

谈谈行政诉讼法与财政法制工作

国务院法制局局长 孙琬钟

行政诉讼法已于10月1日起施行了。行政诉讼法的制定和施行，是我国社会主义法制建设的一件大事，也是我国社会主义民主政治建设的一个重要步骤。它对保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使职权等，具有重要的作用。在当前，贯彻实施行政诉讼法，对于深入进行治理整顿，促进和保障我国政治、经济和社会的进一步稳定发展，加强廉政建设，密切政府与人民群众的联系，也有着极其重要的现实意义。

作为一项维护和监督行政机关依法行使职权的重要法律制度，行政诉讼法与行政机关的工作有着极为密切的关系，当然，它与财政工作的关系也是不言而喻的。行政诉讼法与财政工作的关系，我认为可以从以下几个方面加以认识：

一、贯彻实施行政诉讼法，要求财政部门的各类具体行政行为都要有法律依据，也就是说，对没有法律依据而实际工作又确实需要提供法律依据的具体行政行为，要及时制定法律和法规加以规范。如行政诉讼法施行后，要尽快制定行政赔偿条例；对法律依据不明确、不具体的具体行政行为，要通过健全完善法规、规章，使之具体明确，具有可操作性；对已经过时或与现行法律、法规相抵触的其他规范性文件，要及时进行修改或者废止。据我们了解，自1983年以来，财政部先后对财政法规进行了三次清理。通过清理，现行有效的财政法规还有1500多件，这为各级财政部门及其工作

人员依法行政，提供了法律依据。

二、贯彻实施行政诉讼法，要求财政部门必须严格依法办事。财政部门不仅仅是理财部门，而且更重要的是执法部门，财政法规主要靠财政部门执行和监督执行。据了解，在现行的1500多件财政法规中，具体规定了财税部门的行政处罚权，包括：警告、通报、罚款、追还资金、没收、限期缴纳、追缴、责令补交税款、吊销登记证、收回有关票证等。同时，还规定了复议的内容。如国务院1986年发布的《中华人民共和国注册会计师条例》规定的对会计师的处罚有：警告、罚款、暂停执行业务、吊销注册会计师证书，国务院1985年发布的《国营企业固定资产折旧试行条例》规定，企业或个人对财政机关给予行政处罚有异议，可在接到通知之日起15日内向上一级财政机关申请复议，等等。这些规定，为财政部门依法行政提供了必要的法律保障；同时也给财政部门依法行政提出了更高的要求。财政部门只有努力提高行政执法水平，加强行政执法监督检查，克服越权处罚，滥施处罚等违法现象，才能减少当被告的可能。

三、为了保证财政工作的顺利进行，使财政部门的工作人员能够严格履行自己的职责，要加强对财政执法人员的法律培训工作，提高他们的思想水平、业务素质和法律观念；为了有效地解决财政工作中的行政纠纷，少当被告，必须加强财政行政复议工作；为了在行政诉讼中有理、有据地表达财政部门的要求，必

须加强对财政部门应诉人员的培训和应诉工作的指导；等等。

上述工作，都是财政工作的重要内容，无论哪一级财政部门都不能把这些工作排除于自己的工作范围之外。可以说，行政诉讼法的施行，客观上要求财政管理和监督必须规范化、制度化、科学化。因此，那些认为贯彻实施行政诉讼法与财政部门无关，或者怕当被告、怕应诉、怕败诉的思想情绪，都是必须加以纠正的。我们要充分估计到贯彻实施行政诉讼法给财政部门带来的压力，但同时要以正确的态度，采取切实可行的措施，把这种压力变成动力，并以此为契机，把财政工作提高到一个新的水平。

提高财政工作的水平，重要手段之一是加强财政法制工作。实践证明，加强财政法制工作，对于实现财政工作的规范化、制度化、法律化，使财政工作纳入法制轨道，促进和保障财政工作的顺利进行，具有重要的意义和作用。

首先，财政工作在我国整个国民经济中的地位和在政府工作中的作用，决定了必须加强财政法制工作。财政作为国民经济稳定发展的重要部门，是政府组织管理经济和社会事务的基础。我国经济建设的顺利发展，有赖于财政的支持；我国科学、文化教育事业的繁荣，也有赖于财政实力的不断增强。然而，财政作为国民经济的一个宏观调控手段，无论是参与社会产品的分配、再分配，还是确定资金投向、组织生产和建设，都需要通过建立一定的规则并加以实施来实现，这就从客观上要求必须加强财政法制工作，以便更好地实现财政管理和监督。

其次，加强财政法制建设的意义和作用还表现在：财政立法在国家整个立法活动中占有重要的地位。据我们不完全统计，在我国现行的154件法律（包括法律决定）中，专门的财政法律有7件，占法律总数的4.6%；在现行的1083件行政法规中，有关财政的法规就有100多件，占全部行政法规的9.2%；加上财政部制定的、现行有效的1400多件财政规章和规范性文件，以及其他法律、行政法规中规定的

有关财政方面的条款，足以看出财政立法在国家整个立法中的重要地位。

再次，财政行政执法在政府行政执法活动中起着重要作用。以税务执法为例，目前，国务院已发布了50多件税收法规。税收是国家财政收入的主要来源，税务执法的状况如何，不仅影响到国家的财政收入和组织经济建设的能力，而且也直接影响到政府整个行政执法的权威，总之，加强财政执法，对完善政府的行政执法活动具有重要作用。

