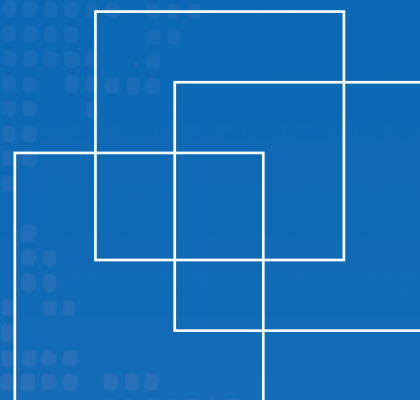




国际劳工组织

中国吸引国际技术人才 的政策与实践比较 研究报告



中国与全球化智库



国际劳工组织

中国吸引国际技术人才 的政策与实践比较 研究报告

中国与全球化智库



An Initiative funded by the Partnership
Instrument (PI) of the European Union



EU-China Dialogue on Migration and
Mobility Support Project
支持中欧人员往来和移民领域对话项目



International Organization for Migration (IOM)
The UN Migration Agency

版权 © 国际劳工局和国际移民组织 [2017]

2017 年第一次印刷

国际劳工局出版物享有《世界版权公约》第二项议定书中规定的版权。未经允许，在标明来源的情况下可以复制部分内容。如需调整，复制或翻译，应向国际劳工局出版部门（版权和许可）申请复制权和翻译许可，地址：International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, 或发邮件至：rights@ilo.org。国际劳工局欢迎此类申请。

已在复制权组织注册的图书馆、机构及其他用户可根据许可复制。请访问复制权组织国际联盟网站 www.ifro.org 获取本国复制权组织相关信息。

ILO ISBN: 978-92-2-531127-6 (print); 978-92-2-531128-3 (web pdf)

IOM ISBN: 978-92-9068-741-2

国际劳工局出版物使用的名称符合联合国惯例，其内容不代表国际劳工局或国际移民组织对任何国家的法律地位、区域或领土及其当局、或边界划定发表意见。

署名文章、研究报告和其它文稿，文责由作者自负，出版发行并不代表国际劳工局或国际移民组织认可其观点。

提及的企业和商业产品及过程不意味其得到国际劳工局或国际移民组织的认可，而未提及的企业和商业产品及过程也并非不被认可。

有关国际劳工局出版物和数字产品的信息可以从以下网站获得：www.ilo.org/publns。

国际移民组织坚信这一原则，人道和有序的移徙对移民和社会都有利。作为一个政府间国际机构，国际移民组织与其国际社会的伙伴一起携手合作，共同应对移徙领域操作层面的挑战，促进对移民问题的理解，通过移徙促进社会和经济的发展，维护移民的尊严和福祉。

本出版物由欧盟赞助，在“支持中欧人员往来和移民领域对话项目”的支持下完成。报告中阐述的见解仅代表作者看法，并不代表国际劳工局或国际移民组织的观点。

在中国印刷

前言

中国经济正在积极寻求从出口导向型、低技术、劳动密集型向以科学、技术和创新为基础的新型经济转型。这种转型势必会刺激对高技能人才需求的快速增长。在日益发展的全球化进程中，中国政府比以往更加重视吸引外来人才。这不仅会为推动中国的经济发展带来宝贵的资源，而且也有助于建立和加强中国与其他国家之间的关系。着眼于努力争取国际人才这一目标，中国更加清醒地意识到引进吸引国际技术移民的具体方案 and 政策的迫切性。

新千年伊始，中国政府便开始出台一系列政策以吸引中国海外人才和国外的技术人才。这些政策包括“千人计划”等试点方案，以及北京和上海的绿卡制度等政策试验。然而，这些政策往往针对海外人才设置了很高的资格门槛。而在一般情况下，国际移民面临着移民程序复杂繁琐、获取永久居住权艰辛曲折、移民行政管理混乱等诸多挑战。缺乏相互认可的学历及研究等级也阻碍了研究人员和学术人员的流动性。与此同时，中国雇主在向外国学生和年轻专业人士提供短期工作和实习机会等方面也受到了诸多限制。

在移民过程的每个阶段获得具体服务和明确的政策支持是高技术移民整体感受积极移民经验的关键。除了良好的政策和适当的实施措施，综合生活环境，特别是环境质量、住房、税收政策、医疗保健、对配偶和子女的支持，以及文化和社会包容性都是影响国家在吸引技术人才方面竞争力的重要因素。

本研究是在由欧盟赞助、国际劳工组织 (ILO) 和国际移民组织 (IOM) 共同实施的“中欧人员往来和移民领域对话项目”下进行的。研究回顾了中国现有的吸引外国专家和其他技术移民方面的政策和经验，并对德国、日本和新加坡在吸引人才的政策和成果方面进行了比较分析。在比较研究的基础上，针对吸引外来人才的政策和实践为中国提出了建议，以便其在国际人才竞争中取得更大的成功。

我希望这项研究将有助于全球对于构成“安全、有序和正常移民的全

球契约”支柱问题的反思。就业和体面工作可能会成为 2018 年政府间移民问题会议的议题：拓展移民工人安全合法地迁移到其他国家从事艰苦工作的合法途径；技能认定以及关于“人才流失”和“人才流入”等问题准确可靠的数据需求；通过公平招聘流程，减少移民工人劳务移民的成本，并为这些工人提供更好保护的必要性。2030 年可持续发展议程确认了“移民对实现包容性增长和可持续发展的积极贡献”，但如何对国际移民进行循证治理以使其为社会和移民本身带来最大利益还有待进一步完善。



Tim De Meyer 德美尔
国际劳工组织中蒙局局长

致谢

本调研报告作为针对高技能和研究型人才全球流动中欧对话的一部分，由国际劳工组织（ILO）在由欧盟赞助的“支持中欧人员往来和移民领域对话项目”支持下开展。

报告在国际劳工组织（ILO）和中国与全球化智库（CCG）的通力合作下完成。感谢双方对本报告作出贡献的所有作者，并对国家外国专家局的相关支持与协作表示由衷的谢意。

在此由衷感谢严淑芬、杨小琳、李茗柯、Daniel Garst 对本报告作出的杰出贡献，并对 Natsumi Tsukano、Hope Wilson、Laureb Elizabeth Greenwood、Seah Wen Yan Jaslyn、郭佳的协助表示感谢。也感谢国际劳工组织中蒙局局长 Tim De Meyer 先生，国际劳工组织亚太地区高级移民专家 Nilim Baruah 先生，国际劳工组织“支持中欧人员往来和移民领域对话项目”国家项目协调员裴红叶女士，国际劳工组织研究顾问 Sabrina Kouba 女士为调研团队提供技术支持并对报告进行审阅。

同时也对其他为本报告研究成果作出贡献的相关机构与工作人员致以由衷的谢意。

目录

前言	i
致谢	iii
缩略语表	vii
摘要	1
I. 引言与研究背景	4
II. 从理论层面解读国际技术人才移民政策	6
2.1 寻找海外高技术型人才的动因	6
2.1.1 人口变化	7
2.1.2 技能短缺	8
2.1.3 创业与知识溢出以及科研网络	9
2.1.4 逆向移民	10
2.2 正规移民体系	10
III. 中国在吸引并留住人才方面的政策、机制以及实施情况	12
3.1 背景：中国受教育人口以及技术性人才资源的短缺	12
3.2 中国吸引海外人才的项目	13
3.2.1 概况	13
3.2.2 吸引海外人才的国家总体规划	14
3.2.3 省级及市级关于吸引外籍人才的相关政策	15
3.2.3.1 省级	15
3.2.3.2 市级	15
3.2.3.3 当地引才成果评估	16
3.2.4 中国签证法规变化以及其他新兴的吸引外籍技术人才倡议	17
IV. 针对德国 / 欧盟、日本以及新加坡的引才政策与机制的比较研究	21
4.1 德国	21
4.1.1 联邦时期德国的劳动力移民：客籍工人	21
4.1.2 德国外国劳工招募的新国内经济背景	22
4.1.3 德国人才吸引政策	23
4.1.3.1 绿卡	23
4.1.3.2 2005 年移民法	24
4.1.3.3 在德国大学毕业的外国学生	26

4.1.4 德国移民政策和欧盟	27
4.1.4.1 欧共体 / 欧盟成员国间的劳动力流动与德国在移民问题上的立场	27
4.1.4.2 蓝卡的背景	29
4.1.4.3 欧盟蓝卡：机制，运作与在德国的应用	29
4.1.4.4 评价蓝卡	31
4.1.5 对德国吸引人才努力的整体评价	32
4.2 日本	35
4.2.1 政策制定的背景	35
4.2.1.1 社会背景：老龄化和人口下降导致劳动力短缺	35
4.2.1.2 吸引高等教育和高技能人才的早期方案	36
4.2.2 高技能外国职业签证（HSFP Visa）	38
4.2.2.1 机制与运作	38
4.2.2.2 评估 HSFP 签证的实际效果	41
4.3 新加坡	43
4.3.1 政策制定背景	43
4.3.1.1 社会背景：长时间吸引移民、20 世纪 70 年代后不利的人口趋势、 劳动力短缺	43
4.3.1.2 新加坡在吸引高端人才方面所作出的努力	45
4.3.2 现阶段人才吸引计划	46
4.3.2.1 新加坡吸引人才和就业准证制度的一体化平台	46
4.3.2.2 评估新加坡吸引人才的成就	51
V. 案例定性比较、调研设计原理及方法	52
VI. 调研结果	56
6.1 调查背景和方法	56
6.2 受访对象的组成结构	58
6.3 受访对象对高端人才引进政策的评估	60
VII. 结语：中国在人才竞争政策上应吸取的经验与教训	70
VIII. 参考文献	75

图表目录

图 1 中国引才体系概况 13

图 2 原始国家对绿卡的招募 23

表 1 高技能外籍职业（HSFP）签证的优点 40

表 2 新加坡半技术和高技术移民的准证 50

表 3 德国（欧洲）、日本和新加坡在引进技术移民时所使用的
方法和国家行政结构 54

表 4 调研对象基本信息 58

表 5 调研对象职业分布 59

表 6 外籍人才移民程序与生活体验评价得分 * 60

表 7 外籍人才移民程序与生活体验评价得分 *（仅科研人员） 63

表 8 吸引高技术人才政策的现存问题 64

表 9 吸引高技术人才政策的现存问题（仅科研人员） 65

表 10 政策改进 65

表 11 政策改进（仅科研人员） 66

缩略语表

A*STAR	新加坡科技研究局
CCG	中国与全球化智库
EC	欧洲共同市场
EP	就业准证体系（新加坡）
EU	欧盟
HSFP	高技能外国专业签证（日本签证）
IOM	国际移民组织
IP	知识产权
IT	信息技术
MINT	数学，科学，信息技术与技术（德国）
MOM	人力资源部（新加坡）
OCI	印度海外公民卡
OECD	经济合作与发展组织
PEP	个人就业准证（新加坡）
SAFEA	国家外国专家局
STAR	新加坡人才招聘计划
STEM	科学，技术，工程，数学
WP	劳动力工作准证（新加坡）

摘要

在扮演“世界工厂”这一角色长达十余年后，中国正在经历又一次的经济改革，即从劳动密集型经济向服务及高科技产业转型。认识到对国际上高学历及高科技人才的迫切需求以及人口老龄化的问题，中国政府在近十年相继出台了一系列吸引国际高学历高科技人才到中国发展的政策。在短短几年中，这些新政为中国吸引了大批在国外的人才回国发展，还吸引越来越多外国专家到中国发展。然而，在取得这些成绩的同时应该意识到作为新政，这些政策，包括近期正在改革的中国绿卡政策，仍然有进一步发展的空间。

本报告致力于针对中国如何能够更好的吸引国际专家来华相关政策的未来发展提出更加切实可行的意见。本研究主要通过对比国际上相关政策经验以及对国际人才收集的相关数据的分析为提升，改善中国的人才政策提供建议。本研究所选对比国家包括德国、日本以及新加坡。首先，我们针对各国的总体人才吸引政策以及高端人才政策，包含海外人才可享受的相应权利及福利的相关政策，进行定性分析对比。同时，本报告还分析各国相关政策的具体细节，如签证批准流程和其他行政工作步骤，以及外国人在当地工作生活时所遇到的障碍及困难等。最后，我们也回顾了有关在德国、日本以及新加坡的海外技术型人才的相关数据。通过对该数据的深入分析，我们对这几个国家的人才政策进行评价，分别为“非常成功”、“略有成效”以及“成效有限”。

分析结果发现，新加坡在吸引国际人才方面“非常成功”。除了在吸引海外技术专家的绝对数量上成果显著之外，相对与其他对比国，新加坡拥有迄今为止最高的海外人才占总劳动人口比例。与新加坡相比，日本处在评估标准的另一端，因为相对其人口和劳动力总量而言，海外人才的数量较为稀少。应该承认的是，日本政府新推行的“外国高级人才积分制度”也许会提高日本人才政策在该报告所提四个国家中的地位。考虑到该政策将在未来推行，它是否能切实改善日本吸引海外人才的处境，需要更多数据来论证。考虑到欧盟的蓝卡政策的效应，对德国的海外人才政策的评价相对处于较为居中的地位，“略有成效”。尽管各国的总体以及具体海外人才吸引政策有所不同，以上三个案例为本研究提供了一个针对吸引人才相关政策执行成果的鲜明对比。

在分析德国、日本和新加坡在人才吸引方面的机制及成果的同时，本研究也针对中国的人才政策进行了相似的评估。报告回顾了包括针对外国人才以及归国人员在内的，中国政府在相关领域的历年成果。报告展示了关于持有海外专家证的非中国国籍人才数量，以及外专千人计划所吸引至国内的人才相关数据。这些

数据显示，中国在海外人才吸引方面明显落后于德国和新加坡在吸纳国际人才上所取得的成果。近期上海及北京政府在吸纳海外人才上所作出的相应举措可以认为是中国相关政策的一大发展，但是这些新政策的效果尚未明晰。而在国际人才竞争中，尤其在吸引非中国国籍的海外人才方面，中国相关政策的制定还存在较大的发展改进空间。

为进一步发掘德国、日本以及新加坡的高端人才吸引政策中中国可以借鉴的内容，报告对符合条件并在这四国工作的海外人才进行了小范围调研。调研邀请参与者在如签发签证程序、居住条件、税收政策、医疗社保、社会/文化融入程度、以及针对配偶和子女所提供的相应协助等方面对所在国家的相关政策畅谈他们的经验。同时针对国家在吸纳海外高端人才的政策方面，提出相应改进的意见。最后，调研表以开放式问题的方式请受访者对相关的政策改进提供更多的意见与建议。11个受访者来自新加坡，8个来自日本，德国和中国也分别抽取了10个受访人，共39位符合标准的受访人参与了调研。

调研结果显示，中国相关政策有相当大的改进空间。有趣的是，这些意见并没有在华裔以及非华裔受访人群中有明显差异。在国际对比方面，在社会/文化方面的包容程度以及税收政策方面德国的总体评分并不理想。但是，这个结果可能受制于受访者中有较高的比例为年轻单身或刚结婚但无子女的中国公民。作为华人，这些受访者可能在适应德国文化时遇到困难，与此同时，单身人群以及未育有子女的年轻夫妻在德国也可能面临较为沉重的税务压力。总体来说，这一受访群体依旧可以作为一个衡量在中国生活的西方人可能会遇到困难的有效对比组。跟在德国生活的华人一样，在中国生活的西方人同样也会经历相似的文化冲击。新加坡，与前一部分的深入对比研究相似，在进行调研问卷时，在各个领域里均获得了较高的分数。

作为针对研究型人才全球流动中欧对话中的一部分，报告特别关注了这些国家在吸引学者人才方面所做出的努力以及所取得的相应成果。所有对比国家均针对研究人员以及学者设置了特殊的工作签证类别，而新加坡是对人才提供特殊外展服务最积极主动的国家。除小型调研之外，本研究于2016年1月20日与国家外专局在广州举办了一个开放式研究论坛。报告从论坛中筛选出部分主要反馈，内容主要针对中国在给外国专家派发科研基金这一执行层面存在的问题以及对留住合适的研究团队成员方面所存在的不足。

报告针对中国吸引海外人才政策所提出的部分意见归纳如下：

- 简单的签证、工作许可以及其他相关证件的申请流程对于吸引海外人才非常重要；

- 避免设置过高的海外高等人才评估标准，从而导致仅有全球顶尖精英符合相关标准；
- 提供一个较为不费力的永久居留申请通道；
- 确保为外籍技术型人才的配偶及子女提供慷慨的配套措施；
- 尽量避免将签证以及工作许可完全和某个雇用单位绑定；
- 为外籍学生在中国大学获得学历后，顺利加入当地劳动力市场提供便利；
- 对于吸引科研人才，特殊引才渠道以及良好的政策执行流程同样重要；
- 为外籍人才提供较为自由的法规以及慷慨的配套措施非常关键，但有效地落实这些政策同样至关重要；
- 避免在落实吸引外籍人才政策时出现执行断层；在执行相关法案时，应致力于打造一个相互融合的平台。

北京以及上海政府近期出台的一系列技术型人才移民政策标志着中国在相关政策的制定上开始逐步意识到相关的问题，也做出了相关的改进，包括在中国大学学习的国际学生、外籍人才配偶及子女的配套措施、以及简化签证申请流程等方面的措施。但是，研究报告结论显示中国依旧处于刚刚开始追赶全球引才政策的起步阶段。如果国家希望能够复制其在吸引归国华侨方面所取得的成功，政府则需要脚踏实地的开展重大革新举措。

I. 引言与研究背景

中国正处于经济发展阶段的关键时刻。在过去的 20 多年里，中国经济的飞速发展主要是由出口低技术且劳动力密集型产品所驱动的，如服饰、鞋帽、玩具以及家具。中国在 90 年代通过让大量的农村劳动力移民至城镇工业中心，成功转型成为“世界工厂”。据统计，在这期间约有 3-4 亿农民工转移至城市，也是人类历史上最大规模的迁移 (Chan, 2013)。这一庞大的劳动力大军帮助中国确保了国家在制造低技术含量产品上的竞争优势。

随着经济的不断发展，中国的经济结构正在从劳动密集型产业向知识服务型的经济体制转变。同样，随着中国企业向海外市场投资量的逐渐增加，中国高铁赢得了大量的在诸如英国等发达国家的高铁项目，这些都是中国企业成功与全球化进程接轨的典型例子。

然而经济体制发展改革需要大量的高科技教育人才的参与，根据中国统计局的数据显示，中国的适龄劳动力人口（15-59 岁）在 2012 年第一次出现下降，并在后续的几年里持续保持下降趋势。在未来的 10 年里，中国 20-29 岁的人口数量会锐减将 25%，从 2 亿下降至 1.5 亿；20-24 岁的人口则会在未来十年内下降将近一半，从 1.25 亿缩减至 6800 万 (Wang 2010)。经济学家预测截至最晚 2020 年，中国会遭遇“刘易斯转折点”，曾经促使中国成为世界工厂的大量劳动力供给将面临锐减 (Das and N’Diaye, 2013)。

作为一个正在逐渐参与到全球化进程的国家，中国的经济和政府机构对于吸引高科技教育人才协助国家社会经济发展的重要性都有亲身体验。同时，中国作为一个传统向外输送大量移民工人及学生的国家，在国际上的高科技教育人才储备上拥有巨大潜力。因此国家和地方政府都十分热衷于吸引海外专业人才归国。

在努力吸引海外专业人士回国发展的同时，中国政府也开始针对吸引外籍高科技教育人才来华的政策进行尝试。相较于国际上的经济发达国家，中国开始相关尝试的时间似乎有些迟。值得注意的是中国对外籍人员的引才政策已经开始吸引外籍人才来华发展甚至是定居。中国政府于 2010 年正式将外籍人口列入了第六次全国人口普查的调查项中，根据这一统计结果，在中国长期生活的非中国公民人口仅有约 60 万人，远远低于 1% (0.04%) 的全国总人口比例。

然而，就像中国以往的每一个新政策一样，该政策必须经过试用者的考验。所以，在本报告的第三节将讨论在国际上吸引来华的外籍人才数量正在逐渐增长，同时，中国的外籍引才政策尚有待改进之处。

中国政府在吸引海外的中国专业人才回国发展以及吸引外籍人才来华方面做出了大量努力，同时也在就相关反馈意见对相应的政策进行改革。因此，本调查目标旨在为改进相关的中国引才政策提供建议。除了中国现有的引才政策，本报告还调查比较了德国、日本和新加坡的高端人才吸引政策，在最大程度上地回顾了这些国家可供中国借鉴的成功政策以及需要避免的经验教训。由于以下几个原因德国、日本和新加坡被选为海外案例：1)、他们在引进外籍高端人才方面取得了不同程度的成功，2)、各国在其引才体系以及相关独立政策方面，均有着明显的不同之处。因此，通过细致观察这三个国家人才吸引的结果，报告可以提供更全面的人才吸引的全球趋势，以向中国政府提出实用的建议。

除了对人才政策的深入分析之外，本报告还就来自这四个国家的约 39 位外籍高端人才组织了一个小规模调研。调研问题主要集中于研究这些高端人才的移民经历以及总体的工作生活情况。

本报告内容包括了以下几个部分。首先，第二部分针对导致发达以及发展中经济体开始吸引高教育以及技术型人才的主要因素进行简短回顾。该部分同时对于在全球范围内吸引人才的不同基本方案做出了定性分析。第三大部分将回顾中国的人才短缺现况，以及政府在吸引海外华侨以及外籍人才方面所作出的努力。第四大部分着重针对德国、日本以及新加坡用于吸引高端外籍人才的体制机制进行深入案例分析以及该进程的总体评估。第五部分提供了德国、日本和新加坡三国吸引外籍专家所采取不同政策的对比分析。第六部分回顾了调研筛选过程中的依据以及可能的结果，并详细阐述了定性调研的结论。最后，该报告总结了中国针对发展自己的海外人才竞争政策时，可以从中借鉴的建议。

II. 从理论层面解读国际技术人才移民政策

2.1 寻找海外高技术型人才的动因

“移民迁入地国家正在争夺高技术移民” (Baruah and Cholewinski, 2006), 正如 Baruah 和 Cholewinski (2006) 所言, 早在战后时期, 加拿大、德国、美国等国家就认识到了移民的重要性。这也是为什么大量涉及移民劳工福利的国际法和国内法从这个时期开始相继出台的原因。对移民劳工特别是技术性移民劳工的重要性的认识得到发展是在 1998 年, 美国麦肯锡公司发表的一份研究报告声称“优秀人才值得各国政府为此努力争取” (Chambers, et al, 1998)。该报告特别指出, 那些拥有成熟的分析问题能力、写作能力、对科技熟悉、对全球形势敏感且具有一定运营灵活性的人才正在企业里扮演着越来越重要的角色。各行业和政府均越来越重视此类人才, 意识到他们是推动企业与国家发展的重要资源。随着知识型产业活动日渐重要, 这类人才在这个全球化的世界经济中具有特殊的意义。

许多国家, 尤其是中国、印度以及巴西等发展中经济体, 近几年均对国内的教育投入大量的资金和资源。但是因为多种原因, 这些国家的本土教育以及培训体系依旧不能满足当地雇用单位对于人才的需求。根据麦肯锡两年后进行的一次后续研究, 10 个雇主里有 9 个认为他们在寻找并保留高级人才方面遇到困难 (Axelrod, Handfield-Jones, and Welsh, 2001)。高技术人才不但数量少、需求量高, 还具有高度的跨国流动性。调查显示, 相较于中低技能型劳动力 (低技能: 0.9%; 中级技能: 1.6%), 高技能人才更倾向于移民 (5.5%), 且其移民比例远远高于其他类型的劳动力 (Beechler and Woodward, 2009)。

这些趋势的结合促使国家开始走向境外寻找高端人才。加拿大、澳大利亚以及美国长期以来一直在利用海外人才资源弥合国内经济上的技能缺口。例如, 2001 年在硅谷约有四分之一的工程师是来自中国和印度的移民 (Wogart and Schüller, 2011)。在过去的十年里, 更多的发达国家加入到吸引高端人才的竞争中。除了经合组织 (OECD) 国家之外, 发展中经济体例如巴西、中国以及印度也正在成为人才竞争中的活跃角色 (Papademetriou and Sumption, 2013)。特别是中国和印度, 由于长期为发达国家供应人才, 目前正在积极地吸引更多在海外受过教育并拥有工作经验的本国侨民的归国工作。

每一个国家在吸引海外人才时都具有它独特的动因及目的。但是, 在所有的因素中, 仍然有一部分共同的首要因素导致各国将目光转向境外寻找人才。这些紧要因素包括: 人口压力、技能短缺、对创业活动和推进知识发展的需求、更强大的科研网络、和逆向移民的全球趋势。这一系列的共同因素将在下文中进行逐一回顾。

2.1.1 人口变化

第二次世界大战之后，全球经历了快速的人口增长。然而在 1970 年代，经合组织国家的生育率开始急剧下降。直到 70 年代底，经合组织国家的生育率已经低于 2.1%，即全球平均出生率，并且在 80 年代中期依旧保持下降趋势。90 年代，生育率在某些国家确实出现了回升，较为明显的有美国，不较为明显的则包括斯堪的纳维亚半岛 (Sleeboos, 2003)。不过，经合组织国家的总体生育率依旧低于为保持人口可持续性所需要的人口置换率。在 2011 年，经合组织国家的平均生育率仅为 1.7 (OECD, 2014)。

这一人口萎缩从发达国家已扩展至中等收入的新兴经济体，特别是中国和俄罗斯。与经合组织国家相似，中国的生育率在过去的几十年间一直处于下降趋势。造成生育率下降的其中原因可能是快速经济发展给当代年轻夫妇所带来的社会以及经济压力。根据在自然杂志上所最新发表的文章，住房、教育以及对于个人事业的专注都可能是造成中国低平均生育率的因素 (Schiermeier, 2015)。尽管政府放宽了独生子女政策，包括在 2013 年实行单独二孩政策允许独生子女的夫妇有两个孩子 (National Health and Family Planning Commission of the People's Republic of China, 2013)，但是数据显示这些措施对提高出生率的帮助有限 (Guo, Wang, and Cai, 2014)。

不利的人口形势将会显著地降低适龄劳动力人口的比例。有关经合组织国家生育率的研究报告显示，从 2000 年至 2050 年的适龄劳动人口将仅增长 4%，而这些国家则在 1950 年至 2000 年间经历了 76% 的适龄劳动人口增长率 (Sleeboos, 2003)。鉴于中国的低生育率，中国很有可能在不久的将来面临适龄劳动人口的缩减 (Wang, 2010)。

当促进当地教育与劳动力水平的力度还不够时，这些趋势将会恶化高质量人才短缺所带来的后果。若知识型经济的重要性继续上升，人力资本的短缺将会显得尤为尖锐。无论如何，适龄劳动力的减缓预计会影响发达经济体的经济发展速度。根据 2001 年有关老龄化财政影响的研究调查，欧洲的经济增长率预计将于 2050 年从 2001 年的年均 2.3% 下降至 0.5%。而在美国，截至 2050 年，经济增长率会从目前的 2.5% 下降至 1.4%。当适龄劳动力与退休人口的比例持续下降，由劳动人口贡献的公共养老基金也会相应地面临更大的压力，并且加剧政府的财政赤字现象 (Tang, Antolin, and Oxley, 2001)。由于中国目前处于经济调整的交叉口，与其他国家相比，该影响对中国的打击较大。例如，在 Reuters 发表的一篇商业文章指出，除了对于稳定社会福利体系的普遍需求，中国政府也倾向于将养老基金作为战略工具以刺激老年人及在职成年人的消费 (Wang and Qing, 2012)。简言

之，随着老龄化问题的迫近，发达国家及发展中国家的养老金计划正承受越来越多的债务问题。

提高移民的引进，特别是高技术移民，是能够帮助国家快速解决问题的方案。应注意的，这个解决方案也仅仅能够暂时或部分缓解发达以及发展中国家正面临的人口老龄化问题。2005 年有关低生育率的研究调查显示，即便欧盟拥有显著的年度移民增长（每年共有 120 万人移民至欧盟国家），该地区的赡养比率，即人口年龄超过 65 岁的总量除以介于 15 至 64 岁的适龄劳动人口，截至 2050 年将会翻一倍（Lutz and Skirbekk, 2005）。同时，鉴于移民的年纪也会相应增长，想要减缓人口老龄化问题需要不断吸引新的移民。但由于近期许多发达国家出现对移民的强烈反弹，未来的政策很有可能会限制在这些国家居住的移民人数。

