

中国高技术人才移民制度的 基本内涵、价值意义及构建路径

何丽君

摘要: 高技术人才移民是中国科技人力资源的组成部分,也是支撑中国式现代化的重要战略资源。建立高技术人才移民制度是构建具有国际竞争力的人才制度体系、构筑汇聚全球智慧资源的创新高地的应有之举。文章从国际性、高端性、稀缺性和科技性的角度阐释高技术人才移民,从国家法律制度体系与党内法规体系有机协同的视角理解中国高技术人才移民制度体系。文章基于渐进式制度变迁理论、整体性治理理论、人才供需平衡理论、政策生命周期理论,构筑“理念、主体、内容、结果”四维度分析框架,探悉中国建立高技术人才移民制度体系的实践路径,推动高技术人才移民治理从中央管理走向央地共治,从碎片化走向系统化,由刚性、粗放、静态治理向柔性、精细、动态治理转型。

关键词: 高技术人才;移民;制度

DOI: 10.13806/j.cnki.issn1008—7095.2025.05.002

《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出,要“探索建立高技术人才移民制度”。^①当前,关于高技术人才移民制度的研究主要集中在国际人才移民制度的历史及效应、中国人才移民制度的问题及对策等方面。在国际人才移民制度的历史及效应研究中,学者们多聚焦于美国、俄罗斯、欧洲等地区的某一历史时期、某一族群移民问题。譬如,针对美国特朗普政府移民政策的研究,主要集中在其“美国优先”原则下对非法移民群体的严格限制和管理措施。在中国人才移民制度的问题及对策研究方面,则着重剖析现行制度存在的不足,如制度设计缺乏系统性、权威性,制度执行过程中协同性不足、衔接不够紧密等问题,并据此提出改进建议。尽管已有研究为后续探讨高技术人才移民制度奠定了重要基础,但仍存在一些局限性。例如对中国特色社会主义高技术人才移民制度体系的整体把握不足,具体表现为重国家法规而轻党内法规、重制度建设而轻制度评估、重人才准入而轻人才融入、重人才发展而轻人才安全。基于此,本研究立足于传承中国特色人才发展体制机制并借鉴国际经验,围绕“是什么”

作者简介: 何丽君,中国浦东干部学院教授(上海,201204)。

基金项目: 国家社科基金项目“县委书记‘潜绩’显性化的内在逻辑和实践路径研究”(24BDJ100);上海市哲学社会科学规划“学校思想政治教育研究”专项课题“习近平新时代中国特色社会主义思想课程体系建设研究”(2024VSZ024)。

^① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,北京:人民出版社,2024年,第17页。

“为什么”“怎么办”的逻辑线索,深入探讨中国高技术人才移民制度的基本内涵、价值意义及构建路径。

一、中国高技术人才移民制度的基本内涵

高技术人才移民是高技术人才移民制度的目标主体,对目标主体进行科学系统的考量,是高技术人才移民制度体系建设的基石。本研究试图从高技术人才移民和高技术人才移民制度两方面剖析中国高技术人才移民制度的基本内涵。

(一) 高技术人才移民的内涵及特征

与高技术人才移民相关的英文词汇主要有“high-tech”“high-skilled talents”“high skilled immigrant”“top tech talent”等。《新华词典》对“技术移民”的解释为“凭技术专长由一国迁移到另一国或本国内由一地迁移到另一地落户。也指这种异地而居的人”。学者也多从人才和现象两个视角对“技术移民”进行界定。一是移民人才的视角。有学者提出,技术移民是以自身才能为主要条件,离开本人国籍国或常住国,合法永久或者临时迁徙至中国的外国人,具有国际性、迁徙性、才能性、兼容性和融合性。^①也有学者认为,技术移民是因能满足一国经济、科技和文化发展,对拥有较高素质和掌握专业知识与技能人才的长期需求,经由主管部门审批获准入境工作,享有移民迁入国永久居住权和临时居住权的外国人。^②二是移民现象的视角。有学者提出,技术移民是指以自身技术或职业能力为前提,经由申请审查程序之后,合法在移入国永久或临时工作居留。^③还有学者认为,技术移民是指一种依靠特殊专业技能迁移至本人国籍外的国家工作与生活的现象。^④

本文从人才的视角辨析高技术人才移民。高技术人才是技术人才中的高端群体,与其相关的制度表述主要有“海外高层次人才”“外国高层次人才”“高端外国专家”等。不同时期不同部门对于外国高层次人才(高端外国专家等)表述的共性主要体现在三方面。一是强调国家需求。譬如,制度文本提及“国家经济社会发展需要的”(《外国人才签证制度实施办法》)、“围绕我国经济和社会发展重点行业和关键领域的需求”[外专局印发的《高端外国专家项目管理办法》(外专办发〔2015〕306号)]的人才。二是强调技术或知识的高精尖缺。譬如,制度文本提及“高精尖缺”(《外国人才签证制度实施办法》)、“能够突破关键技术”(《高端外国专家项目管理办法》)。三是工作领域多元。譬如,制度文本提及“科学家、科技、经济领军人才、经营管理人才以及创新、创业人才”(《高端外国专家项目管理办法》)、“科学家、科技领军人才、国际企业家、专门人才和高技能人才”(《外国人才签证制度实施办法》)等。高层次人才既包含科技领域,也包括社科领域;既包括专家学者,也包括企业家;既包括创新类人才,也包括创业类人才。不同时期不同部门对外国高层次人才(外国高端人才等)的阐述,强调外国高层次人才(外国高端人才等)是契合国家需求、高精尖缺的各领域各战线优秀人才。

