七个方面建设法治财政

□罗建国

近年来，财政部门不断加强制度建设，规范权力运行，严格执法行为，强化财政监督，推进普法宣传，依法行政依法理财工作取得积极成效。但应清醒地看到，建设法治财政仍然存在一些亟待解决的问题，主要表现在：人治现象比较突出；制度缺失尚不完备；体制机制还不健全；财经纪律约束松懈；公平正义任重道远。笔者认为，深化财政体制改革，建立现代财政制度，大力推进法治财政建设，需要做好以下七个方面建设。

深化以预算为核心的财政分配制度建设。建立透明预算机制，深入推进财政预决算和“三公”经费信息公开，大力推进专项转移支付、政府采购及财政政策公开，实行预算公开评审，深化“开门办预算”。完善政府预算体系，继续清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，政府的收入和支出全部纳入预算管理，完善一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社保基金预算的统筹衔接和调入机制。改进年度预算控制方式，建立跨年度预算平衡机制，编制中期财政规划，推进三年滚动预算编制，统筹做好年度之间财力安排。优化转移支付结构，完善一般性转移支付增长机制，健全专项转移支付设立、评估和退出机制，进一步清理、整合、规范专项转移支付。积极推进省以下财政体制改革，科学界定省市县政府事权及支出责任，继续下放项目和资金审批权，着力县级基本财力保障机制建设。引入财政资金竞争性分配机制，采用贴息、担保、以奖代补、购买服务、后补助、股权投资等方式，放大财政资金杠杆效应。

深化以国库为核心的财政运行制度建设。除依照法律法规和国务院、财政部的规定纳入财政专户管理的资金外，预算安排的资金全部实行国库集中支付制度。完善国库集中支付实时动态监控体系，构建严密的预算执行监控网络。积极盘活财政存量资金，建立健全财政结转结余资金和暂付款暂存款等定期清理机制，全面清理整顿财政专户，杜绝虚列支出或调节收入行为，加强收入缴库管理，完善国库现金管理，建立库底目标余额管理制度，合理调节国库资金余额，积极稳妥地开展国库现金、专户资金和社会基金运作，深入推进竞争性定存改革。规范权责发生制核算，将权责发生制政府综合财务报告试编范围扩大到全省所有市县，更加全面、完整地反映政府财务状况及运营情况。提前编制部门预算，建立健全预算执行分析机制和支出进度通报机制，严格预算追加，硬化预算约束，促进“预算一年、一年预算”。强化决算对预算编制的反馈和促进作用，完善决算报表体系和评价指标体系，加强预决算闭环管理，着力解决决算和预算编制“两张皮”问题。

深化以市场为核心的财政审批制度建设。坚持市场无形、财政有形，市场无限、财政有限，市场有力、财政有为，市场有序、财政有效的原则，健全市场决定作用的财政体制机制。建立财政负面清单机制，支持深化行政审批制度改革和政府机构改革，加快推进事业单位分类改革，推进公共服务提供主体多元化。全面清理规范税收等优惠政策，公平市场竞争环境。积极落实结构性减税，建立涉企收费清单制度，调动市场主体的积极性。健全税收、就业、金融、外贸、社保等政策，稳定和扩大市场需求。坚持权利平等、机会平等、规则平等，强化财政政策和政策性金融、商业性金融、合作性金融的协同配合机制，积极推动银担合作，充实担保机构资本金，并建立“扶优汰劣”的机制，使之更多地向放大倍数高的担保机构倾斜，发挥担保增信功能，支持中小企业发展。大力推广政府和社会资本合作（PPP模式），引导私营企业和个人投资基础设施、公共事业等领域。健全政府向社会力量购买服务机制，积极探索建立公办民营、民办公助等模式，提高社会事业运行效率。

深化以转型为核心的财政监督制度建设。推动财政监督理念转型，积极做好重点监督、精准监督、有效监督，省级财政抓好省级财政监督工作，市县乡财政抓好本级的财政监督工作，县级财政指导乡镇财政抓好村级集体“三资”的监督管理。推动财政监督目标转型，把财政监督与预算一体、与改革一体、与过程控制一体、与决算一体、与审计整改一体，促进财政管理科学精细、公开透明、绩效提升。推动财政监督方式转型，采取自查、互查、抽查等方式，减少财政监督工作的时间成本、人力成本和财务成本，推动落实各级财政部门和业务部门的主体责任。推动财政监督手段转型，推进财政一体化管理信息系统的深化应用，强化财政监督的信息技术支撑，善于运用审计、监察、司法等部门监督的力量和成果，充分发挥监督综合叠加效应。推动财政内部监督转型，加快建立内部控制制度，明确组织管理架构，促进管理控制的程序化和常态化，堵塞制度漏洞、消除管理隐患，确保机关运转严谨有序和业务开展稳健高效。

