

# 地方政府外事施政空间与实践

——以湖南地方外事为例\*

颜 琳

**[内容摘要]** 地方政府外事的施政空间取决于国家法律与政策授权。地方政府外事施政空间主要分为三个维度:一是法定空间,主要是现有法律与政策对地方政府施行外事政务的规定和授权;二是制度空间,主要讨论地方政府及其外事职能部门领导与干部在现行财政、干部管理制度下的行为逻辑;三是管理空间,主要涉及地方外事的管理机制建设。湖南地方外事实践为理解和发挥地方外事工作主动性提供了一些范例与启发。推动地方外事工作高质量发展,可考虑从以下三个方面推进:优化央地外事工作机制,央地共同打造外事“共享信息”平台;地方政府强化统筹协调机制,凝聚地方外事合力;优化组织激励与考评机制,鼓励地方外事干部担当作为。

**[关键词]** 地方外事 施政空间 外事工作机制 湖南外事

**[作者简介]** 颜琳,湖南师范大学公共管理学院副教授

## 一、引 言

推进外交外事领域治理体系和治理能力现代化是全面推进国家治理和治理能力现代化的重要组成部分。根据2018年3月中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》,中央外事工作领导小组升级为中央外事工作委员会,进一步健

---

\* 本文系2019年国家社会科学基金重大项目“新时代中国特色大国外交能力建设研究”(项目编号:19ZDA135)的阶段性研究成果。本文也获得了2022年湖南师范大学公共管理学院《国际政治学》课程思政改革研究项目的支持。

全完善党对外事工作领导体制机制,推进外交外事更好地服务于国内高质量发展和高水平对外开放。2018年5月15日,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央外事工作委员会主任习近平主持召开中央外事工作委员会第一次会议,在讲话中专门提及地方外事工作,强调:“地方外事工作是党和国家对外工作的重要组成部分,对推动对外交往合作、促进地方改革发展具有重要意义。要在中央外事工作委员会集中统一领导下,统筹做好地方外事工作,从全局高度集中调度、合理配置各地资源,有目标、有步骤推进相关工作。”<sup>①</sup>在党中央集中统一领导下,地方政府的对外交往蓬勃开展,地方政府的外事能力建设也提升至重要日程。当前,地方政府的外事工作虽然取得了诸多成绩,但从整体上看,其工作的积极性和主动性仍需加强。地方政府在开展外事工作时易产生“避责”心理,倾向于采取被动听从中央的统一安排、一般不主动作为的治理策略;地方政府在外事能力建设中的主动谋划、变革创新、先行先试的意识不强、积极性不够。在此背景下,辩证处理中央统筹与地方主动的关系,厘清地方政府外事的施政空间,进而加强建设地方外事能力、激发地方外事工作的积极性和主动性,成为一个亟待深入研究的学术问题和实践问题。

西方学者基于西方国家的政治实践及其中央与地方的关系,提出了多层治理理论、功能主义理论、平行外交理论等理论来解释地方部门参与对外关系。<sup>②</sup>但是,这些西方理论普遍暗含央地竞争或者鼓励央地之间竞争性合作的论点。<sup>③</sup>鉴于我国当前的政治体制以及对央地合作的重视,西方的相关理论与研究成果的借鉴意义有限。中国学者从我国国情出发分析中国地方政府参与对外事务的实践,其研究大致可以归为三大类。一是探讨中国地方政府参与对外交往的原则与动力。陈志敏教授以次国家政府的国际行为为研究对象,系统梳理和研究

---

① 《加强党中央对外事工作的集中统一领导》,载《习近平谈治国理政》(第三卷),外文出版社2020年,第425页。

② 有关西方理论的详细介绍,可参见陈志敏:《次国家政府与对外事务》,长征出版社2001年版,第9~24页;张鹏:《中国对外关系展开中的地方参与研究》,上海人民出版社2015年版,第41~55页。

