



国家治理现代化视角下的财政法治建设

□ 贾荣鄂

过立法做好顶层设计、引领改革进程、推动社会发展。为此，要抓紧制定财政基本法，作为财政税收活动的基本规范和基本准则；要加强财政收入、财政支出、财政管理等重点领域的财政立法。近期，尤其要加快落实税收法定原则，将现行由行政法规规范的税种，如增值税、消费税等税种上升为法律规范，研究制定房地产税法等。对于需要先行先试的财政改革举措，以及实践证明行之有效、具备复制推广条件的财税改革举措，应在及时总结经验的基础上，完善相关财税法律法规，确保重大财政改革和先行先试在法治的轨道上有效运行，还要加快推进相关财税法律法规的立改废释工作，不断提高立法工作的针对性、及时性、系统性。

切实提高立法质量，以良法促善治。科学立法、民主立法、依法立法是在尊重和体现客观规律，遵守法定规则和程序的基础上，正确把握和统筹兼顾最广大人民的根本利益、现阶段群众的共同利益、不同阶层群体的特殊利益关系，找到全社会意愿和要求的最大公约数，科学合理协调利益关系。由于财税法律法规牵扯面广，涉及部门、利益主体多，可谓“牵一发而动全身”，因此，财税立法更应做到开门立法，要广泛听取、充分吸收各方面意见建议，切实解决群众反映最为强烈的利益固化、利益输送、部门利益藩篱化等突出问题，力求使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。

深入推进财政“放管服”改革，持续优化营商环境。“放管服”改革是加快政府职能转变的重大举措，必须驰而不息深入推进。一要深入推进行政审批与商事制度改革。进一步简政放权，精简行政许可事项，优化审批服务，整治各类变相审批，深化“证照分离”改革，破除市场准入壁垒。二要持续优化营商环境。确保更大规模的减税降费取得实效，实打实、硬碰硬地切实降低企业负担。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。对标国际先进水平，努力营造稳定、公平、透明、可预期的市场化、法治化、国际化营商环境。三要健全制度化监管规则。协调推进“双随机、一公开”（即在监管过程中随机抽取检查对象，随机选派执法人员，抽查人员及查处结果及时向社会公开）监管，“互联网+监管”，信用监管，智能监管，跨部门联合执法、联合惩戒等监管方式，完善监管标准，有效加强事中事后监管，管出公平和效率。四要推进“互联网+政务服务”，进一步减证便民，降低制度性交易成本。

强化严格执法，做到依法行政、依法理财。法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。为此，要深入推进财政重大决策科学化、民主化、法治化，要按照财政重大决策的范围和程序要求，做好财政工作的各项重大决策，进一步规范公正文明执法。按照有关要求，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，规范财政行政执法自由裁量权，强化对财政权力运行的制约和监督。坚持用制度管权管钱管人管事，确保按照法定权限和程序行使权力，加快财政部门内部控制从建规矩到见成效转变。同时，要全面推进财政政务公开，依法主动接受监督。

以法治思维推进财政法治建设。法治思维是以合法性为出发点，以追求公平正义为目标，按照法律逻辑和法律价值思维思考问题的思维模式。简单地说，符合法治精神的思维模式就是法治思维。对于具体从事财政法治工作的领导干部而言，要不断强化“财”必须自觉服从于“政”的意识，做到“手中有财，心中有政”，坚持把党的路线方针政策和决策部署贯彻落实到财政法治建设的全过程和各方面，以法治思维推进财政法治建设。同时，要切实加强对全体财政干部的法治宣传教育，着力培养以依据意识、权限意识、程序意识、证据意识为内核的法律思维，不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力，努力推动形成内心尊法、办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，在法治轨道上推动各项工作。

正确处理财政改革与立法的关系。改革和立法从来都不是一劳永逸的，它是时代变革中的双奏。立法追求的是稳定性，将已经稳定、成熟的社会关系以法的形式固定下来，从而给予国家强制力的保障。在推进经济社会发展和财政改革进程中，立法与改革始终是相辅相成的，要坚持在立法中推进改革、在改革中完善立法。全面深化财税体制改革，需要通

