



最新法律文件解读丛书

行政与执行法律文件解读

【行政法规与解读】

解读《征信业管理条例》

【部门规章、部门规章性文件与解读】

解读《公安机关办理行政案件程序规定》

解读《财政部门行使行政处罚裁量权指导规范》

【司法解释性文件与解读】

最高人民法院办公厅关于印发国家赔偿典型案例的通知

【地方性法规、地方政府规章】

解读《福建省实施〈农村五保供养工作条例〉办法》

【新类型疑难案例选评】

行政机关依职权改变行政合同的行为具有可诉性

主编 / 江必新

· 总第 97 辑 ·

(2013.1)

人民法院出版社

《最新法律文件解读》丛书

编委会

(按姓氏笔画为序)

孔祥俊	任卫华	刘贵祥	刘德权
杨万明	杨亚平	杨临萍	张勇健
张益民	宋晓明	孙佑海	周峰
郑学林	赵大光	胡云腾	宫鸣
姜启波	高贵君	黄永维	裴显鼎
戴长林			

执行编辑

电 话 010-51660000

邮 箱 dlmlaw@yahoo.com.cn

图书在版编目 (CIP) 数据

行政与执行法律文件解读. 总第 97 辑/江必新主编. —北京: 人民法院出版社, 2013. 3

(最新法律文件解读丛书)

ISBN 978 - 7 - 5109 - 0655 - 8

I. ①行… II. ①江… III. ①行政法 - 法律解释 - 中国
IV. ①D922. 105

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 039283 号

行政与执行法律文件解读·总第 97 辑

主编 江必新

责任编辑 丁丽娜

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 邮编 100745

电 话 (010) 67550608 (责任编辑) 67550558 (发行部查询)
65223677 (读者服务部)

网 址 <http://www.courtbook.com.cn>

E - mail courtpress@sohu.com

印 刷 北京人卫印刷厂

经 销 新华书店

开 本 787 × 1092 毫米 1/16

字 数 140 千字

印 张 8

版 次 2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 0655 - 8

定 价 16.00 元

卷首语

2013年1月21日国务院《征信业管理条例》的出台，解决了征信业发展中无法可依的问题。有利于加强对征信市场的管理，规范征信机构、信息提供者和信息使用者的行为，保护信息主体权益；有利于发挥市场机制的作用，推进社会信用体系建设。本辑开篇介绍了《条例》制定的背景、主要内容、适用范围等，以供广大读者理解与适用。

2012年12月19日，修订后的《公安机关办理行政案件程序规定》以公安部令第125号发布实施。办理行政案件是公安机关最日常、最大量的执法行为，涉及治安、交通安全、消防、出入境等一系列公安行政管理工作，与群众生产、生活密切相关。就此次修改的原因、规范公安行政强制权行使、排除非法证据等问题，本辑约请公安部有关负责人进行了解读。

为了规范财政部门行使行政处罚裁量权，促进财政部门依法、公平、公正实施行政处罚，提高财政行政执法水平，保护公民、法人和其他组织的合法权益，财政部制定了《财政部门行使行政处罚裁量权指导规范》，于2013年2月1日起施行。本辑收录了相关解读文章，供广大读者参考、学习。

目 录

【行政法规与解读】

征信业管理条例

(2013 年 1 月 21 日) 1

解读《征信业管理条例》 10

【部门规章、部门规章性文件与解读】

公安机关办理行政案件程序规定

(2012 年 12 月 19 日) 15

解读《公安机关办理行政案件程序规定》 61

财 政 部

关于印发《财政部门行使行政处罚裁量权指导规范》的通知

(2013 年 1 月 4 日) 64

解读《财政部门行使行政处罚裁量权指导规范》 70

拘留所条例实施办法

(2012 年 12 月 14 日) 73

【司法解释性文件与解读】

最高人民法院办公厅

关于印发国家赔偿典型案例的通知

(2012 年 12 月 14 日) 85

最高人民法院

关于开展行政案件相对集中管辖试点工作的通知

(2013 年 1 月 4 日) 100

【地方性法规、地方政府规章】

福建省实施《农村五保供养工作条例》办法

(2012 年 12 月 7 日) 103

解读《福建省实施〈农村五保供养工作条例〉办法》

..... 黄 磊 蒋团松 111

【新类型疑难案例选评】

行政机关依职权改变行政合同的行为具有可诉性 蔡小雪 114

[行政法规与解读]

