

作为市和县财政的派出机构而存在的必要性和可能性。此外,在市管县的地方还存在四级政府之间事权划分问题,但是这里的基层一级政府应是县,市对它来讲是上一级政府,因此市与市管县的之间的事权划分可参照省与县市的划分模式。

其次,根据前述原则和我国实际,省和县市事权基本上可以作如下划分,即省政府主要掌握与收入再分配和主要经济服务事业有关的事权,县市政府主要掌握与生活服务性事业和一部分经济服务事业有关的事权。省政府负责的收入再分配职能是对中央政府收入再分配职能的补充,是省一级调控权的体现,主要有对省内县市之间财政收入的调节和社会保障的掌管等;县市政府负责的经济服务职能则是对省政府的这一职能的补充,主要是负责县市内的小型基础设施建设、管理和配合省级基础设施的建设、管理工作。教育是一项比较特殊的事权,原则上,义务教育属于中央的事权,职业教育和高等教育主要是中央和省及一部分市的事权,但是小学教育与人民群众的日常生活密切相关,县市财政也责无旁贷。这里可以采取两种方式划分与义务教育有关的事权,其一是将它分解,分别由中央和县市共同负责,其二是作为中央事权委托县市政府管理。无论采取哪一种方式,中央应负主要责任,对那些财政确实困难的县市,中央政府要提供资金援助,使义务教育工作真正落到实处。

再次,今后各级政府的投资应主要用于能源、基础产业,逐步从盈利性项目的投资中退出来。现有国有企业经过改革,盈利性企业推向市场后,由作为所有者的各级政府负责股权管理,公益性企业则按事权范围划归各级政府管理。随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善,政府从盈利性项目建设中退出后,是否必然意味着国有企业在国民经济中的份额缩小呢?其实并不尽然。一方面,国家将加强对基础性项目和公益性项目的投资,另一方面,现有国有企业本身应有所发展,各级政府还可以通过强化国有资产经营,利用股权收入开展投资。从事权的角度讲,现有国有企业的归属是一个不可避免的问题,但是实际上这是一个非常简单的问题。原则上讲,哪级政府建的企业,哪级政府负责管理。针对这一情况,建议改革现行笼统的“国有企业”提法,具体用“国有”、“省有”、“市有”和“县有”等概念。



对行政事业性 收费管理 问题的探讨

○唐福五 陈 羲 王建平

近年来,由于对行政事业性收费缺乏明确有效的管理手段,政出多门,收费渠道混乱,乱收费现象不断发生,既损害了人民群众的利益,又干扰了正常的经济秩序,影响执收部门的声誉。当前,我国经济体制改革已步入社会主义市场经济的快车道,新的经济形势迫切要求我们对行政事业性收费加强管理。笔者现就收费中存在的问题、产生的原因及管理的思路谈点浅见。

从去年8月份开始,全国各地按照党中央、国务院关于深入开展反腐败斗争的部署,把清理乱收费工作纳入了反腐败斗争的重要内容,对行政事业单位收费及其管理情况进行了全面清理。在这项工作中,江苏盐城市清查了2202个行政事业单位,市、县两级公布取消收费项目590个,查出违纪金额2369.9万元,退还单位和个人110.4万元,纳入财政专户1000多万元,乱收费的现象得到了有效遏制。但仍有个别地区、部门和单位,对中央、省、市已明令取消的收费项目继续收费,对乱收费行为明纠暗不纠或边纠又边犯的现象依然存在。根据调查清理,乱收费可归纳为以下九种表现:擅自收费项目、提高收费标准、扩大收费范围、无证违规收费、多头重复收费、“搭车”超标收费、越权违章收费、强行服务收费、混用票据收费。

乱收费问题,不单纯是个经济问题,而且是事关深化改革、稳定大局的政治问题。乱收费产生的原因,主要有:

1. 法制观念淡薄,乱收费现象的产生,在很大程度上与法制观念淡薄、法制意识不强有着紧密的联系。任何乱收费项目的出现都无法律依据,无论是政府行为还是部门、单位行为都是脱离法律依据而强行为之,是超越法律规范的一种违法行为。一个时期以来,一些政

府、部门和单位认识不到这一点,甚至把向企业、个人收费看成是天经地义、合情合理的事,长官意志、权大于法的现象在乱收费中表现尤为突出。

2. 受“拜金主义”、“享乐主义”的影响。一些机关、事业单位服务宗旨、公仆意识、群众观念淡化,过分强调自身利益,追求办公现代化,不断更新添置办公设施,追求高福利高消费,没有经费,就把手伸向社会、伸向基层和企业。

