

中国人民银行 行政执法指南

中国人民银行条法司 编

ZHONGGUO RENMIN YINHANG XINGZHENG ZHIFA ZHINAN

中國人民銀行



中国金融出版社

中国人民银行 行政执法指南

中国人民银行条法司 编



中国金融出版社

责任编辑:毛春明

责任校对:李俊英

责任印制:尹小平

图书在版编目(CIP)数据

中国人民银行行政执法指南/中国人民银行条法司编. - 北京:
中国金融出版社, 2001.3

ISBN 7-5049-2469-5

I. 中…

II. 中…

III. 中国人民银行-行政管理-行政法-基本知识-中国

IV. D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 08666 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京广安门外小红庙南里 3 号

发行部:66081679 读者服务部:66070833 82672183

<http://www.chinafph.com>

邮码 100055

经销 新华书店

印刷 固安印刷厂

尺寸 148 毫米 × 210 毫米

印张 13.25

字数 333 千

版次 2001 年 4 月第 1 版

印次 2001 年 4 月第 1 次印刷

印数 1—10085

定价 26.00 元

如出现印装错误请与印刷装订厂调换

序

中国人民银行副行长 史纪良

党的“十五”大提出：“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略。”九届全国人大二次会议通过的宪法修正案规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”，使依法治国基本方略得到国家根本大法的保障。金融是现代经济的核心，金融业的稳健运行是国民经济健康发展的基本条件。依法治理金融是依法治国的重要组成部分。加强金融法治建设，是维护金融秩序，促进金融业稳健运行的基础，同时也是实施货币政策，强化金融监督管理，防范和化解金融风险的依据。不断健全和完善金融法治工作是中国人民银行的一项重要任务。

改革开放以来，金融立法工作得到加强，初步建立起与社会主义市场经济体系相适应的金融法律体系，人民银行依法实施货币政策，强化金融监督，不断改进金融服务，金融秩序有了根本好转，金融从业人员和全社会的金融法律意识有了很大提高，应当说我们在依法治理金融业方面已取得了一定成绩，但是，也应该清楚地看到，当前金融领域存在的问题仍不可低估，潜在的金融风险不可忽视，金融违法行为还屡禁不止，中国人民银行自身的依法行政水平还有待于进一步提高，特别是我国即将加入 WTO，国民经济结构进行战略性调整，中国金融业面临新的挑战 and 压力。因此，不断提高中国人民银行的依法行政水平，加强金融监管，整顿金融秩

序,严肃查处金融违法行为,坚决取缔非法金融机构和非法金融业务活动,是人民银行的重要工作任务。

《国务院关于全面推进依法行政的决定》指出:“全面推行依法行政,从严治政,建设廉洁、勤政、务实、高效的政府。”深刻阐明了新形势下政府和政府部门依法行政的重要内涵。随着经济和社会的不断发展,广大人民群众的法律意识和法制观念普遍增强,全社会对加强金融立法和严格依法行政的要求也越来越高。中国人民银行作为中华人民共和国的中央银行,国务院金融监督管理部门,如何依法行政,如何依法履行《中华人民共和国中国人民银行法》赋予的重要职责,是我们每一个中央银行干部都必须认真思考的问题。

为了全面推行中国人民银行的依法行政工作,规范中国人民银行的行政执法行为,提高依法监管水平,保障中国人民银行依法履行职责,维护金融机构、其他单位和个人的合法权益,完善中国人民银行的行政执法程序和行政复议程序,根据《中华人民共和国行政处罚法》和《中华人民共和国行政复议法》,中国人民银行制定了《中国人民银行行政处罚程序规定》、《中国人民银行行政复议办法》,并于2001年2月1日正式发布实施。两个金融规章的发布实施,弥补了中国人民银行在行政执法程序和行政复议程序依据上的不足,是规范中国人民银行金融监管行为,指导和监督中国人民银行行政执法人员依法行政的重要规范性文件。

认真学习、严格贯彻执行《中国人民银行行政处罚程序规定》、《中国人民银行行政复议办法》,对规范中国人民银行的监管行为、全面推进中国人民银行的依法行政工作以及提高广大金融执法人员的依法行政水平,都将起到重要的促进作用。为了使贯彻落实工作取得实效,指导中国人民银行分支机构的行政执法工作,中国人民银行条法司组织撰写了《中国人民银行行政执法指南》一书,从行政法的基本知识、金融行政处罚、金融行政复议、行政诉讼、行

