

国家计委培训中心编

SHOUFEI LILUN YU SHOUFEI GUANLI

收费理论与 收费管理

主编 赵振东 张念瑜

中国物价出版社

收费理论与收费管理

主 编 赵振东 张念瑜

Jm115119



中国物价出版社

(京)新登字第098号

收费理论与收费管理

主编 赵振东 张念瑜

中国物价出版社出版发行

河北涞水华艺印刷厂印刷

850×1168毫米 大32开 印张, 18.25 千字, 477

1995 年 9 月第1版 1995 年 9 月第1次印刷

印数, 1—5 000 册

ISBN 7-80070-462-9/F·352

定价· 16.80元

序 言

随着经济体制改革和价格改革的不断深化，国家的各级价格管理部门规定商品价格的工作逐渐减少，大多数商品价格已由市场形成；而收费管理工作却无可替代地由各级价格管理部门承担起来，成为一项相当繁杂的重要工作。目前关于价格改革的论著，可以说是“汗牛充栋”；而有关收费管理的论著，却是“寥若晨星”。显然，这对于提高收费管理干部的水平，做好这项工作是十分不利的。为了扭转这种状态，原国家物价局干部培训中心于1994年起，组织了有关部门的同志共同编写《收费理论与收费管理》一书，就显得非常重要与迫切需要。

这本书，有它的鲜明特点：一是全面性。不仅讲了狭义的收费，而且包括了金融、保险、广告、环保等广义的收费，还讲述了咨询、信息等服务收费；二是实践性。许多章节是由亲身参与收费管理实践的同志写的，“实践出真知”，有不少经验总结与创造性见解；三是理论性。这本书写得有一定的理论深度。“理论不清楚，行为必糊涂”，对收费的性质、范围以及制定收费标准的政策、原则，作深入的探讨，对于提高认识，做好工作，无疑是非常重要的。

兴旺发达、长治久安的社会主义国家，对于收费项目一定要控制，收费标准一要合理，尤其是对乱收费一定要严格禁止。对违法收费，一要依法查办，惩一儆百，绝对不能姑息养奸。收费是由政府规制的价格，规范收费行为，克服乱收费现象的根本，在于深化改革，加快改革，举其荦荦大者而言：我们的国家机构，在当今世界而言，可以说是最庞大的，“吃皇粮”的人太多，必须

大力精简，实现“小政府，大社会”；各级财政预算开支必须有刚性约束，不能金库缺钱，就让一些机关去多收费；企事业单位必须加快转换经营机制，以改革促管理。某些人把国家的钱不当钱，浪费公有制财物的现象，必须绳之以法。还有，收费立法必须加快，收费标准必须规范，收费行为必须依靠广大人民群众进行严格的监督检查。做好这些方面的工作，不仅有利于提高企事业单位的经营管理水平，改变躺在国家身上吃“大锅饭”的现象；而且对于优化资源配置，保障低收入群众的生活，保持安定团结的大局，密切党和政府与人民群众的联系，巩固与发展来之不易的社会主义制度，都具有重大的意义。

我相信《收费理论与收费管理》一书的问世，对于提高干部水平，做好收费工作，对于社会主义祖国的繁荣昌盛，都会有所裨益。

成 致 平

1995年8月8日

目 录

序 言

第一篇 总 论

第一章 收费理论依据	(1)
1.1 收费的性质与范围	(1)
1.2 制定收费水平的原则	(10)
1.3 收费水平的决定方法	(12)
1.4 收费的构成及其计算	(16)
第二章 收费体系及其变动规律	(20)
2.1 收费体系的涵义	(20)
2.2 收费体系的形成	(20)
2.3 收费体系的内容	(32)
2.4 收费体系的变动规律	(38)
2.5 收费制度的改革	(41)

第二篇 经营性收费

第三章 经营性收费概论	(51)
3.1 经营性收费的涵义及其分类	(51)
3.2 经营性收费的特点	(52)
3.3 制定经营性收费的原则和方法	(57)

