

基于行政公益诉讼视角加强财政补助资金监管的 对策建议

张志明

2017年6月,修改后的《中华人民共和国行政诉讼法》正式确立了行政公益诉讼制度。近年来,为确保财政补助资金安全,检察机关以财政部门 and 主管部门为被告提起多件行政公益诉讼。财政补助资金是公共财政支出的重要组成部分,也是促进共同富裕的有效政策工具。财政部门要从促进全体人民共同富裕,推进财政治理体系和治理能力现代化的高度,加强行政公益诉讼工作,提高运用法治思维和法治方式解决顽症难题的能力,不断提高财政补助资金监管水平,探索形成公共财政高质量支出长效机制。

财政部门在财政补助资金类行政公益诉讼中面临的困难

(一)司法机关依据相关条例认定财政部门具有“法定职责”,财政部门容易成为被告且抗辩难度较大。如在笔者收集整理的相关案件中,财政部门为被告的22件案件中有16件案件是司法机关直接依据《财政违法行为

处罚处分条例》(国务院令 第427号)第二条第一款“县级以上人民政府财政部门及审计机关在各自职权范围内,依法对财政违法行为作出处理、处罚决定”认定财政部门具有“法定职责”。6件案件是司法机关依据相关管理办法认定财政部门具有“法定职责”。针对上述认定,财政部门抗辩难度较大,如陕西省某县农牧局、县发展和改革委员会、县财政局不履行法定职责案,财政部门提出“骗取国家专项资金的首要原因在于发改局没有尽到立项审核、农牧局没有尽到行业主管部门验收实质审查、监督义务所致”的抗辩并没有被司法机关采纳,其他案件财政部门均提出了类似抗辩,但均不被司法机关采纳。

(二)财政部门证明已经“履行了法定职责”的难度较大,败诉风险较高。行政公益诉讼中,检察机关对行政机关“履行了法定职责”采取了“行为标准+结果标准”的实质合法性审查模式,审查的强度要高于普通行政不

作为案件。因此,财政部门不仅要证明已经及时、充分、彻底地履行了职责,还要证明履职已达到了监管目的,否则均可能败诉。如在安徽省某县财政局财政行政管理案中,法院认为财政部门在收到检察建议后,仅追回20万元资金,而在检察院提起行政公益诉讼后才向相对人下达《行政处理决定书》,尚有148.6万元未予追回,因此,判决财政部门怠于履行追回中央财政补助资金职责行为违法和责令继续履行追回中央财政补助资金职责。

(三)即使财政部门对资金被骗取不负有直接责任,也很可能承担败诉时追回资金的责任。预算法及其实施条例未明确追回资金的主体,导致司法机关在适用法律的时候摇摆不定,追回资金的适格主体尚无明确统一的司法裁判规则。在含有“履行追回资金职责”判决的20件案件中,主管部门独立承担追回资金责任的6件,财政部门独立承担追回资金责任的9件,主管部门与财政部门共同承担追

(四)引导社会市场积极参与。要正确认识应急救灾准公共产品属性,合理界定市场和政府的边界,对市场可以发挥作用的领域,比如保险行业,通过建立财政支持政策、灾害保险基金、开发突发灾害等不同类型的险种,

引导和扶持保险市场健康发展,动员民众主动参加保险,发挥保险的社会“减震器”作用。要支持有资质、有经验的社会公益资源参与应急救灾、医疗救助,通过税收减免、补贴等措施鼓励其健康发展,发挥社会资源“协

调器”作用,形成政府、社会团体及公益组织应急救灾合力,提升全社会应急救灾能力和水平,为群众生命安全、生产生活及经济社会健康稳定发展保驾护航。□

责任编辑 刘永恒

回资金责任的5件。现阶段,由于《财政违法行为处罚处分条例》第二条第一款的规定,财政部门承担败诉时追回资金责任的可能性较大,如在江苏省某区农业局不履行法定职责案中,法院认为财政部门虽对案件涉及的财政补助资金的违规发放不负有直接责任,但负有协助追回的职责。

