



对外经济贸易大学
远程教育系列教材

涉外行政管理教程

Course on Foreign-Related Administration

赵正平 编著

www.
uibe.com



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press



对外经济贸易大学
远程教育系列教材

涉外行政管理教程

Course on Foreign-Related Administration

赵正平 编著



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

内 容 简 介

涉外行政管理是“涉及与外国有关的”行政管理,即对具有涉外因素事务的行政管理。本书介绍和阐述了涉外行政管理基本理念、外交管理、涉外经济贸易管理、涉外教育管理、涉外劳务管理及国际移民管理等方面的内容。

图书在版编目(CIP)数据

涉外行政管理教程/赵正平编著. —北京:对外经济贸易大学出版社, 2008
(对外经济贸易大学远程教育系列教材)
ISBN 978-7-81134-262-8

I. 涉… II. 赵… III. 涉外事务—行政管理—中国—高等教育: 远距离教育—教材 IV. D821

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 176646 号

© 2008 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

涉外行政管理教程 Course on Foreign-Related Administration

赵正平 编著

责任编辑: 王文君

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

唐山市润丰印务有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 185mm × 230mm 20.125 印张 424 千字

2008 年 11 月北京第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-81134-262-8

印数: 0 001 - 5 000 册 定价: 32.00 元

总 序

中国远程教育的发展经历了三代：第一代是函授教育；第二代是广播电视教育；20世纪90年代，随着现代信息技术的发展，以网络为基础的第三代现代远程教育应运而生。到目前为止，教育部批准开展现代远程教育试点的高校共67所。对外经济贸易大学远程教育学院（简称“贸大远程”）是在中国加入WTO后的第一年，于2002年3月正式成立的。

现代远程教育作为新生事物，对传统的教学模式、学习习惯、获取新知的途径等产生了巨大的冲击。如何在网络时代打造学习型社会，构筑终身教育体系，是当今时代的重大课题，现代远程教育试点高校为此进行了许多卓有成效的探索。在网络教育的具体实践中，贸大远程始终坚持依托学校的整体优势和特色，坚持知识的内在逻辑性与职业、行业的市场需求的统一，坚持开展面向广大在职人员的现代远程教育，逐步形成了独具我校特色的“7+1”学习模式（即网络课堂、网上答疑、课程光盘、教材资料、适量面授、网上串讲、成绩检测，以及第二课堂活动），为学生个性化学习提供了广阔的空间。自2003年起，贸大远程连续3年蝉联新浪网、择校网、搜狐网和《中国电脑教育报》联合评出的全国“十佳网络教育学院（机构）”称号。值得一提的是，“国际贸易实务”课程荣获国家级奖项，“商务英语”等7门课程荣获北京市优秀教材一等奖和精品课程称号，另有10余门课程在全国性的远程教育课程展示会上获得大奖。

几年来丰富的现代远程教育实践和教学经验积累，为我们出版成龙配套的贸大远程系列教材奠定了厚实的基础。目前，普通高等学校的现有教材并不完全适合远程教学，市面上真正用于现

代远程教育的成规模的网络教材还不多见,与网络课件相配套的系列教材更是寥寥无几,因此为接受远程教育的广大莘莘学子专门设计符合他们需要的教材已成为现代远程教育发展的迫切需求。

基于以上原因,贸大远程按照学校一级教学管理体制,本着为社会、为学生服务的宗旨,致力于教学质量的保证和提高,特组织了国际经济与贸易学院、金融学院、国际商学院、英语学院、公共管理学院等学院的优秀教师,以目前开设的两个学历层次的7个专业为依据,以现有的导学课件为基础,编写了这套远程教育系列教材。本套教材共分为外语、经济贸易、工商管理、法律、金融与会计、行政管理、综合7大系列,全面覆盖两个学历层次7个专业的上百门课程。为了打造贸大远程优质教材品牌,我们与清华大学出版社和对外经济贸易大学出版社达成协议,计划3年之内全部出齐。

本套教材在策划编写过程中,严格遵循现代远程教育人才培养的模式与教学客观规律,充分考虑到远程学生在职和成人继续教育业余学习的实际情况,专门为远程学生量身定制而成,具有较强的针对性、实用性和可操作性。本套教材的编写具有如下特点:

一、在教材体系和章节的安排上,严格遵循循序渐进、由浅入深的教学规律;在对内容深度的把握上,考虑远程教育教学对象的培养要求和接受基础,其专业深度比本科有所降低,基础面相对拓宽,不是盲目将内容加深、加多,而是做到深浅适中、难易适度。

二、在每章开篇给出明确的学习目标与重点难点提示,涵盖了教学大纲的重点或主要内容。相对于传统的学校教育,远程教育更倚重于学生的自学能力和自控能力。明确的教学目标有利于学生带着任务有目的地学习。同时,教材中充分考虑到了学生学习时可能遇到的问题,给他们以提示和建议。由于本套教材的作者都是经过挑选的具有长期教学经验的优秀教师,且大多数作者都来自远程教学的第一线,是远程网络课件的主讲老师,能够为学生提供比较丰富的、切中要害的问题解答,从而使远程学生在学习时少走弯路。

三、在章后和书后分别设置“同步测练与解析”和“综合测练与解析”栏目,涵盖了本章及本书的重要知识点,并给出了详尽的参考答案,对难题还进行分析点评,列出解题思路与要点,更加方便学生自学。测验是检验教学目标是否达到的有效手段。由于远程学生是在虚拟的网络课堂上课,远离教师,处于相对独立的学习环境,教师不能通过直接交流,了解学生对学习内容的掌握情况;学

生也由于与教师、同学之间的分离,无法判断自己的学习状况。针对这种情况,我们在教材中设置了大量自测自练题目。旨在通过这种自测自练方式,积极引导
学生及时消化和吸收所学知识,不断加深对教材内容的理解,阶段性检查学习效
果,全面复习和掌握所学知识,综合评判自己对知识的掌握程度,巩固最终学习
成果。

四、考虑到有些专业课程具有较强的社会实践性,在教材的编写上也力争做
到理论联系实际,注重案例的引入。尽可能安排一个或多个案例,并进行详细的
分析讲解。旨在通过案例教学,对课程重点难点进行深化分析和实操训练,加强
学生对知识点的理解和记忆,强化学生分析问题、解决问题的能力以及动手操作
能力。

在本套教材的编写与出版过程中,我们得到了众多业界专家学者的真诚理解
与支持,得到了清华大学出版社与对外经济贸易大学出版社的通力合作,在此向
他们一并致以衷心的感谢。在前所未有的战略机遇期和“十一五”期间,相信本
套教材的出版,必将是全国远程教育界一件很有意义的事情。衷心祝愿现代远程
教育在建立学习型社会、构筑终身教育体系的进程中,在推动中国教育事业向现
代化大教育形态的历史转变中,迈出更大更坚实的脚步。

对外经济贸易大学远程教育学院院长

谢毅斌

2006年7月于北京

前 言

涉外行政管理是“涉及与外国有关的”行政管理，涉外行政管理的表述已经存在了一段时间，但在各类词典中查询不到它的词条。涉外行政管理作为一门高校课程为我校在全国首开；它是行政管理专业学生的必修课程，策划于2002年，开讲于2005年。

上个世纪末，国家教育部对行政管理专业的培养目标作出了调整，强调培养具有复合型知识结构的、从上到下的部门行业行政管理专才。这种人才进入行政机关，能够很快适应现代行政管理的需求；进入企事业单位、社会组织，一方面能够从事那里的管理工作，另一方面面对行政机关（行政主体）的监督管理，有维护所在单位组织合法权益的能力。按照国家教育部的规定和我校是涉外院校的实际，在2002年修订教学方案时我们将行政管理专业的培养目标确定为涉外行政管理方向的人才，拟开设涉外行政管理课程。经过努力，我们于2005年开始给行政管理专业的学生讲授涉外行政管理。该课程的基本内容包括：涉外行政管理界定，涉外行政职能，涉外行政管理原则，涉外行政管理决策，外交管理，配额和许可证管理，海关管理，外汇管理，商检管理，出国留学管理，外国人来华留学管理，中外合作办学管理，出境劳务管理，入境劳务管理，外商企业劳动管理，国籍事务管理，护照和签证管理，公民出入国管理，对外国人管理，国外移民管理。该课程的主要教学目的是使学生系统了解涉外行政管理的概况，掌握涉外行政管理的基本理念，知悉涉外行政管理的有关程序，为从事涉外行政管理奠定基础，提高涉外工作能力。

