

无法找到该页

您正在搜索的页面可能已经删除、更名或暂时不可用

请尝试以下操作:

欢迎访问中国人事科学研究院网站



中国人事科学研究所网

Chinese Academy of Personnel Science

- » 首页
- » 机构概况
- » 专家信息
- » 研究课题
- » 获奖总汇
- » 院内管理
- » 学术跟踪
- » 院刊投稿
- » 公告栏
- » 信息平台
- » 科研动态
- » 交流合作
- » 问卷调查
- » 资料下载
- » 学术刊物
- » 中国人才研究会
- » 联系我们



全文检索

搜索

论文库

邮箱登录

汪 恽

您现在的位置: 首页 > 学术跟踪文章 > 汪 恽

加强外国专家管理的对策思考

2008-01-21 中国人事科学研究院 访问次数: 作者: fan

汪 恽*

(中国人事科学研究院, 100101; 上海公共行政与人力资源研究所, 上海200031)

[摘要] 本文在对现状及其管理描述的基础上, 着眼于未来发展, 指出当前我国外国专家管理在立法、功能整合、服务体系建设、质量监管、保障、风险防范等方面有待改进, 并提出相应对策。

[关键词] 外国专家 管理 对策

Some Suggestions on Management of Foreign Experts

WANG Yi

当前, 如何加强外国专家管理, 有效发挥外国专家的效益, 成为一个重要的命题。本文试对外国专家管理存在的主要问题梳理, 并对加强外国专家管理的相关对策作简要的探索。

1. 外国专家管理的概述

1) 外国专家概述及其现状

外国专家是指符合国家外国专家局规定的资格条件、根据我国各项建设事业发展需要来华从事长、短期工作的各类外籍专业人员^[1]。改革开放以来, 按照突出重点、注重实效、加强推广、稳步发展的原则, 我国加大对外国专家的工作力度, 初步形成了全方位、宽领域、多渠道的吸引和使用外国专家工作格局, 为经济社会发展提供了充沛的国际人才和智力资源。其主要表现, 可归纳为以下几方面:

一是外国专家规模不断扩大。有关数据显示, 建国50多年以来, 先后有210多万名外国专家来华工作^[2], 改革开放以来, 来华的外国专家及海外华人专家超过百万人次。^[3]近些年全国每年聘请和管理的外国专家及港台专家达40多万人次, 2003年, 外国专家数量超过了24万。^[4]

表 1 境外来中国大陆工作专家基本情况 (2003年)

	数量 (人)	比例 (%)
境外来中国大陆工作专家总计	390335	100

按境外专家身份分

外国专家	246688	63.2
港澳台专家	143647	36.8

按专家类别分

经济技术管理类	330280	84.61
文教科卫类	60055	15.39

按长、短期分

长期专家	185281	47.47
短期专家	205054	52.53

按性别分

男	348890	89.38
女	41445	10.62

资料来源：盛若蔚. 透视中国“引智棋局”[N]，人民日报2005年3月22日第9版

二是外国专家工作领域日趋拓展。目前，外国专家工作的领域涉及农业、工业、能源、文化教育、医药卫生、新闻出版、金融、法律、环保、旅游等方面，从过去主要集中在高校开始转向深入社会和经济发展的各行各业中，从传统产业到高新技术产业，为促进我国经济社会发展做出重要的贡献。

三是外国专家引进主体日益多样化。由过去以国有企业、科研院所引进为主发展到国有、民营、外资等各类所有制企事业单位、国家机关、社会团体、竞相引进外国专家的局面。

四是外国专家来源不断多元化。来中国大陆工作的外国专家，不仅有来自美国、日本、德国、澳大利亚、法国等经济发达国家的专家，也有发展中国家的专家。来源国已从当初的十几个国家和地区发展到现在的80多个。^[5]

