

编者按:

1994年,有关部门正式提出开征燃油税的动议。经过14年的漫长历程,2008年底,国务院印发了《关于实施成品油价格和税费改革的通知》,决定自2009年1月1日起实施成品油税费改革。燃油税改革这个争论了多年的话题再次成为人们关注的焦点。本期特别关注围绕成品油价格和税费改革的实施,从财政角度出发,回顾成品油税费改革的发展历程,解析改革所涉及的相关问题,探讨此次燃油税改革对整个社会经济生活产生的影响,以期为实施好此次成品油价格和税费改革提供一些有益的参考。

实施成品油价格和税费改革 推动节能减排和结构调整

■ 财政部税政司税源调查分析处

2008年7月中旬以来,国际市场油价持续回落,为实施成品油税费改革提供了有利时机。国务院及时把握有利时机,决定从2009年1月1日起实施成品油价格和税费改革,本次改革对规范政府收费行为,公平社会负担,促进节能减排和结构调整,依法筹措交通基础设施维护和建设资金,促进交通事业稳定健康发展,都具有重大而深远的意义。

成品油价格和税费改革 适时推出

近年来,我国经济发展与资源环境的矛盾日益突出,节能减排工作面临艰巨任务。一方面,随着经济发展和人民生活水平提高,我国对石油需求不断增加,但由于资源匮乏,我国从

1993年已由石油净出口国变为净进口国,而且对外依存度逐年提高,目前已达到50%。在国际上寻找石油资源的成本也越来越高。另一方面,我国石油利用效率低、单耗水平高、浪费现象严重。我国单位GDP石油消耗大体上相当于日本的4倍、欧洲的3倍、美国的2倍;机动车每百公里油耗比发达国家高20%左右。随着机动车保有量的快速增长,耗油量急剧增加,燃油污染也日益严重。目前大城市80%以上的一氧化碳、40%以上的氮氧化物来自机动车尾气排放。为保持经济社会的可持续发展,迫切需要抑制燃油的不合理消费。

长期以来,除了2001年改革的车辆购置税外,我国公路交通基础设施维护和建设资金主要通过征收养路费和通行费来筹集,这对公路交通发展

起到了重要作用。但一方面,由于是按车辆及载重计费,存在大吨小标、超限超载等逃避收费的现象以及随意减免养路费、收费行为不规范等问题;另一方面,在收费公路发展中也存在规模大、站点多、结构不合理等问题,影响了区域经济发展和群众出行。很多地方二级公路已收不抵支,偿还本息的难度很大,“借新账、还旧账”现象比较普遍,债务规模越滚越大,蕴藏着一定的金融和财政风险。1999年10月,全国人大修订了《中华人民共和国公路法》,明确提出“国家采用依法征税的办法筹集公路养护资金,具体实施办法和步骤由国务院规定”,为燃油税费改革提供了法律依据。多年来,财政部、国家发展和改革委员会等部门对燃油税方案进行了认真研究,为出台燃油税做了大量准备工作,

但由于国际市场油价持续上涨,燃油税费改革一直未能出台。为规范政府收费行为,理顺税费关系,以公平规范的方式依法筹集交通基础设施维护和建设资金,需要适时推进燃油税费改革。

为了满足经济发展和人民生活水平提高而不断增长的石油需求,早在1998年我国就确立了石油价格市场化的取向。1998年和2000年,我国分别实现了原油和成品油价格与国际市场直接接轨。2003年,为减轻国际市场油价大幅攀升和国内“非典”疫情的影响,国家对成品油价格实施了调控,国内成品油价格没有按照定价机制随国际市场油价相应调整,这对于保持国民经济持续快速发展十分必要,但也随之产生了市场供应紧张等问题。为此,2006年国家明确国内成品油价格与国际市场

