

中国人民银行条法司 编写
国务院法制办财政金融法制司

金融违法行为

JINRONG WEIFAXINGWEI CHUFABANFA SHIYI

处罚办法释义

中国法制出版社

金融违法行为处罚办法释义

中国人民银行条法司
国务院法制办财政金融法制司

编写

中国法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

金融违法行为处罚办法释义/中国人民银行条法司,国务院法制办公室财政金融法制司编写. —北京:中国法制出版社,1999. 3

ISBN 7—80083—559—6

I. 金… II. ①中… ②国… III. 金融—犯罪—处罚条例—法律解释—中国 IV. D924. 355

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 09550 号

金融违法行为处罚办法释义

JINRONG WEIFA XINGWEI CHUFA BANFA SHIYI

编写/中国人民银行条法司
国务院法制办财政金融法制司
经销/新华书店

印刷/北京市朝阳区科普印刷厂

开本/850×1168毫米 32 印张/4.75 字数/100千

版次/1999年4月北京第1版 1999年4月北京第1次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN7—80083—559—6/D·536

(北京西单横二条2号 邮政编码:100031) 定价:10.00元

(如发现印装问题请与本社发行部联系 电话:66062752)

依法管理规范金融活动 促进国民经济健康发展

——中国人民银行行长戴相龙在全国
银行系统学习贯彻《金融违法行为
处罚办法》电视电话会议上的讲话

(1999年3月26日)

(代 序)

同志们：

《金融违法行为处罚办法》(下称《处罚办法》)于今年1月14日经国务院第13次常务会议通过,2月22日由朱镕基总理以中华人民共和国第260号国务院令发布施行。这个办法是对金融违法行为进行行政处罚的专门法规,它与《全国人大常委会关于惩治破坏金融秩序犯罪的决定》和《刑法》共同构成了我国比较完善的打击金融犯罪与违法行为的法律体系。《处罚办法》的颁布施行,进一步表明了我国严肃金融法纪的决心,这对于促进金融机构依法经营和中央银行依法加强金融监管,维护金融秩序的稳定,防范和化解金融风险,具有深远的意义。

一、商业银行的经营管理和中央银行的金融监管明显加强

在《中华人民共和国商业银行法》颁布后,我国商业银行依法经营的观念日益增强,逐步实行了资产负债比例管理和风险管理,加强了统一法人的管理,完善了授权授信和信贷管理制度,进行信贷资产五级分类试点,推进了干部交流工作,严肃查处银行工作人员违法违纪案件,内部控制明显加强,经营管理水平逐步提高。

中国人民银行按照《中华人民共和国中国人民银行法》等法律、法规,依法加强对金融机构的监管力度。1995年6月召开的全国银行业经营管理工作会议,对加强金融机构内部管理和外部监督提出了具体要求。之后,又集中力量对商业银行账外经营、房地产贷款、证券回购业务等进行了清理整顿,促进各银行建立内控制度,从多方面整顿金融秩序。1996年以来,通过兼并、收购、重组、接管、关闭、破产等方式,化解了一些金融机构的支付风险。去年,认真贯彻全国金融工作会议精神,对金融机构的监管力度明显加强。对50家不良贷款数额大、比率高的国有商业银行市、县支行有关责任人进行了处理。对骗购外汇、非法套汇、逃汇、非法买卖外汇等违法行为进行了坚决打击。

总的看来,我国的金融业在改革开放中稳步发展,新的金融体制已初步形成,并在控制通货膨胀、防止通货紧缩,促进国民经济持续、快速、健康发展中发挥了重要作用。但是,我们必须清醒地看到金融机构经营中存在的问题:国有商业银行不良贷款比例较高,个别地方的少数中小存款金融机构支付不了到期债务,非银行金融机构存在一定的风险,违法违纪金融案件较多。

