

# 构建全球人才流动治理体系研究

2020 年 12 月

# 目 录

构建全球人才流动治理体系研究 .....	1
摘 要 .....	1
一、研究背景 .....	2
(一) 研究背景和意义 .....	2
(二) 理论基础和概念界定 .....	5
(三) 研究方法和内容 .....	8
二、全球人才流动现状与趋势 .....	10
(一) 疫情前: 全球人才流动情况 .....	10
(二) 疫情后: 全球人才流动趋势 .....	20
三、全球人才流动决定因素 .....	22
(一) 产业发展基础 .....	22
(二) 人才管理体制 .....	23
(三) 人才投入水平 .....	23
(四) 人才发展生态环境 .....	25
四、发达国家人才流动政策规制 .....	25
(一) 美国人才流动政策分析 .....	25
(二) 加拿大人才流动政策分析 .....	28
(三) 欧洲人才流动政策分析 .....	29
(四) 日本人才流动政策分析 .....	31
五、北京国际人才流动案例 .....	33
(一) 北京国际人才流动现状 .....	33
(二) 北京国际人才流动政策规制 .....	37

(三) 北京国际人才流动竞争优势 .....	39
(四) 北京国际人才流动治理“短板” .....	43
六、构建全球人才流动治理新体系的对策建议 .....	44
(一) 消除全球人才流动制度壁垒 .....	44
(二) 加强人才国际交流与合作 .....	44
(三) 打造人才全球流动新生态 .....	44
(四) 推动建立国际人才合作组织 .....	45
参考文献 .....	46

# 构建全球人才流动治理体系研究

——以北京国际人才流动为例<sup>1 2</sup>

## 摘 要

党的十九大提出，“人才是实现民族振兴、赢得国际竞争主动的战略资源”，十九届四中全会进一步强调要“聚天下英才而用之”。由此可见，人才作为第一资源已经成为我国总体战略部署的关键领域。全球化和信息化推动着世界经济格局由“静态空间”转变为“流动空间”，人才跨国跨地区流动日益频繁，国际人才流动规模和复杂程度不断提高。近年来，国际形势发生重大变化，国际政治经济秩序面临深刻调整，全球人才流动遭受严峻挑战。本文通过文献研究和案例研究，结合疫情影响分析了全球人才流动的总体情况和发展趋势，并借鉴发达国家相关经验，深入剖析北京促进国际人才流动做法及问题，进而提出构建全球人才流动治理体系的对策建议，包括消除人才全球流动制度壁垒、加强人才国际交流与合作、打造人才全球流动新生态和推动建立国际人才合作组织。

**关键词：**全球人才流动趋势；人才流动治理；北京国际人才流动

---

<sup>1</sup> 课题组长：桂生，北京市委组织部副部长（兼）、北京市人才工作局局长。课题组成员：张洪温，北京市人力资源研究中心主任；王选华，北京市人力资源研究中心副主任，北京人才发展战略研究院执行院长；高群，北京市人力资源研究中心干部；欧阳仪瑄，北京人才发展战略研究院研究人员；陈静梅，北京人才发展战略研究院研究人员；李重达，北京人才发展战略研究院研究人员；兰舟，北京人才发展战略研究院研究人员。

<sup>2</sup> 此成果为2020年全市组织工作重点调研课题，针对如何构建全球人才流动治理体系提出北京方案。

## 一、研究背景

### （一）研究背景和意义

21 世纪以来，人类社会由工业经济时代迈入知识经济时代，人才作为知识的载体已经成为各国经济增长的主要推动力和衡量一个国家综合国力的重要指标。党的十九大提出，“人才是实现民族振兴、赢得国际竞争主动的战略资源”，十九届四中全会进一步强调要“聚天下英才而用之”。由此可见，人才作为第一资源已经成为我国总体战略部署的关键领域。

随着全球化进程加深和信息技术的快速发展，人才跨国跨地区流动日益频繁，国际人才流动规模和复杂程度不断提高。高端人才在不同国家和地区之间的流动驱动着全球范围内的创新发展，推动传统产业的转型升级，引领新兴产业的孕育成长和催生尖端产业的超前发展。然而近年来，国际形势发生重大变化，国际政治经济秩序面临深刻调整，全球人才流动遭受严峻挑战。

第一，逆全球化思潮愈演愈烈，人才流动壁垒增高。自 2016 年以来，以美国为首的西方发达资本主义国家掀起了一股强大的反全球化浪潮，贸易保护主义、区域主义和单边主义加剧。这是因为，在全球化的进程中，美国和欧盟部分国家的国家利益相对受损，国际地位相对衰落，国内矛盾日益加深，从而削弱了其全球化的动力。美国通过边境修墙、贸易战、市场禁令、退出国际组织等措施，企图扭转受损局面；

欧盟国家的逆全球化政策也从限制移民蔓延到投资、贸易和军事合作领域。这一系列的政策措施导致国家间对抗增多，进而阻碍了人才在全球范围内的流动。

第二，国际科技竞争日趋激烈，人才发展限制增多。当今时代，科技竞争成为国际综合国力竞争的焦点。从中兴事件到华为事件，美国不断升级对华科技战，一方面限制中国留学生签证和中国学者赴美参加学术交流，试图引导中美科技“脱钩”；另一方面加强对华裔科学家科研项目的审查，防止中国从美国联邦政府资助的研究成果中受益。美国国立卫生研究院、美国国家自然科学基金会等美国政府机构开始陆续对美国境内得到其资助的机构和科学家们开展了一系列调查行动，并导致数名华裔美籍学者被突然解雇。科技竞争的政治化导致高层次人才发展受国籍、民族和地域的限制，不利于充分激发其创造性从而做出对全人类的贡献。

第三，新冠疫情急速蔓延全球，人才交流陷入停滞。疫情的全球扩散改变了人们的沟通和生活方式，人才国际交流与合作陷入停摆状态，严重影响了国际贸易和投资活动，全球经济面临极大不确定性。2020年以来，白宫国家经济委员会主任库德洛(LarryKudlow)表示，可以通过回流支出费用化的形式，吸引美国企业回迁。与此同时，日本经济产业省宣布将拨付2200亿日元（约合22亿美元）用于资助日本企业将生产线转移回日本本土。这些措施将进一步加剧逆全球化趋势，不利于人才资源在全球范围内的合理配置。

在机遇与挑战并存的国际背景下，提出构建全球人才流

动治理新体系，倡导“共享、共生、共赢”的新理念，向世界发出北京倡议有其必要性和重要性。

一是有利于推进我国国家治理能力和治理体系的现代化，坚持和完善共建共治共享的社会治理制度。党的十九届四中全会强调，我国国家制度和国家治理体系的显著优势之一，就是“坚持德才兼备、选贤任能，聚天下英才而用之，培养造就更多更优秀人才”，要“尊重知识、尊重人才，加快人才制度和政策创新，支持各类人才为推进国家治理体系和治理能力现代化贡献智慧和力量”。这表明，人才作为经济社会发展的第一资源，不仅是推动高质量发展的核心要素，而且已成为推进国家治理现代化的重要支撑和需要优先关注的治理领域。

二是有利于推动构建新型国际关系和人类命运共同体，为人类共同繁荣和可持续发展贡献中国智慧。党的十九大报告指出，要努力建设“持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界”。推动建设全球人才流动治理体系是中国参与全球治理体系改革建设的新模式，不仅符合人类发展向往的目标与国际社会对中国的期盼，而且彰显了新时代中国对人类前途命运的思考、对世界和平与发展事业的担当。

三是有利于充分发挥人才第一资源作用和加快建设创新型国家，培养造就一大批具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队。我国经济正处于创新发展的新阶段，以大数据、云计算、人工智能为代表的新一代信息技术正在飞速蓬勃发展，而这样的经济转

型需要一大批高素质的国际化人才和更加密切的国际人才交流合作，不断创新人才发展治理体系，牢固确立人才引领发展的战略地位。

四是有利于坚持落实北京“四个中心”（全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心）的首都城市战略定位，抓好“三城一区”（中关村科学城、怀柔科学城、未来科技城、北京经济技术开发区）建设。通过鼓励人才流动，尽可能吸引世界各地各行各业人才来京工作生活，让全球高素质人才为北京贡献智慧，推动城市高质量发展。

## （二）理论基础和概念界定

### 1. 社会治理理论

在我国，社会治理是指在执政党的领导下，坚持以人民为中心，以民生为本，促进公平正义，创新体制机制，传承中华民族优秀传统文化，改进群众工作，加强基层建设，树立总体安全观，最终建立起共建共治共享的社会治理新格局<sup>3</sup>。区别于传统的“社会管理”概念，“社会治理”具有主体多元、过程开放、领域广泛等多重特征。具体可从社会治理的主体、对象、过程、目的和方式进行理解。就治理主体而言，其主体是包括政府、社会组织、企事业单位、社区以及个人等在内的多元化主体；就治理对象而言，“社会治理”是与经济、政治、文化、生态并列的概念，是对所辖社会范围内事务的管理和服务；就治理过程而言，是治理主体在对社会一定认

---

<sup>3</sup> 中国共产党新闻网，<http://theory.people.com.cn/n1/2019/0318/c40531-30980546.html>。

识的基础上，为了实现和谐社会的统一目标，而对社会领域的事务自觉地开展计划、组织、协调、服务等行动；就治理目的而言，是为了维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力；就治理方式而言，结合了法律、市场、文化的手段，改进社会治理方式，一改自上而下命令式的管理方式，更注重发挥引导作用，发挥社会自身的力量，坚持系统治理、依法治理与源头治理相结合的科学治理方式。

## 2. 全球人才流动理论

20 世纪 60 年代，“人才流失”（Brain Drain）的概念首次被提出，主要用来描述和解释高技能人才从外围国家向中心国家的单向、永久流动，以及由此导致的人才“输出国”的净损失和人才“接收国”的“收益”（Brain Gain）。但是，近十年来，科技全球化以及新兴国家和经济体的科技政策优势，使得人才的单向流动被更为复杂和分散的“人才环流”（Brain Circulation）所替代。

人才环流理论认为国际人才流动经历了从线性模式到环流模式的复杂性转变。从时序演化来看，早期人才的国际流动以人才从发展中国家向发达国家单向和永久性流动为主。但近 20 年来，随着全球化的快速推进、新兴经济体的快速发展，人们逐渐将跨国“流动”看作是获取优质教育资源和工作经验的有效途径，并最终选择回到母国或对其职业发展更有利的国家就业，人才不再单向地向少数发达国家集聚，

