

的 1.9%，但落后于以色列、瑞典、芬兰、日本、韩国、瑞士等国。^①

美国对研发经费的大量和稳定投入，使美国科技水平一直保持着世界领先地位。充足的科研经费和后勤保障，使得美国拥有世界一流的实验室，科学家有着充裕的科研经费，巨大的经费投入对推进科研起了相当大的作用。同时也可以重金聘用甚至高价收买有较强科技创新能力的人才。

这两点构成了当今美国优越的人才引进环境，成为世界各地“有才”之士理想的迁移之地。

综上所述，美国经济发达，科研条件优越，竞争环境好，吸引了世界各国的精英，同时又有移民制度的保障，使得美国成为世界上人才最主要的引进国家。

二 人才引进与医疗业和信息业

在人才引进的过程中，医疗业和信息业是值得注意的两个领域，尽管它们的人才缺口原因不同，通过对这

^① The National Science Foundation, *Science and Engineering Indicators: 1994-2019* China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. 2012, at <http://www.nsf.gov/statistics/seind12/>.

两个案例进行分析，可以看出美国是如何具体实施人才政策的。

美国的医学教育是精英教育，每年的毕业生有限，在供需上都有缺口，在未来10年中医生缺口是20万人，而且随着人口的老龄化，医保制度的改革，医保涉及面的扩大，这个问题将更加突出，此外医学院毕业生基本都留在了大城市，农村医生短缺严重，美国人口的20%生活在农村，但医生数量只占7%。^①美国每10万人的医生数量是198人，从2002年以来，至少有33个州都对当下和未来医生短缺形势做出了评估，出版了报告，如印第安纳州只有19%的都市县、2%的农村在医生与人口比率上达标。^②

针对医生短缺的问题，引进人才成为解决方法之一，目前美国每4个医生中就有1个是来自海外。^③外籍医疗

① Gunselman, Stephanie. "The Conrad 'State - 30' Program: A Temporary Relief to the U. S. Shortage of Physicians or a Contributor to the Brain Drain?" *Journal of Health & Biomedical Law*, Vol. V (2009): 91 - 115.

② Center for Workforce Studies Association of American Medical Colleges. "Recent Studies and Reports on Physician Shortages in the US," October 2012, at <https://www.aamc.org/download/100598/data>.

③ "America is stealing the world's Doctors", *New York Times*, March 7, 2012.

人员进入美国的途径主要是通过非移民工作签证，如每年约 7000 名 H - 1B 持有者是内科医生或外科医生，约占全部 H - 1B 的 6.5%。^① 注册护士是美国所缺乏的，美国曾经在 20 世纪 90 年代出台针对注册护士的 H - 1A 临时工作签证，目的是缓解护士人手的缺乏，该签证止于 1995 年，共引进了 6512 名海外护士。1999 年后又推出 H - 1C 签证，每年 500 名，针对缺乏护士的地区。^② 在目前用人多的医疗机构如针对老年人的护理机构中，移民的比例较大，2003—2006 年，在老人护理领域，外来注册护士占了 14.5%，理疗师和医生助理占了 15.8%。^③

在美国医疗行业中，亚洲移民占了很大的比例，以 1988—1990 年为例，20—64 岁从事与医疗相关的移民共有 36819 人，其中亚洲裔有 21739 人，比例为 59%。其中，医生和护士比例最高，分别是 60.41% 和 65.17%。在亚洲裔中，又以菲律宾裔居多，有 12049 人，超过一

① Batalova, Jeanne, “H - 1B Temporary Skilled Worker Program”, Oct. 2010, at <http://migrationinformation.org/USFocus/display.cfm?ID=801>.

② Martin, Susan. etc., “The Role of Migrant Care Workers in Aging Societies: Report on Research Findings in the United States”, Dec. 2009, at http://www12.georgetown.edu/sfs/docs/20101201_Elder_Care_Report.pdf.

③ Martin, Susan. etc., “The Role of Migrant Care Workers in Aging Societies: Report on Research Findings in the United States”.

半，而且以女性为主，多为护士。^①

对于农村就医难的问题，美国推出了以康拉德项目为代表的医疗人才引进。

康拉德项目始于1994年，是由参议员肯特·康拉德最先提出的，主要针对美国“医疗服务资源欠缺地区”（Medically Underserved Area, MUA）和“卫生专业人员不足地区”（Health Professional Shortage Area, HPSA），这些地方主要分布于美国的农村和内城，此项目是鼓励外国医生去这些地方行医，这些持J-1签证的外国医生可以获得签证豁免，免除回国服务2年的要求，在这些急需医生的地方工作三年到五年，还可以最终获得永居权。该项目授权各州每年可用此方法引进20名J-1豁免的外国医生，目前已经增加为30名，该项目多次修改和延续，2012年9月28日，奥巴马总统签署法案，康拉德项目再次获准延至2015年9月30日。

康拉德项目基本覆盖了美国的各个州，2002年时有43个州和华盛顿特区有该项目，各州平均有13.5个项目

^① Kanjanapan, Wilawan, “The Immigration of Asia Professionals to the United States: 1988 - 1990”, *International Migration Review*, Vol. 29, No. 1, Special Issue: Diversity and Comparability: International Migrants in Host Countries (1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. (Spring, 1995), pp. 7 - 32.