目前金融领域所存在的问题,是多年积聚起来的,是国民经济深层次矛盾的综合反映。但从金融管理角度看,金融法规不健全和金融执法不严是其中的一个重要原因。

一是行政处罚比较分散,处罚种类和尺度不统一,行政规章的法律层次较低,法律效力较差。

二是部分金融从业人员法制观念淡薄,金融违法行为屡禁不止。个别金融机构的中高级管理人员,对违法行为,听之任之,甚至纵容、包庇,有的还亲自参与、组织,扰乱了金融秩序。

三是金融监管水平不适应新形势的需要。部分金融监管领导干部和监管人员素质不高,对某些金融机构的违法行为监管不严,甚至敷衍了事。少数人民银行分支机构不善其身,参与违法经营活动。所有这些,都降低了人民银行的监管效率,严重影响了金融监管的权威。

为有效解决上述问题,根据国务院领导要求,人民银行在总结金融监管有关经验和教训基础上,起草了《金融违法行为处罚办法》,已由国务院颁布实施。该办法的实施,有利于增强金融从业人员的依法经营、自我控制的观念,纯洁银行队伍,减少违法行为;有利于建立规范、平等的同业竞争环境,防止恶性竞争;有利于提高金融监管政策法规的权威性和透明度,依法加强金融监管。

二、《处罚办法》的制定依据和主要特征

《处罚办法》针对经常发生的 25 类违法行为,明确处罚规定。这些违法行为潜伏着很大的金融风险,破坏了金融秩序,损害了金融改革和发展,是金融领域的“公害”。《处罚办法》列举的违法行为,有的违反了《中国人民银行法》、《商业银行法》、《票据法》,有的违反了《担保法》、《会计法》、《统计法》,有的违反了《刑法》,还有的违反了《外汇管理条例》、《现金管理条例》等金融法规和规章。《处罚办法》的制定,有现行金融法律为依据,是对金融违法行为进行处罚的权威性专门法规。

和其他法规相比,《处罚办法》有以下特点:

第一,《处罚办法》具有很强的针对性。金融违法行为有很多种,《处罚办法》集中对严重影响金融秩序,而又带有普遍性的金融违法行为进行了规范。比如:对违法发放贷款、账外经营、以不正当

手段吸收存款、违法出具票证、乱担保、骗购外汇、逃套外汇、高息揽储等 25 类违法行为作了规定。这有助于解决当前金融运行中的突出问题，促进金融业的稳健发展。同时，人民银行将根据其他金融法规，对各种新的违法行为及时进行严肃处理。

第二，《处罚办法》是一部惩处金融违法行为的专门行政法规。该办法把金融监管规章中处罚规定提升到法规层次，充实了处罚类别，较好地协调了金融行政处罚与《行政处罚法》的关系。同时根据金融业务发展的现状，设定了对一些新的违法行为的处罚，填补了原有法律、法规的空白，解决了惩处一些违法行为无法可依的问题。

第三，严惩金融违法行为的直接责任人。《处罚办法》把对金融机构的处罚与对直接责任人的处理结合起来，除了对有关金融机构进行相应处罚外，还对直接责任人给予必要的纪律处分。对涉及金额大、屡教不改、影响恶劣的，给予开除的纪律处分，直至终身不得在金融机构工作，对金融机构的高级管理人员给予撤职、留用察看、开除纪律处分的，由中国人民银行决定是否在一定期限内，甚至终身不得在金融机构担任高级管理职务或者与原职务相当的职务。这些规定，有利于增强金融从业人员的守法意识，健全和完善金融机构的自我约束机制，有效防范金融机构的违法行为。

第四，建立了离任工作人员的责任追究制度。对于那些离开金融机构工作后，发现在原金融机构工作期间违反国家有关金融管理规定的，仍要依法追究责任。

总之，《处罚办法》的立法宗旨，就是为了严肃金融法纪，对金融违法行为进行严肃处理，增强金融从业人员的法律意识，健全金融从业人员的自我约束机制，为建立一支守法经营、注重经营风险的金融队伍提供法律保障。

