

# 创新实践 提升依法行政依法理财水平

江苏省泰州市财政局

20

近年来,江苏省泰州市财政局以自觉运用法治思维和法治方式研究解决财政执法管理工作中突出矛盾和问题为导向,注重从依法建立健全科学规范的财政管理体制、严明公正的行政执法体系、制约有效的权力运行机制入手,不断加大静态建章立制和动态执行监管力度,从严规范财政业务管理、财政行政执法、干部履职用权和机关作风效能行为,有效地提升了财政法治化管理水平,成为“省级依法行

政示范点”、“全省法治财政标准化建设示范点”。

## 坚持常议常抓不移位 注重在组织推进督导上使长劲

2011年初,泰州市财政局研究制定了加强法治财政建设三年规划,并通过多种形式广泛深入地进行动员部署,引导干部职工积极投身全面推进依法行政依法理财具体实践。为了能让法治财政建设融入平时、贯穿经常、作用

现实,在工作指导上,局党组提出年内“法治财政引领全局,重点工作融合推进”的工作思路,“一班人”以法为衡、以上率下,使得年度法治财政建设很快由幕后走到台前,由被动穿插变为主动牵引,全面推进依法行政依法理财成为年度财政工作的聚焦重点和着力方向。在任务部署上,对照省定的法治财政建设指标体系和考核标准,认真研究制定加强法治财政建设工作实施方案,详细设计每个阶段创建内容和规定动作,同



时将75个建设项目具体细化为150项工作目标任务,归口分解到28个内设机构,全程指导督促,确保每项工作在具体抓落实中不挂空档、不留死角。在推进督导上,注重加强对法治财政建设重点领域和关键环节的跟踪问效,坚持“一把手”每逢双月听取一次法治财政建设情况汇报,会商研究解决“双依”工作推进过程中遇到的重点难点问题,分管领导每月底分析讲评一次阶段性工作的进展和落实情况,及时预警、发现和纠正工作中出现的问题和偏差,较好地杜绝了平时工作“等退路”、“守老路”,年终接受省厅考核验收“抄近路”、“走弯路”的现象。在考核评价上,针对有的处室把法治财政建设当“虚任务”看、当“软指标”干,特别是对有些边缘性、交叉性、复合性工作相互推诿扯皮、被动应付的问题,市局在按各自业务性质和职能范围、科学界定任务边际和责任分工的同时,还及时研究制定了局机关法治财政建设目标考核办法,主要采取定性考核与定量考核相结合、平时跟踪与年终验收相结合的手段,对各责任单位完成年度目标任务情况,实行归口格式化量化打分,对在本年度未被认定为“法治财政建设先进单位”的处室(单位)及主要负责人,一律在年终评先评优时实行“一票否决”。目标考核引来的“倒逼”机制,极大地激发了干部职工投身法治财政建设的责任和热情,全局上下形成了“人人用心、人人尽力、人人争做经常性法治财政建设工作”的生动局面。

### 坚持建章立制不疏漏

#### 注重在完善制度体系上定方圆

按照全省法治财政制度体系建设框架,泰州市财政局牢固树立“立法先行、立法为民”的理念,本着把所有财政行政行为全部关进制度笼子的要求,采取先易后难、先点后面、先立后评的

