

加强财政法制建设 推进依法行政 论文集

财政部条法司 编

JIAQIANG
CAIZHENG FAZHI
JIAN SHE

TUIJIN
YIFA XINGZHENG
LUNWENJI



经济科学出版社

2.204
6

加强财政法制建设 推进依法行政论文集

财政部条法司 编

经济科学出版社

2000年10月

责任编辑:于培娟

责任校对:徐领弟

版式设计:代小卫

技术编辑:邱 天

加强财政法制建设 推进依法行政论文集

财政部条法司 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址:北京海淀区万泉河路66号 邮编:100086

总编室电话:62541886 发行部电话:62568485

网址:www.esp.com.cn

电子邮件:esp@public2.east.net.cn

北京天宇星印刷厂印刷

河北三河新路装订厂装订

850×1168 32开 5.5印张 130000字

2000年10月第一版 2000年10月第一次印刷

印数:0001—8000册

ISBN 7-5058-2324-8 / F·1716 定价:12.50元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

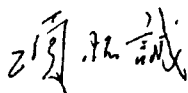
党的十五大把“依法治国，建设社会主义法治国家”，确定为我们党领导人民治理国家的基本方略。实行依法治国，是社会主义市场经济建立与发展的客观需要，是社会文明进步的重要标志，更是国家长治久安的重要保障。财政是国家职能的重要组成部分，事关治国安邦、强国富民，搞好财政法制建设意义重大。因此，江泽民总书记强调指出，“要进一步加强财税法制建设，建立起完善的、运行有序的财税法规体系，真正做到依法行政，依法理财，依法治税。”这一重要指示，对加强财税法制建设，严肃财经纪律，规范财税秩序和从源头上防治腐败具有十分重要的指导意义。

近年来，财政部党组一直把依法理财、依法治财作为财政工作的一项重要内容。财政法制工作取得了明显成效。在财政立法方面，全国人大及其常委会已审议通过财政法律和有关财政法律问题的决定 10 余件；国务院发布和经国务院批准由财政部发布的财政行政法规近

80 件；财政部单独或会同其他部门联合制定的有关财政工作的规章 1000 余件；其他财政规范性文件 3000 余件。目前重要的财政活动，如预算、税收、国家债务管理、财务会计管理、国有资产管理等，都已建立起基本适合现阶段经济运行特点的法规制度，以收支活动为主线的国家财政各项工作都开始向法制化、规范化迈进。在财政执法方面，各级财政部门认真贯彻执行行政处罚法、行政复议法、行政诉讼法和国家赔偿法等法律法规，注重提高财政执法人员素质，财政执法水平明显提高。在财政法制宣传方面，通过实行三个五年普法规划，开展了形式多样的普法宣传活动。财政系统领导干部和工作人员依法行政、依法理财的观念大大加强。这些成绩的取得与各级领导的重视和财政法制工作人员的努力是分不开的。

在看到取得成绩的同时，我们也要清醒地认识到，财政工作距离实现依法理财、依法治财的目标还有较大的差距，加强财政法制建设仍将是财政部门一项长期的任务，还有很多工作要做。其中一项重要的任务就是要加强财政法制工作的理论研究，使财政法规既能解决实际工作中遇到的问题，又具有一定的前瞻性，经得起理论和实践的检验。同时，要确保财政执法人员能够准确理解和正确执行相关的法律法规。条法司作为财政部专司法制工作的职能机构，做好财政法制建设的理论研究

工作，是一项重要责任。这次他们组织的“加强财政法制建设 推进依法行政”征文活动，征集了一些好的文章，繁荣了财政理论，取得了很好的效果，现结集出版。我认为这是一项很有意义的工作，不仅有利于提高财政系统各级干部对依法行政、依法理财重要性的认识，也有利于锻炼提高财政法制干部队伍，对今后的财政法制建设和实际工作必将产生积极的影响。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '邹韬奋' (Zou Taofan), written in a cursive style.

