

# 国际人才流动与治理报告

## ——以美国为枢纽分析2024

International Talent Mobility and Governance Report

——Analysis with the United States as a Hub 2024

CCG | 全球化智库  
CENTER FOR CHINA & GLOBALIZATION



赢众海外咨询®  
Yingzhong & Company

YingZhong Law Offices, P.C.®  
美国赢众律师事务所



## 目 录

核心发现 .....	1
一、国际人才流动图景 .....	4
(一) 国际人才流动进入新格局 .....	4
(二) 全球国际移民流动现状 .....	7
(三) 全球国际学生流动现状 .....	11
二、以美国为枢纽的国际人才流动特点 .....	14
(一) 中国赴美人才流动特点 .....	14
(二) 欧洲赴美人才流动特点 .....	19
(三) 印度赴美人才流动特点 .....	25
(四) 以美国为枢纽的国际人才流动特点总结 .....	30
三、美国国际人才流动治理政策动向 .....	31
(一) 多部门协同长期高度重视 STEM 学科的人才培养及引进 .....	34
(二) 继续持续拓宽 STEM 学科领域，扩大国际人才引进领域 .....	35
(三) 改革签证政策，降低 STEM 人才赴美、留美门槛 .....	36
(四) 积极推进 STEM 领域国际人才交流合作 .....	38
四、中国国际人才流动概况与治理建议 .....	39
(一) 中国国际人才流动概况 .....	39
(二) 优化中国国际人才流动治理的相关建议 .....	42
关于国际人才组织联合会 (AGTO) .....	48
关于全球化智库 (CCG) .....	48
关于赢众海外咨询 .....	49
课题组 .....	50

## 核心发现

人才是全球发展的关键引擎，驱动着世界各国共同前进，而人才的国际交流与流动，则是促进这一进程不可或缺的动力。在后疫情时期，随着全球经济逐步回归增长轨道，各国对人才的争夺愈发白热化。本报告致力于深入分析全球化新阶段下人才流动的趋势变化，旨在通过及时详细的数据分析与专业深入的研究，促进社会各界对国际人才流动议题的理解与认识，推动构建更加开放、包容与高效的人才流动与治理新生态。报告主要内容包括国际人才流动图景、以美国为枢纽的国际人才流动特点、美国国际人才流动治理体系与政策动向、中国国际人才流动现状与治理建议。报告重点分析从中国到美国、欧洲到美国、印度到美国的国际人才流动现状，以及美国作为国际人才流动枢纽和国际人才高地，其国际人才流动治理的最新动态，并基于美国国际人才流动治理的经验借鉴，提出优化中国国际人才流动治理的策略建议。

报告的核心发现如下：

**第一，美国依然是全球首要的国际人才高地，对顶尖人才和国际学生的吸引力依然强劲。**2019年，美国向来自中国、欧洲和印度的公民颁发的非移民工作签证及职业类移民签证总数约为71万张；2023年，这一数据为79万张，较疫情前的2019年增加11.5%。其中，中国公民获得上述签证的数量恢复到了2019年的64%，欧洲则恢复到了87%，印度展现出强劲增长，达到了2019年的1.5倍。同年，中国、印度及欧洲的英国、法国、德国在美国高等教育机构学习的学生达58.7万，恢复到2019年（59.4万人）的98.9%。

**第二，新冠肺炎疫情之后，印度公民获得美国工签、绿卡的人数以及赴美留学的人数均快速增长，印度已成为美国国际人才的第一大来源国。**2023年，印度公民获得美国非移民工作签证及职业类移民签证的总数飙升至48.9万人，相较于2019年实现了50%的增长，这一数字是中国的6.5倍，是欧洲的1.9倍。同年，在美国高校深造的印度留学生人数亦达到26.9万人，这一数目为中国在美留学生总数的93%，是英国、法国、德国三国在美留学生总数的9.3倍，并且与2019年相

比，印度在留美学生数量增长了 39%。

**第三，从杰出人才移民签证（EB-1A）的历年申请通过率来看，在不同阶段，美国对杰出人才的移民审批并无特别的区域偏好。**2010 年，欧洲主要国家以 76.67% 的通过率位居榜首，中国紧随其后，达到 67.72%，而印度的通过率则是 54.07%。2012 年至 2016 年间出现了显著的增长，但各国在 2016 年至 2020 年间均出现了明显的下降。主要申请国家如中国、印度、英国、法国、德国均呈现了这一趋势，这表明美国公民及移民服务局（USCIS）在审批过程中并未基于国籍或地域对单一国家进行区别对待。整体趋势仍与 USCIS 的裁决标准有强烈关联。

**第四，中国、欧洲和印度公民获得美国非移民工作签证的数量都明显受疫情影响，但印度和欧洲恢复速度远大于中国。**中国、欧洲和印度公民获得美国非移民工作签证的数量在疫情前基本呈现出稳定或者缓慢上升的趋势，在疫情期间，均遭到巨大冲击，达到近十年来的最低值。疫情后，欧洲和印度公民获得非移民工作签证的数量迅速回升，2022 年与 2023 年，欧洲公民获得赴美非移民工作签证的总数已恢复至 22 万张左右，约为疫情前的 85%；2023 年，印度公民获得非移民工作签证的数量为 442,421 张，达到了新的历史最高值，是疫情前的 1.5 倍。中国公民获得非移民工作签证的数量恢复较为缓慢，2023 年，中国公民获得美国非移民工作签证的总数恢复至 48,338 张，仅为 2019 年的一半。

**第五，疫情之后，中国公民获得美国非移民工作签证数量大幅下降，获得职业类移民签证数量显著增加。**中国公民获得非移民工作签证和职业类移民签证总规模每年保持在 10 万张左右，这一数字在 2018 年到达峰值，达到 112,935 张。疫情期间人数显著减少，2021 年跌至谷底，两类签证仅向中国公民发放了 30,624 张。2022 年之后，中国公民获得这两类签证的数量大幅回升，2023 年恢复至 72,246 张，为疫情前的 64%。2023 年，中国公民获得美国非移民工作签证的总数恢复至 48,338 张，为 2019 年的一半。而中国获得美国职业类移民签证的人数在 2021 年和 2022 年连续两年持续攀升，2022 年达到近十年的峰值 32,525 人，为 2019 年的 1.95 倍。其中，中国公民获得美国杰出人才类移民签证（EB-1）的数量也于 2022 年创新高，达到 11,425 张。

**第六，中国正经历从单一的国际人才来源国逐步向国际人才来源国、过境国与目的国多重角色于一体的转变。**这在中国的国际移民流动和国际学生流动方面

都有较为显著的体现，也反映在中国接收侨汇量的逐年递减与输出侨汇量排名提升上。未来应该从以下方面优化中国国际人才流动治理：一是探索建立健全技术移民制度，发挥技术移民制度在引进外国人才中的支柱性作用；二是健全国际学生全链条管理制度，加大力度促进来华留学工作发挥“聚才”“用才”作用；三是树立更加包容的治理理念，以开放包容、公平公正的心态审视移民议题；四是加强与国际组织的交流合作，发挥国际组织及机构在交流、对话、共识达成、专业服务等方面作用；五是鼓励社会力量参与移民共治，构建以政府为主导，联合相关利益方的多元化治理体系；六是试行更加开放的签证政策，扩大单方面免签国家的范围，提升来华签证电子化水平，七是打造更国际化的生活环境，解决外籍人士支付困难、上网困难等问题。

## 一、国际人才流动图景

### (一) 国际人才流动进入新格局

#### 1. 复杂的国际形势及地缘冲突加剧了全球人才竞争

近年来，国际形势经历了复杂变动。新冠肺炎疫情深刻影响了世界格局，催生了多极化更为显著、深度相互依存、加速数字化以及区域合作趋势增强的全球环境。同时，俄乌冲突已延续两年有余，巴以冲突也绵延半年之久，加剧了国际紧张态势。到2023年9月末，联合国难民署数据显示，因冲突、迫害及暴力而流离失所的全球人数已达1.14亿人<sup>①</sup>，这对中东、欧洲等多地区的稳定及全球安全架构形成了严峻考验。

当前，经济全球化虽历经波折，但仍被视作驱动世界前进的主要动力。回溯至1950年，全球贸易总值仅为630亿美元，而至2022年，这一数字达到约25万亿美元，实现了近400倍的增长。<sup>②</sup>相较于军事联盟与对抗，经济合作更能促进各国的繁荣发展。在此背景下，世界各国全球化将持续深化发展，人才在推动社会经济复苏、创新发展和应对未来挑战中扮演着至关重要的角色。因此，全球范围内的人才竞争将愈发白热化。

#### 2. 国际人才成为发达国家和地区创新创业的重要力量

联合国发布的《变革我们的世界：2030年可持续发展议程》提出，移民对包容性增长和可持续发展做出了积极贡献。<sup>③</sup>创新作为国家和民族发展进步的长久动力源泉，其核心在于人才这一最为关键与活跃的创新要素。创新离不开不同国家不同种族不同文化人群之间的碰撞。在全球化深入发展的背景下，人才的国际流动已成为普遍现象，对流入国家的经济增长及产业升级展现出日益显著的驱动力。例如，在20世纪90年

① UNHCR. 战争和暴力导致全球流离失所人数上升至约1.14亿. [EB/OL]. (2024-02-06)[2024-05-12]. <https://www.unhcr.org/cn/18219-战争和暴力导致全球流离失所人数上升至约1-14-亿.html>.

② WTO: Evolution of trade under the WTO: handy statistics. [EB/OL]. [2024-05-14]. [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/trade\\_evolution\\_e/evolution\\_trade\\_wto\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/trade_evolution_e/evolution_trade_wto_e.htm).

③ 联合国. 变革我们的世界：2030年可持续发展议程. [EB/OL]. (2016-04-13)[2024-05-12]. [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/94632030%20Agenda\\_Revised%20Chinese%20translation.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/94632030%20Agenda_Revised%20Chinese%20translation.pdf).



代，新加坡经济奇迹般的增长中，有 40% 的贡献归功于外来移民的智慧与劳动。<sup>①</sup> 2021 年，德国接纳了 53.2 万名长期或永久性移民，显著增强了其科研实力。<sup>②</sup> 同年，德国马克斯·普朗克学会中超过半数（52%）的科研岗位由外籍学者担任，尤其是博士后与博士生群体，外籍人员占据压倒性多数。<sup>③</sup> 2022 年的数据显示，美国作为全球最大的侨汇输出国，其对外侨汇总量约为 790 亿美元，侧面反映了移民至美国的海外侨民对原籍国经济的持续贡献。<sup>④</sup> 同年，美国共颁发了约 102 万张绿卡，强调了其对国际人才的吸引力。<sup>⑤</sup> 值得注意的是，在美国，移民不仅是社会多元化的推手，更是创新浪潮的引领者：美国四分之一的初创公司由移民创立，且在全球顶尖的 500 强企业中，高达 43% 的美国企业的创立源自移民的创业精神。<sup>⑥</sup> 这表明了国际人才在推动发达国家的创新创业方面发挥着重要作用。

### 3. 各国纷纷调整移民政策吸引所需人才

国际人才流动成为各国发展战略的焦点，众多国家竞相调整政策，通过优化政策、简化流程、增加配额等方式，积极构建更具吸引力的国际人才发展环境，吸引更多国际人才，力求在新环境下把握人才竞争优势。部分重点国家政策汇总如下：

表 1 近期主要国家出台的吸引国际人才的政策

国家	政策
美国	修订美国公民及移民服务局政策手册指南，保证专业人才在申请永居绿卡方面的便利
	增加 2023 和 2024 财年职业移民签证配额
	《美国竞争法案》吸引海外高素质人才赴美工作
	试点 H-1B 签证境内续签项目
	“国家利益豁免”(NIW)对相当一部分 STEM 领域专业人士和企业家适用，其雇主或申请人无需证明其他美国人无法胜任申请人所做的工作
加拿大	2023 年发布科技人才战略，开辟新申请通道吸引高技能和商业化人才
欧盟	2023 年出台芯片法，吸引新的研究、设计和生产人才
	德国 2021 年 3 月 1 日正式生效《技术人员移民法》(FEG) 并实行“蓝卡

① 袁春生、刘海丹。《着力把云南打造成为区域性国际人才高地》。[EB/OL]. (2022-03-01) [2024-05-14]. <http://www.sky.yn.gov.cn/xsyj/zgsd/6707659587277379579>.

② OECD Library. Germany. [EB/OL]. [2024-05-14]. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/214b39be-en/index.html?itemId=/content/component/214b39be-en>.

③ DAAD. Wissenschaft weltoffen kompakt 2024. [EB/OL]. [2024-05-14] <https://www.wissenschaft-weltoffen.de/en/>. Accessed May 14, 2024.

④ IOM. World Migration Report 2024. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>.

⑤ DHS Office of Immigration Statistics. 2022 Yearbook of Immigration Statistics. [EB/OL]. [2024-05-14]. [https://www.dhs.gov/sites/default/files/2024-02/2023\\_0818\\_plcy\\_yearbook\\_immigration\\_statistics\\_fy2022.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/2024-02/2023_0818_plcy_yearbook_immigration_statistics_fy2022.pdf).

⑥ 袁春生、刘海丹。《着力把云南打造成为区域性国际人才高地》。

	法案”促进欧盟以外的高技术人才能够更快获得居留许可 瑞典修改欧盟蓝卡政策，简化申请流程
英国	2020年2月推出“全球人才签证”(Global Talent Visa) 2021年发布《英国创新战略》，进一步加大对国际人才的吸引力 扩大签证”持有者可以在英国居留2年，企业只需为其担保前6个月 全球人才签证涵盖的杰出奖项获得者可豁免担保要求直接申请签证
澳大利亚	2022-2023年移民规划水平计划中大幅增加技术签证配额
新西兰	2022年启用“绿名单”取代长期紧缺技能清单，其中快速移民类别可以直接获得居留权
新加坡	2023年9月起对于短缺的技术职业延长其工作许可至5年
日本	2019年迅速出台了“全球人才计划”(Global Talent Scheme)并增设“创新签证”(Visa for Innovation)，在量子工程、人工智能、农业技术以及金融科技领域打造未来产业 推出“创造未来个人签证(J-Find)”和“特殊高技能人才签证(J-Skip)” 实施“对日投资扩大行动计划”，助力半导体等战略领域人才引进 制定2033年40万外国留学生计划

资料来源：课题组根据公开资料整理。

#### 4. 国际人才相关界定及说明

目前国内外对国际人才并无统一的界定。本报告中将国际人才界定为具备国际视野和一定的专业知识或技能，通晓国际惯例和规则，能够在跨文化环境中竞争并进行创造性劳动，为社会和全人类文明建设做出积极贡献的人。国际人才流动指国际人才在国家间、国际区域间或全球范围内的流动，本报告中主要是指素质较高的国际移民的跨国流动。参考相关国际组织及专家学者对国际移民概念的界定，国际移民是指离开本人原籍国或者此前的常住国，以合法或非法的形式跨越主权国家边界，迁徙到另一国家，处理非国家事务的人。

本报告中重点分析的国际人才群体包括国际学生和国际移民，国际移民则重点考察技术类工作签证持有者、高才及投资性（职业类）移民群体。在本报告中，如无特殊说明，中国的数据均指中国大陆数据，不含港澳台地区数据。



## （二）全球国际移民流动现状

### 1. 国际移民数量持续增长，主要从印度、墨西哥等发展中国家向美国、德国等发达国家流动

根据联合国经济和社会事务部的数据，2020 年全球有近 2.81 亿人居住在非出生国，相比 2000 年的 1.73 亿人增长了 62.4%，相较于 1990 年的 1.53 亿人增长了 83.7%，是 1970 年 8,400 万的 3.35 倍。国际移民占全球总人口的比例也从 2000 年的 2.8% 逐步增长至 2020 年的 3.6%，<sup>①</sup>无论是总人数还是占比都呈现增长态势。

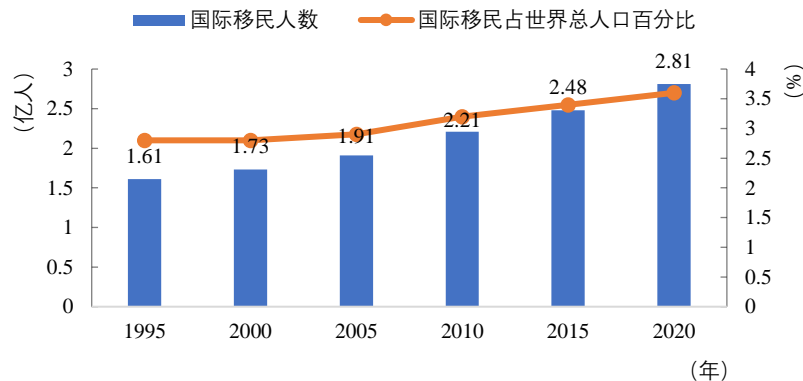


图 1 1995-2020 年国际移民人数和百分比

资料来源：IOM. World Migration Report 2024.

截至 2020 年，美国作为国际移民的首选目的国，总计接纳了超过 5,100 万国际移民，其中墨西哥是最主要的来源国，约为 1,085 万人，随后是印度（约 272 万人）和中国（约 218 万人）。<sup>②</sup>德国以接近 1,600 万国际移民位居第二大目的国，主要移民来源于波兰（214 万人）和土耳其（184 万人）。沙特阿拉伯则以 1300 万国际移民排名第三，俄罗斯和英国分别以约 1,200 万和 900 万国际移民位列第四、第五。印度成为全球最大的移民输出国，约有 1,800 万人旅居海外，主要前往阿联酋、美国和沙特阿拉伯等国。墨西哥以约 1,100 万移民输出量列第二，绝大多数（约 1,085 万）流向美国。俄罗斯紧随其后，输出约 1,080 万移民。中国排在第四位，约有 1,000 万移民分布在世

<sup>①</sup> IOM. World Migration Report 2024. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>.

<sup>②</sup> IOM. World Migration Report 2024. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>.

