

再论我国燃油税改革问题

徐超

(中国地质大学(北京)人文经管学院 北京 100083)

【摘要】本文分析了我国实施燃油税的利弊及难以实施的原因,对于燃油税实施中遇到的难题从利益平衡上进行了分析,进而提出几点改革建议。

【关键词】燃油税 利益博弈 费改税

自1994年我国政府提出燃油税实施方案以来,经过反复酝酿、多方论证,国务院终于决定自2009年1月1日起实施成品油税费改革,即取消原来在成品油价外征收的公路养路费、航道养护费、公路运输管理费、公路客货运附加费、水路运输管理费、水运客货运附加费等六项收费,逐步有序取消政府还贷二级公路收费。至此,争议了14年的燃油税改革终于尘埃落定。本文就我国燃油税改革问题谈些看法。

一、征收燃油税的利弊

1. 征收燃油税的有利方面。

(1)更好地体现税收公平原则。由于职业、年龄、消费偏好等多方面因素的不同,汽车拥有者对车辆的使用频率有所不同,然而养路费的征收却“一视同仁”。燃油税以汽车行驶里程、油耗数量、污染程度等多种指标来衡量汽车的耗油量,从而确定征税额,体现了“多用路者多纳税,少用路者少纳税”的量能负担原则。

(2)节约能源,优化环境。征收燃油税是改善交通拥挤状况和减少空气污染的较好选择。以油耗为税基的燃油税将汽车用油量和税负水平相结合,可以有效限制私人车辆的使用,促使城市公共交通发挥主力军作用,达到缩小拥挤外部成本和污染外部成本的效果,从而节约宝贵的石油资源,保护大气环境,符合可持续发展的发展思路。一般来说,能源商品的需求弹性比较小,尤其在短期内,价格对这种商品的需求量影响很小,但从中长期来看,价格对能源商品需求量的影响还是比较明显的。一旦征收燃油税,必将提高燃油的价格,这会使燃油使用量减少,从而节约了能源。这项政策既是对节油车主的一种政策保护,又是对耗油大户发出的警示。油耗大的车主,如果减少使用频数,同样能享受到低税率的政策;同时对即将购车的新车主也能起到导向作用,使得新车主更多地考虑购买小排量汽车,从而可节省油耗开支。

(3)促进汽车工业向集约型方向发展。此项措施促使汽车生产企业的发展不是简单地靠限制大排量车型的生产,而是在各排量车型的节能环保功能上下工夫。大排量车型要充分利用涡轮增压等技术,在提供充足动力的同时减小排量;小排量车型则要进一步提高发动机的环保性能。目前,我国道路上

行驶的汽车有很大一部分油耗高,严重污染环境。如果开征燃油税,小排量、低油耗的汽车就将因为自己的省油优点而受到消费者的青睐,进而带动汽车企业致力于开发低油耗的产品。这就与我国汽车工业主要发展经济车型的产业政策相吻合,可以促进我国汽车工业的技术进步和产业发展,并部分缓解公路的压力。

2. 征收燃油税的不利方面。燃油税的征收虽然会带来许多好处,但燃油税作为一种税收,也会带来一些不利影响。西方经济学家大都相信税收会造成社会总经济福利的减少,过高的税率带给政府的很可能不是税收增加的美好前景。著名经济学家曼昆把税收造成的总经济福利的减少称为税收的“无谓损失”,即当税收(或某种其他政策)扭曲了市场结果时所引起的总剩余减少被称为无谓损失。征收燃油税提高了燃油价格,使得消费者减少了燃油消费,而同时燃油税使得燃油生产者得到的价值减少,从而会降低生产者生产燃油的积极性,由此会缩小市场规模,使得整个社会的福利减少。

3. 权衡利弊后的结论。燃油税的征收带来种种利益,同时又由于无谓损失会减少目前整个社会的福利,因此燃油税的征收需要我们权衡利弊。曼昆认为决定无谓损失的因素为供给和需求的价格弹性,价格弹性衡量的是供给量和需求量对价格变动的反应。燃油供给和需求的价格弹性衡量市场上燃油生产者和消费者对价格变动的反应程度,从而决定了燃油税在多大程度上扭曲了市场结果,因此,供给和需求的价格弹性越大,税收的无谓损失也就越大,整个社会福利减少得越多。而燃油作为现代工业和交通的必需品,其目前需求量是相当大的,故当征收燃油税时短期内燃油的供给量和需求量不会减少很多,由此可知燃油的价格弹性较小,因此征收燃油税引起的无谓损失是较小的。

与使用燃油所带来的负外部性相比,征收燃油税利大于弊。征收燃油税短期内虽然会减少整个社会的福利,但是从长远来看,燃油税将是一项体现税收公平、保护我国资源和环境的重要政策措施,是在科学发展观引领下我国财政政策的一项重要改革,对于我国能源战略的制定和实施以及规范我国道路与车辆收费管理体制具有重大的意义。

二、实施燃油税改革的利益博弈

既然开征燃油税利大于弊,但为什么它历经多年仍旧难以实施呢?官方一度给出的答案是油价上涨过快导致油价不稳定。但是学术界一般认为,燃油税迟迟不开征实际是由各部门利益博弈导致的。这其中主要包括两方面的利益冲突。

