

王 存 主编

中国收费问题研究

ZHONGGUOSHOUFEIWENTIYANJIU



中国财政经济出版社

中国收费问题研究

王存主编



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国收费问题研究/王存主编. —北京: 中国财政经济出版社,
2008.2

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0339 - 3

I . 中… II . 王… III . 费用 - 管理 - 研究 - 中国
IV . F812.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 173420 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 8.875 印张 209 000 字

2008 年 2 月第 1 版 2008 年 2 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 500 定价: 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0339 - 3/F·0280

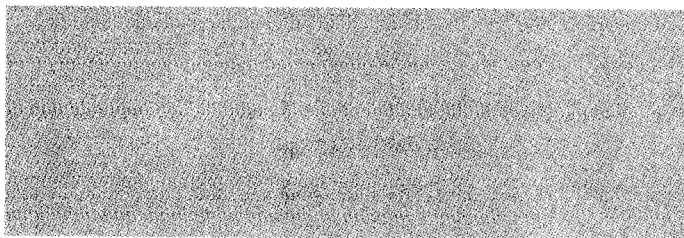
(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本书编委会名单

主 编：王 存

副主编：李如涛

编 委：伊朝霞 高 山



序 言

中国收费，已跨越两个世纪的门槛。收费从无到有，是随着一个国家的诞生和一种新的经济制度的建立而出现的。当然，在世界范围内的历史进程中，收费一直存在。所不同的，只是收费性质的差异。中国收费能够成规模、成为中国社会和经济发展的一项重要经济活动，仅是中华人民共和国成立之后的事情。

20世纪50年代，中国收费初见端倪，不仅项目少、规模小，而且性质也很简单，只是为了缓解当时的经济矛盾和摆脱财政窘境。把类似税收、接近税收却暂不能列为税收的征赋交给地方政府，由地方政府发挥自身的积极性来自行解决经济困难问题。随着社会、经济发展，收费也从小到大，从弱到强，逐渐形成气候，成为政府收入的“半壁江山”。特别是80年代后期中国步入市场经济的轨道，收费活动迅速壮大，蓬勃兴盛，为社会进步和经济建设做出了重大贡献。但同时由于部门的利益驱动，收费也钻了体制变革的空子，发生了变异，产生了“乱收费”，膨胀、混乱为收费涂抹了本色之外的不大光彩的颜色。

进入21世纪，中国的市场经济逐渐成熟，收费在高速发展的国民经济建设中，发挥了更加不可或缺与不可替代的作用，它不仅推动了经济发展，加快了社会进步的步伐，也在诸多不甚协

调的经济关系中，起到了积极的润滑作用。当然，也不能否认“乱收费”所带来的不良效应以及收费本身所存在的问题。收费导致了乱收费，这似乎成了很普遍的看法，而很少有人能理解正常的正当收费却是遏制乱收费的主要依靠。正是由于正当收费与“乱收费”的并存，国家以“收支两条线”为主线，以设立财政专户、扩大预算内范围、实行综合财政预算为基调，全面加强收费管理，保障了收费的健康发展，提高了收费收入作为政府财力“半壁江山”的独特地位，并且从根本上有力地、有效地阻止了“乱收费”。让正当收费正常进行，不给“乱收费”以立足之地，这就是新世纪之初政府掌控的收费所表现的基本特征和特色。

本书在简要回顾 20 世纪收费历史的基础上，对近年来的收费状况进行了客观的理论分析，揭示了其中的一些基本规律，既有理论上的创新观点，也有实践中的经验总结，对进一步加强收费管理，促进管理规范提出了具有现实意义的见解和建议，也从前瞻性的推理角度预见了对可供同仁、专家进一步研讨的一些前卫性意见。

由于编者水平有限，观察问题的站位局限，参阅资料不够充分，编纂时间仓促，本书无论从理论高度和实践的深度等诸方面，都有明显和隐约的不足之处，敬请广大同仁和读者给予批评指正。

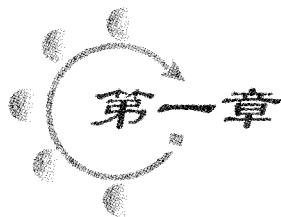
目 录

第一章 收费，路在何方	(1)
第一节 收费为什么少不得	(1)
第二节 为什么不全都费改税	(9)
第三节 收费何以越收越乱	(15)
第四节 一个“乱”字多少害	(20)
第五节 路在何方	(27)
第二章 收费的变异——乱收费	(31)
第一节 乱收费的定义及类型	(31)
第二节 乱收费的主要成因	(33)
第三节 乱收费的现状	(38)
第四节 乱收费造成的后果	(41)
第五节 遏止乱收费的办法	(46)
第三章 教育，收费的热门话题	(55)
第一节 我国教育收费现状	(55)
第二节 教育收费的主要政策规定	(58)
第三节 对择校收费的典型分析	(62)

