

张振铭 主编

外汇管理 岗位培训 系列讲座

北京市金融学会
《北京金融》编辑部

外汇管理岗位培训系列讲稿

张振铭主编

出版说明

《北京金融》编辑部、北京市金融学会秘书处受国家外汇管理局北京分局委托，承办《外汇管理岗位培训系列讲座》一书的出版工作。本书由国家外汇管理局北京分局副局长张振铭主编，该局吕河、童辉、陈跃武同志负责校对。

一九九〇年十二月

前 言

国家外汇管理局北京分局是国家外汇管理局的派出机构，代表国家在北京市行使外汇管理的行政执法机关。随着国民经济体制的深化改革，外汇管理面临着日益繁重的任务，新情况不断出现，新课题不断增加。现在，分局既为中央管理外汇，又为地方管理外汇，双重职能也更为突出了。然而，国家外汇管理局北京分局从总体看是一支年轻队伍，无论是在数量上或素质上，都与所承担的职责不适应。按照岗位职务规范的要求，从现实情况出发，实行定向培训，已成为当务之急。

我们初步构想，在几年内，分几步走，实施岗位培训规划。作为第一步，从今年七月起，用两个多月的时间，以加强内部管理为主题举办系列讲座。根据同志们的建议，现将讲座稿整理付印，并将国家外汇管理局总局和北京分局制订的一些有关制度、规定作为附录，汇成一本小册子，供从事外汇管理工作的同志参考。

这本小册子是集体撰写的，由张振铭主编。参加写作的有：张振铭（前言，第一章），刘春明（第二章），刘波（第三章），吴旭生（第四章），任永光（第五章），张德海（第六章），张慧斌（第七章），李大强（第八章），金钊（第九章）。全书由张振铭统一加工修改。附录是张振铭、吕河筛选的。

由于作者和编者水平所限，讲座稿件在选题、内容和文字上都会有不妥之处，请同志们阅后批评、指正，以便今后再编印此类材料时改进。

上述讲座和本书编印，都是在北京市人民银行领导同志的深

切关怀下进行的。北京市人民银行总经济师席长庚同志审阅了本书的修改稿并提出了宝贵意见，《北京金融》编辑部和北京市金融学会秘书处的同志们予以大力支持。在此，一并衷心地感谢！

一九九〇年十月

目 录

前言

第一章	外汇管理的基础工作与基本功	(1)
第二章	处理工作中棘手问题的思路和程序	(7)
第三章	调查研究与基础工作	(14)
第四章	外汇管理工作与积累资料	(21)
第五章	外汇管理信息与信息反馈	(28)
第六章	有关公文知识的几个问题	(36)
第七章	人人做思想政治工作	(43)
第八章	目标责任、岗位责任与计划管理	(48)
第九章	学习贯彻行政诉讼法, 加强外汇检查工作	(55)

附录:

一、中华人民共和国外汇管理暂行条例	(63)
二、违反外汇管理处罚施行细则	(69)
三、外债统计监测暂行规定	(73)
四、北京市外商投资企业外汇管理暂行办法	(76)
五、国家外汇管理局北京分局关于调剂外汇的指导 序列	(80)
六、北京市外汇调剂中心调剂外汇审查程序	(82)
七、北京市外汇调剂中心调剂外汇成交程序	(84)
八、国家外汇管理局北京分局关于办理《外债登记 证》程序	(86)
九、国家外汇管理局北京分局关于因公临时出国 (境) 人员申请用汇和办理结汇手续	(88)

十、国家外汇管理局北京分局工作人员廉政守则	(91)
十一、国家外汇管理局北京分局外事接待制度	(92)
十二、国家外汇管理局北京分局关于违反外汇管理规定的立案查处程序	(94)
十三、国家外汇管理局北京分局关于公文处理的规定	(97)

第一章 外汇管理的基础工作与基本功

加强内部管理是北京外汇管理局学习先进、上新台阶的当务之急。作为改进内部管理的一条重要措施，拟用两个月左右的时间，举办以加强内部管理为主题的知识讲座。第一讲的题目是外汇管理的基础工作与基本功。这个题目也是此次系列讲座的总题目，以后各讲都是这个总题目的延伸和具体化。因此，可以说，这个开台锣鼓的讲题具有绪论的性质。

