

新常态下财政涉法涉诉风险防控新策略

顾岳良

近几年来,江苏省依法行政依法理财的创新实践表明,建设法治财政既要侧重实体合法,更要注重程序合法。由于财政部门的地位和职能日显重要,财政涉法涉诉案件也频频发生。江苏省财政厅2010年以来,累计发生财政涉法涉诉案件33起,其中,以省厅为被申请人的行政复议案件17起,以省厅为被告的行政诉讼案件16起。案件主要集中于政府采购投诉处理和政府信息公开答复两个领域,特别是政府信息公开类案件涉及财政政策、财政资金、粮食直补、社会保障、“三公”经费等各个领域的财政信息,信息公开逐渐成为涉法涉诉的主要风险领域。财政法律风险防控已不可避免地成为依法行政依法理财的“主战场”。虽然省厅做出的行政行为至今无一败诉或被撤销、变更,但在案件办理和日常法律审核过程中,仍然发现有一些不该发生的细节问题,值得反思。尤其是一些明显的法律瑕疵极易引发一定的法律风险,需要引起财政干部的高度重视。

一、经典案例剖析

案例一(行政诉讼类):2013年2月5日,A市农场退休职工王某向该市财政局申请公开一份由该市人社局会同财政局制发的文件。收到信息公开申请

后,财政局办公室工作人员与王某取得联系,电话告知该文件为人社局主办文件,编排的也是人社局文号,财政局仅存有备案文件。据此,建议王某向人社局申请公开,同时出于为申请人提供便利考虑,先行将文件传真给申请人。2月20日,王某以A市财政局不履行信息公开职责为由向法院提起诉讼。虽然法院一审、二审均判决财政局胜诉,但仍然反映出财政局在办理信息公开过程中存在法律瑕疵。一是未按规定程序进行书面答复,也未对申请事项与申请人的生产、生活、科研等需要是否有直接关系进行审查,导致庭审过程中举证困难;二是对于联合发文和备案保存的文件是否属于财政局信息公开范围把握不清,简单认为未挂财政文号的文件不属于财政信息,一定程度上造成了财政机关履行公开职责的不到位。

案例二(行政复议类):2013年,B市采购中心组织一起窗帘布项目招标采购,杭州G公司参与投标,经评审被确定为第一中标候选人。公示期间,另一供应商D公司向采购中心举报G公司一年前曾因虚假投标、伪造业绩文件被某市招投标管理办公室取消中标资格,要求取消其中标候选人资格。采购中心经审查确认,决定撤销G公司中标候选人资格。杭州G公司随即向B市财政局

提起投诉。财政局经审查认为,G公司在近三年内的经营活动中存在重大违法行为,不具备合法投标人资格,遂驳回其投诉申请。G公司不服,向省财政厅提起行政复议。省财政厅经审查认为,现行《政府采购法》虽然未对重大违法行为做出明确界定,但G公司的违法行为严重违反了《政府采购法》诚实信用的原则,而且《政府采购法》第七十七条对于提供虚假材料谋取中标的行为明确在一至三年内禁止参加政府采购活动。因此,基于对立法原则和违法事实的把握,依法维持B市财政局的投诉处理决定。该案表明财政部门只有正确把握立法原则,才能更好地合法合理地运用自由裁量权。

案例三(财政监督类):2014年3月,省财政厅对X县某公司利用虚假财务报告分别申报骗取4个项目400余万元的财政专项资金行为,做出行政处罚决定,追回骗取资金,并给予涉案金额10%的罚款。该案例反映了财政专项资金管理制度设计的缺陷,也反映了财政机关资金审核把关不严,职责不清,责任追究及资金可追溯机制不够健全的问题,值得深思。

案例四(行政指导类):2012年7月,C市财政局对W单位及其下属事业单位2011年度公共卫生服务专项资金管理和



使用情况进行了专项检查,发现其存在财务核算混乱等若干问题。针对检查结果,C市财政局并没有一罚了之,而是及时约谈了W单位负责人和财务主管人员,并根据相关法律法规对W单位进行行政指导,提出了指导性整改意见。经过耐心细致的沟通,W单位深刻认识到自身存在的问题,按照财政局提出的整改意见,在系统内部进行通报,责成下属单位对财政专项资金使用不规范行为限期整改,并制定了进一步加强专项资金管理、规范收支行为的具体措施,问题得以有效解决。该案表明行政指导作为一种柔性、有效的行政管理方式发挥了重要作用,体现了刚性监管向柔性

