

全国物价干部培训教材

QUANGUOWUJIAGANBUPEIXUNJIAOCAI

收费管理概论

主编 汪洋

中国物价出版社

全国物价干部培训教材

收费管理概论

主编 汪 洋

中国物价出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

收费管理概论/汪洋主编. —北京: 中国物价出版社, 2002.5
ISBN 7-80155-400-0

I. 收… II. 汪… , III. 收费-财务管理-概论-中国
IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 018634 号

出版发行/中国物价出版社[电话:68012468(编辑部) 68033577(发行部)]

地址:北京市西城区月坛北小街2号院3号楼 邮编:100837

经销/新华书店

印刷/河北省高碑店市鑫昊印刷有限责任公司

开本/850×1168 毫米 大32开 印张/11.75 字数/290千字

版本/2002年5月第1版 印次/2002年5月第1次印刷

印数/6000册

书号/ISBN 7-80155-400-0/F·293

定价/28.00元

本书编委会

主 编

汪 洋

编 委(以姓氏笔画为序)

冯惠明	伍世安	沈大风	李德昆
李 镭	陈 峻	陈建星	周卫国
张化中	张念瑜	赵小平	侯 嘉
袁依山	戴冠来		

编写人员

张湘赣	王后根	刘启凤	杨金田
张念瑜	宋大才	卢凤霞	郭剑英
周卫国	周 高	唐铁军	程双林

总 纂

张念瑜

序 言

汪 洋

生活和工作在这个时代是我们的幸运。不仅因为我们可以经历千年更迭、世纪跨跃,更是因为我们与最辉煌的人类进步相伴。一片轻薄如翼的光盘可以存储一部百科全书,一个仅可盈握的鼠标可以点击全球,动物可以克隆,基因可以改变,纳米技术已经制造出一个分子大小的马达,空间科学正在对宇宙的无限性作出新的解释。而现代人类全部知识的 90% 来自近 30 年。生活在这样一个时代是何等的值得,但浩如烟海的新知识与正在进行的中国经济体制改革交织在一起,又使得我们面临着巨大的压力。学习以前所未有的迫切和必要摆在了人们的面前。如果说古人的学习还是为了“优则仕”,现代人的学习则更多是为了掌握工作和生活的的基本手段。一个想在这个时代健康生活和胜任工作的人,对于学习是没有多少选择余地的。

价格工作是经济工作的一个重要组成部分,与这个迅速发展的时代一样,价格工作也经历着改革开放以来

最剧烈的变化。伴随着社会主义市场经济体制的诞生和发育,价格工作中我们熟悉的东西成为历史,而我们不熟悉的东西却正在成为工作的主要内容。市场经济条件下政府机构应该怎样管理价格;如何运用价格杠杆参与宏观调控;加入 WTO 以后会给价格工作带来什么样的新情况新问题,又如何应对;什么是适合中国国情的价格管理组织架构;科技进步会给价格工作的形式和内容带来什么新的课题?凡此等等,不一而足,既需要实践的探索,也需要理论的回答;既需要经验的总结,也需要学习的提高。更何況这些年来,价格干部队伍因为机构改革变动较大,许多同志和我一样,成为这个队伍中的一名新兵。我倡导编一套价格干部理论教育丛书——《全国物价干部培训教材》,不是因为我熟悉价格理论,而恰是因为我不懂价格理论,从一个学生的角度或许更了解什么需要学习。

一般而言,只有成熟的经济形态,才有成熟的经济理论。在社会主义市场经济体制初步建立,还需要逐步完善的时候,编写一套供价格干部学习的理论性的丛书,是一项带有探索性的工作。这种探索是对价格工作感性认识去粗存精、去伪存真、由此及彼、由表及里的加工整理过程,也是对已经形成的理性认识提高升华的过程。这个过程可以深化人们对许多年来价格改革和工作实践的认识,可以加强人们对价格工作规律的把握,但不可能穷极对价格工作的认识。我们只能把这套书,作为交给全国价格系统以及所有热爱价格工作同志们的一个“毛

