

# 论新中国成立以来我国留学归国政策的历史演进<sup>\*</sup>

张俊 莫岳云

【摘要】新中国成立近70年来,我国留学归国政策经历了一个不断调整和逐步优化的演进过程:从“争取回国”到“保障回国”;从强调“回国服务”到“回国服务”与“为国服务”并举;从“要求回国”到“来去自由”;从“改善待遇”到“创造条件,完善服务”等,留学归国政策随着经济社会发展和国家发展战略的不断调整、规范和优化,为吸引和汇聚留学人员服务祖国,致力于社会主义现代化事业提供了必要的政策保障。

【关键词】新中国;留学归国;政策演进

【中图分类号】K27 【文献标识码】A 【文章编号】1003-708(2018)05-0060-10

留学政策<sup>①</sup>是国家留学主管部门制定和发布的关于留学管理的基本规范和准则,包括出国留学政策与留学归国政策。留学归国政策作为留学政策的组成部分,是国家汇聚社会主义建设人才的重要政策保障。习近平在党的十九大报告中提出“坚定实施科教兴国战略、人才强国战略,培养造就一大批具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队。”<sup>②</sup>从1978年到2016年底我国出国留学人数已累计达458.66万人<sup>③</sup>,他们是实施科教兴国战略、人才强国战略的生力军。以往学界对留学政策的探讨,多在于出国留学政策上,较少论及留学归国政策。系统研究留学归国政策,揭示新中国成立近70年来留学归国政策的发展变化、演进特征及其价值作用,对于推进和完善留学生工作,吸引广大留学生回国服务与为国服务,推动教育、科技与经济社会的发展,推进国家治理体系与治理能力现代化,有着重要的意义。

## 一、新中国成立初期(1949~1956):鼓励动员、积极争取、妥善安置

1949年新中国刚刚诞生之际,积贫积弱,教育科技十分落后,人才奇缺,严重地制约着国民经济的恢复和新中国建设事业的发展。为了缓解人才短缺状况,党和国家将留学生归国工作纳入到了国家建设的重要事务中,陆续出台了一系列文件,主要有《办理留学生回国事务委员会简则》、《对接济国外留学生返国旅费暂行办法》、《关于资助留美学生回国事的报告》、《关于从资本主义国家回国留学生的分配工作和接待、管理工作的改进意见》、《关于争取尚在资本主义国家的留学生工作中的几个问题》等,形成了新中国成立初期的留学归国政策。

第一,鼓励动员、积极争取。新中国成立伊始,就成立了“办理留学生回国事务委员会”,制定了

<sup>\*</sup> 本文是中国统一战线理论研究会港澳和海外统战理论研究基地项目“新形势下海外留学人员统战工作对策研究”(项目编号TZKT201733)的阶段性成果。

<sup>①</sup> 留学政策分为出国留学政策和外来留学政策。本文所讨论的范畴是出国留学政策,主要是留学归国政策。

<sup>②</sup> 《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第31、32页。

<sup>③</sup> 王辉耀、苗绿编《中国留学发展报告2017》,社会科学文献出版社2017年版,第20页。

《办理留学生回国事务委员会简则》提出要“调查尚在国外的留学生,动员其早日回国”<sup>①</sup>。这是新中国第一个鼓励、动员留学生归国的政策文件。1950年朝鲜战争爆发,美国转变对华策略的同时也改变了对中国留学生回国的态度,从支持、资助变为限制、禁止,甚至搜查和关押中国留学生。当时尚在国外学习的留学生有5541名,其中欧美国家有4295人,占77.5%,尤以留美居多,占到63.17%<sup>②</sup>。因此,鼓励动员、积极争取留学生归国,重点放在争取留美学生上。1956年高教部先后制定了《关于争取尚在资本主义国家的我国留学生回国工作的通知》、《关于争取尚在资本主义国家留学生回国工作中的几个问题》、《争取在资本主义国家的我国留学生回国的原则》等文件,明确了对在资本主义国家的我国留学生“均采取普遍争取的原则”。将政策从重点争取留美学生回国转变为普遍争取资本主义国家留学生回国。要求各高校普遍发动各方面有关人员参与动员工作。例如,加强与留学生在国内家属以及国外同事、朋友的联系,通过他们规劝留学生早日回国,或是让已回国留学生谈切身感受,打消留学生的回国顾虑。

第二,接济、资助留学生回国。新中国成立之初,国家经济尚不宽裕,但是考虑到部分留学生经济困难,无法负担回国费用,1950年10月的《对接济国外留学生返国旅费暂行办法》做出明确规定,对于自愿回国的留学生,政府可依据距离远近及实际需要资助其回国费用。例如,从法国到香港的四等船票约为170美金,三等舱约为280美金,政府给予每人500美金的资助,除购买船票外,还能保障留学生回国途中的基本生活需要。朝鲜战争结束后,美国开始逐渐降低甚至取消对中国留学生回国的资助。为了粉碎美国阴谋,保障我国留学生的安全和回国自由,党和政府对留学生在经济上进行援助。外交部、高教部相关文件表示“按需要补助愿意回国的留学生的川资”<sup>③</sup>,补助范围包括“留学生本人及家属的回国旅费及行李书籍的运费”,“留学生因申请回国而被解雇后的生活费”,还有“留学生及随行家属进入国境后,沿途食宿由政府免费招待”<sup>④</sup>，“台湾送去的留学生也一视同仁。”<sup>⑤</sup>

