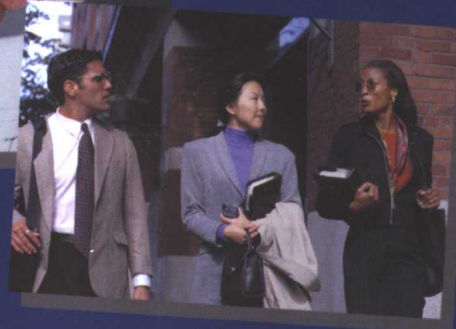


外事

PRACTICE ON FOREIGN AFFAIRS
ADMINISTRATION

管理实务

周国宝 张慎霞 编著



华南理工大学出版社

外事

管理实务

周国宝 张慎霞 编著

华南理工大学出版社

· 广州 ·

图书在版编目(CIP)数据

外事管理实务/周国宝,张慎霞编著. —广州:华南理工大学出版社,2005.2
ISBN 7-5623-2181-7

I. 外… II. ①周…②张… III. 外事管理 IV. D802

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 003036 号

总发行:华南理工大学出版社(广州五山华南理工大学17号楼,邮编510640)

发行部电话:020-87113487 87111048(传真)

E-mail: scut202@scut.edu.cn http://www.scutpress.com

责任编辑:黄玲

印刷者:广东省阳江市教育印务公司

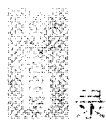
开本:715×1060 1/16 印张:20 字数:426千

版次:2005年2月第1版第1次印刷

印数:1~3000册

定价:30.00元

版权所有 盗版必究



目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 外交、外事与涉外事务的含义	(1)
第二节 外交、外事和涉外工作的相互关系	(4)
第三节 外交、外事和涉外工作的共同特性	(4)
第二章 外事管理概述	(11)
第一节 外事管理的界定	(11)
第二节 外事管理学的研究对象和内容	(13)
第三节 外事管理的起源和发展	(16)
第四节 外事管理的理论和原则	(27)
第三章 外事机构和人员管理	(56)
第一节 外事管理体系	(56)
第二节 外事机构	(58)
第三节 外交机构	(61)
第三节 驻外领事馆	(82)
第四节 外交特权与豁免	(100)
第五节 领事特权与豁免	(105)
第六节 外事人员	(108)
第七节 外事纪律	(113)
第四章 涉外事务管理	(116)
第一节 对外经济贸易管理	(116)
第二节 对外文化管理	(130)



第三节	涉外司法管理	(138)
第四节	出入境管理	(148)
第五节	其他外事工作管理	(163)
第六节	国际会议与会议外交	(169)
第七节	外事谈判	(187)
第五章	外事礼仪	(195)
第一节	世界各国的习俗和禁忌	(196)
第二节	外事礼仪的基本原则	(200)
第三节	外事接待的一般礼仪	(204)
第四节	外事人员的个人礼仪	(272)
第六章	外事文书	(293)
第一节	外事文书的性质、作用和特点	(293)
第二节	外事文书的写作原则和要求	(299)
第三节	外事文书的分类	(301)
第四节	外事文书的语文	(304)
第五节	外事文书的首、尾用语	(305)
第六节	外事文书的办理	(307)
参考文献	(315)
后 记	(316)



第一章 导 论

自从人类进入了阶级社会和建立国家之后，就产生了国与国之间的交往，形成了国际关系。古今中外，在国家的政治、经济、军事、文化等各个领域，外事都占有重要的地位，有着深远的影响。在世界政治多极化、世界经济一体化趋势加速发展的背景之下，中国也加快了融入国际社会的步伐。2001年12月11日，中国正式加入世界贸易组织（World Trade Organization, WTO），从此，中国与世界的交往和交流更加频繁，外事管理工作的重要性也日益凸显出来。

第一节 外交、外事与涉外事务的含义

从一定意义上讲，外事管理的实践已经大大超前于对它的研究。虽然在实际生活中，人们经常使用“外交”、“外事”、“涉外”等概念，但对它们的含义及其相互关系却并不十分了解。什么是外事？它与外交是什么关系？外事是否等同于涉外事务？这些问题都需要研究外事管理的人做出回答。

