



LUN GONGGONG
SHOUFEI

赵全厚 / 著

论公共收费

LUN GONGGONG SHOUFEI



经济科学出版社
Economic Science Press

论公共收费

赵全厚 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

论公共收费 / 赵全厚著. — 北京: 经济科学出版社,
2007. 12

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6757 - 4

I. 论… II. 赵… III. 公用事业—费用—管理研究—中国 IV. F812.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 186078 号

序

改革开放以来，伴随着经济体制转轨，我国公共收入体系日益规范和完善，一方面我们通过税制改革构建了基本适应社会主义市场经济发展的现代税收体系，另一方面以分税制方式就公共收入在各级政府之间进行了较为合理的划分。但是，我国公共收入体系依然有待于进一步健全和完善。其中，加强政府非税收入管理、规范政府非税收入行为是完善政府公共收入体系的重要内容。

非税收入，顾名思义，是除政府税收收入之外的公共收入。按照目前的定义，非税收入是由各级政府、国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法利用政府权力、政府信誉、国家资源、国有资产或提供特定公共服务、准公共服务取得并用于满足社会公共需要或准公共需要的财政资金，是政府财政收入的重要组成部分。2004年财政部颁发的《关于加强政府非税收入管理的通知》明确了非税收入的管理范围，即行政事业性收费、政府性基金、国有资源有偿使用收入、国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益、彩票公益金、罚没收入、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入以及政府财政资金产生的利息收入等。社会保障基金、住房公积金不纳入政府非税收入管理范围。从其构成来看，非税收入主要是公共收费。所以，规范政府收费行为、管理好政府收费资金是政府非税收入管理的核心内容。

收费，作为一个分配范畴，存之久远。在财政统收统支的计划经济时期，收费收入要么被严格局限在统收统支的管理之中，要么项目零星、收入甚少，仅仅作为补充，所以政府收费行为基本上是可控制的。随着财政统收统支制度逐步解体，而新的收费管理模式尚未形成，收费行为的不规范现象逐步增多，不仅广泛，而且混乱，多头立项、坐收坐支的收费行为一方面加重了社会各界的负担，扰

乱了经济秩序，阻滞了市场的发育和完善，另一方面也造成分配不公和腐败浪费，引发诸多矛盾。

加强政府收费管理最早是从治理整顿“三乱”行为入手的。“乱收费、乱摊派、乱集资”等“三乱”行为，在20世纪80年代就初露苗头，政府对“三乱”行为的控制也随之着手进行。但对收费进行大规模的治理整顿却是从1997年开始的。十年来，中央政府一方面通过对收费管理权限的控制、大规模清理违规收费项目、规范收费征管程序和有步骤地开展“费改税”工作，有效地抑制了“三乱”行为的蔓延，另一方面通过纳入财政预算管理、财政专户管理，以及“票款分离”、“收缴分离”和“收支脱钩”等为主要内容的“收支两条线”管理改革，日益强化了公共收费资金的收支管理，逐步将收费收入纳入较为规范的渠道。可以说，近年来我国公共收费管理和改革的成效是十分显著的，其经验也是很宝贵的。但也必须看到，我国目前的公共收入体系仍然存在较多问题，尤其是公共收费体系，仍然需要进一步规范，在这方面，还要结合我国社会经济特点，借鉴国际经验，继续进行改革和创新。

赵全厚同志攻读博士学位期间正值我国大规模治理“三乱”行为的初期，积极参与了对公共收费治理的理论与政策研究，并选择了公共收费作为博士研究生论文选题。本书是在作者博士论文基础上修改而成的，主要是在研究公共收费的适宜领域和合理定位的基础上，追踪我国公共收费管理和改革的历程，探索我国公共收费的改革方向和规范性对策。无论从理论上还是实践上考虑，这种研究都是非常有益的，作者也提出了一些值得参考的思路，有助于我国公共收费管理制度的完善。我祝贺该书的出版，也欣然为之作序。同时，我也希望作者继续努力，在这方面取得更大的成绩。

解学智

2007年12月6日于北京

目 录

导论.....	1
第一章 公共收费的概念.....	6
第一节 既有的几种认识.....	6
第二节 准公共产品与公共收费	13
第三节 政府干预与公共收费	16
第四节 公共收费与收费、价格和税收等的 区别及联系	24
第五节 公共收费的种类和层次	34
第六节 作为公共收入重要来源的公共收费	42
第二章 公共收费的决定	46
第一节 准公共产品的均衡问题	46
第二节 准公共产品的私人提供与政府提供	60
第三节 公共定价——公共收费水平的决定方法	66
第四节 公共收费的决定程序	76
第三章 公共收费的经济影响	82
第一节 公共收费对公平和效率的影响	82
第二节 公共收费的收入效应	86