③ 张鹏:《论地方部门作为对外关系“有限参与行为体”》,《世界经济与政治》2013年第8期,第150~153页。

次国家政府参与对外事务的理论和实践。<sup>①</sup> 陈志敏教授还对次国家政府参与对外事务的动力机制进行了分析,认为推动次国家政府参与对外事务的因素不仅来自国际层面,国家层面和地方层面的推动因素也是不可或缺的;国际层面的驱动要素起着“外拉”的作用,国家和地方层面的各种驱动要素则扮演着“外推”的角色;国际层面以及国家和地方层面两种力量的不同组合决定了次国家政府参与对外事务活跃程度的差异。具体而言,在实行中央集权的单一制国家中,中央政府掌握一切对外权力,包括决策权和具体的操作权;地方政府的权限和职能受到中央的严格限制,即使国际化水平到相当高程度,地方政府国际活动的活跃程度有限,参与国际事务的动力不足。<sup>②</sup> 根据宪法有关中央政府和次国家政府在对外事务方面分工的规定,次国家政府的主要职能是管理本地的经济、社会、文化、环保等事务,在少数情况下中央政府赋予次国家政府在有限的“低级政治”领域的对外职能。王逸舟教授提出了“次中央外交”的概念,认为随着全球化的深入发展,“次中央外交”与“次国家政府的国际行为”逐渐增长并形成一种新兴势力,而次中央单位的国际行为将对国家和社会之间的传统关系形成严重的冲击,带动和影响新时期复杂多变而充满新意的中国国家整体外交。<sup>③</sup> 还有学者提出了地方在“授权有限”的前提下“有限参与”外交外事活动的解释,认为在继续和坚持承认主权国家是国际关系行为主体的前提下,以中央对地方的对外事务授权有限为原则,将地方作为对外关系的“有限参与行为体”,并以对外关系发展中央地、内外、地地的合作最大化为目标,注重国家的国内—国际综合治理观形成的地方部门参与对外关系发展之思路。<sup>④</sup> 二是研究地方城市国际化进程及其城市外交个案。随着中国诸多城市的国际化水平越来越高,相关学者也将研究焦点锁定城市,探讨和挖掘全球化时代中国城市的外交潜能与重要性。<sup>⑤</sup> 三是研究地

① 陈志敏:《次国家政府与对外事务》,长征出版社2001年版。

② 同上,第64~68页。

③ 王逸舟:《全球政治和中国经济》,世界知识出版社2003年版,第176页。

④ 张鹏:《论地方部门作为对外关系“有限参与行为体”》,《世界经济与政治》2013年第8期,第139~155页。

⑤ 龚铁鹰:《国际关系视野中的城市——地位、功能及政治走向》,《世界经济与政治》2004年第8期,第37~42页;高尚涛:《国际关系中的城市行为体》,世界知识出版社2010年版;赵可金、陈维:《城市外交:探寻全球都市的外交角色》,《外交评论》2013年第6期,第61~77页;熊炜、王婕:《城市外交:理论争辩与实践特点》,《公共外交季刊》2013年春季号,第14~19页。

方外事的管理体制与具体服务工作。<sup>①</sup>上述研究成果有助于我们了解和认识地方参与对外交往的基本原则及其重要性,但是它们对地方外事施政空间的研究有待深入,尤其对“地方主动性”的解释力相对有限。本文从中国政治体制的视角出发,探讨中央与地方在外交外事领域有关“事权”与“财权”的职权划分,进而明确地方政府外事的施政空间。<sup>②</sup>在此基础上,以湖南地方外事实践为例,进一步探讨发挥地方外事主动性的理论与实践路径。

## 二、地方政府外事施政空间探析

地方政府外事施政空间主要分为三个维度:一是法定空间,主要是现有法律与政策对地方政府施行外事政务的规定和授权。二是制度空间,主要讨论地方政府及其外事职能部门领导与干部在现行财政、干部管理制度下的行为逻辑;三是管理空间,主要涉及地方外事的管理机制建设。

### (一) 法定空间

当前我国的宪法及相关法律、政策限定了地方外事部门的施政空间。我国《宪法》第3条第4款规定:“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”<sup>③</sup>由此可以看出,我国央地关系及其职权划分强调中央的统一领导,并重视充分发挥地方的“主动性”和“积极性”。有学者论述了中央与地方关系中“积极性”与“主动性”原则的区别与内在联系,认为“积极性”的静态内涵既包括事权划分的明确性和规范性,也包括作为隐藏要件的与事权范围相匹配的财政资源的匹配程度,其动态内涵则体现为针对事权归属或财政资源争议的纠纷解决机制;而“主动性”应解释为“不带外力

---

① 杨国彪:《加强地方外事工作的几点思考》,《天津经济》2005年第11期,第48~50页;沈虹:《浅谈外事接待工作中的“经济外交”》,《国际市场》2009年第5期,第64~65页;杨洋:《当前我国外事管理体制现状、存在问题及对策建议》,《佳木斯教育学院学报》2012年第8期,第421~422页;马振东:《地方政府外事管理研究——以宁夏回族自治区为例》,中央民族大学专业硕士学位论文2016年。

② 施政是指施行政务。在此,本文研究的施政主体是地方省级政府,施政的客体是国家法律和政策规定下的相关外事政务。

③ 《中华人民共和国宪法》(2018年),<http://www.npc.gov.cn/npc/c505/201803/e87e5cd7c1ce46ef866f4ec8e2d709ea.shtml>。