外交是一个具有严格意义的概念。自有国家始，就有外交，但对外交的定义，却是众说纷纭。中国人使用外交的概念比西方人要早，但意义却与现在完全不同。外交一词在《墨子》中已可找到，即在战国时代已经使用。《墨子》中说：“近者不亲，无务来远，亲戚不附，无务外交。”《史记》中说邓通“不好外交”。这两处的“外交”都是指同外人交际或外出交际的意思。虽然外交还有另一种政治性极强的古义，但也不是今天的外交。《礼记第十一·郊特性》云：“为人臣者无外交，不敢贰君也。”这里的“外交”是指“人臣私见诸侯”，就是说已效忠于一个国君的臣子还在同别国的君主私下交往。为人臣之道不应有这种私下交往，否则，就是对自己的国君不忠，有了“二心”。在西方，外交一词与外出有关。“Diplomacy”是希腊语“Diploma”的派生词，原意是折叠，后来指证书，是一国君主所颁发的、授予某种特权的官方折叠文件。据说在古希腊，使臣出使外国，需持有元老院发给的全权委托书，即我们前面所说的“Diploma”。它在17世纪后指文书档案，也包括外交文件、谈判、条约和外交使团等广泛的内容。1796年，伯克在英语中使用“Diplomacy”一词，来表示处理国际交往和谈判的技巧或谈吐。

那么，现代意义上的外交指的又是什么呢？英国外交家欧内斯特·萨道义在其所著的《外交实践指南》一书中说，“外交是运用智力和机智处理各独立国家的政府之间的官方关系，有时也推广到独立国家和附庸国家之间的关系；或者简



单地说，是指以和平手段处理国与国之间的事务。”《牛津英文字典》认为：“外交就是用谈判的方式来处理国际关系；是大使和使节用来调整和处理国际关系的方法；是外交官的业务或技术。”我国《辞海》的解释则是：外交是“国家实行其对外政策，由国家元首、政府首脑和外交部、外交代表机关等进行的诸如访问、谈判、交涉、发出外交文件、缔结条约、参加国际会议和国际组织等活动。外交是国家实现其对外政策的重要手段”。此外，还有其他种种解释。

中国使用“外事”这个概念，也已经有几千年的历史。虽然外交一词具有今天的含义是到近代才发生的事，但是外事一词却从一开始就是指国家的对外事务。《左传》中说：“中行桓子曰：‘请复贸季，能外事。’”中行桓子建议重新起用贸季，因为他善于处理对外事务。《三国演义》中，孙策遗言孙权：“内事不决问张昭，外事不决问周瑜。”内事和外事，一内一外，指的就是内部事务和对外事务。所以，古代中国称外交为外事。即使到现在，狭义的外事也通常是指外交事务，如《现代汉语词典》中的解释是：外事即外交事务，如外事活动、外事机关。但是，随着对外关系的发展，特别是我国对外开放的扩大，人们倾向于对外事作更广泛的理解。《新编实用汉语词典》认为，外事即外交事务，涉外事务，如外事活动、外事部门等。近几年出版的《对外交流大百科》也指出：狭义的外事主要指外交部门、外交代表机构同外国政府及其机构、国际组织和国际机构所从事的活动。广义的外事则指国家机关与外国政府、国际组织、国际机构、外国企业、团体、外宾、华侨所进行的政治、经济、文化、法律、军事、旅游等一切交涉、会谈和活动。在今天，采取广义的外事概念更能适应日益广泛的外事实践，是完全必要的。外事和外交的基本要求是一样的，同属国家的涉外工作，只是规格不同而已。所以，我们认为：外事，是相对于内事而言的，其本意即指涉外事务，是国家、地方、部门涉及国外、境外事务的总称。

从这样的意义上讲，外事和外交还是有严格区别的。外交是最高层次的外事，是国家处理对外关系的重要形式，主要由国家元首、政府首脑和外交机构，对各国政府、外交机构和国际组织发生交往，是官方按一定原则、政策、方式、礼遇和程序进行的外事活动。因此，外交工作主要是以国家、中央政府名义进行的，涉及国家主权问题，地方政府无权办理外交事务；而外事工作在我国的外事实践中，则指有别于外交的一般性涉外工作，主要是指地方政府和国务院有关部门所属范围内的外事活动。代表国家对外并主管外交的职能机构是外交部；代表国家正式办理外交的机构叫做外交机构，如驻外使领馆；其他各种对外机构则统称为外事机构或涉外单位，如中共中央对外联络部，就是党的外事机构。

所以，外事是指包括外交在内的所有涉外事务；外交则是最高层次的外事。

在实际应用中，外事一词在不同的国家有着不同的含义。美国的“外事部门”