出现了明显的区域化趋势。

“世界体系理论”将全球人才流动的复杂性与全球经济结构联系起来。该理论把世界各国划分成核心、半边缘和边缘三种类型，拥有世界级事业增值平台 and 高质量教育资源、创新基础设施完备且科技水平较高的国家处于人才流动网络的核心位置，那些社会保障体系不健全、教育资源有限、技术水平较低的国家则处于边缘地区，从而促使全球人才流动网络分化成“核心-边缘”结构，造成的空间后果是少数发达国家处于全球人才流动网络的核心，广大的第三世界国家则处于边缘地位。

### 3. 人才治理界定

人才治理是治理理论在人才领域的应用，主张将人才发展有机嵌入外部社会大系统之中，强调以质量和效益为重心，促进多元主体参与，注重过程互动，突出要素协作，在泛空间、多要素、全过程耦合中实现功能协同与资源整合。在思想理念方面，强调人才就是未来，人才是第一资源，是实现中国梦的基石，是构建人类命运共同体的首要战略资源。在治理主体上，由改革开放初期的一元化政府主导的治理模式逐渐转化为由政府、市场组织、社会组织、个体及其他利益相关者等多主体共同参与的治理模式。在治理工具上，既要从公共治理领域汲取通用的、基本的政策工具，也要结合发展需要创制和采纳新的治理工具，从以计划管理和政策管理的结构式控制工具为主，转向结构式控制工具、合同式诱导

工具以及互动式影响工具嵌套使用，以呼应人才发展治理体系市场化、制度化、参与化的发展趋势。在治理体系方面，要丰富党管人才基本内涵，构建具有全球竞争力的人才治理体系，完善人才评价激励制度，改革人才管理体制机制，创造宽松人才发展环境。

#### 4. 全球人才流动治理体系界定

全球人才流动治理体系是指在系统、协同、共治理念引导下，政府、市场和社会多元主体共同参与，相关经济、科技、金融等生产要素融通，持续推动人才体制机制从低级到高级发生突破性变革，不断促进人才流动体系法治化、市场化、社会化和国际化，从而实现人才价值最大化与人才事业可持续发展。该概念不同于以往的地方在于“治理”和“体系”。以往的国际人才更注重管理，而国际人才治理体系的建设象征着国际人才有关工作的开展从更多服务于政府管理和社会需求，转向服务国家社会需要和人才发展需求及价值实现并重。从“体系”的角度来看，国际人才治理具有明显的超国界特点，系统性地看待国际人才治理问题，可以超越单纯的界限划分，有助于突破过去的利益划分方式，走向构建命运共同体之路。

### （三）研究方法和内容

#### 1. 研究方法

本文主要采取文献研究和案例研究相结合的方法。

文献研究。在对全球人才流动治理相关的历史资料和丰富的学术成果进行仔细查阅、分析、整理的基础上，进行归纳总结，全面理解全球人才流动的特征、规律及其发展趋势。

案例研究。本文选取人才流动活跃的美国、加拿大、欧洲国家和日本作为研究对象，大量搜集资料并开展研究，总结规律并借鉴其经验。对比分析西方发达国家的人才流动政策，深入剖析北京人才流动政策的优势与不足，从而提出构建全球人才流动治理体系的建议。

## 2. 研究内容

本文以人才跨国流动为核心，主要研究了以下几个方面的内容：

第一部分为研究背景。这一部分阐述了研究背景和意义，解释了全球人才流动治理体系的理论基础和概念界定，包括社会治理理论、全球人才流动理论、人才治理界定和全球人才流动治理体系界定，并说明了研究方法和内容。

第二部分为全球人才流动现状与趋势。在研究了全球人才流动规律和发展趋势后，总结出全球人才流动的特征，并分析全球人才流动对经济社会所产生的效应和面临的主要问题。

第三部分为全球人才流动影响因素。这一部分分别阐述了产业发展基础、人才管理体制、人才投入水平以及人才发展生态环境四个影响因素。

第四部分为发达国家人才流动政策规制。文章选取了美

国、加拿大、欧洲国家以及日本作为研究对象国，分别研究其人才流动方面的相关政策和特点，并选出代表性政策加以阐释。

第五部分为北京国际人才流动案例。这一部分首先描述了北京国际人才流动的现状，梳理了国际人才流动的政策规制，进而分析北京国际人才流动的竞争优势和治理短板。

第六部分为构建全球人才流动治理新体系的对策建议。包括消除人才全球流动制度壁垒、加强人才国际交流与合作、打造人才全球流动新生态和推动建立国际人才合作组织。

## 二、全球人才流动现状与趋势

### （一）疫情前：全球人才流动情况

#### 1. 人才流动规模

一是国际学生流动规模扩大。在知识经济时代，人才的广泛流动促使全球范围内形成了统一的人才市场，加剧了各国之间的人才竞争，出国留学成为当前各国培养国际化人才的必要选择，同时也为全球知识转让和流通提供了重要途径。根据联合国教科文组织公布的高等教育国际学生流动数据，2001年全球留学生人数为217.27万人，到2017年迅速增长到530.92万人，年均增速达到5.7%，全球高等教育国际化联系日趋紧密。留学生不仅向某一国或某一区域集聚，而且在留学目的地的选择上也越来越丰富，各国或地区在全球留学网络中的联系也越发紧密，逐渐提升了全球高等教育国际

化程度。

二是国际工作移民数量增长。根据联合国发布的《2019年国际移民报告》，移民在世界各个地区都呈现增长趋势。2010年全球国际移民数量仅为5100万人，到2019年已经增加到2.72亿人，占全球人口比重从2.8%上升到3.5%。截至2015年，全球约三分之二的国际移民生活在高收入国家，数量达1.57亿。其中外来务工人员构成国际移民主体，比如，2013年外来务工人员数量达1.53亿人，占当年移民总数近三分之二。

三是短期跨国交流途径增多。首先，短期工作居留成为人才跨国流动的重要方式。通过临时工作签证，各国为本国急需国际专业人才提供短期就业机会，进而吸引高端人才入籍或永久居留。其次全球人才交流平台日益完善。国际组织、国际会议论坛、国际赛事节庆、图书馆、博物馆等国际交流平台为人才提供了广阔的交流与发展平台，实现“才有所值，才尽其用”。最后，跨国公司、科研机构、高等院校等人才资源储存平台最大限度地促进了全球人才流动与集聚，形成人才环流的“滚雪球”动态效应。通过频繁碰撞与交流，全球人才可以相互启发、相互影响，共享专业知识，从而实现了知识增进的目的。

## 2.人才流动方向

### (1) 欧美是全球最大“人才蓄水池”

近年来，不同区域和国家吸引国际学生的数量存在较大

差异。从区域看，2013至2017年期间，经济相对发达的地区对国际学生的吸引力较强，排在首位的是北美和西欧地区，吸引了全球超过50%的国际学生。其次为东亚和太平洋地区，近20%的国际学生流入。排在最后的是中亚地区，吸引国际学生数量不到1%。同时，大部分亚洲地区和经济相对落后的非洲地区，对国际学生吸引力较弱，接纳国际学生能力较差，详见图1。从国家分布看，美国、英国、澳大利亚、法国和德国是全球“五大”留学目的国。2013至2017年期间，这五个国家平均每年接收的国际学生数量占比分别为18.8%、9.0%、6.4%、5.0%和4.8%。其中，美国是全球留学网络的核心，其地位远超其他国家，详见图2。

从国际学生净流入量看，2013至2017年期间，净流入量排名前5的国家为美国、英国、澳大利亚、俄罗斯和法国，这些国家国际学生接收数量远超过输送数量，集聚了世界各国留学生，详见图3。这充分表明，欧美发达国家已经成为全球最大的人才“蓄水池”。

