

# 特朗普 2.0 执政首年背景下主要国家和地区 引才战略新动向研究

朱娜, 张翼燕, 任洪波, 郝海拓, 王晓菲, 谭文喆, 李赛  
(中国科学技术信息研究所, 北京 100038)

**摘要:** 基于特朗普 2.0 执政首年美国科技与移民政策调整及其引发的连锁反应, 梳理分析了主要国家与地区的针对性引才策略。一是欧洲协同构建开放与稳定的学术环境, 通过欧盟层面资助与成员国计划, 吸引因政治或经费因素考虑离开美国的科研人员; 二是日本、韩国等亚洲国家实施以产业需求为导向, 围绕人工智能、半导体等关键领域进行精准引才的模式; 三是加拿大、澳大利亚及中东地区凭借地缘便利、资本投入或专项计划加入竞争。最后, 对当前全球引才策略演变的特征进行了分析, 并为中国有效吸引与汇聚国际顶尖人才提供了相关启示。

**关键词:** 特朗普 2.0; 科技人才流动; 科技人才; 移民政策; 科研生态

**中图分类号:** G327 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2025.11-12.004

在百年未有之大变局加速演进的全球化时代, 科技人才日益成为驱动国家与地区科技创新、引领经济发展的核心战略资源。习近平总书记深刻指出, “世界科技强国必须能够在全球范围内吸引人才、留住人才、用好人才。中国要实现高水平科技自立自强, 归根结底要靠高水平创新人才”。这一论断明确了人才在国家创新体系中的根本性地位。主要国家纷纷将吸引高端人才提升至国家战略层面, 通过一系列优惠政策争夺智力资源, 以重塑全球科技竞争格局。长期以来, 美国凭借其顶尖的高等教育体系、雄厚的科研资金和相对开放的移民政策, 形成了强大的人才虹吸效应, 构建了一套将全球智力资源转化为国家实力的成熟体系。特朗普 2.0 执政首年的政策转向, 正使这一体系面临日趋显著的挑战。

## 1 特朗普 2.0 政府的政策动向及其对全球科研人才生态的影响

2025 年特朗普重返白宫后, 其“美国优先”

理念在科技与移民领域继续延伸。特朗普 2.0 执政首年在科研经费分配、高技能移民政策, 以及与精英大学关系等方面进行了一系列调整, 导致美国科研环境发生震荡, 其传统的人才吸引力面临严峻考验。尤为显著的是, 其高技能移民政策呈现出对其第一任期政策的系统性深化, 不仅延续了提高薪资门槛、收紧签证审批、限制关联群体等一系列做法<sup>[1]</sup>, 更重要的是, 在政策实施层面相关措施已从依靠内部备忘录等易受司法挑战的行政手段, 转向了通过完整法规制定程序将限制措施固化为稳定性更高的正式法规。这一系列调整并非孤立进行, 而是与科研经费的导向、对高等教育机构的监管等政策协同互动, 共同构成一个影响深远的多维政策环境, 其核心在于将国家安全与意识形态考量置于人才竞争与科技创新需求之上的政策取向。

### 1.1 政策动向

#### 1.1.1 科研经费的战略性调整及其政策取向

特朗普政府针对 2026 年联邦科研预算进行了大规模的结构调整, 其核心特点是选择性削减与

第一作者简介: 朱娜 (1994—), 女, 硕士, 助理研究员, 主要研究方向为科技人才、科技政策与管理。

通信作者简介: 张翼燕 (1975—), 女, 博士, 研究员, 主要研究方向为国际科技合作与科技外交、科技人才。电子邮箱: zhangyy@istic.ac.cn

项目来源: 中国科学技术信息研究所创新研究基金青年项目“特朗普 2.0 执政首年背景下全球主要国家和地区引才策略研究”(ON2025-01)。

收稿日期: 2025-10-31

战略性倾斜,这一举措直接冲击了美国的基础研究与人才培养的发展布局。国家卫生研究院(National Institutes of Health, NIH)、国家自然科学基金会(National Science Foundation, NSF)、国家航空航天局(National Aeronautics and Space Administration, NASA)等核心机构的预算成为调整重点。其中,NIH的预算拟削减约37%,NSF的预算削减近57%(其下属的教育和人力资源局预算削减42%),这直接冲击了NSF研究生研究奖学金计划(Graduate Research Fellowship Program, GRFP)等关键人才培养项目<sup>[2]</sup>。这些削减并非均衡分布,而是带有鲜明的政治与意识形态取向,体现在对不同科研领域的差异化对待方面。例如,在NSF框架内,人工智能和量子信息科学等被视为“未来产业”的领域未受影响,而气候、清洁能源、社会行为与经济科学等领域则成为削减重灾区;NIH此前终止的拨款大多集中于多样性、公平与包容(Diversity, Equity, and Inclusion, DEI)、LGBTQ+健康等领域的研究<sup>[3]</sup>。这种差异化对待在NIH对性别肯定护理(Gender-Affirming Care, GAC)专项研究的打击中体现得尤为明显:在2025年3月初的3周内,64项相关资助中有41项(占64.1%)被集中终止,涉及近2200万美元已承诺但未拨付的研究经费,同时导致大量已投入的科研资源中断<sup>[4]</sup>。与此同时,预算调整也展现出明确的战略倾斜。例如,NASA在总体预算收缩的情况下,仍为火星探测项目单独划拨10亿美元,并加速推进商业航天模式,计划以“更具性价比的商业航天系统”替代传统项目<sup>[5]</sup>。这种将科研经费工具化、服务于特定国家议程与意识形态考量的做法,不仅加剧了美国科研生态的结构性失衡,冲击了其多样性与学术自由,也显著增加了人才外流的风险。

