

在财政管理中推进依法行政

○ 殷路长

财政管理工作是国家行政管理的重要组成部分。在财政管理工作中推进依法行政不仅有利于规范全国各级财政管理工作，而且有利于推进其他部门做好依法行政工作，推动国家依法治国基本方略的实施。十一届三中全会以后，我国财政立法取得了很大成绩，财政工作也逐步走上了依法管理的轨道。党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的目标后，财政立法的步伐进一步加快。目前，我国已经初步建立起了适应社会主义市场经济要求的财政法律体系框架，这对财政部门依法理财产生了积极影响。

一、财政管理在依法行政方面存在的问题

(一) 现行国家法律体系不配套、不协调。如《农业法》、《教育法》、《义务教育法》、《体育法》、《科学技术进步法》以及计划生育、卫生、文化、环保等方面的法律法规均规定国家财政用于该方面的经费占预算的比例或要求经费增长速度高于国家财政经常性收入的增长速度。而《预算法》中规定财政部门负责编制(分级)预决算草案、总预算的执行、具体编制预算的调整方案，还要求“各级预算支出的编制应当统筹兼顾、确保重点，在保证政府公共合理需要的前提下，妥善安排其他各类预算支出。”事实证明，如果满足《预算法》外其他法规对国家财政预算安排的要求，全国各地、各级财政难以全部做到《预算法》中“统筹兼顾、确保重点”；而严格按《预算法》编制预算则又违反了其他法规。此外，还有一些部门法律条款从其本部门利益出发，随意开减免税的口子，也影响了《预算法》的有效执行。

(二) 财政法规、制度体系不健全。一是一些重要的财政法律尚未制定出来。如《税收基本法》、《社会保障税法》、《遗产税法》、《国有资产管理法》、《预算外资金管理法》等重要的财政法律的缺位，导致了这些方面的财政工作无法可依，也使一些地方财政工作出现较大的偏差，影响了财政职能的有效发挥。二是关于财政职能配置规定的法规效力层次不高。无论什么国体、什么经济体制的政府，财政部门均是其重要的、不可缺少的管理职能部门，并且其基本职能相对稳定，因此，不少国家通过法律形式将财政职能确定下来，甚至有些国家(如美国、日本)在宪法中规定了财政的职能权限。我国财政部门职能配置的确定程序是：先由财政部门草拟自身的职能，再由编制部门予以审核，最后由政府批准、颁布。由于我国财政部门职能规定的法规效力层次不高，内容调整较为频繁，如1998年和2000年，财政职能就作了两次调整。这种状况导致财政部门对自身部分职能把握不清，内部机构职能、人员分工界线模糊，出现了扯皮现象，使财政部门及工作人员行使职能本身的法律依据不强，有时候出现了行政失职——应该作为的不作为、该管的不管、不履行法定义务；有时候出现了行政越权——不该管的乱管，违反法定职责。三是财政部门内部对财政资金的分配、追踪反馈以及对责任人员的奖惩等科学的制度体系有待于进一步建立健全。

(三) 全社会的法制意识还不强。客观地看，我国法治化的历程还比较短，整个社会的法治意识还不强，特别是一些政府部门的领导还习惯于“人治”，个别领导甚至错误地将一些法律条款看作是对其“解放思想”的束缚。在此大环境下，财政部门作为政府的其中一个职能部门，难以做到依法理财。如有些政府领导置政府预算于不顾仍习惯于批钱、批项目，而一些财政部门领导为了保住其位置，在政府预算之外保留一部分资金供领导批钱所用。再如有些地方政府出于对地方利益的保护，不顾中央三令五申，错误地对某些地方企业的某些税收实行减

免，而地方财政税务部门也不得不执行这些违法决定。

(四)财政管理工作中存在执法不严的情况。一是依法行政的意识不强。由于长期以来我国实行的是计划经济，人们已经形成下达行政命令的思维定式，尽管我们已经明确要建立健全社会主义市场经济体制，但是有些人还没有完全从思想上转变过来。在财政工作上的主要表现是：财政或财务工作人员将全部收支纳入政府预算的自觉性不强；在财政收入方面，没有做到严格依法征收，还习惯于制定征收任务，按任务征收，年终往往要层层催收；在财政支出方面，年初预算的严肃性不够，特别是对于项目支出，无视具有法律效力的预算约束的现象也屡有发生。二是管理水平较低，有法不依。现阶段，政府行政管理总的手段还比较落后，管理水平也比较低。例如，在农业特产税征管上，有的地方采取了简单地将应纳税额分摊到人头的错误做法，造成违法。三是还存有恶意违法乱纪现象。个别财政部门工作人员政治素质不过硬，没有树立正确的世界观和价值观，从个人私利或小集团利益出发，滥用职权，以权谋私，搞权钱交易，贪污受贿，成为财政部门的害群之马。