界各地，其中超过 200 万移居美国，还分别有 80 万和 77 万移民前往韩国和日本。<sup>①</sup>

从性别构成上看，北美和欧洲众多国家，包括美国、加拿大、法国、西班牙、意大利等，接收的女性国际移民数量超过了男性。相反，在亚洲的主要移民目的国，尤其是海湾合作委员会（GCC）国家，如沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国和科威特，男性国际移民人数远超女性，这一现象也反映了这些国家独特的产业结构布局与特定社会环境的影响。

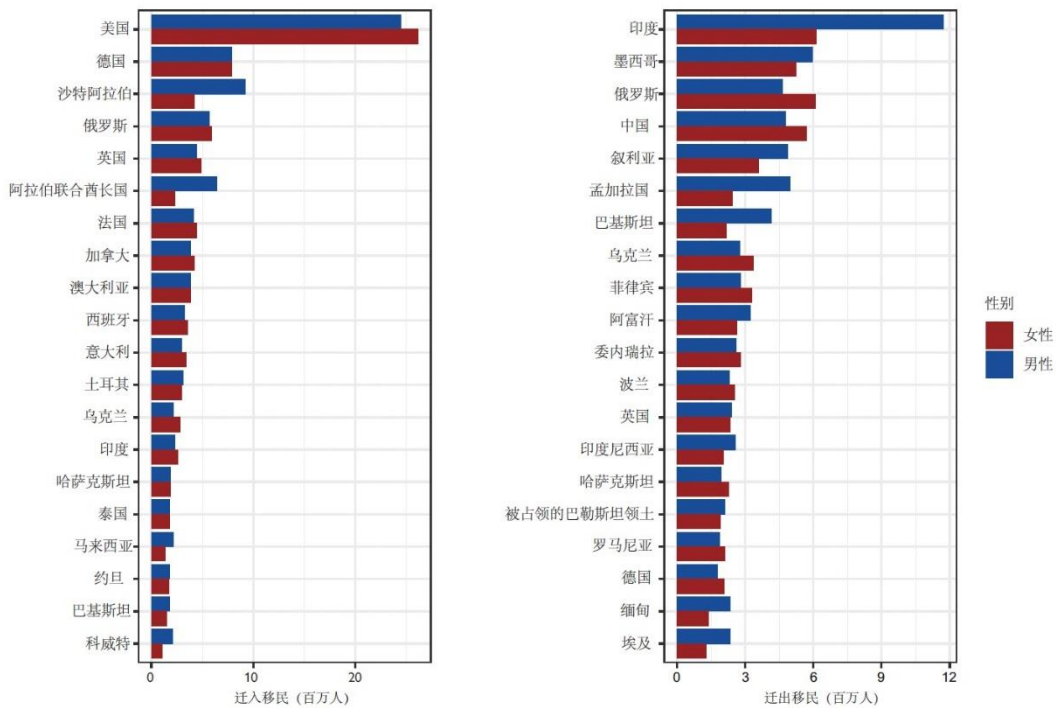


图 2 2020 年按性别列的国际移民前 20 位目的国（左图）和来源国（右图）

资料来源：IOM. World Migration Report 2024.

根据《世界移民报告 2024》，目前全球最重要的国际移民走廊是墨西哥通往美国的走廊，据统计，近 1,100 万人经由此路线迁移。紧随其后的是叙利亚至土耳其的移民走廊，主要包括因叙利亚内战引发的大规模难民流动。位居第三的是从乌克兰前往俄罗斯的移民走廊，涉及人数接近 400 万，而从俄罗斯到乌克兰的反向移动则构成了第五大移民走廊，这些俄乌之间的移民包括了 2022 年俄乌冲突爆发后的流离失所人员。<sup>②</sup>印度至美国及中国至美国的移民通道分别排在第六位和第十二位，这两个移民通道以技术移民带动为主，进一步显示了美国作为首要移民目的国的持续吸引力和重要

① IOM. World Migration Report 2024. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>.

② IOM. World Migration Report 2024. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>.

地位。

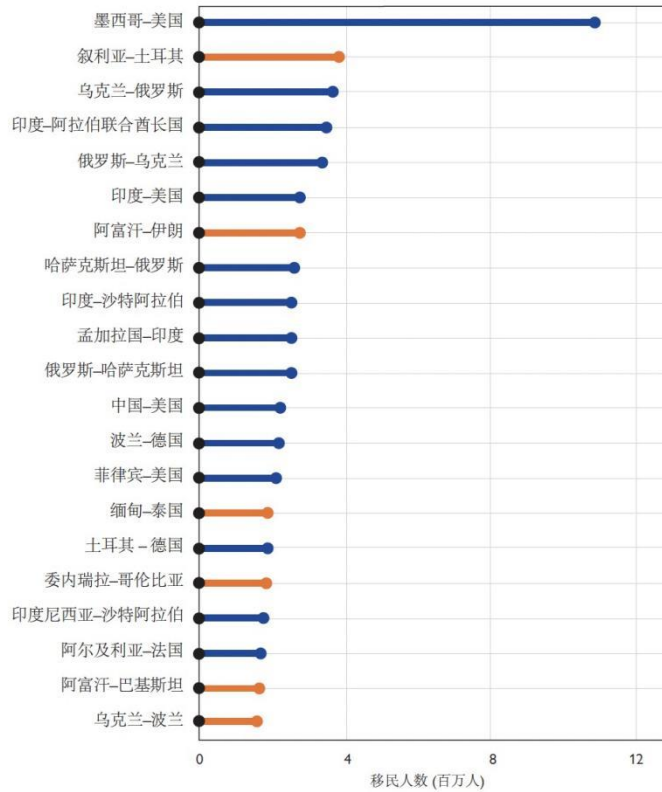


图 3 2024 年前 20 位国家间国际移民走廊

资料来源：IOM. World Migration Report 2024.

注：主要包括流离失所人员的移民走廊用橙色表示。

## 2. 工作移民约占国际移民总数的三分之二，主要分布在欧美及中东发达国家

在 2019 年，全球大约有 1.69 亿国际移民在目的国积极寻求或已经从事工作，这个数目占当年国际移民总人口（约 2.72 亿）的 62%，并且占到劳动年龄国际移民（约 2.45 亿）的 69%。<sup>①</sup>这些工作移民主要集中在三大区域：（1）北欧、南欧及西欧地区，集聚了约 4,100 万名工作移民；（2）北美地区，吸引了约 3,700 万名工作移民；（3）阿拉伯国家，约有 2,400 万名工作移民，阿拉伯国家作为国际工作移民的主要接收地，工作移民占其劳动力市场的 41.4%，在多个关键经济部门发挥着重要的作用。仅这三个地区就聚集了超过 1 亿的国际工作移民，约占国际工作移民总数的 60%。值得注意

① ILO. ILO Global Estimates on International Migrant Workers Results and Methodology, 2021.

的是，在某些地区，工作移民的性别比例存在显著失衡，尤其在南亚，有约 570 万男性工作移民以及 140 万女性工作移民；阿拉伯国家的情况类似，男性工作移民达到 1,990 万，而女性约为 420 万。工作移民性别分布的悬殊，很大程度上与传统性别角色、工作市场的需求结构，以及社会文化因素紧密相关，这些因素共同作用，导致这些地区男性在国际劳动力市场中占据了更为显著的位置。

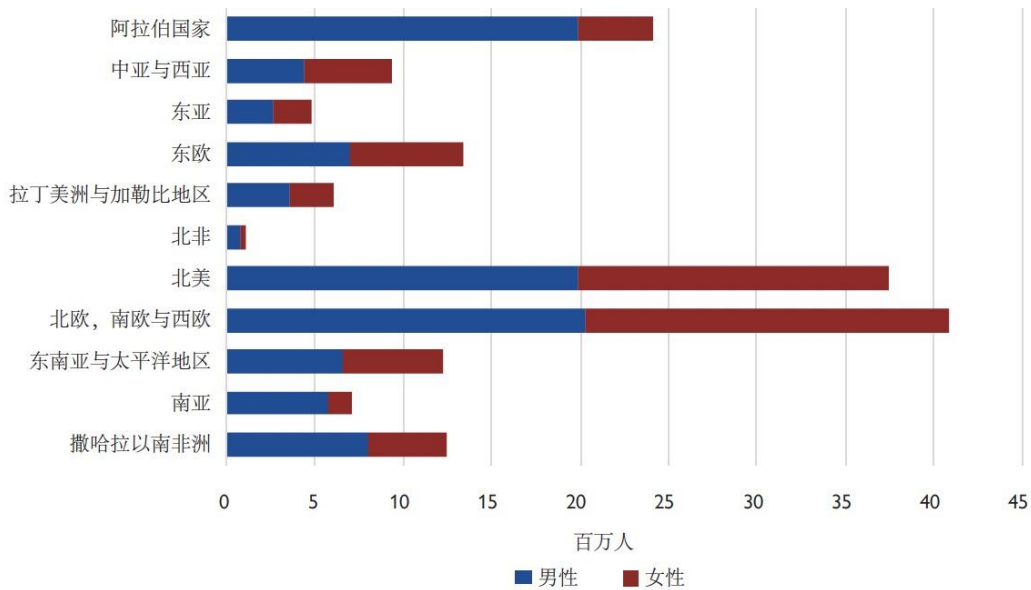


图 4 2020 年按性别分列的工作移民地理分布情况

资料来源：IOM. World Migration Report 2024.

### 3. 高技能工作移民成为各国优先吸引对象

截至 2019 年，全球接近 66.2% 的国际劳务人员从事基础服务行业，给当地国家和地区提供了充足的劳务补充。但其中从事高技术和创新型工作的人员却少之又少。随着全球经济回归正轨，前沿高新技术突破日新月异，顶尖国际人才的竞争日趋进入白热化程度，从美国的职业类移民签证和欧盟蓝卡的发放数量变化可见一斑。

在美国，高技能工作移民用职业类移民签证（Employment-Based Preference）归类。该类签证的发放量从 2019 年的 28,538 张增长至疫情后的 46,508 张。<sup>①</sup> 欧盟蓝卡是针对欧盟以外地区高技术人员发放的合法工作和居留卡片。据统计，2022 年期间，大约有 82,000 张蓝卡被授予非欧盟高技术人员。其中，德国是最大的发放国，发放了约 63,000 张蓝卡，占当年总发放量的 77%。波兰紧随其后，发放了 5,000 张，占总量

<sup>①</sup>[https://travel.state.gov/content/dam/visas/Statistics/AnnualReports/FY2023AnnualReport/FY2023\\_AR\\_Table1.pdf](https://travel.state.gov/content/dam/visas/Statistics/AnnualReports/FY2023AnnualReport/FY2023_AR_Table1.pdf)

的 6%；而立陶宛和法国则各自发放了 3,900 张，各占总发放量的 5%。从获卡人士的国籍分布来看，印度公民是最大的受益群体，2022 年共获得了约 20,000 张欧盟蓝卡，占据了当年颁发总量的 24%。俄罗斯公民以 8,000 张（占比 9%）位居第二；土耳其则以 5,000 张（占比 6%）位列第三。<sup>①</sup>

### （三）全球国际学生流动现状

#### 1. 国际学生在过去 20 年间增长了两倍，疫情之后增长放缓

根据 UNESCO 的统计与预测，全球高等教育国际学生数从 2000 年的 211 万人增加到 2021 年的 639 万人，增长了两倍；2018~2020 年，全球国际学生的增长速度高于全球高等教育学生的增长速度。在新冠肺炎疫情期间，国际学生的数量依然保持增长，但增速下降，从 2019 年的 6.7% 降到 2021 年的 0.2%；因此，2021 年国际学生的增长速度缓于高等教育学生的增长速度。

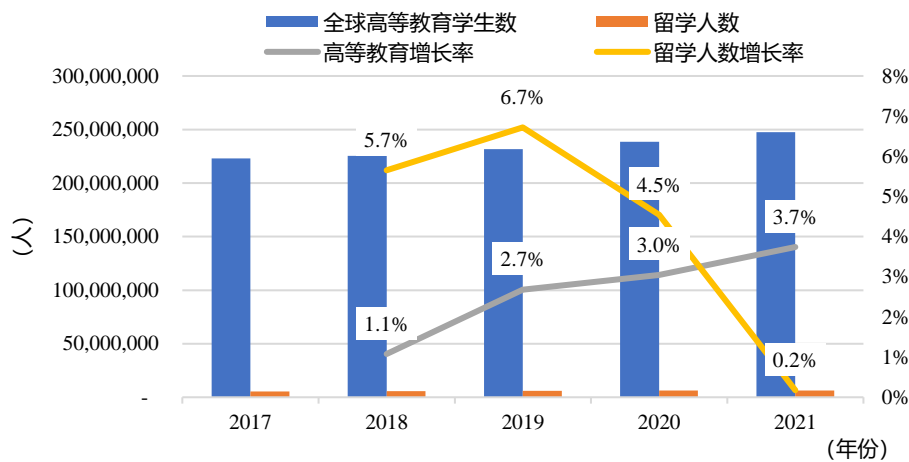


图 5 2017~2021 年全球高等教育学生、全球国际学生人数及增长率变化

资料来源：UNESCO. Number and rates of international mobile students.

<sup>①</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2023#migrant-skills>.



## 2. 国际学生主要从中国、印度等发展中国家流向美国、英国等教育大国，美国、中国、德国、法国国际学生双向流动明显

国际学生主要从发展中国家流向发达国家。美国是第一大留学目的国，英国、澳大利亚、德国、加拿大紧随其后。2021年，24.3%的国际学生在美国、英国留学；中国与印度则是最重要的国际学生来源国，来自中国与印度的国际学生占据全球国际学生总量的23.9%。

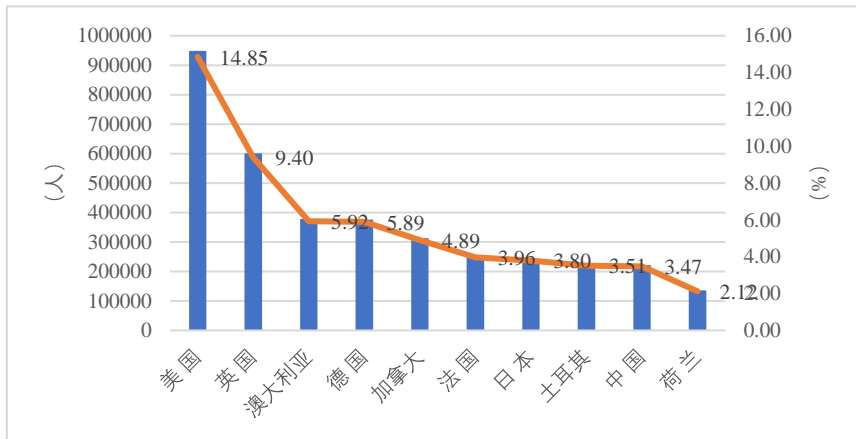


图 6 2021 年国际学生十大目的国高等教育系统国际学生人数及占比

资料来源：UNESCO. Number and rates of international mobile students.; 美国和日本的数据来自 IIE.

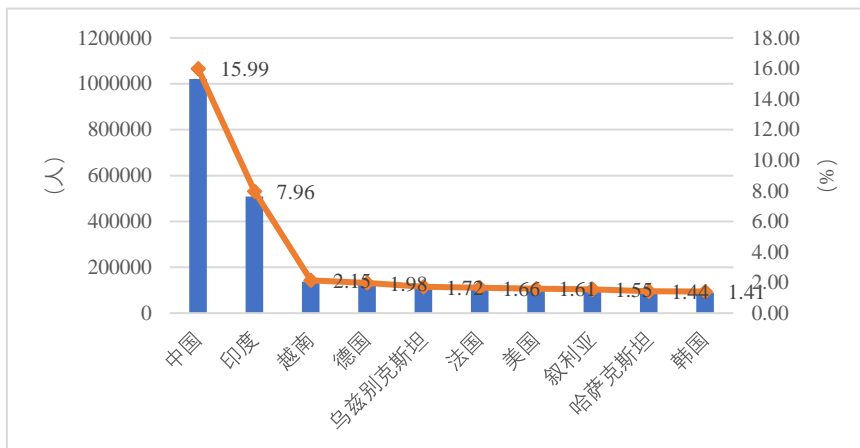


图 7 2021 年国际学生十大来源国出国留学国际学生人数及占比

资料来源：UNESCO. Number and rates of international mobile students.

美国、中国、德国、法国不仅位列国际学生目的地前十榜单，也是国际学生来源国的前十大国，凸显了其在全球教育交流体系中的双重角色，表明其既是优质教育资

源的提供者，也是积极参与国际教育互动的需求方。例如，在 2017~2021 年间，德国每年海外留学的人数保持在 12 万人以上；美国与法国的海外留学生数量亦稳定在 10 万人级别。这体现了发达国家在推动本国学生进行国际学术交流与文化交融方面的持续努力。可见，学生国际流动并非单纯由发展中国家学生的求知诉求所驱动，发达国家学生同样表现出对跨国教育经历的持续需求。

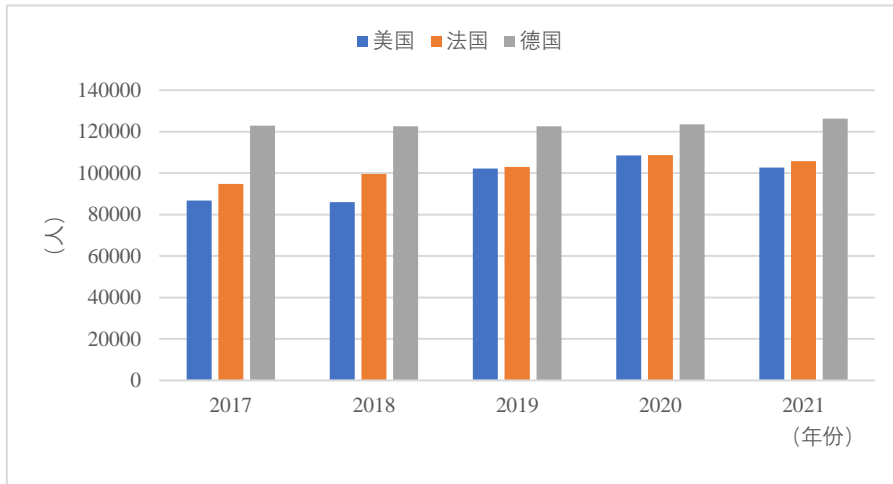


图 8 2017~2021 年美国、法国、德国出国留学学生人数

资料来源：UNESCO. Number and rates of international mobile students.

