

# 加强财政法制工作 为财政工作和财政改革服务

刘积斌

在中央“一手抓建设，一手抓法制”方针的指导下，经过几年的努力，财政法制工作取得了很大进展，对发挥财政职能，加强宏观经济调控以及财政管理起了重要作用。随着治理整顿的不断深入，社会主义民主与法制建设的日益加强，特别是《行政诉讼法》的全面施行，对财政法制工作提出了更高的要求。因此，认清形势，加强领导，把财政法制工作提高到一个新的水平，更好地为财政工作和财政改革服务，是摆在我们面前的一项繁重任务。

## 一、加强财政法制工作是形势发展的需要

十一届三中全会以后，党的工作重心已经转移到经济建设上来。要搞好社会主义现代化建设，必须有一个安定团结的政治局面。邓小平同志说：“中国的问题，压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境，什么都吹了，已经取得的成果，也会失掉。”要维护和巩固安定团结的政治局面，需要多方面的保证。其中重要的一条是要健全和完善社会主义法制。近几年来，小平同志反复强调指出：“搞四个现代化要有两手，……一手抓建设，一手抓法制。”十三届四中全会以来，党和政府在下大力气搞好治理整顿和坚持改革开放的同时，正在进一步加强法制建设。事实证明，治理整顿和改革开放都离不开法制。

财政法制是整个社会主义法制的重要组成

部分。加强财政法制是健全和完善社会主义法制的的一个重要方面。形势的发展，要求财政部门必须重视和加强财政法制工作。这是因为：

第一，我国财政在现阶段是为实现国家职能和经济振兴而进行社会产品和国民收入分配、再分配的重要手段之一。在国民经济与社会发展中，特别是在治理整顿和改革开放中，国家要通过财政政策和财政法规来发挥财政分配、调节和监督的职能作用。财政法规体现着财政政策，是政策的具体化、规范化，加强财政法制是为实现正确的财政政策和强化财政监督提供法律保障，也是为解决目前收入软化、支出刚性、管理松化和调控弱化所必需的。

第二，随着改革的深入进行和经济的发展变化，财政方面的法规制定和协调的任务在日益加重。财政作为国民经济的一个宏观调控手段，国民经济各部门的活动，包括生产、流通、分配、消费各方面的变化，无一不反映到财政上来，经济上有什么变化，财政上就会有什么反映。所以说，财政立法要及时跟上去，或者制定新的法规，或者对现有的法规进行必要的修改和补充，不能一成不变。否则，财政就起不到分配、调节和监督的作用。同时，在制定和执行各项法规的过程中，有关的财政法规之间以及财政法规与有关经济法规之间会经常出现相互矛盾的情况，需要及时协调。这些任务不仅财政部有，省、自治区、直辖市和计

划单列市财政厅、局也都有。大量的立法和协调任务迫切要求我们加强财政法制工作。

第三，随着法制建设的不断加强，对法制工作规范化、制度化、程序化的要求也越来越高。今年以来，国务院发布了《法规、规章备案规定》和《法规汇编编辑出版管理规定》。目前国务院法制局还正在酝酿起草《行政法规制定条例》、《行政强制执行条例》和《行政执法监督检查条例》。这些行政法规发布以后，各地区、各部门都必需认真贯彻执行。如果我们财政部门还是按老规矩办事，以不变应万变，就会使整个财政法制工作陷于被动，这是需要我们认真对待的。

第四，特别需要指出的是，《行政诉讼法》已于今年10月1日在全国范围内施行了。这是我国社会主义法制建设的一件大事，也是我国民主政治建设的一个重要步骤。从我们财政部门来说，行政诉讼制度的建立，意味着财政部门将在更大范围内接受司法监督，这对财政立法和执法活动提出了新的更高的要求，在这种情况下，就更需要我们加强财政法制工作。法不健全的，要抓紧建立健全起来；现有的法规要从合法性、可行性的角度出发，认真进行清理，该修改的要修改，该废止的要废止；财政复议和应诉工作也必须跟上去。如果这些工作做得不好，就有可能使财政部门在执法活动和行政诉讼中处于不利的地位，给工作带来不应有的损失。

几年来，财政法制工作取得了很大成绩。从去年全国财政法制工作座谈会到现在的一年中，不少地区财政部门的领导看到了形势的发展，更加重视和支持财政法制工作。许多原来没有法制机构的地区，相继成立了或正积极筹备成立财政法制机构，并在法规的制定和协调、法规实施情况的监督检查、法规的清理和汇编以及法规备案等方面，做了不少工作，应该说财政法制工作有了较大的进展。但是，从目前整个财政法制工作的状况来说，在立法工作、执法监督检查、法规信息反馈、干部力量和干部素质等方面同形势发展的要求还存在着很大