五是外国专家引进渠道更加通畅。除了充分发挥政府有关部门的作用，国际人才交流协会等社会组织积极发挥自身优势，拓展和丰富民间引进的渠道的同时，一批国际知名的人才中介机构也积极参与外国专家的引进工作，形成政府机构、民间组织、市场中介三位一体的外国专家的引进渠道，为引进更多企事业需要的外国专家创造了有利条件。

2) 外国专家管理的基本情况

近年来，国家和各地在外国专家的管理机构、政策出台、环境建设等方面，在外国专家有序管理、充分发挥外国专家作用、提高外国专家使用效益等方面，做出了积极的贡献。

一是在管理机构方面，各地成立了外国专家管理的专门机构，建立了国际人才交流协会，开展民间国际人才交流活动；此外，一些地区还在海外分设机构。2004年根据《行政许可法》，实现了外国专家的有关行政许可事项由外国专家局受理和审批。

二是在出台政策方面，国家先后出台外国专家的一系列政策法规；很多地方也颁布了一系列引进国外专家方面的政策，积极引进海外专家。在薪酬待遇上，建立了按照市场规律、灵活多样的薪酬制度。在外国专家出入境及居留等方面，制定了经费补助、税收、外汇管理等一系列优惠政策。

三是在环境建设方面，外国专家的政府部门协同有关部门，积极改善外国专家来华工作、生活环境，提供多种便利措施，加强对来华专家的服务工作，加强外国专家合法权益保护，充分考虑外国人才的特殊需要，积极为他们参与我国的社会文化生活创造条件。

2. 外国专家管理存在的主要问题

尽管我国在外国专家管理方面，取得了历史性的进展，但从“十一五”发展目标来看，与加强宏观管理、制度构建和环境建设，吸引和引进更多的外国专家，充分发挥外国专家作用，提高外国专家使用效益方面的要求而言，尚存在一些需要突破、有待改进的方面。

为了解和把握当前外国专家管理面临的主要问题，笔者在分析相关研究文献，查阅国家外国专家局有关引进国外智力和外国专家工作法规文件汇编的基础上，于2006年10月分别与上海2家外国文教专家聘用单位、1家企业就有关问题进行深度访谈，与1个区人事部门进行了访谈，并山东省1家外国文教专家聘用单位进行电话访谈，发现外国专家管理方面主要存在以下几方面的问题：

1) 外国专家管理立法缺失

尽管改革开放以来，我国高度重视引进海外智力工作，出台了一系列有关外国专家管理的政策、法规，涉及外国专家管理的各个方面。但客观而言，外国专家管理的立法缺失，仍旧是一个相当突出的问题。一是现有的政策法规层次低，至今没有建立起一套适应社会主义市场经济体制，具有中国特色、符合国际惯例的引进和使用外国专家管理的法律法规体系，难以适应法制化管理的需要。二是现有的政策法规效力有限，没有对外

外国专家的准入、外国专家和聘用单位权利、义务等作出明确、细致的规定，致使有关部门职能交叉时有发生，外国专家和聘用单位合法权益，难以得到充分保障。三是现行有关政策法规已经不适应发展的需要重新修改。一方面，诸如持有《外国专家证》可在铁路、轮船、国有涉外宾馆饭店和旅游参观点等方面享受中国公民同价优惠，已经不能发生效应，需要清理、归并；另一方面，诸如根据《关于外国文教专家实行新的标准合同的通知》（外专发[1992] 222号）还在执行的外国文教专家标准合同文本至今已有15年时间，在聘用管理、合同变更、解除和终止、违约金等方面，都存在不适应当前发展的需要，亟待更新调整。四是大量外国专家管理的新问题，需要有法律来加以规约。例如，目前仅有针对外国文教专家聘用合同管理和争议仲裁办法，但缺少针对外国经济、技术和管理专家与聘用单位的聘用合同及争议处理办法，一旦发生争议，既不适用《劳动法》，也缺少有关法规的支持，加之仲裁机构不健全、仲裁依据不足、仲裁效力不高，使得难以及时通过仲裁解决争端。