## 二、以美国为枢纽的国际人才流动特点

### （一）中国赴美人才流动特点

#### 1. 中国赴美工签及职业类移民情况

中国赴美移民（非留学生）主要包括两部分群体，一类是持有非移民工作签证（Nonimmigrant Visa, NV）的长短期工作人员，另一类是以职业类移民签证（Immigrant Visa, IV）申请为主的高才能及高投资类人才。本部分中，工作签证主要以 H 类（雇主担保工签）、L 类（跨国高管工签）、O 类（杰出人才工签）以及 J 类（访问学者）为分析对象。移民签证以 EB-1（职业第一优先移民，含：EB-1A 杰出人才类移民，EB-1B 优秀教授移民，EB-1C 跨国公司高管移民）、EB-2（第二优先高等技术移民）、EB-3（第三优先 Skilled 技术型劳工）以及 EB-5（投资移民）为主。

从中国公民获得非移民工作签证和职业类移民签证数量总体趋势来看，非移民工作签证占据更大的比重。中国公民获得非移民工作签证和职业类移民签证总规模每年保持在 10 万张左右，这一数字在 2018 年到达峰值，达到 112,935 张。疫情期间人数显著减少，2021 年跌至谷底，两类签证仅向中国公民发放了 30,624 张。2022 年之后，中国公民获得这两类签证的数量大幅回升，2023 年恢复至 72,246 张，为疫情前的 64%。

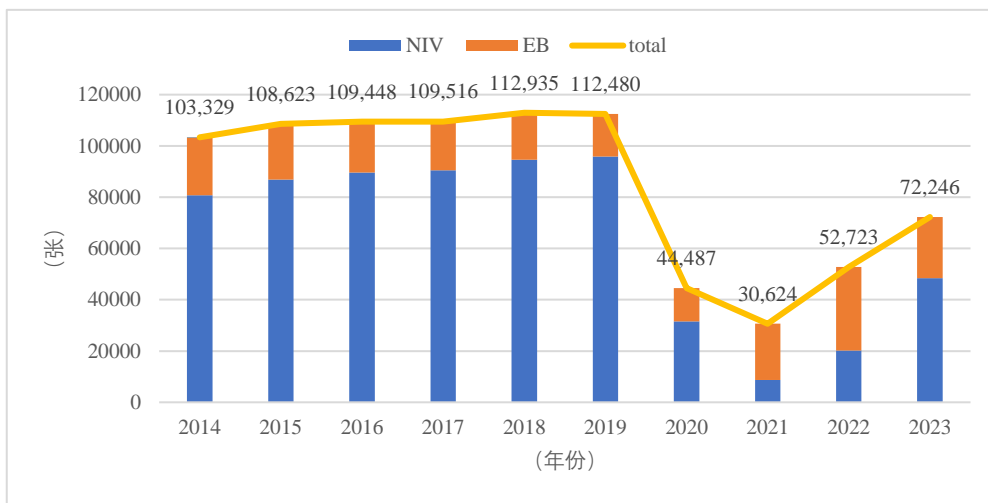


图 9 2014-2023 年中国公民获得非移民工签和职业类移民签证的数量和趋势

数据来源：美国移民局&美国国土安全部。

中国公民获得非移民工作签证的数量在疫情前保持稳定增长态势，2019 年达到了历史顶峰 95,818 张。疫情期间，这一类别签证遭遇了巨大冲击，申请人数急剧下降。虽然随着政策的放宽，申请数量显著回升，但根据 2023 年的最新数据，中国公民获得美国非移民工作签证的总数恢复至 48,338 张，约为 2019 年的一半。

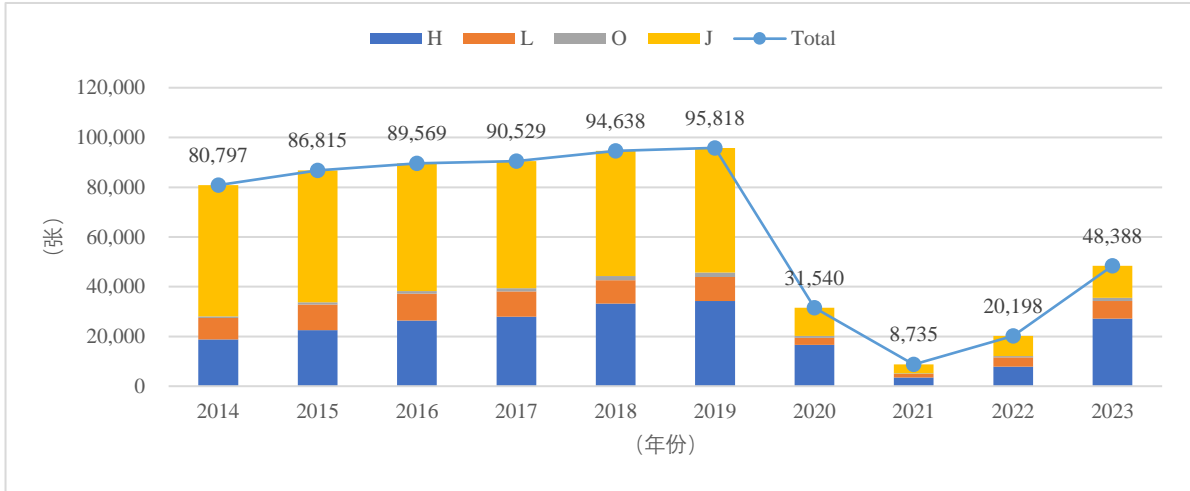


图 10 2014-2023 年中国公民获得美国各类别非移民工签的数量和趋势

数据来源：美国移民局&美国国土安全部。

在疫情之前，J 类签证（访问学者）是中国公民赴美最主要的非移民工作签证，其占比最高时达到了 65.3%。H 类签证在疫情之前逐年增长，并在疫情后期超越了 J 类签证，成为中国赴美非移民工作签证的主力群体。

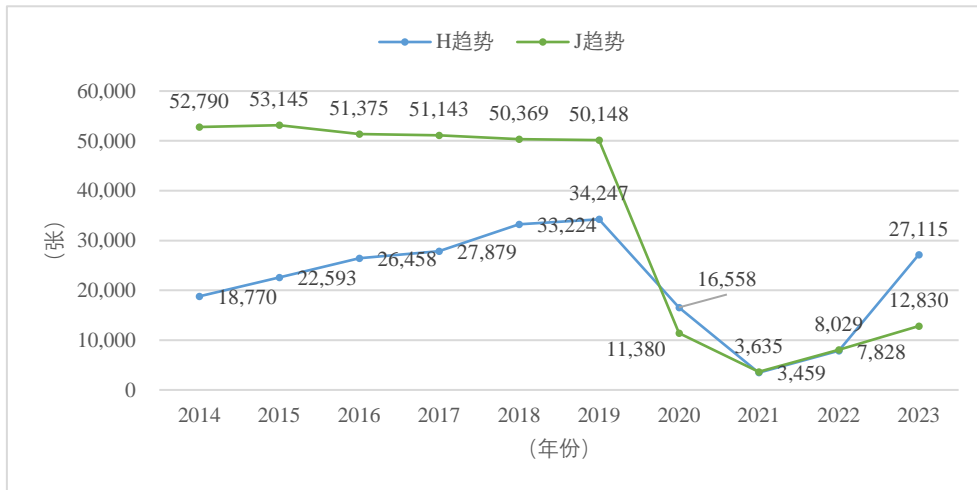


图 11 2014-2023 年中国公民获得美国 H 签证和 J 签证的数量和趋势

数据来源：美国移民局&美国国土安全部。

与非移民工作签证情况不同，在疫情期间，中国公民申请美国职业类移民签证的

人数不降反升。2014 年至 2020 年，中国公民获得美国职业类移民签证的人数持续下降，从 2014 年的 22,532 人下降至 2020 年的 12,947 人。之后的 2021 年和 2022 年持续上升，2022 年达到近十年的峰值 32,525 人，为 2019 年的 1.95 倍。

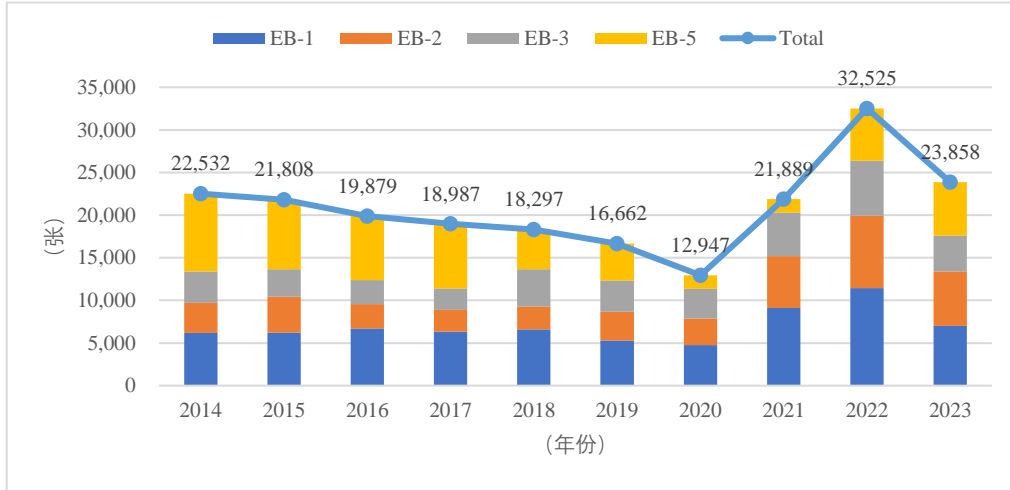


图 12 2014-2023 年中国公民获得各类职业类移民签证的数量和总体趋势

数据来源：美国移民局&美国国土安全部。

其中，中国公民获得杰出人才类移民签证（EB-1）的数量也于 2022 年创新高，达到 11,425 张。EB-5 类别投资移民一直以来是中国赴美移民签证的主要选择，占比一度高达 40.5%。随着 EB-5 方案的停摆，2014 年至 2020 年，中国公民获得 EB-5 签证的人数逐年减少，并于 2018 年首次低于获得 EB-1 签证的数量。为了吸引高投资类人群，美国移民局在 2022 年 3 月 15 号通过了新法，EB-5 投资移民取消了排期限制，中国公民获得 EB-5 签证的数量在 2023 年恢复至 6,262 张。

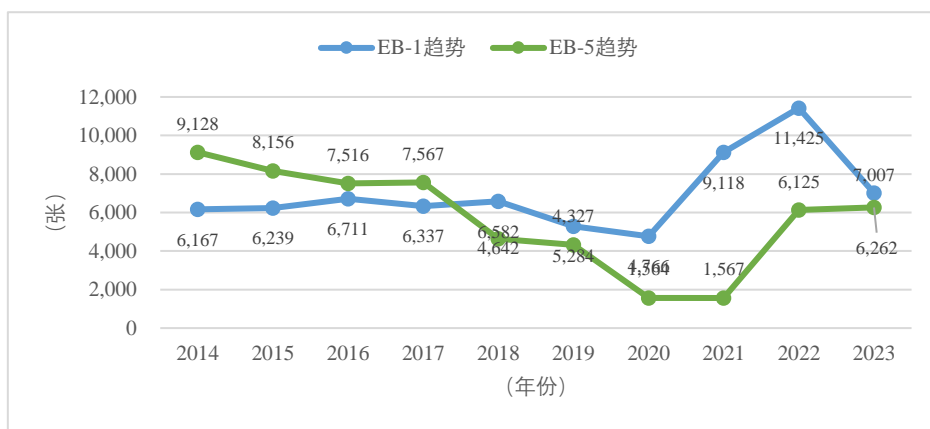


图 13 2014-2023 年中国公民获得美国职业类移民签证的数量和趋势

数据来源：美国移民局&美国国土安全部。



纵观所有职业类移民类别，EB-1A 杰出人才计划是整个美国 EB 职业类别中对于申请人资质背景审核标准最高的杰出人才移民通道。中国大陆 EB-1A 申请在 2011 年前后一直维持在大致 1,200 份左右，在 2014 年首次突破 2,000 份，此后一直呈增长态势。2017 年这一数字突破 3,000 份并达到峰值 3,621 份。虽然疫情对申请人数有小规模的冲击，但也一直维持在 2,500 份左右。通过率方面从早期 2010 年的 67.72%，随着申请人数上涨通过率不降反升，2013 年首次超过了 80%，2015 到达了峰值 88.03%，之后随着申请人数下降有所回调。到疫情期间的 2020 年，通过率跌至低谷仅为 51.76%，随后数据有所反弹。

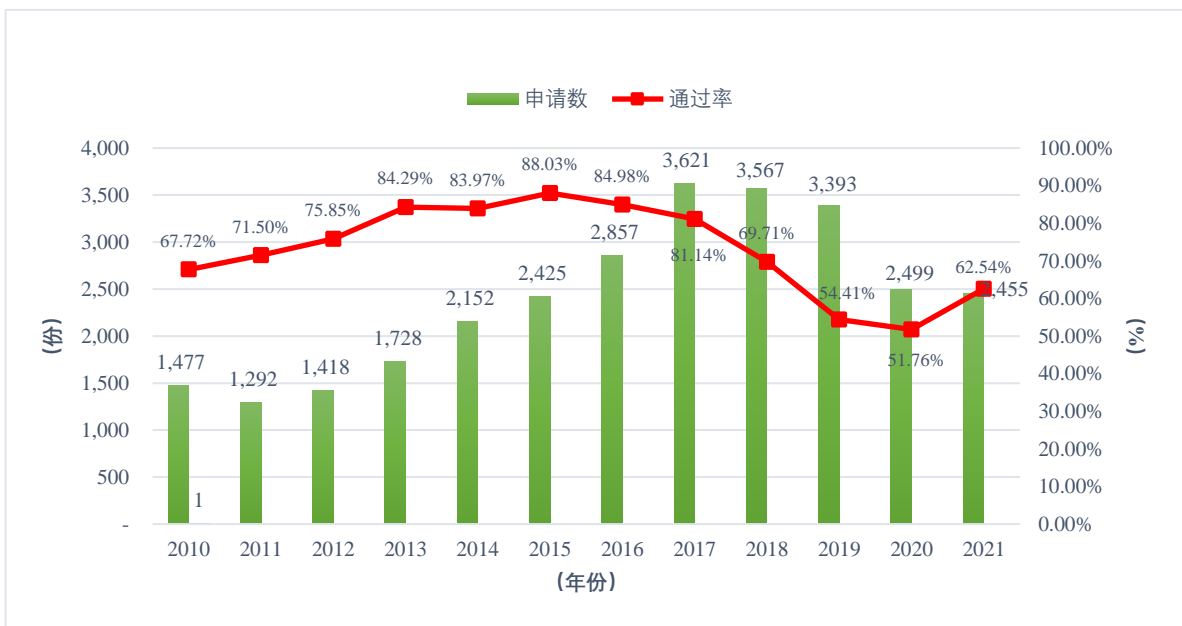


图 14 2014-2023 年中国公民申请 EB-1A 的数量和通过率

数据来源：美国移民局&美国国土安全部。

## 2. 中国赴美学生流动特点

中国是美国国际学生最主要的生源地。2022/23 学年，来自中国的国际学生占美国高等教育机构国际学生的 27.4%，是美国国际学生的最大来源国。在 2006~2019 年间，中国在美留学人数保持快速增长。2020 年之后，受到疫情影响，中国赴美留学人数出现持续下降。2022/2023 学年，在美中国留学生虽然仍在下降但已呈现出渐趋稳定的态势。2022/2023 学年中国在美留学生比上一学年减少 0.2%，与 2021/22 学年 8.6% 的下

降幅度相比，中国赴美留学正处在回暖当中。<sup>①</sup>

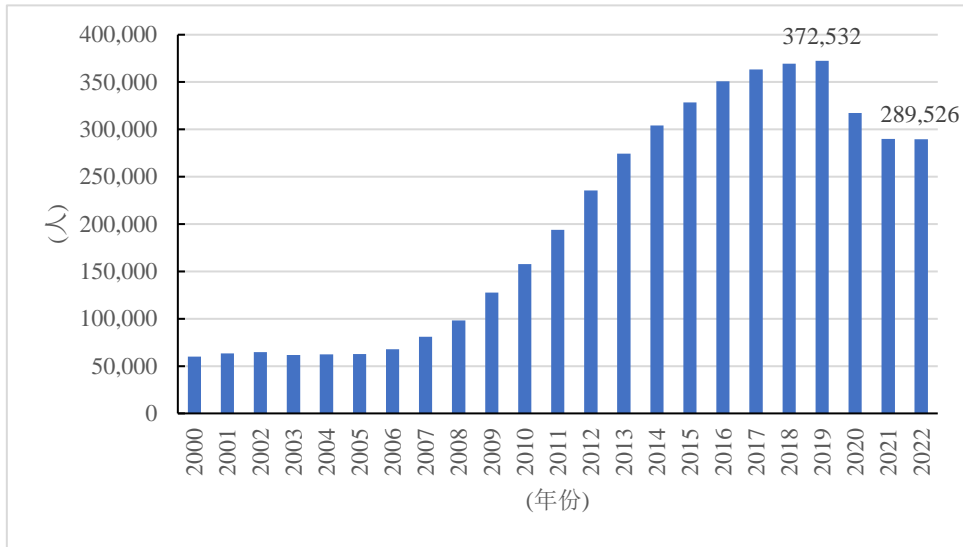


图 15 2000/01-2022/23 学年中国在美留学人数变化

数据来源：IIE, Open Doors 2023.

回暖的趋势从当年签发的 F1 学生签证数量中也可以看出。2023 年共有 89,557 名中国学生获得 F1 签证，与 2022 年的 57,511 人相比增长了 55.7%，恢复至 2019 年 106,005 人的 84.5%。<sup>②</sup>

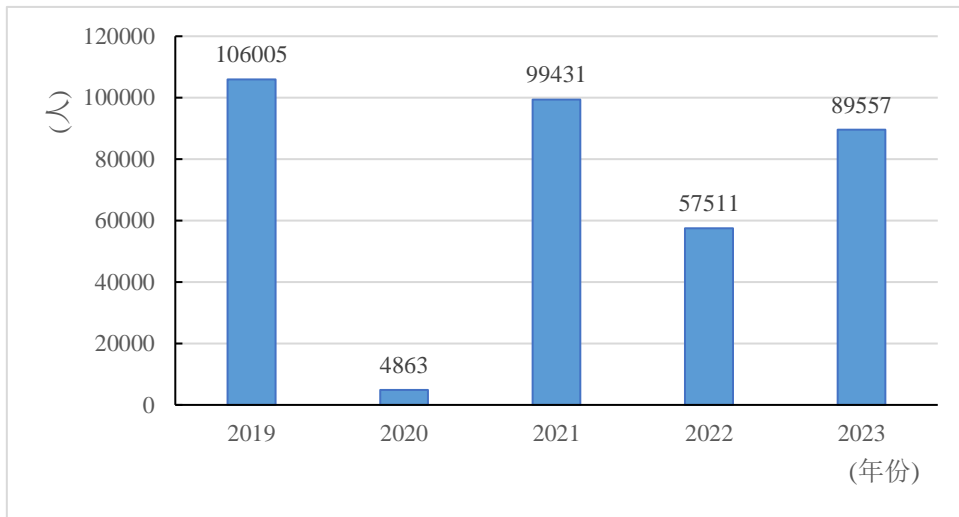


图 16 2019~2023 年中国获得美国 F1 签证学生数量

数据来源：美国国务院领事事务局。

① IIE, Open Doors 2023. [2024-01-26].  
<https://opendoorsdata.org/data/international-students/academic-level-and-places-of-origin/>.

② IIE, Open Doors 2023. [2024-01-26].  
<https://opendoorsdata.org/data/international-students/academic-level-and-places-of-origin/>.

