

财政系统“两依”示范点建设见成效

财政部《关于加快推进财政部门依法行政依法理财的意见》中，明确要求加快推进依法行政依法理财，并确定了9家“两依”创建示范单位。推进“两依”建设，是财政部践行十八大以来党中央“依法治国”方略的先行先试，是规范行政权力运作，建设公共财政、法治财政的有益探索，也是深化财税体制改革，建立现代财政制度的重要组成部分。本期专题刊登了部分“两依”创建示范单位的经验做法，以期为各级财政部门提供可操作、可复制、可推广的实践经验。

认真总结“两依”建设经验 全面提升财政法治化水平

财政部条法司

为贯彻《国务院关于加强法治政府建设的意见》，落实《财政部关于加快推进财政部门依法行政依法理财的意见》，研究探索依法行政依法理财（“两依”）工作规律，总结可复制可推广的法治财政建设经验，加强多级联动，推动均衡较快发展，全面提升财政法治化水平，2012年4月，财政部印发了《关于组织开展财政部门依法行政依法理财示范单位建设的通知》，“两依”示范点建设工作正式启动。几年来，在有关各方的共同努

力下，示范点建设工作蹄疾步稳，成效显著：一方面，各示范点以建立法治财政为根本目标，紧扣财税体制改革和财政中心工作，结合自身实际，在树立法治理念、完善制度建设、规范财政管理、推动财政改革、强化内部控制、防控法律风险等方面勇于探索、突破创新，财政法治化水平不断提升。另一方面，示范点的“试验田”和“样板间”作用有效发挥，通过局部突破、以点带面，形成了一批“看得见、立得住、推得开、叫得响”

的经验和做法，引领和带动财政系统“两依”工作思路日益丰富、进度逐步加快、局面不断打开、成效渐次显现。

立足全局，打造“两依”顶层设计

1. 精心布局。示范点建设单位的选取牢牢把握三个标准：一是先进性。即财政管理水平相对较高，在财政法律制度建设、规范财政执法行为、强化财政执法监督、开展财政法治宣传等方面有较好基础，确保经过创建，能够起到率

先示范和带头引领作用。二是代表性。即统筹考虑、综合平衡,确保东、中、西部的省、市、县、乡四级财政部门都能覆盖到,确保经过创建,有关先进经验可推广可复制。三是可行性。即不贪多求全,先稳步启动、重点突破,确保创建过程中,建设单位有意愿、有干劲。按照上述原则,经反复甄选,2012年4月财政部确定了内蒙古、江苏、湖南3家省级财政部门,山东省潍坊市、河南省焦作市、湖北省鄂州市3家市级财政部门,福建省泉州市晋江市、四川省成都市温江区2家县级财政部门,江苏省无锡市宜兴市宜城街道1家乡级财政机构,共9家单位作为示范点建设单位。

2. 细心谋篇。2012年5月,“两依”示范点建设工作部署暨现场交流会在湖北鄂州召开。会议对示范点建设工作的总体思路、推进步骤和完成目标等进行了全面部署,各示范点建设单位讨论了各自的初步建设方案。会后,按照结合各地实际、突出问题导向、强化落地可行的原则,各示范点建设单位又对方案进行了反复修改和细化。2012年9月在四川温江进行集中办公,逐一审订修改各地的建设方案,并组织现场观摩。2013年3月,在充分尊重各地自主权,几上几下反复探讨的基础上,财政部下发《关于批复财政部门依法行政依法理财示范点建设工作方案的通知》,具体确定了各示范点建设单位的路线图和施工表。

3. 悉心指导。在示范点建设过程中,财政部条法司一方面定期主动组织信息交流、考评督导、经验推广、媒体宣传,多措并举有序推进;一方面积极回应各示范点建设单位的个性化诉求,通过专题调研、现场指导等方式及时答疑解惑、协调支持。在宏观筹划、全面指导的同时,还注意微观造点,重点解剖好一只麻雀,即鉴于“郡县治则天下安”,县一级处在承上启下的关键环节,