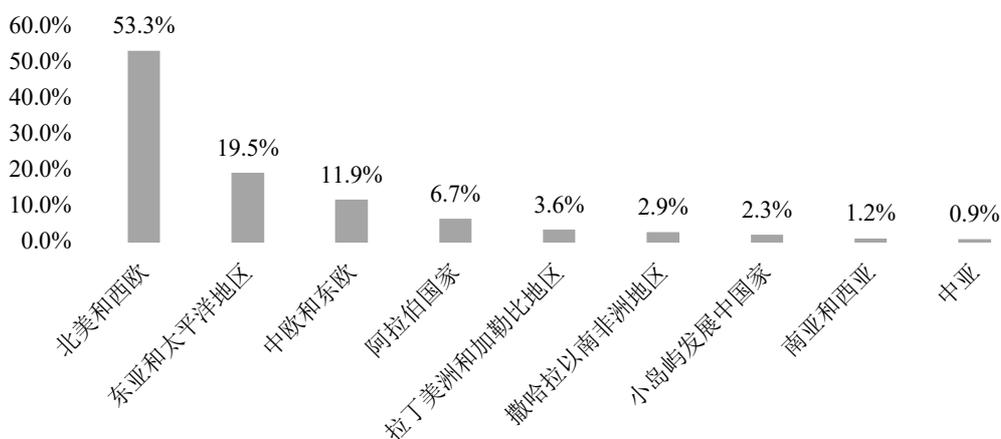


图1 2013-2017年全球国际学生流入数量地区分布

数据来源：联合国教科文组织UIS数据库，高等教育国际学生数据

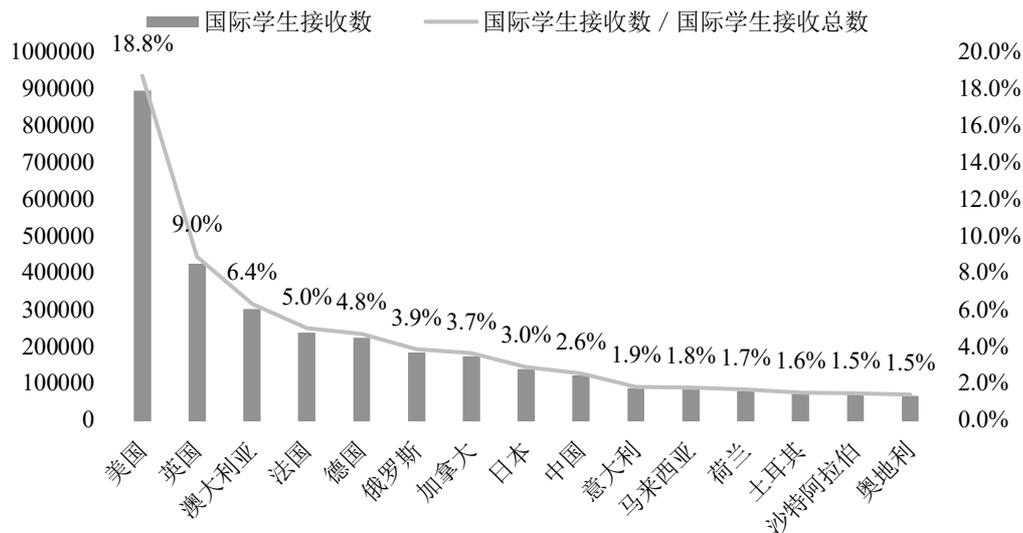


图 2 2013-2017 年平均每年流入国际学生最多的 15 个国家  
数据来源：联合国教科文组织 UIS 数据库，高等教育国际学生数据

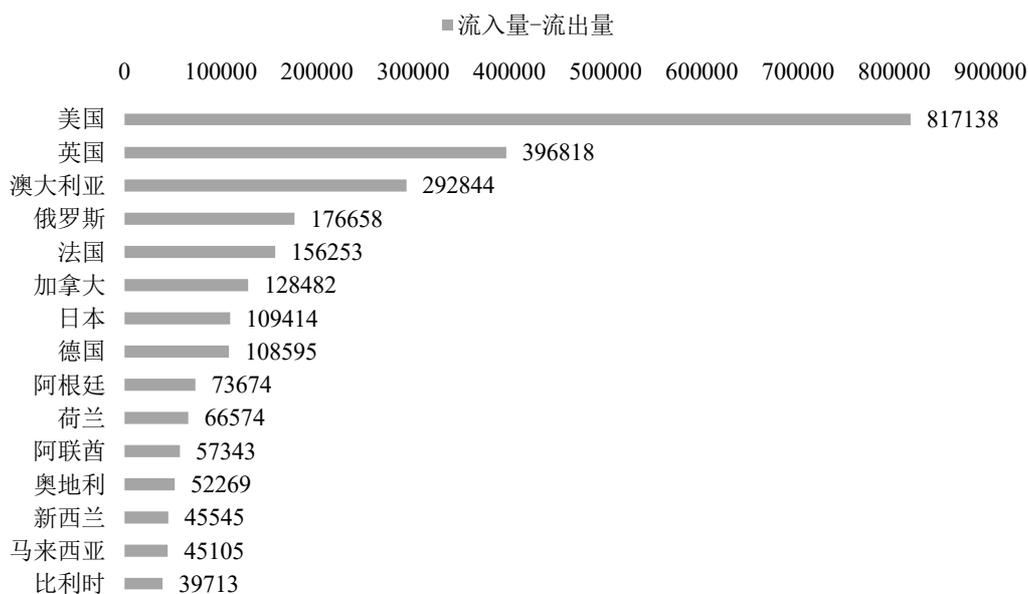


图 3 2013-2017 年平均每年国际学生净流入量排名前 15 名的国家  
数据来源：联合国教科文组织 UIS 数据库，高等教育国际学生数据

## (2) 中国是全球主要人才输出国

图 4 和图 5 反映了 2013-2017 年全球国际学生输送数量地区分布和国家排名。国际学生输送数是在非本国接收高等

教育的本国籍学生数量。从全球地区分布来看，东亚及太平洋地区输送国际学生数量最多，其次是北美和西欧。从输送国际学生的国家分布来看，中国、印度、德国、韩国和法国是这一时期全球留学生的主要来源国。2013至2017年期间，它们平均每年分别输送了17.2%、5.4%、2.5%、2.3%、1.8%的国际学生。其中，中国为最大的留学生输出国，其所占比例超出位居第二的印度三倍之多。

图6显示了2013-2017年国际学生净流出量排在前15位的国家。净流出量表示在外国接收同等教育水平的本国籍学生数量减去在本国接受高等教育的外籍学生数量。中国、印度、越南、哈萨克斯坦和韩国为国际学生输送大国，其国际学生输送数量远远超于引进数量。

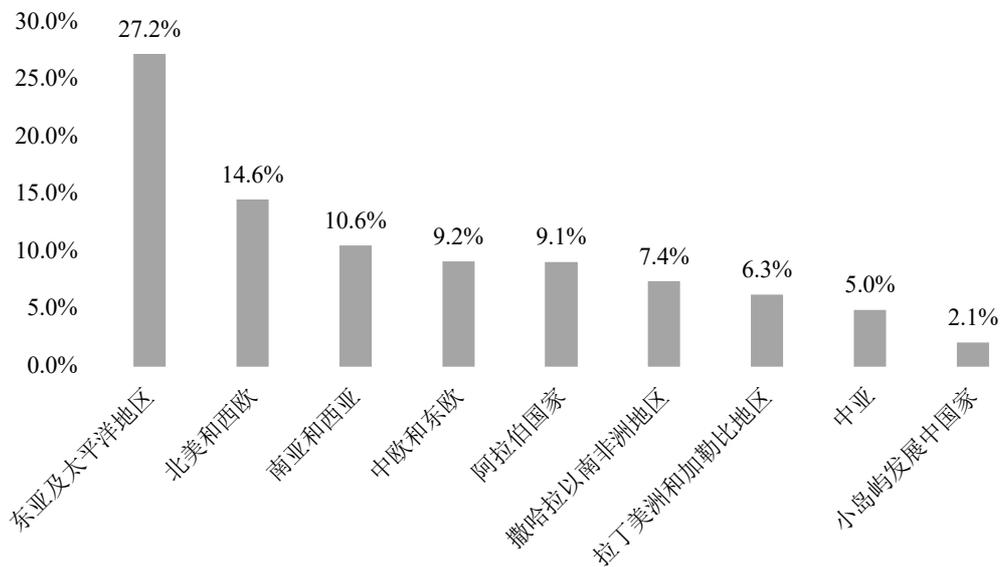


图4 2013-2017年全球国际学生流出数量地区分布

数据来源：联合国教科文组织UIS数据库，高等教育国际学生数据

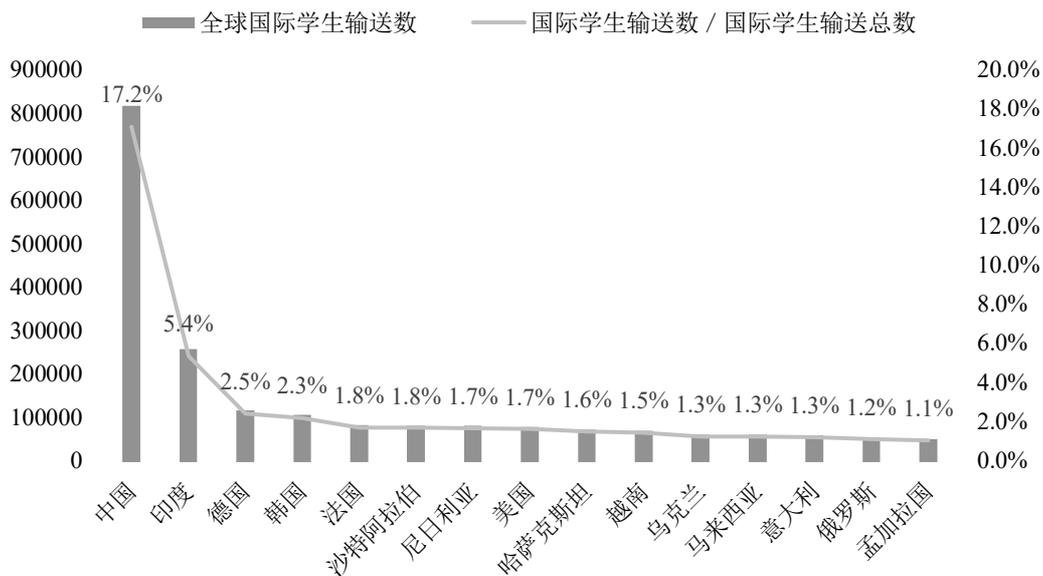


图 5 2013-2017 年平均每年流出国际学生最多的 15 个国家  
数据来源：联合国教科文组织 UIS 数据库，高等教育国际学生数据

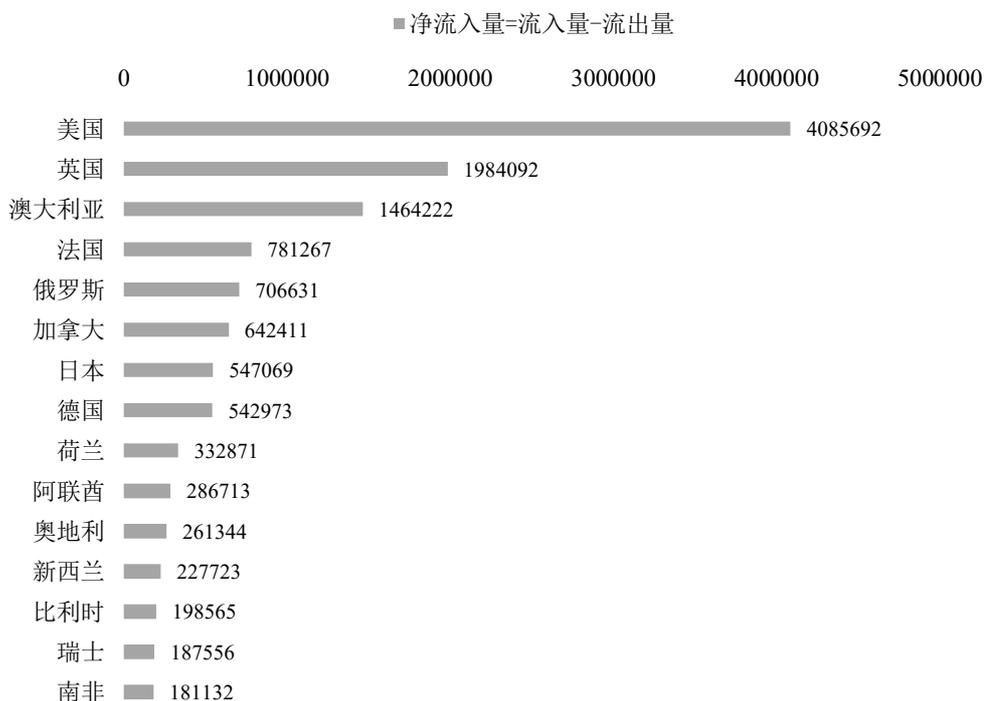


图 6 2013-2017 年平均每年国际学生净流出量排名前 15 名的国家  
数据来源：联合国教科文组织 UIS 数据库，高等教育国际学生数据

### (3) 人才流动出现多极化趋向

一是传统的人才强国出现人才外流。人才国际流动的方向和模式受到国际地缘政治、政府和院校层面的财政政策、学术实践环境、日常生活等综合因素的影响。国际政治版图的变化（特别是民粹主义、反全球化思潮）和世界范围经济不景气，也直接波及了国际高等教育。一些传统的人才强国（如芬兰、美国、英国）出现了不同程度的高等人才外流向；另一些发达国家（如法国、德国、加拿大）抓住机遇，积极推出资助政策，吸引全球高端人才。