中国在美本科人数受外部环境因素影响显著。2006~2019 年在美国读本科人数的快速增长是中国经济高速发展的一种表现。在美国读本科人数在 2006/07 学年至 2018/19 学年间出现快速增长，在 2013 年前后增速有所放缓但仍保持增长，并在 2018/19 学年达到顶峰，2018/19 学年人数是 2006/07 学年的 14 倍。受新冠肺炎疫情等因素影响，2019/20 学年至 2020/21 学年在美国读本科人数快速减少；2020/21 学年至 2022/23 学年，虽然在美国读本科人数持续减少，但下降速度放缓。

在美国读研对中国留学生一直保持着较大的吸引力。中国在美国读研的人数在 2019/20 学年达到顶峰，在 2020/21 学年经历了较大幅度的减少（从 2006 至 2022 年 17 年间唯一一次减少），但之后在疫情防控尚未结束时就开始快速恢复，人数继续保持上升。攻读非学位项目和 OPT 项目（Optional Practical Training）学生人数在疫情影响下也出现下降，但恢复时间晚于在美国读研的学生人数，在 2021/22 学年才开始恢复增长。

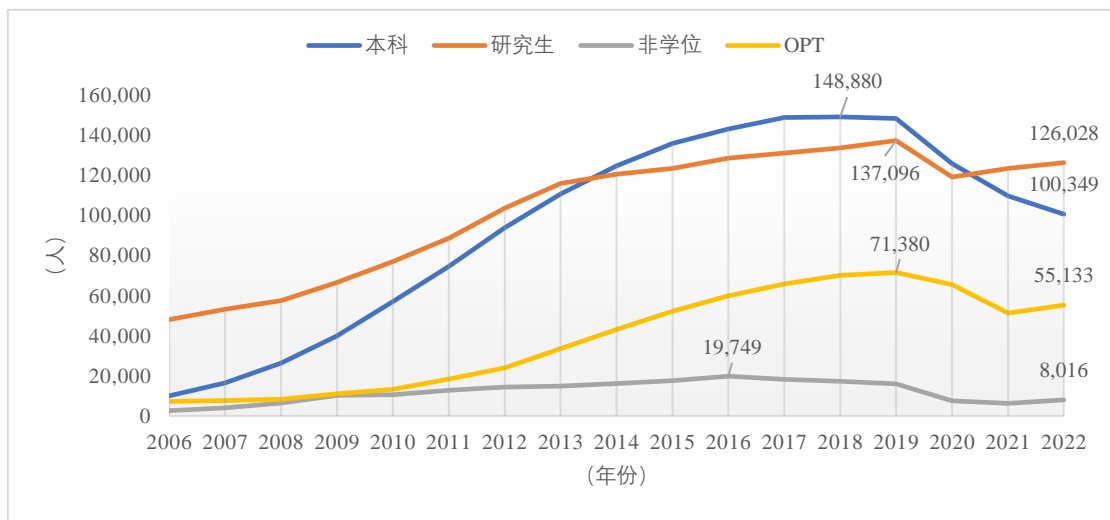


图 17 按教育层次划分的中国在美留学人数变化（2006-2022 年）

数据来源：IIE, Open Doors 2023.

## （二）欧洲赴美人才流动特点

### 1. 欧洲赴美工签及职业类移民情况

从欧洲公民获得美国非移民类和职业类移民类签证的整体趋势来看，非移民工作签证同样占据较大比重。疫情对非移民工作签证的申请人数有显著影响，而职业类移民申请人数较为稳定。欧洲公民获得美国非移民工作签证和职业类移民签证总规模在

疫情之前保持在 28 万张左右，这一数字在 2016 年到达峰值，共计 298,271 张。疫情期间申请人数显著减少，2020 年跌至谷底，这两类签证仅发放 113,279 张。2022 年开始，欧洲公民获得这两类签证的数量回升至 25 万张左右，恢复至疫情前的 88.6%。

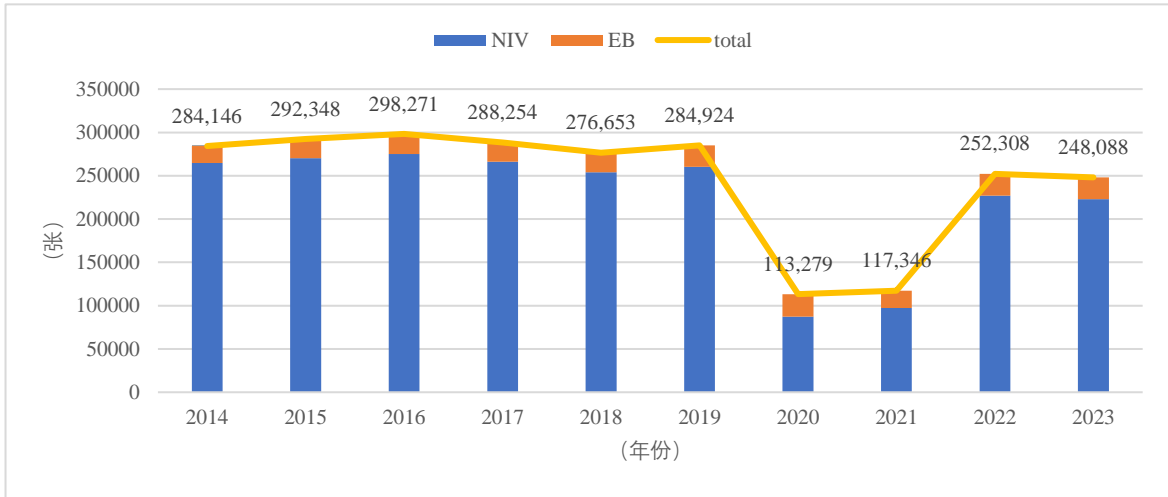


图 18 2014-2023 年欧洲公民获得非移民工签和 EB 移民签证的数量趋势

数据来源：美国移民局&美国国土安全部。

欧洲公民获得非移民工作签证的数量在疫情前保持稳定，维持在 26 万张左右，2016 年达到历史顶峰，共有 275,123 张。疫情期间，这一类别遭遇了巨大冲击，申请人数急剧下降，2020 年获得非移民工作签证的欧洲公民数量不及 2016 年的三分之一，为 87,263 人。随着后续政策的放宽，申请数量显著回升，2022 年与 2023 年，欧洲公民获得赴美非移民工作签证的总数已恢复至 22 万张左右。

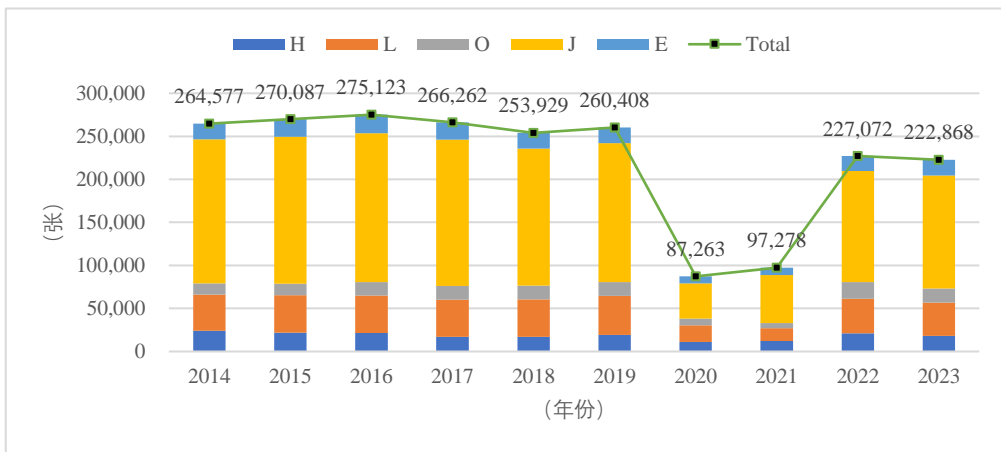


图 19 2014-2023 年欧洲公民获得各类非移民工签的数量和趋势

数据来源：美国移民局&美国国土安全部。

欧洲公民获得美国非移民工作签证部分，除了 H、L、O 以及 J 类型之外，E 类条约投资者签证也占了较大比重。在疫情之前，J 类签证（访问学者）是欧洲公民赴美最主要的非移民工作签证选择，其占比最高时达到 63%。L 签证是欧洲公民赴美第二主要非移民工作签证，获批人数一直稳定在 4 万人左右。

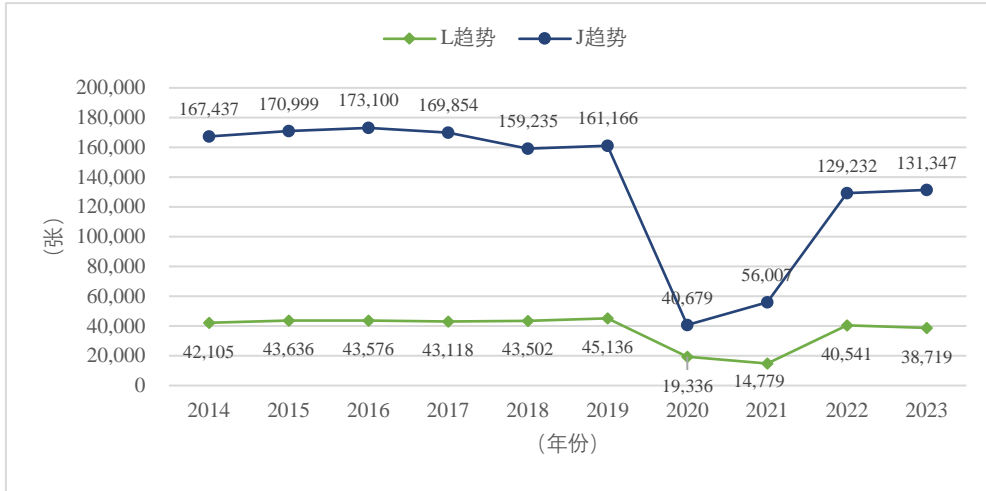


图 20 2014-2023 年欧洲公民获得美国 J 签证与 L 签证的数量和趋势

数据来源：美国移民局&美国国土安全部。

美国对欧洲申请人在职业类移民签证类别的发放数量比较稳定。即使在疫情期间，获得职业类移民签证的人数依然维持在 20,000 人以上，甚至在 2020 年达到了近 10 年历史峰值 26,016 人，2021 年虽有回落但仍比 2014 年多，2022 年与 2023 年恢复至 2.5 万人，达到疫情前的 97%。职业类移民签证中，EB-1 和 EB-2 类别为欧洲申请人首选，EB-5 类别占比非常低且甚至不足 2%。

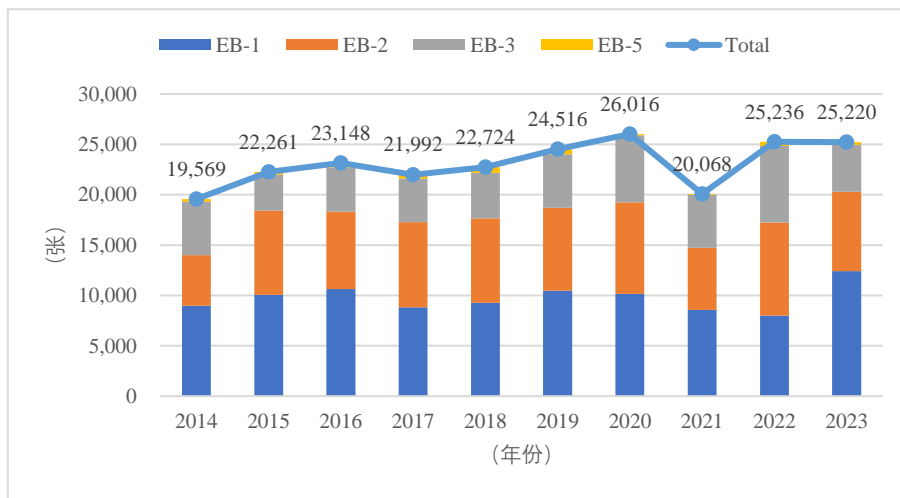


图 21 2014-2023 年欧洲公民获得美国职业类移民签证的数量和趋势

数据来源：美国移民局&美国国土安全部。



英国、法国、德国三国 EB-1A 杰出人才类申请在 2011 年前后一直维持在 500 份左右，2017 年首次突破 900 份达到峰值，此后一直呈下降趋势。疫情对申请有一定影响，但没有明显冲击，申请数量回归至 2011 同期的 450 份左右的规模。英国、法国、德国申请人的通过率相对稳定，维持在 76%-90% 之间。从 2016 年的峰值 90.9% 之后也有明显回调，最低降至 69%。2021 年有记录的最新通过率为 75.23%。

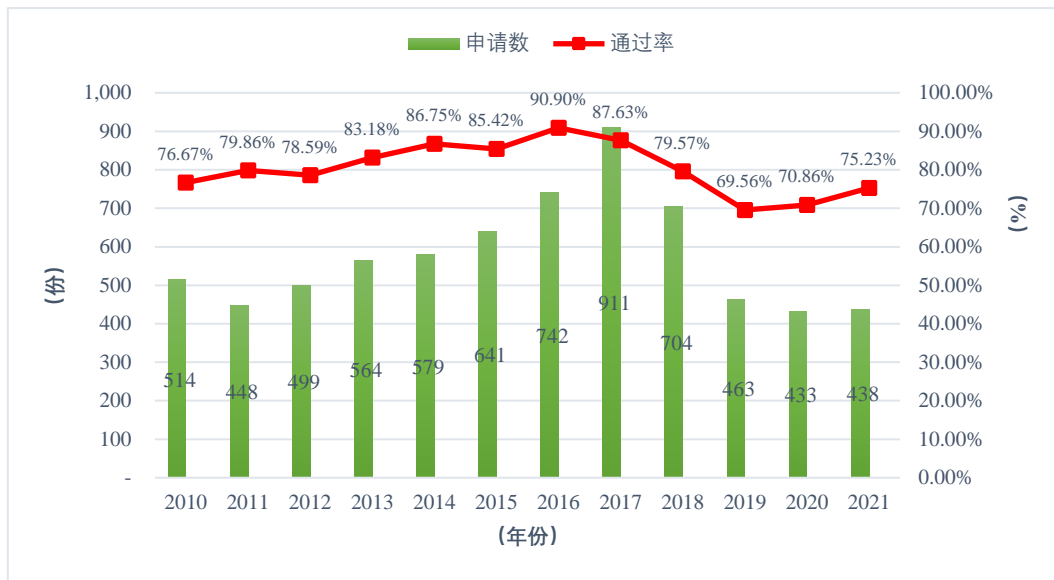


图 22 2014-2023 年欧洲主要国家公民申请 EB-1A 的数量和通过率

数据来源：美国移民局&美国国土安全部。

## 2. 欧洲赴美学生流动特点

欧洲一直是美国国际学生的重要来源地。2023 年，在美国国际学生生源地排名前 20 中，就有 3 个欧洲国家，分别是排名第 15 的英国（占比 1%）、排名第 17 的德国（占比 0.9%）和排名第 20 的法国（占比 0.8%）。<sup>①</sup>欧洲总体赴美留学情况较为稳定，并在 2006~2015 年这十年间呈现出了较快的上升趋势，以英国、法国和德国三国为例，在这十年间分别增长了 37.5%、30.7%、17.2%。此后，受地缘政治、新冠疫情等因素的影响，欧洲赴美留学生数量开始出现下降趋势，并于 2020 年出现了进入 21 世纪以来的最低值。2021 年 5 月，由于欧洲多国开始按计划逐步解除防疫限制

<sup>①</sup> IIE. Open Doors 2023. [2024-05-14] [EB/OL]. [https://opendoorsdata.org/fast\\_facts/fast-facts-2023/](https://opendoorsdata.org/fast_facts/fast-facts-2023/).

的措施，<sup>①</sup>美国也于同年 11 月，重新向接种过疫苗的国际游客开放边境，<sup>②</sup>欧洲赴美留学生数量开始复苏，英法德三国的赴美留学生数量，分别恢复至 2015 年同期的 91.9%、97.6%、96.1%。

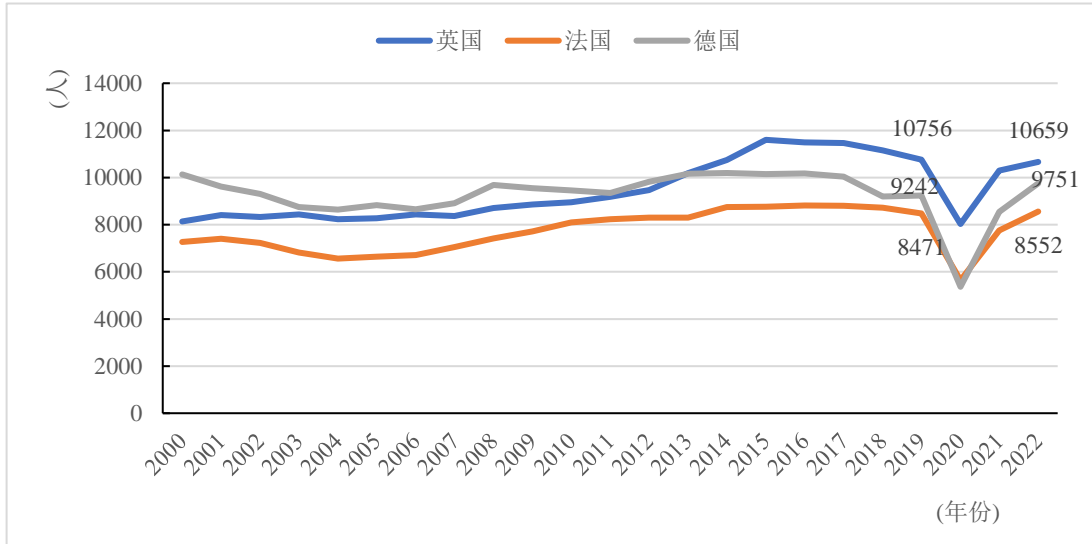


图 23 2000/01~2022/23 学年欧洲主要国家赴美留学生数量变化

数据来源：IIE, Open Doors 2023.

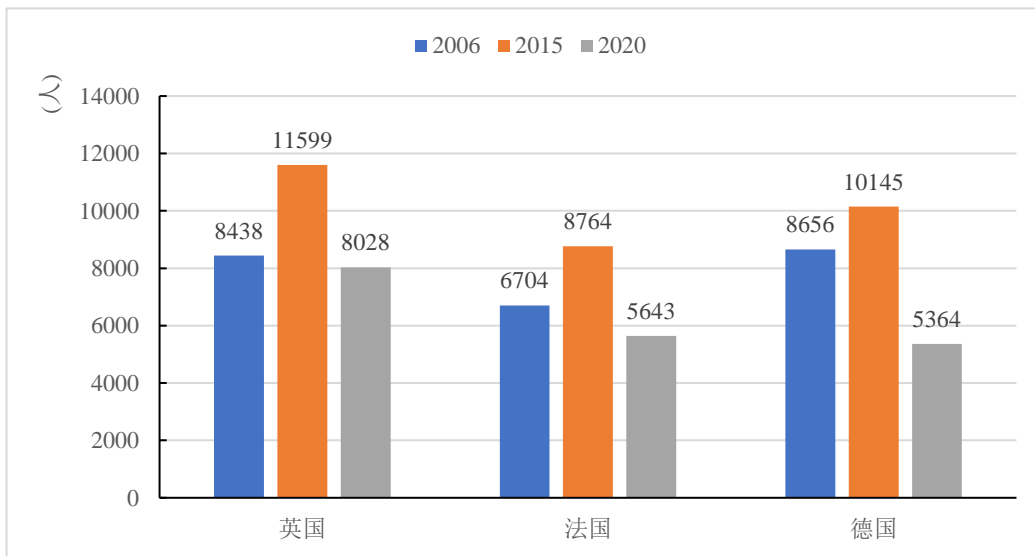


图 24 2006 年、2015 年和 2020 年欧洲主要国家赴美留学生数量对比

数据来源：IIE, Open Doors 2023.

