

Provided by
Academy of Professional Accounting (APA)



银行从业资格

银行业法律法规与综合能力

第二十九讲 行政法律制度

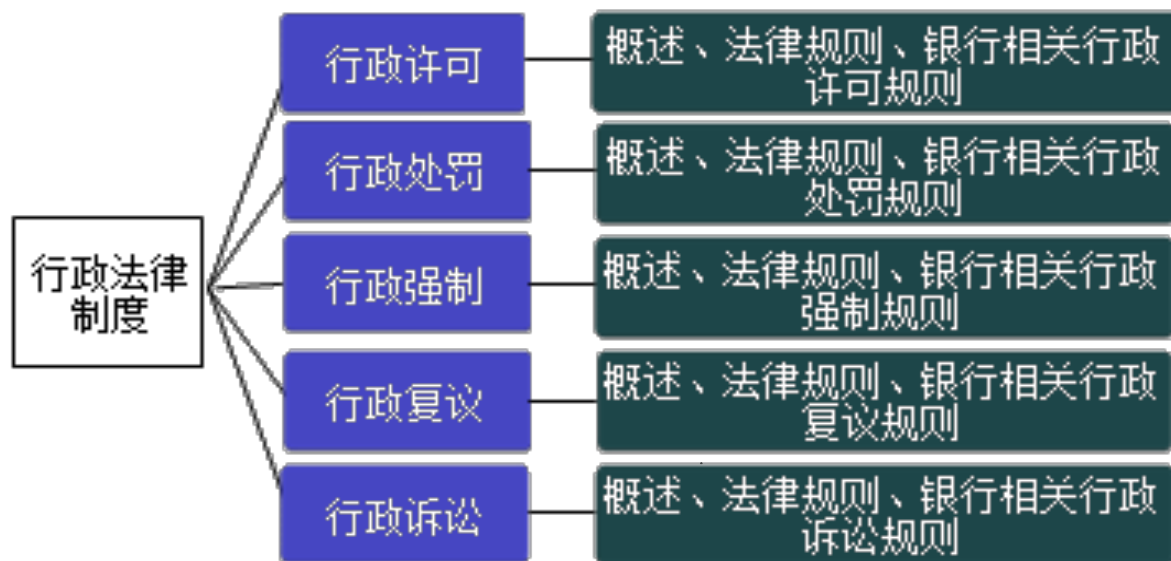
讲师：Tiffany Tang





第十九章 行政法律制度

本章属于新增章节，通过本章的学习，从业人员应熟悉银行业行政许可、银行业行政处罚的设定、内容，熟悉银行业行政强制执行的方式、银行业行政强制措施，熟悉银行业行政复议的有关内容，了解银行业行政诉讼主体、权利义务。





第一节 行政许可

一、行政许可概述

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。

《行政许可法》由中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第四次会议于2003年8月27日通过，自2004年7月1日起施行，共八章八十三条，旨在规范行政许可的设定和实施，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护公共利益和社会秩序，保障和监督行政机关有效实施行政管理。

有关行政机关对其他机关或者对其直接管理的事业单位的人事、财务、外事等事项的审批，不属于《行政许可法》的适用范围。

行政许可的被许可人需要延续依法取得的行政许可的有效期的，一般可以在行政许可有效期届满三十日前向决定行政许可的行政机关提出延续行政许可的申请。行政机关应当根据被许可人的申请，在该行政许可有效期届满前作出是否准予延续的决定；逾期未作决定的，视为准予延续。

行政许可的设定和实施，应当遵循公开、公平、公正的原则；实施行政许可，应当遵循便民的原则。



第一节 行政许可

二、重要行政许可法律规则

(一) 行政许可法定

行政许可法定，指行政许可的设定和实施，应当依照法定的权限、范围、条件和程序。

行政许可**设定法定**，表现为行政许可由法律、行政法规、国务院决定、地方性法规等规范性文件予以设定。省、自治区、直辖市人民政府规章可以设定临时性的行政许可。

行政许可**实施法定**，表现为行政许可由具有法定权限的机关或组织实施，行政许可的实施遵从法定程序，行政许可的实施效力法定。

(二) 行政许可的法律效力

对于依法应当取得行政许可的活动，公民、法人或者其他组织未经行政许可而擅自从事的，行政机关应当依法给予行政处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

