

龙竹 江钢 龙虎 著

DiFang ZhuWai BanShi JiGou

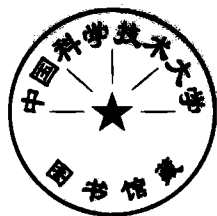
GuanLiXue

地方驻外办事机构  
管理学

中央编译出版社

# 地方驻外办事机构管理学

龙竹 江钢 龙虎 著



中央编译出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

地方驻外办事机构管理学/龙竹等著. - 北京:  
中央编译出版社, 2000.10

(地方驻外办事机构管理系列丛书; 3)

ISBN 7-80109-405-0

I. 地…

II. 龙…

III. 地方政府-组织机构, 驻外办事处-组织管理-中国

IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 75438 号

地方驻外办事机构管理学 龙竹 江钢 龙虎 著

---

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西单西斜街 36 号 (100032)

电 话: 66117130 (编辑部) 66171396 (发行部)

E m a i l: cctp\_edit @ sina. com

经 销: 全国新华书店

照 排: 欣新照排中心

印 刷: 中国人民解放军 4210 工厂

开 本: 850×1168 毫米 1/32

字 数: 260 千字

印 张: 10.75

版 次: 2000 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 28.00 元

---

## 导 言

党的十一届三中全会以后,我国全面实行改革开放政策,全国地方(城市)人民政府相继在京、津、沪、穗等大城市恢复了设立驻外办事机构,特大型、大中型企业集团也逐步开始在外地设立驻外办事机构,这些办事机构一改过去计划经济体制下单纯地“迎来送往”、“搞搞接待”、“吃吃喝喝”、“拉拉关系”、“搞搞物资申请、调拨”的旧面孔,逐步转变成为适应社会主义市场经济需要,集收集信息、公关宣传、政务联络、经贸协作、内引外联、接待服务等于一身的多层次、多功能的新型的地方驻外办事机构。据有关管理机关的统计资料表明:在首都北京经国务院办公厅批准设立并隶属于机关事务管理局全国各省区市政府驻京办事处管理司管理的、经北京市人民政府批准设立并隶属于北京市经济技术协作办公室驻京机构管理处管理的全国各省、区、市(包含计划单列市、经济特区、地县级市等)人民政府以及国家特大型企业集团、大中型企业集团派驻北京的办事机构已达到690余家,干部职工已超过万余人。包括全国各地方(城市)人民政府、企业集团驻外地的办事机构合计已超万余家,干部职工已超过10余万人;固定资产已达几百亿元。经过20多年的实践探索和经验总结,全国地方驻外办事机构不仅成为宣传本地区、本行业的“窗口”和“大使馆”,而且成为连接地区间、部门间、

行业间的“桥梁”和“纽带”，更是成为维护首都北京以及全国各地政治稳定、社会安全、人民生活满意的一支“不可忽视的社会政治力量”。

通过 20 多年的辛勤努力，我们也不难看出：全国地方（城市）政府、企业（集团）公司派出的办事机构所担负的责任、它们所承担的职能、它们所干的工作、它们所发挥的功能和作用已经远远超出了地方城市、企业（集团）公司的范畴，远远超出了本地区、本行业的范畴，成为跨地区、跨行业间科技文化交流、信息沟通、人才技术资金流动的推动者。确确实实达到了“双向”交流与“双向”协作，取长补短，优势互补，共同吸收，共同发展。难怪人们亲昵地称呼地方驻外办事机构是我们的“家”和“大使馆”，是充分体现和展示地区政治、经济、科技、文化交流与发展的“一扇明亮的窗口”。

我们从事地方（城市）政府驻外办事机构的管理工作已达 10 余年，在工作初期，只是知道干，但究竟怎么干？驻外办事机构应该做些什么？它的职责、功能、作用到底是什么？等等一系列问题，我们一直很茫然，也很困惑。由于实践与理论的脱节，没有更好的管理理论来指导工作实践，所以办事机构在设立初期也只能遵循和模仿过去计划经济指导下的模式，“办办停停”、“停停办办”，充当“接待服务”的单打一角色，工作进展缓慢，效率不高，管理不到位。

