

外汇检查理论与实践

主编 陈正溪

CNY GBP HKD USD CHF DEM FRF SGD
PKR NLG SEK DKK NOK ATS BEC ITL
JPY CAD AUD TZS ESP MYR KWD BEL
LKR DZD FIM GHC IQD MLF MAD SLL
IRR NPR GNS ALL ROL KPW VND HUF
BGL CSK PLZ SUR MNT ZMK PHP BUK
R MTP NZD CNY GBP HKD USD

2.63-53

企业管理出版社

本书编审委员会

顾问 徐宏德

主编 陈正溪

副主编 李 和 安国瑜 陈建良

成 员 周昌林 李群元 蒋 雄 刘理松 茹承宏

王光耀 刘诗康 潘汉桥 索 军 彭武清

胡新华 崔继田 张遼平 章合文 杨业春

湖北分局做了大量的外江
桂查工作，此書對從事外
匯管理桂查工作及研究
外江管理政策的同志們
有很大幫助，此書值得
一讀。

孫宏瑤

一九八四年一月

序 言

1994 年是我国外汇体制实行重大改革的一年。为适应改革的需要,外汇管理部门的职能正在发生重大变化:从直接管理向间接管理转化,从微观管理向宏观管理转化,从事前管理向事后监督检查转化。外汇检查是保证外汇体制改革的重要方面,处在外汇管理的第一线。外汇检查的范围更广了,内容更多了,难度也更大了,新形势下,如何强化外汇检查职能,稳定外汇金融秩序,保障外汇体制改革顺利进行,这是当前外汇检查工作面临的一个紧迫的、必须回答的问题。1994 年 5 月下旬,湖北省外汇管理系统工作在外汇检查第一线的同志们,聚集古城襄樊,就当前外汇检查工作面临的困难、机遇,外汇检查工作的重要性、必要性,及如何防范和打击外汇违法等诸方面的问题,进行了深入的、富有建设性的座谈和探讨,取得了令人满意的效果。《外汇检查理论与实践》一书汇集了此次会议上全省 17 个分、支局提交的研讨文章共 20 余篇,并收集了现行有效的外汇检查主要法规。编辑本书出于以下四个方面的考虑:一是通过书刊这一信息媒介,使广大涉外企业和个人对外汇管理法规和外汇管理部门的执法工作有一个较为深入的了解,以利共同创造和维护好我省的外汇秩序;二是反映我省在新汇制下外汇检查研讨工作的主要成果;三是指导我省今后一段时间的外汇检查工作实践;四是抛砖引玉,供兄弟分局参考和提出宝贵意见。

在此,祝愿湖北外汇检查工作在中央银行金融大监管中,更好地发挥事后监督检查职能作用,更好地维护金融秩序的稳定,促进国民经济持续、快速、健康发展。

陈正溪

1994年7月于武汉

目 录

外汇查处大监管模式的构想	
..... 安国瑜 陈建良 蒋 雄(1)	
以金融机构为重点,深入开展外汇检查工作	
..... 安国瑜(7)	
回顾与展望	陈建良(10)
浅述新汇制下的外汇查处工作	
..... 刘理松 殷 敏 张玉坤(17)	
新体制下的外汇检查工作应注重六法	
..... 茹承宏(24)	
新体制下外汇违法案件的透视、预测及遏制	
..... 周利军(29)	
对新体制下外汇查处工作的几点认识	
..... 王光娅 张卫军(37)	
对新体制下外汇检查工作的再认识	
..... 李革伟(41)	
外汇指定银行结售汇及付汇的查处	
..... 王彦君(46)	
加强外汇查处队伍建设 适应新形势发展需要	
..... 温 桦(48)	
浅谈加强对外汇指定银行的监督检查	
..... 林淑梅(51)	

法人违法及其预防与查处	潘汉桥(57)
当前外汇查处工作面临的困难及对策	索 军 陈正刚(63)
浅谈外汇管理职能转换后的外汇检查	彭武清(68)
健全法规、突出重点、强化查处、保障改革	胡新华 汪远全(74)
新外汇体制下基层外汇检查工作的几点思考	周昌林 赵春才 曾 俊(78)
二级分局在新时期开展外汇查处工作的难点与对策	崔继田 杨 云(84)
新时期做好外汇查处工作的若干思考	陈和礼(87)
对强化外汇查处职能的构思	章合文 梅向东(94)
关于加强山区外汇查处工作的思考	杨业春 李德顺(99)
对新汇制下外汇检查工作的几点思考	杨大付 王 强(103)
略谈外汇体制改后外汇检查的变化与调整	何 刚 陈 旭(109)

