

筑基石 抓驱动 破难题

以宪法精神开启现代财政治理新征程

北京市财政局

近年来，北京市财政局把学习领会习近平法治思想与弘扬宪法精神、践行宪法要求紧密结合起来，把依法理财、依法行政作为贯彻实施依宪治国、依宪执政这个大政方针的重要抓手和具体举措，在实践中推出了“1+2+N”法治工作模式。

“1”，就是把弘扬宪法精神作为现代财政治理一块最重要的基石筑牢夯实

以“学习贯彻习近平法治思想，弘扬宪法精神、深化财政治理”为主题，组织开展形式多样的学习宣传活动，形成了三个重要特征。

一是高位牵引。局党组结合组织开展党史学习教育和庆祝中国共产党成立100周年活动，重点围绕“坚持依宪治国、依宪执政”“坚持党对全面依法治国的领导”“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设”等专题进行深入学习讨论，同时把学习贯彻宪法与增强政治判断力、政治领悟力、政治执行力的要求紧密联系起来加以思考，从而增强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、应对风险的政治自觉，更加注重在法治轨道上推动积极的财政政策提质增效、更可持续。

二是高潮迭起。全面开展“学习贯彻习近平法治思想，弘扬宪法精神、深化财政治理”主题活动。有的处室突出对习近平法治思想和中央全面依法治国工作会议精神以及宪法原文的学习领会；有的处室把学习

宣传宪法与学习贯彻民法典、行政处罚法、预算法及其实施条例、行政事业性国有资产管理条例等法律法规有机结合起来；有的处室组织开展宪法知识试题竞赛；有的处室与预算单位、区级财政开展联学热议宪法、把宪法精神送到社区活动；机关纪委在宪法学习宣传活动中组织党员领导干部及党员代表参观北京市全面从严治党警示教育基地，将学习习近平法治思想、宪法精神及法纪要求融为一体，以空前的宣传力度促进法治意识融入财政工作体系、扎根财政工作人员心灵深处。

三是高频推动。由党宣、财宣、法宣三个机构联袂推动“学习贯彻习近平法治思想，弘扬宪法精神、深化财政治理”主题活动走深走实。机关党委积极牵头协调局党组理论学习中心组先学一步、学深一层，在宪



法学习宣传活动中发挥了“示范班”“领航员”的作用；财政宣传中心在局机关公共场所的各块电子显示屏上连续推送宪法宣传标语和宣传视频，在宪法学习宣传活动中起到了“提示器”“推进器”的作用；法制处认真做好全局各单位组织开展宪法学习宣传活动的登记、统计和通报、督促工作，并将活动情况计入局属各单位年度依法行政考核成绩，在宪法学习宣传活动中起到了“调度员”“裁判员”的作用。

“2”，就是把依法理财与依法行政作为践行宪法要求、深化现代财政治理的“双轮驱动”

（一）依法理财工作。法治正在成为管财理财的最大公约数，也画出了管财理财的最大同心圆。

一是依法强化引领之力，把法治理念导入管财理财出发点。在北京市委理论学习中心组集体学习、市政府常务会会前学法等活动中，多次从北京大学、清华大学、中国社会科学院等单位邀请宪法法律及财经专家作专题辅导报告，并坚持在每年本市召开两会期间，由市级领导分头深入各团组，围绕“参政议政+管财理财”凝聚共识、协调行动。每年在举办全市局级领导干部、依法行政骨干参加的法治工作专题培训班，以及由市级组织部门举办面向“关键少数”的局级领导干部研修班、进修班和中青年干部培训班等重要班次时，市委全面依法治市委员会、市推进依法行政工作领导小组等机构都有针对性地设置推动各级政府、各部门依法管财理财的教学课程。市、区财政部门在组织各预算单位编制年度预算草案之前，坚持以宪法和法律为准绳，把涉及财政收入管理、预算支出管理、政府采购管理等工作的法律法规及规章，梳理编入部门预算编报指南，并在全市范围内举行大规模的依法编制部门预算工作培训，有力推动市、区两级把年度政府预算编准、编细、编实。

二是依法把好审核之关，把法治监督切入管财理财转折点。切实按照首都经济立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的要求，对拟提请市委常委会、市政府常务会议审议的涉及财政工作的重大决策事项及行政规范性文件，一律

先由市政府法制机构研究提出合法性审核意见。与此同时，对市财政局在本部门职责范围内自主制发行政规范性文件及有关政策措施，实行本部门负责合法性审核、公平竞争审查并及时向市政府报备制度。

三是依法突出报告之实，把法定程序嵌入管财理财关键点。针对中央“积极的财政政策要更加积极有为”的要求及扩大财政赤字、发行抗疫特别国债、新增地方政府专项债券等一揽子政策举措，北京市政府及时提请市人大常委会依法审议批准了本市2020年、2021年地方政府债务新增限额及市级预算调整方案。针对在财政收支紧平衡状态下社会各界对国有资产“家底”及管理情况更加关注的舆情民意，北京市政府依法向市人大常委会作了本市国有资产管理情况的综合报告及企业国有资产（不含金融企业）管理情况的专项报告，全面亮“家底”，依法抓治理。

