

# 违法主体及财政违法行为种类

## ——《财政违法行为处罚处分条例》解读之三

### ○ 复义

一个违法主体，可能会发生多种财政违法行为。如财政部门既可能发生违反国家财政收入管理规定的行为，也可能发生违反国家下拨财政资金管理规定的行为，还有可能发生违反国家预算管理规定的行为。同时，一种财政违法行为，有可能在不同的违法主体中发生。如“私存私放财政资金”的违法行为，既可能在国家机关中发生，也可能在企业中发生。为了更好地纠正财政违法行为，《财政违法行为处罚处分条例》(以下简称《处罚处分条例》)根据不同的违法主体，列举了其可能发生的财政违法行为，并相应规定了处罚、处理和处分措施。这样规定，更加便于操作，也更加便于《处罚处分条例》的贯彻实施。

#### 一、违法主体

凡有财政违法行为的单位和个人，都是财政违法行为的违法主体。财政违法行为的违法主体一般可分为国家机关，企业，事业单位、社会团体和其他社会组织，个人四类。

《处罚处分条例》根据违法主体的性质以及其有可能发生的财政违法行为，对财政违法行为的违法主体进行了分类。主要包括以下8种：

(1)财政收入执收单位。主要体现在第三条、第四条中。《处罚处分

条例》中所称“财政收入执收单位”，是指负责收取税收收入和各种非税收入的单位。即各级财政部门及税务机关，包括国家税务机关和地方税务机关；承担关税和进出口商品增值税、消费税征收工作的海关机关；承担行政性收费收取管理工作的行政事业单位；承担专项收入以及其他财政收入征收管理工作的其他单位。

(2)财政部门、国库机构。主要体现在第五条中。《处罚处分条例》中所称“财政部门”，包括各级财政部门，以及省级以上人民政府财政部门的派出机构；所称“国库机构”，是指承担国家财政资金支出纳任务的机关，包括人民银行等。

(3)财政预决算的编制部门和预算执行部门。主要体现在第七条中。《处罚处分条例》中所称“财政预决算的编制部门和预算执行部门”，包括各级人民政府、各级人民政府所属财政部门以及其他部门、单位。

(4)国家机关。主要体现在第六条、第八条、第十条、第十一条、第十二条中。《处罚处分条例》所称“国家机关”，包括国家权力机关(主要指各级立法机关)、行政机关、司法机关(主要包括人民法院、人民检察院)等。其中也包含了上述所称财政收入执收单位(事业单位除外)、

财政部门、国库机构、财政预决算的编制部门和预算执行部门等国家机关。

(5)企业。主要体现在第十三条、第十四条中。

(6)事业单位、社会团体和其他社会组织。主要体现在第十五条中。由于事业单位、社会团体及其他社会组织比较复杂，在财政收支管理上，有的类似于国家机关，有的则类似于企业。因此，《处罚处分条例》以其行为是否具有经营性质为标准进行划分：事业单位、社会团体及其他社会组织有财政违法行为的，依照条例有关国家机关的规定执行。但是，有经营活动的事业单位、社会团体及其他社会组织在经营活动中有财政违法行为的，依照条例有关企业的规定执行。

(7)单位。主要体现在第九条、第十六条、第十七条中。《处罚处分条例》所称“单位”，包括国家机关、企业、事业单位、社会团体和其他社会组织等。

(8)个人。主要体现在第三条至第十七条中。《处罚处分条例》所称“个人”，包括：有财政违法行为的国家机关工作人员，有财政违法行为的单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，以及有财政违法行为的个人。

#### 二、财政违法行为的种类

《处罚处分条例》从第三条至

第十四条、第十六条至第十九条，具体规定了16类财政违法行为，这些财政违法行为是从实践中发生的几百种财政违法行为中归纳和概括出来的，基本涵盖了目前实践中发生的财政违法行为。具体包括：

