

# 加强规范性文件制定管理 夯实依法理财制度基础

□ 财政部条法司

财政规范性文件是财政管理制度体系的重要组成部分，是各级财政部门实施财政管理的直接依据。加强财政规范性文件制定管理工作，既是加强财政管理基础性工作的一项重要内容，也是全面推进财政科学化精细化管理及依法行政依法理财的客观要求。从1986年开始，财政部先后进行了11次财政规章和规范性文件的清理，总计废止和宣布失效的财政规章和规范性文件达6702件。各地财政部门对财政规范性文件制定管理出台了相应的管理办法，使财政行政管理行为逐步得到规范，有力地推动了财政行政管理方式的转变。当前，财政规范性文件的质量总体是好的，但是，在制定与管理中仍然存在着一些问题，如制定程序不健全，规定内容超越权限、违反上位法，管理形式不规范等等，这些问题的存在，影响了执法效果，阻碍了财政科学化精细化管理目标的实现。因此，应当加强对财政规范性文件管理的研究，建立和完善一套科学、有效的财政规范性文件制定管理制度，促进依法行政依法理财水平的全面提升。

## 一、财政规范性文件的法律地位

财政规范性文件是财政机关按照法定职权与规定程序制定的除规章以外的具有普遍约束力并可以反复适用的文件。其法律地位主要体现在以下三个方面：

(一) 财政规范性文件是财政法律法规的必要补充与延伸。由于历史原因，在很长的一段时间里，我国主要依靠行政手段来调整社会关系，法律手段在社会生活中起到的作用比较有限，大量的社会生活及管理领域处于无法可依状态。改革开放以来，国家虽然加强了立法工作，但仍然存在一些法律空白。另外，我国幅员辽阔，人口众多，经济发展存在

差异，人们利益诉求、价值取向多元化，财政法律、法规及规章往往只能作出宏观性、原则性、指导性的规定，对于指导实际工作具有一定的局限性。财政规范性文件根据法律原则、概念，结合当地或者部门的实际，作出具体细化和补充规定，既具有较强的可操作性，也能够细致地体现法律法规的要求。如《中华人民共和国预算法》与《中华人民共和国预算法实施条例》分别对预算管理职权、预算收支范围、预算编制、预算审查和批准、预算执行、预算调整、决算等内容作出了规定，但内容比较原则、抽象，具体操作过程中还需要大量的财政规范性文件予以细化，并对特殊的情形作出特殊的规范，以弥补法律的空白。

(二) 财政规范性文件为制定财政法律、法规及规章提供了基础性材料。财政规范性文件往往是财政立法的前奏，在经过一段时期的实施后进行修改完善，上升为财政法律、法规或规章。如在行政事业单位及金融企业国有资产管理、彩票资金管理及财政监督等领域，起初都无法可依，主要是依据规范性文件进行规范管理。在规范性文件运行一段时间之后，及时总结经验，对文件内容进行修改、调整并通过法定程序上升为法律法规或者规章。因此，财政规范性文件往往是制定财政法律、法规及部门规章的重要基础。

(三) 财政规范性文件具有法定效力。财政规范性文件是财政部门为了执行法律、法规和规章，履行法定职责而制定的，一经发布即具有被推定为合法有效而予以尊重的效力。它一方面表现为对财政管理相对人的拘束力，即财政管理相对人的行为应当符合规范性文件的规定而不得违反，否则将会丧失某种利益。一方面也表现为对财政部门及其他文件执行单位的拘束力，即行政主体在做出具体行政行为时应严格遵守规范性文件的规定而不得违反。

## 二、财政规范性文件在财政管理中的作用

财政规范性文件具有补充财政法律、法规及规章的重要作用，对于财政部门、相关单位、公民、法人和社会组织具有较之于具体行政行为更为广泛的适用性，在财政管理中发挥着不可替代的作用。

