

围绕改革与发展 做好财政法制工作

◎ 贾 谔

一、适应改革与发展的要求，加快财政立法步伐，提高立法质量

立法是法制的基础，没有立法就谈不上法制。财政立法工作在整个财政法制工作中具有十分重要的地位和作用。近年来，各级人大、政府及财政部门，围绕经济体制改革和社会主义市场经济发展，不断加快财政立法的步伐，财政立法工作取得了很大的成绩。据不完全统计，1998年以来，全国人大、国务院以及财政部制定出台的有关财政方面的法律、法规和部门规章有220多件次。省级人大、政府及财政部门草拟的地方性财政法规、规章有200多件次，发布其他规范性文件有1000多件次。审核、协调涉及财政管理内容的其他地方性法规、规章等规范性文件有3000多件次，清理现行法规、规章及其他规范性文件有10000多件次。总体看，一个适应社会主义市场经济发展需要的，涵盖预算、税收、国有资产、财务、会计、财政监督等方面的财政法律法规制度体系已经初步形成。但是，目前财政立法工作与经济改革和经济发展的客观要求相比较，还存在不小的差距，财政立法的

步伐和财政立法的质量，都还不能完全适应改革和发展的要求。当前，经济体制改革的步伐不断加快，对财政改革和管理的要求越来越高，依法理财、依法行政已经成为全社会的普遍要求。这些都对财政立法工作提出了新的标准和更高的要求。对此，我们必须要有深刻而足够的认识。

做好财政立法工作，提高财政立法工作质量，应当注意把握好以下几个方面。

第一，紧密围绕经济体制改革特别是财政改革开展财政立法工作。立法要为改革服务，立法必须适应改革的要求，这既是立法本身的一个特点，也是当前对立法工作的基本要求。在财政改革过程中，必然会涉及到各种利益的调整，涉及到新秩序的建立。没有科学、严密、规范、完整的法律、法规、规章作保障，改革就不可能顺利、平稳地进行。因此，必须紧紧围绕财政经济改革这个中心，积极主动地开展财政立法工作。在财政立法工作中，要正确处理党和国家的方针政策与法律规范之间的关系。对党和国家的方针政策已经确定、改革实践经验基本成熟的，应当抓紧制定法律予

以规范。对有些需要在实践中继续探索、暂时条件还不完全具备的，可以先制定法规或规章，经过一段时期试行后，在条件成熟时再制定法律。同时，要根据经济的发展、改革的需要以及管理的要求，注意对现行法律、法规、规章制度的清理，及时修订、补充、完善各种法律、法规、规章制度，对不能适应经济发展需要的，要及时废止，正确处理立法的相对稳定与现实情况不断变化之间的关系。

第二，注意调查研究，善于把握事物的本质，使财政法律法规符合实际情况，适应改革和发展的要求。了解实际情况，把握事物的本质是做好立法工作的重要基础。因此，各级财政部门法制机构的同志，一要善于学习，通过学习，熟悉和了解党和国家有关经济工作的方针政策，熟悉和了解各项经济改革特别是财政改革的情况；二要善于调查研究，了解和掌握经济工作中，特别是各项改革中存在的各种矛盾和问题，研究解决问题的办法。对具体承担的立法项目，必须深入实际，开展调查研究，广泛听取各方面的意见。要防止和避免“闭门造车”，只注重文字上的修修改改，更不能脱离实际，仓促、草

率。地方财政部门在进行立法时，还应注意结合本地的实际情况，不能盲目“照抄照搬”，局部利益要服从整体利益，避免不适当地强调局部利益，确保财政立法的统一和协调。

第三，各项立法活动，必须符合立法法的规定和要求。立法法已于2000年3月15日九届全国人大第三次会议通过，7月1日起施行。立法法是关于国家立法制度的重要法律，是指导和约束立法工作的基本规范，是立法工作中必须遵循的行为准则。立法法对立法所应遵循的基本原则、立法权限、立法程序等都做了明确具体的规定。我们必须严格按照立法法的规定，组织开展立法活动。

第四，注意加强财政立法计划和立法规划的研究制定工作。目前，在经济体制转轨过程中，需要立法的项目很多，立法任务很重。要通过科学合理的预测，制定中长期立法规划和年度立法计划。分清轻重缓急，确定好立法项目。要研究起草到2010年的财政立法纲要，作为中长期立法工作的指导。根据“九五”规划，制订2001—2005年财政立法规划。要及时研究制定好年度立法计划，用立法计划统驭立法工作。要加强对立法计划执行情况的监督检查，及时了解各项立法进度，协调机关内部各单位承担的各项立法工作，确保立法计划的及时完成。

