

人才跨国流动剖析

张永凯

(兰州商学院, 甘肃兰州 730020)

摘要: 文章论述当前人才跨国流动的特征和动向, 分析发达国家逐步放宽人才移民政策、招收并挽留外国留学生、承认人才的双重国籍、设立国家猎头挖取人才、利用跨国公司引进与使用人才、开展国际科技合作与交流、建立海外人才联络机构、成立国家风险基金与担保计划等吸引海外人才的主要措施, 并以此为借鉴, 提出我国吸引海外高端人才来华(回国)创业的政策建议。

关键词: 发达国家; 人才流动; 人才竞争; 人才跨国流动; 高端人才; 政策建议

中图分类号: G321.5

文献标识码: A

DOI: 10.3772/j.issn.1674-1544.2012.03.016

Analysis of Cross-border Talent Flow

Zhang Yongkai

(Lanzhou Commercial College, Lanzhou 730020)

Abstract: Based on the characteristics of the new trend of cross-border talent flow, The paper analyzes the countermeasures that attracting excellent talent overseas in the developed countries ,such as the gradual relaxation of talents migration policies, the recruitment and retaining of foreign students, the reorganization of talents' dual nationality , the establishment of a national executive to search talents, the introduction and using talents by multinationals, the carrying out the international scientific and technological cooperation , the establishment of overseas talent liaison bodies, the establishment of the national risk fund and guarantee scheme, etc. Learning from the advanced experience in developed countries, the policy recommendations have been put forward to attract top talents overseas coming back to China.

Keywords: developed countries, talent flow, talent competition, talent transnational fluxion, top talent, policy recommendations

在当今激烈的国际竞争中, 人才已成为第一资源, 人才竞争是决定各国科技创新的关键要素。实践证明, 世界强国在崛起过程中不仅高度重视本国人才培养, 而且也十分重视在世界范围内网罗人才, 特别是那些在全球经济、军事、金融、能源、科技等重要领域的顶尖人才已成为各国竞相争夺的焦点, 人才跨国流动规模正在日益扩大, 一场没有硝烟的“人才争夺战”已经打响。

1 当前人才跨国流动的特征与动向

1.1 发达国家是主要的人才接受国

目前从总体上看, 美国、英国、法国、德国、加拿大和澳大利亚等发达国家是人才的主要接受国(表1), 而中国、印度等发展中国家成为人才的输出大国。据2006年联合国发布的世界移民报告称, 2005年全球移民人数达1.9亿人, 其中有1.15亿人流入发达国家, 0.75亿人流入发展中国家。其中, 技术移民是发达国家引进科技人才的主要手段。从

作者简介: 张永凯(1974-), 男, 兰州商学院副教授, 博士, 主要研究方向: 城市经济与区域创新。

基金项目: 国家社会科学基金西部项目(09XMZ038); 2011年度甘肃省教育厅第二批科研项目(1105B-06)。

收稿日期: 2012年1月2日。

表1 1998-2009年部分发达国家人才流入数量(万人)

年代	澳大利亚	加拿大	法国	爱尔兰	新西兰	英国	美国
1998	9.42	17.42	11.07	2.17	2.74	28.74	65.32
1999	10.10	19.00	8.28	2.22	3.10	33.84	64.48
2000	11.13	22.75	9.19	2.78	3.76	37.93	84.10
2001	13.12	25.06	10.69	3.27	5.44	36.95	105.89
2002	12.12	22.90	12.43	3.99	4.75	41.56	105.94
2003	12.59	22.14	13.64	4.24	4.3	40.86	70.35
2004	15.00	23.58	14.16	4.18	3.62	49.79	95.79
2005	16.73	26.22	13.59	6.61	5.41	46.64	112.24
2006	17.98	25.16	13.51	8.89	4.98	50.98	126.63
2007	19.19	23.68	12.89	8.95	4.68	50.18	105.24
2008	20.39	24.72	13.60	6.76	4.69	50.50	110.71
2009	22.26	25.22	12.62	3.89	4.36	47.10	113.08

数据来源:参考文献[4]

