

全球主要国家就业绿卡制度及其人才吸引力 比较研究

北京人才发展战略研究院
2024年1月

说 明

此成果为北京人才发展战略研究院自研课题，深入分析全球主要发达国家的就业绿卡制度和发放趋势，研究各国如何通过就业绿卡制度引进全球人才。同时通过国内外对比，探究我国就业绿卡制度在促进国际人才引进方面存在的不足，提出针对性建议。

目录

一、 研究背景	- 4 -
二、 全球就业移民总体趋势	- 4 -
(一) 全球就业移民分布格局	- 4 -
(二) 全球主要国家就业移民吸引力	- 6 -
三、 全球主要发达国家就业绿卡制度	- 9 -
(一) 美国	- 9 -
(二) 加拿大	- 17 -
(三) 英国	- 24 -
(四) 德国	- 31 -
(五) 澳大利亚	- 36 -
(六) 新加坡	- 43 -
(七) 日本	- 48 -
(八) 主要发达国家绿卡引才经验总结	- 53 -
四、 我国就业绿卡制度存在不足	- 55 -
五、 对策建议	- 58 -
参考文献	- 60 -
附表：全球主要发达国家人才绿卡申请条件对比	- 63 -

全球主要国家就业绿卡制度及其人才吸引力比较研究

一、研究背景

绿卡即外国人永久居留证，是一种发放给外国公民的永久居留许可证。绿卡从性质上是介于签证和国籍之间的一种身份。获得绿卡的外国人可以在签发国永久居留，在就业、医疗、教育和出入境等领域享受国民待遇，并且可以通过一定程序加入该国国籍。就业绿卡是指在外国工作的就业移民（持有工作签证在外国工作的外国人）在满足一定条件后获得的永久居留许可。通过对就业绿卡的发放数量、条件等机制进行精心设计，签发国可对本国就业移民的数量和特征进行调控，筛选出急需紧缺人才，弥补本国劳动市场的不足。近年来，随着全球科技竞争日趋激烈，各国纷纷在移民政策上发力，对具备一定知识水平和技能的中高端人才放宽绿卡发放条件，吸引其来本国发展。本报告深入分析全球主要发达国家的就业绿卡制度和发放趋势，研究各国如何通过就业绿卡制度引进全球人才。同时通过国内外对比，探究我国就业绿卡制度在促进国际人才引进方面存在的不足，提出针对性建议。

二、全球就业移民总体趋势

（一）全球就业移民分布格局

在经济全球化大背景下，国际人才流动更加频繁。根据国际劳工组织数据，2019年全球约有1.69亿就业移民，约占全球2.72

亿国际移民存量的 62%¹。在区域分布上，全球就业移民呈现出以下两大特点：

一是主要集中在高收入国家。从目的国收入水平来看，2019年，67.4%的就业移民居住在高收入国家，29.0%生活在中等收入国家，仅 3.6%生活在低收入国家。

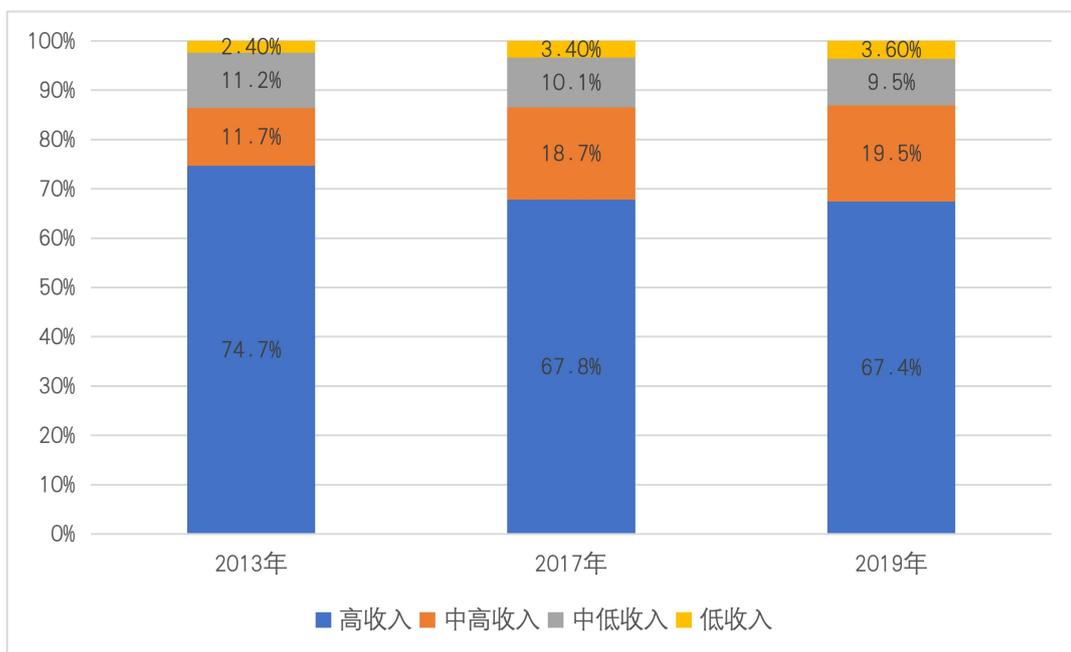


图 1 全球就业移民在不同收入水平国家分布情况
(数据来源：国际劳工组织)

¹ 数据来源：国际劳工组织 2021

二是就业移民更倾向于欧美发达地区。在全球范围内，就业移民更倾向于欧洲和北美洲等发达地区。数据显示，2019年，约有1.024亿的国际移民劳工选择居住在北欧、南欧、西欧、北美和阿拉伯国家等国家，约占当年全球就业移民总量的61%²。

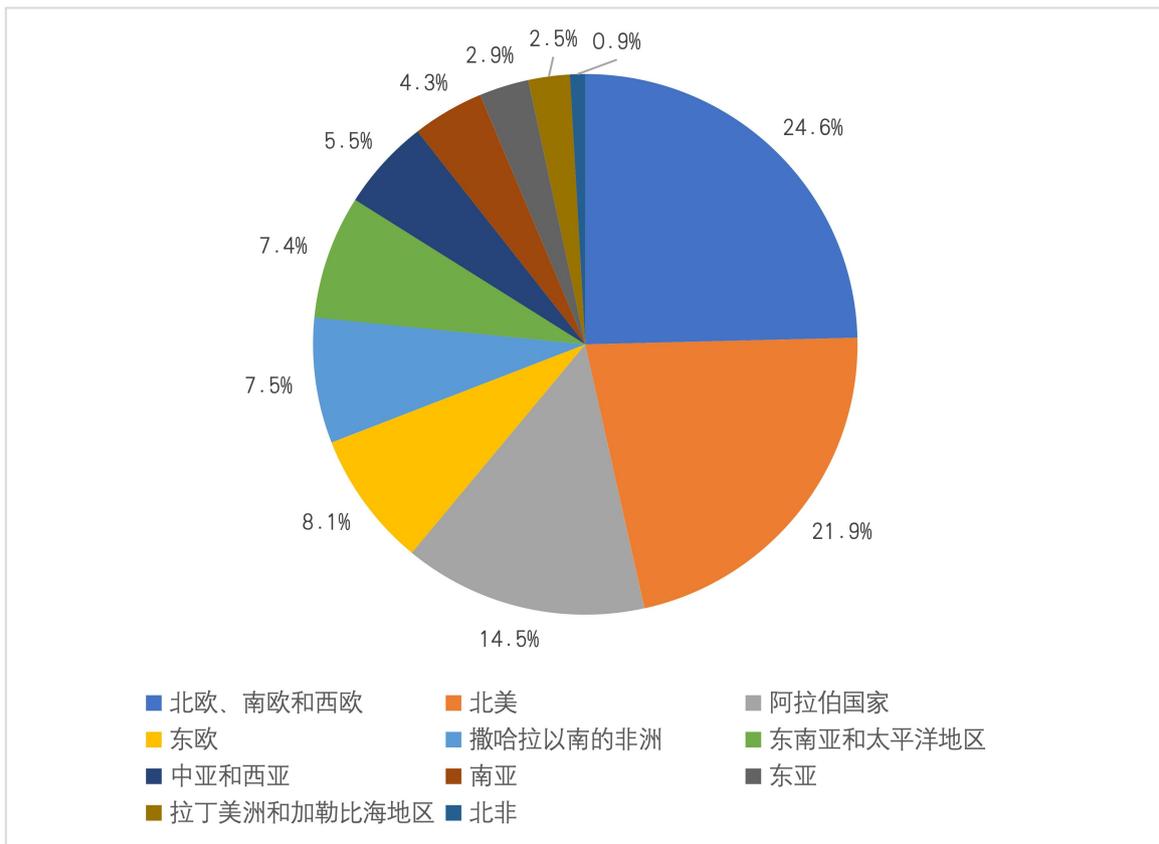


图2 全球就业移民区域分布情况

(数据来源：国际劳工组织)

(二) 全球主要国家就业移民吸引力

经济合作与发展组织(OECD)发布的“人才吸引力(Talent Attractiveness)”排名，从就业机会、收入税收、发展前景、生

² 数据来源：国际劳工组织

活质量和社会包容性等维度对全球主要国家的就业移民吸引力进行评估，发现高学历从业者、企业家、高校毕业生和创业者这四类高层次人才在国际移民方面呈现以下趋势：

表 1 全球主要国家高层次就业移民吸引力排名情况

排 名	高学历从业者		企业家		高校毕业生		创业者
	2019	2023	2019	2023	2019	2023	2023
1	澳大利亚	新西兰	加拿大	冰岛	瑞士	美国	加拿大
2	瑞典	瑞典	新西兰	瑞典	挪威	德国	美国
3	瑞士	瑞士	瑞士	瑞士	德国	英国	法国
4	新西兰	澳大利亚	瑞典	加拿大	芬兰	挪威	英国
5	加拿大	挪威	挪威	挪威	美国	澳大利亚	爱尔兰
6	爱尔兰	卢森堡	德国	新西兰	澳大利亚	加拿大	葡萄牙
7	美国	英国	澳大利亚	卢森堡	法国	瑞士	瑞典
8	荷兰	美国	芬兰	丹麦	加拿大	日本	澳大利亚
9	斯洛文尼亚	荷兰	丹麦	美国	新西兰	韩国	荷兰
10	挪威	加拿大	爱尔兰	英国	瑞典	葡萄牙	立陶宛

（数据来源：经济合作与发展组织）

对于高学历从业者移民，新西兰、澳大利亚、瑞典、瑞士吸引力最强。主要由于这些国家在种族和性别方面具有出更高的社会包容性，利于移民长期融入。这些国家拥有健全的国际劳动力市可以提供更多优质的工作机会，更能保证高学历人群的高质量

生活水平。

对于企业家移民，瑞典、瑞士、加拿大和挪威的吸引力最强。主要由于这些国家对待移民具有很高的社会包容性。这些国家还具有完善的移民政策，就业移民更容易获得公民身份并融入当地社会。收入水平高和较高的税收优惠也是这些国家吸引企业家移民的重要因素，为企业家经营企业提供较大便利。此外，2023年企业家对冰岛的移民倾向性显著增加，主要由于该国能够为企业家移民家庭成员提供更多便利和机会，比如出入境政策、就业融入、子女照顾成本以及家庭福利等方面。

对于高校毕业生移民，瑞士、挪威等中欧或北欧国家的移民吸引力逐渐减弱，美国、英国、德国等国家的吸引力显著增强。一是这些国家具有全球顶尖的教育资源，能够为大学生提供优质的学习机会。二是这些国家具有完善的社会福利制度以及基础设施，能够提供较高的生活质量。三是美国等发达国家拥有全球领先的科技创新企业和机构，能够为毕业生提供大量的就业机会。

对于创业者移民，加拿大、美国、法国吸引力最强。主要由于这些国家具备优质的创新创业环境，能够为人才创业提供便利。同时这些国家在数字化水平、创新能力以及研发投入、英文使用率以及高素质人才储备等方面具有优势。

三、全球主要发达国家就业绿卡制度

(一) 美国

美国移民体系主要基于四大原则：家庭团聚、吸纳人才、提供人道主义援助、保证移民来源多元化。美国移民和国籍法(INA)根据这四大原则制定了获取绿卡的四种途径：家庭赞助移民、就业移民、难民和庇护计划和多元化移民签证。其中就业移民是全球人才赴美发展的主要选择渠道。

由于严格的总额控制，近 10 年美国就业绿卡发放总量基本保持稳定。2019 年后由于新冠疫情影响，全球人口流动受阻，大量家庭团聚渠道的绿卡名额未被占用，美国增加了就业绿卡配额数量上限，就业绿卡发放数量突增至 2021 年的 19 万，各个子类别发放数量也有所上升。长期稳定短期突增的趋势说明美国各优先级就业绿卡名额长期以来都处于供不应求的状态，一旦配额增加则申请人数也会迅速上升。从移民来源看，印度是美国就业移民的最大来源国，2021 年数量达到 3.3 万人左右。中国大陆是美国第二大就业移民来源国，2021 年数量达到 17 万人。印度和中国两大国家为美国输送了 36.7% 的就业移民。