2) 外国专家管理功能缺乏整合

在外国专家管理的方面，管理功能缺少整合，直接影响外国专家管理的有效实施。一是外专管理方面，涉及部门众多，环节众多。由于缺少有效整合，出现办事环节多、办事程序复杂等问题，致使外国专家和聘用单位在办理有关事宜“多走路、走冤枉路”的情况并不鲜见。二是外国专家管理和外国人就业管理存在职能交叉。国家外专局有关政策规定，“应聘在中国境内的企业中担任副总经理以上职务，或享受同等待遇的外国籍高级专业技术或管理人员”可办理《外国专家证》，而劳动部门规定，外商投资企业，如外方董事长、副董事长兼任企业管理职务的，须以其所任职务办理就业证。在实践中，是办理《外国专家证》抑或《外国人就业证》，让企业无所适从。

3) 外国专家的服务体系建设滞后

在调研中，一些高校反映，获取外国专家主要是校际学术交流、学校网站、熟人介绍等手段，政府渠道尽管正规，但资源较少；中介提供外教或外籍人才信息较多，但鱼龙混杂，质量上难以保证。因此，搜寻外国专家，多以“散户”、个体为主，缺少量大而正规的配置渠道。就企业而言，跨国公司、外商投资企业中的来华从事经济活动的外国高级管理和技术人才作为外派人员（expatriate），其主要渠道是公司内部的国际派遣（international assignment），而对外国高级管理和技术人才需求巨大的内资企业，在外国专家获取渠道上也多有困惑。此外，引进的外国专家在工作、学习、生活等方面，有多种需求，但缺少有效的社会服务的支持。上述现象折射出，当前外国专家服务体系发展的滞后，已经与节节攀升的外国专家规模和快速增长的用人单位需求形成了鲜明的对比。从政府管理的角度而言，推进外国专家服务体系培育与发展，必须提上议事日程。

一是市场服务不完善。首先，缺少海外人才市场，国内人才市场与国际人才市场在市场要素、运作方式、管理模式存在差距，难以消除影响二者相互融通的障碍，在一定程度上影响了外国专家的配置。其次，中介机构发展滞后。由于设立门槛高、申请繁琐，除根据有关规定，须到人事、工商部门办理人才中介许可证和营业执照以外，还需根据有关规定，向外国专家管理局申请登记注册，一些人才中介不愿从事外国专家中介业务。再次，由于缺少市场监管，市场存在一定程度的“失序”。由于《人才市场管理规定》与《外国专业人才来华工作中介机构暂行管理办法》存在空白点，致使一些机构逃避管理部门监管，还有一些不具备资质的机构，违法开展外国专家的聘用、信息、咨询等业务，扰乱管理秩序，侵害外国专家和聘用单位的合法权益。二是社会服务不健全。据有关单位反映，目前外国专家的社会化服务体系不能满足发展的需要，存在服务平台缺少、服务价格较高、服务质量有待提高等问题。三是公共服务不到位。有关单位反映，外国专家的公共服务相当紧缺，缺少外国专家的政策指导，缺少关于外国专家供给、需求信息，对外国专家如何适应在中国工作、学习等方面的公益性培训也不多见。

4) 外国专家质量缺少监管

在访谈中，各方反映的一个突出问题就是，目前外国专家良莠不齐、鱼龙混杂现象严重。究其根本，原因在于：一是缺少社会化、专业化的人才评价和鉴定机制，仅靠有关人员简历和自述，难以了解其真才实学；二是缺少专业资格认证机制，由于专业资格互认滞后，使得一些不具备执业资格的外国人，从事在一些责任较大、社会通用性强、关系公众利益，需要实行准入控制的岗位，引发不少隐患；三是缺少外国专家和外籍专业人才的诚信体系，一些行为有劣迹、瑕疵或者缺乏职业诚信的外国人在原单位解聘后，利用供求紧张矛盾，到处求职，使用人单位难以确信。

