

中国 金融行政法 通论

凯君 田伟 尤明祥 牟辉军 编著

中国金融出版社

中国金融行政法通论

凯君 田伟 尤明祥 牟辉军

中国金融出版社

责任编辑:毛春明

责任校对:吕 莉

责任印制:赵元桃

图书在版编目(CIP)数据

中国金融行政法通论/凯君等编著. —北京:中国金融出版社,1997.12

ISBN 7-5049-1863-6

I. 中…

II. 凯…

III. 金融事业—行政管理—行政法—概论—中国

IV. D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 23172 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

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 北京印刷一厂

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32

印张 14.75

字数 395 千字

版次 1997 年 12 月第 1 版

印次 1997 年 12 月第 1 次印刷

印数 1—4000

定价 21.80 元

序

市场经济的运行离不开现代化金融业和金融市场的发展。在改革开放的中国,随着金融体制改革的深化和多形式、多层次金融机构的建立,金融业和金融市场成了全国关注的热点。1995年以来,金融业实行分业经营管理,金融市场多种金融工具的运用,各种新的法律关系的形成,新业务的发展又给金融行政机关及金融行政管理提出了新的课题。这个新的课题便是金融行政机关如何依法行政、合理行政和效率行政。

金融行政机关依法行政是一个具有深刻理论内涵和现实意义的问题,其主要内容是要求金融行政机关的活动必须遵守法律,即金融行政权力的存在、运用必须依据法律,符合法律,而不是与法律相抵触,违法者必须承担相应的法律责任。这就要求:任何金融行政职权都必须基于法律的授予才能存在;任何金融行政职权的行使都必须依据法律,遵守法律,按照法律规定的程序、形式和方式进行;任何金融行政职权都必须接受法律监督,对金融行政违法行为造成的侵害和损失,金融行政相对人有权获得救济,金融行政机关应当承担法律责任。

金融行政机关合理行政则要求金融行政机关的具体金融行政行为的动机应当建立在正当考虑的基础上,符合金融行政的目的和一般规律;其内容除严格依法外,应当公正、适度、合情合理;其程序必须公正,符合法定要求。否则,对金融行政机关不当的具体金融行政行为,其上级机关和司法机关均有权依法撤销或纠正。

金融行政机关效率行政的基本要求是使金融行政活动的合法性、有效性达到和谐有机的统一。具体体现在:在金融行政立法上,要有利于金融行政效率的提高;在金融行政法适用上,要遵守金融行政活动连续性原则和公共利益优先原则,协调一致,避免互

相推诿,保证金融行政不间断地顺利进行,保证金融行政目的的顺利实现。

金融行政法作为重要的部门行政法,它的全部目的和意义正在于此。一方面,金融行政法保障金融行政职权依法、合理、有效的行使,合法的金融行政行为必然受到它的保护,违法的金融行政行为理所当然要受到它的禁止;另一方面,金融行政法保护金融行政相对人的合法权益,而且这种保护是积极的,其最终目的是为了充实和扩大金融行政相对人的权益。

金融行政法是一种现实存在,但从理论体系上进行广度和深度探索却鲜为人有,在我国行政法体系中尚是个空白。从这个意义上讲,中国人民银行湖南省分行从事条法理论和实际工作的同志在这方面开了个好头,作了积极的、可贵的和富有成效的探索,这种探索本身无论是对金融行政机关依法、合理和效率行政,还是对金融行政法理论体系的建立和逐步完善都具有重要的意义。

《中国金融行政法通论》一书的出版,标志着金融行政法已从过去的零散开始走向系统化。在依法治国的今天,我热忱地希望全国金融系统的法律工作者,以极大的热情加入到金融行政法理论与实务研究的行列中去,并期待着更多的研究成果不断问世,以此推进我国金融行政管理法制化、科学化、高效化的进程。

陈小云

1996年12月

目 录

第一编 金融行政法论

第一章 金融行政法概述

- 第一节 金融行政概述····· (3)
- 第二节 金融行政法的概念和特征····· (6)
- 第三节 金融行政法的调整对象和作用····· (9)
- 第四节 金融行政法的基本原则····· (13)
- 第五节 金融行政法律关系····· (20)
- 第六节 金融行政法的渊源和体系····· (29)

第二章 金融行政机关

- 第一节 金融行政机关概述····· (34)
- 第二节 金融行政机关体系及其法律地位····· (38)
- 第三节 金融行政机关的工作人员····· (45)

第三章 金融行政行为和法律责任

- 第一节 金融行政行为····· (51)

第二节	金融行政违法	(64)
第三节	金融行政责任	(70)

第四章 金融行政执法

第一节	金融行政执法概述	(79)
第二节	金融行政监督检查与金融行政决定	(82)
第三节	金融行政许可、确认与授权	(90)
第四节	金融行政奖励与处分	(96)

第五章 金融行政法制监督

第一节	金融行政法制监督概述	(101)
第二节	金融行政的行政监督	(106)
第三节	金融行政的非行政监督	(117)

第六章 金融行政管理法律制度(一)