二是中国国际人才吸引力不断提升。2010年，中国政府推出“留学中国计划”，目标是到2020年中国成为亚洲最大的留学目的地，来华留学生达到50万人次。这些年，政府采取各种措施，吸纳国际学生和学者来华留学、从事教育和科研工作，来华留学生数量连年攀升。2016年，中国成为世界最大的留学输出国和亚洲最大留学目的国。

自1978年至2019年，我国出国留学人员共计625.7万人，学成回国留学人员共计412.6万人，留在海外发展的共计达213万人。图7显示了1978年以来学成归国留学人员与出国留学人员的比值，据图所示，自2000年以来，学成回国留学人员占出国留学人员比重不断上升，人才回流趋势明显。此外，中国对国际学生的吸引力不断上升，在华外国留学生总人数从2010年的26.5万人上升到2019年的39.8万人，获中国政府奖学金的比例从8.4%上升到10.2%，学历生占总人数的比例从40.5%提高到46.5%，留学生向高层次、高质量发展。从外国留学生来源地区分布来看，亚洲学生所

占比例逐渐降低，而非洲学生所占比例逐步提高，来自各个大洲的国际学生绝对数量都在显著提高。

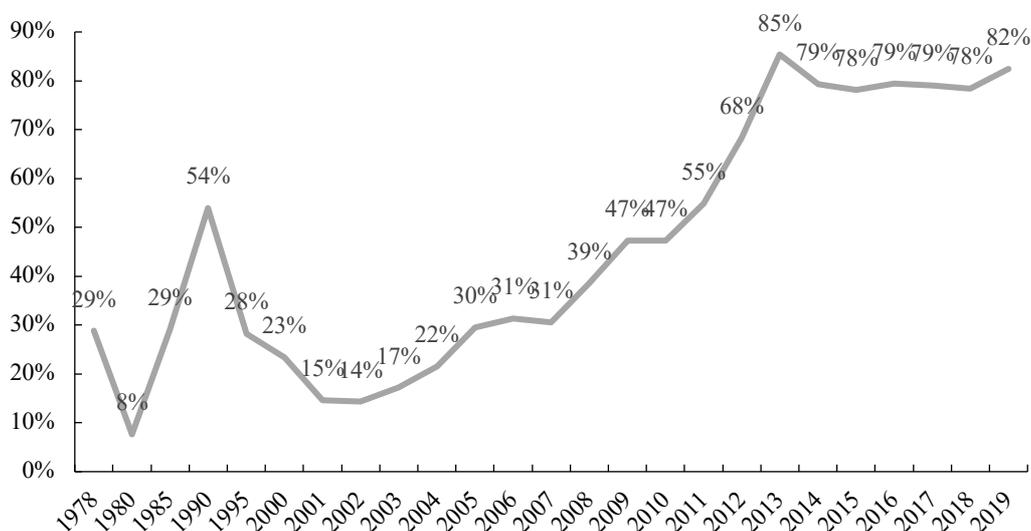


图 7 1978-2019 年学成回国留学人员 / 出国留学人员  
数据来源：《中国统计年鉴（2020）》、中国教育部

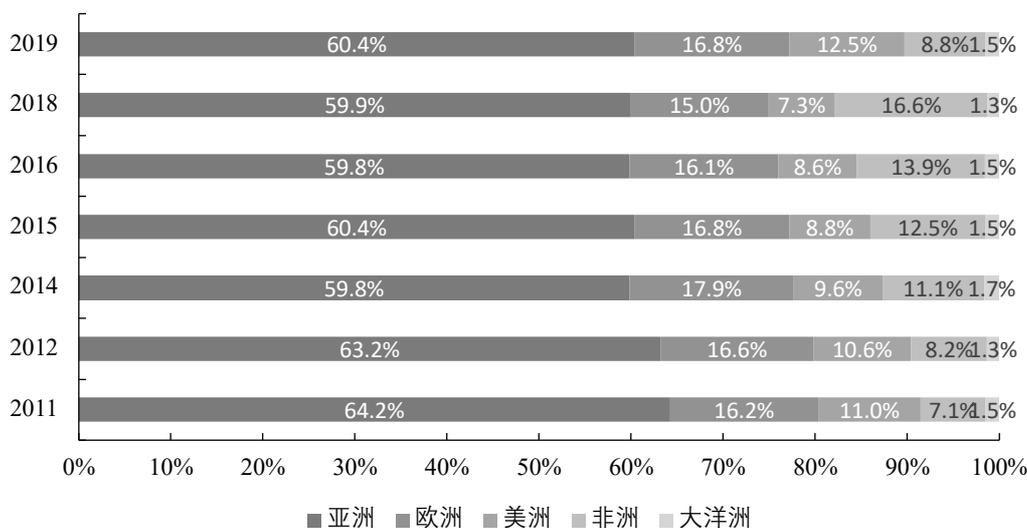


图 8 中国高等教育外国留学生来源地区分布  
数据来源：中国教育部

### 3.人才流动效应

#### (1) 有利于加快技术扩散

人才国际流动加快了技术在各国扩散速度。技术扩散实

实际上是科学技术的时空转换过程，而只有新技术的潜在用户认识或了解相应的技术信息及其使用价值，才能使这项技术应用于生产之中，也就是说，技术信息的接收者必须是具有一定科学技术知识的人力资本。所以，一个国家内具有科学技术知识的人力资本越丰富，人们学习、理解和认识新技术的效率越高，新技术的传播速度也就越快。此外，专业技术人员的跨国流动可以帮助其突破原有的社交圈和联系带，在不同的学术团体和社交圈之间架起一条新的信息通道，通过这样的信息桥，先进的科学技术就可以在学术圈之间快速传播。

### （2）有利于促进国际贸易往来

人才国际流动能够显著减少贸易壁垒，降低市场交易成本，扩大了各国间的贸易往来，进而促进国际经济的发展。国际人才往往能熟练地掌握和运用流出和流入国的不同语言，提高沟通的效率和市场信息获取便利性，降低信息交流成本。同时，国际人才比较熟悉国内外的政治、经济、文化、法律、贸易规则和商务联系方式，并在流出国和流入国都有一定的人际关系网络。在国际贸易中，国际人才可以充分发挥个人所掌握的知识、信息优势以及已有的人际关系，来降低国际贸易的交易成本，并且推动贸易政策的发展与完善，增加外商直接投资，促进贸易规模增长和质量提升

### （3）有利于推动科技文化进步

人才国际流动一方面可以促进各国之间科学技术和文化思想的交流，另一方面也能推动新的技术、新的思想的萌

芽与发展。通过学术交流、商贸往来、政府外交，来自不同文化背景和专业背景的人才可以碰撞出新的思想和新的理念，从而推动科技进步和文化发展。

#### 4.面临主要问题

##### (1) 制度壁垒阻碍人才全球流动

当前，虽然国际人才流动规模呈现出扩大趋势，但各国之间仍然存在一定的制度壁垒阻碍人才全球流动。例如 2018 年美国发起的贸易摩擦，其本质是试图通过设置人才、技术和知识壁垒，遏制中国教育和科技的发展，维持其在全球科技与产业领域的主导权。在国际竞争日益激烈、国际形势日益紧张的局面下，人才流动受到各国政治、经济、外交等方面的制约，一些国家通过设置人才流动制度壁垒，阻碍人力资本的跨国流动，不利于人力资源的全球配置。

##### (2) 发展不均导致人才流动失衡

人才流动遵循其客观规律，大量的高层次人才从发展中国家（地区）流向发达国家（地区）。处于核心的国家或地区通过世界顶级的大学和科研能够控制全球的知识生产和传播，在全球研究、教育和机构组织中占据核心，并通过较高的经费投入，巩固其在全球人才流动网络中的区位优势。广大的边缘国家则鼓励学生前往核心国家寻求高质量的教育资源，学习先进的技术和知识，促进国家发展。然而，来自边缘国家和地区的人才可能会选择留在核心国家就业，这将导致边缘国家或地区的人才流失。

### （3）缺乏组织规范人才流动秩序

人才流动对地区发展的影响较大，自发的流动具有高度不确定性。过度和不规范的流动会扰乱科技管理秩序，破坏科学研究持续性，带来资源分配失效等问题。因此，掌握人才流动特征，追踪人才流动轨迹和原因，进而建立合理的人才流动机制，推动和完善高端人才组织和人事管理制度意义重大，这也是当前全球人才流动治理的重要任务。

## （二）疫情后：全球人才流动趋势

新冠疫情全球蔓延在国际上造成了巨大的经济、社会和政治影响，直接和间接影响到了全球人才流动。一方面，全球人才流动规模大幅减小，全球人才流向发生逆转。另一方面，公共卫生领域人才交流增多，全球人才交流方式也发生了改变。从长远看，疫情终将过去，后疫情时代全球人才流动趋势将呈现出以下特征。