2.1.2 技能短缺

就如上文中所提到，美国硅谷有四分之一的工程师出生在国外。海外出生的人才正在美国经济里的科学、技术、工程以及数学领域（STEM）扮演越来越重要的角色。在过去的十年，海外出生的美国科学家比例已经翻了一番。1994 年，每 6.2 个美国出生的 STEM 工作人员里仅有一个海外出生的工作人员，而到 2006 年，这一比例已下降至 3.1 比 1。海外 STEM 工作人员迅速的递增是由美国快速发展的信息技术产业所带动的大量人才需求所导致的（Kent, 2011）。部分研究对美国是否缺本土 STEM 人员提出了质疑（Salzman, Kuehn, and Lowell, 2013）。但是，美国外籍 STEM 劳动力的快速扩张与 90 年代末期高科技经济的快速发展相吻合，体现了国内 STEM 人才的短缺。所以，美国政府积极通过发行 H1-B 签证来吸引外籍 STEM 人才，让这些人才能够根据经济情况在美国生活和工作最多长达 6 年（Malekoff, 2013）。

欧洲和美国一样正面临着人才短缺，特别是高端 STEM 人才。2015 年，欧洲议会撰写了一份名为《欧盟劳动力市场的短缺（Labour Market Shortages in the European Union）》的报告，指出欧盟遭遇人才瓶颈最为严重的六个职位中有三个是：科学与工程、信息与通信技术、医护人员（Reymen, et al., 2015）。这些短缺也是促使欧盟在 2009 年采用蓝卡政策以及德国在 2005 年颁发绿卡政策的主要原因之一。这两个政策均关注于吸纳高度符合要求的人才，特别是在科学与技术领域。这一系列的政策倡议将在该报告章节 4.1.3.1 以及 4.1.4.1 至 4.1.4.2 里进行详细阐述。

尽管引进移民可以在短期内缓解技术人才的短缺，但是长期来看它也可以带来很多的问题。特别是当国家严重依赖外籍人才时，国家将失去发展国内技术型劳动力的动力。此外，公民在某些领域里面对来自高技术型外籍人才所带来的竞争时，可能会选择获取其他行业的技术资格来避免竞争。例如在美国，部分学者认为美国对外籍 STEM 人才的过度依赖反而导致美国公民不愿意进入这些行业，因而阻碍国内相关人才的发展 (Malekoff, 2013)。与此同时，外籍高技术型人才的涌入已经在美国成为一个具有争议的政治话题，并导致近期加大 HS-1B 工作签证数量这一提案被国会搁置 (Meckler, 2015)。最后，对于 HS-1B 签证的有效性评价也存在着明显的差异。一个有关美国科技与工程职业的研究调查对 1994 年至 2006 年吸引外籍 STEM 劳动力的移民政策进行了分析。调查显示，四分之三的外籍 STEM 人员人数的急剧增长是由总体移民效应所导致的 (Sana, 2010)。

2.1.3 创业与知识溢出以及科研网络

移民与当地居民在很多方面都有所差异，其中最为显著的一个差别就是移民对创业更具有倾向性。根据加利福尼亚大学经济学教授 Santa Cruz 的研究报告提出，移民当中拥有企业所有权的比例高于美国人。相较于美国本土劳动力的 9.3%，接近 10.5% 的移民劳动力拥有自己的企业 (Farlie, 2012)。2010 年，移民群体的企业创立比率为 0.62%，即每 10 万移民中就有 620 名创业。与之对应的比例在非移民人口中仅有 0.28%（每 10 万非移民中有 280 名创业）(Farlie, 2012)。国际移民组织于 2015 年发布的《世界移民报告：城市移民创业》中也指出居住在城市的移民进行创业的全球性现象 (Marchand and Siegal, 2015)。

移民创业家通常在新型高科技产业里格外活跃。由 Kaufman 基金会于 2015 年 9 月发表的创业政策摘要显示，1995 年至 2006 年在美国新创建的技术与工程公司中，四分之一是由外国人创建的 (Kaufman Foundation, 2015)。

2012 年的另一个研究表明，在美国硅谷，43.9% 的工程和技术创业家是移民 (Rampell, 2013)。另外，Kaufman 基金会于 2007 年进行的另一个学术研究表明，在 2006 年，美国有接近 25% 的国际专利申请均以外籍人士作为“发明人”或“联合发明人” (Wadhwa et al., 2007)。由于这一数据不包括已经成为美国公民的移民，从如此高的外籍发明人比例可以看出移民总体在科技创新中所扮演的重要角色。

吸引高端外籍科研人才或学者能带来另一个重要的知识溢出效应，也就是国家基础科研能力的提高。诸多学术著作强调了具有国际流动性的科研人员对国家的重要性体现在两个方面：1) 这些学者能够提高东道国的科学与技术劳动力质量。2) 他们在扩展东道国的国际研究范围中扮演了重要的角色。有趣的是，有相当

多的学者保留了和母国的科研联系。因此，这些人才的流动不但不会导致人才外流，反而会给两个国家带来积极地影响（Franzoni, et al., 2012）。

2.1.4 逆向移民

直至最近，发展中国家如中国和印度一直都是高端人才的输出国，特别是在科学与工程领域。这些国家的年轻人会在北美、欧洲或澳大利亚获得工程或科学学位，并继续留在这些地方发展事业。这个从新兴经济体至发达经济体的单向人才流动被广泛称之为“人才外流”。

但是在本世纪，中国与印度政府开始颁布一系列的项目吸引本国的优秀人才归国发展，导致了“逆向人才外流”的总体趋势。例如，印度针对散居在海外的数量人才积极推动了一系列措施，比如印度海外公民卡（OCI）可以让归国的外籍人士享有和当地公民一样的待遇。截至 2009 年 3 月，印度政府已派发了将近 40 万张 OCI 卡，其中约一半，即 43%，的海外公民卡是从印度的美国领馆派发出去的（Wogart and Schüller, 2011）。而到 2012 年时，印度政府派发的 OCI 卡已经达到了 102 万 9131 张（Lum, 2015）。中国则是通过国家人才项目如“千人计划”和多种省级市级人才吸引计划来吸引海归人才（该部分会在章节 3.2.2 以及 3.2.3 进行详细阐述）。伴随着中国快速的经济增长，这些政策已经成功地吸引大量的海归（Wang and Bao, 2015）。

新兴经济体的快速发展已经加剧了对高端人才的国际竞争。实际上，发达经济体不仅是与其他发达经济体相互竞争，也面临着来自发展中国家的压力。这些国家即便在全球经济衰退中也成功实现快速的经济增长。这一现象为全球高端人才竞争又添加了一个新变数。

2.2 正规移民体系

发达经济体广泛使用两个基础的体系来筛选移民：积分制和“雇主导向”模式（Papademetrious and Sumption, 2013）。这两个体系具有各自的特点，而它们在吸引高技术外籍人才方面的有效性也存在一定的争议。

在积分制下，海外人才只有在根据一系列的评分标准累计一定的积分以被吸纳。这一评分标准与整体经济的需求相对应，通常包含语言能力、技术或科研能力、商业管理技能、工作经验以及教育水平等方面。一些国家也把年龄纳入评分标准中。该体系最初是在加拿大试验，并迅速地被澳大利亚政府采用。这个移民体系在近几年也逐步扩展到丹麦和英国。

另一方面，雇主导向的体系则主要根据雇主的需要吸纳移民。他们通常在政府相关条例下申请雇佣技能型人才来实现这一需求。这些相关条例可采取多种形式。政府通常会应用一个“劳动力市场测验”，确保雇佣移民不会对本地公民的就业前景等方面造成负面影响。也就是说，公司只有在无法找到符合条件的当地应聘者时，才能雇佣外籍员工。其他的法规条例包括设定薪资最低标准和限定国家每年能派发给外国人的工作签证数量。简言之，在雇主导向的模式中，市场的需求和外籍劳工的能力是调节海外人才流入的主要两个因素。

对这两个体系的优点一直都存在争议。根据一个 2013 年有关移民政策挑战的研究调查，因为其既透明又灵活，能适应不断变化的经济情况，积分制深受政策制定者的欢迎（Papadimitriou and Sumption, 2013）。牛津大学国际移民研究所（Oxford University International Institute for Immigration）的报告发现，积分制在吸引和筛选高技术型移民上比雇主导向模式更加有效（Czaika and Parson, 2015）。但是，雇主导向制使得雇主可以挑选符合其自身需要的劳动者。并能保证，只要移民者入境即能得到工作。在这样的情况下，移民劳动力的技能可以立即得以发挥，并为当地劳工市场做出贡献（Papadimitriou and Sumption, 2013）。

沿着这一思路，《经济学人》在 2016 年 7 月的一篇文章中指出积分制难以满足雇主的用人需求（Economist, 2016）。文章指出 2013 年的新移民当中以积分制吸纳的移民失业率比例比到达目的国之前就得到聘用机会的移民高很多。“纯积分制起不到作用，”文章引用牛津大学移民观察专家的话这样说道。

鉴于积分制和雇主导向制的缺陷，研究报告提议了一个结合两种旧体系的全新“混合”筛选模式。这个新模式将继续使用积分作为吸纳新移民的标准，以便容许一定程度的灵活性。再者，新模式要求申请者在东道主国持有工作或优秀的既往工作履历，从而优先考虑雇主的需求（Papadimitriou and Sumption, 2015）。值得一提的是，加拿大和澳大利亚 - 两个率先实施积分制的国家 - 目前都采取了混合制。

研究也发现，对文凭的双边认可和完善的社保安排将推动高素质人才的流动，而双重的课税协议则会削弱这些人才的移民倾向（Czaika and Parsons, 2015）。

III. 中国在吸引并留住人才方面的政策、机制以及实施情况

3.1 背景：中国受教育人口以及技术性人才资源的短缺

就如本报告的引言所提到，中国正处于经济发展的关键节点。过去中国以出口低技术且劳动力密集型产品的旧发展模式已经逐渐失去动力。因此，中国急需进行产业升级并将中心转移至以服务 and 知识为基础的新经济发展模式。为了实施这一再平衡策略，中国需要大量受过良好教育的高技术人才。

在过去的四十年里，中国快速的经济发展向世界展示了一个新型的经济发展模式。比如 2016 年世界发展指标显示在过去几十年里，即使面临 2008 年经济危机的压力，中国的 GDP 增长率仍保持在 5% 之上 (the World Bank, 2016)。而同时，如德国、新加坡和日本等经济发达国家的 GDP 都出现负增长。其间，像中国领先的在线零售商淘宝网、福耀集团等企业都是中国企业走向全球化的例子 (Wang et al, 2015)。

在对中国的经济发展进行调查中，Lin (2014) 预计中国可能在 2020 至 2030 年间成为世界上高收入国家之一，城市人口可能超过 80%。然而 Lin (2014) 和 Zheng (2014) 同时强调，尽管中国的快速经济发展提供了这样的机遇，中国的经济发展结构以及社会都需要有所提升，而这种提升需要大量高学历及高科技人才的参与。

鉴于大量的华人华侨和留学生居住在海外，中国政府根据近期发展状况施行了大量的政策，旨在吸引这些华侨及学生回国对经济社会建设做出贡献 (Wang and Miao, 2014; 2016)。“千人计划”就是一个熟知的例子之一（后面章节将详细讨论）。

随着全球化的进程对中国经济的影响越来越显著，中国政府也意识到除了海外的中国专业人才，外来人才也是强化中国与外界关系的重要资源。因此早在 2000 年初期，中国政府开始推行一系列吸引外籍人才来华的政策，其中包括近几年在北京和上海实行的绿卡政策。绿卡政策的详细内容将在接下来的章节 3.2 介绍。

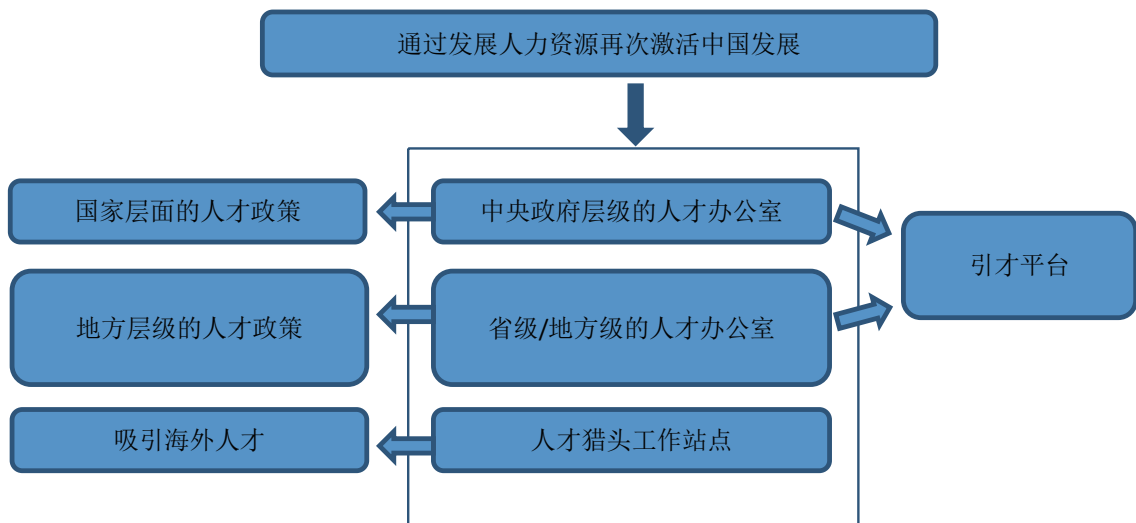
3.2 中国吸引海外人才的项目

3.2.1 概况

中国领导人长期都意识到中国缺乏受良好教育的技术人才，特别是受高端教育的技术人才，以及在全球范围吸引这些人才的必要性。早在十多年前，中国中央政府公布了中长期人才发展规划，旨在推动国家向“创新型社会”转型。这一规划特别针对那些拥有海外高等教育背景以及工作经验的高技术领域科技人才（Wei and Sun, 2012）。

为了吸引生活在中国大陆之外的高技术人才，中央和地方政府通过多层次的全方位参与来确保能够顺利落实这一宗旨。下方的图 1 针对中国的海外引才体系提供了一个扼要的总体布局：

图 1 中国引才体系概况



中国政府在国家、省级以及地方层面均积极地招引受高等教育的高技术海外人才回国工作。截止 2015 年，海外引才项目主要针对在海外留学和工作的中国公民。尽管有越来越多的此类人才在中国就业，外国人向中国政府申请长期居留身份时依旧面临着较大的困难。在 2015 年及 2016 年初，北京和上海的地方当局推行了一系列的倡议，旨在通过协调签证申请、放宽永久居留条例以及改善对配偶和子女的福利来吸引外籍人才（Ministry of Public Security, P.R China, 2015）。2016 年，国家外国专家局开始建立一个海外人才的数据库，以更好地将这些人才融入到中国的劳动力当中。

报告对中国的外籍人才吸引项目分析首先回顾了国家级、省级以及地方政府针对中国海归的相关政策。紧接着，报告分析外国人在中国长期求职时所遇到的问题，包括通过 2004 年颁布的中国绿卡获得永久居留身份的局限。最后，报告在总结部分指出中央及地方政府为吸引外籍人才近期所颁布的一系列政策。

3.2.2 吸引海外人才的国家总体规划

自 2006 年出台中长期人才发展规划后，中央政府于 2008 年和 2012 年分别推出两大国家层面的主要引才措施：“千人计划”与“万人计划”（Central People's Government, P.R.China, 2014）。所有在教育背景、专业领域、工作成就等方面符合要求的人才均可以获得丰厚的财政补贴，可用于进行学术研究、创办企业、日常生活补贴以及其他形式的协助。同时，中国科学院还推出了“百人计划”，为在海外的顶尖中国科学家提供大量的研究基金和其他形式的支持，以吸引他们回国（Wang and Bao, 2015；Wei and Sun, 2012）。

截止 2012 年，“千人计划”已经吸引了 3319 名受高等教育、拥有高端技术的海外华人归国。这一数据在 2013 年上升至 4000 余名，与单单在 2014 年前五个月所吸引的海归人数相近（1000plan.org, 2015；Wang and Bao, 2015）。

尽管“千人计划”与“万人计划”为中国吸引了一批受过高端教育与拥有高技能的人才回国，但是这些计划吸引的海归人才仍然在中国在海外的人才的总人数当中占很小的比例。其中原因也许是这些项目对人才要求设定的标准非常高。例如，申请者必须已在外国顶尖大学获得博士学位；拥有学术工作背景的申请者必须在知名外国大学或领先的研究机构担任教授级专家或学者。没有学术工作经验的申请者必须在其中一家大型外国企业担任高级管理或技术的职位，在海外创业的海归人才必须拥有某些专利或掌握一些对中国发展至关重要的核心技术（Wang and Bao, 2015）。

根据中国教育部近期进行的一项研究（Ministry of Education, People's Republic of China, 2014），中国在 2013 年有 353500 名归国留学人员。其中 60% 持有硕士学位，6% 持有博士学位，而 30% 持有本科学位。绝大多数的归国留学人员无法达到“千人计划”与“万人计划”所设定的要求。

中国与全球化智库（CCG）与北大光华管理学院针对受过高等教育的海归人才联合进行的一项调查。调查结果显示，超过 70% 的受访者表示他们总体上“并不太了解”此类人才计划。此外，84.3% 的受访者表示不太了解千人计划。调查结果显示，海外华侨归国的主要原因包括以下几类：更好的利用专业领域优势、

挖掘本地市场机遇、对中国经济形势整体持乐观态度以及希望能够与家人和朋友重新建立联系等 (Wang and Bao, 2015)。

总体来说, 尽管中国政府的早期海外引才政策帮助国家吸引了一批最为优秀的华裔人才归国工作, 但对于整体高技术型人才回流现状并没有太大的影响力。

3.2.3 省级及市级关于吸引外籍人才的相关政策

根据中国宪法规定, 国家体制的管理结构由上至下分别为中央政府, 省政府, 市政府及乡政府等等 (The Central Government of P.R China, 2016)。除了中央政府, 省市级的地方政府在制定地方性的海外人才吸引计划中也有一定的权利。以下分析了省级和市级吸引高技能海外人才的专门计划。

3.2.3.1 省级

如同中央政府, 中国的各省级政府也在积极实施引才政策。例如, 为了吸引海外的中国专业人才回到福建, 福建省颁发了“人才居住证”(Fujian Government, P.R. China, 2012)。持证者在住房, 业务注册, 社保以及子女教育方面都可以享受福利特权。2011年浙江省针对学术界、科技及制药研发行业中的顶尖人才推出了“海鸥计划”, 所有在浙江工作过 2-6 年的人才均符合申请条件, 合格的申请者通过由省政府颁发的居住证可以享受住房, 医保及子女教育等方面的政策优惠支持。

早在“海鸥计划”实施的五年前, 江苏省就在省内推行了针对海归创业人员引才计划, 目标在五年内将在江苏省内的海归人才发展至两万人。除了为符合条件的海归创业者们提供超过 100 万人民币的经济资助, “海鸥计划”在包括美国、澳大利亚和日本在内的八个发达国家内都设置了办事处, 旨在吸引顶尖海外人才回国发展。省政府还同时为这些海归们提供了优惠政策以保证他们的住房, 工作, 配偶以及子女教育。福建, 浙江和江苏的引才计划特点在其他省份的计划中也有不同程度上的体现, 比如广东省的“珠江计划”就是针对创新企业人才的一项引才计划 (1000Plan.org, 2009; Wang and Bao, 2015)。

3.2.3.2 市级

在众多城市中, 上海市于 1992 年提出全国首个市一级的引才计划, 并正式通过“万人海归计划”在国际市场上竞争人才 (Wang, 2011)。这一计划的实施吸引了海归近两万人, 成立了四千多家新企业。另一方面, 北京市在海淀区中关村创建了被誉为“中国硅谷”的中国著名的科技园区, 旨在培育中国的高科技产业。

直至 2011 年末，中关村科技园区已拥有五千多家公司以及 1.2 万名海归创业者，其中近半数（44%）拥有自己的专利。2008 年，北京市也成立了海外留学生服务中心用以协助招聘海外华人（Wang and Bao, 2015）。

然而这些一线城市在吸引人才方面的新政并不是个例，许多沿海的非一线城市也同样有自己的人才计划，例如浙江省宁波市和江苏省的苏州。宁波市于 2011 年就制定了“3315 计划”（1000plan.org, 2011）。在中国内陆和西部的武汉和成都也同样实施了重要的引才计划。这些城市以及其他地方市政的海外人才招聘计划主要是针对在科技领域接受过教育以及有创业技能的海归人才（Wang and Liu, 2016）。这些人才会获得像住房基金，就业安置，配偶子女资助等多种政策优惠。尤其是像在武汉这些城市也曾经试图效仿中关村建立高科技园区（Wang and Bao, 2015）。成都在引才政策上的举措以及成绩尤其突出。由于致力于成为中国西南地区的金融中心，成都不仅努力吸引海外高科技人才，同时也大量吸纳金融人才并在金融企业以及有强大教育和工作背景的金融人才方面投入了 1 亿 2000 万元人民币作为迁居成都的奖励（Crossley, 2012; GoChengdu.cn, 2014）。

3.2.3.3 当地引才成果评估

统计显示，截止至 2012 年八月，全国 31 个省市，连同 35 个行业中一共成立了 2778 个引才计划（Wang 2013）。自那时起，各省和直辖市制定的引才计划数量已达到 57 个（Wang et al, 2015）。同时，在 2013 年 4 月前，中国已经先后成立了 112 个高级海外人才引进基地和超过 260 个海外人才创业园区。数据显示有超过 2 万家企业以及 4 万名才华出众的海归人士使用着这些设施（Wang and Bao, 2015; Qianren.net, 2015）。

如同针对海归的中央政策，省级和地方级的政策只关注吸引非常高端的人才，而忽略了不在这范围内的人才。CCG 的一项关于北京的四川籍人才逆向移民的调查为这一结论提供了数据支持（Wang et al., 2016）。该项调查同时也是迄今为止为数不多的同类调查中的一个。调查采访研究了回到成都以及留在北京的四川籍人才，发现绝大多数回到成都的四川籍人才并不是因为被当地的引才计划所吸引，而是希望能够与家人团聚，同时享受相对便宜的房价和生活方式。而那些被吸引留在北京的四川籍人才则是因为自己已经在首都发展得很好或者认为自己可以得到很好的发展，北京市的引才计划本身起到的作用很小。

如同国家人才计划，申请加入省市级的人才计划的门槛很高。例如，如果想要申请四川人才计划中的“创新人才”类，申请者必须持有主要是科技领域的顶级中国或外国大学的高等学位。申请者必须在知名国内或国际企业中拥有工作经

历，并在简历中列出自己在知名中外企业中担任的管理工作经历、强有力的业务成功记录，并且致力于与建立在尖端科技领域中可以填补国内市场空缺的初创公司（Jun, 2015）。成都人才计划严格的资格审查不断被其他省份复制以求可以吸纳高端海归人才（Wang and Bao, 2015）。另一发面，这也可能说明吸引海归人才回国的因素除了政策还有很多其他原因，有待进一步调查。

3.2.4 中国签证法规变化以及其他新兴的吸引外籍技术人才倡议

由于中国人才回国后能更容易融入环境，中国的海外引才计划主要是针对在海外留学和工作的中国人。同时，中国在历史上也是一个向外输送劳动力而不是接收移民（尤其是不同文化背景移民）的国家，所以对于非中国国籍的人员的长期居留政策的制定并没有太多经验，更不用说为其制定定居和移民相关政策方面的经验。

准确的说，中国政府主要的引才政策“千人计划”，既包括对中国籍海归人才的引入，也包括吸引外籍人才来华。然而，中国国家外国专家局局长张建国（2016）指出，截止2016年一月，该计划吸引了313名持外国护照顶级人才来华工作，受聘来到中国工作的外籍研究员数量也有限。国家外国专家局（2015）指出，2013年在5105名外籍研究人员/学者中，1519人从事科技和经济领域工作，3514人来自艺术领域。

自2004年，中国颁布第一部关于在华外籍人员的政策，即中国绿卡居留证。中国于2004年正式开始发行绿卡，暂时有不到一万外籍人员获得了该证。有些人也许会认为这反映这些绿卡只颁发给了包括可能带动中国经济企业的高管人员以及掌握核心技术的科学家，或者是在华大量投资（50万美元以上）的人员在内的高科技教育人才（Lefkowitz, 2013）。中国媒体的一些报告也显示，有些外国申请者也对绿卡政策表示失望，认为绿卡对于他们的日常生活帮助并不大（Zhang and Zhou, 2016）。另一方面，这也许也是因为关于中国绿卡政策的宣传不足，或者绿卡相关政策仍然不足，需要继续加大宣传，进行完善以吸引更多的外籍人才。

继2004年绿卡政策出台后，中国加强了外国签证规定的管理。例如，2012年出入境法以及后来的针对外籍永久居民申请的修订中规定，在华非法务工的外籍人员将会被处以拘留或重罚，同时对外籍人员提供虚假证明或者邀请函的公司实施严格的罚款（Lefkowitz, 2013）。在这期间，绿卡的颁发量仍然有限；在2013年，60万在华外国人中有7300人持有长期居留证（Zhang and Zhou, 2016）。相比之下，同年有100万人成为美国的永久居民（Morger and Yardley, 2014）。

自 2014 年后期，以上海和北京为首，中国政府开始实施一系列新设的外籍人员引才项目。这两个城市都在放宽外籍人员的签证流程中做出了巨大努力，以促进当地的经济发展和高科技行业发展（Wang and Miao, 2014）。

2015 年，上海地方政府简化了外籍人员签证地方申请流程，并探讨了诸如在当地企业就职以及自主创业等帮助留学生继续留在中国的方法。上海市同时也在申请永久居民身份的审查中对于收入门槛、资历、以及工作等条件进行了放宽。在 2016 年初，为了进一步发展中关村，北京市政府建立了一个全新的外籍人才评估系统，并为签证申请者提供“一窗式”服务，签证申请办公室就设立在中关村科技园区内。新的系统缩减了签证文件处理的时间，同时对那些在本土企业中的核心外籍科技人才申请永久居民提供了便利。与上海相似，在北京的相关政策也降低了外籍高科技人才申请永久居民身份的门槛。最后，两座城市都对外籍人才的配偶子女所享的福利进行了提升（DezanShira and Associates, 2015; Dhoud, 2016; Wang, 2016; Wright, 2015; Zhou, 2016a）。除了地方政府，中国政府也正致力于就外籍人才在中国永居发布更多的有利政策。如在 2015 年初发布的《中共中央国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》首次在同级别的政府文件中大篇幅探讨外籍人才在中国的居留以及福利等方面的方法。于 2016 年初相继发布实行的《关于加强外国人永久居留服务管理的意见》以及《关于深化人才发展体制机制改革的意见》也为进一步吸引外籍人才来华工作创业提供更多的政策上的便利。

由于这些政策在 2015 年和 2016 年才刚刚实施，现在评估其有效性还为时过早。尽管如此，调查显示在 300 名在华读书的韩国留学生当中，90% 的人愿意继续在华工作或创业（Dhoul, 2016）。

除了新出台的签证管理政策，中国国家外国专家局（SAFEA）最近开始了一项新的吸引外籍高科技人才的措施：建立海外人才数据库。这也是中国第一个关于海外人才的大数据项目之一。数据库建成以后将会根据被雇佣者的专业领域、行业和居住城市等，为外籍专家与潜在中国雇主配对提供一个全新数据化平台（Zhou, 2016b）。

尽管这项举措备受欢迎，它仍然处于试行阶段。例如，将外国人才融入到中国劳动力市场过程依然面临许多挑战。第一，持有外籍专家证明的在华外籍人员数量有限。据 SAFEA 数据显示，在 2013 年，在 22209 名拥有博士学位的该类外籍人才中，8300 被归类为科技经济类专家，13909 人为文理类专家（*State Administration of Foreign Expert Affairs*, 2015）。根据 2010 年的人口普查，这个数字小于 60 万名在华外籍人员的 4%。再者，相关数据显示，由于这些措施是针对

已经在华居住的外籍人员，这也意味着中国政府在中央层面 – 正如在北京上海等地方层面一样 - 在吸引外籍人才的同时也开始采取措施留住人才，因为留住人才是扩大总体人才储备的一个重要方面。

