



No. C1999021

1999-10

北京大学中国经济研究中心客座研究项目

收费体制改革思路研究

张光远

引子：改革开放以后政府功能增长引起收费规模不断扩大 改革开放以前，在长期计划体制下，中央政府包办一切行政、社会公益和福利事业，各行政机关和事业单位严格按国家规定进行财务管理，既没有收费的必要也没有收费的可能。国家机关和事业单位向公民、团体或其它组织提供某种劳务按规定收取的“规费”只有企业注册登记费、房地产登记费、结婚证工本费、中小学学杂费、医疗服务收费等少数几项，且规费收入是财政收入的一部分，收费单位不能随意支配。当时，“规费”项目少，金额小，并未引起政府和公众注意。

改革开放以后，随着城市经济体制改革的深入，中央政府放权让利，地方各级政府功能增长，要办的事情日益增多，除各种行政管理和社会福利事务外，推进经济和各项事业发展成为政府的重要责任。各政府机关和事业单位或为了筹集建设资金或为了弥补财政拨款不足或为了谋取自身利益而普遍开始创收，各种政策性收费、基金和附加日渐增多。这是因为，首先，经济发展需要大量资金。我国经济基础薄弱，改革之初既面临全面“短缺”，又面临经济结构的严重失调。调整经济结构，推进经济全面发展需要大量资金，在当时国疲民贫的情况下，只有政府才能承担得起筹集资金的重任，而国家财政收入困难，多渠道集资是当时必然的选择。其次，放权让利、财政包干、分灶吃饭激发了部门和地方政府的局部利益。我国农村经济改革是从联产承包责任制开始的，基本点是放权，划小核算单位，落实责任制。城市经济体制改革是从下放经济管理权限，放权让利，把中央高度集权的经济管理权限下放或分散给地方政府或中央各有关部门开始的，目的的一方面是调动地方政府和部门发展经济的积极性，另一方面是中央在甩包袱，把中央政府无力承担的发展责任推给地方。中央政府在向地方分权的同时也分散了财权，各部门和地方政府不再满足于仅制定政策来实现自己的事权，而要通过多渠道筹集资金来落实自己扩大了的事权，通过投资、通过建设工程项目来刺激本地经济发展。其三，放权过程中的制度碰撞使预算外资金甚至制度外资金不断扩大。地方政府和部门事权的扩大必需财权的扩大，而财权的划分缺乏清晰的制度约束，往往是中央或上级说了算，于是“上有政策，下有对策”，各级政府尽可能的在预算之外甚至制度之外扩张自己的资金来源。这种取向还因为我国税收

制度不健全导致预算内收入严重不足，政府更倾向于通过制定政策收费、设立建设基金等来筹措所需资金而加剧。收费规模的不断扩大，既为政府提供了重要财力来源，提供了经济发展所需资金；也为政府行为的非规范性和随意性提供的便利条件。

一、由政府职能增长而生并不断扩大规模的收费，到目前已经发展到非常严重的程度

当前我国收费的基本特征是名目多、总额大、范围广、增长快、秩序乱、危害大。

名目多、金额大。名目多有两方面的含义：一是各种收费、基金、资金、附加、保证金、有偿使用金、集资、“捐资”、赞助等名目繁多，且概念不明确，界限不清楚。一般而言，收费指的是政府机关或事业单位按国家规定提供某些服务收取的费用；基金指的是政府性基金，是国家为了筹集资金而明文规定收取的费用；附加是指按政府文件规定附加在价格或税收上收取或随税随价征收的费用。由于都是政府行为，界线并不严格，本文使用“收费”一词时，如不加特别说明，即指政府机关和事业单位收费、政府基金和附加，不包括集资、罚款和各种摊派，也不包括民间及企业活动而生的收费、基金、集资、捐助等。二是各种名目下又项目繁多。1996年，经国务院有关部门批准的政府机关和事业单位收费项目近400项，涉及60个部、委、局；各省、自治区、直辖市政府批准的收费项目多者达500项，少者也有50多项。1996年，全国共有各种政府基金、附加421项，其中经国务院及有关部门批准设立的有46项，省及省以下政府越权设立的375项。各种越

权审批、擅自收取的附加项目更多，仅1998年11月宣布取消的电价外加收项目即达560项（详见附件一：我国收费现状分析）。

据统计，1996年全国行政事业性收费总额约1958亿元，其中行政性收费562亿元，事业性收费1396亿元。行政事业性收费总额中中央批准项目和标准的1009亿元，地方批准项目和标准的949亿元。各类基金、附加总额2172亿元（不包括社会保障基金1014亿元），其中仅附加在价格上或随价征收的电力建设基金、三峡工程建设基金、铁路建设基金、邮电附加费、电话初装费、水运货运附加费等几项即达1000亿元左右。以上合计，1996年全国各种收费、基金、附加等共4100亿元，相当于当年财政收入的近50%（详见附件一：我国收费现状分析）。远高于市场经济发达国家（详见附件二：美、德、日、俄政府机关收费管理简况）。市、县级政府的收费收入与预算内财政收入基本持平，有的甚至超过预算内财政收入，并呈不断扩大之势。

范围广、增长快。改革开放之初，国家机关和事业单位收取的“规费”只有企业注册登记费、婚姻证书费、中小学杂费等少数几项。随着计划经济向市场经济转变，各种收费日渐增多，项目越来越多，范围越来越广，从中央到地方直至村镇集体组织和街道居委会，各级行政机关、党的机关、司法机关、有行政职能的事业单位、学会、行业协会等，大都有收费行为，收费已经渗透到社会的每个角落。收费金额越来越大，1988年全国行政事业单位收费415亿元，1992年增加到600亿元，1996年又增加到1958亿元，以年均20%以上的速度增长，远高于同期财政预算内收入增长速度。

秩序乱、危害大。从收费行为看，收费行为缺乏有效约束，

政府职能部门依照法律或国家政策规定审批的收费项目少，各部门和地方政府越权审批的收费项目多。各行政和事业单位乱收费屡禁不止；只收费不服务、多收费少服务相当普遍。有的政府机关履行管理职能提供公共服务变相收费；有的凭借手中权力和垄断地位转移职能，变无偿服务为有偿服务；有的通过中介组织把本应由企业或公民自愿选择的服务变成强制服务；有的借“评比”、“竞赛”、“达标”等名义，强行要求企业或公民交纳各种押金、保证金、参加各种需交费的考试、培训和咨询；有的甚至布置一项工作、开展一项活动就要设个收费项目。从收费资金使用来看，收费资金属预算外资金，各单位违反国家规定随意支配和使用收费资金的情况屡见不鲜，收费资金相当大比例挪作他用，有的购买高级轿车、移动电话，变成高消费；有的用于发奖金、请客送礼，变成“小金库”。

收费行为不规范，收费资金缺乏管理，收费规模过于膨胀的危害是严重的：首先，损害了企业利益，造成国有资产大量流失，阻碍国有企业的改革和发展；其次，侵蚀税基，挤占了财政预算内收入，增加中央财政困难，削弱了中央财政的调控能力；第三，妨碍经济发展，我国名义税率不高，但各种收费使投资者望而却步；第四，以费办事，以费养人，助长了机构膨胀，人浮于事；第五，助长不正之风，败坏社会风气，损害了党和政府同人民群众的关系。乱收费已经成为加重企业和社会各方面负担，影响社会经济发展的热点问题。党中央、国务院对治理乱收费工作十分重视，从80年代后期以来，基本上每两年就组织一次全国性的治理整顿，采取了包括上收收费审批权限、分批公布取消收费项目、组织收费检查、实行收费资金纳入预算外资金收支两条线管理等

一系列政策措施，但效果不理想，前清后乱、边清边乱，收费管理始终没有走出治理——膨胀——再治理——再膨胀的恶性循环。之所以如此，是因为历次治乱都没有正确分析导致乱收费的体制上的原因，没有抓住要害，只治标，不治本。分析研究收费体制现状，揭示形成乱收费屡禁不止的体制上和理论上的根源，提出收费改革的基本思路，是本课题研究的中心任务。

二、收费规模不断扩大的根本原因在于收费管理体制和财政体制扭曲

税收和收费是政府取得收入的两种正常形式，是一种客观存在，并不必然导致乱收费。市场经济发达国家各级政府可通过一定法律程序开征规费，还可以在提供某些服务项目时按照“使用者付费”原则向接受服务的对象收取一定数量的费用。但是，税收、规费、使用费收入都构成政府预算收入。象我国这样收费资金不纳入预算却归之于“预算外资金”分散管理的情况，在坚持政府收入规范化和预算完整性的市场经济国家很难理解。德国政府部门根据法律对缴费人提供服务后收取的费用，1980年为377亿马克，占财政收入的5.5%，1994年增长到1134亿马克，占财政收入的8.1%。日本是一个行政认可限制较多的国家，在办理政府认可手续时相当一部分要支付费用，如通商产业省是负责全国工商产业事务的政府机构，所管理的行政收费项目如产业登记申请手续费、商品交易委托许可登记费等有150项之多。俄罗斯的收费管理主要有许可证收费和企业注册收费等，其中许可证活动项目76项，国家注册费项目9项，还有另外一些收费。美国是高度市场化国家，

它的指导思想是行政费用要取之于民，用之于民，政府为公众提供公共服务不收费，但一些为特定对象提供的专门服务也收费，如商务部为企业提供一些促进产品出口的服务要收费，移民局对办理移民的人收取手续费，州一级政府在企业注册登记、核发证照时也要收取注册费等（详见附件二：美、德、日、俄政府机关收费管理简况）。

导致政府机关和事业单位乱收费，收费规模不断扩大的原因是多方面的，如一些文章所分析的那样：有政府职能增长以后，在经济建设上急功近利，急于求成，盲目铺摊子导致财力不足，要求企业和群众“集资”“共建”的因素；有财政预算内经费困难，发展各项事业经费不足，国家给政策不给钱，鼓励事业单位“创收”的因素；有政企不分、政事不分，机构雍肿，人浮于事，以费养人，以费办事的因素；也有行政管理和执法人员素质不高，利用职权多收乱要的因素。

但是，这些都是表面现象，最根本的原因是在体制转轨过程中，随着政府事权划分变化，权力下放，各行政事业单位创收欲望强烈，收费管理体制和财政体制却存在着严重的缺陷，不能有效约束收费行为致使收费规模不断扩大。按需取费、收支挂钩、政出多门、财政推动是体制缺陷的集中表现。

按需取费。前已指出，收费是政府取得收入的正常形式。但在我国政府职能转轨时期，政府机关哪些行为可以收费，哪些行为不能收费缺乏统一明确的界限和科学合理的计费依据。实际工作中往往根据资金需要来设立收费项目，审批收费标准和收费年限。第一，改革开放以后，我国处于经济高速发展时期，各项基础设施如交通、通讯、电力、水利等“瓶颈”产业亟待发展，而

财政预算内资金远不足以满足建设资金需要，于是在“预算外”做文章，陆续开征了电力建设基金、铁路建设基金、电话初装费、邮电附加费等，以保证基础产业建设资金需要。靠集资收费搞建设是收费规模不断扩大的主要因素，建设性收费在收费总额中所占数额最大。1996年仅附加在价格上的铁路建设基金、电力建设基金、三峡工程建设基金、邮电附加费、水运货运附加费等几项收费金额即达678亿元，若再加上电话初装费，达近1000亿元。第二，机构雍肿、以费养人是收费规模膨胀的机构因素。行政、事业单位机构设置需编委批准，编委批准机构要征求财政部门意见，增设行政编制需要财政增加拨款，财政部门一般不会同意，事业单位可以创收，增设事业单位财政部门一般不反对，编委的批件上一般要写上“经费自收自支”。原行政事业性收费中的各种“管理费”基本上都是为养人而设立。1996年行政事业性收费1950多亿元中事业性收费即达1396亿元也说明这一点。第三，政府职能转变滞后是收费规模不断扩大的体制因素。政府包办一切事务是传统体制的遗留，政府不仅承担行政职能，还包办一切社会事务，政企不分、政事不分，负担很重。改革开放以后，事权划分，放权让利只是在中央政府与地方政府以及地方各级政府间进行，政府既履行行政义务又办事业的格局并未有多大改变，加上经济建设责任，政府负担更为沉重。1998年以来，新一届政府适应政府职能转变的要求推行政事分离的机构改革已经开始，一部分原由政府机关承担的公益服务、中介服务职能逐渐从政府职能中分离，但这种分离还很不彻底，政府为发展社会公益事业到底应承担什么责任尚不明确，不应由政府承担的部分由政府包办，本该由政府承担的部分政府却没有完全履行责任，由事业单位根据事

业发展需要收费解决。而且，中介机构与政府机构分离，在很大程度上有财政甩包袱之嫌，也使一些在政府部门工作的素质不高的人把政府职能范围内的事务以进行中介服务为名变成商品交易行为，税外收费，费上加费。可见，政事不分，政府按需取费是收费规模不断扩大的直接原因。

收支挂钩。由于收费是按需取费，当然是谁需要谁收取。长期以来，我国收费体制一直维持谁收费谁使用谁所有的权属关系，收费资金相当分散。国家为了集中财力加强宏观调控能力，从1993年开始实行预算外资金收支两条线管理，但情况并不理想，收费单位支配收费资金的格局并没有改变。一方面，从资金收缴方面看，我国收费资金征收方式主要有收费部门或单位直接收取、收费单位开票银行代收、财政部门集中征收和税务部门代收四种形式。其中，收费部门和单位直接征收占绝大多数，不仅征收成本很高，收费资金的相当大部分用于征收人员费用；而且隐瞒截留、坐支挪用现象十分严重，收支两条线落不到实处。据对原交通部、民政部、广电部和国家教委四个部门预算外资金检查，1996年应上缴财政专户资金29.4亿元，实际缴入2.3亿元，仅占应缴额的8%，绝大部分收费资金游离于预算外资金管理之外。为改变这种状况，从1998年开始，中办发14号文件规定加强对收费较多的权力部门公安、检察、法院和工商系统收支两条线管理，四部门收费全部上缴财政，财政足额拨款保证他们“吃皇粮”，效果如何尚需观察。即使效果不错，也仅四个部门。另一方面，从资金拨付方面看，收费资金收支两条线管理大致有两种返还形式：一是全额返还，收费单位将收费资金交存财政专户储存，财政部门扣除10-30%的综合预算后，全部返还给收费单位，收得越多，返还越多，

收的少，返还也少。二是差额返还，财政部门根据收费单位编制的用款计划和拨款情况，将专户储存的收费资金按事先讲好的分成比例返还给收费单位。无论哪一种返还方式，都不能改变谁收费谁使用的基本格局，收费多少与单位利益直接相关，无论是行政机关还是事业单位都有一种本能的冲动去多收费。

政出多门。在收费单位有利益冲动的情况下，加强对收费行为的管理就是政府规范收费行为的必须选择，我国从80年代中后期开始注意对收费的管理，制定了一系列政策措施，经过不断完善，形成基本的管理格局是，行政事业性收费实行中央和省两级管理，按隶属关系分别由国务院和省级物价、财政部门负责审批，两部门分工是收费立项以财政部门为主会同物价部门审批，收费标准以物价部门为主会同财政部门审批；涉及农民利益的收费还要经过农民负担监督部门审查同意。政府性基金在1990年以前没有规范管理，由国务院或有关部门、地方政府根据需要设立，在1990年以后由财政部会同有关部门审批。在国务院或中央各部门的一些相关文件中还赋予了地方政府集资、审批附加费、建设费的职能（详见附件三：行政事业性收费管理体制的历史沿革）。这种相互交织、多头控制的规定看起来非常严格，实际执行漏洞很多。其一，收费项目和收费标准是个统一体，有项目就必然有标准，标准当然是某一项目的标准。而现行体制把项目和标准的管理权分别划分给两个部门，人为地割裂了收费管理的内在联系，哪个部门也无法站在全局的高度，从总体上对收费实施宏观调控，只增加了相互扯皮，削弱了收费管理力度。全国性的收费管理法规至今没有出台就说明了这一点。其二，多个部门管理收费，各自所处地位不同，分析问题处理问题的出发点不同，把握审批收费

的原则和力度也就不同，使收费单位有机可乘，一些收费在中央得不到批准往往分散到地方进行审批，在一个部门得不到批准就到另一个部门审批，以一种名目得不到批准就换个名目审批，在相关职能部门得不到批准地方政府就自行越权审批。政出多门，政府管理失去权威，也失去效力。

财政推动。财政部门是收费主管部门之一，它本应对规范收费行为有所建树，但实际的情况是财政政策对收费行为扩张起了推动作用。财政对收费的推动作用不仅体现在前已指出的预算内经费不足预算外资金补上；更重要的是体现在预算外资金管理上。我国财政体制分预算内和预算外两种体制，预算内收入主要是各种税收，收支预决算要经人大或人大常委会批准。一方面由于多年来“放权让利”改革中某些政策弱点的积累，税收体系不健全，该开设的税种没有开设，该收的税收征收不到位，国家财力过于分散，国家预算内收入严重不足，另一方面我国政府职能转变滞后，财政支出结构改革滞后，不该由政府负担的事业费支出仍由财政拨款，预算收支矛盾十分突出。国家无力仅凭预算内资金来满足国家机关职能运转、事业发展和经济建设需要，使财政对行政机关和事业单位的拨款通常留有缺口，行政机关和事业单位经费不足成为一种“常态”（参见附件一：我国收费现状分析）。于是采取一种变通措施：税外收费或收取各种基金等，同时给行政和事业单位一种“政策”，由行政事业单位自找门路“创收”。此制一开，各种收费、集资、基金、附加、摊派应运而生，形成大量预算外资金，规定由财政部门掌握使用或进行管理监督，以弥补预算内资金不足。财政经费不足收费补实际上成为政府部门抓管理、搞建设、设机构养人的通常做法，以至流传这样一个顺

口溜：“改革就是减税，管理就是收费”。反过来，财政部门核拨经费又往往与收费挂钩，单位实施收费后，相应扣减经费拨款，促使国家机关和事业单位进一步向市场取费，这样相互推动，收费规模更进一步膨胀。

我国加强对收费管理的一个重要做法是实行预算外资金收支两条线管理，其实这是一个方向性错误。预算外资金收支两条线的管理办法把收费资金纳入了财政管理轨道，不仅没有使收费过快增长势头有所遏制，反而使财政预算外收入与收费资金建立起直接联系，更助长了收费的积极性。因为按现行管理体制，预算外资金是由财政部门内部职能机构在各商业银行分别开设委贷帐户计息存储，实际上成为财政“小金库”。据审计部门提供的资料，湖南省财政厅1996年末银行帐户达101个。因而，有的地方财政部门强行将民间赞助、集资纳入预算外资金管理；有的将实行企业化管理缴纳营业税的科研、设计部门的收费也纳入预算外资金管理，支出必须财政部门同意；有的地方提出预算外收入要在财政预算中占有法定比例，要按基数递增。甚至有一些地方财政部门实行了“核定收支，下达计划，超收分成，短收自负”的办法，对收费单位直接下达收费指标，对各单位收费收入实行切块提留，一般提取收费金额的10-30%不等。有的还成立了专门的收费管理局，集审批、征收、资金管理于一身，使原来收费单位的一个积极性变为收费单位和地方财政两个积极性。由财政部门来管理收费，必然是收费越来越多，越管越乱。

总之，现行收费体制是一种利益驱动机制，收费与地方政府、部门、单位甚至个人利益有密切联系，收费多，其管理和建设资金就有保障，事业发展就好，相应的单位的收益乃至个人奖金福

利亦多，既出政绩，又得实惠，相反就比较困难。收费管理由于政出多门而缺乏有效约束，财政体制又助长了这种利益驱动机制。使收费规模日益膨胀。

三、关于收费的理论分析：收费是形成无形成果的劳动价值的货币表现

我国理论界对收费理论的研究几乎是空白。关于收费的性质、特征等问题的论争主要的不是存在于理论界，而是实际工作中，存在于收费管理部门之间，与部门利益相关联。偶尔一见的研究文章也多从部门利益出发，为本部门参与收费管理寻找一些理论上的支持：物价部门认为收费是补偿服务成本的一种特殊“价格”，财政部门认为是“准税收”。这种公说公有理、婆说婆有理的“理论”，导致管理体制扭曲，政出多门(详见附件四：收费理论研究概述)。

经济学家把各种物品分为两大类：公共物品和私人物品。这两类物品的最大差异在于它的消费是否具有排他性，私人物品的消费具有排他性，一定量的某物品有某甲消费，某乙就不能消费。这样的例子非常多。消费的这种排他性决定了消费这种物品就必须购买，就有价格，这样的物品可以按市场原则生产出来。而公共物品的消费不具有排他性，一定量的某物品可以由许多人同时消费，并不相互排斥。公共物品的这种非排他性决定了这种物品并不需要购买即可消费，它没有价格，虽然它的生产也一样要消耗成本。我们常举的公共物品的例子是国防，它总是大致自动的提供给全体公民。其实国家行政管理也是一个典型的公共物品的

例子，这也是国家机关提供公共管理服务不能收费的理由。

但是，国家机关提供的并不全是公共服务，国家机关在为全体公民提供公共服务的同时，也在一定程度上为特殊对象提供专门服务。接受服务的对象是特殊的个体而非全体公民，提供的服务内容有专门的针对性，并非全体公民都能享受到。比如国家工商行政管理机关进行企业注册登记，受益的是被登记的企业，所耗费用，包括登记工作所用人力、设备、纸张消耗以及发证费用等，不应由全体纳税人承担，国家机关应依据服务成本向接受服务的企业收费。再如法院诉讼费，打官司的人应向法官的劳动付费，不打官司的人自然不用承担诉讼费用，也不应由税收转移支付。还有环保收费，美好环境是人类共同的资源和财富，谁污染了环境，就是使用了人类共同的资源，也增大了社会用于治理污染保护环境的成本，污染者不仅要支付公共财富使用费，还要支付治理污染的成本。由此可见，国家机关对特定对象提供特定服务是应当收费的，它不同于税收。认为收费是“准税收”的观点是错误的，虽然它们之间有共同点：都是国家机关依法强制征收，都构成国家财政收入的来源。但是，费和税的本质特征和调整范围有着根本区别，两者不能混淆。国家机关收费的存在是有其合理依据的，当然它的范围也是特定的，决不可以此认为国家机关提供服务都可收费。

政府不仅提供公共物品、特殊物品（特定服务），还提供“准公共物品”。准公共物品与私人物品的共性在于消费具有排他性，在技术上可以限制消费，只让按价付款的人得到该物品。准公共物品与私人物品的区别在于私人物品具有独立性，没有外部的或溢出影响，准公共物品的消费则不具有独立性，一个人的消费会

对其他人的福利产生影响。如我们称之为公益服务的教育和医疗服务等。对于教育服务来说，受教育者是直接受益者，他掌握了知识，提高了自身素质和能力，增大就业机会，可以取得比未受教育者高的收入，因而他接受教育可以看作是他取得未来收入的一种投资，应当付费。从这方面讲教育是一种私人物品，有价格。但是另一方面，教育也随之提高了整个社会的文化水平和全民素质，推进了社会文明和进步，又具有明显的公共物品特征。医疗也是这样，病人接受医生的服务是为了自身健康，是私人物品，应付医疗费。健康又是全民素质的基础，医疗保健又具有公共物品性质。政府应对准公共物品的生产对社会有好处的一部分进行投资。一般而言，政府通常会免费提供公共性质特别强的准公共物品如基础教育、防疫免疫、消防服务等，同时出于公平负担的考虑，对个人明显受益的准公共物品也往往通过收费让消费者对其直接受益部分付费，如高等教育，个人负担教育成本中一个相当部分。准公共物品的这种二重性决定了它的补偿机制也是二重的：财政拨款和市场取费，这是公益服务收费不同于国家机关收费的地方。

政府除了提供特定服务要收费、提供准公共物品要收取相应费用外，提供其它类型服务，如政府生产具有不可分性的物品如地铁、电网等，提供自然垄断性物品如邮政、电讯等，还有公用事业服务如污水处理、垃圾处理等，都应按“使用者付费”原则收费，且收费必须足以补偿或部分补偿成本。

由以上几方面分析可以理解，收费实际上是形成无形成果（服务）的劳动价值的货币表现，是通过一定的行政机制取得的耗费劳动的补偿。收费的这一属性决定了它既具有价格属性，又具有

财政属性。价格属性是从收费的行为而言的，收费作为提供服务的一方向接受服务的一方收取成本补偿，这与商品价格是一致的；财政属性是对收费的结果而言的，收费资金应纳入政府预算管理，这与税收是一致的。由此决定了收费行为管理与收费资金管理是既相联系又相区别的两个过程，是收费管理的两个方面。

四、收费体制改革的主要思想和基本思路

如前所述，收费规模不断扩大虽然有其合理性，在一定程度上还是改革的必然产物，但收费秩序太乱了，它增长得太快了，已经给社会造成很大的负面影响。不对收费体制进行彻底改革，社会各方面负担不可能减轻，经济的持续增长难以实现，党和政府与人民群众关系难以改善，机构膨胀的机制难以根本改变，财税体制等改革也难以深入进行。研究收费改革思路成为推动我国经济体制改革一个重要方面。对于收费体制改革思路的研究，发端于马凯同志1996年4月在邯郸市成立收费管理办公室新闻发布会上的讲话，在讲话中马凯同志提出要区分收费行为管理和收费资金管理，明确物价部门和财政部门的分工，建立行之有效的制度保障。发展于毕井泉同志1996年9月在第二期全国物价局长研究班上的发言，在发言中毕井泉同志提出要区分行政性公共服务、公益性公共服务和中介服务的界线，分别采取不同的管理办法进行管理，这对我们后来重新划分收费体系有重要启发意义。成型于1997-1998年我们起草《国家机关收费管理条例》之时。

