

CCG 研究报告

No.4. 02.2017

抓住美国移民收紧机遇 更加开放国际人才政策

Adopt a More Open Policy to Attract Global Talents



摘要

特朗普此前签署的“禁穆令”虽遭联邦法官封禁，他仍坚持收紧美国移民政策，可能继续颁布“禁穆令”。再加上意将改革 H-1B 签证制度等风声，这一系列举措或将大量国际高端人才拒之门外，而这些人才无论是作为中国应对老龄化的“人口红利”，还是作为中国创新发展的“人才红利”，都是宝贵的财富。

与此同时，中国正加快移民签证制度改革，推进一系列外籍人才引进试点工作。可以说，美国移民政策收紧实则为主动对外开放、招纳全球人才的中国创造了一个重大机遇。中国可抓住这个机遇，快马加鞭出台更为开放、友好的人才利好政策，吸纳世界英才。

中国与全球化智库（CCG）基于长期跟踪研究，针对性地提出以下十项建议，旨在建立更加开放、包容和灵活的国际揽才机制，实现我国在国际人才竞争中的后起超越。

1. 进一步放宽永久居留申请条件。扩大在华永久居留申请者聘雇单位类型范围，降低保持在华永久居留资格的最低时限要求，扩大永久居留申请材料出具单位范围。

2. 进一步提前“绿卡”发放时间。允许有意向来华发展的外籍高层次人才直接在海外申请在华永久居留，免去先来中国住满一定期限的要求。

3. 建立永久居留转入籍制度。建议已获得永久居留资格的外籍创新创业人员，符合在华满一定年限等条件者，可批准其加入中国国籍，并探索研究外籍华人申请双重国籍制度。

4.放宽留学生在华工作和实习限制。建议在中国境内高校取得学士及以上学位的优秀毕业生，可享受为期两年的工作签证，打通境外高校外国学生来华实习通道，建立“全球优秀青年实习计划”。

5.进一步加大留学生工作签证的发放力度。允许优秀的拥有专业技能的留学生毕业后留华工作，而没有相应学历但拥有高级技能的外籍优秀人才可以以其工作经历抵换一定的学历要求。

6.探索建立华裔卡制度和华侨身份证制度。建议来华创新创业符合一定学历和居住年限的外籍华人可申请华裔卡，给予永久居留，并建立华侨居民身份证制度，将居民身份证发放范围扩展至华侨。

7.建立与国际无缝衔接的外籍人才社会保障体系。对境外人才来华工作期间社保的开户服务、缴纳标准、保障内容和离境衔接等进行明确规定，加快与他国签订社保互认机制，设立弹性社保缴费比例。

8.制定移民法，完善移民法律制度体系建设。建议综合现有法律法规基础上，加快研究制定《技术移民法》和《投资移民法》等，使中国在人才引进、人才移民与人才管理的法律框架更科学和系统，在具体操作上有法可依。

9.建立移民局，优化国际移民管理与服务。高效整合相关职能，尽快实现外国人签证、居留和移民等事务的统一管理，发挥移民局统筹管理海外人才引进和移民权利保障及融入的职能，创新外籍人员监管和服务模式。

10.加大引进外籍人才的宣传力度。做好对境外人才引进意义的宣传，消除对境外人才的误解与抵触，让外籍人才更好地融入中国社会，同时借鉴欧美国家在全球舞台的宣传技巧，提升对全球人才的吸引力。

一、引言

美国能够成为超级大国并保持领先优势，其移民体系功不可没。美国移民体系既为应对美国人才缺口和人才环流设置了临时工作签证，也为了避免“临时居民”转为永久居民、冲击国内劳工市场而设置了劳工证，还为了吸引世界各领域顶级专家和杰出人才留美工作而设置了无条件“绿卡”。这不仅满足了美国各行各业发展需求，更为美国从全世界 70 亿人口中精选了最顶尖人才。

但自 9·11 之后，美国移民政策有所收紧，金融危机又曾使外籍人才遭遇寒冬。特朗普上台后继续推行反全球化、美国优先，不仅认为恐怖主义可能借此渗透，威胁国家安全，还把美国的就业问题归咎于人口无限制的跨境流动。2017 年 1 月 27 日，特朗普签署了名为“阻止外国恐怖分子进入美国的国家保护计划”的政令（被称为“禁穆令”），规定七国公民三个月禁期内不得进入美国，暂停原有的难民接纳项目 120 天，无限期中止奥巴马任内启动的在美重新安置叙难民计划。另有美国媒体公布的一份行政令草案提到，特朗普意将取消 H1-B 抽签制度，优先为毕业于美国高校的学生提供 H1-B 签证，并撤销奥巴马政府把 STEM（科学，技术，工程，数学）专业学生 OPT（专业实习）时间由 12 个月延长至 36 个月的政策，以优先服务于美国学生。这些移民新政引发了国际社会和美国各界尤其是科技领域的激烈反对。尽管“禁穆令”近日已遭到美国联邦法官的封禁而暂缓，鉴于特朗普明确的反全球化的态度，可以预测，在其任期内移民政策将持续收紧。

