不拒众流　方为江海

——学习习近平总书记关于引进国外人才和智力的重要论述

□张建国

党的十八大以来，习近平总书记先后两次组织外国专家座谈会，从治国理政的基本规律、时代发展的基本趋势、伟大中国梦的实现以及改革开放事业深入推进等高度，对引进国外人才和智力工作进行了一系列重要论述，全面、系统、深刻阐述了引进国外人才和智力的意义地位、方针原则和工作方向等重大理论和现实问题。总书记的讲话气势恢宏、立意深远，是新时代的求贤令，是我们在新的历史起点上做好国外人才和智力引进工作的基本指针。

实现伟大中国梦的重要人才智力支撑

人才是实现伟大中国梦的根本支撑，总书记特别重视人才，包括国内人才和国外人才，他明确指出：“中国古人讲，‘尚贤者，政之本’、‘为政之要，莫先于用人’。当今世界聚才、用才，应该包括国际国内两方面的人才，也就是要‘择天下英才而用之’。一个国家、一个地方，没有这样的眼光，没有这样的胸怀，是很难快速的发展起来的。”

“他山之石，可以攻玉”，实现伟大中国梦不仅需要全体中华儿女努力为之奋斗，也需要广泛引进国外人才，尤其是高层次创新型人才。在中国革命、建设和改革开放各个时期，外国专家和国际友人都做出了历史性贡献。他们在推动重点领域的跨越式发展、重大科学研究的关键性突破、中外科技文化交流、高层次人才培养等方面都发挥了积极作用。总书记高度评价在现代化建设中外国专家的历史贡献，在第一次与外国专家座谈时他就曾鲜明指出：“中国改革开放事业所取得的巨大成就，外国专家们功不可没，欢迎外国专家和优秀人才以各种方式参与中国的现代化建设。”在5月22日的座谈会上，他再次指出：“我们在大力培养国内创新人才的同时，将更加积极、更加主动、更加开放地引进国外人才，特别是高层次创业创新的人才。为转变经济发展方式、实现创新驱动发展战略、保障改善民生提供强大的人才智力支撑。”

尤其是面对消除贫困、保护环境、应对传统和非传统安全等世界性难题，只有世界各国和衷共济才能有效解决。中国只有同世界各国在经济、科技、文化、教育、安全等各个领域展开全方位的交流合作，分享和借鉴彼此有益经验，才能加快伟大中国梦的实现。

长期坚持的重要战略方针

中华民族历来有“尚贤爱才”传统美德，向来很重视吸收外国人才。唐代与中国通使交好的国家达70多个，这个大交流促进了中华文化远播世界，也促进了各国文化物产传入中国。明清时期以“西学东渐”为代表，给中国带来了数学、理工、化学、天文、地理、生物、医学等方面的先进技术知识，也把中华文化传播到了外国。在中国共产党领导的革命、建设、改革各个历史时期，都有大量的外国专家到中国帮助和支持中国人民。

引进国外人才，加强国际人才交流合作，不仅带来了新的思想理念、技术和管理经验，而且对加强文明的交流互鉴、促进中华文明创造性发展发挥了重要作用。更为重要的是，这种交流合作有利于推动不同文明相互尊重，推动世界各国人民相互理解。总书记高度重视人才交流合作在促进世界文明交流互鉴中的作用，他指出：“文明交流互鉴，首先是人才的交流互鉴。”

随着中国改革开放不断的深化，中国逐渐成为世界各国优秀人才施展才华、创业发展的“热土”。2013年，有超过61万人次的境外专家来华工作，为中国经济社会发展做出贡献。

改革造就人才，改革更需要依靠人才。当前中国正处于改革的深水区和攻坚期，比历史上任何时候都更需要“广开进贤之路，广纳天下英才”。总书记强调指出：“引进国外人才和智力是中国对外开放的重要组成部分，是我们长期坚持的重要战略方针。”他明确表示，中国将实行更加开放的人才政策，不唯地域引进人才，不求所有开发人才，不拘一格用好人才，将积极营造尊重、关心、支持外国人才创新创业的良好氛围，充分信任、放手使用引进的外国人才，让各类人才各得其所，让各路高贤大展其长。

