

# 改革开放以来我国 引进外国专家政策分析<sup>\*</sup>

李 春 柳学智<sup>\*\*</sup>

〔摘要〕 我国引进外国专家政策大体经历了三个发展阶段：改革开放肇始至1983年的初步探索、渐进发展阶段，1983—2003年的全面规划、快速发展阶段以及2003年至今的着力创新与层次提升阶段。这一系列政策规划取得了很大的成绩。但随着政策环境迅速变化，我国引进外国专家政策系统开始出现政策主体多元化与政策协调难度加大、引进外国专家的需求调查与导向机制尚未建立、政策工具相对单一、政策制定和实施缺乏数据基础和量化政策分析模型等问题。未来，需要优化引进外国专家政策主体结构、建立引进外国专家的需求调查与导向机制、丰富政策工具箱以及建设引进外国专家数据系统和信息平台。

〔关键词〕 引进外国专家政策 发展历程 政策系统

## 一、改革开放以来我国引进外国专家的发展阶段

引进外国专家是国家人才工作的重要组成部分，服务于国家经济社会发展战略。由于受政治体制改革以及经济社会发展阶段的影响，我国引进外国专家的发展历程呈现出一定的阶段性。改革开放以前，受国际环境等因素的影响，我国主要从当时的苏联和东欧国家引进外国专家，引进外国专家模式相对较为单一。改革开放以来，我国引进外国专家规模不断扩大，逐步形成全方位、多渠道、宽领域的引进外国专家格局。

依据引进外国专家工作的主体和特点，可以将改革开放30多年来我国引进外国专家工作划分为三个阶段。

### （一）改革开放肇始至1983年：初步探索、渐进发展阶段

早在党的十一届三中全会召开前后，邓小平就在不同场合多次提及“接受华裔学者回国是我们发展科学技术的一项具体措施”。随后，1983年7月8日，邓小平发表了著名的

---

\* 本文系中国人事科学研究院2012年合作课题“国际人才政策与来华加籍专家流动趋势研究”（HZ201202）部分研究成果。

\*\* 作者李春系首都师范大学管理学院讲师，管理学博士；柳学智系中国人事科学研究院副院长，研究员。

《利用外国智力和扩大对外开放》重要谈话,指出“要利用外国智力,请一些外国人来参加我们的重点建设以及各方面的建设。对这个问题,我们认识不足,决心不大。搞现代化建设,我们既缺少经验,又缺少知识。”同时提出“不要怕请外国人多花了几个钱。他们长期来也好,短期来也好,专门为一个题目来也好。请来之后,应该很好地发挥他们的作用。”邓小平的这番讲话冲破“左”的思想束缚和各种错误思潮的影响,明确提出外国智力的概念和利用外国智力加速推进我国现代化建设事业的重要思想,由此开启了我国改革开放以来引进外国专家工作的新局面。

这一阶段,引进外国专家工作受主客观条件限制处于散点分布、各自探索的阶段,政策主体尚不明晰,明显呈现出“摸着石头过河”的渐进发展的风格。中央一级的引进外国专家工作也存在各个部门各自为政的状况,各单位引进外国专家工作所需经费也基本要求由各单位自行解决。在这种情况下,引进外国专家政策体系尚未形成合力,引智工作进展迟缓且只能小规模开展。

这一阶段引进外国专家工作的主要内容和特点如下:

一是破除引进外国专家学者、人才方面的思想障碍。相关政策都非常明确地肯定了引进外国专家的重要性,甚至引用美国 and 当时苏联在引进外国专家方面的实际工作状况及相关成果进行佐证。可见,当时对于引进国外智力,尤其是西方发达国家的专家人才等还存在不少争议,担心“引狼入室”的想法不在少数。政策文本里需要尽力扫除这些保守的思想观念。

二是政策出台的基本风格是力求稳妥、慎重为上,既看到人才竞争不可避免地存在的对抗性,又意识到要尽量避免这种对抗性的显性化、扩大化等。因此,这一时期的政策文本中大多强调政治上“对我友好”,提出引进外国专家政策“不在报刊上刊登”、注重通过亲朋故旧等私人关系通道获取外国专家的信息以及开展引进外国专家工作。

三是引进外国专家政策的目标群体侧重于科技类人才。当时从科技攻关的角度考虑,加之考虑到经营管理、文化教育领域外国专家可能涉及意识形态等方面的问题,因此更加重视引进自然科学、工业工程领域的专家学者,这从设立的一系列的科技人才引进外国专家机构的名称可以看出。

