

高技术人才移民的制度定位与中国路径

田蒙蒙

摘要:党的二十届三中全会提出要探索建立高技术人才移民制度,这是我国在数字技术驱动新质生产力发展以及参与国际人才竞争双重背景下的重要制度安排。探索建立高技术人才移民制度,要以我国技术移民的历史探索为实践基础,结合域外高技术移民的制度经验,明确“高技术”“高技术人才”以及“高技术人才移民”等基本范畴,实现高技术人才移民由供给驱动转向需求驱动。在此基础上,准确把握高技术人才移民制度引进人才的功能定位以及移民制度的根本属性,尤其要正确处理高技术人才移民作为人才政策和移民制度的辩证关系,即移民制度是高技术人才移民制度建构的底层内核,高技术人才移民制度建立的目的是引进高技术人才。当二者发生冲突时,移民制度的运行要逊位于海外人才的引进,同时要以我国的国家安全和利益为最高原则。高技术人才移民制度的具体建构,要以完善外国人在中国工作的法律制度为基础,通过加强涉外法治建设逐步完善高技术人才移民的合法权益保障,逐步建立健全并完善高技术人才移民的实体和程序制度,最终在移民制度的整体框架下实现高技术人才移民制度的法治化与规范化建构,服务于人才强国战略。

关键词: 高技术人才移民; 人才政策; 移民制度; 人才强国

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2026.02.006

一、问题的提出

党的二十届三中全会通过的《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》(以下简称《决定》),在深化人才发展体制机制改革部分提出我国要“探索建立高技术人才移民制度”^①。党的二十届四中全会在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》(以下简称《建议》)中重申,要“深化国际交流合作,建立高技术人才移民制度,引育世界人才”^②。党中央关于探索建立高技术人才移民制度的部署,对于我国深化人才体制机制改革、完善移民制度以及实现中华民族伟大复兴,都具有极其重要的意义。在此背景下,政策与理论层面对于如何准确界定高技术人才移民制度的基本范畴和制度定位,选取何种制度建构路径尚未形成普遍共识。在政策层面,我国在2002年的《2002—2005年全国人才队伍建设规划纲要》中首次使用“技术移民”的概念,2003年的《中共中央国务院关于进一步加强人才工作的决定》以及2010年的《全国人才发展规划纲要(2010—2020)》继续使用了“技术移民”的概念。然而,党和国家的相关政策文件还使用了“海外高层次人才”“外国高层次人才”“海外人才”等概念,使得以技术移民为基础厘定高技术人才移民的概念更加困难。在理论层面,近年来我国有学者关注到了技术移民的相关问题,分别以我国作为原籍国和目的地国展开了技术移民的相关研究,并在比较法上对我国应该如何构建技术移民制度进行了富有意义的积极探索,完成了一定的理论积累。然而,“大多数相关文献对技术移民的概念都缺少学理上的分析,在诸

基金项目: 人力资源社会保障部外国专家服务司课题“外国人来华工作相关法律问题研究”(WZSKT202406)。

作者简介: 田蒙蒙,山东大学法学院助理研究员,法学博士(青岛 266237; Bigapplew@126.com)。作者衷心感谢匿名审稿专家给予的宝贵意见,文中观点仅代表作者个人意见,文中不足由作者本人负责。

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。

② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,北京:人民出版社,2025年,第13页。

多迥异的定义中缺乏清晰的内涵界定,也未有相对明确的外延边界,关于概念定义的辨析与反思亦是少之又少”^①。即便如此,学界对于高技术人才移民的制度定位仍能形成较为一致的认识,认为“高技术人才移民是中国科技人力资源的组成部分”^②,归根结底是引进外国人才的基本制度^③。

《决定》在深化人才发展体制机制改革部分提出探索建立高技术人才移民制度,而非将其置于健全人口发展支持和服务体系之下,这与既有研究多将技术移民置于完善移民制度之下的定位有所不同。在国际人才竞争日益激烈的背景下,探索建立高技术人才移民制度势在必行,而我国应该如何建构以及建构什么样的高技术人才移民制度,在理论与实践之间仍隔着一层面纱。有鉴于此,有必要以《决定》为根本遵循,在既有研究的基础上,澄清高技术人才移民制度的基本范畴,明确高技术人才移民制度的基本属性,找准高技术人才移民的功能定位,从而为我国建立高技术人才移民制度提供参考。

二、高技术人才移民制度基本范畴的确定

(一)我国技术移民的历史实践

我国通过政策文件开启了技术移民的制度探索^④,但并未形成技术移民的明确定义。2012年通过的《中华人民共和国出境入境管理法》作为中国国际移民领域最重要的法律^⑤,并未对技术移民进行立法定义,学界仅能根据政策与制度实践总结技术移民的特征。2013年颁布实施的《中华人民共和国外国人入境出境管理条例》通过签证制度描绘了技术移民的类型化特征。《外国人在中国就业管理规定》要求,外国人在中国工作需要具有从事工作所必需的专业技能和工作经历,并且单位聘用外国人从事的岗位应当是有特殊需要的岗位。国家外国专家局等四部门联合发布的《关于全面实施外国人来华工作许可制度的通知》(以下简称《通知》)在“鼓励高端,控制一般,限制低端”的原则下,将来华工作的外国人分为外国高端人才(A类)、外国专业人才(B类)和其他外国人员(C类),并规定了申请来华工作外国人的基本条件。《通知》关于外国高端人才和外国专业人才的规定进一步拓展了技术移民的范围。2004年颁布的《外国人在中国永久居留审批管理办法》明确规定了申请在中国永久居留外国人的具体情形,包括投资、担任职务、具有副高级以上职称、具有重大和特殊贡献以及家庭团聚等条件。这也被视为我国“明确建立投资移民、技术移民、贡献移民及团聚移民制度”^⑥的体现。

