



主要国家高技术人才移民制度分析

孙鹏 左小德

“十五五”规划建议提出：“深化国际交流合作，建立高技术人才移民制度，引育世界优秀人才。”放眼全球，随着人工智能、量子信息等前沿技术的加速更迭，主要经济体均在通过制度优化来吸引全球优秀人才。在此背景下，完善移民制度设计已成为各国增强创新活力的共同选择。本文选取五个国家为样本，探究其共性规律，为我国高技术人才移民制度建设提供参考。

从规模准入转向精准筛选与生态留存

在全球人才主权的博弈中，不同国家基于其人口结构、产业基础及政治生态，演化出了不同的移民制度模式。通过分析可以发现，全球高技术人才移民制度正从规模准入转向精准筛选与生态留存的效能竞争。

美国构建了一套以“市场主导、分层精准”为核心的移民体系。其通过高度细分签证体系，对全球人力资本实施分层吸纳。在准入机制上，美国依托多维签证组合实现了对不同能级人才的覆盖。H-1B 专业技术签证是其科技企业吸纳人才的核心渠道，其每财年固定配额为 8.5 万个（含 2 万个高学历豁免名额）。针对顶尖人才，开辟了 O-1 签证与 EB-1（杰出人才）永久居留通道。

加拿大采用的是“政府干预、数据驱动与效率至上”制度模式。其利用算法精准筛选，通过计点积分制度对申请人的年龄、受教育程度、语言熟练度及工作经验进行量化评分。2023 年起，加拿大推出了“类别定向邀请”，针对 STEM（科学、技术、工程和数学）、

医疗保健等领域进行人才定向抽取，争取达到人才流入与产业需求同步。同时加拿大构建了引智快线，针对科技企业，其“全球人才计划”承诺在 10 个工作日内完成劳动力市场影响评估，10 个工作日内签发工签。此外，通过“省提名计划”，各省可根据区域经济实施差异化引才。

澳大利亚构建了一套“行业靶向、精英导向、永居衔接”机制，旨在通过智力资源对产业链高端节点进行精准补偿。2019 年推出“全球人才独立计划”，推行以“定向邀请”为核心的快速通道，要求申请者先递交意向，经由澳大利亚政府审核其专业成就并正式发放邀请码后，进入优先审批序列。这种“一步到位获永居”的制度设计，使得获邀人才及其家属在签证获批时即可直接取得永久居留身份。

2024 年，澳大利亚政府将该计划整合升级为“国家创新签证”，将引才模式从被动审核进一步转向主动猎聘，强化其在全球高阶人力资本配置中主动权。

德国移民制度完成了从劳务补缺向蓄水引智的法理转型。转型关键是 2023 年深度修订的《技术工人移民法》。该法案针对紧缺职业（特别是 IT 领域）大幅放宽了准入限制。2024 年 6 月推出的“机会卡”，借鉴计点积分制，允许符合条件人才在未获雇主录用的情况下先行入境求职，并赋予一年合法居留期。

新加坡模式是“精英治理、精准画像与市场契合”典型代表。2023 年推出的“海外网络与专才准证”针对月薪达 3 万新币以上或在特定领域有卓越成就的领军人物实施“去雇主绑定”，即五年内可自由更换工作或创业，且配偶可获得直接工作许可。针对主流专才，新加坡实施了“互补评估框架”，从薪资、学历、企业

多样性等维度打分,确保引进人才与本地市场形成“互补”关系。

制度模式规律分析

通过对上述五国模式的分析,可以发现当前全球高技术人才移民制度主要呈现以下特点:

筛选机制正经历从“行政审批”向“算法评估”与“市场评价”双轨转型的过程。传统模式下依靠行政人员主观裁量的审批方式,正逐渐被加拿大和澳大利亚的积分制算法所取代。而美国与新加坡则更倾向于利用市场信号(如薪资水平、风投背书)作为评价人才价值硬通货,其底层逻辑在于将市场支付溢价视为识别稀缺人才的有效信号,从而实现筛选成本外化。

居留权逻辑从事后奖励向前置激励转变。传统观念视永久居留权为对外国人长期贡献的某种“奖励”,需经过漫长考察期。而澳大利亚“国家创新签证”(含前“全球人才独立计划”)与新加坡“海外网络与专才准证”则将身份确定性前置,将其作为一种降低人才迁移风险、抢占决策先机的核心激励手段。这种时间维度倒置,本质上是对全球人才买方市场格局的战略回应。

权利边界逐渐走向去雇主绑定化。为了激发高技术人才的创新活力,各国正逐步放松签证与单一雇主的严格绑定关系。无论是德国的“先行入境求职”模式还是新加坡允许“多点执业”,均旨在打破人才流动的体制壁垒,促进隐性知识在不同创新主体间的自由扩散与重组。

对我国的启示

通过对五国模式的分析可见,构建具有国际竞争力人才制度,需通过优化跨境人才流动制度环境,实现全球高阶人力资本与国内尖端生产要素的“非线性耦合”。对照国际经验,我国可从战略统筹、评价体系、签证工具、服务生态及全球治理五个维度展开制度迭代:


强化制度的法律支撑与战略协同。结合德国与美国在移民立法方面的实践,我国可稳步推进高技术人才引智工作的法治化进程。在总结地方试点经验基础上,加快推进外国人永久居留相关立法的研究工作,有助于提升政策的法律位阶,将成熟的政策措施转化

为长期稳定的制度安排,确立更加清晰的法治预期。

完善以“能力与贡献”为导向的多元评价体系。参考加拿大与澳大利亚计点积分模型,我国可探索构建更具灵活性与精准度的评价体系。一方面,通过拓展评价维度,进一步丰富市场化指标,将薪资水平、行业专家评价、知识产权产出及成果转化潜力纳入核心考察范围,实现对创新型人才的全面识别。另一方面,有助于建立与国家战略产业需求相挂钩的动态调整机制,针对人工智能、集成电路等重点领域设立“动态触发”的绿色通道,确保引才标准能够灵敏感知并实时响应产业前沿变化。

迭代功能导向的引智体系。通过完善身份与单位绑定的弹性衔接机制,引入类似“无隶属限制工作许可”的灵活用工方式,有助于支持高阶人才在不同科研机构与企业间跨界流动,进一步激发人才多点执业的创新活力,从而实现从“人才单一归属”向“智力柔性衔接”的范式跨越。

推进人才管理与行政效能的数字化转型。参照加拿大等国关于签证快速签发的行政实践,我国可利用大数据与人工智能技术,锚定“审批时滞最小化”目标,探索推行“全流程在线、一站式集成”数字引智平台,推动入境、居留、执业、社保等事项的“一码通办”。通过引入“需求感知—政策反馈—效能评估”的数字化闭环,有助于将行政管理导向由静态监管向共创式、预见性服务延伸,从而有效降低人才迁移的制度性成本。

构筑全周期的留存生态与全球治理共建。制度演进的重心宜从准入端的便利化向全周期服务保障延伸。可优化职业资格国际互认、科研经费跨境使用以及社保医疗服务衔接。依托“一带一路”倡议,通过倡导构建“人才发展共同体”,有助于探索建立跨境人才流动的互信机制与“智力共享”模式。这不仅能够展现基于互利共赢理念的“中国方案”,突破传统引才框架下的零和竞争,更能在推动全球智力资源配置的过程中,为构建更加公正合理的国际人才流动秩序贡献中国智慧与力量。

(作者单位:暨南大学管理学院)

[本文系2025年度暨南大学统一战线理论课题研究项目“国有跨国企业海外统战效能的机制与路径研究”(JNTZ2025A01)阶段性成果]