① 中国青年网. 欧洲多国开始“解封”. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1698816142312625410&wfr=spider&for=pc>.

② 环球网. 美国结束禁令向国际游客重开边境, 美媒着急提醒: 欧洲正处于新冠疫情“中心”. [EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1715944905447603054&wfr=spider&for=pc>.

欧洲赴美留学生以本科生为主。以英国、法国、德国为例，在 2022/2023 学年，这些国家在美留学的本科生占该国当年在美留学学生比例分别为 45.1%、29.7%、31.3%。在疫情对欧洲赴美留学影响最严重的 2020/2021 学年，欧洲赴美留学生以本科生为主体的特征更为显著，英国、法国、德国当年在美留学本科生分别占该国在美留学生总数的 53.6%、39.0%、44.8%。

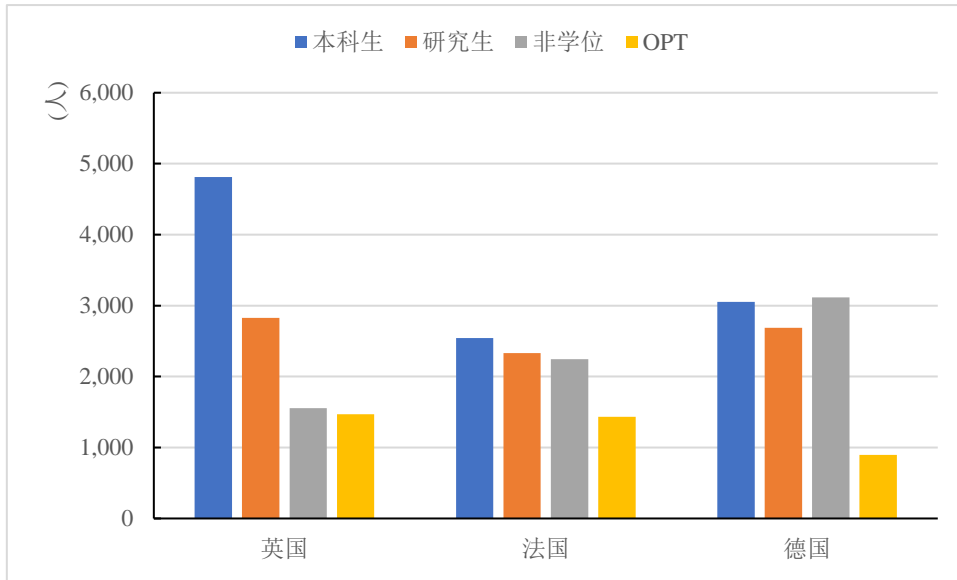


图 25 2022/23 年欧洲主要国家不同教育层次赴美留学生数量对比

数据来源：IIE, Open Doors 2023.

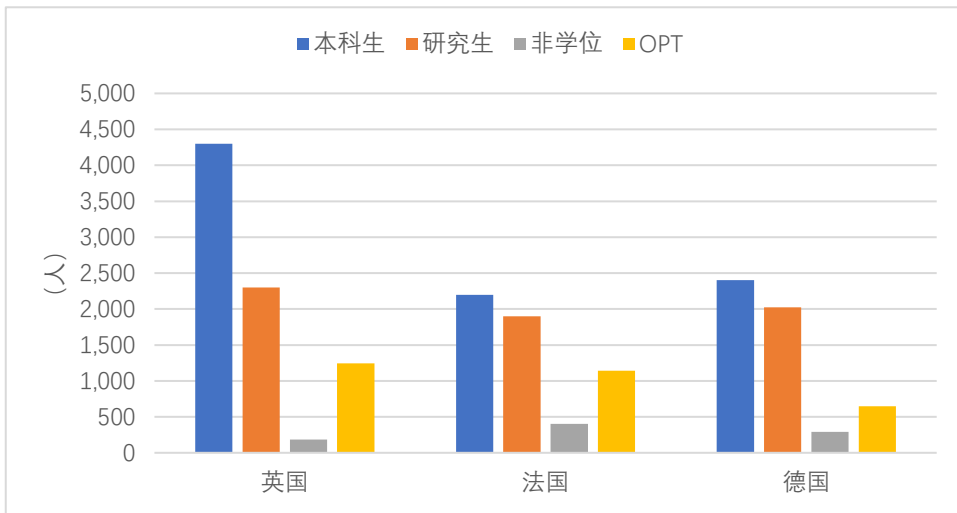


图 26 2020 年欧洲主要国家不同教育层次赴美留学生数量对比

数据来源：IIE, Open Doors 2023.

### （三）印度赴美人才流动特点

#### 1. 印度赴美工签及职业类移民情况

从印度公民获得非移民工作签证和职业类移民签证数量总体趋势来看，非移民工作签证也占据了非常大的比重。印度公民获得非移民工作签证和职业类移民签证总数在疫情前稳步上升，2017 年达到疫情前峰值 332,018 张。疫情期间，非移民工作签证类别受到了巨大冲击，获批人数断崖式下降。疫情后两类签证颁发数量陡然回升，在 2023 年达到历史峰值 468,923 张，是疫情前的 1.5 倍。

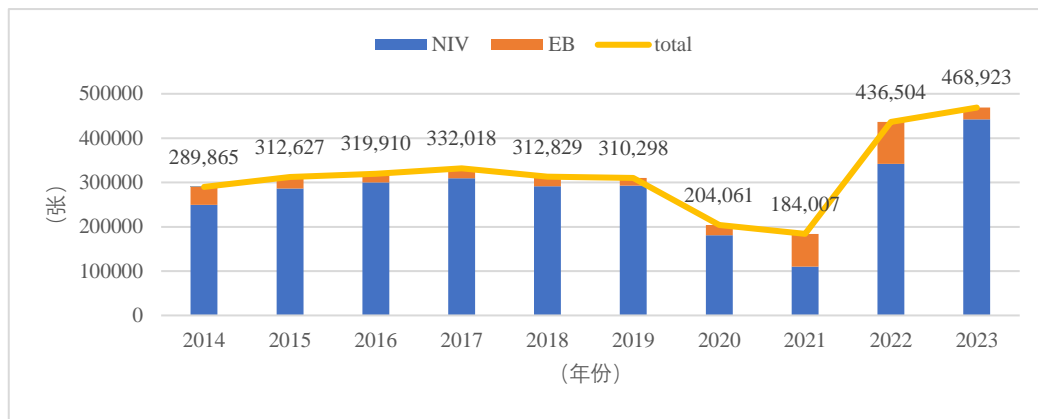


图 27 2014-2023 年印度公民获得非移民工签和职业类移民签证的数量和趋势

数据来源：美国移民局&美国国土安全部。

印度公民获得美国非移民工作签证的数量在疫情前保持着较为稳定的增长态势，在 2017 年达到了疫情前顶峰 309,242 张。疫情期间，获得这一类别签证的人数急剧下降，2021 年达到谷底，仅为 2019 年的 37.5%。然而，随着印度及美国后续防疫政策的放宽，这一类别的签发量出现了十分显著的回升。2022 年，印度公民获得非移民工作签证的数量回升至 341,655 张，超过了过往 8 年的最高值；2023 年相应数量进一步增加，达到了 442,421 张，较 2021 年低谷的 109,771 张，增加了 3 倍，达到了新的历史最高值，是疫情前的 1.5 倍。

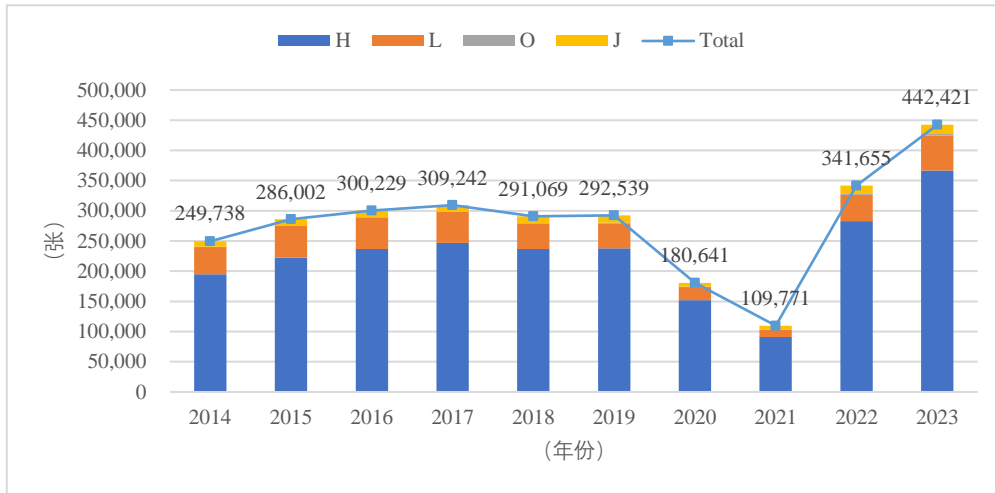


图 28 2014-2023 年印度公民获得各类别非移民工签的数量和趋势

数据来源：美国移民局&美国国土安全部。

非移民工作签证中，H 类签证一直是印度人赴美的首要选择，占比最高时高达 82%。L 签证是印度人赴美的另一个重要通道，除了疫情期间，该类签证数量稳定在 4-6 万之间。

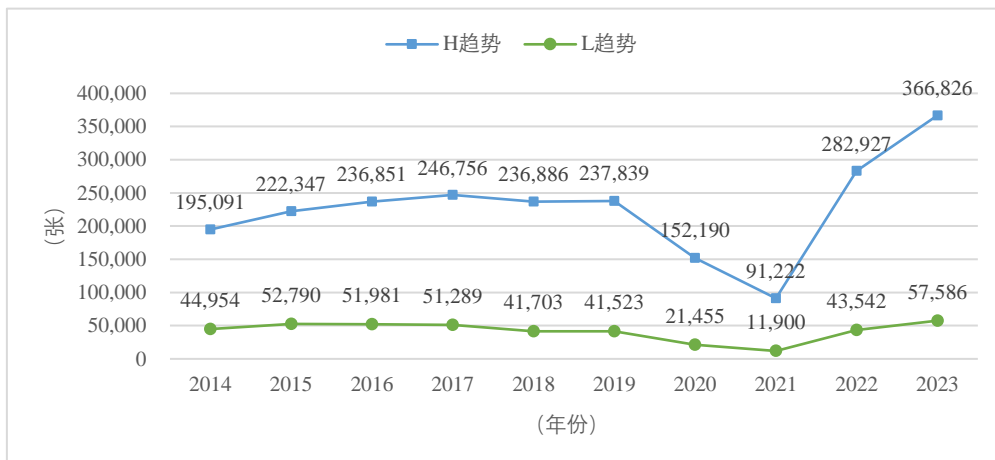


图 29 2014-2023 年印度公民获得美国 H 签证和 L 签证的数量和趋势

数据来源：美国移民局&美国国土安全部。

在疫情期间，印度公民获得美国职业类移民签证的数量不降反升。2014 年至 2016 年，印度公民获得美国职业类移民签证的数量持续下降，从 2014 年的 40,127 张下降至 2016 年的 19,681 张。此后的 2016 年至 2020 年，签发量维持在 2 万张上下。2021 年和 2022 年，美国授予印度申请人的职业类移民签证数量持续上升，2022 年达到近十年的峰值 94,849 张。

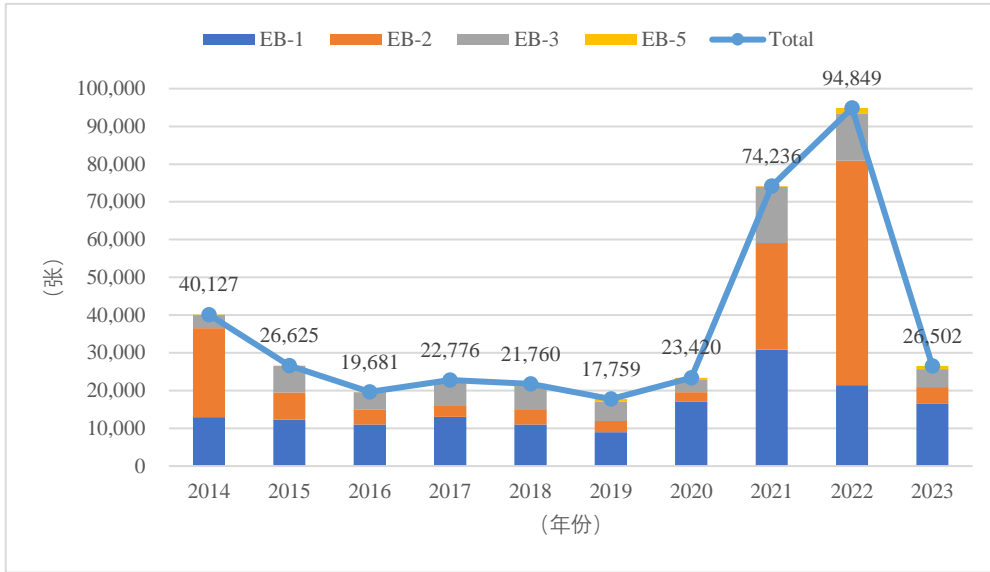


图 30 2014-2023 年印度公民获得各类职业类移民签证的数量和总体趋势

数据来源：美国移民局&美国国土安全部。

其中 EB-1、EB-2 和 EB-3 类别为印度申请人的首选，EB-5 类别占比极低，部分年份该类别签证占比甚至不足 0.3%。EB-1 类签发数稳步上升，2021 年达到峰值的 30,825 张，EB-2 人数在 2022 年暴增至 59,431 张。印度申请人获得的职业类移民签证数量在疫情后出现了井喷式增长，究其原因，和印度人对美国的青睐不无关系，而疫情期间对于非移民签证的诸多限制，让更多的印度人转而投向职业类移民签证的申请。

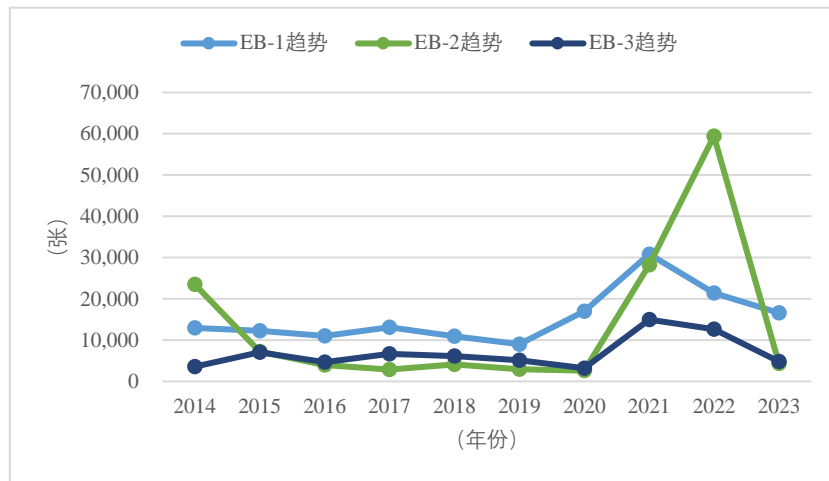


图 31 印度公民获得美国各类职业移民签证数量趋势

数据来源：美国移民局&美国国土安全部。

印度 EB-1A 申请在 2013 年前后一直维持在大致 800-1,000 份的申请规模。2016 年显著增长至 1,413 份，此后一直呈上升趋势在 2018 年达到峰值的 2,015 份。疫情对



印度申请有一定影响，但没有明显冲击，申请数量回归至 2016 同期的 1,500 份左右的规模。印度 EB-1A 的申请通过率相对较低，维持在 52%-80%之间，从 2015 年的峰值 81.7%之后明显回调，最低降至 54.7%。2021 有记录的最新通过率为 69.97%。

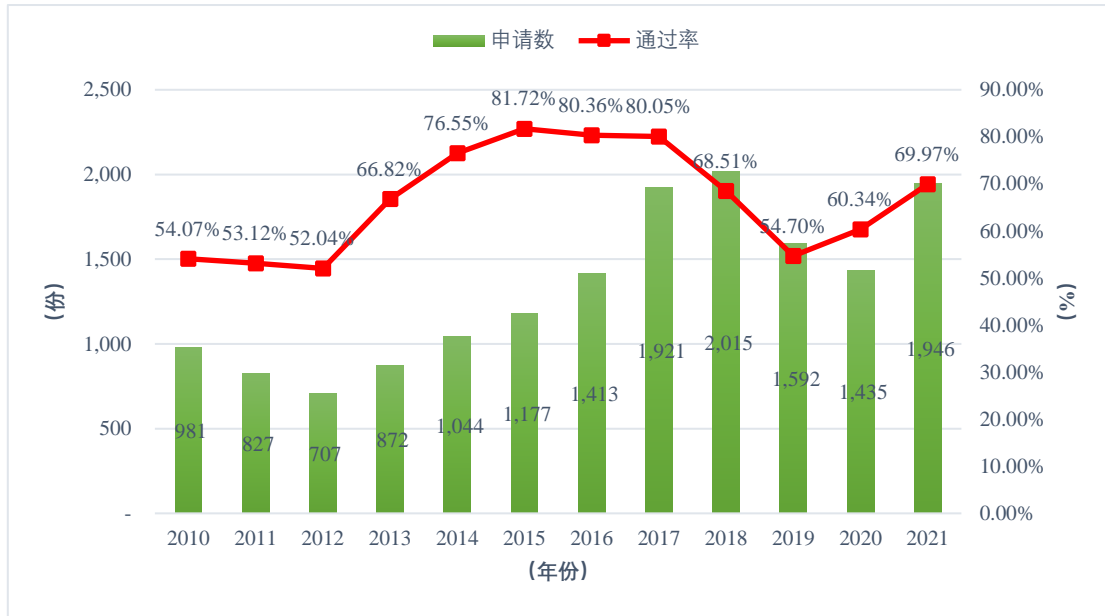


图 32 2014-2023 年印度公民申请 EB-1A 的数量和通过率

数据来源：美国移民局&美国国土安全部。

## 2. 印度赴美学生流动特点

印度也是美国国际学生的第二大来源国。2022/23 学年，印度在美留学人数占美国高等教育机构国际学生的 25.4%，仅次于中国。<sup>①</sup>21 世纪以来，印度在美留学人数一直保持高速增长趋势，从 2000/01 学年的 54,664 人增长到了 2022/23 学年的 268,923 人，22 年间增长了 392.0%。受疫情影响，印度在 2019/20 和 2020/21 学年出现了留学人数的短暂下降，但随着印度疫情防控政策的放宽，<sup>②</sup>印度赴美留学的热情重新高涨。2021/2022 学年印度在美留学人数就恢复到了疫情前巅峰时期（2018 年）的 98.6%。2022/23 学年印度在美留学人数再创新高，较 2021/22 学年增长了 35%，达到 268,923 人。

