人、首席执行官马克·扎克伯格及其他多名科技行业领袖，为此专门成立了两党政治倡导组织 FWD.us^[3]，旨在通过这些高技术企业的影响力，推进美国移民、教育和科学研究等领域中的立法改革。

美国社会各界对此次移民改革寄予厚望。《移民法案》内容一经曝光便受到广泛关注，部分媒体认为，这是美国过去 30 年来最彻底的一次移民改革计划。一些民间团体、行业协会，对《移民法案》涉及高技术和创业人才方面的内容表示欢迎。目前，国会关于《移民法案》的辩论焦点主要集中在边境安全和非法移民合法化条款上，似乎在高技术和创业人才移民方面并无太大分歧。奥巴马同样表达了对《移民法案》的支持，他发表讲话称：该法案虽然与他的初衷并非完全吻合，但已经涵盖了当前移民政策需要改革的基本要点，作为一个两党妥

协的方案，《移民法案》将是两党共同推动移民改革的良好开端^[4]。

美国各界的支持，反映了对《移民法案》中高技术人才和创业人才政策“千呼万唤始出来”的期盼，其带来的积极影响将使美国在未来受益匪浅。

2.1 增加美国对外国人才吸引力，提升美国的人才竞争优势

美国凭借其领先的高等教育体系和科技能力，每年吸引并培养一大批优秀的留学生。据统计，2009 年，美国培养的科学类工程类硕士以上研究生中 27% 为留学生，博士以上研究生中 33% 为留学生，其中，工程类博士毕业生中留学生比例高达 57%^[5]。然而，长期以来美国 H1B 工作签证和移民签证配额十分有限，往往每年在美国公民及移民服务局发布申请通知后几天内签证就会告罄。虽然这些毕业生很多都希望继续留在美国工作，但不少优秀人才仍因签证问题被迫离开美国。此次《移民法案》不仅大幅增加了 H1B 的配额，而且取消了对高级技能人才及其直系家属移民签证配额，势必鼓励更多优秀留学生滞留美国寻求工作机会。这些优秀人才留在美国，将进一步加大美国的人才优势，巩固其人才强国的地位。

2.2 为创新型高技术企业提供紧缺人才，推动美国相关产业发展

与美国整体失业率高企不同，以智力密集为特点的创新型行业无需为接近于零的失业率担心，相反，却饱受高技能人才短缺的困扰。据微软相关负责人介绍，目前，仅微软美国公司工作岗位空缺就达到 6 300 个，其中，3 300 个为核心研发岗位。另外，IBM、英特尔、甲骨文和高通等几家企业，高技术岗位的空缺合计超过 1 万个^[6]。更多高科技初创企业由于没有行业巨鳄雄厚的经济实力和社会影响，面临的用人窘境有过之而无不及。造成这一现象，很大一部分原因是受美国现行移民和工作签证政策限制，企业无法招收足够的具有专业技能的外国人加盟。新《移民法案》将为那些求贤若渴的企业带来更多急需的人才，为它们的发展提供人才支持。此外，新推出的创业签证，也将吸引更多富有创新精神和专业技能的人才到美国创业。高技术人才签证和创业签证相得益彰，将助力更多充满创新活力的初创企业在美国扎根发展。

2.3 为美国创造更多就业岗位, 促进美国经济复苏

《移民法案》除帮助广大高科技企业寻找到更多合适的高技能人才, 鼓励初创企业的发展外, 还可利用这些企业强有力的带动作用拉动美国经济增长。据研究, 高技术工作岗位对整体就业具有显著带动效应——每一个高技术工作可以带来 4.3 个其他就业机会^[6]。初创企业和小企业是美国创造就业机会的重要力量, 据统计, 每年全美约 1/3 的新增就业岗位由它们创造, 平均每个初创企业可提供 4.9 个工作岗位^[7]。如按照新《移民法案》增加的工作和移民签证数量计算, 新增留美工作的高技术人才和创业人才, 每年将为美国带来几十万的额外就业机会, 随着签证数量的增加这一数字将可能进一步提升。对于经济缓慢恢复中的美国, 这些就业将是一针强心剂, 刺激美国经济加快复苏。

2.4 帮助重振美国制造业, 改善美国经济结构

在总结金融危机教训中, 美国政府将制造业衰落、经济去实心化作为导致危机的一条重要原因。重振美国世界制造业霸主地位, 成为奥巴马政府改革的核心内容之一。在德勤公司和美国竞争力协会发布的《2013 年全球制造业竞争指数》中, 影响国家制造业竞争力的首要原因是依托高素质人才的创新活动^[8], 高质量的科研人员、工程师和高技能劳动力被制造业企业家们视为最关键的竞争要素。外国高技能人才在美国制造业中发挥了重要作用, 仅卡特彼勒公司在美国就雇佣了超过 1 700 名持有非移民工作签证和移民签证的外国科学家、工程师和 IT 人才^[9]。《移民法案》为美国制造业企业提供更多雇佣外籍高技能 STEM 领域人才的空间。这些新增签证将为美国制造业输入新鲜的创新血液, 帮助美国在全球制造业(特别是先进制造业)竞争中, 重新夺回领跑地位, 使美国经济再次“实心化”。