### 1.1.2 签证与移民制度的收紧及筛选逻辑转向

特朗普2.0执政首年在移民领域的政策调整,呈现出普遍性收紧与精准化筛选相结合的特征。首先,政府对传统的高技能人才引进通道进行了普遍性收紧,并提升了准入门槛。其标志性举措是于2025年9月签署行政命令,改革H-1B签证项目,旨在将其限定于引进“顶尖且不可替代”的人才,并推动企业优先雇佣本土员工。这标志着美国人才筛选逻辑从“广泛吸纳”到“精英优选”的明

确转向<sup>[6]</sup>。其次,政策表现出强烈的地缘政治与意识形态针对性。2025年5月,美国国务院与国土安全部宣布将“大力撤销”在关键科学与技术领域学习的部分中国学生的签证,并计划加强对来自中国内地和香港所有签证申请的审查<sup>[7]</sup>。在签证审批执行层面,全球范围内的F签(常见学生签证)、M签(职业教育签证)与J签(访问学者签证)签证预约曾一度全面暂停<sup>[8]</sup>,在恢复后美方还要求申请人公开社交媒体信息以供审查,这直接导致2025年秋季美国高校新入学国际学生人数同比下降17%<sup>[9]</sup>。最后,政策引入了以资本为导向的新筛选维度。政府推出了允许通过大额投资快速获取永久居留权的“金卡”签证计划。这一举措不仅引发了关于移民体系公平性的广泛争议,更深刻地揭示了其人才筛选逻辑中资本权重的显著提升,进一步偏离了传统的以技能与贡献为核心的评价标准<sup>[10]</sup>。

### 1.1.3 学术与职业发展生态的政策干预及其影响

在特朗普2.0时期,美国政府与高等教育机构的关系趋于紧张与对立,其对学术自治的干预从政治与财政两个关键维度进行系统性介入。在政治维度,美国国会委员会通过调查施压,直接干预高校的国际合作。例如,田纳西大学诺克斯维尔分校与密歇根大学等机构,在压力下被迫终止了与中国国家留学基金委或中国高校的长期合作项目<sup>[11]</sup>。在财政维度,政府实施了双重挤压策略。一方面,美国国会拟议大幅提高以哈佛大学为代表的精英高校的捐赠基金投资收益税率(从1.4%提至最高21.0%);另一方面,联邦研究拨款中的间接经费(用于支持实验室运营、管理等)被大幅削减,直接削弱了高校支撑前沿科研的财务基础。作为美国高等教育的象征,哈佛大学集中体现了这种系统性干预的综合影响。政府通过威胁其认证资格、冻结联邦资金乃至最终撤销其招收国际学生的签证认证权限等多种手段对其施压<sup>[12]</sup>。哈佛大学的案例成为一个关键信号,标志着政策干预已从个别领域蔓延至学术核心,这正成为影响全球科技人才重新评估赴美留学与职业发展前景,并可能促使流动方向发生转变的重要催化剂。

### 1.2 政策影响与人才外流趋势

特朗普2.0政府首年颁布的一系列政策对美国科技人才生态的冲击,已从潜在忧虑演变为切实的

人才外流趋势。这一趋势首先体现在高涨的离美意愿上。《自然》杂志 2025 年的调查表明，在 1 650 名受访的美国科学家中，考虑离开美国的科学家占 75.0%，其首选目的地为欧洲和加拿大；其中，在决定未来科研竞争力的早期职业研究人员中，这一倾向更为显著，分别有 79.4% 的硕士研究生和 75.0% 的博士研究生持相同看法（见表 1）<sup>[13]</sup>。

表 1 美国科学家考虑离开的比例（按职业阶段分类）

职业阶段	调查人数 / 人	考虑离开人数 / 人	比例 / %
硕士研究生	690	548	79.4
博士研究生	340	255	75.0

数据来源：根据《自然》杂志 2025 年 3 月的调查数据整理。

更关键的信号来自人才双向流动的净变化：同期，美国科学家对加拿大和欧洲职位的申请量分别增长了 41% 和 32%，而加拿大和欧洲研究人员申请美国职位的数量则分别下降 13% 和 41%，这表明美国在全球人才市场中的传统吸引力出现逆转<sup>[14]</sup>。

此次外流潮中，受冲击最深、流动性最高的 4 类群体是：一是持 H-1B 签证且处于绿卡排期阶段的中青年科技工作者；二是从事人工智能、半导体、生物技术等前沿“敏感”技术领域工作、面临严格审查的华裔研究人员；三是依赖 NIH、NSF 等联邦经费的基础学科研究人员；四是计划赴美或留美发展的国际留学生，尤其是科学、技术、工程和数学（Science Technology Engineering Mathematics, STEM）专业学生。

