

华东政法大学65周年校庆文丛

行政收费法治化研究

江利红 / 著

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

华东政法大学65周年校庆文丛

行政收费法治化研究

江利红 / 著



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

行政收费法治化研究 / 江利红著. —北京: 法律出版社, 2017

(华东政法大学65周年校庆文丛)

ISBN 978-7-5197-1390-4

I. ①行… II. ①江… 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(2017)第222637号

行政收费法治化研究

XINGZHENG SHOUFEI FAZHUIHUA YANJIU

江利红 著

责任编辑 汤子君

装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

责任校对 晁明慧

责任印制 陶 松

编辑统筹 学术·对外出版分社

开本 720毫米×960毫米 1/16

印张 12.75

字数 191千

版本 2017年10月第1版

印次 2017年10月第1次印刷

法律出版社 / 北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

网址 / www.lawpress.com.cn

投稿邮箱 / info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱 / jbwq@lawpress.com.cn

销售热线 / 010-63939792

咨询电话 / 010-63939796

中国法律图书有限公司 / 北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服 / 400-660-6393

第一法律书店 / 010-63939781/9782

西安分公司 / 029-85330678

重庆分公司 / 023-67453036

上海分公司 / 021-62071639/1636

深圳分公司 / 0755-83072995

书号: ISBN 978-7-5197-1390-4

定价: 39.00元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

华东政法大学
65周年校庆文丛编委会

主 任：曹文泽 叶 青

副主任：顾功耘 王 迁

委 员（以姓氏笔画为序）

马长山	王立民	朱应平	刘 伟	孙万怀
杜 涛	杜志淳	杨忠孝	李 峰	李秀清
肖国兴	吴新叶	何益忠	何勤华	冷 静
沈福俊	张 栋	张明军	陈 刚	陈金钊
林燕萍	范玉吉	金可可	屈文生	贺小勇
徐家林	高 汉	高奇琦	高富平	唐 波

本书系教育部人文社会科学研究项目“行政收费法治化研究”
(项目编号: 13YJC820035) 的成果

崛起、奋进与辉煌 ——华东政法大学 65 周年校庆文丛总序

2017 年，是华东政法大学 65 华诞。65 年来，华政人秉持着“逆境中崛起，忧患中奋进，辉煌中卓越”的精神，菁莪造士，栢朴作人。学校始终坚持将学术研究与育人、育德相结合，为全面推进依法治国做出了巨大的贡献，为国家、为社会培养和输送了大量法治人才。一代代华政学子自强不息，青蓝相接，成为社会的中坚、事业的巨擘、国家的栋梁，为社会主义现代化和法治国家建设不断添砖加瓦。

65 年栢风沐雨，华政洗净铅华，砥砺前行。1952 年，华政在原圣约翰大学、复旦大学、南京大学、东吴大学、厦门大学、沪江大学、安徽大学、上海学院、震旦大学九所院校的法律系、政治系和社会系的基础上组建而成。历经 65 年的沧桑变革与辛勤耕耘，华政现已发展成为一所以法学为主，兼有政治学、经济学、管理学、文学、工学等学科的办学特色鲜明的多科性大学，人才培养硕果累累，科研事业蒸蒸日上，课程教学、实践教学步步登高，国际交流与合作事业欣欣向荣，国家级项目、高质量论文等科研成果数量长居全国政法院校前列，被誉为法学教育的“东方明珠”。

登高望远，脚踏实地。站在新的起点上，学校进一步贯彻落实“以人为本，依法治校，质量为先，特色兴校”的办学理念，秉持“立德树人，德法兼修”的人才培养目标，努力形成“三全育人”的培养管理格局，培养更多应用型、复合型、高素质的创新人才，为全力推进法治中国建设和高等教育改革做出新的贡献！

革故鼎新，继往开来。65 周年校庆是华东政法大学发展史上的重要里程碑，更是迈向新征程开创新辉煌的重要机遇。当前华政正抢抓国家“双一流”建设的战略机遇，深度聚焦学校“十三五”规划目标，紧紧围绕学校综合改革“四梁八柱”整体布局，坚持“开门办学、开放办学、创新办学”发展理念，深化

“教学立校、学术兴校、人才强校”发展模式,构建“法科一流、多科融合”发展格局,深入实施“两基地(高端法律及法学相关学科人才培养基地、法学及相关学科研究基地)、两中心(中外法律文献中心、中国法治战略研究中心)、一平台(“互联网+法律”大数据平台)”发展战略,进一步夯实基础、深化特色、提升实力。同时,华政正着力推进“两院两部一市”共建项目,力争到21世纪中叶,能把学校建设成为一所“国际知名、国内领先,法科一流、多科融合,特色鲜明、创新发展,推动法治文明进步的高水平应用研究型大学和令人向往的高雅学府”。

