

中国区域国际人才移民政策 分析与优化研究 ——基于“政策目标—政策工具—政策对象” 三维分析框架

王子立

中国人民警察大学(广州) 移民管理学院,广东 广州 510663

摘要:公安部自2015年以来陆续出台专门针对多个区域的国际人才移民政策文本,通过设定政策目标、选择政策工具和区别政策对象形成合理的政策结构,并在此基础上构建政策分析框架,进而对上述政策文本内容进行“政策目标—政策工具—政策对象”的三维视角叠加分析。基于不同政策目标探析针对不同政策对象的政策工具使用情况,深入解读区域国际人才移民政策文本的内容特征,为优化政策内部结构提供思路,进而聚焦粤港澳大湾区国际人才移民政策优化路径。建议在粤港澳大湾区实施国际人才移民政策创新的先行先试,对于外籍高层次人才稳中求进地推进渐进式的移民政策便利化改革,对于国际学生、外籍华人、创新创业外国人则创新性地试点推出新型签证。

关键词:国际人才;移民政策;政策目标;政策工具;政策对象

中图分类号:D523.8

文献标志码:A

文章编号:2097-0900(2025)01-0012-12

一、问题的提出

国际人才通常具备较高的专业素质和技能水平,其跨国流动使得信息、知识和技术突破地理空间限制,为东道国带来先进科学技术和管理经验,从而增加东道国高技能人力资本要素。因此,国际人才越来越成为推动一国经济发展及技术进步的重要因素^[1]。大量研究证明,与非国际人才移民相比,国际人才移民因其纳税更多、所需公共服务和社会福利更少、融入社会和劳动力市场更快^[2]等特质更受东道国欢迎,对东道国的经济发展更为有利。当前,重视引进国际人才特别是高端国际人才,已经成为普

遍共识,对于加快建设人才强国、提升对外开放水平、促进经济社会持续健康发展具有重大意义。在国际人才移民影响因素中,一方面入境政策,家庭成员的入境、工作、学习资格以及获得永久居留权的预期等移民政策是国际人才移民的重要考虑因素,另一方面教育和职业发展的机会、薪酬和生活成本的考虑、生活质量、经济增长和创新前景、受欢迎度等经济和社会背景更深程度地影响国际人才移民。政府部门在塑造和控制经济、社会背景方面的影响力要小得多,主要通过设计并实施移民政策影响国际人才的移民倾向。

国际人才移民政策体系是一整套引进、选拔、评

收稿日期:2024-06-11

基金项目:2022年度广东省哲学社会科学规划青年项目“粤港澳大湾区国际人才移民政策研究”(GD22YSH03)阶段性成果

作者简介:王子立(1987—),男,河南商水人,讲师,硕士研究生导师,中国人民公安大学在读博士研究生。

估、留用国际人才的招募和筛选机制,是由签证、短期居留、长期居留、永久居留、入籍等构成的递进的移民政策体系,规范国际人才的入境、工作、居留、融入、入籍等各环节^[3]。一方面,移民政策植根于每个国家的治理理念和特定的社会经济背景,因为历史传统、移民文化和人口结构的差异,我国并未像部分国家一样充分开放移民政策以吸引国际人才,而是在特定区域内“谨慎”地进行国际人才移民政策创新的先行先试。另一方面,由于我国国家层面尚未出台专门针对国际人才移民的统一立法^①,已有的法律层级较低的部门规章多为宏观层面的原则性指导,具体规定则碎片化地分散在众多规范性文件之中,难以转化为具有可操作性的实现机制,使得地方政府对国际人才的移民服务管理缺乏纲领性政策引导。近年来,我国逐渐加大对部分区域先行先试创新移民政策的支持力度。公安部自2015年7月以来陆续出台针对上海科创中心、福建自贸试验区、北京中关村国家自主创新示范区、广东自贸试验区等区域的移民政策措施。

粤港澳大湾区拥有为数众多的科研机构、门类齐全的产业聚集区,吸引着一大批具有创新意识国际人才在此创新创业。近年来,如何通过持续地创新、优化移民政策,使国际人才在大湾区引得来、留得住、用得好,成为实务界和理论界关注的热点问题。基于此,本文试图回答如下两个层次的问题:一是解构政策结构,即:中国区域国际人才移民政策致力于实现什么样的政策目标?并通过哪些政策工具实现?施策针对的政策对象又是哪些?二是政策分析与启示,即:中国区域国际人才移民政策呈现什么样的内在逻辑和内容特征?对粤港澳大湾区国际人才移民政策的优化有何启示?为解决上述问题,本文拟引入“政策目标—政策工具—政策对象”的三维分析框架,对2015年以来公安部颁布的区域国际人才移民政策文本予以梳理,采用内容分析法对政策文本进行分析研究,以把握区域国际人才移民政策的重点内容和发展趋势,进而探讨粤港澳大湾区国际人才移民政策^②的优化重点,为政府制定相应政策

提供参考。

二、区域国际人才移民政策研究框架

合理的政策结构是政策效应有效发挥的前提,能够清晰阐释政策的发展特征和演进逻辑^[4]。政策目标是政策制定的起点,政策工具是实现政策目标的手段,而政策对象作为政策实施的受众又反过来影响政策工具的选择和政策目标的设定。政策目标、政策工具和政策对象三者之间是相互依存、相互影响的关系,即政策制定者计划针对特定政策对象实现特定政策目标时选择匹配的政策工具进行政策结构的配置。政策制定者在制定和实施政策时,需要综合考虑这三者之间的关系,以确保政策的有效性和针对性。在区域国际人才移民服务管理中,只有结合各种政策工具的特点和优势,对政策工具进行组合使用,通过利用各类政策工具之间的相互作用和影响,避免单一政策工具失灵,才能产生较好的政策效果^[5]。具体而言,政策工具组合的具体设计主要取决于区域国际人才移民服务管理的主要政策目标,实现政策目标的途径则是借助各类政策工具。因此,具体到区域国际人才移民政策的政策过程设计,要先精准设定政策目标,再基于不同层次的政策目标选择相应的政策工具,进而根据不同政策对象的特征针对性地匹配政策工具组合。政策工具作为政策运行的载体,在政策目标和政策对象之间提供有效的动态链接。基于此,本文以公共政策相关理论为主要依据,将政策工具与政策目标、政策对象有机融合,形成“政策目标—政策工具—政策对象”三维分析模型(见图1),该模型涵盖政策结构的基本样态,以及政策目标、政策工具、政策对象三者之间的互动关联(见图2),为具体的区域国际人才移民政策文本研究提供适切和实用的分析框架,并有助于获得对政策结构的完整理解。

