

《财政违法 行为处罚处分条例》 释 义

主 编：侯通山

副主编：侯觉非 谭焕民

中国方正出版社

《财政违法行为 处罚处分条例》释义

主 编：侯通山

副主编：侯觉非 谭焕民

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《财政违法行为处罚处分条例》释义/侯通山主编. —北京: 中国方正出版社, 2004. 12

ISBN 7-80107-939-6

I. 财… II. 侯… III. 财政—经济犯罪—处罚条例—法律解释—中国
IV. D924.335

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 123094 号

《财政违法行为处罚处分条例》释义

主 编 侯通山

责任编辑: 杜英莲 姜劲蕾

责任校对: 张 蓉

责任印制: 郑 新

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560933 66560634 66560938

门市部: (010) 63094573 编辑部: (010) 63094507

网址: www.FZPress.com

责编 E-mail: DYL@FZPress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 航远印刷有限公司

开 本: 850 毫米×1168 毫米 1/32

印 张: 5.625

字 数: 140 千字

版 次: 2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-939-6

定价: 9.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

☆《财政违法行为处罚处分条例》释义☆

前 言

《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，自 2005 年 2 月 1 日起施行。《财政违法行为处罚处分条例》对各类财政违法行为的处罚和处分作了明确规定。它的颁布实施，对于严肃财经纪律，及时纠正和惩处财政违法行为，维护国家财政经济秩序，促进社会主义市场经济健康发展，具有十分重要的意义。

为了便于学习、贯彻《财政违法行为处罚处分条例》，使纪检监察机关及其工作人员，以及其他国家行政机关及其工作人员全面、准确地理解、掌握和适用《财政违法行为处罚处分条例》，我们撰写了《〈财政违法行为处罚处分条例〉释义》一书，对《财政违法行为处罚处分条例》的立法精神和条文的立法原意进行了逐条阐释，特别是对财政违法行为的构成、定性、行政处分的量纪标准作了符合立法原意的解释。本书是学习、贯彻《财政违法行为处罚处分条例》必备的工具用书，供纪检监察机关及其工作人员，以及其他国家行政机关及其工作人员在全面掌握各类财政违法行为及其相应的行政处分量纪标准，查处财政违法行为，做好行政处分工作中参考。本书由侯通山同志担任主编，侯觉非、谭焕民同志担任副主编，参加本书撰写的人员有：谭焕民、刘婷、陈萍萍、周鹏飞、曹少波、张闻亮。本书由谭焕民同志统稿，侯通山、侯觉非同志审定。

由于作者水平有限，书中难免有疏漏或不妥之处，敬请读者批评指正。

作 者

2005 年 1 月

☆《财政违法行为处罚处分条例》释义☆

目 录

《财政违法行为处罚处分条例》释义	(1)
------------------------	-------

附 录:《财政违法行为处罚处分条例》及相关法律、
法规和规范性文件节录

财政违法行为处罚处分条例	(128)
中华人民共和国预算法(节录)	(137)
中华人民共和国审计法(节录)	(141)
中华人民共和国会计法(节录)	(141)
中华人民共和国税收征收管理法(节录)	(143)
中华人民共和国商业银行法(节录)	(144)
中华人民共和国公司法(节录)	(145)
中华人民共和国担保法(节录)	(146)
中华人民共和国刑法(节录)	(146)
中华人民共和国预算法实施条例(节录)	(147)
中华人民共和国审计法实施条例(节录)	(150)
预算外资金管理实施办法(节录)	(151)
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(节录)	(152)
中华人民共和国国家金库条例(节录)	(154)
中华人民共和国国家金库条例实施细则(节录)	(155)
企业国有资产监督管理暂行条例(节录)	(156)

