

地方财政改革与发展问题研究 ——2016年度河北省财政科研课题优秀成果选

DIFANG CAIZHENG GAIGE YU FAZHAN WENTI YANJIU
2016NIANDU HEBEISHENG CAIZHENGKEYAN KETI YOUXIU CHENGGUOXUAN

河北省财政科学与政策研究所 编

中国财经出版传媒集团



中国财政经济出版社

地方财政改革与发展问题研究

——以浙江省柯桥北钱湖地区为例的实证研究

浙江财经大学财政税务学院 邵建明 著

浙江财经大学
JINGJI JIAOYU CHUBAN

地方财政改革与发展问题研究

——2016 年度河北省财政科研课题优秀成果选

河北省财政科学与政策研究所 编

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方财政改革与发展问题研究: 2016 年度河北省财政科研课题优秀成果选 / 河北省财政科学与政策研究所编. —北京: 中国财政经济出版社, 2017. 11

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7796 - 7

I. ①地… II. ①河… III. ①地方财政 - 经济体制改革 - 河北 - 文集 IV. ①F812.722
- 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 252620 号

责任编辑: 郭爱春

责任校对: 徐艳丽

封面设计: 王 颖

版式设计: 录文通

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://ckfz.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406

天猫网店: 中国财政经济出版社旗舰店

网址: <https://zgczjjcbs.tmall.com>

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 36.75 印张 861 000 字

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 150.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7796 - 7

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88190414 QQ: 447268889

目 录 ■ ■ ■

第一部分 财政管理改革系列研究

财政部门法律风险控制研究	3
如何有效防范财政运行风险研究	16
浅谈在经济新常态下深入推进县级财政管理的几点思考	20
加强机关后勤保障绩效管理研究	26
基层国库管理工作的研究	32
基层财政投资评审存在的问题及对策研究	36
如何切实强化绩效监督评价研究	40
如何有效防范评审风险	44
如何切实强化绩效监督评价研究	50
如何有效防范财政运行风险研究	55
县乡财政问题研究——以河北省鸡泽县为例	59
如何有效防范财政运行风险研究	69
省直管县行政体制下县级财政体制改革	73
关于完善衡水市职工医疗保险市级统筹制度的研究	85
如何处理好改革创新与依法理财关系研究	91
加强财政专项资金监管的实践与思考	94
基层财政绩效预算管理体系建设研究	99
开发区镇级财政管理问题及对策探究——以邢台经济开发区为例	109
县区财政信息化建设的思考	113
加强乡镇财政建设研究	117
浅析依法理财与改革创新的关系	121
关于保定市徐水区国库集中支付电子化管理改革的调研	127
新形势下加强行政事业单位国有资产管理的对策建议	132

第二部分 支持经济强省建设系列研究

关于深化省直部门资金支付管理改革的建议	145
财政库底目标余额管理研究	151
关于发展经济促进地方财政增收的建议	155
运用好 PPP 模式提高政府投入的市场运作水平	159
衡水在京津冀协同发展中的发展方向及财政政策研究	164
以积极财政政策聚集增长新动能——论地方政府如何落实积极财政政策	169
京津冀协同发展背景下财政支持产业结构优化调整的点滴思考——以张家口市为例	180
税式支出政策研究与分析——以 2015 年河北省为例	184
支持河北省高技术产业发展的财政政策建议	195
关于财政助推唐山市小微企业发展的思考	207
关于政府产业引导基金运作情况的考察报告	213
探索完善绩效评价的应用 进一步提升项目管理水平——河北省国际金融组织贷款项目绩效评价实践与思考	218
河北省非税收入占一般公共预算收入比重调研报告	224
保定市装备制造业税收变动及财源培植研究	230
京津冀协同发展背景下廊坊产业园区发展路径研究	238
调整规范市与县（区）财政管理体制研究	245
秦皇岛市 PPP 项目发展研究结项报告	249
财政支持化解钢铁过剩产能对策研究	260
新常态下产业投资基金在政府经济工作中的作用探讨——以张家口市为例	267
关于推进张家口市金融改革与创新的点滴思考	272
基层政府债务成因剖析及化解之道探索——以张家口市桥东区为例	275
化解过剩产能，推动供给侧结构改革	280
湖南省非税收入管理工作的经验及启示	284
浅谈强化绩效监督评价的研究	291
新常态下税收征管情况的调查与分析	295
关于建立行政事业单位实物资产管理费用定额标准体系的调查报告	303
盘活财政存量资金工作研究	308
县级基本财力保障机制改革研究——以汉沽管理区为例	313
创新机制 跨越发展 全面推进县级绩效预算管理体制改革	321
夯实财源基础 提高收入质量 加快推进区域经济协调有序发展	324
全方位加强预算管理研究	329