① 刘国福:《试论中国技术移民立法》,《学习与实践》2012年第7期,第58—66页。

② 李蔚、孙飞:《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10期,第99—110页。

③ 刘冬伟:《我国技术移民法律制度问题研究》,硕士学位论文,中国人民公安大学,2020年,第3页。

④ 王世洲:《我国技术移民法核心制度的建立与完善》,《中外法学》2016年第6期,第1655—1676页。

基于理论与实践界对技术移民、海外高层次人才等概念的阐释,在加快建设科技强国、世界重要人才中心和创新高地的时代背景下,本研究聚焦于科技人才的视角对高技术人才移民予以界定。所谓高技术人才移民,指的是离开本人国籍国,以合法形式迁徙到中国,享有永久居住权或临时居住权,在科技领域工作、为中国经济社会发展所急需的“高精尖缺”高科技人才或高技能人才。概而言之,高技术人才移民具有国际性、高端性、稀缺性和科技性等基本特征。一是国际性。高技术人才移民跨越主权国家边界迁徙,拥有其他国家国籍,离开国籍国或是此前常住国,在中国境内工作生活。二是高端性。高技术人才移民在专业领域内具有深厚的知识和技能,取得社会认可的高成就。譬如,在国外著名高校、科研院所担任相当于教授职称的专家学者;诺贝尔奖、图灵奖、菲尔茨奖等国际大奖的获得者;在国际知名企业担任高级职务的专业技术人才等。三是稀缺性。高技术人才移民所拥有的技术才能在中国境内具有稀缺性,他们是经济社会发展所急需紧缺的人才,其技术才能在中国人力资源市场具有稀缺性。四是科技性。高技术人才移民是在某一科技领域工作的高科技人才或高技能人才,具有理工科学科背景,工作领域“面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康”^①,处于科技领域价值链上游的高端环节,具备未来发展潜能。

(二) 中国高技术人才移民制度的内涵及类型

中国高技术人才移民制度是对高技术人才移民的准入、融入、安全、义务、权利等进行规范的相关制度体系,为中国高技术人才移民引进、激励、保障和管理等事宜提供基本遵循。中国高技术人才移民制度涵盖高技术人才工作许可、签证、永久居留、医疗、教育等各领域各环节。按照制度制定主体层级的不同,中国高技术人才移民制度可分为中央制度与地方制度。根据制度制定主体的不同,高技术人才移民制度大体可分为如下三种类型。

其一,国家法律规范,即与高技术人才移民相关的法律、行政法规以及地方性法规。譬如,《中华人民共和国国籍法》《中华人民共和国出境入境管理法》《中华人民共和国外国人入境出境管理条例》《外国人在中国永久居留审批管理办法》《外国人才签证制度实施办法》《外国人在中国就业管理规定》等全国人大或国务院出台的相关法律、法规和条例等。

其二,党内法规制度,即与高技术人才移民相关的中央党内法规、部委党内法规以及地方党内法规。党内法规制度既包括党的中央组织、党中央工作机关颁布的制度文本,也包括各省、自治区、直辖市党委制定的制度文本。例如,中央组织部颁布的《国家高层次人才特殊支持计划管理办法》以及各省(自治区、直辖市)党委颁布的相关规定、办法、规则、细则等。与高技术人才移民相关的党内法规凸显党管人才的工作原则,展示制度文本的权威性,是党领导高技术人才移民制度建设的重要途径。

其三,党政联合发文,即由党政机关联合制定的相关制度文本。党政联合发文既包括中共中央与国务院的联合发文,也包括党的中央工作机关与国务院部委的联合发文,以及地方党委与地方政府的联合发文等。譬如,中央组织部、人力资源社会保障部、公安部等25个部委颁布的《外国人在中国永久居留享有相关待遇的办法》;中央组织部、

^① 习近平:《在全国科技大会、国家科学技术奖励大会、两院院士大会上的讲话》,北京:人民出版社,2024年,第3页。

中央统战部、外交部、国家发展改革委、教育部、科技部等 18 个部委颁布的《引进海外高层次人才暂行办法》等。党政机关联合发文同时具备党内法规与法律规范的内在属性,反映党政机关在立法立规层面的衔接协调,党组织或党的部门起着总揽全局、协调各方的引领牵头作用,国务院部委发挥着贯彻执行作用。党政联合发文多为引领性、纲领性而非具体性、规范性的宏观制度规制,其效力范围较单一发文主体而言更广,对党委系统与政府系统均发挥作用,有助于整合党政治理资源,降低治理成本。

中国高技术人才移民制度既有各国高技术人才移民制度的共同特征,又有基于自己国情的中国特色。在党的集中统一领导下,与高技术人才移民相关的各类制度相辅相成、有机协同。加强党对高技术人才移民制度建设的领导,注重党政协同治理、央地协同治理,是中国高技术人才移民制度体系构建的独特之处。只有从国家法律制度体系和党内法规制度体系有机协同的视角对高技术人才移民制度予以理解,才能更好优化中国人才治理体系的运作机制,完善以党的主张为统领的高技术人才移民制度体系。