第三,细致接待、妥善安置。考虑到国内与西方发达国家的生活水平有较大落差,党和政府在接待、安置归国留学生方面尽可能细致周到。1950年办理留学生回国事务委员会制定了处理留学生回国事务的《六条)工作原则》,明确规定:新回国学生只要有适当证明文件,就可介绍到中央教育部招待所,享受免费住宿<sup>⑥</sup>。针对从资本主义国家回国留学生的分配、管理工作中存在的问题,高教部有针对性地提出了改进意见,指出:应发挥留学生专长,尊重个人意愿,分配力求迅速,手续简化。针对留学生招待所招待标准偏低的情况,文件做了进一步的说明,适当提高了接待标准:伙食费每人每月30元,子女每人21元;补助费每人50元,子女每人20元;零用钱每人30元;医疗费用实报实销<sup>⑦</sup>。此外,高教部还提出了留学生回国分配原则“发挥专业特长、照顾个人意愿、简化分配手续”<sup>⑧</sup>。留学生个人问题亦得到妥善照顾,如夫妻分配在同一城市。一般回国一个月左右就可走上工作岗位。等待分配期间,留学生可自由参观、游览、访问或办理私人事务,不受任何约束<sup>⑨</sup>。

新中国成立初期,经济落后、物质匮乏,既要克服留学生归国外在的重重阻力,又要照顾留学生回国后的生活和工作,实属不易。党和政府制定的鼓励动员、积极争取、妥善安置政策,为留学生归

① 李韬编《中华留学教育史录:1949年以后》,高等教育出版社2000年版,第5页。

② 李韬编《中华留学教育史录:1949年以后》,第3页。

③ 李韬编《中华留学教育史录:1949年以后》,第22页。

④ 李韬编《中华留学教育史录:1949年以后》,第26页。

⑤ 李韬编《中华留学教育史录:1949年以后》,第22页。

⑥ 苗丹国编《出国留学六十年》,中央文献出版社2010年版,第57页。

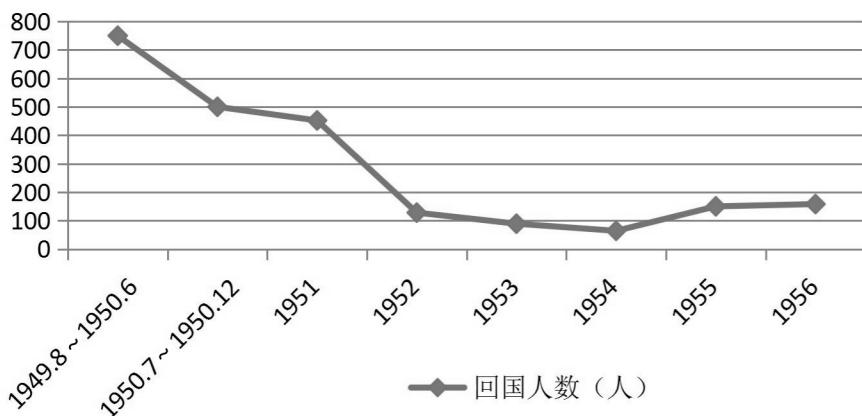
⑦ 李韬编《中华留学教育史录:1949年以后》,第23~24页。

⑧ 李韬编《中华留学教育史录:1949年以后》,第23页。

⑨ 李韬编《中华留学教育史录:1949年以后》,第26页。

国工作的顺利开展奠定了良好基础,促成了海外中国留学生的“归国潮”。据不完全统计,1949至1956年间,回国的留学生约有2000多人,钱三强、李四光、华罗庚、邓稼先、钱学森、罗沛霖、黄昆等杰出科学家以及后来“两弹一星”中的11位元勋,就是这个时期冲破重重阻力回国的,成为新中国建设的中坚。图1较为直观地反映出了1949~1956年我国留学生回国数量的变化趋势。

图1:1949~1956年我国留学生回国人数



数据来源:李韬编《中华留学教育史录:1949年以后》,第60页

## 二、曲折发展时期(1957~1977):鼓励回国、红专教育、统一待遇

从1957~1977年,包含了开始全面建设社会主义的十年和“文化大革命”的十年,这是我国留学归国政策曲折发展时期,在这期间国家出台了多个有关留学生归国问题的文件,包括《关于留学生回国分配工作以后在见习期间工资待遇的规定》、《关于在莫斯科召开苏联及东欧各国(片)留学生管理工作会议的报告》、《关于今后一个时期的留学生工作的意见》、《关于今后留学生工作分工问题的通知》以及《关于(在)国外留学生回国参加文化大革命的通知》等,形成了留学生归国工作的具体指导意见。

