

专题：新形势下的中国国际战略

中非合作论坛高等教育奖学金对非洲人力资本发展的启示：“海归”的经验

风 空 祁嘉琳

内容摘要：非洲的未来取决于其人力资本的发展，高等教育是释放非洲发展潜力的关键资源之一。中国一直是非洲发展的重要伙伴，非洲国家称赞中国的发展模式，并制定了“向东看”政策，以期找到并模仿最适合发展中国家的发展模式。中非高等教育合作前景广阔，是一片可供私营和公共部门挖掘的战略洼地。在中非合作论坛框架下，中国通过学历教育在内的多种项目，为非洲的人力资源发展提供支持。中国邀请了非洲学者到中国高校攻读高等学位，学习中文，甚至学习中国的扶贫模式。毕业后，这些学生必须回国，服务于本国的经济发展。通过回顾中非在人力资本发展领域的国际教育合作，本文提出，设立更具目的性、激励性和独立性的高等教育合作行动计划将可以帮助双方树立国家声誉，并促进双方政策和产业的未来发展。其成果将对地区一体化、产业发展和双方外交关系产生深远的、可持续的和战略性的影响。

关键词：中国 非洲 高等教育 中非合作论坛 “海归”

风空（Tebogo Lefifi）南非开普敦大学研究员；祁嘉琳（Carine Kiala）南非比勒陀利亚大学政治学与国际关系学系副研究员。

原文刊载于北京大学国际战略研究院主办的英文期刊 *China International Strategy Review* (Vol.3, No. 1, 2021, <https://doi.org/10.1007/s42533-021-00074-y>)。此处刊载已获得作者本人及 *China International Strategy Review* 出版商施普林格·自然（Springer Nature）出版集团的授权许可。

一、导言

非洲拥有世界上最年轻的人口。非洲大陆拥有超过4亿15岁到35岁的年轻人口,占其总人口的40%。¹到2030年,这一年龄区间的青年将占非洲人口的75%。根据非洲开发银行(AfDB)数据,到2050年,非洲将拥有38个世界上最年轻的国家。²这使非洲与大多数面临人口老龄化困境的发展中国家和发达国家相比具有竞争优势。对投资者而言,年轻的人口使非洲大陆在制造业等需要熟练技能且薪资较低的劳动力密集型行业中极具吸引力。人力资本发展对非洲大陆的经济增长至关重要,因此成为了非盟“非洲基础设施发展计划”(Programme for Infrastructure Development in Africa, PIDA)和《2063年议程》(Agenda 2063)的战略轴心之一。有效的人力资本发展计划必须能够提高青年劳动力的教育水平和技能储备。普华永道2019年的一份报告预计,在未来30年里,平均每年将有1350万受过教育的非洲年轻人加入劳动力市场。³如果没有充足的教育能力和资源,非洲可能会像错过利用丰富的自然资源实现发展那样,再次错过人口红利的发展机遇期。⁴

本文提出了非洲国家基于中国的海外归国留学生(俗称“海归”⁵)经验可以采取的战略举措,以及利用中国奖学金推动人力资本发展的方法。根据教育效应红利模型,教育扩张是“生产力效应”的重要解释因素。⁶本文研究了中国政策支持下的“人才回流”效应,并探讨了将这些政策移植到非洲以开发其最宝贵的财富——人力资本——的可能措施。本文还试图概述重要而独特的全球南方倡议,这些倡议将提高非洲大陆通过高等教育奖学金实现人口红利的能力。中国在20世纪90年代的经验 and 成功为非洲提供了现实目标和指导方针,这是全球北方未能提供的。

1 African Union, “Youth Development,” <https://au.int/en/youth-development#:~:text=Africa%20has%20the%20youngest%20population,development%20index%20of%20African%20nations>, 2021-02-27.

2 African Development Bank, “Jobs for Youth in Africa: Strategy for Creating 25 Million Jobs and Equipping 50 Million Youth, 2016-2025,” <https://www.tralac.org/documents/resources/africa/1783-afdb-group-strategy-for-jobs-for-youth-in-africa-2016-2025/file.html>, 2021-02-27.

3 PwC, “Workforce for the Future, 2030, Global Trends Challenged by African Realities,” October, 2019, <https://www.pwc.co.za/en/assets/pdf/workforce-for-the-future-2030.pdf>, 2021-02-27.

4 联合国人口基金(UNFPA)将人口红利定义为“人口年龄结构变化可能带来的经济增长潜力,主要发生在当工作年龄人口(15-64岁)所占比例大于非工作年龄人口(14岁及以下,65岁及以上)所占比例时”。Aidarbek Amirbek and Kanat Ydyrys, “Education and Soft Power: Analysis as an Instrument of Foreign Policy,” *Science Direct*, Vol. 143, 2014, pp. 514-516.

5 中国“海归”指在海外学习并回国的中国学生。

6 Wolfgang Lutz, et al., “Education Rather Than Age Structure Brings Demographic Dividend,” *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 116, No. 26, 2019, pp. 12798-12803.

为了得出明确的建议方案,本文分为五个部分。第一部分介绍了中非教育交流与合作的历史和现状。第二部分考察了中国针对“海归”并实现“人才回流”的政策、措施和激励。通过这些干预,中国政府鼓励并吸引留学生回国,为实现国家利益作出贡献。第三部分是对四个非洲国家——佛得角、埃塞俄比亚、尼日利亚和卢旺达——的实证研究,并考察这四个国家现有的人才回流项目。第四部分通过借鉴中国模式的最佳实践,为实现全球南方发展的解决方案提出建议。结论针对如何充分优化未来奖学金项目而提出了两方面的建议,一则针对非洲国家的政策制定者,二则针对中非合作论坛行动计划。

二、中非教育合作

非洲可以从中国汲取哪些发展经验?这是中非学者和非洲领导人经常提出的一个问题。“实现撒哈拉以南非洲人口红利”的概念就来自于中国的增长模式。¹通过实体的基础设施建设和地缘政治合法性,中国已成为非洲发展的战略伙伴和标杆。中国对非洲大陆的兴趣已从将其单纯视为天然矿产的原料产地,发展到将其看作中国商业和金融的市场。中国的对外信贷通常针对金融服务和铁路、能源、物流和建设等部门中的重大基础设施项目。中国在非洲大陆采取了不同的路径,以避免对其在非洲掠夺资源和实行新殖民主义的批评。自2000年中非合作论坛成立以来,人力资本发展已成为中非社会交流的重要支柱。

中国自20世纪50年代开始接收非洲留学生。尽管在“文化大革命”期间有所停滞,但在中国学习的非洲学生人数已经从1956年的4名增加到2018年的8万多名。²中国已经意识到非洲在培养青年人口素质方面的不足,为此提供了有针对性的援助。为了最大化利用来自中国的援助,非洲需要投资教育,并发展其人力资源的技能基础。此外,非洲国家需要制定政策和倡议,以更好地利用青年带来的发展成果。艾哈迈德(S. Amer Ahmed)等学者认为,通过对教育的正确干预,到2030年,非洲青年可以贡献11%—15%的国内生产总值。³这一增长将有可能使接近4000万至6000万的非洲人口脱贫。

通过中非合作论坛的一系列行动计划,中国已经明确承诺帮助非洲解决高等教育中的人力资本困境。《中非合作论坛—北京行动计划(2019—2021年)》中,

1 Hans Groth, et al., “Policies Needed to Capture a Demographic Dividend in Sub-Saharan Africa,” *Canadian Studies in Population*, Vol. 46, No. 1, 2019, pp. 61-72.