(Foreign Service) 一般只专指国务院负责派遣驻外使领馆及其他驻外机构工作人员的机构,也负责培训驻外人员。在英国,按照英国外交学者尼科松所著的《外交学》中所述,其外事部门包括三大部门,即外交部门、领事部门和外交商务(相当于对外贸易)部门。在中国,外事一词在实际应用中的意义还要广泛得多,可以说,一切涉外工作和涉外部门都可以泛称为“外事”。国务院设有外事办公室,县级以上的地方政府也可以根据需要设立外事办公室——简称地方外办(建国初期称外事处);军队、公安和其他政府部门以及规模较大的企事业单位也可设外事局、外事处或外事办公室。当我们称外事人员或外事队伍时,这是包括外交人员在内的所有从事各类外事工作的人员。周恩来总理著名的“站稳立场、掌握政策、熟悉业务、严守纪律”16字守则,就是他向整个外事队伍提出的外事人员守则。在对外交往中应当遵守的纪律,我们也称之为“外事纪律”。周恩来的名言“外交无小事”,也被叫做“外事无小事”。

外事通常也被称做涉外事务。涉外,顾名思义就是涉及外国的意思,所以涉外事务、涉外工作以及涉外部门,就是泛指所有“涉及外国”的事务、工作和部门。但在实际应用中,涉外的含义要比外事广泛得多。既然外交和外事工作也是涉及外国的工作,所以涉外也应当包括外交和外事。一家旅行社如果只接待国内旅游者,它就不是涉外旅行社,如果它能够接待外国旅游者,那它就是一家“涉外旅行社”了。中国自从实行开放政策以来,各行各业、各个地方都可能遇到“涉及外国”的事务和工作,所以涉外工作的涉及面已经是空前的广阔,而且必然要愈来愈扩大。任何一家饭馆或商店,只要有外国顾客进入,接待的服务员和售货员就是在从事涉外工作。所以,在广义上,外事和涉外事务可以通用。例如,这是外事工作,也可以说是涉外工作。但在狭义上,两者有点差别,比如说,外事部门通常指地方外事办公室等专职的外事部门,而涉外部门则指涉外的业务部门;专职搞外事的人员叫外事干部,而一般涉外人员叫涉外干部。

我国清代末年也曾用“外务”来称外交,如清末曾设“外务部”,即相当于今天的外交部。“外务”作为词组,在中国已不大使用,只有日本和韩国仍沿用这一汉语词组来称呼他们的外交部,如日本的外交部叫“外务省”,外交部长叫“外务大臣”;韩国的外交部是“外务部”,外交部长叫“外务部长官”。但外事一词尽管已具有了包含外交的新含义,仍没有在我们的词汇表中消失,而且成为较之古时使用得更为频繁的一个词组,它不仅基本保留了原义,而且还有了新的发展。

准确地理解外交、外事及涉外事务的概念和含义,对外事工作者来说是十分重要的。

第二节 外交、外事和涉外工作的相互关系

从外交、外事和涉外工作各自的含义来看，外事的含义比外交广，而涉外工作的含义又比外事广。应当指出，当我们并提外交、外事和涉外工作时，这里的外交一般专指严格意义下的外交或“小外交”，即由国家正式的代表所从事的对外活动。如果我们对比“大外交”同外事和涉外的含义，就很难说哪个含义要更广些。我们也可以倒过来说，外事可以包括外交（狭义的），涉外可以包括外交和外事；但广义的外交，特别是“大外交”，也可以包括外事和涉外。也就是说，一切外事和涉外工作都可以看成是属于广义的外交，属于“大外交”，因为一切外事和涉外工作，同严格意义的外交一样，都是采用和平方式，达到维护国家利益以及实施国家的对外政策之目的，否则，这项活动绝不属于外交范畴，而且也绝不能视为一项外事工作或涉外工作。

一国的外交总决策或对外总决策，决定于一国的最高领导。一国的所有外交、外事和涉外工作，都必须施行国家制定的对外总政策，并受国家最高决策机构的统一领导、指挥和协调。严格意义上的外交，在没有战争的条件下，处在执行对外总政策的第一线，而一切外事和涉外工作，则在不同层次和不同领域，通过执行在总政策指导下的各自的分政策，共同配合执行总政策。如果说外交、外事和涉外工作像一座金字塔，那么，严格意义上的外交即处在塔尖，不同的外事和涉外工作则处在金字塔的不同层次和方位，而对外总政策则是把金字塔结为一体的粘结剂。

总之，外交、外事以及一切可以称之为涉外工作的活动，组成了国家以和平方式实现其对外总政策的一个整体，它们相辅相成，不可分割。这种情形对于我国来说尤其如此，它体现了我国外交特有的人民性和群众性。

