行政事业性收费清理之理论、效力及制度完善

贾小雷

摘 要: 行政事业性收费的清理不仅仅是经济下行过程中消减社会主体经济负担的权宜之计,设置合理、依据合法的政府行为即便适当收费,也同样有助于社会主体多元利益的实现;对于政府收费制度与格局的合理化调整,要检视其背后行政职责及行政成本的变动,因而治"费"与治"政"的结合是根本的出路。在此过程中,要重视政府行为存在偏离法治轨道的现象,从公私利益融合的角度思考政府收费行为的理论与制度构建。

关键词: 行政事业性收费;行政职权;行政成本
中图分类号: D922.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-9142(2018)04-0048-08

政府乱收费问题由来已久,20 世纪 90 年代,中共中央、国务院就曾发出《关于坚决制止乱收费、乱罚款和各种摊派的决定》(中发〔1990〕16 号)。[①]此后,随着时间的推移,政府收费治理向各领域不断深入,但仍时有反复。党的十八大以来,中国经济社会发展进入"新常态"阶段,一轮更大规模的简政放权及政府收费治理活动得以启动。如,2013 年以来各地区各部门持续推出减费降费措施 1000 余项;2015 年 4 月,国务院决定在全国范围清理规范涉企收费;[②]2017 年 2 月,国务院决定进一步清理和规范涉企收费,持续为实体经济减负。2017 年底的全国财政工作会议上时任财政部长肖捷提到:"实施大规模减税降费,过去五年取消、免征、停征和减征 1368 项政府性基金和行政事业性收费,涉及减收金额 3690 亿元。"[③]然而面对这份沉甸甸的"减负"成绩单,笔者并不认为这意味着政府收费清理已经接近尾声。本

收稿日期:2018-01-22
作者简介:贾小雷,男,北京市人,北京行政学院法学部副教授,法学博士。(北京 100044)
基金项目:北京市社科基金项目"行政事业性收费法律规制问题研究"(15FXB030)的研究成果。

① 《财政部关于加强政府非税收入管理的通知》,《农村财政与财务》2004 年第 12 期。

② 《同属特检费,槽罐车检验费咋没免?》,《南方日报》2015 年 5 月 6 日。

③ 《全国财政工作会议在京召开》,中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2017-12/29/content_5251370.htm(最后访问时间 2018 年 2 月 2 日)。

文拟结合过去五年政府行政事业性收费清理活动，从政府收费治理的理论指引、认识提升、实践情况和制度完善等方面着手，重点结合党的十八届四中全会关于“全面推进依法治国”的要求，从政府收费法治化的角度对此加以分析和总结。

一、行政事业性收费清理的经济学理论框架

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、行政法规和地方性法规等有关规定，依照国务院规定程序批准，在向公民、法人提供特定服务的过程中，按照成本补偿和非盈利原则向特定服务对象收取的费用。① 支持政府收费行为的观点主要集中于公共经济学领域，具体包括“准公共产品政府提供理论”、“负外部效应矫正理论”、“受益者负担理论”和“国有资源产权界定理论”，等等。② 如“准公共产品政府提供理论”从收益的外溢性所带来的“拥挤效应”来阐释由政府提供准公共产品与服务的必要性；“负外部效应矫正论”从市场失灵角度阐释政府矫正职责的合理性；“受益者负担理论”从具体行政活动成本与受益归属特定化的角度阐明政府收费的公正性；③“国有资源产权界定理论”则从公共利益最大化实现角度证成政府代表国家行使资源所有权的正当性。需要指出，上述理论观点是以市场与社会二元结构模式为前提的理论预设，是围绕政府在提供准公共产品（服务）或配置公共资源的过程中介入市场活动，并要求受益社会主体根据供求关系合理分担成本的理论阐释。然而，具体到政府主导的行政事业性收费清理活动，却不能仅仅从消减社会主体经济负担的结果做单一评价，其原因在于政府收费或曰行政事业性收费清理的结果是以各种政府行政行为所产生的具体法律关系为中介所取得的效果。既然如此，针对政府收费清理行为的认识与评价就不能停留于经济指标的降低，还必须重视法治思维与依法行政等角度的认识与评价。

