

二战后专业技术人才跨国迁移的趋势分析*

梁 茂 信

〔关键词〕 世界历史;科技人才;移民;留学生;人才流失

〔摘 要〕 第二次世界大战结束后,随着经济全球化的兴起,跨国人口流动日益活跃,其范围逐渐覆盖了全球五大洲。在长达半个世纪的波澜壮阔的人口流动中,世界各国特别是发达国家掀起了一场没有硝烟的争夺科技人才的战争。其中,美国一马当先,从 20 世纪三四十年代就开始积极网罗外国人才。此后到 20 世纪末,吸引外来人才就成为美国移民政策的主要目标之一。虽然欧洲发达国家吸引科技人才的政策实施较晚,但到 20 世纪末期,欧盟国家成为当代全球继美国之后另一个人才聚集最多的地区。从人才来源看,主要有两类,第一类是从母国迁入发达国家的移民,第二类是来自各国的留学生。无论以何种身份入境,科技人才作为母国政府、家庭和社会多年来投入的人力资本的载体,其作为移民永久性定居欧美发达国家,意味着发展中国家人才的流失,其中以人力资源稀缺的加勒比海和非洲国家遭受的损失最严重。从科技人才迁移的原因看,在微观上,科技人才的主观因素作用比普通移民更加突出;从宏观上而言,用传统的移民观已经无法解释战后扑朔迷离的跨国人才流动的现象。在经济全球化的视野下,可以发现,被卷入世界经济体系的国家都出现了科技人才跨国活跃流动的趋势。同时,区域性的经济协作和跨国公司及各国家教育的国际化趋势等因素,都成为人才跨国流动的主要推动因素。毋庸置疑,科技人才的跨国流动给发展中国家带来了巨大的消极影响,对于发达国家则意味着巨大的人才收益,并为其社会、经济和科技等领域的发展做出了不可替代的巨大贡献。

第二次世界大战结束后,随着经济全球化趋势的加速,跨国性的人口流动日益活跃,并在 1960 年代开始成为西方学界关注的热点之一。在这场波澜壮阔的全球性人口流动中,各国特别是发达国家之间为争夺高学历技术人才的竞争愈演愈烈^①,引发了有些学者所说的“争夺人才的全球性战争”^②。目前,国内学界关于国际人口迁移的成果日益丰硕,但多数成果属于非历史专业的现状性对策研究,受研究对象、主题范围或资料条件等因素限制,研究深度和系统性亟待

Talent and Economic Development: An Overview of Selected Issues”,安德雷斯·索里马诺编:《人才的国际流动性:类型、原因和发展中的影响》(Andrés Solimano, *The International Mobility of Talent: Types, Causes and Development Impact*),牛津 2008 年版,第 22~24、29~30 页;乔纳森·查洛夫、乔治·雷麦特雷:《高技术劳工的管理:移民政策的比较分析与经济合作与发展组织国家的挑战》(Jonathan Chaloff and Georges Lemaitre, *Managing Highly Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries*),《经济合作与发展组织:社会、就业与移民工作报告》(OECD Social, Employment and Migration, Working Papers) [DELSA/ELSA/WD/SEM(20095)],巴黎 2009 年版,第 11~12 页,http://lysander.sourceoecd.org/vl=3601278/cl=11/nw=1/rpsv/cgi-bin/wppdf?file=5ksm37fqzk7g.pdf(2009 年 4 月 21 日下载);罗伯恩·埃尔戴尔:《专业技术人士的迁移:理论与类型》(Robyn Iredale, “The Migration of Professionals: Theories and Typologies”),《国际移民》(*International Migration*)第 39 卷第 5 期(2001 年)。

② 戴维·巴勒特:《全球视野下的美国移民政策:经济合作与发展组织成员国家的国际移民》(David L. Bartlett, U. S. *Immigration Policy in Global Perspective: International Migration in OECD Countries*),哥伦比亚特区华盛顿 2007 年版,第 1 页。http://www.aifl.org(2008 年 10 月 25 日下载)。

《中国学术期刊(光盘版)》电子杂志社编者注:本文中涉及香港、台湾的地方的“各国”均应为“各国(地区)”,“国家”均应为“国家(地区)”,“外国”均应为“境外”。

* 基金项目:本文是国家社科基金项目《美国人才吸引战略的历史考察研究》(10BSS011)阶段性成果。

① 关于专业技术人才概念,国内外学者众说纷纭。笔者认为:(1)在自然科学、工科、医学、社会科学、人文学科、农学和军事学等领域的学士及其以上学位获得者,在职业上包括中小学教师、大学教授、科学家、工程师、医生、律师、会计等专业管理人员。(2)拥有精深的技术诀窍和专业才能的人才。他们并非都有学士及其以上学位,但在文化和经济活动中能创造超额利润与价值。例如,歌手、表演艺术家、作家、画家和国际知名专业运动员等。(3)在经济领域主要以创造价值和利润为主要目的的投资商和商人,尤其是在国内和国际知名企业至少工作三年以上的中高层管理者和决策者。关于外国学者的界定,参见安德雷斯·索里马诺:《人才的国际流动性与经济发展:几个问题的评论》(Andrés Solimano, “The International Mobility of

加强^①。相比之下,自1980年代以来,国外学界的成果汗牛充栋,不胜枚举。在已有成果中,多数属于社会学领域的研究,历史学成果少之又少,而且,正如有学者所言,各国学者是“从学科、地区和意识形态相互分离的各种相互竞争的观点中进行探讨的”。迄今为止,国际学界“关于这一主题研究的区域狭窄,常常有明显不足。重复、错误性解读……在基本问题上争吵不休”^②。这就是说,无论是在国内还是国际学界,有关专业技术人才的移民现象仍需继续探讨。特别是在中国加入世贸组织之后,随着中国与国际经济、金融和贸易体系融合程度的提高,包括专业技术人才的跨国流动日益活跃,尤其是专业人才移民海外的浪潮还在持续,在这种背景下,对专业技术人才的跨国流动进行综合分析,可以为中国政府制定行之有效的人才政策提供一定的参考。

一 战后发达国家人才吸引政策的趋势

在世界近现代史上,专业技术人才的跨国迁移与移民在欧美国家曾经发生过。英国工业革命时期就吸引了不少北欧国家的人才^③,但最先实施吸引人才政策的国家是美国。早在1930和1940年代,美国从逃离欧洲特别是纳粹德国的难民中挑选了三千多名科学家,他们在二战时期美国“研制原子弹的过程中发挥了突出的作用”^④。在二战后初期,美国政府根据国内外形势需要,颁布了影响深远的《1952年外来移民与国籍法》,其中有关吸引外来人才的原则规定,具有突出才能的移民占每年入境移民的50%。然而,由于该项立法中保留了1924年移民法中设立的对亚洲和东南欧移民的歧视性条款,每年总限额中的80%以上被分配给移民申请日益减少的西北欧国家。在这种条件下,入境需求旺盛的亚洲国家的移民因受到限制而无法入境,这在整体上就限制了美国吸引人才政策的有效性^⑤。在这种背景下,美国政府于1950年代实施了两类措施:一方面,利用与外国进行文化和教育交流的机会,加大了吸引外国留学生的力度;另一方面,频频颁布具有意识形态色彩的难民法,竭力将世界各地具有专业技术的“反共人士”吸引到美国。由于美国政府对难民入境申请者的学历、职业和年龄等条件严格限制,入境难民中的专业技术人才明显增长。1965年美国颁布《外来移民与国籍法修正案》之后,有关移民限额分配和入境就业的

原则都建立在公平透明的基础之上,为各国特别是亚洲国家的移民进入美国创造了条件,而立法中要求所有就业移民在入境前申请就业许可的原则在客观上限制了低学历移民,所以,在入境移民中,专业技术人才的比例大幅提升。在1965~1975年入境的170万移民中,专业技术人士高达38万^⑥。在来自欧洲的移民中,技术类移民之

① 因本文篇幅有限,笔者在此简要列举部分成果。陶涛:《21世纪全球人才争夺及其思考》,《求是》(2001年第8期);李其荣:《发达国家技术移民及其影响——以美国和加拿大为例》,《史学集刊》2007年第2期;陈莹莹、黄昱方:《发达国家吸引高端科技人才的政策》,《中国人才》2009年第3期;赵曙明:《高科技人才国际竞争态势分析与对策》,《南开管理评论》2001年第3期;黄焕山:《高科技人才流向特点论》,《北京教育学院学报》2001年第3期;艾一平:《经济全球化背景下人才跨国流动的成因研究——兼论中国人才外流及对策》,中国社会科学院研究生院硕士学位论文(2003年)。在具体国别研究中,成果最多的是关于美国的研究,其简要评述,参见梁茂信:《1950~1980年外国留学生移民美国的趋势》,《世界历史》2011年第1期。

② 卡洛琳·布雷特、詹姆斯·霍利菲尔德编:《移民理论:跨学科的对话》(Caroline B. Brettell and James F. Hollifield, eds., *Migration Theory: Talking Across Disciplines*),纽约2000年版,第2页。

③ 科学与技术人力资源委员会:《人才流失:1967年10月教育和科学大臣与技术部长依女王陛下指令提交给议会的移民工作组报告》(Committee on Manpower Resources for Science and Technology, *The Brain Drain: Report of the Working Group on Migration, Presented to Parliament by the Secretary of State for Education and Science and the Minister of Technology, by Command of Her Majesty, October, 1967*),伦敦1967年版,第6页。

④ 梁茂信:《美国移民政策研究》,东北师范大学出版社1996年版,第313页。1949年之后,又有4000多名德国科学家迁居美国,其中有2125人是在1955~1961年入境的[详见麦克·巴佐尔:《搜寻德国科学家》(雷·奥特森译自法文版)(Michel Bar-Zohar, *The Hunt for German Scientists*, translated from French by Len Orzen),伦敦1967年版,第204页]。关于科学家在二战时期研究原子弹过程中的作用,参见《美国原子能委员会关于外国出生的科学家为美国原子弹研制计划中的贡献》(“Information Provided by the United States Atomic Energy Commission Concerning References on Contributions of Foreign-Born Scientists to the United States Atomic Program”),美国国会众议院:《外来移民与归化总统委员会听证会》(U. S. Congress, House of Representatives, *Hearing before the President's Commission on Immigration and Naturalization*),第82届国会第2届会议,哥伦比亚特区华盛顿1952年版,第1979页。

⑤ 梁茂信:《美国移民政策研究》,第272~279、294页。

⑥ 泰欧:《亚洲人才流失:事实性和临时性分析》(Tai K. Oh, *The Asian Brain Drain: A Factual and Casual Analysis*),旧金山1977年版,第8页。

多,以至于英国政府惊呼其“人才流失”,认为在 1952~1961 年,每年永久性地迁出英国的专业技术人才相当于英国每年授予博士学位人数的 17%。在 1961~1966 年英国流失的工程师和科学家达到 2 67 万人,相当于 1964~1966 年每年新增科学家和工程师的 31%,其中在 1966 年高达 46%。英国政府因此认为:“工程师和技术专家的向外移民更具有危险性,人才资源流失对英国经济造成的潜在性破坏更大。”^①

在 1960 年代之后,美国政府每次修订移民法时,都在不同程度上完善了有关技术人才的规定。其中,最为引人瞩目的是 1990 年移民法,它在大幅提升年度总限额的同时,拓宽了关于技术人才的范畴并增加了其年度限额。该项立法规定:(1)技术类移民的数量从 1981 年难民法中的 5 4 万名增加到 14 万名。凡受过高等教育的技术人士、在跨国公司担任部门经理三年以上的管理者,或在体育、文学、艺术等领域享有国际声望的人才等,都可以申请;(2)每年设立 1 万名投资类移民限额,申请者必须在美国的高失业区投资 100 万美元,在低失业区投资 50 万美元以上,必须雇用 10 名以上的美国劳工;(3)将 1952 年移民法中规定的 H-1 劳工计划一分为二,设立了 H-1A 和 H-1B 签证计划,前者吸引的对象是外国护士,后者是引进具有特殊才能的科技人才,每年人数不超过 6 5 万。他们入境后按照合同工作三年,期满后可续延三年。合同期满后,如美国的公司需要继续雇佣该劳工,该公司可帮助被雇佣者申请永久居留美国的资格。此外,美国国会还将 1970 年移民法中设立的 L-1 计划予以扩大,目的是吸引跨国公司的高技术劳工,该类劳工在美国可以工作 7 年。合同期满后,符合条件者可永久性定居美国^②。然而,由于 1990 年代美国的信息技术劳工供不应求,包括前文提到的 H-1B 劳工计划连年出现名额“透支”现象。在社会各界的呼吁下,美国国会于 1998 年颁布了《美国竞争力和劳工改善法》,规定在 1999 年和 2000 年将 H-1B 计划的限额从每年的 6 5 万名增加到 11 5 万名,到 2001 年时酌情回归每年 6 5 万名的规模。但是,在 2000 年美国国会又颁布了《21 世纪美国竞争力法》,决定在 2001~2003 年度,将 H-1B 计划的年度限额增加到 19 5 万名^③。根据这样的安排,每年实际入境的 H-1B 劳工从 1985 年的不足 4 73 万人上升到 1990 年的 10 04 万人,2000 年又跃至 35 56 万人,2001~2003 年累计入境劳工 111 52 万名。再从 L-1 类劳工看,1985 年入境劳工达 6 53 万人,1995 年增至 11 21 万人,2000 年增至 29 46 万

人,累计入境劳工总数超过百万^④。

与美国相比,加拿大实施人才吸引政策相对较晚。它在 1962 年移民法中明确规定:凡受过高等教育,或拥有创业资本和企业管理经验的人,均可优先入境。此后,吸引外国技术人才就成为加拿大政府的长期目标之一。1966 年白皮书中,加拿大政府强调鼓励外来移民对加拿大人口、经济和社会发展的积极作用,指出了技术类移民对新时期加拿大社会和经济发展的重大意义^⑤。为了保证这种战略性国策的实施,加拿大政府颁布了影响深远的 1967 年移民法,设立了具有实用主义色彩的积分制。后来在 1973 年、1978 年和 1986 年修订移民法时,加拿大政府完善了对移民的技术、资本和专长的甄别原则和方法,目的在于使其更加切实可行有效。在 1986 年法案中,加拿大政府废除了对移民亲属照顾的条款,以移民的技术与文化素质作为其是否符合入境条件的标准,目的是要“选择那些能够展示适应迅速变化的全球经济的个人素养”的移民入境^⑥。到 1990 年代,这种以强调吸引人才为目标的政策更加完善,重点吸引具有企业管理经验、专业技术和创新精神的移民。1995 年,加拿大政府在《面向 21 世纪:移民与公民资格战略》中规定,每年入境移民控制在 25 万名左右,在结构上提高技术类移民的比例,目的在于“挑选能够满足各省经济发展目标的独立移民”^⑦。按照加

① 科学与技术人力资源委员会:《人才流失:教育和科学大臣与技术部长依女王陛下指令提交给议会的移民工作组报告》,第 7~9 页。

②③ 斯蒂芬·戈尔德、鲁本·朗博:《新美国人:近来的外来移民和美国社会》(Steven J. Gold and Rubén G. Rumbaut, *The New Americans: Recent Immigration and American Society*),纽约 2006 年版,第 18、20、24、25 页。

④ 安德雷斯·索里马诺:《人才的国际流动性与经济发展:几个问题的评论》,安德雷斯·索里马诺编:《人才的国际流动性:类型、原因和发展中的影响》,第 61~62 页。

⑤ 维克多·马拉瑞克:《天堂之门:加拿大外来移民的失败》(Victor Malarek, *Haven's Gate: Canada's Immigration Fiasco*),多伦多 1987 年版,第 33 页。

⑥ 罗伦·福斯特:《轮回性的外来移民:加拿大多元文化主义、社会秩序和社会正义》(Lorne Foster, *Turnstile Immigration: Multiculturalism, Social Order and Social Justice in Canada*),多伦多 1998 年版,第 71 页。

