

中国人民银行条法司案例编写组 编

中国人民银行 执法与诉讼案例评析

 中国金融出版社

中国人民银行执法与 诉讼案例评析

中国人民银行条法司案例编写组 编

 中国金融出版社

责任编辑：吕冠华

责任校对：潘洁

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

中国人民银行执法与诉讼案例评析 (Zhongguo Renming Yinhang Zhifa yu Susong Anli Pingxi) / 中国人民银行条法司案例编写组编. —北京: 中国金融出版社, 2009. 7

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5133 - 5

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 094382 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010) 63272190, 66070804 (传真)

网上书店 [http: //www. chinafph. com](http://www.chinafph.com)
(010) 63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010) 66070833, 82672183

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 利兴印刷有限公司

装订 平阳装订厂

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 11. 5

字数 146 千

版次 2009 年 7 月第 1 版

印次 2009 年 9 月第 2 次印刷

定价 28. 00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5133 - 5/F. 4693

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

序

中国人民银行行长周小川早在 2003 年年初就指出：法律环境是金融生态环境的基础。他要求人民银行系统要紧紧围绕完善社会主义市场经济体系的大局，既要致力于推动金融法制建设和改善金融法治环境，又要坚定不移地依法履行职责，全面推进依法行政。几年来，经过全系统的共同努力，人民银行依法行政取得了可喜的成绩。在此基础上，人民银行总行条法司和人民银行部分分支行法律事务部门的同志从近年来发生在人民银行系统的执法和诉讼案件中，精心挑选了有代表性的 25 个典型案例，进行编纂整理，从案情介绍、案例评析、案例启示和法条链接四个方面叙述实际发生的法律纠纷、存在的主要法律问题以及带给我们的启示。各案例的作者大都是该案例的亲自参与者，他们试图通过案例评析的方式，向读者阐明中央银行法律工作者所发现的法律问题以及解决问题的建议。

我们要正确认识实践中的行政复议和诉讼案件，这些案件对建设“法治央行”有着十分积极的意义，对推进人民银行依法行政能够起到良好的推动作用，为此我们要感谢案件申请人。我们也要感谢各级人民银行法律部门的同事们，他们依法开展行政复议工作，依法妥善地应诉，既促进了中央银行依法行政工作，又维护了行政相对人的合法权益。行政复议和诉讼案件实际上既反映了人民银行系统依法行政水平的不断提高，也反映了我国法治建设所取得的成绩。

在肯定成绩的同时，我们也要清醒地认识到，法治建设任务依然繁重，道路依然漫长，这就要求我们全面学习和实践科学发展观，从代表中国最广大人民的根本利益的角度，不断提高依法行政水平，

不断提高对完善金融法制重要性的认识。一方面，我们要大力推动金融法制建设，不断完善金融法律，推动修改那些已经不能适应形势发展的法律、法规、规章和规范性文件。中国正处在经济社会转型的战略机遇期，我们的法律体系既要反映我国的国情，又不可避免地受到全球化的影响。在推动金融法制建设的过程中，我们既要善于借鉴他国的成功经验，也要善于吸收我国的优良传统，力争建立真正有生命力、有竞争力的金融法律制度，切实贯彻落实科学发展观。另一方面，要坚持依法行政，坚持“有法必依、执法必严”，即使在法律没有明确规定时，也要坚持法律的基本原则，既要大力维护广大人民群众合法权益，也要依法维护中央银行的资产安全。中央银行资产属于公共财产，保护了中央银行资产的安全，也就在一定程度上维护了广大人民群众的利益。

作为中央银行的法律工作者，应当认真研究金融危机所反映的法律问题，从立法、司法等多个角度分析发达国家金融法律制度存在的问题，为我所用。金融危机固然说明了发达国家的金融法律制度存在一定问题，但并不能因此说明我们自己的金融法律制度不存在问题。我们要吸取他人的经验教训，正视自己的不足，抓住机遇发展自己，完善自己的制度。本书中收入的案例正是发现人民银行自身问题、完善金融法律制度的一个重要参照。

对人民银行的工作人员来说，案例是最好的教材。案例评析可以使我们对自身行为的合法性、合理性有清醒的认识，从而促进人民银行的依法行政工作，进一步完善我国的金融法律制度。

