

精准引才的国际经验和启示

杨 娟, 丁明磊, 王 革

(中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038)

摘 要: 目前中美贸易摩擦已经扩展到科技封锁, 并进一步聚焦到人才竞争博弈, 成为一场旷日持久的较量。我国吸引海外人才的国际形势更加严峻复杂, 引才的结构、方式、基础及环境都亟待调整。加拿大、澳大利亚和新西兰等国家在精准引才上形成了一系列有效措施和做法, 包括建立外国人才库、人才甄别机制、用人单位审核机制, 放宽短期工作签证限制, 降低市场准入门槛, 设计吸引国际人才的评估工具, 这些经验和实践对我国制定相关政策具有重要借鉴意义。

关键词: 人才流动; 人才吸引; 移民政策

中图分类号: G316 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2019.06.010

1 国际高素质移民政策的新变化

随着创新资源加速在全球配置, 人才国际化和跨国流动特征日益明显。各国竞相把吸引留置优秀人才上升为国家战略, 通过制定战略规划、调整移民政策等多种方式加大力度吸引全球优秀人才。

美国实行较严苛的移民政策, 限制移民数量, 提高移民门槛。特朗普政府的移民政策主要变化是提升了移民门槛, 以能够给美国带来经济增长的高技术、高财富、高素质移民为导向。一是带有很强的种族和宗教色彩, 试图推行“禁穆令”, 并上升到国家安全层面, 这使得美国境内的穆斯林感到不安和反感。二是特朗普政府于 2017 年签署了“买美国货, 雇美国人”的行政令, 对 H-1B 工作签证的范围和配额加以限制。该命令对众多依靠外国人才在美国高技术公司产生了巨大影响。美国移民局自 2019 年 4 月 1 日开始实施 H-1B 工作签证新规定, 改变现行的分配程序, 引进更多具有美国硕士学位以上学位的外国人才。

欧盟国家重视引进高素质移民, 并推动移民政

策一体化。“欧洲 2020 战略”强调通过吸引外国高技能人才进一步提升竞争力。然而, 欧盟移民政策一体化起步较晚, 而且涉及政治主权问题, 因此欧盟各国也出台了适应本国的人才引进政策。欧盟各国还通过国际教育战略和便利的工作许可制度吸引各类青年人才留在本国工作^[1]。2016 年爱尔兰公布了国际教育战略, 包括增加留学生的数量; 吸引优秀研究人员, 建立世界一流的学习和创新网络; 鼓励更多的爱尔兰学生将海外经验融入他们的学习和建设中。波兰成立了国家学术交流机构, 旨在推动波兰学术和研究机构国际化进程。澳大利亚通过简化学生签证流程提高申请效率。荷兰将留学生毕业后居留许可证的时间从一年延长到三年。

新兴国家及一些非洲国家更加注重引进国外人力资源。2014 年, 东南亚国家联盟 (ASEAN) 提出建立东盟经济共同体和统一市场, 促进高技能人才的自由流动。2019 年, 肯尼亚总统乌胡鲁·肯雅塔宣布, 来自东非的所有非洲人都将在肯尼亚享有直接和无条件的公民身份, 他们不需要护照, 也不需要签证, 即可在肯尼亚工作和生活。

第一作者简介: 杨娟 (1981—), 女, 助理研究员, 主要研究方向为科技创新政策及影响。

收稿日期: 2019-05-28

2 国际精准引进高素质人才的经验和做法

积极引入全球优秀人才是发达国家始终保持领先优势的重要手段,北美洲和大洋洲比欧盟成员国对国际人才更具吸引力^①。经济合作与发展组织(OECD)分析指出,欧盟国家在吸引高技能人才中存在两个最突出的问题,即欧盟移民政策的碎片化和岗位供需难以准确匹配。经济合作与发展组织研究结果显示,基于精准引才的系列政策能更加有效吸引高素质人才^[2]。

