

香港傳真

中信泰富政治暨經濟研究部

中國稅務雜誌社綜合研究組

No. 2008-20

2008年2月26日

推進政府改革，取消行政收費 — 關於行政收費改革基本目標的討論

經濟體制改革研究會 張路雄

行政事業性收費自改革開放以來，已經成為一些政府部門的重要收入來源，並且是部門利益存在的物質基礎，這種情況極大地妨礙了政府執行職能的公正性。在建設社會主義市場經濟的過程中必須要徹底解決這個問題，這也是財稅體制改革中的一個重要任務。

行政事業性收費這是管理部門的標準稱呼，包括了政府行政部門、事業單位、以及政府批准的社會團體及其他單位的收費。筆者認為所有這些都是政府收費，因為，不但行政部門、事業單位屬於政府，社會團體絕大部分也是掛靠在政府部門的，所以，所有政府批准、授權的收費都應視為是政府收費。本文基本上沒有用政府收費的提法，大量使用了行政事業性收費，或者簡稱為行政收費。

一、從歷史發展過程看， 行政收費是改革開放後形成的毒瘤

1、我國在計劃經濟體制時代，政府部門的行政性收費很少。

建國初期，我國預算外資金主要是為數較少的稅收附加和零星的收費收入。1953年，預算外資金只有8.91億元，相當於預算內收入的4.2%。改革開放前的1978年全國預算外資金為347億元，相當於預算內收入的30.6%。¹在所有制改造完成後，所有公有制企業的利潤基本都上繳財政，是財政預算的重要組成部分。在全國社會主義所有制改造完成後至國有企業實行利改稅以前，政府財政收入在1956~1983年期間，50%左右來源於非稅收入，其中大部分是國營企業的上繳利潤。²

在此期間政府部門也有一些行政收費。如交通管理部門收的養路費、航運管理費等。安徽六安史誌記載：養路費徵收，始於民國28年。初由稅捐稽徵處代徵，後由交通監理部門徵收。1950年7月，根據國家交通部頒發的《公路養路費徵收暫行辦法》，改由公路管理部門徵收。1953年，專業營運汽車按營運收入總額6%計徵，以後不斷上調，1966年徵費率增加到12%，1985年徵費率為15%。³另據四川金堂縣誌記載，改革開放前，交通部門收取的費用有：養路費和養河費。養路費：1958年的標準，人力車每月1元，人畜力車每月1.5元，人力板車2.5元，人畜力板車3元。由群眾運輸管理站徵收，按月上交專署交通局。1973年起，拖拉機及小型柴油三輪車養路費的徵收，由交通管理所辦理。養河費：1954年，開始統一以人民幣計徵。執行省人民政府《內河養河費徵收辦法》：營業性船舶按營業額3.5%

¹ 賈康、劉軍民：〈非稅收入規範化管理研究〉，來源：<http://crifs.org.cn>，2005年7月13日。

² 瀟霖：〈政府非稅收入的負面影響及其整頓〉，來源：論文網2003年11月1日。

³ 《六安史誌》，來源：六安市人民政府網。

徵收，1960年營業性船舶調至5%，1966年調至6%；航管站所收養河費，全站上交省交通廳內河管理局，所需經費由省核發。⁴

從歷史資料看，交通部門的收費在所有政府部門中是比較特殊的。從總體來講，改革開放前政府部門基本沒有行政性收費。在國務院法制辦的網站上可以查到國務院頒佈的所有行政法規。從1952至1978年共有144個文件，其中不但沒有一個文件中有收費的規定，而且，甚至沒有一個文件有罰款的規定。

2、改革開放後，政府的行政性收費項目不斷增加。

筆者查閱了國務院法制辦公佈的行政法規，自1980至1990年，國務院公佈的各種文件有1094個，相當於1952至1979年數量的5.4倍。這在一個方面說明了在改革開放後，國家的行政職能出現了重大轉變，政府增加了許多新的行政管理職能。在國務院發佈的文件中有大量的行政法規和管理性條例、辦法。這些管理性條例和辦法中都涉及收費問題。難怪有的人使用了這樣的概括：“管理就是收費”。不少條例中只規定了罰款內容。由於罰款是針對不按規定行事者，而按規定行事者不在被罰款之列，所以更讓人們關注的是面向所有被管理者和被服務者的收費。在1980~1990年的行政法規中，有43個直接規定了收費項目，其中基金類項目15個，28個為對部門管理或辦事的收費規定。在28個收費規定中，涉及部門17個，其中涉及最多的部門是國家工商局，共有八個文件涉及工商局的收費規定。最早的有關收費的規定是出自1982年的《中華人民共和國公證暫行條例》。也可以說，改革開放後，國務院最早的收費規定起始於1982年。

其原因在於：改革開放以後，我國開始引入市場經濟體制。在計劃經濟向市場經濟的過渡過程中，出現了許多政府管理的新職能，而當時國家財政收入較少，於是就開始允許部門收費。這就是被有些人稱之為“不給錢給政策”做法。如最早規定可以收費的公證處，

⁴《金堂縣誌》第十篇〈交通〉第四章“管理”，自成都方誌網。

就是一個新建立的政府機構，公證職能也是一種新職能，雖然公證處是政府辦的，但當時政府財政卻難於出資養活這個機構和職能，所以就給了其收費的權利。再如工商局系統收的市場管理費和個體工商戶管理費。在 1983 年初國務院通過的《城鄉集市貿易管理辦法》中第 30 條規定：“對進入集市交易的商品由當地工商行政管理機關收取少量的市場管理費。工業品、大牲畜費率按成交額計算不得超過 1%，其它商品不得超過 2%”。1987 年國務院發佈的《城鄉個體工商戶管理暫行條例》中第 13 條規定了：“個體工商戶應當按照規定繳納登記費和管理費”。國家工商管理局是文革結束後恢復的機構，本來人員就不多，城鄉集市貿易管理和個體工商戶管理又是新的職能，需要在基層設立大量機構和人員進行管理，而國家財政當時又拿不出很多資金，於是，就批准了工商部門的收費項目，用所收費用來養活這些新的機構和人員。自 80 年代初以來，許多政府部門的收費都是隨著市場經濟的發展，及相應的部門職能擴展而提出的。這種情況表明，政府收費的出現具有一定的合理性，尤其在計劃經濟體制向市場經濟體制過渡的階段中。

從工商局對個體工商戶的收費規定的演變可以看出一些問題。1981 年《國務院關於城鎮非農業個體經濟若干政策性規定》是第一個對個體戶管理的規定，其中並沒有對個體戶收費的規定。該文件中只是有“個體經營者可以在自願的原則下，按行業成立個體經營者協會或聯合會。個體經營者協會或聯合會，由工商行政管理部門或當地人民政府指定的部門領導。”

1983 年，國務院出臺了《關於城鎮非農業個體經濟若干政策性規定的補充規定》，其中提出了管理費的概念。“個體勞動者協會按行政區劃成立，按行業分組活動。個體勞動者協會常設機構中的工作人員，應本著精幹的原則自行解決，所需經費從收取管理費中開支。”協會常設機構中的工作人員具有執法權，但要靠向被管理對象收費來發工資。但 1984 年出臺的《國務院關於農村個體工商業的若干規定》只提到“農村個體工商業者可以加入本縣、市的個體

勞動者協會”，而沒有提及收費問題。

1987年國務院改變了以前城鄉個體戶分開管理的規定，出臺了《城鄉個體工商戶管理暫行條例》，其中對收費的規定為：“個體工商戶應當按照規定繳納登記費和管理費。登記費和管理費的收費標準及管理辦法，由國家工商行政管理局和財政部共同制定。”

對個體工商戶的收費政策經歷了一個由不收費到明確收費；由城市收費、農村不收費，到城鄉都收費；由好像是協會在收費，到明確政府部門收管理費的變化過程。

政府部門在計劃經濟體制向市場經濟體制的演變中開始大量收費，這種行為表明：政府機關本身是最先市場化的。政府機關最先成為追逐利益的主體，是政府機關的市場化帶動了全社會向市場經濟體制的演變。不論這種行為是否合理，但這是一個誰也無法否認的歷史事實。

3、在法律規定行政收費的帶動下，亂收費成為社會的一大危害。

除了國家法律和國務院行政法規的收費規定，大量的收費是由部門和地方政府自己規定的。就是說，實際上，法律和行政法規規定政府部門可以直接收費是造成了一種氛圍，使得行政收費普遍化，並進而引起了全社會範圍的亂收費之風。

早在80年代初，政府部門的收費就已經氾濫。從當時國務院的一份文件上可以看出當時的一些情況。1984年3月國務院在批轉《國家計劃委員會關於清理向建設項目取費情況和整頓意見的報告》的通知中就列舉了當時一些亂收費的情況。“據初步匯總，當前向建設工程收取的費用達370多種，除建設單位本身的22種費用外，其餘350多種是各方面收取的。這370多種費用，就一個地區、一個建設項目來說並不全有，有些僅是一次性的。其中，有些是合法合理的；有些雖然國家沒有明確規定，但從實際情況看，是需要解決的；有些則純屬巧立名目，‘敲竹槓’、‘吃大項’。”如“有些城市的市政、交通運輸、文教衛生、治安消防等部門，不論與建設工程是否直接有關，都以配套或其它名義集資，向建設項目攤派各種費用。有些行政管理部門自行規定，按建設工程的投資比例收取

手續費、執照費、開票費、簽證費”。⁵ 有的地方還向建設工程徵收“商業網點費、新菜田建設費、人防工程費、地方建材費等”。

從文件所列舉的情況可以看到，當時的主要建設項目還都是各級政府和公有制企業所實施的。所以這些名目繁多的收費也主要是面向建設項目收取。在各地收取的費用中有些具有合理性。文件也指出，“多年來，城市建設欠帳多，建設資金不足”，要“研究城市配套費用的收取辦法。”

在對這些亂收費進行規範的時候，國務院提出了一些基本原則：“由行政、事業費開支的單位，原則上不應向建設項目收費，確有必要收費時，只能酌收工本費，不能按建設項目的投資比例收取；企業單位向建設項目收取服務費用，應按系統由國務院主管部門統一制定收費原則或收費標準，報經國家計委審定；基建主管部門履行自己的職責，對建設項目進行協調、仲裁、審查概預（決）算等工作，一律不得收費。”這些政策一方面起到了規範作用，但另一方面，也為政府部門普遍收費開了政策允許的口子。主要是：第一、由行政、事業費開支的單位可以收“工本費”，為各部門普遍在辦事中收取各種各樣的工本費提供了政策依據；第二、“由國務院主管部門統一制定收費原則或收費標準”，也成為部門自行制定收費規定的政策依據。

到80年代後期，亂收費、亂罰款、亂攤派問題越來越嚴重，以至於1990年中共中央、國務院聯合發出《關於堅決制止亂收費、亂罰款和各種攤派的決定》。文件對“三亂”現象的概括為：“不少地區和單位繼續違反國家規定，任意增加收費項目，提高收費標準，名目繁多，標準過高；有的隨意對企事業單位和群眾罰款，甚至亂設關卡，敲詐勒索；有的搞建設、辦事業不量力而行，強制集資攤派；有的財務管理混亂，監督檢查不嚴，違法違紀現象經常發生。“三亂”屢禁不止，日趨嚴重，已成為一個尖銳的社會問題，群眾對此反映十分強

⁵ 見國務院法制辦網站。

烈”。可見在當時，行政性收費已經成為一個群眾反映強烈的嚴重問題。應該說治理“三亂”在當時還是取得了一定成效。但是1992年，隨著市場化改革的大幅度推進，政府部門的市場化行為日益嚴重，1992年以後，“亂收費、亂罰款、亂攤派”的現象開始更加氾濫。

為此，中共中央國務院在1993年又專門發出了《關於反腐敗鬥爭近期抓好幾項工作的決定》其中特別提出：“重點治理國家機關及其所屬部門擅自把職責範圍內的業務變成收費項目；擅自立項和擴大收費範圍、提高收費標準；將一部分職能轉移到下屬的經濟實體，搞有償服務；利用職權和行業壟斷強行“服務”，收取高額費用；只收費不服務，明目張膽地敲詐勒索等利用職權巧立名目亂收費的不正之風。”可見，在當時政府部門收費已經氾濫到了何種程度。

在80年代末，國務院成立糾正行業不正之風辦公室，1993年這個辦公室開始設在監察部，並且開始年年發文件提出當年的糾風重點。治理亂收費的問題始終是糾正不正之風工作的重點。在1995年中央紀委第五次全體會議上提出了“要在全國範圍內，集中狠刹在公路上亂設卡、亂收費、亂罰款，中小學亂收費，向農民亂攤派、亂收費三股不正之風。”公路、教育、向農民三種亂收費在近十年的糾風工作文件中一直佔據重要地位。2005年取消農業稅後，農民負擔問題根本轉變，但公路和教育亂收費一直還是亂收費問題的重點。

從行政性收費的發展過程看，有這樣幾個特點：

第一、在時間上，明顯形成兩個階段。80年代是一個階段，90年代，以鄧小平南巡和建立社會主義市場經濟口號的提出為標誌，進入了另外一個發展階段。在80年代，計劃經濟體制向市場經濟體制的過渡目標並不很明確，發展過程也比較緩慢。1992年以後，市場化的改革目標明確了，過程也急劇加速。1992年後“亂收費”的發展程度之深、之廣是遠遠超過80年代的。但不論是在80年代還是在90年代，行政收費的發展都呈現了一種無秩序的“亂像”。