第一节	金融机构管理法律制度	(123)
第二节	金融市场管理法律制度	(132)
第三节	计划信贷管理法律制度	(148)
第四节	会计结算管理法律制度	(156)

第七章 金融行政管理法律制度(二)

第一节	货币金银管理法律制度	(165)
第二节	外汇外债管理法律制度	(173)
第三节	国库管理法律制度	(186)
第四节	金融统计管理法律制度	(190)
第五节	金融稽核监督管理法律制度	(195)

第二编 金融行政处罚法论

第八章 金融行政处罚概述

- 第一节 金融行政处罚的概念和特征····· (201)
 - 第二节 金融行政处罚的基本原则····· (204)
 - 第三节 金融行政处罚与刑罚····· (209)
-

第九章 金融行政处罚的创设

- 第一节 金融行政处罚创设概述····· (215)
 - 第二节 金融行政处罚的种类····· (222)
 - 第三节 金融行政处罚的设定权····· (225)
-

第十章 金融行政处罚的实施

- 第一节 金融行政处罚的实施主体····· (231)
 - 第二节 金融行政处罚的处罚对象····· (241)
 - 第三节 应受金融行政处罚行为····· (243)
 - 第四节 金融行政处罚的适用规则····· (249)
 - 第五节 金融行政处罚的自由裁量权····· (258)
-

第十一章 金融行政处罚的管辖

- 第一节 金融行政处罚管辖概述····· (262)
 - 第二节 金融行政处罚地域管辖····· (264)
 - 第三节 金融行政处罚职能管辖····· (269)
 - 第四节 金融行政处罚级别管辖····· (271)
 - 第五节 金融行政处罚指定管辖····· (273)
-

第十二章 金融行政处罚的程序

- 第一节 简易程序····· (276)
 - 第二节 一般程序····· (279)
 - 第三节 听证程序····· (287)
-

第十三章 金融行政处罚的执行

- 第一节 金融行政处罚执行的概念和特征····· (293)
 - 第二节 金融行政处罚的执行····· (296)
 - 第三节 金融行政处罚的强制执行····· (303)
-

第十四章 金融行政处罚法律制度(一)

- 第一节 金融机构管理行政处罚法律制度····· (311)
 - 第二节 金融市场管理行政处罚法律制度····· (318)
 - 第三节 计划信贷管理行政处罚法律制度····· (331)
 - 第四节 会计结算管理行政处罚法律制度····· (334)
-

第十五章 金融行政处罚法律制度(二)

- 第一节 货币金银管理行政处罚法律制度····· (343)
 - 第二节 外汇外债管理行政处罚法律制度····· (347)
 - 第三节 金融统计及稽核监督管理行政处罚法律制度
····· (352)
-

第十六章 金融行政处罚违法的法律责任

- 第一节 金融行政处罚违法的法律责任概述····· (358)
 - 第二节 金融行政处罚违法的行政责任····· (362)
 - 第三节 金融行政处罚违法的刑事责任····· (366)
-

第三编 金融行政救济法论

第十七章 金融行政救济概述

- 第一节 金融行政救济的概念和特征····· (373)
- 第二节 金融行政救济的功能和途径····· (377)
- 第三节 金融行政救济规范冲突和适用审查····· (380)

第十八章 金融行政复议

- 第一节 金融行政复议概述····· (385)
- 第二节 金融行政复议范围····· (389)
- 第三节 金融行政复议机构和管辖····· (393)
- 第四节 金融行政复议参加人····· (395)
- 第五节 金融行政复议程序····· (398)

第十九章 金融行政诉讼

- 第一节 金融行政诉讼概述····· (408)
- 第二节 金融行政诉讼的范围和管辖····· (412)
- 第三节 金融行政诉讼参加人····· (416)
- 第四节 金融行政诉讼的程序····· (418)

第二十章 金融行政赔偿

- 第一节 金融行政赔偿概述····· (423)
- 第二节 金融行政赔偿的构成要件····· (428)
- 第三节 金融行政赔偿义务主体····· (433)
- 第四节 金融行政赔偿范围、标准和方式····· (437)
- 第五节 金融行政赔偿的程序····· (441)

第六节 金融行政求偿·····	(444)
-----------------	-------

附

中华人民共和国行政处罚法·····	(446)
-------------------	-------

后记·····	(459)
---------	-------

第一编

金融行政法论

- 金融行政法概述
- 金融行政机关
- 金融行政行为和责任
- 金融行政执法
- 金融行政法制监督
- 金融行政管理法律制度

第一章

金融行政法概述

第一节 金融行政概述

一、金融行政的概念和特征

(一) 金融行政的概念

一般而言，金融行政具有广义与狭义两层含义。广义的金融行政既包括“公共行政”，即国家赋予金融行政机关以金融行政职能，通过颁布法令、政策和规章制度等实行行政管理；又包括“私人行政”，即金融行政机关、各类金融机构及其他“公共行政”管理相对人内部根据权限不同和上下级隶属关系进行的组织管理活动。狭义的金融行政则专指“公共行政”部分。