(1)违反国家有关财政收入管理规定的行为。该种行为适用于财政收入执收单位及其工作人员。主要体现在第三条中，有6种具体情形：违反规定设立财政收入项目；违反规定擅自改变财政收入项目的范围、标准、对象和期限；对已明令取消、暂停执行或者降低标准的财政收入项目，仍然依照原定项目、标准征收或者变换名称征收；缓收、不收财政收入；擅自将预算收入转为预算外收入；其他违反国家财政收入管理规定的行为。

(2)违反国家有关财政收入上缴规定的行为。该种行为适用于财政收入执收单位及其工作人员。主要体现在第四条中，有6种具体情形：隐瞒应当上缴的财政收入；滞留、截留、挪用应当上缴的财政收入；坐支应当上缴的财政收入；不依照规定的财政收入预算级次、预算科目入库；违反规定退付国库库款或者财政专户资金；其他违反国家财政收入上缴规定的行为。

(3)违反国家有关上解、下拨财政资金规定的行为。该种行为适用于财政部门、国库机构及其工作人员。主要体现在第五条中，有6种具体情形：延缓、占压应当上解的财政收入；不依照预算或者用款计划核拨财政资金；违反规定收纳、划分、留解、退付国库库款或者财政专户资金；将应当纳入国库核算的财政收入放在财政专户核算；擅自动用国库库款或者财政专户资金；其他违反国家有关上解、下拨财政资金规定的行为。

(4)违反国家有关规定使用、骗

取财政资金的行为。该种行为适用于国家机关及其工作人员。主要体现在第六条中，有5种具体情形：以虚报、冒领等手段骗取财政资金；截留、挪用财政资金；滞留应当下拨的财政资金；违反规定扩大开支范围，提高开支标准；其他违反规定使用、骗取财政资金的行为。

(5)违反国家有关预算管理规定的行为。该种行为适用于财政预算的编制部门和预算执行部门及其工作人员。主要体现在第七条中，有7种具体情形：虚增、虚减财政收入或者财政支出；违反规定编制、批复预算或者决算；违反规定调整预算；违反规定调整预算级次或者预算收支种类；违反规定动用预算预备费或者挪用预算周转金；违反国家关于转移支付管理规定的行为；其他违反国家有关预算管理规定的行为。

(6)违反国家有关国有资产管理规定的行为。该种行为适用于国家机关及其工作人员。主要体现在第八条中。

(7)违反国家有关投资建设项目规定的行为。该种行为适用于单位和个人，包括国家机关、企业事业单位、社会团体和其他社会组织以及个人。主要体现在第九条中，有5种具体情形：截留、挪用国家建设资金；以虚报、冒领、关联交易等手段骗取国家建设资金；违反规定超概算投资；虚列投资完成额；其他违反国家投资建设项目有关规定的行为。

(8)违反国家有关担保规定的行为。该种行为适用于国家机关及其工作人员。主要体现在第十条中。

(9)违反国家有关账户管理规定的行为。该种行为适用于国家机关及其工作人员。主要体现在第十一条中。

(10)违反国家有关政府承贷或

者担保的外国政府、国际金融组织贷款规定的行为。该种行为适用于国家机关及其工作人员。主要体现在第十二条中，有4种具体情形：以虚报、冒领等手段骗取政府承贷或者担保的外国政府贷款、国际金融组织贷款；滞留政府承贷或者担保的外国政府贷款、国际金融组织贷款；截留、挪用政府承贷或者担保的外国政府贷款、国际金融组织贷款；其他违反规定使用、骗取政府承贷或者担保的外国政府贷款、国际金融组织贷款的行为。

(11)违反国家有关规定不缴或者少缴财政收入的行为。该种违法行为主要适用于企业和个人。主要体现在第十三条中，有3种具体情形：隐瞒应当上缴的财政收入；截留代收的财政收入；其他不缴或者少缴财政收入的行为。

