着力推进财政法治建设 为财政改革发展提供坚实法治保障

财政部条法司

推进财政法治建设是在财政领域实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，对于深化财税体制改革、建立现代财政制度具有重要意义。在中国共产党百年波澜壮阔的历史进程中，财政工作在保障革命战争供给和革命政权运转、恢复新中国国民经济秩序、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，为更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用提供了坚实法治保障。

新民主主义革命时期，中国共产党先后创建不同形式的红色区域政权，建立根据地战时财政以保障战争物资供给、支持根据地民生发展，并及时颁布一系列财政经济法规，使战时财政有法可依，为根据地财政工作确立了制度保证。1949年10月1日新中国成立后，新中国财政随之建立。1950年政务院发布《关于统一全国税政的决定》，同意以《全国税政实施要则》作为统一全国税政税务的具体方案。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，通过清理基本摸清新中国成立以来财政立法情况，为以后历次清理和立法工作奠定了扎实基础。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”，财政法制建设进入新的阶段。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，财政法治建设的目标逐渐明晰，逐步走向科学化、规范化。党的十八大以来，财政法治建设全面推进。党的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。党的十九届五中全会提出建立现代财税金融体制，建设高标准市场体系，加快转变政府职能，赋予财政法治工作新的历史使命。经过坚持不懈的努力，财政法治工作在法律制度体系建设、法律贯彻实施、法律监督保障等方面取得显著成效。

坚持以习近平法治思想为指引，在党的领导下深入推进财政法治建设

习近平法治思想顺应中华民族伟大复兴的时代要求，科学回答了21世纪中国法治进程面临的“世纪课题”，是全面依法治国的根本遵循和行动指南。财政部认真学习贯彻习近平法治思想，切实把习近平法治思想贯彻落实到财政工作全过程，不断开创财政法治建设新局面。

一是切实履行主体责任，统筹部署推进财政法治建设。坚持把学习贯彻习近平法治思想作为学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容，建立部党组学法机制，深刻领会习近平法治思想的精神内涵和核心要义。紧紧围绕财税体制改革中心工作，以“两个维护”的实际行动推动习近平总书记关于全面依法治国的重要指示批示精神和党中央重大决策部署贯彻落实。树立法治政府意识，坚持重大财税体制改革于法有据，实现财政立法和财税改革决策相统一、相衔接。坚决执行中央全面依法治国委员会各项决策部署，严格逐项按照中央全面依法治国委员会工作要

中国财政杂志社



点中涉及财政部门任务分工，把依法全面履行政府职能的各项要求落实到位。

二是加强顶层设计，完善财政法治建设领导责任机制。2018年财政部成立全国财政法治建设领导小组，部党组书记、部长刘昆担任领导小组组长，切实履行财政法治建设第一责任人责任。制定印发《财政部关于深入推进财政法治建设的指导意见》，明确了2020—2035年各阶段财政法治工作目标，从依法理财、完善立法、依法决策、严格执法、权力监督、争议化解、全面普法等7个方面提出28项主要任务，形成全员参与、分工合作、各负其责、统筹推进的责任体系，确保财政法治建设各项任务落到实处。

建章立制，现代财政法律制度体系框架初步形成

党的十八大以来，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，全面贯彻落实习近平法治思想，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，立改废释并举，在诸多重点领域取得突破和进展。截至目前，我国现行有效的财政法律17件、行政法规33件、规章88件、规范性文件3000余件，财政法律制度体系框架基本建立。

一是完善财税重点领域立法，加快建立现代财政制度。党的十八大以来，通过修订预算法及其实施条例，将近年来财税体制改革和预算管理实践成果以法律形式固定下来，实现预算管理的法治化、规范化，确保公共财政节用裕民；按照党的十八届三中全会“落实税收法定原则”的要求，圆满完成财政部牵头的税收法律起草阶段工作任务，截至目前，我国现行18个税种中已有12个制定了法律；落实党的十九大报告重要改革举措任务分工要求，推动行政事业性国有资产管理条例按期出台，填补国有资产管理领域法律空白。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13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》《政府购买服务管理办法》等36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，为在财政领域实现国家治理体系和治理能力现代化打下坚实基础。

