

# 建设法治财政 推进依法行政

江苏省苏州市财政局

自 2010 年江苏省苏州市财政局启动法治财政建设工作以来,在“坚持法治思维,提高执政水平;坚持法治护航,全面深化改革”方面不断推进,狠抓依法理财、理性执法,提高执法效能,坚持权力公开,加强普法宣传,落实责任追究,形成了以法治财政建设为切入点,全面推进依法行政的新局面。

## 以创建法治财政为抓手 夯实依法行政基础

健全工作机制,高标准落实法治财政建设任务。苏州市财政局一把手负总责、分管局长抓落实,明确由局依法行政领导小组统一领导法治财政建设和目标考核工作,依法行政领导小组办公室负责情况掌握、工作协调、检查指导、目标考核和总结推广典型经验等具体工作,办公室各成员单位分工明确,各司其职,协调配合,共同推动法治财政建设顺利开展。

创新工作措施,合力推进法治财政建设进程。在法治财政建设过程中,将依法行政依法理财的工作要求细化为六大类 124 项指标,做到任务到岗、责任到人,努力形成合力,使法治财政建设的每一项要求成为各处室公共财政管理的基本内容和基本规范。全局以法治财政建设为抓手,着力总结分析依法行政工作情况,逐一对照法治财政建设指标体系以及市依法行政考核标准的要求,查找存在的问题和薄弱环节,重点对预算编制、预算执行、绩效管理和财政监督等财政

业务的关键环节进行梳理,进一步明确法治财政建设的工作重点和难点并加以整改,合力推进法治财政建设进程。

规范工作行为,不断完善法治财政建设措施。法治财政建设是一项长期的任务,苏州市财政局深入实际、深入基层,认真调查研究,分析新情况,解决新问题,探索新途径。同时,及时总结经验,对每一阶段法治财政建设情况经常回头看,细致查找工作中存在的不足,推广工作中好的经验和做法,并在此基础上进一步提炼、提升。通过几年来的法治财政建设工作,全局已然形成了依法行政依法理财的长效机制。

## 以内控制度体系为抓手 规范依法行政行为

健全完善内控制度体系,实行全程监控,实现全方位规范管理。自 2008 年起,苏州市财政局立足于财政管理的实际情况,结合党风廉政建设工作需要,开始探索构建“职责明确、结构合理、运行高效、制衡有力”的财政内控制度体系。2013 年根据财政改革与发展的新形势新要求,进一步完善内部控制制度体系,旨在建立一套统一完整、规范精细、安全高效的财政管理体系。一是岗位职责进一步明确,确保了制度执行的责任落实。通过明确处室和岗位职责,工作责任被合理分解到每个处室、每个工作岗位、每个人。每个岗位在各负其责基础上都要对上级岗位负责,一级抓一级,一级对一级负责,形成了“人人

有事做,责任有人担”的良性局面。二是工作流程进一步优化,提高了财政业务运行效率。按照充分授权、岗位分离、权力制约、规范流程的原则,兼顾前瞻性和可操作性,在确保不产生安全隐患的前提下,对各项财政业务和内部管理流程进行优化再造,对业务流程以流程图和流程控制的形式进行直观的描述,并对控制标准进行量化,以便于各岗位工作人员对照执行。在简化程序的同时,不仅明确了具体工作完成的时限和必要程序,还明确了工作标准,有效地提高了工作效率和工作质量。三是财政管理进一步透明,有效防范了财政风险。内控体系的各项制度涵盖了财政业务和内部管理的主要方面,每位干部对财政运行情况有了一个全面的了解,使财政业务更加公开透明,加之内控制度中的风险控制 and 全程监督,一旦发现问题能够回溯追究具体责任岗位和具体责任人,从源头上保证了财政资金和财政干部“双安全”。

坚持创新引领,科学制定方案,建设金财工程规范财政业务行为。自 2010 年起,苏州市财政局着力打造金财工程二期,通过完善的信息系统,规范各项财政业务行为,保障了财政业务的完整性、财政资金的安全性,提高了财政工作的效益。一是利用金财工程二期系统规范财政核心业务和综合管理业务,建立了“以财务管理为核心,以事务管理和综合管理为支撑”的苏州财政业务信息化模式,实现了业务全覆盖,使整个操作平台不再是传统意义上只能做“事后”



