

论居民身份证收费的存与废

——兼评我国行政收费制度

王小梅

(中国社会科学院 研究生院, 北京 100102)

[摘要]政府以提供公共服务为职能,并且在其所提供的公共产品中唯有其提供准公共产品时才允许向消费该类公共产品的居民适当收取费用。而身份证属于政府部门根据自身的行政管理需要而向全体社会成员提供的纯公共产品,因此政府首次发放和更换身份证应该实行免费制度。随着政府服务职能的提高和公民权利意识的增强,类似的证件收费以及其他不合理的行政收费也应该得到清理和废止,从而最终实现行政收费领域法治化目标。

[关键词]身份证;公共产品理论;行政收费

[中图分类号]D922.1

[文献标识码]A

[文章编号]1009-3745(2008)05-0037-05

《中华人民共和国居民身份证法》(以下简称《身份证法》)已于 2004 年 1 月 1 日起施行。为贯彻执行法律,公安部从 2004 年 1 月起,在全国范围内逐步换发第二代居民身份证。换发过程中出现的“收费标准过高、搭车收费”等乱收费现象曾经引起社会的不满,而对于身份证本身是否应该收费的问题,互联网上曾出现过质疑的声音,^[1]但是未能引起学者们的广泛关注。在我国加快行政收费法治化的背景下,本文试着从身份证收费这样一个微观的视角,透视行政收费领域存在的问题,以期对行政收费法制建设有所裨益。

《身份证法》第二十条规定:“公民申请领取、换领、补领居民身份证,应当缴纳证件工本费。居民身份证工本费标准,由国务院价格主管部门会同国务院财政部门核定。”而之前的《中华人民共和国居民身份证条例》(以下简称《身份证条例》)对于是否收取工本费并没有明文规定。其《实施细则》第四十四条则规定:“公民第一次领取居民身份证,免交证件工本费。公民申报换领新证,应当交纳证件工本费。”由此可见我国在 1985 年刚刚实行身份证制度时实行首次领取免费的原则,而之后修订的《实施细则》

及现行的《身份证法》却明文规定“应当缴纳证件工本费”。前后立法上“一免一交”的截然相反的规定不能不引起我们进一步思考:居民首次办理和更换身份证应不应当收费?为了理清所涉及的各类问题,有必要对行政收费的存在必要性以及身份证收费和相关收费的属性等进行探讨和研究。

一、行政收费的理论基础

和税收一样,行政收费是公共权力部门无偿地向行政相对人收取一定的金钱或实物的行为。然而政府为何能够强制性地将其财产权从相对人无偿地转移到公共权力部门?要回答这个问题,就要追溯政府的职能以及公共产品理论问题,因为行政收费的存在与公共产品理论有着密切的关联。

政府以提供公共服务为主要职能。按照西方社会契约论的观点,人类最初是在一个没有政府的状态下自由的生活,后来出于安全、秩序等公共利益的需要,社会成员同意出让自身的一部分权利并将其赋予一个公共组织以维护治安、提供公共服务,于是出现了国家和政府。荷兰法学家格老秀斯指出:国家是“一群自由的人为享受权利和他们的共同利益而

[收稿日期]2008-08-29

[作者简介]王小梅(1978-),女,河南开封人,河南检察职业学院讲师,中国社会科学院研究生院法学系 07 级博士研究生,主要从事行政法研究。

结合起来的完整的联合体”。^{[2]43}人们之所以愿意出让一部分权利给政府,就是期待政府能够提供相应的公共服务。1997年世界银行发布的世界发展报告明确指出:政府的职能是提供公共产品与公共服务。^{[3]327}这标志着建设公共服务型政府已经成为世界各国政府的共识。