第二、所謂的“亂收費、亂罰款、亂攤派”，起主導作用的是政府的各個部門，首先是有行政管理職能的部門“亂收費、亂罰款、

亂攤派”，而後才是那些政府辦的城市公用事業和醫療、教育等單位向服務對象亂收費的氾濫。

第三、亂收費是先向企業亂收費，而後發展到向個人亂收費。80年代首先出現的是向企業的亂收費。在90年代後，主要面向個人收費的教育、醫療等領域的亂收費才氾濫起來。

自80年代以來，在亂收費不斷發展的過程中，中央國務院也一直在進行治理，以上所列舉的文件就是中央不斷出臺的各類治理亂收費的文件。本人搜集到一個清理的數據：“從1997到1999年，財政部會同國家經貿委、計委、審計署、監察部和糾風辦聯合發佈了通知，分三批取消了共437項各種基金（附加、收費）項目；在管理形式上，採取了“財政專戶”、“以票管費”、“收支兩條線”等管理方式”。⁶但在實際過程中是：不斷清理，又不斷發展，總體上亂收費是在不斷上昇。有數據表明：我國預算外資金的規模不斷擴大（預算外資金的主體，在企業利改稅以前是企業上繳利潤，在企業利改稅後是各種收費和罰款），從1980年的557.40億元，到1990年時就增加到了2708.64億元，十年間其規模擴大了近四倍（由於企業利改稅的施行，收費增加的幅度決不是四倍，而是幾十倍）。而同期預算內收入僅擴大了不到二倍，預算外資金不但增長速度遠遠超過了預算內資金，而且在1991年從規模上也超過了預算內收入。⁷

二、在具體分析中看現存行政收費的不合理性

根據財政部綜合司的有關數據，2000年全國性的收費項目有二百多項，2002年為335項，地方每個省規定的收費項目平均在一百多項

⁶ 祁忠：〈“預算外資金”淡出與“政府非稅收入”的規範管理〉，來源：<http://crifs.org.cn>，2005年12月8日。

⁷ 徐永燾：〈完善我國政府非稅收入預算管理的思考〉，來源：<http://crifs.org.cn>，2007年12月3日。

目以上。⁸ 2004年為貫徹落實《行政許可法》財政部、國家發展改革委公佈取消了涉及32個部門的103項行政審批等收費項目。⁹ 但在財政部2004年底發佈的《2004年全國政府性基金項目目錄》，共有基金項目33項，在2005年財政部、國家發展改革委公佈的《2004年全國性及中央部門和單位行政事業性收費項目目錄》中仍規定有涉及58個單位的收費項目305項。其中單各種證書工本費就有67項，而證書工本費在文件中基本上是按單位計算的，有許多單位的工本費有兩項以上，多的達五項之多，但都按一項計算。考試考務費也是這樣，在各單位內都是合併計算為一項，但考試考務費項目最多的教育部，該項目多達18項，人事部的考試考務費也多達15項，如果把證書工本費和考試考務費每項都單獨計算，中央部門的收費項目就會多達四百種以上。加上基金項目中央部門的收費就多達450項以上。該規定涉及到國務院58個單位，而目前國務院共有組成部門和各類機構76個，就是說國務院有三分之二以上的單位有收費行為。難怪有人說，“幾乎沒有部門不收費”。因為，這麼多部門收費，而且又都是與老百姓經常接觸的部門，所以，肯定會給一般人這種印象。

就行政收費總額講，有一個較為權威的數字：發改委價格司司長在2007年收費統計工作座談會上說“2005年全國行政事業性收費總額達四千多億元，再加上各種基金徵收總額兩千多億元”。¹⁰ 2005年全國財政收入為31649.29億元，就是說基金收入和行政事業性收費的總和相當於財政總收入的20%。而在地方政府，尤其是地縣級政府，收費收入佔總收入的比重更高，有資料講：地縣一級，收費和罰款已經佔財政的50~60%了，個別縣，收費和罰款額已經

⁸ 賈康、劉軍民：〈非稅收入規範化管理研究〉，來源：<http://crifs.org.cn>，2005年7月13日。

⁹ 財政部、國家發展改革委《關於公佈取消103項行政審批等收費項目的通知》，2004年11月24日，財綜〔2004〕87號，見收費基金網。

¹⁰ 發改委價格司司長：〈我國應加快制定行政收費法〉，來源：人民網2007年5月5日。

佔財政收入的 70%。¹¹ 據湖南省漣源市人大不久前對全市個體工商戶的稅費抽樣調查，漣源市 156 個副科級以上單位中，執行收費的單位和部門有 144 個，收費項目竟達 1230 個。¹² 2004 年安徽省共有行政事業性收費項目 438 項，根據年審統計，全省共有收費單位 24441 個，年收費金額 95.26 億元，其中行政性收費 39.1 億元，事業性收費 56.16 億元。1995~2004 年十年間，安徽省行政事業性收費總額增長了 5.1 倍，其中行政性收費由 1995 年的 6.1 億元快速增長到 2004 年的 39.1 億元，十年增長了 6.4 倍。同期財政增長 3.5 倍。目前，安徽省收費收入佔地方財政收入的比重為 34.7%。¹³

《行政許可法》第 58 條規定：“行政機關實施行政許可和對行政許可事項進行監督檢查，不得收取任何費用。但是，法律、行政法規另有規定的，依照其規定。”在這個規定中，後一句話：“法律、行政法規另有規定的，依照其規定”，實際上是對現實狀況的一種妥協。其基本精神就是：政府的行政管理不得收費。《行政許可法》的規定反映了國外發達的市場經濟體制國家的一般規律。就是在市場經濟體制下，政府的行政管理行為不能向被管理對象另行收費，因為政府已經向公民和企業徵了稅。國家機關只能由稅收通過政府的財政支出來供養。政府收費不僅涉及重複徵稅的問題，而且會使政府管理部門形成自己本身特有的獨立於公眾利益之外的部門利益。這必然會對政府的行為造成扭曲，使其背離公眾利益，而追求部門及單位工作人員的自身利益。

對照《行政許可法》對政府收費的基本精神，目前的政府收費項目中還有極多的問題。由於篇幅所限，本文不可能對所有的收費項目逐一進行評價，但在下面，將對一些現行的收費項目進行一些評價，看看其是否合理。

¹¹ 周天勇：〈幾乎沒有一個政府部門不收費〉，來源：新浪網新聞中心 2007 年 6 月 12 日。

¹² 瀟霖：〈政府非稅收入的負面影響及其整頓〉，來源：論文網 2003 年 11 月 1 日。

¹³ 蔡敏：〈基層部門不願放權 行政事業收費利益樊籠待打破〉，《瞭望新聞週刊》，來源：人民網 2006 年 2 月 16 日。

1、證書工本費。

《2004 年全國性及中央部門和單位行政事業性收費項目目錄》中的 67 項證書工本費共涉及部門 28 個。這其中不包括公安部收取的護照費和身份證工本費。

在 1984 年出臺的《中華人民共和國居民身份證試行條例》中規定：“公民申領居民身份證，按照規定付工本費”。可是在 1986 年出臺的《中華人民共和國居民身份證條例實施細則》又具體規定為：“公民第一次領取居民身份證，免交證件工本費。公民申報換領新證，應當交納證件工本費。公民丟失居民身份證申報補領新證，交納相當於證件工本費二倍的費用。”在 2003 年通過的《中華人民共和國居民身份證法》中又更正為：“公民申請領取、換領、補領居民身份證，應當繳納證件工本費”。這種變化是比較有意思的。本人沒有參加這些法規的制定，不知其中變化的原因。但從國外的情況看，有的國家辦理居民身份證件第一次是免費的，第二次以後再交費。但有的國家辦居民身份證件是要收費的。比如美國。我的一個親戚在美國，她告訴我：“成年人護照十年有效期，收費 67 美元。16 歲以下兒童，收費 52 美元，五年有效期。護照辦理時間要等 10~12 個星期。可辦加急，每人多收 60 美元，也要四個星期左右。以上費用只適用於延期護照。如第一次辦理，再多收 30 美元。另外，第一次辦理護照，必須本人去（郵局即可辦理）。延期護照可郵寄辦理。以上費用已包括寄費。照片自理，只要符合移民局要求。另外，必須付支票（現金），不收信用卡。”

美國人的駕照相當於中國人的身份證，辦理也要收費。美國威斯康星州的駕照收費是“第一次的三年有效，18 美元，以後每次續，八年有效，24 美元。”

身份證是每個公民都需要的（這兩年，由於規定美國人到加拿大要護照了，所以辦護照的人劇增，在美國也有許多人沒有護照，但相當於身份證的駕照幾乎是人人都有）。所以第一次辦身份證不要錢是完全有道理的，這是政府為每個公民提供的完全平等的服

務。第一次辦證免費顯然是合理的。但對第二次以後的辦證應該收取工本費，這也體現了對愛護身份證者的鼓勵。

身份證和護照是要經常攜帶的證件，所以要求製作結實、耐用，並且要防偽，製作工藝要求高，製作成本自然也高，所以收取一定的費用也有情可原。但對於許多很少使用的一些證照，根本沒有必要製作那麼好。比如結婚證，其實在改革開放前就是一張紙，而且不收費。現在製作精美不過是為了多收工本費而已。許多企業的證照也是如此，很少使用，完全可以只給一張紙，作證明即可。所以，現在各部門所收取的證書工本費絕大部分都應取消。這項收費金額並不大，但涉及部門多，有些工本費還是有關法律規定的。但不管何種法律規定的，不合理的都應取消。所以，這是一項涉及多個部門利益的改革。

2、考試考務費。

在《2004 年全國性及中央部門和單位行政事業性收費項目目錄》中涉及 24 個部門共有 65 個單項。涉及考試考務費最多的部門是教育部和人事部，都多達十幾項。以下分析一下考試考務費的合理性問題。

教育部的 18 項考試考務費中有四項為外語考試。我們以大學英語四六級考試為分析重點。大學英語四六級考試，（簡稱 CET）是由國家教育部高等教育司主持的全國性教學考試；考試的主要對象是根據教育大綱修完大學英語四級或六級的大學本科生或研究生。大學英語四、六級標準化考試自 1986 年末開始籌備，1987 年正式實施。國家教育部委託“全國大學英語四、六級考試委員會”（1993 年前名為“大學英語四、六級標準化考試設計組”）負責設計、組織、管理與實施大學英語四、六級考試（包括俄、日、德、法語種的考試）。大學英語四六級考試的目的是測量考生是否達到了《教學大綱》中規定的大學英語四級和六級的教學要求。¹⁴ 就是說，凡是執行教育部《大學英語教學大綱》的學校必須參加英語四六級考試。據說四六級考試“本來是對高校外語教學水平和學生英語程度的一種檢

¹⁴ 〈大學英語四、六級考試簡介〉，參見綿陽城市信息網。

驗”，¹⁵ 即是說，它是一種教學評價性考試。後來，有關部門把四六級考試通過率作為對大學評估的一個指標。¹⁶ 集美大學校長蘇金文認為這是所有校都實行四六級考試的一個基本原因。四、六級考試1987年第一次考試是十萬多人參加，到2004年，四、六級加在一起是1100多萬人”。現已成為世界上單科規模最大的考試。¹⁷

各方面對英語四六級考試意見極大。一是把英語四六級考試成績作為發畢業證書的必要條件之一；二是英語四六級成績還成為大學生就業的標準；三是造成大學生把外語作為主要學習課程，耽誤了學生對專業課的深入專研和學習。中國外語教育研究中心2004年曾對非英語專業的在校大學生作過“花多少時間學英語”的調查，結果顯示有近80%的人“幾乎全部”或“大部分”時間用來學英語。¹⁸

教育部的人自稱英語四六級“考試的收費在全世界上是最低的”。¹⁹ 沒錯，英語四六級考試收費比考托福、考GRE低不少。但是，人家是民間考試，而我國教育部搞的是國家考試，是強制性的，還要收費。雖然收費不算高，但歸結到一個單位也是一筆大錢。2003年6月25日審計署署長李金華在年度審計工作報告中指出：教育部全國大學英語四六級考試委員會自1989年以來，違規集中各地考試費2.24億元，未上繳財政專戶，並從中坐支相關考試費用等1.9億元。據說，教育部設在上海交通大學的全國大學生英語四六級考試委員會辦公室，是個編制不足十人的機構。不知道這筆錢到底做了什麼？

在國家審計署2005年9月19日公告的《教育部2004年度預算執行審計結果》宣佈：2003年至2004年，教育部一些所屬單位未

¹⁵ 〈四六級變革透視中國英語教育之惑〉，見新華網2005年3月31日。

¹⁶ 集美大學校長蘇金文語，見新華網2005年3月31日。

¹⁷ 〈教育部2005年第二次新聞發佈會〉，見教育部網站2005年2月25日。

¹⁸ 〈四六級變革透視中國英語教育之惑〉，見新華網2005年3月31日。

¹⁹ 這位教育部的司長還講：“我們沒有收很多錢。很多人參加過四、六級考試，你們交了多少錢，你們看看在托福收多少錢，你們看別的部門收多少錢，你們可以比較一下。”見〈教育部2005年第二次新聞發佈會〉，教育部網站2005年2月25日。

