

贯彻依法治国基本方略 推进依法行政依法理财

■ 杨 敏

2005年5月,按照国务院《全面推进依法行政实施纲要》(以下简称《纲要》)部署和要求,财政部印发了《财政部门全面推进依法行政依法理财实施意见》(以下简称《意见》),对依法行政依法理财的各项任务做出了具体部署,提出经过十年左右的努力,基本实现建设法治财政的目标。

一、近年来财政部门推进依法行政依法理财工作取得的成效

财政部党组高度重视依法行政依法理财工作,强调将依法行政依法理财作为财政工作的灵魂贯穿于财政工作始终。《纲要》发布后,财政部及时制发了贯彻落实《纲要》的通知,将《纲要》中要求财政部负责落实或参与工作的各项任务具体落实到部内15个职能单位,并对全国财政系统提出了建设法治财政的9个具体目标和25项具体措施和要求。各地财政部门根据《纲要》和《意见》,制定了本地区推进依法行政依法理财工作的具体措施。财政依法行政依法理财工作取得了重要进展。

(一)健全规则,各项财政工作基

本实现制度化与规范化。为进一步促进财政各项工作的制度化与规范化,切实履行职责,2005年与2008年,财政部两次修订《财政部工作规则》,对财政部领导职责、决策程序、依法行政、政务公开、行政监督、廉政建设、会议制度、公文审批、作风纪律等九个方面作出了明确规定。为进一步完善集体决策制度,规范决策程序,2007年9月,财政部制定了《财政部内部会议制度》,对部党组会议、部务会议、部长办公会议和部领导专题会议的人员组成、职责、工作程序、决策程序及会议议定事项督查督办做出了进一步规范。

(二)加快立法,财政制度建设取得显著进展。财政部始终坚持以加强制度建设为重点,把财政制度建设作为完善财政管理体制,转变管理方式,规范管理行为,保障财政改革与发展的基础。自《纲要》颁布至2010年8月,5部财政法律、14部财政行政法规、41部财政规章正式出台,其中规章数量比此前15年总和(17件)多24件。预算法等多部重要财政法律的修订、立法工作正在紧张有序地推进。一批重要的地方性财政法规和地方政府规章陆续出台。在加快立法进程的

同时,财政立法的科学性不断增强,制度建设质量有较大提高。各级财政部门积极开展立法后评估与法规清理工作。2004—2009年,财政部共组织了4项专题立法后评估,组织了两次财政规章和规范性文件清理,宣布废止、失效财政规章和规范性文件共计940件。目前第十一次规章和规范性文件清理工作正在进行过程中。地方财政部门也相应开展了财政规范性文件清理工作。

(三)强化管理,财政行政执法行为进一步规范。为深入推进财政行政审批制度改革,财政部按照国务院的要求,对财政行政审批事项先后进行了5次全面清理,现保留行政许可事项19项,非行政许可审批事项58项。同时,对保留的所有行政许可事项和非行政许可审批项目都制定了具体的管理办法,并制定了《财政部行政许可监督管理办法》和《财政部行政审批操作规程》,对行政许可监督机制与行政审批的流程、程序等做出明确规定。此外,从2008年起开展了规范权力运行工作,梳理出财政部行使的各项权力共计822项,并编制了权力目录,制定了工作规程与流程图。

(四)妥善应对,财政行政纠纷得到有效化解。2004年1月至2010年8月,财政部共收到行政复议申请139件,依法受理82件,共办理行政应诉9件。在处理行政纠纷时,既坚持依法办事,又注重与复议申请人沟通,帮助当事人解决实际问题,做到了行政复议决定不产生新的诉讼,行政应诉胜诉率高,实现了法律效果与社会效果的统一。地方财政部门近三年办理行政复议167件、办理行政应诉94件,有效维护了财政管理相对人的合法权益与财政管理的正常秩序。