⑦ 艾伦·格林、戴维·格林:《加拿大移民政策的经济目标:过去与现在》(Alan G. Green and David A. Green, "The Economic Goals of Canada's Immigration Policy: Past and Present"),《加拿大公共政策》(*Canadian Public Policy*)第 25 卷第 4 期(1999 年)。http://www.jstor.org/stable/3552422(2008 年 5 月 21 日下载)。

拿大政府的规定,入境移民被划分为两类:一类是企业投资类移民;另一类是按照积分制原则入境的技术劳工。客观而言,上述政策实施后取得了不菲的业绩。在1991~1995年间迁入加拿大的移民中,企业家和投资类移民超过10万人,占同期入境移民总人数的9.4%^①。

自二战结束到1970年代中期,英国、法国和联邦德国都曾为谋求经济复兴而纷纷实施了各种开发劳动力资源的政策。在战后最初10年间,联邦德国安置了大约2000万滞留在联邦德国的战争难民和从东欧国家遣返的德意志裔人口。1955年之后,它先后与土耳其、意大利和南斯拉夫等国家签订了引进合同劳工的协议,入境劳工按照与其受聘企业达成的合同就业,合同期满后可以延期,未延期者必须离境,这种政策被称为“客籍劳工轮换制度”^②。与联邦德国截然不同的是,英国通过吸引其前殖民地和租借地的移民来解决战后劳动力不足的问题。在入境移民中多数来自加勒比海岛屿、印度、巴基斯坦和中国香港等国家和地区,其中有些是技术素质较高的专业人才。相对而言,法国的政策兼具了英、德两国政策的特点,它一方面与意大利、西班牙和葡萄牙等国家签订了引进劳工的协议,另一方面又安置了来自阿尔及利亚和摩洛哥等北非国家的移民。这样,为满足经济发展而制定的实用主义政策与安置来自前殖民地(或租借地)移民和难民的具有人道主义色彩的政策相结合,构成了战后西欧大国移民政策的特点。尽管希腊、意大利和西班牙等国家也在1970年代末期结束了其人口大规模向外迁移的历史,转变成为移民净迁入国家,但是,一直到1980年代初,欧洲发达国家仍然未实施旨在吸引专业技术人才的政策。由于此时西欧各国以吸引普通劳工的合同工政策已经宣告结束,越来越多的合同劳工滞留不归并转化为永久性移民。同时,欧洲发达国家也进入了向后工业社会的转型期,知识经济的发展刺激了对技术劳工的需求。于是,西欧各国在严格限制体力劳工的同时,鼓励技术类劳工和移民的措施不断增强^③。从西欧各国的政策内容看,大致可以划分为如下几类:

首先,在严格控制农业、建筑和家政服务等技术行业的移民劳工的同时,实施临时合同工制度,其中大多是假日劳工(例如,音乐、艺术、马戏团和杂技等)、季节性劳工和跨国公司的合同工。例如,在2003~2006年间,假日劳工从44.2万人增至

53.6万人,同期入境的季节劳工年均56.4万人^④。

其次,通过修订移民政策,提升入境移民的技术层次。自1970年代末期开始,英国政府通过发放就业许可证,吸引技术人才。政府发放的各类就业许可证从1987年的20384份增至1990年的34267份,年均增长29%,其中专业技术人士占81%^⑤。进入1990年代后,随着西欧各国经济的空前繁荣,技术劳动力供不应求的矛盾骤然加剧,于是,西欧各国都加强了专业技术人才吸引政策的力度。例如,英国在2000~2003年对移民政策进行了多次改革,其中规定:(1)专业技术移民、企业家、投资者和在英国获得学士及其以上学位的外国学生,无须英国公民或公司的担保就可以申请就业。在英国获得学士及其以上学位的外国学生,可以申请永久性定居英国。(2)在英国境内工作的外国博士后的工资待遇提高25%,凡雇佣外籍教授的公司和单位可以申请政府的资助和补贴^⑥。(3)设立与澳大利亚相似的积分制,吸引“拥有特殊才能和经验的个人”。(4)英国的跨国公司可以担保移民入境,凡是可以

① 罗伯恩·埃尔戴尔:《引进技术人士的需要:国际流动性的促成与阻碍因素》(The Need to Import Skilled Personnel: Factors Favours and Hindering its International Mobility),《国际移民》(International Migration)第37卷第1期(1999年)。

② 沃尔夫甘·瑟夫特:《入境政策、迁移模式和融合:德国与法国案例比较》(Wolfgang Seifert, "Admission Policy, Patterns of Migration and Integration: The German and French Case Compared"),沃汗·罗宾森编:《移民与公共政策》(Vaughan Robinson ed., Migration and Public Policy), (英)切尔夫滕纳姆1999年版,第438页。

③ 萨米·马龙:《欧洲与高技术劳工的移民》(Sami Mahroun, "Europe and the Immigration of Highly Skilled Labour"),《国际移民》(International Migration)第39卷第5期(2001年)。

④ 经济合作与发展组织:《国际人口迁移趋势:年度报告》(OECD, Trends in International Migration: Annual Report),巴黎2004年版,第6页。

⑤ 艾伦·芬德利:《当代外来移民的经济透视》(Allan Findlay, An Economic Audit of Contemporary immigration),沃汗·罗宾森编:《移民与公共政策》,第21页。

⑥ 经济合作与发展组织:《科学、技术与工业:2002年科学与技术人员国际流动性展望》(Organisation for Economic Co-operation and Development, Science, Technology and Industry Outlook, 2002 International Mobility of Science and Technology Personnel),巴黎2002年版,第242~243页。http://lysander.sourceoecd.org/vl=3601278/cl=11/nw=1/rpsv/cgi-bin/full-textew.pl?prpsv=/ij/oecdthemes/99980134/v2002n12/s11/p281.idx(2009年4月21日下载)。

投资、经营企业的移民,或能够为企业发展提供咨询的移民,即使没有金融资本,只要积分达到100分也可以申请入境。(5)成立英国移民咨询委员会(Migration Advisory Committee),收集并公布英国短缺的技术职业信息。与英国相比,需要指出的是,澳大利亚在2007年也对自己的积分制进行了调整,其中简化了申请类别,签证类别由原来的11种减少到4种,强调移民的实际技能和学历,申请者可在全球任何一个地区通过互联网申请澳大利亚招聘的职业。显然,最近几年来全球范围内的技术人才的竞争在加剧^①。

德国作为欧盟成员国中外来移民人数最多的国家,1990年代以后也加强了吸引外国专业技术人才的力度。一方面,它采取种种措施吸引旅居美国的专业技术人才回国;另一方面,在2000年实施了“绿卡”计划,允许大约2万名外国信息技术专业人才入境就业。凡具有德国就业市场需要的技术的人才,可申请永久居留权。在德国高校获得学位的外籍本科生和研究生,无须参加政府规定的考试而直接进入就业市场就业;毕业后在大学工作的教师和研究人员,若其年薪达到8.5万欧元,则可申请永久性居民资格,仅2005年和2006年成功申请到永久居留权资格的外籍人士就达到1100多人^②。2005年以后,由于德国电器、机械和金属工业专业技术人才的短缺,德国政府在2007年8月决定,在加强对国内劳工进行培训的同时,允许新加入欧盟的中欧和东欧国家的技术人才直接入境就业^③。

在英、德两国实施上述政策的同时,经济合作与发展组织(一般简称“经合组织”)其他成员国纷纷效尤,国际就业市场上的人才竞争随之加剧。例如,1998年,法国实施了“科学签证”计划,符合规定的外国科学家和工程师可以自由就业。有些法国企业为吸引人才,将计算机技术岗位的年薪提高到18万法国法郎。如果移民就业一年以上,可以享受移民家庭团聚的优惠。荷兰规定,来自欧盟成员国的高技术劳工,可在10年内享受每年减免所得税30%的优惠。在瑞典,凡是就业的外籍高技术人才,其工资的25%可以免税^④。甚至亚洲的日本和韩国也制订了吸引外国技术人才的特殊计划。韩国允许学习信息技术专业的外籍学生在韩国永久性定居,日本则允许信息技术专业的外籍学生申请多次入境签证。从各国的政策共性看,比较普遍的是简化入境手续,提供优厚的工作条件和工资待遇,在税收减免和永久

性定居资格等方面给予优惠政策。

二 专业技术人才跨国迁移的历史趋势

自17世纪以来,当资本主义从欧洲向世界各地大肆扩张的时候,来自西班牙、葡萄牙、荷兰、英国和法国等国家的殖民主义者也掀起了一次又一次的海外殖民浪潮。于是,成千上万的欧洲殖民者纷至沓来,形成了经久不衰、跌宕起伏的移民浪潮。在1800~1940年间,迁离欧洲的移民有6000多万人,2/3以上去了美国。在欧洲各国中,迁居海外的英国移民最多,总数超过2000万,其次是意大利移民,其人数在1846~1932年间超过了1000万^⑤。二战结束后,由于经济全球化的加速,全球范围内的人才跨国流动进一步升级。据联合国统计,全球跨国迁移的人口从1965年的7500万增至1990年的1.2亿,到2007年,约有2亿人口生活于出生国之外,占全球人口的3%。从流向看,1990年,跨国迁移的人口占发达国家人口的4.5%、欠发达国家人口的1.6%、大洋洲人口的18%、西亚人口的11%、北美人口的8.6%,西北欧国家人口的6%^⑥。值得注意的是,在当代永

-
- ① 经济合作与发展组织:《国际人口迁移趋势:年度报告》(Organisation for Economic Co-operation and Development, *Trends in International Migration: Annual Report*),巴黎2008年版,第103、105~106页。<http://lysander.sourceoecd.org/vl=3968138/cl=31/nw=1/rpsv/cgi-bin/full-textew.pl?prpsv=/ij/oecdthemes/99980037/v2008n14/s1/p11.idx>(2009年4月21日下载)。
 - ② 经济合作与发展组织:《科学、技术与工业:2002年科学与技术人员国际流动性展望》,第242~243页。
 - ③ 乔纳森·查洛夫、乔治·雷麦特雷:《高技术劳工的管理:移民政策的比较分析与经济合作与发展组织国家的挑战》,《经济合作与发展组织:社会、就业与移民工作报告》,第29页。
 - ④ 萨米·马龙:《欧洲与高技术劳工的移民》,《国际移民》第39卷第5期(2001年)。
 - ⑤ 菲力·奥登:《人口迁移与地理变化》(Phili E. Ogden, *Migration and Geographical Change*),剑桥1984年版,第1~2页。
 - ⑥ 联合国人口处:《国际人口迁移与发展:简明报告》(United Nations, Population Division, *International Migration and Development: the Concise Report*),编号:ST/ESA/SER.A/164,纽约1997年版,第13页;世界银行:《人口迁移与2008年汇款数据》(The World Bank, *Migration and Remittances Factbook 2008*),哥伦比亚特区华盛顿2008年版,“前言”,第9页。http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2008/03/14/000333038_20080314060040/Rendered/PDF/429130.PUB0Migr101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf(2009年1月9日下载)。

久性改变住址的跨国移民中,多数流向欧美发达国家并对其人口增长影响甚大。例如,在1990~1995年,外来移民分别占美国、澳大利亚和新西兰人口增长的1/3,占有发达国家人口增长的45%和西欧国家人口增长的88%。另一方面,国际移民使发展中国家的人口增长率减少了3%,其中非洲为1%,亚洲为2.6%,拉丁美洲和加勒比海地区为7.1%^①。显然,除美国、加拿大和澳大利亚等传统的接受移民的国家外,欧洲也成为当代全球另一个外来移民最密集的地区。在1990年代初期,居住在欧洲的外籍人口已达2000多万,其中50%来自欧盟成员国以外的其他国家,有500多万来自英、法等国的前殖民地或租借地^②。

进入21世纪后,国际性人口迁移的强势不减。欧美发达国家仍是跨国人口迁移的主要目的地,仅仅在2003~2006年间,迁入其国的移民,美国多达404.92万人,英国127.8万人,加拿大97万人,德国约98万人,法国68.24万人^③。从各地区迁入人数看,虽然在20世纪下半期美国接受的外来移民人数最多,2004年居住在美国的外来移民达到3400万以上,但从移民占总人口的比例看,美国并不高。在2000年,外来移民占卢森堡人口的32%,占澳大利亚人口的23%,占瑞士人口的22%,占新西兰和加拿大人口的近20%,占奥地利、德国和美国人口的12%~13%,占比利时、爱尔兰、希腊和荷兰人口的10%~11%,占英国、挪威、丹麦、西班牙和葡萄牙人口的5%~9%,占1990年代后期加入欧盟的捷克、匈牙利、波兰和土耳其等国人口的3%~5%,占墨西哥、日本和韩国人口的0.5%~1.5%^④。需要指出的是,在1990年代,由于经济的高速发展,迁入欧美国家的劳动力增幅惊人,尤其以那些后起的发达国家的增长最为引人注目。例如,美国的增幅高达57.5%、加拿大25.7%、澳大利亚24.1%。在发达国家之间,增幅差异甚大。在1990~2000年间,德国高达45.5%,法国增长7.9%,澳大利亚为24.1%,加拿大为25.7%。相比之下,以前不知名的小国更是令人刮目相看。例如,芬兰高达163%,奥地利为151.7%,爱尔兰为114.8%,斯洛伐克为117.2%,丹麦为80.6%,意大利为73.2%,西班牙、冰岛和挪威在50%~62%之间。加入经合组织较晚的韩国也有不俗的表现,增幅达204.8%^⑤。从移民的来源看,在2006年迁入经合组织成员国的永久性移民中,欧洲占33.8%,亚洲占33%,拉丁美洲占19.7%,非洲占8.8%,美洲占3.2%,其余是大洋洲移民。但是,在迁入欧洲的移民

中,56.8%是欧洲成员国的公民,亚洲移民仅占15.2%,拉丁美洲移民占13.4%,非洲移民占14%,北美洲移民占6.3%。这就是说,各国人口的迁移呈现出一种很强的地缘性特征。欧洲移民主要在欧洲内部流动。非洲移民中85%流向欧洲,亚洲移民中有2/3以上流向美国、加拿大和澳大利亚等国家,拉丁美洲移民主要流向北美洲,但近年来迁入葡萄牙、西班牙的移民也在增加。日本移民主要来自中国和韩国,法国移民主要来自摩洛哥和阿尔及利亚,意大利移民主要来自阿尔巴尼亚,英国移民主要来自印度、巴基斯坦和孟加拉等国^⑥。

那么,在上述跨国迁移的人口中,究竟有多少是专业技术人才?战后较长时期内,欧美各国关于技

① 虽然亚、非、拉地区是当代跨国移民的最大来源,但每个区内,除武装冲突引起的难民外,因经济发展引起的人口跨国迁移亦十分活跃。在亚洲,除新加坡、韩国、马来西亚和中国台湾因劳动力供不应求而吸引大量外籍劳工外,经济发达的日本也因受人口老龄化和劳动力供给不足的影响,入境的外籍劳工在1990年已达136.2万。同年,在西亚石油输出国家工作的外籍劳工达800多万。在非洲,从圭亚那和马里等周边国家流向科特迪瓦沿海地区的农业劳工在1980年已逾300多万。1990年拉丁美洲的外来移民达到750万,接受移民的国家主要有阿根廷、巴西和委内瑞拉[参见联合国人口处:《国际人口迁移与发展:简明报告》,第11~12页;汗纳·兹洛特尼克:《1965年以来国际人口迁移的趋势:已有数据展示的问题》(Hania Zlotnik, "Trends of International Migration Since 1965: What Existing Data Reveal"),《国际移民》(International Migration)第37卷第1期(1999年)]。

② 莱斯利·霍尔姆斯·费罗门纳·莫雷:《欧洲的公民资格与认同》(Leslie Holmes and Philomena Murray, *Citizenship and Identity in Europe*),佛蒙特州布鲁克菲尔德1999年版,第56页。