經批准自行收費 1.54 億元，其中全國大學英語四六級考試委員會向各地主考單位歸集英語四六級考試費 1.4 億元。

在有關部門和社會輿論的強大壓力下，教育部對英語四六級考試進行了一些改革：一是把原來四、六級考試的 100 分制改為 710 分制，不設及格線，不頒發合格證書，只發成績單。二是從 2007 年 1 月起，四六級考試將不再接受非在校生報名。這種改革是換湯不換藥，但是，只接受在校生的英語四六級考試，更沒有收錢的道理。這是要求所有在校大學生和研究生都參加的強制性考試，如果說原來那些社會上的其他人士參加該考試還可以收錢的話，這種政府組織的所有人都要強制參加的考試，根本就沒有收費的道理，因為在校生是沒有收入的。英語四六級考試改革的方向應該是交由民間機構舉辦，考生自願參加。但這樣一來就有可能會失去英語考試的市場，“試想，如果不是有了四、六級考試，這每年一千萬人的英語考試服務市場就有可能被 ETS、劍橋等外國考試服務機構佔領。但是決不能為了賺錢就強制所有的大學生、研究生都參加四、六級考試，並且還強制收費。這種考試考務費不應該取消嗎？

我們再分析一下人事部的考試考務費情況。在《2004 年全國性及中央部門和單位行政事業性收費項目目錄》中人事部的考試考務費項目有 15 項，其中有三項是執業考試，十項是資格考試。還有一項是計算機能力考試，一項是職稱外語考試。後兩項是涉及人數最多的考試，尤其是職稱外語考試。在這裡重點分析一下職稱外語考試。

職稱即技術職稱，這是 80 年代中後期開始在全國建立的一項制度。建國以後，一直到文化大革命以前，我國沒有技術職稱，而只有技術職務，技術職務是由各單位自己確定的。全國沒有統一的科技人員技術職稱的評定體系。

文化大革命以後，1977 年在《中共中央關於召開全國科學大會的通知》中指出，“應該恢復技術職稱、建立考核制度，實行技術崗位責任制。”1979 年 12 月，國務院批轉國家科委、國家經委、國務院科技幹部局《關於頒發〈工程技術幹部職稱暫行規定〉的請

示報告》。²⁰ 至此，全國各地都開始了技術職稱的評定工作。這時的技術職稱就是技術職務，與工資待遇完全掛鉤。

由於歷史遺留問題多、各地掌握的評聘條件不一致，出現了技術職稱過多過濫的情況。針對這種情況，1983年中央停止了職稱評定工作。1986年中央決定改革職稱評定工作，實行評聘分開，並且由中央政府統一制定職稱系列稱呼和評定標準。所以真正的職稱評定是從1986年以後開始的。

當時實行評聘分開，有當時的歷史條件，不可一概否定，但是從現在條件看，這種改革存在重大失誤。一是，評聘分開。世界上各國的技術職務都是評聘統一的，只有技術職務，而沒有單純的職稱。二是實行全國統一的標準，並實行各種職稱考試，這是一種“超計劃經濟”的行政手段。在制定這個政策時，全國大部分技術人員還都是由財政供養。中央單位和地方單位、企業單位和事業單位、不同的事業單位之間，人員的學術和技術水平是差距極大的，可是因為都吃財政飯，就要有一個統一的標準，以這個統一標準來限制技術職稱的過多過濫。這是用計劃經濟的思維方式制定的一種制度。在計劃經濟體制的鼎盛時期都沒有實行這種“超計劃經濟”制度，在計劃經濟體制將要退出歷史舞臺的時候卻要實行，可見這是多麼不合時宜。就在實行這種制度的同時，中國已經開始向市場經濟轉軌，這樣，這種“超計劃經濟”的行政手段就與市場經濟結合在一起，形成了一種全世界沒有的職稱評定怪胎，至今貽害無窮。

近幾年一些部門和地方已經開始了這個方面的改革，如中國科學院。早在2001年就有報道：“中科院將在全院範圍內停止專業技術職務任職資格的評審，同時停止傳統意義上的職員職級晉昇，取而代之的將是全面推行的崗位聘任制”。²¹ 上海市在2002年也開始取消職稱制的改革。上海市人事局有關負責人介紹：該市在上海大學先行

²⁰ 這段歷史參考《北京科技誌》第一編第二章第四節，見北京市科技局網站。

²¹ 李立：〈職稱評定：早該終結？〉，《新聞週刊》2001年5月21日。

試點的基礎上，已在高等院校全面實行專業技術職務聘任制，停止職稱評審。“教授”作為專業技術職務聘任，只是職務，不再是“職稱”，離開了崗位就不能再稱為“教授”。²² 所以，全國統一的職稱評定制度已經不再統一，處於逐步消亡的過程中，這種情況下為了評定統一的職稱，而舉行的職稱外語考試更顯得沒有存在的必要。

之所以還保留它，唯一的解釋就是為了收錢。職稱外語考試是由人事部管理由各部門組織的，各部門都要向人事部交錢，具體情況無從瞭解，但這無疑是人事部的各種考試考務費中收入最多的一種。

從《2004 年全國性及中央部門和單位行政事業性收費項目目錄》中人事部的考試考務費項目可以看出，人事部確實是在與時俱進，目前已經把職業資格考試列為收費考試的主要內容。職業資格包括從業資格和執業資格。從人事部網站上可以查到，目前，除了中央級公務員考試外，人事部組織的職業資格考試共有 34 種，其中執業資格考試有 19 種。

按 1994 年勞動部、人事部關於頒發《職業資格證書規定》“從業資格是指從事某一專業（工種）學識、技術和能力的起點標準，執業資格是指政府對某些責任較大，社會通用性強，關係公共利益的專業（工種）實行准入控制，是依法獨立開業或從事某一特定專業（工種）學識、技術和能力的必備標準”。顯然執業資格考試更具有壟斷性，所以也成為人事部考試的主要發展方向。但作為政府收費的考試，其合理性如何是值得研究的。

考試收費在一些發達的市場經濟國家中也存在。如美國，在美國的很多職業都要經過考試取得從業資格。律師、會計師當然要考試獲得資格，連賣房、當經紀人都要參加考試，獲取資格。但一般來講，這些考試都不是政府部門舉辦的，而是各種協會自己舉辦的。比如美國的管理會計師（CMA），其考試是由管理會計師協會（Institute of

²² 賀天寶：〈上海：改革職稱評審 “教授”從職稱變職務〉，見中國教育和科研計算機網。

Certified Management Accountants, 簡稱ICMA, 直譯為“被鑒定的管理會計師協會”) 管理的。該協會提出應考資格、考試科目及考試的時間和地點並規定了考試費用：一般考生, 每科目每次考試費用為 60 美元；美國大學四年級或研究生, 每科目為 30 美元；美國大學專任教師, 第一次考試不收費, 第二次以後各科目收費 30 美元。在美國境外地點應考者, 不論應考科目多寡, 共加收 25 美元。²³

在美國的高考也是由民間機構舉辦的, 比較成規模的是 SAT 和 ACT 這兩種高考形式, 一年舉辦多次, 學生可多次參加考試, 以最高分為准。

德國的制度與美國不同。按聯邦規定, 在 342 項職業中, 法律、醫學、食品化學、教師、牙醫、獸醫、製藥等專業實行國家考試, 在聯邦規定的框架下, 由各州政府相關機構負責實施；其餘的職業, 國家規定其從業標準, 以市場為導向, 由各行會、商會、企業和培訓機構等組織實施。各職業資格的取得又按各專業的特點去進行, 不搞一刀切。²⁴ 由於德國上大學是免費的, 連要通過國家級考試或政府官方承認的再教育, 都可向政府提出培訓資助。最高政府資助達 11200.6 歐元 (其中 30.5% 政府無償；69.5% 為無息貸款)。²⁵ 所以, 國家考試也是免費的。

我國目前的職業資格考試制度設計上更多的是參考了德國的制度, 不同之處第一是所有的考試都收費；第二是國家考試的範圍太寬。德國在 342 種職業中實行國家考試的只有六種, 不到 2%。而現在人事部的考試項目已經多達 34 種, 而且其中執業資格考試就多達 19 種, 而國外通行的醫生、律師等還不在其內, 目前是由各有關部門自己組織的。在中國目前實行美國的辦法條件還不成熟。美國的各種協會都是由會員民主管理的, 這要有長期健全的民主制度為前提條件, 我國社會的民主制度要建設得達到這種程度還要相當長的時間。在目前條件下, 放手由民間組織這類考試, 會有公信力不

²³ 美國會計相關專業證照考試一覽, 參見 www.esnai.com, 2002 年 9 月 11 日。

²⁴ 〈德國資格考試考察培訓情況報告〉, 參見 <http://aqsiq.gov.cn>。

²⁵ 〈德國資格考試考察培訓情況報告〉, 參見 <http://aqsiq.gov.cn>。

強的問題，目前條件不成熟。但是目前這種由政府代替市場，由政府收費舉辦資格考試的辦法實在是一種不倫不類的體制。說穿了，其原則就是怎麼做有利於政府，就怎麼做。

目前在教育部的 18 項考試考務費中，有 4、5 種是對在校生收取的，在校生沒有收入，又都交了學費，還要再交考試費，實在是沒有道理。

與考試考務費相關的是，考試主管單位編纂和發行有關“輔導材料”作為自己的專利，謀取鉅額利潤，這種情況國外政府機構大概是沒有的，這是中國政府機構的“專利”。這種收費是不列入政府收費目錄的，但參考者是不能不購買的，這種錢必須要花。政府部門以此方式賺錢實在是利用職權，這是一種黑錢，極為不合理。

3、檢驗檢測費。

檢驗檢測費涉及十個部門，所有的檢測項目加起來共計 70 項。涉及比較多的部門是：質檢部門和農業部。質檢部門有檢驗檢測費 48 項（包括計量項目），其中進出口方面的有 16 項，大部分是國內檢測項目。農業部有檢測項目 11 項，其中涉及進出口四項，八項為國內檢測項目。目前在檢測方面的收費項目是否合理值得研究。

本人與美國農業部經濟研究局合作十幾年，其中考察過美國農業檢測的各個環節。美國對農產品的質量檢測基本分為糧食類、蔬菜水果類和肉類三類質量檢測。所有檢測機構和人員全部是聯邦農業部派出的工作人員。

對肉類的質量檢測由農業部食品安全監督管理服務局（FSIS）負責。該局依據《聯邦肉類檢驗法》、《禽類產品檢驗法》和《蛋製品檢驗法》，對全國國內生產和進口的肉類（不含野生動物肉）、禽類、蛋製品（不包括帶殼的蛋）實施從生產到加工以及標識上市全過程監管。FSIS 的九千多名人員中，有 7300 多名聯邦檢查員，駐紮在全國 6200 多個經註冊的畜禽加工廠中，負責產品質量安全監督檢查工作；而食品藥品管理局則只是通過不定期的檢查來實施監管。《聯邦肉類檢驗法》規定，每年從國庫中撥款三百萬美元用於支付肉類產品的檢驗費用；《禽類產品檢驗法》和《蛋製品檢驗法》也均規定執行法律

所需要的檢驗費用均由財政預算撥款支付。2005 財政年度，FSIS 的預算為 9.52 億美元，其中 8.28 億美元用於檢測費用。此外，聯邦檢查員的費用以及取樣、專業培訓的費用也均由國家財政預算支付。

對糧食產品的檢測，我考察過聯邦農業部派駐在港口的檢測機構。美國政府規定對出口穀物必須進行檢驗，聯邦穀物檢驗檢疫局派十名左右專業技術人員長駐每個糧運碼頭，不僅定時定量對出口穀物進行檢驗（為有利於有關品質方面爭議的解決，出口樣品至少保存 90 天），而且監督該碼頭收儲裝卸生產的全過程。糧食檢測機構對所有出口的糧食全部檢測，用他們規定的方法進行抽樣，然後對雜質、水分和一些其他指標作出檢驗結果。對出口的糧食檢驗都按數量收費。對國內銷售的穀物，如接受用戶委託，也可進行檢驗。這種檢驗也是收費的。美國的糧食檢測中還有一項業務是收費的。就是對糧食檢測儀器要定期進行校正，並且對有關人員進行培訓，這種培訓是收取一定費用的。

美國農業部對蔬菜的生產及分類包裝有嚴格的規定，對蔬菜水果的質量檢驗是由美國農業部派駐在批發市場的工作人員進行，檢查人員主要採取隨機抽樣的方式，對部分農產品的內在質量進行檢測。這種檢測不收取費用。

德國的檢驗檢測機構和體系，可以分成三個層次，第一層次是企業自我檢測，第二層次是中介機構檢測，它可以受政府、企業、行業、協會等委託從事檢驗業務，收取一定報酬。第三層次是政府檢驗檢測，不收取費用。²⁶

在發達的市場經濟國家，有許多獨立的檢驗檢測機構，這些機構實際上是一種中介機構，這些中介性檢驗檢測機構是靠服務來收費的，其前提條件是檢測的質量和服務的周到。政府的檢測是帶強制性的，所以不能收費。

