

附件：

法治财政建设实施方案

财政是国家治理的基础和重要支柱，推进法治财政建设，对建成社会主义法治国家具有重要意义。按照《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》要求，针对当前法治财政建设实际，制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大、十八届二中、三中、四中、五中全会精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，坚持“四个全面”战略布局，围绕建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的总目标和深化财税体制改革总体方案，全面深入推进依法行政依法理财，加快建设法治财政，培育和践行社会主义核心价值观，弘扬社会主义法治精神，推进国家治理体系和治理能力现代化。

（二）建设目标

经过坚持不懈的努力，力争到2020年形成较为完备的财政

法律制度规范体系、高效的财政法治实施体系、严密的财政法治监督体系、有力的财政法治保障体系。

二、主要任务和具体措施

(一) 依法全面履行财政职能。

目标：财税体制改革全面深化，财政管理不断加强，财政风险有效防控，财政资源配置更加优化，基本公共服务共建共享能力和水平进一步提高，财政作为国家治理的基础和重要支柱作用得到充分发挥，做到法无授权不可为、法定职责必须为。

措施：

1. 深入推进财政行政审批改革。

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。对直接面向基层、量大面广或由地方实施更方便有效的行政审批事项，一律下放地方和基层管理。做好已取消和下放行政审批事项的落实和衔接，强化事中事后监管。对保留的行政审批事项，进一步优化和规范管理，探索目录化、编码化管理，实行一个窗口办理、限时办理、规范办理、透明办理、网上办理，提高行政效能。全面清理规范中介服务，制定并公开强制性中介服务目录清单，坚决整治“红顶中介”，推进中介服务行业公平竞争。

2. 推行财政权力清单、责任清单、收费清单制度。

大力推行财政权力清单、责任清单。在全面梳理、清理调整、审核确认、优化流程的基础上，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。在全面清理规范收费，取消不合法、不合规、不合理收费项目基础上，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。

3. 规范中央和地方政府间财政关系。

建立事权和支出责任相适应的制度，适度加强中央事权和支出责任。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。

4. 完善财政宏观调控。

坚持总量平衡、优化结构，把保持经济运行在合理区间、提高质量效益作为财政宏观调控的基本要求和政策取向，在区间调控的基础上加强定向调控、相机调控，采取精准调控措施，适时预调微调。稳定政策基调，改善与市场的沟通，增强可预期性和透明度。完善财政资金投资模式，更好发挥产业投资引导基金撬动作用。根据经济形势发展变化和财政政策逆周期调节的需要，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。

5. 优化财政资源配置。

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。

6. 强化财政收入分配调节。

强化财政调节分配职能，完善以税收、社会保障、转移支付为主要手段的政府再分配调节机制，规范非税收入管理，努力做到再分配更加注重公平，将收入差距控制在合理范围内。健全城乡发展一体化体制机制，推动基本公共服务均等化，促进缩小城乡差距。努力实现劳动报酬增长和劳动生产率提高同步。健全完善分配起点、过程和结果公平的收入分配机制，以市场为基础，进一步健全资本、知识、技术、管理等要素由市场定价的报酬机制，创造机会公平、规则统一的竞争环境，实现初次分配公平和效率的统一。改革垄断行业管理体制，促进缩小行业收入差距。

7. 加强财政管理工作。

建立政府会计准则体系和政府财务报告制度框架体系，健全财务会计管理制度，加强行政事业单位、企业、基本建设财务管理制度建设，规范财务管理行为，完善会计管理和财务管理法律制度体系。推进注册会计师行业和资产评估行业协会脱钩工作，加强注册会计师和资产评估管理制度建设。深化国有企业改革，加强和改进企业国有资产监管，完善行政事业单位国有资产、经

管国有资产管理，建立政府资产报告制度。完善政府采购制度体系，贯彻落实“十三五”规划提出的要求，健全优先使用创新产品、绿色产品的政府采购政策。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”。规范政府购买服务流程，改进和创新购买方式。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。

（二）完善财政法律制度体系。

目标：财政立法质量和水平全面提升，完备的财政法律制度体系基本形成，为推动和保障财税体制改革、全面推进依法行政依法理财，提供有力制度保障。

措施：

8. 加强重点领域财政立法。

围绕财政中心工作，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。坚持发挥法治对财税体制改革的引领、推动和保障作用，在财税体制改革中完善财政法律制度体系，实现财政立法与财税体制改革相统一、相衔接，做到重大财税体制改革于法有据、财政立法

