

# 按照科学化精细化要求 切实加强财政管理法律制度建设

■ 徐国乔

财政管理科学化精细化是财政部门贯彻落实科学发展观的必然要求。财政管理法律制度建设既是财政管理的有机组成部分和重要基础,又是推进财政管理科学化精细化的有效途径和重要保障。党的十四大提出建立社会主义市场经济体制目标后,特别是1998年建设公共财政的财政改革目标确立以来,财政管理法律制度建设步伐明显加快,一批重要的财政法律、行政法规及规章、制度相继颁布实施,财政管理法律制度建设取得了明显成效。

## 一、我国财政管理法律制度建设情况

(一) 财政管理法律制度框架基本形成

我国财政管理法律制度涵盖预算管理、财政收入管理、财政支出管理、财务及资产管理、会计管理、财政监督管理等财政管理的各个领域,主要法律制度包括:

规范预算管理的法律制度。预算是国家管理经济社会事务,实施宏观调控的主要手段,在整个国家经济社会生活中具有十分重要的地位和作用。现行预算管理法律制度由

《预算法》、《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查的决定》、《预算法实施条例》等法律、行政法规,以及大量的财政规章、规范性文件构成。

规范财政收入管理的法律制度。财政收入管理法律制度包括税收管理法律制度和非税收入管理法律制度。现行税收管理法律制度由《税收征收管理法》、《企业所得税法》、《个人所得税法》、《增值税暂行条例》、《消费税暂行条例》、《营业税暂行条例》、《发票管理办法》等税收法律、行政法规,以及大量的税收规章和规范性文件构成。非税收入管理法律制度包括《国库券条例》以及政府性基金、收费等非税收入管理规定。

规范财政支出管理的法律制度。财政支出管理法律制度包括国库管理法律制度、政府采购管理法律制度等。现行国库管理法律制度主要由《预算法》、《预算法实施条例》、《国家金库条例》、《国家金库条例实施细则》等法律和行政法规及规章构成。《财政国库管理制度改革试点方案》及其为依据制定的一系列规范性文件也是现行国库管理法律制度的重要组成部分。现行政

府采购法律制度由《政府采购法》及一系列政府采购规章、规范性文件构成。

规范财务及资产管理的法律制度。现行财务及资产管理法律制度主要由《企业财务通则》、《行政单位财务规则》、《事业单位财务规则》、《行政单位国有资产管理暂行办法》、《事业单位国有资产管理暂行办法》、《金融企业财务规则》、《金融企业国有资本保值增值结果确认暂行办法》、《金融企业国有资产评估监督管理暂行办法》、《金融企业国有资产转让管理办法》,以及分行业的企业事业单位财务制度等行政法规、规章和规范性文件构成。

规范会计管理的法律制度。现行会计管理法律制度由《会计法》、《企业财务会计报告条例》、《注册会计师条例》、《企业会计准则》等法律、行政法规,以及财政部制定的具体会计准则、企业会计制度和分行业的会计制度、企业内部控制基本规范等财政规章和规范性文件构成。

规范财政监督的法律制度。现行财政监督法律制度主要由《预算法》、《财政违法行为处罚处分条例》、《违反行政事业性收费和罚没

收入“收支两条线”管理规定行政处分暂行规定》等法律、行政法规、财政规章和规范性文件构成。

规范社会中介组织管理的法律制度。现行规范财政部门管理的社会中介组织的法律制度主要由《注册会计师法》以及有关注册会计师行业管理、注册资产评估师行业管理的财政规章和规范性文件构成。

(二) 科学立法、民主立法的工作方法和工作理念已基本确立

多年来,财政部门深入贯彻落实科学发展观,按照财政科学化精细化管理的要求,从促进、规范、保障财政改革和发展的大局出发,坚持科学立法,努力探索财政管理法律制度建设规律,注意从建立健全财政管理法律制度立改废工作机制和立法后评估工作入手,着力加强财政管理各领域的法律制度建设,为财政管理法律制度质量的稳步提高奠定了基础。一是建立财政法律法规立改废工作机制。自改革开放以来,基本上平均三年开展一次清理工作。截至2009年3月底,财政部共组织财政规章规范性文件清理10次,有步骤地对建国以来财政规章制度进行全面系统的清理、鉴定,总计废止和宣布失效财政规章和规范性文件5838件。二是开展财政管理法律制度后评估工作。近年来,财政部先后开展了政府采购立法后评估、注册会计师相关立法后评估、财政监督制度以及国家农业综合开发资金和项目管理办法立法后评估工作。通过制发问卷、组织调研、召开座谈会等多种形式,了解有关法律制度的实施情况,掌握社会各界对法律制度的看法、评价,形成了有关财政制度建设评估报告,对于进一步加强和改进法律制度建设工作,提高法律制度建设的精细化水平起到了积极作用。