1. 中央政府与地方政府利益的冲突。众所周知,我国实行的是“分灶吃饭”的财政政策,在中央政府与地方政府的关系中,中央政府居于主导地位,这是一个国家有效实施宏观调控所必需的条件。而国家要有效地进行宏观调控,就必须拥有大量的财政收入,尤其是税收。同时,如同中央政府要提供全国性的公共产品一样,地方政府也要提供地方性的公共产品,因而同样需要拥有相应的财政收入。为此,中央和地方有必要进行事权、财权、税权方面的划分。在燃油税的实施问题上,从国家的角度说,当然应当在中央一级集中更多的财权;而从地方政府角度来看,原来的公路客货运附加费、公路运输管理费、过路费和过桥费等费用分别由交通、建设等部门收取,这些部门收入中的相当一部分属地方政府所有,纳入预算内资金,实行财政专户管理。改征燃油税后,这笔收入将全部上交中央政府,地方政府资金的管理权限和使用权限必然被削弱,从而影响到地方政府的实际利益。要把此项偌大的权利放弃,改由中央拨款进行道路维护、建设,这无异于“在地方政府的心头上割肉”。另外,新政策实施后,地方政府将要面临安置整个稽征系统人员的难题,这无异于“雪上加霜”。迄今为止,在燃油税的征收环节、燃油税收入的分成比例等问题上双方仍旧在讨价还价,进行重复博弈。

2. 各个部门之间的利益冲突。我国的政府机关部门利益纠缠不清,是导致燃油税改革一再推迟的又一原因。燃油税改革既牵涉能源、交通、汽车等许多行业,又涉及公路养护、交通运管等多个行政主管部门。以交通部门和财政部门为例,路桥费由各省公路监管部门收取,收入的相当一部分归地方政府所有。实施燃油税改革后,收费权力将从公路监管部门转到税务部门,这笔钱将上缴国家财政,然后再从中划转一部分到交通部门用于修路、养路。因为燃油税属于目的税,要专款专用,而这样可能就会影响交通部门的利益。当然,这与燃油价格有着紧密的关系。如果燃油产品价格平稳,那么相关各方在进行博弈的过程中能很容易达成共识,反之则不然。

三、对燃油税改革面临问题的几点建议

1. 关于税收收入分配问题。燃油税基本已被界定为中央与地方共享税,征收权利收归中央,改变了过去地方以养路费作为本级收入的情况,这可以说是质的飞跃。而如何有效、合理地在中央和地方之间划分这笔专项收入也就成为燃油税改革的关键。如果中央财政占用比重过大,地方政府在进行交通设施建设和道路养护时就会缺乏资金;反之,中央就可能没有足够资金进行统筹安排。

针对中央与地方利益难以协调的矛盾,笔者认为,应首先明确事权,即明确中央与地方各自在公路建设、养护和管理方面的权限划分。其次,根据双方的事权划分,在中央和地方之

间合理地分配燃油税收入。最后,实行特别转移支付制度,由中央政府适当补充地方政府在公路建设、养护和管理上的资金不足。近年许多地方政府贷款修建了一些高等级公路,目前还依靠收取养路费还债。实行燃油税后,如果地方财政分得的收入比例过低,这些地方将会面临财政困难,因而有必要实行转移支付制度,这将有利于调动地方政府在本地区内开展交通基础设施建设和管理服务的积极性。另外,燃油税在实际实施时还应注意避免转移支付不及时的问题,否则会影响地方公路的建设、养护与管理。

2. 关于补偿问题。确定燃油税征税额依据是燃油量,但现实中存在许多非车用油和特殊车用油,例如农机用油。在我国,利用农机进行农田作业和农业排灌所消耗的柴油量占柴油总消耗量的一半左右,而现在对于农用车是不收过路、过桥费的,所以如果不对农机实施燃油税税收倾斜措施,必然会大大增加农民的负担,影响其从事农业生产的积极性,不利于我国农业产业化。因此笔者建议,可考虑实行“先征后退”政策,由农业车用油者和渔业车用油者提出申请,并提供详细资料,再由当地燃油税征收机关随机抽查,核对资料的真实性,据此确定退税人资格。

另外,对于特定运输行业也要实行特殊税率。在这里主要讨论两种特殊行业:一是公共交通业,二是出租车行业。这两种行业的共同点是车辆的年均使用时间较长、日行驶里程数较大从而耗油量较大。由于公共交通在社会中发挥着特殊且重要的作用,国家应该给予全力支持,即国家在补贴措施上应尽其所能;而对待出租车行业,国家如果也像对待公共交通一样,财政恐怕会不堪重负,因此笔者认为可以在市场允许的范围内,适当提高出租车服务价格,使税收负担由消费者承担一部分,同时政府在采用累进税率征税的同时对运营车辆给予少量的补贴,由政府负担一部分,从而降低经营成本,保证运输业健康发展。当然出租车的提价幅度不可过大,否则会引起消费者的不满,不利于税收改革的进行。

3. 关于燃油税改革中人员安置的问题。稽征人员的安置是我国税收改革过程中最复杂的问题之一。燃油税改革涉及近30万名交通稽征人员的去留,这个难题必须及时并合理地加以解决。笔者认为燃油税改革基本可以参照先期完成的车辆购置税改革的做法,多渠道地录用、分流和安置稽征人员。首先是税务系统通过考试录用一部分人员;然后结合机构改革,对交通稽征管理机构进行划转、撤并、精简,妥善安置剩余人员,合理支付下岗分流人员的安置费用。同时对下岗分流人员进行技能定向培训,推荐就业;而且对分流人员给予政策优惠,鼓励其自谋职业,广开就业门路;对于暂时安置不了的,通过社会保障体系解决其基本生活费用,以维护社会稳定。

主要参考文献

1. 许纯祯,吴宇晖,张东辉.西方经济学.北京:高等教育出版社,1999
2. 陆尧翎.十四年之痒——对我国征收燃油税的思考.法制与社会,2008;17