我们认为，收费秩序混乱，收费规模不断扩大的问题出在行政事业性收费管理体制与政府职能转变不相适应，价格、税收、

收费、基金概念模糊，界限不清，收费缺乏合理规范和有效约束。因此，**收费改革的指导思想**应当是，适应市场经济条件下政府行政管理 and 事业发展的要求，理顺价格、税收和收费的关系，建立新的收费体系；分清政府与市场的责任，规范政府收支，该政府承担的责任财政部门要足额拨款，应由市场补偿的部分一定要推向市场；限定政府部门收费范围，合理确定收费标准，规范收费行为；明确取消预算外资金管理体制，该由政府收取的费用一律纳入预算管理，该按商业原则收取的费用一律依法纳税。**收费改革应遵循的基本原则**，一是有利于减轻社会各方面负担，改善投资环境，促进经济发展；二是有利于增加财政收入，使国家预算内收入能承担起公共事务管理所需开支；三是有利于精减机构，促使政企分开、政事分离；四是有利于规范政府收费行为，建立起能有效约束收费膨胀的机制；五是有利于提高收费管理透明度，便于社会监督从而有效抵制乱收费；六是有利于发挥市场机制作用，凡具竞争性可从市场取得补偿的服务收费均按商业行为管理。

根据以上指导思想和原则，我们提出以下改革思想：**首先，提出废除行政事业性收费的概念，重新划分收费体系思想。**行政事业性收费是1982年辽宁省物价局为概括当时出现的各行政和事业单位为弥补财政拨款不足而开始创收的情况，以区别于商品价格而提出的概念，本身并无理论依据，只是约定俗成逐步为大家所接受。1987年颁布的《中华人民共和国价格管理条例》正式使用行政性、事业性收费的概念。十多年来这个概念对规范不同性质收费，强化收费管理起到了积极作用。但这一概念存在严重不足：一是含义不准确，行政性收费当然是行政机关收费，但行政机关履行政府行政职能提供公共服务又不能收费，而有些具有行政管理职能

的事业单位却存在行政性收费；事业性收费更是一个内容庞杂的混合物，既包括政府提供准公共物品的收费，也包括政府按使用者付费原则提供服务的收费，还包括政府为鼓励某项事业发展而设立的收费和各种需推向市场的中介服务收费。二是行政性收费与事业性收费是两种不同性质的收费，用同一套办法管理不同性质的收费混淆了是非界限，导致管理上的混乱。三是行政事业性收费管理办法不符合变化了实际情况。随着新一届政府进行政府机构改革，原由政府包办的公益服务和中介服务与政府职能分离，公益单位和中介机构与政府机关脱钩，政府包办社会事务的状况开始有了很大改变；事业单位也发生了很大变化，原有事业单位纷纷转轨，走向市场，按企业原则自主经营、自我发展。老概念不适应了。为适应变化了的新形势，我们提出要打破行政事业性收费的传统概念，重新划分收费体系，按照我们关于收费的理论分析，根据政府提供服务的性质和市场规则，将收费划分为政府机关收费、公益服务收费、公用事业收费、中介机构收费和经营性收费五大类。由政府向特定对象提供特定服务收取的规费，称为政府机关收费；由政府提供准公共物品的收费称为公益服务收费或公益服务价格；由政府提供需由“使用者付费”的服务收费，称为公用事业价格或公用事业收费；从政府机构分离出来走向市场的中介机构收费；与政府没有直接关系，纯属商业行为的企业收费称为经营性收费。收费体系的这种新划分已经被1997年底颁布的《价格法》所规范。**其次，提出权力制衡思想。**现行收费管理体制的主要弊端是政出多门、相互扯皮。解决这一问题的关键是既要排除政出多门，又要实现权力有效制衡。因此，我们提出将现行以财政部门为主管理收费立项，以物价部门为主管理收费标准的“一家一半”

相互扯皮的管理模式，改为物价部门进行收费行为管理，财政部门进行收费资金管理的“一家一段”的各司其职，各负其责，既相互配合又相互制约的约束机制。**第三，提出废除预算外资金管理体制，政府收费纳入预算管理，改革收费资金收缴方式，实行收、缴分离思想。**政府机关收费是财政收入来源之一，收费单位不能据为己有，必须通过各种渠道上缴国库。彻底切断收费部门、单位与收费行为的利益关系。**第四，提出费改税思想。**目前“费改税”炒得纷纷扬扬，其实早在1996年年中，我们即按当时朱基副总理批示召集有关部门研究养路费改燃油税问题并提出初步方案，1997年10月在给国务院的报告中正式提出“费改税”概念，“费改税”的发明权在我们。现在大家都在讲“费改税”，其实许多人是人云亦云，并不理解费改税的真正含义。我们认为，费、税的本质特征和调整范围有着根本的区别，两者不能混淆，本来不存在费改税的问题。费改税是针对我国现实情况费税不分，费中有税，税上有费而提出来的，是要把本来应该是税的收费还其本来面目，而不是把所有收费都改为税。研究费改税政策，必须认真分析我国收费现状和各项收费产生的历史原因、征收目的和用途，区别不同情况采取不同政策。

根据以上思想，我们提出收费管理体制改革的思路：对现有经职能部门批准的收费项目逐一清理分类，分别进行改革：1. 要把国家机关收费限定在国家机关为特定对象实施特定管理或提供特定服务，费用不应由全体纳税人承担的收费；2. 对原收费中属“准税收”性质的缴费者不直接受益、征收范围和标准具有相对稳定性、征收手段具有强制性的部分实施费改税，实现费税分流；3. 将原事业性服务中属“准公共物品”的部分改为公益服务价格，分清政府与市场的责任，完善公益服务价格补偿机制；4. 将原事业性服务中属政

府提供使用者付费服务的收费项目改为公用事业价格;5. 将原行政事业性收费中基本上属“私人物品”但具有一定社会公益性的部分改为中介服务价格,促进中介机构与国家机关彻底脱钩。(各类的具体项目详见附件一:我国现有各种收费、基金、附加项目及其改革建议)。

需要说两点,第一,未经职能部门审批的不合理不合法收费,应一律取消,不在改革之列;第二,经营性收费的概念和范围一向明确,不存在改革问题。以下是五个方面改革的具体实施意见:

从规范财政收入入手,实施“费改税”,实现费税分流。为改变目前税费不分、费中有税、税上有费的混乱情况,对现行中央和省级政府批准的具有明显税收特点的,缴费者不直接受益、税源具有相对稳定性、征收手段具有强制性的收费、基金、附加实行费改税,由国家立法机关制定税法征收管理(参阅附件五:关于费改税的几点建议)。这样,可以稳定有效地增加财政收入,集中财力用于政府所急需的开支,增强政府宏观调控能力。费改税要坚持以下原则,一是总体上不增加社会负担;二是有利于简化税制,尽量利用现有税种,少设立新的税种,提高效率,降低征收成本。

从对现行收费清理的情况看,符合费改税方向的收费主要集中在道路交通、城市建设、农业发展、资源保护利用及教育、社会保障领域。关于各自税种设置提出以下建议:1. 以增加公路、航道建设和养护资金、提高投资效率、促进交通运输发展为目的的费改税。开设燃油税,取代道路车辆和航运方面的收费如养路费、航道养护费、公路、水路客货运输附加费、管理费、车辆购置附加费等。2. 以筹集城市建设资金、加快城市基础设施建设步

伐，促进城市经济发展为目的的费改税。提高城市建设维护税、城镇土地使用税税率，取消市政设施配套费、征地管理费、公用事业附加费、土地闲置费、新菜地开发基金等。3. 以减轻农民负担、增加农业投入、促进农业发展为目的的费改税。调整农业税税目和税率，取消农牧业税附加、渔业资源保护费、乡镇企业管理费、乡统筹等。4. 以合理利用资源、保护环境为目的的费改税。调整现有资源税税目和税率，取消矿产资源补偿费、无线电频谱资源占用费、水资源费等；开征环境保护税，取代水土流失防治费、污水排污收费等，以增加环境保护和污染治理方面的投资。5. 以发展教育事业为目的的费改税。开征教育税，取消教育费附加、教育事业附加费、地方教育基金等。

将原事业性服务中属“准公共物品”的部分改为公益服务价格，明确划分政府与市场责任，完善公益服务价格补偿机制。相当大一部分原事业性收费属“准公共物品”，具有明显的公益服务特点。如教育、医疗、绿化、气象、档案、测绘、殡葬服务等。一方面，这部分事业不以营利为目的，不可能完全推向市场，政府必须承担一定的责任；另一方面，没有必要也不可能由政府包办。这一特点决定了这部分公益服务必须实行政府举办与社会举办并举，对政府举办的公益事业实行政府与市场双重补偿。要改变目前按事业单位进行管理的资金供给方式，在分清政府和市场的责任基础上，建立和完善政府与市场双重补偿的良性发展机制。公益服务收费纳入价格管理范畴，收费标准的制定和调整应通过价格听证会决定。

由政府提供的需按“使用者付费”原则缴费的部分收费改为公用事业价格。原行政事业性收费中的道路通行费、过桥费、有线

电视收费、污水处理费、垃圾处理费等等，均应改按公用事业服务价格管理。道路（公路）、有线电视网及污水和垃圾处理均应从政府主管部门中分离出来，实行政企分开，作为企业来经营，政府投资作为国有资本金，由经营企业负责保值增值。公用事业价格纳入政府价格管理范畴，由企业按照政府批准的标准收取。

公益服务与公用事业在价格补偿上的区别在于公益服务的运行成本中的一部分由市场补偿，而公用事业的运行成本主要或全部由市场补偿。

中介服务从政府职能分离，中介机构与政府机关脱钩，将原行政事业性收费中基本上属“私人物品”但具有一定社会公益性的部分改为中介服务价格，按市场规则管理。随着市场经济体制的建立和政企分开，相当大一部分过去由政府包办的事务交由市场中介机构承担，如评估、鉴定、检验、检测、调解、仲裁、认证、认可、代理、公证、律师、专业考试、咨询等服务，多数属“私人物品”。在政府与企业之间，我国大约有130万个国营事业单位，2800万职工，占中央财政支出的17%。这些中介服务是市场经济所必需的。这些单位大多收入有保障，与国企改革资金难，人员分流难不同，它改革的要点在于确立新的业务方向，调整组织结构，重建新的用人制度，从国家机关分离，通过发挥专业技术优势，依靠自己的声誉，为企业或居民提供专业技术服务来取得收入，维持运营，并实现自我发展。这些事不宜由政府包办，也不应由政府包办。要加快政府与中介机构脱钩的步伐，停止财政拨款，促进中介机构走向市场。政府的责任是按照客观、公正、公平的原则，通过立法来规范中介机构的行为，建立公平竞争机制。对中介服务机构通过向社会提供服务所取得的收入要依法纳税。对

中介服务价格要区别情况实行不同管理方式。对已具备竞争条件的中介服务，如广告设计、技术咨询、技术服务、技术转让、商务代理、拍卖服务等实行行业自律，收费标准由经营者根据《价格法》的规定自主确定；对竞争尚不充分的中介服务，如各种价格评估、会计、审计、法律服务等实行政府指导价，由价格主管部门制定收费管理办法或指导性收费标准，中介机构根据服务的具体情况确定具体标准；少数具有行业和技术垄断、不具备竞争条件的中介服务，或国家法律法规规定的强制服务，如认可、认证、仲裁、鉴定、检验等收费实行政府定价。为规范中介机构收费管理，应制定中介机构收费管理办法（参阅附件六：中介服务收费研究）。

保留国家机关为特定对象实施特定管理或提供特定服务，费用不应由全体纳税人承担的收费，建立能有效遏制收费膨胀的约束机制。国家机关收费仅限于国家机关为特定对象实施特定管理或提供特定服务，费用不应由全体纳税人承担的收费。具体包括四个方面：（1）按法律、法规规定进行登记、注册、审验、颁发证照，可收取登记、注册、审验和证照费。（2）特许使用国家资源进行经营性活动的，可收取特许权使用费。（3）对生产经营造成环境污染或损害环境的，可收取环境补偿治理费。（4）审判机关收取的诉讼费。除这四个方面的收费外，国家机关履行公共管理职能提供公共服务均不得收费。对保留的国家机关收费需进行四个方面的改革：

集中权限。改革现行多个部门、多个层次审批收费办法，逐步过渡到依法设定收费，收费立项必须经过法律法规授权。通过法律法规设定收费，透明度高，权威性强，可以有效地避免行政

审批的随意性和盲目性，提高审批收费的科学性。考虑到我国现阶段法律法规设定的收费只是少数，一步过渡到全部依法设定还有困难，可采取分步走的办法，对符合上述收费范围的国家机关收费，可实行行政审批，行政审批的权限集中在中央。

现行收费管理体制弊端的关键是政出多门，相互扯皮。解决这一问题的关键是既要排除政出多门，又要实现权力制衡，因此，必须改革现行收费立项以财政部门为主，收费标准以物价部门为主的一家一半的相互扯皮的管理模式，建立物价部门进行“收费行为管理”，财政部门进行“收费资金管理”的一家一段既相互配合又相互制约的收费管理体制。物价部门与财政部门各司其职，各负其责。从而建立起定价管理与资金管理的双重约束机制。这是符合我们前面关于收费既具价格属性又具财政属性的分析的。从实际工作讲，收费包括前后相继、相互联系的两个过程：一个是对收费行为的管理，即该不该收、按什么标准收和对收费行为的管理和监督；一个是对收费资金的管理，即收上来的资金如何使用、使用范围及财务监督等。前一个过程是价格范畴，属于“定价管理”，后一个过程是财政范畴，属于“资金管理”。物价部门着重从收费行为上严格管理，把住“收入”关，规范和监督“收钱”行为；财政部门从资金使用上严格管理，把住“支出”关，管住收费单位的资金使用。从管理体制上避免经费不足就立项收费问题，从而建立起有效约束机制，防止收费膨胀。

目录管理。对集中审批的国家机关收费实行目录管理，由国务院制定收费管理目录并对外公布。凡列入目录的收费均属合法收费，没上目录的均属非法收费，任何部门和单位一律不得在收费目录之外实施收费。

收缴分离。将现行“收、管、用”一体化的资金管理方式改为收费帐目与资金收缴分离，收费单位不直接接触收费资金，收费资金及时解缴国库，彻底割断收费部门、单位与收费行为的利益关系。具体操作上，可实行随税征收；法人或居民定期缴纳的收费款项由银行代收；一次性缴纳的收费，由收费单位代售税务部门印制的定额（代金）发票，由收费单位定期将收费款交税务部门等办法。收费资金属国家资金，国家机关经费由财政拨款，不留缺口。国家机关不再“创收”。与此相适应，改革发票管理体制，将现行由税务部门印制税收发票、财政部门印制行政事业性收费收据的两家管理模式，改为由税务部门统一管理，堵塞票据管理上的漏洞，防止资金流失，降低征收成本，排除刺激收费膨胀的经济动因。

规范标准。收费实为服务价格，应按实际消耗成本确定，收费标准应按直接费用定额收取。现行诉讼费、工商注册登记费、产权登记费、公证费、证券监管费等都是按标的额的一定比率收取，很不科学，服务工作量与标的额大小并不成比例，留下乱收费隐患。应一律改为按直接费用定额收取，收费直接反映成本，提高制定收费标准的科学性。

取消非法收费和不合理收费，切实减轻社会各方面负担。对省级以下各级政府和各有关部门越权批准的收费、基金一律明令取消。对中央和省级政府批准的合法收费进行全面清理，凡不能纳入上述五个方面改革的行政事业性收费一律取消。这些收费主要集中在以下两个方面：（1）为弥补国家机关经费不足，以费养人收取的各种管理费，如乡镇企业管理、福利企业管理费、个体工商户管理费、公路和水路运输管理费等，这部分收费主要是用于养

人，要随机构改革推进，逐步减人减费，在两到三年内全部取消。

(2) 地方政府越权出台的以筹集建设资金为目的的各种建设费、附加费和基金如电话初装费等，一律取消，结合投资体制改革，完善资本金制度，保证各项建设事业健康发展。对经国务院批准的通过价格征收的电力建设基金、铁路建设基金等，逐步并入价格，增加企业收入，依法纳税，两到三年时间内予以取消。三峡建设基金征收到2009年，在三峡工程完工时取消。

五、收费改革的条件、制约因素和配套措施

收费改革是一项重大改革，涉及面广，情况复杂，难度相当大。深化收费体制改革必然引起部门、地方、单位之间利益调整。取消管理性收费、建设性收费后，会给地方、部门解决人员经费和建设资金带来一定困难。改革要冒一定风险。但如果不改革，乱收费问题得不到根本解决，企业和群众负担减不下来，正常的经济秩序和合理的分配关系难以形成，影响经济长期持续稳定发展。因此，各方面均应从全局的高度认识深化收费体制改革的重大意义，坚定不移的推进收费改革。

推进收费改革依赖于一定的政治经济条件，现阶段这些条件已基本具备：第一，1998年5月1日《中华人民共和国价格法》正式实施，不再使用相沿已久的行政性、事业性收费的概念，重建收费体系，将收费划分为国家机关收费、中介机构收费、公用事业价格、公益服务价格、经营服务收费五大类，为收费体系改革奠定了法律基础。第二，国家机构改革全面启动，一方面将中介服务从政府职能分离，使中介机构与政府机构脱钩，按市场经济原则

自律经营，逐步减少直至取消财政拨款，实现自收自支、自我发展；另一方面，将原事业单位代行的政府管理职能收归政府，履行政府管理职能的国家机关由财政全额拨款，为逐步取消各种管理费创造条件。第三，财税体制改革是我国现今五大改革之一，结合财税体制改革，或通过设置新税种，或调整现行税目提高税率，将现有建设性收费中具有税收性质的合理收费改费为税，减少收费，增加国家财政收入，纳入预算管理，燃油税改革方案已经启动，为进一步费改税积累了经验。第四，我国已经从卖方市场转变为买方市场，目前市场平稳，商品比价关系基本合理。少数几项附加在价格上或随价征收的基金、附加，随价格改革或并入价格，或予以取消，使价格构成更加完善，改革的震动不大，推进收费改革的时机已经成熟。

当前，制约收费改革的因素除利益结构调整外，在很大程度上来源于认识方面：一是改革后需继续由财政拨款的收费单位（如国家机关、公益服务、公用事业单位等）担心收费收入纳入预算后财政不能足额拨付经费，影响事业发展；二是财政部门担心收支脱钩后收费积极性下降，财力不能满足国家机关公务经费需求；三是地方政府担心建设资金不足，影响在建工程如期完成。这些担心站在部门和局部立场上是存在的，从全局看则不难解决。首先，通过收费改革和费改税直接增加了财政收入；取消管理费后国家税基增大，相应增加了税收收入；改革收费体制，乱收费现象被制止，防止国家财政收入流失，增强了国家税收的聚财功能，财政调控能力明显增强。其次，政府不再包办一切，中介机构从国家机关分离，公益服务划清了财政与市场的责任，国家财政负担的范围明显缩小；精减机构相应减少财政拨款，减轻财政负担，

对国家机关经费保障程度相应提高。至于建设资金来源应通过正常渠道取得，乱收费乱集资势必超出国力和各方面承受能力，是不可取的。而通过收费改革，整顿收费秩序，向建设项目取费相应减少，等量投资可以取得更大效益，对降低工程造价缓解资金压力亦有益处。

基于现实状况，**推进收费改革关键在于综合协调配套进行，具体讲要做到“一统一”“三配套”**，即统一国家财政，把政府的收支集中于国家预算内管理，收费管理体制改革与财政收支体制改革、税收体制改革和行政事业体制改革配套进行。首先要优化财政支出结构，与收费改革的“费税改”、部分事业性收费转为公益服务或中介服务收费、保留少量国家机关收费和取消不合理不合法收费相配套，调整财政支出结构，重新配置资源，从市场可以解决其经费来源的领域退出去，全面进入必须由政府配置资源的事业领域。对国家机关取得的收费收入除个别特殊情况外，均应直接纳入预算管理，国家机关的正常支出和需要由国家承担的公用事业、公益服务经费财政要予以保障，拨款不留缺口。第二，收费体制改革势必带来各个地方、各级政府和部门利益结构和财源变化，出现财政收支新的不平衡，必须配套进行税制改革，合理划分中央税和地方税，重新设置主税种，调整各级政府收入结构。还要在科学界定各级政府事权的基础上调整各级财政的收支范围，完善转移支付制度，加大转移支付力度，增强中央财政的调控能力。第三，收费改革后，现有支撑着行政事业单位运转的收费，有的将转为税收，有的推向市场，有的取消，有的继续予以保留。如果不同时实现政府职能转换，改革政府机关和事业单位体制，将哪些应推向市场的事业单位推向市场，将不应由政府

举办的事业推向社会，不撤销不合理的机构，就会因事在、人在、庙在而依然凭借手中权力收费，收费改革必然流产。因此，要在推进机构改革过程中，将现在由政府机关或事业单位履行的一些应由中介机构承担的职能，包括对中介机构进行资质认证人员考核注册等事务，均应通过“三定”方案退出国家机关管理职能，真正做到政事分开。第四，要积极推进基本建设投资体制改革，实行资本金制度，没有法定资本金的项目一律不得开工，以防资金不足收费补。

结语：由政府功能增长而生的不断扩大的收费规模只有通过政府职能转变而规范。改革开放以后政府职能增长主要是放权让利过程，与这一过程相适应，财政预算内收入比重下降，中央宏观调控能力减弱，税外收费行为扩张，预算外资金急剧膨胀。进行收费改革的目的是增强财政的聚财功能，规范政府收费行为，也规范企业收费行为。这一过程又与政府职能转变相配套。这一次的政府职能转变与以前不同，不再是中央与地方政府和地方各级政府间的分权让利，而是区分政府行为与市场行为，实现真正的政府职能转变。政府，不仅是中央政府，也包括地方各级政府，不再包办不属于自己职能范围的事，政府经济管理的责任主要是制定经济政策和规则以吸引资金，而不是由政府直接集资、筹资；政府若欲鼓励事业发展，可通过立法程序发行专项建设债券，不必直接包办。推向市场按市场规则经营的单位，靠自身掌握的技术、知识和信息向社会提供优质服务取得收入，在竞争中求生存，在竞争中求发展，不需要政府的直接关怀和扶持。政府没有了超出自己职能范围的支出需要，就没有了收费的欲望。继续保留的少量政府机关收费，其收费行为按《价格法》规范管理，收费资

金纳入财政预算。政府收费，企业收费各行其道，各循其规，乱收费问题可迎刃而解。

收费改革涉及利益调整，意义重大，阻力也大。需各部门统一思想，一致行动。根据1998年6月5日总理办公会议决定，收费改革工作由国家计委负责，其中费改税工作由财政部、国家计委负责。两部门应捐弃前嫌，合理分工，相互配合，弄清情况，理清思路，尽快制定收费改革的总体方案，逐步推进。

注：本研究报告所引用数据来源于国家计委或有关部门统计、测算或专题调查资料，为第一手资料。

1999年5月31日

附件一：

我国收费现状分析

一、 收费、基金和附加的基本情况

1. 关于行政机关和事业单位收费

从收费总额看，近年来行政机关和事业单位收费不断增加，规模越来越大。据统计，全国行政机关和事业单位收费总额，1988年为415亿元，1992年增加到600亿元，1994年为1200亿元，1996年达到1958亿元。在收费总额中，从收费性质划分，行政性收费562亿元，事业性收费1396亿元；从审批权限划分，中央批准收费项目和标准的1009亿元，地方制定收费标准的949亿元；从收费主体划分，中央各部委及其下属单位收费46.8亿元，各省、自治区、直辖市有关部门及其下属单位收费1911.7亿元。

从收费项目看，1996年，经国务院有关部门批准的行政机关和事业单位收费项目近400多项，涉及60多个部、委、局。各省、自治区、直辖市批准的收费项目多的达470项，少则50多项。中央批准的收费项目参见附表1-5：中央批准的收费项目及改革建议。

从行政事业性收费与财政收入比较看，1996年全国行政事业性收费总额比1995年增长19.5%，高于财政收入增长速度。收费总额相当于财政收入的26.4%。中央单位收费额相当于财政收入的1.3%；地方单位收费总额相当于地方财政收入51.0%，最高的达86.8%，

2. 关于政府基金和附加

政府基金是指政府机关依据国家法律法规或文件规定，为专项事业或重点产业发展需要，凭借政府职权向法人、公民或其它单位征收的具有专项用途的资金，与民间意义上的基金完全不同。政府基金的征收方式大多是附加在价格、税收上，或按销售收入、固定资产原值、工资、税金的一定比例收取，或直接加在价格上随价征收。基金项目大多分布于工交、城建、教育、农林水利等领域。

从总额上看，1996年全国收取的政府出台的各类基金、附加总金额为2172.2亿元（不包括社会保障基金1014亿元）。在基金总额中，按审批权限划分，国务院及各部门批准的基金收入1836亿元，省级及省级以下政府批准的基金收入336亿元；从分布领域划分，工业生产基金

302.4亿元，占14%；交通通讯基金1480.6亿元，占68%；农林水利基金52.5亿元，占2%；城市建设基金35.3亿元，占2%；教育基金118.8亿元，占6%；其他基金占8%。

从基金项目看，1996年有上报统计数据各类政府基金、附加费共421项，其中经国务院或有关部门批准设立的46项（参见附表6：中央批准的46项基金表），其余375项均为省级及省以下政府或部门越权设立的。各类基金规模大小不一，仅附加在价格上或随价征收的电力建设基金、三峡工程建设基金、铁路建设基金、邮电附加费、水运货运附加费等几项即达678亿元，若再加上中央出政策地方定标准并收取的电话初装费，共达近1000亿元。

