

# 拜登政府高技术移民政策及其制约因素

马萧萧

**[内容提要]** 拜登执政首年,全力调整前政府高技术移民政策,并逐步缓解疫情管制措施的影响。2022年起,拜登政府开始构建开放的高技术移民政策,主要包括强化人才吸引与国际教育、打造国际人才联盟以及吸引技术难民。拜登政府高技术移民政策的内在逻辑就是要扭转当前美国高技术移民政策的过度收紧态势,实现其个人及政党、美国国家利益、中美战略竞争等三个层面的目标。但是,美国内反移民粹主义、利益集团政治以及国际高技术移民竞争从不同层面限制了其政策绩效。拜登政府高技术移民政策对中国人才吸引战略形成多重影响,也为中国人才吸引战略提供了契机。

**[关键词]** 拜登政府 高技术移民 技术难民 中美战略竞争

**[作者简介]** 马萧萧,上海社会科学院国际问题研究所助理研究员,主要研究美国科技人才政策、美国国际经济政策。

2022年8月9日,美国《2022年芯片与科学法案》经拜登签署后成法。该法立足国内高技术人才培养,限制对华科技合作,但对拜登政府力推的吸引高技术移民只字未提。<sup>①</sup>至此,拜登政府寻求吸引高技术移民立法突破的尝试基本宣告失败。然而,立法侧的失败并没有阻止拜登利用行政手段实现吸引高技术移民的目标。事实上,在保留特朗普政府对华人才打压政策的基础上,拜登政府逐步放松国家安全及国内就业对高技术移民政策的捆绑,并在留学生、高技术移民和技术难民三个领域积极行动,在行政侧建立起了较为完整的开放的高技术移民政策体系。本文主要从政策措施、政策目标以及制约因素三个方面对拜登政府高技术移民政策进行阐述,并简要分析其对我国人才吸引政策的影响。

## 一、拜登政府

### 高技术移民政策的措施

执政首年,拜登政府一方面全力调整特朗普政府高技术移民政策遗产,另一方面逐步放松疫情管

制措施对吸引高技术移民的限制。进入2022年后,拜登政府从高技术移民吸引便利化、打造国际人才联盟以及吸引技术难民等三个方面构建其开放的高技术移民政策体系。

(一)调整特朗普政府高技术移民政策体系。特朗普政府将高技术移民政策与国内就业相挂钩,利用签证限制和国内执法严格限制了高技术移民入境。对此,拜登政府在签证限制、国家安全、国内执法、国内就业等四个领域作出调整。<sup>②</sup>

一是签证限制部分基本予以废除。一方面,拜登政府清理了特朗普“买美国货雇美国人”行政令造成的针对H-1B签证申请人的高频审查和故意拒

<sup>①</sup> 美国吸引高技术移民的主要途径是将高技术领域国际留学生转化为持工作签证的高技术移民,并最终归化入籍。因此,本文中高技术移民特指持研究生及以上学位的科学、技术、机械工程、数学(Science, Technology, Engineering, Mathematics, 下文简称STEM)学科领域国际留学生、持临时工作签证的高技术移民以及持移民签证的高技术移民三个群体。

<sup>②</sup> “Immigration Policy Tracking Project,” <https://immigrationpolicytracking.org/policies/>. (上网时间:2022年6月10日)

签,排除了在延期申请、拒签签证等程序上的人为阻碍。此外,特朗普政府以工资水平替代H-1B签证随机抽签的积分制尝试也被废除。拜登政府还通过取消“禁穆令”缓和了美国社会对特定族裔高技术移民的负面认知。另一方面,有利于吸引高技术移民的政策得到保留。通过改变H-1B签证的抽签顺序,特朗普政府增加了高技术移民的中签率,这一政策即被拜登政府保留。

二是国家安全部分,针对中国的政策予以保留,其余废除。一方面,拜登政府完全保留了高科技学科针对中国留学生设置的缩短签证期限政策,保留了对与“军民融合战略”有关联的中国公民的入境限制,延续了取消豁免华裔员工“民用终端用户”的政策。上述政策不仅迫使中国留学生多次申请签证从而增加获得签证的成本,还增加了美国高科技公司雇佣华裔高技术移民的用工成本。另一方面,未针对中国的政策,拜登政府均予废除。特朗普政府要求申请入籍的外国人提供过去五年的社交媒体信息,以进行国家安全方面的背景审查,拜登政府以可能引发法律争议为由予以废除。

三是国内执法部分基本废除。拜登政府废除了特朗普政府对H-4签证持有人的工作限制,取消了针对高技术移民签证逾期的严格执法规定,有效降低了高技术移民赴美就业的成本。但是,经费限制也阻碍了拜登政府的相关政策调整。特朗普政府的美国公民与移民服务局以经费不足为由暂停了印制绿卡与工作授权文件的工作,为等待绿卡发放以及丢失绿卡的高技术移民带来极大不便。即便如此,拜登政府仍保留了该政策,财政预算与边境安全显然对拜登政府开放的高技术移民政策形成了掣肘。

四是国内引进限制部分全部废除。如废除“取消H-4签证持有者的H-1B配偶的工作授权”等。

(二)缓解防疫政策对吸引高技术移民的限制。疫情爆发后,特朗普政府大范围实施防疫旅行禁令,以影响国内就业为由限制高技术移民入境,并暂停美国海外使领馆的签证业务。这些措施阻断了留学生及高技术移民进入美国的通道。对此,拜登政府迅速作出调整。