## 2 主要国家和地区引才新动向与特征

特朗普 2.0 政府的政策冲击，不仅引发了在美科技人才的潜在流动，更促使主要国家和地区迅速行动，推出了一系列系统性、多层次的战略举措，其不仅局限于通过短期激励措施吸引人才，更着眼于构建长期具有全球竞争力的科研生态系统。

### 2.1 欧洲的学术避风港叙事

面对美国科技与人才政策的变动，欧洲国家迅速构建起一套以“学术自由与开放”为核心价值导向的协同引才战略，旨在吸引因政治干预、经费削

减或签证限制而考虑离开美国的全球科研人才（见表 2）。

在欧盟层面，这一战略体现为统一的价值观叙事与大规模资金支持。欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩公开强调“科学是未来发展的关键，欧洲不会在原则问题上妥协”，并于 2025 年 5 月正式发起为期 3 年的“为科学选择欧洲”（Choose Europe for Science）一揽子计划，计划于 2025—2027 年投入 5 亿欧元设立专项资助，以支持包括玛丽·居里行动计划（Marie Skłodowska-Curie Actions, MSCA）、欧洲研究理事会（European Research Council, ERC）“超级资助”在内的多项举措，并推动立法保障科研自由<sup>[15]</sup>。其中，ERC 将新设 7 年期的“超级资助”，并为迁居欧洲的受资助者提供翻倍至 200 万欧元的安置补贴；作为核心执行工具之一，MSCA 在 2025 年启动了总额超 12.5 亿欧元的资助计划，首次新增了预算为 2 250.0 万欧元、采用“3+2”稳定职业路径的“为科学选择欧洲”试点项目，为那些寻求稳定、开放科研环境的全球科学家，特别是受美国政策变动影响的群体，提供了可落地的职业通道<sup>[15]</sup>。

在国家层面，欧洲主要国家则以差异化的政策工具协同强化这一“避风港”定位。法国的行动最为系统和主动，其策略已从高层政治表态发展为包含具体路径的“科学避风港”系统性工程。法国总统马克龙公开声明“欧洲必须成为科研自由的避风港”<sup>[16]</sup>。2025 年 4 月启动的“为科学选择法国（Choose France for Science）”国家级平台是这一工程的核心，由法国国家科研署主导，旨在吸引国际顶尖科研人才，特别是受美国政策影响的学者<sup>[17]</sup>。法国国家科研中心（Centre National de la Recherche Scientifique, CNRS）同步推出“选择 CNRS 从事科学研究”独立倡议，为受政治动机影响而遭遇研究经费削减的学者提供博士后、资深研究员、终身教职和国际教席 4 个层级的职业通道。政府层面还提议为面临政治压力的研究人员设立“科学难民”身份和“紧急科学签证”，高校层面则由艾克斯—马赛大学于 2025 年 3 月启动“科学安全地带”计划及“科学安全避风港”计划，向受到经费削减威胁的美国科学家敞开大门<sup>[18]</sup>。德国推出“千人+计划”（Global Minds Initiative Germany）人才项目

表2 特朗普2.0执政首年欧洲主要国家和地区引才举措概览

国家/地区	主导机构	计划/举措	出台时间	主要内容	目标群体
欧盟	欧盟委员会	“为科学选择欧洲”一揽子计划	2025年5月	1. 计划设立总额5亿欧元(2025—2027年)的专项基金(包括ERC、MSCA等); 2. 建立线上平台,连接全球人才与欧洲的科研工作机会; 3. 简化研究人员签证与居留流程,提供便利服务; 4. 计划通过新法律,将科研自由写入法案,以捍卫科学独立性	全球顶尖科研人才,特别是受政治干预,寻求长期稳定研究环境的学者
法国	法国国家研究署 (Agence Nationale de la Recherche, ANR)	“为科学选择法国”平台	2025年4月	1. 设立国家级平台,ANR运营,匹配国际研究人员与法国实验室; 2. 作为“法国2030”投资计划的一部分,为接待项目提供最高50%的配套资金支持,首批投入约1亿欧元	全球顶尖科研人员,特别是因国际环境变化(如美国科研政策不确定性)而考虑迁移的、处于职业发展中期国际学者
	法国国家研究中心	“选择CNRS从事科学研究”独立倡议	2025年4月	提供博士后岗位、资深研究员职位、终身教职路径、国际教席四层级的职业通道	因政治动机遭遇研究经费削减的全球学者
德国	德国政府、德国联邦教研部、高校	“千人+计划”	2025年5月	吸引国际科学人才,承诺为国际学者和学生提供更便捷的签证流程,并致力于将德国打造成学术自由的避风港	国际顶尖科研人才;面临美国科研环境不确定性的学者
	马克斯·普朗克科学促进协会	“马克斯·普朗克跨大西洋计划”(Max Planck Transatlantic Initiative)	2025年8月	1. 与美国一流科研机构共同设立虚拟或实体联合研究中心; 2. 设立人才接收机制,为因非学术原因(如签证拒签、政治压力、经费中断)无法继续在美国工作的研究人员提供高级独立研究岗位(如独立研究组长、客座主任科学家)	受美国科研环境不确定性影响的杰出国际研究人员(不限国籍),特别是博士后、青年首席研究员及具有独立课题能力的科学家
西班牙	西班牙科学与创新部	海外人才吸引计划2025	2025年3月	1. 单个项目资助上限从80万欧元提升至120万欧元,新增经费可用于团队成员迁移安置、家属支持、国际差旅及初期实验室建设; 2. 资助期限为3~5年	受地缘政治或政策变动影响、寻求稳定科研环境的国际顶尖研究人员(不限国籍),特别鼓励来自科研自由受限或经费大幅削减国家(包括美国)的学者申请
比利时	法语布鲁塞尔自由大学及荷语布鲁塞尔自由大学	人才吸引计划	2025年3月	1. 两校共同提供36个为期30个月的博士后职位,并配套提供18套公寓解决住宿; 2. 设立专属联络点并提供一站式信息平台	因意识形态原因面临研究资金损失的美国研究人员,同时也面向所有国际研究人员
意大利	意大利大学与研究部	“Young Researchers ERC 2025”专项基金	2025年4月	设立总额5000万欧元的基金,单个项目最高资助100万欧元,期限最长为36个月。资助对象为在意大利境外获得ERC启动或巩固资助,但因非学术原因被迫终止项目的年轻研究人员	已获得ERC资助但因环境变化被迫中断项目的外国青年研究人员(含非欧盟学者)