上述行政事业性收费及各类政府基金、附加费合计年收费总额为4130.2亿元，相当于当年财政收入47.8%。

3. 清理收费情况

党中央、国务院对治理乱收费问题十分重视，有关部门采取了一系列切实有力措施。从1990年到1996年，国务院办公厅以及国务院有关部门先后发文公布取消的收费项目有306项，大大减轻了社会各方面负担。

从1997年开始，针对乱收费日益严重的情况，党中央、国务院加大了治理乱收费的力度，发出《中共中央、国务院关于治理向企业乱收费、乱罚款和各种摊派等问题的决定》（中发[1997]14号），要求各地各部门一定要从政治和全局的高度，充分认识抓好治理乱收费减轻企业负担的重要性，加强领导，清理各种乱收费。为抓好这项工作，国务院成立了有国家计委、国家经贸委、财政部、监察部、审计署和国务院纠风办组成的减轻企业负担部际联席会议，负责组织协调工作。经过认真清理，基本摸清了我国收费、基金和附加费的情况，采取了一系列治理措施。1996年底，经国务院批准，国家计委、财政部下发《关于取消部分建设项目收费进一步加强建设项目收费管理的通知》（计价费[1996]2922号），取消了14个部门48项建设项目取费。1997年，为贯彻落实中发14号文件精神，国务院部际联席会议研究，下发财综字[1997]161号文件第一批取消各种基金（附加、收费）项目217项；1998年又下发财综字[1998]77号文件第二批取消各种基金（附加、收费）项目147项。同时，地方各级人民政府也自行取消了一大批收费项目，据各省上报材料重复统计在一万项以上。另外，《财政部、国家计委关于公布取消第一批行政事业性收费项目的通知》（财综字[1997]170号）取消行政事业性收费项目29项，《财政部、国家计委关于公布取消第二批行政事业性收费项目的通知》（财综字[1998]112号）取消行政事业性收费项目20项。据不完全统计，以上中央及各地取消的基金、收费、附加项目，

收费金额在400亿元以上。《国家计委、财政部关于第一批降低22项收费标准的通知》（计价格[1997]2500号）也根据中央14号文件精神相应降低了22项过高的收费标准。

国家计委、国家经贸委等部门还下发《关于整顿电价秩序坚决制止乱加价乱收费行为的通知》（计价格[1998]2212号），公布取消地方各级政府在电价外附加的收费项目560项，约可减轻企业和群众负担250亿元。

二、导致收费规模膨胀的一个重要原因是财政拨款不足，以费养人问题突出

公安部门反映，实行“收支两条线”管理以后，原来拖欠的民警差旅费、工资、医疗费的情况没有解决，又出现了新问题，罚没款和收费上缴以后，与之相关的业务支出所需经费有的没有了，有的不能及时到位，影响了正常工作的开展，使经费问题更加突出。广东省的经费中，财政预算拨款占30%，收费和罚没返还占40%，缺口为30%。成都市公安局实行“收支两条线”管理和停止经营活动后，需要财政增加拨款的比例为59%。公安系统目前的情况大体是预算经费保吃饭，侦察办案靠罚没，基建福利靠自筹。

据最高人民法院统计，1997年全国法院共得到财政部门拨给的审判业务经费7.9亿元，而用诉讼费补充业务经费就达39.1亿元，是财政拨款的5倍左右。现在普遍存在的问题是，财政部门对法院收取的诉讼费用实行了“收支两条线”管理，但对解决法院经费缺口不积极。部分地区甚至采取各种名目扣收法院的诉讼费。某省以省长令的形式，要求法院诉讼费上交10%的重点建设基金，5%助学扶贫基金。到市里又如法炮制，层层加码，某市中级人民法院诉讼费被扣收比例达55%。一些省、市政府还对法院下达创收指标，有的甚至远远高出了法院一年的诉讼费总额。有一个市中级人民法院一年诉讼费仅收200多万，但政府规定要完成上交370万元的创收任务之后，才能向法院拨发“人头费”。

1996和1997年全国检查机关财政拨款合计为98.8亿元，实际支出为187.6亿元，财政拨款保证程度为52.7%：一是人员经费不能完全保证，全国检查机关两年实际支出人员经费42.9亿元，财政拨款38.6亿元，保证程度为90.1%；二是一般公用经费缺乏，拖欠水电费、电话费、车辆燃修费等现象比较普遍，正常办公难以运转。全国检查机关一般公用经费两年支出57.5亿元，财政拨款34.6亿元，保证程度为60.2%，其中：基层院保证程度为54.8%；三是办案经费短缺，严重影响办案的质量和时效。全国检查机关两年支出办案经费27.9亿元，财政拨款11.7亿元，保证程度为42.1%，其中：基层院保证程度为38.5%。财政拨款的严重不足，影响了检查工作的正常开展，阻碍了检查机关依法独立行使检查权；导致了违法乱纪现象的产生，影响了检查机

关的形象。据初步测算，全国检查机关今后每年需要经费88亿元，其中，维持正常运转经费82.5亿元，人均3.75万元；物质装备经费5.5亿元。以1997年财政拨款51.6亿元为基数（含上缴赃款返还12.6亿元），今后每年应增加财政拨款27亿元。

财政部提供的情况：陕西省地市县法院系统1996年实际支出办案费用8026万元，当年收取诉讼费4198万元，财政实际拨付经费498万元，缺口3330万元。甘肃省工商系统由财政拨款的人员经费占67%，由工商部门创收解决的经费占33%。普遍的作法是，用财政拨款解决人头费，用收费和罚款补公用经费和办案经费。经费不足除财政困难外，还因基层公、检、法部门机构臃肿、严重超编所致。若扣除超编因素，经费基本可以满足。

三、 企业税外负担情况

据国家计委组织的对一般被认为效益比较好、有油水可抽的房地产开发企业、进出口企业和汽车购买、落籍和使用过程中收费情况的调查，企业税外负担非常严重。

房地产开发企业承担的各种收费一般要占到商品房售价的30%左右，个别大城市达到40—50%。如上海市从房地产前期开发到办理产权证期间的各种收费项目计182项，其中经过国务院及国家有关部、委、局批准的仅4项，市政府批准的17项，市政府有关委、办、局批准的71项，区政府批准的7项，无文件依据的83项；郑州市某住宅开发项目每建筑平方米收费金额达760元，占商品房开发成本的57.4%，占售价的48.6%。

外贸进出口在运输环节的收费项目有106项，其中行政事业性收费40项，占总数的37.7%；经营服务性收费66项，占总数的62.3%。其中不合理收费项目占17.9%，不合理收费额占外贸运输环节收费额的60—70%，严重增加了外贸企业负担和进出口成本，直接影响了外贸进出口的发展。而且，多部门、多环节乱收费，还严重影响了我国外贸的国际形象。

汽车购买、落籍、使用过程中的乱收费现象已严重影响到汽车工业的发展。据我们调查，各地在汽车购买、落籍和使用过程中的收费项目有五大类50多项，一辆非经营性车辆从购买到上路行驶，一次性交纳的费用至少有16项，占车价的43%左右。营业性车辆交费更多。

地方反映的情况同样很严重。陕西省对全省航天、兵器、机械、电子、冶金、建材等20个行业137个企业进行了专项调查，其中，国有大中型企业113个，三资企业4个，集体企业15个。1994年度这些企业实际承受负担总额5400万元，平均每户近40万元。在调查的8家军工企业中，若没有这些收费因素，4家亏损企业可以不亏损，4家盈利企业实现利润可增长一倍。湖南省对212家国有企业税外负担情况作了调查，1995年上述企业各种收费支出达2.25亿元，占

企业当年实现利润的44.3%；而省属10户大中型企业承担的各种收费多达100余项，收费总额8604万元，占企业当年实现利润的三分之一，职工人均负担1928元。这些税外负担中只有36.6%是经各级政府批准的，其中还有一半属于越权批准。

据辽宁省对700余家“三资”企业的调查，全省向外商投资企业收费的部门有47个，1000多个收费单位，税外收费348项，1995年收费总额14.12亿元人民币，占全省外商投资企业当年产值的3.14%。其中行政事业性收费243项，年收费额8.1亿元，占产值的1.8%；垄断行业经营性收费35项，年收费额4.86亿元；各种基金22项，年收费额3190万元；各种保险、保证金、抵押金等38项，收费额5300万元；会费8项，年收费额3110万元。有的企业税外收费已经超过了税收负担。河北省对163家企业进行了问卷调查，企业反映了100个问题，其中涉及乱收费问题的有40个。

浙江省湖州市调查了9个行业的16家市属企业1995年度的收费负担情况，这些企业承担的各种行政事业性收费项目达60多项，收费单位上至中央部门下至街道居委会达70多个，企业将这些收费归纳为层层加码，搭车收费；强行推销，重复收费；越权立项，擅自收费；提高标准，随意收费；混淆对象，糊涂收费；擅改办法，变相收费；学会协会，办班收费；吓蒙哄骗，强制收费……。1995年上述16家企业共支付收费金额2133万元，平均每家企业133万元。1996年上半年已收1194万元，平均每家企业负担74.6万元。

附表 1-5：中央批准的收费项目及改革建议

根据价格管理权限，现有中央批准的各种行政机关和事业性收费项目共有400项（含少部分基金和附加）。按照收费改革总体思路，将采取以下几种方式进行改革：（1）对部分具有明显税收特点的收费项目实行费改税，实现费税分流；（2）把部分事业性收费改为公益服务价格和公用事业价格；（3）把部分事业性收费改为中介服务价格，促进中介机构与国家机关彻底脱钩；（4）保留少部分国家机关收费；（5）取消各种非法收费和不合理收费。详见以下表1-5：

表1：建议改为税收的收费项目

序号	收费项目	收费依据	主管部门
1	矿产资源补偿费	国务院第150号令	国土资源部
2	征地补偿及安置费	[1992]价费字139号	国土资源部

3	城市水资源费	[1992]价费字179号	建设部
4	城市道路占用费	建成[93]410号	建设部
5	城市占道费	建城[93]410号	建设部
6	公路养路费	交工字[1991]174号	交通部
7	长江干线船舶港务费	交财发[1997]93号	交通部
8	长江干线、内河航道养护费	计价费[1997]250号	交通部
9	无线电频率占用费	计价费[1998]218号	信息产业部
10	河道采砂管理费	价费字[1992]181号	水利部
11	河道工程修建维护管理费	价费字[1992]181号	水利部
12	水土流失防治费	《条例》	水利部
13	占用农业灌溉水源及设施补偿费	水改资[1995]457号	水利部
14	水土保持设施补偿费	《水土保持法》	水利部
15	渔业资源保护费（基金）	[1991]价费字452号	农业部
16	渔港收费	[1993]农（渔政）字第15号	农业部
17	农机监理费		农业部
18	农业技术改进费	国务院文件	农业部
19	超标排污费	[1992]价费字178号 国发[1982]21号	国家环境保护局
20	污水排污费	计物价[1993]1366号	
21	野生动植物进出口管理费	[1992]价费字196号	国家林业局
22	林地补偿费	[1992]价费字196号	国家林业局
23	陆生野生动物资源保护管理费	林护字[1992]72号	国家林业局
24	林业保护建设费	计价格[1994] 号	国家林业局
25	证券、期货市场监管费	计价费[1997]2号	中国证券监督管理委员会
26	港口建设费	国发[1985]24号	
27	以港养港资金	国务院批准	
28	车辆购置附加费	国发[1985]50号	
29	船舶吨税	国函字[1986]73号	
30	铁路建设附加费	国函[1991]6号	
31	铁路分流运价	国函[1991]77	
32	铁路建设基金	国发[1993]45号	
33	出口商品发展基金	国发[1994]4号	
34	碘盐基金	国阅[1995]41号	
35	农牧业税附加	农牧业税条例	
36	复垦基金	国发[1988]19号令	
37	农业发展基金	国发[1989]80号	
38	新菜地开发基金	国务院文件	
39	林业基金	国办通[1988]34号	
40	水利建设基金	国发[1997]7号	
41	邮电附加	国发[1996]29号	
42	文化事业建设费	1997年6月17日经国务院批准	
43	电力建设基金	国发[1987]111号	
44	教育费附加	国发[1986]50号	
45	农村教育事业附加	国发[1984]174号	
46	科技发展基金	国发[1986]12号	

47	残疾人福利基金	国发[1988]59号	
48	污染源治理专项基金	国发[1988]10号	
49	冶金矿山开发费	计投资[1991]22号	
50	民航基础设施建设基金	民航[1992]20号	
51	城市公用事业附加	财预字[1978]126号	
52	残疾人就业保障金	财综字[1995]5号	
53	黄渤海对虾资源保护基金	农渔字[1985]159号	
54	农村水电建设基金	水财[1991]70号	
55	库区维护基金	财电字[1981]56号	
56	育林基金	财事字[1972]250号	
57	民防统建基金	人防委[1984]9号	
58	海洋石油勘探超标排污费	[1992]价费字434号	国家海洋局
59	海洋废弃物倾倒费	[1992]价费字434号	国家海洋局

表2：建议转为公益、公用事业服务价格管理的收费项目

序号	收费项目	收费依据	主管部门
1	代发电报收费	计价费[1997]1687号	外交部
2	义务教育阶段杂费	义务教育法	教育部
3	义务教育阶段借读费	教财字[1996]101号	教育部
4	普通高中学费	教育法	教育部
5	普通高中住宿费	教财字[1996]101号	教育部
6	中专职业学校学费	教财字[1996]101号	教育部
7	中专职业学校住宿费	教财字[1996]101号	教育部
8	普通高校学费	教财字[1996]101号	教育部
9	普通高校住宿费	教财字[1996]101号	教育部
10	普通高校委培费	教财字[1996]101号	教育部
11	函大、夜大培训费	教财字[1996]101号	教育部
12	殡葬收费	[1992]价费字249号	民政部
13	涉外收养服务费	计价费[1997]269号	民政部
14	高级公务员培训	[1992]价费字253号	人事部
15	职业安全卫生检验费	[1992]价费字268号	劳动和社会保障部
16	矿山安全卫生检验费	[1992]价费字268号	劳动和社会保障部
17	白蚁防治费	[1992]价费字179号	建设部
18	航海专业培养费	[1993]价费字114号	交通部
19	国内植物检疫费	[1991]价费字452号	农业部
20	畜禽及其产品防疫检疫费	[1991]价费字452号	农业部
21	北京图书馆读者阅览卡费	计司收费函[1998]43号	文化部
22	北京图书馆借书证工本费	计司收费函[1996]87号	文化部
23	北京图书馆借书证押金	计司收费函[1996]87号	文化部
24	文化部所属艺术院校学费	计司收费函[1996]87号	文化部
25	医疗收费	卫计字[1988]9号	卫生部
26	卫生监测费	[1992]价费字314号	卫生部
27	预防性体检费	卫计字[1998]314号	卫生部
28	预防接种劳务费	卫计字[1998]314号	卫生部

29	委托性卫生防疫服务	卫计字[1998]314号	卫生部
30	疫情处理费	卫计字[1998]314号	卫生部
31	城市放射性废物送贮费	[1992]价费字178号	国家环境保护总局
32	广电局所属院校学费		国家广播电影电视总局
33	森林植物检疫费	[1992]价费字196号	国家林业局
34	绿化费	[1992]价费字196号	国家林业局
35	森林公园、自然保护区收费	地方法规	国家林业局
36	明传电报收费	计价格[1994] 号	中办机要局
37	档案收费	[1992]价费字130号	国家档案局
38	科学技术档案信息资源收费	[1992]价费字130号	国家档案局
39	基础测绘产品收费	[1992]价费字176号	
40	进出境动植物检疫费	计价格[1994]795号	国家出入境检验检疫局
41	国境卫生检疫费	[1994]价费字796号	国家出入境检验检疫局

表3：建议转为中介服务价格管理的收费项目

序号	收费项目	收费依据	主管部门
1	驻外使领馆公证翻译费	[1993]价费字134号	外交部
2	机电设备中标服务费	[1992]价费字581号	国家经贸委
3	机电设备招标服务费	[1992]价费字581号	国家经贸委
4	机电设备成套单位资格认证费	[1993]价费字121号	内贸局
5	拍卖师考试费	计司收费函[1998、41号	内贸局
6	煤炭生产资格审查费	计价管[1996]16号	国家煤炭工业局
7	技术交流博览会参展费	计司收费函[1996]86号	
8	烟草质量检验费	[1993]价费字163号	国家烟草专卖局
9	科技奖评审费	计价费[1997]84号	科学技术部
10	大学英语四、六级考试费	教材[1992]42号	教育部
11	公派出国留学人员报名费及评审费	计价费[1997]147号	教育部
12	代办《往来香港特别行政区通行证》服务费	计司收费函[[1997]111号	科学技术部
13	公证员资格考试报名费	[1991]价费字539号	司法部
14	法律顾问资格考试报名费	计价格[1991]613号	司法部
15	公证费	计价费[1998] 814号	司法部
16	律师服务费	[1991]价费字549号	司法部
17	乡镇法律服务所法律服务法	计价费[1997]284号	司法部
18	律师资格考试收费	[1993]价费字2473号	司法部
19	会计专业技术资格考试费	计物价[1993]2473号	财政部
20	财务票据收费	计价费[1998] 号	财政部
21	专业资格考试收费	计价费[1998]1060号	人事部
22	职业介绍中介服务收费		劳动和社会保障部
23	劳动争议仲裁费	[1992]价费字268号	劳动和社会保障部
24	劳动合同鉴证费	[1992]价费字268号	劳动和社会保障部

25	特种劳动防护用品检验费	[1992]价费字268号	劳动和社会保障部
26	一般劳动防护用品检验费	[1992]价费字268号	劳动和社会保障部
27	计算机及信息高新技术考试收费	计司收费函[1996]57号	劳动和社会保障部
28	饮用天然矿泉水生产审评费	[1992]价费字251号	国土资源部
29	地质成果资料有偿使用费	[1992]价费字251号	国土资源部
30	地质勘察报告审批费	[1992]价费字251号	国土资源部
31	城市房屋鉴定费	[1992]价费字197号	国土资源部
32	劳动定额测定费	计价格[1994]508号	建设部
33	工程质量监理费	[1993]价费字149号	建设部
34	注册建筑师、注册结构工程师考试、注册费	计司收费函[1997]112号	建设部
35	船舶安全检查复查费	[1992]价费字191号	交通部
36	船员考试发证费	[1992]价费字191号	交通部
37	油污水化验费	[1993]价费字114号	交通部
38	海上电台无线电报电话费	[1992]价费字191号	交通部
39	船舶等设施检验费	[1992]价费字191号	交通部
40	特种船舶和水上水下工程护航费	[1992]价费字191号	交通部
41	海事调解费	[1992]价费字191号	交通部
42	船舶检验费	计价费[1998]800号	交通部
43	船级社船舶检验费	计司收费函[1996]82号	交通部
44	无线电设备检测费	计价费[1998]218号	信息产业部
45	卫生网路空间电台国际协调服务费	计司收费函[1996]43号	信息产业部
46	水文专业有偿服务费	价费字[1992]181号	水利部
47	渔船船员考试费	[1991]价费字452号	农业部
48	渔船及船用产品检验费	[1997]价费字1148号	农业部
49	海事调节费	[1992]价费字450号	农业部
50	兽药检验费	[1992]价费字450号	农业部
51	饲料添加剂检验费	计价费[1997]1718号	农业部
52	农药检验费	计价费[1997]1718号	农业部
53	土壤肥料测试费	计价费[1997]1718号	农业部
54	农机产品测试检验费	计价费[1997]1718号	农业部
55	研究生课程班收费	计司收费函[1998]23号	外经贸部
56	审计专业技术资格考试报名费	计物价[1993]2473号	审计署
57	报关员考试发证费	[1992]价费字293号	海关总署
58	查单费	[1992]价费字293号	海关总署
59	税务发票工本费	[1992]价费字111号	国家税务总局
60	环境监测服务费	[1992]价费字178号	国家环境保护总局
61	建设项目环境影响报告审评费	[1992]价费字435号	国家环境保护局
62	核设施环境影响报告审评费	[1992]价费字582号	国家环境保护局
63	环境影响评价技术审核费	财综字[1995]140号	国家环境保护局
64	兴奋剂检测费	计价费[1997]84号	国家体育总局
65	统计专业职称资格考试报名费	计物价[1993]2473号	国家统计局
66	经济合同鉴证费	[1992]价费字414号	国家工商局

67	版权代理服务费	[1992]价费字402号	新闻出版署
68	插图版面国际展览评审鉴定费	计价费[1997]84号	新闻出版署
69	印刷产品质量委托检验费	计价格[1995]2284号	新闻出版署
70	VHS像带复制系统检测费	计司收费函[1996]24号	新闻出版署
71	条型码服务费	计价费[1997]2500号	国家质量技术监督局
72	产品质量监检费	[1992]价费字496号	国家质量技术监督局
73	产品质量认证费	价费字[1993]56号	国家质量技术监督局
74	质量体系认证收费	计价费[1997]698号	国家质量技术监督局
75	体系认可收费	计价费[1997]692号	国家质量技术监督局
76	实验室认可	计价费[1997] 号	国家质量技术监督局
77	质量认证人员考核、注册和培训收费	计价费[1998]581号	国家质量技术监督局
78	计量检定收费	监发[1991]323号	国家质量技术监督局
79	珠宝玉石质量检验师考试费	计司收费函[1998]50号	国家质量技术监督局
80	统一代码标识证书费	计价费[1997]2500号	国家质量技术监督局
81	专利代理人资格考试报名费	[1992]价费字332号	国家知识产权局
82	专刊代理服务费	[1992]价费字762号	国家知识产权局
83	入境签证代办费	[1992]价费字132号	国家旅游局
84	地震评估收费		中国地震局
85	气象专业有偿服务费	[1992]价费字128号	国家气象局
86	航危天气预报收费	计价格[1994]102号	国家气象局
87	非基础测绘产品收费	[1992]价费字176号	国家测绘局
88	测绘产品质量检验费	[1992]价费字176号	国家测绘局
89	测绘仪器检测收费	[1992]价费字176号	国家测绘局
90	医疗器械制药机械检验费	[1992]价费字534号	国家药品监督管理局
91	新药开发审评费	[1992]价费字534号	国家药品监督管理局
92	中药品种保护审评费	[1993]价费字178号	国家药品监督管理局
93	医疗器械新产品鉴定费	[1992]价费字534号	国家药品监督管理局
94	药品检验费	[1993]价费字178号	国家药品监督管理局
95	新药技术复核审查检验费	[1993]价费字178号	国家药品监督管理局
96	进口药品复核检验费	[1993]价费字178号	国家药品监督管理局
97	新生物制品检验费	[1993]价费字178号	国家药品监督管理局
98	生物制品检验费	[1993]价费字178号	国家药品监督管理局
99	进口商品检验鉴定费	计价格[1994]794号	国家出入境检验检疫局
100	货物原产地证明书费	[1992]价费字236号	贸促会
101	不可抗拒证明书费	[1992]价费字236号	贸促会
102	认证费	[1992]价费字236号	贸促会
103	仲裁费	[1992]价费字236号	贸促会
		国函[1998]89、90号	
104	涉外涉台经贸调解费	[1992]价费字236号	贸促会
105	ATA单证册收费	计价费[1996]378号	贸促会
106	工业品生产许可证审查费、产品质量检验费	计物价[1993]218号 [1993]价费字135号 计价格[1995]99号	国家冶金工业局 国家石油和化学工业局 国家机械工业局

		计价格[1995]1029号 计价费[1996]1500号	国家轻工业局 国家纺织工业局 国家建筑材料工业局 核工业总公司 兵器工业总公司 有色金属总公司 包装工业总公司 船舶工业总公司 公安部 铁道部 信息产业部
--	--	----------------------------------	---

表4：建议保留的国家机关收费项目

序号	收费项目	收费依据	主管部门
1	因公护照费	[1992]价费字198号	外交部
2	外交认证费	[1992]价费字198号 计司价格函[[1995]37号	外交部
3	驻外使馆签证费	[1993]价费字134号	外交部
4	驻外使馆认证费	[1993]价费字198号	外交部
5	驻外使馆护照费	[1992]价费字198号	外交部
6	机电产品进口证明工本费	计价格[1995]1419号	国家经贸委
7	化学危险物品经营许可证费	[1992]价费字104号	内贸局
8	化学危险物品准运证费	[1992]价费字104号	内贸局
9	黄金矿山勘查、开采登记费	计司价格函[1995]82号	冶金工业局
10	烟草专卖许可证费	[1993]价费字163号	国家烟草专卖局
11	石油、天然气勘查开采登记费	[1992]价费字184号	石油和化学工业局
12	工业产品生产许可证证书费	[1992]价费字127、480号 计物价[1993]218号 [1993]价费字135号 计价格[1995]99、1029号 计价费[1996]1500号	
13	教师资格证书工本费	财综字[1997]150号	教育部
14	技术合同登记费	[1992]价费字258号	科学技术部
15	发明展览会报名费	计价费[1997]84号	科学技术部
16	重大特大交通事故处理费	[1992]价费字198号	公安部
17	特种刀具管制证件工本费	[1992]价费字198号	公安部
18	爆炸物品管理证件工本费	[1992]价费字198号	公安部
19	户籍管理证件工本费	[1992]价费字198号	公安部
20	居民身份证工本费	计价格[1995]873号	公安部
21	出入境证件费	[1993]价费字164号	公安部
22	外国人签证费	[1992]价费字596号	公安部
23	往来港澳台证件费及签注	[1993]价费字164号 计价费[1998]99号	公安部
24	机动车牌证费	[1992]价费字240号 计价格[1994]783号	公安部

