

行政允诺视角下推进财政补助资金治理体系和治理能力现代化的建议

张志明

习近平总书记在出席深圳经济特区建立40周年庆祝大会重要讲话中强调,要在内外贸、投融资、财政税务、金融创新、出入境等方面,探索更加灵活的政策体系、更加科学的管理体制。财政部通过行政和刑事相结合,严厉查处新能源骗取财政补助资金系列案件,起到了很好的社会效果和法律效果,法院在“苏州吉姆西客车制造有限公司诉财政部”案的判决书中明确,财政补助行为属于行政允诺。近年部分省市通报的腐败和作风问题典型案例,也经常涉及违规使用和骗取财政补助资金。为维护财政资金安全,亟需在行政允诺的视角下加快完善财政补助资金监管制度,积极推进财政治理体系和治理能力现代化。

(一)以完善内部控制为核心,推动主体责任归位

虽然2004年颁布的《财政违法行为处罚处分条例》(国务院令第427号)只规定“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”,未明确主管部门的监管职责,但是近年颁布施行的预算法及其实施条例、《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5号)均明确规定,各部门、各单位是本部

门、本单位的预算执行主体,对预算完整性、规范性、真实性以及执行结果负责。

《关于印发深圳市政府合同管理规定的通知》(深府〔2013〕31号)规定,政府合同签订后,在合同对方当事人怠于履行合同义务时,合同承办部门应承担督促、监督义务履行的职责,及时主张请求权。依据合同相对性原则,财政部门不是补助协议或合同的当事人,无法直接履行也无法代替主管部门履行合同义务,即使财政部门为维护公共利益执行了相当于合同义务的行为,也并不意味着财政部门代替主管部门履行了合同义务。

因此,主管部门应按照“谁评审,谁负责;谁支出,谁负责”的权责一致原则,切实履行财政补助资金监管主体责任,一是加强项目事中、事后监管,建立健全有效的“全流程、全周期、全链条”监管机制,逐一落实项目评审、绩效管理、监督检查和资金追缴等各环节主体责任。二是严格落实“三重一大”事项决策机制,构建权责清晰、程序明确、约束有力、互相制衡的资金管理决策机制,加强廉政风险防控机制建设。三是积极构建公开的刚性量化评审指标体系,精准补助,最大程度减少项目评审、资金分配和

成果验收等环节的自由裁量权,从源头上防止违规使用和骗取等情况发生。四是与相对人签订书面(或电子)的补助协议或合同,明确双方的权利义务和争议解决机制,弥补现有行政允诺制度在履行方式、履行期限、履行质量等方面的不足。

(二)以加强监管合力为依托,确保查处到位

违规使用和骗取财政补助资金行为具有一定的隐蔽性,具体形式五花八门,如以假乱真,相对人虚报数据、私刻单位印章、签订虚假合同、虚开税务发票、提供虚假审计报告等;内外勾结,部分工作人员利用职务之便收受贿赂,滥用职权,违规补助不符合条件的项目;空手套白狼,完全虚构项目,套取财政专项资金。最高人民法院《关于审理行政协议案件若干问题的规定》(法释〔2019〕17号)规定,法律、行政法规规定行政机关对行政协议享有监督协议履行的职权,公民、法人或者其他组织未按照约定履行义务,经催告后不履行,行政机关可以依法作出处理决定。

因此,虽然我国行政诉讼奉行被告恒定原则,主管部门无法主动提起行政诉讼,但在发现违规使用和骗取行为时,主管部门一是要按规定及时

启动行政检查程序，并严格遵守“执法三项制度”，对行政检查全流程进行文字、音像记录，充分保障相对人的知情、参与和救济等权利，确保行政检查事实清楚、证据确凿、程序合法。二是根据行政检查结果，依法及时作出要求相对人退回财政资金的行政处理决定，相对人不服行政处理决定的，可以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，主管部门应经催告后依法向法院申请强制执行。三是违规使用和骗取行为涉嫌犯罪的，主管部门应按照《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》的规定，依法将相关案件向公安机关移送或报案。