(一)政策文本选择

政策文本是政策思想的载体,从政策文本内容出发对政策协同进行量化分析,有利于研究政策制定的原理,揭示政策背后的利益博弈^[6]。政策文本

① 我国移民管理领域现行主体立法《中华人民共和国出境入境管理法》主要规制出入境管理程序,法律条文并未涉及国际人才移民管理内容,国际人才移民管理的法律依据多为《外国人在中国永久居留审批管理办法》《外国人在中国就业管理规定》《外国人才签证制度实施办法》《外国人来华工作许可服务指南(暂行)》《关于允许优秀外籍高校毕业生在华就业有关事项的通知》等部门规章或其他规范性文件。

② 香港地区和澳门地区虽同属于粤港澳大湾区,但由于与内地法律制度和移民政策显著不同,故本文只研究大湾区内地九市的区域国际人才移民政策。

隐含不同时期区域国际人才移民政策所表述的重点内容,反映区域国际人才移民服务管理的理念和规律。因此,政策文本已成为学界关注的焦点,政策文本分析为解决问题以及帮助政府决策提供了理论框架^[7]。本文主要对2015年至2024年公安部颁布的国际人才移民政策文本进行分析,为确保选取政策文本的权威性与全面性,所选取的政策文本来源于中央及地方各级政府部门网站。政策文本的选择遵循以下原则:一是政策适用范围主要是个别区域,二是政策适用对象主要是国际人才^①。基于以上原则,最终筛选出政策文本11项,按颁布时间先后顺序排列包括:《支持上海科创中心建设出入境12项政策措施》《支持北京创新发展的20项出入境政策措施》《支持福建自贸试验区10项新的出入境政策措施》《支持广东自贸试验区建设及创新驱动发展的16项出入境政策措施》《支持国家有关自贸区等区域创新发展7项出入境政策措施》《8项出入境便利措施》《在全国范围内推广复制促进服务自贸区建设12条移民与出入境便利政策》《支持海南全面深化改革开放移民出入境、交通管理政策措施》《积极支持促进横琴粤澳深度合作区建设发展若干出入境管理服务措施》《支持福建建设两岸融合发展示范区十项出入境政策措施》《便利外籍人员来华5项措施》。

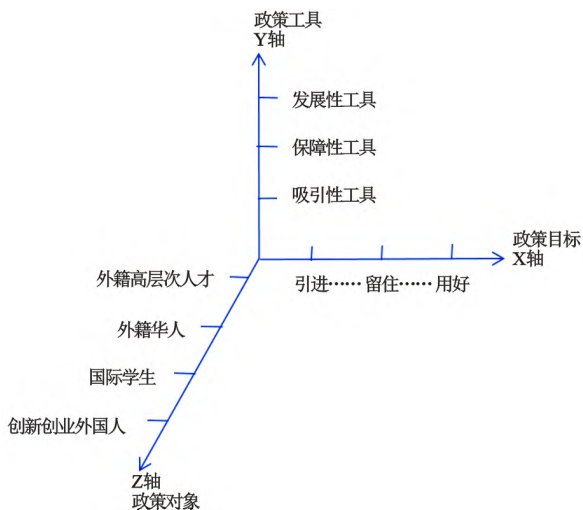


图1 区域国际人才移民政策三维分析框架

(二)X 维度:政策目标

政策目标是政策制定者希望通过实施政策达到的预期目的、要求和结果。政策目标是政策制定和实施的出发点和归宿,为政策工具的选择和组合提

供明确的指导和方向。在高水平对外开放和高质量发展的新时代背景下,要聚天下英才而用之,做好国际人才工作要引得进、留得住、用得好。国际人才政策不能只把引进国际人才作为政策起点,而是要形成闭环,将引进国际人才、留住国际人才、用好国际人才贯通,后续的留住人才、用好人才才是关键^[8]。莫雷蒂(Moretti)通过研究国际人才移民的影响因素,发现集聚效应很重要,国际人才接近或与类似行业、职业的其他国际人才一起工作,其生产力会得到提高,因此基于集聚效应,区域内现有国际人才存量的增加能够增强其他国际人才向同一区域移民的动力^[9]。可见,只要留住区域内现有的国际人才(存量)并不断吸引新的国际人才(增量)前来,其产生的集聚效应不但会有效提高集聚区域的生产力水平,而且会吸引更多的国际人才不断前来,形成引进、留住和用好国际人才的闭环路径(见图3),使国际人才在集聚区域带来的人力资本和经济发展的正效应保持“滚雪球”式增长。只有用开放的签证和出入境政策引进国际人才,继而为国际人才提供优厚的停留居留和永久居留政策,才能留住国际人才,进而辅以便利的配套移民政策激发国际人才的才能。因此,本文界定的中国区域国际人才移民政策目标是层层闭环式地引进、留住、用好国际人才。

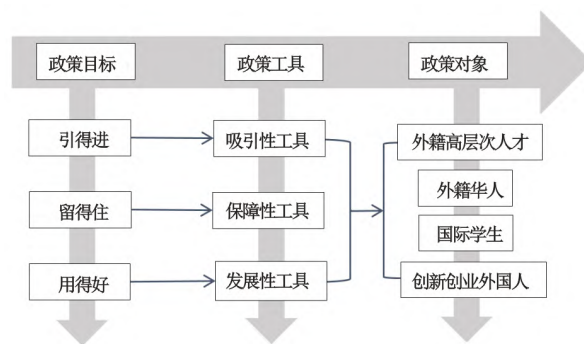


图2 国际人才移民政策结构示意图

(三)Y 维度:政策工具

政策工具是政策主体实现政策目标所采用的措施集合,政策目标能否顺利实现,取决于政策工具是否匹配政策目标^[4]。政策工具的选择和组合应该根据政策目标的具体要求来确定,以确保能够有效和有针对性地实现政策目标。不同的政策工具对政策对象的影响方式和程度也不同,因此需要根据政策对象的实际情况进行政策工具的选择和组合。国际

① 由于个别适用于全国范围和全体外国人的便利移民政策必然适用于国际人才,故本文的政策文本选择范围并未机械地局限于区域国际人才移民政策文本,适度纳入少量有代表性的全国性移民政策文本。