首先,取消防疫入境限制措施。旅行禁令方面,2021年2月,拜登政府率先将申根区、英国、爱尔兰的留学生纳入国家利益豁免,随后又将中国、伊朗、巴西等国的移民、参与防疫和外交等项目的访问学者纳入国家利益豁免,从而放松了防疫旅行禁令对高技术移民入境的限制。到5月底,拜登政府为上述国家的留学生和访问学者提供了30天内单次入境的国家利益豁免,随后又于6月29日,将该项国家利益豁免的有效期延长至12个月内多次入境,极大降低了防疫旅行禁令对高技术移民入境的影响。入境防疫措施方面,2022年6月12日,拜登政府取消了以航空方式进入美国需要在登机前提交新冠肺炎病毒检测阴性证明的规定,并于2021年11月8日,统一以接种疫苗取代了针对上述国家的新冠病毒检测要求。奥秘克隆变异株爆发后,拜登政府一度宣布禁止南非等非洲8国公民入境,但很快予以解除。经过这些政策调整,拜登政府有效缓解了疫情对吸引高技术移民的限制,提升了留学生和高技术移民赴美的便利性。

其次,废除以国内失业为由的入境限制政策。特朗普政府以疫情引发美国失业为由限制移民进入美国,<sup>①</sup>这极大阻碍了美国对高技术移民的吸引。据统计,仅从该政策生效的2020年6月22日到2020年12月31日,就有总计167000人受该政策限制无法入境美国。<sup>②</sup>对此,拜登政府迅速作出调整。2021年2月24日,拜登政府废除了特朗普政府第10014号总统声明,解除了移民进入美国的限制。同日,拜登对特朗普政府第10052号总统声明进行了修改,授予H-1B、H-2B、J和L四类高技术移民类签证的持有人及其随行亲属“国家利益例外”地位,

<sup>①</sup> 第10014号总统声明宣布在60天内,暂停能够对美国就业市场构成影响的移民进入美国。此后,通过10052号声明,将H-1B、H-2B、J和L四类高技术移民类签证的持有人、及其随行亲属(包括H-4、L-2、J-2签证持有人)纳入限制入境范围,并将有效期延长至2020年12月31日。2020年12月31日,特朗普政府再次发布10131号总统声明,宣布将暂停令延长到2021年3月31日。

<sup>②</sup> “Resources Related to Presidential Proclamations Temporarily Suspending Entry of Certain Immigrants and Nonimmigrants into the United States,”<https://www.aila.org/advo-media/issues/all/covid-19/eo-temporary-suspension-immigration>. (上网时间:2022年6月12日)

由此解除对高技术移民的入境限制。到2021年4月1日,拜登政府宣布第10052号总统声明停止延续,彻底废除该类入境限制政策。

最后,恢复驻外使领馆签证业务。美国国务院重启海外签证业务后,拜登政府顺势简化针对高技术移民的签证流程。2021年12月23日,美国国务院宣布授予签证官一项自由裁决权,可决定是否对持有F、J、M、H-1B、L、O签证的外国人、来自与美国免签国家持有上述签证的首次申请人进行面试,该授权有效期至2022年底。

(三)打造开放的高技术移民政策体系。拜登政府通过白宫国内政策委员会统筹协调各部门,从立法和行政两条轨道打造其高技术移民政策体系。白宫还发布了《关键和新兴科技列表更新文件》作为“各部门开展国际人才竞争的参考”,<sup>①</sup>并将关键科技领域对华人才脱钩作为核心内容纳入其政策体系中。

第一,推动吸引高技术移民立法。拜登政府主要依托三项法案推进高技术移民立法。一是通过《2021年美国公民法案》清理EB类签证积压、便利化签证申请流程,并取消每个国家EB类签证的数量限制。二是通过《2021年美国竞争法案》豁免STEM领域持有博士学位申请人的绿卡数量限制,并单独设置STEM领域创业企业家的签证类别。三是通过《重建美好法案》重启1992~2021年未使用的绿卡名额,以增加高技术移民留美的可能性。此外,该法案还要求向美国公民与移民局拨款28亿美元,以解决经费不足问题。然而,这三项法案均未完成立法程序。《2021年美国公民法案》自提交到众议院移民与公民小组委员会后即陷入停滞,《2021年美国竞争法案》在协调无果后推出的《2022年芯片与科学法》虽获通过,但有关高技术移民政策的内容被完全删除,而《重建美好法案》法案则在参议院被搁置至今。

第二,构建高技术移民政策体系。相较于国会立法受阻,拜登在行政侧取得了进展。留学生方面,美国国务院推出“早期职业STEM研究计划”,为“连接美国”(BridgeUSA)项目的担保人与美国STEM领域中小企业雇主提供联系渠道,以便为参

与该项目的STEM留学生留美就业提供便利。而且,该计划覆盖了涉及STEM学科教育、科学研究和专业发展的15类交换项目,使更多STEM留学生通过该计划留美就业。此外,美国国务院教育与文化事务局还推出了“STEM领域J-1交换生学术培训拓展计划”,在2021~2023两个学年,将持J-1签证的STEM本科和硕士交换生的学术培训时间延长到三年,以增加其留美学习和就业机会。