小单元也有大作为——新华区城市办事处财税体制改革展现新活力	334
如何全面加强基层财政建设研究	338
县域经济和财政收入稳定增长研究	342
如何促进经济可持续增长的研究	349
分税制以来秦皇岛市财政收入增长与财政质量提升关系研究	355
国库集中支付内部控制建设探析	381
河北省毛皮衣服国际竞争力情况的报告	391
石家庄市中心城区周边“三区一县”财政经济形势的调研报告	394

第三部分 支持美丽河北建设系列研究

如何积极支持生态环境建设——以乐亭县财政政策支持生态环境建设为例	401
支持美丽乡村建设的财政政策研究	405
新能源汽车产业发展财税政策研究	409
关于资源环境保护的税收问题研究	420
支持生态环境建设研究	428

第四部分 支持民生事业发展系列研究

关于我市解决入园难、入园贵的调研报告	435
如何处理好民生提标与持续保障关系研究	437
关于公立医院改革财政补助资金绩效综合评价的思考	442
探索利用 PPP 模式推进古冶区保障性安居工程建设研究	447
河北省基本公共卫生财政投入绩效评价研究	462
关于构建社会保障资金绩效评价指标体系的研究报告	472
唐山市城镇职工医疗保险基金运行情况调研报告	483
大气污染防治政府与市场边界研究	488

第五部分 支持三农发展系列研究

河北省村集体经济发展问题研究	499
关于加快农村土地小承包向大流转顺利转化的建议	508
涿州市农村公共服务运行维护长效机制研究	514
关于农业财政专项资金引入“第三方”参与管理试点工作的探索与研究	519
关于推进农村产权抵押贷款工作的研究	524
关于在河北省试点开展多灾种综合巨灾保险的建议	529

第六部分 其他研究

管理会计工具在县级财政管理的应用刍议 537

在全面深化改革时期做好注册会计师行业服务研究 543

事业单位内部控制现状与思考 550

京津冀科技资源共享的障碍及对策 555

基层会计管理问题研究 563

如何帮助中小企业拓宽融资渠道 566

如何提升会计师事务所财务管理水平 571

如何不断提升财务会计管理水平研究结题报告 575

第一部分

财政管理改革系列研究



财政部门法律风险控制研究

2016 年度河北省财政科研课题成果二等奖

2015 年 5 月起,新修订的《行政诉讼法》正式实施,对行政机关立即产生了深刻影响,行政复议和行政诉讼案件随即出现大幅度增加,行政机关当被告成为新常态,这对各级行政机关首先要保证本部门自身各项工作都要做到依法行政,其次作为本部门行政复议办理机关,“善化解”“能应对”“经得起”行政复议和行政应诉都提出了新的要求。本文面对行政机关依法行政面临的新形势进行了深度思考,并从财政部门各项实际工作出发,逐项梳理了财政部门各项业务办理中的风险点,并对如何控制、防范和积极应对可能存在的法律风险进行了认真研究,提出了具体举措。

一、新时期行政机关依法行政面临的形势

(一) 新《行政诉讼法》推动行政机关依法行政驶入快车道

2014 年 11 月,第十二届全国人大常委会通过《关于修改行政诉讼法的决定》,标志着《行政诉讼法》在 24 年之后完成首次大修。这次大修直接体现和贯彻了中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》关于司法体制改革,特别是行政诉讼体制机制改革的顶层设计,推动行政机关依法行政驶入快车道。

