

推进国家治理现代化背景下的财政法治建设

财政部条法司司长 | 贾荣鄂

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出，不断满足人民对美好生活新期待，战胜前进道路上的各种风险挑战，必须在坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化上下更大工夫。财政是国家治理的基础和重要支柱。财政法治建设在全面依法治国中地位重要，作用显著。全面推进财政法治建设是关系国家治理体系和治理能力现代化的重点领域和关键环节，必须抓紧谋划、加快推进。

实现国家治理现代化离不开财政法治化

现代国家治理作为与现代国家、市场经济相对应的一个概念，是对管理、统治等治理理念的扬弃与升华。与传统的国家治理相比较，现代国家治理具有一些突出的内在要求和鲜明特征：一是突出社会共治。现代国家治理一般由政府机构与企业、社会组织、公民个人等共同承担，通过政府与非政府的合作、公共机构与私人机构、公民个人的合作实施有效治理。二是更加透明规范。现代国家治理更加强调上下互动、横向交流、网络化沟通，是多向度的运行过程，各项公共事务管理更加透明、规范、高效。三是强调协商合作。不同于主要通过政府权威、行政命令来管理公共事务的传统治理，现代国家治理强调以公民的认同和共识为基础，主张通过多方合作、沟通协商、达成共识和必要的行政协调等来管理公共事务。四是责任边界明确。政府与市场、政府与社会、国家与公民个人之间的作用边界划分较为清晰，对各参与主体的职责范围、权利、义务有明确规定，用制度约束政府权力运行，规范市场主体、公民个人的行为。五是制度环境稳定可预期。坚持用法治思维和法治方式协调管理公共事务、化解

社会矛盾，将社会生活的各个方面都纳入依法治理的轨道。有一整套较为完备、成熟、定型的国家制度体系，并根据形势变化及时进行完善，实现动态适应，形成稳定可预期的制度环境。

国家治理体系和治理能力是一个国家制度及其执行能力的集中体现，推进国家治理体系和治理能力现代化，是完善和发展中国特色社会主义制度的必然要求，是实现现代化的题中应有之义。党的十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”这个重大命题，并把“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”确定为全面深化改革的总目标。党的十九届四中全会通过的《决定》，进一步描绘了推进国家治理体系和治理能力现代化的宏伟蓝图，指出坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标是，到我们党成立一百年时，在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效；到2035年，各方面制度更加完善，基本实现国家治理体系和治理能力现代化；到新中国成立一百年时，全面实现国家治理体系和治理能力现代化，使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分体现。

财政乃庶政之母，是现代国家治理的物质基础、体制保障、政策工具和监管手段。国家治理能力中的资源汲取、公共产品提供、资源再分配以及调控能力等建设也与财政密切相关。推进国家治理体系和治理能力现代化，客观上需要充分发挥财政的基础和重要支柱作用，保持适度的财政汲取能力和收支规模，完善财政制度和相关体制机制，加强和改善财政宏观调控，严格财政监督管理，才能有力促进经济社会持续健康发展，提升国家治理能力和治理效率。

财政法治是依法治国在财政领域中的具体体现。财政

法治化是指将法律法规作为财政各项事业的最高准则，各级财政部门在法律法规的授权范围内开展工作，管理国家财政活动，实现财政管理法治化、规范化、制度化，能够使人民群众对自己的经济、政治、社会、文化规划和生产、生活有合理预期和安全感，确保了国家治理的公信力。可见，推进财政法治建设，努力做到财政法治化，对于实现国家治理体系和治理能力现代化至关重要的意义。

准确把握国家治理现代化对加强财政法治建设提出的新要求

一是坚持和完善中国特色社会主义法治体系要求大力加强财政法治建设。中国特色社会主义法治体系贯通法治国家、法治政府、法治社会建设各个领域，涵盖立法、执法、司法、守法各个环节，涉及法律规范、法治实施、法治监督、法治保障各个方面，是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要保障。《决定》明确要求，“加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，加快形成完善的党内法规体系”。而当前这五大体系都还不同程度的存在一些问题，比如我国一些法律规范仍然存在着不协调、不适应的问题；法律执行和实施中存在一些执法司法机关不作为、乱作为的问题等，需要下大力气建设和治理。作为中国特色社会主义法治体系重要组成部分的财政法律制度体系也还存在不少问题，比如财政法律体系仍然不健全，一些基本的财政法律法规有待建立；财税立法的层次不高，目前我国的18个税种中，除个人所得税、企业所得税等9个税种是经全国人大及其常委会批准颁布的税收法律，其余仍是国务院颁布实施的条例或暂行条例；财政法律与其他法律之间配套协调不够，有关法律法规中与财税冲突的条款时有发生，导致财政职能被肢解，等等，需要按照建设中国特色社会主义法治体系的要求加以推进和完善。

