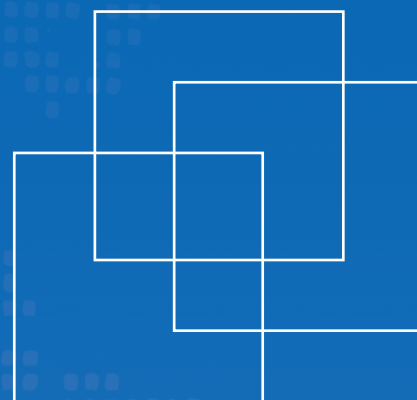




中国吸引国际技术人才 的政策与实践比较 研究报告



中国与全球化智库

执行摘要



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

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外国人才回国发展，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位置，“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为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亚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。



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：+86 10 6532 5091

传真：+86 10 6532 1420

beijing@ilo.org

www.ilo.org/beijing