

成品油税费改革成效及下一步改革方向

■ 丁 芸

《成品油价税费改革方案》实施一年来，我国已基本建立了规范的成品油税费管理体制和较为完善的价格形成机制，以税代费的公路建设筹资新机制在促进节能减排、环境保护和结构调整、公平负担方面发挥着重要而深远的作用。

一、成品油税费改革初显节能减排效果

成品油作为原油的制成品，具有稀缺性；成品油在燃烧过程中将产生有害气体，污染环境，具有负的外部性。以提高成品油消费税的形式征收燃油税收后，按照“污染者付费”和“使用者付费”的原则，成品油使用产生的资源紧缺、

环境污染等外部成本将通过税收并入到燃油价格中，使外部不经济得以内部化，利用价格因素引导人们节约使用能源，减少污染排放。数据表明，2009年1—10月，全国汽车销售达到1089.14万辆，同比增长37.71%，其中，相对节油的1.6升及以下排量乘用车销售571.96万辆，同比增长63.5%。说明成品油税费改革促进了人们消费观念的转变，有利于提高石油等资源性产品的利用效率。与此同时，成品油税费改革提高了工业等非交通用油行业的节约能源意识。这些行业通过推进技术改造减少石油资源消耗，或者进一步开发使用替代能源和可再生能源。一些节能新科技将被广泛运用到各个产业，利用科技带动全社会能

二、成品油税费改革有利于促进经济结构调整

成品油税费改革促进了汽车产业结构调整。近年来，汽车逐渐进入家庭，改善了老百姓的出行条件，但也带来了能源大量消耗所引发的环境污染问题。为了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。成品油税费改革方案采取“少用油少缴税，不用油不缴税”的原则，促使节油效果显著的小排量汽车及混合动力汽车和电动汽车等新能源汽车加速发展，推动汽车行业的产业结构升级，促进新能源和新技术的应用。从中长期来看，这将推动新能源汽车大规模产业化进程。汽车产业的结构调整将带动我国经济结构的全面调整，成为经济结构调整的“前奏曲”。

三、成品油税费改革符合我国现行税制的改革方向

符合“结构性减税”改革方向。面对全球性的金融危机，各国政府纷纷出台减税、降息、扩大货币供应量等刺激经济增长的政策措施。在全球一片减负呼声中，中国政府不仅仅考虑单纯的减负问题，而是把“促改革”作为并重之举，提出了“结构性减税”，实施有增有减的税收制度改革。此次通过提高成品油消费税单位税额来征收燃油税，并没有增



成品油税费改革后，小排量汽车备受关注。



加新的税种,没有增加原有税制的复杂性和征收成本,体现了税收对经济调节的积极作用,符合最优课税原理。

符合“绿化”税制的改革趋势。近年来,我国在经济高速增长的同时也付出了一定的环境代价。在节能减排任务严峻形势下,我国越来越重视税收的调节作用,如果形成一套“绿色化”税收体系,就可以利用税收手段促进社会的资源合理利用,在保护环境的同时又不影响社会经济的稳定发展。目前,我国税制对环境保护类的行为仅限于减税、免税等措施,形式较单一,力度较小,有待于在税制设计方面进一步改革。成品油税费改革反映石油产品的供需关系,反映资源的稀缺程度,反映环境成本,体现了对能源的节约和对环境的保护,并已初显成效,符合了税制“绿化”的改革趋势。

四、成品油税费进一步改革方向

随着成品油税费改革实践经验的不断积累,今后还要在多个方面进行完善,从而更进一步促进环境保护、节能减排等目标实现。

1. 课税对象。当前课税对象是成品

油,却没有细化道路用油和非道路用油,加重了非道路用油纳税人负担。尽管我国已经对种粮农民、部分困难群体和公益性行业给予必要补贴,但是这种补贴还不够细化,今后还应加强对非道路用油车辆和机械的登记管理工作,由登记部门对其常用油量进行评估,建立一套对非道路用油的免税退税办法,保证成品油税费改革的成功。

2. 税率。国际征税实践的比较分析表明,汽油税收占含税零售价格的比重差异较大。欧盟国家对燃油消费的调节功能较强,如比利时、法国、德国、意大利、荷兰和英国等国的汽油零售价格中,税收所占的比重分别为61.84%、63.82%、67.61%、60.28%、65.40%和63.93%。我国周边国家的税负为中等水平,如日本、韩国、印度、俄罗斯的汽油零售价格中税收所占的比重分别为40.99%、31.50%、25.85%和44.33%。我国目前实行汽油消费税的定额税率为1元,占含税零售价格的20%左右,税率处于较低水平,今后我国燃油消费税的税率应进一步提高。此外,应对空气污染程度不同的燃油品种采取差别比例税率,鼓励清洁油品的消费。我国目前仅对汽油和柴油实施差别税率,今后应

将差别税率细化,除对含铅汽油和无铅汽油实行税收差别对待外,还应根据汽油、柴油使用后对环境的损害程度将其划分为若干等级,越清洁的燃油税率越低,反之亦然。

3. 征税环节。目前,成品油消费税在生产环节征收,可以节约征管成本,减少偷逃税。但缺点是加重了生产者的负担,特别是会大量占用生产者的现金,也不利于税收信号向消费者传递,不利于合理引导消费。在零售环节征税则可以很好地避免这些缺点,但对税收征管能力要求很高。因此,为解决这一矛盾,应加速提高税收管理的科技含量,早日实现征税由生产环节向销售环节的过渡。

4. 征收方式。现行从量定额征收方式的优点是能保证税收的相对稳定性,但是却不能反映成品油价格上升所带来的影响,不能很好地发挥节能及限制使用的目的。因此,为克服这一缺点,应尽快完善其他配套措施,对利用电、乙醇、太阳能等环保可再生能源的汽车生产者 and 使用者给予一定的政策支持和税收优惠,以弥补从量定额征收方式在节能减排方面的弱势。

5. 加快税收立法。我国成品油税费改革是由国务院推出,属于对消费税的局部调整,并未经过人大立法通过。按照《立法法》的有关规定,成品油税费改革必须经过人大立法才能生效,因此社会中不乏存在对燃油税法法律层次产生质疑,因此下一步应加快对我国消费税等单行法律的立法工作,提高法律级次,体现税收法定主义原则。

6. 整体税制的“绿化”。促进节能减排、经济结构调整仅靠对成品油课税是远远不够的,需要“绿化”现有的税制,形成“绿色”的税收调控体系,通过整体的“绿色”税制来发挥作用。

(作者单位:首都师范大学)

责任编辑 张蕊