国务院关于加强预算外资金管理的决定(节录)	(156)
财政部关于清理整顿各种政府性基金的通知(节录) ...	(159)
国务院关于印发《关于实行分税制财政管理体制的决定》(节录)	(159)
关于财政部门追究扰乱财经秩序违法违纪人员 责任若干具体问题的通知(节录)	(162)
关于印发《罚款代收代缴管理办法》的通知(节录)	(163)
财政部 中国人民银行 国家税务总局关于严禁 占压预算外资金,确保预算收入及时入库的 紧急通知(节录)	(164)
关于“《财政总预算会计制度》暂行补充规定”的 说明(节录)	(164)
财政总预算会计制度(节录)	(165)
关于加强政府性基金管理问题的通知(节录)	(166)
行政事业性收费和政府性基金票据管理规定(节录)	(167)
关于加强中央单位行政事业性收费和政府性 基金票据管理的通知(节录)	(168)
关于加强缉私罚没收入缴库和缉私缉毒办案 支出管理的若干规定(节录)	(169)
关于清理检查“小金库”的通知(节录)	(169)
财政部门实施会计监督办法(节录)	(170)
企业财务会计报告条例(节录)	(171)
行政单位财务规则(节录)	(172)
行政单位会计制度(节录)	(172)
国务院批转财政部关于加强国有企业财务监督 意见的通知(节录)	(173)
境外国有资产管理暂行办法(节录)	(173)

《财政违法行为处罚处分条例》释义

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。

【释义】本条是关于本条例立法目的的规定。

一、制定本条例的必要性

财政，广义上是指国家和其他公共团体为了满足社会公共需要而取得、使用和管理资财的有秩序活动的总称，包括中央财政和地方财政两种。在狭义上，财政仅指国家为满足社会公共需要而取得、使用和管理资财的有秩序活动的总称，即中央财政。

财政是国家经济的重要组成部分，具有分配收入、配置资源、保障稳定的职能，在整个国民经济中占据着非常重要的地位。财政分配活动关系政府上下级之间、地区之间、产业部门之间以及参与财政分配活动的各主体之间的关系是否协调，这些关系的协调与否又直接关系一个国家的政治、经济是否稳定，这就需要通过一定的手段来调节。调节的手段有多种，其中最最重要的一个手段就是法律法规。

改革开放以来，国家对财政税收管理政策进行了重大的调整。为了适应发展有计划的商品经济的需要，下放了对财政管理权限。但由于改革过程中，各种关系尚未理顺，在处理中央与地方，国家、集体与个人的关系时，出现了许多只顾单位和个人利益而损害国家利益的行为，以及其他违反财政法律法规的行为。

这不但使财政收入大量流失，而且使经济秩序和财务管理出现了严重的混乱现象，干扰了改革，败坏了社会风气。为了制止财政违法行为的泛滥，保证国家财产不受侵犯，保障经济体制改革和社会主义建设的顺利进行，国务院于1987年6月16日公布施行《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》）；同年10月，财政部、审计署联合发布了《处罚规定实施细则》，进一步具体规定了对违反财政法规行为的各项处罚措施。

《处罚规定》是建国以来国务院制定的关于违反财政法规处罚方面的一部专门的行政法规，自1987年颁布施行以来，对于严肃财经纪律、维护财经秩序，促进国民经济健康发展，发挥了重要作用。但是随着我国社会主义市场经济的发展和财政体制改革的不断深化，《处罚规定》的不少内容已不能适应形势发展的需要，主要体现在以下四个方面：

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衔接。《处罚规定》实施后，我国相继颁布了《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》、《行政监察法》及其实施条例以及《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其相应的处理、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依法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社会主义市场经济的发展。《处罚规定》公布实施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，出现了一些新的财政违法行为。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规定已不适应国有资产管理体制改革的需要。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》的有关规定已明显不适应这一转变。

因此，有必要对《处罚规定》进行修订。为此，财政部、审计署、监察部共同在《处罚规定》的基础上起草了《财政违法行为处罚处分条例》。2004年11月5日，国务院第69次常务会议审议通过了《财政违法行为处罚处分条例》，自2005年2月1日起施行。