续表

国家/地区	主导机构	计划/举措	出台时间	主要内容	目标群体
瑞典	瑞典战略研究基金会	英瓦尔·卡尔松奖 (Ingvar Carlsson Award)	2025年5月	1. 资助金额最高达4 000万瑞典克朗(约合360万欧元), 覆盖5年期薪资、团队建设、设备购置及国际合作; 2. 获奖者须全职入职瑞典高校或研究机构, 并建立长期研究团队	旅居海外的瑞典籍顶尖研究人员(不限于美国), 但优先考虑在美国从事战略领域研究、因政策环境变化考虑回国者
英国	英国皇家学会	法拉第奖学金 (Faraday Fellowship)	2025年5月	1. 总资金规模达3 000万英镑, 为个人科学家或研究团队提供最高400万英镑的长期资助(特殊情况下可更高); 2. 资助期限为5~10年; 3. 虽公开表述为“面向全球顶尖人才”, 但皇家学会内部文件及负责人多次强调, 该计划特别关注“因政治环境恶化而考虑离开美国的科研人员”	全球顶尖科学家, 特别是因特朗普政府科研政策收紧而计划离开美国的研究人员(不限国籍)

并简化签证办理流程。其文化部长积极邀请哈佛大学在德国设立“流放校园”<sup>[15]</sup>。马克斯·普朗克科学促进协会也启动了“跨大西洋计划”, 计划与顶尖美国机构共同建立新的合作研究中心, 并为那些不得不开离美国的杰出研究人员提供主任职位<sup>[19]</sup>。西班牙<sup>[20]</sup>、比利时<sup>[21]</sup>、意大利<sup>[22]</sup>、瑞典<sup>[23-24]</sup>等国家也纷纷推出针对性计划, 或明文关注受轻视的美国研究者, 或支持因意识形态原因面临资金损失的学者, 或资助项目中断的年轻外国研究人员。已脱离欧盟的英国同样加入了这场人才竞争, 其政府、英国皇家学会及英国皇家工程院联合公布引才计划, 目标特别指向因特朗普政策而打算离开美国的科研人员<sup>[15]</sup>。与此同时, 英国皇家学会设立了总额最高达3 000万英镑的“法拉第奖学金”, 单个科学家或团队最高可获得400万英镑的资助, 以此提供强有力的职业替代选项。在这一系列从欧盟到主要成员国, 甚至包含已脱欧的英国的协同行动下, 欧洲正系统性地向全球科研人才塑造一个以“自由、稳定、开放”为标签的“学术避风港”整体形象, 以期在全球人才格局重塑中占据主动地位。

## 2.2 亚洲的国家战略导向产业竞争路径

与欧洲强调价值认同的引才模式不同, 以日本、韩国为代表的亚洲国家, 则采取了高度务实、以国家战略与产业需求为导向的路径。其引才策略以国家核心产业布局为锚点, 通过精准化、高效化