到了积极作用。

实行民主立法是贯彻以人为本要求的具体体现,要求财政管理法律制度建设要面向人民、为了人民,真正反映人民群众的意愿,维护最广大人民的根本利益。财政部在财政管理法律制度建设过程中,一是注意充分发挥部内各司局和地方财政部门的积极性,财政部年度立法计划一经部党组确定,部内各司局、地方财政部门即按照职责分工和要求积极有序地开展各项工作。二是积极扩大公民的有序参与,各个立法项目都通过座谈会、论证会、听证会、开展调查研究等多种方式和渠道,广泛征求各方面的意见,对意见分歧较大的制度,进行充分协调、协商,集思广益,凝聚共识。

(三) 规范的财政管理法律制度建设工作机制已基本建立

科学规范的工作机制是财政管理法律制度建设顺利进行的有力保障,也是实施财政科学化精细化管理的具体体现。为了进一步规范财政管理法律制度建设工作机制,保证法律制度的质量,根据立法法、行政法规制定程序条例、规章制定程序条例等有关法律及行政法规的规定,财政部制定了《财政部立法工作规则》,并先后四次修订。现行的《财政部立法工作规则》明确了财政立法工作的范围,划定了应当制定财政规章的标准,规范了立法工作立项、起草、审查、审议、上报、公布、解释、备案、清理、汇编的程序。基本实现了立法全过程的有章可循,为保证立法质量奠定了基础。规则实施以来,财政部立法工作能够严格遵循法定程序,立法质量有了很大提高,部内规章“打架”的情况基本消除,规章的操作性、执行力得到加强。

## 二、公共财政法律制度建设存在的主要问题

(一) 公共财政管理法律制度体系框架尚需进一步完善

目前财政管理的各个领域基本都实现了有法可依,但与财政管理科学化精细化的要求相比还有很大差距,在某些方面一定程度上还存在着“无”“软”“粗”“乱”等问题。从法律制度的完整性来看,财政管理的一些重要领域还没有制定法律、行政法规;从法律制度的适应性来看,部分财政管理法律制度规定陈旧滞后,难以适应财政改革和财政管理的要求;从法律制度的体系结构来看,财政管理法律制度整体法律级次较低,权威性、协调性不够;从法律制度的操作性来看,部分财政管理法律制度的操作性不强,影响到了执行和适用。

(二) 科学立法、民主立法的工作方法和工作理念尚需进一步落实

一是对财政管理法律制度建设规律的认识不够深入,对如何在财政管理法律制度建设中深入贯彻科学发展观,体现以人为本,全面、协调、可持续的要求,还需要认真总结提高,使财政管理法律制度既能为财政改革和财政管理提供法律依据,又具有前瞻性,为今后的财政发展和财政改革留有制度空间。二是民主立法的方式还过于传统,民主立法的渠道还较单一,还不能充分利用网络开展财政规章网上公开征求意见,使财政管理法律制度能够集中民智、汇集民意,使财政管理法律制度顺利实施。三是财政管理法律制度立改废还没有形成自觉性,尚需进一步加强财政管理法律制度的清理、鉴定工作。四是财政管理法律制度后评估工作还不够规

范,后评估的范围、深度和广度均不够。

(三) 财政管理法律制度建设工作机制尚需进一步健全

一是立法预测工作仍需与实际工作紧密结合,财政中长期立法规划、年度立法计划的科学性、操作性和具体实施安排的精细化程度不高,完成情况不好。二是法制机构工作者和业务单位工作者的结合还有待于进一步加强,法制机构与各单位在制度建设中的合力仍需加强,法制机构在制度建设中前期介入不够。三是法律制度颁布后,宣传解释工作有待进一步加强。

