

移民积分制的全球实践及其启示

杜红亮

(中国科学技术信息研究所, 北京 100038)

摘 要: 移民积分制是一种挑选移民主要是高技能人才的重要政策工具, 在一些具有移民传统的发达国家和地区广泛使用, 并受到越来越多的国家关注。目前, 实施移民积分制的国家, 一类为实施积分制, 另一类为实施类积分制, 这两类的典型国家分别为加拿大和德国。通过概述加拿大积分制和德国类积分制的实践, 深入分析了移民积分制的实施前提、主要特征, 剖析了实施移民积分制的优点和不足, 继而对实施和调整移民积分制的整体框架进行了反思与归纳。我国当前仍处在经济社会快速发展的阶段, 迫切需要各类科技人才, 必须加快移民积分制的实施, 但在实施过程中, 应该注意对实施对象的范围做出严格限定, 所制定的积分制要有利于满足高层次科技创新创业人才以多种方式来中国发展的需求, 并可采取国家、省级两级积分体系。

关键词: 移民政策; 积分制; 创新创业人才

中图分类号: D523.8 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2014.10.011

积分制, 英文称 points based system, point-based system, points system, 或 point test system, 是一种具有移民传统的国家在挑选移民过程中使用的量化政策工具。二战以后, 越来越多的移民研究者和政策制定者意识到, 吸引高质量的移民是推动国家发展的重要补充手段, 而一个普遍共识是移民质量多指移民者的教育经历, 即移民者拥有的被官方承认的正规教育和技能, 因而教育和技能越来越普遍地成为评判移民质量的关键标准^[1]。随着该思想的广泛传播, 一些有移民传统的国家开始探索定量评估移民申请者的教育与技能水平, 积分制就在这种背景下诞生了。1967年, 加拿大颁布了修订后的《移民条例》, 在全球首次提出利用积分制来筛选高技能移民和经济移民, 其主要目的是提高移民的质量、改善移民的结构, 借以提高本国的经济吸引力和竞争力。随着加拿大移民政策取得初步成功后, 澳大利亚、新西兰分别于1979年

和1991年实施了积分制。继而, 越来越多的国家加入到讨论和实施积分制的行列中。最近, 英国和日本分别于2002年和2012年开始正式实施这一政策。积分制系统和雇主选择系统已成为当前选择经济移民的两种主流模式。

目前, 明确采用积分制的国家和地区有加拿大、澳大利亚、新西兰、英国、丹麦、荷兰、奥地利、韩国、日本、中国香港、新加坡等。另外, 有一些国家则采用了类积分制的移民政策工具, 即大量借鉴积分制的做法, 例如, 美国H1-B签证系统、法国科学签证计划、爱尔兰快速通道工作签证及德国新移民法等。积分制的实施对象, 随着时代变化而不断调整, 目前主要是针对至少具有高等教育学历的人群, 包括, 科研人员、IT职业人员、管理人员、各类工程人员、医疗专业人员、医生、护士和其他专业人员^[2], 当然也有例外, 例如, 英国的积分制涵盖全部移民申请者, 不仅针对高技能人

作者简介: 杜红亮(1978—), 男, 博士, 副研究员, 主要研究方向为科技人才政策、科技规划与计划、国际科技合作等。

基金项目: 国家社会科学基金后期资助项目(12FGL001)

收稿日期: 2014-07-03

才,而且针对有技能的工人、低技能工人、希望留学英国的学生、非经济原因的青年人流动和临时工人。依据 OECD 的《堪培拉手册》关于科技人力资源的定义,他们基本上可归入其中(而在中国,通常将其称之为科技人才),也就是说,积分制已经成为上述发达国家吸引国际科技人才的主要政策工具或主要政策工具之一。但比较而言,我国绿卡制度仍然缺乏吸引力,亟待改革。目前,我国在积分制的研究方面非常欠缺,深入分析国外积分制数十年的实践,充分借鉴积分制的优点以完善我国的绿卡制度,探索实施我国的移民积分制^[3],对于推动国际科技人才来我国发展具有十分重要的意义。

1 典型国家实施积分制的情况

如前所述,实施积分制的国家包括两类,一类是明确使用积分制的国家,如,加拿大、澳大利亚等,可称之为实施积分制的国家;另一类是虽然没有直接实施积分制但有关移民政策大量借鉴积分制优点的国家,例如,德国、美国等,可称之为实施类积分制的国家。在此,分别选取加拿大和德国作为实施积分制和类积分制国家的代表,对其实施积分制的历史演变情况进行回顾,以进一步揭示积分制的实施情况及其效果。