的“靶向引才”机制, 实现快速获取关键技术领域的人力资本优势(见表3)。

日本的策略侧重于系统性研发生态的整体优化与科研枢纽建设。作为关键举措, 日本政府于2025年6月正式推出预算规模达1 000亿日元(约合49.40亿元)的“J-RISE倡议”(Japan Research & Innovation for Scientific Excellence)。该倡议具有明确的技术优先级, 将人工智能、量子技术及半导体等前沿领域列为资助重点。其核心措施包括建立具有国际竞争力的薪酬体系、系统构建全英语科研环境, 旨在整体提升本国研发生态的吸引力, 将日本打造为全球顶尖的科研枢纽<sup>[25]</sup>。韩国政策界与智库敏锐地将美国H-1B签证政策的收紧视为吸引高端人才、减缓本国人才外流的战略时间窗口。为此, 韩国设定了至2030年在人工智能、生物科技及半导体领域引进2 000名顶尖人才的明确目标<sup>[26]</sup>。为实现这一目标, 韩国构建了由法律、专门机构与专项计划组成的政策框架。首先, 以2025年1月生效的《尖端产业人才创新特别法》(Act on Special Measures for Attracting Global Talent in Advanced Industries)作为顶层法律依据。其次, 依据该法律于同年2月在韩国贸易投资振兴公社(Korea Trade-Investment Promotion Agency, KOTRA)下设“海外人才吸引中心”, 该中心的核心职能是核发“K-Tech Pass”认证, 并为持证

表 3 特朗普 2.0 执政首年日本、韩国引才举措概览

国家 / 地区	主导机构	计划 / 举措	出台时间	主要内容	目标群体
日本	文部科学省 主导	“J-RISE 倡议” (Japan Research & Innovation for Scientific Excellence)	2025 年 6 月	1. 投入 1 000 亿日元 (含大学基金 收益及年度预算), 用于吸引海外 顶尖学者; 2. 通过“国际卓越研究型大学” 等项目, 推动人事与薪酬改革 (目 标为提供与美国同等水准的薪酬及 英语办公环境), 并加强海外宣传; 3. 日本科学技术振兴机构 (JST) 启动了“全球卓越人才招聘研究大 学强化项目 (EXPERT-J)”, 在 3 年内提供 33 亿日元, 支持 11 所 大学以国际标准待遇招聘海外青年 学者, 并原则上为其提供终身教职 路径; 4. 重点支持人工智能、量子技术、 半导体等前沿领域的国际合作研究	海外优秀研究学者, 特 别是受国际人才竞争 (如 美国政策变动) 影响、 考虑迁移的顶尖科学家
韩国	科学技术信 息通信部与 产业通商资 源部	尖端产业人才 创新特别法	2025 年 1 月	1. 在法律上确立“海外尖端人才 快速引进制度”, 赋予政府在签证、 居留、税收和子女教育等方面突 破常规行政程序的权限; 2. 2025 年 2 月 1 日, 正式设立“海 外人才吸引中心” (Global Talent Center, GTC) 并投入运作, 提供“一 站式”服务	人工智能、量子技术、 半导体、航空航天、机 器人、生物技术、下一 代电池、网络安全等国 家战略尖端产业领域的 海外专业人才 (含研究 人员、工程师、技术创 业者), 不限国籍, 但 须具备国际公认成就或 产业关键技能

人才提供从职业对接到生活安置的全链条集成服务<sup>[27]</sup>。最后, 2025 年 4 月, 韩国推出精准的“顶级签证计划”, 该计划面向半导体、生物技术、二次电池和显示器等特定领域的顶尖人才, 提供一套极具竞争力的激励方案, 包括快速获得 F-2 居留签证、3 年后转永居通道、配偶就业自由的权利, 以及 10 年所得税减免优惠<sup>[28]</sup>。上述实践表明, 亚洲国家通过人才战略与产业政策的深度绑定, 正以精准化制度供给参与全球科技竞争制高点的争夺。日韩两国的实践共同诠释了一种区别于价值叙事的产业人才竞争范式。其核心特征在于以国家战略产业需求为根本出发点, 结合立法保障、机构创新与针对性激励政策, 实施目标明确的人力资本引进战略。

### 2.3 其他地区的策略

除欧洲与亚洲的主流竞争模式外, 部分国家与地区基于自身独特的资源或地缘条件, 制定了差异

化的人才竞争策略 (见表 4)。

以沙特阿拉伯、阿联酋为代表的中东地区, 其策略主要依托雄厚的资本实力与国家层面的战略规划。这些国家通过“2030 愿景”及“国家人工智能战略”等顶层设计, 系统性地营造了有利的商业与政策环境, 例如, 为技术人才提供长期居留许可 (如“黄金签证”)、简化商业流程并提供创业激励, 旨在吸引全球人工智能等前沿科技领域的企业与人才, 快速建设区域性的人工智能创新与产业枢纽<sup>[29]</sup>。加拿大则利用了其与美国毗邻的地理优势, 采取了针对性极强的政策。作为美国的邻国, 加拿大敏锐地捕捉到了美国移民政策波动所产生的人才外溢效应。其政府《2025 年预算》(2025—2026 年财政年度) 设置的 17 亿加元专项预算中, 包含一项关键措施: 为已获得美国 H-1B 签证的科技人才设立快速的移民审批通道。此举旨在直接吸引那些已有美国工作经验,