人才移民政策工具蕴含着人才政策和移民政策的双重属性,以往国内外研究中常见的罗斯威尔(Rothwell)等人提出的供给型、环境型、需求型^[10]或霍莱特(Howlett)等人主张的强制性、自愿性、混合性^[11]等常用政策工具分类方法,不适当当前中国区域国际人才移民政策的政策工具类型。人才政策是一系列政策工具的集合,从各地出台的人才政策文本^①内容看,基本涵盖奖励性政策(补贴)、保障性政策(落户、薪酬标准、社保、医疗、子女入学、配偶安置)、发展性政策(工作平台建设、项目资助、职称评定)等方面^[8]。可以据此认为面向高层次人才的政策工具主要分为奖励性、保障性和发展性政策工具三类。奖励性政策的目的是吸引人才,因此结合国际人才与国内人才吸引条件的区别,本文将区域国际人才移民政策工具划分为吸引性、保障性和发展性政策工具三类。吸引性移民政策工具旨在通过提供开放的移民政策吸引国际人才来到当地;保障性移民政策工具通过提供服务于国际人才及其家庭成员居留和生活所需的移民政策以留住国际人才在当地;发展性移民政策工具通过保障国际人才创新创业发展所需的配套移民政策以发挥其人才效能。政策工具是达成政策目标的手段,为实现目标必须选择与之相匹配的政策工具,多目标的政策要求每一个政策目标都要选择一个与之相匹配的、有效的政策工具来实施^[12]。结合引进、留住、用好国际人才的政策目标,与政策工具相匹配得出,用吸引性移民政策工具引进国际人才,用保障性移民政策工具留住国际人才,用发展性移民政策工具用好国际人才。

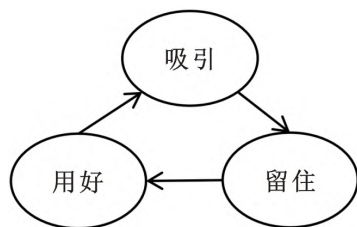


图3 政策目标结构示意图

(四)Z维度:政策对象

政策对象是指政策实施所针对的特定群体。政策对象受到政策工具的影响,并参与到政策工具实施过程中,政策对象对政策工具的接受程度和反应

也会影响政策目标的实现程度。因此,在制定和实施政策目标时,需要充分考虑政策对象的特点和需求,以确保政策工具能够精准地作用于目标群体,实现政策目标。本文研究的政策对象为国际人才^②,是指以知识、技能和经验为主要手段,直接为其他国家或区域提供产品和服务的高层次人才^[13]。本文界定的国际人才包括外籍高层次人才、外籍华人、国际学生、创新创业外国人四种引才目标群体。外籍高层次人才主要从技能(行业、职业、工作经验)、教育(学历、学校)、财富(薪资水平、投资额、纳税额)三个标准单一或叠加界定,比如技能方面要求为重点领域、紧缺行业,教育方面要求为博士以上学历、名校毕业,财富方面要求连续多年投资稳定、纳税记录良好、工资性年收入或年缴纳个人所得税达到一定标准的数额。外籍高层次人才是国际人才的主体和一般性群体,涵盖人员范围最广,在外籍高层次人才基础上,选取外籍华人、国际学生、创新创业外国人作为重点和特别引才目标群体,予以优先引进和优惠待遇。国际学生包括在华留学的外国留学生和在国外大学毕业的外国学生。外籍华人是指曾具有中国国籍或具有中国血统的外籍人员。创新创业外国人是指致力于创造新企业或新项目,推动技术进步、商业模式创新或产业变革的外籍人员。

三、区域国际人才移民政策文本分析

在对政策文本进行选择 and 整理的基础上,从政策目标、政策工具、政策对象三个维度分析中国区域国际人才移民政策的内容,进而发掘现行政策的优化方向。

(一)政策目标维度分析

通过梳理选取政策文本的政策目标(见表1)发现,各文本政策目标内容均大致强调为各区域国际人才提供更有吸引力、更开放、更便利、更包容的移民制度环境,以吸引、留住和用好国际人才。几乎所有的政策文本都提及“吸引”,这是出现频率最高的词汇,其次出现的词汇是“创新创业”,第三出现频率高的词汇是“集聚(聚集)”,这三个词相对应的政策目标是引进、用好、留住。在区域国际人才移民政策目标中,引进、留住和用好国际人才是一个相辅相成、不可分割的整体,三者呈现层进的闭环结构。只

① 此处的人才政策文本包括本文以外的各地国内人才政策文本。

② 此处的国际人才作广义解释。尽管港澳人才在人员类别上不属于外籍人才,但是其实际享受部分的区域国际人才便利移民政策,故本文所探讨的区域国际人才移民政策施策对象包括港澳台胞人才。

有先引进国际人才,才有机会留住国际人才,进而才有足够的时间和充分的平台用好国际人才。只要用好了国际人才,就会在区域产生人才集聚效应,从而吸引来更多的新的国际人才。用好国际人才既是本轮政策目标实现的最终点,又奠定下一轮政策目标实现的基础。因此,用好国际人才是最终和最重要

的政策目标,相对应的各地政策文本反复强调提供便利移民政策支持国际人才创新创业。但是,关于留住国际人才的政策目标分散在“集聚(聚集)”“停留居留”“永久居留”等词汇中,出现频率和强调力度略显不足。

表1 政策文本政策目标汇总

颁行时间	适用范围	政策目标
2015. 07	上海	进一步吸引海外人才创新创业,方便外籍华人安居乐业,对外籍投资者申请永久居留给予倾斜,鼓励外国学生就读和创新创业
2016. 01	北京	吸引聚集更多海外高层次人才和创新创业人才,建立与国际接轨的市场化人才评价机制、便利海外高层次人才出入境、激发外籍华人回国创新创业热情、服务外籍青年学生创业
2016. 04	福建	为推动福建自贸试验区加快形成更高水平的对外开放新格局
2016. 07	广东	提升广东省外国人出入境便利水平,优化广东省人才发展环境,吸引和集聚海外高层次人才到广东省创新创业,继而推动广东自贸试验区建设
2017. 03	其他自贸区	为外籍人才提供更为宽松便捷的出入境、停留居留环境和更具吸引力竞争力的永久居留政策,进一步释放“人才红利”
2018. 02	全国	为在华工作、学习、生活的外籍华人提供更为便利、务实的出入境环境,鼓励和吸引更多外籍华人参与我国经济社会建设
2019. 07	海南	完善国际化引才机制,对外籍人才、技术技能人员、外国学生等在海南工作、投资、创业、实习等提供入境和停留居留便利,增强海南吸引国际人才竞争力
2019. 07	全国	鼓励、支持、便利外籍人才、外国优秀青年和外籍华人来华在华创新创业、投资兴业、学习工作
2023. 07	横琴	进一步促进合作区高水平开放高质量发展,推动构建琴澳一体化发展格局,助力粤港澳大湾区建设
2023. 11	福建	进一步促进闽台人员往来、便利台胞在闽居住生活,深化两岸各领域融合发展
2024. 01	全国	进一步打通外籍人员来华经商、学习、旅游的相关堵点,更好地服务保障高水平对外开放,服务促进高质量发展