持临时工作签证的高技术移民方面,拜登政府出台五项政策。(1)恢复高技术移民配偶的工作权力。(2)解释了授予艺术与电影电视领域“杰出人才”移民签证的申请程序和注意事项。(3)将22个新学科纳入STEM“选择性实践培训项目”(OPT)中,并将OPT期限延长至3年。(4)更新科学、教育等领域O-1A签证的授予规定,解释了美国公民与移民局授予O-1A签证的资格标准,并首次提供判定示例。此外,该更新还为STEM申请者提供了可资比较的证据替代的示例。(5)简化O-1A类签证申请的材料要求,申请人可提交音频或视频证据证明其在“出版物或著作”一项的成就。此外,该政策还简化判定O-1A签证申请人是否“顶尖或关键”的标准,在扩大申请人范围的同时降低了签证的申请难度。

持移民签证的高技术移民方面。拜登政府通过“美国数字军团”项目吸引已入籍的STEM高技术移民在联邦政府从事高技术工作。此外,美国公民与移民局还更新国家利益豁免的政策框架,进一步明确STEM留学生及外籍企业家通过“国家利益豁免”以获得EB类签证的办法。

第三,关键科技领域维持对华人才脱钩。即便展示出对中国留学生的欢迎立场,<sup>②</sup>但在高科技领域,拜登政府延续了上届政府对中国高技术移民的限制政策。其不仅保留STEM学科中国留学生每年一签的政策,且继续限制与“军民融合战略”相关实

<sup>①</sup> “Critical and Emerging Technologies List Update,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/02-2022-Critical-and-Emerging-Technologies-List-Update.pdf>.(上网时间:2022年6月12日)

<sup>②</sup> Antony J. Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.(上网时间:2022年6月12日)

体有关联的中国留学生和访问学者入境。尽管2021年9月15日,美国国务院授权负责领事事务的助理国务卿裁决“国家利益豁免”的实施范围,但由于该规定并未说明具体的认定标准,结果是对中国留学生的签证限制仍然广泛存在。<sup>①</sup>此外,虽然名义上取消了“中国行动计划”,但美国司法部针对华裔科学家的审查和诉讼并未停止。据调查,尽管80%的受访美国人认为接受国际留学生对美国高校有益,但55%的受访者认为应该限制中国留学生赴美留学,<sup>②</sup>这显然是拜这些审查与诉讼所赐,而受其误导的美国民众反过来又将成为美国政府对华科技脱钩和人才打压的政策基础。

(四)强化高技术移民的国际竞合。一方面,拜登政府积极推动国际人才合作。2021年6月成立美欧贸易与科技委员会,为美欧关键领域专家的协调与合作搭建了平台。双方还建立了美国—欧盟联合专家工作组,以重启美欧旅行,并就相关国家间免签政策进行协商。此外,双方在G7机制下也加强人才合作。2022年6月的G7峰会不仅要求成员国在气候变化等领域开展研究合作,还协商了加强国际教育合作事宜。此外,成员国还共同支持研究成果、数据、方法和投入的公开分享和交流,为各方之间的人才合作奠定基础。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发展培训高技术人才。双方还计划通过学术与商业合作加强与拉美国家的人才联系,为其在5G网络等高科技领域合作打造人才基础。双方也计划与欧盟一起,将量子科技等高科技领域的研发合作与人才培养拓展到“印太”地区、乃至所谓“相似意识形态”国家,针对中国的意图明显。拜登政府亦积极与印度开展人才合作。双方依托在印度开展的“智慧城市”项目,深化人工智能领域的人才合作。IBM和英特尔等高科技公司也在加强印度学校人工智能技能教育方面与印度政府展开合作。<sup>③</sup>拜登政府还寻求与美洲国家推进人才合作。美国筹备第九届美洲峰会时就将推动劳动力技能水平发展列为峰会的优先议程,而保障合法移民迁移和就业是峰会的主要成果之一。

另一方面,拜登政府积极吸引技术难民。拜登政府免除了2021年7月30日后、以人道主义假释方式进入美国的阿富汗国民的签证申请费,同时简化工作许可等处理流程,为阿富汗籍高技术移民进入美国提供便利。拜登政府也尝试对俄罗斯使用这一策略。早在2022年乌克兰危机爆发前,美国国务院即以在莫斯科的领事业务严重受限为由,授权美国驻哈萨克斯坦使领馆、美国驻贝尔格莱德和埃里温大使馆办理俄罗斯境内人员申请学生、访问学者等非移民签证业务。危机爆发后,拜登还试图利用《乌克兰紧急补充援助法案》豁免俄罗斯高技术移民的工作担保和H-1B签证数量限制,以此吸引俄罗斯高技术移民。此外,拜登在该法案中还要求向卫生与公众服务部提供12亿美元拨款,以便通过“团结乌克兰”项目为乌克兰高技术移民人赴美提供便利。但囿于共和党人的强烈反对,上述内容均被删除。

## 二、拜登政府 高技术移民政策的目标

开放的高技术移民政策具有低争议性与高有效性的特点:低争议性在于,共和党对吸引高技术移民重要性的认同可降低其对拜登政府相关政策的阻力;而高有效性则在于,吸引高技术移民有助于拜登政府实现政治竞选承诺、国家利益和中美战略竞争等三个层面的目标。

(一)个人竞选层面。国家极化对美国社会的

<sup>①</sup> Lia Zhu, "Contributions Recognized, but Restrictions Remain," <https://global.chinadaily.com.cn/a/202205/27/WS629099dea310fd2b29e5f755.html>. (上网时间:2022年6月12日)

