

改革开放40年中国侨务政策的回顾

赵健

(国务院侨务办公室侨务干部学校, 北京 100037)

[关键词] 改革开放; 侨务政策; 侨务工作; 海外侨胞; 独特资源; 经济建设

[摘要] 论文通过对改革开放以来八次全国侨务工作会议主要精神的梳理, 阐述了改革开放40年来中国侨务政策的演进过程与特点。论文指出, 改革开放40年来, 中国的侨务政策经历了四个发展阶段。从改革开放初期的拨乱反正, 到其后为以经济建设为中心服务, 到现在为实现两个一百年宏伟目标和实现中国梦服务, 侨务工作始终坚持与党和国家的中心工作紧密结合, 始终围绕着党和国家战略部署确定自身的工作重点, 也始终坚持维护华侨和归侨侨眷的正当合法权益, 关注海外侨胞的生存发展。坚持实事求是精神, 不断改革创新, 是侨务工作蓬勃发展的重要基础。

[中图分类号] D634.0 [文献标识码] A [文章编号] 1002-5162(2018)04-0014-09

A Review of China's Policy on Overseas Chinese Affairs in the 40 Years of Reform and Opening-up

ZHAO Jian

(Executive Leadership Academy of Overseas Chinese Affairs Office of the State Council, Beijing100037, China)

Key words: Reform and Opening-up; policy on overseas Chinese affairs; work related to overseas Chinese affairs; overseas Chinese; unique resources; economic construction

Abstract: Through analysis of main spirits of the eight national overseas Chinese affairs conferences since the Reform and Opening-up, the paper explores the evolution process and characteristics of China's Policy on overseas Chinese affairs during the past 40 years. The paper points out that China's policy on overseas Chinese have gone through four stages of development. From bringing order out of chaos in the initial stage of Reform and Opening-up, to the subsequent services of economic construction, and to the present Two Centenary Goals and the realization of the China Dream, overseas Chinese affairs has always been closely integrated with the central work of the Party and the state, determining its own work priorities around the strategic deployment of the Party and the state, and adhered to safeguarding the legitimate rights and interests of the overseas Chinese, the returned overseas Chinese and their relatives, paying attention to the survival and development of the overseas Chinese. Adhering to the spirit of seeking truth from facts and constantly reforming and innovating are important foundations for the vigorous development of overseas Chinese affairs.

华侨华人是中国发展的独特资源, 他们在中国革命、建设和改革开放的各个历史时期都做出了重要贡献。特别是改革开放40年来, 他们对于促进中国社会经济发展, 扩大对外交流、维护祖国统一, 都做出了积极贡献。海外侨胞是改革开放的参与者和贡献者。他们之所以积极参与祖籍国的经

[收稿日期] 2018-10-18; [修回日期] 2018-10-29

[作者简介] 赵健, 女, 国务院侨办侨务干部学校副校长, 长期从事华侨华人、侨乡、侨务等研究工作。

济社会发展,参与中国的改革开放,原因是多方面的,其中,中国政府实行了与时俱进的正确侨务政策,是一个重要因素。目前,有关侨务政策的研究成果不多,而且多侧重于历史和建国初期的侨务政策。^①对改革开放以来侨务政策的发展演变还缺少系统全面的分析。1978年以来,中国政府分别于1978年、1984年、1989年、1993年、1999年、2005年、2011年、2018年召开了八次全国侨务工作会议,及时总结侨务工作中遇到的困难和问题,规划侨务工作发展的新方向。本文拟通过对八次全国侨务工作会议的回顾,对改革开放40年来中国侨务政策的演变进行简要的梳理和探析,为侨务工作者和学术界提供参考与借鉴。

一、20世纪70年代末至80年代中期:侨务政策的拨乱反正

以1978年十一届三中全会为标志,我国开启了改革开放的历史新时期。这一时期,侨务工作的重点是恢复正确的侨务政策,拨乱反正。邓小平对海外关系的重要论断和对海外侨胞重要作用的充分肯定,冲破了“海外关系复杂论”等极“左”思想的禁锢,成为侨务工作拨乱反正和制定实施侨务政策的指导思想。这些论述,是对毛泽东、周恩来有关侨务思想的继承和发展,为改革开放新时期侨务工作的开展奠定了重要的思想理论基础。

1978年1月,设立国务院侨务办公室,廖承志担任主任。国务院侨务办公室作为中央政府专司侨务的工作机构,行使原“中侨委”的职权,负责研究制定侨务工作的方针、政策、法规,协助党中央、国务院领导和管理侨务工作。各地侨务办公室也陆续设立。这是侨务战线拨乱反正的现实基础。

