

《财政违法行为处罚处分条例》

读 本

财 政 部 条 法 司
财 政 部 监 督 检 查 局
审 计 署 法 制 司 编
监 察 部 法 规 司
国 务 院 法 制 办 财 金 司

中国财政经济出版社

编写人员

审 定：杨 敏 耿 虹 王秀明

侯通山 刘 炤

统 稿：许大华 江 龙 王世成

侯觉非 高燕凌

撰稿人：(按英文字母顺序排列)

卞荣华 曹少波 陈萍萍 邓志敏

都兴强 郭宇凌 郝 艳 侯雪梅

胡耀芳 季怀银 贾少英 李柏青

李 蕾 刘其昌 刘 婷 刘 旭

米新丽 秦道武 谭焕民 江水文

叶 平 叶建勋 张建民 张建生

张闻亮 张 英 张 勇 郑 京

周 平 周鹏飞

贯彻实施《财政违法行为处罚处分条例》， 依法维护财政经济秩序

(代序)

2004年11月30日，国务院颁布了《财政违法行为处罚处分条例》（以下简称《处罚处分条例》）。《处罚处分条例》是在总结1987年国务院颁布的《国务院关于违反财政法规处罚的暂行规定》（以下简称《处罚规定》）实施以来的经验基础上修订形成的。《处罚处分条例》的颁布，是我国财政法制建设中的一件大事，对严肃财经纪律、维护财政经济秩序有着十分重要的作用。

一、《处罚规定》修订的必要性

《处罚规定》自1987年颁布实施以来，对于保证国家财政法律、法规和规章的贯彻执行，维护正常的财政经济秩序，促进国民经济的健康发展发挥了重要作用。但随着我国社会主义市场经济的发展和财政改革的深化，《处罚规定》的不少内容已不适应形势发展的要求，主要表现在以下四个方面：

一是，《处罚规定》的一些内容与现行有关法律、行政法规的内容不相协调。《处罚规定》实施后，国家相继颁布了《预算法》及其实施条例、《审计法》及其实施条例、《会计法》（修订）、《税收征管法》及其实施细则、《行政处罚法》以及《行政许可法》等多部重要的法律、行政法规，而《处罚规定》中有关财政违法行为及相应的处理、处罚、处分规定已明显与上述法律、行政法规的有关规定不相衔接。

二是,《处罚规定》的适用范围过窄。由于《处罚规定》制定于计划经济年代,当时经济主体还比较单一,因而只适用于国有单位的财政违法行为。但随着社会主义市场经济的发展,市场主体的多元化,不仅国有单位有财政违法行为,非国有单位或者个人同样也存在财政违法行为。因此,对非国有单位或者个人的财政违法行为也应追究相应的法律责任。

三是,《处罚规定》关于财政违法行为的规定已明显滞后于财政形势的发展。《处罚规定》颁布实施 17 年来,我国的经济体制发生了重大变化,不仅市场主体的种类和数量大大增加,经济行为呈现多样化,而且行政管理方式也发生了很大变革,财政违法行为的手段和方式也在不断翻新。对这些新出现的财政违法行为,《处罚规定》已难以适用。

四是,《处罚规定》有关企业国有资产管理方面的内容已不适应国有资产管理改革的需要。随着政企分开和国有企业改革的不断深化,政府对企业国有资产的管理方式进行了重大改革,政府由过去的行政管理者变为出资人,而《处罚规定》的有关内容已明显不适应这一转变。

上述问题的存在,使《处罚规定》难以发挥其应有的作用。因此,根据新形势、新要求对其进行修订是十分必要的。

二、修订的主要内容

针对《处罚规定》在立法和执法中存在的问题,《处罚处分条例》主要作了以下五个方面的修改:

一是,调整了适用范围。《处罚规定》仅适用于国有单位,而《处罚处分条例》则将非国有单位和个人的财政违法

行为也一并纳入调整范围。

二是，明确规定了执法主体及其权限。《处罚处分条例》规定，县级以上人民政府财政机关、审计机关在各自职权范围内，依法对财政违法行为作出处理、处罚决定。监察机关或者任免机关，对有财政违法行为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，属于国家公务员的，依照人事管理权限，依法给予行政处分。

此外，实践中财政机关根据《国务院办公厅关于印发财政部主要职责内设机构和人员编制规定的通知》（国办发〔1998〕101号）和《中央机构编制委员会办公室关于印发财政部驻各省财政监察专员办事处职能配置、机构设置和人员编制规定的通知》（中编办发〔1998〕7号），审计机关、监察机关根据《审计法》、《行政监察法》规定，在全国各地设置了派出机构。部分省级财政机关依据省级人民政府的有关规定也在本省各地市设置了派出机构。这些派出机构对查处财政违法行为，维护财政经济秩序起到了十分重要的作用。但由于派出机构，特别是财政机关派出机构执法主体资格不明确，影响了其对财政违法行为的查处。因此，《处罚处分条例》明确赋予了这些派出机构执法主体资格，规定省级以上人民政府财政部门及其派出机构，应当在规定的职权范围内，依法对财政违法行为作出处理、处罚决定；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；监察机关的派出机构，对有财政违法行为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，依法给予行政处分。

三是，增减了财政违法行为的种类。《处罚处分条例》具体规定了17类财政违法行为，这些行为是从现实生活中

发生的近 400 种具体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。与《处罚规定》相比，《处罚处分条例》在财政违法行为的种类上作了以下两方面的修改：第一，区分不同违法行为主体，增加规定了相对应的财政违法行为。第二，删除了 3 种已过时的财政违法行为。

四是，重新设置了国家机关及其工作人员的法律责任。《处罚规定》对国家机关履行职责中的财政违法行为规定了罚款等行政处罚。多年来的实践证明，由于国家机关的行政经费来源于财政拨款，对其给予罚款等行政处罚，难以操作，同时，也起不到对违法行为的惩戒作用。因此，《处罚处分条例》删除了有关对国家机关给予罚款的行政处罚规定，而加重了对有关责任人员的行政处分。

五是，强化和规范了财政执法手段。为了有效监控和及时查处财政违法行为，《处罚处分条例》赋予财政、审计、监察机关对被调查、检查单位存款的查询权、对有关证据先行登记保存权，以及对有关单位和个人的财政违法行为、对其作出的处理、处罚、处分决定予以公告的权力等。

三、《处罚处分条例》颁布实施的意义

《处罚处分条例》的颁布实施对纠正财政违法行为，维护财政经济秩序，推进依法行政、依法理财具有十分重要的意义：

一是，进一步健全和完善了财政监督方面的法律制度，使执法机关对财政违法行为的处理、处罚、处分有法可依。国务院关于《全面推进依法行政实施纲要》明确提出，全面推进依法行政，经过 10 年左右坚持不懈的努力，基本实现

建设法治政府的目标。而实现建设法治政府的目标，首先要加强制度建设，加强立法。《处罚处分条例》的颁布弥补了财政监督立法方面的缺陷，使有关执法机关对财政违法行为的处理、处罚、处分有法可依。

二是，进一步强化和规范了财政行政执法手段，为严格执法、文明执法、公正执法提供了有效保障。要实现建设法治政府的目标，除加强行政立法外，还要不断加强和改善行政执法，以确保法律法规的正确实施。《处罚处分条例》进一步明确了财政执法主体及其权限，赋予了执法主体相应的执法手段和措施，并规范了执法的相关程序，从而为加强和改善财政行政执法，真正做到执法必严，违法必究创造了良好条件。