结合政策及文献中的定义,我国技术移民具有三大属性:技能专业性、需求适配性和空间流动性。至今,我国已经形成了包括外国专家与外籍专业技术人才、外籍华人人才和外国留学生在内的技术移民队伍^⑦。整体来看,“目前我国技术移民管理体系建设尚处于起步阶段,但相关制度体系涵盖签证、

① 彭桥杨、杨若琳:《谁是技术移民:概念辨析与讨论》,《青海民族大学学报(社会科学版)》2024年第3期。

② 何丽君:《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》,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2025年第5期。

③ 持此观点者较多,比如吴江、汤尚宜:《高技术人才移民制度的理论逻辑、制度框架和路径探索》,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2025年第5期;马丽:《中国高技术人才移民制度:历史演进、国际经验与未来建构》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》2024年第6期。

④ 具体包括:2002年的《2002—2005年全国人才队伍建设规划纲要》、2003年的《中共中央国务院关于进一步加强对人才工作的决定》、2010年的《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》、2024年的《中共中央关于全面深化改革推进中国式现代化的决定》(提出“探索建立高技术人才移民制度”)、2025年的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》。

⑤ Liu G., “Legislation, Impacts and Deficiencies of the Law of Exit and Entry Administration of China 2013”, *International Journal of Public Law and Policy*, 2014, 4(4), pp. 381-392.

⑥ 梁玉成、殷佳:《主动调整与被动适应:对中国技术移民政策的研究》,《学术月刊》2021年第8期。

⑦ 高子平:《我国外籍人才引进与技术移民制度研究》,上海:上海社会科学院出版社,2012年,第79—98页。

就业、居留、生活服务与社会保障多个方面,技术移民制度政策积极效应持续释放”^①。

(二)比较法视野下的高技术移民

在移民研究领域,高技术移民通常指具备特定特征并因此有资格获得特定签证类别的外国移民群体。高技术移民也被称为高学历或者高素质移民,目前尚无受到普遍认可的定义,而是因概念来源地、国家和具体情况不同而有所差异。在定义高技术移民时,绝大多数文献延续了以劳动力市场为导向的移民流动视角,采用了教育、技能和收入标准,即定义高技术人才的起点或者是受教育水平,或者是职业分类,再或者是工资水平^②。就受教育水平而言,高技术人才的定义往往限定为受过高等教育的人,通常指接受过两年制以上正规大学教育并取得学位的移民群体。经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)将高技术移民定义为拥有大学学位或者在特定领域拥有同等经验的移民,包括高技能专家、独立高管和高级管理人员、专业技术人员或研究人员、投资者、医生、具有专业技能的员工以及分包工人^③。就职业分类而言,有学者提出任何拥有国际职业分类标准(International Standard Classification of Occupations, ISCO)前三类职业资格的移民都应被视为技术移民^④。从以上关于技术移民的通常定义来看,无论以受教育水平还是以职业分类来衡量,国际留学生并不属于技术移民范畴。然而,政策制定者往往热衷于将国际学生描绘成潜在的高技术移民,这反映了该群体毕业后以高技术移民身份留在目的地国的可能性。实际上,将国际学生作为高技术移民的做法相当普遍,欧洲国家为将国际学生发展为高技术移民作了很多努力^⑤。此外,虽然高技术移民的配偶往往本身也具备高技能,但学者们普遍未将高技术移民的配偶视为真正的高技术移民^⑥。此外,在没有永久移民制度的国家,难民通常被视为人道主义救援的对象而非经济的贡献者。即使其获得工作许可并有权工作,但他们仍然面临一系列工作障碍,这使他们很难被视为真正的高技术移民。

总体来看,世界主要技术移民国家对于技术的定义也各不相同。世界上大多数司法管辖区的政府都根据教育和职业来定义并衡量高技术移民,此种标准下的公共政策将高技术移民视为知识和能力的载体,这种偏好迎合了人们对高技术移民明显的功利主义观点^⑦。然而,技术的定义在政策制定中很少是纯粹科学的,而是通过各种经济社会因素建构而成的,在不同时期和不同国家之间不断变化,既取决于经济需要,也取决于政治现实^⑧。

(三)我国高技术人才移民的界定

在汉语中,“高技术人才移民”是由修饰语和中心语组成的复合词。“高技术”是人才的定语,意为“掌握高技术”的人才;“高技术人才”又是移民的定语,意为“高技术人才类型”的移民,简称为“高技术

① 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。

② Weinar A., Klekowski von Koppenfels A., “Highly Skilled Migration: Concept and Definitions”, in *Highly-Skilled Migration: Between Settlement and Mobility*, IMISCOE & SpringerOpen, 2000, pp. 9-28.

③ OECD, *Trends in International Migration: Continuous Reporting System on Migration (Annual Report 1996)*, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1997, pp. 21-22.

④ Czaika M., Parsons C. R., “The Gravity of High-skilled Migration Policies”, *Demography*, 2017, 54(2), pp. 603-630.

⑤ Kuptsch C., “Students and Talent Flow-The Case of Europe: From Castle to Harbor”, in Kuptsch C., Pang E. F. (eds.), *Competing for Global Talent*, Geneva: ILO Publications, 2006, pp. 33-61.