永远做一个学习大国

学习其他民族和国家的优秀文明成果是引进国外智力重要途径。任何一个民族、任何一个国家，无论其发展到什么水平，都需要学习别的民族、别的国家的优秀文明成果。总书记谆谆告诫：“‘三人行，必有我师焉’。……无论中国发展到什么水平，我们都要虚心向世界各国人民学习。中国愿意以更加开放包容的姿态，开阔眼界、开阔思路、开阔胸襟，加强同世界各国的互容、互鉴、互通。‘谦虚使人进步，骄傲使人落后’，我看中国要永远做一个学习大国。”

学习首先要有开放的人格，只有人格上开放，才能真正谦虚地学习其他国家和民族所创造的优秀文明成果。尤其是在今天这样一个经济全球化、信息社会化的时代，必须努力塑造开放的人格、开放的胸怀和开放的人才机制。总书记深刻指出：“不拒众流，方为江海。”“一个国家的对外开放，必须推动人的对外开放，特别是人才的对外开放。人的对外开放对推进一个国家对外开放具有基础性作用，如果人的思想禁锢、心胸封闭，那就不可能有真正的对外开放。因此对外开放要首先着眼于人，着力于人，推动人们在眼界、思想、知识、技术上走向开放。”

任何时候，中国都要虚心向世界各国人民学习，但是总书记所说的“学习”不是简单复制，更不是盲从，而是要把别的民族和国家的先进文明成果消化吸收，并在此基础上改进创新。

开创引智工作新局面

这些年引进外国人才和智力工作取得了不小成绩，适应国内提质增效转型发展的需要，但客观上也还存在许多制约引智发展的问题。问题突出表现为引进国外人才的法律制度缺失，人才引进主要依靠碎片化的政策文件，层级不高，稳定性不强，透明度不够，对外宣传力度不够，对国外人才尤其是高端人才吸引力严重不足，难以形成具有国际竞争力的人才制度优势。针对这些问题，总书记在讲话中明确指出：“要继续完善外国人才引进体制机制，切实保护知识产权，保障外国人才合法权益，对做出突出贡献的外国人给予表彰奖励，让有志来华发展的外国人才‘来得了、待得住、用得好、流得动’。”“要遵循国际人才流动规律，为来华外国专家在出入境机制、融入机制以及工作平台环境等方面提供完善便利的政策和服务。要更好地发挥用人单位的主体作用，所提供的平台要更能使外国专家实现个人事业，使外国人才的专长和中国发展的需求紧密契合，为外国专家施展才能、实现事业梦想提供更加广阔的舞台。”

总书记的重要论述，为研究解决引智工作中存在问题、开创引智工作新局面指明了方向，笔者认为，应着重做好以下几项工作。

第一，加强顶层设计，加快引智立法，努力创造良好的引智发展法治环境。加快推进新时期引智综合性指导文件制定，出台外国人在中国工作管理条例，积极推进探索实行技术移民制度，推动建立透明的、可预期的制度环境。借鉴发达国家立法经验，逐步建立灵活便利的人才签证政策，逐步完善海外人才的国民待遇制度，认真落实保障海外人才合法权益的政策措施，推动形成具有国际竞争力的人才制度优势。

第二，实施更加开放的人才政策，完善外国人才引进体制机制。推动建立权责统一、运转高效、法治保障的外国专家工作管理体制，加强宏观管理和统筹协调，明确各管理部门的职责，强化部门间的协调。更好地发挥企业、高校、科研院所的作用，为外国专家和人才干事创业、施展才华、实现梦想创造更大舞台。将保护知识产权与表彰奖励结合起来，激发外国专家创造活力。建立国外人才和在华工作专家信息网和数据库，完善国外人才和智力资源供给、发现评价、使用激励、绩效评估和人才分配激励机制。