二、行政事业性收费清理的法学解释

从法治化维度认识行政事业性收费（政府收费）的清理活动，不单纯是在“话语体系”转换上对于经济学理论观点的借鉴、吸收和重述，其本质上在于它是社会生活日新月异的变化对法的规制性方式所提出的时代要求，其在源流上与既有的经济理论观点能够形成呼应关系。本文大致以“公法职能的变迁”观点回应“准公共产品政府提供理论”与“负外部效应矫正理论”两个观点；以“行政特别支出补偿论”观点回应“受益者负担理论”；以“国家所有权理论”观点回应“国有资源产权界定论”。需要提前指出，这些观点的基础已不再是建立在市场、社会二元结构为前提的假设之上，而是立足于政府法治建设要求所体现的公权力、私权利分野、交汇甚至融合的视角，这有助于从法学思维的视角理解当前的政府收费清理活动。

（一）“公法职能的变迁”vs“准公共产品政府提供理论”与“负外部效应矫正理论”

前已述及，支持政府收费的经济理论也呈现多元化的状态，其本质在于经济社会发展中各种利益关系的繁杂性和复合性，由此不能简单就收费研究收费，必须将其提升至对政府公共管理与公共服务职能内涵的层面理解，这就要涉及到公法所扮演角色的变迁问题。早在20世纪初，法国“社会连带主义法学”奠基人、“波尔多学派”主要代表人物狄骥的法学思想就对于政治行政理论产生了深刻的影响。狄

① 林琼华：《政府收费权法律规制分析》，《财税法论丛》（第10卷）2009年。

② 应松年：《行政法学新论》，中国方正出版社1998版，第325页。

③ 此类政府收费可以避免为满足个别主体的特定利益之成本挤占本不充裕的税收收入，从而造成一般行政经费支持公共管理与服务需求而可能带来的用度不足，所以它更是一种财政型收费，必须以财政确无拨款或极少拨款为前提。这种收费目前在各国收费实践中普遍存在，而且数量庞大，但是由于该类收费所补偿的“行政特别支出”属行政主体职能范围内的行政管理支出，难免会产生税外收费、以费挤税的后果。参见：李铠锟、肖子策：《论费税关系及行政收费法治化》，《浙江社会科学》2002年第3期。

骥在在中深刻反思了现代公法的存在基础后认为:“如今,公共服务的概念正在取代主权的概念而成为公法的基础。”[①]在整个世界范围内发生的经济与工业的深刻变迁逐渐创设出各种新的、政府所负担的义务。[②]公法不再是由某个享有发布命令权的,并有权决定在一个特定领域之内个人与群体之间相互关系的主权者来加以执行的大量规制,现代国家的理论设计了大量的、对组织公用事业进行规制、并保障这些公用事业正常和不间断发挥效用的规则。[③]

此后的实践证明:行政立法的确在社会规制中发挥了越来越重要的作用,为政府部门有目的地规制各种社会关系中职权(公共产品与准公共产品)和责任负担(负外部性矫正)提供基本的制度依据。行政立法作为一种立法活动,如果具有法定的职权依据或者获得了《宪法》或《立法法》的授权,其可以针对公民、法人或其它组织设定包括行政事业性收费在内的财产性负担性规则,但行政规范性文件在法理上不具有设置社会主体财产性负担的权限。然而,在目前的行政事业性收费清理过程中发现,行政规范性文件既是目前政府清理行政事业性收费的主要方式,又是政府收费项目清理的主要对象(依据)。对此现象的解释能否自洽,其实质上关系到政府公共职能的扩大与收缩,以及其所对应的收费行为的合理性与正当性问题,这也关涉到了当前中国行政事业性收费清理的逻辑起点。

(二)“行政特别支出补偿论”vs“受益者负担理论”

有学者提出,行政收费存在的最根本理由在于:特别支出由特别收入来满足。与行政征税这种“普遍性收入”相比,行政收费是一宗“特别收入”,是由于行政机关在针对个别人提供特定服务产品过程中的特别支出引起的。特别支出不应以税收来满足,应由受益相对人或其他特别义务主体独自承担。[④]