是为序！

刘士余

2009年5月26日

目 录

第一章 行政执法案件	1
第一节 概述	1
第二节 行政处罚类	13
违法证据不足案	13
法律依据不足案	18
不具备行政处罚主体资格案	24
适用法律依据不当及未听取陈述申辩意见案	29
未履行告知义务案	36
撤销行政处罚决定案	42
商业银行未履行反洗钱义务案	46
执法依据不明案	51
第三节 行政许可类	56
违法实施行政许可案	56
伪造开户资料开立基本存款账户案	63
第四节 政府信息公开类	68
履行政府信息公开义务案	68
第五节 行政强制类	74
假币收缴案	74
第二章 诉讼案件	82
第一节 概 述	82
第二节 金融稳定类	95
因处置金融机构被诉债务清偿案	95

第三节 货币信贷类	100
资金拆借案	100
贷款纠纷案	105
金银专项贷款案	111
第四节 金融服务类	117
第 29 届奥林匹克运动会纪念钞发行案	117
不提供基本存款账户信息案	121
个人征信信息争议案	125
第五节 其他	139
担保无效赔偿责任终止执行案	139
执行异议案	147
建筑工程招标纠纷案	153
建设工程施工合同纠纷案	159
返还工程招标保证金案	162
劳务纠纷案	168

第一章 行政执法案件

第一节 概 述

本章所述行政执法案例，是中国人民银行及其分支机构在履行有关金融管理职责，执行国家有关法律规定过程中发生的。因此，在讨论本章行政执法案例前，有必要对行政执法的概念以及中国人民银行及其分支机构实施行政处罚、行政许可等执法情况，作简要的概述。

一、行政执法的概念

行政执法有广义和狭义之分。广义的行政执法是指行政机关执行国家法律规定的行政行为，它包括行政机关作出的抽象行政行为和具体行政行为。狭义的行政执法仅指行政机关执行国家法律规定作出的具体行政行为。本章所述行政执法是指狭义的行政执法。

中国人民银行作为我国的中央银行，是执行国家有关法律和政策、履行国家有关金融管理职责的行政机关。《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》）赋予了中国人民银行在国务院领导下依法独立执行货币政策、防范和化解金融风险、维护金融稳定等职责。为履行这些职责，中国人民银行不可避免地要对公民、法人或者其他组织执行国家有关金融管理规定的行为进行

监督，并对公民、法人或者其他组织违反国家有关金融管理规定的行为依法给予制裁。因此，国家在赋予中国人民银行行政管理职责的同时，也赋予了中国人民银行在执行货币政策、履行人民币发行和管理人民币流通职责、监督和管理金融市场、维护支付和清算系统运行、经理国库、履行反洗钱有关职责等活动中，依法实施行政许可、行政处罚、行政检查、行政调查、没收假币、信息公开等行政执法权。中国人民银行及其分支机构在行使上述职权过程中对特定公民、法人或者其他组织实施的行政许可、行政处罚、信息公开等行为，是具体行政行为，即行政执法行为。根据本章案例题材，本节仅就中国人民银行及其分支机构在行政许可、行政处罚、信息公开中的执法行为作简要概述。

二、中国人民银行及其分支机构实施的行政许可

行政许可是一种依申请而为的行政执法行为。所谓依申请而为，是指行政许可是行政机关基于某种请求而依法实施的。根据《中华人民共和国行政许可法》（以下简称《行政许可法》）第二条和第四条的规定：“行政许可，是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请，经依法审查，准予其从事特定活动的行为。”“设定和实施行政许可，应当依照法定的权限、范围、条件和程序。”依照上述规定，中国人民银行及其分支机构实施的行政许可可以从以下三个方面概括：

（一）中国人民银行及其分支机构实施的行政许可是根据公民、法人或者其他组织的申请，依法准予公民、法人或者其他组织从事某项特定活动的行为。所谓特定活动，是指依法由中国人民银行及其分支机构监督管理，并且需经中国人民银行及其分支机构依法批准才能开展的活动。根据《中国人民银行法》等法律、有关行政法规和《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》等规定，目前由中国人民银行及其分支机构审批的行政许可事项共有

23 项, 具体如下:

1. 商业银行、政策性银行、企业集团财务公司、基金管理公司、证券公司、信托投资公司、城乡信用联社、金融租赁公司进入全国银行间同业拆借市场审批;

2. 在宣传品、出版物或者其他商品上使用人民币图样审批;

3. 装帧流通人民币审批;

4. 经营流通人民币审批;

5. 研制、仿制、引进、销售、购买和使用印制人民币所特有的防伪材料、防伪技术、防伪工艺、专用设备审批;

6. 对外提供印制人民币的特殊材料、技术、工艺、专用设备审批;

7. 在银行间债券市场发行金融债券审批;

8. 支付清算组织准入;

9. 国债承销团成员资格审批;

10. 商业银行、信用社代理支库业务审批;

11. 商业银行、信用社代理乡镇国库业务审批;