(二) 金融行政的特征

金融行政是在金融领域内实施的行政管理行为，具有以下几个特征：

1. 金融行政是一种组织管理活动。金融行政首先是一种有组织的进行管理的活动，是国家对金融业实施管理的一种方式。这种管理活动的目的是促使管理相对人执行国家金融政策、法规，维护社会经济、金融秩序。

2. 金融行政依靠行使行政权力进行管理活动，权力的主体是国家金融行政机关。金融行政机关依据法定的行政权力，运用

计划、组织、指挥、控制和协调等职能进行金融系统有序运行的管理。金融行政权力主体,在我国最主要的是中国人民银行,它作为我国的中央银行,对金融业进行监督管理。金融行政权力主体还包括对金融业某领域拥有行政管理权限的其他金融行政机关,如外汇管理局、国务院证券委员会和中国证券监督管理委员会。除这些特设的金融行政机关以外,一些组织也有一定的金融行政管理权限,如银行机构(包括城乡信用社及其联社),具有法律授权对现金、结算等金融业务活动进行管理的职能,也可以包括在广义的金融行政主体内。

3. 金融行政是依据国家法律推行政务的组织活动,即必须“依法行政”。市场经济是法制经济。在市场经济条件下,金融行政要依据法律进行金融调控和管理。我国最近相继出台的几部金融大法无疑是为金融行政提供了依据。依法行政有双重作用,一方面金融行政法具有保障金融行政权有效行使的作用;另一方面金融行政法具有保护金融机构合法权益的作用。金融业的“多米诺骨牌”效应,使得任何国家都不敢放松对金融业的监管,他们监管时也都是运用法律“依法行政”的。

4. 金融行政所涉及的范围包括金融业的各个方面。金融业是经营特殊商品的行业,是社会经济生活的调节者,直接关系到国民经济运行和社会的稳定,涉及到社会经济文化生活的方方面面。因此,仅通过经济手段对金融业进行管理是不够的,国家还必须通过法制的健全,依靠各级金融行政机关的权威,通过下达命令、指示和颁布各种制度、规定对金融业进行行政管理。这样,在金融行政中就必然有体现国家意志、为社会主义服务的政治内容,有对金融业进行各方面管理的经济内容,国家通过控制金融机构及其信用活动来调节和控制社会经济生活。

二、金融行政的内容

金融行政的内容极其广泛,几乎涉及到金融业活动的每个环

节。一般而言，可以归纳为如下几类：

（一）金融机构管理

融机构管理主要是金融行政机关对银行及各类非银行金融机构的设立、变更、终止的条件、程序和相关事项的管理，以及对金融机构规定年检与日常检查制。

（二）金融市场管理

金融市场管理指的是金融行政机关对各类金融市场，包括证券市场、保险市场、贴现市场、同业拆借市场等的管理。

（三）计划信贷管理

计划信贷管理指的是中国人民银行对其内部资金的计划管理，中国人民银行对商业银行、政策性银行、非银行金融机构资金的计划管理以及对利率、现金等的管理。

（四）会计结算管理

会计结算管理主要包括了金融行政机关对银行帐户的管理；对各类结算方式包括银行汇票、商业汇票、支票、银行本票、汇兑、托收、异地托收承付及信用卡等的管理。

（五）货币金银管理

货币金银管理包括了金融行政机关对我国的法定货币——人民币发行与流通的管理，确立人民币作为我国唯一法定无限支付货币的法律地位；包括了对金银的管理制度，以禁止金银计价流通、取缔金银走私和投机倒把活动，保证国家经济建设对金银的需要。

（六）外汇外债管理

外汇外债管理指的是金融行政机关对经常项目外汇、资本项目外汇、金融机关经营外汇、外汇汇率及外汇市场、外债的管理，并规定国际收支的申报制度。

（七）国库管理

国库管理的主要内容是确立国库组织机构，规定国库的基本

职责及主要权限，并对国库收支的有关事项作出规定。

（八）金融统计管理

金融统计管理包括对统计机构和统计人员的管理，统计报表管理和调查管理，统计资料管理和公布的管理，统计监督与统计检查的管理等。

（九）金融稽核监督管理

金融稽核监督管理包括金融稽核的机构设置，金融稽核人员的有关规定，确定金融稽核的对象和内容，以及对金融稽核工作的组织及稽核结果处理的管理等。

第二节 金融行政法的概念和特征

一、金融行政法的概念

金融行政法是国家重要部门行政法之一，它是调整金融行政关系的法律规范的总称。具体来说，金融行政法是调整金融行政机关在行使其职权过程中发生的各种金融行政关系的法律规范的总称。它主要规范金融行政机关的组织、金融行政权力的活动以及对金融行政的后果的补救，其目的在于确认或建立符合国家利益的金融秩序。这一定义实际包含以下几层内涵：

（一）金融行政法是调整金融行政关系的法律

金融行政法主要规范金融行政活动中发生的各种金融行政关系。这种调整对象的特定性，使金融行政法与其他法律部门相区别，也就是说，凡是以金融行政关系为调整对象的法律规范都属于金融行政法。

（二）金融行政法是调整金融行政机关在行使职权过程中发生的各种金融行政关系的法律

金融行政法所调整的金融行政关系是金融行政机关在行使职