武汉市财政局行政处罚自由裁量权实施办法

(公开征求意见稿)

第一章 总则

**第一条** 为规范财政行政处罚自由裁量权，提高财政执法水平，保护公民、法人或者其他组织的合法权益，根据《中华人民共和国行政处罚法》、《财政部门行使行政处罚裁量权指导规范》、《湖北省财政行政处罚自由裁量权指导规则》等法律法规有关规定，结合工作实际，制定本实施办法。

**第二条** 本办法所称自由裁量权，是指财政部门在法律、法规和规章等规定范围内，对行政相对人涉及财政资金、会计事项、政府采购等财政行政管理的违法行为，综合考虑违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度、实施违法行为的主客观因素等，依据法定职权决定选择对行政相对人是否给予处罚以及处罚种类、处罚幅度的权限。

**第三条** 行使自由裁量权，应当遵循下列原则：

(一)合法裁量原则。财政行政处罚应当在法定的种类、幅度范围内进行，不得与法律、法规和规章相抵触。财政行政执法应当充分听取行政相对人意见，依法保障行政相对人的知情权、陈述申辩权和救济权。严格落实行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度。

(二)公正公开。财政行政处罚应当与违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度以及实施违法行为的主客观因素等相当。财政行政处罚裁量权的行使应当合法、合规，应当公正对待当事人。对违法行为给予行政处罚的规定必须公布;未经公布的，不得作为行政处罚的依据。

(三)教育处罚结合原则。实施财政行政处罚，纠正违法行为，应当坚持处罚与教育相结合，教育公民、法人或者其他组织自觉守法。

(四)综合裁量原则。要综合、全面考虑违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度以及违法行为的主客观因素等进行裁量。

(五)谁执法谁处罚谁负责原则。案件承办机构对行使行政处罚自由裁量权负责，行使自由裁量权构成执法过错的，依照有关规定追究有关人员的过错责任。

**第四条** 同一违法行为违反了不同法律规范的，在适用法律规范时应当遵循下列原则：

(一)属于不同效力的法律规范，优先适用效力高的，法律优于行政法规，行政法规优于部门规章，地方性法规优于同级地方政府规章。

(二)属于同一机关制定的法律规范，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定；新的规定与旧的规定不一致的，适用新的规定；新的一般规定与旧的特别规定不一致的，由有关机关依法裁决。

(三)属于地方性法规与部门规章、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致的，由国务院依法裁决或者提请全国人大常委会裁决。