根据财政工作的总体部署，当前财政立法工作的重点主要包括两个方面。一是与深化财政体制改革相关的财政立法工作，主要包括：与建立公共财政体制框架、推进财政支出制度改革相关的立法，与预算管理制度改革相配套的立法，与完善税收制度和税费改革相适应的立法，与深化企业改革密切相关的立法，与加强财政监督相关的立法等。二是与我国加入WTO有关的立法工作，包括对现有财政法律、法规、规章的清理工作，以及对某些需要修订的法律法规和需要新

拟定法律法规的前期准备工作。

二、适应现代企业制度改革的要求，积极稳妥地做好国有资产产权纠纷调处和裁决工作

产权清晰是建立现代企业制度的核心内容之一。由于历史的原因，企业在建立现代企业制度，进行改制、改组过程中，出现了许多产权纠纷案件。积极稳妥地解决企业改革过程中出现的产权纠纷案件，化解矛盾，帮助企业理顺产权关系，对于推进企业的改革和发展，具有重要的意义。做好此项工作，应当注意把握以下几个环节。

首先，要加强产权管理制度以及产权纠纷调处和行政裁决制度的建设，使产权界定、纠纷调处以及行政裁决工作有章可循。目前处理国有资产产权纠纷案件的依据大多散见于一些相关的法律、行政法规中，如全民所有制工业企业法、全民所有制工业企业转换经营机制条例、企业国有资产产权登记管理办法、国有资产评估管理办法等。从目前发生的一些产权纠纷调处案件看，这些规定还不能适应和满足产权管理与纠纷调处的需求，有些规定还比较原则，操作性不强，特别是在管理程序方面，还缺乏必要而严格的制度规定。这种情况，一定程度上影响了产权纠纷调处工作的有效进行。因此，必须加快这方面的立法进程。其中，当务之急是建立和完善产权纠纷调处程序方面的规定，使调处工作运转规范化、法制化。

其次，要改进工作方法，把调处工作做得更科学、更扎实。产权纠纷案件多属于历史遗留问题，情况比较复杂，处理不当，容易引起行政诉讼，使工作陷于被动。因此，在处理这类案件时，要不断改进工作方法。一是要坚持以调解为主。做好调解工作，必须深入细致地做好调查取证工作，认真听取有关各方的意见。调解工作要依法进行，讲事实，讲证据，讲

政策，讲道理，要尽可能通过调解解决问题。这样，既有利于化解矛盾，减少进一步争讼，也有利于调处结论的顺利执行。二是要加强论证工作。对缺乏调解基础的产权纠纷案件，要及时裁决。凡需要作出裁决的产权纠纷案件，必须加强论证工作，使裁决决定合法、科学、权威。为实现这一目标，裁决前要认真听取有关专家的意见，必要时，可以组织专家组进行论证，形成专家组意见。三是要实行先查违纪，后处理纠纷的办法。对涉及违法违纪问题的产权纠纷案件，一般可采取先查违纪后处理纠纷的办法。发现违法违纪情况，及时移送有关机关处理，以防止和减少国有资产的流失。

三、强化财政执法监督，认真做好行政复议、应诉工作

近年来，行政复议、应诉案件逐年增多。这一方面是由于通过法制宣传，公民、法人和其他组织的法律意识增强，能够通过法律手段维护自身的权益。另一方面也在一定程度上反映出我们目前行政执法质量还有待提高。从以往处理的一些行政复议案件情况看，一些执法机构及执法人员，忽视法律的严肃性，忽视当事人的合法权益，在执法过程中，执法主体不合格，不重视调查取证，不重视准确适用法律，乱用行政处罚，以及行政执法文书不严谨、不规范的现象都不同程度地存在。因此，要进一步重视财政执法监督工作。

第一，要敢于坚持真理，有错必纠。为了维护法律的严肃性和公正性，在处理行政复议案件时，必须要以事实为根据，以法律为准绳，对于确属错误的具体行政行为，要敢于纠正，不能讲“私”情。

第二，要不断总结经验，进一步规范行政复议、应诉活动。过去，我们在办理各类案件中积累了不少经验，要注意总结。要通过对个案的整理、

分析、提炼,总结出共性的东西。这不仅可以指导我们今后的行政复议、应诉工作,同时,通过总结行政复议、应诉工作,分析财政立法、执法活动中存在的问题,提出改进的意见和建议。

