

马志毅◎著

中国行政收费 法律制度研究



 中国金融出版社

中国行政收费法律制度研究

马志毅 著



中国金融出版社

责任编辑：张智慧 王雪珂

责任校对：李俊英

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政收费法律制度研究 (Zhongguo Xingzheng Shoufei Falü Zhidu Yanjiu) / 马志毅著. —北京：中国金融出版社，2014. 6

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7490 - 7

I. ①中… II. ①马… III. ①行政事业性收费—法律—研究—中国
IV. ①D922. 204

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第 070173 号



出版 中国金融出版社
发行

社址 北京市丰台区益泽路2号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 利兴印刷有限公司

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 15.75

字数 226 千

版次 2014 年 6 月第 1 版

印次 2014 年 6 月第 1 次印刷

定价 40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7490 - 7/F. 7050

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

序 言

行政收费对补偿行政管理的成本、有效保护国有资源、调节社会收入与分配、弥补国家建设资金的不足都发挥了重要作用。从 20 世纪 80 年代中期开始，我国各地方、各部门相继出台了一系列有关行政收费的管理制度，包括行政收费项目的设定权限、程序和收费标准，行政收费的监督管理体制，行政收费收入的管理和使用等。这些制度基本上符合我国经济社会发展的实际，为规范行政收费行为提供了制度保障。

但我国的行政收费制度在实施过程中也存在着很多问题。一些不合理的行政收费项目和标准增加了公民、法人和其他组织的经济负担，挫伤了企业生产经营的积极性，也在一定程度上滋生了腐败行为。对此，社会公众反应强烈。党中央、国务院高度重视行政收费的专项整顿和清理工作。近年来，各级政府先后取消了一大批不合理的行政收费项目，并取得了显著成效。国务院办公厅《关于实施〈国务院机构改革和职能转变方案〉任务分工的通知》中要求，在 2013 年 9 月底前，取消一批不合法不合理的行政事业性收费和政府性基金项目，降低收费标准。在 2014 年 6 月底前，基本完成清理不合法不合理的行政事业性收费和政府性基金项目的工作，发布新的行政事业性收费和政府性基金项目目录及收费标准并组织实施。

加强有关行政收费的法律制度建设，扭转行政收费的混乱局面，规范行政收费行为，对调动和激发企业生产经营的积极性、加强和创新社会管理、保障和改善民生、加快法治政府建设都具有十分紧

迫的意义。从依法行政，保护公民、法人和其他组织合法权益，树立政府公信力的角度出发，有必要加强对行政收费法律制度的研究工作，为制定行政收费管理法做好理论上的准备。

国务院法制办公室的马志毅博士在行政收费理论研究、实证研究和制度设计工作中，收集掌握了大量第一手情况和数据，整理了有关国家和地区的法律制度，对若干重大理论问题进行了深入思考。在此基础上，马志毅博士完成了《中国行政收费法律制度研究》一书。我读后感觉有一定的学术研究价值，遂欣然作序。

希望本书对我国相关法律制度建设发挥借鉴参考作用。

中国法学会财税法学研究会会长

北京市法学会副会长

北京大学税法研究中心主任

刘隆亨

2014年4月11日于北京

目 录

第一章 行政收费的基本理论问题	1
第一节 行政收费的概念和特征	3
一、行政收费的含义	3
二、行政收费的依据	7
三、行政收费的种类	8
四、行政收费的特征	10
五、行政收费与相关制度之间的界限	10
第二节 我国行政收费制度的历史沿革	15
一、1949 年 10 月至 1978 年 12 月十一届三中全会的召开	15
二、1978 年 12 月至 2004 年 7 月《行政许可法》的实施	16
三、2004 年 7 月至 2008 年 11 月《关于公布取消和停止征收 100 项行政事业性收费项目的通知》的发布	17
四、2008 年 11 月至今	17
五、地方行政事业性收费工作概况	20
第二章 有关国家和地区行政收费制度的比较研究	23
第一节 行政收费的含义和分类	25
一、德国的行政收费	25
二、美国的行政收费	25
三、日本的行政收费	26
四、俄罗斯的行政收费	26
五、我国台湾地区的行政收费	26
第二节 行政收费制度的立法模式	27
一、单独立法模式	27