⑥ Weinar A., Klekowski von Koppenfels A., “Highly Skilled Migration: Concept and Definitions”, in *Highly-Skilled Migration: Between Settlement and Mobility*, IMISCOE & SpringerOpen, 2000, pp. 9-28.

⑦ Weinar A., Klekowski von Koppenfels A., “Highly Skilled Migration: Concept and Definitions”, in *Highly-Skilled Migration: Between Settlement and Mobility*, IMISCOE & SpringerOpen, 2000, pp. 9-28.

⑧ Boucher A. K., “How ‘Skill’ Definition Affects the Diversity of Skilled Immigration Policies”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2019, 46(12), pp. 2533-2550.

(人才)移民”,与投资移民、婚姻移民等并列。探索建立高技术人才移民制度应牢牢抓住“高技术人才”这个主体身份,并落脚于移民制度。制度构建既要厘清“高技术”在实践中的指向,又要明确“高技术人才”的内涵及其在实践中的界定标准,并将“高技术人才”置于我国移民管理制度中统筹考虑。

高技术是高技术人才移民制度的基础和前提。技能始终是与人的生存相关联的,且经历了自发到自觉的过程。在劳动分工较少的社会,狩猎是男性的主导技能^①。人类在历史漫长的技能习得过程中变得更加长寿,具有进化适应性^②。从旧石器时代到新石器时代,再到以铜器和铁器为主的农业时代,技能在历史上为人类提供了进化优势。在近二三百年的历史中,人类逐步完成社会生产的工业化,科学技术成为第一生产力,社会的生产和发展基本是靠科技推动的,人类发展对工业的依赖转变为对科技的依赖,国家与国家之间的竞争转变为科技的竞争。在科技愈加重要的时代,仍不能忽略人的主体性,即科学技术的创造是由人完成的,并且以服务于人类发展为最终目的。我国探索建立高技术人才移民制度要以我国发展阶段为基础,以比较与发展的眼光确定高技术的内涵与外延。内涵上,我国对高技术的界定要体现出技术属性。技术属性并不局限于器物层面的技术,同时还表现为技术理念与思维。外延上,高技术不仅包括社会工程视域下的自然科学领域,同时应辐射人文社会科学领域,以此解决人文社科领域高层次人才无法被纳入的问题。实践中,我国高技术的界定既要对标我国与国际科技领域存在代差的最前沿,也要关注当下我国正在攻坚的“卡脖子”问题,同时还要维系和巩固我国已经掌握并运用于社会生产实践中的技术,形成全谱系的高技术指引。

高技术人才是高技术人才移民制度的核心。在探讨了高技术的概念后,高技术人才便可理解为掌握高技术的自然人,高技术移民指具有特定资格并获得特定类别签证的外国工人^③。因而,只要高技术的内涵与外延能够确定,高技术人才的范围便能够相应确定。需要注意的是,所谓高技术人才或者高技术人才移民并不是对人进行的分类,而是依据技术等级或者熟练度等标准对技术进行的分类,掌握不同技术的人也自然实现了类型化。因此,并不能单纯根据人的国籍、年龄、工作经历、学历、薪资水平以及纳税额度等条件对某人是否属于高技术人才进行判定,而应根据其对技术进步以及使用其技术对社会发展作出的贡献进行具体认定。此外,同为海外人才引进制度的适用对象,高技术人才与海外高层次人才和高端人才等概念有所不同。从概念用法的区分标准来看,高技术人才是以技术为分类标准进行的划分,而高层次人才与高端人才则是直接对人进行的分类。其中,对技术进行高低的划分具有标准的可分性与实践的可操作性,因为技术本身存在不同的等级标准;而由于人才概念的相对性,直接对人进行高层次人才与高端人才的划分则并不具有制度上的可分性。实践中,为了实现此种划分的可操作性,往往以学历、荣誉、工作经历、收入水平等指标具体判断某人是否属于高层次人才或者高端人才^④,而由于学历普遍提升、荣誉称号泛滥、工作经历流水化等原因,高层次人才及高端人才的认定逐渐流于空洞,出现越来越多名不副实的认定结果,直接减损了海外高层次人才与高端人才引进的效果。此外,直接对人进行高低的划分很容易引致包括歧视等在内的诸多负面作用。因此,

① Hikosaka O., Yamamoto S., Yasuda M., et al., “Why Skill Matters”, *Trends in Cognitive Science*, 2013, 17(2), pp. 434-441.
 ② Kaplan H. S., Robson A. J., “The Emergence of Humans: The Coevolution of Intelligence and Longevity with Intergenerational Transfers”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 2002, 99(15), pp. 10221-10226.
 ③ Weinar A., Klekowski von Koppenfels A., “Highly Skilled Migration: Concept and Definitions”, in *Highly-Skilled Migration: Between Settlement and Mobility*, IMISCOE & SpringerOpen, 2000, pp. 9-35.
 ④ 2018年7月,《国务院关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》明确提出要集中清理“唯论文、唯职称、唯学历”问题。2018年10月,《科技部 教育部 人力资源社会保障部 中科院 工程院关于开展清理“唯论文、唯职称、唯学历、唯奖项”专项行动的通知》,2018年11月,《教育部办公厅关于开展清理“唯论文、唯帽子、唯职称、唯学历、唯奖项”专项行动的通知》,从“破三唯”到“破五唯”,既是科研考核标准的改变,也是人才认定标准的改变,这从侧面反映出我国长期以来人才评价体系中评价标准的僵化与异化。