办法,组织发动全局上下集体攻关、逐个击破,先后研究制定和修改完善了12个大类、110多项相关制度规定、管理办法和工作规范,形成了系统完备的法规制度体系。为切实增强财政法规制度的及时性、系统性、针对性和有效性,一方面,对原先相对成型且在“两依”工作实践中被证明行之有效的法规制度,比如政府预算编制规范、重大事项议事决策规则、财政信息公开工作制度、财政资金结余结转分类处理办法等,主要从完善公众参与财政立法机制、梳理规范财政建章立制程序入手,依法明确市县财政部门立法权责边界,通过拓宽财政机关与社会公众沟通途径,有序引入第三方评估,全面了解社会各界和人民群众的意见建议,跟踪评估相关制度规定和管理办法的执行效果,做到该调整的调整、该修改的修改、该完善的完善;另一方面,对指标体系明确规定、实际工作明显缺失但又迫切需要研究制定的规章制度,比如重大行政决策后评价制度、财政规范性文件合法性廉洁性审查制度等,主要采取建立基层立法联系点制度,汇聚全社会的智慧和力量,严把财政建章立制必要性和可行性关口,对由本机关主导、社会各界普遍认同的立法项目,广开民意征集和专家咨询论证渠道,注重防范立法工作中部门化倾向,通过熟悉掌握每项制度规定和管理办法的作用功能、内容结构、必备要素及监管特征,突出查找影响权责法定、流程规范、管理绩效、责任追究的重点部位、薄弱环节,综合运用法治思维和法律手段破解执法管理工作中深层次矛盾和问题,不断增强建章立制的公信力、执行力。

### 坚持动态监管不松软

#### 注重在规范执法行为上严养成

为建立权责统一、权威高效的依法

行政体制,确保严格执法、规范执法、公正执法、文明执法的要求落到实处,泰州市财政局以建立健全行政执法责任制为抓手,扎实推进执法机构、职能、权限、程序、责任的法定化,不断加大对日常行政执法行为的动态监管和跟踪问效力度。一是下慢功夫动态调整行政执法责任制相关内容。结合内设机构职能调整和法律法规更新,每年都要依据行政执法责任制规定,重新调整完善行政执法责任制制度体系,全面梳理执法依据、分解执法职责、规范执法程序。为方便执法人员和执法相对人熟悉掌握每项具体执法行为的法定程序,财政局通过条文和图表形式,明确8大执法种类66项具体执法行为的执法主体、执法条件、执法步骤、执法时限、执法文书等各项执法要求,同时结合每个执法机构的业务分工和职能权限,逐项分解具体执法职责,这样既衔接贯通了日常行政执法职权运行链条,理顺了行政执法的具体操作程序和执法标准,又加大了财政部门内部监督管理及执法人员的自我约束力度,实现了执法责任追究由“软”变“硬”、由“虚”变“实”。二是下细功夫跟踪监管日常行政执法行为。注重把执法监督检查的关口前移,坚持每周按统一制作的规范格式文书,集中开展一次重大决策事项、规范性文件制发和具体行政执法决定事前法律审核,力求从合法性、合理性、可行性和可控性上把住第一道防线;坚持每月由法制机构牵头走访一次重点执法机构,了解掌握组织实施行政执法情况,有针对性地征求行政相对人的意见和建议;坚持每季度开展一次行政执法情况考核评议,深入查找在执法主体、执法依据、执法责任、执法流程、执法结果和执法过程记录上出现的偏差;坚持每半年开展一次行政执法案卷专项评查,及时发现和纠正执法期限、执法步骤、证据材料、执法文书、行政处

罚自由裁量以及卷宗材料立卷归档等方面存在的苗头性、倾向性问题。从这两年省、市政府法制部门抽查行政执法案卷反馈的情况看,市财政局组织实施的行政许可、行政处罚、行政检查、行政登记等6类具体执法行为,均能做到主体合法、依据明确、程序规范、裁量适当、结果正确。三是下硬功夫严控财政行政处罚自由裁量。为维护法律法规权威,保障执法相对人合法权益,避免在财政行政执法过程中可能出现的以情代法、以权压法、徇私枉法问题,市财政局在依据相关法律法规分类梳理具体财政违法行为的基础上,着重从裁量的范围、种类、基准和幅度等方面,慎重研究制定了行政处罚自由裁量权适用规则和基准制度,同时在市级机关部门率先制定报送了财政执法领域涉嫌犯罪案件具体移送标准,较好地克服了以往怕担风险、不敢处罚、有案不移、以罚代刑的现象,实现了行政处罚与刑事处罚的无缝对接。