新《行政诉讼法》最重要的一个变化是修订了立法目的,删去了原法第一条中的“维护行政机关行使职权”,从“维护行政机关行使职权”和“保护公民法人和其他组织的合法权益”的二元目的,修改为趋向于“解决行政争议、保护公民法人和其他组织的合法权益”的一元目的,这样修改的目的就是致力于全面实现依法治国,通俗来讲,就是如果公民习惯于采用“非法治轨道”“非法治方式”解决问题,各方当事人表达诉求的方式就容易陷入非理性,甚至暴力维权、集体信访,矛盾纠纷会倾向于激化失控而不是化解解决,国家治理更多的体现为应急性、善后性,如同消防队,等火着起来再去被动地灭火。而通过修订《行政诉讼法》,就是要尽最大的努力,将各种社会矛盾如官民矛盾、行政纠纷等,尽可能地都纳入行政复议、行政诉讼的法治轨道,用“法治思维”“法治方式”,引导和支持各方当事人理性地表达诉求,再由客观中立的第三方,依法定程序公正、及时地审理行政案件,依照法律规定公正及时地作出处理结果,确保各方争议得到妥善解决,

从而实质性地化解矛盾、解决行政争议,依法维护权益,有效定纷止争。行政复议制度、行政诉讼制度,正是将官民矛盾、行政争议等各种社会矛盾全部纳入法治轨道,进而以法治思维、法治方式化解官民矛盾,是解决行政争议的关键。

在将官民矛盾、行政纠纷纳入行政复议和行政诉讼的法治轨道的目标模式之下,新《行政诉讼法》作为一部“民告官”的法律,构造了一幅“公民和行政机关对簿公堂、法院居中裁判”的法治图景。这不但是对传统官民关系的重塑、对国家机构体系的重构,代表了国家治理方式的转变,体现了全面推进依法治国的战略部署,也对行政机关依法行政提出了新的更高的要求。

(二) 行政机关面临复议和诉讼的法律风险大大增加

新修改的《行政诉讼法》,在实行立案登记制度、扩展行政诉讼受案范围、确立行政机关负责人出庭应诉制度、完善行政诉讼证据制度、建立对规范性文件附带审查制度、设立简易程序制度、强化行政诉讼执行等方面体现了改革亮点。这意味着《行政诉讼法》颁布实施后,行政诉讼案件从立案到审理各个环节都发生了重大变化,进一步强化了对公民、法人的救济。《行政诉讼法》颁布实施后,行政诉讼案件发生了显著增长,针对行政机关行政行为的法律风险也在显著地增加。

根据河北省政府法制办的统计:2015年各级法制机构提供的行政诉讼,各级行政机关应诉案件6677件(民告官),比2014年2508件增长4169件,增长166.2%,其中作出原具体行政行为机关应诉的5347件,增长80.1%,复议机关应诉356件,增长5.3%,共同被告974件,增长14.6%。而作为财政部门,由于涉及政府、市场、社会各个层面的利益关系,社会各方面对财政关注度和期望值也越来越高,要求也越来越严,在新修改的《行政诉讼法》颁布实施后,使得财政工作面临的风险越来越多。涉及财政的复议诉讼事件,正在以“井喷”势头增长,2014年以前,省财政厅每年行政复议诉讼、涉法事件基本上不超过1件,2015年实际发生的行政复议和行政诉讼案件则增加到3件,可能发酵为行政诉讼的涉法事件达到11件。而2015年上半年,行政复议、行政诉讼事件就已经出现4件,涉法事件也已达到12件。据了解,全国范围内财政系统也都面临着类似情况,江苏省财政厅2015年一季度发生行政复议案件4起、行政诉讼案件5起。

(三) 严格控制和积极应对财政部门法律风险

关于法律风险,是指单位及个人在履行行政职责、实施行政行为的过程中,未能遵循有关法律、法规、规章等规定,从而引发法律不利后果的可能性。

为积极应对财政部门依法行政面临的新形势,切实防范和及时化解财政部门行政管理行为中的法律风险,避免财政部门被复议、诉讼,财政干部个人被追究法律责任,本文结合财政部门工作实际,按照财政部门各项业务性质分类,将财政部门法律风险的种类及内部控制分为四种:一是一般制度建设法律风险防控,即财政部门制定财政规范性文件;二是一般行政制度实施法律风险防控;三是财政制度实施法律风险防控;四是执行监督法律风险防控。结合各项业务办理流程和特点,从中梳理出财政管理工作中的一些重要的法律风险点,同时针对这些风险点就如何防控分别进行分析,提出风险防控措施,积极推进依

