

抛开得失争议 善用移民人才

——亚洲开发银行《变移民之失为得——利用海外专业人才》述评

马 丽

(中国建设银行信息中心, 北京 100032)

摘 要:随着全球人才竞争日趋激烈, 移民人才的利用问题引起了世界各国的空前重视。亚洲开发银行出台的《变移民之失为得——利用海外专业人才》报告, 从政府动员移民的能力、为移民提供的机会和移民归国效力的动机这三个方面对中国、菲律宾和阿富汗三国开展调查, 并提出了相关政策建议。文章对该报告进行了简要评述, 并结合该报告观点和我国实际情况提出了针对性的建议。

关键词:海外人才; 移民; 述评

中图分类号: C964 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2009.07.012

人类社会的发展史, 事实上也是人类随自然环境变化、人口增长、生产发展、战乱等原因而不断地流动和迁移的一个缩影, 从这个角度来说, 移民现象由来已久。然而最近几年, 移民问题引起了世界各国的空前重视, 当然, 这种重视主要体现在对巨额侨汇的关注上, 据估计, 2006年汇往发展中国家的侨汇达到惊人的1670亿美元, 其数额之巨甚至超过了官方发展援助, 如何更好地利用侨汇发展本国经济, 这样的话题自然值得各国加倍关注, 以至于2006年9月联合国专门在纽约联合国总部主办了一场国际移民与发展高级别对话会议, 这也是联合国成立61年来首次专门就移民问题举办大型国际会议。

与此同时, 有关移民问题的研究也逐渐形成了气候, 联合国、世界银行等国际组织和国际性移民组织自身或通过与其它研究机构合作, 纷纷开展移民问题相关研究, 研究的主题也逐渐从早期对侨汇、人才外流和有组织移民所带来的安全风险的关注, 深入发展到了对国家移民战略和政策及相应组织机制的考量。在此过程中, 各类研

究报告纷纷出炉, 比如: 联合国2006年发布了《国际移民与发展》, 世界银行2005年发布了《汇款: 对发展的影响和未来的前景》、《国际移民、汇款和人才流失》、《2006年全球经济展望: 汇款与移民对经济的影响》等等。这些报告重点关注的还是侨汇的经济影响, 在这一方面大家似乎形成了共识, 至于高技能移民对于输出国来说“是得是失”, 在这个问题上各方却始终争论不休, 坚持“人才流失”观点的不在少数, 不过大部分报告都承认, 这是个非常复杂的问题, “人才流失”之“失”相较于侨汇或知识交流乃至“移风易俗”之“得”孰轻孰重, 是无法简单地用一两句话或者几个案例描述清楚的。

在这样的大背景下, 亚洲开发银行委托专门机构进行了近三年的专项研究, 其研究成果就是2006年出台的这份题为《变移民之失为得——利用海外专业人才》的报告。

一、报告的主要内容

报告没有拘泥于对“得失”的判定, 而是从

作者简介:马丽 (1974—), 女, 情报学硕士, 中国建设银行信息中心 工程师; 研究方向: 科技信息管理。

收稿日期:2009年1月13日

基金项目:本研究得到国家软科学研究计划“主要国家科技发展宏观战略研究”课题的资助 (项目编号: 2007GXS1K016)。

动员能力、机会结构和动机三个方面重点探讨了有利于移民报效祖国的因素，并分别针对中国、菲律宾和阿富汗3国开展调查和案例研究，提出了许多有益的政策建议。

报告认为，中国在承认移民的潜力和利用这种潜力方面做得最早最好。中国率先超越了“人才外流”的观点，视知识交流为发展动力，视高技能人员为“人才储备”。报告认为：在动员能力方面，中国政府动员移民报效祖国的能力是比较强的。高技能移民越来越少地受到意识形态的影响，与祖国的联系随着移民年龄的增长而愈发稳定，专业协会和非正式网络都发挥了相当大的作用。在机会结构方面，政府各部门和地方政府高技能移民为国效力的政策运作良好，政府设立的各种计划和活动都为高技能移民提供了发展和联系的机会。在动机方面，高技能移民的兴趣已经从单纯的为国效力转移到了投资创业方面，而中国政府注意到了这种变化，并有意识地加强了宣传。不过，在许多方面也还有待改进，例如：政策的着力点过于集中在“招商引资”或者“创业”方面，而忽略了高技能移民带来的知识交流效益；政府机构之间、政府的政策和计划之间的协调和衔接不够；对于广大的年轻移民特别是留学生的关注度不足，等等。