2.1 建立外国人才库和人才甄别机制,主动选择高技术移民

意向书(Expression of Interest, EOI)系统的建立是为了提高移民甄别的效率和有效性,是基于一系列限制条件促进移民得到永久居留资格的经济类移民管理工具,同时也是一种集人才库和移民管理为一体的创新型政策工具。外国人才进入意向书系统分为两个阶段:第一阶段是申请阶段,候选人准备进入人才库;第二阶段是审查程序,根据筛选标准,为空缺职位提供最佳候选人名单。

新西兰、澳大利亚和加拿大是最早使用意向书系统的国家。新西兰、澳大利亚、加拿大分别于2004、2012、2015年引进意向书系统。三个国家对经济移民采取了积极和长期的管理方法,解决了短期和长期的劳动力短缺问题,并实现了人口控制目标。三个国家在设计各自的技术移民政策方面也有着长期的合作传统,并在实施各自意向书系统方面相互借鉴和启发。

意向书系统能够实现更加有效甄别人才和加强技能匹配的需求。从原来的“被动接受居留申请”转向“主动选择技术移民”政策,也由原来的人力资本为中心的模式向平衡人力资本与用人单位需求的混合模式转变。意向书系统在推广到其他欧盟国家的过程中还需要结合各国对人才的不同需求和制度进行设计和调整。

2.2 审核用人单位资质,促进以需求为导向合理引才

引导用人单位按需合理引才,是建立长效引才机制的关键环节。意向书系统为用人单位提供系列服务,包括搜索人才库档案、联系候选人及提供资助。为了规避用人单位在使用人才库过程中出现滥用、欺诈或不道德行为,还需对用人单位进行必要的认证或筛选。澳大利亚政府规定,要审查所有用人单位的法律注册情况、增值税编号,还要检查可疑案件。加拿大政府规定,发布的职位只有通过人才市场测试^②,其才能进入人才库。在一些经济合作与发展组织国家,招聘外国人才的空缺职位必须事先通过第三方中介机构进行宣传才能进入意向书系统。为了提高效率,有的国家建议制定风险分类法,只审查新业务、非典型行业提供的职位是否存在不合规及其他风险情况。

职业中介机构也可以使用意向书系统招聘国外人才。欧盟成员国内部和整个欧盟对职业中介机构的认证和监管尚未达成一致,因此对职业中介使用意向书系统形成阻碍。

2.3 放宽短期工作签证限制,提升用人单位和人才的双向匹配

一是发放短期工作签证和工作许可证。在瑞典,针对人才短缺的岗位,人才获得用人单位雇用意向后,可申请工作许可证。在爱尔兰,高技术移民获得工作机会的意向后,将申请工作面试签证,如果应聘成功,还可申请工作许可证。二是给予临时工作许可证豁免。波兰政府规定,白俄罗斯、格鲁吉亚、摩尔多瓦、俄罗斯联邦、乌克兰和亚美尼亚共和国公民在波兰得到雇用意向声明,可获得临时工作许可证豁免。三是发放临时求职签证。这是一项特殊的移民政策,移民到达东道国后,不需要提供用人单位的雇用意向,就可获得临时求职签证。德国、荷兰和挪威政府为受限制的高技术移民群体发放临时求职签证。

2019年6月德国国会正式通过了专业人才移

① 经济合作与发展组织对欧盟2015—2016年移民数据的分析结果表明,约25%的高学历移民最终选择留在欧盟成员国,而75%的移民选择定居在北美洲或大洋洲。

② 人才市场测试是指许多国家要求用人单位在从国外雇用人才之前,在当地通过公共就业服务和/或媒体公布一段时间的职位空缺,以便优先考虑国内人才,和/或证明当地人才无法以现行工资和工作条件填补空缺。人才市场测试是各国广泛使用的人才迁移管理工具,用于保护当地人才免受外国人才潜在不利影响,平衡经济发展目标和人才市场需求变化。

