

# 政府性收费法治化的 制度审视与完善

欧阳天健

(华东政法大学,上海 201620)

**内容提要:**政府性收费法治化是我国构建现代财税体制,推进预算法治建设的一个重要环节。虽然近年来我国政府性收费制度的规范化程度不断提升,但仍存在缺乏法律依据、收费的范围和标准有待进一步明确、监管制度不完善等实体和程序缺憾。在新一轮财税体制改革大背景下,应从理顺央地财政关系的宏观层面把握,明确政府性收费立法标准、框定收费范围、加强监督管理,方能让政府性收费的法治进路更臻完善。

**关键词:**政府性收费 法治化 准公共服务

**中图分类号:**F812.43 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)06-0023-06

## 一、引言

现代国家欲为民众提供公共服务及维持行政体系的高效运转离不开财政资金的支持,而财政资金的组成是多样化的。我国已经逐步从资产收益国家向现代税收国家过渡,但这并不意味着我国财政收入来源的单一化。除了税收以外,各类政府性收费的财政贡献度也颇为可观。政府性收费具有多元化特征,既包括为准公共产品支付对价,又包括实现特定行政目的以及增加政府财政收入等附带的行政目的。在多种目的之中,为准公共产品支付对价是其核心职能,其余皆是附带功能。政府性收费可以看作是政府向民众提供准公共服务所收取的对价。

自我国改革开放以来,伴随着国家财政管理体制的转变以及各级政府职能的变化,政府性收费逐

渐增加,一度成为较为严重的社会负担,受到各界诟病,伴随着法治政府建设,政府性收费也日益得到规范。但不可讳言的是,成绩背后依旧存在着诸多问题有待解决,与税收法治化进程“快马加鞭”不同的是,政府性收费制度的法治化进程相对缓慢。2021年4月13日,《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5号)发布,明确提出“规范政府收入预算管理”,对政府性收费提出了更高的规范性要求。尤其在“减税降费”的大背景下,“严禁收取过头税费、违规设置收费项目或提高收费标准”更显必要。在推进国家治理体系和治理能力现代化的宏观背景下,政府性收费法治化已成为我国构建现代财税体制,推进预算法治建设的一个重要环节。基于此,笔者对政府性收费制度进行梳理,探寻其中存在的不足之处,并就其未来的改革进路做出设计规划,为加快推进政府性收费法治

〔收稿日期〕2021-06-06

〔作者简介〕欧阳天健,经济法学院副教授,研究方向为经济法、财税法。

〔基金项目〕上海市教育发展基金会晨光计划“长三角一体化中财税利益协调法治化问题研究”(19CG60)。

化进程提供决策参考。

### 二、现行政府性收费制度的实体与程序缺憾

我国政府性收费法律制度建设相对缓慢,政府性收费在具体的机制建设上还存在诸多需要完善之处。

#### (一)政府性收费立法缺失

我国政府性收费“政出多门”,尚未有一部专门的《行政收费法》予以统摄。虽然人大屡有动议,但立法层面却迟迟未见具体动作。目前,我国政府性收费的法律依据主要散布于各部门法中,并且这些法律大多也仅有原则性规定。对于大部分政府性收费而言,连法律层面的原则性规定都未明确,直接通过行政法规和部门规章设定收费,如国务院颁布的《农民承担费用和劳务管理条例》以及国家物价局、国有资产管理局颁布的《资产评估收费管理暂行办法》等。此类规范性文件构成了我国政府性收费最主要的法律依据。从政府性收费的程序性规定来看,1997年底《价格法》颁布,该法第47条规定“国家行政机关收费……具体管理办法由国务院分别制定。”但迄今为止,国务院尚未制定政府性收费的管理办法。因此,在征收程序方面,我国法律也是付诸阙如的。就我国政府性收费的设定权问题来说,不同规定之中的表述也不尽相同<sup>①</sup>。其实,即使是在政府机关内部,这一问题也并无统一口径。

