



峥嵘岁月谱写改革赞歌 砥砺前行共建财政法治

财政部条法司

财政法治建设作为全面依法治国的重要一环，为规范行使财政权力提供坚实法治保障，在深化财税体制改革、建立现代财政制度过程中至关重要。财政先后在恢复新中国成立初期国内经济秩序、建设工业化体系、建立社会主义市场经济体制以及促进经济持续快速健康发展等方面发挥了重要作用，财政法治工作紧扣财政改革发展要求，从无到有、由弱变强，不断完善自身以服务改革发展大局。

1951年，《预算决算暂行条例》颁布实施，以立法的形式彰显了国家财政预算管理的权威性，初步建立起国家预算管理制度。改革开放以后，随着财政法制工作机构——财政部条法司的成立，财政立法规划、研究和各项制度的构建、清理等工作更加规范完备。1984—1986年，财政部组织了第一次大规模、全方位的财政规范性文件清理，通过清理基本摸清建国以来财政立法情况，为以后历次清理和立法工作奠定了坚实基础。1992年，全国财政工作会议提出“加强财税法制建设”，“真正做到依法理财”标志着财政法制建设取得新的突破。2005年和2011年财政部相继出台关于推进财政部门依法行政依法理财的意见，凸显出财政法治建设的目标逐渐明晰，逐步走向科学化、规范化的轨道。党的十八大以来，财政法治建设全面推进。十八届三中全会明

确提出深化财税体制改革、建立现代财政制度，财政法治建设随之步入快车道。经过坚持不懈地努力，财政法治工作已经在法律制度体系建设、法律贯彻实施、法律监督保障等方面卓有成效。

以良法促发展 财政法律制度建设成绩显著

建立健全财税法律体系是财政法治建设以及推进全面依法治国工作全局的基础，是财政部门严格公正文明执法、贯彻实施各项法律、做好法治宣传的依据。近年来，财政立法工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实依法治国新理念新思想新战略，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，在诸多立法重点领域都取得了突破和进展。截至目前，现行有效财政法律共17件，财政行政法规32件，财政部门规章88件，财政规范性文件3000多件，财政法律制度体系日益完善。

一是化“制”为“治”，推进国家治理体系和治理能力现代化。十八届三中全会后，随着国家治理理念的提出，提高国家治理水平被提升到前所未有的高度。在财政领域，建立现代财税制度成为新时期的改革任务，需要通过法治思维和法治方式来调整财政关系，坚持在法治轨道上深化改革，在深化改革中加强法治。推进财政法治建设需做好顶层设计工作，2016年财政部出台《法

治财政建设实施方案》确定了依法全面履行财政职能的七大方面职能，为加快财政法治建设明确了路线图。

二是加强重点领域立法，完善财税法律制度体系。党的十八大以来，通过修订《预算法》在预算管理方面取得重大突破，预算编制、执行逐步规范化、法治化；修订《个人所得税法》建立了综合与分类相结合的个税制度，平衡个体差异，减轻纳税人负担；《环境保护税法》《耕地占用税法》《资源税法》等税收专门法律的出台也对推进税制改革、完善税收立法具有重要意义；首次在资产评估行业制定基本法律规范《资产评估法》，促进资产评估行业的发展。推动制定修订了《政府采购法实施条例》《全国社会保障基金条例》《增值税暂行条例》等11件行政法规，《代理记账管理办法》《资产评估行业财政监督管理办法》《政府采购货物和服务招标投标管理办法》等24件规章。上述财税重点领域的立法和修订工作事关经济发展、民生福祉、社会稳定等各个方面，以“牵一发而动全身”之力拨动整个社会发展运转的齿轮。

三是围绕立法中的重点难点问题深入调查研究。社会经济的高速发展使得法律体现出不可避免的滞后性。财政领域的立法工作中更是存在大量难啃的“硬骨头”、难以逾越的“无人区”。财政法治工作的重要任务之一是对立法中的重点难点问题进行前瞻性、高标准、国际化的研究。近年来，财政部针对政府债务、国有资产管理、政府采购、政府间财政关系、普遍公共服务等立法难题组织开展了研究工作，尤其在地方政府债务这一世界性难题上，财政法制机构抽调精锐力量推进世界主要国家政府债务立法研究工作，为后续立法和政策出台奠定了坚实基础。