第三节 外交、外事和涉外工作的共同特性

既然外交、外事和涉外工作共同组成一个以和平方式实现一国对外政策的整体，并且在咱们看来，外事和涉外工作都可以归入“大外交”的范畴，那么，在三者之间就必然存在共同的特性。

一、主权国家是外交的主体

既然外交是国家对外行使主权的行爲，只有享有主权的国家才享有外交权，那么外交的主体当然就是主权国家。原苏联下面的 15 个加盟共和国，虽然各有外

交部和外交部长，但它们不是享有主权的国家，所以没有外交权。今天的俄罗斯联邦下面仍有 21 个共和国，这些共和国同样不是独立国家，不能成为外交的主体。美利坚合众国也是一个联邦，其英文名称为“the United States of America”（简称 U. S. A），其中的“State”，本来就是国家的意思，我们习惯译作“州”，其实并不确切，“United States”其实也可译作“联合国”或“国家联盟”。美国下面的 50 个“州”（应为“国”或“邦”）也各有自己的宪法，但都不是主权国家，也不享有外交权。香港回归以后享有高度的自治，但国防和外交权除外。在中央政府的授权下，香港也享有部分处理对外事务和建立对外关系的权利，如同外国签订香港特区护照可免签证的协定，以中国香港名义参加某些国际组织等权利，但都只能在中央政府授权或同意下才享有这种权利。台湾只是中国的一个省，台湾虽自称为“中华民国”，并且还同一些国家保持“外交关系”，但台湾不是一个主权国家，不能享有外交权。1971 年第 46 届联合国大会决议，恢复中华人民共和国在联合国的合法席位，把台湾驱逐出联合国，就是联合国这一由主权国家组成的最具权威性和普遍性的国际组织，按照《联合国宪章》原则所作出的、不承认台湾是主权国家的权威性裁决。以上论述，就是为了进一步论证只有主权国家才享有外交权，只有主权国家才是外交的主体，也就是说，只要言及外交，它必须是、也必定是“以主权国家为主体”的，它是一切不同形态外交的共同特性。

这里碰到的一个微妙问题，就是民间外交或人民外交是不是也“以主权国家为主体”呢？我们的回答是，既然民间外交或人民外交也是一种外交，它当然也必须以主权国家为主体，只有旨在促进有关各方的国家关系的民间交往，才能称之为“民间外交”或“人民外交”。这就是说，从事民间外交的尽管是民间团体或民间人士，但他们必须是、也必定是“心中有国”的，对于中国人来说，他们心中的“国”必须是中华人民共和国。只要他们“心中有国”，他们的任何对外交往就都必定会自觉地执行政策、遵守纪律，一言一行都不逾矩。在对外交往中如果“心中无国”，这种交往只是一般的民间交往。如果不仅“心中无国”，还旨在投靠外国，甚至出卖国家利益，那就更同“民间外交”或“人民外交”水火不容。

认识主权国家是外交的主体，对于任何一位从事外交、外事和涉外工作的人员来说，都是非常重要的和必要的。即使对于普通公民，如果他们能认识到这一点，在他们的对外交往中也就能够做到“心中有国”，从而使自己的对外交往也成为民间或人民外交的一部分——哪怕是一星一点的一小部分，他们也就成为具有外交意识的公民。所以，主权国家是外交的主体是一切外交、外事和涉外工作的第一个共同特性。

这里需要说明一个问题。我们同意台湾同中国的建交国保持非官方的联系，

这算不算人民外交呢？不算。我们同意保持这种联系只是同意台湾作为中国的一个地区可以保持这种地区性联系，它同“心中有国”且“以主权国家为主体”的“人民外交”，性质完全不同。

二、外交是内政的延续

人们一般认为，“外交是内政的延续”这句话是列宁说的，只是很难找到确切的出处。无论如何，这句话被确认为是马列主义关于外交的一个著名论断，是颠扑不破的真理。因为，一国的外交总是为这个国家的内政服务，为这个国家的制度以及代表这一制度的统治阶级的利益服务；一国的外交政策总是由这一国家的政治、经济和社会制度，以及这一国家的国内外需求所决定和制约。