此处需提及的是,有学者认为,我国《宪法》与《立法法》中有关征收的法律规定可作为政府性收费在宪法性文本中的依据<sup>②</sup>。笔者并不赞同这一观点。政府性收费不等同于行政征收。行政征收是一种行政强制措施,“通常情况下,行政征收是以当事

人负有一个特定的法律义务为前提的,这个法律义务构成了行政征收的依据,但不一定能够成为行政收费的依据,而且在行政法治实践中,绝大多数行政收费并不一定以一个特定的义务为前提条件。<sup>③</sup>因此,二者的法理依据不同,是不能相混淆的。

党的十八届三中全会后,税收法定的进程明显加快,包括环境保护税在内的一系列费改税立法也已完成或即将完成,有望在近期实现主要税种完成立法任务的目标。其实与税收法定相类似的,政府性收费也应当法定。正如陈清秀(2014)所说:“受益负担涉及人民义务负担事项,解释上似应有法律保留原则的适用。因此必须有法律上的根据,该法律必须是直接创设支付义务或者授权颁布有关规费的法规性命令。<sup>④</sup>”政府性收费虽然本身具有一定的受益性,从某种程度上来看是相对人“购买”政府服务所支付的对价。但实际上在此过程中,相对人并不具有“议价”的权利。收费项目收多少、怎么收均由政府机关规定。因此,有可能政府出于部门利益考量,出现侵犯相对人权益的情况,改革开放之初的乱收费现象也正是肇源于此。从西方经济学理论来看,布坎南将政府决策分为多个层次,越是涉及基本人权和产权的层次,越需要更大比例的多数同意<sup>⑤</sup>。这在决策载体上就体现为立法层级的不同。财产权作为公民的基本权利之一,自然要受到“一致同意规则”的约束,要在法律层面对其作出规定。由此可见,政府性收费也是应当法定的。例如,我国台湾地区“规费法”第2条即规定“各级政府及所属机关、学校,对于规费之征收,依本法之规定。本法未规定者,适用其它法律之规定。”

#### (二)政府性收费的范围和标准有待明确

1.收费范围。就政府性收费的范围来说,实际上要解决的就是税与费、费与价之间的边界问题。改革开放以来,之所以政府性收费呈现出范围比较宽,并且具有强烈的扩张倾向,主要是因为其财政功能被各级政府所看重。但根据财政法一般原理,组织国家财政收入应当主要依靠税收,这是由税收的法定性、中立性等特点所决定的。当税收不足以

<sup>①</sup>如《湖南省行政事业性收费管理条例》第6条规定:“设立行政事业性收费项目,必须以下列规定之一为依据:(一)全国人民代表大会及其常务委员会颁布的法律;(二)国务院制定的行政法规及其他规范性文件;(三)国务院物价行政管理部门、财政行政管理部门制定的规章及其他规范性文件;(四)省人民代表大会及其常务委员会颁布的地方性法规;(五)省人民政府制定的规章”;《乡镇企业法》第17条规定:“除法律、行政法规另有规定外,任何机关、组织或者个人不得以任何方式向乡镇企业收取费用,进行摊派。”又如,在2014年国务院召开的常务会议上,中央要求“新设涉企行政事业性收费和政府性基金项目,必须有法律法规规定。”

满足国家财政需求时,可通过发行政府债券等手段进行补充。而政府性收费,由于其“补偿准公共服务成本”的特性决定了其收入的特殊使用渠道,通常不存在过多的盈余供一般公共服务使用,故在世界范围内主要财政类型一般为“资产收益国家”或“税收国家”,较少存在依赖于政府性收费而维持运转的政府。在我国现行的财政体制之下,“营改增”改革使地方政府丧失了主体税种,加上政府职能转变过程中,基层政府所需提供的公共服务更甚于前,以至于地方财政困难已是不争的事实。