二是不断满足新时代“人民日益增长的美好生活需要”要求大力加强财政法治建设。习近平总书记在党的十九大报告中指出，经过长期努力，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。“人民日益增长的美好生活需要”有着非常丰富的内涵，不仅包含对物质文化生活提出的更高要求，而且包含在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面日益增长的要求。而“不平衡不充分”问题，表现在多个方面。比如在经济

发展方面，总体生产能力与所提供的商品、服务质量之间的不平衡；人民群众相当多的高层次消费需求还不得不通过境外消费得到满足。在社会发展方面，存在着农村滞后于城市、中西部滞后于东部沿海地区等区域发展的不平衡，存在着人群之间的收入差距长期发展不平衡等。面对新的社会主要矛盾，我们一方面必须坚定不移地贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，深化以质量为主攻方向的供给侧结构性改革，加快创建创新型国家，加紧实施乡村振兴战略和区域协调发展战略，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民。另一方面必须坚持全面深化改革，破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，突破利益固化的藩篱，形成公平正义的利益分配格局，构建系统完备、科学规范、运行有效的法律制度体系，不断推进良法善治。特别是随着政府债券、政府与社会资本合作、政府产业基金等市场化、法治化的财政政策工具运用的不断增多，对财政部门来说，依法行政、依法理财的要求只会越来越多、越来越高、越来越严。

三是进一步完善财税体制机制要求大力加强财政法治建设。现代财政是法治财政，加强财政法治建设本身就是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内涵和应有之义。同时，财政法治建设又是深化财税体制改革的手段和保障，是深化财税体制改革的优选路径。十九大报告提出，“加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。深化税收制度改革，健全地方税体系。”《决定》进一步提出，“优化政府间事权和财权划分，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度；健全以税收、社会保障、转移支付等为主要手段的再分配调节机制，强化税收调节，完善直接税制度并逐步提高其比重；完善覆盖全民的社会保障体系；强化提高人民健康水平的制度保障等方面认真加以推进”。着眼未来，要牢牢把握新的社会发展要求，加快全面深化改革步伐，完善财税体制机制，使财税制度充分体现政府对社会和公民的责任，体现国家、社会和个人之间的制衡，并通过法律予以确定，维护其严肃性和稳定性，发挥好财政法治的引领、规范、保障、服务作用，用法治程序凝聚改革共识，用法治思维指导改革，用法治方式推进改革。

四是应对不断变化的国际环境形势要求大力加强财



政法建设。当今世界正处于百年未有之大变局，国际形势复杂多变，新机遇新挑战层出不穷，也前所未有。把握机遇迎接挑战必须大力推进国家治理体系和治理能力现代化。而法律规则是我们与世界沟通的基本语言，不论是建设开放型经济新体制，打造市场化、法治化、国际化营商环境，还是应对贸易摩擦、深化国际财经合作，构建公正合理有效的全球治理体系，都必须充分运用好法治这个手段。习近平总书记在全面依法治国委员会第二次会议上，明确要求把法治应对摆在更加突出位置，用规则说话，靠规则行事，维护我国政治安全、经济安全，维护我国企业和公民合法权益。财政法治建设作为国家法治建设的重要组成部分，必须在税收和关税法律制度、政府采购法律制度、财政补贴制度、行业监管政策等方面作出积极应对。

加强财政法治建设，推进国家治理现代化

一是必须始终坚持党对财政法治工作的领导。《决定》明确提出：“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，是全党的一项重大战略任务。必须在党中央统一领导下进行，科学谋划、精

心组织，远近结合、整体推进。”坚持党对立法工作的领导，是党领导经济社会发展的重要基础和有效途径。坚持党对立法工作的领导就是通过科学立法、民主立法、依法立法，使党的主张上升成为国家意志，使党的路线方针政策和决策部署得到贯彻落实。改革开放40年来，在党的领导下，我国逐步形成了以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，为国家和社会生活的各个方面总体上实现有法可依提供了保障。财政部为党中央当家理财掌管“钱袋子”，做具体服务工作，财政工作一刻也不能离开党的领导，我们只有始终坚持党对财政法治的领导，只有将党的领导贯穿财政立法工作始终，才能有效保障财政法治、财政立法工作沿着正确方向前进。

二是要进一步完善和健全财政法律制度体系。财政法律制度涉及国家、集体、个人的利益分配，涉及当期和未来之间的利益分配，关系国家的长治久安。为适应完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化进程的需要，应以促进经济高质量发展、促进基本公共服务均等化和人民共同富裕、促进人与自然可持续发展、促进我国和世界各国共同发展为目标，来构建我国财政法律制度体系，这个法律制度体系必须是以