2000年8月7日

目 录

积极推进依法理财 全面提高财政管理	
法治化水平	朱志刚 (1)
加强财政法制建设 提高财政依法行政水平	张秉国 (7)
加强财政法制建设 健全财政职能	
振兴国家财政	赵 钰 (14)
关于加强财政法制建设的若干问题	童道友 (21)
加强财政法制建设 健全财政职能 努力提高	
财政管理的法制化水平	李小平 郑鸿儒 胡建军 (26)
加强财政法制建设 振兴地方财政	原崇信 (34)
论社会主义市场经济条件下财政法制体系的	
构建	孟 春 (42)
试论以邓小平民主法制理论为指导 加强	
财政法制建设的若干内容	傅光明 (49)
关于推进财税管理法制化建设的思考	陈昌时 (55)
加强财政法制建设要做到“四个结合”	易佩富 (65)
正确认识法律规范与道德规范的辩证关系	
坚持依法行政	陈秉莉 李爱军 (70)
试论任务与法制的关系	李 敏 (75)
我国税收法制建设刍议	章锐夫 (80)
地方立法工作中存在的问题与对策	赵江涛 (85)

加快财政立法进程 提高财政立法质量	刘 伟 (91)
关于构建我国财政法律体系的思考	胡艳萍 (96)
以十五大精神为指导 提高地方 立法质量	刘克明 郭志国 (102)
对进一步提高地方性法规立法质量的 思考和建议	计毅彪 和 畅 (107)
地方立法中违反财政法律法规等现象 剖析及预防	曾昭霞 (111)
建立我国国有资产法律体系的思考	沈永贵 廖益新 王明汉 蔡惠敏 朱炎生 (117)
健全完善地方税法律体系的思考	彭汉生 林 欣 (123)
关于加快改革和完善地方税收立法步伐的思考	李明金 (127)
加强财政监督 依法维护财经秩序	张昭立 (131)
正视矛盾 寻找差距 努力提高财政执法质量	陈先森 (135)
行政执法中存在的问题及对策	彭玉琦 (140)
执法责任制有关问题探析	毛秀源 胡建斌 (146)
加强税务行政执法的若干思考	鄢显忠 (151)
浅谈财政普法系统工程功效的追踪性 分析与调整	刘仁频 (156)
“加强财政法制建设 推进依法行政”征文活动 情况综述	(162)

积极推进依法理财 全面提高财政管理法治化水平

财政部副部长 朱志刚

一、依法理财是实施依法治国基本方略的必然要求

党的十五大高举邓小平理论伟大旗帜，把依法治国，建设社会主义法治国家确定为党领导人民治理国家的基本方略，作为党和政府管理国家和社会事务的重要方针。九届全国人大二次会议通过的宪法修正案，以国家根本法的形式将这一基本方略载入史册，必将极大地推进我国社会主义民主法制建设，具有深远意义。1999年7月召开的全国依法行政工作会议和国务院关于全国推进依法行政的决定，明确要求各级地方政府和各部门要进一步加强法制建设，全面推进依法行政。财政部门作为履行国家财政分配和实施宏观调控的重要综合部门，必须依法理财，将财政管理活动纳入法治化轨道，这是实施依法治国基本方略和全面推进依法行政对财政工作的必然要求。

依法理财，就是依照宪法、法律和行政法规的规定，综合运用法律手段、经济手段和行政手段管理国家财政，实现财政管理的法治化、规范化和制度化。财政的基本职能是满足国家和社会

的公共需要，为国家的存在和发展提供财力保障。作为参与国民收入分配和再分配的重要工具、国家调控宏观经济的重要手段，财政分配涉及面广，政策性强，在整个社会利益分配中居于主导地位，直接决定或影响各市场主体的切身利益；财政分配的无偿性和强制性也决定了财政工作必须以国家法律为依托，以国家强制力为保障。因此，财政活动必须依照法律规定公开、公平、公正地进行，切实做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。

改革开放以来，特别是党的十四大以后，随着社会主义市场经济的发展，我国财政工作的法治化程度和依法理财水平不断提高，财政法制建设取得了显著成绩。初步形成了与社会主义市场经济体制基本相适应的财政法律制度框架；财政执法正在走向规范化，全方位的监督制约机制也在逐步完善。这对强化财政管理和维护财经法纪，规范和保障财税改革的顺利进行，促进国民经济的健康发展，起到了重要作用。