深化以质量为核心的财政绩效制度建设。夯实财政政策绩效，建立健全分级分类、适用高效、便于操作的财政政策体系，加强财政政策实施效果的调查研究和科学论证。严格财政预算绩效，围绕绩效目标管理、财政管理绩效综合评价、政府采购绩效评价、财政政策绩效评价试点等方面，强化财政绩效评价机制，加强绩效评价结果运用，将评价结果作为调整支出结构、完善财政政策和科学安排预算的重要依据。创新财政绩效管理，对支持经济发展的财政政策、财政项目、财政资金，建立分级分层分类的绩效评价制度，坚持对社会事业的支持与效率优先和公共效益最大化挂钩，对企业的支持与增加就业、新增产值、税收贡献度、可用财力贡献度挂钩，加快推进财政涉企项目资金管理信息系统建设，不断拓展系统功能，逐步覆盖财政所有资金，建立过程可倒查、效益可查询、责任可追究的追溯机制，提高财政资金使用的规范性、公平性、公正性和效益性。强化财政绩效责任，压实分类分项、分级分部门的责任，做到“花钱要有效、无效必问责”。

深化以稳健为核心的财政风控制度建设。更加注重防范和化解财政风险，认真甄别政府负有偿还责任的存量债务，将其纳入预算管理，对政府性债务实行科学合理的规模控制，建立积极规范的政府举债融资机制，健全政府性债务管理制度体系，在风险可控的情况下，充分发挥政府性债务对经济社会发展的积极作用。深化部门预算制度、国库管理制度、政府采购制度、政府非税收入管理制度、绩效管理制度、财政监督制度等，规范理财行为，以财政管理带动和促进预算单位的会计风险管理。全面梳理廉政风险点，深入查找财政工作中的政策、合规、法律、公共关系、外事、保密、安全等各类风险，明确风险等级，明晰各个节点的工作责任，突出对直接掌管资金分配和政策制定等高风险单位和岗位的权力进行限制，压缩和规范各种权力的自由裁量空间。巩固贯彻执行中央“八项规定”、严肃财经纪律和“小金库”专项治理工作成果，强化单位自查以及财政部门和审计机关专项检查，建立问责机制，坚决纠正和查处违反财经纪律的行为，坚决整顿财经秩序。

深化以作风为核心的财政队伍制度建设。坚持减少层级、广泛覆盖、扁平管理，突出学习的效率质量与效果，自觉遵守宪法法律、党纪党规及财政规章制度，深入开展社会主义法治理念和社会主义核心价值观教育，加大财政普法宣传教育，引导财政干部牢固树立正确的世界观、人生观、价值观和是非观、义利观、权力观、事业观。巩固扩大党的群众路线教育实践活动成果，认真践行好干部标准和“三严三实”要求，扎实推进机关效能建设，完善上门会商服务预算单位机制，深入开展城乡基层党组织结对共建以及“单位包村、干部包户”定点帮扶工作，严格落实财政系统帮联及政风行风巡查制度，建立健全反对“四风”长效机制。坚持打铁自身硬，牢固树立“理财不爱钱，服务不谋私”的理念，带头执行廉政准则、《党政机关厉行节约反对浪费条例》、中央“八项规定”，始终绷紧党风廉政这根弦，严格落实党风廉政建设的主体责任和监督责任，促进财政部门安全、财政工作安全、财政队伍安全、财政事业安全。

（作者系安徽省财政厅党组书记、厅长）

抓落实抓什么

□薄 钢

人民群众对少数干部有意见，往往就是因为他们工作中抓落实不力、为群众办实事不够，既有愧于党，也失信于民。因之，领导干部以奋发有为的精神状态带头抓落实至关重要。

抓责任。责任落实工作才能到位。一些工作沙滩流水不到头，原因之一就是职责不明，职到责未到。近年来，一些同志因失职、渎职而受到问责，教训非常深刻。我们已经进入一个责任的时代，尤其强调压实责任和责任的传导，出现工作失误要追究。应以责任的落实带动工作落实，做任何工作都要过程留“痕迹”，定责任、定目标、定任务，逐一具体到单位、落实到人头。随着时间的推移、工作的调整、矛盾的发展变化，不断健全完善工作落实的责任体系，做到职责明晰、责随职走。坚持有职必须尽责，上级要依责指导、部门要依责办事、工作要依责运转，对失职渎职要严格追究问责，才能确保每一项工作有人抓、有人管、能落实、衔接好。

