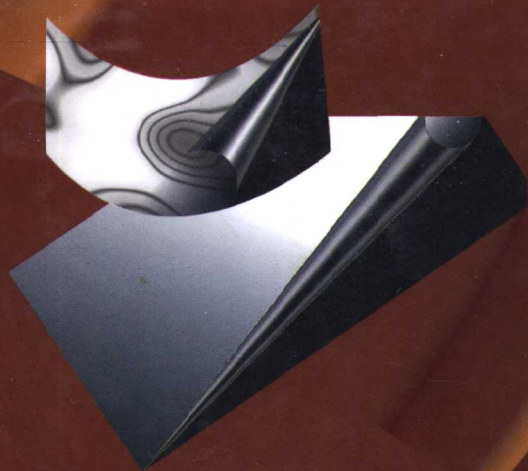


收费管理学

陈绍森 主 编



中国财政经济出版社

收 费 管 理 学

主 编：陈绍森

副主编：陈修鹏

宋先钧

青理东

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

收费管理学 / 陈绍森主编. — 北京: 中国财政经济出版社, 1997.6

ISBN 7-5005-3545-7

I. 收… II. 陈… III. 费用—管理—研究—中国
IV. F812.431

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 16427 号

中国财政经济出版社出版

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米·32 开 10.75 印张 252 000 字

1997 年 9 月第 1 版 1997 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 050 定价: 16.00 元

ISBN 7-5005-3545-7 / F·3280

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

全国人大副委员长王丙乾为本书题词

加强理论研究工作
收费管理制度

王丙乾

一九九七年
五月廿日

《收费管理学》编委会名单

主 编：陈绍森

副主编：陈修鹏 宋先钧 青理东

编 委：陈绍森 陈修鹏 宋先钧

青理东 蒋敬民 刘道平

王常生 王培荣 余晓忠

杜 钧 赵学平 刘建强

李世东 何 林 李 黎

蒲秀忠

序

近几年，行政事业性收费作为一种特殊的分配手段，在传统计划经济体制向社会主义市场经济体制的过渡中，被日益普遍地运用于行政管理和经济生活中，参与国民收入的分配和再分配，影响着经济的建设和发展。一方面，支持了一些重点产业和行业的发展，弥补了财政预算内资金的不足；另一方面，由于观念、体制、管理等方面的原因，造成项目设立过多，收费规模过大，扰乱了正常的社会分配秩序，削弱了政府的宏观调控能力和财政分配职能。因此，如何正确引导和加强行政事业性收费的管理，已成为摆在我们面前的一个重要课题。

1996年，国务院发布的《关于加强预算外资金管理的决定》，对行政事业性收费的管理部门、管理权限、管理方式等作出了明确规定，使行政事业性收费管理有了政策依据。然而，如何贯彻落实国务院《决定》，切实加强行政事业性收费管理，还需要各级政府和财政、物价部门在具体实际工作中的共同努力，同时，也需要有相应的理论指导。

四川省南充市市财政局、收费管理局的同志，在贯彻国务院《决定》的过程中，结合在行政事业性收费管理工作实践中的经验，编写了《收费管理学》一书，在研究、探讨行政事业性收费管理理论、实践问题上作出了有益尝试。

一、该书将行政事业性收费管理作为一门独立的经济应用学科来研究和论述，在我国财政理论界尚属首次，这对于行政事业

性收费管理学科的理论建设，具有积极作用。

二、该书对收费管理职能与任务、收费项目管理、收费标准管理、收费票据管理、收费资金管理、收费计划财务管理、费款征收管理、收费信息管理、收费监督检查、收费管理体制、收费管理法制化等，作了较全面系统的研究、论述和分析，构成了较完整的收费管理理论体系。

三、该书融合了全国收费管理和地方收费管理的基本情况，既有全国统一性，又有地方特殊性，有助于广大读者全面掌握和了解我国收费管理的现状、问题和发展方向。

四、该书在侧重理论研究的基础上，还注意理论与实践相结合，有较强的针对性和实用性，有利于指导收费管理的实践活动，因此，对于各级行政事业性收费管理人员具有一定的参考价值，也可作为财经院校的参考书目。

《收费管理学》作为一门新兴的学科，难免在理论上还有不尽完善的地方，有些问题还有待探索，有的观点还不太成熟，但这并不影响其整体价值。为此，希望作者和广大读者共同努力，不断地深入研究，使收费管理学理论体系日臻健全和完善。

