

吸纳海外高层次人才参与政府事务问题探析

吴伟¹, 陈景元²

(1. 浙江大学 科教发展战略研究中心, 浙江 杭州 310027; 2. 天津市捷威动力工业有限公司, 天津 300380)

摘要:综合素质高、海外联系广、创新创业能力强,是海外高层次人才的突出特点。吸纳海外高层次人才参与政府事务,对于推进政府职能转变、提高政府工作效率、提升公务员整体素质水平,将会发挥不可估量的作用。我国海外高层次人才参与政府事务管理存在严重的制度障碍。有效打通从体制外向体制内的流动通道以及区别对待政务官与事务官,是吸纳海外高层次人才从政的关键所在。

关键词:海外高层次人才;海归从政;体制外;体制内

中图分类号:D630.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-5322(2013)01-0030-05

大力引进海外高层次人才是新时期党和国家事业发展的重大人才战略。2008年底,中共中央办公厅转发《中央人才工作协调小组关于实施海外高层次人才引进计划的意见》,要求各地区各部门进一步解放思想,完善体制机制,健全政策措施,以更宽的眼界、更宽的思路和更宽的胸襟做好海外高层次人才引进工作,进而形成了“海外高层次人才引进计划”(以下简称“千人计划”)这一高层次人才引进工程,海外高层次人才引进工作逐渐进入全国各级党委政府人才工作的中心。但是,与科技创新领域海外人才受到重点关注且引进效果明显相比,海外归国人才参与政府事务并未得到政策的有力回应,海外人才进入政府管理领域的数量并没有相应增加。

一、海外高层次人才从政空间分析

1. 海归从政:比较视角

王辉耀(2010)把中国近代以来留学与回归大潮分为五个阶段:1854年以容闳毕业耶鲁大学为起点的晚清留学回归潮,此间出现了詹天佑、唐绍仪、蔡绍基等科技、政治、教育、军事人才;1900-1927期间以留日、留法为主的留学与回归大潮,此间出现了辛亥革命和新中国两代政治领袖

及北洋政府、国民政府和中华人民共和国政府三个时期的政府领导人,其中尤以邓小平为杰出代表,也有诸如蔡元培、吴稚晖、巴金、徐悲鸿、钱三强等科技、教育、文化名人;第三代留学与回归者是1927-1949年间赴欧美留学的学生,主要出现的是以诺贝尔奖获得者为代表的科技人才;第四代留学者是在1949-1965年间,主要去往苏联和东欧国家,回国后基本为党政管理人才;第五代留学者为1978年之后至今,回国后多从事除政治之外的经济社会发展事业^[1]。由上可知,近代以来直到改革开放以前的海外归国人才从事的领域非常广泛,特别是在政治领域有较多涉足,而在改革开放之后,政治领域对海外人才的阻塞作用反而变得明显。所以,有人说,“海归派”从政始自清末,辉煌于民国;黯然于文革,复兴于当代。但是,这种复兴应该是一种“补偿性”的增长,并没有完全达至民国时期的水平,同时也体现了一种美好的愿望。

留学回国人员在中国20世纪30-50年代担任政府副部长以上行政职务的比例曾经接近70%,而发达国家和地区的这一比例在80%以上。1948年出版的《当代中国名人传》共收录中华民国198名党政军要人,有留学经历的88位,

收稿日期:2013-01-02

基金项目:浙江省教育厅科研资助项目(Y201226196);2012年嘉兴市第一批科技计划项目(2012AY3007)

