

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

主体资格。

## 二、行政执法证件问题

行政执法证件，是行政执法机关的行政执法人员，在法定职权范围内执行公务时的身份证件，它不同于一般的工作证。《行政处罚法》第三十七条规定：“行政机关在调查或者进行检查时，执法人员不得少于两人，并应当向当事人或者有关人员出示证件”（《处罚处分条例》对此也做了明确规定）。行政人员执行公务出示证件，是规范行政执法行为，加强行政执法监督，保障公民、法人和其他组织合法权益的一项重要措施。但从目前来看，财政部门派出机构在进行检查时，一般是拿通知、介绍信或出示工作证，很不规范，也不符合《行政处罚法》的规定。为规范省级以上财政部门派出机构的行政执法行为，建议财政部、省级财政部门分别与有关部门联系，统一颁发行政执法证，作为从事财政监督管理必备的执法证件。

## 三、实施行政处罚的管辖问题

管辖问题是规范行政处罚的重要问题之一。管辖关系的确立，对于执法主体而言，就意味着确立了其代表国家行使行政处罚权并履行相应职责的义务；对于行政相对人而言，就表明其有义务接受行政处罚，履行行政处罚决定。只有明确管辖权，才有利于防止处罚主体越权处罚或重复处罚，有利于行政相对人接受监督和管理。省级以上财政部门的派出机构，代表财政机关行使某些管理和监督职能。从理论上讲，凡是涉及财政收支的单位都是派出机构的监管范围。但是，现

行法律或法规却没有明确规定。新修订的《处罚处分条例》，对财政违法行为执法主体的范围和权限作了新规定，但具体职责范围规定不具体。《处罚处分条例》规定：省级以上人民政府财政部门的派出机构应当在法定职权范围内，审计机关的派出机构应当根据审计机关的授权，依法对财政违法行为作出处理、处罚决定。这一规定中值得注意的用语是“规定职权范围”。但是，省级以上财政部门派出机构的“规定职权范围”包括哪些？在现行法律中没有明确规定（财政部驻各地专员办的职能，仅在中编办批复的“三定”方案中做了规定）。建议国家在《财政监督法》中予以明确。

## 四、实施行政处罚的程序问题

为规范财政监督机构的监督检查行为，近年来，财政部陆续制定了《财政检查工作规则》、《财政检查通知书具体规则》、《财政检查报告具体规则》以及行政复议和听证程序等若干办法。这些规定和办法，有的与《处罚处分条例》的规定相悖，有的规定内容不全、不具体。建议财政部认真梳理现行的财政监督制度办法，建立银行存款查询、登记保存、行政处罚移送等配套制度，并对现有制度中与《处罚处分条例》相悖的内容进行修订、补充和完善。另外，建议财政部根据《处罚处分条例》的规定，进一步强调财政机关派出机构实施监督检查，必须严格遵守法定程序，依法检查，依法处理。同时，强化对财政机关派出机构的执法质量检查，严格考核。

## 五、实施行政处罚的依据问题

财政监督作为一种经济监督活动，必须有法可依，做到依法行政，依法监督。《行政处罚法》第三条规定：“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、法规或规章规定，并由行政机关依照本法规定的程序实施。”因此，财政机关派出机构应当在法律、法规和规章规定的范围内，依照法定的程序实施行政处罚。从《处罚处分条例》修订的指导思想看，对现行的行政法规有关财政违法行为的行政处罚、行政处分有规定的，《处罚处分条例》不再重复，只明确依照有关行政法规的规定处理、处罚。也就是说，《处罚处分条例》不是财政监督处罚的唯一依据。但从目前来看，财政部、国家税务总局等部门制定的法规和规章，大部分对权利、义务规定得比较具体、详细，但对法律责任则一带而过，不具体，而且有的法律法规还互相矛盾，有的问题无据可查，无法定性。“法无明文不为罪”，给处罚带来了很大困难。