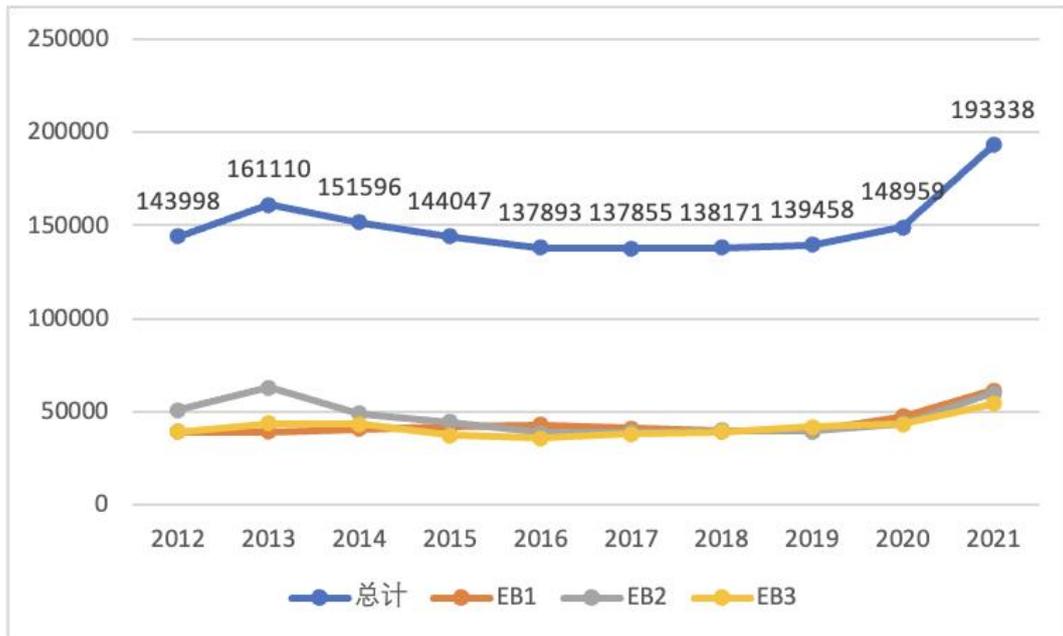


图 3 美国绿卡发放数量总体趋势
(数据来源: 美国移民局统计数据)

1. 绿卡立法情况

1952 年美国《移民和国籍法》为现今的美国移民法奠定了基础和构架。该法案规定将全部移民限额的 50%用于美国亟需的、具有突出才能的各类外国专业人才,这是美国战后第一部强调职业移民的法律。1965 年美国出台《移民和国籍法修正案》,提出三方面重大改革:一是废除种族配额限制,以国籍为分配原则。取消了对亚洲和南欧的差别限制,使欧洲以外的地区尤其是亚洲成为美国的主要移民地区。二是确立了专业人员在申请移民签证时的优先权。对美国所需要的专业人员给予优先考虑,在移民总限额中有五分之一留给专业技术人员和短缺工种的劳工。三是确立了对技术与非技术人员入境实施劳工证制度。这三项改革对后

来的技术移民特别是来自亚洲的技术移民的入境产生了重要影响。1990 美国出台《移民改革法案》，对技术移民的改革尤为突出：一是将技术类移民从其他类移民中独立出来，设立五种永久居留的技术移民优先类别(即 EB1 至 EB5 绿卡类别)；二是开始实施专门引进外国专业人才的 H-1B 签证计划，涵盖了美国所需人才的各个方面；三是将技术类移民的限额从原先的 12 万人提高到 14 万人。

2. 绿卡管理体系

美国绿卡的审批和管理职权主要集中在国土安全部 (Department of Homeland Security, DHS)、美国公民及移民服务局 (United States Citizenship and Immigration Services, USCIS)、劳工部 (Department of Labor, DOL) 和司法部 (Department of Justice, DOJ)。

国土安全部负责外国人的入境许可与居留许可，下设**美国公民及移民服务局**负责处理大多数移民申请，包括永久居民(绿卡)和公民身份的申请。公民及移民服务局还负责审核和批准某些签证申请，以及延长或更改在美外籍人士的身份。

劳工部负责组织劳动力市场测试、审核劳工证等。雇主在聘用外籍工人或为他们申请绿卡之前，通常必须向劳工部的外籍劳工认证办公室提交劳工证申请。

司法部负责解释移民法律条文和管理移民法院，内有移民审查执行办公室，包括移民法庭(Immigration Courts)和移民上诉委

员会（Board of Immigration Appeals）。移民法庭是处理绿卡申请被拒或撤销案件的审判机构，如果绿卡申请被公民及移民局拒绝或撤销，申请人可以向移民法庭上诉。移民上诉委员会可以审核移民法庭的决定，如果绿卡申请人对移民法庭的裁决不满意，可以向移民上诉委员会提出上诉。司法部也对绿卡虚假申报以及雇主为外籍员工申办绿卡和聘用绿卡员工过程中存在的就业歧视等问题进行监督和司法指控。

3. 绿卡政策特点

（1）构建分层分类的绿卡申请通道

根据美国《移民与国籍法案》，美国每年就业绿卡总配额为140000张。美国就业移民绿卡获取渠道可分为EB1、EB2、EB3、EB4和EB5五大优先级。其中EB1、EB2、和EB3主要根据申请人的资格和技能划分。第四优先级（EB4）主要面向特殊类型就业移民，如美国政府海外雇员、宗教人士等。第五优先级（EB5）即投资移民，主要目的是激励海外投资和就业岗位创造。对于每一类别，美国《移民与国籍法案》制定了具体的资格要求和每年可发放的数额限制。为了防止少数国家的移民“垄断”绿卡数额，保证移民构成的多元化。《移民与国籍法案》还规定来自单一国家就业移民不能超过年度就业移民总名额的7%。表1列示了各个优先级的资格要求和数量限制。表X列示了对各个优先级的具体评价标准。

表 2 美国就业绿卡申请渠道和配额情况

优先级	子类别	年度数额限制
EB1	优先人才: 能够在科学、艺术、教育、商业或体育方面表现出非凡的能力	总名额的 28.6%(40040)加上 EB4 和 EB5 的剩余名额
	杰出教授或研究者	
	某些跨国公司高管和经理	
EB2	高学历人才:持有高级学位的专业人士	总名额的 28.6%(40040)加上 EB1 的剩余名额
	出色能力人才:在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人才	
EB3	技术工人:具有至少两年工作经验或 05 培训的短缺职业技术工人	总名额的 28.6%(40040)加上 EB1 的剩余名额;非技术工人限额 10000
	专业人员:拥有学士学位的专业人士	
	非技术工人:非技术短缺工人	
EB4	某些特殊移民, 包括宗教工作者、美国政府的某些海外雇员、特殊移民青少年等	总名额的 7.1%(9940);
EB5 (投资移民)	在一家新商业企业投资至少 180 万美元(乡村地区或高失业率领域投资 90 万美元), 并且创造至少 10 个就业岗位	总名额的 7.1%(9940), 其中乡村地区或事业领域至少预留 3000 名

(资料来源: 美国移民局官网)

表 3 美国就业绿卡申请标准

类别	子类别	认定标准
EB1	优先人才	<p>满足以下条件之一:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.提供一次性成就的证据(国际认可的主要奖项,即普利策奖、奥斯卡奖、奥运会奖牌等),且将继续在专业领域工作; 2.满足美国移民局制定的 10 项标准中的至少 3 项。10 项标准如下: <ol style="list-style-type: none"> 1) 因突出表现获得其他国内外奖项; 2) 成为某一专业组织成员,该组织要求其成员取得杰出成就; 3) 在专业或主流出版物或其他主流媒体上有关于自己的公开报道; 4) 被邀请以个人或者小组的形式对他人的工作进行评审; 5) 在科学、学术、艺术、体育或者商业等领域做出原创性重大贡献; 6) 在专业和主流出版物或者其他主流媒体发表学术文章; 7) 作品曾在艺术展览或者展览会上展出; 8) 在知名组织担任领导或者关键角色; 9) 具有显著高于领域其他人的高薪酬; 10) 在表演艺术上取得商业成功
	杰出教授或研究者	<p>满足如下 6 项标准中的 2 项:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.因为杰出成就而获得重大奖项; 2.成为某一专业组织成员,该组织要求其成员取得杰出成就; 3.在专业期刊上发表有由其他人撰写的关于申请人学术成就的材料; 4.在相关学术领域中,以个人和小组的形式参与对他人工作的评审; 5.在领域内具有原创性的科学或学术成就; 6.在国际范围发行的学术期刊上发表文章或者著有学术著作
	某些跨	<p>满足以下条件:</p>

	国公司 高管和 经理	<ol style="list-style-type: none"> 1.在美国境外至少工作 1 年； 2.申请人美国境内的雇主必须在美国开展业 1 年以上，且与申请人在国外担任高管职务的机构具有一定联系； 3.美国境内雇主计划聘用申请人担任高管职务
EB2	高学历 人才	所申请的工作要求高等学历并且申请人具有高等学历或国外同等学历（或者学士学位或国外同等学历，加上取得学士学位后在该领域 5 年工作经验
	出色能 力人才	<p>至少满足以下标准中的三项：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.具有从学院、大学等学习机构获得相关的官方学位、文凭、证明等； 2.来自现任或者前任雇主的信件，证明申请人在岗位上具有至少 10 年的全职工作经验； 3.具有从事专业或职业的执照或证书； 4.因出色能力获得薪酬或者其他报酬； 5.具有专业协会会员资格； 6.因对于行业或者领域的成就和重要贡献而获得同行、政府部门、专业或商业组织的认可； 7.其他资格证明
EB3	技术工 人	<p>至少具有两年以上与劳工许可证上的工作要求匹配的工作经验、教育或培训；</p> <p>所从事的工作岗位在美国没有足够合格工人</p>
	专业人 员	<p>必须拥有美国学士学位或国外同等学历，并且学士学位是从事该岗位的普遍要求；</p> <p>所从事的工作岗位在美国没有足够的合格工人</p>
	非技术 工人	<p>能够长期从事非技术性劳动（需要少于 2 年的培训或工作经验）；</p> <p>所从事的工作岗位在美国没有足够的合格工人</p>

（资料来源：美国移民局官网）

(2) 实施劳动力市场测试制度

美国就业绿卡需要申请者、雇主以及多个联邦机构的参与。具体申请流程根据所属的优先类别也不同。除 EB1 申请者可以以本人名义提出移民申请外，大多数 EB2 和 EB3 申请者都需要由美国潜在雇主代为进行移民申请，并潜在雇主需要向美国劳工部(DOL)申请获得"劳工证"。"劳工证"目的是确保外来工作者和美国用人需求相匹配。为申请劳工证，潜在雇主必须实施竞争性的招聘流程来证明当地没有符合资格且愿意从事该工作的美国工人，并且且雇佣外来工人不会对美国相似工人的工资和工作环境造成负面影响。获得"劳工证"之后，申请者的潜在雇主可代表申请人向美国公民及移民服务局提出移民申请。在移民申请批准之后，对于在美国境内的申请人，可申请"状态调整"获得绿卡。对与在美国境外的申请人，需要向美国境外领事馆申请获得"移民签证"，然后入境美国办理绿卡。

(3) 与工作签证衔接逐级筛选人才

美国非移民签证发放给在一定时期，为了特定目的而进入美国的外国人，如旅游者、学生等。短期签证获得者在经过审批后可在美国工作。一般情况下，美国短期签证者不能以永久居留为目的，但是为了弥补本国劳动力不足，同时吸引更多全球高端人才和高潜力人才，保持在全球科技竞争中的领先地位，美国允许 H1-B 签证(特殊专业人员/临时工作签证)和 L 签证(国际调派签证)两种签证持有者在一定时期内申请绿卡。此外持有 F-1 学生签证

的外籍留学生可以通过 OPT (Optional Practical Training) 项目在毕业后留美工作一段时间。在工作期间,一些雇主可以支持参与 OPT 项目的学生申请 H1-B 或者绿卡。H1-B 签证、L 签证以及 OPT 项目有效连接了非移民和移民的就业系统,已经成为 EB-1、EB-2、EB-3 渠道"状态调整"的主要来源。这些签证持有者为美国各行各业发挥了巨大作用。截止 2019 年,在美国持有 H1-B 的就业者达到 19 万名左右,主要分布在 STEM 领域。持有 L-1 签证的工作达到 8 万名左右。截至 2021 年,有超过 16 万名毕业生通过 OPT 项目在美国工作。

表 4 美国支持绿卡申请的短期工作签证情况

非移民 签证	目标人群	其他
H1-B 签证	专业工作者,通常需要至少学士学位	数量限制 85000
L-1 签证	跨国公司内部调动的高管或经理(L-1A)专业人员(L1-B)	无数量限制
F-签证	全日制留学生	为非 STEM 专业毕业生提供 12 个月的工作许可; 为 STEM 专业毕业生提供 24 个月的工作许可; 没有数量限制

(资料来源:美国移民局官网)

