



以开放的人才政策 支撑中国可持续发展*

文 / 王辉耀

中国与全球化智库 北京 100004

【摘要】“十八大”以来,中国对人才工作的重视达到了前所未有的程度。人才的可持续对国家竞争力可持续发展起决定作用。目前中国人才建设面临高层次人才发展的不可持续和教育的不可持续两大问题。中国应树立更加开放的人才观念,实行更加开放的人才政策。

【关键词】人才可持续,教育可持续,人才国际化

DOI 10.3969/j.issn.1000-3045.2014.04.005

人才是第一资源。国际学者早在19世纪,就把人才资本纳入国家竞争力的重要组成部分。1979年诺贝尔经济学奖获得者舒尔茨(T.W.Schultz)在1960年美国经济年会上发表了题为“论人力资本投资”的演讲,他认为决定人类前途的并不是空间、土地、自然资源,而是人的能力。哈佛大学商学院教授迈克·波特(Michael Porter)1990年在他的著作《国家竞争优势》中提及人才才是解决经济发展瓶颈、提升国际竞争优势的关键所在。而2005年多伦多大学商业与创意专业教授查理德·佛罗里达(Richard Florida)在其《创意阶层的崛起》(*The Rise of Creative Class*)中提出的“3T理论”(Talent, Technology, Tolerance),认为推动经济发展的要素是:人才(Talent)、技术(Technology)和宽容

度(Tolerance)。

2008年金融危机后,特别是“十八大”以来,中国对人才的重视也提高到前所未有的高度。2014年5月22日,习近平总书记在上海与外国专家座谈时指出:“一个国家对外开放,必须首先推进人的对外开放,特别是人才的对外开放。”新一届政府十分重视人才工作的对外开放。“十八大”以来,习近平总书记先后30多次对人才工作做出重要论述,且在不到一年时间中,分别在欧美同学会成立100周年庆典、上海外国专家座谈会与两院院士大会上,连续三次讲话提及“国际人才”,指出“致天下之治者在人才”、“要实行更加开放的人才政策,不唯地域引进人才,不求所有开发人才,不拘一格用好人才”、“要广泛吸引海外优秀专家学者为我国科技创新事业服务”。

* 修改稿收到日期:2014年6月23日



中国科学院

党的十八届三中全会决定指出,要加快转变经济发展方式,加快建设创新型国家,推动经济更有效率,更加公平,更可持续发展。全面协调可持续是科学发展观的基本要求,“以人为本”是科学发展观的核心。“人”不仅是我们的价值目标,也是发展过程中的最重要的参与因素。人才是人力资源中能力和素质较高的劳动者,人才是第一生产力,人才的可持续决定着国家竞争力发展的可持续。当前,阻碍我国可持续发展的最大的因素之一是“人才”建设的不可持续。人才建设存在高层次人才发展的不可持续和教育发展的不可持续两大问题。

1 “高层次人才”发展的不可持续问题

1.1 中国存在巨大“人才赤字”,人才发展不具备“可持续性”

每年出国的留学生数量庞大,且有大量留学生滞留不归,但来中国留学的外国学生却很少,流失的人才并没有得到及时补充。截至2013年底,

我国在海外留学生人数为161.38万,而在华留学的外国学生数量仅有35.6万人,存在125.78万人的“留学赤字”^①(图1)。世界各中等收入以上国家平均拥有的国际留学生的比率约为5%,中国不到0.3%。中国还存在“移民赤字”^②:截至2013年,海外现有的中国移民有934.25万人,而中国境内的外国移民人数仅有84.89万人,二者相差849.4万人^②(图2)。巨大的人才赤字反映了我国人才资源缺乏“量”的补给,发展不具备持续性。

1.2 中国人才流失严峻,人才资源“质”的提升缓慢

根据《中国留学发展报告2013》的研究,中国每年出国留学人数为四、五十万,2013年达41.39万人。中国流失的顶尖人才数量居于世界首位。据2011年美国全国民意研究中心的一项数据调查,2009年,在美国获得博士学位确定留在美国和计划留在美国的中国学生比例,分别为53%和74%(表1)。因此,美国有媒体把国内个别著名大学比作“最肥沃的美国博士培养基地”。