第一 鼓励回国,参加建设。随着社会主义改造的完成,我国进入了全面建设社会主义阶段。此时的中国,现代工业化体系尚未建立,科学技术水平依然十分落后,需要大量的知识分子,更需要留学生参与社会主义建设。1957年5月10日,周恩来在留美学生家属联谊会上发表重要讲话,指出,“政府对于留学生回国,不管先后我们都一律欢迎,一视同仁,而且允许来去自由。现在国外的留学生想回来看看再出去,是可以的,已经回国的愿意出去,也可以。”<sup>①</sup>在表示欢迎留学生归国的同时,首次提出了“来去自由”的思想,既表达了国家对留学生回国参加建设的期待,又表明了留学归国政策的灵活性。1957年11月,毛泽东率代表团赴莫斯科庆祝苏联十月革命胜利40周年庆典,他在莫斯科大学看望中国留苏学生时做了精彩演讲,他说,“世界是你们的,也是我们的,但是归根结底是你们的,你们青年人朝气蓬勃,正在兴旺时期,好像早晨八九点钟的太阳。希望寄托在你们身上。”<sup>②</sup>毛泽东与留苏学生进行了亲切交流,希望留学生做到身体好、学习好、工作好,鼓励留学生好好学习,将来为国家做出有益的贡献。在返回克里姆林宫的途中,毛泽东对时任俄文翻译陪同的

<sup>①</sup> 周恩来总理参加留学生联欢晚会,他说:政府对留学生回国,不管先后都一律欢迎,而且允许来去自由。《人民日报》1957年5月12日,第1版。

<sup>②</sup> 《毛泽东会见留苏学生》,《人民日报》1957年11月20日,第1版。

李越然讲到“这些年轻娃娃在这里学成之后回国,都会成为国家有用的人才。”<sup>①</sup>毛泽东的一席话体现了党和国家对留学生学成归国的殷切期盼。据统计,上世纪五六十年代中国向苏联和东欧社会主义国家共派遣了约16000名各类留学人员,至60年代,这些留学生绝大多数学成归国,投身到建设祖国的事业中。

第二,开展“红专”教育与社会主义教育。1958年3月,教育部在莫斯科召开了苏联东欧各国“留学生管理工作会议”,会议提出要以“多快好省地建设社会主义”总路线教育为中心内容,把留学生培养成“又红又专”的忠实于社会主义建设的劳动者。会议决定,从1958年7月开始,用一年半时间对留学生进行系统的社会主义教育,学习时间为每周3~4小时,暑假集中学习2~3周。1960年12月30日,国家科委、教育部、外交部提出《关于今后一个时期的留学生工作的意见》,建议将留学生暑假回国政治学习和休假制度由每两年一次改为每年一次,增加对回国休假留学生的集训工作,组织休假留学生进行政治学习和国情教育,并且要求从1961年起在校留学生必须每年暑假回国参加政治学习。据统计,1960年暑假回国的留学生3757人,从苏联回国的就有3370人,其中毕业生1361人,回国休假学习2392人<sup>②</sup>。

第三,统一留学生工资待遇。1956年之前,由于我国归国留学生数量不多且分布较为不均,因此政府未对留学生回国后的工资待遇进行统一规定,留学生的工资基本是由所在用人单位决定。这就造成留学生回国工资待遇不统一,甚至差别较大。例如留苏大学生,在高等学校工作的,一般是78元或69元,在国家机关工作的,一般是102.5元,相差30%至50%<sup>③</sup>。鉴于这种情况,1958年1月23日国务院发布了《关于回国留学生分配工作以后在见习期间工资待遇问题的报告》,就归国留学生的见习期问题、见习期间工资标准做了明确的规定,留学生在见习期间的工资标准,应比国内同等学校毕业生高一些。至于高多少,大家一致意见,一般的以高一级为宜。为了更好地了解和使用的回国留学生,对毕业回国的留学生,原则上建议不要马上分配。要有两三个月的集中学习,使他们了解国内情况,同时也便于了解他们的情况和特长,然后再分配适当的工作<sup>④</sup>。

1957~1976年间,我国留学归国政策经历了一个曲折发展的过程。留学归国政策以鼓励回国、集中教育为主,以达到统一思想的目的。但这些教育在实践过程中偏离了正确方向,不少归国留学生受到冲击。1957年的反右斗争,部分留学归国专家、学生被错划为右派分子。1966年开始的“文化大革命”对教育、科学、文化造成了极大破坏,原有政策难以贯彻实施,留学教育最终被迫中止。许多留学归国人员包括著名的专家、教授受到批判、诬陷、斗争,政治上不信任,工作上靠边站,甚至被扣上“走资派”、“特务”的帽子,致使许多归国留学生身心受到严重摧残,心理蒙上严重阴影,有的想方设法再度出国,一去不复返。