### 1. 人才流动形成网络结构

区别于传统的人才线性、点对点流动模式，全球人才流动逐渐呈现出网络结构特点。各国平均联系的国家数量在不断增加，人才流动的路径数量也在迅速增加，各国在人才交流上联系越来越密切。全球人才网络与知识密集型机构、公司的跨国网络紧密联系、相辅相成。知识密集型机构与公司跨国网络的深入拓展，推动全球人才流动，引起全球人才网络发生变化。与之对应的是，全球人才网络的结构和分布，

也是这些知识密集型机构与公司区位选址时所考虑的重要因素，正是大量知识密集型机构的集聚，奠定了全球人才流动新的基础与条件。

## **2. 人才环流趋势日益明显**

在过去的几十年里，国际人才流动模式主要表现为人才从发展中国家流向发达国家、从次要发达国家流向主要发达国家的单向流动模式，随着发展中国家在世界经济中地位的提升、各种制度的完善和规范、国际化程度的日益提高、与发达国家差距的缩小以及发展机会的增加，人才从发达国家向发展中国家流动的趋势越来越明显，与此同时，次要发达国家经济发展战略的转变和各种政策的实施，对人才的吸引力也与日俱增，从而国际人才流动的模式日益表现为人才在发达国家和发展中国家之间、次发达国家与主要发达国家之间的双向流动模式。也就是说，国际人才流动的模式已经从单方面的“人才外流”发展为国际间的“人才循环”。

## **3. 人才流动形成聚类现象**

尽管全球人才流动是网络化的，具有广泛连接性，但其流动的方向具有明显的倾向性，人才基本向科技水平高、环境条件好、研究经费足、待遇高的地方流动。这就导致，全球人才联系密切性和流动倾向性加强，并在全球某一地区或者某一行业所形成聚类现象，出现人才的“集散地”。全球城市作为全球人才流动与集聚的“枢纽”，不成比例地吸引高端

人才和专业服务机构，形成明显的国际人才“枢纽型城市”。国际人才“枢纽型城市”是全球性财富高地、知识高地、创新高地和文化高地的综合体。而只有在这些综合体上，人才才有可能获得国际的、先进的知识、经验和资源，并利用获得的知识和资源，实现自我的价值。

#### 4. 人才柔性流动日益增长

人才柔性流动是相对于“刚性流动”而言的，是摆脱传统国籍、户籍、档案、身份等人事制度中的瓶颈约束，在不改变与其原单位隶属关系的前提下，以智力服务为核心，注重人、知识、创新成果等的有效开发与合理利用的流动方式；是突破工作地、工作单位和工作方式的限制，谋求科技创新的商业化及人才自身价值的最大化，充分体现个人工作与单位用人自主的一种来去自由的人才流动方式。随着互联网技术的不断发展，人才流动速度加快，流动方向日益复杂，柔性管理成为国际人才流动的显著趋势，“不求所有，但求所用”的人才观得到了广泛认可，特别是对国际人才来说，高昂的刚性流动成本使柔性流动成为更好的选择。

### 三、全球人才流动决定因素

#### （一）产业发展基础

人才作为一种生产要素，作为一种资本，离不开市场。一个国家或地区的产业发展基础造就了不同的经济机会和市场，决定了它对于人才数量、类型的需求以及对于人才的

吸引力，进而调节着人才的供需关系和流动方向。印度就是一个典型的例子。它每年培养出近百万 IT 行业人才，可是却有近一半流失到其他的高技术市场成熟的发达国家。从全球人才流动整体发展趋势来看，人才会被吸引到产业发展基础坚实、发展质量高以及产业链控制力和竞争力强的国家和地区。

## （二）人才管理体制

人才管理体制包括人才选拔与引进、人才评价与激励以及人才培养与发展。对高端科技人才尤其是职业成熟期群体，经济因素往往并不是最重要的，职业发展、工作环境和国际间项目合作机会等非经济因素才是选择跨国流动的首要考虑因素。欧盟关于科研人员流动性与职业路径项目的报告显示，对于博士阶段及取得博士学位后选择跨国流动超过 3 个月的科研人员，最重要因素是职业发展、参与特定研究主题的机会、与权威专家共事的机会等，而设施设备、可用资金和地位等因素相对次要。

## （三）人才投入水平

人才投入水平直接决定着全球人才流动，这一因素对高技术人才尤为重要。人才投入水平包括研究与开发、教育经费、职业培训等。长期以来，以美国、日本和德国为代表的发达国家的研发经费绝对数额占国民生产总值的比重居于世界前列，其教育经费的投入占国民生产总值的比重也

远高于发展中国家的平均水平。人才的培养和发展离不开研究与开发，离不开教育。因此，高技术人才会流向人才投入水平较高的地区和国家，而人才投入水平较低的地区和国家则很难吸引和留住高端人才，可能面临“人才流失”的问题。从增长速度来看，近年来，一些发展中国家的人才投入水平相较于发达国家不断提高。2011年《欧盟创新竞争力报告》显示，发展中国家科技投入的增长速度远高于发达国家，从1995年到2008年，除中国外的金砖国家（巴西、俄罗斯、印度）的实际研发投入增加了145%，中国甚至达到了855%，而欧盟仅为50%，美国为近60%。以北京为例，北京市人才投入水平从2008年的1992.7亿元增长到了2018年的6716.4亿元。同时，发展中国家科技产出的增长速度也远高于发达国家。这一因素也促成了“人才环流”的全球人才流动发展趋势。

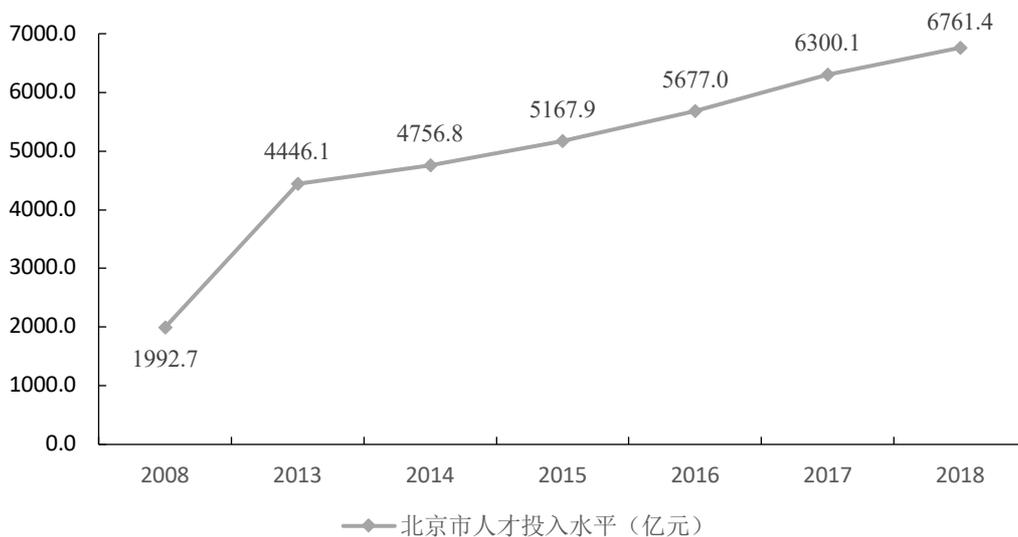


图9 北京市人才投入水平

数据来源：北京地区人力资源统计报告（2019）

#### （四）人才发展生态环境

人才发展生态环境支撑人才流量规模，为人才流动和集聚创造条件，其包含三大类功能性平台：一是基础平台，主要是指人力资源要素赖以流动的基础设施及其硬件设施，如道路交通设施等；二是交易平台，主要是指达成人才作为一种要素发生转移与流动的平台，如人才市场等；三是服务平台，主要是指为人力资源要素产权转让以及发生实际位移提供相关服务的运作系统，包括中介服务、信息服务等。三类平台缺一不可，除此之外，人才发展生态环境还包括体制环境、政府管理、市场环境与社会文化等方面。

### 四、发达国家人才流动政策规制

#### （一）美国人才流动政策分析

吸引外来人才是美国政府长期奉行的基本国策。它开始于殖民地时代以来的移民政策史，并随其发展而不断演进。随着美国人口的增长和工业化运动的迅速展开，美国的经济结构和社会面貌在 19 世纪末 20 世纪初发生了巨大的变化，导致了本世纪 20 年代移民限额制度的形成和吸引人才政策的产生。从此之后，特别是在第二次世界大战之后，这种招贤纳士的政策日臻缜密，并在 90 年代初形成了十分完整的机制，为美国吸引了大批的外籍人才，对美国经济、科技和社会的全面发展起了极大的推动作用。

## 1.美国人才流动政策特点

美国虽然是世界上最大的移民接受国和技术人才引进国，但它的移民构成特点仍以家庭关系移民为主。它通过永久居留类职业签证、临时居留类职业签证、临时居留类的留学生和学者签证等三种签证类型吸引人才，并且建立了劳工证制度、配额制、担保制、优越的科研条件等多制度配合的吸纳人才体系。无论是鼓励移民、限制移民还是选择移民，美国移民政策的宗旨是吸引和借助外部人才促进美国的发展，它拒绝和排斥的始终是其不需要或不迫切需要的人，而对它真正需要的人，包括高技术人才和拥有专业技术的劳工，则决不会拒之门外，而是积极鼓励和吸引他们。

美国的人才流动政策始终基于国家利益和经济发展的需要，经历了自由开放、限制移民和高度选择三个阶段。一是1882年以前的早期阶段，这一阶段美国移民政策的主要特点是鼓励外来移民。1862年《宅地法》和1864年《鼓励外来移民法》，确立了美国鼓励外国劳动力(既包括技术型也包括劳力型)入境的移民政策，这反映了美国在建国之初需要大量移民开发和建设的实际需要，那时它对移民几乎未加挑选。1882—1952年是美国移民政策的中期阶段，这一阶段美国移民政策的主要特点是开始对移民进行限制，其中最具代表性的是1882年通过的“排华法”。1952年至今是美国移民政策的当代阶段，这一时期美国移民政策的主要特点是，虽然依然重视家庭团聚和人道主义移民，但日益倾向于筛选经济类移民，尤其是技术类移民。

