

外 事 志

概 述

早在唐宋朝，密州板桥镇（现青岛胶州市城关镇东南）已是中国北方对外交往的重要口岸。外交使臣、僧侣、商贾和外国留学生常常往来于此。宋元丰六年（1083年），高丽王逝世，宋朝派使团前往吊唁，就是从青岛板桥镇登船出发的。元祐三年（1088年）春，板桥镇还设了市舶司。

第二次鸦片战争后，清同治四年（1865年），青岛地区设有青岛口、塔埠头、金家口、灵山卫、女姑口、沧口、沙子口、登窑、薛家岛等9处东海关分关、分卡或代办处，涉外机构的设置有所发展。

由于外国列强对中国广阔市场的垂涎，青岛很快就成为外国侵略者的目标。19世纪60年代，英国舰船就时常进出胶州湾，围绕青岛的外交事件频发。如法国曾声称要经由胶州北上侵犯京都。1891年，清廷批准在青岛设防，开设衙门，总理内外事务，并派登州镇总兵章高元率兵驻守。

但是，由于清政府已是江河日下，从总体上来说，已无力抵御外国的侵略。1897年11月，德国以巨野教案为

借口，一举侵占青岛。进而逼迫清政府与其签订丧权辱国的《胶澳租界条约》。从此，青岛开始了殖民地、半殖民地半封建的历史。

就中国大陆沿海来说，青岛是殖民地历史最长的城市之一。先后被德日帝国主义三度侵占统治，共计 33 年。在殖民地形态下，帝国主义在青岛建立殖民统治机构，建筑并控制了港口、铁路、海关、银行，在青岛大办实业，推行殖民文化，完全掌握了青岛的政治、经济命脉。帝国主义国家，如英、美、俄等国相继在青岛设立领事馆，以维护其侵略利益；其各色人物纷纷涌进青岛，以实现他们的黄金梦。1902 年，青岛外侨还只有 767 人，而 1905 年已达 1 441 人。1914 年日本侵占青岛后，短短几年，仅日侨即达 24 551 人（1921 年）。帝国主义国家的政府要员亦频频进出青岛。1912 年 10 月，德国的亨利亲王居然在青岛检阅其殖民军队。南京国民政府第二次统治青岛时期，联合国救济组织、美国 and 英国等国军政要员以及团组以“援华”名义来青活动频繁，共 20 多批，70 余人次。

即使在中国统辖青岛的 19 年里，青岛仍为外国所染指。帝国主义国家在政治上依靠不平等条约，依靠所谓治外法权，通过其设在青岛的领事馆等，干涉中国内政，维护和扩大其特权，实现其国家利益；在军事上，外国军队和舰船频频出入青岛，如日本军队曾多次在青岛登陆，镇压工人运动，制造过“济南惨案”。美国舰队以帮助中国接收为借口，悍然在青岛登陆。在经济上，利用贷款、投

资，控制金融；利用青岛的廉价劳动力，为其资本增值。如 1933 年，外国特别是日本在青岛大办工厂。当时，共有外国工厂 49 家，日本即占 41 家。1937 年，日本已垄断了青岛的纺织、榨油、缫丝、火柴、面粉、草纸、蛋粉、窑业、骨粉、肥皂等工业。

纵观半殖民地半封建的 19 年里，外人武装登陆者有之，外人冲击国民党市党部事件有之，外人侵入青岛沿海捕掠鱼类、欺占市场事件有之，外人镇压乃至殴伤杀害青岛市民事件有之。在此期间，尽管青岛外事机关为了维护国家权益，不断进行涉外交涉，但恰如《胶澳志》所言：“人为刀俎，我为鱼肉”。其权限和作用是有限的。所有的交涉都是软弱无力的。所谓交涉，差不多不是利于外人，就是不了了之。

1949 年 6 月 2 日，青岛回到了人民怀抱。国家主权有了保障。民族尊严得到了维护。青岛在国际上的知名度越来越高，国际交往越来越多，对国际社会的贡献越来越大。

解放后，取消了外国在青岛的一切特权；清除了外国在青岛的经济侵略势力；前外国驻青岛领事馆、代表机构先后关闭，其人员撤离。截止 1955 年，根据国家有关规定，解放时居留青岛的 925 名外国侨民，有的移居其他国家（地区），有的迁入内地，余 63 名，有 54 人加入了中国国籍，成为青岛市民。对外国侨民的资产、劳资关系和刑事犯罪等问题，都根据国家的有关政策、法律和规定，

作了妥善处理。和苏联等社会主义国家的民间友谊，得到进一步发展。1949年10月2日，成立了中苏友好协会青岛分会，青岛各界人士踊跃入会。1953年10月，入会人数已达42万人。中苏友好协会活动频繁。据1955年末统计，建会以来，组织各种重大活动5000余场次，参加活动者达2000余万人次。50年代，青岛市还有多人出访苏联，先后组织访苏人员作访苏报告300余场次；中苏友好馆俄语学校举办俄语学习班15期，毕业学员289人。