<sup>②</sup> Laura Silver et al., "Most Americans Support Tough Stance toward China on Human Rights, Economic Issues," <https://www.pewresearch.org/global/2021/03/04/most-americans-support-tough-stance-toward-china-on-human-rights-economic-issues/#americans-generally-welcome-international-pupils-but-widespread-support-for-limits-on-chinese-students>. (上网时间:2022年6月12日)

<sup>③</sup> Katherine B. Hadda, "U. S. - India Artificial Intelligence Cooperation," <https://www.csis.org/blogs/adapt-advance-refreshed-agenda-us-india-relations/us-india-artificial-intelligence-cooperation>. (上网时间:2022年6月12日)

严重撕扯、接连的外交失分以及高通胀严重拉低了拜登的支持率。<sup>①</sup>在此情况下,吸引高技术移民不仅能在动员选票、筹集捐款以及强调所谓民主价值等方面提供实际助益,相关立法的通过也有利于巩固拜登政府的执政成果。

首先,动员选民增加选票。2020年大选中,拜登在拥有研究生及以上学位选民中的支持率为67%,比特朗普高出35个百分点。<sup>②</sup>吸引更多高技术移民入籍,就可能直接增加拜登的选票。而且,持临时工作签证的高技术移民对拜登获得选票的帮助甚至更大。凭借对流入地就业市场的正向影响和显著的财政正效应,持临时工作签证的高技术移民能够使当地居民更倾向于投票给民主党,且效果远远大于已入籍高技术移民本身的投票。由此,吸引高技术移民对拜登及民主党的选举意义重大。

其次,维护利益集团利益。2020年大选周期中,美国的金融、教育和电子通讯部门既是拜登最主要的政治献金来源,<sup>③</sup>又是开放的高技术移民政策的最主要受益者。特朗普政府的限制性政策不仅加剧了金融和通讯部门的劳动力短缺,还严重影响高校部门的经济效益。从2019年10月到2020年10月,美国电子通讯部门对机器学习工程师和人工智能专家的需求各增长了32%。<sup>④</sup>而由于留学生无法返校,同期美国高校部门由留学生经济创造的收益从386亿下降到284亿。<sup>⑤</sup>巨大的损失显然会推动这些部门要求拜登政府作出调整。

最后,凝聚党内支持。美国内保守政治势力对拜登政策的牵扯引发了党内进步派的不满,而高技术移民政策为拜登凝聚党内各派力量提供了抓手:一方面,开放的高技术移民政策本就是以拉贾·克里希纳穆尔蒂(Raja Krishnamoorthi)为代表的民主党进步派的政策立场,拜登开放的高技术移民政策显然能够安抚并获取其支持;另一方面,拜登政府还能够通过强调高技术移民政策的“人道”价值观和经济效益,呼应秉持社会自由主义和经济保守主义价值观的民主党温和派的政策诉求,可谓一举两得。

(二)国家利益层面。拜登政府“新供给侧经济议程”聚焦于美国经济的持续复苏,其首先要解决的就是“……及移民流入减少所导致的劳动力短缺

问题”,<sup>⑥</sup>而吸纳高技术移民正是这一问题的最佳药方。同时,利用高技术移民推动美国科技创新并输出美国民主价值,也是拜登政府开放的高技术移民政策不言而喻的重要目的。

其一,缓解美国高科技产业劳动力短缺。高技术移民占美国高技术部门劳动力的23%,在电子通讯等行业占比甚至超过40%。<sup>⑦</sup>一方面,受特朗普政府限制性政策影响,到2021年8月,美国电子通讯部门的失业率仅为1.5%,远低于4%~5%的自然失业率。<sup>⑧</sup>结果是,“即便动员现有政策下全部8.5万名H-1B签证持有人来填补职位空缺,美国高技术产业部门仍面临巨大的劳动力缺口”。<sup>⑨</sup>另一方面,新冠肺炎疫情也加剧了劳动力短缺。大量高技

① 庞金友:“国家极化与当代欧美民主政治危机”,《政治学研究》,2019年第3期,第44~48页。

② Ruth Igielnik et al.,“Behind Biden’s 2020 Victory,” <https://www.pewresearch.org/politics/2021/06/30/behind-bidens-2020-victory/>.(上网时间:2021年12月20日)

③ 由于排名前两位的民主/自由(Democratic/Liberal)和退休(Retired)分别是来自于进步主义团体的雇员和捐款文件上职业一栏填写了“退休”的个人的捐款,而非单独的行业捐款,因此实际上金融杂项、证券投资和教育分别是拜登前三大捐赠者。详见“Top Industries, Federal Election Data for Joe Biden, 2020 Cycle,” <https://www.opensecrets.org/2020-presidential-race/joe-biden/industries?id=N00001669>.(上网时间:2022年3月20日)

④ Scott Carey,“Software Developer Jobs Outlook for 2021,” <https://www.infoworld.com/article/3604054/software-developer-jobs-outlook-for-2021.html>.(上网时间:2022年3月24日)

⑤ “NAFSA International Student Economic Value Tool,” <https://www.nafsa.org/policy-and-advocacy/policy-resources/nafsa-international-student-economic-value-tool-v2>.(上网时间:2022年4月4日)

⑥ Janet L. Yellen,“Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen at the 2022’ Virtual Davos Agenda’ Hosted by the World Economic Forum,” <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0565>.(上网时间:2022年5月10日)

⑦ “The STEM Labor Force of Today: Scientists, Engineers, and Skilled Technical Workers,” <https://nces.nsf.gov/pubs/nsb20212>.(上网时间:2022年6月10日)

