

地方财政法治建设存在的问题及完善建议

马宁宁 | 仲晓飞

党的十八届三中全会提出建立现代财政制度的要求,本质上就是要适应新时代变化,改革不适应发展要求的财政体制机制,使财政制度更加科学、更加完善,满足党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化的要求。在这一改革进程中,既需要对原有的财经法律法规做出新的调整,也需要对新的业务模式完善制度建设或上升为法律规范,让社会各界达成广泛共识进而推进改革发展。只有重视和改进财政法治建设工作,才能让现有的各项财政制度改革在合法合规的框架内得到成功实施。

目前地方财政法治建设存在的主要问题

(一)对财政法治建设重视程度不够。受传统思维影响,很多财政干部认为财政核心业务是预算管理或是资金支出审核,依据主要是国家政策及财务规定,日常工作很少涉及复议或诉讼等法律事务,似乎法治建设与业务管理还离得比较远,如何开展财政法治建设属于法制机构的事,与业务关系不大。

(二)从事财政法治建设工作的人员力量有限。比较理想的财政法制机构人员应当是兼具财政管理和法律事务两方面知识能力,但多数法制机构

实际情况是具有单一的财政或法律知识背景的人员较多,缺少既能驾驭财政业务又能熟悉法律事务的人才。在县(区)级财政部门,往往没有单独的法制机构,也没有固定的法制工作人员,人员变动较大,素质参差不齐,而且这种情况越是在基层越是明显,阻碍了财政法治建设工作的全面开展。

(三)财政管理制度建设需要不断完善。一是现有制度体系需要不断调整完善。党的十八届三中全会提出建立现代财政制度以来,财政改革步伐加快,包括预算管理制度、财政支出从竞争性领域退出、税收和非税收入减免、绩效评价等改革工作开展后,地方财政部门原有的很多制度规范都与新的政策要求相冲突,亟需修订调整。同时,很多改革任务出台后,又缺少相应的制度规范做保障,来之不易的改革成果面临丢失的危险。二是制度范围界定不明晰。目前,各级财政部门普遍重视规范性文件管理,实施定期清理并网上公布。但除了规范性文件以外,还有大量的财政管理文件游离于管理体系之外。随着财政职能转变,一些新的资金管理文件只明确使用方向、部门责任而并不直接涉及公民、法人权利义务,因此不能作为规范性文件管理。如果放任这些文件不管,不定期清理,也有可能造成

财政管理上的混乱。三是财政制度规范的起草和制定水平有待提高。地方财政部门在制定管理办法和工作流程时,不能像制定法律规章那样遵循严格的程序要求,有的甚至基础调研也不充分,为了满足有关要求而简单制定了事,导致制度出台后被束之高阁,不起任何作用,甚至引起一些不必要的麻烦和问题。

(四)业务处理和法律审核存在脱节。一是混淆业务处理和合法性审查界线。一些业务处(科)室凡是遇到棘手或判断不准的问题,往往提交法制机构审核或委托法律顾问出具法律意见,作为下一步处理建议的免责盾牌。但事实上很多问题属于纯粹的业务处理范围,并不触及法律红线和政策底线,只是需要处理得更有效率或提高效益,这时法制机构和法律顾问往往无能为力。二是法律审核工作不能很好地在业务需求和法律风险之间进行平衡取舍。很多涉及法律问题的财政业务往往比较复杂,有时会牵涉合同协议审核和政策执行评估,如果处理不当,要么阻碍相关改革工作顺利开展,要么引发较大的法律风险。

(五)缺少有效的法治建设创新办法。一是探索建立完善财政重大行政决策制度的力度不够。《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》提出完

善重大行政决策制度，地方财政部门对此开展得并不理想。一些地区出台了重大决策项目及对应的制度要求，但很多地区没有出台。一些出台的决策项目存在争议。有的地区将年度预算编制草案等工作作为重大事项，由于重大行政决策往往要履行网上公开的程序要求，而预算草案在提交人大审查前属于保密事项不能公开，因此有关事项要么违背重大事项公开的程序要求，要么违背保密规定。有的地区制定的决策目录比较模糊不够具体，不具有实际可操作性。二是法制宣传工作需要加强。缺乏普法宣传责任机制，难以明确单位内部各机构的宣传责任，难以有效地组织开展好宣传工作。受人员、经费等方面的限制，有关财经法律法规宣传工作开展次数少、范围小，难以调动干部群众积极参与普法工作的积极主动性。

