

燃油税开征仍需时日

周若洪 陈柏华 张小宏

(中国石化咨询公司,北京 100029)

摘要:回顾了提出燃油税设想的背景和方案;分析了征收燃油税的作用、意义以及需要解决好的主要问题;指出燃油税至今不能出台的原因是近年来国际原油价格总体处于较高价位;未来三年国际原油价格约为 24~27 美元/桶,预计燃油税近期恐难开征。

关键词:燃油税 费改税 原油价格 出台时机

Imposition of Fuel Taxes Still to be Waited

Zhou Ruohong, Chen Baihua, Zhang Xiaohong

(China Petrochemical Consulting Corporation, Beijing 100029, China)

Abstract: The article reviews the background and scheme of proposing vehicle fuel tax, and analyzes the influence and significance of imposing fuel taxes and the major problems needed to be solve. It also points out that the cause why fuel taxes haven't been imposed by far is higher international oil price as a whole in recent years. The international oil price in next three years will be about 24~27 \$/bbl, and it is expected that fuel taxes may not be imposed in near future.

Key words: fuel tax, fee-to-tax, crude oil price, publishing opportunity

2003年10月党的十六届三中全会做出了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》。《决定》明确指出要按照“简税制、宽税基、低税率、严征管”的原则,稳步推进税收改革。进入2004年,税收改革正有条不紊地进行。元月中旬,国家税务总局局长透露,燃油税已经进入审批程序,将选择适当时机开征。

1 燃油税征收的背景和方案

1.1 背景

自20世纪80年代初到90年代中后期,我国在法定税收之外的各种各样的收费越来越多,由收费而引发的矛盾也越来越突出。就全国而言,收费项目已大大超过税种数目。从金额上看,收费额已接近税收收入,在一些地方甚至已超过税收收入。1998年提出税费改革之前,已经形成的、符合批准

程序和有依据的行政事业性收费与基金共计有6800多项,涉及金额达4000多亿元,相当当年财政收入的45%,而其他各种收费更是数不胜数。实际上这已经冲击了税法的贯彻执行和税收收入的完成,肢解了国家预算的完整性。此外,当时发生的亚洲金融危机,也严重影响了我国的出口产业,直接威胁到政府经济目标的实现,甚至有可能干扰“翻两番”的总体目标。在此形势下,政府提出增强宏观调控能力、扩大内需、实行积极的财政政策等一系列有效措施。为了保证上述措施能很好实施,政府要为企业等市场竞争主体创造公平的竞争环境,为企业

收稿日期:2004-02-09。

作者简介:周若洪(1958-),男,湖南长沙人,毕业于浙江大学化工系,高级经济师。现任中国石化咨询公司副总工程师。长期从事石油化工行业的技术经济分析与研究工作。

减轻负担。因此,旨在增强政府宏观调控能力、减轻企业负担、鼓励投资、加大基础设施建设、扩大内需的税费改革被提到议事日程上。

当时政府提出的税费制度改革总体思路是:第一,按照转变政府职能和逐步建立公共财政的要求,取消政府实施公共管理和提供普遍性公共服务收取的管理费,所需经费由财政预算统筹安排。第二,将体现市场经营行为的服务性收费转为经营收费,所得的收入依法征税。第三,将政府为支持某些重点产业和重要事业发展设立的、具有税收性质的政府性基金或专项收费改为相应的税收。第四,保留政府向社会实施特定管理或提供特殊服务以及对国有资源有偿使用收取的必要费用,并实行规范化的财政管理。

在这一原则下,政府及各有关部门为开征燃油税进行了大量的调查研究、统计、测算分析工作,也听取了成品油生产和消费环节的意见和建议。在此基础上形成了征收燃油税的实施方案。

另一方面,1999年10月全国人大常委会通过了《公路法修正案》。《公路法修正案》删除了原《公路法》中“筹集公路建设资金可以依照法律或者国务院有关规定决定征收用于公路建设费用”及“公路养路费用采取征收燃油附加费的办法”的条款,修改为“筹集公路建设资金,除各级人民政府的财政拨款外,国家采用征税的办法筹集公路养护资金,具体办法由国务院规定”。新的公路法为燃油税的开征奠定了法律基础。

1.2 燃油税征收方案

1998年10月7日,国务院第九次常务会议讨论并原则通过了《中华人民共和国公路法修正案(草案)》。该草案拟开征燃油税,取代公路养路费、客运附加费和运输管理费。

2000年10月22日,国务院批转财政部、原国家计委等部门报送的《交通和车辆税费改革实施方案》(国发[2000]34号),其中有关燃油税改革的内容如下:计税依据:中国境内汽油和柴油的销售数量、委托加工数量、自用数量、报关进口数量;计征方式:从量定额、价外征收;税率:规定了汽油、柴油的各自税率,以容量为单位;车用液化气和燃气按与汽油的热值比例和汽油税率换算,减半征收;纳税环节:生产和批发单位在销售时纳税,无生产和批

权的单位委托加工时在交货环节纳税,无生产和批发权的单位进口时在报关进口环节纳税,生产和批发单位自用燃油税在移送环节纳税。车用液化气和燃气在加气站征收。

应该说,在2000年底以前,燃油税征收方案以及各项准备工作和相关法律程序均已完成。

2 燃油税征收的作用及意义

2.1 从法律上规范了燃油税的税收性质,制止了乱收费

实施燃油税,可以从根本上改变乱收费的状况,将汽车收费纳入规范、公开的征管渠道,有利于改善汽车的消费环境。

2.2 实行燃油税是入世后与国际惯例接轨的需要

入世后,政府职能只能在法律的框架内行使。乱摊派、乱收费以及由此产生的腐败现象,应由制度的完善加以解决。

2.3 有利于中央政府筹集资金,增强道路基础设施建设的宏观调控能力

改革开放20多年来,我国道路基础设施建设取得了长足的进步,但与发达国家相比仍显不足。随着政府职能的转变,国家将加大基础产业的投资。燃油税的实施,将从根本上改变国家在道路基础设施建设中投资不足的状况。