内政具有阶级性，外交作为内政的延续也具有阶级性。阶级和阶级性是客观存在的。其实，外交是内政的延续以及外交的阶级性是很容易明白的。当年蒋介石政府之所以在日本的猖狂侵略面前“攘外必先安内”，甚至在日本武装占领东北时密令张学良不许抵抗，推行“不抵抗政策”，就是因为蒋介石代表的是中国的垄断买办资产阶级和大地主阶级的利益。蒋介石作为“四大家族”之一，他本人就是官僚买办资产阶级的头子。再看美国，它之所以要推行霸权主义和强权政治，因为其政府代表的是美国垄断资本的利益，美国总统不管他本人是什么“成分”，他必定是美国不同垄断资本集团的“总管家”，而对外扩张正是垄断资本的本性。新中国奉行独立自主的和平外交政策，是因为中国是中国共产党领导的社会主义国家，中国共产党代表的是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的中国各阶层和民族的最广大人民的根本利益。新中国的内政同旧中国的内政截然不同，同美国的内政也截然不同，因为它们的政府所代表的阶级利益截然不同，所以表现在奉行的对外政策上也截然不同。中国今天的一切工作都以经济建设为中心，这是为了解决 13 亿中国人的温饱、奔向小康以及最终实现“共同富裕”的问题，所以表现在对外关系方面就是全方位的开放政策，就是要着重以发展经济为目的的“经济外交”。

“外交是内政的延续”，这同我们认为“外交是一国维护本国利益及实现其对外政策的重要手段”的论断是完全一致的，它适用于所有国家。譬如，美国出于霸权主义本性，在国际舞台上一贯排挤和阻挠中国，但美国又出于本国的现实利益仍不得不保持同中国的“接触”。“外交是内政的延续”，这也是所有外交、外事和涉外工作的共同特性。

三、综合国力是外交的基础和后盾

“综合国力”这一提法是近 20 年来才在国际政治生活中普遍使用的。顾名思



义,综合国力指的是一个国家所具有的整体总国力,它使人们对一个国家的真正实力有了新的、更深和更全面的认识和理解。军事实力当然仍是衡量国力的一个重要因素,但一国的经济建设、科学技术、文化教育和情报信息的发展程度,以及国内政治局势、民心向背、领导素质的强弱、国际支援的多寡等,都是决定一国国力的因素,所以才叫做“综合国力”。邓小平说,我们的工作做得对不对,就是要看它是否有利于发展生产力,有利于提高人民的生活水平,有利于增强综合国力。从邓小平关于衡量我们工作做得对不对的“三个有利于”标准,可以清楚看出综合国力的重要性。

综合国力虽然是近20年来才有的提法,但自古以来,不仅战争是交战各方综合国力对比的较量,而且外交也是谈判各方综合国力对比的较量。其实,“战场上得不到的东西,谈判桌上也得不到”这句话,从来就应该是“综合国力够不到的东西,战场上得不到,谈判桌上也得不到”,这是一条古今中外都适用的规律,只是过去人们没有明确认识到而已。在中国近代史上,1884~1885年中法之战,清军开始打败仗,但最后在谅山由黑旗军打了一个大胜仗,当时的法国内阁因此倒台,但清政府却仍然决定同法国议和,而且签订了又一个丧权辱国的《中法新约》,原因就是清王朝末年政治腐败,民心涣散,又得不到国际的支援,而且通讯落后,打胜了可能还不知道,总之是综合国力极端衰微,因而才发生这种打赢了还受辱的怪现象。人们常说“弱国无外交”,这句话虽然比较绝对,因为弱国也是有外交的,但无论如何,弱国是难以有舒心的外交的。如果一个国家彻底丧失了国力,那就真的没有外交了。二次世界大战打到最后,德国和日本法西斯都面临完全丧失国力的绝境,它们虽然求和,要求谈判,但已不可能,它们的惟一选择是“无条件投降”。所以,在国家关系中,对方同不同你谈判,谈判达成什么结果,总的外交格局怎样形成,都取决于当时各方综合国力的对比。香港的回归在历史的关键时刻曾有过可以抓住的机遇,特别是1945年中国以第二次世界大战的战胜国身分出现在国际舞台上时,曾经有过争取收回香港的最佳时机,但当时掌权的蒋介石政府却“失之交臂”,因为他顶不住、也突不破丘吉尔和西方的压力和“防线”,退让了,妥协了。一句话,当时的中国没有收回香港的综合国力——其中,蒋介石的脊梁骨不硬,也是综合国力不硬的一个重要因素。1997年7月1日零时前后,在香港新落成的展览中心,先是英国“米”字旗在哀婉的英国国歌声中徐徐降落,随后则是鲜艳的五星红旗在昂扬的中国国歌声中冉冉升起,这一降一升,正是中英双方综合国力今昔对比的真实写照。这是综合国力规律的一个最典型、最生动、最有说服力,也是最新的一个例证。