推动而行动”,地方的主动性空间大小以地方所具有的事权范围为基础,在法定的职权范围内充分发挥主观能动性促成央地关系在实践层面的优化。<sup>①</sup>此外,我国各级政府也颁布出台了少量涉及外事的法律法规。例如,在处理和应对涉外事件、妥善开展对外国驻华使领馆的管理、开展非政府组织管理、承办和举办大型国际会议以及对外国记者管理方面,各地都有较为明确的规定。

在政策领域,我国出台了一系列文件对中央与地方事权的划分进行明确和完善。2013年11月,党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》全面阐述了中央与地方事权的划分标准:“适度加强中央事权和支出责任,国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权……中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任。中央可通过安排转移支付将部分事权支出责任委托地方承担。”<sup>②</sup>2015年《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》重申:“合理划分中央事权、中央地方共同事权和地方事权,强化中央在国防、外交、国家安全、全国统一市场等领域的职责,强化省级支付统筹推进区域内基本公共服务均等化的职责。”<sup>③</sup>2016年《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》进一步指出:“逐步将国防、外交、国家安全、出入境管理、国防公路、国界河湖治理、全国性重大传染病防治、全国性大通道、全国性战略性自然资源使用和保护等基本公共服务确定或上划为中央的财政事权。”<sup>④</sup>2018年党的十九届三中全会通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,把中央外事工作领导小组升级为中央外事工作委员会,习近平亲自担任主任。中央外事工作委员会的成立标志着我国通过顶层设计确保“外交大权在党中央”,以加强党中央对各涉外部门的集中统一领导与统筹协调,推动党和国家外交战略部署和总体目标得到坚决有力贯彻执行。2019

---

① 郑毅:《论中央与地方关系中的“积极性”与“主动性”原则——基于我国〈宪法〉第3条第4款的考察》,《政治与法律》2019年第3期,第58~76页。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, [http://news.youth.cn/wzt/201311/t20131115\\_4213325\\_3.htm](http://news.youth.cn/wzt/201311/t20131115_4213325_3.htm)。

③ 国务院:《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》, [http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-02/02/content\\_9445.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-02/02/content_9445.htm)。

④ 国务院:《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》, [http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-08/24/content\\_5101963.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-08/24/content_5101963.htm)。

年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,明确就外事工作做出了相应规定:“健全党对外事工作领导体制机制。坚持外交大权在党中央,加强中国特色大国外交理论建设,全面贯彻党中央外交大政方针和战略部署。深入推进涉外体制机制建设,统筹协调党、人大、政府、政协、军队、地方、人民团体等的对外交往,加强党总揽全局、协调各方的对外工作大协同格局。加强涉外法治工作,建立涉外工作法务制度,加强国际法研究和运用,提高涉外工作法治化水平。”<sup>①</sup>通过对我国央地关系改革进程及其文件的梳理,可以看出:坚持外交大权在党中央是我国对外工作的根本原则。发挥地方的积极性,关键是在党中央集中统一领导下调动地方的积极性和创造性。在全国一盘棋体制下,党中央主抓和掌控外交,是全国一盘棋的“舵手”和“龙头”,统筹协调地方等各方的对外交往和工作。党中央在集中统筹配置对外关系资源、承担事关国家重大利益的对外交往的前提下,把非主权性外事工作下放给地方或者根据需要授权地方政府来承担较为合适的国际事务与外事活动。<sup>②</sup>地方要维护中央权威,执行中央决策,对中央负责。地方政府不是主权行为者,不在国际上享有主权地位。它们的国际行为能力来源于中央政府的许可或默许,并受到中央政府的限制;同时它们也不是独立的非国家行为者,因为它们完全处在一国主权的管辖之下。地方在“有限授权”的原则下“有限参与”对外活动,结合地方需求发挥主观能动性,形成对外关系中的央地合力。一旦中央认为地方的自主活动损害了国家的权威与重大利益,中央可以依靠法律或者其它制度规定等行政手段进行否决、干预和控制地方政府的行为。在确立中央政府权威的前提下,中央与地方可通过建立各种形式的沟通、协商和决策过程,地方利益可以在中央外交中得到体现,中央的意愿反过来也融入地方的国际活动之中,从而保证地方个别利益和国家整体利益之间的和谐。

---

① 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》, [http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c\\_1125195786.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c_1125195786.htm)。

② 陈志敏:《次国家政府与对外事务》,长征出版社2001年版,第24~37页。

## (二) 制度空间

中国现有的财政、干部管理制度决定了地方政府及其职能部门领导与干部的行为逻辑,进而在一定程度上影响地方外事的积极性与主动性。央地财政分权使得地方政府可以与中央分享财政,为地方官员致力于发展辖区经济提供了强大的激励。随着中国“走出去”与“引进来”战略的推行,地方政府不仅重视通过招外商、引外资来发展本地经济,也日益注重引导本地企业“走出去”参与国际竞争。这就对地方外事工作提出了新要求和新挑战,外事工作也需按照“两个市场、两种资源”的要求,做好“信息、服务、协调、调研、交涉、保护”等重点工作,为地方和企业多渠道、多方位有效利用境外市场和资源奠定基础。<sup>①</sup>