## 2.美国人才流动代表性政策

职业移民政策。职业移民主要指的是外国居民通过应聘在美国工作的方式而进行的移民。而与科技人力资源相联系的职业移民主要指的是具有某种特殊才能和技术专长的技术类移民。对于职业移民的条件，美国一般都要进行严格的限制和挑选，并存在配额限制，但它却是美国政府长期奉行的吸引国外科技人才的基本政策之一。这一政策始于1924年的《移民配额法》，法案规定优先吸收精于农业耕作技术的移民，这标志着美国吸引外来人才的原则被纳入政府法律的开始。在第二次世界大战后的不同历史时期，美国政府对于技术移民的政策进行了多次修改和调整。

非移民签证政策。美国目前的非移民签证有18种，其中涉及科技、工程和教育人才流动的签证主要有6种。在这些签证持有者中蕴涵着巨大的科技人力资源，是美国外来科技人才的重要来源，尽管签证持有者只能暂时性的居住在美国，但却是外国人日后获得在美国的永久居住权及美国公民身份的重要媒介。许多外国人就是通过首先获取非移民签证然后才拿到美国绿卡的，从而使得这些暂时性的科技人力资源得到永久使用。美国政府招收外国留学生的历史已经很久，每年都有大量的来自世界各个国家和地区的外国留学生，通过学生与交换签证来到美国进行各个专业的学习，其中有相当大比例的留学生学成留在美国工作，从而构成了美国未来潜在的人才资源。

## （二）加拿大人才流动政策分析

### 1.加拿大人才流动政策特点

总体来说，二十一世纪之前加拿大的人才政策主要聚焦于从发展中国家吸引各类人才来补充和优化国内人才资源；到了二十世纪末和二十一世纪初，加拿大人才出现大量外流，并且其中绝大多数流向了薪资和税率更具吸引力的美国；另外，加拿大经济受金融危机的影响客观上给吸引和保留海外人才造成较大的负面效应。为了本国和移民人才的流失，加拿大人才引进和管理政策也开始逐渐强化对于本国人才的引进，同时也加大了对海外人才的力度。

### 2.加拿大人才流动代表性政策

（1）积分选拔制度：加拿大于1967年率先采用积分选拔制度引进移民，通过量化的选拔制度一定程度上规避主观偏误，另一方面，通过动态调整选拔分数，提高人才引进效率和精准性。

（2）高层次研究人员计划：为吸引和保留高层次研究人员，加拿大在2000年设立首席研究员计划，2008年设立优秀首席研究员计划，2010年设立班廷博士后奖学金计划，赞助研究人员科研经费。上述政策不仅吸引了大量国际人才最终定居加拿大，也一定程度上促进了本国人才回流。根据2011年公布的入选名单，获得资助的博士后69%来自加拿大国内。

(3) 专业技能人才计划: 2009 年开始, 加拿大通过经验类移民申请吸引相应专业的成熟外国劳工进行技术移民, 根据 2012 年该项目数据, 两种经验类别移民总和为 9359 人, 切实有效地为加拿大留住大量外国专业人才, 以此满足社会对于特定专业人才的需求, 并对国内劳动力进行优化。

### (三) 欧洲人才流动政策分析

#### 1. 欧洲人才流动政策特点

二战后, 欧洲煤钢共同体成立, 欧洲经济一体化进程加快, 但在教育一体化和人才一体化方面直到 1984 年“欧盟框架计划”才有重大进展。1991 年, 欧盟成立, 此后欧盟教育和人才一体化开始加速推进, 1999 年, 旨在整合欧盟高等教育资源和打通教育体制的“博洛尼亚进程”正式实施, 欧盟高等教育一体化也正式启动。早期人才政策主要集中于打通欧盟各成员国之间的人才流动, 通过设立欧盟层面的人才交流基金和人才发展计划鼓励各成员国之间进行学术交流, 在不断的发展中也不断扩大人才交流项目的范围和深度, 与此同时, 这些项目也大幅吸引本国人才回流和众多非欧洲国家优秀学者前往。在欧盟框架以外, 各个成员国也各自出台了针对科研人才、外国留学生、高技能劳工的人才引进政策, 人才争夺大有愈演愈烈的势头。

#### 2. 欧洲人才流动代表性政策

(1) 博洛尼亚进程: 1999 年, 欧盟为整合欧盟高等教

育资源实施“博洛尼亚进程”，建立了共同的教育体制、学分制度、学历学位互认。截至 2015 年，该计划已囊括 48 个国家，其中也包括非欧盟国家如哈萨克斯坦、白俄罗斯等，该进程作为高教一体化的基础设施，实现了学生、教师在框架内的自由流动，并充分利用各国优势教育资源，增强了欧洲高等教育在国际市场的竞争力。

(2) 欧盟框架计划：欧盟框架计划是当今世界上最大的官方重大科技合作计划，其研究以国际前沿和竞争性科技难点为主要内容，主要方式为对入选学者的科研项目进行资金资助。在框架内，包括众多著名的科研和人才计划，如欧盟第七框架计划中的玛丽·居里国际智力引进行动计划，第八框架计划中的“地平线 2020”，对欧洲乃至世界的科学发展都有极为深远的影响。在促进人才流动方面，该计划从世界吸引海量的科技人才前往欧洲各高校和研究机构进行研究活动；2017 年，根据欧盟对“地平线 2020 计划”的中期评估，该项目显著促进欧洲内部科研人才流动，另外，该项目也促进了东欧或南欧科研资金相对不足的国家研究能力的提升，一定程度上改善了欧洲内部科研能力发展不均衡的现状。在促进人才回流方面，以玛丽·居里国际智力引进行动计划为例，该计划对于部分项目规定在交流结束后返回母国进行科研和教学，根据《2019 年国际人才竞争力指数报告》，2014 年至 2019 年期间，欧盟各国人才保留能力系数总体均呈上升趋势。

(3) 伊拉斯谟计划：伊拉斯谟计划是欧盟在 1987 年成

立的一个学生交换项目，面向计划内的欧洲大学生，2014年推出了“伊拉斯谟+计划”，将资助范围扩大到欧盟教育、训练及青年体育领域，并且取消了申请者国籍限制。该计划鼓励计划内国家学生进行国际交换学习。该计划是目前世界上最成功的高等教育合作和人员交流计划，极大促进了世界范围内的人才流动，也为欧洲引进非欧盟国家科技人才起到重大作用。

（4）蓝卡计划：为引进技术型人才，欧盟推出蓝卡计划，该计划借鉴美国绿卡制度，针对非欧盟国家，主要是发展中国家高技能人才移民欧洲提供可延续的居留证和工作许可证，可享受与欧盟成员国公民同等的社保、就业、教育和薪资待遇权益。蓝卡计划预计能在未来20年内吸引至少2000万来自亚洲、非洲和拉丁美洲的技术人才赴欧盟国家就业，虽然新冠疫情给该计划的预期蒙上不确定的面纱，但在可预见的未来，欧盟国家对于发展中国家高技能人才仍有较大吸引力。

#### （四）日本人才流动政策分析

##### 1. 日本人才引进与流动管理政策特点

人才一直是日本政府关注的重点，无论是本国还是外国人才。自明治维新开始，日本就开始大力从欧美引进先进的人才和理念。二战以后，日本主要吸引亚洲国家的人才来日留学，五六十年代开始，日本在积极输送人才前往欧美学习的同时，也积极促进外国学者前往日本进行学术交流和研究，

引入大量外国先进研究者在日工作。八十年代以后，为吸引更多外国优秀人才，日本开始系统性地引进外国人才。但从上世纪九十年代，日本少子化和老龄化愈演愈烈，在吸引科技人才和留学生之外，也非常注重从外国吸引各层次的劳工，尤其是从中国、韩国和东南亚国家，以改善国内劳动力短缺和结构性问题。另外，日本为提高国际化水平，促进国际学术交流，引进外国优质科研力量，于1983年制定了促进外国留学生赴日留学的相关制度，并于2009年投入41亿专项资金推出“G30”项目，支持30所日本顶尖高校接收国外优质留学生，增加外籍老师比例，提高英语教学水平。

## 2.日本人才引进与流动管理的代表性政策及实施效果

(1) 外国人流动研究员事业：为解决“经济自立5年计划”发展过程中许多无法解决的科学技术难题，日本政府制定“外国人流动研究员事业”，旨在吸引外国科研人员赴日工作，此举为日本经济腾飞起到极为重要的基础作用。

(2) 科学技术基本计划：该计划在1995年出台的“科学技术基本法”的基础上加以完善和细化，更加注重国家对人才和科技工作的宏观调控。2007年，日本政府公布了《创新25战略》，提出日本今后发展的重要支撑正是“人才创新”，指出要推进日本的国际化就要完善政策和社会环境，引进高级人才。

(3) 关于留学生的引进：日本文部省于1983年成立“21世纪留学生政策委员会”，提出《关于21世纪留学生政策的

建议》的报告，确立了在 21 世纪接受外国留学生大约 10 万人的计划，在此基础上，2008 年 1 月日本政府制定了“30 万留学生政策”，继续加大对于全球留学生的吸引，通过优厚的奖学金项目、英语授课的硕士及其他研究项目、申请层面一站式服务吸引外国留学生赴日学习。从 2000 年开始，日本留学生人数开始大幅度增加，截至 2018 年 5 月，在日留学生人数已达到 29.8 万人，日本国内人才资源总量和结构得到大幅度改善。

（4）外国人研修制度和技能实习制度：在金融泡沫、少子化和老龄化的背景下，日本政府在 80 年代末推出了研修制度和技能实习制度，从周边发展中国家变相引进劳工作为单纯劳动力。2000 年，在日研修生总数达到五万人，客观上为日本经济补充了大量相对低端的劳动力。

## 五、北京国际人才流动案例

### （一）北京国际人才流动现状

#### 1. 国际人才流动规模扩大

北京作为全国的政治中心、文化中心、国际交往中心和科技创新中心，对国际人才具有很强的吸引力。图 10 显示，2014 年至 2019 年，北京授予外国留学生学位人数、毕（结）业人数、招生数和在校学生数呈增长趋势，其中在校学生数的显著提高说明北京市不断提升对外开放水平，加强国际交流合作，吸引外国留学生来京交流学习。