附录:

违反外汇管理处罚实施细则	(113)
检查处理违反外汇管理案件程序	(118)
关于协助强制扣缴罚没款和冻结外汇违法款项 的通知	(127)
银行外汇业务管理规定	(128)
非银行金融机构外汇业务管理规定	(148)
外汇期货业务管理试行办法	(166)
中华人民共和国外资金融机构管理条例	(172)
外债统计监测暂行规定	(182)
关于外汇(转)贷款登记管理办法	(186)
境外投资外汇管理办法	(189)
境外投资外汇管理办法实施细则	(192)
结汇、售汇及付汇管理暂行规定	(198)

外汇帐户管理暂行办法	
.....	(206)
违反出口收汇核销管理处罚规定	
.....	(212)
进口付汇核销管理暂行办法	
.....	(215)

外汇查处大监管模式的构想

安国瑜 陈建良 蒋 雄

外汇查处大监管是由市场经济体制和新汇制下外汇管理及其对象的特点决定的。它是指外汇查处部门在局内、央行内、系统及泛系统内与有关部门相互支持,协调配合,共同打击法人、自然人外汇违法行为的一种综合性外汇查处方法。

一、外汇查处大监管模式的提出

笔者认为,建立外汇查处监管模式有其客观必然性:

1. 外汇管理职能转换后调控外汇需要强有力的事后监督检查

基于改革开放的前景和国际经验,中央决定进一步改革外汇管理体制。相应地,外管部门的管汇职能发生了重大变化。其职能概括地讲就是:发挥一个手段(汇率调节手段),抓住两个重点(制定政策法规和监督检查),完成三大任务(对银行和市场的监管;对资本流出、流入和储备的管理;对国际收支的调查、统计、监测)。这意味着国家除通过经济等间接手段调控外汇外,还要进一步强化外汇查处职能,通过法律手段,做好事后监督检查。

2. 外汇违法活动出现了许多新特点

表现在:(1)违法案件类型增多。出现了《违反外汇管理处罚施行细则》未能囊括的新类型,如违反外债管理、违反现汇

帐户管理等。(2)违法金额剧增,单个案件涉及的违法金额也明显增加。(3)作案手段趋向隐蔽。有的打着合法的旗号,以合法的形式,有意识地钻政策的空子;有些跨国公司内外勾结,在集团内由母公司协调操纵,猖狂倒汇、逃汇,逃避国家外汇管理。(4)违法性质涉及多个管辖部门。有些外汇违法案件涉及面很广,往往一个违法行为具有多重性质,既违反了国家外汇管理规定,又违反了工商、海关、税务等部门的行政法规,有的甚至构成刑事犯罪。

3. 外汇查处工作自身的局限性

自1990年《行政诉讼法》颁布以来,外汇查处工作在法律化、规范化、制度化建设方面取得了很大成绩,建立了一支有一定政策理论水平和业务能力的专兼职检查队伍,形成了外汇查处的工作程序及原则,制定了一系列作为处罚依据的法律、法规。同时,也应看到,由于一些主客观原因,外汇查处在打击外汇违法方面还存在不小的局限性:(1)外汇查处法规不健全,现有法规可操作性不强。如旧的管汇体制下形成的《违反外汇管理处罚施行细则》,目前仍用于新汇制下对外汇违法的处罚,这势必导致对违反外汇管理案件定性的简单化和不科学性,以及处罚的相对“自由化”和不严肃性。(2)外汇查处机构不健全,查处力量薄弱。目前,除总局和一级分局外,绝大多数二级分局及支局都未设立专门查处机构,外汇检查人员身兼数职,难以及时研究外汇违法的新动向和有效打击外汇违法活动,也不便于系统内工作联系和由上而下工作的贯彻落实。从省一级分局看,虽然设置了外汇检查科(岗),但人员配置与其承担的工作职责相比,严重失调,远不适应查处工作的需要。(3)办案经费不足,办案条件较差。很多分支局办案