宪法为核心，以法律和行政法规为骨干，以地方性法规、行政规章以及其他法律渊源为重要补充，且相互协调一致、完整统一的体系。在这个体系中，既要有对财政活动进行原则性规定的统辖性法律，又要有对每一种类的财政活动进行规范的具体单项法律。从内容范围看，涵盖预算、税收、非税收入、政府采购、财务会计、行业管理、资产管理、财政监督等财政领域；从法律级次看，本体系包含财政法律、行政法规和部门规章，也包括地方性法规和地方政府规章。

三是要正确处理好财政改革与立法的关系。改革和立法从来都不是一劳永逸的，它是时代变革中的双重奏。立法追求的是稳定性，将已经稳定、成熟的社会关系以法的形式固定下来，从而给予国家强制力的保障。在推进经济社会发展和财政改革进程中，立法与改革始终是相辅相成的，要坚持在立法中推进改革、在改革中完善立法。全面深化财税体制改革，需要通过立法做好顶层设计、引领改革进程、推动社会发展。为此，要抓紧制定财政基本法律法规，作为财政税收活动的基本规范和基本准则；要加强财政收入、财政支出、财政管理等重点领域的财政立法，近期，尤其要加快落实税收法定原则，将现行由行政法规规范的税种，如增值税、消费税等税种上升为由法律规范等。对于需要先行先试的财政改革举措，以及实践证明行之有效、具备复制推广条件的财税改革举措，应在及时总结经验的基础上，完善相关财税法律法规，确保重大财政改革和先行先试在法治的轨道上有效运行。要加快推进相关财税法律法规的立改废释工作，不断提高立法工作的针对性、及时性、系统性。

四是要深入推进科学立法、民主立法、依法立法，切实提高立法质量，以良法促善治。科学立法、民主立法、依法立法是在尊重和体现客观规律，遵守法定规则和程序的基础上，正确把握和统筹兼顾最广大人民的根本利益、现阶段群众的共同利益、不同阶层群体的特殊利益关系，找到全社会意愿和要求的最大公约数，科学合理协调利益关系。由于财税法律法规牵扯面广、涉及部门、利益主体多，可谓“牵一发而动全身”，因此，财税立法更应做到开门立法，要广泛听取、充分吸收各方面意见建议，切实解决群众反映最为强烈的利益固化、利益输送、部门利益藩篱化等突出问题，力求使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。

五是要持续推进财政领域的“放管服”改革，不断优

化营商环境。“放管服”改革是加快政府职能转变的重大举措，必须驰而不息深入推进。就财政“放管服”改革来说，一要深入推进行政审批与商事制度改革。进一步简政放权，精简行政许可事项，优化审批服务，整治各类变相审批，深化“证照分离”改革，破除市场准入壁垒。二要持续优化营商环境。确保更大规模的减税降费取得实效，实打实、硬碰硬地切实降低企业负担。实施公平竞争审查制度，加快清理妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，依法平等对待各类市场主体。对标国际先进水平，努力营造稳定、公平、透明、可预期的市场化、法治化、国际化营商环境。三要健全制度化监管规则。协调推进“双随机、一公开”监管、“互联网+监管”、信用监管、智能监管、跨部门联合执法、联合惩戒等监管方式，完善监管标准，有效加强事中事后监管，管出公平和效率。四要推进“互联网+政务服务”，进一步减证便民，降低制度性交易成本。

六是要强化严格执法，做到依法行政、依法理财。法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。为此，要深入推进财政重大决策科学化、民主化、法治化，要按照财政重大决策的范围和程序要求，做好财政工作的各项重大决策。要进一步规范公正文明执法。按照有关要求，全面推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度，规范财政行政执法自由裁量权。要强化对财政权力运行的制约和监督。坚持用制度管钱管人管事，确保按照法定权限和程序行使权力，加快财政部门内部控制从建规矩到见成效转变。要全面推进财政政务公开，依法主动接受监督。

七是要以法治思维推进财政法治建设。法治思维是以合法性为出发点，以追求公平正义为目标，按照法律逻辑和法律价值观思考问题的思维模式。财政工作要坚决贯彻新时代党的建设总要求，不断强化“财”必须自觉服从于“政”的意识，做到“手中有财，心中有政”。坚持把党的路线方针政策和决策部署贯彻落实到财政法治建设的全过程和各方面，以法治思维推进财政法治建设。同时，要切实加强对全体财政干部的法治宣传教育，着力培养以依据意识、权限意识、程序意识、证据意识为内核的法律思维，不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力，努力推动形成内心尊法、办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，在法治轨道上推动各项工作。■

责任编辑 廖朝明