按照國家物價局、財政部 1992 年制定的《產品質量監督檢驗收

²⁶ 陳光亮：〈德國食品安全監管給我們的啟示〉，來源：重慶市藥品監督管理局網站。

費管理試行辦法》規定：除了對企業和產品進行的抽查性檢測不收取費用外，其餘的檢測都要收取費用。該辦法還規定了收費標準，所收費用包括了“材料費、水電燃料費、檢驗用房維修費、儀器設備折舊費、儀器設備維修費、管理費六項”。其中的管理費一項具體內容不詳，但可以把人員工資都包括在內。這樣檢驗費幾乎就包括了全部成本，除了建設辦公用房的初始費用。這種政府的檢測費用與美國、德國政府檢測免收費用的做法差距太大。這等於是把負擔完全轉嫁給企業和消費者，在企業和消費者已經交稅的情況下，這種做法是根本不合理的。由於我國的許多質量檢測是在市場經濟發展的過程中建立的，機構和人員開始都得不到充足的財政經費，收取一些費用是可以理解的。但把此作為常態，就很成問題。這等於是正在實行行政管理的過程中向被管理者收費，這是極不合理的。

4、交通收費。

交通收費是一項比較特殊的收費。特殊之處在於，這是歷史最悠久的收費之一，即使是在收費很少的計劃經濟時期，交通收費就一直存在。其存在原因在於：所收費用專門用於交通系統的建設和維護。費與稅的區別就在於，稅收上繳財政後，再由財政分配給各個領域和部門，而收費則是專款專用。這是交通收費存在的基本原因。

目前我國存在的交通收費有：第一類：公路養路費和航道養護費，這是對所有的車（船）都收取的費用。第二類：對營運性車船收取的費用：公路運輸管理費，水路運輸管理費；第三類：道路通行費，包括過橋費和過路費。

（1）公路養路費和航道養護費目前是由地方交通部門收取的。不知道地方收取的費用與交通部有沒有上繳關係，該費種的收取與支出目前存在何種利益環節，所以本文不對這些未知環節作評論。但這類收費目前存在與車船稅重複徵收的問題。車船稅的納稅人是機動車、船使用者，養路費的繳費人也是機動車、船使用者。政府為車船使用者支出的主要費用有兩個方面，一是修路（包括水路），二是治理空氣污染。如果把車船稅改成空氣污染稅是比較合理的，但對不同標準排放的車

船應有不同的收費標準，如電動車沒有污染排放，就應該免收。

(2) 公路運輸管理費，水路運輸管理費目前存在的問題是：一方面，這是對營運性車船專門收取的費用，這種費用是用來修路和航道的，叫管理費是不合適的。二是對於已經交了公路養路費和航道養護費的營運性車船涉及重複收費。按照交通部等部門 1991 年的《公路養路費徵收管理規定》養路費與公路管理費是一回事，兩種費只徵收一種。但不知從何時起，養路費與公路管理費分開收，經營性機動車還要交公路管理費。²⁷ 實行養路費費改稅必須包括公路養路費、航道養護費，還必須包括公路運輸管理費，水路運輸管理費。其實最應該費改稅的是公路運輸管理費和水路運輸管理費，這種費是按率或者按噸位徵收的，實際上就是一種專門的稅種。

目前，交通部門還收取三種政府性基金：港口建設費、公路客貨運附加費、水運客貨運附加費。其中港口建設費和水運客貨運附加費是繳入中央國庫的，公路客貨運附加費是繳入地方國庫的。港口建設費和水運客貨運附加費都是用於港口建設的資金，公路客貨運附加費是用於公路建設的資金。所有這三種收費也是針對營運性機動車和船隻的。除了國外船隻外，營運性機動車船也存在重複繳費的問題。如果實行燃油稅，也應一併考慮取消這幾種政府性基金。

(3) 車輛通行費是多年來反映最為強烈的亂收費種類之一，其根源還是在於我國的收費公路管理辦法過於簡陋。

收費公路，尤其是高速路收費確實是很多國家在公路大發展時期施行的一種過渡性辦法，以彌補財政資金的不足。從美國等國的高速公路收費發展歷史可以看出這一規律。美國在第二次世界大戰後開始大規模修建高速公路，由於政府財政資金不足，於是允許所建高速公路收費，截止到 1957 年共建收費高速公路 5219 公里。進入 70 年代之後，在公路使用者稅收收入增加和許多公路償還完債券

²⁷ 舟山市交通委員會於 2006 年 10 月 11 日在市長信箱中對市民的答復，見舟山市政府網站。

本息的情況下，收費公路建設降溫。美國 1975 年有近 3680 公里收費高速公路併入州際公路系統，成為免費公路。²⁸ 目前，雖然聯邦政府又開始鼓勵私人投資高速公路，但收費公路數量極少。

法國是從 50 年代開始，為了快速發展交通，實行了高速公路收費辦法，幾十年來，變動主要在收費公司的產權方面進行，若干年允許私人公司進入，若干年限制私人公司進入。目前法國公路網總里程大約為一百萬公里，高速公路為 8900 公里，其中 6705 公里的高速公路採用特許經營方式建設管理，2195 公里為非特許經營。²⁹ 法國規定：通行費收入的 55% 用於償還本息，25% 用於養護和管理，19% 支付稅費，1% 用於新建高速公路。³⁰

日本有 1.2 萬公里的高等級幹線公路，其中絕大多數是收費公路，另外還有超過七百公里的城市收費快速路。1952 年，日本政府頒佈了《公路建設特別措施法》，允許利用財政資金和貸款修建道路，然後通過收費收入償還貸款。日本收費公路在發展初期，每條道路的收費費率均按照償還道路造價的原則單獨制定。1972 年，日本開始對國家高速公路系統的收費收入進行交叉補貼，各城市高速公路在所在地區的範圍內獨立進行交叉補貼。交叉補貼是指不考慮單獨路段的造價和交通量大小，而是根據整個路網的融資能力確定所有收費道路均應採用的收費標準。日本有關收費公路的立法明確規定了償還原則，並把它作為確定收費費率的主要考慮因素。償還原則是一種造價完全補償政策，要求用戶承擔高速公路的全部費用，包括建設費用、取得公路用地的費用、運營和養護以及融資的費用等，從而使收費公路發展對政府財政的依賴程度最小化。³¹ 日本法律規定：在還清債務後，應停止收費。³²

²⁸ 〈發達國家公路資金的來源及籌措方法〉，《中國審計報》2007 年 7 月 4 日。

²⁹ 〈法國收費公路發展“一波三折”〉，見貴州省交通造價網 2006 年 10 月 27 日。

³⁰ 〈法國收費公路發展“一波三折”〉，見貴州省交通造價網 2006 年 10 月 27 日。

³¹ 〈日本收費公路：從政府主導走向民間管理〉，見中國公路網 2006 年 6 月 6 日。

³² 王再：〈國外高速公路的建設與管理〉，見福建省高速公路有限責任公司網 2006

對照這幾個國家的經驗，我國應該進一步完善收費管理的規定。一是要實行按片的交叉補貼政策，可以城市或以省為單位來統一收費標準。目前一些地方的收費公路中的爭議，與沒有建立交叉補貼政策有關，如北京的機場高速路收費早已還完貸款，但在全市範圍看，許多高速路貸款還未還清，所以應該繼續收費，但是我國目前還沒有交叉補貼政策規定。二是嚴格實行償還原則，現在公路法中有償轉讓公路收費權的規定值得重新考慮，這種辦法是允許公路經營公司賺錢的，不符合公路是公共產品的性質。收費公路的管理單位必須是非盈利的，應該考慮借鑒日本的償還原則，在償還完貸款後停止收費。三是對公路收費有嚴格的監督，所有收入都要進入財政賬戶，對支出要有明確規定：還款比例，維護比例、管理費比例等都要有明確規定。收費公路的收支情況應由審計部門審計，並向社會公佈。這對於限制公路管理部門的部門利益及公路管理公司的盈利企圖至關重要。

5、工商收費。

在現行的工商部門收費中值得討論的有：個體工商戶管理費；集貿市場管理費；企業登記註冊費。

前面已經介紹過，個體工商戶管理費和集貿市場管理費都是在 80 年代初開始收取的。當時，市場經濟體制剛開始建立，個體工商戶的管理和集貿市場的管理業務都是新業務，管理人員也都是非公職人員。這支隊伍如何養，財政沒有錢，所以允許各地收費，以養活這些業務。這在當時條件下是有其合理因素的。但是現在，國家的財政狀況大為改善，個體工商戶和集貿市場的管理人員大部分都已經是公職人員（有的是公務員編制、有的是事業編制），那些臨時人員也有條件逐步退出歷史舞臺了。³³ 這時，再從被管理對象收取管理費，實在是說不過去。查查世界規範市場經濟體制國家，沒有一個國家有類似性質的行政收

年 12 月 20 日。

³³ 80 年代各地工商舉辦的個體勞動者協會，實際上是工商局管理個體勞動者的組織，完全是官辦的。這種不規範的管理辦法應該儘早退出歷史舞臺。

費，所以應該儘早讓個體工商戶管理費和集貿市場管理費退出歷史舞臺。2006年北京市人民政府於3月31日實施了《關於鼓勵支持和引導個體私營等非公有制經濟發展的意見》，其中規定：停止收取集貿市場管理費和個體工商戶管理費。停收兩項費用，每年可為徵收對象省下兩億多元。³⁴ 據說四川、天津也已經取消了這兩項收費。³⁵

在國家工商行政管理局對《關於個體工商業戶管理費收支的暫行規定》的補充規定中有這樣的規定：“國家工商行政管理局對個體工商業戶管理費的提成，應從（83）工商字第91號文開始執行時算起，按縣級工商行政管理部門收取的個體工商業戶管理的百分之一提取。此項提成款暫由各省、自治區、直轄市工商行政管理局收繳代存，待全國個體勞動者協會籌備組織成立時，由國家工商行政管理局另文通知上繳”。在《2004年全國性及中央部門和單位行政事業性收費項目目錄》中明確規定：個體工商戶管理費和集貿市場管理費是繳入中央和地方國庫。難道現在財政部和國家工商總局還缺這點經費嗎？筆者認為：不要因為這純粹的部門利益而阻擋市場經濟體制的規範。

企業登記註冊費，這是一種各國普遍都收取的費用，³⁶ 但中國工商部門按企業註冊資金額的比例來收取的辦法，還基本上找不到類似的國家。

在美國，各州政府收取的企業註冊費不盡相同，介於幾十美元到幾百美元之間。以在猶他州註冊有限責任公司為例：初始註冊費為52美元，年度續註12美元，名稱檢核22美元，商標登記22美元。加上其它雜項支出，總體費用大約為150美元。³⁷

在香港公司註冊費中政府收取的是：註冊處宣誓及註冊費用1720

³⁴ 〈北京停止收取集貿市場管理費和個體工商戶管理費〉，見北京市發改委網站2006年6月7日。

³⁵ 王婧：〈個體工商戶管理費是否該“壽終正寢”〉，見法制網。

³⁶ 從有關網站可以找到很多國家註冊企業的說明，沒有一個國家要按註冊金額收費。如上海日出企業登記事務所有限公司網站。

³⁷ 在美國註冊企業的條件和程序，見中國國際貿易促進委員會網站2007年6月1日。

元，稅務局商業登記證年費 2600 元，加上印花稅共計 4435 元。如果找服務公司代理註冊，加上政府收費，在優惠後，共收取八千元。³⁸

我國工商局規定的按註冊資金收取註冊費，實在是沒有道理，因為，不論公司註冊額的多少，公司的註冊手續基本都是一樣的，除非是註冊不同類型的公司。所以按註冊金額收費是不合理的，應該予以改正。

6、事業單位收費。

有許多政府部門賦予下屬的一些事業單位某項行政管理權，或者把某項收費權賦予下屬事業單位。在《2004 年全國性及中央部門和單位行政事業性收費項目目錄》中許多收費項目就是由事業單位收取的。除了行政事業性收費項目目錄之外，一些事業單位還在收取經營服務費。在 2001 年《財政部、國家計委關於將部分行政事業性收費轉為經營服務性收費（價格）的通知》中共涉及 13 個部門的至少 16 項收費由行政事業性收費轉為經營服務性收費。在《通知》中還特別強調：“上述行政事業性收費轉為經營服務性收費（價格）後，其收入不再作為預算外資金，也不再上繳財政專戶實行“收支兩條線”管理。執收單位應按照國家有關財政制度規定，將經營服務性收費納入單位財務收支統一核算和管理”。收費改性的根據是 1999 年國務院有關部門制定的《中介服務收費管理辦法》（計價格〔1999〕2255 號）。其實，在所涉及的各事業單位中，只有公證處在 2007 年《公正法》頒佈後轉為中介機構，其餘的全部都還是政府部門或部門下屬的事業單位。從列入的 16 項改變性質的收費項目中可以看出這些收費確實具有中介服務的性質。這就涉及一個重要的原則問題：政府部門是否應該搞經營性的中介服務？

政府的經營性服務收費，在市場經濟發達國家都是指那些政府辦的經營性服務單位收取的費用，如城市的公用服務事業：燃氣、自來水、公共交通、電信、郵局以及公辦的學校、醫院等。政府的