### 三、改革开放初期(1978~1991):保障回国、信任使用、提供服务

十年“文化大革命”的破坏与耽误,使中国教育、科技与世界先进水平的差距进一步拉大。为适应社会主义现代化建设的需要,从1978年6月开始,国家有计划、分批次地向世界53个国家派出留学生,出现了新中国成立后首次最大规模的留学潮。为了确保留学生学成回国,国家出台了一系列留学归国政策,详情见下表:

① 苗丹国编《出国留学六十年》第98页。

② 《1960年暑假回国休假和毕业留学生集中学习计划》教育部永久档案:1960-101卷。

③ 李喜所编《中国留学通史 新中国卷》,广东教育出版社2010年版,第57页。

④ 李喜所编《中国留学通史 新中国卷》,第57页。

改革开放初期(1978~1991)留学归国政策一览表

时间	发布者	文件名
1981.2	教育部	《关于做好留学生回国工作的通知》
1983.9	劳动人事部、教育部、 公安部、财政部	《毕业留学生分配派遣暂行办法》
1985.9	国家科委、国家教委	《关于争取留学博士毕业生早日回国工作的请示》
1986.5	中共中央、国务院	《关于改进和加强出国留学人员工作若干问题的通知》
1987.2	国家科委	《关于申报对非教育系统回国留学人员科研资助经费问题的通知》
1987.12	国家教委	《关于进一步贯彻中央出国留学人员工作方针的通知》
1988.5	人事部	《关于对非教育系统留学回国人员择优资助经费的使用与管理暂行办法》
1990.12	国家教委留学生司	《关于使用留学人员回国工作资助费用有关问题的通知》
1990.9	国家教委、人事部	《关于开展表彰在工作中做出贡献的回国留学人员活动的通知》
1991.1	国家教委、人事部	《关于开展表彰在工作中做出突出贡献的回国留学人员的决定》

资料来源:根据国家教委留学生司编的《出国留学工作文件汇编(1978—1991)》整理。

第一 确保公派留学生按时回国。针对不少公派留学生不按期回国或学成不归的情况,国家制定了保障公派留学生回国的相关政策:一是严格规范留学期限。1981年2月教育部《关于做好留学人员回国工作的通知》对留学生留学期限以及毕业去向做出明确规定:进修人员学习期限为一至二年,一般不攻读学位;不得改研究生和延长期限;学习期满后,不得申请留下工作、索取资助,应急国内工作需要之所急,动员其按期回国;对极少数确因研究课题未完成或只需稍许延长,即可取得博士学位者,可延长一段时间,最多不超过半年<sup>①</sup>。二是签订具有法律效力的协议。1986年5月4日,国家首次把签订《出国留学协议书》作为公派人员出国必须履行的手续,要求明确出国留学人员与选派单位的责任、义务和权利,这一政策起到了约束留学生回国的积极作用。三是制订了对按期回国者表扬和逾期不归者必须赔偿的政策。1987年12月,国家教委在《关于进一步贯彻中央出国留学人员工作方针的通知》中规定:公派出国留学人员有义务学成按期回国服务,对及时回国服务的,要加以宣传表扬;有正当理由需要延长在外学习期限的,应由本人提出申请,并需经批准后方可延长;对已加入外国籍和其他确实不能履行公派留学人员义务者,应责成其赔偿国家为他们出国留学所支付的全部经费。这些政策在特定时期为提高留学生归国率起到了积极作用。

第二 创造条件吸引留学生主动回国。改革开放以后中国参与世界的历史进程加快,多样化留学派出途径的形成带来了我国留学工作的全新面貌。伴随着80年代中后期我国出国留学热的兴起,一定数量的留学生开始滞留不归。面对中国大批尖端人才流失的现状,1985年国家科委、国家教委在《关于争取留学博士毕业生早日回国工作的请示》中提出了相应的对策,指出:要考虑留学生的特点,在研究经费方面给留学生必要的支持与照顾,包括国家自然科学基金和国家专项基金,加快国内博士后科研流动站试点的工作步伐,以吸引留学生回国。国家科委明确规定:从1985年开始,国家每年拨出1000万元人民币(含40%的外汇额度)资助回国工作的优秀留学人员开展科研活动<sup>②</sup>,用于科研项目资助,购买研究项目专用零部件、化学试剂以及出国参加国际学术会议等。1988

<sup>①</sup> 李滔编《中华留学教育史录:1949年以后》,第782~783页。

<sup>②</sup> 国家教委留学生司编《出国留学工作文件汇编(1978—1991)》,群众出版社1992年版,第517页。

年5月16日人事部在相关通知中指出:为鼓励非教育系统留学人员学成早日回国,将资助经费由去年的100万元提高到300万元人民币<sup>①</sup>,充分显示了国家对留学人才回国工作的高度重视。国家教委设立并启动了“资助优秀年轻教师基金”,至1990年该基金已经资助了350名优秀青年教师,其中很大一部分是回国留学人员。此外,国家教委还专门设立了“回国留学生科研资助费”,以帮助回国留学生度过起步的艰难期。