法行政和依法理财，努力将财政管理纳入法治化轨道规范运行。

二、积极应对制度建设法律风险

制度建设法律风险防控，对于财政部门来讲，主要体现在依照相关法律法规及三定方案等，制定财政规范性文件方面的法律风险。

新修订的《行政诉讼法》的一大亮点是将“具体行政行为”修改为“行政行为”，受案及审查范围扩大，规范性文件可一并审查，这就对我们制度建设提出了更高的要求，同时制度建设中的风险也更大：原《行政诉讼法》规定，审查对象只是具体行政行为参与的主体，实施程序以及造成的后果，而不包括对作出具体行政行为所依据的规范性文件的审查。而在实践中，有些具体行政行为侵犯公民的合法权益，是因为行政机关所制定的规范性文件违法造成的，因此为从根本上减少违法行为，新《行政诉讼法》规定，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不合法，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。具体表述的修改体现为：在原《行政诉讼法》第二条中规定：公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼；修改后的新《行政诉讼法》第二条则规定：公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼；原《行政诉讼法》第五条规定：人民法院审理行政案件，对具体行政行为是否合法进行审查；修改后的新《行政诉讼法》第六条则规定：人民法院审理行政案件，对行政行为是否合法进行审查。在这两条中，都把具体行政行为，修改为行政行为，去掉“具体”二字后，公民可提起诉讼、法院依法予以审理的范围就扩大了，即诉讼范围不仅包括原法规定的具体行政行为，还包括原法没有规定的、不可诉的抽象行政行为，即规范性文件。同时，在第五十三条还进一步规定：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不合法，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。人民法院经审查认为该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。这意味着公民、法人或者其他组织可以间接对规范性文件提出审查要求，从而在一定程度上实现法院对抽象行政行为的审查。

最高法院 2015《行政诉讼法适用解释》第二十一条规定：规范性文件不合法的，人民法院不作为认定行政行为合法的依据，并在裁判理由中予以阐明。有裁判权的人民法院应当向规范性文件的制定机关提出处理建议，并可以抄送制定机关的同级人民政府或者上一级行政机关。这说明行政机关制定“规范性文件”，不是行政机关盖章后就至高无上丝毫不能质疑了，如果不合法，法院可以不作为依据、可以向制定机关提出质疑意见，还可以向同级政府或上一级行政机关报告情况。

财政制度除很小一部分以法律、法规、规章的形式出台外，绝大部分以规范性文件的形式存在，亦即部门按照法定职责和规定程序单独或会同部门制定的，具有普遍约束力并能够反复适用，作为财政管理依据的“红头文件”，大量的“红头文件”是具体落实财政法律、法规、政策，规定财政资金管理辦法，规定支出标准和资产配置标准，规定预算编

制和资金拨付程序的步骤、时限、方式、方法的重要途径和载体。在法律风险防控措施不到位的情况下,有些规范性文件在制订过程中可能存在制作程序简单随意、内容违法等问题,而规范性文件在一定时期内针对各种不特定对象反复适用,其危害性或负面影响更大,容易引发行政争议。财政部门制定规范性文件过程中的法律风险点:一是违规创设财政资金征收、使用范围;二是违反上位法;三是违反财政厅相关制度规定,且没有相应的解决方案;四是违法设定行政审批(许可)、行政处罚和行政强制措施;五是超越财政厅职责权限;六是未按规定征求有关方面意见或征求意见范围不全;七是送审的规范性文件未经起草单位集体讨论。