第三节	矫正有害的外部性公共收费	91
第四节	限制自然垄断的收费	99
第五节	鉴定和规范产权、合理配置公共资源的收费	102
第六节	规范社会秩序和保障公共利益性的 行为性证照收费	106
第七节	对公共收费经济影响不同意见的比较分析	109
第四章	我国公共收费的实证分析	116
第一节	我国政府收费的历史沿革	116
第二节	我国经济转换时期政府收费扩张的原因	128
第三节	我国政府收费的经济影响	133
第五章	我国公共收费的规范化	153
第一节	公共收费规范化的目标定位	153
第二节	我国目前业已采取的规范政府性收费的 措施及其评价	162
第三节	进一步规范公共收费的相关制度 建设和政策措施	177
第四节	一些国家改进收费管理的经验总结和 相关案例	184
第五节	建立规范合理的收费管理和监督机制	200
第六章	“费改税”与公共收费的规范化	214
第一节	“费改税”的内涵及其目的	214
第二节	“费改税”对公共收费规范化的意义	217
第三节	“费改税”的项目选择	219
第四节	“费改税”与公路收费体系的规范化	224
第五节	农村收费的规范化与“费改税”	231

第六节	“费改税”与教育收费体系的规范化	249
第七节	社会保障税的建立	259
第八节	“费改税”与房地产税费体系改革	264
第九节	结论	271
参考文献		273
后记		279

导 论

一、问题的提出

“乱收费”是我国经济转轨时期政府分配行为不规范的突出表现形式，也是我国目前对收费进行治理整顿和“费改税”的直接原因。我国近30年的改革开放历程，也是不断强化对“乱收费”治理的历史。然而，收费行为的混乱状态依然未能得到有效根治，甚至在某些方面愈演愈烈。收费行为的混乱造成了诸多消极影响，也拖曳了改革的进程。

收费行为的混乱有多种因素，但对收费定位的不合理以及制度创新不足是根本性原因。因此，加强对收费的研究，给收费以合理的定位就显得极为重要。

在现代经济中，税收收入是公共收入的主体，因此，有关税收的理论研究和制度设计受到广泛重视，其成果可谓浩如烟海。而收费在很多国家的公共收入体系中所占比重并不大，且主要存在于地方政府级次，所以，收费理论研究难免相形见绌，不仅数量很少，也不集中。

国外有些学者，如日本的山田浩之、美国的科斯和斯蒂格里茨、英国的阿特金森等人，在相关的理论论述中，从不同的角度对某些收费现象进行相应的阐述，其中也有许多发人深省的论述，但毕竟没有对收费进行系统的探讨，因而缺乏系统化。日本的植草益

教授虽然在其《微观规制经济学》中对收费标准进行了详细的理论分析,并对日本的收费实践进行了相应的考察,但主要局限于自然垄断行业,而且也没有对收费的本质进行全面的、系统的归纳总结。

在国内,随着近年来收费混乱局势的日趋严重,收费问题引起了广泛的重视。理论界和实际工作部门也开始对收费进行相应的研究,但探讨的重点往往偏重于收费混乱的原因和危害以及如何治理乱收费,而缺乏对收费理论的系统性研究。一些研究收费的专著涉及了一些相关理论,并有所创新,但重点还是落脚在收费管理而缺乏对收费属性和定位的思辩。

实际上,充分发挥收费的作用,以及有效治理我国目前存在的收费混乱局面,需要对收费进行必要的基础性、系统性研究。这样,才能给收费以合理的定位,才能设立科学的收费管理体制,才能真正把握治理收费或进行“费改税”的确切方向。本书旨在在这方面进行一些有益的探讨,希望能够起到“投石问路”或“抛砖引玉”的作用。

二、基本思路

本书是在系统地鉴定公共收费的前提下,论证公共收费存在的合理性及其积极影响,并在此基础上探索规范我国公共收费的可行之路。

在市场经济条件下,公共收费是政府干预与市场调节相结合的产物,有其适宜的领域,因而也有其存在的基础。正是由于存在着政府干预的因素,这种收费才可以名之曰“公共收费”。不过,公共收费尽管有政府干预的因素,但并不等同于政府收费,而是一个更为宽泛的范畴。同样,公共收费尽管有市场因素的存在,但并不等同于市场价格。税收、公共收费和价格有其各自的领域,即纯公共产品、准公共产品和私人产品。