民法案, 大大降低了非欧盟就业者进入德国寻找就业机会的门槛。新法案规定, 来自欧盟之外的申请者, 如具有特定专业技能和一定德语水平, 可以获得 6 个月找工作签证。如果申请者在 6 个月内没有找到工作, 该居留将不会被延长。对于 25 岁以下的在校或正在接受培训的年轻人来说, 他们可以申请为期半年的签证, 在德国寻找接受职业教育或高等教育的机会。

2.4 提供高效便利的引才措施, 建立人才引进的长效机制

为了更加高效便利地吸引外国人才, 欧盟还采取了两项重点举措。一是降低人才市场测试的约束力。2016 年, 加拿大移民管理局提出若干项豁免要求, 如加快外国人才入境时间, 扩大可获取临时工作许可证的岗位范围。2008 年瑞典劳动力移民条例自由化后, 缩短了人才市场测试的时间并提高透明度, 放松雇主刊登本地招聘广告的要求, 取消雇主优先考虑本地候选人申请的义务, 并减少工会的约束力。二是建立更加便捷的外国专业资格认证制度。相对中低技术劳动力, 外国高技术人才更加需要欧盟承认其外国专业资格。在医生、护士、教师、律师、工程师、建筑师等技术性较强的行业中, 用人单位更信任当地具备同等资格的人才。欧盟各国通过长期协调, 在承认外国专业资格标准方面取得进展, 促进欧盟专业资格委员会对外国专业资格的认可。

2.5 建立吸引国际人才的评价工具, 对重点引进人才提供有针对性的政策支持

经济合作与发展组织建立“人才吸引指数”, 将高技术移民分为 3 类, 即硕士博士、企业家和大学生^[3]。指标设置包括物质指标: 机会质量分指标(包括大学排名、失业率、营商环境等)、收入和税收分指标; 非物质指标: 技能环境分指标(包括网络连接、英语水平、研发投入和专利情况等)、包容性分指标、生活质量分指标; 混合因素指标: 未来

前景分指标、家庭环境分指标。此外, 获得目标国家签证的难易程度在人才吸引力中也十分重要。

分析表明, 拥有硕士博士学位的高技术移民十分看重技能环境、机会质量和生活质量分指标, 因此美国对硕士博士最具吸引力。企业家更加关注机会质量、生活质量、收入和税收分指标, 因此最吸引企业家的国家包括加拿大、新西兰、爱尔兰、瑞士和美国, 美国排第 5 位。大学生关注的是技能环境、收入和税收、机会质量分指标, 挪威、美国、瑞士、加拿大和澳大利亚对大学生最具吸引力, 美国排在第 2 位。

3 我国海外引才面临的问题和挑战

一是引才面临更加严峻的国际环境。美国自将我国定位为长期战略竞争对手以来, 严控美国科学家与我国合作, 对华裔科学家的打压不断升级, 打压手段从立案调查、制造个别事件转向全面封锁, 从个别部门出击转向多部门联手, 并加强对大学和科研机构人员的合规性审查; 打压领域从高技术应用领域向基础研究领域拓展。同时, 通过控制我国赴美留学人数、限制签证、缩短交流时间、终止访学项目等方式减少与我国的科技联系, 动摇中美科技交流合作的人才基础。

二是引才方式亟待调整。在全球人才加速流动的态势下, 我国引才方式要符合国际惯例和准则, 亟需从以政府主导的引才方式向吸引人才的方向转变。我国不可能复制美国在二战后大量引进高素质欧洲移民的做法, 同时还要吸取法国和德国大规模吸收移民的经验教训^①, 采用更加精准有效的方式吸引国际人才, 并充分发挥市场在人才资源配置中的决定性作用^[4]。

三是精准引才的数字平台有待发展。国际化职业社交平台 and 全球知名猎头正在成为市场化吸引海外人才的主流方式。尽管我国社交、购物、娱乐等数字平台较为发达, 但市场化引才的数字平台还较