差距，仍然需要我们继续努力，不断改进和提高，以适应形势发展的需要。

## 二、当前要着重抓好的几项财政法制工作

财政法制工作的基本任务，概括起来说，是为财政工作和财政改革提供法律保障和法律服务。这方面的工作内容很多，就当前来说，应该着重抓好以下几件事：

(一)切实抓好财政立法。十一届三中全会以来，国家发布的财政法规总数达2200多件，省、自治区、直辖市和省、自治区人民政府所在地的市以及国务院批准的较大的市发布的地方性财政法规、规章和规范性文件数量也很大，有的达到近千件。这对于正确行使财政职能，调节国家同各方面的经济利益关系，维护正常的财政秩序，促进经济的稳定和发展，起了积极的作用。

现在的问题是，由于种种原因，一些基本的和急需的法规，如《预算法》、《预算外资金管理条例》、《国有资产管理条例》等，还没有出台；一些法规，如《个人所得税法》、《农业税条例》等，应该修订的还没有及时修订。有税无法，法规之间的条文互相矛盾、抵触、重复，法规层次不高、法律效力低等问题，也都没有很好地解决。这些都限制了财政法规作用的进一步发挥，也给财政机关的执法活动和各部门、各单位依法办事带来了一定的困难。这些问题，必须引起我们各级领导同志的高度重视。要定出规划，分清轻重缓急，有步骤地加以解决。

鉴于制定法规、修改法规任务的繁重和主客观条件的影响，今后在立法工作上，除了对法规草案继续广泛征求各地区、各部门的意见外，对一些重要的、难度较大的法规，要吸收一些地方有实践经验的同志参加起草工作；对有些法规，可以委托几个地方分别试拟，然后进行综合提高。这样做，有利于加快立法的进度，提高法规的质量，也有利于法规的贯彻执行。我们希望上下共同努力，群策群力，争取在三、五年内把财政法规健全和完善起来。

(二) 认真贯彻实施《行政诉讼法》。今年以来,许多地区财政部门为贯彻实施《行政诉讼法》做了很多工作。不少地区先后举办了不同形式的学习班,分期分批培训干部;还有不少地区成立了行政复议委员会,设立或者指定了专门机构办理复议、应诉工作;有些地区还开展了具体行政行为的清理工作。这些做法都是非常必要的。

但是,需要指出的是,目前在少数财政干部中,对贯彻实施《行政诉讼法》还存在一些思想认识上的问题。有的认为,财政部门管钱、有权,不敢得罪,“民不敢告官”;有的认为,财政工作头绪多,执法中发生一些差错是难免的,如果动不动就当被告,工作不好做了;还有的认为,现在的问题不是执法不当,而是有法不依,实施《行政诉讼法》超前了等等。这些思想认识问题不解决,都会影响到《行政诉讼法》的顺利执行。广大财政干部,特别是各级领导干部,都要端正态度,克服侥幸心理和畏难情绪,正确认识和对待《行政诉讼法》的贯彻实施。目前凡是还没有组织学习的,要抓紧补课;凡是还没有建立复议机构的,要迅速建立起来,专门办理财政行政复议和应诉工作。同时,要对容易引起争议的具体行政行为进行一次全面的清理,针对存在的问题,采取防范措施,以减少财政复议和诉讼。

《行政诉讼法》施行后,财政复议、应诉和行政赔偿等业务将逐步开展,财政系统内部、外部咨询的工作量将会有所增加,要满足这些工作任务的要求,都需要及时查考有关财政法规所规定的条文内容。为了及时、准确地提供这方面的根据,各地都要抓紧做好国家财政法规数据库的推广应用工作,并抓紧建立地方财政法规数据库,力求做到财政法规管理的科学化、现代化。

(三) 积极进行财政法规的宣传教育。近几年来,财政经济领域内有法不依、执法不严的问题比较严重。其中,除了明知故犯的以外,相当一部分是由于对财政法规不了解、不

熟悉造成的。所以,有计划、有步骤地开展财政法规的宣传教育,对于依法办事、严格财政执法,是非常必要的。各级财政部门要高度重视这项工作,制订宣传财政法规的规划,确定宣传财政法规的重点,组织力量编写教材,利用报纸、杂志、广播、电视、板报等各种有效工具,有计划、有步骤地开展宣传教育活动,使越来越多的人民群众了解和掌握与自己工作、学习、生活密切相关的财政法规,做到自觉依法办事。