(二) 加拿大

加拿大的移民主要分为三大类别:经济类移民、家庭团聚类

移民和难民庇护类移民。经济类移民主要针对具备一定背景和技能的应用人或者投资创业者，要求应用人具备特定的职业技能、工作经验、教育背景和语言能力或创业能力，是人才获取加拿大绿卡的主要方式。

经济类移民是加拿大移民的主要部分，对满足加拿大劳动力市场需求，促进经济增长发挥重要作用。2021年，加拿大经济类移民达到252971人（包括配偶和子女），约占加拿大移民总数的62%。经济类移民中，面向高技能人才的联邦高技能项目（包括联邦技术移民、技工类移民和经验类移民）接收了139459名移民，约占总数的55%。近年来，加拿大经济类移民总体保持持续增长趋势，反映了其对外籍人才的旺盛需求。2020年受新冠疫情影响，移民数量骤减。为了应对这一情况，2021年加拿大针对超过27000名具有加拿大经验的经验类移民以及24000名国际学生和关键岗位短期工作者发放绿卡邀请。

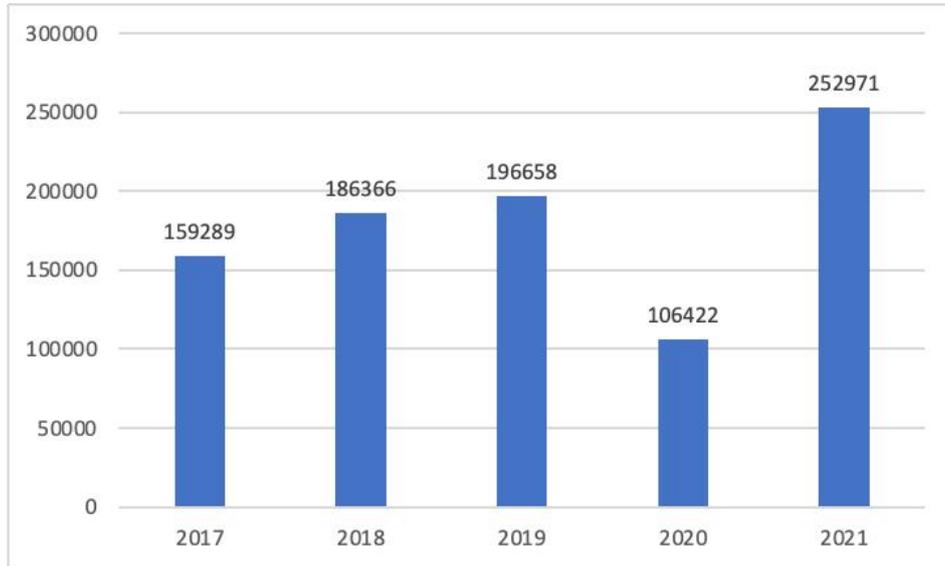


图 4 加拿大经济类移民数量总体趋势
(数据来源: 加拿大移民局)

1. 绿卡立法情况

加拿大于 1869 年就颁布了第一部移民法，并根据移民需求不断修订完善。在初期，加拿大更多关注文化、种族、民族等因素，而非移民的技术能力。1976 年，加拿大颁布新的《移民法》，确定了三个移民种类：独立移民、家属类移民和难民。其中独立移民类别采取积分制进行筛选，反映加拿大移民制度逐步向择优引进的策略转变。20 世纪 80 年代，加拿大更加重视移民对于本国经济增长的推动作用，实施更加开放的移民制度。加拿大增设商业移民类别，并于 1986 年开始实施联邦投资移民项目，鼓励持有大量商业资本的外国人移民。同时，加拿大还废除了“所有移民都需要有已安排的就业”的规定，允许更多移民在未取得工作机会的情况下前往加拿大谋求发展。

2001 年，加拿大颁布了《移民与难民保护法》并一直沿用

至今，确定了经济类移民、家庭类移民、难民类移民三大渠道，并明确了永久居留申请条件和选拔办法等具体事项，为制定移民政策、吸纳和管理移民提供了法律依据。针对经济类移民建立了完善的积分筛选机制，更加凸显了引才导向。20世纪90年代末，其他省份和地区相继向联邦政府争取更多的自主移民管理权。到2009年，联邦政府与11个省份和地区签订了“省提名计划”协议，规定各省和地区可以根据自己的情况提名永居移民候选人。

2. 绿卡管理体系

加拿大绿卡管理机构包括加拿大移民、难民和公民部（Immigration, Refugees and Citizenship Canada, IRCC）、加拿大各省和地区政府以及加拿大就业和社会发展部（Employment and Social Development Canada, ESDC）。

加拿大移民、难民和公民部通称加拿大移民局，统筹负责移民、难民和公民身份事项，包括制定移民政策以及绿卡的审批和发放，由加拿大境内的多个办事处以及分布在全球各地的海外签证办事处组成。

加拿大各省和地区政府可结合地方经济和劳动力需求，通过省级提名计划（Provincial Nominee Program, PNP）提名移民申请人，使提名人优先获得绿卡并在本地发展。

加拿大就业和社会发展部负责劳务市场、就业、养老及福利津贴等事务。该机构通过开展就业市场影响评估（Labour Market Impact Assessment, LMIA），确保就业移民具有短缺属性，不

会对本土劳动力市场产生负面影响。

3. 绿卡政策特点

(1) 构建动态调整的移民积分系统

加拿大作为主要移民国家，移民申请量较大，为了迅速从中筛选出与加拿大劳动力需求最匹配的申请者的，更好地解决技术工人短缺问题，加拿大于 2015 年推出快速通道（Express Entry，EE）。根据职业类型以及有无加拿大工作生活经验，快速通道下设三类移民项目：加拿大联邦技术移民（Federal Skilled Worker Program，FSW）、加拿大技工类移民（Federal Skilled Trades Program，FST）和加拿大经验类移民（Canadian Experience Class，CEC）。联邦技术移民旨在吸引具有在加拿大就业所需技能和经验的国际工作者。加拿大经验类移民计划针对已经在加拿大合法工作并具有加拿大工作经验的群体，为国际留学生和临时外国工人提供了永久居民身份获取途径。联邦技术工人计划旨在吸引在特定技工领域有工作经验的人。申请人需要满足特定的职业要求，以及其他标准，如语言能力、工作经验等。

基于快速通道和三类移民项目，加拿大形成了先移民通道内部筛选，然后快速通道系统综合评估的两级筛选机制。移民申请者先根据个人情况进入联邦技术移民、技工类移民或者经验类移民通道进行初次评估，只有达到特定标准的申请者才会进入快速通道系统候选池。候选池中的申请者被赋予综合排名系统（Comprehensive Ranking System，CRS）分数。综合排名系统根

据年龄、教育背景、语言水平、加拿大工作经验、随行配偶的学历和语言能力、符合省提名或特定职业等因素对申请人进行量化评估。加拿大移民部定期从候选池中进行抽取（邀请频率约为2-3周1次），只有高于每次抽取分数线的申请人才能获得邀请，不够分数的申请人则需等待下一次抽取。

为了更加精准筛选所需人才，加拿大在快速通道还会对特定职业类别人才给予额外加分，比如从事高级管理职业的候选人可以获得200分额外加分。此外，根据本国劳动市场实际需求，加拿大还会在快速通道开展基于类别的抽签，筛选出具有特定需求行业近期工作经验（以及法语熟练程度）的移民候选人，如加拿大在2023年重点关注的五个职业类别是：医疗保健、STEM（科学、技术、工程和数学）、运输、交易以及农业和农产品。

表5 加拿大综合排名系统评分规则

评分项	细分项	最高得分	
		携带配偶或伴侣	无配偶或伴侣
A: 主申请人核心加分	年龄	100	110
	受教育程度	140	150
	加拿大官方语言熟练程度	150	160
	加拿大工作经验	70	80
	A项最多可获分数	460	500
B: 配偶/伴侣加分	受教育程度	10	
	加拿大官方语言熟练程度	20	
	加拿大工作经验	10	

	B 项最多可获分数		40
C 项: 技能适应加分	受教育水平加分	拥有高等教育学历+熟练掌握官方语言	50
		拥有高等教育学历+加拿大工作经验	50
		最高得分	50
	国外工作经验加分	拥有国外工作经验+熟练掌握官方语言	50
		拥有国外工作经验+加拿大工作经验	50
		最高得分	50
	加拿大技工执业证书	加拿大技工执业证书+熟练掌握官方语言	50
		最高得分	50
	C 项最多可获分数		100
	D: 额外加分	有兄弟姐妹居住在加拿大, 且为加拿大公民或永久居民	
有法语语言能力		30	
在加拿大接受高等教育		30	
有雇主担保		200	
加拿大省提名 (魁北克省除外)		600	
D 项最多可获分数		600	

CRS 总分	1200
--------	------

（资料来源：加拿大移民局官网）

（2）允许地方因地制宜指定移民计划

加拿大省提名计划（Provincial Nominee Program, PNP）允许各个省份和地区通过各自的移民计划向符合条件的外国人发放移民邀请，进入省提名计划的申请人，能够在综合排名系统中获得额外 600 分加分，大幅增加了被邀请的机会。省提名计划一定程度上赋予了地方发放绿卡的自主权，促进地方因地制宜引进人才。目前该计划所涵盖了 11 个省份包括艾伯塔省、不列颠哥伦比亚省、马尼托巴省、新不伦瑞克省、纽芬兰和拉布拉多、西北地区、新斯科舍省、安大略省、爱德华王子岛、萨斯喀彻温省和育空地区。以加拿大不列颠哥伦比亚省为例，该省制定了雇主担保移民、国际毕业生移民、雇主担保移民科技类别、硕博通道移民、企业家移民、企业家偏远地区试点移民、医疗专业人才移民和半熟练工技术移民 8 类省提名计划。

针对特定经济领域或长期劳动力短缺的地区，加拿大还实施了一些由雇主驱动的人才引进方案，比如加拿大大西洋移民计划（Atlantic Immigration Program, 简称 AIP）旨在吸引更多的新移民到新不伦瑞克省、新斯科舍省、爱德华王子岛省以及纽芬兰和拉布拉多省，以满足当地雇主和社区的需求。

（三）英国

英国绿卡被称为“indefinite leave to remain（ILR）”，赋予持

有者在英国无限期居住、工作和学习的权利。英国绿卡的获取方式主要有：工作签证、家庭成员、10年居住期、英联邦公民、难民或庇护、参军等渠道。其中工作签证渠道是人才移民英国最主要的渠道，该渠道的政策变动最能反映英国对于全球人才的吸引策略。

英国就业移民总体数量在2017年之前呈现明显的下降趋势，2017年之后有明显回升。英国高层次人才（高价值人才）在2013年后呈持续下降趋势。相反地，技术工人移民则呈现持续上升趋势。

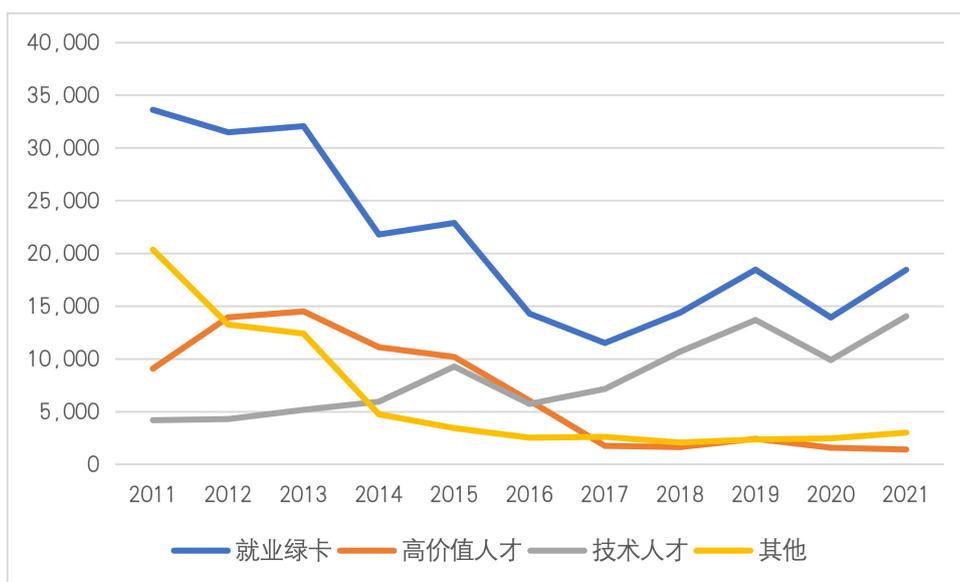


图 5 英国各类人才获得绿卡数量总体趋势
(数据来源：英国统计局)

1. 绿卡立法情况

20世纪60至90年代，英国移民法主要以限制大规模移民为目的。1971年英国议会通过《英国移民法》，建立了完整的入境管理、移民归化和难民审核制度，奠定了英国现代移民法律