而此时，大洋彼岸的中国正在推进移民制度改革，建立更加开放、包容和灵活的国际揽才机制。2012 年 12 月，中组部、人社部等 25 部门联合印发了《外国人在中国永久居留享有相关待遇的办法》；2015 年 6 月，公安部根据《外国人在中国永久居留审批管理办法》有关规定，扩大申请在华永久居留（中国“绿卡”）外国人工作单位范围，新增国家实验室、国家重点实验室等 7 类用人单位类别；自 2015 年 7 月起，京、沪、闽、粤等地相继出台了涉及外国人签证、停留居留证件和永久居留证签发等出入境政策措施，以构建更加开放、灵活的人才制度环境；自 2016 年 3 月起，中关村先试先行公安部推出的支持北京创新发展的 20 项出入境政策措施，为来华创新创业的外籍高层次人才提供出入境便利；2017 年 2 月 6 日，中央全面深化改革领导小组第三十二次会议进一步要求，“实施外国人永久居留证件便利化改革，要围绕服务国家人才发展战略，回应社会关切，在优化证件设计、改造信息系统等方面推进改革，着力解决外国人永久居留证可识验和便利化问题，推动永久居留外国人在

华资格待遇落实”。

美国移民政策收紧或将大量国际高端人才拒之门外，而这些人才无论是作为中国应对老龄化的“人口红利”，还是作为中国创新发展源动力、一带一路重要支撑的“人才红利”，都是宝贵的财富。可以说，美国移民政策收紧实则为主动对外开放、招纳全球人才的中国创造了一个重大机遇。中国应该抓住这个机遇，快马加鞭出台更为开放、友好的人才利好政策，吸纳世界英才。

二、美国移民体系现状

作为全球最大的移民国家¹，美国在过去近四百年里源源不断地吸引了大量拥有知识、技术和资金的移民，移民为美国历史发展做出了重要的贡献。

美国政府总是根据自己的国家利益和需要来制定和调整其移民政策，以决定未来如何对待进入美国境内的移民。其职业移民体系，既设置临时工作签证应对短期人才需要和人才环流，又设置劳工证要求移民与本土人才互补，避免“临时居民”转正为永久居民会变成美国的负担。而对于各个领域世界顶尖的“杰出人才”以及能够贡献美国“国家利益”的人才，则可以不受任何限制，直接拿到绿卡。

美国人才移民体系主要包括以 H-1B 为主的临时工作签证和 EB1-EB5 五个类别职业移民。早在 1990 年，美国便在修改《移民法》时设立了高层次专业人才临时工作签证（H-1B），该类签证专门由美国雇主为具备本科学历以上的高技能外国公民进行申请。H-1B 签证政策的实施，推动全球各领域优秀人才向美国流动，被看作是“国际人才大流动时代”的开端。2 H-1B 是外国职业劳工使用最多的工作签证，每年名额限制为 8.5 万个，其中 2 万个专门发放给在美国获得硕士或硕士以上学历的外国职业劳工，而且 H-1B 雇员享有 60 天的换工作过渡期。据统计，2014 财年美国政府颁发 H-1B 签证达到 315857 份³。一旦获得名额，外国

1 联合国经济和社会事务部在纽约发布的 2013 年全球国际移民统计数据中显示，国际移民高度集中在发达国家。美国为国际移民数量最多的国家，数量为 4600 万，占全球移民总数的 20%。据统计，美国其中 10% 以上为从美国国外到美国工作的境外人才。

2 张晶，国际科技人才流动状况浅谈，国务院发展研究中心国际技术经济研究所。

3 Report on H-1B Petitions, page 5, U.S. Citizenship and Immigration Services, January 23, 2015。

劳工可最多使用六年。雇用 H-1B 职业工人的单位主要是高等教育、政府研究机构、高科技公司等，高等教育机构、政府研究机构以及非营利研究机构为外国职业人士申请 H-1B 则不受名额限制。