抓重点。善于抓大事、议大事，突出重点，破解难题，解决主要矛盾，牵住“牛鼻子”；重点抓住了、抓好了，全局工作才能举重若轻，才能搞活、出彩。这是做好工作的重要方法，也是一条成功经验。要深入学习掌握马克思主义的实践论、矛盾论，注重运用唯物辩证法的思想利器，围绕主要矛盾和矛盾的主要方面，紧紧抓住牵动全局的主要工作、事关长远的重大问题、关系群众切身利益的紧迫任务，选好切入点、找准着力点，集中力量，整合资源、强化保障，把工作往深里做，往实里做，要坚持抓重点，重点抓，而不是眉毛胡子一把抓，在抓热点、抓难点、抓亮点上下功夫，通过抓热点及时回应群众的重大关切，抓难点打开工作的突破口，抓亮点找到前进的方向。要坚持问题导向，把解决问题作为实实在在的创新来抓，并善于解决问题背后的问题，深挖原因背后的原因，去伪存真、由此及彼、由表及里、举一反三，既由因寻果，又由果究因，善于联系地看待和解决问题，切实增强解决问题的联动效应，以重点突破带动整体推进。

抓具体。“合抱之木，生于毫末，九层之台，起于累土”，每一件大项工作的完成是由无数的具体工作成就的。“道虽迩，不行不至，事虽小，不为不成”，任何一项工作都要从一点一滴做起，具体才能深入，细节决定成败。要结合本地区、本部门实际，把原则性要求变成可操作的具体措施，把目标任务变成实实在在的工作项目，每项措施、每个项目都要有方案、有要求、有载体，决不能以会议落实会议、以文件落实文件，决不能大而化之，只发号召不出实招，只造声势不做实事。要加强督导检查，对每一项工作做到思想上“挂号”、工作中“上账”，经常盘点一下，看一看工作部署和安排有没有遗漏，是不是都落到了实处，提出的要求有没有全部兑现，哪些还没有做，哪些做得还不够。要针对具体问题具体分析，进一步弄清楚抓什么、如何抓、谁来抓、何时抓，把落实中的有利条件和不利条件分析研究透，把可能遇到的困难挑战和矛盾问题考虑预见到，把计划、安排和应对措施制订好。

抓基层。基层既是抓落实的主体，又是抓落实的重中之重。加强调查研究，坚持眼睛向下看、身子向下沉，重心放在基层一线，深入基层、深入群众，及时了解在上面难以听到、不易看到和意想不到的新情况新问题，掌握第一手资料，问政问需问计于民，一级一级抓、一级一级带，层层将职责履行到位。强化基层干部的教育，培养“六种意识”，即：“把事业当‘家业’”的意识，“依规范、按制度、守纪律”的意识，“团结、配合、互助”的意识，“廉洁、勤政、自律”的意识，“勇担当、敢碰硬、负责任”的意识，“奉献、创新、进取”的意识；提高做群众工作的本领，使之既善于解决好群众的实际问题，维护其合法权益，又善于教育、疏导、理顺群众情绪，引导依法理性表达诉求。完善基层干部联系群众的制度性安排，确保渠道畅通，群众的诉求第一时间有人过问、有人处置、有人解决。健全基层做群众工作、化解矛盾的平台，推进网格化建设和精细化管理，加大人、财、物投入力度，推动资源向基层下沉、力量向基层集中、工作在基层落实。特别注重及时挖掘并善于总结基层创造的好经验、好做法，毛泽东说，“胸中有大局，手中有典型”，要搞好典型示范引导和推广，并逐步形成制度，不断加以巩固完善。建立基层工作落实的评价体系，对基层多鼓励少指责，多表扬少批评，多帮助少埋怨，努力做到好事让基层做、好人让基层当、形象在基层树、威信在基层立、矛盾在基层解。

