

破解燃油税费改革实施难点

■ 白景明

酝酿已久的燃油税费改革从2009年1月1日起实施。这项改革是在国内外经济回调、资产价格大幅下调的背景下推出的。从目前情况看,燃油税费改革运行平稳,得到了社会各界的支持,平衡了各方利益。如此重大的税费联动改革推进如此平稳在世界各国是罕见的,这充分表明了改革的必要性,也反映了决策过程的科学性。然而必须看到,任何一项改革都有其特殊复杂性,燃油税费改革同样如此,伴随着改革实施过程中各方面因素的变化,一些改革难点会逐步显露出来,需要相关部门继续进行前瞻性研究,确立解决问题的基本思路。

燃油税费改革应理性对待

一项改革能否顺利实施,认识事物的理念是否正确是前置性因素。目前我国在税费改革中存在着思想认识高度不尽统一的问题。具体到燃油税费改革,从学术争论、方案设计到实际操作,也似乎存在一些认识问题影响人们的思维。

第一,不能简单地从油价高低角度去评价燃油税费改革。在探讨燃油税费改革的过程中,油价高低一直是人们关注的焦点,一般大家都把低油价看作是改革的好时机。从燃油价格形成机制上看,作为价内税的燃油消费税高低确实影响着油价高低,特别是在燃油批发和零售环节,采购者接受的是包含消费税的油价。由此可以说,燃油税制改革与油价高低是关联在一起的,但

是,可能被忽视的是,我国的燃油消费税一直是从量税,这种税的特点是价税并不直接同向变动,无论价格涨跌,理论上讲税额都存在稳定和变动两种可能性。当然,当油价上涨时,人们总希望价格降下来,这时就希望先压税收,然而恰恰没有认识到油价上涨主体成因是燃油供求而非税收。显然,简单地把油价高低和燃油税挂钩与燃油税的从量税特点是不吻合的。如果我们把油价高低视为燃油税费改革的主要条件,就会使人得出一个结论:燃油税制必须与油价同步变动,形成今后如果油价高企就要减税的看法。如果这种看法转变为决策理念,既会影响对当前改革的评价,也会扭曲今后深化改革的措施选择。因为循着油价决定税改的理念思考问题,得出的判断自然是油价不降,燃油税费改革就不能推出,反过来,今后如果油价上涨,燃油税费改革就应退回去,最起码不应深化。然而客观情况是,从长期角度看石油资源紧缺仍然是全球性问题,特别是对追求8%以上的经济增速、能耗高的中国来讲,石油供求矛盾不可能大幅缓解。因而势必会把油价逐步推入上升通道。这也就是说,如果认为油价决定燃油税费改革,那么,自然可以得出结论说改革就是不能深化。可见,过于强调油价对燃油税费改革的影响极易引起误解,会使公众认为油价涨跌是燃油课税引起的。现在应当充分强调,油价是油价,税是税,燃油课税改革深化并不意味着要跟着油价走。

第二,不能简单地认为燃油税费改

革就是减负。从燃油税费改革的内容来看,改革的核心是理顺燃油税费关系,重点是费改税、取消不合理的收费,正是以此为基础,燃油消费主体的不合理负担自然被清除。换言之,燃油税费改革的推出是要公平税费负担,减轻负担是派生物。由此需要指出的是,税制改革绝不能把税负是否降低作为判别是非的惟一标准,如果是这样,只要改革就要降低税负,这显然与改革的推动力是不吻合的。通观国内外税制改革,无不把公平税负作为基本原则,因此,改革可能降低一部分人的税负,也可能提高部分人的税负。至为突出的是,西方国家在增加公共福利、构建社会保障体系、治理环境污染的过程中,绝大部分社会成员的税费负担总体趋势是提高的,因而这些国家的宏观税负大部分都在35%以上。实施燃油税费改革的历史意义就在于建立了新的、符合市场经济特征的、有利于节能减排的燃油消费课税机制,如果今后伴随着改革的深化,需要调整单位税额,也是合情合理的。

