

新时期优化科技外交人才队伍建设的建议

毕亮亮, 尹志欣, 高懿

(中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038)

摘要: 当前,我国科技外交面临新形势、新任务、新挑战,但我国科技外交人才队伍存在具备外交能力和专业素质的复合型人才数量有限、在国际组织担任高层领导职位的科技外交人员较少、科技外宣工作不能做到主动出击等问题。本文结合美国外交官的选拔、培训和管理经验,研究提出新时期优化我国科技外交人才队伍建设的对策建议,即制定科技外交战略,优化科技外交官布局;拓宽选拔渠道,建立科技外交人才后备队伍;完善培训体系,提高针对性、务实性;分类分层考核,晋选升管理科学化;强化保障机制,增强队伍凝聚力。

关键词: 美国;科技外交;科技外交人才;外交官;人才队伍建设

中图分类号: G321 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2022.03.012

科技外交人才是我国科技队伍和外交队伍的重要组成部分,是我国参与世界科技角力的关键力量。在习近平总书记治国理政新理念新思想新战略的指引下,我国科技外交亮点纷呈。当前,世界正经历百年未有之大变局,科技外交面临着新形势、新任务、新挑战,对科技外交人才的综合能力和素质水平提出了更高要求。加强科技外交,国家实力是基础,人才队伍是关键;建设一支专业化、高素质的科技外交人才队伍,培养一批既懂外交又懂科技的专业人才,是提高科技外交实力的当务之急。

1 我国科技外交面临的国际新形势

当前,全球科技发展日新月异,国际局势暗流涌动,科技外交面临着前所未有的复杂环境和深刻变革,科技外交官肩负着通过科技外交推动构建新型国际关系、应对全球共同挑战的重任。

一是新冠疫情加速大国科技竞争,各国重视对本土技术的保护,对外科技合作意愿降低,科技外交工作难度增大。随着新冠疫情的全球流行,

中美“科技战”、美俄及美欧间的科技竞争更加明显,主要集中在先进制造、信息通信、新能源、人工智能、量子计算、生命科学等领域。在技术民族主义的竞争意识主导下,美德等科技强国突出强调“技术主权”,在对外科技交流中优先考虑保护性的措施。与此同时,由于全球经济进入下行期,一些国家自身贫富差距扩大、政治极化等社会矛盾凸显,政府对外合作意愿降低,将施政重点转向国内,有些国家甚至将他国作为转移国内矛盾的“替罪羊”。

二是人类社会可持续发展遇到巨大挑战,科技治理成为全球性议题,对科技外交的需求与日俱增。气候变化、能源资源短缺等全球性问题日益凸显,埃博拉病毒、中东呼吸综合征、新型冠状病毒等传染性疾病的全球多地大范围传播,人类社会可持续发展遭遇巨大挑战。人工智能、区块链、合成生物等新兴技术不断取得突破,人类社会面临技术安全挑战。世界各国意识到,应对全球共同挑战、驾驭新科技、妥善处理人与科技关系等问题,需要加强

第一作者简介:毕亮亮(1981—),女,博士,副研究员,主要研究方向为国际科技合作、科技外交。

项目来源:科技部国际合作司委托任务“中美科技智库及学会协会民间交流合作支撑工作”(2020ICP40)。

收稿日期:2022-01-08

科技合作、开展国际科技治理,共同设置和完善新兴技术规则 and 标准。

三是全球秩序动荡加剧,国际科技合作机制遭到破坏,国际合作秩序亟待重塑,对科技外交水平提出了新的要求。近年,由于个别发达国家屡屡退出国际组织,一些重要多边机制下的国际科技合作遭到破坏,国际技术转移与科技交流秩序受到阻挠。与此同时,美国持续通过联盟方式拉拢其他国家打压遏制我国科技发展,利用其经济、政治、军事影响胁迫一些国家参与到对华科技遏制的行动中,并在5G、人工智能等领域的标准制定、出口贸易等方面将中国边缘化。对此,如何在国际科技合作秩序重塑的过程中提供“中国方案”,在国际科技规则和重要技术标准制定中维护国家利益、争得领导力和话语权,对科技外交能力提出了更高要求。

2 我国科技外交人才队伍尚不能满足形势需要

目前,我国已拥有一支近300人的科技外交人才队伍,为开展大国科技外交提供了必要的人员保障,向世界展示了中国科技的良好形象,科技外交工作也得到了世界大多数国家的认同和支持。与此同时,我国科技外交人才队伍的数量和能力仍存在一些短板和不足。