5) 外国专家保障有待强化

如何保障在华工作的外国专业人才国民待遇和社会保障，已经成为外国专家管理中的一个薄弱环节。一是医疗、养老等得不到保证。目前多以外国专家和聘用单位自愿购买商业保险为主，针对外国人的医疗商业保险产品多、程序复杂、环节多，不少外国专家不胜其烦；二是待遇享受不平等。以上海为例，用人单位使用国外人员，可采取外国专家与海外人才两种渠道，两者在用人单位资格认可或审批、办理相关证件、聘用情况和相关

待遇等方面存在不同。就申领起点而言，外国专家要高于海外人才，其聘用程序更为严格、复杂，但就享受的待遇而言除免办就业许可证和就业证，享受出入境、居留、换汇等方面相关待遇以外，不能像海外人才那样不能享受创办企业、科技活动、子女就读、商业贷款等方面的待遇。此外，由于存在上述两种途径，容易造成聘用单位内部管理的冲突，在统计上容易造成漏报、错报和多报。这些问题一些企业聘用的海外人才和外国经济、技术专家之间尤为突出。

表 2 以上海为例，外国专家和海外人才在管理、待遇等方面的差异比较

	外国专家	海外人才
用人单位资格认可或审批	需要	不需要
相关证件	外国专家证	上海市居住证B证
就业许可、就业证	免办	根据有关规定办理
聘用情况	报备市引进办	不需要
待遇	出入境、居留、换汇	出入境、创办企业、科技活动、子女就读、商业贷款

资料来源：根据上海有关政策整理得出

6) 外国专家的风险防范机制

引进外国专家的同时，存在一定程度上的隐患、风险，例如政治上的隐患、文化上的隐患、宗教上的隐患，还有也会对我国经济安全、产业安全、人才安全、公共健康等产生一定程度上的影响。如何把握外国专家管理事业的正确方向，建立和完善外国专家管理风险防范机制，制止对我不友好，不遵守我法律、法规，有严重伤风败俗行为，有传播宗教行为的人，具有“外国专家”身份，是当前外国专家管理进程中又一个亟待解决的问题。

3. 加强外国专家管理的对策思考

1) 建立健全外国专家法律法规

要加快建立健全外国专家管理法律法规体系的进程，向外国专家和聘用单位提供制度保障，实现外国专家管理的依法治理。要抓紧颁发《外国专家在华管理条例》，规范涉及外国专家的有关事宜；完善《外国专家聘用合同管理办法》和《外国专家聘用合同争议仲裁办法》，切实维护外国专家和聘用单位的合法权益，规范和约束双方行为；要抓紧制定《海外人才市场管理办法》，营造引进外国专家资源良好的市场环境。在外国专家、海外人才等实践基础上，结合《外国人在我国永久居留审批管理办法》（公安部、外交部第47号令）成功经验，积极参与《移民法》的探索与制定，研究《外国专家证》或《居住证》与“绿卡”的衔接办法，对有意来我国长期居留或定居的外国专家，循序渐进赋予居住、居留及相关权利。

2) 加强外国专家的统筹管理

建立既具有中国特色、时代特征，又符合国际惯例的外国专家管理体系。

一是要理顺外国专家工作体制。要明确外国专家主管部门职责，地方要做“实”外国专家局，实现机构、职能、人员、资金到位，更好地履行外国专家相关事务的指导、管理和监督；要成立外国专家管理的协调机构，加强相关部门的沟通、协调，整合管理职能，有效解决外专引进、使用中遇到的有关现实问题。

二是要转变职能、强化服务。树立以人为本和依法行政的新理念，按照转变职能、权责一致、强化服务、改进管理、提高效能的要求，围绕建立服务型政府目标，转变政府职能，加强公共服务，实现从主导到引导、从管制到服务与管理并重的转变，为外国专家和聘用单位提供有效的公共服务。

