附件1

湖北省财政行政处罚自由裁量权指导规则

第一章 总则

**第一条** 为规范财政执法行为，提高财政执法水平，促进依法行政、依法理财，确保财政部门在实施行政处罚时公平、公正、合理地行使自由裁量权，保障公民、法人和其他组织的合法权益，根据《中华人民共和国行政处罚法》等法律法规的有关规定，结合本省实际，制定本规则。

**第二条** 本规则所称行政处罚自由裁量权（以下简称自由裁量权），是指财政部门在法律、法规和规章规定的范围内，综合考虑违法行为的事实、性质、情节以及危害后果等因素，选择对行政相对人是否处罚以及处罚种类、处罚幅度的权限。

**第三条** 实施自由裁量权，应当遵循合理行政、过罚相当的原则，依法维护公民、法人和其他组织的合法权益，确保行政处罚自由裁量权行使的合法性、合理性。

第二章 基本原则

**第四条** 正确行使自由裁量权，应当遵循以下基本原则：

1. 公平、公正、公开原则

财政部门行使行政处罚自由裁量权，应平等对待行政管理相对人，对违法事实、性质、情节、社会危害后果相当的行为实施行政处罚时，适用的处罚种类与幅度应当相当。要依法将行政处罚的依据和结果以适当的形式公开。

1. 过罚相当原则

财政部门行使自由裁量权时，必须以事实为依据，作出的行政处罚要与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。禁止处罚畸轻畸重、重责轻罚、轻责重罚。

1. 教育先行，处罚与教育相结合原则

财政部门行使自由裁量权时，要遵循教育先行原则，与企业首次违法、轻微违法免于处罚清单等执法制度相衔接，做好教育、引导工作。

1. 法定程序原则

财政部门在行使自由裁量权时，必须遵循法定程序，充分听取当事人的意见，依法保障当事人的知情权、参与权和获得救济的权利。必须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要求，严格规范公正文明执法。

1. 综合裁量原则

财政部门在行使自由裁量权时，要综合、全面考虑违法案件的主体、客体、主观、客观及社会危害性等具体情况进行裁量。

**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：

1. 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；
2. 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；
3. 新的规定与旧的规定不一致的，适用新的规定；
4. 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。

第三章 具体规则

**第六条** 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、情节和危害后果的轻重程度、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。

对上述违法行为，应当依法区别不同情形进行认定和分类，并依照其违法行为的具体情形相应地给予处罚。

**第七条** 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，且当事人存在从轻处罚情形的，应当适用行政处理。

**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、法规或者规章规定应当从轻处罚的其他情形。

**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）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。

**第十一条** 法律、法规、规章规定应当并处的行政处罚种类，不得选择单处；可以单处也可以并处的，应根据案件的具体情况选择单处或者并处。

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，应当先书面督促当事人及时改正；如不改正，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。

**第十二条** 法律、法规、规章设定的罚款数额有一定幅度的，在幅度范围内分为从轻或者减轻处罚适用、一般处罚适用、从重处罚适用。

**第十三条** 当事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）违法行为在两年内未被发现的，法律另有规定的除外；

（五）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。

**第十四条** 从轻行政处罚，是指在法定的处罚种类或处罚幅度内，对当事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，对当事人进行处罚。

当事人具有下列情形之一的，应当依法从轻或减轻处罚：

1. 初次违法及时纠正或危害后果不大的；
2. 主动消除或者减轻违法行为危害后果的；
3. 受他人胁迫有违法行为的；
4. 配合财政部门查处违法行为有立功表现的；
5. 其他依法从轻或者减轻行政处罚的。

**第十五条** 从重行政处罚，是指在法定的处罚种类或处罚幅度内，对当事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。

行为人有下列情形之一的，应当从重处罚：

1. 违法行为被行政处罚后，两年内再次发生同类违法行为的；
2. 涉案数额或违法所得数额较大，造成重大后果的；
3. 在财政部门查处违法行为过程中妨碍公务的；
4. 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；
5. 伪造、隐匿、销毁证据的；
6. 胁迫、教唆他人实施违法行为的；
7. 对举报、投诉人或执法人员实施打击报复，被查证属实的；
8. 违法行为构成犯罪但免于刑事处罚的；
9. 其他依法从重处罚的情形。