⑧ “Assessment of the Critical Supply Chains Supporting the U. S. Information and Communications Technology Industry,” <https://www.dhs.gov/publication/assessment-critical-supply-chains-supporting-us-ict-industry>.(上网时间:2022年6月08日)

⑨ Jennifer Liu,“The US Has Nearly 1 Million Open IT Jobs—Here’s How Much It Can Pay off to Switch Industries into Tech,” <https://www.cnbc.com/2019/11/06/how-switching-careers-to-tech-could-solve-the-us-talent-shortage.html>.(上网时间:2022年5月10日)

术移民因防疫限制政策无法入境美国,即便能够入境,也面临疫情导致的签证拖延。2021年,申请H-1B签证的平均处理时间从疫情前的2~4个月增加到了9-11个月,极大阻碍了高技术移民进入劳动力市场。而市场对远程办公等通讯技术的巨大需求又推动美国电子通讯行业扩员扩产。在此情况下,拜登政府亟需通过开放的高技术移民政策直接增加高科技产业的劳动力供给。

其二,维护美国科技创新领先地位。相较于一般产业,高科技产业更需要高技术移民营造的创新生态。高技术移民占美国劳动力的18%,却获得了28%的美国高质量专利。<sup>①</sup>而且这些高技术移民在半导体制造、机器学习等事关国家安全的高科技领域的占比更高。拥有博士学位的高技术移民在美国国防工业基础部门的STEM人才中占比为56%,硕士学位占49%,远超其他部门的34%和27%。<sup>②</sup>因此,要维护美国在高科技领域的领先地位与供应链安全,就要确保通过美国移民政策激励世界人才在美国学习、工作,并留在美国,以便保持吸引全球人才来强化经济与科技竞争这一美国的最大优势。

其三,输出美国民主价值。面对特朗普政府大幅收紧移民执法,大量签证逾期的高技术移民面临着被当作“非法移民”而被遣返的现实困境。因此,拜登政府放松相关政策就被赋予了人道执法意义上的意识形态价值,<sup>③</sup>而这种价值在美国人权话语体系中又会上升为软实力的一部分。通过留学生推广美式民主价值本就是美国高校大力发展留学生教育的题中之义,吸引留学生来美国生活学习除了被视为展现民主自由社会的契机外,还是利用这些未来的高技术移民对其母国施加意识形态影响的重要途径。

(三)中美战略竞争层面。中美战略竞争的本质是科技竞争,而科技竞争的核心是人才竞争。面对近年来中国在国内人才培养与海外人才吸引上所取得的成绩,拜登政府势必利用其高技术移民政策强化对华人才打压。

一是对冲中国人才战略。近年来,通过加大国内高等教育投入并积极吸引海外人才,中国的人才竞争力不断提升。在国内人才培养上,除STEM本

科生与硕士研究生的数量优势外,2019年毕业于中国顶级院校(世界排名前500)的STEM博士数量已达26500人,大幅超过了美国同期的22000人。到2025年,中国的该项数据有望达到77179人,而同期美国院校毕业的博士人数为39959人,其中美国人仅为23256人。<sup>④</sup>此外,中国还不断加大留学生教育投入。继成为非洲国家最大留学目的地后,“一带一路”沿线国家的留学生将可能是下一个重要的来华留学群体。在海外人才吸引方面,仅2014年前5个月,就有超过4000名高技术海外华人回国。<sup>⑤</sup>此外,中国政府还不断改革移民制度,为高技术人才来华工作创业提供便利。在上述因素综合影响下,中国全球人才竞争指数上升至2021年的第37,且全部6项指标均有提升。美国虽然维持在第3位,但是留住人才能力和岗位与就业技能两项得分均有下降(见表1)。为了遏制中国在人才领域的进步,拜登政府势必通过开放的高技术移民政策来增加人才竞争力。

二是展示对华政策立场。高技术移民对美国国家安全的影响被严重高估:不仅高技术移民自身盗窃机密的效率远低于网络犯罪,且美国人和移民都有盗窃关键科技的记录,哪一类人更有可能偷窃美国关键技术并无定论。<sup>⑥</sup>但是,美国内对华强硬

① Daniel Griswold and Jack Salmon, "Attracting Global Talent to Ensure America Is First in Innovation," Mercatus Center Policy Brief, April 2019, p.2.

② Jeremy Neufeld, "STEM immigration is Critical to American National Security," <https://progress.institute/stem-immigration-is-critical-to-american-national-security/>(上网时间:2022年5月17日)

③ 强韧:"美国政治中的非法移民议题:基于主权视角的分析",《国外理论动态》,2018年第5期,第115页。

④ Remco Zwetsloot, "Winning the Tech Talent Competition: Without STEM Immigration Reforms, the United States Will Not Stay ahead of China," <https://www.csis.org/analysis/winning-tech-talent-competition>.(上网时间:2022年5月10日)

⑤ "Attracting Skilled International Migrants to China: A Review and Comparison of Policies and Practices," [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-beijing/documents/publication/wcms\\_565474.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-beijing/documents/publication/wcms_565474.pdf).(上网时间:2022年5月22日)

⑥ Keith W. Crane et al., "Economic Benefits and Losses from Foreign STEM Talent in the United," <https://www.ida.org/-/media/feature/publications/e/ec/economic-benefits-and-losses-from-foreign-stem-talent-in-the-united-states/d-31855.ashx>.(上网时间:2022年6月22日)