进一步完善财政法治建设工作的建议

(一) 提高重视程度，完善保障机制。

切实提高对财政法治建设工作的重视程度。一是按要求完善党政主要负责人履行推进财政法治建设第一责任人的约束机制，将上级有关法治建设工作要求逐一分解落实，明确责任处(科)室，指定组织协调处室，切实开展好各项法治工作。二是加强财政干部法律知识学习和培训。深刻领会全面依法治国的深刻内涵，把坚持党的领导贯彻落实到财政法治建设全过程和各方面，坚持依法行政和依法理财。深入学习《预算法》《会计法》《政府采购法》等财经法律和法规知识，不断提高干部队伍的法律素养，形成良好的办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好

法治环境。

加强财政法治建设工作保障力度。一是加强财政系统法治队伍建设。省级财政部门应有专门的法制工作机构，统一负责领导本地区法治工作开展。有条件的市、县级财政部门可以设立对应的工作机构，不具备条件的地区至少应设专职的法治工作人员。二是努力提高从事法制工作人员的能力素质。对具有法律背景的工作人员，可以轮岗业务管理机构锻炼本领，丰富财政业务和管理知识；对具有财务背景的工作人员，可以加强日常的法律知识培训，多参加上级部门组织的法律知识讲座研讨等；对优秀的业务机构干部，可以轮岗至法制机构从事法治工作，提升法律素养。

(二) 强化法治的基础保障性作用。

坚持完善财政管理制度体系建设。一是加快调整速度，建立与现代财政管理相适应的制度体系。对原有的与当前财政改革和政策要求相悖的政策，应通过即时和定期清理两种方式，加快废止或重新修订；对需要出台新办法进行规范的业务，应及时研究管理制度，确保改革顺利推进、保护改革成果。二是扩大财政制度管理体系范围。不但要严格规范性文件管理，对其他不直接涉及公民法人权利义务的文件，也要参照规范性文件要求纳入文件管理范畴，实现规范性文件和制度性文件的统一管理。三是全面提高财政规范性文件和制度性文件的制定质量。出台文件前，应开展充分的调研论证，文件草稿应广泛征求相对人的意见，对涉及公民法人的还要网上公开征求意见。组织开展文件制定工作培训，邀请专家讲解立法技巧，尽量避免文件出台后不具有可操作性或者引发混淆等各类问题。

将业务处理和法律审核工作有机结合起来。一是尽量明确业务处理和合法性审核的工作界线。分清工作责任，对单纯的、不涉及法律事务的业务，不宜由法制机构或委托法律顾问开展法律审核，以减少资源浪费。二是对确实涉及法律问题的，一定要深入了解业务实际和相关法律法规要求，掌握好满足业务需求和回避法律风险二者之间的平衡关系，提出有效的法律工作建议，化解矛盾，推进改革。

(三) 加大财政法治建设的创新力度。

完善财政重大行政决策制度建设。一是按照全面依法治国的总体要求，全面推进财政重大行政决策制度建设，没有出台的应当尽快研究制定。二是在确定决策项目时应当审慎，对涉密事项不宜列为重大决策项目。可以参照有的省市方案，将财政中长期规划以及与群众利益直接相关的支出项目列入决策目录，逐步完善决策项目。对已经确定的决策项目，须履行合法性审查程序，按实际情况组织开展公开征求意见和专业评估。

加强法制宣传工作。一是建立完善普法宣传责任机制，有效明确单位内设机构的宣传责任，采取年初列宣传计划、年终考核的方式，督促宣传工作的落实到位。二是加大法制宣传投入力度，对确定好的宣传任务投入必要的人力、财力，做好组织工作，提高宣传效果。三是丰富普法宣传形式，尽可能多地采取群众喜闻乐见的形式，积极利用现代化的网络宣传媒介，调动广大干部群众参与财政法律法规宣传工作。□

(作者单位：大连工业大学
大连市财政局)

责任编辑 韩璐