体系的基础。1988年英国通过新的《移民法》，增加了更为严格的移民限制性条件。20世纪末以来，英国移民政策的重点逐渐向高技术移民转变，进入选择性移民时期。1998年，英国政府修改了《英国移民条例》中关于工作许可签证的部分，逐渐开放技术移民政策。2002年英国出台《英国高技术移民政策》，引进高学历高素质和年轻化的高技术移民群体。高技术移民计划以申请者的学历、资格、年龄、语言和收入水平作为评估要素，并对其量化评估，达到最低通过分的申请人即可获得入境工作许可。在入境后，高技术移民计划的申请人被许可从事任何行业的工作，也可自己创业。2006年英国政府借鉴了加拿大和澳大利亚等国在移民制度中采用的积分评估制度，并在2008年通过的《移民条例修正案》中正式启用积分制。此次修正案出台了“优才计划”“毕业生企业家”“留学生工作”等吸引外国高技术人才的政策，还启用了技术移民短缺职业目录制度，为外国技术人员进入英国提供便利渠道，以解决国内技术工作岗位人员长期短缺的问题。

2. 绿卡管理体系

英国人才绿卡管理机构主要包括内政部和研究与创新署（UKRI）。

英国内政部是管理英国工作签证和绿卡的主要政府机构，负制定移民政策。内政部下属的**英国签证与移民局（UK Visas and Immigration, UKVI）**负责签证以及绿卡的审批和发放，包括申请资格、工作经验、雇主认证以及其他相关要求的审核。

英国研究与创新署（UKRI）受英国商业、能源和工业战略部（Department for Business, Energy & Industrial Strategy, BEIS）资助，负责统筹实施英国科技战略，整合资源对英国科研机构的科学研究和技术创新活动提供支持。研究与创新署被授权审核研究与创新领域的“全球人才签证”，以便申请人能够被具有科学评估资质的机构快速评估，从而保证高等教育及研究机构能够快速招募到合适的全球顶尖人才。

3. 绿卡政策特点

（1）建立签签证和绿卡有序衔接机制

与美国不同，英国绿卡无法通过国外直接申请，而是必须在申请前持有签证在英国工作一定时间。对于全球人才来说，英国授权可用于申请 ILR 的签证主要包括 4 类，分别是：技能人才签证（Skilled Worker Visa）、企业扩增签证（Scale-up Worker Visa）、全球人才签证（Global Talent）、创新创始人签证（Innovator Founder visa）。持有其他签证的全球人才往往需要先转化为以上 4 类签证，然后再申请 ILR。此外，为了体现人才的急需紧缺程度，英国对于不同类别的签证持有者，设置了差异化的申请标准。

a. 技能人才签证

2020 年英国将二级普通工作签证（Tier2 General-Work Visa）更名为技能人才签证（Skilled Worker），主要发放给在英国从事具有一定技术含量工作的外籍工人。

技能人才签证的有效期为 5 年，在到期或者更换雇主时需要申请延期或更换。该签证取消了每年 20700 个名额的限制，采用积分制，满足条件即可办理，体现了更加开放的技术人才引进态度。此外，该签证需由受英国内政部认可的雇主进行担保申请，并对具体的职业范围、最低薪资以及英语水平作出要求，确保外籍工人从事高技术工作并能很好的融入英国劳动力市场。

在申请 ILR 的过程中，技能人才签证持有者需满足如下要求：

一是居住时长要求。申请者需要在英国居住和工作 5 年以上，并且在任何 12 个月内，未在英国外停留 180 天以上。

二是薪资要求。申请者的薪资至少达到每年 25600 英镑或每小时 10.1 英镑或所从事工作的主流薪资。如果申请者被赞助在英国从事护理、教育等短缺职位或者化学家、生物学家、生物化学家、物理学家、社会和人文科学家、其他自然科学和社会科学专业人员、研发经理或高等教育教学专业人士等职位，则无需满足每年 25600 英镑的薪资要求。

三是在获得 ILR 之后依然满足工作需求和薪资要求。由赞助雇主证明该申请者在获得永居后依然被工作岗位所需要并满足薪资条件。

b. 企业扩增签证

2022 年 8 月，英国开放一项新工作签证类型——企业扩增签证（Scale-up visa），目的是帮助英国具有成长潜力的公司招聘到符合要求的高技能人才，从而弥补职位空缺，刺激经济快速发展。

企业扩增签证 (Scale-up visa) 的优势在于首次申请可获得 2 年有效期，到期以后可申请免雇主担保的签证续签，并获得 3 年的签证。申请人还可携带配偶及未成年子女同来英国并申请永居。该签证更为自由，申请人在获得首签之后的前 6 个月从事被雇主担保的工作，在此以后申请人的签证将不再与担保雇主挂钩，可以自由从事额外的或是其他的工作。

在申请 ILR 的过程中，企业扩增签证持有者需要满足居住时长和薪资两个方面要求：一是申请人要在英国工作生活至少 5 年；二是申请人当前薪资不低于每年 33000 英镑，并且在过去 3 年中的 2 年也达到该薪资要求。

c. 全球人才签证

2020 年 2 月推出“全球人才签证 (Global Talent)”，对原来的“杰出精英签证 (Tier1 Exceptional Talent)”进行了修改和扩展。

全球人才签证 (Global Talent) 在科学、医学、工程、人文科学、艺术和文化、数字技术等领域基础上增加了研究与创新领域。因此，获得杰出成就且得到相关权威机构认可的人才，可通过此项签证快速来英国工作。此外，为了集聚全球顶尖人才，该签证持有者可享受一系列特殊政策，如无名额上限、无需提前获得工作邀请等。

英国对于全球人才签证 (Global Talent) 持有者申请 ILR 全面放宽限制：一是大幅降低英国居住时长要求。对于通过英国科学院、皇家工程院、皇家学会或英国研究与创新署 (UKRI) 认

证的全球人才签证持有者在英国居住满 3 年后即可申请永居。全球人才签证持有者在英国外从事与工作相关的事项可以不计入 180 天的离英限制。此外，申请者在获取全球人才签证前以其他签证在英国居留的时间也可以用来满足 3 年时间要求；二是无需提供收入限制。对于持有全球人才签证的申请者，无需提供收入证明和工作邀请，即可申请永居。

d. 创新创始人签证

2023 年 4 月，英国内政部发布最新的创新创始人签证（Innovator Founder Visa），取代在 2019 年 3 月推出的“创新者签证（Innovator visa）”。

创新创始人签证（Innovator Founder Visa）主要发放给想要在英国从事创新创业的全球人才，要求创业内容必须相对现有市场具有原创性。创新创始人签证要求申请者通过商业计划书证明其创业内容的创新性、可行性和可扩展性以及申请人的资源、专业知识、行业经验和技能等。相比创新者签证，创新创始人签证弱化客观资格要求，更加侧重于考察创业项目的质量，体现了不拘一格但又严加把关的引才思路。具体地，取消了 5 万英镑的资金要求，并允许签证持有者从事兼职，降低了硬性门槛。对商业想法创新性、可行性、可拓展性的要求有了更详细的规定，同时将可以担保申请的机构减少至 4 家，提高审核难度。

英国对于创新创业人才放宽居住时长要求，创新创始人签证持有者居住满 3 年即可申请 ILR。但创业者创办的企业需要在投

资额度、客户增长、知识产权产出、收益或岗位创造等方面取得一定的成就。

(2) 吸引留学生扩大人才蓄水池

为了在全球人才争夺中保持优势，英国近年来不断推出新签证吸引人才。在 2012 年英国移民局删除允许英国留学生毕业后留英工作的“PSW (Post Study Work) 签证”后，英国在 2021 年 7 月推出毕业生签证 (Graduate Visa)，允许英国本科和硕士毕业生在英国停留 2 年，博士毕业生在英停留 3 年。

2022 年 5 月，英国又推出“高潜力人才签证 (High Potential Individual visa)”，世界各国顶尖大学五年内的毕业生均可申请，并且无需获得工作邀请函。高潜力人才签证持有者可在英国工作生活 2 年，具有博士学位的申请者可停留 3 年。

毕业生签证和高潜力人才签证到期后无法申请延期，持有者想要获得 ILR 必须在到期前转换为其他签证，比如技能人才签证。可见英国通过这两种签证扩大人才蓄水池，又通过进一步筛选，留下能够真正发挥作用的人才。

(四) 德国

德国目前是全球第二大移民国家，仅次于美国。由于人口结构转型，德国劳动力不足问题长期突出，尤其是电子信息、自然科学、医疗健康等专业技术人才紧缺。此外，在全球科技竞争大背景下，如何集聚全球创新人才，也成为德国当局重点关注的问题。近年德国引入《技术移民法》并多次修改，逐步降低技术人

才移民门槛，吸引全球高素质人才。

近年德国不断强化自身对技术人才尤其是非欧盟国家人才的移民吸引力。虽然受新冠疫情影响，2020年移民德国的技术工作者数量锐减，但是总体来看，近5年德国技术移民数量显著增加。同时，德国面向欧盟以外高层次人才发放的欧盟蓝卡也持续增加。数据显示，2021年前往德国工作的非欧盟国家人士中，61.3%为专业人士或者高层次人才。

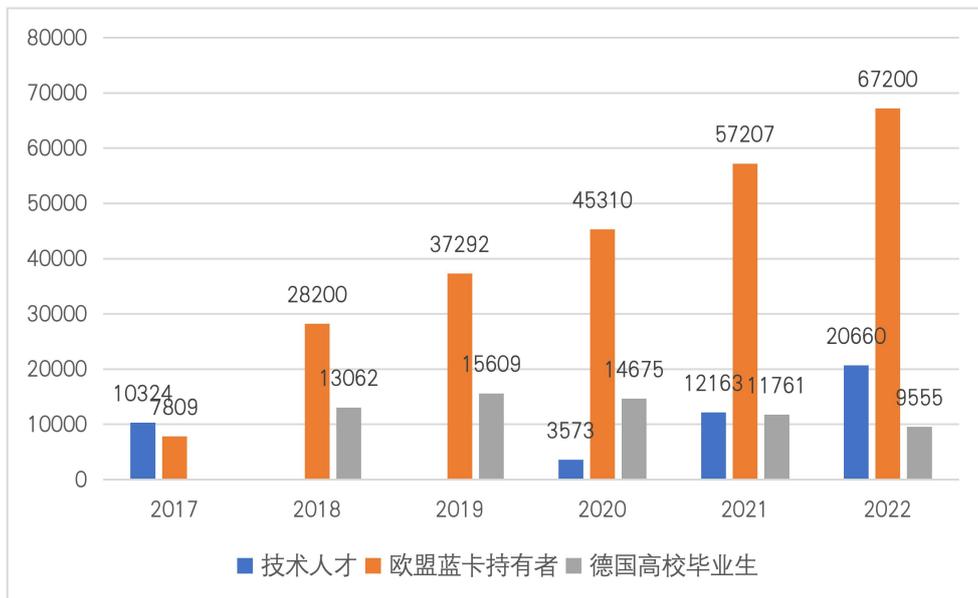


图6 德国各类人才获得绿卡数量总体趋势
(数据来源：德国移民局)

1. 绿卡立法情况

德国历史上的移民潮主要发生在以外籍劳工为主的二战初期和以难民、政治避难人员、外国德裔移民为主的20世纪80-90年代两个时期。21世纪初，随着德国社会对高素质劳动力的需求增加，联邦政府开始真正重视技术移民。进入21世纪以来，德

国颁布了一系列吸引国外技术人才的政策措施。2000年2月，德国政府宣布放开信息技术专业外籍高级人才进入限制，允许从非欧盟国家引进德国紧缺人才。同年7月，德国开始实施德国的“绿卡”计划，允许外国技术人员在德居留5年。

德国在2005年正式出台移民法，全称《关于外国人在联邦范围居留、工作和融入法》，取代了原来的《外国人法》，放宽了涉及雇用外籍劳工、吸引市场紧缺的外籍专业人员的规定。该法案至今历经十余次修订，总体上都强调要率先保证德国和欧盟公民的就业优先权，对欧盟外第三国人员设置了较高门槛。2012年德国对移民法进行修订，将“欧盟蓝卡”制度纳入移民系统，持卡人可以在整个欧盟地区享有与本地公民同等的权利。2014年德国出台关于双重国籍的新规定，在德国长大和完成中学学业的移民可保留双重国籍。2020年德国正式实施《技术移民法》，这部法律出台的主要目的是为了吸引更多科技和高技能人才来德国工作、创业和生活，以应对德国社会的人口老龄化问题。该法律的关键突破是将允许具有职业、非学术培训的技能工人移民到德国。此前，德国的移民法律主要针对学术训练的专业人才。此外，该法简化了外国资格认证程序，进一步畅通了移民通道。

2. 绿卡管理体系

德国人才绿卡管理机构主要涉及联邦内政部、联邦移民和难民局（Federal Office for Migration and Refugees, BAMF）和联邦就业局（Federal Employment Agency）。

联邦内政部是联邦政府移民管理事务的主管部门，其组成机构移民、难民与返回政策司负责制定德国移民、融合、庇护等领域的政策，监督联邦移民和难民局具体执行移民、融合、庇护等工作。