近年来，除了重视吸引海归人才，中国更进一步地吸引国际人才。中国政府在过去的几年里为了满足对于人才的需要开始努力吸引外籍人员来华，并推出了一系列的新政策为外籍人员来华工作提供便利。

两证整合：

2015 年 12 月，国务院审改办决定，将外专局实施的“外国专家来华工作许可”和人力资源社会保障部负责的“外国人入境就业许可”整合为“外国人来华工作许可”，由外专局负责组织实施。

2016 年 10 月至 2017 年 3 月，在北京、天津、河北、上海、安徽、山东、广东、四川、宁夏等地开展外国人来华工作许可制度试点。2017 年 4 月 1 日，全国实施统一外国人来华工作许可制度。

“外国人来华工作管理服务系统”：

2016 年 9 月通过，2017 年 4 月 1 日开始实施的全国统一的“外国人来华工作管理服务系统”在外籍人员来华工作管理方面实现了以下改进：

(1) 统一系统

- 统一管理部门。由国家外国专家局相关部门负责管理。
- 统一申请流程和材料。
- 统一编码。实行一人一码，终身不变。

(2) 分类管理。来华工作的外国人分为 A、B、C 三类，即外国高端人才，外国专业人才，外国普通人员。

(3) 简化的签证和居留许可申请程序

- “一网”办理，简化不同环节所需材料。所需材料的种类和数量都将减少。
- 用人单位通过网上提交信息，经受理机构预审通过后，由申请人、用人单位或其委托专门服务机构，将书面材料提交给受理机构。外国高端人才（A 类）可在线提交相应电子材料，不再提交纸质材料。
- 以前收到地方政府邀请函后才能申请签证的要求被取消。

- 2017 年 4 月至 6 月，新的在线签证申请系统在试点地区如深圳等试运行，2017 年 7 月将在全国推广。

两证整合的新政策和新管理服务系统的实施将极大简化外籍人员来华工作的申请和管理程序，进一步促进中国吸引外籍人才来华工作及居留。

IV. 针对德国 / 欧盟、日本以及新加坡的引才政策与机制的比较研究

4.1 德国

4.1.1 联邦时期德国的劳动力移民：客籍工人

尽管技术水平参差不齐，外籍劳工一直是德国劳动力市场重要的组成部分 (Sassen, 1999)。例如在 1914 年以前，大量来自波兰的移民到德国从事农业或采矿业的工作 (McCook, 2011)。根据国际移民组织显示，20 世纪 20 年代初期，在鲁尔的矿业城镇里有四分之一的人口是波兰人或有波兰的血统。在 20 世纪 50 年代至 70 年代之间，包括波兰和土耳其工人在内的大量客籍工人为德国的“经济奇迹”做出了贡献 (Euwals et al., 2007; Göktürk et al., 2007)。客籍工人的数量在 1973 年的经济衰退之前达到高峰，在此前共有 260 万名客籍工人在德国居住和工作 (Sievert et al., 2012)。

就如其他经济发达的国家，德国的经济受到 1973 年石油危机影响而放缓。拥有超过 100 万的过剩劳动力，德国被迫终止其与西班牙和意大利等国签订的劳动招募协议 (Sievert et al., 2012)。但是，证据显示以土耳其人为首的更多的移民以与家人团聚，而非工作的原因，进入德国 (Şen, 2003; Euwals et al., 2007)。同时，人们越来越担心因为国内移民人数的增加所导致的社会和政治问题。例如，相对于将移民群体视为劳动力市场的重要组成部分，更多政治和公众舆论对移民人数增加所可能带来的国家安全问题表示担忧 (Faist, 1996; Göktürk et al., 2007)。

根据以上关于德国移民工人的介绍显示，德国政府和社会始终把移民工人当做外来人员。这可能是在 1914 年至 20 世纪初期间，移民工人的融入和安顿问题没有被列入政策制定的议题之中的原因之一。¹ 这或许也是 Sievert et al. (2012) 称德国是一个“非积极移民国家”的原因之一。

但是，德国自 2000 年以来的新移民政策显示德国可能已经开始意识到吸引移民，尤其是高技能、受良好教育的人才的重要性。接下来的章节将详细阐述德国政策的这一变化。

¹ 关于公众对于移民的认知对于德国移民政策的影响请参考 Fetzer, 2000。

4.1.2 德国外国劳工招募的新国内经济背景

与欧盟国家官方数据的对比显示，在 2004 年至 2015 年间，德国的经济蓬勃发展的同时，人口发展和劳动力市场处于萎缩状态。根据世界银行 (2016) 的世界发展指标显示，德国的经济与其他欧盟的发达经济一样面临着经济危机所带来的经济衰退。例如，2009 年德国的 GDP 增长率是 -5.9%。但是，德国是能够迅速恢复其经济的国家之一，仅一年后 (2010)，德国的 GDP 增长率为上升为 4.1%，而其他欧盟国家如法国和英国的 GDP 增长率分别为 2% 和 1.5%。另外，Piirto et al. (2015) 也显示在 2008 年的经济危机之后，德国的岗位空缺比例在所有欧盟国家当中持续名列第一，在 2011 年和 2015 年之间超过 2%，与此同时，其他 28 个欧盟国家的岗位空缺比例维持在 1.5% 左右。

尽管德国的经济发展强劲并迅速从经济衰退中恢复，人口数据显示在 2015 年，德国国内劳动力数量仍不足以填补国内 568,743 个岗位空缺 (Germany Federal Statistics Office, 2016)。其中一个原因来自于德国的低生育率。世界银行和欧盟数据都显示，相比于欧盟 28 国 2.0 的生育率 (Piirto et al., 2015) 以及全球 4.0 的生育率 (the World Bank, 2016)，德国的生育率持续维持在 1.5。而如上面提到，要想维持人口总量也需要将生育率保持在 2.1 (高于欧盟平均水平，远高于德国)。²

另一方面，国际移民的流动对劳动市场的补充则能对本地劳动力市场的发展产生正面的影响 (Potts, 1990; Bauer et al., 1999)。所以尽管也许不愿意接受移民，德国政府在 2005 年公开承认了其作为移民国家。如上章节所述，大量来自土耳其等其他欧洲国家的移民仍是在“客籍工人”时代来到德国的。OECD (2015) 数据显示截止至 2012 年，德国有超过 2.21 万移民工人。这些工人也许是 2008 年经济危机以后德国经济能够迅速复苏的原因。

德国现代经济发展既需要“客籍劳工”时代的低技能劳动力，也需要高技能的劳动力来满足诸如 IT 等各产业的需求。Lasi et al. (2014) 显示在工程和计算机等行业，德国的企业和研究可谓国际领先，但是这种领先地位必须依靠大量在数学、科学、信息技术和科技领域的精英 (德语中缩写为 MINT) 才能实现。Make it in Germany 网站强调德国的劳动力市场非常需要高科技教育的 MINT 移民人才可能正是德国 MINT 劳动力缺乏的体现。³

² 有关低生育率对发达经济体劳动力市场发展的负面影响，请参考 Adsera, 2014; Kotowska et al., 2008。

³ Make it in Germany 是由德国联邦劳工及社会事务部和德国联邦经济事务与能源部建立和管理的移民工人务工网站。该网站也是一个提供全国相关政策、人才项目和岗位空缺的网络平台。

面对人口变化对国内劳动市场的挑战，德国不得不放宽其对外国高素质人才在德居住和工作的规定。在下一节中，我们会详细回顾德国在吸引外国人才上所采取的举措。

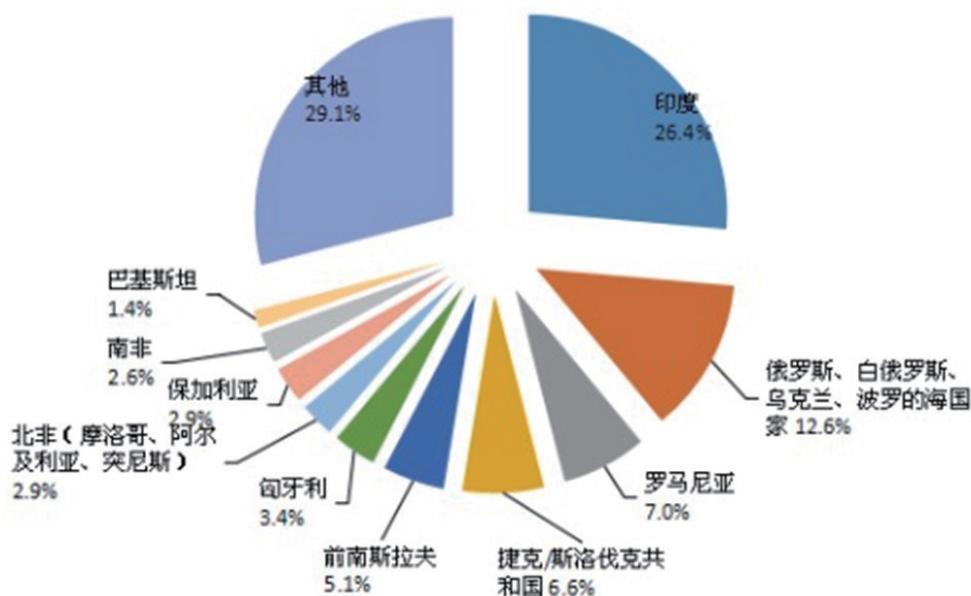
4.1.3 德国人才吸引政策

4.1.3.1 绿卡

2000年2月，为了应对德国IT和高科技行业技术人员短缺的问题，德国总理Gerhard Schröder宣布推出针对这类人才的“绿卡”计划（Werner, 2002）。这一计划在2001年八月首次实行，同时也标志着德国对此类人才的招募范围已扩大到欧盟范围以外。该“绿卡”计划允许德国IT公司最多雇佣2万名来自非欧盟成员国的IT专家，雇佣时间最长可达5年。但是该数字远低于德国IT公司所需要的75000技术工人。“绿卡”计划还规定，公司必须证明没有合适的德国工人能填补这个职位空缺的情况下才能雇佣外国人。如果有合适的本国候选人，IT雇主必须对特定部门的外国雇佣进行限制（Bauer and Kunze, 2004）。

在2000年8月至2003年7月期间，该绿卡计划发放了14876个工作许可，比之前估计的20000个要少5000多个（Jurgens, 2010）。如图2所示，印度专家占IT业招募的最大份额比例，其次是来自东欧国家的人才加起来超过40%：

图2 原始国家对绿卡的招募



来源：Jurgens (2010)

多数加入到德国绿卡计划的 IT 专业人员都就职于少于 500 人的中小型企业。这类公司申请了 11368 个绿卡工作许可（75%），而超过 500 人的大企业——主要是像 SAP 和德国电信这样的跨国集团——的绿卡工作许可申请只占颁发的绿卡总量的 25%。Kolb (2003) 认为，大型 IT 公司之所以无法有效利用绿卡的原因在于“内部的跨国劳动力流动在企业个体中的重要性与日俱增”。他进一步指出，“跨国公司已经在吸引高素质移民上建立了自己的制度渠道”（Hunger and Kolb, 2003）。Kolb 总结，“绿卡”计划主要的影响在于一方面让中小型 IT 公司之间能够公平竞争，另一方面也能让他们和规模较大的跨国公司竞争。

4.1.3.2 2005 年移民法

“绿卡计划”在 2004 年到期后，德国政府在 2005 年通过了一个意义深远的移民法（Zuwanderungsgesetz）。新法案对包括技术人才在内的外籍务工人员入境和居留做出了规定；同时，该法案的颁布也标志着德国政府正式承认德国是一个移民国家。

该法案中，移民劳工的规章制度很大程度上是基于以市场驱动的就业形势的考量。在德国工作的外国人必须持有工作录取通知书与居留许可。根据居住法案第 18 条，⁴ 居留许可的申请需要得到联邦劳工署的批准才可以被受理。是否符合特定职业中对劳动力的需求，以及对德国的失业率有无潜在影响等方面都是考察内容的一部分。只有当雇佣移民不影响德国劳动力市场，并且在没有本地人可填补该职位的空缺时才能发放三年的就业居留许可。

所有低技术和大多数高技术移民，在德国务工都要受到绿卡制度的限制。劳动力市场测评不适用于在德国工作一年以上且期间没有换过工作的申请者，然而申请者一旦更换工作就需要接受测评并且重新递交居留许可申请。

根据居住法案中 19 条，“高技能”的外国人才首次到德国找工作时也可免除劳动力市场测评。但是，这部分法案没有对这类人才做出定义，而将其归类到居留法案第 19 条的技能人才分类中；其中有明确将科学家和学术研究人员列为目标人群。居留法案 19 条是德国唯一一个针对吸引研究人才的法案。法案中针对的其他两类人群分别为：大学学术人员以及包括企业高管在内的高端商务专业人士。居留法案 19 条中对符合这三类专家和行政人才提出的具体标准是年收入最低达到€ 63000，而在此之前这一门槛是€ 85,500。

⁴ “条”一词的使用来源于英文翻译版的 2004 年居住法案，由联邦司法部和消费者保护署提供。
见 https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/englisch_aufenthg.html#p0268。

除此之外，这些高素质移民必须满足以下三种条件。第一，必须证明他们有能力融入德国社会；但并不需要申请者或他们的家人在来德国之前提交具有德语能力的证明。第二，这些移民必须证明他们能够自立而不需要依赖国家福利。第三，他们的入境必须能在移民法中构成一个“特殊案例”。那些已经被录用并且有一定工资水平的员工，在通过了相关测评并且属于三类紧缺人才之一的移民能立刻获得无限制的居留许可（也称居住许可）（Federal Ministry For Economic Affairs and Energy, 2005）。有关“居住许可”提供的权利和特权将会在下文继续陈述。

然而，就业类型是否符合居留法案 19 条的规定，是由地方外国居民机构（以下称“外国人办公室”）所决定。但是没有证据说明该办公室的官员在就申请做决定的时候会向联邦劳动署咨询。地方外国人办公室在决定移民是否能达到“能融入德国社会”的标准时也有自由裁量权。

更重要的是，居留法案 19 条面对的是最高资质的人员，而职业生涯刚刚开始的高素质年轻人才将很难达到如此高的门槛。事实上，从 2005 年到 2011 年，只有 1217 人通过法案 19 条移民至德国。绝大多数的外国高技能求职者是通过法案 18 条进入联邦共和国。从 2005 到 2010 年，三分之二的移民以“技术人才”的名义经法案 18 条进入德国。也就是说，这些人是经过某种“培训”才被纳入法案 18 条 A 类中“高素质可接纳的人才”，B 类（德国大学的毕业生），C 类（外国大学的毕业生）。这里的“培训”包括职业教育（德国特有的技能分类系统另见 4.1.5）。根据法案 18 条内容符合以下技术工作分类的个人具有申请居留许可的资格，而非定居许可：

- 管理和行政人员；
- 记者；
- IT 专家和学术专业人士；
- 其他专家；
- 参与国际交流项目的人才

要进入德国，研究人员不仅可以通过居留法案第 19 条，也可以通过居留法案第 20 条。根据居留法案第 20 条已经和一个比如像 Max Planck Institute 这样的官方认证的研究机构签署了项目协议的学者这类人才才可以申请临时居住许可。在第 19 条和第 20 条之下发放的居留许可和第 18 条一样，有效期可以长达三年。2011 年以前，只有 668 人在法案 20 条下提出申请。

对极少数初次来德国即获得居留权的移民者来说，“定居许可”为他们提供了相当大的权利。除了不用接受劳动市场测评以外，定居许可也不受时间和范围的限制，这些人才能够根据需要随时换工作。此外，他们的家庭成员也无须证明

在来德国前有一定德语水平，亦无须提供工作证明。但是，定居许可持有者的配偶在来德前必须有基础德语能力，在此基础上只要达到居住法案 18 或 19 条的标准，这些人就可以在德国找工作。

没有通过法案 19 条的技术移民申请者也可以在拥有 5 年的居留许可的前提下申请定居许可。申请人必须满足四个附加条件。第一，要获得相关工作许可，有能力保障自己以及家庭成员的生活。第二，强制性参加德国养老保险至少 60 个月。第三，德语能力过关。第四，无犯罪记录。

2005 年的居留法案简化了获得居留许可的程序。居留法案是基于“一站式管理”的理念——要获得合法居留权，只需向地方外国人办公室提交一份申请即可。而之前的条例规定则是要求申请者就居留许可和就业许可分别提交两份申请。来自欧盟成员国和许多包括美国、加拿大和澳洲在内的非欧盟国家的外国人在来德前不需要办理签证，而可以在来到德国后申请居留许可。这些人可以在获得居留的延长许可前可在德国停留三个月。和入境之前需要申请签证的人一样，进入德国前未办理求职者签证可以根据居留法案 18 条中有相关规定提出申请“求职”签证；申请者将有长达六个月的时间在德国找工作。到达德国后，申请人需要带着身份证件、健康和“无犯罪记录”证明、租赁合同（如需要），就业/财政独立的证明，以及健康保险，到地方外籍人员办公室提交居留许可的申请。申请人只需要经过 10 分钟的面试，在一切顺利的情况下，申请一般将会在一到两周内获得审批。德国地区间对申请居留许可所需的文件以及其他程序 and 规定有很大的差异（报告的 4.1.5 部分将更详细地讨论）。

个体经营和创业的外籍人员也有资格申请居留许可。创业移民必须证明他们的储备资金可以保证其业务的正常运营，所提供的业务能够满足国家或地区的需要，并能为德国经济带来利益。在授予申请者居留许可之前，地方外国人办公室也会评估外籍企业家过去的经营理念，业务记录和创业公司研究创新以及职业培训的潜力。个体经营的申请人最多可以获得三年的居留许可，并和受企业雇佣的居留许可持有者一样能够申请定居许可。如果申请者在三年内创业成功并且可以财政独立就可以获得定居许可。

4.1.3.3 在德国大学毕业的外国学生

2005 年居留法案从实施以来就因其未能对年轻的外籍高技能人才，尤其是大学应届毕业生，提供支持帮助而饱受诟病。例如，居留法案 19 条主要针对的是高端资深人才（高管人员、精英研究人员和一流科技人员）而并非年轻一代的高技能移民。为了解决这个问题，居留许可证从 2009 年一月起对从德国大学外籍

毕业生放宽相关规定。根据法案，在德国大学的外籍毕业生可以通过法案 18 条在德国申请居留许可。而修订后的法案则规定，德国的外籍毕业生在申请居留许可证时不需要接受劳动力市场测评，然而在外国大学毕业的毕业生及有 IT 行业资质的人员在申请居留许可时仍需接受测评（Wiesbrock and Hercog, 2010）。

从德国大学获得学位的外国人也可以通过快速通道在 2 年而非 5 年后申请并获得定居许可。申请者必须符合四个条件以更早获得定居许可的申请资格。第一，必须已在相关领域内找到了合适的工作。第二，需要持有以下几种许可证之一两年：就业居留许可或者针对自主创业的居住许可，欧盟蓝卡（会在接下来的部分介绍）。第三，必须已经支付 24 个月的德国养老保险。最后，德语水平必须达到 B1 水平（Federal Office for Migration and Refugees, 2013）。

4.1.4 德国移民政策和欧盟

作为六个创始国之一，德国与法国，意大利，荷比卢经济联盟等欧洲国家在 1957 年签署了《罗马条约》，标志着今天的欧盟（EU），以及欧洲共同体（或 EC，也被称作共同市场）的成立。所以德国的劳动移民政策一直深受欧盟 / 欧共体的相关政策和劳动力市场情况的影响，尤其在欧盟最新的大型人才吸引措施方面，例如 2009 年的蓝卡方案。

4.1.4.1 欧共体 / 欧盟成员国间的劳动力流动与德国在移民问题上的立场

一直以来，欧共体都强调成员国间人口，包括劳动力的自由流动和交换。这一原则作为 1957 年罗马条约（Freiburg University, 1957）的第 50 条的重要内容，保障了在“客籍工人”时期的德国以及其他有劳动力短缺问题的欧盟一线经济体，尤其是法国和荷兰等国家间劳动力的自由流动。1958 到 1972 年期间，欧共体成员国对非本国人员签发了 8 百万个工作签证许可，其中三分之一的移民来自欧盟内部，如意大利等国家（Koikkalainen, 2011）。以在 1968 年实行的 1612/68 条例为代表，欧共体在 20 世纪 60 年代期间在劳动力流动的规定的问题上进一步解释并扩大了《罗马条约》中的相关方针与规定；如在 1970 年和 1977 年实行的 1251/70 和 77/486 条为代表的修正案中，在养老金保障以及子女教育方面给予移民与本国公民同样待遇和权利（Condianizi et al., 2008; EUR-lex, 1977; *Official Journal of EU*, 2013）。

在这些举措实行的同时，由于 1986 年的 Deborah Lawrie-Blum 案例，欧共体对劳动者的定义被扩大，囊括在欧共体工厂以及其他行业工作的人员。1986 年的 Deborah Lawrie-Blum 案例是在 1986 年，一个名为 Deborah Lawrie-Blum 的英国

人申请在德国巴登 - 符腾堡州一所高中担任健身房教练，但是该申请违反了德国雇佣相关的条例。然而欧洲法庭最后裁定 Lawrie-Blum 胜诉，并以此为契机将欧共体人口自由流动规则中劳动者的定义扩大至服务业的专业人士和工厂的劳动者（EUR-lex, 1986[b]）。其他欧共体、欧盟司法裁决监管措施同时将工人的类别扩大至短期工作的个人与学徒在成员国之间的自由流动（Koikkalainen, 2011）。但是这也是德国第一次与欧共体的立场发生冲突。

在 Lawrie-Blum 案的近二十年后，德国和欧盟之间在劳动力自由流动方面再次出现摩擦。这次摩擦的契机在于 2004 年欧盟经历了史上最大一次成员国扩充，接纳了七个前东欧苏联集团和两个地中海国家为欧盟的新成员国。这些新成员国和欧盟中的发达成员国之间存在巨大的工资差距，例如拉脱维亚的平均工资水平是欧盟原成员国的八分之一。如此巨大的工资差距可能引发新一轮从新成员国到发达的欧盟成员国的经济移民潮。以德国为首的欧盟发达成员国对此表示了担忧。尽管德国与奥地利有权在成员国扩充后的 7 年内（截止至 2011 年 5 月）限制来自新成员国的移民，在 2007 年欧洲两个经济能力欠佳的国家——保加利亚和罗马尼亚成为新成员国后，这种担忧再次被以德国为首的原欧盟成员国提上议事日程。同时德国和奥地利也是在新成员国加入欧盟后，欧盟原成员国中最晚取消对新东欧成员国的工人过度流入限制的国家（Koikkalainen, 2011; Pytliková, 2014）。

在 2004 年后，来自东欧的低技能劳动者移民大量涌入原欧盟成员国的预测成为现实。作为最早欢迎来自新成员国劳工移民的国家，英国和西班牙成为来自新成员国劳工移民潮的主要目的地。另外，波兰的移民占来自新成员国的移民的多数，有 200 万，即 5.3% 的波兰人口是海外移民。由于在 2008 年全球经济危机前，英国、爱尔兰和西班牙的房地产业的繁荣发展，在这些国家的东欧男性低技能劳动者主要集中在建筑业。女性低技能劳动者则主要从事保洁和护理工作（Spiegel Online International, 2009）。

因此，2004 年欧盟扩大后出现的低技能劳动者大规模移民现象与早期“客籍工人”时代的工人活动相似。但是这一现象并不足为奇，因为在 2004 年前即使有针对高技术移民的引才政策，东欧的高技术移民数量也相对有限。德国绿卡计划是一个典型的例子；在所发放的有限的绿卡中，来自东欧国家的申请者大约占申请总人数的 40%（详见图 4.1.3）。

包括来自新欧盟国家的劳动者在内的进入欧盟国家的低技能或无技能劳动者数目持续上涨，已经在经济发达的欧盟国家移民人口中占主导地位。这种欧盟劳动力市场局势为接下来吸引欧盟以外高端人才的措施奠定了基础。

4.1.4.2 蓝卡的背景

欧盟的官员很早就意识到其政策在吸引非欧盟国家的高技术人才上存在缺陷。曾经在蓝卡计划上工作了许多年的前欧盟司法和安全长官 Franco Frattini, 在计划筹备过程中曾多次引用统计数据证明在欧盟的高质量劳动力中非欧盟员工人口的比例太低, 只有 0.9% 是; 相比之下, 该人口在澳大利亚的比例为 9.9%, 加拿大为 7.3%, 美国为 3.5%。他声明, “这些数据很清楚地显示, 欧洲市场对高技术人才并非很有吸引力, 这也是我们必须决定推出这个提议 (蓝卡计划) 的原因” (Spiegel Online International, 2007; Speciale, 2010)。

从 2015 至 2025 年间欧盟将增加 23% 的高技能劳动者职位的需求 (6 千 8 百到 8 千 3 百万), 这加重了欧盟成员国对高技能人才短缺的担忧。例如, IT 行业的劳动力需求年增长在 10 万左右, 然而本土的应届大学毕业生数量却供不应求, 因此预计欧盟国家的 IT 及相关行业需要在 2020 年前吸引将近 82 万 5 千名非欧盟成员国移民。在更为重要的卫生保健领域将在 2020 年在卫生保健及辅助类行业出现近 200 万人才缺口 (European Commission, 2015)。在医疗领域方面, 人口老龄化的情况加剧了对高技能外籍人才的需求。

蓝卡计划在 2007 年十月首次亮相时, 欧盟委员会主席 José Manuel Barroso 强调欧盟成员国间需要对非欧盟高技能人才的录用和长期居留的相关规定进行统一。Barroso 认为, 27 个成员国间相关程序的不统一阻碍了欧盟各国吸引高技能人才的效率 (Speciale, 2010)。因此, 一个统一的规章制度, 蓝卡计划将为欧盟成员国吸引更多来自非欧盟国家的高技术人才。本文将在下面介绍关于蓝卡计划的性质和运作, 包括它对技术移民政策的协调, 以及德国使用这一计划来吸引国外人才的成效。

4.1.4.3 欧盟蓝卡: 机制, 运作与在德国的应用

经过长年的商榷谈判, 成员国在搞技术人才的录用及居留管理上得到了相当大的自主权 (Cerna, 2014)。但是, 即使做出了这些让步, 英国, 爱尔兰和丹麦这三个主要成员国仍选择不加入蓝卡方案。一些德国政客也表示反对这项计划, 同时奥地利政府谴责该方案“过于集权化” (Cerna, 2010)。即使如此, 德国政府还是在 2012 年 5 月实行了蓝卡计划 (Cerna, 2014)。这一举措被视为德国劳动力移民规则自由化过程中一个主要的进步 (BBC, 2007; Kolb, 2014)。

在 2009 年的蓝卡管理方针下非欧盟高技术移民可以申请全欧洲境内的工作许可。申请人必须持有以下几类文件之一: 正规大学的学位, 工作合同, 欧盟成

员国企业的一年期工作合约或者高于国家平均水平 1.5 倍的年薪总额的证明（如科学和 IT 等紧缺行业则为平均工资的 120%）。蓝卡申请人在第一个成员国成功申请到蓝卡并居留 18 个月之后便可以移民到其他成员国。这个规定旨在保障蓝卡持有者在已接受该计划的 24 个欧盟成员国间的合法地位，以促进国家间的人才流动。而成功申请蓝卡计划的非欧盟移民在五年后将获得永久居留权。在税收优惠，社会救助，养老金支付，公租房和研究资助方面，蓝卡的持有者享受与欧盟公民同等待遇。最后，蓝卡计划的一个亮点在于申请流程中的“快捷通道”：蓝卡申请一般在三个月内审批，这比大多数欧盟成员国内同类政策更快捷（EU immigration Portal, 2016; Speciale, 2010; Spiegel online, 2013）。

而德国直到 2012 年中期才以比较人性化的方式全面实施欧盟蓝卡计划。首先，欧盟蓝卡的持有者在满足前文提到的申请条件下可在申请居住许可时走快捷通道。蓝卡持有者在高精职位就职的 33 个月后即可获得许可。有 B1 德语水平的人所需的时间则更短，可以在 21 个月内就获得居住资格。蓝卡持有者的家庭成员也可被允许进入德国求职（Bundesamt für Migration und Flüchtlinge [Federal Office for Migration and Refugees], 2013; Kolb, 2014）。