在这样的背景下,1978年12月召开了全国侨务工作会议。这次会议,主要是进一步明确中国共产党的侨务方针政策和原则,推动侨务战线的拨乱反正,全面恢复落实侨务政策,解决历史遗留问题,为正常开展侨务工作奠定基础。^②这一阶段的侨务政策主要有以下几个方面。

(一)在思想上拨乱反正,强调侨务工作的重要性

1978年的全国侨务工作会议,是调动广大华侨、归侨、侨眷的积极性,为祖国社会主义现代化贡献力量的动员大会。^[1]叶剑英专门题词“为实现祖国社会主义现代化,要解放思想,大力发展侨务工作”。^[2]这为以后的侨务工作指出了重点,明确了方向。李先念在大会致辞中强调,过去20多年执行的正确侨务政策,有利于调动归侨、侨眷建设社会主义的积极性,有利于扩大爱国统一战线,巩固无产阶级专政,加速我国社会主义建设,今后还将积极贯彻执行。^[3]李先念要求各级党委要重视侨务工作,认真贯彻执行党的侨务政策。全党应当关心支持做好侨务工作。这些论述,对侨务领域拨乱反正具有重要指导意义。

(二)明确了侨务工作的方针原则和主要任务

在这次全国侨务工作会议上,廖承志作了《认真落实党的侨务政策,为建设现代化的社会主义强国而奋斗》的报告。在报告中,廖承志详细阐述了国内侨务工作的基本原则,他将国内归侨、侨眷的政策概括为“一视同仁,不得歧视,根据特点,适当照顾”。^[4]其次,廖承志阐述了国外侨务政策的基本原则,重申我国不承认双重国籍的政策,进一步明确了对华侨和华人不同的政策。这成为中国改革开放以后关于华侨华人工作的重要原则。

(三)推动平反冤假错案,解决历史遗留问题

廖承志强调,要对违反侨务政策的错误现象开展斗争,对于在林彪、“四人帮”横行时期发生的

^① 有关中国侨务政策的研究专著和论文主要包括:毛起雄、林晓东:《中国侨务政策概述》,任贵祥主编:《海外华侨华人与中国改革开放》,国务院侨务办公室政策法规司编:《新中国侨务政策六十年回顾与探析》,国务院侨务办公室政策法规司编:《深化改革开放与侨务政策研究》,赵红英等《建国以来侨务政策的回顾与思考》等。

^② 此次会议的重要性引起了专家学者的关注与研究,如陈昌福专门撰文进行了分析。详见:陈昌福:《开创新时期侨务工作新局面的指针——解读廖承志副委员长在全国侨务会议、第二次全国侨侨代表大会上的报告》,《上海市社会主义学院学报》2009年第2期。

冤案、假案、错案，要彻底给予平反昭雪；要认真处理全国各地侵占华侨房屋的问题；要从政治上、工作上、生活上关怀归国侨胞和侨眷，并且给予适当照顾。

此后，根据“十六字”原则和拨乱反正的要求，侨务部门协同有关部门制定了相应的政策规定。主要包括：平反冤假错案，维护归侨侨眷的政治权益；落实华侨房产政策，维护华侨房产权益；制定新的侨汇政策，恢复和改善侨汇物资供应；落实归侨侨眷知识分子政策，给予他们更多的照顾，充分发挥他们的作用。此外，根据华侨、归侨侨眷的特点，我国政府在出入境、探亲、定居、劳动就业、回国就学、贫困救济等方面制定了相应的政策规定，给予了适当的照顾。此外，还对恢复和加强国内外侨务工作进行了部署。

（四）鼓励和保障归侨侨眷同其国外亲人正常联系

廖承志在会上表示，要解放思想，办好华侨事业、企业；欢迎华侨回国参加社会主义建设。廖承志指出，广大华侨、归侨、侨眷，在国内外有许多亲戚朋友，他们遍及世界各地，这是十分宝贵的条件，要发展这个条件，充分利用这个条件，向世界上一切先进国家学习，引进先进技术、先进设备和科技人才。^[5]

1978年的侨务工作会议，全面开启了改革开放后侨务工作的新局面。在此后一个阶段，侨务部门开展了艰巨的落实政策工作，逐渐愈合了广大海外侨胞和归侨侨眷的心灵创伤，增进了他们对祖国、对家乡的感情，在打破我国与世界隔绝状态、实施对外开放的战略中，华侨华人率先响应，发挥了重要的带头作用和桥梁作用。

二、20世纪80年代中期至90年代末期：为经济建设和科教兴国服务

在完成拨乱反正和启动改革开放进程的基础上，1982年，党的十二大确定了“把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来，走自己的路，建设有中国特色的社会主义”的指导思想，提出了党在新时期的总任务和进行全面改革的纲领，把党和国家的工作重点转到了经济建设上来。