丁先觉

1997.4.3

目 录

序.....	丁先觉
第一章 绪 论.....	(1)
第一节 收费管理学研究的对象.....	(2)
第二节 收费管理学研究的内容.....	(16)
第三节 收费管理学研究的方法.....	(19)
第四节 收费管理学与其他学科的关系.....	(22)
第五节 收费管理学的产生和发展.....	(24)
第二章 收费管理任务与实现途径.....	(29)
第一节 收费在经济管理和社会管理中的地位.....	(29)
第二节 收费过程的变异.....	(35)
第三节 收费管理的任务与实现途径.....	(38)
第三章 收费管理体制.....	(46)
第一节 收费管理体制的内涵.....	(46)
第二节 收费管理体制建立的原则.....	(50)
第三节 收费管理体制的内容.....	(53)
第四节 收费管理体制的改革.....	(62)
第四章 收费项目管理.....	(71)
第一节 收费项目管理的内容.....	(71)
第二节 收费项目的宏观综合管理.....	(73)
第三节 收费项目的微观与个案管理.....	(81)
第五章 收费标准管理.....	(89)

第一节	收费标准管理的意义	(89)
第二节	收费标准的特点与制定原则	(95)
第三节	收费标准的确定	(100)
第四节	收费标准的执行	(111)
第五节	收费标准的调整或撤销	(113)
第六章	收费票据管理	(116)
第一节	收费票据管理的意义及原则	(116)
第二节	收费票据的分类	(121)
第三节	收费票据管理的主要内容	(135)
第四节	收费票据的监督稽查	(149)
第七章	收费资金管理	(152)
第一节	收费资金的分类及特点	(152)
第二节	收费资金的管理与发展	(154)
第三节	收费资金管理方式	(159)
第八章	计划财务管理	(163)
第一节	收费计划管理	(163)
第二节	收费财务管理	(169)
第三节	收费会计核算	(176)
第九章	费款征收管理	(200)
第一节	费款征收管理的职能和作用	(200)
第二节	费款征收管理的内容和任务	(201)
第三节	费款征管组织及队伍建设	(203)
第四节	费款征收管理的原则与方式	(206)
第五节	费款的减免管理	(216)
第十章	收费信息管理	(221)
第一节	收费信息的含义、特点和分类	(221)
第二节	收费信息管理的作用	(225)

第三节	收费信息管理的内容·····	(228)
第四节	收费信息管理科学化·····	(236)
第十一章	收费稽查·····	(239)
第一节	收费稽查的概念和范围·····	(239)
第二节	收费稽查的意义、特点和基本要求·····	(241)
第三节	收费稽查的内容、形式和方法·····	(247)
第四节	收费稽查的操作规程·····	(257)
第五节	收费稽查报告和定案·····	(259)
第十二章	收费管理的法制化·····	(262)
第一节	收费管理与市场经济·····	(262)
第二节	收费立法管理·····	(274)
第三节	收费法规建设·····	(278)
附件一	全国性主要收费部门和收费项目·····	(290)
附件二	全国性近年已经取消的收费项目·····	(303)
附件三	收费稽查在实施中的各种表页·····	(314)
后记	·····	(330)

第一章 绪 论

在现实社会经济活动中，广泛地发生着各种各样的收费行为。从农村迁往城市或从小城市迁往大城市要收“入城费”，师范院校毕业生选择非教育性工作岗位要收“改派费”，购买小车要收专控商品附加费，使用矿山资源要交矿产资源费，被征用了的土地在一定期间内没有开发利用要收“荒空费”，打官司要收“诉讼费”，办理居民身份证和办理“结婚证”也要收取“证件费”……等等。据资料显示，各级的收费部门分别达几十个上百个，收费项目更为复杂，中央公布的收费项目有一百多项，一般的省收费项目达千项以上，市、县实施的收费项目则更为庞杂。

这样大量的收费行为，几乎涉及到社会生活的所有领域。从经济角度讲，它是一种国民收入分配和再分配的行为；从社会管理角度讲，它是一种管理社会的行政经济手段。

由于收费主体的多元化、收费客体的社会化和收费资金分散化，则需要科学系统的组织和管理，才能发挥其调节和促进社会经济发展的正常功能。否则，必将导致经济活动和社会活动的混乱，进而影响社会经济的稳定健康发展。

收费管理学的任务即在于从经济和实践的结合上探索收费行为的内在规律性和实现其有序组织、有效控制的方式和途径。

第一节 收费管理学研究的对象

一、收费及其管理的基本内涵

收费管理学研究的对象是收费行为和组织管理这两个基本范畴的有机融合。这里的“收费”概念，不是指商品经济中那种卖出商品同时就收回货币或支付货币同时享受服务的交换行为，而是专指某些社会政治、经济组织利用国家或各级政府的行政权力，在实施某项社会经济管理职能过程中向社会团体或个人收取费用的行为。这种行为具有以下基本特性：