德国的蓝卡计划对在德国生活和求职的学生学者尤为慷慨。蓝卡计划规定，在德国大学毕业的外国学生可以在德国居留 18 个月用以求职，而之前他们只被允许居留 12 个月。此外，对这些受过良好教育的高素质求职者并没有任何限制，例如就业不再需要事先获得联邦劳动署的批准。并且，这些人能和其他从德国大学毕业的非蓝卡持有者一样，通过两年的快速通道申请居住许可，所需满足的条件是要持有劳动合同，并获得最低的年收入要求€ 46,800（截止 2014 年，数学家，科学家，工程师，医生和 IT 专家要求€ 36,200），外国学者可以在德国获得欧盟蓝卡。收入相对较低的高素质非学术型人才同样也有资格申请德国蓝卡（Bundesamt für Migration und Flüchtlinge [Federal Office for Migration and Refugees], 2013; ICEF Monitor, 2012; Kolb, 2014）。Kolb (2014) 指出，这些都显示了“对蓝卡持有者的劳动力市场测评，以及接近欧盟定义的最低工资线的边缘的工资上限，以及对蓝卡持有者家庭成员任意加入劳动力市场的废止”。蓝卡计划主要劣势在于在申请得到合法工作资格前必须在指定雇主处从事至少两年的高技能工作（Weisbock and Hercog, 2010）。尽管德国的居住许可的申请并不要求持有者从事特定的工作，但蓝卡的规定并不适用于居留许可持有者。

正如前部分所提到的，欧盟成员国在针对蓝卡申请者的移民规章管理和程序中拥有相当大自主权。例如，成员国政府的司法部门有权自行决定接纳移民的数量。加入法案的条款鼓励成员国继续为其他欧盟成员国的劳动者提供优先权（Cerna, 2010: 10）。此外，蓝卡方针提供的只是最低标准和有限的权利，通过许

多“可能”条款和对国家立法的参考为成员国提供相当大的自主权。换句话说，成员国可以像德国一样选择相对自由的移民制度，或者选择对技术移民相对严格的移民制度。最后，欧盟其他成员国对高科技教育人才的引才计划也对蓝卡计划造成竞争压力，而非辅助作用（Desiderio, 2016）。例如，德国保留了2005年的居留法案并以此作为相关资深技术工人录用政策的法律基础（Bauder, 2008）。

4.1.4.4 评价蓝卡

从欧盟蓝卡计划的施行现状可以判断蓝卡在吸引高质量人才方面并不尽如人意。据2015年经合组织（OECD）发布的报告，欧洲国家在吸引高素质移民上仍落后于其他发达国家。前往欧洲的移民中四分之一属于高素质人才，而前往非经合组织国家的同类型人才则为35%。2011-2014年的盖洛普调查也显示，欧盟国家吸引外来人才的效率较低，与包括美国在内的其他经合国家相比吸引力较小（European Commission, 2015）。2015年欧洲委员会内部的评估也发现，蓝卡发行的数量远低于期望值（European Commission, 2015）。

根据德国汉堡全球和区域研究所研究发现，蓝卡计划效果欠佳的其中一个原因因为“逆向人才流失”，可能是因为本报告早前提到的中国和印度这些新经济体崛起吸引了其侨民回流的现象有关（Wogart and Schüller, 2011）。然而，欧盟委员会认为更根本问题在于蓝卡计划的设计和运作。委员会认为计划成效欠佳的主要原因在于蓝卡没能取代现有的国家移民人才吸引计划。委员会指出，在蓝卡计划制度中，欧盟成员国间对于非成员国技术移民的管理及成员国之间劳动力的流动性的促进所达成一致的意見有限。评估同时指出，“不同体制之间的差距对录用非欧盟国家的人才造成了困难”（European Commission, 2015）。Cerna对欧盟委员会的这一观点表示赞同，他认为不同国家的高技术移民政策已经扩大到欧盟层面，这导致了成员国在蓝卡计划立场上呈现“双层博弈”式的多样化。这些分歧不仅使得蓝卡计划变得成效欠佳，而且变得更像一种“营销工具”（Cerna, 2010）。

委员会进一步总结蓝卡的设计与实施方案的两点瑕疵。首先，申请者必须与指定雇主绑定，也就是说如果申请者失业或者想要换工作就必须重新办理蓝卡。其次，蓝卡只适用于非欧盟国家的员工，不包括创业者。然而经合组织数据显示，来自非欧盟国家的移民更倾向于创业——13.5%为个体经营，而国民当中的比例仅为12.6%。此外，和美国的调查结论相似，此类移民更有创业冒险精神（Desiderio and Mestes-Demènech, 2011）。他们通常具有高学历背景并为东道国创造了超比例的就业机会（European Commission, 2015）。

尽管德国最初对蓝卡计划的实施并不主动，在 2012 年实施蓝卡指令后，它迅速成为欧盟蓝卡的最大发行国。事实上，根据欧盟委员会的蓝卡评估，在 2013 年发放的蓝卡当中有 90% 来自于德国。然而委员会指出，一个国家压倒性的蓝卡签署数量正显示了该计划的失败，因为它没能在欧洲平均地分布这些高素质的非欧盟移民人才（*European Commission*, 2015）。

4.1.5 对德国吸引人才努力的整体评价

尽管在过去十年里德国积极地吸引高素质人才，但是政策的实施却呈现出不同的结果。一方面，有证据显示德国的移民，特别是那些拥有相对高的技能和教育水平的移民正在德国的劳动市场中扮演越来越重要的角色。但是另一方面德国政府却不愿意再拓展政策，吸引来自欧盟外的技术人才。这一情形源于相关政策在实施中面临诸多问题，同时很多公司即使面临国内劳动力短缺却仍不愿意雇佣外国人等原因。

但是，因为缺乏有关外国劳动力的详细统计数据，要系统地评估德国在吸引外国人才上的政策较为困难。尽管德国一直是传统的移民目的国之一，它在收集和公布有关移民劳动力流入的数据上仍然明显落后于其他类似的国家。在德国，由移民和难民联邦办公室管理的中央外籍人员登记处应该有关于国内移民的数据。但是，该数据库内容属于内部机密，不对劳动力迁移流动研究开放。实际上，这些数据是存在的并且通过居留法的 19 和 18（也包括 20）分别可找到来德的移民数据。但是正如在 4.1.3.2 所讨论，只有少数高级移民人才是通过 19 法案来的德国。在 2005 年和 2010 年之间，19 法案中的三分之二移民完成了“正规培训”，被认证为“技能型人才”。德国相关政府部门没有公布有关德国大学毕业的留学生在德国开始工作之前的数据（OECD, 2013）。德国管理移民的政府机构也未能提供有关具体高技能职位群体，如国内的外国研究人员的详细数据。但在 2005 年和 2011 年之间，通过 19 和 20 居留法案前往德国的移民很少；由此可能可以说明在德国工作的外国研究人员很少。

德国经济研究所针对技术性和非技术性外国劳动力完成了一项研究。研究表明，2009 年，约五分之一的在德国工作生活的移民被归为“技术性”劳动力。然而，这个比例有可能因德国职业分类方案中对“技术性”的定义的不同而被夸大：技术性工人（*Fachkräfte*）不仅包括拥有高等教育学历的人，也包括那些至少经历过三年职业培训的人。换句话说，“技术性”人员包括半技能和高技能人员（OECD, 2016）。

2009 年柏林人口与发展研究所针对在德国工作的技术移民进行了研究。这项

研究参考了德国微观人口普查数据，抽样调查了 1% 的家庭。根据研究，在 2005 年和 2008 年之间，五分之一的德国人持有大学文凭，而持有大学文凭的国际移民（包括来自其他欧盟国家的移民）占总数的三分之一。同时，在 2012 年实施蓝卡计划之前，毕业于德国大学的留学生和创业移民已开始逐年增加（Constant and Tien, 2011）。

根据欧洲委员会 2015 年的数据，德国的移民人数在 2012 年开始激增，在德国工作的外国人于 2012 年达到 400 万。但是，目前缺乏有关外国劳动力，如技术水平等的最新详细数据。基于以上的讨论，这份报告假定德国有接近 90 万名外国工人，即五分之一或四分之一的移民可被归为“技术性”移民。依据 2014 年 5 月 20 号由经合组织发布的移民政策辩论宣传页显示，德国在移民目的地国家排名中已从第九位上升到第二位（Workpermit.com, 2014）。尽管绿卡计划结果不尽如人意，以及近期对德国引才政策存在诸多批评，这排名的变化显示德国在短时间内在吸引人才方面取得了显著的进步。

同时，绿卡机制的失败和诸多批评意见正说明德国有关国际人才的相关政策有待改进。2012 年有超过 100 万人迁移至德国，是德国数年以来经历的最大移民潮。尽管如此，近三分之二的移民人口来自其他欧盟成员国。大量的移民为了逃避经济危机而迁移至德国；在 2005 年和 2010 年之间，共有 18000 的技术工人从非欧盟国家移民到德国。尽管在 2010 年后欧盟的经济逐渐恢复，每年仍有 2.5 万名外国非欧盟劳动者定居德国，但是目前缺乏关于他们的技术水平的详细数据。此外，在这些移民当中，仅有 2500 的移民是通过欧盟蓝卡计划来到德国（Dick, 2012; Popp and Tietz, 2013）。

正如前面所讨论，德国难以吸引高技能移民的另一个原因在于，尽管技术工人的国内需求日渐增加，德国企业依然不愿意聘请外国工人。根据经合组织的研究，在 2010 年 7 月和 2011 年 7 月之间，十个德国公司中有九个有职位空缺，但是只有四分之一的企业愿意聘请外国员工。与绿卡运作形成鲜明对比的是，德国经济的核心——中小企业，对于聘请国外的技术工人尤其不主动。经合组织的研究发现，由于担心全球招募的成本过高，因此只有 20% 的公司会考虑海外招募（Popp and Tietz, 2013）。

但是，即使德国的雇主进行全球招募，国家移民系统的运作也会限制国外人才的流入。虽然经合组织表示德国有关技术移民的新规定是世界上最开放的之一，但是申请的程序和运作造成外国求职者难以申请相关签证。比如，对于外国人尤其是来自第三世界国家的公民而言，申请程序比较复杂，而且整个过程通常花费三到六个月。另外，尽管信息资讯和相关的官方文件有六种不同语言版本，但某

些申请所需提交的文件必须翻译成德文。此外，地方移民和就业办公室经常人手不足，很少官员能掌握如英语等除德语以外的其他语言。尽管申请许可所需时间相对快捷，预约申请往往却要花费几个月的时间。最后，证据表明有关移民体系变化的信息在相关政府部门之间的扩散缓慢也可能影响申请过程。

再次，德国的联邦政府系统使得移民政策的实施进一步复杂化，权力分散在柏林的中央政府、15个州（Länder）和地方政府之间。这种政府结构，以及各州、地方外国人办公室和劳动部门的不同处理方式也使得劳务移民申请的流程和规则不统一。劳动部观察到：“德国联邦制对劳动力移民管理的特殊影响反映在众多不同规章之中”。德国商会的一项调查也支持这个观点，认为“复杂的法律和申请程序”是德国劳动力市场招募高素质人才的障碍之一（Laubenthal, 2012）。

德国政府的权力分散也阻碍了外国资格证书的相互认可。这个问题至关重要，因为不能承认这些国际技术工人所持有的资格证书也许是德国公司不愿意雇佣非欧盟技术工人的原因之一（Oltermann, 2014）。德国在2012年确实行了相关的资格认可法案，一些人认为这个法案是一个很重要的举措，推进了国外职业资格评估过程的清晰化（Fohrbeck, 2013）。但有些学者，特别是2007年著名研究“人才荒废”的作者，移民专家 Bettina Englmann 认为，这个法案不适用于所有专业人士，即使适用，指导方针也不够明确。Englmann 指出，由于德国复杂的政府结构，新法没有在德国境内统一实行（Popp and Tietz, 2013）。

总体来说，德国吸引国际人才的政策有成功的经验，在落实中存在很多复杂的问题。德国必须改进政策的执行和服务的提供，以便更有效地吸引国际人才。

4.2 日本

4.2.1 政策制定的背景

4.2.1.1 社会背景：老龄化和人口下降导致劳动力短缺

和德国相似，日本正在面临着严峻的人口发展趋势。自 2011 年起，日本的人口正在逐渐步入老龄化，人口总量也开始逐渐缩减。仅在 2014 年，日本的人口总量就下降了 21.5 万人，相当于伦敦 Hackney 区总居住人口，并且 65 岁以上的日本人口占总人口的比例接近四分之一（Statistic Bureau of Japan, 2016）。2012 年，National Institute of Population and Social Security Research 的报告表明，预计到 2060 年，日本的总人口会从 2010 年的 1.28 亿下降到 8700 万，这意味着总人口将下降接近三分之一，65 岁以上人口将占总人口的 40%（National Institute of Population and Social Security Research, 2012）。

人口下降对日本财政的未来构成了严重的威胁，因为这会对筹备养老金，以及增加政府借贷造成重大问题。日本已经被评为世界上最大的公共债务的负债国之一，其国家负债占 GDP 的比重在 2013 年高达 201.1%（The World Bank, 2016）。由于人口比例将在未来呈倒金字塔结构，这一问题很有可能会持续恶化（The Economist, 2014）。与此同时，日本公司还面临着日益增长的劳动力短缺和职位填补的问题（Ganelli and Miake, 2015）。以 2014 年为例，即使已经处于经济萧条的边缘，日本的雇主还在为每 100 个求职者提供 109 个工作岗位（Slodkowski, 2014）。

这一差距不仅体现在生产和服务人员的缺少，相同情况也存在于高素质人才的短缺。日本的高科技经济领域正遭受着严重的软件工程师短缺问题。比如，一个位于东京的手机游戏开发商，DeNA 最近向电脑人才招聘公司反映，地方市场只有 10% 的工程师能达到公司要求的水平（Martin, 2015）。

日本那些希望“走向国际”的公司还面临着管理人才短缺的重大问题，即在萎靡的国内经济需求和增长乏力的背景下，走入多样化的海外市场已成为日本公司发展的当务之急。根据世界竞争力年鉴，一项关于管理者是否拥有管理海外扩张的工作能力调查结果显示，在所有接近垫底的国家中，日本是唯一一个作为发达国家，而管理者的海外扩张能力倒数前几名的国家，即 60 个国家中排名第 51（Rosselet, 2013）。大和研究所发表的一项研究认为，技术型与非技术型劳动力的短缺，如在 2015 年和 2016 年的将近一百万的缺口，将导致日本 GDP 下降 2% 或减少 860 亿美元（Ganelli and Miake, 2015）。

因此，日本一些公司已经开始在本地高素质人才短缺的领域，例如高科技行业等，雇佣外国人才。一个典型的例子是乐天公司，它运营着日本最大的电子商务网站。该公司 80% 的工程师都来自包括中国、印度和美国等国家 (Martin, 2015)。

4.2.1.2 吸引高等教育和高技能人才的早期方案

与许多发达国家不同的是，日本历史上的大部分时间都拒绝移民进入。探寻这个岛国和其文化的巨大困难加强了日本文化的单一性，使得日本人异常抗拒外国人的涌入 (Burgess, 2010)。1952 年，在美国结束对日本的占领后，许多殖民地移民以及他们的后代仍被视为外籍人士。尽管在二十世纪 60 年代的繁荣时期，日本经济与德国一样经历了产业工人的短缺，与德国不同的是，日本政府和制造业公司禁止外国“客工”的流入。在 1985 年，仅有不到 850,612 的外国人住在日本。尽管截至 2012 年，该数据已增长一倍至 200 万，约占总人口的 1.59%；但是日本的外国人口的数量仍是发达国家中最低的 (Chiavacci, 2012; Green, 2014; Immigration Bureau, Ministry of Justice, 2012; Japan Times, 2013; Kashiwazaki and Akaha, 2006)。

在二十世纪 80 年代，日本政府首次尝试增加外籍高技能人才的数量。政府推出了一个国际化的计划，旨在增加在日本大学读书的外国留学生数量，希望能在 2000 年能提升到 10 万人。然而，在这个计划下招募的大部分来自其他发达国家的国际学生，并没有被视作日本国内劳动力市场的外国人才来源。实际上，他们被寄希望于在毕业后回到自己的祖国，促进与日本经济和政治外延 (Chiavacci, 2012)。

根据这一计划，大多数的外国学生在日本的学习都是自费的。学生签证的持有者可以每周工作 20 小时，用以支付他们的学费和生活费。潜在的日本大学留学生也可以在私立学校学习日语，为在日本接受高等教育做准备。而这些大学预科生的签证程序已经被大大简化和加快了。Chiavacci (2012) 指出，这个方案确实增加了日本大学外国留学生的数量，虽然下文将显示总数仍小于目标数目，但也带来了意想不到的后果。例如从 1984 到 1986 年，进入日本的预科学生数量增长了三倍多，从 4000 增长为 12500；然而在日本大学的外国学生增长的相对平缓，仅从 4000 增长到 6000。大多数学生都参与了预科语言预备项目，其中包括许多来自中国南部地区的学生，虽然实际上他们无意继续在大学学习，而是持学生签证开始求职。

日本政府对于外来移民的基本政策一直是不接受“非技术”劳动者，作为规范了该国的外籍人员流入量的法案，1952年的移民控制法正体现了这一原则（Kashiwazaki and Akaha, 2006; Mori, 1997）。由此，政府开始规范语言学校并严格审查学生的签证申请，直接导致了学生数量在20世纪90年代早期急剧下降（Chiavacci, 2012）。此举与1989-1990年温和的移民控制方案改革相反，1989年的法案重新将移民签证分类，旨在增加职业性移民和技术型劳动力的数量，同时限制非技能型劳动力的涌入。后者还包括对提供“非法”就业机会的雇主的制裁。（Kashiwazaki and Akaha, 2006）。

即使在做出这些改变后，仍有两个“后门”对涌入日本的非技能型劳动力开放。其一是1993年的技术实习培训项目中的实习生培训制度被大量扩张。该制度允许外国人以实习生身份工作。当中许多申请者后来成为了客籍工人，并在农业，渔业，建筑业和各种如纺织业，机械和金属领域等的分支机构找到了工作。从二十世纪90年代到2008年，在日本接受训练的人员数量由2万上升至20万，增加了10倍。另一个“后门”是给所谓的日侨或日本移民的后裔颁发没有任何就业限制的居民身份。到2005年，有35万日侨在日本生活和工作，其中大部分来自南美，尤其是巴西。找到工作的人大部分是从事日本出口制造业的短期低技术型工人。而这群劳动力在日本公司，特别是在制造汽车和电子消费产品行业的企业，在提升生产体系灵活性中扮演着非常重要的角色；同时，该劳动者群体也促使这些日本公司快速提高国际竞争力。许多签了短期合同的日侨在2008-2009年的经济衰退期时被解雇了，这对出口商的打击尤为沉重，并导致总劳工数量在2010年该下滑至低于30万（Chiavacci, 2012; Kashiwazaki and Akaha, 2006）。

借由2008年新颁发的30万国际学生计划，在日本工作的低技能劳动力数量有了进一步的增加。该计划旨在进一步提高在日本大学学习的国际学生数量。到2003年，通过该计划到日本的留学生的数量增加到62000，而新计划则希望到2020年能够将留学生人数提高到30万（Student Services Division, 2004）。根据这一计划，学生不仅可以在读大学时在外工作用以支付学费和生活费，在毕业后也可留在日本继续寻找工作。尽管这项措施的初衷，是希望通过提高受过良好教育的人才数量来填补高技能职位缺口，但是大多数学生依旧没能找到对口的工作。许多人仍从事当初帮他们付学费的低技能终端服务工作。能找到其他工作的通常也是在日本的中小公司，因为此类公司更愿意找外国劳动力签署临时合同。另一方面，著名大型企业则不愿意雇佣外国劳动力，而是转向雇佣日本本土大学毕业生。在日的中国留学生是日本大学的最大留学生群体，他们往往都只能在小型企业里找到一份没有太多就业保障或职业前景的工作（Chiavacci, 2012; *Japan Times*, 2015; Kamibayashi, 2006; Liu-Farrer, 2011; Murai, 2015）。

尽管日本移民政策的指导原则对技术移民的支持大过非技术移民，前者仍占日本总体劳动力的绝对值和相对值中的很小的部分。根据日本司法部的数据，在2010年有19.8万高技术移民者在日本工作，仅占2百万居住于日本的外国人口的9%（Green, 2014）。大约有59%的人被归到下面这几类广泛的签证类别：工程师/技术人员（24%）、“人文学科专家”（包括法律、经济以及相关社会科学的专业人士）以及“国际业务服务”（包括设计师以及外贸服务人员）。其中“人文学科专家”以及“国际业务服务”种类加起来占外国技术移民工人的35%。第二大类别（15%）由“技术型工人”，或者受过训练的工厂人员、工匠和厨师组成。其余的外籍劳动力则均匀分散在各个领域，包括跨国公司、投资者和业务经理、讲师、教授，和“其他”种类，其中研究人员可以归到教授类别。在这里着重强调，除了高技能外国专业签证（HSFP Visa）的积分标准（这一部分将在下一节讨论），日本没有对高技能工人的“官方”定义。因此，正如Oishi（2012）强调的，政策制定者和学者经常使用签证类别来区分专业人士以及受过高等教育的技术型人力资源，其中也包括上述的“技能型工人”。

日本政府最近的数据表明，技术移民的数量在日本的外国劳动力中的比例仍相对较小。依据日本卫生、劳动和福利部的《外国人就业形势报告》，截止至2013年10月，在专业和技术领域工作的外国人占外国总劳动力人口的18.5%。卫生、劳动和福利部将高技能外籍工人的数量确定在132,571人（Kodama, 2015）。

4.2.2 高技能外国职业签证（HSFP Visa）

4.2.2.1 机制与运作

在2012年，为了持续吸引高素质外国人才以解决国内的劳动力短缺问题，以及缓解日本经济在二十世纪90年代所遇到的资产泡沫问题，日本制定了高技能外国专业（HSFP）签证。该计划是日本政府对吸引海外高素质高科技人才所做的一次最新且较为深远的努力。与日本一般的移民政策类似，该项目依旧由司法部门主要负责管理（Green, 2014）。

HSFP签证是一项混合方案，结合市场导向、个人技能基础的签证程序。该签证的制定借鉴了美国和加拿大对外国高素质劳动力的签证程序。在以市场为基础的体系里，外国人必须首先获得一份与日本雇主签订的工作。然而，在其他以技能为基础的系统里，HSFP的签证资格是通过累积一系列不同类别的分数来计算的。与德国居留许可类似，HSFP签证专门针对特定类别的高素质人才，如研究人员和学者即是此方案中三类技能人才中的一类。其他两类分别是技术活动和

业务管理。在学术类别里，该项目主要针对大学级别的教授所设置，希望他们能在研究领域为公共或私人组织工作。技术活动组不仅包括工程师和 IT 人员，也涵盖了包括医生和律师在内的外国专业人才。企业管理是指企业的高管，包括银行业和金融业，以及投资者（Green, 2014）。

每一个类别都有自己的分数系统，要获得 HSFP 的签证资格需要最低 70 分。三大类别都会对学位授予大量分数，尤其对高级学历（最多 30 分），年收入（最多 50），工作经验（最多 25）和年龄（最多 15）。学术和技术活动也会对研究成果进行奖励（15-25 分），同时三个类别都会对“特殊抱负”给予分数（5-15 分），比如在小公司工作、从日本大学毕业，或是有很高的日语水平（Green, 2014）。

满足这些条件的外籍人员有资格凭借 HSFP 签证在日本工作。在 2014 年 6 月修订的 HSFP 签证计划中，签证有效期为五年，持有人在三年后就可申请日本的永久居留权。这种永久居留权的时间要比同等类型的外国人签证短得多，如一般的日本签证要想获得居留权需要 10 年的时间。和其他给外国的日本签证一样，HSFP 签证的持有者可以把他们的配偶和子女接来一起居住。但是这个项目有一个独特的优点，即对签证持有者的配偶提供全职工作的许可。HSFP 的签证持有者也可以把他们的父母或者配偶的父母接到日本来住，并雇用“外籍家政助手”来从事家务和保姆的工作。HSFP 所有的优点见表 1：

表 1 高技能外籍职业 (HSFP) 签证的优点

1. 允许参与其他移民身份的社会活动
除了拥有单独的居住移民身份的社会活动之外，此类签证持有者也可以参与其他多种移民身份的活动，比如学术活动以及和商务管理相关的活动。
2. 5 年签证有效期
对 HSFP 持有者一律给予 5 年签证。其他的签证持有者通常只有 3 年或更短时间（视情况而定）。
3. 放宽永久居住要求
获得 HSFP 签证至少连续三年后，能得到永久居留许可。
4. 优先处理入境和居留手续
相比于其他签证，入境和居留手续的申请更快。大多数移民申请流程在五到十天内。
5. 允许配偶工作
即使没有达到工作签证的一般要求，HSFP 签证持有者的配偶也可以全职工作。其他签证持有者的配偶则必须申请工作许可。
6. 允许携带父母
在特定情况下，不管是 HSFP 签证持有者的父母，还是他们配偶的父母，都可以进入日本。他们必须和 HSFP 的持有者住在一起，照顾小于 7 岁的孩子，孕妇，或患有疾病的 HSFP 签证持有者或其配偶。条件是 HSFP 的家庭年收入必须超过 8 百万。
7. 允许带一个国内家务助手
在特定情况下，HSFP 签证持有者可以资助一个国内的家务助手。助手必须每月至少得到 20 万日元，并且 HSFP 的持有者每年必须至少有 1 千万日元的家庭收入。同时，该助手在来日本之前，必须被 HSFP 持有者聘用至少一年以上。HSFP 持有者或其配偶有孕或患有疾病，或者 HSFP 持有者有一个不足 13 岁的孩子。

来源：Green (2014, p.16)

这些优点使得日本的 HSFP 签证显得尤为慷慨，特别是相比于其他国家高质量人才的同类型签证。此外，HSFP 签证没有配额数量限定，也不需要申请人通过劳动力市场测评来鉴定聘用外国人才是否会影响国内就业形势（Green, 2014）。考虑到日本曾长期缺乏对外开放的意识，所有的这些变化都让人感到吃惊。

HSFP 签证的落实过程也和日本移民局所做出的一系列努力相呼应。最起码在针对大型企业招聘外籍高技能人才以及完成签证审批流程方面，移民局均投入了较多的努力。例如，移民局力求缩短签证的签发周期至 10 天以内。尽管如此，依旧有部分雇主认为，除去这些改变，日本的签证申请流程依旧较为“严格”且令雇主和外籍人才“难以把控”。

针对技术移民，HSFP 项目也有两个缺点。第一，HSFP 签证持有者如果更换工作必须向他们的新雇主重新提交签证申请。然而持有日本其他种类工作签证的外籍人才并不需要这么做——其他种类的签证允许持有人在所持签证所标明的领域内自由换工作。第二，申请 HSFP 签证涉及很多文书工作。如果一个申请人在某个特定行业内有 10 年的经验，那么该申请者需要从这十年内的所有雇主那里开具相关就业证明（或者至少有足够的证据表明这十年的工作内容）（Green, 2014）。

总的来说，尽管 HSFP 签证拥有一定的缺陷，但该项目对希望留在日本工作并生活的高技能型外籍人才来说，依旧是起到促进作用的方案。至于它对日本国内人才短缺的状况是否有帮助本报告下一步继续讨论。

4.2.2.2 评估 HSFP 签证的实际效果

尽管 HSFP 有诸多吸引人的特点，日本政府对其期望也很高，这个签证计划并不成功。通过该方案吸引来的外籍高技能型人才的数量非常有限。

在 2012 年推出这个计划之后，负责管理移民政策的主要日本政府机构——司法部，曾预计会签署 2000 个 HSFP 签证。值得注意的是，这一目标只占 2013 年 132,571 名居住在日本的高技能外籍人才总量中很小的一部分（Kodama, 2015）。但是，政府最终所达成的数字却远远低于其最初目标，仅签署了 430 个。在这个新项目运作的头 20 个月内，政府仅签发了 900 个 HSFP 签证，换句话说也就是每月签发 50 个。这一速度低于预期的三分之二。大多数 HSFP 签证都在技术活动和研究领域，而商务管理类别则占不到 10%（Green, 2014; Osaki, 2013）。

因此，日本大部分高技能移民必须用普通工作签证勉强对付。正如 4.2.2.1 的结尾强调的一样，不同的工作签证类别包括了不同类别的高技能型人才。在这方面日本和德国类似；在德国，只有相对少数的高端外国人才能够立即获得居留许可，HSFP 签证的情况则和德国基本一致。然而，德国为其外国工作者申请永久居留身份提供了一个快捷申请渠道；甚至是那些持有欧盟蓝卡的外籍人才和在德国大学毕业的留学生也能利用该渠道，等待五年即可拿到定居许可。而日本非