25	驾驶员证照费	[1992]价费字240号	公安部
26	边防检查证件工本费	[1992]价费字240号	公安部
27	口岸以外边防检查监护费	[1992]价费字240号	公安部
28	往来港澳船舶查验簿工本费	[1992]价费字240号	公安部
29	出海船舶、船民证件费	[1992]价费字240号	公安部
30	特种行业许可证费	计价格[1994]916号	公安部
31	枪支管理证件工本费	计价费[1998]29号	公安部
32	社团登记费	[1996]价费字1602号	民政部
33	离婚证明书工本费	[1992]价费字249号	民政部
34	婚姻证书费	计物价[1993]1744号	民政部
35	涉外及港澳台结、复、离婚登记手续费	[1992]价费字249号 计物价[1993]1744号	民政部
36	收养登记费	[1992]价费字249号	民政部
37	律师工作执照费	[1991]价费字549号	司法部
38	专业技术资格证书工本费	计价费[1998]1060号	人事部
39	机关、事业单位工人技术岗位证书	计价格[1995]611号	人事部
40	矿产资源勘察开采登记费	[1992]价费字251号	国土资源部
41	饮用天然矿泉水生产审评证书费	[1992]价费字251号	国土资源部
42	土地登记收费	[1990]国土(籍)字第93号	国土资源部
43	建设用地批准书工本费	[1993]价费字139号	国土资源部
44	外国人就业证工本费	[1992]价费字268号	劳动和社会保障部
45	工资基金管理手册或工资总额使用手册工本费	[1992]价费字268号	劳动和社会保障部
46	援外职工劳动保险证明书费	[1992]价费字268号	劳动和社会保障部
47	技师合格证书费	[1992]价费字268号	劳动和社会保障部
48	高级技师合格证书费	[1992]价费字268号	劳动和社会保障部
49	技术等级证书费	[1992]价费字268号	劳动和社会保障部
50	特种作业人员操作证费	[1992]价费字268号	劳动和社会保障部
51	乡镇煤矿矿井安全生产条件合格证费	[1992]价费字268号	劳动和社会保障部
52	台港澳人员就业证费	[1992]价费字268号	劳动和社会保障部
53	施工企业资格审查证书费	[1992]价费字179号	建设部
54	勘察设计单位资格证书费	[1992]价费字179号	建设部
55	房屋所有权登记费用	[1992]价费字179号	建设部
56	建设监理证书费	计价费[1997]2500号	建设部
57	工程总承包资格审查发证费	[1993]价费字165号	建设部
58	罐车安全运输许可证费	[1992]价费字180号	铁道部
59	船舶登记费	[1992]价费字191号	交通部
60	海员证费	[1992]价费字191号	交通部
61	水上危险货物监管费	[1992]价费字191号	交通部
62	船舶证明签证费	[1992]价费字191号	交通部
63	水上水下作业许可证费	[1992]价费字191号	交通部
64	海员单项考试发证费	[1992]价费字191号	交通部
65	船员服务簿证书费	[1992]价费字191号	交通部

66	无线电注册登记费	计价费[1998]218号	信息产业部
67	取水许可证费	计价格[1994]634号	水利部
68	渔船登记费	计价费[1997]1148号	农业部
69	兽药登记费	[1992]价费字450号	农业部
70	饲料添加剂登记费	计价费[1997]41号	农业部
71	农药登记费	计价费[1996]1718号	农业部
72	种子生产经营许可证费		农业部
73	进口货物许可证费	[1992]价费字401号	外经贸部
74	装船证费	[1992]价费字401号	外经贸部
75	手工制品证书费	[1992]价费字401号	外经贸部
76	外派劳务人员培训合格证费	计价费[1998] 号	外经贸部
77	演出许可证费	[1992]价费字182号	文化部
78	卫生许可证费	[1992]价费字314号	卫生部
79	护士注册费	计价格[1995]98号	卫生部
80	出生医学证明工本费	计价格[1995]98号	卫生部
81	母婴保健技术服务许可及考核合格证书费	[1996]价费字1222号	卫生部
82	一次性输液（血）器生产许可证收费	计价格[1994]103号	卫生部
83	海关监管手续费	[1992]价费字293号 计价费[1997]25000号	海关总署
84	国际集装箱批准手续费	[1992]价费字293号	海关总署
85	货物进出口证书费	[1992]价费字293号	海关总署
86	施封锁成本费	计价费[1997]84号	海关总署
87	报送单位注册登记手续费	[1992]价费字293号	海关总署
88	出口监管仓库货物监管手续费	[1992]价费字293号	海关总署
89	知识产权保护备案费	计价费[1996]1594号	海关总署
90	ATA单证册费	计价费[1996]1594号	海关总署
91	监管区域监管手续费	[1992]价费字293号	海关总署
92	进口减税、免税和保税货物监管手续费	[1992]价费字293号	海关总署
93	税务登记费	[1992]价费字111号	国家税务局
94	化学品进口登记费	计价格[1994]702号	国家环保局
95	进口废物环境保护审查登记费	计价格[1997]719号	国家环保局
96	民用航空器国籍登记费		中国民航总局
97	民用航空器权利登记费		中国民航总局
98	外国团体来华登山注册费	[1992]价费安207号	国家体育总局
99	企业注册登记费	[1992]价费字414号	国家工商局
100	个体户注册登记费	[1992]价费字414号	国家工商局
101	广告经营单位注册登记费	[1992]价费字414号	国家工商局
102	经济合同示范文本工本费	[1992]价费字414号	国家工商局
103	企业法人年度检验费	[1992]价费字414号	国家工商局
104	商标注册费	计价格[1995]2404号	国家工商局
105	指定印制商标单位证书工本费	计价格[1995]2404号	国家工商局
106	指定印制商标单位证书和商标	计价格[1995]2404号	国家工商局

107	注册验证费		
107	计算机软件著作权登记收费	[1992]价费字112号	新闻出版署
108	记者证工本费	[1992]价费字402号	新闻出版署
109	木材运输证工本费	[1992]价费字196号	国家林业局
110	林木采伐许可证费	[1992]价费字196号	国家林业局
111	允许进出口证明书费	[1992]价费字196号	国家林业局
112	种子生产许可证费	[1992]价费字196号	国家林业局
113	种子经营许可证费	[1992]价费字196号	国家林业局
114	计量器具型式合格证书费	监发[1991]323号	国家质量技术监督局
115	国际法制计量组织登记注册费	[1992]价费字32号	国家质量技术监督局
116	专利收费	计价格[1997]971号	国家知识产权局
117	星级标牌工本费	[1992]价费字132号	国家旅游局
118	往来香港通行证工本费及签注费	计价费[1997]1122号	国务院港澳事务办公室
119	派驻香港身份证明工本费	计价费[1997] 号	国务院港澳事务办公室
120	测绘工作证资格证工本费	[1995]价费字176号	国家测绘局
121	药品生产企业合格证费	[1992]价费字534号	国家药品监督管理局
122	药品经营企业合格证费	[1992]价费字534号	国家药品监督管理局
123	药包材生产企业许可证审评费	[1992]价费字534号	国家药品监督管理局
124	医疗器械生产准许证审查费	[1992]价费字534号	国家药品监督管理局
125	一次性输液、血器生产许可证费	[1993]价费字103号	国家药品监督管理局
126	医用培养箱产品生产许可证费	计价格[1995]33号	国家药品监督管理局
127	注射针、器生产许可证费	计价格[1994] 507号	国家药品监督管理局
128	药品生产许可证费	[1993]价费字178号	国家药品监督管理局
129	药品经营许可证费	[1993]价费字178号	国家药品监督管理局
130	制剂许可证费	[1993]价费字178号	国家药品监督管理局
131	已生产药品注册登记费	[1993]价费字178号	国家药品监督管理局
132	麻醉药品进出口准许证费	[1993]价费字178号	国家药品监督管理局
133	国外药品注册费	[1993]价费字178号	国家药品监督管理局
134	精神药物进出口准许证费	[1993]价费字178号	国家药品监督管理局
135	特殊化学品出口准许证费	[1993]价费字178号	国家药品监督管理局
136	医疗事故鉴定费、补偿费	[1993]价费字178号	国家药品监督管理局
137	经营外汇业务许可证	[1992]价费字186号	国家外汇管理局
138	外债登记证费	[1992]价费字186号	国家外汇管理局
139	转贷款登记证费	[1992]价费字186号	国家外汇管理局
140	出口收汇核销单工本费	[1992]价费字623号	国家外汇管理局
141	进口付汇核销单工本费	[1992]价费字623号	国家外汇管理局
142	残疾人证工本费		
143	副食品价格调节基金	国发[1993]60号	
144	粮食风险基金	国发[1992]12号	
145	三峡工程建设基金	国办发[1993]34号	
146	工业产品生产许可证证书费	[1992]价费字127、480号 计物价[1993]218号 [1993]价费字135号 计价格[1994]238号 计价格[1995]99、339、1029号	国家经贸委 国防科工委 公安部 国家广播电影电视总局 劳动和社会保障部

		计价费[1996]1500号	建设部 铁道部 信息产业部
--	--	----------------	---------------------

表5：建议取消的收费项目

序号	收费项目	收费依据	主管部门
1	口岸管理费	国口字[1991]4号	国家经贸委
2	办理出入境证件手续费	[1993]价费字164号	公安部
3	被装管理费	[1992]价费字240号	公安部
4	社会福利生产管理费	计价格[1995]873号	民政部
5	外国律师事务所年检费	[1992]价费字618号	司法部
6	外国律师事务所、办事处申请 手续费	[1992]价费字618号	司法部
7	征（土）地管理费	[1992]价费字251号	国土资源部
8	出租汽车管理费	[1992]价费字179号	建设部
9	房地产交易管理费	[1992]价费字179号	建设部
10	建设用地规划许可证费	[1992]价费字179号	建设部
11	建设工程规划许可证费	[1992]价费字179号	建设部
12	消除污染管理费	[1992]价费字191号	交通部
13	公路运输管理费	计价费[1997]2500号	交通部
14	水路运输管理费	计价费[1997]2500号	交通部
15	乡镇企业管理费	计价费[1997]2500号	农业部
16	计划外演出管理费	[1992]价费字182号	文化部
17	进口音像制品审查费	[1992]价费字182号	文化部
18	消毒药械审批费	[1992]价费字314号	卫生部
19	化妆品审批费	[1992]价费字314号	卫生部
20	新资源食品申请审批费	[1992]价费字314号	卫生部
21	民办医疗机构管理费	[1992]价费字314号	卫生部
22	计划外生育费	国计生财字[1992]86号	计生委
23	出口商品退税（关）手续费	[1992]价费字293号	海关总署
24	验车费	[1992]价费字293号	海关总署
25	进口音像制品审查费	[1992]价费字197号	国家广播电影电视总局
26	电视节目许可证费	计价格[1995]665号	国家广播电影电视总局
27	有线电视台设计安装许可证费	计价格[1995]665号	国家广播电影电视总局
28	有线电视台许可证费	计价格[1995]665号	国家广播电影电视总局
29	电视剧制作许可证费	计价格[1995]665号	国家广播电影电视总局
30	广播电视节目频率执照费	计价格[1995]665号	国家广播电影电视总局
31	集贸市场管理费	[1992]价费字414号	国家工商局

32	个体工商户管理费	[1992]价费字414号	国家工商局
33	棉花监督检验费	监发[1990]182号	国家技术监督局
34	国专家证工本费	外专发[1994]105号	外国专家局
35	药品行政保护费	[1993]价费字143号	国家医药监督局
36	新药审批费	[1993]价费字178号	国家医药监督局
37	生产药典、标准品种审批费	[1993]价费字178号	国家医药监督局
38	新生物制品审批费	[1993]价费字178号	国家医药监督局
39	民航机场管理建设费	国办发[1995]57号	
40	棉花价格调节基金	国发[1992]55号	
41	墙体材料专项基金	国发[1992]66号	
42	散装水泥专项基金	国发[1985]27号	
43	水运客货运附加费	交财发[1993]456号	交通部
44	市话初装费	邮电字[1980]576号	信息产业部
45	试航基金	民航[1992]138号	国家民航总局
46	副食品风险基金	财商字[1994]453号	
47	旅游发展基金	旅办发[1991]124号	
48	电影事业发展基金	广发影[1991]13号	

附件二：

美国、德国、日本、俄罗斯

政府机关收费管理简况

1997年6月，我们请我委派驻国外使馆工作人员了解美国、德国、日本、俄罗斯和欧共体行政机关收费管理情况。到10月底，收到驻美国、德国、日本和俄罗斯使馆送来的材料。现将上述四国国家行政机关收费管理情况整理如下，供有关领导和关心收费管理工作的同志参考。

一、四国政府部门收费简况

四国政府部门在对一些特定对象提供专门服务时，都不同程度收取一定的费用，但具体收费项目和标准各国差异较大。

德国国家服务收费具有很悠久的历史，可以说是与国家财政、税收同时产生。国家服务收费的定义是，国家部门根据法律对缴费人提供服务后收取的费用。国家服务收费分为管理性收费和利用公共设施后的收费。历史上公共服务和公共设施都通过收费来解决经费来源。收费的目的在于解决国家机构的管理费用、官员的劳务费用和扩大国家的收入源泉。因而收费种类多，涉及的内容广，金额也比较大。1960年，各项收费收入38亿马克，占财政总收入的1.5%，1980年各项收费收入377亿马克，占财政总收入的5.5%，1994年各项收费收入1134亿马克，占财政总收入的8.1%，总体上是一个逐步增长的趋势。

日本是一个行政许认可限制较多的国家，在办理政府许认可申请手续时，相当一部分要支付一定费用。中央各有关省厅的行政收费管理范围较广，从申请汽车驾驶执照的手续费到国有技术研究院对外检验项目的收费标准，以及所有由国家财政支持运行的公有机构的对外收费，均纳入政府的行政收费管理。例如通商产业省，是负责全国工商产业的政府机构，也是权力较为集中的部门，所管理的行政收费项目有从业登记申请手续费、商品市场交易委托许可登记费等150项之多。有关企业登记是由法务省统一办理，收取手续费。1995年，各种罚款和强制性手续费收入，中央为2827亿日元，地方为2599亿日元。

俄罗斯的收费管理主要有许可证收费管理和企业注册收费管理。许可证收费项目主要有，

许可证申请审理费、许可证重新审理费、许可证延期费和许可证副本发证费等。根据单项活动许可证制度联邦法，许可证活动项目共有76项。国家注册局注册费9项，莫斯科市注册局办理法人注册及更改创立文件收费项目6项。另外还有一些服务项目收费，如咨询服务收费、办理商业租赁合同及抵押服务收费等。

美国是高度市场经济国家，它的指导思想是，行政费用应取之于民，用之于民，政府为公众提供的服务不能以盈利为目的，美国政府行政费用开支主要来源于财政拨款，财政拨款主要来源于个人和企业所得税，为公众提供服务大多是免费的。但是随着政府部门的改革和经费削减，过去政府部门提供的一些不收费的服务也开始收取一定的成本费，收费标准也不断调整。如商务部为企业提供一些促进产品出口的服务，要收取一定费用；移民局对办理移民的人收取手续费；州一级政府在企业注册登记、核发证照时也要收取注册费和每年重新注册费，不同类型企业收取标准不同。

二、四国政府部门收费管理

虽然四国在收费项目、范围和收费标准上差异较大，但在管理思想、管理体制和管理方式上基本一致。

(一) 依法收费，四国政府部门收费均以法律为依据，收费项目由法律规定，收费标准和收费方式由主管行政部门制定。

美国联邦政府部门提供特定服务收取费用，要经过立法部门美国国会的授权。如美国国会1996年通过的《新移民法》授权国务院和移民局在移民大抽签中向申请人收费，以作为处理移民大抽签的经费。如何收费和收费标准由国务院领务司确定。实际收费标准是向抽签中签并开始申办移民美国的人每人收取75美元，以弥补国务院和移民局处理移民大抽签的经费预算650万美元。美国各州政府对企业注册登记和核发证照收费，要经过州立法机构州议会的授权或批准，具体标准由各州政府负责企业注册的主管部门提出，报州议会批准。

德国政府部门收费的根本法律依据是联邦管理费用法和联邦建筑法，每种具体收费的法律依据都以联邦管理费用法为基础，制定相应的行政法规。许多收费法规体现在州一级的立法文件中。县市级地方政府在联邦和州法的基础上，根据本地具体情况，制定补充性地方法规。根据联邦管理费用法规定，各级政府机关收费要由有关行政机构先提出立法草案，报同级议会立法机构讨论通过，形成正式法律，行政机关再依法执行。

在日本，行政收费行为是政府部门和公共团体等公有机构开展正常公务活动时，根据有关

法律规定行使的一项强制性的收费，所有收费项目有严格的法律界定，各项收费制度不仅在形式上要以法规、告示或令的方式颁布，在项目设定时也有明确的法律依据，整个行政收费管理是建立在国家法律基础上的公务行为。现以有关商品投资业的从业申请手续费为例，说明日本制定行政手续费的法律程序：首先是立法。颁布有关商品投资事业规制的法律（平成3年5月2日公布法律第66号）。该法列出如下条款：第3条，从事商品投资贩卖业须经主管大臣许可；第7条：第3条的有效期为3年，从许可之日算起；第8条，有效期满后继续从业者要在有效期内向主管大臣提出办理更换有效期的申请；第12条，符合第3条和第8条的许可者要交纳根据登记许可税法（昭和42年法律第35号）规定的登记许可税和根据政令规定的手续费。其次是为实施法律而发布政令，进入行政运行。为此，颁布商品投资法实施令（平成4年3月24日公布，政令第45号）。该令第9条规定：法第12条所提的手续费金额为12.11万日元。第三步是具体化并进入实施。发布有关商品投资事业许可及监督省令：平成4年4月17日公布的农林水产省、通商产业省令第1号和大藏省、农林水产省、通商产业省令第1号规定，凡更换许可证有效期者必须在更换许可申请书上贴入印花，交纳“政令”第9条所定手续费。

俄罗斯单项活动许可制度联邦法在许可证制度方面确定了国家统一政策，对需要许可证的活动项目种类进行了详细划分，并规定“许可证收费最多不能超过俄罗斯最低劳动工资的100倍”，在此限额下，具体收费标准由联邦政府和联邦主体国家权力机关根据各地区、各部门实际情况确定。其中联邦执行权力机关和专门授权机关负责的许可证收费标准由联邦政府确定（具体文件由联邦总理签署），联邦主体执行权力机关和专门授权机关负责的许可证收费标准由联邦主体国家权力机关确定（具体文件由联邦主体国家权力机关首脑如共和国总统、各州州长等签署）。

（二）分级管理，四国基本上都按大集中、小分散原则，实行分级管理。

德国国家部门收费立法权利明确集中在联邦，收费的根本法律依据是联邦管理费用法和联邦建筑法，各种具体收费的立法权则分散在各州和地方立法机构，依据联邦管理费用法为基础制定具体法规。这样就适应国家事权、财权集中和分散相结合的原则，大权集中，解决国家基本的和主要的支出需要，小权分散，主要由各地根据当地实际情况和需要立法收费。

美国联邦政府部门对一些特定对象提供专门服务收取一定费用，要经过美国国会的授权；州一级政府进行企业注册登记、核发证照收费，要经过州议会批准或授权，各州根据本州实际情况制定注册费标准，如是否鼓励企业在本州设立、本州现有企业经营状况、财政收入情况、

物价水平和消费水平等，对盈利性企业，有些州对第一次注册收费较高，重新注册收费较低，有些州却正相反；对非盈利性企业，有些州收费很少，有些州不收费。

日本的行政收费根据事权分为中央部门直接管理和地方二级管理，涉及全国性的收费项目，其标准的制定和调整权限在中央，地方管理的项目调整权限在地方。此外还有一些行政收费项目是中央委托地方管理，一般是通过负责调整地方业务的自治省负责。

俄罗斯也是实行分级管理。根据单项活动许可证制度联邦法，许可证活动项目被分为三部分：联邦执行权力机关及专门授权机关负责的许可证活动项目，联邦执行权力机关、联邦主体执行权力机关及各相应专门授权机关负责的许可证活动项目，联邦主体执行权力机关及专门授权机关负责的许可证活动项目。即联邦管理、联邦与地方政府共同管理、地方政府管理三种形式。俄罗斯的企业注册以地方为主，俄联邦经济部所属国家注册局只负责外国商业组织注册和外国公司在俄开办代表处注册，其它注册均由地方负责。

（三）收支分离，作为依靠国家财政预算运行的政府部门和公有机构，在为特定对象提供专门服务时收取的费用，也应上缴国库，作为财政收入的组成部分；政府部门提供专门服务所需支出由财政拨款解决，这是四国管理收费收入资金的做法。

日本各省厅的行政收费全部上缴中央财政。地方行政收费分两部分，一部分是国家委托事务收费，如户籍登记、发放护照等，另一部分是地方公共团体事务收费，如发放住民票（类似牌身份证）等，收入归地方财政。行政收费大多采用贴印花的方式（也有直接交付现金的），交费者通过购买印花缴纳手续费等，收费收入直接进入国库，可有效防止收费流失。

美国各州的企业注册和每年重新注册费以及其它行政收费，一般都要上缴财政，作为州财政收入一部分，列入财政预算，报议会审议和批准，州政府各行政部门包括管理企业注册部门的行政费用由州财政拨款给，各州支出预算也要经州议会审议和批准。美国商务部在为企业提供一些促进产品出口服务时收取一定费用，这些费用多数只是组织和代收，有些转给有关专家、学者，有些转给其它机构，有些用来弥补出版物成本，商务部不会，也不能留有服务收费盈余。

德国各级政府中，有权参与收费的部门不少，为避免部门出于局部利益滥收费现象，各部门收费收入都统一缴到相应一级政府财政金库。如垃圾处理和污水处理工作是属于城市环境部门，但收费通知是由地方税收部门发，统一缴地方金库，各级政府部门都严格执行收支两条线管理，税费收入统一入库，部门开支按照经过同级财政部门审定，同级立法机关批准的支出计划，从财政金库划拨，杜绝了利用收费权力设立部门小金库的可能性。

俄罗斯行政机关收费分为两部分，一部分是基础性收费，属国家规费，上缴财政预算收入。另一部分是服务项目收费，属创收部分，用于本单位行政费用补贴，如办公设备更新、办公楼维修等。发放许可证收取的所有费用全部上缴同级财政预算收入，在许可证管理活动中发生的材料费、文件审计费、专家费、复印费等费用支出由许可证管理部门从其原财政预算中支出，国家不另划拨款资金。俄罗斯国家注册局收取的注册费用全部上缴联邦预算收入。国家注册局的服务项目收费，由国家注册局自行支配，主要用于办公设备更新和办公楼维修等。莫斯科市注册局收费分为三部分：法人注册及更改创办文件收费，咨询服务收费和办理商业租赁合同及抵押服务收费。其中的国家规费由国家立法部门批准，收取金额上缴国家预算收入。莫斯科市注册局每季度末向市财政局申报下季度预算收支情况，获批准后，收取的注册费可直接用于行政费用支出，其盈余部分上缴市财政预算收入。咨询服务收费和办理商业租赁合同及抵押服务收费，除按规定上缴国家财政预算收入部分之外，其余由市注册局留用，用于更新设备、办公楼维修和行政费用支出。

（四）合理确定收费标准，四国确定收费标准均遵循不盈利、合理负担、分类定价原则。

美国国务院领事司在确定移民手续费时，有人建议向所有申请人收费，但是国务院认为向所有申请抽签的人收费不公平，因为绝大多数申请参加抽签的人不一定有机会中签来美国。据测算，1998年度有7000万人申请参加抽签，其中约有10万人可中签，实际上中签后申办来美国的只有8.7万人。国务院领事司最后决定向抽中签并申办来美国的人，每人收取75美元手续费，以弥补国务院和移民局处理移民大抽签的经费预算650万美元。美国各州政府在企业注册登记、核发证照时，要区分盈利性企业而非盈利性企业，对非盈利性企业注册，有的州不收费，有的州收费很少；对盈利性企业，区分不同企业类型，确定不同收费标准。

在德国，为了加强各种收费的科学性，各级政府进行了大量调研工作，区分不同对象，确定不同收费标准。原则上各种行政服务和社会服务收费标准，应与交纳费用者所使用的公共设施成本费用消耗或因为其服务引起的劳务支出相当。收费标准与国家根本国策挂钩，政府的一些收费项目含有保护环境、鼓励节约资源的意义；收费标准也与是否盈利挂钩，对盈利性项目如企业投资建设等，收费就比较高，对于普通居民建筑取旨相应降低标准，特别是为低薪阶级服务的安居工程性质的建设，审批收费更低。对于一些难以准确计算劳务支出的专门服务，只是原则上与劳务支出挂钩。如企业注册登记费是按定额收取，每个公司每次注册收取约700马克；对司法案件处理，如涉及金额较低则定额收取，如金额较高则按案件金额的2%收取；建

筑项目审批、工程监理收费与投资额挂钩；电力工程收费项目，审批费用高达近百万马克。但是对于比较容易计算成本的收费，一般采用按一定标准，根据使用情况或不动产面积计算收费金额。如生活污水处理费收取标准是，按消费者所消耗的净水数计算，原则上生产一吨污水和消耗的等重净水收取同等费用，1995年，波恩地区消耗每立方米净水和污水均收费约1.60马克。降雨污水处理费则根据当地年均降雨量、不动产面积计算的平均接受降雨量计算，每立方米降雨污水处理费为正常污水处理费的一倍，1995年波恩地区标准为每立方米3.10马克。对工业企业排放的废水气，有严格的环保标准，且收取的废气、污水处理费也高于民用标准。垃圾费根据各户使用的垃圾容器体积计算，并与环保挂钩，原则上要求居民对产生的废物、垃圾进行依可再生原材料、生物垃圾和各种玻璃包装物分类处理，分得越清楚，收费越低，反之，则需要交纳高标准垃圾处理费。

日本政府公有部门在提供特殊服务时所收取的手续费等，是根据人工成本费和物质消耗的费用总额计算成单价，并根据成本变化情况定期调整。如厚生省管理的收费标准即每3年调整一次。