1984年，在北京召开的省、自治区、直辖市侨务办公室主任会议，明确提出了新时期侨务工作的基本任务，即保护和发扬侨胞爱祖国、爱故乡的热情，最广泛地团结海外侨胞和归侨侨眷，为促进祖国“四化”建设、实现统一大业、扩大祖国对外影响和发展同各国人民的团结友好而奋斗。侨务工作总的指导原则是一要重视，二要慎重。侨务工作的根本指导思想是，与我国实行对外开放的基本国策紧密相连，要充分运用与华侨、外籍华人和国内归侨侨眷有广泛联系的有利条件，为我国经济建设服务。随后，侨务工作由拨乱反正、落实政策工作向为经济建设的服务工作转变。

1989年5月，第一次以国务院的名义召开的国务院侨务工作会议，对今后的侨务工作进行了总体部署。会议第一次针对华侨华人、归侨侨眷不同群体的特点，提出不同的工作方针。提出要在观念上和实际工作中把华侨华人严格区别开来。侨务工作基本方针进一步明确和细化的同时，也充分显示出侨务工作的日渐规范化。这次会议强调加强为经济建设服务，加强对侨胞的宣传，加强教育和文化交流工作。

1993年，国务院侨务工作会议进一步明确了侨务工作为加快改革开放和现代化建设服务的指导思想。会议明确指出：侨务部门为改革开放和现代化建设服务，主要是在引进华侨华人资金、技术、人才和产品输出方面发挥桥梁作用。1999年1月，全国侨务工作会议在北京举行。这次会议则将侨务工作的重点从引资转向引智。会议强调要把为科教兴国战略服务摆到更加重要的位置。20世纪80年代中后期至21世纪初，侨务政策重点主要包括以下几个方面。

（一）侨务工作中心转移到推动华侨华人与中国的经济、科技合作上

1. 推动华侨华人与中国开展经济合作

1984年4月，省、自治区、直辖市侨办主任会议和第三届全国归侨代表大会同时召开。会议认为，侨务工作已经进入一个新的发展阶段。强调侨务工作为三大任务服务，突出强调为改革开放服

务。时任中共中央总书记的胡耀邦在会上指出：“三千万华侨华人是了不起的力量”，他强调，吸引华侨华人投资很重要。^[6]他同时要求“引进人才，要积极去做”。习仲勋在这次会议上表示，“几千万华侨和外籍华人拥有大量的资金，他们之中又有许多专门人才，懂科学技术，擅长经营管理。只要我们政策正确，方法对头，审时度势，因势利导，就有可能把他们的积极性调动起来，在我国四化建设中发挥重大作用”。^[7]时任国务院侨办主任的廖晖要求各级侨务部门，“把鼓励华侨回国投资，与有关部门联系，促成各种形式的经济合作，作为一项重要的工作任务”。^[8]这次会议还强调了引进华侨、华人人才的重要性，要求各级侨务部门要从战略高度认识这项工作的重要意义，运用同华侨、华人专家有广泛联系的有利条件，努力配合有关部门把这项工作认真做好。

1989年5月的国务院侨务工作会议，将加强与华侨和华人的联系，加强为经济建设服务摆上重要位置。会议认为，华侨、外籍华人由于自身事业发展的需要，或兼有为故乡尽心尽力的愿望，与我国的经贸往来日益增多，这已成为他们与我交往的主要形式。各有关部门都应当本着“平等互利、同等优先”的原则，积极发展同华侨、外籍华人及港澳台同胞的经济合作，通过他们引进资金、人才、先进技术和管理方法，开拓国外市场。侨务部门要为侨商投资者排忧解难，维护他们的合法权益。

1993年，国务院侨务工作会议进一步明确了侨务工作为加快改革开放和现代化建设服务的指导思想。这次会议的召开，正值邓小平1992年视察南方发表重要讲话之后。这次会议着重阐述了华侨华人在经济科技上的实力和对我投资和引进技术方面的贡献。廖晖在工作报告中指出：当前我国面临大发展的机遇，侨务工作要把为改革开放和现代化建设发挥更大作用，提到更加重要的位置上。^[9]此后，国务院侨办与有关部门和地方政府合作，成功举办了“中国大中型企业对外经济技术合作洽谈会”、“三峡经济洽谈活动”和“中国中西部地区对外经济技术合作洽谈会”等。

为适应改革开放新形势，国家和有关部门先后制定了一批吸引境外投资的法律法规，其中包括对华侨和港澳台同胞在国内投资给予特殊优惠，促进了海外华商对中国投资的积极性。一些地方政府还制定和实施了旨在吸引华商投资的地方法规、条例，具体规定了优惠和保护的措施。这些政策极大地促进了华商对中国投资的热情，也有力地推动了华侨华人专业人士回到祖（籍）国创业的潮流。