《涉外行政管理教程》是为适应网络远程教育的特点和需要而编写的。网络远程教育是国家高等教育的组成部分，是随着现代信息技术的发展而产生的新型教育形式。相对于传统面授教



育,网络远程教育具有学生学习不受时空限制,学生和教师、学生和教育机构间主要采用多媒体手段进行系统教学和通信交流,教学形式由以教为主变为以学为主,学生主要采取自主学习模式完成学业等特点。针对网络远程教育的特点,本教材通过设置学习目标、重点难点提示、每章小结、同步测练等栏目归纳教学要点,理清学习线索,指导学生全面系统学习涉外行政管理课程的基本理念和部门管理知识,帮助学生提高学习效率,提高学习效果。

本教材在编写过程中参考了许多有关书籍,在此谨向这些作者表示感谢。

由于对涉外行政管理的研究刚刚起步,作者水平有限,书中难免有不当之处,敬请读者批评指正。

作者

2008年8月

目 录

第一章 涉外行政管理基本理念	1
第一节 涉外行政管理的界定	2
第二节 涉外行政的职能	22
第三节 涉外行政管理的原则	24
第四节 涉外行政管理的规范	30
第五节 涉外行政管理活动	40
同步测练与解析	52
第二章 外交管理	53
第一节 外交政策和主管机构	54
第二节 地方外事管理	56
第三节 出国公民的管理	65
同步测练与解析	78
第三章 涉外经济贸易管理	81
第一节 对外经济贸易政策和体制	82
第二节 WTO 规则与我国对外经贸管理的调整	86
第三节 进出口配额和许可证管理	101
第四节 海关管理	106
第五节 外汇管理	114
第六节 进出口商品检验管理	121
同步测练与解析	133
第四章 涉外教育管理	135
第一节 出国留学管理	136
第二节 外国人来华留学管理	159
第三节 中外合作办学与高等院校境外办学管理	169



同步测练与解析.....	183
第五章 涉外劳务管理	185
第一节 概述.....	186
第二节 出境劳务管理.....	191
第三节 入境劳务管理.....	208
第四节 境内劳务输出管理.....	216
第五节 外商投资企业劳动管理.....	218
同步测练与解析.....	229
第六章 国际移民管理	231
第一节 国际移民管理概述.....	232
第二节 国籍事务管理.....	238
第三节 护照和签证的管理.....	246
第四节 中国公民出入国管理.....	259
第五节 对外国人的管理.....	265
第六节 国外移民管理.....	274
同步测练与解析.....	288
综合测练与解析	290
综合测练与解析 (一)	290
综合测练与解析 (二)	295
综合测练与解析 (三)	300
参考文献	304

Contents

Chapter 1 Basic Idea of Foreign-related Administration	1
1.1 Limits of Foreign-related Administration	2
1.2 Function of Foreign-related Administration	22
1.3 Principle of Foreign-related Administration	24
1.4 Standards of Foreign-related Administration	30
1.5 Action of Foreign-related Administration	40
Exercises & Answers	52
 Chapter 2 Administration of Diplomacy	 53
2.1 Foreign Policy and Competent Organ	54
2.2 Administration of Local Foreign Affairs	56
2.3 Administration of Going Abroad Citizens	65
Exercises & Answers	78
 Chapter 3 Administration of International Economic and Business	 81
3.1 I. E. B Policy and Systems	82
3.2 WTO Rule and Adjustment of I. E. B Administration in Our Country	86
3.3 Administration of Quotas of Import and Export and Permits ...	101
3.4 Customs Administration	106
3.5 Administration of Foreign Exchange	114
3.6 Administration of Commodity Inspection	121
Exercises & Answers	133
 Chapter 4 Foreign-related Education Administration	 135
4.1 Administration of Going Abroad to Study	136