俄罗斯收费标准以最低劳动工资额为基础，根据服务项目不同分别收取不同倍数的最低劳动工资，但最高不得超过100倍。

（五）科学、现代化的缴费方式

德国税费收缴已实现计算机管理，并与银行联网。各地方政府利用计算机，每年到收费季节自动计算出当地应缴费个人和单位的缴费额，打印出通知，缴费单位和个人按通知到指定银行和帐号，通过自己的开户行划拨即可。这就基本杜绝了经手人滥用权力或贪污国家应得收入的可能。

日本行政收费大多采用贴印花的方式（也有直接交付现金的），交费者通过购买印花交纳手续费等，收费收入直接进入国库，可有效防止收费流失。甚至一些政令中就明确规定以贴印花形式交纳手续费。如农林水产省动物用药认可收费中明确规定，在制造申请报告上贴收入印花。

三、我们的建议

上述四国，与我国文化传统、经济状况、社会制度均有很大差异，但在政府部门为特定对象提供专门服务收取一定费用这一点上是相同的。我国尚处在两个根本转变过程中，对政府部门收费还缺乏规范、有效的管理，借鉴国外成功经验以改善我国行政机关收费管理，是有益的。

（一）划清税费，依法收费

国家机关的主要职能是公共服务，对特定对象的专门服务是其从属职能，现代国家更多倾向于通过国家税收来解决公共支出需要。与国家各项税收收入相比，收费收入所占比重较小。我国各项行政事业性收费收入已与财政收入基本相当，这是很不正常的。应对现行税收、收费制度进行综合分析，该纳入税收制度管理的纳入税收费管理体制。需保留的收费项目，要经立法程序批准。未经法律程序批准的一律不得收费。国务院价格管理部门应尽快起草具有普遍指导意义的全国行政机关收费管理法规，报立法机关批准。

（二）建立科学的收费标准计算方法 对需保留的收费项目，主管部门应有严格的、能反映收费服务内容所包含的劳动消耗、并能反映国家基本政策的收费标准。为达此目的，要分类制定出各种收费标准的审批原则、依据、办法，如许可证收费标准核定办法、污水处理费标准管理办法等。使种类收费标准的审定的规可循。

（三）区分收费管理和收费资金管理，

依法根据政府部门为特定对象提供专门服务所发生的劳动和物质消耗成本制定收费标准、确定收费范围、规范收费行为，是价格行为，是收费管理的第一阶段，由价格管理部门负责；政府部门为特定对象提供专门服务所形成的收费收入，应是财政收入的一部分，政府部门为特定对象提供专门服务所发生的支出，应由财政拨款解决，这是资金管理行为，是收费管理的第二阶段，应由财政部门负责。

（四）建立收支分离制度

为特定对象提供专门服务的国家部门，不直接参与收费行为，收费收入全部门上缴同级财政。具体做法可以参照日本贴印花的方法，也可参照德国由税务部门统一征收的方法。行政机关提供此类专门服务所需经费全部由财政拨款解决。财政部门应根据各行政机关提供特定服务的成本以及上缴行政收费的情况，合理核拨该行政机关专门服务经费，不留制缺口，迫使行政机关创收。

（五）成立收费审议委员会。

（张光远）

附件三：

行政事业性收费管理体制的历史沿革

行政事业性收费是行政性收费与事业性收费的总称。行政性收费是指国家机关或其授权的单位在行使国家管理职能时依法收取的费用。行政性收费大约分五大类：管理费，如口岸管理费、证券、期货市场管理费等；登记、注册费，如社团登记费、药品注册费等；资源费，如矿产资源补偿费、无线电频率占用费等；证照收费，如婚姻证书费、许可证收费等；审查审批费，如音像制品审查费、农药审批费等。事业性收费是指非营利的国家事业单位或类似机构在为社会提供某项公共事业服务时依法收取的费用。如药品检验费、进出口商品检验鉴定费、卫生检疫费、公路养路费、仲裁、鉴定费、公证费、排污收费等。

行政事业性收费是政府行政机关和事业单位在为社会提供公共服务过程中，按照国家规定向服务对象收取费用以补偿服务成本消耗的一种价格行为，在国外通常被称为公共服务价格。它包括以下几个方面的内容：（1）收费的主体是行政机关或承担社会公益事业的单位。（2）收费主体实施收费的原因是向收费对象提供了特定服务。由于服务对象是特定的，这部分开支不应由全体纳税人承担。（3）收取的费用是补偿性的，用由补偿服务成本支出，而不是盈利性的。（4）收费单位是按照政府批准的收费项目和标准收费，而不是各收费单位自行确定。

一、1990年以前行政事业性收费管理体制沿革

行政事业性收费的出现是一种历史现象，是补偿成本的需要。改革开放以前，在长期计划经济体制下，政府包办一切社会公益和福利事业，各行政机关和事业单位严格按照国家规定进行财务管理，不得在国家规定的工资之外发放钱物。各行政事业单位既没有收费的必要，也无收费的积极性。行政机关和事业单位只有企业登记费、房地产登记费、婚姻证书工本费等行政性收费和医疗服务收费、中小学杂费等少量事业性收费。这些收费当时被称为“规费”，由财政部门管理，收费收入纳入财政预算。改革开放以后，随着城市经济体制改革的开始，由政府包办一切公共事业的状况有了重大改变，各行政事业单位为弥补财政拨款不足和增发奖金等目

的而普遍开始创收，各种收费日渐增多。由于当时行政事业性收费还是刚从“规费”演化而来，继续由财政部门管理。

改革开放之初，在改革高度集中的计划经济管理体制过程中，财政改变了传统的统收统支的体制，实行分灶吃饭、层层包干。各行政事业单位财政拨款相对固定。为了适应各项事业发展的需要，不得不“创收”，开辟新的资金来源，以弥补成本开支的需要，这也是近年来行政事业性收费急剧膨胀的重要原因。财政包干后，收费收入成为一些行业 and 单位重要的收入来源。这些收入起初是收费单位坐收坐支，后来改为收支两条线管理，有一部分列入财政预算内管理，列收列支。实际上都是由行业或单位按照规定的用途自行支配和使用，因而，这部分收费属于国民收入初次分配的范畴，而不是纳入财政总收入进行二次分配。收费标准是按照补偿成本的原则核定的。行政事业性收费单位服务对象是特定的，收费收入的用途是特定的，不应由社会公众共同负担，收费标准是按照补偿开支的需要来核定的。补偿成本，一直是核定各项收费标准的一个基本原则。

80年代中期以后，行政事业性收费项目越来越多，范围越来越广，标准越来越高，收费急剧膨胀，成为影响居民消费的重要因素。为了加强对行政事业性收费的管理，安定人民生活，国务院发出《关于加强物价管理 保持市场物价基本稳定的通知》(国发[1987]4号)规定：“严格禁止乱收费、乱涨价。各级人民政府要组织有关部门对乱收费、乱涨价的问题进行一次全面的检查、清理。重要的收费项目，要由物价部门颁发收费凭证，加强管理。任何部门、单位和个人都不准随意涨价，扰乱市场，损害国家和消费者的利益”。这是将行政事业性收费纳入物价管理的开始，也是物价部门颁发行政事业性收费许可证的开端。同年，国务院发出《加强生产资料价格管理 制止乱涨价、乱收费的若干规定》(国发[1987]44号)规定：“行政事业性收费的清理整顿工作也要逐步进行，要取消不合理的收费项目，降低过高的收费标准，切实制止乱收费”。这是国务院第一次明令清理整顿乱收费，具体工作由原国家物价局组织实施，国家物价局发出《关于贯彻国发[1987]4号、44号文件，逐步清理整顿行政、事业性收费工作安排意见的通知》([1987]价涉字257号)，对清理整顿的目的、范围、重点、原则、组织、权限、方法、步骤等问题做了具体规定，凡属中央各部门规定的各项收费，由国家物价局邀请财政、审计等经济综合监督部门进行清理、整顿；属省、自治区、直辖市各部门规定的各项收费，由省物价局邀请财政、审计等经济综合监督部门进行清理、整顿；省以下市、地各部门规定的各项收费，由当地物价部门根据省、自治区、直辖市的部署，邀请财政、审计等经济综合监督部

门进行清理整顿。可见，当时行政事业性收费的管理权限，包括立项、核定收费标准、发放收费凭证、进行清理检查等，都是以物价部门为主会同财政、审计等有关部门进行的；而且行政事业性收费的管理权限尚未象后来那样集中到中央和省两级。

经过认真清理整顿，重新审核了合理的收费，取消了不合理收费，降低了一些过高的收费标准，减轻了群众和企业的负担，取得了很大成绩。例如黑龙江省取消了390个收费项目，降低了249项收费标准；江西省没收了1336万元的不合理收费金额，退回用户1734万元，减轻企业负担3070万元。也有一些省、自治区、直辖市开始制定行政事业性收费管理条例等地方性收费管理法规。为了规范收费行为，在清理整顿的基础上，国家物价局于1987-1988年先后分三批（〔1987〕价涉字592号、〔1988〕价涉字49号、〔1988〕价涉字324号）印发《国务院有关部门行政事业性收费管理目录》。国务院各部门的行政事业性收费管理有四种不同形式：第一种是由国家物价局、财政部管理的收费，其项目设置、标准调整须经国家物价局、财政部批准；第二种是由国务院各业务部门管理的收费，收费标准的调整由国务院各业务部门自定，抄国家物价局、财政部备案；第三种是国家物价局管理收费项目，各省、自治区、直辖市物价部门制定收费标准；第四种是各种咨询服务、技术成果转让等中介服务收费，由各收费单位自定。三批目录颁布之后，收费项目又有调整，到1989年，实行第一种管理方式的行政事业性收费有128项(类)，实行第二种管理方式的有15项(类)，实行第三种管理方式的有31项(类)。

1987年，国务院发布的《中华人民共和国价格管理条例》规定：“对行政性收费、事业性收费，物价部门应当根据国家的价格方针、政策进行管理的监督，并会同有关部门核定收费标准”。正式将行政事业性收费纳入价格管理轨道。因收费的必要性涉及财政拨款等问题，需要财政部门参与，所以初步形成了物价部门为主、财政部门参与管理的格局。1988年，国家物价局、财政部发出《关于加强行政事业性收费管理的通知》（〔1988〕价涉字278号）规定：“行政、事业性收费，实行统一领导，分级管理。国务院各部门增减收费项目，制定调整收费标准，必须报国家物价局、财政部，由国家物价局会同财政部审定。重要的收费报国务院批准。除国务院另有规定外，各省、自治区、直辖市人民政府各部门增加重要收费项目，必须报国家物价局、财政部，由国家物价局会同财政部审定。省、自治区、直辖市以下各级政府及其主管部门收费项目的设置，标准的制定和调整，必须报省、自治区、直辖市物价部门、财政部门，由物价部门会同财政部门审定”。“凡经批准的行政、事业性收费，收费单位应向物价部门申领《收费许可证》，并使用财政部门统一印制的收费票据方可收费”。“行政事业性收费单位必须接受

物价检查部门的监督、检查”。“违反规定乱收费者，由物价检查部门查处。并按《中华人民共和国价格管理条例》的有关规定给予处罚”。这是当时行政事业性收费管理权限物价部门与财政部门分工的基本框架。

为加强对行政事业性收费的管理，1988年，经国务院批准，原国家物价局增设收费管理司，负责研究拟定有关行政事业性收费和经营性收费(包括交通运输价格、邮电资费、房地产价格)的方针、政策、原则；审查和调整国务院各部门申报的重要收费管理办法、收费项目和收费标准；制定或审查全国性各种收费管理办法及作价、计价原则，协调的处理部门和地区之间在各种收费方面的争议。在此之后，各省、自治区、直辖市物价部门陆续设立收费管理处，负责当地行政事业性收费项目审定、标准制定、收费许可证发放和监督检查工作。

1990年，针对一些地区和部门违反国家规定，任意增加收费项目，提高收费标准；随意对个事业单位和群众罚款，甚至乱设关卡，敲诈勒索；搞建设、办事业不量力而行，强制集资摊派即引起群众强烈反映的乱收费、乱罚款和各种摊派(简称“三乱”)问题，中共中央、国务院作出《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)，要求各地统一思想、提高认识，对现有的收费、罚款、集资项目和各种摊派进行全面清理整顿。凡符合国家审批规定且合理的收费予以保留，但对其中标准过高的要降下来；不合理的要取消，重复的要合并。不符合审批规定的收费项目要立即停止执行，对其中确有正当理由需要保留的，必须按规定权限重新申报批准后才能执行，未经批准的一律取消。国家行政机关在其职责范围内办理公务，除国家法律法规有专门规定者外不准收费。“行政事业性收费项目，审批权限集中在中央和省(不含计划单列市)两级，根据收费项目情况，分别由国家物价局、财政部和省、自治区、直辖市物价、财政部门审批，重要项目须报国务院或省政府批准”。“有关单位在收费时必须持‘收费许可证’。各种收费和罚款，都必须使用财政部门统一撰写的票据”。国务院成立治理“三乱”工作领导小组，部署、协调清理整顿工作，下设办公室负责日常工作。并明确“清理整顿乱收费工作，由物价、财政部门负责”，“涉及农民负担的，要与农业主管部门共同研究”。由此开始了长达近两年的治理“三乱”工作，行政事业性收费也从此明确为中央和省两级管理，行政事业性收费管理体制发生了较大变化。

二、1990年以后行政事业性收费管理体制改革的

1. 深入治理“三乱” 规范收费行为

《中共中央 国务院关于坚决制止乱收费、乱罚款和各种摊派的决定》发布后，行政事业性收费管理工作基本围绕两方面的内容展开，一是清理整顿乱收费，明令取消不合理不合法收费项目，降低过高的收费标准。二是颁布各系统新的收费管理目录。

1991年初，《国家物价局、财政部关于进一步搞好治理乱收费工作的通知》（[1991]价费字18号），根据全国治理“三乱”领导小组的统一部署，进一步明确治理乱收费工作的目标、方法、步骤和重点；《全国治理“三乱”领导小组办公室关于清理乱收费、乱罚款和各种摊派工作若干具体问题的规定》（国治办字[1991]6号），对清理整顿的范围、步骤和要求、检查处理、建章建制、汇总上报等问题作了具体规定；《国家物价局 财政部关于审定行政事业性收费的若干问题的通知》（[1991]价费字216号），对清理整顿行政事业性收费工作中的审批权限和审定收费的政策界限进行了明确规定。

这一时期，治理乱收费工作在下述审批权限及政策原则下进行：行政事业性收费项目，审批权限集中在中央和省（不含计划单列市）两级。国务院各部委、各直属机构设置的行政事业性收费项目（包括从建设项目投资中取费的项目）应报国家物价局、财政部审定，收费标准由国家物价局、财政部核定或委托省级物价、财政部门核定，重要项目的设置由国家物价局、财政部报国务院批准。各省、自治区、直辖市人民政府各部门设置的行政事业性收费项目，应报同级物价、财政部门审定，事业性收费标准由省物价、财政部门核定或委托地、市级物价财政部门核定，并报省级物价、财政部门备案。行政性收费中的管理性收费项目由省级物价、财政部门报省级政府批准，并报国家物价局、财政部备案，重要收费项目由省级政府报国务院批准。省以下（含计划单列市）地方政府和各部门均无权设置和审批行政事业性收费项目。以前已经设置的收费项目，通过清理审查，该撤销的立即撤销。确需保留的，按上述规定的权限审批，经审定列入省级管理目录后下达。具体政策界限是：国家行政机关在职责范围内办理公务，除国家法律、法规有专门规定者外，不准收费。行使行政管理职能的单位不得将管理职责范围内的公务转移到所属事业单位以有偿服务名义收费。同一性质、内容相同的项目，多家交叉、重复收费的，由有关部门协商合并收费。意见不一致时，由同级物价、财政部门裁定，取消或合并重复收费部分。对收费标准过高，超过管理、服务合理支出范围以及企事业单位和群众负担的，坚决降低。对收费项目进行分解，变相增加收费项目，搞重复收费的，予以取消。国家法律、行政法规、省级地方性法规以及国务院、省级人民政府批准制发的证件、牌照，有经费来源的

不准收费，无经费来源的可酌收印制工本费。各部门、各单位自行决定制发的证件、牌照，不得收费。对证照进行年检、查验，除国家法律、法规及国务院有规定者外，一律不得收费。产品质量监督抽查和流通环节的检验不得收费。新产品定型鉴定，除收取检验、检测费外，不得收取其它费用。凡涉及对农民的收费，根据减轻农民负担的原则，从严掌握，标准从低。

按照上述原则，国家物价局、财政部对中央50多个部门的行政事业性收费采取全面审理、突出重点的方法，进行清理整顿。经过近两年的努力，到1992年，取消了一批不合理收费项目，降低了过高的收费标准，清退了一部分乱收费资金，共可减轻企业和群众负担48亿元。

2. 巩固清理成果 颁布各系统收费管理目录

根据全国治理“三乱”领导小组的部署，国家物价局、财政部对国务院各部门的行政事业性收费项目进行了清理，经审定，国务院有58个部门在实施行政事业性收费，予以保留继续执行的收费项目149项，分别按系统颁布了行政事业性收费管理目录。从1991到1993年，先后颁布了司法系统、外交部、教育系统、国家科委归口管理的科研单位、公安系统、民政系统、人事系统、劳动部门、地矿系统、建设系统、能源部、铁道系统、无线电管理系统、水利系统、农业系统、林业系统、气象系统、商业系统、经贸系统、文化系统、广播电影电视系统、卫生系统、医药系统、体育系统、工商行政系统、环保系统、新闻出版系统、交通系统、海关系统、旅游系统、档案系统、税务系统、烟草专卖系统、测绘系统、外汇管理系统、中国社会科学院、中国国际贸易促进委员会、专利系统等部门收费项目和收费标准。明确了各部门合法收费与乱收费的界线，巩固了治理乱收费的成果。

3. 深化改革 放开部分收费项目

1992年小平同志南巡谈话之后，我国加快了向社会主义市场经济前进的速度，价格管理体制改革也迈出了较大的步伐，通过修订价格分工管理目录，放开了大部分商品价格，使国家管理（含国家定价和国家指导价）的商品价格在零售商品总额中的比重为6.2%，在农产品收购总额中的比重为12.5%，在生产资料价格总额中的比重为18.9%。基本形成了以市场竞争形成价格的格局。作为价格管理重要组成部分的收费管理，在这一大趋势下也下放或放开了一部分行政事业性收费管理的权限。1992年，在国务院领导同志的直接干预下，将教育收费管理权限放由教育主管部门管理；1993年，根据中共中央、国务院《关于加快发展第三产业的决定》，促进为科技服务第三产业的发展，国家物价局、财政部《关于放开部分行政事业性收费的通知》（[1993]价费字134号）将原来由物价部门制定收费标准的外国人签证收费等21项行政事业性

收费放由各业务主管部门自行制定收费标准，抄国家物价局、财政部备案；后又将药品行政保护费、进口有毒化学品登记费（《国家计委、财政部关于化学品进口登记收费问题的复函》计价格[1994]702号）等的收费标准放由业务主管部门自定。

4. 结合反腐败斗争 治理乱收费

1993年以后，由于收费管理权限下放，在当时一片放价声的历史条件下，国家物价局被撤销，职能并入国家计委，价格管理力量被削弱等原因，乱收费现象在有些部门、地方和行业又有所抬头，一些国家权力机关、执法部门、经济管理部门利用手中的权力或行业垄断地位，巧立名目乱收费：超越权限，擅自审批或自立收费项目、扩大收费范围、提高收费标准；转移行政职能，变无偿服务为有偿服务，从中分利；利用职权，强行服务，强买强卖，把权力商品化；凭借垄断地位，在经营业务中乱收费、乱提价，从中牟利；部门职能交叉，重复收费。乱收费所得资金大都进了“小金库”，用于搞福利、买汽车、发奖金，挥霍浪费。增加了群众和企业事业单位的负担，扰乱了经济秩序，严重损害了党和国家利益，败坏了党风和社会风气。中共中央、国务院《关于反腐败斗争近期抓好几项工作的决定》，要求把治理乱收费作为反腐败斗争的一项重要措施。中共中央办公厅、国务院办公厅《关于转发财政部等〈关于治理乱收费的规定〉的通知》（中办发[1993]18号）部署治理乱收费工作，要求各部门、各地区提高认识，加强领导，把治理乱收费工作提高到惩治腐败、端正党风和社会风气、加强廉政建设、密切党群关系的高度来认识，作为反腐败斗争和落实中央加强宏观调控措施的一项重要工作来抓，明确责任，组织落实。

《规定》明确六种乱收费行为必须坚决立即停止：未按国家规定的收费审批权限审批，擅自出台收费项目、扩大收费范围、提高收费标准；将国家机关职责范围内的公务活动变无偿为有偿；利用办实体、搞创收，把一部分国家机关的职能转移、分解到下属从事第三产业的经济实体，进行有偿服务，从中收费提成；利用职权和行业垄断地位强行服务，强买强卖，搭车收费，从中谋利；利用职权和行业垄断地位，以保证金、抵押金、储蓄金、集资、赞助等形式变相收费；只收费不服务，公开敲诈勒索。

根据党中央、国务院关于反腐败和治理乱收费的部署和要求，经过认真清理整顿，从1993年到1994年，财政部、国家计委先后三次（[93]财综字第152号、[93]财综字第173号、[94]财综字第81号）公布取消公安部门、司法部门、民政部门、城建部门、土地管理部门、劳动部门、人事部门、铁道部门、交通部门、邮电部门、电力部门、教育部门、国有资产管理部门、

计划生育部门、金融部门、民航部门等中央各部门设立的收费项目共192项。在清理整顿过程中，有关部门也自学取消了一批不合理的收费项目，如民航部门先后两次取消了13项向旅客的乱收费项目，公安部门取消了16项乱收费项目，交通部门取消了12项不合理收费项目等。各省、自治区、直辖市物价部门也在政府领导下，开展了反腐败、治理乱收费工作，如广东省共取消、纠正、停止乱收费项目3518项，减轻社会各方面不合理负担约4亿元；河北省取消乱收费项目269项，减轻社会各方面负担1.8亿元。

5. 清理涉农收费 减轻农民负担

清理整顿乱收费工作另一方面的重要内容是清理涉农收费，切实减轻农民负担。1992年以后，面向农民的各种乱收费、乱摊派、乱集资问题日益突出，直接影响到农业生产的发展，而且影响到农村社会的稳定。减轻农民负担已不单纯是一个经济问题，而且成为一个政治问题。1992年12月全国农业工作电视电话会议以后，减轻农民负担问题引起了各级政府的重视。1993年初，中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于切实减轻农民负担的紧急通知》（中办发[1993]7号），认为农民负担重的问题，表现在农村，根子在上边各部门。涉及农民负担的摊派、集资、达标活动和行政事业性收费及罚款等方面的许多文件来自中央国家机关和省级国家机关。清理必须从源头抓起，首先从中央国家机关抓起，采取有力措施把农民负担减下来。《通知》要求，农民除依法纳税和按国务院《农民承担费用和劳务管理条例》关于村提留和乡统筹必须严格控制在上年农民人均纯收入5%以内的规定继续执行外，其它涉及农民负担费用的各种摊派、集资、达标活动和行政事业性收费，以及在农村建立各种基金等，一律先停止执行，然后清理，经清理后，认为确需继续执行的，须经省以上人民政府农民负担监督管理部门审核后，按《农民承担费用和劳务管理条例》规定的审批权限重新批准后执行；重要项目要报国务院或省、自治区、直辖市人民政府批准。根据党中央、国务院要求，农业部、国家计委、财政部、监察部、国务院法制局组成农民负担项目审核小组，对中央有关部门涉及农民负担的文件和项目进行认真清理审核，提出了具体处理意见。1993年7月22日，中共中央办公厅、国务院办公厅下发了《关于涉及农民负担项目审核处理意见的通知》（中办发[1993]10号），对中央和国家机关有关文件涉及农民负担的项目，公布取消37项，其中收费项目22项，涉及国家土地管理局、公安部、建设部、交通部、电力部、农业部、林业部、地矿部、水利部、邮电部、广电部、文化部等部门。暂缓执行的2项。需要修改的17项，要求有关部门分别就收费项目名称、收费范围、收费标准、管理办法等进行修改，并取消所有收费项目的层层上解部分，核减收费标

准。还需要纠正有强制、摊派和搭车收费行为的14项。可以继续执行的29项。根据中办发[1993]10号文件要求,国家计委、财政部、农业部发出《关于涉及农民负担部分收费项目修改意见的通知》(计物价[1993]1744号),国家计委、财政部《关于农业系统涉及农民负担收费项目修改意见的通知》(计价格[1994]400号),对17个需要修改的收费项目的收费标准、征收办法、上解规定等内容进行了修改,做出了新规定。经过中央和地方各级政府的努力,取消或降低涉农收费标准,1993年估计可减轻农民负担103亿元。1994年10月,农业部、监察部、国家计委等部门筹备组织召开了全国农民负担监督管理工作会议,对今后农民负担监督管理工作提出新要求和具体意见。同年12月,国务院派出由农业部、监察部、财政部、国家计委、国务院法制局组成的检查组,分赴各地进行农民负担问题专项检查,检查重点是:向农民集资情况,村提留、乡统筹的提取、使用及管理情况,擅自出台涉及农民负担项目,加重农民负担情况,农业生产和农民生活用水用电价格执行情况,以及贯彻国务院关于减轻农民负担政策、法规落实情况。一直到目前,减轻农民负担工作仍在继续进行中。

6. 规范收费管理 调整管理权限

1991年5月,国务院第82次常务会议决定:预算外资金中行政事业性收费项目的设立,应以财政部门为主,会同物价部门确定;制定和调整收费标准,应以物价部门为主,会同财政部门确定。