的政治正确显然对拜登政府开放的高技术移民政策构成了硬性约束。拜登政府不得不在关键科技领域维持对华裔留学生和高技术移民的限制,以此展示其华强硬立场。此外,中国国内STEM高技术人才供给较高但价格较低的良好要素条件,以及华侨对美国跨国公司来华营商的正向作用,使得大量美国高科技跨国公司将其研发基地与关键制造部门转移到中国,以便吸引和利用中国国内的人才,<sup>①</sup>进而形成了对华人才的“双重盘剥”。而当拜登政府以国家(产业链)安全为由迫使这些跨国公司调整人才吸引模式时,能否在国内为它们提供足够的高技术劳动力也对拜登政府高技术移民政策提出了新要求。

表1 中美全球人才竞争力:分值(0~100)与排名

国别	年份	基础条件	吸引力	成长	留住	岗位与科技技能	全球知识技能	总分	排名
中国	2018	57.37	39.29	54.80	48.21	42.33	46.09	48.01	43
	2021	62.69	48.82	62.04	51.89	57.80	59.80	57.17	37
美国	2018	83.15	63.68	81.17	80.00	80.92	63.14	75.34	3
	2021	83.64	73.99	81.32	78.87	79.25	75.82	78.81	3

资料来源: Bruno Lanvin and Paul Evans, “The Global Talent Competitiveness Index 2018,” <https://www.insead.edu/sites/default/files/assets/dept/globalindices/docs/GTCI-2018-report.pdf>; Bruno Lanvin and Felipe Monteiro, “The Global Talent Competitiveness Index 2021,” <https://www.insead.edu/sites/default/files/assets/dept/fr/gtci/GTCI-2021-Report.pdf>. (上网时间:2022年6月20日)

### 三、拜登政府 高技术移民政策的制约因素

2008年金融危机后,反移民粹主义浪潮不仅压缩了利益集团对美国高技术移民政策的影响力,也使得边境安全与非法移民执法超越吸引高技术移民,成为美国移民政策的优先议题。<sup>②</sup> 特朗普反移民议程不仅强化了这一趋势,其相较于民粹左翼远为成功的动员效果,<sup>③</sup> 对拜登政府推进高技术移民政策造成了严重阻碍。当然,各国日益激烈的人

才竞争也制约了拜登政府高技术移民政策的绩效。

(一)美国内政治极化阻碍高技术移民立法。美国两党就对华战略竞争形成的共识并不能取代其在移民问题上的分歧,且这样的分歧显然已经外溢到总统与国会权力之间的博弈,且随着中期选举的临近被放大。同时,即便是对华竞争策略本身也严重限制了拜登政府高技术移民政策的绩效。

首先,吸引高技术移民并非共和党移民政策的优先议程。尽管共和党也支持吸引高技术移民,但对其来说,吸引高技术移民的重要性要低于边境安全与非法移民执法。2022年5月12日,美国国会委员会召开的两院《2021年竞争法案》协调工作启动会议上,以查克·格拉斯利(Chuck Grassley)为代表的多数共和党参议员坚决要求在保障边境安全的前提下讨论高技术移民问题。<sup>④</sup> 密苏里州共和党参议员约什·霍利(Josh Hawley)以影响就业为由坚持削减H-1B项目签证数量,更有部分共和党参议员以高技术移民对美国国家安全构成威胁为由,要求限制高技术移民进入美国。由此,尽管优先议题各不相同,但吸引高技术移民显然不是当前共和党的政策优先选项。

其次,美政治极化瘫痪高技术移民政策立法。即便是严格遵循限制主义移民政策立场的特朗普政府,其包含吸引高技术移民内容的法案也无力在共和党控制的国会取得进展。仅凭民主党对国会更加脆弱的掌控,拜登政府要推进吸引高技术移民立法的难度显然更大。拜登在《2022财年对乌克兰补充援助法案》中增加了吸引俄罗斯STEM高技术移民的法条,但是该条款不仅没有成法,甚至没有

<sup>①</sup> Lee G. Branstetter et al., “The IT Revolution and the Globalization of R&D,” <https://www.nber.org/papers/w24707>. (上网时间:2022年6月25日)

<sup>②</sup> 梁茂信著:《美国人才吸引战略与政策史研究》,中国社会科学出版社,2015年,第233~236页。

<sup>③</sup> 林红:“‘失衡的极化’:当代欧美民粹主义的左翼与右翼”,《当代世界与社会主义》,2019年第5期,第121页。

<sup>④</sup> Caroline Simon, “Congress Mulls Immigration’s Role in China Competition Strategy,” <https://rollcall.com/2022/05/16/congress-mulls-immigrations-role-in-china-competition-strategy/>. (上网时间:2022年6月20日)

出现在5月10日提交到众议院的版本中。目前,部分国会议员已经进入2022年中期选举周期,反移民粹主义立场更加得到强化。鉴于共和党很可能在中期选举后重掌国会,选举后再讨论移民问题以打造共和党的立法胜利,也成为共和党议员们的合理考量。

最后,对华强硬限制政策绩效。如前所述,拜登政府保留了对中国留学生和STEM高技术移民的限制政策。但需要强调的是,中国是美国最大的留学生来源国(348992人),远超排名第二的印度(232851人)和第三的韩国(58787人),且中国留学生主要为STEM专业。<sup>①</sup>在H-1B签证授予上,无论是首次申请还是签证续签,华裔均为仅次于印度的第二位,分别占2021年总发放人数的12.4%/15.2%。<sup>②</sup>继续限制如此规模的中国高技术移民,其对政府的政策绩效限制可想而知。