表 4 特朗普 2.0 执政首年加拿大、澳大利亚引才举措概览

国家 / 地区	主导机构	计划 / 举措	出台时间	主要内容	目标群体
加拿大	加拿大政府	财政预算增加	2025 年 11 月	1. 在政府《2025 年预算》（2025—2026 年财政年度）中，其中 17 亿加元（12 亿美元）用于一系列旨在鼓励外国科学家和研究生迁居加拿大的措施； 2. 自 2025—2026 财年起，在 13 年内向三大研究资助委员会提供 10 亿加元，用于招募杰出的国际科学家； 3. 在未来 3 年内投入 1.336 亿加元用于帮助博士后和博士生移居加拿大； 4. 为已持有美国 H-1B 签证的人启动一条加速移民通道	外国科学家和研究生，特别是持有美国 H-1B 签证的人才
澳大利亚	澳大利亚科学院	“全球人才吸引计划”（Global Talent Attraction Program, GTAP）	2025 年 4 月	1. 提供竞争性人才安置资助，支持澳大利亚高校和研究机构为引进人才提供：启动资金（最高 200 万澳元）、实验室空间、博士生名额、家属安置及跨文化融入服务； 2. 建立“快速匹配网络”，基于科学院研究人员与全球同行（尤其是美国）的合作关系，精准识别潜在迁移需求	1. 因政策或科研环境恶化而考虑离开美国的顶尖科学家（不限国籍）； 2. 海外优秀的澳大利亚籍科研人员（特别是曾在美国、欧洲从事前沿研究者），鼓励其“回流”

但可能因签证政策不确定性而考虑迁居的高技能人才。澳大利亚的策略则由其国家级学术机构主导，侧重选择性引进与人才回流。澳大利亚科学院于 2025 年 4 月启动的“全球人才吸引计划”（Global Talent Attraction Program），通过竞争性资助机制，重点吸引两类研究者：一是因海外科研环境变化而寻求流动的国际顶尖科学家；二是希望回国发展的海外澳大利亚籍科研人员，以期实现引进外部智力与促成本国人才回归的双重效益。

### 3 结论与启示

在特朗普 2.0 执政首年，全球科技人才竞争格局发生深刻演变。面对国际人才流动新态势，主要国家和地区相继在移民政策、科研生态与专项人才计划等方面采取了一系列适应性举措。这场围绕全球高端智力资源的战略布局，已不再局限于薪酬、经费等物质条件竞争，而日益扩展至制度稳定性、战略前瞻性与创新生态系统韧性的多层次博弈。这一转变不仅影响国际科技力量对比，更为中国完善具有全球竞争力的人才制度体系，推动高水平科技

自立自强提供了重要借鉴与启示。

#### 3.1 特朗普 2.0 执政首年主要国家与地区引才策略的特征

##### 3.1.1 价值叙事与制度保障相结合

高端科技人才在做出国际流动的选择时，正在从对薪资、设备等显性资源的简单比较，转向对一国制度环境与创新生态的整体评估。这种生态的优劣，往往体现在制度的稳定性与连续性、科研环境的自主性、资源配置的公正性，以及长期发展的可持续性等方面。以部分欧洲国家为例，其着力塑造的“学术自由避风港”形象，实质上是针对美国科技政策不确定性所提出的制度替代方案。同时，此类价值叙事并非停留在宣传层面，而是通过具体制度设计予以落实，例如，欧盟推动将科研自由纳入法律保障框架，法国提出设立“科学难民”身份及“紧急科学签证”机制。这表明，有效的引才策略正逐步从提供短期优厚待遇，转向构建可信、稳定的制度环境，以回应人才对长期发展环境的根本关切。

##### 3.1.2 引才目标与国家战略紧密对接

部分主要国家和地区的引才举措呈现出显著

的战略聚焦特性,其重点领域与国家核心产业布局及中长期科技发展规划高度吻合。例如,日本与韩国在人工智能、半导体等关键领域推出针对性引才计划。其内在逻辑在于,在全球科技竞争日趋激烈的背景下,吸引服务于国家优先战略的顶尖人才,已成为实现关键领域技术突破与产业升级的重要路径,也是将国家战略需求转化为人才竞争优势的必然选择。这反映出,广泛而无差别的人才政策效益逐渐递减,而与国家战略精准对接的引才模式,更有利于将高端人才嵌入国家创新体系的关键节点。

### 3.1.3 多层协同与多元主体参与的网络化运作

欧洲引才行动呈现多层次、网络化协同特征。在区域一体化层面,欧盟通过“为科学选择欧洲”计划投入5亿欧元设立专项资助,强化整体协调与资源整合;在国家与机构层面,则涌现出一系列灵活、互补的引才举措。例如,德国马克斯·普朗克科学促进协会推出“跨大西洋计划”,为离开美国的杰出研究人员提供主任职位;西班牙“ATRAE 2025”计划明确将受政策影响的美国研究人员列为重点引进对象。这种“区域一体化协调—国家主导—机构自主”相结合的多层网络,有助于形成政策合力,为不同背景、不同领域的高端人才提供差异化支持,共同塑造开放而有吸引力的人才流动格局。