四是切实做好规范性文件审核和文件清理工作。2013年，《财政部规范性文件制定管理办法》的颁布使得规范性文件的审查更趋严格，管理更趋统一。党的十八大以来，认真组织开展财

政部第十二次、第十三次规章规范性文件综合清理。第十二次规章规范性文件综合清理是对新中国成立以来至2013年12月发布的2946件财政规章和规范性文件进行了全面清理，确定废止和失效的财政规章和规范性文件共1255件。目前正在组织开展第十三次规章规范性文件综合清理，将向社会公布清理结果和现行有效财政规章目录，提高财政法律制度的透明度、准确度、可信度。

财政法治有序推进 财政职能进一步转变

党的十八届四中全会《决定》指出：“法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。”随着财政法律制度体系不断完善，财政部积极落实财政法治建设，起草了《中共财政部党组对全面推进依法治国有关意见和建议的报告》，研究形成了《财政法律制度体系建设总体规划》，出台了财政部门《法治财政建设实施方案》，明确了财政系统财政法治建设的时间表和路线图，开展财政法治示范点建设，加强对重大财政政策与涉外重大问题研究。各级财政部门积极奋进，攻坚克难，依法规范公正行政、财政“放管服”改革、财政法治宣传教育等工作取得重要成绩，财政职能实现进一步转变。

一是贯彻落实依法行政理念，促进依法规范公正行政。财政部积极组织落实《国务院办公厅关于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的指导意见》，研究制定全面推行“三项制度”的实施方案，继续做好财政部行政处罚听证工作，完善财政行政执法程序、标准；研究制定《财政行政处罚裁量权指导标准》并开展了立法后评估；加强信息化建设和信息共享，升级改造财政法规数据库，进一步推广财政行政复议信息管理系统，加强各级财政部门法制机构之间的工作经验交流；建成并运行财政行政执法信息管理(子)系统(一期)，实现了全国范围内执法信息数据的采集、汇总统



计分析功能，为财政立法执法问题的交流反馈提供了平台。健全行政执法人员管理制度，逐步实行财政行政执法人员持证上岗和资格管理制度，健全纪律约束机制，加强职业道德教育，全面提高执法人员素质。针对地方财政部门在权力清单工作中存在标准不一、各自为战等问题，积极开展调研和座谈工作，研究形成权力清单范围确定、目录调整、权力类别确定等原则性意见，从而推动地方财政法治工作。

二是深化财政领域“放管服”改革，持续推动优化营商环境。按照党中央、国务院关于深化“放管服”改革工作的决策部署，扎实落实“放管服”改革要求，成立了财政部推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组，制定工作规则，确定了具体工作制度。贯彻落实国务院“全国深化‘放管服’改革转变政府职能电视电话会议”精神，并着力强化“放管服”工作的央地协同、上下联动，加强对财政系统“放管服”改革工作的指导。党的十八大以来，财政部精简80%部本级行政审批事项，

目前仅保留5项。取消了全部3项行政许可中介服务事项，所有审批事项实行“一个窗口”受理；取消或调整了所有3项由财政部门实施的工商登记前置审批事项，实现“证照分离”；所有财政检查事项全面实行“双随机、一公开”监管；按照“一网通办”的改革要求，大力推行“互联网+政务服务”，全面清理证明事项。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，着力打造政府公正监管、企业诚信自律、社会公众监督的市场化法治化国际化营商环境。在财政部的积极推动下，世界银行大幅提升中国营商环境的全球排名，在2019年世界银行营商环境报告中，中国排名跃居第46位，较上年度提升32位。