被许可人的违法活动包括：

- (1) 超越行政许可范围进行活动的；
- (2) 在无法律、法规规定可转让的情况下予以转让，或是虽依法可转让但不按照法定条件和程序转让的；
- (3) 涂改、倒卖、出租、出借行政许可证件的。



第一节 行政许可

（三）行政许可的监督检查

行政机关对公民、法人或者其他组织从事特定活动的管理不仅体现在决定准予其从事特定活动、颁发行政许可证件的环节，还表现为对被许可人从事行政许可事项活动的监督检查中。

（四）行政许可申请人的权利

公民、法人或者其他组织对行政机关实施行政许可，享有陈述权、申辩权；并有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼；其合法权益因行政机关违法实施行政许可受到损害的，有权依法要求补偿、赔偿；行政许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的，其与利害关系人都享有听证权，且不承担行政机关组织听证的费用。



第一节 行政许可

三、银行相关行政许可规则

银行及其分支机构的设立、变更、终止，银行从事的业务品种，银行的主要股东等，需要具备特殊信誉、特殊条件，即要符合银监会审慎监管要求；银行的董事和高级管理人员，其职业也需要确定具备相应信誉和资质。这些事项属于《行政许可法》规定的可设定行政许可的事项范围，且不能通过其他方式得以有效规范。因此《商业银行法》、《银行业监督管理法》等规定由银监会通过行政许可的方式对上述事项实施准入管理。

中资商业银行设立境内分支机构须经筹建和开业两个阶段。其中，中资商业银行中的全国性商业银行筹建分支机构的，对筹建一级分行的许可，由银监会受理、审查并决定；对筹建二级分行的许可，由银监局受理、审查并决定；对筹建支行的许可，由拟设地银监分局或所在城市银监局受理，银监局审查并决定。



第二节 行政处罚

一、行政处罚概述

行政处罚指当公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序，依照法律、法规或者规章规定应当给予行政处罚的，由行政机关依照法律规定的程序实施处罚的活动。

根据《行政处罚法》，**我国行政处罚的种类有七类：**

- (1) 警告；
- (2) 罚款；
- (3) 没收违法所得、没收非法财物；
- (4) 责令停产停业；
- (5) 暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照；
- (6) 行政拘留；
- (7) 法律、行政法规规定的其他行政处罚。

受到行政处罚的违法行为可能同时导致民事责任或刑事处罚的，行政处罚的实施并不影响民事责任的承担，也不能代替刑事处罚的追究。

行政处罚的适用应遵循三项基本原则：

- 一是行政处罚的设定和实施公正、公开；
- 二是行政处罚以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当；
- 三是坚持处罚与教育相结合等原则。



第二节 行政处罚

二、重要行政处罚法律规则

(一) 行政处罚的设定

我国法律、行政法规和地方性法规、规章和部分省级政府规章可以在各自法定权限内设定行政处罚，其他规范性文件不得设定行政处罚。**限制人身自由的行政处罚，只能由法律设定。**

具体而言，法律可以设定各种行政处罚，且限制人身自由的行政处罚，只能由法律设定；**行政法规可以设定除限制人身自由以外的行政处罚；地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销企业营业执照以外的行政处罚；**



第二节 行政处罚

(二) 行政处罚决定程序

根据《行政处罚法》，我国行政处罚决定程序主要有**简易程序**、**一般程序**，此外还可以应**行政处罚当事人的要求适用听证程序**。

简易程序为可以当面处罚的程序，主要适用于违法事实确凿并有法定依据，对公民处以50元以下、对法人或者其他组织处以1000元以下罚款或者警告的行政处罚。对此类行政处罚，行政机关可以当场作出行政处罚决定，再报所属行政机关备案。