2 Anshan Li, “African Students in China: Research, Reality, and Reflection,” *African Studies Quarterly*, Vol. 17, No. 4, 2018, pp. 5-44.

3 Ahmed, S. Amer, et al., “How Significant is Africa’s Demographic Dividend for Its Future Growth and Poverty Reduction?” paper presented to the 17th Annual Conference on “Global Economic Analysis”, Dakar, Senegal, June 18-20, 2014, https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=4440, 2020-11-26.

就有如下两项战略行动明确地体现出了这一承诺:

战略行动 4: 社会发展合作

4.3 教育和人力资源以及其他专门领域的战略行动。中国致力于加强对非高等教育交流。“中国已向非洲国家提供减贫与发展专业学位教育项目。该学位可以提供深入了解中国模式和其教育机会的结构性视角,而这些都是无法从西方学术机构中学到的。”

战略行动 5: 人文合作

5.5 青年与发展。除了中非合作论坛,非洲也在“金砖国家”与“一带一路”这两个多边机制中与中国合作。

中非合作论坛成立后,非洲青年在华留学人数显著增加,与双方在贸易、投资、外交等领域交往的增长相匹配。2003年,非洲青年在华留学人数略低于2000名。¹截至2018年,中国教育部宣布共有81562名在华非洲留学生,占有国际学者的17%。²最近的数据显示,非洲学生越来越偏好留学中国。这一趋势在攻读科学、技术、工程和数学(STEM)领域学位的学生中体现得尤为明显。自2014年以来,越来越多的非洲学生将中国视为首选留学目的地。中国在这一指标上的排名低于法国,却高于美国。³有三个因素或许可以解释这一趋势:一是中国的宣传推广以及非洲留学生获取奖学金的便利性;二是接受中国教育的经济成本相对低廉;三是非中关系的发展。然而,尽管从高等教育的角度来看,中国具有吸引力,但尚未有研究能够说明这些非洲留学生在非中经贸合作中的价值能在多大程度上受其中国学历的影响。事实上,从全球北方的其他国家取得的学位似乎仍然更具竞争优势。

虽然教育并非中非合作论坛行动计划最初的重点,但这一领域的合作带来的收益是不可否认的。在华非洲人有四个主要群体:留学生、外交官、专家和商人。著名非洲问题专家李安山教授曾指出,非洲留学生是现在生活在中国的第二大非洲人群体。⁴鉴于中国在《中非合作论坛—北京行动计划(2019—2021年)》中承诺将在2019—2021年间向非洲提供5万个奖学金名额,留学生群体人数预计将逐年增加。这些奖学金将用于资助非洲留学生在华进行本科、硕士和博士学习。除奖学金名额外,中方还承诺邀请2000名非洲青年来华学习访问。在

1 Anshan Li, “African Students in China: Research, Reality, and Reflection,” pp. 5-44.

2 Yuping Ma and Suyan Pan, “Chinese Returnees from Overseas Study: An Understanding of Brain Gain and Brain Circulation in the Age of Globalization,” *Frontiers of Education in China*, Vol. 10, No. 2, 2015, pp. 306-329.

3 Jeremy Luedi, “Why African Students are Choosing China over the West,” *Asia by Africa*, October 15, 2018, <https://www.asiabyafrica.com/point-a-to-a/african-international-students-study-in-china>, 2021-02-27.

4 Anshan Li, “African Students in China: Research, Reality, and Reflection,” pp. 5-44.

中国教育非洲新一代的学者和精英,将使非洲未来的政策制定者更加熟悉中国的全球政策,他们也更有可能采取合作的态度。更多的非洲学者也将成为逐渐崭露头角的中非合作和政策关系的有机部分。这证明了中国在与非洲国家发展关系方面独特的价值主张与投资。

鉴于中国是非洲增长最快的贸易和发展伙伴,中国企业有望在未来为非洲大陆创造就业和创业机会。这些机会将出现在那些由于中国的人口老龄化和工资上涨而不再具备竞争优势的行业。2017年,中国在非洲的发展项目数量上仅排名第七,但中国是为非洲创造最多就业机会的国家。¹ 同年,中国作为非洲主要发展伙伴国和国际信贷主要提供者,创造了三万个就业岗位。除双边协议和多边的中非合作论坛外,中国还在“一带一路”倡议下与非洲国家开展合作。科隆大学中国法律文化系主任伊娃·里希特(Eva Richter)认为,通过国内合作、双边和多边协议,中国在“一带一路”共建国家人口流动方面发挥着关键作用。² 就非洲而言,上述人口流动发展主要是通过中非合作论坛实现的。此外,华为等中国的跨国公司也在非洲开展业务、推动重点基础设施项目建设。在《非洲大陆自由贸易协定》(AfCFTA)框架下,交通和物流部门的新项目也将不断涌现。上述两个因素可以增加非洲在华留学毕业生和专家在整个非洲大陆的流动性。

中国在促进非洲人力资本发展方面的能力也可以在世界各地创造各种级别的就业机会,因为中国有着一批世界上规模最大的企业。在新冠肺炎疫情引发全球经济衰退的背景下,中国跻身《财富》全球500强的企业数量首次超过美国。中国正在通过对外开放实现“中国梦”。尽管中国的银行和国有企业的盈利能力最强,也由此跻身《财富》全球500强前列,但全球贸易和创新仍然是中国跨国公司成功的主要催化剂。因此,非洲在华留学毕业生在具备有关中国的专业知识,掌握流利的普通话,并理解与国家议程相符的中国企业的目标后,应当具备在全球竞争的有利条件。在中国作为主要国家之一的国际体系中,这些毕业生可以利用这些优势,在地区一体化进程和同中国的合作中代表非洲,成为非洲下一代的全球商业和政治精英。

然而,影响力极大的战略性项目主要通过中国与非洲各国政府签订的双边协议执行,并不包含技术或技能转让条款。关于中国和非洲国家之间的人才回流研究很少,针对高等教育方面的研究尤为稀缺。大多数学者关注体力劳动者,用以

1 Anshan Li, "African students in China: Research, reality, and reflection," pp. 5-44.

2 Eva L. Richter, "Economic Development through Migration: Facilitating Skilled Migration to China through the Belt and Road Initiative," *The Chinese Journal of Comparative Law*, Vol. 8, No. 2, 2020 pp. 331-350.