4.2	Administration of Foreigners Coming to China to Study	159
4.3	Administration of Chinese and Foreign Cooperation School and Institution of Higher Education of China Go to Overseas	169
	Exercises & Answers	183
Chapter 5	Administration of Foreign Labor Services	185
5.1	The Overview	186
5.2	Administration of Chinese Labor Overseas Services	191
5.3	Administration of Importing Labor Services	208
5.4	Administration of Exporting Labor Services within China	216
5.5	Administration of the Labor of Enterprise with Foreign Investment	218
	Exercises & Answers	229
Chapter 6	Administration of International Immigration	231
6.1	The Overview of Administration of International Immigration	232
6.2	Administration of Nationality Affairs	238
6.3	Administration of Passport and Visa	246
6.4	The Exit and Entry Administration of China Citizens	259
6.5	The Foreigner's Administration	265
6.6	The Administration of Immigration of Foreigner	274
	Exercises & Answers	288
Comprehensive Tests & Answers		290
Comprehensive Tests & Answers I		290
Comprehensive Tests & Answers II		295
Comprehensive Tests & Answers III		300
References		304

C 第一章

CHAPTER ONE

涉外行政管理基本理念

学习目标

弄清涉外行政管理的概念和特征；明确涉外行政管理的职能；了解涉外行政管理的原则、规范；认识涉外行政管理的决策与实施，为下面的学习奠定基础。

重点难点提示

- 涉外行政管理的特征
- 涉外行政管理的职能
- 涉外行政管理的原则
- 涉外行政管理的决策

第一节 涉外行政管理的界定

一、管理

(一) 管理的含义

管理是人类社会最古老、最普遍的现象之一，是一种活动，自从有了人类社会就有了人群组织的管理活动。在我国古代，很早就有关于管理实例的记载，孙武的《孙子兵法》被国际学术界公认为古代东方的管理学杰作。在古巴比伦、古印度、古埃及、古希腊、古罗马，到处可见人类管理活动的踪迹。古埃及金字塔是前人留给我们的最好的管理现象的见证。

那么何谓管理？人们有着种种不同的解释。科学管理之父泰罗认为管理就是“确切地知道你要别人去干什么，并使他用最好的方法去干”（《科学管理原理》社科1980年版第157页）。诺贝尔经济学奖获得者赫伯特·西盟提出“管理即制定决策”的名言（《管理决策新科学》社科1982年版第37页）。真正对管理定义有重大影响的法国人亨利·法约尔，他指出“管理是所有人类组织都有的一种活动，这种活动由五项要素组成：计划、组织、指挥、协调和控制”（《工业管理与一般管理》科学1980年版第10页）。美国商学院20世纪使用频率极高的教科书认为“管理就是由一个或更多的人来协调他人的活动，以便收到个人单独活动所收不到的效果而进行的各种活动”（唐纳利等《管理学基础》人民大学1981年版第18页）。我国《现代汉语词典》将管理定义为“一定组织中的管理者通过实施计划、组织、人员配备、指导与领导、控制等职能来协调他人的活动，使他人与自己一起实现既定目标的活动”。

管理定义的多样化反映了人们对管理的多重理解及各管理学派的研究重点与特色。但是不管怎样解释我们都可以看到，谈到管理总是要联系组织、目标、资源、效率等。管理是在特定时空环境下组织中的行动，单枪匹马无所谓管理；管理为实现组织目标服务，是有意识、有目的进行的过程，盲目的行动无所谓管理；管理以资源为中介进行，包括人力资源、金融资源、物质资源、信息资源、关系资源等，没有资源就没有管理；管理是追求效率的行动，应当付出最少，得到最多，才能体现管理的功能。其中组织是管理的场所，目标是管理的方向，资源是管理的依靠，效率是管理的追求。四者的有机结合构成了管理的大致含义，即管理是对组织的资源进行有效整合以达到组织既定目标的创造性活动。计划、组织、指挥、协调和控制等行动为有效整合资源所必需，可以归入管理的范畴，但其本身并不等于管理，管理的核心在于对现实资源的有效整合。

