

财政法热点问题

财政部《法治财政建设实施方案》简评

2016年7月18日，财政部公布《法治财政建设实施方案》(财法[2016]5号)(以下简称“《方案》”)。《方案》根据《中共中央国务院关于印发<法治政府建设实施纲要(2015-2020年)>的通知》要求而制定，提出七项任务目标，并列明40项具体措施以确保目标的实现。本文就《方案》主要内容及其中与PPP相关要点进行简要评述。

一、《方案》出台背景

《方案》以法治作为切入点，意在通过将财政的各项行为进行法治化规范，对当前存在的若干突出问题进行整治：

1. 预算编制不规范

指忽视预算法规规范，预算编制不完整，并在预算发布后变相补充调整。日积月累，使得年度预算核定的指标与实际需要出入不断增大。

2. 财政账户监管不力

指地方财政机关未严格执行国务院和财政部关于规范财政专户管理的规定，设立多项财政专户以脱离财政监管。

3. 违规对外借款

指财政资金违规借出及串垫。出借资金主要用于政府工程项目建设，未依法列入财政预算安排支出。此外，也存在出借垫付资金用于帮助融资平台公司完成项目资本金到位审查，以获得融资贷款的现象。

4. 专项资金使用不当

指专项资金支出的投向未经统筹安排，缺乏公共财政意识和效益成本意识，欠缺综合性绩效评价体系。

5. 债务管控不力

指对债务总体规模(特别是隐性债务)未能有力化解和管控。地方融资渠道过窄，导致融资成本偏高，未考虑后期债务偿还问题，地方性债务潜在风险增大。

二、若干重要举措

针对上述问题，《方案》提出深入推进财政行政审批改革，推行财政权力清单、责任清单、收费清单制度，完善财政宏观调控，加强重点领域财政立法等一系列具体措施。同时，《方案》要求加强重点领域财政立法，探索建立以政府间财政关系法和预算法为两大支柱的现代财政法律制度体系，加强财政收入、财政支出、财政管理等重

点领域的财政立法。《方案》预期到 2020 年形成四大体系：财政法律制度规范体系、财政法治实施体系、财政法治监督体系以及财政法治保障体系。

《方案》提出的重要举措包括：

1. 推进财政行政审批改革、推行财政权力清单

《方案》提出进一步取消和下放财政行政审批事项，全部取消非行政许可审批事项，全面清理中央指定地方实施审批事项。

在推行财政权力清单方面，将职责权限、法律依据、实施主体、运行流程、监督方式等财政权力事项以清单形式向社会公开，逐一厘清与行政权力相对应的责任事项、责任主体、责任方式，做到有权必有责，责权相对应，并将相应责任清单向社会公开。建立行政事业性收费、政府性基金目录清单制度，编制并公布收费目录清单，接受社会监督。

2. 规范中央和地方财政关系

《方案》明确，结合税制改革，考虑税种属性，进一步理顺中央和地方收入划分，完善增值税划分办法。完善中央对地方转移支付制度，规范一般性转移支付制度，完善资金分配办法，提高财政转移支付透明度。健全省以下财力分配机制。

3. 优化财政资源配置

《方案》提出要优化财政支出结构，修正不可持续的支出政策，调整无效和低效支出，腾退重复和错位支出。建立库款管理和转移支付资金调度挂钩机制。创新财政支出方式，引导社会资本参与公共产品提供，使财政支出保持在合理水平，将财政赤字和政府债务控制在可承受范围内，确保财政的可持续性。

4. 加强并完善财政立法体制

《方案》提出，通过开展立法前评估等方式，健全立法项目论证制度。同时，提高财政立法公众参与度，加强规范性文件监督管理，建立财政规章和规范性文件清理长效机制。对财政法律法规实施情况进行调研，定期开展财政规章立法后评估，提高财政立法科学性。

5. 健全财政权力运行制约和监督体系

《方案》要求健全财政权力运行制约和监督体系，起草财政法律、法规、规章和规范性文件，要有效落实公开财政权力运行流程、惩治和预防腐败、防控廉政风险、防止利益冲突等要求。各级财政部门要自觉接受党内监督、人大监督、民主监督、司法监督、审计监督，加强财政部门内部控制，完善社会监督和舆论监督机制，全面推进财政政务公开，完善纠错问责机制。严肃追究有关领导和人员的责任，因故意或重大过失造成损失的，要依法进行追偿。

三、PPP相关内容

《方案》中与 PPP 直接或间接相关的内容比较多，分别涉及跨年度预算、财政资源配置、政府购买服务、PPP 立法、财政立法、专家论证、合法审查、责任追究等各个方面。其中有一些提法很有新意，值得跟踪关注。

1. 建立跨年度预算平衡机制和实行中期财政规划管理，强化三年滚动财政规划对年度预算的约束。
2. 创新财政支出方式，引导社会资本参与公共产品提供，使财政支出保持在合理水平，将财政赤字和政府债务控制在可承受范围内，确保财政的可持续性。
3. 推进政府购买服务改革，在中央和地方全

面实行政府购买服务改革，建立健全政府购买服务目录管理制度，把应实行政府购买服务的预算支出事项全部纳入目录，到2020年基本做到“应买尽买”。

4. 明确 PPP 项目实施管理框架，规范推进 PPP 项目实施，完善政策扶持保障体系，培育统一规范、公开透明、竞争有序、监管有力的 PPP 市场；研究起草《政府和社会资本合作法》，建立健全政府和社会资本合作法律制度体系。
5. 探索建立以政府间财政关系法和预算法为两大支柱的现代财政法律制度体系，夯实财政基本法律制度研究，加强财政收入、财政支出、财政管理等重点领域的财政立法。
6. 建立财政重大决策咨询论证专家库。对专业性、技术性较强的决策事项，应当组织专家、专业机构进行论证。
7. 建立财政重大决策合法性审查机制，未经合法性审查或审查不合法的，不得提交讨论。建立财政部门法制机构人员为主体、

吸收专家和律师参加的法律顾问队伍，保证法律顾问在制定财政重大政策、推进依法理财中发挥积极作用。

8. 建立财政重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对决策严重失误或者依法应当及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究主要负责人、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的党纪、政纪和法律责任。

以上内容，需要注意两个方面。其一，政府购买服务与 PPP 的关系。如何用好政府购买服务，又不至于让《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）及 PPP 两道“紧箍咒”失灵，是当下亟待解决的政策和实践问题。其二，财政部“依法理财”的意愿在《方案》当中表现得十分强烈，其中提出的若干问题和相应解决措施也颇为中肯，值得手动点赞！但毋庸讳言，其中部分工作（如预算、立法、追责等，也包括 PPP）还需与上位法、其他部委及地方政府之间相互协调。否则单兵突进的勇气固然可嘉，但政策落地的效果难免受到影响。

刘世坚 合伙人 电话：86 010 8519 1289 邮箱地址：liushj@junhe.com

卫宁律师 电话：86 010 8519 1320 邮箱地址：wein@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