二、中国高技术人才移民制度建构的价值意义

移民在推动经济发展、促进文化多元等方面起着重要作用,也给国家安全、社会治理、族群融入等带来一些挑战,移民管理逐渐成为国家层面重要的政治议题。新时代,中国建构高技术人才移民制度对于推动国家高质量发展、推进人才治理体系和治理能力现代化而言具有重要意义。

(一) 建立高技术人才移民制度是推动国家高质量发展的迫切需要

从历史的视野来看,一个国家的移民政策随着国家政治、经济、社会、人口等状况与时俱进、时松时紧,而对于高技术人才的争夺是一致的、一贯的。二战期间,美国和苏联注重对德国高技术人才的搜寻与抢夺。美英甚至制定了一套分配公式和程序来分享德国的科学家和技术人员^①,大部分德国学者将美国作为其移民目的地。“在人类历史上,知识天才从一个国家转移到另一个国家,这可能是规模最大的一次。”^②“这是一个重要事件,其重要程度就如同把梵蒂冈从罗马搬到新大陆一样”,“流亡科学家的到来,为美国的‘世界科学中心’地位起到了最终的定格作用”^③。自 1901 年至 2023 年,在化学、物理学和医学领域美国诺贝尔奖获得者中,移民的比例为 36%,在 319 项诺贝尔奖中,有 115 项由移民获得。美国之所以成为世界创新中心,与其网罗全世界优秀高科技人才息息相关。

当下,“科学研究范式正在发生深刻变革”,“科学技术和经济社会发展加速渗透融合”,“科技创新成为国际战略博弈的主要战场,围绕科技制高点的竞争空前激烈”^④。截至 2024 年 4 月,美国商务部涉华实体清单共发布 37 次,被管制的 778 家组织主要集中于与国防军工、人工智能、半导体、信息技术等关键领域相关的高校、研究机构及产业公司等。客观而言,“我国在先进高端材料研发和生产方面差距甚大,关键高端材料远未

① John Gimbel, “Project Paperclip: German Scientists, American Policy, and the Cold War,” *Diplomatic History*, no.3(1990), pp.343—365.

② 托马斯·索威尔:《美国种族简史》,沈宗美译,北京:中信出版社,2011 年,第 73 页。

③ 李工真:《文化的流亡——纳粹时代欧洲知识难民研究》,北京:人民出版社,2010 年,第 288 页。

④ 习近平:《习近平著作选读》第二卷,北京:人民出版社,2023 年,第 468 页。

实现自主供给”^①。“在许多领域我国科技创新与国际先进水平相比还有较大差距”^②，“科技创新能力还不强”^③的问题直接关乎我国高质量发展进程。

建设世界重要人才中心和创新高地,必须坚持和扩大人才领域的改革开放,“聚天下英才而用之”^④,把高技术人才移民工作放在国家发展战略全局中谋划推动,着力构建更具国际竞争力的人才政策体系、更富国际吸引力的人才服务保障体系。特朗普政府削减科研经费,解雇美国国家科学基金会、国立卫生研究院等科研机构多名员工,部分高校暂缓新员工招聘,谷歌、Meta、微软、TikTok等企业大幅裁员,诸多因素为中国吸引高技术人才移民带来机遇。服务国家高质量发展是建立高技术人才移民制度的首要目的,中国“世界一流人才有待集聚”^⑤,需要“实施更加积极、更加开放、更加有效的人才政策”^⑥,优化科技人才队伍结构,进而提升创新体系整体效能。

(二) 建立高技术人才移民制度是推进人才治理体系和治理能力现代化的内在要求

习近平总书记指出,国家治理能力“是运用国家制度管理社会各方面事务的能力,包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。”^⑦“法者,治之端也”^⑧,制度建设对于国家的长远发展、稳定发展和高效发展极为重要。建立高技术人才移民制度是推进人才治理体系和治理能力现代化的内在要求。

改革开放以来,外国高技术人才在推动中国科技发展方面发挥着重要作用。现代交通与通信技术为高技术人才国际流动带来了更多便利,临时性、季节性、往返性等多元化移民形式逐步增多,许多外国专家离开国籍所在地来到中国工作。2021年第七次全国人口普查公报显示,港澳台居民和外籍人员共1430695人,其中以商务、就业、学习为目的的来华技术人才为741105人。^⑨2023年,全国移民管理机构为在华常住外国人签发各类居留证件71.1万人次。^⑩

随着人才领域高水平对外开放工作的推进,中国移民治理体系不断完善。譬如,2018年,国家组建国家移民局;2023年,负责引进国外智力的工作职责从科技部转入人社部,人社部加挂国家外专局牌子等。外国专家工作体制机制逐步健全,高技术人才移民制度也迫切需要规范化和体系化。高科技人才更倾向于朝着科研环境宽松、科研经费充足、发展潜力较大、民主法制健全的区域流动。建立高技术人才移民制度,不仅关

