

反洗钱调查的救济制度

“有权利，必有救济”是一个可以追溯到罗马法的流传已久的法谚，其要表明的是这样一个原则——如果存在着一种权利，那么法律就要为这种权利的被侵犯而找到一种救济方法。¹反洗钱调查作为一种带有明显强制性的行政行为，在实施过程中势必对行政相对人的合法权益形成影响和限制，反洗钱调查违法时，对行政相对人的合法权益甚至造成侵害。表面上，我国《反洗钱法》并未明确规定对违法反洗钱调查的救济途径。事实上，我国《行政复议法》、《行政诉讼法》和《国家赔偿法》及相关司法解释为行政相对人提供了必要的权利救济途径，充分保障行政相对人的合法权益。因此，我国《行政复议法》、《行政诉讼法》和《国家赔偿法》及相关司法解释所规定的救济措施均可援引到反洗钱调查中，从而构成反洗钱调查的救济制度。

按救济的实施主体性质不同，对行政违法行为的救济途径可分为立法救济、行政救济和司法救济。相应地，对反洗钱调查违法的救济也可以有着三个途径。此外，还可能涉及到国家赔偿制度。

（一）立法救济

所谓立法救济，是指针对行政机关违法或不当的行政行为，在立法上直接规定有利于行政相对方结果的救济。²对反洗钱调查违法而言，立法救济就是在法条中直接规定停止侵害的措施。

在我国《反洗钱法》中，已经有了类似于立法救济的规定。例如，《反洗钱法》在对临时冻结措施进行规定时，明确要求采取临时冻结措施必须经国务院反洗钱行政主管部门主要负责人批准，同时规定临时冻结不得超过 48 小时。金融机构在按照人民银行的要求采取临时冻结措施后 48 小时内，未接到侦查机关继续冻结通知的，应当立即解除冻结。这实质上就是在法律上直接对违法或不当的临时冻结措施进行了否定，并直接规定解除冻结措施，已经具备了立法救济的雏形。

（二）行政救济

行政救济，是指行政机关对违法或不当的行政行为实施的救济。对包括违法调查在内的行政违法行为进行救济，基本原则之一就是“行政内救济原则”，即与司法救济途径相比，行政内救济应当处于优先地位。行政内救济以其符合专业性、效率性的特点和尊重行政机关行使职权的优势，为现代救济制度所广泛采用。

对反洗钱调查违法进行行政救济的典型方式就是行政复议。《行政复议法》第六条规定了行政复议范围，其中就包括“对行政机关作出的限制人身自由或者查封、扣押、冻结财产等行政强制措施不服的”，因此当行政相对人对人民银行

采取的临时冻结措施不服的，可以申请复议机关（一般是上级人民银行）进行复议。事实上，按照《行政复议法》的规定，除了临时冻结外，行政相对人对人民银行的其他反洗钱调查行为不服的，也可以申请复议。

（三）司法救济

司法救济，相对于立法救济和行政救济而言，是指司法机关对违法或不当的行政行为实施的救济。对包括违法调查在内的行政违法行为进行司法救济，体现了法律救济制度中的另一个基本原则——“司法最终救济原则”，即指对行政权力侵犯公民权利的一切情形都应当设置司法救济途径，使权利在受到侵害时可以直接地或间接地通过司法途径获得救济。该原则并非要求所有争议都必须通过司法途径进行救济，但其制度设置体现了对公民权利的保护，反映了异国法律救济制度的完备。

对反洗钱调查违法进行司法救济的典型方式就是行政诉讼。《行政诉讼法》第十一条规定了行政诉讼的受案范围，其中就包括“对限制人身自由或者对财产的查封、扣押、冻结等行政强制措施不服的”，因此，当行政相对人对人民银行采取的临时冻结措施不服的，可以向人民法院提起行政诉讼。事实上，按照《行政诉讼法》及相关司法解释的规定，除了临时冻结外，行政相对人对人民银行的其他反洗钱调查行为不服的，也可以提起行政诉讼。

（四）国家赔偿

由于针对违法调查的国家赔偿在上述行政救济和司法救济途径中均有可能出现，所有在此单独说明。国家机关和国家机关工作人员违法行使职权侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害的，受害人有权依照《国家赔偿法》取得赔偿。

根据《国家赔偿法》的规定，行政机关及其工作人员在行使行政职权时，违法对财产采取查封、扣押、冻结等行政强制措施的，受害人有取得赔偿的权利。也就是说，如果人民银行违法采取临时冻结措施，使行政相对人的财产遭受损失，行政相对人则可依据《国家赔偿法》要求人民银行予以行政赔偿。事实上，按照《国家赔偿法》及相关司法解释的规定，除了临时冻结外，人民银行违法进行反洗钱调查造成财产损害的，受害人均有权获得赔偿。

在赔偿程序上，赔偿请求人要求赔偿应当先向违法行使反洗钱调查权造成损害的人民银行（赔偿义务机关）提出，也可以在申请复议或提起诉讼时一并提出。因此，后两种情况也就分别纳入上述行政救济或司法救济途径。

1 [英]戴维·M·沃克：《牛津法学大辞典》，光明日报出版社 1998 年版，第 776 页。

2 林莉红：《中国行政救济理论与实务》，武汉大学出版社 2000 年版，第 40—41 页。