征信业管理条例

(2012年12月26日国务院第228次常务会议通过 2013年1月21日
国务院令 第631号公布 自2013年3月15日起施行)

第一章 总 则

第一条 为了规范征信活动，保护当事人合法权益，引导、促进征信业健康发展，推进社会信用体系建设，制定本条例。

第二条 在中国境内从事征信业务及相关活动，适用本条例。

本条例所称征信业务，是指对企业、事业单位等组织（以下统称企业）的信用信息和个人的信用信息进行采集、整理、保存、加工，并向信息使用者提供的活动。

国家设立的金融信用信息基础数据库进行信息的采集、整理、保存、加工和提供，适用本条例第五章规定。

国家机关以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织依照法律、行政法规和国务院的规定，为履行职责进行的企业和个人信息的采集、整理、保存、加工和公布，不适用本条例。

第三条 从事征信业务及相关活动，应当遵守法律法规，诚实守信，不得危害国家秘密，不得侵犯商业秘密和个人隐私。

第四條 中國人民銀行（以下稱國務院徵信業監督管理部門）及其派出機構依法對徵信業進行監督管理。

縣級以上地方人民政府和國務院有關部門依法推進本地区、本行業的社會信用體系建設，培育徵信市場，推動徵信業發展。

第二章 徵信機構

第五條 本條例所稱徵信機構，是指依法設立，主要經營徵信業務的機構。

第六條 設立經營個人徵信業務的徵信機構，應當符合《中華人民共和國公司法》規定的公司設立條件和下列條件，並經國務院徵信業監督管理部門批准：

- （一）主要股東信譽良好，最近3年無重大違法違規記錄；
- （二）註冊資本不少於人民幣5000萬元；
- （三）有符合國務院徵信業監督管理部門規定的保障信息安全的設施、設備和制度、措施；
- （四）擬任董事、監事和高級管理人員符合本條例第八條規定的任職條件；
- （五）國務院徵信業監督管理部門規定的其他審慎性條件。

第七條 申請設立經營個人徵信業務的徵信機構，应当向國務院徵信業監督管理部門提交申請書和證明其符合本條例第六條規定條件的材料。

國務院徵信業監督管理部門應當依法進行審查，自受理申請之日起60日內作出批准或者不予批准的決定。決定批准的，頒發個人徵信業務經營許可證；不予批准的，應當書面說明理由。

經批准設立的经营個人徵信業務的徵信機構，凭個人徵信業務經營許可證向公司登記機關辦理登記。

未經國務院徵信業監督管理部門批准，任何單位和個人不得經營個人徵信業務。

第八條 經營個人徵信業務的徵信機構的董事、監事和高級管理人員，應當熟悉與徵信業務相關的法律法规，具有履行職責所需的徵信業从业經驗和管

理能力,最近3年无重大违法违规记录,并取得国务院征信业监督管理部门核准的任职资格。

第九条 经营个人征信业务的征信机构设立分支机构、合并或者分立、变更注册资本、变更出资额占公司资本总额5%以上或者持股占公司股份5%以上的股东的,应当经国务院征信业监督管理部门批准。

经营个人征信业务的征信机构变更名称的,应当向国务院征信业监督管理部门办理备案。

第十条 设立经营企业征信业务的征信机构,应当符合《中华人民共和国公司法》规定的设立条件,并自公司登记机关准予登记之日起30日内向所在地的国务院征信业监督管理部门派出机构办理备案,并提供下列材料:

- (一) 营业执照;
- (二) 股权结构、组织机构说明;
- (三) 业务范围、业务规则、业务系统的基本情况;
- (四) 信息安全和风险防范措施。

备案事项发生变更的,应当自变更之日起30日内向原备案机构办理变更备案。

第十一条 征信机构应当按照国务院征信业监督管理部门的规定,报告上一年度开展征信业务的情况。

国务院征信业监督管理部门应当向社会公告经营个人征信业务和企业征信业务的征信机构名单,并及时更新。

第十二条 征信机构解散或者被依法宣告破产的,应当向国务院征信业监督管理部门报告,并按照下列方式处理信息数据库:

- (一) 与其他征信机构约定并经国务院征信业监督管理部门同意,转让给其他征信机构;
- (二) 不能依照前项规定转让的,移交给国务院征信业监督管理部门指定的征信机构;
- (三) 不能依照前两项规定转让、移交的,在国务院征信业监督管理部门的监督下销毁。

经营个人征信业务的征信机构解散或者被依法宣告破产的,还应当在国务

院征信業監督管理部門指定的媒體上公告，並將個人征信業務經營許可證交國務院征信業監督管理部門注銷。

第三章 征信業務規則

第十三條 采集個人信息應當經信息主體本人同意，未經本人同意不得采集。但是，依照法律、行政法規規定公開的信息除外。

企業的董事、監事、高級管理人員與其履行職務相關的信息，不作為個人信息。

第十四條 禁止征信機構采集個人的宗教信仰、基因、指紋、血型、疾病和病史信息以及法律、行政法規規定禁止采集的其他個人信息。

征信機構不得采集個人的收入、存款、有價證券、商業保險、不動產的信息和納稅數額信息。但是，征信機構明確告知信息主體提供該信息可能產生的不利後果，並取得其書面同意的除外。

第十五條 信息提供者向征信機構提供個人不良信息，應當事先告知信息主體本人。但是，依照法律、行政法規規定公開的不良信息除外。

第十六條 征信機構對個人不良信息的保存期限，自不良行為或者事件終止之日起為5年；超過5年的，應當予以刪除。

在不良信息保存期限內，信息主體可以對不良信息作出說明，征信機構應當予以記載。

第十七條 信息主體可以向征信機構查詢自身信息。個人信息主體有權每年兩次免費獲取本人的信用報告。

第十八條 向征信機構查詢個人信息的，應當取得信息主體本人的書面同意並約定用途。但是，法律規定可以未經同意查詢的除外。

征信機構不得違反前款規定提供個人信息。

第十九條 征信機構或者信息提供者、信息使用者採用格式合同條款取得個人信息主體同意的，應當在合同中作出足以引起信息主體注意的提示，並按照信息主體的要求作出明確說明。

第二十條 信息使用者應當按照與個人信息主體約定的用途使用個人信息，不得用作約定以外的用途，不得未經個人信息主體同意向第三方提供。

第二十一条 征信机构可以通过信息主体、企业交易对方、行业协会提供信息，政府有关部门依法已公开的信息，人民法院依法公布的判决、裁定等渠道，采集企业信息。

征信机构不得采集法律、行政法规禁止采集的企业信息。

第二十二条 征信机构应当按照国务院征信业监督管理部门的规定，建立健全和严格执行保障信息安全的规章制度，并采取有效技术措施保障信息安全。

经营个人征信业务的征信机构应当对其工作人员查询个人信息的权限和程序作出明确规定，对工作人员查询个人信息的情况进行登记，如实记载查询工作人员的姓名，查询的时间、内容及用途。工作人员不得违反规定的权限和程序查询信息，不得泄露工作中获取的信息。