（二）管理的特性

自从有人群组织以来便存在管理活动，人类社会的管理活动不同于其他活动，有其自己的特性。

1. 动态性

主要表现在管理需要在变动的环境与组织本身中进行，需要面对资源配置过程中的各种不确定性。因此管理不是停留在书本上的东西，而是现实中的操作。学习管理需要学习书本上的知识，但更重要的是学会在什么样的情形下如何实施具体的管理。由于各个组织所处的客观环境与具体工作环境不同，各个组织的目标与所从事的行业不同，导致每个组织中资源配置的不同，这种不同性就是动态性的派生，因此不存在一个标准的处处成功的管理模式。

2. 科学性

管理的动态性并不意味着管理活动没有规律可循。管理尽管是动态的，但还是可以分为程序性活动和非程序性活动两类。程序性活动指有章可循，照章运作便可能取得预期效果的管理活动；非程序性活动指无章可循，需要边运作边探讨的管理活动。这两类活动可以转化，现实的程序性活动就是由以前的非程序性活动转化而来，而转化过程的实现正是因为人们对该类活动与管理对象的规律性进行了科学的总结。对新的管理对象采取的非程序性活动依据过去的科学结论进行，这本身也体现了管理的科学性。

3. 艺术性

由于管理的动态性导致对每一具体管理对象的管理没有一个唯一的有章可循的模式，而造成具体管理活动的成效与管理主体管理技巧发挥有很大的相关性。管理主体管理技巧的运用与发挥，体现了管理主体设计和实施管理活动的艺术性。另一方面，在达到资源有效配置目标的过程中可供选择的管理方式、手段多种多样，在其中选择最合适的一种用于现实管理，也是管理主体进行管理的一种艺术性技能。

4. 创造性

既然管理是一种动态活动，对每一个具体管理对象没有一种唯一的完全有章可循的模式可参照，那么要达到既定的组织目标就需要创造性。管理的创造性根植于动态性之中，与科学性和艺术性相关并使得管理创新成为必需。管理活动有赖于管理者的创造性地发挥以获得最大利益，但又受到一定社会条件（管理环境）的制约和影响。没有不含自然属性的管理，也没有不含社会属性的管理。这是正确认识人类社会管理性质的要点，也是正确把握管理进程并使之达到管理目的的重要依据（单风儒等《管理职能通论》天津社科 1988 版第 8 页）。任何管理活动都是管理的自然属性、社会属性的统一。

5. 经济性

社会资源配置需要成本，管理必然具有经济性。管理的经济性首先反映在资源配置的机会成本上，其次反映在管理方式方法选择上的成本比较上，再次管理是对资源有效整合

的过程, 选择不同资源供给和配比也有一个成本大小的问题。管理的五个特性相互关联, 是管理性质的五个不同方面的反映。

(三) 管理的要素

从系统论的观点出发, 管理是一个完整的系统。系统中任何一项管理活动都必须由五个基本要素构成, 即管理目标、管理主体、管理客体、管理机制与方式、管理环境。

1. 管理目标

管理是人类有意识、有目的的活动, 有明显的目的性。管理目标是管理目的的具体体现, 是管理的出发点和归宿, 也是指导和评价管理活动的基本依据。因此, 任何管理活动都必须把制定管理目标作为首要任务, 管理系统要围绕管理目标建立运行, 所有管理行为都是为了有效实现目标。

2. 管理主体

管理主体即管理者是管理活动中的关键要素。它可以表现为单个管理者, 也可以表现为管理者群体及其构成的管理机构。组织中的管理主体由两部分构成: 一是根据既定目标将目标任务分解为各类管理活动、工作任务和负有督促完成既定目标的人, 这类人是组织的核心人物, 决定着管理的性质、方向、机制。一是各方面管理工作具体的实施者, 这类人通常是组织中的骨干, 没有他们, 组织的既定目标难以实现。后一类人既是管理活动的执行者又是前一类人管理活动作用的对象, 即前一类人指挥、协调、控制、监督这些人来执行分解的组织目标与任务。故后一类管理主体实际上同时又是管理客体、管理对象。