③④ 经济合作与发展组织:《国际人口迁移趋势:年度报告》2008年版,第29、23、40页。

⑤ 需要说明的是,迁入的移民与迁入的劳工是两个概念。因此,如果从迁入劳工占各国劳工的比重看,结果又有所不同。例如,在2000年,居住在美国的外籍适龄劳工人数达到2463.6万,占美国适龄劳工的11.7%。加拿大是466.13万,占其适龄劳工的18.3%。澳大利亚分别为407.57万和24.6%,德国分别是474.6万和7.5%、法国分别是375.55万和8.5%、英国分别是363.99万和8.3%、西班牙分别是137.06万和4.5%、荷兰分别是132万和10.6%,瑞士分别是170.49万和24.7%。有关引文数据,参见戴维·巴勒特:《全球视野下的美国移民政策:经济合作与发展组织成员国家的国际移民》,第3、16页。

⑥ 截至2008年,经济合作与发展组织成员国数量达到30个。它们是:爱尔兰、澳大利亚、奥地利、比利时、波兰、加拿大、丹麦、法国、德国、希腊、芬兰、匈牙利、冰岛、意大利、韩国、日本、卢森堡、墨西哥、挪威、荷兰、新西兰、葡萄牙、瑞典、瑞士、斯洛伐克、西班牙、土耳其、美国、英国、捷克共和国。引文参见戴维·巴勒特:《全球视野下的美国移民政策:经济合作与发展组织成员国家的国际移民》,第16页。

术移民的统计,“不仅数据不足,也不完整,而且一般没有区分性别”^①。尽管如此,各国学者从多种视角的研究依然使我们能窥探其一斑。有学者认为,在美国的外国出生的人口中,有学士及其以上学历的人数从1990年的620多万增至1250万,占经合组织国家的比例也在同期从49.8%增至50.7%^②。也有统计认为,2000年居住在经合组织成员国的外国出生的专业技术人才达2000万人以上,其中美国有近1100万人,加拿大和墨西哥有200多万人,有410多万人居住在欧盟成员国,澳大利亚、日本和韩国等国有300多万人^③。必须指出的是,虽然上述统计中使用了“移民”(migrants)一词,但并非所有的人都是永久性移民,也有很多是临时劳工。因此有学者认为,2000年居住在经合组织成员国的外国出生的技术性人才(其中也包括已经归化入籍的人)中,永久性移民达1020万人,其中539.69万人居住在美国,欧洲有265.97万人,澳大利亚61.18万人,加拿大120万人,日本、韩国和墨西哥等国家约34万人。如果将统计范围限制在仍然保持原有国籍的永久性移民中,其总数就会减少到368万人,其中250万人居住在美国,欧洲仅为47.52万人,澳大利亚15.87万人,加拿大为36.09万人,日本为14.4万人,其他国家为4.45万人^④。

由于欧美发达国家中多数是在1980年代以后才逐渐实施吸引专业技术人才的政策,相应地,技术人才所占比例也经历了一个由低向高缓慢增长的过程。例如,迁入加拿大的移民中,有大学学历的比例从1956~1960年的5.5%上升到1966~1968年的12.4%,然后再从1976~1978年的19.2%上升到1986年的22%。比较而言,加拿大土生人口中的学士学位比例是:1961年3.5%、1966年4.7%、1976年7.5%、1981年9.1%、1986年10.5%^⑤。不难看出,入境移民的学历均高于土生加拿大人。在美国,由于入境移民的学历构成差异甚大,特别是低于高中学历的移民比例较大,因而移民整体的学历低于美国人。据美国学者对1960年之前、1966~1975年、1976~1980年和1981~1986年入境移民学历考察后发现,美国人接受教育的平均年限分别为12.8年、15.4年、15.5年和15年。在相同的统计时期内,欧洲移民比美国人平均学学历年限分别少2.3年、5年、4.1年和2年。亚洲移民的平均学历在1960年以前比美国人高,但在此后三个统计时期内分别比美国人低1.4年、2.8年和2.3年。非洲移民中也出现了与亚洲移民相似的走向,1960年以前入境移民的平均教育年限比美国人高1.8年,之后开始下降,分别是相差1

年、1.4年和1.2年。中南美洲移民接受教育的年限明显偏低,在四个统计年份内分别是0.6年、3.2年、3.5年和3.3年^⑥。进入1990年代之后,迁入美国的移民的高学历比例明显提高。例如,在1990年以前、1990~1999年和2000~2006年三个时段入境的25岁以上移民中,有学士及其以上学历的比例分别是25.1%、26.4%和31.9%。显然,移民的学历结构与美国同龄人之间的差距明显缩小。到2007年,25岁以上的土生美国人口和外来移民中,有学士及其以上学历的比例分别占土生美国人和外来移民的37.5%和37.8%。不难看出,在从低学历到高学历的结构性曲线中,外来移民与美国人的差距逐渐缩小,并在高学历人群中超过了美国人的比例。从民族群体看,西班牙裔的高学历比例较低,学士及其以上学历的比例仅为10.1%,亚洲移民高达49.1%,是美国同龄人口中相同学历人口比例的177.8%和所有外来移民的182.5%^⑦。西班牙裔移民的学历较低,主要是因为1980年代以来进入美国的非法移民

① 罗伯恩·埃尔戴尔:《引进技术人士的需要:国际流动性的促成与阻碍因素》,《国际移民》第37卷第1期(1999年)。

② 戴维·巴勒特:《全球视野下的美国移民政策:经济合作与发展国家的国际移民》,第6页。

③ 经济合作与发展组织:《开发政策的一致性:人口迁移与发展中国家》(Organisation for Economic Co-operation and Development, *Policy Coherence for Development: Migration and Developing Countries*),巴黎2007年版,第66页。见 <http://puck.sourceoecd.org/vl=1374961/cl=11/nw=1/rpsv/cgi-bin/fulltextew.pl?prpsv=/ij/oecdthemes/99980010/v2007n16/s7/p74.idx>(2009年4月21日下载)。

④ 马里奥·色温特、安德里亚·戈登斯坦:《全球经济中的人才流动性:以欧洲为中心》(Mario Cervantes and Andrea Goldstein, "Talent Mobility in the Global Economy: Europe as a Destination"),安德雷斯·索里马诺编:《人才的国际流动性:类型、原因和发展中的影响》,第314页。

⑤ 阿瑟·阿克巴瑞:《加拿大的外来移民素质:更多的人力资本数据》(Ather H. Akbari, "Immigrant 'Quality' in Canada: More Direct Evidence of Human Capital Content, 1956~1994"),《国际移民评论》(International Migration Review)第22卷第1期(1999春季号)。

⑥ 引用数据为笔者根据统计表格计算,参见保罗·米勒:《加拿大就业市场上亚洲男性移民的收入》(Paul W. Miller, "The Earnings of Asian Male Immigrants in the Canadian Labor Market"),《国际移民评论》(International Migration Review)第26卷第4期(1992年)。

⑦ 美国人口普查局:《2007年美国教育》(U. S. Bureau of Census, "Educational Attainment in the United States: 2007"),《当前人口报告》(Current Population Reports),第3、5页。<http://www.census.gov/prod/2009pubs/pp20-560.pdf>(2008年8月30日下载)。

较多。他们被赦免而获得合法居住资格后,加入合法移民的行列,降低了本来就不甚高的西班牙裔移民的学历。至于亚洲移民的学历构成较高,主要是因为1980年代以来旅美留学生中获得博士学位之后滞留不归的比例较高,成为当代美国高学历人才的主要来源之一(详见后文)。

在欧洲发达国家中,由于其多数实施引进人才的政策相对较晚,各国关于专业技术人才统计的起始时间和标准不一,多数国家没有详细完整的材料,相关统计显得凌乱琐碎。尽管如此,我们还是能窥探其整体走势与变化。例如,在1983~1989年,来到荷兰的技术移民从4.3万人增至6万人,增长了近40%,但非技术移民未见增长,基本保持在13万人左右。同样,1977~1989年在联邦德国就业的外籍劳工中,有大学学历的劳工增长了23%。在英国,由于1980年代中期实施就业许可证制度后,85%的就业许可证发放给了科学家和工程师等技术类移民,因此,技术人才占1990年英国就业的外籍劳工的1/3以上,高于英国本土劳工中的21.6%^①。在1990年法国人口统计中,技术移民达到了20万人,占境内外籍人口的12.5%,其中42%来自欧盟成员国^②。由于欧洲各国都加强了对非熟练劳工的严格控制,入境劳工的整体技术构成相对较高,并接近或超过了土生劳工的高学历比例。例如,有大学学历的劳工占1994年英国15~64岁的劳工的21.7%,在同年入境的同年龄组外籍劳工中有大学学历的劳工仅为19.8%,然而在1994~2002年入境并进入就业市场的外籍劳工中,大学学历的比例高达53.2%。入境移民中大学学历的比例之高是英国移民史上前所未有的。类似的现象在欧洲其他国家也同样存在。例如,在1994年15~64岁的德国劳工中,大学比例为23.4%,同年入境的外籍同年龄组劳工中的比例是13.5%,而在1994~2002年入境并就业的劳工中,同比上升到23.8%。按照相同标准表述,在与上述相同的两个统计年份,比利时分别是29%、17.8%和40.4%,卢森堡分别为26%、24.1%和32.5%,荷兰分别为23%、19.2%和36%^③。

必须指出的是,如前所述,在迁入欧美各国的专业技术人才中并非都是永久性移民,有许多人是按照政府协议或合同入境的临时移民(temporary migrants)。他们因受雇于具体的公司,有明确的工作时间和任务,服务期短则一年,长则数年或十年。合同期满后有些人回国,有些人选择在迁入国家永久性定居。由于各国关于临时工规定的工作年限不同,相关人数统计多寡不同。例如,在澳大利亚引进的临时劳工中,

技术类劳工的比例从1992年的17.1%上升到1996年的20.5%,绝对人数达到7.34万人。在1992~1995年加拿大关于临时劳工的统计中,技术类劳工从35.5%上升到43.7%,绝对人数达到27.04万人。法国和英国也基本如此^④。2000年之后,随着欧盟各国吸引人才力度的增强,临时性技术劳工规模进一步扩大。在2003~2006年,进入英国工作的临时工近92万人,年均22万人以上。在同期的德国,技术劳工也超过168万人,每年平均40万人以上。澳大利亚有68.6万人,年均17万人以上,加拿大52.1万人,年均13万人以上。甚至日本接受的临时劳工也在增加,累计超过80万人以上^⑤。应该说,在各国中,技术类临时工人数最多的还是美国。在1990年移民法实施后,迁入美国的临时性技术劳工逐年大增。特别是在1995年以后,每年入境的高技术劳工数量增幅惊人,在1991~2003年间,首次入境H-1B劳工数量达到108.76万人(不含家属),鼓励跨国公司引进外国劳工的L-1A计划也聘用了100万人以上的外国人才。再加上延长聘期的H-1B和L-1A劳工计划,绝对人数超过340万以上^⑥。在2003~2006年,美国吸引的各类临

① 罗素·金:《欧洲的重构与社会和空间流动性:国际人口迁移的作用》(Russell King, "Restructuring and Socio-Spatial Mobility in Europe: The Role of International Migrants"), 汉斯·布罗特福格尔、安东尼·菲尔丁编:《人口、岗位与新欧洲的流动性》(Hans H. Blotevogel and Anthony J. Fielding, eds., *People, Jobs and Mobility in the New Europe*), 纽约1997年版,第99~100页。

② 经济合作与发展组织:《高技术人才的国际流动》(Organisation for Economic Co-operation and Development, *International Movement for the Highly Skilled*), 巴黎1997年版,第13页。

③ 经济合作与发展组织:《国际人口迁移趋势:年度报告》2004年版,第61页。

④ 经济合作与发展组织:《国际人口迁移趋势:年度报告》(Organisation for Economic Co-operation and Development, *Trends in International Migration: Annual Report*), 巴黎1998年版,第189页。[http://lysander.sourceoecd.org/vl=3601278/cl=11/nw=1/rpsv/cgi-bin/fulltextew.pl?prpsv=/ij/oecdthemes/99980142/v2001n23/s1/pll.idx\(2009年4月21日下载\)](http://lysander.sourceoecd.org/vl=3601278/cl=11/nw=1/rpsv/cgi-bin/fulltextew.pl?prpsv=/ij/oecdthemes/99980142/v2001n23/s1/pll.idx(2009年4月21日下载))。

⑤ 经济合作与发展组织:《国际人口迁移趋势:年度报告》2008年版,第49页。

⑥ 美国国会参议院:《L-1签证和21世纪全球经济中的美国利益:司法委员会移民、边境、安全和公民资格分委员会听证会》(U. S Congress, Senate, *The L-1 Visa and American Interests in the 21st Century Global Economy: Hearing before the Subcommittee on Immigration, Border, Security and Citizenship of the Judiciary Committee*), 第J-108-31号, 哥伦比亚特区华盛顿2004年版,第88页。

时劳工年均 60 多万人,绝对人数累计 250 万^①。值得关注的是,各国的移民政策中都规定,临时性专业技术劳工在合同服务有效期结束后,如果其受聘公司愿意继续聘用,受聘劳工可由其所在的公司代行申请永久性居留权。这项规定为许多以临时工身份入境的专业技术人才永久移民创造了条件,在客观上造成了许多国家专业技术人才的流失。

三 国际留学生的移民趋势

在当代国际移民大潮中,特别是在流向发达国家的技术移民中,一个必须关注的重要群体是学成不归的留学生。他们从学生到移民,其身份转换经历了一个相对缓慢的过程。

在世界近现代史上,欧洲作为近现代工业文明的发祥地,曾经是吸收外国留学生时间最早、人数最多的地区,为包括美国在内的许多发达国家培养了大量的专业人才。但是,在战后较长的时期内,首先为留学生创造永久性移民条件的却是美国。二战后初期,美国凭借着其超强的经济和军事实力,以西方领导者身份自居,在与其西方盟国遏制社会主义国家的同时,又对其盟友施以经济、军事和教育等方面的援助。教育因此被看成是服务于美国“外交政策和国家利益的工具”^②。为此,美国国会频频颁布对外教育交流的立法,其中包括《1946 年富布赖特法》、《1948 年美国信息与教育交流法》、《1956 年交换学者与移民地位法》和《1961 年双边教育与文化交流法》。它们的核心是:凡到美国从事研究或学术交流活动的外国学生和访问学者,若其资助经费来自于母国政府或其母国与美国政府的联合资助,那么受助者必须学成后回国工作两年,期满后才可再次申请赴美工作或移民签证^③。然而,由于旅美留学生纷繁庞杂的文化背景中蕴藏着美国在冷战时代所需要的丰富的科技资源,而战后在美国兴起的引领全球的科技革命引起了美国经济的革命性变革,大批高科技行业和工作岗位应运而生。1952 年美国劳工部提供的急需技术人才的“重要职业清单”显示,供不应求的高科技职业达 60 多种^④。到 1950 年代末期,科技人才供不应求的现象依然没有好转^⑤。在这种背景下,美国国会在颁布《1956 年交换学者与移民地位法》时规定:“只有在(美国政府)认可的极端困境情况下,或涉及国家利益,才能允许外国学生定居美国。”^⑥所谓“极端困难”首先是指学生回国后是否会受到母

国的政治迫害,或学生回国后会造成与其在美国定居的家属的分离。而“国家利益”是指美国国防、国家安全或经济发展急需的,或对其发展具有重大影响的专业技术。属于这些范畴的学生可以居留美国。这样,美国旨在援助其盟友的“回国工作两年的规则”就变成了一纸空文^⑦。不仅如此,美国国会在《1957 年难民逃亡法》中还规定,凡在 1957 年以前入境的外国学生、访问学者、教授、商人和在美国接受技术培训的专业技术人才,都可以永久居留美国^⑧。这些分散在各类立法中不大起眼的条款,为成千上万的外国留学生移民美国创造了有利的条件。外国学生成为永久性移民后对美国而言是一种巨大的收获,因为美国在投入不多的情况下得到了许多高级人才。但另一方面,它意味着美国违背了原本希望通过培养学生作为向发展中国家提供教育援助的承诺,在客观上“造成了外国的人才流失”^⑨。据统计,1957 年,在美国境内通过转换身份获得永久性居留资格的学生人数占当年入境的所有工程师和科学家的 22.8%,1963 年上升到 29.6%,5 年间累计人数达 3.44 万,占同期入境的科学家和工程师的 25.47%^⑩。在 1966~1975 年间共有 10 万名外国科学家和工程师移民到美国,