虽然财税激励是地方政府行为的一个重要动力,但作为处于行政金字塔之中的政府官员,除了关心地方的财政收入之外,自然也关心其在“官场”升迁的机遇,而这种激励在现实中可能是更为重要的。当前中国干部管理制度整体表现为以“政治承包制”为中心的“压力型体制”<sup>②</sup>以及官员“晋升锦标赛”<sup>③</sup>的人事任免制度。在该体制下,地方政府主要面临上级政府的垂直监督,上级政府以“晋升锦标赛”为基本激励方式强化下级的行为符合上级的政策要求。具体而言,上级政府控制着下级政府的晋升与评比等行政资源,通过“向下级施加更大压力”,迫使下级官员采取措施以确保完成上级交代的任务,使下级政府能够服从上级政府的安排。在经济、政治的双重压力和激励下,地方政府工作的重心是发展辖区内经济,地方政府官员重点围绕中央考核事项展开工作;地方政府官员的能力主要体现在经济发展方面,他们的晋升高度依赖 GDP 等可测度的经济指标。这进而导致地方政府官员把精力完全集中在可测度的任务,而忽视一些不容易测度的指标但同样重要的任务。这种具有中国特色的“行政发包制”<sup>④</sup>是中央保留决策权、否决权和干预权,但事权下放,地方政府拥有大量的自由裁量权。然而

① 沈虹:《浅谈外事接待工作中的“经济外交”》,《国际市场》2009年第5期,第65页。

② 荣敬本:《从压力型体制向民主合作体制的转变》,中央编译出版社1998年版;杨雪冬:《压力型体制:一个概念的简明史》,《社会科学》2012年第11期,第4~12页;曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》2011年第1期,第1~39页。

③ 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期,第36~50页。

④ 周黎安:《行政发包制》,《社会》2014年第6期,第1~38页。

国防、外交和铁路都是中央直接控制,纵向行政发包成分很少,地方官员横向晋升竞争强度很低。相应地,在中央对地方的激励和考核事项中,地方外事工作所占权重非常小,地方官员面临的考核压力相对较小,更多是配合性、辅助性角色,这在一定程度上导致地方政府对地方外事能力建设的积极性不足、自主改革创新动力不够。对地方外事职能部门的领导而言,外事工作更多是服务性、协调性和协同性,经济效益和指标不明显,这也影响到地方外事职能部门及其领导工作的积极性。在实践工作中,大多数的地方外事职能部门干部的晋升面临着明显的“天花板”局限,这也进一步影响到地方外事职能部门及其领导工作的积极性与创新性。

此外,还需重视外事人才流失对地方外事能力建设的不利影响。在外事机构改革后,外事工作人员相对减少,高素质的翻译队伍在缩小,外事人才流失或者跳槽至高薪行业与企业。另一方面,随着地方的对外交往日益频繁,地方外事工作人员的接待与出访任务迅速增加,他们整天忙于日常接待及随团出访,没有时间精力来推进和主动谋划地方外事能力建设。这也导致地方在开展重大地方性涉外活动时,不得不临时动员社会及各部门、领域的有关人员参与“大外事”。但因相关人员缺乏世界经济与政治、法律等综合业务知识,他们在地方对外交流与合作中难以起到应有的参谋助手作用,同时给外事接待的规范化管理带来难度。<sup>①</sup>

### (三) 管理空间

根据《深化党和国家机构改革方案》,全国各省成立了省委外事工作委员会,下设省委外事工作办公室具体负责地方外事工作的开展与协调。在地方外事的管理机制中,我国在省(市、自治区)一级设有专门的外事机构,地方外事管理权限主要限定在省级层面。一般而言,地方外事工作由省党委外事工作委员会负责牵头,主管地方外事的战略规划和重大决策;地方省委书记担任地方省委外事工作委员会主任,下设办事机构地方外事工作委员会办公室,负责对本地区外事工作归口管理的重大任务,具体包括地方涉外、涉侨及港澳事务的管理工作以及

---

<sup>①</sup> 杨国彪:《加强地方外事工作的几点思考》,《天津经济》2005年第11期,第48~50页;马振东:《地方政府外事管理研究——以宁夏回族自治区为例》,中央民族大学专业硕士学位论文,2016年,第30~33页。