H-1B 签证是非移民工作签证，但允许有移民倾向。为了留住高端人才，美国政府移民法案对所需职业移民划分为 5 个类别，并按照相关标准对人才进行筛选，为符合国家需要和利益的人才颁发永久居留证（即绿卡）。五类职业移民分别为：第一类为杰出人才，包括顶尖人才、教授或研究型学者、跨国公司的主管或经理；第二类为拥有硕士或以上学历的优秀人才或特殊人才；第三类为具备本科及以上学历的专业人才、富有经验的技能人才；第四类为特殊人士，如宗教人员，前政府工作人员，国际组织退休雇员；第五类为投资者或工作机会创造者。现行的移民法给职业移民规定的上限是每年 14 万个名额。在总限额下面，每一类优先又有各自的限额，第一类、第二类和第三类优先的限额分别是每年 40040 个，第四类和第五类优先的限额分别是每年 9940 个。其中，获得 H-1B 签证后主要通过第一至第三类职业移民通道申请永久居留资格，以第三类为主。

根据美国移民局数据显示，2014 年美国共颁发永久居留证 101.65 万张。其中，近几年通过职业移民身份获得永久居留权人数占总人数的比例保持在 14% 以上，如表 1 所示，2012 年职业移民 143998 人（占 14.0%），2013 年职业移民 161110 人（占 16.3%），2014 年职业移民 151596 人（占 14.9%）。

表 1. 2005-2014 通过职业移民身份获得美国永久居留权的人数

单位：人

年度	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
职业移民总数	246865	159075	161733	164741	140903	148343	139339	143998	161110	151596
第一优先：优先级人才	64731	36960	26697	36678	40924	41055	25251	39316	38978	40554
第二优先：具有研究生以上学历或具有优异才能的人员	42597	21911	44162	70046	45552	53946	66831	50959	63026	48801
第三优先：技术工人及专业人员	129070	89922	85030	48903	40398	39762	37216	39229	43632	43156

第四优先：特殊移民	10121	9533	5038	7754	10341	11100	6701	7866	6931	8362
第五优先：投资移民	346	749	806	1360	3688	2480	3340	6628	8543	10723

资料来源：Homeland Security, Immigration Statistics, Yearbook of Immigration Statistics,
<https://www.dhs.gov/immigration-statistics>

三、特朗普的移民政策态度

据联合早报发表的《社论：美国收紧移民政策影响深远》⁴文章阐述，以特朗普为代表的反全球化民意认为，全球化所导致的资本与人口无节制地跨境流动，一方面剥夺了美国人的就业机会，另一方面以极端穆斯林为代表的恐怖主义可能借此渗透，造成安全威胁，所以必须更严格管理国境。为此，美国新任总统特朗普上台后出台的一系列移民新政引起全球关注。2017年1月27日，特朗普签署了名为“阻止外国恐怖分子进入美国的国家保护计划”的政令（被称为“禁穆令”），该项行政命令禁止包括叙利亚、伊拉克、伊朗、利比亚、苏丹、索马里和也门七国公民进入美国，禁期将持续90天。另外还暂停原有的难民接纳项目120天，无限期中止奥巴马任内启动的在美重新安置叙难民计划。“禁穆令”在遭到联邦法官封禁、法院的再叫停后，特朗普在空军一号(Air Force One)上对记者称，他正在考虑签署一项全新的移民政令，相信最终他将打赢这场关于现行入境和难民政令的法律战。

与此同时，美国媒体VOX公布了一份涉及工作签证制度改革的来源不详的特朗普行政令草案，内容提到，要改良现行CPT、OPT制度，取消现行的H1-B抽签制度，只为毕业于美国高校的学生优先提供H1-B签证；要求员工人数超过50人、且半数员工持有H1-B和L-1签证的公司不得申请新的H1-B；提高雇佣外籍员工的薪水标准；并提议撤销奥巴马政府对于STEM专业学生OPT时间由12个月延长至36个月的政策。以保护美国工人和目前有合法身份的美国公民的权益”，“美国移民政策的设计和应该优先服务于美国的国家利益”。如若该项草案获得批准，势必将对微软、亚马逊、苹果等美国高科技公司的外籍人才，以及赴美留学的国际学生数量造成较大影响。

⁴ 《社论：美国收紧移民政策影响深远》.联合早报.2017-01-31.