一是具备外交能力和专业素质的复合型人才数量有限。科技外交官需具备专业背景、外语能力、外交礼仪、跨文化沟通意识等综合素质。目前我国科技外交人才队伍的选拔和培训体系尚不健全,人才梯队建设不够完善,人才专业知识、业务能力、国际事务和国际规则、外交实践与外交技巧等能力匮乏,导致一些重要科技外交场合的谈判、协商、沟通少有人能够胜任的情况,影响了我国科技外交事业的发展。

二是在国际组织担任高层领导职位的科技外交人员较少,深度参与全球科技治理的能力有待提高。以我国参加国际热核聚变实验堆(ITER)计划国际组织为例^[1],截至2016年6月,ITER组织正式职员693人,其中中方职员61人,但担任高层领导职务的人数非常少,司长和处长级别各有2人,在组织管理和决策中发挥的力量很有限。在其他国际组织和大科学计划及工程中,也因高层领

导职位人员少,致使我国在全球创新治理体系改革、重大国际科技治理规则制定和国际科技秩序重塑中较为被动。围绕重大议题,由我国牵头发起的新国际组织、国际科技合作公共产品、创新合作议题和规则,更是数量有限。

三是当前的科技外宣工作尚不能做到主动出击、及时反馈,尚不能满足国家对科技外交的新需求。党的十八大以来,习近平总书记推动中国特色大国外交,要求我国科技外交官积极在国际舞台上发挥影响力、掌握话语权^[2]。然而,我国科技外交还不具备与此相适应的外宣能力,当遇到“基因编辑婴儿”等突发性科技伦理事件、大批量国际论文被撤稿事件以及一些国家污名化我国科技界形象的事件时,一线科技外交人员不能做到主动出击、及时反馈^[3]。因此,在提高科技外交的应对能力和外宣水平、及时有效地维护国家利益、提高我国在全球科技治理中的话语能力等方面,尚有较大提升空间^[4]。

3 美国外交官的选拔、培训和管理经验

美国作为世界唯一的超级大国,其外交官遍布全球,在美国的全球战略中发挥着重要作用——提升国家形象、宣传其价值观,保护美国国家利益和霸主地位,通过外交输出价值观、提升国际影响力^[5]。美国自20世纪起对外交官采取专业化管理,形成了相对成熟的外交人员管理法案——《1980年外交公务法》,外交官的选拔考核、培训和管理均依据此法执行,其中一些做法和经验值得我们学习借鉴。

3.1 层层选拔,确保科学适用

美国国务院官网提出,“在聘用外交官时,我们寻找具有良好判断力、领导力和主动性的人”,并列出了40个问题供报考者评判自己能否从事外交工作。近年,美国国务院对外交官提出了新要求:“需要具备坚韧的品质,适应性强,能够见机行事、随遇而安,需要了解一定的其他国家的知识,如文化风俗等。”申请者精通一种或多种语言可以提高竞争力。根据规定,外交官考试录取比例仅为2%~3%,平均每年录取200~300人。选拔过程主要包括笔试和面试^[6]。

笔试检测申请人的知识、工作能力和写作技

能,包括4部分内容:工作知识(选择题)、工作能力(选择题)、写作水平(写作题)、个人自述(写作题),均采用线上答题,考试时间约为3小时。工作知识考试,包括对美国政治制度、政府管理、法律、经济、传播学、世界历史和地理等基础知识,以及数学、计算机等应用科学领域的考查;工作能力考察主要了解应聘者解决问题、处理人际关系和接受其他文化的能力;写作水平考察要求在30分钟内完成一篇给定主题的作文。考生只有通过工作知识和工作能力测试,才有机会被评阅作文。笔试通过后,须在三周内提交一份个人自述,包括个人经历及适合外交工作的技能和知识的陈述。提交自述后,国务院考试委员会的评审小组从候选人中划定面试人员。

面试时间为一天,考官通过一对一的问答和候选人小组讨论集中面试的方法,全面考察申请人是否具备从事外交工作的知识水平、外交理论、自控力、灵活度、判断力等十余种能力。面试结束后,由考官集体决定通过人员名单。

通过面试后是体检和安全审查。安全审查是国务院对申请人的一次全面背调,涉及内容广泛、要求严格,包括信誉、犯罪记录、是否吸毒酗酒等。通过后,“最终评审委员会”进行资格审查,申请人的名字将进入按等级和职业轨迹排序的候选名单。其中,如退伍老兵身份、掌握多门外语或拥有海外工作经历等是加分项,能够提高申请人的排名。国务院按照排名顺序给予申请人工作机会。