1.1 积分制在加拿大的实践

积分制在加拿大经历了长期的实践。随着来自英国和欧洲大陆的移民人数逐步减少,加拿大为促进经济发展,于 1967 年开始正式实施移民积分制,并以法律的形式确立下来。该法律将移民申请者分为 3 类:独立申请者,是否允许其移主要依据积分制评估的结果;提名的亲属,他们也需要通过积分制的评估,但会依据家庭关系赠与一些积分;家庭成员,仅根据其与应用者的亲属关系而获得移民许可。加拿大实施积分制的考虑因素包括 12 个方面,即教育经历、经验、具体职业预期、职业需求、劳动力市场平衡、年龄、已安排就业或被指定协调就业、语言、个人适应性、移入规模、亲戚以及目的地。加拿大积分制一经推出,很快就取得了初步成功,因为这是国际上首次采用量化方式将吸引国际求职者的要求在微观层面体现出来,并能有效抑制大量低技能移民的涌入。1978 年,加拿大新的移民法进一步明确将完全

通过积分制来吸引经济移民。此后,由于符合积分门槛要求的申请者越来越多,远超过加拿大政府规定的年度需求量(即年度移民规模占人口的 1% 左右),并且大量合格的移民难以找到合适的工作,加拿大政府 1982 年 5 月宣布独立申请者必须预先有明确的就业安排以应对这种问题。1985 年,鉴于加拿大人口结构进入不能正常更替的阶段(总和生育率只有 1.7 左右),加拿大政府在《提交议会的未来移民规模年度报告》中提出,必须扩大国际移民规模,以增加人口规模和调整人口结构,其亮点是将个体经营者和企业家的筛选也纳入积分制系统,将吸引移民的目的扩大为增加资本的来源和建立贸易联系的有效方式。1990 年以后,加拿大为挑选特定领域的科技人才,不再将人口列入增加移民的目标,并于 1991 年制定了就业清单,符合清单中所列的就业目录的申请者将获得额外积分并被列为高优先对象^[4]。在此之后,虽然加拿大积分制仍在不断完善,但调整幅度都不大。

加拿大利用积分制吸引了大量高学位的专业人才。仅在 1992—2004 年移民加拿大的 15 岁及其以上人口中,拥有大学学位的比例从 17% 增长到 45%,其中,计算机科学家增长了 15 倍,工程师增长了 10 倍,自然科学家增长了 8 倍,管理人员增加了 4 倍;以高技能和高等教育学历移民为主的经济移民,成为加拿大移民的绝对主力军,远远超过家庭移民和难民等两类移民^[5]。正是由于实施了基于教育和技能的移民政策,使得加拿大成为国际上吸引高技能移民的样板国家,其吸引高技能移民的能力仅次于美国^[6]。

1.2 类积分制在德国的争论与实践

德国一直在争论是否采取积分制来挑选移民。德国认为积分制本身并非是雇佣制度,而是一个综合考虑受教育程度、年龄和语言水平等因素以挑选移民的可行工具手段。若采用此制度,势必牵涉到赋予不同因素的权重(即给不同的因素打分)以及设立决定申请者是否被接收的门槛分值等问题。当前,德国雇用国际人才的移民制度确实存在对诸如年龄与语言技能、具体区域的需求等缺乏明确标准的问题,而积分制有助于改进这一制度。不过,德国认为,积分制所列的各项标准不能妨碍到德国在一种简单、清晰和透明的框架下实现劳动力