第三，坚持高端引领，大力引进、培养和用好高端紧缺人才。在全球视野下谋划人才问题，以深入实施“外专千人计划”和高端外国专家项目为引领，统筹推进各项重大引智工程，切实把引进人才的重心放在提高质量、增强效益、优化结构上来。创新思路，积极学习借鉴国外人才资源开发的有益经验，探索建立更加灵活多样、便捷高效的合作新方式新途径。在出国境培训方面，坚持压缩培训规模，优化培训结构，规范培训管理，切实把中央和总书记的要求落实到实处。

第四，加快职能转变，充分发挥外国专家主管部门的作用。充分发挥市场配置人才资源的决定性作用，健全国际人才市场体系，激发用人单位、中介组织、外国人才等各类市场主体的活力，实现人才资源的高效配置。加快行政审批制度改革，更好发挥外国专家主管部门在规划制定、政策引导、示范推广、监督检查等宏观管理方面的作用，规范审批事项，优化审批流程，创新管理方式，强化服务保障，为国外各类优秀人才创造更好的工作生活条件。

（作者系人社部副部长、国家外国专家局局长）

做好“深圳质量”这篇大文章

□王　荣

今年5月10日，习近平总书记在河南视察时强调，要推动中国制造向中国创造转变、中国速度向中国质量转变、中国产品向中国品牌转变。这“三个转变”的重要论断，立足国家全局，着眼世界大势，首次将“中国创造”“中国质量”“中国品牌”有机统一起来，指明了打造中国经济“升级版”的前进方向和实现路径，非常切合中国当前发展实际，具有重大而深远的理论意义和实践意义。

深圳作为改革开放以来经济发展先行一步的城市，曾经创造了举世闻名的“深圳速度”，也可以说是“中国制造”的标志性城市。因此，深圳对“三个转变”有着更加切身的体会和理解，而且通过近几年的努力，在“三个转变”上也见到了初步成效。

从“深圳速度”向“深圳质量”转变，是在新起点上实现更高水平发展的必由之路

过去30多年，深圳在昔日一个边陲农业县的基础上，迅速建成一座现代化国际化大城市，创造了世界工业化、现代化、城市化发展史上的奇迹。深圳经济持续快速发展，年均GDP增速达到25.8%，创造了全国闻名的“三天一层楼，三十年一座城”的“深圳速度”，也唱响了“时间就是金钱、效率就是生命”等“深圳观念”。

当前，深圳的发展正处新的“拐点”上。经过30多年高速发展，过去那种片面追求速度和规模的发展模式本身已经难以为继，确实需要一种更有效益、更高质量的发展。同时还要看到，长期高速发展也带来新的问题，比如环境问题、空间资源问题、发展不平衡问题等，同样需要我们创新思路去加以解决。再加上，随着社会的进步，人们已经不再简单地满足于“吃饱穿暖”，而是普遍追求更高的生活品质。此外，打造“深圳质量”也是提升城市竞争力的重要路径。深圳作为一座经济发达城市，在成本相对较高的情况下，则更需要通过提升创业环境、就业环境、生活环境的整体质量，全力把深圳打造成综合环境最优的城市，以此增创新的竞争优势。

为此，我们顺应形势变化，在2010年就制定了市委市政府关于加快转变经济发展方式的《决定》，在过去创造“深圳速度”的基础上，鲜明提出了建设质量强市、打造“深圳质量”这样一些新的目标，首次提出要实现从“深圳速度”向“深圳质量”的跨越，努力实现经济社会全面、协调、可持续发展，使城市的发展成果与社会的进步、民生的改善更加吻合。

把“质量”作为“第一性”的追求

“深圳质量”不是对“深圳速度”简单的否定，应把“深圳质量”与“深圳速度”联系起来看。因为没有一定的速度，发展就无从谈起；没有质量作为保障，发展也将不可持续。因此，我们新时期追求发展速度，着重考虑实现速度的方式和路径，绝不能刻意地“为速度而速度”。相反，我们追求的速度一定是“健康、协调、可持续的”。进一步说，在经济社会发展到今天这个阶段，我们就是要在速度与质量之间，旗帜鲜明地把质量作为“第一性”的追求。如果说，深圳作为经济特区，曾经创造了“深圳速度”，引领和带动了全国的改革开放，那么今天，深圳更要带头倡导和践行“质量引领”的理念，率先打造“深圳质量”，继续为国家的改革开放事业作出特区应有的贡献。