(四)部分财政部门对行政公益诉讼不够重视,诉前、诉中和诉后存在薄弱环节。有的直接拒绝签收检察机关的检查建议或催办函,有的签收后不依法及时书面回复,有的应诉准备不够充分,有的执法经验不足,在相关人员已被追究刑事责任、骗取财政资金案情相对清晰的情况下,财政部门还是因没有依法调查取证,没有履行听取当事人陈述和申辩程序,而导致作出的《行政处罚决定书》被法院撤销。

加强财政补助资金监管的对策建议

(一)主动作为,探索联合检察机关督促主管部门落实财政补助资金监管主体责任。根据预算法的规定,部门是预算编制执行的主体,对预算编制、执行进度、执行结果、支出绩效、安全性和规范性负责。按照“谁评审、谁负责,谁支出、谁负责”的权责一致原则,财政部门具有相关监管职责但并不必然要承担“直接”的追回责任,依据合同相对性原则,财政部门不是资助协议的当事人,无法直接履行也无法代替主管部门履行合同义务。因此,在发现违约或骗取行为时,主管部门应依法作出要求相对人履行退回财政补助资金的行政决定,相对人

不服行政处理决定的,可依法提起行政复议或行政诉讼;相对人拒不履行又不提起行政复议或行政诉讼的,主管部门应经催告后向法院申请强制执行。而财政部门则要主动作为,履行监管职责。如《广东省关于进一步加强涉企和个人财政补贴(补助)资金管理的若干意见》明确,要建立健全纪委监委、法院、检察院、公安等协调联动和打击骗取财政资金行为的快速反应机制。因此,当主管部门经财政部门督促后怠于履行职责时,检察机关可通过检察建议程序督促主管部门依法履行职责。如主管部门继续怠于履行职责,检察机关应以主管部门提起行政公益诉讼。

(二)高度重视,及时启动财政补助资金追回行政执法程序。绝大部分行政公益诉讼案件在诉前检察建议程序得到妥善处理。因此,如财政部门成为检察建议的对象,在现有监管框架下,一是高度重视诉前检察建议,按规定签收检察建议及相关催办函,并依法单独或会同主管部门启动资金追回行政执法程序,确保事实清楚、证据确凿、程序合法。二是积极向检察机关了解案情,并全面核查案件事实,如有关法律法规、涉案金额、申报程序、申报材料、项目评审、资金拨付、项目验收、职责分工、是否已追究刑事责任等。三是按规定2个月内书面回复检察建议,全面说明财政部门新的法定职责、已采取的措施和取得的效果;对于没有收回全部财政资金的情况,要充分说明原因,提出下一步工作计划,争取理解和支持,避免被提起行政公益诉讼。

(三)穷尽措施,形成财政补助资金追回工作闭环。由于检察院对“履行了法定职责”采取“行为标准+结果标准”的实质审查模式,在无法全部或及时追回财政资金时,财政部门极可能会被提起行政公益诉讼。因此,应做到以下几点:一是要加大工作力度,通过行政和民事结合、行政和刑事结合,稳步推进,做好各环节的法律衔接,尽量争取全部追回财政资金。二是两手准备,积极组织应诉工作,聘请专业律师和业务骨干组成应诉工作团队,充分研究检察机关的起诉材料,确保答辩规范、说理充分,提供证据及时、准确、全面。三是败诉后积极落实判决,继续穷尽法律措施,确保财政补助资金追回不停步,积极配合检察机关“回头看”,同时以案促改,深入查找财政补助资金制度设计和日常管理存在的问题,及时堵塞政策制度和管理漏洞,完善内部风险防控机制。

总之,财政是国家治理的基础和重要支柱,财政部门一方面要探索建立与司法机关的联席会议制度,通过行政公益诉讼案件督促主管部门树立财政补助资金全周期、全业务、全流程管理意识,切实落实主体责任,增强财政补助资金风险防控能力。另一方面要通过财政补助类行政公益诉讼案件,逐步厘清各级财政部门之间,财政部门、审计部门和主管部门之间的职责和分工,积极探索公共财政高质量支出长效机制,为修订《财政违法行为处罚处分条例》提供充分的实践和理论支撑。□

(作者单位:广东省深圳市财政局)

责任编辑 张小莉