2. 侨务工作的重点更加注重引智

1999年全国侨务工作会议，详细分析了海外华侨华人的科技人才分布情况，提出分布在西方发达国家的科技人才是一个巨大的宝库。把人才放到了加强引进外资工作的前面。会议还认为，西部地区将成为华侨华人新的投资热点；他们来华投资兴办高新技术企业或以高新技术投入改造传统产业将日益增加；他们在引荐跨国公司与中国合作交流方面，将发挥更加重要的作用。会议认为，进一步扩大华侨华人与中国的合作交流，对于推进现代农业发展，加快国有企业改革和技术进步，促进我国经济战略性结构调整，具有重要作用。此后，中央和地方政府都出台一批鼓励华侨华人来华投资、兴办高新技术企业的优惠政策。如人事部、财政部、外国专家局等部门相继下发了关于海外专家工作安排、待遇、家属安置、税收优惠等方面的政策。

3. 更加积极主动地开展海外华侨华人工作，开始重视新移民工作

1989年召开的国务院侨务工作会议，提出要关心和支持华侨、外籍华人的发展，使他们成为中国同各国发展多领域友好与合作交流的重要桥梁。要积极拓宽对华侨、外籍华人的工作面。同时，应根据新移民的不同情况和特点、积极主动地多做工作。要改进和加强对华侨、外籍华人的宣传、文化艺术交流和教育工作，将其摆上重要位置。从会议的主要内容看，中国侨务工作的重点，已经从拨乱反正、落实侨务政策开始逐渐转向海外，注重积极开展海外侨胞的工作。此后，侨务部门向一些华侨华人较多的使领馆派驻了人员，并积极组团到海外慰问侨胞，大量接待海外侨胞。

（二）侨务法规和政策体系逐渐形成

1. 立法维护归侨侨眷权益

每一次侨务工作会议都十分强调维护归侨侨眷的合法权益。在1989年的国务院侨务工作会议上，廖晖强调“侨务立法是新时期侨务工作的一项重要任务。”^[10]这次会议之后，1990年9月，第七届全国人大制定并通过《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》。这是我国通过的第一部侨务法律，不仅意味着我国保护归侨侨眷权益工作走上法治化轨道，也标志着侨务政策法规已经成为我国社会主义法律体系中不可或缺的重要组成部分。1993年7月，国务院又制定了《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法实施办法》。这两部法律、法规成为保护归侨侨眷合法权益的主要依据，也成为侨务部门制定出台侨务政策的法律基础。

2. 加强对贫困归侨侨眷的政策性扶持

促进华侨农场的改革发展，帮助贫困归侨侨眷解决生产生活困难，是涉及侨界民生的两大突出问题。中华人民共和国成立以来，为妥善安置被迫回国的归难侨，国家采取了集中安置的形式，先后兴办了84个华侨农场。1985年12月，中共中央、国务院发布《关于国营华侨农场经济体制改革的决定》，将华侨农场下放到地方管理，对华侨农场的领导体制、经营管理和财物管理、归侨子女安置等问题做出了规定，要求华侨农场改革要按照政企分开原则，逐步成为群众性的、以合作经济为主的经济实体。1995年，国务院办公厅转发了国务院侨务办公室《关于深化华侨农场改革的意见》，对建立社会保障制度、解决农场离退休金和医疗费用负担沉重的问题进行了规定。

三、21世纪初到党的十八大：为中国走向世界服务

进入21世纪，侨务工作的指导思想、基本方针、基本原则和涉侨法律法规体系进一步健全完善，侨务工作更加突出为中国走向世界服务。2005年，全国侨务工作会议第一次明确提出比较完整的侨务工作指导思想，即“以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导，坚持以人为本、为侨服务的宗旨，坚持以国内侨务工作为基础、以国外侨务工作为主导，坚持为国家大局服务和为侨服务的统一，与时俱进、开拓创新，促进侨务资源的可持续发展，充分发挥海外侨胞和归侨侨眷的独特作用，为全面建设小康社会、促进祖国统一和发展同各国人民的友好合作服务”。^[11]这是对改革开放后侨务工作基本经验的科学概括和总结。把“促进侨务资源的可持续发展”首次纳入指导思想之中，这在认识上和观念上是一次飞跃。2011年10月，全国侨务工作会议在北京举行。国务委员戴秉国在会议上首次提出“拓展侨务公共外交”。戴秉国指出，中国面临复杂的外部环境，在此种情况下，要鼓励海外侨胞以多种方式向住在国政府及主流社会介绍中国的基本国情、发展道路和内外政策，帮助他们客观看待和认识中国的发展进步。要使海外侨胞成为促进中国与住在国各领域合作交流的友好使者。^[12]“侨务公共外交”的首次提出，成为了本次全国侨务工作会议的一大亮点。21世纪初到党的十八大期间，侨务工作体系在进一步健全完善的基础上，更加突出为中国走向世界服务。