公共收费是在政府干预的前提下,为社会提供特定产品或服务

的生产者向该类产品或服务的受益者收取相应费用以弥补生产成本的活动的活动。这些特定的产品或服务主要是准公共产品。

关于决定公共收费的量的因素，涉及准公共产品的均衡问题、政府干预的边界、公共定价和公共收费的决策程序。这些是公共收费合理定量的前提。因为，公共收费只有在定性科学、定量合理的情况下才能是规范的收费，才能有效发挥其积极作用。公共收费的积极作用是多方面的，既有公平或效率的因素，也有具体经济调节方面的积极影响。这些是公共收费的一般性。

我国公共收费的“特殊性”根源于我国的国情：（1）我国是一个经济转型国家，目前正处于从计划经济向社会主义市场经济的转轨过程之中；（2）我国是一个经济相对落后、市场发育不充分的发展中大国。由于公共收费的定位是相对于市场而言的，因此这两方面的因素决定了我国当前公共收费定位的独特性。我们不仅面临着公共收费观念上的更新（即公共收费不能仅仅定位于政府本位），而且不得不在观念更新的基础上进行有效的制度创新，以建立规范的公共收费机制和充分发挥公共收费的积极作用。同样，这两方面的因素也决定了我国公共收费的规范化是一个动态的调整过程，其情况极为复杂。

也正是因为如此，我国收费混乱的问题，在改革开放的近30年来，似乎成为一个久治不愈的“顽症”。然而，“乱收费”与收费的存在是两码事。乱收费造成的社会性危害与规范的公共收费的积极影响是不可同日而语的。因此，我们不能在“泼脏水的同时把婴儿也泼掉”。循着这一思路，本书通过对我国公共收费的实证分析，重点描述了经济转换时期我国公共收费的现状，分析了收费混乱的原因，论证了收费的积极影响和消极影响。隐含的结论是：公共收费存在的原因在于它对经济运行具有不可替代的作用，即公共收费形成于增进社会福利和提高经济运行效率之中。但这是以公共收费的规范有序为前提的，“没有规矩，不成方圆”，否则公共收费的积极影响就可能会被“乱收费”的危害所吞噬。在此基础

上，探讨了我国公共收费的总体目标定位和公共收费规范化的阶段性任务，并提出了规范公共收费的一些制度措施。

本书中，“费改税”（狭义上的）是作为公共收费规范化的重要措施之一来看待的。这首先是因为研究主题的限制，其次也是考虑到“费改税”并不能解决所有公共收费中存在的问题，而且显然也不能把所有的收费改为税收，而且“费改税”如果不能规范有序地进行，对公共收费的规范化同样有不良的影响，因此理应纳入公共收费规范化的考虑之中。

市场经济是有“共性”的。在市场经济较为成熟的国家，公共收费的鉴定和管理是相对有序地进行的，因此也是较为规范的。在研究公共收费时，本书也不可避免地引证和借鉴了一些有益的理论成果和成功的实践经验，以达到“洋为中用”的目的。

三、框架结构

本书共分为六章。前三章主要论述了公共收费的一般性，后三章注重研究中国的特殊性。大体来看，是一个从一般到特殊的过程。

第一章：公共收费的概念。本章意在通过对公共收费的鉴定来论述公共收费的一般。首先依据社会产品的市场性划分理论（即公共产品理论）论证了公共收费的适宜领域和公共收费存在的前提或依据；其次，指出公共收费与习惯上的收费概念、政府收费的差异性，比较了公共收费和税收、价格的异同，最终得出公共收费的确切概念；最后，论述了公共收费的种类和层次。这实际上是对公共收费进行质的鉴定。

第二章：公共收费的决定。公共收费的决定是对公共收费进行量的限定。公共收费是针对准公共产品而言的。准公共产品的外溢性使得不可能单纯依靠收费来内在化其成本与受益之间的差异，还需要政府公共部门的一般性税收补贴。这说明，在准公共产品的价值决定方面，依然存在着内在效用和外溢效用的准确评价和与此相