如何加强财政法制工作？我认为当前主要应注意以下几个问题：

第一，加强财政立法工作，为财政管理和财政监督提供必要的法律依据。加强财政立法，一是，要抓紧起草和制定行政诉讼法的配套法规和规章。随着行政诉讼法的施行，行政赔偿问题已摆上日程，需要尽快制定行政赔偿条例。现在财政部正在制定行政赔偿费用管理办法，这是行政诉讼法的配套规章，也应抓紧进行。二是，要抓紧起草财政管理和财政监督的其他法律、法规，为财政部门的具体行政行为提供法律依据。目前，财政部正在制订或已经制定的法律、法规草案不少，据我局财贸外事司统计，在该司所联系的30多个国务院所属部门报送的法律、法规草案中正在审查的财政方面的法律、法规草案占有三分之一，如《预算法》、《预算外资金管理条例》、《国有资产评估管理办法》等。三是，要积极参与国家其他法律、法规草案的起草、论证工作。据我们掌握，在国家大量的法律、法规中，有不少都规定了财政方面的内容。根据国务院批转财政部严格财政管理制止乱开减收增支口子的报告的通知要求：“国务院各部门在草拟有关经济法规和报告时，凡涉及减收增支和改变现行财税制度办法的问题，要事先征得财政部同意。”这就要求财政部门必须主动、积极地参与国家各项法律、法规的起草、论证工作，以减少相互矛盾，避免法规出台后，给财政工作带来被动。

第二，要加强财政执法监督检查工作，努

力提高执法水平。加强财政执法监督检查工作，一是，要对财政执法监督检查工作加以规范。为此，财政部目前正在研究制定财政执法监督检查办法，希望能尽快出台。二是，要切实注意财政执法的合法性，严格按照法定程序和法定职权办事，纠正某些越权处罚、滥施处罚的行为。三是，要提高财政执法效率，防止那种因怕当被告、怕出庭应诉、怕败诉而对违法行为视而不见或在降低处罚标准的倾向。四是，要解决好财政执法队伍的建设问题，抓好执法人员的思想教育，法律政策教育和业务培训，以提高执法人员的素质。

第三，搞好财政法规的清理工作。今年第四季度，财政部条法司将在过去清理财政法规的基础上，对1990年底以前发布的财政法规进行全面、系统的清理，我认为这样做很有必要，希望扎扎实实地把这项工作做好。

第四，要加强财政部门的法制工作机构建设。财政部门的法制工作机构，是财政部门领导在法制建设方面的参谋和助手。加强财政部门的法制工作机构，是实现财政管理和监督的需要，也是财政部门贯彻实施行政诉讼法的需要，在国务院最近召开的贯彻实施行政诉讼法

电话会议上，姚依林副总理强调要加强政府法制工作。罗干同志代表国务院要求国务院各部门、地方各级人民政府都要把加强政府法制工作作为进一步搞好治理整顿、促进和保障改革开放顺利进行、实现国家长治久安的重要措施，予以高度重视，切实抓紧抓好，并提出要充分发挥法制工作机构的作用，使之成为部门领导在法制方面的参谋和助手，为领导决策提供法律咨询和服务。同时还要承担复议任务和应诉任务。我们要认真领会和贯彻国务院领导同志的讲话精神，切实加强政府法制工作机构建设。财政部于1982年就设立了条法司，最近又成立了行政复议委员会，并在条法司增设了复议办公室，各地财政部门的法制工作机构也在逐步加强，有9个省市成立了法制处，有13个省市拟成立法制处，不少地方还相继成立了行政复议委员会，这就为财政法制工作的进一步开展提供了组织保障。但这还很不够，还应当根据工作发展需要进一步充实和加强。我相信，随着行政诉讼法的施行以及财政管理和监督的不断加强，财政法制工作机构将会得到进一步的建立健全。这是国家法制建设发展的总趋势，也是财政法制工作发展的必然要求。

● 简讯 ●

财政部召开全国财政法制干部培训会

在治理整顿不断深入、社会主义民主与法制建设日益加强的形势下，为适应行政诉讼法施行对各级财政部门的客观要求，财政部于8月28日至9月4日在大连市召开了全国财政法制干部培训会。

这次会议，着重就财政部门贯彻实施行政诉讼法、开展行政复议和应诉、实行行政赔偿制度以及编制财政立法计划、制订和协调财政法规、开展财政法规执行情况的监督检查、清理和汇编财政法规等方面的业务，对省、自治区、直辖市和计划单列市财政厅、局从事财政法制工作的骨干进行了系统和务实的培训。与会同志普遍反映，这次培训会使大家进一步认清了财政法制工作面临的形势和任务，交流了加强财政法制工作的意见，学习了开展财政法制工作的程序、方法和基本要求，收获很大。一致认为，培训

会开得很及时、很必要、很有意义。

会议期间，国务院法制局局长孙琬钟到会作了讲话，会议结束时，财政部副部长刘积斌对会议作了总结。

孙琬钟说，行政诉讼法是保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行政的重要法律制度，与财政部门的工作关系极为密切。贯彻实施行政诉讼法，要求财政部门的各类具体行政行为都要有法律依据，要求财政部门必须严格依法办事，财政管理和监督必须规范化、制度化、科学化。财政部门作为理财和执法机关，要切实做好行政诉讼法的贯彻实施工作。刘积斌在总结讲话中指出，加强财政法制建设是维护和巩固安定团结的政治局面，顺利进行社会主义现代化建设的需要。财政法制工作面临的任务十分繁重。他希望各级财政部门切实加强财政法制工作的领导，采取有力措施，把财政法制工作推向前进，为财政工作和财政改革作出应有的贡献。（居昊）