第四节	教育收费因何而乱·····	(67)
第五节	深受人民群众欢迎的“一费制”·····	(69)
第四章	医疗收费与红包 ·····	(73)
第一节	医疗服务收费中存在的违规行为·····	(75)
第二节	医疗服务乱收费产生的深层次原因·····	(79)
第三节	寻求根治医疗服务乱收费的“良方”·····	(85)
第五章	涉农收费新举措 ·····	(98)
第一节	税费改革之重大举措·····	(101)
第二节	减免涉农收费是最直接的减负措施·····	(110)
第三节	涉农收费公示制·····	(114)
第四节	全面推进农村综合改革·····	(119)
第六章	收费的体制革新 ·····	(129)
第一节	收费管理体制的变革·····	(130)
第二节	收费收缴方式的变革·····	(138)
第三节	对企业实行集中收费的体制改革·····	(147)
第七章	行政许可与收费法规设定 ·····	(161)
第一节	行政许可法对收费行为的设定·····	(161)
第二节	法规制度的基本设定·····	(164)
第三节	管理与监督的机制分析·····	(175)
第八章	收费的规范化进程 ·····	(183)
第一节	收费管理体制的不断改进·····	(183)

第二节	不同收支管理机制的特点及作用·····	(187)
第三节	实行“收支两条线”的必要性和必然性·····	(193)
第四节	“票款分离”征管体制改革的推行·····	(198)
第九章	收费与财政综合预算·····	(203)
第一节	收费环节中的不规范现象·····	(203)
第二节	财政综合预算管理模式的建立与执行·····	(208)
第三节	建立健全规范的收费征管模式·····	(214)
第四节	收费纳入财政综合预算需解决的问题·····	(217)
第十章	非税收入的新理念·····	(226)
第一节	非税收入新理念的产生·····	(226)
第二节	非税收入管理的基本模式·····	(231)
第三节	构建新型管理模式的设想与做法·····	(239)
附录:	·····	(248)
附录 1	关于公布第一批取消的收费项目的通知·····	(248)
附录 2	关于公布第二批取消的收费项目的通知·····	(252)
附录 3	关于公布第三批取消的收费项目的通知·····	(256)
附录 4	关于对第三批取消的收费项目有关问题的复 函·····	(259)
附录 5	关于公布取消第一批行政事业性收费项目的 通知·····	(260)
附录 6	关于第一批降低 22 项收费标准的通知·····	(263)
附录 7	关于公布取消第二批行政事业性收费项目的 通知·····	(266)
附录 8	关于公布取消第三批行政事业性收费项目的	

通知	(269)
附录9 关于公布取消部分行政事业性收费项目的通 知	(272)



收费，路在何方

第一节 收费为什么少不得

收费，历经多年发展很多人离不了它，依赖着它，靠它成全一些希望，靠它成就一些事情；也有很多人厌烦它，怨恨它，说它是一种麻烦，是一种祸害。爱它也罢，恨它也罢，它有它的生存必要性及生存方式，它有它的成长规律。它不以人的主观意志为转移，它是社会、经济、生活综合效应的产物，少不得，但也不能任其膨胀及泛滥。

收费为什么少不得，这个话题说起来话长。但追根溯源，寻觅历史的渊源，是在新中国成立初期。当时为了调动地方建设与事业发展的积极性，中央决定给地方政府、部门和单位一定的、但十分有限的机动财力。在那个时期，一分钱都要用在刀刃上，加之人的私欲受到精神和规章的强有力约束，很难染指并占有这些带“公”字性质的资金。因此在那个时候，一个单位有一点儿

机动财力就可以办很多事情，就可以感觉到有了很大的方便和灵活性。由于它作为国家预算编制执行中的一种机动性资金，可以由各级政府、各部门和单位因地制宜，因时而变，因实际情况而调剂使用，用于发展自己的经济和社会事业。随着 20 世纪 60 年代中央给予的日益宽松的资金管理政策，收费无论是项目、规模，还是费额标准方面都发生了深刻的变化，它的作用与效力也日益显现出来。

