



国家智库报告

2016 (17)
National Think Tank

人 才 研 究

亚非拉国际人才战略 研究

中国社会科学院人事教育局 编

STUDY ON THE INTERNATIONAL TALENT STRATEGIES OF
ASIAN, AFRICAN AND LATIN AMERICAN

中国社会科学出版社

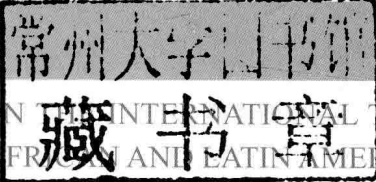


国家智库报告 2016 (17)
National Think Tank

人 才 研 究

亚非拉国际人才战略 研究

中国社会科学院人事教育局 编



STUDY ON THE INTERNATIONAL TALENT STRATEGIES OF
ASIAN, AFRICAN AND LATIN AMERICAN

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

亚非拉国际人才战略研究/中国社会科学院人事教育局编. —北京:
中国社会科学出版社, 2016. 5

(国家智库报告)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7829 - 4

I. ①亚… II. ①中… III. ①人才—发展战略—研究—
亚非拉国家 IV. ①C964. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 057566 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 王 茵

特约编辑 张 潜

责任校对 闫 萃

责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

网 址 <http://www.csspw.cn>

发 行 部 010 - 84083685

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司

版 次 2016 年 5 月第 1 版

印 次 2016 年 5 月第 1 次印刷

开 本 787 × 1092 1/16

印 张 8.25

插 页 2

字 数 85 千字

定 价 36.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

目 录

中东和非洲国家的人才外流和人才回流状况研究 … (1)

- 一 中东和非洲国家人才培养形势综述 …… (2)
- 二 中东和非洲地区人才外流状况 …… (16)
- 三 中东和非洲地区出现人才回流现象 …… (26)
- 四 中东和非洲国家吸引人才、留住人才需要
解决的问题 …… (32)

拉丁美洲人才发展的宏观环境、运行机制及

- 存在的问题 …… (36)
- 引言 …… (38)
- 一 拉美人才发展的优势分析——宏观环境 …… (42)
- 二 拉美人才发展的劣势分析——宏观环境 …… (46)

2 国家智库报告

三	拉美人才发展的内部运行机制	(54)
四	拉美各国的优势人才计划、留学生归国 计划和人才吸引政策	(66)
五	拉美人才发展存在的问题	(73)
	“亚洲四小龙”的国际人才战略	(88)
一	“亚洲四小龙”人才资源状况	(90)
二	“亚洲四小龙”的国际人才战略	(105)
三	“亚洲四小龙”人才发展的前景 展望及启示	(124)
	后记	(128)

中东和非洲国家的人才外流和 人才回流状况研究

仝 菲^{*}

摘要：中东和非洲国家均属于第三世界，历史上饱受殖民主义侵略。处于该地区的国家多存在贫困、战乱、体制缺陷、待遇欠佳和科研环境差等问题，在发达国家发起的人才争夺战中成为人才外流的重灾区。这些国家普遍面临本国人才大量外流，不得不花巨资高薪聘请外籍人才为本国建设服务的困局。近年来该地区出现了人才回流的现象，但整体人才流失局势依然严峻。缓解该

^{*} 仝菲，中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员，主要研究方向：中东经济和社会发展问题。

地区人才外流危机需要国际社会，尤其是发达国家共同努力，才能维护发展中国家的利益。

关键词：人才外流；人才回流；中东；非洲

一 中东和非洲国家人才培养形势综述

（一）中东和非洲国家人才培养的历史与现状

中东和非洲国家均属于第三世界，在历史上都饱受西方殖民列强的侵略。在殖民主义者入侵之前，中东地区的阿拉伯国家传统的教育体系以宗教为主。学生们的主要学习内容为阿拉伯语和《古兰经》，主要学习场所是清真寺，教师主要教授《古兰经》、神学、圣训和法学等宗教知识。当时办教育的主要目的是强化宗教信仰，培养宗教人才。

18 世纪末，资本主义国家入侵中东国家。为了强国自立，培养本国人才，中东国家开始大力发展教育。当时的奥斯曼帝国开办了许多军事学校和职业学校，埃及的穆罕默德·阿里创立了一套以发展高等教育为主的教育体系。当时西方传教士也在中东国家开始创办西式学