以浙江检验检疫局公布的2017年部门预算表为例,[⑤]2017年浙江出入境检验检疫局预算支出总计65460.99万元,其中一般公共预算拨款收入42620.36万元,两者差额的22840.63万元就来自包括行政事业性收费在内的其它收入来源。[⑥] 这些收费都具有特定的事由,其收费的目的不是为了一般性地增加财政收入,其收费对象为该项公共管理或服务的直接受益者,[⑦]即“收费的目的不是为了盈利,也不是为了增加政府财政收入,而是对特定支出的行政成本的一种补偿方式”。[⑧] 这就引发了关于第二个问题的思考:从行政成本支出与受益负担公正的角度考虑,针对现有行政事业性收费项目的消减,究竟是应当采取普遍化的方式完全消减所有社会主体的收费负担,进而将所有行政成本转嫁给全体纳税人负担;抑或只是有选择性的就部分收费项目(以财政负担承受能力为准)加以消减,而减轻部分社会主体的经济负担,这是事关收费清理活动本身的公正问题。

(三)“国家所有权理论”vs“国有资源产权界定论”

在支持政府收费的相关经济理论中,“国有资源产权界定理论”也具有重要的位置,如行政事业性收费中的矿产资源补偿费[⑨]等收费项目,的确体现了国有资源归国家所有,由国家进行合理配置,交由相关社会主体占有、使用和经营的经济功能。国有财产权价值的实现,主要体现为有偿使用,具体实现途径包括税收和行政事业性收费两项制度安排,但两项制度安排的侧重点有所不同。以矿产资源开采为例,根据《中华人民共和国资源税暂行条例》(中华人民共和国国务院令第605号,2011年)第一条的

①②③ [法]莱昂·狄骥:《公法的变迁·法律与国家》,郑戈译,辽海出版社、春风文艺出版社1999年版,第40页,第51页,第54页。

④ 肖子策:《论行政收费》,《中央政法管理干部学院学报》1999年第4期。

⑤ 《浙江检验检疫局2017年部门预算》,浙江省出入境检验检疫局网站,http://www.ziq.gov.cn/portal/chnl16930/749426.htm,(最后访问时间2018年2月2日)。

⑥ 预算收入总数与一般公共预算拨款收入之差额部分首先由本年事业性收入、其它收入弥补,如果仍存在资金缺口,则由事业性基金和上年结转部分补差。参见:《财政部2017年部门预算名词解释》,中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2017-04/07/content_5183936.htm,(最后访问时间2018年2月2日)。

⑦ 刘树杰:《政府收费的理论思考》,《价格理论与实践》2009年第10期。

⑧ 江利红:《论行政收费范围的界定》,《法学》2012年第7期。

⑨ 根据中国税费改革的有关进程,矿产资源补偿费确定被并入资源税征收范围,2016年开始暂停原有征收方式,待2018年纳入资源税征收。

规定:在中华人民共和国领域及管辖海域开采本条例规定的矿产品或者生产盐的单位和个人,为资源税的纳税人,应当依照本条例缴纳资源税。[①] 而《矿产资源补偿费征收管理规定》(国务院第222号令,1997年)第一条规定:为了保障和促进矿产资源的勘查、保护与合理开发,维护国家对矿产资源的财产权益,根据《中华人民共和国矿产资源法》的有关规定,制定本规定。[②]

对比前述两个文件,两者在法律效力层次上均属于行政法规,然而两者在征收范围、征收主体和征收方式上则有所区别:前者属于"税"的范畴,而后者属于"费"。在使用用途上,"矿产资源补偿费"显然比"资源税"更具有明确的指向性。然而,这里的"矿产资源补偿费",从性质上显然不同于一般公共管理或公共服务中的以成本分担为目的的收费,其本质上是国家作为特定的财产所有权代表维护所有权完整行为附带的收益性要求,因而从法律关系上它不应属于"行政事业性收费"的概念范畴。