注:美国、加拿大和澳大利亚的数据为永久性人才流入数量。

20世纪60年代到90年代,发展中国家流入到发达国家的技术移民总数超过了200万人。另据联合国开发计划署的统计,发展中国家在国外工作的专业人才数以百万计,并以每年10万人的数量递增。发展中国家以亚太地区人才流失最为严重,印度每年外流的高科技人才达6万余名;中国在1978-2007年期间的出国留学人员超过105万人;土耳其平均每年外流370余名专家;菲律宾培养的专门人才有12.3%移居国外。根据国际移民组织发布的2010年世界移民报告,2010年全球国际移民人数保持着近几十年来的增长势头,预计将达到2.14亿人,按照这一趋势,全球国际移民人数在2050年将达到4.05亿^[1]。在全球人才加速流动过程中,无论是在接受国还是输送国,人才流动将对双方均产生重要影响。对人才接受国而言,人才流入对知识流动和研发产生各种积极影响,包括高技术人才的储备、研发创新能力的提升以及经济活动的推动等;对人才输送国而言,在智力外流的同时,却换回了大量的移民汇款^[2],这在一定程度上弥补了由于人才流失造成的经济损失。

此外,近几十年来,美国几乎吸引了全球半数以上的人才移民,全世界近60%以上的顶尖科学家都在美国工作^[3]。但受“9·11”事件的影响,美国的移民政策开始收紧,再加之由于国际金融危机的冲击,美国的经济遭受重创,失业率打破历史记录,导致人才逆流现象的产生。据哈佛大学、杜克大学和纽约大学最近公布的一份研究报告显示:

美国正面临历史上第一次人才逆流,由于移民政策的限制,使外国高科技人才吃尽了苦头,目前美国大约1/5的外国人才已经考虑放弃美国梦,很多在美国深造的外国优秀人才考虑回国发展^[5]。这也正如2007年3月微软创始人比尔·盖茨在美国国会所说,“就在我们最需要人才的时候,美国的移民政策赶跑了那些最优秀、最聪明的人”。美国杜克大学、哈佛大学和加州大学研究人员的联合调查表明,由于经济危机,美国正日益失去吸引力,来自中国和印度的技术移民正大量离开,中国和印度的年轻高学历人才正在寻找机会回国。

1.2 亚洲国家出现人才回流

随着印度、中国和新加坡等国经济实力的增强和国内环境的改善,这些国家的海外人才越来越多地选择回国,开始出现人才回流的现象。印度政府自2003年对等承认双重国籍以来,仅18个月时间里已有3万名科技专才回归印度^[6]。截至2007年,数年内从美国回到印度的信息产业人才超过了6万。2008年,我国“海归”人数已经超过5万,比2004年增加了一倍;截至2009年底,我国留学归国人数已达49万人,人才回流态势十分明显。据美国《侨报》刊登的一项对中印两国归国创业青年的调查显示,接受调查的高学历人才中有三成即使已经获得了美国绿卡也义无反顾地返回他们的国家工作和生活。新加坡在20世纪中期一直是亚洲出国留学比例较高的国家,人才流失率曾经高达90%,但从20世纪90年代开始,人才回流率逐年上升。新加坡现有常住人口400多万,其中有近100万是外籍人士,人才回流率已超过60%,是亚洲人才回流率最高的国家之一。

1.3 人才环流现象显现

人才环流主要特征表现为人才跨国流动的速度加快、周期缩短以及流向更趋多元化等。究其原因,主要表现在以下3个方面:一是由于教育国际化以及各国为培养国际化人才积极鼓励本国学生出国留学,越来越多的留学生在学成后选择了回国;二是世界各国(尤其是发达国家)不断增加对科技研发的投入,吸引了大批海外高级人才到大学和研究机构从事研究活动,科技人员间的交流愈加频繁;三是跨国公司推动了国际人才环流。跨国兼并在过去十几年里增长了近10倍,从而引起跨国公司在全球范围内重新配置管理人员和技术专家,公司内部人员的跨国流动逐步增加,同时跨国公司的

研发国际化战略使研发人员跨国流动愈加频繁。欧盟作为一个超国家的区域组织，其长期以来形成的成员国之间的人才自由流动是十分典型和成功的全球和区域“人才环流模式”，为使“国籍”不成为人才环流的主要障碍，欧盟的各项改革一直致力于使27个成员国的人才能够在欧盟范围内自由流动。

