


“十二五”国家重点出版物出版规划项目
人才强国研究出版工程·国外人才发展丛书



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

技术移民制度比较

JISHU YIMIN ZHIDU BIJIAO

 中国人事科学研究院 编

柳学智 熊 纓 等 / 著

党建读物出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”国家重点出版物出版规划项目
人才强国研究出版工程·国外人才发展丛书

技术移民制度比较

JISHU YIMIN ZHIDU BIJIAO

 中国人事科学研究院 编

柳学智 熊 雯 等 / 著

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

技术移民制度比较 / 柳学智等著; 中国人事科学研究院编. —北京: 党建读物出版社, 2015. 10

(人才强国研究出版工程·国外人才发展丛书)

ISBN 978-7-5099-0666-8

I. ①技… II. ①柳… ③中… III. ①人才引进—人才政策—对比研究—国外 ②移民—政策—对比研究—国外 ③人才引进—人才政策—研究—中国 ④移民—政策—研究—中国 IV. ①C964.1 ②D523.8 ③C964.2 ④D632.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第222134号

技术移民制度比较

JISHU YIMIN ZHIDU BIJIAO

中国人事科学研究院 编

柳学智 熊纓 等 著

责任编辑: 杜念峰

责任校对: 张学民

封面设计: 创造力

出版发行: 党建读物出版社

地 址: 北京市西城区南横东街6号(邮编:100052)

网 址: <http://www.djcb71.com>

电 话: 010-58587632/7681

经 销: 新华书店

印 刷: 北京中科印刷有限公司

印 数: 1—3000

2015年10月第1版 2015年10月第1次印刷

710毫米×1000毫米 16开本 26.75印张 393千字

ISBN 978-7-5099-0666-8 定价: 67.00元

本社版图书如有印装错误, 我社负责调换(电话:010-58587660)

国外人才发展丛书编委会

主 任 王晓初

副 主 任 吴 江

委 员 (按姓氏拼音排序)

韩冬雪 金判锡 蓝志勇 刘延国 刘忠群

孙建立 王重鸣 王辉耀 王满传 王英利

吴道槐 张亚力 David Zweig Denis Simon

执行编委 罗 哲 柳学智

前 言

进入新世纪，我国制定并全面实施了人才强国战略，提出到2020年，实现进入世界人才强国行列的宏伟目标。当前我国人才发展的总体水平同世界先进国家相比仍存在较大差距。为了使我国的人才工作具有国际竞争力，急需借鉴国外人才发展经验，以便为我国实施人才强国战略提供参考。为此，中国人事科学研究院和党建读物出版社合作，于2011年底开始启动国外人才发展丛书项目。

国外人才发展丛书项目坚持为我所用的原则，围绕我国实施《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《规划纲要》）的实际需要，选择典型国家的人才发展政策法规和创新实践，在深入分析和研究的基础上，分为专题、国别和名著三个系列，进行原汁原味地编译、翻译。

专题系列以《规划纲要》提出的人才发展体制机制为核心内容，系统介绍各国人才发展相关政策法规、创新做法和实践经验，具体包括：国际人才竞争战略、国外人才评价发现、发达国家人才流动配置以及国外高技能人才开发战略等。