三是加强宏观协调，突出重点引进外国专家。各地要围绕城市发展规划，根据重点领域和重点行业发展的需要，制定吸引外国专家规划，重点引进现代服务业和先进制造业领域外国经济、技术专家，通过相关政策创新，鼓励外国专家到现代服务业集聚区、先进制造业集聚区、重点产业领域聚集，不断扩大社会科学、文化、艺术领域的外国文教专家人数，满足用人单位对外国专家日益增长的需求，促进经济社会发展。

四是开辟多种渠道，全方位引进外国专家。要着眼于满足对外国专家日益增长的需求，建立政府引导、市场主导、社会各方协作参与的外国专家引进机制，全方位引进外国专家。

3) 培育与发展外国专家服务体系

一是积极培育市场服务体系。首先，促进海外人才市场的建立与发展，加快与国际人才市场对接，充分发挥市场在外国专家资源配置的基础性作用，完善外国专家的供求、价格、竞争机制，实现让外国专家（专业人才）与用人单位便捷、有效地实现匹配。其次，加快发展和规范人才中介机构，充分发挥其在吸引和聘用外国专家和海外人才中的重要作用，开拓吸引海外人才的渠道，在世界范围内搜寻各类优秀人才。

二是大力发展社会服务体系，构建统一开放的外国专家服务平台，为海外专家来华工作、子女就学、就医、居住和生活等提供“一门式”、全方位、高质量的信息、咨询、代理等服务。积极发展和规范外国专家服务机构，围绕外国专家及其随员工作、生活、学习等需求，编制服务指南，拓展服务内容，丰富服务品质，提升服务质量，为外国专家提供良好的专业化、社会化、市场化、定制化的服务。

三是加快健全公共服务体系。要建立健全上海海外人才信息库，实现资源共享。要加快公共信息平台建设，探索与国外专业人才信息获取的主渠道相互链接，有效延伸信息传递“触角”，拓展“供需洽谈”的通道，实现网上国际人才供求信息交互，为中外双方提高工作效率、提高工作水平提供必要的工具。基于外国专家的资源受本国经济波动、就业机会与我国经济增长等多因素影响，要研究和关注全球经济动向，特别关注全球就业趋势，把握人才国际流动的动向，及时制定相应策略，引导市场、聘用单位和外国专家资源有序流动。要加快建设联系和集聚人才的海外联络处，建立海外专家库和人才引进绿色通道，为重点领域、重点行业引进海外人才提供信息、渠道和相关服务。

4) 加强市场监管

一要建立公平、公正的竞争秩序，加强对以外国专家、海外人才为主要对象的人才中介机构设立审批、登记注册和监督管理等环节的规范和管理，建立公平、公正的环境，促进外国专家资源市场机制健全、运行规范、服务周到、指导监督有力的目标的发展，为外国专家与用人单位提供高质量、专业化的聘用中介、专业咨询、聘用咨询等服务。

二要加强外国专家和聘用单位的监管。要加强外国专家聘用管理，突出协议、协定或合同的功能，有效保障双方当事人的合法权益不受侵犯，约束双方行为。要拓展外国专家聘用合同管理范围，加快制定外国经济、技术专家聘用合同管理的办法，使之成为调整外国专家和聘用单位行为的依据；要更新和调整外国专家聘用合同标准文本，明确规定对专家在华工作期间的工作任务、质量及各类待遇等，增加解聘条件、违约责任等内容，规范补充条款事项；要强化合同管理，要求双方严格履行合同，强调除事先征得其所在单位的同意，各单位不得随意聘用在我国内任职合同尚未期满的外国专家和外籍工作人员。强调要完善外国专家聘用争议处理机制，健全和加强地方仲裁机构，简化争议处理环节，依法、有效、及时进行处理和解决问题，提供必要的司法救济。