最大限度减少不必要的行政执法事项

□ 韩春晖

党的十九届四中全会指出，要深化行政执法体制改革，“最大限度减少不必要的行政执法事项”。这一改革思路是对当前法治实践中存在的执法滥权、执法腐败、执法扰民等问题的源头治理之策，是法治思维在执法体制改革中的典范运用。

古人云：“创法者固留有余，以养天下而平其情。”大意是，制定法律不能完全密如凝脂，而应当给社会发展预留一定法外空间，让百姓得以休养，从而平缓其人情需求。最大限度减少不必要的行政执法事项，正是在执法领域中宽减“法网”，给百姓更多的自主支配空间，避免陷于“动辄违法”，进而“动辄被执法”的恐惧之中。

减少不必要的行政执法事项，首先要推进“减政”，“取消”一批不必要的行政审批事项。它是“国家辅助作用”原则的应有之义。该原则强调，在国家治理中，国家公权力并非垄断式的治理主体，而是承担一种辅助性、补充性的作用。例如，《行政许可法》第13条规定，如果某一审批事项可以通过如下四种方式予以有效治理，可以不设定行政许可：（一）公民、法人或者其他组织能够自主决定的；（二）市场竞争机制能够有效调节的；（三）行业组织或者中介机构能够自律管理的；（四）行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的。该

条文就非常清晰地展现了“个人优先、市场次之、社会再次、行政最后”的基本逻辑，它是我们推行“简政放权”的法理依据。在深化行政执法体制改革的新阶段，“减政”比“简政”更重要，“取消”比“放权”更重要。如果将一个根本没有必要存在的审批事项“放权”到下级政府，非但没有减少市场主体申请审批的成本，还可能因下级政府审批能力的不足增加不必要的成本，并不能增加市场主体的获得感。

减少不必要的行政执法事项，重点要贯彻“减罚”，“清除”一些不合法的行政处罚事项。它是“法律保留”原则的具体贯彻。该原则强调，越是对公民权利影响重大的行政处罚，越应该由位阶更高的法律来予以规定授权，影响到公民人身权的行政处罚必须由全国人大及其常委会制定的法律来创设。《行政处罚法》第10条至第13条就规定了法律保留的层级体系。如果地方性法规可以设定“限制人身自由”的行政处罚，将会打开“潘多拉盒子”，形成“人人自危”的社会氛围；如果地方性法规可以设定“吊销企业营业执照”的行政处罚，将会导致“地方经济保护主义”盛行，破坏公平竞争的市场环境；如果规章设定的罚款金额没有限额约束，将会导致“天价罚款”“钓鱼罚款”“以罚代管”频发，使得“利益

驱动执法”的乱象难以根治。

减少不必要的行政执法事项，关键要做到“合理”，“避免”一些过激过当的行政强制措施。它是“权力谦抑性”原则的基本要求。该原则强调，行政强制权的行使必须符合比例原则，应当尽量以最小的成本付出获取最大的收益，手段与结果必须合乎比例，不得以“大炮轰蚊子”。《行政强制法》第5条规定，采用非强制手段可以达到行政管理目的的，不得设定和实施行政强制。第43条规定，不得在夜间、法定节假日实施行政强制措施；不得采取停止供水、停电或者法定胁迫履行；不得采取暴力、胁迫等非法方式。这些规定是设定和运用行政强制措施的基本原则和行为底线。在当前法治实践中，不少基层干部抱怨自身执法事项过多、执法责任过大，但是执法措施过少，逐渐养成“有法（律）就无（办）法，无法（律）就有（办）法”的错误观念，从而随意增加、扩张和滥用行政强制权力，往往“小事引大，大事引炸”，导致“官民冲突”。因此，减少设定和实施不必要的行政强制权，在一定意义上是拔除可能点燃社会火药桶的“引线”，是维护社会稳定的理性之道。

