

加强罚没管理 坚持依法执罚

○黄达孝 陈新华

罚没是指执法机关依照国家法律和有关规章制度对不履行法定义务的公民、法人或其他组织实施的经济处罚。由于罚没直接关系到被罚者的经济利益,故对制止违法违章行为,保证国家法律和规章制度的贯彻执行具有积极的作用,因而它是国家机关管理社会经济生活的重要手段。目前的问题是,不依法执罚的现象在社会经济生活中还大量地存在着。如有的执法机关随意出台罚没项目,提高罚没标准;有的在行使罚没处罚时不使用由财政机关统一制发的罚没票据;有的违反规定截留、坐支罚没收入,甚至用罚没收入发奖金、盖楼房、买车、请客送礼,等等。这些问题的存在,不仅增加了企、事业单位和人民群众的负担,而且严重损害了执法机关的形象。因此,为了保证执法机关依法执罚,必须从以下几个方面加强罚没管理。

一、罚没项目及其标准的管理。罚没项目及其标准是执罚的依据。罚没项目及其标准制定得合理与否,直接关系到执罚行为是否合理。为了控制罚没项目的数量,保证罚没项目及其标准的合理性,应当对罚没项目及其标准的出台有一定的限制,即规定哪些国家机关

预算外资金实行专储后,资金使用直接在财政的监督之下,单位用钱受到一定的约束,有些单位就钻票证管理比较混乱的空子,把钱存到储蓄所,逃避财政监督。针对这种情况,我们从完善票证管理入手,杜绝公款私存、坐支收入。首先,清理原领出发票,已用完的发票存根需交回财政审查,对未使用的进行重新登记。其次,

有权制定罚没项目。按照我国《宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定,全国人大及其常委会行使国家立法权,除修改宪法外,还可制定修改刑事、民事、国家机构和其他的基本法律;国务院可根据宪法和法律制定行政法规;省(自治区、直辖市)、省会所在市、国务院批准的较大的市的人大及其常委会可制定不与宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规;国务院各部门根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限内,可制定部门规章;省(自治区、直辖市)、省会所在市、国务院批准的较大的市的人民政府在一定的权限内还可制定地方规章。只有这些国家机关有权制定罚没项目及其标准。这些国家机关在制定罚没项目及其标准的权力上是不相等的,存在着所属关系。国务院各部门,省(自治区、直辖市)、省会所在市、较大的市的人大和政府,根据法律赋予的权限,将法律、行政法规有关罚没的规定具体化和制定新的罚没项目及其标准时,不能同法律、行政法规有抵触。

二、执罚人员的管理。执罚人员是依法执罚的主体。执罚人员的管理包括两个方面,一是提高执罚人员的政治素质和业务素质,二是建立执法单位的内部监督制约机制。具体包括以下几个方面:

(一)整顿执罚队伍。对执罚队伍中不符合条件的临时工、合同工和社会闲散人员一律辞退。今后应有计划地从大中专毕业生、转业退伍军人中招收一些素质比较高的人员,来充实执罚队伍。(二)加强对执罚人员的培训,努力提高执罚人员的政治素质,组织执罚人员学习有关的法律、规章和制度,提高执罚人员的业务素质。(三)执罚人员要持“罚没许可证”上岗执罚。(四)对执罚人员实行定期岗位轮换。(五)建立健全奖惩制度。对长期依法执罚的人员要予以奖励;对以权谋私、不依法执罚的人员要给予必要的处分,如给予党纪政纪处分、调离执罚岗位;情节严重的,还要依法追究其法律责任。

三、罚没收支的管理。罚没收入是执法机关执罚时所取得的经济收入。明确罚没收入的归属是管好罚没收入的关键。确定罚没收入的归属应主要从以下三个

健全发票领用制度,采取以旧换新办法,旧的不交,新的不领。单位对用完的发票需填财政印制的报单,报单内容有:发票号码、收款总额、发票使用单位、收费许可证号、财政核实签章等。使用单位一次领用的发票不得超过一个季度的用量。