政府提供公共产品和服务,必然消耗一定的成本,而政府本身不是经济实体,无法进行任何盈利性活动,因此政府只有通过向居民收取一定的费用以支付因提供公共产品和服务所消耗的成本,于是便产生了税收。人民纳税的目的是通过提供政府部门运转所需的资金,从而最终获得公共部门提供的公共产品和服务。然而公共部门提供的公共产品的种类不尽相同,按照萨缪尔森公共产品理论的观点,可以分为纯公共产品与准公共产品两类。纯公共产品具有非竞争性和非排他性,如国防、国家政权、基础教育、基础科学研究等。相对于纯公共产品而言,准公共产品的非竞争性和非排他性特征则较弱,效用亦可分割。因而在一定范围或程度内,社会成员对准公共产品的消费具有明显的差异,有的社会成员消费多,有的社会成员消费少。政府提供准公共产品所发生的费用,需要用税收来补偿,但是不能全部由税收来补偿。如果全部用税收形式补偿准公共产品生成的费用,实际上等于让所有社会成员为部分人的消费买单,有违公平与效率原则。一方面,会侵犯没有消费或少消费这部分准公共物品的社会成员的利益,使未受益者多负担,破坏了社会公平;另一方面,会剥夺消费或较多消费这部分准公共产品的社会成员根据自己的偏好选择公共产品的种类和规模的权利,使准公共产品的供应偏离最佳状态,降低经济效率。为了公平和效率,人们要消费准公共产品需要在日常纳税之外再缴纳一定的费用以补偿政府为提供准公共产品而消耗的成本。当然,由于准公共产品的享用具有局部外部性,即该产品与公共部门的职能有一定的联系,因此其生产费用也不能全部由收费来补偿,而应当由税收和收费两种形式共同补偿。^{[4]9}

这里需要重申的是,人类通过不同的形式“购买”所要消费的产品。对于私人产品通过支付价格获得,对于纯公共产品通过纳税获得,对于准公共产品通过纳税和缴费共同支付。由此可见,公共部门只有提供准公共产品时才产生行政收费,并且行政收费和税收要有一个适当的比例。政府最主要的还是通过税收来解决政府的运行成本,因此,税收收入在

国家财政收入中应该占有较大的份额,比如,美国的政府收入中税收占93.8%,欧洲国家税收收入普遍在80%以上,就是发展中国家的巴西和智利,税收收入占比分别为79%和80%。但是,与之形成鲜明对比的是本世纪初我国财政收入中税收收入只占49.2%,非税收入(主要指行政收费)占据的比例超过一半,这就意味着我国行政收费领域存在收费过多、过滥的问题,亟待清理和规范。^[5]

二、身份证收费欠缺合理性

(一)居民身份证性质上属于纯公共产品

居民身份证是政府发放给居民的一种有效凭证,用来证明居住在中华人民共和国境内的居民的合法身份。很显然,居民身份证属于公共部门提供的一种公共产品。但究竟属于纯公共产品还是准公共产品,是我们主要考虑的,因为关系到办理身份证究竟是否需要行政收费的问题。根据公共产品理论,要判断一个产品是纯公共产品还是准公共产品,关键是分析此类产品的非竞争性和非排他性程度。按照《身份证法》的规定,居住在中华人民共和国境内的年满十六周岁的中国公民,应当申请领取居民身份证。因此居民身份证的潜在消费者是全体公民,居民身份证这个公共资源不会因为一部分人的消费而有任何减少,可以由所有社会成员无差别地享用;另一方面,无法将不付出代价的公民排除出消费者之列,因为办理居民身份证是每个达到法定年龄的公民的法定义务,总的趋势是全体中国公民都将拥有属于自己的身份证件。居民身份证具有完全的非竞争性和非排他性,因此属于纯公共产品。既然属于纯公共产品,那么政府部门因办理居民身份证所产生的成本就应该由国家财政统一支付,而不应该再向每个前来办理身份证的居民另外收取费用。纳税人履行了纳税义务就具有享用政府提供的公共服务的权利。居民只要到相应部门申请办理并配合进行照片采集和信息登记,就已经尽到了相对人的义务,而不应该再另外缴费。

(二)居民身份证功能上属于行政管理手段

对于我们大多数人来说,从出生就自然具有中华人民共和国公民身份或资格,而之所以要办理居民身份证来证明自己的身份,是便于政府部门对居住在境内成员的管理。因此居民身份证是公共部门是根据自身管理的需要而向社会成员提供的公共产品,公民主动申请居民身份证只是在履行法律强加的义务而非出于自身的需要。追溯身份证的历史也

不难发现身份证从产生的那天起就已经贴上了“管理”的标签。1936年民国宁夏省政府所制定的“居民证制度”应该是中国最早的身份证制度。时任宁夏省政府主席马鸿逵为了抵御红军而制定出各种反共防共之策,其中之一便是发放“居民证”。1940年夏,马鸿逵又下令在清查户口和居民证的基础上,制发“宁夏省国民身份证”。宁夏政府通过身份证制度加强了对宁夏人民的控制。