  **第五条**  实施行政处罚，适用违法行为发生时的法律、法规、规章的规定。但是，作出行政处罚决定时，法律、法规、规章已被修改或者废止，且新的规定处罚较轻或者不认为是违法的，适用新的规定。

**第六条** 同一违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚。同一违法行为违反多个法律规范应当给予罚款处罚的，按照罚款数额最高的规定处罚。

行政相对人同时有多个财政违法行为的，应当分别予以行政处罚。

第二章 具体规则

**第七条** 除法律、法规和规章另有规定外，行政相对人实施的违法行为，按照其违法的事实、性质、情节和社会危害程度、主客观因素及其他相关因素划分为三类：轻微违法行为、一般违法行为和严重违法行为。

**第八条** 对同一行为，法律既规定了行政处理又规定了行政处罚的，在违法行为轻微，且行政相对人存在从轻处罚情形的，应当适用行政处理。

**第九条** 具有下列情形之一的，是轻微违法行为：

(一)初次违法，及时改正，且产生影响较小的；

(二)隐瞒、截留、不缴或少缴的财政收入数额较小的；

(三)归还全部资金，未产生不良后果的；

(四)违反法律、法规或者规章的规范性要求，该法律、法规或规章规定应当先行警告处罚的；

(五)法律、法规或者规章规定应当从轻处罚的其他情形。

**第十条** 有下列情形之一的，是严重违法行为：

(一)暴力威胁执法人员执行职务的；

(二)限期内拒不改正或二次以上违法的；

(三)产生较大影响的；

(四)隐瞒、截留、不缴或少缴的财政收入数额较大的；

(五)未全额归还资金，产生严重后果的；

(六)两次以上责令改正之后仍然发生同一违法行为的；

(七)一年内因一般违法行为受过一次行政处罚，再次实施同一违法行为的。

**第十一条** 行政相对人实施第八条、第九条之外的违法行为，是一般违法行为。

**第十二条** 法律、法规和规章规定应当对财政违法行为予以并处的，应当予以并处，不得选择单处；法律、法规和规章规定对财政违法行为可以单处也可以并处的，应当根据案件具体情况，决定予以单处或者并处。

**第十三条** 法律、法规、规章规定必须先予警告或者责令改正的违法行为，应当先书面督促行政相对人及时改正；逾期为改正的，再依法作出罚款或者其他处罚。

法律、法规、规章规定应当没收物品、没收违法(非法)所得，再作其他处罚的，在处罚时必须同时实施，不得只选择其中某项处罚种类。

**第十四条** 财政行政处罚裁量结果分为不予行政处罚、从轻或减轻行政处罚、一般行政处罚和从重行政处罚四个等级。

**第十五条** 行政相对人有下列情形之一的，依法不予行政处罚：

(一)行为人不满14周岁的。

(二)精神病人、智力残疾人在不能辨认或者不能控制自己行为时有违法行为的。

(三)违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的。

(四)行政相对人有证据证明没有主观过错的，法律、行政法规另有规定的除外。

(五)违法行为在2年内未被发现的；涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的5年内未被发现的，法律另有规定的除外。

(六)法律、法规、规章规定不予行政处罚的其他情形。

前款第四项规定的期限，从违法行为发生之日起计算；违法行为有连续或者继续状态的，从行为终了之日起计算。

初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。

对行政相对人的违法行为依法不予行政处罚的，应当对行政相对人进行教育。

**第十六条** 从轻行政处罚，是指在法定的处罚种类或处罚幅度内，对行政相对人在几种可能的处罚种类内选择较轻的处罚种类，或者在罚款幅度内从轻适用。减轻行政处罚，是指在法定的处罚种类或处罚幅度最低限度以下，对行政相对人进行处罚。

行政相对人具有下列情形之一的，应当依法从轻或减轻处罚：

(一)已满14周岁不满18周岁的未成年违法的；尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人、智力残疾人违法的；

