附件1

武汉市财政行政处罚自由裁量权实施办法

（征求意见稿）

第一章 总则

**第一条** 为规范财政部门行使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》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** 市财政局、区财政局对财政监督、会计、政府采购等领域的违法行为实施行政处罚的，适用本办法。

**第三条** 本办法所称自由裁量权，是指财政部门综合考虑违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度以及主客观因素等，在法律、法规和规章等规定范围内，选择是否给予处罚以、给予何种处罚种类以及处罚幅度的权限。

**第四条** 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。财政行政执法必须遵循法定程序，充分听取当事人意见，依法保障当事人的知情权、陈述申辩权和救济权。

(二)公正公开原则。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)过罚相当原则。对事实、性质、情节、社会危害程度以及主客观因素等相同或者基本相同的案件，处理时适用的法律依据、处罚幅度应当基本相同。

(四)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。

(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。

**第五条** 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)地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致，不能确定如何适用时，由国务院提出意见，国务院认为应当适用地方性法规的，应当决定在该地方适用地方性法规的规定；认为应当适用部门规章的，应当提请全国人民代表大会常务委员会裁决。

(四)部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致时，由国务院裁决。

根据授权制定的法规与法律规定不一致，不能确定如何适用时，由全国人民代表大会常务委员会裁决。

**第六条**  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。

第二章 具体规则

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

**第八条** 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、法规或者规章规定的其他情形。

**第九条** 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)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。

**第十条** 当事人实施第九条、第十条之外的违法行为，是一般违法行为。

**第十一条** 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。

**第十二条** 从轻行政处罚，是指在法定的行政处罚种类和幅度范围内，对财政违法行为适用较轻的处罚种类或者较低的处罚幅度。

**第十三条** 减轻行政处罚，是指在法定的最轻行政处罚种类和最低幅度以下，对财政违法行为予以处罚。

减轻处罚主要包括以下方式：

(一)在违法行为法定可以并处行政处罚种类时不进行并处；

(二)在违法行为法定应当受到的一种或者数种处罚之外选择更轻的行政处罚种类进行处罚；

(三)在有处罚幅度的行政处罚最低限度以下进行处罚。

**第十四条** 从重行政处罚，是指在法定的行政处罚种类和幅度范围内，对财政违法行为适用较重的处罚种类或者较高的处罚幅度。

**第十五条** 当事人有下列情形之一的，依法不予行政处罚：

(一)不满14周岁的未成年人有违法行为的;

(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)当事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。

前款第五项规定的期限，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。

**第十六条** 当事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周岁的未成年有违法行为的；

(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。

尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人、智力残疾人有违法行为的，可以从轻或者减轻行政处罚。

**第十七条** 当事人有下列情形之一的，应当从重处罚：

(一)违法行为情节恶劣，造成严重后果的；

(二)经财政部门责令改正后，继续实施违法行为的；

(三)在突发公共事件中实施财政违法行为的；

(四)伪造、变造、隐匿、故意销毁违法行为证据的；

(五)共同违法行为中起主要作用或者教唆、胁迫、诱骗他人实施违法行为的；

(六)多次实施违法行为的；

(七)对举报人、证人或执法人员打击报复；

(八)其他依法从重处罚的情形。

**第十八条** 当事人既有从轻、减轻处罚情节，又有从重处罚情节的，应当综合考虑全部处罚情节和违法行为的社会危害程度，使处罚与其违法行为相适应。

**第十九条** 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。

**第二十条** 当事人同时具有数个财政违法行为的，应当按照如下规定进行行政处罚：

(一)违法行为违反财政法律、法规、规章中不同条款规定的，财政部门应当根据各行为分别适用《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》)，作出行政处罚；

(二)违法行为违反同意条款不同项规定的，应当根据《细化标准》，累加各项处罚标准的内容，作出行政处罚，但不得超过该法条规定的处罚范围。

第三章 实施程序

**第二十一条** 财政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(科)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检查时，应当主动向当事人或者有关人员出示执法证件。

**第二十二条**  行政处罚自由裁量权实施程序

(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，收集当事人违法行为的证据，按照《细化标准》规定的裁量情节确定应选择的裁量档次，对标确定相应的处罚标准。

(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)案件承办机构在行使行政处罚自由裁量权时，应当告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据，并告知当事人依法享有陈述、申辩、要求听证等权利。其中当场作出行政处罚决定的，应当向当事人当面作出口头告知并据实记录在案，由当事人签字或者盖章；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当事人作出告知。

在行使行政处罚自由裁量权时，应当充分听取当事人的意见，对当事人提出的事实、理由和证据，应当复核；当事人提出的事实、理由或者证据成立的，应当采纳。对当事人申辩意见是够采纳，应当在处罚决定中予以说明。不得因当事人陈述、申辩而给与更重的处罚。

(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** 当事人违法情形严重，可能会处以吊销营业执照的，案件承办机构应当在作出处罚决定前向市场监管部门移送线索。

当事人行为涉嫌犯罪的，案件承办机构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。

**第二十四条** 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

**第二十五条**  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制机构进行合法性审查，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)告知当事人依法享有陈述、申辩权利的相关文书，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。

**第二十六条**  法制机构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，自由裁量是否适当；

(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，法制机构可以对承办人员和相关当事人进行询问，也可以组织座谈、论证。

**第二十七条** 法制机构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)没有听取当事人陈述或者申辩的；

(四)属于听证范围的行政处罚不告知当事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。

**第二十八条** 法制机构应当根据不同情况，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、裁量适当、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、补正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，一份由法制机构留存档案。

**第二十九条** 法制机构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

**第三十条** 案件承办机构对法制机构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制机构协商沟通，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制机构的意见，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

**第三十一条** 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。

**第三十二条** 行使自由裁量权的案件，经行政复议或诉讼，被复议机关或人民法院依法变更、撤销、确认违法或者确认无效的，应当履行复议决定或法院判决，在3个工作日内撤回行政处罚决定信息并公开说明理由。

**第三十三条** 财政执法人员徇私舞弊、滥用自由裁量权的，依法追究直接负责的主管人员和其他直接责任人员相关责任。涉嫌犯罪的，移交司法机关处理。

第七章 附则

**第三十四条** 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。

**第三十五条** 本办法自公布之日起30日后施行，有效期5年，2021年10月13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〔2021〕2号)同时废止。