联邦移民和难民局是联邦内政部直属单位，是德国移民、融合和庇护事务的主要执行机构，负责就业绿卡的审批管理。

联邦劳动和社会事务部在移民管理领域负责外国人就业事务和促进外国人融入就业市场事务。

联邦就业局在移民领域主要负责外国移民在德国的就业工作及相关就业政策的制定，帮助外国移民融入德国就业市场，通过对外国移民提供咨询、培训、就业岗位等方式帮助外国移民克服就业障碍，促进其就业以加快融入德国社会。

3.绿卡政策特点

(1) 加大专业技术人才引进力度

目前，获取德国永久居留权必须先获得居留权并居住一定时限。与英美不同，德国绿卡申请条件更为宽松，只需满足一些基本条件。对于一般移民，需满足 8 个条件：在德国合法居住至少 5 年；在德国缴纳养老保险至少 60 个月；能够维持自身生活；具有足够的语言知识；对德国法律和社会体系以及生活方式有一定了解；自己和家庭成员具有足够的住所；具有从事自身职业的许可；对公共安全和秩序没有影响。但是对于针对专业技术人才，德国降低居住时长等限制。

对于技术工作者（包含研究人员），申请德国永久居留权的居住时限降低到4年，养老金缴纳时限降低到48个月。此外，通过2020年3月生效的《专业人才移民法》，德国大幅降低技术工作者赴德居住工作的门槛，旨在吸引更多技术人才。

一是扩大专业人才范畴。首次通过法律定义“专业人才”（Fachkraft），即“在德国国内接受过合格的职业培训或具有与德国职业培训相当的外国职业资质的第三国公民，以及拥有德国高校学位或受认可的外国高校学位或与德国高校同资格的外国高校学位的第三国公民”。此定义首次将职业教育人员纳入专业人才范畴，放宽了学历门槛限制。

二是取消“优先审查”和职业教育人员从业限制。德国在技术移民政策上一直遵循本国和欧盟内部公民优先的原则。在为外国人颁发就业许可之前，劳动部门必须先确认该职业有无本国或欧盟的申请者，避免外国人对劳动力市场造成负面影响。该审查取消意味着外国人可选择的职业范围更广。此外，新法不再将职业教育人员从业范围限制在急需紧缺岗位，允许职业教育人员自由择业。

三是给予专业人才就业缓冲期。对于尚未获得工作 offer 的专业人才，发放找工作签证，允许其在6个月内找工作。

（2）发放欧盟蓝卡促进区域协同引才

欧盟蓝卡是非欧洲经济区国民的工作和居留许可，主要目标是吸引欧盟以外的高端技术人才，目前主要适用于除丹麦和爱尔兰

兰之外的所有欧盟成员国。欧盟蓝卡有效期 4 年，持有者在工作 2 年后即可自由更换雇主，也可在欧盟范围内更换工作国家。欧盟蓝卡由欧盟成员国发放，具体标准可由成员国自行制定，主要以申请人的学历和薪资水平作为发放标准。具体要求包括：具有高等教育资格证明、薪资水平至少是当地国家平均工资的一倍半；必须提供在欧盟国家至少一年的工作合同或具有约束力的工作机会；蓝卡持有者每年的收入必须至少于 56800 欧元等。

出于对技术人才的大量需求，德国制定了更为宽松的蓝卡发放标准。2018 年，德国共发放 2.7 万张蓝卡，占欧盟国家发放总数的 85%。对于 STEM 专业申请者，将年收入要求降低至 44304 欧元。德国同时缩短了蓝卡持有者申请永居的周期。对于持有欧洲蓝卡的人才，如果拥有基本的德语知识且居住时长和养老金缴纳时长满 33 个月，即可申请永居。如果申请者具备充足的德语知识，则居住满 21 个月即可申请永居。

（五）澳大利亚

澳大利亚永久居留主要有技术渠道、家庭渠道、特殊资格渠道以及儿童渠道四类。其中技术渠道主要是为了解决澳大利亚劳动里短缺问题，促进经济增长。技术渠道根据移民的途径、层次和类别又可分为：雇主担保移民、独立技术移民、地区类别、州担保移民、商业创新和投资项目、全球人才项目以及杰出人才类别。

近年来，澳大利亚技术移民数量总体呈下降趋势，仅在 2022

年有所回升。2022 年澳大利亚杰出人才和全球人才渠道分别引进 225 人（占比 0.25%）和 8776 人（占比 9.9%）。独立技术移民和雇主担保渠道分别引进 5864 人（占比 6.6%）和 26103 人（占比 29.3%）。

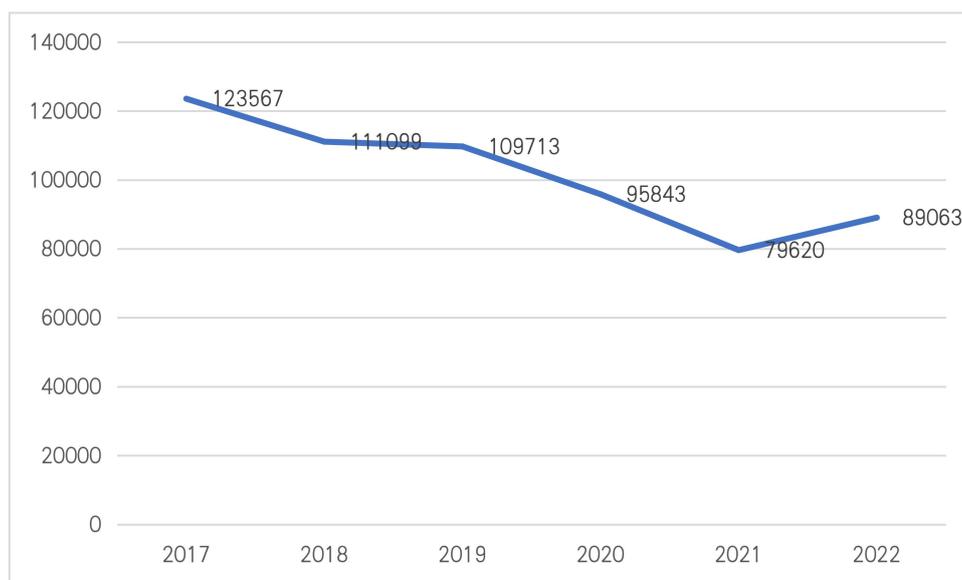


图 7 澳大利亚技术移民绿卡发放数量总体趋势
(数据来源: 加拿大移民局)

1. 绿卡立法情况

作为传统移民国家，移民政策是澳大利亚的基本国策，技术移民政策是其移民政策的核心要素。在 1958 年《移民法案》中就出现了完全依靠劳工技术所产生的独立类技术移民。随后澳大利亚政府在移民政策中引进技术因素，将移民本身所具有的技能作为准入条件，制定“结构化选择评估体制”。该体制在实施过程中对移民申请人的主观因素，如同情心、积极主动性等进行评判，因此不够严谨。为了在移民选择标准上尽量避免主观随意性，

澳大利亚政府开始采用“量化多因素评估体制”，更加强调移民就业能力、语言水平、教育背景等客观因素。该机制将移民的申请条件进行量化，赋予移民技能积分更多的权重，以此来确定申请人是否具备移民资格，这是澳大利亚移民史上首次出现“积分制”。1982年，澳大利亚在《移民法案》中推出了新的“移民评估体制”，同时考察申请人的受教育情况、英语水平和专业技能，并给予移民申请人的技能更多的积分，以此弥补“量化多因素评估体制”中对移民技能重视程度不足的缺陷。1989年，澳大利亚开始实行“浮动积分审核制度”，对申请人的年龄、英语、学历和技能进行评估，同时根据国家发展需要进行动态调整。21世纪后，澳大利亚政府开始实施一系列与技术移民相关的改革措施，包括重新设计积分制度、调整职业清单制度、改进雇主担保计划和偏远地区引进技术移民计划等。

2. 绿卡管理体系

澳大利亚的人才绿卡主要管理机构有内政部（Department of Home Affairs）、公平工作委员会（The Fair Work Commission）和公平工作监察员（The Fair Work Ombudsman）。

内政部负责处理签证申请、免除签证条件以及取消和恢复已取消的签证。**移民和边境保护部**为内政部的主要部门之一，负责移民、公民身份和边境管制（包括签证签发），评估申请人的资格、工作经验和语言能力，决定是否批准签证。

公平工作委员会和**公平工作监察员**是监管和执行劳工关系

制度的独立政府机构。公平工作委员会制定职业标准和最低工资标准、管理劳资纠纷，包括调解和仲裁、解决不公正的劳动实践、促进劳资关系的稳定和协调。公平工作监察员执行澳大利亚工作场所法律，并对违反工作场所法律的行为进行处罚。公平工作委员会和公平工作监察员虽然与申请绿卡没有直接联系，但在保护外籍劳动者工作权益方面发挥重要作用。

3. 绿卡政策特点

(1) 大力吸引全球顶尖人才

全球人才计划（Global Talent Independent Program，简称 GTI），是一种为了帮助澳大利亚吸引来自全球紧缺行业人才而设立的移民政策。该类型签证每年配额充足，门槛限制较少，没有年龄、学历和英语水平限制，不需职业评估，也不要求提供资产证明。只要申请者在政策要求的十大领域建树卓越，有能力在澳洲当地获得 16.2 万澳元（人民币约 75 万）或者以上的年薪，并且获得同行业同领域的具有一定成就或者影响力的人的提名，就可以迅速拿到永居身份。

表 6 澳大利亚全球人才计划项目的十大目标领域

1.资源	工程、废物管理、地质、节能技术、冶金、提取加工
2.农业食品和农业科技	种子技术、纳米材料、生物燃料、供应链和包装、可穿戴技术
3.能源	清洁能源、资源机器人、计算冶金、地质统计学、选矿、电池/储能
4.健康产业	医疗和生物医学技术、药物和疫苗研发、生物化学、数字健康、可植入和可穿戴设备、基因组学

5.国防先进制造业和航天	天体动力学、卫星系统、火箭和航空电子系统、城市交通、军事装备采购和维护、自动化和机器人技术、纳米制造、可持续制造和生命周期工程
6.循环经济	生物能源、可持续生产、回收利用、废物利用、废物转化能源技术、排放技术、生态可持续制造
7.数字科技	量子计算、网络科学、网络安全、人工智能、区块链、物联网、大数据、颠覆性技术、智慧城市、机器学习、网络工程、云计算
8.基础设施和旅游业	旅行和旅游基础设施、水利基础设施、能源基础设施、区域发展
9.金融服务和金融科技	新兴银行、支付系统、财富与监管科技、区块链
10.教育	新兴领域尖端科技、开发先进的教育系统和课程、改善澳洲的教育基础设施、数字数据和线上研究平台

(资料来源：澳大利亚移民局官网)

(2) 实施独立技术移民引进技术人才

为了持续从全球精准引进所需的优秀人才，澳大利亚建立了独立技术签证制度。申请人无需雇主担保，也无需提前取得工作机会，仅凭自身专业技能即可申请。为了确保独立移民属于本国劳动市场的紧缺人才，澳大利亚要求申请者必须属于澳大利亚中长期职业清单中的职业，并于每年的1月和7月更新该职业清单。对于提交独立技术签证后的申请者，移民局通过积分进行筛选，对于达到一定分数的申请者发送永久居留邀请，邀请频率约为2至3个月一次。澳大利亚对独立技术签证实行配额控制。由于清单中的具体职业所分配的配额不同，邀请分数也会因职业而有所差异。

表 7 澳大利亚独立技术移民积分表

年龄	分数
18-24	25
25-32	30
33-39	25
40-44	15
45 及以上	0
英语	分数
雅思单项 4 个 6 分 (Competent English)	0
雅思单项 4 个 7 分 (Proficient English)	10
雅思单项 4 个 8 分 (Superior English)	20
与提名职业相关的海外工作经历 (过去十年内)	分数
3-5 年相关工作经验	5
5-8 年相关工作经验	10
8-10 年相关工作经验	15
与提名职业相关的澳洲工作经历 (过去十年内)	分数
1-3 年相关工作经验	5
3-5 年相关工作经验	10
5-8 年相关工作经验	15
8-10 年相关工作经验	20
学历	分数
博士	20
学士/硕士	15
文凭或技工学历	10
评估机构授予的学历	10
澳大利亚学历	分数
澳大利亚学位、文凭或者技工学历	5
特殊专业	分数

两个学年的澳洲研究型硕士或者博士	10
其他加分情况	分数
NAATI 或 CCL 认证	5
作为全日制学生在偏远地区学习和工作至少 2 年	5
4 年内至少完成 12 个月的职业年课程	5
婚姻情况	分数
单身，无配偶	10
有配偶，配偶是欧洲 PR 或澳洲公民	10
有配偶，配偶有职业评估且雅思达到 4 个 6 或者同等语言水平	10
有配偶，配偶无职业评估且雅思达到 4 个 6 或者同等语言水平	5
有配偶，配偶无职业评估且无雅思 4 个 6 或者同等语言水平	0
州担保加分	分数
190 州领担保	5
491 偏远地区州领地或者亲属担保	15
基本通过分	65
备注：该评分标准适用于澳大利亚技术移民 189、190、491 签证类别。	