政赔偿五个方面对中国人民银行的行政执法工作作了比较系统的论述,认真学习《中国人民银行行政执法指南》一书对中国人民银行行政执法工作是很有帮助的。在学习过程中要注意把握以下几个问题:

一、要真抓好学习宣传工作。充分认识《中国人民银行处罚程序规定》和《中国人民银行行政复议办法》发布实施的重要意义,认真学习两个规章的具体内容,把握规章的精神实质,准确领会每个条款的内容,并要在学习的过程中认真结合本行、本部门的工作实际,按照规章规定认真检查和改进工作,对以前工作中存在的问题进行彻底纠正,使中国人民银行的行政执法行为符合法律、行政法规和规章要求,把学习宣传工作真正落在实处。

二、要依法加强金融监管,依法办事。以《中国人民银行处罚程序规定》和《中国人民银行行政复议办法》发布实施为契机,全面推进中国人民银行的依法行政工作,提高中国人民银行行政执法人员的依法行政水平,树立依法监管、依法办事的形象。要依法加强对金融业的监督管理,严格按照《中华人民共和国商业银行法》、《金融违法行为处罚办法》等有关法律、行政法规的规定对金融违法行为进行查处,消除金融隐患,防范和化解金融风险;同时要按照《中国人民银行行政处罚程序》等规定,规范中国人民银行自身的监管行为,严格依法行政,维护中央银行的权威。

三、要认真做好行政复议工作,依法接受监督。行政复议是行政机关纠正违法或者不当行政行为的一种重要的内部层级监督制度,做好行政复议工作是推进中国人民银行依法行政工作的重要内容。要通过行政复议工作规范、完善中国人民银行的金融监管工作。同时,要使中国人民银行的金融监管工作依法接受监督,经得起监督,在监督中不断地发展和完善。

四、要加强行政处罚和行政复议组织机构建设,充分发挥法制事务工作部门和法律人员的作用。按照《中国人民银行行政处罚

程序规定》和《中国人民银行行政复议办法》的规定,中国人民银行各级分支机构要成立行政处罚委员会和行政复议委员会。要充分发挥法律事务工作部门和法律人员在行政处罚和行政复议工作中的积极作用,保障和监督中国人民银行的行政行为,使中国人民银行的金融监管工作能够合法、适当、有效。

目 录

第一章 行政法基本知识	(1)
第一节 行政法概述	(1)
第二节 行政机关	(13)
第三节 行政行为	(25)
第二章 金融行政处罚	(37)
第一节 金融行政处罚概述	(38)
第二节 金融行政处罚的种类、形式和设定	(49)
第三节 金融行政处罚的主体和管辖	(55)
第四节 金融行政处罚的法律适用	(62)
第五节 金融行政处罚的程序	(70)
第六节 金融行政处罚的执行	(80)
第七节 实施金融行政处罚可能产生的法律责任	(85)
第三章 行政复议	(88)
第一节 行政复议概述	(88)
第二节 行政复议范围	(96)
第三节 行政复议机关和机构	(104)
第四节 行政复议管辖	(109)
第五节 行政复议参加人	(118)
第六节 金融行政复议程序	(124)
第七节 法律责任	(134)

第四章 行政诉讼	(141)
第一节 行政诉讼概论.....	(141)
第二节 行政诉讼的受案范围.....	(157)
第三节 行政诉讼管辖.....	(164)
第四节 行政诉讼参加人.....	(169)
第五节 行政诉讼证据.....	(178)
第六节 行政诉讼程序.....	(183)
第七节 行政诉讼的判决、裁定与决定.....	(191)
第八节 行政诉讼的法律适用.....	(196)
第九节 行政诉讼的执行.....	(200)
第五章 行政赔偿	(204)
第一节 行政赔偿概述.....	(204)
第二节 行政赔偿的范围和标准.....	(207)
第三节 行政赔偿请求人与赔偿义务人.....	(217)
第四节 行政赔偿程序.....	(222)
附录	(233)
中华人民共和国行政处罚法.....	(234)
中华人民共和国行政复议法.....	(248)
中华人民共和国行政诉讼法.....	(260)
中华人民共和国国家赔偿法.....	(274)
中华人民共和国中国人民银行法.....	(285)
金融违法行为处罚办法.....	(293)
罚款决定与罚款收缴分离实施办法.....	(307)
国家赔偿费用管理办法.....	(310)
国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政复议法》 的通知.....	(313)