³⁸ 註冊香港公司，見 www.hkbss.com。

其他行政和事業單位是不得收取經營服務性費用的。顯然，2001年《財政部、國家計委關於將部分行政事業性收費轉為經營服務性收費（價格）的通知》是不符合市場經濟條件下政府的正常行為的，嚴格地講，這也是違反《行政許可法》有關規定的。實際上，這個文件所列舉的收費項目如果不能進入行政事業性收費項目目錄，都應該取消。2007年天津市政府在清理整頓行政事業性收費中，就把四項經營性收費轉為行政事業性收費，包括：建設部門收取的供熱工程建設費，勞動和社會保障部門、人事部門收取的勞動人事關係檔案保管費，教育部門收取的劍橋少兒英語等級考試考務費，檔案管理部門（各級檔案館）收取的利用檔案費。³⁹

但目前，一些地方政府已經把一些不符合《行政許可法》規定的收費項目改變成經營性收費項目，這是一個值得關注的問題。如江西省2003年根據《江西省發展計劃委員會江西省財政廳關於發佈2002年江西省行政事業性收費政府性基金項目及標準目錄的通知》由行政事業性收費轉為經營性收費的項目就達51項。江西省的上饒市，市本級事業單位經營性收費項目從2000年的八項到2004年的40多項，短短五年時間增長了五倍多。⁴⁰安徽省阜南縣列入《經營服務性收費一覽表》中的收費項目涉及15個部門，共有105個經營服務性收費項目。⁴¹在2003年公佈的《河南省經營服務性收費（價格）項目目錄》中共有經營服務性收費項目86項（不算教育收費）。其中屬國家計委立項並制定標準的26項；國家計委立項，省計委制定標準的30項；省計委立項並制定標準的30項。詳細研究這些經營服務性收費，發覺該規定沒有區分政府辦的公共服務性收費（如學校、醫院、郵政、電信及城市公共服務如電力、環衛、燃氣、自來水等）與中介服務收費。在該規定中把一些政府部門的服務業列

³⁹ 〈天津市將取消或停收一批行政事業性收費項目〉，來源：天津市人民政府，見www.gov.cn，2007年11月22日。

⁴⁰ 〈加強財政立法 規範事業單位經營性收費〉，見www.srcz.gov.cn，2007年4月19日。

⁴¹ 見阜南縣政府網站。

入了經營服務性收費項目。可見，在《行政許可法》頒佈後，把行政事業性收費改為經營性收費已經成為一個政府亂收費的新動向。

現在不少地方的中介服務機構是政府辦的，所以一些經營服務費實際上是政府部門在收取。這種情況在縣一級政府更為突出，不少中介服務機構，就是在政府有關部門掛一塊牌子，於是服務就收費。工商、稅務、建築、國土等許多縣級單位都是如此。在縣級的一些中介服務機構面臨人才少，業務少，但又不能不辦的情況，於是就由政府有關部門來辦這些中介業務，於是收費也就理所應當。這其中有合理因素，但政府部門收取經營服務費確實是違背規範的市場經濟原則的。

對於事業單位亂收費的原因，一些地方在清理亂收費問題時認為：“由於很多單位和部門辦公經費不足，基本建設經費撥付不到位，有相當數量的行政事業單位的人員工資是依靠收費和罰沒款來解決的。“收費養人”導致亂收費案件的發生。”⁴²目前，各級國家機關中除了正式列編財政供養的事業單位外，還有一大批自收自支的事業單位。財政供養的單位財政經費不足，而自收自支的單位更是要自己掙錢養活自己。這些單位於是就創造出許多經營性收費項目。對於大多數自收自支的事業單位，相當一部分是靠中介服務來收取費用。也有不少單位以單位的牌子組織會議，取得一些收入。在這些單位，創收就是單位生存的基礎。完全自收自支的事業單位確實是中國政府的一個創造。在美國，一些政府的研究單位可以接受社會和企業研究課題，作為經費的一種重要來源。但是完全自收自支的政府事業單位，這似乎是其他國家所沒有的。

為了部門利益收取費用，一些地方的事業單位竟然可以幹出完全非法的勾當。據新聞報道：山西省疾控中心 2005 年經會議研究決定，對原生物製品供應站進行調整，確定該省二類疫苗全部由北京華衛時代醫藥生物技術有限公司經營，每年交給省疾控中心 380 萬元。2006 年 7 月山西省運城發生乙型腦炎，全市進行疫苗接種，全部用華衛賣的產

⁴²〈明年重點清理經營服務性收費〉，來源：中國吉林網—城市晚報 2007 年 12 月 4 日。

品。該產品出廠價 9 元 / 支，省、市、縣中間環節層層加價，最後的購買價為 28 元 / 支。華衛每支可賺取 7 元，實際接種 192 萬支，華衛在運城腦炎中就賺取 1344 萬元。而另一個企業的乙腦疫苗，以 16 元 / 支，卻根本賣不動，市場完全被華衛企業所壟斷。⁴³ 在這一案例中，可以看到，直接接種疫苗的是鄉鎮和街道一級，省市縣三級層層加價沒有任何道理。在很多政府的公益支出中都存在類似做法，這種加價算不算行政收費？顯然，其中的問題多多，還要有許多具體的制度去規範。

7、協會收費。

在中國，各種協會目前基本上還是各級政府和有關部門辦的。在中央一級，有全額財政撥款的部級協會，如中國殘疾人聯合會、中國紅十字會等；也有一些由國家部委改革後建立的協會，如輕工業聯合會、紡織工業聯合會、機械工業聯合會等等，還有一些是全額財政撥款的協會、學會，如中國農學會、中國經濟體制改革研究會等。但大量的中央級協會及所有地方辦的協會是沒有財政撥款的。在沒有財政撥款的協會中，還有一些是由中央編委批准的自收自治的事業單位。名義上都叫協會、學會，好像都是民間社團，其實單位性質和經費來源有很大差別。

在行政性收費方面，除了《社團管理條例》規定收取的會費，確有一些協會被上級主管部門授予了專項收費權。所以協會收費問題主要有兩個方面的問題：一是會費的收取。二是利用行政權力或壟斷權力收取的費用。

會費問題。如果作為一個自願加入的民主管理的社會團體，其會費收取標準和如何支出是由會員民主討論決定的，有意見也可以在會上提出要求修改，或者自由退出。但我國的幾乎所有協會都是“官辦”的，協會都掛靠在某個政府部門，協會領導實際上由政府來決定。所以會費的收取標準和如何支出，會員很難有決策權。甚至個人連是否加入的選擇權都有限。如重慶詩仙太白酒業集團董

⁴³ 《中國青年報》，2007 年 12 月 3 日。

事長向市委書記反映：有 67 個協會要求他加入，他選擇加入了 39 個協會，每年要支出上百萬元的會費。⁴⁴ 但這只是他向市委書記發牢騷，在會後他是不會退出這些協會的，也不會不交會費。因為這都是一些政府部門辦的，不加入將來找有關部門辦事可就困難了。這是中國目前的社會制度決定的。

再如，四川達州市的一個市民 2007 年 2 月反映，他在辦駕駛證時被強制交兩年協會會員費，不交不給辦證。民警在網上答復：“駕駛員安全協會是一社團組織，是否入會完全自願。如車管民警要求入會後才能辦理車管業務是完全錯誤的”。並指出，可以找某某退費，也可以憑協會收費票據到交警支隊政工科投訴解決。⁴⁵ 這種在辦證時強制交會費的做法是違法的，民警答復雖然可以解決，但是看來在當地，這種情況還很普遍，單位並沒有追究責任人。隨著法制建設的完善及公民法制意識的提高，這類明顯的強制交會費的情況會逐步消失。

據說，北京市律師協會每年向律師事務所收取年費一萬元，向律師個人收取年費 2750 元（以前每年收四千多元，近兩年降了）。北京市有一千多家律師事務所，有 1.2 萬名律師。粗略計算，一年北京市律師協會有五千萬左右的收入。從網上看，北京市律師協會有工作人員好幾十人，在西城區還有一座自己的辦公樓，可見其經費寬裕的程度。雖說律師是高收入行業，但如此交費，而又缺乏民主管理的制度，交費者肯定是有意見的，但不加入律師協會還不行，一旦發生問題，很難解決。

以上繳會費的三種情況，其實都是以行政權力來收取會費。同時，從中也可以看出我國政治制度不完善的不同層次的問題，這些問題有的容易解決，有的較難解決，要等待很長的發展過程。

協會收取的行政性收費。

⁴⁴ 〈39 個協會年收費百萬 詩仙太白喊惱火〉，見大渝網<http://cq.qq.com>，2007 年 1 月 26 日。

⁴⁵ 〈關於協會收費〉，見達州鳳凰山下論壇。

例一、消費者協會 3.15 認證標誌。按照該協會網站的自我介紹，中國消費者協會於 1984 年 12 月經國務院批准成立，是對商品和服務進行社會監督的保護消費者合法權益的全國性社會團體。⁴⁶ 實際上，中國消費者協會是一個被稱為“協會”的消費者權益維護機構，在工商局內部是一個事業單位。長期以來消協一直是一個自收自支的單位，除了向國家有關部門要一些經費外，還要自己創收。⁴⁷ 3.15 認證標誌起於 2000 年 3 月 15 日。“設立標誌的初衷不是為了產品質量認證。真正的目的主要是解決消費者投訴以後索賠難的問題，就是想讓消費者明白，買了有‘3.15’標誌的產品，意味著出現糾紛首先可以從企業提供的一筆保證金裡得到賠償。但到後來，‘3.15’認證標誌幾乎成為了中消協最後的可以籌資的手段了。”⁴⁸ 2001 年以前，3.15 認證沒有出現過問題，但後來質疑不斷，直到 2006 年的“歐典地板”事件達到了頂峰。歐典地板是連續六年被允許使用“3.15”標誌的企業。但這家在國內生產地板的公司，卻在公眾面前宣傳自己公司擁有的是德國身份。此事在 2006 年 3.15 晚會曝光後，對中國消費者協會聲譽產生了極大的負面影響。到 2006 年仍在 使用 3.15 標誌的企業有 24 家。這些產品或服務的認證有效期都是兩年。此後，消協公開表示“3.15”標誌認證工作已經全部停止，對於已經認證的企業都做了善後工作。目前部分企業仍會使用“3.15”標誌，不過到約定好的期限後，都會停用。⁴⁹

歐典地板事件對於消協來講也是一件好事。中消協從 2007 財政年度開始，全年所有的運營費用將從中央財政撥付的 750 萬元資金

⁴⁶ 見消費者協會網站。

⁴⁷ 〈中國消費者協會稱獲財政資助不會降低公信力〉，見<http://huash.com>，2007 年 5 月 15 日。

⁴⁸ 〈中國消費者協會稱獲財政資助不會降低公信力〉，見<http://huash.com>，2007 年 5 月 15 日。

⁴⁹ 〈中國消費者協會證實 3.15 認證已確定全部叫停〉，《法制晚報》，見<http://hxonl.com>，2006 年 7 月 30 日。

中支取。⁵⁰

例二、卡拉OK版權收費。在中國加入世貿組織後，一些國家對中國最大的意見之一就是知識產權的保護。卡拉OK就是涉及知識產權保護的一個令人關注的領域。多年來一直有國內外的知識產權人就卡拉OK的侵權問題提出訴訟。但一直沒有好的解決辦法。2004年底國務院頒佈了《著作權集體管理條例》。2005年底，國家版權局批准成立中國音像著作權集體管理協會（籌），並報民政部辦理社團登記手續。之後，中國音像著作權集體管理協會（籌）開始擬定《卡拉OK經營行業版權使用費標準》並上報國家版權局。國家版權局於2006年8月20日至9月20日將該草案向社會公佈，廣泛徵求了有關各方的意見。並根據社會反饋的意見，建議中國音像著作權集體管理協會（籌）和中國音樂著作權協會對原草案進行了適當修改。而後國家版權局予以公告施行。按照《卡拉OK經營行業版權使用費標準》每間包房每天收取12元版權使用費。⁵¹

在此期間，文化部的文化市場發展中心經文化部批准推出了“全國卡拉OK內容管理服務系統”，對卡拉OK版權收費提出了不同的方案。在社會上形成了兩個政府部門對卡拉OK版權收費的不同聲音。⁵² 政府不同部門公開吵架，這種事例實在少見。而其中涉及由哪個部門主持收費，很顯然其中暗含利益之爭。

為什麼卡拉OK的版權收費如此引人關注，核心是涉及的金額鉅大。現在世界各國歌曲演員與詞曲作者的收入是無法相比的，一首歌曲在由歌手唱紅後，歌手的年收入可達幾百萬甚至上億，但詞曲作者

⁵⁰〈中國消費者協會證實3.15認證已確定全部叫停〉，《法制晚報》，見<http://hxonl.com>，2006年7月30日。

⁵¹〈國家版權局就卡拉OK收費備受爭議問題做出回應〉，來源：新華網2006年11月24日。

⁵²〈文化部推出與版權局不同卡拉OK收費標準〉，來源：北青網<http://ent.yynet.com/view.jsp?oid=11391138>；兩部門爭議的詳細內容請看：〈版權收費——20億元之爭，政府部門為自己的三產做市場、做營銷，可恥！〉，見<http://cn-asp.net/n432c23.aspx>，2006年11月27日。