据教育部留学服务中心发布的《万名留学人

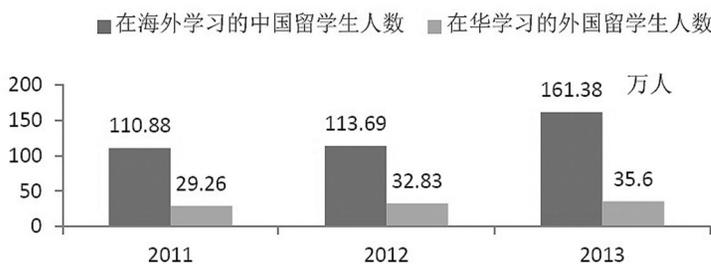


图1 2011—2013年留学生人数对比图

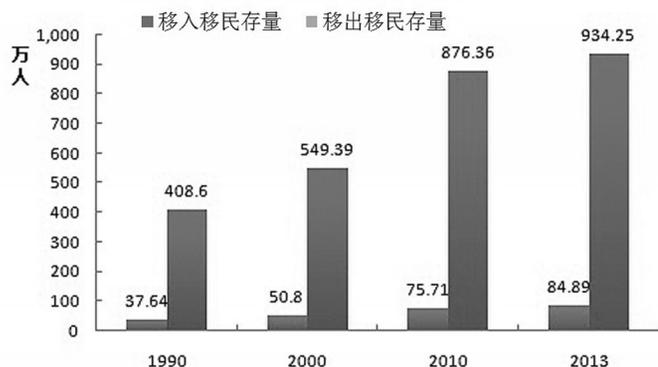


图2 1990—2013年中国移民存量对比图

① 根据各国统计数据估算

表1 在美国获得博士学位确定留在美国和计划留在美国的中国学生比例

单位:%

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
确定留在美国比例	50	47	47	49	53	52	53	53
计划留在美国比例	70	68	69	72	75	76	77	74

资料来源: The survey of Eamed Doctorates, prepared by National Opinion Research Center, prepared in 2011.
注: 此处“确定留在美国”指的是已签署留美就业的合同或留美就业承诺书的留学人员; “计划留在美国”指的是有意向留在美国, 但可能尚未签署任何协议或承诺书

员回国就业报告 2012》, 留学回国人员在境外留学时间平均为 1.9 年, 其中硕士学位 1.5 年, 博士学位 3.8 年。约一半为国外 1 年期硕士学位项目毕业生, 以英国学校为主, 获得博士学位又有相应研究或其他工作经历的高层次留学人才的回流率仍然处于较低水平^[3]。

人才流失导致的直接后果, 便是我国人才资源无法获得正常速度的“质”的提升。我国为培养人才付出巨大成本, 人才却流失国外, 为他国发展做出贡献。人才的成长过程承载教育、科研等资源投入, 人才的流失, 实际上是我国教育、科研等资源的变相流失。长此以往, 影响我国科技和社会创新发展的速度和效率。

1.3 中国存在明显的“人才壁垒”, 妨碍长远国际化战略目标的实现

所谓“人才壁垒”, 指的是在人才流动过程中人为设定的、人才跨境流动和在异国居留时遇到的制度性障碍, 其衡量标准包括签证申办难易程度、居留难易程度、留学生就读和工作政策等。目前世界各国都在加紧放开国际人才流动政策, 而中国的人才壁垒依然较高。2013 年底, 日本首相安倍晋三表示要使 50% 国际留学生留在日本工作。2014 年 6 月, 日本又宣布人才移民的居留门槛从居留 5 年下降至 3 年。但是, 依据我国《高等学校接受外国留学生管理规定》, 外国

留学生毕业、结业、肄业、退学后, 必须在规定的时间内出境, 不能留在中国工作。同样, 外国人才要在华长期居留, 共需要办理就业许可证、外国人就业证/外国专家证、外国人居留证 3 个证件, 公安部和人社部分管不同的证件, 办理需要跑不同的部门, 手续繁琐。各类证件有效期不衔接且有效期短, 根本无法满足外国人才居留需求。这使得中国企业在开发国外市场、引进国外技术、推进“全球化”战略方面缺乏国际人才支持。2003—2011 年, 中国平均每年发放绿卡 248 张, 美国一年发放的绿卡总数量超过 100 万张, 其中专门针对国际人才的人才型绿卡就有十几万张^[4]。

在出入境方面, 香港、台湾的华侨回乡时可办理 10 年一签的回乡证、台胞证, 印度给印度裔海外人才办理印度裔卡, 永远不用办签证。根据中国与全球化智库的估算, 中国海外华人华侨中, 专业人才数量超过 400 万。这些人才想回乡有些无法办理长期签证, 每超过 3 个月就需要出境续签。

另外, 我国存在人才利用的壁垒, 例如留学人员从政难现象: 许多有留学背景的人才面临着难以进入或难以继续在行政部门任职、难以担任行政岗位人员等情况, 被新的“海外关系论”干扰, 抑制国际化背景的人才参与社会创新。这些都使得中国的高层次人才面临着“出得去、回不来、留不住、不



