

# 中国与全球化研究

China and Globalization Research

2011年 第13期

欧美同学会建言献策委员会/中国与全球化研究中心 编

---

---

## 要 目

建言献策委员会	完善海外高层次人才引进工作的建议
2010年献策文章选摘	完善绿卡相关基本国民待遇的建议
	跨国企业在中国的现状与发展
	有关中国企业“走出去”的建言献策
人才竞争	李世昌：世界城市建设和国际人才发展建议
移民政策	王辉耀：应发放海外公民或同胞证应对人才竞争
	刘国福：中国技术移民政策构想
户籍改革	毛大庆：北京城市发展与人口有序增长
金融改革	周继述：中国金融业后台核心系统必须属于中国

---

---

[www.ccg.org.cn](http://www.ccg.org.cn)

电话：010—64392122、64392123、64398745 传真：010-64398744 邮箱：bianjibu@ccg.org.cn

# 中国与全球化研究

## 主办单位

欧美同学会建言献策委员会  
中国与全球化研究中心

## 合作单位

国务院侨办海外专家咨询委员会  
清华大学公共管理学院  
英国诺丁汉大学当代中国研究院  
新加坡国立大学东亚研究所  
香港科技大学中国跨国关系研究中心

## 总编

王辉耀 欧美同学会副会长，中国与全球化研究中心主任

## 编委会委员 (以姓氏拼音为序)

陈志武 美国耶鲁大学管理学院金融经济学教授  
崔大伟 香港科技大学中国跨国关系研究中心主任  
杜维明 美国哈佛大学中国历史与哲学教授  
黄靖 新加坡国立大学李光耀公共政策学院教授  
黄亚生 美国麻省理工学院商学院教授  
康绍邦 中共中央党校国际战略研究所常务副所长  
李成 美国布鲁金斯约翰桑顿中国中心研究主任  
李连仲 中共中央政策研究室经济局局长  
林晓华 加拿大Ryerson大学国际研究院院长  
刘宏 英国曼切斯特大学中国研究中心主任  
隆国强 国务院发展研究中心对外经济研究部部长  
吕晓波 美国哥伦比亚大学东亚研究所所长  
裴敏欣 美国卡内基国际和平基金会高级研究员  
钱颖一 清华大学经济管理学院院长  
饶毅 北京大学生命科学院院长  
汤敏 中国发展基金会副秘书长  
陶庆华 中国与全球化研究中心副主任  
王绍光 香港中文大学政治与公共行政系教授  
薛澜 清华大学公共管理学院院长  
姚树洁 英国诺丁汉大学当代中国学院院长  
张维迎 北京大学光华管理学院教授  
张旭东 纽约大学东亚研究系主任  
郑永年 新加坡国立大学东亚研究所所长

## 特邀专家委员会 (以姓氏拼音为序)

鲍曙明 密西根大学中国信息研究中心主任  
陈东升 泰康人寿保险公司董事长  
丁学良 香港科技大学教授  
董克用 中国人民大学公共管理学院院长  
范文仲 中国银监会研究局副局长  
傅军 北京大学政府管理学院常务副院长  
郭生祥 澳大利亚澳华金融专家协会理事长  
海闻 北京大学副校长  
胡元豹 加拿大亚太基金会总裁兼执行长  
胡兆庆 商务部中国国际经济合作学会会长

靳志伟 欧美同学会秘书长  
李百炼 美国北卡罗立大学副校长  
李稻葵 清华经济管理学院中国经济研究中心主任  
李磊 日本法政大学工学研究生院院长  
李曙光 中国政法大学研究生院院长  
李兆熙 国务院发展研究中心企业研究所副所长  
梁能 中欧商学院管理学教授、EMBA主任  
罗亚东 美国迈阿密大学战略与国际商务讲座教授  
梅平 中国太平洋经济合作全国委员会会长  
潘晨光 中国社会科学院人事教育局局长  
彭维刚 美国达拉斯德州大学管理学院讲座教授  
丘成桐 美国哈佛大学数学教授  
饶子和 南开大学校长  
施一公 清华大学生命科学学院院长  
宋立刚 澳大利亚国立大学克劳福德经济学院教授  
隋殿志 美国德州农工大学助理校长  
孙选中 中国政法大学商学院院长  
唐永春 美国加州理工大学能源与环境中心主任  
王坚 美国南加州大学安传播学院教授  
王通讯 中国人才研究会副会长  
王小凡 美国杜克大学终身教授  
王晓东 美国国家科学院院士  
王晓萍 国务院侨办政策研究司司长  
吴江 人力资源社会保障部中国人力资源学院院长  
项兵 长江商学院院长  
谢国忠 玫瑰石顾问公司独立经济学家。  
谢宇 美国密歇根大学社会学系教授  
徐滇庆 加拿大西安大略大学终身教授  
徐小平 新东方教育集团文化发展研究院院长  
许晔宁 欧美同学会副秘书长  
杨锐 中央电视台《对话》节目主持人兼制片人  
杨壮 北大国际MBA美方院长  
张忠 美国沃顿商学院终身教授  
张健青 国务院侨办经科司副司长  
张力奋 FT中文网总编  
张信刚 原香港城市大学校长，美国百人会会员  
赵红心 美国圣路易大学财经教授  
赵穗生 美国丹佛大学国际关系学院教授  
周玮生 日本立命馆大学可持续发展研究中心主任  
左小蕾 中国银河证券公司首席经济学家

## 执行主编

邓宗南

## 编辑

苗绿 常慧敏 封涛 唐运兵

## 美术编辑

卢旋

## 编务

刘丽莉 张宁 吴佳 曹小慧

◆ 建言献策委员会2010年献策文章选摘

## 完善海外高层次人才引进工作的建议

2010年9月27日，欧美同学会举办了“2010年海外高层次人才座谈会”。座谈会围绕“海外高层次人才引进”、“中国企业走出去”等主题，邀请海外大批高层次人才代表与会交流沟通。中组部、人力资源和社会保障部、统战部、科技部、中国科学院以及欧美同学会等有关部门领导出席了会议。与会海外代表积极为完善国家人才政策建言献策，现将有关观点和建议归纳如下，不当之处，请多指正。

**一、国家人才战略应主要发挥导向型和服务型作用，重心是完善基本政策体系，改善人才整体的环境、土壤、氛围，但要避免替代市场和用人单位执行某些具体职能。**

与会专家认为，“千人计划”在海外已有巨大影响，成功的原因之一在于与人才使用单位相结合，同时也注重用人单位和市场的人才资源配置作用，着重加强了绿卡、签证等服务职能；最大的意义则在于推动全国形成尊重人才的氛围，推动中央各级部门以及各地方政府完善相关人才机制与政策，推动从政府到社会更加重视人才培养、引进、使用，最终改善了人才生存、发展的环境、土壤、氛围。因此，政府未来实施人才战略以及出台人才引进计划，也需借鉴类似的成功经验，更多发挥导向型和服务型的作用，毕竟政府无法解决市场直接影响创业型人才创业成败的问题，也无法代替用人单位对人才进行实际管理的职能等，也只有国家、用人单位以及人才三方共赢，才是可持续发展之道。

**二、政府实施海外高层次人才引进计划，除了重视海外留学人才与华裔人才之外，也可以考虑其他外籍高端人才，重要的是所能做出的贡献。**

与会部分专家指出，美国之所以能够成为世界超级大国，正是因为多年来聚集和使用了全世界大多数顶尖人才；而二战后爱因斯坦等世界级科学家移民美国并进入高校，也提高了美国本土人才培养的能力。中国已是区域大国，未来需要成为包括知识、经济等各领域的世界大国，就需要吸引全世界最优秀的人才来支撑这一战略目标，而不仅仅局限于本土最优秀的人才以及海外留学人才与华裔人才。英语纳入义务教育已持续多年，我国也日渐具备使用英语国家人才的社会环境。当然，中国是人口大国，每年毕业六百多万大学生，因此不能彻底放开移民，主要针对高端人才以及能创造大量知识岗位就业机会的人才，而非一般性高学历的外国人才。

**三、除了高端人才外，人才引进计划还应注意人才团队引进的需要以及具有潜力与能力、处于事业发展期的中青年优秀人才，考虑出台“青年人才千人计划”或“青年杰出人才计划”，作为“千人计划”的分支或补充。**

与会部分专家认为，许多中青年人才在科研单位、机构已获得中高级职务，并成为了技术核心，成果出色、产出颇丰，能力符合人才引进计划的要求，但欠缺或可能晚几年才能获得终身头衔与职位，这批人却可能更有事业发展心，彻底回国更少家庭顾虑。因此，政府应把这一群体纳入人才引进计划。同时，有时人才团队引进更能发挥效用，而团队中往往领军型人才只有少数几个，还有许多核心的骨干型人才同样重要。因此，出台“青年人才千人计划”或“青年杰出人才计划”作为“千人计划”的分支或补充，非常必要。