在 80 年代的中后期，由于国管局抓省级办事机构比较早，管理到位，省级驻北京办事机构通过近 10 年的工作实践和探索，逐步形成了一套比较完整的、明晰的、正规的、系统的管理制度、管理方法和管理模式，有的甚至上升为理论的认识，如原宁夏回族自治区人民政府驻北京办事处主任林智源同志凭借多年在国家部委机关、地方厅（局）机关以及企业工作的丰富的管理

实践经验,于1991年撰写了“全国各省市驻京办事处信息协会丛书”之《省级政府驻外机构管理》一书,在全国各省、区、市驻京办事机构、全国地方驻外办事机构等部门和单位内部发行。该书从省级人民政府驻外办事机构工作的角度、管理的职责等方面论述其建立的必要性和原则、设置情况和类型、组织领导、性质和作用、任务、内部管理、思想政治工作、计划单列城市和经济特区驻外机构、自治区和多民族省驻外机构、各大中城市对驻地机构的管理、驻外办事机构理论工作的研究等,共分12个章节。作者在该书的《后记》中提到:省级人民政府驻外机构已经度过了光辉的20年华(“文化大革命”前1958年至1966年的8年,党的十一届三中全会后1979年至1990年的12年),许多驻外办事机构从实践中积累了丰富的工作经验,取得了丰硕的政治、经济、社会成果,受到了省区市的嘉奖、表彰。这些具体的局部的成果还没有比较全面地、系统地概括和汇集,更没有进行过理论上的探讨。在工作向深层次发展、提高的今天,许多驻外机构工作的同志深感应从党的路线、方针、政策和理论的高度表述驻外机构实际工作中的一些问题。因此,大家认为即使在条件不很具备的情况下,先做一些资料性的汇总和综合分析工作,也是驻外机构前人尚未做过而有利于今后发展的好事。当前,如何从理论和党的路线、方针、政策的高度进一步论述、解释驻外机构实际工作中提出的一些问题,以加深对其工作重要性的认识,取得更大、更好的政治、经济、社会效益,已是驻外机构的一项紧迫任务,这些背景情况,也就是笔者编写本书的缘起和动机。

90年代以来,国务院机关事务管理局全国各省区市政府驻京办事处管理司、北京市人民政府经济技术协作办公室每年都联合召开一次经验交流大会,在每一次的大会上都有省级和

地方人民政府、企业(集团)公司、事业单位、行业系统驻北京办事机构的负责同志进行工作上的沟通和经验交流。而我们每一次参加这样的活动,就开阔一次视野、开拓一次思维、震撼和触动一次心灵,推动和促进我们萌发撰写地方驻外办事机构系列管理丛书的决心、信心和思路。我们也深深地认识到,虽然进行了一次次的工作经验交流,但还是没有能够把全国将近 700 家驻北京的各级各类办事机构的管理、职责、职能、地位、作用以及功能等工作内容系统地、概括地上升为理论研究的高度。“实践是检验真理的标准”,正确的、具有导向的理论应该来源于工作实践,通过实践的反复验证、分析、对比、综合和提炼,它又反过来指导实践工作。正是在这样的反反复复提高思想认识的过程中,我们分以下几个阶段逐步开展了理论的探索、研究和观点的梳理工作。

第一个阶段:初步探索阶段。这个阶段是属于初期摸索和收集资料阶段。林智源、王葆光和葛继善同志的相关资料 and 文章,就是在这个阶段收集和学习的。在收集资料的过程中,我们曾分期分批走访、学习了全国各省、区、市、地方人民政府、企业(集团)公司驻京办事机构以及全国地方驻外省市办事机构千余家。