中国科学院

重用”的状况。

2 教育发展的不可持续问题

2.1 人才流失使中国高校面临生源危机

老龄化和生育率降低,导致高校招生难,是各国教育普遍面临的问题。大批学生出国留学,让我国高等教育流失了大量生源,很可能导致教育的招生难。在过去7年,在美国的中国中学生增长了365倍^②,每年飞往香港地区参加SAT考试的大陆学生增加了近10倍^③。根据中国与全球化智库2013年2—6月针对从北京毕业出国的低龄留学生调研数据(有效问卷156份)显示,前25%的尖子生中有70%想出国。台湾地区为了解决高等教育招生难,放开了招收大陆学生的限制。未来中国高等教育面临严峻的国际竞争,如不增添实力并开放市场,通过扩大来华留学政策,很可能导致未来大批高校倒闭。另外,我国高等教育本身存在的行政化、官本位思想等问题,又会加剧人才流失,形成恶性循环。

2.2 教育改革滞后,落后的教育质量影响人才

“内涵式”发展

中国的教育改革相对滞后,官本位问题严重,创新不足,难以培养出高层次创新人才,教育资源配置不均,重基础设施建设轻学术人文建设,这些都导致中国的教育水平和质量与国际相比有很大差距。教育决定一国人才实力的强弱,国内毕业生创业创新能力不足已经十分突出,我国人才资源依然以“粗放型”模式增长,没有实现“内涵式”增长。根据麦肯锡2009年的研究,中国工程类大学毕业生大概只有10%能够胜任国际化人才的需求。这些都敲响了中国教育不可持续的警钟。

2.3 教育国际化程度较低,在全球教育市场上

缺乏竞争力

我国教育特别是高等教育存在国际化程

度严重偏低的现象。首先,我国高校教师国际化程度低。在发达国家,高校教师全球招聘非常普遍。美洲大学协会代表了美国和加拿大大型研究型大学,其61个机构中有11个老板出生于国外。2013年,纽约地区的3所高校任命了出生于国外的校长:库柏联盟选择了一位来自印度的学者;西顿霍尔大学,是一位来自菲律宾的申请者;史蒂文斯理工学院,是一位伊朗人。在中国香港高校任职的外籍教师占40%—50%,且99%的教师拥有国外学习的经历。2010年,在中国大陆高校任职的外籍教师为11 287人,占高校教师总数近1%^④。近年来国内高校全球招聘校长实施的成效也并不显著。其次,我国高校国际学生比例也较低。根据OECD统计显示,2011年发达国家国际学生占比均在10%以上,澳大利亚甚至近20%,而中国只有0.3%,且其中短期语言培训的学生占比很高(表2)^⑤。

3 加强人才建设,促进我国可持续发展战略的政策建议

加强人才建设,是促进我国可持续发展的紧

表2 世界各国接收高等教育国际学生的比例(2011)

国家(组织)	国际学生占高校学生的比例(%)
澳大利亚	19.8
英国	16.8
瑞士	16.2
新西兰	15.6
奥地利	14.7
法国	11.9
德国	11.4
瑞典	7.9
加拿大	7.4
OECD	6.9
意大利	3.7
日本	3.6
美国	3.4
韩国	1.9
中国	0.3

② 数据来源:美国国土安全部数据

③ 根据教育部公布数据计算

迫任务,也是加强人才工作、促进人才强国战略实现的重要保障。为此,提出如下政策建议。

3.1 树立全球人才为我所用的人才观

全球人才为我所用的人才观,正是美国发展成功的最重要因素之一。移民已成为美国科研不可或缺的力量。1960—2013年,美国有72名移民科学家获得诺贝尔奖。在美国的7大顶级癌症研究中心中,42%的研究人员出生在外国。2010年,在美国科学与工程领域拥有博士学位的就业者中,外国人比例达到42%。美国市值前50名的上市公司中,有近一半是移民创建或共同创建^[7]。而我国在开发利用海外人才方面十分滞后。在过去10年中,国资委的海外招聘多数流于形式,绝大部分的人才通过其他国企应聘和内部招聘到位,只有大约10%是通过海外招聘进入国企的。“十八大”报告指出,要建立“具有国际竞争力的人才制度优势”。中国自古就有广纳天下贤才为我所用的用人观,在全球化时代,更应树立宽容博大的用人观念,树立一种全球人才为我所用的人才观。