3.2 多种培训,做到“全面发展”

报考者被录取以后,需进入外交事务培训学院(FSI)接受外交工作业务系统培训,以便熟悉国务院的组织结构、各部门职能及其在外交过程中发挥的作用,了解相关工作准则,具备外交官“核心技能”:独特的专业知识、操作技能、创新意识以及高瞻远瞩的领导能力。该培训还能促进新入职外交官语言、专业知识、领导技巧、个人适应力和解决问题能力的提高。

一是语言培训。外交官均需接受语言和文化培训,包括课堂教学、远程学习、学习咨询服务和测试等形式。根据外语的难易程度确定外交官外语训练时间的长短,中文一般培训两年,与英文接近的

外语一般培训半年,达到二级语言水平为合格,即能简单会话、阅读。语言培训主管、培训专家和语言文化教师共同辅助学员完成培训。

二是领事业务培训。该培训用于模拟工作中可能出现各种问题,练习办理护照和签证、撰写备忘录和外交文件、安排国家领导人及高级官员的来访事宜等。此外,还包括模拟“领事探监”、练习谈判,以及安排国务院官员主持的“处理危机性外交事务”等活动。

三是外交情报获取和区域研究培训。该培训提供针对具体工作的方向介绍、情报获取技术和区域研究培训,使外交官能够维护美国利益,应对国际社会的各种挑战。此外,结合深入的领域研究和外交实践经验开展授课,包括外交传统、外交纪律和外交礼仪与规则等;熟练掌握驻在国的政治、经济和文化等外交业务,帮助外交官因地制宜处理业务,以应对在世界各地面临的具体挑战。

四是领导和管理培训。该培训提供外交官所需的领导和危机管理培训,为在其职业生涯中应对全球挑战做好准备。领导和管理培训为美国在海外的270个外交职位提供量身定制的危机管理培训项目、个性化辅导服务,以及向特派团、局和其他单位提供组织发展服务。

3.3 实效考核,强调“不进则退”

美国职业外交官试用期是4年,试用期满并通过外语考试后,可成为正式外交官并实行终身雇用,65岁退休;如未通过试用考核则将被免职。外交事务培训学院实行严格的淘汰制度,每年有约10%的学员被淘汰。这种要求严格、重重把关的选拔,保证了外交官的质量。

“工作实效”是考核的重要标准。《1980年外交公用法》强调“不进则退”制度(Up or Out System),并根据外交官的能力和表现予以提拔,为有才干的人在外交部门任职提供法律保障。该法规定了两种必须从外交岗位转为文职人员的情况:一是在成为外交官后3年内没有被派往国外的,必须转岗为文职人员;二是外交人员在规定的年限没有得到晋升机会的,必须转岗为文职人员。但任免委员会也可向国务卿提议,以确定是否可给予5年延长期。

3.4 调整布局,顺应形势变化

21世纪以来,美国为顺应国内外安全形势的变化,对外交官的管理和布局等进行了变革。

一是增设机构。2001年恐怖袭击事件后,美国智库外交关系协会(CFR)建议政府在对外宣传上进行改革,发起全球外交公关活动,提高其在海外的国家形象。为应对中东地区暴涨的反美情绪,美国国务院成立“公共关系办公室”,用加大宣传美国和善的方式来改善其国家形象。如2002年在阿拉伯地区启动“美国-中东伙伴关系行动计划”,2003年成立“阿拉伯与穆斯林世界公共外交咨询小组”,2004年成立“穆斯林世界拓展政策协调委员会”。奥巴马时期更是将公共事务和公共外交作为21世纪治国方略的指导原则,国务院成立了“公共外交局”,以提高应对公共危机的能力。

二是调整布局。2005年,时任国务卿赖斯提出“转型外交”思想,以改变“美国外交官在全球地区的分布失衡”,对驻外人员与机构进行了大规模调整:全球共增设74个外交岗位;将在欧洲和华盛顿的外交官调往非洲、南亚、东亚以及中东等地区,各增加2~3个驻外职位;减少驻欧洲国家外交官38名,俄罗斯减少最多,达10人,比利时、意大利各减少2~3名;在中国(世界最大的发展中国家)、印度(世界最大的新兴发展中市场)、印尼(世界上穆斯林人数最多的国家)分别增加15、7和5个驻外岗位;将派驻伊拉克的外交官数量从2007年的200人增至2008年的250人;增加驻在国非首都的大城市(人口100万以上)的外交官数量,如美国驻武汉总领事馆,2008年该馆只有1名外交官,2017年和2018年分别增至7名和30名。