#### **四、针对创业人才的特点以及部分特殊人才的特殊情况，政府应考虑出台一些支持“人才环流”的引进计划，作为“千人计划”的补充。**

与会部分专家认为，“千人计划”本身尤其是对科研、教育机构的人才，应该坚持全职要求。不过，同时有些人才在国内与海外之间进行“人才环流”，传递前沿的技术与理念，往往比彻底回国贡献更大；还有些在国外有主流影响力甚至可以影响当地政策变化的高端人才，国家需要这样的人才留在海外发挥“民间外交”、“国际宣传”等作用；另外，尤其创业型人才，最重要的是资金、项目、技术的回来。尽管政府已有一些支持“人才环流”的人才计划，但明显与“千人计划”重视程度不能比拟，应出台更明确的相关计划作为类似“千人计划”这样重要计划的补充。

#### **五、政府的人才引进计划应特别注意人才与项目、工作的结合，建立完善的前期评估与后期监督的体系，避免资金的浪费。**

与会专家认为，海外高层次人才肯定都需要资金来展开工作，创新型人才需要科研经费的支持，创业型人才需要投资和融资的支持，同时，待遇也确实是吸引人才的重要因素之一。政府应加强对高层次人才包括资金等各方面工作和生活的配套支持。但是，生活配套应主要完善相关服务体系，工作配套则应与项目、工作、成果结合起来，资金应是在项目中出资、工作中提供待遇、成果中奖励，通过科研经费、项目补贴、股权投资、融资担保等来支持，可以提高待遇，但少发一些“安家费”，避免浪费国家资金。如果没有具体可行的项目，没有工作并带来成果与贡献，就首先要大量的安家费，就不一定是真正想报效祖国的人才，也会带来不良的影响。在这方面，专业完善的评估体系非常重要。另外，引进人才目的是期望人才发挥才能后对国家有所贡献，过去的成果只能证明具备引进的资质，而非代表已经做出贡献，因此还应建立后期长期的跟踪、监督体系，没有开展具体工作和项目，没有成效，可以获得荣誉性头衔，但不应给相关经费。

#### **六、人才引进计划还应注意人文学科尤其高级管理、政策研究等领域的高端人才。**

中国如何实现“和平崛起”，是去适应同时改善国际主流价值体系以便有利于自身国家利益，还是只去适应国际主流价值体系？部分与会专家认为，中国不只是需要国际化的人文学科人才，仅仅从经济角度考虑，中国也需要引进大量优秀企业高级管理人才，需要能够发展传媒、影视等文化创意产业和知识服务经济的文科领

域人才。从国家角度考虑，改革开放意味着要借鉴合理的国外政策，社会进步也需要公共政策的完善。而即使在欧美发达国家，公共政策为主的政策体系的完善，不只是来自政府的努力，相当部分来自于智库的政策研究，提出并经过社会民意的讨论，最后形成可供政府采用的储备政策，这些都需要政府重视国际化的、熟悉东西方政策体系的政策研究型人才。

## 完善中国绿卡制度的建议

当今世界所有竞争的核心是人才的竞争。全球化的进程必然推动作为高级生产要素的人才形成一个世界市场，导致激烈的国际人才竞争，并带动技术、资金的全球化流动。而在人才跨国流动当中，由签证、绿卡、入籍等政策构成的人才入境以及移民的政策体系，既是人才流入所必需的、最基本的门槛，也是各国引进人才重要的、战略性的工具与手段。尤其绿卡和入籍，是永久性和长期引进人才的必要政策配套，也是外来人才扎根的必要保障，还是吸引海外人才的有效武器。

“人才强国”国家战略的提出，引进海外高层次人才“千人计划”等重要计划的出台，全国人才工作会议的召开，新中国第一个人才发展规划的颁布，以及由此带动全国对人才培养、引进、评估、使用的热潮，标志着中国正进入一个空前重视人才、重视人才培养与竞争的时代。为了更好地推进我国的人才强国战略，贯彻人才规划纲要的精神，实施开放的人才政策，我国应立足基本国情，借鉴全球各国通过绿卡进行国际人才竞争的实践经验，探索完善人才绿卡制度，完善绿卡持有者即永久居民的相关基本国民待遇。

### 一、赋予人才绿卡基本国民待遇，完善人才绿卡制度的必要性与重要性

“绿卡”的得名是因为最早期的美国永久居留许可证是张绿色卡片，而美国移民法对“永久居留权”的定义是：“根据移民法所赋予‘以移民身份永久居住在美国’的特许。”这一定义包括了两个方面的内容：一是绿卡持有者是“移民身份”，是外国公民向本国公民过渡的身份，可以享有基本并即将享有全部的国民待遇；其二是“永久居住”，区别于各类长期、短期签证，意味着给予基本的国民待遇。

人才竞争，远比物质资源争夺更为复杂，必须从注重人才短期使用过渡到有利于人才长期发展的制度建设上来，从根本上创造适合人才培养、引进、使用以及长期发展的机制、环境、氛围。一个国家如果要长期挽留自身需要的外国高层次人才，让这些人才能够永久地居留是必须的，并且由于“永久居留”，就不可避免要给予国民待遇。从海外人才角度出发，如果希望在所在国长期发展，包括其家人能够享有基本国民待遇，也是外来人才扎根的必要保障。用在杜克和哈佛讲课、参与美国“逆向人才流失”调查研究的印度裔学者维维克瓦德瓦的话说：“如果需要高



层次人才，我们就应该把他们留下，而不是当临时工使。”

## 二、我国绿卡制度在国民待遇等实质内容缺位的情况

1983年，邓小平发表了“利用外国智力和扩大对外开放”的讲话，启动了我国引进外国智力之路。为了适应这一需要，在正式出台“绿卡”制度前，我国已经相继出台了一些有关的法律规定。如自1986年2月1日起施行的《中华人民共和国外国人入境出境管理法》已对外国人“永久居留”事宜作出了相应规定。截至2004年8月15日，总共批准了3000多名外国人在中国永久居留。

2004年8月，我国正式发布《外国人在中国永久居留审批管理办法》。值得注意的是，该法对外国人申请在中国“永久居留”的资格条件、申请材料、审批程序、审批权限、取消资格等方面作出了明确规定，却对持有绿卡者能够享有的国民待遇没有明确的规定。其中，涉及到“权利”只有明确了可以相当于长期签证的职能：“外国人在中国永久居留是指外国人在中国居留期限不受限制……获得在中国永久居留资格的外国人，凭有效护照和《外国人永久居留证》出入中国国境。”

由于人才绿卡在相关职能内容的缺位，因此，中央实施重大人才计划就不得不对工作条件、生活待遇另行出台规定，例如“千人计划”就专门对引进人才从担任领导职务、申请专项资金到子女入学、社会保障等配套服务出台了文件。地方引进人才也同样不得自行出台涵盖工商注册、税务登记、专利申请、户籍准入、子女入学、配偶就业、非经营性物业购置等职能的“地方绿卡”。但是，地方绿卡并不是真正意义的中国绿卡，相关待遇是只局限一个城市的“市民待遇”，且还需担心政策“无法可依”的问题。国家重点引进的人才申请绿卡必须靠国家出台专门政策来推动，也说明了绿卡制度的滞后，只发挥了象征性、荣誉性的作用，这不是制度化、长期化解决问题的根本办法。

## 三、完善绿卡职能，赋予人才绿卡相关待遇的建议

1、出台《外国人在中国永久居留审批管理办法》补充条款，对技术移民、投资移民、贡献移民进行分类细化并完善相关政策。对优秀人才、高技能人才、专业人才等技术移民类别申请绿卡可考虑实施积分评估制，并放宽申请者任职单位的限制。领军型世界顶尖人才则可以直接申请绿卡，不设定在中国的居留时间以及单位聘请等限制。

“在中国直接投资、连续三年投资情况稳定且纳税记录良好的；在中国担任副总经理、副厂长等职务以上或者具有副教授、副研究员等副高级职称以上以及享受同等待遇，已连续任职满四年、四年内在我国居留累计不少于三年且纳税记录良好的；对中国有重大、突出贡献以及国家特别需要的”。除了亲属移民外，这是目前《外国人在中国永久居留审批管理办法》人才绿卡适用的三种对象。这样的大划分是准确的，但太简单笼统，建议参考美国职业移民绿卡制度，对现有的技术移民、投资移民、贡献绿卡进行改革分类，并分别出台评估的规定。

