

叶幼成主编

金融行政管理学

重贈銀額

一九九五年九月十六日

金融行政管理学

主编：叶幼成

中国经济出版社

(京)新登字079号

内 容 提 要

本书是我国第一部对金融行政管理问题进行系统研究的专著。它作为一门新学科,系统地论述了金融行政管理学的基本理论,金融行政组织、金融行政领导、金融行政决策、金融人事行政、金融计划、业务管理、金融财务行政、金融行政法规、金融行政机关管理、金融行政方法、金融行政管理效率等。

本书以马列主义、毛泽东思想为指导,运用普通行政管理学的基本原理,结合我国社会主义的金融行政管理实践,对金融行政管理学基本理论体系提出了较完整的构思,并就有关金融行政管理问题进行了开拓性的探讨。

本书理论联系实际,深入浅出,通俗易懂,适合人民银行、各专业银行及其他金融机构的各级管理干部、各类银行管理干部学院(学校)师生阅读,也可供主管财经工作的各级党政干部参考阅读。

责任编辑:刘一玲

封面设计:白长江

金融行政管理学

叶幼成 主编

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

(邮政编码:100037)

各地新华书店经销

北京彩虹印刷厂印刷

850×1168毫米 1/32 10.875印张 3插页 270千字

1992年3月第1版 1992年3月第1次印刷

印数:00,001-5,000

ISBN 7-5017-1604-8/F·1024

定价:6.80元

搞好金融行政管理
工作，促进金融和经济
的发展！

韩浩树

九月十日

努力实现金融行政
管理工作科学化！

趙海亮

1991年7月

优^等服务以期
 化雨春风共感
 室不迷人民不
 融金贯通字以
 行有公深反躬
 政廉风正此其
 管好经济大动
 理顺国计民生

叶幼华同志能言
 心即手之所至编于书
 以政在行字一亦最中
 与可共勉之

夏书平



一九九一年七月
 于中山大学

《金融行政管理学》编委会

编委主任：沈祖甫

编 委（以姓氏笔划为序）：

万学选 叶幼成 刘安民

沈祖甫 汪大彪 陈祖耀

柯树发 侯林初

编写人员（以姓氏笔划为序）：

叶幼成 刘安民 孙 俊

何五星 侯林初 柯树发

高 立 徐爱华 涂慧琴

序

汪 伟

金融行政管理学是行政管理学的一个分支，是探索金融行政管理规律和管理方法、手段，提高金融行政管理效率的新兴学科。党的十一届三中全会以后，我国金融事业得到了迅速发展，逐步建立起以人民银行为领导，国家专业银行为主体，多种金融机构并存和分工协作的社会主义金融体系。金融业的发展，对金融行政管理活动提出了更高的要求，迫切需要研究和加强金融行政管理工作。1987年，叶幼成等同志向我提出建立一门金融行政管理学的想法，我觉得这是一项现实性很强，实用性很高的有益工作。几年来，他们从我国金融行政管理的实际出发，理论联系实际，把实践经验提高到理论高度加以总结和概括，经过艰苦努力，终于编写出了这本书，这是值得推荐和祝贺的。

社会主义经济是建立在生产资料公有制基础上的有计划的商品经济。商品生产和商品交换越是发展越是需要信用，需要金融部门进行资金融通，金融在国民经济中的地位和作用越来越大，金融行政管理必须适应这种需要。《中华人民共和国国民经济和社会发展规划和第八个五年计划纲要》指出：要进一步强化中央银行的宏观调控职能，严格控制货币发行和信贷总规模；按照国家的产业政策，合理确定信贷资金的投向；并有效地运用利率、准备金、再贷款、汇率等金融手段，促进国民经济的总量平衡和结构调整，防止通货膨胀。实现这一目标，必须进一

步加强金融行政管理，按照金融行政管理规律办事，不断提高金融行政管理的水平。

金融行政管理学目前正处于创建之中，本书作者对它的基本理论体系提出了较完整的构想，并就有关金融行政管理问题进行了开拓性的探讨，全书观点鲜明、文字流畅，具有应用价值。当然，由于是建立一门新学科，还有待进一步的完善和发展，但毕竟是一个良好的开端。一门新学科的发展，总是从无到有，从不成熟到逐渐成熟的，金融行政管理学也不例外。这需要更多的理论工作者和实际工作者加强对金融行政管理学的理论与实践的研究和探索，以推动这门学科的进一步发展，逐步实现金融行政管理的科学化、法制化、现代化。