第二个阶段:中期系统学习、整理材料阶段。在这个阶段通过系统的调查研究、走访学习、参加会议,我们将收集到的资料进行对比分析,取长补短,消化吸收,去粗取精,使我们的理论更加系统、完善和扎实了。尤其是到了 1997 年 3—8 月。该书编著者之一参加了中央党校第 28 期地(厅)级干部培训班和第 26 期全国市长研究班的系统理论学习,对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和江泽民同志一系列重要讲话精神有了进一步的理解,头脑和思维也更清晰了。1997 年第 8 期中共中央党

校《报告选》登载了我们的论文《开创驻京机构工作的新局面》，打开了我们正式研究和探索全国地方驻外办事机构管理理论的大门。此后的 1998、1999、2000 年，我们又相继在《中国机关后勤》、《管理世界》、《马克思主义与现实》、《城乡建设》、《中国市长》、《技术经济协作》、《工人日报》、《经济日报》等全国重要的理论刊物和报纸上发表了 10 余篇论文，比较详尽地阐述了全国地方驻外办事机构的工作、管理职能、地位、作用、功能等。

正是基于几年来上述一系列论文、专著的陆续发表，加上我们又从事过 10 余年的地方驻外办事机构管理实践工作，逐渐收集了一些材料，学习了一些驻外办事机构的先进经验，丰富了我们的实践成果，奠定了我们撰写《地方驻外办事机构工作概论》、《地方驻外办事机构实用手册》这两部系列管理专著的基础，也坚定了我们撰写这两本书的决心和信心，我们的目标更加明确了，线条更加清晰了。

在国务院机关事务管理局各省区市政府驻京办事处管理司、北京市人民政府经济技术协作办公室的亲切关怀、热情指导和大力支持下，在湛江市委、市政府、市经协办的关心、支持和帮助下，在全国同行们的关注、支持和帮助下，通过 3 年来的艰辛努力和辛勤写作，我们于 1998 年 5 月由红旗出版社出版了《地方驻外办事机构工作概论》，国务院机关事务管理局焦焕成局长为该书作序。全书共分 11 章，26 万余字，对全国地方驻外办事机构的历史、现状、发展、性质、地位、作用、管理、接待、服务等各方面进行了深入细致、系统科学地探讨，体现了坚持理论与实际的结合、历史与现实的结合、局部与全局的结合这三个显著的特点，在书中明确地提出“驻外办事机构是派出地人民政府、企业（集团）的一个工作职能部门，但它又不是一个一般的职能部门，与其他职能机关相比，它有许多的独特之处，其中的主要特点就

是它的服务性、综合性和独立性”的观点。该书在北京发行以后,不仅在全国 700 余家驻京办事机构引起反响,而且通过全国经协工作会议在各省区市引起了反响,受到了全国地方驻外办事机构广大干部职工的欢迎,甚至有不少省地(市)以此书作为对全体驻外办事机构干部职工开展管理工作的培训教材。《地方驻外办事机构工作概论》的出版及其产生的影响对我们启发和触动很大,更加激励着我们将此理论进一步深化,以指导下一步的管理实践工作。

又经过了一年多的积极努力,我们在宣传《地方驻外办事机构工作概论》的基础上,走访了全国地方几百家驻京办事机构,又集中精力撰写了地方驻外办事机构管理工作系列丛书的第二部《地方驻外办事机构实用手册》,由经中央编译出版社出版。全书共 9 章,30 余万字,比较明晰地阐述了地方驻外办事机构的性质定位、基本办事原则、重要职能、办事招数以及如何能够办成事、办好事的情感联络等,并且列举了全国 300 余家驻京办事机构的生动事例,具有一定的借鉴意义和指导意义。该书是自《地方驻外办事机构工作概论》发行以后又一本对全国各驻外办事机构有效地行使职能和管理工作具有较大实用价值和一定指导意义的著作。该书分系统、分类别收编了全国地方 700 余家城市名录以及全国各省区市驻北京办事机构管理机关名录、全国各省区市人民政府、国有特大型、大中型企业(集团)公司驻北京 700 余家经正式批准设立的办事机构通讯录。该书的出版发行有利于推动和促进全国地方驻外办事机构之间的沟通、联系和交流,是一册资料性、指导性、操作性、实用性都很强的管理工作指导工具书。尤其是《地方驻外办事机构实用手册》在收集资料、调查研究、编撰审核、出版校阅的过程中一直得到了国务院机关事务管理局各省区市政府驻京办事处管理司、北京市人