反驳中国没有雇佣非洲本土劳动力的批评。¹ 由于对归国毕业生管理的政策框架缺失,在非中国企业认为当地劳动力缺乏必要技能或面临文化障碍,因此难以雇佣到合适的本地劳动力。非洲各国政府在执行要求中国企业雇佣本地劳动力并进行技能培养的合同方面一直推进得十分艰难。那么,当前非洲在华留学毕业生队伍的价值是什么呢?奖学金是否成就了更多的专家?中国的经验是否有助于激励和培养未来的领导者?阿里尔·甘道夫(Ariel Gandolfo)认为,中国企业在非洲所关注的就业机会并没有转化为真正的发展。如果非洲国家想要采用中国模式,应该仔细研究中国改革开放后,针对归国留学生采取的政策改革以及各项举措。² 如果希望帮助培养下一批对地方经济产生积极影响的非洲专家和知识分子,中国应该利用好非中国企业,与非洲各机构密切合作,以制定可行的举措。在这种双赢的模式下,中国奖学金将在满足非洲大陆的人力资本发展需求和优先事项的同时,提升中国作为新兴大国的学术形象。

如果希望帮助培养下一批对地方经济产生积极影响的非洲专家和知识分子,中国应该利用好非中国企业,与非洲各机构密切合作,以制定可行的举措。

三、中国高等教育与人力资本发展之路

(一) 作为软实力工具的教育

全球化的到来和新时代的“海归”现象已经超越了中国传统侨务政策的范畴。³ 国际化要求重新定义中国与海外侨民的互动。侨务政策始于鼓励海外华人增加对国内汇款的激励措施和优惠政策。然而,在毛泽东时代,侨务政策从经济激励转向政治激励。在后毛泽东时代,中国在经济改革和转型的过程中改变了自己的政策做法。政治理论家约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)“软实力”(soft power)概念的引入促进了这一政策转变。⁴ 政策重点不仅转为给归国华人创造内部联系

1 Deborah Brautigam, “5 Myths About Chinese Investment in Africa,” *Foreign Policy*, December 4, 2015, <https://foreignpolicy.com/2015/12/04/5-myths-about-chinese-investment-in-africa/>, 2021-02-27; Xiaoyang Tang, “Does Chinese Employment Benefit Africans? Investigating Chinese Enterprises and their Operations in Africa,” *African Studies Quarterly*, Vol. 16, Issue 3-4, 2016, pp. 107-128.

2 Ariel Gandolfo, “Chinese Investment in Africa: Where Do the Jobs Go?” *Prosper*, CSIS, June 17, 2015, <https://csisprosper.com/2015/06/17/chinese-investment-africa-jobs/>, 2021-02-27.

3 针对海外侨民的政策在中国被称为侨务政策。中国的海外侨汇为中国的外汇储备作出了相当大的贡献。

4 “软实力”指一个国家在不使用强制手段的情况下,通过影响本国公民和其他国家来达到预期结果的能力。

和机会,而且也开始鼓励中国的公共外交。¹

约瑟夫·奈提出的“软实力”战略致力于使美国摆脱军事霸权(硬实力)但同时保持在对外关系中的主导地位。“软实力”利用经济、文化和政治的力量作为吸引与合作的手段。² 中国政府在其对外关系的不同方面采纳了这一理念,并为其注入中国特色而加以改革。³ 投资非洲的教育事业是中国“软实力”的重要延伸。中国吸引国际学生的做法源于其以政府为主导的、加强本国在世界范围内的政治和学术关系的努力。通过加强推广中国文化、语言和公共外交活动,中国试图在教育中发展“软实力”。⁴ 相关实践涵盖在世界各地建立孔子学院和举办包括2008年夏季奥运会和2022年冬季奥运会在内的国际活动。意识到本国教育国际化的价值后,中国向国际学生敞开了大门,致力于改善对外和对内的国际政治和学术关系。潘甦燕提出,一些学者认为出国留学的兴起是新自由主义的特征之一,亚洲国家通常采用了以出口为导向的经济发展模式,这种模式也因此促进了高等教育向市场化的转向。⁵

中国2011年的全国侨务工作会议首次将范畴在很长一段时间以内不断扩大的侨务政策明确了下来,包括吸引投资和人才,保护和促进国家团结,并通过公共外交促进国家软实力。⁶ 这一提议随后促成了致力于雇佣和发展侨民的第一个五年执行计划的通过。中国官员能够超越传统经济模型的拉力和推力因素,利用“海归”的兴起造成的缺口,为“海归”创造特有的机会,修改移民政策,从而维护了更大范围的专业知识人才储备库;此外,中国官员还利用公共外交的理念继续提升本国在全球的地位。海外华人是推动中国外交叙事转变为国际性叙事的关键,并且鼓励了国家对海外华人社区、中文媒体和中文教育的支持。

1 Mette Thuno, "China's New Global Position: Changing Policies towards the Chinese Diaspora in the 21st Century," Bernard Wong and Chee-Beng Tan (eds.), *China's Rise and the Chinese Overseas*, Routledge Publisher, 2018, pp. 184-208; Cangbai Wang, et al., "Haigui: A New Area in China's Policy toward the Chinese Diaspora?" *Journal of Chinese Overseas*, Vol. 20, No. 2, 2006, pp. 294-309; Hong Liu and Els Van Dongen, "China's Diaspora Policies as a New Mode of Transnational Governance," *Journal of Contemporary China*, Vol. 25, No. 102, 2016, pp. 805-821.

2 Joseph S. Nye, "China and Soft power," *South African Journal of International Affairs*, Vol. 19, No. 2, 2012, pp. 151-155.

3 Sheng Ding and Koslowski Rey, "Chinese Soft Power and Immigration Reform: Can Beijing's Approach to Pursuing Global Talent and Maintaining Domestic Stability Succeed?" *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 22, No. 1, 2016, pp. 97-116.

4 Mette Thuno, "China's New Global Position: Changing Policies towards the Chinese Diaspora in the 21st Century," pp. 184-208.

5 Su-Yan Pan, "China's Approach to the International Market for Higher Education Students: Strategies and Implications," *Journal of Higher Education Policy and Management*, Vol. 35 No. 3, pp. 249-263.

6 Renée Gray Beaumont, "Funding Next Generation Industries; Xi's Drive for Creativity," *The Nanjinger*, February 4, 2018, <https://www.thenanjinger.com/magazine/feature-stories/funding-next-generation-industries-xis-drive-for-creativity/>, 2021-04-08.