（一）侨务工作基本方针原则进一步完善

2005年，全国侨务工作会议第一次明确提出比较完整的侨务工作指导思想，也对侨务工作基本任务和基本原则进行了补充和完善。在华侨工作方针中明确提出“关心和扶持侨胞在海外的长期生存和发展”，在外籍华人工作基本方针中，增加了“关心外籍华人长期生存和发展”和“鼓励他们融入当地主流社会，传承民族文化”的表述。这些表述更加完整、准确，也体现了新形势下我国侨务工作的拓展，更有利于华侨华人融入当地主流社会。

同时，还将原来散见于中央有关涉侨文件的政策整合起来，形成了五项重要原则。一是“三有利”原则：开展侨务工作要有利于海外侨胞的长期生存和发展，有利于发展我国同海外侨胞住在国的友好合作关系，有利于推进我国现代化建设和祖国统一；二是关于区别国籍界限原则；三是公开

合法原则；四是积极稳妥原则；五是“一视同仁、不得歧视，根据特点、适当照顾”原则。

（二）涉侨法律法规体系进一步健全

为推进华侨农场改革和发展，2007年国务院专门成立了华侨农场改革和发展工作领导小组，召开了七省区华侨农场工作会议，对推进华侨农场的改革和发展做出重大决策和部署；下发了《关于推进华侨农场改革和发展的意见》，制定了华侨农场“体制融入地方、管理融入社会、经济融入市场”的改革总体思路，对深化领导体制改革、促进农场产业发展、切实解决历史遗留问题等提出了措施。这是指导华侨农场改革和发展的重要政策性文件。国务院有关部门从资金安排、土地确权 and 劳动保障等方面共出台八个配套扶持政策，为华侨农场改革和发展的顺利进行提供了有力保障。

此外，2007年国务院有关部门还下发了《关于将散居农村贫困归侨侨眷纳入扶贫规划的通知》，重点帮扶散居在农村的贫困归侨侨眷。国务院侨务办公室会同七个有关部门出台了《关于做好散居困难归侨侨眷扶贫救助工作的意见》，并制定了身份认定、社会保险、子女教育、计划生育、祖坟保护、劳动待遇、就业培训、在华居留、捐赠管理等一系列涉侨政策。这些扶持、照顾政策对促进侨界的和谐稳定起到了重要的作用。

（三）侨务工作的目标从面向国内转向国外

进入21世纪后，随着中国综合国力的增强和国际地位的提高，面对经济全球化的加速发展，中国以更加积极的姿态走向世界。中国在2001年加入世界贸易组织，也使中国与各国的经贸联系更加紧密。侨务工作的目标也从国内向国外转向。应该说，改革开放以来的历次重要的侨务工作会议，都强调加强与海外华侨华人联系，但是，强调积极开展华侨和外籍华人工作的主要着眼点还是通过他们吸引更多的海外资金、技术和人才，促进中国的现代化建设。只有到21世纪初，才真正明确提出侨务工作为我国实施“走出去”战略服务。

2005年召开的全国侨务工作会议，首次提出“坚持以国内侨务工作为基础、以国外侨务工作为主导”的指导思想。这也是长期以来对侨务工作规律性探索的结果。国内侨务工作承担着落实各项侨务政策，依法维护归侨侨眷的合法权益，发挥他们的积极作用，为构建社会主义和谐社会、全面建设小康社会做贡献的重要职责，始终是侨务工作的重要基础。进入新世纪新阶段，海外侨情已发生深刻变化，党和国家对侨务工作提出了更高要求。侨务工作的主要对象是海外侨胞，侨务工作的优势蕴藏在海外侨胞中。只有充分发挥国外侨务工作的主导作用，才能把海外侨胞这一潜在的优势转化为现实的机遇，才能把对我友好的力量，凝聚到全面建设小康社会的宏伟目标中来，这是增强侨务工作优势和活力的关键。^[13]由此可见，侨务工作的重心，已经由向内转向对外。