## 3.2 对中国的启示

一是将构建可信、稳定和可预期的科研生态作为长期基础性工程。全球人才流动决策的核心依据已转向对制度环境与发展生态的整体评估。美国科研环境出现的波动,根源在于政策不确定性与学术自治面临挑战。因此,中国应在保障研发投入的同时,致力于完善尊重科研规律、保护知识产权、支持原始创新的制度体系。其战略目标是,通过持续增强政策透明度与连续性,系统优化外籍人才在华发展的职业路径与生活环境,从根本上提升中国创新体系的国际声誉与长期吸引力。

二是推动人才布局与国家战略科技力量建设深度协同。主要经济体的精准引才模式显示,普惠性政策的边际效益正在递减。中国应借鉴此经验,推动人才战略与国家战略需求精准对接。具体而言,需围绕国家重大需求与产业链关键环节,精准识别并引进相关领域的顶尖人才及团队。政策制定的核

心原则是构建以国家重大项目和重大创新平台为牵引的人才汇聚机制,促进人才链、创新链与产业链的有机融合,确保高端人才集聚切实服务于国家战略目标的实现。

三是在维护科技安全的前提下,通过主动引领高水平开放合作,汇聚全球智力资源。面对全球人才流动格局的重构,中国应在开放合作中把握主动。一方面,可参考欧盟“为科学选择欧洲”等计划经验,主动发起或牵头组织国际大科学计划与专项人才交流项目,吸引全球优秀科学家来华工作或开展合作研究。另一方面,应持续鼓励和支持国内高校、科研机构与国际顶尖学术组织建立深度、稳定的合作关系,共同应对全球性挑战。通过主动参与开放合作,拓展多元合作伙伴关系,凝聚全球学术共识,吸引认同开放科学理念的全球智力资源,实现在维护安全底线与拓展开放合作之间的动态平衡。■

### 参考文献:

- [1] National Foundation for American Policy. Trump Immigration Policy: High-Skilled Immigration: NFAP Policy Brief[EB/OL]. [2025-12-10]. <https://nfap.com>.
- [2] MERVIS J. Trump's proposed budget would mean "disastrous" cuts for science[J/OL]. Science, 2017-03-16[2025-11-13]. <https://www.science.org/content/article/trump-s-proposed-budget-would-mean-disastrous-cuts-science>.
- [3] KNOTT K. Supreme Court Says NIH Doesn't Have to Restore Canceled Grants[EB/OL]. [2025-11-13]. <https://www.insidehighered.com/news/government/science-research-policy/2025/08/21/scotus-says-nih-doesnt-have-restore-canceled>.
- [4] MILLER A S, LIU M, GRAHAM R, et al. Termination of Gender-Affirming Care Grants at the National Institutes of Health[J]. JAMA Pediatrics, 2025, 180(1): 83-89.
- [5] 佚名. 美媒:特朗普政府拟大幅削减美军化学武器研究预算[EB/OL]. 新浪军事, 2025-05-07[2025-10-31]. <https://mil.news.sina.com.cn/zonghe/2025-05-07/doc-inevttz1146890.shtml>.
- [6] 环球出国. H1B 每年要交 10 万美金?! 这个方式让你边赚美金边拿绿卡[EB/OL]. [2025-12-25]. <https://m.163.com/dy/article/KACEQQKH0517CSU1.html>