### 坚持系统管理不偏废

#### 注重在深化改革上问绩效

泰州市财政局抓住影响财政管理制度完善、管理绩效提升的瓶颈制约问题,突出强化理财行为规范、管理方式创新、业务流程优化、岗责体系完善和科技手段运用。在依法组织财政收入方面,围绕实现统一税制、公平税负、阳光征收,积极支持配合税务部门依法健全税收征管体系,先后两次在全市范围内开展清理规范税收优惠政策专项执法活动,通过建立税收优惠政策备案审查、定期评估和退出机制,加大考核问责力度,强化风险预警和刚性约束。同时,在全省率先建立并公布市级行政事业性收费和政府性基金项目目录清单,突出加强非税收入管理,切实减轻企业和居民负担。在依法科学编制预算方面,坚持严格按“4+1”编制规范和软件

系统编制一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算以及政府采购预算,坚持严格按定额标准编制部门基本支出预算,通过严把部门预算项目支出细化、政府性跨年度预算项目期限等关键节点,确保执行“二上二下”预算编制程序和预算调整追加审批程序不走样。在依法严格预算执行方面,在建立健全国库单一账户体系、强化国库资金安全管理、规范处理结余结转、优化财政资金银行存放及调度管理办法的同时,积极创新和改进财政资金分配监管机制,探索改革专项资金分配方式和支持方式,优化财政支出结构,提高财政资金使用效益。在依法加强绩效管理方面,按照汇编的本级政府部门重大专项资金目录,积极开展年度重大专项资金绩效目标设定,依法有序地组织对重大专项支出项目实施绩效评价,通过兑现绩效评价结果与部门预算安排直接挂钩,确保绩效评价结果得到及时有效应用。在依法强化监督检查方面,着眼构建事前参与预警、事中跟踪防范、事后审核问效的多层次、全方位“大监督”格局,一方面注重从建立健全并严格执行监督检查相关工作制度入手,依法规范财政监督检查的内容、职权、程序、方式和手段;另一方面注重从追踪问效依法问责出发,科学设定量化财政具体违法行为的处理、处分、处罚情形,确保日常监督与专项检查有法可依、执法必严、违法必究,这样既有效地规范了财政执法人员的监督检查行为,防止了不作为、乱作为情况的发生,又从严格执法上遏制了财政违法违规现象,提高了财政监督检查工作的质量和实效。

### 坚持信息公开不含糊

#### 注重在制约权力运行上动真格

围绕构建与现代财政制度相适应、与全面推进依法行政依法理财相衔接

的权力运行制约和监督体系,泰州市财政局认真贯彻实施政府信息公开条例,坚持以公开为常态、不公开为例外,全方位广覆盖地推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开,着力打造社会公众普遍信赖的法治财政、民生财政、阳光财政新品牌。一是全力推进决策信息公开。2013年,局党组对影响和牵动全市经济社会发展转型升级全局、涉及人民群众切身利益的重大决策事项,先后5次组织开展专题调研走访、公众听证、专家论证、风险评估和合法性审查,并全面跟踪决策实施情况,评估决策执行效果,有效地提升了党组议事决策的科学化民主化法治化水平。二是全面推进财政信息公开。在按规定主动公开年度政府预决算、部门预算、收支进度以及涉及民生重大财政专项支出的财政政策、相关管理办法和分配因素的同时,在2013年选择11个市级机关部门开展部门决算和“三公”经费预决算公开试点,2014年实现了所有部门预决算和“三公”经费预决算公开全覆盖。同时,着眼拓展财政信息公开的广度和深度,财政局还开通了“财企直通车”服务平台,不仅构建起了财政与企业双向信息交换的便利通道,而且让企业在第一时间参与财政资源要素配置的有效互动,受到企业一致好评。三是全程推进办事信息公开。对法定职责范围内的行政权力事项,每年都要组织开展一次全面清理核定,并以清单形式通过政府门户网站向社会公布,主动接受社会监督。为强化对财政行政权力运行的有效制约和监督,市财政局把进入行政权力库的60多项行政权力事项一次性登录泰州市政府行政权力网,全都实现快速高效公开透明运行,对能够在网上受理的行政权力事项,一律通过网上运行系统公开办理。

责任编辑 李艳芝