二、分散立法模式	28
第三节 行政收费立法的基本原则	29
一、合理划分税费关系	29
二、严格遵守法律规定	30
三、强调效率、兼顾公平	30
第四节 几项具体管理制度	31
一、行政收费项目法定制度	31
二、修改行政收费项目和标准的沟通协商机制	33
三、征收程序	34
四、救济制度	35
五、行政收费收入的管理和支出制度	35
第五节 值得借鉴的经验	36
一、严格依法管理	36
二、关键性标准设计科学	36
第三章 我国现行行政事业性收费制度的基本内容及其主要问题	39
第一节 我国现行行政事业性收费制度的基本内容	41
一、行政事业性收费的管理体制	41
二、行政事业性收费项目的设定制度	42
三、行政事业性收费标准的审批制度	47
四、行政事业性收费的申请程序	48
五、行政事业性收费的目录制度	52
六、行政事业性收费许可证制度	52
七、专用票据制度	53
八、行政事业性收费实行预算管理制度	53
第二节 我国行政事业性收费制度存在的主要问题	53
一、行政事业性收费项目过多、总量过大、种类繁多	53
二、收费主体庞杂	64
三、收费标准不统一	64

四、收费行为不规范	67
五、收费收入管理混乱	69
六、有关行政事业性收费的统计数据不够科学准确	70
第三节 行政事业性收费主要问题的制度性成因分析	70
一、行政事业性收费主要问题的主观客观原因	70
二、行政事业性收费主要问题的制度性原因	73
第四章 建立我国行政收费法律制度的初步设想	133
第一节 改革行政收费的管理体制	135
第二节 行政收费管理法的调整范围	136
第三节 行政收费的基本原则	137
一、法定原则	138
二、公开、公平、公正和便民原则	139
三、受益者负担和成本补偿原则	140
四、维护公民、法人或者其他组织合法权益原则	140
五、遵循国际惯例和国际对等原则	140
六、提高基层政府的财政保障能力，切实实现“收支两条线” 原则	140
第四节 行政收费项目的设定权限、程序和收费标准的确定	141
一、行政收费项目的设定	141
二、行政收费项目与标准的核定	147
第五节 行政收费的征收	150
一、行政收费的征收机构	150
二、收费公示制度	151
三、行政收费的征收方式	151
四、行政收费的停止征收、减征和免征、缓缴	152
第六节 行政收费收入的管理和使用	153
一、财政预算管理制度	154
二、分类使用制度	155

三、专用票据制度	155
第七节 行政收费的监督检查制度	156
一、各级权力机关的监督	157
二、行政主管部门的监督检查	157
三、社会监督	158
第八节 行政收费的法律责任	159
一、财政主管部门的法律责任	159
二、价格主管部门的法律责任	159
三、征收机构的法律责任	160
四、公民、法人或者其他社会组织的法律责任	161
附录	163
一、财政部、国家发展改革委关于发布《行政事业性收费项目 审批管理暂行办法》的通知（财综〔2004〕100号）	165
二、国家发展改革委、财政部关于印发《行政事业性收费标准 管理暂行办法》的通知（发改价格〔2006〕532号）	176
三、财政部、国家发展改革委、监察部、审计署关于加强中央 部门单位行政事业性收费等收入“收支两条线”管理的通 知（财综〔2003〕29号）	183
四、财政部关于统一归口管理中央部门和单位的行政事业性收费 及政府性基金等问题的通知（财综字〔1999〕103号 1999 年6月25日）	188
五、财政部关于印发《行政事业性收费和政府性基金票据管理 规定》的通知（财综字〔1998〕104号）	190
六、2011年全国性及中央部门和单位行政事业性收费项目 目录	196
七、德国行政费用法	231
八、中国台湾地区“规费法”	239

第一章

行政收费的基本理论问题

行政收费是行政机关运用公权力向公民、法人或者其他社会组织收取费用的一种行政征收行为。目前的行政收费制度在实施过程中暴露出一些突出问题，社会影响很大，群众反映强烈，有必要通过完善相关法律制度加以规范。