3.2 加紧制定完善出入境和居留等人才政策

我国高层次人才政策,尤其是签证、居留等人才政策的不完善,是导致人才赤字的主要原因,应加快简化出入境手续、降低居留门槛,为外国人才来华提供便利。例如,增加我国72小时免签的试点,尽快在全国正式实施;考虑延长免签时间。72小时免签政策,不仅极大促进了来华旅游、贸易等经济活动,也为外国专家来华考察、参观和交流提供了巨大的便利,获得了国际人士的广泛认同,建议尽快在全国推广。其次,对于长期以来,以各种方式服务国内建设的海外华人华侨专业人士,发放多次出入境签

证。第三,降低中国绿卡的申请门槛,扩大绿卡的发放范围和数量,吸引外籍高层次人才来华投资和从事科技文化事业。扩大中国护照的含金量,将免签协议从外交、公务护照或因公护照扩大至因私护照。

3.3 加快颁发侨胞证

海外华人华侨是我国在海外储备的巨大人才库,应加快吸引海外华人华侨回国服务。近年来,随着全球化程度加深和中国经济发展机遇的增加,海外华人华侨与祖国联系的需求增多,对获得海外华人身份证的呼声逐渐高涨。2014年2月8日,美国华人全国委员会(NCCA)、美国华人专业团体联合会(UCAPO)、中国旅美科技协会(CAST-USA)、美国中美联合商会(CAU-CC)等社团在美国华府地区蒙郡议会大楼联合举办了“海外华人身份证研讨会”。可借鉴印度颁发海外印度人卡的做法,并比照颁发给港澳台同胞的“台胞证”或“回乡证”的做法,发放“海外华人身份证”。符合条件的情况下,持证人在签证、出入境、投资、工作、居住等方面,享受永久居民待遇。在自愿的基础上,经审核认可,采取分阶段、分地区、有重点地进行。如,可先针对改革开放后持中国护照出国的第一代侨胞,在地区上可从欧美发达地区开始,然后再针对侨胞第二、三代,再扩展至其他地区和国家等。

3.4 调整来华留学生相关就业政策,吸引优秀外国留学生留在中国发展

美国、日本和新加坡均允许留学生毕业后,在本国居留一段时间找工作。日本甚至正在计划实行留学生毕业包分配政策。建议我国也尽快放开留学生毕业在华工作的限制,修改现行的《高等学校接受外国留学生管理规定》,给予在中国完成2年以上学业、本科以上学历的外国毕业生为期半年的寻找工作的临时签证时间;允许外国留学生



中国科学院

来华就读期间勤工俭学、在校外实习;如果具备博士学位,或具备硕士学历但专业符合我国紧缺职业清单,给予1年寻找工作的时间。目前,我国高校接收自费来华留学生的收入远比接收通过政府奖学金来华留学生的收入高,导致许多学校不愿接收通过政府奖学金来华留学的学生,因此影响了通过政府奖学金招收来华留学的招生数量和培养质量,建议增大留学中国的奖学金规模。2010年,教育部颁布中国第一个吸引留学生的《留学中国计划》提出:到2020年,在内地高校及中小学校就读的外国留学人员达到50万人次,其中接受高等教育学历的留学生达到15万人。该计划反映了我国对来华留学生的重视,应尽快制定相关实施细则,切实推进。建议借鉴国际相关经验,在该计划框架下,挑选若干重点大学实施高等教育国际化示范工程,支持所选大学增加吸引留学生的教学和生活设施、加大外籍教师的引进力度、加强相关领域教师的国际化培训、增设全英语教学课程等,由此带动全国效仿实施,提高海外学生来华留学的积极性。

3.5 改革教育体制,推进中国教育现代化

目前中国高校尚未建立教授治校的现代化管理体制,虽然几乎每个学校都设有学术委员会,但学术委员会的作用往往仅限于纯技术性的学术评议和审核,并不参与学校管理,没有决策权,行政体系管理学校的管理体制并没有发生变化。中国高等教育应逐步完成中国教育去行政化,完善校长治校制度,使教育部门回归学术、科研本位,逐步将中国打造成世界性的学术科研中心及国际人才中心;优化课程设置,改革教育方式,培育多层次、多领域的创新人才。在发达国家,大学校长和教师全球招聘是很常见的现象,中国高校的领导者也应该在全球范围内寻找,以获得具备国际竞争的领导力量,提高学校的管理水平。