3.4	经营性收费的沿革及其改革	(60)
第四章	电费	(63)
4.1	电能的生产与消费	(63)
4.2	电价制度与电价确定	(68)
4.3	电费总水平的运动规律	(77)
4.4	上网电价形成机制改革的方向与过渡安排	(81)
4.5	网售电价形成机制改革的目标与近期对策	(86)
第五章	运费	(92)
5.1	运费的特点	(92)
5.2	铁路运费	(94)
5.3	公路运费及公路收费	(102)
5.4	水运运费及港口费收	(106)
5.5	航空运费	(111)
第六章	邮电资费	(115)
6.1	邮电资费的涵义及其特点	(115)
6.2	邮电资费构成	(119)
6.3	邮政通信资费	(122)
6.4	电信资费	(129)
6.5	邮电资费存在的问题及其改革	(135)
第七章	城市公用事业收费	(137)
7.1	城市公用事业收费的含义及特点	(137)
7.2	城市公共交通票价	(141)
7.3	城市自来水收费	(148)
7.4	煤气收费	(149)
7.5	住房商品化与房租	(152)
第八章	金融收费	(161)
8.1	金融收费的含义及其分类	(161)
8.2	市场利息率	(161)
8.3	银行利息率及其结算手续费	(167)

8.4	金融信托、委托和代理收费	(178)
8.5	融资性租赁租金	(183)
8.6	金融收费存在的问题及其改革	(188)
第九章	保险费	(191)
9.1	保险收费的含义, 分类及其特点	(191)
9.2	制定保险费的数理基础和方法	(199)
9.3	财产保险	(207)
9.4	人身保险及其保险费	(211)
9.5	我国现行保险费管理中存在的问题与对策	(218)
第十章	广告费	(225)
10.1	广告费的涵义和分类	(225)
10.2	广告费决定理论	(229)
10.3	广播电视广告收费	(234)
10.4	报刊广告收费	(236)
10.5	其他广告收费	(238)
10.6	广告收费存在的问题及其改革	(242)
第十一章	旅游收费	(245)
11.1	旅游收费的含义及其特点	(245)
11.2	旅游收费依据和旅游价格体系	(251)
11.3	涉外旅行社综合服务收费	(256)
11.4	涉外饭店房费租价	(266)
11.5	旅游景点门票价格	(279)
11.6	旅游收费管理及其存在的问题	(281)

第三篇 行政性收费

第十二章	行政性收费概论	(289)
12.1	行政性收费的定义与特征	(289)
12.2	行政性收费的理论依据	(294)

12.3	行政性收费体系	(301)
12.4	行政性收费的审核原则	(311)
第十三章	管理费	(314)
13.1	管理费的涵义、类型及标准的制定原则	(314)
13.2	管理费依据与标准	(317)
第十四章	注册登记、审批和证照费	(331)
14.1	注册登记	(331)
14.2	审批收费	(335)
14.3	证照收费	(338)
第十五章	环境保护收费	(344)
15.1	环境问题与环境保护收费的含义	(344)
15.2	制定排污收费的理论基础和外部费用的测 算办法	(347)
15.3	环境标准和排污收费制度	(353)
15.4	水资源污染防治收费	(360)
15.5	大气污染防治收费	(364)
15.6	环境噪声污染防治收费	(370)

第四篇 事业性收费

第十六章	事业性收费概论	(379)
16.1	事业性收费的定义与特征	(379)
16.2	事业性收费的理论依据	(387)
16.3	事业性收费体系	(396)
16.4	事业性收费的审核原则	(407)
第十七章	检验收费和防疫收费	(410)
17.1	检验收费	(410)
17.2	防疫收费	(419)
第十八章	医疗服务收费	(430)

18.1	医疗服务收费的涵义及其分类	(430)
18.2	医疗收费的构成及测算方法	(433)
18.3	制定和调整医疗服务收费标准应遵循的原则 ...	(442)
18.4	医疗服务收费的沿革与改革的思路	(447)
第十九章	教育收费	(457)
19.1	教育收费的概念及其收费决定理论	(457)
19.2	教育收费的类型及其收费标准	(465)
19.3	我国教育收费存在的问题及其发展趋势	(478)
第二十章	信息咨询收费	(484)
20.1	咨询服务收费	(484)
20.2	信息服务收费	(492)

第五篇 收费管理及其监督检查

第二十一章	收费管理	(503)
21.1	收费管理的涵义及其内容	(503)
21.2	收费管理的依据	(504)
21.3	收费管理的原则	(512)
21.4	收费管理体制	(515)
21.5	经营性收费管理	(520)
21.6	行政事业性收费管理	(524)
第二十二章	收费的监督检查	(552)
22.1	收费监督检查概念	(552)
22.2	收费违法行为的监督检查	(556)
22.3	收费违法行为的处罚和案件审理	(561)
后记		(570)

