

# 财政机关在作出行政处罚和行政复议决定时

## 必须要充分适当的法律依据

○ 傅毅

2000年3月,财政部驻某省财政监察专员办事处(以下简称某省专员办)组织人员对国家金库G市分库(以下简称G市金库)1999年度金融机构的营业税(中央3%部分)和企业所得税缴纳、划解、入库情况进行了检查。通过检查发现:(1)G市金库将中央固定收入混入地方收入5万元。(2)G市金库未严格执行《中华人民共和国国家金库条例》的规定,对错收税款及账务核对过程中发现的串级次、串科目等现象,采用了汇总更正的办法,而没有按规定逐笔进行更正。(3)G市金库对金融保险企业收入退库的政策审核不严格,有关退库资料附件不全,手续不完备。某省专员办认为,G市金库的上述行为违反了《中华人民共和国国家金库条例》等有关规定,并根据《中华人民共和国行政处罚法》第八条的规定,于2000年4月作出对G市金库给予警告的行政处罚决定。G市金库对上述行政处罚决定不服,于2000年5月向财政部提出行政复议申请。

财政部受理该行政复议申请后,经审理查明:G市金库在1999年度确实存在着将中央固定收入混入地方收入5万元;存在着对串级次串科目现象未按规定逐笔更正、退库审核不严格、资料附件不全、手续不完备等问题。因此,确认某省专员办认定事实清楚。同时,根据国务院发布的《中华人民共和国国家金库条例》第十一

条第二项规定:“对擅自变更各级财政之间划分范围、分成留解比例,以及随意调整库款账户之间存款余额的,国库有权拒绝执行。”以及财政部、中国人民银行发布的《国家金库条例实施细则》第十六条规定:“……各国库、经收处也要加强对预算科目、预算级次等的审核复查。”认为G市对将中央固定收入混入地方收入5万元负有责任。但鉴于有关国家金库管理的法规、规章中,没有对国库将中央固定收入混入地方收入、未加强预算科目、预算级次等的审核复查和未采用逐笔更正办法以及对中央预算收入退库的政策审核不严格等行为,应当给予行政处罚的规定,某省专员办不能依据《中华人民共和国行政处罚法》第八条的规定给予G市金库警告的行政处罚。基于上述事实 and 理由,根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第(三)的规定,财政部作出行政复议决定,撤销了某省专员办对G市金库给予警告的行政处罚。

本起行政复议案件,给我们如下启示:

(一)财政机关在作出行政处罚决定时必须要有充分适当的法律依据。《中华人民共和国行政处罚法》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,依据行政处罚法由法律、法规或者规章规定,并由行政机关依

照行政处罚法规定的程序实施。没有法定依据或者不遵守法定程序的,行政处罚无效。在本起行政复议案件中,虽然G市金库确实存在着将中央固定收入混入地方收入等违法行为,但是现行法律、法规、规章中,对这些行为没有明确作出应当给予行政处罚的具体规定,而《中华人民共和国行政处罚法》第八条规定的是行政处罚的种类,不是针对具体违反行政管理秩序的行为作出的具体行政处罚规定,因此,某省专员办在现行法律、法规、规章对将中央固定收入混入地方收入等违法行为没有规定给予行政处罚的情况下,给予G市金库警告的行政处罚,没有充分适当的法律依据,是无效的行政处罚。

(二) 行政复议机关在作出行政复议决定时必须要有充分适当的法律依据。《中华人民共和国行政复议法》第二十八条规定,行政复议机关负责法制工作的机构应当对被申请人作出的具体行政行为进行审查,提出意见,经行政复议机关的负责人同意或者集体讨论通过后,按照下列规定作出行政复议决定:1、具体行政行为认定事实清楚,证据确凿,适用依据正确,程序合法,内容适当的,决定维持;2、被申请人不履行法定职责的,决定其在一定期限内履行;3、具体行政行为有下列情形之一的,决定撤销、变更或者确认该具体行政行为违法;决定

# 国有企业破产中存在的难题及对策

○王进 荣刚

近年来，随着结构调整步伐的加快，山东省国有企业破产力度逐步加大，成效日益显著，但是由于企业历史包袱较重，社会保障机制不健全，法规制度不完善，难以及时解决破产过程中遇到的突出困难和问题，严重阻碍了企业破产的规范实施，给政府和社会带来很大压力。因此，认真研究和解决企业破产过程中的难题，对于规范国有企业破产行为，推动国有经济布局调整，推进国有企业战略性改组，维护社会稳定具有十分重要的现实意义。

## 一、山东省国有企业破产基本情况

1996年以来，山东省先后有济南、青岛、淄博、潍坊和烟台五市被国家列入优化资本结构试点城市。试点城

市按照《破产法》的要求，从本地实际出发，充分利用国家的优惠政策，积极稳妥地开展破产工作，取得了一定成效。据统计，1997年到1999年三年间，试点城市计划内实施破产终结的企业22户，涉及资产12.65亿元，负债21.76亿元（其中银行贷款14.95亿元），原有在职职工23941人，离退休职工7378人。通过实施破产和再就业，盘活有效资产5.37亿元，核销银行呆坏账准备金7.29亿元，重新安置职工19330人，其中破产后接收安置11695人。1999年底，枣庄、朱子埠、汤庄和坊子4家国有煤矿被列入国家破产计划，将涉及在职职工18027人，离退休人员13943人，资产4.9亿元，负债4.6亿元。

山东省国有企业破产工作基本按照

“积极稳妥、先易后难、先小后大”的原则运作，其主要特点：一是破产企业规模普遍较小，集中于纺织、轻工、建材等行业的国有中小企业。破产前长期亏损，拖欠职工工资，严重资不抵债，多数企业处于关停状态。二是在破产形式上，整体接收型居多。为解决职工安置问题，大多数企业实施破产的先决条件必须由主管部门或当地政府确定好接收单位，并由接收单位负责安置破产企业全部或部分职工。三是在破产终结方面，破产财产变现能力较差，变现资金优先用于职工安置，银行债务清偿率普遍较低，一般在9%以下。四是破产过程中，财政和社会保障部门参与力度普遍较小，专项用于国有企业破产安置的基本保障性资金较少，难以满足破产安置工作

撤销或者确认该具体行政行为违法的，可以责令被申请人一定期限内重新作出具体行政行为：（1）主要事实不清、证据不足的；（2）适用依据错误的；（3）违反法定程序的；（4）超越或滥用职权的；（5）具体行政行为明显不当的。4、被申请人不按照行政复议法的规定提出书面答复、提交当初作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料的，视为该具体行政行为没有证据、依据，决定撤销该具体行政行为。在本起行政复议案

件中，虽然某省专员办认定事实是清楚的，但是在作出行政处罚决定时适用依据错误，因此，财政部在审理该起行政复议案件时，依据行政复议法第二十八条的规定，作出撤销某省专员办作出的行政处罚决定，有充分适当的法律依据，是正确的，既纠正了某省专员办违法的具体行政行为，又保护了G市金库的合法权益。

（三）有关国家金库管理的法规亟需修订完善。目前，国务院发布的《中华人民共和国国家金库管理条例》以

及财政部、中国人民银行发布的《国家金库条例实施细则》等有关国家金库管理的法规，许多方面已经不能适应经济体制改革的需要，不能适应当前预算管理改革的实际情况，特别是在违反国家金库管理行为的处罚方面没有具体的规定，以至在检查出国家金库管理中存在违法行为时，由于没有具体的、相应的处罚规定，而无法实施有效的行政处罚。建议有关立法机关尽快修订国家金库管理法规。

（作者单位：财政部条法司）