当然,我国1984年开始实行的居民身份证制度不可与民国时期同日而语,然而身份证作为行政管理工具的功能并没有发生实质性的变化。尽管现行的《身份证法》开篇明文规定:“为了证明居住在中华人民共和国境内的公民的身份,保障公民的合法权益,便利公民进行社会活动,维护社会秩序,制定本法。”然而查看后面的条文我们不难发现办理居民身份证并非是为了直接“保障公民的合法权益,便利公民进行社会活动”而制定的。《身份证法》第十四条规定:“有下列情形之一的,公民应当出示居民身份证证明身份:(一)常住户口登记项目变更;(二)兵役登记;(三)婚姻登记、收养登记;(四)申请办理出境手续;(五)法律、行政法规规定需要用居民身份证证明身份的其他情形。”第十五条又规定:“人民警察依法执行职务,遇有下列情形之一的,经出示执法证件,可以查验居民身份证:(一)对有违法犯罪嫌疑的人员,需要查明身份的;(二)依法实施现场管制时,需要查明有关人员身份的;(三)发生严重危害社会治安突发事件时,需要查明现场有关人员身份的;(四)法律规定需要查明身份的其他情形。”从以上规定可以看出,居民携带身份证主要是为了配合相关部门的检查。身份证本身并不能像其他证件如驾驶证、律师执业证那样给持有者带来相应的权利和利益,而公共部门通过检查身份证核实相对人的身份,则可以有效地打击犯罪从而维护社会秩序。因此,居民身份证是作为行政管理手段而存在的。

也有学者认为颁发身份证方便公民行使公民权利。的确,人们在日常生活中处处使用身份证,无论是坐飞机、住旅店,还是开银行账户、办理保险,都要出示身份证,如果没有身份证将会寸步难行。表面上看,拥有身份证的确给我们的生活带来很大的便利,然而,这种便利是以实行身份证制度为前提的。政府为了达到有效维持治安的目的,要求符合年龄条件的居民必须办理身份证,并且很多场合规定只能提供身份证才可以证明自己的合法身份。可见拥有一张身份证是公民行使公民权利时必须履行的义务,

其实质是为公共部门行使管理职能提供方便,并非是为了便利公民行使权利。既然办理居民身份证是公共部门为了自身管理的需要强加给居民的一项义务,那么按照“谁受益谁付费”的原则,应该由公共部门通过公共财政预算来支付其成本。当然,政府管理最终受益者是全体社会成员,即管理也是服务,因此政府的管理所消耗的成本最终由税收来承担,而不应该另外再向办理身份证的居民收取任何费用。

(三)对身份证收费官方解释的回应

针对身份证为什么收费的问题,公安部于2006年3月16日在新闻发布会上做出了如下解释:

由于二代证在制证材料、工艺、技术方面的改进,制作成本大大提高。按照政府和公民个人分别承担费用的原则,国务院规定证件研发的经费由中央财政负担,制证中心建设经费,制证设备、制证系统、信息采集设备的费用由地方各级政府负担,证件的工本费由居民个人承担。所谓的工本费就是材料费、制证过程中发生的费用。因为我们制证中心的人都是职工,不是警察,很多都是聘请的,他们的工资、制证过程中的消耗,加起来就是工本费,这部分是由个人出。

上面这段话应该是官方对身份证收费的一种正面解释。这里的“按照政府和公民个人分别承担费用的原则”无疑是遵照把办理身份证作为准公共产品向相对人收回部分成本的思路。而通过前面的分析我们知道居民身份证属于政府管理需要而向全体居民提供的纯公共产品,因此该原则对于居民身份证收费并不适用,无法为其提供合理的依据。同时,公安部也试图通过第二代身份证由于科技含量的增加导致成本的提高来解释为什么新的身份证法要统一收取费用。然而,公共部门为了提高行政效率对行政手段进行升级改造是作为一个有效率的政府应尽的职责,并且国家在每年的财政预算中已经考虑这部分行政成本,因此根本不需要也不应该将增加的成本转移给接受其管理的行对人。另外从行政法的角度来看,根据信赖利益保护原则,对于在有效期范围内的身份证因为行政主体本身的原因或法律的变化而需要更换新的身份证,那么由此产生的费用也应由行政主体承担。因此,公共部门为了提高管理效率而对身份证进行技术更新所产生的费用仍然需要由国家财政统一支付,而不应该向接受管理的相对人另外收取任何费用。那种被电子眼拍到的违章的司机除缴纳罚款之外还要缴纳拍照费的事情实在不应该再发生了。^[6]

三、身份证收费的危害

根据国家发改委和财政部核定的标准,首次领取和更换身份证的收费数额统一为20元。因数额较小,并以工本费的名义人人均摊,20元的身份证收费,和其他证件收费一样,人们往往对这种具有隐蔽性的行政收费习以为常。然而,随着人们权利意识的觉醒,已经有不少人开始质疑身份证收费的正当性。由于涉及全体社会成员的切身利益,身份证收费问题如果不能得到很好地解决将会造成以下危害:

(一)增加公民对政府的不信任感,破坏政府形象

如前所述,政府的主要职能就是提供公共服务。然而,长期以来各级政府却主要充当了经济建设主体和投资主体,对公共服务领域的投入严重不足,造成了公共权力的异化。正是意识到这一点,党在十七大报告中,单列一章强调“加快推进以改善民生为重点的社会建设”。改善民生就要扭转过去用于经济建设的费用明显偏高的局面,提高公共服务支出在政府财政支出的比重,从而符合设置财税制度的目的,实现政府职能的本位回归。经过三十多年的经济发展,我们的国家已经不是20世纪那个积弱积贫的国家。根据国家税务总局公布的数据,2007年全国税收收入完成49442.73亿元,比2006年增加11806亿元,同比增长31.4%。国家的财政收入是以提供公共服务为目的,公民缴税是为了享有公共服务,因此,税收的增长并不是政府所追求的最终目的,政府应该做的是让更多人享有税收高增长带来的成果。国家有义务加大对公共服务的投入,提高公共服务支出在国家财政支出的比例。然而时至今日,我们13亿居民还在为一张小小的身份证额外缴纳费用,这不能不让人怀疑每年巨额的税收收入的去向。办理一张身份证都要缴费,那么纳税人还能指望享受什么样的免费服务?如果把视野稍微放宽,我们会发现同样实行身份证制度的韩国和我国的香港特别行政区均实行首次领取和更换免费制度。即使在不实行强制身份证制度的法国,从1998年开始,居民更新身份证全部免费。^[7]由国家财政承担居民身份证换发经费完全符合“取之于民、用之于民”的税收原则,也是构建公共服务型政府的必然要求。与公民纳税之后还要为办理身份证缴纳工本费形成鲜明对比的是,最近各大媒体报道的所谓各大部委年末突击花钱。^[8]另外,公款浪费现象已经到了触目惊心的程度,难怪民间老百姓会认为我国的税收政策是“取

之于民、用之于官”。因此,看似简单的身份证收费,尽管数额较小,但是因为涉及数亿计居民,随着公民维权意识的觉醒,将会给政府形象造成极其恶劣的影响。

(二)侵犯居民的合法财产,加重居民的赋税负担

我国宪法和刚刚生效的物权法均规定保护公民合法的私有财产。人们之所以“要寻找一种结合的形式,使它能以全部共同的力量来维护和保障每个结合者的人身和财富……每个结合者及其自身的一切权利全部转让给整个集体”,^[9]¹⁹其目的是“以确保他所余财产的安全和快乐地享用这些财产”。^[10]²¹³公民纳税之后剩余的财产是供纳税人“快乐享用的”私有财产。然而,国家又通过制定法律以工本费的形式强行从每个纳税人各自的这部分剩余财产中划出一部分,从而侵犯了公民作为纳税人的财产权利,背离了税收宗旨,加重了居民的赋税负担。也正是类似身份证收费这样的行政收费大量存在,使得我国目前成为世界上税负最重的国家之一。一个国家的税负是指该家税收收入占国民生产总值(GDP)的比重。我国2006年税收收入占GDP比重约为18%,单从表面上看,我国的税负并不重。然而我国居民实际上除纳税之外,还要缴纳大量的行政费用,因此,我国居民的实际税负可达30%上下,大大超出一个中低收入水平国家24%的正常比值。因此,减少以行政收费为主的非规范性政府收入是减轻居民税收负担的重心所在。^[11]

(三)形成部门利益、滋生腐败

从2004年开始,我国启动第二代身份证项目,一张IC卡身份证按20元计,预计到2010年如期更换IC卡身份证规模达70%,届时将换发约8亿张IC卡身份证,规模就是160亿元。尽管《身份证法》第二十条规定:“公安机关收取的居民身份证工本费,全部上缴国库。”国家发改委、财政部和公安部也联合发文,“证件工本费的管理严格执行‘收支两条线’和‘专款专用’的规定,一律上缴国库,再由财政部门根据换发二代证实际开支划拨。”假设有关征收部门即使按照规定将所收款项全部上缴国库,但是由于专款专用,这部分款项将又会被全额返还给办证部门,这样将会给有关部门带来巨额的部门利益,那么由公安部起草的《身份证法》明文规定收费事项,不得让人们怀疑其立法动机存在利益化的倾向。这也是部门起草立法的弊端所在,即立法动机利益化,动机利益部门化,部门利益合法化。如果一个