三、认真贯彻落实《处罚办法》

为认真贯彻落实国务院《处罚办法》，中国人民银行已于3月17日发出通知，对贯彻落实问题作了具体部署。3月22日，人民银行召开了有各政策性银行、国有商业银行、交通银行以及在京的股份制商业银行主要负责人参加的会议，就学习贯彻《处罚办法》的有关问题进行了座谈。各银行总行行长都一致表示，要认真学习贯彻《处罚办法》，主动检查和处理在本系统发生的违法违规行为，完善监控制度，促进我国金融业在改革中发展。

各金融企业要制定工作计划，深入细致地组织所有员工学习和贯彻《处罚办法》。要通过学习，使所有从业人员准确理解各项处罚标准，知道哪些是合法的经营行为，哪些是法律禁止的行为，以及违法行为的危害和应当承担的法律责任。同时要对本机构的金融违法行为开展自查自纠工作。凡在自查自纠中发现违法行为，并及时纠正的，在《处罚办法》实施前发生的，按过去的规定处理，在《处罚办法》实施后发生的，依法予以处理；凡未进行自查自纠，或对查处的问题不及时纠正的，要依法严肃处理。各金融机构要通过贯彻落实《处罚办法》，总结过去发生违法违规案件的教训，健全和完善内控机制，加强内部监督，防止金融违法行为的发生。对以上学习、自查、处理和完善制度工作，各金融企业要进行一次总结，并在今年6月底报送人民银行。

人民银行及分支行要组织全体员工认真学习《处罚办法》，对从事监管工作的干部要进行专题培训，使人民银行所有员工特别是从事监管工作的人员全面领会有关条文内容，准确掌握处罚标准。对人民银行各级分支机构过去在金融监管和执法工作中有法不依和执法不严的情况，要进行检查处理，认真总结经验教训。人民银行及分支行，也要将学习和贯彻《处罚办法》的情况，在6月底总结上报上级行。同时，7月开始，对所在地金融机构学习和贯彻《处罚办法》的情况进行检查和交流。做好《处罚办法》与现行法律、

法规、规章的衔接工作。严格按照《中华人民共和国行政处罚法》规定的程序,进行行政处罚。要区分金融违法行为和金融犯罪行为,凡违反《处罚办法》规定的行为,应当给予行政处罚和纪律处分;凡金融违法行为应当追究刑事责任的,要按有关规定及时移交司法机关处理。对贯彻执行《处罚办法》中遇到的问题,应认真研究,总结经验,及时上报。

在贯彻落实《处罚办法》中,要注意把握以下几个问题:

一是要妥善处理依法管理与改进金融服务的关系。加强内控制度建设,依法经营,是为了使金融机构能够稳健地发展,绝不是为了限制金融机构的业务发展。不能因为强调内控制度建设和依法经营,就放松金融服务,停止业务开拓。从根本上讲,金融机构的生存,信誉的建立,效益的提高,规模的扩大,都要通过改善金融服务,支持经济发展来实现。衡量金融机构经营、发展能力的重要标准,就是看它能否在加强内控制度建设的前提下改善服务,拓展经营空间,能否在依法经营的基础上发放高质量的贷款,支持经济增长。当前,受亚洲金融危机和国内经济生活中深层次矛盾日益暴露的影响,内需不足,结构问题突出,经济运行面临巨大的压力。货币政策要积极配合其他宏观经济政策,保持对经济增长的支持力度。各家银行要继续大力支持农业和基础设施建设,积极开展消费信贷业务,支持高科技中小企业的发展和以小城镇建设为主的城市化建设进程。农村金融部门要改进金融服务,增加对农民和农业的贷款,增加农民收入,增加农村对工业品的消费能力。

二是要通过加大金融行政执法力度促进金融改革的进一步深化。要把落实今年各项金融改革和整顿方案同加大金融行政执法力度有机地结合起来。人民银行分支机构在执法过程中要找出过去监管中的薄弱环节,结合新的运行体制,明确监管目标,落实监管责任,加大监管力度,力保一方金融平安。人民银行及分支行,要