3 美国新移民政策对我国的潜在影响

近年来, 随着我国经济和综合国力的提升, 中美两国的交流与合作不断深化, 与之伴随的是两国在各领域的竞争日趋激烈。美国新移民政策在为美国吸引人才、重塑经济等方面“松绑”的同时, 将有可能影响我国在人才引进、高新技术产业发展、制造业升级等方面的进展。

3.1 影响我国赴美留学人员回流

长期以来, 美国是我国出国留学人员首选国。据报道, 我国在外留学生 120 多万人中约 40% 在美国留学。自 2011 以来, 我国已经成为美国最大的留学生生源国, 2012 年赴美留学人数近 20 万。在这些赴美留学生中, 83.2% 正在攻读大学本科和研究生, 其中攻读硕士以上学位者占总数的 45.8%^[10]。就学习专业而言, 我国赴美留学生大部分选择了 STEM 相关专业。因此, 这些留学生如果毕业后在美国找到工作, 绝大部分都将进入《移民法案》吸引高技能人才政策的适用范围。可以想象, 这些新增的签证中将有相当部分被中国留学生占据。尤其是在不受国家移民签证配额限制后, 我国赴美留学生将更加容易获得移民签证。留学生回国意愿将可能降低, 优先选择留在美国工作以获得移民机会。

3.2 导致我国高技能人才和资金流向美国

据《中国国际移民报告(2012)》报道, 2011 年, 中国对世界几个主要的移民国家移民超过 15 万人, 其中获得美国永久居留权的人数近 9 万人, 占据中国国际移民总数大半^[11]。这些新移民以我国的社会精英为主, 呈现“高学历、高净值”的特点, 与《移民法案》积极寻求的人才特点吻合。美国跨国企业也已开始谋划利用《移民法案》新政策从全世界招募人才。微软公司明确表示已着手部署其全球子公司在所在国帮助美国总公司物色、招聘短缺人才^[5]。身处国内和世界其他国家的中国籍高技能人才无疑是其重要目标之一。因此, 美国移民新政将可能导致更多中国高技能人才流向美国, 使中美人才争夺延伸到中国甚至世界其他地方。《移民法案》中的创业移民条款则可能吸引更多中国资金和创业型人才赴美投资。

3.3 进一步增加我国对美国高新技术引进的难度

凭借良好的投资环境、巨大的市场和丰富廉价的人力资源, 多年来, 我国吸引了大量世界高技术企业在华开办分公司, 并承接许多高技术外包服务合同, 客观上为我国发展自己的高技术产业引进了技术、培养了人才, 积累了经验。如果新《移民法案》通过, 美国高技术企业的用人困境得到缓解, 其技术转移和外包意愿可能降低。加之, 随着我国经济社会发展, 高技能人才相比美国的劳动力成本

比较优势越来越小。这些因素都可能导致我国引进美国高新技术的难度进一步增大。

3.4 加剧美国与我国在制造业中的竞争

随着我国经济结构调整步伐的加快，我国制造业从劳动密集型的低端向智力密集型的高端方向转变势在必行。而《移民法案》将为美国制造业的重新崛起提供更加充足的人才支持，也有助于夯实美国制造业的创新发展之路。一个谋求产业转型升级，一个期待重振制造业雄风，中美两个制造大国分守产业链两端的局面可能发生变化，未来双方也许要在人才、技术、资源和市场上展开更加直接的竞争。

4 启示

目前，新《移民法案》虽在美国参议院顺利通过，但众议院的激辩尚在进行中，是高票通过还是胎死腹中，目前还难见分晓。然而，从美国朝野和社会各界对该法案中涉及高技术和创业人才内容的反应，我们可以看到，美国试图进一步发挥其作为最大移民国家对人才的吸引力，招募更多急需人才帮助实现美国经济复苏，维持世界领先地位的强大决心。相信，即使此次《移民法案》因各种政治因素夭折，美国政府依然会通过其他途径继续推进移民改革，吸引优秀人才为他所用。

21 世纪，国家间的竞争归根到底是人才的竞争。早在美国开展新移民改革之前，加拿大、英国等发达国家已各自推出吸引高技能人才和创业人才的移民新政。在人类社会进入知识经济为重要驱动力的新时期，发达国家对全球高级人才争夺日趋白热化。当前，我国正处于谋求社会转型、经济结构调整的重要阶段，这些国家的新移民政策不可避免对我国下一阶段发展产生一些负面影响。我们对当前国际人才竞争应给予高度关注，积极跟踪发达国家的人才政策，学习其先进经验和方法，研究制定符合我国国情并适应新时期人才竞争态势的政策措施，系统谋划高级人才培养和引进工作，加强各级政府部门的统筹协调，形成全社会尊重人才，高度重视人才的氛围。■

参考文献：

[1] Barack Obama. Remarks by the President in the State of the

Union Address [EB/OL]. (2013-02-12) [2013-07-26]. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address>.