美国的职业移民分五类，其中只有“杰出人才”绿卡，被用来吸引领军取得杰

出成就的世界顶尖人才，不必等待排期，不需要劳工证，不需要在美国找到雇主就可以用自己的名义直接申请成为美国的永久居民。我国应该对人才绿卡进行细化，分类成杰出人才、专业与高技能人才、优秀人才、特殊人才、国家利益豁免类别人才、商业精英人才等不同类别。参考加拿大、澳大利亚、英国的经验，对优秀人才、高技能人才、专业人才类别实施积分制申请，评分标准主要为教育背景、从事职业、工作经验、个人收入、专业成就、年龄、适应能力（强调在我国的居留时间）。其中，在我国留学或工作过，预定雇佣（部分而非全部类别必须要求由我国的企事业单位主动提出申请），会中文，是否去中西部边远地区工作、配偶情况、是否属于紧缺职业与行业等列为加分。但对于获得过诺贝尔奖、任职世界五百强企业高管、国外一流大学教授或研究型学者、以及在全世界科学、艺术、文化等领域取得杰出成就的顶尖人才，不必设置必须有国内单位聘请，不需要在中国有累计居留时间，就可以直接申请人才绿卡。

**2、绿卡的职能定位应是享有“等同本国公民”的基本国民待遇，不“超国民待遇”也不能等同于长期签证，但在参政议政等方面有所限制。**

世界各国包括美国、加拿大、澳大利亚、英国、新加坡、印度等国家的绿卡持有者，一般除了不能享有选举、被选举等政治权利外，在社会保障、置业投资、子女教育等基本国民待遇上都视同为本土公民，并区别于持长期签证者。韩国、日本已经在讨论是否给予永久居民在地方参政议政的权利，日本2008年金融危机发救市红包就把拥有永久居留权的外国人列入范围内。

绿卡所附的基本国民待遇，是绿卡能否发挥吸引人才、引进人才作用的关键。因此，建议我国赋予绿卡持有者即永久居民享有“等同本国公民”的基本国民待遇，包括但不限于社会保障、置业投资、家属随行与子女教育、申请科研、创业项目与资助、申请政府相关奖励、创办企业以及工商注册、职称资格的评定与考试、非经营性物业购置等。同时，绿卡持有者毕竟还是外籍人士，需要在参政议政、参军以及担任敏感重要的职位等方面有所限制，但可以探索让永久居民在政协担任委员、在部分政府技术性岗位以及国有企事业单位担任聘用制雇员的试点。

**3、国民待遇应由权利与义务共同构成，需明确绿卡持有者的义务，以及维持绿卡需要的一定的条件。在现行户籍制度下，要注意绿卡与身份证、户籍等对应的关系，并出台绿卡持有者符合一定条件后可以申请入籍的政策。**

一般来说，海外移民与本土人才能够形成互补，带来就业机会与投资，能做一些本土公民做不了（例如弥补高新技术的不足）的事，获得基本权利的同时还履行社会义务，才是得到民意支持的基点。我国人口众多的国情不适合大规模引进移民，必然是以“人才绿卡”为主，而要保证“绿卡”发挥在人才战略的作用，一是必须要在申请绿卡这一环节进行门槛筛选，保证通过绿卡引进的是自身长期需要的人才；二是人才获得绿卡后，应设定一定连续或累积的居留时间限制保证会来我国工作、发展；三是卡持有者还应包括履行等同本土公民的基本社会义务，例如纳税。

我国许多社会权益与户籍相关联，例如子女参加高考。因此，绿卡还有与现行户籍、身份证等对应的问题，这需要在具体实施上进行细化、落实，永久居民才可能拿着绿卡如拿着身份证一样，办理社保、贷款、子女上学等各类事务。绿卡可以参考这一政策，持有者在那个城市居住、工作，就等同那一个城市的集体户口来对待，并可以根据其购置住房、工作单位来细化到“街道户籍待遇”。在此基础上，各类“户籍待遇”包括子女上学等相关问题就都容易解决。另外，还应该出台绿卡持有者符合一定条件后可以申请入籍的政策。

**4、绿卡申请应对原籍中国、各类纪录良好的海外留学人员与海外华人在申请上特殊考虑，但在国民待遇上不特殊照顾。**

欧美发达国家的人才绿卡主要针对非本国原籍的海外杰出人才，固然有发展阶段不同的原因，但还需要指出的是，美国、加拿大、澳大利亚、英国等承认或默认双重国籍，本国海外留学人才即使获得了外国籍，也可以保留本国籍，不存在回国难以及需要长期签证、绿卡的问题。

当今世界，类似我国这样人口多、海外族裔与留学人员人数庞大的国家，例如还有印度。而印度2003年前明确反对双重国籍，就推出过“印度裔卡”(PIO计划)和“印度海外公民权”(OCI计划)(孟加拉、巴基斯坦等少数国家例外)，均在购房、医疗、社会保障、所得税、贷款额度、风险投资基金申请、知识产权保护等方面都有“本土公民待遇”。我国跟印度政府当时出台政策的背景基本一致，因此可以适当借鉴印度经验，针对各项记录良好、原籍或父母曾是中国公民的华人，都直接发放相当于长期签证的侨胞证。如果相当于绿卡，则可以设置一定的门槛，这样既节省政府相关部门的工作成本，也有利于引进外才与外资。

## 跨国企业在中国的现状与发展

由欧美同学会建言献策委员会/中国与全球化研究中心主办的“跨国企业在中国的发展与现状”圆桌会议于2010年3月28日下午在欧美同学会举行。会议由欧美同学会副会长、欧美同学会建言献策委员会主任王辉耀主持。邀请到很多来自跨国公司第一线的主管、有关部门领导、还有关注这方面的一些海归代表来探讨新的经济形势下降跨国企业在中国发展的现状以及未来发展方向的话题。

### 一、重新审视跨国企业在中国的作用

自洋务运动到新中国三次大的对外开放，中国人致力于探索一条在开放中自强的道路。改革开放以来，跨国公司在中国展开了一场名副其实的国际竞争，通过在华贸易、技术转让和直接投资，把中国纳入了经济发展之中，强有力地推动了“国



际竞争国内化”和“国内竞争国际化”。然而在全球金融危机来袭，世界经济出现衰退之时，跨国公司在的发展也遇到了障碍，他们认为中国对跨国公司的官方和民间态度表现出了很大的变化，一方面政府的政策上面明显从紧，另一方面民族主义和保护主义倾向出现。

在新的形势下，作为世界经济的一个重要的组成部分，中国不可能置身事外，也不应该为2009年中国经济出现超预期的增长而沾沾自喜。我们应当放眼世界，分析世界经济的新形势，了解跨国公司的新动向，调整观念与行为，以友好的态度与跨国公司保持既学习又竞争的关系，努力发挥好其帮助政府、帮助企业，帮助政府与政府间、政府与企业间、企业与企业间的交流作用，从而推动中国经济的全球化进程。

## 二、塑造良好的中国形象，提升中国吸引力

在过去的三十年中，随着跨国公司的“走进来”和本土公司的“走出去”，中国与世界的经济交流逐步加大，中国开始了解世界，世界也开始了解中国。中国经济的迅速增长，既让世界感到震惊，也让世界感到恐惧，从“G20”到“G2”，一种“中国威胁论”开始蔓延。跨国企业对在中国的未来也感到担忧：一方面想积极地进来，另一方面又不明确该怎样进来，进来后的结果是什么？

为此，我们应该积极地调整态度，努力塑造良好的国际形象，吸引外资积极进来。另一方面，要规范海外投资行为，不仅仅要政策上约束，还要进行实时的辅导，不要把不良的商业行为带到国外，影响中国的海外投资形象，降低中国的国际影响力。

## 三、加强中国的软、硬投资环境建设

1978年以来，之所以越来越多的跨国公司选择中国进行直接投资，是因为中国吸引国外投资的软、硬环境有了极大的改善。进入1990年代以来，中国利用外资政策重点吸引大型跨国公司来华投资，大大提高了国内产业水平。在新的时期，我们要继续加强软、硬投资环境建设。在硬环境方面，加紧基础设施建设。在软环境方面，逐步完善在涉外经贸投资活动方面的法律体系。

## 四、加强立法和执法，提供良好、清晰地政策和制度环境

改革开放三十年来，市场经济的发展促进了国民生活水平的提高，但同时也出现很多的问题。在立法和执法上还存在很大的问题，许多跨国公司对此也感到了极大的不适应，因此，我们应该加大立法和执法的力度，兼顾国有企业、外资企业和私营企业的利益。提供一个良好的竞争环境，清晰合理的税收制度，引导与构建中国全新的市场制度，包括行为规范、交易准则、国际商务基本规范等，从而保证中国特色的市场经济有序进行。

## 五、注重企业的社会责任

作为世界上人口最多的国家，中国经济从1990年以后一直以超过9%的速度增长，而这种增长是以牺牲环境为代价的。许多人士认为，我们对水、土壤、空气的

破坏，对后一代造成的问题，实际上不是中国的内政，因为所有的，大家都是这一个地球，一个地球的公民，如果我们对世界不负责任，对地球不负责任，就会影响全人类更长期的发展，因此无论对国有企业、外资企业、还是私营企业，都应该增加他们的社会责任意识。

