

全球高级人才跨国流动的新趋势

中国应该积极参与对国际移民尤其是高级人才跨国流动的 global 管理，与各国尤其是发达国家建立协商和协调机制，减少高级人才跨国流动对包括中国在内的发展中国家的消极影响，提高高级人才跨国流动的 global 收益。

文 / 柳毅

随着经济全球化的深入发展和科技的日新月异，尤其是信息技术的发展，高级人才跨国流动的规模不断扩大，据统计，近 10 年来高级人才流动量增长了约 70%，而高级人才跨国流动在人员构成和流向上也呈现出许多新的特点和趋势。

流向多元化

一直以来，美国利用其发达的经济、国际一流的大学和研究机构以及宽松的移民政策，吸引了世界上最好和最多的高级人才，成为高级人才的主要输入国。传统上高级人才主要从其他经济合作与发展组织成员国和发展中国家流向美国。但在过去的十几年间，随着知识经济的发展，其他发达国家加大了对全球高级人才的竞争力度，纷纷采取优惠的、选择性的移民政策以吸引世界上最优秀的高级人才。例如法国、德国、爱尔兰、瑞典、英国等欧盟国家采取“快速通道”的移民措施，吸引那些高技术专业人才，尤其是信息技术专家。这些措施的实施，使高级人才的流动向多元化转变。在 2001-2003 年之间，流向英国、法国、澳大利亚优秀大学和研究机构的外国学生分别增加了 36%、30% 和 13%，而同一时期流向美国的外国学生下降了 26%。

这种多元化转变有两个效应：一是发展中国家的高级人才向美国以外的其他发达国家的流量增加。这就是说，发达国家对发展中国家人才的争夺加剧，发展

中国家在国际人才竞争中面临更加不利的地位；二是发达国家对发展中国家高级人才采取选择性的优惠移民政策，使得高层次人才移民在移民中的比例越来越高，这会大大削弱发展中国家的科技创新能力。

渠道多样化

在贸易和投资全球化的推动下，高级人才跨国流动的渠道不断扩大，形式逐渐增多。

一是通过学习、培训、学术交流和研究等活动产生的跨国流动，主体是各国的留学生、访问学者以及到国外大学和研究中心工作、从事研究活动的研究人员或科学家。

二是国际直接投资和其他商务活动产生的跨国流动。这里主要包含两部分人，一部分是到国外投资设立企业的企业家，另一部分是在跨国公司的分公司之间流动的经营管理人员和技术人员。

三是政府间的人员交往而导致的跨国流动。这部分人主要是政府的官员和外交官，他们的流动一般都是短期的。

四是一些国际组织在全球招聘专业人才到其组织工作。由于国际组织的总部大都位于发达国家的首都，所以从人才流动的方向看，国际组织吸引了很多发展中国家的高级人才流向发达国家。

五是一些国际文化交流活动和国际体育竞技活动产生的跨国流动。这些人

员主要是一些文体工作者，如音乐家、歌唱家、作家、画家和运动员。

流动时间短期化

根据迁移时间的长短，高级人才跨国流动可以分为永久性迁移和暂时性迁移。进入新世纪，高级人才跨国流动的一个重要特点是暂时性流动增加。例如，2000 年到 2002 年，在 4.8 万个暂时性技术移民中，有 70% 是高级人才。

短期跨国流动的高级人才主要是留学生、访问学者和在跨国公司内部流动的经营管理人员等。以上人员短期流动增加的原因有三：一是教育国际化以及各国为培养国际化人才积极鼓励本国学生出国留学，导致留学人员和访问学者大大增多，这些留学人员中越来越多的人在学成后选择回国。二是各国尤其是发达国家大大增加了对科技研发的投入，吸引了国外大批高级人才到其大学和研究机构从事研究活动。而研发活动的国际化使各国加强了在研发方面的交流与合作，特别是科技人员的交流非常频繁。另外，许多跨国公司为了使产品更加符合当地市场，在国外设立许多研发中心，使得研发人员跨国流动增加。三是全球直接投资快速增长，特别是占全球直接投资 80% 的跨国兼并在过去 10 年增长了将近 10 倍，从而引起跨国公司在全球范围内重新配置管理人员和技术专家，公司内部跨国流动的人员大量增加。高级

人才短期跨国流动的增加意味着“人才回流”和“人才循环”现象的增多,这为发展中国家采取有效政策和措施吸引更多的人才回国创造了条件。

利益共享化

从上世纪 60 年代以来,人们谈论高级人才跨国流动时主要是指“人才流失”,一国人才的净得就是另一国人才的净失,高级人才的输出国和输入国之间是一种零和竞争关系。“人才流失”概念最初用于强调欧洲特别是英国的人才流向美国,后来主要用于强调发展中国家人才向发达国家的流失,并由此导致人力资本存量减少和经济发展能力的降低。国际劳工组织的一份研究指出,“人才流失会引起教育、投资和人力资本的损失,从而必然减慢南方国家的经济增长。”