然而,中国“为国家服务”的号召也有其不足之处。与人才回流不同,人才流动激起了承认跨国身份的需求。¹ 图诺(Mette Thuno)提出了关于双重国籍的争论,一方面该问题在中国仍有巨大争议,并对中国政府的治理造成威胁,因而中国十分反对承认双重国籍;另一方面,一些发达国家为海外华人提供了外部投票权和政治权利,促使着海外华人转变国籍。² 因此,对于那些希望获得接收国公民身份、同时仍与中国保持联系的“海归”来说,政治忠诚是一个关键障碍。当然,即使在不承认双重国籍的情况下,中国政府还是成功地扭转了人才流失的局面。

(二)“海归”的概念

中国人口头上将那些在海外学习然后回到中国的高技能毕业生称为“海归”,取自海龟迁徙运动的隐喻。³ 这一表述最早出现在20世纪90年代的互联网上,现在被广泛使用。“海归”是“海外归国”一词的缩写,即“留学生”的同义词。中国近代史上有三代“海归”。第一代可以追溯到1872年的清朝,当时的皇帝开展了第一次留学运动。⁴ 自19世纪70年代以来,中国一直是出国接受高等教育以期改善职业前景的重要的学生来源地。中关村企业园区人力资源局局长表示,“海归”指的是那些有海外留学经历的人,既包含在国外获得学位的学生,也包括通过海外交流项目在国外度过一年以上的人。⁵

在早期,归国留学生被认为是革命者。在中国遭受英国殖民侵略时期,他们提倡采用西化方案以及(财政、经济、政治)政策和技术。⁶ 他们还担任了因转型而出现的企业高层职位,在国外的经历使他们成为把“西方带到中国”的合适人选。中国政府调集了本国有海外学习经历的学者,研究和学习国际法律体系,并制定了具有中国特色的第一部宪法和现代民法。

第二波“海归潮”发生在20世纪50年代,即中华人民共和国成立后不久。⁷

1 Cangbai Wang, et al., “Haigui: A New Area in China’s Policy toward the Chinese Diaspora?” pp. 294-309.

2 Mette Thuno, “China’s New Global Position: Changing Policies towards the Chinese Diaspora in the 21st century,” pp. 184-208.

3 Kam Louie, “Returnee Scholars: Ouyang Yu, the Displaced Poet and the Sea Turtle,” *New Zealand Journal of Asian Studies*, Vol. 8, No. 1, 2006, pp. 1-16.

4 He Li, “Returned Students and Political Change in China,” *Asian Perspective*, Vol. 30, No. 2, 2006, pp. 5-29.

5 中关村通常被认为是中国“硅谷”。Le Bail, Hélène and Wei Shen, “The Return of the ‘Brains’ to China: What are the Social, Economic, and Political Impacts?” *Asie Visions 11*, Institut Francais des Relations Internationales (Ifri), November 2008, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=8964CCBC62A964468DD1DC788259BBB6?doi=10.1.1.551.7755&rep=rep1&type=pdf>, 2021-02-27.

6 Marianne Bastid-Bruguère, “Self-strengthening Movement,” Daniel Leese (ed.), *Brill’s Encyclopedia of China*, Brill Reference Online, 2008, https://referenceworks.brillonline.com/entries/encyclopedia-of-china/self-strengthening-movement-SIM_00215, 2021-04-08.

7 He Li, “Returned Students and Political Change in China,” pp. 5-29.

在这一时期，中国采取了共产主义和反西方的立场，并与苏联开展国际教育交流。然而，由于两国之间的政治纷争，这段教育交流关系持续的时间十分短暂。大多数从苏联归来的“海归”在党和政府中担任领导职务，奠定了制定对抗新敌人的策略的能力。

第三代，也是最近一代的“海归”，出现在邓小平提出对外开放政策之后，推动了中国在与国际社会的交往中采取更加开放的对外政策。联合国教科文组织统计研究所的统计数据显示，仅2001年，中国留学生就占到了全球160万海外留学生中的25%，中国因而成为世界上最大的海外留学生输出国。第三代“海归”最初并没有回到中国，而是在海外找到了新的机会。然而，随着中国经济的增长和国内市场机会的增加，越来越多的毕业生带着更优秀的专业储备回到了中国。然而，中国对人才的迅速回流准备不足。

中国政府的人力资源发展政策和框架并不是为吸纳归国留学生或专家量身定制的。先前被称为“侨务”的政策主要服务于四种基本类别的人群，包括居住在中国大陆以外的中国公民（华侨）、回国永久定居的中国公民（归侨）、华裔外国公民（华人）和前两种人的亲属，即侨眷。¹ 为了能够更加高效地利用“海归”的专业知识，中国政府将战略政策改革列为重点。² 自20世纪90年代中期以来，中国政府启动了至少12个项目来吸引受过高等教育和拥有专业技能的海外华人。习近平主席还强调了归国留学生为国家转型作贡献的重要作用，并公开称赞归国留学生是值得效仿的“优秀榜样”，发出了鼓励留学生回国、为国家发展作贡献的号召。

（三）中国的“海归”政策

中国的私营部门和政府已经从国际留学带来的专业知识和人力资源发展中受益匪浅。³ 这些“海归”人才的跨文化经历激发了中国在全球生产生态系统中开拓领军型创新项目的能力，也让他们意识到推广使用中国产品的必要性。例如，很大一部分以打造大众创业和科技创新项目为目标的“海归”带着硅谷的经验回国，使中国能够通过直接资助初创企业来收获人才。一些“海归”为外国或外资公司工作，使得吸引外国直接投资变得容易。字节跳动是一个典型的例子，它是世界上最具价值的初创公司，也是TikTok等各种成功产品的母公司。另一个音

1 参见：Sheng Ding and Rey Koslowski, “Chinese Soft Power and Immigration Reform: Can Beijing’s Approach to Pursuing Global Talent and Maintaining Domestic Stability Succeed?” pp. 97-116; Cangbai Wang, et al., “Haigui: A New Area in China’s Policy toward the Chinese Diaspora?” pp. 294-309.

2 1954年《宪法》第23条首次赋予了华侨华人参政的权利，共30名华人华侨代表参加了全国人民代表大会。

3 Kun Chen, *Producing China’s Innovative Entrepreneurship: Nationalism, Cultural Practices, and Subject-Making of Transnational Chinese Professionals*, Ph.D. dissertation, UC Berkeley, 2011.

乐类短视频应用 Musical.ly 也是由一位曾在美国留学的“海归”开发的。鉴于人才的稀有性，北京将目标锁定于那些在中国产业政策和军民融合计划中所强调的领域和技术方面具有专长的中国留学生和学者。¹ 上述领域涵盖了移动通信、航空、生物技术和新材料等。

《中国制造 2025》是一项综合性产业计划，通过补贴中国在全球制造业价值链上的攀升、开拓新兴技术以及提高自主创新能力来提升软实力。² 一些领域被认定为《中国制造 2025》计划的核心，包括新一代信息技术产业、高档数控机床和机器人、航空航天装备、海洋工程装备及高技术船舶、先进轨道交通装备、节能与新能源汽车、电力装备、农机装备、新材料、生物医药及高性能医疗器械等。³ 其中，创业型项目最受追捧，包括中国海归青年协会（CYRA）和南京经济技术开发区在内的机构吸引了数千名海外专家和学生参与到关键性项目中，并且获得成功。⁴ 目前，在美国对 5G 技术和中国通信施加限制之后，下一代半导体的生产尤其具争议性，留住人才对于缓冲该行业受到的打击，以及加快实现经济自主创新至关重要，而这正是《中国制造 2025》计划的基础。放松管制、减少国家干预和私营部门的大规模投资，促进了上述各种创业和技术创新项目。中国十分重视其人力资源。2008 年启动的“千人计划”（TTP）等项目旨在吸引（尤其是科技领域的）中外顶尖人才。这些人才在中国工作后将享受到高薪待遇、良好的福利、一流的设施和极高的声望。⁵