## (二) 1983—2003 年: 全面规划、快速发展阶段

经历了几年的引进外国专家初步探索之后,在取得一定经验和成果的基础上,我国引进外国专家政策开始逐步走向全面规划、快速发展的阶段。1983 年 8 月 24 日,中共中央、国务院发布了《中共中央 国务院关于引进国外智力以利四化建设的决定》;同年 9 月 26 日,国务院颁发《国务院关于引进国外人才工作的暂行规定》。这标志着中央政府在邓小平讲话的基础上正式出台引进外国专家政策,并细化了相关政策举措,这也成为我国引进外国专家政策发展历程的新的转折点。

引进外国专家政策的各个领域均在横向上不断拓展引进外国专家工作局面,在纵向上不断深化引进外国专家工作力度,在引进外国专家目标、引进外国专家渠道和方式、用人机制、激励政策等方面不断拓展,引进外国专家规模在迅速扩大。从这一阶段开始,引进

外国专家工作明显呈现出整合的特征，国家在自上而下统摄和推动引进外国专家政策的出台和发展，包括自 1991 年起，中国政府设立“友谊奖”，这是中国政府奖励外国专家的最高荣誉。1993 年召开的党的十四届三中全会明确提出，实行“支持留学、鼓励回国、来去自由”的方针，采取多种形式，鼓励海外人才为祖国服务<sup>①</sup>。1994 年，国家外国专家局实行《外国专家证》制度，同时建立引进国外智力发展基金。1995 年召开的全国科学技术大会提出鼓励高技术企业和有实力的科研单位在国外、境外创办分支机构，开展技术贸易。

这一阶段引进外国专家政策的主要特点如下：

一是政策主体逐渐明晰起来，以国家外国专家局为核心，横向上牵头协调劳动、外交、公安等各个部门，纵向上联络指导各级地方政府的外国专家局并调动各级政府的相关部门，共同推动我国引进外国专家工作的全面展开和迅速发展。由此，一个纵横交织、条块结合、相互协作的引进外国专家政策主体网络体系迅速建立和完善起来。

二是引进外国专家政策在不同领域全面展开，系统规划，对外国专家的资质界定及审核程序、外国专家引进程序、奖励制度、保密规定等不同主题的政策都进行了梳理、制定、补充、修改和完善，以理性、长远的思维进行整体布局。

三是日益重视来华工作专家的工作环境、实验条件等外在因素。从过去主要关注外国专家个人资质、专业技术、身体素质等因素，开始更加重视外国专家来华之后的工作环境、实验条件等因素，以确保外国专家来华之后能实实在在地开展工作，创造实效。

四是在引进外国专家形式方面更加灵活，通过合作办学、利用跨国公司培训资源等方式培训人才，以吸引和聘请海外人才参与发展高新技术产业等方式引进高层次人才。

五是引进外国专家政策日益精细化，包括实施外国专家证制度，在部分具备条件的省市区建立引进国外智力发展基金。

### （三）2003 年至今：着力创新与层次提升阶段

2003 年 12 月，第一次全国人才工作会议召开，对实施人才强国战略作出了全面部署，标志着我国大力实施人才强国战略跃升到一个新起点，也标志着我国人才工作进入一个全面展开、整体推进的新阶段。随后发布的《中共中央 国务院关于进一步加强人才工作的决定》，提出要加大吸引留学和海外高层次人才工作力度。胡锦涛同志多次强调，“要积极引进海外高层次人才和我国经济社会发展需要的紧缺人才”，要求“坚持以我为主、按需引进、突出重点、讲求实效的方针，积极引进海外人才和智力”。

为了更好地实施人才强国战略，2003 年，中央成立了人才工作协调小组，负责协调各部门力量，研究和解决人才工作中的重大问题。与此同时，中央组织部成立了人才工作局，此后，各省区市成立了人才工作领导（协调）机构及办事机构，大部分地市组织部门都建立了专门的人才工作机构，县级组织部门配备了专职人员。

2006 年 1 月 26 日，中共中央、国务院通过了《中共中央 国务院关于实施科技规划纲

---

<sup>①</sup> 参见《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，中国共产党第十四届中央委员会第三次全体会议 1993 年 11 月 14 日通过。

要增强自主创新能力的决定》，并开始组织实施《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》。这标志着建设创新型国家战略体系的形成，也意味着我国粗放型引进人才的阶段逐步结束，经济社会发展进入新的阶段，要求我国引进外国专家政策加快向高层次人才引进转变。