的国际移民目标。德国真正在官方层面提出积分制是在 2000 年,内政部当时专门召开了一场移民独立会议,并在会上提出建立供给驱动的外国工人许可积分制^[7],经过激烈的辩论和妥协后,联邦议会于 2004 年通过的法案最终采纳了内政部会议的建议草案,积分制和供给驱动的移民制度首次出现在移民法律的初稿中,但最终在 2005 年法案正式文件公布前被否决。虽然德国就此错过了实施积分制的一次机会,但通过发放寻找工作签证并考虑在发放签证给申请者的要求中附加语言和年龄等标准,实际上是向积分制靠拢。此后,德国先后出现过关于移民改革的双轨制和单轨制等建议,它们均要求减少对就业职位的关注,而将重点放在增加申请者的受雇就业能力和附加值上。在这个过程中,德国的移民独立委员会提出改革移民法律并实施积分制,涵盖年龄、教育(拥有德国教育奖学金和额外成就)、经验和资格(包括计算机、语言、领导能力等具体技能)、德语和其他标准,并建议给予其他语种的语言以及家庭特征一些积分。2012 年德国新的移民改革再次否决了实施积分制,但与积分制有关的一些因素被新的移民许可标准所吸收,首要的是年龄和语言,其次是体现区域特点的能力要求,家庭特征——包括配偶特征和家庭规模——也被用于评估劳动力移民的整体影响^[8]。

从上述德国对积分制的态度来看,德国社会虽然对实施积分制本身仍然还缺乏普遍共识,但基本肯定了其正面价值,并在实践中通过不同方式加以利用,实际上是一种隐形积分制。

2 积分制的实施前提和主要特征

2.1 实施积分制的前提

对已实施积分制的国家的情况看,积分制的实践不是毫无条件的,实际上,只有在如下几个方面都达到一定的水准和要求以后,实施积分制的价值和作用才能真正发挥:

(1) 移民接收国在国际上具有较强的吸引力,具备较强的经济实力和科技实力,其官方语言在国际上有一定规模的学习者和使用者;

(2) 移民接收国对于高技能人才的需求非常迫切,完全通过国内供给存在很大难度,亟需通过吸引国际移民来补充;

(3) 吸引国际移民的相关标准能够定量转化为积分制中的得分点,并确保各标准及其得分点之间建立准确的对应关系;

(4) 积分制所涉及的各种考虑因素都能从申请者提交的各种材料那里得到客观证实,各种标准的评估分数能客观反映实际情况,不因执行者的不同而有明显差异;

(5) 必须有相关的社保、养老、教育、医疗等配套政策以消除移民的后顾之忧。

只有这些前提条件都基本满足,积分制的实施才会充分有效。当然,也不是说符合条件的国家就必须实行记分制,例如,瑞典直接鲜明地反对将技能水平以外的其他标准来衡量高技能人才的政策,而将选择权完全交给瑞典的用人单位,只须符合瑞典的劳动力使用标准即可。同样,即使是基于教育与技能制定政策,许多国家,例如,法国、瑞士、芬兰、捷克、爱尔兰、韩国、南非、立陶宛、罗马尼亚等,都广泛实施了基于技能选择的移民计划,但与积分制仍然是有区别的。从这个角度看,上述前提条件是实施积分制的充分条件,但不是必要条件。

2.2 积分制的主要特征

通过对典型国家积分制演变的历史进行回顾,并结合其他移民国家积分制(其积分制分数分布情况见表 1 所示)的实施情况,作者认为,移民积分制的主要特征包括 3 个方面。

2.2.1 是一种主要基于教育和技能标准来挑选国际人才的政策工具

积分制主要用于吸引有技能的国际移民,因此通常情况下各国普遍比较强调工作经历、学术资历和语言的重要性,并给予了较高的得分。Laura E. Hill 和 Joseph M. Hayes 在比较了美国移民积分制建议以及加拿大和澳大利亚的积分制后认为,积分制对于美国选择高技能职业(包括具有专长的职业或科学、技术、工程与数学相关职业)的人才能够发挥很好的作用,但不适用于低技能职业^[9];OECD 提出了类似的观点,即积分制很少用于中等技能和低技能劳动力的雇佣^[8]。Abdurrahman Aydemir 对加拿大的研究进一步指出,通过积分制引进高技能人才后,其配偶也多是高技能人才并随其一起移民,从而有利于进一步发挥积分制吸引高技能移民的作用^[10]。

表 1 部分国家不同就业制度下的积分制分数分布情况 (2011 年) ^[11]