主动适应财税体制改革发展需要。对实践证明已经比较成熟的财税体制改革经验和行之有效的财税体制改革举措，要及时上升为财政规章或推动上升为法律法规。

9. 完善财政立法体制机制。

严格落实立法法规定，完善财政立法工作机制，研究修订《财政部立法工作规则》，优化财政规章制定程序。健全财政立法立项、起草、论证、协调、审议机制，推进财政立法精细化，增强财政立法的及时性、系统性、针对性、有效性。探索建立财政立法项目向社会公开征集制度。通过开展立法前评估等方式，健全立法项目论证制度。争议较大的重要财政立法事项，引入第三方评估，充分听取各方意见。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。对不适应改革和经济社会发展要求的法律和行政法规及时提出修改、废止建议。对不适应改革和经济社会发展要求的财政规章和规范性文件，要及时修改或废止。加强财政规章、规范性文件解释工作。

10. 提高财政立法公众参与度。

扩大财政立法工作的公众参与程度，采取听证会、论证会、座谈会、问卷调查等多种方式广泛听取意见。实行立法工作者、实际工作者、行政相对人代表和专家学者四结合，建立健全专家咨询论证制度。除涉及国家秘密、国家安全的外，财政法律、行政法规和规章草案应通过中国法制网和财政法规意见征集系统公开征求意见，期限一般不少于 30 日。抓紧建立健全合理、有

效的公众意见采纳情况反馈机制，广泛凝聚社会共识。

11. 加强规范性文件监督管理。

严格遵守规范性文件立项、起草、审核、公布、清理、备案等管理程序，落实合法性审查、集体讨论决定等制度，实行制定机关对规范性文件统一登记、统一编号、统一印发制度。财政规范性文件不得设定行政许可、行政处罚、行政强制或其他应当由法律、行政法规、规章规定的事项，不得减损公民、法人和其他组织合法权益或增加其义务。制定对公民、法人或者其他组织的权利义务产生直接影响的重要的规范性文件以及涉及重大财政政策的规范性文件，要公开征求意见。规范性文件应当按照法定要求和程序予以公布，未经公布的不得作为行政管理依据。

12. 建立财政规章和规范性文件清理长效机制。

根据全面深化改革、经济社会发展需要，以及上位法制定、修改、废止情况，及时清理有关财政规章和规范性文件。财政规章和规范性文件一般每3年清理1次，清理结果向社会公布。配合国务院做好国务院文件的全面清理工作，并适时开展财政规章和规范性文件清理。实行财政规章和规范性文件目录和文本动态化、信息化管理，各级财政部门要根据规范性文件立改废情况及时作出调整并向社会公布。

（三）推进财政重大决策科学化、民主化、法治化。

目标：财政重大决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确，决策法定程序严格落实，决策质量显著提高，决策效率切

实保证，违法决策、不当决策、拖延决策明显减少并得到及时纠正，财政重大决策公信力和执行力大幅提升。

措施：

13. 健全依法决策机制。

制定财政重大决策程序办法，明确财政重大决策范围，对决策主体、决策流程、法定程序、法律责任予以规范，强化决策法定程序的刚性约束。涉及财政管理体制改革的重大措施，制定财政发展重大规划和专项规划，涉及经济社会发展和人民群众切身利益的重大财政政策及财政资金安排，制定重要的财政宏观调控政策，重大国有资产处置等重大决策事项，应当通过规范的决策程序作出。

14. 增强公众参与实效。

事关经济社会发展大局和涉及群众切身利益的财政重大决策事项，要广泛听取、充分吸收各方面的意见，意见采纳情况及其理由要以适当形式反馈或者公布。要完善重大决策听证制度，扩大听证范围，规范听证程序。听证参加人要有广泛的代表性，听证意见要作为决策的重要参考。

15. 提高专家论证和风险评估质量。

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。选择论证专家要注重专业性、代表性、均衡性，支持其独立开展工作，逐步实行专家信息和论证意见公开。落实重大决策社会稳定风险评估机