12. 银行间债券市场债券交易流通审批 (原名称: 银行间债券市场债券上市审批);

13. 银行间债券市场结算代理人审批;

14. 银行间债券市场做市商审批 (原名称: 银行间债券市场双边报价商审批);

15. 保税区内生产、加工的黄金制品内销审批;

16. 黄金及其制品进出口审批;

17. 个人携带黄金及其制品进出境审批;

18. 银行票据、清算凭证印制企业资格审批;

19. 银行账户开户许可证核发;

20. 商业银行、政策性银行、企业集团财务公司、基金管理公司、证券公司、信托投资公司、城乡信用联社、金融租赁公司进入

全国银行间债券市场备案；

21. 国库集中支付代理银行资格认定；
22. 商业银行承办记账式国债柜台交易审批；
23. 贷款卡发放核准。

根据《行政许可法》的规定，公民、法人或者其他组织向中国人民银行及其分支机构申请上述行政许可事项时，应当尽以下义务：（1）如实提交有关申请材料，并对申请材料实质内容的真实性负责；（2）必须如实反映与申请行政许可有关的真实情况。如果公民、法人或者其他组织没有履行或者没有完全履行上述义务，隐瞒了有关情况或者提供虚假申请材料，一经审查发现，中国人民银行及其分支机构就可以不予受理公民、法人或者其他组织的行政许可申请，或者不给予公民、法人或者其他组织行政许可，同时还可以针对公民、法人或者其他组织实施的违法行为依法给予警告的行政处罚。

（二）中国人民银行及其分支机构实施的行政许可是以法律、行政法规和国务院决定为依据的。中国人民银行制定的规章可以在法律、行政法规和国务院决定设定的行政许可事项范围内，对实施该项行政许可作出具体规定。但这些规章不能增设新的行政许可事项，也不能在法律、行政法规和国务院决定已经规定行政许可实施条件的情况下，增设违反法律、行政法规和国务院决定的其他条件。

（三）中国人民银行及其分支机构实施的行政许可应当依照法定程序进行。所谓法定程序，是指法律规定的实施行政许可的方式、步骤和期限。根据《行政许可法》的规定，实施行政许可应当依照法定程序；违反法定程序的，作出准予行政许可决定的行政机关或者其上级行政机关可以根据利害关系人的请求或者依据本机关的职权，撤销该项行政许可决定。因此，中国人民银行及其分支机构在实施行政许可时，必须严格遵守法定程序。如果不严格遵守法定程序，就可能引起行政争议，产生行政执法风险。本章第三节行政许

可类案例中介绍的“违法实施行政许可案”，就是一个比较典型的没有严格依照法定程序实施行政许可的案例。

为了规范中国人民银行及其分支机构实施行政许可的行为，严格行政许可程序，中国人民银行于2004年依法制定了《中国人民银行行政许可实施办法》（以下简称《行政许可实施办法》）。按照《行政许可实施办法》，中国人民银行及其分支机构在实施行政许可时，必须严格遵守以下程序：

1. 公示行政许可事项。中国人民银行及其分支机构在实施行政许可前，应当将实施行政许可的事项及其依据、条件、数量、程序、期限以及申请行政许可需要提交的材料目录和申请书示范文本等，在其办公场所公示，或者以其他方式公示。

2. 对行政许可申请进行形式审查。中国人民银行及其分支机构收到行政许可申请后，应当对申请材料进行形式审查。形式审查的内容主要包括三个方面：一是申请事项是否属于人民银行管理职权范围内的事项；二是申请事项是否属于需要取得人民银行行政许可的事项；三是申请材料在数量、种类、形式等方面是否符合法律、行政法规和中国人民银行规章的规定。按照《行政许可实施办法》的规定，职能部门收到行政许可申请后，应当在5个工作日内完成对行政许可申请的形式审查，并根据不同情况分别作出处理。

3. 受理行政许可申请。中国人民银行及其分支机构在法定期限内对行政许可申请材料进行形式审查后，认为申请材料符合法律、行政法规和中国人民银行规章规定的形式要件的，应当受理该行政许可申请。

4. 对行政许可申请进行实质审查。中国人民银行及其分支机构受理行政许可申请后，应当对申请材料的具体内容是否符合法律、行政法规和中国人民银行规章规定的申请行政许可的条件和标准进行审查。