三、行政事业性收费清理实践中存在的问题

尽管过去5年行政事业性收费清理成绩的取得来之不易,然而只有从理论层面审视其中存在的问题,才能真正实现长久以来政府收费由"清理"到依法"治理"的彻底转变。结合前述经济学,尤其是法学理论框架检视过往的政府清理收费行为,笔者认为,对政府收费清理活动效果的评判,首先应以职权性质区分为前提,确定政府收费的清理范围与清理标准;其次,对于政府职权内收费,应根据其法律关系性质考虑行政成本与收益负担的合理分配;第三,对于收费项目的清理应考虑选择适用不同的清理方式,及其程序和法律效力问题。以此审视前一阶段的行政事业性收费清理,会发现上述三个方面均不同程度存在值得思考的问题,以下分别予以阐述。

(一)行政事业性收费项目清理中的职权标准问题

在不追溯原有政府收费项目正当性的前提下,清理总要有某种依据,而当初决定对某些项目收费从根本上取决于政府所拥有的特定职权,没有职权就没有任何借口收费。因而在前一阶段的实践中,行政事业性收费清理主要集中于与法定职权无关的经营性服务性项目。如根据四部委《关于清理规范涉企经营服务性收费的通知》(发改价格[2017]790号)要求,目前行政事业性收费清理的思路主要是"要大幅减少政府定价管理的涉企经营服务性收费,全面清理取消违规服务收费;深入清理重点领域和环节涉企经营服务性收费;加强市场调节类经营服务性收费监督等措施",然而这既不是行政事业性收费清理的全部,也不是行政事业性收费清理中的难点。从理论出发,即便在政府行为具有职权的前提下,也不是所有政府行为都要收费,鉴于行政事业性收费主要存在于"向公民、法人提供特定服务的过程中",由此行政事业性收费的清理是要求在政府法定职权履行中的行政性收费与提供特定服务的事业性收费之间划定界限,并适用不同的清理标准,然而其中有一些前提性概念还不够清晰。

当前的行政事业性收费实际上包括了行政性收费和事业性收费两种,[③]然而这两个概念并不相同。其中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。[④] 而行政事业性收费则是指国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织根据法律、行政法规、地方性法规等有关规定,依照国务院规定程序批准,在向公民、法人提供特定服务的过程中,按照成本补偿和非盈利原则向特定服务对象收取的费用。[⑤] 由此可见,行政性收费与事业性收费在收费主体与收费范围上存在交叉关系,在管理实践中不少由行政机关

① 《北京市地方税务局关于调整我市石灰石资源税税额标准并开征地下热水、矿泉水、叶腊石资源税的公告》,《北京市人民政府公报》2014年12月31日。

② 王秀卫:《生态补偿法律问题探析》,《公民与法》(法学版)2010年第4期。

③ 事业性收费的概念有多种理解,学界还没形成共识。由于篇幅所限,笔者这里暂不展开深入论述。

④ 财政部1994年3月25日发布《关于行政性收费应纳入预算管理有关问题的通知》,商务部网站 http://www.mofcom.gov.cn/article/bh/200311/20031100145941.shtml(最后访问时间2018年2月2日)。

⑤ 《财政部关于加强政府非税收入管理的通知》,载《中华人民共和国财政部文告》2004-09-13。

征收的“事业性”收费实难以同行政机关的行政性收费清晰加以区分。①

那么，能否于现实中抛弃“行政收费”的概念而仅保留“行政事业性收费”的单一表述，同时把行政收费解释为行政相对人“使用”或者“享受”的服务所承担的代价？但把行政收费理解为是行政相对人支付的行政成本费用，与行政行为的管理性要旨不合。因而有学者指出，应当把政府收费分为行政性收费和事业性收费两类，并确立行政性收费的“职权标准”和事业性收费的“服务标准”。② 对此本文也表示赞同，从政府行政职责与服务职责清晰化角度，从信息公开和相对人权利或义务明晰化的角度都当如此。然而，在当前政府管理职能与服务职能标准不清晰的前提下，尽管两者在概念上可以区分，在操作层面的区分还难有定论，这有待于政府后续不断推进“放管服”职责的调整与深化加以厘清，但不能不说它是当前行政事业性收费清理中的一个理论“硬伤”。从本质上看，政府部门提供的所有公共服务都是根据特定职权所“决定”的，如果收费公共服务项目决定机制不发生有利于社会主体的广泛参与的变化，而是由政府单方面所确定，那么关于现有政府收费行为的性质分割上的反思都有可能是不彻底的。