在实际工作中,因积极行政而越权制定财政规范性文件的事件时有发生。作者在规范性文件审核中曾遇到过一个典型案例:某省财政厅为进一步构建政府采购信用体系,提高政府采购供应商(特别是中小企业)竞争力,降低政府采购投标和履约成本,节约政府采购资金,2012年起草《关于在政府采购活动中引入信用担保模式的通知》,文件起草依据,第一,《政府采购法实施条例》(以下简称《条例》)第三十三条规定:“招标文件要求投标人提交投标保证金的,投标保证金应当以支票、汇票、本票或者金融机构、担保机构出具的保函等非现金形式提交,投标人未按照招标文件要求提交投标保证金的,投标无效”;第四十八条规定:“采购文件要求中标或者成交供应商提交履约保证金的,供应商应当以支票、汇票、本票或者金融机构、担保机构出具的保函等非现金形式提交”。第二,2011年9月财政部发布《财政部关于开展政府采购信用担保试点工作的通知》(财库[2011]124号),决定从2012年1月1日起在中央本级和北京等8省(市)开展暂定为期2年的政府采购信用担保试点工作。文件起草的背景,第一,由于供应商特别是中小企业参与政府采购活动往往因融资能力不足,难以提供和出具“支票、汇票、本票”,而影响投标能力和履约能力。第二,在政府采购活动中,由于担保机构出具保函风险很大,仅仅只是一张纸,采购人和代理机构在采购文件中一般都不接受供应商提供的、由担保机构出具保函形式提供的非现金形式的投标保证金和履约保证金,致使《条例》这两条规定难落实。

在这些背景下,某省财政厅拟出台相关政策,目的是充分发挥政府采购信用作用,对信用良好的供应商,由担保机构为它提供投标保证和履约保证,解决其融资需求的问题。增强供应商,特别是中小企业参加政府采购市场的竞争能力,从而支持和促进中小企业发展,推进政府采购诚信体系建设。文件内容主要是:省财政设定担保机构注册资金门槛、信誉度、运营情况、营利能力等一系列条件,组织担保机构报名,通过专家评审程序,选出几个担保机构,这些经财政厅审核正式认定的担保机构,那么文件就明确要求采购人,在中标供应商提交投标保证金、提交履约保证金时,必须要认可这几个担保机构出具的担保函。制定并出台这个文件的法律风险在于:本来接受不接受担保机构出具的担保函是采购人和供应商以及担保机构之间的问题,与政府采购监管部门(省财政部门)并无关系,而由于财政部门本着积极行政的目的出台这个文件后,一旦发生纠纷,如“未经财政部门认定的担保机构”为供应商出具了担保函,采购人拒不接受,那么“未经财政部门认定的担保机构”一旦对采购人这种具体行政行为进行行政复议或者诉讼,就必然把制定文件的财政厅一起卷进来,而由于财政部并未授权,财政部门败诉的可能性很大;或者经财政部

门“审核、认定的担保机构”出具的担保函出现债务纠纷，也必然把财政厅一起卷进来，财政厅进退失据。

党的十八届四中全会指出：依法全面履行政府职能。完善行政组织和行政程序法律制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。行政机关要坚持法定职责必须为、法无授权不可为，不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间。国务院《法制政府建设实施纲要（2015—2020）》也明确指出：“简政放权、放管结合、优化服务”，“最大程度减少生产经营活动的许可。最大限度减少对各类机构及其活动的认定。严格控制新设行政许可，推行权利清单制度，各类市场主体可依法进入清单之外的领域”。所以，虽然省财政厅意图通过积极行政，采用为采购人筛选优秀的“担保机构”的方式帮助中小企业融资，支持中小企业发展壮大的本意是好的，但通过制发这个文件，在无任何明确的法律授权和文件依据的情况下，在权利清单之外给自己设立“审核认定担保机构”的行政权力，明显是不当行为。

还有一个越权制定规范性文件的案例：2013年某省建设厅等部门联合某省财政厅报请某省人民政府办公厅以政府办公厅文件发布《关于建立解决建设领域拖欠农民工工资问题长效机制的意见》，其中规定：落实欠薪应急周转金制度，发生欠薪时先由所在地财政部门动用应急周转金垫付工资，再由所在地财政部门依法向欠薪企业和个人予以追偿。在该文件中值得我们思考的是：一是根据省政府三定方案，财政部门并无追偿欠薪的法定职责，用什么合法手段追偿恶意欠薪？二是财政部门垫付后如不能及时追偿，如何应对长期挂账带来的审计追责？三是该条规定为财政部门因渎职而被追责埋下了隐患，如果最终追偿无果，如何化解形成国家代偿事实的难题？如何应对造成国家资金损失的渎职追责？