3. 收费管理上缺乏有效的约束手段。过去收费的立项审批权在市级财政、物价部门,非市财政、物价部门以及市以下的地方政府、部门单位无权出台收费项目,事实上一个县(市、区)的政府以及所属的乡镇、部门、单位,擅自出台的收费项目都在几百个,对这些项目的管理一直缺乏约束手段,几乎放任自流,想怎么收就怎么收,想收多少就收多少。

4. 收费项目审批与资金财务管理关系不顺。收费项目应该由物价、财政部门共同审定,但事实上财政过问得很少,形成管审批的不管资金,管资金的不管审批,给收费单位逃避财政监督以可乘之机,也滋生了一些乱收滥支现象。

为进一步加强行政事业性收费管理工作,遏制乱收费的行为,促进党风和廉政建设,促进政治和经济稳定、协调的发展,我们提出以下几点建议:

1. 明确权限,集中管理。把行政事业性收费项目审批权集中到省级财政部门,加强对行政事业性收费项目审批及资金的管理,促进资金与项目管理的统一。今后,应明确规定省级非财政部门及市级以下的任何部门和单位一律无权制定收费项目和变动收费标准,凡需立项收费和变动收费标准的,应由收费申请单位出具报告,县、市签署意见,送省级财政部门审批。否则,一律按乱收费论处。

2. 集中收费,统一管理。收费机构林立,收费项目较多,收费手续繁琐,严重影响了工作效率和工作进度,造成人力、物力、财力上的浪费。因此,对收费要实行集中征收。其办法:(1)环节集中收费。在某一个主要的工作环节上集中收费,如交通管理部门对车辆收取的养路费、客运费、交通重点建设基金等各项交通收费,都可集中在车辆供油环节上征收。(2)部门集中征收。如对建委系统几十个收费单位、上百个收费项目,撤并成立一个科室实行统一征收,统一管理,统一核算,按规定上交,合理使用。(3)成立专门收费管理机构。对本地区收费额较大、收费比较集中的项目纳入隶属于当地财政部门的收费管理机构(站、科、局)统一征收,使收费项目管理、资金存储、审批使用、费用划拨一条龙,开

创一个新型的科学的收费管理体系。

3. 区别对待,分别管理。行政性、事业性收费其性质内涵不同应区别对待,分别管理。行政性收费是指国家行政机关、司法机关和法律法规授权的机构依据法律、法规行使其管理职能,对公民、法人和其它组织收取的费用。这部分资金的所有权和使用权属于地方政府,应纳入预算管理,实行收支分户管理,收入要统一上缴财政,支出由财政部门安排使用,使收钱与花钱分离,杜绝乱收费现象的发生。事业单位为社会和个人提供服务收取的补偿性费用,是单位生存和发展的主要资金来源,是事业单位向自收自支、企业化管理过渡的前提条件。因此,对这部分资金仍按国务院1986年44号文件规定精神,实行“财政专户存储,计划管理,财政审批,银行监督”的管理方式,并结合当地实际情况,有效地将预算内外资金统筹安排,结合使用,促进单位事业的发展和壮大。

4. 源头控制,深化管理。票据是一切收费活动的源头。因此,必须加强对票据的管理,实行收费的源头控制。首先,票据印刷要定点,要选择安全、保密、设备技术条件好的印刷单位为定点印刷单位,防止票据流失。其次,建立严格的票据登记、入库、保管、发售、缴销手续和报表制度。明确规定,凡没有收费许可证、不是会计独立核算以及不执行财政专户存储收支分户管理的单位一律不发放票据,同时对违反票据管理规定不认真改正的也停发票据。非经省级财政监制的票据,一律不得作为行政事业性收费报销的凭证。再次,对票据发售要实行用量控制,原则上一般单位票据领用量最多不超过三个月,保持收费单位与财政的正常联系,促进专户存储工作的开展,同时要实行“专票专用、定期核销、以旧换新”的管理制度,从票据管理上防止乱收费行为的发生。

5. 完善制度,加强监督。加强法制建设,制定具有法律效力的行政事业性收费暂行规定,明确收费的管理权限、范围、内容和办法,明确奖惩,增加收费管理工作的透明度。在收费资金管理和财务管理上建立专户存储收支分户的财务报表制度;在票据使用上要建立票据管理制度;在收费执行上要建立社会监督制度,设立公开的社会举报电话,认真接待和查处人民来信来访和举报事项。建立健全内部管理的约束机制,坚决刹住人情风,杜绝出现首长项目、关系项目,同时还要进一步明确收费减免的政策界限和尺度,建立和完善收费减免申报和审批制度,刹住多头减免,堵住费款流失,杜绝收费征管中的不正之风,使收费管理工作制度化、科学化、规范化。