国别系列以典型国家的人才发展经验为主线，每本书介绍一个国家的人才发展战略、创新政策和典型实践，具体包括：美国、加拿大、英国、德国、日本和新加坡等。

名著系列聚焦世界各国人才理论与实践研究方面的经典著作，重点关注体现人才发展一般规律的重要思想、理念和方法

的著作，具体包括：全球创新政策报告、欧洲主要国家人事管理制度等。

党的十八大提出，要形成具有国际竞争力的人才制度优势，推动我国由人才大国迈向人才强国。国外人才发展丛书项目的系列成果尝试为我国实施人才强国战略提供国外的经验借鉴，并为相关理论研究提供参考。为此，人才强国研究出版工程计划将丛书项目纳入其中，于近期陆续出版，以飨读者。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 技术移民与技术移民制度	1
第二节 研究设计	4
第三节 本书的框架	5
第二章 美国的技术移民制度	7
第一节 美国技术移民概述	7
第二节 美国技术移民的法律制度	38
第三节 美国技术移民的雇主担保制度	52
第四节 美国技术移民的劳工证制度	62
第五节 美国技术移民的数量限制管理制度	70
第六节 美国技术移民身份转换和入籍的规定	77
第三章 加拿大的技术移民制度	84
第一节 加拿大技术移民概述	84
第二节 加拿大技术移民的法律制度	104
第三节 加拿大技术移民的职业清单制度	115
第四节 加拿大劳动力市场影响评估制度	126
第五节 加拿大技术移民的积分制度	131
第六节 加拿大技术移民的接收数量目标制度	143
第七节 加拿大技术移民身份转换和入籍的规定	147

第四章	澳大利亚的技术移民制度	154
第一节	澳大利亚技术移民概述	154
第二节	澳大利亚技术移民的法律制度	174
第三节	澳大利亚技术移民的积分评估制	185
第四节	澳大利亚技术移民的雇主担保制度	192
第五节	澳大利亚技术职业清单制度	199
第六节	澳大利亚移民计划及调控制度	206
第七节	澳大利亚技术移民身份转换和入籍的规定	211
第五章	英国的技术移民制度	217
第一节	英国技术移民概述	217
第二节	英国技术移民的法律制度	236
第三节	英国技术移民的短缺职业目录制度	249
第四节	英国技术移民的雇主担保制度	265
第五节	英国技术移民积分制	274
第六节	英国移民的限额管理制度	282
第七节	英国技术移民身份转换和入籍的规定	291
第六章	技术移民制度的国际比较	297
第一节	技术移民制度的形成与发展	297
第二节	技术移民法律制度的比较	304
第三节	积分评估制度的国际比较	314
第四节	职业清单制度的国际比较	322
第五节	雇主担保制度的国际比较	330
第六节	劳动力市场测试制度的国际比较	335
第七节	移民数量调控制度的国际比较	343
第八节	身份转换制度的国际比较	351

第七章 建立中国特色的引进外国人才制度	360
第一节 中国引进外国人才的形势	360
第二节 中国引进外国人才面临的挑战	365
第三节 完善中国引进外国人才制度的战略思考	368
主要参考文献	391
后 记	417

第一章 绪论

2014年5月22日，习近平在上海外国专家座谈会上指出，一个国家对外开放，必须首先推进人的对外开放，特别是人才的对外开放。现在，我们比历史上任何时期都更需要广开进贤之路、广纳天下英才。要实行更加开放的人才政策，不唯地域引进人才，不求所有开发人才，不拘一格用好人才，在大力培养国内创新人才的同时，更加积极主动地引进国外人才特别是高层次人才。

当前，世界范围内知识创新和技术创新进程不断加快，为了在新一轮全球产业结构调整中占据优势地位，谋取长期发展优势，抢占未来发展的战略制高点，世界各国都在加速争夺新兴产业高端人才。发达国家不断修改和完善技术移民制度，大力引进开发高端人才，增强核心领域创新能力，因此，研究比较国外技术移民制度，有利于了解国外引进技术移民的特点，有利于把握国际技术移民的发展趋势，有利于参与国际人才竞争。

第一节 技术移民与技术移民制度

尽管技术移民是各国竞相引进的群体，技术移民问题也是学术界研究的热点，但是人们对技术移民的认识和界定并不相同，各国也没有统一的技术移民制度。

一、技术移民

美国并没有明确地界定技术移民，但是在美国的移民法规和政策中普

遍使用技术移民术语。为了吸引和留住高技术移民，美国国土安全部（U. S. Department of Homeland Security, 2012）进行了一系列改革，这些改革措施既包括放宽杰出教授和研究人员的学术研究领域，也包括延长科学、技术、工程、数学领域的国际学生的培训时限，通过吸引拥有高技术的外国学生和劳动者，提升美国公司在国际市场上的竞争力，创造美国的工作机会。