(二)主动消除或者减轻违法行为危害后果的；

(三)受他人胁迫或者诱骗实施违法行为的；

(四)主动供述财政部门尚未掌握的违法行为的；

(五)配合财政部门查处违法行为有立功表现的；

(六)其他依法从轻或者减轻行政处罚的。

**第十七条** 从重行政处罚，是指在法定的处罚种类或处罚幅度内，对行政相对人在几种可能的处罚种类内选择较重的处罚种类，或者在处罚幅度内选择从重处罚适用。不得超过法定处罚种类或处罚幅度适用行政处罚。

行政相对人有下列情形之一的，应当从重处罚：

(一)违法行为被行政处罚后，两年内再次发生同类违法行为的；

(二)涉案数额或违法所得数额较大，造成重大后果的；

(三)拒绝、阻挠、妨碍财政执法，拒绝、拖延提供有关资料，拒绝陈述有关情况、作虚假陈述等在财政部门查处违法行为过程中妨碍公务的；

(四)在财政部门对违法行为进行调查取证时，拒绝、拖延提供有关资料，故意隐瞒事实，作虚假陈述的；

(五)伪造、变造、隐匿、故意销毁财政违法行为证据的；

(六)授意、指使、强令、胁迫、诱骗、教唆他人实施财政违法行为的；

(七)对举报人、投诉人、证人或执法人员实施打击报复，被查证属实的；

 (八)截留、挪用、侵占军用、救灾、抢险、防汛、优抚、扶贫、移民、救济等资金和物资的；

 (九)在突发公共事件中实施财政违法行为的；

 (十)因拒不整改或整改不力，导致财政违法行为处于持续状态的；

(十一)违法行为构成犯罪但免于刑事处罚的；

(十二)其他依法从重处罚的情形。

不得因行政相对人行使陈述、申辩等正当权利而加重处罚。

**第十八条** 实施罚款处罚的，罚款幅度按照《武汉市财政行政处罚自由裁量权细化标准》(以下简称《细化标准》)确定。

**第十九条** 行政相对人违法情形严重，可能会处以吊销营业执照的，财政部门应当在作出处罚决定前向市场监管部门移送线索。

行政相对人行为涉嫌犯罪的，财政部门应当及时向司法部门移送线索，不得以行政处罚代替刑事处罚。

**第二十条** 对同一类案件的行政相对人若其违法行为、性质情节、社会危害程度、外部条件相近，受到行政处罚的种类和幅度应基本一致，兼顾横向公平和纵向公平，禁止处罚畸轻畸重、相差悬殊、厚此薄彼。

第三章 实施程序

**第二十一条** 武汉市财政局行政执法应当由具有行政执法资格的执法人员实施，相关业务处室人员配合完成，必要时可聘请相关专家进行专业技术论证。执法人员不得少于2人，法律另有规定的除外。

执法人员与案件有直接利害关系或者其他关系可能影响公正执法的，应当回避。

执法人员在调查或者进行进场时，应当主动向行政相对人或者有关人员出示执法证件。

**第二十二条**  行政处罚自由裁量实施程序

(一)案件承办机构在行使行政处罚自由裁量权时，应当依据法律等规定，收集行政相对人违法行为的证据，根据财政违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度以及主客观因素等，依据《细化标准》确认违法行为的违法程度；

(二)案件承办机构应当综合考虑违法行为是否具有本办法规定的不予处罚、从轻或减轻处罚、从重处罚等情形，提出行政处罚自由裁量的具体意见，并同时提交相应的事实依据和法律依据。

(三)案件承办机构根据相关法律、法规和规章的规定，决定是否对财政违法行为予以处罚以及处罚种类、处罚幅度，并向行政相对人作出详细说明告知。其中当场作出行政处罚决定的，应当向行政相对人当面作出口头告知并据实记录在案，由行政相对人签字或者盖章；通过一般程序作出行政处罚决定的，可以在行政处罚告知书中向行政相对人作出告知。在行使行政处罚自由裁量权时，应当充分听取行政相对人的意见，对行政相对人提出的事实、理由和证据，应当复核；行政相对人提出的事实、理由或者证据成立的，应当采纳。处罚决定应说明行政相对人的陈述、申辩意见是否采纳，以及有关从重、从轻、减轻处罚的理由。对属于法定听证情形的，应当告知行政相对人有要求听证的权利；行政相对人要求听证的，应当举行听证。

(四)一般处罚决定经合法性审核后，由主管领导同意并签发行政处罚决定书。重大、复杂案件，举行听证的案件，涉及重大行政执法决定的案件以及法律法规规定的其他案件应当经局领导集体审查决定，并由主要行政负责人签发行政处罚决定书。