(五)注重公开,财政工作透明度显著提高。为了提高财政工作透明度,财政部先后制定了《财政部政务公开规定》、《财政部关于进一步推动地方财政部门政务公开工作的意见》和《财政部关于进一步做好预算信息公开工作的指导意见》,明确了财政信息公开范围与工作机制。截至2009年底,财政部门门户网站主动发布信息34.5万条,总点击量约1.8亿次。地方财政部门也逐步通过网络等各种媒体形式开展了财政信息公开工作。

(六)加强培训,财政干部依法行政意识和能力稳步提升。长期以来,各级财政部门高度重视提升财政干部依法行政能力。财政部党组将法律知识作为中心组学习的重要内容之一。2004年至2010年,财政部每年举办财政干部法制培训班,对象覆盖部内单位,财政部驻各地专员办,各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局),部分市、县财政机构负责人及法制骨干。2009年,还成功举办了首期全国财政厅局长依法行政培训班,各省、自治区、直辖市、计划单列市财政部门厅局长共计35人参加了培训。各地财政部门也采取有效措施,积极开展财政法制培训工作。

二、当前依法行政依法理财存在的突出问题

当前的财政管理中仍然存在一些突出的问题。政府预算体系不够健全,国有资本经营预算、社会保障预算尚未正式建立;预算支出定额标准不够明确,预算编制不够细化;预算执行进度偏慢,项目预算支出迟缓;地方政府性债务规模膨胀,偿债风险日益加大;财政资金监管不够到位,资金被挤占挪用和转移问题时有发生;预算公开内容不够细化;一些财政干部运用法律手段解决问题的意识与能力较为薄弱;一些地方财政部门执行力、公信力不够强。这些问题的具体表现形式为:

一是在财政行政决策上,有些财政部门决策程序过于简化,未经深入论证与广泛征求意见,影响了政策的协调性与可操作性;有些财政部门决策未严格执行法律规定,未经过合法性论证,影响了政策的合法性与有效性。

二是在财政制度建设上,一些重要制度层次较低,权威性和约束力不够;部分制度陈旧滞后,未能根据财政改革与经济发展需要及时汰旧立新;财政制度质量不高、政出多门、相互“打架”现象依然存在,整体性、协调性、规范性仍须进一步提高。

三是在财政行政执法上,执法主体资格制度尚待健全;执法程序仍需细化,财政执法行为仍存在不够规范、不够文明的情况;执法不作为的问题时有发生。

四是在履行职责解决矛盾纠纷上,有些财政部门仍然存在回避矛盾的情况,不能及时妥善处理纠纷,或者与当事人沟通不够畅通,从而引发新的矛盾。

五是在监督和制约机制上,仍然

存在着行政权力运行不够透明,监督制约渠道不够畅通,责任追究不到位的问题。

造成上述问题的原因是多方面的。从依法理财的角度来看,主要是财政法治建设客观上相对滞后于经济社会与财政事业的快速发展;一些财政干部依法理财的意识和能力还不够强,法治观念比较淡薄;依法理财的体制机制还不完善,职责权限划分不清晰,权力与责任不统一;部分地方对推进依法理财工作的领导和组织不到位,法制机构的力量比较薄弱。

三、下一步推进依法行政依法理财工作的思路和建议

今后一个时期推进依法行政依法理财的总体思路是:认真贯彻落实依法治国基本方略,加大《纲要》和《意见》的实施力度,努力创新事关依法行政依法理财全局的体制机制,切实提高领导干部的依法理财意识和能力,全面落实财政管理科学化精细化要求,着力提高财政制度建设质量,规范财政权力运行,保证法律法规的严格执行。为保障财政改革与发展发挥更大的作用,要重点抓好以下八个方面的工作:

一是进一步强化行政首长作为推进依法行政依法理财第一责任人的责任。依法行政依法理财是财政部门的全局性和基础性工作。各级财政部门的一把手要对本部门的依法行政依法理财负总责,切实承担起领导责任,将依法理财任务与财政改革和发展一起部署、一起落实、一起考核。各级财政部门都要建立健全由主要领导挂帅的推进依法行政依法理财领导机构,统一领导,定期听取依法理财工作汇报,及时解决本单位依法理财工作中存在的突出问题,研究部