二、采取有效措施，切实推进依法理财

(一)尽快完善财政法律体系。由于现有的财政法律体系的不完善，“法”与“法”之间不协调，造成了依法理财不能得到有效保证。因此，应尽快完善我国财政法律体系。

1.财政法律体系要符合WTO的基本原则。WTO是以强制性规则为基础的政府间国际组织，参加这个国际组织，就意味着政府行为要受到其规则的规范和约束。WTO协议共包括29个法律文件和20多个部长宣言和决定，这些法律文件确定了WTO一系列规则和相关机制，用于规范和约束各成员国的各项法律制度，其中，对各成员国行政管理制度的影响为最大。财政法律及政策与对外贸易有着

直接而密切的关系，例如财政法规、政策中的进出口减免税、出口财政补贴等涉及对外贸易的规定，使用不当将直接违反WTO的基本原则。因此，根据WTO基本原则，构建完善的具有中国特色的财政法律体系，应当全面审视现行财政法律，及时清理废除不适应要求的财政法律，加快新的财政法律的立法步伐。

2.财政法律体系要完备。完备的财政法律是财政部门系统地进行依法理财的前提和基础。眼下的当务之急是制定《税收基本法》、《社会保障税法》、《遗产税法》、《国有资产管理法》、《预算外资金管理法》等重要的财政法律。

3.法与法之间要协调配套。财政立法涉及面广，利益性强，特别是大多数财政法规的实施最终要落实到财政的收支上来，是容不得虚假和马虎的。因此，应当加强各个方面的协调，吸收专家和各方面的力量参加立法工作，注意加强法律之间的衔接和配套，及时修改与财政法律不协调的法律法规，提高立法质量，使财政法律具有较强的权威性，真正发挥其应有的作用。

(二)加强法制监督，建立完整的财政法规监督体系。我国目前已经建立起一套有效的法律监督机制，对于促进行政机关依法行政发挥了重要作用。就财政管理而言，除外部各种监督外，财政内部也建立了监督检查机构，同时，纪检监察部门还有派驻财政部门内的常设监督机构。此外，还应当建立健全以下监督机制：一是进一步做好社会监督工作，尤其应当积极支持新闻机构及新闻工作人员对财政工作的监督；二是积极推行财政部门领导人离任审计制度，使此项工作制度化、规范化；三是进一步建立健全财政资金的问效和反馈机制，对财政资金全过程实施监控；四是建立健全严格执法机制，对严重违法违纪和财政资金使用不当及效率低下的责任人员依法追究责任，促进整个财政系统遵纪守法意识的提高。

(三)科学设定财政职能，合理确定内部机构。虽然，不同时期财政的

管理手段和技术变化较大，但是，财政职能有其相对稳定的一面，即使是具体职能也不会有太大变化。因此，财政的职能及其具体职能应当通过较高效力层次的法规予以确定。现有的财政职能不确定的方面容易导致管理不力，甚至影响到依法理财，给国家带来损失。同时，财政部门内设机构及人员的职责划分也应当做到科学、合理。近几年财政部门所进行的预算编制改革取得了积极的成效，但不可否认的是财政部门内部对部门的财务管理依然存在着交叉现象。此外，在公务员的岗位设置上，分工不明比较普遍，导致了推诿、扯皮现象，难以有效地实施依法理财，必须在今后的改革中予以规范。

(四)加强法制宣传教育，强化法制意识，提高行政执法水平。强化法制意识是依法治国、依法行政、依法理财的必备条件之一，特别是在市场经济条件下，显得更为重要。只有提高全民族的法律意识，才能自觉遵守与执行法律；只有提高全体行政机关工作人员的法律意识，才能做到依法行政；只有提高全体财政部门工作人员的法律意识，才能真正做到依法理财，使有限的财政资金发挥更大的效益。因此，必须加强法制宣传教育，加强执法队伍建设。对财政部门领导干部来说，知法、懂法、守法尤为重要和紧迫。只有领导干部增强了法律意识，才能带动财政部门其他工作人员依法理财。

(五)执法必严，违法必纠。财政部门和其他行政机关一样，行使法律所赋予的行政职权，代表国家依法理财，其行为直接关系到法律的尊严、关系到政府的形象、关系到人民群众合法权益的实现。个别人在行使职权中搞“权钱交易”、贪污受贿等，严重损害了财政部门和国家行政机关的形象，从根本上侵犯了人民群众的合法权益。对这些违法行为或者犯罪行为必须严惩，决不能姑息迁就。对责任人必须依法进行追偿和追惩，以达到既教育本人又教育其他干部遵纪守法的目的。

(作者单位：财政部行政政法司)