另一个需解决的问题是费与价之间的界限需廓清。从历史的发展我们可以看出,政府的职能从无所不包的“慈父”到“守夜人”再到现在的公共服务提供者,政府与市场的边界是始终处于变化之中的。市场与政府同属资源配置的手段,在不同的历史时期承担着不同的使命。在现今社会,谦抑原则成为财政职能发挥的基本原则,这就要求政府事权不宜无限扩张<sup>⑥</sup>。但现阶段,我国政企不分的问题并未完全消除,一些本应由市场以及中介机构提供的服务依旧由政府或事业单位提供。例如公证制度改革虽已推广多年,但市场化程度仍旧不高,相关收费还属于行政事业性收费,这在世界上其他国家中是不多见的。也正是由于这种政企不分的问题依然存在,导致一些行政机关的职能范围过宽,增加了财政负担,这种情况迫使各级政府及部门通过行政收费来缓解收支矛盾,满足行政支出的需要<sup>⑦</sup>。

2.收费标准。就收费标准来说,由于准公共服务领域不受市场调整影响,且准公共服务产品在市场上难以找到可比的参照物,精确计算收费不易,但这并不意味着不需要标准。笼统的讲,政府性收费是政府提供准公共服务向民众收取的对价。那么,这种对价究竟指的是什么呢?是政府提供公共服务所花费的成本?还是民众获益的量化?目前,我国《行政事业性收费标准管理暂行办法》(以下简称

①《行政事业性收费标准管理暂行办法》第5条规定:“审批收费标准应遵循以下原则:(一)公平、公正、公开和效率的原则;(二)满足社会公共管理需要,合理补偿管理或服务成本,并与社会承受能力相适应的原则;(三)促进环境保护、资源节约和有效利用,以及经济和社会事业持续发展的原则;(四)符合国际惯例和国际对等的原则。”

《办法》)对这一问题给予了回答,在该办法第5条提出政府性收费应遵循“满足社会公共管理需要,合理补偿管理或服务成本,并与社会承受能力相适应的原则”,明确了“行政管理类收费”等六类收费的收费标准,指出行政管理类收费的价格组成应当是“直接成本+合理损耗”<sup>⑧</sup>。可以说这一规定较好的回答了政府性收费的标准问题。仍存疑惑的是,此处的成本究竟如何确定?是依据边际成本定价还是平均成本定价?鉴于公共产品定价的复杂性,现代西方公共定价理论往往将多种定价方法结合起来考虑,形成了多种公共定价体系,主要有:根据各类需求的相对弹性制定差别价格;按照相对使用能力制定差别价格;分段定价等。这些理论或能为未来政府性收费的定价机制提供一定参考。

此外,《办法》之下,各部门的执行情况也参差不齐。从中央层面来说,中央一级的收费主体目前共有56个部门,包括外交部、国家发改委等50个国务院组成机构,以及法院、仲裁委、贸促会、红十字会等有关单位和社会团体。地方层面也大致呈对应关系。这些单位各自有各自的收费标准,收费标准不统一的现象仍比较突出。有些行政法规和部门规章明确了收费标准,而大部分则没有明确,只是一些非规范性法律文件中列出。甚至有些地方在执行收费标准时,擅自发挥自由裁量权,与行政相对人“议价”,例如在养路费制度取消以前,有些地方政府对小汽车公路养路费一次性缴纳12个月的,只按照10个月的数额收取,这种擅自改变收费标准的行为还有很多,不仅违反了公平原则,也容易产生寻租空间。

### (三)政府性收费的监管缺失

根据《办法》规定,政府性收费的标准制定、审批权均归属于各级人民政府及其财政部门,这从行政效率的角度来讲无可厚非。但是这一规则制定过程中,一是缺乏人大立法机关的监督;二是未规定民众参与的相关程序。同时,该办法第7条规定“公民、法人或其他组织有权拒绝缴纳和举报违反法律法规以及本办法规定的收费”。那么行政相对人拒