把四川省成都市温江区财政局作为重点联系单位,坚持每年都由财政部条法司司领导带队去现场调研指导,全程跟踪参与其创建过程。

4. 用心评估。示范点建设工作是推进法治财政建设过程中的一个自选动作,在考评这个新生事物时,财政部坚持“双注重”:既注重评估示范点建设单位的创新能力和法治财政水平,又注重评估组织推动示范点建设工作的方法和推广示范点经验的实效;既注重考核评估,又注重研究改进。比如,在2014年的中期评估中,除了现场检查提出改进建议外,还请中国社会科学院有关专家,研究探索建立财政部门依法行政依法理财考评机制及指标体系。在2016年的总结评估中,除了组织示范点建设单位进行书面自我评估和集中交叉评估以外,还委托中国财政科学院进行了第三方评估,最终形成“1个全面主报告+9个地区分报告”的系列评估报告,较为系统地总结了“两依”示范点建设取得的共性经验和分层次个性化经验,分析了存在的主要问题及原因,对下一步工作提出了建议。

勇于创新,示范点建设亮点纷呈

1. 提高站位,主动将示范点建设摆进法治政府建设大局去谋划。财政是国家治理的基础和重要支柱,法治财政是法治政府建设的必然要求,只有主动将依法理财作为可能先导和带动依法行政全局的重点领域和关键环节去定位、谋划和突破,才能真正赢得地方政府对于示范点建设工作的支持,才能充分发挥法治财政建设对于法治政府建设的推动作用。比如,江苏省财政厅在全省组织开展法治财政标准化建设,获得江苏省第三届十大法治人物(事件)评选单位和个人双提名奖等多项奖励。省依法行政领导小组专门发文向全省推广有关经验。湖南省财政厅主动将“两依”工作

融入省政府依法行政整体框架,将各州市、省直单位依法理财情况作为“一级考核指标”纳入省政府依法行政年度考核指标体系,对全省14个州市政府、40个省直单位和12个中央在湘单位依法理财情况进行考核打分,让依法理财切实成为促进依法行政的有力举措。

2. 紧扣主旨,自觉将示范点建设围绕、融入财税体制改革去设计。党的十八届三中全会决定提出,要“完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率,建立现代财政制度”,其中打头的内容是“完善立法”,总的目标是“建立现代财政制度”,通篇强调的都是法治主导,可见法治财政建设既是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内涵和应有之义,也是深化财税改革的手段、路径和保障。几年来,各示范点建设单位都自觉围绕中心,用法治思维和法治方式推进财税体制改革、优化财政管理,使各项财政工作规范化、法治化、科学化。比如,各地都积极围绕《预算法》修订,加强和改进预算管理,力争做到预算完整、公开透明、科学有序、执行有效、纪律严明;湖北省鄂州市财政局结合事权和支出责任划分改革,规范市县区财政关系;福建省晋江市财政局通过规范税收优惠政策和财政支出范围,合理界定政府与市场边界,依法全面履行财政职能。这些都是“两依”工作和财税体制改革相互融合,顶层设计与基层实践相互促进、同频共振的有益探索和生动体现。

3. 凝心聚力,努力团结和动员各方资源形成合力去推动。依法行政依法理财不是财政部门一家的事,更不可能仅靠财政法治机构一己之力单打独斗。示范点建设需要财政部门内部各个业务单位积聚力,需要财政部门与其他预算部门良性互动,需要社会各界理解支持,形成依法理财的合力和网络。为此,一是领导带头。各示范点均成立了专门

的领导小组，一把手亲自抓建设方案落实。其中，河南省焦作市由市委常委、常务副市长任组长，市财政局、市政府法制办、市依法治市办等为成员单位；四川省成都市温江区委区政府把示范点建设作为加快推进全区公共财政法治化进程的重大举措，由区委书记任组长的财经领导小组牵头组织。二是加强宣教，形成共识。各示范点都常态化地加强法治宣传教育，通过财政干部学法、守法、执法、普法，把法治精神和法律知识内化于心、外化于行。三是完善制度，塑造机制。各示范点都把制度建设作为“两依”的根本保障，在财政工作各个环节和领域建章立制，并结合内部控制，实现用制度管人、管钱、管事。如湖南省财政厅主动推进地方财政立法，出台的《湖南省财政监督条例》、《湖南省非税收入管理条例》分别是全国财政监督和非税管理领域的首部地方性法规。福建省晋江市财政局自示范点建设以来共修订完善预算管理、国库管理等相关制度 50 余件，制定各类机关工作制度和内控制度 35 件，印发规范性文件 22 份。四是依靠科技，提高实效。焦作市财政局不断推进智慧财税云平台建设工程，借助大数据、云计算，逐步形成了以“政府领导、财政牵头、信息支撑、齐抓共管”为主要特征的综合治税体系，50 个涉税部门分工协作、共同参与。温江区财政局构建财政支出监管信息系统，实时监控 170 余家预算单位的财务情况，构建政府投资项目资金监管信息系统，实现了对政府投资项目的全生命周期资金信息监管。五是强化考核，落实责任。江苏省财政厅将规范财政业务管理和财政行政行为的各项要求，细化分解为具体的建设项目和考核指标，有效破解了“两依”推进与财政业务“两张皮”的现象；并在此基础上采取自查自评、专业评价、网上调查、动态督查、“飞行例检”与现场考核相结合的多层次、多角