1973年5月，青岛市实行对外开放。特别是1984年3月，青岛市进一步对外开放后，青岛外事部门的权限不断扩大。1984年7月26日起，有权邀请外国人来青访问、考察和经贸洽谈等；1985年4月10日起，正式办理因公出国护照；1989年3月25日起，正式办理签证。青岛外事工作出现了多层次、多渠道、多形式、多内容的新局面，外事工作水平也相应提高，社会效益显著。

这期间，青岛外事工作取得了显著成绩。一是接待来访外宾人数多，规格高。如1973年以来，接待了圭亚那合作共和国阿瑟·钟总统、民主柬埔寨主席诺罗敦·西哈努克亲王、赤道几内亚共和国奥比昂总统、孟加拉国艾尔沙德总统、密克罗尼西亚联邦哈格莱尔加姆总统等国家元首以及澳大利亚共产党（马列）、塞舌尔人民进步阵线、赞比亚联合民族独立党、西班牙共产党、孟加拉统一人民党、日本劳动党、全印（度）前进同盟、马提尼克共产党、洪都拉斯基民党、冈比亚人民进步党、匈牙利爱国人

民阵线、南非共产党等政党首脑。

二是发展了特定的市与市、港口与港口、企业与企业、学校与学校、医院与医院的友好关系。1979年以来，先后与日本国下关市、美国长滩市、墨西哥阿卡普尔科市结为友好城市。青岛港和青岛的大、中、小学、工厂以及医院等，同外国结成友好港、校、厂、医院等关系21对。形成了相互了解、发展友谊、开展合作的新渠道。

三是开展了文化、体育、科技交流。瑞典、丹麦、西班牙、巴基斯坦、法国、美国、墨西哥、苏联、日本、联邦德国、澳大利亚、民主德国、尼日尔、泰国、古巴等国家和地区的文化艺术团体，来青岛作过访问演出、展览和交流。青岛的文化艺术团体亦曾出访日本、墨西哥、澳大利亚、埃及、阿根廷等国，举办美术展览、文物展览，进行演出和交流。布隆迪、乍得、罗马尼亚、巴基斯坦、日本、英国、美国、朝鲜、苏联、芬兰、意大利、澳大利亚、瑞士、加拿大、联邦德国、荷兰、比利时、新加坡、菲律宾等国家的体育团体和运动员曾来青参加足球、曲棍球、排球、帆板、钓鱼等比赛；青岛体育团组曾出访尼日尔、贝宁、上沃尔特、几内亚、日本、法国、芬兰等国家，参加足球、曲棍球、乒乓球、田径以及水上运动项目比赛；其中水上项目，1954~1989年总计40人24次出访15个国家。青岛还主办过若干国家和地区参加的曲棍球、帆板、田径、钓鱼等比赛。同时，采取请进来、派出

去等多种形式，广泛开展科技学术交流活动。一些国际性专业会议，也相继在青岛召开。

四是军事交往亦有发展。1986年10月，由美国太平洋舰队司令莱昂斯上将率领的“里夫斯”号护卫舰、“奥尔登多夫”号巡洋舰、“伦兹”号驱逐舰和894名官兵访问青岛；1987年9月，法国太平洋海军司令蒂罗少将率“拉莫特毕盖”驱逐舰和250人访青；1988年6月，加拿大第二驱逐舰中队司令加奈特上校率“休伦”号驱逐舰、“雷斯蒂古什”号护卫舰和535人访青。这是建国后，上述国家海军首次访问青岛。

五是国际旅游事业有较大发展。1976年接待游客529人次，1990年增至6917人次，增加11倍多。世界上最豪华的英国大型游船“伊丽莎白二世”号以及著名的澳大利亚“亚利安娜”号、法国的“海国明珠”号、苏联的“马克西姆·高尔基”号等游船都满载游客来访问过青岛。

六是对外贸易和经济技术合作活动日益发展。外商来青者络绎不绝。据统计，1976年仅为488人次，1990年增至7207人次，增加13.77倍。1988~1990年，青岛市邀请来青访问、考察及贸易洽谈的日本、美国、瑞士、新西兰、津巴布韦、澳大利亚、英国、联邦德国等国家和地区的客人即为378人次。一年一度在青岛举办的山东省对外经济技术洽谈会，至1990年，已举办了4次，每次与会外商都在1000人以上。从1976~1990年，按合同规定前来青岛安装调试的外国技术人员、管理人员和经济技

术专家共达 1 623 人次。日本、美国、英国、联邦德国、泰国等国家的商社在青岛设办事处 34 家，改革开放以来，特别是 1984 年青岛进一步开放以来，为适应发展外向型经济的需要，青岛市出国和到港澳地区进行专业考察、洽谈经贸业务、进行技术合作交流的人员，不断增加。1985~1987 年，计 1 312 人次，年均 437.33 人次；1988~1990 年，则达 25 646 人次，年均达 8 548.67 人次；后三年为前三年的 18.55 倍。