（二）行政事业性收费清理中的职权增减、成本变动与负担公平问题

前已述及，仅从理论上不易分清行政性收费和事业性收费，那么从确已发生的行政事业性收费清理的具体实践中是否可以？本文以财政部公布的《全国性及中央部门和单位行政事业性收费目录清单》为对象，对比 2014 年和 2018 年全国范围内中央层面行政事业收费清理前后的基本情况：2014 年共有全国性及中央部门和单位行政事业性收费项目一级项目 36 大项，二级项目共 116 小项；2018 年清理后保留一级项目 27 大项，二级项目共 51 项，取消了发改、海关、新闻出版、林业、宗教、测绘、旅游等部门原有的所有行政事业性收费，二级收费项目合计减少 63 项，调整 2 项。

具体分析可以发现，尽管收费项目数量有显著下降，但所对应的行政部门的管理和服务职责并没有减少。如：取消了住房城乡建设大项下的“白蚁防治费”项目，但是取消收费后，相关经费由同级财政予以保障，进行免费白蚁防治服务；③停征“船舶登记费”后，海事部门船检机构仍要依照《船舶登记条例》及相关规定依规对船只进行检验。因而上述行政事业性收费项目清理后，有关部门和单位依法履行管理职能所需相关经费，只是由同级财政预算予以保障。④

从职权与收费之间的关系看，职权是收费的前提，如果治“费”与治“政”变动不一致，可能导致政府职权不动，但行政开支的紧张关系进一步向财政预算收支上集中。而财政预算资金的承受能力也是有限的，因而政府收费清理从预算资金约束角度看也有“天花板”，毕竟中国的财政制度中不允许类似美国“政府停摆”的现象发生。如果从政府职权合法性与收费合法性的角度考虑，行政事业性收费项目清理应当与行政职权消减同时发生，因而两种模式都是对政府收费行为做“减法”，但效果却显著不同。

（三）行政事业性收费清理中的程序和效力问题

1. 行政事业性收费清理的主体和方式

回顾近几年来行政事业性收费的清理过程，主要是在国务院的领导下，以财政部、发改委等部门联

① 以地方行政事业性收费清单为例，一般是按照收费主体加以统计，如截至 2017 年 2 月，北京市质量技术监督局的行政事业性收费清单中包括：1. 计量收费；2. 特种设备检验检测费；3. 工业产品生产许可证审查收费；4. 质监部门考核收费；5. 质监部门考试考务费。上述收费项目中哪些属于行政收费项目，哪些属于事业性收费项目，在收费目录中并没有进一步区分。从行政相对人角度理解，一般会认为由行政部门执收的收费（除司法机关收费以外）显然都属于行政性收费。如上述第 1、3 项的收费；而相对而言，第 5 项似乎更符合事业性收费的标准。然而第 2、4 项到底应当归入行政性收费还是事业性收费仍存疑问。从收费项目 2 和收费项目 4 观察，既可被理解为行政管理性规定收费，也可被认为属于（行政）相对人接受特定服务的收费。

