

与时俱进 推动地方财政立法

湖南省财政厅

近年来,湖南省紧紧围绕财政中心,加强地方财政立法,推进依法理财,先后制定出台了《湖南省乡镇财政管理条例》、《湖南省财政监督条例》、《湖南省实施〈中华人民共和国会计法〉办法》和《湖南省非税收入管理条例》等4部地方性法规,还修订完善了《湖南省耕地占用税实施办法》等3部省政府规章,整顿了财经秩序,规范了财政管理,促进了地方财政经济发展。

改进方法,增强地方财政立法的科学性

科学的立法手段直接关系到法律的可操作性。湖南省在立法实践中注重改进

律师具有调查取证、查阅法院档案的基本权利。一是参与财政普法教育工作。省财政厅多次邀请法律顾问和专家学者在本厅及下属财政局举办的法制讲座和培训班上讲课。比如,政府采购法、行政许可法、财政违法行为处分条例颁布前后,为充分发挥法律工作者和专家学者对专业研究较深、学术水平较高的特长,邀请他们为财政系统干部举办讲座,对一些法律法规的立法背景、意义及相关的重点条文进行解读,使财政干部在第一时间掌握其精神实质,保证依法行政工作质量和水平。二是参与财政立法调研和财政建章立制活动。财政部门每年都要制定大量的规范性文件,为确保合法性及合理性,在文件起草中都要邀请法律顾问参与审查,并要求其提

方法,不断增强地方财政立法的科学性。

(一)广泛调研,夯实立法基础。在地方财政立法工作中,以深入基层蹲点调查、召开座谈会和研讨会、外出考察学习、发放问卷以及开展网上调查等多种方式开展了大量的调查研究,夯实了立法基础。几年来,省财政厅就地方财政立法工作组织调研组40多个,深入基层调研300多天,召开座谈会600多人次,发放调查问卷3万多份。如在湖南省非税收入管理条例起草中,从2001年初开始,组织全省财政部门针对预算外资金管理中存在的问题,开展广泛深入的调研,形成了25万字的调研成果,还多次邀请高校的专家学者和州市县财政

出法律上的意见和建议。例如,2005年在正式出台《浙江省省级财政国库集中支付管理办法》、《浙江省中介机构参与绩效评价工作暂行办法》、《浙江省政府采购文件备案管理暂行办法》等法规之前,都请常年法律顾问参与审查。三是参与重大合同决策、谈判。如省财政厅社会保障处在审查“浙江社保资金保值增值投资项目”时,为确保10亿元人民币的社保资金合法、安全的保值增值,邀请厅法律顾问参与了项目合同样本的审查,就合同的合法性、格式、法律用语的准确性、担保形式、财政利益的保障等问题提出了建设性意见。随后,法律顾问还参与了省财政厅与受托的投资公司及担保单位就签订合同问题进行的谈判,很好地维护了财政厅的合法权益。四是参

部门的有关人员召开非税收入管理研讨会,就非税收入的性质、内涵、作用以及非税收入管理改革的思路进行深入研究,为非税收入管理改革在理论和实践上作了充分的准备,《湖南省非税收入管理条例》一经颁布即在全国引起了强烈反响,很多媒体作了全方位报道。《湖南省财政监督条例》出台时,也充分听取人大代表和多次反复地征求各方面意见,召开专家论证会及各种形式的座谈会27次,征求意见建议400多条,草案先后修改了28次,凝聚了全省上下的聪明才智和辛勤汗水。

(二)充分反映民意,力求立法透明。在起草和审查财政法规草案时,严

与行政处罚、行政复议程序。近年来,省财政厅在行政处罚、行政复议过程中,不仅重视实体的合法性,也充分重视程序的合法性。在作出行政处罚、行政复议等决定时,都会邀请法律顾问、财会专家参与案件调查、案件讨论、列席听证会、审定法律文书,以最大限度地确保内容和程序的合法性。五是代理涉及财政厅的诉讼案件。如2005和2006年间,在某注册会计师诉财政厅行政处罚案和某市民诉财政厅行政答复案两起行政诉讼案的一审、二审程序中,省财政厅均依法委托法律顾问、财会专家担任全权代理人。厅法制处、法律顾问和财会专家分工协作、密切配合,均取得了胜诉。在案件执行中,法律顾问还受托担任代理人,代为办理申请、和解等相关法律事务。●

格遵循有关程序和要求,实行立法工作者、财政法制工作者和专家学者相结合,广泛听取社会各界和公众的意见,扩大立法的透明度和公众的参与度,大力弘扬民主,充分反映民意,广泛集中民智。如《湖南省非税收入管理条例》,在前期调研的基础上,先在省直部门和市县进行了管理试点,探索经验,然后再起草条例草案。为了扩大社会各界的参与度,召开了专家论证会和群众听证会,还通过新闻媒体、网站公布征求意见稿,广泛征求意见。对于部分单位有立法争议的,召开了相关协调会,充分解释,协商一致,仅在起草阶段就九易其稿,凝聚了集体的智慧,确保了条例的针对性和可操作性。