把对各个金融机构的监管责任,落实到部门,落实到人,按规定提供监管报告。凡是放弃监督管理,发现问题不报告,不主动处理,而造成挤提存款事件的,必须追究有关人员责任。

三是要鼓励商业银行和有关金融机构依法开展经营活动,依法进行业务创新。要严格区分金融违法行为和金融创新活动。正常的金融创新是金融机构发展壮大的重要方式,也是适应经济发展需要,改善金融服务的重要形式,因此,在依法监管的同时,要积极支持、正确引导正常的金融创新活动。但是,未经批准不得擅自扩大经营范围,经营新的业务品种。金融机构之间要密切合作、公平竞争,对通过非经营手段进行恶性竞争的金融机构及其责任人,以及蓄意散布某些金融机构谣言,恶意中伤其他金融机构的有关人员,要依法追究责任。

同志们,严肃查处金融机构的违法经营活动,进一步整顿金融秩序,是党中央、国务院交给我们的重点任务,是深化金融改革、促进经济发展和社会稳定的基本条件。《处罚办法》的颁布施行是防范和化解金融风险的一项重要措施,金融系统要认真做好学习贯彻工作,并以此为契机,通过强化监管,规范经营活动,开创我国金融工作的新局面。

目 录

金融违法行为处罚办法释义	(1)
--------------------	-----

附录：

金融违法行为处罚办法	(124)
------------------	-------

金融违法行为处罚办法释义

第一条 为了惩处金融违法行为,维护金融秩序,防范金融风险,制定本办法。

【释义】 本条是关于《金融违法行为处罚办法》制定目的的规定。

《金融违法行为处罚办法》(以下简称《处罚办法》)于1999年1月14日经国务院第13次常务会议通过,并于1999年2月22日正式发布施行。它的颁布实施,标志着我国在依法严厉制裁金融违法行为和防止金融犯罪方面,建立了比较完善的金融法律体系,表明了国家严肃金融法纪的决心,为中国人民银行依法加强金融监管,规范金融机构的经营行为,维护金融秩序的稳定,提供了重要的法律依据。

一、立法背景与目的

党中央、国务院对金融领域存在的违法现象历来十分重视。早在1993年,国务院领导同志就在全中国金融工作会上对金融机构提出“约法三章”,1995年又颁布实施了《中华人民共和国中国人民银行法》,以法律的形式赋予了中国人民银行对金融业实施监督管理的职责,金融监管工作的重点从过去的行政管理转移到风险监管上来,金融秩序有所好转。但金融违法行为仍屡禁不止,当前金融领域中带有一定普遍性,对金融秩序危害较大的违法行为主要

有：金融机构擅自设立、合并或者撤销分支机构或者代表机构；擅自变更名称、注册资本、机构所在地或者更换高级管理人员；擅自变更股东、转让股权或者调整股权结构；虚假出资、抽逃出资；超业务范围从事金融业务活动；代表机构经营金融业务；账外经营；提供虚假的或者隐瞒重要事实的财务会计报告、统计报告；出具与事实不相符的金融票证；对违反票据法的票据予以承兑、贴现或者保证；利用不正当手段吸收存款；违反规定办理贷款业务；违反规定从事拆借活动；违反规定从事证券、期货交易或者其他衍生金融工具交易以及为上述交易提供信贷资金或者担保；违反国家规定从事不动产、股权和实业投资等投资活动；允许个人或者单位超限额提取现金；违反规定对信用卡持卡人透支或者帮助信用卡持卡人套取现金；违反中国人民银行有关资产负债比例管理规定；占压财政存款或者资金；不依法协助税务机关、海关办理对纳税人存款的冻结、扣划，造成税款流失；经营外汇业务的金融机构对大额购汇、频繁购汇和存取大额外币现钞等异常情况不及时报告，未按照规定办理国际收支申报以及其他违反国家外汇管理规定的行为；商业银行为证券、期货交易资金清算透支或者为新股申购透支；财务公司超规模发行财务公司债券，向非集团成员单位吸收存款、发放贷款或者提供其他金融服务；信托投资公司以办理委托、信托业务名义吸收公众存款、发放贷款以及违反规定办理委托、信托业务等25类。上述违法行为，违反了中国人民银行法、商业银行法、票据法、证券法、公司法、统计法、海关法、税收征收管理法、会计法、刑法、关于惩治破坏金融秩序犯罪的决定、治安管理处罚条例、外资金融机构管理条例、储蓄管理条例、借款合同条例、企业债券管理条例、外汇管理条例、现金管理暂行条例，以及中国人民银行发布的金融机构管理规定、贷款通则等金融规章和规范性文件，这些违法行为影响恶劣，扰乱了金融秩序，潜伏着极大的金融风险，严重