① IIE. Open Doors 2023. [2024-05-14] [https://opendoorsdata.org/fast\\_facts/fast-facts-2023/](https://opendoorsdata.org/fast_facts/fast-facts-2023/)

② 印度自 2021 年 6 月 7 日起便开始了大规模的解封，部分邦放宽了大部分防疫限制。（资料来源：华夏时报：<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1701957569152989572&wfr=spider&for=pc>）。

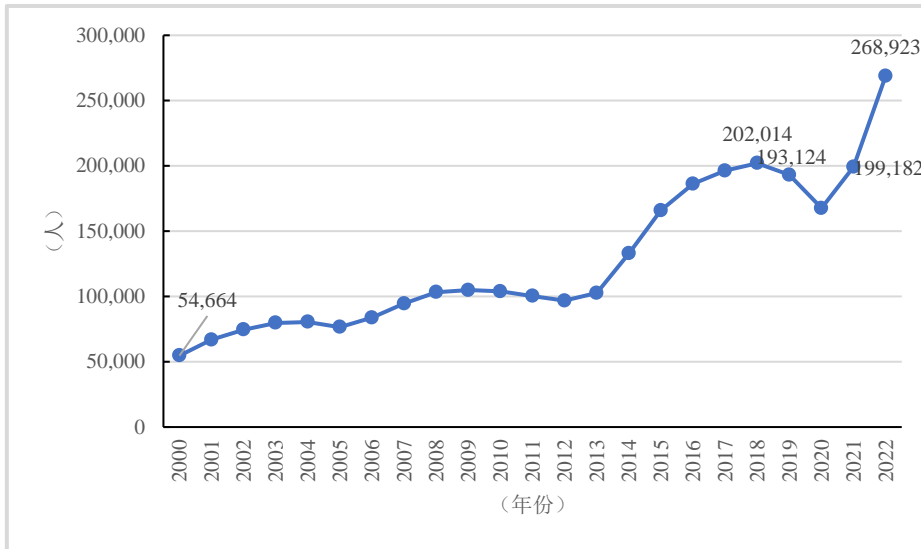


图 33 2000/01-2022/23 学年印度赴美留学人数变化 (单位: 人)

数据来源: IIE, Open Doors 2023.

印度学生主要集中在研究生教育阶段及 OPT 项目。在 2022/23 学年, 印度赴美留学生中, 研究生占比高达 61.7%, 而选择 OPT 的则占到 25.7%。2021 年起, 随着印度逐渐放开疫情管控措施, 赴美攻读研究生学位的印度学生人数开始显著反弹, 2020/21 到 2022/23 学年间, 增长率达到到了 55.2%, 2022/23 学年达到历史新高 165,936 人。此外, 从 F1 学生签证的发放数据也可窥见印度学生赴美留学的热情持续高涨。2023 年, 共有 125,632 名印度学生获得 F1 签证, 与 2022 年相比增长了 18.3%, 与 2021 年相比更是大幅增长了 44.0%, 相较于 2019 年, 这一数字更是翻了约 2.78 倍之多, 彰显了印度学生赴美留学意向的强劲增长趋势。

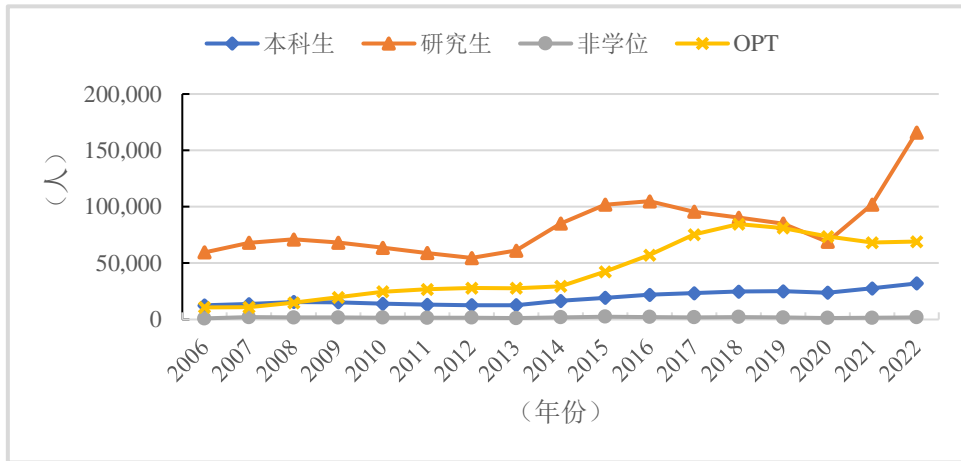


图 34 2000/01-2022/23 学年印度不同教育层次赴美留学生数量

数据来源：IIE, Open Doors 2023.

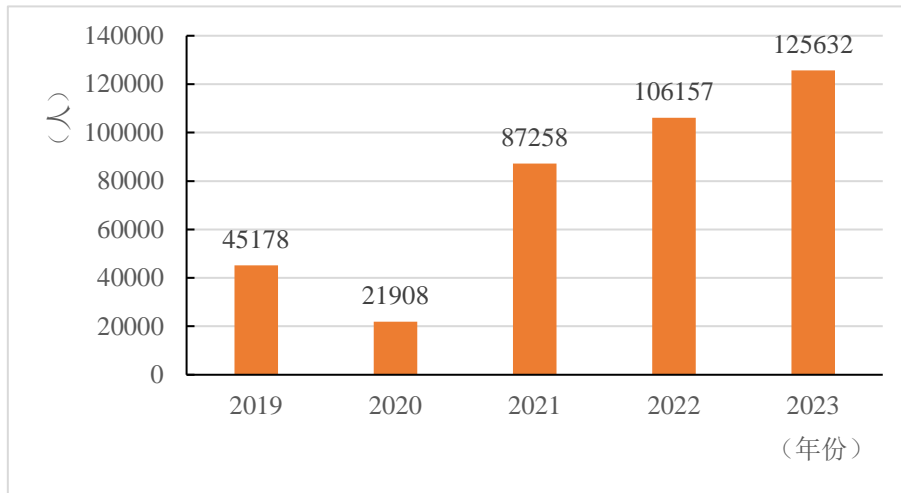


图 35 2019~2023 年印度获得美国 F1 签证学生数量

数据来源：美国国务院领事事务局。

#### (四) 以美国为枢纽的国际人才流动特点总结

第一，全球范围内对国际人才的竞争日益激烈，美国作为全球最首要的人才聚集地和国际学生首选目的地，这一地位在新冠疫情前后并未发生根本性变化。2019 年，来自中国、欧洲和印度的公民获得美国非移民工作签证及职业类移民签证的总数约为 71 万人；同时，中国、印度及欧洲的英国、法国、德国在美国高等教育机构留学的学生总数为 59.4 万。尽管遭受疫情冲击，但至 2023 年，相关数据呈现明显的复苏迹象。中国公民获得上述签证的数量恢复到了 2019 年的 64%，欧洲则恢复到了 87%，而印

度更是展现出强劲增长，达到了 2019 年的 1.5 倍。因此，2023 年这三个地区的公民获得美国非移民工作签证和职业类移民签证的总人数约为 79 万，较 2019 年增加 11.5%。2023 年，中国、印度及欧洲的英国、法国、德国在美国高等教育机构留学的学生总数为 58.7 万，恢复到 2019 年的 98.9%。

**表 2 疫情前后美国向来自中国、欧洲、印度颁发非移民工作签证及职业类移民签证数量**

	中国	欧洲	印度	三地总数
2019 年（张）	112,480	284,924	310,298	707,702
2023 年（张）	72,246	248,088	468,923	789,257
2023 年与 2019 年相比（%）	64.2	87.1	151.1	111.5

**表 3 中国、欧洲主要国家、印度在美留学人数及变化**

	中国在美学生	欧洲主要国家在美学生	印度在美学生	五国在美学生
2019 年（人）	372,532	28,469	193,124	594,125
2023 年（人）	289,526	28,962	268,923	587,411
2023 年与 2019 年相比（%）	77.7	101.7	139.2	98.9

第二，新冠肺炎疫情之后，印度快速崛起为美国国际人才的第一大来源国。2023 年，印度公民获取美国非移民工作签证及职业类移民签证的总数飙升至 48.9 万人，相较于 2019 年实现了 50% 的增长，这一数字是中国相应人数的 6.5 倍，是欧洲的 1.9 倍。同年，在美国高校深造的印度留学生人数亦达到 26.9 万人，这一数目为中国在美留学生总数的 93%，是英国、法国、德国三国在美留学生总数的 9.3 倍，并且与 2019 年相比，印度在留美学生数量增长了 39%。

第三，从杰出人才移民签证（EB-1A）的历年申请通过率来看，在不同阶段，美国对杰出人才的移民审批并无特别的区域偏好。2010 年，欧洲主要国家以 76.67% 的通过率位居榜首，中国紧随其后，达到 67.72%，而印度的通过率则是 54.07%。2012 年至 2016 年间出现了显著的增长，但各国在 2016 年至 2020 年间均出现了明显的下

降。主要申请国家如中国、印度、英国、法国、德国均呈现了这一趋势，这表明美国公民及移民服务局（USCIS）在审批过程中并未基于国籍或地域对单一国家进行区别对待。整体趋势仍与 USCIS 的裁决标准有强烈关联。

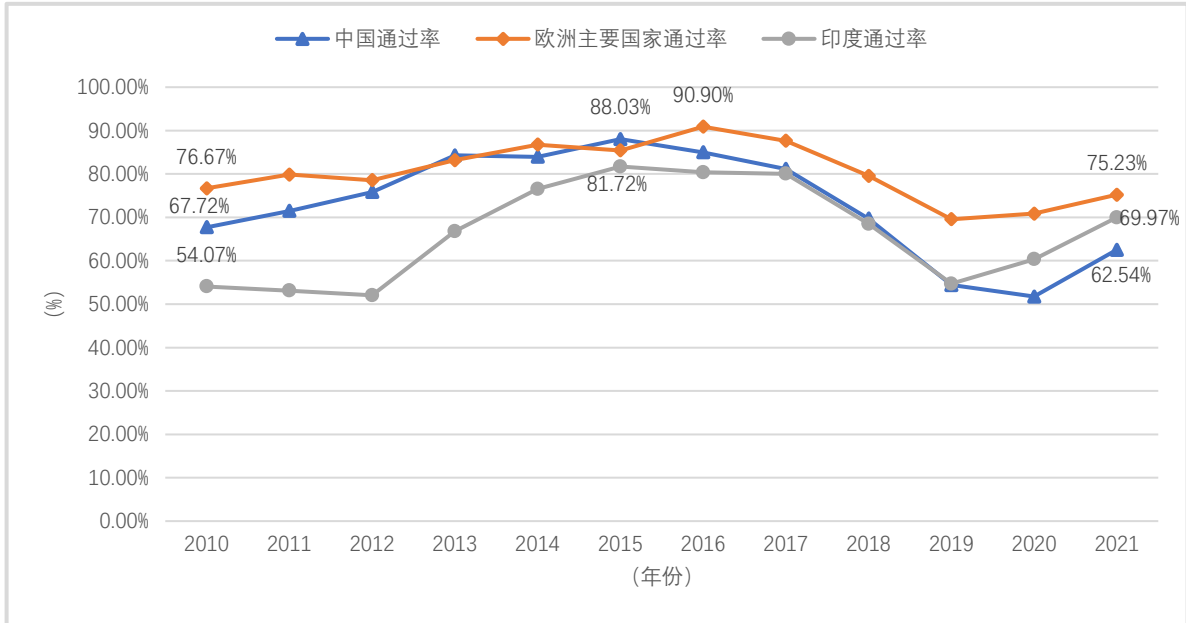


图 36 中国、欧洲主要国家、印度申请人 EB-1A 历年申请通过率

数据来源：美国移民局&美国国土安全部。

第四，中国、欧洲和印度公民获得美国非移民工作签证的数量都明显受疫情影响，但印度和欧洲恢复速度远大于中国。中国、欧洲和印度公民获得美国非移民工作签证的数量在疫情前基本呈现出稳定或者缓慢上升的趋势，在疫情期间，均遭到巨大冲击，达到近十年来的最低值。疫情后，欧洲和印度公民获得非移民工作签证的数量迅速回升，2022 年与 2023 年，欧洲公民获得赴美非移民工作签证的总数已恢复至 22 万张左右，约为疫情前的 85%；2023 年，印度公民获得非移民工作签证的数量为 442,421 张，达到了新的历史最高值，是疫情前的 1.5 倍。中国公民获得非移民工作签证的数量恢复较为缓慢，2023 年，中国公民获得美国非移民工作签证的总数恢复至 48,338 张，仅为 2019 年的一半。

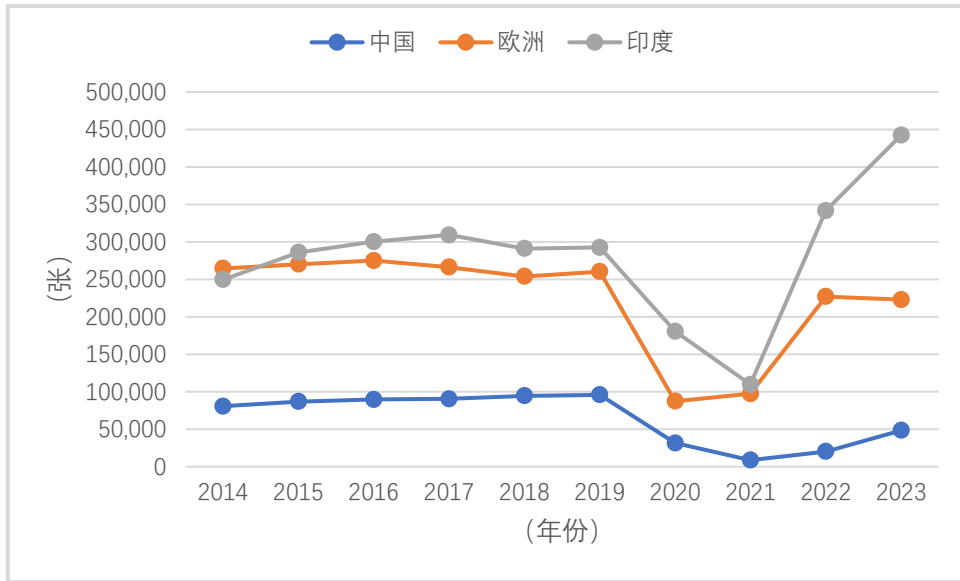


图 37 2014-2023 年中国、欧洲、印度公民获得美国非移民工签的数量和趋势  
数据来源：美国移民局&美国国土安全部。



### 三、美国国际人才流动治理政策动向

#### (一) 多部门协同，长期高度重视 STEM 学科的人才培养及引进

美国一直以来长期重视科学、技术、工程和数学类（STEM）领域核心学科人才的培养。1986年，美国国家科学委员会发布的《本科的科学、数学、工程教育》报告提出应将“科学、数学、工程和技术教育”集成于一体，这一倡议标志着美国 STEM 学科教育体系建设的开端。2007年，美国国会正式通过《国家行动计划》，对 STEM 学科教育的专项资助进行了明确规定，推动 STEM 学科教育进入全方位发展阶段。2015年，奥巴马政府推出《美国 STEM 教育法案》，将计算机科学正式纳入 STEM 学科类别，以确保美国在人工智能、量子信息、先进通信等前沿创新领域的国际竞争力。拜登政府更是全方位加强 STEM 人才竞争，并签署行政命令责成国务院、司法部、劳工部、卫生与公众服务部、住房和城市发展部、教育部、国土安全部等多部门出台了《早期职业 STEM 研究计划》《STEM 学科领域更新》《O-1 指导意见》及《国家利益豁免移民指导意见》等多项政策。

美国目前在 STEM 领域国际人才的培养与引进工作无疑是出色的。据非营利组织美国移民委员会 2022 年 6 月的最新报告，截至 2019 年，外国技术移民占全美 STEM 从业人员总数的 23.1%，比 2000 年的 16.4% 显著提升。四类技术移民中拥有硕士和博士学位的比重为 49.3%，遥遥领先美国本土的 21.8%。同样 2019~2020 学年在美国国际学生数量为 107.5 万人，其中选择 STEM 专业的比例高达 52%。另有数据显示，2020 年美国教育机构颁发的约 34,000 个科学或工程领域博士学位获得者中，有 46% 是来自外国持有临时签证的留学生。世界银行发展经济研究小组的一项研究表明，外国研究生人数每增加 10%，美国的专利申请数量就增加 4.5%，大学专利授权和非大学专利授权则分别增加 6.8% 和 5.0%。STEM 领域国际人才在美国的创新与专利产出上发挥了重要作用。

近年来，拜登政府持续加大对 STEM 人才的经费投入。在 2021 和 2022 财年，美国对 STEM 教育的总投资显著增长，分别达到了 39.22 亿和 42.28 亿美元，相比 2020 财年的 35.04 亿美元有显著增加。同时，联邦政府对主要科研机构的支持力度也不断

提高，例如根据国会“2022 财年年综合拨款法案”(Public Law 117-103)给与美国国家科学基金 88 亿美元拨款，较 2021 财年增加 3.512 亿美元，涨幅 4.1%。同时“2023 财年年综合拨款法案”(Public Law 117-328)给与美国国家科学基金 95.4 亿美元拨款，较 2022 财年增加 7.01 亿美元，涨幅 7.9%。而美国国立卫生研究院在同年创下近十年来最高的项目资助率，达到了 30%。

## (二) 持续拓宽 STEM 学科领域，扩大国际人才引进领域

2022 年 1 月，美国海关与执法局、美国国土安全局正式发布了《STEM 领域指定学科项目列表更新》政策，新增生物能源、林业、森林资源生产与管理、云计算、地球系统科学、气候科学、数据科学、工业和组织心理学、计算社会科学等 22 个 STEM 学科领域，涵盖多个新兴技术学科和复合交叉学科，使更多学生可以享受到 STEM 专业领域的优惠政策并大范围扩充国际人才引进领域。