薪火相传,生生不息。65周年校庆既是对辉煌历史的回望、检阅,也是对崭新篇章的伏笔、铺陈。在饱览华政园风姿绰约、恢弘大气景观的同时,我们始终不会忘却风雨兼程、踏实肯干的“帐篷精神”。近些年来,学校的国家社科基金法学类课题立项数持续名列全国第一,国家社科基金重大项目和教育部重大项目取得历史性突破,主要核心期刊发文量多年位居前茅。据中国法学创新网发布的最新法学各学科的十强排名,学校在法理学和国际法学两个领域排名居全国第一。当然我们深知,办学治校犹如逆水行舟,机遇与挑战并存,雄关漫道,吾辈唯有戮力同心。

为迎接65周年校庆,进一步提升华政的学术影响力、贡献力,学校研究决定启动65周年校庆文丛工作,在全校范围内遴选优秀学术成果,集结成书出版。文丛不仅囊括了近年来华政法学、政治学、经济学、管理学、文学等学科的优秀学术成果,也包含了华政知名学者的个人论文集。这样的安排,既是对华政65华诞的贺礼,也是向广大教职员工长期以来为学校发展做出极大贡献的致敬。

65芳华,荣耀秋菊,华茂春松,似惊鸿一瞥,更如流风回雪。衷心祝愿华政铸就更灿烂的辉煌,衷心希望华政人做出更杰出的贡献。

华东政法大学65周年校庆文丛编委会

2017年7月

目 录

导 论

第一章 中国行政收费的现状和问题

第一节 中国行政收费的现状	4
一、行政收费问题的历史演变	4
二、我国行政收费的规模	5
三、我国行政收费的项目及其依据	5
第二节 中国行政收费存在的问题	8
一、行政收费混乱——现实层面的问题	9
二、公平与效率价值的缺失——价值层面的问题	15
三、行政收费缺乏法律的规范——法律规范层面的问题	16
四、行政收费理论研究的滞后——理论研究层面的问题	17
第三节 中国行政收费失控的原因分析	18
一、政府职能界定不清——“费挤价”的原因	18
二、我国财政体制的不完善——“费挤税”的原因	19
三、地方利益、部门利益及公务员个人利益等的干扰——“乱收费”的利益驱动	20
第四节 中国规范行政收费的制度背景	22
一、政府职能的转变	22
二、中央与地方财政分权的关系	23
三、政府财税体制的完善	23
四、行政主体自身利益制约机制的构建	24

第二章 行政收费的概念与性质

第一节 行政收费的概念	25
一、传统行政收费的概念	25
二、行政收费概念的重新界定	27
三、行政收费概念的要素	28
第二节 行政收费与相关观念的辨析	29
一、行政收费与税收	29
二、行政收费与市场价格	30
三、行政收费与事业性收费	32
四、行政收费与国有资产收益的范围界限	33
五、行政收费与行政性集资、摊派、强制性捐助	35
第三节 行政收费的特征	35
一、一定的无偿性	36
二、一定的强制性	36
三、一定的固定性	37
第四节 行政收费的性质	38
一、行政收费权干预公民财产权的手段——行政收费权与公民财产权的关系	38
二、行政权力干预市场的手段——政府与市场的关系	41
三、行政法上的利益调整手段——行政法上各种利益调节机制的关系	41
四、行政法上的行政行为——行政征收行为之一	43

第三章 行政收费的基础理论

第一节 行政收费权与公民财产权的关系	46
第二节 行政收费的价值——公平与效率价值	47
一、行政收费的价值	48
二、行政收费价值与规范行政收费的关系	54
第三节 基于公平与效率价值的行政收费基础理论——“成本、效率”理论	55
一、现有行政收费基础理论及其评价	55
二、基于公平与效率价值的行政收费基础理论	61
三、基于公平与效率价值的行政收费基础理论与我国行政收费法律制度建设	62

