# 政府收费的功能与基本原则

来源：网络 作者：雨声轻语 更新时间：2024-02-10

*\" 一、政府收费的功能 如果将政府收费作为一个整体来考察，它有以下四大功能： 1、取得财政收入，维持相应的公共产出 任何政府的公共产出，无论是纯公共性的，还是准公共性的，都必须以财政收入为前提。关于市场经济国家财政收入的来源，经济学家一般分...*

\" 一、政府收费的功能

如果将政府收费作为一个整体来考察，它有以下四大功能：

1、取得财政收入，维持相应的公共产出

任何政府的公共产出，无论是纯公共性的，还是准公共性的，都必须以财政收入为前提。关于市场经济国家财政收入的来源，经济学家一般分为四个方面：一是税收，二是借款，三是通货膨胀，四是政府收费。关于通货膨胀，中外历史上许多政府都曾作为取得财政收入的重要手段，但这大多发生于战争、严重的自然灾害或独裁统治将要灭亡等非常时期，不仅为民众所痛恨，也为现代绝大多数经济学家和政治家所摈弃。借款固然是一种可用的筹资手段，但借款终归要偿还，还须给付利息，而利息负担最终由全社会承担，因而达到一定规模后，其增长就要变缓或终止，所以也非经常性的收入源泉。只有税和“费”，能与那些经常性的公共产出“挂钩”，从而确保相应的公共产品稳定供应。这里，最明显的例子是一些国家对垄断性产业征收的监管费或执照费，比如英国的电力调控办公室，负责对整个电力工业的监管，其全部经费都来源于向被管制的电力企业所征收的监管费。其他发达国家也有类似的监管机构，经费也大多来自向被监管企业的收费。可见，从保障公共产品供给的稳定性方面看，“费”与税具有相同的功能。

当然，就“税”、“费”在财政收入中的比重上看，二者的地位是有很大差别的。由于税的征收基础是收入，因而在市场经济中，税将始终处于财政收入的主体地位，而“费”则只能居于从属。此外，就二者的实际用途而言，税有一部分常被用于支付准公共产品的产出，而“费”用于纯公共产品产出的，就极为少见。这是由“公共性”在政府产出中所居的主体地位决定的。

2、贯彻“受益者负担”原则，维护社会公平

虽然给公平下一个准确的定义是比较困难的，但在处理具体的经济问题时，政府还是要依照自己的公平观来制定政策。在长期的实践中，“按支付能力负担”和“受益者负担”这两个看似矛盾的原则，在公共产出的负担上，逐渐形成了并行不悖的关系。即是说，对于纯粹的公共产品，公平的原则是“按支付能力负担”，而对于那些具有明显私人属性的准公共产品，公平的原则是“受益者负担”。

为什么具明显私人属性的准公共产品要贯彻“受益者负担”原则呢？如前所述，准公共产品的消费具有不同程度的排他性，从而只能由一部分人获得，那些排他性较强的准公共产品，可获得的人就更少。对于这样的公共产出，如果也由全社会负担，则不仅使支付能力强的富人增加了负担，而且支付能力弱的穷人也要为之贡献，这显然是不公平的。退一步说，即使有办法不让穷人为之贡献（且不说能否找到这样的办法）而只由富人负担，也不公平。因为准公共产品的消费者中，也有富人，并且，在目前公认的那些准公共产品消费中，富人所占的比重还相当大，凭什么要让一部分富人为另一部分富人支付帐单？所以，在这里，要维护社会公平，就必须实行“受益者负担”的原则。而落实“受益者负担”原则的主要途径，就是由政府按一定的标准向直接受益对象收费。

3、抑制浪费，提高公共开支的使用效率

这一功能主要体现在两个方面：

一是可将公共资源的稀缺转化为个人消费的成本，从而实现公共开支的节约。不妨假设一下：如果我国的税务局和财政局免费供应发票，结果会怎样？相信大家的判断是一致的，那就是：相当多的使用单位会存有若干年也用不完的发票。因为无论何种产品，只要免费可以得到，人们一般不会仔细评估它的内在价值，进而确定自己适度消费的界限，从而无节制消费或尽量占有，就难免发生，这是我们现代人类行为中的一个基本事实。但准公共产品是稀缺资源，总成本与消费量的变化具有正相关关系，在某些领域，还存在着边际成本递增规律。因此，从抑制消费领域中的浪费角度看，政府对某些准公共产品进行收费也是必要的。

