

## 实施开放多元的引进政策 构建具有国际竞争力的人才体系

中国科学技术发展战略研究院副研究员 高懿

习近平总书记在前不久召开的中央人才工作会议上讲话时强调，要下大气力全方位培养、引进、用好人才。创新资源配置全球化时代，科技人才全球配置的趋势愈发明显，高端科技人才的跨国流动日益频繁，深刻改变着各国的科技和产业发展图景，推动着知识和技术的共享、传播、扩散以及使用。专业技术人才是重要的创新资本和稀缺资源，经济全球化的发展使专业技术人才成为各国竞相争夺的对象。实施开放多元的专业技术人才引进政策，构建具有国际竞争力的人才引进制度体系具有重要意义。

### 专业技术人才引进的“国际惯例”

世界各国的人才制度体系建设符合自身发展战略需要、反映本国创新资源优势，不同国家在人才吸引政策路径选择上各有差异。引进国外技术人才的主要政策工具，宏观上与国家外交联系在一起，在政府决策中往往被意识形态、政治价值观、国家安全和外交战略等重大议题所掩盖。伴随着新兴经济体的崛起，愈来愈多的国家开始加入全球人才竞争。发达国家吸引人才流入主要依靠技术移民制度，从而服务国家整体科技和经济发展需要。而发展中国家则通过资助技术人才项目吸引流失的人才，形成国际人才环流，通过双边和多边合作，努力从人才环流中获得经济与社会发展的智力资源。另外，留学生作为人才储备库的重要补充力量，成为各国争相吸引的对象。留学生是国际教育交流体系的受益者，也是留学所在国吸引专业技术人才的重要蓄水池。留学生构成了所在国家的、熟悉就业市场规则和流行习惯的、具有潜力的高技术劳工储备军。

### 专业技术人才引进的“中国挑战”

我国正面临着全球各国人才激烈争夺的挑战。目前，我国吸引专业人才的政策体系仍需进一步健全，政策实施过程中需注意规避风险，实现吸引人才的目标需要一个长期的过程。

第一，专业技术人才引进政策体系缺乏具体实施细则，不能兼顾经济社会发展需求。专业技术人才引进需制定相匹配的移民政策和发展战略，更要兼顾经济社会发展需求。因为人才的聚集和作用发挥需要良好的制度和创新的制度，必须将其嵌入本国的知识生产过程和国家创新系统中，创造有利于释放人才潜力的环境和制度，才有利于政策目标的达成。我国的人才引进政策比较分散，缺少配套机制，缺乏从社会经济可持续发展的系统角度综合考量。人才吸引政策具有嵌入性和复杂性的特征，很多国家的移民政策理念已经从“边境管理和控制”转向“人才搜索的政策和工具”，并将移民政策作为经济与科技发展战略的重要组成部分。我国的国际移民比例远低于世界平均水平，构建成熟的技术移民制度体系仍然任重道远。

第二，来华留学生资源尚未充分利用，在华留学生管理工作缺乏完善机制。“十三五”时期，我国已经成为全球最大的留学输出国之一，同时也吸引了更多优质来华留学生，人才结构不断优化。根据教育部数据，2019年，来华留学学历生比例达54.6%，比2016年提高7个百分点。其中，“一带一路”沿线国家留学生成为新亮点。2019年在我国学习的“一带一路”沿线国家留学生占比达54.1%。来华留学教育是我国教育事业和外交工作的重要组成部分，接收来华留学生的高校已经积累了庞大的校友资源。但是，在华留学生的管理制度还不够完善，传统的保姆式、封闭式管理模式不能充分体现和发挥留学生的价值，满足其来华学习和工作的目的和需求。

第三，专业技术人才引进政策的落实不能与国际接轨，缺乏国际通行规则的指导。通过赋予外国人永久居留资格吸引人才、专业人士和国外资本参与本国建设，促进经济社会发展，是许多国家在发展进程中的普遍做法。2020年2月，司法部、国家移民管理局就《中华人民共和国外国

人永久居留管理条例（征求意见稿）》听取意见，引发社会高度关注，反馈的意见反映出进一步规范现行政策制度实践的必要性。欧盟的已有实践表明，吸引优秀人才相关政策的实施具有极高的安全风险，许多欧盟国家原本吸引高技能人才和促进人才流动的政策意图，实施后却导致更多低技能移民和难民的涌入。因此，专业技术人才引进政策的落实需结合国内外社会发展形势，实践中有必要参照国际经验，维护国家安全和社会稳定。

