

建设法治财政的几点思考

顾岳良

财政是国家治理的基础和重要支柱，如何运用法治思维和法治方式建设法治财政，是一个十分严峻而又责任重大的时代命题，容不得有丝毫的缺位和越位，更不能产生任何的慢作为、不作为和乱作为。当前，深化财税体制改革已经进入深水区，建立现代财政制度也已经进入攻坚期。要全力推进法治财政标准化建设，需要厘清几个关系。

关于道德与法律：崇尚法律信仰

建设法治财政，是实现由财政管理向财政治理转变的重要途径，必须正确处理好公共财政的价值理性与工具理性、财权制约与权利保障、制度稳定性与政策灵活性、体制上划与财力下倾等诸多平衡关系。这其中既有属于道德范畴的，也有属于法律规范的。建设法治财政，目的就是要构建一套既能反映财政机关内部严密可控的运行规则，又要涵养一种能够反映财政干部内心职业道德的忠诚信仰。也就是内心深处对法律的敬畏和慎用权力。第一，立良法是法律信仰的前提。对于财政部门来说，财政规范性文件作为财政管理的重要依据，是财政法律法规内容的直接体现和具体细化，更是财政服务经济社会发展各项政策、贯彻落实全面推进依法治国方略的主要载体。财政规范性文件是否合法、规范，直接关系到财政管理行为的合法性。可以说，加强对财政规范

性文件的管理，并确保其合法质量和良性运行，是贯彻“四个全面”战略布局的一项政治任务。第二，强监督是法律信仰的保障。没有了财政监督、人大监督和社会舆论的监督，法律信仰只能是纸上谈兵。第三，严执法是法律信仰的关键。严格执行财经法律法规是财政部门的重中之重，也是法治财政标准化建设考核督建的基本内涵。

关于法制与法治：提升治理能力

法制和法治是既有区别又有联系的两个概念，不容混淆。有法制未必就能有法治，而有法治则必须有法制。法治是法制发展的基本方向和价值准则，法治的实现又需要法制的不断完善和健全。法治财政标准化建设，是财政系统依法行政依法理财的全局性引领工程。随着新预算法的颁布实施，财政预算管理是否公开透明，财税体制改革是否稳步推进，财政权责清单是否规范明确，不仅影响着政府与市场、政府与社会的基本关系，而且事关国家治理体系和治理能力现代化的实现程度。因此，推进法治财政建设必须坚持目标导向和问题导向，坚持税收法定和预算法定，以法制的形式对公共财政的基本要素、运行程序和理财规则加以明确规定，确保相关主体的权力与权利、义务与责任的无缝对接，促进财政管理活动依法高效、规范透明，提升财政治理过

程的规则意识和控制能力。

关于党规与法规：强化廉政意识

党规是政党为其党员制订的行为规范和依据，约束其全体党员的行为；法规是国家为全体公民制订的行为规范和依据，约束其全体公民的行为。党规在法规前，党规又严于法规。建设法治财政，必须确保财政资金和财政干部的双安全。一要坚决执行政治纪律和政治规矩。财政部门必须把纪律挺在法律的前面，让纪律成为不可触碰的底线。财政干部坚持守法底线不是标准，坚持守纪红线才是基本要求。二要严格遵守法律法规。要深化法治财政标准化建设，坚持把《预算法》等法律法规作为财政管理的行为准则，将财政收支活动纳入法制化轨道，进一步严格财政行政执法责任和权限。三要强化财经纪律约束。各级财政干部要带头遵守并严格执行，同时，要对业务单位、服务对象遵守财经纪律情况加强监管。四要严格贯彻八项规定，坚决反对“四风”。财政干部要守住做人和做事的道德“底线”，不碰纪律和制度的“红线”，不越法律法规的“高压线”。