高技术人才的概念用法相比海外高层次人才与高端人才,更具科学性和可操作性。即便如此,海外高层次人才与高端人才在概念内涵上仍有高技术人才可借鉴之处,这主要是因为前两者的范围并不局限于技术人才,无须赘述便囊括了高技术人才之外的其他各类人才,而这正是高技术人才的概念所需要兼顾的。回归高技术人才移民制度引进国外人才的制度目标,高技术人才移民制度的引才范围应作扩大解释,不仅包括技术型人才,还应包括人文社会科学领域内的各类人才。

移民制度是高技术人才移民制度的落脚点。《决定》在深化人才体制改革部分提出探索建立高技术人才移民制度,指明了我国引进高技术人才的路径是建立相应的移民制度。随着现代民族国家的建立,移民通常指由一国迁居到另一国的人。在世界移民史上,一国接收移民多基于充实人口奠定立国之基、有针对性地接收特定群体(比如高技术移民)以提升本国软实力、基于道义接收难民等原因。我国并非移民国家,在非移民国家能否建立移民制度,是我国探索建立高技术人才移民制度的先决条件。实际上,此二者并不矛盾,关键在于如何定位高技术人才移民制度,赋予其何种价值目标。移民制度最突出的制度功能与价值目标在于增加一国人口、填补劳动力市场缺口,但与此同时还可以确立其他价值目标,在实现更多价值目标的过程中发挥出可能超越或取代人口补充的功能。当前,我国劳动力市场依然供过于求,短期内并不会以大量接收移民的方式充实劳动力市场,但面对激烈的国际科技竞争,我国完全可能以吸引和接收高技术人才移民的方式增强我国的人才软实力。高技术人才移民的数量不多,但对于整个国家的创新发展却起到不可估量的积极作用。概言之,我国作为非移民国家当然可以建立高技术人才移民制度,我国建立高技术人才移民制度并不能说明我国就是移民国家。

我国应转向以需求为中心的高技术人才移民界定方法。一直以来,高技术移民已经成为许多发达经济体移民政策的关键目标,高技术移民通常被视为国家渴望和需要的^①。各国就此均将高技术移民视为重要的人才引进对象。而立足于新古典经济学的人力资本理论正好为“技能”的理解提供了重要的理论支撑。加里·贝克尔(Gary S. Becker)将人力资本描述为个人接受教育、培训或其他形式的学习活动,是一种对自身能力的投资行为,这种投资会通过提升个人的生产力和就业机会,最终增加个人的收入^②。因此便不难理解为什么各国在引进外国人才时往往设定教育和培训、提前被本国雇主雇佣^③以及薪资水平等标准。然而,人力资本理论指引下的外国人才引进开始遭到涉嫌歧视和不公平的诟病,我国高技术人才移民制度应以之为镜鉴。《建议》提出我国“十五五”时期要基本形成教育科技人才一体发展格局,我国高技术人才移民应从传统的以海外人才为中心转向以我国实际需求为驱动,将外国人才引进与我国产业创新升级和科技创新发展深度融合起来,畅通高校、科研院所、企业等的人才交流引进通道,打造创新平台、科技计划、人才项目等多种渠道支撑,引育世界优秀人才。

三、高技术人才移民制度的构建逻辑

以移民或者人才为中心建构高技术人才移民制度,会形成不同的制度路径并产生截然不同的法律后果,若不能正确认识并有效处理两种思路的协同问题,则可能背离制度建立的初衷。高技术人才

^① Skeldon R., “High-skilled Migration and the Limits of Migration Policies”, in Czaika M. (ed.), *High-Skilled Migration: Drivers and Policies*, Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 49.

^② Becker G. S., *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education* (3rd ed.), Chicago: University of Chicago Press, 1993, pp. 15-57

^③ 这一标准涵摄了高技术人才的标准,因为在市场经济条件下,雇主并不会为无法为其创造价值的人支付工资,而是会雇佣那些能够通过其管理水平、技能水平和相关领域专业知识为其创造价值的人。这也是加拿大和澳大利亚的改革中均加大了雇主对于技术移民认定权重的原因,因为企业更知道其需要什么样的技术移民。

移民制度的功能定位在于人才政策,但底层内核仍是移民制度。

(一)人才政策:高技术人才移民的功能定位

比较域外经验,各国建立技术移民制度的目的几乎都聚焦于引进人才。2013年,联合国172个成员国中有40%的成员明确表示有意制定技术移民政策,其中包括经合组织和非经合组织国家^①。作为当今头号强国的美国,技术移民更是为其作出了巨大贡献。有研究显示,1990年至2010年间,居住在美国的技术移民数量每年增长约4.8%,拥有学士学位的美国工人中有16%是移民,25%的计算机科学家和电子工程师是移民,凸显了移民对于美国经济社会发展的重要支撑^②。人才对经济社会发展的重要性不言而喻。在我国海外人才政策制度谱系中,亟待补齐高技术人才移民制度的拼图。在人类命运共同体的视域下,“中国发展需要世界人才的参与,中国发展也为世界人才提供机遇”^③,发展取得的成果也将惠及人类社会。当前,我国海外人才政策多是临时性、短期性的,尚未有长期性的制度设计。对外国人才的权益保障也多出自政策性的规定,灵活性有余而稳定性不足。这都使得我国既有海外人才政策体系容易遭受外部环境的影响,特朗普政府自上台以来便对中国开展了人才打压和系列封锁,导致我国既有海外人才政策效果乏力。而探索建立高技术人才移民制度便是对既有海外人才政策的延伸与拓展,通过完善高技术人才在中国长期(永久)居留与工作制度,建立健全高技术人才在中国的权益保障体系并实现制度化,可以为外国高技术人才提供明确和稳定的预期。如此一来,即便在遭遇外部干扰与打压封锁的情形下,仍可激发外国高技术人才来中国工作与长期(永久)居留的意愿,且周全的制度安排可保障其不会因到中国工作或者与中国展开合作而遭受美西方国家的无端打压^④。就此而言,建立高技术人才移民制度作为建立健全我国外国人才制度的重要探索,既是我国对美西方国家人才封锁的突围,更是中国制度自信的彰显。