全美律师协会第一位华裔女性议会代表、南加州华裔律师华强还表示，现在美国的每一类签证都有收紧的趋势，不只是针对穆斯林国家。“像 L-1 签证，这个今后会更重视对公司背景的审查，也就是说会实地调查公司的运行情况，如果你在美国开的分公司是个假公司，那你的签证肯定要被吊销。再比如绿卡持有者要求常驻美国，有些人不常驻美国，又不申请回美证，所以在机场就会被刁难。”“禁穆令”的签署、H1B 签证制度的改革等，都表明了特朗普政府明确的反全球化态度，预期在其执政期间移民政策将持续收紧。

特朗普的移民新政引发多方反对，在全球饱受争议。首先在国内引发了大规模抗议。900 多名美国官员签署异议备忘录反对该政令。前任总统贝拉克·奥巴马于 1 月 30 日通过发言人表态批评这一不得人心的政令。在纽约、华盛顿和波士顿等地，大量民众聚集在城市和机场，表达对特朗普的移民政策的反对。1 月 29 日，美国民众在华盛顿白宫附近集会，同日，数百名抗议者在美国纽约肯尼迪机场集会，抗议这一限制移民的行政命令。美国各地数百家商店关门罢工，纷纷表达抗议。

国际社会发出了反对的声音。欧盟外交与安全政策高级代表莫盖里尼表示，欧盟将继续向难民提供庇护，并称特朗普的行政令“不是欧洲的方式”。德国总理默克尔对此批评称，美国的这一做法有违国际社会开展合作救助难民的基本思想。英国下议院呼吁特朗普取消“穆斯林禁令”。100 万名英国人在议会网站上请愿，要求不要允许特朗普对英国进行国事访问，从而避免让英国女王受辱。伊拉克国会通过决议，要求政府采取反制措施，制定相应措施禁止美国公民进入伊拉克。

以硅谷为代表的科技界反响强烈。扎克伯格利用自己的 Facebook 页面，对特朗普的移民相关的行政令进行了抨击，指责该行政令将严重制约特定穆斯林国家的移民和难民前往美国。苹果 CEO 蒂姆·库克在声明中称，“苹果坚信移民对我们公司和我们国家（美国）未来的重要性。没有移民，就没有苹果，更无法像我们这样兴盛和创新。”在历史上，美国就是一个建立在移民基础上的国家，而且移民已经成为美国科技创新的重要力量，其获得的创新专利量占据了总量的 1/3。尤其在互联网科技浪潮中，那些具有移民家庭背景的人才为美国科技创新贡献了重要力量。比如乔布斯的父亲出生于叙利亚，谢尔盖·布林是俄罗斯裔企业家，扎克伯格的祖辈来自德国、奥地利和波兰等地，马斯克出生于南非。因而，高科技精英们集体抵制特朗普的移民新政，正是因为不希望美国因为限制移民而丧失曾经拥有的核心优势。

四、中国移民签证制度改革现状与发展

在美国移民政策收紧的同时，中国却以更开放的态度招纳全球人才。党和国家领导人对广纳世界英才更是给予了高度重视和支持。十八大以来，习近平总书记先后多次参加外国专家座谈会，据统计，习总书记在不同场合指出人才重要性多达一百多次，提出“择天下英才而用之”“人才政策方面手脚还要放开一些，要集聚一批站在行业科技前沿、具有国际视野和能力的领军人才”等重要论断。近来，中国更是以更开放的姿态正试图加快延揽外国人才的节奏。

2012年12月，中组部、人社部等25部门联合印发了《外国人在中国永久居留享有相关待遇的办法》；2015年6月，公安部根据《外国人在中国永久居留审批管理办法》有关规定，扩大申请在华永久居留(中国“绿卡”)外国人工作单位范围，新增国家实验室、国家重点实验室等7类用人单位类别；2016年2月，中办、国办印发了《关于加强外国人永久居留服务管理的意见》(简称《意见》)；同年，在《意见》基础上，起草了《外国人永久居留管理条例》(简称《条例》)，系统地解决了外国人永久居留制度问题，使得外国人申请中国永久居留的条件更务实，受理审批程序更加规范和优化，永久居留资格待遇也得到全面落实，永久居留相关服务水平也将得到实质性提高。2017年1月17日，在瑞士达沃斯世界经济论坛上，习近平总书记发表了题为《共担时代责任共促全球发展》的主旨演讲，大力支持全球化，为中国全球化发展注入强心剂。2月6日，中央全面深化改革领导小组第三十二次会议指出：“实施外国人永久居留证件便利化改革，要围绕服务国家人才发展战略，回应社会关切，在优化证件设计、改造信息系统等方面推进改革，着力解决外国人永久居留证可识验和便利化问题，推动永久居留外国人在华资格待遇落实”，党和国家对实行更加规范、更具竞争力的人才吸引制度提出了更高要求。