（资料来源：澳大利亚移民局官网）

（3）以雇主担保计划灵活引进人才

为了满足雇主的实际用人需求，澳大利亚实施雇主担保移民计划，允许雇主担保员工申请永久居留。雇主担保计划分为 3 大类别：直接申请类别、劳动协议类和临时居留过渡类。直接申请类别的申请者必须从事中长期职业清单中的工作，且具有三年全职提名职业的相关工作经验并持有有效职业评估。劳动协议类主要针对目前或者将要与雇主签订劳动协议的申请者，申请者必须

满足劳动协议中对年龄、技能和英文的要求，主要面向较为低端的劳工。临时居留过渡类主要面向持有工作签证的申请者，在获得雇主担保且工作满一定年限后可转为永久居留。

（六）新加坡

新加坡绿卡的获取方式主要有工作、留学、家庭和投资等渠道。其中工作和留学是新加坡集聚国际人才的主要渠道。近年，新加坡每年新增移民数量总体保持在 3 万人左右，2020 年受疫情影响有所下降。

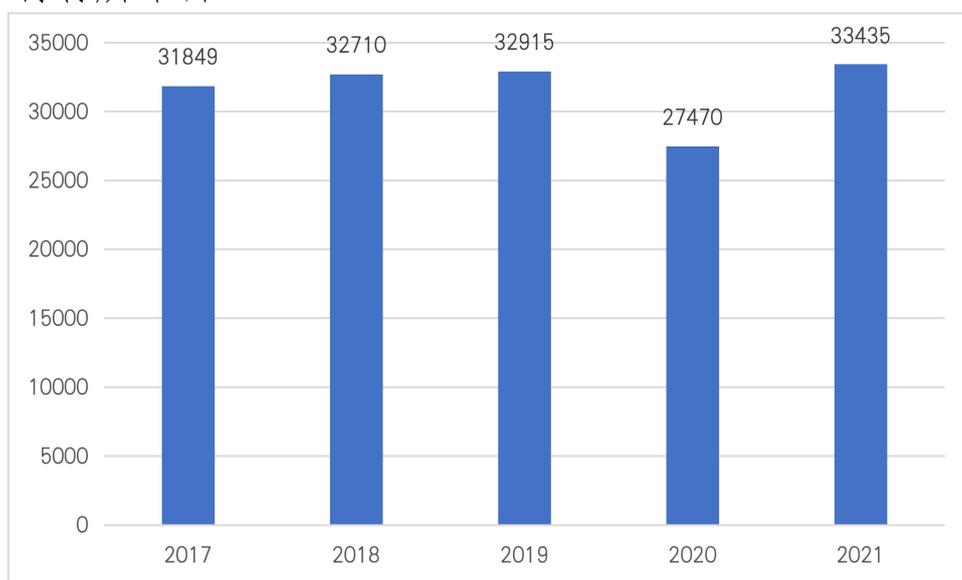


图 8 新加坡绿卡发放数量总体趋势

（数据来源：新加坡移民局）

1. 绿卡立法情况

随着劳动力资源不足的问题日益凸显，新加坡在 1975 颁布《外国劳工就业法》，放松移民限制，进一步完善外来劳工管理体系与选择性移民制度。1988 年新加坡成立移民事务委员会，并于当年推出“杰出企业家、专业人士计划”，通过授予永久居留

证来鼓励高素质人才从中国香港迁移至新加坡，这项计划的范围后来被进一步扩展至全球专业人才。1997年新加坡推出“外来人才政策”吸引顶尖人才、专业人才和技工人才。

21世纪之后，为了保持社会的政治凝聚力，新加坡政府采取了一系列紧缩移民的政策。推出“新加坡人优先”的政策，适度收紧引进高技能人才的移民政策，提高移民门槛，并制定更严格的家庭成员团聚条件。虽然新加坡引入外籍人才的步伐放慢，但是由于生育率的持续低迷和社会经济朝向知识经济转型的要求，新加坡的国际人才政策和制度并未根本改变。2020年新冠肺炎疫情大流行给新加坡经济带来巨大冲击，进一步增加了当地人的就业担忧，新加坡随之微幅收紧整体移民政策。但是，新加坡继续引进高技能和创新的外国人才的大方针没有变，只是随着经济形势、国内民意和本国公民就业形势的发展变化适度限制移民。

2. 绿卡管理体系

新加坡就业绿卡管理机构主要有有人力部（the Ministry of Manpower, MOM）和移民与关卡局（The Immigration & Checkpoints Authority, ICA）。

新加坡人力部是负责外国劳动力管理的政府部门，负责制定和实施与新加坡劳动力有关的劳工政策。其下辖的外国人力管理司、工作准证司、人力资源规划和政策司主要负责外国劳动力事务。其中，工作准证司负责管理在新加坡工作的外国人的数量和资格，监督外国人在新加坡的就业情况，以规范和促进外国人就

业。该部门负责管理所有工作准证，包括就业准证（EP）、S准证（SP）、工作许可证（WP）三种基本类型准证，处理工作准证的申请、签发、更新和取消业务。

新加坡移民和关卡局的职责范围主要分为边境安全、签证、国民登记三大主要业务，具体包括移民、新加坡护照、新加坡国民身份证、国民登记、永久居民、访问许可、签证等相关业务，是新加坡绿卡的主要业务机构。移民和关卡局下属的永久居民服务中心负责为永久居民办理永久居民身份证、入境和再入境许可证、永久居留许可等永久居留业务。

3. 绿卡政策特点

（1）注重引进早期国际留学生

18岁以下的新加坡国际留学生可在满足两项基本条件后直接申请永久居留。一是在申请永久居留时已经在新加坡居住2年或以上。二是申请人至少通过一项全国性考试或读IP课程。国际考试包括小学毕业考试和新加坡剑桥普通教育证书会考（General Certificate of Education Advanced Level, GCE）。GCE考试分为O-Level和A-Level，分别相当于中国的中考和高考。

（2）以短周期绿卡申请渠道吸引优秀人才

对于成熟型人才，需要先取得工作签证，然后再申请永久居留。新加坡根据人才的类型和层次设置了5种工作签证：就业准证（EP）、个人就业准证（PEP）、顶级专才准证（One Pass）、创业准证（Entre Pass）、特别准证（SP）。各类工作准证在满

足一定条件后均可申请绿卡。在提交 PR 申请后，新加坡移民和关卡局会根据年龄、家庭背景、经济贡献、社会融入等因素综合考虑，通过率约为 20-30%。通过建立工作准证与绿卡的衔接机制，新加坡有效吸引全球成熟型人才。

a. 就业准证

就业准证是外籍人才来新加坡工作最常持有的工作准证，适用于在新加坡从事管理、行政或技术工作的外籍专业人士。就业准证无配额限制最低学历要求为本科，最低收入要求为每月 5000 新元。就业准证初始签发有效期为 2 年，到期后最长可续签 3 年。就业准证持有期满 2 年后即可申请绿卡。

b. 个人就业准证

个人就业准证是新加坡最高级别的工作签证，没有配额限制，主要签发给符合资格标准的高收入就业准证持有人或外籍中高级管理人员。个人就业准证比就业准证更加灵活，可不受特定雇主限制自由更换工作。在待业期间，个人就业准证持有者还可在新加坡居留 6 个月，以寻找新的工作机会。PEP 初始签发有效期最长为 3 年，准证到期后可直接申请绿卡且根据历史经验通过率为百分之百。

c. 科技准证

2020 年新加坡推出了科技准证，旨在吸引来自全球技术专家、科技公司创始人等高端科技人才。申请人需满足以下三项条件中的两项：一是过去一年的固定月薪至少为 2 万新币或等额外

币。二是曾在市值至少 5 亿美元或至少拥有 3000 万美元资金的科技公司中担任领导职位 5 年以上。三是曾在重大科技产品（拥有至少每月 10 万活跃用户或至少 1 亿美元收入）研发中从事主导工作至少五年以上。科技准证持有人不必受雇于新加坡企业，也可直接在新加坡进行创业、投资、担任董事等。持有就业准证（EP）、个人就业准证（PEP）等准证的人员，若在符合条件的情况下亦可以申请更换其准证为科技准证。科技准证初始有效期为两年，在持有期满后可提交 PR 申请。

d. 顶级专才准证

新加坡于 2022 年面向在商业、艺术文化、体育、科技、学术和研究领域顶尖人才的个性化通行证——顶级专才准证。顶级专才准证无配额限制，要求申请人的最低月薪为 30000 新元，或在文化艺术、体育、科技、学术和研究领域有突出成就。顶级专才准证持有者可获得更加灵活的就业机会，包括可同时为多家公司工作以及可自由转换公司，无需重新申请新准证等。顶级专才准证首次签发有效期为 5 年，到期后可更新和续签。顶级专才准证持有者在 2 年后可申请永久居留。

e. 创业准证

新加坡创业准证是面向外国企业家的工作准证，适用于创新型外国商业专业人才和企业家。创业准证的初始有效期为 1 年，签证到期后，在满足雇佣人数、业务规模等标准后可续签 2 年。创办企业正常运作后，持有者可申请绿卡。移民和关卡局会根据

就业、税收等因素综合考虑是否批准。

f. 特别准证

特别准证适用于收入至少为每月 3000 新元的外国中级技术水准雇员。特别准证申请需由雇主或指定的就业代理人担保申请，且需根据雇主的配额资格和申请人资格条件进行综合评估。特别准证持有者更换工作，必须由新雇主为其更换工作签证。

特别准证实施配额控制，企业可雇用的特别准证持有人最大比例为 10%（服务业）、20%（制造业）和 18%（其他行业）。特别准证持有者在满足一定条件后可申请绿卡，但相对通过率较低。

（七）日本

日本绿卡被称为“永驻许可”。由于日本不属于传统移民国家，对于绿卡发放较为严格。入境日本的外籍人士必须先获得由法务省出入国在留管理厅签发的长期“在留资格”，满足转永驻的条件后，方可获得由隶属于外务省的日本驻外大使馆签发的“永驻许可”。根据日本《有关永驻许可的审批标准》规定，原则上，外籍人士必须在日本连续居住 10 年以上，且在此期间连续工作或者持有在留资格 5 年以上，才可获得“永驻许可”。目前，获取日本“永驻许可”的渠道主要有高度人才积分、特别高度人才、经营管理在留资格、特殊贡献人才、特定技能人才 5 种渠道。其中经营管理在留资格和特定技能人才渠道均需要居住 10 年及以上，申请难度较大。特殊贡献人才主要面向在外交、社会、经济、文

化或者区域振兴等方面做出突出贡献的人士，申请渠道也较窄。高度人才积分和特别高度人才制度是目前日本国际移民最主要的渠道。可见日本移民政策以吸引高层次人才为主要导向。

1. 绿卡立法情况

日本尚未建立专门的移民法律，主要通过出入境相关法律对绿卡制度进行明确。21世纪以来，日本一直重视放宽门槛、降低成本来吸引科技人才入境居留工作。1999年日本对出入国境管理法案进行修订，在原有18种居留资格基础上增加到28种，大都是为吸引科技人才入境居留而采取的新措施。同时日本将所有外国人的“登陆证”改名为“在留卡”，在日本居留期间无需再办理再入国许可证，可以自由出入境，极大减少了外籍人才流动成本。2023年4月，日本法务省入管厅推出特别高度人才制度（J-Skip）和未来创造人才未来创造人才制度（J-Find）分别用于吸引成熟型高层次人才和优秀毕业生人才。

2. 绿卡管理体系

日本的人才绿卡主要管理机构有法务省和出入国在留管理厅。

法务省是负责出入境管制服务的政府机构，负责日本的移民和国籍事务，包括移民政策制签证政策、居留权和国籍的授予，以及与外国人在日本的居住和工作有关的其他法律和规章制定。

出入国在留管理厅是日本的行政机关，隶属于法务省。出入国在留管理厅负责执行移民政策，包括审理签证申请、审核和批

准居留资格等，还负责监督外国人在日本的居住和工作情况，确保他们遵守日本的法律和规定。此外，签证的发放由日本外务省通过驻外领事馆和外交办事处办理。

3. 绿卡政策特点

(1) 实施积分制分类引进高层次人才

日本借鉴欧美发达国家经验，于 2012 年出台“高度人才积分制度及出入境管理上的优待措施”，简称“高度人才”积分制度，重点引进高学历、高收入，具备高水平专业能力和研究成果，并且更容易融入日本社会的外籍人才。

“高度人才”积分制度将“高度人才”在留资格分为三类：一是“高级学术研究活动”型，主要指学术型人才，如日本学校聘请的教授、导师、学者等；二是“高级专业化/技术性活动”型，主要指技术型人才，如日本企业雇佣的技术专家、工程师、研究员等；三是“高级经营/管理活动”型，主要指在日本的公共或私人机构中经营或管理业务的商业人才。根据三类工作的特点，对人才的学历、工作年限、年收入和年龄 4 项设置基本分值；对具有一定研究成果、取得国家专业技能资格证书、具备日本留学经历、通过日语能力测试（JLPT）一级或者二级、顶尖大学毕业、担任董事长等高层管理职务的外籍人才，设置额外的 14 项奖励积分。