表 4 2022 年 STEM 教育新增学科列表

序号	学科名称	所涉学科领域
1	生物能源	生化工程、生物加工学、生物分离学、生物转化、生物原料、经济与环境可持续发展、水文地理学、自然资源管理
2	林业	与森林相关的科学研究、勘察测绘、数据统计，收割与生产科技自然资源管理与经济学，野生动物科学管理与公共关系
3	森林资源生产与管理	森林生产与使用、工业林业、农业林业、移植、木材采伐、树木的选择和鉴定、加工技术和系统设备操作与维护以及相关的管理技能
4	以人为本的技术设计	设计、人机交互、学习、神经科学、感知、产品设计、以人为本的设计和可用性
5	云计算	数据管理、分布式与云计算、企业软件架构、企业和云安全、移动系统和应用程序、服务器管理和网络开发
6	人类与动物关系学	动物行为和交流、动物福利、动物保护、动物训练、动物辅助治疗技术、生物学、伦理学和教育
7	气候科学	生物学、化学、气候分析、气候变化适应/减缓、气候政策、生态学、能源开发、环境影响、海洋化学、气象学和海洋学
8	地球系统科学	生物地球化学、气候动力学、地理信息科学、地球物理学、水文学景观生态学、气象学、卫星遥感分析
9	经济与计算机科学	数据分析、数据库设计、数据挖据、计算机算法、经济学、计量经济学、计算机编程、数学和统计学
10	环境地球科学	环境/自然资源管理、地理信息系统、地质学、水文、监管机构合规性、灾害识别和缓解、环境法、环境政策和可持续性研究

11	地球生物学	地球系统演化、地球化学、地质学、地球微生物学、海洋化学。古生物学、古生态学、古生物学和岩石学
12	地理与环境研究	气候科学、可持续、环境科学和政策、研究方法，地理信息系统，人文地理学，自然地理学、遥感学、公共政策
13	数理经济学	数据分析、应用商业经济学、微积分、计量经济学，线性代数，微观经济理论、概率和统计方法
14	数学与大气/海洋科学	化学，物理学，大气/海洋动力学，气候学，天气模拟，气候建模数学、海洋学和大气科学
15	数据科学	计算机算法、计算机编程、数据管理、数据挖掘、信息策略，信息检索、数学建模、定量分析、统计、趋势发现和可视化分析
16	一般数据分析	计算机数据库、计算机编程、推理、机器学习、概率和随机模型统计、策略、不确定性量化和可视化分析
17	商业分析	机器学习，优化方法，计算机算法、概率和随机模型、信息经济学、物流、战略、消费老行为、营销和视觉分析
18	数据可视化	认知科学、计算机编程、数据管理、数据可视化理论、图形设计、信息图表、感知心理学、统计学和视觉设计
19	金融分析	金融分析、全融数据处理、知识管理、数据可视化、有效决策沟通、金融机器学习、金融数据的统计推断和动态建模以及项目管理
20	其他数据分析	未在以上学科领域被列出的所有数据分析相关项目
21	工业与组织心理学	群体行为理论、组织理论、奖惩结构、人机和人机交互、动机动力学、人类压力研究、环境和组织对行为、疏离和满意度的影响以及工作测试和评估
22	计算社会科学	实验、准实验和案例研究方法论、历史研究、参与观察式研究，问卷设计、抽样理论、统计方法

资料来源：“针对美国国土安全局 STEM 领域指定学科项目列表的更新”，美国移民和海关执法局、美国国务院国土安全局，2022 年 1 月 21 日。

### （三）改革签证政策，降低 STEM 人才赴美、留美门槛

近年来，美国正稳步推进签证政策改革，放宽签证门槛，先将学术交流 J-1 签证时长由 18 个月翻倍至 36 个月，分担部分 H-1B 签证申请人数过多的压力，从而为 STEM 人才提供替代性的签证方案，便于其留美和就业。美国公民及移民服务局出台的《O-1 杰出人才非移民签证指导意见》放宽了对 STEM 领域杰出人才的衡量标准，主要从高学历（Advanced Degree）和杰出能力（Exceptional Ability）两个方面考量人才引进的标准；进一步完善《国家利益豁免移民指导意见》，首次允许 STEM 学科博士生通过“国家利益豁免计划”直接申请绿卡，并大幅缩短了申请绿卡的时间，且不

受此前 7% 的国别移民配额限制；放宽了原先局限于科学、商业、教育及体育领域杰出人才的 O-1A 签证的审理规则，使之更适用于在 STEM 专业领域拥有“非凡能力”的特殊人才；新设科技企业高技能人才“W”非移民签证类别，为科技领域商业人才在美拓展业务和长期留美提供极大便利。

表 5 美国提升 STEM 人才全球竞争力的主要举措

政策目标	出台政策	重要举措	主要措施
人才培养	《2022 年美国竞争法》	在国家科学基金会(NSF)下增设“技术与创新理事会”	-加速关键技术领域的产品转化 -提升各级 STEM 学科教育吸引力 -优化教育资金在全国各地的分配 -引导并激励 STEM 人才从事关键技术研究 -积极拓展与其他研究机构、商业化私营部门合作的机会
		加大对 STEM 人才扶持力度	-优化本科、研究生、博士、博士后各级 STEM 人才的资金资助及分配 -确保全美社区大学 STEM 教育的资金补助
人才引进	《针对美国国土安全局 STEM 领域指定学科项目列表的更新》	扩充 STEM 学科领域	-将 22 个新专业纳入 STEM 学科领域 -为新纳入 STEM 领域的海外学生提供 36 个月的 OPT 签证
	《美国公民及移民服务局针对 STEM 领域的 0-1 中请发布澄清性指导意见》	明确非移民签证审理规范	-阐明 0-1A 审理标准，如对奖项、媒体报道、原创性重要贡献等八项条件进行逐一举例解释 -放宽 0-1A 签证所需的材料要求以及对杰出贡献的衡量标准
	《2022 年美国竞争法》	拟设立新型非移民签证	-提议为外国科技公司创业者设立“W”非移民签证类别 -扩充创业者在美扩展业务可能，并可在满足经营条件后获得绿卡
	《美国公民及移民服务局针对国家利益豁免移民发布更新版的指导意见》	明确移民签证审理规范	-阐明、放宽国家利益豁免所需的材料要求与审理标准 -给予 STEM 专业高级学历毕业生无须获取劳工证即可申请国家利益豁免移民、获得绿卡的可能性

	《2022 年美国竞争法》	修改移民法	取消 STEM 外国博士毕业生申请美国绿卡的国别配额限制(原为任何国家申请者获批上限不能超过总移民配额的 7%)
学术交流	《早期职业 STEM 研究计划》	修改学术交流签证规定	-将 18 个月的 J-1 签证延长至 36 个月 -激励 Bridge USA 交换学者前往美国参与 STEM 领域的研究、培训及交换项目 -允许商业机构举办 Bridge USA 交换学者学术交流项目

资料来源：课题组根据公开资料整理。

#### （四）积极推进 STEM 领域国际交流合作

在国际人才交流合作方面，2021 年 6 月，美欧成立“贸易与科技委员会”，为美欧关键领域专家的协调与合作搭建平台。2022 年 5 月，美日实施“竞争力与韧性伙伴关系”项目，通过在东南亚国家建立无线网络培训学院，为项目的发展培训高科技人才。此外，美日印澳“四方安全对话”峰会决定设立四方奖学金项目，每年资助 100 名学生前往美国攻读 STEM 领域的研究生学位，进一步加速全球科技人才的互动与培养。

## 四、中国国际人才流动概况与治理建议

### （一）中国国际人才流动概况

#### 1. 国际移民流动

根据联合国经济和社会事务部发布的《国际移民存量 2020》报告，截至 2020 年年中，中国大陆的海外移民约 1,046 万人；与此同时，在中国大陆的国际移民约 104 万人，这一数字约占中国海外移民总数的 10%，占中国大陆总人口的 0.07%，低于巴西（0.51%）和印度（0.35%）。

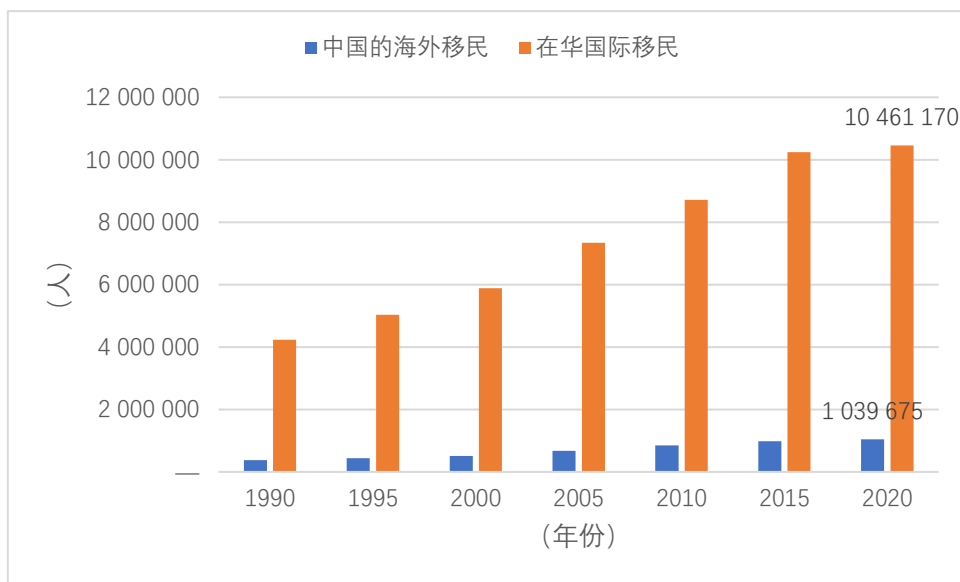


图 38 中国大陆的海外移民数量与在华国际移民数量

数据来源：联合国经济和社会事务部《国际移民存量 2020》。



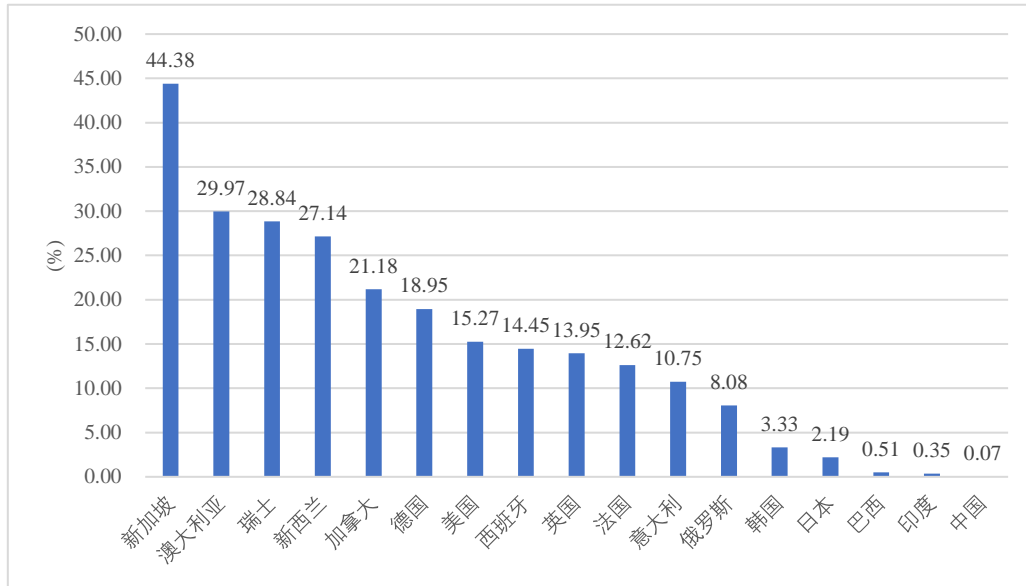


图 39 世界主要国家国际移民占总人口比例

数据来源：联合国经济和社会事务部《国际移民存量 2020》，World Bank. DataBank Population.

2021 年之前中国一直是仅次于印度的第二大侨汇接受国，2022 年，这一格局发生转变，中国从第二大侨汇输入国转变为世界第三大侨汇输入国。与此同时，中国作为国际侨汇的一个重要源头，其 2022 年度的侨汇输出总额为 182.6 亿美元，尽管这一数额相比 2021 年的 230 亿美元有所下滑，中国已跃升至全球第五大侨汇来源国。中国接收侨汇量的逐年递减与输出侨汇量及排名的上升，间接映射出中国正经历从传统的移民输出国，逐步向移民来源国、过境国与目的国多重角色于一体的角色变迁。

表 6 中国大陆接收及汇出的侨汇规模及世界排序（侨汇单位为现价美元）

	2010 年		2015 年		2020 年		2022 年	
	侨汇量	排序	侨汇量	排序	侨汇量	排序	侨汇量	排序
输入	52.46	2	63.94	2	59.51	2	51.00	3
输出	-	10+	-	10+	18.30	6	18.26	5

数据来源：WORLD MIGRATION REPORT 2024.

根据第七次全国人口普查结果，2020 年 11 月居住在中国大陆 31 个省份、自治区和直辖市，并接受普查登记的外籍人士为 84.6 万人，<sup>①</sup>相较于 2010 年 11 月的 59.4 万

① 国家统计局. 第七次全国人口普查公报. [EB/OL]. (2021-05-11)[2024-05-12]. [https://www.gov.cn/guoqing/2021-05/13/content\\_5606149.htm](https://www.gov.cn/guoqing/2021-05/13/content_5606149.htm).

人增加了 25.2 万人，增长幅度为 42.4%。<sup>①</sup>这一增长趋势在永久居留权的相关数据中也得到了体现。具体来看，2016 年，公安部批准了 1576 名外籍人士获得中国永久居留权，而从 2004 年至 2013 年的十年间，累计获此资格的外国人总数仅为 7,356 人。<sup>②</sup>这一数字的跃升在 2018 年更为显著，仅 2018 年上半年，就有 2,409 名外国人获得了在中国的永久居留许可，与前一年同期相比增长了 109%，这一数字甚至超过了 2016 年全年批准人数的 1.5 倍。<sup>③</sup>由此可见，中国吸引国际人才的力度在加大，也逐渐成为国际人才流动的重要目的地。

## 2. 国际学生流动

根据联合国教科文组织（UNESCO）最新数据，2021 年中国在海外高等教育机构留学的学生共 102.1 万人，数量居全球首位，比 2019 年减少 3.6%。2000~2019 年，特别是 2008 年北京奥运会之后，中国出国留学人数快速增长，发展趋势与中国参与全球化进程的总体趋势基本相同。根据教育部数据，2019 年，中国出国留学人数为 70.35 万人。受新冠肺炎疫情、签证签发受限等因素影响，2020~2022 年出国留学人数有所下降。

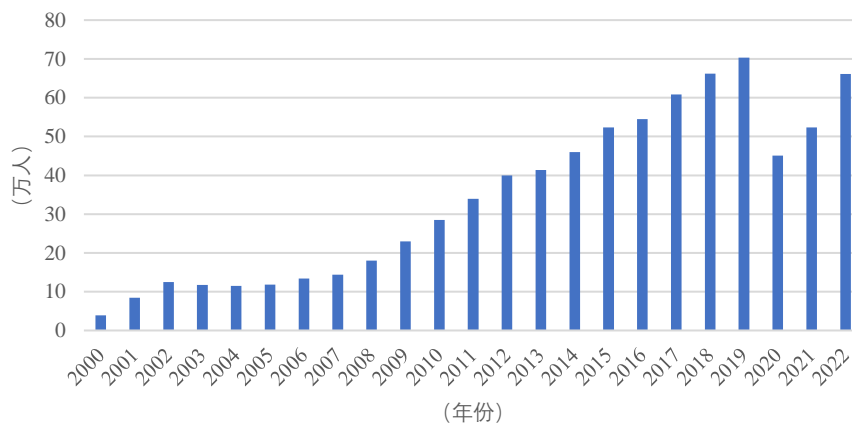


图 40 2000~2022 年中国当年出国留学人员数量变化

资料来源：根据教育部等公开数据整理，2020、2021 年数据来自第二十届中国国际人才交流大会上相关领导讲话，2022 年数据来自网络资料。

① 国家统计局. 2010 年第六次全国人口普查接受普查登记的港澳台居民和外籍人员主要数据. [EB/OL]. (2011-04-29)[2024-05-12]. [https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202303/t20230301\\_1919257.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202303/t20230301_1919257.html).

② 公安部: 出入境新政有力服务国家发展大局. [EB/OL]. (2017-02-06)[2024-05-12]. [https://www.gov.cn/xinwen/2017-02/06/content\\_5165608.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2017-02/06/content_5165608.htm).

③ 人民日报. 上半年全国出入境人员总数同比增 7.7%. [EB/OL]. (2018-07-19)[2024-05-12]. [https://www.gov.cn/xinwen/2018-07/19/content\\_5307583.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2018-07/19/content_5307583.htm).

与中国出国留学规模增长轨迹一致，过去二十年间，来华留学的国际学生群体同样经历了显著增长。2000年，中国境内的国际学生注册总数为5.22万人，2018年增至49.22万人，增长了8.4倍。尽管长期增长趋势明显，但从2004年开始，国际学生人数的年增长率呈现出逐步放缓的态势。2018年相较于2017年的增长率仅为0.62%，这一数字远低于全球国际学生年增长率1%至7%的普遍水平，增长动力有所减弱。

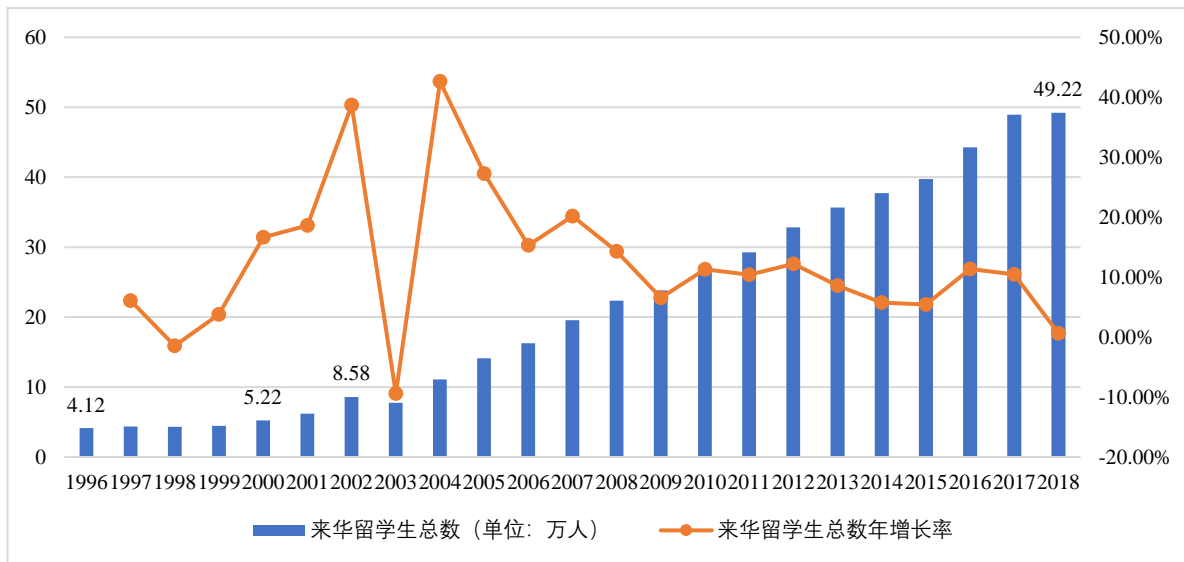


图 41 来华国际学生总数与年增长率变化（1996-2018）

资料来源：

1. 1996-2007 来华留学生总数来自程家福. 来华留学生教育结构历史研究（1950-2010）.
2. 2008-2018 来华留学生数据来自中国教育部网站.