收入極少，用“九牛一毛”來形容是十分確切的。與此相關，音像製品的收入極高，其中基本上是歸出版公司和演員，與作者關係不大。有人估計如果對卡拉 OK 收版權費，在全國數額可達數十億甚至上百億元。如果協會按 20% 提取管理費，總數也有幾億元，甚至上 20 億元。

國家版權局親自組建中國音像著作權集體管理協會，並授予其收費權。這種收費雖然不是行政收費，但這個協會是掛靠在國家版權局的，使人明顯看到其中的利益關聯。在國家版權局親自組建中國音像著作權集體管理協會之前，國家版權局已經有一個中國音樂著作權協會，但這個協會只能受詞曲作者的委託來維權，而不能為音像出版公司維權。另有一個中國音像協會，可以作為著作權集體管理組織，但這個組織可能還沒有申請作為著作權集體管理組織，更重要的是中國音像協會沒有掛靠在國家版權局。於是，國家版權局就親自組建了中國音像著作權集體管理協會（籌）。這種作法為部門爭利的意圖過於明顯，實在令人對國家版權局感到失望。

在這個收費方案中最大的問題是按包間收費，無法統計使用的是哪個著作權人的作品，所以也不可能按照使用多少付給相應費用。文化市場發展中心推出的“全國卡拉 OK 內容管理服務系統”，可以按卡拉 OK 對著作權人的使用情況作出詳細統計，這樣就可以根據使用數據給著作權人（分為出版商和詞曲作者）使用費。

到目前為止，民政部一直沒有批准中國音像著作權集體管理協會。國家版權局在公告《卡拉OK經營行業版權使用費標準》時曾宣佈：在中國音像集體管理協會（籌）沒有完成社團登記程序之前，暫由中國音像協會代為行使。⁵³ 目前的情況是：文化部文化市場發展中心和中國音像協會將合作成立“天河公司”，並在全省設立分公司，開展卡拉OK的曲庫管理和版權收費工作。⁵⁴ 其現在設想的收費標準

⁵³ 〈國家版權局公告卡拉OK經營行業版權使用費標準〉，見國家版權局網 2006 年 11 月 10 日。

⁵⁴ 徐海瑞：〈文化部中國音像協會成立聯合公司收卡拉OK版權費〉，《瀟湘晨報》

是：安裝“卡拉OK內容管理服務系統”的業主，應以4元（包含25首歌曲）為基礎，按每首歌0.12元的標準付費；沒有安裝系統的業主，每天每個包廂付費十元。⁵⁵ 這種收費標準也有強行徵收的含義：不管是否使用都要交4元/間/天，不安裝系統的一天收十元。

這個實例告訴我們，掛靠在執法部門的協會收費，收的雖然不是行政事業費，但在交費者和其他人看來，這種收費與交行政事業費是一樣的。在公佈的收費方案中不論哪種方案都有強行徵收的含義。作為一個民間社團和公司，它是沒有這種權利的，這種徵收方式來源於其政府背景。而且這種收費還不用上繳財政，執法部門更是收費的受益者。在國家版權局下掛靠的各類與版權相關的協會有好幾個（如版權協會、音像著作權協會、文字著作權等），都有版權收費。看來國家版權局在版權管理中確實成了受益者，得到了實實在在的物質利益。這是完全背離市場經濟公平管理基本準則的。而對這類問題，相關管理部門還未提出任何對策，這才是最令人擔憂的。

在我國協會收費（除了會費）都是由政府部門發文確定的收費權，並且制定了收費標準。如卡拉OK版權收費。還有中國國際象棋協會所收取的“國際象棋地方等級證書收費”，其標準是由國家體育總局棋牌運動管理中心有關文件（體棋牌字〔2004〕208號）所具體規定的。湖南省鍋容管特管理協會所收取的特種設備設計、製造、安裝、改造、維修、充裝、檢測檢驗評審服務等收費，是由湖南省物價局所批准的。有關部門的一項初步統計顯示，截至2007年7月，全國涉及行政收費法律文件總共約7600件。而嚴格意義上的法律只有30多件，行政法規規章有四百件左右。餘下的7100多件，都是被俗稱為“紅頭文件”的部門和地方規範性文件。⁵⁶ 按收取單位的

2007年11月28日。

⁵⁵ 徐海瑞：〈文化部中國音像協會成立聯合公司收卡拉OK版權費〉，《瀟湘晨報》2007年11月28日。

⁵⁶ 黃慶暢：〈行政收費法：緣何千呼萬喚不出來？〉，來源：人民網—《人民日報》2007年11月14日。

性質劃分，有大量的收費是由協會和其他一些機構承擔的；按經費上交途徑看，有一些是上繳財政的（或者按規定應該上交財政的），但不少是不用上繳財政而由收取單位自留的（經營服務性收費）。這些不由政府行政事業單位收取，或者不上繳財政的收費，實際上目前並不在收費管理的範圍中，是政府收費管理的盲區。

協會是社會團體，協會收費從法理上講應該是收費者與被收費者雙方的自願行為。而我國的許多協會收費是由政府發文規定的，實際上一種強制性收費，帶有行政管理的性質。所以，行政收費的範圍應該包括：一方面，由政府行政事業單位收取的一切費用（不管是行政收費還是經營性收費）都應視為政府收費；另一方面，那些由政府部門發文收取的費用，不管是政府部門直接收取還是有其他單位收取（如協會），也都應視為政府收費。

8、亂收費。亂收費是指沒有經過批准的非法收費行為。按理，亂收費不應列入行政收費的範圍。但是亂收費的存在於行政收費的整個環境有關，行政收費多的地方，亂收費也就多。法制環境差的地方亂收費也多。目前，反映比較多的亂收費一般都出現在基層。但一些大城市也有亂收費的問題。

例一、湖南省桃源縣工商局收取“保護費”。2006年2月20日晚，中央電視臺《焦點訪談》欄目報道了這個事件。該縣工商局工作人員介紹說，“保護費就是說，一年之中，從個體戶中收一定的資金，你這個個體工商戶有了什麼事情，我們工商人員就可以為你說話，為你撐腰。”⁵⁷

例二、江西九江質監局赤裸裸收取商戶“保護費”。2007年1月中旬，九江縣質量技術監督局召集該縣的鋼材經營戶開會，要求大家交納所謂的“技術服務費”。很多經營戶當場表示負擔不起，質量技術監督局有人說，“如果我們三天兩頭去大家的店裡檢查，你們也開不成店”。技術監督局要求每個店每年交五千元“技術

⁵⁷ 〈“保護費”咋和政府扯上了關係〉，見國際在線www.crionline.cn，2006年2月22日。

服務費”。一位叫吳金水店主告訴記者，去年他以每家鋼材店交納一千元的標準交了“技術服務費”，安然度過了一年。

例三、一些部門現在已經不敢直接收費，而採取間接的辦法取得好處。北京市的一些企業反映，地方稅務部門要求單位到指定的公司購買稅控發票機，一臺要四千多元。並且為了維護該機器，每年還要給該公司交八百元服務費。不知道稅務局與該公司是何種關係。這種明目張膽的官商勾結，竟然出現在北京，可見全國各地的這類情況還是非常普遍的。

例四、交警亂罰款。湖南郴州境內一段不到 25 公里的高等級公路上，限速標誌牌和雷達測速牌達 40 塊之多，有的地段甚至限速 20 公里，叫成千上萬司機吃罰單。《瞭望》點名曝光吉林省公主嶺市公安局的行徑：規定把民警派發罰款的 10% 作為獎金返還給個人，20% 返還給罰款的基層單位。2006 年，該局罰款收入高達 1600 多萬元，僅交警罰款就有 1100 多萬元。財政部將罰款收入全部返還，局裡再將其中 110 多萬作為罰款獎金往下發，50 多名一線交警人均二萬元，罰款最多者拿到了五萬多元。⁵⁸

以上這些亂收費都是以營利為目標來執法，或者說以執法為手段來盈利。亂收費現象的存在在一定程度上反映著行政收費的不合理性。如果不許政府收費，許多亂收費的情況都將無法存在。

9、政府性基金。按照《財政部關於發佈 2004 年全國政府性基金項目目錄的通知》共有 33 項政府基金。其中有 18 項是 2005 年底到期。但到 2006 年 1 月，財政部又發文：除陝西省幫困基金政策執行到 2005 年 12 月 31 日，從 2006 年 1 月 1 日起停止徵收該項基金。鑒於其餘 17 項基金情況比較複雜，一些問題尚須進一步研究，故將其原有政策執行期限延續至 2006 年底。財政部將繼續徵求有關方面意見，並對上述 17 項政府性基金進行更加深入的調查研究，提出處

⁵⁸ 〈罰款收費過多過濫 執法變成部門“取款機”〉，見星島環球網 www.singtaonet.com。

理意見上報國務院，待國務院批准後按新政策執行。

18 項政府基金執行到 2005 年底，是 2002 年《財政部關於公佈保留的政府性基金項目的通知》中規定的。《通知》中還提出：“沒有明確徵收期限的，除法律、國家行政法規規定的以外，原則上徵收期限最長不超過五年”。“今後除法律、國家行政法規規定外，國家原則上不再審批新的政府性基金項目”。

目前，已經進入了 2008 年，但那 17 項基金何時停收還是未知數，而且，其他的基金按財政部規定有不少到 2007 年底也到期。在《財政部關於發佈 2004 年全國政府性基金項目目錄的通知》中只有五項是超過 2007 年底的。看來部門利益的代表發言權很大，那 17 項執行期為 2005 年底的基金，不但 2006 年底沒有取消，2007 年底也沒有取消。看來，圍繞部門利益的鬥爭還將是長期的。

三、解決行政收費問題必須對政府進行全面改革

1、澄清解決行政收費的思路。

雖然自 80 年代以來，中央政府就出臺過一些治理行政收費氾濫的政策，但基本上是治標不治本的辦法，沒有從根本上觸及其形成的制度根源。1999 年，朱鎔基總理在政府工作報告中指出：要進一步完善財稅體制改革，重點是全面清理和規範收費，逐步實施“費改稅”。各部門也研究和制定了費改稅的一些方案，但除了農村的費改稅，其他方面基本沒有進展。費改稅總體上沒有抑制行政收費的發展勢頭。

要治理行政收費必須限制政府的權利。在新一屆政府上臺後，出臺了限制政府權力的法律：《行政許可法》。2003 年《行政許可法》頒佈，並於 2004 年開始實施，從根本上治理行政事業性收費的行動開始啟動。2004 年底財政部、國家發展改革委為了貫徹行政許可法，取消了 103 項行政審批等收費項目。⁵⁹ 但按照 2004 年的收費

⁵⁹ 財政部、國家發展改革委《關於公佈取消 103 項行政審批等收費項目的通知》，

目錄，中央政府批准的政府基金項目還有 33 項，行政事業性收費項目還有 305 項。地方政府的收費項目由於計算方式的不同，有的有幾百項，有的多達上千項，如廣西自治區統計，截止 2007 年 4 月 30 日，廣西行政事業性收費項目共有 4951 項，其中中央項目 3964 項，自治區項目 987 項。在進行清理後，保留的收費項目有 4682 項，其中中央項目 3963 項，自治區項目 719 項。⁶⁰ 2007 年，國務院行政審批制度改革工作領導小組依據《行政許可法》的規定，組織對國務院部門的行政審批項目進行了新一輪集中清理。決定第四批取消和調整 186 項行政審批項目。⁶¹ 隨著所取消的行政審批項目，也還將有一批新的收費項目被取消。但是行政事業性收費還是項目衆多，數額鉅大。清理和取消行政事業性收費的任務還將是長期而艱鉅的。

從本文前面對行政收費項目的具體分析可以看出，現存的行政事業性收費及政府基金中還存在大量的問題，除了這些收費項目本身存在的問題，還出現了一些新動向，使得解決這一問題更加複雜。

第一、目前的行政事業收費中有相當一部分不符合市場經濟規範。如數量衆多的證書工本費和考試考務費大部分應該取消；交通收費中養路費（包括公路水路）、管理費應該實行費改稅，道路通行費應該提高徵收和支出的透明度；工商部門的個體工商戶管理費和市場管理費應該儘快取消，企業登記註冊費不應該按註冊額收取。其他一些部門的收費中也存在各種各樣的問題，亟需進一步規範和清理。

第二、行政收費正在向事業單位和協會的收費演變、擴展。我國把政府部門分成行政單位和事業單位，但不論是行政單位還是事業單位都可以收費。現在，不但是些政府事業單位在行使行政職能，並收費，而且有些明明應該由民間組織收取的費用，也在政府部門的支持下強行收費，收取的雖然不是行政性收費，但來頭與政

2004 年 11 月 24 日，財綜〔2004〕87 號。

⁶⁰ 〈廣西取消 192 項行政事業性收費項目〉，見 www.gx.xinhuanet.com，2007 年 12 月 11 日。

⁶¹ 《國務院關於第四批取消和調整行政審批項目的決定》，國發〔2007〕33 號。

府收費一樣。如所列舉的卡拉 OK 版權收費就是一個典型事例。通過事業單位，尤其是通過協會收費，已經成為政府收費中一個新的動向。因為協會收費不在行政事業性收費的管理範圍，不受有關法律的管轄，所以不少政府部門在這個方面動腦筋，以增加部門的利益。