① 习近平:《习近平著作选读》第一卷,北京:人民出版社,2023年,第492页。

② 习近平:《习近平著作选读》第一卷,北京:人民出版社,2023年,第326页。

③ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》,北京:人民出版社,2022年,第14页。

④ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》,北京:人民出版社,2022年,第34页。

⑤ 何丽君:《中国建设世界重要人才中心和创新高地的路径选择》,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》第30卷2022年第4期,第33—42页。

⑥ 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,北京:人民出版社,2024年,第16页。

⑦ 习近平:《习近平著作选读》第一卷,北京:人民出版社,2023年,第179页。

⑧ 荀况:《荀子》,郭美星译注,南昌:二十一世纪出版社,2014年,第122页。

⑨ 国家统计局、国务院第七次全国人口普查领导小组办公室:《第七次全国人口普查公报(第八号)——接受普查登记的港澳台居民和外籍人员情况》,《中国统计》2021年第5期,第14页。

⑩ 《国家移民管理局:签发在华常住外国人居留证71.1万人次》,2024年1月18日, https://news.cnr.cn/native/gd/20240118/t20240118_526562295.shtml, 2024年2月10日。

注国家利益、文化认同和种族归属,还关注个体职业发展和自我实现机会等,有助于完善中国特色人才制度,推进人才治理体系和治理能力现代化。

建立高技术人才移民制度是促进国家高质量发展的迫切需要,也是推动人才治理体系和治理能力现代化的内在要求。推进中国式现代化进程中,立足于国家发展战略和全球人才竞争状况,在传承中国特色人才发展体制机制和汲取国际人才发展制度经验的基础之上,逐步形成具有国际竞争力的高技术人才移民制度,对于推动科技强国建设、世界重要人才中心和创新高地建设而言极为重要。

三、中国建构高技术人才移民制度的实践路径

高技术人才移民制度是适应高质量发展人才制度体系的重要组成部分,本文基于渐进式制度变迁理论、整体性治理理论、人才供需平衡理论、政策生命周期理论,构筑“理念、主体、内容、结果”四维度理论分析框架,探悉中国建立高技术人才移民制度体系的实践路径,推动高技术人才移民治理从中央管理走向央地共治,从碎片化走向系统化,由刚性、粗放、静态治理向柔性、精细、动态治理转型。

(一) 确立高技术人才移民制度建设的基本理念

高技术人才移民制度建设的基本理念是高技术人才移民制度的核心,引领并制约着高技术人才移民制度的主体、内容和评估。新时代,高技术人才移民制度制定应运用渐进式制度变迁理论,坚持“无形之手”与“有形之手”、自上而下与自下而上的有机协同,促进国家高质量发展、维护国家总体安全。

1. 坚持“无形之手”与“有形之手”的有机协同

坚持“无形之手”与“有形之手”有机协同的本质是采用党政和市场合作的治理工具,推动高技术人才移民工作。高技术人才移民制度建设以推动中国高质量发展为核心要义,在党政、市场、社会之间形成动态有效的权能边界与职责体系,市场“无形之手”和党政“有形之手”协同推动高技术人才移民工作。

高技术移民人才制度建设聚焦国家战略,加强高技术人才移民工作中的宏观规划和调控功能。考虑到我国人口总量大、就业压力大的客观现实,立足于高质量发展的客观需求和劳动力市场的人才供给状况,应“坚持以我为主、按需引进、突出重点、讲求实效”^①,建立健全贯穿高技术人才移民前、移民中、移民后全周期的监管服务机制,促进政府科学监管,有效弥补市场机制缺陷,聚焦“高精尖缺”有选择地吸引高技术人才移民。

在积极服务重点引才计划的基础上,挖掘市场潜力、增强内生发展动力,发挥市场对吸引、评价和激励高技术人才移民的积极作用。“根据实际需要和实际向用人主体充分授权,真授、授到位”^②,下沉高技术人才评价认定权,调动高校、科研院所、国有企业、跨国公司、民营企业等引进国际顶尖科技人才的积极性,为各类高技术人才移民提供丰富的工作场景,实现高技术人才资源配置效率最优化和效益最大化。

坚持党的领导是实现“无形之手”与“有形之手”有机协同的关键所在。中央人才工作领导小组担负着高技术人才移民制度建设的领导责任,统筹发展和安全、行政管理与人权

① 《中共中央 国务院关于进一步加强人才工作的决定》,《共产党员》2004年第2期,第7—12页。

② 习近平:《深入实施新时代人才强国战略 加快建设世界重要人才中心和创新高地》,《求是》2021年第24期,第4—15页。

保障、服务国民和服务移民的关系,以党的重大决策引领高技术人才移民制度的立改废释,将党在高技术人才移民领域的工作要求转化为具体的制度文本,更好发挥制度体系效能。

2. 坚持自上而下与自下而上的内在统一

全国各地区发展不平衡性、产业差异性大,难以用同一个制度文本规制各地区各部门不同的实际情形。高技术人才移民制度建设需要在清晰性与模糊性之间保持动态平衡与必要张力,在强制性与诱致性的交互作用中保证高技术人才移民制度适用的规范性,在制度设计与制度执行的良性互动中,提高高技术人才移民制度的适切性与可操作性。