特 征	占比/%						
	英国 (Tier 2)	丹麦	荷兰	奥地利 (Tier 1)	澳大利亚	加拿大 (联邦)	新西兰
预期职业的特征							
国内职位提供或现有职业	42					15~22	50
高技能职位的资格/工作职位	28				0		0
短缺或增长的职位的资格/工作职位	63					0	10~40
以前的工作经历							
工作经历 (一般)		5		3~29		22~31	10~30
针对具体职位的额外工作经历得分		5~10			8~23		10~30
国内工作经历的额外得分		5~10	14	14	8~23		5~25
学术资历							
学术资历 (一般)		30~80	71~86	29~57	15~31	7~37	50~55
国内或区域学术资历的额外得分		5~10	0~14	7~14	23~38	7	5~10
在顶级大学的学术资历额外得分		5~15	0				
语言							
第一语言能力	14	5~25	14	7~14	0~31	1~24	0
第二语言能力		5~10			8	1~12	
年龄		10~15	14	14~29	0~38	3~15	5~30
金融要求							
起始阶段有足够资金	14	0					
以前的收入水平				29~43			
预期的收入水平	31~69						
配偶和家庭特征							
配偶/伙伴的社会-人口学特征					8	4~7	20
配偶/伙伴的高技能工作职位						7	20
其他家庭特征						7	10
孩子							
区域因素 (学习/居住/农村地区的就业, 保证人, 等)					8~38		10
合格分数	100	100	100	100	100	100	100
是否获得工作职位	是	否	否	否	否	否	否

2.2.2 是一种融多种目标于一身的综合性政策工具

积分制所涉及的因素一般包括, 预期职业特征、以前的工作经验、学术资历、语言、年龄等, 少数国家还增加了金融要求、配偶和家庭特征、区域因素、是否获得工作职位等要素, 也就是说尽管积分制移民的对象是高技能人才, 但同时兼顾考虑到积分制移民对移民接收国人口、社会、区域等方面的综合影响。在不同时期, 不同移民国家的积分制系统所涉及的因素可能会有一些变化, 同时, 不同考虑因素的得分或得分区间基本反映不同移民接收国对不同要素的看重程度; 在不同时期, 不同要素的得分同样可能有变化。此外, 积分制的主要实

施对象是独立移民, 家庭移民、难民等不在此列, 或者说是与它并列的移民类型。但即使是独立移民, 积分制也必须考虑独立移民的配偶或伙伴、父母、子女或兄弟姐妹等亲属的移民需求, 正如前文加拿大对积分制移民 3 种类型的概括情况所述。如果说独立移民主要是经济移民政策, 那么家庭移民和难民就主要是人文移民政策和政治移民政策, 由他们共同构成发达国家移民的主基调。

2.2.3 是一种客观透明地选择国际移民的政策工具

积分制所提出的标准一般都经所在国家的议会通过, 形成比较正式的法律, 所列举的标准已经通过, 在法律时限内就不得更改。而具体的得分标准

也有中央政府根据实际情况提出一个得分或者得分范围（除非对地方做出特殊规定），其中，针对得分范围的分数确定，也详细列出具体的条件，从而让移民执行机构很难有人为操作的空间，大大提高了其客观公正性，让该政策的信赖度和吸引力也大为提高。目前，大多数国家实施积分制采取的是网上自行填报的方式，移民执行机构和申请者无须面对面，就能通过有关材料上传等方式实现评估过程，从而有利于提高申请者评估结果的客观性。

积分制还是一种主要吸引永久移民的政策工具。尽管丹麦和英国等新近采纳移民积分制的国家要求移民以临时移民的方式进入，待达到一定的年限以后才允许申请为永久居民，但其他实施该政策的国家都是将其作为一种直接吸引永久居民的手段^[12]。

3 移民国家实施积分制的优点和不足

部分发达国家和发达地区之所以持续推动实施和改进积分制，就在于它们不仅充分认识到积分制有诸多优点，同时也存在一些不足，但仍是一种正面效果良好的移民政策工具。

3.1 积分制的优点^[10, 12-14]

（1）有利于弥补移民接收国的人才供给缺口

采用积分制对国际移民申请者进行挑选，可为移民接收国家提供一个稳定的高技能移民供给池。利用该移民供给池，移民接收国可根据自身需求随时随地挑选合适的国际人才，并基本确保所引入的移民都接受了良好的教育，具有较高的技能，也即确保移民的整体能力高于其接收国的平均水平，从而提升该国的社会生产力。

（2）挑选国际人才的方法简单、成本低

积分制挑选国际人才的方法非常简单，只需通过网络进行申报，申请者就可以被告知是否符合移民接收国的移民条件，避免申请者在用人单位和官僚机构之间来回折腾，极大地降低了申请过程中申请者移民管理机构、用人单位等因此而产生的各种成本。