记账处理的一般财务系统，而是带有“事前”控制机制的财政“资源型”管理系统，保障了财政业务的完整性。二是利用金财工程二期系统实现财政收支全过程监管，财政资金在系统内封闭式运转，从根本上防止资金的体外运行和沉淀，既能对财政部门的管理工作进行规范，又能对支出部门的预算执行行为进行有效监督，提高了财政工作的透明度，保障了财政资金的安全性。三是利用金财工程二期系统，梳理了业务程序，在划分财政业务职能域的基础上，实现工作流程最优化操作，通过建设核心业务综合管理系统以及外围应用系统等，解决财政工作在实际中遇到的瓶颈，通过电子信息的传输和共享，大大提高了财政工作的效率和财政资金的使用效益。

### 以制度建设为抓手 增强依法行政效能

建章立制，规范行为，依法履行财政职能。近年来，苏州市财政局积极部署，稳步推进，以制度建设为重点，进一步规范依法理财行为。一是修订出台管理制度 20 余项，出台市级财政专项资金管理办法、市级预算单位财政性结余资金管理办法等重要制度，奠定了依法

理财依法行政的制度基础。二是全面开展《行政执法手册》的调整完善工作，根据最新“三定方案”和法律法规调整情况，对现行的执法依据、职责分工和执法流程进行全面的梳理修订。三是全面清理财政专项资金，编制重大专项资金目录，切实加强重大专项资金的绩效评价和财政监督。四是加强考核评议，分别印发市财政局内设处室（单位）法治财政建设目标考核办法和市区法治财政建设考核办法。每年对局内设处室进行依法行政考核，对所辖区财政局进行法治财政考核，依靠制度，保障工作目标的贯彻落实，大力推进全市财政系统依法理财能力的提升。

创新机制，明确目标，强化财政绩效管理。通过加强全过程绩效管理，建立财政支出项目绩效目标申报制度，为市政府重大决策后评价提供可靠依据。一是构建绩效目标管理机制。将绩效管理从事后环节前移到预算编制环节，实现绩效目标和项目预算同步下达，组织专家对项目绩效目标和实施方案进行评审，形成从事前绩效审核、事中跟踪管理到事后绩效评价的全过程绩效管理体系。二是构建绩效监控跟踪机制。在项目实施过程中，对绩效目标完成、项

目效益与预期绩效目标偏差等情况进行跟踪管理，督促项目预算执行按照序时进度实施，确保实现预期绩效目标。三是构建第三方评价机制。委托社会中介机构开展重点项目的指标设置、数据复核、问卷调查等绩效评价工作。组织专家依据既定绩效目标和指标对实施情况和项目结果进行全面评价，提高评价结果的公信力。四是构建评价结果应用机制。将评价结果作为编制下一年度预算、年度预算调整、进入预算滚动项目库的重要参考依据。通过政府门户网站、报纸等媒介公开发布评价结果，接受社会公众监督。

求真务实，扎实推进依法行政的各项重点工作。一是明确重大决策事项标准，切实增强重大决策程序执行力。按照《苏州市重大行政决策程序规定》，进一步明确由财政部门主办或牵头主办的，需要提交市政府常务会议研究决定的涉及公共利益和人民群众切身利益的行政决策事项，业务处室必须落实重大决策公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定五个必经程序，提交实施相关程序书面资料并存档备查。按规定应当听证的应组织听证。根据市政府授权市财政局决定的上述事项，比照办理。制定完善重大决策的听证、责任追究、后评估等单项制度，每年选取一件重大决策事项进行跟踪评估，并对外公布评估报告。二是全面加强财政规范性文件管理工作。落实规范性文件计划管理，加强对规范性文件的法律审核，采取有效措施解决规范性文件制定中存在的 content 规定不全、管理分工不清、财政职能虚置等问题。财政局规范性文件制定必经程序为：征求意见、法律审核、局长办公会议集体讨论、局主要负责人签发。自 2013 年起，规范性文件除组织征求意见座谈会外，全部在局门户网站公开草案征集公众意见。每年组织业务处室对实施执行满一年以