抓成效。既要求结果，更要重效果。结果是事物发展的形式，效果是事物发展的综合作用。花开要有果，掷地要有声。干工作、抓落实，最终是要见成效。抓不出成效，形不成亮点，就好比推舟于陆，劳而无功。要适应新形势、新情况、新要求，从实际出发，从细处入手，创造性开展工作，力戒依样画葫芦、上下一般粗，确保工作能够真正落实到基层，实现动机和效果、形式与内容的统一。目标确定了，任务明确了，就要扭住不放，“咬定青山不放松，任你东西南北风”，敢于啃硬骨头，不达目的不罢休，狠狠地抓，一天不放松地抓，持之以恒、一抓到底、抓出成效，防止日计有余，岁计不足，紧一阵松一阵，热一阵冷一阵，工作虎头蛇尾。要注重整体性、系统性，使各方面工作在抓落实的过程中相互配合、互相促进、协调推进。要扬人之长、补己之短，广开言路、择善而从，注意在落实中发现矛盾，在落实中寻找办法，在落实中解决问题，做到决策定一条是一条，条条算数，承诺说一个做一个，个个兑现，工作干一件成一件，件件落实。

（作者系北京市政府副秘书长）

落实依法治国的四个着力点

□王 俊

贯彻落实依法治国，关键在党、关键在人，笔者认为，采取“抓两头、带中间”举措，切实加强监督，依法治国才能落到实处。“抓两头、带中间”，就是抓好领导干部、青少年这“两头”，带好工人、农民、知识分子、工商业从业人员等“中间层”，既立足当前又着眼长远，突出抓好领导干部率先垂范和青少年的普法教育，从而带动社会各阶层形成学法守法的意识，这样才能为法治中国建设打下坚实的根基。

突出领导干部这个关键。领导干部是社会管理和社会服务的组织者、参与者和示范者，其法律素质的高低，依法治国理念的强弱，直接决定着其依法行政、依法决策和依法办事的水平。贯彻落实依法治国，理应用更高的标准、更严的要求、更实的作风来推动领导干部依法行政、依法决策。把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩的重要内容，纳入政绩考核指标体系，把学法守法情况、依法行政、依法决策作为考察使用干部的重要内容。要全面推进依法行政，党政机关和各级领导干部须严格在宪法和法律的范围内活动，不得以权代法、以权压法、以权乱法。提高领导干部依法决策水平，把公众参与、专家咨询、风险评估、合法性审核和集体讨论决定作为决策的法定程序，并建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，确保领导干部决策合法合规。作为领导干部，须树立法治思维，摒弃人治思想，敬畏法律、遵守法律。带头学法用法，熟悉和掌握履行职责所需要的法律知识，善于运用法律手段管理经济和社会事务。严以用权，坚持依法行政，做到法定职责必须为、法无授权不可为，决不能把自己置身于法律之外。

从娃娃抓起。孩子是祖国的希望和未来，依法治国只有从娃娃抓起，才能起到潜移默化、内化于心的作用，法治教育的成果才能更加长效持久。全面推进依法治国，须坚持从娃娃抓起，把法治教育纳入国民教育体系，大力推进教育法治化进程。创新学校法治教育课程设置，丰富法治教育的内容，从幼儿园、小学、中学到大学，都应该结合不同年龄阶段孩子的特点，有针对性地设置法治教育课，着力加强青少年的宪法意识、权利义务观念、民主法治理念等与价值判断有关的基础性法治内容的传授。在幼儿法治教育中，可以将不得闯红绿灯、如何拨打报警电话、安全常识等编成儿歌，着重加强基本法律常识的教育；在中小学的法治教育中，重点加强宪法、刑法等基本法的普及教育；在大学的法治教育中，重点加强本专业从业所需的法律法规的学习教育，并将通过专业法律考试作为大学生就业的门槛。创新法治教育的形式，与青少年心理学结合起来，注重实践参与，培养学生的参与意识，提高学生参与社会的能力，在社会活动中提高法治意识。同时，在村居委、社区依法治理中，将家庭纳入法治教育宣传的基本单元，从而构筑学校、家庭与社会三位一体的青少年法治教育体系。

推进全民学法守法。依法治国的基础，就是社会各阶层都要信仰法律、尊重法律、依法办事。贯彻落实依法治国，就是把大力推动全民学法、用法、守法作为重要支撑，切实增强全社会的法治观念和法治意识。结合工人、农民、知识分子、工商从业人员等社会不同人群的特点，有针对性地研究制定依法治理的措施。农村法治建设关键要重点解决好农民工和留守儿童的法治教育问题，工商界法治建设要重点解决好维护市场经济秩序、守法经营的问题。在各行各业、社会各阶层中全面推行法律考试准入制度，将通过某一行业的法律考试作为该行业就业、执业，领取营业执照，开办公司的门槛，不通过该行业法律法规考试的，就不能在该行业就业、执业，甚至不能成为企业的法人。特别是在公务员和机关事业人员的招录考试中，将法治考试作为必考科目。唯有如此，才能使依法治国成为全民信仰，才能使社会各阶层自觉形成学法、用法、守法的意识，依法治国也才能有稳固的群众基础。