2008年12月，中央组织部联合国家发展和改革委员会、教育部等部门印发《关于为海外高层次人才引进人才提供相应工作条件的若干规定》的通知，我国引进外国专家政策进入全新阶段，重点关注高精尖的国外人才领域，深入实施“外专千人计划”和高端外国专家项目，大力引进和用好高层次人才，将引进外国专家重点调整到高层次、急需紧缺人才上来；强化精品意识，完善引进外国专家成果推广体系。2011年11月，国家外国专家局制定《“千人计划”高层次人才长期项目工薪补助办法（暂行）》。

这一阶段引进外国专家政策的主要特点如下：

一是引进外国专家的政策主体由过去国家外国专家局牵头转变为由中央组织部直接牵头、联络相关党政部门共同推进。这反映了在国际高端人才日益成为各国政府角逐争夺的最稀缺资源的背景下，中央政府对引进外国专家政策更为关注，中央组织部作为我国人事人才工作的核心领导主体，开始直接作为引进外国专家政策的主体，有利于调动全国各方面的资源。

二是着眼于我国关键领域引进高层次人才，改变过去泛泛引进、多多益善的政策目标，提升引进外国专家的层次和效率，重点引进海外高层次人才、紧缺人才。

三是重视研究团队的引进。随着科技发展程度日益加深，许多项目需要团队通力合作才能完成，不再单纯依靠单个科学家或专家的能力所能完成。

四是在依然重视自然科学、工程工业技术类人才的同时，加大了对金融贸易、经济管理、社会管理、国际法律事务等方面海外人才的引进力度，提出“重点引进高新技术、金融、法律、贸易、管理等方面的高级人才以及基础研究方面的紧缺人才”。<sup>①</sup>这与我国加入世界贸易组织（WTO）之后面临的新情况有关，需要更多懂经济贸易、了解海外市场情况以及文化习俗的社科类高级人才。

五是建立健全引进外国专家分类指导的实施机制。对于不同领域的专家学者采取不同的引进政策和激励举措，提升引进外国专家服务的针对性和实效性。

## 二、当前我国引进外国专家政策的主要问题

改革开放以来我国引进外国专家政策取得了很大的成绩。截至2007年底，全国累计引进外国专家约281万人次；其中党的十六大以来的五年中，就引进外国专家约125万人次。<sup>②</sup>自1991年以来，共有来自65

① 《中共中央 国务院关于进一步加强人才工作的决定》，2003年12月26日。

② 季允石《新形势下的引进海外人才与智力工作》，《国际人才交流》2008年第6期。

个国家的 1249 名外国专家获得中国政府“友谊奖”,<sup>①</sup> 国家外国专家局与世界上 60 多个国家和地区的 300 多个政府机构、国际组织、著名大学、民间团体保持着良好的合作关系,与其中的 80 多个专家组织保持着长期合作关系。<sup>②</sup>

不过,由于主客观层面政策环境发生转变,伴随着引进外国专家工作领域新情况、新问题的出现,我国引进外国专家政策体系开始出现一系列新的挑战,主要体现在以下方面:

### (一) 引进外国专家政策主体日益多元,政策协调难度加大

改革开放以来,外国专家局在我国引进外国专家工作中一直扮演着关键角色,领导和协同其他政策部门开展工作。随着人才强国战略的实施,2003 年中央成立人才工作协调小组,中央组织部成立人才工作局,特别是 2008 年以来,以国家“千人计划”为代表,中央以及各部委、各省市纷纷制定政策,推出引进海外人才项目。与此同时,外国专家工作与普通外国人就业之间的差距越来越小,外国人就业管理与外国专家管理之间形成重叠和交叉。在引进外国专家工作格局中,多元政策主体的出现,增加了政策协调的复杂性和难度。

### (二) 引进外国专家的需求调查与导向机制尚未建立

随着我国经济社会转型升级,对高层次和紧缺人才的需求不断增强,这种变化不能及时、系统地反映到引进外国专家的工作中;与此同时,对于引进的外国专家是否符合实际需要,是否充分发挥了人才资本的效益,是否实现了引进外国专家工作的初始目标,还缺乏全面系统、科学有效的评价指标和评估机制,无法对现有专家队伍满足现实需要的程度以及引进外国专家工作的经济效益、社会效益作出全面准确的判断。总体而言,我国引进外国专家工作还停留在重数量、轻结构,重引进、轻服务,重形式、轻实效的阶段。还不能根据经济社会发展需要和人力资源供求状况制定并定期调整外国人在中国境内工作指导目录,引进外国专家的需求调查与导向机制尚未建立。