具体办理和协调各类地方外事务。地方主政官员(主要指省委书记、省长)对地方外事的重视和熟悉有助于促进地方外事能力的建设。地方外事工作委员会办公受地方党委、政府和外交部的双重领导。<sup>①</sup>目前,我国地方政府外事工作的管理权限主要限定在省级层面,地市、县(区)层面的外事组织架构的建设有待进一步完善。在沿海发达省区和内陆省会城市基本设置了专门的外事机构,但部分地市和县级层面则是挂外事机构牌子,与其他机构合署办公或者由政府办公室人员兼任。<sup>②</sup>

我国外事管理实行“统一领导、归口管理、分级负责、协调配合”的原则,地方外事委员会办公室部门的日常工作机制主要是“归口管理”。具体而言,地方外事委员会办公室向各相关业务部门通报中央政府整体外交布局,定期举办国际形势报告会,报送外事工作情况动态;相应的,各政府部门应及时把部门内、系统内的外事工作情况和问题通报给地方外事委员会办公室,在涉及外交政策、外交礼遇以及处理各种重大涉外事项和给上级政府的请示时,应先征求外事部门的意见再行处理或呈送上级政府;各部门在遇到重大涉外民事、刑事案件时应第一时间征求外事部门处理意见和对策,并及时向上级党委、政府,甚至向国务院有关部门报告。<sup>③</sup>但是,地方外事委员会办公室在实际工作中也面临统筹协调难度大等诸多问题和挑战。

### 三、施政空间视角下的湖南地方外事实践

坚持外交大权在党中央是我国对外工作的根本原则。发挥地方开展外事工作的主动性,关键是在党中央集中统一领导下调动地方的积极性和创造性。地

---

<sup>①</sup> 我国外交部的职责包括:指导、协调地方和国务院各部门外事工作,审核地方和国务院各单位的重要外事规定和上报国务院的外事请示,会同有关部门研究提出对重大外事违规违纪事件的处理意见。外交部:《中华人民共和国外交部主要职责》, [https://www.mfa.gov.cn/web/wj\\_b\\_673085/zyzz\\_673087/](https://www.mfa.gov.cn/web/wj_b_673085/zyzz_673087/)。

<sup>②</sup> 马振东:《地方政府外事管理研究——以宁夏回族自治区为例》,中央民族大学专业硕士学位论文,2016年,第34页;杨洋:《当前我国外事管理体制现状、存在问题及对策建议》,《佳木斯教育学院学报》2012年第8期,第421~422页。

<sup>③</sup> 马振东:《地方政府外事管理研究——以宁夏回族自治区为例》,中央民族大学专业硕士学位论文,2016年,第35页。

方外事施政空间需要根据中央的宏观布局,积极整合各种资源,最大限度地凝聚力量,彰显地方特色,助力打造全面对外开放的新格局。

2020年9月习总书记在湖南考察时,从战略和全局高度对湖南的发展作出了科学指引,勉励湖南打造“三个高地”、践行“四新”使命。<sup>①</sup>同期,中共中央政治局委员、中央外事工作委员会办公室主任杨洁篪在湖南考察时,勉励湖南继续认真贯彻落实习近平总书记重要指示精神和党中央对外方针政策、决策部署,加强党对外事工作的集中统一领导,充分发挥地方优势特色积极开展对外交往合作,更好服务国家对外工作大局,服务地方经济社会发展。在全面贯彻党中央外交大政方针和总体部署的基础上,湖南外事坚持党管外事,结合本地需求主动与国家总体外交战略目标进行对接,不断完善外事管理机制建设与组织激励,努力在党的对外交往和国家总体外交实践中注入“湖南元素”。

第一,坚持党管外事,充分发挥党委外事工作委员会的作用。根据中央关于深化党和国家机构改革的决定,湖南省外事工作小组升级为省委外事工作委员会,省委书记担任主任,健全党对外事工作领导体制机制。湖南省委书记主持召开省委外事工作委员会会议,对全省全年外事工作进行研究部署,探讨和谋划全省对外工作纳入国家对外战略和总体部署,在党的对外交往和国家总体外交事件中注入更多“湖南元素”。2021年8月23日,省委书记、省人大常委会主任、省委外事工作委员会主任许达哲主持召开省委外事工作委员会第三次会议。许达哲在会议上强调,要深学笃行习近平外交思想,服务国家总体外交大局,促进全省经济社会发展。在服务国家总体外交大局上,湖南省强调要坚持统筹国内国际两个大局,积极主动服务新时代中国特色大国外交战略。立足湖南特色优势,坚决落实好各项重大涉外任务,努力为国家总体外交实践注入更多湖南元素、提供更多湖南方案、贡献更多湖南力量。湖南省外事办创建和推进《党建与业务融合“1441”工作法》,即以一个牛鼻子(责任制)牵头管总、四个一筑牢外事人忠诚之