需要指出的是，最大限度减少不必要的行政执法事项，与严格规范公正文明执法并不矛盾。从发生

环节来看，减少行政执法事项发生在行政执法权创设环节，而严格规范公正文明执法发生在行政执法权实施环节；从问题本质来看，减少行政执法事项主要是一个行政执法体制问题，严格规范公正文明执法则是一个行政执法手段问题；从工作方式来看，减少行政执法事项是一个立法问题，通过法律的废、立、改来确认和实现，而严格规范公正文明执法是一个执法问题，通过执法机制和方式的探索创新来逐步实现。

难能可贵的是，这一改革思路是基于对行政执法权力属性的清醒认知，是基于对行政执法体制变革方向的理性判断。蕴藉其中的道理是：我们永远不能指望单靠增加权力去解决增加的问题。有时候，增加一种权力带来的问题可能比解决的问题会更多。因为，每一种权力都有它天然的局限性，必须回到源头去解决。

所以，最大限度减少不必要的执法事项，是给权力做“减法”，却是给民心做“加法”，给国家治理现代化做“乘法”。

（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部



财政是国家治理的基础和重要支柱。财政法治建设在全面推进依法治国中有重要地位，作用显著。全面推进财政法治建设是关系国家治理体系和治理能力现代化的重点领域之一，必须抓紧谋划、加快推进。

不断完善和健全财政法律制度体系。改革开放40多年来，在党的领导下，我国逐步形成了以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，为国家和社会生活的各个方面总体上实现有法可依提供了保障。与此同时，我国财政改革不断推进，财政管理不断规范，财政干部依法行政、依法理财的意识、能力和水平不断提升，财政法治建设取得了巨大成绩。但是，与推进国家治理体系和治理能力现代化对财政法治建设提出的新要求还存在不少问题，财政法治建设的任务依然紧迫、繁重。一是财政法律体系仍然不健全。一些基本的财政法律法规有待建立，如财政基本法、税收基本法、财政转移支付法等。二是财政立法的层次不高。目前我国的各种税法有18部，其中只有8部是经全国人大及其常委会批准颁布的税收法律，其余10部都是国务院颁布实施的条例或暂行条例。按照税收法定原则，这些行政法规应当逐步上升为国家法律。三是财政法律与其他法律之间配套协调性还比较差，还存在法律与法律之间不配套、不协调、不统一、互相冲突的问题。突出表现为各种法律法规中与财税冲突的条款较多，导致财政职能可能被肢解，税收优惠政策过多过滥。因此，必须加快财政法律制度体系建设，要逐步建立以宪法为核心，以法律和行政法规为骨干，以地方性法规、行政规章以及其他法律渊源为补充，相互协调一致、完整统一的财政法律制度体系。在这个体系中，既要有对财政活动进行原则性规定的统领性法律，又要有对每一种类的财政活动进行规范的具体单项法律。从内容范围看，涵盖预算、税收、非税收入、政府采购、财务会计、行业管理、资产管理、财政监督等财政领域；从法律级次看，包含财政法律、行政法规和部门规章，也包括地方性法规和地方政府规章。

议政法

（上接1版头条）新时代的德，就是坚持习近平新时代中国特色社会主义思想，听党的话、跟党走，忠诚、干净、担当；新时代的才，就是坚持为人民服务，一切以人民为中心，能力过硬、视野开阔、不断开拓进取。当前，要完善德才兼备、以德为先的选拔任用体系，要对选拔出来的干部重视分类使用，政务与事务分开。对政务干部，尤其要重视培养基层经验、实践经验。从实践中用人、从基层中用人、不拘一格用人。要鼓励干部敢担当、敢作为、勇于探索、深入基层、深入群众，使优秀干部像毛遂那样脱颖而出，像张骞那样敢于去“凿空”。