坏”，让大家在学习、交流和工作实践中进一步“润色”，使这部教材能够得以不断地丰富和完善。总之，一方面要让理论指导实践，另一方面又要把学习和实践当作是一个完善和发展价格理论的过程。如此循环往复，使我国的价格理论能够通过对实践的不断总结得以提高，也使我国的价格实践能够在理论的指导下减少盲目性，做出积极的成績。

编写丛书的同志们工作很辛苦，虽然谈不上呕心沥血、焚膏继晷，但从提出问题到出书，只用了几个月的时间。其中有许多同志在处理大量繁忙的本职工作以后，利用业余时间认真负责地完成出版社的组稿任务，个中的艰辛可想而知。谨对他们的工作表示感谢。其间出版社也做了大量卓有成效的组织工作，才使本书得以顺利出版。但愿同志们能够认真地阅读此书，以示对他们辛勤劳动的尊重。

收 费 管 理 概 论



谭雄军
DESIGN BY 红色方块
010-62178030

目 录

第一章	收费形成的基础理论	(1)
第一节	公用物品的含义、类型与特征	(1)
第二节	公用物品的供求与公共支出均衡	(10)
第三节	公用物品的生产制度选择	(24)
第四节	收费制度的适应范围	(32)
第五节	收费的分类	(39)
第六节	影响收费形成与变动的基本因素	(47)
第二章	国家机关收费	(58)
第一节	国家机关收费体系及其特点	(58)
第二节	国家机关收费立项及收费标准确定的原则	(66)
第三节	注册登记费、证照费	(68)
第四节	特许权使用费	(72)
第五节	行政司法调解诉讼费	(73)
第六节	国家机关收费管理	(76)
第三章	环境收费	(82)
第一节	环境问题与环境收费	(82)
第二节	制定环境收费的理论与方法	(90)

第三节	排污收费制度	(96)
第四节	水污染收费	(110)
第五节	大气污染收费	(115)
第六节	环境噪声与噪声收费	(118)
第七节	生态环境补偿费	(121)
第四章	公用事业收费	(127)
第一节	公用事业的含义与特征	(127)
第二节	制定公用事业价格的基本原则	(135)
第三节	制定公用事业价格的基本方法	(138)
第四节	城市公用事业价格	(152)
第五节	公用事业价格规制	(162)
第五章	教育收费	(185)
第一节	教育收费形成理论	(185)
第二节	教育成本的补偿机制	(194)
第三节	教育收费的类型及其收费标准	(200)
第四节	我国教育收费存在的问题及其改革	(208)
第六章	医疗服务收费	(212)
第一节	医疗服务的概念及经济特性	(212)
第二节	医疗服务供求理论	(217)
第三节	医疗服务的成本	(226)
第四节	医疗服务成本的补偿	(234)
第五节	医疗服务收费	(237)
第六节	医疗服务收费管理政策及改革措施	(243)
第七章	中介服务收费	(250)
第一节	中介机构的性质与特点	(250)

第二节	中介服务收费管理	(256)
第三节	主要中介服务收费	(267)
第八章	物业管理收费	(282)
第一节	物业管理概述	(282)
第二节	物业管理服务收费的管理	(289)
第三节	物业管理服务费构成及收费标准	(292)
第九章	农村税费改革	(305)
第一节	农村税费改革的探索过程和主要内容	(305)
第二节	安徽农村税费改革实践	(311)
第三节	继续深入开展农村税费改革	(320)
第十章	国外市场经济国家的收费管理	(326)
第一节	收费的概念与类型	(326)
第二节	税费分流的理论与实践	(328)
第三节	公共财政收入形成与约束机制	(333)
第四节	收费的范围与规模	(348)
第五节	收费管理	(354)
第六节	借鉴国外经验, 推进我国收费制度改革	(357)
后 记		(365)

第一章 收费形成的基础理论

第一节 公用物品的含义、类型与特征

一般意义上讲，收费是一种服务价格。《中华人民共和国价格法》第2条规定：“价格包括商品价格和服务价格。商品价格是指各类有形产品和无形资产的价格；服务价格是指各类有偿服务的收费。”而严格意义上讲，收费是一种有偿的公共服务价格。但是，许多公共服务是无偿的，那么，哪些公共服务是无偿的，哪些公共服务又是有偿的，需要从理论上弄清楚，而现代规制经济学、公共选择理论、产权经济学等提供了一些有效的工具。