HSFP 签证的人则要等 10 年。同时，与德国相比，在德国工作的那些享有居留许可加速通道的人才只需要等待两年就可以获得永久居留身份；而日本的 HSFP 签证在 2014 年改革后，依旧需要三年。

在对于 HSFP 签证项目为数不多的分析与报道中，Sato 在 *The Japan Times* 里表明，该项目的失败可归咎于多种因素。她认为，首先，这个项目的目标比较狭隘，只专注于“已经拥有较高学术成就的”人才，因为只有他们才能在收入、科学出版物和工作经验等标准上积累足够高的分数。这为那些从日本大学毕业的留学生造成了很高的申请障碍，即便他们能说流利或近乎流利的日语、精通日本文化且有能力适应当地风俗（Osaki, 2013）。即使是在 2013 年将 HSFP 分数系统重新进行修订以便更符合日本大学留学生的情况下，这些年轻人依旧难以在日本得到一个高技能型的工作岗位，而这一问题也已经对进一步提高日本留学生总量造成了一定的阻碍。

Green (2014) 也指出，HSFP 签证为打算长期留在日本的高素质移民提供了最大的好处。大部分为使签证具有吸引力而设计的福利都是针对那些希望留下并在日本建立根基的个人，同时非常倾向那些有配偶和孩子的移民。然而，单身人士和没有孩子并只打算留在日本一两年的夫妻也是高素质外国人才的重要来源。Green 认为，如果 HSFP 想要实现它最初的目标，增加日本高技能外籍人才的总量，就需要为这些人提供更多的政策吸引力。

Iwasaki (2014) 为日本无法吸引众多高素质外国人才提供了另一个原因，即大部分国内企业即便面临着劳动力短缺，也不太愿意雇用海外人才。她列举了一个在 2013 年 1 月由日本机构针对日本企业劳动政策和培训所进行的调查。调研结果显示，71.2% 的日本公司表示他们从没有在日本雇佣过外国工人。对于雇佣过外国人的企业，接近一半的公司（41.7%）表示他们雇佣过“一个或者多个，但不超过五个”外国人。最常见的原因是“不需要”聘用外国人才，约有 60.3% 的受访公司均这样认为。Iwasaki 推测，会有这种回答是因为这些企业的大多数或全部的业务都在日本，或者它们早已建立了自己的销售渠道来进行海外交易，这可能使他们难以想象利用外国人才的必要性。

然而，其他的调查和证据反驳了这个关于日本公司在雇佣外国人方面的观点。例如，于 2015 年 12 月 15 日发表在《华尔街日报》的文章指出，根据 2014 年日本招聘公司 Disco, Inc 的一项调查显示，超过三分之一（36%）的公司聘用过或计划聘用在日的外国学生，这个数字是四年前的三倍（Du 2015）。这个文章接着列举了想要聘用外国人，包括高素质人才，未果的雇主和猎头公司。他们失败的原因可归咎于两个原因，一个是这些雇主对于人才的大量需求，以及由繁复的签证

流程所造成的海外人才在市场上的供应过低。文章补充道，即使是日本那些一直愿意雇佣国内人才的大公司，也因为国际业务的扩展而必须要在雇佣倾向上做出很大的调整。本田汽车公司在 2015 年宣布，到 2020 年，英语将成为企业的官方语言，而像日立这样的公司也已经在他们的董事会中增加了外籍高管。

如果后者观点正确，那么日本在吸引外籍人才上的失败就不能归咎于日本企业对聘用外国人的排斥心态，而更多的是因为 HSFP 项目和日本的技术移民政策均不能为这些公司吸引足够的外国人才。因此日本在吸引外籍高素质人才上似乎还有很大的完善空间。

4.3 新加坡

4.3.1 政策制定背景

4.3.1.1 社会背景：长时间吸引移民、20 世纪 70 年代后不利的人口趋势、劳动力短缺

新加坡是一个位于链接东南亚国家的海上贸易航线十字路口上的城市小岛国。新加坡的经济发展一直与移民紧密相关。自 1819 年成为英国贸易殖民地后，新加坡的人口迅速增长，从几百人增加到 1931 年的 50 万。二战前，几乎所有新加坡的人口增长都来源于移民。大部分新加坡的移民都是来自中国、印度和马来群岛的工人 (Yeoh, 2007)。在这段时间，由于高死亡率，以及 19 世纪至 20 世纪初出生婴儿性别比例不均，当地人口经常经历负增长。

二战结束 25 年后，随着马来西亚脱离了英国的殖民统治，新加坡也于 1965 年成为一个独立的国家。新加坡的移民引进速度在这段时间开始放缓。由于新加坡对流入国内的人口进行严格的控制，非该城市居民人口，即没有公民身份或者不是永久居民，但是在新加坡拥有正式工作许可人口的比例到 1970 年降至 2.9%。在 1970 年和 1980 年间新加坡出口导向型工业的发展推动了外来人口的重新引进，移民引进速度再次加快，非居民人口的规模增加了一倍，标志着城市迈向发达国家的第一阶段。为了应对制造业和建筑业对劳动力的激增需求，新加坡放松了之前有关国外非技术工人的严格控制。这个时期到新加坡的许多新移民来自“非传统”的移民来源国，例如印度、孟加拉国、斯里兰卡、菲律宾和泰国等。这些新移民是在新加坡和这些国家双边协议的推动下来到了新加坡 (Yeoh, 2007)。

1980 后，随着新加坡持续地引进大量的移民，越来越多高素质工人涌入城市，成为移民劳动力的重要一部分。在 20 世纪 80 年代至 90 年代之间，新加坡

的经济从以制造业为主转向以服务业为主，特别是金融、技术和知识密集型产业。这个调整需要高学历和高技术的移民，而国内的人才无法满足对知识型工人需求的增长。到 2000 年，外国劳动力已占新加坡劳动力的近 29%，使新加坡成为外国劳动力比例最高的亚洲国家。在 1990 年至 2006 年间，新加坡非居民人口上升 170%，从 24.8 万提高到 67 万。其中，58 万是非技术工人，其余是技术人员。截至 2009 年，外国人占新加坡劳动力的 35.2%。到 2012 年 12 月，高技术人才数量为 17.06 万，占新加坡 134 万外国劳动力的 13.2%。另外 16.47 万人可以归类为“半技术”工人，占新加坡外国劳动力的 12.3%。剩下的四分之三（98 万）为“无技术”工人（Iwasaki, 2015; Yap, 2014; Yeoh, 2007）。

新加坡与德国、日本一样，面临着不断恶化的人口萎缩问题。1976 年至 1977 年，城市的出生率低于 2.1 的世界平均出生率，目前维持在 1.24。根据新加坡国立大学人口学院 Mui Teng Yap 和 Christopher Gee 的推测，如果此出生率保持不变，新加坡公民和永久居民人数在 2020 年将会开始下降。更令人担忧的是，同时人口将会快速变老，到 2050 年，新加坡的年龄中位数将会从目前的 39 岁上升到 55 岁。那时，新加坡的退休与在职人员比将从目前的 1:8 下降至 1:1.7（Yap and Gee, 2015; Yap and Gee, 2012）。

这种不利的人口发展趋势在短时间内没有逆转的迹象。为了应对逐渐下降的出生率，新加坡政府出台了一系列鼓励生育的措施，以营造一个适合儿童和家庭居住的环境。这些政策包括“婴儿红利”、有孩子夫妇的税收补贴和帮助夫妇更好地平衡工作和抚养子女的政策。另外，新加坡也积极地实施以“儿童——没有他们生活将失去意义”为标语的媒体运动。虽然存在这些措施，新加坡的生育率仍然非常低。Yap 和 Gee（2012）指出，根据他们的预测，即使新加坡的生育率显著地提升至 1.85，或者提升三分之一，新加坡也只不过是放缓未来几十年的人口老龄化趋势。

不利的人口发展趋势使得新加坡政府必须引进外国工人来解决本国劳动力短缺的问题。新加坡人通常避开制造业、建筑业和所谓的“3D”工作——脏、危险、降低身份的工作，因此在这些产业中新加坡需要依靠外国工人（Yap, 2014）。目前，新加坡国内劳动力也开始无法满足金融、IT 以及其他知识密集型产业对高技能工人需求。自 20 世纪 90 年代起，这些产业的兴起导致对高端人才的需求持续增长。但是由于人口规模小和低出生率，国内人才的数量无法满足这个人力市场的需求（Iwasaki, 2015）。再者由于许多年轻的国内人才决定到国外寻求就业机会，加剧了国内人才短缺的局势。即使全球经济低迷，很多职位空缺仍然由于缺少合适员工而得不到填补。2008 年 7 月 24 日《金融周刊》刊文中一项报道（Balay, 2008）结果显示，五分之一的新加坡雇主表示担心当地雇员会离开新加坡到国外工作。

与日本和德国相比，新加坡是一个受国外影响较大的国家，造成在移民的问题上新加坡成为一个与众不同的案例。2000年，非公民或非新加坡籍并没有永久居住权的人口占该城市人口的接近五分之一（18.8%）。2010年，非新加坡籍的人口占新加坡人口（5,076,732）的比例已经上升到四分之一（25.7%）。2014年外国人所占比例为40%，包括160万非公民和53万永久居民。实际上，永久居民的数量在近些年的增长速度比新加坡公民数量增长的速度快得多（具体细节见4.4.2.1.2）。2005年至2009年间，永久居民人口每年增长8.4%，而新加坡公民数量每年仅增长0.9%。这个趋势体现在技术工人和专业人员占非新加坡公民劳动力比例的迅速上升，从2006年的14.6%上升到2012年的22，24%万人。如果将永久居民纳入统计中，在新加坡工作的专业人员 and 半技术工人的总数达到33.53万人。正如上文所提到，截至2012年末，17.06万专业人员和16.47万半技术工人占该城市外国劳动力总数的25.5%（Yeoh and Lin, 2012; Iwasaki, 2015）。

新加坡人力部最新数据显示，技术、半技术工人以及低技术、无技术工人的人数以及比例与2012年相比几乎没有变化。值得注意的是，新加坡和日本一样，对高技术人才没有一个“官方”的定义。新加坡与日本相似，规定人才库的规模是根据获得准证的技术、半技术的劳动力人数所决定。反过来，评判是否授予准证的标准则是职业资格以及薪资水平（这些准证的细节详见4.3.2.1.2）。根据新加坡人力部2016年发布的数据，截止2015年12月，18.79万外国人获得技术专业人员的就业许可证；同时，17.8万人具有半技术工人的“S”准证。这36.65万就业准证和“S”准证的持有者占新加坡外国劳动力的26%。至于就业准证持有者，人力资源部没有将其细分成如法律专家或者商业经理人、领导者等不同职业。因此，尽管新加坡大力吸引研究人员，但是新加坡没有关于外国研究者数量的数据（更多关于吸引研究者的措施详见4.3.2.1.1）。

4.3.1.2 新加坡在吸引高端人才方面所作出的努力

新加坡于20世纪80年代后期开始积极引入高素质的外来人才。新加坡实行的第一项措施就是推出“杰出企业家、专业人员计划”。该计划于1988年开始实施，通过授予永久居留证来鼓励高素质人才从香港迁移至新加坡。这项计划的范围后来被进一步扩展至全球技术专业人员。新加坡同时也采取措施降低这些人获得永久居民身份的门槛（Iwasaki, 2015）。

在20世纪90年代，新加坡制定了大量旨在吸引外国高技术人才的新政策。1991年，新加坡经济发展部资助设立了国际人力资源项目。之后，1995年新加坡总理公署成立了外国人才单位。同时，政府也重新规划了劳工部的职责，并改名为人力部。相对于原本的劳工部的职责只局限于低技术工人的行政管理，现在

的人力部负责管理包括高技能人才在内的所有外籍工人。1998 年，新加坡通过就业准证制度建立了管理高素质高技能工人和专业人员流入的制度框架。同年，针对发展和实施国家高素质专业人才吸引战略，政府设立了新加坡人才招聘委员会。作为这个任务的一部分，新加坡人才招募计划负责将新加坡打造成一个高技术人力资源的全球中心（Iwasaki, 2015; Hwang, 2004; Low, 2001）。

新加坡人才招募计划最终目标也反映在 20 世纪 90 年代颁布的招聘精英人才的主要法规中。例如，新加坡于 1999 年推出了“人力资源 21：人才资本展望”计划。这个战略呼吁通过积累发展一流的人力资源，加快新加坡“人才资本”的发展。此计划提出四项机制来保证实施，其中之一为加速从海外招募这类人才（Iwasaki, 2015）。“人力资源 21”也强调通过营造一流的环境来为这类人才拓展和发展他们的潜能。这项计划的其它主要目标是培养创业精神、提高教育质量与技术培训作为出口服务，后者目标与新加坡经济中新的研发方向相吻合（Low, 2001）。

在评价这个和其它 20 世纪 90 年代新加坡吸引外国高质量人才的措施时，前总理吴作栋称吸引这类人才对新加坡的发展是“生死攸关的事”。他进一步强调，新加坡要维持国际化，就必须打造一个适于当地人和外国人居住的整体环境，使新加坡无论对外国人还是当地人都具有吸引力（Low, 2001）。

因此，截止 2000 年，新加坡已经在很大程度上落实了现阶段两个双管齐下的主要方法来吸引外国高技术专业人员和技术工人（Yap, 2015）。其一是创造总体平台来吸引这类人才到新加坡；其二是实行就业准证制度，以便让这些人能够更容易地获得工作许可证到新加坡工作和生活。下一节将详细地回顾和评估吸引人才的双重政策机制。

4.3.2 现阶段人才吸引计划

4.3.2.1 新加坡吸引人才和就业准证制度的一体化平台

4.3.2.1.1 一体化人才吸引平台

有关新加坡吸引高质量人才政策以及他们提供给日本经验的最新评述中，日本研究院高级经济学家 Kaori Iwasaki（2015）⁵ 强调了新加坡为吸引高素质人才所

⁵ 该报告关于新加坡建立广泛人才吸引平台的尝试，精简和总结了 Iwasaki（2015）的调研。应该注意的是，Iwasaki 报告的目的是展示可能使日本寻外国人才吸引获益的实践。

实行的“综合”战略。这种方法针对的范围远远超越这类人群的就业准证体系（后面章节将介绍）。2000年后，新加坡也落实了包含外国商务、学生和科研人才的互补制度和政策举措。

这个方法的一个主要制度组成部分是“新加坡联络机构”，由人力部和经济发展局共同管理。联络新加坡在全球有驻点，以方便向外国人和潜在的海归进行宣传。其主要宣传对象包括学生、高技术专业人员和工人、企业家和投资家。各驻点发布新加坡当地公司、以及外资企业的工作和商业机会信息。联络新加坡经营一个包括国外和本地雇主的综合就业网站，同时为外国人、新加坡籍海外留学生、投资人、企业主提供一站式信息服务。

除了联络新加坡，政府在2007年成立了“工作假期”计划，旨在吸引高素质外国学生到新加坡工作。此计划让年龄介于18-25岁的本科生和应届毕业生到新加坡实习，并鼓励他们在完成实习后在新加坡正式工作。“工作假期”计划只限于来自主要发达国家的学生，以及毕业于世界前200名大学的学生。此规定旨在吸引受到良好教育、且具有良好资质的年轻人，以满足新加坡未来对技术专业人员 and 工人的需求。

正如上文所述，新加坡一直在齐心协力将其改造为一个高科技、知识密集型的经济体。吸引世界级科技人才的努力是新加坡另一个综合人才吸引战略的主要制度组成部分。2002年，新加坡成立了科学技术研究局，其宗旨是成为新加坡研发活动和工业之间的桥梁，以推动经济的创新。在发挥这些功能的同时，新加坡科学技术研究局也具有招募顶级外国科学家的职责。其已经通过利用机构领导人的个人关系、在国际会议中吸引科学家、与当地大学合作、利用社交网站进行引才工作。研究局还为外国顶尖科学人才提供了其它福利，例如为其参与研究局赞助项目提供丰富的科研经费并支持其家庭。除了这些活动，科学技术研究局运行奖学金项目，旨在培养高端的科技人才。当地学生和外国学生都能申请这个奖学金，受助人不仅可以在新加坡顶尖大学学习，也可以在国外顶尖大学学习。

这项政策的实施说明，新加坡致力于通过高等学府的国际化来促进经济的创新。这些尝试始于20世纪90年代，并在2000年后得到加强。2002年，政府实施了环球校园计划，旨在达成两个主要目标。第一，持续吸引外国大学在新加坡成立分校。第二，吸引外国学生来新加坡，以达成2015年15万全自费学生的目标。这个举动导致到新加坡大学的外国学生人数快速增多，在2008年达到峰值18.8%，此后到现在的比例一直维持在10%以上（Lo, 2014）。

新加坡同时积极寻找外国研究者来填补其大学中的研究、教学、行政领导的职位。例如南洋理工大学现任校长 Bertil Andersson 来自瑞典。此外，新加坡国立大学李光耀法学院的教授有超出一半出生在外国。正如 Iwasaki 所强调，招募活动已经为新加坡的引才产生积极的雪球效应。由于新加坡从国外招募的世界知名科学家越来越多，这些科学家通过其个人的关系和社交活动吸引更多的类似人才。前往新加坡的人才与日俱增促使很多年轻和有潜力的研究者和学生来到新加坡。这种人才的流入有助于特别是在生物科技等领域产生大量的科学研究。由科学技术研究局管理的“生物科技园”研究委员会史无前例地赞助了这些科学研究。

最后，为了建立一个广泛的平台吸引和留住外来人才，新加坡利用自身的优势打造一个良好的居住环境。这包括干净的环境、世界的教育、医疗和交通设施、良好的文化设施以及针对高收入群体的低税收政策等方面。近期的城市发展项目旨在把新加坡打造成一个文化蓬勃发展的“文艺复兴城市”或者“一个生活、工作、休闲的好地方”，目的是为了吸引外国高素质人才。根据 2014 年国际管理发展研究所《世界人才报告》，在各国公司吸引和发展人力资源的能力方面，新加坡在 60 个国家当中排名 16。然而在吸引高技术和高收入的外国人方面，新加坡的世界排名为第三，仅次于瑞士和美国。

4.3.2.1.2 就业准证体系

尽管新加坡的经济严重依赖低技术劳动力和高素质人才，政府对这两个群体采取分别管理的方式。政府给予在新加坡工作的低技术劳动力工作准证（WP），而给予高技术工人和高端专业人才不同类型的就业准证。持有就业准证（EP）和其他技术劳动力准证（S 和 Q 准证）的外国人与那些持有工作准证的工人相比，可以享受更大的权利和优惠待遇。

由于担心会影响社会稳定，新加坡政府主张避免让大量的低技术工人长期定居在该城市里。因此，在新加坡持有工作准证的工人没有机会获得永久居民身份。就如 Iwasaki 所强调，他们“在劳动力供给波动中起到缓冲的作用”，“在限定时期被接纳”但是同时“受到政府当局的严格管理”。⁶雇主在雇用工作准证持有者时必须缴纳外国工人税以及安全基金；同时，政府通过就业配额对雇佣人数进行限制。工作准证持有者不能把家人带到新加坡，在与新加坡永久居民或者公民结婚时必须得到特别许可。这些工人还必须接受定期的身体检查，女性工作准证持有者一旦被发现怀有身孕，无一例外将会被立即遣返回国（Yap, 2014）。

⁶ 另请参阅 Yeoh (2007)，Yeoh & Lin (2012) 及 Yap (2014) 关于工作准证的概述。

有些限制性规定在较小程度上也适用于 S 准证持有者（一个由中等技术工人组成的群体）。尽管税率远低于工作准证持有者，聘请 S 准证工人的雇主也必须缴纳外籍工人税。S 准证持有者也受到就业配额的限制。然而，只要达到一定的收入标准，他们的配偶可以伴随他们到新加坡。与工作准证持有者不同的是，S 准证持有者具有申请新加坡永久居民身份的资格，但是不能获得长期社会访问准证（Yeoh and Lin, 2012; Iwasaki, 2015; Yap, 2014）。

S 准证持有者的定位次于 Q 和 E 准证持有者，后面两种类型包含不同层次的高素质人才。属于最后类型的工人需要持有受认可的证书以及一些工作经验。EP 持有者都是高技术专业人员、经理人、高管以及专家。与 EP 持有者不同，Q 准证工作者没有获得长期社会准证的资格。然而，所有这些准证持有人都允许拥有永久居民身份，并可以为其配偶和家属获得准证，不受到特殊条件或特殊就业配额的限制。雇用这类工人的公司也无需缴纳外国工人税（Iwasaki, 2015; Yap, 2014）。

作为永久居民，EP 准证、Q 准证以及 S 准证持有者可以申请成为新加坡公民。永久居民申请公身份的门槛较高，必须在申请前在新加坡至少居住 2 至 6 年的时间、有“良好品格”以及良好的财务状况。因此，申请公民的条件较有利于 EP 持有者。但是，很多新加坡外国永久居民最终正式成为新加坡公民。例如，在 2005 年，1.3 万永久居民成为新加坡公民（Yeoh, 2007）。

由于各国吸引人才的竞争越来越激烈，新加坡政府于 2007 年提出新型 EP 准证——个人就业准证。只有收入高的顶尖专业人员、经理人、高管和专家才能申请个人就业准证。EP 准证与某位雇主绑定，当 EP 持有者失去工作，他们必须马上离开新加坡。换工作的持证者必须从新雇主那里得到新的 EP 准证。然而，个人就业准证与个人持有者绑定。这意味着个人即使换了工作，其个人就业准证依然有效。即使是辞职了仍然能够在没有工作的情况下在新加坡待上六个月（Iwasaki, 2015; Yap, 2014）。

表 2 列举了技术人员不同类型的准证以及其合格标准和福利。

表 2 新加坡半技术和高技术移民的准证

准证类型、合格标准以及福利				
准证类型	标准和限制	薪资范围	家属准证	长期社会访问准证
1. EP 准证				
个人 EP	顶级专业人员、经理人、高管及专家	基本工资 >\$7000	适用	适用
b. EP	专业人员、经理人、高管及专家	基本工资 >\$3500	适用	适用
2. Q 准证				
Q1 准证	持有被承认的资格证书和几年工作经验	基本工资 >\$2500	适用	不适用
3. S 准证				
S 准证	中等技术劳动力	基本工资 ≥ \$1800	基本工资 ≥ \$2500 适用	不适用

来源：人力资源部网址：www.mom.gov.sg from Yap (2014: 230); 稍作调整，工资数额为月薪。

就如前面 4.3.1.1 节中所提到，截止 2015 年 12 月，共有 18.79 万持有 EP 准证的高技术外国专业人员在新加坡工作和生活。新加坡人力部有关 EP 准证持有者的数据中没有包含个人就业准证持有者的具体数据。然而，由于个人就业准证的申请门槛较高，个人就业准证持有者的数量很小。

对于雇主和招聘企业来说，为高技术的外国移民申请就业准证相对简单快捷。根据新加坡政府人力部（2016）显示，公司和机构可以在网上为合格的专业人员申请 EP 准证。网上申请过程一般需要 7 个工作日，有些情况需要更长的时间，但手动申请可能需要 5 周时间。因此，想在新加坡工作并已经找到工作机会的高素质专业人员在获得 EP 签证时遇到的繁琐程序较少。如果个人需要申请不与任何雇主绑定的个人就业准证，可以自己上网填写申请表。

新加坡政府也签发另外两种类型的准证，为有意在新加坡工作和生活的外国人提供优待。其中之一就是 2004 年推出的创业准证，主要针对高端产品和服务的公司创业者。创业者必须通过严格审查。审查内容包括是否拥有政府批准的风险投资公司投资或入股、拥有知识产权、与科学技术研究局或本地大学合作和得到政府资助人才培养场所的支持等条件以获得签证。（Iwasaki, 2015）2004 年，新加坡政府发起全球投资者和金融投资者计划。通过这些计划，向新加坡公司投入大量资金的个人可以立即有资格申请成为新加坡永久居民（Contact

Singapore, 2012)。即使是工作准证和个人工作准证持有者通常都需要等待一些时间才能成为永久居民，因此对于那些能承担费用的人来说，申请创业准证是一个较好的选择。

4.3.2.2 评估新加坡吸引人才的成就

新加坡积极吸引外国人才的过程并非完全顺利。特别是在 2000 年至 2010 年之间大量外国人的涌入，受到了当地人民的强烈反对和抵制。最后抵制对象范围扩大至针对高学历、高技能的非新加坡国籍人才。为应对居民强烈的反对，政府在一定程度上收紧了移民政策，导致前往新加坡的高素质人才人数下降。

2007 年的一项大范围调查显示很多新加坡本地人对给予移民的优厚待遇不满。该调查表明，有近十分之九的受访者表示担心这些吸引外来人才的政策将导致本地人丧失工作机会。很多当地居民也表示对政府处理这一问题的做法不满。大约 43% 受访者认为政府对外籍工人的关心大于对自己的人民，并且怀疑开放的政策是否真的会创造新的工作和机会（The Straits Times, 2007）。人们也普遍质疑向外国科学研究提供大量补贴，担心其回报小于投入的成本（Iwasaki, 2014）。

民众的负面情绪导致政府的开放移民政策成为 2011 年大选的主要议题。人们普遍对政策不满，加上担心政府变得过于依赖外国人才，因此政府适度收紧了引进高技术人才的移民政策，提高了 EP 准证、Q 准证和 S 准证持有者的收入门槛，并制定更严格的家庭成员入境条件（Iwasaki, 2015）。2014 年 8 月之后，申请就业准证的的公司必须在由劳动力发展局运营的工作就业网站上向新加坡本地人进行至少 14 天的空缺职位通告。高素质人才流向新加坡的速度在 2011 年达到高峰，但是在实施这些举措之后放缓（Daily Telegraph, 2012）。

V. 案例定性比较、调研设计原理及方法

上述有关德国、日本、新加坡吸引人才政策的回顾揭示了这些案例国家在吸引高质量外国人才时所展现出的不同之处，在某些方面，甚至在基本的引才方法上也会有所差异。这些特征使得这三个国家之间的人才政策更加具有可比性，报告所做的小规模调研也因此更能有效的展示各国引才政策的实际效力。这一部分首先将根据报告的第四部分，针对所讨论过的案例进行回顾并比较它们在这两个领域中的相同点和不同点。之后，本章节会罗列出报告相关调研的设计原理及方法学。

基于上文的讨论，针对引才政策的效果进行评估，报告从“非常成功”到“成效有限”设置了一个简单的评分体系，而在该体系中，这三个国家案例可以分别代表其中的一个区块。新加坡和日本在吸引高质量人才方面所取得的成果可以被分别放在评分体系的两端。新加坡的引才效果基本可被视为“非常成功”，而日本则可能处于“成效有限”这一端。然而新加坡的人才开放政策因其造成的过于密集的职业竞争而饱受争议。

在新加坡的案例中，全国的外籍人员（涵盖非新加坡国际的永久居民）在2010年以达到全国人口的40%。而在2009年，在新加坡所有的劳动力中，超过三分之一的劳动力是外国人；其中，高技术型专家占10%以上。在2012年，这些高技术型专家和普通技术型人才共占有新加坡总体移民劳动力的四分之一。尽管日本2014年所拥有的高技术型移民人才比新加坡所拥有的要高（日本拥有20.8万，而新加坡仅有17.6万）且占有日本全国海外劳动力（78.8万）的四分之一。但是，在进行此类对比时有两点需要注意。首先，在上文讨论日本的人才分类时，报告也曾表明在日本的20.8万“高技术型人才”中包含了部分在新加坡可能会被划分为“普通技术型人才”的劳动力。其次，日本的78.8万外国总劳动力只计算了拥有有效签证的人员，并未包括非法雇用的外籍劳动力，然而这些劳动力则可能是低技术型人才。同时，鉴于日本和新加坡的经济规模差距较大，对海外高技术人才的需求自然也会不同。结合这些宏观经济因素，日本若想达到新加坡的引才水平，则理应在技术移民的数量上，展现出更大的差异。从技术移民占人口总数比例上考虑，日本的比例远远低于新加坡的。同时，在所有发达国家经济体中，外籍劳动力占总劳动力的平均比例已达到5%，而在日本相应的比例却只有0.3%，处于发达经济体中的末位（Ganelli and Miake, 2015）。