（汪伟：中国人民银行湖北省分行行长、高级经济师）

目 录

序

第一章 绪论

- 第一节 金融行政管理学的研究对象..... 1
- 第二节 金融行政管理学的研究内容..... 12
- 第三节 金融行政管理学的研究方法..... 17
- 第四节 学习和研究金融行政管理学的重要意义..... 20

第二章 金融行政组织

- 第一节 金融行政组织的涵义和特征..... 24
- 第二节 金融行政组织目标体系..... 26
- 第三节 金融行政组织结构..... 33
- 第四节 金融行政组织原则..... 42

第三章 金融行政领导

- 第一节 金融行政领导的职能..... 47
- 第二节 金融行政领导者的职责和工作方法..... 50
- 第三节 金融行政领导者应具备的素质..... 63
- 第四节 金融行政领导者的领导艺术..... 69
- 第五节 金融行政领导者的智力结构..... 74

第四章 金融行政决策

- 第一节 金融行政决策的意义和作用..... 81
- 第二节 金融行政决策的原则与程序..... 83
- 第三节 现代金融决策中的智囊团..... 89

第五章 金融人事行政

- 第一节 金融人事行政的地位和作用..... 97
- 第二节 金融行政工作人员的选拔与录用..... 98
- 第三节 金融干部的职位分类..... 103

第四节	金融干部的考核、奖惩	106
第五节	金融干部的福利和保险	113
第六章 金融计划管理		
第一节	金融计划管理的重要性	117
第二节	金融计划管理的任务和要求	119
第三节	金融计划的种类	122
第四节	金融计划工作中的组织领导	132
第五节	信贷合同的管理	138
第七章 金融业务管理		
第一节	金融业务管理的意义和任务	143
第二节	存款业务管理	146
第三节	贷款业务管理	152
第四节	结算业务管理	159
第五节	货币流通管理	168
第六节	外汇管理	176
第七节	金银管理	178
第八节	信托业务管理	181
第九节	保险业务管理	185
第八章 金融行政财务管理		
第一节	财务管理概述	188
第二节	物材管理	198
第三节	资金管理	202
第四节	损益管理	208
第九章 金融行政管理法规		
第一节	金融行政管理法规概述	216
第二节	金融行政管理法规的制定	222
第三节	金融行政管理法规的内容	226
第四节	违反金融行政管理法规的法律责任	238

第五节	认真执行金融行政管理法规	241
第十章	金融行政信息	
第一节	金融行政信息的重要意义	244
第二节	金融行政信息的含义、特征与分类	247
第三节	信息在金融行政管理中的作用	250
第四节	信息的运用	252
第五节	信息的交流	255
第六节	建立金融行政管理的信息系统	258
第十一章	金融行政机关管理	
第一节	金融行政机关管理的作用	264
第二节	金融行政机关管理的内容	266
第三节	金融行政机关岗位责任制	272
第四节	金融行政机关管理的现代化	276
第十二章	金融行政方法	
第一节	金融行政方法概述	279
第二节	金融行政方法的运用	282
第三节	金融行政工作的程序化	295
第十三章	金融行政管理效率	
第一节	金融行政管理效率的含义及其必要性	299
第二节	金融行政管理效率的性质、地位和作用	303
第三节	提高金融行政管理效率的基本途径和方法	309
第四节	衡量金融行政管理效率的准则及方式方法	319
第十四章	金融行政管理学的展望	
第一节	金融行政管理必须现代化	326
第二节	金融行政管理体制改革	327
第三节	金融行政管理学的推行和发展	330
后 记		336