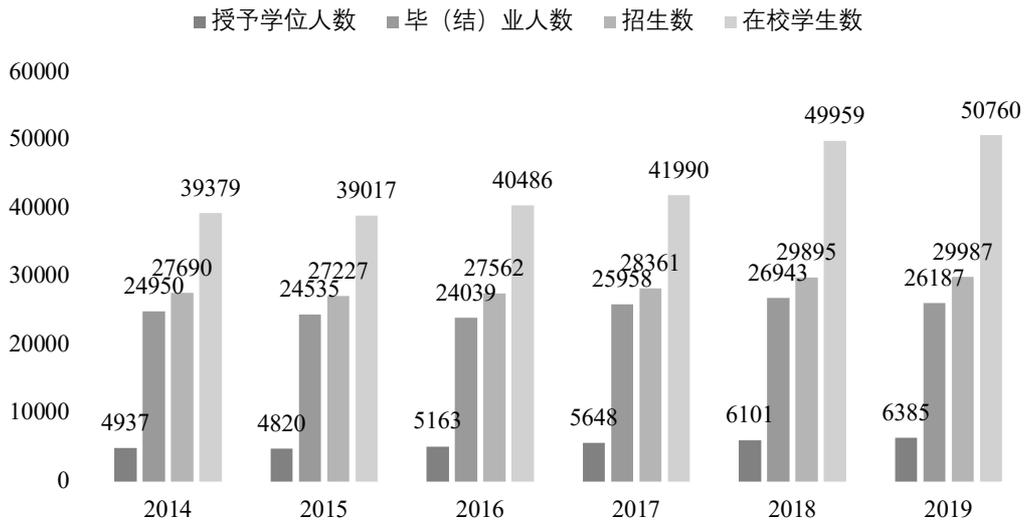


图 10 2014-2019 年北京市高等教育外国留学生情况

数据来源：《北京统计年鉴（2020）》

从输送国际学生的角度看，2015 年至 2019 年，北京 7 所世界一流大学毕业生人数共计 23.5 万人，其中出国出境深造人数共计约 3 万人，占总毕业人数 12.6%，高于 2019 年北京地区高校毕业生平均出国出境比例 8.4%。图 11 显示了这 7 所高校毕业生出国出境排名前 10 的地区分布，其中美国、英国、中国香港吸收了最多了中国大陆留学生，分别占到总人数 50.2%、14.2%和 6.3%。就全北京市范围来说，本科及以上学历毕业生中，医学学科毕业生国内升学比例最高（25.63%），经济学学科毕业生出国(境)比例最高(16.91%)。

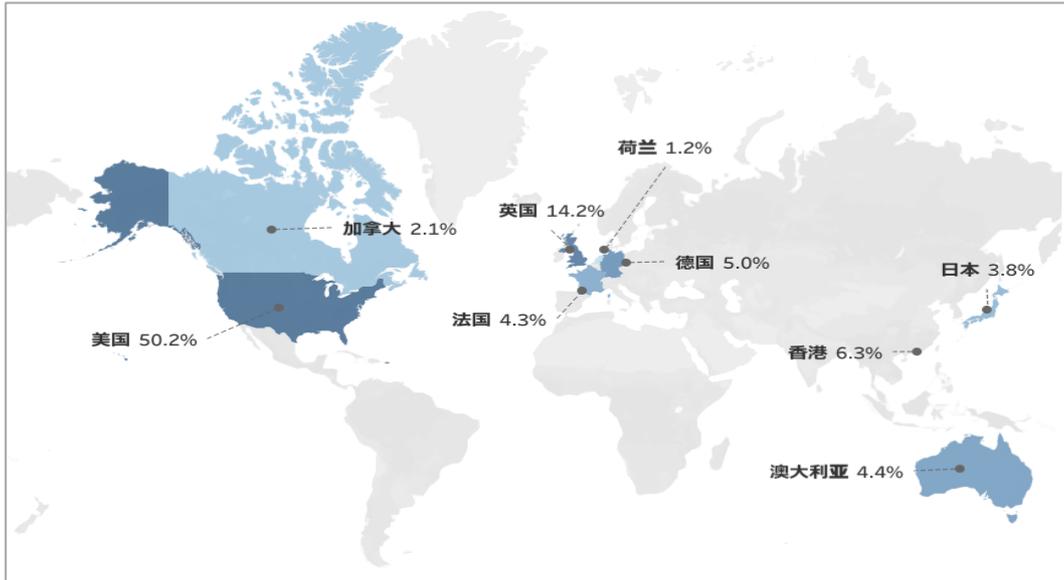


图 11 2015-2019 年北京 7 所世界一流大学毕业生出国出境地区分布（排前 10）

数据来源：2015-2019 年北京大学、清华大学、中国人民大学、北京航空航天大学、北京师范大学、北京理工大学、中国农业大学毕业质量报告

## 2. 国际人才层次不断提高

2014 至 2019 年期间，北京外国留学生中硕士和培训人数所占比例不断提高，而本科所占比例下降约 20%。这表明，北京外国留学生的人才层次不断提高且职业教育的吸引力逐渐增强。详见图 12。

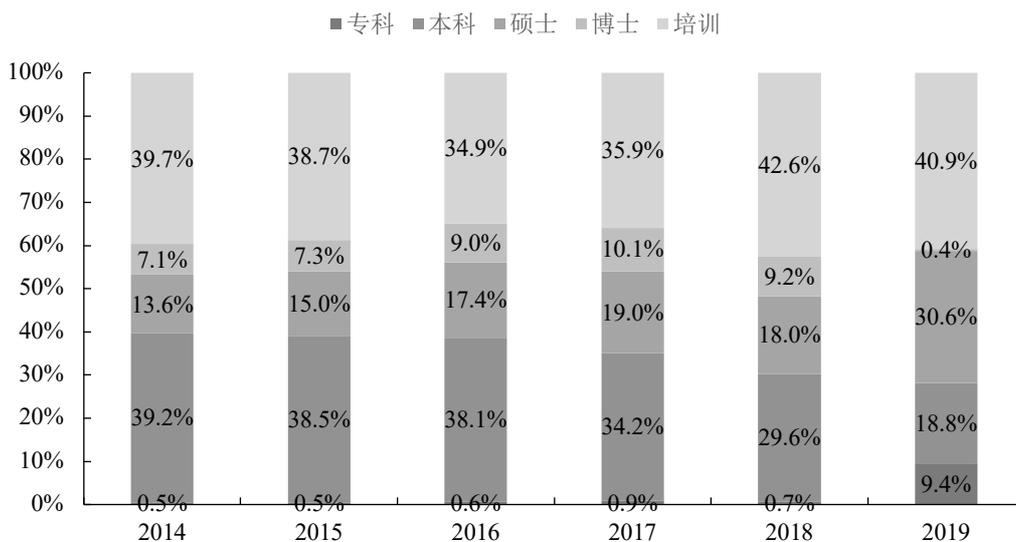


图 12 2014-2019 年北京市在校外籍学生学位分布情况  
数据来源：《北京统计年鉴（2020）》

### 3. 国际人才结构日益均衡

从来京外国留学生大洲分布看,2014年至2019年期间,亚洲和大洋洲留学生所占比例有所下降,其中亚洲留学生比例由73.2%下降至61.6%,而非洲、欧洲、北美洲和南美洲的留学生比例均有所提高,其中非洲留学生比例由9.4%上升至17.3%。这表明,北京的外国留学生群体构成相对更加均衡化、多元化。详细情况见表1。

表 1 2014-2019 年北京市授予外籍学生学位大洲分布

年份	亚洲	非洲	欧洲	北美洲	南美洲	大洋洲
2014	73.2%	9.4%	9.4%	5.0%	1.5%	1.4%
2015	71.2%	9.3%	10.9%	6.0%	1.8%	1.1%
2016	66.6%	11.4%	11.9%	6.4%	2.9%	0.9%
2017	66.4%	13.2%	10.7%	6.7%	2.1%	0.9%

2018	63.1%	16.3%	11.8%	5.9%	2.1%	0.8%
2019	61.6%	17.3%	12.5%	5.5%	2.0%	1.1%

数据来源：《北京统计年鉴（2020）》

## （二）北京国际人才流动政策规制

### 1.人才引进政策

在全球化快速发展的时代背景下，人才竞争已经成为综合国力竞争的核心。为实现首都高质量发展目标提供人才保障和智力支撑，多年来，北京市制定颁布了一系列政策文件，建立开放化、规范化的国际人才引进政策体系。

2009年，北京市开始实施重大人才工程，提出围绕重点发展产业行业，大力引进海外高层次人才，集聚一批优秀的战略科学家、科技领军人才、创新创业人才，将北京打造成为亚洲地区创新创业最为活跃、高层次人才向往并主动汇聚的“人才之都”。2012年，为深入落实市级人才重大工程，市委组织部、市人力社保局和市财政局联合制定了《北京市面向海外高层次人才设立政府特聘岗位暂行办法》，详细规定了引进国际人才担任政府特聘岗位的原则和要求，加快引进和使用海外高层次人才。

2016年，北京市制定了《北京市海外高层次人才引进专项计划》和《关于引进全球顶尖科学家及其创新团队的实施意见》，紧密围绕首都经济社会发展战略目标，着眼于重点产业、重点领域、重点项目对于高层次人才的需求，充分发挥创新引领和创新驱动的作用，引进一批海外高层次人才和

全球顶尖科学家，以辐射带动更多优秀国际人才来到北京创新创业。

2018年，北京市人社局颁布《北京市引进人才管理办法(试行)》，围绕首都“四个中心”战略定位和城市总体规划布局，立足首都经济社会发展的多样化人才需求，提出建立优秀人才引进的“绿色通道”，进一步优化了人才引进办理流程。

值得一提的是，在市级政策指导下，中关村管委会于2018年发布了《中关村国际引才用才20条若干措施》，从便利国际人才出入境、开放国际人才引进使用、支持国际人才兴业发展、加强国际人才服务保障等方面，提出了20条改革创新举措。2020年，中关村管委会制定了《中关村示范区国际标准化工作行动方案(2020-2022年)》，提出了对国际标准化高端人才引进的支持，符合条件的国际人才可享受出入境便利化政策。

## 2.人才生态政策

在打造人才生态方面，北京市以提供优质配套服务、打造宜居宜业的生活环境为着力点，提出“类海外”的建设理念，在教育、医疗、文化等各方面提供与海外对标的顶尖资源，同时为国际人才来京创新创业提供强有力的支持，以建设高端化、现代化、具有吸引力和竞争力的国际人才社区。