(二)移民制度:高技术人才移民制度的基本属性

高技术人才移民制度的底层逻辑是移民制度。我国现行海外人才政策更多强调通过人才项目、来华工作、离岸合作等方式实现智力引进,本质上仍然是一种契约关系,而高技术人才移民制度建立后将实现外国高技术人才在中国的长期(永久)居留,甚至是加入中国国籍,本质上则是一种身份关系的转变。就此而言,高技术人才移民制度的建构实现了外国高技术人才从契约向身份的转变。如此,高技术人才移民就涉及高技术人才的入籍、归化与融入、法律身份与权利保障等一系列问题。其中,国籍归属是移民管理的首要问题,我国建立高技术人才移民制度同样需要考虑这一问题。在世界立法例中,移民的国籍在原籍国和目的地国之间存在多种不同的情形。以我国接收高技术人才移民为例,一则,高技术人才移民可能放弃原国籍,加入我国国籍,此种情形下外国人因入籍具有了中华人民共和国的公民身份,享有中国宪法和法律上的权利并负有相应的法律义务;二则,高技术人才移民也可能放弃原国籍,但不加入我国的国籍,此种情况下高技术人才移民为无国籍人,我国法律承认无国籍人并保护无国籍人的合法权益;三则,高技术人才移民还可能保留原国籍,同时加入我国国籍,此种情形属于典型的双重国籍,由于我国法律并不承认双重国籍^⑤,所以此种情形在现实中常表现为外国人在中国长期(永久)居留与工作;四则,高技术人才移民还可能既不放弃原国籍,也不加入我国国籍,此种情形俨然属于外国人在中国长期(永久)居留与工作。

① Czaika M., Parsons C. R., “The Gravity of High-Skilled Migration Policies”, *Demography*, 2017, 54(2), pp. 603-630.

② Ma J., “High Skilled Immigration and the Market for Skilled Labor: The Role of Occupational Choice”, *Labour Economics*, 2020, 63, p. 101791.

③ 《习近平著作选读》第2卷,北京:人民出版社,2023年,第519页。

④ Silver A., “Scientists in China Say US Government Crackdown is Harming Collaborations”, *Nature*, 2020, 583(7816), pp. 341-342.

⑤ 参见《中华人民共和国国籍法》第三条。

综合来看,基于高技术人才移民对原国籍与中国国籍的选择产生了四种情形。在国籍归属上,高技术人才移民的身份包括中国公民、无国籍人和外国人三种类型;在身份与居留状态上,高技术人才移民都会在中国居留。虽为移民,高技术人才移民并非都会加入中国国籍,但会在中国长期(永久)居留与工作。因此,高技术人才移民制度既要完善外籍外国人的归化与权利保障,又要完善对在中国长期(永久)居留外国人才的服务保障与管理。目前,我国关于国际移民融入的政策未转化为法律,与构建国际移民融入法律体系和建设国际移民融入法律制度距离尚远^①。2020年《中华人民共和国外国人永久居留管理条例(征求意见稿)》向社会公开征求意见期间,引发了较为广泛的社会讨论。外国人永久居留制度的设立,不仅有助于吸引和集聚境外各类优秀人才,在少子老龄化程度不断加深的社会背景下,亦能够在一定程度上优化我国人口结构、补充劳动力供给。在我国倡导探索建立高技术移民制度的背景下,外国人在中国永久居留势必成为绕不过去的新常态,完善外国人在中国长期(永久)居留制度将是未来我国高技术人才移民制度建构的重点。

(三)人才政策与移民制度的辩证关系

高技术人才移民制度的构建需要厘清并处理好人才与移民的关系。高技术人才移民存在着人才与移民两种不同的身份属性,由于二者的异质性,对于移民和人才无法建构和适用相同的制度,需要分类施策。高技术人才移民制度中的人才和移民是辩证统一的关系。一言以蔽之,移民制度为本,人才政策为用。相关研究也证明了这一点,人才流入主要集中在少数实行技能选择性移民政策的国家^②。我国构建高技术人才移民制度并非简单建立移民制度,更非借此进一步将我国打造成为移民国家,而是以外国人在中国长期(永久)居留为基础,逐步建立健全在华外国人的权益保障制度体系并以移民为其命名,其目的是吸引更多海外人才来华工作、创业与生活。故此,我国在探索建立高技术人才移民制度的过程中,既不可因行政职权的划分人为割裂移民制度与人才政策的互动,更不可将人才政策与移民制度的关系颠倒。