经费不足,或未能做到专款专用;普遍缺乏交通工具、通讯工具和办案工具。

总之,在新的管汇体制下,外汇查处只能加强,不能削弱;而光靠外汇查处部门来打击外汇违法,也未免势单力薄,力不从心。这样,外汇查处大监管就显得非常必要。

二、外汇查处大监管模式的层次

外汇查处大监管模式共有四个层次,具体为:

1. 局内查管结合型监管

局内查管结合是打击外汇违法活动的基本方法。此方法的核心是:查处部门与管理部门相互配合,相互协作,增强查处力度,深化外汇管理。

外汇查处和外汇管理是外管部门管汇职能的两个方面,二者之间是相互依存、相互作用的关系。外汇管理是外汇查处之源,离开外汇管理无从谈起外汇查处;外汇查处是外汇管理的延伸和补充,是为外汇管理服务的,离开外汇查处,外汇管理的作用力度和权威将大为减弱。二者天然的依存关系决定了“查管结合”的查处基本方法。它要求管理部门在日常管理中注意发现外汇违法线索,及时向查处部门报告,并积极配合调查取证;查处部门也应通过查处外汇违法案件,及时总结分析外汇管理的薄弱或漏洞症结,向管理部门提出有益的建议。二者相互补充,相互促进,相得益彰,共同为建设和维护外汇金融秩序服务。

2. 央行内外管与人行结合型监管

此方法的要点是:充分运用中央银行管理和调控社会经济金融的行政、经济和法律手段,齐抓共管,有效打击外汇违法活动。

随着金融体制包括外汇管理体制改革的逐步推进,中央银行对经济、金融的管理将转向以间接调控和事后监督为主,监管的对象将主要转向商业性金融机构。商业性金融机构执行国家经济、金融政策的好坏,直接影响到金融秩序的稳定程度。另外,也鉴于目前有些金融机构在其本、外币业务中直接或间接、或多或少地参与了企业的外汇违法活动,因此,有必要将外汇查处手段与人民银行的机构审批、业务审批、金融稽核等手段结合起来,综合运用,强化外汇查处力度,稳定外汇金融秩序,保障金融体制改革乃至整个经济体制改革的顺利进行。

3. 系统内外管部门间结合型监管

此方法的特点是:外管各分、支局之间打破地区界限,树立起整体作战意识,加强配合协作,共同打击外汇违法活动。

随着国家改革开放的发展,企业利用不同地区外汇管理的松严不一,进行跨地域外汇违法活动越来越多,逃汇、套汇、非法买卖外汇等十分猖獗。一地违法,向他地转移违法款项;一地达成违法协议,他地实施交割;以及两地或两地以上企业共同违法。以上这些,给外汇查处工作带来了一定难度。在这种情况下,唯以变应变,实施共同或配合检查,按管辖权限分头处理,方能有效打击置国家外汇管理法规于不顾、以身试法者,维护国家外汇管理的严肃性。

4. 行政执法间及与纪检、监察、司法机关结合型监管

此方法的实质内容可以概括为:针对外汇违法案件的多重性质,发挥各行政执法部门及纪检、监察、司法部门的优势,对违法者多管齐下,既查事,又查人。

外汇查处工作是一项社会工程,光靠外汇管理机关的力

量,是不可能做好这项工作的。近年来,工商、海关、纪检、监察、公安、法院、检察院等部门经常遇到涉及外汇的违法案件,外管部门查处的案件中,也常涉及上述有关部门管辖权限内的问题。这些案件情节复杂,涉及面广,需要各有关部门互相配合,才能查清事实,予以正确的定性处理。在查处类似案件时,应尽量利用有关部门查处人员多、办案工具和手段先进的优势,联合办案,归口处理,即:外管部门处罚外汇违法部分,其他部分交由各有关部门处理。

三、外汇查处大监管的作用和意义

外汇查处大监管是新形势下打击外汇违法的一种综合性查处方法。实施外汇查处大监管有十分重要的作用和意义:

1. 防范作用。大监管模式下的查管结合原则,有利于外汇业务管理部门在日常工作中,抓管理、重预防,自觉履行“窗口”指导职能,宣传国家外汇管理政策法规,增强商业性外汇金融机构和企业的守法经营意识。因此,对外汇违法有着积极的防范作用,降低外汇违法案件的发生机率。