“海归”的概念尚未出现在中非合作论坛行动计划中。非洲国家普遍更重视在西方国家就读的留学生，因此，过往的大多数学者都选择在西方接受教育。虽然这一概念与中非关系没有直接关联，但类似的针对归国学者的倡议可以促进更紧密的中非关系的形成，推动技能发展和技术转让。作为中非合作论坛框架下社会合作重要组成部分的教育合作，应当借鉴中国国务院侨务办公室的“海归”经验和政策。中国的“海归”为国家的经济发展作出了重大贡献。然而，在打造非

1 Anastasya Lloyd-Damjanovic and Alexander Bowe, “Overseas Chinese Students and Scholars in China’s Drive for Innovation,” *Staff Research Report*, U.S.-China Economic and Security Review Commission, October 7, 2020, https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-10/Overseas_Chinese_Students_and_Scholars_in_Chinas_Drive_for_Innovation.pdf.

2 Ling Li, “China’s Manufacturing Locus in 2025: With a Comparison of ‘Made-in-China 2025’ and ‘Industry 4.0,’” *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 135, October 2018, pp. 66-74.

3 Huimin Ma, et al., “Strategic Plan of ‘Made in China 2025’ and Its Implementation,” Richard Brunet-Thornton and Felipe Martinez (eds.), *Analyzing the Impacts of Industry 4.0 in Modern Business Environments*, IGI Global, 2018, pp. 1-23.

4 Renée Gray Beaumont, “Funding Next Generation Industries; Xi’s Drive for Creativity”.

5 Rob Portman and Tom Carper, “Threats to the U.S. Research Enterprise: China’s Talent Recruitment Plans,” *Staff Report*, Permanent Subcommittee on Investigations, United States Senate, November 18, 2019, [https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2019-11-18 PSI Staff Report - China’s Talent Recruitment Plans.pdf](https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2019-11-18%20PSI%20Staff%20Report%20-%20China%27s%20Talent%20Recruitment%20Plans.pdf), 2021-01-03.

在打造非洲版本的“海归”政策时,应该首先认识到中国是根据其独特的历史来制定相应的项目,以此为鉴,扭转人才流失的局面,并发展适应当地的技能。

洲版本的“海归”政策时,应该首先认识到中国是根据其独特的历史来制定相应的项目,以此为鉴,扭转人才流失的局面,并发展适应当地的技能。

四、中国政府奖学金背景下的非洲人力资本发展路径

非洲拥有全球最年轻的人口,年龄在15—35岁之间的人口超过4亿人。此外,与欧洲和世界其他地区生育率的不断下降相反,非洲的年均人口增长率为2.7%。按照这个速度,到2050年,非洲人口预计将翻一番,这一预测已经开始引起许多投资者的兴趣。¹

在其他地方迎来第四次工业革命之际,撒哈拉以南非洲的教育排斥率(education exclusion rates)仍高居全球榜首。这主要是由于当地教育机会缺失、教育质量低下以及教育难以创造就业机会。人力资本发展始终是非洲全球发展议程的前沿议题。也因此,人力资本开发投资对于提升劳动力价值至关重要。

为了评估在中国发展援助的背景下非洲的人力资本发展,本节将考察四个非洲国家的经验。显然,可持续的人力资本发展从一开始就离不开创新的人才保留政策。然而,这只是故事的一半。在非洲,奖学金项目通常带来许多挑战,如透明度缺失、腐败和人才外流。通过考察这几个国家所采用的倡议和战略,我们将评估中非合作论坛高等教育奖学金如何为非洲的人力资本发展作出贡献——通过中国的帮助进行能力建设、技术培训和可持续发展——以及中国在哪些“海归”政策上的经验教训可以被非洲学以致用。此外,中国政府奖学金也为非洲学子提供了融入中国的宝贵教育资源。学生们在此过程中学习中国带领人民脱贫的历史、当地文化和价值体系。

目前尚不清楚非洲国家在决定留学生的研究领域、高校选择和相应地点方面具有的谈判能力如何。当然,非洲国家应该寻求将奖学金协议与本国人力资本发展计划相结合,为年轻人进入就业市场做好准备,并确保他们毕业后回到本国。下面,本节将考察这四个国家的情况,包括青年对发展的重要性、是否有人力资本发展计划,以及有哪些机制可以利用在华留学的非洲高校毕业生的专业知识。

(一) 佛得角

佛得角全国人口大约50万,与此同时,有传言称其海外侨民已超百万。1975年独立后,该国获得奖学金出国留学的学生对爱国主义言论相当熟悉,这些言论

¹ “Africa’s Population Will Double by 2050,” *The Economist*, March 26, 2020, <https://www.economist.com/special-report/2020/03/26/africas-population-will-double-by-2050>, 2021-02-27.

鼓励他们带着宝贵的专业知识回国,参与国家建设。从那以后,情况发生了很大变化。如今,佛得角的留学生带着移民愿望去选择特定的国际奖学金,这种移民愿望甚至可能包括他们的家人。如前所述,虽然这不是中国奖学金授予与否的可行标准,但目前仍没有明确的书面或口头的合同,让该国学生在完成学业后遵守特定的国家议程。在留学中国期间,他们并未与该中国驻华外交使团进行正式互动;学成归国后,他们也没有与负责处理奖学金申请的高等教育部正式会面。

佛得角—中国友好协会成立于2011年,是一个旨在促进两国文化联系的非政府组织。¹该协会由一位曾获得中国政府奖学金的佛得角驻北京外交官创办,是佛得角中国留学生毕业后的软着陆点。学生们得以在此与同龄人交往、分享就业机会以及学习运用自己的在华经历促进职业发展。²

作为一个相对较小的国家,佛得角的归国毕业生能够再度融入家庭和朋友的 interpersonal 网络。另外,由于社交媒体提供的便利,信息和新闻也传播得很快。虽然这并不意味着没有必要出台一项官方的全国人才回流计划,但该国12%的失业率表明,应届毕业生的就业市场可能已经饱和。³

(二) 埃塞俄比亚

就在20年前,有一半以上人口生活在贫困当中的埃塞俄比亚曾是世界上排名第三的最贫困国家。经过后来10年的努力,埃塞俄比亚成为非洲增长最快的经济体之一;到2015年,其贫困率下降了31%。⁴然而,尽管取得了一定进展,但埃塞俄比亚的生活水平仍然很低。⁵这尤其令人担忧,因为该国目前有1.08亿人口,是非洲人口第二多的国家,其80%的人口生活在农村地区。

埃塞俄比亚将其高等教育需求与社会经济发展目标相结合,以跟上人力资本快速发展的全球趋势。为了改善条件,作为“1994年教育部门战略”(Education Sector Strategy of 1994)的补充,埃塞俄比亚政府每五年启动一项教育部门发展计划(Education Sector Development Program, ESDP)。ESDP-V是其当前第五个中期计划,自2015年以来一直是埃塞俄比亚教育发展的中心战略文件。埃塞俄比亚政府承诺到2014—2015学年建成33所成熟的高校。在五年内,这些高校的入学率增长了66%。然而,埃塞俄比亚在建立包容、稳健的教育系统方面持续

1 João Paulo Madeira, "The Dragon Embraces Africa: Cape Verde-China Relations," *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, Vol. 6, No. 12, pp. 132-151.