人才政策是构建高技术人才移民制度需要解决的主要矛盾,移民制度是次要矛盾。“高技术人才在知识经济中扮演着重要角色,吸引高技术人才对于提高生产力、保持全球竞争力至关重要”^③,移民制度作为底层内核,仍应按照人才政策的逻辑运行,弱化移民制度中的管理色彩,强化对人才的服务保障。在理念上,高技术人才移民制度建设应从强化管理转向强化服务保障,不断丰富对外国高层次人才的服务举措,弱化和减少限制高技术人才的行政管理手段。当人才政策与移民政策在实践中发生价值冲突时,应以我国国家安全和利益为最高原则,在非移民国家的前提下践行人才政策优先于移民政策的理念,服务于高技术人才引进与人才强国建设。

四、高技术人才移民制度构建的中国路径

在学以致用之东方哲学观之下,我国构建高技术人才移民制度,吸引海外人才的目的在于推动经济社会的发展。在可预见的时期内,劳动仍是人类的基本生存方式,“人们生产自己的生活资料,同时间接地生产着他们的物质生活本身”^④。海外人才投身于中国式现代化以及实现自我发展的路径无

① 刘国福:《中国国际移民的新形势、新挑战和新探索》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2015年第1期。

② Bertoli S., Brücker H., Facchini G., et al., “The Battle for Brains: How to Attract Talent”, XI European Conference on “Brain Gain and Brain Drain” Pisa, May 2009.

③ Chand M., Tung R. L. “Skilled Immigration to Fill Talent Gaps: A Comparison of the Immigration Policies of the United States, Canada, and Australia”, *Journal of International Business Policy*, 2019, 2(4), pp.333-355.

④ 马克思、恩格斯:《德意志意识形态(节选本)》,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译,北京:人民出版社,2018年,第11页。

非是在中国从事体力或者脑力劳动,并获取作为劳动力给付对价的劳动报酬。就此而言,外国人在中国工作始终是高技术人才移民制度构建的核心。在三者关系中,高技术人才移民制度的价值在于“引”,外国人在中国工作的制度价值在于“用”,外国人在中国工作期间权益和服务保障制度的价值在于“留”,彼此相互独立、互为补充,共筑了“引-用-留”的海外人才制度体系。

(一)夯实高技术人才移民引育世界人才的制度价值

高技术人才移民是我国参与国际人才竞争,重塑世界人才高地格局和竞争优势格局的重要举措。面对世界百年未有之大变局,我国应坚定不移地奉行独立自主和深化开放,深入贯彻落实党的二十届四中全会精神,坚定不移地发展新质生产力,加强原始创新和关键核心技术攻关,推动科技创新和产业创新深度融合,为世界人才在中国的发展营造大有可为的发展平台。同时,坚定不移地扩大高水平对外开放,向外国人才传递中国兼容并包的文化传统、开放共享的社会心态、宽松有序的工作生活氛围、广阔的创业发展空间、稳定和谐的社会环境以及全方位的社会保障体系。以强化自身建设和充分的共识互信增强对世界人才的吸引力,增强世界人才在中国工作生活的归属感。

依托高技术人才移民制度引育世界人才,仍有待完善外国人在中国长期(永久)居留制度,健全外国人入籍的程序与实体规范,优化入籍管理体制,推进外国人入籍工作的法治化与规范化建设。虽然《中华人民共和国外国人永久居留管理条例(征求意见稿)》因收到较多反馈而暂缓推进,但中国持续深化人才开放势必需要正面解决外国人在中国长期(永久)居留的问题。除了民族情感和民族认同之外,外国人在中国长期(永久)居留最核心的问题便是外国人在中国的法律身份和权益保障问题。如上所述,外国人在中国长期(永久)居留包含外国人加入中国国籍和外国人(无国籍人)在中国长期(永久)居留。对于加入中国国籍的外国人而言,科学厘定其入籍条件和门槛,确保不会因为吸纳外国人减损和降低我国公民的就业机会和社会福利是前提条件,是否考虑总额和增长控制机制、以及如何通过立法确定其法律身份及法律权益是需要解决的问题。对于在中国长期(永久)居留的外国人而言,如何确定其在中国工作与停居留期间的权利范围及保障限度、在中国停居留时间的长短、在中国长期(永久)居留期间是否有离境的限制性要求等,均需要逐一厘清并制度化。

高技术人才移民制度最终确立的标志是相关法规的出台。目前,中国已经成为国际移民的移民目标国家^①。中国有必要进行技术移民立法,“使用法律法规对技术移民的权利与义务进行规定,适时开展对双重国籍问题的研究,完善驱逐出境的规定”^②。通过专门的规范性文件,统一高技术人才移民的认定标准、权益保护、申请程序和义务性规定等问题。需要注意的是,高技术人才移民制度规范性文件的出台,并不能局限于形式化的考量,更需要在社会主义法治国家的整体框架下寻求高技术人才移民法治化的实现。在推进高技术人才移民涉外立法的同时,应对移民立法提前进行整体谋划,结合我国技术移民的历史实践和发展现状,为未来立法奠定基础、预留空间。

(二)强化外国人来华工作许可制度的基础地位

在高技术人才移民制度建立之前,我国引进海外高技术人才的主要渠道是外国人来华工作制度。当前,国家以外国人来华工作许可制度实现对外国人才的筛选和吸纳,确保我国经济社会发展对外国人才的需要,同时保障我国劳动力市场安全。高技术人才移民制度的建立丰富了我国引进海外人才的制度层次,提供了更优厚的条件保障,契合了当今国际竞争中人才竞争的现实需要。高技术人才移民制度建立于外国人来华工作许可基础之上,高技术人才移民的认定标准应当与外国人来华工作许可的情形相结合。在“引-用”的关系中,高技术人才移民制度侧重于“引”,外国人来华工作侧重于