以上是“违法设定行政审批”和“超越财政部门职责权限”的两个例子，由此可见，法律风险就隐藏在规范性文件制定过程中。虽然各处室业务不同，但都可以此为戒，检查梳理我们在制定各类规范性文件过程中是否有超越本部门职责权限的情况，同时通过建立风险防控机制，落实风险防控措施，从而尽力避免违法和越权行为。为防范制定各类规范性文件的法律风险，可制定以下措施予以防控：第一，要建立起起草单位集体研究机制。起草规范性文件的，起草单位应召开处务会研究讨论，并由起草单位主要负责人签署送审稿，送条法处审核。条法处要严格按照《规范性文件制定规定》程序和要求对文件进行合法性审核，对存在的问题及时提出修改建议。条法处在审核工作中发现制度文件文稿存在法律风险的，可将文稿退回起草单位修改。第二，在起草阶段未征求有关方面意见或征求意见范围不全的制度文件文稿，条法处可在审核阶段要求起草单位补充征求意见。第三，对于规范性文件涉及重大问题不能达成一致意见的，条法处将各方面意见及理由上报厅领导裁决。第四，在程序方面进行控制，如未按照规定经条法处审核的规范性文件，办公室不予核稿，厅领导不予签发。

三、积极应对一般行政制度实施法律风险

一般行政制度实施是指财政部门在法定职责权限范围内，依法实施行政处罚和行政许

可等具体行政行为，如依据《会计法》办理会计师事务所的设立审批等。

根据《行政诉讼法》第十二条规定，省财政部门在实施行政处罚和行政许可等具体行政行为方面，可能引发行政诉讼，诉讼风险来源于在办理过程中，可能存在行政越权和行政失职。其中行政越权指超越法定职权、超越级别职权，超越地域管辖以及超出法定幅度等情形，即不该做的做了，行政失职指明确拒绝履行法定职责，消极履行法定职责，部分履行法定职责，无正当理由逾期仍不履行以及拖延履行法定职责等，即该做的没有做或没有做好。

新《行政诉讼法》对于行政机关行政行为的审查强度加大。体现在：旧《行政诉讼法》对合理性审查标准的适用范围予以严格限定，仅在第五十四条第四项规定：“行政处罚显失公正的，可以判决变更。”而新《行政诉讼法》第七十条规定：行政行为“主要证据不足的；适用法律、法规错误的；违反法定程序的；超越职权的；滥用职权的；明显不当的”，人民法院均可判决撤销或者部分撤销，并可以判决被告重新做出行政行为。由此可以得出结论：第一，原《行政诉讼法》中关于合理性审查的标准只在行政处罚案件中适用，而新《行政诉讼法》则将合理性审查标准的适用范围扩展到所有行政行为，将行政自由裁量权也纳入司法审查，更加有利于通过行政诉讼实质性解决行政争议。第二，增加了“明显不当”的情形，并将其列入了合法性审查范围，也作为认定行政行为违法的标准，并可以予以撤销，从而大大拓展了合法性审查的范围和强度。使省财政部门在实施行政制度、办理行政许可、行政处罚等行政行为中，自由裁量权受到更多的监督和约束。第三，诉讼时效、审理期限均由原3个月改为6个月，诉讼时效延长强化了对行政管理相对人的救济权利，诉讼审理期限延长意味着审查标准更为严格，审查事项更为细致，对于原有程序中不予审查或形式审查的事项将会进行全面审查或实质审查。