制。要建立完善风险评估工作机制，通过舆情跟踪、抽样调查、重点走访、会商分析等方式，对决策可能引发的各种风险进行科学预测、综合研判，确定风险等级并制定相应的化解处置预案。

16. 加强合法性审查。

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，完善法律顾问服务机制，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。

17. 坚持集体讨论决定。

财政重大决策事项应当经财政部门领导班子会议集体讨论，由主要负责人在集体讨论基础上作出决定。主要负责人拟作出的决定与会议组成人员多数人的意见不一致的，应当在会上说明理由。集体讨论情况和决定要如实记录、完整存档。

18. 严格决策责任追究。

财政部门应当跟踪决策执行情况和实施效果，根据实际需要进行财政重大决策后评估。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。

（四）严格规范财政行政执法。

目标：权责统一、权威高效的行政执法体制建立健全，财政

法律法规规章得到严格实施，各类财政违法行为得到及时查处和制裁，公民、法人和其他组织的合法权益得到切实保障，经济社会秩序得到有效维护，财政违法或不当行为明显减少，对财政行政执法的社会满意度显著提高。

措施：

19. 完善财政行政执法程序。

建立健全行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范行政裁量范围、种类、幅度。编制行政执法流程图，明确具体操作流程，重点规范行政许可、行政处罚、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为。健全行政执法调查取证、告知、罚没收入管理等制度，明确听证、集体讨论决定的适用条件。严格执行重大执法决定法制审核制度，未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定。

20. 创新财政行政执法方式。

推行财政行政执法公示制度。加强信息化建设和信息共享，建立统一的财政行政执法信息平台，完善网上执法办案及信息查询系统。强化科技、装备在财政行政执法中的应用。推广运用说服教育、劝导示范、行政指导、行政奖励等非强制性执法手段。

21. 全面落实行政执法责任制。

严格确定财政部门各机构、各岗位的执法责任，明确财政部门的监督责任，建立健全常态化的责任追究机制。加强财政执法监督，建立健全投诉举报、情况通报等制度，坚决排除对执法活

动的干预。防止和克服执法工作中的利益驱动，惩治执法腐败现象。

22. 健全行政执法人员管理制度。

逐步实行财政行政执法人员持证上岗和资格管理制度。健全纪律约束机制，加强职业道德教育，全面提高执法人员素质。逐步推行行政执法人员平时考核制度，科学合理设计考核指标体系，考核结果作为执法人员职务级别调整、交流轮岗、教育培训、奖励惩戒的重要依据。规范财政执法辅助人员管理，明确其适用岗位、身份性质、职责权限、权利义务、聘用条件和程序等。

（五）强化对财政权力运行的制约和监督。

目标：科学有效的财政权力运行制约和监督体系基本形成，建立严肃财经纪律工作长效机制，保证重大财税政策得到有效贯彻落实。财经秩序得到有效整饬，财政违法行为得到及时纠正，违法责任人依法依规受到追究。

措施：

23. 健全财政权力运行制约和监督体系。

完善各项财政权力运行流程，坚持用制度管权管钱管事，确保财政部门按照法定权限和程序行使权力。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，切实把财政权力关进制度的笼子。

24. 自觉接受党内监督、人大监督、民主监督、司法监督、

审计监督。

各级财政部门党组要切实落实党风廉政建设和反腐工作的主体责任，由主要负责人为第一责任人，对本单位的党风廉政责任负总责。认真执行向本级人大及其常委会报告预算执行情况、预算草案等工作制度，接受询问和质询制度。认真研究处理人大及其常委会组成人员对财政工作提出的有关审议意见，及时研究办理人大代表和政协委员提出的意见和建议，切实改进相关财政工作。健全知情明政机制，向政协定期通报财政工作的有关情况，为政协委员履职提供便利。认真对待以财政部门为被告的行政诉讼案件，健全依法出庭应诉制度，尊重并执行人民法院的生效裁判。自觉接受审计和配合审计工作，依法、及时、全面提供审计所需的财务会计、业务和管理等资料，对审计发现的问题和提出的审计建议，要及时整改和认真研究，并将整改结果向有关单位和公众报告。