努力实现管理和技术“双轮驱动”，为新时期质量建设提供保障

打造“深圳质量”，就应在管理和技术创新上下功夫，实现“双轮驱动”。过去我们的经济社会管理往往大而化之，社会的法治化程度、诚信水平也比较差；在新时期，更加需要通过制度的建设、管理的加强，来为整个城市发展质量的提升提供保证。深圳现在提出建设“一流法治城市”，就是为“质量强市”建设奠定制度基础。

同样，质量的提升也要靠科技创新来保障和支撑。国外一些产品质量更高，其实就建立在科技创新的基础上。在这方面，深圳作为国家改革开放的“窗口”“试验田”，过去30多年创造了工业化、城市化、现代化发展的奇迹，也创造了科技自主创新的奇迹。近期，国家正式批复支持深圳建设“自主创新国家示范区”。这是党的十八大后国家批准建设的首个示范区，也是我国首个以城市为基本单元的示范区，为我们打造“深圳质量”提供了保证。

深圳率先尝到了“三个转变”带来的甜头

几年来，深圳坚持“质量引领、创新驱动、转型升级、绿色低碳”的发展理念，大力实施创新驱动战略、质量提升行动和自主品牌培育计划，取得了比较显著的成效，初步走出一条质量型增长、内涵式发展的新路子，可以说率先尝到了“三个转变”的甜头，表现在以下几个方面。

在经济发展方面，质量型增长特征更加明显。深圳现在是单位面积经济产出最高的城市。深圳在不到2000平方公里的面积上，经济总量去年达到了14500亿元，财政收入达到了4700亿元。2013年人均GDP达到2.2万美元，超过曾为“亚洲四小龙”的我国台湾地区。每平方公里产出GDP超过1亿美元、产出全口径财政收入超过2.4亿人民币，均居国内大中城市首位。

科技创新逐步成为城市发展的主动力，尤其是科技和产业创新能力和水平处于全国前列，与发达国家的差距在逐步缩小。2013年，深圳全社会研发投入占GDP比重突破4%，接近韩国水平，PCT国际专利申请量超过1万件，占全国的近一半，连续十年居全国城市第一。以新能源、互联网、生物、新材料为代表的战略性新兴产业对GDP增长贡献率超过50%，已成为经济增长主引擎。涌现出中兴、华为、腾讯、比亚迪等为代表的“深圳创造”产业群。

生态环境质量进一步优化。深圳率先实施了低碳发展的十年规划，率先启动了碳排放权交易，迈出了用市场机制促进低碳发展的“第一步”。累计推广新能源汽车7700多辆，是全球新能源汽车推广使用最多的城市。空气质量指数在中国大城市中保持在最佳水平。2013年万元GDP能耗、水耗约为全国平均水平的3/5和1/8，均处于全国最低水平；PM2.5处于内地副省级以上城市最低水平，化学需氧量、氨氮、二氧化硫排放量提前超额完成“十二五”减排任务；全市森林覆盖率达41.5%，人均公园绿地面积达16.7平方米，均居全国大中城市前列。

自主品牌建设迈出了坚实步伐。深圳的世界名牌产品居全国大中城市第一位，中国名牌产品80多个，居全国大中城市第二位。过去内地做加工贸易，没有自己的品牌，但现在不同，我们不仅有了自主品牌，还走向了国际化。

此外，深圳的人民生活改善、城市功能、服务管理、人文环境、公共文明程度等方面也进一步提升，正朝着更加完善、更具质量的方向发展。这些都标志着深圳在科学发展道路上迈出了新的坚实步伐，也让深圳对于实现总书记提出的“三个转变”更具信心、更有底气。