医生。^① 该项目共引进了 8500 名医生。^② 除康拉德项目外，美国农业部、退伍军人部、阿巴拉契区域委员会等机构作为“独立政府机构”，出面办理外籍医生 J-1 签证豁免，前往医疗资源紧缺地区行医，其中以农业部的项目最为突出，农业部项目共引进了 3000 多名外籍医生前往农村行医，“9·11”事件后，出于安全原因，农业部终止了该项目。

美国学者认为，用这种豁免签证的方式来解决美国农村缺乏医生的状况是不道德的，因为它鼓励了贫困国家医生向美国流动，造成了那里的人才流失，那里比美国更需要医生，美国最贫困的密西西比州每 10 万人口有 141 名医生，而乍得每 1 万人口才 1 名医生。^③ 《纽约时报》干脆就用“抢夺”来形容美国对发展中国家医生的引进。^④

① Hagopian, Amy. etc. “Health Departments Use Of International Medical Graduates in Physician Shortage Areas”, *Health Affairs*, 22, No. 5 (2003): 241 - 249, at <http://content.healthaffairs.org/content/22/5/241.full.html>.

② “America is stealing the world’s Doctors”, *New York Times*, March 7, 2012.

③ Gunselman, Stephanie. “The Conrad ‘State - 30’ Program: A Temporary Relief to the U. S. Shortage of Physicians or a Contributor to the Brain Drain?”, *Journal of Health & Biomedical Law*, Vol. V (2009): 91 - 115.

④ “America is Stealing the World’s Doctors”, *New York Times*, March 7, 2012.

信息业也是美国人才引进的重头行业，目前每5名信息业从业者中就有1名是出生在海外，信息业人才引进主要靠技术移民或H-1B临时工作签证前往美国，如前所述，2009年H-1B签证的近一半持有者是来自与计算机相关的行业，这些行业也是目前要求提高H-1B签证数量的主要游说集团，2012—2013年计算机信息公司已经花费了1.32亿美元用于游说国会，提高签证数额，^①计算机、网络公司在2012年竞选中向民主党、共和党捐款达6200万美元，其中得到H-1B签证最多的十家公司共捐款820万美元。^② Facebook首席执行官马克·扎克伯格（Mark Zuckerberg）与谷歌等多家科技公司巨头2013年4月成立了FWD.us的政治权益组织，致力于放宽对外国人才的移民限制，促使美国创业者留在国内。2013年4月1日美国移民局开始受理下一年度H-1B签证申请，5天内就达到了年度数量上限，共收到12.4万份，是2008年以来最短的申请季。因此，政府不得不宣布关闭申请窗

^① “In Immigration Debate, Some Query Skilled-worker Shortage”, *Reuters*, April 10, 2013, at <http://www.reuters.com/article/2013/04/10/us-usa-immigration-tech-idUSBRE9390CM20130410>.

^② “Visa for High-skilled Worker Could Double”, *Washington Post*, March 20, 2013.

口，4月7日，移民局通过电脑随机抽选，选出了6.5万个常规名额和2万个在美国获得硕博士学位的名额。

对于信息业大量使用外籍员工，在美国争议很大，认为是用引入“外劳”方式，抢夺了本国人的饭碗。H-1B签证的争议性最大，一些人认为它的创立给美国引进了大量的廉价劳动力，这损害了美国员工的实际利益，取代本地人、压低本地人的工资等，如有研究认为从1999年以来，在计算机行业中的H-1B签证持有者占有了该行业新增工作的87%。^①还有学者认为一些信息业巨头公司用H-1B签证、L-1签证培训外包公司的员工，损害了美国的国家利益。^②同时他们还认为，H-1B签证持有者也是受害者，雇用他们的公司压低工资，他们实际上是在“美国的IT血汗工厂工作”，^③这些人甚至呼吁彻底废除H-1B签证。一些专业学会如“美国电气电子工程师学会”（the Institute of Electrical and Elec-

① Miano, John. “H - 1B Visa Number”, June, 2008, at <http://www.cis.org/H1bVisaNumbers>.

② “Do We Need Foreign Technology Workers?”, *New York Times*, April 8, 2009.

③ Hira, Ron. “Bridge to Immigration or Cheap Temporary Labor?”, the H - 1B & L - 1 Visa Programs Are a Source of Both”, Feb. 17, 2010, at <http://www.epi.org/publication/bp257/>.