度的法治财政标准化建设督查考核；同时，强化考核结果运用，坚持“法规扣分，预算扣钱”，对重点工作不达标地区实行一票否决，充分体现了法治财政标准化建设的专业性、权威性，有效促进了法治财政建设各项要求的落实。

4. 注重问题导向，坚持示范点建设因地制宜、突出特色、重点突破。“两依”是个长期的系统工程，示范点建设不可能面面俱到、毕其功于一役，必须实事求是地考虑政府层级、地域位置、经济发展水平、财政管理状况、法治工作基础等因素，坚持问题导向，尊重基层首创，引导实现重点突破。比如，江苏省财政厅的财政法治工作多年来一直是系统内标兵，示范点建设过程中就着力打造“六位一体”的法治财政标准化建设，并在全省财政系统逐步铺开，力求在相对广阔的领域凝练出一系列可复制可推广的经验和标准体系。江苏省宜兴市宜城街道财政所作为最基层的财政组织，就在依法服务民生、一线就近监管中，不断探索财政所的职能定位。山东省潍坊市财政局初定示范创建重点为通过制度管理提升财政法治化水平，但随着当地财税改革的深入，经与财政部条法司商榷，及时调整聚焦到强化市场意识、法治思维、绩效理念，发挥好财政资金杠杆作用上来，其率先推进财政产业专项资金改革，创新打造政府基金运作的“潍坊模式”，有关经验被央视《新闻联播》、《山东新闻联播》等媒体广泛报道。

5. 加强交流互动，发挥示范点建设边探索、边提升、边推广的作用。习近平总书记讲“试点是改革的重要任务，更是改革的重要方法”，示范点建设也是如此，其价值不能仅停留于一枝独秀、一马当先，而应在于百花齐放、百舸争流。在示范点建设过程中，通过及时的信息反馈、学习交流、宣传推广，示范点的探索突破、引领带动效应不断彰显。从主动向江苏学习法治财政建设考核的思

路，到在示范点创建过程中印发《内蒙古自治区依法行政依法理财工作考核办法》，并形成一套符合民族自治地区实际，不断迭代更新的考核指标体系，内蒙古财政厅只用了两年；从个别地区财政部门通过政府购买服务，聘请律师参与财政行政复议和诉讼工作，到全系统范围内探索和建立完善的法律顾问制度和公职律师制度；从江苏省财政厅最早探索规范性文件合法性审核，到各地大范围实行规范性文件全流程管理；从财政普法宣传、财政（预算）信息公开，到财政行政审批改革、财政权力和责任清单梳理，各项工作都在相互学习、相互借鉴中不断提升。示范点建设工作本身也在被借鉴推广，江苏、内蒙、四川等多地的财政部门，都已自行在区域范围内选择若干单位，推进省级示范点建设。

“两依”示范点建设工作尽管已经取得了一些阶段性成效，但目前仍处于探索阶段。下一步，将根据《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》和《法治财政建设实施方案》的要求，进一步加强研究，在实践中不断改进。一是不断完善顶层规划。根据国家法治建设的新形势新要求，在此前“两依”示范点建设工作基础上，升级更名为全国财政系统法治财政建设示范点建设工作，研究建立示范点创建长效机制，着力将其打造成全国财政系统上下联动推进法治财政建设的一个品牌，地方政府推进法治政府建设的一张名片。二是适当扩大创建单位范围。在每个大区都遴选若干省级（含计划单列市）财政部门成为示范点建设单位，并由其在地域范围内选择一定数量的市县乡级财政部门多级联动共同创建。三是切实加强交流互动。进一步加强组织指导，调动好示范点建设单位的积极性、创造性，充分发挥好其作为立法联系点、财政法治建设试验田的作用。□

责任编辑 廖朝明