第二十三条 征信机构应当采取合理措施，保障其提供信息的准确性。

征信机构提供的信息供信息使用者参考。

第二十四条 征信机构在中国境内采集的信息的整理、保存和加工，应当在中国境内进行。

征信机构向境外组织或者个人提供信息，应当遵守法律、行政法规和国务院征信业监督管理部门的有关规定。

第四章 异议和投诉

第二十五条 信息主体认为征信机构采集、保存、提供的信息存在错误、遗漏的，有权向征信机构或者信息提供者提出异议，要求更正。

征信机构或者信息提供者收到异议，应当按照国务院征信业监督管理部门的规定对相关信息作出存在异议的标注，自收到异议之日起 20 日内进行核查和处理，并将结果书面答复异议人。

经核查，确认相关信息确有错误、遗漏的，信息提供者、征信机构应当予以更正；确认不存在错误、遗漏的，应当取消异议标注；经核查仍不能确认的，对核查情况和异议内容应当予以记载。

第二十六条 信息主体认为征信机构或者信息提供者、信息使用者侵害其合法权益的，可以向所在地的国务院征信业监督管理部门派出机构投诉。

受理投訴的機構应当及時進行核實和處理，自受理之日起 30 日內書面答復投訴人。

信息主體認為徵信機構或者信息提供者、信息使用者侵害其合法權益的，可以直接向人民法院起訴。

第五章 金融信用信息基礎數據庫

第二十七條 國家設立金融信用信息基礎數據庫，為防范金融風險、促進金融業發展提供相關信息服務。

金融信用信息基礎數據庫由專業運行機構建設、運行和維護。該運行機構不以營利為目的，由國務院徵信業監督管理部門監督管理。

第二十八條 金融信用信息基礎數據庫接收從事信貸業務的機構按照規定提供的信貸信息。

金融信用信息基礎數據庫為信息主體和取得信息主體本人書面同意的信息使用者提供查詢服務。國家機關可以依法查詢金融信用信息基礎數據庫的信息。

第二十九條 從事信貸業務的機構應當按照規定向金融信用信息基礎數據庫提供信貸信息。

從事信貸業務的機構向金融信用信息基礎數據庫或者其他主體提供信貸信息，應當事先取得信息主體的書面同意，並適用本條例關於信息提供者的規定。

第三十條 不從事信貸業務的金融機構向金融信用信息基礎數據庫提供、查詢信用信息以及金融信用信息基礎數據庫接收其提供的信用信息的具體辦法，由國務院徵信業監督管理部門會同國務院有關金融監督管理機構依法制定。

第三十一條 金融信用信息基礎數據庫運行機構可以按照補償成本原則收取查詢服務費用，收費標準由國務院價格主管部門規定。

第三十二條 本條例第十四條、第十六條、第十七條、第十八條、第二十二條、第二十三條、第二十四條、第二十五條、第二十六條適用於金融信用信息基礎數據庫運行機構。

第六章 监督管理

第三十三条 国务院征信业监督管理部门及其派出机构依照法律、行政法规和国务院的规定，履行对征信业和金融信用信息基础数据库运行机构的监督管理职责，可以采取下列监督检查措施：

（一）进入征信机构、金融信用信息基础数据库运行机构进行现场检查，对向金融信用信息基础数据库提供或者查询信息的机构遵守本条例有关规定的情况进行检查；

（二）询问当事人和与被调查事件有关的单位和个人，要求其对与被调查事件有关的事项作出说明；

（三）查阅、复制与被调查事件有关的文件、资料，对可能被转移、销毁、隐匿或者篡改的文件、资料予以封存；

（四）检查相关信息系统。

进行现场检查或者调查的人员不得少于2人，并应当出示合法证件和检查、调查通知书。

被检查、调查的单位和个人应当配合，如实提供有关文件、资料，不得隐瞒、拒绝和阻碍。

第三十四条 经营个人征信业务的征信机构、金融信用信息基础数据库、向金融信用信息基础数据库提供或者查询信息的机构发生重大信息泄露等事件的，国务院征信业监督管理部门可以采取临时接管相关信息系统等必要措施，避免损害扩大。