(二)政策工具维度分析

我国移民管理的常规政策措施主要为签证、出入境、停留居留、永久居留,本文将其界定为区域国际人才移民政策的一级政策工具。随着上述政策工具的依次使用,标志着国际人才移民政策目标的层进实现,从先引进国际人才(申请签证后入境),到留住国际人才(停留居留后永久居留),最后到用好国际人才(签证和居留)。移民政策影响国际人才流动的关键要素与作用机理,可分为外部环境因素和内部驱动因素。依此分类标准,签证、出入境、停留居留、永久居留等移民政策工具是外部环境因素,通过向国际人才提供有吸引力的签证制度环境和有竞争力的停留居留(永久居留)制度环境,达到吸引和留住国际人才的政策目标。欲实现用好国际人才的政策目标,还需要激发国际人才创新创业的动力和潜力,这属于内部驱动因素,对其产生影响就不能仅靠移民政策工具的单独使用,只有综合运用所有移民

政策工具并适配组合为政策合力,才能激发国际人才创新创业的最大驱动力。因此,通过梳理选取政策文本的政策工具(见表2)发现:发展性移民政策工具涵盖签证、出入境、停留居留、永久居留的全流程移民管理措施;吸引力移民政策工具旨在便利国际人才出入境,主要包括出入境和签证;保障性移民政策工具旨在为国际人才入境后提供优厚的居留待遇,主要包括停留居留和永久居留。在政策工具的构成上,永久居留是出现频率最高的一级政策工具,其所属的保障性政策工具是各政策文本中占比最大的政策工具类型。纵观全球,永久居留是对国际移民最有吸引力的移民政策工具,也是很多国际移民的终极移民目标。与短期居留相比,永久居留提供更大的灵活性和安全性,通常也会赋予移民更多的权利^[14]。保障性工具主要包括停留居留和永久居留,着重保障国际人才及其家庭成员停留居留的便利,各政策文本均突出保障国际人才的配偶、未成年

子女和家政人员的居留便利,意在为国际人才解决家庭生活的后顾之忧,使国际人才安心和长期居留。政策文本中发展性政策工具主要针对国际学生和创新创业外国人,因为这两类群体相对于其他国际人才群体,整体年龄较为年轻,人力资本和家庭支持相对薄弱,从而降低了其在区域长期居留的稳定性,因

而他们最需要移民政策的全方位支持和保障。吸引力移民政策工具和保障性移民政策工具无法形成区域对国际人才的持续吸引力,只有发展性移民政策工具才能根源性地提高区域引才聚才的核心竞争力。

表2 政策文本政策工具汇总及分类

政策工具类型	一级政策工具	二级政策工具(具体政策)
吸引力	出入境	扩大过境免签入境口岸、停留时间范围 扩大外国人免签入境国家、免签事由、停留时间范围 便利人员、车辆跨境流动
	签证	放宽来华外籍人员申办口岸签证条件 在华外籍人员可就近办理签证延期换发补发 在华外籍人员需多次出入境可申办再入境签证 简化在华外籍人员签证证件申办材料 扩大办理人才签证范围 放宽国际人才签发长期签证对象范围
保障性	永久居留	扩大国际人才申请永久居留对象范围 畅通申请永久居留的市场化渠道 试点实施国际人才永久居留积分评估制 完善国际人才从就业居留向永久居留资格的转换机制并缩短审批时限 降低外国投资者申请永久居留门槛 国际人才的配偶、未成年子女可直接申请永久居留
	停留居留	为国际人才随行的外籍家政人员提供居留便利 为中小学校招收的外国学生提供居留便利 扩大国际人才长期居留许可签发范围 建立移民事务服务中心(站点)
发展性	签证 停留居留	为外国留学生毕业后在华创新创业提供办理签证和居留许可政策支持和便利服务 为外国留学生在华留学期间兼职创业提供办理签证和居留许可政策支持和便利服务 为境外高校外国学生来华短期实习提供办理签证和居留许可政策支持和便利服务 为境外高校外国学生在中国创新创业提供办理签证和居留许可政策支持和便利服务
	出入境 停留居留 永久居留	简化在华创新创业外国人的入境和居留手续 创新创业外国人可直接申请长期居留许可或永久居留

(三)政策对象维度分析

通过梳理选取政策文本的政策对象(见表3)发现,各政策文本针对政策对象均包含外籍高层次人才(外籍高端人才、外籍人才),其他主要政策对象是外籍华人、国际学生(外籍留学生、外籍学生、外籍青年学生、外国优秀青年)、创新创业外国人(创业团队外籍成员、投资人员),可以认为上述四类政策对象是各政策文本的主体政策对象,所有政策文本均以外籍高层次人才为固定的主体政策对象,其他三类

政策对象在不同政策文本中占比略有区别。外籍华人长期以来一直是中国引进高层次国际人才的最重点目标群体,也是引进最为成功和规模最大的国际人才群体,因此成为各区域政策文本的重点引才对象。国际学生凭借其受教育水平、对东道国的熟悉程度以及与求学期间所在高校和科研机构的联系等优势,同样是引进国际人才的理想目标人群,因此成为各区域政策文本的重点引才对象。除外籍华人和国际学生这两类国际公认的重点引才目标人群外,

各区域政策文本还着重强调创新创业外国人这一新兴引才目标人群,体现出当下创新驱动发展战略下鲜明的时代特点。创新创业外国人具备创新思维和创业精神,能够敏锐发现并抓住市场机遇,推动新技术、新产业和新业态的发展,通过引进和留用创新创业外国人才,可以有效促进区域经济转型升级和创

新发展。除创新创业个人外,部分政策文本还凸显对创新创业团队的重视,因为在不可预测的创新创业领域,一个平衡的团队可以弥补创始人的个人局限性,使初创企业在面对快速变化的市场时更具适应性和稳定性。

表3 政策文本政策对象汇总

颁行时间	适用范围		政策对象		
2015. 07	上海	海外人才	外籍华人	外籍投资者	外国学生
2016. 01	北京	外籍高层次人才	留学归国创业外籍华人	外籍青年学生	创业团队外籍成员
2016. 04	福建	境外高层次人才	符合市场需求的外籍人员		
2016. 07	广东	外籍高层次人才	留学归国创业外籍华人	外籍青年学生	投资人员
2017. 03	其他自贸区	外籍高端人才	长期在华工作人员	外籍华人	外籍留学生及外籍学生
2018. 02	全国	外籍华人			
2019. 07	海南	外籍人才	长期工作或投资的外国人	外籍技术技能人员	外籍留学生及外籍学生
2019. 07	全国	外籍人才	外国优秀青年	外籍华人	
2023. 07	横琴	经常往返琴澳两地人员		特色产业工作人员	
2023. 11	福建	经常往返闽台人员		台胞	
2024. 01	全国	外籍人员			