---

<sup>①</sup> “三个高地”是指着力打造国家重要先进制造业高地、具有核心竞争力的科技创新高地、内陆地区改革开放高地;“四新”使命:在推动高质量发展上闯出新路子、在构建新发展格局中展现新作为、在推动中部地区崛起和长江经济带发展中彰显新担当、奋力谱写新时代坚持和发展中国特色社会主义的湖南新篇章。

基、四个一发挥支部战斗堡垒作用、四个一培养党建外事双面手,四个一落实外事为民。通过“1441”工作法,湖南省外事办推动党建和外事工作一起谋划、一起部署、一起推进、一起落实。湖南省外事办组织开展省外事办中心组学习、湖南外事大讲堂、“外事红色教育课堂”等学习活动,组织外事干部系统学习和贯彻习近平总书记系列重要讲话精神以及杨洁篪主任在湘调研讲话精神等,增强外事干部政治信仰、强化理论武装、筑牢对党绝对忠诚的政治品格。

第二,湖南主动与国家总体外交战略目标进行对接,努力打造地方外事特色。根据习近平总书记重要指示精神和党中央对外方针政策、决策部署,2020年12月1日,中共湖南省第十一届委员会第十二次全体会议将“三高四新”战略明确为湖南未来发展战略。一方面,湖南利用自身区位优势,主动服务国家开放战略,深度融入共建“一带一路”,已由内陆腹地迈入开放前沿。湖南依托“一带一部”区位优势,向北共建长江经济带,向东对接长三角一体化发展,向南承接粤港澳大湾区产业转移,向西密切与成渝地区双城经济圈协作,向西南对接西部陆海新通道,将推动湖南“左右逢源”的枢纽优势、人口众多的市场优势转化为联结国内外大市场的发展优势。湖南海陆空立体综合交通体系日益完善。另一方面,湖南积极深度融入“一带一路”,引领内陆地区开放新格局。湖南积极引导和利用农业、矿业、制造业等优势产业与“一带一路”沿线国家发展需求高度对接与契合,湖南首届中非经贸博览会成功举办并长期落户湖南,以及中国(湖南)自由贸易试验区成功获批建设,标志着湖南迈入了开放崛起的新阶段。作为湖南“三高四新”战略的重要载体,湖南自贸试验区推动实现“一产业、一园区、一走廊”三大特色战略定位。<sup>①</sup>

在服务中央总体外交与战略部署的基础上,湖南挖掘统筹整合本地外事工作资源,持续优化对外工作布局;推进湖南国际友城工作,完善省级友城、地市友城建设的整体规划和工作重点,加强友城之间的政策沟通与合作;积极开展省会城市的城市外交。截至2021年3月,湖南国际友城数量已达101对,遍布全球37

---

<sup>①</sup> “一产业”是打造世界级先进制造业集群;“一园区”是打造中非经贸深度合作先行区;“一走廊”是打造联通长江经济带和粤港澳大湾区的国际投资贸易走廊。

个国家。湖南外事积极服务地方日益增长的国际交往需求,构建官民并举、多方参与的人文交流机制,促进民相亲、心相通。湖南充分发挥伟人故里韶山、历史文化名城长沙、国际和平城市芷江、世界旅游城市张家界的人文和自然景观资源,向外打造和推广湖南的红色文化、历史文化、和平文化、旅游文化。湖南充分利用特色的地方文化与媒体艺术优势,加强湖南地方城市与国际友城互办文化年、艺术节、电影节、博览会等活动,鼓励丰富多样的民间文化交流;配合国家整体外交,对外宣传和讲好湖南脱贫攻坚的“湖南故事”;申请和承办国际性赛事与活动,学习借鉴北京、上海等城市的经验,积极招募培训青年志愿者,向外界展示湖南的历史文化、新时代的城市建设成果与城市风貌。湖南省会长沙积极申请和承办国家重大外事活动、外事会议,利用自身特色为中国特色大国外交增添一抹亮色,进而提升湖南的国际知名度和国际影响力。2021年10月18~20日博鳌亚洲论坛全球经济发展与安全论坛首届大会在长沙举行,为亚洲和世界可持续发展提供“博鳌”方案。在论坛首届大会全体大会上,湖南省委副书记、省长毛伟明出席并致辞,借助该平台推介了湖南统筹疫情防控和经济社会发展举措,向世界展示湖南高质量发展成果。