二是有助于规划公共产出量，减少公共开支的盲目性。政府提供的准公共产品，必须随时保证供给，这是公众对政府的一个最基本的要求。但如上所述，如果准公共产品的供给是免费的，让消费者对自己的消费量确定适度的界限是很困难的，而如果消费者的消费行为不受限制，其总量变化就无规律可循，从而相应的准公共产品供给计划的制订，也就失去了最重要的依据。为了做到随时保证供给，相关政府职能部门势必要争取尽可能多的资金，由此而引起的人力、物力上的浪费就在所难免。而如果实行收费制度，消费量变化的规律性就会不同程度地加强。例如前面所说的发票供应量问题，只要使用单位不再无节制地领取发票，各年度之间的需要量终归不会有剧烈的变化。从而，年度之间如何增减，预测的准确度就会大大加强，用于此方面的公共开支也会相对节省。

4、减少“拥挤”和“负外部效应”，降低、补偿社会成本

关于“负外部效应”及其所导致的私人成本和社会成本的关系，一些经典的现代经济学教科书如萨缪尔森的《经济学》、雷诺兹的《微观经济学—分析和政策》等，都做过较充分的阐述。被认为最具典型意义的例子是工厂有害物质的排放。这些有害物质排放到空气或水中，使别人的利益受到损失，从社会的观点看，这种损失也是生产成本的一部分，它使社会成本因此而增加了。此外，我们知道，无线电频率、桥梁、渔场等公共资源，都有其技术上的承载限度，如果超过这个限度，资源的使用者就会互相干扰，从而导致各使用者及社会整体利益的减少，进而导致社会为消除这些“拥挤”、“负外部效应”而增加开支。总之，虽然这些公共资源是稀缺的，但它们又不能私有，因此社会必须对其使用进行管制。

政府管制公共资源使用的通行做法是进行数量限制和设置“门槛”，如规定无线电频率使用者的数量及准入资格、对渔户限定捕捞量、对高峰阶段通过桥梁的汽车发放通行证、对产生污染的企业规定排污标准等。但仅有这些管制还不够，以下两个问题必须通过收费来解决：

一是私人成本同社会成本的矛盾。那些对环境造成破坏，或在高峰阶段过桥而造成交通拥挤的人，如果不要求其为此做出补偿，他们通常是不会把对他人利益的损害计入自己的生产成本的，因而不仅低估了他们的生产或消费行为的实际耗费，进而导致这些危害他人的生产或消费过量，而且社会为消除其“负外部效应”的支出，如烟尘过滤和污水净化、改建或新建桥梁的成本开支，也不能得到相应的补偿。所以，必须使之按社会成本与私人成本的差额付费。

二是公共资源供求的平衡和抑制“寻租”。如像无线电频率、可供商业开发的公有土地或山林，在免费供应的情况下，肯定会出现申请者数量大于可容纳数量的局面，“寻租”行为也会随之出现。而凡是稀缺的资源，都可以通过市场价格来实现供求的均衡。因此，在确定了若干个资质合格的候选使用者后，通过公开拍卖的方式，由付费高低来决定谁能取得相应的公共资源的使用权，上述问题就迎刃而解了。

“费”的上述四大功能，综合而言，似乎可以做如下概括：如果说“税”是公共产出“投票选择”机制的体现，“费”就是公共产出的“投票选择与市场选择”的有机结合，或者说，是一种部分运用“市场选择”来确定公共产出的手段。