财税体系运行内部难点的前瞻性研究

燃油税费改革涉及财政收支制度的微调,比如原道路收费相关支出的预算管理方式、燃油消费税收入的政府间分配原则、政府收支分类科目修订等。然而,更应引起注意的是由燃油税费改革引起的即期制度调整所可能引发的后续连锁反应。

第一，部分道路收费改为税后的收入纳入一般预算管理本质上是对这部分政府收入的管理进一步规范化。但真正落实这项改革尚需努力。因为以费养人、以费筹资、收费还贷是我国道路建设筹资模式的特征，个别收费项目的收入甚至超过小税种收入，如公路养路费。把这些收入纳入一般预算管理，实际上是触动了原有的收入分配格局和权利划分格局。这难免会连带出一些操作层面上的问题。其核心的难点是如何认定原有支出的合理性，比如人员经费标准和公务费标准，是按过去的，还是重新确定，如果是后者，又应以什么为参照系？是地方交通管理部门的标准，还是地方财政供养基本标准？可见，实施燃油税费改革首先要做好前后衔接工作，既要保证合理的既得利益，又要兼顾规范化的落实。

第二，本轮燃油税费改革是以提高成品油消费税税额为基点的，并没有开设新税种。这是在我国现行制度框架内加快燃油税制改革、顺利实施改革的务实选择。但应该认识到，从今后税制改革的方向看，我国势必要建立相对完整的环境保护和资源补偿税制。这意味着今后深化燃油税费改革还要与环

保和资源税制相连接。目前我国针对石油的课税主要有增值税、消费税和资源税三个税种。如果今后环保和资源税制改革逐步推进，那么，燃油税费改革就还要深化。一是假如石油资源税改为从价计征，那么，现行石油消费税就要相应调整单位税额标准。二是假如设立新的环保税，那么，现行燃油消费税要不要归入过去就是一个需要研究的问题。三是如果增值税深化改革触及资源税和环保税，那么，燃油消费费改革的过程中，理应注重为深化税制改革创造条件，并依随其他税制改革相应调整政策。

第三，现行石油消费税征收环节依然放在生产环节（委托加工和进口环节）。从改革方向看，今后要逐步移到批发环节，并改为价外征收。从我国的情况看，石油消费税后移到批发环节征收是一种全新的尝试，因为我国其他各类消费税应税产品都是在生产环节征收。就操作层面看，在批发环节征收石油消费税主要的难点有三个。一是如何认定成品油批发机构，如果实行国家专卖，则应考虑其他所有制经济主体的意见；假如放开经营，则应考虑

如何确定准入条件。二是改在批发环节征收石油消费税，就要确定相关的成品油销售识别办法。三是改在批发环节征收，如何加强管理也成为一道难题，因为在生产环节征收石油消费税，凭借成品油生产的国家垄断，管理难度相对小，而一旦放在批发环节，受批发领域的多元化因素制约，征管成本肯定加大。所以，深化石油消费税改革，必须充分重视前瞻性研究，尽早设计出可行的方案。

实施燃油税费改革的外部条件有待优化

实施燃油税费改革不可能孤军深入，需要不断优化外部条件。就我国实际情况看，燃油税费改革尚有如下两方面外部条件需要优化。

第一，不断完善成品油价格形成机制。目前我国的成品油价格属于半市场化价格，实行有控制的浮动管理模式。前期油价上涨主导因素有两点：一是需求扩张推动；二是国际油价暴涨。现在油价下跌主要也是需求和国际油价下调两方面因素所致。然而，从管理机制上看，今后我国还应实施油价市场化改革，目标是让油价更充分地反映供求关系。这样，燃油课税才能更有效发挥促进节能减排、公平税负的作用。

第二，加强成品油市场管理。不管采用何种燃油课税制度，成品油市场管理都是征税的基础条件，如果今后改在流通环节征收燃油消费税，此点更为突出。在加强对成品油价格上涨后市场的管理，维护市场秩序稳定的过程中，各部门应进一步加强沟通协作，特别是要控制非法倒卖成品油等违法行为，同时保证成品油的合理库存水平，切实保障重点地区、重点行业的用油。

（作者为财政部科研所副所长）

责任编辑 周多多