四、外交有正义与非正义之分

战争有正义与非正义之分，如侵略战争是非正义的，反侵略战争则是正义的。同样，外交也有正义与非正义之分。我们从不同对外政策所形成的不同外交中，就已清楚地看到外交的正义和非正义之分。“屈辱外交”或“卖国外交”当然是非正义的；“霸权主义外交”或“强权外交”当然也是非正义的。与此相反，中国奉行的“独立自主的和平外交”是正义的。此外，信义外交当然是正义的，欺骗外交当然是非正义的。凛然挺立于世界民族之林的中国，自信、自尊、自重而又自谦和崇尚信义的中国，一方面决不受人欺侮，另一方面又决不欺侮任何人；一方面不受人欺骗，另一方面绝不失信于任何人。这就是奉行正义外交的新中国的气概和风格。

当然，在国际关系中，常常是“公说公有理，婆说婆有理”，特别是奉行非正义外交的国家，从来都不会承认它的外交是非正义的，而且，对于复杂的外交事件，有时也难以判断谁是谁非。外交事件的是与非、正义与非正义，不像体操比赛，由评委当场打分就可裁决，在今天强权政治还远未消失的情况下，外交事件的真正是非也经常受强权政治的干扰和影响。那么，世界上有没有国际公认的判断是非的客观标准呢？有，这个标准就是《联合国宪章》所规定的原则和已为世界大多数国家所接受的和平共处五项原则。所以，尽管各说各有理的现象在国际关系中普遍存在，但当今世界是有评判是非的客观标准的，我们不可认为当今世界仍是一个没有是非、没有公理的世界，尤其不应在自己的对外交往中不问是非、不讲是非。我们应当严守国际公认的准则。

五、高度的政治性和事务性

周恩来总理生前说过，外交工作具有“高度的政治性和事务性”。既然外交是国家对外行使主权的行爲，既然外交是国家维护本国利益及实现对外政策的重要手段，那么，任何外交行动和工作当然都具有高度的政治性。与此同时，每一项外交活动，每一件外交工作又都具有极强的技术性、业务性或专业性，也就是事务性。可以说，任何一桩外交盛事都是由一系列看起来是“小事”的事务性工作组成的，并由相应的工作人员各司其职、互相配合才能完成。譬如，为来访国宾举行国宴，就可以列出以下要完成的具体工作事项：要定场地，准备好场地；要定宴会标准和拟好菜单，准备好菜肴；要定主、客双方参宴名单，排好席次；要拟好请柬，印制请柬，准确及时发出请柬；要为主人（国家元首或政府首脑）拟好祝酒词，送审定稿，译成相应外语，如有必要还应印发；如需席间乐要定好乐队，选定乐曲；此外如灯光和扩音设备、现场服务、安全保卫、交通管制等，哪



一件不是既具有高度的政治性又具有高度的事务性呢？其中，只要有一个环节出了差错，就会造成不良影响，甚至非常严重的影响；如果出现重大差错和事故，就会导致更严重的后果。这种国宴的主角只有两个人——东道国首脑和来访国宾，但为了国宴顺利地按计划进行，需要有多少人兢兢业业的事前准备和现场服务，其中绝大多数人是无名英雄。既有高度政治性又有高度事务性，这是一切外交、外事和涉外工作的共同特性。所以，周恩来又曾不止一次地说过，“外交无小事”或“外事无小事”。这要求我们每一个从事外交、外事和涉外工作的人员都要具有高度的政治责任感、严谨的工作作风、熟练的业务技术，并且甘当无名英雄，不拒绝做所谓的小事，因为“外事无小事”。

六、外交不是平静和闲适的工作

许多人特别是年轻人，一听到外交或外事工作就会以为那是一种非常潇洒、浪漫、“三日一小宴”、“五日一大宴”，甚至还有可能周游世界的工作，是一种非常舒适和没有风险的工作。不错，一切外交、外事和涉外工作都带有不同程度的潇洒感和浪漫性。试想，在不同领域、不同层次、不同岗位和在不同程度上代表国家执行一项维护国家利益、实施国家对外政策的任务——不管是多大的任务，哪能没有一点潇洒和浪漫的感觉呢？

