



身份查询一定要收费吗?

■ 支振锋

服务就是收费吗?

在公安部“全国公民身份证号码查询服务中心”(以下简称“中心”)的官方网站(www.nciic.com.cn)里,“中心”以一气呵成的排比和洗炼华丽的词语介绍自己“以飞翔为主特征的人形”标识(Logo),说它“以飞翔的姿态展现,仿佛优美的人翱翔在身份信息的宇宙中”;“又似展翅高飞的信鸽为社会飞递真实、有效的公民身份信息”。“突出主题、意义明确、思想深化、体现内涵。”

但在很长的一段时间里,这个几乎与每个公民都息息相关的查询服务中心,虽然已经运行了七八年,却远没有达到家喻户晓

的程度,反而有点“养在深闺人未识”。

2010年11月4日,国家发改委在官方网站上发布《关于全国公民身份证号码查询服务中心有关收费问题的通知》,批准“中心”在“对有关单位出示的公民身份信息进行比对,提供‘一致’或‘不一致’信息服务”时,“可收取公民身份认证服务费”,比对内容五项以下(含五项),每次5元,比对内容五项以上,每次10元。这个从2001年3月17日开始筹建,2003年5月投入试运行,负责建设、管理和运营“全国公民身份信息系统”,为政府部门及社会各界提供身份信息核查、人口数据统计等全国公民身份信息服务的机构,再一次出现在公众的视野,并引起了广泛的争论。

在一部分社会公众看来,

Logo虽美,但里边的那个“人”却几乎就是无本万利的生意人;信鸽传出的是他人的信息,收回的则是沉甸甸的黄金。人们不禁怀疑:难道政府提供服务,就是为了收费?

功德无量的好事

平心而论,公民身份证查询系统的建设和开通,其实是一项功德无量的便民措施。

对公安部门而言,查询系统有利于其“打击和预防犯罪、维护社会稳定”,能够大大地“减少”犯罪,同时也是电子政务深化发展和服务社会的一个重要举措。工商、教育、民政、税务、社保、公积金等机构对公民身份信息也有极大的需求。对社会而

言，它更是公民身份信息资源开发与应用的重要手段和建立国家个人信用体系的重要基础，这一服务为奠定诚信这一和谐社会的基石也将起到积极的推动作用。在商业活动中，查询系统既可以应用在金融、信用、物流、电子商务、通信、保险、中介等领域，也可以用于汽车租赁、招聘等方面。日常生活中，它甚至可用于普通公民在取名时的查重，以及寻亲访友等。

金融领域的实践表明，全国公民身份信息服务能够有效解决个人身份认证问题，提高了工作效率，降低了金融风险，尤其对于银行的信用卡、个人贷款、存款实名制、大额取款、挂失等业务具有重要的作用。在电子商务领域中的应用也十分重要，淘宝、易趣、一拍网等电子商务公司，也利用此服务降低了风险成本，减少了网络欺诈，保护了交易双方的权益。在电信业务和汽车租赁上，它也能够发挥巨大作用。数据显示：在电信用户发生恶意欠费中，因使用假身份证造成的占80%，截至2003年底，仅移动公司累计被拖欠话费就达215亿人民币。而截至2003年11月末，无法收回的个人汽车贷款已经达到了惊人的945亿人民币，其中相当一部分就是利用假身份证申请的贷款，而当时汽车消费贷款总额仅1800亿人民币。

身份信息核查服务只是将用户提交的被核查人姓名、公民身份证号码与数据库进行比对，返回是否一致的结果，不返回其他任何信息，结果一致，才可以进一步比对照片。既准确又安全，不泄露公民隐私。根据发改委的批复，查询中心也不得提供可能危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定的有关信息服务。在使用方式上，可以通过网络核查和手机短信等方式，极为便利。

法理上有瑕疵 道理上不充分

但天下没有免费的午餐，在“中心”查询身份信息是要收费的，这也使得一部分公众颇有微词。因为，这个拥有13亿人口身份数据的“全国公民身份信息系统”是真正的“全民所有”，几乎每个公民的身份信息都在里边。而谁能够开发和利用这些信息获利，成了一个问题。

根据国家发改委的批复，“全国公民身份证号码查询服务中心”是自收自支的事业单位，查询中心按照自愿有偿原则提供服务，不属于政府行为查询收费，属于经营服务性收费，提供发票，依法纳税。但问题在于，“全国公民身份信息系统”数据库开发、建设的几千万投资却是来自公共财政；而且，在数据库开发中，公安部治安管理局至少两度向各省、市公安户政部门下发《关于建设全国人口信息查询服务数据库开展人口数据收集工作的通知》，要求各地大力支持配合数据收集工作，及时整理、报送人口数据，这更是政府履行公权力的行为。那么，政府投资、利用公权力收集、开发、建设而成的数据库是如何摇身一变被利用来进行“经营服务性”收费行为的？即便我们不讨论这样的数据库会否涉及公民个人信息的泄露、以及如何能够被出售使用等麻烦，它的性质本身就是一个问题。

根据《价格法》第23条的规定，此类收费应当建立听证会制度，由政府价格主管部门主持，征求消费者、经营者和有关方面的意见，论证其必要性、可行性。而根据《行政事业性收费标准管理暂行办法》，行政事业