民政府经济技术协作办公室的大力支持和热情指导,国管局吕世光副局长在百忙之中,亲自审阅全书并作序,管理司汪兴无司长在百忙之中不仅亲自审阅全书,而且曾多次提出重要的修改意见和明确指示,积极地、大力地支持该书早日出版;全国市长培训中心城市发展研究所苏会泽所长、张学斌副所长和有关领导在编撰该书的过程中,从材料的收集、研究整理、印刷费用、培训等方面都给予了大力的支持和帮助;国家科学技术部韩德乾副部长也为该书的撰写提出了不少好的建议;本书还得到了华中理工大学管理学院副院长、博士生导师张子刚教授的指导;尤其是得到了全国各省区市驻北京办事机构同行们的大力支持和积极协助,这些都是促进我们早日完成该书的积极力量和推动力。

《地方驻外办事机构工作概论》和《地方驻外办事机构实用手册》这两部著作的出版,对进一步加强全国驻京办事机构的联络、协调、沟通工作,进一步推动和促进全国地方驻外办事机构的工作效率和工作水平,进一步提高地方驻外办事机构的管理工作,无疑具有积极的作用和影响。

正是基于以上的工作实践,在走访全国各省区市数百家驻京办事机构,认真学习和吸收各办事机构的工作实践经验的过程中,我们深感全国地方驻外办事机构的工作有其共性和规律性,遂萌发了继续撰写地方驻外办事机构系列丛书第三部《地方驻外办事机构管理学》的强烈愿望,这也是我们编撰此书的缘起。我们认为,城市作为国家经济、政治、科学技术、文化教育的中心,在国民经济和社会发展中起着积极的主导和推动作用。而素有“窗口”、“大使馆”、“桥梁”、“纽带”之称的地方(城市)驻外办事机构,为增强派出地与中央国家机关的联系,促进各城市之间的经济、科技、文化的交流和合作,增进不同地区人民之间

的相互了解和友谊,也起到了十分积极的作用。随着我国社会主义市场经济的发展,以及各地方(城市)政府对外政务联络、经济合作、科技文化交流、接待服务工作日益增长的需要,各地的驻外办事机构无论数量和规模都在迅速增长。鉴于地方(城市)驻外办事机构远离派出地,在工作上又具有相当大的独立性,而其一举一动又都反映着派出地政府的形象,其管理亟待规范化和制度化。所以根据当前工作需要,我们对地方(城市)政府驻外办事机构与城市间关系之管理设立了新的研究课题,即《地方驻外办事机构管理学》。通过这一新课题的深入探讨和研究,从而拟对全国地方(城市)政府驻外办事机构以一个更加科学、准确和合理的定位,并在此基础上,着重探讨和研究在社会主义市场经济体制下,驻外办事机构服务于城市政府的新职能、新模式,并根据工作实践和管理科学理论,进一步探讨地方(城市)驻外办事机构的管理体制,力求使其系统化、规范化、制度化。地方驻外办事机构管理系列丛书的完成将为全国地方(城市)政府、企业(集团)公司、事业单位、行业系统驻外办事机构健全管理、强化职能提供专业指导。

为保证此项工作顺利开展和完成,我们特别申请由全国市长培训中心和华中理工大学管理学院共同承担、共同组织、共同完成,并由张子刚(华中理工大学管理学院副院长、教授、博士生导师)、顾观成(全国市长培训中心副主任、高级工程师)两人担任该项目的具体指导人。我们于1999年3月向国家建设部科技司申报了1999年度科技项目计划,建设部于1999年8月10日以建科(1999)210号文件批准《地方驻外办事机构管理学》为《建设部一九九九年科技项目计划》,并要求于2000年内完成该项目的课题研究。