绝缴费后所发生的争议如何解决,也尚待进一步明确。这些配套措施如不能落实,则立法者的善意在个案中很容易被曲解。

此外,还需讨论的是司法监管问题,也就是违规设立政府性收费的规范性法律文件其效力究竟如何?抽象行政行为是否应纳入行政诉讼的受案范围,在1989年《行政诉讼法》立法之前就一直是一个有争议的问题。在2014年《行政诉讼法》修订时,就新增了有关抽象行政行为审查的条款<sup>①</sup>。但目前,我国抽象行政行为司法审查的范围仍局限于规范性法律文件。而我国政府性收费的法律渊源多集中于行政法规和规章之中。在可以预见的将来,由于政府性收费立法的复杂性,无法在短时间内将政府性收费全部上升为法律,必然会在一定数量的授权立法。那么为保障授权立法的质量与范围不超出授权界限,激活司法审查机制更显必要。

### 三、政府性收费法治化的改革路径设计

(一)完善财税体制:政府性收费法治化的内在吁求

目前,我国政府性收费范围较宽且显得混乱,一个重要原因就是地方财政负担严重,往往依靠政府性收费弥补支出需求。在现行的财税体制之下,地方政府丧失主体税种,加上政府职能转变过程中,基层政府所需提供的公共服务更甚于前,以至于地方财政困难已是不争的事实。

为解决这一问题,首先,要厘清政府与市场的边界,能够由市场提供的产品则交由市场,进而精简政府供养的事业单位从业人员。对于精简后的政府机关与事业单位,一律由公共财政负担,不再区分全额拨款、差额拨款与自收自支人员。如公证这类能够由市场提供的产品,政府应当及时“放手”,这也是时下“放管服”改革的题中应有之义。其次,

培育房产税、资源税等地方主体税种。目前,国地税合并工作已经完成,诸多改革的操作性困难得以纾解,宜借此契机加强增值税、消费税等共享税改革步伐,弥补“营改增”后的主体税种缺失。不能让税制改革的缺口由收费来“买单”。再次,对经济欠发达地区做好转移支付工作。从目前乱收费现象的分布来看,经济欠发达地区发生得较多。这一方面是由于这些地方法治建设不到位所导致;另一方面也是由于地方财政困难迫使地方政府“出此下策”。因此,要对现有的纵向转移支付制度进行完善,对专项转移支付加强监管,适度放宽一般性转移支付的尺度,让地方政府拥有更多的财政自主权。此外,如能建立起经济发达地区与欠发达地区之间的横向转移支付体制,则更能够在很大程度上缓解欠发达地区的财政困难局面,最终形成以税收为支柱、以地方债为补充、以收费为必要对价的地方财税体系。

(二)明确立法:政府性收费法治化的根基所在

同税收法定一样,政府性收费也应当法定。在理想状态下,应当建立统一的“政府收费法”,如我国台湾地区的“规费法”、德国的《联邦收费法》等皆是如此。通过法律对政府性收费的范围、标准、程序等问题做出规定。当然,由于政府性收费涉及不同区域、不同部门之间的利益协同,完全由全国人大立法做出规定显然是不现实的,这就涉及到了立法权的分权问题。

从横向分权来看,由立法机关统一制定政府性收费设立规程,授权国务院以行政法规的形式对具体收费项目做出规定,待时机成熟时再逐步上升为法律的方式是比较稳妥的。从纵向分权来看,我国国土辽阔,不同地区在政府性收费问题上的确存在诸多差异。从行政效率原则来看,也应赋予地方一定的政府性收费设定权。立法机关加强立法的同时,在政府性收费的设定权上,政府部门也应参与其中。要做好目录管理工作。自2002年起,财政部会同原国家计委开始每年颁布《全国性及中央部门和单位行政事业性收费项目目录》,凡属目录外的

<sup>①</sup>现行《行政诉讼法》第53条规定,“公民、法人或者其他组织认为行政行为所依据的国务院部门和地方人民政府及其部门制定的规范性文件不合法,在对行政行为提起诉讼时,可以一并请求对该规范性文件进行审查。前款规定的规范性文件不含规章。”