三是，有利于提高财政资金分配使用的安全性、规范性和有效性，维护财政经济秩序。保证财政资金分配使用的安全、规范和有效是财政机关及其他有监督职权的执法机关的一项重要职责。长期以来，虽然有关执法部门为履行好这一职责作出了不懈努力，但由于缺乏明确的法律规定、有效的执法手段和责任追究制度，影响了执法效果，财政资金运行过程中的违法行为仍屡有发生，财政资金的安全性、规范性和有效性没有得到切实保障。《处罚处分条例》将涉及财政资金收支活动的单位和个人均纳入其调整范围，对财政违法行为的主体规定了明确的法律责任，对财政资金运行的各个环节、各个方面可能发生的各种违法行为，都规定了明确、具体的法律责任，这无疑将有助于保证财政资金的安全运行和规范、有效使用。

《处罚处分条例》的颁布是我国财政监督领域的一件大事，各级财政部门、审计机关、监察机关要做好贯彻实施工

作：一是，要采取各种形式，及时、广泛、深入地宣传，以扩大《处罚处分条例》在全社会的认知度，为《处罚处分条例》的贯彻实施创造良好的社会环境；二是，要加强对《处罚处分条例》的培训，以提高上述机关及其工作人员的财政执法水平和能力；三是，自觉按照《处罚处分条例》的规定履行职责，加大财政执法力度，切实做到有法必依、执法必严、违法必究，以维护良好的财政经济秩序，推进依法行政、依法理财。我们相信，通过对《处罚处分条例》的广泛宣传和全面贯彻，全社会对维护正常财政经济秩序的认识将会进一步加强，财政监督工作必将发挥更大的作用。

目 录

贯彻实施《财政违法行为处罚处分条例》，依法维护财政经济秩序(代序)	
中华人民共和国国务院令(第 427 号)	(1)
财政违法行为处罚处分条例	(1)

《财政违法行为处罚处分条例》讲解

第一讲 立法目的、指导思想及主要修订内容	(13)
第二讲 执法主体及其权限	(27)
第三讲 国家机关财政违法行为的种类及形式之一 ——违反财政收入管理有关规定的行为	(52)
第四讲 国家机关财政违法行为的种类及形式之二 ——违反财政支出管理有关规定的行为	(82)
第五讲 企业财政违法行为的种类及形式	(102)
第六讲 行政性收费的管理和监督	(114)
第七讲 财政监督检查	(124)
第八讲 财政违法行为的处理	(139)
第九讲 对财政违法行为的行政处罚	(150)
第十讲 对财政违法行为的行政处分	(171)
第十一讲 对财政违法行为的处理、处罚、 处分程序	(201)
第十二讲 财政违法行为的刑事责任	(224)

第十三讲	行政复议法律制度	(248)
------	----------------	-------

第十四讲	行政诉讼法律制度	(288)
------	----------------	-------

现行有效相关的法律、法规

中华人民共和国预算法	(315)
------------------	-------

中华人民共和国会计法	(326)
------------------	-------

中华人民共和国审计法	(335)
------------------	-------

中华人民共和国行政监察法	(341)
--------------------	-------

中华人民共和国政府采购法(节选)	(348)
------------------------	-------

中华人民共和国招标投标法(节选)	(349)
------------------------	-------

中华人民共和国行政处罚法	(350)
--------------------	-------

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	(360)
------------------	-------

中华人民共和国行政监察法实施条例	(362)
------------------------	-------

中华人民共和国审计法实施条例	(371)
----------------------	-------

中华人民共和国预算法实施条例	(382)
----------------------	-------

国家重点建设项目管理办法	(394)
--------------------	-------

中华人民共和国国家金库条例	(398)
---------------------	-------

国务院关于加强预算外资金管理的决定	(401)
-------------------------	-------

中共中央办公厅 国务院办公厅关于转发财政部

《关于治理乱收费的规定》的通知	(407)
-----------------------	-------

后 记	(411)
-----------	-------

中华人民共和国国务院令

第 427 号

《财政违法行为处罚处分条例》已经 2004 年 11 月 5 日国务院第 69 次常务会议通过,现予公布,自 2005 年 2 月 1 日起施行。

总 理 温家宝

二〇〇四年十一月三十日

财政违法行为处罚处分条例

第一条 为了纠正财政违法行为,维护国家财政经济秩序,制定本条例。

第二条 县级以上人民政府财政部门及审计机关在各自职权范围内,依法对财政违法行为作出处理、处罚决定。

省级以上人民政府财政部门的派出机构,应当在规定职权范围内,依法对财政违法行为作出处理、处罚决定;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。