第三、將行政性收費改成經營服務性收費，這也是行政收費發展的一個新動向。不少地方在行政收費減少的同時，大幅度增加經營服務性收費。財政部已經明確規定，經營服務性收費不用再上繳財政，不用實行收支兩條線管理。所以，對經營服務性收費的監管就更成問題。從財政部的改性項目中可以看出一些所謂的經營性服務收費還是由政府部門收取的，這根本不符合市場經濟體制下政府運行規律。在其他發達的市場經濟體制國家，政府部門絕不可以有經營服務性收費。

如何解決行政收費問題，目前有些權威部門已經提出了一些思路。主要有財政部的“規範非稅收入”思路和全國人大出臺的“行政收費法”思路。筆者認為，財政部規範非稅收入的路線和全國人大的立法規劃都有值得商榷之處。

2004 年財政部出臺了《關於加強政府非稅收入管理的通知》，系統提出了管理各種非稅收入的原則和辦法。在此前，財政部對各種收費的管理思路，主要是把預算外收入納入預算內管理。隨著預算外資金納入預算內管理的數量及比重越來越大，財政部門逐步用“非稅收入”的提法代替“預算外收入”的提法，並系統提出了加強政府非稅收入管理的辦法。從目前情況看，財政部的規範非稅收入的路線有兩個問題：一是規範非稅收入的內容太寬泛，主題不突出。按照財政部的定義：“政府非稅收入是指除稅收以外，由各級政府、國家機關、事業單位、代行政府職能的社會團體及其他組織依法利用政府權力、政府信譽、國家資源、國有資產或提供特定公共服務、准公共服務取得並用於滿足社會公共需要或准公共需要的財政資金。”“政府非稅收入管理範圍包括：行政事業性收費、政府性基金、國有資源有償使用收入、國有資產有償使用收入、國有

資本經營收益、彩票公益金、罰沒收入、以政府名義接受的捐贈收入、主管部門集中收入以及政府財政資金產生的利息收入等。社會保障基金、住房公積金不納入政府非稅收入管理範圍。”⁶² 按照財政部的這個定義，非稅收入幾乎包括了政府稅收以外的一切收入，但其中只有三類可以算作行政收費，其他都不屬於行政收費的範疇。目前問題較多、對政府行使公共職能有妨礙的主要是各種行政收費，應該集中精力解決行政收費問題。

第二個問題是，財政部的這種做法有單純財政觀點的傾向。尤其是一些地方出臺非稅收入管理辦法，甚至建立非稅收入管理局的做法，⁶³ 讓人感覺就是要一切財權都歸財政部門。但財政部門也只是政府的一個部門，其管理財政的權力是有限的。比如，財政部企圖全部停止政府性基金的努力就擱淺了。2002年財政部發佈了《關於公佈保留的政府性基金項目的通知》（財綜〔2002〕33號）。文件規定：“凡已明確規定徵收期限的，應當嚴格按照規定徵收期限執行，徵收期滿後即停止執行，沒有明確徵收期限的，國家行政法規規定的以外，原則上徵收期限最長不超過五年。”文件還提出，“今後除法律、國家行政法規規定外，國家原則上不再審批新的政府性基金項目”。按照財政部的主張，就是要使政府性基金逐步退出。在2004年底財政部發佈的《2004年全國政府性基金項目目錄的通知》中又進一步規定了18種基金收費期到2005年底。但到2006年初，財政部又發文：除取消陝西省一項基金外，其他基金何時停止還要等國務院批准。一直到2007年底，再也不見進展。可見，各部門的利益不是財政部一家可以觸及的。畢竟，財政部也只是一個部，與其他部委平起平坐。所以，規範非稅收入也絕不是財政部一個部門可以完成的任務，尤其是清理政府收費涉及諸多部門利益，更是財政部一個部門孤掌難鳴的。

⁶² 《財政部關於加強政府非稅收入管理的通知》，2004年7月23日，財綜〔2004〕53號。

⁶³ 如湖南省成立了非稅收入徵收管理局並出了條例，廣西也出臺了《政府非稅收入管理條例》。

因此，如果按照財政部的規範非稅收入的思路，其執行結果可能就是：承認現狀，繼續執行收支兩條線管理辦法。這種辦法已經實行多年，但效果並不顯著，對行政收費並沒有根本性觸動。

2006年1月發佈的第十屆全國人大常委會立法規劃中有59件計劃本屆內審議的法律草案，其中第22項，即是“行政收費法”。“行政收費法”是否應該出臺，筆者認為其必要性值得討論。因為，按照《行政許可法的》的精神：“行政機關實施行政許可和對行政許可事項進行監督檢查，不得收取任何費用”。這是所有市場經濟體制國家的共識。就是說，在市場經濟體制中稅收應該是政府的基本收入，在收稅後，政府為公民辦事是不能收取其他費用的（除了政府辦的公用服務事業，包括學校、醫院）。所以，在規範的市場經濟中不應該有行政收費這樣的概念，更不應該為此而立法。行政收費法這種立法觀念本身就不符合市場經濟的規範。

從本文前面的敘述可以看出，行政收費是我國在計劃經濟體制向市場經濟體制過渡過程中出現的特殊現象，不但在計劃經濟體制中沒有行政收費，而且在健全的市場經濟體制國家中也基本沒有行政收費。行政收費在20世紀80年代初向市場經濟體制的轉變過程中開始出現、蔓延、氾濫，到2003年《行政許可法》出臺後開始被清理，我國目前已經進入了清理、規範、以至逐步消滅行政收費的歷史過程。但這還將是一個很漫長的過程。當前我們應該進一步加大清理、規範的力度和清理、規範的速度，逐步消滅行政收費才應該是我們的目標，而決不能把行政收費法作為我們的目標，因為這樣會造成許多收費合法化的結果。

2、要進一步加深對行政收費危害性的認識。

在市場經濟體制中，與市場本身的逐利性相區別，政府必須保持中立性，即保持政府本身沒有自己的特殊利益，這樣才能使政府成為公共利益的代表。這是成熟的市場經濟體制國家政府的基本特徵。但在我國，目前幾乎所有的政府部門都存在著“部門利益”，即本部門的特殊利益。部門利益是我國現階段的一種特殊現象。在

國外似乎聽不到“部門利益”這個詞彙，只有在中國才有這個詞彙。所以也可以講，部門利益是目前中國的特色之一。在別的國家，政府部門之間也有不同的意見和爭論，但這一般是由於部門所站的角度和立場不同所至，與部門利益無關。在美國對政府部門的批評中，主要問題是：機構數量越來越多，分工越來越細，機構的壽命越來越長，但沒有人提及部門利益問題。⁶⁴

我國在改革開放前也有“部門利益”的說法，但那種部門利益只是關乎部門的政績，而不會帶來實實在在的收入和其他物質利益。與此不同的是，目前我國部門利益的存在有著深深的物質基礎：

第一、政府收費是部門利益存在的最主要物質基礎。改革開放後，許多部門的職能不斷增加，但財政無法提供足夠的經費，於是就採取了“給政策不給錢”的辦法。所謂給政策就是允許該單位在履行職能時收取費用，這種辦法的氾濫，造成目前所有的政府部門幾乎沒有不收費的。部門收費使得政府部門有了自己的獨立於公共利益之外的經濟利益。行政性收費與政府的公益性質發生了根本性衝突，其後果是，追逐部門利益成為政府部門自身發展的動力。許多政府的工作人員以是否有“利”為工作的第一目標，背離了政府公共服務的宗旨；許多部門業務發展的目標也以獲利多少為判斷標準。“有利”的事各部門爭著做，“無利”的事各部門互相推諉。在我國，部門之間為相關業務的爭鬥之激烈程度是在世界上其他國家所沒有的，就是因為其中涉及到部門的收費權。有些事即使國務院也難於協調。在政府部門收費的帶動下公辦學校、醫院及其他公共服務職能單位也普遍開始了亂收費。

第二、幾乎所有的公職單位都附有創收任務，以創收給本單位職工發一部分工資性收入。

在改革開放開始後，最先富起來的是那些體制外的人員。在當時，個體戶收入在社會上是很高的，當時有一種流行的說法：“拿

⁶⁴ 參見Max J. Skidmore和Marshall Carter Tripp：《美國政府簡介》，中國經濟出版社。

手術刀的收入不如拿剃頭刀的”，就反映了這種體制外收入高於體制內的情況。為了解決體制內職工收入與體制外就業者的收入差距，從改革開放最早的地區開始，各單位就自己組織創收，給單位職工謀福利的現象逐步蔓延。機關單位通過辦企業或用其他辦法搞收入，國有企業是辦內部的集體企業，以形成不用上繳國家的收入。在向市場經濟體制的過渡過程中，這種情況逐步普遍化，制度化。現在，所有公職單位人員（包括公辦學校醫院和所有事業單位，國有企業在企業改制和稅制改革後已不在之列）的工資都由兩部分組成：一部分是財政撥款，一部分是單位自己組織的創收。在實行“陽光工資”後，這個問題並沒有徹底解決。公職人員的工資不是全部由財政承擔，而由單位自己解決一部分，這是部門利益存在的一個重要制度基礎。這種做法其實並沒有政策或法律的規定，但已經形成所有單位都在實行的辦法，所以應該稱其為一種制度。

第三、行政性審批過多過濫，缺乏公開透明的標準。這也成為一些部門追求部門和個人利益的一種制度基礎。尤其是在部門自己組織收入給職工發錢的體制下，審批權必然成為部門利益的一個重要來源。除此之外，審批權還可以帶來一些很實在的利益。利益之一是：吃請。在中國公款吃喝是世界之最，其水平之高令人咂舌。一來單位可以有錢用於此項用途；二來雖有政策規定，但形同虛設。有管理權（審批權），就有人追著請你，沒有此權就沒人理你。利益之二是：送禮。部門的管理權、審批權越大（涉及的含金量越高），送的禮就越貴重。這方面紀檢部門也早有規定，但只有在被審查時才是問題，在大多數情況下禮品是可以接受的。利益之三是：出差待遇好。我國政府人員出差標準很低，中央和上級單位都要地方或接待方出錢安排吃住。權越大的單位，出差住得越好，招待越好。所以，各部門都要爭管理權，沒實權的單位也要設立一些有好處的權利。

以上三個方面的制度結合在一起，使得部門利益成為中國政府的一大特點。在這些制度因素中，真正具有制度依據的是行政收費制度。所以，必須要徹底剷除行政收費，不然，就無法根除部門利益。

2006年國家審計署的審計報告，⁶⁵對中央部門所屬單位的財務狀況進行了審計，其反映出的問題十分嚴重。為了全面反映這些情況，本文把此段審計內容抄錄如下：

結合中央部門預算執行審計，審計署對31個中央部門所屬單位的設立、運轉和管理情況開展了審計調查。據不完全統計，截至2005年底，31個中央部門共管理各級各類單位（不含經國務院批准的職能司局等內設機構和派出、分支機構）5074個，資產總額4479.78億元，在職人員164.12萬人。其中，事業單位2212個，佔43.6%；國有獨資和控股企業2862個，佔56.4%。這些單位約三分之一是1998年後成立的。

從審計調查的情況看，審計署認為主要有如下三個問題：一是一些部門的部分行政職能由所屬單位承擔。抽查25個部門發現，有11個部門所屬的73個事業單位承擔了部分審批、監督、管理等行政職能；有三個部門所屬的十個社團組織利用掛靠在中央部門的特殊地位和日常工作聯繫，直接或間接參與行使了部分行政職能；有七個部門所屬的42個各類中心辦理了部分本應由行業組織或社會中介機構承辦的技術性、事務性公共服務職能。截至2006年底，上述125個所屬單位通過代行行政職能，取得收入4.56億元。

二是一些部門辦實體問題仍未得到根本解決。據對25個部門的不完全統計，許多部門及所屬單位興辦了一些經濟實體，在這些實體中，有22個是部門（含內設司局）直接開辦或管理的。許多實體依附於機關相關職能和資源，其經營範圍和業務活動與部門及所屬單位履行職責、分配和使用資金等業務工作相關，還有一些實體壟斷了某些行業的相關領域，不利於形成公平的市場競爭。

三是所屬單位依託部門權力收費的現象比較突出。抽查26個部門所屬的138個單位的收費情況發現，有五個部門將享有的收費權轉移、分散到下級單位，涉及收費4.84億元，僅2005和2006年，

⁶⁵〈2006年中央預算執行情況審計報告〉（全文），見<http://china.com.cn>，2007年6月27日。

這些單位就因此受益 1.15 億元；有 12 個部門所屬或管理的 28 個單位依託部門的權力、影響及公共資源等收取費用，涉及 45 個收費項目，僅 2006 年收費就達 3.37 億元，比上年增長 10.8%。調查表明，收費已成為一些部門所屬單位最為重要的資金來源，有的甚至依靠收費生存，有些單位收費資金管理比較混亂。

審計署對中央部門所屬單位的審計情況集中在兩個問題上：一是下屬單位利用賦予的行政職能收費或者利用單位的牌子、權力收費。二是機關辦企業問題依舊存在。這些問題雖然喊了多年，但問題並沒有解決，其嚴重程度遠遠超出一般人的預料。如中央機關的部門辦實體問題，好像經過整頓早已經解決了，但實際上還在相當程度上存在。中央機關尚且如此，地方機關情況肯定是更為嚴重。中央下屬單位利用職權收費雖有所聞，但情況如此普遍，收費數額如此鉅大，也大大出乎意料之外。