一、公用物品的含义

在市场经济条件下，人们所消费的物品和服务可以分为两大类型：一是私人使用和消费的物品和服务，如食品、服装、机器设备等，这类产品统称为私人品或私人物品（Private goods）；另一类是社会共同使用的物品和服务，称为公用物品或公共物品（Public goods）^①，这类产品或服务一旦被生产出来，就会向所有人提供，而不能排斥任何他人的享用，且不管消费者是否对其供给做过贡献。也即每个人对这类物品（或服务）的消费不会导致别人对该物品消费的减少，如国防、路灯、警察、环境卫生、道路、公共设施等。

^① 国内关于“Public goods”的译法很多，如将其译为“公共品”、“公共产品”、“公共商品”等，本书采用香港大学张五常教授的译法，即“公用物品”。因为“公共的”并不是大家都可使用的，而只有是“公用的”才是大家可使用的。

私人物品可以按不同数量提供给个人消费，每个人则根据自己的需要进行购买并消费。由于私人物品的供应量是一定的，因而任何一个人消费后，可供他人消费的数量就要相应减少，这种物品的供应总量等于各个消费者消费数量的总和。即：

$$X_v = \sum_{i=1}^n X_i$$

式中， X_v 为私人物品的全部供应量； $i = 1, 2, \dots, n$ ； X_i 为各人的消费量。这个公式表明，私人物品的供应量等于各个人消费量的总和。由此可见，私人物品具有两个特性：(1) 产品消费的排他性。私人物品由某人使用就不能由其他人使用，即谁购买谁消费。(2) 产品供应的排他性。对产品提供者来说，私人物品在供应上能够区别对待，只供应给付款者，而把未付款者排斥在外。正是因为具备了这些基本特性，私人物品就能够通过市场机制来配置资源、组织生产，可以通过市场交换的方式来提供产品和服务。

对于公用物品则不同。公用物品一旦被生产出来，就为人们共同使用和消费，不能把任何个人享有的效用加以划分或排除。因此对公用物品而言，所有的人共同消费这种物品的全部生产量，该种产品或服务的生产数量等于每个人消费的数量，而且每个人也消费相同的数量。即：

$$X_p = X_1 = X_2 = \dots = X_n$$

式中， X_p 为公用物品的全部供应量； $X_1, \dots, X_n$ 为第 1, $\dots$, n 人的消费量。这个公式表示，公用物品的供应量等于每一个人的消费量，这种物品的效用不能在各人之间进行划分，也不能把任何个人排斥在外。

以上分析的是典型意义上的公用物品和私人物品，即所谓的纯公用物品和纯私人物品。由于现实经济中产品的具体属性很复杂，实际上还有不少介于公用物品和私人物品之间的物品和服

务，这类产品和服务一方面由使用者单独消费，可以在使用者之间进行消费上的区分，另一方面在供应上能够按照排除原则把不付费者排除在外，我们称此类产品和服务为“准公用物品”（或准公共物品）（Quasi-public goods）。例如，教育，卫生防疫，收费的道路、桥梁等。

二、政府职能与公用物品的关系

在社会主义市场经济条件下，政府职能包括基本职能和经济职能两类。所谓基本职能，是指维护国家机器正常运转以及维护人民民主专政的政权职能；所谓经济职能，是指政府作为国有资产的所有者和经济活动的管理者，在公益事业方面，在调节社会成员或地区差异（转移支付）维护全社会经济稳定、环境保护等方面所应履行的职能。实质上，政府履行基本职能和经济职能的过程，也就是向社会提供公共服务或公用物品的过程。但是，对于政府的有关职能能否都归结到公用物品这个概念上来仍存在不同的看法。布坎南认为：“许多人传统上所接受的政府职能，全部或部分地是通过区分公共物品和私人物品来说明的。”^①由此，他把政府以下诸职能都归结为公用物品的生产和提供，如：共同防御、法律和秩序、环境控制、货币稳定、管理措施等。美国经济学家曼昆还把消除贫困视为一种重要的公用物品。而罗森则从市场缺陷的角度把公用物品与垄断、外部影响、信息不完全、市场不存在等方面并列起来。从表面来看，似乎罗森把提供公用物品仅仅作作为政府职能的一个部分。但如果换一个角度来看，如果把垄断、外部性影响、信息不完全和市场不存在等引致的政府干预本身也视为一种公用物品，则两者就没有差别。实际上，随着政府干预范围的扩大，公用物品的概念也是不断外延的。在现代市场经济条件下，公用物品、政府职能和政府干预基本上可作为