在党和国家领导人的指导下，自2015年7月，公安部在北京、上海、福建、广东等地相继出台了涉及外国人签证、停留居留证件、永久居留证签发等的出入境政策措施，积极探索构建更加开放、灵活的人才制度环境，以更开放的姿态迎接人才，并在促进海外人才聚集方面取得了显著成效。据报道，2016年中国外国公民出入境5653万人，比2015年增加8.89%；同年，公安部共批准1576名外国人在中国永久居留，较上一年度增长了163%。

根据《条例》，目前中国永久居留资格的申请条件有所放宽，一是放宽永居的申请单位

范围；二是增加申请渠道；三是扩大申请对象。目前符合因突出贡献、人才引进、工作、投资和家庭团聚等事由申请永久居留资格的条件的外国人具有资格申请永久居留。

类别	界定范围
突出贡献	对中国经济社会发展作出突出贡献的外国人经相关部门推荐的突出贡献人员
人才引进	经国家人才主管部门备案的政府引才计划引进或者由国务院有关部门、省级人民政府推荐的高层次人才
工作	符合一定的工作年限、在符合规定的聘用单位工作或者工资性年收入和纳税金额达到标准的工作人员 符合一定的工作年限，并持有人才签证或在相关国家级园区工作或在相关紧缺岗位工作或具有博士学位的工作人员等
投资	在规定领域投资，符合相关条件，并且投资年限、投资数额、聘用中国公民人数和纳税金额达到规定标准的投资人员
家庭团聚	符合条件的直系亲属团聚人员
外籍华人	曾经具有中国国籍并且学位达到一定要求或在华工作年限达到一定要求的华人

同时，永久居留的待遇也明显提升。一是永久居留证可以作为外国人在中国境内办理金融、教育、医疗、交通、通信、工作、税收和社会保险、财产登记、诉讼等事务的身份证明。二是可以直接凭外国人永久居留证出境入境。三是凭外国人永久居留证在中国境内工作，免办外国人工作许可，按规定办理相关劳动和社会保障手续；可以按照规定参加涉密科技研究开发项目、工程建设项目；可以按照规定参加技术职务任职资格、职业资格考试和政府设立的自然科学、技术创新类奖励的评选。四是取得永久居留资格的外国人需依法纳税，可按照规定兑换外汇汇出境外。五是可按照有关规定在境内购买自用、自住商品住房；按照住房公积金管理有关规定，在工作地缴存和使用住房公积金，离开该地区时，可以按照规定办理住房公积金的提取或转移手续。六是依照中国有关外商投资的法律法规，可以技术入股或者

现金出资等方式新设或并购企业，可以合法获得的人民币在中国境内进行投资。七是可以凭外国人永久居留证，依法在境内办理银行、保险、证券和期货等金融方面业务；可以外国人永久居留证作为有效身份证件办理参加社会保险各项手续。在中国境内工作的，按照社会保险法律法规的规定参加各项社会保险。在中国境内居住但未工作，且符合统筹地区规定的，可以参照国内城乡居民参加居住地城乡居民基本医疗保险和城乡居民基本养老保险，享受社会保险待遇。八是取得永久居留资格外国人的子女义务教育阶段入学，符合条件的，可以根据国家有关规定由其居住地教育行政部门按照就近入学的原则办理入、转学手续，不收取国家规定以外的费用。九是可以凭永久居留证申领机动车驾驶证和办理机动车登记。十是可以凭外国人永久居留证购买飞机、车船票，办理国内航班和旅馆入住手续等。

在促进外籍留学生在华就业方面也有了很大的突破。2017年1月，人力资源社会保障部、外交部、教育部三部委颁发《关于允许优秀外籍高校毕业生在华就业有关事项的通知》，允许在中国境内高校取得硕士及以上学位且毕业一年以内的外国留学生，以及在境外知名高校取得硕士及以上学位且毕业一年以内的外籍毕业生在华就业。

除了国家层面的突破，北京、上海、福建、广东等地的出入境政策也实现重大突破。这些省市主要是依托政策先行优势的国家自主创新示范区、自贸区等园区，通过不断突破出入境政策构建更加开放、更具竞争力的引才制度来吸引集聚国际人才，政策覆盖对象主要包括外籍高层次人才、归国外籍华人、外国留学生、港澳台人才等四类群体。政策突破主要体现在以下几个方面：