2 发达国家吸引海外人才的主要举措

2.1 逐步放宽人才移民政策

美国通过三次移民法（1952、1965和1990年）的出台，逐步完善了移民政策，为吸引全球高端人才奠定基础；1999年美国签发的H-1B签证11.5万，其中，印度占46%，中国大陆占10%。自克林顿政府实施新的人才引进计划以来，2001-2003年间，美国对高科技人才引进的名额从每年11.5万人增加到约20万人^[7]。同时，美国众议院移民事务委员会通过法案，从2001年开始逐步撤销有关外国技术人员在美国办理签证的绝大部分限制。加拿大和澳大利亚也是典型的移民国家，加拿大的经济技术类移民占很大比重，1999年高达66%，在2008年加拿大商业移民的配额还增加18%；澳大利亚先后建立了企业家移民计划、高级专业人才移民计划、投资移民计划和商业杰出人才移民计划等，引进国家急需的高层次人才。一向对移民政策限制严格的欧洲也开始纷纷改革，2000年8月，德国正式实施“绿卡工程”；2007年8月，法国实施《优秀人才居留证》；2008年10月，英国正式实施“记点积分制”移民制度；2008年11月，欧洲议会通过了“蓝卡计划”，打算在未来20年内能够吸引至少200万技术人才。

2.2 招收并挽留外国留学生

大量招收海外留学生是美国补充人才最主要的渠道。根据美国国际教育协会公布的数字，1999年在美国大学深造的外国留学生共49.1万，约占全球留学生总数的1/3。20世纪90年代以来，累计在美国取得理工科专业博士学位的中国学者人数已超过中国国内授予的博士，仅1995年就有2751位中国学生在美国取得博士学位，占当年各国留美学生所获博士总数的10%，数量高居各国留美学生之首；韩国政府也在2007年出台“留学韩国计划”，甚至将吸引外国学生的能力作为考核韩国驻外使馆的一项重要指标；新加坡政府则规定，公立学院录取的国际学生可接受政府助学金，只需签订毕业后留下

来工作数年的服务协议；英国政府规定，全球50所顶尖MBA学院的毕业生可直接申请英国高技术人才移民计划。

2.3 承认人才的双重国籍

澳大利亚（2001年）、韩国（2008年）等国家相继承认双重国籍，并在吸引优秀人才方面取得了初步成效。2008年4月韩国政府也决定，为阻止韩国优秀人才流向海外并招揽外国高级人才，韩国将在未来一段时间内推进有条件地允许韩国公民以及外国的优秀人才拥有双重国籍的计划。另外，美国虽未明确公开承认双重国籍，但公民取得其他国家的国籍或宣誓为其他国家政府任职，并不会丧失美国国籍，这实际上相当于默认了双重国籍^[8]。

2.4 设立国家猎头挖取人才

根据《国际高级人才顾问协会》的统计，全球70%的高级人才流动都是由猎头公司协助完成的。目前，虽然国家猎头有时以基金会和研究机构等形式出现，但政府设立人才猎头机构已经成为一种普遍趋势。新加坡政府在海外设立了8个“联系新加坡”联络处，专门负责新加坡在海外招揽高端人才；新西兰也成立了特别工作小组，专门在欧洲、美国和印度以及中国搜索高层次人才并发出考察邀请，一旦这些人同意移民，其移民部门将迅速办妥工作和定居手续^[9]。

2.5 利用跨国公司引进与使用人才

目前，许多国家通过跨国企业并购和在海外设立研发机构，网罗全球优秀人才。一方面，获取人才等战略性资源是跨国公司并购的重要目的之一，企业的优秀人才特别是研发和高级管理人员成为跨国公司猎取的重点。正如思科公司掌门人钱伯斯所说，“与其说在并购企业，不如说是我们在并购人才”。另一方面，新兴国家也鼓励本国的企业在海外设立研发机构，挖掘海外高端人才。截至目前，世界500强企业已有400多家在中国设立了研发机构，英特尔、微软、朗讯等著名跨国公司在华招募大量中国留学归国人员以及我国名牌大学的优秀毕业生，获取优质的智力资源。

2.6 开展国际科技合作与交流

日本专门出台了《研究交流促进法》和《外国科技人员招聘制度》，通过科技合作、开放重要职位、实施高额奖励等方式吸引高层次人才，还制定了《特别研究员制度》，旨在选拔优秀科技人才到海外研究以及争取外国的高层次人才到日本从事科

研工作^[10]。韩国政府曾将第3个五年计划(1972—1976年)确立为国际技术合作五年期,1989年同美国建立“研究共同体”,1992年又建立“韩美科技财团”,为吸引高端人才提供有力支持。