(四) 努力加强财政法规实施情况的监督检查。立法的目的在于执行。加强财政法规实施情况的监督检查,是财政法制工作的一项重要任务。在去年的全国财政法制工作座谈会后,这项工作有所开展,但还没有做到经常化、制度化,仍然是一个薄弱环节。今后各地财政部门要定期向上级财政部门报告本地区财政法规的贯彻实施情况,反映法规贯彻实施中存在的问题,及时提出改进的意见和建议。为财政法规的修改、补充和完善提供依据,并为提高立法工作水平创造条件。

为了保证财政法规的顺利贯彻实施,各地还要坚持做好地方财政规范性文件备案工作;同时,财政法规的清理汇编工作也要做到经常化、制度化。通过备案、清理,发现问题,按照立法程序,该纠正的纠正,该修改的修改,该废止的废止;通过汇编,将现行的法规公诸于众,增加法规的透明度,便于广大人民群众依法办事,并对财政机关依法行政实施监督。

### 三、积极行动起来,加强财政法制工作

从前面讲到的一些情况可以看出,财政法制工作的任务确实是繁重的,也是非做好不可的。各地财政部门要积极行动起来,把财政法制工作当作大事来抓。

(一) 要切实加强对财政法制工作的领导。做好任何一项工作,都离不开领导的重视和支持。财政法制工作也不例外。从这几年来财政法制工作所承担的任务来看,可以说它是

财政部门一项新的工作，发展很不平衡。一部分地区刚刚起步，不少地区还没有完全开展起来，基础相当薄弱。在这种情况下，更需要领导的重视和支持。从财政部几年来的实践看，建立一个统管财政法制工作的机构是很有必要的。它可以协助领导在财政法制问题上起到规划、咨询、参谋、把关的作用，特别是可以加强法规的协调把关，避免政出多门、相互打架，把法规之间的相互矛盾减少到最低限度。各地财政部门要结合自己的具体情况，从有利于加强财政法制工作出发，采取有力措施，迅速把财政法制工作加强起来。

(二) 要尽快提高财政法制干部的素质。目前在财政法制干部中，青年人多，新手多。他们工作热情高，进取心强，这是很可贵的。但是，另一方面，他们缺乏实践经验，有的对财政业务不够熟悉，有的缺乏法律知识，开展工作有一定的困难。因此，各地要根据具体情况，采取各种有效方式，培养和提高他们的政治业务素质和工作能力。组织他们认真学习马克思主义的基本理论，掌握马克思主义的立场、观点和方法，始终一贯地坚持四项基本原则，坚持改革开放，牢固树立为人民服务的思想，要不断增强他们做好财政法制工作的责任感，热爱这项工作，积极进取，勇于克服困难。要帮助他们树立严谨的工作作风和求实的工作态度，主动搞好各方面的协作关系。要积极提高他们的政策业务水平和工作能力，使每个同志既熟悉财政业务，也具有一定的法律知识；既熟悉财政政策法规，也了解相关的政策法规。只有具备了这些条件，才能适应财政法制工作发展的要求。

(三) 财政法制干部要深入实际，加强调查研究。从实际出发，实事求是，是做好一切工作的一条基本原则，也是财政法制工作所必须遵循的。在治理整顿和改革开放中，由于新情况、新问题的不断涌现，使得财政法规中的一些条文需要重新修订，一些新的法规需要及时制订。在这种情况下，我们从事财政法制工作的干部，特别是领导干部，必须切实转变思想作风和工作作风，经常深入实际，了解情况，抓住主要矛盾，积极提出制订或者修订财政法规的建议。同时，在财政复议和应诉方面，也有很多调查研究工作要做。只有这样，才能使我们的工作做得更加主动，更加扎实。

(四) 要加强财政部门法制工作的上下联系，沟通信息。财政法制业务本身是一个整体，从法规的制定、协调、清理到执行和信息反馈等，都是一个环节扣一个环节的，有其特有的程序、规范和要求。制定法规，要地方提供情况和意见；法规发布后，需要地方及时反映执行的情况和存在的问题，同时也要求上级财政部门对下级进行及时的指导。这就要求我们必须加强上下联系。特别是在目前经济发展变化快、财政法制工作任务重，而我们又经验不足的情况下，更需要这样做。联系的方法可以多种多样，可以开一些小型的座谈会、经验交流会等等。财政部掌握各地开展法制工作的做法和经验，要及时向下通气；各地开展财政法制工作的情况、问题和建议，也要及时向上反映；这要形成一个制度，坚持下去。总之，我们要拧成一股绳，相互促进，共同提高，不断把财政法制工作推向前进。