① 宋全成:《外国人及港澳台居民在中国大陆的人口社会学分析》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2013年第2期。

② 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。

“用”，二者相辅相成。高技术人才移民制度建立后，对于加入中国国籍的外国人无须继续保留来华工作许可的要求，与中国公民一样享有就业的权利。高技术人才移民制度作为引进海外人才的重要渠道，对于在中国长期（永久）居留的外国人仍然应当适用外国人来华工作许可的相关规定。高技术人才移民制度豁免了入籍外国人的工作许可，但并未豁免长期（永久）居留外国人的工作许可，因此在华永久居留的外国人仍应取得外国人来华工作许可。

为配套高技术人才移民制度切实落地，让国内外的外籍技术人员适用高技术人才移民制度，应以统合理念^①优化外国人来华工作法律制度。质言之，则是要完善中国经济社会发展所需外籍高技术人才种类的制度性指引，而这一指引在实践中体现为外国人来华工作指导目录制度。外国人来华工作指导目录是我国经济社会发展对外籍人才需求的深度晴雨表，既要与国家整体的经济发展规划相匹配，也要与全国各区域地方的经济产业高度匹配，同时要做到适时更新。不仅如此，由于外国人来华工作指导目录与现行来华工作外国人分类标准具有异质性，因而要完善外国人来华工作审批管理制度，防范因宽口径审批稀释甚至瓦解高技术人才定位，最终冲击我国劳动力市场安全的风险。当前，我国公民仍然存在就业压力，尤其在经济下行阶段，就业压力较大，在此种背景下势必要守住我国劳动力市场安全，保障公民就业权的实现。然而实践中出现了外国人意图绕开外国人才分类标准，甚至伪造外国人才类型归属申请来华工作的情形。对此，不仅需要外国人来华工作许可审批部门严格审查，杜绝放宽外国人来华工作许可口径及违法审批的情形；也要加强对外国人在中国非法工作的行政检查与处罚，通过事前、事中、事后的全链条监管，严格控制外国人来华工作许可的审批质效。除此之外，还需要进一步探索出台外国人在中国工作的劳动力市场测试、配额管理、用工需求本地化等配套制度，以满足高技术人才移民制度在中国工作的实际需求^②。

（三）持续改善外国人在中国的权益保障

诸多针对在中国工作与生活外国人的访谈表明，外国人在中国工作与生活期间存在诸如语言、金融支付、职称评定、住房、就医、未成年子女入学等方面的困难。这些不便利作为一种客观现象，反映的深层次原因实则是外国人的相关权益保障不足。对于外国人在中国从事有偿劳动给付所享有的权利，可置于公私法的框架下进行全面立体的观察。一方面，“一个人在内国享有的人格与私权的地位，在根本上是一种经济地位，同样是由人类社会的一定经济秩序决定的并成为这一秩序的一种法律表现，是人类的一种世界性秩序”^③。对于依法在中国工作的外国人，其合法的民商事权益理应得到平等保护。对于实践中侵犯外国人私法性质权利的行为，应通过加强专门的涉外立法为其权益保护提供规范依据。另一方面，公法语境下的外国人权利保障，以外国人的基本人权保障为起点，构成了层级化的权利体系，实质是外国人的权利与国家义务的关系问题。一国对外国人的法律地位，往往根据国际双边或者多边关系、本国历史习惯和法律传统等因素在不同程度上予以认可。托马斯·马歇尔认为，移民先获得公民权利，然后获得政治权利，最后获得社会权利^④。作为宪法权利发展的客观需要^⑤，社会保障权全然属于公法范畴，呈现的是公民权利与国家义务间的关系。严格意义上，社会保障关系强调身份属性，一国建立由财政收入支应的社会保障制度仅适用于本国公民，而不适用于外国人。外国人在法律上究竟享有何种公法权利及其范围，有待进一步的理论研究，同样也需要通过专门涉外立法明确外国人享有的公法权利体系，为外国人享有公法权利提供规范支撑。