研究行政收费法律制度的意义是多方面的：第一，它对规范政府的行政行为、加快推进依法行政、加强法制建设，特别是对推动政府职能转变、进一步分清政府与市场的关系都有着至关重要的作用。第二，它有助于解决政府非税收入过高，居民消费能力弱、企业负担较重的问题。目前，政府的非税收入中包括行政事业性收费、政府性基金、国有资源有偿使用收入、国有资产有偿使用收入、国有资本经营收入、彩票公益金、罚没收入等。我们仅以 2012 年的统计数据来说明问题，当年全国公共财政收入共计 117253.52 亿元，非税收入共计 16639.24 亿元。全国行政事业性收费收入共计 4579.54 亿元，占当年全国公共财政收入的 3.9%，占当年非税收入的 27.52%。^① 总体来看，我国的税负水平比主要发达国家和一些发展中国家低。而在非税收入负担方面，则比这些国家高。地方政府通过规范化程度较低的非税收入获得财政收入，增加了企业和居民的负担，也扭曲了国民收入分配结构，不利于扩大内需。研究行政收费管理法律制度，规范行政收费的设定权、限制行政收费的征收机构及其权限，做到“正税清费”，将有利于减轻中小企业的负担，鼓励更多的人去创业、去发展。第三，它使我们找到了改革财政管理体制、预算管理体制的突破口。财政税收管理体制、预算监督管理体制的改革，关系到中央和地方事权和财权的划分，却长期悬而未决。研究行政收费管理法律制度，可以帮助我们找到解决有关问题的突破口，意义更加重大。

① 资料来源：财政部网站，《2012 年全国公共财政收入决算表》。

第一节 行政收费的概念和特征

在我国现行法律制度中，未出现过“行政收费”的概念，而多用“行政性收费”、“事业收费”、“事业性收费”、“行政事业性收费”、“行政性事业性收费”等概念。其中，“行政事业性收费”的概念使用最广。为了表述得清楚，我们在论述行政收费的基本情况、行政收费存在的主要问题及其原因时，沿用“行政事业性收费”的概念。在论述对行政收费管理法有关问题的思考时，使用“行政收费”的概念。

一、行政收费的含义

由于现行法律法规没有明确规定行政收费的概念、种类和范围，因此实践中大多依据财政部、发展改革委印发的《行政事业性收费项目审批管理暂行办法》、《行政事业性收费标准管理暂行办法》的有关规定，沿用“行政事业性收费”的概念，即行政事业性收费是指国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织根据有关法律法规的规定，在实施行政管理、提供公共服务的过程中，向特定的公民、法人和其他社会组织收取的费用。

（一）有关行政收费的学术观点

目前，我国理论界对行政收费概念的认识未能取得一致。在学术研究中，除使用“行政收费”一词之外，与之近似的概念还有行政性收费、行政征费、行政规费、公共收费、政府收费等。这些概念的含义有的与行政收费一致，有的则存在差异。概括起来，学术界对行政收费的概念和性质有以下几种理解。

1. 对价说

持这种观点的学者认为，行政收费是行政机关和法律、法规授权的组织依据职权为特定受益人提供公益性服务或者授予国有资源和资金的使用权，而向特定受益人收取相应对价的一种具体行政行为。这种收费的目的

是为其他社会成员提供特定服务准备物质条件，以利于实现其合法权利；或者是为了有效地控制私人对国有资源的开发，以利于保护国有资源。

2. 补偿说

持这种观点的学者认为，行政收费是行政机关和行使行政管理职能的事业单位为实施行政管理或提供特定服务，而向相对人收取费用以补偿服务成本的行为。

3. 职权说

持这种观点的学者认为，行政收费是行政机关、法律授权的组织和具有公共服务职能的事业单位，出于行政管理的需要，向相对人收取费用的行为。这种收费的目的是为了调节社会收入与分配，弥补国家建设资金的不足；实现社会负担公平；获取补偿性资金，用于补偿自然资源的消耗，维护和改善公共设施等。

（二）有关行政收费的法律规定

国务院于1987年9月11日颁布的《价格管理条例》明确规定：“对行政性收费、事业性收费，物价部门应当根据国家的价格方针、政策进行管理和监督，并会同有关部门核定收费标准。”