在肯定成绩的同时，我们也应清醒地看到，在财税工作实践中，有法不依、执法不严、违法不究甚至滥用职权、执法犯法、徇私枉法等现象也时有发生，偷逃骗税、编造假账、截留挪用财政资金等违反财经法纪的行为屡禁不止，这些问题的存在与财政立法不完善、执法责任不明确、执法监督不到位、法治观念不深入有很大的关系。解决这些问题，需要我们下大力气进一步加强财政法制建设，积极推进依法理财，全面提高财政管理法治化水平。

从发达市场经济国家的财政管理实践看，充分运用法律手段，坚持依法理财，提高财政管理法治化水平，是做好财政工作的重要保证。他们在发展市场经济过程中逐渐形成的成功经验，值得我们在推进依法理财的进程中借鉴参考。在财政法制建设方面其共同的特点表现为：一是财政法律制度比较健全，财政活动

的各领域、各环节基本上都有法可依；法律规定比较科学，能得到有效执行。二是执法严格，执法监督机构分工明确，追究法律责任一视同仁，对执法不严、滥用职权、执法犯法等违法行为处罚严厉。三是全社会的法律素质较高，公民能够自觉遵守法律，充分运用法律手段维护自身的合法权益。

二、积极推进依法理财，建立稳固、平衡、强大的国家财政

党的十五大明确提出，要建立稳固、平衡的国家财政。实现这一战略目标，需要继续深化财政改革、健全财政职能和加强财政管理，这些重要措施要取得显著的成效，必须综合运用法律手段、经济手段和行政手段，而经济手段和行政手段也必须建立在法治的基础上，才能充分发挥作用。

充分发挥财政法制的作用，运用法律手段，规范和保障财政改革。在改革与法制建设的关系上，邓小平同志一贯坚持和反复强调必须一手抓建设与改革，一手抓法制，法制建设必须贯穿于改革的全过程。作为经济体制改革重要组成部分的财政改革，直接关系到党和国家重大方针政策的贯彻落实，涉及各个方面利益的调整。财政改革的顺利进行必须依靠体现国家和人民意志、具有普遍约束力的法律来规范、引导、制约和保障，重大的财政方针、财政政策、财政改革的措施，都必须通过财政法律制度固定下来。实践证明，在已经进行的财政管理体制、税收制度、财务会计制度等财政改革中，财政法制发挥了重要作用。

运用法律手段，健全财政职能。社会主义市场经济条件下的财政职能，主要体现在保证社会公共需要，优化资源配置，调控宏观经济运行，促进公平分配，促进经济社会发展等方面。要按照政府在市场经济体制下的活动范围和方向，按照转变政府职能和逐步建立公共财政的要求进一步健全财政职能。按照市场经济

的要求，财政资金要逐步退出应由市场配置资源的经营性和竞争性领域，逐步提高财政对国家政权建设、教育文化和科学事业发展以及环境保护等公共需要方面的保障能力。逐步减少直接管理和对微观事务的处理，充分发挥国家财政在资源配置、稳定经济、调节分配和维护市场公平竞争等方面的宏观调控职能。健全财政只能必须运用法律手段，使之规范化、制度化；通过严格执法，使之行使有规，监督有效，充分发挥财政的职能作用。

运用法律手段，全面提高财政管理水平。加强财政管理，就是要健全涵盖财政收支各环节的全方位的管理机制，并进一步完善、规范财政管理制度和办法，逐步实现财政管理和财政资金分配的规范化、制度化和法治化。严格财政管理与依法理财是紧密联系在一起的。无论是加强财政收入征管，优化支出结构，加大财政监督的力度，还是实施积极的财政政策，都必须依照并严格执行法律法规的规定。只有运用法律手段，将法治贯穿于财政管理的全过程，实现财政管理方式由直接管理向间接管理转变，才能确保财政行为规范化，不断提高财政管理水平。

三、加强财政法制建设，提高财政管理法治化水平

贯彻依法治国方略，积极推进依法理财，必须进一步加强财政法制建设。通过加强财政立法，严格财政执法，完善财政执法监督，深入开展财政法制宣传教育，为财政管理创造良好的法治环境，为建立稳固、平衡的国家财政，实现振兴财政的目标提供强有力的法律保障。