② 章剑生：《行政收费的理由、依据和监督》，《行政法学研究》2014 年第 2 期。

③ 《武汉今后新建房屋白蚁防治费由政府买单》，咸宁新闻网，http://news.xnnews.c（最后访问时间 2018 年 2 月 2 日）。

④ 《山东省人民政府办公厅关于深化改革全面清理规范涉企收费的意见》，载《山东省人民政府公报》2017 - 10 - 31。

合下发通知的方式加以推动，其原因在于中国行政事业性收费设定权的门槛很低，[①]财政与发改部门共同制定的规定可以作为行政事业性收费的依据。在实践中，财政部和发改委自身涉及的行政事业性收费项目并不多，主要是上述两部门以行政规范性文件批准其它业务职权部委行政事业性收费审批请求的情形较多。因而在上述以行政规范性文件为主体的行政事业性收费清理的背景中，行政事业性收费的清理显得比较容易，但也不能不说是政府法治化程度不高的无奈。然而“低门槛”的政府收费日后卷土重来也不难，所以必须提高政府收费事项设定权的门槛，从收费设定主体、收费设定依据和收费设定程序等制度完善的角度才能进行根本的约束。

2. 行政事业性收费清理的效力与程序问题

国务院有关部门和各级地方政府以通知或意见等方式对部分行政事业性收费项目做出取消、停征、免征或减征等四种清理措施，笔者认为其性质上属于行政决定，一经有权机关单方面做出即具有拘束力和执行力，意味着行政事业性收费秩序向有利于社会主体经济负担方向的调整。从文本主义角度分析，四种清理方式有各自特定的政策效果，其执行中的法律效力也不尽相同，可从如下方面加以理解：

第一，“取消”行政事业性收费项目的决定，其效果体现为对特定具体行政相对人经济负担的免除。如根据《关于清理规范涉企经营服务性收费的通知》（发改价格[2017]790号），公安部门“机动车抵押登记费”一经由行政机关做出取消决定，今后就不得再行征收，该项行政职权行使的经费由国家财政负担。如果需要再行征收，则需要严格按照行政事业性收费项目设定的要求，根据国务院有关程序批准后才能征收。

第二，“停征”行政事业性收费项目的决定，其效果体现为特定行政职权行使中对于具体行政行为相对人经济负担的暂时性免除，该决定由行政机关做出后一般从某个具体时间点开始执行，停征以前的项目仍旧按照原标准收费；如果今后需要再行征收该项费用，只须政府有关机关解除该暂停收费的决定即可。

第三，“减征”行政事业性收费项目的决定，其效果体现为特定行政职权行使中对具体行政相对人经济负担的部分免除。如根据《关于清理规范涉企经营服务性收费的通知》（发改价格[2017]790号）的规定，从2017年4月1日起工商部门“商标注册收费”标准降低50%，[②]此政策的效力及于未来的商标管理收费，今后如须调高收费标准并增加相对人负担，则需要严格按照行政事业性收费项目设定的要求重新依法、依规，根据国务院有关程序批准后方得调整。

第四，“免征”行政事业性收费项目的决定，其效果体现为根据社会经济情况发展变化针对特定行政职权行使中具体行政相对人经济负担的免除，其作用对象是符合减免范围的各类社会主体，具有长期的适用性，但一般也应有明确的存续期限，否则无限期的免征就类似于取消该收费项目。免除收费决定一经做出，该项行政职权的经费保障由国家财政负担，今后如果不再免除征收该有关项目收费，则需要做出恢复征收的行政决定，但此恢复征收的决定不同于停征收费的有关决定。

从之前不同类型行政事业性收费项目的清理活动看，应当从制度完善的角度对于不同类型的清理效力和程序加以区分，以便行政相对人对于未来政府收费行为形成稳定的预期，这样即便被清理的收费项目今后视情况要再恢复收费或调整收费标准，那也是在制度框架之下的合理行为。

---

① 现实中由法律设定行政事业性收费项目仅包括《土地管理法》中对应的“土地复垦费”、“土地闲置费”和“耕地开垦费”。由行政法规设定的行政事业性收费项目共6项，具体包括“矿产资源补偿费”、“污水处理费”、“车辆通行费（限于政府还贷）”、“社会抚养费”、“诉讼费”（《诉讼费交纳办法》国务院令第481号）和“排污费”。由部门规章设定的行政收费项目仅为2项，包括“排污费”和“海洋工程污水排污费”。部门规章直接设定的行政收费项目的数量少于法律和行政法规的设定数量，其原因在于根据《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》（2000年国务院令第281号），只有财政部门与计划部门（发改）共同发布的规章或者规定可以设定行政收费项目。因此，在中央政策层面，除财政部和发改委共同制定的部门规章以外，其它国务院部委制定的规章，都不得设定行政收费项目。