“高度人才”积分达到 70 分以上的申请者，经审查后签发“高度专门职 1 号”在留资格。获得在留资格且在日本连续 3 年从事相关工作，申请者即可获得永驻许可。对总积分达到 80 分以上

申请者，在获取“高度专门职 1 号”在留资格，且在日本连续从事相关工作 1 年后，即可获得永驻许可。

表 8 日本“高度人才”积分体系

		高度学术研究领域		高度专业·技术领域		高度经营·管理领域		
学历	获得博士学位（专业型学位除外）			30	获得硕士或博士学位（注 7）		20	
	获得硕士学位（含专业型学位）	20	获得硕士学位（含专业型学位）（注 7）	20				
	学士学位或接受了同等以上水平的教育（硕士或博士学位除外）				10			
	获得不同专业领域的多个硕士或博士学位（含专业型学位）				5			
资历（实务经验）（注 1）			10 年以上	20	10 年以上		25	
	7 年以上	15	7 年以上	15	7 年以上		20	
	5 年以上	10	7 年以上	15	7 年以上		15	
	3 年以上	5	3 年以上	5	3 年以上		10	
年收入	不同年龄，年收入给分标准不同，具体参照②				10-40	3 000 万日元以上	50	
						2 500 万日元以上	40	
						2 000 万日元以上	30	
						1 500 万日元以上	20	
						1 000 万日元以上	10	
年龄	29 岁（含）以下	15	29 岁（含）以下	15				
	34 岁（含）以下	10	34 岁（含）以下	10				
	39 岁（含）以下	5	39 岁（含）以下	5				
奖励加分① [研究业绩]	具体参照③		20-25	具体参照③		15		
奖励加分② [地位]					董事长、首席执行官	10		
					董事、执行官	5		
奖励加分③					具有与职务相关的日本国家资格证书（每个 5 分）	10		
奖励加分④	在享受“创新促进支援政策”的单位工作（注 3）						10	
奖励加分⑤	在试验研究等经费比例超过 3% 的中小企业工作						5	
奖励加分⑥	具有与职务相关的海外的资格证书						5	
奖励加分⑦	在日本高等教育机构取得学位证书						10	
奖励加分⑧	通过日语能力测试 1 级（注 4）或海外大学日语专业毕业生						15	
奖励加分⑨	通过日语能力测试 2 级（注 5）（与奖励加分⑦、⑧不重复加分）						10	
奖励加分⑩	在特定领域从事前瞻性项目的相关工作（仅限法务大臣认可的项目）						10	
奖励加分⑪	法务大臣在布告规定的特定大学的毕业生						10	
奖励加分⑫	完成法务大臣在布告中规定的特定研修（注 6）						5	
奖励加分⑬					针对经营的业务投资达 1 亿日元以上	5		
奖励加分⑭					通过日语能力测试 1 级（注 4）或海外大学日语专业毕业生	10		
合格线 70 分								

①最低年收入基准				
在高度专业·技术领域、高度经营·管理领域，年收入需达到 300 万日元以上。				

②年收入赋分表				
	~29 岁	~34 岁	~39 岁	40 岁~
1 000 万日元	40	40	40	40
900 万日元	35	35	35	35
800 万日元	30	30	30	30
700 万日元	25	25	25	—
600 万日元	20	20	20	—
500 万日元	15	15	—	—
400 万日元	20	—	—	—

③研究业绩			
	高度学术研究领域		高度专业·技术领域
	1 例及以上发明专利	20	15
赴日前从事过 3 项以上的课题研究，且研究经费来自官方机构的资助。	20	15	
在学术杂志上发表论文 3 篇以上。学术杂志需为在日本国家机关使用的学术论文数据库中登录的杂志（申请者需为第一作者）。	20	15	
除上述之外，申请人若认为自己有与上述同等分量的研究业绩（著名奖项获奖等），可提出申请。法务大臣将在听取相关行政长官意见的基础上判断是否给分。	30	15	

※高度学术研究领域，符合 2 项以上给 25 分

（注 1） 仅限与即将从事的业务相关的实务经验。

（注 2） ※1 从接收单位取得的年收入。

※2 若是从海外单位转职，则将在该单位取得的年收入计算在内。

※3 奖金也计算在年收入当中。

（注 3） 工作单位为中小企业，额外加 10 分。

（注 4） 通过其他考试证明日语能力达到相同或以上水平（例如 BJT 商务日语能力考试达到 480 分以上）也可加分。

（注 5） 通过其他考试证明日语能力达到相同或以上水平（例如 BJT 商务日语能力考试达到 400 分以上）也可加分。

（注 6） 在日本高等教育机构完成研修一项，不与奖励加分⑦重复加分。

（注 7） 具有经验管理相关的专业学位（MBA、MOT），额外加 5 分。

(资料来源: 日本移民局官网)

(2) 建立直通车引进顶尖人才

2023年4月,日本政府开始实施“特别高度人才”制度,大大简化现有的“高度人才”积分制度,旨在更快速的吸引更多的具备顶级专业技术、知识与能力的外国人才到日本工作。

根据新设的“特别高度人才”制度,外国人才在满足一定学历、工作经历和年收入条件下,可以不依照目前施行的“高度人才”积分制度,直接取得“高度专门职1号”在留资格,且在日本生活并连续从事相关工作1年,即可获得永驻许可。

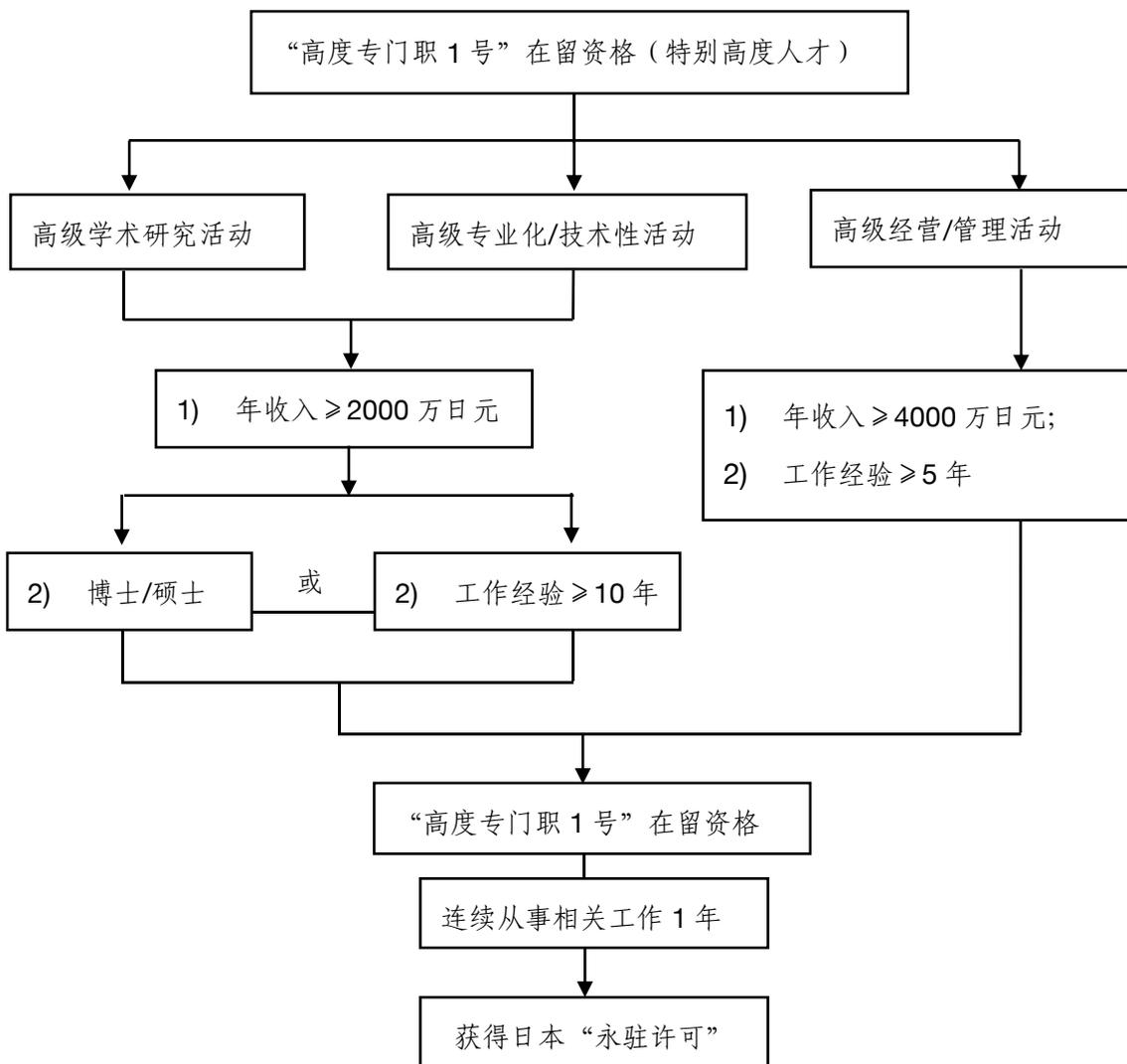


图 9 “特别高度人才”申请“永驻许可”流程

(资料来源：日本移民局官网)

(八) 主要发达国家绿卡引才经验总结

发达国家将绿卡作为高层次人才争夺和一般性人才补充的重要政策工具，形成了雇主担保、职业清单、劳动力市场测试、配额控制、积分评估、身份转换六大主要机制。

表 9 发达国家就业绿卡六大引才机制

机制	作用
配额控制	控制绿卡发放数量
职业清单	精准引进特定人才
积分评估	根据得分筛选移民
雇主担保	确保移民匹配用人主体需求
劳动力市场测试	确保移民属市场短缺人才
身份转换	明确各类就业签证转绿卡条件

(来源：课题组自制)

在此基础上各国结合国情不断优化创新，以绿卡制度吸引留住人才，主要有以下五大经验亮点：

一是**细化人才分类评价标准**。美国搭建了最为完善的移民分类标准，为各类人才提供清晰的移民通道。根据人才层次，将绿

卡划分为 EB1（杰出人才）、EB2（专业人才）和 EB3（技术工人）三级。每一层级内，又根据领域、职业差异划分若干类别，并分别制定多元化评价标准和审批程序，为实施更加精准的绿卡调控策略奠定了基础。

二是放宽高端人才申请限制。针对高端人才，发达国家或降低审批条件，或推出各类快速通道。美国 EB1 杰出人才无需雇主担保即可申请绿卡。将来能为美国带来重要价值的外籍人士也可通过“国家利益豁免（NIW）”免除工作邀请和劳工证等要求。2022 年美国将人工智能、量子信息等近 20 个关键新兴技术领域博士学位作为获得“国家利益豁免”的重要依据。英国“全球人才签证”将申请绿卡的居住时长要求缩短至 3 年并免除收入和工作邀请。新加坡“顶级专才准证”在持有 1 年后即可申请绿卡。日本“特别高度人才”制度将获取绿卡时间缩短至 1 年。澳大利亚面向十大紧缺领域推出“全球人才计划”，只需满足 16.2 万澳元（约 75 万人民币）年薪门槛并获得行业高端人才提名，即可迅速获得绿卡。

三是赋予地方自主审批权。部分国家允许地方自主设定标准灵活引进人才。加拿大设置“省提名计划”，允许艾伯塔省等 11 个省自主设置绿卡发放标准。澳大利亚实行“州担保技术签证”，由各州政府发布各自的职业清单和申请条件，灵活引进专业人才。

四是增加国际留学生申请机会。主要发达国家均将国际留学生视为重要人才储备，为其拓宽绿卡申请路径。美国构建“F1 学

生签证-OPT项目-H1B就业签证-绿卡”的国际留学生吸纳通道。OPT项目允许留学生在美工作1年(STEM专业可延长至3年)。在此期间,毕业生可不断参与H-1B签证抽签,最终申请美国绿卡。2021年美国共有约12.5万名在非美籍科学和工程博士,其中67.3%持有美国就业绿卡。英国“毕业生签证”和“高潜力人才签证”允许英国高校和世界顶尖大学毕业生在英停留2年(博士延长至3年),为其最终申请绿卡创造条件。新加坡允许居住2年以上并通过至少一项国家考试(小升初、中考或高考)的留学生直接申请绿卡。此外,日本、加拿大和澳大利亚等实施积分制度的国家均将拥有本国留学经历作为绿卡积分评估加分项。

五是注重外籍人才后续融入。各国均注重移民后续融入问题,避免冲突矛盾,维护国家总体利益。一是在绿卡申请标准上设置更高的本国联系要求。如德国《移民法》规定熟悉德语和德国的法律是获得德国绿卡的前提。二是在后续的管理中促进移民融入。德国推出“国家融入计划”,提供语言和文化培训、增加交流互动机会等。日本提出“吸引外国人才、与外国人共生”的政策理念,设立外国人综合咨询窗口,提供全方位咨询和援助服务。