#### **六，不断提高自主创新能力，但并不排斥引进技术**

改革开放以来，我国科技发展水平和产业结构的技术构成发生了重大变化，劳动力素质也有了相当大的提高。但总的来看，面对日新月异的科学技术变革，我国自主创新能力薄弱的问题已经日益成为经济发展的瓶颈。

这多年以来，虽然科学技术有了很大的发展，但大部分是模仿式的，自主创新的技术还很少。，所以要不断提高我国的创新能力，同时又不能盲目的排斥外来技术，要走自主创新和引进技术相结合的路线，是加快转变经济增长方式的迫切需要，是推动产业结构优化升级的迫切需要，是增强我国综合国力和竞争力的迫切需要，也是在激烈的国际竞争中从根本上保障国家经济安全的迫切需要。

#### **七，学习跨国企业公司优秀的企业文化**

在经历了经济危机之后，虽然人们对于主流的跨国公司的经营模式提出了质疑，但是我们还是应该理性的看到，跨国公司的企业价值理念包括的范围很广：质量、主动性、创造性、灵活性、可靠性、团队精神、快速学习和有效性等等。其中，快速的学习能力和适应能力是现有的国内企业应该加强的，领导者要多抽时间主动自觉地学习，同时增加员工的文化培训，从而营造良好的企业文化。

#### **八，积极引导，构建良好的舆论环境**

中国的一些企业对跨国公司进入一直存在一个有争议的问题，对跨国公司在华投资企业业绩如何看。不少人都认为这些公司创造的业绩都是属于母公司，是为母公司的全球业绩做贡献，是为了跨国公司母国的国民福利作了贡献。持这种观点的人常把跨国公司在与中国的发展与民族工业截然对立起来，认为两者是此消彼长的对立物，这就未免有民族情结了。

我们必须拒绝这种民族情结，正确认识跨国公司。要知道各国都有来自不同国家的跨国公司投资，我国的跨国公司也到其他国家投资，一国民族工业的壮大离不开跨国公司全球化投资的有机结合，离不开跨国公司的要素供应和联接。因此应该积极地引导，构建良好的舆论环境。

#### **九，打造国际化的国有企业领导**

无论是跨国公司的“走进来”还是本土公司的“走进来”，随着国门的逐步打开，我们免不了要与世界各国进行对话和磋商。随着中国经济的不断发展，虽然我们对外资不再那么依赖，但并不代表我们的态度就一定要傲慢。

因此应该培养我们国企的领袖们，对外的形象能给人一种感觉，谈吐和作派非常国际化，对国际上的一些规则非常熟悉，而且能够引经据典。这些地方是需要我们在

工作层面改善的。

### 十、政策的执行上应上下一致

从“十一五”到“十二五”，中国在总体策略的指导下，制定了无数适合区域自身的次级策略和行动计划。但在实际的执行过程中，上层的意见往往没有得到好的执行，这让包括跨国公司在内的很多的企业都感到了焦虑，在与政府和相关部门打交道的时候觉得很难，因此应该加强政策的执行力度，真正的实现底层的执行与上级意见相一致。

## 有关中国企业“走出去”的建言献策

2010年6月27日，以“新人才，新机遇，新发展”为主题的欧美同学会北京论坛暨第五届中国留学人员回国创业与发展论坛在北京成功举行。全国人大副委员长、欧美同学会会长韩启德，人力资源和社会保障部副部长王晓初等有关领导出席开幕式并发表了讲话。其中，论坛邀请一批海归企业家、跨国公司高管以及相关的学者专家，举办了一场有关“中国企业如何更好走出去”的分论坛。现将相关观点整理如下。

### 一、企业走出去应对自身进行全面评估，从实际需求出发

在全球化背景下，本土企业的“走出去”是必然的。但这是国家的整体思路，具体在每一个行业、每一个企业是否需要走出去，一定要有全面的评估。我国某些企业包括一些国有企业往往从非市场角度考虑出发，推动企业走出去，这对企业发展未必是好事。因此，企业走出去应明确自身目的、实际需要、发展战略、核心竞争力优势等等，根据实际情况来进行海外发展。吸收上世纪八十年代日本企业“走出去”的教训，当时拥有巨额外汇与现金的日本通过收购哥伦比亚影片公司、洛克菲勒中心等资产造成了“买下美国”的国际轰动效应，但最终却以巨额亏损告终。

### 二、企业走出去的目的要务实，不一定去欧美才算“走出去”

企业走出去目的各不相同，或为了资源，或为了市场，或为了技术。欧美可能拥有强大的市场购买力和先进的技术，但能源、矿产等资源丰富的国家往往是亚、非、拉美。因此，企业应根据自身实际需要“走出去”，不一定只去欧美投资、并购，尽管这可能更有国际影响力。在发达国家，整合以及人力等隐性成本甚至都可能是收购成本的几倍，尤其更依赖能源、人力、土地的制造型企业或种植、养殖产业，更要进行充分估算，可能非发达国家所需成本更低，效益更大。

### 三、企业“走出去”的过程中应采取多样化而具有弹性的策略

企业“走出去”在策略上应有相当弹性，控股、参股、全面收购，可以多种灵

活方式处理。例如投资资源类大宗商品应注重长远战略发展，而不是短时间内盈亏；在交易结构上，除了直接股权投资，也可鼓励优先股/可转债投资，和股权投资与项目合作相结合的方式。

此外，我国能进行大规模海外收购的大型企业，基本多是大型国有企业。这样的背景如再加上涉及核心能源，主要采取直接收购、投资、参股的方式，很容易给外国政客以攻击的借口。因此，大型国有企业的走出去更应该综合各方面情况，采取多样化的策略与方法，通过不同结构的安排来降低风险，例如可与民营企业进行联合收购，投资、控股海外私募股权基金迂回购买目标公司的股份和资产，投资、控股与目标公司有持股关系的第三方公司等。

#### **四、企业“走出去”后积极“当地化”融入所在地区，重视人才团队**

收购、兼并的完成，并不意味着企业已成功“走出去”，例如在当地作为“外企”的整合、经营，这非常关键。成功的跨区域经营的企业，背后肯定有成功融入、并受到当地市场认可的当地化策略。另外，需要注意的是，大型国企的走出去，相关负责高管不宜交易未完成前就调入体制内任职，一则履新的领导迅速胜任有一定风险；二则容易让外国政客有对中国“政企不分”的攻击借口，进而在政府层面上来否决。

企业走出去以及在当地化的融入、经营，建立合适的人才团队是核心问题，要有能对海外收购和投资进行准确评估的专业人才，要能完成跨国整合、能进行当地化经营的国际化人才。要善于使用国际化人才以及人力资源当地化，当然也可以借重中介机构投行、会计师事务所、律师事务所、国际咨询机构等来弥补短期性人才不足的问题。

#### **五、企业走出去应注重兼容各方面的跨国差异，勿照搬“中国经验”**

企业的国际化以及“走出去”之后的“当地化”，并不意味着要放弃自身各方面包括管理上独有的特色与优势；当然，也不能把“中国经验”照搬海外，例如欧美并不是一把手拍板制，议会、媒体、工会等环节也都不能忽略。从兼并收购到跨国整合再到当地化经营，都必须要注意跨国差异，这种差异既包括国情、制度、文化、理念、游戏规则等区别，也包括政治意识形态的不同。这种差异对于跨国公司来说也是不可避免存在的，有些甚至是自身的独特竞争力，因此，“走出去”的企业应善于通过兼容并蓄，使“多元化”成为企业全球发展的优势，而不是经营管理的障碍。

#### **六、企业“走出去”后应更多强调共赢，立足可持续发展**

企业在海外要长期可持续发展，还不应仅仅局限于经济本身，国外政府、民众会更看重给自身带来的有益影响，国际舆论会非常强调企业的社会责任。企业走出去在当地的发展，一是在外部宣传上要更多强调共创双赢，共创多赢，包括带来多少积极的社会效应和就业机会，尤其是国有企业的海外发展，我国涉外的相关部门与媒体避免只强调中国利益，引发国外议会、媒体、社会的反感；二是在内部不能

短视，不能图短利，主动加强与当地的联系，积极承担社会责任，让当地感受到社会、文化、经济各方面的良好影响。

另外，部分大型企业的假药、坏质量、环境问题对中国企业的国际形象造成了不好影响，可以考虑建立一个有关中国本土跨国企业的民间联盟，对于质量、对于低碳、对于节能减排有自己的承诺，在国际上形成一些标准，发布中国企业走出去的报告。并学习美国等一些先进做法，承诺的企业如果有造成国际恶劣影响的违规，这个联盟可以成立小组前往海外展开调查。

#### ◆ 人才竞争

## 世界城市建设与国际人才发展建议

欧美同学会东南亚和南亚分会副会长兼秘书长 李世昌

引进国际人才方面北京市和朝阳区已出台了很多非常好的政策，关于国际人才本土培养方面，政府还很少有相关的鼓励和扶持政策。我认为，国际高端人才教育培养本土化是长久之计，势在必行。其优势和意义在于：