原油价格实行有控制地间接接轨,但受国际市场油价大幅攀升的影响,这个机制未能完全实行,国内成品油价格几度出现与原油价格倒挂的情况,尤其是2008年前9个月倒挂现象更为突出,因炼厂亏损严重,特别是一些地方炼厂停产半停产,国内市场供应紧张的现象时有发生,迫切需要理顺成品油价格。因此,在保持国内成品油价格稳定并有所降低的前提下,适度提高成品油消费税单位税额,筹集交通基础设施维护和建设资金,取消养路费等多项收费和政府还贷二级公路收费,完善国内成品油价格形成机制,理顺成品油价格具有重大的现实意义。一是进一步规范了政府收费行为,理顺税费关系,可以节约社会成本,公平社会负担。二是在当前国际油价水平下实施此项改革,取消相关收费,可以有效刺激消费需求的增长,发挥扩大内需的政策功效。三是有利于引导合理消费,节约资源,保护环境,促进经济结构优化和经济增长方式转变,推动国民经济的长期健康发展。

此次改革是价税费联动改革,通过建立公平规范的税收体制和完善的价费联动机制,实现规范税费管理行为、促进节能减排和环境保护、依法筹措交通基础设施维护和建设资金、公平负担的多重目标。一是根据当前经济形势,在妥善安置相关人员,保持社会稳定的前提下,取消养路

费等六项收费,逐步有序取消政府还贷二级公路收费,规范政府收费行为,减轻社会负担,以利于扩大内需、促进经济增长。二是通过提高现行成品油消费税单位税额,达到促进节能减排、资源节约和环境保护,并依法筹集交通基础设施养护、建设资金,推动交通事业健康持续发展,同时,体现多用油多负担的公平原则,以利于建设资源节约型和环境友好型社会。三是在价内提高成品油消费税单位税额,理顺成品油价格的前提下,按照完善后的成品油价格形成机制的规定,适当降低成品油价格。今后国内成品油价格将随国际市场油价变化相应调整,以利于调动炼厂生产积极性,充分利用国际、国内两个市场、两种资源,保证国内成品油市场供应,满足国民经济发展和人民生活水平提高对石油的需求。

稳步推进成品油税费改革

提高现行成品油消费税单位税额,不再单独开征燃油税,不增加新的税种符合简化税制的要求,可以实现促进节能减排、资源节约和筹集交通基础设施建设养护资金的双重目标。利用现有征管手段,实现燃油税费改革相关征管工作的有效衔接,既可以保证国家税收及时入库,又可以避免增加纳税人负担和税收成本,有利于提高税收征管效率。

(一) 提高成品油消费税税额。汽油、石脑油、溶剂油、润滑油消费税单位税额由每升0.2元提高到每升1.0元;柴油、航空煤油和燃料油消费税单位税额由每升0.1元提高到每升0.8元。提高成品油单位税额后,汽、柴油价格不但没有提高,反而有所降低。提高成品油消费税税额后,成品油消费税的征收机关、征收范围、征收环节和计征方式保持不变。成品油消费税仍然属



于中央税,继续由国家税务总局征收(进口环节继续委托海关代征);纳税人仍然为在我国境内生产、委托加工和进口成品油的单位和个人;纳税环节不变,仍在生产环节(包括委托加工和进口环节);征税范围仍然为汽油、柴油、石脑油、溶剂油、润滑油、燃料油和航空煤油;计征方式也继续实行从量定额计征,价内征收。

(二)取消公路养路费等多项收费。取消原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。

(三)逐步有序取消政府还贷二级公路收费。允许以省(区、市)为单位自主选择取消政府还贷二级公路收费(包括二级公路上的隧道、桥梁收费);停止审批新的二级公路收费;中央在成品油税费改革新增税收收入中每年安排一定资金,专项用于逐年解决已经取消的政府还贷二级收费公路债务偿还、人员安置、养护管理和公路建设等问题。对未取消政府还贷二级公路收费的省(区、市),中央财政不予补偿。对确定取消的政府还贷二级公路车辆