既然任何外交工作是既有高度政治性、又有高度事务性的工作，那么任何一件外交任务也必定具有双重性——它是潇洒的和浪漫的，同时也是艰苦的和枯燥的。同属一种外交、外事和涉外任务，由于场合和条件的不同，也可能有不同的甘苦，不同的境遇。比如，同为派往驻外使馆当一名外交官，虽给以同一级别，但派到大国、富国、气候条件好、工作任务较为繁忙、富有挑战性工作的使馆，同派到小国、穷国、气候条件差、工作较为清闲、一切平平淡淡的使馆，情况就会很不一样；同为在地方外事办公室工作，也一样存在着地区条件差异的极大的不平衡。海关、边防检查、外事武警等各类涉外工作都会有类似的情形。所以，一切外交、外事和涉外工作人员都应当具有能适应各种环境的能力，做到能高能低、能屈能伸、能苦能甜，这也是素质修养的一个重要方面。其中重要的一点，是应该懂得外交、外事和涉外工作尽管有它的潇洒和浪漫的一面，但更有绝不平静、绝不闲适的一面。

七、外交工作授权有限

这也是周恩来总理生前的一个重要论断和指示。他在1952年4月30日中国驻外使节会议上的讲话中说“外交是国家与国家的关系，外交工作的一切都必须注意事先请示，事后报告”，他还曾说，“大使在外……没有中央授权，不准在外

滥发议论”，“不准边斩边奏，更不准先斩后奏”。他曾明确告诉大使们，大使虽有“特命全权大使”的头衔，但大使的授权是有限的。因为外交的决策权在于一国的最高领导，所以各级外交、外事和涉外机构和人员都必须执行对外总政策，以及在总政策指导下的各个领域的对外分政策，无权自作主张，自行其是，即使是属于“人民外交”和“民间外交”范畴的民间来往也不例外。民间人士在对外交往中的一言一行应当符合民间身份，可以也应该少一些官腔、官气，可以较为随便和自由，但仍不能违背原则，同政策相违背的话不说，同政策相违背的事不做，仍然必须有必要的请示报告，必须遵守外事纪律和守则。当然，授权有限也不是说没有一点机动权。但总体而言，外交仍是授权有限，因为外交“是办国家同国家之间的事”。这一戒律同“外交无小事”或“外事无小事”的特性是完全一致的。

外交授权有限，这不仅对中国的外交、外事和涉外工作是一种戒律，其实古今中外的外交都是如此，都是“授权有限”。认识“外交授权有限”这一共同特性并自觉执行，是非常重要的。在对外工作中，凡该表态的不表态，不该表态的轻率表态，都是素质不高的表现。要做到既能凡事不逾距，又能在此条件下恰当地灵活行动，这是一种艺术，更是一种素质。

八、外交是科学、艺术和技巧

外交是和平处理国家关系的科学、艺术和技巧。不少国家专设外交学院，或在综合大学附设外交系或外交学系，开展外交科学的研究和培养、培训外交、外事人才。这样的学院也有叫国际关系学院或国际政治学院的。这说明外交、外事和涉外工作都是科学，从事这方面工作的人员必须认真学习有关基础知识，不断提高自己的素质和技能。

外交、外事和涉外工作还是一种艺术和技巧，需要我们去驾驭。这种艺术和技巧绝不是我们在影视作品中看到的那种公关小姐特有的“能言善道”、“仪态万千”和“善于交际”的本事，也不是“圆滑”和“耍手腕”。我们的外交、外事和涉外人员在对外交往、对外交涉、对外谈判和对外斗争中所表现出的艺术和技巧，应当是同中华人民共和国的国威、国格、国魂相称的高素质的艺术和技巧。



第二章 外事管理概述

外事管理不同于涉外企业管理，它是一种带宏观性质的行政管理，涉及外交、经济、文化和司法等各个方面，是国家整个行政管理工作的的重要组成部分。外事管理学熔外交学和行政管理学于一炉，是外交学和行政管理学相结合的新兴边缘学科，其研究对象就是一国的对外交往事务——简称外事，也叫涉外事务。外事管理学根据外事工作的性质和特点，研究管辖办理涉外事务的理论、原则、制度、方针和政策以及各种方法技巧，并从中找出规律性的东西。

第一节 外事管理的界定

在了解了外交、外事和涉外事务概念的含义及其相互关系以后，就可以界定外事管理（Foreign Affairs Administration）的概念了。从语义学上分析，外事管理是一个集合名词，它是由外事和管理两个概念组合而成的。