根据需要,国务院可以依法调整财政部门及其派出机构(以下统称财政部门)、审计机关及其派出机构(以下统称审计机关)的职权范围。

有财政违法行为的单位,其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,属于国家公务员的,

由监察机关及其派出机构(以下统称监察机关)或者任免机关依照人事管理权限,依法给予行政处分。

第三条 财政收入执收单位及其工作人员有下列违反国家财政收入管理规定的行为之一的,责令改正,补收应当收取的财政收入,限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告、记过或者记大过处分;情节严重的,给予降级或者撤职处分:

(一)违反规定设立财政收入项目;

(二)违反规定擅自改变财政收入项目的范围、标准、对象和期限;

(三)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;

(四)缓收、不收财政收入;

(五)擅自将预算收入转为预算外收入;

(六)其他违反国家财政收入管理规定的行为。

《中华人民共和国税收征收管理法》等法律、行政法规另有规定的,依照其规定给予行政处分。

第四条 财政收入执收单位及其工作人员有下列违反国家财政收入上缴规定的行为之一的,责令改正,调整有关会计账目,收缴应当上缴的财政收入,限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分;情节较重的,给予降级或者撤职处分;情节严重的,给予开除处分:

(一)隐瞒应当上缴的财政收入;

(二)滞留、截留、挪用应当上缴的财政收入;

(三)坐支应当上缴的财政收入;

(四)不依照规定的财政收入预算级次、预算科目入库;

(五)违反规定退付国库库款或者财政专户资金；

(六)其他违反国家财政收入上缴规定的行为。

《中华人民共和国税收征收管理法》、《中华人民共和国预算法》等法律、行政法规另有规定的，依照其规定给予行政处分。

第五条 财政部门、国库机构及其工作人员有下列违反国家有关上解、下拨财政资金规定的行为之一的，责令改正，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

(一)延解、占压应当上解的财政收入；

(二)不依照预算或者用款计划核拨财政资金；

(三)违反规定收纳、划分、留解、退付国库库款或者财政专户资金；

(四)将应当纳入国库核算的财政收入放在财政专户核算；

(五)擅自动用国库库款或者财政专户资金；

(六)其他违反国家有关上解、下拨财政资金规定的行为。

第六条 国家机关及其工作人员有下列违反规定使用、骗取财政资金的行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回有关财政资金，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

(一)以虚报、冒领等手段骗取财政资金；

(二)截留、挪用财政资金；

(三)滞留应当下拨的财政资金；

(四)违反规定扩大开支范围,提高开支标准;

(五)其他违反规定使用、骗取财政资金的行为。

第七条 财政预决算的编制部门和预算执行部门及其工作人员有下列违反国家有关预算管理规定的行为之一的,责令改正,追回有关款项,限期调整有关预算科目和预算级次。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告、记过或者记大过处分;情节较重的,给予降级处分;情节严重的,给予撤职处分:

(一)虚增、虚减财政收入或者财政支出;

(二)违反规定编制、批复预算或者决算;

(三)违反规定调整预算;

(四)违反规定调整预算级次或者预算收支种类;

(五)违反规定动用预算预备费或者挪用预算周转金;

(六)违反国家关于转移支付管理规定的行为;