国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政处罚法》 的通知	(318)
国务院关于全面推进依法行政的决定	(323)
最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的 规定	(329)
中国人民银行行政处罚程序规定	(336)
中国人民银行行政复议办法	(357)
中国人民银行办公厅关于印发《中国人民银行 执法证管理规定》的通知	(392)
中国人民银行办公厅关于成立中国人民银行 行政复议委员会的通知	(401)
中国人民银行办公厅关于成立中国人民银行 行政处罚委员会的通知	(402)
中华人民共和国财政部、中国人民银行罚款 代收代缴管理办法	(404)
后记	(413)

第一章 行政法基本知识

第一节 行政法概述

一、行政和行政法的概念

(一)行政的概念

要明确行政法的概念,首先要了解什么是行政。行政一词来源于拉丁文,是“执行职务”之意。行政是组织的一种职能,任何组织(包括国家机关、企业事业单位、社会团体)要生存和发展,都必须要有相应的机构和人员行使执行和管理各项事务的职能。如某一组织内部的人事、财务等的管理和执行活动。因此,广义上的行政,是指一个组织的内部执行和管理活动。但行政法意义上的行政有其特定的涵义,专指行政主体为实现国家的目的和任务,依据一定的法律、法规,对国家事务进行管理的一种组织活动。简言之,行政法意义上的行政,就是政府依法管理国家的活动。行政法意义上的行政,一般称为“国家行政”。

(二)行政法的概念和特征

行政法是有关国家行政管理活动的法律规范的总称,是规定行政主体的组织、职责权限、活动原则、管理制度和工作程序,调整各种行政主体之间以及行政主体与其他国家机关、企事业单位、社会组织和公民之间行政关系,规范和控制行政权的法律规范体系。

现代行政活动领域极其广泛,涉及到治安、税务、财政、金融、

外交、国防、教育、文化、工商、食品、卫生、环境、劳务、社会福利等等。可以说,几乎所有社会生活领域都有行政活动。行政活动的特点,决定了行政法与其他部门法,如民法、刑法等相比,有以下三个突出的特点:

1.在形式上,行政法没有一部统一的、系统的、完整的行政法典,其规范散见于各种形式的行政法律和法规中。

2.在内容上,行政法调整的对象涉及社会生活的各个领域,行政法规范的内容极为广泛。行政法赖以存在的法律规范数量很多,居各部门法之首。在我国现有法律规范中,80%属于行政法的范畴。

3.在行政关系中,由于行政机关要代表国家行使行政权力,为保证行政机关正确行使行政权,防止行政机关滥用国家赋予的权力,国家需要对行政机关行使职权规定一定的程序,即行政程序,因而,我国的行政法律、法规往往是实体性法律规范与程序性法律规范交织在一起,二者没有截然分开,如《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)中就既有关于行政处罚的种类、行政处罚的实施机关及其权利、义务等实体规范,也有实施行政处罚的程序规范。又如,《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》既授予了中国人民银行取缔非法金融机构和非法金融业务活动的实体权利,又明确规定了中国人民银行取缔非法金融机构和非法金融业务活动的具体程序。

二、行政权

(一)行政权的概念

行政权就是宪法和有关行政组织法授予行政主体(包括行政机关和法律、法规授权的组织)执行国家法律、政策,管理国家内政外事的国家权力。例如,《中华人民共和国中国人民银行法》(以下简称《中国人民银行法》)赋予中国人民银行依法对金融机构及其