作者简介:吴伟(1981-),男,河南平顶山人,助理研究员,博士生,研究方向:科教发展战略与政策、高等教育管理。

占44.4%。中华人民共和国第一届中央人民政府主席、副主席、政府委员共63人,有国外学习或者工作经历的42人,占66.7%。据《亚洲周刊》报道,在台湾地区的重要政治人物中,至少80%以上有留学海外的经历^[2]。可以说,建国以来,留学回国人员在政府部门的地位不升反降,并落后于发达国家和地区。体制外的归国留学人员(即非政府派出到海外培训的党政干部)能够进入国内政府部门工作比例仅为3.4%,而根据美国国家科学基金会10年前的统计,当时理科与工科专业的中国留学生进入美国政府机构工作的比例都高达8%。即归国留学人员进入我国政府工作可能比海外留学生进入美国政府机构都难^[3]。当然,我们也应该看到,国外不少国家存在“事务官”和“政务官”的分别,所以在任用海外人才的同时,少了很多禁忌,这也是中外差异的重要原因。2002年,国务院强调“按照充分信任、放手使用的原则,抓紧研究制定选拔优秀留学回国人员担任领导职务的具体办法”,但从总体上说,人们还没有看到留学回国人员在政府部门有更出色的表现^[4]。

2. 海归人员从事领域的现状比较

虽有统计表明,中国共产党第十六届中央委员会委员和候补委员356人中共有6.2%(22名)有海外留学经历,2005年省部级领导官员581人中有海外留学经历的共48人,占8.2%。李成指出,中国政治精英的多元化,直接关系到中国是否会形成一个更负责任,更具有代表性,多元化的机构;而现在海归派从政人数的比率很低,不利于中国多元社会的形成^[5]。但也有人指出,当代中国有留学背景的官员,很大一部分是在国内从政并取得一定成就后,被政府选派到海外留学或培训,本来就是体制内的人;因此,相比改革开放以前的若干阶段,留学人员在政治领域逐渐暗淡,尤其是党外和体制外的归国留学人员甚至出现了从政难的问题^[6]。当然,如果从吸纳海外智力向政府流动的角度来看,不论体制外人员还是体制内人员,只要实际上发生着智力流动,都应该被视为一种积极现象。

与此形成鲜明对照的是,海外留学人员在我国经济、科技、教育等领域大放异彩。近年来虽然各地普遍强化海外高层次人才引进工作,但所引人才基本上为科技创新方面的人才,真正在短期内就充实到干部队伍的较少。在科研领域,2006

年自然科学奖的67%、科学技术发明奖的40%、科技进步奖的30%的第一完成人,都是留学回国人员。84%的中国科学院院士、75%的中国工程院院士、62%的博士生导师和71%的国家级教学研究基地(中心)主任有过出国留学经历^[7]。长江学者中的94%和国家863计划首席科学家中72%有出国留学或进修的经历。在建国50周年之际受到党中央、国务院和中央军委表彰的23位两弹一星“功勋”,有14位拥有国外博士学位,授予学位的不乏柏林大学(2人)、加州理工学院(2人)、爱丁堡大学(2人)、密西根大学(2人)、哈佛大学、耶鲁大学、巴黎大学等名校。

在高等教育界,就所统计高校而言,36所进入“985工程”的高校校长中,具有海外学习经历的占85.7%;101所进入“211工程”的高校校长中,具有海外学习经历的占73.2%;617所本科院校的校长中,具有海外学习经历的占36.1%^[8]。王辉耀2006-2007年海归从事职业的调查显示,海归在跨国公司和三资企业中所占比例达到了27%,在大学和研究所工作的有17%,自己创业的接近11%,在民营企业工作的有16%左右,而在国有企业工作的不到10%,在政府部门的仅有3.4%^[9]。

总而言之,更多海归人才要么选择创业,要么从事企业管理工作或专业技术工作。海外归国人才目前最集中的领域还主要是外企和科教领域,可以占到海归人士的85%以上,从政的人士也基本上局限在影响公共事务的参政议政功能部门,如人大、政协及其各专门委员会、政府智囊机构、民主党派、经贸团体等,但真正在政府部门担任要职的人员还比较少^[10]。