一、外汇管理与管理科学

外汇管理也称外汇管制，是指一个国家为了维持国际收支的平衡和汇率的稳定，将外汇集中于国家手中用于国民经济的发展，指定或授权某一政府机关制定外汇管理法规以及政策、制度、办法，对该国境内和其管辖范围内的本国及外国的机关、企业、团体、个人的外汇收付、买卖、借贷、转移、结算，对本国货币的汇价及外汇市场的活动实行管制。

外汇管理工作是国家进行宏观经济管理的一种重要职能。中央银行有管好本币与外汇两套资金的任务。纵观世界各国经济发展史和管理史，不难看出，外汇管理在一个国家的地位，从一个重要的侧面反映了那个国家经济发达的程度和经济管理的水平。

外汇管理工作者应当是一名有效的管理者，既善于从事外汇的宏观管理与微观管理，又善于从事外汇管理部门的内部管理。首先加强自身的管理，才能履行管理的职能。倘若自身管理不科学，岂有科学管理外汇之理？

外汇管理工作者要提高工作的自觉性、预见性、创造性，需

要学一点管理科学的知识。管理科学是一门独立学科，有它独立的研究对象。自党的十一届三中全会以来，由于党和国家的中心任务已转移到社会主义建设事业，重视了管理学知识的宣传和普及，我国各行各业一般已承认管理是一门独立的学科。但是，不少人仍程度不同地存在着重技术（业务）、轻管理的思想。例如：有人认为管理没有什么高深的学问。有人认为管理无所谓科学不科学，有权就能管理。这些错误认识不解决，管理科学学不进，科学管理也上不去。

外汇管理部门的实际工作者，应着重掌握管理科学的几个基本特征：

（一）管理科学具有二重性。即自然属性和社会属性。前者反映的是人与自然的关系，后者反映的是人与社会的关系。在阶级社会中，前者具有共性，是人类发展的共同成果，后者具有阶级性，体现了各自的阶级利益。

（二）管理科学应有完整的体系。它反映客观事物发展的某些规律性，而客观事物本身有完整的体系，因而要求管理科学有其完整的体系。

（三）管理科学是历史性的学科。管理思想、管理理论、管理科学，是伴随社会协作劳动而萌生、形成、发展的，动态性质十分明显。西方科学理论的创造人泰罗曾说过：“我所知道的同科学管理有联系的所有人，都准备放弃任何计划，任何理论，转向拥护所能找到的更好的东西。在科学管理中并不存在着什么固定不变的东西。”

（四）管理科学是综合性的学科。它是多学科的众多专家长期致力研究的成果。在管理科学的先驱人物中，有经济学家，工程技术专家，心理学家，企业家，军事家，等等。正因为多种学科的交叉融合，使管理科学日益发展成为适用范围很广的学科。

（五）管理科学是实践性很强的学科。它的命题是在社会实

践中提出的，它的答案是对实践经验的理论概括，它的合理性是靠广泛的社会实践来检验的。

外汇管理者通过学习管理科学，可以了解到管理是一个内涵很广的概念，包括人类生活的各个方面。外汇管理，只是一个特定领域的管理。各个领域的管理，有一些共性的理论。我们应借鉴、吸收那些共性的有价值的东西，深入研究社会发展与国民经济运行中对外汇收支进行合理组织、合理调节的规律性，积极探索外汇管理的功能、过程、形式、手段以及方法和技术，使之逐步提高科学管理的水平。

二、外汇管理的基础工作

（一）外汇管理基础工作的内涵。外汇管理基础工作，是对外汇管理部门宏观调控具有决定性制约作用的若干基本管理工作。简单地说，它是外汇管理基本规律的体现和实施。它至少包括以下七个方面：

1. 基础教育工作。它与国民教育相联结又相区别，是岗位教育的基础部分。诸如：到外管局任职须知，中央银行职能，外汇管理局职能、任务与方针、政策，外汇管理的职业道德，等等。