业务行使监督管理的权力就是一种行政权。行政权又称为行政管理权。

由于全部的行政活动都是行政主体在行使行政权,以实现行政管理目标为目的,因此,行政权被认为是全部行政法理论的基点。

从行政权的概念可以看出,行政权的主体是国家行政机关和法律、法规授权的组织,而不是国家。行政权是行政主体依法管理国家行政事务的权力,是一种法定的权力。行政机关应当怎样设立,行政机关的组织结构、管理范围、权限,以及行使权力的后果、责任等,都需要国家通过制定宪法和法律的方式加以规定。中国人民银行的设立、组织结构、管理权限以及法律责任,就是由《中国人民银行法》明确规定的。从法理上解释,行政权就是统治者为保障其意志的实现而通过宪法、法律授予行政主体的一种执行权。

我国是人民当家作主的国家,国家的权力属于人民。其中行政权是国家权力的重要组成部分,是人民通过法律授予行政主体的一种管理、执行的权力。因此,它是人民权力的一部分,来源于人民,又反过来服务于人民,不能偏离为人民服务的宗旨。

(二)行政权的特征。

行政权与其他权力相比,具有以下特征:

1.行政权的命令性。行政权的行使,一般是通过管理者发布命令等方式,禁止被管理者进行某种活动,或者要求被管理者必须进行某种活动,以保证行政管理目标的实现。例如,中国人民银行对金融机构行使监督管理职权时,一般是通过发布金融管理规章、作出各种行政决定的方式来进行,作为被管理者的金融机构,要按照金融规章和人民银行的要求开展金融活动。

2.行政权的执行性。行政权依法律规定而存在,其目的是执行法律。行政权力要落到实处,使行政权力的行使真正达到行政管理的目的,就必须强调对行政命令的执行,否则,行政权力就形

同虚设。

3.行政权的强制性。行政活动的命令性、执行性的实现,是因为有国家强制力的保障。国家强制力在行政管理领域的表现,就是行政主体被授权拥有采取行政强制措施,实施行政处罚等有效的强制手段。如《中国人民银行法》、《中华人民共和国商业银行法》(以下简称《商业银行法》)和《金融违法行为处罚办法》等有关金融法律、法规授予了中国人民银行对实施了金融违法行为的金融机构行使行政处罚权,即是通过国家强制力确保中国人民银行有效实施金融监管的具体体现。

4.行政职权与职责的统一。行政权是法律授予行政主体管理经济、社会的权力,它与公民的权利不同。公民的权利可以行使,也可以放弃,而行政主体的行政权力不但是可以行使,而且是必须行使,要尽一切可能去保证完成,不得放弃,擅自放弃应当行使的行政职权就是一种失职行为,将受到法律的制裁。因此,行政主体的行政权既是权利又是其必须履行的职责,是二者的统一。

三、行政关系

(一)行政关系的概念

行政法是以各种行政关系作为调整对象的法律规范。而行政关系就是指行政主体行使行政职能和接受行政法制监督而与作为行政相对人的其他国家机关、企事业单位、社会组织和公民及作为行政法监督主体的国家机关发生的各种关系,以及行政主体内部发生的各种关系。

(二)行政关系的种类

从以上行政关系的概念中可以看出,行政关系主要包括以下四类:

1.行政管理关系。这是指行政主体在行使行政职权过程中与行政相对人发生的各种关系。所谓“行政相对人”,是指行政主体

的行政行为所涉及的对象,即其权利、义务受到行政主体行政行为影响的公民、法人和其他组织是相对于行政管理者而言。例如,金融机构就是金融行政管理中的最主要的行政相对人。行政管理关系是行政关系中最主要的一部分。行政主体实施的大量的行政行为,如行政许可、行政征收、行政处罚、行政强制等等,几乎都是以行政相对人为对象实施的,因而要与行政相对人发生关系。这些关系都必须受到法的调整和规范。

2. 行政法制监督关系。这是指行政法制监督主体在对行政主体、国家公务员和其他行政执法人员进行监督时发生的各种关系。所谓行政法制监督主体,是指根据宪法和法律授权,依法定方式和程序对行政职权行使者及其实施的行政行为进行法制监督的国家机关。包括国家权力机关(各级人大)、国家司法机关(人民法院、人民检察院)、行政监察机关等。