第三,要坚持财政行政处罚听证制度和备案审查制度。以往的工作实践表明,做好听证工作,必须要注意做好两个方面的工作:一是听证会之前要做好充分的准备工作。案件受理后,必须认真阅读案卷材料,收集必要的证据,研究分析案情,掌握案件的全面情况及双方争论的焦点,明确听证会所要查明的基本问题。二是要发挥好听证主持人的主导作用。听证会要确保听证活动的公正性,主持人应当耐心听取双方当事人的陈述,并维持听证活动的正常秩序,主持人要有驾驭整个听证活动的的能力,不能越位参与当事人辩论,要正确引导当事人就关键问题进行辩论,防止偏离主题。

较重财政行政处罚备案审查制度是一项新的制度。通过近几年办理行政复议、应诉案件,我们发现,在财政行政执法过程中,执法机构在查证事实方面比较认真,检查出的问题多数是属实的,但是在作出处罚决定时,往往不注意正确引证法律条文,对违纪行为定性和掌握处罚尺度比较随意。有的在检查和处罚程序上不规范,应该制作检查笔录的不制作笔录,应该告知当事人权利的不告知,应该及时送达法律文书的未及时送达。一些行政处罚文书内容不严谨、不规范,有的引证不清、用词不准,有的缺乏要式内容,逻辑不严,等等。为改变这种状况,提高财政执法水平,实行较重财政行政处罚备案审查制度是非常必要的。通过备案审查,既可以防止错误,提高依法行政水平,也可以相应减少行政复议、行政诉讼案件的发生。财政法制机构在办理备案审查行政处罚文书时,应坚持原则,严谨细致,真正履行好职责。

四、继续做好财政法制宣传教育工作

近几年,财政系统的法制宣传教育工作取得了很大的成绩,取得了比较好的效果,各级财政部门为此做了大量的工作。但财政法制宣传教育工作也存在一些需要改进的问题,比如个别地方的领导对法制宣传教育工作认识不足,重视不够,还没有将其摆在应有的位置上;法制宣传教育与财政中心工作结合得还不够紧密;临时性、即发式的宣传教育活动多,有计划、经常性、制度化的宣传教育活动少,等等。

为继续做好财政法制宣传教育工作,改进工作中存在的不足,首先,要进一步提高对法制宣传教育工作重要性的认识。财政法制宣传教育是财政法制建设的一项重要内容,在财政系统开展法制宣传教育,普及法律常识和专业法律知识,目的是要提高各级财政部门及广大财政干部依法决策、依法行政的水平,各级财政部门对此应有充分的认识。其次,要抓住重点。在财政法制宣传教育的对象上,重点是各级领导干部,领导干部带头学法、用法,是财政部门依法决策、依法行政的关键。在宣传教育的内容上,重点是与财政工作密切相关的、对财政依法行政有重大影响的法律、法规,比如立法法、行政处罚法、行政复议法、预算法、会计法等,对这些常用法律法规,一定要学懂弄通。第三,要逐步建立并不断完善法制宣传教育的各项制度,推动财政法制宣传教育工作向规范化、制度化的方向发展。比如建立领导干部学法制度,财政干部法律知识考试、考核制度等,使广大财政干部把学习法律知识变为自觉行动。第四,要采用多种形式和渠道进行法制宣传教育活动,提高法制宣传教育的效果。在过去三个五年的法制宣传教育活动中,开展了形式多样、生动活泼、丰富多彩的

法制宣传教育活动,取得了很好的效果。今后,要进一步探索和改进财政法制宣传教育的形式、方法,提高宣传教育的效果。

五、努力加强干部队伍建设,全面推进依法行政

当前,财政法制建设的任务十分繁重,为了适应新形势的要求,高质量地完成各项任务,必须努力加强自身队伍建设。各级财政部门法制机构的同志,都要加强政治理论学习,要认真学习邓小平建设有中国特色社会主义理论,认真学习江泽民同志“三个代表”的思想,认真学习党的路线、方针、政策,不断提高政治素质。要加强业务学习,刻苦钻研业务,要了解、熟悉和掌握从事财政法制工作所需要的法律业务知识、财政经济理论和专业知识,不断提高自身的理论水平和专业技能。要加强廉政建设,模范地遵守党和国家有关廉政建设方面的各项规定。做思想过硬、业务过硬、作风过硬的国家公务人员。

(作者为财政部条法司司长)

