

对当前推进财政法制工作的几点思考

□ 王进杰



群众在认真观看财政政策展板

的不断推进,许多转型国家特有的深层次矛盾和问题会不断凸显。如果单靠某一方面的体制机制推进很难取得实质性进展,全局的、系统的、有针对性的制度设计和推进改革措施才能逐步解决社会现存的大量转型问题和突出矛盾。

面对我国经济社会的总体状况,财政作为政府的重要组成部分,在支持经济社会发展方面也将呈现以下特点:一是既要保增长,更要促发展。经过三十余年的发展,目前我国综合国力显著增强,人民生活水平显著改善,但距离中等发达国家水平依然任重道远。在保持经济高速增长的同时,如何实现科学发展,任务更加艰巨。财政是政府履行职能的重要财力保障、调控工具和政策手段,在保增长、促发展中必须充分发挥财政政策作用,促进经济平稳较快发展,保障民生得到较大改善,推动社会各项事业稳步前进。二是制度弹性要大,政策作用要强。我国经济社会发展阶段要求财政制度必须能够包容各种特点的财政管理体制和方式,同时还要解决各种特性之下的经济社会问题。财政制度要充分发挥自身在结构性调控和点调节方面的优势,有针对性地调控和解决各种深层次矛盾和困难,同时发挥公共服务保障能力显著、政府政策目标保障有力等特点,坚定不移地推进政府各项事业的全面发展。三是政策独立性弱,国际关注度高。从国内讲,在当前发展阶段,各项改革齐头并进,攻坚克难,逐渐步入深水区,部门政策制定越来越需要相关部门政策系统配套和正向支持,因此,一个部门决定一项政策越来越不可能,一项政策的效果也会越来越小。从国际上讲,财政政策制

财政法制工作是财政管理的基础性工作,也是科学理财、民主理财和依法理财的核心工作。当前如何有效推进财政法制工作,充分发挥财政管理法治化作用,引领保障财政职能充分有效履行是值得研究的一个重大课题。

一、准确把握财政法制工作发展阶段

财政法制工作是财政管理工作的基础保障和重要内容,研究财政法制工作首先要明确我国经济社会发展阶段,其次要定位财政改革发展阶段。我国是发展中国家,具有典型的转型国家特征。从传统计划经济向市场经济转型是一个长期的、系统的过程,也是社会整体架构和具体运行机制实现根本性变革的过程,会遇到许多矛盾和问题,特别是随着改革进程

定仅仅考虑本国利益或地区利益，不考虑国际反应或是仅考虑单一目标或简单目标，不考虑多重因素越来越难。此外，随着我国入世程度的加深和经济规模的不断扩大，囿于自身利益考虑，国际社会越来越关注我国各项制度和政策的制定等等。这些因素对财政管理的技术、方法和手段要求越来越高，越来越复杂。四是既要发挥制度需求作用，也要注重发挥制度供给作用。三十年改革的成功经验是先行先试后规范，而后全面推行。从公共管理的角度讲，是局部改革试点创造需求，全局制度供给推进改革。随着市场化和国际化程度的加深，先搞制度建设，再搞具体操作的可能会越来越多，一种稳定的制度框架和稳定的预期引导会减少许多改革中的阻力和矛盾，同时也符合国际经济一体化下的法制要求。这就要求我们越来越要前瞻性地研究一些问题，通过制度供给来推进改革，来规范引导财政管理行为，来与国际惯例和政策接轨。

二、科学推进财政法制工作开展

法制建设是一个长期的、系统的、艰巨的过程，在任何一个个时点和一个时间段，都不可能通过完成一件或几件事情毕其功于一役。财政法制工作涉及财政管理的方方面面，各个环节。关注财政管理的阶段性特征，解决财政管理阶段性的主要矛盾，实现关键环节的重点突破，进而推动财政法制工作的发展应该是今后较长一段时间开展财政法制工作的基本思路。

一是注重顶层设计和基层实践，推动各级财政依法理财工作同振共鸣、互动互融。我国五级政府，四级半财政，财政管理差异化较大，从管理学的角度讲，自上而下管理信息失真程度较高。为追求国家整体利益的最大化，中央财政的主要职责应该是设计整体框架，指导监督地方在框架中运行，同时激励地方政府有效提供公共物品和服务。中央部门要及时总结汇集地方管理经验，矫正中间各层级政府偏差，引领各级政府财政工作在正确的轨道上运行。当前及今后一段时间，要重点解决财政法制与财政管理工作两层皮的矛盾，找准财政法制工作切入点，加强中央对地方财政法制工作的指导。财政法制工作应将推进依法理财作为当前财政法制工作实现全面突破的重要切入点，同时积极推动预算信息公开工作，通过公开来规范财政管理和提升财政管理法治化水平；积极推行中央与地方财政法制工作示范点建设，在总结地方依法理财经验的基础上，制定财政部门依法行政依法理财考评机制。总之，财政法制工作要通过上层设计制度和机

制，基层稳步推进实践的方式，实现全面均衡可持续发展。

二是加强规范性文件管理，推行法律制度执行评价，实现财政法律制度管理环节全面覆盖、良性循环。当前，要在进一步加强对财政部规范性文件制定管理的基础上，加强对整个财政系统的规范性文件制定管理，全面提升财政部门规范性文件制定管理质量，进而全面提升不同层级制度框架构成的财政法律制度体系质量。同时，积极推行制度绩效评价机制，全面反映财政法律制度执行情况，及时总结反馈制度执行效果，进而形成制度建设、制度执行、制度评价良性循环，有序运行的局面。

三是在加强财政部门制度建设的同时，积极支持有关部门制度建设，形成财政法律制度体系建设齐心协力、群策群力的局面。目前财政管理阶段正处于从对预算部门的外部控制（财政部门对部门预算单位的财务监督）阶段向内部控制（部门预算单位自身的管理和控制）阶段过渡，下一步预算管理实现的目标应该是预算部门自身的管理和控制，而不是现在财政部门通过外在监督对预算部门的控制，最后以绩效为导向的预算管理目标应该是典型意义上的部门切块预算和责任预算。按照预算管理的改革方向，目前财政法制部门要积极支持部门预算单位加强财务制度建设，支持预算部门实现从外部控制向内部控制的转变，进而形成包括预算部门财务法律制度在内的完整的财政法律制度体系。

四是加强对经济社会和财政一些重大问题的研究学习，前瞻性的为财政法制工作开展夯实基础，实现财政法制工作科学设计、有序发展的目标。当前，经济社会形势瞬息万变，财政管理愈发复杂困难，财政法制工作要了解经济社会及财政管理运行的一般规律，通过法律制度建设来体现这些规律，进而规范经济社会行为。在财政法制工作中，要通过加强对经济社会和财政管理一些重大问题的研究学习，前瞻性地研究分析上述方面的固有规律和一般特点，提出对策方案和立法途径，最终以法律制度的形式实现经济社会和财政管理的各项目标及要求。在研究业务问题的同时，还要积极研究各级财政法制机构在不同历史时期和形势下的职责、定位及任务，明确财政法制工作的组织支撑和人力资源保障要求，实现财政法制工作科学设计、有序发展。^[1]

（作者单位：财政部条法司）

责任编辑 陈素娥