从这一认识出发，可以看出，把政府收费的作用仅仅归结为“弥补财政收\" 入的不足”是太片面了，远未揭示收费功能的本质。实际上，哪些费该收，收多少，与财政收入“足”与“不足”没有直接的关系。即使财政出现巨额盈余，有些具有特定受益或责任对象的公共产出费用，也不应该由整个社会来全额负担。这关系着社会公平和公共资源的合理配置，而不仅是财政收支平衡问题。此外，众所周知，政府的各项税、费收入，原本都是财政收入的组成部分，而财政收入的规模，应以履行政府职能的必要支出为基础。如果政府履行职能的支出是必要的，财政收入（包括借款性收入）就必须达到相应的规模。只要该收的“费”都收了，如果出现了财政收入不足，应首先检讨政府职能设置是否得当，开支规模是否必须。其次是检查税收上的漏洞。如果以上两方面都做了适度的处理，还可考虑有条件地发行国债，但“费”是不能加收的。否则，科学、规范的收费体制不可能确立，并必然导致税、“费”关系的扭曲。

二、政府收费的基本原则

在阐述了政府为什么收费后，显然还有必要就怎样收费设定一些基本的原则。亚当。斯密曾最早对税收的基本原则做了系统的研究，他所提出的公平、确定、方便、效率四原则，为历代经济学家所推崇，至今仍指导着各国的税收实践。目前，涉及政府收费基本原则的论著尚未发现，但由于大部分政府收费都具有与税收相似的特点，因而上述税收四原则也基本适用于政府收费。当然，由于政府收费具有直接补偿性，因而在具体内容及其表达上，也会有所不同。下面，笔者试对政府收费也提出四条原则：

1、“受益者负担”原则

如前所述，政府收费所以必要，主要原因之一，就是有些准公共产品的主要受益者为某一社会群体或少数社会成员，因而其费用支出不应由全社会负担。所以，如果说“公平”是税收的第一原则的话，该原则在政府收费中的体现，就是“受益者负担”。

“受益者负担”原则的贯彻有两个要点：

1）谁受益，谁负担。 首先是指与缴费人的受益没有直接关系的收费不能立项。比如我国一些地方政府在火车客票上加收的“附加费”，用途是修建新的候车室，而购票人缴了“附加费”后，并未由此而获得更为舒适的候车享受，即使将来新的候车室建成了，也会有相当多的缴费人无缘受益，因为他们可能此生再也不会到此地旅行了，像这样的“附加费”就不应该立项。其次，对同属受益对象的，不能厚此薄彼。如我国有些地方的道路收费，当地政府明里暗里地对本地车辆或某些部门的车辆免收，就是一种“厚此薄彼”的不公平行为，理所当然地招致公众的投诉。

2）负担量与受益量对称。换句话说，就是“差、 比价关系”要合理。比如排污收费，不仅应该分档设立，而且还要实行累进制度。因为当污染达到一定程度后，对环境的危害及社会为消除污染而支出的费用会以更大的幅度增加。再如，同一个部门可能核发多种证照，工本费支出也大致相同，证照费的收取标准就不能相差悬殊，特别是不能对同种证照按不同的标准收费。

2、“效率”原则

收费和收税一样，都应注重效率。亚当。斯密说：“一切赋税的征收，须设法使人民所付出的尽可能等于国家收入的”（注：亚当。斯密《国民财富的性质和原因的研究》商务印书馆，1981年版。）。接着，他进一步分析未能达到上述要求的四点原因：第一，“征收赋税可能使用大批官吏，这些官吏不但要耗去大部分税收为薪俸，而且在征税之外，勒索人民，增加了人民负担”；第二，“赋税负担过重”使人民对那些会给许多人提供生计的职业的事业裹足不前“；第三，惩罚过重；第四，”税吏频繁的访问及可厌的稽查，常使纳税者遭受极不必要的麻烦、困恼与压迫“。现代经济学家在阐述税收的效率原则时，除重视税务部门本身的运行效率外，更重视税收对人们生产、生活行为的激励作用和对宏观经济运行的影响。

总体上看，亚当。斯密和现代经济学家关于税收的效率原则的阐述，也基本适用于政府收费，从我国现阶段的实际出发，最重要可能是如下两点：

（1）为“收”而支的须只占“收”的很小比重。 如果兴师动众忙了一场，所收数量仅够用于收费中的开支，则显然不是在优化资源配置，而是在浪费资源。在我国，这种得不偿失的政府收费并不少见。如某偏僻落后地区在同其他地区相接的道路设卡收费，由于车流量太少，两年下来，所收金额尚不够抵补收费站的开销，只好自行撤卡。再如，不管采矿业是否发达，都按行政区划层层设置矿产资源管理机构，结果有些地市以下的这类机构所收矿产资源补偿费刚够发工资，根本不能用于资源的补偿。凡此种种，都须以效率的原则进行反省。