第三十五条 国务院征信业监督管理部门及其派出机构的工作人员对在工作中知悉的国家秘密和信息主体的信息，应当依法保密。

第七章 法律责任

第三十六条 未经国务院征信业监督管理部门批准，擅自设立经营个人征信业务的征信机构或者从事个人征信业务活动的，由国务院征信业监督管理部门予以取缔，没收违法所得，并处5万元以上50万元以下的罚款；构成犯罪的

的，依法追究刑事責任。

第三十七條 經營個人徵信業務的徵信機構違反本條例第九條規定的，由國務院徵信業監督管理部門責令限期改正，對單位處2萬元以上20萬元以下的罰款；對直接負責的主管人員和其他直接責任人員給予警告，處1萬元以下的罰款。

經營企業徵信業務的徵信機構未按照本條例第十條規定辦理備案的，由其所在地國務院徵信業監督管理部門派出機構責令限期改正；逾期不改正的，依照前款規定處罰。

第三十八條 徵信機構、金融信用信息基礎數據庫運行機構違反本條例規定，有下列行為之一的，由國務院徵信業監督管理部門或者其派出機構責令限期改正，對單位處5萬元以上50萬元以下的罰款；對直接負責的主管人員和其他直接責任人員處1萬元以上10萬元以下的罰款；有違法所得的，沒收違法所得。給信息主體造成損失的，依法承擔民事責任；構成犯罪的，依法追究刑事責任：

- （一）竊取或者以其他方式非法獲取信息；
- （二）採集禁止採集的信息或者未經同意採集個人信息；
- （三）違法提供或者出售信息；
- （四）因過失洩露信息；
- （五）逾期不刪除個人不良信息；
- （六）未按照規定對異議信息進行核實和處理；
- （七）拒絕、阻礙國務院徵信業監督管理部門或者其派出機構檢查、調查或者不如實提供有關文件、資料；
- （八）違反徵信業務規則，侵害信息主體合法權益的其他行為。

經營個人徵信業務的徵信機構有前款所列行為之一，情節嚴重或者造成嚴重後果的，由國務院徵信業監督管理部門吊銷其個人徵信業務經營許可證。

第三十九條 徵信機構違反本條例規定，未按照規定報告其上一年度開展徵信業務情況的，由國務院徵信業監督管理部門或者其派出機構責令限期改正；逾期不改正的，對單位處2萬元以上10萬元以下的罰款；對直接負責的主管人員和其他直接責任人員給予警告，處1萬元以下的罰款。

第四十条 向金融信用信息基础数据库提供或者查询信息的机构违反本条例规定，有下列行为之一的，由国务院征信业监督管理部门或者其派出机构责令限期改正，对单位处5万元以上50万元以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处1万元以上10万元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得。给信息主体造成损失的，依法承担民事责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- （一）违法提供或者出售信息；
- （二）因过失泄露信息；
- （三）未经同意查询个人信息或者企业的信贷信息；
- （四）未按照规定处理异议或者对确有错误、遗漏的信息不予更正；
- （五）拒绝、阻碍国务院征信业监督管理部门或者其派出机构检查、调查或者不如实提供有关文件、资料。

第四十一条 信息提供者违反本条例规定，向征信机构、金融信用信息基础数据库提供非依法公开的个人不良信息，未事先告知信息主体本人，情节严重或者造成严重后果的，由国务院征信业监督管理部门或者其派出机构对单位处2万元以上20万元以下的罚款；对个人处1万元以上5万元以下的罚款。

第四十二条 信息使用者违反本条例规定，未按照与个人信息主体约定的用途使用个人信息或者未经个人信息主体同意向第三方提供个人信息，情节严重或者造成严重后果的，由国务院征信业监督管理部门或者其派出机构对单位处2万元以上20万元以下的罚款；对个人处1万元以上5万元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得。给信息主体造成损失的，依法承担民事责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十三条 国务院征信业监督管理部门及其派出机构的工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，不依法履行监督管理职责，或者泄露国家秘密、信息主体信息的，依法给予处分。给信息主体造成损失的，依法承担民事责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八章 附 则