2. 威慑作用。大监管可以更好地密切外汇查处部门与局内外相关部门的横向联系,改变以往由于人员、手段、工具等的局限性而造成外汇查处工作的被动局面,对外汇违法起到有力的威慑作用,提高外管部门代表国家管汇的权威性。

3. 打击作用。大监管为外汇查处与社会其他执法部门间信息(如案件线索、证据)的交流提供了传递渠道,便于采取协调行动,跨越空间和管辖限制,有效地打击外汇违法,更好地维护国家外汇管理政策法规的严肃性。

4. 促管作用。大监管强化了外汇查处职能,从另一方面讲,又对外汇管理工作起着积极的促进作用,有利于管理部门

从案例中找出管理的薄弱环节和漏洞所在,有利于外汇管理上台阶、出效益、出成果。

5. 保障作用。大监管赋予了外汇查处全方位、立体式的工作方法,可以对外汇违法进行有效的综合施治,其对外汇违法的防范、威慑、打击作用及对外汇管理的促进作用,将为新汇制的正常运行提供有力的保障,为经济体制改革及社会主义市场经济的建设创造有利、有序的外汇金融环境,支持国民经济持续、快速、健康发展。

(作者单位:国家外汇管理局湖北分局)

以金融机构为重点 深入开展外汇检查工作

安国瑜

在外汇体制改革的新形势下,外汇检查工作的重点、任务和方式方法都有重大变化,如何做好外汇检查工作,谈点体会。

一、要以金融机构为重点,扎实开展外汇检查工作

实行新的结、售汇制度后,境内所有企事业单位、机关和社会团体的各类外汇收入,必须及时调回境内,按规定办理结汇、购汇、开立外汇帐户及对外支付。外汇指定银行的作用和地位相应发生了重大变化,成为名符其实的外汇资金运动的“纽带”和“闸门”。银行执行国家外汇管理政策法规的业务行为规范、合法与否,将直接影响到新汇制的运转。因此,外汇检查要实行两个“转移”:一是检查的对象由主要是创、用汇单位向外汇指定银行转移;二是检查的内容由单位外汇收支行为向外汇指定银行的业务行为转移。各地、市、州分支局要牵好“牛鼻子”,按照总局、省局对外汇检查工作的安排和要求,加强领导,周密部署,认真组织实施,切实做好外汇检查工作,确保新汇制的实施有一个稳定的外汇金融环境,支持湖北经济持续、快速、健康发展。

二、坚持办案原则,保证办案质量

外汇检查应以事实为依据,以法律为准绳,实事求是,从客观实际出发,惩罚和教育相结合。这是我们检查处理一切外汇违法案件必须遵循的基本原则,也是保证办案质量的基本前提和要求。

外汇检查属行政执法的性质。其法律性很强。因此,我们在履行外汇查处职能时,要严格做到规范化、程序化、制度化,要严格按照“检查处理违反外汇管理案件程序”开展外汇检查工作。在这里着重强调三点:第一,“规范”。即在立案、调查、处理、执行四环节中,要按有关程序、制度,依法行政,依法办案。立案要通过查处工作会议的形式确定,要有立案报告;调查取证要坚持“双人办案”,做好调查笔录;定性处罚要进行案件会审,要制作书面的“处罚决定书”;执行要依执行期限的有关规定,规范行使强制扣款和申请法院执行的职权。第二,“准确”。即要做好扎实的调查取证工作,在此基础上,依据《违反外汇管理处罚施行细则》和有关法规,予以正确的定性。第三,“适当”。即坚持实事求是、惩罚与教育相结合的原则,根据当事人的违法事实情节及经济支付能力,定出适当的处罚意见,既达到教育违法当事人的目的,维护法律尊严,又便于处罚决定的执行。

三、加强检查队伍建设,提高检查队伍素质

外汇检查的关键问题,是队伍问题。没有一支过硬的检查队伍,不可能有效打击外汇违法行为,不可能保障新汇制的正常运转。因此,各分、支局都要把队伍建设作为转换职能的一项大事来抓,注意抓好以下几点:

1. 明确专职检查人员。有条件的分局,要尽量设立外汇检查专门机构,暂不具备设立专门机构的,至少要配备 1—2 名