

第八章 外汇检查与法规适用

外汇检查是我国外汇管理的重要环节，是国家外汇管理局依法行政的重要表现。本章介绍了外汇检查的目的和意义、历史沿革、外汇处罚的依据、处罚种类及检查处理违反外汇管理行为程序。

第一节 概要

外汇检查是国家外汇管理局及其分支局依据国家外汇管理法规、政策，依法对境内机构、个人的外汇收支或者外汇经营活动，以及境外机构、境外个人在境内的外汇收支或者外汇经营活动进行检查，并对违反外汇管理规定需依法追究行政法律责任的当事人进行调查、处理的具体行政行为。

一、外汇检查的目的和意义

我国目前实行的是经常项目可兑换，资本项目部分可兑换的外汇管理政策，在这种较宽松的外汇管理政策的环境下，高效的外汇检查工作对促进整个金融市场的健康稳定发展十分必要。一是对违反外汇管理规定的行为依法予以惩处，维护外汇市场秩序。二是通过检查促进外汇管理法规、政策不断完善，提高管理水平。三是了解外汇资金流动趋势及特点，防范跨境资金异常流动风险。四是通过检查为企业服务，帮助企业建立内控机制，规避风险。

二、我国外汇检查的历史沿革

1996年《中华人民共和国外汇管理条例》(以下简称《条例》)出台,并于1997年进行了修订。其中,法律责任一章规定了13种违法行为的行政处罚措施,成为外汇检查的直接法律依据。2008年8月5日,根据国际经济形势的变化和我国经济的发展情况,对《条例》进行了修订。新《条例》明确了外汇管理机关多项监督检查职权,同时针对新出现的违法违规行为制定了处罚条款,基本解决了检查手段和处罚依据不足的问题,健全和完善了外汇监管手段和措施。

随着国际收支形势的不断变化和外汇管理体制改革的不断深入,外汇检查工作由注重对资金流出的监管和检查转向对资金流入流出的均衡监管和检查。同时,不断完善检查方式,加强现场检查、非现场检查和非现场监管的结合力度,推进外汇市场信用体系建设,做到查处和宣传相结合。

三、外汇检查的依据和处罚种类

(一) 外汇检查的法律依据

对违反外汇管理行为的定性和处罚,应当依据外汇管理法律、法规、规章和其他规范性文件规定的处罚条款,主要包括《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国中国人民银行法》《中华人民共和国商业银行法》《中华人民共和国担保法》《中华人民共和国保险法》《中华人民共和国外汇管理条例》《国际收支统计申报办法》等。

（二）外汇处罚的种类

外汇管理法律、法规、规章和其他规范性文件规定的行政处罚主要有：罚款、没收违法所得、强制收兑、警告、通报批评、责令整顿、撤销外汇账户、停办结售汇业务等。

第二节 外汇违法行为处罚

新《条例》第三十九条至第四十八条规定了十类当事人违反外汇管理规定所应当承担的法律责任。

一、逃汇行为

第三十九条 有违反规定将境内外汇转移境外，或者以欺骗手段将境内资本转移境外等逃汇行为的，由外汇管理机关责令限期调回外汇，处逃汇金额 30% 以下的罚款；情节严重的，处逃汇金额 30% 以上等值以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

违反规定将境内外汇转移境外主要表现为：将境内外汇转移境外时，未出具有效单（凭）证；或根据规定应办理登记的未登记，应获得事前批准的未批准、应进行事后备案的未备案；或转移境外的资金性质和金额，与向金融机构提供的单（凭）证或在外汇管理机关登记、批准或备案的内容不符等。

以欺骗手段将境内资本转移境外主要表现为：使用虚假单证或无真实、合法交易基础的单证办理对外支付、向外汇管理机关办理登记、批准和备案的；对外支付金额和资金性质与真实交易

金额和性质不符的；凭借伪造、变造的虚假单证将境内资产携往境外等。

二、非法套汇行为

第四十条 有违反规定以外汇收付应当以人民币收付的款项，或者以虚假、无效的交易单证等向经营结汇、售汇业务的金融机构骗购外汇等非法套汇行为的，由外汇管理机关责令对非法套汇资金予以回兑，处非法套汇金额 30%以下的罚款；情节严重的，处非法套汇金额 30%以上等值以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