這個審計報告直接反映了市場化對我國政府機關的影響，或者說，反映了政府機關市場化的狀況。政府機關的市場化不是指政府職能向市場體制過渡，而是指政府機關在計劃經濟向市場經濟的過渡中，形成自己的部門利益，像企業一樣，成為追逐利益的主體。這樣就使得應該代表公共利益的政府部門在執行職能的過程中還要追求自己的部門利益，使得政府部門難於公正地執行其公務職能。

在計劃經濟向市場經濟的過渡過程中政府機關的市場化，是中國改革中的一個特殊問題，也是在進一步深化改革中必須要解決的問題。在未來的改革任務中，政府本身的改革具有重要地位，要建立規範的市場經濟體制，首先要規範政府自身。而首要的任務是把已經市場化的政府機關規範化：消滅政府機關的特殊利益——部門利益。具體來講，一是要徹底關閉所有機關辦企業，二是基本上取消行政收費。而且政府改革應該是包括政府部門和所有所屬單位，要有一攬子解決問題的全面的計劃。

3、解決行政收費的對策

在市場經濟體制中稅收是政府收入的基礎，除此以外，政府可以

有資源性、資產性收入，政府辦的公共服務事業也可以收費，但是政府的行政收費絕對是特例。在許多國家，政府的行政收費都要經過國會的專門批准。所以，我們必須把基本上取消行政收費作為改革的目標。

如何實現這個目標，筆者認為必須有綜合全面的措施。

(1)、政府的行政、事業單位必須實現由財政供養。

考察我國行政收費的發展過程，可以看出是由於新職能的建立，需要養人，而財政經費不足，這是允許行政收費的起點。現在一些地方的行政收費也是為了養人。所以要解決行政收費問題，必須解決所有政府單位都由財政供養的問題。現在中央的行政單位已經實現了由財政供養，但在地方，不少行政單位中還有大量事業編制的人員。對事業編制人員，不少地方的財政撥款數額不足。

其實，把政府部門分為行政單位、事業單位；行政編制、事業編制並沒有太大意義。不少國家不論何種單位，只要是財政供養的單位和人員就是政府公務員。在美國，政府的研究單位也是公務員，在澳大利亞，公辦學校、醫院的工作人員都是公務員。公務員有的執行行政管理職能，有的執行公共服務職能，但無論哪種都是公務員。我國的這種行政單位、事業單位的劃分無非是要減少政府工作人員的數量。這其實是一種自欺欺人的做法，沒有實際意義。而且還把公務員隊伍劃分為三六九等，人為降低一些事業單位人員的社會地位。如在很多國家公辦學校的教師就是公務員，社會地位也很高，而我國非要把其打入另冊，不算公務員，所以教師社會地位就低。有行政管理職能的才算公務員，實際上是官本位思想殘餘的表現。

凡是財政供養的都是政府單位、都是公務員。就是說，這些單位和人員都是為公眾服務的，為公眾服務是其唯一目標，不得追求其他個人和單位的私利。這是所有政府單位與企業的區別。因此，政府單位和人員必須由稅收和財政供養，不可以自己去收費、創收、掙錢。政府的公共服務事業也是非贏利的，其所受經費不得有盈利，一般政府應該對這些事業進行補貼。

在我國，80年代以後的很長時間內，不少部門的執法人員是靠

自己收費養活自己的，最典型的就是工商部門的基層執法人員。一直到現在，工商部門還在收個體工商戶管理費和市場管理費。全國一線執法的工商管理人員是否已經納入行政編制，工資是否都已經完全由財政發放，這是一個有待證實的問題。但無論情況如何，國家首先應該解決工商部門執法收費的問題。財政要保證工商部門一線執法人員的工資全部由財政發放。最近新頒佈的《就業促進法》中有一個很重要的規定，就是公辦的職業介紹機構不得再收取職業介紹費。勞動部門的職業介紹機構是 80 年代後辦起來的，基層機構的全部人員和經費都是靠自己養活自己，所以必須收費。但收費確實是妨礙了其職能的公益性。這次通過的《就業促進法》，為這個問題的徹底解決提供了法律保障。工商管理部門也應向勞動部門學習，按此方式解決這個問題。其他執法部門也都應照此辦理。其實，所有的政府部門都應該實現財政供養，使其從收費的壓力下解放出來。

(2) 清理、整頓、規範各級政府單位的下屬單位和各種掛靠單位。現在許多政府部門的問題都是與這些下屬單位連在一起的。只解決政府部門本身的問題，並不能完全理順政府的行為。按照國家審計署審計的 31 個中央單位共有 5074 個下屬單位計算，平均每個中央單位有 163 個下屬和掛靠單位。據我所知，中央有的單位下屬單位是這個數字的幾倍。所以解決下屬單位的問題更為複雜。

第一、把一些確實應該承擔行政職能的下屬單位轉變為政府部門的內設機構。現在確實有一些事業單位承擔著行政職能，這種情況並非都不合理。1993 年國務院剛剛實行了公務員制度，各部委定編一共只有幾萬人。1998 年機構改革又要求裁減一半。這是一種完全不合理的行動。要知道，中央機關中確實有人浮於事的情況，但根本問題是國家財政經費不足，不能讓這些人發揮其作用。按照職能要求，當時許多機關的人員根本就不夠用，許多業務工作不能正常開展，是由於財政緊張，限制了這些業務的正常開展。據我所知，美國農業部一個部就有公務員十萬人，單在華盛頓的人數就有幾萬人。而我們所有部委一般編制就是幾百人，加在一起還不如人家的

一個部人多。建立完善的市場經濟體制必須要求政府部門發展一些新的職能。尤其是維持統一市場秩序的職能和市場信息的搜集發佈職能，是原來政府部門沒有或者很薄弱的，必須擴大機構和人員。在 1998 年機構改革後，許多中央機關的工作人員都不夠用，要從下面借調大量工作人員。而由於內設機構和人員編制控制過緊，所以，一些部門就讓一些事業單位承擔行政職能。這是對目前我國國家機構編制不合理的一種對策，具有一定的合理性。所以，應該改變的是我國的國家機構的編制管理辦法。在市場經濟體制中中央政府的職能到底應該如何確定，部門如何設立，需要定員多少？這些都還是有待研究和探索的問題。

第二、承擔公共服務職能的事業單位必須由財政供養。在審計署審計的 31 個中央單位的下屬機構中，有事業單位 2212 個，佔 43.6%；有企業 2862 個，佔 56.4%。對這些企業，可以根據不同情況實行與政府部門脫鉤。但這兩千多個事業單位情況就相當複雜了。其中有些是財政全額撥款的單位、有些是財政部分撥款的單位，還有相當一部分是自收自支的事業單位。中央機關的這些自收自支的事業單位都是由中央編委辦公室批准的。有事業編制，但沒有財政戶頭。估計，在事業單位中自收自支的單位佔比重不小。按審計署的調查，其中不少是 1998 年以後建立的，實際上這其中不少是歷次機構改革的遺留問題。在機構改革中要精簡人員，於是就把一些人轉入事業單位、甚至是企業，事業單位不夠，還要新辦一些自收自支的事業單位。

國家審計署沒有提自收自支的事業單位問題。這其實是一個很大的問題。世界上任何國家沒有政府辦的機構完全由單位自己去創收，自己養活自己。既然是政府辦的機構就應該是公益性機構，如果完全由單位自己去創收，就成了盈利性企業，這是完全違背其公益性質的。這種做法也是中國在 80 年代以後的一種創造。在市場經濟體制不斷完善的過程中必須徹底消滅這種自收自支的事業單位。

在中央機關的兩千多家事業單位中，一些是純粹的公益性單位，有些是半公益性的，有些實際上是已經市場化了的中介機構或事業性

的企業，如一些新聞出版單位。而各個單位的工作人員中情況也極複雜，有的在編、有的不在編；有的拿財政工資，有的提前退休，有的是社會上僱用的人員。所以對這些事業單位必須具體分析個案處理。但總的原則應該是，凡是承擔公益性事業的單位，都應納入財政供養的範圍（不論其原來是否是財政撥款）。有些公益性科研單位可以由財政供養為主，但也允許面向社會承擔企業和其他方面的課題（如一些研究單位）。一些事實上獨立經營的中介組織，應該與政府脫鉤。那些承擔行政職能的事業單位應該考慮重新進入政府序列。

對中央機關的企業單位，去向比較明確，就是貫徹政企分開原則。但個人的情況同樣十分複雜，其中也有不少是歷次機構改革的遺留問題，必須分類落實政策。

第三、協會等各種社會團體必須逐步實現民辦。在中央單位的所屬機構中，有為數不少的各種協會、學會等社團組織。目前協會收費已經成為與行政收費相關的一個大問題。其中不少收費項目是得到政府有關部門同意，甚至是政府部門發文設立的收費項目。所以筆者主張所有政府部門發文的收費項目都應算政府行政收費。

但從治理方法上，協會的收費應該不再由政府發文設立。而是由協會自己設立。關鍵是協會必須實現民主管理，使協會真正成為參與者民主管理的團體。政府主管部門主要是檢查其組織管理是否民主，是否代表了會員的意志。協會收費應該成為雙方的自願行為。其行為規範按照民法的範疇來要求，而不應該受行政法的管轄。如果是政府發文確立的收費項目就應該受行政法的管轄。

（3）取消各單位自己創收的職能，規範公務人員工資，實現全部工資都由財政發放。所有的公職單位，包括政府機關和一切事業單位，工資都應實行財政統一發放。目前各公職單位人員工資由財政和自己單位兩部分組成的辦法必須儘快解決。

目前在一些地方實行的陽光工資，其目的之一就是實現工資由財政統一發放。但目前一些地方只對政府機關實行這個辦法，不包括事業單位，有的地方不包括公辦學校、醫院。這是不徹底的辦法，

無法從根本上解決行政收費問題，因為工資得不到保證的地方依然會想辦法使用收費辦法。

當然，一些地方在實行陽光工資時，把公務員的工資定得太高。在世界絕大部分國家的公務員工資都比企業白領低。按一個美國官員的說法是：公務員的工資是“吃不飽也餓不死”。由於公務員工資過高，加上一些其他職務消費，所以公務員成為社會上最熱門職業。每年報考人數比例之高是其他職業無法相比的。一些地方把公務員工資定得過高，一方面加大了不同地區間公務員工資的差距，一方面又使得在全國推行這一制度顯得力不從心。目前一些發達地區的公務員工資平均水平已經超過落後地區三倍以上。這在規範的市場經濟體制國家中是不可能的，而且公務員的工資差距已經超越了地區收入的差別。這是不合理的。本來，中央確定在 2006 年普調中央機關人員和各地人員工資後，分三次實現陽光工資。但實行後，看來效果並不理想，公務員與社會平均收入差距過大，地區間公務員工資差距太大，所以目前這一工資改革已經處於停頓之中。

筆者認為實行“陽光工資”是對的，但是工資過高、一步到位的辦法確有很大問題，需要進一步完善。

(4) 逐步取消公務消費。公車、公款吃喝、公款旅遊等公務消費是行政收費存在的一個原因。公務消費不但加大了行政成本，而且還隱藏著腐敗。在規範的市場經濟體制國家中公務消費都被嚴格限制，數量極少。如公車，各國政府都是正部長才配專車，別的人統統自己解決。公車改革問題，從 1998 年國務院制定方案擱淺後，一直沒有再被提及，只有一些地方在試點。一些地方的試點也極不規範，發了錢，但依然享用公車。公款吃喝、消費各地基本上不能用財政的錢，於是就用收費的錢或拉上企業出資。對此，不但要關注財政的錢，而且要對企業的消費資金有監督、有控制。在我國公務員貪污的情況太多，公款吃喝哪裡還算問題。看來，這要有很長的時間來治理。但取消一切政府收費，先管住政府的收入來源是必需的措施。

與此相關的是公務人員的差旅費問題。近些年財政部已近幾次

提高差旅費標準，但與實際的支出情況差距過大。中央財政還使用轉移負擔的辦法來解決差旅費。上面的官員由下面出資接待，給誰辦事誰接待。這其中也隱藏著腐敗。看來這個問題的解決也要有個過程。我國的旅館水平差距過大，到底如何制定標準，還值得思考，但不能轉嫁負擔，應該是一個基本原則。

(5) 把財政部的預算權轉交給全國人大，由人大的預算委員會來制定預算草案，並交人大常委會討論通過，財政部只是人大的出納。財政部雖然說是代表國務院，但它畢竟只是一個部委，難以有相應的權威。如前所述，財政部的一些合理主張就是難於施行。而且，經過人大常委會，就會有更多的民主參與，可以代表更廣泛的民衆利益。從政治體制改革的過程看，預算由全國人大常委會來制定是必然的趨勢，何時實行還要看中國政治改革的進程。在預算交給全國人大常委會後，必要的行政收費項目也必須由全國人大常委會討論通過後才能施行。

從以上五個方面的措施看，解決行政收費，決不能就事論事，只提出限制性措施，這是治標的辦法。要從根本上解決行政收費問題，必須改革政治體制的許多方面。這不但是一場行政體制改革，而且會涉及政治制度的重要方面。沒有這種全面的深層次改革，既不可能建立完善的市場經濟體制，也不可能基本上取消行政收費。