2. 劳动组织优化工作。应以岗位责任制为基础，与目标责任制相结合，建立相应的组织机构与人员编制。要体现精简、效能、协调、开拓的原则。

3. 信息、调研工作。当今世界，对信息资源的认识与开发，与日俱增。在信息社会里外汇管理要求信息灵敏度高。特别是我国外汇管理，政策性、敏感性很强，很多领域仍是全新的工作，如全口径外债的监测，境外投资的管理，国际收支平衡表编制体系的建立，等等。只有搞好信息与调研，外汇管理才能纳入正轨、开拓前进。

4. 基本规章制度的制订和实施工作。除各个单位共有的规

章制度如考勤、文书、学习、调研等制度外，需制订适应外汇管理职能的专业性规章制度，省市区分局更多的结合本地实际制订实施办法，诸如：外汇分成如何及时、准确进行，出国批汇如何严密、迅速而又实事求是地解决一些实际问题，外汇检查如何主动、经常、有效地开展，外债如何把登记、统计、监测与事前指导相结合，调剂外汇导向、程序、公开与调节机制，内外资企业的外汇管理如何把全面提高效益摆在中心地位，等等。

5. 统计、核算、指标控制等技术性基础工作。外汇管理要求作好定量分析，把定性定量结合起来，使之能提供全面、准确的决策依据，统计、核算、指标控制等技术性基础工作就是定量要求的具体化。这是因为没有正确的统计就没有正确的计划，经济管理离不开经济核算，公有制基础上的有计划商品经济，要求指令性指标（如出国批汇指标、国际商业借款指标等）必须严格控制，未经下达机关批准，不得擅自突破或“先斩后奏”。

6. 外事接待工作。外汇管理部门是行使外汇管理职能的国家执法机关，对外国政府、使领馆、外国驻华商社、外国通讯社以及外商投资企业等代表，港、澳、台同胞，都有接待任务，答复或处理有关外汇管理方面的问题。

7. 安全保密工作。从外汇管理的业务工作角度讲，应当热情接待、耐心解释、扩大宣传、安全保密。安全保密应内外有别，如：外汇留成的具体规定，出国批汇的具体规定，外债的构成分析，等等，未经国家主管部门批准不得对境外人员擅自公布。

（二）外汇管理基础工作的作用。搞好外汇管理，既有赖于外部条件，更有赖于内部条件。国内外的社会经济环境，是决定外汇管理的主要外部条件；而基础工作，则是决定外汇管理的主要内部条件。一个外管分局，尽管它的外部条件有这样那样的不利，如果它的基础工作扎实，管理有序，通过艰苦努力，增强适应环境的应变能力，就能取得开拓性的进展。

当前，国民经济正处于治理整顿、深化改革的关键时刻，反映在外汇管理方面的矛盾更为突出，甚至异常尖锐。而且，国民经济总需求与总供给的基本平衡，是需要长时间的努力，在动态中求得实现。外汇管理部门要学会在“短缺”的情况下，或在总体上“短缺”而在局部上“富裕”的情况下，加强和改进管理工作，力争在宏观管住的同时，实现微观搞活。为此，必须花大力气，搞好基础工作。由于各地外管分局的历史还不长，一般地说，基础工作程度不同的较为薄弱，很多工作刚刚起步，还未完全走上正轨。这种状况亟待改变，否则，外汇管理工作，“脚下无根”，宏观管不住，微观也搞不活。

三、外汇管理干部的基本功

培养人材，提高素质，造就一支适应“建设四化，振兴中华”要求的外汇管理队伍，是强化外汇宏观调控的关键。社会主义外汇管理部门应具有管理精、手段新、信息明、效率高、服务好、调控灵的特点。现有外汇管理队伍状况还不能说是适应的。解决这个问题的根本途径，在于建立以岗位培训为中心的全员培训体系，全面提高外汇管理干部的思想觉悟、理论素养和政策业务水平。岗位培训应从做好基础工作、练好基本功入手。

外汇管理干部的基本功，我认为至少有以下几点：

（一）有较好的思想政治素质。外汇管理干部在发展社会主义有计划的商品经济中，要提高执行党的基本路线和方针、政策的自觉性，提高抵制剥削阶级思想和其他非无产阶级思想侵蚀的能力，在大是大非面前立场坚定、旗帜鲜明，最根本的一条就是不断提高思想政治觉悟，善于坚持用马列主义的立场、观点和方法去观察、处理问题。思想建设搞好了，基础工作建设才能扎下根去。