第四十四条 本条例下列用语的含义：

(一) 信息提供者,是指向征信机构提供信息的单位和个人,以及向金融信用信息基础数据库提供信息的单位。

(二) 信息使用者,是指从征信机构和金融信用信息基础数据库获取信息的单位和个人。

(三) 不良信息,是指对信息主体信用状况构成负面影响的下列信息:信息主体在借贷、赊购、担保、租赁、保险、使用信用卡等活动中未按照合同履行义务的信息,对信息主体的行政处罚信息,人民法院判决或者裁定信息主体履行义务以及强制执行的信息,以及国务院征信业监督管理部门规定的其他不良信息。

第四十五条 外商投资征信机构的设立条件,由国务院征信业监督管理部门会同国务院有关部门制定,报国务院批准。

境外征信机构在境内经营征信业务,应当经国务院征信业监督管理部门批准。

第四十六条 本条例施行前已经经营个人征信业务的机构,应当自本条例施行之日起6个月内,依照本条例的规定申请个人征信业务经营许可证。

本条例施行前已经经营企业征信业务的机构,应当自本条例施行之日起3个月内,依照本条例的规定办理备案。

第四十七条 本条例自2013年3月15日起施行。

解讀——

《征信业管理条例》

国务院法制办、人民银行负责人

2013年1月21日,国务院总理温家宝签署国务院令,公布《征信业管理条例》(以下简称《条例》),

自2013年3月15日起施行。

一、制定《条例》的背景

征信业是市场经济中提供信用信

息服务的行业。征信机构作为提供信用信息服务的企业,按一定规则合法采集企业、个人的信用信息,加工整理形成企业、个人的信用报告等征信产品,有偿提供给经济活动中的贷款方、赊销方、招标方、出租方、保险方等有合法需求的信息使用者,为其了解交易对方的信用状况提供便利。征信服务既可为防范信用风险、保障交易安全创造条件,又可使具有良好信用记录的企业和个人得以较低的交易成本获得较多的交易机会,而缺乏良好信用记录的企业或个人则相反,从而促进形成“诚信受益,失信惩戒”的社会环境。征信业在促进信用经济发展和社会信用体系建设中发挥着重要的基础性作用。

我国征信业从无到有,逐步发展,作用日益显现,征信市场初具规模。但与信用经济发展和加快社会信用体系建设的要求还不相适应;征信经营活动缺乏统一遵循的制度规范和监管依据,难以获取市场主体信用信息的现象与不当采集和滥用公民、法人信息,侵犯其合法权益的现象并存,影响征信业的健康发展。

党中央、国务院高度重视征信业发展,对征信法制建设提出了明确要

求。为规范征信活动,保护当事人合法权益,引导、促进征信业健康发展,推进社会信用体系建设,有必要出台《条例》。

《条例》的出台,解决了征信业发展中无法可依的问题。有利于加强对征信市场的管理,规范征信机构、信息提供者和信息使用者的行为,保护信息主体权益;有利于发挥市场机制的作用,推进社会信用体系建设。

二、《条例》的适用范围

《条例》适用于在我国境内从事个人或企业信用信息的采集、整理、保存、加工,并向信息使用者提供的征信业务及相关活动。规范的对象主要是征信机构的业务活动及对征信机构的监督管理。

国家机关以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织依照法律、行政法规和国务院的规定,为履行职责而进行的企业和个人信息的采集、整理、保存、加工和公布,如税务机关依照税收征收管理法公布纳税人的欠税信息,有关政府部门依法公布对违法行为人给予行政处罚的信息,人民法院依照民事诉讼法公布被执行人不履行生效法律文书的信息等,不适用《条例》。