第一章 收费理论依据

1.1 收费的性质与范围

一、收费概念的定义

收费 (Rate), 从字面上讲, 就是“收取费用”。日本学人对Rate的注解是: “价格, 阶段 (Price); 费用, 出费 (Cost)” [1]。笔者认为, 收费一词有两层含义: 一是指“费用” (Cost), 费用是一个绝对额度, 实际上, 收费与费用犹如税收与税金一样是一个事物的两种说法; 二是指“费率”, 费率是一个相对数, 这个相对数不是无名数而是一个有名数, 显然, 费率是一种价格。但在实际生活中, 人们总是笼统地使用收费概念。更为成问题的是, 人们对收费概念的内涵与外延的理解存在较大的歧义。在国际社会, 对收费概念有两类不同的定义, 即:

第一、收费是指“居民生活文化服务部门”的服务或劳务价格 [2]。

这种定义流行于传统的社会主义产品经济体制国家。因为在传统的社会主义产品经济体制下, 生产资料不是商品, 实行公有

[1] 《Shogakukan Random House Englishjapanese Dictionary》, Shogakukan, 1974, P603.

[2] Под Ред. М. В. Соколова (М. В. 沙洛特科夫) 主编《非生产领域经济学》, 蒋家俊等译, 上海译文出版社1985年版, P284;

制；企事业单位实行统收统支、统购统销；劳动力不是商品，但工人、干部按不同的等级领取相应的工资，农民按评定的日工分和出勤天数参与所在经济核算单位的分红（这种方式主要是中国）；大多数非物质生产的劳务的费用是由社会基金支付的，并实行免费供应（如教育、保健等），只有“居民生活文化服务部门”的服务或劳务采取市场交换的方式。

把服务或劳务交换价值的货币表现形式不直接称之为“价格”而称之为“收费”，主要是出于揭示这类价格的运动规律，便于安排这类价格制度。按照马克思经济学原理，服务或劳务属“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，服务或劳务也是一种不属于资本的劳动〔1〕。由此，原苏联学者认为：“劳务的价格无论在资本主义制度下还是在社会主义制度下，都是由工资规律决定的”〔2〕。也就是说，劳务价格不象一般商品价格那样，主要是由平均利润率规律和供求规律决定的。

第二、收费是指“受政府规制的产业部门”的价格〔3〕。

这里的“规制”（Regulation）是指按照国家或政府的法律法规所进行的管理。事实上，国家对某一产业进行严格的规制，是离不开价格规制的。而价格规制不外乎这样几种方式，即：政府对某产业价格实行上限或下限制度，政府实行支持价格政策或价格补助，政府通过调控供给量（或需求量）（包括控制企业的进入和退出）等等。显然，受政府规制的产业价格，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的自然作用。由此，价格必然会扭曲，企业会直接招致损益。为

〔1〕 Пои Рел.М.В.Соклова (М·В·沙洛特科夫) 主编《非生产领域经济学》，蒋家俊译，上海译文出版社1985年版，P33。

〔2〕《马克思恩格斯全集》，第26卷I，人民出版社，1972年版。P435

〔3〕（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。

了保证效率与公正，政府必须对有关企业给予支助或直接由国家经营。在资本主义市场经济国家，国有制的比重比较大。1985年，日本国有企业有近5000家，其资产占全国的9%，法国占10—11%，在英国，国有制被称为“准行政机关”〔1〕。这些国有企业多属公共部门和那些不宜采取市场方式的部门。国有企业的财政与政府财政是分开的，但它们的亏损最终却要政府贷款或拨款补助。因而，国有企业是在市场经济条件下处理效率与公正之间矛盾的一种存在方式。国有企业的定价不是追求最大利润为目标的，其价格受国家或政府的规制和消费者意见的影响，有的价格不能补偿成本，有的价格刚好补偿成本，有的价格在补偿成本之后略有盈利。因此，把这类价格归入为“收费”是恰当的。