中共中央办公厅、国务院办公厅《关于转发财政部等〈关于治理乱收费的规定〉的通知》(中办发[1993]18号)对行政事业性收费管理权限做了进一步明确规定:“各级财政、计划(物价)部门要加强行政事业性收费、垄断行业经营服务性收费的监督管理。行政事业性收费项目和标准实行中央和省两级审批。收费项目按隶属关系分别报国务院和省、自治区、直辖市人民政府的财政部门会同计划(物价)部门批准;制定和调整收费标准,按隶属关系分别报国务院和省、自治区、直辖市人民政府计划(物价)部门会同财政部门批准;重要项目及标准分别报国务院和省、自治区、直辖市人民政府批准。省、自治区、直辖市人民政府批准的行政事业性收费项目和标准报财政部、国家计委备案。省、自治区、直辖市以下各级人民政府(包括计划单列市)及其各部门无权审批设立行政事业性收费项目或调整收费标准。面向农民的行政事业性收费,还应当经主管农业的部门审核”。“要逐步将行政事业性收费纳入法制轨道。今后,设立行政事业性收费项目要以法律、法规为依据,并按照审批权限和规定程序报批”。“按国家规定程序批准的行政事业性收费,要公开收费项目、范围、标准,建立健全收费许可证、收

费票据和年度审验、票据稽查制度。收费单位必须到计划（物价）部门办理收费许可证，坚持持证收费，接受社会和群众监督；必须使用由省、自治区、直辖市以上财政部门统一制发的收费票据或监制的专用票据”。“要加强对垄断行业经营服务性收费管理，其收费标准，按照规定的价格管理权限报计划（物价）部门核批，重要的报国务院批准”。中共中央办公厅、国务院办公厅《关于转发财政部等〈关于治理乱收费的规定〉的通知》（中办发[1993]18号）是我国行政事业性收费和垄断行业经营服务性收费管理的基本依据，形成了行政事业性收费管理新格局。

1996年，《国务院关于加强预算外资金管理的决定》重申：行政事业性收费严格执行中央、省两级审批的管理制度。收费项目按隶属关系分别报国务院和省、自治区、直辖市人民政府的财政部门会同计划（物价）部门批准；确定和调整收费标准，按隶属关系分别报国务院和省、自治区、直辖市人民政府的计划（物价）部门会同财政部门批准；重要的收费项目和标准制定及调整应报请国务院或省级人民政府批准。省、自治区、直辖市人民政府批准的行政事业性收费项目和收费标准报财政部、国家计委备案。省、自治区、直辖市以下人民政府（包括计划单列市）及其部门无权审批设立行政事业性收费项目或调整收费标准。行政性收费中的管理性收费、资源性收费、全国性的证照收费和公共事业收费，以及中央和其它地区的地方性收费，实行中央一级审批。

7. 收费管理机构

1993年，在当时一片放价声的历史条件下，国家物价局被撤销，职能并入国家计委，收费管理力量被削弱

1995年，为加强行政事业性收费及经营服务性收费管理工作，巩固治理乱收费的成果，经中央编委批准，国家计委增设“收费管理司”，编制27人，负责行政事业性收费和经营服务性收费管理法规、规章的制定，收费项目审批和收费标准核定工作并指导各地发放收费许可证、进行收费许可证年审和收费检查监督工作。使一度被削弱了的行政事业性收费管理力量重又得到加强。各省、自治区、直辖市物价部门均设有1个或2个行政事业性收费管理处，负责本地行政事业性收费管理工作。

针对个别地方成立隶属于财政部门的收费管理局，分散物价部门管理收费工作职能的情况，国家计委发出《关于不得分散物价部门管理行政事业性收费职能的函》（计价格[1995]2352号）指出，行政事业性收费是一种特殊形式的价格，是价格体系的重要组成部分，加强行政事业

性收费管理是党中央、国务院文件和法律法规赋予物价部门的重要职责，在多年的实际工作中已经形成了以物价部门为主管理行政事业性收费的格局。物价部门要在当地政府领导下，切实加强收费管理工作，建立和完善收费管理法规、规章，规范收费行为，维护正常收费秩序，从严查处各种乱收费，为促进经济发展、保持大局稳定创造良好的社会环境。

8. 1996年收费管理状况

到1996年底，各省、自治区、直辖市的法规和规章中，对行政事业性收费管理权限的规定，大致有四种情况：(1)明确行政事业性收费由物价部门为主管理的有安徽、江苏、广东、四川、湖南等11个省（市、区）；(2)明确行政事业性收费由物价、财政部门共同管理，但在一般性提法中物价部门在前，财政部门在后的有山西、新疆等6个省（区）；(3)明确行政事业性收费由物价、财政部门共同管理，没有明确以哪个部门为主，但在一般性提法中财政部门在前，物价部门在后的有河南、北京等6个省（市）；(4)明确行政事业性收费由财政与物价部门共同管理，但立项、标准均为财政在前、物价在后的有西藏、黑龙江2个省（区）。黑龙江省在实际工作中标准仍以物价部门为主。其他5个省虽然没有人大立法或政府规章，但实际工作中大多按中办[1993]18号文件规定，以物价部门为主管理收费标准，以财政部门为主管理收费项目。

9. 国内外两种价格并轨

从1994年开始，为实施国务院一系列深化改革的决定，配合恢复我国关贸总协定缔约国地位谈判工作，对一些不符合国民待遇原则的收费办法进行了修订，实行了收费标准并轨。例如，为增加我国对外贸易制度的透明度，履行与有关国家双边贸易协定中所承诺的义务，国家计委对进出口商品检疫鉴定收费、进出境动植物检疫收费和国境卫生检疫收费等收费标准进行了修订，剔除了三个收费管理办法中对境内企业减半收费，而对境外企业全额收费的歧视性规定，适当提高了境内企业的收费标准，降低了境外企业的收费标准，实现了收费标准并轨。1996年又取消了境外汽车加收一倍牌照费的规定。行政事业性收费境内外双重标准的情况消除。

10. 当前管理体制状况

1997年《中共中央、国务院关于治理向企业乱收费、乱罚款和各种摊派等问题的决定》（中发[1997]14号）重申了收费管理规定。并再次明确规定由物价部门发放《收费许可证》。根据这一规定，国家计委等六部委联合下发了《收费许可证管理办法》，对收费许可证的颁发范围、程序等作了详细规定。

1997年底颁布1998年5月1日正式实施的《中华人民共和国价格法》停止使用沿用多年的行

政事业性收费概念，取而代之的是国家行政机关收费、公益服务价格、公用事业价格和中介机构收费概念。《价格法》第二条规定“在中华人民共和国境内发生的价格行为，适用本法；本法所称价格包括商品价格和服务价格”；第十五条规定“种类中介机构提供有偿服务收取费用，应遵守本法规定。法律另有规定的按有关规定执行”；第十八条分别对公用事业价格、公益服务价格作了规定；第四十七条规定“国家行政机关的收费，应当依法进行，严格控制收费项目，限定收费范围、标准”。这样，新收费体系由五大部分构成，即国家行政机关收费，中介机构收费、公益服务价格、公用事业价格和经营性收费。

（张光远）

附件四：

收费理论研究概述

第一部分 关于收费的性质和特征

对于收费理论的研究，在我国价格理论界一直是薄弱点，研究论文已属少见，专著更如凤毛麟角。对收费的性质、特征等问题虽说一直存有争论，但这种争论主要的不是存在于理论界，而是实际工作中，明确些说是存在于收费管理的部门间，与部门利益紧密相联。偶而一见的研究论文也多从部门利益出发，为本部门参与收费管理寻找一些理论上的支持。因此，本节着重介绍我国收费管理发展的三个阶段以及在各阶段发生的收费理论论争。

一、收费三阶段

（一）规费

建国初直到改革开放以前，在长期计划经济体制下，政府包办一切社会公益和福利事业，各行政机关和事业单位严格按照国家规定进行财务管理，不得在国家规定的工资之外发放钱物。各行政事业单位既没有收费的必要，也无收费的积极性。国家行政机关和事业单位为公民、团体或其他组织提供某种劳务时，按规定收取的费用称为“规费”。当时，这种“规费”只有企业注册登记费、房地产登记费、婚姻证书工本费、医疗服务收费、中小学杂费等少数几项。这部分规费收入全部列入财政预算，是财政收入的一部分，各收费单位不能随意支配。这一阶段，因“规费”很少，不能形成气候，也因计划经济一统天下，不存在理论上的争论。

（二）行政性、事业性和经营性收费

改革开放以后，随着城市经济体制改革的开始，由政府包办一切公共事业的状况有了重大改变，各行政事业单位为弥补财政拨款不足和增发奖金等而普遍开始创收，国家机关和事业单位各种收费日渐增多。1982年，辽宁省物价局首先提出行政事业性收费和经营性收费的概念，前者用于概括国家行政机关和事业单位的各种收费，后者用于概括各种非商品服务价格，逐步为各方面所接受。1987年，《中华人民共和国价格管理条例》正式使用行政性、事业性、经营性收费这一概念。十多年来这个概念对规范不同性质收费，强化收费管理起到了积极的作用。

80年代中期，针对行政事业性收费管理权限分散，项目越来越多，范围越来越广，收费急剧膨胀的问题，1987年，根据《中华人民共和国价格管理条例》规定，各级物价部门对行政事业性收费进行了全面清理，并将其纳入价格管理范围。因收费的必要性涉及财政拨款等问题，需要财政部门参与，所以初步形成了物价部门为主、财政部门参与管理的格局。这一时期，行政事业性收费“准税收”论者与“价格论”者发生激烈争论。

（三）国家机关收费、中介机构收费、公益性服务价格、公用事业价格和经营性收费

随着经济体制改革的深入和计划经济向市场经济转变，同一收费主体面临多种性质的收费，行政事业性收费概念逐渐暴露出其局限性：首先是收费主体不明确。从收费性质对收费进行分类，在实际工作中往往难以划清行政性与事业性、事业性与经营性、行政性与经营性收费的界限，加大了收费管理的难度。区分不同性质的收费，其目的在于采取有区别的政策措施，有的要求严格一些，有的要求宽松一些，在同一收费主体存在多种性质收费的情况下，一种性质的收费管严了就会向另一种性质的收费转化，从而导致应该从严控制的没有管住，应该适当放宽的放不开，不利于科学规范各类收费主体的收费行为；其次，含义不准确。一般来说，行政性收费是在履行行政职能过程中发生的，但并不是所有的行政行为都收费，国家机关履行国家管理职能向社会提供公共服务是不收费的，其经费开支通过税收由财政预算解决。只有当国家机关向特定对象提供特殊管理服务并与接受服务双方构成对等权利义务关系时，其行政行为才与收费发生关系。行政事业性收费是一个概念模糊、内容庞杂的混合物，既包括需要推向市场，带有中介服务性质的检验、检测费、公证费等，也包括弥补财政经费不足的各种管理费、审查审批费等，有的地方还通过收费筹集建设资金。这样，一些应由市场中介机构或企业收取的费用也由政府部门收取，收费标准不是以提供服务和接受服务双方权利义务为依据，而是从行政经费需要出发，使收费成为弥补管理经费不足的一种途径；再次，适用范围窄。行政性收费不能包容国家机关收费的全部内容，如司法机关的收费并不是行政性收费，使用行政性收费概念具有局限性。

我国正处在计划经济向市场经济体制转轨过程中，实行政企分开、政事分开，过去由政府办的一些应由企业和社会处理的事务将逐渐退出政府系列，规范国家机关行为包括收费行为已经成为经济体制改革的重要内容，为此，国家计委提出收费新体系，提出国家机关收费概念，以使收费主体明确、含义清晰、不易产生歧义。有利于正确认识和区别国家机关收费的性质、特征以及与公益服务收费、中介服务收费等的关系，科学合理地制定相关的法规、政策和收费

管理制度，规范国家机关收费行为。1997年底颁布的《中华人民共和国价格法》停止使用沿用多年的行政事业性收费的概念，取而代之的是国家机关收费、中介服务收费、公益服务收费等。

《价格法》第四十七条规定“国家行政机关的收费，应当依法进行，严格控制收费项目，限定收费范围、标准。收费的具体管理办法由国务院另行制定”；第十五条规定“各类中介机构提供有偿服务收取费用，应遵守本法规定。法律另有规定的，按照有关规定执行”；第十八条还分别对公用事业、公益服务收费作了规定。这样，新收费体系大体由五个部分构成：即国家机关收费、中介机构收费、公益服务价格、公用事业价格和经营性收费。

《价格法》刚颁布，尚未发现有不同理论观点。

二、行政性、事业性和经营性收费的性质特征

（一）行政性、事业性、经营性收费定义

徐炜给收费下了一个笼统的定义，“所谓收费，就是形成部分无形结果的劳动价值的货币表现形态，是通过一定的行政机制所取得的劳动补偿”（参见《对我国收费概念的重新认识》，载《价格月刊》1996年第9期）。

关于行政性收费定义的表述，基本上有三种：第一种：“行政性收费，是指国家行政机关或国家授权先例行政管理职能的单位，实施社会、经济、技术和自然资源的管理或监督，依照国家法律、法规收取的费用”（参见《山东省行政事业性收费管理条例》，其它省颁布的《条例》也有类似的表述）。第二种：“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、法规规定行使其管理职能，向公民、法人和其它组织收取的费用”（参见中办发[1993]18号文件）。第三种：“行政性收费是国家行政机关和国家授权行使行政职权单位，在社会、经济和资源管理过程中按照特定需要依据国家规定实施的收费”（参见《行政事业性收费管理讲座》，杨国柱主编，中国物价出版社1993年版）。以上三种定义大同小异，基本的思想是，行政性收费是国家机关或国家授权单位，代表国家行使社会管理职能过程中为补偿管理消耗而收取的费用。

关于事业性收费的表述也大约有三种。第一种：“事业性收费是事业单位不以盈利为目的，依照国家法律、法规和省人民政府的规章向社会提供服务所收取的费用”（参见《山东省行政事业性收费管理条例》，其它省颁布的《条例》也有类似的表述）。第二种：“事业性收费是指事业单位向社会提供有效服务而实施的收费”（参见《行政事业性收费管理讲座》，杨国柱主编，中国物价出版社1993年版）。第三种：“事业单位为居民和企事业单位提供的不以盈利

为目的的服务性劳务所收取的费用”（参见《价格知识大辞典》，中国经济出版社）。

关于经营性收费无严格定义，大约除行政性、事业性收费之外的非商品价格均归属于经营性收费名下，范围非常广泛。经营性收费的基本特点是自主经营、自负盈亏、独立核算、依法纳税。

（二）行政事业性收费的性质

关于行政事业性收费性质问题，一直存在“价格论”与“准税收论”争论。在这两种主流观点之外，还存在一种中间观点。

财政部门的同志认为，行政事业性收费是财政性质，是“准税收”。理由是：行政事业性收费是行政机关和事业单位凭借政府权力在实施行政管理或对社会提供有效服务中依照有关规定收取的费用，它与商品市场中的价值交换在性质上是完全不同的，并不是一种市场行为的商业性收费。从收费立项、标准核定等工作实践看，没有一项行政事业性收费是用价格尺度来衡量能否收费或应收多少。如果按照价格问题管理行政事业发生收费，在实际工作中很容易导致行政权力商品化倾向。所以国家有关法律、法规都在不同程度上明确了行政事业性收费管理的财政属性。

物价部门的同志认为，行政事业性收费是一种特殊形式的价格，是价格体系的一个部分。理由是：

1. 这是改革开放以来行政事业性收费管理工作实践的客观反映和要求。(1)行政事业性收费的出现是补偿成本的需要。在改变高度集中的计划经济管理体制过程中，财政改变了统收统支的体制，实行分灶吃饭、层层包干。为了适应各项事业发展的需要，不得不鼓励各行政、事业单位“创收”，开辟新的财源组织收入，以应开支的需要。(2)行政事业性收费是国民收入的初次分配。财政包干后，各单位财政拨款是相对固定的，难于增加。物价上涨、事业发展增加的开支，主要由收费收入补充。收费收入成为一些行业 and 单位重要的收入来源。这些收入起初是收费单位坐收坐支，后来改为收支两条线管理，有一部分列入财政预算内管理，列收列支。实际上都是由行业或单位按照规定的用途自行支配和使用，因此属于国民收入初次分配的范畴，而不是纳入财政总收入进行二次分配。(3)收费标准是按照补偿成本的原则核定的。行政事业性收费单位服务对象是特定的，收费收入的用途是特定的，收费标准是按照补偿开支的需要来核定的。补偿成本，一直是核定各项收费标准的一个基本原则。

2. 行政事业性收费是政府行政机关和事业单位在为社会提供公共服务过程中，按照国家规

定向服务对象收取费用以补偿服务成本消耗的一种价格行为。(1)收费的主体是行政机关和承担社会公益事业的单位。(2)收费主体实施收费的原因是向收费对象提供了特定服务。由于服务对象是特定的,这部分开支不应由全体纳税人承担。(3)收取的费用是补偿性的,而不是盈利性的。(4)收费单位是按照政府批准的收费项目和标准收费,而不是各收费单位自行确定。

3. 行政事业性收费带有强制性,但不能因此断定行政事业性收费就是税收。行政事业性收费带有一定的强制性,这主要是由行政机关的特点所决定的。国家赋予行政机关管理公共事务的权利,这种权利使国家机关在提供行政服务过程中具有排他性和垄断性,因此,按照规定收取费用也就带有一定的强制性。带有强制性的缴费,并不能改变收费补偿成本的性质,正如人们要缴纳电费、水费,都带有一定的强制性,但不能改变其价格属性。人们接受公益事业的服务主要是它的收费低廉,而又为生活所必需,而不是由于其强制性。税收的基本特征在于它的无偿性。依法纳税是纳税人应尽的义务,纳税人享受与非纳税人一样的权益。行政事业性收费是通过提供特定服务向受益者收取的补偿性费用,如发放证照收取证照工本费等。收费对象虽然交纳了一定的费用,但同时也享受了特殊的权益,是有偿的。因此行政事业性收费不具有税收的基本特征。

4. 纳入财政预算管理形成财政收入的行政事业性收费,也不能认为就具有税收性质。为加强收费收入的管理,有些行政事业性收费收入纳入预算管理,但不能由此断定行政事业性收费就是税收或准税收。因为,这些收费首先是由于特定的需要为弥补开支设立的,而不是为了调节收入分配而设立的。一些资源性收费虽然没有服务成本,主要是作为财政收入纳入预算管理,但也不能改变其价格属性。资源性收费是源于资源的稀缺性和营利性。由于取得资源的使用权与利用资源取得利益相联系,因此使不具有价值的东西也具有了价格的形式。如政府出租土地、出让无线电频率,这里出让的是在一定时间内资源的使用权,其收费实际是资源使用权价格。此外,债务收入和罚款收入虽然纳入财政预算,也并不具有税收性质。

把行政事业性收费作为价格管理还是作为税收来管理,对改革和发展,对社会各方面的影响是不一样的。财政收入的不足,在任何国家任何时候都是绝对的。如果作为税收管理,为增加财政收入,缓解财政困难,弥补财政赤字,必然造成收费规模的膨胀和收费标准的提高。而作为价格管理,则要综合考虑物价总水平控制需要、财政和收费单位状况及社会各方面的承受能力,有利于控制收费的规模和治理各种乱收费。

另有一种重要观点,徐炜认为:行政事业性收费是税收与价格的交织物。在行政事业性收

费身上有许多税收和价格的痕迹，在行政性收费中税收的痕迹深些，在事业性收费中价格的痕迹深些，这些痕迹正是行政事业性收费的本质属性之所在。从收费的定义（作者给收费下的定义是“所谓收费，就是形成部分无形结果的劳动价值的货币表现形态，是通过一定的行政机制所取得的劳动补偿”）可以看出有两个内在的规定性，1.它是一种货币形态，2.它是一种通过行政机制取得的货币形态，。正是这一本质属性，决定了行政事业性收费既与税收有相同之处，又有不同之处，因而它不能为税收所替代；同时还决定了行政事业性收费与价格有相同之处，但又有其不同之处，因而它不能为价格所替代。收费与税收、价格的这种天然关系可以概括为：费与价的联系是本质的，区别却是表面的；费与税的区别是本质的，联系却是表面的。（参见《对我国收费概念的重新认识》，载《价格月刊》1996年第9期）。

曹长庆持有大致相同的观点：行政事业性收费具有价格属性和财政属性，价格属性是从收费的行为而言的，收费作为提供服务的一方向接受服务的一方收取费用，这与商品价格是一致的。财政属性是相对收费的事实而言的，收费行为的直接结果就是收费资金。按照收费两量属性的划分，收费管理与收费资金管理是既有联系又有区别的两个环节，收费管理作为物价管理的一项内容，自然从收费立项到标准核定只能由物价部门为主管理，财政部门作为资金管理部门，其主要职责应是资金管理而不是项目审批。（参见《对行政事业性收费的思考》，载《价格理论与实践》1997年第4期）。

（三）行政事业性收费的特征

关于行政性收费的特征，一般的观点认为，具有国家强制性、社会管理性、稳定性和补偿性四大特征。强制性，收费主体是国家机关，收费依据是国家法律法规，接受服务的单位或个人不能选择，也不能拒绝。管理性，行政性收费大多是因为国家机关行使管理职能而发生，是经济手段在行政管理中的运用。稳定性，收费依据法规规定进行，收费项目或标准并不完全依据服务成本，收费标准的提高或降低不会影响国家机关的工作量。补偿性，行政机关在行使职能时要消耗一定费用，其中一部分要通过收费来补偿（以上参见《行政事业性收费概论》，陈标主编，中国物价出版社1996年版）。另一种观点认为，行政性收费具有权威性、法令性、不等价交换性、“权”与“利”合一性在特征（参见《收费理论与收费管理》，赵振东、张念瑜主编，中国物价出版社1995年版）。

关于事业性收费的特征，一般观点认为，具有特定性、服务性、非营利性和补偿性四大特征。特定性表现在三个方面，一是服务机构的特定性，事业性收费的主体是国家根据社会需要

设置的事业单位，二是服务项目的特定性，是国家法律政策规定的特定项目，在国家规定以外的服务项目不属于事业性服务范畴。三是服务对象的特定性，事业性收费具有较强的专业性，往往一个行业就是一个专业，某个专业的服务往往对应着社会上某个范围、层次、类别的服务对象。事业性收费的这种特定性还表现为垄断性。服务性，事业单位要具备一定场所、工具、人员和条件，向服务对象提供有效服务。非盈利性，事业性收费具有补偿财政拨款不足性质，收费标准的制定以财政拨款的多少为基础，事业性收费的非盈利性直接表现为不等价交换和收费客体的普遍受益性即社会公益性。补偿性，这是价格机制在事业性收费中的应用和体现，事业单位提供社会服务必须消耗一定费用，事业性收费可补偿服务成本的一部分，有的是补偿原材料的直接消耗部分（以上参见《行政事业性收费概论》，陈标主编，中国物价出版社1996年版）。另一种观点认为，事业性收费具有非盈利性、政策性、一定的等价性和部分补偿性的特征。（参见《收费理论与收费管理》，赵振东、张念瑜主编，中国物价出版社1995年版）。

夏家福认为：行政性收费具有鲜明的强制性和补偿性，事业性收费具有非营利性、公益性和政策性特征，这是行政事业性收费区别于体现等价交换原则，以盈利为主要目的的经营性收费的关键所在（参见《改革行政事业性收费管理的思考》，载《价格理论与实践》1997年第10期）。

三、国家机关收费的性质特征

国家机关收费是指国家立法、行政、司法机关向特定对象实施特定管理，提供特定服务而实施的收费，它是一种特殊的价格形式。法律法规授权其他机构行使国家管理职能实施的收费，也按照国家机关收费管理。国家机关收费类似于传统的行政性收费，又不局限在行政性收费范畴。确定国家机关收费的依据是提供服务与接受服务双方构成平等的权力义务关系，而不是依据国家机关办公需要经费开支。国家机关收费标准按提供管理和服务的一定成本核定。国家机关收费主要包括注册登记费、证照工本费、特许权使用费、环境保护治理费、司法调解诉讼费等。国家机关行使管理职能提供公共服务不收费。

中介服务收费是指中介机构或组织提供服务过程中，为补偿成本并按规定获取合法利润实施的收费。从社会经济发展实践看，发展市场经济离不开市场中介组织，中介组织作为政府、市场、企业之间相互联系纽带，具有政府行政管理不可替代的作用。市场中介组织的功能作用是：第一，信息功能，能提供信息帮助市场主体作出经营决策，帮助管理机构了解情况加强管理，帮助消费者正确选择消费方式，如各种报价、信息、咨询、经纪服务等；第二，公证功能，能从第三者的角度对交易或纠纷双方提供客观、公正服务，如公证、会计、审计、质量鉴定、

计量认证服务等；第三，调节功能，市场经济中，各方面的经济关系、社会关系、法律关系等非常复杂，由专门负责某一方面事务的中介组织来调节，问题会容易解决得多，包括各种行业协会、同业公会、商会、律师、仲裁、调解服务等；第四，资源配置功能，中介服务是各种生产要素流动或重组的桥梁和纽带，也是市场在资源配置过程中发挥作用的载体，如人才交流、证券代理、就业服务、典当拍卖等；第五，监督功能，中介服务是政府管理功能的延伸，许多现在直接由政府行使的职能，将逐步由中介机构承担，中介机构提供的情况成为政府管理决策的重要依据，中介组织在市场主体之间起承上启下的作用，可依据国家法律法规监督市场交易行为，如商品检验、质量鉴定等。从中介服务组织性质来看，简单而言有四个方面：第一，委托性或协议性。中介服务是受托进行，要签定委托协议或合同，明确双方权利和义务，根据委托人的要求在委托人授权的范围内提供服务。第二，依附性或中间性。中介机构本身并无独立业务，只承担委托人业务中之一部分，离开了委托人便无从服务，无从生存，只能周旋于当事人之间，居间调停，其费用由委托人支付。第三，依法性或适法性。服务因法律要求而产生，机构因法律规定而设立，服务按法律规定进行。第四，公正性或客观性。中介服务结果直接关系到委托人的利益和另一方的权益，提供服务的方式、服务过程和结果必须是合法、公正、真实、客观的。中介组织的功能、特征说明，中介服务收费属于价格法调整范围。一方面中介组织具有一般市场经营者的性质，按市场原则，收回服务成本，获取适当利润，其服务收费标准由委托方和受托方协商确定；另一方面中介服务组织许多功能具有社会公益性，少数服务项目还具有垄断性，需要承担一定的社会义务，其服务收费又与一般的经营性收费相区别，不以追求利润最大化为目标，具有非营利性质。其收费标准仍需政府统一规定（参见张光远《中介服务收费研究》）。