套汇行为主要表现为将应在境内以人民币或外汇收付的货款、投资款等交易款项，以外汇或人民币进行收付，该行为客观上用外汇或外汇权益替代了人民币或人民币权益；以虚假、无效的交易单证等向经营结汇、售汇业务的金融机构骗购外汇等行为，客观上是非法套取外汇。其中“虚假、无效的交易单证”既包括作废的、伪造的或变造的交易单证，也包括无真实、合法交易基础，主要目的是为非法套汇而开具的交易单证，以及单证所列资金性质和（或）金额与实际交易不符的交易单证等。

三、非法汇入外汇、非法结汇行为

第四十一条 违反规定将外汇汇入境内的，由外汇管理机关责令改正，处违法金额 30%以下罚款；情节严重的，处违法金额 30%以上等值以下罚款。

非法结汇的，由外汇管理机关责令对非法结汇资金予以回兑，

处违法金额 30%以下罚款。

非法汇入外汇行为主要表现为：违反外汇管理规定将不允许调入境内的外汇汇入境内，如向境内汇入外汇资金时，应经批准的而未批准，或应登记的未登记，或违反了国家市场准入的规定；以伪造、变造等欺骗手段将境外外汇和资产调入境内的行为，如利用虚假单证或无真实、合法交易基础的单证将外汇资金汇入境内的行为。

“结汇”是指将外汇卖给经营结汇、售汇业务的金融机构的行为。非法结汇行为主要表现为：违反外汇管理规定将不允许结汇的外汇资金进行结汇；应经批准而未取得批准违反规定将外汇结汇的行为；在办理结汇时提供的单证不符合规定，如没有提供结汇单证或者提交单证不全，利用伪造、变造的虚假单证或无真实、合法交易基础的单证办理结汇的行为。

四、违反携带外汇出入境管理行为

第四十二条 违反规定携带外汇出入境的，由外汇管理机关给予警告，可以处违法金额 20%以下的罚款。法律、行政法规规定由海关予以处罚的，从其规定。

违反携带外汇出入境管理行为主要表现为：将不符合外汇管理规定的外汇携带出入境；携带外汇出入境时，应登记的未登记，应事先批准的未批准；携带超过规定限额的外币现钞出入境时未按规定申报或未如实申报；以欺骗手段将外汇携带出入境，如利用虚假单证或无真实、合法交易基础的单证将外汇资金携带出入

境。

五、违反外债管理规定的行为

第四十三条 有擅自对外借款、在境外发行债券或者提供对外担保等违反外债管理的行为的，由外汇管理机关给予警告，处违法金额 30%以下的罚款。

违反外债管理规定行为主要表现为：擅自对外借款、在境外发行债券的行为和擅自提供对外担保的行为等。如未经许可擅自对外筹借政府贷款、国际金融组织贷款、国际商业贷款和其他形式的外债；未按照批准的金额、金融条件、形式和期限等对外借款；未经批准，或者未按照批准的金额、金融条件、形式、期限和发行市场等在境外发行债券等有偿证券等。擅自提供对外担保的行为，即未经外汇管理机关批准，擅自提供对外担保；未按照批准的范围，包括担保金额、期限、履约等法律责任，提供对外担保；以伪造、变造等虚假单证骗取外汇管理机关对对外担保的批准的、未经核准擅自履约的，也应当以违反本条规定论处等。

六、非法使用外汇行为

第四十四条 违反规定，擅自改变外汇或者结汇资金用途的，由外汇管理机关责令改正，没收违法所得，并处违法金额 30%以下的罚款；情节严重的，并处违法金额 30%以上等值以下的罚款。有违反规定以外币在境内计价结算或者划转外汇等非法使用外汇行为的，由外汇管理机关责令改正，给予警告，可以处违法金额 30%以下的罚款。

非法使用外汇行为主要表现为：擅自改变外汇或者结汇资金用途的行为。即未经批准，擅自将已批准或规定了用途的外汇或结汇资金移作他用；以外币在境内计价结算的行为，即在国家明确规定可以以外币计价和结算的事项及范围之外，没有以本币即人民币进行计价和结算，而以外币进行计价和结算；非法划转外汇的行为，即违反国家有关规定或未经批准机关批准，将外汇在不同账户之间划转的行为。