① 经济合作与发展组织:《国际人口迁移趋势:年度报告》2008 年版,第 49 页。

② 科拉·杜波依斯:《外国学生和美国的更高教育》(Cora Du Bois, *Foreign Students and Higher Education in the United States*),哥伦比亚特区华盛顿 1962 年版,第 12 页。

③ 伊丽莎白·J. 哈珀、罗兰·蔡斯编:《美国移民法》(Elizabeth J. Harper and Roland F. Chase, ed., *Immigration Laws of the United States*),印第安纳波利斯 1975 年版,第 26~27 页。

④ 美国国会众议院:《移民与归化总统委员会听证会》,第 1977~1978 页。

⑤ 梁茂信:《美国人力培训与就业政策》,人民出版社 2006 年版,第 55~56 页。

⑥⑨ 保罗·里特班:《教育、就业和移民:比较视野下的以色列》(Paul Ritterband, *Education, Employment and Migration: Israel in Comparative*),坎布里奇 1978 年版,第 75、68 页。

⑦ 伊丽莎白·J. 哈珀、兰·蔡斯:《美国移民法》,第 35 页;保罗·里特班:《教育、就业和移民:比较视野下的以色列》,第 80 页。

⑧ 梁茂信:《美国移民政策研究》,第 328~334 页。

⑩ 美国国家科学基金会:《来自海外的科学家和工程师:1962 和 1963 财政年度》(U. S. National Science Foundation, "Scientists and Engineers From Abroad, Fiscal Years 1962 and 1963"),《科学资源数据评论》(*Reviews of Data on Science Resources*),国家科学基金会第 65—17 号,第 1 卷第 5 期(1965 年 7 月)。

其中有 38% 是在美国调整身份的学生移民^①。

就欧洲发达国家而言,在战后较长时期内,其教育的国际交流基本上停留在两个层面上:第一,一直到 1980 年代,国际教育交流基本上限于职业教育和劳工培训上。各国高校之间相互承认学分,鼓励学生跨国交流的政策启动于 1980 年代中期。据统计,各国交换的学生人数从 1987~1988 年的 3200 人增至 2001~2002 年的 11.11 万人^②。第二,在 1990 年代以前,各国吸收外国留学生的政策始终囿于“教育援助”的性质。这种带有“救济性”的思考使各国为外国学生提供了宽裕的奖学金机会和丰厚的奖学金,即使学生交纳学费,其额度也是有限的。1990 年以后,“贸易教育”(education for trade)的原则在各国吸收留学生的政策中逐渐上升到主要位置。这种政策的核心思想是:知识也是一种丰富的外贸资源。招收国际学生的教育无异于出口知识。在一些大学,国际留学生被认为是“摇钱树”,他们缴纳的学费不仅能减少学校对政府拨款的依赖,而且学生在读书期间的消费可以为当地经济发展提供重要的创收来源。同时,由于外国学生中的研究生居多,属于创造知识的群体,可以通过参与科研活动为所在地区经济增长做出贡献。更重要的是,外国留学生就业后,“构成了所在国家的熟悉就业市场规则和流行习惯的一支具有潜力的高技术劳工的储备军”^③。因此,各国从战略出发,在吸引留学生方面展开了激烈的竞争,其措施包括调整培养计划、增加奖学金、降低学费、增加打工机会等^④。

概括而言,各国政策主要从两个层次上展开。第一个层次是吸引学生,其特点可概括如下:

首先,通过设立奖学金,吸引更多的外国留学生。例如,德国在 1997 年成立了“德国学历教育交流局”,推出了一个涉及 30 多种措施的计划,积极鼓励德国高校、科研院所和企业等招聘外国的高学历人才。2000 年在德国联邦和各州政府的支持下,该机构的财政预算和提供的奖学金机会数量分别增长了 24% 和 50%,在德国留学的外国学生人数增加了 1 倍。同样,法国也在 1998 设立了“教育法国”机构,实施了面向全球的招生计划^⑤。值得一提的是,荷兰和瑞典等北欧国家的官方语言并非英语,但它们也开设了英语课程,希望招收更多的讲英语语言的学生^⑥。加拿大、爱尔兰、卢森堡和比利时等国家也都实施了类似的政策^⑦。

其次,通过签订双边协议,大力发展跨国教育,使其成为一种具有国际贸易性质的“产业”。例如,英国的一些教育官员明确表示:“高等教育本身是英国一项主要的出口工业。”为此,英国政府在 1997 年决定:“为使英国成为一个在国际上更具有竞争力的贸易国家,就必须动员必要的技术人力资源,向有支付能力的客户提供教育服务,最大限度地增加出口收入。”这就是说,占据国际教育市场资源是英国教育的国际化目标之一。为此,英国在 1997~2002 年通过“跨国授权协议”、“姊妹学校协议”和远程教育等方式,在海外招生规模超过 20 万人。英国在国际教育贸易市场的份额也从 1997 年的 17% 增至 2005 年的 25%。此后不久,欧洲其他国家也掀起了“跨国性高等教育”热潮。在 2001~2003 年,英国、法国和德国等相继与埃及、新加坡和马来西亚等国家的名校签订了联合办学的协议。到 2003 年,英美等 10 个国家的高校先后与中国的 730 多所高校签署了教育合作协议,其中与中国高校签约最多的国家是美国(154 所)、澳大利亚(146 所)、加拿大(74 所)、日本(58 所)、新加坡(46 所)、英国(40 所)、法国(24 所)、德国(14 所)和韩国(12 所)。在操作上,它们通过开设分校,或在课程设置、教学和研究等方面进行合作,将发达国家的办学理念送往发展中国家。这样,发展中国家的学生足不出户,就可以享受到与发达国家相同质量的教育。例如,从 1996 年开始,澳大利亚与中国等亚洲国家的高校合作招生,学生入学后仍在母国学习,但在澳大利亚的大学注册,这类学生人数之多,已占

① 美国国家科学基金会:《来自海外的科学家和工程师:1965~1975 年的趋势》,(U. S. National Science Foundation, “Scientists and Engineers From Abroad: Trends of the Past Decade, 1966~1975”),《科学资源数据评论》,(Reviews of Data on Science Resources),国家科学基金会第 77—305 号,第 28 期(1977 年 2 月)。

②⑤ 经济合作与发展组织:《高等教育中的国际化与贸易:机会与挑战》(Organization for Economic Co-operation and Development, *Internationalisation and Trade in Higher Education: Opportunities and Challenges*),巴黎 2004 年版,第 91、223 页。

③ 经济合作与发展组织:《国际人口迁移趋势:年度报告》2004 年版,第 36 页。

④⑦ 经济合作与发展组织:《国际人口迁移趋势:年度报告》2008 年版,第 116~117、118~119 页。

⑥ 乔纳森·查洛夫、乔治·雷麦特雷:《高技术劳工的管理:移民政策的比较分析与经济合作与发展组织国家的挑战》,《经济合作与发展组织:社会、就业与移民工作报告》,第 38 页。

2003 年澳大利亚外国留学生的 29%, 其中半数来自中国香港、中国大陆和新加坡等地。在 1990 年代, 英国参与了中国 575 个学位授予单位的学生培养计划。与此同时, 美国在全球 115 个国家也实施了类似的办学计划^①。这就是说, 国际留学生的流动与教育活动的国际化趋势并行不悖。

再次, 由于 1990 年代网络和数字技术的快速发展, 高校的远程教育领域进入了一个新的时代, 成为当代国际教育交流合作中发展最快和最有效的模式之一。1996 年, 接受远程教育的学生占国际留学生人数的 9%。体现在不同国家, 比例高低不同。例如, 在 1998~2001 年, 开设远程教育课程的大学在英国从 70 多所增长到 103 所, 招生规模超过 3 万人。到 2003 年, 在英国高校注册的国际留学生中, 有 7 万多人在母国学习^②。从 1998 年到 2001 年, 开设远程教育课程的美国大学的比例从 44% 上升到 56%, 在校注册的国际留学生人数也从 130 万人增加到 290 万人。同样, 在 2001 年澳大利亚的国际留学生中, 接受远程教育的学生占 9%, 其中 75% 属于 7 所比较著名的大学^③。

最后, 欧盟为鼓励成员国的学生跨国学习, 通过各种交流计划积极合作, 扩大成员国学生的流动范围。为了应对美国的竞争, 欧盟成员国在 1999 年于意大利的博洛尼亚省签订了《博洛尼亚宣言》, 决定到 2010 年把欧盟国家建成统一的“欧洲高等教育区”, 目的是“增强欧洲高等教育体系的国际竞争力”, 并在全球尽可能地占领更多的市场。宣言中决定: (1) 确立一种简便易学又能增强就业能力的、能代表欧洲教育体系的学位制度; (2) 实施以两种周期为基础的教育制度, 第一个周期是三年制教育, 之后学生就能进入就业市场工作; (3) 建立一种欧洲普遍接受的学分制度, 承认在高校之外的实践活动中的学分; (4) 根除任何阻碍学生自由流动的障碍。应该说, 《博洛尼亚宣言》被认为是欧洲高等教育史上的一个转折点, 它通过对高等教育的改革, 在保留每个学校特色的前提下, 通过相互承认的标准, 增强了各高校和整体的适应能力, 使每一个签署国在互相交流与借鉴的同时又有了一个共同奋斗的目标, 进而在与美国的竞争中立于不败之地^④。

第二个层次是允许外国学生在读期间工作, 获得学位的毕业生可以进入就业市场流动, 那些在科技和经济领域创造力更强的学生可以永久性定居。例如, 美国规定, 所有持 F-1 签证的

学生每周可工作 20 小时, 假期可全职工作。大学学习一年结束后, 可作为全职的学生, 申请本专业的“课程实践培训”, 研究生可以申请助教。学生毕业后可以在美国工作一年。更重要的是, 1990 年美国移民法中设立 H-1B 计划后, 凡获得硕士学位以上学历的外国学生最多可以申请其中的 2 万多个名额。同样, 法国在 2006 年规定, 外国学生在读期间就业无须申请, 每学年工作时间不超过 60%。获得硕士和博士学位的研究生, 毕业后可直接就业。如果在毕业后 6 个月之内找到了相当于最低工资 150% 的职业, 可以不参加就业市场准入考试。同年, 奥地利规定, 外国留学生在毕业后只要能找到高技术职业, 就可以直接转换身份, 永久性定居奥地利。德国在 2007 年规定, 如果学生在毕业后找到与在校所学专业一致的职位, 可以免除进入就业市场的职业考试。2007 年, 英国实施了“国际研究生方案”后, 对外国留学生的政策发生了重大变化, 允许所有非欧盟成员国家的学生在英国政府认可的大学毕业后, 获得硕士及其以上学位者, 可以有 12 个月的求职时间。如果雇佣单位需要, 可以允许其永久性定居。澳大利亚规定, 外籍学生在读期间可以工作。为帮助外国学生从学校到就业的过渡, 澳大利亚政府要求各地高校制定必要的福利计划, 公布学校教育计划和进度^⑤。由于欧美发达国家利用其移民政策安置居留的外国留学生的做法, 恰好迎合了那些来自国内政权动荡、经济落后的发展中国家的留学生的心愿, 因此不少学生希望毕业之后能在留学国家永久性定居。另一方面, 由于留学生在学期间积累了东道国的历史与文化知识, 熟悉了当地就业市场的环境和运作规则, 同时又通过半工半读, 增强了就业技能, 并形成了较强的知识创造能力, 因而成为欧美各国竞相争夺的对象^⑥。

应该说, 欧美发达国家吸引外国学生的种种做法取得了积极的成效。前来就读的各国留学生日益增多。在 1980~1992 年, 前往美国求学的外国学生

①②③④⑥ 经济合作与发展组织:《高等教育中的国际化与贸易:机会与挑战》2004 年版,第 19~20、20~22、101、219~220、20~22、216、94~95、101 页。

⑤ 乔纳森·查洛夫、乔治·雷麦特雷:《高技术劳工的管理:移民政策的比较分析与经济合作与发展组织国家的挑战》,《经济合作与发展组织:社会、就业与移民工作报告》,第 25~26 页。

从 31.18 万人增长到 43.86 万人,增幅达 40.67%;英国从 5.6 万人增长到 9.55 万人,增幅 70.54%;法国从 11.07 万人增加到 13.84 万人,增长 25.02%;澳大利亚从 8777 人增加到 3.94 万人,增幅 348.9%;德国从 6.85 万人(西德 6.14 万人,东德 7106 人)增加到 1991 年的西德的 11.64 万人,增幅 89.44%。其他国家因为留学生基数较小,所以增幅惊人,根据增幅高低排名依次是:日本(增长 588.76%)、荷兰(175.89%)和丹麦(151.63%)。从来源看,在 1990 年代初期的留学生中,非洲学生占总数的 12.5%,美洲占 10.9%,亚洲为 47.3%,欧洲为 26.3%,苏联和大洋洲为 1.7%。从流向看,具体特点是:第一,地缘性特点非常突出。亚洲学生集中在亚洲及其周边地区。在日本留学的外国学生中有 92% 来自亚洲邻国,同时,亚洲学生占澳大利亚外国学生的 55% 和新西兰外国学生的 42.4%。这就是说,学生的来源国和留学国之间在地理上、历史上和文化上都有某种联系,学生容易适应留学国家的文化和生活方式。也因为如此,欧洲各国的外国学生中多数来源于其欧洲邻国。例如,欧洲学生占奥地利(1993 年)留学生的 70.3%、意大利(1993 年)留学生的 62.6%、瑞典留学生的 61.2%、瑞士(1993 年)留学生的 79%,丹麦(1992 年)留学生的 58.6% 和爱尔兰(1991 年)留学生的 49.2%。在法国、芬兰、荷兰、英国、挪威和德国等国家的外国学生中,欧洲学生占 40% 以上。第二,语言和文化上的渊源关系非常清楚。例如,非洲留学生占法国(1993 年)外国学生的 52.9%、葡萄牙(1989 年)的 61.6% 和比利时的 34%。这就是说,法语、西班牙语和葡萄牙语对于将这些语言作为官方语言的前殖民地的学生具有很强的吸引力。基于同样的原因,会说英语的学生大多进入美国、加拿大、英国、澳大利亚和新西兰等国家。来自亚洲的学生占美国 1993 年留学生的 65%、英国的 37%、加拿大的 48%。挪威和德国并非是英语国家,但为了吸引外国留学生也用英语开设课程,在奖学金和课程设施等方面采取了优惠的措施,因此,这两个国家也能像日本那样吸收相当比例的亚洲学生。亚洲学生占 1993 年挪威外国学生的 35.7% 和德国外国学生的 43%^①。

在 1990 年代,随着知识经济的迅猛发展和各国吸引留学生政策的实施,来到欧美发达国家的留学生人数逐年锐增,这种趋势一直持续到 21 世纪初。在 2000~2005 年间,发达国家的外国留学生增长了 50%,其中美国和英国受益最大,净增人数各