公用事业价格是指为适应生产和生活需要而经营的具有公共用途的服务行业的收费，一般具有自然垄断性。主要包括公共交通、邮政、电讯、城市给排水、热力、供电、供气等。这些行业既为日常生产和生活所必须，又是发挥城市和社会功能的重要媒介，重要程度高，规模效益突出。因此，公用事业一般不适宜竞争，总体上应按照基础设施由政府投资，日常运营通过市场补偿的原则进行管理，这类收费具有其自身的特殊性。重要公用事业收费必须由政府管理。

公益性服务价格是指涉及公众利益的服务行业的收费，包括教育、医疗、防疫、环卫、绿化、博物馆、公园、有线电视、公益广告收费等，这些服务除当事人受益外，对社会其他成员也间接提供益处，并对社会进步和经济发展产生十分重要的影响。因此从各国实践看，这类服

务成本不能由服务对象全部补偿，政府应承担相应的义务。这类收费当前应按照既要有利于各项社会事业发展，又要兼顾公众承受能力的原则，确定政府和市场的责任，合理安排价格补偿的范围和规模。重要公益性服务收费不能放开。

经营性收费除了传统的修理、餐饮、商业服务、洗澡、理发等项目和由传统事业转变过来的放影、体育比赛等外，还包括伴随经济发展和人民生活水平提高而新生的文化娱乐、旅游、物业管理等等。这些均属广义的经营性服务收费范畴。经营性收费管理任务主要是规范收费行为，保持收费水平的基本稳定。

第二部分 关于收费的管理原则

《中华人民共和国价格法》第四十七条“国家行政机关的收费，应当依法进行，严格控制收费项目，限定收费范围、标准。收费的具体管理办法由国务院另行制定。利率、汇率、保险费率、证券及期货价格分开适用有关法律、行政法规的规定，不适用本法”。明确了国家机关收费的基本原则，即国家机关收费，应当依法进行，严格控制收费项目，限定收费范围、标准。

（一）收费管理原则。

政府管理收费的总原则，应有利于建设有中国特色的社会主义市场经济体制，遵循社会主义基本经济规律、价值规律、供求规律的要求；要在维护国家整体经济利益的前提下，正确处理中央、地方、部门、企业事业单位之间的经济利益关系，维护经营者和消费者的合法权益；既要保证效率，又要保证正义。除这些带根本性原则外，政府收费管理还应贯彻以下原则：第一，统一领导，分级管理。统一领导，是指政府对收费管理，必须实行集中统一，统筹安排。收费方针政策、法律法规、规章和全国性收费计划，必须由中央统一制定和批准，不能政出多门。分级管理，是按照不同收费的影响程度和特点，适当分权，分别由地方分级负责，发挥地方各级人大、政府及其价格主管部门的积极性，因时、因地制宜进行管理。第二，间接管理与直接管理相结合。直接管理是政府直接制定少数重要收费项目和标准，间接管理是指政府通过宏观政策、通过法律法规来规范、约束、指导收费行为。第三，促进公平、合法、正当竞争。第四维护国家利益，保护消费者、经营者的合法权益（参见《收费理论与收费管理》，中国物价出版社1995年版第512页）。

（二）行政性收费的审核原则

行政性收费审核应遵循以下原则：第一，依法收费原则。依法收费是行政性收费区别于其它收费的基本标志之一，是指国家行政机关及其授权单位在向收费管理部门申报行政性收费项目时，必须提供有关法律、地方性法律和行政法规为必备文件，收费管理部门在审批时，也必须以有关法律、地方性法律和行政法规为依据。第二，从严掌握原则。鉴于行政性收费具有行政强制性和单方垄断性的特点，收费管理部门在审批其立项收费时，应从严掌握，具体表现在，立项从严，收费标准从严。第三，集权审批原则。由于行政性收费直接体现国家意志、国家权威、国家尊严和国家形象，其审批权限应高度集中（参见《收费理论与收费管理》，中国物价出版社1995年版第311页）。

（三）事业性收费的审核原则

事业性收费审核应遵循以下原则：第一，政策许可原则。是指在国家政策许可的前提下确定收费项目和制定标准。事业收费的主体是国家事业单位及类似机构，这些单位或机构向社会提供的服务一般都具有公共消费的特征和相对垄断性质，国家对这些经济活动进行了必要的干预和控制，也给予了一定经济资助，因此，事业单位的一切经济活动都有义务体现国家政策的要求，受国家政策约束。第二，合理补偿原则。事业单位在向社会提供服务过程中，必然要发生消耗并要补偿，那些实行企业化经营、自收自支的事业单位和国家差额拨款的事业单位，它们的服务消耗一般都由收费补偿，即使那些全额拨款的事业单位在无专项经费拨款的情况下，对于某些临时性或超额性的财务支出也要由收费来补偿。其收费标准以实际服务成本扣除专门资金来源为基础核定，不得包含盈利。当补偿性与政策性发生矛盾时，补偿性服从于政策性。第三，集中管理原则。事业性收费的项目和标准制定，集中在中央和省两级进行任何其它部门和地方都不得自行立项或提高收费标准。（参见《收费理论与收费管理》，中国物价出版社1995年版第407页）。

（四）国家机关收费管理原则

适应社会主义市场经济条件下行政管理和事业发展的需要，结合机构改革和财税体制改革，强化接收、弱化收费，大幅减少国家机关收费，压缩收费总量，控制收费规模，强化依法收费；适当集中收费审批权限，明确审批程序，规范收费行为，治理乱收费；切实加强管理，完善监督体系，保护收费者和被收费者的合法权益，减轻企业事业单位和广大城乡居民的负担，维护和保持良好的宏观经济环境，为建立和完善社会主义市场经济创造有利条件。

国家机关收费贯彻统一领导、分级管理、依法审批和收支分开的原则，实行收费许可证制

度、收费审验制度和收费公告制度。收费项目依法设定。制度收费标准应坚持公正、公开原则，区别不同对象合理确定。证照费按制做、发放直接成本，包括制证、运输及损耗费用核定；注册登记费按直接费用核定；特许权使用费按资源、资产的价值和特许经营使用者预期经济收益情况确定；环境保护费应按略高于恢复、治理环境费用确定；调解费和诉讼费按行政、司法调解过程中直接消耗的人员工资额确定；国际交往中的收费按国际对待原则确定。

（五）中介服务收费管理原则

中介服务收费管理应遵循以下原则：

1. 委托者付费原则。这一原则很重要，它能从根本上切断国家机关与中介机构间割不断的关系，中介组织接受国家机关委托对企业或其它单位进行年审、检验、评估、咨询等，其费用由国家托机关支付，不得向被检验、年审、评估、咨询单位收取，国家机关将不再把本职工作委托给下属中介服务机构，中介机构只能依靠提高服务质量招揽生意。委托者付费，为中介服务提供了良好的公平竞争环境，有利于引导社会资金投向中介服务行业，促进中介服务业的发展，也有利于中介机构按照市场经济原则自主经营。

2. 非营利原则。这是中介服务价格与经营性服务价格相区别的地方。中介服务组织与经营机构不同，不仅要提供有偿服务，更要承担一定的社会义务，试想，评估机构单纯追求经济效益，随意应委托人的要求滥加评估，检验机构给伪劣产品贴上合格品的标签，电视台为了效益一天到晚全播广告，社会将是个什么样子？中介服务具有双重属性：既是个经济体，又是个社会体，经济体决定了它要有偿服务，社会体决定了它不能以盈利为目的。这是它的特色。

3. 中介机构收费应按完全成本加税金加发展金定价。这是中介服务价格与公益性服务价格和公用事业价格不同的地方。如第二章所述，公益性服务按部分运行成本定价，公用事业按完全运行成本定价，价格中均不包括投资成本在内。而中介服务价格则按完全成本定价，既包括运行成本，也包括投资折旧和盈余。中介机构的简单再生产、扩大再生产资金全由服务价格支付。

4. 收费许可原则。中介服务机构，无论是依法强制服务，或是委托服务，或是竞争性服务，无论是政府定价，或是协议价格，或是自主定价，均需到物价部门办理《收费许可证》方可收费，因为即使是自主定价也需到物价部门备案。中介机构收费应使用税务部门统一税收发票，接受物价部门年审和物价、税务部门监督检查。（参见张光远《中介服务收费研究》）

第三部分 关于收费管理体制改革的

收费管理体制在一定意义上依存于收费管理理论，但它基本上是一个各社会集团利益均衡的产物，不完全受理论观点的制约。也正因为如此，探讨收费管理体制改革的理论文章尤为少见，收费改革思路也主要是在收费管理工作中逐步形成，发端于马凯1996年在邯郸市成立收费管理办公室新闻发布会上的讲话，发展于毕井泉在1996年9月第二期物价理论研讨班的发言，成形于张光远、曹长庆、许昆林等1997—1998年起草《国家机关收费管理条例》之时。

马凯在讲话中指出：近几年来，党中央、国务院高度重视治理乱收费工作，针对一些地区、部门存在的乱收费问题，曾多次发文严加制止，各地区、各部门也进行了几次清理整顿，虽然取得了一些成绩，但总的来说，效果不明显，问题仍相当严重。乱收费之所以屡禁不止，除了认识上的问题、搞建设不量力而行、法制不健全、执法不严等原因之外，一个很重要的原因是收费管理体制不顺，对收费行为和收费收入（预算外资金）缺乏严格、统一规范的管理。乱收费是个现象，重要根源在于能够乱支出，对预算外资金缺乏有效管理和监督，为乱支乱花带来可乘之机。因此，一些单位为了追求小团体利益，千方百计多收费，乱收费。为了从根本上解决收费膨胀问题，必须在加强对收费管理的同时，切实加强对预算外资金的管理，釜底抽薪，割断收费与支出之间的直接联系，使收费单位没有多收费、乱收费的积极性。所以，强化收费行为管理和预算外资金管理，从收和支两个方面把收费纳入政府调控的轨道，是解决乱收费问题的关键环节之一。邯郸市总结了在收费管理上正反两方面的经验，大胆实践，勇于探索，决定成立收费管理办公室和预算外资金管理局，加强收费行为管理和预算外资金管理的新举措。这一举措，具有三个明显特点：第一，把收费行为（包括行政性、事业性和经营性收费）都纳入了价格管理范畴，这对加强和改善对收费行为的管理，使收费走上规范化轨道，保护收费单位和缴费人的合法权益，制止收费膨胀和乱收费将发挥重要作用。第二，区别行政性、事业性收费管理中的“收钱”管理和“花钱”管理，明确了物价部门和财政部门的分工，从体制上划清责任，一方面由物价部门从收费行为上严格审验，把住了收入关，另一方面由财政部门从资金使用上严格管理，把住了支出关。两个部门既有分工，又有合作，双重把关，从而建立起收费的约束机制，有利于从根本上遏制收费膨胀的势头。第三，有一套行之有效的制度保障，对各项收费从项目、标准、资格、时间和程序等这样进行系统、全程管理，既加强了管理者的管理力度，又约束了收费者的行为偏差，还便于缴费者实行监督，保护自身利益。这些思路和作法值得继续认真实践，不断总结和

完善。我们也相信，这些思路和作法对于加强收费管理，治理乱收费一定会发挥重要的积极作用。

毕井泉在第二期物价管理研究班发言提出行政事业性收费改革的原则和基本思路。改革的基本原则：一是适应政府职能的转变，建立符合市场经济运行的收费约束机制；二是逐步放开中介服务收费，促进第三产业的发展；三是规范政府补偿和市场补偿的范围，保障社会公益事业正常运行；四是适应社会各方面的承受能力，有利于保持物价总水平的基本稳定。

改革的思路是，现行行政事业性收费是在计划经济体制下按照传统的、作为收费主体的行政机关和事业单位来划分，概念过于庞杂，不能适应社会主义市场经济新体制的需要。过去公证、律师等都是作为事业举办的，今后要逐步推向市场；会计、审计、评估等各种在市场经济条件下应运而生的中介机构，也很难用事业单位的提法来概括。按照社会主义市场经济新体制的要求，现在统称为行政事业性收费的各类收费项目，从方向上看，将逐步分解为行政性公共服务收费、公益性公共服务收费和中介机构服务收费。改革的主要任务是：

（一）转变政府职能，改革行政性公共服务收费管理。

在长期计划经济体制下，一方面，政府包办了很多不应由政府包办的事，加重了财政负担；另一方面，政府对一些新出现的领域和行业的管理，由于财政困难应拨而没有拨付经费，主要通过收费维持这些行政机关的运转。要随着经济体制改革的深化和社会主义市场经济体制的建立，转变政府职能，逐步把不应由政府行使的职能逐步转给企业、市场和社会中介组织。要尽量减少行政性服务收费。一些为弥补财政拨款不足的过渡性的收费，如乡镇企业管理费、福利企业管理费等，要随着财政状况的好转逐步取消；一些带有税收性质的收费，如汽车购置费、养路费等，要逐步改为燃油税；随着政府职能的转变，一些带有公证等非行政性质的收费，如知识产权保护方面的收费、进出口商品检验收费等，将逐步转为中介服务收费。通过改革，行政性公共服务收费将仅限于行政机关为特定对象服务，而费用不应由全体纳税人负担的审批费、登记费、证照工本费等少数收费。

行政性公共服务收费的收费主体是政府机关。由于政府机关特殊的垄断地位，决定行政性收费带有一定的强制性，因此必须加强对行政事业性收费的监督，收费项目和标准必须集中审批；收费收入必须与收费主体的利益脱钩；收费的审批与收费收入的使用必须分开管理；收费标准的核定要严格按以收抵支、补偿成本消耗的原则，特别注意保护缴费人的利益。

（二）明确政府对社会公益事业的责任，逐步理顺公益性公共服务收费。

现行由国家拨付事业经费的单位统称为事业单位，这些单位向社会提供的服务统称为事业性收费。随着社会主义市场经济体制的建立，一些直接为社会生活服务的事业单位，如设计、勘查、应用科技、体育、出版、新闻、商品鉴定、质量检验、法律服务等，要逐步实行企业化管理，通过向市场主体和公民提供服务取得收入，来维持自身运转和发展，逐步减少、乃至最后取消政府的拨款。一些公益性事业单位，如教育、医疗、防疫等，要改变长期由国家包下来的做法，在分清政府和消费者应承担的责任的基础上，明确各类公益服务收费的作价原则，逐步理顺公益服务收费标准，促进公益事业的健康发展。非义务教育实行缴费上学，逐步增加个人缴费比重。按照“医药分业管理、财价分工补偿”的原则，推进医疗机构补偿机制的改革，逐步做到药品销售加成收入不再作为医疗机构的补偿渠道，建立起与社会主义市场经济体制相适应的、政府适当补助、价格合理补偿的新机制。

（三）规范中介服务收费，促进市场中介服务业的发展。

市场中介服务组织是企业经营决策的参谋机构和咨询机构，受政府的指导，遵循国家的法律法规，对企业实行服务、协调和监督。中介服务组织是联结政府、市场和企业的纽带与桥梁，是建立社会主义市场经济体制不可缺少的重要组成部分。市场中介组织包括会计师、审计师和律师事务所，公证和仲裁机构，计量和质量检验认证机构，信息咨询机构，资产和资信评估机构等，现行政府承担的一些职能要逐步交给市场中介服务组织，国家举办的部分事业单位要逐步转为中介机构。中介服务机构实行自主经营、自负盈亏，独立承担财产责任和其他民事责任。因此，中介服务机构与公益性事业单位有着本质的区别。中介服务业的收费属于经营服务收费的范畴。在改革行政事业性收费管理体制过程中，要逐步将中介服务收费分离出来，按照经营性服务收费管理原则，制定相应的管理办法，规范中介服务组织的收费行为。目前，要根据中介服务组织转型的情况，实行不同的价格政策：对已经转化为经营型的中介机构，其服务收费应按照经营性服务收费的原则进行管理，属于垄断性的，实行国家定价；属于竞争性的，逐步放开价格，实行行业自律，按照国家的规定自主确定价格。对目前没有完全转型，还需要政府扶持的中介机构，其服务收费仍按公益性公共服务收费管理，但要在价格政策上创造条件，促其转型。

（四）区分“定价管理”和“资金管理”，建立起收费管理的制衡机制。

行政性和公益性公共服务收费，都具有一定的垄断性和公益性，收费主体是政府机关或政府举办的事业单位，对消费者来说，一是不能自由选择服务；二是缴费带有一定强制性。因此，

对行政性服务收费和公益性公共服务收费行为和收费收入必须加强监督，割断收费单位利益与收费收入之间的联系，使收费单位没有乱收费的积极性。在收费的管理工作中要区分“定价管理”和“资金管理”两个不同的范畴，从收和支两个方面把收费纳入政府调控的轨道。行政性和公益性收费作为价格行为，应由物价部门为主管理；收费所形成的收入，作为预算外资金的重要组成部分应由财政部门为主管理。物价部门管理行政性、公益性收费，有利于协调稳定物价水平、国家财政需要和社会各方面承受能力的关系，有利于客观公正地处理收费中出现的各种矛盾和问题。因此，在行政事业性收费管理方面，应建立起物价部门负责“定价管理”和财政部门负责“资金管理”相互制衡的管理体制。物价部门从收费行为上严格管理，把住“收钱”关，制止乱收费；财政部门从资金使用上严格管理，把住“花钱”关，管住收费单位的乱支乱花。这样，两个部门既有分工，又有合作，双重把关，从而建立起收费的约束机制，有利于政府部门的权力制衡，有利于保证政府决策的科学性，有利于从根本上遏制收费膨胀的势头。

张光远、曹长庆、许昆林在起草《国家机关收费管理条例》过程中，研究提出改革收费管理体制新思路认为，改革收费管理体制总的指导思想是：适应社会主义市场经济条件下行政管理 and 事业发展的要求，结合机构改革和财税体制改革，强化税收、弱化收费，大幅减少国家机关收费，压缩收费总量，控制收费规模，强化依法收费；适当集中收费审批权限，明确审批程序，规范收费行为，治理乱收费；切实加强管理，完善监督体系，保护收费者和被收费者的合法权益，减轻企业事业单位和广大城乡居民的负担，维护和保持良好的宏观经济环境，为建立和完善社会主义市场经济创造有利条件。

基于这一指导思想，应在收费体系、管理体制、征收办法和资金管理方式等方面对现行收费管理体制进行改革。

（一）改革收费体系，确定收费范围。行政性收费，概念模糊，内容庞杂，既包括需要推向市场，带有中介性质的检验费、鉴定费和公证费等，也包括弥补财政经费不足的各种管理费、审查审批费。一些地方建设经费不足也往往从收费上打主意。形成这种不断膨胀、日渐庞杂的收费体系的原因是多方面的。在计划经济体制下，政企不分、政事不分，政府包办了应由市场、企业办的事，这样，一些应由市场中介机构或企业收取的费用也由政府部门收费；政府确定收费不是以提供服务和接受服务双方权利义务关系为依据，而是从提供服务需要经费开支出发，使收费成为弥补财政经费不足的一种途径。由于财政经费不足在任何国家、任何时候都是普遍存在的，以支出需要为依据设置收费，不可避免带来收费膨胀。应从适应社会主义市场经济的

要求和深化改革、促进政府职能转变出发，把提供服务与接受服务双方结成的权利义务关系作为收费的唯一依据，废除以弥补财政经费不足的立项原则，对收费体系重新进行调整：将一些应由中介组织和企业承担的服务收费退出国家机关收费系列，如：会计、审计、商标等代理服务收费，资产资信评估费、检验费、鉴定费 and 公证、仲裁、律师等法律服务收费等；逐步取消为弥补行政经费不足的收费，如管理费、审查费等。禁止和取消以筹集建设资金为目的的收费，各种增容费、建设费等；增加一些与市场经济相联系的政府行政许可权收费等，使收费体系趋向合理。将国家机关收费的范围严格限制在四个方面：（1）经法律、法规授权对公民、法人和其他组织进行登记、注册、颁发证照的，可收取证照费和注册登记费；（2）对特许经营、使用国家资源和政府资产的，可收取特许权使用费；（3）对污染、损害环境的，可收取环境保护治理费；（4）对法人、公民和其他组织间权力义务关系实行政治、司法调节的，可收取调解费、诉讼费等。

（二）改革收费管理体制，区分“定价管理”与“资金管理”，明确审批权限。现行收费管理体制把收费分为项目管理和标准管理两部分，项目管理以财政部门为主，标准管理以物价部门为主。这种分工带来两大问题：其一，项目和标准本身是一个整体，密不可分，把项目和标准分属两个部门管理，人为的割断了收费管理工作的内在联系，难以从总体上对收费实施有效调控，造成部门扯皮，降低工作效益，削弱收费管理力度；其二，财政部门为主管理项目，是计划经济体制下，以财政经费不足为审批收费依据的产物。不可避免会出现财政解决不了经费就立项收费，造成收费规模膨胀。国家机关收费，就其本质而言，与自身经费余缺没有必然联系，国家机关提供公共服务，即使缺少经费也不能收费，提供非公共服务，不缺少经费也要收费。就其收费管理的实质内容而言，国家机关收费管理包含着前后相继、相互联系的两个过程和方面：一是对收费行为的管理，即该不该收、按什么标准收以及收费政策执行情况的监督检查；二是对收费资金管理，即资金的管理方式及执行财务制度的监督等。前一个过程和方面属于“定价管理”；后一个过程和方面属于“资金管理”。应适应改革需要，遵循收费管理本身运行规律，应确立物价部门是收费行为的主管部门，财政部门为资金使用的主管部门的职责分工。这样，物价部门着重从收费行为上严格管理，把住“收入”关，规范和监督收的行为；财政部门从资金使用时严格管理，把住“支出”关，管住收费单位的资金使用，从而建立起“定价管理”和“资金管理”相互制约的双重约束机制。

（三）改革收费征收方式和资金管理方式。长期以来，我国现行的各项收费大都由收费单

位自收自管自支，收、管、用一体化，缺乏约束机制，成为推动乱收费日趋膨胀的经济动因。近几年治理乱收费，从中央到地方全面推行收支两条线的预算外资金管理辦法，这个办法对比收费单位自收自管自支有很大进步，但仍然没有从根本上解决多收多支和乱收乱支的问题，相反由于预算外资金管理中，对财政部门自身缺乏约束机制，资金管理漏洞不少，许多地方财政部门从收费资金中抽成20-30%，有的甚至下达收费资金指标任务，原先收费单位的一个积极性，在许多地方已转变为收费单位和地方财政两个积极性，收费规模进一步膨胀，增加了收费管理和控制的难度。为此，应借鉴美、日、德、俄等国经验，对收费的征收和资金管理进行根本性改革，在征收方式上实行国家机关收费与资金收缴分离，分两种情况：一是相对于单位大宗收费而言，由收费单位开据收费通知，交费单位凭通知到指定的代收机构交款，代收机构定期交存国库；二是相对于个人零星小额收费而言，由收费单位向交费者代售贴花发票，资金作为贴花税定期上缴税务机关。收费单位不与收费资金直接打交道。在资金运行上由收支两条线运行改为收入直接纳入预算，支出由预算安排，以彻底解决乱支刺激乱收的积极性问题。

（四）收费管理必须依法进行。收费必须依据法律、法规进行，因为国家机关收费是政府行为，只有通过法律、法规设定才具有公正性。考虑到我国现行收费中通过法律、法规设定的只是少数，一步过渡到完全依法设定还有困难，可以采取分步走的办法，对法律、法规没有设定的，可通过行政审批。法律设定和行政审批收费分两个层次进行，即维持中央和省两级管理的格局，但两级管理的层次发生变化，要求更为严格。法律、法规设定分别为全国人大和省级人大两级；行政审批为国务院和省级人民政府两级。取消了国家计委、财政部和省级物价、财政部门审批权。今后物价部门的职责主要是归口管理，综合平衡。为了提高国家机关收费的透明度，应实行国家机关收费目录管理，禁止国家机关在管理目录之外收取任何费用。国家机关收费管理目录分别由国务院和省、自治区、直辖市人民政府制定并颁布，对省、自治区、直辖市及其以下国家机关的地区性收费，纳入地方国家机关收费管理目录，公布实施前须报国务院价格主管部门审查同意。国家机关收费管理目录原则上每年修订一次。除法律、法规规定新增收费外，严禁在国家机关收费管理目录之外审批收费。这样，凡是上了目录的都是合法的，没上目录的都是非法的，一目了然，便于社会监督。

附件五：

关于费改税的几点建议

朱总理提出费改税的主张，既是财税体制改革的重要内容，也是推进收费改革的重大举措，对治理乱收费、减轻企业和群众负担，降低收费成本，集中收费资金，增加国家税收都具有重大意义。价格部门作为收费的主管部门，必须认真研究，与有关部门密切配合，精心组织，推动费改税工作的顺利实施。