以建设“全国质量强市示范城市”为契机，在践行“三个转变”中发挥经济特区的引领示范作用

深圳这些年来所做的努力和取得的成绩，得到了社会各界的普遍认同，也得到国家层面的充分肯定。去年8月，深圳通过国家质检总局的严格审核验收，成为全国首个被授予“国家质量强市示范市”的城市。

为抓好“国家质量强市示范市”建设，深圳结合当前的全面深化改革，整合相关政府部门力量，成立了全国首个“市场和质量监督管理委员会”，探索构建决策科学、执行高效、监督有力的“大市场、大质量”监管格局，更多强调事中事后的监管，同时推动市场和企业自律，来确保整个质量目标的实现。我们寄望于通过这一系列的改革创新，来推动政府职能进一步转变，实现政府、市场、社会“各尽其责、各就其位”，营造市场化法治化国际化的营商环境，全面提升经济社会发展质量效益。

新的发展时期，深圳作为首个获得全国质量强市示范城市授牌的城市，在实现“三个转变“的道路上肩负着先行先试、示范引领的崇高使命。我们将以脚踏实地、持之以恒的工作作风，为建设“质量强国”、实现中华民族伟大复兴中国梦作出特区应有的贡献。

（作者系中共深圳市委书记）

苏州吴江区实施“区镇合一”的实践

□李万峰　徐　枫

“区镇合一”体制，是指在经济园区与乡镇之间突破行政区域的限制，通过整合政府职能、促进区域融合，实现功能互补、统筹发展的一种行政管理模式。党的十八大、十八届三中全会明确提出，建立有利于促进科学发展、有利于减少政府层级、有利于优化资源配置、有利于提高社会治理的行政区划体制。苏州市吴江区近年来坚持从实际出发，因地制宜决策，在“区镇合一”体制方面进行了有益探索，成为江苏省“区镇合一”建制最多和改革绩效突出的区域之一，在全国产生了比较大的影响。

“区镇合一”体制优势

园区与政府的关系，多年来一直是行政体制改革前沿问题，各地都在努力探索。鉴于园区在我国改革开放、经济社会发展、公共服务等方面的巨大影响，考虑到我国园区管理实际存在的体制机制问题，根据行政体制改革总的要求，当前园区改革应该放在行政区划调整框架之内。吴江按照这一改革路径，历时7年，首先从错位发展、有序竞争的角度，提出发展沿沪、沿浙、沿苏（州）、沿湖（太湖）的“四沿”片区经济的战略目标，在条件成熟后对园区和镇级政府进行整合，从而加快统筹区域发展、推进城乡一体化的进程。“区镇合一”体制优势有以下几点。

提升区域功能，彰显片区特色。“四镇合一”改革，不仅充分利用了吴江沿沪、沿浙、沿苏、沿湖的区位优势，还充分挖掘和放大了同里镇（世界闻名古镇）、黎里镇（江南闻名古镇）、盛泽镇（中国著名四大绸都之一）、松陵镇（东太湖生态）的特色文化优势，实现了区的经济优势和镇的文化优势双重叠加。

精简机构职能，提高服务效能。根据“精简、统一、高效”原则，实行区镇“一套班子、两块牌子”运行方式，整合资源，归并职能，增强效能，提升公共服务水平。

坚持高点定位，科学规划布局。在发展定位上，充分发挥沿苏的政府服务优势，沿沪的资源实力优势，沿浙的市场机制优势和沿湖的生态环境优势。在规划布局上，实现经济发展和生态环境交相辉映，历史风貌和现代气息和谐共生，文化传承和创新创造齐头并进。按照“行政机构做减法，资源集约做加法”，统筹优化四大片区布局，产业实现错位和协调发展，全面提升区域整体发展素质。

破解二元结构，统筹城乡发展。“区镇合一”统筹了“新型城镇化”与“新农村建设”，促进人口、资源、产业集中紧凑发展，体现了体制机制创新的活力，为破解城乡二元结构、构建城乡一体化发展新格局探索新路。