### (三) 引进外国专家政策工具仍然相对单一,多种政策工具的组合式运用相对不足

政策工具(Policy Instruments or Tools of Government)是政府能够用以实现特定政策目标的一系列机制、手段、方法与技术,它是政策目标与政策结果之间的纽带和桥梁。<sup>③</sup> 随着政策问题日益复杂,“政策工具选择作为提升执行绩效的知识而变得更加重要”。<sup>④</sup> 在引进外国专家的政策过程中,政策工具的选择与设计是一项具有关键意义的工作,政策工具的

① 数据来源: 中华人民共和国中央人民政府网站新闻《温家宝会见 2012 年度中国政府“友谊奖”获奖专家》, 2012 年 9 月 29 日, [http://www.gov.cn/ldhd/2012-09/29/content\\_2236299.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2012-09/29/content_2236299.htm), 2012 年 11 月 9 日访问。

② 万学远《国家外国专家局: 落实十六大精神, 开创引智工作新局面》,《人民日报》2002 年 12 月 9 日。

③ 吕志奎《公共政策工具的选择——政策执行研究的新视角》,《太平洋学报》2006 年第 5 期。

④ B. Guy Peters and Frans K. M. Van Nispen, *Public Policy Instruments*, Edward Elgar, 1998, p. 46.

选择是否正确、政策工具的设计是否科学,直接关系到政策目标能否顺利实现。目前,我国引进外国专家领域政策工具相对单一,以政府“有形之手”运用为主,而市场“无形之手”以及社会组织等工具却运用不足。在管理引进外国专家的中介机构方面,管制规划类工具过多,经济激励类工具不足;在政策工具的形式方面,原则、思想宣传等政策工具过多,但是公共服务、信息支持等政策工具的运用不足。

#### (四) 引进外国专家政策的制定和实施缺乏数据基础和定量化政策分析模型作支撑

回顾我国引进外国专家政策的发展历程可以发现,我国引进外国专家政策过程中对数据采集、数据库系统建设、定量化政策决策模型等方面重视不够,政策决策过程更多偏好传统的规范分析、价值分析,侧重于政治分析模型。但是,在博弈论、投入产出分析方法、回归分析等方面相对薄弱。这主要受制于我国外国专家信息数据平台建设滞后。在对用人单位和外国专家两方面的数据采集方面,数据指标不全,且有待规范;部分外国专家政策决策模式还处于经验式管理阶段,政策制定系统缺乏全面细致、科学有效的数据作支撑,这种情况容易导致决策缺乏战略性和科学性。

### 三、我国引进外国专家政策系统优化路径探讨

面对经济结构转型升级、建设创新型国家等一系列重大经济社会发展目标,在加大培养国内创新型人才的同时,引进国外高端智力对我国日益重要,因此有必要完善我国引进外国专家的政策系统和过程。

#### (一) 优化我国引进外国专家政策主体结构

面对引进外国专家政策主体日益多元化的局面,一方面要充分肯定政策主体多元化的积极意义,因为这意味着有更多力量 and 资源投入到引进外国专家的事业中来;另一方面要优化这种多元化的主体结构,确保“多而不乱”,多元主体形成合力,而不是相互消耗内力。这一目标的实现需要着重处理两个方面的事项:一是要理顺党政关系,在坚持“党管人才”的原则下,优化党的组织部门与外国专家局等政府行政部门之间的关系,根据各自优势进行政策权能定位,不断强化党的组织部门在宏观政策方向定位、政策原则确立等方面的职能。二是在明晰职责的基础上加强协调,不仅要明确国家外国专家局、人力资源和社会保障部、教育部、科技部、国务院国资委等中央部门在引进外国专家工作中的职责界限,还要明确中央与地方各层级之间的职责边界;与此同时,加强各政策主体之间的沟通协调,建立常态化的协调机制,确保各政策主体出台的政策之间协调性。

#### (二) 加快建立健全引进外国专家的需求调查与导向机制

引进外国专家政策科学化,来源于对我国外国专家供给与需求信息的有效把握,归结于对我国引智工作绩效的评价和提升。一是建立对各行业外国专家需求的定期调查机制,根据经济社会发展需要和人力资源供求状况,动态调整我国所需外国人才指导目录,鼓励

