

论我国行政收费监督模式的完善

郭 修

山东师范大学, 山东 济南

收稿日期: 2022年10月9日; 录用日期: 2022年10月19日; 发布日期: 2022年11月14日

摘 要

行政收费作为一项没有专门法律作为依据的行政行为, 实践中不能缺少对其必要的监督。针对我国行政收费监督存在的立法分散、主体局限、范围不全面和程序缺失的问题, 各方监督主体应秉持依法监督、合目的性及公正公开的原则, 通过横向纵向相结合的模式, 充分发挥行政机关内外各主体的作用, 进行事前、事中和事后多阶段多方面的监督。

关键词

行政收费, 行政监督, 监督原则

On the Consummation of Supervision Mode of Administrative Charge

Xiu Guo

Shandong Normal University, Jinan Shandong

Received: Oct. 9th, 2022; accepted: Oct. 19th, 2022; published: Nov. 14th, 2022

Abstract

As an administrative act without special law as the basis, administrative charge cannot be short of necessary supervision in practice. There are many problems when speaking of supervision for our national administrative fees, such as dispersed legislation, limited subjects, incomplete scales and improper procedures. Aiming at these problems, the supervision authority should, firstly, stick to the principles of legitimate supervision, purposiveness, fairness and publicity, and secondly, use the combination of horizontal longitude mode to make full use of the subject of administration inside or outside the institution, and therefore, fulfill the multi-stage, full-angle supervision before, during and after a certain situation.

Keywords

Administrative Charge, Administrative Supervision, Principle of Supervision

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 前言

多年来围绕我国行政收费的乱象, 各界展开了广泛的讨论。“监督”一词看似简单, 实则体系庞大、涉及甚广, 不仅行政系统内部被日渐重视, 而且在经济市场、党内法制等领域都普遍应用, 因而理应伴随社会 and 法治的发展而不断完善。行政收费虽未有专门的《行政收费法》作为法律支撑, 却不能因此而忽视对其监督的探讨和钻研。我国对于行政收费的探讨已有几十年的历程, 其中不乏有对于行政收费监督问题的讨论: 如章剑生教授主张的收支分离、目录管理、许可管理的监督措施[1]; 江利红教授在《行政收费法治化研究》里的一节展开对行政收费监督的法治化建议[2], 但大多行政收费的文章主要研究行政收费的概念、性质、整体制度等方面, 很少将行政收费的监督作为主体进行系统性论证。

监管不完善是我国行政收费“乱”的根本原因之一[3], 行政收费在我国已实行一定的管理制度, 如联合检查制度、收支分离制度、目录管理等, 鉴于行政收费的规定分散于各个立法层级中, 对于行政收费监督的统一法律规制尚未形成。本文从我国行政收费监督模式的问题入手, 总结行政收费监督的原则并进一步探讨行政收费监督模式的完善路径。

2. 我国行政收费监督的问题

2.1. 立法分散

这一点与行政收费立法缺失问题有直接关系, 由于我国对于行政收费实行的是以物价部门、财政部门共同管理的体制[4], 行政收费项目的设定不是通过专门的行政收费立法进行统一, 而是大多出现于其他法律如《行政许可法》《中华人民共和国专利法》《中华人民共和国行政诉讼法》以及众多其他规范性文件, 因此行政收费立法本身的分散性也决定了其监督规范的分散性。

2.2. 监督主体的局限性

行政收费的监督主体在我国呈现多元化, 其不仅仅局限于行政机关内部, 而是包括内部监督主体和外部监督主体。从我国目前行政收费的立法和实践来看, 对于其监督具有明显的主体局限性, 大多通过行政机关内部的层级关系上下监督以及检察机关、审计机关等专门机关的监督, 如检察院通过“建议型监督”“协商型监督”等方式行使监督权[5]。而公民和社会其他组织等主体通过诉讼、舆论等途径对行政收费的监督, 皆因法律规范的不健全而难以发挥实际作用。因此整体来看监督过程中行政主体以及监督主体的责任归属是目前亟需解决的问题, 不同主体的监督界限也因行政收费及监督制度的不完善而难以界清。

2.3. 监督范围不全面

纵观行政收费的过程, 现有的监督往往着眼于行政行为的事后, 如审计、诉讼等都是基于行政收费

过程的结束而进行的检验或救济。而真正全民的监督应贯穿行政收费的前后始终，在过程中监督有利于更早发现问题并予以解决，且能够起到预防不利后果发生的积极效果。另外，由于立法的不完善，行政收费中的主体资格、收费范围及限度等多项问题都缺乏直接的法律依据，对其监督更是尚未形成权威统一的标准，因此对于行政收费的监督仍难以实现范围上的全面覆盖。