——北京、上海等地为我国发展急需紧缺的外籍高层次人才开通了在华永久居留的绿色通道，即允许外籍高层次人才不用住满相应年限就可以直接申请永久居留。

——北京、上海、广东为外籍华人来华长期居留以及永久居留提供突破性的便利，如北京中关村为具有博士学位的外籍华人开通直接申请永久居留的通道；将外籍华人居留许可年限从1年、2年延长至5年。广东则为原籍广东的外籍华人来华探亲、洽谈商务等提供5年多次往返的签证便利。

——北京、上海放开对外国学生两年工作经验的要求，以更开放、友好的姿态为外国学生在中国创业就业提供机会。如北京允许具有硕士学位的应届外国毕业生在华就业，允许具有学士学位及以上的应届外国毕业生在京创业。

五、进一步提升中国移民签证制度建议

美国移民政策收紧或将大量具有国际视野和水平的高素质人才拒之门外，而这些人才无论是作为中国应对老龄化趋势严重的可持续发展资源的人口红利来说，还是作为中国创新发展源动力、一带一路重要支撑的人才红利来说，都是宝贵的财富，美国移民政策收紧实则为敞开怀抱招揽人才的中国送上了一份厚礼。中国应该抓住这个机遇，快马加鞭出台更为开放、友好的人才利好政策收获世界顶尖人才。为此，基于长期研究跟踪，从以下方面提出建议，助力建立更加开放、更具吸引力的国际人才竞争制度，实现中国在国际人才竞争中的后起超越。

（一）进一步放宽永久居留申请条件

公安部推出的支持北京创新发展 20 项出入境政策措施自 2016 年 3 月起在中关村先行先试，主要针对外籍高层次人才、留学归国创业外籍华人、外籍青年学生和创业团队外籍成员提供出入境便利。截至 2016 年底，已有 155 人通过此“直通车”拿到“中国绿卡”，迈开了中国从 70 亿人中广纳贤才的第一步。但中国在放宽永久居留准入条件等方面仍有突破空间。

一是扩大在华永久居留申请者聘雇单位类型范围。建议《中华人民共和国外国人永久居留管理条例》进一步扩大在华永居居留申请范围，允许在中华人民共和国境内企事业单位就业或中方企业驻境外企事业单位和机构就业的符合相关标准的外国人申请在华永久居留。

二是降低保持在华永久居留资格的最低时限要求。目前保持永久居留资格需要每年累积在华居住满三个月，或五年内在中国境内实际居住时间累计不得少于一年，建议进一步降低在华居住时限要求，以更开放、灵活的政策吸引国际人才。

三是扩大永久居留申请材料出具单位范围。目前外国人申请永久居留需提交健康证明和境外主要生活地无犯罪记录证明等材料，建议扩大出具健康证明医院范围，增设境内可出具无犯罪记录证明机构，为申请人办理永久居留提供便利。

（二）进一步提前“绿卡”发放时间

目前对相关政策的改进主要是针对严格的永久居留申请条件进行了部分简化，却忽视了申请时间造成的机会成本对于吸收国际人才来华的直接影响。较之于美国有多种方式可以对还未到美国的外籍人士先发放“绿卡”，中国“绿卡”的发放则主要通过通过对已来华一定时间的符合条件者予以“追认”。这种方式可以裨益已在中国有所成就和贡献的外籍人士，但却并不利于中国在激烈的国际人才竞争市场中吸引到有意来华创新创业的优秀外籍人才。

建议允许有意向来华发展的外籍高层次人才直接在海外申请在华永久居留，免去先来中国住满一定期限的要求。对优秀外籍人才提前发放“绿卡”，有助于提高其来华工作出入境方面的便利，加强生活、医疗、保险和子女教育等一系列保障，以彻底解除优秀的外籍人才的后顾之忧，使其把来华工作作为优先选择。这也是中国在知识全球化时代，面向世界吸引顶尖外籍人才的自信力和积极态度的体现。

（三）建立永久居留转入籍制度

目前外籍人入籍中国的主要渠道是通过依亲关系获得，并没有出台非依亲关系外籍人入籍的相关政策或细则。用有关学者的话说，就是把外籍人才当临时工，不利于留住外籍人才。因此，建议完善人才移民入籍的相关渠道，已获得永久居留资格的外籍创新创业人员，在华创新创业满一定年限且符合一定条件者，经本人申请，可批准其加入中国国籍，并在此基础上探索研究外籍华人申请双重国籍制度。如获得“绿卡”后居留满五年且累积居留时间达三年以上，无任何违法记录，提出申请并通过入籍考试就可允许入籍。