- 1.费用低廉，适合于把大量普通在职人员转化成国际人才。
- 2.效率高，见效快。在职人员在不脱离工作的情况下学习国际规则，培养国际视野，促进企业参与国际事务和国际竞争，可以迅速把知识转化为生产力，推进朝阳区企业国际化的进程。
- 3.留得住。本土受训者大都是本区常住居民，工作居住相对稳定，不易流失。
- 4.拉动产业发展。国际高端人才教育培训不仅本身是一个具有巨大潜力的绿色产业，还可以拉动金融服务业的快速发展。

为此，特提出如下建议：

第一、每年组织召开一次全球性“世界人才培养国际论坛”，占领世界人才培养舆论制高点。邀请世界500强企业高管、世界著名大学校长、世界著名行业公会、各行业国际专家、各国政府高官与会研讨。

第二、每年引进1-2所世界著名大学商学院在朝阳设立分院，为朝阳区企业和世界500强企业提供本土配套人才培训和后续教育服务。争取用5年时间引进5-10所世界著名大学商学院，



第三、每年引进2-3家世界著名职业考试认证机构在朝阳设立办事机构，从而为朝阳区大量在职人员考取国际公认中高级职业资格证书提供便利。对这些考试认证机构优惠提供办公经营场所，或给予房租补贴。争取用5年时间引进10-15家。

第四、重点扶持一批本土国际高端职业教育机构，把朝阳区大量在职工作人员“升级转型”成国际初级、中级、高级人才，为朝阳区建设世界城市试验区提供源源不断的人才支持。鼓励朝阳区现有的国际职业教育培训机构做大做强，在资金、税收、经营场所等方面给予扶持。

第五、引导和鼓励著名企业、企业家冠名设立“XX国际人才公共奖学金”，政府给予一对一的经济支持，如企业出资500万，政府支持500万，激发企业培养国际人才的热情，同时解决企业本土化国际人才奇缺的问题。

第六、引导和激励朝阳区各类在职人员学习各类国际职业技能，成为国际人才。建议朝阳区政府对CBD急需的国际职业资格进行认定，凡考取认定的国际职业资格，政府给予一定的奖励。如中国注册会计师协会给予考取英国特许会计师资格的会员一次性奖励2.6万元。

第七、设立国际人才培养的基地。在CBD地区选择一个适合校区，改造成朝阳区国际人才培养基地，吸引国际职业教育培训机构入驻、承接CBD国际企业的岗前培训、在职培训、专题培训等，为企业提供培训服务和人才服务。吸引国际猎头公司入驻，为朝阳区企业引进国际人才提供服务。

目前世界各国对国际人才的争夺趋于白热化，人才引进的难度日趋加大，因此应该加快本土化国际人才的培养，争取早日把朝阳区建设成国际人才的培养基地和高端人才聚集中心，从而为把北京建设为世界城市提供强有力的人才支持。

## ◆ 移民政策

# 发放海外公民或同胞证应对人才竞争

中国与全球化研究中心主任、欧美同学会副会长 王辉耀

双重国籍的放开，有利于在全球化的今天，吸引海外人才、资金、技术；而反对双重国籍，并不能阻止人才或财产的流失。

最近这些年，中国几个周边国家的海外人才政策值得关注。据韩联社报道，今年年初，韩国《国籍法修订案》正式生效，核心内容是针对海外韩侨、结婚移民者、全球人才等人群，政府有条件允许持有双重国籍。

无独有偶，越南也在2009年修订了国籍法，允许持外国护照、但未明确表示放弃越南公民身份的海外越南人获取越南国籍，以吸引更多海外越南人回国投资。这项举措使得海外越南人可在世界各地的越南使馆和领事馆办理相关申请手续。据估计，目前有大约350万越南人在海外散居。

印度在早些年也推出了类似双重国籍政策的替代政策。印度基于对人才的需要和海外强烈的放松双重国籍政策的呼吁，在新世纪内推出了“印度裔卡”(PIO)计划和“印度海外公民证”(OCI)计划，作为国家人才政策的有力补充。海外印度人才持有“印度裔卡”或“海外公民证”，在购房、医疗、社会保障、所得税、贷款额度、风险投资基金的申请、知识产权保护等方面都有“本土公民待遇”，但不享有选举权和被选举权。

截至2007年，由于这些人才政策的实施，数年内从美国回到印度的，仅信息产业方面的人才就超过6万人。美国政府人士也对印度《金融快报》承认：“如今大批印度信息人才回流，可能影响全球科技中心的硅谷乃至整个美国今后的竞争力”。在类似的双重国籍政策出台前，印度只雇佣了7000名软件专业人才，而“印度裔卡”和“印度海外公民证”实施后，印度已经有了70万名软件从业人员，专业人才几乎增加了100倍。

目前，全世界有90多个国家和地区承认或默认双重国籍。新近改变国籍政策的，主要是新兴国家和地区。这些国家和地区意识到，与发达国家相比，自身缺乏竞争力，即使本土出生的海外族裔高端人才，让他们放弃海外的一切，进行“二选一”是艰难的选择。因此，韩国（2011年）、越南（2009年）、印度（2005年）、菲律宾（2001年）、巴西（1995年）、墨西哥（1998年）等有大量海外族裔人才的新兴国家和地区，在20世纪90年代后不约而同地改变政策，明确承认或变相承认双重国籍。

双重国籍或类似宽松措施在国际人才竞争中的作用，可以说是强有力的政策，不用花钱，就能吸引大批人才回流，并使留在海外的人才有归属感和对祖籍国的天然关联。双重国籍的放开，有利于在全球化的今天，吸引海外人才、资金、技术；而反对双重国籍，并不能阻止人才或财产的流失。

中国在1955年前曾承认双重国籍，孙中山担任中华民国总统时还拥有美国籍。国籍政策在上世纪50年代发生了变化，中国与美国以及东南亚许多国家没有建交，因此，不承认双重国籍，可以使当地华人不再因意识形态受到干扰，这在当时起到了积极作用。1980年，新中国第一部国籍法正式规定：“中华人民共和国不承认中国公民具有双重国籍……定居外国的中国公民，自愿加入或取得外国国籍的，即自动丧失中国国籍”。现在看来，这条规定过于严厉，等于开除了海外中国人的国籍。

今天，冷战早已结束。中国早已实施改革开放，对内建立市场经济体系，对外融入全球化经济体系，这些都需要人才跨越国界、地域的流动作为支持。从1978年到2005年，中国政府累计引入外资约6224亿美元，其中华裔占主导约67%，批准成立的55万多家外资企业中约70%是华裔建立。改革开放后移民海外的华人也超过700

万人，滞留或流失在海外的留学生超过百万，他们拥有巨大的资金、技术和智力资源。因此，我们仅仅需要做政策上的变动，回归的人才、技术、资金就将会倍增，并大大提高外籍华人对中国的向心力。

如果考虑中国特有的国情，在现行情况下不适合全面开放双重国籍，可以考虑修改国籍法，采用类似印度的海外公民证或华人证政策，替代大部分附加在双重国籍政策上的职能，以便长期甚至永久性引进海外人才。

## 中国技术移民政策构想

北京理工大学法学院教授，德国洪堡学者 刘国福

### 一、积极引进外国人才

技术移民 (skilled migrant) 又称高技术移民 (high skilled migrant) 或一般技术移民 (General Skilled migrant)，指离开本人祖籍国或此前的常住国，跨越国家边界，以自身技能为条件合法迁徙另一国家的人。人口国际迁徙时主要考虑的因素是移入国的经济实力，当前世界各国人才主要流向美国、欧盟等发达国家和地区。我国应重新审视和调整长期以来采取的从严管理外国人入境工作和排斥外国人获得中国永久居留权和入籍的政策。一个国际性大都市，外国常住人口一般占总人口至少10%，即使在中国最发达的城市—北京和上海，这一比例也不到1%。我国必须树立竞争意识，建立比发达国家更灵活的技术移民政策，丰富工作签证和技术移民类别，降低入境与居留的资格和条件，简化申请、延期和转换等手续，积极营造友善和舒适的移入环境，才有可能在全球人才角逐中，取得优势地位，鼓励到更多的外国人才入境中国并在中国长期和永久居留。

具体来说，技术移民政策应该以保障我国公民就业为前提，满足社会经济发展需求以及促进人才流动为目标，市场调节为导向，短期入境工作为主，长期和永久居留为辅，独立和担保申请并行，政府和用人单位管理相结合。技术移民政策采取务实态度，以国家利益至上为移民政策的价值取向，根据社会经济发展需要选择外国人，积极接纳技术移民和投资移民，限制家庭团聚移民，严格限制难民移民，渐进推行双重国籍，坚决遏制非法移民。