第一章 绪 论

行政管理学是研究国家行政管理的科学，是研究国家行政管理活动规律的科学，凡是有国家行政活动的地方，就有行政管理学研究的领域和课题。因此，行政管理学的研究应扩展到国家行政生活的一切领域。金融活动中有许多行政管理学的问题需要研究，把行政管理学原理运用到金融管理活动中，创立一门金融行政管理学新学科，对于提高金融行政管理的效能和效率，强化金融管理，实现金融行政管理的科学化、法制化、现代化，促进我国金融事业的发展具有十分重要的意义。

第一节 金融行政管理学的研究对象

一、什么是金融行政管理学

（一）金融

金融是指货币资金的融通。即货币、货币流通、信用以及与之直接相关的经济活动，如货币的发行和回笼，吸收存款和发放贷款，金银、外汇和有价值证券的买卖，保险信托，国内、国际的货币支付结算等。其活动如有媒介作用其间的，称为“间接金融”；如没有媒介体作用其间，而是当事者之间直接发生的，称“直接金融”。主要的金融机构有银行、证券交易所、信托投资公司、保险公司等。

金融是商品货币关系发展的必然产物，它随着社会经济和商品货币关系的发展而发展，同时又对社会经济的发展产生重要的

促进和推动作用。在封建社会后期，由于商品流通的发展，产生了货币兑换、保管、汇兑等业务。到了资本主义社会，出现了资本主义金融业，加速资本的积聚和集中。资本主义发展到帝国主义阶段，银行垄断资本与工业垄断资本密切结合、混合生长，形成金融资本。它是现代资本主义经济生活的中心，是整个资本主义经济的神经中枢。旧中国的金融活动完全被帝国主义和蒋宋孔陈四大家族所操纵。新中国成立后，我国金融的性质、内容和作用都发生了根本变化，国家通过金融体系有计划地调节全国的货币流通和组织信用活动，动员和分配社会资金，支持国民经济的发展，这些都离不开金融行政管理。

（二）行政

在中外浩瀚的行政管理学著作中，对“行政”一词有各种各样的解释。在我国历史文献中很早就出现过“行政”一词。在《纲鉴易知录》这部编年史上，就记载在纪元前841年西周时期的周厉王，因“国人发难”而逃走，当时太子靖年幼，由“召公、周公行政”。这里说的“行政”，即指管理国家政务。又如，《左传·昭公五年》记载，女叔齐解释“礼”的含义是“守其国、行其政令，无失其民者也。”哀公28年，郑子产说小国对大国“行其政事”（即执行大国的政令）。

在西方，行政一词源出于拉丁文（Administare），意思是“执行政务”。近、现代的行政学者也从不同的角度来解释“行政”：

1.从“三权分立”的观点来解释行政。西方许多资本主义国家的政治体制，由于受“制衡原则”的影响，实行“三权分立”，把国家机构划分为立法、司法和行政三个部门，各执行不同职能。有的行政学者依据“三权分立”观点，认为行政只是政

府行政部门的事务。美国行政学家魏劳毕^①在1927年所写《行政学原理》一书中认为：“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。”把国家立法、司法以外行政机关的政务活动称为行政。我们认为，这种解释是与当代资本主义国家政体的现实不相符的，“三权”并不是鼎立的，而是互相渗透，并且行政部门的权力在不断扩大，它不只是消极被动地执行政务，而是积极地行使行政立法权，参与和制定重大决策，并把行政裁决权扩大到司法领域，可以说行政掌握着国家的实权。所以，这种解释并不能全面反映当代各国行政管理的现实，是一种狭义的行政概念。

2. 从政治与行政分离的观点来解释行政。西方早期行政学者古德诺^②在1900年写的《政治与行政》一书中，主张政治与行政分离，认为“在一切政治制度中只有两种基本功能，即国家意志的表现和国家意志的执行”。“政治是国家意志的表现；行政是国家意志的执行。”“行政是政府官员官吏推行政府功能的的活动。”认为行政仅是一种对法律和政策的执行活动。这种解释同样不能科学地反映当代各国的现实。因为在任何一个国家里政治和行政都是紧密联系，相互结合的。国家行政机关既要积极参与和影响国家重大政治决策，又在执行政治任务的过程中不断作出因事制宜的政治性决策，都离不开行政过程，而且行政活动是一种实现政治任务的活动，这种活动本身也是国家意志的体现。