然而，我国现在实行的是社会主义市场经济体制，是公有制与市场经济的嫁接。因而，上述两种定义都不适合我国。因为，在我国现阶段，不能仅仅把收费局限于“居民生活文化服务部门”的价格，同样，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。有鉴于此，笔者认为，在有中国特色的社会主义市场经济体制下，收费的定义是：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。

二、收费制度的适应范围

要弄清收费的适应范围，必须先弄清市场价格、税收与收费的关系。

（一）收费与市场价格和税收的适应范围

从广义上说，收费、市场价格和税收，都是价格。但又有根本性的差别。

〔1〕（英）约翰·格林伍德和戴维·威尔逊著《英国行政管理》，商务印书馆1991年版第180～192页。

市场价格是在市场领域形成的，税收是在非市场领域或政治领域制定的，而收费由于是一种受国家或政府规制的价格，一方面，它受到国家意志（宪法、法律）或政府行为（行政）的影响；另一方面，它又要受市场供求关系的制约，因此，收费制度运行的领域（RM）是市场领域（MM）和非市场领域（CM）的交集，即： $RM=MM\cap CM$ 。

（二）市场价格与收费和税收适应范围划分的依据

在社会主义市场经济条件下，社会资源的配置是由市场进行的。市场价格是市场交换的核算工具，即人们按照市场价格购入或卖出财货。但是，市场不是万能的，在现实中存在着“市场失败”。在“市场失败”的领域，就不再适应市场价格制度，而是由政府进行干预，实行收费制度和税收制度。而导致“市场失败”的因素主要是：

1. 公共或公用物品（Public goods）。所谓公共物品是由公共部门或政府提供的“集体性商品”，它是指“我的消费并不影响你的消费”这种特性的物品。但公共物品又有纯公共物品和准公共物品之分。纯公共物品如国防、公共卫生、治安、气象预报等；准公共物品如教育、医疗、公用电话、公路和灌溉等。公共物品不能采取市场供给的方式，必须采取非市场供给的方式供给。这是因为：①某些物品或服务由于其非销售性服务而需要政府提供，例如，由于公用物品具有共同消费的特性，许多人不付费也能消费，要避免“无票乘车”现象，因而要采取排斥的措施，但排斥往往很困难，或排斥成本高昂（如设围墙等成本），私人企业不愿供给，只能由政府来供给。②由于关心环境质量而产生的公用商品，如对公共电视、广播进行经费拨款和进行管理等。

2. 外部经济。或称毗邻经济。也就是说，在一个规制竞争的市场经济中，市场价格不反映生产的边际社会成本，从而造成低效率。例如，造纸厂在生产过程中向外排放污水，排污所造成的损失不计入其生产成本或出厂价格，由此导致社会成本大于

造纸厂的“私人成本”。在这种情况下，如何处理污染者和受害者的损益关系？如果处理这种损益关系的“交易费用”（如协商、诉讼等费用）较低，通过市场（污染者与受害者协议补偿）可以处理这种损益关系；如果交易费用很高，就只能用非市场的办法（政府行政干预）来解决。

3. 自然垄断。在八十年代，西方经济学家用“部分可加性”或“劣加性”重新定义了“自然垄断”。假设有 N 种不同产品， R 个企业，任一企业可以生产任何一种或多种产品。如果单一企业生产所有各种产品的总成本小于多个企业分别生产这些产品的成本之和，企业的成本方程就是部分可加的。如果在所有有关的产量上企业的成本都是部分可加的，某行业就是自然垄断行业。电力事业、航空运输、铁路运输、长途电话、有线电视、自来水、石油、天然气等行业都是自然垄断行业。当然，他们的自然垄断程度是不同的。在自然垄断行业充分引入市场竞争机制，不但不能提高效率，反而会降低效率。因此，为了防止“竞争过度”或“毁灭性竞争”，对自然垄断部门，一般由公有企业经营或由政府部门严格规制，包括严格的价格规制。

4. 不完全竞争。在现实生活中，存在着众多小规模企业构成的竞争性产业，但在很多情况下也存在着由少数企业构成的垄断性产业。在垄断性产业中，价格高于竞争均衡水平的可能性大，从而会损害资源的配置效率。