二、吸纳海外高层次人才参与政府管理的必要性

国以才立,政以才治,业以才兴。建设一支具有国际化视野和现代化管理能力、适应知识经济发展需要,具备较强创新能力和创业思维的党政人才队伍,是21世纪中国经济社会持续健康快速发展的重要条件。现代社会的发展日新月异,使政府管理工作日趋专业化、国际化,要求政府机关必须具有一定数量的有着较高现代科技文化知识素养的人才,特别是具有与工作相关的专业知识能力又具有全球化视野的人才,这样才能保证相关工作领域的专业化、规范化和科学化。提升我

国党政管理人才的国际化水平,提高其经济、社会、法律方面的素质,是推进政府工作效率的重要组成部分。

海外高层次人才一般在海外学习、工作、生活多年,不但具有较为广泛的海外联系,而且一般具备了先进的经营管理理念、宽广的国际视野和较强的实践经验能力,熟知国际市场运作规律和国际事务规则,这对于提高党政人才队伍整体素质,建立与国际接轨、与世界同步的具有掌控知识经济时代的国民经济和现代社会事务管理者来说,是十分必要的。此外,中国的政治精英的多元化,直接关系到中国是否会形成一个更负责任、更有代表性、更多元化的机构,现在海归派从政人数的比率很低,不利于中国多元社会的形成^[11]。此外,作为行政管理与国际接轨的重要通道之一,海外高层次人才参与政府管理符合管理专业分工和国际化的大趋势,是应付日益频繁的国际交往与合作以及充分应对各种错综复杂的国际局面的必然要求。如果海外高层次人才能将中西方行政管理模式结合起来,将大大加快我国政府管理事务的国际化、专业化和现代化水平。

三、海外高层次人才从政障碍探究

1. 政策定位

“千人计划”在国家层面明确了引进海外高层次人才的必要性、引进方法和工作体制,由中共中央组织部负责实施,计划从2008年开始的5-10之内引进2000名左右高端人才。具体而言,就是“围绕国家发展战略目标,在国家重点创新项目、重点学科和重点实验室、中央企业和国有商业金融机构、以高新技术产业开发区为主的各类园区等,引进并有重点地支持一批能够突破关键技术、发展高新产业、带动新兴学科的战略科学家和领军人才回国(来华)创新创业。”^[12]可见,海外高层次人才引进的主要对象为“国际一流的战略科学家和科技领军人才”,而并非经营管理人才或行政管理人才。再从海外高层次人才引进的目的来看,依次为“能够突破关键技术、发展高新产业、带动新兴学科”,可见能够推动技术突破、产业发展、科研进步是人才引进的优先目的,纵观各地区的海外高层次人才引进计划,基本上都具备这个特点。可见,海外高层次人才引进的初衷是吸纳具有创新创业潜力的人才从事实业发展,而并非政府管理。有学者指出,应该根据“四个

建设”(经济建设、政治建设、文化建设、社会建设)的要求,协调四个领域人才需求,除了引进经济建设需要的人才之外,还应该加大社会管理、维护社会稳定、政治建设方面的海外高层次人才引进^[13]。如果要扭转这一局面,就必须在人才引进政策上做出一定的调整,并在海外人才来源上更加注重政府管理人才的引进。

2. 体制障碍

在各类人才之间还存在着无形的网,人才领域间的沟通融合渠道还没有打通,特别是在在校政之间、政研之间、政商之间的鸿沟依然十分深,商界人士进入国家系统特别是行政系统的情况非常罕见。而在国外,情况完全不同,政产学研各界之间的人才流动相对比较顺畅。据欧美同学会2006年的调查,将近80%的留学人员认为到政府机关任职最大的障碍是体制问题,而通常被认为是由于政府部门工资待遇问题的只占11.6%^[14]。海外高层次人才进入体制内工作,还有很多有形障碍,包括社会因素(如档案管理制度、户籍制度),经济因素(如职级工资制度、待遇的“内外”差异),法律因素(如公务员任用制度中对工作经验或从政经历的要求)。换句话说,我们缺乏体制“接口”和制度保障,等等。同时,思想观念上的无形阻隔更为严重,如海归人员对党政工作心存顾忌,体制内对海归人员“不放心”或认为其很难有所作为^[15]。值得欣慰的是,近来在广东省、昆明市、河南省等地,行政管理岗位都有对海外高层次人才的倾斜,甚至包括省直机关的部分岗位。