“区镇合一”体制存在的问题

现在“区镇合一”体制取得了一定成效，但由于“区镇合一”尚处在探索发展阶段，改革中一些问题也开始浮出水面，主要有以下几方面。

行政层级增加，部分决策执行效能降低。“区镇合一”后，与原乡镇管理体制比较，管理摊子更大，行政层级更多，增加了行政运行周期，使得部分决策执行效能降低。

部分管理重叠，部分职能弱化。“区镇合一”后一些镇与区重叠的行政机构设置得到了优化，但是部分机构重叠现象依然不同程度地存在，甚至一些事务存在多头管理或管理真空现象。

机构撤并整合，部分基层服务乏力。“区镇合一”体制有利于集中力量办大事，但投入往往倾向中心镇区。被撤并老镇区在环境、教育、医疗卫生等公共配套服务投入相对不足，尤其是直接与百姓生活相关的社会事业方面的服务相对欠缺。另外，由于区镇的整合和扩大，区镇机构直接管理的区域更大。为了更好开展就地服务，区镇在辖地内下设办事处，但是办事处人手不足，一般只设2~3名工作人员，而且也没有足够权限，未能真正发挥作用。

领导身兼多职，部分履职分身无术。“区镇合一”后，部分领导身兼数职，承担了更多的社会管理事务，牵扯了太多的精力。虽然区镇行政职能实行了整合，但园区与镇是两种不同性质的行政机构，其职能侧重点不同。园区侧重于经济管理，主要任务在于加强平台建设，优化投资发展环境；党群机关，侧重于社会管理，是一种并联式工作格局。身兼多职的领导成员面对繁杂事务时，往往无暇兼顾处置。

“区镇合一”体制改革建议

今后一段时期，是吴江区经济社会全面发展的关键时期，更好地推进“区镇合一”体制，有利于新型城镇化建设。为此，提出几点建议。

在顶层设计中完善“区镇合一”领导体制。一是领导体制科学化。“区镇合一”事关行政管理的大整合，牵一发动全身，必须在改革中加强顶层设计。建议科学设计“区镇合一”领导体制，完善工作机制，强化开发区管委会的统筹协调职能，建立联席会议制度，确保经济和社会建设有一套运转高效的领导体制来保障。二是管理体制扁平化。简化行政层级，预防和消除“梗阻”现象，科学设置突发事件应对机制，建立最快的上下信息交流沟通管道。

在职能转变中提升“区镇合一”服务效能。一是全面推行“负面清单”管理模式。以“区镇合一”为契机，进一步加快推进政府职能转变，加快推行“负面清单”管理模式，推进网上办事和网上审批制度，加大区镇行政服务中心建设力度，推行“一站式办结”机制。科学设定领导干部的职责权限和管理服务范围，加强体制机制建设，解决领导兼职过多问题。二是推行简政放权和服务下沉。建议强化辖区内街道办事处职能，尤其是要通过下放权力、配足人力、给足经费，加强被撤并镇办事处的职能，拓宽办事处服务范围，探索从居民管理向社区治理、农村建设等领域拓展的路径，充分发挥办事处就地服务的优势，切实解决群众办事难和办事烦的问题。

在科学规划中构筑“区镇合一”更广空间。一是规划布局科学化。在区级层面根据不同区镇的特点，科学规划产业布局、社会事业发展重心，做到资源要素突出，各种优势互补、错位补位发展。各镇区要结合区域实际完善区镇经济社会发展规划，对区镇工业、商业、生活住宅等进行科学布局。二是公共服务均等化。社会公共服务资源要平衡投入，防止资源过度集中于中心镇区而相对忽视老镇区建设。三是扩权强镇前瞻化。对经济发达镇区，要超前考虑区镇经济社会发展需要，敢于突破现有体制机制瓶颈，适时试行扩权强镇，完善机构和人员架设，为区镇发展提前打好桩、铺好路，确保“区镇合一”发展中的要素供给和公共服务能够及时跟进到位。

（作者单位：国家行政学院；中共苏州市吴江区委党校）