加拿大选择技术移民的依据是，申请者在加拿大的居住能力和参与加拿大经济的能力，主要评估申请者的英语或法语能力、教育背景、工作经历以及其他能够帮助申请者在加拿大获得成功的因素（Citizenship and Immigration Canada, 2015o）。

在澳大利亚的移民计划中，评判技术移民类别的核心标准是申请者在澳大利亚的就业能力、投资能力或经商能力（applicant's employability or capacity to invest and /or do business）（Australian Department of Immigration and Border Protection, 2014m）。澳大利亚技术移民项目的引进对象就是那些拥有技术或杰出才能并能为澳大利亚经济作出贡献的人（Australian Department of Immigration and Border Protection, 2014d）。

尽管各个国家对技术移民的认识和理解不尽相同，评价标准也各有特色，但是我们还是能够归纳出技术移民的特点。

一是技术移民是相对国家需要而言的。引进技术移民就是为了满足各国的需要，特别是劳动力市场的需要，从而提升一个国家的经济和竞争力。由于每个国家的需要可能不尽相同，各个国家评判技术移民的标准也不尽相同。

二是技术移民既包括长期的永久移民，也包括短期的工作者。目前，发达国家直接移入的永久移民的比例并不高，通过临时工作签证再申请永久居留签证的比例较高。

三是各国普遍重视吸引作为潜在技术移民的留学生。留学生不仅具有较高的专业知识和技能，而且熟悉和了解当地语言和文化，容易融入当地社会，是优质的潜在技术移民群体，各国普遍重视吸引留学生留学，并制定各种优惠政策吸引留学生毕业后留在本地。

二、技术移民制度

发达国家基于本国需要引进技术移民，建立适应自身特点的技术移民制度。由于各国的实际情况各不相同，技术移民制度也有差异，概括来看，技术移民制度一般包括以下一些具体制度。

职业清单制度。一国根据本国经济社会发展和劳动力市场情况制定职业清单，明确哪些职业允许、鼓励或不允许外国技术移民入境工作，并列明入境工作的申请条件，对雇主或外国技术移民申请入境工作起指导作用。需求发生变化后，职业清单也要及时调整。

雇主担保制度。为了使引进的技术移民更能符合国内需求，作为需求方的雇主，对所需要的技术移民最为了解，雇主担保制度使雇主真正参与到挑选移民的过程中。雇主担保是指在申请工作签证之前，雇主提供工作机会，为申请者申请工作许可，并承担相应的责任。

劳动力市场测试制度。为了避免技术移民对本国劳动力市场形成冲击，保护本国人的工作机会，很多国家规定，只有在本国劳动力市场出现本国不能胜任的职位空缺时，才能允许雇用外国技术移民。因此雇主在聘用外国技术移民之前，必须经过本国劳动力市场的测试，证明本国确实短缺该技能人才。

积分评估制度。为了快速处理技术移民申请，确保符合条件的申请者尽快移入，很多国家对技术移民申请者进行量化评估，设定评估项、分值、权重和通过分数，每个申请者都通过积分评估得到一个分数，达到通过分数即可获得工作许可。由于需求的不同和变化，不同的国家、地区在不同的时期，可能有不同的积分评估方案。

身份转换制度。为了筛选出更加符合本国需要的外国技术移民，很多国家在最初引入技术移民时都是以短期签证的方式，经过一段时间的工作之后，确实为本国需要，可以允许该技术移民转换身份，申请永久居留签证，再经过一定时间的永久居留签证之后，可以再次转换身份，申请入籍。

数量调控制度。为了控制技术移民的大量涌入，各国都会根据本国的需求、人口等方面的情况，确定一定时期内引进的技术移民总量和各分类

的数量，通过数量调控，相关部门可以调节各类技术移民移入的数量，使技术移民的流入动态地适应本国的需求。

法律法规制度。发达国家的技术移民都是在严格的法律框架下实施的，技术移民方面的改革一般都是在先制定新的法规或修改已有的法律条款之后进行的，通过法规对利益相关人的权利和义务进行规范，保障技术移民工作能够规范、透明、有序地运行。技术移民方面的法律制度不仅包括立法机构制定的法案，也包括主管部门的行政规章和操作指引等不同层次。