高技术人才移民制度建设过程中,坚持自上而下与自下而上的内在统一,从中央管理向央地共治逐步演变。在中央和国家部委的指导与部署下,少数地方党委政府积极进行制度创新,而后在全国范围推广复制,运用“试点选择—地方探索—全国推广”的过程模式予以探索,制度扩散呈现波浪式扩散、自上而下式扩散的特征。譬如,高技术人才评估的制度探索。2015年以来,国家支持中关村、广东自贸区实施外国人才申请在华永久居留积分评估。2017年,《国家外国专家局、人力资源社会保障部、外交部、公安部关于全面实施外国人来华工作许可制度的通知》将申请进入境内工作的外国人才划分为高端外国人才(A类)等三类。而后,北京、上海、广州等地开展外籍“高精尖缺”人才认定标准试点。在高技术人才移民制度探索阶段,制度外延的不确定成为特殊时期具有过渡性质的制度安排。随着各地探索的逐步深入,可以进一步具体明晰高技术人才移民客体相对达成一致性的内容,以正面清单与负面清单列出高技术人才移民的适用与不适用情形。

为有效推进高技术人才移民制度建设,相关领域的制度变迁动力机制从集权向分权转变,自上而下的制度变迁动力与自下而上的制度变迁动力交互作用,诱致性变迁与强制性变迁相辅相成。在顶层设计、基层试点、深化扩散、成熟固化的多元博弈进程中,稳步持续推进渐进式制度变迁,实现制度供给与制度需求的动态平衡,推动高技术人才移民制度体系适应与时俱进变化着的制度情境。

(二) 构筑高技术人才移民制度建设的共同体

高技术人才移民制度建设主体即在高技术人才移民制度建设过程中直接或间接参与制度制定、实施、评估、优化等环节的个体、团体和组织,涵盖高技术人才移民制度制定主体、执行主体和目标主体等。从整体性治理理论的视角,高技术人才移民制度建设是一个不同利益主体反复博弈的开放过程,依赖于党与政府、中央与地方、政府与市场等多元主体的有效协同。完善党委领导、相关部门各司其职、社会力量广泛参与的高技术人才移民制度制定工作格局,优化水平部际关系网络,完善垂直府际关系网络,搭建学习研究关系网络,构筑包含制度制定者和制度执行者、制度研究者与制度实践者、被管理者和管理者参与的高技术人才移民制度建设共同体。多元主体在持续制度互动中缓解因多重逻辑引发的“制度矛盾”,促进水平方向的制度合作、垂直方向的制度互补。

1. 优化水平部际关系网络

高技术人才移民管理相关职能分散于移民、人社、科技、税务、教育、医保等多个部门,需要在党委领导下进一步完善常态化和应急化的部际间议事协调机制。在中央人才工作领导小组的领导下,建立组织、移民、人社、科技、外交、公安、教育、财政、税务、外汇等多部门参与的高技术人才移民工作小组,形成权责统一、分工明确、有效衔接的多元协同机制。从全局的角度加强高技术人才移民制度的统筹协调,达成高技术人才移

民工作的基本共识,健全党内法规同国家法律法规衔接协调机制,规范部门间跨界问题的议程设定和程序性协商机制,完善部门间信息共享、后台认证和业务协同,推进高技术人才移民工作许可、签证、居留等的有机衔接,共同剖析可能出现的风险及其规避。

2. 完善垂直府际关系网络

高技术人才移民相关制度中,居留、签证、个人所得税等事宜属于中央事权,以国家部委政策为主。外国人来华工作许可审批权已下放至省级和设区市级外国人来华工作管理部门,社保、医疗、教育等服务类事项管理采取属地化政策。高技术人才移民制度建设采取柔性制度设计模式,为地方党委政府适度留白。在确保制度向度与效度的基础上,高技术人才移民工作的部分权力和资源配置下沉到产业需求聚焦点和公共事务集中点。各省(自治区、直辖市)党委政府担任探索者与优化者的角色,立足于本地区发展目标与人才状况,把可容区间的创新与偏差纳入制度设计之中,央地互动不断完善细化制度的目标规划、基本内容和实施计划,着力探索构建与本地区发展、人才队伍状况相适应的高技术人才移民制度体系。

3. 搭建学习研究关系网络

定期开展移民法规政策和业务技能的学习交流,加大制度研究者与制度实践者对制度设计、执行的研讨力度,优化制度建设经验的提炼和理论的传播,推动高技术人才移民管理队伍专业化。高技术人才移民制度建设不仅需要公共政策学、制度经济学等方面的理论与实践能力,也需要人才学、科学学等方面的理论与实践能力。通过探索性学习与利用性学习的交替进行,促进共同体成员了解制度价值、制度变迁、制度创新等理论知识,掌握制度建设的基本规律,探究不同制度工具的特性与适用情形,发挥不同类型制度的协同作用,通过自上而下与自下而上相结合,在制度调适与扩散中推进制度变迁,科学建构与高效执行高技术人才移民制度。

中央和国家部委、省(自治区、直辖市)级党委和政府是高技术人才移民制度的制定主体。高技术人才移民制度建设需要加强党的领导,整合部际关系、央地关系、政社关系,优化跨层级、跨部门、跨领域的高技术人才移民制度建设协同网络,协同推进高技术人才移民制度的立改废释。根据制度环境、发展阶段及社会共识度的差异性,在制度设计中体现出不同类型与程度的制度模糊,在制度目标、制度内容、制度工具等方面适度留白,吸纳不同的部门、组织、高技术人才移民参与制度供给与建构,用开放的制度供给模式适应不同制度情境的多元需求,使其更契合不同地区不同时期的具体情形。