德国在评分体系中处于中间位置。跟日本相比，德国总体上具有更多外籍人口。2014年已达到1100万移民，是日本的五倍。德国五分之一的人口拥有移民背景。同时，德国的400万外籍劳动力也超过日本五倍。在这4百万的外籍劳动

力中，大约五分之一的劳动力是由技术型人才组成（这一部分技术型人才中，并非所有都是高技术专家）。德国的技术移民总数大约在 80 万至 90 万之间（请参考章节 4.1.5），这一数据大约比日本高了四倍。尽管德国只有日本四分之三的人口，而其经济规模也略低于同为经合组织成员国的日本。同时与欧盟其他成员国的外籍劳工数量相比，德国也成绩斐然。2014 年 1 月 1 日，住在欧盟国家的非本国国民数量为 3390 万，这包括来自欧盟其他国家以及非欧盟国家的人口，其中德国的非本国国民数量最大（Eurostat, 2015a; Eurostat, 2015b）。

对比来看，德国在吸引外籍技术人才方面稍落后于新加坡。两个国家这类人口占外国劳动力总数的比例非常相似：新加坡为 25%，与德国的比例非常接近。⁷ 然而，与日本类似，新加坡的高技术型移民所占总移民人口的比例要远远高于德国的比例。截至 2015 年 12 月，尽管德国的“技术型劳动力”总数超过新加坡持有就业准证或 S 准证的移民总数二到三倍（德国为 80 至 90 万，新加坡为 36.65 万，参见章节 4.3.1.1），德国的人口总数却是新加坡人口总数的 15-16 倍（德国总人口为 8100 万，而新加坡 540 万）。

这三个国家的差异主要存在于其引才机制的基本方法和行政结构方面。在引才的基本方法上，德国和新加坡几乎相同。在这三个案例中，日本的引才方式差异与其它两国最大。但是，这三个国家在具体实施引才政策的执行制度方面，却各自拥有着非常明显的差异。

德国和新加坡批准高质量人才的基本方法是就业驱动，也就是通过测试公司的业务要求以及移民获得工作岗位的能力来判断是否符合移民标准。在德国，大多数此类移民必须通过劳动力市场测评。而在新加坡，S、Q、就业以及个人就业准证的持有者却不受限于政府分配给外籍劳动力的就业配额。即使在 2014 年新加坡针对雇用外籍人员的法规发生变化后，当地雇主向外籍人员提供职位前也仅仅需要在当地进行两周的岗位招聘宣传。这说明，德国在这一方面，正在逐步向新加坡靠拢。除了最高端的人才，毕业于德国大学的外国人首次就业时也可以免除劳动力市场测评（Mayer, 2013）。此外，越来越多种类的技术移民在申请居留许可时都可以享受快捷办理通道，这一部分的劳动力不仅包括了拥有德国大学学历的外国人，还包括持有欧盟蓝卡（EU Blue Card）的劳动力。尽管没有足够的数据来显示目前德国拥有多少持有居留许可的人口（包含持有居留许可且正在申请转为定居许可的移民）。但是，鉴于德国对技术型劳动力的移民法案近期做出了调整，未来的人口总数应会持续增加。

⁷ 应该指出的是，德国的“技术型”外国劳工延伸至新加坡定义的“半技术型”劳工，包括职业培训劳工，请参考 4.1.5。

因此，日本吸引高技术移民的基本方法在这三个案例中脱颖而出。与德国、新加坡不同，日本的移民体系结合了积分制度以及市场导向制度的不同特点。后者主要用于评估不同类别的外国高级技术专家（HSFP）签证持有者是否符合相应的要求。收入水平以及专业领域也是申请德国定居许可的标准之一，而这两项在新加坡则是评估是否符合拥有就业准证的重要标准。

德国、日本以及新加坡在海外人才吸引的行政体系上差异巨大。德国政府的联邦性质导致在实施政策时，行政管理高度分散。鉴于欧盟是一个包含了 27 个独立国家的区域组织，德国行政分散这一特点也在欧盟蓝卡计划中得到充分体现。不同于德国，日本的政府结构高度集中，并且在移民政策制定的过程中，司法部的权力也相对集中。新加坡作为一个城市小国，国家规模较小也导致政府的执行效率较高、政府部门分支较少。然而，作为帮助新加坡吸引人才的主要政府机构，人力资源部和 A*STAR 等组织均为技术移民发挥了主要作用。同时，这些部门虽然同时运转，但在新加坡的整个引才平台中能够有效地进行合作。关于德国、日本以及新加坡在引才手段和行政结构的对比结果如表 3 所示：

表 3 德国（欧洲）、日本和新加坡在引进技术移民时所使用的方法和行政结构

国家	引进技术移民的方法	用于吸引外籍人才的行政结构
德国（包括欧洲蓝卡计划）	市场导向制，居留许可持有者需要通过当地的劳动力市场测评；定居许可持有者以及在德国大学毕业的外国学生可获得此项测评的豁免权。	在德国以及整个欧盟蓝卡计划中，行政结构均显得高度分散化。
日本	市场导向制和积分制度相结合所形成的混合模式（外国高级技术专家签证）	高度集中（司法部集中制定政策并进行相应的管理）。
新加坡	市场导向制，普通技术人才以及高技术型人才均不用进行劳动力市场测评；收入水平及其他相应资格将决定申请人可以持有什么种工作准证。	一体化的技术移民引进平台（人力资源部和其他相关机构共同合作吸引高质量人才）。

对三个案例中的技术移民权利、待遇以及他们与移民局沟通时所面临的行政障碍进行评估时，研究认为并没有哪个群体表现突出。每个国家都有其特殊的优点和缺点。

例如，日本在为高技术型人才提供配套服务方面显得尤为出色，它的外国高级技术专家签证可以为持有人的配偶和家庭成员提供诸多权利和相关待遇。与新加坡的就业准证持有人和拥有德国居留许可的外籍人才相比，日本外国外籍技术专家签证持有者能够享受更多的权利及相关待遇。同时，持有日本外国高级技术

专家签证的人才也能够像新加坡的就业准证持有人一样免除劳动力市场测评，更不受限于年度的工作签证配额。日本的外国高技术专家签证以及新加坡的就业准证均需要与固定工作绑定。然而，日本外国高级技术专家签证申请者所面临的申请困境比新加坡就业准证申请要多。与日本和新加坡相比，申请德国居留许可的外籍人才则需要经历更为复杂的申请流程，申请人也需要通过相应的劳动力市场测试。但是，获得德国的定居许可比获得日本的外国高级技术专家签证以及新加坡的个人就业准证要容易得多。持有德国的定居许可的外籍人才，其配偶和家庭成员可享受的待遇及权利与日本外国高级技术专家类似，但与持有新加坡个人就业准证的外籍人才有所不同。由于近期对高级技术移民的规定（特别是与欧洲蓝卡计划相关的规定）进行了调整，那些首次进入德国但是没有定居许可的人群，可以通过相对较短的时间获得定居许可。即使是那些没有在德国居住过，没有通过德国高技术人才门槛的人群，也可以申请此类签证。此外，尽管三个国家都在努力尝试让更多在当地大学毕业的留学生融入本地劳动力市场中，但是由于德国针对在德国大学毕业的留学生开放了快捷通道，让他们能够在两年后可以获得定居许可，因此相较于日本和新加坡，德国在这一方面比较突出。最后，创业移民在德国所需要面对的程序比在新加坡申请创业准证要少。

尽管德国、日本和新加坡在吸引技术移民上所获得的成果有所差异，但结合从外籍人才所需要面对的优势与劣势综合来看，并没有哪一个国家表现的特别突出。但是，这三者在吸引外国人才的总体方法以及其技术移民的行政结构上确实各不相同。但是这些不同点并不能够直接反应出引才成果的差异，至少基于现有的学术研究上，关于市场导向制与积分制的引才成果仍存在争议。特别是由Czaika 和 Parsons（2015）最近所做出的研究成果表明（见本文章节 2.2 节），在吸引高技术移民方面，积分制度显得更为有效。然而，本调研显示新加坡和德国在吸引外籍人才发面更为成功，而日本是案例国家中唯一使用积分制的国家，虽然其中也包含了雇主 / 市场导向制的因素。

VI. 调研结果

6.1 调查背景和方法

为了更好地理解为什么在这三个案例中，所研究的国家在成功地吸引高素质人才的程度方面有着明显的不同并进一步评估他们吸引人才的方法，本研究对 29 位高技能移民的生活和工作进行了调查，其中德国（10 例）、日本（8 例）、新加坡（11 例），部分受访者还同意通过书面形式提供更详细的信息。在本次小规模调查中，我们向受访者询问了德国、日本和新加坡在人才引进计划中采用的行政机制、规则以及奖励措施。本次研究特别关注了这些措施背后的理论和目标与其实际结果是否存在差异及该差异的程度。最终的目的是确定中国可以从这三个国家的政策和方法中具体学到些什么。为此，本项研究还对在中国工作的十名专业外籍人士进行了调查。

中国与全球化智库（CCG）在德国、日本和新加坡的代表与在这些国家的潜在受访者取得了联系。这些代表依靠他们的个人网络以及这些网络中的成员使得在这些国家生活和工作的高素质人才参与到本项研究中。由于在德国、日本和新加坡的 CCG 代表本身是中国公民，在他们当地的海外个人网络中的外国人也以其他中国公民为主。因此，有效的调查反馈主要来源于中国公民，也包括一些在这些国家生活和其他外国公民。

值得一提的是，在这项研究中，由于中国公民代表的比重很大，因此，在样本组中存在着较大的倾向性。尽管如此，由于中国公民的普遍参与，有利于更好地评估这几个国家吸引外来人才的政策对中国的适用性。在德国的案例中，被调查的中国公民表示他们面对的社会和工作环境与中国显著不同，使他们感受到“文化冲击”，并不得不做出重大的个人调整。在这方面，他们在德国的经历可以作为那些中国目前正在寻求吸引的高素质西方人才在中国生活和工作时可能面临情况的有用参照。在中国采取旨在减轻外国人才搬迁到中国所面临的过渡问题的举措时，受访者中中国公民的反馈可以为政府提供一些参考意见。德国目前是欧盟第四大华人社区所在国（17 万人），与西班牙并列，居于意大利、法国和英国之后。然而，不同于意大利和西班牙的是，两国的中国移民速度明显放缓，而中国移居德国的人口数量近年来却一直在迅速增长（Latham and Wu, 2013, p. 27, 表 4）。

新加坡位于则这一范畴的另一端。根据 2010 年新加坡人口普查结果（Yeoh and Lin, 2010, 表 2），华裔在所有 380 万永久居民以及新加坡公民中占到了 280 万人。因此，在新加坡生活和中国公民是非常好的海外华人人才的参照，

即不持有中国护照，并对移居中国感兴趣的华人。除了中国大陆的海归和海外的西方人才，外籍华人也是高素质外国人才的另一大组成部分。中国政府可以努力吸引此类技术移民来到中国。

日本介于新加坡和德国之间。尽管日本和中国有着相似的文化，但日本有其独特的神道教宗教和哲学信仰体系。此外，日本没有大量的华裔存在，这也使得其人口和劳动力中外国人占比极小。因此，虽然中日之间存在某些文化联系（当然比德国要多），但密切程度肯定不如中国和以华裔为主要族裔的新加坡。

如上所述，本研究还包括了在中国的受访者。十名受访者包括持有外国护照的华人以及来自其他国家、民族的移民。在中国的调查于2016年1月20日在广州外国专家局研究论坛上进行。同时，CCG还举办了一个面向外国受访者的开放论坛。在这些活动中得到的在中国生活和工作的技术移民的综合反馈，为中国政府正在进行的吸引高端人力资源的努力提供了一个更直观、更接地气的评估。

受访者被问及了关于其所在国在人才招聘方面做出的努力等诸多问题，无论是在中国、德国、日本或新加坡。这些调查问题被分为三个不同部分：

1. 调查的第一部分要求受访者评估他们到达目的国后的政策以及他们在这些国家的生活经历。调查要求他们进行多维度的评估，从处理移民文件工作的效率到居留、基础设施以及社会或文化的包容性等。
2. 第二部分要求受访者指出他们现在居住的国家在吸引人才的计划方面存在的问题。
3. 在调查的最后一部分，受访者指出了他们现在居住的国家在引进技术移民的整体系统方面还有哪些有待改进的问题。

调查还请受访者在任何相关问题上进一步发表自己的见解。

本次研究的规模较小意味着在本报告中我们的研究结果不能完全代表生活和工作在这四个国家中的大部分技术移民。然而，一小部分的受访者在开放式的调查问题中提供了详细的信息。这也为受访者按照自己的意愿进行回应提供了充分的自由度。没有限定选择预先确定好的答案，这也有助于对他们经历的政策和生活条件等进行更全面、更准确的评估。

本研究旨在初步了解外国人如何看待移民到目的国家的有关渠道以及移民后他们的相关经历。在中国招募高端人才问题上如何进一步完善自己的正规制度和渠道方面，我们的结论和意见将提供一些初步建议，而不是固定或确定的答案。

6.2 受访对象的组成结构

参与本次调研的是 39 位分别在德国、日本、新加坡和中国工作的高技术移民。首先，调研希望他们提供如性别、年龄、婚姻状况和国籍，专业职业等基本信息。有关调查的前三项，除了有些明显的例外，四国受访者的基本信息表现出了极大的相似性。首先从相似之处来看。德国、日本和新加坡的受访者大多都是中国公民。中国的十位受访者中有四位是持境外护照的华裔，其中两位来自美国，其他六位受访者分别来自西班牙、英国、俄罗斯、哥伦比亚、加拿大和日本。在中国之外的三个国家中，只有德国受访者中有人来自其他西方国家。新加坡的 11 位受访者中有七位来自中国大陆、一位香港 / 台湾，其余三位来自其它亚洲国家。来自日本的八位受访者中，有六位原籍中国大陆、一位原籍香港 / 台湾，另外一位原籍其它亚洲国家。此次调研中，除了中国，其他三国的调研对象都严重偏向于中国公民。

在性别、年龄和婚姻状况方面，除了有一国例外，四国中三个国家的受访者情况都基本相似。性别方面，新加坡、日本和中国的受访者绝大多数都是男性，而德国略显例外，十位中有六位女性受访者。年龄方面，中国略有不同，受访者介于 20 至 50 岁；而德国的受访者中年轻人居多，十位中有四位介于 20 至 29 岁；日本和新加坡受访者多数介于 30 至 39 岁。最后，绝大多数日本、新加坡和中国的受访者表示自己已婚，而且几乎所有的已婚受访者都育有子女。除了在性别和年龄方面表现出例外，德国受访者在婚姻状况也是例外，十位受访者中有六位仍然未婚，而两位已婚但没有子女。四国调研对象的基本信息总结如下表 4：

表 4 调研对象基本信息

		新加坡	德国	日本	中国
性别	女性	1	6	2	1
	男性	10	4	6	9
年龄	20-29 岁	0	4	1	0
	30-39 岁	6	6	6	4
	40-49 岁	3	0	1	0
	50 岁以上	2	0	0	6
婚姻状况	未婚 / 离异	1	6	3	1
	已婚但无子女	3	2	0	1
	已婚并育有子女	7	2	5	7
当前国籍	中国大陆	7	8	6	0
	香港 / 台湾	1	0	1	0
	西方 / 拉美国家	0	2	0	9
	其它亚洲国家	3	0	1	1

除了个别特殊情况，本次调研受访者呈现出的年龄、性别和婚姻家庭状况总体反映了整个高技术移民群体的特征。就年龄而言，Gagnon(2014)最近的一项研究显示在欧盟 27 国、其他经合组织国和一些新兴经济体国家的高技术移民都倾向于年轻化，且都是经济活跃的人群。对国外就职的高技术人员婚姻状况的现存研究并不多。但是，美国最新的人口普查数据显示，大多数在美国生活的受过良好教育并拥有技术的印度人中有 74.87% 是已婚状态（Ushakov, 2015）。

最后，尽管现在全球移民中有一半是女性，但是技术移民的男女分布仍然更倾向于男性。高技术女性移民在信息技术和高技术移民劳动力中只是少数。虽然她们的角色至关重要且数量也在不断攀升，但是女性移民还是不成比例地大多从事护理职业，尤其是护士，有一小部分是医生。正如近期女权主义奖学金在移民问题上强调，这一现象反映出女性技术移民所面对的特殊障碍导致了全球移民趋势的性别化问题。举例来说，劳动力市场中男女薪酬差距的问题挥之不去，使得计点积分的移民制度中不可避免的存在对女性的歧视。同时，绝大多数护理职位都让女性来承担，这也增加了她们在移居到一个新的国家时，参加专业外语培训课程的难度（Focus Migration, 2009）。

与调研对象基本信息的情况不同，四国受访者的职业类别非常多样。德国和中国受访者的职业跨度最大，分别平均分布于六大类不同职业中。与之不同的是，日本八位受访者中有五位是信息技术工程师，其他三位分别是教授 / 学者 / 研究员（两位）和首席执行官 / 领导者（一位）。新加坡与日本类似，职业分布集中于两大类职业领域，接近一半（五位）受访者属于管理 / 主管类别，四位受访者选择教授 / 学者 / 研究员类别。这与新加坡重点吸引高层次的专业管理人才和世界级学者的政策相符合。各国受访者职业分布总结如下表 5：

表 5 调研对象职业分布

	新加坡	德国	日本	中国
首席执行官 / 领导者	0	0	1	2
经理 / 主管	5	4	0	0
企业主 / 企业家	1	1	0	1
教授 / 学者 / 研究员	4	1	2	3
自由职业者	0	2	0	1
工程师	1	1	5	2
律师	0	1	0	0
其他	0	0	0	1

四国受访者总体呈现了广泛的职业分布。属于教授 / 学者 / 研究员领域的各国受访者分布也比较平均。只有德国是例外，只有一位受访者属于此职业领域。

最后，在中国的受访者中，有一位获得了最新开始实行的绿卡。这位受访者是华裔美国公民，拥有康奈尔大学的生物化学博士学位，是“千人计划”引进的高端人才。他表示从提交申请到获得绿卡用了两个月时间。

6.3 受访对象对高端人才引进政策的评估

正如前文所提到的，调研通过要求受访者回答三个问题来评价德国、日本、新加坡和中国为吸引高端海外人才的举措。其中一个问题要求受访者用四个等级来评价有关高技术移民的条例和整个移民体制。其余两个问题要求受访者列举出各国移民政策和程序中的问题，并提出改进的建议。

在评价移民条例和体制时，问卷要求受访者对具体的移民条例和生活体验标准按照“很好”、“好”、“一般”、“不好”来评级。选择“很好”的，得四分；“好”，三分；“一般”，两分；“不好”，一分。我们计算出受访者给出的评价总分，再除以受访人数，最终得出每一项政策与移民后生活体验标准的平均分。调查结果显示如表 6：

表 6 外籍人才移民程序与生活体验评价得分 *

	新加坡	德国	日本	中国
处理移民手续的效率	3.46	2.00	3.00	2.00
居留	2.91	2.80	2.50	2.63
工作环境	3.27	3.20	2.63	2.75
医疗健康状况	3.18	2.80	3.13	2.38
为配偶子女提供服务	3.27	2.90	2.88	2.50
基础设施	3.55	3.40	3.14	2.88
社会文化包容度	3.36	2.40	2.63	2.50
金融与税收政策	3.36	2.20	2.71	2.57
知识产权服务与保护	3.46	3.20	2.88	1.29

* 评价标准：4 分 - 很好；3 分 - 好；2 分 - 一般；1 分 - 不好

进行评价的第一项标准是关于移民手续的问题。可以看出，新加坡很轻松地以 3.46 的最高平均分位居首位。这可能是因为新加坡的移民体系更加友好和人性化，其结果与我们对新加坡进行案例分析时得出的结论一致。同样地，德国在这方面的低分也正证实了前文里对德国相关政策的分析。中国与德国一样表现欠佳也表明，中国的相关政策可以向这三个国家政策学习的地方还有很多。

第二项评价标准属于移民居留程序问题，从大方面看是移居国外的一个关键因素，即住房问题。四国的得分相当，从新加坡的 2.91 分到日本的 2.50 分。日本排名较低反映了日本目前相当高的房价，如东京和大阪这样的中心城市。根据国际房价负担能力人口调查显示，东京的房价已经高到“严重无法负担”的地步。但是人口统计中也反映出了新加坡的住房负担问题，以及在中国的外国移民大多集中在全国房价最高的一线城市（Demographia, 2016）。另一个可能导致日本得分偏低的原因是，大量的受访者并没有持有 HSFP 签证来而日本工作，使他们无法获得长期的居留许可等便利（我们将在下文进一步验证这一假设）。

在住房成本上，德国是个例外。欧盟统计局 2015 年 11 月的数据显示（Eurostat, 2015），仅有 15.9% 的德国人口将超过 40% 的收入用于支付住房费用，是全部欧盟成员国当中比例最低的国家。德国在居留方面的得分不高，或许是因为几乎所有的德国受访者仅持有居留许可而没有获得永久居留权。

基于小样本的调查结果，表 6.2.1 显示出四个国家人才政策方面的其他信息。首先，新加坡在吸引高端海外人才上表现突出，在表中所列全部七项生活体验标准中得分最高。其次，尽管这四个国家在每个标准上的得分都不尽相同，但受访者都认为这四个国家的人才政策都高于“一般”水平。知识产权服务与保护这一标准上，中国仅得分 1.29，位居榜尾，这意味着受访者认为中国保护知识产权的政策“不好”。表格所示结果意味着，尽管与新加坡、德国、日本相比，中国的人才政策起步晚且经验不足，但是中国的这些政策也正迎头赶上国际人才竞争的步伐。然而，表中结果也同样显示出，中国在知识产权保护方面需要更进一步的改革，而这甚至是当前人才竞争领域内最为紧要的改革。

另一方面，德国受访者对其吸引高技术移民方面的评价整体比较中等。虽然在工作环境、基础设施、知识产权中得分较高，为配偶子女提供服务一项得分稍高，但是在医疗健康、金融和税收政策、社会文化包容度方面均落后于新加坡和日本。因为德国受访者中中国公民占比最大，而中德两国在文化和社会规范方面存在着巨大差异，这些都可能是德国在社会文化包容度评价得分最低的原因之一。中德文化和社会规范间的差异比起中日之间的差异来说要严重许多。有趣的是，德国在金融和税收政策一项中的得分更低。这可能是因为德国，未婚和未育有

子女夫妇所纳的税费在全球税收排名中名列前茅，仅次于比利时。多亏有了儿童税收抵免政策，育有两个或两个以上孩子的夫妇，才可以获得更高的税后收益（Carter, 2014）。加之十位德国受访者中，有八位未婚 / 离异（六位）和已婚未育（两位）。

从表 6.2.1 可以看出，在居住、工作环境和为配偶子女提供服务三项中，日本的得分都低于德国。与其他几项相比，这几项均关系到高技术移民持有的是 HSFP 签证还是普通工作签证。前者的相关政策有提供居住和家属服务方面的诸多优势；同时，因为其持有者为顶尖人才，他们应该享受更好的工作环境。

在日本的受访者中，研究员根据受访者在开放问卷中对计点积分制度的反馈，推断有三位信息技术工程师持有这种 HSFP 签证。于是，我们对这三位受访者的调查问卷进行单独分析，调查他们是否在以上几项评价标准中给予日本更高的分数。结果发现，此类签证的持有者确实在居留一项中给出了更高的分数 3.0 分（日本在本项的整体得分为 2.5 分）。但是在工作环境和为配偶子女提供服务方面，他们给出的分数分别是 2.67 分和 3.0 分，仅比整体得分高出一分。出乎预料的是为配偶子女提供服务方面的打分不高，毕竟持有 HSFP 签证者会在此方面有更大受益。其中一个解释或许是因为作为高端人才，他们本身对自己享有的权利和特权会抱有更高的期望，而难于满足期望的落差导致了其评分不高。

中国在表 6.2.1 的后七项评价标准中得分相对较低，而这几项均关系到技术人才移民后的生活体验。中国在其中五项落后于德国、日本和新加坡，只有在社会文化包容度和金融税收政策两项中排名第三，高于德国、但低于日本和新加坡。在社会文化包容度方面，中国的 2.5 分仅高于德国，虽然十位受访者中有四位是持境外护照的华裔（下文会再谈及这一点）。在金融税收方面，中国和德国的得分存在差距，但是差距不大。

值得注意的有两点：第一，与德国相似，中国也存在高水平的税收，经济学家认为这是制约其向消费型经济“再平衡”的因素之一（Zhu, 2016）。第二，2011 年的中国社会保障法规定外籍人士应该参与并支付当地养老金保险，而实际上，几乎没有人会在中国待如此长的时间，因此不会从计划中受益。根据最近一则有关持有 TEFL 证书的英语教师在中国大陆工作的网上帖子，这一法规在全国范围内的落实参差不齐。根据帖子，当外籍人士离开中国时，他们在这一保险中的投入将很难或者不可能索要回来（teflSearch, 2015）。中国在医疗健康方面的得分也很低，映射了诸多问题如近期出现的公众丑闻，包括假疫苗等事件（O'Connor, 2016）。最后，由于法律和监管保障措施仍然不足，中国在知识产权服务与保护方面得到了最低分数。

我们还单独分析了四国受访者中科研人员对表 7 的九项评价标准的评分，评分结果如下表 7：

表 7 外籍人才移民程序与生活体验评价得分 * (仅科研人员)

	新加坡	德国	日本	中国
处理移民手续的效率	3.50	3.00	4.00	2.50
居留	2.75	3.00	2.00	3.00
工作环境	3.25	4.00	2.00	3.00
医疗健康状况	3.25	3.00	3.00	3.00
为配偶 / 子女提供服务	2.75	3.00	3.00	2.50
基础设施	3.75	4.00	2.75	2.00
社会 / 文化包容度	3.25	2.00	2.00	2.00
金融与税收政策	3.25	3.00	2.00	2.00
知识产权服务与保护	3.50	3.00	2.50	1.33

* 评价标准：4 分 - 很好；3 分 - 好；2 分 - 一般；1 分 - 不好

对比表 6 和表 7 可以看出，从事科研工作的受访者与全体受访者给出的评分是有区别的，这种区别在德国、日本和中国的调研中表现明显。新加坡科研人员的评分结果在所有九项标准里有五项与全体受访者给出的评分一致；另外四项中，有一项科研人员给出的评分更高，而其他三项更低。总体来看，除了为配偶子女提供服务一项外，各项得分都比较接近。

德国受访者中仅有的一位科研人员给出的得分普遍高于全体受访者的评分，仅在知识产权服务和社会文化包容度两项中打分偏低。这一结果反映出了非本国国民或者有外国学术背景的科研人员在融入德国高校系统中可能也面临困难 (*European University Institute, 2015*)。同时，德国的这位唯一的科研人员在为家属提供服务一项中给出了更高的评分，间接体现了获得永久居留权的外籍人士在此方面享有的更多特权（作为一名科研人员，这位受访者极有可能持有永久居留许可）。与之相反的是，日本科研人员仅在处理移民手续效率一项评分比全部八位受访者的平均分高，其他几项标准的打分均低于平均得分。

中国的情况与德国类似，科研人员在移民程序和总体居住与工作条件各项的评分均高于或与全体受访者平均分齐平。科研人员的评分中，九项中有六项打分偏高，仅在三项有关生活和工作环境的标准上打分偏低。本报告相信，这可能得

益于科研人员受访者中有两位专家受益于“千人计划”的优惠政策。

在各国受访者对移民程序和生活工作体验的九项标准给出评分后，我们还调查了另外两个问题：吸引外籍人才政策存在的问题，以及改进政策的建议。调查第一个问题时，我们给出了八个选项，受访者可以任选其中的一项或者多项。每一选项被选次数统计如下表 8：

表 8 吸引高技术人才政策的现存问题 *

	新加坡	德国	日本	中国
政策不够明确具体	1	3	1	2
政策没有从根本上得以实施	1	1	5	4
有些政策已过时	3	2	1	1
政策的吸引力不强	5	6	4	4
高估海外高端人才的能力	0	0	0	2
低估海外高端人才的能力	0	2	1	0
忽视当地人才的培养和发展	1	0	1	0
政府的政策宣传不够	2	8	5	0