（二）有较高的业务政策水平。外汇管理干部从事涉外金融

业务政策的管理，“外事无小事”这句话对外汇管理部门在原则上也是适用的。外汇管理要适应改革开放的新形势，必须改变过去那种单纯监督的观念，不仅仅有监督的职能，也还有服务的职能，要寓监督于服务之中。基于这两点，外汇管理干部对本岗位的知识、技能必须精益求精，对外汇管理其他岗位的知识、技能也应逐步达到系统掌握。省、直辖市、自治区的外汇管理部门，是国家派驻地方的单位，外汇管理干部具有较高的政策业务水平，才可能做到把对政策、法规的基本要求和解决复杂多变的特殊问题妥善结合起来，把为中央管好外汇和为地方管好外汇妥善结合起来。

（三）有较强的经济理论素质。外汇管理是一项社会系统工程。外汇管理要配合经济体制改革、特别是外经外贸体制改革，不断求得自身的改革。这种改革应当是系统化的，是与国际经济交往、国内经济发展及经济体制总体改革相配套、相一致的。在当今的世界，特别是发展中国家，经济、金融事业要不断地壮大，在强调独立自主、自立更生的同时，还应重视与国际市场相沟通、融合，积极引进先进、适用的技术与管理，否则就没有充足的后劲。在新形势下，新情况、新问题比较多，因而要求外汇管理干部树立总体观念，有战略眼光，拓宽专业知识面，能够把外汇管理知识和经济管理知识（特别是国际金融、外贸经济知识）结合起来，把我国社会主义外汇管理的探索、开拓和对国际上外汇管理的了解、借鉴结合起来。

（四）有一定的理论概括和文字表达能力。外汇管理部门对外宣传政策、办理业务，讲清什么是允许办的、什么是不允许办的，并深入浅出地说明原委，就要求外汇管理干部有一定的理论概括和文字表达能力。这样才能由知其然提高到知其所以然，由点滴的局部的经验发展到系统的、全面的、规律性的认识，使外汇管理部门的各项工作发挥更大的指导作用。

第二章 处理工作中棘手问题的 思路与程序

为适应改革开放的要求，外汇管理工作近年来迅速发展，业务量不断扩大，已成为中央银行的一项重要任务。由于业务发展快，各项管理法规、制度很难一步到位。反映在工作中，便出现了原则规定多，特殊情况多，棘手问题多的情形。妥善解决“特殊情况”、棘手问题，往往成了正确处理国家、地方、企业、个人之间关系的关键，也是改革时期外汇管理工作的难点。

一、如何认识和解决“特殊情况”

（一）什么是特殊情况

管理工作中出现的特殊情况可以理解为超过规定发生的情况。一般来讲，任何法律、条例、规定、办法，都是以一定的对象和行为规范为主要内容的。然而这些规定有一定范围的通用性，不可能一事一规定。当然，所有的事物都是具体的，也是特殊的。我们这里不是要讨论这种哲学上的特殊性，而是要分析、研究那些与规定的前提、范围、做法、时间等等不相符合，但又必须解决的问题。处理这些问题往往有一定难度，有时甚至会成为很棘手的问题。

（二）每个人都会遇到特殊情况

由于国家机关特别是领导机关的工作人员，都是按国家的有关规定来处理公务。所以，尽管每个人的职权不同，管理范围各异，都会遇到按常规无法处理，但又必须解决的问题。即使具体

经办的工作人员也不例外。比如：第一，要分析判断一项业务是否属于特殊情况，确属超出了自己的职权范围。第二，请示上级时要提出自己的处理意见。第三，根据上级的意见处理业务，并逐步总结处理类似问题的方法和规律。当然，作为一级领导，遇到特殊情况的机会更多一些。但为正确判断、解决这些问题提供依据的关键往往在基层。第一线的同志判断准确、认真负责，即为正确、迅速地解决问题奠定了基础。