^① 布坎南著：《公共财政》，中国财政经济出版社 1991 年版，第 18 页。

一个概念来理解。

在此必须指出，政府或国家行政机关主要提供公用物品，但也提供私人物品，如住宅。同时由政府或国家行政机关供应的物品并不一定是由政府或国家行政机关或公共企业直接生产的。

三、公用物品的消费特征

（一）私人物品的消费特征

私人物品的消费特征主要表现为：（1）消费的竞争性。某人对私人物品的占有和消费。会使得他人无法占有和消费。（2）消费的排他性。即人们可通过有关行政的、经济的、法律的、技术的办法，将某些消费者排除于对某项私人物品的消费之外。例如，人们可以通过定价收费的经济办法，使按价付款者才能获得服务，不付款者则被排除在外。

（二）纯公用物品的特征

纯公用物品的特征主要表现为：

1. 消费的非竞争性。指消费者的增加不会引起生产成本的增加。它意味着增加的消费者引起的边际成本为零，在公用物品的消费上，人人都可获得相同的效用。一人对公用物品的消费不会影响或妨碍他人对这一物品的消费。

尽管新增消费者的边际费用等于零，但提供公用物品的设施费用并不为零。这一费用必须通过某种途径加以补偿，否则公用物品的供给将为零。同时，还必须确定应该提供公用物品的适当规模。由于非竞争性，私人不提供公用物品，从而必须由政府通过预算以财政拨款或直接投资的形式提供。

2. 消费的非排他性。公用物品一旦被提供给社会，就不能只让一部分人消费而阻止另外一些人从中受益。正如不论人们是否对环境治理做出过努力，新鲜空气却对每一个人产生实在的益处。也就是说，人们对公用物品的消费是可以免费获得的。这一方面是因为在技术上不具备排除的可行性；另一方面是因为在经

济上不具备排除的必要性，即尽管在技术上具有排除的可能，但因排除费用过于高昂而得不偿失，从而显得没有必要。如海上的“灯塔”是无法向过往的船只收取费用的。^①

3. 消费的不可分性。公用物品的生产与消费具有不可分割性。如国防不能被分割成小的单位而消费；人们也不能将新鲜空气分成更小的单位进行出售。公用物品的消费不能分割，其社会需求量是通过个人需求的垂直加总获得。例如，由两个消费者对同一公用物品进行消费，若供给量为 Q ，而消费者 A 的评价为 P_a ，消费者 B 的评价为 P_b ，则该物品的总效用评价为 $P_t = P_a + P_b$ （参见图 1-1）。

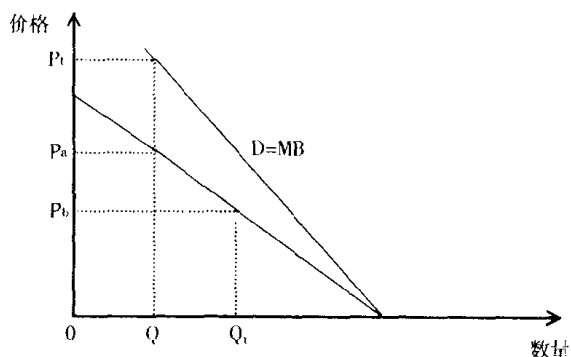


图 1-1 公用物品及服务的效用

由此可见，纯公用物品的非竞争性特征说明排斥他人消费是不合理的、无效的；其非排他性和不可分性特征说明排斥他人的消费是不可行或不经济的。同排他性特征相比，公用物品的非竞争性是更为本质的特征，由于非竞争性的原因，即使排他性在技术上可行，它也使排他成为无效和不合理。这在某种程度上意味

^① “灯塔”是公用物品非排他性的著名例子。参见罗纳德·哈里·科思著：《企业·市场与法律》，上海三联书店 1990 年版；张五常著：《卖桔者言》，四川人民出版社 1988 年版。