自达到 12 万,法国和奥地利分别为 10 万和 8.5 万。新西兰、捷克、日本和荷兰等国家也都有较大幅度的增长。到 2005 年,全球跨国留学生超过 210 万人,其中在美国就读的外国学生近 60 万人,英国为 39.46 万人,德国为 25.98 万人,澳大利亚为 21.13 万人,法国高达 25.98 万人,日本达到 12.59 万人的水平,其他国家的人数较少,如瑞典 3.9 万人、新西兰 6.9 万人、瑞士 3.6 万人、西班牙 4.5 万人、比利时 3.8 万人、奥地利 4.5 万人^②。尽管如此,外国留学生占所在国家学生的比例并不高,他们占 1997 年法国大学在校生的 11% 和 1998 年英国在校大学生的 16%^③,占美国高校学生总数的 4.6%^④。从学生的区域来源来看,亚洲学生所占比重略有下降,但仍然是学生来源最多的地区。在 2005 年经济合作与发展组织成员国家留学生中,亚洲学生占 43%,欧盟成员国学生占 35%,非洲学生占 12%,北美学生占 7%,南美学生占 3%,大洋洲学生占 1%。但是,在各国留学生的分布中,学生来源比例千差万别。例如,在美国的留学生中,亚洲学生占 60%,拉丁美洲国家的学生占 17%。在欧洲的留学生中,60% 的学生来自欧洲的国家,23% 来自亚洲,17% 来自非洲,5% 来自北美洲,3% 来自南美洲。显然,欧盟成员国的外国学生更多地是来源于欧洲其他国家,其次是来自亚洲,南美洲和非洲学生仅占欧盟成员国外国学生的 20%^⑤。

从各国学生的学科结构看,理工科比例较高,而且增长较快。例如,在英国,外国留学生占英国学生总数的 29%,却占工科专业学生的 37.6%、占社会科学和行为科学学生的 40%。在博士学位计划中,外国学生占英国博士研究生的 33%,但在工科专业中占 44%。在法国,外国学生占法国博士研究生的 31%,博士后的 18.7%,绝大多数集中在工科领域。在美国大致也是如此。在 1977 年、1989 年和 1999 年,外国留学生占美国所有学科领域学生的比例分别是 10.9%、19.4% 和 22.0%,在自然

① 经济合作与发展组织:《高技术人才的国际流动》,第 43~44 页。

② 经济合作与发展组织:《国际人口迁移趋势:年度报告》2008 年版,第 22、52~53 页。

③ 萨米·马龙:《欧洲与高技术劳工的移民》,《国际移民》第 39 卷第 5 期(2001 年)。

④ 经济合作与发展组织:《高等教育中的国际化与贸易:机会与挑战》2004 年版,第 53 页。

⑤ 马里奥·色温特、安德里亚·戈登斯坦:《全球经济中的人才流动性:以欧洲为中心》,安德雷斯·索马里诺编:《人才国际流动性:类型、原因和发展中的影响》,第 307 页。

科学领域的比例分别是 14%、21.5% 和 28.5%，在数学和计算机科学领域的比例分别是 17.6%、35.6% 和 40%，在社会科学和行为科学领域的比例分别为 9.7%、10.3% 和 15.6%，在工程学领域分别是 29.3%、42.7% 和 41%^①。上述数字中一个显著的特点是，各学科专业的外国留学生在 1989 年以后呈较快的增长速度。

如前所述，欧美发达国家吸引留学生的目的之一就是希望他们毕业后能转化为就业市场具有创造性价值的技术性劳动力。那么，学生毕业后的去向就是一个值得关注的问题。从战后国际留学生的流向看，一个突出的问题是，学成后滞留不归的现象日益突出，由此引起的发展中国家人才流失的现象日益凸显^②。以中国大陆为例，在战后初期到 1978 年，虽然每年回到中国的留学生人数有限，但毕竟在增减波动的曲线中呈增长趋势。例如，1957 年回国学生有 347 人，1966 年和 1975 年分别为 199 人和 186 人。进入 1980 年代后，随着中国向海外派遣的学生人数的增长，学成后回国的人数逐年递增，从 1985 年的 1424 人上升到 1995 年的 5750 人，1999 年又增至 7748 人^③。然而，这种绝对人数增长的趋势能否说明中国海外留学生回国率增高的趋势呢？因为在 1995 年之后，随着中国自费出国留学人数的增长，回国的比例也在下降，学成回国的人数约占派出人数的 1/3^④。也有学者认为，在 1978~2001 年的出国留学人员中，分别从日本、澳大利亚和其他西方国家回国的中国留学生人数达到 37%~50%，而从美国回到中国的留学生比例仅为 14%^⑤。不难看出，20 世纪末中国人才流失的问题是很突出的。这种问题在其他统计资料中也十分刺眼。有资料显示，在 1978~1999 年到海外学习的中国学生中，居留国外的学生人数占总数的 75%，其中最终移民的学生占留美中国学生的 85%、留日学生的 62.6%、留学澳大利亚学生的 55.1%、留英学生的 53.3% 和留法学生的 52.4%。当然，人才流失的问题并非仅仅局限于中国大陆。在菲律宾，每年信息技术人才的流失率达到 30%~50%，医生的流失率达到 60%^⑥。在 2004 年学成后返回印度的信息技术专业毕业生的比例仅为近 40%^⑦。如果对美国和欧洲主要国家的留学生学成后回国的比例进行比较，学生毕业后定居美国的比例仍然是最高的。例如，在 1990~1999 年获得博士学位的外国学生中，居留美国的工科专业的学生占来自中国大陆的留学生

的 87%、占来自印度的留学生的 82%、占来自中国台湾的留学生的 57%、占来自韩国的留学生的 39%、占来自阿根廷的留学生的 57%、占来自哥伦比亚的留学生的 53%、占来自墨西哥的留学生的 30.6%、占来自英国的留学生的 79%。在英国公布的数据中，外国学生学成后回国的比例高于美国。例如，在 1998 年，回国学生占中国留学生的 59%、德国学生的 57% 和爱尔兰学生的 50% 左右，而土耳其和马来西亚等国的学生几乎全部回国。在法国公布的数据中，外国学生回国的比例较低。在 1998 年，工科专业中的学生回国比例仅为 20%，自然科学中为 28%，但整体回国率为 40%，这就是说其他学科的回流率较高^⑧。

四 是人才流失，还是人才循环？

当发展中国家大批留学生最终移民他国的时候，来自发展中国家的各类技术人才也从四面八方汇成一股经久不息的移民洪流，浩浩荡荡地流向欧美发达国家。面对这种现象，发展中国家的一些学者纷纷撰文，提出了“人才流失”的观点，其分析中隐含着对发达国家的批评，认为它们凭借着经济、工作条件和环境等方面的优势，“掠夺”了发展中国家的

①④⑧ 经济合作与发展组织：《科学、技术与工业：2002 年科学与技术人员国际流动性展望》，第 236~237、238、238~239 页。

② 有学者认为，在严格的意义上，留学生移民不算是人才流失，因为他们出国时是“即将接受训练”的人，而非“被训练过的人才”。对于这种说法，有学者提出不同观点，认为人才流失不单纯局限于具有劳动能力的移民。在广义上，它是指“一个国家现成的或潜在的各层次专业技术人才的流失”。按照这种观点，从战后初期到 1990 年代，迁居他国的留学生移民超过 100 多万人[安妮·玛利亚盖拉德、亚克斯·盖拉德：《高技能人才的国际迁移，参考目录与概念指南》(Anne Marie Gaillard and Jacques Gaillard, *International Migration of the Highly Qualified: A Bibliographic and Conceptual Itinerary*), 纽约 1998 年版，第 23 页]。

③ 克里斯琛·索恩、劳瑞兹·霍恩·尼尔森：《研究员和科学家的国际流动性：从人才流失向人才收益转变的政策选择》(Kristian Thorn and Lauritz B. Hom-Nielsen, “International Mobility of Researchers and Scientists: Policy Options for Turning a Drain into a Gain”), 安德雷斯·索里马诺编：《人才的国际流动性：类型、原因和发展中的影响》，第 160 页。

⑤⑦ 安德雷斯·索里马诺：《人才的国际流动性与经济发展：几个问题的评论》，安德雷斯·索里马诺编：《人才的国际流动性：类型、原因和发展中的影响》，第 72 页。

⑥ 经济合作与发展组织：《高等教育中的国际化与贸易：机会与挑战》2004 年版，第 278 页。

量才资源^①。对此,发达国家的学者纷纷撰文反驳,认为当代跨国人口流动,包括技术类人才的迁移,都不是单向的。每个国家都存在着迁入和迁出现象。因此,发展中国家技术人才的流动并非是人才流失,而是与发达国家之间形成了“人才循环”(brain circulation)和“人才对流”(brain exchange)^②。这种观点认为,一方面,在最近三十多年间,随着经济全球化的发展,也出现一些经济发达国家的技术人才,或为履行政府间合作协议、援建项目,或者是为跨国公司工作等,也开始进入发展中国家,因此,发展中国家和发达国家之间出现不对称的人才流动。一般说来,来自发达国家的技术人才的技术水平要高,而从发展中国家迁出的人才中既有高技术人才,也有许多留学生,形成先留学后定居的模式^③。另一方面,大约在1960年代,数十万专业技术人才迁居美国后,在美国工作和生活了许多年,成为美国一些地区科学技术的中坚力量。从1980年代开始,“这些原来离开母国、到国外谋求更好生活的人,现在正在把人才流失转化为人才循环。他们在保持与美国的商业和业务联系的同时,返回祖国工作,建立合资公司,或独资公司”。他们回国后凭借着在美国掌握的专业技术和工作经验,推动了母国计算机科学的发展。冰岛、以色列、印度、中国台湾和大陆等国家和地区的计算机制制造业、软件开发和网络技术的发展,无不与美国的硅谷具有着密切的联系^④。

笔者以为,在表面上,所谓“人才循环”和“人才对流”的观点似乎凿凿有据,言之成理,但是,当我们仔细审视当代跨国人才流动这一复杂问题的时候就会发现,“人才循环”说将持续半个世纪的国际人才迁移的复杂现象通过一刀切的方式简单化了。

首先,强调“人才循环”说的学者没有区分前文述及的临时性劳工和永久性移民之间的差异。关于临时劳工回国的比例,虽然目前欧美国家没有完整而详细的统计,但其中不少人在合同期满后回国是无可争议的事实^⑤。至于永久性移民,笔者并不否认发达国家之间确实存在着技术人才对流的事实。在2000年,有大学学历且居住在出生国之外的专业技术人士中,墨西哥人有50万,英国人有130万,德国人有90万,意大利人为25万,加拿大人为50万,法国人为40万,美国人也有40多万^⑥。即使如此,发达国家之间的对流也是属于不对称性的流动。其中,最大的赢家是美国、加拿大和澳大利亚等传统的移民接受国家。这一点从

如下统计中可见一斑:在2000年经济合作与发展组织30个成员国家的技术人才迁移的统计中,有17个国家是人才流失国,13个国家是人才净收益国。人才净收益较多的国家,按照收益人数的高低,依次为美国(992.29万)、加拿大(222.56万)、澳大利亚(142.29万)、法国(30万)、瑞士(19.86万)、德国(14.75万)、瑞典(14万)。人才净流失较多的国家依次是:墨西哥(78万)、韩国(60万)、波兰(34.55万)、意大利(26万)、英国(18万)、希腊(13.6万)、葡萄牙(11.76万),其他国家流失的人才均在10万人以下(详见下表)。这说明,在经济合作与发展组织成员国家中,“人才循环”的说法在一定程度上是成立的,尽管是一种不对称性的循环流动。

其次,当笔者审视发达国家与发展中国家人才流动关系的时候,却得出与“人才循环”相反的结论。有资料显示,随着1990年代信息技术和产业的发展,发展中国家都出现了人才严重流失

① 关于人才流失的文章,参见侯赛恩·阿什加维、约翰·托马斯·康明斯:《中东与美国:人才流失的问题》(Hossen G. Askari and John Thomas Cummings, "The Middle East and the United States: A Problem of Brain Drain"),《中东研究国际杂志》(International Journal of Middle East Studies)第8卷第1期(1977年1月),<http://www.jstore.org/stable/162454> (2009年3月6日下载);查硕尔·雷诺德:《非洲的人才流失:伊博人移民美国的决定》(Rachel R. Reynolds, "An African Brain Drain: Igbo Decisions to Immigrate to the U.S."),《非洲政治经济学评论》(Review of African Political Economy)第29卷第92期(2002年6月),<http://www.jstore.org/stable/4006815> (2009年3月6日下载);安德鲁·冈萨雷斯:《高等教育、人才流失和菲律宾的海外就业劳工:寻求不同的一组对策》(Andrew Gonzalez, "Higher Education, Brain Drain and Overseas Employment in the Philippines: Towards a Differentiated Set of Solutions"),《高等教育》(Higher Education)第23卷第1期(1992年1月),<http://www.jstore.org/stable/3447317> (2009年3月6日下载)。

② 安娜·李·萨克森尼恩:《企业家的国际流动性与印度和中国的地区性升级》(Anna Lee Saxenian, "The International Mobility of Entrepreneurs and Regional Upgrading in India and China"),安德雷斯·索里马诺编:《人才的国际流动性:类型、原因和发展中的影响》,第117页。

③ 罗伯恩·埃尔戴尔:《专业技术人士的迁移:理论与类型》,《国际移民》第39卷第5期(2001年)。

④ 安德雷斯·索里马诺:《人才的国际流动性与经济发展:几个问题的评论》,安德雷斯·索里马诺编:《人才的国际流动性:类型、原因和发展中的影响》,第118~119、127~128、140页。

⑤ 经济合作与发展组织:《开发政策的一致性:人口迁移与发展中国家》,第66页。

⑥ 戴维·巴勒特:《全球视野下的美国移民政策:经济合作与发展组织成员国家的国际移民》,第9页。

2000 年经济合作与发展组织成员国人才净收益统计①

国别	外国出生的 技术人口	迁出的技术 人口	净收益人口	国别	外国出生的 技术人口	迁出的技术 人口	净收益人口
澳大利亚	1 539 670	116 723	1 422 947	土耳其	141 034	174 043	-330 09
加拿大	2 742 090	516 471	2 225 619	奥地利	103 239	130 487	-272 48
卢森堡	29 321	7281	22 040	英国	1 256 892	1 441 307	-184 415
美国	10 354 285	431 330	9 922 955	意大利	142 469	408 287	-265 818
瑞士	286 682	88 051	198 631	丹麦	31 873	68 643	-367 70
新西兰	232 296	161 740	70 556	匈牙利	54 502	124 426	-699 23
瑞典	220 731	77 703	140 329	斯洛伐克	41 989	79 451	-374 62
比利时	186 186	102 187	83 999	冰岛	4512	6598	-2086
法国	614 598	312 494	302 104	波兰	103 496	459 059	-345 563
挪威	64 239	46 286	17 953	韩国	52 137	652 894	-600 757
捷克	59 631	88 112	-284 81	芬兰	21 515	76 132	-546 17
德国	996 000	848 414	147 586	墨西哥	141 192	922 964	-781 052
西班牙	230 159	159 889	70 703	葡萄牙	29 816	147 438	-117 622
日本	328 870	268 925	59 946	希腊	23 810	159 895	-136 085
荷兰	253 651	256 762	-3111	爱尔兰	115 721	209 156	-934 35
所有成员国外国技术人才累计			204 030 000	迁出	8 533 000	净收益	11 870 000

的现象。截至 2000 年,从发展中国家流向经济合作与发展组织成员国的有学士及其以上学位的专业技术人才数量达到了惊人的程度。苏联解体后流失的专业技术人才达到 130 万人,印度 100 万人,菲律宾 90 万人,中国(大陆)70 万人、越南 35 万人^②。由于多数发展中国家专业技术人才流失的规模较大,这些国家移民整体的技术构成相对较高。具有大学学士学位及其以上学历的移民占中国台湾移民中的 62%、尼日尔的 57%、印度的 54%、埃及的 53%、马来西亚的 53%、赞比亚的 51%、南非的 51%、日本的 50%、新加坡的 48%、莱索托的 48%、菲律宾的 48%、伊朗的 47%、津巴布韦的 45%、蒙古国的 45%、科威特的 45%、利比亚的 45%。在其他一些流失率较低的国家中,多数集中在中美洲、非洲以及欧洲国家。例如,人才流失的比例占迁出墨西哥移民的 6%,土耳其移民的 7%,葡萄牙移民的 7%,萨尔瓦多移民的 8%,危地马拉移民的 8%,阿尔巴尼亚移民的 9%,洪都拉斯移民的 10%,马里移民的 13%,意大利、索马里和马其顿移民的 13%,斯洛伐克移民的 14%^③。