### 二、正确掌握外国人才供求状况

引进的外国人才必须是我国社会经济发展需要的人才，国家为引进所投入的资源才能充分发挥效能。一定要建立起我国社会经济发展对外国人才需求机制，切实掌握外国人才供求状况。国家外国专家局、人力资源和社会保障部等政府主管部门委托独立的市场调查、学术或者其他机构，调查分析我国需求外国人才情况，制定和

发布年度外国人才需求的行业类别、职业种类和数量，使技术移民政策具有可预测和跟踪性，并根据国内对外国人才需求的变化，每年或半年调整一次，以增加技术移民政策的应变性。人力资源与社会保障部中国人力资源市场信息监测中心对全国公共就业服务机构市场供求状况进行了一定的统计分析，在深度和广度上还有待加强，特别是关于外国人才的供求。

### 三、扩大引进外国人才对象

我们目前吸引外国人才政策的重点是来自发达国家的高层次人才，给予其优厚的生活待遇。过分集中资助发达国家高层次人才，可能在没有真正引进之的同时，又冷落了其他国家和层次的外国人才。外国人才移入的可能性与移出国和移入国发展水平差距、移入前后待遇变化、与移入国联系度有密切关系。

允许没有中国用人单位工作邀请的外国人申请工作签证。另外，适当放开外国留学生毕业后在中国的就业。外国留学生是我国的潜在外国人才资源，可以放开外国留学生就读期间工作、留华毕业生在中国工作、外国大学毕业生来中国实习。

### 四、外国人才引进以补充国内人才资源为原则，以市场调节为主

我国引进外国人才是要补充国内人才资源的不足，不是替代现有人才资源，使一些行业和技术等级人力资源已经供过于求情况更加严重。实现以补充国内人才资源的基本原则，必须以市场调节为主，就是主要由市场主体—用人单位决定引进外国人才。以政府干预为辅，就是要对用人单位聘雇外国人进行监督，确保用人单位按照我国行业和职业标准聘雇，不会聘雇我国已经供过于求的外国人，配合政府管理外国人，履行雇主应有的职责。

取消一般和特殊行业主管部门对用人单位聘雇外国人的前置劳动行政主管部门审批。行业主管部门远离市场，对人才供应和雇主对人才需求变化的感知，与处于市场一线的企业相比，迟钝和不准确。建立聘雇外国人劳动力市场测试制度，确定在劳动力市场上没有合格的我国公民可以录用。建立移民职业清单和紧缺职业清单制度，人才引进主管部门就易于对申请人是否具备从事某职业的能力进行评估，并根据国内劳动力市场，经常性调整所需外国人才的清单。推动所有用人单位在吸引外国人才方面的平等竞争，实现引进智力专项资金使用效益的最大化和外国人才在中国的协调布局。建立和完善引进外国人才，特别是通过政府资助引进外国人才的评估体系。

### 五、增加外国人才在中国长期工作的比例和适当放开外国人才申请中国永久居留

为提高使用外国人才效率，增加外国人才在中国长期工作的比例，适当放开其在中国永久居留。在用人单位同意和符合劳动力市场测试情况下，放开外国人才在中国长期工作。放开工作类签证转永久居留，允许以普通职位在中国从事专业性工作的外国人才，通过积累在中国的工作经验和居留期间，在境内外申请中国永久居留。



## **六、强化用人单位对聘雇外国人才的管理和服务**

在以市场为导向的技术移民政策中，用人单位位于引进外国人才的第一线，有得天独厚的条件配合政府部门管理和服务其聘雇的外国人才。用人单位应该履行管理和服务义务，尽最大努力确保外国人材料的真实性，按照为外国人申请就业类证件时陈述的岗位和职责使用外国人，培养近似聘雇外国人岗位本国籍人才。如果终止聘雇外国人，及时向外国人才引进主管部门、出入境主管部门报告。在聘雇外国人的就业类证件期限届满前，为其办理手续并安排其出国。如果用人单位没有认真执行培养近似岗位本国籍人才方案和计划，政府主管部门在一定期限内取消其引进或聘雇外国人才的资格。这里的用人单位，既包括国有企业、政府机关和事业单位，也包括外资和民营企业。

## **七、简化引进外国人才程序**

简化引进外国人才程序，避免因不同部门的繁杂手续导致外国人才在中国工作和永久居留意愿下降。合并职业类（Z字）签证、外国人就业证、外国专家证和外国人居留证，或者先行合并外国人就业证、外国专家证和外国人居留证，向引进海外人才签发海外人才卡，向符合优先引进资格和条件的海外人才，签发紧缺海外人才卡。目前，外国人到中国工作，要办理就业许可、职业签证、就业证/外国专家证和居留证四种证件，后四种证件程序有重叠之处。无论是四证还是三证合一，都可以将四证或者三证的内容集中体现在合并后的证件上，技术上并无不可行之处。

## **八、建立高效的引进外国人才管理部门**

合并外国人就业和外国专家主管部门，设立单一窗口的外国人才引进主管部门，建立双层引进外国人才审核制度。设立外国人才引进主管部门取代以前的外国人就业劳动主管部门、外国人就业一般行业主管部门、外国人就业特殊行业主管部门和外国专家主管部门，统一负责管理外国人在中国工作，评估国内劳动力市场环境和用人单位进行的聘雇外国人劳动力市场测试，实现单一窗口面向外国人才，提高引进外国人才的效率。出入境（移民）管理部门负责确定国家整体移民规划和技术移民类签证申请的审核与发放。

出入境（移民）管理部门因为一般性审核而不适当地行使签发永久居留类技术移民签证自由裁量权，可能主观地加大外国人才取得永久居留的难易度。可以建立积分评估制度，限制限制出入境（移民）管理部门签发永久居留类技术移民签证的自由裁量权。公开和透明引进外国人才统计数据 and 法律文件，有助于社会各界了解和支撑引进外国人才工作，解除许多外国人才对现行政策的不清楚之处和困惑。人才引进主管部门可以在地方政府统计数据或者用人单位聘雇外国人情况报告的基础上，汇集统计资料，定期发布和公开引进外国人才报告。

## **九、努力营造吸引外国人才和发挥其才能的环境**

降低入境与居留的资格和条件，简化申请、延期和转换手续等措施，不足以吸引外国人才在中国工作和永久居留。技术移民的增加主要取决于国家综合国力、经



济发展潜力、企业国际化、英语水平等更优质的生活环境。只有中国的社会经济总体环境条件改善，才能够吸引到更多的技术移民。可以加大力度宣传和推广我国引进外国人才的计划、方案和程序。与新加坡、香港、台湾、美国等发达国家和地区的引进外国人才和技术移民推广相比，我国在国内劳动力市场环境介绍、工作签证和技术移民申请条件 and 程序说明、回复和跟踪外国人才咨询、外文材料、掌握国外情况和外国人才状况、工作人员专业水平等方面有很大的提升空间。另外，为在中国的外国人才及其子女提供更优质的教育，提供更完善的社会保，对引进外国人才给予财政补贴和税收优惠，引进外国人才可以不受户籍和居住年限等条件限制，办理购买自用商品住房、购车、申办信用卡、考取驾驶证等生活事宜，不会因为生活不便而无法在中国安定地工作。

## 十、结论

中国需要把握技术移民的发展趋势，确定适应中国社会、经济和文化的技术移民政策，吸引国家所需人才和资金，增进社会融合，维护国家安全，保障国际移民权益，将技术移民促进现代化建设的积极作用最大化。要将技术移民纳入人口、社会经济发展，立足而不限于人才发展，更全面地把握和考虑技术移民问题，积极引进外国人才，正确掌握外国人才供求状况，扩大引进外国人才对象，以补充国内人才资源为原则，以市场调节为导向，增加外国人才在中国长期工作的比例和适当放开外国人才申请中国永久居留，强化用人单位对聘雇外国人才的管理和服务，简化引进外国人才程序，建立高效的引进外国人才管理部门，努力营造吸引外国人才和发挥其才能的环境。

## ◆ 户籍改革

# 北京城市发展与人口有序增长

万科集团副总裁、欧美同学会商会副会长 毛大庆

北京人口规模的无序增长已成为北京社会经济发展的主要“瓶颈”之一，人口急剧增加易引发社会稳定隐患，带来交通拥挤、住房紧张、就学困难、入托难、生活必需品供应紧张和社会治安、卫生环境等问题。给城市管理及有限的城市资源造成极大地压力。

2003年，国务院批复《北京城市总体规划（2004-2020）》，其中明确提出北京2020年人口控制在1800万。然而，这一人口数量提前10年被打破。有关数据显示，2009年底，北京市实际常住人口已达1972万人，其中户籍人口为1246万人，居住半

年以上的流动人口达726万人。人口调控已成为北京市各级政府最为紧迫的工作任务。而如何通过调控，目前，如何解决这些问题，同时又不削弱引进人才，提高北京发展的竞争力。已成为我市各级政府亟待研究解决的问题。