校，至 19 世纪末，以法国天主教徒和美国新教徒为主的传教士们在阿拉伯世界已经建立了一批西式学校。西式学校的最大贡献是放开了女子教育。但是在外国势力的控制下，中东国家的教育发展受到很大的限制，新式教育没有得到普及。埃及、伊拉克、黎巴嫩和叙利亚较早摆脱殖民统治，在中东国家中取得的教育成就较大。而海湾地区在 20 世纪 60—70 年代才脱离殖民统治，因此在第二次世界大战之前几乎不存在现代教育，直到现在总体教育水平在阿拉伯世界也处于相对落后状态。

20 世纪 50 年代，随着越来越多的中东国家走向独立，各国政府纷纷加大在教育上的投入，培养国家发展所需要的各种合格人才。中东国家建国初期，由于普遍缺乏现代化人才，于是联合起来进行区域教育合作。先后在 1960 年召开了第一届阿拉伯国家教育部部长和经济计划负责人会议；1966 年举办了主题为提高教育质量，加强国际合作的第二届教育会议；1970 年成立了“阿盟教科文组织”；1973 年联合国教科文组织创建了“阿拉伯国家地区教育局”。这些活动和机构的设置对促进阿拉伯国家的教育发挥了重大的作用。1960—1991 年，阿拉伯国家的中小学在校学生人数从 800 万猛增到 4600 万，

成人的识字率从 1970 年的 30% 上升到 1992 年的 54%。截至 2000 年,阿拉伯国家共有 203 所大学。其中有 32 所建立于 2000 年,54 所建成于 20 世纪 90 年代(36 所分别位于苏丹、约旦和也门),1975—1989 年间建成大学 65 所。另外还建成了很多高等技术教育研究院、技术专科学院和社区学院等新型院校。2011 年,中东和北非地区 15—24 岁青年的识字率为 92%,撒哈拉以南非洲地区这一比例仅为 70%。^① 相比其他中东国家,埃及的教育事业起步早,发展水平也较高。1996 年其初等教育和中等教育的普及率为 93% 和 68%。^② 埃及 15—35 岁年龄段的文盲率由 2007 年的 29.7% 降至 2008 年的 27.4%,10—15 岁儿童失学率为 4.5%。^③ 根据最新统计,埃及 8500 万人口中,大约 27% 是文盲,其中妇女的比重高达 69%,15—35 岁的人口受教育程度低。严重影响劳动力素质,制约经济社会发展,是新政府必须重视并加以解

① 世界银行网站资料: <http://data.worldbank.org/topic/education>。

② 参见车效梅《中东国家的教育:发展和局限》,纪念《教育史研究》创刊二十周年论文集(17)——外国教育政策与制度改革史研究,2009 年,第 1342—1343 页。

③ 《世界知识年鉴 2010/2011》,世界知识出版社 2011 年版,第 275 页。

决的重大问题之一。^① 据《沙特公报》报道,教育官员称,2012年沙特男性文盲率下降4%,女性文盲率下降11%。目前,沙特男性识字率已经超过90%,女性识字率超过70%。15岁以下男性儿童识字率为89.2%,女性儿童为93.2%。^② 2008—2009年伊朗教育公共开支占GDP的比例分别为4.8%、4.7%和4.7%。^③

阿拉伯国家高校普遍存在重文轻理的结构缺陷,长期居于主导地位的是文学、政治和法律等文科科目,理工科长期居于次要地位。例如1996年阿拉伯国家本科生中文科生入学率高达71.3%。1999年以来新建立的12所大学中(分别位于埃及、伊拉克、科威特、阿曼、索马里、叙利亚和突尼斯),只有4所大学的课程中强调科技等理科课程,其他的都以文科课程为主。这种重文轻理的结构导致了就业市场上文科生供过于求,理科生

① 《埃及文盲率较高是新政府要重视解决的问题之一》,商务部网站(<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/jyjl/k/201207/20120708219327.html>),2012年7月8日。

② 《沙特人口文盲率下降》,中国对外承包工程商会网站(http://www.chinca.org/cms/html/main/col286/2013-04/17/20130417090602937798979_1.html),2013年4月17日。

③ 世界银行网站统计数据(<http://data.worldbank.org.cn/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>)。

供不应求。^①另外，阿拉伯国家的高校在专业设置和市场需求之间也存在信息不对称的现象。社会需求的专业人员供应不足，而另外一些大学毕业生却面临着毕业就失业的局面。这两方面的问题不解决，大学生失业的现象就会长期在阿拉伯国家存在。