2011年10月，全国侨务工作会议在北京举行。国务委员戴秉国在会上首次提出要“拓展侨务公共外交”。时任国务院侨办主任的李海峰在大会发言时也指出，“十二五”时期，要以“以侨为桥——沟通中国与世界”为主线，加强侨务公共外交”。她要求各级侨务部门要努力涵养侨务资源，强化侨务工作优势；深化实施“海外人才为国服务计划”，提高侨务经济科技工作的实效和水平；加强侨务公共外交，增强中国文化软实力和国际影响力；制定实施华文教育工作规划，开创华文教育工作新局面；促进和谐侨社建设，树立海外侨胞新形象；加强制度和机制建设，依法维护海外侨胞和归侨侨眷正当合法权益；加强理论研究，构建中国特色侨务理论体系等。^[14]在这一系列任务中，加强侨务公共外交，增强中国文化软实力和国际影响力格外引人注目。

在这一阶段，各级政府侨务部门同海外侨胞建立了广泛的联系，巩固和发展了一支宏大的、包括各阶层人士的对我国友好力量。通过世界华侨华人社团联谊大会、华侨华人社团中青年负责人研习班、世界华裔杰出青年华夏行等富有影响、特色、实效的活动和平台，通过奥运会、世博会、国庆庆典等大型活动，与世界各国的华侨华人建立了广泛联系，深交了一大批有影响、有实力的侨胞朋友，拓展了华裔新生代、参政华人和中青年侨领等群体的工作，充分激发了他们的民族自豪感和对中国的向心力。

（四）大力开展华文教育和侨务外宣工作

2004年，首次召开了国家海外华文教育工作联席会议并成立了中国华文教育基金会。随后，制订了华文教育发展规划，编辑出版了大批教材和教辅读物，为海外华文学校培训负责人和教师数万人次，每年吸引上万名海外华裔青少年参加“中国寻根之旅”夏（冬）令营。此外，还举办世界华文教育大会，创办中国华文教育网，在海外开展“华文教育示范学校”工作，促进了海外华校的规范化。同时，通过“文化中国”系列活动，进一步增强了侨务文化外宣工作的影响力。如“文化中国·四海同春”慰侨演出活动，扩大了中华文化对当地主流社会的影响，被侨胞誉为“海外春晚”。侨务外宣工作方面，通过世界华文传媒论坛、世界华文媒体合作联盟等平台，建立了海外华文媒体的交流合作机制，团结、凝聚了世界主要华文媒体力量。

21世纪初到党的十八大期间，侨务工作的重心虽然从面向国内转向国外，但面向国内的侨务工作并未削弱，依然在继续发展。比如，引进海外侨胞资金、技术、人才，推动经济发展和科技进步仍然是此阶段侨务工作的重点之一。2008年由中央组织部牵头的中央人才工作协调小组制定了关于实施海外高层次人才引进计划的意见，即“千人计划”，旨在引进人才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到祖（籍）国创新创业。国务院侨办也围绕服务西部大开发战略等问题，出台了相关政策建议，各级侨务部门联合有关部门和地方政府，举行了一系列招商引资活动，华侨华人创业发展洽谈会、海外华侨华人高新科技洽谈会等成为侨务部门参与引资引智的重要平台，在引进资金、技术、人才方面发挥了独特作用。此外，对台和涉疆、涉藏侨务工作取得了新的突破；加强了对港澳地区侨界重点社团和人士的联谊和服务，对凝聚侨界力量、促进港澳地区的繁荣发展发挥了独特作用。

四、党的十八大以来：侨务工作的全面协调可持续发展

2012年党的十八大召开以来，各级侨务部门紧紧围绕党和国家大局的需要、海外侨胞和归侨侨眷需求，以习近平总书记系列重要讲话精神为指导，以凝聚侨心侨力、同圆共享“中国梦”为主题，以侨务工作全面协调可持续发展为主线，以完善侨务事业发展格局和健全侨务工作体系为重点，坚持为大局服务和为侨服务有机统一，坚持国内侨务工作和国外侨务工作协同发展，坚持涵养侨务资源与运用侨智侨资相辅相成，坚持侨务部门引导与侨胞主体作用结合联动，坚持联谊交往活动与长效机制建设统筹兼顾，夯实“稳”的基础，增强“进”的力度，依法履职尽责，扎实推进改革，着力促进各领域工作综合集成、融合发展，推动侨务工作改革发展取得新成效，海外侨胞和归侨侨眷在中华民族伟大复兴进程中的作用和贡献不断增大。^[15]

国务院于2016年12月21日印发了《国家侨务工作发展纲要（2016—2020年）》。《纲要》以“凝聚侨心侨力 同圆共享中国梦”为主题，以推动侨务工作全面协调可持续发展为主线，明确了“十三五”时期侨务工作的指导思想、基本原则和目标任务，从法治、经济、科技、文化、教育、社会等各方面，对我国侨务事业作出总体规划，是“十三五”时期侨务工作的指导性文件。^[16]