服务转变的过程,对于打造服务型财政具有十分重要的意义。

案例五(行政调解类):2011年,Y县采购中心就购买彩色多普勒超声机进行公开招标采购,经专家综合打分,一致推荐最高分D公司为该项目的中标候选人,M公司提出质疑,后又向Y县财政局提起政府采购投诉。财政局经审查后,驳回投诉请求,M公司遂向市财政局提起行政复议。市财政局审理过程中发现,该案的实质是采购文件中关键技术指标表达模糊造成的歧义,且关键技术指标行业内无标准化解释,无权威机构认定,市财政局可以驳回复议请求,或责令Y县财政局重新做出投诉处理

决定,并做出废标处理,但两个选择都无法妥善解决行政争议,势必造成矛盾纠纷的进一步恶化。为此,市财政局果断引入行政调解纠纷解决机制,下发行政调解征求意见书,经双方同意后,组织行政调解会,促使双方达成一致,签订行政调解协议,M公司撤回行政复议申请,案件终结。该案成为复议机关搭建调解平台,在自愿基础上充分沟通交流,平衡利益关系,妥善解决矛盾争议的成功案例。

案例六(信息公开类):2012年8月,申请人田某向N市财政局提交政府信息公开申请,要求公开全市范围内党政机关、全额拨款事业单位的公务用车购

置、运营、燃料、维修等系列费用。9月，N市财政局做出书面答复，称其现有的财政预算、决算报表编制体系的格式及规范是根据财政部的统一部署设置，其中暂时还未将“三公”经费单独列示，其对应的口径亦没有统一的标准，因此暂时无法提供申请人要求的相关数据。申请人对答复不满，遂向省财政厅提起行政复议申请。省财政厅经审理驳回了申请人的复议请求。该案虽不复杂，但反映了现阶段公众热切关注的焦点问题、“三公”经费公开等工作面临的难点和法律风险，具有一定典型意义。

二、财政涉法涉诉风险原因探究

(一) 信息公开的依据层级与办理答复的有效需求不配套。目前，各级财政部门处理“三公”经费公开申请工作的依据除《政府信息公开条例》的原则性规定外，主要依据国务院和财政部制定的一些规范性文件，层级普遍不高。这就造成即使财政部门完全根据国务院和财政部的有关规定处理依申请公开事项，如果申请人对答复不满诉诸法院，可能出现法院不将国务院和财政部的相关规定作为有效依据，从而不支持财政部门具体行政行为法律风险。因为，在行政诉讼中法院判案的依据是法律、行政法规和地方性法规，对于规章只是“参照”，至于法律层级比规章还要低的规范性文件，能否作为有效依据，完全由法院自由裁量。法院可能引用，也可能不引用，给财政部门带来败诉风险。

(二) 财政预算公开的事项范围与民众诉求在一定程度上不衔接。目前，新预算法规定了预算公开的范围、主体、时限等，同时也明确规定，公开事项涉及国家秘密的除外。这就意味着，对涉及国家秘密的公共安全支出，是不属于预算公开范畴的，即使有人提出申请也不能公开。但是哪些事项属

于“国家秘密”的范畴，在范畴具体界定上与民众认知上存在一定程度的不衔接，从而极易引发行政复议，甚至法律诉讼。

(三) 社会质询监督与媒体舆论不同步。近年来，尽管各级财政机关以一种积极姿态稳步推进“三公”经费公开，自觉接受社会监督，但由于上下级政府间、部门间的协调机制尚未完全建立，往往由于某一部门工作未跟进，导致财政机关无法及时公开相关信息而造成不必要的被动。尽管新预算法对“三公”经费相关信息的公开口径、标准和时间有了统一规定，可能因为财政部门 and 预算单位信息公开的数字差异，仍然会引发社会质疑甚至争议。一旦经过网络信息的放大效应，极有可能导致不良社会影响。