① 移民带来的经济和社会影响是一个备受争议的话题, 也是最近欧洲政治运动的一个主要议题。法国、德国等政府对大规模引进移民的准备不足, 对经济社会发展造成难以估量的深远影响。经济合作与发展组织 2015 年统计表明, 在德国、法国寻求庇护的移民中约有 15% 受过高等教育。世界知识产权组织 2018 年分析了 2004 年欧盟东扩背景下波兰移民问题, 发现 2001—2010 年波兰移民对德国本土发明专利的数量增长产生了积极而显著的溢出效应。同时, 也有研究表明, 大量移民由于受教育程度较低、语言障碍等多种因素影响, 难以融入当地社会, 难以创造社会价值, 使得原来负担较重的社会福利更加不堪重负。因此, 从长远来看, 大规模引进移民对经济社会发展的影响十分复杂。

为缺乏。国际化职业社交平台由西方主导,这些平台将触角延伸到世界各个角落,采集大量人力资源信息并进行动态分析,不仅掌握了精准引才的工具,还掌握着全球人才的数据主权,以及全球人才竞争的主动权^[5]。

四是精准引才的数据基础较为缺乏。美国对华裔科学家实施的调查、谈话等打压手段是有计划进行的,由于我国对顶尖华人科学家的分布情况不够熟悉,因此难以采取快速有效的反击手段和防范措施^[6]。同时,由于海外人才数据管理的部门化、碎片化等问题,大量华人教授的地理和学科分布,我国留学生存量、增量及流动情况,来华外国留学生的来源、流向等相关数据缺乏长期系统的收集和整理,国内智库在这方面也鲜有系统深入的研究。

五是中长期引才结构尚需调整。从国内人才需求来看,我国在很多科技领域走在世界前沿,需要各层次的优秀人才来华留学和参与科研。从未来人才供给来看,发展中国家将提供更多的高素质人才^[7]。经济合作与发展组织预测,2030年中国和印度25~34岁的高素质人才将从2013年占经济合作与发展组织和20国集团(G20)人才比重的31%上升到50%,新兴国家将为20国集团的科学、技术、工程及数学(STEM)人才提供60%以上的人力资源,而经济合作与发展组织成员国对全球人才库的贡献将从2030年起持续萎缩^[8]。

六是集聚人才的环境有待大幅提升。瑞士洛桑国际管理发展学院(IMD)发布的2018年版《世界人才排名》报告^①对2014—2018年63个经济体的人才竞争力的分析表明,我国对人才的吸引力排名居世界第49~51位,西欧(瑞士、卢森堡、德国、丹麦、瑞典、荷兰)、美国、加拿大处于领先地位。2018年我国人才吸引力的基础指标排名情况:生活成本(第55位)指一揽子商品和服务及住房指数,与美国纽约市相比,我国主要大城市生活成本较高;生活质量(第38位)相对较好;营商环境(第28位)对外国人才具有一定吸引力;人才流失(第40位)尚未对我国的竞争力构成较大影响;工作动力(第21位)较好;人身安全和私人财产

权(第42位)得到较好保护;专业员工工资水平(第51位)、管理人员工资水平(第38位)、有效个人所得税税率(第36位)^[9]。

4 建议

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,统筹谋划和推进引进外国人才和智力工作,全面实施了外国人来华工作许可制度,推动制定外国人才出入境便利化制度,完善了外国人才表彰奖励制度,在人才制度上取得了重大突破。我国正在制定新一轮中长期科技发展规划,要更加注重采用精准有效、符合国际规则的方式吸引和集聚国际人才,几点建议如下:

一是在引才对象上,从华裔科学家扩展到非华裔人才,从发达国家扩展到发展中国家,从高端人才扩展到各类人才协调并重,吸引青年人才来华留学、参与科研和开展创新创业活动。

二是在引才治理方式上,采用政府和市场有效衔接的精准引才方式。建立国家级的外国人才库和相配套的移民政策以及动态管理机制。同时充分发挥各类人才中介机构 and 国际化数字平台的作用,解决引进和使用不匹配问题。鼓励建立由我国主导的国际化职业社交平台,掌握国际人才数据权,并进一步争取在全球人才竞争中的主动权。