② 原收费依据：国家计委、财政部计价格[1995]2404号文件；国家发改委、财政部发改价格[2015]2136号文件。

四、行政事业性收费制度法治化建议

（一）提升行政事业性收费设定依据的法律效力层次

从行政事业性收费的法律体系看，应当形成法律位阶与效力层次递进的合理结构。如在“水资源费”征收中，处于不同效力层次的法律、行政法规和部门行政规范性文件分别发挥了不同的作用：《水法》确定了水资源费征收的法律依据，并将具体规则的制定权授予了国务院；国务院制定《取水许可和水资源费征收管理条例》，具体规定取水许可审批、征收主体、征收办法、缴费办法、资金预算管理和使用（形成基本制度依据）；财政部、国家发展改革委、水利部印发的《水资源费征收使用管理办法》则主要根据各部门权限确定水资源费征收中的具体执行问题（执行依据）。这些规范呈现出依次递进的“制度梯度”的特征。然而现实中大多数行政事业性收费的依据恰恰是由本应发挥执收职责的行政机关制定的规范性文件，因而行政事业性收费法律效力层次的提升，主要是将行政规范性文件所发挥的作用限定于执行层面，改变行政机关收费设定自我赋权的现状。

然而，如前所述，短时间内将数量庞大的收费类行政规范性文件都上升至部门规章的层次仍缺乏可操作性，因而需要一个“打包”的解决策略。对此，可以在修改《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》（2000 年国务院令第 281 号）等相关国务院令的同时，以国务院行政法规概括授权的方式认可之前收费规范性文件依据的合法性；具体操作层面，应当结合近期全国范围内清理行政事业性收费的步骤，由国务院单独以行政决定方式，将现有继续保留的行政事业性收费项目加以公示，以此解决制度真空的问题。今后，上述项目的变动或者取消情况可定期由国务院以行政决定的形式公告，从而在新旧体制要求之间划定一条界限。

在行政规范性文件不得审批设定收费要求明确后，可以考虑将不具有法律、行政法规依据的收费项目设定权提升至部门规章的层次，仍保留财政部、发改委共同或者会同其他部委以联合制定规章的立法要求，但部门联合规章的制定过程仍需要符合国务院公布的《规章制定程序条例》（国务院令第 322 号）有关要求，故可以考虑将《规章制定程序条例》中单纯涉及收费的相关要求在今后修订时作为一个单独的类别加以对待，区分其与其他非收费类部门联合规章所适用不同的制定程序性要求。[①] 如果这个方案得以实现，今后财政部和发改委在政府收费项目审批过程中将仅保留审核监督权，而不再有实质收费设定的权力，这也涉及上述两部委角色的再定位。

（二）平衡行政事业性收费中行政成本与受益归属的合理负担

前一阶段的行政事业性收费清理，可以被认为是政府单方面选择对于部分公共服务项目行政成本的消化，其效果也体现为相关部分社会主体经济支出的减少。但政府所做出的任何行为都要预算资金的支持，原有收费项目收费的取消、停征或减免，其属于法定职责的行政开支不可避免地将扩大财政公共预算开支的保障范围，由全体纳税人缴纳的税收收入作为支撑。在这个层面上，通过原有收费项目的取消或清理，割断了原有基于特定行政服务行为所扭结的公益与私益内在的统一，打破原有特定政府收费行为中行政相对人受益与负担相一致的特征。因此从这个角度检视，特定行政成本的支出变得与特定受益人无关了，受益人搭上了政府收费清理的“便车”。因而在未来行政事业性收费的清理或规范中，针对处于公益与私益相融合领域中的政府收费问题，如果可以有更好的方式加以区分行政管理性收费和服务性收费，那么在其成本与负担以及收入来源方面也应有进一步合理分担的调整空间安排，而不是概括地消减行政相对人或者说行政受益人应合理负担的部分。在这个前提下，也就不能完全排斥行