3.6 允许国际资本开办学校,鼓励中外合作办学,提高教育国际化程度

中国改革开放后,在经济领域引入外资竞争,

倒逼本土企业发展。在教育领域,中国也应尽快引入外资,将中国高校推向世界,与世界教育机构展开竞争。在无法一步到位放开外资办学的情况下,可以先开放部分教育市场,鼓励本土教育机构与国外名校开展合作办学,通过国际学分互认、开设交换学生计划等方式,中外合作办学机构在引入国外优质教育资源、引入我国紧缺专业和先进的管理模式、教学理念等方面对我国公办高等教育改革起到借鉴作用。几年来宁波-诺丁汉大学、西安交大-利物浦大学、上海纽约大学分校等都进行了有益的尝试,受到好评。未来,我国高等教育可以继续尝试通过进一步扩大和提升中外合作办学来提高高等教育的质量和可持续发展程度。

只有完善人才机制、改革教育体制,才能形成人才的良性循环和可持续发展,为建设创新型国家、实现中华民族的伟大复兴提供强有力的人才支撑。进入新时期,中国在市场、产业等方面本身蕴含着巨大潜力,是世界投资者关注的重要区域。如果中国能在人才结构等方面持续改善,把中国打造成高端人才汇聚的中心,必将能加快中国强国之路的步伐。

参考文献

- 1 王辉耀,苗绿. 中国留学发展报告2013. 北京:社科文献出版社,2013,173.
- 2 王辉耀,刘国福. 中国国际移民报告2014. 北京:社科文献出版社,2014,21.
- 3 徐珊珊. 80后中国留学生八成回国,高层次人才回流率低. 信息时报,[2013-8-14]. <http://www.chinanews.com/lxsh/2013/08-14/5161438.shtml>.
- 4 储信艳. 年均发卡仅248张 中国绿卡门槛有望降低. 新京报,[2014-6-5]. <http://www.bjnews.com.cn/news/2014/06/05/319476.html>.
- 5 蒋雅婷. 香港SAT考试年赚过亿. 深圳晚报,[2013-5-4](z06). http://wb.sznews.com/html/2013-05/04/content_2466569.htm.
- 6 OECD. Education at a Glance 2013: OECD Indicators. OECD Publishing, 2013.
- 7 林小春. 美国引才聚才用才的启示. 科技日报,2014-6-9(2).

Open Policies of Talents Support China's Sustainable Development

Wang Huiyao

(Center for China and Globalization, Beijing 100004, China)

Abstract Since the 18th CPC National Congress, Chinese government has attached unprecedented importance to talents. The sustainable supply of talents plays a crucial role on the improvement of national competitiveness. In terms of the construction of talents, currently China is confronted with two important issues—the unsustainability of high-level talents' development and education. China should establish open awareness of talents and implement open policies of talents as well.

Keywords talent sustainability, education sustainability, talent internationalized

王辉耀 中国与全球化智库主任, 博士, 教授, 博士生导师, 哈佛大学高级研究员, 南方国际人才研究院院长, 中国国际人才专业委员会会长, 欧美同学会副会长, 中国人才研究会副会长, 中国国际经济合作学会副会长, 中国华侨历史学会副会长, 曾担任中央人才工作协调小组国际人才竞争战略研究专题组组长等。在人才战略、国际人才及中国企业国际化等领域出版有关中英文著作40余部, 发表有关专业及期刊文章100余篇(包括国内首次在社科文献出版社出版的国际人才蓝皮书系列)。E-mail: wanghuiyao@ccg.org.cn



中国科学院

(接521页)

究,形成了相关重点任务调研报告,完成了改进完善院士制度的建议方案。党的十八届三中全会后,按照中央的要求,学部主席团专门成立了研究小组,在认真领会中央精神和充分借鉴前期研究成果的基础上,充分听取了各学部常委会和专门委员会意见,最大程度地凝聚了广大院士的共识,提出了中科院改进和完善院士制度的建议方案。此外,积极务实推进国际交流合作,成立了国际合作与外籍院士工作小组,进一步加强了对国际合作工作的组织领导。最后,白春礼还围绕创新驱动发展提供科技支撑、建设高水平科技智库、建设国家创新人才高地、改进完善院士制度等方面提出了未来两年学

部的工作思路和重点。

本次院士大会表决通过了《中国科学院院士章程》修订稿,这是《章程》的第8次修订。这次修订将现行的候选人由院士和归口初选部门推荐改为由院士和有关学术团体推荐,增加了新当选院士由全体院士投票产生的终选机制等,进一步健全了院士退出机制,并对优化院士队伍学科和年龄结构做了制度安排。大会还成功举办了以“应对全球性挑战——科技智库的责任”为主题的国际报告会,各学部也分别举办了高水平的学术年会;会议期间还颁发了2014年度陈嘉庚科学奖和陈嘉庚青年科学奖。

(赵军整理,相关图片请见封二)