2 佛得角大学校长,国际关系、合作和学术流动顾问Andrade Bruniguel于2021年2月11日接受电话采访。

3 Statista, "Cabo Verde: Unemployment Rate from 1999 to 2020," <https://www.statista.com/statistics/727098/unemployment-rate-in-cabo-verde/>, 2021-02-11.

4 Dan Kopf, "The Story of Ethiopia's Incredible Economic Rise," October 26, 2017, Quartz Africa, <https://qz.com/africa/1109739/ethiopia-is-one-of-the-fastest-growing-economies-in-the-world/>, 2020-11-25.

5 埃塞俄比亚被世界银行列为低收入国家,其人类发展指数(HDI)在189个国家中排名第173位。

面临许多挑战。¹ 因此,中国的奖学金项目可成为该进程中的一个富有价值的工具。

埃塞俄比亚的人力资本发展愿景在其第四个教育部门发展计划(ESDP-IV)中得到概述。值得强调的是,埃塞俄比亚的长期愿景是到2025年将国家转变为中等收入水平。² 利用中国在教育领域的发展援助,埃塞俄比亚成为非洲国家中中国政府奖学金的最大受益者之一。毕业后,由于中国严格的移民制度,这些毕业生别无选择,只能回国。一旦回到埃塞俄比亚,这些毕业生就要为自己的求职和未来的职业生涯负责。因此,埃塞俄比亚政府现在有责任确定如何最大化利用这些毕业生在中国获得的学术能力和各项软技能。

(三) 尼日利亚

尼日利亚是非洲人口最多的国家,大约有2.1亿人口,其中年龄在15—24岁之间的人口占20%。³ 这一年龄段是人力资本发展的最关键时期,同时也是尼日利亚青年最不稳定的时期。自1999年以来,尼日利亚的高校已经举行过15次罢工,以抗议薄弱的教育系统和对公共机构(例如学校、图书馆、实验室等)的投资不足。对于富裕的中产阶级来说,教育移民已成惯例。⁴

中非合作论坛成立21年来,尼日利亚和中国建立起牢固的经济、政治和社会联系。其中,奖学金项目在年轻人中很受欢迎。截至2018—2019学年末,近7000名尼日利亚学生在华学习,其中512人获得了政府奖学金。⁵ 在其后一个学年,即2019—2020学年,中国政府向272名尼日利亚研究生提供了奖学金,他们主要攻读农业、工程和医药领域的硕士和博士学位。⁶ 在华尼日利亚学生的规模表明,也有该国学生通过接受其他组织的资助或者以自费的方式到中国留学。尽管尼日利亚没有出台针对其中国毕业生的国家人才回流计划或任何其他的具体计划,但该国承认中国的教育价值和在专业人才培养方面的比较优势。

尼日利亚通信卫星公司(NIGCOMSAT)的法律顾问阿尔玛·乌多耶恩

1 Ayenachew Woldegiyorgis, "A Glance at the Ethiopian Higher Education from The Developmental Atate Perspective," *Bahir Dar Journal of Education*, Vol. 15, No. 2, <https://journals.bdu.edu.et/index.php/bje/article/view/14/40>, 2020-11-12. 入学人数从2004—2005学年的192165人增加到2010-2011学年的319217人。

2 Ibid.

3 CIA World Factbook, "Africa: Nigeria," <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/nigeria/#people-and-society>, 2021-02-26.

4 教育中断影响就业部门,并导致大量人才外流。

5 Sola, "512 Nigerian Students on Chinese Scholarships," *Punchng*, 22 August 2019, <https://punchng.com/512-nigerian-students-on-chinese-scholarships/>, 2020-11-14. 根据中国驻尼日利亚大使馆新闻官孙赛雄所言。

6 Premium Times Agency Report, "512 Nigerian Students Studying on Chinese Scholarship- Official," *Premium Times*, August 22, 2019, <https://www.premiumtimesng.com/news/more-news/348066-512-nigerian-students-studying-on-chinese-scholarship-official.html>, 2020-11-16.

(Alma Udoyen)¹表示,尼日利亚国家空间研究和发展机构(NASRDA)未就工程师培训做进一步考虑。在中国长城工业公司的支持下,为制造和发射“尼星1R”卫星(NigComSat-1R),尼日利亚当时迫切需要开发本国人力资源。因此,NASRDA派出了50名工程师到中国,就操作商用通信卫星在中国空间技术研究院(CAST)进行了为期36个月的学习培训。这些工程师后来返尼,所有人都继续从事空间技术领域工作,且均获得了职衔的晋升。²

2017年以来,尼日利亚一直是中国在非洲最大的工程承包市场和主要投资目的地之一。一些中国公司更喜欢从当地机构招聘尼日利亚人,最好是那些在当地孔子学院上过语言课程的人。这种雇佣选择的薪酬配置似乎更经济实惠。

尼日利亚的应届大学毕业生必须在国家青年服务团(National Youth Service Corps, NYSC)服务一年。联邦政府设立了该项目,统计了所有大学毕业生(包括出国留学生),对他们进行培训,使他们具备关键技能,以便加入劳动力大军,为国家发展效力。在为期12个月的项目中,毕业生被分配到不同的公共机构,根据机构的需求为其提供必要的技术援助和支持。对尼日利亚有利的是,该国因此拥有中国政府奖学金毕业生的全面(甚至更多)信息——例如,他们的专业领域、留学国以及回国后的可用性。鉴于尼日利亚人口规模庞大,活动节奏应接不暇,NYSC似乎是一个有价值的组织工具,具有尚待开发的潜力,可以用来协调人才回流计划。如果没有任何支持体系的话,就很难准确找到中国政府奖学金毕业生,也很难评估尼日利亚政府是否充分利用了这一人力资本资源。

(四) 卢旺达

自20世纪90年代中期以来,人才回流一直是卢旺达的一个政策重点,因为该国有意寻求用政策来吸引其海外侨民,并鼓励专业人士帮助国家快速发展。最著名的是“回国看—去告诉”(Come see—Go tell)运动,以鼓励散居国外的卢旺达人亲身体验在卢旺达的生活,并把这个国家转变的真实故事分享到国外。显然,这场运动涉及面很广,并没有特别集中于特定的地理或人口。因此,在缺少旨在对毕业于中国的卢旺达人才进行利用的特定政府项目情况下,一些公民社会组织就应运而生。

卢旺达中国校友会(Rwanda China Alumni Organization, RCAO)是由前留华毕业生于2012年成立的一个非政府组织。该组织的目标之一是,为留华毕业生创造一个为中国投资者、企业和个人提供服务的平台。过去5年间,50多家中国企业在卢旺达投资超过2.5亿美元。共计有600多名成员可通过该组织协调活