第三 细致服务与特别照顾。为吸引广大留学生学成归国,国家在政策上对留学生给予更多的关爱和照顾。一是妥善安置子女、配偶的学习与生活。1986年上海市教委规定:留学归国人员子女可随父母迁至上海,享有上海户口,就近入学。辽宁、北京也出台了相关文件,为妥善解决留学生子女教育问题提供政策指导。考虑到一些回国的博士后其配偶、子女属农村户口,随博士后流动期间,无法解决城镇的粮、油和副食品供应等问题,1987年8月7日国家教委下发《关于解决博士后研究人员配偶、子女属农村户口者生活补助问题的通知》,给予博士后家属每人每月15元人民币的生活补助<sup>②</sup>。二是专门成立“留学服务中心”。1989年3月31日,中国留学服务中心正式成立,以“快速、准确、热情、周到”为宗旨,为留学生提供周到的服务,包括为留学生回国工作提供双向选择服务、办理落户手续、提供回国创业咨询等。三是对留学生计划生育及子女入学方面给予照顾。20世纪80年代,中国实施计划生育政策,考虑一些留学生留学期间计划外生育情况,1989年11月国家计生委和国家教委联合发出了《关于出国留学人员计划外生育问题的通知》,对于在国外超计划生育的留学人员,允许为其子女申报户口、不给予处分、不征收超生子女费。四是奖励有突出贡献的留学归国人员。1990年国家教委下发《关于开展表彰在工作中做出贡献的回国留学人员活动的通知》,在全国范围内表彰在生产、科研、教学、管理等第一线工作有突出贡献的回国留学人员,颁发荣誉证书,召开表彰大会,编写先进事迹材料,宣传先进人物等。1991年1月国家表彰了310名在教学、科研、生产第一线做出贡献的回国留学人员。这也是新中国成立以来党对留学生进行的首批大规模表彰活动,充分体现了国家对留学人员的关心、爱护与激励。

改革开放初期,是我国留学归国政策的恢复调整期。通过发布一系列规范性文件,逐步形成了较为系统的留学归国政策。从政策的原则看,形成了尊重知识、尊重人才的政策氛围,保证了留学归国政策方向的正确性。从政策的内容看,既努力适应国际市场对人才日益增长的需求,又充分考虑人才自身发展的各种诉求,基本囊括了留学生回国考虑的各种因素,在政治上信任、工作上使用、生活上照顾,形成了我国留学归国政策的基本形态,为改革开放初期我国大批留学生归国提供了政策保障。据统计,自1978年到1990年国家共派出各类出国留学人员9.6万余人,截止1991年1月,已有5万多留学人员先后学成回国服务<sup>③</sup>。

#### 四、改革开放发展时期(1992~2012年):鼓励回国、来去自由、完善服务

随着社会主义市场经济体制的逐步确立和“科教兴国”与“人才强国”战略的实施,20世纪90年代后中国迎来了又一个留学高潮。从1992年至2012年,出国留学人员达160多万人,其中自费留学生占近90%。海外留学生已经成为一个庞大的知识群体,这是社会主义建设庞大的生力军。为了做好留学归国工作,国务院职能部门先后出台了一系列文件,主要有《资助留学人员短期回国工作讲学专项基金的施行办法》、《关于鼓励海外高层次留学人才回国的意见》、《关于鼓励海外留学

① 国家教委留学生司编《出国留学工作文件汇编(1978—1991)》,第538页。

② 国家教委留学生司编《出国留学工作文件汇编(1978—1991)》,第790页。

③ 国家教委留学生司编《出国留学工作文件汇编(1978—1991)》,第547、558页。

人员以多种方式为国服务的若干意见》、《关于在留学人才引进工作中界定海外高层次留学人才的指导意见》、《留学人员回国工作“十一五”规划》、《关于建立海外高层次留学人才回国工作绿色通道的意见》等,对留学生归国政策进行了调整。

第一 鼓励回国、来去自由。由于苏东剧变,国际共运陷入低潮;加上1989年春夏之交中国发生政治风波,西方国家频频对中国实施制裁,美国等国更是借此放宽中国留学生居留时间的限制等,种种因素交织,致使大量中国留学生逾期未归。其中国家公派留学归国人数更是连续3年呈下降趋势:1988年为3000人,1989年为1756人,1990年为1320人<sup>①</sup>。鉴于这种情况,1992年1月邓小平在视察珠海留学人员高科技企业时谈到,“希望所有出国学习的人回来;不管他们过去政治态度怎么样,都可以回来,回来后妥善安排。这个政策不能变。”<sup>②</sup>1992年10月江泽民在中共十四大报告中首次提出了“来去自由”的政策,指出“我们热情欢迎出国学习人员通过多种形式关心、支持和参加祖国的现代化建设。不论他们过去的政治态度如何,都欢迎回来参加社会主义建设,给予妥善安排,并实行出入自由,来去方便的政策。”<sup>③</sup>2000年“支持留学、鼓励回国、来去自由”的方针得以确立,并成为我国留学归国工作的总方针。