关的“搭便车”的问题。在效用价值量的决定上，准公共产品的均衡（这决定着理论上的公共收费标准）和公共定价（这是需要考虑具体情况的实际定价标准）是理论联系实际的过程，也是一个技术经济的选择或论证过程。而政府干预的边界和公共选择的程序则更多地属于政治选择问题。公共收费水准的决定是社会政治经济过程的一个综合性产物。

第三章：公共收费的经济影响。公共收费既然有其存在的合理性，就有其积极的影响。在公平与效率方面，公共收费有独特的视觉，与税收相比体现着更多的内在激励因素。公共收费机制在矫正外部性、解决“拥挤现象”、免除“公共地的悲剧”等方面有着不可代替的作用。

第四章：我国公共收费的实证分析。本章从历史纵向考察了我国收费的历史变迁，重点描述了改革开放以来我国公共收费的状态和特征，说明了政府收费混乱的原因和危害，也指出了收费对我国经济发展和经济改革的积极影响。

第五章：我国公共收费的规范化。本章论述了我国公共收费的合理定位和公共收费规范化的阶段性目标。在适当介绍和评述我国业已采取的“三乱”治理措施的基础上，提出了进一步规范我国公共收费的制度和政策措施。隐含的观念是，公共收费的规范化并不是一般意义上的“管住”或“控制好”，而是要基于经济运行逻辑来合理定位公共收费和建立规范的公共收费机制。

第六章：“费改税”与公共收费的规范化。首先，探讨了“费改税”的内涵、目的和对公共收费规范化的意义；其次，论述了“费改税”的项目选择与公共收费规范化的关联性，并对公路收费改革、农村收费改革、教育收费改革和社会保障基金改革等进行了一定的回顾和探讨。隐含的结论是，“费改税”有助于公共收费的规范化，但公共收费的规范化是一个更为广阔的范畴和长期性的过程，“费改税”只是其中的一步。就我国的现实情况来看，公共收费的规范化“任重道远”。

第一章

公共收费的概念

公共收费经常被混同于一般的收费，但公共收费与人们经常谈论的“收费”存在着一定的差异性。而且，作为一种收入机制，公共收费与价格、税收等其他收入机制也密切相关。因此，研究公共收费问题，必须首先合理鉴定公共收费的内涵和外延。因此，在相互比较的基础上鉴定公共收费的内涵和外延是本章的目的所在，也是本书展开探讨的基础。

第一节 既有的几种认识

关于收费的概念，在国内外的有关文献中多有涉及，特别是近年来，一些收费的专门著作更是对概念问题进行了重点分析。但很明显的-一个事实是，人们的认识很不一致，仅举几例：

1. 收费是指“居民生活文化服务部门”的服务或劳务价格。^①这是以社会主义产品经济体制或计划经济体制为背景对收费进行的定义。由于在传统的社会主义计划经济体制下，只有“居民生活

^① M. B. 沙洛特科夫主编、蒋家俊等译：《非生产领域经济学》，上海译文出版社，第284页。

文化服务部门”的服务或劳务采取市场交换方式，因此把这些服务或劳务的交换价值（货币形态）不直接称为“价格”而称之为“收费”。这是因为，按照马克思主义理论，服务或劳务属于“非生产性劳动”，是一种不创造社会财富或剩余价值的劳动，并且其也是一种不属于资本的劳动。^①也就是说，劳务价格是由工资规律决定的，而不是由平均利润率规律和供求规律决定的。

2. 收费是“受规制的产业部门”的价格。^②为什么说受规制产业部门的价格就成为收费呢？是因为政府的规制政策，如控制或限制价格、限制进入和退出、产品与服务的质量检验等，或者人为地抑制了平均利润率规律的自然作用，或者人为地抑制了供求规律。这必然会导致价格的扭曲，从而使生产企业受损。为了保证效率和公平，政府必须对企业给予资助或直接由国家经营。这种因政府管制而扭曲的价格，显然是不完全的价格，因此可以认为是收费。

3. 在中国特色社会主义市场经济条件下，收费是指受国家或政府规制的、存在“市场失败”（Market Failure）因素的产业或行业，公共部门（包括有关国有企事业单位）、民间团体和私人企业所提供的有偿劳务的价格。^③这种收费概念认为收费首先不能仅仅局限于“居民生活文化服务部门”的价格，但“也不能把收费扩展为所有‘国家定价’、‘国家指导价’和公共部门以及国有企业所执行的价格”。