进入新世纪以来,国际社会特别是学术界越来越多地开始讨论高级人才跨国流动产生的积极影响,也就是说,高级人才的跨国流动不仅仅给输出国带来了损失,也同时带来了许多收益,即“人才收益”。

一是高级人才跨国流动会促进输出国人力资本的形成。既然国外的教育回报更高,高层次移民的成功会提高人力资本的预期收益,这就会刺激国内更多的人投资教育,也会激励国内学生追求更高的教育水平。另外,在一国高级人才外流的同时,许多国外高级人才也流入该国,实现了“人才交流”,增加了人力资本的存量。

二是高级人才跨国流动会促进输出国的科技创新。一方面回国的高级人才带回他们在国外获得的新技术和管理能力,建立与国外科研机构和知名学者的交流网络,实现技术的扩散;另一方面高级人才即使移民到国外,由于与国内千丝万缕的联系,通过回祖国进行学术交流或访问,也可以实现知识的转移。

三是高级人才跨国流动会促进输出国的经济增长。移民国外的高级人才往往成为移出国和移入国之间建立和加强投资和贸易关系的桥梁,从而促进外国

投资及国际贸易的增长。另外,高级人才往国内的汇款,也会对国内经济增长和国民生活水平的提高产生一定影响。

管理国际化

高级人才的跨国流动和国际贸易、国际金融一样是一个全球性现象,其问题只有通过各国共同努力才能得到解决。但直到上世纪 90 年代,高级人才的跨国流动都还没有进入全球的议事日程,也没有成为联合国首要关心的问题。各国对高层次人才跨国流动也采取一种自我管理的方式,根据自己的需要制定吸引国外人才或减少本国人才外流的政策,各国特别是发展中国家和发达国家之间没有形成一种对话和协调机制。这种各自为战的管理方式产生了三个后果:一是各自出台的政策因相互抵制而效果大减;二是因信息不对称导致全球高级人才供需不一致,造成大量人才浪费;三是高级人才跨国流动的 global 收益因发展中国家人才过度流失而减少。

进入二十一世纪,对高级人才跨国流动进行全球管理,建立全球协调机制,减少高级人才跨国流动带来负面效应的呼声越来越高,并在这方面取得了巨大进展。联合国人权委员会指定一名大会报告起草人专门负责国际移民的人权问题;国际劳工组织在其 2004 年国际劳工大会上把国际移民作为其主题;前联合国秘书长安南 2002 年在他办公室下设立了一个移民工作组,并呼吁建立一个独立的委员会,对如何加强国际移民全球治理提供建议。

另外,一些旨在加强国际移民管理合作与协调的国际机构和机制逐渐建立并得到加强,如国际移民组织(IOM)成立于 1951 年,现拥有 105 个成员国和 41 个观察员国,全球有 4000 名职员,在 100 多个国家设有办公室。

相关对策

高级人才是我国人才资源的重要组

成部分,是我国建设创新型国家,实现经济社会跨越式发展急需的紧缺人才。面对高级人才跨国流动出现的新趋势,我国应采取一些有效的政策措施,积极应对国际人才竞争,加强国际人才交流与合作,减少高级人才跨国流动对我国的负面效应。

采取有竞争力的吸引高级人才的政策措施。针对发达国家利用各种优惠条件争夺发展中国家高层次人才的情况,根据中国国情和中国海外高层次人才的特点,采取有竞争力的、有针对性的政策措施。如建立海外高层次人才回国工作绿色通道,完善和加强留学人员创业园区建设,建立科研基地,为高级人才到华工作提供出入境及居留便利,为回国或到华工作的高级人才提供知识产权等法律保护。

变被动应对为主动出击。利用我国不断增强的经济实力和国际地位,采取走出去的战略,主动到国外招揽高级人才。如在主要发达国家建立海外高层次人才库;借鉴韩国经验,在发达国家建立“中国科学家工程师协会”等机构或利用现有驻外机构,吸引和招揽高级人才;鼓励中国在外投资的企业在国外建立研发中心,利用和吸引当地高级人才。

扩大和加强高级人才的国际交流与合作。针对高级人才短期流动的比例增加,“人才回流”现象增多,人才跨国流动利益共享化等情况,积极加强人才的国际交流与合作,鼓励国际科研合作与学术交流,坚持“支持留学、鼓励回国、来去自由”的方针,建立庞大的海外高级人才储备。

积极参与高级人才跨国流动的国际管理。高级人才跨国流动逐渐成为全球性问题,高级人才跨国流动的 global 管理逐渐得到各国共识,中国作为最大的发展中国家,应该积极参与对国际移民尤其是高级人才跨国流动的 global 管理,与各国尤其是发达国家建立协商和协调机制,减少高级人才跨国流动对包括中国在内的发展中国家的消极影响,提高高级人才跨国流动的 global 收益。