2.7 建立海外人才联络机构

早在20世纪70年代初,韩国教育部就在美国和欧洲成立了韩国科学家和工程师专业协会,80年代后又逐步扩展到日本、加拿大、中国和俄罗斯,通过海外人才联络机构吸引海外韩裔科技人才归国服务;2003年,德国也在美国成立了“德国学者协会”,为优秀人才回国牵线搭桥。截至1999年,联合国教科文组织就发现41个正规知识联系网络把30个国家与其在海外的科技人才联系起来,此类网络中比较著名的有:南非海外技术人员联系网、全球韩国人联系网、波兰海外科学家协会等。

2.8 成立国家风险基金与担保计划

日本政府早在1975年就在通产省设立了“风险投资公司”和“研究开发型企业培育中心”,专门向有潜力的企业提供风险投资,并在科学技术厅下设立“新技术开发事业团”,对于开发风险较大的新技术企业提供5年内无息贷款,成功者返还,失败者可不偿还,以此来吸引海内外高端人才;英国政府在1981年就制定了“贷款担保计划”,用来吸引高科技产业人才,规定私人金融机构为高技术中小企业提供贷款,其中金额的80%由政府担保;俄罗斯在2006年建立了国家风险公司,计划建立8~12个专项风险基金,扶持100~200家在信息技术领域从事高科技创新的小微企业,不断集聚创新型人才。

3 对我国的启示与建议

面对全球人才流动的最新动态与趋势,我国应从发达国家吸引海外人才的成功经验方面得到有益启示,抓住科技全球化快速发展带来的新机遇,制定远大的国际人才战略。我们不仅要使用本土人才,而且要发挥海外华人的积极作用,还要能够吸引有才干的外国专家、学者参与到中国的科技进步和社会经济发展中。

3.1 实施更加开放的人才政策,吸引海外高端人才来华(回国)创业

迄今为止,我国先后出台了《关于鼓励海外高层次人才留学人才回国工作的意见》《关于鼓励海外留学人员以适当方式为国服务的意见》《海外智力为国服

务行动计划》《中央人才工作协调小组关于实施海外高层次人才引进计划的意见》和“千人计划”等政策措施,并取得了初步成效。然而,海外高端人才的引进是一项长期工作,吸引的人才不仅局限于海外华人,还应包括白人、黑人以及全世界的高端人才。今后需要紧紧围绕《国家中长期人才发展规划纲要》提出的目标,从国家发展战略出发,在中央、国家有关部门、地方分层次、有计划地引进一批能够突破关键技术、发展高新技术产业、带动新兴学科的海外科学家和创业领军人才。特别是要抓住美国经济危机和欧债危机带来的有利时机,积极出台相关政策,进一步吸引海外高端人才来华(回国)创业。在出入境、长期居留、税收、保险、住房、承担重大科技项目、参与国家标准制定、参加政府奖励和职称晋升等方面给予优惠政策,建立海外高层次人才特聘专家制度,鼓励海外留学人员回国工作、创业或以多种方式为国服务。

3.2 成立国家移民局,适度开放科技移民

目前,我国虽然设置了外国专家局来负责短期引进外国智力的工作,也有侨务部门统筹海外华人的事务,但对于我国目前超过140万、每年以20万规模增加的留学生而言,却没有一个专门统筹协调的管理部门。同时鉴于海外人才来华(回国)涉及外事、统战、侨务、科技、公安、教育、人事、民政、工商、海关、税务、金融等部门,我国急需设立国家移民局,专门协调、联系和服务海外华裔、留学人才回国和外国人才来华的具体事务,包括移民、留学、认证人才、发放绿卡、签证等工作。此外,科技人才作为重要战略资源,是我国人才强国的重中之重,吸引海内外科技人才在华集聚,对我国建设创新型国家的作用举足轻重。因此,我国需要对科技人才采取更为开放的政策,欢迎海内外科技人才前来从事科研工作。在技术签证、开通绿卡和入籍制度等方面给予优惠,对于有移民意向的技术人才,在签证方面考虑采取国际通行的积分制,并适当放低门槛;对外籍技术人才给予永久居住权,可在全国推广上海的经验做法,对获得境外永久居留权的境外技术人员以及外国籍技术人员实行“居住证制度”,在诸多方面享受与市民同等待遇。