从严格意义上讲，费、税调整的范围有着根本区别，费就是费，税就是税，两者不能混淆。费改税是针对我国现阶段税费不分，费中有税，税上有费的混乱情况提出来的。把本来应该是税的收费转变为税，而不是把所有收费都改为税。因此，研究费改税的政策，必须认真分析我国收费现状和各项收费产生的历史根源、征收目的和用途等，区别不同情况采取相应的改革措施。

现阶段，我国行政事业性收费是一个概念模糊、内容混杂、总额庞大的混合体，据不完全统计，到1996年，全国行政事业单位收费总额超过4000亿元，相当于全国财政收入的47%左右（市县一级的收费规模与财政收入基本持平），比市场经济国家高出近40个百分点。据我委专题调查，德国1994年各项收费收入1134亿马克，占财政收入的8.1%；美国1995年政府非税收收入在预算中的比重为7%。

我国目前的行政事业性收费大体由五个部分构成：

一是国家机关为特定对象提供专门服务，费用不应由全体纳税人承担的证照工本费、注册登记费、环境补偿治理费和诉讼费等，大约200亿元。这部分收费是真正意义上的收费，具有补偿性质，也是发达国家普遍存在的收费，不存在费改税问题，今后主要是依法管理，纳入预算，把它控制在一定范围之内。今年3月10日，朱总理在《国家计委关于起草国家机关收费管理条例有关情况的报告》上批示：“请计委抓紧起草工作，及早提交国务院审议”。目前，我委根据朱总理批示，正在抓紧《国家机关收费管理条例》的起草和论证工作，可望近期上报国务院审议。今后，这个《条例》主要就是管理这部分收费。

二是国家机关进行公共管理、提供公共服务时，为弥补机关经费不足收取的管理费，如乡

镇企业管理费、福利企业管理费、个体工商户管理费、公路、水路运输管理费、减税免税保税物品海关监管费等，收费总额有400亿元左右。这部分收费应由国家财政拨款解决，向企业和居民收费属重复征收，是不合理的，不能实行费改税。但是通过收费改革逐步予以取消后，可以减轻企业负担，充实税基，在不增加现有税目，不提高现有税率的情况下，增加税收收入。

三是公益服务收费，包括教育、医疗、环卫、殡葬等，约700亿元，这部分收费实质上是一种价格行为，不能转变为税收。改革的目标应该是分清政府和市场的责任，建立和完善政府和市场双重补偿的良性发展机制。

四是中介服务收费，包括评估、鉴定、检验、代理、公证、律师等服务收费，总额约600亿元，改革的目标是从国家机关收费中分离出来，按照市场的原则进行管理，对不具备竞争条件，具有行业和技术垄断的极少数中介服务收费实行政府定价，多数要逐步放开，在政府指导下由企业自主定价，实行行业自律。

五是以筹集建设资金为目的而设立的各种附加费、建设费、基金等，总额约2000亿元。这些收费的特点是缴费者不直接受益，具有强制性，征收的范围和标准相对稳定，数额一般较大，具备费改税的一般条件。在这些附加费、建设费基金中，有些是合理的，有些是不合理的；有些是经过合法程序批准的，有些是地方政府越权设立的。据统计，到1996年底，全国共有建设费、附加费、基金项目421个，其中经中央批准的46个，省级政府自行设立的375个（多数是越权审批的）。因此，实放费改税除了满足费改税的一般条件外，还要考虑满足税收内部结构等特定条件和税赋的总体水平。大体可以按三种情况处理：一种情况是附加在价格上的收费和基金，应通过价格改革，有的并入价格，有的予以取消。第二种情况是通过收费改革，大部分予以取消，个别还要作为附加费（基金）的形式保留一段时间。第三种情况是费改税。初略算帐总量1000亿元左右，大体占现有收费总规模的1/4左右。具体有八个方面：1. 有偿使用国家资源的收费，如水资源费、无线电频率占用费、渔业资源费、野生动物资源费等，可实行费改税；矿产资源补偿费可并入矿产资源税，提高税率。2. 育林基金、更改基金、林政保护建设费等林业方面的收费可以进行归并，开征森林资源税。3. 防洪基金、河道维护建设费、水利建设基金等水利建设方面的收费可以开辟附加税。4. 城市教育费附加、农村教育事业费附加、地方政府出台的附加、基金可以并入教育附加费，或转为正税。5. 交通建设方面情况比较复杂。在汽车购置环节应开征汽车消费税（每年均应征收），在汽车使用环节可将养路费、客货运输附加费等改为燃油税。6. 城市基础设施配套费、供水、供电和机动车增容费等城市建设方面的收费可

以并入城市维护建设税,相应提高税率。7. 隐含在旅游景点门票价格、宾馆饭店床位、出境旅游等环节的收费应进行归并,开征旅游税。8. 文化市场管理费、特种行业管理费、文化事业建设费等应予合并,随税征收。

费改税是一项复杂的系统工程,政策性强,涉及面广,矛盾集中,为做好这项工作,提出以下建议:

第一、统筹安排,明确分工。费改税是整个收费改革的一个重要方面,要与收费体制改革和财税体制改革统一考虑,配套进行。费改税的问题建议由财政部牵头,会同国家计委、国家税务总局提出具体方案,收费改革问题建议由国家计委提出整体方案。在国务院统一领导下,既有分工,又有协调,分头推进,防止单打一。

第二、综合协调,配套进行。无论是费改税还是收费改革客观上都要求与预算体制改革相配套,要彻底纠正现在千方百计扩大预算外资金规模的做法,对国家机关取得的收费收入除个别特殊情况外,均应直接纳入预算,国家机关的正常支出要予以保障,不留缺口;在推进机构改革过程中,要将现在由事业单位或企业履行的国家管理职能集中到政府机关,同时将现在由政府机关履行的一些应由中介机构承担的职能,包括对中介机构进行资质认可,人员考核注册等,均应通过“三定”方案退出国家机关管理职能,交由行业协会管理,真正做到政事分开,政企分开,为收费改革创造条件。

第三、精心设计,合理配置。在费改税的过程中要注意两个基本问题,一是合理负担,应以不增加居民和企业负担为前提,并通过收费改革,取消一批不合理的收费,减轻部分负担,以保证费改税的平稳进行;二是合理分配,原有收费转变为税收后应在中央与地方、部门与部门间合理分配,事业发展所需经费要按原有规模足额拨款,以保障各项建设事业健康发展。

第四、循序渐进,少说多做。费改税工作和整个收费体制改革面临的问题很多,在实施过程中会受到许多因素制约,特别是利益牵制带来的困难和阻力不可低估。因此,制定和组织实施方案,既要积极,又要稳妥,一步一个脚印,成熟一个推进一个,在对外宣传上要少说多做或只做不说(张光远)。

(注:此件以《计委信息》上报国办后,朱基总理5月11日批示:“许多意见是好的,但也不要过于复杂化。先从交通管理收费突破,要立竿见影,从实践中取得经验,然后再逐步推进”)。

附件六:

中介服务收费研究

近来,关于中介服务收费的研究逐渐热了起来,有人认为它是经营性收费,有人认为它属于事业性收费,各种意见莫衷一是。我们认为,中介服务既不同于传统的“媒介”活动,也不能套用习惯沿用的行政性、事业性、经营性服务概念。中介服务是一个新事物,有其特定的内含。本文就是要从中介服务的产生入手,探讨中介服务的性质、功能和作用,分析中介机构存在的问题,提出加强中介服务收费管理的原则和方法。

一、中介服务的产生与中介机构兴办

中介服务是个新生事物。改革开放以后,计划经济向市场经济转变,等价交换、市场竞争观念深入人心,各经济单位一方面要加强内部核算,另一方面也要了解竞争对手的情况,国家从宏观上加强管理,也需要有一套行之有效的监督机制,于是有会计、审计等财务性服务产生。商品交易的发展,特别是房地产等价值大、构成复杂、专业性强的商品交易的发展,需要一客观公正机构对房地产价格进行评估,于是产生各种资产估价服务。商品关系是一种利益关系,要以法律保护自己的合法权益,得懂法,于是有法律咨询服务产生,要打赢官司,得请熟悉法律事务的律师,要提供有力的法律证据,得经过公证,于是有律师服务、公证服务产生。从国家的角度讲,法律制度在不断建立和完善,相应的服务机构也应运而生。随着机构改革的深入,政事分开、政企分开、事企分开,适应政府机构职能转变的要求,一部分原由政府机关承担的服务,逐渐从政府职能中分离出来,转化为中介服务,如各种检测、检验、认证服务,各种代理服务。商品社会是信息社会,信息成为一种资源,甚至成为一种生产力,各种信息咨询服务应运而生。

从事中介服务的机构即为中介机构,中介机构之产生,与中介服务之产生同出一理。就我国当前情况看,中介机构不外由政府出资举办和民办两种形式。

由政府出资兴办的中介机构,大体又可以分为两类,一类是必须由政府出资举办的中介机构,如环境监测、产权登记等,具有一定权威性,委托民营则失掉权威,只能由政府直接承办;另一类是从政府职能中分离出来,由政府出资兴办,承担原由政府机关承担的部分职能,但随

着经济体制改革的深入，政事分开、政企分开，要在人、财、物等方面与政府机关全面脱钩，切断与行政机关的利益关系的中介机构。这类中介机构在目前占大多数，多由原政府二级机构转化而来，人员由政府分流，服务职能和方式上还享有一定的行政特权，经费上还依赖政府财政拨款，事业上还需行政机关支持，与政府机关仍存在紧密依存关系；政府机关也往往把兴办中介机构作为分流机关多余人员，搞创收谋福利的途径，公开或不公开的将部分行政职能转让所属中介服务机构。

民办中介机构是指企业、社会团体或个人投资兴办的独立核算、依法纳税，按照市场经济原则运行的中介机构，其生存完全依赖于自身实力和市场状况。民办中介服务机构在我国目前还只占少数，而且即使是真正民办，也往往要主动想办法给自己找一个“婆婆”，挂靠在某政府机关或某协会，否则会被认为是个体户，影响声誉。

无论是官办，还是民办中介机构，从事的**中介服务按服务类别大致可以分为以下几类**：法律事务性中介服务，如律师、公证、仲裁、调解、法律咨询服务等；评估事务性服务，如房地产价格评估、国有资产价格评估、赃物估价服务等；财政事务性服务，如注册会计师、注册审计师、财务代理服务；产权转移性服务，如房地产产权登记、银行结算、拍买服务等；代理性服务，如专利、商标、税务、报关、企业注册、签证代理服务等；体系认证、质量检验性服务，如产品质量体系认证、环境体系认证、产品质量检验、计量、检测服务等；设计性服务，如产品设计、广告设计和勘察设计服务等；咨询性服务，如技术咨询、信息咨询、国际事务咨询服务等。

中介服务从与政府关系可以分为以下几类：**依法授权服务**，此类服务有一明显特点，提供服务和接受服务均依法进行，根据法律强制程度的不同又可分为两类：第一类属**强制性服务**，依法授权必须接受并必须接受指定的服务机构提供的服务，如持证上岗考试服务，法律法规规定某些特定岗位必须持证上岗，上岗人须经过专门培训并通过指定机构主持的考试，领证上岗。产品质量检验服务，国家明文规定必须检验的产品目录，且须到国家指定的检验机构进行检验。环境监测及评价服务，必须由国家环保机构提供。此类服务带有明显的强制性；第二类属**委托性服务**，提供服务须有法律法规授权，但接受服务的一方可以任意选择提供服务的机构，如法律事务性服务、评估事务性服务、财务性服务等，此类服务都以法律法规为依据，但委托方有任意选择法律事务所、估价事业所、会计师事业所的权利。**竞争性服务**，此类服务的共同特点是，提供服务与接受服务双方均根据市场需要双向选择，选定之后再行委托或接受委托，适用

市场竞争规则，如各种设计服务、咨询服务、拍卖服务等

二、中介服务的性质、功能和特点

中介服务是一个新范畴，既不是事业性服务，也不是经营性服务，它是那些介于政府与市场主体之间，或生产者与生产者、经营者与经营者之间，或个人与社会组织之间，接受委托，依法从事沟通、协调、联络、咨询、公证等等活动，为国家机关、法人、自然人提供公正、客观之中间成果的服务。中介服务收费是指中介机构向单位或个人提供服务过程中，为补偿服务成本所收的费用。中介服务机构是独立法人，服务成本只能通过向服务对象收费补偿，且需依法纳税，但中介服务机构承担一定社会义务，不以盈利为目的。

中介服务有五大功能：第一，是**信息功能**，能提供信息帮助市场主体作出经营决策，帮助管理机构了解情况加强管理，帮助消费者正确选择消费方式，如各种信息、咨询、经纪服务等；第二，是**公证功能**，能从第三者的角度对交易或纠纷双方提供客观、公正服务，如公证、会计、审计、质量鉴定、体系认证服务等；第三，是**调节功能**，市场经济中，各方面的经济关系、社会关系、法律关系等非常复杂，由专门负责某一方面事务的中介机构来调节，问题会容易解决得多，如律师、仲裁、调解服务等；第四，是**资源配置功能**，中介服务是各种生产要素流动或重组的桥梁和纽带，也是市场在资源配置过程中发挥作用的载体，如人才交流、证券代理、就业服务等；第五，是**监督功能**，中介服务是政府管理功能的延伸，许多现在直接由政府行使的职能，将逐步由中介机构承担，中介机构提供的情况成为政府管理决策的重要依据，中介机构又在政府与市场主体之间起承上启下的作用，可依据国家法律法规监督市场交易行为。

中介服务之显著特点，大约有以下几点：第一，**依法性或适法性**。服务因法律要求而产生，机构因法律规定而设立，服务按法律规定进行。如律师服务之产生是因为法律要求打官司要有律师辩护，律师辩护要依法进行；会计服务之产生是因为法律法规规定有财务制度，会计服务必须按财务规则进行；其它如质量检验、认证、产权登记、价格评估等，无不是因法律要求而产生，也无不是以法律规定为准绳。第二，**公正性或客观性**。中介服务结果直接关系到委托人的利益和另一方的权益，提供服务的方式、服务过程和结果必须是合法、公正、真实、客观的。这一点似不必多解释，试想，会计师、估价师出具不真实的报告，检验人员弄虚作假，会是个什么结果？也正因为这一点，对中介机构本身的认可和监督就尤为重要。第三，**委托性或协议性**。中介服务是受人之托进行，服务单位与服务对象之间是一种平等的委托与受托关系，要签定委托协议或合同，明确双方权利和义务，根据委托人的要求在委托人授权的范围内提供服务。

如请人打官司，请人搞设计、做广告，请人代办执照，请人审计财务帐目等。第四，**依附性或中间性**。中介服务是毛，必附之于皮上，中介机构本身并无独立业务，往往只承担委托人业务之一部分，离开了委托人便无从服务，无从生存，只能周旋于当事人之间，居间调停。

三、中介服务收费存在的问题和中介服务收费管理

由于中介服务是新事物，尚不完善，还存在这样那样的问题，有待规范管理。

（一）中介机构收费存在的问题

首先是资格认定问题。中介机构是公正性机构，承担有一定的社会义务，有无资格履行这一职责，要经过权威部门认定。我国中介服务机构多从政府机关转变而来，资格认定就带有部门特色，例如，房地产价格评估，国有资产管理部、土地部门、建设部门等都成立自己的估价机构、组织估价师资格考试、颁发估价师资格证书，都认为自己具有估价资格认定权和审批权，各凭借自己手中权力，划地为牢，占领市场，排斥其它部门。资产评估机构的资格认定和审批缺乏权威性，结果是鱼龙混杂，泥沙俱下，许多非专业人员滥竽充数，拉几个人就成立一个公司，凭借手中权力滥加评估，搞坏了中介服务机构的形象。

其次，政事不分，不公平竞争。如前所述，我国中介机构大多由政府机关转变而来，相当一部分政府机关利用行政权力强行指定服务单位，如验资、评估、审计等，各权力部门多指定由本系统所属中介机构办理。据估算，一些会计师事务所、审计师事务所业务量的80%是以行政手段承揽的。对本系统以外的中介机构则在管理、审批、检查等方面或明或暗的歧视，对这些中介机构出具的评估、审验、审计报告借故推脱或干脆不承认。民办中介机构更难以生存。严重妨碍了公平竞争的形成，扰乱了中介服务市场秩序，扭曲了政府机关的监督管理职能。

第三、收费混乱，管理滞后。或只收费不服务，或多收费少服务。某市办理房地产过户手续，不论是否经过评估，都要给房地产管理局下属估价事务所交纳评估费；民工外出打工，不论是否接受劳动部门所属职业介绍所服务，都要交纳60元的就业服务费，否则不予发放外出务工证。一些律师事务所，信息事务所收取高额服务费，所提供的服务不过是一年中“顾问”一、两次或送几本资料。对于以上诸现象，国家仍停留在原有管理体制和管理方式上，尚没有新的综合性管理政策出台。虽然近年来已经注意到中介服务业发展引发的新问题，也出台了一些单项管理办法，如《律师服务收费管理暂行办法》等。但由于中介服务还是一个新事物，各方面还处于探索中，行之有效的管理办法还要经过长时期的摸索，本文可以说也是这方面工作的一个尝试。

（二）加强中介服务机构管理，大致要从以下几方面着手：

1. 机构和人员资格认可

包括机构认可和从业人员资格认可两方面。中介机构是公正性机构，承担有一定的社会义务，有无能力，有无资格履行这一职责，要经过权威部门认定。设立工商企业需到工商局注册登记，设立中介机构还需有一权威部门对其进行资质认定，并区分一二三等，审查其是否具备条件和能力从事某类中介服务，服务水平达到了哪一等级，出具等级资格证明，经工商局注册登记后正式对外服务。权威部门应提出设立中介机构的资格条件，经资质审查不附条件者不得注册登记。由于中介服务类别甚多，不同类别的中介机构有不同资格标准，分由各自权威部门提出，但同一类别只能有一个权威部门，不能象今天的房地产估价一样有好几家审批部门，而且该权威部门超脱于一切部门之上，非现行之业务主管部门。显然要实现这一目标尚需时日。

中介机构从业人员应经过该行业权威机构组织的考试，合格并发给资格证书方可执业。如律师就通过人事部与司法部组织的律师考试并获得资格证书，会计师通过人事部与财政部门组织的考试并获得资格证书，房地产估价师应通过人事部与建设部组织的考试并获得资格证书。未经资格认可的人员不得从事中介服务工作。考试工作现在做的要好得多，依我们意见，资格考试和发证应统一归口人事部管理，各业务部门自行考试并发证的现象应该结束了。

2. 实现行业自律

中介服务机构是独立经济实体，不应依附于某一部门或行业组织，民办中介机构这一方面问题不大，但政府部门兴办的中介机构，或由政府二级单位转化而来的中介机构，在人、财、物、权等方面与行政部门脱钩，切断行政机构与中介机构在利益上的联系，是中介机构能否真正实现自律的关键。从目前状况看，社会各界要求中介机构与政府脱钩的呼声甚高，要求中介机构成为独立市场主体，建立自我约束和自我发展的自律机制。政府不得直接干预中介机构的正常经营活动，也不得强制企业或个人到指定的中介机构接受服务。但受传统和现实利益的制约，要中介机构主动与政府机关脱钩或政府机关主动放弃中介机构，似乎很难。这一次，堡垒只能从外部攻破，这就是立法，中介机构的资格认可、从业人员资格认可、行为规范、收费办法、监督检查等，均依法进行，对中介机构的不规范行为依法查处。通过立法使中介机构自律运行以充分发挥中介机构的作用，是国际通行作法。但在我国这需要有一个过程，首先无法可依，其次有法不依，再次业务主管部门起草法律体现部门利益的现象短期内还难消除。历史注定我们这一代人要为法律的尊严而奋斗。

3. 制定中介服务收费管理办法

中介服务是新生事物，运行机制尚在形成过程中，制定高规格的规范管理办法的时机尚不成熟；中介服务又是一个复杂的混合体，服务项目五花八门，各有不同的行业特点，制定综合性的管理办法也很困难。为今之计，从最简单处着手，先制定单项管理办法，一个行业一个行业的逐步规范，由量变而到质变，最终达到中介服务的整体规范。制定收费管理办法，得确定管理形式、划分管理层次、明确管理权限。

首先，确定管理形式。中介机构是独立核算、依法纳税、自我发展的法人，对其收费管理应区别不同情况实行不同的管理形式。

凡属强制性、垄断性服务等，应实行政府定价，由价格管理部门制定并颁布管理目录，各级价格管理部门分级管理。在目前情况下，多数中介机构与行政机关有着密切联系，中介市场发展尚不完善，竞争不够充分，纳入政府定价的范围应更广泛一些。有研究者提出至少应把以下几类中介服务列入政府定价范畴：劳动就业、持证上岗考试服务，产品检验、计量鉴定、体系认证服务，律师、公证、仲裁、诉讼服务，会计、审计、统计服务，工商、专利、税务、证券、签证等代理服务，资产评估、产权登记、银行结算、拍卖等产权转移服务，环境监测等公益性服务。对这部分中介服务实行政府定价的目的有二，一是维护当事人双方利益，使之公平交易，避免中介机构凭借特权只收费不服务或多收费少服务；二是从价格上制约中介机构，使之尽快转轨变形，逐步走上依法自律轨道。

凡属委托性服务，应由国家价格管理部门制定收费管理办法，委托人与中介机构根据管理办法的规定和服务工作的具体情况签定协议，明确服务内容和收费标准，按协议收费。显然，这将是中介服务收费的主要形式，也是中介服务收费与经营性服务收费不同之处。但在目前情况下，似乎尚未施展开，委托性服务中的一部分被当作事业性收费由价格部门制定收费标准，管死了；另一部分则失于管理，无章可循，成为自由定价了。

凡属已经形成市场的竞争性中介服务，则可实行市场价格，如广告、设计、技术咨询、技术服务、技术转让、信息服务等，应由市场定价。但与自由市场漫天要价，就地还钱的讨价还价方式不同，而是依据政府颁布的工日定额、作价办法或计价公式，计算出应收费用，在政府规定范围内自主定价。

其次，划分管理层次。这是价格管理部门内部事。中介服务收费管理作为价格管理的重要组成部分，与价格管理一样，实行统一领导、分级管理，既要保持中央政令统一，又要充分发

挥各级物价部门的积极性和灵活性。国务院价格主管部门负责中介服务收费综合性和单项管理法规、政策、办法的制定和调整，对少数强制性、垄断性中介服务收费，实行统一定价；对跨省区服务收费进行省际标准协调。如质检费、进出口商品检验费、商标、专利、报关、税务、证券等代理收费、环境监测收费等。省级价格主管部门在中央统一政策指导下，制定本省区域内中介服务收费政策，根据单项管理法规规定的定价办法审批、调整大部分委托性中介服务收费标准，组织发放《收费许可证》和收费年审工作，向国务院价格主管部门反馈中介服务收费政策执行情况并提出加强管理的政策建议，指导下级物价部门中介服务收费管理工作。发挥市、县级物价主管部门在中介服务收费管理中的作用，制定区域性、服务成本与其它地区差异大的竞争性中介服务收费标准，集中力量进行收费情况监督检查。

再次，明确管理权限。管理权限由性质决定。中介服务是依法授权，接受委托，为国家机关、法人、自然人提供公正、客观之中间结果之服务，服务成本需通过向服务对象收取费用补偿。中介服务收费是补偿服务机构在提供服务过程中耗费的物化劳动和活劳动的货币表现形式。细言之：中介机构逐步与政府脱钩，成为独立自主经济法人，除承担社会义务外，追求自身利益也成为中介机构目标之一；中介机构遵守市场规则，根据市场需要确定自己的服务对象和服务内容，也即“以销定产”；中介机构提供服务的过程也就是生产过程，这个过程与商品生产过程一样要消耗物化劳动，要创造新价值；中介组织的生存与发展，也即维持简单再生产和扩大再生产，均靠实现价值创造自身收益来实现；市场经济发达国家，中介机构多属商业行为，是名符其实的经营实体，我国目前虽然暂时达不到这个程度，但总会朝这一目标进步。按照商品价格原则管理中介服务收费大方向是不会错的，加强中介服务收费管理是物价部门当然的责任。

4. 中介服务收费管理原则

初步探讨，中介服务收费应遵循以下原则：

委托者付费原则。这一原则很重要，它能从根本上切断国家机关与中介机构间割不断的联系，中介机构接受国家机关委托对企业或其它单位进行年审、检验、评估等，其费用由国家机关支付，不得向被检验、年审、评估单位收取，国家机关将不再把本职工作委托给下属中介服务机构，中介机构只能依靠自身实力提高服务质量招揽生意。委托者付费，为中介服务提供了良好的公平竞争环境，有利于引导社会资金投向中介服务行业，促进中介服务业的发展，也有利于中介机构按照市场经济原则运行。

按完全成本加税金加发展金定价原则。这是中介服务价格与公益性服务价格和公用事业价格不同的地方。公益性服务按部分运行成本定价，公用事业按完全运行成本定价，价格中均不包括投资成本在内。而中介服务价格则按完全成本定价，既包括运行成本，也包括投资折旧和盈余。中介机构的简单再生产、扩大再生产资金全由服务收费支付。

非营利原则。这是中介服务收费与经营性服务收费相区别的地方。中介服务机构与经营机构不同，不仅要提供有偿服务，更要承担一定的社会义务，试想，评估机构单纯追求经济效益，随意应委托人的要求滥加评估，检验机构给伪劣产品贴上合格品的标签，电视台为了效益一天到晚播广告，社会将是个什么样子？中介服务具有双重属性：既是个经济体，又是个社会体，经济体决定了它要有偿服务，社会体决定了它不能以营利为目的。这是它的特色。

区别定价原则。从中介服务分类可知，中介服务是一个庞大的体系，从事不同行业的中介服务，其服务性质、成本支出差异很大，不宜笼统定价，应区别不同情况实行不同的管理方式，根据不同行业特点制定相应的作价原则和作价办法（张光远）。