四、研究结论

本文基于对中国区域国际人才移民政策文本的梳理,对政策文本体现的政策目标、政策对象和政策工具进行深度阐释和交叉分析,结合粤港澳大湾区实地情况从三个维度形成以下研究结论:

(一)政策目标

首先,引进国际人才是区域国际人才移民政策目标的起点和基础。具有吸引力和竞争力的吸引性移民政策工具往往能够吸引到优秀的国际人才,为国际人才的集聚奠定初步基础。其次,留住国际人才是区域国际人才移民政策目标的关键。引进国际人才只是第一步,更重要的是如何让这些国际人才长期留下来,为区域发展贡献才智。为实现这一目标,需要向引进的国际人才提供便利和友善的保障性移民政策工具,让国际人才感受到关怀和重视,从而增强其对所在区域的归属感和认同感。最后,用好国际人才是区域国际人才移民政策目标的核心。引进和留住国际人才的目的在于让国际人才为区域经济发展贡献价值,因此,需要向国际人才提供明确和有广阔发展前景的发展性移民政策工具,激发国际人才的积极性和创新创业精神,充分发挥国际人才的潜力和创造力。引进和留住都是针对国际人才

作为“人”的属性,只有使“人”与“地”保持长期、稳定的结合状态,才能期待国际人才“才”的属性在“地”持续、完全、高质量地释放和展示。因此,引进和留住这两个前期政策目标最终服务于用好的最终政策目标。用好国际人才,在于着重发挥国际人才的经济价值。尽管国际人才移民是国际公认的融入东道国社会最有前景且东道国居民最容易接受的移民群体,但是移民的融入过程主要基于移民的文化适应和社会融入,在结果上落脚于东道国人口结构的改善。但基于我国现实情况,对于国际人才最迫切和最现实的需求就是其经济价值(弥补高端劳动力短缺),国际人才移民对于文化领域和人口结构的意义并不是当下我国主要的移民政策目标。因此,对国际人才最终的移民政策目标是用好,而不是融入。

(二)政策工具

在区域国际人才移民政策工具实施层面,结合笔者在大湾区主要城市公安机关出入境管理机构、国际社区、外国人服务站实地调研以及对相关国际人才的访谈发现:一是现有区域移民政策已经非常便利,但依然对国际人才吸引力不够;二是部分符合条件的国际人才申请永久居留积极性不高,甚至对相关单位上门主动办理永久居留回应消极;三是相关单位对国际人才实施便利移民政策有意保持“低

调”,以免引起部分居民对给予国际人才优惠待遇的误解和不满。综上所述,现有的区域国际人才移民政策工具运用成效不够理想。永久居留是外国人在一国获取居留方面的最高权利,各国为了维护国家主权与国家利益,对外国人获取本国永久居留资格均设置了较高的申请和审批条件^[15]。即便我国各区域政策文本反复简化永久居留申请程序,并不断降低永久居留申请门槛和扩大申请人员范围,持续提高永久居留政策的友好性和开放性,但在实践中还是不能很好地实现吸引和留住国际人才的政策目标。可见,对移民政策工具进行重新优化组合已经迫在眉睫。但经梳理政策文本发现,在部分区域国际人才办理签证、居留许可等证件,以及申请永久居留身份门槛和难度已大幅度降低,现有政策工具的便利程度已经很大。在维护国家安全和社会秩序的前提下,欲从现有政策工具“存量”范围内发掘更为便利的移民政策工具组合已不具有可行性,唯有创新“增量”政策工具并重新组合才能突破现有移民政策的瓶颈和困境,实现区域国际人才移民政策目标。

(三)政策对象

政策工具要适配政策对象,通过确定引才重点目标群体并将移民政策工具优待的方向和力度集中于目标群体,以塑造和影响国际人才移民的结构和方向。政策工具的选择和组合需精确对标政策对象的需求,需区分外籍华人、国际学生和创新创业外国人的不同群体特征和移民政策需求:外籍华人对移民政策的便利性期待和要求最高,注重方便多次出入境、居留期限长期性和永久居留申请的便利及享有权利的多样性;国际学生更注重毕业后实习、求职期间的多次出入境和短期居留的优待政策;创新创业外国人更加注重在其投资额、纳税额、产值、雇佣人数、办公场所等达不到工作签证和人才签证申请条件时享有签证、居留和永久居留优待政策。广东是全国重点侨乡,祖籍为广东的海外外籍华人约有3 000万人,占海外外籍华人一半以上,且高度发展的海外粤籍人社团也为政府积累了丰富的人脉资源^[16]。给予外籍华人停留居留和永久居留突破性的移民政策便利,有助于增强其自豪感,能够有力地吸引和推动外籍华人回国发展和创新创业。大湾区拥有优质的科研和教育资源,众多高校、科研机构和企业研发中心聚集于此,有助于吸引大量国际学生、创新创业人员来此学习、工作和创新创业。相对于其他国际人才群体技能兑现的实时性,国际学生和创

新创业外国人的的人力资本优势是未来的发展潜力,前者具有年龄和融入潜力,后者则拥有经济收益和技术创新潜力,因而需要用发展性移民政策工具支持其兑现技能潜力。因此,只有针对外籍华人、国际学生、创新创业外国人等重点引才群体有区分性、针对性地选择和优化移民政策工具组合,才能最大限度地激发和释放国际人才的才能,实现用好国际人才的终极政策目标。

五、粤港澳大湾区国际人才移民政策优化建议

根据本文研究结论,政策工具组合的选择要遵循政策目标的指向,并适配政策对象的人员类别特征。由此,在区域国际人才移民政策目标指引下,结合部分国家国际人才移民政策工具的先进经验,根据不同的政策对象提出有针对性的政策工具优化建议。对于国际人才的一般性群体——外籍高层次人才,其作为国际人才的主体人群,建议稳中求进,保持现有开放、便利、循序渐进的移民政策改革方向,在既有移民政策工具轨道上持续挖潜并重新优化组合,为特殊性国际人才群体政策工具创新奠定制度基础和政策环境。对于国际学生、外籍华人、创新创业外国人等特殊性和重点国际人才群体,由于其群体类别特征鲜明且引进、留住、用好的现实可能性和潜力巨大,建议将其作为政策创新实验对象,争取中央法律授权、政策支持在大湾区先行先试创新移民政策工具,具体建议如下:

(一)外籍高层次人才

1. 争取中央对大湾区先行先试创新国际人才移民政策的制度支持

经过分析政策文本发现,中国区域国际人才移民政策总体演进趋势是逐步开放的,只不过移民事务兹事体大,事关国家的主权、安全、外交和国际形象等重大事项,因此中央也只是“谨慎”地在部分区域试点移民政策改革,先从上海试点,再到北京和其他自贸区,然后进一步扩展到全国所有自贸区和重点区域,边试边改,逐步扩展。无论是基于历史悠久的开放传统,还是基于开放、包容的岭南文化和民意基础,一直作为改革开放排头兵的大湾区都具备先行先试创新移民政策的历史经验和现实基础。大湾区城市历史上长期作为对外通商口岸,是近代中国最先对外开放的区域,改革开放以来大湾区城市又处于对外开放的最前沿,这种长期对外开放的历史积淀使得大湾区居民更早地接触并适应外国文化,

再加之底蕴深厚的岭南文化本来就具有开放性和包容性,长期以来能够容纳并吸收不同文化元素。因此,大湾区居民对外国人持相对开放和包容的态度,更容易接纳和理解外国人及其文化。这种开放和包容的民间氛围不仅有助于吸引更多的国际人才来大湾区学习、工作和生活,也奠定了大湾区开展移民政策先行先试的和谐民意基础,有助于从源头上有效把控移民政策改革可能引发的负面舆情。

2019年中共中央、国务院印发的《粤港澳大湾区发展规划纲要》中指出粤港澳大湾区“充分认识和利用‘一国两制’制度优势、港澳独特优势和广东改革开放先行先试优势,解放思想、大胆探索”,“在国际人才移民等方面先行先试,开展外籍创新人才创办科技型企业享受国民待遇试点”。建议充分利用深圳、珠海作为特区享有的“先行先试”的变通立法权,先在横琴和前海开展试点国际人才移民管理领域的先行或变通立法,再逐步拓展到珠海和深圳,直至覆盖整个大湾区内地九市,或者待试点立法经验成熟时根据《中华人民共和国立法法》第16条规定,直接向中央申请对大湾区内地九市进行专项立法授权。当然,深圳、珠海在利用特区立法权进行国际人才移民管理制度创新时,要充分注意特区立法权在法律、政治和技术上的一些边界和限度,确保特区立法权的行使做到法律上合法、政治上稳妥,最大限度地降低通过特区立法权进行制度创新的法律和政治风险^[17]。一是先行先试机制方面:大湾区内地九市政府部门可根据大湾区建设发展的定位、特点和实际需求拟定本区域国际人才移民政策创新方案,并向广东省政府上报,在不违反上位法律法规前提下,呈请公安部或国家移民管理局出台专门针对大湾区的国际人才移民政策,再由广东省政府向国务院请示,待国务院批复后在大湾区范围内先行先试。建议广东省政府和公安部建立省部协作机制,就促进大湾区建设涉及移民管理工作进行定期协商,加强日常工作联系,及时了解和评估各项试点移民政策效能发挥情况,并根据实际需要及时调整完善。二是先行先试内容方面:建议广东省积极与中央相关部门对接、协调,利用大湾区的先行先试政策优势,争取在大湾区试点优化普通签证的种类设置,针对重点引才目标群体设计新的专门签证;向中央争取居留许可政策改革试点,对符合条件的有意赴大湾区发展的国际人才提供出入境和居留便利,对暂时无法取得工作类许可的,允许其容缺后补申请私人

事务签证,并利用在居留许可上添加签注的方式允许其合法长期居留;争取公安部下放审批权限授权给大湾区内地九市。

2. 国际人才移民政策立足大湾区确定重点引才对象

大湾区国际人才政策设计要紧扣大湾区规划定位和建设发展需要,具备突出的本地属性导向,引才对象的选择标准要根植于大湾区经济发展需要、劳动力市场需求、区域特点和社会结构,这样才能使后续配套移民政策全面、精确地适配大湾区国际人才。我国过去实施限制性移民政策,现在采取事实上的选择性移民政策,并向包容性移民政策过渡,但还远未达到开放性移民政策的地步。尽管2022年末我国人口出现1961年以来的首次负增长,但远不需要像部分西方发达国家一样大面积引进外国移民来改善人口结构。目前,我国对移民的需求主要是解决部分关键领域高层次(高技能)人才紧缺的问题,引进国际人才并不会对区域普通劳动力市场造成就业冲击。因此,引才目标要聚焦于引进外籍高层次人才,建议充分结合大湾区的地缘和产业特点,一方面从人力资本角度筛选引才重点目标群体,另一方面从市场需求角度确定引才重点领域,建立与国际接轨的市场化国际人才引进评价机制。一是从人力资本的角度,建议成立独立于政府和用人单位之间的第三方人才评审委员会对国际人才的资格条件进行评估,参考年龄、受教育程度、从事行业、技能水平、工作经验、语言水平、薪酬标准等条件进行国际人才的人力资本评定。二是从市场需求的角度,建议主管部门针对大湾区建设中的重点领域和行业,确定“一般引才领域”和“重点引才领域”,再分别制定国际人才“需求职业清单”和“紧缺人才目录”,以此分别确定国际人才及其核心家庭成员可享受相应层次的便利移民政策。后续根据大湾区发展实际和国际人才需求状况,对“需求职业清单”和“紧缺人才目录”实行动态调整,建议将区域经济和劳动力市场数据纳入调整参考标准,优先增加或保留相关数据显示本土劳动力供应无法满足需求的领域和行业。同时,要严把国际人才的入口和质量关,根据大湾区经济发展导向和重点岗位需求动态调整引才指标,明确年度大湾区引入国际人才的数量和人才要求^[18]。

3. 在大湾区设置和完善移民服务中心

在大湾区国际人才聚居、聚集的区域新设移民服务中心,或在已有的社区外国人服务站基础上升

级改造,负责为属地国际人才一体化地提供受理申请和审核签证、居留许可和永久居留,发放证件,提供政策咨询等移民管理业务。首先,移民服务中心除办理移民管理业务外,建议联合人社、科技、教育、侨务、税务、海关、公证、司法等部门设立综合服务专窗,相关领域政务咨询等业务一并入驻,提供“一窗式”政务服务,打造服务透明、手续简便、办事高效的综合政务服务平台。其次,建议引入相关社会化服务机构,作为专业服务机构为国际人才提供汉语培训、就业、医保、社保、就医、就学、租房、租车、法律援助等多方面咨询和服务。最后,除以上传统政务业务外,建议移民服务中心通过定期组织活动对国际人才及其家属开展国情市情介绍,举办中国历史、文化、民俗体验等形式多样、内容丰富的文化体验活动。