(三) 建构高技术人才移民的制度体系

中国高技术人才移民制度体系构建汲取美国、英国等诸多传统移民国家的成功经验,譬如,职业清单制、积分评估制、雇主担保制等。与此同时,直面传统移民国家重准入制度,轻融入制度、安全制度的不足,结合中国独特历史文化、政治体制及经济社会发展实情,遵循人才供需平衡的原则,构建包含准入制度、融入制度和保护制度在内的具有中国特色的高技术人才移民制度体系。

1. 建立以“高精尖缺”为标准的高技术人才移民准入制度

“坚持全球视野、世界一流水平”^①,建立以“高精尖缺”为标准的高技术人才移民准

① 习近平:《深入实施新时代人才强国战略 加快建设世界重要人才中心和创新高地》,《求是》2021年第24期,第4—15页。

入机制。高技术人才移民的审核主体是国家及省(自治区、直辖市)外专局,构建以国家标准为基础、以地方标准为补充的“高精尖缺”标准体系,从专家个人能力与业绩、国际地位和影响力、预期作用与效益、工作平台与配套条件等方面予以考量。

从国家层面来看,国家外专局对符合国家公认的、市场导向的高技术人才移民予以规制。高技术人才移民应为中国经济社会发展需要的、符合“高精尖缺”和市场需求导向的科学家、科技领军人才、高技能人才。2024年2月,美国白宫科技政策办公室(OSTP)发布由国家科技委员会(NSTC)更新的2024年版《关键和新兴技术清单》(CETs),以条目化列出对美国国家安全尤为重要的技术领域。2023年12月,英国创新署(Innovate UK)从技术实现时间、附加性、英国能力、机遇和社会影响五个维度对新兴技术进行评估,发布《50项新兴技术》报告。基于美国关键和新兴技术清单、英国50项新兴技术等,国家外专局可结合中国科技和产业发展特点,针对先进计算、先进制造、人工智能等前沿技术领域进行高技术人才移民的前瞻布局,牵头编制国家层面的高技术人才移民职业(专业)目录,建立以市场评估为主体的评估程序、以分类评估与客观评估为特征的评估标准体系,规范高技术人才移民审核标准及程序。

从地方层面来看,各省(自治区、直辖市)外专局将符合地方特色行业紧缺的、地方层级的标准予以进一步细化,据此推动高技术人才移民工作。譬如,上海的标准增加了符合市场导向的鼓励类岗位需求的外国人才相关条目,增加“上海市认定的新型研发机构、外资研发中心、贸易型总部、民营企业总部、研发与转化功能性平台工作的具有高级管理或技术职务的人员”等。再例如,上海市外籍“急需紧缺”人才岗位目录(试行)紧紧围绕科技创新中心和金融中心建设,覆盖人工智能、集成电路、生物医药、金融四大产业,共含62个岗位。诸多细化条目,使得高技术人才移民更契合上海经济社会发展的具体需求。

根据经济社会发展需要和国内外科技人才资源供求新形势,每2年定期调整高技术人才移民职业(专业)目录,体现高技术人才移民标准的刚性与柔性、原则性与灵活性。高技术人才移民职业(专业)目录促使高技术人才移民管理及时反映地方中长期战略需求,引导高技术人才流向,也为我国采纳国际通行的高技术人才移民评估制度奠定基础。

2. 建立以认同为目标的高技术人才移民融入制度

厄恩斯特·哈斯从广义的视域理解移民融合,认为融合是一个国家说服跨国流动民众将忠诚、希望和政治活动从原有国家转向本国的过程,其中包含社会的转向和政治的转向。^①安特耶·维纳等则从狭义的视野予以理解,认为融合指社会融合^②,而不包括政治融合。中国对高技术人才移民的融入既关注社会融入,也关注政治融入,致力于为高技术人才移民创设人尽其才的发展环境,积极保护引进的高技术人才移民在我国境内的权益,使高技术人才移民在参与经济社会化的进程中强化对中国的国家认同、政治认同和文化认同。

① E. B. Hass, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950—1957*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1958, p. 16.

② Antje Wiener, Tanja A. Börzel, Thomas Risse, *European Integration Theory*, New York: Oxford University Press, 2004, p. 2.

社会融入制度关注高技术人才移民在中国教育、医疗、保险、税收、配偶安置等方面的制度保障,以提高移民融入的概率和认同的可能性。近年来,各地围绕交通出行、移动支付、医疗保健等生活场景,通过证件统一带动相关管理职能整合,推进高技术人才移民工作许可证与社会保障卡的融合集成,扩大“五星卡”的应用范围。当然,高技术人才移民社会融入还存在一些难点问题,如“政策无障碍、实操有壁垒”。譬如,在教育领域,有的地方由于生源量下降,优质外教流失,优质国际学校数量不足,导致高技术人才移民子女选择余地不大。根据《中华人民共和国国家通用语言文字法》的规定,学校及其他教育机构以普通话和规范汉字为基本的教育教学用语用字。高技术人才移民的子女若就读我国公办学校,倘若中文基础不好,则面临难以适应的问题。再如,在医疗领域,大多数医保定点医院无法提供外语诊疗,语言障碍影响高技术人才移民获得准确诊断和合理治疗。为满足语言需求而选择国际门诊就医时,费用无法在基本医疗保险内报销。针对高端教育、医疗资源供给与需求之间的矛盾,需要在保障国家安全的前提下,发挥市场在高端教育、高端医疗资源配置中的基础性作用。例如,放宽外籍人员子女学校举办者市场准入限制,支持在外国人才高集聚区域兴办外籍人员子女学校。此外,可以通过多类医保相结合的方式,探索建立国际医疗机构制度,发放高技术人才移民“保健卡”,为其提供高端医疗服务。