三是建立引才和人才国际流动相结合的长效机制。探索适应国际人才短期流动的签证和居留政策,建立工作许可、人才签证、居留和永久居留有机衔接机制,为更多符合标准条件的外国人才发放《外国人永久居留身份证》。

四是建立精准引才的评估机制和风险防控机制。各类人才对环境的要求不同,应分类施策,营造适应外国人才科研、创新创业的生态环境。在人才引进过程中,要有计划地逐步扩大引才规模,对涉及家庭亲属移民等问题,要预估其负面效应,制定较为全面和长远的风险防控措施。■

参考文献:

[1] Organization for Economic Cooperation and Development

① 世界人才竞争力总指数由3个指标构成,分别是投资指标、吸引指标和技能指标。人才吸引指标表示一国对外国人才以及对本国专业人才的吸引能力。

- (OECD). International migration outlook 2018[EB/OL]. [2019-05-23]. http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2018-en.
- [2] Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). Building an EU talent pool: A new approach to migration management for Europe[EB/OL]. [2019-05-25]. <http://www.oecd.org/migration/mig/building-an-eu-talent-pool-6ea982a0-en.htm>.
- [3] Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). OECD social, employment and migration working papers No. 229: Measuring and assessing talent attractiveness in OECD countries[EB/OL]. [2019-05-26]. <https://dx.doi.org/10.1787/b4e677ca-en>.
- [4] Alexander Cuntz, Katharina Candel-Haug, Oliver Falck. World Intellectual Property Organization (WIPO), economic research working paper No. 52: Immigrants' contribution to innovativeness: Evidence from a non-selective immigration country[EB/OL]. [2019-05-27]. <https://www.wipo.int/publications/en/series/index.jsp?id=138&sort=code>.
- [5] 高子平. 中美竞争新格局下的我国海外人才战略转型研究[J]. 华东师范大学(哲学社会科学版), 2019, 51(3): 125-132.
- [6] Clarivate Analytics and Web of Science. Highly cited researchers 2018: Identifying top talent in the sciences and social sciences[EB/OL]. [2019-05-24]. https://clarivate.jp/wp-content/uploads/2019/02/2018_HCR_Report.pdf.
- [7] Oxford Economics. Global talent 2021: How the new geography of talent will transform human resource strategies[EB/OL]. [2019-05-21]. <https://www.oxfordeconomics.com/Media/Default/Thought%20Leadership/global-talent-2021.pdf>.
- [8] Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). Education indicators in focus: How is the global talent pool changing (2013, 2030)? [EB/OL]. [2019-05-20]. https://read.oecd-ilibrary.org/education/how-is-the-global-talent-pool-changing-2013-2030_5js33lf9jk41-en#page4.
- [9] International Institute for Management Development (IMD). World Talent Ranking 2018 [R/OL]. [2019-05-15]. <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/talent-rankings-2018/>.

International Experience and Inspiration of Precise Talent Introduction

YANG Juan, DING Minglei, WANG Ge

(Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038)

Abstract: At present, Sino-US trade frictions have extended to the scientific and technological blockade, further focusing on the talent competition, and will become a protracted contest. The international situation of attracting talents is more severe and complex, the most important imperative for policymakers is to change the source of talent and the policy tools, and establish talent-related infrastructure and better environment. Canada, Australia and New Zealand have formed a series of effective policies and measures on precise talent introduction, including establishing the Expression of Interest model for skilled migration management, pre-screening talent mechanism, employer auditing mechanism, and providing more favorable migration regulation, smoothing labor market testing, as well as developing tools to measure and assess international talent attractiveness. The experiences and practices are of great significance to the formulation of relevant policies in China.

Key words: talent flow; talent attraction; immigration policy