目前,对于全国地方(城市)驻外办事机构为背景的工作职

能与管理等方面的研究尚属空白,而全国地方(城市)驻外办事机构设立至今已有 40 余年的历史,由于种种原因,地方(城市)驻外办事机构办办停停、停停办办,至今尚未形成一套规范的管理制度,也没有学者对此进行系统的研究。就我们多年来走访、调查和学习的全国地方(城市)驻外办事机构的工作、管理情况来看,有相当一部分的办事机构管理人员和干部还普遍存在着一种模糊的偏见和认识,认为办事机构的职能工作单纯地就是“迎来送往”、“吃吃喝喝”、“搞搞接待”等,而忽略其真正的内涵,并没有达到思想上和认识上的一致,因而工作和管理也是模糊的、迟钝的。因此,我们就是想通过《地方驻外办事机构管理学》对全国地方驻外办事机构的工作和管理、职责和功能、目标及要求再进行一次深入地、系统地、科学地研究与探讨,将地方(城市)驻外办事机构的管理实践工作逐步上升到理论的高度。这对于地方(城市)驻外办事机构健全管理制度、提高管理水平具有重要的实践意义,同时对于丰富和提高行政管理学研究也将具有重要的现实意义和理论意义。

《地方驻外办事机构管理学》衍生于《地方驻外办事机构工作概论》和《地方驻外办事机构实用手册》两本书,就是说其工作职责、管理职能、各项功能及作用的内容不脱离两本书,但是又要高于两本书,它在理论的研究上、实践操作的指导上应该是更加趋于科学、合理、系统和完善,从而更好地指导全国地方驻外办事机构的各项管理工作。在社会主义市场经济条件下,在 21 世纪知识经济的挑战中,该领域是一个系统性、完整性的“形象工程”,它包括了一个地区、一个省甚至于一个国家的政治、经济、社会、科学、教育、文化、卫生等方面的形象建设,充分体现了本省区和跨省区的经济建设状况和社会主义精神风貌;该领域与其他领域一样,要适应新世纪,要符合中国社会主义现代化建

设事业的国情,着重研究和探讨在新世纪的全国地方驻外办事机构如何适应新形势,开拓新思维,打开新局面,创造新格局,抢占制高点。“地方驻外办事机构管理学”是一门涉及多学科的交叉性研究领域,是我们力图研究的一门新兴的、系统的操作性与指导性都很强的边缘性课题。

《地方驻外办事机构管理学》共分7章,第一章“绪论”,着重论述了管理的概论——管理的对象、管理的方法、管理的意义,地方驻外办事机构的性质和任务,管理学研究的对象和内容,地方驻外办事机构与行政管理、经济管理,建立具有中国特色的地方驻外办事机构管理理论;第二章“驻外办事机构的兴起与发展”,论述了外交和驻外办事机构以及新中国成立后特别是三中全会以来办事机构的发展情况;第三章阐述管理的主体;第四章论述管理的目标;第五章论述管理的行为;第六章论述地方驻外办事机构的内部管理;第七章阐述管理的现代化。在文章的章节中和结尾都分别列出了相关内容的图表。

在喜迎新千年到来之际,通过几年来的努力工作、积极争取和执著追求,我们高兴地看到本书已经于1999年2月正式列入国家建设部“一九九九年度科研项目计划”。我们衷心地希望本书能够对21世纪的全国地方驻外办事机构更好地开展工作、履行职责、强化管理、深化建设、提高效能等起到一定的指导和借鉴作用,这正是我们撰写本书的最终目的。