危及金融安全。

对上述违法行为的处罚,虽然商业银行法、外汇管理条例等法律、行政法规已作了一些规定,但有相当一部分是由中国人民银行制定的规章所设定的。一方面,这些规章设立的行政处罚比较分散,处罚种类和尺度不统一,极易造成适用中的畸轻畸重;另一方面,部门规章的法律层次较低,并且很多规定所设定的处罚种类和罚款数额超过了《中华人民共和国行政处罚法》的有关规定,失去了法律效力,造成对一些金融违法行为处罚无法可依,在一定程度上削弱了查处金融违法行为的力度。因此,根据金融监管中防范和化解金融风险,稳定金融秩序的实际需要,非常有必要制定统一的金融违法行为处罚办法,提高金融行政处罚法律依据的层次,以加大处罚力度。为此,国家制定并颁布了《金融违法行为处罚办法》,对当前金融领域中带有一定普遍性、对金融秩序危害较大的违法行为作了具体的处罚规定,特别是加大了对实施金融违法行为责任人的处罚力度。《处罚办法》制定了严厉的纪律处分规定,同时对因违反本办法受到开除的纪律处分的工作人员规定终身不得在金融机构工作;对因违反本办法受到撤职以上的纪律处分的高级管理人员,由中国人民银行决定在一定期限内直至终身不得在任何金融机构担任高级管理职务或者与原职务相当的职务;构成犯罪的,要依法追究刑事责任。

二、关于金融违法行为

(一)违法行为的含义

违法行为,是指有社会危害性的、有过错的不符合法律规定的行为。违法行为有两种表现形式:一是从事了法律规定禁止从事的行为;二是没有从事法律规定必须从事的行为。广义上的违法行为包括犯罪行为在内的一切违法行为,狭义上的违法行为是一般违法行为,不包括犯罪行为。法律的含义也有广义、狭义之分。广义

的法律是指一切有权创制法律规范的国家机关制定和认可的法律规范的总称,包括宪法、法律、行政法规、部门规章、地方性法规和规章等;狭义的法律专指全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律。

(二)违法的分类

违法可以分为以下几类:

1. 违宪行为,简称违宪,是指违反国家宪法及其他宪法性文件的行为。违宪可以表现为有关的国家机关所制定的某种法律、法规或规章等与宪法的规定相抵触。违宪还常常表现为一些国家机关进行其职权范围内的活动时,违反了宪法的规定,背离了宪法的原则。

2. 刑事违法,是指违反中华人民共和国刑法等国家刑事法律并应受到刑法处罚的行为。犯罪与违法的不同在于其社会危害性的量已经达到了一定的限度,起了质的变化,超出了其他部门法的制裁范围,必须以刑罚来处罚。

3. 民事违法,是指违反中华人民共和国民法通则等民事法律并应受到民事法律制裁的行为。民事违法按照违反民事法律关系的种类可以分为债不履行(违约)和侵权行为两类。债不履行是指债务人不履行或不按照规定履行自己所承担的义务;侵权行为是指加害人不法侵害他人的人身权或财产权。