2.4 有利于公平税负,推动经济发展

实行燃油税是税制改革的一项重要内容,其根本目的是多用路者多纳税,公平税负,推动经济的发展。

2.5 有利于汽车产业向技术进步、节能的方向发展

实行燃油税将有利于汽车产业的技术进步。燃油税的基本原则是多用油多缴税,节省能源的汽车将受到欢迎。燃油税节省能源的政策导向作用会日益显现。

3 燃油税征收的主要问题

由于成品油是社会生产、生活中重要的基础物资、战略物资,油价及其变化将影响多方面的利益调整,燃油税改革便成为牵一发而动全身的敏感问题。税制改革的目的是推动经济的发展,保证国家税收的稳定,提高人民生活水平。在提出的燃油税征收方案中,政府及有关部门需要着重解决和协调3方面问题,即中央与地方财政合理划分、农民负担以及征收环节问题。

3.1 中央财政与地方财政的合理划分

燃油税的管理权限究竟应划归中央还是地方,即燃油税应被设计为中央税还是地方税,这是开征燃油税前需要解决的问题。由于公路属于公共物品,燃油税被界定为公路这种公共产品的价格,修建公路并不单纯是中央政府或地方各级政府独有的职责,把燃油税仅作为中央税或者地方税的做法,或人为扩大中央政府的责任,或人为淡化地方政府的义务,都是不可取的。所以,按照事权与财权对应、对等的原则,燃油税应划为中央和地方共享税,燃油税的管理应当在中央和地方政府之间进行管理权限的合理配置。

3.2 农民负担问题

农业是国民经济的基础,农民、农业、农村“三农”问题是我国在发展中存在的重大问题。“三农”问题不解决,全面实现小康社会就不是统筹、协调、全面的小康,就不是惠及十几亿人的小康。我国的农业、渔业目前还是弱势产业,需要政策扶持,而且农民、渔民用油与农业、渔业生产发展及农民增收息息相关,因此,燃油税改革不能加重他们的负担。对此,考虑实行“先征后退”政策,由农业车用油者和渔业船用油者提出申请,并提供详细资料,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。

3.3 征收环节问题

燃油税在零售环节征收,还是在生产环节、批发环节征收,这一直是方案讨论的焦点。虽然从理论上说燃油税应该在零售环节征收,而且这也是国际上通行的一般做法,优点是谁用油谁缴税,公平公正;但加油站等零售站点点多面广,税收控管难度大,税收成本较高。如果在生产环节中征收,优点是便于税收源泉控管,降低税收成本,但会增加生产企业的负担。在我国目前的征管水平及法制环境下,为保障燃油税税收不流失,应收尽收,尽可能避免财政减收,减少燃油税改革所产生的社会震动和负面影响,综合多方面因素和意见,《交通和车辆税费改革实施方案(草案)》提出,将燃油税放在生产和批发环节征收。

4 燃油税开征的时机

通过大量的调查研究和方案测算分析,在准备实施的燃油税方案中各方面的问题均已解决,燃油税征收已经具备了条件。实际上,开征燃油税目前

仅剩下了一个问题需要权衡和解决,即社会承受力问题。换言之,原油价格已成为制约燃油税征收的关键。

虽然燃油税征收并不是对成品油消费者新增的一种负担,而只是将现行的公路养路费、客运附加费和运输管理费等交通规费转化为一种税收,变“费”为规范的“税”。但实施燃油税方案时,总是会在实施时的油价基础上明显地增加一笔费用,这会使消费者明显感到油价“上涨”了。在消费者长期使用较低价格的油品时,突然“增高的油价”会增加各类用户及消费者的负担,对社会经济产生负面影响及不安定因素,而改革又需要社会经济的稳定。通过测算,布伦特原油价格为 20 美元/桶左右时的油价加上燃油税,约略低于曾经发生过的历史最高油价,在这一时机征收燃油税是比较合适的,对社会产生的动荡可能较少。但是,从 2000 年到现在,国际原油价格由于种种原因在高位运行。从图 1 看出,只有几个月接近或低于 20 美元/桶,致使燃油税方案迟迟不能出台。

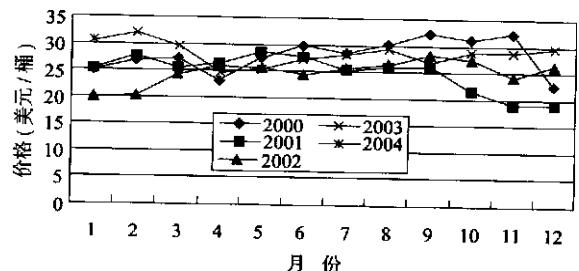


图 1 2000 - 2004 年 1 月国际市场布伦特原油价格走势

财政部和国家税务总局的官员多次表示,燃油税实施的各项准备工作已基本就绪,将择机实施。这一“择机”主要是考虑原油的价格,即希望原油价格在较低价位平稳运行一段时间后再实施燃油税方案。而初步预测表明,国际市场布伦特原油价格未来 3 年仍不会走低,估计将在 24 ~ 27 美元/桶之间波动。因此,尽管燃油税的实施基本准备就绪,从长远看也是势在必行,但从目前看来,近期内马上实施燃油税方案仍存在一定障碍,其开征可能仍需时日。但在变化的形势下,也不能排除在油价降至 23 ~ 25 美元/桶左右后开征燃油税的可能性。当然,这要由政府来决定。

(编辑 胡红嫣)