# 目 录

|                                     |              |
|-------------------------------------|--------------|
| 导 言 .....                           | ( 1 )        |
| <b>第一章 绪论 .....</b>                 | <b>( 1 )</b> |
| 第一节 地方驻外办事机构管理概论 .....              | ( 1 )        |
| 第二节 地方驻外办事机构与行政管理 .....             | (18)         |
| 第三节 地方驻外办事机构与经济管理 .....             | (31)         |
| 第四节 研究地方驻外办事机构管理的意义 .....           | (43)         |
| 第五节 建立具有中国特色的地方驻外办事机构<br>管理理论 ..... | (45)         |
| <b>第二章 驻外办事机构的起源与发展 .....</b>       | <b>(52)</b>  |
| 第一节 国家政府驻外办事机构的诞生 .....             | (52)         |
| 第二节 中国的外交发展概况 .....                 | (62)         |
| 第三节 中国地方驻外办事机构的兴起与发展 .....          | (83)         |
| <b>第三章 地方驻外办事机构管理的主体 .....</b>      | <b>(87)</b>  |
| 第一节 地方驻外办事机构管理主体概述 .....            | (87)         |
| 第二节 中国特色的地方驻外办事机构 .....             | (103)        |
| 第三节 派出地政府对驻外办事机构的管理 .....           | (110)        |
| 第四节 驻在地政府对驻外办事机构的管理 .....           | (116)        |

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| <b>第四章 地方驻外办事机构的管理目标</b> .....    | (122) |
| 第一节 政务联络 .....                    | (123) |
| 第二节 接待服务 .....                    | (131) |
| 第三节 信息传输 .....                    | (138) |
| 第四节 经贸协作 .....                    | (145) |
| 第五节 对外宣传 .....                    | (151) |
| <b>第五章 地方驻外办事机构的管理行为</b> .....    | (156) |
| 第一节 计划 .....                      | (156) |
| 第二节 组织 .....                      | (163) |
| 第三节 领导与决策 .....                   | (171) |
| 第四节 激励与沟通 .....                   | (180) |
| 第五节 控制与监督 .....                   | (192) |
| <b>第六章 地方驻外办事机构的内部管理</b> .....    | (202) |
| 第一节 行政管理 .....                    | (203) |
| 第二节 经济管理 .....                    | (218) |
| 第三节 党务管理 .....                    | (224) |
| 第四节 财务管理 .....                    | (237) |
| 第五节 文化管理 .....                    | (246) |
| <b>第七章 地方驻外办事机构管理的现代化</b> .....   | (262) |
| 第一节 现代化管理的概念 .....                | (262) |
| 第二节 现代化管理的基本原理 .....              | (264) |
| 第三节 信息时代的来临 .....                 | (271) |
| 第四节 信息资源对社会发展的影响 .....            | (279) |
| 第五节 信息时代管理模式的变革 .....             | (283) |
| 第六节 新世纪地方驻外办事机构的现代化管理 .....       | (293) |
| <b>附录一 全国各省区市驻京办事机构设置图表</b> ..... | (310) |

|     |                                       |       |
|-----|---------------------------------------|-------|
| 附录二 | 国外古、今管理思想、管理职能的提出、代表人物及相关内容一览表 .....  | (312) |
| 附录三 | 我国古、现代管理思想、管理职能的提出、代表人物及相关内容一览表 ..... | (318) |
| 后 记 | .....                                 | (327) |

# 第一章 绪 论

## 第一节 地方驻外办事机构管理概论

### 一、管理的概念

#### (一)管理的涵义与特征

管理,若从字面上解释,管是主其事,理是治其事,管理即是管辖治理的意思。在管理学中,管理的定义直到今天仍然是众说纷纭。有人认为,“管理就是对人的管理”,“是组织他人去完成一定的事务的活动”;有人则认为,“管理是实行计划、组织、指挥、协调和控制”;也有人认为,“管理就是决策”。分析这些表达各异的定义,不难发现它们都从某个侧面揭示了管理的实质,大同小异。我们认为,管理学中所指的管理与人们日常生活中所指的管理是不同的。人们日常生活中所指的管理包括对个人事务的管理,如个人的生活计划、时间安排等。这样一些活动可在完全与他人无关的环境下进行。管理学中的管理是在一定的组织中进行的,目的是为了组织实现组织的目标。所以我们认为,管理是在一定的环境中,由组织中的管理者运用计划、组织、人事、领