4. 大力吸引港澳地区人才

港澳地区凭借独特的区位优势、开放的经济体系和完善的制度环境,得以吸引众多国际人才前去寻求发展机会,且世界知名高校众多,聚集了一大批外籍学者和外籍留学生。大湾区内地九市应充分利用地理位置毗邻港澳地区,且气候、饮食、语言、文化、生活习惯与港澳地区相近的优势,大力吸引港澳人才和港澳国际人才来大湾区内地九市发展。通过加强粤港澳三地政府间的合作与沟通推进移民管理合作,进一步优化三地之间的通关机制,在“一国两制”基本原则基础上,构建大湾区内设施“硬联通”和机制“软联通”的高效、有序、安全的新型通关模式,确保港澳人才和港澳国际人才在大湾区内的无缝顺畅流动^[19]。港澳永久性居民中的非中国籍人员自2024年7月10日起已可申办来往内地通行证件,下一步可考虑将来往内地通行证件颁发对象扩展到港澳长期居民中的非中国籍人才,前提是要与港澳相关机构合作提前对港澳长期居民中的非中国籍人员申办内地通行证件开展背景审查和安全评估。

(二)外籍华人

外籍华人是国际人才的重要组成部分,也是我国引进高层次国际人才的重点。相比其他移民群体,外籍华人更熟悉国内相关情况,了解中国传统文化,掌握中国语言,对中国有深厚感情,更易融入中国社会,适应新的工作和生活环境,也更容易取得成绩^[20]。大湾区要充分利用好海外华人尤其是粤籍海外华人人才众多的优势,建议争取在大湾区试点推出海外华人证,给予外籍华人优待签证和居留政策,

激发这一人才群体的归属感和自豪感。在海外华人证的设计上可参考印度海外公民卡(Overseas Citizen of India),其面向外国国籍的印度裔人士发放,截至2022年1月31日,印度海外公民卡已发放406.8万张^[21]。印度海外公民卡是一种永久居留证,允许印度裔人士及其配偶在印度永久生活和工作,但不享有在印度选举中投票或担任公职的公民政治权利,且无权享有印度公民的就业机会平等权利^[22]。在海外华人证的具体设计方面,建议采取以下措施:一是要明确海外华人证只是一种多次出入境、多用途的终身签证和永久居留证,为方便外籍华人人才出入境和居留,使其在华享有除政治权利和平等就业权利以外的工作、生活方面的基本国民待遇,但不能被误解为“双重国籍”。二是要与海外华人组织和社团加强合作,就海外华人证的设计和实施收集意见和建议,了解外籍华人人才的需求和期望。三是要限定海外华人证每年签发指标,明确海外华人证的资格标准,除技能和教育水平标准外,还要对其华人身份严格筛查,包括遗产或祖先证明、与中国的联系以及希望在中国居住或工作的原因等。

(三)国际学生

现有政策文本对于国际学生的实习、兼职和创业,都是在私人事务类或学习居留许可上加注“实习”“创业”等字样,以起到从学生签证转换到工作签证的居留许可过渡作用。其实早在2017年,人力资源和社会保障部发布《人力资源社会保障部外交部教育部关于允许优秀外籍高校毕业生在华就业有关事项的通知》,就首次拟允许部分无工作经历的优秀外籍高校毕业生在华就业。但是,由于审批条件高,且并没有在较大程度上推行,能够以就业形式留下来的学生仍是极少数^[23]。因此,为大力吸引国际学生这一重点引才群体,建议争取在大湾区试点推出专门的国际学生求职签证,为国际学生毕业后来大湾区求职提供出入境和居留便利。国际学生分为在华外国留学生和外国高校学生,身份不同则签证适用条件不同。

针对在华外国留学生设计的国际学生求职签证可参考澳大利亚临时毕业生签证(Temporary Graduate Visa),该签证签发给从澳大利亚的大学毕业6个月内且具有与澳大利亚所需特定职业相关资格的外国留学生,持证学生可以在澳大利亚居留18个月(英国国民海外护照持有者最多可居留5年),居留期间可在澳大利亚旅行、工作或学习^[24]。在留学生

类国际学生求职签证的具体设计方面,建议采取以下措施:一是要明确求职签证只是临时签证,仅针对短期内从国内大学毕业的应届毕业生提供短期内多次出入境和居留便利,方便其求职所用,不能享受大部分公民福利,签证过期则不能续签,且不能以此申请永久居留。二是要对求职签证申请人设置较高标准,基本身份标准是一定的身体健康和品质要求,进一步资格标准是较高的学历水平和汉语能力,最终技能标准是大湾区所需的技能和资格。

针对外国高校学生设计的国际学生求职签证可参考英国高潜力个人签证(High Potential Individual Visa),该签证签发给希望在英国工作或寻求工作的海外顶尖大学应届毕业生,签证申请者不要求有在英国留学经历、不要求提前获得英国工作邀请^[25]。相对于留学生在华已学习、居留多年积累的语言和文化适应优势,外国高校毕业的外国学生来华后的不确定性更强,因此建议外国学生类求职签证在留学生类求职签证基础上设置更高标准。一是教育部每年更新公布最新的海外顶尖大学名单,只有在此名单内的短期内毕业生才能申请求职签证。二是要求求职学生具备一定的语言能力,即便求职学生完全没有汉语基础,也要通过相当高要求的英语语言能力考试。三是求职学生来华以前需要出具财产证明,设定一定数额的资金持有额保证其在华求职期间能够维持基本生活,且对连续持有资金时间作出较长时间的规定,以防止其入境后因资金短缺从事非法活动或增加社会福利负担。四是签证有效期根据求职学生的学历确定,学历越高签证有效期越长,以吸引高学历外国学生。

(四)创新创业外国人

创新创业外国人群体整体呈现年轻化和人力资本相对薄弱的特点,现行人才签证申请条件对于部分处于创新创业早期的外国人才来说门槛过高,难以成功申请享有优待移民政策待遇。为吸引国际人才到大湾区创新创业,建议争取在大湾区试点推出创业签证,给予创新创业外国人签证、居留和永久居留优待政策,激发这一人才群体在大湾区创新创业的动力和潜力。在创业签证的设计上可参考新加坡创业准证(EntrePass),该签证专门为希望创办创新型公司以促进新加坡经济发展的外国企业家和投资者设计,签证签发标准侧重于新公司的创新性质,不适用于希望在传统行业创办公司的企业家^[26]。在创业签证的具体设计方面,建议采取以下措施:一是要