三是持续完善机制、创新形式，不断涌现财政法治宣传教育新成果。党的十八届三中全会提出健全普法宣传教育机制，实行国家机关“谁执法谁普法”的普法责任制。财政部坚持学习贯彻中央会议精神，坚守普法宣传教育这一财政法治



来源：昵图网

建设重要阵地，严把普法宣传教育工作关。按照全国普法办的统一部署和要求，组织全国财政“六五”普法中期检查督导和“七五”普法中期评估，形成财政“六五”普法工作总结和“七五”普法中期评估报告报送全国普法办。制定《2018—2020年财政普法工作安排》，印发《财政部关于落实“谁执法谁普法”普法责任制的实施意见》；组织系列形式创新宣传活动，全方位展示普法宣传教育工作，如开展“我与宪法”微视频征集、全国百家网站微信公众号法律知识竞赛活动等。同时，注重强化机关日常工作中法治宣传教育，增强干部法治思维和法治能力，结合财政工作实际组织制定《财政部关于完善财政干部学法用法制度的意见》，推动财政干部学法用法工作进一步制度化、规范化，充分利用财政大讲堂、全国财政系统法治宣传教育工作座谈会、财政干部法治工作培训班等平台，对财政系统干部、公职律师等人员进行重点培训，财政干部依法行政、依法理财水平进一步提升。

防风险 化纠纷 做好依法理财法治保障工作

一是坚持稳扎稳打，防范化解法律风险取得新成效。在法律风险防控工作中，积极做好内部控制和合法性审核工作。对系统内可能出现的法律风险坚持做好日常监测和统计报送工作，依据成文的内控制度进行专项检查，对发现的风险事件及处理意见进行报告，对加强内控建设提出建议。坚持全面审核与重点规范相结合，制定规范性文件制定管理办法，对起草的规范性文件进行合法性审查。在审查中坚持实质审查原则，对文件内容、制定背景和意图以及立法技术等方面进行审查。站在财政改革和法治建设的高度分析规定的合理性与合法性，并且提出针对性的审核意见及建议。同时，形成了合法性审查的统一、规范流程和要求，使得各级财政法制机构的合法性审查工作有根据可依，有标准可循。

二是定分止争，强化监督，做好复议应诉工

作。行政复议和诉讼是法律赋予公民、法人和其他组织质疑行政机关行政行为的权利，也是对行政行为进行监督，对行政相对人遭到违法和不当行政行为侵害给予救济的有效途径。对于财政法治工作而言，化解行政主体和行政相对人之间的纠纷，还原行政行为的公平正义是题中应有之义。如何在新时期切实做好复议应诉工作成为了财政法治工作的重点。财政部组织部分省级财政部门召开座谈会进行理论研讨和经验交流，提高地方财政部门依法解决行政争议的能力和水平；结合行政复议工作实际，对《财政行政复议法律文书示范文本》进行修订完善；制发《财政政府信息公开申请公开工作主要文书示范文本》，规范政府信息公开告知文书格式及答复依据；发挥财政行政复议信息管理系统作用，依托系统发布关于加强行政复议答复工作要求，总结行政复议工作经验和教训，提出有针对性的指导性意见，对指导地方财政部门做好复议工作起到积极作用。同时，建立案件办理情况定期汇总分析和通报机制，认真分析案件的类型、成因和可能存在法律风险的行政行为，每季度向省级财政部门通报，提示改进工作。

三是持续加强法治工作队伍建设，充实法治人才库。法治人才对于财政法治建设至关重要。近年来，在充实人才库，选好用好法治人才方面下功夫、花力气，实现了多层次、宽领域的法治人才配备。积极推行政府法律顾问制度，建立以政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的法律顾问队伍，保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用。财政部高度重视法律顾问工作，于2016年聘请了第一届法律顾问，今年完成第二届的聘请工作。几年来法律顾问围绕财政重点工作，坚持问题导向，以法治视角，运用专业知识，在深化财税体制改革、加快财政领域立法、推进法治政府建设、防范化解重大风险方面提供法律服务和专业意见。□

责任编辑 廖朝明