政治融入制度关注高技术人才移民政治、法律身份及相应权利的取得,以提高移民融入的概率、认同的可能。各级党委政府完善高技术人才移民联系机制与奖励机制,定期举行各地区重要领导参与的高技术人才移民招待会,通过结对子等方式持续开展座谈、慰问、文化交流等工作,为高技术人才移民提供精神慰藉和人文关怀。各地宣传优秀高技术人才移民的典型事迹,提高各社会主体对高技术人才移民的支持和认同,在全社会营造对高技术人才移民友好、开放、包容的社会氛围。各城市街道党工委加强对高技术人才移民生活融入服务,通过丰富多彩的活动加深高技术人才移民对中国语言文化、风俗习惯的了解,传播中华优秀传统文化及价值理念,促进本地居民与高技术人才移民之间良性互动与交往,构建深度多元的社会人际网络,营造宜业宜居的基础环境,增强高技术人才移民对中国的情感纽带、对中国共产党的情感认同。

3. 建立以安全为基石的高技术人才移民保护制度

20 世纪,发达国家多聚焦于政治安全和军事安全,争夺政治人才和军事人才。近年来,现代安全观替代传统安全观,从原本仅关注政治安全和军事安全,延伸至也关注经济安全、科技安全、文化安全和能源安全等,国家间人才争夺更为复杂、多元与隐蔽。

美国司法部 2018 年启动的“中国行动计划”是特朗普担任上届总统期间总体国家安全战略在科技研究领域的延伸,其目的在于遏制中美科学技术交流合作。该政策实施期间,40% 以上的案件涉及在美学习或工作的科学工程领域专业人员,数百名美国科学家遭调查和起诉。成都高真科技公司由曾任三星电子高管的人士投资,前三星电子首席研究员出任高管。2024 年,韩国批捕了该公司两位科技型企业家,其理由是技术泄露,涉嫌违反《产业技术法》和《防止不正当竞争及商业秘密保护法》。他国政府的行为手段,对于我国通过法律途径维护国家利益、保护高技术人才具有警示作用。

探索建立高技术人才移民的国家安全背景审查制度、高技术人才移民安全保护制度,在维护国家安全的基础之上对高技术人才移民信息安全、人身安全等领域予以制度

规定。譬如,二战期间,“奥森伯格名单”使得美国在美苏争夺德国高技术人才之战中夺得先机,中国高技术人才移民的信息安全维护必须予以制度化,加强高技术人才移民的信息保密管理。再如,明确规定涉及国家安全高技术人才移民的范围,建立高技术人才移民安全预警和应急机制,对涉及国家安全的、承担国家重点工程和重要科研项目的高技术人才移民安全进行定性定量分析,对可能面临的风险及时预警和提醒。又例如,加强高技术人才移民安全教育,通过培训引导高技术人才移民研究国际新形势新规则,增强高技术人才移民的自我保护意识,提高高技术人才移民应对突发事件和复杂局面的能力。引导高技术人才移民自觉遵守国内外法律法规,减少因忽视法律而产生的安全隐患,切实维护自身合法权益。

(四) 设立高技术人才移民制度的评估系统

“任何一项政策出台,无论初衷多么好,都要考虑可能产生的负面影响,考虑实际执行同政策初衷的差别,考虑同其他政策是不是有叠加效应”^①。党委(党组)与移民、人社等相关部门可建立基于大数据、云计算等信息技术的系统性、前瞻性动态监测机制,客观记录高技术人才移民状况,对高技术人才移民制度的一致性、有效性、安全性予以评估,在政策制定、政策执行、政策评估的全生命周期中促进高技术人才移民制度的动态调适。

1. 高技术人才移民制度的一致性评估

高技术人才移民制度一致性评估,重在评价总体制度框架下各子制度之间的关联性,关注高技术人才移民准入制度、融入制度和安全制度之间的相互作用。根据制度间相互关系的差异性,可将其分为复杂型、互补型和对立型三种类型。复杂型制度关系,即制度之间的关系呈现非线性、不连续、涌现、反馈回路等复杂特征。互补型制度关系,即制度之间的关系呈现相互补充、加强和支持等特征。对立型制度关系,即制度之间的关系呈现冲突、矛盾等特征。坚持系统观念,对制度之间的一致性予以评估,平衡和调解不同制度之间的关系,确保制度之间的逻辑一致性和相互耦合,避免出现对立型制度关系的情形。各子制度按照制度体系的整体目标有序化,促使高技术人才移民前、中、后政策相互衔接、互为补充、有机统一,推动制度协调联动,同向发力。