最后,在非洲地区迁出的移民中,由于技术类移民人数较少,因而迁出移民的技术构成相对较低。有统计显示,在 1960~1989 年大约有 7 万到 10 万名高技术劳工从非洲迁居欧美发达国家,这个数字占撒哈拉低地国家专业技术劳工的

* ① 人才流失(brain drain)是指人才迁出大于迁入,或者没有迁入;人才收益(brain gain)是指人才迁入大于迁出(参见戴维·巴特勒:《全球视野下的美国移民政策:经济合作与发展组织成员国家的国际移民》,第 18 页)。

② 简·克里斯托弗·杜芒特、乔治·勒马特:《标题之外:人才流失新证》(Jean-Christophe Dumont and Georges Lemaitre,“Beyond the Headlines: New Evidence on the Brain Drain”),《经济评论》(Revue économique)第 56 卷第 6 期(2005 年 11 月)。见 <http://www.jstor.org/stable/25046500>(2009 年 6 月 3 日下载)。有学者统计与上述引文有出入,认为到 2000 年,苏联解体后的俄罗斯流失人才达到 130 万人,印度达到 100.07 万人,中国大陆 65.32 万人,菲律宾 87.37 万人,越南 35.57 万人,巴基斯坦 20.18 万人,伊朗 28.86 万人,中国香港 25.14 万人(安德雷斯·索里马诺:《人才的国际流动性与经济发展:几个问题的评论》,安德雷斯·索里马诺编:《人才的国际流动性:类型、原因和发展中的影响》,第 54 页);还有一种观点认为,在 1978~1999 年间,中国流失的人才有 50 多万人(经济合作与发展组织:《高等教育的国际化与贸易:机会与挑战》,第 278 页)。

③ 简·克里斯托弗·杜芒特、乔治·勒马特:《标题之外:人才流失新证》,《经济评论》第 56 卷第 6 期(2005 年 11 月)。有些学者的统计与上述引文有出入,认为接受过高等教育的人才占迁出中国的 164.97 万移民中的 39.6%(约 65.32 万),占菲律宾 1 816 418 移民的 48.1%、越南 1 507 164 移民中的 23.6%、巴基斯坦 655 162 移民中的 30.8%、印度 1 928 199 移民中的 51.9%、伊朗 632 980 移民中的 45.6%、中国香港移民 587 400 人中的 42.8%。相比之下,虽然技术类移民占拉丁美洲和非洲国家的移民的比例并不是很高,技术类移民占阿根廷 266 070 移民中的 37.8%(10.05 万),占摩洛哥 136 47 万移民中的 14.8%,牙买加 79.60 万移民中的 24%,波黑 53.62 万移民中的 11.5%(参见安德雷斯·索里马诺:《人才的国际流动性与经济发展:几个问题的评论》,安德雷斯·索里马诺编:《人才的国际流动性:类型、原因和发展中的影响》,第 54 页)。

1/3 和大学毕业生的 1/3^①。在 2000~2001 年, 居住在经济合作与发展组织国家的非洲移民中, 技术类移民占迁出津巴布韦 7.73 万移民中的 43.3%、坦桑尼亚 7 万移民中的 41%、肯尼亚 19.74 万移民中的 37.4%、尼日利亚 24.74 万移民中的 55.1%、加纳 15.6 万移民中的 34%、南非 34.29 万移民中的 47.9%、刚果 10 万移民中的 36.9%、喀麦隆 5.7 万移民中的 42.3%、赞比亚 3.48 万移民中的 49.3%^②。

但是, 如果从流失人才占母国具有高等学历人才数量的比例看, 人才资源丰富的大国的流失率较低, 而人才资源稀缺的小国, 特别是非洲和加勒比海地区小国家的流失率都比较高。在人才流失率最低的国家中, 笔者按照其流失率将各国划分为三类。第一类是流失率最低的人口资源大国。美国的流失率是 0.4%, 日本 1.2%, 巴西 1.5%, 泰国、印度尼西亚、巴拉圭等都在 1.5% 左右, 澳大利亚和西班牙均为 2.4%, 中国(大陆)为 2.6%, 秘鲁、土耳其和加拿大均为 3.0%, 尼泊尔和孟加拉均为 3.2%, 玻利维亚、印度、埃及和委内瑞拉等国家都在 3.4% 和 3.7% 之间。第二类是流失率比较严重的国家和地区, 其中肯尼亚高达 27.8%, 塞浦路斯为 26%, 中国香港为 25.3%, 刚果为 24.9%, 爱尔兰为 22.6%, 斯里兰卡为 20.4%, 加纳为 31.7%, 利比里亚为 24.4%。第三类是“元气大伤”的国家和地区。其中, 流失率最高的国家依次是: 圭亚那(76.9%)、牙买加(72.6%)、几内亚比绍(70.3%)、海地(68%)、特立尼达—多巴哥(66.1%)、莫桑比克(52.3%)、毛里求斯(50.3%)、巴巴多斯(47.1%)、斐济(42.9%)和冈比亚(42.3%)^③。另据经济合作与发展组织的相关研究显示, 在 2000 年全球人才流失最多的 40 个国家和地区中, 有 36 个属于发展中国家, 非洲国家有 20 个, 有 10 个国家位于加勒比海和中美洲地区。除发展中国家之外, 爱尔兰、冰岛和新西兰三国也榜上有名^④。显然, 无论是发展中国家还是比较发达的国家, 多数国家人才流失的事实是毋庸置疑的。

五 专业技术人才流动的影响性因素

按照传统的观点, 包括专业技术人才在内的大批移民迁离发展中国家, 主要是因为其社会经济落后, 生活水平低下, 政治上动荡不安, 而发达国家经济上的繁荣、政治上的安定和优越的生活

条件等成为吸引移民的诱因。在很大程度上讲, 用这种观点解释当代专业技术人才的迁移原因有其合理性。因为专业技术人才的迁移与流动, 与一般移民相比, 既有相似之处又有明显差异。促成一般性移民的各种因素可能会在专业技术移民身上同样发挥作用。母国因专权和官僚腐败而引起政体动荡、经济发展与技术劳动力供求关系的波动所引起的就业不稳定性、工作条件和工资水平与发达国家之间的差异等等, 都会成为人才流失的促成因素。此外, 地区冲突和社会结构变革等因素在造成大批逃亡难民的同时, 也在促成专业技术人才的流失。例如, 在苏东剧变后, 到 1992 年, 苏联流失的技术人才就达到近 40 万。在保加利亚, 到 1991 年, 该国出生的科学家中有 15% 在国外工作。在 1980~1991 年的波兰, 流失的技术人才占该国科技人才总数的 9.5%^⑤。

但是, 与一般性移民不同的是, 在多数情况下, 科技人才的迁移并非仅仅是为了谋生, 而是为了追求比一般劳动力更优越的社会环境、工作氛围和生活条件。具体而言, 他们是否迁移, 更多地是考虑个人舒适的生活条件、职业发展前途、科研工作环境、实验条件、团队水平以及子女接受教育的条件等等。简言之, 专业技术人才迁移的原因中, 主观性因素更加突出, 目的是为了追求心中既定的生活质量目标。正因为如此, 发达国家之间也存在着人才双向流动的现象。对于这种共性现象, 有的学者提出了更加令人信服的解释, 认为“不管是在母国还是迁入国家, 广义上的政策机制都能残酷地决定人才的去留”。具体来说, 政体动

① 阿佩尔·戈登:《新散居者: 移居美国的非洲移民》(April Gordon, "The New Diaspora: African Immigration to the United States"), 莫森·莫巴舍尔编:《人口迁移、全球化和族裔关系的跨学科方法研究》(Mohsen M. Mobasher, ed., *Migration, Globalization, and Ethnic Relations: An Interdisciplinary Approach*), 新泽西州上萨德河 2004 年版, 第 51 页。

② 经济合作与发展组织:《开发政策的一致性: 人口迁移与发展中国家》, 第 70 页。

③ 简—克里斯托弗·杜芒特、乔治·勒马特:《标题之外: 人才流失新证》,《经济评论》第 56 卷第 6 期(2005 年 11 月)。

④ 流失率是指流失人才占迁出国技术人才总量的比例。详见经济合作与发展组织:《开发政策的一致性: 人口迁移与发展中国家》, 第 68 页。

⑤ 经济合作与发展组织:《高技术人才的国际流动》, 第 21 页。

荡和腐败等损伤物质资本的因素也会损伤人力资本,结果造成人力资本和物质资本水平的下降。相反,如果制定公平、自由和开放的政策,经济繁荣发展,社会各界普遍受益,人才流失的因素就会被削弱,甚至出现人才净收益的现象^①。

在多数情况下,技术人才的迁移属于个人行为,但也有些国家把专业技术人才的输出转化为一种推动“出口创汇”的产业。例如,自1970年代开始,一直到2004年,菲律宾就一直把技术劳工(主要是护士和医生)输出看做是国民经济发展中的重要组成部分,它既能缓解国内就业市场的压力,又能通过输出技术劳工增加国家的外汇收入。因此,该项政策实施后,迁居海外的专业技术人才不断增长。1975年,菲律宾国内注册医生人数13 480人,而在美国就业的菲律宾籍医生达到10 410人。虽然菲律宾籍护士的劳务输出开始较晚,但是,由于其护士的专业素养、业务能力和英语水平都比较高,国外需求不断,所以菲律宾注册护士人数增长较快。1970年在菲律宾注册的护士人数不过4万人,1998年达到30.6万人,培养护士的学校从38所增加到2003年的305所。在海外工作的菲律宾籍护士到2004年达到15万人,多数在美国、英国、沙特阿拉伯、新加坡和利比亚等国家。与菲律宾相似的另一例子是印度。它在1970年代与英国签订协议后,允许英国中介机构在印度设立办事处,招募印度医生到国外工作。2000年印度成为当代世界各国中输出医生人数最多的国家,其中多数流向美国、英国和加拿大等国^②。

当然,从更深层次上讲,当代专业技术人才的跨国流动的最根本因素在于影响日益广泛的经济全球化本身。在战后欧美发达国家的发展进程中,各国都经历了经济由工业社会经济向后工业社会经济的转型。制造业在国民经济中的比重日益下降,而服务业如日中天并上升到主导性位置。在此过程中,各国企业加大投资,提高生产的技术构成,优化组织结构并尽力拓展市场空间。与此同时,交通和通讯技术的革命性发展,将全球的经济资源、生产过程和市场销售等方面的活动连成一体,于是,越来越多的发展中国家被卷入以市场经济体系为主要标志的世界经济体系之中。在此条件下,市场经济繁荣发展不可或缺的流动性,就突出地表现在人口、物质资本、商品、信息和各种商业服务等生产要素的

自由流动状态。于是,专业技术人才作为经济生活中最具有创造力和引领时代发展趋势的精英,自然成为各国竞争的对象。对此,有的学者提出了精辟的论断:“外来移民,特别是高技术移民,日益成为国家技术与经济发展政策中不可分割的一部分。由于某些技术与岗位分工的专门化,或供不应求,它们的来源已被国际化了……劳务市场的日益全球化对各国人力资本的构成带来了挑战和机会。在高技术劳工的国际化流动中,不同国家和地区通过参与其中,可能会获得或丧失人力资本,然而,这种参与可能不是自愿的,而是因为事实上的全球化所强加的……在国际化的劳务市场上,国内日益变化的工作条件(例如工资和其他待遇)对国家层面上的被动制约日益减弱,国际形势的影响更加直接。”^③为了说明这种观点,笔者在此列举几例。

第一种类型是,在经济生产中,劳动力作为诸项生产要素中最具有创造性和流动性的要素,成为各国竞争的主要对象。随着经济全球化的加强,国际贸易中的竞争与合作也在加强,因此,各国都在力图占有最大份额的市场,同时不断加大投入,开发人力资本。当企业在本地无法招募所需要的劳动力特别是专业技术人才时,1990年代网络技术的发展为各国大公司招聘人才提供了一个崭新的重要平台。据一些学者在2001年对全球500强企业的调查,利用因特网从外国招募技术劳工的公司的比例从1998年的29%上升到1999年的60%,2000年跃至79%。在美国,同样的比例在2000年达到90%^④。

第二种类型是相邻国家之间的劳工自由流动,这在欧盟成员国之间比较突出。例如,在2000年和2001年度,瑞士发放的跨境工作签证

① 安德雷斯·索里马诺:《人才流动性的原因与后果》(Andrés Solimano,“Causes and Consequences of Talent Mobility”),安德雷斯·索里马诺编:《人才的国际流动性:类型、原因和发展中的影响》,第9页。

② 斯蒂芬·巴赫:《卫生专业技术人士的国际流动性:人才流失还是人才交换?》(Stephen Bach,“International Mobility of Health Professionals: Brain Drain or Brain Exchange?”),安德雷斯·索里马诺编:《人才的国际流动性:类型、原因和发展中的影响》,第208页。

③ 萨米·马龙:《欧洲与高技术劳工的移民》,《国际移民》第39卷第5期(2001年)。

④ 罗伯恩·埃尔戴尔:《专业技术人士的迁移:理论与类型》,《国际移民》第39卷第5期(2001年)。

增长了7.8%,人数达到16.8万,其中有8.5万是法国人,3.8万是意大利人,德国人有3.5万,奥地利人7500。在其他国家,多数在1990年代中期就开始发放这类签证。卢森堡发放给周边国家越境劳工的就业许可证从1996年的5.96万份增至2001年的9.88万份^①。

第三种类型是各国之间利用地理、文化和经济上的联系,建立经济共同体或自由贸易区,通过各种互惠条件,在某些方面形成相对于外部竞争对手的某种优势。1960~1980年代的欧洲经济共同体、欧盟以及1990年代成立的北美自由贸易区等等都是其具体表现。这种多边性的区域合作作为一种“润滑剂”,加速了各种生产要素的区域性自由流动,因而也为技术人才的跨国流动创造了条件^②。

第四种类型是通过跨国公司内部的调转解决人才需求问题。尽管劳工从一个国家被招聘到另一个国家,具有跨国的性质,各国政府对这类劳工计划的审批比较严格,要求申报具体招聘的工作类别、性质、工作条件和工资水平等,对申报的岗位必须进行严格的考察,但是,由于这类劳工的流动始终未超出跨国公司的业务范围,属于公司内部调转,因而被一些学者称为“内部劳动力市场”的流动。从交往对象来看,发达国家之间的交流属于前文有些学者所说的“人才循环”范畴,但在发达国家与发展中国家之间,发展中国家被纳入了“人才流失的网络”(brain drain network)之中^③。例如,在1994年美国吸引的人才中,跨国公司内调转劳工达到9.82万人,其中来自欧洲的人数占46%,亚洲国家占29.2%,南、北美洲占18.9%,大洋洲和非洲占4.9%。同样,英国在1985~1995年发放的就业许可证中,有10.3万人来自欧盟成员国家,其中在入境之前和入境之后服务于同一公司的劳工有3.1万人,受雇于不同公司的劳工为7.26万人。在来自其他国家的劳工中,受雇于同一雇主的人数达到9.8万,受雇于不同雇主的人数达到12万^④。在2000~2006年接受跨国公司的调转的人才中,美国获得人才最多,累计入境劳工达到43万人。其他国家相对较少,英国4.3万人,德国1.49万人,加拿大2.46万人,日本2.69万人^⑤。这就是说,跨国公司的内部调转和劳工流动也是围绕人才的竞争日益加剧的表现。他们作为“渠道移民”或“机制性移民”,主要是通过执

行跨国公司或者“多国公司”的合同的短期劳工。通过跨国流动的方式解决劳动力供求关系不平衡的状态,而劳工可能出于职业晋升的需要,或为寻求个人更大的发展机会,也愿意接受公司的安排。他们从一个国家去另一个国家工作若干年,业务范畴和工作性质始终没有超越公司的范围^⑥。他们的工作时限短则几个月、半年或1年不等,长期者则在5~10年,其中有许多人在合同期满后成为永久性的移民。