严格界定签证申请资格,创新创业外国人要获得政府认可的风险投资或天使投资,其创办企业要有政府认可的孵化器孵化,并拥有独立的知识产权,认定标准要紧跟经济发展变化及时修订,并规定禁止创办行业清单。二是创业签证可以向符合条件的创新创业外国人提供永久居留的途径,在其投资额、产值、纳税额达到一定数额标准后,允许其核心家庭成员享有出入境和居留便利,甚至可以申请永久居留。三是将创业签证设计为阶梯式的续签方式,因为创业每个阶段都有特定的风险、需求和机遇,可基于创业的不同业务阶段为创新创业外国人设计续签的阶梯式条件和年限,当创新创业外国人渡过创业艰难期后,根据其发展预期阶梯式逐次延长续签年限。

参考文献:

- [1] 魏浩,周亚如. 国际人才流入与中国企业出口产品技术结构优化[J]. 经济管理,2022,44(9):64-84.
- [2] BORJAS G J. The economic progress of immigrants [C]// Issues in the economics of immigration. University of Chicago Press, 2000: 15-50.
- [3] 王辉耀,郑金连,苗绿. 中国国际移民的现状及建立来华人才移民体系的建议[G]//中国国际移民报告(2015)专题资料汇编. 2015:16-62.
- [4] 潘琳,徐鸣. 我国社区治理领域政策分析与评价研究:基于“过程—工具—内容”三维分析框架[J]. 理论学刊, 2022(6):139-149.
- [5] 江亚洲,郁建兴. 重大公共卫生危机治理中的政策工具组合运用:基于中央层面新冠肺炎疫情防控政策的文本分析[J]. 公共管理学报,2020,17(4):1-9.
- [6] 周楠,杨珍,赵晓旭,等. 京津冀区域科技创新政策协同演变:2011—2021年[J]. 中国科技论坛,2023(8): 27-38.
- [7] 叶光辉,宋孝英,谭启韬. 政策工具与政策主题叠加视角下的社会治理演化分析[J]. 情报科学,2023,41(7): 70-79.
- [8] 柳新元,季冰. 地方政府竞争视角下城市人才政策研究[J]. 山东行政学院学报,2020(4):1-9.
- [9] ENRICO M. The new geography of jobs [M]. Boston: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company, 2012.
- [10] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Industrial innovation and public policy: preparing for the 1980s and the1990s[M]. Santa Barbara: Greenwood Press, 1981.
- [11] MICHAEL H, RAMESH M, PERL A. Studying public policy: policy cycles and policy subsystems (Vol. 3) [M]. Toronto: Oxford University Press, 1995.

- [12] 陈振明. 公共政策分析导论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2015:91.
- [13] 寸守栋,姚凯. 基于人力资本价值链理论的中国城市国际人才集聚研究[J]. 科技进步与对策,2020,37(21):46-55.
- [14] PAPADEMETRIOU, DEMETRIOS G, SUMPTION M. Attracting and selecting from the global talent pool: policy challenges [R]. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2013.
- [15] 马振超,戴成. 雄安新区国际技术移民人社服务管理创新研究[J]. 中国人民警察大学学报,2022,38(5):5-12.
- [16] 陈建新,陈杰,刘佐菁. 国内外创新人才最新政策分析及对广东的启示[J]. 科技管理研究,2018,38(15):59-67.
- [17] 黄金荣. 如何用足用好经济特区立法权:大湾区立法空间与边界[J]. 人大研究,2023(3):19-24.
- [18] 齐凯,陈宏斌,徐杨. 天下英才观视野下我国引才聚智作用机理研究[J]. 中国人民警察大学学报,2024,40(1):5-12.
- [19] 梁秀波,巫师统,杨春静. 粤港澳大湾区陆路口岸通关模式创新研究:以深港口岸为视角[J]. 中国人民警察大学学报,2023,39(9):5-11.
- [20] 陈敏,刘佐菁,江湧. 我国高层次外国人永久居留制度研究[J]. 科技管理研究,2016,36(14):45-49.
- [21] Ministry of External Affairs, Government of India. Overseas citizenship of India scheme [EB/OL]. (2023-02-15) [2024-03-08]. <https://www.mea.gov.in/overseas-citizenship-of-india-scheme.htm>.
- [22] Law Firm in India. Rules & restrictions for OCI card holders [EB/OL]. (2024-02-23) [2024-03-08]. <https://www.indialawoffices.com/legal-articles/new-rules-and-regulations-for-oci-card-holders>.
- [23] 焦玉平. 中国的外来技术移民:特征与困境[J]. 青少年研究与实践,2021,36(3):1-11.
- [24] Department of Home Affairs. Graduate work stream [EB/OL]. (2024-02-20) [2024-03-13]. <https://immi.home-affairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/temporary-graduate-485/graduate-work#aboutVisa-index-0>.
- [25] GOV UK. High potential individual (HPI) visa [EB/OL]. [2024-03-14]. <https://www.gov.uk/high-potential-individual-visa>.
- [26] Ministry of Manpower. EntrePass [EB/OL]. (2024-03-08) [2024-03-14]. <https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/entrepass>.

Analysis and Optimization of Regional International Talent Migration Policies in China

—Based on the Three-Dimensional Analysis Framework of “Policy Target–Policy Tool–Policy Object”

WANG Zili

*School of Immigration Management, China People's Police University (Guangzhou),
Guangzhou, Guangdong Province 510663, China*

Abstract: Since 2015, the Ministry of Public Security has successively issued policy documents on international talent migration specifically targeting several regions, forming a reasonable policy structure by setting policy targets, selecting policy tool and distinguishing policy objects. This paper conducts a three-dimensional overlay analysis of “policy target–policy tool–policy object” for the content of the above policy documents after constructing a policy analysis framework. Based on analyzing the use of policy tools targeted at different policy objectives, this study provides an in-depth interpretation of the content characteristics of regional international talent immigration policy documents, offering insights for optimizing the internal structure of policies with a focus on the optimization path of international talent migration policies in Guangdong, Hong Kong and Macao Greater Bay Area. It is suggested to implement international talent immigration policy innovation with Guangdong, Hong Kong and Macao Greater Bay Area as a pilot to promote the gradual immigration policy facilitation reform for foreign high-level talents in a steady and progressive manner, and to set up new types of visas for international students, Chinese foreign nationals, and foreigners engaged in innovation and entrepreneurship in an innovative and pilot manner.

Key words: international talent; immigration policy; policy target; policy tool; policy object

(责任编辑 刘彦超)