第三,湖南进一步完善外事管理机制建设与组织激励。湖南强化各级党委外事工作委员会的抓总领导和统筹协调职能;健全协同配合、资源共享的横向工作机制和渠道共建、“办市合作”的纵向工作机制。具体包括:一是健全外事工作统筹谋划机制,充分发挥省市外事工作委员会及其办公室在重大涉外事务中的指导协调作用,根据国家总体外交布局与全省经济社会发展需求,组织编制《湖南省外事港澳工作“十四五”发展规划》,强调从主要侧重办外事向更加注重谋外事转变。例如,根据党中央关于疫情防控国际合作的统一部署,湖南省委外事工作委员会直接领导全省疫情防控国际合作和对外捐助工作,相关事宜均采取层报制度。所有的对外捐助计划均进行事前审核,由省外事办归口统计、初步审核后,报请省委外事工作委员会主任、副主任批准后再组织实施。二是加强横向工作机制建设,湖南省委外事工作委员会在统筹主要地方外事部门,如省外事办、外宣部门、发改委、商务委(厅)、侨办、政协外事委等的资源基础上,协调教育、文

化、科技、旅游等部门的对外事务,充分发挥企业、智库、媒体和社会各界的对外交往能力,构建灵活高效的外交外事共同体。例如,在疫情防控国际合作与对外捐助工作中,湖南在省联防联控机制物质保障组、外事组领导下,由外事部门牵头,发改、工信、商务、市场监管、海关、机场、边检、红十字会等部门参加,成立湖南疫情防控国际合作与对外捐助工作专班,统筹协调和指导全省各地各部门开展相关工作。湖南省外事工作委员会办公室进一步健全外事战略合作机制,探索、落实与江西外办、新疆外办、宁夏外办、广东外办等兄弟外办建立外事战略合作机制与协议,推动地方外事资源共建共享,形成更大合力。2021年10月11日,江西省人民政府外事办公室、湖北省人民政府外事办公室、湖南省人民政府外事办公室三方在南昌签署《长江中游三省(江西湖北湖南)外事合作备忘录》,探讨共同打造对外合作品牌、互通共享对外交往资源、协力开展外事人才培养、积极推动智库建设、建立联席协作机制等方面形成合作。湖南省外办进一步加强与省内高校湖南师范大学、中南大学开展战略合作,并签署合作框架协议,推进地方外事工作的沟通交流与资源共享。三是积极构建纵向外事工作机制,一方面着力构建央地协调的外交社群,主动接受外交部相关司局的领导和监督。例如在疫情防控国际合作领域,湖南省委外事工作委员会坚持“外事无小事”,严格执行请示汇报制度,每一次国际捐助、国际视频连线等工作,均事先向外交部请示汇报,第一时间征询我国驻外使领馆意见,获得同意后方才开展工作,并在实施过程中主动接受外交部相关司局的指导,遇到情况第一时间报告,确保整个工作过程稳妥可控。另一方面,加强渠道共建、“办市合作”的纵向工作机制建设。根据“1441”工作法的要求,湖南省委外办落实办领导联系指导市州外事港澳工作机制,每年至少赴基层开展1次调研,积极为基层办实事、解难题。湖南省外办重点打造和优化“湖南智慧外事”平台、国际友城工作平台、湘港澳交流合作平台,加强“办市合作”、共同建设与推进涉外、涉澳经贸、友城、教育、文化等工作渠道与合作。

在组织人事工作方面,湖南重视加强外事队伍建设,坚持公平公正选人用人。湖南省委、省政府重视完善外事部门机构编制、人员配备与财政经费保障,

持续改善和回应外事干部在选拔、晋升、培训、学习等方面的诉求,加强全省翻译人才队伍建设,以政府雇员或者购买服务的方式培养小语种外语人才。湖南省外办定期分析研判外事干部队伍、优化外事干部结构,将空缺职务和干部调整方案流程“图表化”,统筹考虑干部晋升通道的时间年限,做到每次干部调整“零投诉、零举报”。省外办负责组织、开展全省外事干部就习近平总书记系列重要讲话精神、外事工作服务“三高四新”战略、国际形势、港澳局势、国别政策、外事务、外事纪律等内容的学习与培训教育,增强外事干部的政策水平和业务能力;积极争取政策支持,加强干部多元化培养,推动横向和纵向交流,推荐选拔优秀干部到中央部委跟班学习、挂职锻炼、赴境外深造或驻外工作;建立日常考核激励机制,鼓励外事干部担当作为;充实基层涉外干部队伍,支持各级涉外部门优化干部队伍结构。

湖南外事工作虽然取得了诸多成绩,但也存在一些地方外事工作的“共性”问题。其一,“地方主动性”有限。一方面,地方外事因“政策风险”“制度约束”与“试错成本”而倾向于被动听从中央的统一安排,一般不主动作为。中央与地方外事信息、资源“共享”程度及监管相对有限。另一方面,各地方之间的外事合作相对有限,且存在横向竞争外事资源的现象。