方面考虑:首先,执法机关在执罚时是代表国家执罚的,其执罚的依据也是国家法律和规章制度,这就从根本上决定了罚没收入的归属,应当归国家所有。其次,不履行法定义务的行为,一般不会对执法机关和执法人员有什么损害,而只会给社会带来损害,故罚没收入也应归作为社会利益总代表的国家所有。再次,如果将罚没收入归执法部门所有,多罚多得,少罚少得,就会造成一些执法机关以罚代刑、以罚代管和乱罚款的现象。既然罚没收入应当归国家所有,所以执法机关应当将依法查处的罚没收入全部上缴财政。

罚没收入上交财政后如何使用?应明确两个问题:

(一)罚没收入是全部用于平衡预算还是拿出一部分用于支付执法机关办案经费。在目前行政经费短缺和办案经费严重不足的情况下,为了保证执法机关办案的需要,财政部门应从罚没收入中拿出一部分用于支付办案经费。(二)如何从罚没收入中支付办案经费。一种做法是对各执法机关上交财政的罚没收入规定一个统一的比例,将一部分罚没收入返回执法机关用于支付办案经费。这种做法容易引起执法机关为了本部门或个人的利益,出现以罚代刑、以罚代管、乱罚款,不能采用。另一种方法是“收支两条线”,即财政机关根据执法机关办案的实际需要,从罚没收入中拿出一部分列入支出预算,安排一定数量的办案经费。如果罚没收入高于办案经费的实际需要,多余的罚没收入可用于平衡预算;如果罚没收入低于办案经费的实际需要,根据财力状况还可从其他财政收入中再拿出一部分用于支付办案经费。这样做既有利于保证执法机关的办案经费,又不会引起执法机关以罚代刑、以罚代管、乱罚款。

四、罚没票据的管理。罚没票据是执法机关依法实施经济处罚、收取罚没款时所使用的书面证明。一些执法机关和执法人员截留、坐支罚没收入,往往是通过使用自制罚没票据,用其他票据代替罚没票据,不给被罚者开具罚没票据等方式逃避监督造成的。罚没票据的管理主要包括以下几个方面:(一)罚没票据的印制。由于罚没收入应如数上缴财政机关,故罚没票据也应由财政机关印制。为了便于财政机关和广大群众对执法机关的执罚行为进行监督,罚没票据应设置“被罚者姓名”、“单位”、“违法违章事实”、“罚没金额”等栏目,一式三联,并套印财政机关的罚没专用章。(二)罚没票据的领发。罚没票据的领发应定期(按季或按月)进行。财政机关可根据执法机关一定时期内执罚工作的需要,确定执法机关每季(或月)所需耗用的罚没票据数量,作为执法机关罚没票据使用定额。在刚开始的第一个季度(或月份),财政机关按定额向执法机关发放罚没

关于行政 事业性收费的 几个问题(上)

○钟禹一

行政事业性收费,是行政性收费和事业性收费的统称。行政性收费是国家行政机关和国家授权行使行政职权的单位在社会、经济、技术和资源管理过程中,依据国家规定实施行政性管理的收费。主要有市场管理费、乡镇企业管理费、公路运输管理费、土地管理费以及企业法人登记费、社团登记费、治安管理证照费、婚姻登记证书费、护照费,等等。其中有一部分属于规费,像婚姻登记证书费、护照和签证费,收入上交财政。

票据。此后,在每季季初(或每月月初),财政机关根据执法机关上缴的使用过的罚没票据存根的数量,发放新的罚没票据。这样使执法机关拥有的罚没票据数量经常保持在定额水平上,既能保证执罚工作的需要,又能保证罚没票据的及时缴销。(三)罚没票据的使用。执法机关领回罚没票据后,应加盖单位的公章。然后将罚没票据发放给执罚人员。执罚人员在使用罚没票据时应用复写纸在三联单上填明被罚者的姓名、单位、违法违章事实、罚没金额等。一联交被罚者作为合法的执罚凭证,其余两联交本单位财务部门。(四)罚没票据的缴销。执法机关财务部门收到执罚人员交来的使用过的两联罚没票据存根后,应将其中一联留作记帐使用,另一联定期(按月或按季)上交同级财政机关,以领取新的罚没票据。