5. 信息不对称。即在市场交易的双方中，一方拥有较完全的有效信息，而另一方却只拥有有限的有效信息。那么，前者会把后者置于不确定的环境中。由于存在信息不对称，会普遍地流行欺诈、歧视等不良商业行为，使市场价格不能真实反映供求，引导资源向高附加价值的方向上配置，从而会损害效率。信息不对称问题不仅仅存在于保险、金融和劳务市场上，在很大程度也存在于所有的产品市场。特别是在最终消费品市场上，消费者并不具备关于各个企业提供产品和服务的价格、质量、特性、效能等

方面的充分知识。在这种情况下，消费者的权益往往会受到损害 [1]。

6. 风险。在市场经济条件下，任何一家私人企业开发一种新产品或进行一项新投资，总是希望带来较高的利润。但也伴随着较大的风险。但对于那些从社会的观点来看应大力发展而又充满风险的事业，私人企业是否投资，总是慎之又慎。这样，客观上会造成各部门之间投资的不平衡，使生产、交换和消费这一经济循环处于无法顺利进行的困境之中。

同时，由于市场经济只强调“优胜劣汰”，只注重效率，而不注重公正。由此，政府为了社会弱者，也必须要对市场价格进行干预。因此，存在“市场失败”的各种因素的部门或行业，就不宜实行市场价格制度，只能实行收费制度和税收制度。

（三）收费与税收适应范围的划分依据

要分析收费与税收的关系，必然要涉及到“集体性商品”范畴。

“集体性商品”是相对私人商品而言的。但是，对其中的“集体性”依考察的对象不同而有不同的界定，它可以小指一个家庭一个村庄，大可指乡、县、省、国家，也可以指全人类。同时，在纯粹“集体性商品”与纯粹私人商品之间，商品的“集体性”程度（0—100%）是不同的。

作为纯粹“集体性商品”，具有如下特征：（1）消费的不可分割性，从而使排斥不可能或排斥成本高昂；（2）零和利益，“我的消费不影响你的消费”；（3）其边际成本等于平均成本；需求完全无弹性，出于公正的目标，需要公共供应。然而，集体性商品与私人商品一样，它们的供给价格也主要是由生产费用（C）、交易费用（E）和社会费用（S）三部分组成。那么，某类“纯集体性商品”（G）的税收——价格（ P_g ）为：

$$P_g = \min F(C, E, S, G)$$

[1] 张念瑜：《“商业暴利”论》，载《当代财经》，1995年第4期。

一般来说，纯粹“集体性商品”由政府或公共部门供给比由市场方式配置更节约，这主要是由于税收征管而引发的交易费用比因排斥性收费而引发的交易费用要低。并且实行税制还能较好地克服“无票乘车者”(Free Rider)机会主义现象；而私人商品采取市场方式配置是最有效率的，这一点已被世界经济发展史所证明。

那么，对于位于纯粹“集体性商品”与纯粹私人商品之间的那类商品，也可以称“准集体性商品”或“准私人商品”，以及包括那些不宜采取市场价格制度的“私人商品”，是采取税收制度还是采取收费制度呢？这应该根据成本—效益的原则，具体商品或劳务要作具体分析：

第一、生产费用。在不同的行业，商品生产成本变动的趋势是不一致的。例如，在收益规模递增的行业，生产的边际成本呈递减的趋势；在收益规模递减的行业，生产的边际成本呈递增的趋势。然而，税收是法定的，具有较强的稳定性，费率可以根据生产成本与市场供求关系的变化进行相机调整。因此，一般而言，边际生产成本基本保持不变的行业（或商品与劳务），宜采取税收制度；边际生产成本递增或递减的行业，宜采取收费制度。

第二、交易费用。由商品或劳务的生产方式和消费特性决定，对于同一产业、同一产品因配置方式不同会有不同的交易费用。实行税制，交易费用主要包括课税的立法费用和税收征管的组织制度费用；实行收费制度，交易费用主要是指因排斥性收费而引发的费用。如果某行业（或商品与劳务），采取税收征管和商品配给等引发的交易费用比采取排斥性收费而引发的交易费要高，就应采取收费制度，反之，就应采取税收制度。

第三、社会费用。社会费用主要是由外在性等原因引起的。正外部效应，不仅不引致社会费用，而且会增进效率；负外部效应，会引致社会费用。实行税收制度，社会费用主要包括因立法课税或采取一定形式的税制而引起不同收入阶层税负所产生的反