

加大来华在华留学生吸引力对策研究——以北京为范本

杨春霞

(中国人民公安大学, 北京 100086)

【摘要】二十大报告中提出要把我国建设成世界重要人才中心和创新高地,着力形成人才国际竞争的比较优势,把各方面优秀人才集聚到党和人民事业中来。文中以北京市为研究范本,在明确北京市的“四个中心”定位后,通过收集相关公开数据,分析了当前我国留学生工作面临的主要问题,即移民管理制度不够完善,社会接纳程度较低,在问题基础上提出移民制度、人才制度及社会服务保障等方面进行优化,以期在国际人才竞争中占据优势地位。

【关键词】留学生;吸引力;北京人才

引言

跨国人口流动,特别是人才在全球范围的流动和分布,一直是各国,尤其是发达国家关注的重要对象。国际留学生群体普遍被各国认为是人才的一部分,这部分群体的规模、流动趋势、分布特点及最终去向受到一国移民政策、教育政策及社会福利等相关政策的影响。国际留学生对于输入国还意味着庞大的留学市场,带来可观的经济效益,同时留学生也是国家间人文交流的重要载体,对输出国和输入国的政治、经贸和文化沟通起着积极的作用。

根据我们可以查阅到的公开数据,2018年共有49.22万名留学生在我国高等院校学习,其中学历生25.81万人,占总数的52.44%,我国已成为亚洲最大的留学目的地国。2019年2月,中共中央、国务院印发的《中国教育现代化2035》把扩大教育对外开放作为推进教育现代化的重要举措,并提出提升我国教育国际影响力,打造世界上重要的国际留学中心,努力将我国建成具有重要国际影响力的全球教育高地。

2021年9月,在中央人才工作会议上习近平总书记发表了题为《深入实施新时代人才强国战略加快建设世界重要人才中心和创新高地》的重要讲话。其中讲到实现人才强国的新战略和新举措时,总书记指出中国发展需要世界人才的参与,中国发展也为世界人才提供机遇。必须实行更加积极、更加开放、更加有效的人才引进政策,用好全球创新资源,精准引进急需紧缺人才,形成具有吸引力和国际竞争力的人才制度体系,加快建设世界重要人才中心和创新高地。

在2022年10月,中国共产党第二十次全国代表大会上的报告中,再次强调加快建设世界重要人才中心和创新高地,着力形成人才国际竞争的比较优势,

把各方面优秀人才集聚到党和人民事业中来。

本文将以北京为研究范本,着力探讨在留学生管理问题中存下的问题,并尝试寻找对策加大对来华在华留学生的吸引力。

一、基本数据

据北京理工大学官网报道,2022年秋季,北京理工大学招录600余名来华留学生。这些来华留学生来自五大洲的82个国家,学生排名前十的国别分别是马来西亚、巴基斯坦、泰国、俄罗斯、印度尼西亚、日本、韩国、孟加拉国、缅甸、越南。其中74.49%的新生来自于一带一路沿线国家。据清华大学官网报道,2023年春季学期,清华大学录取来自72个国家的约600名各级各类外国留学生。结合2018教育部公布的在华留学生总体情况,当时492,185名各类外国留学生分布在全国31个省份,在北京的留学生最多,达到80,786人。基于此可以判断在来华留学目的地选择上北京的绝对优势。因此如何加大北京对这些留学生的吸引力,把北京作为外国留学生毕业后居住、就业和投资的首选成为值得我们关注的问题。

二、主要问题

第一,制度不完善,“绿卡”申请门槛过高,不利于吸引外国人才,是造成我国总体上对于留学生人才红利吸收较少的主要问题。

中国的“绿卡”,即外国人永久居留身份证,含金量高,亦被称为“世界上最难拿的绿卡”,有数据统计,在中国长期居住的外籍人口人数已突破百万人,然而,2016年,只有1576名外国人经过公安部批准后,正式获得外国人在华永久居留资格。近三年因疫情影响,此类人数大为减少。可以说,中国“绿卡”申请门槛高,控制严,获得外国人永久居留身份证的外国人少之又少。现行规定下,外国人首先需要保证本人无犯罪记录,其次申请中国“绿卡”可以通

过以下四种途径：投资超过一定数额、担任某些职务、对中国有突出贡献以及亲属团聚，申请途径少、准入门槛高使得众多国际移民望而却步，只有小部分对口的外国人才才能符合条件，得到外国人永久居留身份证，这一情况对于处在建设国际大都市背景下的北京市的发展是极为不利的，外国人才的流失，势必会影响北京市的国际地位。