(三) 加强部门协调,形成立法合力。在立法事项申报过程中,可能涉及到多个单位的职权,需要向有关方面做好解释工作,有时还需要向人大常委会领导汇报,由人大领导出面做好协调工作。比如在《湖南省财政监督条例》的起草过程中,由于涉及到与审计机关的职权分歧,起草小组多次协调都没能取得一致意见,最后省财政厅积极争取省人大支持,并向有关部门晓之以理,陈述利弊,促进条例的顺利出台。湖南省在财力较为紧张的情况下,每一个财政立法事项都安排了必要的立法专项经费,为起草小组开展立法调研活动提供经费保障,并安排经费为省、市财政法制机构配齐了现代化的办公设备,为财政立法工作的顺利开展提供了必要的财力保障。

(四) 注重制度创新,确保立法质量。一是财政法规条款设置遵循市场经济规律,发挥市场主体、中介机构或行业自律组织的作用,严格按照行政许可法的要求,在地方立法权限范围内降低市场准入的限制。行政权力的介入多采用间接调控或者事后监管的方式,力争不设行政审批,慎重设置行政处罚。二是财政法规条款设置体现“切实珍惜民

力”的决策原则,在行政权力介入的领域和范围,进行经济社会成本分析,尽可能减少管理成本。三是财政法规条款设置力求确定性和可操作性,在设定行政许可、收费、处罚等行政管理方式尽量明确具体,做到减少“弹性”条款、“兜底”条款设计,避免理解和执行中的随意性,确保立法质量。

注重落实,增强地方财政立法的实效性

近年来,为推进新出台的几部地方财政法规的顺利实施,湖南省财政厅在宣传上下了较大的功夫,先后采取了一系列宣传方式,加大宣传力度,扩大新法的社会影响,让群众在潜移默化中学法、知法、守法。一是在形式上大张旗鼓,按照隆重热烈、勤俭节约、注重实效的原则,通过税法宣传月、法规知识竞赛、有奖问答等活动,营造社会各界学习新法的良好氛围,真正做到让新法的精神家喻户晓,深入人心。全省各级财政累计开展各种法制宣传活动500余次,参与人数达60多万。二是在内容上抓住核心,通过开办各种培训班,做好每一部法规释义的编写,帮助社会各界吃透精神,掌握实质。全省各级财政部门累计开办培训班达300多个,培训人数达18万人次。三是在运用媒体作用上突出全方位,充分发挥广播、电视、报纸、杂志等媒体的优势,进行立体宣传,确保新法的精神覆盖社会各个角落。四是在时间上坚持长期化、经常化,不走过场,不搞一阵风,坚持法制宣传制度化,增强新法的持久影响力。

对法规制度的实施情况适时开展严格的执法检查,既有利于发现并纠正新法贯彻实施中的问题,又可以通过依法纠正和处理违法行为,树立新法的权威。近几年来,省财政厅配合省人大执法检查,先后对《湖南省乡镇财政管理条例》、《湖南省财政监督条例》、《湖南省实施〈中华人民共和国会计法》

办法》和《湖南省非税收入管理条例》等地方财政法规开展了专项执法检查,借助立法机关的权威,就贯彻落实中出现的问题,依法查处了相关单位和责任人,在强化财政管理的同时,有力地树立了新法的权威性,进一步推进了依法理财。如2005年省人大预算工作委员会与财政厅联合开展了《湖南省非税收入管理条例》执法检查,就非税收入违规征收、非法减免等问题进行了查处,追究了有关单位和人员责任,起到了很好的震慑、警示作用。

“四五”普法期间,湖南省地方财政法规体系不断健全和完善,既推进了地方财政管理法治化、规范化、制度化目标的逐步实现,又促进了地方财政经济秩序的好转和地方经济的发展。一是促进了财政收支的较快增长。2001年全省完成财政总收入361.72亿元,总支出431.70亿元;2005年完成财政总收入747.30亿元,总支出873.42亿元,年均增长25%以上。《湖南省非税收入管理条例》实施一年后,全省2005年非税收入规模大幅增加,达到360亿元,比2003年增加80亿元,增长28.6%。二是进一步规范了地方财政经济秩序。在财政监督检查工作力度逐年加大的情况下,全省财政处罚案件呈逐年下降趋势,2001年全省财政部门实施财政处罚为4390件,2005年为2041件,降幅超过50%;《湖南省乡镇财政管理条例》实施后,乡镇财政赤字负债规模得到有效抑制。三是有力地促进了全省各级财政部门依法行政和财政执法水平的提高。各级财政部门严格依法行政、依法理财,没有发生过财政部门 and 财政干部违法行使职权侵犯公民、法人或者其他组织合法权益引起国家赔偿的问题。以财政部门为被告的行政诉讼案件逐年大幅度减少,2005年没有发生以财政部门为被告的行政诉讼案件。各级财政部门依法理财,规范执法,准确实施行政处罚,无一件引起行政复议或行政诉讼。●