25. 加强财政部门内部控制。

按照分事行权、分岗设权、分级授权，强化流程控制、依法合规运行的总体要求，不断完善财政部门内部控制制度体系，持续推进财政内部控制工作，有效防控财政业务及管理中的各类风险。严格内部控制责任追究，加强内部控制工作结果运用。

26. 完善社会监督和舆论监督机制。

健全对财政机关违法行为、违反财税政策行为的举报登记制度，畅通举报箱、电子邮箱、热线电话等监督渠道，方便群众投

诉举报、反映问题，依法及时调查处理违法行为。发挥报刊、广播、电视等传统媒体监督作用，加强与互联网等新兴媒体的互动，充实运用和规范网络监督，加大网络舆情监测工作力度，重要舆情形成监测报告。

27. 全面推进财政政务公开。

完善财政政府信息公开制度，不断扩大主动公开范围，妥善做好依申请公开工作。推进财政政策、财政预决算、财政行政审批、政府采购等重点领域的财政信息公开工作。完善新闻发言人制度，做好对热点敏感问题的舆论引导，主动妥善回应社会关切，增强信息发布的权威性、时效性。加强财政信息公开平台建设，提高财政政务公开信息化、集中化水平。

28. 完善纠错问责机制。

制定财政部门领导干部和工作人员行政问责制度，坚持有错必纠、有责必问。对有令不行、有禁不止、行政不作为、失职渎职、违法行政等行为，要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。认真落实党风廉政建设责任制，对“四风”问题突出、发生顶风违纪问题或者出现系统性腐败案件的单位，既要追究当事人责任，又要追究相关领导责任。

（六）依法有效化解社会矛盾纠纷。

目标：公民、法人和其他组织的合法权益得到切实维护，公正、高效、便捷、成本低廉的多元化矛盾纠纷解决机制形成，财

政部门在预防、解决财政领域行政纠纷和处理民事纠纷中的作用充分发挥，通过法定渠道解决矛盾纠纷的能力和水平大幅提升。

措施：

29. 健全依法化解纠纷机制。

及时收集分析热点、敏感、复杂矛盾纠纷信息，加强群体性、突发性事件预警监测。强化依法应对和处置群体性事件机制和能力。加大财政普法力度，引导和支持公民、法人和其他组织依法、合理表达诉求和维护权益。

30. 加强财政行政复议工作。

健全财政行政复议案件审理机制，探索公开听证审理方式，纠正违法或不当财政行政行为。认真对待以财政部门为被申请人的行政复议案件，积极参与听证，尊重并执行生效的行政复议决定。建立问题反馈机制，对行政复议、行政裁决案件中发现的普遍或重大问题及时进行反馈并提出改进建议。

31. 依法开展行政调解、行政裁决和仲裁。

进一步明确财政行政调解、行政裁决范围，完善工作机制，规范工作程序，及时有效化解矛盾纠纷。认真做好涉及财政部门的仲裁案件的应对工作。

32. 完善信访工作制度。

把信访纳入法治化轨道，通过法定渠道解决公民、法人和其他组织的合法合理诉求。进一步规范财政信访工作程序，畅通群众诉求表达渠道，实行网上受理信访制度，健全及时就地解决群

众合理诉求机制。

（七）全面提高财政干部法治思维和依法行政能力。

目标：财政干部特别是领导干部牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治理念，恪守合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一等依法行政基本要求，做尊法学法守法用法的模范，法治思维和依法行政依法理财能力明显提高，在法治财政的轨道上全面推进各项财政工作。

措施：

33. 树立重视法治素养和法治能力的用人导向。

抓住领导干部这个全面依法治国和依法行政依法理财的“关键少数”，把法治观念强不强、法治素养好不好作为衡量财政干部德才的重要标准，把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部的重要内容，把严守党纪、恪守国法的干部用起来。在相同条件下，优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部。对特权思想严重、法治观念淡薄的干部，要批评教育、督促整改，问题严重或违法违纪的，依法依规严肃处理。

34. 加强对财政干部的法治教育培训。

财政干部特别是领导干部要系统学习中国特色社会主义法治理论，学好宪法以及与财政业务密切相关各项法律法规。完善学法制度，各级财政部门每年至少举办两期以上法治专题讲座。各级财政部门干部培训机构要把宪法法律列为干部教育的