（3）有助于移民接收国的发展

移民接收国政府通过对移民规模、结构、年龄、专业等做出限制，可达成通过工程化手段改变该国人口结构和数量，进而有助于该国实现发展社会生产力和产业结构、促进社会多元性、改善财政

收支状况、吸引外来投资、推动贸易发展等国家目标，这也将有利于该国政府赢得公众的更多支持。

（4）有利于促进移民接收国和移民来源国之间的交流合作

确保移民至少能熟练使用一种移民接收国的主要语言，可最大程度地消除进入移民接收国以后的沟通交流障碍，为移民尽快融入移民接收国的社会生活创造条件。同时，这些属于高层次人才的一般兼具双语和跨国经验，对于促进移民来源国和移民接收国之间的关系、促进国际关系更加和谐，也具有重要的推动作用。

3.2 积分制的不足^[10, 12-13, 15]

（1）人才筛选标准固化，不利于不拘一格降人才

积分制只能用于评估可计量的技能和证书，而不能很好地区分不同证书的质量和利用情况；而且，已有的各种定量标准都很难做到完美，积分制使得人才筛选的标准固化，很难兼顾到那些综合条件不占优势但在一些“软实力”突出的申请者，例如，人际交往能力和正式的在职培训，对不拘一格降人才不利。

（2）移民申请者的大量积压会降低移民积分制的运行效率

如果大量申请者都积累了足够积分，而所提供的移民签证数量不足，就会导致符合条件的申请者大量积压，降低了移民接收国对部分申请者的吸引力，也不利于用人单位及时得到所需的人才，降低了积分制的实际运行效率。

（3）移民配额被积分制移民大量挤占可能会引发家庭问题

大量人才通过积分制实现移民，导致很多用于保障家庭移民类别的配额指标被占用，使得已经移民者的家庭重聚权利被暂时剥夺，长此以往必定会影响积分制移民的生活质量和家庭幸福，并可能会产生一些社会问题。

（4）未与就业结合的移民积分制可能不利于积分制移民群体价值的充分发挥

如果积分制不能与就业机会紧密联系，那么，虽然移民接收国吸引到高技能人才，但短期内却由于职位不足而不能充分发挥其价值，更何况移民在原居住国的工作经验和教育经历并不一定完全适

用于移民接收国的实际。Borjas 的研究表明，与来自发展中国家的移民相比^[16]，来自发达国家的移民通常具有更高的技能水平并更容易在高技能移民接收国取得成功。例如，加拿大吸引到的医师、国际教育工程师等人才，很难得到与其专业培训相匹配的就业机会，越来越多的高技能移民从事着教育要求不高的工作，就业不充分的移民比例自 1991 年以来持续增长^[17]。2006 年，加拿大 15.8 万名拥有国际工程学位的移民中，只有 19% 从事工程领域的工作，同期，加拿大本土的工程毕业生的对应比例高达 42%，尽管前者的受教育程度高于后者^[18]。

(5) 对移民来源国和接收国优化性别结构有负面影响

尽管积分制有利于改善移民接收国的劳动力年龄结构和技能结构，但对于优化其性别结构却有负面影响。以加拿大为例，大约 72% 的申请者是男性，这是由于各国尤其是发展中国家的男性与女性在获得接受教育和高技能工作方面的机会仍然不均衡，其结果自然是导致申请者的性别不均衡^[1]，男性移民过多，对移民申请国的影响越来越大。

总之，积分制的优点是政策本身所具备的、内在的，而其不足则主要是由于政策制定时对预期的实施过程和效果考虑不周造成的，多数可以通过完善政策和增加配套政策工具而得以改善。因此，在充分认识到现有积分制实践中的优点和不足的基础上，进一步扬长避短，完全可以更充分地发挥积分制的巨大潜在价值。

4 启示与思考

4.1 对于其他国家（或地区）制定和调整积分制时的启示

对于吸引国际移民兴趣高的国家或地区（该段中简称为“国家”）而言，不存在要不要实施积分制的问题，而是如何有效实施的问题。不过，如果集合积分制和雇主选择制两种选择移民的政策工具的优点，就能更好地满足国家和用人单位的需求^[12]。为此，作者认为，希望实施积分制的国家可依次从以下步骤，从而更好地兼顾两者的优点并避免其各自的不足：