第二 鼓励留学生以多种方式“为国服务”。鼓励留学生回国服务是留学归国政策的基本点。对于留学生学成未归或学成不归,党和政府也未强求,更不会简单扣之以“不爱国”的帽子,而是鼓励他们以多种方式为国服务:一是资助留学生短期回国讲学。1992年8月,教育部出台《资助留学人员短期回国工作讲学专项基金的施行办法》,明确择优资助已获得博士学位的留学人员,鼓励和支持留学生在国内进行短期工作讲学,并报销相关费用。紧接着,人事部颁发了《资助留学人员短期回国到非教育系统工作暂行办法》,资助对象为短期(一年以内)回国到非教育系统工作的在外公费和自费留学人员,包括有突出学术成就、有重大发明创造或获得专利、掌握国内急需先进技术的留学人员。二是资助留学生短期回国工作。具体有:1996年的“春晖计划”,择优资助已获得博士学位并在本专业领域取得突出成就的优秀留学人员短期回国工作;1998年的“长江学者奖励计划”,资助海外优秀留学人员回国短期工作或竞聘高等学校特聘教授岗位,参与中国的高等院校建设。三是资助留学生短期西部服务。为推动在海外留学人员特别是尖子人才参加西部大开发,2002年10月,教育部专门印发了《关于吸引国外留学人员为西部服务、支持西部建设有关工作的函》,鼓励和支持海外留学人员短期到西部工作或为西部建设和发展服务。此外,人事部和教育部还分别组织在外留学人员短期回国服务团赴东北,为振兴东北老区工业基地献计献策。2001年教育部出台了《关于鼓励海外留学人员以多种方式为国服务的若干意见》,这是我国第一个比较全面、系统的鼓励留学人员为国服务的宏观指导性文件,标志着吸引海外留学人员为国服务活动进入了一个更为宽阔的空间和领域。

第三 提升和完善留学生归国服务工作。完善留学生归国服务工作是吸引人才、留住人才的重要途径。党和政府在完善留学生归国服务上提出了行之有效的政策:一是解决留学生子女入学难的问题。1995年人事部《关于回国(来华)定居专家工作有关问题的通知》对回国留学人员子女的上学问题做出了明确规定。2000年教育部出台《关于妥善解决优秀留学人员子女入学问题的意见》提出了“适当照顾、特事特办”的原则,建议指定专门学校安排留学人员子女,对于优秀留学生的子女入学可“一事一议、特别审批”,留学生子女在国内上初中、小学的,由工作单位所在地的教育

① 苗丹国编《出国留学六十年》第217页。

② 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第378页。

③ 《加快改革开放和现代化建设步伐 夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》,人民出版社1992年版,第234页。

行政部门就近安排到条件较好的学校或“双语学校”、“双语班级”报考高中、大学的,可酌情给予适当照顾<sup>①</sup>。二是建立留学生回国绿色通道。为了吸引海外高层次人才回国服务,2007年2月,人事部、教育部等多部门联合发布《关于建立海外高层次留学人才回国工作绿色通道的意见》,规定回国工作的高层次留学人才经批准可以不受编制数额、增人指标、工资总额和原户籍地限制,其在工作报酬、申报项目、科研资助、职称评定、专利保护、配偶就业、子女入学,以及出入境和居留等方面将享受多种优惠政策和一系列便利条件<sup>②</sup>。在此基础之上,开辟留学生回国的快速通道,强调要进一步强化服务职能,提高服务效率,逐步形成了较为全面的留学生归国服务体系,为留学生提供落户安置、学历认证、信息咨询、人才推介等方面的全方位服务。

改革开放发展期的留学归国政策较前有了较大的变化和创新。就留学归国的自由度而言,“鼓励回国、来去自由”的政策,既适应了改革开放形势下发展和建立社会主义市场经济的需要,又理顺了留学生出国留学与回国做贡献之间的关系;就留学生服务祖国建设而言,“回国服务与为国服务”的结合,为留学生发挥作用建设祖国提供了多样化的途径,能更大程度地发挥留学生的作用,也体现了党和政府事业留人、感情留人的科学思维。改革开放发展时期,我国留学生回国人数迅速增长,尤其是进入新世纪以后,留学回国人数更是首次突破了万人大关,2001年12243名留学生回国。这之后留学归国人数呈现逐年递增趋势,到2011年回国人数已超过18万人,掀起了留学生回国建设祖国的高潮。

## 五、进入新时代的留学归国政策(2012~):

### 鼓励回国、来去自由、发挥作用、鼓励双创

随着中国特色社会主义进入新时代,实现两个一百年目标以及中华民族伟大复兴中国梦的伟大使命更加紧迫。以习近平同志为核心的党中央明确提出构建具有全球竞争力的人才制度体系,将留学人员作为统战工作的新着力点,不断优化留学归国政策。习近平的《在欧美同学会成立100周年庆祝大会上的讲话》、《在全国留学工作会议上的讲话》、《在中央统战工作会议上的讲话》,以及人力资源社会保障部《关于做好留学回国人员自主创业工作有关问题的通知》和中共中央办公厅、国务院办公厅的《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》等重要讲话和文献,对留学生归国政策作了新的阐述,为新时代的留学生归国工作指明了方向。