第 一 篇
涉 外 管 理

第一章 管理机构

1891 年，清政府决定在青岛设防，之后派登州总兵章高元率兵进驻青岛，设置衙门，总理内外事务。1897 年 11 月后，德国和日本先后侵占青岛，达 33 年。

1922 年，北洋政府收回青岛，设胶澳商埠督办公署，公署内设交涉课，负责对外交涉事务。1923 年 3 月，交涉课升为胶澳商埠交涉署，署内设一、二、三科，直属北洋政府外交部领导。1924 年 4 月，胶澳商埠交涉署改为交涉科，下设东方、欧美二股，归胶澳商埠督办公署领导。1925 年 7 月，改胶澳商埠督办公署为胶澳商埠局，局下设外交科，科下设东方、欧美二股，编制 12 人。

1929 年，南京国民政府改胶澳商埠局为青岛接收专员公署，不久改为青岛特别市政府。同年 7 月，在青岛特别市政府秘书处内设外交科，8 月，外交科裁撤，有关外事交涉事务，由特别市政府秘书及助理秘书二人襄理。1930 年 9 月，青岛特别市政府改为青岛市政府。第二年 6 月，在市政府秘书处内设第三科，科内设东方、欧美、宣传、统计四股，掌管外交事务，编制 19 人。1938~1945

年，青岛第二次为日本帝国主义侵占。

1945年9月，南京国民政府接收青岛，在青岛市政府内，初设外事组，市长李先良兼任主任。第二年3月，青岛市政府秘书处内设第三科。日常业务主要是办理外国驻青领事馆、代表机构及外国侨民、侨民组织所发生的各种交涉事项。出入境事项改由警察局办理。该科掌管外交事务至1949年止。

青岛解放后，在中国人民解放军青岛市军事管制委员会内设外国侨民事务处，直属中央人民政府外交部领导。该处下设秘书、侨务科，工作人员17人。1952年秋至1959年，为青岛市人民政府外事处；1959年4月至1967年1月，为青岛市人民政府外事办公室；1968年，青岛市革命委员会设外事组；1975年7月，外事组改为青岛市革命委员会外事办公室；1976年3月，外事办公室改为外事处；1978年11月，改为青岛市革命委员会外事办公室；1980年7月，改为青岛市人民政府外事办公室。

1981年，根据中共中央和国务院的有关规定，青岛市人民政府外事办公室属本地区部、委一级机构。它既是青岛市人民政府的外事工作部门，也是中共青岛市委的外事职能部门。在本地区是执行外事政策和处理重要外事工作的归口机构。其基本任务是：在市委和市政府及外交部的双重领导下，贯彻执行中央的对外方针政策，督促、检查和协调本地区的外事工作和涉外活动，处理本地区的政

治性涉外事项。1987年3月，青岛市人民政府外事办公室的内部机构由科升格为处，设秘书处、一处、二处、对外宣传处和政工处，在编人员35人。1990年末，青岛市人民政府外事办公室设秘书处、涉外处、礼宾接待处、友好城市处、新闻文化处。

第二章 管理范围

第一节 因公务出国

青岛市进一步开放之前，因公务出国人员不多。少数因公出国人员均随党和国家及其他团体组团出国，相关事宜均由国家有关部门办理。

青岛市进一步开放之后，因公务出国团组和人员大量增加。1984~1990 年近 1.2 万人次，分别赴日本、联邦德国、西班牙、美国等 30 多个国家和地区。针对改革开放的新形势，根据国家授权，青岛市逐步加强对因公务出国的管理，不断完善有关法规和规定，坚持“少、小、精”的原则，注重经济效益和社会效益，反对、制止和纠正公务出国中的不正之风，做到目的明确、任务具体、人员精干、准备充分、经费节省、手续完备，使此项管理条理化、制度化、规范化。

第二节 护照、签证、邀请

青岛解放后，办理外交护照、公务护照、普通护照以及签证、对外邀请权等均在中央。1984年，青岛市进一步对外开放，外国人员来往频繁，外事工作面临新的形势。国家外交部先后将办理护照、签证以及对外邀请权授予青岛市人民政府。从此，青岛外事管理工作的内容增加，权限进一步扩大。

护照 1984年12月，国家外交部授权国家经济特区及青岛等14个沿海开放城市外事办公室，自行办理本地区临时因公出国人员护照。1985年4月10日，青岛市正式办理因公出国护照业务。1985~1990年，共颁发出国护照8736人次。

1990年10月，青岛市人民政府制定《青岛市因公出国管理暂行规定》，对办理护照的条件、审查以及护照的吊销、废止等均作了明确的规定。对不符合国家规定的，发照机关有权拒发护照；对已发出的护照，有权依照规定吊销或宣布作废。根据市政府的规定，外事办公室制定了颁发护照实施细则，使护照工作规范化、制度化，增加了透明度，提高了效率。同时对违规行为作了处理。

签证 1984年12月，外交部授权青岛市办理护照后，出国人员领取护照，派遣出国人员的单位仍需由专人