



YI AN SHUO FA

以案说法

——中国人民银行分支机构执法案例分析

ZHONGGUO RENMIN YINHANG FENZHI JIGOU ZHIFA ANLI FENXI

主编 闫力



中国金融出版社

以案说法

以案说法

——中国法院审判案例评析

主编 王利军

中国政法大学出版社

以案说法

——中国人民银行分支机构执法案例分析

主编 闫 力



中国金融出版社

责任编辑：张 驰
责任校对：潘 洁
责任印制：程 颖

图书在版编目 (CIP) 数据

以案说法——中国人民银行分支机构执法案例分析 (Yi An Shuofa——Zhongguo Renmin Yinhang Fenzhi Jigou Zhifa Aanli Fenxi) / 闫力主编. —北京: 中国金融出版社, 2008. 9

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4754 - 3

I. 以… II. 闫… III. 中国人民银行—行政执法—案例分析
IV. D922. 281. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 118266 号

出版 **中国金融出版社**
发行

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010)63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 利兴印刷有限公司

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 13.25

字数 214 千

版次 2008 年 9 月第 1 版

印次 2008 年 10 月第 2 次印刷

印数 5091—8102

定价 32.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4754 - 3/F. 4314

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

本书编委会

主 编 闫 力

副 主 编 张 星 葛 正

编写人员 刘 芳 阿 荣 孟 弢 王 伟

宋时颖 郝志恒 杨虎城 吕喜臣

杨 静 艾金娣 刘运涛 张 权

总 纂 张 星 葛 正

序 言

党的十六大和十六届三中全会把依法治国、依法行政作为全面建设小康社会、完善社会主义市场经济体制的重要任务。党的十七大提出，各级政府部门应严格按照法定权限和程序行使职权、履行职责，规范行政行为，切实加强行政执法队伍建设，促进行政执法水平的不断提高。国务院颁布实施的《全面推进依法行政实施纲要》明确了当前和今后一段时间依法行政的指导思想、具体目标、基本原则、主要任务和工作措施，是推进依法行政、建设法治政府的纲领性文件。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，同时也是制定和实施货币政策，提供金融服务，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。

近年来，随着我们国家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提高。中国人民银行作为中华人民共和国的中央银行，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必须认真思考的问题，尤其是那些处在依法行政工作第一线的人民银行各分支机构的同志。近年来，人民银行及其分支机构高度重视依法行政工作，并在规范行政执法行为、完善行政执法程序、提高行政执法质量等方面做了一些有益的探索和思考，积累了一定的实践经验。作为地处振兴东北老工业基地前沿的中国人民银行沈阳分行，近期组织人员编写了《以案说法——中国人民银行分支机构执法案例分析》一书。该书紧紧围绕人民银行特别是人民银行基层行行政执法工作中一些容易忽视

的问题确定主题，以案例为切入点，从基本案情、案例评析、借鉴与启示、知识点等几个方面，对人民银行分支机构行政执法的程序、行政处罚的法律适用、行政诉讼和行政复议等内容进行阐述，同时对人民银行系统经常发生的民事纠纷及部分具有警示意义的刑事案件也进行了比较系统的分析。

该书语言通俗易懂，内容引人入胜，使广大读者能在轻松的阅读中了解金融法律，掌握行政执法、行政复议程序。同时，该书对人民银行的各项行政执法活动和民事活动具有参考和借鉴意义，特别是对分支机构执法人员进一步规范执法行为，提高行政执法水平，有效防范违法行政行为的发生具有较高的指导意义和借鉴作用。希望人民银行各级行政执法人员能认真学习该书，切实增强自身的法律意识和法治观念，自觉推进中国人民银行的依法行政工作，在人民银行系统形成遵守法律、尊重法律、崇尚法律的良好氛围。