4. 收费即非商品收费，是指在一定场所，利用一定设备、工具、服务性劳动，为消费者提供某种服务所收取的费用。^④

5. 收费，不是指商品经济中那种卖出商品同时就收回货币或

① 《马克思恩格斯全集》26卷I，人民出版社1972年版，第435页。

② [日]植草益著：《微观规制经济学》，中国发展出版社1992年版，第65页。

③ 赵振东、张念瑜主编：《收费理论与收费管理》，中国物价出版社1995年版，第3页。

④ 乔荣章主编：《价格管理词典》，中国物资出版社，第81页。

支付货币同时享受服务的交换行为，而是专指某些社会政治、经济组织利用国家或各级政府的行政权力，在实施某项社会经济管理职能过程中向社会团体或个人收取费用的行为。^① 收费具有行政的强制性、无偿性和非等价性、税收的可逆性等三个基本特性。

6. 收费是受社会公共机构规制的无形产品的比例价，同时又是补充国家财力的继补税。简言之，收费是价格与税收的交集。^② 这种观点的进一步解释是：“收费是个独特的经济范畴，是不能由价格范畴或税收范畴统而揽之的范畴，是介于价格和税收之间，既与价格相联系，又与价格和税收相区别的经济范畴”。

提出这一认识的作者还列举了目前国内对收费界定的几种主张：

(1) 认为收费是行政性收费，事业性收费和经营性收费因侧重于考虑价值补偿问题而应该纳入价格体系。这是收费的税收性质论；认为事业性收费和经营性收费才是收费的真实内容，而行政性收费理应并入税收之中。这是收费的价格性质论；认为收费只包括行政性收费和事业性收费两部分，经营性收费与价格无异。这是强调收费的政府行为和政策因素；认为收费包括行政性、事业性和经营性收费三大块。因为这是收费管理职能部门的业务。至于集资、摊派、基金、罚款、各种学会、协会和研究学会会费则不在其列，业务不属于收费职能部门的业务之内；认为收费包括行政性、事业性、经营性收费，也包括集资、摊派、罚款和基金等一切导致“三乱”的筹资行为。这是出于治理“三乱”的需要出发的管理性收费概念。^③

(2) 政府收费是以交换或提供直接服务为基础的收入形式。收费与税收的根本区别在于，收费以交换或提供直接服务为基础，

① 陈绍森主编：《收费管理学》，中国财政经济出版社1997年版，第2页。

② 伍世安著：《中国收费研究》，中国财政经济出版社1997年版，第10页。

③ 伍世安著：《中国收费研究》，中国财政经济出版社1997年版，第9页。

税收则以政治权力为基础。^①

(3) 政府因提供公共产品和公共服务而向公众收取财力时,可采取多种形式。税收和收费本质上是一样的,都属于政府收入。两者的区别在于:纳税与公共产品和服务的具体受益不发生直接的对应关系,付费则与公共产品和服务的具体受益存在直接对应。换言之,政府可把税收收入用做社会成员转移支付的来源,而收费收入却不具备转移支付功能,只用做弥补提供公共产品或服务的成本费用。^②

(4) 财政性收费是以交换为基础的收入形式。财政性收费虽然也有法律的规定,但本质上是以交换为基础的,即消费者一手交钱,一手获得公共消费。^③

(5) 所谓“费”,是指政府部门、企业和事业单位由于给受益人提供一定劳务或者资源、资金使用权而向受益者收取的费用。它通常包括:国家机关收费,即行政性收费;公用事业收费,即事业性收费;公益服务收费;中介服务收费;经营性收费。传统意义上的规费是由国家机关向部分社会成员提供特定的劳务服务而按照规定标准收取的成本补偿,具有等价性补偿和自愿等特征,规费的收付是一种准商品货币关系。^④

(6) 收费主要是规费和使用费,其中,规费是国家行政、司法、民政和工商行政管理等部门在特定范围内,对居民、企业、团体或其他单位提供某些特定劳务服务,或履行政府职能,收取的一种工本费和手续费,如商标注册费、企业登记费、公正费等,目的

① 高培勇:《市场经济条件下的中国税收与税制》,《“费改税”经济学界如是说》,经济科学出版社1998年版,第6页。

② 贾康:《财政若干问题研究》,《税费改革问题研究》,经济科学出版社2000年版,第118页。

③ 吴俊培:《税费简论》,《“费改税”经济学界如是说》,经济科学出版社1999年版。

④ 张培森:《“费改税”:利益关系调整中一个不轻松的话题》,《“费改税”经济学界如是说》,经济科学出版社1999年版,第57页。