四是依法打通建构之路，把法律体系融入管财理财支撑点。针对北京市2021年75个地方立法项目涉及高质量发展、公共卫生、人居环境、文化建设、民生保障、城市安全等诸多领域，市财政局以“法制处统筹、业务处主办、办公室督查、预算处把控”的工作机制，将财政部门配合办理立法项目的聚焦点和着力点，调整转变到“财政资金该不该保、保多少、怎么保及前后政策如何衔接”等主责、主业、主动权上来，确保财政部门对以法律法规及规章形式确定或固化的保障事项，能够接得住、供得上、保得好，实现了“法”与“财”、“事”与“钱”的有机衔接和紧密结合。

五是依法提升监管之效，把法网密织布入管财理财风险点。北京市依宪依法加快推进人大预算监督联网系统建设，研发了“北京人大代表依法履职——预算项目轻松查”手机APP小程序，在向监督系统导入近5年13类约58万条数据资源的同时，还利用大数据技术整合来源于不同财政业务数据库的项目文本、绩效目标、明细预算、执行进度等要素，实现了从政府“类、款、项”级科目到具体项目的穿透式监督。市财政局进一步完善预算执行动态监控系统功能，结合落实中央八项规定及其实施细则精神对筛查预警内容进行细化，与纪检监察机关合力打造了管钱、管事、管人联动



协作的制度之笼和法治之网。

(二)依法行政工作。按照宪法和法律要求实现“法无授权不可为,法定职责必须为”的刚性约束作用,以及依法处理涉及公民、法人和其他组织权利义务的功能,正在不断得到强化和凸显。

一是围绕普法活动抓深化,着力强化固本铸魂的作用。研究推出了“3+3+3”财政普法新范式,即:运用局党组理论学习中心组集体学法、局长办公会会前学法、财政干部到预算部门和基层单位送法释法三项活动强化龙头带动作用;运用全国及本市“两会”及“4·15”全民国家安全教育日、“12·4”国家宪法日三个节点持续兴起普法热潮;运用“谁执法、谁普法”“谁管理、谁普法”“谁服务、谁普法”三项制度压实普法主体责任。从而实现普法工作从零打碎敲到统筹集成、从单打独斗到合力推进、从照本宣科到“唱念做打”的根本性转变。

二是围绕立法工作抓建构,着力强化夯基垒台的作用。组织开展了现代财政视角下的北京财政法律制度研究,聚焦预算管理、税收收入管理、行政事业性收费管理、政府投资基金管理、国库管理、会计管理、政府采购代理机构监管、财会监督等重点领域,提出了推进立法工作的主攻方向及可行路径,积极擘画展现一幅紧跟财税体制改革步伐、与国家财政立法体系紧密衔接配合、将地方财政立法质量与效力层级大幅提升的立法工作新蓝图。注重把“立改废释”的措施延伸到行政规范性文件清理工作中,重点聚焦行政规范性文件上位法依据不足以及与机构改革、不得排除限制竞争、对外开放政策和“放管服”改革等要求不适应、不符合的问题,对财政政策法规库中收录的1960年以来制发的7500多份文件进行了起底式、拉网式清理,分20批次对其中6000多份文件采取了集中删除或宣布废止、失效的措施。

三是围绕执法行为抓规范,着力强化赋能添力的作用。针对执法力量“小马拉大车”“处罚职权易沉睡”等问题,研究制定了《北京市财政局行政执法工作办法》《北京市财政局行政处罚工作规程》《北京市财政局行政处罚裁量基准》《北京市财政系统行政处罚行为分

类目录及公示期限管理规定》《北京市财政局法律顾问工作规程》等多项制度办法,并将市局行政处罚职权由356项调整压减至243项,进一步扎紧扎密了规范执法和推动执法的制度“笼子”。针对全市注册会计师行业存在的低价买卖报告、挂名执业、频繁转所、非注册会计师实际控制、不正当竞争等问题,协调组织财会监督执法力量、会计行业主管机构、北京注册会计师协会三方联手亮剑、重拳出击,依法依规对行业乱象和顽疾进行整治。

四是围绕涉法问题抓处置,着力强化保驾护航的作用。坚持由法制机构对信访举报核查答复、信息公开申请答复、政府采购投诉处置、开展招标投标、签订民事合同协议、给予违法行为主体行政处罚等以本局名义作出的具体行政行为,出具合法性审核意见。围绕应对处置行政复议和行政诉讼案件,建立了由局领导班子和法制工作机构“双把关”的工作机制,坚持对每起案件的处理方案、答复意见、答辩思路等严格审定把关,对公众关注度高、社会影响面大的行政诉讼案件,由局领导亲自出庭应诉,维护财政部门依法行政、依法办事的良好形象。市财政局还认真研究分析伴随我国行政法律制度建设进程不断加快,越来越多的行政相对人把“申请政府信息公开→提起行政复议→提起行政诉讼”作为实现利益诉求主渠道的问题,把本局多名法律专业骨干投入应对处置复议、诉讼案件的“主战场”,并聘请了多名资深法律顾问作为“外脑”和“外援”,在复议、诉讼案件井喷式增长中依法稳慎处置,保持了复议案件零纠错、诉讼案件零败诉的工作成绩。