四、我国就业绿卡制度存在不足

以北京为例,目前外籍人才申请我国绿卡主要有“高层次人才直通车、创新创业人才积分评估、收入和纳税达标、华裔通道”四大渠道。经对比研究,各渠道在高效引才方面还存在以下问题:

绿卡发放逆差显著。在人才输入端,我国绿卡发放数和西方

发达国家差距较大。美国每年 EB1 杰出人才绿卡发放数达 2 万张左右（不包含随迁家属），且疫情后有增加态势。英澳德三国向高端人才发放绿卡数也长期保持在每年数千人。近 10 年我国所有类别绿卡发放总数仅为 7300 张左右。在人才输出端，仅 2022 年我国就有 30514 人获得美国就业绿卡，占当年美国就业绿卡总数的 26.2%。其中超 85% 从事计算机、商业管理以及科学与工程等高端行业领域。

表 10 我国与主要发达国家就业绿卡发放数量对比

类型	国家	2017	2018	2019	2020	2021	2022
全口径 就业绿 卡发放 数量	美国	54490	55030	56247	64682	83921	116556
	德国	—	45700	57505	68366	86230	102735
	澳大利亚	56841	49995	50687	43896	36068	41058
	英国	11502	14384	18450	13923	18437	19235
	中国	2004 年-2022 年所有绿卡类别总计约发放 7300 张					
各国面 向顶尖 人才就 业绿卡 发放数 量	美国 (EB-1 杰出人才)	16943	15932	15674	19283	24809	22236
	澳大利亚 (全球人才、 杰出人才)	—	—	—	1911	4082	3466
	德国 (特别高素质 技能人才)	—	2502	2409	2435	2540	2650
	英国 (高价值人 才)	1382	1166	1592	1204	1215	1590

(数据来源: 根据各国移民官方数据整理)

缺乏与国际接轨的移民法律。完备的移民法律体系反映出一国对移民持有开放态度。对于国际人才, 移民立法意味着一国移民政策相对稳定, 移民权益能得到法律保障, 更能消除移民顾虑。美国、加拿大、英国、德国等国均制定了《移民法》, 将绿卡管理和权责等以法律形式确定。我国现行绿卡制度则以政策性文件为主, 效力层级较低, 缺乏权威性和稳定性, 不利于长期引进国际人才。

绿卡发放标准高、范围窄。经对比, 外籍人才申请我国绿卡难度仍然较大。一是**硬性申请门槛较高**。北京高层次永久居留直通车认定主要依据各类奖项、人才计划和职务等硬性指标, 整体要求较高。相比之下, 美国 EB1 杰出人才绿卡则采用灵活多元的评估方式, 由人才自主提供各类成就证明, 然后进行裁定。就业和纳税达标渠道要求人才达到 6 倍城镇职工平均收入(北京约 107 万/年), 该标准相较欧美发达国家也偏高。二是**覆盖人才类别较少**。目前无论是高层次人才直通车制度还是积分评估制度, 均把范围限定在创新创业人才, 且必须在认定的重点单位工作。对于艺术文化人才、哲学社会科学人才、高技能人才和特殊能力人才, 以及长期在华居住的国际友好人士考虑较少。

签证与绿卡衔接不畅。美国、英国、德国等国家对不同签证设置差异化绿卡申请条件: 一方面让人才在申请签证时就对获取绿卡有明确预期, 如英国对各类就业签证持有者申请绿卡设置明

确的居住时长、薪资、审批程序要求。另一方面实现了从短期用才（签证）到长期留才（绿卡）的“漏斗型”人才筛选机制，逐步选择最优秀的人才发放绿卡。相比之下，我国绿卡制度与各类签证在认定标准和管理审批上缺乏衔接：持有 R 字人才签证的人士申请绿卡仍需再次评定。持有普通工作签证的外国人在华工作多年后，如果达不到高端人才标准也缺乏有效转绿卡渠道。持学生签证的外籍来华留学生没有清晰的绿卡获取途径。

绿卡引才主动性不足。相比欧美国家对顶尖人才的吸引力度，我国通过绿卡制度延揽人才的主动性还有不足。**一是缺乏面向高端人才的独立技术移民机制**，即完全根据人才自身素质，无需工作邀请和雇主担保即可申请绿卡。美国、英国、加拿大、澳大利亚对中高端人才均允许其境外个人直接申请绿卡。我国绿卡则要求高层次人才先获得工作邀请、雇主担保甚至政府机构推荐方可申请。**二是未向国际人才提供“就业缓冲期”**。美国、英国、德国等国允许人才先入境再找工作，找到工作后再逐步申请绿卡，大大扩充了人才源头。德国的“找工作”签证向外国专业人才提供 6 个月时间来寻找对口工作。目前，我国绿卡申请前提是获得就业邀请和雇主担保，导致很多海外人才特别是青年人才只是在客观需求或主观意愿强烈时，才会来华发展，而不是主动来华寻求机会。

五、对策建议

健全绿卡引才法律保障。结合我国国际人才事业新趋势新要

求，持续推动人才绿卡立法工作。以法律的形式明确我国人才绿卡的统筹配置、申请渠道、审批管理以及相关主体权责等事项。在此基础上，配套制定就业管理、生活保障以及社会融入等法律法规，组建专业化移民法律团队，为绿卡引才奠定法律基础。

优化绿卡引才政策体系。完善人才绿卡分类体系，扩大外籍人才群体覆盖面，根据急需紧缺程度，差异化设置配额和申请条件。充分考虑国内外环境差异，提升高层次人才直通车认定灵活性。采用“审核评议制”，对符合特定标准的人才予以直接审核通过，对不满足特定标准的外籍人才可根据其个人经历、具体成就进行综合评议。适当放宽积分评估政策对于聘雇单位类别、个人职务等方面要求。建立 R 字人才签证和绿卡转化机制，允许持有者满足一定条件后获取绿卡。参照国际标准，适当降低外籍人才申请绿卡的收入纳税门槛。

探索绿卡揽才区域突破。在北京、上海和粤港澳大湾区高水平人才高地建设区域，探索试行更具突破性的绿卡政策。探索独立技术移民制度，对于顶尖科学家和卓越工程师等急需紧缺人才，允许其在海外无担保直接申请绿卡。为 STEM 领域优秀外籍毕业生提供一定期限的无担保签证，允许关键核心领域外籍博士直接申请绿卡。加大华裔人才回引力度，降低学历、居住市场和担保要求，完善华裔人才入籍制度。

完善移民后续融入体系。促进绿卡人才更好融入本土环境。在绿卡发放标准上，将中文水平、中国经历、文化认同等作为参

考指标。在外籍人才集中区域，加大语言培训、文化互动、社交网络、日常咨询等涉外服务和教育、医疗、休闲领域国际化设施供给力度。打通外国人永久居留身份证在交通出行、生活消费、金融等事务中的应用，增强绿卡人才生活便利度和身份认同感。

参考文献

1. 莫建建：《国际“绿卡”制度比较及其对我国的启示》，《哈尔滨学院学报》2017年第7期。
2. 郭少青：《我国海外“人才绿卡”制度建设的挑战与探索》，《中国人力资源开发》2016年。
3. 李蔚：《我国技术移民制度建设的探索与完善》，《中国人力资源开发》2022年第39期。
4. 密素敏：《21世纪以来德国的技术移民政策与中国移民》，华侨华人历史研究，2015。
5. 张洪聪：《澳大利亚技术移民政策变迁及启示研究》，《特区经济》2023年。
6. 郭玥鑫：《当代新加坡移民政策研究》，硕士学位论文，中国传媒大学，2023。
7. 宋娇莹：《发达国家技术移民制度的内在逻辑与启示》，《武警学院学报》2021年第37期。
8. 孙嫻：《技术人才吸纳视域下我国外国人永久居留制度改革研究》，领导科学论坛，2022。

9. 王沁珏: 《加拿大联邦快速通道系统及其对我国引进国际人才的启示》,《中国人民警察大学学报》2023 年第 39 期。
10. 黄伊霖: 《加拿大移民政策的历史与现状》,《中国出入境观察》2022 年。
11. 罗杨: 《美国技术移民政策综述》, 华侨华人历史研究, 2014。
12. 刘旭: 《美国移民政策改革动向及对我国影响分析》,《中国经贸导刊》2022 年。
13. 李军平: 《美国总统拜登近期留学、移民政策评析》,《未来与发展》2021 年第 45 期。
14. 苗绿: 《全球人才竞争与中国国际人才政策创新》,《中国科技人才》2021 年。
15. 李辽: 《新加坡移民 40 年变迁》,《法人》2021 年第 40 期。
16. 王子立: 《新加坡移民管理与移民政策》,《中国出入境观察》2022 年。
17. 王子立: 《德国的移民与边境管理》,《中国出入境观察》, 2021。
18. 王子立: 《协同治理视域下德国移民治理机构考察》,《辽宁警察学院学报》2021 年。

19. 罗芳芳：《英国移民法的演进及其对中国移民法建设的启示》，北外法学，2020。
20. 郑代良：《中美两国高层次人才政策的比较研究》，《政策分析》2015年第21期。

附表：全球主要发达国家人才绿卡申请条件对比

国家	申请通道	申请对象	核心评价标准	最短居住时长	最低年收入	工作邀请	雇主担保
美国	EB-1 杰出人才	科学艺术教育商业 体育领域杰出人才	成就证明	无	无	无	无
		杰出教授和研究者	成就证明	无	无	需要	需要
		跨国公司 高管和经理	高管职务	无	无	需要	需要
	EB-2 优秀人才	高学历人才	本科以上学历	无	平均水平	需要	需要
		出色能力人才	能力证明	无	平均水平	需要	需要
	EB-3 技术工人	技术工人或 短缺职业工人	经验、短缺性	无	平均水平	需要	需要
英国	全球人才 签证	各领域杰出人才	成就证明	按等级 3 或 5 年	无	无	无
	技能人才 签证	专业技术人才	符合职业目录	5 年	a. 25600 英镑(约 23 万人民币)或 平均水平 b. 短缺职业或高端研究人才：无 要求	需要	需要
	企业扩增 签证	成长型企业所需的高技能人才	符合职业目录	5 年	33000 英镑 (约 29 万人民币)	需要	需要
	创新创始人 签证	创新创业人才	创新性和潜力的 创业方案	3 年	企业满足一定发展要求	无	不适用
德国	专业人才	技术工作者或	本科或职业教育	4 年	可支持个人	需要	需要

		研究人员	文凭		生活		
	国际留学生	在德国取得学位的留学生	完成职业教育或高等教育学位	2年	可支持个人生活	需要	需要
	欧洲蓝卡	非欧盟高学历人才	高等教育学历	按对德熟悉度 21或33个月	a. 一般情况：58400欧元（约45万人民币） b. STEM相关领域：45552欧元（约35万人民币）	需要	需要
加拿大	联邦技术移民（积分制）	管理人才或专业技术人才	符合职业目录达到积分标准	加分项	无	加分项	加分项
	技工类移民（积分制）	有经验的技术工人	符合职业目录2年工作经验达到积分标准	加分项	无	需要（取得加拿大技术资格证书可免除）	加分项
	经验类移民（积分制）	有加拿大工作经验的技术人才	符合职业目录1年加拿大工作经验达到积分标准	加分项	无	无	加分项
	省提名计划（积分制）	各省所需人才	符合各省需求达到积分标准	各省制定	各省制定	各省制定	加分项
澳大利亚	全球人才计划	取得国际公认杰出成就的人才	符合目标领域各类成就证明	无	162000澳元（约75万）	无	无

	(GTI)				人民币)		
	独立技术 签证(积 分制)	特定职业人才	符合职业目录 达到积分标准	加分项	无	无	无
	州担保技 术签证偏 远地区州 担保技术 移民(积 分制)	各州所需人才	符合各州要求 达到积分标准	加分项	无	无	无
	雇主担保 移民	雇主聘用的 外籍专业人才	符合职业目录 满足工作经验 通过技能评估	a. 海外直接 申请无要求; b. 临时签证 转绿卡: 已为 雇主全职工作 满2年	无	需要	需要
	高度人 才”积分 系统(积 分制)	学术型、技术型和 商务型人才	达到积分标准	按积分档次 1或3年	加分项	需要	需要
日本	特别高度 人才制度	高层次学术型人才 高层次技术型人才 高层次商务型人才	达到收入、学历和 经验标准	1年	a. 学术型 和技术型人 才: 2000万 日元(约97 万人民币) b. 商务型 人才: 4000 万日元(约 195万人民	需要	需要

					币)		
中国	高层次人才直通车	外籍高层次人才	满足各地高层次人才认定标准	无	无	需要	需要
	收入和纳税通道	高收入外籍人才	满足收入和纳税标准	4年	不低于城镇在岗职工平均工资6倍 (北京约107万人民币/年)	需要	需要
	外籍华人通道	境内工作外籍华人	具有博士学位	无	无	需要	需要
			在国家重点发展区域工作满4年	4年	无	需要	需要
	积分评估通道 (北京)	外籍创新创业人才	个人和企业属于特定范围 达到积分要求	加分项	加分项	需要	需要