(12)违反规定使用、骗取财政资金以及政府承贷或者担保的外国政府贷款、国际金融组织贷款的行为。该种违法行为适用于企业和个人。主要体现在第十四条中，有4种具体情形：以虚报、冒领等手段骗取财政资金以及政府承贷或者担保的外国政府贷款、国际金融组织贷款；挪用财政资金以及政府承贷或者担保的外国政府贷款、国际金融组织贷款；从无偿使用的财政资金以及政府承贷或者担保的外国政府贷款、国际金融组织贷款中非法获益；其他违反规定使用、骗取财政资金以及政府承贷或者担保的外国政府贷款、国际金融组织贷款的行为。

(13)违反财政收入票据管理规定的行为。该种行为适用于单位和个人，包括国家机关、企业事业单位、社会团体和其他社会组织以及个人。主要体现在第十六条中，有5种具体情形：违反规定印制财政收入票据；转借、串用、代开财政收

入票据；伪造、变造、买卖、擅自销毁财政收入票据；伪造、使用伪造的财政收入票据监(印)制章；其他违反财政收入票据管理规定的行为。

(14)违反财务管理规定，私存私放财政资金或者其他公款的行为。该种行为适用于单位和个人，包括国家机关、企业事业单位、社会团体和其他社会组织以及个人。主要体现在《处罚处分条例》第十七条中。

(15)违反会计管理规定的违法行为。该种行为适用于单位和个人，包括国家机关、企业事业单位、社会团体和其他组织以及个人。主要体现在第十八条中。该条规定，属于会计方面的违法行为，依照会计方面的法律、行政法规的规定处理、处罚。对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，属于国家公务员的，还应当给予警告、记过或者记大过处分；情节严重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分。

(16)违反行政性收费方面的违法行为。主要体现在第十九条中。该条规定，属于行政性收费方面的违法行为，《中华人民共和国行政许可法》、《违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定行政处分暂行规定》等法律、行政法规及国务院另有规定的，有关部门依照其规定处理、处罚、处分。

在上述16类财政违法行为中，违法主体涉及国家机关的有14类，涉及企业的有6类。涉及国家机关的14类中，均涉及到财政部门，并有4类财政违法行为的主体直接为财政部门。

(作者单位：财政部条法司)

## 财政机关派出机构实施行政处罚权

## 需要解决的九大问题

○ 刘忠庆

2005年2月1日，《财政违法行为处罚处分条例》(以下简称《处罚处分条例》)正式施行，这意味着财政执法监督有了强有力的制度保障，同时，也给财政机关及其派出机构依法行政提出了更高的要求。从规范财政机关派出机构的执法行为，防范财政监督风险的角度，笔者认为，财政机关派出机构实施行政处罚权需要把握和解决9个问题。

### 一、执法主体资格问题

确定执法主体是设定执法权的关键。《行政处罚法》第十五条规定：“行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施。”即：行政处罚的实施主体是行政机关。1995年，根据国务院批准的财政部“三定”方案，财政部在各地设立了派出机构——财政部驻各地专员办。随后，部分省级财政部门参照这一模式也设立了派出机构。从地位上看，省级以上财政部门派出机构是其直属的业务职能机构，而非内设机构，应具有执法主体资格。但是，前几年大部分省公布的具有行政处罚主体资格的行政处罚主体名单，不包括这些派出机构。新修订颁布的《处罚处分条例》，赋予了省级以上财政部门派出机构执法主体地位，弥补了法律“空白”，有利于加强财政执法工作。但从目前上位法来看，却无明文规定(《会计法》仅赋予了财政部派出机构的会计监督职能)；而审计部门的派出机构却是依据《审计法》设立的，其执法主体地位具有法律依据。为使省级以上财政部门派出机构的执法主体资格更加具备法律效力，建议国家尽快制定《财政监督法》，从上位法上确定省级以上财政部门派出机构的行政执法