要进一步提高对财政法制建设重要性的认识。在各项财政工作中，各级财政部门要始终坚持“一手抓财政收支，一手抓法制建设”，通过加强财政法制建设促进财政管理、规范财政收支。各级财政干部，特别是领导干部，必须认真学习宪法、法律和法

规，切实转变观念，彻底根除计划经济体制下法律虚无、权大于法的思维方式、传统观念和工作习惯，牢固树立公仆意识，充分认识依法治国、依法行政的重大意义，带头坚持依法决策、依法办事、依法处理问题，努力提高运用法律手段管理财政工作的水平，切实领导、督促、支持本部门严格依法理财。

健全财政法律制度是维护财经秩序，提高财政管理水平的基础。要根据社会主义市场经济发展的要求，进一步加强财政立法工作，切实提高立法质量。要用邓小平理论指导财政立法实践，研究解决立法工作中带普遍性、共同性的问题。要把在财政改革和财政管理实践中行之有效的方针政策，已经成熟的经验上升为法律制度，使财政工作的各个方面都能做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。财政立法要立足国情，认真总结立法工作中的经验和教训，紧紧围绕经济发展和财税改革的实际，注重解决国家经济生活中遇到的实际问题。切实提高立法质量，法律规范要明确、具体，备而不繁，有可操作性，对惩治违法行为的规定要有力，能够真正解决实际问题。重视立法预测和规划，加强调查研究和论证，吸收和借鉴国外立法的成功经验。当前，要加快制定和完善规范预算、税收、国有资本金管理、财务会计、财政监督等方面的法律法规，抓紧制定和修订注册会计师法、资产评估条例、预算外资金管理条例、财政监督条例等法律法规。

要进一步加大财政执法力度，切实做到依法办事、严格执法。要建设一支高素质的财政执法队伍，建立科学合理、运行有效的财政执法体制，以保证财政执法工作的顺利实施。各级财政部门应围绕整顿财政收支和财务会计秩序，进一步加大财政执法力度，切实贯彻执法必严，违法必究的原则。在查处财政违法违纪案件时，应重视把对违法违纪单位的处理处罚和对有关责任人的处理处罚结合起来。要通过依法加大处理处罚力度，真正触及

违法违纪单位和个人的切身利益，充分发挥财政法律法规的威慑力和强制力，以儆效尤，以警后来。同时，还必须深入研究财政违法行为的新情况、新问题，积极推进财政执法制度改革，探索提高财政执法水平的新思路、新办法。要以政府机构改革为契机，明确执法权限和责任，转变工作方式和工作作风。要建立健全财政执法责任制、执法考核评议制和责任追究制等内部约束机制，进一步规范执法行为。

强化执法监督制约机制，从严查处违法行政行为。财政部门作为履行人民赋予管理国家财政、实施宏观调控职责的重要职能部门，必须主动、自觉地接受同级人大及其常委会的监督、政协及民主党派的监督、司法机关的监督、人民群众和新闻舆论的监督等来自社会各界全方位的监督制约；切实加强财政部门内部的层级监督，把上级机关的监督同监察、审计等专项监督有机结合起来。这是贯彻依法治国方略，推进依法理财的根本保障。各级财政部门应当高度重视并依法接受国家权力机关的监督，继续做好预算、决算的报告工作，认真听取各级人大及人大代表对财政工作的意见、建议和批评，及时答复有关质询和询问，努力改进工作，不断提高依法理财的水平。要建立健全财政部门内部严格的监督制约机制，加强对各级财政干部特别是领导干部的监督，防止滥用权力，切实做到依法办事、严格执法，严惩滥用职权、执法犯法、徇私枉法等违法犯罪行为。

要进一步提高广大财政干部、财会工作人员的法律意识和法制观念，不断加强对执法人员的教育和培训，切实增强他们依法办事和依法处理问题的能力；在全社会广泛开展多种形式、富有成效的财政法制宣传教育活动，努力提高全社会的财政法制意识，使广大公民知法守法，这是确保依法理财的一个重要基础。