在非洲地区，随着“新航路”的发现，西方殖民者就开始了对非洲各国无休止的侵略和掠夺。自“新航路”发现到18世纪末英国产业革命为止，是西方资本主义的原始积累时期。在这一时期，西方殖民列强对非洲人民进行了无情的劫掠。除了掠夺黄金、象牙等贵重物资以外，他们还进行了万恶的奴隶贸易。自17世纪初开始，奴隶贸易逐渐代替了黄金，在贸易中居于首要地位。1815年，以拿破仑帝国的覆灭和奴隶贸易的废止为标志，殖民列强对非洲的侵略进入了自由资本主义时期。在这一阶段，非洲逐渐变成殖民者的商品市场和原料产地。在400多年的黑奴贸易中，非洲损失的青壮年劳力难以计数。关于欧洲人运往美洲的非洲奴隶总数，众多文献多引用1500万这个数字，但一般都认为这个估计值

① [也门]阿卜杜勒哈迪、杨秀玉：《阿拉伯国家高等教育的新进展》，《外国教育研究》2004年第5期，第16、19页。

过低，也有估计数字为不少于 2000 万人。有统计认为，奴隶在运往美洲的途中，每 1 个奴隶到达美洲大概要牺牲 5 人，奴隶贸易使非洲人口损失 1.5 亿。这也是非洲自近代以来人口稀少的原因。一般估计全非洲人口在 1800 年只有 1 亿，1850 年时仍然停留在这个数字上，直到 1900 年才增加到 1.2 亿。运走的非洲人都是最健壮的人，其中男子要比女子多一倍。男子的年龄一般是 10—35 岁，女子则为 10—25 岁。^① 残暴的奴隶贸易使非洲丧失了大批青壮年劳力，是造成非洲落后的根本原因。

人口受教育的状况决定人口的科学文化素质高低。自独立以来，撒哈拉以南非洲国家十分重视教育。非洲国家独立后发展教育的任务在 1961 年联合国教科文组织举办的“非洲教育发展会议”上得到明确，就是优先发展中等教育和高等教育，关注初级义务教育，大力增建各级各类学校和提高学龄儿童入学率。教育发展目标是到 1980 年，20% 以上的中等毕业生可以获得接受高等教育的机会，1/4 的小学毕业生能够接受中等教育。1995 年，第 62 届非洲部长理事会议提出非洲实现“人人受教

^① 参见杨人梗《非洲通史简编》，人民出版社 1984 年版，第 193、251—252 页。

育”的目标，并将1996年确定为“非洲教育年”。此后，撒哈拉以南非洲各国纷纷加大对教育的投入，教育事业普遍取得了较大进步。但在1988年，撒哈拉以南非洲国家人均教育经费只有16美元，还不及亚洲人均指标的1/4。教育设施落后、贫困使学龄儿童入学率极其低下，小学、中学和大学的入学率分别为71%、20%和2.4%。入学率低下使撒哈拉以南非洲成为世界文盲率最高的地区，文盲率普遍达到50%，布基纳法索文盲率高达80%甚至更高。2010年，35%的非洲国家学龄儿童入学率不到40%，整个非洲有20%的男孩和38%的女孩无法进入小学，中学的失学率更高。整个非洲大陆文盲人数近4亿，占非洲总人口的60%，占全世界文盲总数的40%。撒哈拉以南非洲扫盲率超过50%的仅有12个国家。^①教育发展状况堪忧。

（二）地区人才培养存在的问题

2010年，联合国教科文组织高级官员约瑟夫·马萨奎称，撒哈拉以南非洲、南亚及西亚地区已成为世界上

^① 《撒哈拉以南非洲文盲人数位居世界首位》，2010年9月3日，新华网（http://news.xinhuanet.com/world/2010-09/03/c_12513245.htm）。

文盲人数最为集中的 3 个地区。其中，撒哈拉以南非洲地区过去 7 年间文盲总人数共增加 1950 万人，目前已成为全世界文盲人群最多的地区。扫盲在中东和非洲地区长期以来得不到应有的重视，该地区内大部分国家目前尚未将扫盲纳入国家教育目标中，并且国家在该领域的资金投入非常有限。在该地区，低入学率、高文盲率，人口科学文化素质的低下已经成为地区经济发展的重大障碍。