(二)利益集团反对高技术移民政策。虽然拜登政府开放的高技术移民政策获得了美国高科技和高校等利益集团的强烈支持,但该政策立场受到了工会组织、拉丁裔等利益集团的公开反对。

其一是工会组织的强烈反对。设置H-1B、L-1等临时工作签证项目的本意是引入高技术移民补充美国劳动力无法填补的特定就业岗位,但这些项目存在着诸如工作外包、雇主依附等诸多漏洞。在此情况下,代表本土高技术劳工利益的工会组织明确反对拜登政府开放的高技术移民政策。美国技术工人组织执行总裁凯文·林(Kevin Lynn)针对拜登政府《重建美好法案》中的高技术移民政策内容就直接表示,“拜登政府只是重复了以美国商会为代表的、受益于高技术移民所提供的廉价劳动力的利益集团利益的陈词滥调,本组织在新冠肺炎疫情对就业市场造成严重影响的情况下反对放松高技术移民政策,反对工作外包。”<sup>③</sup>工会不仅是民主党的传统票仓,也是拜登2020年大选的主要捐赠者,工会组织对吸引高技术移民的排斥,显然对拜登政府推行高技术移民政策形成了制约。

其二是拉丁裔社区的负面立场。传统上,美国拉丁裔对高技术移民政策的关注度较低,其移民政策立场长期偏重于向非法移民提供获得合法身份

的途径、保护少数族裔权益、增加家庭团聚移民签证的便利性等。但近年来,移民美国的拉丁裔中,本科及以上学历占比逼近1/4,极大提升了美国拉丁裔从事高技术工作的人口占比。到2018年,拉丁裔已占美国STEM高技术劳动力的8%。<sup>④</sup>作为美国人口增长最快和年轻人口最多的少数族裔,随着拉丁裔高技术劳工在美国劳动力占比的快速增长,高技术移民日益成为其就业的竞争者,其对吸引高技术移民政策的立场也从不关注转向负面。根据皮尤中心的民调,有30%的拉丁裔受访者对吸引高技术移民进入美国持反对立场。<sup>⑤</sup>鉴于拉丁裔社区是民主党的传统票仓,其对非法移民及边境执法问题的关注也对拜登政府高技术移民政策立场构成掣肘。

(三)国际高技术移民竞争抵消拜登政府政策绩效。知识经济的勃兴使得国际高技术移民争夺日趋激烈,不仅作为人才接受国的发达国家纷纷加快了吸引高技术移民的步伐,以中印为代表的人才输出国也从不同途径争夺高技术人才。高技术移民流动目的地的多元化也一定程度上抵消了拜登政府开放高技术移民的政策绩效。

一是来自高技术移民接收国间的争夺激烈。尽管拜登政府不断推进国际人才合作,但有关国家对高技术移民的竞争远大于合作。一方面,英国、

<sup>①</sup> “2021 SEVIS by the Numbers Report,” <https://studyinthestates.dhs.gov/2022/04/read-the-2021-sevis-by-the-numbers-report>. (上网时间:2022年6月24日)

<sup>②</sup> “Characteristics of H-1B Occupation Workers: Fiscal Year 2021 Annual Report to Congress,” [https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/data/H1B\\_Characteristics\\_Congressional\\_Report\\_FY2021-3.2.22.pdf](https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/data/H1B_Characteristics_Congressional_Report_FY2021-3.2.22.pdf). (上网时间:2022年6月28日)

<sup>③</sup> Genevieve Douglas, “Biden Eyes More Foreign Workers while Visa Row, Bloomberg Law,” <https://news.bloomberglaw.com/daily-labor-report/biden-seeks-more-foreign-workers-while-skirting-h-1b-visa-uproar>. (上网时间:2022年6月20日)

<sup>④</sup> Jesse Bennett, “The Share of Immigrant Workers in High-skill Jobs Is Rising in the U.S., Pew Research Center,” <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/02/24/the-share-of-immigrant-workers-in-high-skill-jobs-is-rising-in-the-u-s/> (上网时间:2022年6月20日)

<sup>⑤</sup> Jens Manuel Krogstad and Mark Hugo Lopez, “Most Latinos Say U.S. Immigration System Needs Big Changes,” <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/04/20/most-latinos-say-u-s-immigration-system-needs-big-changes/> (上网时间:2022年6月20日)



加拿大等高技术移民传统流入国加紧吸引高技术移民。英国新实施移民积分制,要求申请者在满足50分强制积分后,可以薪资和学历加分满足70分的最低要求。英国的“全球人才签证”项目不仅豁免了高技术申请人的工作担保要求,且签证数量不设限,最快三年即可获得永居身份。此外,英国还于2019年3月公布国际教育战略,计划到2030年吸引60万国际留学生赴英留学。这些政策极大增加了英国对高技术移民的吸引力。另一方面,澳大利亚、新西兰等高技术移民新兴流入国也积极加入高技术移民争夺。2019年,澳大利亚放宽了技术类移民签证的积分要求,并推出“全球人才签证”项目,还为其内陆欠发达地区制定了专门的国际人才引进计划。此外,澳大利亚还将留学生毕业后的工作期限延长到18个月,特定紧缺岗位可延长至4年,以此增加高技术留学生获得工作签证的机会。这些国家对高技术移民的争夺效果显著。2018年以来,加拿大已经超越美国成为全球高技术移民的最大目的地,澳大利亚、日本和新西兰的排名也迅速上升。<sup>①</sup>