(一) 保证财政管理行为的源头合法合规。财政规范性文件作为财政管理的依据之一，起着落实法律、法规和规章，弥补其不足，细化其规定，规范行政行为，提高行政管理水平的重要作用。如在征收政府性基金、行政事业性收费方面，在现阶段尚无法律、法规和部门规章加以规范的情况下，如果没有财政规范性文件的管理，乱设收费项目、擅自提高收费标准，随意扩大收费范围的情况可能会大量出现，从而影响经济秩序，损害社会公众的利益，甚至会引起社会的不稳定，妨碍改革发展稳定的大局。中央、省级财政部门通过制定财政规范性文件对政府基金、行政事业性收费进行规定，既规范了管理，也为中央部门和地方政府收费提供了依据。

(二) 保障财政改革有序推进。近年来，在财政体制和预算管理的各项改革中，规范性文件都发挥了重要作用。如在重新界定各级政府财政支出范围，合理划分税种方面，在进一步规范和完善省与市县财政体制方面，在加强预算管理，推行零基预算和综合预算、部门预算等方面，都是以财政规范性文件来指导和规范财政改革行为，并予以确认和巩固。各项规范性文件的制定出台避免了财政管理的缺位和无法可依问题，对财政改革起到了保驾护航的作用。

(三) 保证财政资金分配的公平合理。财政资金分配是财政职能的组

成部分，各项资金的分配与管理，大多依托于制定财政规范性文件，对资金管理单位与使用单位提出具有普遍适用性的要求。这种做法较之于通过具体行政行为规范资金的分配与管理，更具公平性与透明度。现在一些地方财政法制机构在审核规范性文件时重点把握了三方面的内容，一是资金分配的依据和资金分配的基本原则，二是资金分配的公平合理性，三是信息公开，力求通过提高规范性文件的质量，使财政内部监督与财政外部监督有机结合起来，使财政资金分配更加科学、更加透明，更能体现其公平合理性。

## 三、加强财政规范性文件制定管理的重要意义

(一) 加强财政规范性文件制定管理，是法治财政建设的需要。随着我国市场经济体制的日趋完善和行政管理方式的转变，财政行政管理环境、管理方式以及服务内容等得到了前所未有的改善。但是，因为管理依据不规范、不清晰等原因引起的违法行政和行政不作为的现象还时有发生，行政复议和行政诉讼案件屡见不鲜，败诉依然存在。为了确保法制统一，建设法治财政，必须加强财政规范性文件制定的管理。

(二) 加强财政规范性文件制定管理，是营造良好经济发展环境的需要。发展是执政兴国的第一要务，市场经济就是法制经济，经济越发展法制越重要。财政收支、政府采购、会计管理、行政审批、行政许可、财政处罚等事项都与经济发展密切相关，应当充分论证，审慎出台。因此必须健全财政制度建设机制，做到财政管理监督到位，而不能随意越位、错位甚至缺位，为经济社会发展营造一个

良好的公平竞争、宽松有序的运行环境，促进经济快速发展，为全面建设小康社会服务。

(三) 加强财政规范性文件制定管理，是推进公共财政建设的需要。近年来，各级财政部门按照建立公共财政的目标要求，积极探索推进了部门预算、国库集中支付、政府采购、收支两条线等一系列财政改革。这些重大改革，既涉及财政体制的转换，又涉及财政管理制度的变革，需要以规范的财政制度和良好的管理机制作保障。同时制度的出台、政策的制定也应当通过一定的公众参与程序，体现财政的公共性与公益性。

(四) 加强财政规范性文件制定管理，是减少财政风险与法律风险的需要。随着法制社会建设不断推进，全社会法制观念普遍增强，公民、法人及其他组织维权意识进一步强化。财政工作与公众利益紧密相关，财政规范性文件的制定出台与贯彻落实倍受关注，稍有不慎，就有可能产生财政风险与法律风险。因此，必须加强财政规范性文件制定管理，建立完善、科学的财政管理制度体系，将财政风险与法律风险降到最低点。