欧美发达国家之所以如此不厌其烦地招募外国劳工,主要与劳动力供求关系密切相关。一方面,各国特别是发达国家人口生育的下降和人口的老龄化趋势随着人口寿命的延长而加速,欧盟国家的人口结构和老龄化的问题必然对这些成员国家的经济产生重要的影响,在1970年代中期,欧盟成员国劳工的平均年龄为40岁,但从1995年开始其平均年龄增长了2.5岁。到2010年,如果不吸收外籍劳动力,55~64岁的劳工数量及其比例将会超过日益减少的20~29岁的劳工的比重。与此同时,西方国家的学生中愿意学习理工科专业的学生人数日益减少,多数人选择学习法律、国际贸易、经济和金融等收入较高的专业,因此,高等科技专业的毕业生日益减少。在经济发展中,就业市场上对技术劳动力的需求总是不能满足。急需劳工的企业主只好要求政府通过放宽移民政策吸引外籍的技术劳工^⑦。

① 经济合作与发展组织:《国际人口迁移趋势:年度报告》2004年版,第32页。

② 罗伯恩·埃尔戴尔:《专业技术人士的迁移:理论与类型》,《国际移民》第39卷第5期(2001年)。

③ 经济合作与发展组织:《高技术人才的国际流动》,第4页。

④ 在各国中,来源最多的是英国(1.74万)、日本(1.79万)、德国(6309人)、加拿大(6428人)、法国(5626人)、中国(4319人),其他国家都在4000人以下,其中人数较多的巴西不过3283人,澳大利亚3267人,墨西哥2600多人(经济合作与发展组织:《高技术人才的国际流动》,第41~42页)。

⑤ 乔纳森·查洛夫、乔治·雷麦特雷:《高技术劳工的管理:移民政策的比较分析与经济合作与发展组织国家的挑战》,《经济合作与发展组织社会、就业与移民工作报告》,第27页。

⑥ 罗伯恩·埃尔戴尔:《引进技术人士的需要:国际流动性的促成与阻碍因素》,《国际移民》第37卷第1期(1999年)。

⑦ 萨米·马龙:《欧洲与高技术劳工的移民》,《国际移民》第39卷第5期(2001年)。

另一方面,由于欧盟 15 国对科学技术研究的投入不足,导致其技术人才的培养滞后。据一些学者在 2003 年的调查,欧盟 15 国在科学技术研究中的投入仅占国民生产总值的 1.94%,而美国为 2.8%,日本为 2.98%。在这种情况下,自诩为“世界上最大的人才工厂”的欧盟出现了技术人才就业不足的现象。在劳工技术结构中,每 1000 名劳工中的技术人才比例,在欧盟 15 国平均为 5.8 人,而美国为 8.6 人,日本为 9.9 人^①。显然,欧洲国家劳动力中的技术人才密度不如美国和日本。在人才供不应求的背景下,1990 年代知识经济特别是信息技术的高速发展加剧了各国人才的供需矛盾。例如,1992 年经济危机结束之后,美国经济再次进入高速发展的繁荣时期。以高科技企业为龙头的知识经济迸发出前所未有的活力,创造了 118 个月经济持续高速增长的奇迹。在各行业中,增长最快的是计算机和信息技术行业。例如,在 1990~1997 年,美国在线公司的职员增长了 6254%,海湾网络(Bay Networks)公司职工数量增长了 670%,戴尔公司职员增长了 590%,英特尔公司员工增长 167%,而微软公司的职员增长了 295%。由于信息技术等高科技产业发展速度惊人,技术劳动力供不应求的现象非常突出^②。在同期的英国,经济的繁荣发展对高技术劳工的需求日益增长。据调查,在 2000 年前,英国有 23%的企业都存在着“很难填充”的空缺岗位,有 15%的企业主认为技术劳工市场存在空缺,2/3 的企业主认为对技术劳工的需求在增长。信息技术和计算机产业的发展成为技术就业市场长期不衰的主要动力,特别是那些既有制造业也有服务业的大型公司“对信息技术的需求在未来仍然可能增长”^③。

不能忽略的是,在当代跨国流动的专业技术人才中,还存在着一支回流移民(return migration),其中既有低学历的移民,也有中等和高学历的移民。按照一些美国学者的研究,他们基本上呈现出一种不大对称的“U”型。具体说,就是高中以下的低学历和大学本科以上的高学历移民的回流率和二次迁移率较高,而高中学历的移民回流率较低。例如,在 1999 年入境的 30 岁的移民中间,居住 5 年后的回流率和二次迁移率,在低学历移民中的比例为 34%,中等学历移民中为 4.4%,大学学历以上的移民中为 23.5%。

2007 年美国学者的一项研究表明,在美国获得博士学位的外国学生中间,毕业 5 年后仍在美国居住的比例大约在 65%到 70%。换句话说,回流率和二次迁移率的比例在 25%到 30%之间。当然,具体到不同国家,回流率差异较大^④。

回流移民作为当代跨国迁移人口中的一部分,其中的成因值得进一步研究,但是,其中的技术人才回国的问题,可能与本国吸引人才回国工作的政策密切相关。在 1960 年代,拉丁美洲国家因为技术型人才不足而影响了经济发展,为此,“国际移民组织”就实施了“经济发展移民计划”,目的是为发展中国家吸引技术劳动力,以“增加当地缺乏的高技术人才的供给”。在 1970 年代,该组织再次启动“人才回国计划”,帮助在海外求学或工作的技术人才返回拉丁美洲国家^⑤。当然,由于 20 世纪末各国围绕信息技术、医生、护士、科学研究人员和大学生等方面的竞争越来越激烈,当欧美发达国家在实施引进人才的政策的同时,中国、印度、德国、爱尔兰、瑞典等国家也都制定了吸引人才回国的种种优惠政策^⑥。甚至在欧洲国家中,各国在吸引人才的同时,也实施了鼓励旅居海外的技术人才回国工作的政策。例如,英国在 2000 年通过政府与民间组织“沃夫森基金会”(Wolfson Foundation)签订协议,拨款 2000 万英镑,吸引旅居海外的英国人才回国。2005 年新西兰创建了一个吸引本国人才回国的网站,目的是通过提供周详的咨询服务,在就业市场为用人企业和求职者之间架起一

① 马里奥·色温特、安德里亚·戈登斯坦:《全球经济中的人才流动性:以欧洲为中心》,安德雷斯·索里马诺编:《人才的国际流动性:类型、原因和发展中的影响》,第 307 页。

② 美国国会众议院:《外来移民与 21 世纪美国的劳动力》,第 46~48、168、180~181 页。

③ 经济合作与发展组织:《创新性人口:国家创新性体系中技术人才的流动性》(Innovative People: Mobility of Skilled Personnel in National Innovation Systems),巴黎 2001 年版,第 203 页。

④ 经济合作与发展组织:《国际人口迁移趋势:年度报告》2008 年版,第 177 页。

⑤ 罗伯恩·埃尔戴尔:《引进技术人才的需要:国际流动性的促成与阻碍因素》,《国际移民》第 37 卷第 1 期(1999 年)。

⑥ 罗伯恩·埃尔戴尔:《专业人士的迁移:理论与类型》,《国际移民》第 39 卷第 5 期(2001 年)。

座桥梁,重点吸引国外的 50 万公民回国工作^①。

六 人才流动的经济性影响

专业技术人才作为引领时代潮流的新观念、新思想和新技术的创造者,是各国科学、技术、教育、经济和文化艺术等诸多领域发展中不可或缺的创造力来源,也是其所在国家未来社会、经济和政治发展中的不可或缺的精英和决策者,他们的去留对其所在国家的社会经济整体发展具有不可替代性甚至是关键性的影响。正因为如此,经合组织 2001 年报告中评价人才流动及其影响时指出:“高技术的人力资源对知识的发展和传播至关重要,构成了技术进步与经济增长、社会发展与环境改善的桥梁。”^②在这个意义上,“解释新经济增长理论的基本要素是知识的积累和传播,因此,知识劳工的人身流动对经济具有直接性的影响。知识水平越高,经济的创新和实施创新成果的能力就越强。同样,高学历劳工,或具有重要的创新性能力的劳工的较大流动性,能够保证知识的传播和循环,通过岗位知识的交换增强整体的知识和创新的能力”^③。然而,有的学者在分析技术人才的区域影响时指出,高学历人才迁居海外后,“可以鼓励国内高等教育的发展。如果有小部分人因为受到诱惑迁居海外去深造,那么国内受过高等教育的人口就会增长。简言之,迁移的可能性会刺激技术和人力资本构成的改善,进而推进国内经济的增长。新的经济增长模型表明,人力资本水平的提高是任何一种经济增长的决定性因素。即使高技术人才中有部分人迁出,但由于人才流失引起的高水平的学历教育,也可以推进经济的增长”^④。按照这种观点的解释,前文述及的人才流失严重的国家早应该加入发达国家的行列,可是,这种具有天方夜谭式的理想结果并没有出现。相反,人才流失严重的地区,在 30 年前是最落后的地区,在 21 世纪初期仍然是世界上最落后的地区。与上述极端性的观点相比,下面这种所谓的“双赢说”似乎有些道理。这种观点认为,对于发展中国家而言,人才流失并非百害而无利,而是一种“双赢”的结果。一方面,移民迁出母国后并非是纯粹的损失者,而是有一定的收益,其中包括移民在海外将自己的收入汇寄回国,他们在国外积累资本也会以投资的方式投入母国经济发展中,或者通过技术合作实现对发展中国家的技术转让,

进而提升母国经济的生产力水平。诚然,旅居海外的技术人才对母国的回报程度,也取决于母国国内的政治、经济和社会的稳定性。如果母国制度腐败、社会动荡、秩序混乱、经济发展缺乏保障,那么,专业技术人才因为缺乏就业机会,职业发展前景黯淡,缺乏良好的团队合作与发展机会等问题又促使越来越多的人才流失。同时,旅居海外的技术人才的汇款、投资和回流人才都会减少,结果使人才流失的国家社会经济的发展受到消极的影响,进而在国民收入、生活水平、社会福利和国家安全等各方面延续着其与发达国家的差距。在这个意义上,人才流失的发展中国家实际上已经成为“一种双重牺牲品”(double casualty)的受害者^⑤。在上述两种有争议的观点中,尽管笔者并不否认所谓的人才流失后给母国的回报,但如果将其与发展中国家残酷的现实对比分析,就会得出截然不同的看法。

首先,上述观点只是看到了人才迁居发达国家之后给母国的汇款,这些资金只是他们工资收入中的一部分,而他们的工资只不过是他们在发达国家所创造的社会与经济价值中极小的一部分。更重要的是,上述观点没有考虑留学生在母国从出生到大学毕业的过程中,母国政府、社会和学生家庭的人力资本投入,其中包括抚养费、医疗保健费和教育费。1966 年迁入英国的医生、科学家和技术类人员数量达到 14 955 人,其中有 80% 是在母国或其他国家完成学历教育的。按照

① 简尼·巴塔洛娃:《美国的技术移民与土生劳工:经济竞争的辩论及其之外》(Jeanne Batalova, *Skilled Immigrant and Native Workers in the United States: The Economic Competition Debate and Beyond*),纽约 2006 年版,第 28~29 页。

②③ 经济合作与发展组织:《创新性人口:国家创新性体系中技术人才的流动性》,第 17、45 页。

④ 经济合作与发展组织:《开发政策中的一致性:人口迁移与发展中国家》,第 62 页。

⑤ 安德雷斯·索里马诺编:《人才流动性的原因与后果》,安德雷斯·索里马诺编:《人才的国际流动性:类型、原因和发展中的影响》,第 14 页。类似的观点认为,人才迁居海外之后,会得到下列好处:(1)海外汇款增加了家乡人民的可支配性收入;(2)海外经历有利于丰富母国的技术与教育资源,扩大海外人才网络和母国引进技术的来源;(3)当受过教育的人才侨居国外后,会提高教育地位,从而增加国内对教育特别是高等教育的投入,进而提高整体国民的教育水平(参见戴维·巴勒特:《全球视野下的美国移民政策:经济合作与发展组织成员国家的国际移民》,第 10 页)。

1964年英国培养一位大学本科毕业生所需15万英镑的培养费用计算,那么当年这些进入英国的科学家和医生的教育经费就达到22.43亿英镑^①。再如,在1970年从发展中国家迁入美国的医生、工程师和科学家达到11 236人。按照当时美国学者的估算,一名大学生从出生到大学毕业的各项培养费用约为32万美元,那么,1970年入境的科学家和工程师可以为美国节省的大学培养费超过36亿美元。从地区看,意味着亚洲国家为美国贡献了19.01亿美元,非洲和拉丁美洲贡献了累计7.5亿美元。如果仅仅按照培养一名大学生需要8.4万美元(按照美国高等教育学会的规定,一名学制为四年本科生的培养费平均值为大约8.4万元,最低6.2万元,最高10.5万元,本文的结果是按照人均8.4万美元计算的结果)的标准计算,那么在1972年所有入境的科学家和工程师人数达到18 850人,他们为美国节省的教育经费达到15.83亿美元,其中亚洲国家(13 803人)为美国贡献了11.59亿美元^②。在母国获得大学学士及其以上学位的外国出生的男性在2000年美国从事技术性岗位的比例,占印度移民中的75%,爱尔兰移民中的70%,澳大利亚移民中的67%,英国移民中的65%,加拿大移民中的64%,德国和南非移民中的62%,日本移民中的60%,巴西和中国大陆移民中的51%,中国台湾移民中的55%,俄国移民中的43%,加纳移民中的40%,埃及移民中的39%,波兰、韩国和墨西哥移民中的32%^③。换一个角度看,前文述及的欧美发达国家竞相与发展中国家联合办学,这种所谓出口教育的方式给发达国家带来巨额收入。在1997年,英国出口知识的价值达到90亿英镑,澳大利亚(1996年)达到20亿澳元,而美国在1998年则达到117亿美元^④。更重要的是,许多学生在母国毕业之后,当他们能够为社会发挥创造性价值的时候,却通过移民来到美国,而随同他们一起的还有母国政府和社会的资本投资。面对这样的窘迫问题,难怪有的学者指出,人才流失被认为是“国际移民中对移民母国发展最具有消极性影响的因素之一”^⑤。

其次,就发展中国家而言,特别是对于那些经济和人力资源稀缺的非洲和拉丁美洲国家而言,人才流失产生了巨大的消极性影响,直接削弱了所在地区思想创新与经济活力,相关的社会服务受到极大的削弱。例如,在非洲的加纳,大量医生迁出后,

国内岗位空缺率在2002年达到47%,护士空缺率达到57%。在赞比亚和津巴布韦,每年流失的医生和护士人数达到各自国家的15%到40%左右。在1990年代津巴布韦培养的1200名医生中,到2001年仅剩下360人没有移民。在有些国家,流失的医生和护士之多已到伤筋动骨的程度。截至2004年,在非洲国家出生和培养的医生中,有5334人居住在美国,2151人居住在加拿大,合占非洲培养的医生总数的10%。但是,涉及到具体国家,比例高低差异甚大。例如,在美国和加拿大工作的医生占加纳医生的30%、乌干达的20%、利比里亚的43%、南非的14%、埃塞俄比亚的15%。同样,护士作为医疗卫生事业中不可缺少的一种职业,其流失也会产生重要的影响。在1999~2004年在英国注册的外国护士数量达到80 518人,其中有10 002名印度人、24 187名菲律宾人、8159名澳大利亚人、9267名南非人、2742名新西兰人、2315名津巴布韦人、2122名西印度群岛人、910名美国人和723名加拿大人^⑥。医学技术人才的流失直接影响到所在国家医疗事业的发展和社会服务的质量。在尼日利亚流失的技术移民中,有1.2万名医生在美国工作,另有600多人在科威特和沙特阿拉伯工作。加纳在1980年代培养的医生中有60%迁居海外,在1995~2002年培养的医生中有69.4%迁居海外,此外还有27.3%的牙科医师、43%的药剂师和20%的医药实验师迁居海外,该国的医疗服务质量严重下