(1) 评估本国当前的科技经济实力和国际竞争力，目前本国的移民构成、来源、方式、目的

等，已有移民的身份状况、就业状况、家属情况等，从而对移民的本底情况有清晰的认知。

(2) 要结合本国的发展战略，明确本国需要什么类型的国际移民，是研发人才、专业技术人员、管理人才还是投资者？

(3) 对各类人才国内短期和中长期的就业供需缺口进行综合评估和预测，评估全国和各区域引入国际的承受能力，继而提出是否需要制定移民配额及其规模，制定移民积分制的任务和目标。

(4) 综合考虑国家、地方和用人单位对移民的职位需求和标准，提出能被广泛认可的积分制标准和具体的得分标准，特别是提高积分制中拟申请移民者的工作机会的权重，使得标准语得分尽量客观和可操作。

(5) 对积分制实施以后可能对国家和区域人口结构、社会文化、劳动力市场等所产生的风险进行预评估，并制定控制风险的预案。

(6) 定期对本国移民积分制的实施情况、效果、存在的问题，以及国内外移民政策与移民态势的变化情况等进行监测和评估，提出改进意见和建议。

整体来说，上述步骤可以作为一个实施移民积分制的通用整体框架，不同国家可在此基础上进行完善。

4.2 对我国借鉴和实施积分制的思考

我国当前仍处在经济社会快速发展的阶段，创新驱动发展战略的提出，对各类科技人才提出了更多更迫切的需求。根据对国家和各省、市、自治区中长期人才规划纲要的预测所做的统计显示，到 2020 年，我国对海外高层次科技创新创业人才的需求达数万人之多，而目前无论是绿卡制度还是其他签证和移民制度，仍然存在规定过严、执行不透明等问题，使得其对海外高层次科技创新创业人才的吸引力大为下降，阻碍了我国有关高层次引才计划的执行。改革绿卡制度，加快探索实施创新创业移民积分制势在必行。

我国作为一个人口众多、资源匮乏的大国，引进急需的海外高层次科技创新创业人才应成为我国积分制的主要实施对象，其范围必须做出严格限定，但应综合考虑到独立移民申请者及其家属的需求。实际上，应该鼓励高层次创新创业人才的家庭

式移民,这有利于其在中国真正落地生根。

鉴于我国在国际高层次创新创业人才争夺战中还不具备完全竞争优势,为此,所制定的积分制应该具有更高的弹性,也就是要有利于满足高层次科技创新创业人才以多种方式来中国发展的需求。如,向寻找工作者给予较低的积分门槛,以便让其来华停留6~12个月;对于已确定工作安排者给予其携家属移民额外的积分并可获得永久居留权;对于来华自谋职业和投资者,制定职业清单,列入职业清单者给予额外的积分并可获得5年的长期居留权等。

由于我国地域广阔,区域差异显著,为此,积分制可采取两级积分体系,其中,中央提出普遍的若干标准和通过的门槛得分,重点考虑教育、语言、年龄、健康状况等;省一级政府根据本省的情况,在全国通用标准的基础上增补一些标准、通过的门槛得分、职业清单和配额,涉及的标准可能包括职业安排、工作经历、宗教信仰、配偶和家庭特征等;为体现公平性,申请者在符合某省的条件并申请成功后,必须在该省工作一定的年限才能在国内自由流动。

国家有关部门应该联合省级部门制定一个统一的积分制申请平台,方便申请者进行在线申请。当然,由于任何标准都有局限性,对于被用人单位高度认可但达不到国家和某省的门槛的申请者,可有用人单位给予详细说明并做出书面保证后,可考虑给予一定年限的考察期(比如1~3年),在考察期结束以后由该省评估并认可的,可给予永久居留权。上述只是初步思考,国家在制定积分制的过程中还需要进一步进行斟酌。

参考文献:

- [1] Tannocks S. Points of Prejudice: Education-Based Discrimination in Canada's Immigration System[J]. Antipode, 2011, 43(4): 1330-1356.
- [2] Suter B, Jandl M. Train and Retain: National and Regional Policies to Promote the Settlement of Foreign Graduates in Knowledge Economies. International[J]. Migration & Integration, 2008, 9(4): 401-418.
- [3] MacLeod C. China Seeks to Lure Talent by Easing Green Card System[N]. USA Today, 2014-06-28.
- [4] Green A G, Green D A. The Economic Goals of Canada's Immigration Policy: Past and Present[J]. Canadian Public Policy - Analysis de Politiques. 1999, 25(4): 425-451.
- [5] Bamrah G. Canadian "Experiments" in Diversity. The Case of Immigrants with Engineering Backgrounds Who Settle in Ontario(Working Paper No. 41)[R]. Toronto, Canada: CERIS, 2005.
- [6] Docquier F, Marfouk A. International Migration by Education Attainment, 1990-2000[R]// Ozden C, Schiff M. International Migration, Remittances and the Brain Drain. Washington, DC: World Bank, 2005.
- [7] Federal Ministry of the Interior-Bundesministerium des Innern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“[R]. Berlin: 2001.
- [8] OECD. Recruiting Immigrant Workers: Germany[R]. Paris: OECD Publishing, 2013.
- [9] Hill L E, Hayes J M. How Would Selecting for Skill Change Flows of Immigrants to the United States? A Simulation of Three Merit-Based Point Systems[J]. Review on Economy Household, 2011, 9(1): 1-23.
- [10] Aydemir A. Immigrant Selection and Short-term Labor Market Outcomes by Visa Category[J]. Journal of Population Economy, 2011, 24(2): 451-475.
- [11] OECD. International Migration Outlook: SOPEMI 2011 [R]. Paris: OECD Publishing, 2011.
- [12] Papademetriou D G, Sumption M. Rethinking Points Systems and Employer-Selected Immigration[R]. Washington DC: Migration Policy Institute, 2011.
- [13] Chiswick B R. An Alternative Approach to Immigration Policy: Rationing by Skill[J]. Population Research and Policy Review, 1983, 2(1): 21-33.
- [14] Trebilcock M J. The Law and Economics of Immigration Policy[J]. American Law and Economics Review, 2005, 5(2): 271-317.
- [15] Weiner E. Points-Based Immigration: Lessons from Abroad [EB/OL]. [2014-06-10]. <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=10366600>.
- [16] Borjas G J. Immigration Policy, National Origin, and Immigrant Skills: A Comparison of Canada and the United States (Unpublished Manuscript)[R]. San Diego: Department of Economics, University of California, 1991.
- [17] Boyd M, Thomas D. Match or mismatch? The Employment

of Immigrant Engineers in Canada's Labor Force[J].
Population Research and Policy Review. 2001, 20(1-2):
107-133.

[18] George U, Chaze F, Brennenstuhl S, et al. "Looking for

Work But Nothing Seems to Work": The Job Search
Strategies of Internationally Trained Engineers in
Canada[J]. International Migration & Integration, 2012,
13(3): 303-323.

Global Practice of Point-Based Immigration System and Its Implications to China

DU Hong-Liang

(Institute of Scientific and Technical Information of China, Beijing 100038)

Abstract: Point-based immigration system (PBIM) is an important selection policy tool mainly for highly skilled immigrants. It's very popular in some countries and regions with a long tradition of immigration, and is drawing more and more attention internationally. This paper introduced the basic information of PBIM, summarized Canada and Germany's practice as a sample of PBIM and quasi PBIM respectively, analyzed deeply its prerequisites of implementation and main characteristics, dissected advantages and disadvantages of PBIM and quasi PBIM, rethought and summarized the overall framework on implementing or adjusting the PBIM. The paper also gives some suggestions on implementation of PBIM in China, such as, making a strict limitation on the scope of immigrants, adopting the PBIM in national and provincial level to meet the demands of S&T innovation talents seeking the entrepreneurship opportunity in China in various approaches.

Key words: immigration policy ;point-based immigration system ;creative and innovative talents

(上接第 33 页)

Analysis on the Advantages and Disadvantages of the National Innovation System of the United States

HUANG Jun-ying

(Institute of Scientific and Technical Information of China, Beijing 100038)

Abstract: The predominance of the U.S. in the world economy depends largely on its powerful innovation strength of science and technology. The U.S. government pays high attention to the innovation, and has constantly made fresh policies to promote the innovation and support innovative commercial environment by enhancing the investment on innovation basic elements. This paper examines the status of the science, technology and innovation (STI) of the United States, the advantages and disadvantages of the U.S. National Innovation System. It argues that the government policies have played an important role in fostering STI and there are unique advantages of the National Innovation System of the United States, which may lead to sustainable economic growth of the country.

Key words: the United States ;scientific and technical innovation ;innovation system