3. 从管理的功能的观点来解释行政。在19世纪末和20世纪初，由于生产和科学技术的发展，在欧美的工商企业界发生了“科学管理”的大革命，于是就有人研究是否能把科学管理的原理原则引进政府机关，这样就产生不少以管理观点来研究行政的

① 魏劳毕 (W·F·Willoughby) ——生于1867年，美国行政学家，曾任普林斯顿大学教授，并主持过美国行政研究所，著有《行政学原理》等。

② 古德诺 (F·J·Goodnow·1859—1939) ——美国行政学和法学家，曾任美国大学教授、校长，1913年曾在北京担任过袁世凯的顾问，著有《政治与行政》等。

行政学家。如有的根据管理的要素，解释为“行政是处理公务或政务的方法和技术，运用组织、领导、计划、人事、协调、监督与财务等手段，以完成政府和公共团体的任务。”许多学者还认为，行政所指的范围不仅包括一切国家机关，而且包括一切非营利和营利的公共机构，以及私人的企业事业机关的管理活动，把这些统称为“行政”。并把行政划分为“公共行政”和“私人行政”。

上述各派观点，见仁见智。介绍这些观点，对理解行政的涵义都有一定的参考价值。我们认为，只有马克思第一次科学地揭示了行政活动的性质。马克思主义者认为：“行政是国家的组织活动”。^①就是说，行政是对国家事务的一种有组织的管理活动，目的是实现统治阶级的意志，是为统治阶级服务的。

（三）管理

马克思说过：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队的指挥。”^②可见，当社会生产力发展到一定的程度，人与人之间在一起共同劳动，就需要有指挥者对人们的劳动过程进行必要的指导、协调、监督，以统一协调各个劳动者的活动，使人们的共同劳动达到某一预期的目标。那么，什么是管理呢？所谓管理，是指人类对某种共同劳动进行有目的高效率的组织、领导、计划、指挥、协调与控制的社会活动。这个定义有三层含义。一是管理一定要有目标。没有目标的管理是一种盲目的活动，因此在整个管理过程中，不管管理施加的对象是什么，总是

① 《马克思恩格斯全集》，第1卷，第479页。

② 《资本论》第1卷，人民出版社1975年版，第367页。

把管理的目标放在第一位。二是要有效地运用资源或生产要素，以提高经济效益。三是管理的主要对象是人们的集体劳动。

管理是劳动过程正常进行所必不可少的条件，是分工协作的大规模共同劳动的客观要求，随着现代社会的发展，劳动规模越来越大，分工越细，行政内容增多，管理工作更加复杂，更加重要。

（四）行政管理与金融行政管理学

所谓行政管理，就是国家行政机关以政府的名义，根据宪法和法规确认的原则，运用和实施国家行政权力，执行和实施国家意志，有效地对国家事务进行的组织领导与管理活动。行政管理是管理的一种，它除具有管理的共性外，还有四个特点：行政管理是国家事务的管理活动；行政管理是执行和实现国家意志的管理活动；行政管理是拥有国家法定行政权力的管理活动；行政管理是依法进行的管理活动。根据行政管理的内涵，我国学者普遍认为，行政管理学是研究国家管理的学问，即研究行政管理规律的科学。它的根本目的是提高行政效率，促进现代化建设。

金融行政管理是国家以行政手段参与金融活动的管理。资本主义国家赋予中央银行以及国家设立的金融团体以金融行政管理的职能，通过颁布法令、政策和规章制度等实现行政干预。社会主义国家实现了银行国有化，中央银行代表政府执行金融行政管理职能，各专业银行程度不同的都具有这一职能，通过金融行政管理实现党和国家的政治经济任务。所以，金融行政管理学是研究国家金融行政管理规律的科学，研究在行使国家权力对金融事务进行管理的活动中，有效地组织和协调各种管理要素的科学。金融行政管理学的宗旨在于提高金融行政管理的效能和效率，实现金融行政管理的科学化、法制化、现代化，促进金融事业健康发展。

二、金融行政管理学的产生和发展

金融行政管理学是随着金融学、行政管理学的产生而产生，