5. 告知行政许可申请人和利害关系人陈述申辩的权利。中国人

民银行及其分支机构对行政许可申请材料进行实质审查时，发现申请事项直接关系他人重大利益的，应当告知申请人和利害关系人有权依法对申请事项进行陈述和申辩的权利。

6. 听证。听证是在中国人民银行及其分支机构对行政许可申请的实质审查阶段进行的，但听证并不是实施所有行政许可时都必经的程序。按照《行政许可实施办法》的规定，中国人民银行及其分支机构实施行政许可的下列事项应当依法举行听证：一是法律、行政法规或者中国人民银行规章规定的应当听证的事项；二是中国人民银行及其分支机构认为需要听证的其他涉及公共利益的重大行政许可事项；三是直接涉及行政许可申请人与他人之间重大利益关系的事项。

7. 作出行政许可决定。中国人民银行及其分支机构对行政许可申请材料进行实质审查后，认为该行政许可申请符合法定条件、标准时，应当依法作出准予行政许可的决定；认为该行政许可申请不符合法定条件、标准时，应当依法作出不予行政许可的决定。按照《行政许可实施办法》的规定，除当场作出行政许可决定外，中国人民银行及其分支机构应当自受理行政许可申请之日起 20 个工作日内作出行政许可决定。

8. 送达行政许可决定。中国人民银行及其分支机构作出行政许可决定后应在法定期限内，依法将加盖本行行章并注明日期的行政许可决定书送交行政许可申请人。按照《行政许可实施办法》的规定，中国人民银行及其分支机构应当自作出行政许可决定之日起 10 个工作日内依照《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民事诉讼法》）的有关规定，将行政许可决定书送达行政许可申请人。送达的方式主要有直接送达、留置送达、委托送达、邮寄送达等。

三、中国人民银行及其分支机构实施的行政处罚

行政处罚是指行政机关依法对公民、法人或者其他组织违反行

政管理秩序的行为给予的一种行政制裁。

行政处罚是一种依职权而为的行政执法行为。根据《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）第三条第一款的规定：“公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，应当给予行政处罚的，依照本法由法律、法规或者规章规定，并由行政机关依照本法规定的程序实施。”依照上述规定，中国人民银行及其分支机构实施的行政处罚可以从以下三个方面概括：

（一）中国人民银行及其分支机构实施的行政处罚是针对公民、法人或者其他组织违反有关金融管理秩序行为的。所谓违反金融管理秩序行为，是指违反有关金融管理的法律、行政法规和中国人民银行规章，依法应当由中国人民银行及其分支机构给予行政处罚的行为。

按照《中国人民银行法》的规定，中国人民银行及其分支机构可以依法对公民、法人或者其他组织违反有关人民币管理规定的行为、违反有关外汇管理规定的行为、违反有关黄金管理规定的行为、违反有关反洗钱规定的行为、违反有关金融市场管理规定的行为、违反有关存款准备金管理规定的行为、违反有关清算管理规定的行为、违反有关代理中国人民银行经理国库的规定的行为、违反有关中国人民银行特种贷款规定的行为依法给予行政处罚。除此之外，其他有关法律、行政法规和中国人民银行规章规定的应当由中国人民银行及其分支机构给予行政处罚的行为，中国人民银行及其分支机构也可以依法对该行为给予行政处罚。例如，按照《金融违法行为处罚办法》的规定，中国人民银行及其分支机构可以对“金融机构提供虚假的或者隐瞒重要事实的财务会计报告、统计报告”的行为，以及“金融机构违反中国人民银行有关现金管理的规定，允许单位或者个人超限额提取现金”等行为，依法给予行政处罚。

（二）中国人民银行及其分支机构实施的行政处罚是以法律、行政法规或者中国人民银行规章为依据的。只有法律、行政法规或者

中国人民银行规章规定应当由中国人民银行及其分支机构对违反金融管理秩序的公民、法人或者其他组织给予行政处罚的，中国人民银行及其分支机构才能在法律、行政法规或者中国人民银行规章规定的行政处罚的种类和幅度内实施行政处罚；如果法律、行政法规或者中国人民银行规章不认为公民、法人或者其他组织的行为应当由中国人民银行及其分支机构给予行政处罚的，或者法律、行政法规和中国人民银行规章没有明确规定应当由中国人民银行及其分支机构给予行政处罚的种类和幅度的，中国人民银行及其分支机构就不能对公民、法人或者其他组织实施行政处罚。否则，有可能出现本章第二节行政处罚类案例中介绍的“法律依据不足案”，使人民银行的执法行为因法律依据不足而无效。