3.5 手段灵活,利用新兴技术

2009年以来,美国政府将新媒体外交作为提升“软实力”、开展公共外交的重要手段,相应开展了以下工作:要求美国驻外大使协调使领馆和各机构开展网络外宣,所有外交官要接受提高公共关系水平和能力的培训,向驻在国传输美国的意识形态和价值观,通过网络与普通公众交流,获取民心;招募和培训擅长利用信息技术的外交官;将外交网站上使用的15种外语增加到35种;组建专业“数字外交”团队,小组人员100余人,在社交媒

体平台建立600多个网络账号,加强与世界各地的交流;国务院与新媒体公司及高校联合建立了全球网络,进行反对暴力和压迫的青年运动;为更好地了解伊斯兰世界的网络社交媒体平台讨论,国务院成立了包括阿拉伯语、波斯语和乌尔都语人才的数字外联小组,努力推广以赢得人心。

4 优化我国科技外交人才队伍建设的对策建议

新时期我国科技外交人才队伍建设工作,要以习近平新时代中国特色社会主义思想和外交思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神,牢固树立新发展理念,紧密围绕新发展格局,准确把握科技外交工作的新形势和科技外交官的新使命,在更高水平上服务国家创新驱动发展战略和国家总体外交^[7-8]。建议结合我国实际情况,借鉴美国经验,优化招录、培训、考核和布局流程,进一步提升科技外交人才队伍的综合水平。

4.1 制定科技外交战略,优化科技外交官布局

制定我国新时期科技外交战略规划,跟踪美国、欧盟、日本等国家和地区的科技外交战略规划和机构改革新动向,明确科技外交的目标方向、思路重点、实施路径,创新国际科技合作机制^[9]。结合科技外交的顶层设计和系统布局,统筹部署、及时优化驻外使领馆科技处组和科技外交官的力量分布。构建外交、科技部门统筹,多个部门联动、各地方共同参与的“大科技外交”新格局,建立一支科技部抓总、相关部委和地方统筹集成的专业化驻外科技队伍。

4.2 拓宽选拔渠道,建立科技外交人才后备队伍

为加强科技外交力量,一是加大人员配备。结合科技外交工作发展和战略布局需要,加大科技外交人才数量,保持科技外交力量投入与工作任务的同步增长^[10]。二是拓宽选拔渠道。协同外交部、商务部、教育部、科研院所和产业界制定、实施人才培养纲要,不拘一格从高校、科研机构和企业中选拔人才,圈定一些单位作为培养和输送优秀科技外交和国际组织人才的重点招录基地,进行专业及外交素质培养,拓宽人员派遣渠道。三是制定综合

全面的科技外交官选拔机制。通过笔试、面试、背景调查等方式,综合评估候选人的胜任素质水平,确保候选人具备开展科技外交工作的能力和素质,避免将驻外视为一种“待遇”、一种“福利”,防止“带病提拔”等不良现象。四是建立人才队伍数据库,在用足用好现有人员的基础上,加强科技外交储备力量和后备人才的统筹管理,做到发现一批、储备一批、跟踪培养一批。同时,在选拔时延长“见习期”,对候选人进行综合考评,判断其是否具备成为一名合格外交官的综合素质。

4.3 完善培训体系,提高针对性、务实性

建立针对性强、方式多样、层次差异、内容务实的科技外交人才培训体系。一是改变培训理念。结合形势需求、组织需求、岗位需求和个人需求,以科技外交官的工作需要为导向,根据不同的派驻国家、岗位职责需要,设置培训课程,加强培训针对性、专业性,包括语言文化、业务能力、工程管理(国际组织)、网络外交等^[11]。二是培训方式灵活多样。除了讲座、参观、分组讨论等形式外,突破纸上谈兵,增加情境模拟、实战演练等“参与式、互动式”培训。三是开展差异化培训。按培训对象职级划分层次,避免“大水漫灌”,对新入职人员培训国内政策、国际“游戏规则”、外交工作、文化礼仪、心理素质等,对高级外交官培训如何宏观把握外交大局、应对突发危机、竞聘高级岗位、开展调研等。四是适当延长培训时间。在条件允许的情况下,适当增加培训时间,避免突击培训一段时间就“上阵比拼”,同时在合理的培训时间内及时评估培训效果,并适时调整培训课程。