第二节 研究设计

本书从纵向和横向的研究视角对技术移民制度进行梳理和描述，以制度比较为核心，综合运用文献研究、政策分析、趋势对比等研究方法，着重分析技术移民制度的基本情况。基于各国基本情况的描述和分析，对技术移民制度进行比较和评价，在此基础上提出完善中国引进外国人才制度的对策建议。

一、研究视角

技术移民在全球范围内流动。为了有效吸引所需技术移民，不同国家根据自身需要，逐步建立适合本国实际的技术移民制度，这些国家的技术移民制度既有很多相同点，也有很多自己的特色。本书主要从国际比较的角度，对各国技术移民的各个具体制度进行系统的梳理和比较，以期全面概括和勾勒不同国家技术移民制度的异同。

不同国家的技术移民制度都是在本国历史传统中逐步建立和完善的，在不同的历史节点，呈现不同的状态特征，这些都为理解当前的技术移民制度提供重要参考。因此，本书在进行技术移民制度的国际比较时，还注重从历史纵向的维度，梳理一个国家每一具体移民制度的背景、形成和发展，为读者提供一个更为深远的历史视角。

基于对各国技术移民制度的纵向跟踪和横向比较，本书呈现的是全面的、生动的技术移民制度画面。

二、研究方法

本书以制度比较为核心,综合运用文献研究、政策分析、数据分析、趋势对比等研究方法,对各国技术移民制度进行研究和比较。

本书首先从各国技术移民制度中抽象出职业清单、雇主担保、劳动力市场测试、积分评估、身份转换、数量调控、法律法规等一系列具体制度,然后按照这些制度主线,对每一国家的技术移民制度体系进行系统梳理、分析和概括。在此基础上,再对每一具体制度进行国别比较,通过对技术移民制度各个方面深入、细致的分析和比较,归纳和总结各个国家技术移民制度的异同和特点。

结合制度比较,本书还运用文献研究、政策文本分析、趋势比较等方法,系统梳理技术移民的法律法规、体制机制和政策措施,从制度的重要性、有效性、创新性等多个维度对制度内容、制度价值和制度效果等进行剖析,重点关注技术移民制度的基本方面和重要影响因素。

三、研究重点

本书重点关注各个国家技术移民的基本制度,这些基本制度包括:职业清单制度、雇主担保制度、劳动力市场测试制度、积分评估制度、身份转换制度、数量调控制度、法律法规制度等,在分析和比较每一具体制度时,着重于制度的背景、目的、内容、特点等方面。这些基本制度是我们认识和了解各个国家技术移民制度的主要方面,是分析和比较技术移民制度的主要内容。

基于各个国家技术移民基本制度的分析和比较,本书提出完善中国特色引进外国人才制度的对策建议。

第三节 本书的框架

本书采取逐层递进的逻辑结构,先对美国、加拿大、澳大利亚、英国的技术移民制度进行梳理和分析,在此基础上,对每一具体制度进行国别

比较，之后结合中国引进外国人才的国际国内形势，在深入分析中国引进外国人才工作的困难和挑战基础上，提出完善中国引进外国人才制度的对策建议。

一、各国技术移民制度描述和分析

本书第二章至第五章分别对美国、加拿大、澳大利亚、英国的技术移民制度进行梳理和分析，每一章在概述该国技术移民总体情况的基础上，按照技术移民的法律制度、职业清单制度、雇主担保制度、劳动力市场测试制度、积分评估制度、身份转换制度、数量调控制度的顺序，详细阐述和分析制度的背景、目的、内容、特点等方面，使读者能够对每个国家技术移民制度有较为全面深入的了解。

二、技术移民制度的国别比较

基于第二章至第五章对美、加、澳、英技术移民制度基本情况的描述和分析，本书第六章在阐述技术移民制度的影响因素、主要模式和发展趋势之后，对具体技术移民制度进行国际比较，按照技术移民的法律制度、积分评估制度、职业清单制度、雇主担保制度、劳动力市场测试制度、数量调控制度、身份转换制度的顺序逐一展开。