以严格的法律监督作为保障。从我国现阶段来看，虽然社会关系的主要方面已有法可依，也有专门的国家法律监督机关—人民检察院，但还缺少一部监督法律实施的根本大法。特别是由于公民守法意识的淡薄和某些执法环节的松懈，在法律实施过程中，很多法律往往形同虚设，这其中最重要的原因就是缺少一部监督法律实施的根本大法。因此，真正树立起法律的权威，实现依法治国，就需要加快依法治国监督法的立法工作，进一步加强法律监督体系建设。全国人大应尽快制定一部依法治国的监督法，对社会各阶层的依法治理做出专门的规定，对不按法治原则办事的，无论是任何组织、任何人，都应该分别有专门的处理办法和措施。同时，完善法律监督体系的立法工作，形成以党的监督为灵魂，以权力机关监督为核心，以检察监督为主体，包括司法监督、行政监督和社会监督在内的法律监督体系，使之成为贯彻落实依法治国的有力保障。

（作者系重庆经济技术开发区党工委书记、管委会主任）

行政诉讼在法治体系建设中的作用

□程 琥

行政诉讼与法治密切关联，没有法治体系建设提供的良好环境、制度支持和有力保障，行政诉讼制度实施将困难重重。同时，行政诉讼制度是法治实施体系的重要组成部分，法治体系建设必然要求行政诉讼制度不断健全和完善。行政诉讼的优势主要体现在以下几方面。

行政诉讼对法律规范体系的反馈功能。政府是法律规范最重要的实施主体，行政诉讼是风向标和体检表，法律规范实施状况能够直接反馈到行政案件中。人民法院通过审理行政案件，能够发现法律规范是否协调与可操作性的问题，为法律规范的立、改、废提出意见和建议。同时，公民、法人或者其他组织认为行政行为所依据的国务院部门和地方人民政府及其部门制定的规范性文件合法性存在质疑时，在对行政行为提起诉讼时，可以一并请求对该规范性文件进行审查。人民法院在审理行政案件中，经审查认为上述规范性文件不合法的，不作为认定行政行为合法的依据，并向制定机关提出处理建议，从而维护国家法制统一，推动形成完备的法律规范体系。

行政诉讼对法治实施体系的评价功能。经过长期努力，我国形成了中国特色社会主义法律体系，国家和社会生活各方面总体上实现了有法可依。同时要看到我国法律实施还存在诸多问题，在一定范围内还存在有法不依、执法不严、违法不究问题。人民法院通过对行政行为的合法性审查和评价，依法支持合法的行政行为，纠正违法和显失公正的行政行为，明确行政机关、公民、法人、其他组织乃至全社会的权力或权利边界，推动严格执法、公正司法、全民守法。

行政诉讼对法治监督体系的促进功能。在法治监督体系中，司法对行政权极为重要的监督形式是行政诉讼。行政诉讼法作为对行政权实施监督的法律，长期以来并没有普遍受到应有重视和得到有效实施，有的地方法院由于受到地方干预或行政干预对行政机关用权监督失之于宽、失之于软，导致一些违法行为不断出现。因此，通过强化行政诉讼对行政权监督，建立严密的法治监督体系，健全对行政权运行的制约和监督。

行政诉讼对法治保障体系的支持功能。法治建设是一个系统工程，法律保障体系建设也是一个系统工程。人民法院审理行政案件的过程，是化解行政争议过程，也是密切政府与人民群众良好关系的过程，有利于形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好社会氛围，从根本上减少社会不安定因素，充分发挥“减压阀”和“化解器”作用。

行政诉讼对党内法规体系的保障功能。党内法规既是管党治党的重要依据，也是建设社会主义法治国家的重要保障。全面推进依法治国，必须加强和改进党对法治工作的领导，把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面。行政诉讼职能作用在于审查行政行为的合法性，而做出行政行为的主体大多是各级行政执法人员，其中有许多党员干部。人民法院通过审理行政案件能够及时发现行政执法人员存在的不作为、乱作为、党风廉政建设问题，以及党内法规存在的薄弱环节，及时为党内法规体系建设提供有针对性的建言和建议，从而推动党内法规即时清理和健全完善。

（作者系北京市高级人民法院行政审判庭庭长）

CO-E韩伊

让肌肤尽膳尽美

微商二维码 微信二维码

全国服务热线：4008 337 566