国家物价局、财政部于1988年6月发布的《关于加强行政事业性收费管理的通知》中规定：“行政性收费是指国家机关、事业单位为加强社会、经济、技术管理所收取的费用。”

中共中央办公厅、国务院办公厅于1993年10月发布的《关于转发财政部〈关于对行政性收费、罚没收入实行预算管理的规定〉的通知》中规定：“行政性收费包括国家行政机关、司法机关和法律、法规授权的机构依据国家法律、法规行使其管理职能，向公民、法人和其他组织收取的费用。”

财政部于1994年3月发布的《关于将行政性收费纳入预算管理有关问题的通知》中规定：“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，依据国家法律、法规行使其管理职能，向公民、法人和其他组织收取的费用。行政性收费包括管理性收费、资源性收费和证照性

收费。”

全国人大常委会于1997年12月29日通过的《价格法》规定，国家行政机关的收费，应当依法进行，严格控制收费项目，限定收费范围和标准。收费的具体管理办法由国务院另行制定。但未界定其含义。

国务院于2000年2月12日发布施行的《违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定行政处分暂行规定》中规定，“行政事业性收费”是指下列属于财政性资金的收入：（1）依据法律、行政法规、国务院有关规定、国务院财政部门与计划部门共同发布的规章或者规定以及省、自治区、直辖市的地方性法规、政府规章或者规定和省、自治区、直辖市人民政府财政部门与计划（物价）部门共同发布的规定所收取的各项收费；（2）法律、行政法规和国务院规定的以及国务院财政部门按照国家有关规定批准的政府性基金、附加。事业单位因提供服务收取的经营服务性收费不属于行政事业性收费。

国家发展改革委、财政部于2006年3月发布的《行政事业性收费标准暂行管理办法》中规定：“行政事业性收费，是指国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织根据法律法规等有关规定，依照国务院规定的程序批准，在实施社会公共管理，以及在向公民、法人提供特定公共服务过程中，向特定对象收取的费用。”

（三）本书所述的行政收费的概念

本书中所称的行政收费，是指行政机关、管理公共事务的事业组织、社会团体或者其他组织根据有关法律法规的规定，因实施行政管理、提供公共资源或者公共服务而向特定对象收取的非营利性质的费用。

我们之所以提出上述概念，是出于以下几方面的考虑。

首先，它反映了行政收费的基本特征。

综合各方面的认识，行政收费应当具备以下一些主要特征：第一，从行政收费的主体上看，它包括行政机关、行使行政管理职能的事业单位、代为履行行政管理职能的社会团体或者其他组织。第二，从行政收费的属性上看，它的收入只能用于与收费事项有关的公益事业的发展或者纳入公

共财政，因此它具有非营利的性质。第三，从行政收费的对象上看，它的对象应为特定的公民、法人或者其他组织。

其次，它涵盖了行政收费的主要种类。

根据行政收费的性质、功能、适用条件的不同，可以将行政收费分为以下几类：第一，资源补偿类收费。政府向资源使用者提供了有限的自然资源、社会公共资源的，可以设定资源补偿类收费，以获得相应补偿，并通过增加资源使用者的成本，对有限自然资源、社会公共资源的开发、利用行为进行调控、限制。如矿产资源补偿费、水土流失防治费、水生野生动物资源保护费、内河岸线使用费、无线电频率占用费等。这类收费的标准除参考资源价值或者稀缺性因素、不可再生因素外，还要考虑促进资源节约和有效利用等可持续发展因素以及治理和恢复自然生态环境、社会公用设施的支出等因素。第二，行政管理类收费。行政机关在实施行政许可、非许可审批、行政给付等履行公共管理职责行为的过程中，因办理手续，检验、检测、鉴定，组织考试等产生成本需要适当补偿的，可以设定行政管理类收费，包括签证费、新药初审费、机动车安全技术检验费、土地评估师考试费等。这类收费的标准应当参考行政机关履行公共管理职责的成本，或者参考特定个人或者组织获得的好处或者便利。第三，公共服务类收费。政府向特定个人或者组织提供了服务，可以向接受服务的特定个人或者组织设定公共服务类收费，以避免动用公共财政资金为一部分人谋取利益，也可以防止出现滥用权力、浪费资源的现象。如档案复制费、测绘成果成图资料收费、政府信息依申请提供收费、环境监测服务费等。这类收费的标准以需要补偿的成本为原则。除上述主要类别外，还有法律、行政法规规定的其他收费。