1 2021年2月15日,尼日利亚通信卫星公司法律顾问乌多耶恩于迪拜接受电话采访。

2 同上。

动、分享就业机会和利用彼此间形成的网络。¹

尽管非洲的劳动力储备在不断增加，这个大陆仍然容易受到大规模移民和人才流失的影响。据估计，仅人才外流单项原因，非洲每年就要流失7万名熟练专业人员。例如，非洲医疗部门每年因移民造成的损失估计为20亿美元。最近，新冠肺炎病毒（COVID-19）大流行表明，在非洲大陆出现医护人才赤字之际，有更多非洲裔的医生和医疗专业人员散居海外。例如，美国有3万多名在非洲接受过专业训练的国际医学毕业生，其中86%在埃及、加纳、尼日利亚和南非接受训练。²但这当中有多少人曾获得政府的助学金和奖学金呢？政府获得了多少投资回报？毕业于中国高校的非洲毕业生是否也有相同的经历？

五、最佳实践

将软实力投资的概念移植到非洲时，我们需要做一些因地制宜的调整。与中国相比，非洲经济体的多元化色彩较弱，经济规模也小得多。注意到两者之间的异同，才可能有机会加以充分利用。对许多非洲国家来说，先进的生产和工业化仍然是遥远的概念；为鼓励大规模创业和创新，在投资和具体项目之间建立联系，是一种综合两者的整体性方法。

自20世纪90年代以来，一些中国城市实施了各种措施来吸引归国留学生。近年来，意识到技术专长具有潜在的竞争优势，中国在国际学生政策上变得更具目的性，劳埃德·达姆尼亚诺维奇（Anastasya Lloyd-Damnjanovic）与亚历山大·鲍（Alexander Bowe）概述了中国管理“海归”群体获得成功的三大战略支柱。³第一个战略是为中国学者提供出国留学的奖学金。该类奖学金的申请领域是中国国家优先发展的学科项目，如STEM。奖学金获得者须在毕业后立即返回中国。中国的第二个战略是为归国的中国留学生提供体面的工作或创业启动资金。第三个战略则是充分利用民族自豪感。后两个战略可以为非洲提供一些指导性原则。

早在20世纪90年代初，北京、上海、深圳等城市就开始竞相吸引归国留学生和专家。这些城市提供的非财政激励政策包括税收优惠、海外收入转移的便

1 Michel Nkurunziza, "Rwanda-China Alumni to Set Up Rwf1.5 billion Exchange Center," *The New Times*, September 09, 2019, <https://www.newtimes.co.rw/news/rwanda-china-alumni-set-rwf15-billion-exchange-center>, 2021-02-15.

2 Mo Ibrahim Foundation, "Brain Drain: A Bane to Africa's Potential," August 09, 2018, <https://mo.ibrahim.foundation/news/2018/brain-drain-bane-africas-potential>, 2021-02-13.

3 Anastasya Lloyd-Damnjanovic and Alexander Bowe, "Overseas Chinese Students and Scholars in China's Drive for Innovation," U.S.-China Economic and Security Review Commission, October 07, 2020, https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-10/Overseas_Chinese_Students_and_Scholars_in_Chinas_Drive_for_Innovation.pdf, 2021-06-01.

利,以及在购买私家车、住房、进口技术产品等方面的优惠。自1997年以来,上海为归国留学生提供上海户口。从那时起,平均每年有3000名归国留学生在上海定居。在北京,归国人员创办企业可以免交增值税,并有可能将其利润自由转换并汇出到国外。深圳则为归国人员创业提供资金,以2000年为例,深圳市投入3000万元人民币(约合340万美元)支持“海归”创办企业。

为了调用第三个战略,中国留学生在海外建立了多个跨国组织,这些组织都是中国共产党统一战线体系的一部分。统一战线的使命是动员中国公民和其他国籍的华裔贡献自己的力量,为实现中华民族的伟大复兴而不断奋斗。海外中国留学生形成的网络促进了知识转移和中国留学生的统筹管理。包括中国海外留学服务联盟(COSSA)、北京留学服务协会(BOSSA)、欧美留学人员协会(WRSA)等在内的组织已经建立了一个强大的中国留学生网络。因此,中国学生与各种政府组织、非正式组织都保持着密切的联系。目前有2000多个海外华人学生社团和300多个中国留学生的专业机构团体。这种非正式网络几乎遍布世界上每一所主流高校。

(一)对“回归的狮子”进行政府干预

非洲有句谚语说:“在狮子学会写作之前,每个故事都会赞美猎人。”这一比喻经常被用来指代非洲的历史和非洲殖民统治者,以鼓励非洲年轻人自己掌握非洲的全球地位和非洲大陆的未来。当前这一代的“非一中”学者将成为非洲—中国故事的最佳讲述者。因此,当务之急是将当前的一代人视为对非洲—中国关系未来的一种投资,以摒弃目前西方关于新殖民体系的话语,并维持中国与非洲主权国家之间的长期关系。

前非洲联盟(非盟)驻美国大使阿丽卡娜·乔姆波里—夸奥(Arikana Chihombori-Quao)博士已经开始呼吁非洲国家展开倡导类似中国提出的“回国服务”理念。回归的非洲裔技术移民将履行他们的国民义务,帮助国家改善基础服务的提供,如医疗保健、水资源的获得、能源和互联网,非洲目前在这些方面仍然存在巨大的改善空间。通过倡导“回国服务”理念,相关制度将得到改善,机会和投资也将随之而来,最终改变非洲在全球层面的叙事。实现这一意识形态的核心工具是海外非洲人发展研究所(Africa Diaspora Development Institute, ADDI)。各地区站点将为散居在外的非洲人呈现触手可及的一站式信息、文化、商业、遗产和发展机遇,使他们能够找到机会,为各自国家的上述关键产业提供服务。

非洲国家和中国需要看到非洲教育和人力资源开发带来的投资回报。中非合作论坛成立20周年之际是一个十分有利的时机。然而,为了让非洲国家能更好

当务之急是将当前的一代人视为对非洲—中国关系未来的一种投资,以摒弃目前西方关于新殖民体系的话语,并维持中国与非洲主权国家之间的长期关系。

地利用非洲毕业生通过在中国的学术训练所获得的独特专业技能，量身定制的非洲—中国倡议可以与奖学金项目进行对接。以中国人才回流的成功经验为参考，这种合作具体可包括以下几个方面。

(一) 确保非洲在华留学生的就业竞争力

中国致力于将其高校提高到国际水平，并积极投入资源，通过“211工程”¹等项目来提高其高等教育水平。² 非洲留学生在中国获得的教育，要能让他们在非洲中国企业面前具有很强的吸引力。如果要这批非洲毕业生回国后促进中非伙伴关系，传播中国的模式准则，那么他们应该反映出中国最好的一面。中国政府应该在“211工程”大学和/或世界一流大学中增加非洲学员的比例，以此向非洲输出中国最好的教育。目前，在华留学归国的非洲毕业生未被引导至非一中项目，他们在就业市场上的竞争力也比较弱。由于回国后长期失业，他们在本国被贴上了“中国教育孤儿”的标签。这些毕业生往往转向北美、欧洲、澳大利亚寻找机会，或返回中国从事较低级别的工作。