第一,鼓励回国、来去自由、发挥作用。2013年10月,习近平在欧美同学会成立100周年庆祝大会上明确阐述了留学归国政策,在原来“鼓励回国、来去自由”的基础上加上了“发挥作用”,强调让留学生“学有所用、才尽其能”,使留学生“回到祖国有用武之地,留在国外有报国之门”<sup>③</sup>。他鼓励留学生为全面建成小康社会,实现中华民族伟大复兴而奋斗,指出:只要广大留学人员同人民站在一起、同人民奋斗在一起,就一定能为实现中华民族伟大复兴的中国梦书写出无愧于时代、无愧于人民、无愧于历史的绚丽篇章。继而,在2015年5月召开的中央统战工作会议上,习近平系统提出了“支持留学、鼓励回国、来去自由、发挥作用”的16字方针,这是对留学归国政策的完整表述。“支持留学”是既定的政策,不能因为与西方有意识形态的差异与对立,不能因为有的学成不归,就限制留学;“鼓励回国”是一以贯之的政策,社会主义现代化建设,中华民族的伟大复兴,需要留学生回国直接参加建设贡献力量。“来去自由”则充分体现了政策的灵活性和人文关怀,在尊重留学生

① 苗丹国编《出国留学六十年》,第493页。

② 科学技术部人才中心编《科技人才政策法规选编》,中国科学技术出版社2014年版,第452页。

③ 《在欧美同学会成立100周年庆祝大会上的讲话》,《人民日报》2013年10月22日,第2版。



个人选择方面表现出了极大的诚意。“发挥作用”是着眼点和落脚点,为留学生为祖国做贡献提供了多样化的途径,不拘泥于时间空间界限,无论何时何地,都可以尽其所能,通过多种形式为国服务。这一政策有利于团结更多的留学生服务祖国。习近平还强调,留学人员是统战工作新的着力点,应鼓励留学人员回国工作或以多种形式为国服务。

第二,加大留学人才引进力度。习近平高度重视人才,尤其是掌握着高精尖技术的海外留学人才,多次强调要千方百计创造条件加大留学人才的引进力度。据不完全统计,中共十八大以来通过“千人计划”引进海外高层次人才6074人,其中创业人才811人;通过“长江学者奖励计划”支持高校聘任具有海外工作或学习经历的高层次人才1094人<sup>①</sup>。各地实施了具有自己特色的人才支持计划,如北京的“高创计划”、上海的“浦江人才计划”、福建的“海纳百川计划”、广东的“珠江人才计划”、江苏的“双创计划”、陕西的“三秦学者计划”等。还通过举办“中国海外人才交流大会”等大型活动,打造项目、人才、资金和信息的对接平台。

第三,鼓励留学生创新创业,营造良好氛围。2014年12月,李克强在全国留学生工作会议上首次发出“大众创业、万众创新”的号召,提出要为归国留学人员营造环境、搭建舞台,鼓励他们成为大众创业、万众创新的生力军。2015年1月,人力资源社会保障部印发了《关于做好留学回国人员自主创业工作有关问题的通知》,明确留学生归国可按规定享受创业指导、创业培训、工商登记、融资服务、税费减免、场地扶持、人事代理、档案保管、职称评定、社会保险办理和接续等各项服务和政策优惠。这就为回国留学人员自主创业提供了政策保障。2016年7月,中国人民银行、财政部、人力资源社会保障部发布的《关于实施创业担保贷款支持创业就业工作的通知》将留学回国人员列入创业担保贷款支持对象范围,允许回国的留学人员通过担保申请创业贷款,这就在很大程度上解决了留学生回国创业的燃眉之急,有利于他们回国更好地创新创业。2017年国务院相关文件提出:要促进留学回国人员就业创业,实施留学人员回国创新创业启动支持计划;鼓励留学人员以知识产权等无形资产入股方式创办企业;简化留学人员学历认证等手续,降低服务门槛<sup>②</sup>。据统计,中共十八大以来实施高层次人才回国资助、留学人员回国创业启动支持计划等项目,累计投入超1.8亿元,支持了2268名留学人员回国创新创业。5年间人事部持续推进留学人员创业园建设工作,为海归打造“圆梦工厂”。目前全国共有留学人员创业园347个,入园企业2.7万余家,7.9万名留学回国人员留在园创业<sup>③</sup>,呈现出留学人员回国创新创业蓬勃发展的良好态势。随着“一带一路”倡议和“大众创业、万众创新”等战略的提出,留学生发挥作用的“红利”更是日益凸显。