一般程序指不可以适用简易程序当场作出的行政处罚应适用的程序，行政机关必须全面、客观、公正地调查，收集有关证据；必要时，依照法律、法规的规定，可以进行检查。



第二节 行政处罚

（三）行政处罚款的“裁执分离”

一般情况下，我国行政处罚款实行“裁执分离”，即**作出罚款决定与执行罚款决定的不能为同一主体**。但对于简易程序中当场决定依法给予20元以下的罚款，或不当场收缴事后难以执行的罚款，《行政处罚法》规定行政机关执法人员可以当场收缴。

（四）行政处罚当事人的权利

依照《行政处罚法》，公民、法人或者其他组织对行政机关所给予的行政处罚，享有陈述权、申辩权；对行政机关作出的行政处罚，有依法申诉、检举、申请行政复议或提起行政诉讼等救济权；因行政机关违法给予行政处罚受到损害的，有权依法提出赔偿要求。



第二节 行政处罚

三、银行相关行政处罚规则

一般行政处罚有警告、罚款、没收违法所得、责令停业整顿、责令改正、吊销经营许可证等；

与银监会监管职能相适应的**特殊行政处罚**有：

①对违法董事、高级管理人员，取消其一定期限直至终身的任职资格，禁止直接负责的董事、高级管理人员和其他直接责任人员一定期限直至终身从事银行业工作等；

②对擅自设立银行业金融机构或者非法从事银行业金融机构的业务活动的，予以取缔；

③对有违法经营、经营管理不善等情形，不予撤销将严重危害金融秩序、损害公众利益的银行业金融机构，予以撤销。

2015年，银监会拟对此再次作出修订,新版本拟结合银监会工作特点，建立“**调查、审理、决定**”相分离的新型行政处罚工作机制



第三节 行政强制

一、行政强制概述

行政强制，包括**行政强制措施和行政强制执行**。

行政强制措施，是指行政机关在行政管理过程中，为制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等情形，依法对公民的人身自由实施暂时性限制，或者对公民、法人或者其他组织的财物实施暂时性控制的行为。

行政强制执行，是指行政机关或者行政机关申请人民法院，对不履行行政决定的公民、法人或者其他组织，依法强制履行义务的行为。

在我国，行政强制的设定和实施，适用《中华人民共和国行政强制法》（以下简称《行政强制法》）。旨在规范行政强制的设定和实施，保障和监督行政机关依法履行职责，维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人和其他组织的合法权益。



第三节 行政强制

根据《行政强制法》，我国**行政强制措施的种类**有：

- (1) 限制公民人身自由；
- (2) 查封场所、设施或者财物；
- (3) 扣押财物；
- (4) 冻结存款、汇款；
- (5) 其他行政强制措施。

根据《行政强制法》，我国**行政强制执行的方式**有：

- (1) 加处罚款或者滞纳金；
- (2) 划拨存款、汇款；
- (3) 拍卖或者依法处理查封、扣押的场所、设施或者财物；
- (4) 排除妨碍、恢复原状；
- (5) 代履行；
- (6) 其他强制执行方式。

行政强制的设定和实施应当遵循**法定性、适当性、教育与强制相结合、禁止谋取私利**等原则。



第三节 行政强制

二、重要行政强制法律规则

(一) 行政强制的设定

行政强制的设定分为行政强制措施的设计和行政强制执行的设定。根据《行政处罚法》，**行政强制执行只能由法律设定；法律没有规定行政机关可以强制执行的，作出行政决定的行政机关应当申请人民法院强制执行。**

(二) 行政强制措施的实施

行政强制措施由法律、法规规定的行政机关在法定职权范围内实施，且应当由行政机关具备资格的行政执法人员实施。**行政强制措施不得委托，也不得由行政机关不具备资格的其他人员实施。**