为此，建议借鉴新加坡政府在发展过程中，即控制人口无序流入带来的发展风险，又不阻断人才流入的通道精细严密的“准证制度”。以下为参考新加坡相关制度，并结合北京实际情况梳理的具有北京特色的准证制度要点：

### **（一）建立就业准证与工作准证双轨制，区别对待稀缺人才和普通劳务人员**

准证是新加坡政府为了控制人口有序流入，同时吸收海外各类专业人才赴新加坡就业、发展、定居以填补新加坡当地专业人力和智力资源的不足，对欲赴新加坡工作的全球各类专业人士的学历、专业能力、工作技能等方面进行综合评估审核后签发的一种特别签证。分为两大类，一种是就业准证，另一种是工作准证。

a.. **就业准证（Employment Pass）**：持就业准证的外籍劳工，所从事的岗位一般为高技术或是有特殊技能的岗位。这种岗位一般本地居民不能胜任，月薪在2000新元以上，雇主雇用持就业准证的外籍劳工免缴劳工税。持就业准证入境就业的人员，其就业期限为2年。

若这类人员的工作职位不断提高，将来有可能转为永久居民、居民。

b.. **工作准证（Work Pass）**：持工作准证的外籍劳工，所从事的岗位一般为技能较低的岗位，月薪在2000新元以下，且必须缴纳劳工税。

这类人员在工作期间，本人可以向劳工部申请技术准证，凡有相应的工作经历，同时通过技能鉴定的人员可获得技术准证。取得技术准证的人员，可免缴劳工税，并一次获得2年的工作期，到期后可延期，同时可以变换雇主。若工作期间通过熟练工种测试，可一次获得工作期限10年。

### **我市借鉴：**

我市在打造一座真正意义上的世界城市过程中，需要集聚足够的智慧，在流动人口管理中必须强调对稀缺人才的引进。另外，一个能够良性循环的劳动力市场必须是有序的结构多元化的复杂生态系统，在控制流动人口总量的同时，必须有效调整各行业的产业工人比例。结合这两项要求，笔者认为有必要在我市尝试建立就业准证与工作准证双轨制，区别对待稀缺人才和普通劳务人员。

就业准证针对我市目前急需的高技术人才或是有特殊技能的人才。为了控制数量，遴选出真正的稀缺人才，我市的就业准证必须对申请者提出较高的要求，突出“业绩、能力”两项人才评价指标，并对年龄有所限制，逐步引导我市的人口向年轻化、高素质方向发展。

工作准证针对普通外来劳务人员，我市需根据劳动力市场的需求情况，对工作准证的总量以及各行业持有者比例实施动态控制。今后我市就业的流动人口必须持有工作准证，无工作准证者为非法就业者。公安局负责查处工作，发现非法就业

者，对其罚款处理并计入个人信用记录，雇主雇用非法就业者要受罚款处理并计入企业信用记录。对于非法就业者，一定期限内不得在我市就业。

政府可以通过控制就业准证和工作准证的发放来调控社会的人才结构，适应岗位/专业人才需求。既满足社会对先进人才的引进，又不至于造成某些方向上的待业人才过于冗余，有效消除社会问题。

## **（二）就业准证持有者应尽快发挥作用，并可享受市民待遇**

### **新加坡制度：**

就业准证资格证的有效期为两年，获批后可随时赴新加坡寻找工作、求职面试及培训进修等；并可在新加坡一次或多次累计逗留12个月。在两年有效期间一旦被雇主确认聘用并签署雇佣合约，即可换领两年或以上的EP/SP类专业人才就业准证，在新加坡合法工作！其配偶或子女也可获批DP陪伴准证。还可申办新加坡全家永久居留权！

### **我市借鉴：**

只有取得就业准证的高端人才在进入我市后，能够尽快进入合适的工作岗位，迅速发挥应有的作用，及时满足我市对此类人才的高度需求，就业准证制度才实现了制定的初衷！为此，对于符合就业准证申请资格的稀缺人才，可以先发放临时就业准证，临时就业准证的期限为两年。临时就业准证持有者享受限制范围内的市民待遇。如在两年有效期内被北京雇主确认聘用并签署雇佣合约，则可换领正式的就业准证，享受更多的市民待遇。

就业准证持有者是我市为促进城市发展而高规格邀请就业的稀缺人才，应该可以享受除选举权和被选举权之外的所有可能享受的北京市民待遇，这样才能为各类人才在京生活、工作、创业创造良好、宽松的氛围。

为了稳步实现这一目标，在未来两年的试用期内开发部分市民待遇，如就业准证持有者可以在子女入托、入中小学，购买商品住房不受社保或纳税要求限制或者按规定购买保障性住房，购车，申请驾驶证及机动车注册登记、申办因私出国商务手续，创办企业，申请科技项目资助，专业技术职称评定（考试），参加本市人才培养、奖励计划，参加养老、医疗保险、缴存住房公积金等方面均享受本市市民待遇。

就业准证连续持有五年以上者，可以申请入户，子女可参加本市高考。

## **（三）工作准证实行类别与积分矩阵管理模式，控制流动人口结构，表彰优异流动人口所做贡献**

### **新加坡制度：**

新加坡的工作准证制度经过长期的发展，已经形成了详细明确的分类，新加坡政府对不同类别的工作准证实行区别管理。目前存在的工作准证和其他相关准证分为16类：EP准证（Employment Pass），针对外国职业人士、经理、高管和专家；个

人化EP准证 (Personalized Employment Pass, PEP), 针对海外的外国职业人士、EP准证持有者和新加坡高等院校的外国毕业生; 创业准证 (Entre Pass), 针对希望在新加坡创业的外国企业家; 以及SP准证 (S-Pass)、RP准证、EP培训准证 (Training Employment Pass, TEP)、家属签证/工作批准信 (Dependant Pass/Letter of Consent, DP/LOC)、长期社交访问签证 (Long Term Social Visit Pass, LTSVP)、EP合格证书 (Employment Pass Eligibility Certificate, EPEC)、杂工工作准证 (Miscellaneous Work Pass)、培训WP准证 (Training Work Permit)、奶妈签证 (Passes for Confinement Nannies)、工作假期签证 (Work Holiday Programme)、外国配偶工作签证 (Work Passes for Foreign Spouses of Singapore Citizens)、雇佣外国学生 (Employment of Foreign Students)、长期社交访问签证持有者 (Employment of Long Term Visit Pass Holders)。

### **我市借鉴:**

我市也有必要实行分类详细的工作准证管理制度, 这样能够更加有效地控制我市流动人口结构并使得各项管理措施更加目标明确, 行之有效。我市人力资源和劳动保障局需要尽快开展调研, 制定一套适合北京使用的工作准证分类制度, 可以考虑从职业类型、技能级别、学历、工作经验、职位等等方面进行分类。对于各种类别的工作准证持有者进行总量控制。只有详细分析我市的发展趋势, 才能梳理出我市的人才需求, 只有明确我市的人才需求并制定相应评价体系, 才能引进真正有益于我市发展需要的劳动人口。

另外, 为了使广大工作准证持有者共享改革发展成果, 促进和谐社会建设, 鼓励流动人口在我市城市建设中发挥积极作用, 对其中的突出表现者进行表彰, 有必要在推行工作准证类别化的同时, 实行工作准证积分制度, 实行工作准证矩阵式创新管理模式。

所谓工作准证积分制度, 是指通过科学设置和确定积分指标体系, 对流动人口的社会贡献等个人情况进行指标量化, 并对每项指标赋予一定分值, 当指标累计积分达到不同的规定分值时, 可以享受不同的福利待遇。具体的指标包括个人素质、参保情况、社会贡献、就业、居住、投资纳税及减分指标。

### **(四) 工作准证与阶梯式福利挂钩, 强调对社会贡献奖励**

为了增强流动人口对准证制度的积极参与度, 可以尝试工作准证制度与阶梯式公共服务、市民待遇相挂钩。由于我市人口众多, 而资源量相对有限, 这是一项需要科学设计的工作。如果政府过于关注或者仅关注流动人口的控制, 其吸引力会降低, 很多人将不愿意办证, 其“管理”的目标将难以实现。该项工作有两个原则应该坚持:

1. 居住年限越长、社会保险参保年限越长、纳税越多, 工作准证级别更高, 相应可享受的公共服务应该更多;

2. 须在人口控制与市民待遇间找到一个平衡点, 过于关注前者, 则吸引力下降,

过于关注后者，则会引发爆棚效应。

具体的公共服务内容可以根据客观情况以及流动人口的需求制定，初步建议工作准证持有者享有福利范围包括以下内容，根据工作准证持有者的积分差别而有所区别：

1. 免费享受公共就业服务机构提供的就业服务；
2. 按照规定参加政府部门提供的各类免费培训；
3. 按照规定申请参加本市组织的专业技术职务的任职资格评定或者职业（执业）资格考试、登记；
4. 子女享受计划基础疫苗免费接种；
5. 实行计划生育的育龄夫妻，免费享受国家规定的计划生育基本项目技术服务；
6. 符合市政府规定办理乘车优待证的，凭工作准证办理乘车优待证；
7. 凭工作准证进入北京市；
8. 办理长期房屋租赁手续；
9. 按照市政府有关规定符合相应条件的可以享受子女就学、公共租赁住房的有关权益；
10. 按照有关规定申请办理车辆入户和机动车驾驶证；
11. 按照规定参与社区组织有关社会事务的管理；
12. 参加本市组织的有关劳动技能比赛和先进评比；
13. 市政府规定可以享有的其他权益。