（一）行政的强制性

这种行为一般是根据国家的法律、法规、政策和地方政府的相关规定进行的。具有明显的行政强制性。其强制性主要表现在收费主体（即执收单位）依据国家和行政授权向收费客体（即缴费单位或个人）实施收费行为时，收费客体不得以各种理由相拒绝。否则，将受到某种追究和制裁。

（二）无偿性和非等价性

收费与交款的本质区别在于前者并不遵循有偿和等价交换等市场经济运行规则。它具有明显的无偿性和非等价性，即收费主体向收费客体征收某种费用时，并不需要许诺和承担要给予交费的单位或个人某种补偿的义务；而有的收费，从表面现象看，虽然在收取费用的同时，也给予了收费客体的某种服务，但是却不遵循等价交换的原则。比如在办理身份证时所交的证件费不等于身份证件制作的劳动消耗（价质），这实际上是一种权力服务。因此，凡是遵从等价交换原则的收费都不属于收费管理学研究范围。

(三) 与税收的可逆性

上述的两大特征除非等价性这一性质外，是税收也具备的。它们的区别在于，税收一般是通过立法确定的，在时效上有较长的稳定性；在征收范围和征收对象上有在全国范围内的普遍适用性；在所征收资金的使用上，一般不再受被征收对象和被征收范围的制约，而是按照国家征收原则，统一平衡。收费除法律、法规确定的外，大量的的是由国家或各级政府以政策、决定等方式规定的，在时效上一般不够稳定；在征收范围和征收对象上只适用于某些特定区域和特定对象，缺乏在全国范围内的普遍适用性；在所征收资金的使用上，一般要受指定用途和征收范围的制约。但是由于它们在本质上都是依靠国家权力参与国民收入分配和再分配，因此，在一定的条件下，它们也是可逆的。即某些在全国或在较大行政区域内（比如在一个省内）普遍适应是具有较长时间稳定性的收费也可以改变成以税收的形式征收。比如以前以收费形式征收的“城市维护费”，在税制改革后，即以“城市建设维护税”的形式征收。一些在局部范围和向特定对象征收的时效性税收也可以改变成以收费形式征收。

研究税收与收费的可逆性有助于我们在研究收费管理时正确确定收费在国民收入分配和再分配诸手段中（主要包括税收、价格、收费、利率、工资等）的地位和作用，把收费管理正确纳入社会经济管理这一系统的适当环节，以避免经济研究和制定管理措施的片面性。

二、收费的种类

(一) 按照项目管理权限划分

按照项目管理权限划分，可分为：

1. 中央管理项目。这种收费是国家或中央机关通过立法或

制定政策确定的。一般在全国范围内普遍适用或在全国范围内某一系统适用。

2. 地方管理项目。这种收费是地方立法机关和地方政府或地方政府机关通过法规或制定政策、规定确定的。一般在地方政府所辖行政区域内或所辖行政区域内某一系统内适用。

(二) 按照收费项目的社会经济作用划分

按照收费项目的社会经济作用划分，可分为：

1. 惩罚性收费。如各种违章违规的罚款。这是对违章、违规者的一种经济性处罚，开征这些收费的目的是为了维护规范社会政治经济活动的法律、法规制度的权限性和严肃性。警戒违章、违规者在接受经济处罚后，能够更快、更彻底地改正违法、违章、违规行为。

2. 导向性收费。如矿产资源费、水资源费、土地荒空费等，就是为了促进有效地利用矿产资源、水资源和土地资源，避免对这些资源的人为浪费和人为破坏。

3. 控制性收费。如专控商品附加费、车辆购置附加费等，就是为了通过收取附加费的方式，使购买者的经济付出远远高于所购商品的实际价值，从而控制这些购买行为的盲目膨胀，使资金流向社会经济活动更急需的领域。

4. 补偿性收费。如养路费、过路费、过桥费等。由于这些费用只对过路、过桥的车辆征收，其经济依据为这些车辆的行驶对公路桥梁造成了磨损，其所交费用体现了对这种磨损的经济补偿。

5. 公益性收费。如治安联防费、环境绿化费等。这些费用虽然并不直接为被征收者服务，但是使用这些费用改善了治安环境、生态环境，对生活在这个区域的群体都是有利的。这些收费称为公益性收费。

6. 集资性收费。指国家或特定行政区域兴办某项工程或某项事业，为了弥补投资或事业费的不足，通过政策规定向社会团体、个人收取的费用。这种收费与发行债券和向社会募捐的筹资方式不同。发行债券是有偿的，募捐是自愿的，而这种收费带有强制性，是无偿的。比如国家为了筹集三峡电站的资金，规定在用电环节对用电加价，所收加价款全部用于三峡电站的建设。这就意味着向所有用电单位和个人收取费用。在地方各级兴办的工程中，也有类似情况。