① 与此对应，在省级和省级以下的范围内新设行政事业性收费项目的设定权也要提升至地方政府规章，相应的财政与价格主管部门的审批权限也要收缩，基本上转换为提请收费设定项目的动议权与合法性的审定权，即更多作为一个审批流程中的环节考虑，其审批权结果并不构成项目的最终设定依据，而具体业务指导与完善问题的管理性要求则转换为对应收费的执收管理性要求，当然在地方规章或地方立法中这些部门肯定仍会发挥重要的作用。

政相对人或者受益人对此类与泛行政管理与服务主体相关的行政事业性收入负担的可能性，这其实也涉及到了更高层次上行政成本开支由全民负担的公正性问题。当然这个难题的解决，涉及到政府行政管理职责与服务职责的明确划分，还涉及到公共服务项目收费标准的非盈利性和成本弥补原则制度的贯彻，这都须有相应的法律或程序性规定解决其正义性问题，从大的方向看应着眼于以程序正义换取实体负担公平的结果，而不仅仅是政府单方面选择一些收费项目一减了之。

（三）单独构造国家所有权等政府经济性收入体系

政府基于国有财产或自然资源的国家所有权或者公共财产所有者代表职责履行过程中的经济收入的实现，本质上不同于行政管理职能或公共服务职能实现中的行政事业性收费，如果说行政事业性收费收的是“费”，体现为非营利性和成本弥补的原则，那么基于国有财产所有权权属让渡实现的收入准确讲应该是“租”的性质，是一种经营权的让渡，属于非税收入的组成部分。此类非税收入的形成主要来源于国家依据《宪法》和法律规定的专属所有的国家财产所有权，通过权属移转或权益让渡参与经济活动形成的要素性收入，它对于巩固社会主义经济制度有决定性意义。①

国有财产或公有财产的管理，虽然也属于政府公共管理职能的一部分，但其性质上应当同“费”相区别。基于公共财产管理职能或国家所有权代表职能的组织、机构配置公共财产和公共资源的行为形成的非税收入法律关系也较为复杂，具体包括行使国家所有权的权益让渡产生有偿收入，如国有土地使用权出让形成的出让金、国有资本（资产）转让或许可使用取得的收入等。这里需要明确，目前在一些与行政事业性收费相似的收费行为中，如国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织根据法律、行政法规、地方性法规等规定，据国家财产所有权代表职权所获得的各类国有或公共财产权让渡取得的收入本质上的“交易性”特征不同于前文的“非营利”特征，而应当被理解为是国家在民事活动中以公法人身份从事交易活动中的利益实现过程，因而不必限制或者剥夺国家作为整体利益考量与算计的机会，只是其实现的利益仍不得脱离相关法律制度的约束，不得背离与损害社会总体公共利益的实现就可以了。而与国家所有权让渡相关的公共产权收入则构成国家总体公共收入体系中非税收入的一个重要组成部分。当然在现有公共产权相关制度不彰的背景下，也不妨暂且在收费中划定一个单独的领域加以研究，其重点在于，通过法律的方式确定各行政权力在公共资源配置中的权力范围和行为方式，推动国家专属财产和公共性资源所有权由行政配置向市场化配置的转换。

结　语

结合上述分析，针对政府收费清理问题，要考虑其价值取向的多元性。在行政事业性收费的相关依据设定中，要考虑不同的管理与服务的差异性，因而在行政成本补偿理论维度要坚持合理分担的原则，不应忽视总体的行政成本社会负担中的公正性。同时从长期看，中国的公共收入结构的经济基础还要充分体现社会主义公有制度的本质要求，因而作为公共产权收入部分的政府收费应在中国公共收入体系中有适当的位置。综上，在当前行政事业性收费的清理过程中，不仅要单纯考虑短期内的社会主体经济负担的降低，还应当在全面推进依法治国的背景下，推进政府收费相关领域的基础性理论研究和制度建构，以补其法治化进程中的短板。

（责任编辑：新中）

① 贾小雷：《我国非税收入法律规制与国家财权治理的现代化》，《法学论坛》2017年第4期。