通行费收费站点,要及时向社会公布具体位置和名称,接受社会监督。对于占8.7%的经营性二级收费公路,考虑其是由国内外企业投资经营的,由各地视情况逐步取消。

(四)新增成品油消费税收入分配原则。新增成品油消费税连同由此增加的增值税、城建税和教育费附加具有专项用途,不作为经常性财政收入,不计入现有与支出挂钩项目的测算基数。改革增加的消费税、增值税虽然列在中央,但中央也不用于安排本级支出,全部由中央财政通过规范的财政转移支付方式分配给地方,主要用于替代取消公路养路费等多项收费后的支出,补助各地取消已审批的政府还贷二级公路收费,并对种粮农民、部分困难群体和公益性行业给予必要扶持。

这次成品油税费改革是在不提提高现行汽、柴油价格前提下进行,并且在现行成品油价格水平上,国家已经对种粮农民、部分困难群体和公益性行业给予了补贴。改革后,国家将完善现行的农资综合直补政策、出租车、渔业、林业、城市公交、农村道路客运的补贴机制,各地政府还将继续做好城乡低

保对象等困难群体基本生活保障工作。

继续完善成品油价格形成机制

完善成品油价格形成机制就是对国产陆上原油价格继续实行与国际市场价格直接接轨,国内成品油价格继续坚持与国际市场有控制地间接接轨,建立和完善既反映国际市场石油价格变化和企业生产成本,又考虑国内市场供求关系;既反映石油资源稀缺程度,又兼顾社会各方面承受能力的价格形成机制,促进资源节约和环境保护。

(一)将现行零售基准价格允许上下浮动改为实行最高零售价格。最高零售价格以出厂价格为基础,加流通环节差价确定。将原允许上浮8%降为4%左右,折成额度取整确定。成品油经营企业可根据市场情况在不超过最高零售价格、最高批发价格或最高供应价格的前提下自主确定或由供销双方协商确定具体价格。国家发展和改革委员会可根据流通环节费用变化等情况适当调整流通环节差价水平。

(二)完善价格调控办法,调整调控区间。为了减缓国际市场油价高位波动对国内市场的影响,对2006年机制规定的调控办法和区间作出修改。一是当国际市场原油价格低于每桶80美元时,按确定的加工利润率计算成品油调价额。二是当国际市场原油价格高于每桶80美元低于每桶100美元时,扣减利润率计算成品油调价额。三是当国际市场原油价格高于每桶100美元低于每桶130美元时,按加工零利润计算调价额。四是当三种原油价格高于每桶130美元时,按照兼顾生产者、消费者利益,保持国民经济平稳运行的原则,采取适当财税政策保证成品油生产和供应,国内成品油价格原则上不提或少提。五是一个月内成品油最高零售价格累计涨幅或降幅每吨不超过800元,



连续三个月内累计涨幅或降幅每吨不超过1600元。

(三) 继续实行并完善四个配套机制。在继续实行石油企业内部上下游利益调节机制和石油涨价收入财政调节机制的同时,适当完善价格联动和补贴机制。

一是完善相关行业价格联动机制。成品油价格按机制运行后,调整频率加快,次数增多,需对相关行业价格联动机制作适当完善。如铁路货运价格根据上年国内柴油价格上涨情况,原则上还是每年调整一次;民航国内航线旅客运输价格在运价浮动机制内,由航空公司自主调整具体票价,需要调整燃油附加时,根据航空煤油价格变化情况,原则上半年调整一次;出租车和道路客运价格由各地进一步完善价格联动机制,根据油价变动情况,通过法定程序决定调整运价或燃油附加。

二是完善对种粮农民等部分困难群体和公益性行业补贴的机制。对当年成品油价格变动引起的农民种粮增支继续纳入农资综合直补政策统筹考虑,种粮农民综合直补只增不减。对于渔业、林业、城市公交、农村道路客运补贴比例按现行政策执行,补贴标准随成品油价格的增减而增减,具体补贴办法由财政部商有关部门另行制定。对于出租车在运价调整前因油价上涨增加的成本继续由中央财政给予临时补贴。各地还应综合考虑成品油、液化气等调价和市场物价变动因素,继续做好城乡低保对象等困难群体基本生活保障工作。