（四）放宽对留学生在华工作和实习的学历限制

现行留学政策规定，“在中国境内高校取得硕士及以上学位且毕业一年以内的外国留学生，以及在境外知名高校取得硕士及以上学位且毕业一年以内的外籍毕业生”可以申请在华就业，目前这一标准仍不利于中国吸引优秀留学人才。2015年在华接受学历教育的外国留学生为184,799人，其中硕士和博士研究生为53,572人，仅占学历生的29%。现行政策排除了70%的本专科学历留学生，而他们在中国学习长达4年之久，对中国的了解甚至更多。因此，建议制定更灵活的留学生在华实习和工作签证制度。

一是放宽对留学生在华工作的学历限制。建议在中国境内高校取得学士及以上学位的优秀毕业生，在工作单位担保之下，可享受为期两年的工作签证，并建立工作签证与学习签证的有效衔接。二是建议推广中关村相关经验，打通境外高校外国学生来华实习通道。三是建立“全球优秀青年实习计划”，开放国际留学生实习机会。习近平主席 2015 年在亚非领导人会议上提出，中国未来五年内将向亚非发展中国家提供 10 万个培训名额，邀请 2000 名亚非青年来华访问。建议包括亚非地区国家在内地的境内外高校符合条件的优秀学生均可申请实习签证，并视具体情况给予半年至一年的签证时长，毕业后自动终止。

（五）进一步加大留学生工作签证的发放力度

美国每个财年发放给外籍专业技能员工 6.5 个 H-1B 工作签名额，另外还有 2 万个名额分配给在美大学获得硕士或者更高学位的外籍员工。当这 2 万个名额供不应求时，移民局会先采用抽签作出决定，没有抽到者会跟随本科学位的申请者一起在普通的 6.5 万名额中再次抽签。5H-1B 申请时间通常 6-9 个月，且获签率高。较之于美国 H-1B 签证发放数额多且快捷、高效，很多来华留学生毕业后却因不是硕士以上学历或没有相应工作经验等而无法获得工作签，这不仅导致大量优秀的留学生毕业就不得不离开中国，也导致很多学生当初选择留学目的国时就因此而放弃到中国留学。

建议加强诸如美国 H-1B 工作签的发放力度，允许优秀的拥有专业技能的留学生毕业后留华工作，而没有相应学历却拥有高级技能的外籍优秀人才可以以其工作经历而抵换一定的学历要求，并且允许其在工作签到期之内由雇佣公司担保申请转绿卡。这将进一步满足日益增多的来华外籍人员，包括来自印度等国英语和技能等综合素质较高的外籍人员的切身诉求，有助于在全球新一轮科技革命中，有效提高“中国制造”转向“中国智造”而急需的吸纳全球顶尖科技人才的机会。

（六）探索建立华裔卡制度和华侨身份证制度

一是建立华裔卡制度。《关于加强外国人永久居留服务管理的意见》中明确提出要“对长期在华居住、曾具有中国国籍的人员提供申请永久居留的渠道”，鉴于外籍华人与国内联

⁵ 美国移民局 <https://www.uscis.gov/eir/visa-guide/h-1b-specialty-occupation/understanding-h-1b-requirements>

系更为密切。建议来华创新创业，具有学士及以上学位的外籍华人或在华工作满 2 年的外籍华人可申请华裔卡，给予永久居留。

二是建立华侨身份证制度。华侨拥有中国护照，却无权申领居民身份证和拥有公民身份号码，导致其在回国办理事务时遇到诸多实际困难。建议制定《华侨居民身份证申领发放办法》，建立华侨居民身份证制度，将居民身份证发放范围扩展至华侨。

（七）建立与国际无缝衔接的外籍人才社会保障体系

境外人才在缴纳、享受社保问题上存在诸多困难，如外籍人才与国内员工按同样标准缴纳社保，但很多外国人才缴纳社保不足 15 年即离开中国，难以享受企业代缴的保险。建议对境外人才来华工作期间社保的开户服务、缴纳标准、保障内容和离境衔接等进行明确规定，加快与他国签订社保互认机制，设立弹性社保缴费比例。目前中国已经与韩国、德国签订了互免养老保险的协议，需进一步扩大互免协议的国家范围。同时，参考世界其他的规定，放宽境外人才领取社保条件。如果境外人才在中国交纳了若干年保险，并于退休年龄前回国，应允许其回国时按照相应比例提取全部社保，而不仅是个人缴纳的社保。