3.3 完善人才使用、评估和管理制度,建立人才引进的长效机制

我国需要逐步完善海外人才的使用、评估和

选拔制度,打破我国人才流动的体制障碍,营造良好的人才发展环境,建立国际化的人才接轨机制。在依托现有行政机构的基础上,设立专门负责海外人才引进管理的部门,其主要职责可涵盖海外人才计划和战略的制定、海外人才供求信息的收集和管理、海外人才资质认定评价、创业科研基金筹集管理、人才配套服务等多个方面,在构建海外人才鉴定评价系统时,可考虑根据人才的不同层次,给予不同的签证和居留期限,最高层次的人才应享受最长的居留期限和多次出入境的无障碍通行便利等。最终通过体制机制创新,真正建立“任人唯贤、唯才是举、鼓励创造”的用人制度,促进人才工作由过去“短期引进”发展到今后“长期使用”和“永远扎根”的制度建设上来,推动我国人才制度的国际化进程。

3.4 降低个人所得税,解决引进人才的子女教育问题

个人所得税和子女教育是直接关系到海外人才来华(回国)的两个关键问题。其中,个人所得税是直接关系到人才的切身经济利益。目前,我国的个人所得税率在5%~45%之间,实行九级超额累进税率,存在起点太低、税率过重、征收方式不合理等问题。今后要增加对海外人才和留学人员的吸引力,必须降低个人所得税。同时,子女教育问题也是直接影响海外高端人才来华(回国)的一个重要因素。根据笔者对部分跨国公司在沪研发机构的调研发现,由于许多研发机构的外籍人员是全球流动性的,其子女来到中国后并不能适应当地的教育体系和培养模式,他们只好把子女送往当地的国际学校就读,但国际学校高昂的费用令一般家庭难以承受。今后要放宽留学回国人员和外籍人士子女就学升学的门槛,兴办一些公立的国际学校和双语学校,降低学费,改革教学方式,解决海外人才的子女教育问题。

3.5 建立海外人才联络数据库,设立国家猎头机构

目前,我国还没有真正全面的海外高端人才数据库,政府有必要建立一个集信息储存、沟通联络和信息发布为一体的海外人才数据库,通过社团、年会、联谊会、国际会议等途径,及时跟踪和了解这些高层次人才动向、回国意愿以及面临困难,为将来引进海外人才奠定基础。同时,引进海外高层次人才需要做大量细致的交流工作,需要懂高级

人才的运作规律和国际惯例,在客观上要有一个专业的猎头机构来负责完成。我国有必要成立专门的国家猎头机构,了解海外人才跨国流动的态势,在全球搜索、关注和挖取人才,为我国引进海外高端人才发挥积极作用。

3.6 完善国家风险基金与担保机构,鼓励海外高端人才来华(回国)创业

从世界各国产业结构调整 and 吸纳优秀人才的经验看,人才需要与政策、产业、项目和资金结合才能发挥最大效用,国际上通行的作法是通过建立创业园和科技园,配套国家风险基金与担保机构,扶持本国高科技产业的发展。一般情况下,资金短缺往往是制约高科技领域人才创业的最大困难。因此,建议政府完善国家风险基金和担保机构,专门扶助重点行业和高技术领域符合条件的企业,不断吸引海外人才来华(回国)创业,充分发挥海外高端人才在高新技术领域的优势。

参考文献

- [1] 张娜.国际移民组织发布2010年世界移民报告[EB/OL].[2011-12-03].<http://gb.cri.cn/27824/2010/11/29/5187s3072492.htm>.
- [2] Ester Basri, Sarah Box. The Global Competition of Talent: Mobility of the Highly Skilled[M]. Paris: OECD Publishing, 2008.
- [3] 王辉耀.全球人才争夺的新趋势与中国的对策[J].国际人才交流,2010(7):12-14.
- [4] Key Statistics on Migration in OECD Countries:Stocks and Flows of Immigrants(1998-2009)[EB/OL].[2011-12-04].http://www.oecd.org/topic/0,3699,en_2649_37415_1_1_1_1_37415,00.htm.
- [5] 方攀.世界人才流动新趋势[J].国际人才交流,2008(2):51-53.
- [6] 郭玮玮.印度海归派18月回流3万人[N].经济日报,2005-12-27(6).
- [7] 刘云.全球科技人才争夺的总体格局及各国的举措[J].科技导报,2002(5):44-46.
- [8] 王辉耀.人才战争:全球最稀缺资源的争夺战[M].北京:中信出版社,2009.
- [9] 王辉耀.国家战略——人才改变世界[M].北京:人民出版社,2008.
- [10] 张建松.梦醒时分:亚洲“人才回流”的中国机会[N].经济参考报,2011-01-06(5).