* 这是一个选择题，受访者可以任选多项。

这里有三点值得我们注意。首先，四国受访者中有近半数表示海外人才政策吸引力不足，也没有达到他们原先的期望。其次，德国和日本的海外人才政策是最让受访者感到失望的；也有一部分受访者表示对中国的相关政策感到失望。大部分德国受访者觉得德国的“政策不够明确具体”和“政府的政策宣传不够”。后一选项被多次勾选与克里斯汀·朗格菲尔对德国政府的指责批评相吻合。克里斯汀·朗格菲尔是德国移民基金专项委员会的主席，她指出“德国政府的做法太过于保守了”，还批评“政府缺乏现代的移民营销手段，使得 2012 年吸引高端移民的倡议只是纸上谈兵，而没有落到实处”（Popp and Tietz, 2013）。

就这一个调查问题，我们单独分析了四国受访者中科研人员的反馈，结果见下表 9：

表9 吸引高技术人才政策的现存问题*(仅科研人员)

	新加坡	德国	日本	中国
政策不够明确具体	1			1
政策没有从根本上得以实施			2	3
有些政策已过时	1			
政策的吸引力不强	1			1
高估海外高层次人才的能力				1
低估海外高层次人才的能力				
忽视当地人才的培养和发展				
政府的政策宣传不够		1	1	

* 这是一个选择题, 受访者可以任选多项。

与全体受访者的反馈结果不同, 科研受访者普遍很少指出政策问题。例如, 德国仅有的一位科研受访者仅对“政府政策宣传不够”一项做了选择。日本也仅有一位科研受访者选择此项, 两位科研受访者选择“政策没能从根本上得以实施”的选项。这表明, 科研人员与非科研人员都认为这是一个问题。

最后一个调研问题, 我们列出一系列移民政策, 并和前一题一样, 请求受访者把他们认为可以改进的本国政策勾选出来。该题的反馈总结如下表 10:

表10 政策改进*

	新加坡	德国	日本	中国
个人经济资助	3	2	1	3
个人创业激励和服务体系	2	5	2	1
个人所得税优惠条件	2	9	6	1
居住条件	1	2	1	3
人才培养体系	2	5	1	1
配偶和子女的扶持政策	3	7	4	4
住房/住房补贴	3	3	3	3
晋升的评价机制	0	4	0	1
医疗保险、社会保障等	3	2	0	4

* 这是一个选择题, 受访者可以任选多项。

从表 10 看出，德国一栏被勾选的次数较多，超过一半的受访者认为德国可以在以下四个方面做出改进，分别是个人创业激励、个人所得税、人才培养体系和配偶子女扶持政策。之后是晋升评价机制和住房补贴，也是受访者认为应当改进之处。

四分之三的日本受访者认为政府应该改进对外籍人才的个人所得税机制，还有一半的受访者认为对配偶和子女的扶持政策需要改进。

新加坡受访者中有近三分之一（11 人中有三人）勾选了配偶子女扶持政策、住房补贴、医疗保险和社会保障等选项，认为在这些方面新加坡可以改进相关政策。

中国的相关政策的改进方向则集中在个人经济资助、居住条件、配偶子女扶持政策、住房补贴、医疗保险和社会保障等几个方面。事实上，有四成中国受访者选择了表 6.2.5 中的最后一项。这也与医疗体系中的问题以及现阶段在中国工作的外籍人士需缴纳医疗社会保险这一问题有关。相反地，十位受访者中只有一位认为个人所得税应该得到改善。

这对最后的这一问题，我们也分别分析了科研人员给出的反馈，见表 11：

表 11 政策改进 * (仅科研人员)

	新加坡	德国	日本	China
个人经济资助				2
个人创业激励和服务体系			1	1
个人所得税优惠条件	1		1	
居住条件	1			
人才培养体系		1	1	
配偶和子女的扶持政策	2	1	1	1
住房补贴	1			
晋升的评价机制				
医疗保险、社会保障等	1			1
* 这是一个选择题，受访者可以任选多项。				

如表格所示，与全体受访者的反馈相比，科研人员受访者勾选的选项数量并不多，表明这组受访者并不认为各国吸引高技术人才的政策有很多需要改进的地方。不过，仍然有几点值得注意。首先，有一半的中国科研人员中认为政府在“个人经济资助”方面需要改进。中国受访者总共有三位选择此选项，而其中这两位科研人员都不是千人计划专家，说明中国的相关政策可能需要针对未能达到千人计划入选标准的科研人员人才制定更多激励措施。其次，新加坡的四位科研人员中半数选择了“配偶和子女扶持政策”，占新加坡全体受访者选择此项的三分之二。最后，德国唯一的一位科研人员也选择了“配偶和子女扶持政策”，还认为“人才培养体系”也需要改进。

在回答封闭式问题的基础上，受访者还可以在问卷空白处写下自己的个人见解。这些反馈的亮点部分总结如下：

德国：

- 关于居留问题，毕业于德国高校的外籍留学生可最快两年获得永久居留权这一做法，得到很多受访者的积极评价。
- 受访者认为，移民手续办理的程序繁琐到让人沮丧，官员的态度也不友好。
- 政府更关注于引进新的高技术移民来德国，而没有足够重视留住已经移民至德国的外籍人才。
- 外籍员工不能在德国自由地寻找工作，因为他们的居留许可和欧盟蓝卡都与特定工作单位相关联。
- 最后，与德国在社会文化包容度的评分过低相一致，受访者指出语言和文化是他们定居德国最主要的两大障碍。

德国和欧盟蓝卡制度：

上文曾提及过，德国受访者中有两位是欧盟蓝卡持有者。这两人在调研的开放评价中对该制度的反馈评价却截然不同：

- 一位就职于德国某公司的制造可行性分析工程师给出了负面的评价。他对自己目前的薪资和在德国职业发展的不确定性表示不满，并指出欧盟蓝卡与他的雇主单位相关联这一点，阻碍了受访者寻求更好的就业机会。另外，政府在处理移民手续时效率低下，当地办理相关业务的官员也不能明确地给出办理完成的时间表。最后，这位受访者还表示，很难在文化上融入德国并把家属接到德国一起生活。
- 相反地，另一位受访者对目前的薪资很满意，并对在德国的发展持乐观态度。这位受访者对德国吸引高端人才的政策和蓝卡制度比较满意，并

表示申请蓝卡的所有手续在三个月内即可完成。与上一位受访者不同，这位受访者在融入当地文化和家庭成员团聚方面没有遇到问题。

日本：

- 有三位信息技术工程师反映日本的计点积分制度清晰透明，很有吸引力；然而，有一位受访者对签证（推断是 HSFP 签证）与特定的雇主单位关联表示不满。
- 关于在日本发展的职业前景，几位受访者提到他们并没有感觉这里的发展机会比在中国好，但是日本的薪资水平相比更高。其他几位受访者表示日本的就业机会对外籍员工来说更显公平（工程师和非工程师受访都如此表示）。
- 日本受访者中有反馈说，他们在接配偶、子女和其他家属来日本一起生活方面遇到问题。这一问题在非 HSFP 签证持有者的工程师当中尤其突出。
- 科研人员表示学者在日本受到极高尊重和重视，受访者普遍都赞扬了该国对高端人才知识和技能的尊重。

新加坡：

- 受访者在开放回答中反馈该国政府在处理移民手续时简单、高效，并且可以很快和家人在此团聚。
- 在工作和生活环境方面，受访者表示该国有丰富的就业机会、低税收，以及良好的总体工作和居住环境。很多受访者表示会打算长期留在新加坡。
- 有一位受访者对新加坡法律明文限制外国人在某些区域购置房产表示不满，这也可能是其对在该国“居留”一项的评分较低的原因之一。
- 另有受访者表示，新加坡对海外人才的政策更加迎合未婚人士，而不利于带家属的人才。这位受访者表示在安置移民子女就读优质学校方面，政府给予的帮助十分有限。
- 最后，一部分受访者表示，新加坡的吸引人才政策会迫使他们必须保持自己在劳动力市场中的竞争力，于是带来了更大的工作压力和不确定性。

中国：

- 政府办理移民手续复杂、耗时，政府信息和政策欠透明，在一定程度上减少了外籍员工与当地劳动力的竞争机会。
- 一位创业的美籍华裔科研人员表示在中国的移民群体很难把握好商机，

并建议中国应该承认双重国籍，以便让像他这样的海外人才在中国顺利开展业务（该受访者非“千人计划”的2位受益人之一）。

- 语言和文化障碍使得他们很难融入到当地企业和当地中国员工中。
- 大多数受访者表示并不知晓中国政府吸引海外人才制定的各种方案，这与 CCG 与光华管理学院针对海归的调研结果一致。
- 受访者写出的另一个问题是中国在吸引海外人才时，过度关注于吸引非常“顶尖”的人才，而不是经验资质丰富的外国移民；他们指出，中国的人才政策过分关注那些打算长期留在中国的人才。
- 最后，受访者反馈说网络限制、污染和高房价等因素对他在华工作时的居住环境产生负面的影响。

受访者中的华裔和非华裔都表示中国移民手续和生活环境需要很大的改进。实际上，华裔受访者在问卷调查中的答复有相似的地方。当然，本次调研规模尚小，受访者中的华裔数量不多，不足以从他们的反馈中做任何定论。但是，如果他们的观点在某种程度上代表了海外华裔这个群体的话，那中国想要吸引他们回国的难度将会非常大。

为了更进一步研究中国吸引高端人才的政策，CCG 和国家外国专家局于 2016 年 1 月 20 日在广州举办了一次开放论坛。政府官员提出了引才过程中出现的种种问题，并指明持有外国专家证人才的资质和专业与国内就业机会之间不相匹配。因此，政府希望借助于大数据的分析来更好地解决这一问题。

持有外国专家证的科研人员明确指出了两个在调研中没有反映出的关键问题：科研经费和组建科研团队。

第一个问题出现在科研经费的使用上，政府的规定是最令外国专家关心的事。根据政府规定，一旦科研经费经批准并分发到账后，必须在同年内使用。但是大多科研人员反映他们通常在九月或者十月才能得到这笔经费，因此缺乏时间去规划其使用与充分利用。他们还补充道，申请研究资金的程序非常繁琐。

关于组建科研团队的问题，专家表示要开展复杂的科研活动，必须有一支高水准、稳定的团队来支持。而目前，他们在中国的科研团队大多由中国高校的实习研究生组成。这些实习生更倾向于毕业后去外国公司工作，因此增加了科研队伍的不稳定性。这与专家们在本国的团队大相径庭，因为他们曾经的团队多是博士后研究员，能够承担复杂的科研项目并且愿意长期投入到项目研究中。

VII. 结语：中国在人才竞争政策上应吸取的经验与教训

基于对德国、日本以及新加坡的技术移民政策和政策制定体制所进行的定性分析，本报告从两个方面对各国的引才政策进行分析：1) 对德国、日本和新加坡的海外人才引进政策以及政策制定机制进行评估，2) 对外籍专家的个人工作经历进行小规模调研。通过这些评估，本文总结了一系列值得中国借鉴的国际人才竞争优势的相关经验与教训。

通过对比德国、日本、新加坡与中国的相关人才政策发现，尽管中国在提高人才吸引力这一方面做出了不少努力，但在把中国变成高技术型人才的移民目的地这一方面，仍然有很大的改进空间。这一差异可以体现在中国现有海外技术移民的数量以及最新政策的实施情况上。

首先是中国现有的外籍员工人口数量。中国目前大部分外籍人员确实可被归类为“技术型”或“高技术型”人才。2014年，中国的劳动力人口（16-59岁）为9.1583亿（中国国家统计局，2015）。中国的劳动参与率为70.5%（国际劳工组织，2015），这意味着在中国有6.457亿工人。所以，即使目前在中国生活的60万外国人当中每一个都在积极就业（这是极不可能的假设），在中国就业的外国工人也只相当于本国工人的0.09%。这一比例依旧远远落后于日本的0.3%，以及发达国家的5%平均水平。同时，实际通过中国千人计划所引进的外籍专家仅有313人，而借此计划归国的华裔专家却已超过5000人（中国外国专家局，2015）。这一系列数据也显示中国在吸引外籍高质量人才方面的政策依旧存在较大的提升空间。

国家外专局以及北京和上海政府近期发布的一系列的引才措施表明，中国正在逐步完善相关行政体制、规章制度以及奖励机制等。但是需要点明的是，放宽居留条件、改善外籍家属待遇、简化签证手续等一系列新举措相较于德国、日本和新加坡等国家，中国的起步较晚。新加坡为高层次人才申请就业准证（EP）设置了较低的申请门槛。德国也为持有欧盟蓝卡或本国居留许可的外籍人士提供了申请定居许可的快速通道。尽管日本的高技能外国职业（HSFP）签证仅吸引了一部分外籍人才，但该签证为其持有者提供了诸多优惠条件和特权。这三个案例国家的引才政策均可以为中国制定相关政策提供值得借鉴的经验。

最后，小规模调研结果显示，对比其他在人才政策方面起步早的国家，中国的相关政策在很多方面的评价得分都处于靠后位置。在访谈的封闭式问题中，中国的评级都不乐观，而在开放式回答中则受到一致批评。有些问题需要对行政体

系做出简单改进，其他大部分问题则需要政府针对相关政策进行深化改革，且完善过程，很可能会需要较长的时间。下文将会针对中国目前面临的问题进行分析，并根据上文的案例分析提出潜在解决方案。

具体政策方面：

- **简化办事程序。**从对比分析和调研结果来看，海外人才在办理签证或居留许可时，人性化的办事程序显然是其中一个至关重要的问题。申请新加坡就业准证的相关手续可以直接在线办理，简单快捷的申请流程也让新加坡从这三个国家中脱颖而出。相比之下，德国较为繁琐的手续让本应更为宽松的高技术移民政策反而变得更为复杂，近来德国在人才政策方面的改进也许可视为潜在的解决措施。同样，“外国人来华工作管理服务系统”的实施也将对进一步简化程序，提高效率起到积极作用。
- **避免引才条件设置过高，导致政策仅适用于最顶尖的外籍人才。**日本为吸引高层次人才而颁发的 HSFP 签证就是个典型例子。日本政府没能实现目标引进数量的主要原因不外乎是其设置的资格要求过于死板。中国的千人计划也面临相似问题。上海和北京在近期出台的政策中开始逐步放宽标准，但实际上对海外人才的收入要求依然居高不下。而目前通过“外国人来华工作管理服务系统”在线申请的适用范围也仅限于外国高端人才（A类）。
- **提供较为简便的永久居留申请渠道。**新加坡和德国的相关政策可以作为这方面的成功的例子。新加坡的专业人才申请就业准证（EP）的程序相对简洁，并且申请门槛也较低。德国也为持有欧盟蓝卡以及居留许可的外籍员工提供申请定居许可的快捷通道，并且政府也并没有对进入快捷通道的申请人设置过高的收入水平要求。
- **确保为外籍人才的配偶和子女提供足够的配套措施。**新加坡再一次的可以在这一领域提供较为成功的例子。调研结果表明，新加坡在外籍人才的家庭成员配套措施这一项的得分明显高于其他三国。同时，这一政策不仅惠及就业准证持有者，还有持有其他签证的普通技术型人才。与新加坡类似，德国的定居许可包含了非高层次人才，并为他们的家属提供大量的帮助。尽管上海和北京所实施的引才新举措中也涉及到了为外籍家属提供相关服务，但是与日本的 HSFP 签证政策的情况相似，由于外籍人才标准过高而导致受益人群范围有所局限。
- **将签证以及工作许可与雇主单位松绑。**绝大多数在新加坡和德国的技术移民，这里指新加坡就业准证持有者和德国的欧盟蓝卡持有者，包括高

技术型人才，都必须与指定雇主单位绑定才能在当地工作和生活。在日本，与其他工作签证持有者相比，持有 HSFP 签证的高层次人才必须与用人单位进行更加严格的捆绑。这为吸引更多具有竞争力的外籍人才造成了阻碍，尤其是针对那些希望拥有更换工作自由的高端人才。中国可以在这一点上适度尝试放松工作签证和雇用单位之间的绑定程度，从而加强国家对外籍高端人才的吸引力，并为国际社会提供先例。

- **确保在本地高校毕业的留学生能够顺利进入当地劳动力市场。**德国受访者普遍对德国政府为其留学生所提供的入职便捷通道表示赞赏。新加坡也在这一方面制定了相应措施以确保留住那些已毕业的留学生。对于中国来说，上海和北京的引才新举措相继着重关注了在当地高校就读的留学生。如果前文中提到的韩国留学生在中国的调研结果属实，即 90% 的韩国学生希望能够在中国就业或创业，这些新的举措或许能够快速看见成效。
- **为科研人员提供外展服务以及进一步改善管理程序。**与其他很多领域的研究结果类似，新加坡在这一方面较为突出，尤其是新加坡科技研究局（A*STAR）所作出的贡献。现如今中国也正在效仿新加坡，例如通过千人计划来吸纳海外科研专家。然而，尽管中国在这一方面作出了许多努力，从在广州论坛上外籍科研人员的反馈可能显示中国在不少方面依旧存在着较大的问题。例如，完善科研经费报销流程，让外籍专家能够更好的使用课题经费等方面。虽然部分问题可以通过进行细微的行政体系调整来解决，但是其他的一些问题，例如为外籍专家配备更完善、更稳定的科研团队等可能需要更长时间逐步完善。

政策实施方面：

- 为了让海外人才有充足的动力离开祖国到异乡开展工作和新生活，除了有吸引力的引才政策和相应的优惠待遇之外，顺畅有效的实施对人才吸引的效果也有很大影响。德国相关政策的实施经验给中国提供了一个很好的案例。尽管德国在近几年放宽了对外籍人士获准定居许可的条件，并因此成功吸纳了许多外籍人才，德国依旧面临着许多关于落实政策的问题。这一问题也在报告的调研结果中有所展现：多数的受访者均认为德国的移民申请程序和手续过于繁琐，且缺少对移民政策内容的宣传。而这一缺陷也显示了不到位的政策实施体系会极大地阻碍相关政策可能为国家带来的成效。德国的经历在中国落实引才政策的过程中可以起到一个很好的警示作用，在制定相关政策时，中国政府可以尽量避免类似问题的发生。

行政管理方面：

- **避免行政管理过度分散。**在这一方面，德国同样可以作为中国的前车之鉴。就像前文所强调的，德国的联邦政府结构以及由此衍生的分散化行政体系，阻碍了德国吸引技术移民的政策落实进度，进而影响了整个国家引才能力。反之，新加坡所建立的一体化引才平台，则更值得中国借鉴。
- **预防潜在隐患。**中国在其他政策领域所遇到的问题预示了其在引才政策上可能也会面临一定的行政隐患。近期，中国在环境政策等方面，逐步采用了非集中化的管理模式。但是，在尝试权利下放的过程中，一系列的政策落实问题也逐渐显现出来。尽管中国需要在省市级层面鼓励当地政府对人才引进政策进行创新，但在国家层面也需要注意进行平衡，确保地方创新与全国的人才战略能够更好的相互融合，协调一致。

最后，本报告也显示，成功吸引海外人才的条件不仅仅只有良好的政策和合适的行政体系这两个因素。一些其他因素包括总体生活条件，特别是环境问题、住房条件、税收政策、文化设施以及社会文化包容度等等，都可能在很大的程度上影响一个国家对外籍人才的吸引力度。从比较研究分析和调研结果分析看，新加坡在这些方面可以提供成功的例子，而德国则在税收以及社会文化包容度两个方面提供了较为欠缺的先例。

而在给中国评分时，华裔和非华裔受访者均在以上这些方面给出了较低的分数。这一研究结果可能显示着中国在吸引华侨和其他外籍人才的过程中，依旧在许多方面需要进行完善。另外，部分受访者，包括华裔和非华裔，均表示在中国能否把握住商机很大程度上与个人的社会关系和人脉相关。这一调研结果也明确指出除了丰厚的经济支持以及其他基本生活照顾，中国政府可能需要在社会文化包容度方面为外籍人士提供更多的协助。

最后，中国在总体生活条件方面的得分也并不理想。根据调研结果，评价者在中国的税收政策、医疗保险、环境质量以及网络限制等方面均给出了相对较低的评价。与科研经费问题的解决方式不同，此类问题并不是靠优化某项政策细节就能改善的。总体生活条件的提升需要通过长期不断的调整才能有所成效。可以想象，在解决这些问题的道路上，中国政府依然任重而道远。

总体而言，在近几年，中国在吸引海归人才回国发展方面取得了巨大的成效。

但是同时必须认识到，中国的相关政策依旧处于移民发展进程的起始阶段。通过本报告的比较研究和调研结果来看，中国相关政策的发展还有很多可以改进的地方，可以考虑通过向其他国家学习的方法以加快相关改进的步伐。为了能够进一步加强国家在国际人才市场上的竞争优势，中国仍需要进行一系列的重大调整，并在吸引外籍人才方面制定出更加新颖有效的政策。

VIII. 参考文献

- 1000Plan.org, 2009. “The talent attraction plan of Zhujiang”. Available at: <http://www.1000plan.org/qrjh/channel/51> [27 June 2016].
- . 2011a. “Zhejiang Province initiated “Seagull Plan” to attract talent, multiple rewards are prepared for finalists”, 3 Mar. Available at: <http://www.1000plan.org/qrjh/article/13976> [27 June 2016].
- . 2011b. “Ningbo initiated “3315 Plan” to attract high-end overseas talent”. Available at: <http://www.1000plan.org/qrjh/article/16070> [27 June 2016].
- . 2015. “Thousand Youth Talents Program: An introduction”, 30 Apr. Available at: <http://www.1000plan.org/qrjh/article/61537>.
- Axelrod, B.; Handfield-Jones, H.; Welsh, T. 2001. “The war for talent, Part II”, in *McKinsey Quarterly*, No. 2, pp. 9–11.
- Adsera, A. 2004. “Changing fertility rates in developed countries: The impact of labour market institutions”, in *Journal of Popular Economics*. Vol. 17, No. 1, pp. 17–43. doi:10.1007/s00148-003-0166-x.
- Balay, S. 2008. “Singapore works hard to attract foreign workers”, in *Financial Times*, 24 July. Available at: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/7b06d912-590f-11dd-a093-000077b07658.html#>.
- Bauder, H. 2008. “Media discourse and the new German immigration law”, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 34, No. 1, pp. 95–112. doi:10.1080/13691830701708783
- Bauer, T.; Kunze, A. 2004. *The demand for high-skilled workers and immigration policy*, IZA Discussion Paper, No. 999. (Bonn, IZA).
- Bauer, T., Zimmermann, K.F. 1999. *Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe* (Bonn, IZA).
- BBC News. 2007. “EU ‘Blue Card’ to target the skilled”, 23 Oct. Available at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7057575.stm>.

Beechler, S.; Woodward, I. C. 2009. “The global ‘war for talent’”, in *Journal of International Management*, Vol. 15, No. 3, pp. 273–85.

Burgess, C. 2010. “The ‘illusion’ of homogeneous Japan and national character: Discourse as a tool to transcend the ‘myth’ vs. ‘reality’ binary”, in *The Asia-Pacific Journal*, Vol. 8, Issue 9, No. 1. Available at: <http://apjjf.org/-Chris-Burgess/3310/article.html>.

Carter, B. 2014. “Which country has the highest tax rate?”, *BBC News*, 25 Feb. Available at: <http://www.bbc.com/news/magazine-26327114>.

Cerna, L. 2010. *The EU Blue Card: A bridge too far?*, paper presented at Fifth Pan-European Conference on EU Politics, Porto, 23–26 June.

—, 2014. “The EU Blue Card: Preferences, policies, and negotiations between Member States”, in *Migration Studies*, Vol. 2, No. 1, pp. 73–96.

Chambers, E.; Foulon, M.; Handfield-Jones, H.; Hankin, S.; Michaels, E. 1998. “The war for talent”, in *The McKinsey Quarterly*, No. 3, pp. 44–57.

—. 2013. “China, internal migration”, in I. Ness and P. Bellwood (eds): *The International Encyclopaedia of Global Migration* (London, Blackwell). Available at <http://faculty.washington.edu/kwchan/Chan-migration.pdf>.

Chiavacci, D. 2012. “Japan in the ‘global war for talent’: Changing concepts of valuable foreign workers and their consequences”, in *Asien: The German Journal of Asian Studies*, No. 124, pp. 27–47.

Chu, K.; Kuwako, K. 2015. “Chinese descend on Japanese property market, pushing prices up”, *Bloomberg*, 3 July. Available at: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-07-02/salarymen-sidelined-as-chinese-descend-on-japan-property-market>.

Condianizi, M.; Lang, A.; Nascianbene, B. 2008. *Citizenship of the Union and the free movement of persons* (Leiden, Martinus Nijhoff).

Constant, A.F.; Tien, B.N. 2011. *Germany’s immigration policy and labour shortages*, IZA Discussion Paper 41 (Bonn, IZA).

Contact Singapore. 2012. *Global Investor Programme*. Available at:
<https://www.edb.gov.sg/content/dam/edb/en/why%20singapore/entering-singapore/GIP-Global%20Investor%20Programme-Timeline.pdf>.

Crossley, A. 2012. “Western China’s rise set to eclipse that of the East; Chengdu seeks to become a global financial hub”, *China Daily Mail*, 26 Nov. Available at:
<http://chinadailymail.com/2012/11/26/western-chinas-rise-set-to-eclipse-that-of-the-east-chengdu-seeks-to-become-a-global-financial-hub/>.

Czaika, M.; Parsons, C. 2015. *The gravity of high-skilled migration policies*, Working Paper No. 101 (Oxford, International Migration Institute, Oxford University).

Daily Telegraph. 2012. “Singapore tightens rules for expat workers”, 24 July. Available at:
<http://www.telegraph.co.uk/finance/personalfinance/expat-money/9420753/Singapore-tightens-rules-for-expat-workers.html>.

Dang, T.T.; Antolin, P.; Oxley, H. 2001. *Fiscal implications of ageing: Projections of age-related spending*, OECD Economic Department Working Paper 305 (Paris, Organization for Economic Cooperation and Development).

Das, M; N’Diaye, P. 2013. *Chronicle of decline foretold: Has china reached the Lewis Turning Point?*, IMF Working Paper WP/13/26 (Washington DC, International Monetary Fund).

Demographia. 2016. *12th Annual Demographia International Affordability Survey (Data for Third Quarter 2015)*. Available at: <http://demographia.com/dhi2016.pdf>.

Desiderio, M. 2016. “Blue Card redux: European Commission plan to recast work permit for highly skilled holds question marks”, Migration Policy Institute, June. Available at:
<http://www.migrationpolicy.org/node/15645>.

Desiderio, M.; Mestes-Domènech, J. 2011. “Migrant entrepreneurship in OECD Countries”, in *International Migration Outlook 2011* (Paris, OECD), pp. 139–203.

Dezan Shira & Associates. 2015. “Retaining foreign talent in China – Shanghai and Beijing improve foreign residence permit rules”, China Briefing, 12 Aug. Available at:
<http://www.china-briefing.com/news/2015/08/12/retaining-foreign-talents-in-china-shanghai-and-beijing-improve-foreign-residence-permit-rules.html>.

Dhoul, T. 2016. “Beijing breaks down employment restrictions for international students”, QS Digital Solutions Blog, 5 Feb. Available at:
<http://www.qsdigitalsolutions.com/blog/beijing-breaks-down-employment-restrictions-for-international-students/>.

Du, L. 2015. “In Japan, foreigners increasingly fill work gaps”, *The Wall Street Journal*, 30 Aug. Available at:
<http://www.wsj.com/articles/in-japan-foreigners-increasingly-fill-workforce-gaps-1440987888>.

—. 2014. “The incredible shrinking country”, 25 Mar. Available at:
<http://www.economist.com/blogs/banyan/2014/03/japans-demography>.

—. 2016. “What’s the point?”, 9 July. Available at:
<http://www.economist.com/news/international/21701753-countries-invented-points-based-immigration-systems-have-concluded-they-do-not> [12 August 2016].

—. 1986. Judgment of the Court of July 3, 1986, Deborah Lawrie-Blum vs. the Land of Baden-Württemberg (Case No. 66185), Document 61985CJ0066. Available at:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0066>.

European Commission. 2015. Inception impact assessment: Review of Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment (“EU Blue Card” Directive) (Brussels, European Commission).

—. 2016. “Coming to the EU?”, in EU Immigration Portal. Available at:
http://ec.europa.eu/immigration/who-does-what/what-does-the-eu-do/coming-to-the-eu_en.

European University Institute. 2015. “Germany, academic career structure”. Available at:
<http://www.eui.eu/ProgrammesAndFellowships/AcademicCareersObservatory/AcademicCareersbyCountry/Germany.aspx>.