为深刻了解收费的历史和现状，在此，我们先对收费的概念作一个简要的表述。收费，从传统的意义上讲，是指行政事业性收费，或者叫政府性收费。历史上，它曾有一个别称，或者说是早期的名字，叫做预算外资金，实际上，预算外资金既是个名称，也是一个界限。这由它的概念或含义可概略知晓，因为预算外资金是这样定义的：它是指由各地区、各部门和各单位依据国家有关规定，自行提取、自行使用的不纳入国家预算的资金。而收费与预算外资金究竟是什么关系？严格讲，是两种不同的概念，因为预算外资金是一个纯财政学的概念，而收费则是一个财政学与社会经济学二者兼有、混合的概念。预算外资金只是明确资金性质如何，不带有资金的互动关系；而收费则有了互动的形态，因为最直观的理解是，收费既有“收”也有“被收”，而且费有千姿百态的互不相同的名称、面目及互不相干的行为独立性。行政事业性收费是指：依照法律、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，或者省、自治区、直辖市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费款。至此，我们就可以很清楚地看到收费与预算外资金究竟是怎么回事，二者之间到底有什么差别，是一种什么样的关系。以下我们再讲收费，就不容易与预算外资金混

淆了。

实际上,收费与预算外资金既相关,又不相关。说相关,真可谓密切相关,密不可分;说不相关,简直可以说是两码事,不可同日而语。它们最大的共同处是在于作用、效用基本上是一致的,甚至可以说是一回事儿。因为从性质上讲,都是国家为了激励各级地方政府和部门发展经济和公益事业、开办实业的积极性,而留给地方和部门一定的机动财力和财权。这就赋予了此类资金的属性,并加注了合法性。从社会学的角度讲,收费的目的是为了满足公共需要,提供准公共产品,为社会提供有形或无形的特殊性服务;从经济学的角度讲,收费在本质上是政府提供特定服务并收取相应报酬的一种经济分配形式;从政治学的角度讲,收费是国家平衡各种利益关系,调节控制相关经济和社会权益的行政手段。

正因为如此,收费在特定的历史时期,甚至是在相当长的历史时期内,不可缺少,不可抹杀,它的存在属自然也属必然,历史既有选择也有抉择,不以人的主观意志为转移,更不因少数人、部分人的好恶而去留。

有人可能会问:什么样的费要非收不可呢?在此,不妨以几个费种来说明这个问题。比如2003年全国性工本费如表1-1所示。

表 1-1 2003 年全国性工本费收费项目

部门	项目名称	管理方式	文件依据
公安	边防检查证件工本费	缴入中央国库	价费字[1992]240号,[94]财预字第37号,财综[2002]44号,计价格[2002]2883号
	户籍管理证件工本费	缴入地方国库	价费字[1992]240号,[94]财预字第37号,计价格[2002]633号

续表 1

部门	项目名称	管理方式	文件依据
公安	居民身份证工本费 (含加急费)	缴入地方国库	价费字 [1992] 240 号, [94] 财预字第 37 号, 计价格 [1995] 873 号, 发改价格 [2003] 2322 号
	机动车辆号牌工本费	缴入地方国库	价费字 [1992] 240 号, [94] 财预字第 37 号, 计价格 [1994] 783 号
	机动车辆行驶证工本费 (含临时)	缴入地方国库	同上
	机动车辆登记证书工本费	缴入地方国库	财综 [2001] 67 号, 计价格 [2001] 1979 号
	驾驶证工本费	缴入地方国库	价费字 [1992] 240 号, [94] 财预字第 37 号
	特殊行业许可证工本费	缴入地方国库	计价格 [1994] 916 号, 计价格 [1999] 1707 号
	枪支管理证件工本费	缴入中央和地方国库	财综字 [1997] 162 号, 计价格 [1998] 29 号, [94] 财预字第 37 号
	爆炸物品管理证件工本费	缴入地方国库	价费字 [1992] 240 号, [94] 财预字第 37 号
发展改革	证书工本费	缴入中央和地方国库	财综字 [1999] 106 号, 财综 [2001] 88 号, 财预 [2002] 584 号, 财综 [2003] 32 号、84 号
商务	证书工本费	缴入中央国库	价费字 [1992] 401 号, [94] 财预字第 37 号, 财综字 [1998] 13 号, 财预字 [1995] 123 号, 财预 [2000] 127 号, 计价格 [1995] 1419 号