七、非法买卖外汇行为

第四十五条 私自买卖外汇、变相买卖外汇、倒买倒卖外汇或者非法介绍买卖外汇数额较大的，由外汇管理机关给予警告，没收违法所得，并处违法金额 30%以下的罚款；情节严重的，处违法金额 30%以上等值以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

非法买卖外汇行为主要表现为：一是私自买卖外汇行为，即未经外汇管理机关批准，私自在经营结汇、售汇业务的金融机构和其他经批准的非金融机构以及中国外汇交易中心及其分中心等规定的场所以外买卖外汇；二是变相买卖外汇行为，即不直接进行外汇和人民币的买卖，而以其他形式，如借外汇以人民币偿还、借人民币以外汇偿还、以外汇和人民币互换等方式进行本外币之间的买卖；三是倒买倒卖外汇行为，即违反国家有关规定，以获取非法利益为目的，经营倒买倒卖外汇及外汇权益。四是非法介绍买卖外汇的行为，即违反国家有关规定，以获取非法利益

为目的，作为中间人介绍买方和卖方私自进行外汇交易的行为，本项规定的违法行为主要针对非法介绍行为。

八、非法经营外汇业务行为

第四十六条 未经批准擅自经营结汇、售汇业务的，由外汇管理机关责令改正，有违法所得的，没收违法所得，违法所得50万元以上的，并处违法所得1倍以上5倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足50万元的，处50万元以上200万元以下的罚款；情节严重的，由有关主管部门责令停业整顿或者吊销业务许可证；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

未经批准经营结汇、售汇业务以外的其他外汇业务的，由外汇管理机关或者金融业监督管理机构依照前款规定予以处罚。

擅自经营结汇、售汇业务的行为主要表现为：任何机构或者个人未经外汇管理机关批准，擅自经营了结汇、售汇业务。

未经批准经营结汇、售汇业务以外的其他外汇业务行为主要表现为：未经外汇管理机关或银行业监督管理机构的批准，擅自经营了结汇、售汇业务以外的其他外汇业务。

九、金融机构违反收付汇、结售汇、外汇市场管理等行为

第四十七条 金融机构有下列情形之一的，由外汇管理机关责令限期改正，没收违法所得，并处20万元以上100万元以下的罚款；情节严重或者逾期不改正的，由外汇管理机关责令停止经营相关业务：

（一）办理经常项目资金收付，未对交易单证的真实性及其

与外汇收支的一致性进行合理审查的；

（二）违反规定办理资本项目资金收付的；

（三）违反规定办理结汇、售汇业务的；

（四）违反外汇业务综合头寸管理的；

（五）违反外汇市场交易管理的。

违反真实性审核管理行为主要表现为：金融机构在办理经常项目资金收付时，对客户提供的交易单证是否真实及其与外汇收支情况是否一致未尽到合理审查的义务。

违反资本项目资金收付管理行为主要表现为：金融机构未按有关规定办理资本项目资金收付。

违反结售汇管理行为主要表现为：不应该结汇、售汇的，进行了结汇、售汇；结汇和售汇适用的汇率不符合中国人民银行的规定；未审核或者留存相应的有效凭证和有效单据等。

违反综合头寸管理行为主要表现为：金融机构未按外汇管理机关要求准确计算外汇业务综合头寸、未按照外汇管理机关规定的内容、期限、形式和方式报送有关外汇业务综合头寸报表、未实行外汇业务综合头寸管理等。

违反外汇市场交易管理行为主要表现为：未经批准进入银行间外汇交易市场进行外汇交易；违反中国人民银行和外汇管理机关规定的外汇市场交易规则；擅自进行场外交易、以欺诈等手段进行外汇交易；擅自进行规定的交易币种、工具种类、方式和形式以外的外汇交易等。

十、境内外机构、个人违反国际收支统计申报、报送报表、提交单证、外汇登记等行为

第四十八条 有下列情形之一的，由外汇管理机关责令改正，给予警告，对机构可以处 30 万元以下的罚款，对个人可以处 5 万元以下的罚款：

- （一）未按照规定进行国际收支统计申报的；
- （二）未按照规定报送财务会计报告、统计报表等资料的；
- （三）未按照规定提交有效单证或者提交的单证不真实的；
- （四）违反外汇账户管理规定的；
- （五）违反外汇登记管理规定的；
- （六）拒绝、阻碍外汇管理机关依法进行监督检查或者调查的。