中国人民银行条法司司长



2008年6月

目 录

行政执法类

案例一	法定存款准备金透支行政处罚案	3
案例二	准备金账户余额不足行政处罚案	8
案例三	支农再贷款挤占挪用行政处罚案	12
案例四	违法同业拆借行政处罚案	17
案例五	证券公司行政清算案	21
案例六	瞒报金融统计资料行政处罚案	25
案例七	屡次迟报金融统计资料行政处罚案	30
案例八	拒报金融统计资料行政处罚案	34
案例九	在金融统计检查中拒绝提供情况和虚报金融统计 资料行政处罚案	39
案例十	个人信用报告出现错误引发国家赔偿申请案	43
案例十一	公民个人信用信息失真引发行政复议、诉讼案	47
案例十二	个人征信管理行政处罚案	51
案例十三	反洗钱检查可疑交易未报行政处罚案	57
案例十四	未报可疑交易行政处罚案	61
案例十五	现金管理处罚行政复议案	67
案例十六	未按照规定保存客户资料行政处罚案	72
案例十七	反洗钱行政处罚案	75
案例十八	甲公司诉乙公司偿付空头支票行政处罚案	79
案例十九	开立账户许可案	83
案例二十	一般账户违法支现行政处罚案	87
案例二十一	虚假资料开户行政处罚案	91
案例二十二	账户许可办理期限争议案	96

案例二十三	反假人民币行政处罚案	100
案例二十四	金融机构营业窗口违法操作使盖章假币进入流通领域案	106
案例二十五	非法使用人民币图样行政处罚案	111
案例二十六	暗访式检查商业银行违规处理假币案	116
案例二十七	金融机构对外支付残缺、污损人民币行政处罚案	120
案例二十八	国库经收处拒收现金缴税案	124
案例二十九	拒绝查询国库库款案	128
案例三十	行政处罚申请强制执行案	133
案例三十一	违反个人外汇管理办法行政处罚案	139
案例三十二	××证券有限责任公司擅自以外汇存单作质押案	144
案例三十三	出口收汇逾期未核销行政处罚案	148

民 事 类

案例一	买卖合同主体资格纠纷案	153
案例二	买卖合同产品质量纠纷案	157
案例三	劳务派遣用工拖欠工资及工伤赔偿案	160
案例四	因加班及社会保险问题引发劳动争议案	166
案例五	公务车辆交通事故案	171
案例六	私用单位机动车造成交通事故损害赔偿案	176
案例七	中国人民银行某县支行违法提供担保案	181
案例八	乙肝病毒携带者诉人民银行某中支行员招录歧视案	185

刑 事 类

案例一	侵吞国库资金案	191
案例二	原人民银行某支行行长职务犯罪案	196

以案说法

中国人民银行分支机构执法案例分析

行政执法类

案 例 一

法定存款准备金透支行政处罚案

【基本案情】

2007年,人民银行某县支行在对辖内金融机构存款准备金账户进行日常监测过程中发现,某县农村信用联社法定存款准备金账户资金出现连续透支的现象。具体为:

1. 2007年6月8日、11日、12日、13日、14日共五天欠缴法定存款准备金分别为:16 059 791.52元、4 949 006.09元、4 967 550.17元、4 958 667.95元、4 664 508.15元。

2. 2007年8月9日、23日、24日、25日、26日、27日再次出现法定存款准备金透支现象,透支额度分别为:4 536 362.72元、854 466.11元、854 466.11元、855 491.71元、855 491.71元、855 491.71元。

3. 2007年9月21日、22日、23日、24日、25日、26日、27日、28日、29日第三次出现法定存款准备金透支现象,持续天数长达9天之多,透支额度分别为:1 861 999.97元、1 861 999.97元、1 861 999.97元、6 463 951.57元、6 761 067.48元、6 761 067.48元、6 343 680.76元、6 147 600.97元、6 139 046.64元。

4. 2007年10月9日第四次出现法定存款准备金透支现象,透支额度为2 405 514.52元。

综上,该联社共透支累计天数为21天,透支总额度高达91 019 223.28元。人民银行某县支行经过行政处罚委员会讨论,对该联社作出如下行政处罚决定:

根据《中国人民银行关于加强存款准备金管理的通知》(银发[2004]302号)第四条“对于未按照中国人民银行规定交存存款准备金的金融机构,依法减轻处罚的,对其交存存款准备金不足部分按日万分之六的比例进

行处罚”的规定，对该联社逐日欠缴准备金额度分别处以罚款，共 21 次，罚款总额度合计 54 611.53 元。

证据：中国人民银行某县支行营业部门出具的透支罚息清单 21 张。

【案例评析】

一、对法定存款准备金透支进行处罚的法律依据

1. 《中华人民共和国商业银行法》（以下简称《商业银行法》）第七十七条规定：“商业银行有下列情形之一，由中国人民银行责令改正，并处二十万元以上五十万元以下罚款；情节特别严重或者逾期不改正的，中国人民银行可以建议国务院银行业监督管理机构责令停业整顿或者吊销其经营许可证；构成犯罪的，依法追究刑事责任……（三）未按照中国人民银行规定的比例交存存款准备金的。”