(四) 财政机关内控程序与财政干部执法行为不规范。主要表现为内控程序设置不严密，具体操作流程不顺畅，内设机构责任划分不清晰，相互推诿扯皮现象时有发生。另外，个别财政干部主观上随意或滥用行政处罚裁量权，轻重重罚、重责轻罚、同案不同罚的现象也不同程度地存在。这是导致财政涉法涉诉产生的重要原因之一。

(五) 开展行政指导与行政调解机制不健全。与行政复议和行政诉讼相对应的行政指导和行政调解，是国家行政机关基于国家的法律精神、原则、规则或政策，处理平等主体之间民事争议的救济方法。但有不少财政机关不肯也不会运用这种被实践证明是行之有效的行政方式。这就需要财政机关在自己的职能、职责或管辖事务范围内，为适应复杂多样化的经济和社会管理需要，适时灵活地采取指导、劝告、建议或者是说服、建议、协商、奖励、帮助等非强制性方法，谋求行政相对人同意或协力，哪怕是在法庭下达判决书之前实现撤诉和解，进而达到依法行政的目的。有

些财政机关在处理涉法涉诉案件中，往往以居高临下的不平等状态去对待行政相对人，不仅事与愿违，而且法律风险极高。这也是诱发涉法涉诉风险的重要原因之一。

(六) 行政决策听证与法律顾问制度不落实。众所周知，财政资金的70%以上都是投入民生领域的，其具体的投入使用情况，对于行政相对人来说，是一个重大利益问题。况且，作为纳税人有权知道也有权监督财政资金的来龙去脉。然而，有的财政机关在预算安排重大民生项目资金之前，往往没有经过公开听证方式，听取财政管理相对人尤其是利害关系人的质证、辩论意见的法定程序。有的财政机关由于受“官本位”的影响，法治财政理念缺失，法律顾问制度没有真正建立。有的虽然聘请了法律顾问，但工作尚趋于形式，缺乏刚性制度作保障。更多的是，法律顾问缺乏良性遴选机制，专业水平和服务质量参差不齐。作为现代财政管理程序的核心内容，实施重大项目资金听证和建立法律顾问制度，是财政机关制度顶层设计进行廉洁性评估和合法性审查的必备环节。

三、财政涉法涉诉风险防控新策略

(一) 强化法治思维。一是要秉持合法性思维。在处理具体案件的过程中，必须考虑行政行为的目的、权限、内容、手段、程序是否合乎法律规定，在对各种行为、利益诉求的合法性、合理性、可行性、可控性的分析中，始终把合法性评价放在首要位置考虑。二是要秉持权利义务思维。这是法治思维的内在要求。法律问题说到底就是权利义务问题，法律关系就是权利义务关系。实践中，要避免陷入两个思维误区：一方面把道德上的权利义务与法律上的权利义务混为一谈，另一方面把法律上不同的

权利义务混为一谈。三是要秉持程序优先思维。即以程序公正优先为常规,以实体公正优先为例外。换句话说,在通常情况下,当程序法与实体法的标准和要求发生矛盾时,必须坚持程序公正优先于实体公正,这正是法治财政要强调的程序公正优先的原则。

(二)改进行政方式。特别是在在直接与管理相对人接触的过程中,不要把自己摆在强势执法的位置,要充分运用行政指导、行政调解等柔性执法手段,与管理相对人多沟通、多协调,取得谅解和理解,达成共识,将行政争议化解在萌芽阶段,达到定纷止争、钝化矛盾,推动财政管理措施顺利执行的效果。

(三)注重痕迹管理。痕迹就是证据。注重痕迹管理,必须强化台账意识。具体地说,在财政行政执法过程中,要通过现场笔录等方式及时将执法过程记录下来,请各方签字确认加以固定,对于应当出具书面意见、答复或者决定的,决不能因为图省事而采取电话告知、口头传达等方式做出。在送达环节上,送达后要签署送达回证,以邮寄方式送达的,采取挂号信或特快专递送达,并保留好送达回执。通过以上细节的把握,随时搜集证据,为今后可能发生的复议、诉讼寻求证据支撑。