性收费应遵循“满足社会公共管理需要，合理补偿管理或服务成本，并与社会承受能力相适应的原则”。那么，仅仅以发改委的一个批复作为收费依据，也没有对查询服务的“成本”进行认真的核算并按照《政府信息公开条例》公布，显然在合法性上存在瑕疵，在法理上，收费的理由也不充分。

虽然根据批复，“按规定向国家机关、社会福利公益机构和公民提供上述服务不得收取费用”，但从目前的实践来看，公民主要是通过短信方式来进行查询的，而每条短信收费5元钱。媒体报道还说，如果是寻亲访友，成功之后要花费80元。单次服务费虽然不多，但聚沙成塔，就好比每分钟1毛钱的电信资费，总量就是一笔巨额财富。何况，公民在办理身份证时已经缴纳了20元的工本费，公安部门搜集、开发和建设数据库的资金显然也来源于纳税人，如今再对查询进行收费，是不是属于二次收费？这在道理上也同样不能令人信服。更重要的是，既然自收自支，那么利用查询服务所收取的巨额资金如何监管和利用，会不会成为部门利益甚至进入小金库，也必须给予高度关注。

与此同时，该中心网站上津津乐道的重大业务进展，绝大多数都是关于“中心”如何与金融、保险、电信、汽车租赁等“大客户”展开业务往来的。大客户意味着大收入和大利润，而关于在普通公民中推广该业务的报道，却非常之少。实际上，普通老百姓在做生意、租房或者购房等业务往来中，同样需要这样的服务。目前，普通公民通过短信方式使用，每次至少要付出5元的费用。显然，该中心有过分注重商用和营利，而忽略了普通公民的使用这一公益用途之嫌。

凡此种种，公众的质疑，也

就有了道理。近年来，由于不需要财政拨款，再加上缺乏足够的监管，自收自支事业单位有不断膨胀的趋势；同时，行政事业收费的种类和范围也有不断扩大的趋势，几乎使政府的每项职能都存在收费功能，让部分群众误以为政府的服务就是管理，而管理就是收费，导致政府职能商业化、权力商品化，降低了社会效率，为权力寻租和腐败提供了机会，损害了政府的形象。

自收自支事业单位与企业化运作

因此，像“全国公民身份证号码查询服务中心”这样，拿政府财政投资进行公民身份信息数据库的开发和建设，并利用公权力为数据库的开发搜集数据，最好的方式便是还原其公益本色，免费开放。比如，如果可能的话，公益使用而非商用可能是更好的办法。政府财政完全可以承担数据库的继续开发、建设和维护费用，同时，公安部可以将该数据库链接在自己的官方网站上，向全民免费开放使用。这样，对数据库的利用将更经济、更便民、更有效率。

行政性收费在实现准公共产品效率最大化、平衡税赋负担、消除负外部效应，保障社会公众利益，筹集发展公共产品财力上，的确有着不可替代的作用。但问题在于，一方面，我们还缺乏一部对行政性收费规范的《行政收费法》，许多行政事业性收费虽然在法理和道理上存有瑕疵，但仍然无法禁止，因此我们就必须以尊重现实的态度和眼光来看待与解决此类问题；另一方面，我们也需要对自收自支的事业单位进行更为清晰的界定和定位。

《事业单位登记管理暂行条例》的规定：“本条例所称事业单位，是指国家为了社会公益目的，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。”“事业单位依法举办的营利性经营组织，必须实行独立核算，依照国家有关公司、企业等经营组织的法律、法规登记管理。”第十六条规定：

“事业单位必须执行国家有关财务、价格等管理制度，接受财税、审计部门的监督。”这两个规定完全可以理解为，事业单位举办的营利性经营组织，要实行独立核算，按照公司、企业来进行登记注册，享受公司企业的权

利，履行公司企业的义务。而实际上，事业单位本身也只有国务院这个《暂行条例》可作为存在的合法性依据，“自收自支的事业单位”更完全是一个事实上的存在而非法律上的概念。

那么，我们为什么不将“全国公民身份证号码查询服务中心”改组为国有企业呢？如果能够改组的话，这个“中心”就将一变而成为合法设立、照章分红、依法纳税的国有公司。一方面，作为公司，就可以受到《公司法》等一系列较为完善的相关法律法规的规制，从而能够合法、规范地经营；更重要的是，作为国有公司，可以通过分红和纳税两种方式，使得其收益为全体公民所分享而不仅仅是部门利益。另一方面，公司化运作也可以使“查询中心”获得新的生机和活力，能够以现代企业制度更为灵活、机动地运行，为查询者提供更优质、便利的服务，获得更大的利润，为国家和公民分更多的红利、纳更多的税，也能够合理合法地为公司上下赢得更大的切身利益。这才是更有道理、更合法理的多赢之道。

我们的思想甚至可以更解放一些，使查询服务更为市场化，通过公开、透明的程序，将“全国公民身份信息数据库”作价，引入私人投资，成立股份制公司；也可以将信息系统的数据库作为宝贵的资源，引入类似电信市场那样的机制，交由两到三家公司运作，一方面可以防止垄断，另一方面也可以更好地盘活市场。而且，就像电信企业要提供免费的紧急呼叫服务一样，即便公司化运作了，法律仍然可以要求，按规定向国家机关、社会福利公益机构和公民提供的查询服务不得收取费用。

责任编辑：阮莹