健全干部考核评价体制。今天干部队伍建设中，考核方面还存在不少亟待改进的地方。少数地方和部门考核重形式轻实质，考核不出优秀干

（上接1版二条）

实践证明，公有制经济和非公有制经济二者相辅相成，相互促进。公有制经济是长期以来在国家发展历程中形成的，为国家建设、国防安全、人民生活改善作出了突出贡献。与此同时，非公有制经济从小到大、由弱变强，在稳定增长、促进创新、增加就业、改善民生等方面发挥了重要作用。推动经济高质量发展，既要毫不动摇巩固和发展公有制经济，也要毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展：一是推进国有经济布局优化和结构调整，进一步增强国有经济的影响力、控制力、竞争力，深入推进国有企业改革，优化完善中国特色现代国有企业制度；二是继续大力支持 and 引导非公有制经济发展，鼓励混合所有制经济发展，健全支持民营经济、外商投资企业发展的营商环境；三是强化各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护的法制安排，构建亲清政商关系的政策体系。

坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存

改革开放以来，伴随着我国所有制经济制度的历史演进，分配制度也随之变迁，主要经历了四个阶段：第一阶段，从1978年到1992年，以打破平均主义为突破口，重新确立了按劳分配原则，否定了收入分配体制的高度集中和平均主义的分配方式，同时，肯定了其他分配方式的合法存在，但是这一时期的其他分配方式仍

部，也考核不出不作为的干部；考核方式和考核内容不论职务高低、正副之别、岗位之异，一个标准，一套办法；平时不考核，不提按劳考核，考核不深以致带病提拔，不重视考核结果的运用等等，都严重制约了考核作用的发挥。当前，完善考核机制，明确考核机构，进一步增加、细化考核内容，进一步公开透明考核结果，推行分类考核，是加强干部队伍建设的一条途径。当然也要规范考核，避免考核支出多门、过多过滥。

宽严相济与赏罚分明。没有规矩，不成方圆。但也应当从实际效果出发，注意宽严相济，发挥赏罚分明的作用。古人说：“宽以济猛，猛以济宽，政是以和。”当然，这个“宽”不是松弛，不是不讲法度，而是在干部队伍管理上完善容错纠错机制。古人说：“作官公罪不可无，私

然处于补充地位；第二阶段，从1992年到2002年，为适应其他经济成分快速发展的现状，在实行坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度的同时，提出了“把按劳分配和按生产要素分配结合起来”的分配政策，为生产要素在社会主义市场经济条件下参与收入分配提供了政策支持；第三阶段，从2002年到2012年，随着社会主义市场经济体制的日趋完善，按劳分配与按生产要素分配相结合的分配政策也日益完善，明确了生产要素参与分配的原则，更加重视收入分配差距问题，逐步强调公平原则；第四阶段，从2012年至今，注重在提高居民收入的同时，将重视公平放在更加突出的位置，着力让人民共享改革发展成果。

习近平总书记高度重视收入分配差距问题，多次强调：“‘蛋糕’不断做大了，同时还要把‘蛋糕’分好。”国家持续不断推进收入分配制度改革，实行一系列缩小收入差距具体举措，人民群众收入水平得到大幅提升，收入分配关系得到明显改善。1978年城镇居民可支配收入、农村人均纯收入仅为343.40元、13360元，2018年中国城镇居民、农村居民人均可支配收入分别达到39251元、14617元。值得重视的是，我国目前的收入差距仍然处于高位、合理的收入分配格局尚未形成、劳动收入占比较低的问题仍然存在。

推动经济高质量发展，必须进一步缩小收入分配差距，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。一是通过健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理和数据等生产要素按贡献参与分配的机制，规范收

罪不可有”，意指为官不能怕出事就无所作为，只求自己平安；但做官绝不能心存私念，以权谋私，知法犯法。因此，对干部在工作中的失误、错误与主观犯罪，要从制度上加以区别。“不以一恶忘其善，勿以小瑕掩其功”；对干部出现的问题，也要区分公私，不简单单地以舆论定是非。问责要认真，但不烦苛，追责要严肃，但又慎重，使干部能够有精力、放心大胆地开展工作。也应当使干部正当合法权益得到保护，使干部的使命感、荣誉感、归属感与获得感成正比。同时健全能上能下的常态化机制。因考核或过错而下，因建功立业而上，是我国古代官吏的常态，除了重大罪行外，犯错的官员还给予改正错误、发挥才干的机会。这些都值得我们研究。要完善赏罚分明的制度。“国家大事，惟赏与罚。赏当其劳，无