违反国际收支统计申报管理行为主要表现为：申报主体违反国际收支申报规定应当进行申报的不申报，申报时瞒报、错报、漏报国际收支数据，不按照规定的时间、期限、形式和渠道等要求进行申报，包括金融机构代为申报和报送统计时发生的违反外汇管理规定的行为。

违反信息报表报送管理行为主要表现为报送义务主体不按照规定提供报表、报告等文件资料的行为。包括应当报送的不报送，报送的数据不及时、不准确、不完整，不按照规定的方式、渠道报送等。

违反真实性审核管理行为主要表现为不提交单证，出借、借

用、串用单证，以及伪造、变造单证等。

违反外汇账户管理行为主要表现为：违反规定开立或者关闭外汇账户的，如应当经过事前批准而不获取批准的，应当报备而不报备的，或者提供虚假单证骗取开户等；违反规定的收支范围和单证要求使用外汇账户的，如超过外汇管理机关规定的账户收支范围办理外汇收付的；违反外汇账户限额管理规定的，如向外汇账户存入外汇超过外汇管理机关规定额度；出借、串用、借用外汇账户及其他违反外汇账户管理固定的行为。

违反外汇登记管理行为主要表现为：应当在外汇管理机关登记而不登记的；在外汇管理机关登记的内容不真实或不准确的；外汇登记超过规定期限，或者不按照规定内容、形式、方式进行外汇登记；伪造、变造和提供虚假单证骗取登记等。

妨碍外汇执法行为主要表现为：拒绝和阻碍外汇管理机关进入现场进行调查询问的；拒绝和阻碍外汇管理机关取证或者复制证据材料的；向外汇管理机关提供事实、证明文件、数据等情况不真实或者不准确的。

此外，新《条例》第四十九条还规定，境内机构违反外汇管理规定的，除对机构进行处罚外，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，也应当给予处分。对金融机构负有直接责任的董事、监事、高级管理人员和其他直接责任人员给予警告，处5万元以上50万元以下的罚款，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

外汇管理机关工作人员徇私舞弊、滥用职权、玩忽职守，构

成犯罪的，要依法追究刑事责任。不构成犯罪的，依法给予处分。

第三节 检查处理违反外汇管理行为的程序

为保证依法行政，国家外汇管理局根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国外汇管理条例》等规定，制定了《检查处理违反外汇管理行为办案程序》（以下简称《办案程序》），国家外汇管理局及分支局在检查处理违反外汇管理行为的过程中，严格依据有关法律法规及《办案程序》的规定进行。

一、检查处理违反外汇管理行为的原则

处罚法定原则、公正公开原则、处罚与教育相结合原则是行政处罚法的基本原则。检查处理违反外汇管理行为也遵循上述行政处罚法的基本原则，在检查处理过程中，遵循公正、公开、及时的原则，以事实为依据，以法律为准绳，坚持惩罚与教育相结合的原则。

二、检查处理违反外汇管理行为的回避

在检查处理违反外汇管理行为的过程中，外汇局负责人、外汇检查人员有下列情形之一的，当事人有权按规定提出回避要求，相关人员也可以主动申请回避：1、是本案的当事人或者当事人的近亲属；2、本人或者其近亲属与本案有利害关系；3、是本案的证人或者鉴定人；4、与本案当事人有其他关系，可能影响案件公正处理。

作出回避决定前，外汇局负责人和外汇检查人员不停止对违

反外汇管理行为的调查和处理。

三、处罚的适用

(一) 基本原则

1. 外汇局实施行政处罚，应当责令当事人限期改正违反外汇管理行为。

2. 对当事人同一个违反外汇管理行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚。

(二) 从轻处罚和减轻处罚的情节

违反外汇管理行为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：

1. 主动消除或者减轻违反外汇管理行为危害后果的；
2. 受他人胁迫从事违反外汇管理行为的；
3. 配合外汇局检查处理违反外汇管理行为有立功表现的；
4. 其他依法应当从轻或者减轻行政处罚的。