该地区人才培养存在的主要问题有：

1. 人口增长速度过快，经济贫困问题日益突出

人口的增长必须与物质生活资料的生产保持协调的比例。经济学家的研究表明，人口每增长 1%，国民生产总值中用于人口投资的部分就要增加 3%。

中东地区的人口增长速度在全球一直处于领先地位。2009 年世界卫生组织报告显示，科威特在中东地区 22 个国家中人口年增长率为 9.3%，排名第一；阿联酋为 6.2%；卡塔尔为 5.2%。该报告还显示，科威特在中东地区 22 个国家中失业率最低，仅为 1%，阿联酋为 4%；索马里失业率最高，为 47%；巴勒斯坦为 26%；利比亚

为 17%；也门为 16%；埃及为 11%。^① 目前，中东地区的政治动荡局面并未从根本缓解，受政治局势影响，未来一段时期经济发展前景堪忧。据统计，2011 年中东北非地区平均经济增长率从 2010 年的 4.4% 降至 3.9%，预计 2012 年经济增速将降至 3.7%。事实上，如果不考虑石油出口国的因素，本地区其他非产油国的经济增长率已从 2010 年的 5% 以上骤降至 2011 年的 2% 以下。^②

20 世纪六七十年代，由于对人口增长问题认识程度不够，自独立以来，撒哈拉以南非洲国家的人口政策出现过重大失误。撒哈拉以南非洲地区的生育率长期处于失控状态。妇女的总和生育率达到 6.6 个，生育 12—15 个孩子的现象也很常见，人口年均增长率居高不下。1980—1995 年，撒哈拉以南非洲的人口年均增长率高于国内生产总值的年均增长率数倍。由于非洲人口增长速度高于经济发展速度，贫困问题日益突出。据世界银行

① 《科威特在中东地区人口增长最快，失业率最低》，商务部（<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/jyjl/k/200908/20090806456761.html>），2009 年 8 月 13 日。

② 《中东北非地区经济：动荡之中尚有亮点》，2012 年 8 月 13 日，人民网（http://world.people.com.cn/n/2012/0813/c157278_18729976_2.html）。

统计,2000 年非洲人均 GDP 为 671 美元,比 1991 年下降了 3%,其中非洲黑人人均 GDP 仅为 474 美元,比 1991 年下降了 14%。世界银行统计数据显示,2011 年撒哈拉以南非洲地区的 GDP 为 1.266 万亿美元,人口总数为 874.8 百万,人均国民收入为 1258 美元。

此外,非洲得到的外国发展援助也日渐减少,1999 年非洲共得到 149 亿美元的外国发展援助,扣除通货膨胀因素,比 1990 年时下降了 37%。报告称,若要完成联合国确定的到 2015 年将非洲贫困人口减少一半的目标,非洲的年均 GDP 增长率至少要达到 7%,且每年要得到 1170 亿美元的外国发展援助。^①

由于人口增长过快导致中东和非洲地区经济增长速度缓慢,经济落后使该地区的教育和医疗事业的发展都受到很大影响。难以摆脱经济上贫困和落后的局面,也就难以控制人才流失的趋势。

2. 政局动荡不安,催生中东非洲国家人才流动

1969—1990 年间,载入世界史册的 43 次内战有 17 次发生在非洲,其中包括安哥拉、利比里亚和莫桑比克

^① 《撒哈拉以南非洲》,世界银行 (<http://data.worldbank.org.cn/region/SSA>)。

的内战，苏丹、索马里、塞拉利昂、卢旺达、布隆迪等国家因争夺资源和政治权力产生的冲突。各种内战和民族矛盾冲突制造出大量流离失所的难民。由于内战、政治混乱、经济增长的停滞不前，人口、劳动力的迅速增长，加剧了非洲地区的贫困和失业。很多非洲人只好选择流亡异乡。政治动荡是造成中东非洲地区人口迁移的一个重要因素。2011年以来的“阿拉伯之春”运动使一些中东和北非国家发生政权更迭，并且越来越多的地区国家卷入这场运动。中东地区部分国家政局不稳，民族宗教矛盾错综复杂，前景难以预料，危机一触即发。在政治动荡中国家前途未卜，政府不能给公民提供安定的社会环境，国家政权摇摇欲坠，生存环境恶化，未来前景黯淡，有条件的人们纷纷向国外迁移。

3. 教育体制的缺陷导致失业和人才流失

撒哈拉以南非洲国家教育发展中存在各种各样的问题。如普遍重视高等教育，基础教育的重要性没有突显，科学、技术和工程专业薄弱。大学毕业生找工作难度大，失业率高。国家在科技发展中的投入比例太小，研究生培养力量不足，导致每年都有数千名大学毕业生到北方国家读研究生，学成毕业后便留在当地，造成人才流失。