菲律宾的情况明显有别于中国。菲律宾政府也认识到了移民在经济方面的重要性，不过菲律宾政府采取的是明确的劳力输出战略，而非吸引移民回国。事实上，菲律宾国内经济表现不佳是移民的重要因素，也是移民回国定居和知识转移的巨大阻力。而菲律宾政府显然更加关注侨汇，2004年菲律宾仅仅通过银行就获得了85亿美元的汇款，占国民生产总值的比例超过了10%。在知识转移方面，政府实施的归国侨民和社会经济再融入计划以及《双重国籍法》都会起到一定的作用，然而由于缺乏官方的持续支持，一度卓有成效的侨民知识转移计划和归国科学家计划都被迫终止了。相对而言，菲律宾移民组织还是比较活跃的，这些组织根据其专家领域，主要通过医疗、教育、捐赠等项目形式为国内提供慈善援助。总之，经济长期不振和很差的生活质量构成了移民归国、知识转移和投资的巨大障碍。

阿富汗的情况更为特殊。战乱和贫困迫使有能力的人离开阿富汗，愿意回国者甚少。阿富汗政府没有制定任何与利用移民贡献相关的政策和计划。移民每年通过非正式的哈瓦达拉金融系统从美国和加拿大汇出7500万美元，其中60%以上用于维持生计。真正意义上的知识转移很少，主要是通过专业协会和慈善组织进行的。对于阿富汗来说，民主和发展才是政府最应考虑的政策框架。

二、启示

现代国际移民既是经济全球化的产物，同时也是经济全球化的要素。全球经济的高速发展，必然促进政治、文化、科技、教育等诸多领域的交流与合作，从而进一步带动移民人数的增长和移民模式、流向、性质的深刻变化。如何有效把握全球化迅猛发展所提供的机遇，同时解决由于移民而产生的各种难题，趋利避害，这已成为当前各国面临的艰巨任务。

国际社会对于中国移民现象一直都非常关注，不过其兴趣多放在中国非法移民带来的负面影响上了。随着近年来中国国际地位的提高和发达国家人力资源的紧缺，相关的正面报道和研究才多了起来。之所以会如此，主要还是源于对中国庞大人口基数所产生的移民潜力的担忧：以中国13亿人口计，有1%移民的话就会达到1300万！国内也有类似的误解，以为中国移民已经遍布全球，四海皆华人了。然而，一个不容混淆的事实是，中国的移民在绝对数量上并不比美洲、欧洲或非洲国家为多，在相对比例上更要低得多。因此，我国相关部门在制定政策时还需认清这一实际情况，避免西方舆论倾向的干扰。

根据Henrik Olesen等学者对战后国际移民的研究，人均1500~8000美元的中等收入国家，是自由移民的主力，太穷的国家无力支付出国费用，而太富的国家则没有移民的必要。根据这一研究推断，我国在今后相当长的一段时间内难免出现国际移民大潮。这种人口流动是现代化进程发展到一定阶段之后必然产生的一种客观趋势，这种移民潮的出现，不仅有利于移民自身实现自由择业，改善家庭经济状况，而且还有利于缓解国内就业的紧张形势，发挥我国人力资源丰富的比较优势，

积极参与人力资源的全球配置,吸引国外先进科学技术,提高人才素质,增加侨汇收入,壮大华侨队伍,拓展华人经济网络,促进中外贸易发展和东西文化交流。因此,我国的政策制定者对于移民问题不能漠然视之,放任自流,要顺应这种历史潮流,充分权衡国家经济发展和移民的自身需求,站在国家宏观政策乃至整体战略的高度考虑移民问题。

综合报告主要观点,结合我国实际情况,我们还需要在以下方面做出改进:

首先,加强各相关部门之间的协调。目前,我国负责华侨事务的中央机构众多,而科技部、外国专家局等部门也不同程度地涉及华人专家事务,相互之间工作重复和缺乏协调的情况非常明显。如果以侨办或人事部牵头,通过部际联席会议的形式进行协调,彼此共享信息,明确职能,或许会收到一定的效果。特别是在加强与海外华人的联系方面,海外华人专家和海外学生由教育部和驻外使馆教育专家负责,但是海外华人专家表示他们的问题远远超出了教育范围,而侨办在海外的力量明显不足,有必要明确相关人员承担相应职能,尤其是我们的科技外交官应当更积极主动地发挥作用,为海外华人专家提供足够的帮助,使他们感受到祖国的重视。

其次,加大宣传工作力度,突出宣传重点,为海外华人专业人员向祖国的知识转移活动提供适当的信息。该报告显示:只有极少数华人专家真正了解政府制定的吸引华人专家的政策。同时,根据一项网上调查的结果,认为政府有必要提供这些优惠政策的华人专家不到一半。事实上,华人专家归国的主要原因是,在报效祖国的同时,分享祖国经济飞速发展带来的机遇。因此,或许应该考虑将宣传重点转向其它方面,比如:提供归国人员更为关注的创业、知识交流机会信息,乃至宣扬和表彰为祖国作出贡献的华人专家,无论他们是否归国。更重要的是,宣传工作要考虑针对年轻移民特别是留学生,着力培养他们对祖国的忠诚,强化他们与祖国之间的联系。留学生是高技能移民的重要来源,无论他们身在何处,都会给祖国带来利益。