高层次人才、紧缺人才来华工作，限制一般性人才的引进。二是加快外国专家动态数据库建设，在对外国专家管理和服务过程中实时、准确把握外国专家总量和结构状况。三是研究制定科学的评估指标，依据外国人才指导目录，对引进外国专家的总量、结构状况进行评估和预测，定期向社会发布。四是将评估结果作为主要考核指标，纳入引进外国专家工作的考核，推动工作的落实。

### （三）丰富我国引进外国专家政策的工具系统

丰富我国引进外国专家领域的政策工具系统，尤其是要强化市场工具和社会组织工具等在引进外国专家政策过程中的作用。要综合运用政治、经济、法律、道德感召等多种手段，以政策组合拳的形式推进。尤其要重视经济手段的运用，包括完善经济性激励机制，尊重市场在配置外国专家人才工作中的地位和作用，发挥市场机制的作用等。

一是要加强政府部门的宏观调控，逐步由直接管理向间接管理转变，由微观管理向宏观管理转变，由无限管理向有限管理转变，充分挖掘和发挥人才中介组织、国际人才组织以及猎头公司等在外专人才市场化配置方面的优势和作用。在收缩微观管理职权的同时要强化宏观层面的责任，例如对宏观外国专家人才数据的调研与分析，对我国整体外专人才供需信息的把握与发布，对非公领域从事外专人才工作的中介组织资质的标准设计等问题的研究。

二是要加快对外专人才市场的培育和推动。要遵循人才流动规律、人才发展规律，逐步建立分类、分层、分级的外专人才市场，确立不同层级、不同类型外专人才市场的目标定位，以及市场自身发展所需的条件与要求；要加快完善相关规则，为外专人才中介组织、国际人才组织以及猎头公司等创建和发展制定科学、严谨、规范的制度规定，并且提供相匹配的服务支撑；要加强对外专人才组织的监管，鼓励和支持绩效优良的外专人才中介组织，打击和惩处违规的中介组织。

### （四）建立健全引进外国专家政策制定和执行的数据系统和信息平台

随着我国引进外国专家的数量日益庞大，对引进外国专家的资质、水平、能力等的要求日益提高，同时伴随着国际人才争夺日益激烈，我国引进外国专家政策科学化水平的要求也随之迅速提高，制定和执行政策的难度日益加大。仅凭传统的政治分析模型、经验决策方式已经无法满足科学化政策制定的要求。引进外国专家政策制定和执行过程急需导入能够应对重大政策议题的政策决策系统和数据支撑系统，这就有必要加快建立健全我国引进外国专家的数据库系统以及加快信息平台建设。

在外国专家数据库系统建设方面，要提前进行宏观规划、顶层设计、适度超前，要对外国专家数据库系统进行整体规划，一方面确保该数据库系统能够满足未来一二十年的决策数据需要，另一方面要进行顶层设计，确定外国专家数据库系统的宏观框架设计以及基本的参数标准等，确保数据库系统在各地、各部门分头建设之前已经有明晰的宏观目标指向和数据标准，如信息系统接口标准、数据质量标准等，确保未来数据库系统上下贯通。有必要在确定大框架的基础上，鼓励各地外专局按照年度计划开展数据库系统建设，争取

在三至五年内整体建成全国统一规范且灵活高效的外专人才数据库系统。

同时,要加快完善外国专家服务的信息平台,尤其是重视完善以需求为导向的外国专家差异化服务、精细化服务。信息化平台在功能设置方面,还要考虑实现网上审批、各部门网上信息共享等功能。

## **A Study on the Policies of Retaining Foreign Experts since China's Reform and Opening**

Li Chun , Liu Xuezhi

**Abstract:** Since China's reform and opening , the policy development stage of retaining foreign experts can be divided into three stages: preliminary exploration stage ( 1978—1983) , overall planning stage ( 1983—2003) and innovation stage ( 2003—now) . While the policies contribute a lot , with the change of policy environment , the retaining expert policy system has encountered some dilemmas , such as the more and more complicated policy coordination along with diversified policy - makers , incompleted investigation mechanism for studying the demand for foreign experts , insufficient policy tools , and lack of quantitative policy - analysis model based on foreign experts data. Accordingly , it is necessary to restructure the multi-policy-makers system , to build up demand-oriented foreign experts retaining mechanism , to introduce more policy tools , and to construct foreign experts database and information platform.

**Key words:** foreign experts retaining policies , policy development , policy system

( 编辑: 吴 帅)