社会接纳度低，承受来自精英群体和大众双重压力。北京作为中国的政治与文化中心，吸引了大量的留学生与外国人，但是，由于对这部分人员监管不到位，出现了留学生打黑工、无外教资质的外国人在社会教育机构任教的非法就业问题，这一问题不仅影响着北京市国际移民管理秩序，更影响着外国人的切身法律权益，一旦解决不当，不仅外国人的合法权益无法得到保障，更会让北京市处在国际舆论的风口浪尖之中。2020年司法部、国家移民管理局发布《中华人民共和国外国人永久居留管理条例》（征求意见稿），引发社会舆情，普遍担忧大量境外人员挤占国内就业岗位和社会公共福利资源问题。尤其是新冠疫情三年加剧了来华外国人包括留学生和我国主流人群的对立和疏离。

三、对策建议

近年来，北京市围绕“四个中心”开展国际化大都市的建设，不断优化自身的留学环境，出台了一系列教育开放政策，吸引国际留学生和外教，持续加大在国际教育领域的供给。

北京市政府曾发布《教育领域开放改革三年行动计划》，提出要在“三城一区”引进人才密集地区完善国际学校布局，培育教育示范项目，进一步下放行政审批权限等政策。

2023年北京市公安局推出“两证联办”制度，即自2023年9月8日，所有在京工作外籍人才工作许可、居留许可“两证联办”，办理时限缩短至5个工作日。近年来，北京海外学人中心、北京市公安局出入境管理局不断提升外国人工作许可、居留许可“两证联办”服务，持续拓展服务范围、缩减办理时限，更加便利用人单位引才和外籍人才来京工作，体现了首善标准和北京速度。

除了制度类规定的不断完善，城市在加大留学生对城市的参与感、获得感和幸福感等保障类方便也需要进一步优化。

首先，围绕安全、教育、医疗、住房等基本生活保障方面配备较为完善的服务资源，有效提升北京的国际形象，吸引更多的国际移民，也才能够使外国人更好地融入北京的城市生活，更多地体会到城市的善意，获得安全感和幸福感。

在服务资源配置方面，设置完备的服务机制，提

供丰富的服务资源。具体来说，身份认可是加深认同重要途径，尝试建立类似于针对我国公民颁发的北京居住证制度，降低留学生在京居留、就业等门槛。在教育方面，当前大部分在京外国人子女均集中于国际学校，仅有极少数在京主流的公立学校接受教育，因此可尝试拓宽外国人子女，尤其是未满18岁未成年子女在京进入公立教育机构的渠道和机会；在医疗保健方面，公共医疗资源也应关注外国人的基本需求，并建立一个相对通畅的准入体系。在法律援助方面，任何国家的任何人都权利使用法律维护自己合法权益的理念已逐渐成为共识。我们可以建立一个易得的法律援助网络，由受信任的社区组织和律师组成的，他们会为居住在社区外国人提供免费、安全的法律帮助，与其流畅沟通。同时还可以放宽外国人在京购房工作时效限制及时出台优惠政策。外国人来华工作、留学、定居，购房问题是基本问题之一。北京市在这方面已经做了积极的尝试。如北京市取消了外国人在京购房必须满足在京工作超过一年的要求。规定自2016年2月4日起，港澳台居民和华侨在境内工作、学习和居留的，境外个人（不含港澳台居民和华侨）在境内工作的，可在本市购买一套用于自住的住房；境外机构在我市设立分支、代表机构（经批准从事经营房地产的企业除外）可在本市购买办公所需的非住宅房屋。该优惠政策的出台，极大程度地解决了外国人在京生活的住房问题，一定程度上解决了外国人在京的后顾之忧。此优惠政策的出台，也将吸引一部分外国人来到北京，更好地致力于北京的发展与建设，为北京发展注入新的动力。

第二，向科技要动力。利用科技手段与涉外警务工作站结合的形式展开精准的外国人管理和服。外国人在北京市各区均有分布，有着“大杂居，小聚居”的特点。以北京市公安局朝阳分局呼家楼派出所为例，在其辖区内有朝阳路、东三环等20多条主要道路，辖区内人员流动性大，涉外活动频繁，外国人众多。为了保证辖区治安，同时方便外国人在本辖区内办理各类事宜，呼家楼派出所所在辖区的CBD中心区开设了北京市第一个涉外警务工作站。设立涉外警务工作站可以说是极具前瞻性的做法，这一措施不仅能够帮助辖区内外国人解决各类问题，更重要的是公安机关能够准确地掌握辖区内外国人信息以及基本情况，及时地转变工作方式，更好地开展国际移民管理工作，营造和谐、安全、美好的社会环境。

第三，开展文化活动，使留学生更好地了解中国，读懂中国，帮助其更快融入北京生活。文化是当今社会发展的“软实力”，文化能够拉近人们彼此之间的距离，能够产生潜移默化的影响，适当的开展文化活动，增进中外人民感情，能够对日常的国际移民管理