（三）按照收费资金的管理渠道划分

按照收费资金的管理渠道划分，可分为：

1. 财政预算内管理性收费。这些收费项目所收的费用，必须全部交入国库，其支出列入预算相关科目。如现行财政制度规定必须纳入预算内管理的水资源费、排污费、教育费附加等。这类费用虽然不能用于平衡财政经常性支出，必须按指定用途支付。但是，由于有规范的财政制度所制约，在很大程度上可以避免这类资金的浪费流失和提高其资金使用效益。

2. 财政预算外专储性收费。这些项目所收的费用，必须纳入财政指定的专户储存，动用时需编制预算并经财政和相关部门审查。这些资金也不能用于平衡财政经常性支出，需按规定用途使用。但是，由于有必要的制约机制，可促进这些资金使用效益的提高。

3. 执收单位自收自用性收费。这些收费由执行收费的单位自行收取，自行安排使用。由于缺乏必要的制约机制，受单位自身利益的驱动，容易出现自立项目，提高标准等乱收费行为，同时收费资金的使用方向也会扭曲，流失浪费相当严重。

按其他标准，还可以对收费进行多种分类。对收费从不同角度进行分类，有利于从多角度分析收费的内在结构，更加深入了

解不同收费的本质。

从上述分析，我们已经知道，收费行为和收费过程是一个复杂的社会经济过程。多种收费主体，众多的收费项目，广泛的收费对象，不同的资金管理渠道，不同的社会经济作用……构成了一个复杂的社会经济系统。这个系统的任何环节发生异变，都将危及这个系统的正常运行。同时由于它是一个复杂的社会经济过程，与社会经济各种领域有着广泛紧密的联系。它的异变也将波及整个社会经济过程的正常运行。

因此，对收费这个过程（系统）进行有效管理，不但是一个在实践中急需解决的问题，也是一个从理论上需要深入研究的问题。

这里所说的“管理”，通俗地讲，就是“组织、监督和调控”；从系统方法论角度讲，管理是使不同水平的各类系统的特点和特征相互协调和组织的方式；从信息论角度讲，管理是指通过对信息流通的最佳组织，要求影响系统最有效方式的过程。

所谓“收费管理”，就是利用科学的管理方法和管理手段，以收费过程为特定对象，以促进收费行为的科学化、规范化、法制化为目标，组织、监督和调控过程。它是收费活动中所进行的计划、组织、协调、控制和监督等各种职能要素的有机结合的总称。

三、收费及其管理的历史演变

收费及其管理有一个发生发展过程，而各个历史时期的收费及其管理的性质和社会作用是不相同的。了解这个过程，有利于深刻认识它的本质特征。

（一）新中国成立之前的收费及其管理

收费是人类社会发展到一定历史阶段的产物。在原始社会时

期，人们共同劳动、共同享用劳动成果，加之当时的生活水平低下，没有必要也没有可能存在收费行为。随着国家的产生和生产力水平的提高，统治者为了自己的享用和治理国家的需要，才开始了社会分配和集聚财富。其分配和集聚财富的方式是以税收和收费的名义进行的。因此，我们可以说收费与税收一样是一个历史范畴，它随国家的产生而产生。

事实上，在我国很长的历史时期，从奴隶制夏朝到十九世纪中叶封建社会末期，自然经济一直占统治地位，国家财政始终已向农民征收苛捐杂税为主要来源，不论是以“徭役”，还是以“杂役”的名义征收的，都纳入了财政管理的范畴，也不存在现在的所谓预算内、预算外的划分问题。因此，在这个历史阶段，也不存在硬性划分和研究什么是税、哪些是费的问题。只是到了封建社会末期，即清朝前期，随着田赋的增加，田赋附加也随之增加。除此之外，还要随征各种名目的粮米和物品，充漕运经费和耗用。据史料介绍，这些贴征的杂费，大约就相当于税收之外的各种摊派。同时，清政府在内地或沿海关口征收关征正税之外，还有关税盈余和杂役。这其中的杂课，就是地方官吏巧立名目征收的各种杂费，如“签量费”、“客费”、“规银”、“代价”、“税响脚费”等，名为各关办公之用，实入贪官污吏私囊。

清朝后期，作为清朝财政收入来源之一的“杂收入”中就有类似于现行的行政事业性收费收入，如“田凭费”、“海塘费”、“局费”、“膏（鸦片）店牌纸料”（费）、“验船经费”、“客（旅）店牌照”、“赈恤各款”和“学费收入”等，当时收费的项目也繁多，且数额零星分散。这些费款基本上由各级衙门和官吏自征自用，主要供封建统治阶级挥霍浪费之用，无法统一征收管理，没有发挥什么社会效用，因此，从财政上反映出来的数额也并不大。

民国时期开始正式列出“行政收入”项目的有司法行政收入、