2018年2月17日至18日，全国侨务工作会议在北京举行。这次会议，主要是贯彻落实《国家侨务工作发展纲要（2016—2020年）》精神。国务委员杨洁篪出席会议并讲话。会议宣读了习近平重要指示和李克强批示。习近平在指示中强调，实现中华民族伟大复兴，需要海内外中华儿女共同努力。把广大海外侨胞和归侨侨眷紧密团结起来，发挥他们在中华民族伟大复兴中的积极作用，是党和国家的一项重要工作。他指出：党的十八大以来，各级党委、政府和侨务部门全面贯彻落实党的侨务政策，依法维护海外侨胞和归侨侨眷权益，在促进国家现代化建设、促进祖国和平统一、促进中外友好合作等方面发挥了重要作用。希望侨务战线的同志们坚持胸怀全局、坚持为侨服务、坚持改革创新，以凝聚侨心侨力同圆共享中国梦为主题，当好海外侨胞和归侨侨眷的贴心人，成为侨务工作的实干家，最大限度把海外侨胞和归侨侨眷中蕴藏的巨大能量凝聚起来、发挥出来，为实现

“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦不断做出新的更大的贡献。

李克强在批示中指出，海外侨胞和归侨侨眷是中国联系世界的重要纽带，是促进国家发展的重要依靠力量。党的十八大以来，各地、各涉侨部门认真贯彻党中央、国务院决策部署，着力凝聚侨心、汇集侨智、发挥侨力、维护侨益，团结调动广大海外侨胞和归侨侨眷积极投身国家建设，开创了侨务工作新局面。他要求，“十三五”时期，望紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，全面贯彻中央侨务工作方针政策和战略部署，按照统筹国内国际两个大局等要求，持续推动侨务工作改革创新，扎实做好各项为侨服务，充分发挥侨务资源优势，在推动国家经济社会发展、维护和促进国家统一、增进中外交流合作、提升国家软实力等方面发挥更大作用，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴作出新贡献。^[17]

杨洁篪在会上也强调，要深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想，全面贯彻落实党的十九大精神，准确把握侨务工作面临的新形势新任务，推动侨务工作实现新发展。要围绕中心、服务大局，引导广大海外侨胞和归侨侨眷投身创新驱动发展、区域协调发展、“一带一路”建设等。要突出为侨服务、团结凝聚侨心，创新体制机制，进一步发展壮大海外侨界爱国友好力量，发挥好他们在弘扬中华文化、促进中外交流、推动构建人类命运共同体等方面的独特作用，共同为中华民族伟大复兴贡献力量。^[18]

上述指示、批示和讲话，强调了侨务工作在新时代的重要定位，对过去侨务工作的贡献和成绩给予了高度肯定，也对今后的侨务工作进行了全面部署。总结十八大以来的侨务工作，主要有如下特点：

（一）加强了整体谋划布局，完善了侨务工作体系

十八大以来，侨务工作改革创新的重点始终放在加强基础性、长效性组织系统、平台载体和网络机制建设上，形成了以侨团组织体系、华文教育体系、文化传播体系、侨务外宣体系、引智引资体系、为侨服务体系、法规规划体系为支撑的国家侨务事业和侨务资源可持续发展新格局，搭建起侨务战线改革发展的“四梁八柱”。这一阶段，侨务工作最重要的是以国务院名义编制印发的《国家侨务工作发展纲要（2016—2020）》，对“十三五”时期的侨务工作和改革发展做出整体规划。

（二）围绕国家发展战略，积极推动万侨创新活动

侨务部门积极完善侨务引智引资工作体系，建立与全球侨商和工商组织、科技专业协会联系与合作机制，打造“一带一路”沿线华商协作网和跨境电商合作联盟，建立16个“侨梦苑”侨商产业集聚区和华侨华人创新创业基地，为国家建设持续汇聚侨智侨资。同时，积极实施“海外人才为国服务计划”，着力促进人才引进，推动与地方政府合办引智引资平台，提高效能，服务创新驱动、京津冀协同发展、长江经济带发展等国家战略。

（三）进一步加强组织引导和惠侨服务，团结凝聚海外华人社会力量

积极组织引导海外侨界在涉及中国重大核心利益的问题上发声，支持中国政府立场；深入实施“海外惠侨工程”，落实侨团建设，设立华助中心，发展华文教育，促进文化交流，繁荣中餐业，加强中医关怀、事业扶助、信息服务等计划，拓展为侨服务手段和覆盖面；在做实“留根工程”方面，推进海外华文教育。全面推进施教、教材、培训、基地、帮扶、体验六大体系建设，推动海外华文教育“标准化、专业化、正规化”发展，实现海外侨胞聚居地区有意愿学习中文的华裔青少年有书读、有学上、有合格教师教。努力扩大对外宣传，通过多种方式提升侨界文化活动的影响力。深入开展“文化中国”系列活动，支持华星艺术团等发挥引领作用，加强海外侨社文化建设，培育中华文化海外传播本土力量，推动中华文化“走出去”、“融进去”，扩大中外文化交流合作。^[19]为引领海外华文媒体合作发展和转型升级构建起侨务外宣工作的新格局。