(四)重视案例分析。让案例说话,是防控风险的主要策略之一。财政机关要重视案例分析工作,及时组织执法案卷评查,认真分析行政执法工作中存在的问题,及时总结行政复议和行政应诉工作经验和规律,不断完善工作制度,提升财政机关处理涉法涉诉案件的能力和水平。落实重大行政处罚、重大行政许可备案审查制度,加强事前法律审核,注重日常执法监督,降低法律风险。

(五)规范自由裁量。一是要严格遵循合法裁量原则、合理裁量原则、综合裁量原则。二是要重点完善程序制

度,主要有:陈述申辩制度、听证制度、裁量说理制度、回避制度、集体讨论制度。三是要对轻微违法行为、一般违法行为、严重违法行为进行严格划分,确保财政违法行为既处罚到位,又不引起涉法涉诉风险。四是要监督制约自由裁量。要通过内控流程,严格落实复核复审制度、纠错制度、层级监督制度、信息公开制度、监督考核制度和责任追究制度,防止财政干部行使自由裁量不合法行为的发生,避免潜在的法律风险产生。

(六)完善顶层设计。一是要做好年初立法计划工作,始终遵循一个专项资金配套一个规范性文件的立法原则。二是要做好规范性文件的起草工作。要通过座谈会、论证会、听证会等多种形式,广泛听取、合理采纳行政相对人的意见和建议,对于规范性文件中涉及分歧较大的问题要及时进行沟通和协调,使规范性文件制定工作步入制度化、程序化、科学化的轨道。三是要健全规范性文件的审查程序。包括内容是否合法、合理适当,文字表述、文种使用、文本格式是否符合法定要求,涉及其他部门的管理权限是否已经协调等等,其中廉洁性评估和合法性审查是关键。四是要确立规范性文件的公告程序。凡涉及重大民生关切的,不仅仅是正式文件,哪怕是文件草案都必须向社会公布,否则,就不具有约束力,也不得作为实施具体行政行为依据。五是要加强备案和清理工作制度建设。要严格遵守审核程序,及时报备规范性文件,并按审查意见和要求及时纠正违法或不当的规范性文件。对规范性文件的定期清理工作应当每年进行一次,对不适应客观情况和发展要求或与新出台的法律、法规相抵触的规范性文件,应及时进行相应修改或废止,并向社会公布。同时,要建立规范性文件自动失效制度。

(七)关注风险领域。一是政府信

息公开以公开为原则,以不公开为例外。应当主动公开的,积极做好主动公开工作,主动满足社会公众对政府信息的需求。一般而言,只要不属于涉密信息或者涉及个人隐私的信息,应当予以公开,可能影响第三方利益的,应征得第三方同意后方可公开。二是财政机关已掌握的信息原则上应当公开。所申请信息是否属于财政机关掌握的信息,如市县向省厅报备的文件资料,虽然不是省厅制作的政府信息,但因省厅已经掌握,在没有特殊情况的前提下,应当予以公开。三是现有信息需要加工整理的,可以不公开。申请人所申请信息是否是财政机关现有的完整信息,如果不是现有的,而是需要整理加工的信息,可以不予公开。四是要注意审查所申请信息与申请人的关系。如果所申请信息与申请人的生产、生活、科研等特殊需要无关,可以不予公开。因此,在申请人申请材料不能证明其关系时,可首先要求其提供相关证明材料。五是按照“一事一申请”原则办理公开事项。对于申请人申请公开多个信息的情况,如果已经主动公开的,可告知申请人通过政府或财政部门网站、政府公报、财政年鉴,以及相关公开出版物和档案馆、图书馆信息查询点等渠道自行查阅;通过主动公开渠道确实难以获取的财政信息,可要求申请人拆分申请事项,重新逐一提出申请,对于申请表述不清的,可要求其进一步明确申请内容,避免因申请事项不清导致答复不能满足申请要求,从而引发争议纠纷的情况出现。六是注意把握办理期限。信息公开答复应当在接到申请之日起15个工作日内做出书面答复,情况复杂的,经财政机关行政首长审批,可延长15个工作日。这里还要注意是“工作日”,而非“自然日”。□

(作者单位:江苏省财政厅)

责任编辑 张小莉