① 汪发洋、李坤刚、曹有康：《外国人在华就业法律规制的完善》，《上海财经大学学报》2023年第6期。

② 刘国福：《技术移民法律制度研究：中国引进海外人才的法律透视》，北京：中国经济出版社，2011年，第75—110页。

③ 张国强、王利民：《近现代法的外国人私法地位》，《社会科学辑刊》2014年第3期。

④ 戴安娜·赛恩斯伯里：《福利国家和移民权利 包容与排斥的政治》，萧易忻译，上海：华东理工大学出版社，2019年，第4页。

⑤ 薛小建：《论社会保障权的宪法基础》，《比较法研究》2010年第5期。

此外,外国人还享有兼具公私法双重属性的劳动和社会保险权益。《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释(二)》(法释[2025]12号)规定,外国人请求认定与中国境内用人单位存在劳动关系的,人民法院依法予以支持^①,确立了外国人的劳动法主体地位。外国人依法在中国工作期间,依其劳动给付享有请求用人单位支付劳动报酬的权利,同时应当依法适用劳动基准。作为劳动过程中最低限度的保护标准,劳动基准可以分为私法性劳动基准法、公法性劳动基准法和双重效力劳动基准法三类。立法如何安排特定劳动基准法规则的效力结构,取决于维护公共利益、保护劳动者利益以及立法技术考量等多种因素^②。与劳动权益不同,社会保险旨在通过社会化的组织方式化解劳动过程中的风险损失。社会保险制度的财政基础来源于社会保险基金收入,而非国家税收。就此而言,我国公民与外国人共同构成职业劳动过程中的风险共同体并无不妥。然而,外国人在我国参加社会保险却存在待遇积累与待遇给付不匹配与不平衡^③以及因未建立精算平衡而导致待遇领取困难的问题。未来,在时机成熟时可考虑将“保险精算”入法,以精算平衡的技术性法则与预算平衡的法律原则实现基金收支平衡^④,并将外国人参保及待遇给付规则擢升为法律。对于提前离境且不再返回中国的高技术人才,可探索“通过国家间的社会保险协定写入养老金权利整合性条款,构建法定事由下终止养老保险关系的保费返还特别规则”^⑤。不仅如此,还可进一步探索非永居外国人在其本国参保缴费并领取待遇的制度安排,以此彻底解决待遇损失以及领取待遇困难的问题,提升我国高技术人才移民的制度吸引力。就此而言,仍需要完善社会立法中的涉外条款,为外国人在中国的合法权益保障提供全面的规范依据。

五、结语

党中央在二十届三中、四中全会的历史时点上作出探索建立高技术人才移民的制度安排,既是中国经济创新驱动转型的内在动力,也是外部遭受人才封锁打压逆势而上的必然需要,还是百年未有之大变局历史机遇下的顺势而为。梳理制度实践,我国探索建立高技术人才移民制度虽然有一定的实践探索和政策积累,但同时仍然面临诸多内外部矛盾。非移民国家的历史传统,叠加近年来我国人口增速放缓和老龄化加速的双重人口增长困境,使得我国探索建立高技术人才移民制度的步伐更加沉重。历史的车轮滚滚向前,我国高技术人才移民制度的建立既要解放思想,认清在非移民国家建立移民管理制度的可能性,也要清醒地认识到我国建立高技术人才移民制度的目的在于填补劳动力市场中小部分高端劳动力市场的不足,以移民的手段和方式实现人才引进的目的,而非放开移民政策抑或建构移民国家的试点。因此,既要在移民制度一般原理的基础上围绕高技术人才构建移民制度,又要通过不断完善高技术人才在中国的权益保障支撑起高技术人才移民的内核。可以想见,高技术人才移民制度一定能够在中国特色社会主义法律体系的制度土壤中生根发芽,并与其他海外人才政策制度形成合力,助力我国人才高地和人才强国建设,为中华民族伟大复兴注入强劲动能。

① 《最高法发布劳动争议司法解释(二)和典型案例》, <https://www.court.gov.cn/fabu/xiangqing/472691.html>, 访问日期:2026年1月11日。

② 沈建峰:《劳动基准法的范畴、规范结构与私法效力》,《法学研究》2021年第2期。

③ 熊贵彬:《外籍员工参加我国社会保险困境分析》,《湖北社会科学》2013年第11期。

④ 娄宇:《论作为社会保险法基本原则的“精算平衡”和“预算平衡”》,《华东政法大学学报》2018年第5期。

⑤ 房海军:《养老金期待利益及其保障规则研究》,《河南财经政法大学学报》2024年第3期。

Institutional Positioning of the Immigration System for Highly Skilled personnel and China's Path

Tian Mengmeng

(School of Law, Shandong University, Qingdao 266237, P.R.China)

Abstract: The Resolution of the Central Committee of the Communist Party of China on Further Deepening Reform Comprehensively to Advance Chinese Modernization, adopted at the Third Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China, proposes that China will explore avenues for establishing an immigration system for highly skilled personnel. This represents a significant institutional arrangement by the Communist Party of China and the Chinese government in response to the dual imperatives of digital technology driving new productive forces and competing for international talent. Establishing such a system requires building upon China's historical experience with skilled migration while incorporating institutional lessons from other countries' highly skilled immigration programs. This endeavor necessitates clarifying basic concepts including "high skill," "highly skilled personnel," and "immigration system for highly skilled personnel." Moving beyond traditional talent identification criteria based on education, technical expertise, and salary levels, we should transition from a supply-side model centered on talent identification to a demand-driven approach aligned with the country's economic and social development needs. This framework requires accurately understanding both the functional role of the highly skilled personnel immigration system in attracting talent and the fundamental attributes of the immigration system itself. In particular, it is essential to correctly handle the dialectical relationship between highly -skilled personnel immigration as a talent policy and an immigration system. While the immigration system provides the underlying core for constructing the highly skilled personnel immigration framework, and the primary purpose remains attracting highly skilled personnel, when conflicts arise between these dual functions, immigration system operations must yield to overseas talent recruitment objectives while maintaining Chinese national security and interests as paramount considerations. The specific construction of the immigration system for highly skilled personnel should focus on developing new productive forces, deepening reform and opening-up, and establishing a comprehensive legal framework for highly skilled personnel immigration. This includes enhancing foreign high-skilled personnel's understanding of and trust in China while fully leveraging the system's capacity to attract and cultivate international expertise. The foundation lies in improving legal frameworks governing foreigners working in China, ensuring integration between existing work regulations and the new highly skilled personnel immigration system, and recognizing the fundamental role of current foreign workers in shaping future immigration policies. Through strengthened foreign-related rule of law, China should progressively enhance protections for the legitimate rights and interests of highly skilled personnel immigrants. Ultimately, within the overarching immigration framework, the highly skilled personnel immigration system should achieve legal standardization and institutionalization in service of China's strategy on developing a quality workforce.

Keywords: Highly skilled personnel immigration; Talent policy; Immigration system; Strengthening the country through talent development

[责任编辑:苏 捷]