（2）注重供求平衡。我们知道，政府定价不同于市场定价。 市场定价下的商品价格是分散决策的结果，可随着供、求力量对比的变化而随时调整，因而从短期均衡的角度看，供求总是平衡的。而政府定价是集中决策的结果，加之受规范性原则的制约而不宜频繁变动，因而如价格定得不合理，必然会出现供求失衡。而只要供求失衡，就会有相应的效率损失。政府收费是政府提供的准公共产品的价格，从这个意义上说，政府收费也是一种政府定价，因而也必须考虑收费对供求关系的影响及由此而导致的效率的变动。如果收费过低，肯定会出现不同程度的供不应求，浪费资源、排长队、拥挤、“走后门”及各种“寻租”活动都可能发生。而如果收费过高，就可能会使一些公共资源得不到有效利用，也会造成相应的效率损失。所以，政府收费也必须搞市场调查，也要研究需求弹性，也要进行边际分析，总之，应该像对私人产品定价一样，把供求关系做为主要的依据之一。

3、“有序”原则

无论是收费主体，还是收费对象，都应有相应的行为规则，否则混乱与腐败不可避免。政府收费的有序原则大体应有以下内容：

（1）立项及收费标准的制定应有明确的依据。立项依据不明确，就很难避免“经费不足收费补”的问题。对不同类的公共产出或受益对象，应有其适用的计费单位和单价，对每种收费，都应有明确的计费公式。否则，管理机构也只能采取“拍脑袋”或“兜头砍一刀”的做法，其后果能否合理，可想而知。

（2）收费操作过程透明、确定

收费机构、收费地点、收费时间、缴款方式应该确定，不能频繁变更。地区、部门间可能有交叉的，应有全国统一的规定，如有变更，应提前通知和公布，缴费的凭据也应统一。这有些类似于税收中的“确定”和“方便”原则。亚当。斯密在阐述“确定”这一原则的意义时指出：“如若不然，每个纳税人就多少不免为税吏的权力所左右；税吏会借端加重赋税，或者利用加重赋税的恐吓，勒索赠物或贿赂”（注：亚当。斯密《国民财富的性质和原因的研究》商务印书馆，1981年版。）在我国现阶段，由于“不确定”而导致的问题也仍有发生。如养路费的征缴时间在全国没有统一的规定，北京市的缴款截止日晚于河北省，这就导致此“时间差”内行驶于河北地段上的北京车主经常受罚（注：详情可参见1999年1月份的《北京青年报》。）。

4、“民主与法制”原则

政府收费的主体是各级权力机关及其授权单位，如果没有相应的法律体系作为基本的行为规范，对自立项目、自定标准、坐收坐支的行为不加惩处，或谁的官大、权大就由谁说了算，则不仅政府的收费运行不可能有序，而且公平与效率也都要束之高阁。因此，目前在发达国家，政府收费均须通过法律程序才能立项，而且，与之相关的收费机构、收费总量及收费标准的制定者，也都在相关的法律中予以明确。如前面说过的美国移民收费，立项及相关内容都由《新移民法》规定得清清楚楚，该项收费的主体——国务院和移民局，不过是依法办事而已。

民主是法制的基础。在社会公众或有关利益群体不能对法律的形成有足够影响的情况下，很难说法律代表的是人民的意志。此外，对行政权力无强有力的制衡机制，法立得再好，也不可能贯彻执行。关于对行政权力的制约，政府内部各部门间的制约固然有一定作用，但部门间的制衡毕竟来自于政府内部，作用有限，而且“权、权交易”的可能性也是存在的。因此，发达国家的政府收费除立项必须通过议会辨论并举行听证会外，各收费部门的经费预算也都要通过议会审议。只有建立起这些足够大的政府外部的制衡力量，所谓“以法治费”才能成为现实。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！