- [2] Border Security. Economic Opportunity and Immigration Modernization Act of 2013 [R/OL]. (2013-05) [2013-07-26]. <http://www.schumer.senate.gov/forms/immigration.pdf>.
- [3] FWD.us. About Us [EB/OL]. [2013-07-30]. http://www.fwd.us/about_us.
- [4] Office of the Press Secretary. WEEKLY ADDRESS: Fixing Our Immigration System and Expanding Trade in Latin America [EB/OL]. (2013-05-04) [2013-08-02]. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/04/weekly-address-fixing-our-immigration-system-and-expanding-trade-latin-a>.
- [5] Smith B. Written Testimony of Brad Smith [R/OL]. (2013-04-22) [2013-08-02]. <http://www.judiciary.senate.gov/pdf/04-22-13BradSmithTestimony.pdf>.
- [6] Bay Area Council Economic Institute. Technology Works: High-Tech Employment and Wages in the United States [R/OL]. (2012-12) [2013-08-02]. <http://documents.bayareacouncil.org/TechReport.pdf>.
- [7] Reedy E J, Litan R E. Kauffman Foundation Research Series: Firm Formation and Economic Growth—Starting Smaller; Staying Smaller: America's Slow Leak in Job Creation [R]. Kansas City, Missouri: Ewing Marion Kauffman Foundation, 2011-07.
- [8] Deloitte LLP & the U.S. Council on Competitiveness. 2013 Global Manufacturing Competitiveness Index [R/OL]. [2013-08-06]. http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Global/Local%20Assets/Documents/Manufacturing/dttl_2013%20Global%20Manufacturing%20Competitiveness%20Index_11_15_12.pdf.
- [9] Henricks G A. Testimony of Gwenne A. Henricks. Chief Technology Officer. Caterpillar Inc. Senate Commerce Committee Hearing on "The Role of Immigrants in America's Innovation Economy" [R/OL]. (2013-05-08) [2013-08-10]. http://catgovernmentalaffairs.com/uploads/sites/302/Senate%20hearing%20written%20FINAL%20updated%205-8-13_1015amEST.pdf.
- [10] 中国教育在线. 2013 出国留学趋势报告 [R/OL]. [2013-08-10]. <http://www.eol.cn/html/lx/baogao2013/page1.shtml>.
- [11] 王辉耀, 刘国福. 国际人才蓝皮书: 中国国际移民报告 (2012) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012-11.

(下转第 29 页)

- [2013-10-02].http://www.bmwf.gv.at/fileadmin/user_upload/proviso/A17rp33013eha040612_EFF_handout_web.pdf.
- [6] Bmvit. Comet Monitoring 2008–2011[R]. Wien: Bmvit, 2012-10.
- [7] Bmvit. Sonderrichtlinie des BMVIT Fortrunner Initiative [R]. Wien: Bmvit, 2013-05.
- [8] Bmwfj, CDG. Handbuch zum Betrieb eines Christian Doppler Labors[R]. Wien: CDG, 2013-07.

Policies and Practices of Austria to Support Enterprises Innovation

JIANG Xiao-wei

(Ministry of Science and Technology of the People's Republic of China, Beijing 100862)

Abstract: Austria is a small EU member state with small land area and little population, but it is a developed economy with advanced technology and strong innovation ability. In the field of innovation, Austria has made lots of efforts to maintain and enhance its innovative ability, such as, setting the growth target of R&D expenditure, encouraging foreign companies to enhance their R&D activities in Austria, promoting internationalization of Austrian S&T by using international resources, establishing the Center of Excellence to promote research cooperation between the industry, university and research institute, which is worthwhile to be shared by Chinese counterparts for policy making.

Key words: Austria; innovation development; internationalization of scientific research; industry-university-research cooperation

(上接第4页)

Analysis of Talent Policy in US New Immigration Act and Its Potential Impact to China

CHEN Tao

(Basic Research Service, the Ministry of Science and Technology of the People's Republic of China. Beijing 100862)

Abstract: In April 2013, Gang of Eight in US Senate submitted the Congress a new immigration act called *Border Security, Economic Opportunity and Immigration Modernization Act of 2013*, which had been approved by the Senate and is being reviewed by the House. A series of provisions regarding high-skilled talents and startup entrepreneurs' recruitment were highlighted in the new act, such as, call off the US's immigration quota limitation on much-needed talents, increase the proportion of high-level talents in the total immigrant visa, set a new immigrant visa for entrepreneurs, implement the immigration reform based on performance scores, greatly boost the visa quota on specialized skills. This article mainly studied these provisions as well as their positive influence to US, analyzed the potential impact of the act to China and proposed several suggestions.

Key words: US; immigration act; talent policy