运用一种系统和有针对性的方法，非洲国家将得以确保协调它们与从中国回国的专家学者之间的联系。首先，在华留学生毕业后，政府可以为应聘者在非洲和其他地方提供在中国跨国公司就职的机会。其次，非洲国家可以指导学成归来者把研究重点放在对非洲发展至关重要的学科上，比如 STEM、环境、地缘政治议题和监管事务。

(二) 建立人才技能数据库

从非洲方面来说，中国驻非洲使领馆可以协助建立在华非洲留学生数据库。中国通过多种渠道为非洲学子提供奖学金。鉴于中国的学生项目管理良好，中国教育部可通过其直属的国家留学基金管理委员会向非洲国家的对应部门提供这些信息。通过该数据库，非洲方面可以监测学生的学业进度，并基于国家战略，在那些对非洲工业化、地区一体化和进一步协调非中关系至关重要的产业为学生毕业归国就业提供渠道。

中国海外留学生社团因与中国驻外使团的联系而受到审查。虽然有些人对这种关系表示担忧，但这种关系确保学生能够理解他们的国家议程，并与其保持一致。与此同时，各国使领馆还强调与中非地缘政治相关的优先议题。在新冠疫情期间，中国使领馆对海外留学生的支持证明了使馆和学生关系的重要性。通过这种联系，使领馆能够迅速传播信息和分配疫情防护包。多个非洲学生团体已经按

1 “211工程”由中国政府于1995年发起，由教育部实施。该项目旨在加强约100个高等教育机构和关键学科领域，将其作为21世纪的国家优先事项。

2 *Statistical Report on International Students in China for 2018*, Ministry of Education, PRC, http://en.moe.gov.cn/documents/reports/201904/t20190418_378692.html, 2021-02-13.

照省籍或国籍、通过个人或微信得以建立。虽然各国政府可能缺乏管理该数据库的相应资源，但非洲驻华使领馆或非盟驻华代表处可以支持社交媒体上的既有学生群体，并确保这些群体得到持续的支持。作为外国人，留学生实际上是国家品牌形象的推广大使。使领馆可以就哪些研究领域有助于国家利益提供指导。

（三）增加实习机会

为了避免造成非洲人才外流，中国向非洲留学生发放签证的一个条件是，毕业生在完成学业后必须立即返回原籍国或原居住国。因此，非洲留学生毕业后无法在中国实习。缺乏在中国公司的工作经验，使他们在就业市场上缺乏竞争力。因此，从北美和欧洲毕业的非洲毕业生回国后更具竞争优势。与中国国家留学基金委对外项目类似，中国向非洲国家提供的奖学金也应当包括为期一年的中非项目服务。

（四）促进技能流动

随着非洲大陆自由贸易区（AfCFTA）的实施，非洲毕业生将从地区一体化中获得越来越多的机会。非洲大陆自由贸易区将带来更多优秀的专业人才和教育人才流动。非洲国家的一线城市也将像中国一线城市一样，开始争夺最优秀的技能和人才。大量经济活动将增加高技能劳动力的流动。对于毕业于中国的非洲学生来说，他们的流动趋势将跟随中国项目的流动性而变化。着眼于增加中国投资的国家应该找到自己的定位，从中国顶尖高校吸引高素质的非洲专业人才。

非洲由多个国家组成，不能单一化地参考中国的经验教训。为了利用非洲留学生在这一交流中学到的特殊专业知识，量身定做的非洲—中国计划可以与奖学金项目相互连接。中国的例子表明，激励措施可包括财政和实物方面，比如便利签证，相当于上海推行的户口政策，后者使中国“海归”普遍将上海作为归国就业的首选目的地。已建立中国经济特区（SEZs）的非洲国家可以利用这些特区，建立类似的“海归”创业园区。

尽管部分西方学者对中非关系持强烈的批判态度，但与此同时，西方高校也创建了学生项目，学习来自中国的专业知识。非洲国家也可以向西方国家学习，看看其他国家在人力资源发展项目上是如何主动采取靠近中国的做法的。奥巴马政府时期，美国推出了“十万人留学中国计划”。该项目于2010年由时任美国国务卿希拉里·克林顿在北京启动，专注于鼓励年轻一代的美国人学习普通话，并到中国求学。¹ 澳大利亚政府推出“增加中国”（Add China）工具包项目，鼓励

1 U.S. Department of State, “100,000 Strong Educational Exchanges Initiatives,” <https://2009-2017.state.gov/100k/index.htm>, 2021-02-27.

澳大利亚学生赴中国留学。¹ 这两个项目都是政府海外留学计划的一部分，其定位均为在高等教育领域与中国建立更好的联系。欧洲的多所高校都建立了“中国法律中心”，包括在华进行一个学期的学术交流和法律相关的实习。

结 论

中国将从为非洲学生提供在华教育的实践中获得什么回报？在一个全球激烈竞争的世界上，领先的技术创新、明确的价值体系，以及国家模式和社会经济发展模式的推广，都是决定成功的关键因素。由于殖民统治的历史，非洲教育的意识形态为西方所塑造，但情形正在发生变化。随着非洲国家探索现代化和国际化的新模式和新体系，非洲教育正进入“去殖民化”阶段。一些发展中国家，如中国、智利和巴西等都在利用教育推动本国创新，促进国家利益。

在《中非合作论坛—北京行动计划（2019—2021年）》中，中国承诺通过高等教育项目支持非洲学者的发展，包括通过“20+20计划”发展国内大学研究。然而，为了体现这种支持，非洲教育政策制定者、非洲驻华使领馆和中国教育机构都需要超越仅仅提供奖学金、将毕业生数量作为成功指标的西方模式。中非在该领域的合作需要依靠一种更全球化、更细致的方法，相应措施的成果不应仅仅是学历证书。非洲学者需要一个赋能他们未来职业生涯的全面项目，在这个项目中，他们既能应用自己获得的技术训练，也能发挥自己的战略价值。从本质上说，他们正是在未来影响政策制定，并维持非洲国家与中国合作的“草根大使”。

中非双方都需要增强意识，充分发挥新一批留华毕业生的才能，将他们融入到中非战略伙伴关系中。中非合作论坛对教育的投资应该产生经济、社会和政治红利。各国的中非校友会和中非商会应积极协调合作。在毕业之后，非洲留学生应从协调安排实习机会和刺激就业渠道的项目获得支持。这些项目将使非洲留学生成为利益攸关方，激发他们的民族自豪感，他们对非中合作的贡献也将得到认可。

（邹雨君译；曾楚媛、陈泽均校）

1 Australian Government, “Add China and See Where the Path Takes you: Undergraduate Toolkit,” <https://internationaleducation.gov.au/addchina/Documents/AddChinaUndergradToolkit%20.pdf>, 2021-02-27.