关于合法与合理：培育法律精神

财政部门掌管着政府预算一本账，手中自然就有了一定的资金分配裁量权，随着法治财政标准化建设的不断推

进,规范和约束财政行政裁量权问题已经成为刻不容缓的法治命题。合法是合理的前提,合理是合法的例外。建设法治财政,必须将合法不合理与合理不合法的问题摆上桌面。要通过不断的学法普法和执法守法的实践,将合法性原则与合理性原则作为依法行政依法理财的行为准则。当然,随着国家立法进程的逐步推进,有些合理性问题在成文法确定之前只是合理性问题,但在成文法确定之后便是合法性问题了。这就需要财政干部运用法治思维和法治方式去认识问题和解决矛盾。

关于程序与效率：维护社会公正

建设法治财政,必须处理好程序与效率的关系问题。随着《预算法》和《行政诉讼法》两部程序法的修订实施,财政资金分配的程序越来越被民众所关注,财政绩效管理价值越来越受到社会热议。从法理逻辑的角度出发,财政治理体系的完善与财政程序是否正当有关,财政治理能力的提升与财政效率的路径是否便捷有关。在“四个全面”战略布局下,财政部门应当将“三重一大制度”(重大财税政策、重要干部任

免、重大项目确定、大额资金安排)程序化和效率化列入法治财政标准化建设的指标体系和考核范围,确保依法行政依法理财的民主科学和公平正义。一是要合理界定决策范围。凡是涉及年度预算编制、预算调整的草案确定,凡是涉及民生工程财政政策以及财政规范性文件 and 重要内部规章制度的立、改、废、释,凡是财政专项资金的整合、政府投资基金的运作和政府债务的管理等,都必须列入重大决策范围,实行集体审议决定。二是严格决策议事程序。凡集体审议重大决策事项,必须有半数以上组成人员到会方可进行;决策承办机构要先作决策说明,回答会议组成人员的询问;政策法规机构作决策方案的合法性说明;决策事项的分管领导重点阐述意见并提出决策建议;财政部门主要负责人在组成人员讨论之前不得发表倾向性意见。三是注重事中事后评估。要运用科学、系统、规范的评估方法,对重大财政决策执行效果进

行事中事后评价并形成完整的后评估报告。四是对涉及重大民生的项目资金管理办法要采取公开听证方式,征求相关专家、法律顾问和行政相对人意见。五是要实行责任追究制度。凡属给行政相对人或国家造成重大经济损失和严重政治影响的,要追究相关当事人的责任,真正实现源头治理腐败和提高依法行政能力。

关于制约和监督：筑牢制度笼子

预算法的颁布实施,为规范政府收支行为,强化预算约束刚性化,加强财政监督提供了法律支撑,也为建立健全财政内部制约机制提供了法律依据。推进法治财政,就是要求各级财政部门必须妥善处理各种财权关系并确保其在法律法规框架下健康运行,尤其是在依法依规接受党的纪律监督、人大法律监督和政协民主监督以及财政内部监督的前提下,自觉自愿地接受审计监督、群众监督和社会监督。财政监督不仅仅是对财政资金的跟踪与评估,更是



对政府权力的控制与制约。它不仅仅在于追求一种法治思维与法治方式,更是要建立一套防控廉政风险与资金风险、优化业务流程与强化内控制约相结合的财政管理新机制,真正实现将财政权力和财政行为关进制度的笼子。一是财政部门必须在强化内部制约与内部问责机制上做文章,在强化权力纵向与横向控制上下功夫,要构筑资金流向监控网,绘制权力运行流程图,排查涉法涉诉风险点,剖析腐败行为滋生源。二是要在内部纵横联动、齐抓共管的大监督上筑牢“防火墙”,要在实现财政监督与预算管理的大融合上下好“先手棋”。要发挥财政监督的问题揭示功能,及时反映预算管理制度与资金流程中的漏洞与偏差;要充分发挥财政监督检查纠错功能,及时发现财政运行中存在的违规行为;要积极发挥财政监督的预警防范功能,及时防范和化解财政风险。把权力关进制度的笼子,让政策在阳光下运行,这是处理财政制约与财政监督关系的核心所在。