第四，国外专业技术人才信息采集缺乏数字化治理手段。评价、筛选、引进外国专业技术人才需要外国人才的各种信息，包括学历、工作、薪资、税收、专利、论文、获奖、出入境、停留等，涉及用人单位、市场绩效、社会影响等综合考量，只有获得充分可信的外国人才信息，才能保证外国人才引进中各项决策的有效和正确。目前，数字化手段在政务服务领域已有运用，但仍未真正实现互联互通，由于外国人才信息不能共享、外国人才引进缺乏统一平台，有可能造成各地方或用人单位自评自用、外国人才重复参加不同部门人才项目的局面，不利于评估和筛选目标导向领域的专业技术人才。

#### 完善专业技术人才引进制度体系

引进专业技术人才的政策涉及到国家治理和制度的各个方面，推行开放、多元的人才吸引政策是实现国家战略和利益的有效途径。当前，应进一步理解专业技术人才跨境流动的规律，优化人才制度和科研环境，增强吸引专业技术人才的制度优势和国际竞争力，提高引进专业技术人才的效率，建议从以下几方面完善我国专业技术人才引进制度。

第一，统筹推进法律规划体系建设，优化人才引进发展环境。一方面，政府应通过企业、高校、研究机构等用人单位的实际需求，为国际专业技术人才引进提供制度化保障，使得人才引进政策发挥法治引领和规范作用。在市场环节加强对人才引进的监督，避免因外国专业技术人才引进挤占国内就业资源，干扰就业秩序。另一方面，搭建高效运行的科研平台，打造更具竞争力的科研条件和资助体系，优化人才引进发展环境。建议设立国家科技人才奖励基金，专门为科学、技术、工程和数学（STEM）专业的青年科学家提供奖励，并对其从事的科研项目提供奖励性资助。

第二，建立以理工科专业国际留学生和高层次专家为主要吸引群体的专业技术人才制度。一方面，面向全球吸引优秀青年来华攻读 STEM 专业博士学位，吸引具有创新潜能的青年科学家从事博士后研究。已经在华完成学业的外国留学生可作为人才引进的重要来源，通过实施在校留学生就业许可证制度，为其在校期间的就业实践提供机会，使其接受就业市场的过滤与检验。另一方面，探索国家支持、科技创新主体主导建立科技人才国际合作交流基金，重点吸引世界顶尖科学家来华开展科研。建议利用国际人才流动聚集效应吸引国际高层次专家，通过提升待遇、给予特殊优惠政策等措施，优先引进获得“国际科学技术合作奖”的外国科学家及其研究团队。

第三，制定外国技术人才来华工作积分评估政策，探索建立人才引进的“科技绿卡”。一方面，充分发挥积分评估政策的灵活性和稳定性优势，对国外引进人才的质量和数量实现双重控制。通过积分配额和职业清单政策，建立可以不断更新的人才供需机制，使技术人才引进能够更加有的放矢，适当放开科技工程专业外国人才在华工作的限制。另一方面，探索建立“科技绿卡”制度，主要用于研究机构和大学吸引国外科研人员，为国外专业技术人才取得签证和在国内履行有关程序时提供便利。建议为 STEM 专业硕士学位且有 3 年以上研究开发经验，或者 STEM 专业博士学位的外国人颁发“科技绿卡”，使其享受 5 年内能多次往返中国的待遇。

第四，加强与国际移民组织（IMO）的沟通合作。加强与国际移民组织就完善国际移民管理制度方面的多边合作，参考国际条约和联合国的相关决议，促进我国出入境管理体制改革的完善我国移民法律制度。积极参加人员往来和移民领域对话项目，通过项目加强相互了解、联系与合作，增进理解和信任，开展关于移民实践的政策研究，为解决移民发展问题提供参考。

第五，构筑信息共享的数字化专业技术人才平台。完善和整合科技发展重点领域国外人才数据库、留学人才以及高层次专业人才信息库，通过签证系统平台评价、筛选外国技术人才相关信

息，构建信息储存、沟通联络、信息发布为一体的人才网络。统筹政府部门间有关外国人才信息的共享机制，建立统一的人才信息平台，实现专业技术人才引进全领域、全过程的数字化信息化。