财政部门不得因当事人行使陈述、申辩等正当权利而加重处罚。

**第十六条** 财政部门实施罚款处罚的，罚款幅度按照《湖北省财政部门行政处罚自由裁量权指导标准》（以下简称《指导标准》）确定。

**第十七条** 当事人违法情形严重，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。

当事人行为涉嫌犯罪的，财政部门应当及时向司法部门移送线索。

**第十八条** 对同一类案件的当事人若其违法行为、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。

第四章 实施程序

**第十九条** 行政处罚自由裁量实施程序

（一）办案机构在行使行政处罚自由裁量权时，其程序应当符合《行政处罚法》《财政机关行政处罚听证程序实施办法》等法律、法规、规章的规定。

（二）行政处罚自由裁量的具体意见，由案件承办机构或者人员提出，并同时提交相应的事实依据和法律依据。

（三）案件承办机构应当就违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度、当事人主观过错等因素以及拟作出的处罚种类、幅度等情况，向当事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，可以在行政处罚预先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陈述、申辩。对当事人的申辩意见是否采纳，以及有关从重、从轻、减轻处罚的理由，应当在处罚决定中予以说明。对属于法定听证情形的，应当告知当事人有要求听证的权利；当事人要求听证的，案件承办机构应当举行听证。

（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其他社会影响较大的案件应当经财政部门厅（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。

**第二十条** 在案件《调查终结报告》《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。

第五章 合法性审核

**第二十一条** 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本部门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）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。

**第二十二条** 财政部门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：

1. 提交审查的材料是否完整；
2. 执法主体和权限是否合法，执法人员是否具备执法资格；
3. 执法程序是否合法；
4. 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；
5. 适用法律、法规、规章是否准确，自由裁量是否符合比例原则；
6. 行政处罚文书是否完备、文书制作是否规范；
7. 违法行为是否涉嫌犯罪、需要移送司法机关；
8. 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。

**第二十三条** 财政部门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：

1. 违反法定的回避制度的；
2. 违法进行调查取证的；
3. 拒绝听取当事人陈述或者申辩的；
4. 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；
5. 指派不具有执法资格的人员进行调查取证的。

**第二十四条** 财政部门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：

1. 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；
2. 主要事实不清，证据不足的，提出继续调查或不应作出行政处罚决定的建议；
3. 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；
4. 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；
5. 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，一份反馈承办机构存入处罚案卷，一份由法制审核机构留存档案。

**第二十五条** 法制审核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日。

第六章 决定

**第二十六条** 承办机构对法制审核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审核机构协商沟通，经沟通仍不能达成一致意见的，由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承办机构和法制审核机构的意见，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。

第七章 监督

**第二十七条** 实行自由裁量权监督制度

案件承办机构应当完善案件审查制度，严格案件审查，发现自由裁量权行使不当的，应当按照本规则和《指导标准》及时纠正。

上级财政部门可以定期或不定期对下级财政部门自由裁量权行使情况进行检查，发现自由裁量权行使不当的，有权按照本规则和《指导标准》责令纠正。

上级财政部门在接到对下级财政部门实施的自由裁量权案件的举报投诉后，应当按照法律、法规和规章以及本规则和《指导标准》进行复查，发现自由裁量权行使不当的，应当责令其自行纠正；逾期不纠正的，撤销其行政处罚决定。

**第二十八条** 以下情况认定为行使自由裁量权不当：

1. 根据实际情况可以确定合理整改期限而未确定的；
2. 确定的整改期限明显不合理的；
3. 处罚没有体现本规则的原则和细化标准规定的；
4. 处罚的幅度超越规定的自由裁量权限的。

**第二十九条** 财政部门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、变更或确认违法的，应当履行复议决定或判决。

**第三十条** 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：

1. 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；
2. 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；
3. 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；
4. 因行使自由裁量权不当，给当事人造成重大损失，或者在社会上造成不良影响的。

**第三十一条** 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。

第八章 附则

**第三十二条** 湖北省财政厅根据法律、法规和规章的要求和实际工作情况，对本规则和《指导标准》适时修改、调整和完善，并对执行本规则的情况进行监督稽查。

**第三十三条** 本规则由湖北省财政厅负责解释。

**第三十四条** 本规则自印发之日起施行。