中共十八大以来,以习近平为核心的中共中央科学地把握当今世界人才竞争的新特点,立足于对海外留学归国工作的科学研判和准确分析,形成了具有新时代特色的更加积极、开放、有效的留学归国政策。一方面,鼓励回国、来去自由、发挥作用的方针,把吸引海外人才回国服务作为全面落实科教兴国战略和人才强国战略的重中之重;另一方面,积极营造支持海外留学人才回国创新创业的良好氛围,大力引进高、精、尖的海外留学人才,用好人才、留住人才,使他们主动参与到推进“四个全面”、实现伟大中国梦的历史进程中。进入新时代,迎来了新中国成立以来最大规模的留学生归国潮。据统计,截至2016年底我国留学回国人员总数达到265.11万人,仅2016年就有43.25万留学人员回国,较2012年增长15.96万人,增幅达58.48%<sup>④</sup>。图2较为直观地反映了从2007年至2017年这10年间我国留学生出国以及回国的数量变化趋势。

① 《2016年留学人员总数超54万人 逾8成选择回国发展》,《中国教育报》2017年3月2日,第1版。

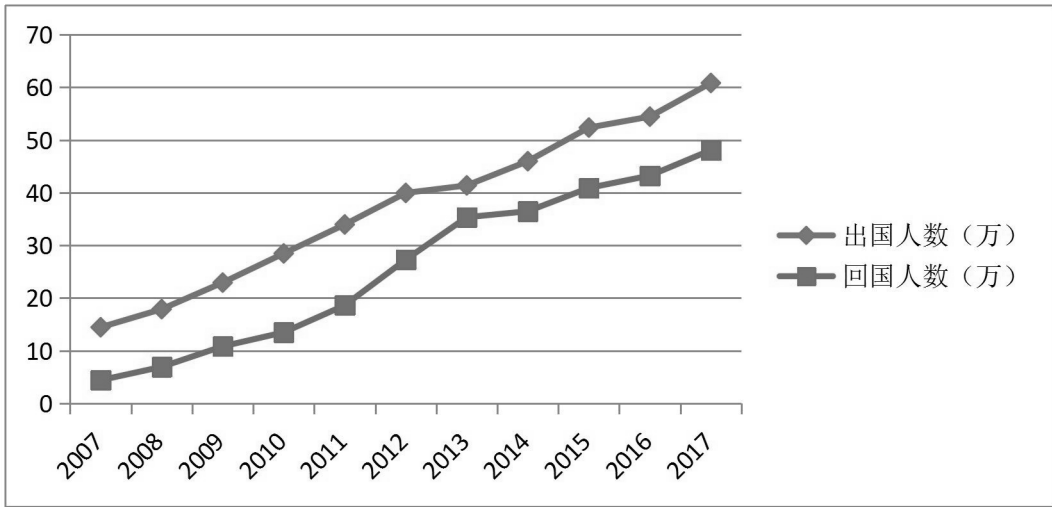
② 国务院《关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见》,《中华人民共和国国务院公报》2017年第12期。

③ 《归国潮涌逐浪高——党的十八大以来留学人员回国服务工作综述》,《中国组织人事报》2017年9月8日,第3版。

④ 《政策很有吸引力 学子归国热情高 中国迎来最大“海归潮”》,《人民日报·海外版》2017年9月11日,第1版。

(万人)

图 2:2007 ~ 2017 年我国留学生出国及回国人数



数据来源:2007 年数据来自于《中国教育年鉴 2008》,人民教育出版社 2009 年版,第 455 页;2009 年数据来自于《中国教育年鉴 2010》,人民教育出版社 2010 年版,第 439 页;2010 年数据来自于《中国教育年鉴 2011》,人民教育出版社 2011 年版,第 331 页;2011 年数据来自于《中国教育年鉴 2012》,人民教育出版社 2012 年版,第 313 页;2012 年数据来自于《中国教育年鉴 2013》,人民教育出版社 2013 年版,第 320 页;2013 年数据来自于《中国教育年鉴 2014》,人民教育出版社 2014 年版,第 315 页;2014、2015、2016 年数据来自于中华人民共和国教育部网站 [www.moe.gov.cn](http://www.moe.gov.cn)。

新中国成立以来留学归国政策,凸显了原则的坚定性与策略的灵活性。“鼓励回国”的方针一以贯之,体现了原则的坚定性,这是社会主义建设事业的需要,是国家发展、民族振兴的需要,是派遣留学生的初心。从强调“回国服务”到“回国服务”与“为国服务”相结合;从“要求回国”到“来去自由”,从“改善待遇”到“创造条件,完善服务”,体现了策略的灵活性,表达了党和国家对留学人才归国的高度重视和极大诚意。这些政策有效地促进了留学归国工作的开展。人才强则科技强,科技强则国家强。不断优化和完善留学生归国政策,吸引广大留学生回国服务和为国服务,有利于实现科教兴国战略、人才强国战略,有利于实现国家治理体系和治理能力现代化,为实现两个一百年宏伟目标和中华民族伟大复兴的伟大事业提供广泛的人才支撑和智力支持。

(本文作者 华南理工大学马克思主义学院博士生 广州 510641;

华南理工大学马克思主义学院教授 广州 510641)

[责任编辑:江俊伟]