上的规范性文件进行后评估,不断提高规范性文件管理水平。三是扎实推进完善行政执法责任制体系。通过财政法规制度执行情况的监督检查、评估问效,推动增强法规制度的执行力。2013年,财政局先后制定了行政处罚办案流程和文书格式、行政处罚案件立卷规范,进一步规范完善了行政处罚的办案流程、文书格式和案卷归档,全面推行说理式执法文书工作,不断规范财政执法行为,提高执法水平。四是充分履行法律监督服务职能。突出体制机制创新,积极推进行政调解工作,妥善化解行政争议和社会矛盾,降低法律风险。扎实开展行政处罚案件审理工作,对行政处罚从程序、法律适用、文书格式等各方面进行法律把关,保证行政处罚决定合法有效,降低复议、诉讼风险,切实从源头规范财政行政执法行为。严格落实苏州市相对集中复议工作要求,推动行政复议规范化建设。五是切实做好行政权力网上公开运行工作,做好非许可行政审批事项的清理工作,全面贯彻落实市财政局行政权力网上公开透明运行工作管理制度和行政权力库更新维护办法。及时做好行政权力变更工作,扎实开展网上监察工作,指定专人负责处理电子综合监察系统的具体工作,对局行政权力网上运行情况进行全流程、全业务、全覆盖监察监控。六是按照既定计划全面开展行政指导工作。行政指导项目不仅涵盖了全局所有行政许可项目(会计从业人员、代理记账机构许可)、行政处罚项目,同时还包括了非税收入征管、政府采购中介机构监管、国有资产处置监管等重要的财政管理项目,基本实现了“优选项目、突出重点、稳步推进”的工作目标。按规定梳理行政指导法律依据,完善指导办法。2013年,开展非税收入监管行政指导29家,政府采购中介机构扣分管理12家,代理记账机构设立审批行政指导6家,在财政管理中通过

柔性执法取得了良好的效果。

### 以普法宣教为抓手 营造依法行政氛围

坚持法治教育与提升公务员核心能力教育相结合。一是认真抓好领导干部学法用法工作,健全全局党组中心组学法制度,党组中心组坚持每年集中学法两次。每年举办全局法律专题讲座,邀请专家学者介绍社会管理创新和依法理财的新理念。年初制定年度学法计划,依托法律在线学习平台,年底在局综合考评中进行学习情况考核。二是加强财政干部教育培训,结合公务员任职教育,按照“缺什么补什么”的原则,采取“坐下来听、请进来讲、走出去学”等形式,通过学、考相结合的方式,对系统内的所有工作人员“分层次、分批次”进行轮训,着力提升执法人员依法行政能力。组织财政干部参加江苏省财政干部财政法治培训班。严格执行干部任职前法律知识测试,每年对拟提拔人员组织法律知识测试,2014年,在市财政局干部选拔任用规定中进一步明确选拔任用程序中参加法律知识测试的环节。

坚持法治教育与财政服务品牌创建活动教育相结合。认真组织开展“问题解决月”活动和财政服务品牌创建活动,将依法行政依法理财作为活动的重要内容。以学习教育为先导,着力提高财政干部的依法服务意识,动员发动财政干部积极投入创建“科学理财、为民理财、高效理财、廉洁理财”的财政服务品牌活动。结合作风效能建设,认真查找和梳理问题,制定具体措施,加强和改进机关服务、提高办事效率。2014年,结合群众路线教育组织开展“转作风、优服务、树形象”专题活动,以增强服务意识改进服务工作,不断提高依法行政工作调查满意度。制定了优化业务流程、转变工作职能等十项措施。认真组织梳理财政资金拨付、专项资金管理、

政府采购招标、信息系统运行、财政监督检查等工作环节,进一步优化服务流程,打造服务群众“最后一公里”,使财政资金管理更加科学、安全和高效。

坚持以“财政宣传月”为载体,深入开展财政法制宣传系列活动,加大财政法规政策的社会宣传。每年5月集中开展“财政宣传月”活动已成为苏州市财政局财政法治宣传教育的特色品牌。2013年以来,先后组织多场财政政策进社区、进农村专题活动。2014年,与市司法局以“学法律、比业务、促服务”为主题,联合开展“苏州市财经法律法规知识竞赛”活动,不仅创新了财政法治宣传方式,扩大了政策宣传的受益范围,提高了普法宣传效果;还促使全市财政系统广大干部职工认真学习法律法规,运用法治思维提高服务能力。

### 以行政服务中心为窗口 打造特色化服务平台

财政局全部行政许可、非行政审批项目全部进驻市行政服务中心。财政窗口坚持“规范、高效、廉洁、便民”的原则,不断创新办事机制。

开展审批一条龙服务,提升作风效能建设。财政窗口的主要服务对象是苏州市区近5万名会计从业人员,人数多分布散,为提升服务质量,一方面切实转变工作方式,优化服务,变“材料备齐发证”为“提前指导提前服务”;另一方面提前确认办事信息和办事流程,减少办事群众来回奔波的情况。

发挥信息化技术优势,提升服务效能。充分发挥信息化技术优势,逐步使窗口的行政服务从传统审批型向智能服务型转变。2013年,行政服务中心财政窗口推行“行政审批职能服务系统”,提供明晰、标准的电子办事指南;严格执行首问负责制、一次性告知等服务承诺,最大限度方便办事群众。□

责任编辑 韩璐