第四章 行政收费的基本原则

第一节 行政收费基本原则的确定	64
一、行政收费基本原则的意义	64
二、行政收费基本原则的确定方法	66
三、行政收费的基本原则	68
第二节 行政收费法定原则	69
一、税收法律主义对收费法定原则的影响	69
二、行政收费的法定原则	71
三、行政收费法定原则的具体要求	71
第三节 行政收费的公开、公平、公正原则	73
一、行政收费公开原则	73
二、行政收费公平原则	74
三、行政收费公正原则	75
四、“受益者负担”原则	75
五、费用涵盖原则	77
第四节 行政收费主体辅助原则与中立原则	78
一、行政收费主体辅助原则	79
二、行政收费主体中立原则	79
第五节 行政收费效率原则	79
一、行政法中的效率原则	80
二、行政收费的效率原则	80
第六节 缴费者权益保障和救济原则	82
一、行政收费权监督原则	82
二、缴费者权益保障原则	83
三、缴费者权益救济原则	84

第五章 行政收费的范围与种类

第一节 界定行政收费范围的标准	87
一、受益的直接性	87
二、受益者范围的特定性	88

三、受益程度的明显性	88
四、以拥挤性公共设施、自然资源的使用效率为标准	89
五、以排他费用、征收成本为标准	89
第二节 行政收费范围界定方式的选择	90
一、行政收费范围的界定方式——立法界定与行政主体界定	90
二、行政主体界定方式的问题	90
三、立法界定的完善	92
第三节 域外行政收费范围的借鉴	93
一、域外行政收费范围的概述	93
二、中外行政收费范围的比较	98
三、域外行政收费范围的借鉴	100
第四节 我国行政收费的范围	101
一、我国行政收费的肯定范围——《行政收费法》中列举肯定的规定	102
二、我国行政收费的否定范围——《行政收费法》中概括排除的规定	108
第五节 行政收费的种类	108
一、行政收费的传统分类方式	109
二、成本性行政收费与效率性行政处罚的划分	111
第六章 行政收费的标准	
第一节 行政收费标准的确定权	112
一、我国目前法律制度中有关行政收费标准的确定	112
二、国外及其他地区行政收费标准确定权的借鉴	113
三、行政收费标准的确定权	114
第二节 行政收费标准的确定方式及程序	115
一、经济学理论上确定行政收费标准的方法	115
二、行政确定方式及其程序	116
三、市场确定方式及其程序	117
第三节 行政收费的标准	118
一、行政成本标准	118
二、受益标准	119
三、效率标准	119

第四节 行政收费标准在我国行政收费制度中的应用	120
一、成本性行政收费的标准	121
二、效率性行政收费的标准	121
第七章 行政收费的设定	
第一节 问题的提出——我国目前行政收费设定权的混乱	124
一、我国目前行政收费设定权的现状	124
二、法律、行政法规、地方性法规、规章等各种行政收费设定权之间的关系	127
第二节 行政收费设定权与依法行政原则	128
一、行政收费设定权与“法律的法规创造力”原则	128
二、行政收费设定权与“法律优位”原则	129
三、行政收费设定权与“法律保留”原则	130
第三节 影响行政收费设定权确定的因素	131
一、立法权的配置	132
二、行政权与立法权的关系	132
三、地方自治权	132
四、部门利益的激励与规制	133
第四节 域外行政收费设定权的借鉴	133
一、美国行政收费的设定权	134
二、德国行政收费的设定权	134
三、日本行政收费的设定权	134
四、俄罗斯行政收费的设定权	135
五、澳大利亚行政收费的设定权	136
第五节 我国行政收费设定权的确定	136
一、《价格法》的规定	136
二、《政府非税收入管理办法》的规定	137
三、其他规范性文件中的规定	137
四、有关我国行政收费设定权的立法建议	140
五、行政收费设定的法治化	141
第六节 行政收费的设定程序	142
一、提出设定收费项目的立法动议	143

二、起草并公布草案	144
三、征求各方面的意见	144
四、审议通过并公布	146
五、备案	147

第八章 行政收费的实施机关和实施程序

第一节 行政收费的实施机关	148
一、行政收费的主管部门	149
二、行政收费的实施机关	149
三、行政收费的授权	150
四、行政收费的委托	152
第二节 行政收费的管辖与适用	155
一、行政收费的管辖	155
二、行政收费的适用条件	155
三、行政收费的适用情节	156
第三节 行政收费的实施程序	156
一、行政收费实施程序的完善	157
二、行政收费实施程序的主要内容	157
三、行政收费的简易程序	159

第九章 行政收费的管理与监督

第一节 费用的使用与管理	161
一、将费用纳入财政预算管理	162
二、彻底落实“收支分离”制度	164
第二节 行政收费的监督	168
一、明确行政收费的监督机关	168
二、建立行政收费目录制度	168
三、实行收费许可制度	168
四、完善管理制度	169
五、强化监督检查	169
第三节 对缴费者权利的救济	169