**第二十三条** 在案件《结案报告》《听证报告》《行政处罚决定书》等行政处罚文书中，案件承办机构应当对自由裁量权实施情况作出表述，理由应当与自由裁量结果相关联。

第四章 合法性审核

**第二十四条**  案件承办机构对涉及自由裁量权的行政处罚，除依法当场处罚外，应当将下列材料提交法规税政处进行合法性审查，并对提交审查材料的完整性、真实性、合法性负责：

(一)完整的行政处罚卷宗材料；

(二)案件承办机构的办理建议及理由、依据；

(三)组织听证的，还应当提供听证公告、现场记录等材料；

(四)拟不予处罚、减轻处罚、从轻处罚、从重处罚的，应当书面说明理由并附上相应的证据材料；

(五)其他需要提交的证据、证明材料。

**第二十五条**  法规税政处对行政处罚决定的合法性审查以书面审查为主，重点审查以下内容：

(一)提交审查的材料是否完整；

(二)执法主体和权限是否合法，执法人员是否具备执法资格；

(三)执法程序是否合法；

(四)执法对象是否认定准确，相关事实是否清楚，证据是否充分、确凿；

(五)适用法律、法规、规章是否准确，自由裁量是否符合比例原则；

(六)行政处罚文书是否完备、文书制作是否规范；

(七)违法行为是否涉嫌犯罪、需要移送司法机关；

(八)其他应当审查的内容。

情况复杂的，法规税政处可以对承办人员和相关行政相对人进行询问，也可以组织座谈、论证。

**第二十六条** 法规税政处审查发现出现以下程序违法情形时，应当将案件退回承办机构重新调查取证并重新作出行政处罚建议：

(一)违反法定的回避制度的；

(二)违法进行调查取证的；

(三)没有听取行政相对人陈述或者申辩的；

(四)属于听证范围的行政处罚不告知行政相对人有要求举行听证权利的；

(五)指派不具有执法资格的人员进行调查取证的。

(六)执法人员的人数不符合法律规定的。

**第二十七条** 法规税政处应当根据不同情况，提出相应的书面审查意见或建议：

(一)执法主体适格，主要事实清楚、证据确凿、定性准确、程序合法的，提出同意的意见；

(二)主要事实不清，证据不足的、提交材料不完整、文书不规范，提出继续调查或不应作出行政处罚决定的建议；

(三)定性不准、适用法律错误和自由裁量不当的，提出变更的意见；

(四)轻微程序瑕疵，不影响案件处理结果的，可以提出同意的意见，但应在审查意见中写明程序不合法之处；

(五)程序违法的，提出纠正意见；

(六)超出本机关管辖范围或涉嫌犯罪的，提出移送的意见。

法制审核意见书一式两份，一份反馈案件承办机构存入处罚案卷，一份由法规税政处留存档案。

**第二十八条** 法规税政处自收到行政处罚案卷及相关材料之日起，一般应当在5个工作日内审核完毕；案情复杂的，经执法机关负责人批准，可以延长3-5个工作日。

第五章 决定

**第二十九条** 案件承办机构对法规税政处出具的审核意见进行研究并提出采纳意见；存在异议的可以与法规税政处协商沟通，经沟通仍不能达成一致意见的，由案件承办机构报请行政执法机关负责人研究决定。

行政执法机关负责人应当根据案件承办机构和法规税政处的意见，依法作出行政处罚决定。对法制审核中存在合法性问题的案件，在相关问题未予纠正或者改正前，行政执法机关负责人不得作出行政处罚决定。法律法规规章规定应当集体讨论的，行政机关负责人应当在作出行政处罚决定前组织集体讨论。

第六章 监督

**第三十条** 案件承办机构应当严格财政行政执法全过程记录制度，对行使行政执法自由裁量权情况予以记录，并按照要求立案归档。行政处罚决定应当向社会公开，自觉接受社会监督。

**第三十一条** 应当加强对行政处罚自由裁量权行使情况的监督，对违法或者不当行使自由裁量权的，应当及时纠正。

**第三十二条** 以下情况认定为行使自由裁量权不当：

(一)根据实际情况可以确定合理整改期限而未确定的；

(二)确定的整改期限明显不合理的；

(三)处罚没有体现本办法的原则和细化标准规定的；

(四)处罚的幅度超越规定的自由裁量权限的。

**第三十三条** 行使自由裁量权的案件，经复议或行政诉讼，被复议机关或人民法院依法撤销、变更、确认违法或者确认无效的，应当履行复议决定或判决，并在3个工作日内撤回行政处罚决定信息并公开说明理由。

**第三十四条** 实行自由裁量权过错责任追究制度

有下列情形之一，构成执法过错的，应当依照有关规定追究有关人员的过错责任：

(一)因行使自由裁量权不当，造成行政处罚案件被人民法院终审判决撤销、变更或者确认违法并被上级行政管理机关列为错案的；

(二)因行使自由裁量权不当，造成行政处罚案件被复议机关撤销、变更或者确认违法的；

(三)行政处罚案件在行政执法检查中被确认为超出法定自由裁量权范围的；

(四)因行使自由裁量权不当，给行政相对人造成重大损失，或者在社会上造成不良影响的。

**第三十五条** 财政执法人员徇私舞弊、滥用自由裁量权的，由行政机关撤销其执法资格，并提请行政执法证件核发机关收回执法证件或者公告作废，被收回证件的持证人，两年内不得重新申领执法证件。提请有行政处分权的部门依法对主要负责人和直接责任人员视情节调离执法岗位或给予行政处分。

第七章 附则

**第三十六条** 本办法由武汉市财政局解释，并根据法律、法规和规章的规定，适时修改、调整和完善。

**第三十七条** 本办法自2021年x月xx日起施行，2018年9月14日市财政局印发的《武汉市财政行政处罚自由裁量权细化标准》(武财规〔2018〕1号)同时废止。