在行政许可事项办理中，行政越权和行政失职的具体表现在：未依法公布行政许可实施的依据，未按法定权限、条件受理申请，未依法及时做出受理或不受理决定，在审查环节未依法核实申请材料，在受理、审查、决定行政许可过程中未向申请人、利害关系人履行法定告知义务，审查程序不合法，对依法应当听证的事项未按照法律规定的要求举行听证，未依法做出许可或不予许可决定，未依法公开行政许可的实施和结果情况，擅自改变已生效的行政许可，未按法定期限实施行政许可，擅自收取许可费用，为防范办理行政许可的法律风险，可制定以下措施予以防控：第一，加强制度建设。完善行政许可实施的配套制度与单项许可事项的具体管理制度，明确实施条件、程序、期限、需要提交的全部材料等要求，减少办理人员裁量权。第二，建立健全行政许可退出机制。对行政许可实施情况、效果等定期开展评估，并根据评估结果就是否继续保留提出意见。第三，健全权力运行制约机制。经办机构实行2人共同审查，做出许可决定建议后经处领导集体决策确定。第四，加大信息公开力度。制定《行政权力清单制度实施方案》并实行动态管理，依法公开行政许可事项目录及实施的法律依据、实施条件、数量、程序、期限及需要提交的全部材料目录和申请书示范文本等内容；依法公开行政许可受理情况及其结果。第五，利用技术手段防控风险。建设网络审批平台，实现行政许可办理全过程有迹可查并可进行实时监督。

在行政处罚办理中，行政越权和行政失职的具体表现在：将未公布的规定作为行政处

罚的依据,未按法定权限、条件立案,未依法实施调查、取证,做出行政处罚决定之前未履行法定告知义务,应当依法听证的未按法律规定举行听证,依法应当移送而未移送,在决定环节违反法定职责、权限和程序做出行政处罚,做出的行政处罚认定事实不清、证据不足,做出的行政处罚认定适用法律错误,行政处罚措施不当。为防范办理行政处罚的法律风险,可制定以下防控措施:第一,完善行政处罚自由裁量权制度,细化行政处罚标准,即财政厅2011冀财法4号《行政裁量权基准制度》。第二,健全权力运行制约机制。经办机构实行2人共同审查,讨论做出处罚决定建议,经处领导集体决策确定;行政处罚项目涉及多个处室职能的,会签相关处室。按照执法岗位分解、细化执法程序和内容,明确和规范具体岗位或事项的工作要求。第三,加强责任追究,依法对滥用职权等违法行为进行处理。

四、积极应对财政制度实施法律风险

财政制度实施中的法律风险主要归纳为以下几种:一是税收管理法律风险防控;二是非税收收入管理法律风险防控;三是预算管理法律风险防控;四是政府采购法律风险防控;五是债务管理法律风险防控;六是资产管理法律风险防控;七是会计管理法律风险防控;八是行业管理法律风险防控。

(一) 税收管理方面的法律风险

根据《立法法》规定,我国税收立法权限分为两个层次:专属立法和授权立法,即税收立法是全国人大的专属立法权,只能由全国人大行使;部分授权国务院立行政法规。《立法法》第八条规定“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度只能制定法律”。第九条规定:“本法第八条规定的事项尚未制定法律的,全国人大及其常委会有权做出决定,授权国务院可以根据实际需要,对其中的部分事项先制定行政法规。授权立法事项,经过实践检验,制定法律的条件成熟,由全国人大及其常委会及时制定法律,法律制定后,相应的立法事项的授权终止。”目前,全国人大自己制定了一小部分税收法律,把很大一部分税收的立法权授予了国务院。《税收征管法》之外,目前实际征收的18个税种,只有《个人所得税法》、《企业所得税法》和《车船税法》3部是全国人大法律,其余15部都是全国人大授权国务院制定的行政法规,如《增值税暂行条例、消费税暂行条例、营业税暂行条例》等。也就是税收的立法权只有全国人大和国务院有,其他行政机关全都没有税收的立法权。而且未经全国人大授权,任何机关均不得介入税收立法,省级人大及国家各部委都没有税收政策的创设权。

在税收管理方面,财政部门有以下权力:根据《税收征管法》及单行法律、行政法规的规定,财政部有部分税收减免权,省政府有规定部分地方税税率及税额标准的确定权和部分地方税临时减免权,如自然灾害减免、困难减免等,省政府又通过“三定”方案,将单行法律、行政法规授权给省政府的上述事项的建议权授给了财政厅,即在税收管理方面,财政厅的权力体现在部分地方税的税率建议权、税额减免建议权,财政厅提出建议后,经省政府批准后施行。也就是说,国务院和省政府将税收政策的调整权和建议权配置