同时，应以贯彻落实《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》（粤财监〔2020〕5号）为契机，建立健全主管部门、纪委监委、法院、检察院、公安等联合打击的快速反应机制，凝聚共识，通过典型案例通报、庭审公开等方式加强打击效果宣传和警示教育，并依法区分财政补助资金和相对人自有资金的不同法律属性，将已经被司法冻结、划扣的财政补助资金，按规定缴回国库。

（三）以厘清规范性文件为契机，做到各层级制度不越位

最高人民法院自2000年即创设了法院在行政诉讼中对规范性文件的司法审查权，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》（法释〔2018〕1号）重申，“经审查认为规范性文件不合法的，不作为人民法院认定行政行为合法的依据”。

由此可见，法院通过对规范性文件作出肯定或否定的审查，对财政补助行为合法性进行判断。在现有的相关法律、行政法规和部门规章不完善，短期难以修订的情况下，加强规范性文件管理就显得极为重要。特别是，由于行政允诺的单方性，财政补助资金规范性文件的发布就意味着行政主体自我设定了义务，因此需尽快明确财政补助资金“若干措施（或实施意见）”“资金管理办法”“操作规程（或实施细则）”等文件的法律地位和功能分工。

一是“若干措施（或实施意见）”是某行业或事业的纲领性文件，应从宏观上明确行业或事业整体发展的指导思想、基本原则、发展目标、重要任务等，涉及行政允诺的内容应仅仅是原则性表述，如“加大财政资金支持力度”。二是“资金管理办法”应严格按照行政机关规范性文件管理的规定起草、审批和发布，详细规定财政补助资金的设置期限、补助措施、评审程序、补助标准、验收原则、监管要求、争议解决和法律责任等各环节的要求，现阶段还要特别明确主管部门事前不做超越经济发展水平的过高行政允诺、事中现场实质性审核、事后追缴被违规使用和骗取财政补助资金的主体责任；本级财政补助资金通用的管理办法由财政部门负责制定，各具体财政补助资金的管理办法由主管部门牵头起草，在征求财政部门意见并经政府审议通过后，以主管部门名义印发，财政部门不宜越权包揽属于主管部门主体责任范畴内的事项。三是“操作规程（或实施细则）”应是自

由裁量权极小的具体和细化，不得创设具有决定性的裁量标准。已经印发实施的上述制度宜分批逐年修订，特别是实际设置了补助标准的“操作规程（或实施细则）”，应尽快完善审批程序，避免合法性审查时面临违法或越权作出行政允诺的被动局面。

（四）以推进法治化建设为重点，把准各部门在资金监管中的定位

与行政许可、行政处罚、行政强制等传统行政行为相比，行政允诺缺乏高位阶的法律法规规定，相关规定散落于形式多样的办法、通知和会议纪要中，相同或类似管理业务没有形成统一规范和标准，导致现有财政补助资金有关规定往往从本部门业务管理需要出发，在资金申报、审批、监督等方面各自为政，自由裁量权偏大，存在“重业务、轻程序，重检查、轻处罚，重权力管理、轻责任管理”的现象。新发展阶段，要以贯彻落实《关于深入推进财政法治建设的指导意见》（财法〔2020〕4号）为契机，大力加强财政补助资金法治化建设。

一是对照最新监管要求和最新发现的案件及问题，深入查找财政补助资金制度设计存在的漏洞和日常管理存在的问题，将财政补助资金监管有关内容列入年度常规培训，加强财政法治人才队伍建设。二是以新的“三定”职责为依据，逐步厘清上下级财政部门、财政部门 and 主管部门之间的职责边界，形成监管合力，做到“到位”不“越位”，“补位”不“缺位”；严格落实主管部门预算执行主体责任，财政部门不再参与具体补助项目评审和资金分配；主管部门怠于履行项目