收费项目,一律应当予以清理。各省级政府也陆续颁布本辖区内的收费目录,在2017年末召开的国务院常务会议上,中央再度强调,未出台省级收费目录的区域,必须于2017年年内出台<sup>①</sup>。目前,全国各省、自治区、直辖市均已出台收费目录。这一工作完成后,如何真正落实收费目录制度成了关键。除完善政府内部的监督机制,加强“回头看”检验工作以外,还必须及时公开各级收费目录,让民众进行监督,要根据社会经济形势的变化,建立收费目录动态调整机制,不能让规范本身成为制约发展的绊脚石。

同时,政府性收费的公众参与制度也应当得到加强。在收费设立阶段,应当引入听证制度。根据目前《政府制定价格听证办法》规定,“制定关系群众切身利益的公用事业价格、公益性服务价格和自然垄断经营的商品价格等政府指导价、政府定价,应当实行定价听证。”这其中并没有明确行政事业性收费等政府性收费是否纳入听证,目前,除广东等地的地方法规有就这一问题作出规定外,其余地方较少在政府性收费的设定问题上引入公众参与。这一点在未来的政府性收费立法过程中应当得以明确,力争做到公众在政府性收费的设立、运行、资金使用阶段的全过程参与。

(三)框定范围和标准:政府性收费法治化的制度保障

1.收费范围。政府性收费的范围实际上涉及税与费、价与费之间的关系划分问题。本文认为三者的界定标准如下:提供公共产品的支出成本由税收来补偿,提供准公共产品的支出成本由政府性收费来补偿,而对于可以由市场机制来调节的经济关系则由市场价格机制来补偿支出成本。而政府改革的目标就是转变政府的职能,明确界定政府权力与市场机制在配置资源上的界限。随着政府职能的转变,某些原属于政府管辖的事项转由市场机制来调整,相应的成本补偿机制就由政府性收费转变为市

场价格,换言之,能够由市场提供的服务就由市场提供,政府不需干预。反之,对于公众新增的准公共服务需求,或在实践中发现不适宜由市场提供的服务则应当重新纳入政府性收费的范围内,双向流动方能真正做到市场与政府的关系和谐。这也就是前文所说的动态调整机制建立的必要性所在。可以说,政府权力与市场机制的界限就是税收、行政收费与 market 价格的界限。因此,要确定行政收费与 market 价格的适用范围还要求我国政治体制改革的深化,持续推进政府职能转变,将政府权力的作用范围作为界定行政收费与 market 价格范围界限的前提和基础。

2.收费标准。从政府性收费的标准来说,一言以蔽之,应坚持受益者付费原则和非营利原则。具体来说,可以从以下两个层面来理解。第一,政府性收费是相对人享受了特定准公共服务而支付的对价,政府性收费的负担主体是特定的受益者,而非全体社会成员。从另一个角度来说,只要受益者享受了该种服务,则必须缴纳费用,而不能让公共财政承担此笔支出。政府性收费与税收最显著的一个区别是受益对象不同,税收所换取的公共服务,受益者是全体社会成员。而政府性收费的受益者是特定的少数,让未受益者替受益者“买单”显然是不可取的。所以目前许多“零收费”的做法需得到及时扭转。第二,行政收费的标准应当以行政主体为特定受益者支出的特别“行政成本”为依据,而不能以受益者的受益程度为标准,更不能超过受益程度进行行政收费,否则将造成对受益者财产权的侵犯<sup>②</sup>。由于行政相对人的收益难以确定,其经营收入、资产和财产、工程造价、费用和盈利等数据均难以采集,尤其是难以准确采集,因此应选择成本定价法。进一步而言,在成本定价法中应当选择平均成本定价法而非边际成本定价法。虽然从理论上讲,按边际成本确定政府提供的公共服务收费标准是最理想的方式,但由于政府提供公共服务大多存在外溢效应,因此,按照边际成本确定收费标准可能会产生公共服务适用过程中的亏损。如果政府要求某项

<sup>①</sup>《年内各地必须公布收费目录清单》,载《北京青年报》2017年11月23日第A04版。

公共服务在保持收支平衡的情况下投入使用,按平均成本确定收费标准也是对公共服务收费采取尽可能使经济福利最大化的一种收费标准确定方式<sup>①</sup>。至于有学者提及的高峰负荷法等其他收费方法,主要适用于租金收入或拥挤性收入上,一般不应用于政府性收费之中。