2. 《中国人民银行关于加强存款准备金管理的通知》（银发〔2004〕302号，以下简称《通知》）对“依法对金融机构存款准备金政策中的违规行为进行处罚”作出了规定：“中资商业银行未按照中国人民银行规定交存存款准备金的，按照《中华人民共和国商业银行法》第七十七条的规定处罚；”“农村合作银行、城乡信用社比照中资商业银行执行。”“对于及时主动纠正其违法行为的金融机构，根据《中华人民共和国行政处罚法》第五条和第二十七条的规定，可以依法从轻或减轻处罚。”“对于未按照中国人民银行规定交存存款准备金的金融机构，依法减轻处罚的，对其交存存款准备金不足部分按每日万分之六的比例处以罚款。”

3. 《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）第五条规定，实施行政处罚，纠正违法行为，应当坚持处罚与教育相结合，教育公民、法人或者其他组织自觉守法。第二十七条规定，“当事人有下列情形之一的，应当依法从轻或者减轻行政处罚：（一）主动消除或者减轻违法行为危害后果的；（二）受他人胁迫有违法行为的；（三）配合行政机关查处违法行为有立功表现的；（四）其他依法从轻或者减轻行政处罚的。违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。”

从以上法律依据可以看出，对法定存款准备金透支问题进行处罚，在处罚幅度上有两项规定，即《商业银行法》规定的罚款20万~50万元和《通知》中规定的对交存不足部分按每日万分之六计算罚款。二者在适用时界限

较为模糊，行政执法人员在实际操作中不易准确掌握。另外，两部法律和中国人民银行的文件规定的处罚额度弹性较大，赋予了行政执法人员较大的自由裁量权，若正确行使，既能维护法律的严肃性，又能达到规范金融机构金融行为，促进金融机构合法合规经营、健康发展的目的。若行使不当，可能造成权力滥用，容易引起行政复议或行政诉讼案件发生。

二、《通知》中每日万分之六的处罚额度与《商业银行法》的相关规定是否矛盾，如何把握两者的关系

《通知》与《商业银行法》在处罚幅度上并不矛盾，其实，《通知》是结合《行政处罚法》的惩罚与教育相结合原则、过罚相当原则，在《商业银行法》规定的处罚幅度基础上，对低于处罚幅度的减轻处罚情形在罚款计算方面所作的具体规定。因为，欠缴法定存款准备金案件存在多种情形，在很多情况下被处罚单位并非恶意欠缴，而且透支次数不多、额度不大，或有主动减轻危害后果等表现，符合《行政处罚法》所规定的减轻处罚的条件，如果依照《商业银行法》规定的幅度进行处罚，则明显过重，因而，可依照《通知》中规定的每日万分之六的处罚标准进行处罚。

但是，执法人员遇有违法行为时，应首先考虑适用《商业银行法》中的处罚规定，只有被处罚单位存在减轻处罚情节时，才可选择适用《通知》中的减轻处罚规定。

三、本案不应适用《通知》规定的每日万分之六的处罚标准对被处罚单位减轻处罚

在《商业银行法》规定的处罚幅度基础上减轻处罚，必须符合《行政处罚法》第二十七条减轻处罚的法定条件。而在本案中，被处罚单位透支次数多、额度大，且没有主动消除或减轻危害后果、配合行政机关查处、有立功表现等情形，因而根据过罚相当原则，不应适用《通知》中减轻处罚的规定。应按照《商业银行法》，在20万~50万元的处罚幅度内进行处罚。对于人民银行县级支行而言，10万元以上的罚款即为较大数额的罚款，依据《中国人民银行行政处罚程序规定》，该处罚决定应由行政处罚委员会讨论通过。

此外，执法人员还应注意从轻与减轻处罚的区别，以本案为例，从轻处罚，是指在20万~50万元的范围内，选择较低的处罚幅度；而减轻处罚，是在20万元以下，按欠缴金额每日万分之六的比例计算罚款。