必修课。健全财政行政执法人员岗位培训制度，每年开展行政执法人员通用法律知识、财税法律知识、新法律法规等专题培训。加大对公务员初任培训、任职培训中法律知识的培训力度。

35. 完善财政干部法治能力考查测试制度。

加强对财政领导干部任职前法律知识考查和依法行政依法理财能力测试，将考查和测试结果作为财政领导干部任职的重要参考，促进财政部门及所属机构、单位负责人严格履行法治财政建设职责。实行公务员晋升依法行政依法理财考核制度。

36. 注重通过法治实践提高财政干部法治思维和依法行政能力。

财政干部特别是领导干部想问题、作决策、办事情必须守法律、重程序、受监督，牢记职权法定，切实保护人民权益。要自觉运用法治思维和法治方式推进财税体制改革，努力营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的财政法治环境，注重发挥法律顾问和法律专家咨询论证、审核把关作用。落实“谁执法谁普法”的普法责任制，充分发挥财政部驻各地专员办在财政普法中的作用。建立财政行政执法人员以案释法制度，使财政执法人员在执法普法的同时不断提高自身法治素养和依法行政依法理财能力。

三、组织保障和落实机制

建设法治财政，是全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的重要组成部分。各级财政部门要自觉接受党的领导，切实增

强建设法治财政的使命感、责任感和主动性，加强组织领导，完善工作机制，认真组织实施，落实工作责任。

37. 加强各级财政部门党组对法治财政建设的领导。

完善法治建设组织领导，建立由单位党组主要负责同志牵头、各部门分工落实的法治财政建设领导机构，统一组织、统一部署、统筹协调法治财政建设。健全法治财政建设工作机制，紧紧围绕财税体制改革大局，结合每年依法行政依法理财年度重点工作，建章立制，强化工作任务落实，确保抓落实善始善终、善作善成。加强全国财政系统上下协调联动，增强整体推进法治财政建设的合力。加强各级财政部门法治力量建设，不断提高工作人员思想政治素质和业务工作能力。

38. 落实第一责任人责任。

各级财政部门及其内设机构、派出机构主要负责人是本部门、本机构加快推进法治财政建设的第一责任人。法治财政建设工作落实怎样，关键看“第一责任人”。压实第一责任人责任，严明法治财政建设工作职责，对不认真履行第一责任人职责造成严重后果的，依法追究第一责任人责任。强化不同主体责任担当，明确第一责任人、分管责任人、具体经办人等不同主体工作职责，以责任落实促进工作落实。县级以上财政部门每年第一季度向上级财政部门报告上一年度法治财政建设情况，报告要通过单位门户网站、报刊等向社会公开。

39. 强化考核评价和督促检查。

各级财政部门应当将法治财政建设实效作为衡量广大财政干部，特别是领导干部工作实绩的重要内容，纳入个人年终考核范围，推动法治财政建设各项工作任务落实。制定法治财政指标体系和考核标准，发挥考核评价对法治财政建设的重要推动作用。各级财政部门党组要领导和监督本单位模范遵守宪法法律，坚决查处执法犯法、违法用权等行为。上级财政部门应当加强对下级财政部门法治财政建设工作的督促指导和考核，开展定期检查和专项督查。对成绩突出的单位和个人给予表彰奖励，对工作不力的及时予以约谈、责令整改、通报批评。

40. 加强理论研究、典型示范和宣传引导。

深入开展法治财政课题理论研究，为财政法治工作开展提供理论支撑和决策参考，推进研究成果有效转化。充分发挥典型示范带动作用，继续做好依法行政依法理财示范点建设，宣传示范点建设工作经验做法，推动各地法治财政建设工作均衡较快发展。坚持把财政普法作为建设法治财政的长期基础性工作，采取灵活多样的形式，畅通普法传导渠道，加大普法传递力度，扩大财政法律制度的覆盖率、知晓率，营造浓厚的财政法治环境，提高财政干部依法办事能力和水平，提升全社会对财政法律制度和财政工作的理解与支持力度。

建设法治财政是一个系统工程，需要广大财政干部长期努力。全国广大财政干部要按照党中央、国务院的统一部署，锐意进取、大胆实践、勇于担当、久久为功，确保全面推进法治财政建设各

项任务落到实处，为建立现代财政制度，建设社会主义法治国家作出扎扎实实的贡献！