（八）制定移民法，完善移民法律制度体系建设

引进境外人才涉及境外人才出入境、在中国工作及在中国永久居留等方面。现有法律体系主要包括《外国人入境出境管理法》、《外国人在中国就业管理规定》、《外国人在中国永久居留审批管理办法》等三部法律（文件），以及一些相关办法和意见。由于引进境外人才涉及出入境、就业和生活等各方面，法律层面的顶层设计需要进一步加强。

从国际情况来看，各国都通过制定移民法规范外籍人才引进的各项制度。2016 年 3 月中共中央印发的《关于深化人才发展体制机制改革的意见》指出，要完善外国人才来华工作、签证、居留和永久居留管理的法律法规。建议在综合现有法律法规基础上，加快研究制定《技术移民法》和《投资移民法》等，使中国在人才引进、人才移民与人才管理的法律框架更科学和系统，在具体操作上有法可依。

（九）建立移民局，优化国际移民管理与服务

随着国际移民涌入加速，中国建立移民局，实现移民管理与服务专门化已提上日程，但其建设进程对于日益增长的管理需求较为缓慢，外国人签证、居留和移民等事务仍存在“多

头管理”问题。

一是加快推进移民局建设。借鉴他国经验，高效整合相关职能，尽快实现外国人签证、居留和移民等事务的统一管理。

二是发挥移民局统筹管理海外人才引进的职能。移民局可作为中央人才工作领导小组和中央组织部人才工作执行部门，统筹管理海外引进人才工作，承担建立国际人才信息库、设立和管理海外国家猎头和国际人才研究等职能。

三是加强移民局移民权利保障及融入的职能。移民局可保护移民在中国的人身、居住和财产等合法权益，还可设立移民融入处，在语言培训、文化融合和提供职业信息等方面发挥作用，让移民能够进的来、留得住、发展得好。

四是创新外籍人员监管和服务模式。目前境外人才信息尚不完备，建议建立外籍人员准入、就业和居留的负面清单制度，利用大数据和互联网建立以用人单位和服务机构为主的外籍人员服务动态跟踪机制，实现与公安、人社等部门信息共享及监管与服务一体化。进一步完善社会管理职能，开展涉外社工招募和政策宣讲培训等活动，为境外人才提供便利服务。

（十）加大引进外籍人才的宣传力度

每个发达国家对国际人才的争夺都不曾退让。中国是最大的发展中国家和人口大国，境外人才是否需要大量引进成为舆论热点。然而创新离不开不同国家、种族和文化的碰撞，境外人才来华创新创业对促进区域经济发展和增加本地就业也已是不争事实。对此，一是建议政府和有关单位提前做好对境外人才引进意义的宣传，消除对境外人才的误解与抵触，让国民更好地融入全球化，让外籍人才更好地融入中国社会。二是向欧美国家学习在全球舞台的宣传技巧，提升对全球人才的吸引力，集智慧与技巧于一体在国际舞台完美发声，为中国面向世界建立开放、包容和尊重的揽才环境助力。

CCG 课题组

王辉耀 苗绿 郑金连 常亚南



以全球视野，为中国建言；以中国智慧，为全球献策

CCG 是国内领先的国际化智库，成立于 2008 年，总部位于北京，在广州、青岛、深圳/东莞设有三个研究院，在上海设有办事机构，在香港、华盛顿、纽约、伦敦、法兰克福、巴黎和悉尼设有海外代表。CCG 拥有全职研究人员近百人，致力于中国的全球化战略、人才国际化和企业国际化等领域研究。CCG 拥有国家博士后科研工作站资质，与国内外学术领域建立了广泛合作。CCG 每年在中国社科院社科文献出版社出版《中国留学发展报告》、《中国海归发展报告》、《中国国际移民报告》、《海外华人华侨专业人士报告》、《中国企业国际化报告》等多部有影响力的蓝皮书，奠定了其在人才国际化、企业全球化研究领域的权威地位。在全球最具影响力的美国宾夕法尼亚大学《全球智库报告 2016》多个榜单中，CCG 再度上榜全球顶级智库和全球最值得关注智库，在全球顶级智库综合排名 175 强中位列第 111 名，位列上榜的中国智库第八位，并在全球最佳创意和模式创新智库、全球最佳质量保证和完整策略及程序智库、全球最佳互联网应用智库等多个单项榜单中位列中国智库第一。