关于目录与清单:明确行政界限

“十三五”规划建议提出,深化行政管理体制改革,进一步转变政府职能,持续推进简政放权、放管结合、优化服务,提高政府效能,激发市场活力和社会创造力,这充分表明了党中央国务院推进权力清单要“瘦身”、责任清单要“强身”的信心和决心。各级财政部门在深化财税体制改革的深水区,在建立现代财政制度的攻坚战中要超前谋划,妥善处理各种矛盾关系。一是要进一步明确改革的方向。在全面决胜小康和贯彻“一带一路”战略下,行政审批改革必须与市场经济体制改革和财税体制改革接轨,必须与WTO规则和欧美投资贸易政策的负面清单相衔接,必须与源头预防和治理腐败的制度设计相配套,必须与转变政府职能和改

进工作作风挂钩。二是要进一步明确改革的原则。比如,适应市场经济的合理性原则、依法行政的合法性原则、规范行政行为的监督性原则、明确审批主体的责任性原则,以及提高便民服务的效能性原则。三是要进一步明确改革的途径。究竟是自上而下还是自下而上,事中事后监管的入口如何把控,权力清单的适用边界在哪里。一句话,行政审批制度改革最终应当体现“法无授权不可为、法定职责必须为”的法治精神。

关于公开与例外:回应公众关切

依法办理财政信息公开工作,对于维护社会政治稳定,促进社会经济发展,拓宽政府沟通渠道,遏制违纪违法,提升依法理财能力有着无可替代的作用,也是法治财政标准化建设的重要内涵和主要目标。在实际工作中,一定要把握好三项原则:一是坚持以公开为常态、不公开为例外的原则。不仅要做好财政决策和政府预算的依法公开,还要做到财政制度和内控流程的主动公开,充分保障公民在财政管理过程中的知情权、参与权和监督权。其中,法律法规有明确规定的,应当主动公开。对于部分财政信息涉及到国家安全及利益或是公开后会危害社会稳定、造成重大不良影响的,需要根据保密法的相关规定进行严格保密审查。只有符合保密审查或是满足解密条件的财政信息才能予以公开,严禁公开那些涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府信息。二是要建立财政信息答复内部考核监督机制。财政部门要明确一个牵头主办机构,建立一套科学、细化、有效的评价体系,定期或不定期地对本单位各个职能机构的信息公开工作进行评估。按照谁主管、谁负责、谁答复的原则,认真落实责任督查机制,自觉接受社会监督。财政信息公开答复工作应当列入法治财政标准化建设考核督建指标体系。

三是要编制并主动公开财政信息公开目录清单。财政信息公开目录清单应当包括财政信息的索引、名称、内容概述、生成日期等内容,在财政官方门户网站上予以公开,以便申请人方便检索查阅并获取相关信息。需要特别强调的是,对于一些重大财政政策、重要人事任免和重大资金项目投资以及财政规范性文件等均应主动在相关媒体上予以及时公告。

关于考核与评价:突出结果运用

推动法治财政标准化建设,需要创新方式与方法,建设科学具体的评价量化标准和监督考核办法。一是要创新指标体系设置,严格做到精准考核。调整和完善指标体系,必须实现与财政管理活动过程的无缝对接,必须实现与财政核心任务的深度整合,在确保指标设置专业性和权威性的基础上,突出其可操作性和可追溯性。二是要创新考核督建机制,严格强化过程监控。财政活动的过程监控是法治财政标准化、程序化的核心要求,也是考核督建的基本方式方法。要充分运用现有网络条件加大电子考核力度,逐步做到考核督建电子化、无纸化。要通过制定考核督建清单目录,对涉及财政改革任务的重点事项,加大考核权重,增强考核督建的严肃性和导向性。三是要创新考核评价体系,加大绩效挂钩力度。要积极探索“上评下、下评上、横向评、纵向评、群众评”的多维评价体系,采取自我评价与现场评价、专家评价与群众评价相结合的方式,将法治财政考核督建与依法行政、党风廉政、机关绩效、干部任免和评先评优彻底挂钩,尤其是要与财政核心业务考核彻底挂钩,增强考核督建的公信度,充分发挥考核督建的正向激励和逆向惩戒的法治作用。

(作者单位:江苏省财政厅)

责任编辑 张小莉