署推进依法理财的具体措施。同时，各级财政部门要积极探索建立依法行政依法理财考核制度，科学设定考核指标并纳入财政干部的实绩考核指标体系。

二是完善财政行政决策程序。各级财政部门的重大行政决策必须经过公众参与、专家咨询、合法性审查、集体讨论决定和风险评估等必经程序，否则不得作出决策。加强对重大财政行政决策实施情况的跟踪、反馈和评估，及时纠正决策失误。

三是加强和完善财政制度建设。财政立法要突出重点，把握规律，紧紧围绕财政中心工作，适应财政改革和发展的需要。要进一步提高财政立法的科学化、民主化程度，坚持开展立法后评估与法规清理，加强对规范性文件立、改、废的管理，全面提升财政制度建设质量。

四是严格财政行政执法。要加强

财政行政执法程序建设，规范执法主体和执法权限，细化执法流程和环节，加强对程序违法行为的监督检查力度，着力改变当前财政行政执法中普遍存在的重实体、轻程序的现象，确保各级财政部门严格执法、规范执法、公正执法、文明执法。加强财政行政执法队伍建设，建立健全财政行政执法责任制。

五是增强财政行政监督效能。大力推进政务公开，重点做好预算公开，方便人民群众了解财政、监督财政。认真接受人大、政协的监督及审计监督，认真落实和完善群众举报投诉制度，高度重视舆论监督。针对行政审批、政府采购等行政权力相对集中的关键环节，进行重点监督。

六是依法化解财政纠纷。严格执行行政复议法，创新财政行政复议机制，发挥财政行政复议在解决财政行政争议方面的主渠道作用，做

到“渠道畅通、案结事了”。积极做好财政行政应诉工作。积极引导财政管理相对人通过法定渠道反映诉求、解决纠纷。

七是提高财政干部特别是领导干部依法行政依法理财的意识和能力。建立财政部门领导干部依法行政依法理财培训长效机制，坚持和完善财政部门领导干部学法用法制度。研究制定和推行财政部门领导干部任职前依法行政依法理财情况考察和法律知识测试制度。

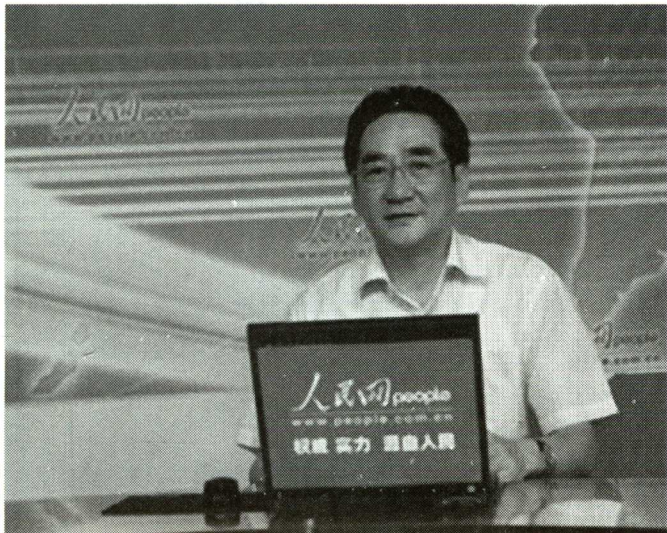
八是加强财政法制机构建设。进一步加强财政部门法制机构特别是基层财政部门法制队伍的建设，适当充实力量，充分发挥财政法制机构在推进依法理财方面的综合协调和督促指导作用。财政法制机构要加强自身建设，认真履行参谋助手的职责。

(作者为财政部条法司司长)

责任编辑 陈素娥

PHOTO NEWS

图片新闻



廖晓军副部长接受人民网在线访谈

9月7日，财政部党组副书记、副部长、部创先争优领导小组副组长廖晓军做客人民网，以“围绕中心创先争优，党务业务两促进”为题接受在线访谈并与网友交流。

(本刊记者 摄影报道)