① 埃德温·鲁本:《1960~1973年欠发达国家向发达国家专业技术移民的多维性分析》(Edwin P. Reubens, "Some Dimensions of Professional Immigration into Developed Countries from Less Developed Countries, 1960~1973"), 雅格蒂史·巴哈瓦迪编:《人才流失与税收》(Jagdish N. Bhagwati, ed., *The Brain Drain and Taxation*)第2卷,阿姆斯特丹1976年版,第243~244页。

② 雅格蒂史·巴哈瓦迪:《编者的说明》(Jagdish N. Bhagwati, "Editor's Note"), 雅格蒂史·巴哈瓦迪编:《人才流失与税收》第2卷,第209、212页。

③ 戴维·巴勒特:《全球视野下的美国移民政策:经济合作与发展组织成员国家的国际移民》,第9页。

④ 罗伯恩·埃尔戴尔:《专业技术人士的迁移:理论与类型》,《国际移民》第39卷第5期(2001年)。

⑤ 经济合作与发展组织:《开发政策的一致性:人口迁移与发展中国家》,第66页。

⑥ 斯蒂芬·巴赫:《卫生专业技术人士的国际性迁移:人才流失还是人才交换?》(Stephen Bach, "International Mobility of Health Professionals: Brain Drain or Brain Exchange?"), 安德雷斯·索里马诺编:《人才的国际流动性:类型、原因和发展中的影响》,第209、211~212页。

降。在 2003 年进行的一项调查中,在 1998~2003 年加纳的孕妇、婴儿和 5 岁以下儿童的死亡率均大幅上升^①。

最后,技术人才流失后产生的损失主要是他们的工作中创造的社会与经济价值。倘若他们没有移民,他们在母国创造的各种社会与经济价值,可能会因为科研水平和团队实力等客观条件的限制而大打折扣。不管是在特殊的动荡时期,或者说在国家社会经济发展落后、教育和科研工作条件极差的背景下,倘若专业技术人才的作用在母国得不到充分开发和利用,允许一定的科技人才移居海外,甚至一部分海外留学生学成不归并转化为旅居国家的永久性移民,等到时机成熟的条件下再将其吸引回国,也可能会比其多年在国内发挥更大的作用,这种具有“人才储备”性质的跨国迁移的确不失为一种富有远见的理性选择。但是,当母国社会经济快速繁荣发展而需要大批科技人才的时候,无论是旅居海外的留学生还是移居海外的科技人才,其总量保持在较低的限度上,也是可以理解的。然而,当超过半数到 2/3 左右的海外留学生学成不归的时候,当一个国家连续多年都有大批人才不断流失海外的时候,恐怕不能再用“人才储备”来解释了。因为大量人才严重流失之后,他们在海外将其毕生所学转化为对迁入国家社会经济发展的贡献的时候,没有人会说他们迁居海外之后能比在国内对母国社会经济发展做出更大的贡献。诚然,笔者并不否认技术人才回流也可能推动“技术和诀窍的循环与交换”^②,从而产生更大的社会效益。但毋庸置疑的是,整体上而言,当大批的人才迁居发达国家之后,其贡献的首要受益者是寄居国家而非母国。即使母国能受益,其时间也可能会滞后若干年。此外,就前文加勒比海和非洲地区人才流失严重的国家而言,即使存在着人才回流,也不足以弥补因为人才流失而给其国内社会、经济、科技、教育和医疗等各方面造成的巨大损失。面对这种窘境,谁又能说这是一件值得一个国家、一个民族可喜可贺的事情呢?

当然,从另一方面讲,对于发达国家而言,源源不断的外国技术人才的迁入意味着巨大收益,对其社会、经济、科技和教育等各方的事业的发展产生了巨大的积极的影响。

首先,外国专业技术人才的到来提高了各国外来移民中的学历构成。从各国看,虽然美国吸

引的高学历移民数量较多,但在入境移民中的比例并非是最高的。据统计,拥有大学学历的移民分别占 1990 年和 2000 年加拿大外籍人口中的 50%和 59%、美国的 40%和 42%、爱尔兰的 28%和 41%、新西兰的 42%和 39%、澳大利亚的 35%和 38%、日本的 30%和 34%、韩国的 30%和 33%、英国的 20%和 35%、挪威的 25%和 31%、瑞典的 22%和 28%、冰岛的 21%和 26%、德国的 18%和 20%、芬兰 12%和 23%、希腊 25%和 24%、比利时 15%和 21%。其他国家,如荷兰、丹麦、土耳其、瑞士、意大利、法国、波兰、奥地利和葡萄牙等国都不超过 20%^③。此外,外国技术人才的到来增加了迁入国家技术劳动力的供给,为满足迁入国家经济发展的需要做出了贡献。据统计,在 1996 年到 2001 年,外籍技术劳工对加拿大社会就业的贡献率接近 28%,远远高于外来移民在加拿大总人口中的比例。在 1994~2002 年的美国和澳大利亚,技术移民对总就业增长的贡献率均达到 20%。虽然英国、德国和比利时等国的增长率不十分引人注目,但外籍技术人才的贡献率却是显而易见的:在德国达到了 15.8%,比利时为 12.3%,英国为 16.8%,爱尔兰为 12%,葡萄牙为 16.6%^④。如果仅仅从自然科学和工程学领域看,外来专业技术人才的贡献更大。例如,外国出生的科学家和工程师占美国科学家和工程师的比例从 1970 年的 7.6%上升到 1990 年的 14%,1997 年达到 14.8%,土生科学家和工程师增长了 124%,而外国出生的比例增长了 373%^⑤。换一个角度看,在 2006 年的美国,外来移民占美国就业劳工的 13.7%,占其高技术劳工的 12.5%、专业技术领域就业劳工的 18.8%,占 1995~2006 年进入就业市场的技术劳工的 23.5%。这说明,在这 10 年间外来移民中的技术构成还是比较高的。从其他一些主要国家的情况看,尽管高低不一,

①② 经济合作与发展组织:《开发政策的一致性:人口迁移与发展中国家》,第 73、63 页。

③ 戴维·巴勒特:《全球视野下的美国移民政策:经济合作与发展组织成员国家的国际移民》,第 6 页。

④ 经济合作与发展组织:《国际人口迁移趋势:年度报告》2004 年版,第 60 页。

⑤ 安德雷斯·索里马诺:《人才的国际流动性与经济发展:几个问题的评论》,安德雷斯·索里马诺编:《人才的国际流动性:类型、原因和发展中的影响》,第 59 页。

但是均高于其在迁入国家总人口中的比例。按照上述四个类别的比例表述,在英国分别为11%、11.8%、14.2%和22.1%,在法国分别为12%、9.4%、11.1%和7.7%,在瑞典分别为12.5%、9.7%、11.0%和10.2%,在比利时分别为11.1%、9.8%、9.5%和10.4%^①。不难看出,在1995~2006年10年间,这些国家外来专业技术移民在就业市场上的比例,都高于外来移民在寄居国家总人口中的比例,表明这些国家人口数量减少后,因劳动力供应萎缩而增加了对外来移民劳动力需求。在一些关系民生的领域,外国技术人才发挥着不可替代的作用。以医生为例,自1960年代欧美发达国家进行改革,并加强了福利投入之后,世界卫生组织曾经担心,欧美发达国家的福利政策会引发发展中国家的医疗卫生事业的人才严重流失。显然,这种担心不是没有根据的,因为经过长达数年的调查之后发现,在1972年有6%(14万)的医生和护士改变了国际住址,其中有86%集中在澳大利亚、加拿大、联邦德国、英国和美国。在2001年,外国医生占美国医生数量的27%,英国医生的12.6%和瑞士医生的19.1%,占1998年加拿大医生的20%和澳大利亚医生的21.4%^②。

再次,如前所述,欧美发达国家在1990年代以来大力发展教育出口产业。在表面上,这对于发展中国家来说是借助于外国教学条件和实力,大幅度提升本国教育水平所必须的“教育服务进口”,它们通过派遣学生引进外国的先进教育服务观念、方法和模式等,进而达到其教育强国的目的。然而,从经济意义上讲,招收外国学生是发达国家增加收入的一种“看不见的出口”(invisible export),因为与教育相关的个人旅行支出,越来越受到欧美各国的重视,澳大利亚和新西兰甚至将其列为各类出口创汇项目中的第二和第三位,与之相关的收入之多,在两国所有出口业务中排列在第十四和第十五位。在美国,教育出口带来的收入不可小觑。在1998年学生流动形成的国家市场价值大致相当于300亿美元,占全球服务出口收入的3%。由于留学生是目前跨国教育交流中的主要方式,因此常被用来衡量教育发达与否的主要指标。在美国,由招收外国学生带来的收入从1989年的45.75亿美元上升到1997年的83.46亿美元和2001年的114.9亿美元,分别占这三个年份美国商业服务

出口收入的4.4%、3.5%和4.2%。在三个相同的年份,英国教育出口创汇额是22.14亿美元、40.9亿美元和111.41亿美元,分别占三个年份英国商品出口创汇额的4.3%到4.5%之间。相比之下,澳大利亚发展更快,在三个相同年份分别是5.84亿美元、21.9亿美元和21.45亿美元,分别占澳大利亚商业服务出口收入的6.6%、11.8%和13.1%。相对而言,加拿大的相关收入增长缓慢,在三个年份分别是5.3亿美元、5.95亿美元和7.27亿美元,分别占其商业服务出口收入的3%、1.9%和2%^③。

最后,必须指出的是,多数外来移民来到美国的时候正值青壮年时代。1998年美国的外国移民中75%在18岁以上,而65岁以上的人口仅占3%。这就是说,具有劳动能力的移民达到1750万人。他们的人力资本是在母国完成的,来到美国意味着世界各地向美国提供了一笔巨额援助。(1)外来移民的到来为美国社会保障的发展做出较大的贡献。按照一些学者的计算,从1998年到2020年,外来移民为美国社会保障制度的贡献率将达到5000亿美元,因而有人说:“连续性的外来移民是从长远解决美国社会保障制度的核心因素。”(2)移民企业是美国创造就业机会和“经济活力的主要源泉”。尽管有许多移民在入境时是作为难民、就业移民或家庭团聚移民入境的,其企业在创建时规模较小,但在美国的高新科技企业中,那些“处于领导性地位和增长最快的科技企业”都是移民创办的。例如,在1997年最成功的10家移民创办的企业中,年利润额度达到280亿美元,雇员人数达到7.5万人,这些公司及其雇员每年向各级政府缴纳的税

① 乔纳森·查洛夫、乔治·雷麦特雷:《高技术劳工的管理:移民政策的比较分析与经济合作与发展组织国家的挑战》,《经济合作与发展组织:社会、就业与移民工作报告》第16页。

② 斯蒂芬·巴赫:《卫生专业技术人士的国际流动性:人才流失还是人才交换?》,安德雷斯·索里马诺编:《人才的国际流动性:类型、原因和发展中的影响》,第206~207页。

③ 经济合作与发展组织:《高等教育中的国际化与贸易:机会与挑战》,第32页。

金达到 30 亿美元^①。在移民创办的创造性最强的 10 家最大企业中,第一位是英特尔公司,其雇佣的员工达到 2.9 万人,年产值达到 115 亿美元。居于第二位的“太阳微软系统”公司雇员多达 1.1 万人,年产值达到 60 亿美元。居于第三位的计算机附件公司的雇员也达到 9000 人以上,年产值超过 26 亿美元。排在第 9 和第 10 位的两家公司的雇员均达到 2000 人以上,年产值均超过 6 亿美元以上^②。(3)外来技术人才对当代美国高科技事业的发展做出了积极的贡献。据美国国家科学基金会统计,在 1960~1976 年,外来移民发明的专利从 1960~1962 年平均每年的 1 万份左右增长到 1966~1968 年平均每年的 1.2 万份,在 1970 年上升到 2 万份大关之后继续攀升,到 1975~1976 年保持在平均每年 2.5 万份左右^③。还有学者研究,认为在每年科学和工程学招收的外籍博士生中,每年申请专利占美国全年专利申请总数的 62%。外来移民的技术专利发明如果被转化为科技产品,那么所创造的社会效益和经济价值,估计需要用天文数字来表述了。在教育战线,且不说外来科技人才对于美国高等教育事业的发展做出了何等重要的贡献,仅仅就 20 世纪美国的诺贝尔奖获得者中间,就有 1/3 以上是外国出生的移民^④。难怪资深民主党议员爱德华·肯尼迪在国会作证时自豪地说,在美国历史上,外来移民对美国的经济和科技事业的发展做出了“许多非凡的贡献”。没有技术移民,美国就不可能“在信息技术产业享有在国际上的领导地位”^⑤。对此,我们该发出怎样的感慨呢?

总括前文,战后专业技术人才的跨国迁移经历了一个从点到面的发展过程。在各国中,美国和加拿大等国家率先制定了吸引专业技术人才的政策。而欧洲各国则经历了从招募普通劳工向招募技术劳工的转变过程。尽管如此,当大批的技术人才在发达国家之间相互流动的时候,更多的是来自发展中国家的技术人才,其中有许多是前来求学的留学生。无论是外来的技术人才还是学成不归的留学生,当他们纷纷流向发达国家的时候,造成了发展中国家的人才流失。就其主客观因素而言,人才流失固然与发展中国家与发达国家之间在社会、经济、工作和生活条件等方面的差异密切相关,但在更深层的意义上,全

球范围内专业技术人才的跨国性迁移的根本性因素还在以市场经济为核心的经济全球化进程以及由此引发的欧美发达国家经济的革命性变革。关于专业技术人才的流向及其影响,尽管目前欧美学界提出了不同的观点,但是一个毋庸置疑的事实是,人才流失给发展中国家造成了不可估量的人力资本的损失,同时也在满足发达国家经济发展对技术劳动力需求的同时,为发达国家的社会 and 经济发展做出了巨大的贡献。

收稿日期 2011—02—24

作者梁茂信,历史学博士,东北师范大学历史文化学院、美国研究所教授。吉林,长春,130024。

【责任编辑 池 豫】

①② 美国国会参议院:《美国移民政策的回顾:美国参议院司法委员会移民分委员会听证会》(Immigration Policy: An Overview, Hearing before the Subcommittee on Immigration of the Committee on the Judiciary, U. S. Senate),第 107 届国会第 1 次会议(One Hundred Seventh Congress, First Session),第 J-107-12 号,哥伦比亚特区华盛顿 2002 年版,第 21、31 页。

③ 美国国家科学基金会、国家科学委员会:《1976 科学指南:1977 年国家科学委员会报告》(U. S. National Science Foundation, National Science Board, Science Indicators, 1976, Report of the National Science Board, 1977),哥伦比亚特区华盛顿 1977 年版,第 109 页。

④ 简尼·巴塔洛娃:《技术移民与美国的土生劳工:经济竞争的辩论及其之外》,第 27 页。

⑤ 《马萨诸塞州参议院爱德华·肯尼迪阁下的发言》(“Statement of Hon. Edward Kennedy, A U. S. Senator from the State of Massachusetts”),美国国会参议院:《高科技劳工的短缺与美国的移民政策:美国参议院司法委员会听证会》(United States Congress, Senate, High-Tech Worker Shortage and U. S. Immigration Policy: Hearing before the Committee on the Judiciary, United States Senate),第 105 届国会第 2 次会议,《美国移民政策的考察:关于高科技工业和行政当局增加 H-1B 劳工计划年度限额,使技术劳工进入美国并为美国的高科技公司工作的提案》(Examining United States Immigration Policy with Regard to Labor Market Conditions in High-Technology Industries and the Administration Proposal to Raise the Annual Quota of H-1B, Which Enable Skilled Workers to Enter the United States to Work for the American High-Tech Companies),第 J-105-76 号,哥伦比亚特区华盛顿 1998 年版,第 4~5 页。