### （五）运用经济手段引导企业积极配合制度落实

#### 新加坡制度：

为确保准证制度顺利推行，新加坡政府运用经济手段引导企业积极配合制度的落实，主要包括两个方面：

#### 1. 劳工税：

新加坡《法令》规定，雇主雇用外籍劳工必须向政府缴纳劳工税。劳工税的数额根据各行业、岗位来定，技术性强的岗位劳工税低，非技术性岗位劳工税高，如制造业技术岗位330 新元，非技术岗位450 新元，建筑业技术岗位200 新元，非技术岗位440 新元。

#### 2. 保证金制：

雇主需要为拟雇用的外籍劳工提供担保，保金为5000新元，可不付现金，直接到银行担保，当外籍劳工按时离境后，保金退还雇主。若外籍劳工工作期满后，不离境，其保金充公。不是所有人都需要担保，高技术岗位或本地居民不愿从事的岗



位，雇主不需要提供担保金。

**我市借鉴：**

北京也可以尝试利用类似于劳工税和保证金制的方式确保就业准证和工作准证制度能够顺利发挥作用，有效控制我市流动人口有序增长，同时引进合适人才以促进我市社会经济发展。

劳工税由用人单位缴纳，数额根据各行业、岗位来定，技术性强的岗位劳工税低，非技术性岗位劳工税高。

用人单位要为拟雇佣的流动人口提供担保，保金为5000元，与员工终止或者解除劳动关系后，应当在十五日内办理登记手续，保金退还用人单位。通过这种方式，我市政府可以掌控流动人口的具体去向，实行更加有效明确的管理。

**（六）建立动态调整机制，使得准证制度及时适应社会发展需要**

**新加坡制度：**

1966年新加坡政府颁布了《外国工人雇佣法令》(以下简称《法令》)。《法令》的主要宗旨是，建立可调控的外籍劳动力资源库，调节本国的劳动力市场，缓解本地劳动力成长慢和人口老龄化的问题，以促进劳动力市场的良性循环。同时，保持竞争能力。

1970年，政府对已颁布的《法令》进行了修改。其中提出，外籍劳动力在新加坡就业实行工作准证制度，并允许除传统来源外的非传统来源和非亚洲来源的外籍劳动力入境就业。

1988年政府对《法令》再次进行修改，为限制过多地雇用国外廉价劳动力，而压低本地劳动力的价格，规定雇用外籍劳动力的月工资不能低于125美元，基本和本地的最低工资持平，并制定了限制雇用外籍劳动力的五项措施。

90年代，新加坡政府本着发展经济，保护劳动力市场的原则，不断对《法令》进行修订，特别是对各行业劳工税的数额和雇用外籍劳动力和当地劳动力的比例重新进行了调整，以达到鼓励引进高级技术人员，限制一般劳务人员入境就业的目的。同时，制定了一系列配套的政策和办法来处理非法就业的外籍劳工。随着立法的不断健全和各项配套措施的逐步完善，来新就业的人数得到控制，质量也不断提高。

**我市借鉴：**

目前新加坡已经形成了严密的外来人口控制格局，并有一套规范的工作准证申请程序。我市也需要尽快梳理流动人口控制流程，以就业准证和工作准证为载体建立全市联网、部门联动的“全员人口信息系统”，按照“来有登记、走有核销”的基本要求加强流动人口基础信息采集，进行实时动态监控，有效提高人口管理的信息化和精细化水平。

任何一项制度，只有根据社会发展的需要不断进行调整，才能适应市场需求，才能发挥真正功效。未来我市如实行准证制度，建议以五年或者十年为一个周期，

重新审判制度细则的合理性，并适度进行调整。

新加坡地处东南亚马来半岛南端，由新加坡岛及附近约60个小岛组成，总面积约680余平方公里，人口410万。1965年独立初期，资源贫乏，经济落后，国力单薄，人力和智力几乎是这个城市国家赖以发展经济的唯一资源，在不到40年的时间内，新加坡积极实施人才强国战略的同时，严格控制人口有序流入，为国家的发展提供了有力的人力和智力支持，同时也避免了人口无限制的流入，带来的负效应，其相关成功经验和有益做法值得我们借鉴。

## 中国金融业后台核心系统必须属于中国

IBM全球商业服务中心风险管理中国区首席顾问 周继述

世界进入21世纪，各国领袖、各企业界领袖，都在努力思考着同一问题：如何面对中国的崛起？

有些将它看做是机遇，有些将它当做是威胁，但有一点是肯定的：他们都期望着西方与中国在高科技方面的距离将继续拉开，这是他们在可见的将来，懒以继续享受特权的领域。也许他们不知：中国人和中国的决策者们也十分清楚这个差距的重要性，并力图找到缩短距离的桥梁。

在奔向未来的赛跑中，西方最后的坚实堡垒是金融。无论敌友都认知这一点：那就是中国必须在这一领域具有自己的强势。人所周知，中方在管理方面欠缺西方对手们的优势；但不为人知也许更为重要的是IT高科技方面的差距。这个差距，在中国的银行界与他们对手的较量中，起着更为严峻的作用。中外银行在中国土地上的竞争，将是未来几十年最为严峻的中西较量。

中国的两条臂膀 - 金融和IT业：如何连为一体？金融和IT两者在金融界和高科技界互相推动的金融+IT共同领域里，关键作用有两个：

第一，银行的雄厚资金提升IT行业的水准；第二，银行的IT架构是银行的核心竞争力。换句话说：没有银行的支撑，IT长不大；没有IT的支撑，银行强不了。

半个多世纪前，美国军方和美国资本市场的核心 - 纽约证交所，作为第一批使用商业电话服务的客户一事并非然。今天，IT业的巨人，如英特尔，IBM、甲骨文，微软，他们的丰厚利润，也源于金融业。事实是：IT业的成就和辉煌，源于银行业的需求。金融业为IT业的成长同时提供了供与求。可见：如果没有金融业的高端要求，国内IT业在与外国同行的竞争中，会永远处于劣势。银行的IT架构和电脑系统，不仅是主体，还是润滑剂，使今天的银行运作起来既快速又畅通。市场巨大数据量的集中、消化和分析能力，使银行在创新和稳定中达到最佳平衡。这种能力通

过复杂先进的IT系统获得。

显而易见，一个高速发展的国内金融IT业对金融业和IT业，都是必不可缺的。这两者——金融IT业，是21世纪经济的两个最重要的支柱行业。

作为金融和IT业的后来者，中国既得利也失利。在今后的几年中，还有一个契机，如果这个机遇被抢先占住，可将国内的金融IT业推向一个新峰顶。

理由如下：

- 1、国内银行有强烈的更新IT架构的需求，以满足监管要求且能继续竞争。
- 2、国内IT业，经过过去几年的艰苦努力，已经能够提供必须的基础构架（国产芯片，操作系统，服务器等）。
- 3、国内有一大批IT精英，在训练有素、能力和潜力上卓越领先。

目前，国内金融业和IT业都面临国外同行间成熟企业的巨大压力，在这历史关头，一个深思熟虑、双管齐下、具有战略眼光的金融IT项目，会是一石击二鸟，为中国巨人的两膀，同时注入血浆。对金融业而言，这会提供必要的IT架构，使其与国外对手的竞争会在一个更为平等的地位，而不将银行机密丧失给国外供应商，因为系统供应商必须清楚银行的内部数据从而量体裁衣的提供和支持他们为其银行提供的产品。对IT业而言，则有望占据国内产品的最大市场：银行操作系统，服务器和CPU。

细分下来，银行IT架构中最为重要的是 企业风险管理系统 信息保密系统。这两个区域一直是西方银行最大的关注点。旗舰跨国银行如花旗集团，JP摩根大通等，在这两个领域住入上亿美元，且势头不减；北美、欧洲、印度的IT巨头也都在竞争这片领地，今天更将目标所定在中国的银行界。如果袖手旁观，在5年内，中国国内的各大银行都会面临真正的危险：他们的核心系统将全部依赖国外供应商。

这不仅在操作需求和信息保密的平衡上会出现一个恶梦，更会使国内银行永远在与外国竞争对手的较量上落后一步。

这一步，不是中国这样一个崛起上升的国家，应该容忍和承担的！

中国金融业的后台核心系统，必须属于中国！将中国的核心系统外包，将银行的主要数据泻漏，一定会是中国金融界的未来风险！