- [7] 程雨祺. 突发! 美国全球冻结留学签证后, 还要吊销中国学生已有签证 [EB/OL]. 知识分子 [2025-03-20]. <https://mp.weixin.qq.com/s/dHH1D4lcavMTxycFKG8TCw>.
- [8] 美国国务院. 新签证政策以美国优先, 而非中国 [EB/OL]. [2025-10-28]. [https://www.state.gov/translations/chinese/20250528-new-visa-policies-put-america-first-not-china\\_chinese/](https://www.state.gov/translations/chinese/20250528-new-visa-policies-put-america-first-not-china_chinese/).
- [9] Times Higher Education. Visa concerns blamed as new overseas students fall by fifth in US [EB/OL]. [2025-11-17]. <https://www.timeshighereducation.com/news/visa-concerns-blamed-new-overseas-students-fall-fifth-us>
- [10] 光明网. 特朗普卖“金卡”给永居 这么做核心原因是这些—— [EB/OL]. [2025-11-17]. [https://m.gmw.cn/2025-09/20/content\\_1304156363.htm](https://m.gmw.cn/2025-09/20/content_1304156363.htm).
- [11] Inside Higher Ed. UT Knoxville ends Chinese scholarship program [EB/OL]. [2025-11-17]. <https://www.insidehighered.com/news/quick-takes/2025/07/22/ut-knoxville-ends-chinese-scholarship-program>.
- [12] ARTHUR A R. DHS Pulls Harvard's Student-Visa Certification Authority [EB/OL]. [2025-12-10]. <https://cis.org/Arthur/DHS-Pulls-Harvards-StudentVisa-Certification-Authority>.
- [13] LEEMING J. Some US researchers want to leave the country. Can Europe take them? [J]. Nature, 2025, 643: 289-291.
- [14] Nature. Exclusive: a Nature analysis signals the beginnings of a US science brain drain [EB/OL]. [2025-12-10]. <https://www.nature.com/articles/d41586-025-01216-7>.
- [15] BRUEGEL. How much research talent could Europe grab from the US? [EB/OL]. [2025-06-26]. <https://www.bruegel.org/analysis/how-much-research-talent-could-europe-grab-us>.
- [16] PRADOS J. Comment la France essaie de récupérer les scientifiques victimes de Donald Trump [EB/OL]. [2025-04-23]. <https://vert.eco/articles/scientifiques-americains-cibles-par-donald-trump-les-idees-se-multiplient-pour-les-faire-venir-en-france>.
- [17] Agence Nationale de la Recherche. Choose France For Science-2025 [EB/OL]. [2025-12-10]. <https://france2030.agencerecherche.fr/ChooseFranceForScience-2025/accueil.php?lang=EN>.
- [18] PRADOS J. Comment la France essaie de récupérer les scientifiques victimes de Donald Trump [EB/OL]. [2025-12-10]. <https://vert.eco/articles/scientifiques-americains-cibles-par-donald-trump-les-idees-se-multiplient-pour-les-faire-venir-en-france>.
- [19] University World News. Max Planck Society offers a haven for top US researchers [EB/OL]. [2025-12-10]. <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20250221121216853>.
- [20] AEI. Grants to Encourage the Incorporation of Established Talent “ATRAE Program” 2025 [EB/OL]. 2025-04-11 [2025-12-10]. <https://www.aei.gov.es/en/announcements/announcements-finder/grants-encourage-incorporation-established-talent-atrae-6>.
- [21] Vrije Universiteit Brussel. VUB opens its doors to threatened researchers [EB/OL]. [2025-12-10]. <https://www.vub.be/en/news/vub-opens-its-doors-threatened-researchers>.
- [22] Ministero dell'Università e della Ricerca. Avviso Young Researchers 2025 - ERC [EB/OL]. [2025-12-10]. <https://www.gea.mur.gov.it/Bandi/YoungResearchersERC2025>.
- [23] Regeringskansliet. Utbildningsministern bjuder in till rundabordssamtal om situationen för forskare i USA [EB/OL]. [2025-12-10]. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/04/utbildningsministern-bjuder-in-till-rundabordssamtal-om-situationen-for-forskare-i-usa/>.
- [24] Strategiska. 45 million in research support for returnees from USA [EB/OL]. [2025-12-10]. <https://strategiska.se/en/press-release/45-million-in-research-support-for-returnees-from-usa/>.
- [25] 客观日本. 投入 1000 亿日元招聘海外优秀研究学者, 日本政府公布强化国际人才环流的一揽子政策 [EB/OL]. [2025-12-10]. [https://www.keguanjp.com/kgjp\\_zhengc/kgjp\\_zhengc/pt20250627000014.html](https://www.keguanjp.com/kgjp_zhengc/kgjp_zhengc/pt20250627000014.html).
- [26] Strategiska. 45 million in research support for returnees from USA [EB/OL]. [2025-12-10]. <http://korea.people.com.cn/BIG5/n1/2025/0922/c407366-40569181.html>.
- [27] KOTRA. 研究人员支援制度 [EB/OL]. [2025-12-10]. [https://ombudsman.kotra.or.kr/ik-ch/bbs/i-651/detail.do?ntt\\_sn=491088](https://ombudsman.kotra.or.kr/ik-ch/bbs/i-651/detail.do?ntt_sn=491088).

[28] 韩国在线, 政策聚焦: 韩国加强全球科研人才吸引措施 [EB/OL]. [2025-12-10]. <https://www.korea.net/NewsFocus/policies/view?articleId=269172>.

[29] 新浪财经. 美国科研预算变化对全球科技股影响分析 [EB/OL]. [2025-12-10]. <https://finance.sina.com.cn/stock/usstock/c/2025-09-28/doc-infrzuip4317394.shtml>.

## Research of New Trends in Talent Attraction Strategies of Major Countries and Regions under the Background of the First Year of Trump 2.0 Administration

ZHU Na, ZHANG Yiyang, REN Hongbo, QIE Haituo, WANG Xiaofei, TAN Weizhe, LI Sai  
(Institute of Scientific and Technical Information of China, Beijing 100038)

**Abstract:** This paper explores the adjustments in U.S. science and technology and immigration policies during the first year of the Trump 2.0 administration and their impact on global talent mobility, with a focus on analyzing the responsive talent attraction strategies of major countries and regions worldwide. This paper shows that different countries and regions have adopted differentiated approaches based on their own positioning: Europe has focused on building an open and stable academic environment, attracting researchers who leave the United States due to political or funding considerations through E.U.-level collaborative programs and member states' special grants; Asian countries such as Japan and South Korea are implementing an industry-demand-driven model, focusing on precise talent attraction in key fields like artificial intelligence and semiconductors; Canada, Australia, and the Middle East are joining the competition by leveraging geographic advantages, capital investment, or specialized programs. Finally, the characteristics of the evolution of current global talent attraction strategies are analyzed, and relevant insights are provided for China to effectively attract and gather top international talents.

**Keywords:** Trump 2.0; tech talent mobility; scientific and technological talents; immigration policy; research ecosystem