## （二）优化中国国际人才流动治理的相关建议

### 1. 探索建立健全技术移民制度<sup>①</sup>

《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》提出，加大引进国外智力工作力度，探索实行技术移民。<sup>②</sup>党的十八大以来，党和国家高度重视海外人才引进工作，外国人才项目管理服务水平不断提高，引进外国人才法治环境不断优化，外国人才管理体制的改革取得重大进展。2016年6月，中国加入国际移民组织，正式成为组织成员

<sup>①</sup> 技术移民制度是指运用移民、出入境、工作、教育、国籍、融合等手段引进、留住、使用和管理外国人才的制度，是国际上普遍运用的吸引外国人才的制度。

<sup>②</sup> 新华社. 国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)发布. [EB/OL]. (2010-06-06)[2024-05-12]  
[https://www.gov.cn/jrzq/2010-06/06/content\\_1621777.htm](https://www.gov.cn/jrzq/2010-06/06/content_1621777.htm).

国之一，这是中国深入参与全球治理，深化国际移民合作的必然选择。<sup>①</sup>2018年3月，全国人大通过国务院机构改革方案，正式组建国家移民局，标志着我国移民治理正式步入体系化发展进程。随着国家移民局的成立与其治理实践的不断推进，中国移民治理迈入系统化、专业化的发展轨道，国际移民治理成为中国深度参与全球治理，提升国际影响力的重要抓手。

与此同时，国家和地方积极借鉴国际经验，探索通过技术移民制度来吸引海外人才。2019年2月，《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出，粤港澳大湾区要在技术移民等方面先行先试，并提出“紧缺人才清单制度”“外籍高层次人才认定标准”等技术移民方面的举措。<sup>②</sup>2020年8月，《中国（北京）自由贸易试验区总体方案》提出“试点开展外籍人才配额管理制度”。2021年发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出“探索建立技术移民制度”。<sup>③</sup>同年，《深圳市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》提出，“实行更加开放便利的境外人才引进和出入境管理制度，探索实施技术移民政策”；<sup>④</sup>当年，《广州市科技创新条例》施行，其第二十四条明确“市人民政府应当推进国际化人才特区建设，开展技术移民试点”，<sup>⑤</sup>技术移民首次纳入地方法规。在加快高水平对外开放的背景下，技术移民制度已成为新时期“聚天下英才而用之”、深化人才发展体制机制改革的重要举措，<sup>⑥</sup>也是我国国际移民治理领域未来发展的重要方向。

加快建设科技强国、实现高水平科技自立自强战略目标，需要“聚天下英才而用之”。我国应加大人才对外开放力度，建立健全具有国际竞争力的技术移民制度，以提升对天下英才的吸引力和凝聚力。探索技术移民制度，应借鉴美国等发达国家的成功经验，发挥技术移民制度在引进外国人才中的支柱性作用，将移民制度嵌入高水平对外开放、人才强国、应对人口老龄化等国家战略中，重塑我国外国人才制度。建立技术移民制度，应加快技术移民法治化数字化建设步伐，实现一系列重要转向，包括：

① 外交部. 中国加入国际移民组织. [EB/OL]. (2016-06-30)[2024-05-12]

[https://www.fmprc.gov.cn/zwbd\\_673032/wshd\\_673034/201607/t20160701\\_5788988.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/zwbd_673032/wshd_673034/201607/t20160701_5788988.shtml).

② 新华社. 中共中央 国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》. [EB/OL]. (2019-02-18)[2024-05-12].

[https://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content\\_5366593.htm#1](https://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content_5366593.htm#1).

③ 新华社. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要. [EB/OL]. (2021-03-13)[2024-05-12]. [https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content\\_5592681.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm).

④ 深圳市人民政府. 深圳市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要. [EB/OL]. (2021-06-09)[2024-05-12]. [https://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxgj/ghjh/content/post\\_8854038.html](https://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxgj/ghjh/content/post_8854038.html).

⑤ 广州人大. 广州市科技创新条例. [EB/OL]. (2021-06-15)[2024-05-12].

[http://kjj.gz.gov.cn/xxgk/zcfg/zcfgwj/content/post\\_7333148.html](http://kjj.gz.gov.cn/xxgk/zcfg/zcfgwj/content/post_7333148.html).

⑥ 刘国福. 探索建立技术移民制度——兼论重塑我国外国人才制度[J]. 人民论坛·学术前沿, 2023, (16):96-103.

对技术移民管理系统进行智能化升级，进一步提升身份识别、证件办理、通关、政务服务等方面的便利性和安全性；外国人才技能从主观评估转向客观评估；外国人才依用人单位申请出入境和移民证件转向依技能申请，外国人才申请从政府导向转向市场导向；外国人才身份从外国人身份转向中国公民身份；从零散引进外国人才转向体系化引进外国人才；从单主体防范移民风险转向多主体防范；移民管理从中央管理转向中央与地方管理并重，从原则管理转向精细管理。<sup>①</sup>

## 2.健全国际学生全链条管理制度

吸引国际学生留学并留下优秀毕业生，这一做法被称为吸引国际人才的“一本万利”的做法。国际学生比直接引进的外国人才更熟悉国情，相对本土人才则节省教育成本，如不是本国所需人才，签证到期则必须离开，并能带来教育创汇。因此，许多国家都把招收国际学生当作补充人才资源的重要手段，有条件地提供奖学金，并在签证和移民方面提供便利。美国、英国、加拿大、澳大利亚、日本等发达国家，都深谙招收国际学生对于集聚人才的重要意义，纷纷调整政策加大招收国际学生的力度。如美国2019年的《移民改革法案》允许杰出学生（Exceptional Students）在美国高校就读期间提出移民申请。英国方面特意为欧盟区的国际学生设置为期6个月的进修假，使其能够在学习结束之前申请到技术工作签证。加拿大则开放 PGWP 毕业工签专门为在加拿大完成高中以上学业的留学生）设置的开放式工签<sup>②</sup>。目前，中国高等教育水平不断提升，来华留学生规模也不断扩大，中国也逐步成为国际学生留学的重要目的地。未来，应加大力度促进来华留学工作发挥“聚才”“用才”作用。一是摆脱“坐、等、靠”的思维模式，采取更加主动的招生策略。二是确立来华留学“入学-就业”全过程评价体系，根据评价结果适时调整国际学生招生策略和培养策略。三是适当开放来华留学教育高校自主确定来华留学生学费的权利，鼓励学校提高教育质量、开设跨学科国际化课程。四是推出更灵活明确的国际学生实习、就业、创业政策，探索给 STEM 专业优秀学生实习签证，给 STEM 专业优秀毕业生颁发人才签证，构建发挥国际学生作用的政策协调机制，打通从全球优秀留学生中层层选拔、筛选适合中国发展的全球选才闭环。

①刘国福:探索建立技术移民制度——兼论重塑我国外国人才制度[J].人民论坛·学术前沿,2023,(16):96-103.

②高子平:《外籍人才移民制度研究》,上海:上海财经大学出版社,2023年版,第83-84页.



### 3. 树立更加包容的治理理念

人才的跨国界流动为世界各国的经济社会发展引入了多元化要素，为科技进步植入了强劲的创新动能，也促使各国对杰出的移民人才及国际学生的竞相吸引。在全球化的新阶段下，进一步推动人才流动，尤其是移民人才与国际学生的流动，对于减少误解、推动民心相通、扩大合作共识、促进高质量发展意义重大。

随着中国持续深化高水平对外开放与经济社会的快速增长，中外人员往来日益密切，中国正经历从单一的移民来源国向集移民来源国、过境国与目的国多重角色于一体的转变。<sup>①</sup>这使得国际移民治理成为中国参与全球治理的重要议题。作为全球最大的发展中国家，中国在引进国际人才特别是国际移民方面一直是国际国内关注的焦点。然而，我国移民管理体系尚处发展阶段，社会公众对于移民概念的理解常常模糊不清，这种认知偏差导致了社会对移民问题认识的偏离，间接抑制了中国通过技术移民制度吸引国际人才的步伐。鉴于此，亟需强化移民概念的社会普及与正面舆论导向，鼓励以开放包容、公平公正的心态审视移民议题，充分认识到移民在促进各国经济繁荣、社会进步与文化交流中的桥梁纽带作用，为我国移民治理体系的健康发展营造一个积极、友好的社会氛围。

### 4. 加强与国际组织的交流合作

人才流动是跨越国家、领域及个体界限的复杂现象，其治理相对复杂，需要加强国际合作，积极推动与国际组织的合作交流。一是促进高层次的移民对话与交流，以加速国际技术移民治理的协同发展。应充分发挥国际移民组织、经济发展合作组织等全球平台的作用，深化与周边国家及世界主要国家在移民治理和移民融入策略上的对话合作，参与构建国际移民新秩序，提出具有中国特色的解决方案。二是深化与技术移民及人才流动领域国际专业机构的合作，拓展合作的广度与深度。尤其是在学历认证、职业资格及技能评估等方面，借力国际专业资源，增强在国际人才流动规范设定中的影响力。三是持续举办全球人才流动与治理论坛，建立全球性的合作对话机制，为国际人才交流搭建桥梁。这将促进共商共建共享的氛围，推动形成全球范围内关于

---

<sup>①</sup> 外交部. 中国加入国际移民组织. [EB/OL]. (2016-06-30)[2024-05-12]  
[https://www.fmprc.gov.cn/zwbd\\_673032/wshd\\_673034/201607/t20160701\\_5788988.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/zwbd_673032/wshd_673034/201607/t20160701_5788988.shtml).



人才发展与交流的共识，增强人才流动的公平性、协同性和包容性，为全球人才的和谐互动与共赢铺设坚实的基础。

## 5. 鼓励社会力量参与移民共治

随着国际移民群体在中国的持续增长，社会治理的任务变得日益复杂，单靠政府部门来开展移民管理和服务显然不够。因此，构建一个以政府为主导，联合移民相关利益方（涵盖移民中介机构、社区基层、国际医疗服务体系、国际教育机构等）的多元化治理体系，推动移民治理向全方位、跨领域、深层次及专业化方向转型尤为关键。例如，上海市开创先河，设立了首个永久居留事务一站式服务中心，该中心整合了人力资源、外国专家事务、侨务、税务、出入境检验检疫、公证等多个移民管理和服务部门，设立综合服务窗口，提供一站式政府咨询服务。同时，服务中心还携手社会化服务机构，作为辅助服务端口，为常住外国人提供语言培训、就医、就学、租房、购车、法律援助等多方位专业化咨询与服务，进一步提升服务的便捷性和专业度。

同时，充分发挥基层社会组织与机构的作用，为国际移民参与社区治理开辟渠道，增强其归属感与社会参与感，促进移民融入社会。义乌市的“以外管外”模式是一次勇敢尝试，通过聘用外籍调解员参与解决涉外纠纷，同时在外籍人士集中居住区引入专业社工团队，开展语言培训、文化适应性教育等活动，助力外籍人士快速融入当地生活。鉴于移民治理需求和状况的多样性，各地应当因地制宜，灵活整合资源，创新国际移民治理模式，提升治理的精准性，并确保资源高效协同，共同推动形成多元主体共同参与的国际移民治理新格局。

## 6. 试行更加开放的签证政策

当前，中国签证便利化实现了前所未有的突破。推行更加便利更加开放的签证政策是促进多元文化交流、加速经济与社会发展的重要举措，不仅将有力地推动开放包容、互利共赢的新型国际关系构建，还将展现国家的开放胸襟与现代化治理能力，为吸引更多的国际人才、国际资本及创新资源奠定了坚实基础。

中国签证政策的进一步改革可沿两个主要方向展开。一是基于现有政策框架，深化签证便利化改革。根据对现行单方面免签政策的成效评估结果，进一步扩大单方面

免签国家的范围，特别是那些经济互动频繁、人员往来密切的国家，诸如日本、韩国、美国、英国及澳大利亚等，可以考虑从青少年交流、商务访问等特定群体试行单方面免签待遇。二是提升来华签证电子化水平，建立完整的电子签证申领平台。在现有签证申请中心平台基础上，融合先进的信息技术、AI 技术等，打造一体化的中国电子签证在线服务平台。该平台将引导外国人全流程在线办理来华签证，实现在线填写、资料上传、在线缴费和签证领取等的现代化签证申请流程，从而实现简化流程、降低服务成本、提升服务效能的目的。

## 7. 打造更国际化的生活环境

国际人才在中国生活上遇到的主要问题包括移动支付不便、网络访问不便等。

在移动支付方面，外籍来华人士在中国的支付方式主要包括刷卡、现金及移动支付三种，许多外籍人才利用三种支付方式都存在一定程度的困难和阻碍。尽管中国移动支付极其普及，但外国人可能发现其国际信用卡在某些地方无法使用，或者在绑定和使用本地支付应用时遇到困难。2024 年 3 月，国务院办公厅发布《关于进一步优化支付服务提升支付便利性的意见》，强调推动移动支付、银行卡、现金等支付方式并行发展、相互补充，进一步提升支付服务水平，促进高水平对外开放。为了便利外国人刷卡支付及移动支付，可以考虑适当增设 POS 机、降低刷卡支付费率、在机场等外籍人士来华的第一站开设支付服务台并提供货币兑换、移动支付应用下载及使用指导服务等措施，着力解决外籍人士支付难题。

在网络访问方面，尽管外国人目前可以使用 VPN 来访问国际互联网，但仍然存在使用范围小、漫游费用高等问题。目前，国内各地已经有成熟的访问外网解决方案。例如，北京冬奥会期间，我国提供了方便外国人上网的解决方案；在杭州亚运会期间，杭州市为外国运动员限时开放了 VPN。目前在华国际企业或外贸企业员工，出于工作需要能够以 VPN 的方式访问外网。但整体来说，这些网络使用便利辐射范围还较小，建议将目前行之有效的便利外国人上网的举措延伸到更大范围的来华外籍人员，为外籍人士提供更便捷、更实惠的网络通信服务。

## 关于国际人才组织联合会（AGTO）

国际人才组织联合会是由全球化智库（CCG）发起的一个国际性非政府组织，致力于达成一个国际人才交流合作、互利共赢的普遍共识，建设一个全球人才的对话、协调、合作机制。该项目曾在近千个世界各地全球治理项目申请中成功入选首届巴黎和平论坛，并于 2020 年在第三届巴黎和平论坛上正式发起成立。

## 关于全球化智库（CCG）

全球化智库（Center for China and Globalization, CCG）是中国领先的国际化社会智库，成立于 2008 年，是首个获得联合国特别咨商地位的中国智库，也是首个进入世界百强的中国社会智库，在国内外多个权威智库排行榜单均被评为中国社会智库第一。

CCG 被人社部授予博士后科研工作站并拥有独立招收博士后资质，是中联部“一带一路”智库联盟理事单位，中央人才工作协调小组全国人才理论研究基地，人社部中国人才研究会国际人才专业委员会所在地，财政部“美国研究智库联盟”创始理事单位，中国公共关系协会副会长单位，是“国际青年领袖对话（GYLD）”项目的秘书处所在地。2021 年，CCG 发起的“国际青年领袖对话（GYLD）”项目获得了习近平主席回信。

网址：<http://www.ccg.org.cn/>



## 关于赢众海外咨询

赢众海外咨询是一家专注于美国本土公司商业尽职调查、个人工作签证申请、移民手续办理以及提供涉外法律服务的专业咨询公司。公司在美国设立了赢众律师事务所，在中国北京、上海、深圳、天津设有服务机构和独立文案中心，面向中国金融服务机构、移民公司、家族办公室等提供包括专业咨询、文案撰写、项目策划及律师服务在内的综合性解决方案，形成了从咨询到实施的全链条闭环服务模式。目前，赢众海外咨询已荣幸地成为全球最大的国际律师组织 Lex Mundi 的创始会员 Butzel Long 美国柏隆律师事务所的中国区域独家咨询合作机构。

鉴于赢众在国际移民、人才流动以及华人华侨相关领域上所做出的积极贡献与专业见解，公司已成为新加坡《南华早报》、法新社(AFP)、荷兰《电讯报》等多家国际权威媒体信赖的信息来源。这些媒体频繁就国际移民政策的最新变动及跨境人才流动趋势等问题，向赢众咨询征求专业意见，并在其报道中引用公司的分析与预测。

## 课题组

### 课题组顾问：

王辉耀：国际人才组织联合会（AGTO）总干事、全球化智库（CCG）主任、教授、博导

### 课题组成员：

苗 绿：国际人才组织联合会（AGTO）秘书长，全球化智库（CCG）秘书长、高级研究员

郑金连：全球化智库（CCG）副主任、研究总监、高级研究员

刘国福：全球化智库（CCG）特邀高级研究员，北京理工大学教授

张 伟：全球化智库（CCG）副秘书长、高级研究员

赵占杰：全球化智库（CCG）对外合作总监、“国际青年领袖对话”项目经理

何航宇：全球化智库（CCG）助理研究员

郭腾达：全球化智库（CCG）研究助理

李昊锴：全球化智库（CCG）研究助理

郭世泽：全球化智库（CCG）常务理事，赢众海外咨询创始人兼总裁，美国赢众律师事务所合伙人

刘晋雯：美国赢众律师事务所管理合伙人，美国 AILA 移民律师协会会员

Todd Jackson：赢众海外咨询公共政策主任

孙 羽：赢众海外咨询文案中心总监

张晨光：赢众海外咨询高级研究员

---

本研究由国际人才组织联合会（AGTO）、全球化智库（CCG）和赢众海外咨询团队合作完成，特别感谢赢众海外咨询团队在美国人才流动枢纽部分的数据搜集与分析等方面给予的支持。

获取电子版请联系 [zhengjinlian@ccg.org.cn](mailto:zhengjinlian@ccg.org.cn), [info@ingzhong.com](mailto:info@ingzhong.com).

©国际人才组织联合会（AGTO）、全球化智库（CCG）/赢众海外咨询 2024 版权所有。

05/2024