（三）特殊情况的判断

熟悉情况的同志大都有这种体验：处理特殊情况的难点不在处理而在判断，即正确地判断一个问题是否属于特殊情况，属于哪种特殊情况，特殊在哪里，是正确解决问题的前提。

如前所说，外汇管理工作近年来业务不断扩大，增加了很多新内容，新法规。此外，随着形势的不断发展，原有的规定又不断进行修订。再加上外汇管理是一项高度统一的工作，立法权主要在中央，但各地方的情况差别又很大。因此，上述情况反映在实际工作中，便经常出现一些规定没有包括的问题：旧的办法不适用，新的办法又没出台，甚至一项业务已经做了三四年，却没有一个统一、明确的规定等等。客观上增加了特殊情况发生的可能性。

如何在这种情况下判断特殊情况呢？我认为，首先应判断特殊情况的真伪。即确定一个问题确属按国家现行规定未包含的情况，还是实际上并不特殊，而当事人（指申请办理业务的人，下同）认为特殊的情况。

客观上确实存在的特殊情况有哪些呢？归纳起来有三种情况：

1. 实际情况超出了规定的前提

任何规定都以一定的对象为前提。如：“外商投资企业外汇管理办法”是适用于外商投资企业的，但国营企业由外商承包

亦可比照外商投资企业管理办法的有关规定办理，就属于这种情况。

2. 实际情况超出了规定的范围

这种情况是指虽然限制的对象包括在规定的范围之内，但实际情况与限制的内容不一致或不完全一致。如：“原则上一个企业只能在一个银行开立一个基本帐户”。这个规定本身就包含了在一定情况下，有的企业可以在不止一个银行开立除基本帐户之外的其他帐户。

3. 客观情况发生了重大变化

如：发生了动乱或举办亚运会等等。这类情况事关国家大局，有一般情况难以相比的特殊性。

需要说明的一点是，无论实际情况超过了规定的范围，还是客观情况发生重大变化，处理方法都有两种可能，是或否。即给予考虑或不予考虑。其出发点是不得损害或影响国家和全局的利益。

（四）处理特殊情况的思路

由于具体情况各异，因而处理方法也只能因事制宜。但无论如何处理，都必须按下列原则办事：

1. 要从国家和全局的利益出发

外汇管理工作的性质决定了它必须而且只能以维护国家和全局的利益为前提，并在此前提下兼顾国家、地方、企业的利益。处理具体问题时，基层管理部门直接面对地方和企业，而特殊情况的焦点，往往出现在国家与地方和企业经济利益上。因此，牢牢把握首先从国家而不是地方和企业的利益出发，来判断和解决特殊情况是至关重要的。

2. 要坚持以法管理

坚持以法管理外汇包括：坚持按党和国家的各项方针、政策办事，充分体现国家法令、政令的严肃性。有些情况看起来不影

响国家及全局利益，似可“灵活”处理，但如群起而效法之，则国家的法令就会形同虚设。因此，作为外汇管理机关必须坚持按规定办事的原则，并把它看成是维护国家法律、尊严的大问题。

3. 要熟悉业务和有关规定

熟悉及至精通业务，并随时掌握党和国家各项政策、规定，是正确判断特殊情况的重要条件之一。实际情况复杂多变，各种文件、规定名目繁多。要做到在复杂的情况下迅速判断情况的特殊性，要求外汇管理人员不仅要熟悉每项业务当前和历史的各种规定，还要了解与外汇管理有关的国际、国内的财政、税收、外贸等其他业务。如此才能做到迅速准确判断和妥善处理各种特殊情况。

4. 要注意实事求是、面对现实，不死抠条文

坚持原则不等于生搬硬套规定的条文，稍有出入便答复“不能办”。要领会政策和规定的主旨，结合本地的具体情况，考虑到否定一件业务带来的不利影响。即使确实不能办的事也要讲明理由，并实事求是地为当事人提出建议，创造条件在可能的范围内解决问题。

5. 对难以判断或超过自己权限的特殊情况，要充分了解情况、及时汇报并提出建议，请上级决定。

二、如何处理“紧急情况”

这里所说的紧急情况是管理工作中经常遇到的一些需要很快甚至立即做出判断和处理的问题。事实上，“紧急”也是一种特殊性，之所以单提出这个问题，是因为这类情况经常出现而且给工作带来较大的困难。解决这类问题可从以下几方面入手：

（一）确定情况的紧急程度

现代经济生活中，信息瞬息万变。从提高效益、效率的角度看，可以说从决策到行动越快越好。然而经济的运行又是有规律