二是技术移民传统流出国加入争夺。以印度为例,印度政府不仅将2010~2020年规划为印度的“创新十年”,并顺势提出以“海外印度公民签证”项目为代表的一系列人才招聘计划。此外,印度政府还积极与塔塔咨询等本土公司合作,通过建立网络招聘平台吸引海外印度裔高技术人才。随着近年来印度在IT、生物医药等产业的快速发展,每当美欧等发达国家遭遇经济社会危机,共同的语言优势、迅速增长的工资报酬等优势就会吸引大量高技术印度侨民回流。在美国内反移民粹主义泛滥、经济衰退预期不断上升的形势下,高技术移民回流母国无疑会部分抵消拜登政府高技术移民政策的绩效。

从整体上看,拜登政府开放的政策目标与美国内保守的政策环境间的张力,对其高技术移民政策的绩效带来诸多挑战,但其政策立场仍对中国有重要启示。一是美国挤占中国高技术人才资源的态势仍旧严峻。近年来,虽然华裔高技术移民留美的

比例有所下降,但美国极大挤占中国高技术人才资源的现状仍未改变。这不仅浪费中国教育资源、削弱中国科技创新的智力资源,还加剧了中国高技术产业的劳动力短缺。到2030年,中国高技术劳工缺口预计将达到1200万规模。<sup>②</sup>如何通过吸引高技术移民缓解劳动力短缺应该成为一项重要课题。二是对华人才打压可能加大中国科技创新发展的难度。中美人才战爆发以来,中美人才脱钩的趋势不仅没有缓解,反而在美国政界和产业界形成了广泛共识。拜登政府不仅没有停止对华裔科学人才的审查和打压,还寻求通过《2022年芯片与科学法》将遏制中国人才吸引战略的政策制度化。一旦拜登政府通过国际人才合作形成针对中国的“人才联盟”,将对中国开展国际科技合作甚至关键领域知识生产产生负面影响。三是拜登政府高技术移民立法的困境为中国人才吸引战略提供了战略窗口。中国应该坚定推进高技术人才吸引战略,大力吸引国际高技术人才来华就业兴业。2021年,回国创业的留学人员首次超过100万,累积发放外国人来华工作许可118万,<sup>③</sup>这是中国高技术人才吸引工作的重要成就。中国应该继续坚持聚天下英才而用之的人才政策理念,把中国建设成为世界重要人才中心和创新高地。○

(责任编辑:吴兴佐)

<sup>①</sup> Orsolya Korvács-Ondrejko et al., “Decoding Global Talent, Onsite and Virtual,” Boston Consulting Group, March 2021, p.5.

<sup>②</sup> Pedro Nicolaci Da Costa, “The Talent Scramble, International Monetary Fund,” <https://www.imf.org/Publications/fandd/issues/2019/03/global-competition-for-technology-workers-costa>. (上网时间:2022年6月20日)

<sup>③</sup> “加快建设世界重要人才中心和创新高地”,《科技日报》,2022年5月27日。

**Abstract:** The information space has become the fifth-dimensional space that develops in parallel with the sea, land, and sky, and geopolitical games are unfolding in the five-dimensional space. The essence of geopolitics is that actors gain power and interests by controlling geographic space, and information geopolitics emphasizes that actors achieve the goal of political games by leading information technology and competing for information space. Information technology has become the tool of the game, and the information space has become the stage of the game. With its strong spatial penetration, connection and control, information dissemination has become the axis of space and is the key to the information geopolitical game. It is necessary to understand the nature of the information geopolitical game, and know how to win the information geopolitical game.

**Keywords:** Keywords: information technology, information space, information geopolitics, axis of space

## **Biden Administration's Science and Technology Competition Strategy toward China**

*Shen Yi and Mo Fei*

**Abstract:** Science and technology competition has become a key point in the strategic competition between China and the United States. At present, the Biden administration chooses a “small yard, high fence” strategy to compete in science and technology against China, which includes “investing to increase American strength”, “aligning to control international environment”, and “competing to weaken China.” In the context of the new normal of Sino-U.S. competition, the gap between strategic expectations and policy effects, the disconnection between policy objectives and action capabilities, the tension between strategic deployment and domestic politics, the collision between strategic intentions and science and innovation ecology, and the differences between the U.S. priorities and the interests of its allies will influence the practice process of the Biden administration's science and technology competition strategy towards China.

**Keywords:** science and technology competition, Biden administration, Sino-U.S. relations, strategic competition

## **Biden Administration's Highly Skilled Immigration Policy and Its Constraints**

*Ma Xiaoxiao*

**Abstract:** In its first year in office, the Biden administration adjusted the previous administration's high-skilled immigration policy and mitigated the impact of the pandemic control measures. After 2022, the Biden administration began to make its open high-skilled immigration policy, strengthening talent attraction and international education, creating an international talent ally, and attracting skilled refugees. The core logic of the Biden administration's high-skilled immigration policy is to reverse the over-tightening U.S. high-skilled immigration policy. However, anti-immigrant populism, interest group politics, and international high-skilled immigration competition have undermined its policy performance. Biden administration's high-skilled immigration policy affects China's talent attraction strategy, however, its policy dilemma also provides strategic opportunities for China.

**Keywords:** Biden administration, high-skilled immigration, skilled refugees, strategic competition