3. 行政救济关系。这是指行政相对人认为其权益受到行政主体作出的行政行为的侵犯,向行政救济主体申请救济,行政救济主体对其申请予以审查,作出向相对人提供或者不予提供救济的决定而发生的各种关系。所谓行政救济主体,是指法律授权其受理行政相对人申诉、控告、检举和行政复议、行政诉讼的国家机关。主要包括受理申诉、控告、检举的信访机关,受理行政复议的行政复议机关、受理行政诉讼的人民法院。

4. 内部行政关系。这是指行政主体内部发生的各种关系,包括上下级行政机关之间的关系、平行行政机关的关系、行政机关与其委托行使某种特定行政职权的组织的关系,以及行政机关与法律、法规授权的组织的关系,等等。

上述四种行政关系中,行政管理关系是最基本的行政关系,其他三种关系都是由于行政管理关系所引起的。虽然各种行政关系在整个行政关系中所占分量不同,所处地位不同,但它们都是行政法调整的对象。各种行政关系要保持一定的秩序状态,均要通过

行政法律规范,为关系双方确定适当的权利和义务,并通过相应的制度保证这种权利和义务的真正实现。

四、行政主体

(一)行政主体的概念

行政主体是指能以自己的名义行使国家行政职权,作出影响公民、法人和其他组织的权利、义务的行政行为,在行政诉讼中能作为被告应诉,并能由自己对外承担行政法律责任的组织。

根据以上定义,行政主体具有下述特征:

1.能够依法行使行政职权。一般社会组织,如政党、企事业单位、团体,不能行使行政职权,不是行政主体。立法机关(这里专指国家权力机关)、司法机关不享有行政职权,也不是行政主体。

2.能以自己的名义行使行政职权。有些组织受行政机关的委托也能够行使特定的行政职权,但它们不能以自己的名义行使职权,而是必须以委托机关的名义行使行政职权,因此,它们也不是行政主体。

3.由其自己对外就其行使职权的行为承担法律责任。行政机关的内部机构及其工作人员虽然能够对外行使职权,但他们行使职权行为的法律后果不是由其自身承担,而是由其所属行政机关来承担。能够以自己的名义对外独立承担法律责任是确定一个组织是否属于行政主体的最重要的特征。

(二)行政主体的分类

根据行政主体的特征,目前我国的行政主体分为两类:一类是国家行政机关,另一类是法律、法规授权的组织。

1.行政机关。行政机关是指依照宪法或行政组织法的规定而设立的,专门代表国家行使国家行政职能的国家机关。

有关行政机关的性质、特征,行政机关的职权,行政机关的体系等问题,将在本书下一节中专门介绍,这里仅对法律、法规授权

的组织作一简要介绍。

2. 法律、法规授权的组织：

(1) 法律、法规授权的组织概念。法律、法规授权的组织，是指依照具体法律、法规的授权而行使特定行政职权的非国家机关。

法律、法规授权的组织具有以下特征：

一是这些组织为非国家机关。它们不同于行政机关，不具有国家机关的地位。它们只有在行使法律、法规所授行政职能时，才享有国家行政权力，承担行政法律责任，在非行使法律、法规授权时，它们只是一般的民事主体，享有民事权利，承担民事义务。例如，我国的商业银行根据《现金管理暂行条例》的授权，可以对开户单位的现金开支等事项进行监督管理，并可以对开户单位违反现金管理的行为实施行政处罚。商业银行在行使以上法规所授现金管理的行政职权时，就属于行政主体，它们在从事其他金融业务活动时，只是一般的民事主体。

二是法律、法规授权的组织行使的是特定的行政职能而非一般的行政职能。特定的行政职能是指法律、法规明确规定的某项具体职能或某种具体事项，其范围通常是有限的。如，目前我国商业银行根据有关法规的授权，只能行使现金管理和收缴假币两种行政职权，而行政机关则行使国家的一般行政职能，不限于某一具体事项。

三是法律、法规授权的组织行使的职能为具体法律、法规所授，非由行政组织法所规定。而行政机关的行政职权要由行政组织法来规定。例如，中国人民银行作为中央政府的组成部门，其行政职权由《国务院组织法》和《中国人民银行法》明确规定。而商业银行所享有的现金管理职权和收缴假币的职权则分别由《现金管理暂行条例》和《人民币管理条例》授予。

(2) 法律、法规授权组织的法律地位。法律、法规授权组织的法律地位如下：