二、本条例的立法目的

本条例的立法目的是纠正财政违法行为，维护国家财政经济秩序。纠正财政违法行为是本条例的直接目的，维护国家财政经济秩序是本条例的根本目的。在这两个不同层次的立法目的中，根本目的的实现有赖于直接目的的实现，直接目的的确立则取决于实现根本目的的需要。本条例正是通过“纠正财政违法行为”，以达到“维护国家财政经济秩序”的目的。

1. 直接目的，即纠正财政违法行为

财政违法行为，是指行为人（包括单位和个人）违反财政法律规范的行为。具体地讲，就是指国家机关、企业事业组织及其工作人员、社会组织和公民违反财政法律规范的规定，从而破坏了正常的财政经济秩序，给国家资财造成了某种损害的有过错行为。财政违法行为的表现形式多种多样，依照财政违法行为的性

质和危害程度、情节轻重的不同，可以将财政违法行为划分为两种，即：一般的财政违法行为和触犯刑律的财政违法行为。

一般的财政违法行为，是指对社会危害性较小、情节较轻、未触犯刑律的违反财政法律规范的行为。这种行为主要表现为违反规定设立财政收入项目；缓收、不收财政收入；对已明令取消、暂停执行或者降低标准的财政收入项目，仍按照原定项目、标准征收或者变换名称征收；擅自改变财政收入性质等。这些行为虽未触犯刑律，但已严重破坏了正常的财政经济秩序，违反了财政法律规范。

触犯刑律的财政违法行为，是指对社会具有较大的危害性，已经构成犯罪，应当受到刑罚处罚的行为。在财政违法行为中，这是一种对国家资财和人民利益危害性最大，情节最为严重的经济犯罪行为。

上述两种财政违法行为，严重破坏了我国财政经济秩序的稳定，影响了国家财政经济的正常发展，因此，我国对这些财政违法行为用法律手段加以制裁。对触犯刑律的财政违法行为依照《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》）等刑事法律予以刑事处罚；对一般的财政违法行为依照《财政违法行为处罚处分条例》予以行政处罚、处分。只有对这些财政违法行为予以纠正和惩处，才能真正维护我国财政经济秩序的稳定。

对于财政违法行为的认定，必须符合以下三个基本条件：

第一，财政违法行为是一种危害或侵犯国家资财的行为，即行为具有违法性，违反了财政法律制度。首先，该行为在客观上给国家资财造成了不同程度的损害后果。例如，擅自将全民所有制的财产非法转让给集体或个人；将预算内资金转为预算外资金等行为，都给国家资财造成了不同程度的损害后果。其次，财政违法行为侵犯了财政法律法规所保护的财政分配关系和财政经济秩序。

第二,财政违法行为同损害后果之间有因果关系,即由于财政违法行为而引起国家财政资金和财产受到损失事实的发生。因此,财政违法行为是造成国家资财受到损失的原因,而该损失是这种财政违法行为的后果,这也是构成财政违法行为不可缺少的条件。

第三,财政违法行为的行为人有过错,即行为人故意或过失地违反财政法律规范的规定。故意是指行为人从主观上明知自己的违法行为会给国家资财造成损失,却希望或者放任这种结果发生而达到自己非法的目的。过失是指行为人应当预见到自己的行为可能给国家资财造成损失,却因疏忽大意没有预见或者轻信能够避免而给国家资财造成事实上的损害后果。

总之,上述三个条件是构成财政违法行为的必要因素或条件,是主观与客观要素的统一,它们之间相互制约、相应联系,共同构成财政违法行为整体。

2. 根本目的,即维护国家财政经济秩序

良好的财政经济秩序,是建立社会主义市场经济体制的客观要求。近年来,全国每年开展一次关于税收、财务、物价大检查活动,取得了明显成效,对促进社会主义市场经济的健康发展发挥了重要作用。但是由于复杂的经济、社会和思想原因,当前一些领域中财政经济秩序仍然比较混乱,不仅严重影响国民经济健康运行,给国家、集体和人民群众利益造成重大损害,而且造成投资环境恶化,社会道德水准下降,败坏国家信誉和改革开放的形象。因此,大力整顿和规范财政经济秩序,已经成为当务之急。