实施查封、扣押的，查封、扣押限于涉案的场所、设施或者财物，不得查封、扣押与违法行为无关的场所、设施或者财物；不得查封、扣押公民个人及其所扶养家属的生活必需品。当事人的场所、设施或者财物已被其他国家机关依法查封的，不得重复查封。

实施冻结存款、汇款的，冻结存款、汇款的数额应当与违法行为涉及的金额相当；已被其他国家机关依法冻结的，不得重复冻结。



第三节 行政强制

（三）行政强制执行的实施

当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，经依法催告仍不履行行政决定的，没有行政强制执行权的行政机关可以自履行期限届满之日起三个月内，依法向有管辖权的人民法院申请强制执行。

具有行政强制执行权的行政机关可以依法作出强制执行决定。**行政机关不得在夜间或者法定节假日实施行政强制执行。但是，情况紧急的除外。**行政机关不得对居民生活采取停止供水、供电、供热、供燃气等方式迫使当事人履行相关行政决定。

（四）行政强制当事人的权利

公民、法人或者其他组织对行政机关实施行政强制，享有陈述权、申辩权，还享有向行政强制的设定机关和实施机关提出意见和建议的权利；有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼；因行政机关违法实施行政强制受到损害的，有权依法要求赔偿；因人民法院在强制执行中有违法行为或者扩大强制执行范围受到损害的，有权依法要求赔偿。

三、银行相关行政强制规则

银行有法定行政强制配合义务；也有可能成为行政强制当事人。



第四节 行政复议

一、行政复议概述

行政复议，指公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益，向行政机关提出行政复议申请，行政机关受理行政复议申请、作出行政复议决定的活动。

依照《行政复议法》的规定，公民、法人或者其他组织认为**行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益的**，可以依法申请行政复议；认为**行政机关的具体行政行为所依据的规定不合法**，在对具体行政行为申请行政复议时，可以一并向行政复议机关提出对该规定的审查申请。

复议可附带审查的规定不含国务院部、委员会规章和地方人民政府规章。行政复议不受理不服行政机关作出的行政处分或者其他人事处理决定以及不服行政机关对民事纠纷作出的调解或者其他处理等事项。



第四节 行政复议

二、重要行政复议法律规则

(一) 行政复议的法律效力

公民、法人或者其他组织申请行政复议，行政复议机关已经依法受理的，或者法律、法规规定应当先向行政复议机关申请行政复议、对行政复议决定不服再向人民法院提起行政诉讼的，在法定行政复议期限内不得向人民法院提起行政诉讼。

法律、法规规定应当先向行政复议机关申请行政复议、对行政复议决定不服再向人民法院提起行政诉讼的，行政复议机关决定不予受理或者受理后超过行政复议期限不作答复的，公民、法人或者其他组织可以自收到不予受理决定书之日起或者行政复议期满之日起十五日内，依法向人民法院提起行政诉讼。公民、法人或者其他组织向人民法院提起行政诉讼，人民法院已经依法受理的，不得申请行政复议。



第四节 行政复议

行政复议期间具体行政行为一般不停止执行。但是，有特殊情形的，可以停止执行。特殊情形包括：（1）被申请人认为需要停止执行的；（2）行政复议机关认为需要停止执行的；（3）申请人申请停止执行，行政复议机关认为其要求合理，决定停止执行的；（4）法律规定停止执行的。

通常情况下，**行政复议决定并非对具体行政行为的最终裁决，公民、法人或者其他组织对行政复议决定不服的，可以依照《行政诉讼法》的规定向人民法院提起行政诉讼。**

根据国务院或者省、自治区、直辖市人民政府对行政区划的勘定、调整或者征用土地的决定，**省、自治区、直辖市人民政府确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的行政复议决定为最终裁决。**