(三) 不予处罚的情节

1. 违反外汇管理行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。

2. 对在二年内未被发现的违反外汇管理行为，不再给予行政处罚。法律另有规定的除外。二年的期限，从违反外汇管理行为发生之日起计算，违反外汇管理行为有连续或者继续状态的，从行为终了之日起计算。

四、调查

外汇局可以进入经营外汇业务的银行、保险和证券等金融机构进行现场检查；可以进入涉嫌违反外汇管理行为发生场所调查取证；可以查阅复制与被调查违反外汇管理行为直接有关的交易单证等纸质、视听电子资料；可以查阅、复制被调查违反外汇管理行为的当事人和直接有关的单位、个人的财务会计资料及相关文件。

五、行政处罚决定的作出

（一）行政处罚告知书

在作出行政处罚决定前，外汇局应当制作行政处罚告知书印送当事人。当事人收到行政处罚告知书后反馈意见的，应当自收到行政处罚告知书之日起七日内反馈。对当事人提出的事实理由和证据，外汇局应当进行核实，当事人提出的事实理由证据成立的，应当采纳。外汇局不得因当事人申辩而加重处罚。

（二）听证告知

有下列情形之一的，外汇局在作出行政处罚决定之前，应当告知违反外汇管理行为的当事人有要求举行听证的权利：1、拟给予暂停或者停止经营结汇售汇业务处罚的；2、拟给予暂停或者停止经营外汇业务处罚的；3、拟给予法人或者其他组织等值100万元人民币以上罚（没）款处罚的；4、拟给予自然人等值10万元人民币以上罚（没）款处罚的；5、法律、法规规定可以要求举行听证的其他情形。

（三）行政处罚决定

对于违反外汇管理行为事实清楚，据以定性和处罚的证据客观充分，调查取证程序合法、适当，依法应当给予行政处罚的，根据情节轻重及具体情况，作出行政处罚决定。

（四）不予行政处罚决定书的作出

终结调查的违反外汇管理行为，符合相关规定，决定不予行政处罚的，外汇局可以不进行行政处罚告知而直接制作不予行政处罚决定书印送当事人。

六、行政处罚决定书的执行

（一）行政处罚决定书的生效

行政处罚决定书自送达当事人之日起生效。

（二）当事人申请复议和诉讼

当事人对外汇局作出的行政处罚决定不服的，可以依法申请行政复议；对行政复议决定仍然不服的，可以依法向人民法院提起行政诉讼。

（三）缴纳罚没款

外汇局依法作出罚（没）款的行政处罚决定的，当事人应当自收到行政处罚决定书之日起十五日内，到指定的银行缴纳罚（没）款。

当事人逾期不缴纳罚（没）款的，作出行政处罚决定的外汇局可以采取下列措施：（一）申请人民法院强制执行；（二）每日按罚（没）款数额的百分之三加处罚款，法律另有规定的除外。

（四）延期、分期或者免除缴纳罚（没）款

当事人确有困难需要延期、分期或者免除缴纳罚（没）款的，当事人应当以书面方式向作出行政处罚决定的外汇局提出申请。延期或者分期缴纳罚（没）款期限最长不得超过5个月。

七、简易程序

（一）适用范围

违反外汇管理行为事实确凿并有法定依据，对个人处以五十元以下、对单位处以一千元以下罚款或者警告的，可以适用简易程序。

（二）具体程序

1. 向违反外汇管理行为当事人表明执法身份，口头告知其拟作出行政处罚的事实、理由依据及其依法享有的权利；
2. 对违反外汇管理行为当事人的陈述和申辩，应当充分听取。当事人提出的事实、理由或者证据成立的，应当采纳；
3. 填写行政处罚决定书并交违反外汇管理行为当事人；
4. 告知违反外汇管理行为当事人在规定期限内到指定银行缴纳罚款。

八、文书送达

外汇局送达文书材料，应当首先采取直接送达方式交给当事人，并由当事人在送达回执上签字或者盖章，注明签收日期。送达回执上的签收日期为送达日期。外汇局直接送达文书材料有困难的，可以委托送达、邮寄送达、公告送达或留置送达。