今后一段时期,是我国完善社会主义市场经济体制和扩大对外开放的重要时期。建立良好的财政经济秩序,既是重大的经济问题,也是严肃的政治问题;既是提高国民经济整体素质和竞争力的必然选择,也是进一步扩大对外开放的必要条件;既是巩固我国现代化建设成果的重大举措,也是全面推进社会文明进步的内在要求。建立规范的财政经济秩序,既是保证当前财政经济正

常运行的迫切需要，又是完善社会主义市场经济体制的重要举措。

社会主义市场经济的运行需要法律、法规来规范。《财政违法行为处罚处分条例》的作用就在于促使有利于经济发展的方面不断巩固、完善和提高，即起促进作用；抑制不利于经济发展的弊端的滋生和蔓延，即起制约作用。具体地说，通过对财政违法行为的处罚处分，使参与财政经济活动的各部门、各单位以及各层次的经济主体自觉遵守经济规则，遵守国家财政法律、法规和政策，自觉维护国家财政经济秩序，保障社会主义市场经济健康有序发展。

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。

【释义】 本条是对财政违法行为处理、处罚和行政处分主体及其权限的规定。

一、财政违法行为处理、处罚主体

1. 处理、处罚主体的范围

根据本条第一款、第二款的规定，县级以上人民政府财政部

门及审计机关、省级以上人民政府财政部门的派出机构、审计机关的派出机构，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。也就是说，财政违法行为处理、处罚的主体范围包括县级以上人民政府财政部门及审计机关、省级以上人民政府财政部门的派出机构、审计机关的派出机构。对财政违法行为处理、处罚主体作出明确规定，可以有效避免因处理、处罚主体不明确而出现的互相推诿或一事多罚现象的发生，有利于提高办事效率。同时，各财政主体既互相独立、又互相配合，《财政违法行为处罚处分条例》第二十九条规定，“……有关监督检查机关已经作出的调查、检查结论能够满足其他监督检查机关履行本机关职责需要的，其他监督检查机关应当加以利用”，第三十条规定，“财政部门、审计机关、监察机关及其他有关机关应当加强配合，对不属于其职权范围的事项，应当依法移送。受移送机关应当及时处理，并将结果书面告知移送机关”。这样规定有助于提高工作效率，节约执法成本。

2. 处理、处罚主体的权限

(1) 财政部门对财政违法行为的监督检查权

财政监督，是指财政部门对行政机关、企事业单位及其他组织执行财税法律法规和政策情况，以及对涉及财政收支、会计资料和国有资本金管理等事项依法进行的监督检查活动。

财政部门在对财政违法行为进行监督检查时具有下列权限：

一是要求报送资料权。财政部门有权要求被监督检查的部门报送与财政收支有关的各种资料。

二是检查权。财政部门为履行财政监督职责，有权检查被监督检查单位的会计凭证、账簿、报表和其他有关财政、财务、会计等资料和资产；有权向金融机构查询被调查、检查单位的存款。

三是调查取证权。财政部门有权对被调查单位贯彻国家财政法规的情况予以调查了解，有权向与被调查、检查单位有经济业

务往来的单位查询有关情况。

四是先行登记保存权。这是一种保全措施。财政部门依法进行调查或者检查时，在有关证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，经县级以上人民政府财政部门的负责人批准，可以先行登记保存，并应当在7日内及时作出处理决定。

五是制止纠正权。财政部门有权对被调查、检查单位正在进行的财政违法行为予以制止和纠正。

六是建议权。财政部门有权建议被调查、检查单位纠正财政违法行为，如拒不纠正则有权提请有权机关依法予以处理。

七是行政处罚权。财政部门有权对被监督检查单位的财政违法行为实施行政处罚。

（2）审计机关对财政违法行为的审计监督权

根据《中华人民共和国审计法》（以下简称《审计法》）的规定，国务院和县级以上地方各级人民政府设立审计机关。国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支，国有的金融机构和企业事业组织的财务收支，以及其他依照《审计法》规定应当接受审计的财政收支、财务收支，依照《审计法》规定接受审计监督。审计机关对上述所列财政收支或者财务收支的真实、合法和效益，依法进行审计监督。审计机关有权对本级政府各部门（含直属单位）和下级政府预算的执行情况和决算，以及预算外资金的管理和使用情况，进行审计监督。