第四节 行政复议

（二）行政复议当事人

行政复议当事人主要有**申请人、被申请人和第三人**。

申请人，即依法申请行政复议的公民、法人或者其他组织。

申请人可以委托代理人代为参加行政复议。

外国人、无国籍人、外国组织也可以作为申请人在中华人民共和国境内申请行政复议。

被申请人，即公民、法人或者其他组织对行政机关的具体行政行为不服申请行政复议情况下，作出具体行政行为的行政机关。

第三人，即同申请行政复议的具体行政行为有利害关系，但并非以申请人而是以第三人身份参加行政复议的其他公民、法人或者其他组织。**第三人可以委托代理人代为参加行政复议。**

（三）行政复议当事人的权利

行政复议当事人有陈述权、阅卷权、撤回权、救济权。



第四节 行政复议

三、银行相关行政复议规则

银监会、中国人民银行都是垂直领导的中央行政机关，对银监会、中国人民银行作出的具体行政行为不服的，**向银监会、中国人民银行申请复议**。对行政复议决定不服的，**可以向人民法院提起行政诉讼；也可以向国务院申请裁决，国务院依法作出最终裁决**。

一般情况下，**对银监局作出的具体行政行为不服的，向银监会申请复议；对银监分局作出的具体行政行为不服的，向上一级银监局申请复议**。银监会认为应当管辖的情况下，也受理对银监分局作出的具体行政行为不服的复议申请。



第五节 行政诉讼

一、行政诉讼概述

行政诉讼，指公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，依法向法院提起诉讼的活动。

我国人民法院设行政审判庭，依法实行合议、回避、公开审判和两审终审制度，对具体行政行为是否合法进行审查。

人民法院不受理公民、法人或者其他组织对国防、外交等国家行为，行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令，行政机关对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定，法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为等事项提起的行政诉讼。

人民检察院有权对行政诉讼实行法律监督。



第五节 行政诉讼

二、重要行政诉讼法律规则

(一) 行政诉讼当事人

行政诉讼的当事人有**原告、被告、第三人和共同诉讼人**。

原告，即依法提起诉讼的公民、法人或者其他组织。**有权提起诉讼的公民死亡，其近亲属可以提起诉讼**。有权提起诉讼的法人或者其他组织终止，承受其权利的法人或者其他组织可以提起诉讼。

被告，即作出被诉具体行政行为的行政机关。经复议的案件，复议机关决定维持原具体行政行为的，作出原具体行政行为的行政机关是被告；复议机关改变原具体行政行为的，复议机关是被告。

《行政诉讼法》规定，**行政诉讼的被告对作出的具体行政行为负有举证责任，应当提供作出该具体行政行为的证据和所依据的规范性文件**。在诉讼过程中，被告不得自行向原告和证人收集证据。

第三人，即同提起诉讼的具体行政行为有利害关系的其他公民、法人或者其他组织。第三人可以自行申请参加诉讼，或者由人民法院通知参加诉讼。

共同诉讼人。当事人一方或双方为二人以上，因同一具体行政行为发生的行政案件，或者因同样的具体行政行为发生的行政案件、人民法院认为可以合并审理的，为共同诉讼。因共同诉讼成为同一方当事人的人们互为共同诉讼人。



第五节 行政诉讼

（二）行政诉讼当事人的权利

《行政诉讼法》规定，当事人在行政诉讼中的法律地位平等，且有权进行辩论。

没有诉讼行为能力的公民，由其法定代理人代为诉讼。法定代理人互相推诿代理责任的，由人民法院指定其中一人代为诉讼。当事人、法定代理人，可以委托一至二人代为诉讼。经人民法院许可，当事人可以查阅本案庭审材料，但涉及国家秘密和个人隐私的除外。

公民、法人或者其他组织的合法权益受到行政机关或者行政机关工作人员作出的具体行政行为侵犯造成损害的，有权请求赔偿。

三、银行相关行政诉讼规则

《商业银行法》、《中国人民银行法》规定，商业银行及其工作人员对银监会、中国人民银行的处罚决定不服的，可以依照《行政诉讼法》的规定向人民法院提起诉讼。

ACCAspace

Professional Accounting Education

Provided by
Academy of Professional Accounting (APA)

谢谢！