再次，它划清了行政收费与相关制度之间的界限。

我们认为，行政收费的上述概念有利于区分行政收费与比较接近的若干法律制度。

1. 行政收费与税收

税收的本质特征在于其强制性、固定性和无偿性。这是它与行政收费

之间的原则区别。税收用于满足一般的公共财政需要。国家有征税的权力而没有相应的对待给付义务，也就是说国家在获得税收收入后，只向社会公众提供公共服务；纳税人只是公共服务的间接受益者。而国家在征收行政收费后，要向直接受益者提供特定服务。

2. 行政收费与公益服务收费、中介服务收费

如果一项服务具有排他性，不具有竞争性，就只能由行政机关提供。该项收费属于行政收费。如果一项服务既具有排他性，又具有竞争性，就可以由市场主体提供。该项收费不属于行政收费。如果一项服务不具有排他性和竞争性，则为公共产品，不能靠行政收费来提供经费保障，而应当由税收来保证。

3. 行政收费与政府性基金

政府性基金是国家通过向社会征收以及出让土地、发行彩票等方式取得收入，并专项用于支持特定基础设施建设和社会事业发展的资金。其中向社会征收的政府性基金，如民航机场管理建设费具有行政收费的性质。

最后，它吸收了现行规定中有关概念的合理成分。

现行规范性文件、部门规章中对行政收费的概念有不同的表述，主要有：财政部于1994年3月发布的《关于将行政性收费纳入预算管理有关问题的通知》中规定：“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，依据国家法律、法规行使其管理职能，向公民、法人和其他组织收取的费用。行政性收费包括管理性收费、资源性收费和证照性收费。”国家发展改革委、财政部于2006年3月发布的《行政事业性收费标准暂行管理办法》中规定：“行政事业性收费，是指国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织根据法律法规等有关规定，依照国务院规定的程序批准，在实施社会公共管理，以及在向公民、法人提供特定公共服务过程中，向特定对象收取的费用。”本书对行政收费概念的描述综合了上述规定中的共性部分。

二、行政收费的依据

国内理论界关于行政收费的理论依据，主要有以下几种学说。

（一）国有资源有偿使用说

持这种观点的学者认为，国有资源是有限的，任何人使用国有资源都应当是有偿的。行政收费就是为促进更加合理、经济地使用有限的国有资源。国有资源的有偿使用包括税收和行政收费两项制度，不能互相代替。

（二）行政特别支出补偿说

持这种观点的学者认为，特别支出应当由特别收入来满足。行政机关在提供特定服务时产生了特别支出，该项支出不应以税收来满足，而应由特定受益人或其他义务主体承担。

（三）“负外部效应”矫正说

持这种观点的学者认为，行政收费是政府为了促使生产者自觉减少“负外部效应”，有效地减少社会成本与本企业成本之间的差距，使生产者负担真实的生产经营成本而征收的费用。

我们认为，行政收费的理论依据应当能够体现行政收费制度的价值理念。经过多年的发展，上述理论分别论证了不同类型行政收费的理论依据，有其合理性，对我国行政收费立法也有一定的参考价值。

三、行政收费的种类

我国法学界根据不同的标准，将行政收费分为以下类型。

一是按照行政收费原因的不同，把行政收费分为特许金、规费、使用费和工程受益费。特许金是向享有政府准予权利的相对人收取的费用，主要包括各种注册费、排污费。规费是向享受政府服务的相对人收取的费用，包括司法规费和行政规费，主要包括诉讼费、证照费等。使用费是向利用国有资源或公共设施的相对人收取的费用，主要包括国有土地使用权有偿转让和出让收取的出让金，对一些稀缺国有资源收取的使用费以及过路费、过桥费、城市占道费等。工程受益费是在特定地区兴建公共设施而向当地居民收取的费用。

二是按照行政收费实施部门和涉及领域的不同，将行政收费分为公安、工商、卫生、民政、文化出版、教育、交通、土地、建设等的收费。