4. 行政违法,是指违反国家行政管理法律、法规、规章并应受到行政法律制裁的行为。它包括几种情况:国家公务人员执行公务时违反有关法律的行为,如失职、越权、泄密等;公民、法人和其他组织违反行政管理法律应受行政处罚的行为等。

(三)金融违法行为与金融违规行为的区别

《处罚办法》中的金融违法行为,是指金融机构在金融业务活动中,违反国家金融管理法律、行政法规和中国人民银行、国家外

汇管理局颁布的规章和规范性文件的行为。金融违规行为一般是指违反金融机构内部管理制度的行为。金融机构内部管理制度是金融机构为了具体实施中国人民银行发布的金融规章而制定的业务规则和制度,如贷款管理基本制度、会计管理制度、财务管理操作规程等。《中华人民共和国商业银行法》第五十九条明确规定:商业银行应当按照中国人民银行的规定,制定本行的业务规则,建立、健全本行的业务管理、现金管理和安全防范制度。商业银行工作人员违反本行制定的业务规则和制度的行为,就是金融违规行为。对金融违规行为,金融机构可以按照内部管理制度的规定给予处理。对金融违法行为则应当依照《中华人民共和国商业银行法》、《处罚办法》、《贷款通则》等法律、行政法规、金融规章的规定给予行政处罚。金融违规行为不一定是金融违法行为,但法律、行政法规、金融规章和金融机构内部管理制度对同一行为都作了禁止性规定的,金融违规行为就成为金融违法行为。

第二条 金融机构违反国家有关金融管理的规定,有关法律、行政法规有处罚规定的,依照其规定给予处罚;有关法律、行政法规未作处罚规定或者有关行政法规的处罚规定与本办法不一致的,依照本办法给予处罚。

本办法所称金融机构,是指中华人民共和国境内依法设立和经营金融业务的机构,包括银行、信用合作社、财务公司、信托投资公司、金融租赁公司等。

【释义】 本条是关于《处罚办法》与现行法律、其他行政法规的关系,以及适用范围的规定。

一、本办法与法律和其他行政法规、金融规章的关系

本办法是关于金融违法行为处罚的专门法规,其主要是对《处

罚办法》颁布之前已有的法律、行政法规、金融规章及规范性文件中所规定的各种金融违法行为及其处罚措施的归纳和重申,并根据近来出现的新的金融违法行为作出了新的处罚规定。因此,需要处理好现行法律、其他行政法规和《处罚办法》的关系。从法律效力上说,全国人大及其常委会制定的法律,其效力高于国务院制定的行政法规,行政法规的法律效力高于国务院各部门制定的规章,同一层次的法律、行政法规、规章的法律效力,遵循后法优于前法的原则。

本条中的“国家有关金融管理的规定”,是指国家为加强金融监管,保证金融业稳健运行,制定的有关法律、行政法规、规章和规范性文件。主要有:中国人民银行法、商业银行法、票据法、保险法、证券法、关于惩治破坏金融秩序犯罪的决定、外资金融机构管理条例、储蓄管理条例、借款合同条例、企业债券管理条例、外汇管理条例,以及中国人民银行发布的金融机构管理规定、贷款通则、金融机构高级管理人员任职资格管理暂行规定、农村信用合作社机构管理暂行办法、城市信用合作社管理办法、城市信用合作社联合社管理办法、企业集团财务公司管理暂行办法、典当行管理暂行办法、金融信托投资机构管理暂行规定等金融规章和规范性文件。

《处罚办法》与现行法律、其他行政法规的关系是:金融机构违反国家有关金融管理的规定的,有关法律、行政法规有处罚规定的,依照其规定给予处罚;有关法律、行政法规未作处罚规定或者有关行政法规的处罚规定与《处罚办法》不一致的,依照《处罚办法》给予处罚;中国人民银行、国家外汇管理局发布的金融规章和规范性文件对金融违法行为的处罚规定与《处罚办法》的规定不一致的或未作处罚规定的,依照《处罚办法》给予处罚,但不影响金融规章、规范性文件其他内容的适用。

二、关于本办法的适用范围