一、对缴费者权利救济的理论依据	170
二、对缴费者权利救济的原则	171
三、对缴费者权利救济的途径	172

结 语

参考书目

导 论

党的十八大以来,历次中央全会对全面深化改革、加快转变政府职能作出了部署,本届政府把简政放权作为全面深化改革的“先手棋”和转变政府职能的“当头炮”,采取了一系列重大改革措施,在行政审批改革等方面取得了积极的成效。在行政收费方面,我国政府采取了一系列取消、减免收费的措施,积极推进收费清理改革工作,大幅度减轻了企业和个人的负担,收费清理改革取得了一定成效。但是,我国“目前收费名目较多、乱收费等问题依然突出”(2017年2月8日国务院常务会议)。从本质上来说,行政“乱收费”是行政主体利用其所掌握的行政权力在特定条件下违法地对行政相对人财产权的强制性剥夺行为。因此,乱收费不仅是一个经济问题,而且是一个严重的政治问题、法律问题和社会问题。项目过多、范围过宽、标准过高的行政“乱收费”严重侵犯了公民的财产权利,加重了公民、法人和其他组织的负担,扭曲了市场价格机制,同时也降低了自然资源、公共设施的使用效率。对此,党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求坚持严格规范公正文明执法重点规范行政收费等执法行为;党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》要求“清理和规范涉企行政事业性收费,减轻企业负担”;国务院《2015年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案》要求“深入推进收费清理改革”;中共中央、国务院发布的《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》更是明确要求“建立行政事业性收费和政府

性基金清单制度,清理取消不合法、不合规、不合理的收费基金项目”。从法治主义的视角来看,必须以法律形式规范行政收费行为的主体(权限)、内容、形式和程序等行为要件,完善行政收费的管理体制和行政收费法律体系。

行政收费的法治化涉及经济学、财政学、行政管理学、行政法学、民商经济法学等多学科、多领域的问题。经济学界、法学界、公共管理学界等各领域的学者从不同的视角对行政收费问题进行研究,并积极提出“费改税”“费改价”、收支分离及预算管理等建议,对于推动行政收费的法治化起到了一定的作用,但尚未形成统一、完善的行政收费管理体制和行政收费法律体系。为此,应当综合运用经济学、财政学、公共管理学和法学相结合的方法,首先在区分收费与税收、市场价格的基础上明确行政法学中行政收费的概念,界定行政收费的行为性质、目的和价值取向,探讨行政收费的理论依据,并以此为基础界定行政收费的范围和类型,分析行政收费的标准,设计行政收费的设定权、征收机关、征收程序、监督管理等制度体系。行政收费是行政权干预市场的手段,同时也是行政主体利用公权力强制剥夺公民财产权的方式,这种行政行为之所以存在是为了平衡公民财产权之间的利益冲突以及提高资源或设施的使用效率,因此,公平和效率应当成为行政收费的基本价值取向。一方面,行政主体为特定相对人受益而支出的成本由特定受益人支付,使全体社会成员的间平等地享有行政服务所带来的权利与利益,体现行政法的公平原则;另一方面,行政收费增进行政权为公民权益的服务功能,提高自然资源和公共设施的使用效率,体现了行政法的效率原则。根据公平与效率原则在不同的行政收费中适用情况的不同,可以将行政收费分为成本性行政收费和效率性行政收费两大类,公平价值要求成本性行政收费的理论基础是“特别支出由特别收入来满足”,体现受益者与未受益者之间的公平价值,其范围应以“特别”的行政支出为限,并以行政支出的成本为标准;而效率价值要求效率性行政收费必须能够提高自然资源、公共设施的使用效率,体现法律通过行政收费来提高社会资源使用效率的效率价值,其范围应限于使用产生拥挤的自然资源、公共设施,并以能够排除资源使用的拥挤、提高资源使用的效率的实际效果为标准。以这种行政收费基础理论为依据,可以确立不同类型的行政收费的范围、标准。在此基础上,参照《立法法》《行政处罚法》《行政许可法》《行政强制法》等法律的相关规定,应当进一步规范行政收费项目的创设权(应当将行政

收费项目的创设权限定于法律和法规,严格限制规章以及规章以下的规范性文件、行政收费项目设定权)、行政收费的征收机关(明文规定、严格限定行政机关的收费实施权限)及其征收程序(从公正与效率的价值出发规范行政收费的征收程序),构建行政收费的管理和监督体制(严格实施收支两条线、费用预算管理 etc 制度),完善对被征收人进行法律救济的途径。