确保相关配套政策措施 落实到位

(一) 加强成品油市场销售和执行情况监管。目前,成品油价格和税费改革实施情况良好、运行平稳。财税

部门将密切跟踪成品油消费税的收入状况,加强成品油市场监测和监管,严厉打击各种非正常销售行为与合同欺诈等违法行为,确保成品油销售市场稳定。

(二) 明确成品油消费税配套政策。提高成品油消费税单位税额后,航空煤油继续暂缓征收消费税。用作乙烯、芳烃类产品原料的国产石脑油继续免征消费税。对进口石脑油恢复征税,其中用作乙烯、芳烃类产品原料的石脑油予以退税。外购成品油用于连续生产乙醇汽油等其它清洁燃料的,允许扣除已缴纳的消费税。

(三) 确保取消收费政策到位。各地按照改革方案的统一安排,在2009年1月1日零时全部取消养路费、六项收费以及政府还贷二级公路收费。要加强监督检查,确保取消收费政策落实到位,让群众切实体验到改革成果。绝不允许边改革、边收费,严格禁止变相新增收费项目、乱收费,对违反规定的要严肃查处,并追究相关责任人的责任。经营性二级公路继续保留收费要向社会公示审批机关、收费年限、收费标准等。

(四) 确保地方利益不受影响。改革方案将燃油消费税列为中央收入,再通过适当的方式分配给地方,保证地方利益不会因为改革而受到影响。中央对地方转移支付资金包括存量资金和增量资金,存量资金按照替代养路费等六费分配;增量资金主要根据各地批发环节燃油销量分配,地方燃油消耗量越大,分享的税收越多。其余部分将按照交通设施里程等因素分配,适当体现全国道路的均衡发展,并保证资金属性不变、资金用途不变、地方预算程序不变、地方事权不变。这些因素基本与影响历年养路费等收入增长的因素协调一致,能够保证地方收入不会因为养路费等六费取消而受到影响。资

金的分配规范透明也可以确保地方所需的资金落实到位。

(五) 妥善安置交通收费征稽人员。妥善安置改革涉及人员既是确保成品油价格和税费改革顺利推进、实现改革平稳过渡的基本前提和重要保证,也是维护社会稳定、建设和谐社会的现实需要。坚持以人为本,按照“转岗不下岗”的要求多渠道、多领域妥善安置改革涉及人员。一是交通运输行业内部通过转岗等途径消化吸收,将大部分人员逐步充实到路政管理、治超、公路养护管理等领域。二是充实部分人员到税务部门工作。各级税务部门将按照《公务员法》的有关规定进行考试录用或调任,接收部分在编的公路养路费稽征人员,相关编制由编制部门另行核定。三是地方人民政府统筹协调,多种渠道安置改革涉及人员。

(六) 研究解决普通公路建设发展,特别是二级公路发展问题。通过这项改革,以新增燃油消费税资金补贴偿还现有债务,减轻了地方政府还贷压力,地方政府可以整合现有资源,更好地用于发展二级公路。同时可以此为契,抓紧研究建立和理顺普通公路投融资体制,促进普通公路走向健康可持续发展之路。随着高速公路和一级公路网络建设负担的减轻,交通建设资金可以更多地投向普通公路建设,支持其健康发展。

(七) 严厉打击油品走私活动。实施燃油消费税改革后,走私问题可能再度突出,进而冲击国内市场。海关、工商、公安、税务、财政、商务等有关部门应密切配合,与地方政府共同采取有力措施严厉打击各种油品走私活动。同时,加强油品市场监测和监管,严厉打击各种假冒伪劣油品与合同欺诈等违法行为,确保成品油市场稳定。

责任编辑 周多多