续表 2

部门	项目名称	管理方式	文件依据
人事	证书工本费	缴入中央和地方国库	计价格 [2000] 546 号, 财预 [2002] 584 号, 计价费 [1998] 1060 号, 计价格 [2001] 1969 号, 国办发 [1998] 122 号, 财办综 [2002] 6 号, 财预 [2002] 584 号
林业	证书工本费	缴入中央和地方国库	价费字 [1992] 196 号, 财预 [2002] 584 号, 财综 [2001] 43 号, 计价格 [2001] 1998 号
农业	证书工本费	缴入中央和地方国库	价费字 [1992] 452 号, 财预 [2002] 584 号
卫生	证书工本费	缴入中央和地方国库	价费字 [1992] 314 号, 财综字 [1996] 28 号, 计价费 [1996] 1222 号, 财综 [2001] 73 号
民政	婚姻登记证书工本费	缴入地方国库	价费字 [1992] 249 号, [94] 财预字第 37 号, 计价格 [2001] 523 号, 《婚姻登记条例》
教育	证书工本费	缴入中央和地方国库	财综字 [1997] 150 号, 计价格 [2002] 666 号, 财预 [2003] 470 号, 发改价格 [2003] 2161 号, 财综字 [2003] 53 号, 财综 [2002] 4 号
人口与计划生育	流动人口婚育证明工本费	缴入地方国库	国计生委 [1999] 66 号, 财预 [2002] 584 号
旅游	星级标牌工本费 (含星级证书费)	缴入中央国库	价费字 [1992] 132 号, 财预 [2003] 470 号
	导游证 IC 卡工本费	缴入中央国库	财综 [2002] 32 号, 计价格 [2002] 421 号

续表 3

部门	项目名称	管理方式	文件依据
司法	证书工本费	缴入中央和地方国库	[94] 财预字第 37 号, 财综 [2000] 2 号, 财综 [2002] 60 号, 计价格 [2001] 1541 号, 计价格 [2002] 60 号, 计价格 [2002] 1347 号, 财预字 [2002] 584 号
外交	外国专家证书工本费	缴入中央国库	财综 [2002] 18 号, 发改价格 [2003] 2163 号, 财预 [2003] 470 号
保密	保密证表包装材料费	缴入中央和地方国库	国保 [1991] 48 号, 财预 [2003] 470 号
测绘	证书工本费	缴入中央和地方国库	财综字 [1995] 158 号, 计价格 [1996] 112 号, 计价格 [2001] 151 号, 财预 [2002] 584 号
税务	证书工本费	缴入中央和地方国库	价费字 [1992] 111 号, [94] 财预字第 37 号
工商	经济合同示范文本工本费	缴入中央和地方国库	价费字 [1992] 414 号, 财预 [2002] 9 号
质检	棉花质量检验师注册证工本费	缴入中央和地方国库	财综 [2001] 32 号, 财预 [2002] 584 号, 发改价格 [2003] 378 号
	统一代码标识证书工本费	缴入中央和地方国库	财预 [2002] 584 号, 财综 [2003] 66 号, 发改价格 [2003] 82 号
民航	证书工本费	缴入中央国库	财综 [2002] 54 号, 发改价格 [2004] 90 号
出版	报刊出版许可证工本费	缴入中央国库	价费字 [1992] 402 号, 财综 [2002] 80 号, 财预 [2002] 584 号
	记者证工本费	缴入中央和地方国库	价费字 [1992] 402 号, 财预 [2002] 584 号, 发改价格 [2003] 132 号

续表 4

部门	项目名称	管理方式	文件依据
国土资源	证书工本费	缴入地方国库	价费字 [1992] 251 号, 价费字 [1993] 139 号, 财预 [2003] 470 号
铁道	会计从业资格证书工本费	缴入中央国库	计价格 [2002] 1575 号, 财预 [2002] 584 号
劳动保障	证书工本费	缴入中央和地方国库	价费字 [1992] 268 号, [94] 财预字第 37 号, 计价格 [1999] 406 号, 财综 [2003] 86 号, 计价费 [1994] 812 号
安全生产	证书工本费	缴入中央和地方国库	价费字 [1992] 104 号、268 号, [94] 财预字第 37 号, 财综 [2003] 91 号, 计价格 [2002] 434 号
财政	证书工本费	缴入中央和地方国库	计价费 [1998] 374 号, 计价格 [2001] 527 号、604 号, 计价格 [1999] 837 号, 财预 [2002] 584 号, 计价格 [2002] 1575 号
港澳办	往来香港通行证工本费及签注费	缴入中央国库	财综字 [1997] 114 号, 计价费 [1997] 1122 号
	往来香港身份证工本费	缴入中央国库	同上
建设	证书工本费	缴入中央国库	价费字 [1992] 179 号、604 号, 价费字 [1993] 55 号, [94] 财预字第 37 号, 计价费 [1997] 2500 号, 财综 [2002] 47 号, 计价格 [2002] 2546 号
交通	证书工本费	缴入中央和地方国库	计价格 [2001] 523 号、2717 号, 财预 [2003] 470 号, 价费字 [1992] 191 号