五是围绕依法行政抓考评,着力强化压责增效的作用。按照北京市每年对各级政府组织开展依法行政考核的分工安排,市财政局认真担负起此项考核中的相关考核任务,从依法完成财政重点工作任务和全面规范财政部门行政行为这两个方面设计好考核指标体系,并将考核结果纳入市政府对各级政府年度考核成绩。近几年,先后针对财政预算决算公开不到位、加强国有资产管理进展偏缓、财政行政执法工作扭转不力等问题,给予个别区政府扣分惩戒。从2020

年起，又积极研究将考核结果纳入区级财政运行绩效评价考核体系，开启了将依法行政工作成效与市对区转移支付资金等“真金白银”具体挂钩的激励鞭策新模式。

“N”，就是不断破解影响宪法和法律落实、制约现代财政治理水平的突出问题

按照宪法和法律要求，着眼于深化现代财政治理，在下一步工作中将重点聚焦和破解一系列难题。

一是研究探索如何给两个依法“加座桥”，着力解决“力量难合”的问题。既深入研究依法理财与依法行政的工作方向、工作对象、工作范畴截然不同所造成的差异性，又把握依法理财与依法行政你中有我、我中有你、不能相互割裂的紧密关联性，打通上述两项工作由不同领导分管、不同处室牵头、不同管道部署等因素所造的显性或隐性壁垒，积极推动解决两个依法“两张皮”的问题，实现同频共振、相互融合、整体提升。

二是研究探索如何给法制机构“加道门”，着力解决“人才难进”的问题。按照行政处罚法、行政复议法等法律中关于行政机关法制审核人员应当具有法律职业资格的规定，从坚持党管干部和严格依法用人的角度，推动解决行政机关法律专业人才短缺、难进、难升、难留的问题。

三是研究探索如何给法制审核“加个框”，着力解决“责任难分”的问题。针对法制机构对具体行政行为等提前介入、前置审核有利于降低行政法律风险，但同时也带来了法制审核任务的爆发式增长，甚至出现了“步步作法核、事事都转圈”的问题，抓紧研究制定法制机构合法性审核工作清单及工作规范，就审核范围、审核要件、审核时限、审核结果运用等划出红线，把依法行政主体责任与法制机构审核监督责任严格区分开来，切实解决法制审核泛化异化、越位错位的问题。

四是研究探索如何给执法人员“加把劲”，着力解决“铁案难办”的问题。针对财政系统执法人员“小马拉大车”及不愿执法、不敢执法、不会执法的问题，以

专业化选拔、专业化训练、专业化考核、专业化待遇等措施，打造能办会办铁案的执法铁军。此外，按照新一轮机构改革关于将预算执行情况和其他财政收支情况监督检查职责及处理处罚职能划转给审计部门的要求，积极做好厘清职责、定分止争、堵漏补缺等工作。

五是研究探索如何给恶意滥诉“加把锁”，着力解决“久讼难缠”的问题。针对政府信息公开申请、行政复议、行政诉讼门槛相对较低，程序空转却不能实现案结事了、服判息诉，浪费大量行政和司法资源的问题，一方面，积极研究探索财政信息公开的范围和边界，对一些并不涉及申请人权利义务或与其没有直接利害关系，尤其是过分、过度、过细索取财政核心业务信息的行为，依法划出边界或红线；另一方面，与司法等部门研究探索对一些长期缠诉滥诉重点人建立黑名单或预警制度，协调人民法院发挥居中优势，推进诉源治理，把非诉机制挺在前面，以“诉外滤纷、诉前解纷、诉内止纷”三项机制，把恶意缠诉滥诉拒之门外。

六是研究探索如何给信息共享“加条路”，着力解决“条块难通”的问题。针对当前行政执法信息公开平台过多问题，呼吁和协调相关部门从顶层设计上对各类平台进行整合。如本机关门户网站的行政执法信息公开专栏、司法部门的行政执法信息管理平台、发改部门的优化营商环境评价指标平台、市场监管部门的企业信用网和“双随机、一公开”平台、经信部门的大数据汇聚平台和公共信用信息服务平台、政务服务部门的“一网通办”及“互联网+监管”等，信息化系统的重复建设，也造成网络资源、人力资源和财力资源的极大浪费。

七是研究探索如何给刚性指标“加点柔”，着力解决“年考难过”的问题。调整增设积极参加法治政府示范项目创建活动、法治宣传教育活动创新、有效解决法制机构和执法队伍短板问题等激励性指标，并通过专题培训、实地调研、阶段点评、中期督导、观摩见学等措施，改变依法行政考核与各级政府年度考核挂钩所形成的“考核焦虑”“考核恐慌”，起到了“把考核从评时转入平时”“以考核促落实、促提升”的作用。□

责任编辑 刘永恒