2.4. 监督程序欠缺

随着行政收费制度的完善，已有部分法律规范将监督写入条文中，但却少有提及行政收费的监督程序。监督的具体方式和途径等程序性问题的缺失无异于架空了行政收费监督的实体权利，例如行政收费目录制度一方面公开了年度的合法行政收费目录，另一方面却没有明确对于非法收费项目的处置应以何种程序进行公开，看似保障了公民的知情权等基本权利，实际上却因程序漏洞仍为违法收费留有法外之地。

3. 监督行政收费的原则秉持

3.1. 依法监督原则

合法的监督才是真正有效的监督，法律在为行政监督提供有利支撑的同时，也为各项监督划定了限制。对行政收费的依法监督主要体现在以下四个方面：第一，主体适格。可以进行行政监督的主体具有广泛性，但不同主体对应不同的监督权，如行政监督由具有相应职权的行政主体进行，不同监督主体之间不能随意混同。第二，职权法定。这主要强调的是国家机关工作人员对行政收费进行监督时，应在法定职权范围内进行监督，超越职权限度的监督不具有合法性和正当性。国家监察体制建立之后，行政监督面临行政监察职能归属不清的问题^[6]，在这一挑战解决之前，行政监督权的行使应注意在法定范围内。第三，遵法守法。无论是自然人、法人还是非法人组织，行政机关工作人员还是非行政机关工作人员，任何主体在进行行政收费监督过程中都必须遵纪守法，不能因监督的目的而破坏法律的尊严。第四，程序合法，行政收费的监督应按照合法程序进行，合理有效的程序性建设依然是行政收费法治道路中有待完善的一环。

3.2. 合目的性原则

比例原则下行政权力的行使应有适度性和必要性^[7]，行政收费作为一项具体行政行为，其做出强调手段与目的适当。对于行政收费的监督便应在此基础上遵循合目的性的原则，监督过程中考察行政收费的做出是否符合立法目的。目前我国行政收费种类众多，从其设定的目的出发，有基于国有资源有偿使用目的、基于弥补财政收入不足目的、基于自然资源保护补偿目的等众多方面，对于具体某一项行政收费的监督还应结合实际情况具体分析。另外，我国《宪法》具有保障公民基本权利的功能，行政收费监督的合目的性当然应注重公权力和私权力的平衡。基于行政收费的有偿性^[8]，其直接与相对人的私有财产相关必然具有财产的侵益性，这其中公权力与公民私权利的价值冲突不仅是行政收费行为做出应考量的问题，也应当是监督过程不能忽视的平衡因素。

3.3. 公正公开原则

随着法律对人权的保护渐由消极转为积极，更多保护性措施被用以限制公权力而维护公民私权利，对于行政行为的公正性和公开性也提出了更高的要求，行政收费也不例外。在政府信息公开工作方面，我国自2002年起中央及各地方每年都会公布上一年度的《收费目录》，通过向公众公开的方式接受社会各方面的监督，《中华人民共和国政府信息公开条例》也强调应主动公开行政事业性收费项目、依据、标准，且在第7条明确要“逐步增加政府信息公开的内容”。如此看来，行政收费的监督应坚持公正公

开原则,努力开拓更多方式和途径保障行政收费的合理进行。

4. 完善行政收费监督模式的路径选择

我国传统的监督模式多采用分工制约、多元参与等方式,由于行政收费的法治化尚有诸多不完善的问题,理论和实践都仍在探究阶段,因而对其的监督更应综合考量。建议采用横向监督与纵向监督相结合的模式,横向上通过立法、司法、公众和党的监督,纵向上发挥事前监督、事中监督和事后监督的作用,力图以更全面的监督弥补立法规制的不足。

4.1. 行政收费的横向监督

首先,有效的监督必须有立法的支撑。我国对于行政收费的立法监督体现在法律法规在设定和规定行政收费过程中对其的监督和规制。法律授予各机关监督的职能,行政机关内基于层级监督制度,上级监督下级,人民政府监督各工作部门,加之各专门机关的监督和检察机关的补强监督^[9],这种监督当然也包括对于行政收费的监督。由于行政收费与相对人财产性利益相关,主体繁杂且行政收费的法律规定多来源于《中华人民共和国价格法》《中华人民共和国教育法》等其他立法,仅通过内部行政监督不足以支持其法治化的完善,对于行政收费的监督需要行政机关内部监督与外部监督齐头并进,共同发挥作用。相比目前多数原则性的监督立法,更具有明确的法律规定、更系统的监督主体授权以及明确的主体责任划分是立法工作应该发展的方向。

其次,不可否认对于行政收费来说司法监督确是一项十分有效的监督手段,行政收费作为具体行政行为,相对人能够通过诉讼等司法途径诉诸权利的维护,或是通过附带性审查对行政收费规范性文件进行司法监督,都体现了司法对于行政收费的监督作用。但在我国行政收费大量通过其他规范性文件进行设定的现状下,行政收费上位法的缺失使司法裁判中难以准确定位判决依据,加之很多行政收费规范在其他专门立法中,对其监督需要结合其他专门知识进行确定或判断,这也给司法监督这一路径增添了难度。对于司法监督的加强一方面需要通过立法明确行政收费的主体责任,使得司法救济过程中的责任归咎清晰明确且有法可依,既保障相对人权益又有利于加强行政机关的内部管理。另一方面,要在程序上为司法监督提供更加便捷的方式和途径,通过对与行政收费诉讼等手段的具体程序性规定发挥司法监督的作用。

