

关于规费管理问题的思考

胡才发

规费是一项重要的财政收入。然而，翻开湖南省财政收入统计资料，我们就会发现，1990年与1950年比较，全省罚没收入从5.7万元增加到25537万元，而规费收入只从4.9万元增加到100.5万元。40年来，规费收入未能象其他财政收入一样大幅度增加，始终停留在100万元上下，而且时高时低，很不稳定。这能否说明规费收入来源枯竭，无钱可收呢？回答是否定的。据有关部门比较保守的统计测算，1990年湖南省规费收入至少在1亿元以上，而财政真正收到手的却不到1%。因此，这样一笔可观的财政收入，如果能“物归原主”，收归财政，势必对缓解当前的财政困难起到很积极的作用。

规费管理出现上述局面，原因是多方面的，归纳起来主要有：

1. 法制不健全，规费管理无法可依。建国以来，国家一直没有颁发过统一的规费管理的法律、法规或者规章。湖南省人民政府虽然于1954年2月17日公布了《湖南省征收规费暂行办法》，但它规定的征收范围、对象、标准和管理形式，已远不能适应发展变化了的政治、经济形势。事实上，它已失去了调整规费管理的作用。

2. 规费收入的概念模糊，范围界限不清，使得大量规费收入被瓜分、流失。近几年来，由于国家对规费收入没有及时作出统一的规定，一些单位把本属预算内资金的规费收入也视作预

算外资金处理了。另外，在行政机构、人员膨胀、物价上涨的情况下，为了鼓励单位积极筹集资金，以缓解财政资金严重供给不足的矛盾，各级主管部门都鼓励所属单位自行创收。有的单位就打着“创收”的幌子，把大量的预算内规费收入作为单位的创收自行安排了。

3. 规费管理混乱，政出多门，造成规费支出上的严重失控。规费本是一项预算内收入，应该纳入财政预算管理体制统一结算，但财政部及一些中央主管部门对此都未作统一的规定，因此上交比例五花八门。多年来，国家对规费管理一直采取“自收自支，结余上交”的管理办法，但“自收自支”失去了财政监督，各单位往往自行其是，甚至超出规定的支出范围，设法把所收的规费用完，这样，“上交财政”也就成了一句空话，规费收入实际上成了部门收入。这样不仅瓜分了财政收入，而且单位自留的钱多了，使用权大了，为单位滥发钱物、滥购设备、请客送礼提供了不应有的方便条件。

4. 财政部门管理规费的力量薄弱，基本形成无人管的局面。长期以来，湖南省各级财政部门对规费的管理是由农税部门兼管的，且大多没有确定专职人员。农税部门本身人手比较少，担负的工作又很多，除了农村五税一费，还有乡镇财政等其他工作，规费管理也就相应被冷落了。这种力量过于薄弱的状况，决定了财政部门在管理规费问题上始终处于被动地位，缺少发言权。

规费收入是国家一项不可忽视的财政收入。从湖南省来看，“一五”时期，全省罚没收入253.4万元，平均每年50.68万元，同期规费收入为83万元，平均每年16.6万元，为罚没收入的32.75%。1954年，也就是湖南省公布《暂行办法》的当年，罚没收入为117.4万元，规费收入则达到102.5万元，为罚没收入的87.3%。有人认为，只要有一套比较完善的行之有效的管理办法，把规费认真管好，其收入额将同罚没收入不相上下。因此，采取积极措施，认真管理好规费，不仅能够为国家增加一笔可观的财政收入，而且对于整顿财政秩序，推进廉政建设，

促进党风和社会风气的根本好转发挥积极作用。为加强规费管理,建议采取如下措施:

1. 加强立法,尽快制定出关于规费管理的行政法规或规章。中央有关部门应抓紧制定全国性的规费管理条例或办法,对规费的概念、收支范围、管理形式以及处罚措施等作出统一规定。在中央尚未制定出全国性的法规或规章之前,省级有关部门也可以结合本地实际,先行制定出地方性法规或规章,使规费管理逐步走上法制的轨道,切实做到有章可循,有法可依。

2. 明确规费概念,严格划分其收支范围。笔者认为,规费是指国家机关凭借国家权力,为有关单位或者个人提供某些特殊服务时,依照有关规定收取的费用。其特征是:①收费的主体是国家机关,包括国家行政机关和依法行使行政管理职能的事业单位;②收费的对象是接受服务的单位或个人;③必须是凭借国家权力进行某种特定服务时的收费,如工商行政管理部门进行工商登记,烟草专卖主管部门发放烟草专卖许可证,公安部门发放机动车牌照、驾驶员执照等;④凡收取管理性规费,必须有根据规定进行管理的事实,如征收服务性规费,必须确有服务行为,征收报偿性规费,必须确有设备或财产可供使用。

确定规费的收支范围,是加强规费管理的关键。规费收入的范围应该包括以下几个方面:(1)有关部门依法发给单位、个人的许可证、执照、证书等收取的工本费、手续费;(2)有关部门依法对某些项目实行登记管理,向被管理者收取的管理费、手续费、登记费、注册费、检验费等;(3)公证、仲裁部门进行公证、仲裁服务时,收取的公证费、仲裁费、鉴证费、调处费等;(4)人民法院收取的案件受理费及其他诉讼费;(5)国家机关其他与执行国家职能有关的收费。规费支出必须用作与规费收取有关的开支。具体范围,可根据不同项目的实际情况,由单位造具预算报财政部门审批。

3. 实行“收支两条线”的管理形式,切实加强规费的收支管理。所谓“收支两条线”,是指收费单位将所收规费全额上交财政,所需支出由

财政专项核拨。目前,在规费管理上,多数同志赞成采用这种形式,认为只有这样做,才能充分发挥财政的监督职能作用,有利于抑制收费单位乱收滥支现象,有效地维护国家财经纪律。但也有同志担心,采取“收支两条线”后,单位的支出将受到一定限制,而且手续也较麻烦,不利于调动单位收费的积极性。一些实行总额分成体制的地方财政部门,则担心实行收支两条线后,规费收入将作为基数,随财政总收入按比例上交上级财政,而支出由本级财政负担,弄不好,本级财政不仅不能增加收入,还可能出现倒赔情况。笔者认为,上述担心固然有一定道理,但不能因此而动摇实行“收支两条线”的决心。过去在罚没收入管理上,也有的同志曾有过上述担心,但通过两年的实践,实行“收支两条线”并没有减少其收入,反而有较大幅度增加。规费收入作为一项预算内财政收入,就应纳入国家预算统一管理的轨道,各级发生的规费收入都应全额上交同级财政,并作为同级财政收入根据不同的财政预算体制结算,各有关部门都不得自行规定规费交留比例。另外,规费收入既不同于一般的行政事业性收费,亦不同于国家税收,因而在票证管理上亦应采取相应的不同办法。规费收据宜恢复采用财政部门统一制发的规费专用收据。

4. 增加力量,切实把规费收支管理好。在规费管理方面,财政部门现有的力量已远不能适应形势发展的需要,必须进一步充实和加强。各级都应配备1—3名专职人员,其主要职责是:①会同物价部门提出规费收入立项和标准的审查意见;②起草有关规费及其财务管理办法;③审核收费单位的规费支出预算;④编制汇审规费收支报表;⑤检查监督规费收支情况。