(七)其他违反国家有关预算管理规定的行为。

第八条 国家机关及其工作人员违反国有资产管理的规定,擅自占有、使用、处置国有资产的,责令改正,调整有关会计账目,限期退还违法所得和被侵占的国有资产。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分;情节较重的,给予降级或者撤职处分;情节严重的,给予开除处分。

第九条 单位和个人有下列违反国家有关投资建设项目规定的行为之一的,责令改正,调整有关会计账目,追回被截留、挪用、骗取的国家建设资金,没收违法所得,核减或者停止拨付工程投资。对单位给予警告或者通报批评,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,给予记大过处分;情节较重的,给予降级或者撤职处分;情节严重的,给予

开除处分：

- (一)截留、挪用国家建设资金；
- (二)以虚报、冒领、关联交易等手段骗取国家建设资金；
- (三)违反规定超概算投资；
- (四)虚列投资完成额；
- (五)其他违反国家投资建设项目有关规定的行为。

《中华人民共和国政府采购法》、《中华人民共和国招标投标法》、《国家重点建设项目管理办法》等法律、行政法规另有规定的，依照其规定处理、处罚。

第十条 国家机关及其工作人员违反《中华人民共和国担保法》及国家有关规定，擅自提供担保的，责令改正，没收违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告、记过或者记大过处分；造成损失的，给予降级或者撤职处分；造成重大损失的，给予开除处分。

第十一条 国家机关及其工作人员违反国家有关账户管理规定，擅自在金融机构开立、使用账户的，责令改正，调整有关会计账目，追回有关财政资金，没收违法所得，依法撤销擅自开立的账户。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予降级处分；情节严重的，给予撤职或者开除处分。

第十二条 国家机关及其工作人员有下列行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回被挪用、骗取的有关资金，没收违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予降级处分；情节较重的，给予撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

- (一)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；

(二)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；

(三)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；

(四)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。

第十三条 企业和个人有下列不缴或者少缴财政收入行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，收缴应当上缴的财政收入，给予警告、没收违法所得，并处不缴或者少缴财政收入10%以上30%以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处3000元以上5万元以下的罚款：

(一)隐瞒应当上缴的财政收入；

(二)截留代收的财政收入；

(三)其他不缴或者少缴财政收入的行为。

属于税收方面的违法行为，依照有关税收法律、行政法规的规定处理、处罚。

第十四条 企业和个人有下列行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回违反规定使用、骗取的有关资金，给予警告，没收违法所得，并处被骗取有关资金10%以上50%以下的罚款或者被违规使用有关资金10%以上30%以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处3000元以上5万元以下的罚款：

(一)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；

(二)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；

(三)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;

(四)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。

属于政府采购方面的违法行为,依照《中华人民共和国政府采购法》及有关法律、行政法规的规定处理、处罚。

第十五条 事业单位、社会团体、其他社会组织及其工作人员有财政违法行为的,依照本条例有关国家机关的规定执行;但其在经营活动中的财政违法行为,依照本条例第十三条、第十四条的规定执行。

第十六条 单位和个人有下列违反财政收入票据管理规定的行为之一的,销毁非法印制的票据,没收违法所得和作案工具。对单位处 5000 元以上 10 万元以下的罚款;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 3000 元以上 5 万元以下的罚款。属于国家公务员的,还应当给予降级或者撤职处分;情节严重的,给予开除处分:

- (一)违反规定印制财政收入票据;
- (二)转借、串用、代开财政收入票据;
- (三)伪造、变造、买卖、擅自销毁财政收入票据;
- (四)伪造、使用伪造的财政收入票据监(印)制章;
- (五)其他违反财政收入票据管理规定的行为。

属于税收收入票据管理方面的违法行为,依照有关税收法律、行政法规的规定处理、处罚。

第十七条 单位和个人违反财务管理的规定,私存私放财政资金或者其他公款的,责令改正,调整有关会计账目,追回私存私放的资金,没收违法所得。对单位处 3000 元以上 5 万元以下的罚款;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处