2009年，北京市颁布了《北京市鼓励海外高层次人才来京创业和工作暂行办法》和《北京市促进留学人员来京创业

和工作暂行办法》，规定了针对海外高层次人才在户籍、住房、医疗、子女入学等方面的优惠政策。

2011年，市委组织部制定了《北京市建设海外高层次人才创新创业基地暂行办法》，提出建设创新创业人才基地，要求各区县各部门为人才基地建设提供积极的政策支持，以集中引进一批海外高层次人才及其团队，实现优秀人才的聚集。

2013年，市委组织部、市外国专家局、市财政局联合颁布了《北京市引进和服务外国专家工作暂行办法》，提出要实施更加灵活、开放、高效的政策，打造外国专家全程优质服务体系，以充分发挥外国专家在首都经济社会发展过程中的独特作用。

2018年，北京市教委颁布了《北京市外籍人员子女学校管理办法（试行）》，以满足外籍人员的子女教育需求，维护外籍人员子女学校和受教育者的合法权益。

2020年，北京市科委等部门颁布了《北京市服务业扩大开放综合试点“急需紧缺”外国人才认定办法》，明确提出经认定的外国引进人才，可享受工作许可、人才签证等证件办理及社会保障等便利措施和‘绿色通道’服务等。

### （三）北京国际人才流动竞争优势

#### 1. 制度体制优势

为把北京打造成为全球创新创业最为活跃、高层次人才向往并主动汇聚的“人才之都”，北京各级政府部门积极规划，

在国际人才政策及相关人才配套方面处于全国领先水平。

首先，在国际人才工作顶层设计领域，2010年北京市出台了《首都中长期人才发展规划纲要（2010-2020年）》，2016年出台了《中共北京市委关于深化首都人才发展体制机制改革的实施意见》。国际人才专项政策方面，依托中关村持续出台了一系列吸引国际人才的政策，如《公安部支持北京创新发展20项出入境政策措施》等，指出要“聚天下英才而用之”、“培养和造就一支数量充足、结构优化、素质一流、富于创新的人才队伍”。

其次，北京高度重视高层次人才的引进，从不同层面出台了一系列人才引进计划和市级重大人才工程，不仅在政策层面支持国际人才来华工作或创新创业，还建立相关的服务体系，帮助国际人才解决居留、子女教育、住房等各方面生活问题。

再次，在出入境政策创新方面，在公安部大力支持下，北京市一直在不断努力，为国际人才提供出入境、居留等便利。具体来说，北京航空口岸（首都国际机场）从2013年起对51个国家的人员实施72小时过境免签，并于2015年8月底进一步加大开放程度，试行24小时直接过境旅客免办边检手续政策。

## **2.产业发展优势**

首都高等学校、科研院所云集，新兴产业发展快速，产学研用结合紧密。2017年，北京市发布了新一代信息技术、

集成电路、医药健康、智能装备、节能环保、新能源智能汽车、新材料、人工智能、软件和信息服务以及科技服务业等十个产业作为重点发展高精尖产业的指导意见，为北京建设成为科技创新中心提供产业政策支持，同时也成为吸引国际高层次人才的重要产业优势。

从外资企业发展看，北京在外商投资企业数、外商投资企业投资总额和外商投资企业进出口总额三个指标上都在全国处于领先地位；同时，在体现对外贸易发展情况的经营单位所在地进出口总额、外商投资企业进出口总额以及境内目的地和货源地进出口总额这三个指标，与全国其他省市相比，北京也排在前列。

另外，对于国际人才来讲，北京拥有更多的发展机会，因为这里聚集了全球最多的世界 500 强企业总部，“总部之都”优势显著，总部经济特征明显。大量总部企业的存在不仅为北京吸引国际人才提供了绝好的机会，还说明了北京在经济发展、基础设施、人才资源和政策开放度等方面具有得天独厚的优势。

### **3.资源支持优势**

北京作为全国创新创业的引领区，不仅出台了一系列措施大力推进大众创业、万众创新，还积极建设国际人才创新创业生态系统，为人才创新创业提供良好的政策支持与环境条件。

中关村国际人才创新创业生态系统建设工程是北京的

一项重大工程。该项目着眼于全球吸引人才、竞争人才、使用人才，增强首都人才发展的国际竞争力。与传统引才工程相比，中关村国际人才创新创业生态系统建设工程有针对性地提出了“完善跨境科技金融服务”“抢占知识产权与技术标准制高点”“营造国际人才发展‘软环境’”等主要任务，力图为国际人才在京发展创造提供良好的创新创业环境。

在国际人才配套建设方面，北京不仅在留学人员创业园、海外高层次人才创新创业基地、侨梦苑建设方面走在全国前列，还积极举办中国留学人员回国创业与发展论坛、创业与知识产权沙龙等国际人才引进与对接活动。

#### 4. 人才生态优势

北京吸引国际人才的另一个优势是便利的生活条件。根据国际人才竞争力指标体系，与全国其他省市相比，北京在国际人才社会保障、国际人才居住环境和国际旅游资源方面都具有吸引国际人才的优势。

首先，在国际人才综合配套方面，北京拥有数量丰富的国际学校，能为国际人才子女提供国际化的教育环境；北京也是三级甲等医院等优质医疗资源的聚集地，为国际人才就医提供了方便。其次，在国际人才居住环境方面，北京在人口密度和人均公园绿地面积这两项指标上优势突出；在表明交通便利程度的每万人拥有公共交通工具上，北京的数量在全国 32 个省市中最高，加之四通八达的地铁网络，北京的公共交通体系极大地提高了交通便利的程度。最后，从国际

旅游环境看，首都国际机场遍布全球主要国家和地区的航空网路以及北京丰富的旅游资源都是吸引国际人才的优势条件。

#### **（四）北京国际人才流动治理“短板”**

##### **1.国际人才流动尚未满足发展需求**

随着首都经济社会不断发展，对于国际顶尖人才需求也在持续增加，而目前在重点产业、重点领域、重点学科、重点项目的优秀人才仍旧不足，尚未满足发展的需求，还需要进一步通过加强国际人才引进力度，以实现首都经济高质量发展和现代化经济体系建设。

##### **2.国际人才交流合作仍需主动开拓**

国际交流合作有待进一步深化，特别是拓展多样化合作渠道还做得不够，丰富国际人才交流形式和内容，与世界知名高校、科研院所、企业、国际组织等的联系有待加强，开展形式多元化、层次高端化的交流活动等方面需进一步拓展。

##### **3.国际人才生态体系有待完善优化**

目前首都出台的一些人才引进政策存在交叉重叠的现象，比如项目审批重复、疲于应付等问题，这些都不利于国际人才在京的工作开展。在引进和使用国际人才的过程中，还需要进一步下放用人单位的自主权，充分发挥市场的作用，突破存在的体制机制障碍。同时，还要创造更加优质便捷的

配套服务设施，生态环境、居住环境也有待进一步改善。

## 六、构建全球人才流动治理新体系的对策建议

### （一）消除全球人才流动制度壁垒

在当前全球人才流动面临挑战的情况下，北京应当积极应对国际人才竞争，创新人才流动机制，促进人才资源跨界国际流动。遵循国际人才流动规律，统筹国际国内两个市场、两种人才资源，提高全球配置人才资源能力。坚持“不求所有、但求所用”，实行更加积极、更加开放、更加有效的人才政策，搭建全球人才环流服务平台、全球人才交流平台、人才资本储存平台，构建具有全球竞争力的人才制度和人才工作体系。

### （二）加强人才国际交流与合作

要充分认识到国际人才对首都发展的重要性，进一步深化国际人才引进和使用体制机制改革，加强与世界知名城市之间的对话、沟通、协作，建立人才在全球范围内流动的机制，大力支持人才在全球更加开放、高效地开展交流与合作。通过构建全球人才流动治理体系，进一步优化北京在全世界选才、用才、育才、留才的生态环境。为促进国际人才交流、经济社会发展提供体制机制保障。

### （三）打造人才全球流动新生态

北京在面对国际人才加速流动形势下，一方面要充分利用本土经济社会发展优势，为高端人才的创新创业提供足够

的全方位资源支持，打造吸引国际人才的研究平台；另一方面提供优质便捷的配套服务设施，营造“绿水青山”的生活环境。通过建设高端化国际人才社区，提升国际引才的吸引力和竞争力，形成全球优秀人才的聚集地，打造有利于人才成长和发展、人才作用发挥的良好生态。

#### （四）推动建立国际人才合作组织

建立具有全球影响力的多边国际人才合作组织，积聚全球高层次人才，将北京打造成为国际人才“枢纽型城市”，更好地发挥北京作为国内外人才配置中心的作用。同时，推动建立国际人才标准，打造人才数据共享平台，完善人才引进培养与输送追踪机制，引领未来国际人才流动与治理。探索建设国际人才大厦，吸引聚集世界各类人才组织，打造世界级人才论坛，充分发挥社会组织的力量，加强与联合国、国际人才流动有关组织之间的互动交流。

## 参考文献

- [1] 曾婧婧, 钟书华. 论科技治理工具[J]. 科学学研究, 2011(06):801-807.
- [2] 李佳. 德国、日本人才资源引入政策对我国的启示 [D]. 山西师范大学.
- [3] 胡鞍钢. 以人才为本推进人才发展治理现代化[N]. 中国组织人事报,2016-04-20(003)
- [4] 侯纯光, 杜德斌, 刘承良,等. 全球人才流动网络复杂性的时空演化——基于全球高校留学生流动数据%*Spatiotemporal evolution of global talent mobility network based on the data of international student mobility*[J]. 地理研究, 2019, 038(008):1862-1876.
- [5] 韩芳, 张生太. 欧盟人才引进政策[J]. 人力资源管理, 2013, 000(001):34-34.
- [6] 熊纓, 唐志敏. 国外高层次人才国际流动趋势及启示[J]. 中国人事科学, 2018, 000(001):P.60-64.
- [7] 魏浩, 耿园. 高端国际人才跨国流动的动因研究——兼论中国吸引高端国际人才的战略[J]. 世界经济与政治论坛, 2019(1):121-146.
- [8] 刘理晖,胡晓.全球人才流动特点和自由贸易港(区)的人才政策[J].重庆理工大学学报(社会科学),2019,33(12):1-11.
- [9] 张洪温. 北京人才发展报告(2019) [M]. 社会科学文献出版社, 2019.