三、建立中国引进外国人才制度的对策分析

本书第七章首先对中国引进外国人才的形势进行分析，之后提出中国引进外国人才工作面临的困难和挑战，在此基础上，提出完善中国引进外国人才制度的对策建议，包括：促使外国人才引进满足国内需求、构建引进外国人才制度的层次体系、形成引进外国人才的协同机制、发展和规范外国人才市场、完善政府对外国人才引进的宏观调控、加强引进外国人才的法规制度建设等。

第二章

美国的技术移民制度

美国是传统的移民国家，移民是美国人口的重要组成部分。1924年，美国通过立法，将职业移民列为移民的优先类别之一，这为来自世界各地的移民提供了在美国就业的大量机会。在之后的近一个世纪，美国技术移民的数量迅猛增长，出现了几次大的技术移民高潮，技术移民制度也随之建立并日趋完善。本章在介绍美国技术移民基本情况的基础上，将详细阐述美国技术移民的法律制度、雇主担保制度、劳工证制度、数量限制制度、身份转换和入籍规定等相关制度。

第一节 美国技术移民概述

自美国20世纪20年代明确引进技术移民以来，美国的技术移民引进制度已经历了近百年历史，形成了具有其鲜明特点的技术移民体系，也成为后来很多国家效仿建立技术移民引进制度的范本。本节从美国移民的历史发展、美国签证的种类、美国移民的组织管理体系、美国技术移民的概念和类别以及美国技术移民的发展趋势等五个方面，介绍美国技术移民的基本情况。

一、美国移民的历史发展

自建国以来，美国就是一个典型的移民国家。根据2013年联合国（United Nations, 2013）《国际移民报告》（*The International Migration Report*）显示，1990至2013年，美国见证了全球最快的移民增长，共增长2300万移民人口，平均每年增长100万。1990—2013年美国的净移民

人口数量也一直占据全球首位。截至 2013 年，拥有世界 5% 人口的美国吸引了 4130 万移民人口，占世界总移民人口的 20%，居全球首位，这也是美国历史上移民人数的最高纪录。美国目前共有人口 3.16 亿，移民人口占总人口的 13%。如果加上移民人口的子女，总数量将达到 8000 万，也就是说美国人口的 1/4 都是由移民及其后代组成，移民也在美国生活的方方面面发挥了重要作用（Migration and Policy Institute, 2015）。

1790 年，美国国会首次建立了允许外国人成为美国公民的制度，自此，美国开始大规模接受国外移民，并颁布实施了多项移民政策。移民在美国历史上发挥了重要的作用，不仅促进了美国的发展，也塑造了美国社会独有的特征（Migration and Policy Institute, 2013）。

按照美国几个重要移民法律法规颁布的时间，美国移民的历史可划分为五个阶段，每个阶段的移民数量、类型、来源都不尽相同。

（一）17 世纪至 1874 年

自 17 世纪开始，除了本土美国人，所有其他在美国生活的人都是外国移民或奴隶的后裔。到了 17 世纪晚期，外国出生的人口占美国人口的 75% 左右。

最初，美国政府的移民政策非常开放，并没有立法限制移民，目的是为了尽可能多地开发领土。然而继南北战争后，美国开始了移民法规的制定。最早期的移民法主要以控制美国人口构成为目的。例如，1790 年，美国国会通过了入籍法，有效地限制移民欧洲和高加索血统的人（Migration and Policy Institute, 2013）。

17—19 世纪，美国的移民来源很广泛，包括来自德国、法国、荷兰、波兰等国的移民，人数最多的移民来自英国。这些移民在美国开拓了不同的殖民地和地区。作为开拓者，这些移民主要从事农业，克服了艰苦的环境，为美国的开发建设作出了巨大贡献。

（二）1875 年至 1920 年

1875 年，美国颁布了第一部将特定国籍的移民作为“不受欢迎”的