最后,公众监督很大程度上有赖于行政机关的信息公开工作,我国行政收费实行目录管理工作,通过年度的行政收费项目目录公示向公众明确合法的行政收费项目,将不合法行政收费排除在外,使得行政相对人的拒绝支付权得以更好的发挥。但目录制度只公示合法的行政收费,地方上还还存在一定程序或实体不合法的行政收费项目因缺乏有效的公开手段而难以接受公众监督,因此处于阴暗地带无法被依法改正或取消,这一问题依靠单一的目录制度是很难解决的。行政收费的监督有待从实体和程序上开拓更广阔的公众参与之路。

4.2. 行政收费的纵向监督

由于行政收费是一项给予特定相对人特定服务的行政行为,其监督模式不应仅局限于事后监督,而需着眼于事前事中事后的全过程监督。在政府职能转变中,行政主体的角色从管理者逐渐转变为服务者^[10],政府的“服务性”不是事后的服务,而是对于行政行为整体过程的服务。从实践及现有研究成果来看,我国行政收费的监督大多体现在事后争议的解决中,行政相对人通过诉讼和复议等方式寻求救济,从而使行政收费行为被动接受监督。

事前的监督通常带有一定的预防性,我国行政收费采用审批制的设定方式,通过审批和备案确定某

项行政收费的标准。对行政收费的事前监督要求在行政收费项目的设定阶段就做好科学的统筹,坚持合法性和合理性原则,通过立法的监督实现行政收费的前端监督程序,同时也是监督行政主体在做出行政收费决定时的法律依据和保障。行政收费的事中监督主要体现在行政收费的收缴过程中,这一阶段因为有了行政相对人的参与而使得监督主体变得复杂起来。不仅直接受益人能够依法监督行政收费行为,其他相对人及社会公众也能够依据法律、道德、行业习惯等各项标准对于行政收费进行评价,倘若事中阶段能够进行更高透明度的行政公开及公民参与,行政收费的监督制度也能更上一层楼。而事后监督主要体现在法律对相对人的救济上面,目前我国对于行政行为普遍的救济方式为行政诉讼和复议,本研究认为在行政收费的事后救济中应加强行政主体的主动自我监督,通过行政机关“自觉”“自省”进行自我约束和管理,主动依职权发起行政监督程序,为相对人提供便利,积极维护行政秩序。最后,无论事前、事中还是事后的监督都有赖健全科学的程序,如何在现有条件下完善行政收费从设定、实行到监督的程序无疑是不容小觑的挑战。

5. 结语

监督的完善在行政收费法治化道路上是不可或缺的一环,也是防止公权力异化的有力保障。对于行政收费的监督应在合法合理的范围内尽可能做到全面和深入,本研究通过纵横维度的行政收费监督模式探索力图为我国行政收费之“乱象”提供解决之道,同时希望能为今后行政收费的立法过程提供设定原则和理论支撑。在行政收费理论和实践、实体和程序等方面尚存在明显不足,众多学术研究呼吁行政收费专门立法的情况下,如何在现有制度基础上进行具有可行性的行政收费监督,既保障公民权利又维持行政管理秩序仍然有待更深层次的挖掘。望本项对于行政收费监督模式的研究能够为我国行政收费制度的完善增添微薄之力。

参考文献

- [1] 章剑生. 行政收费的理由、依据和监督[J]. 行政法学研究, 2014(2): 60-69+76.
- [2] 江利红. 行政收费法治化研究[M]. 北京: 法律出版社, 2017: 168.
- [3] 杨宜勇, 顾严, 田帆, 魏义方. 建立规范涉企收费的长久机制研究[J]. 价格理论与实践, 2016(6): 28-32.
- [4] 马志毅. 中国行政收费法律制度研究[M]. 北京: 金融出版社, 2014: 41.
- [5] 朱梦妮. 行政权检察监督的三种模式[J]. 社会科学家, 2022(5): 124-131.
- [6] 张郁. 监察体制改革背景下行政监督的发展趋向[J]. 中国社会科学院大学学报, 2022, 42(6): 152-162+168.
- [7] 汪海燕. 比例原则在监察调查制度中的适用[J]. 行政法学研究, 2022(5): 69-82.
- [8] 曾雪梅. 论行政收费的有偿性[J]. 长白学刊, 2011(5): 92-97.
- [9] 陈家勋. 行政检察: 国家行政监督体系中的补强力量[J]. 现代法学, 2020, 42(6): 121-135.
- [10] 张彬. 我国行政权监督模式的整合思考[J]. 河北法学, 2014, 32(3): 173-178.