工作起到积极的辅助作用。汉语桥·全球外国人汉语大会近年来开展得如火如荼,取得了良好的社会效应。“汉语桥”全球外国人汉语大会北京赛区预赛在北京市首都经济贸易大学如期举行,来自17所高校的41名留学生参加了该比赛,大会已连续举办多年,旨在传播中国文化,让世界更加了解中国。留学生管理一直是国际移民管理之中的重要组成部分,留学生来自国家不同,文化背景不同,风俗习惯不同等种种原因一直是日常管理工作中之难点,开展适当的文化联谊活动可以在一定程度上缓解该难题,在这个过程中,不仅能够让学生更加了解中国,更能让其更快更好地适应新生活,新圈子。

第四,简化部分入境办事手续,利用网络技术由管理向服务转型。出入境管理是国际移民管理中的首要问题,认真做好出入境工作一直是出入境部门的目标。近年来,随着外国人出入境人数的增加,给出入境管理部门带来了不小的压力。如何提高出入境检查的工作效率是当前出入境管理部门正在考虑解决的问题。2017年8月,由市发改委联合其他部门共同编制的《新首钢国际人才社区建设实施方案》正式发布。方案明确,新首钢国际人才社区要以吸引国际顶尖人才为重点,建设具有鲜明工业遗存特征、工作生活绿色智慧的国际人才社区。该实施方案的出台标志着北京更加重视引进国际高端人才,相应的也出台了一系列优惠政策,针对北京冬奥组委聘用的外籍特聘专家、外国工作人员,北京市发布了相应的简化、优惠措施,决定在日后工作中将简化出入境、居留、居住、就医等手续办理,为特聘专家、工作人员以及国际高端人才提供便利;同时,为了便利外国人在京的工作与生活,北京警方正式推出外国人签证证件、外国人口岸签证网上预约服务:预约外国人签证证件服务的,可登录北京市公安局民生服务平台,选择“出入境管理办事大厅”中的“外国人签证证件办理”板块办理相关签证手续;预约外国人口岸签证服务的,应外交部授权的单位及在口岸签证部门备案的在京单位的邀请,因紧急商务、工程抢修等事由入境,来不及在中国驻外使领馆申请签证的外国人,同样可以登录北京市公安局民生服务平台,选择“出入境管理办事大厅”中的“外国人来华口岸签证网上办理系统”办理口岸签证。简化流程,向服务转型是当前北京市国际移民管理机关所采取的做法,不仅提升工作质量,更提升了北京市的国际形象。

第五,重视国际化社区人才培养,提升国际化社区服务管理水平。与西方居民管理体制不同,社区管理一直是我国公安机关进行日常社会管理的基础,国际移民来到中国,居住在各个社区之内,因此,

培养国际化社区人才,将极大地提高国际移民管理工作的效率。中国政法大学和华东政法大学曾举办“北京市第二届国际化社区人才培训班”,来自北京市16个区负责国际化社区工作的社工委、街道、社区相关人员,以及中关村管委会、北京未来科技城管委会等4个国际化人才社区工作的相关人员近80人参加,该培训先后在北京、上海两城市展开,此次培训既开设了国际化社区应急管理、上海国际化社区治理情况分析、在京外籍人居留和工作许可相关规定解读等相关课程,也安排参训人员前往北京市朝阳区外国人出入境服务大厅、望京留学归国人员创业园等地进行实地调研。此次培训使得培训人员更加了解北京市关于外国人管理的相关规定,了解北京市当前国际移民管理情况,同时也借鉴了上海市的相关管理情况,提高了北京市国际化社区人才培养能力,也提升了北京市国际化社区服务管理水平。

参考文献:

- [1] 赵琦睿,许鹏飞.论移民管理改革背景下国际移民概念的界定[J].武警学院学报,2020,36(09):21-27.
- [2] 张惠德,王莉,方岩.论当前移民管理体制构建中的难题破解思路[J].北京警察学院学报,2019,No.181(02):24-29.
- [3] 龙天心.浅谈公安机关在华外国人管理[C].《决策与信息》杂志社,北京大学经济管理学院.“决策论坛——管理决策模式应用与分析学术研讨会”论文集(下).[出版者不详],2016:2.
- [4] 张恒.试论移民管理背景下外国人非法就业治理——以北京地区为例[J].湖南警察学院学报,2020,32(01):18-24.
- [5] 白永峰.论移民管理改革背景下的外国人出入境安全风险防控[J].湖北警官学院学报,2019,32(03):120-133.
- [6] 宋全成.非法外国移民在中国的现状、症结与对策[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2015,No.208(01):55-63.
- [7] 李梓宁.从在京外国人社区生活调查谈外籍人员居留治理[J].河北公安警察职业学院学报,2020,20(03):37-40.

基金项目: 本文系北京市社会科学基金规划项目青年项目“阻断暴恐势力内外勾连的北京出入境防控措施研究”(项目编号:16ZGC022)的阶段性成果。

作者简介: 杨春霞,1978年10月生,女,汉族,中国人民公安大学涉外警务学院讲师,博士,研究方向:国际政治、移民(出入境)管理等。