管理也是一个古老的字眼。管理是由“管”而来的，原意是指用竹管制成的一种乐器，后来才引申为管理和管制。《史记·李斯列传》载，李斯“进入秦宫，管事二十余年”。但管理一词直到明代才出现。明刘兑《娇红记》写道：“去年听除回来，为见姪儿申纯在家管理事务，十分停留”。汉语中的管理是管辖、办理某事的意思，《现代汉语词典》把它解释为“负责某项工作使顺利进行”。

管理在英文中有两个词，一个是一般意义上的管理（Management），源自拉丁文的“Manusagers”或意大利文的“Manegiane”，一说是“经手”之意，并带有以一定规则处理某事、负有某种责任的意思；一说是“训练和驾驭马匹”，后引申为为特定目的领导和指点他人。另一个词是行政管理（Administration），源于拉丁文，原意是“执行事务”，现在通常指政府等公共部门的管理活动，以便与私营部门的管理活动相区别。西方学者对管理所下的定义很多，可谓众说纷纭。美国管理学家西蒙认为，管理就是协调一个团体的活动，以达到共同的目标；另一美国学者则指出，管理是为在集体中工作的人谋划和保持一个使他们完成预定目标和任务的工作环境，是各类企业中主管人员的一项基本任务。俄国学者波波夫强调，管理是一种具有管理的目的，能起反馈作用，以及具有某种管理共同特点的调节。我国学者则主张，管理是通过计划、组织、指挥、激励和控制等环节协调人力、物力和财力资源，以期更好地达到组织目标的过程。

管理的定义虽然多种多样，但都包括了主体、客体、目标、规范和手段等共

同要素。管理涉及的方面也很多，但基本上可以划分为两个大的部门——宏观的行政管理（Administration）和微观的企业管理（Management）。外事管理应当属于行政管理的范畴，与微观性质的涉外企业管理有着重要区别。首先，涉外企业管理以利润为目标；而外事管理并非如此，要考虑国家和单位的整体利益。其次，从运行机制上看，涉外企业管理比较灵活，对利润的追求压倒一切；而外事管理相对刻板，要保持政策的连续性、一贯性，有时很难避免低效率。第三，法律对外事管理的限制较涉外企业管理要大得多，同时政府的决策必须向公众开放；涉外企业尽管也要遵守法律，但其决策可以秘密做出，无须公众监督。第四，涉外企业内部尽管存在矛盾，但在总体上是易于整合的，因为涉外企业是为特定目的而创建的，它生产某种产品，提供某种服务，获取一定利润；外事管理各部门尽管总体上没有根本利害冲突，但部门之间存在自己的利益，不易整合。最后，涉外企业的许多工作可以定量，对工作人员也有统一的评价标准；而外事管理中，计划模糊，缺少通用标准，也很难量化。

目前，我国的普通词典上还没有外事管理的词条及其解释，但在实际生活中已有运用。如《中国政府机构名录》（中央卷）（92/93），谈到国务院外事办公室的主要职能是负责国务院外事管理工作，显然，这里讲的是行政管理工作，或者外事行政管理工作。在一些行政学的教科书和辞典中，能发现“外事管理”和“外事行政管理工作”的词条及其解释。例如，夏书章同志在其主编的《行政管理学》中指出，外事管理就是国家行政机关对涉外事务进行管理，建立和保持正常的对外关系；它包括外交活动管理、对外经济贸易活动的管理、对外文化交流的管理以及国际旅游活动的管理。外事管理是社会主义国家行政管理的重要方面，对于其他方面的管理有着重要影响。孙维本同志主编的《中华人民共和国行政管理大词典》也写道：“外事行政管理是指国家对外交往事务的行政管理工作，是国家行政管理工作的重要组成部分。”在国际社会中，任何国家都要同别的国家和地区发生政治、经济、文化等方面的关系，这些关系要通过各种外事活动来实现、发展和调整。国家为了实现对外政策所追求的目标，巩固本国统治阶级在国内的统治地位，需要设立相应的外事行政管理机构，来领导和管理对外事务。外事行政管理的任务、职责范围和活动方式，由宪法、法律和有关行政命令规定。外事行政管理包括外交行政管理、对外经贸的行政管理和对外文化的行政管理等，其中外交行政管理在国家外事行政管理体制中，又居于领先和特殊的地位。外事管理就是根据外事的内部属性和外部环境，管辖办理外事的方针、政策、原则、制度等行政事务的总称，是外事的重要组成部分，是外交、外事和一切涉外工作健康发展的重要保证。

这样，我们就可以给外事管理下一个简明的定义：外事管理是一种具宏观性