【借鉴与启示】

在存款准备金管理工作中，常出现由于提高人民币存款准备金率和业务往来等因素导致金融机构准备金存款账户金额不足的情况，若不及时补足，容易引发资金风险。因此，人民银行有关业务部门要加强对金融机构存款准备金账户的日常管理和监督，并建立准备金存款透支预警制度，通过会计核算系统进行提示，并及时电话告知金融机构进行补缴。一经发现透支行为，应尽快进行处罚。而在本案中，该农村信用社在五个月内四次出现透支现象、累计透支 21 天时，人民银行某县支行才对其进行处罚，在一定程度上纵容了其透支行为的持续，反映了人民银行某县支行对存款准备金的监督管理力度还不够。

在法律、法规、规章针对同一种违法行为规定了几个处罚幅度的情况下，人民银行不得滥用从轻或减轻处罚的规定，在使用从轻或减轻处罚的条款时，必须有相应的事实情节作为依据。即便在自由裁量的范围内也要依照立法目的和公正合理的原则，结合具体情形作出判断和处理，避免处罚畸重或畸轻。在存款准备金管理的行政处罚中，执法人员应依据行政处罚法定，处罚公正、公开，处罚与教育相结合等原则，综合考虑地区经济发展水平，被处罚单位的规模、流动性状况、认错态度等参考情节，选择正确的法律依据进行处罚，这样方能达到惩戒和警示作用，维护一方的金融稳定。

【知识点】

行政法理论中的过罚相当原则

过罚相当原则指处罚必须与违法行为人的过失相适应。这是行政法上适当、合理原则在行政处罚中的体现。罚重于过，无以服人；罚轻于过，难以达到制止违法行为的目的。但必须指出，过罚相当原则并不意味着比如违法行为人造成 50 元财产损失，就对之处以 50 元罚款。过罚相当不仅是一个量的概念。因为违法行为不仅造成 50 元的可见损失，而且给社会秩序带来了一定危害，所以对该行为的处罚可能需要超过 50 元的可见损失。这正是过罚相当原则的体现，同时也反映了增强行政处罚力度的要求。

规范性文件

规范性文件是各级机关、团体、组织制发的各类文件中最主要的一类，

因其内容具有约束和规范人们行为的性质，故称为规范性文件。

对规范性文件的理解通常分为广义和狭义两种情况。广义的规范性文件，一般是指属于法律范畴（即宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例、国务院部门规章和地方政府规章）的立法性文件和除此以外的由国家机关和其他团体、组织制定的具有约束力的非立法性文件的总和。

狭义的规范性文件，一般是指法律范畴以外的其他具有约束力的非立法性文件。目前这类非立法性文件的制定主体非常之多，例如，各级党组织、各级人民政府及其所属工作部门，人民团体，社团组织，企事业单位，法院，检察院等。

案 例 二

准备金账户余额不足行政处罚案

【基本案情】

根据中国人民银行某县支行会计国库部门 2007 年 6 月 25 日对法定存款准备金的考核,当地县农村信用合作社联合社 2007 年 6 月 22 日至 2007 年 6 月 24 日未按照中国人民银行规定交存存款准备金。

网点准备金账户透支清单中显示,当地县农村信用合作社联合社准备金存款在 2007 年 6 月 22 日账户余额为 8 999 486.30 元,一般存款余额为 100 626 471.29 元,准备金下限为 9 056 382.42 元,透支金额为 56 896.12 元。因为 2007 年 6 月 23 日、24 日为法定假日,所以与 2007 年 6 月 22 日相同。实际当地县农村信用合作社联合社准备金账户余额不足为三日,三日金额合计为 170 688.36 元。2007 年 6 月 25 日,当地县农村信用合作社联合社及时补足法定存款准备金余额。

经中国人民银行某县支行立案调查核实,当地县农村信用合作社联合社违法事实清楚。主要原因是,根据《关于改革存款准备金制度的通知》(银发[1998]118号)规定,当旬第五日至下旬第四日每日营业终了时,农村信用社按统一法人存入的准备金存款余额,与上旬末该社一般存款余额之比,不得低于农村信用社应缴的法定存款准备金率。而当地县农村信用合作社联合社因负责存款准备金的管理人员轮岗频繁,对存款准备金法规、文件等学习不够,实际操作中按每日存款余额考核了法定存款准备金率。当地县农村信用合作社联合社法定存款准备金透支情况主要是由于计算失误造成的。

经人民银行该县支行决定,对县农村信用合作社联合社的违法行为作出如下处理意见:

根据《商业银行法》第七十七条的规定责令其立即改正,由于农村信用