4.4 分类分层考核,晋选升管理科学化

晋选升制度合理化,激发科技外交人员工作积极性,保证外交队伍活力。一是设置科学的考核标准。结合胜任素质水平^[12],科学设置考核标准,一方面要考察应对危机、处理业务的综合能力,同时也要考查语言交流等专业能力。二是分类考核管理。根据标准对从事不同业务的外交人员进行分类考核,统筹管理时做到分类得当、全面覆盖。三是分层考核管理。对高级外交官,如二秘以上人员的晋选升考核,其考察内容应以处理外交事务、分析外交问题等综合能力为主。

4.5 强化保障机制,增强队伍凝聚力

对科技外交人员工作和生活方面给予关心和照顾,在配偶工作、子女入学等方面予以政策倾斜,使科技外交人员切实感受到国家关怀、组织温暖,增强队伍凝聚力,让科技外交人员“待得住、坐得稳”。重视科技外交人员任期结束后的任用、培养工作,优先任用优秀人才,形成有效激励与示范作用。

致谢

感谢中国科学技术发展战略研究院“关于新时期开展我国科技外交工作的思考和建议”专题研究组的大力帮助。■

参考文献:

- [1] 朱雅兰,何开辉,黄素贞.培养国际组织人才提升科技外交实力[J].全球科技经济瞭望,2016(10):62-67.
- [2] 罗晖.影响科技外交的因素[J].全球科技经济瞭望,2020(3):34-48.
- [3] 王慧中,文皓,樊永刚.国际科技外交发展趋势及政策启示[J].世界科技研究与发展,2019(12):610-620.
- [4] 孙福全.国外科技战略规划(计划)的新动向值得关注[J].科技中国,2020(6):1-3.
- [5] 彭玲,王春英.美国外交官管理制度研究[D].北京:外交学院,2020.
- [6] 王令.美国如何选拔职业外交官[J].国际人才交流,2002(12):54.
- [7] 吴志成,吴宇.习近平外交思想析论[J].世界经济与政治,2020(2):4-23.
- [8] 罗胜男.新时代中国科技外交战略与实践研究[D].兰州:兰州大学,2020.
- [9] 李嫣,王同涛,王仲成,等.科技外交新趋势及对科技创新发展的促进作用[J].中国科技论坛,2017(6):36-42.
- [10] 赵甜,陈奕冰.我国科技外交的战略选择[J].吉林广播电视大学学报,2016(1):60-61.
- [11] 樊春良.科技外交的新发展与中国的战略对策[J].中国科学院院刊,2010(6):621-627.
- [12] 刘帆.中国外交官胜任力研究——以21世纪初叶驻外大使为例[D].北京:北京外国语大学,2020.

Suggestions on Optimizing the Construction of Talents for Science and Technology Diplomacy

BI Liang-liang, YIN Zhi-xin, GAO Yi

(Institute of Scientific and Technical Information of China, Beijing 100038)

Abstract: At present, the science and technology diplomacy of China is facing new situations, new tasks, and new challenges. However, the science and technology diplomacy talent team of China has the following problems: a limited number of compound talents with diplomatic capabilities and professional qualities, few science and technology diplomats holding high-level leadership positions in international organizations, science and technology outreach work is not active enough, etc. Based on the selection, training and management experience of US diplomats, this paper provides suggestions for optimizing the construction of science and technology diplomacy talent team of China in the new era: Formulate S&T diplomacy strategies and optimize the layout of S&T diplomats; broaden the selection channels and establish a reserve team of S&T diplomacy talents; improve the training system to upgrade the pertinence and practicability; carry out the classification and hierarchical assessment of promotion and management; strengthen the guarantee mechanism and team cohesion.

Keywords: the U.S.; science and technology diplomacy; talents for science and technology diplomacy; diplomats; talent team building

(上接第45页)

Countermeasures Against Algorithm Collusion in the Era of Digital Economy

LAN Tian, HE Yan-qing, WU Zhen-feng, ZHENG Ming

(Institute of Scientific and Technical Information of China, Beijing 100038)

Abstract: “Algorithmic collusion” is a new form of traditional monopolistic collusion in the context of the digital economy. Data-driven “algorithmic collusion” is more difficult to be discovered or verified by government regulators, and it may cause greater harm to fair market competition. On the basis of introducing the concept and connotation of algorithmic collusion and the new challenges and problems it brings, this paper deeply analyzes foreign countries’ experience and methods to deal with algorithmic collusion, and puts forward effective measures to deal with algorithmic collusion based on the actual situation of China.

Keywords: digital economy; artificial intelligence; algorithm collusion; antitrust