根据《行政处罚法》的规定，在法律、行政法规没有对违反有关金融管理秩序的行为设定行政处罚的情况下，中国人民银行可以通过制定规章对违反有关金融管理秩序的行为设定警告或者一定数量罚款的行政处罚；在法律、行政法规已经对违反有关金融管理秩序的行为设定行政处罚的情况下，中国人民银行规章可以在法律、行政法规规定的应当给予行政处罚的行为以及行政处罚的种类和幅度内，具体规定对违反有关金融管理秩序行为的行政处罚。但中国人民银行通过制定规章设定行政处罚时，必须符合三个条件：一是中国人民银行制定的规章必须严格按照《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）的规定，由中国人民银行行长签署中国人民银行令予以公布，并且要在国务院公报或者中国人民银行公报以及全国范围内发行的报纸上刊登；二是中国人民银行规章规定的行政处罚符合《行政处罚法》和其他法律以及行政法规的规定；三是中国人民银行规章规定的行政处罚的罚款数额必须符合国务院的有关规定。只有符合上述条件的中国人民银行规章才能作为中国人民银行及其分支机构实施行政处罚的依据。

（三）中国人民银行及其分支机构实施的行政处罚应当依照法

定程序进行。所谓法定程序，是指法律规定的实施行政处罚的方式、步骤和期限。根据《行政处罚法》的规定，行政处罚必须严格按照法定程序实施；不遵守法定程序的，行政处罚无效。《行政处罚法》之所以如此规定，是因为不按法定程序实施的行政处罚有可能事实不清、证据不足，还有可能剥夺公民、法人或者其他组织依法享有的陈述、申辩、听证等权利。这不仅会造成行政机关实施的行政处罚缺乏事实根据，而且还会侵害公民、法人或者其他组织的合法权益。因此，中国人民银行及其分支机构在实施行政处罚时，必须严格遵守法定程序。如果不严格遵守法定程序，就可能引起行政争议，产生行政执法风险。本章第二节行政处罚类案例中介绍的适用法律依据不当及未听取陈述申辩意见案、未履行告知义务案等，就是比较典型的没有严格依照法定程序实施行政处罚的案例。

为了规范中国人民银行及其分支机构实施行政处罚的行为，严格行政处罚程序，中国人民银行于2001年依法制定了《中国人民银行行政处罚程序规定》（以下简称《行政处罚程序规定》）。按照这个规定，中国人民银行及其分支机构在实施行政处罚时，必须严格遵守以下程序：

1. 立案。中国人民银行及其分支机构在履行监督管理职责过程中发现有金融违法行为存在，或者收到有关举报、控告金融违法行为的材料，认为应当予以查处的，应填写立案审批表，经本单位领导批准后，予以立案处理。

2. 调查取证。要查处金融违法行为，就必须收集和掌握金融违法行为的证据。中国人民银行及其分支机构只有通过调查或者检查，才能获取足以证明有金融违法事实存在的证据，并根据这些证据依法追究违法行为人的法律责任。根据《行政处罚程序规定》，中国人民银行及其分支机构在调查取证时，应当指派两名以上的执法人员参加，并且要依法向被调查、检查的公民、法人或者其他组织出示中国人民银行印发的执法证件以及本单位有关执法调查或者检查的

公函。

3. 告知当事人有关处罚事项和陈述申辩权利。中国人民银行及其分支机构在作出行政处罚决定前，应当将载明有关行政处罚事项以及拟被处罚当事人依法享有陈述申辩权利的“行政处罚意见告知书”送达有关当事人。

4. 听证。听证不是实施所有行政处罚时都必经的程序，但中国人民银行及其分支机构在作出重大行政处罚决定前，应当告知拟被处罚当事人有要求中国人民银行及其分支机构就重大处罚事项进行听证的权利，并且当拟被处罚当事人依法提出听证请求时，中国人民银行及其分支机构应当依法组织听证，听取拟被处罚当事人的陈述申辩意见。

5. 作出处罚决定并告知被处罚当事人救济的途径。中国人民银行及其分支机构认定公民、法人或者其他组织实施了金融违法行为，并且依法应当给予行政处罚时，必须制作“行政处罚决定书”，“行政处罚决定书”中除应当载明有关处罚事项外，还应当告知被处罚当事人对处罚决定不服时，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

6. 送达处罚决定。中国人民银行及其分支机构作出行政处罚决定后，应当依照《行政处罚法》和《民事诉讼法》的规定，将行政处罚决定书送交被处罚当事人；被处罚当事人不在场的，中国人民银行及其分支机构应当在7日内依照《民事诉讼法》规定的送达方式，将行政处罚决定书送达被处罚当事人。

四、中国人民银行及其分支机构实施的信息公开行为

信息公开也称政府信息公开，是指行政机关依法将其履行职责过程中制作或者获取的、以一定形式记录和保存的信息公之于众。

根据《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简称《政府信息公开条例》）第九条和第十三条的规定，政府信息公开是通过