法律是由具体的管理部门去起草,而不是由一个无利益关系的部门或专门的立法机构去起草,那么参与起草的管理部门往往将本部门的利益作为不可缺少的内容写进法规条文,一旦草案通过后,这些部门就得到了所谓的法定利益。另外,为了治理换发第二代身份证过程中出现的超标准收费、搭车收费的现象,监管部门动用大量的人力、物力打击收费过程中出现的腐败现象,那么监管本身所消耗的成本已经远远大于身份证本身的成本,而实行身份证免费办理无疑是釜底抽薪,将会从根本上杜绝此类问题的发生。

四、完善相关制度的建议

单就身份证收费而言,建议将《身份证法》第二十条第一款“公民申请领取、换领、补领居民身份证,应当缴纳证件工本费。居民身份证工本费标准,由国务院价格主管部门会同国务院财政部门核定。”修改为:“公民申请领取、换领居民身份证免费。公民补领居民身份证应该缴纳证件工本费。居民身份证工本费标准,由国务院价格主管部门会同国务院财政部门核定。”删除第二款之规定。另外,也可以不修改《身份证法》,而是在即将出台的行政收费法中通过一定的形式予以明确。目前《中华人民共和国收费法》正在制定阶段。那么在新的收费法里以原则或列举的形式对身份证免收工本费予以明确。根据基本法优于一般法,新法优于旧法的原则,《身份证法》有关收费条款将会失效。

公共部门因管理的需要向居民核发身份证,系提供纯公共产品的行为,因此应实行首次领取和更换免费制度。与之类似的结婚证、户口本等证件也均应该实行免费领取制度。另外,在转变政府职能的背景下,管理即是服务,由于被管理者已经通过纳税“购买”了政府的服务,因此目前存在的目繁多的管理费,如工商管理费、金融业的监管费等均应该得到相应的清理。行政收费领域之所以成为行政违法

的“重灾区”,就是因为政府没有树立公共服务的观念,尊重并保护纳税人权利的意识不强,距“公民一税、政府万务”的要求甚远,因此行政收费法制建设要完成由“乱”到“治”的使命,关键是确定正确的立法价值取向。和以“少设定许可”为目标的《中华人民共和国行政许可法》一样,未来的《中华人民共和国收费法》应该以“少设定收费”为价值取向,这样才能从源头上有效治理乱收费问题,从而实现行政收费的法治化。当然,行政收费不仅仅是一个法律层面上的问题,还是一个涉及行政管理体制、财政体制的问题。因此,行政收费问题的不断解决还有赖于行政体制改革的深化和政府服务职能的增强以及财税体制的逐步完善。

[参考文献]

- [1]刘何庆.统一办理身份证该向公民收费吗?[EB/OL].http://www.jjxj.com.cn/news_detail.jsp?keyno=10280.
- [2]博登海默.法理学—法律哲学及法律方法[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,1999.
- [3]世界银行.1997年世界发展报告:变革世界中的政府[M].北京:中国财政经济出版社,1997.
- [4]邓联繁.中国税费改革的现状与对策[M].北京:中国民主法制出版社,2001.
- [5]高培勇.中国税费改革问题研究—财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书[M].北京:经济科学出版社,2004.
- [6]邓红阳.市民认为收取电子眼拍照费违法,郑州一交警大队成被告[EB/OL].<http://www.hafxw.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=701>.
- [7]聂静.身份管理:花开各国香不同[N].检察日报,2008-03-21.
- [8]洪丹.荒谬无比的“岁末突击花钱”[N].南方日报,2007-11-19.
- [9]卢梭.社会契约论[M].何兆武,译.北京:商务印书馆,2003.
- [10]孟德斯鸠.论法的精神(上册)[M].张雁深,译.北京:商务印书馆,1961.
- [11]高培勇.如何看待当前中国的税负水平[J].中国税务,2007,(3).

[责任编辑:韩静]

On the Retaining and Abolishing of Resident Identity Card Charges

Wang Xiao-mei

(School of Postgraduate, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100102, China)

Abstract: Government has the function of offering services to the public and only collects proper charges for those who are consuming the quasi-public goods offered by the government. However, identity card is a pure public product offered by the government to its whole citizens in according to its requirement of administrative management. Therefore, the initial issuing of identity card and its replacement shall be free of charge. As the improvement of government's service function and the strengthening of citizen's right awareness, such kind of improper administrative charges shall be abolished.

Key words: identity card; theory of public goods; administrative charges