再次,在政策制定上要充分考虑高技能移民

的流动与全球高技术产业发展的结合。在这一方面,印度的经验可堪借鉴。我们知道,印度的IT产业是借全球IT产业飞速发展的东风,通过印度IT公司有目的派遣相关人员出国学习和海外移民归国创业而蓬勃发展起来的。无论是否是“无心插柳”,印度政府的发展战略和印度IT公司的主动出击都起到了重要的作用,也取得了令世人瞩目的成就。相对而言,我国的信息技术移民或出国留学的也很多,然而多数是自发的短期合同的形式,他们能掌握的知识和技能有相当的局限性,缺乏与全球IT生产网络的联系,很难形成完整的产业链。因此,我们的政策制定者和企业如何根据本国和全球高新技术产业的发展和布局,有针对性地制定相关政策措施和计划活动,这个问题很值得我们深思。

最后,进一步加强信息技术的应用。特别是当前面向华人专家的中文网站,不管是中央政府部门的还是地方政府设立的,几乎都无法满足海外华人专家的实际需求,他们只是偶尔会访问这些网站。该报告对55名华人专家调查后指出,关于海外华人专家的不是太少了,而是太多了,使用者在寻找具体信息时往往不知道该查询哪个网站。因此,有必要重新整理网站的结构和内容,更好地面向华人专家的需求。

此外,要大力支持对移民特别是高技能移民问题的研究。我国过去对国际移民问题不够重视,研究基础比较薄弱,考虑到移民特别是高技能移民对国民经济和科技的潜在巨大影响,加强对国际移民问题的研究势在必行。要通过适当的计划和项目乃至建立专门的研究机构,鼓励学术机构研究国际移民问题,同时,政府部门应有针对性地做好海外华人移民和专家的数据收集和分析工作,为进一步的学术研究和科学决策提供数据基础。

人才是一国科技发展的根本动力。如何充分发掘海外专业人才的潜力,是摆在所有科技管理人员面前的一个重要课题。亚洲开发银行的这份《变移民之失为得——利用海外专业人才》报告在这一方面进行了有益的探索。在全球人才争夺战日益激烈的今天,无论发达国家还是新兴国家都面临着人才短缺的问题,抛开得失争议,通过政策

调整努力吸引和利用移民专业人才,对于我国大力发展知识经济、开展创新型社会建设具有更加现实的意义。■

参考文献:

- [1] Asian Development Bank, *Converting Migration Drains into Gains: Harnessing the Resources of Overseas Professionals*, Asian Development Bank, 2006年9月.
- [2] 陈力, 国际人才争夺战中的策略与作法, 中国网, 2003年12月29日.
- [3] 张卫峰, 潘晨光, 刘霞辉, 钱伟, 国内外专业人才资源开发政策比较研究, 社会科学管理与评论, 2004年第02期.
- [4] 宋克勤, 国外科技创新人才环境研究, 经济与管理研究, 2006年第1期.
- [5] 唐裕华, 世界发达国家科技人才工作的主要做法和成功经验, 科学网, 2005年12月21日.
- [6] 刘昌明, 韩国怎样开发科技创新人才, 国际人才交流, 2005年第02期.
- [7] 中国人事科学研究院, 2005年中国人才报告——构建和谐历史进程中的人才开发, 2005年.
- [8] 上海市人事局, 上海市吸引国内优秀人才来沪工作实施办法, 1999年5月20日.
- [9] 李彬, 论产业结构的调整与人才培养的战略, 中国科技论坛, 2005年第6期.
- [10] 张义芳, 高层次专业人才培养、引进与使用策略, 科学新闻, 2006年第6期.

Kick Away the Gain and Loss Disputes, Resourceful Use Migration Talents ——a review of *Converting Migration Drains into Gains*

MA Li

(China Construction Bank, Beijing 100032)

Abstract: With fierce global talents competition, the world pays great attention to migration talents utilization. The report, *Converting Migration Drains into Gains: Harnessing the Resources of Overseas Professionals*, released by Asian Development Bank seeks to contribute to this ongoing research agenda by investigating three countries: People's Republic of China, Philippines, and Afghanistan, and proposes some political suggestions, in the way of government capability of skills transfer /exchange mobilization, opportunities of immigrants and diaspora motivations. This paper introduces the ADB report and puts forward some useful suggestions.

Key words: overseas professionals; migration; review