最后要强调的是,行政成本的核算也应置于法律的严密控制之下,从事前规则设置,到事中程序性规制,再到事后的审计监督,均应通过立法做出详细规定。

#### (四)严格监管:政府性收费法治化的制度底线

政府性收费是一种具有很强扩张属性的行政行为,除在制度建设上要对其进行严密控制外,还要在监管程序上予以强化。在监管问题上,首先要解决的是行政体系内部的监管。审计部门要加强审计,对政府性收费是否纳入预算管理、是否真正落实“收支两条线”进行监督,防止政府部门利用收费私设小金库。财政部门内部也要加强自查。

其次是立法监管。近年来,伴随着一系列改革措施,各级人大的权力逐步得到落实与回归。在政府性收费这一问题上,人大应当起到保障民众财产权的作用。具体来说,第一,全国人大应当建立并完善政府性收费法律渊源的合宪性审查与合法性审查工作。在我国抽象行政行为的司法审查尚未完备之时,从现有制度来说,人大的合法性审查是对这些规范性文件进行监督的最具有权威的途径,应通过具体案件的审查将其激活。第二,立法监督还有一个题中应有之义就是预算监督。长期以来,我国财政运行过程中存在所谓“预算外资金”,在2014年《预算法》修订之前,预算外资金的范畴广阔,大量政府性收费被囊括其中。虽经三令五申要求“收支两条线”管理<sup>②</sup>,但在部门利益驱动下,一旦行政

机关的收费行为与部门利益相挂钩就很难保证收费项目的中立客观。2014年《预算法》修订,再次以“经济宪法”的层级规定了行政事业性收费必须纳入预算管理<sup>③</sup>,这就要求在今后的人大预算审议过程中,还必须加强对是否存在预算外收入这一问题的管理,切断部门经费与政府性收费之间的关联性,从而消除政府乱收费的经济动力。甚至在必要的时候可以引入第三方评价机构独立开展绩效评估,进一步增强人大预算监督的透明性和公信力<sup>④</sup>。

再次是司法监管。在未来的行政诉讼法治完善过程中,应当逐步扩大抽象行政行为的审查范围。在时机成熟的时候,可以将部门规章和地方规章也纳入审查对象的范畴,因为在现阶段部门规章和地方规章是政府性收费最重要的法律渊源。在具体制度上,建议提高审理层级,从制定程序、收费内容、法律渊源三者的合法性入手进行审查,如发现收费行为确属违法,相关机构应当予以释明,并向这一收费依据的制定机关提出处理意见。

#### 参考文献:

- [1] 陈少英.税法基本理论专题研究[M].北京大学出版社2009年:36.
- [2] 王勇.行政收费的内容、形式与程序研究[J].价格月刊,2011(8).
- [3] 关保英.行政收费的性质研究[J].中州学刊,2017(1).
- [4] 陈清秀.税法总论[M].元照出版公司,2014年:81.
- [5] [澳]布伦南,[美]布坎南.宪政经济学[M].冯克利等译,中国社会科学出版社2012年:3.
- [6] 刘剑文,侯卓.事权划分法治化的中国路径[J].中国社会科学,2017(3).
- [7] 江利红.论行政收费范围的界定[J].法学,2012(7).
- [8] 马志毅.中国行政收费法律制度研究[M].中国金融出版社2014年.
- [9] 江利红.行政收费法治化研究[M].法律出版社2017年:51.
- [10] 刘寒波等.政府非税收入概论[M].湖南人民出版社2015年:45-46.
- [11] 郭巍,李文芮,陈玉方.新形势下地方人大预算绩效监督的加强和改进[J].地方财政研究,2021(3).

【责任编辑 成丹】

<sup>①</sup>如财政部、国家发展改革委、监察部、审计署就曾发布《关于加强中央部门和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)。

<sup>②</sup>《预算法》第4条第2款规定:“政府的全部收入和支出都应当纳入预算。”