审计机关在对财政违法行为进行审计监督时具有下列权限：

一是审计机关有权要求被审计单位按照规定报送预算或者财务收支计划、预算执行情况、决算、财务报告，社会审计机构出具的审计报告，以及其他与财政收支或者财务收支有关的资料，被审计单位不得拒绝、拖延、谎报。

二是审计机关进行审计时，有权检查被审计单位的会计凭证、会计账簿、会计报表以及其他与财政收支或者财务收支有关

的资料和资产，被审计单位：

三是审计机关进行审计时，有权就审计事项的有关问题向有关单位和个人进行调查，并取得有关证明材料。有关单位和个人应当支持、协助审计机关工作，如实向审计机关反映情况，提供有关证明材料。

四是审计机关进行审计时，被审计单位不得转移、隐匿、篡改、毁弃会计凭证、会计账簿、会计报表以及其他与财政收支或者财务收支有关的资料，不得转移、隐匿所持有的违反国家规定取得的资产。审计机关对被审计单位正在进行的违反国家规定的财政收支、财务收支行为，有权予以制止；制止无效的，经县级以上审计机关负责人批准，通知财政部门及有关主管部门暂停拨付与违反国家规定的财政收支、财务收支行为直接有关的款项，已经拨付的，暂停使用。采取该项措施不得影响被审计单位合法的业务活动和生产经营活动。

五是审计机关认为被审计单位所执行的上级主管部门有关财政收支、财务收支的规定与法律、行政法规相抵触的，应当建议有关主管部门纠正；有关主管部门不予纠正的，审计机关应当提请有权处理的机关依法处理。

六是审计机关可以向政府有关部门通报或者向社会公布审计结果。审计机关通报或者公布审计结果，应当保守国家秘密和被审计单位的商业秘密，遵守国务院的有关规定。

七是审计机关依法进行调查或者检查时，在有关证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，经县级以上人民政府审计机关的负责人批准，可以先行登记保存，并应当在 7 日内及时作出处理决定。

八是审计机关依法进行调查或者检查时，经县级以上人民政府审计机关的负责人批准，可以向与被调查、检查单位有经济业务往来的单位查询有关情况，可以向金融机构查询被调查、检查

单位的存款，有关单位和金融机构应当配合。

二、财政违法行为的行政处分主体

1. 行政处分主体的范围

本条第四款规定：“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。”根据这一规定，监察机关及其派出机构、任免机关是财政违法行为行政处分的主体。也就是说，监察机关及其派出机构、任免机关有权对财政违法行为作出行政处分决定。根据本条第四款规定，监察机关及其派出机构或者任免机关在作出行政处分决定时，需依照人事管理权限作出决定。这里所谓人事管理权限，是一个广义上的概念，既包括有关法律法规规定的对于国家公务员违纪违法案件的管辖权，比如，《中华人民共和国行政监察法》（以下简称《行政监察法》）中对各级监察机关的管辖权限作出了明确的划分；又包括有关法律法规规定的给予不同级别的国家公务员不同的行政处分种类的批准权，比如，根据《中华人民共和国行政监察法实施条例》（以下简称《行政监察法实施条例》）第二十四条规定，监察机关对本级人民政府任命的人员，拟给予警告、记过、记大过、降级处分的，由监察机关直接作出给予行政处分的监察决定，报本级人民政府备案；拟给予撤职、开除处分的，监察机关应当向本级人民政府提出处分意见，经本级人民政府批准后，由监察机关下达给予行政处分的监察决定。行政处分决定权同人事管理权限应当是一致的，不能相互冲突。

2. 监察机关调查处理财政违法行为的权限

《行政监察法》第二条规定，“监察机关是人民政府行使监察职能的机关，依照本法对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的人员实施监察。”《行政监察法实施条例》第二条