3. 管理客体

管理客体即管理活动作用的对象, 也称管理对象。是指能被一定管理主体影响和控制的客观事物。包括不同类别的组织, 组织的资源和组织的职能活动以及社会。组织的资源是管理活动的直接对象, 至少由下述类型的资源构成:

(1) 人力资源。指组织拥有和管理的人员的数量、技能、知识及其潜力。人力资源是任何一个组织必需的、最重要的资源, 所有的管理活动都是以人为中心存在和发挥作用的。人员作为管理对象有两层含义: 从生产力角度看, 人是劳动要素, 管理者通过合理运筹与组织, 实现劳动者在数量和质量上的最佳配置, 提高劳动效率和效益。从生产关系角度看, 人既是管理者又是被管理者, 管理者要在互动关系中实施科学领导和有效激励, 调动人的积极性以保证目标的实现。

(2) 金融资源。指货币资本和现金。在现实生活中, 货币资本和现金可以用来购买物质资源、人力资源等, 故一个组织拥有的金融资源的多寡实际上反映了组织拥有资源的多寡。金融资源还可以迅速流通以捕捉机会, 获得收益。合理用材, 广泛聚财, 增收节支, 提高效益, 是管理者重要的经常性的管理职能。

(3) 物质资源。指组织存续所需要的诸如土地、厂房、办公室、机器设备、教学设施、各种物质材料等物质。对一个组织而言, 物质资源的多寡也可表现为其拥有财富的多

少。物质资源是组织开展职能活动实现管理目标的基础条件与保证。

(4) 信息资源。在当今社会,信息对组织的存续非常重要。一个组织没有一定的信息资源会有盲人骑瞎马半夜临深池的危险。在管理活动中,信息是计划和决策的依据,是控制和监督的工具,是管理层次与环节互相联络、进行交往、组织活动的手段,同时又是一种能带来效益的实实在在的资源。

(5) 关系资源。指组织与其他各方如政府、银行、企业、学校、团体、名人、群众等方面的合作及亲善的程度与广度。组织的存续并非孤立,它必须与其他组织保持密切关系,以有利于组织目标的实现。

4. 管理机制和方式

管理机制和方式是管理主体作用于管理对象过程中的运作互动系统与实施方法、手段。管理机制是决定管理功效的核心问题。有什么样的管理机制,就会有什么样的管理行为、管理效果。故建立有效的管理机制是实施科学管理的本质要求。管理方式是管理机制的实现形式,是实现管理的途径与手段,是管理行为的工作方式。在管理实践中,要不断改进和完善管理方式来体现管理机制的功能作用。

5. 管理环境

管理环境指实施管理过程中的各种内外部条件和因素的总和。管理与所处的环境存在相互依存、相互影响的关系。管理依一定的环境而存在。环境对组织的生存发展起着制约与影响作用,包括社会生产力的发展水平,社会生产关系状况,社会政治制度,社会文化历史传统等。管理者应当深刻认识环境,准确分析环境,能动适应环境,以谋求管理与环境的动态平衡。

虽然任何一项管理活动都由上述五要素构成,但五要素的内容在具体管理活动中不同,我们以此可以对管理进行划分。比如,依据管理活动追求目标的不同,可以将管理划分为公共管理和工商管理;依据管理对象的不同,可以将管理划分为人力资源管理、金融管理、信息管理等等。

(四) 管理的手段

管理过程中的诸多不确定性阻碍了有效的资源配置,成为达到组织既定目标的障碍。对此管理主体必须寻找一些特殊手段或行为来降低这些不确定性,使实际效果与预期目标相一致。计划、组织、指挥、协调、控制等就是这类的行为活动。

1. 计划

计划指对未来行动及资源供给与使用的筹划。计划指导着一个组织系统循序渐进地去实现组织的目标,计划的目的是要使组织适应变化中的环境,减少未来工作过程本身可能产生的不确定性。计划在组织中可以成为一种体系并有其内在层级。

一项具体计划内容可以概括为五个 W 一个 H,即做什么(What),明确所要进行的活动内容及要求;为什么做(Why),明确制定计划的原因和目的,并论证可行性;何时