Eurostat. 2015a. “Migration and migrant population statistics”. Available at:
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics [May 2016].

—. 2015b. “Housing statistics”. Available at: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics [Nov 2015].

Euwals, R.; Dagevos, J.; Gijsberts, M.; Roodenburg, H.; 2007. *Immigration, integration and the labour market: Turkish immigrants in Germany and the Netherlands*, IZA Discussion Paper No. 2677 (Bonn, IZA).

Fairlie, R. 2012. *Immigrant entrepreneurs and small business owners, and their access to financial capital* (Washington, DC, Small Business Administration).

Faist, T., 1996. “Immigration, integration, and the welfare state: Germany and the USA in a comparative perspective”, in R. Bauböck, A. Heller, and A. Zolberg (eds): *The challenge of diversity: Integration and pluralism in societies of immigration*, Public Policy and Social Welfare Series, Book 21 (Aldershot, Avebury Press).

Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (Bundesministerin für Wirtschaft und Energie). n.d. “Settlement permit – Highly qualified professionals”. Available at: <http://www.make-it-in-germany.com/en/for-qualified-professionals/visa/living-permanently-in-germany/settlement-permit#highly-qualified-professionals>

Federal Office for Migration and Refugees, Germany (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge). 2013. *Studying and working in Germany: A brochure on the legal requirements of residence for third-country nationals*. (Nuremberg).

Fetzer, J.S. 2000. *Public attitudes toward immigration in the United States, France, and Germany* (Cambridge, Cambridge University Press).

Focus Migration. 2009. “Skilled female migration”, Migration Policy Brief No. 13. Available at: <http://focus-migration.hwwi.de/index.php?id=6029&L=1>.

Fohrbeck, D. 2013. “Recognition of professional qualifications: The Federal Government’s new recognition act”, BWP Special Edition (Bonn, Federal Institute for Vocational Education and Training).

Franzoni, C.; Scellato, G.; Stephan, P. 2012. Patterns of international mobility of researchers: Evidence from the GlobSci Survey, paper presented at the International Schumpeter Conference, Brisbane, 2–5 July.

Gagnon, J. 2014. “Demographic change and the future of the labour force in the EU27, other OECD countries and large emerging economies, in *Matching economic migration with labour*

market needs (Paris, OECD), pp. 37–67.

Ganelli, G.; Miake, N. 2015. *Foreign help wanted: Japan's labour shortages*, IMF Working Paper 15/181 (Washington, DC, IMF).

Germany Federal Statistics Office, 2016. “Employment-labour market in Germany”. Available at: https://ec.europa.eu/eures/eures-apps/cas/login?lang=en&service=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Feures%2Fj_spring_cas_security_check&returnToProtected=false&app=3.12.1p2-build-1.

GoChengdu.cn. 2014. “Chengdu introduces top financial talents”, 7 Nov. Available at: <http://www.gochengdu.cn/business/new-policies-regulations/new-policies-regulations/chengdu-introduces-high-quality-financial-talents-a873.html>.

Göktürk, D.; Gramling, D.; Kaes, A. (eds). 2007. *Germany in transit: Nation and migration, 1955–2005* (Berkeley, CA, University of California Press).

Gough, N. 2016. “China’ fading factories weigh on an already slowing economy”, *The New York Times*, 19 Jan. Available at: http://www.nytimes.com/2016/01/20/business/international/china-economy-slowdown.html?_r=0.

Green, D. 2014. “Japan’s Highly Skilled Foreign Professional Visa: An early assessment”, in *Meiji Journal of Political Science and Economics*, Vol. 3, pp. 11–24. Available at: <http://mjps.meiji.jp/articles/files/03-02/03-02.pdf>.

Guo, Z.; Wang, F.; Cai, Y. Forthcoming. *China's low fertility and its demographic future* (Beijing, China Social Sciences Press).

Hunger, U.; Kolb, H. 2003. *Die deutsche “Green card”: Migration von Hochqualifizierten in theoretischer und empirischer Perspektive* (Osnabrück, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien).

ICEF Monitor. 2012. “Germany eases post-study work and immigration legislation for foreign students”, 7 May. Available at: <http://monitor.icef.com/2012/05/germany-eases-post-study-work-and-immigration-legislation-for-foreign-students/>.

International Labour Organization (ILO). 2015. “Labour force participation rate – ILO modeled

estimates, July 2015”. Available at:

http://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx?MBI_ID=15&_adf.ctrl-state=fc5i6d1nv_33&_afLoop=333878478493205&_afWindowMode=0&_afWindowId=fc5i6d1nv_30#!

International Organization for Migration (IOM). 2015. World migration report 2015: Migrants and cities: New partnerships to manage mobility (Geneva, IOM).

Iwasaki, K. 2015. “Singapore’s strategies for attracting highly-skilled foreign human resources: How does Singapore recruit foreign talent?”, in *RIM Pacific Business and Industries*, Vol. 15, No. 56, pp. 2–27.

Immigration Bureau, Japan. 2012. *Statistics of foreigners in Japan* (Tokyo, Ministry of Justice). Available at: www.moj.go.jp/content/000115700.pdf.

The Japan Times. 2013. “Foreigners make up 1.5% of populace”, 29 Apr. Available at: <http://www.japantimes.co.jp/news/2013/08/29/national/foreigners-make-up-1-5-of-populace/#.Vo8qsU--Zzh>.

Jun, H. 2015. “Chengdu ‘talent program’ has introduced 253 entrepreneurial talents to Chengdu”, *Sichuan Daily*, 18 Mar.

Jurgens, J. 2010. “The legacies of labour recruitment: The guest worker and green card programs in the Federal Republic of Germany”, in *Policy and Society*, Vol. 29, No. 4, 345–55.

Just Landed. 2016. “German residence permits: Types of permits and application procedures”. Available at: <https://www.justlanded.com/english/Germany/Germany-Guide/Visas-Permits/German-residence-permits>.

Kamibayashi, C. 2006. “Gaikoujinrōdōsha to chūshōkigyō” [Foreign workers in small and medium enterprises], in Y. Horie (ed): *Chiikikeizai no saisei to kōkyō* [Renewal of regional economic policy] (Tokyo, ChūōKeizaisha), pp. 51–74.

Kashiwazaki, C.; Akaha, T. 2006. “Japanese immigration policy: Responding to conflicting pressures”, Migration Policy Institute, 1 Nov. Available at: <http://www.migrationpolicy.org/article/japanese-immigration-policy-responding-conflicting-pressures>.

Kent, M. 2011. “More U.S. scientists and engineers are foreign born”, Population Reference Bureau. January. Available at:
<http://www.prb.org/Publications/Articles/2011/usforeignbornstem.aspx>.

Kodama, T. 2015. *Japan's immigration problem: Looking at immigration through the experiences of other countries* (Tokyo, Daiwa Institute of Research).

Koikkalainen, S. 2011. “Freedom of movement in Europe: Past and present”, Migration Policy Institute, 21 Apr. Available at:
<http://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-europe-past-and-present>.

Kolb, H., 2003. “Pragmatische routine und symbolische inszenierungen – drei jahre ‘Green Card’”, in *Migration und ethnische minderheiten* 2003/2 (Bonn, GESIS).

—. 2005. “The German ‘Green Card’”, Focus Migration Policy Brief, Nov. (Bundeszentrale für politische Bildung). Available at: <http://focus-migration.hwwi.de/index.php?id=1198&L=1>.

—. 2014. “When extremes converge: German and Canadian labour migration policy compared”, in *Comparative Migration Studies*, Vol. 2, pp. 57–75.

Kotowska, I.; Józwiak, J.; Matysiak, A.; Baranowska-Rataj, A. 2008. “Poland: Fertility decline as a response to profound societal and labour market changes?”, in *Demographic Research*, Vol. 19, pp. 795–854. doi:10.4054/DemRes.2008.19.22.

Lasi, H.; Fettke, P.; Kemper, H.G.; Feld, T.; Hoffmann, M. 2014. “Industry 4.0”, in *Business & Information Systems Engineering*, Vol. 6, No. 4, pp. 239–42.

Latham, K.; Wu, B. 2013. *Chinese immigration into the EU: New trends, dynamics and implications* (London, Europe China Research and Advice Network).

Laubenthal, B. 2012. *Labour migration governance in contemporary Europe: The case of Germany*, Working Paper (Torino, Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull’Immigrazione (FIERI)).

Lefkowitz, M. 2013. “Strike hard against immigration: China’s new exit-entry law”, in *China Brief*, Vol. 13, Issue 23 (Washington, DC, The Jamestown Foundation), pp. 13–15. Available at:
[http://www.jamestown.org/regions/africa/single/?tx_ttnews\[pointer\]=1&tx_ttnews\[tt_](http://www.jamestown.org/regions/africa/single/?tx_ttnews[pointer]=1&tx_ttnews[tt_)

news]=41669&tx_ttnews[backPid]=55&cHash=ed89de55260b969b0b5c006.

Liu-Farrer, G. 2011. *Labour migration from China to Japan: International students, transnational migrants* (London, Routledge).

Lo, Y.W. 2014. “Think global, think local: The changing landscape of higher education and the role of quality assurance in Singapore, in *Policy and Society*, Vol. 33, pp. 263–73. Available at: <http://www.docin.com/p-1386509202.html>.

Low, L. 2001. The political economy of Singapore’s policy on foreign talents and high skills society, unpublished (Singapore, National University of Singapore). Available at: <http://bizfaculty.nus.edu/Documents/Research%20Paper%20Series/rps0136.pdf>.

Lutz, W.; Skirbekk, V. 2005. “Policies addressing the tempo effect in low-fertility countries”, in *Population and Development Review*, Vol. 31, No. 4, pp. 703–25.

McCook, B.J. 2011. *The borders of integration: Polish migrants in Germany and the United States, 1870–1924*, Polish and Polish-American Studies series (Athens, Ohio University Press).

Malekoff, D. 2013. “Letting in more skilled foreign workers could discourage U.S. talent, report argues”, *Science*, 24 Apr. Available at: <http://www.sciencemag.org/news/2013/04/letting-more-skilled-foreign-workers-could-discourage-us-talent-report-argues>.

Marchand, K.; Siegal, M. 2015. *Immigrant entrepreneurship in cities, World migration report 2015* background paper (Geneva, IOM).

Martin, A. 2015. “Lack of workers hobbles Japan’s growth”, *The Wall Street Journal*, 15 Nov. Available at: <http://www.wsj.com/articles/lack-of-workers-hobbles-japans-growth-1447635365>.

Mayer, M.M. 2013 *Attracting highly qualified and qualified third-country nationals*, Working Paper 53 (Nuremberg, Federal Office for Migration and Refugees). Available at: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/attracting/10a._germany_national_report_en.pdf.

Meckler, L. 2015. “Bipartisan Senate bills would increase visas and Green Cards for high-tech

workers”, *The Wall Street Journal*, 13 Jan. Available at:
<https://www.wsj.com/articles/bipartisan-senate-bills-would-increase-visas-and-green-cards-for-high-tech-workers-1421191748>.

Ministry of Education [China]. 2014. *Blue Book of Chinese returnees' employment* (Beijing, Chinese National Government Printing Office).

Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), Higher Education Bureau, Student Services Division [Japan]. 2004. *Outline of the student exchange system in Japan* (Tokyo, MEXT) Available at:
http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/ryugaku/05020201/001.pdf.

Ministry of Manpower [Singapore]. 2016a. “Foreign workforce numbers”. Available at:
<http://www.mom.gov.sg/documents-and-publications/foreign-workforce-numbers>.

—. 2016b. “Apply for an employment pass”. Available at:
<http://www.mom.gov.sg/passses-and-permits/employment-pass/apply-for-a-pass>.

Ministry of Public Security [China]. 2015. “The Ministry of Public Security launched a series of entry and exit policy measures to support Shanghai Technology Innovation Centre”, 9 June. Available at:
<http://www.mps.gov.cn/n2255079/n4876594/n4974590/n4974592/n5116789/n5116900/c5128114/content.html> [27 June 2016]

Morger, R.; Yardley, J. 2014. *U.S. lawful permanent residents: 2013*, Annual Flow Report (Washington, DC, Department of Homeland Security). Available at:
https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_lpr_fr_2013.pdf.

Mori, H. 1997. *Immigration policy and foreign workers in Japan* (London, Macmillan).

Murai, S. 2015. “International students face job hunting hurdles in Japan”, *The Japan Times*. 10 June. Available at:
<http://www.japantimes.co.jp/news/2015/06/10/national/international-students-face-job-hunting-hurdles-japan/#.V3HhUrh9601>.

National Bureau of Statistics [China]. 2011. “The data report on the registered foreign residents and residents from Hong Kong Special Administrative Region, Macau Special Administrative

Region and Taiwan Province of the People's Republic of China based on the 2010 Sixth China Population Census", 29 Apr. Available at:

http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201104/t20110429_12708.html [25 June 2016].

—. 2015. "China's economy realized a new normal of stable growth in 2014", press release, 20 Jan. Available at:

http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/201501/t20150120_671038.html.

National Health and Family Planning Commission [China]. 2013. *The advice for improving family planning policy* (Beijing).

National Institute of Population and Social Security Research (IPSS). 2012. Population projections for Japan (January 2012): 2011 to 2060 (Tokyo) Available at:

http://www.ipss.go.jp/site-ad/index_english/esuikai/ppfj2012.pdf.

O'Connor, D. 2016. "Vaccine scandal rocks China", *China File*, 4 May. Available at:

<https://www.chinafile.com/green-space/vaccine-scandal-rocks-china>.

Official Journal of the European Communities. 1977. Council Directive 77/486/EEC of 25 July 1977 on the education of the children of migrant workers, 77/486/EEC. Available at:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31977L0486>.

Official Journal of the European Union. 2013. Regulation (EU) No. 1303/2013 of the European Parliament and Council of 17 December 2013. Available at:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303>.

Oishi, N. 2012. "The limits of immigration policies: The challenges of highly skilled migration in Japan", in *American Behavioural Scientist*, Vol. 56, No. 8. pp. 1080–1100.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2013. "Evolution and characteristics of labour migration to Germany", in *Recruiting immigrant workers: Germany* (Paris), pp. 47–60. Available at:

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264189034-7-en>.

—. 2014a. *Society at a glance 2014: OECD social indicators*. Available at:

http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/soc_glance-2014-en [27 June 2016].

—. 2014b. “Is migration really increasing”, Migration Policy Debates No. 1, May (Paris). Available at:

<http://www.oecd.org/els/mig/OECD%20Migration%20Policy%20Debates%20Numero%201.pdf>

—. 2015. *International migration outlook 2015* (Paris).

Osaki, T. 2013. “‘Skilled foreigner’ invite too rigid a bar”, *The Japan Times*. 4 Sep. Available at:

<http://www.japantimes.co.jp/news/2013/09/04/national/skilled-foreigner-invite-too-rigid-a-bar/#.VyhnTHqFzh>.

Baruah, N.; Cholewinski, R.; Lindroos-Kopolo, N. 2006. *Handbook on establishing effective labour migration policies in countries of origin and destination* (Vienna, Organization for Security and Co-operation in Europe).

Papademetriou, D.G.; Sumption, M. 2013. *Attracting and selecting from the global talent pool – Policy challenges* (Gütersloh and Washington, DC, Bertelsmann Stifting and Migration Policy Institute).

Parliament of Singapore. 1988. “Hong Kong professionals (permanent residence)”, Official Reports – Parliamentary Debates (Hansard), Vol. 51, Col. 363, 28 June.

Piirto, J.; Johansson, A.; Strandell, H. (eds). 2015. *Europe in figures – Eurostat yearbook 2015* (Eurostat).

Popp, M.; Tietz, J. 2013. “Tepid welcome: Germany struggles to lure skilled workers”, in *Spiegel Online*, 12 Dec. Available at:

<http://www.spiegel.de/international/germany/skilled-immigrant-workers-face-obstacles-in-german-labour-market-a-938519-2.html>.

Potts, L., 1990. *The world labour market: A history of migration* (London, Zed Books)

Pytliková, M. 2014. *The effects of EU enlargements and labour market openings on migration* (Clermont-Ferrand, Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdi)).

Rampell, C. 2013. “Immigration and entrepreneurship”, *The New York Times Economix blog*, 1 July. Available at:

<http://economix.blogs.nytimes.com/2013/07/01/immigration-and-entrepreneurship/>

Ran, R. 2013. “Perverse incentive structure and the policy implementation gap in China’s local environmental politics”, in *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 15, No. 1, pp. 17–39.

Reymen, D.; Maarten, G.; de Beer, P.; Meierkord, A.; Paskov, M.; Di Stasio, V.; Donlevy, V.; Atkinson, I.; Makulec, A.; Famira-Mühlberger, U.; Lutz, H. 2015. *Labour market shortages in the European Union* (Brussels, European Parliament).

Rosselet, S. 2013. “Skills shortages in Japan: Can Abenomics close the gender gap and build global leaders?”, International Institute for Management Development (IMD), , September. Available at: <http://www.imd.org/research/challenges/TC073-13-skills-shortage-japan-suzanne-rosselet.cfm>.

Salzman, H.; Kuehn, D.; Lowell, B.L. 2013. *Guestworkers in the high-skill U.S. labour market*, Briefing Paper 359 (Washington, DC, Economic Policy Institute).

Sana, M. 2010. “Immigrants and natives in U.S. science and engineering occupations, 1994–2006”, in *Demography*, Vol. 47, No. 3, pp. 801–20.

Sassen, S., 1999. *Guests and aliens*. (New York, NY, New Press).

Schiermeier, Q. 2015. “China's birth rate won't be dramatically affected by end of one-child policy”. *Nature*, 29 Oct. Available at: <http://www.nature.com/news/china-s-birthrate-won-t-be-dramatically-affected-by-end-of-one-child-policy-1.18687> [27 June 2016].

Şen, F., 2003. “The historical situation of Turkish migrants in Germany”, in *Immigrants & Minorities*, Vol. 22, No. 2–3, 208–27.

Sievert, S.; Slupina, M.; Klingholz, R. 2012. *Leading on points: What Germany can learn from Canada's immigration and integration policy* (Berlin, Berlin Institute for Population and Development).

Sleebos, J. 2003. *Low fertility rates in OECD countries: Facts and policy responses*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper 15 (Paris, OECD).

Slodkowski, A. 2014. “Japanese firms near crisis point as labour shortage deepens”, *Reuters*, 10 July. Available at:

<http://uk.reuters.com/article/uk-japan-economy-labour-idUKKBN0FF2H220140711>.

Speciale, B. 2010. “Immigration policies in the EU: Challenges and priorities”, in *Reflets et perspectives de la vie économique*, Vol. 49, No. 2–3, pp. 121–35.

Spiegel Online. 2007. “EU targets skilled immigrants: European Commission launches new push for ‘Blue Card’”, 23 Oct. Available at:

<http://www.spiegel.de/international/europe/eu-targets-skilled-immigrants-european-commission-launches-new-push-for-blue-card-a-513083.html>.

—. 2009. “Drawing up the drawbridges: Europe falls out of love with labour migration”, 18 Mar. Available at:

<http://www.spiegel.de/international/europe/drawing-up-the-drawbridges-europe-falls-out-of-love-with-labour-migration-a-614065.html>.

Stangler, D.; Wiens, J. 2015. “The economic case for welcoming immigrant entrepreneurs”, Educational Policy Brief (Ewing Marion Kauffman Foundation). 27 Mar. 2014 [updated 8 Sep. 2015]. Available at:

<http://www.kauffman.org/what-we-do/resources/entrepreneurship-policy-digest/the-economic-case-for-welcoming-immigrant-entrepreneurs>.

State Administration of Foreign Experts Affairs (SAFEA). 2015. “The statistics of foreign experts working in China, 2001–2013”. 8 Dec.

Statistics Bureau of Japan. 2016. *Statistics of Japan 2016* (Tokyo, Statistics Bureau of Japan). Available at: <http://www.stat.go.jp/data/nihon/pdf/16nikkatu.pdf#page=7>.

The Straits Times. 2007. “S’poreans worried about foreign workers”, 14 Jan.

teflSearch. 2015. “A guide to expat tax & social security in China 2014”, 22 Apr. Available at: <http://teflsearch.com/knowledgebase/china/tax-and-social-security>.

Ushakov, D. 2015. *Urbanization and migration as factors affecting economic development* (Hershey, PA, Information Science Reference).

Wang, A.; Qing, K.G. 2012. “Analysis – China slides faster into pensions black ‘hole’”, *Reuters*, 30 Sep. Available at:

<http://uk.reuters.com/article/2012/09/30/uk-china-pensions-idUKBRE88T0JX20120930>.

Wang, F. 2010. “China’s population destiny: The looming crisis”, The Brookings Institution, September. Available at:

<http://www.brookings.edu/research/articles/2010/09/china-population-wang>.

Wang, H. 2010. *China's national talent plan: Objectives and opportunities?*, presentation at the 16 th ACPSS International Conference – Engaging China: Sino-American Relations, Sustainable Development and Beyond, Cambridge, MA, 5–7 Nov.

— (ed.). 2013. *Blue book of global talent: Annual report on the development of Chinese returnees (2013)* (Beijing, China Social Science Academy Press).

—. 2016. *Evolution of China’s Green Card system: Chinese Government’s leadership role* (Beijing, Centre for China & Globalization).

Wang, H.; Bao, Y. 2015. *Reverse migration in contemporary China: Returnees, entrepreneurship and the Chinese economy* (London, Palgrave Macmillan).

Wang, H.; Garst, D.; Miao, L. 2016. *Adieu to the big city?: Analyzing the flow of educated and skilled talent from Beijing to Chengdu*, World Bank Knomads Paper (Washington, DC, World Bank).

Wang, H.; Liu, Y. (eds) 2016. *Entrepreneurship and talent management from a global perspective: Global returnees* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing).

Wang, H.; Miao, L. 2016. *China goes global: How China’s overseas investment is transforming its business enterprises* (London, Palgrave Macmillan).

Wei, Y.; Sun, Z. 2012. “China: Building an innovation talent program system and facing global competition in a knowledge economy”, in *The Academic Executive Brief*, Vol. 2, No. 1, pp. 6–9. Available at:

<http://academicexecutives.elsevier.com/articles/china-building-innovation-talent-program-system-and-facing-global-competition-knowledge>.

Werner, H. 2002. “The current ‘Green Card’ initiative for foreign IT specialists in Germany”, in *International mobility of the highly skilled* (Paris, OECD), pp. 321–26.

West, J. 2014. “Singapore’s migration dilemmas”, Asian Century Institute, 22 Mar. Available at: <http://www.asiancenturyinstitute.com/migration/200-singapore-s-migration-dilemmas>.

Wiesbrock, A.; Hercog, M. 2010. *The legal framework for highly skilled migration to the EU: EU and US labour migration policies compared*, Working Paper MGSOG/2010/001. (Maastricht, Maastricht University School of Government).

Wogart, J.P.; Schüller, M. 2011. “The EU’s Blue Card: Will it Attract the Highly Skilled?”, in *GIGA Focus*, No. 3 (Hamburg, German Institute for Global and Area Studies).

Wong, T.; Yeoh, B. 2003. *Fertility and the family: An overview of pro-natalist population policies in Singapore*, Asian Metacentre Research Paper Series No. 12 (Singapore, Asian MetaCentre). Available at: <http://www.populationasia.org/Publications/RP/AMCRP12.pdf>.

—. 2016b. “World Development Indicators”. Available at: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

Wright, K. 2015. “Line up for your Chinese Green Card: China makes changes to visa and permit policies to attract foreign talent”, *China Briefing* (Dezan Shira & Associates), 17 July. Available at: <http://www.china-briefing.com/news/2015/07/17/line-chinese-green-card-china-makes-changes-visa-permit-policies-attract-foreign-talent.html>.

Xinhua, 2014. “China launches multilevel overseas talent attraction programmes, attracting numerous talents coming to China”, 8 June. Available at: http://www.gov.cn/xinwen/2014-06/08/content_2696354.htm [27 June 2016].

Yap, M.T. 2014. “Singapore’s system for managing foreign manpower”, in R.H. Adams and A. Ashan (eds): *Managing international migration for development in East Asia* (Washington, DC, World Bank), pp. 220–40.

—. 2015. “Aging in Singapore: Social issues and policy challenges”, in D. Chan (ed.): *50 years of social issues in Singapore* (London, World Scientific Publishing Company), pp. 3–31.

Yeoh, B. 2007. “Singapore: Hungry for foreign workers at all skill levels”, in *Migration Information Source*, 1 Jan. (Washington, DC, Migration Policy Institute). Available at: <http://www.migrationpolicy.org/article/singapore-hungry-foreign-workers-all-skill-levels>

Yeoh, B.; Lin W. 2012. “Rapid growth in Singapore’s immigrant population brings policy challenges”, in *Migration Information Source*, 3 April. (Washington, DC, Migration Policy Institute). Available at:

<http://www.migrationpolicy.org/article/rapid-growth-singapores-immigrant-population-brings-policy-challenges>.

Zhang, J. 2016. "Carrying out the merits of the Fifth Plenary Session of the 18th CPC Central Committee: Creating a new situation for attracting foreign talent", address delivered to the 2016 National Conference of Foreign Talent Attraction, Beijing, 19 Jan.

Zhang, Y.; Zhou, S. 2016. “For some foreigners, ‘green cards’ are a disappointment”, *China Daily*, 26 Jan. Available at: http://www.chinadaily.com.cn/china/2016-01/26/content_23243659.htm.

Zhou, S. 2016a. “China looks to move career barriers for top foreign talents”, *China Daily*, 20 Jan. Available at:

http://www.chinadaily.com.cn/china/2016-01/20/content_23157963.htm.

—. 2016b. “Expat database to meet talent demand, supply”, *China Daily*. 18 Apr. Available at: http://english.gov.cn/news/top_news/2016/04/18/content_281475330097254.htm.

Zhu, N. 2016. *China’s guaranteed bubble: How implicit government support has propelled China’s economy while creating systemic risk* (New York, McGraw-Hill).

崔大伟和王辉耀 2013, *Can China Bring Back the Best? The Communist Party Organizes China’s Search for Talent*, China Quarterly, September, 2013.

王辉耀 2009, *人才战争 ---- 讲述全球最稀缺资源的争夺战*, 中信出版社北京。

王辉耀 2011, *人才竞争：海外看中国的人才战略* 东方出版社，中国，北京。

王辉耀和路江涌 2012, *国际人才蓝皮书 – 中国海归创业发展报告 (2012)*，社会科学文献出版社，北京。

王辉耀和刘国福 2012, *国际人才蓝皮书 – 中国国际移民报告 (2012)*，社会科学文献出版社，北京。

王辉耀和郭娇 2012, *国际人才蓝皮书—中国留学发展报告 (2012)*, 社会科学文献出版社, 北京。

王辉耀和苗绿 2013, *国际人才蓝皮书—中国留学发展报告 (2013)*, 社会科学文献出版社, 北京。

王辉耀和苗绿 2013, *国际人才蓝皮书—中国海归发展报告 (2013) NO.2*, 社会科学文献出版社, 北京。

王辉耀 2014, *国际人才蓝皮书—中国国际移民报告 (2014)*, 社会科学文献出版社, 北京。

王辉耀 2014, *国际人才竞争战略*, 中央党建读物出版社, 北京。

王辉耀和苗绿 2014, *国际人才蓝皮书—海外华侨华人专业人士报告 (2014)*, 社会科学文献出版社, 北京。

王辉耀 2015, *国际人才战略文集*, 党建读物出版社, 北京。

王辉耀 2015, *国际人才蓝皮书—中国国际移民报告 (2015)*, 社会科学文献出版社, 北京。

王辉耀和苗绿 2015, *国际猎头与人才战争*, 机械工业出版社, 北京。

王辉耀和苗绿 2015, *国际人才蓝皮书—中国留学发展报告 (2015) No.4*, 北京。

王辉耀和苗绿 2015, *海归者说—我们的中国时代*, 中译出版社。

王辉耀, 孙玉红和苗绿 2015, *国际人才蓝皮书—中国企业全球化报告 (2015)*, 社会科学文献出版社, 北京。



支持中欧人员往来和移民领域对话项目
此项目由欧盟伙伴关系项目资助

国际劳工组织北京局

中国北京市朝阳区亮马河南路14号，塔园外交人员办公楼1-10

电话：+8610 6532 5091

传真：+8610 6532 1420

beijing@ilo.org

www.ilo.org/beijing