四、海外高层次人才从政措施建议:从“体制外”到“体制内”

综上分析,我们认为,解决海外高层次人才从政,不但有利于提高海归人员的社会地位,从而激励海外高层次人才归国的积极性,而且对于提高政府管理水平,树立先进的政府管理的理念,提高公共管理技能,推进管理决策民主化、科学化都将起到显著作用。

1. 健全海外高层次人才流动体制机制

从深层次来说,“千人计划”等海外高层次人才引进政策,主要是从迅速提升海外高层次人才在体制内的特权地位和优惠待遇的角度出发来“诱惑”海外人才,而国外高层次人才引进则主要着眼点在于创造“内外统一”的政策环境来“吸

引”海外人才,从而更有利于实现人才的持续回归和有效发挥作用。要打破海外高层次人才到党政部门任职的障碍,疏通人才在高等院校、科研院所、企业和党政部门之间流动渠道。在机关公开选拔中留出适当名额给海外高层次人才,尤其是紧密联系国际市场的涉外政府部门岗位。众所周知,多数海外高层次人才在海外学习、工作和生活多年,大多缺少“体制内”的工作经验和资历,也不具备许多“体制内”的各种社会资源,因此,在现有的公务员招考和干部选拔机制中,难以匹敌海内人才,因此,领域间的人才对流难以实现。

2. 政事分开,有效过渡

在很多西方国家的文官系统中,政务官具备党派立场,随选举成败而进退;事务官从事管理工作,独立于党派之外。虽然我国有具体的党政一体化的具体国情,一时间难以区分“事务官”和“政务官”两个文官系统,但是在体制内为海外高层次人才开辟发挥作用的空间,还是非常现实的。

同时,我们也看到,部分对海外高层次人才的优惠措施和政策,一方面使得海外高层次人才享受到了体制内人员尚难以享受到的优惠待遇,解决其回归之后往体制内转移的问题,从体制外转移到体制内创造了条件,使其很快很顺利地能够享受到在就业、升职和其他体制内资源,可以看成是对其回国之后可能会有的劣势的补偿;另一方面也造成了新的不公平,因为给予他们的是一种超国民待遇,而非国民待遇,这有可能会压制“老海龟”、“土鳖”和“非优秀人才”的积极性。

一个较为现实的选择是,在部分专业性较强的经济、法律、涉外机构等政府部门特殊的行政领导岗位实行公司化的聘用制,编制、待遇不纳入公务员系列管理,薪金待遇不纳入公务员职级工资制,采用公司化的“底薪加提成”工资制度,直接招聘有能力的海外高层次人才参与政府事务管理。这种改革,既避免了对现有用人观念、干部队伍建设的强烈冲击,又对海外高层次人才形成一定的吸引力,有利于初步建立适合海外高层次人才在政治领域成长和发挥作用的环境。如最近有消息显示,吉林省部分行政机关设立一些专业性强的岗位,面向海内外高级人才直接招聘,并因职设薪,年薪5万至30万不等,远远高于现职公务员工资。笔者建议,对海外高层次人才进入政界的渠道可以以聘任制、公选制、考任制相结合的办法进行,但对其在任职资格方面可适当放宽任职门槛。

2010年6月出台的《国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020年)》明确指出,人才工作要“以用为本”,其涵义包括三个方面:一是引进人才要保障其有用,即充分结合本地区经济社会发展的需要,不盲目攀比,不虚浮;二是保障人才引进后的使用和培养,杜绝重引进、轻使用的倾向,给他们发挥作用、施展才华的空间;三是形式上要灵活,只要能为我所用,并不看重是否为我所有。海外高层次人才从政,可以充分体现规划纲要的内在要求,具有十分重大的现实意义。因此,有必要大力推进。