二是加强财政立法前瞻性规划，针对重点难点热点领域深入开展调查研究。社会经济的高速发展与法律制度的稳定性之间存在着不可避免的矛盾冲突，也使得法律制度经常具有一定的滞后性，财政领域的立法工作中更是存在大量亟待填补的立法空白，需要未雨绸缪，积极开展前瞻性立法研究。为此，针对政府债务管理、国有资产管理、政府采购、政府间财政关系、普遍公共服务等重要领域组织开展了前瞻性、高标准、国际化的系统研究工作，立足我国国情和发展阶段，从历史演变和国际比较等维度开展立法研究，为后续立法工作的开展和财税制度的修改完善奠定了坚实的基础。

三是做好行政规范性文件审核和文件清理，财政制度文件的系统性、协调性显著增强。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。根据国务院关于加强行政规范性文件制定管理的一系列要求，2020年修订颁布《财政部行政规范性文件制定管理办法》，进一步完善规范性文件制定的合法性审查工作。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。2020年完成财政部第13次规章和规范性文件清理工作，向全社会公开发布《财政部关于公布废止和失效的财政规章和规范性文件目录（第十三批）的决定》和财政部公告《财政部现行有效规章目录》。组织开展野生动物保护领域、民法典、营商环境涉及的法规、规章和规范性文件的清理工作，提高财政法律制度的透明度、准确度、可信度。

深化改革，依法全面履行财政职能水平显著提升

随着财政法治建设的深入推进，财政部依法全面履行财政管理职能的能力明显增强，行政权力的运行更加规范透明，依法行政依法理财的水平有效提升。各级财政部门积极奋进，攻坚克难，依法规范公正行政、深化财政“放管服”改革等工作取得长足进步。

一是贯彻落实依法行政理念，促进财政职能进一步转变。按照“权责法定、权责对等”的原则认真研究

中国财政杂志社

编制财政部权责清单，逐项明确法定依据、履责方式与追责情形，为实现依法全面履行财政职能奠定基础。严守政府与市场的边界，按照优化营商环境和维护公平竞争的要求，对财政部规章与规范性文件展开全面清理。贯彻落实《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，完善财政行政执法程序、标准。回应公众诉求，创新开展线上行政处罚听证，在规范执法程序的同时展现执法的“温度”。推进财政部门“互联网+监管”系统建设并与国家“互联网+监管”系统深入对接，将所有财政类行政检查、行政处罚事项纳入“互联网+监管”，实现数据互通、信息共享。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数据共享和工作交流。

二是持续深化财政领域“放管服”改革，优化营商环境。敢于“放”，推进简政放权向纵深发展。大幅度精简部本级行政许可事项。截至2021年6月，已精简88%的部本级行政审批事项。善于“管”，加强和规范事中事后监管。全面实施“双随机，一公开”监管，大力推进“互联网+监管”，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审核制度。做好“服”，提高政务服务水平。大力推进“互联网+”政务服务建设。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。

三是组建财政部法律人才库，持续加强全国财政法治人才队伍建设。法治人才是财政法治建设的根基和命脉。为建设一支政治过硬、本领高强的法治人才队伍，按照《财政部关于加强财政系统人才队伍建设的意见》要求，从财政部现有公职律师、法律顾问，各省、市、区财政厅局，财政法学研究领域的专家学者中遴选235名优秀法律人才组建财政部法律人才库，集聚人才全面服务财政改革发展。同时，在选好用好法治人才方面下功夫、花力气，实现多层次、宽领域的法治人才配备。积极落实政府法律顾问制度，分别于2016年、2019年召开两届财政部法律顾问聘任仪式，每届聘任14位法学界知名专家、知名律师担任法律顾问，充分发挥法律顾问在重大行政决策、推进依法行政中的指导作用；大力推行公职律师制度，从各司局择优选拔48名干部组建财政部公职律师队伍，积极探索行之有效的工作机制，形成法制机构与公职律师协同配合、法治工作与财政业务双促共融的工作格局。