### 三、重点突破,整体推进,加强财政管理法律制度建设

造成上述问题的原因是多方面的,既有财政改革和发展不断推进与法律制度稳定性之间的固有矛盾,也有财政管理涉及面广,利益关系复杂,协调难度大、博弈过程长等客观因素;既受到立法体制和立法程序、立法周期的限制,也受到部门职能划分不清等因素的影响;既有对法律制度建设重要性认识不足等主观原因,也有立法技术培训不够等工作层面的问题。为此,必须按照科学化精细化的要求,重点突破、整体推进,加强财政管理法律制度建设,为财政科学化精细化管理提供良好的法律依据和制度保障。

(一) 以预算法修订和提升税收立法级次为突破口,着力完善财政管理法律制度体系

预算法是财政管理的核心,税收是财政管理的基础。当前,要以预算法修订和提升税法级次为契机,着重解决财政管理法律制度“无”和“软”

的问题,力争在完善财政管理法律制度体系,促进财政管理科学化精细化水平提高上有新的突破。

推动加快修订预算法。修订预算法是加强财政管理法律制度建设的重中之重。由于预算法涉及面广,问题复杂,因此,要与有关方面共同努力,推动加快预算法修订进程,对一些亟待解决且管理制度、政策措施基本成熟并已付诸实施的问题进行修订明确,如预算完整性、超收收入的使用和管理、地方债务管理等问题,以使预算管理的法律制度更加完善。

积极稳妥提升税收立法级次。改革开放初期,为了更好地推进经济体制改革和对外开放,全国人大在1984年和1985年两次作出决定,授权国务院对于有关经济体制改革和对外开放方面的问题,必要时可以根据宪法,在同有关法律和全国人大及其常委会的有关决定的基本原则不相抵触的前提下,制定暂行的规定或者条例,颁布实施,并报全国人大常委会备案。为此,国务院制定了16部税收暂行条例,成为目前我国税收管理的基本依据。随着我国改革开放和法治建设的不断推进,有必要逐步提高我国税收立法的级次,将经过实践检验、条件成熟的税收暂行条例上升为税收法律,这对于贯彻依法治国的基本方略,推进依法行政、依法理财具有重要意义。税收立法级次的提高,对于提高税收法律制度的权威性,减少各种侵蚀税基、随意减免税的倾向,提高财政管理科学化精细化水平也将起到积极作用。

提升税收立法级次应当坚持既积极又稳妥的原则,根据财税改革和发展的需要,成熟一个制定一个,

要在兼顾税法稳定性的同时,为宏观经济调控相机抉择税收政策预留法律空间。提升税收立法级次工作可考虑分两个阶段进行。第一阶段,按照十一届全国人大常委会立法规划和国务院立法计划的安排,本届人大任期内要重点做好增值税法、车船税法、耕地占用税法、环境税法、个人所得税法(修订)的立法工作。第二阶段,全面启动税法提升级次工作,力争用10年左右的时间,完成提升税收立法级次工作,将现行税收暂行条例全面上升为税收法律。

与此同时,今后一段时期,要按照十一届全国人大常委会立法规划和国务院立法计划的安排,结合财政法律制度建设的实际,积极推进财政管理各个领域的立法进程。

(二) 以加强财政规范性文件制定管理为突破口,着力提高财政管理法律制度质量

财政规范性文件既是贯彻落实法律、行政法规等上位法的执行性操作性文件,又是各级财政部门实施财政管理的直接依据,在我国财政管理法律制度体系中具有重要地位,规范财政规范性文件的制定工作,提高财政规范性文件的质量,对全面推进财政科学化精细化管理具有重要意义。目前财政规范性文件的质量总体上是好的,但在一定程度上还存在“粗”和“乱”的问题,应当进一步加强规范管理。为此,有必要制定一部《财政规范性文件制定管理办法》,对财政规范性文件的范围、内容要求、制定规则、制定程序等作出规定,从而提高财政管理法律制度质量,促进财政管理法律制度建设的科学化、精细化。<sup>[1]</sup>

(作者为财政部条法司副司长)

责任编辑 陈素娥