5) 建立健全外国专家的质量保障和评价体系

建立外国专业人才评价体系，保证外国专家质量，不仅对政府管理部门识别人才，界定外国专家和一般外国就业者，意义重大；对用人单位有针对性地引进我急需的专业人才至关重要。加强外国专家管理，一要建立全新的外国人才评价体系，发展和规范专业性强、社会认可度高的人才评价机构，打造外国专家人才库，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，确保外国专家质量。二要建立健全职业资格制定，加强专业资格认证工作，积极探索专业资格互认进程，对准入控制的岗位进行严格管理。三要抓紧建立外国专家诚信体系，要凡对我不友好，不遵守我法律法规，有严重流氓行为，有传播宗教等行为的；年老体弱或患有疾病不能坚持正常工作的；严重违法聘请单位工作制度，有渎职行为的外国人，记录在案，防止使用偏差。四要抓紧建立信息联动机制，加强信息沟通。及时通报对我解聘或随意自行中止合同的外国人，缴销其居留证，促其早日离华，避免其长期滞留到处求职。

6) 落实外国专家权益保障

一要保障基本权益。明确规定外国专家和聘用单位权利、义务，有效地维护涉及人格权、身份权、工作权、财产权等外国专家基本权利、权益。二要落实社会保障。探索外国专家来华工作医疗、意外事故等强制保险办法。简化保险购买程序，提高服务质量。借鉴国外经验，研究由国家、用人单位和个人共同分担的外国人综合保险和转付机制。实现外国专家在华期间具有基本保障。三要构建环境保障。要着眼于公平、公正，向外国专家提供知识产权、子女就学、科技活动等多方面市民待遇，为外国专家创造良好的环境。

7) 建立外国专家风险防范机制

要站在对国家利益高度负责的角度，坚持“以我为主，为我所用”的原则，从政府、民间和参与交流的单位等各个层面建立风险防范和化解的机制。一要建立工作格局。按照党管人才原则，形成党委统一领导，组织部门牵头抓总，有关部门各司其职，密切配合的防范外国专家风险的工作格局。二要落实责任主体，建立权责明晰的工作机制，三是要构建安全预警机制，建立主管部门、用人单位和民间组织良性互动的信息系统，根据经济、科技、金融安全的需要，加强国家对外国专家的宏观调控和管理防范政治隐患，要防范文化隐患、宗教上的隐患，维护我国经济安全、产业安全、人才安全、公共健康。

注释

[1]. 国家外国专家局关于认真执行〈关于进一步加强外国专家管理工作的通知〉的意见（外专发[1

- [2]. 张涛. 庆国庆55周年外国专家招待会举行 黄菊出席致辞[OE/DB], 人民网 2004年9月27日
- [3]. 万学远. 中国将按市场经济方式引进国外智力[OE/DB], 新华网, 2001年11月9日
- [4]. 盛若蔚. 透视中国“引智棋局”[N], 人民日报2005年3月22日第9版
- [5]. 盛若蔚. 透视中国“引智棋局”[N], 人民日报2005年3月22日第9版

参考书目

- [1]. 潘晨光. 中国人才发展报告No.1 [M], 北京: 社会科学文献出版社 2004
- [2]. 中国人事科学研究院. 中国人才报告(2005年) [M], 北京: 人民出版社 2005
- [3]. 国家外国专家局. 引进国外智力和外国专家工作法规文件汇编 2003
- [4]. 胡又牧. 国际人才竞争 [M], 北京: 企业管理出版社 2004

来源: (中国科技论坛2007年第8期第122-126页)

* 作者简介: 汪恽(1974-), 男, 上海人。中国人事科学研究院公共管理博士后, 上海公共行政与人力资源研究所副研究员, 博士。主要研究方向: 人才资源开发、高等教育管理、知识管理



相关新闻

- :: 不断拓展人才服务全国的渠道 [2008-01-28]
- :: 推行政务公开: 存在的问题与解决的对策 [2008-01-28]
- :: 有效遏制“考试乱、发证滥”现象 [2008-01-28]
- :: 公共人才服务体系的构建 [2008-01-21]
- :: 国外人力资源服务业: 现况、趋势及其启示 [2008-01-21]

[返回](#)