入分配秩序；二是健全社会再分配调节机制，完善以税收、社会保险、转移支付为主要手段的再分配调节机制，提高直接税收的比重；三是重视发挥第三次分配作用，发展慈善等社会公益事业，鼓励企业创业和创新、通过教育和培训提高人力资本、拓宽居民财产性收入的来源渠道，不断扩大中等收入群体，形成橄榄型的收入分配结构。

坚持“看得见的”和“看不见的手”相得益彰

改革开放以来，我们党对社会主义市场经济体制的构建是一个实践、认识、再实践、再认识的新式演进过程。总体上历经三个阶段：第一阶段，从1978年到1992年，这一时期政府与市场关系实现了从“主辅论”向“层级论”的过渡，政府逐渐减少对自由市场的限制，在认识上突破了社会主义制度与商品经济不相容的传统观点，在经济运行机制上突破了计划与市场分区调节的管理模式，但这一时期并没有跳出计划经济的框架；第二阶段，从1992年到2012年，这一时期我国经济运行特征发生了根本性变革，在思想上打破了“姓社姓资”的传统认识框架，根除了计划与市场视作两种意识形态差别的传统观念，在实践中开创了社会主义市场经济体制，实现了政府与市场的关系从体制外的分层管理转向体制内的有机结合；第三阶段，从2012年至今，在深化改革中构建市场决定作用与政府更好作用的双

功者自退；罚当其罪，为恶者戒惧。”干部监督管理既要用罚的手段，也要注重激励保障的一面，不可偏废。宽不失信，严不失信，宽严相济，稳中求进，是历史留给我们的经验。

积极培养选拔优秀年轻干部。年轻干部是中国特色社会主义事业的未来。目前，年轻干部的数量尚不充足，年轻干部的选拔、培育、管理、使用上尚有不健全的地方。应当拓宽年轻干部的培养渠道，优化年轻干部队伍的专业结构，对不同领域年轻干部管理使用的办法应有所区别。既要加快他们的成长步伐，打破论资排辈、不拘一格使用优秀年轻干部，又要让他们多经实践磨练，像习近平总书记所指出的那样多“墩墩苗”。

（作者系中国社会科学院古代史研究所所长、研究员）

向强化关系。市场决定资源配置被视为社会主义现代化经济体系的内在规律，市场和政府被视为资源配置的两种手段，提出“看得见的手”和“看不见的手”有机统一于中国特色社会主义市场经济的理论。

目前，我国商品基本实现了市场调节价格，土地、资本、劳动力、科技等重要生产要素市场化改革不断推进。政府职能加快转变，宏观调控体系不断完善，“放管服”改革成效明显，我国营商环境全球排名继2017年的第78位跃至2019年的第31位，连续列入全球优化营商环境改善幅度最大的十大经济体。但与此同时，仍然存在一些束缚市场主体活力、阻碍市场和价值规律充分发挥作用的弊端，比如市场秩序不规范、生产要素市场发展滞后、市场规则不统一、市场竞争不充分等；此外，一些政府职能仍存在错位、越位、缺位现象，该放给市场和社会的权没有放足、放到位，该管的事情没有管好、管到位，都阻碍了社会主义市场经济体制的完善。

推动经济高质量发展，必须充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用：一是进一步厘清政府与市场的边界，减少政府对微观市场主体和经济活动的干预。健全以公平为原则的产权保护制度，推进高标准要素市场制度和体系建设，加快建设现代化经济体系。二是更好发挥政府作用，政府要加快职能转变，创新监管和服务方式，提高运行效率和管理效率，运用经济、法律、技术标准等手段引导调节经济社会活动，为市场经济发展营造良好环境。

〔作者系中央党校（国家行政学院）研究室研究员〕