加强财政法制建设 提高财政依法行政水平

张秉国

一、财政法制工作面临大好形势

(一) 党的十五大提出依法治国，建设社会主义法治国家

党的十五大，高举邓小平理论伟大旗帜，对我国改革开放和现代化建设作出了跨世纪的部署。同时，也进一步强调“实行和坚持依法治国，对于推动经济持续健康发展和社会全面进步，保障长治久安，具有十分重要的意义。”江泽民同志指出，实行和坚持依法治国，就是使国家各项工作逐步走上法治化的轨道，实现国家的政治生活、经济生活和社会生活的法治化、规范化；就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律的规定，通过各种途径和形式参与管理国家、管理经济文化事业、管理社会事务；就是逐步实现社会主义民主的制度化 and 法律化。九届全国人大二次会议修改宪法，将依法治国的治国方略上升为宪法原则，标志着人民民主专政发展到一个新的历史阶段。

（二）国务院召开全国依法行政工作会议，全面推进依法行政进程

1999年，国务院召开了全国依法行政工作会议。这是一次深入贯彻党的十五大提出的依法治国基本方略，全面推进依法行政进程，从严治政，建设廉洁、勤政、务实、高效政府的重要会议。朱镕基总理在这次会议上指出：“行政机关是国家权力机关的执行机关，宪法和法律、法规的许多规定主要是靠行政机关来执行的，各级政府和各部门在贯彻依法治国基本方略中负有重大责任。依法治国，对政府机关和政府工作人员来说，最基本的要求就是要依法行政、依法办事。”他要求各级政府切实加强对依法行政工作的领导，坚持有法必依、执法必严、违法必究，强化行政执法监督，全面推进依法行政。

（三）财政部党组高度重视财政法制工作，把依法行政、依法理财摆上重要的议事日程

近些年来，财政部党组非常重视财政法制工作，多次召开部党组会议讨论财政法制建设中的有关事项。项怀诚部长在《人民日报》上发表的《改革开放中的中国财政》一文中，谈到二十年来做好财政工作的体会时特别指出：“必须坚持依法理财、依法治财，并切实做到有法必依，执法必严，违法必究。没有强有力的财政法制作保证，财政改革和政策调整将难以进行，难以奏效。”楼继伟副部长也曾明确指出，财政法制工作不仅是法制机构和从事法制工作同志的职责，全体财政干部都要努力提高法律意识，财政部各司局要共同努力搞好财政法制建设。

二、新形势对财政法制工作提出了更高的要求

财政法制工作面临的大好形势，以及财政在社会经济发展中的重要地位和作用，决定了财政法制工作越来越重要。一方面，从中央到各级领导都越来越重视法制工作，对法制工作提出了新的、更高的要求；另一方面，全社会法律意识在不断提高，客观上要求财政依法行政工作必须达到一个新的水平。

财政机关作为行使国家分配与再分配职能的宏观调控部门，担负着依法管理国家财政资金，为国家政权建设、国家经济、文化事业和其他社会事务提供资金保证的繁重任务。经常地、广泛地、密切地关系着社会公共利益和公民个人利益。因此，从某种意义上讲，财政部门能否认真贯彻依法治国方略，坚持依法行政，关系到人民群众的基本利益，关系到政府的形象。

面临世纪之交，我国改革进入攻坚阶段、关键时刻，出台的改革措施多、力度大，经济生活、社会生活中越来越多的问题需要法律手段来解决。加强财政法制建设，完善财政法律体系，加大财政执法力度，促进财经领域的依法管理、依法行政，实现依法理财、从严治财，对于保证建立稳固、平衡的国家财政，加强财政管理和健全财政职能等措施具有重要的意义。充分发挥财政法制的规范、引导、制约和保障作用，是保证财政职能行使有规、监督有效，重大事项依照法定程序决定，使财政走上生财有道、聚财有方、用财有效、平衡发展的良性循环的必然之路。

在新形势下，财政法制干部面临的任务更重，压力更大。要适应新的形势，财政法制干部必须加强学习，努力提高自身素质。财政法制工作是一项综合性很强的工作，客观要求法制干部具有较高的政治素质，业务素质。要能够使党的路线、方针、政策贯彻于立法工作中，使法律的精神贯彻于我们的行政管理活动