2. 高技术人才移民制度的有效性评估

高技术人才移民制度能否促进中国经济社会发展,是评估高技术人才移民制度的出发点和落脚点,也是检验高技术人才移民制度的关键标准。秉持促进制度体系良性发展的评估目的,遵循科学性、差异性、可操作性原则,兼顾结果与过程、显绩与潜绩的价值取向,吸纳制度设计者、制度执行者、制度相关利益群体共同参与评估,建构包含制度价值、制度过程、制度绩效的评估体系,运用定性定量方法,预评估、执行评估和后评估相互补充,互为依托,全周期、全过程、全方位系统评估高技术人才移民制度。制度设计与执行前的预评价重在评价制度的必要性、可行性、科学性,对各种潜在风险进行预判,以优化制度设计。制度设计与执行中的执行评价重在评判制度实施的问题短板和经验教训。制度设计和执行后的后评价重在制度的实施效应及影响,对高技术人才移民的效用度(经济效用、社会效用、政治效用等)、满意度(工作满意度和生活满意度)和认同度(制度认同和文化认同)予以评价。高技术人才移民制度的有效性取决于制度是

^① 习近平:《在民营企业座谈会上的讲话》,北京:人民出版社,2018年,第14页。

否与情境相匹配、制度设计是否科学系统、制度执行是否落实到位等,需要从高技术人才移民制度的显性绩效与隐性绩效、长期绩效与短期绩效、单一绩效与复合绩效等多维予以科学系统考量。

3. 高技术人才移民制度的安全性评估

美国基于国家利益至上的原则优选人才,以维系美国在经济和科技领域的相对优势。尽管经济需求和政治竞争是美国制定移民政策的主要动因,但文化和安全问题仍是其最重视的领域。中国高技术人才移民制度建设应统筹高质量发展和高水平安全,重视在引进高技术人才移民和确保高技术人才移民权利的前提下,及早识别与消除高技术人才移民可能给国家安全、社会稳定造成的隐患。高技术人才移民制度的安全性评估可以从政治安全和社会稳定等维度展开。高技术人才移民制度的政治安全评估重在维系国家政权的稳固。构筑包含汇集、整合、分析与评估高技术人才移民类型及其状况的全方位监测评估系统,对高技术人才移民的群体规模、性别、年龄结构、迁移来源地分布、经济社会特征流量变化等进行监测,对高技术人才移民政治影响及威胁进行风险计量与预警,有效维护国家政权安全。而高技术人才移民制度的社会稳定评估重在维系社会生活的稳定。尽管高技术人才移民对于人口、经济和社会安全带来的现实影响并不大,但一些群众对高技术人才移民在经济和社会层面影响的认知是相对负面的,拥有差异化公平的诉求。有的群众认为,中国人口多,移民占用公共服务资源,加重财政负担,将其视为就业机会和生活品质的潜在威胁,对高技术人才移民产生消极态度甚至敌意。制度评估需要通过调研和舆情分析,监测不同群体对高技术人才移民的态度认知,基于此调适高技术人才移民制度的松紧程度,减少其对社会稳定的负面影响。

在确保国家安全的前提下促进经济社会高质量发展,是高技术人才移民制度建设的出发点。加强党对高技术人才移民制度建设的领导,党政协同治理、央地协同治理是中国高技术人才移民制度体系的独特之处。在推进高技术人才移民制度建设的进程中,要遵循高技术人才流动的客观规律与制度变迁规律,确定高技术人才移民制度建设的基本价值取向与制度多元目标的优先顺序,在科学性与价值性、应然与实然之间进行取舍与平衡,建立以“高精尖缺”为标准的高技术人才移民准入制度,以认同为目标的高技术人才移民融入制度,以安全为基石的高技术人才移民保护制度。基于此,建立基于大数据、云计算等信息技术的系统性前瞻性动态监测机制,客观记录高技术人才移民状况,对高技术人才移民制度的一致性、有效性、安全性予以评估。根据时机与环境的变化,调和高技术人才移民制度的稳定性与变革性、清晰性与模糊性、冲突性与相容性之间的张力,建立由不同类型制度组成的有机统一的高技术人才移民制度体系。

The Basic Connotation, Value Significance and Construction Path of the Immigration System for High-tech Talents

HE Lijun

Abstract: Establishing a high-tech talent immigration system is a critical step in constructing an internationally competitive talent system and fostering an innovation

hub that aggregates global intellectual resources. This article explains the immigration of high-tech talents from the perspectives of internationalization, high-end positioning, scarcity, and technological advancement, while analyzing China's high-tech talent immigration system through the lens of coordination between the national legal framework and internal party regulations. Based on theories such as incremental institutional change theory, holistic governance theory, talent supply-demand balance theory, and policy lifecycle theory, a four-dimensional integrated analysis framework of "concept, subject, content, and result" is developed to explore the practical pathways for establishing a high-tech talent immigration system in China. The analysis aims to advance the governance of high-tech talent immigration from centralized management to collaborative governance involving both central and local governments, transitioning from fragmented approaches to systematic integration, and evolving from rigid, extensive, and static governance models to flexible, precise, and dynamic ones.

Keywords: high-tech talent; immigration; system

(责任编辑: 秦川申)