## 六、强制执行问题

行政处罚决定作出后，当事人逾期不执行的，《行政处罚法》第五十一条规定了强制执行措施。这些措施包括：每日按罚款数额的3%加处罚款；根据法律规定，将查封、扣押的财物拍卖或者将冻结的存款抵缴罚款；申请人民法院强制执行。但是，行政机关的行政强制执行权是有限的，除了加处罚款的强制执行权外，其他如查封、扣押、冻结划拨等强制执行权必须要有法律规定。根据目前法律的规定，只有公安、海关、税务三个行政部门有查封、扣押、冻结划拨等行政强制执行权。《金融违法行为处罚办

法》中规定了“金融机构应当依法协助税务机关、海关办理对纳税人存款的冻结、扣划”。由于财政机关派出机构除加处罚款外，没有其他强制执行措施，因此，财政机关派出机构作出行政处罚决定执行难度很大，存在查补容易入库难的问题。建议财政部从法律的角度，确定财政机关派出机构对违法违纪资金的收缴权、财政资金抵扣权、银行划拨扣款权等，以彻底解决入库难、执行难的问题，确保财政监督的严肃性和权威性。

## 七、行政处罚的时效问题

《行政处罚法》第二十九条规定：“违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚。法律另有规定的除外。”这条规定，有利于提高行政执法机关行政效率，使行政执法机关在法定期限内追究其违法责任，有利于及时查清案情，避免时过境迁而不能给予应有的处罚。但从目前来看，现行的财政法规，包括《会计法》、《预算法》以及《处

罚处分条例》等，没有规定行政处罚的时效。《税收征管法实施细则》第五十五条规定：“纳税人、扣缴义务人和其他当事人因偷税未缴或者少缴的税款或者骗取的退税，税务机关可以无限期追征。”这里的无限期追征指的仅是税款。根据《行政处罚法》的规定，追缴税款时，若违法行为超过二年，则不能进行罚款。而事实上，财政机关派出机构在开展各类监督检查查处偷逃税时，因偷税数额较大，问题较严重的，一般都追溯到三、四年以前，不但追补税款，同时还就三、四年以前的偷逃税行为给予罚款，这是违反《行政处罚法》的，因此，建议国家从法律角度明确财政监督行政处罚的时效问题。

## 八、财政机关派出机构委托社会中介机构及中介人员参加检查问题

财政监督检查是一种行政执法行为。根据《行政处罚法》的规定，行政执法行为应由行政执法主体资

格的行政机关的行政执法人员行使，社会中介机构不具备行政执法主体资格，注册会计师等中介人员也没有行政执法资格。

因此，社会中介机构及中介人员不应受聘参加政府财政监督检查。但是由于目前财政机关派出机构人员普遍较少，财政部派出机构只有1000人的队伍，省级财政部门派出机构一般也只有几十人，人员少与工作量大的矛盾十分突出。因此，财政部规定财政机关派出机构在开展财政监督检查时，可以聘请社会中介机构的中介人员参加。但该规定尚无法律依据，而且新修订的《处罚处分条例》对此也未作出规定。建议国家从法律角度进一步明确财政机关派出机构委托社会中介机构及中介人员参加检查的问题。

## 九、违规单位上缴罚款的记账依据问题

企业、事业等单位，违规被财政监督机构查处，其上缴的罚款记账依据，财政部没有作统一规定。违规单位上缴罚款，按规定由代收机构使用全国统一格式的“代收罚款收据”进行收缴。因此，违规单位应将行政机关下达的行政处罚决定书复印件，连同由代收机构收款盖章后退回的“代收罚款收据”一起作为记账的原始凭证。建议财政部对此作出规定，便于企、事业等单位执行。

上述问题，事关财政机关派出机构执法的严肃性和权威性，事关财政机关派出机构在财经执法体系中的地位能否巩固，因此，应引起高度重视。

(作者单位：财政部驻山东省财政监察专员办事处)