参考文献:

- [1] 王辉耀. 国家战略——人才改变世界[M]. 北京:人民出版社,2010:127-172.
- [2] 佚名. 留学生经验改变台湾[N]. 亚洲周刊,2002年1月14日-20日.
- [3] 刘国福. 改革开放30年中国出国留学政策的法律思考[M]//王辉耀. 中国留学人才发展报告2009. 北京:机械工业出版社,2009:133.
- [4] Cheng Li. The Status And Characteristics of Foreign-Educated Returnees in the Chinese Leadership[J]. China Leadership Monitor,2007,16:4-6
- [5] 佚名. 中国出国留学人员和来华留学生均突破120万人[EB/OL]. (2008-10-07)[2012-12-13]. <http://www.chinanews.com.cn/edu/kong/news/2008/10-07/1403669.shtml>.
- [6] 中国人民大学“中国大学校长素质研究”课题组. 高校校长调查:平均年龄为52岁 平均任期4.1年[N]. 中国教育报,2007-08-17(13).
- [7] 王辉耀. 新世纪、新留学、新海归[M]//王辉耀. 中国留学人才发展报告2009. 北京:机械工业出版社,2009:2.
- [8] 王辉耀. 当代中国海归[M]. 北京:中国发展出版社,2007:24-25,236-238.

- [9] 佚名.《中央人才工作协调小组关于实施海外高层次人才引进计划的意见》答记者问[EB/OL]. (2009-01-07) [2012-12-16]. http://news.xinhuanet.com/newscenter/2009-01/07/content_10620815.htm.
- [10] 沈荣华. 人才引进与保持[M]. 北京: 党建读物出版社, 2008: 11-12.
- [11] 董学清. “海归”从政亟需接口[J]. 瞭望, 2009(26): 54.

The Preliminary Studies on Overseas High-level Talents Participating in Government Affairs

WU Wei¹, CHEN Jing-yuan²

- (1. Research Center for Science, Technology and Education Policy of Zhejiang University, Hangzhou Zhejiang 310027, China;
2. Tianjin EV Energies Co., Ltd., Tianjin 300380, China)

Abstract: Overseas high-level talents have the outstanding characteristic of high-level comprehensive quality, widespread overseas contact and powerful I&E ability. Their participation in government affairs will play an immeasurable role in promoting transformation of government functions, improving working efficiency and overall quality of the civil service. There are many serious system obstacles in participating in government affairs for overseas high-level talents in our country. Running through the flow channel effectively from off-system to in-system and differentiating between politics officer and affairs officer is the key in participating in government affairs for overseas high-level talents.

Keywords: overseas high-level talent; returnees in politics; off-system; in-system

(责任编辑: 李 军)

(上接第22页)

Strategic Thinking on the Urban Cultural Construction of Yancheng

JIANG Ji-hua

(School of Humanities, Yancheng Institute of Technology, Yancheng Jiang 224051, China)

Abstract: Urban culture is the soul of a city, which has important sense for its development. Yancheng regional culture has outstanding advantages, but lack an overall cultural localization and the characteristics of cultural brand; tourism cultural construction is obvious, but the cultural marketing and the city image communication lag; urban cultural construction obtained great progress, but the cultural operating mechanism is not perfect, the "people-oriented" concept should be strengthened further; the development of cultural industry already have a certain base, but scale is not large, lead is not strong. Based on this, Yancheng urban cultural construction is the focus of scientific planning to promote the orderly development of city culture; characteristic orientation to highlight the theme of urban construction; optimizing an environment to promote city cultural taste; strengthening education to raise the cultural consciousness; focusing on transformation to promote the development of cultural industry.

Keywords: Yancheng; urban cultural construction; the culture of sea salt

(责任编辑: 李 军)