## 四、加强财政规范性文件制定管理的措施

加强财政规范性文件的制定管理应当从提高思想认识、规范文件内容、完善制定程序、健全管理机制等方面着手，全方位提高财政规范性文件制定管理的规范化水平。

(一) 深化认识，提高规范性文件制定管理能力。提高规范性文件制定管理水平的基础是提高规范性文件制定管理工作人员的认识与能力。在相当长一段时间，规范性文件制定者更倾向于将规范性文件视作管理工具，

而不是将它视作自己的重要责任；更善于用它解决当下的问题，而不是为政策执行者与管理相对人合理勾画出未来；更多地关注规范性文件能够助其解决什么样的问题，而忽视规范性文件可能造成的不利影响。这种认识上的片面影响了规范性文件制定管理水平的提升。因此，要大力加强对规范性文件制定管理问题的宣传与培训，切实提高工作能力与工作水平。

(二)规范财政规范性文件的内容。首先文件内容应当合法，不得与上位法规定精神相违背，不得与其他规范性文件相冲突。根据国家法律法规的要求，规范性文件不得设定行政许可、行政处罚与行政强制等事项，不得违法限制公民、法人和其他组织的权利或者违法增加公民、法人和其他组织的义务；未经法律、行政法规授权或者国务院批准，规范性文件不得设定减税、免税、退税、补税等事项；一般来说规范性文件不得溯及既往。其次财政规范性文件作为直接指导各项财政工作的文件依据，其内容应当明确具体、逻辑严密，具有可操

作性。

(三)完善财政规范性文件的制定程序。完善的规范性文件制定程序是提高文件质量的重要保证。在规范性文件制定过程中，征求意见与合法性合规性审核两项程序要求对保证文件的合法性，提升文件的协调性，加强文件的可操作性具有重要的意义。制定规范性文件应当通过书面发函、网上征求意见、召开座谈会、论证会、听证会等方式，征求部门内外相关单位、专家学者、行政管理相对人的意见，起草对公民、法人或者其他组织的权利义务产生直接影响的重要的规范性文件以及涉及重大财政政策的规范性文件，还应当通过举办听证会、网上征求意见等方式向社会公开征求意见。广泛征求意见既可以及早发现制度设计中的问题，提高规范性文件的质量，也可以起到提前宣传文件，提高其知悉度的作用。另外，规范性文件在出台前应当由专职从事法制工作的部门进行审核，对文件是否合法合规予以把关。

(四)健全财政规范性文件的管

理机制。健全财政规范性文件的管理机制，就是要通过立项管理、评估管理、定期与不定期清理等手段，提高规范性文件制定的前瞻性、可操作性与时效性。其中立项管理主要是要求起草单位提前制作规范性文件起草计划，确定文件的起草目的、起草依据、主要制度等，以确保规范性文件的制定出台拥有足够的时间进行充分论证，从而提高文件质量。评估管理主要是要求起草单位跟踪了解规范性文件的实施情况，并对文件实施过程中出现的问题及时进行分析、评估，并提出处理意见，使文件更加符合社会经济发展的实际需要，具有可操作性。定期与不定期地对规范性文件进行清理，主要是要求对规范性文件的效力及时进行甄别，对于违反上位法规定或者已被新的规定代替的文件，宣布废止，对于有效期已过或者调整对象已经消失的，宣布失效，对于个别条款与上位法或者新的规定不一致的，予以修改，以保证文件的时效性。■

责任编辑 陈素娥

## 〔图片新闻〕



## 黑龙江林口： 打造生态搬迁旅游示范镇

近年来，黑龙江省林口县针对辖区内莲花湖景区人多地少、水土流失严重等问题，在莲花镇实施了生态搬迁工程。为此，财政部门积极筹措资金，加大新镇基础设施建设力度，通过与景观开发相结合，打造高标准、城市化的生态旅游示范镇。同时，加大农业综合开发力度，安排财政奖补资金，支持发展现代生态农业旅游业，开发农业观光体验项目，促进农民增收。

(姚全 摄影报道)