规范用权，财政法律风险防控能力全面加强

党的十八大以来，围绕“加快建立现代财政制度，为财政改革发展提供有力法治保障”的目标，以加强党的政治建设为统领，切实加强财政执法监督，有效防控法律风险，不断完善制度执行、权力运行监督制约体系，确保财政发展改革始终在法治轨道上规范高效运行。

一是加强规范性文件制定管理，充分发挥合法性审核机制的把关作用。建立合法性审核情况季度通报制度。及时梳理日常审核中发现的问题，通过一对一发函、内网定期不点名通报等形式，按季度对部内各司局合法性审核情况进行通报，规范性文件送审比例由2015年的64%提升至2019年的97%以上，业务司局法律意识显著增强，政策性文件起草阶段法律风险大幅降低。制定同类型制度文件起草范本，针对专项转移支付资金管理办法起草中的共性问题，研究制定《财政部专项资金管理办法要素框架》，细化具体要求和内容要素，对各条款表述作进一步规范，为部内各司局和地方财政部门起草专项资金管理办法建立参照框架。

二是依法妥善办理复议应诉案件，建立事后反馈机制。2017年以来，共受理并审结行政复议案件957件；应诉行政诉讼案件1348件；收到国务院裁决案件31件。通过案件办理，依法及时有效化解行政纠纷，规范和改进财政行政行为。行政复议案件办理过程中，以“复议为民”为宗旨，强化法律服务职能，通过加强与申请人的沟通解释，受理案件中自愿撤回行政复议申请比例提升至13%，进一步提高行政复议工作效能。持续提高行政诉讼案件应诉水平，依法落实行政机关

中国财政杂志社

负责人出庭应诉制度，修改完善财政部负责人出庭应诉身份证明书，以及负责人不能出庭时须提交的相关证明和授权文件模板，进一步规范行政应诉案件办理流程。坚持以案释法，聚集行政复议诉讼案件集中领域，对政府采购、财政补助等特定类型中的共性问题进行重点研究，对发现的制度漏洞提出对策建议，促进有关财政管理领域的法律法规更加严谨和科学，做到“办结一案、规范一片”。日常解答与集中授课相结合加强对地方财政部门工作指导，对财政执法过程中容易出现的法律风险及应当注意的执法事项进行全面讲解、深入分析，提升地方财政部门行政复议、行政应诉工作水平。

三是创新法治宣传教育形式，提升全体财政干部依法行政依法理财水平。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全面依法治国工作会议精神，将财政法治示范点建设工作作为加强指导地方财政法治工作的重要抓手，通过以点带面、上下联动，形成法治政府建设创优争先的浓厚氛围，持续推动各地财政法治建设工作的均衡发展和财政干部法治素养的整体提升。坚守普法宣传教育这一财政法治建设重要阵地，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，组织全国财政系统普法评估，组织系列普法宣传活动，全方位展示普法宣传教育工作成果，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、制作“分分钟讲讲新预算法”动漫视频短片等。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》，推动全国财政干部学法用法工作进一步制度化、规范化，财政干部依法行政、依法理财的水平进一步提升，立足自身岗位防范和化解财政法律风险的能力进一步增强。

在财政法治建设不断取得新成绩的同时也应该看到，与党中央深入推进全面依法治国的新目标、新要求相比，财政法治建设还存在一些有待解决的问题：财政法律体系仍需进一步健全，个别财税重要领域尚未制定法律法规；部分制度规定相对滞后，体系内部协调性不够、操作性不强、监督制约机制不完善等问题尚需解决；依法全面履行中央财政职责的能力有待提升，中央和地方政府间财政事权和支出责任划分的法治化、规范化进程亟须加快等。

雄关漫道真如铁，而今迈步从头越。财政部条法司将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平法治思想，按照中央关于全面推进依法治国的要求，从财政改革发展大局出发，高位布局财政法治建设，不断推进财政法治建设工作。

责任编辑　廖朝明



中国财政杂志社