其二,地方外事统筹协调机制建设有待加强。随着我国全面对外开放程度越来越高,省级、地市级外办甚至县(市、区)级外办需要处理的涉外以及突发性案(事)件以及需要涉外协调、管理和服务事项也越来越多,需要进一步完善地方基层党委外事工作机制,加强各级党委外事工作委员会上下级之间沟通机制的建设。此外,地方政府还需要统筹协调企业、学校、智库、媒体以及社会各界的外事资源与活动。

其三,对地方主政官员、地方外事职能部门干部的激励与考评机制有待深化。当前,外事在中央对地方主政官员的考核指标中的权重较小,在一定程度上不利于地方充分挖掘自身的外事潜能,在政策制定、资源调配、人员整合、社会动员等方面主动对接国家总体外交战略目标。某些地方政府领导对外事工作的性质和作用缺乏了解和重视,把外事工作简单理解为迎来送往、出国陪团等事务性

工作,并以引进资金和项目等经济绩效标准来评定地方外事工作。这也进一步影响到外事职能部门领导与干部的工作积极性。

#### 四、地方外事工作机制的优化路径探析

湖南地方外事实践为理解央地关系“顶层设计”框架下发挥“地方主动性”提供了一些范例与启发。鉴于当前地方外事在权责分配、机制协调与人事晋升等方面面临的现实困难与顾虑的普遍性,本文拟从央地外事工作机制、地方外事统筹整合机制、组织激励与考核机制来探讨地方外事工作的优化路径。

第一,推动建设央地“信息共享”平台,打造“智慧外事”,同时发挥好中央“顶层统筹”与地方“基层创新”的积极性。在中国现有政治体制下,“管好”与“放活”成为央地协作治理结构的关键问题。中央对地方开展的大量地方性外事活动难以及时掌握和监督,对地方发生潜在的“政策风险”难以及时进行干预与控制。对于地方而言,中央层面对地方外事能力建设出台了相关纲领性、指导性的意见与政策,但如何将中央决策“转译”为地方“操作文本”既是难题也是创新。一方面,地方相对熟悉地方性外事需求,但可能对其潜在的“政策风险”的认知相对有限。另一方面,地方在进行外事工作创新时往往受制度约束,且“试错”成本巨大。鉴于此,中央可整合与利用地方的“智慧外事”平台,通过“请示汇报”“建档立卡”“协同合作”“经验交流”“政策模板”“重点培训”等方式集中管理和指导地方开展外事活动,逐步实现央地、地地外事信息和资源共建共享。为避免地方过度竞争造成外事资源浪费,中央可出台相关政策引导地方外办健全外事战略合作机制,推动地方外事资源共建共享,形成更大合力。与此同时,中央对于地方外事工作创新与经验的肯定和推广以及完善相关人事晋升评优激励,也有助于调动地方外事的主动性。

第二,地方政府强化统筹协调,凝聚地方外事合力。地方外事统筹协调机制建设是一项涉及多部门、多领域的复杂工程,也是地方政府治理能力现代化建设的有机组成部分。地方外事工作委员会要在地方外事能力建设方面发挥统筹作

用,并充分重视协同并形成协同解决问题的工作机制,推动地方政府各级、各部门、各领域负责人就相关涉外事务进行沟通、协作,充分发挥和重视企业、学校、智库、媒体以及社会各界的作用,提升地方整体应对和处置问题的能力,寻求地方外事治理绩效最大化。

第三,完善相关激励与考评机制,对地方主政官员、地方外事职能部门干部进行分层激励。中央在对地方主政官员的考评中,可考虑增加地方外事能力的权重指标,通过评优、经验学习交流等“弱激励”“弱竞争”举措以及“一票否决”的问责方式促使地方主政官员重视地方外事能力建设。对于地方外事职能部门干部的考核与激励可考虑从“纵”“横”和第三方评价三个方面来进行优化。一方面,地方外事部门要服务于国家总体外交目标,执行国家的外交政策。地方外事职能部门在“纵”向方面的工作量占比往往较大,很多工作任务直接来自上级部门,在上级部门的指导和授权下开展工作。在此,对地方外事部门及其领导的考核应重视其“纵”向工作的考核。另一方面,地方外事部门要服务地方经济发展,但它们本身既不是经济职能部门,也不是经济实体,对推动经济发展的作用是间接的。这就需要改变地方外事职能部门负责统筹协调其他政府部门所面临的“小马拉大车”的困境。地方政府对地方外事部门及其领导的“横”向考核相对更适合使用“一票否决”问责制。最后,引入第三方评价来考核地方外事部门的工作绩效。随着中国企业与民众“走出去”活动日益频繁,他们对地方外事的需求也越来越多,对地方外事部门提供的外事服务水平和质量感受更直接。可以考虑企业与公众对地方外事部门服务的评价意见以某种方式纳入到相关领导与工作人员的考核之中。