（四）加强侨务法治建设，努力保障并改善侨界民生

积极完善涉侨法规政策体系。推动华侨权益保护立法，支持地方先行先试，为国家层面立法提

供实践经验。规范侨务行政行为，建立为侨法律服务顾问团等，开展涉侨法治宣传教育，协调地方和有关部门做好依法护侨工作，维护侨界群体合法权益。认真贯彻落实涉侨政策法规。在涉及海外侨胞和归侨侨眷的权益方面，推出多项便利措施，加强涉侨法律维权服务。在保障和改善国内侨界民生方面，进一步加强为侨公共服务体系建设，推动构建四位一体的为侨服务公共体系，开设涉侨行政服务窗口，搭建“侨之家”活动平台，完善侨务协调机制，同时，加大困难归难侨脱贫攻坚力度，积极推动“侨爱工程”的实施。

五、结语

改革开放以来，中国的侨务政策大体可以分为四个发展阶段。综观改革开放以来召开的八次全国性的侨务工作会议，可以看到，中国侨务政策的制定始终和中国的发展大局紧密相连。随着改革开放分阶段有步骤地向前推进，围绕着不同阶段党和国家的中心任务，侨务工作的重心在不同时期亦有所侧重，呈现出阶段性的特征。从改革开放初期的拨乱反正，到其后为以经济建设为中心党的三大历史任务服务，到现在为实现两个一百年的宏伟目标，实现中国梦服务，但侨务工作始终围绕着党和国家战略部署确定自身的工作重点，始终坚持与党和国家的中心工作紧密结合，与时代发展的脉搏同频共振；在侨务政策的制定和执行过程中，也始终坚持维护华侨和归侨侨眷的正当合法权益，关注海外侨胞的生存发展；在历次全国侨务工作会议上，均把维护归侨侨眷权益，有利于华侨在海外长期生存发展作为会议研究的重要内容。坚持实事求是精神，不断改革创新，是侨务工作蓬勃发展的基础。坚持为侨服务与为国服务相统一，是侨务工作的根本宗旨。

[注释]

- [1] [3] 《李先念在全国侨务会议和第二次全国归侨代表大会上的致词》，国务院侨务办公室：《侨务法规文件汇编（1955—1999）》，1999年，第6页。
- [2] 廖承志：《认真落实党的侨务政策，为建设现代化的社会主义强国而奋斗》，国务院侨务办公室：《侨务法规文件汇编（1955—1999）》，1999年，第7页。
- [4] [5] [8] [9] [10] 国务院侨务办公室，《侨务法规文件汇编（1955—1999）》，1999年，第8、120、94、89页。
- [6] 《胡耀邦同志在省、自治区、直辖市侨办主任会议上的讲话》，国务院侨务办公室：《侨务法规文件汇编（1955—1999）》，第17页。
- [7] 庄国土：《1978年以来中国政府对华侨华人的态度及政策的变化》，《南洋问题研究》2000年第3期。
- [11] 《唐家璇在全国侨务工作会议上强调要努力做好新形势下的侨务工作》，《侨务工作研究》2005年第1期。
- [12] [14] 甄歌：《全面部署“十二五”时期侨务工作——2011年全国侨务工作会议综述》，《侨务工作研究》2011年第6期。
- [13] 陈玉杰：《以全国侨务工作会议为契机 做好新时期侨务工作》，《侨务工作研究》2005年第4期。
- [15] 国务院侨务办公室网站：《裘援平：2018年侨务工作要有新气象新作为》，<http://www.gqb.gov.cn/news/2018/0123/44255.shtml>。
- [16] 中华人民共和国中央人民政府网站：《国务院印发〈国家侨务工作发展纲要（2016—2020年）〉》，http://www.gov.cn/zhengce/2017-01/12/content_5159193.htm。
- [17] 《习近平对侨务工作作出重要指示强调 凝聚侨心侨力同圆共享中国梦 李克强作出批示》，《人民日报海外版》2017年2月18日。
- [18] 中国新闻网：《杨洁篪在全国侨办主任会议上强调 奋力开创新时代侨务工作新局面》，<https://www.chinanews.com/gn/2018/01-23/8431395.shtml>。
- [19] 以上内容详见中国新闻网：《访十九大代表裘援平：着眼“大侨务”发挥“大作为”》，<http://www.chinanews.com/hr/2017/09-30/8344419.shtml>。

[责任编辑：乔印伟]