

一次“一举多得”且 “多方共赢”的改革实践

■ 高培勇

(一)

从获得实践层面推进的意义上讲,我国的税费改革发端于1998年。并且作为改革的突破口,最初圈定的便是将与公路使用行为有关的政府收费改为收税,以开征燃油税的办法替代交通建设和建设系列的公路养路费、公路客货运附加费、公路运输管理费、航道养护费、水路运输管理费、水运客货运附加费,以及地方用于公路、水路、城市道路建设和维护的部分收费。故而,与公路使用行为有关的税费改革,也被称作“燃油税费改革”。

然而,其后的推进过程却让人们大跌眼镜:先是受制于公路法修订的进展迟缓,继而又遭遇到国际市场油价的飙升,燃油税费改革被一再拖延下来。税费改革的突破口也因此转到了农村税费改革上。

这一拖,就是10年。

(二)

10年下来,当2008年末我们迎来国际市场油价大幅回落的契机而谋求再次启动改革时,却不无意地地发现,无论税费本身还是整个经济社会环境,都发生了极大的变化。这些变化使得燃油税费改革面临的问题更加复杂:

首先,税费改革的最初动因意在“治乱”——通过将“五花八门”的各种政府收费改为征税,以降低企业和居民的负担。随着以农村税费改革为代表的各项税费改革的深入,税费改

革同政府收入行为及其机制挂钩,从而被赋予了规范政府收入行为及其机制的意义。在规范的行为及机制框架内,收费也好,征税也罢,都是作为政府取得收入的形式而存在的,都要建立在依法(规)收取或征收的基础上。在它们之间只有形式的不同,而无规范的差异。这就意味着规范政府收入行为及其机制,并非只有“费改税”一条道路可走。即便在收费的形式下,也可以通过将其纳入规范化的机制轨道而取得“治乱”之效。

其次,如前所述,燃油税费改革的最初思路是“一对多”的“对应调整”——用开征一种新税的办法来归并或覆盖现存的与公路使用行为有关的各种收费。其基本取向是将现存的收费归并到开征的新税——燃油税之中,以一个表面看似规范的形式来覆盖以往相对混乱的内容。随着针对开征燃油税问题而展开的广泛调研,特别是围绕燃油税内涵与外延而在国际范围内进行的多方求证,如下两类不同性质的燃油税逐渐进入到人们的视野:作为一般性收入、可统筹安排于各项政府支出的燃油税和作为专项收入、须专款专用于公路维修或建设支出的燃油税。两类燃油税的目的和作用并不相同,前者所瞄准的是燃油或燃气的生产、销售、零售的数额或数量,意在实现同其他税种基本无异的目标,因而是“名”、“实”相符的燃油税。后一类所瞄准的则是政府的公路维护或

建设支出规模,意在实现有别于其他税种的特殊目标,因而是“名”为燃油税、“实”为养路费或修路费。而且,前者已经存在于我国的现行税制体系中,后者则属于我国现行税制体系中的“缺项”。两相比较,究竟要用怎样的一种燃油税来取代既有的各种收费,不能不让人们反复思量。

再者,最初的燃油税改革方案只是围绕着公路的使用行为谋划的,或者说是单纯就公路使用行为而论的。这几年来,随着科学发展观在我国的全面树立和贯彻落实以及低碳经济理念在全球范围内的兴起,作为一种新的政策目标,节能减排已经日渐深入地融于现实生活。控制燃油消费,显然就在节能减排的视野之内,故而,原单纯挂靠在公路使用行为上的燃油税费改革,也由此与实现节能减排的目标连接起来。当两方面的政策目标叠加后,原有的专注于公路使用行为的燃油税费改革方案,也不得不随之加以全面而系统的调整。

与此同时,与公路使用行为有关的税费之间的对应调整,无疑要带来相关管理部门之间的职能转移。在我国现行体制下,职能的转移也意味着编制的变化和机构的兴亡。这又要落在相关地区、相关部门和相关人员既得利益格局的调整上。在最初谋划燃油税费改革时,有关既得利益格局的调整问题尽管已经进入视野,但那时涉及的人员规模还不大。10年的时间累积下来,一方面政府机构的编制

进一步膨胀,另一方面,因公路养路费、六费以及其他相关收费的征稽体制一直处于“未定”或“待变”状态,也给不少人提供了利用这一渠道“转换身份”的潜在机会,故而发生在公路收费征稽机构的编制膨胀速度远高于其他机构。到2008年末,燃油税费改革涉及的人员安置规模已高达46万人之多。

另外,上世纪90年代末期,无论是国际市场油价的波动程度还是我国对燃油的需求量,都远未达到今天这样的地步。随着近几年国际油价的频繁波动和我国对燃油需求量的急剧膨胀,国内燃油价格的调整也日渐经常化并越来越牵动人心。作为整体油价的重要构成内容之一,燃油税费的改革势必要同燃油价格的形成机制相衔接。故而在理清燃油价格形成机制的基础上,将燃油税费改革与燃油价格机制改革联系起来,从而实现两者的联动,便成为一种当然的选择。

诸如此类的变化,还可列出很多。而所有的这些变化实际上揭示了一个重要事实:如今我国燃油税费改革所牵动的因素已非限于税费改革范畴,甚至不限于财税管理领域,而是事关整个经济社会发展的多元变量,牵一发而动全身。因此,有关它的改革方案不得不通盘考虑、整体谋划,争取“一举多得”、“多方共赢”之法。

(三)

2009年1月1日起我国开始实施的燃油税费改革方案——“取消养路费”和“调整消费税”联动,正是基于这样的背景而出台的。其基本内容是:在取消公路养路费等相关收费的同时,在现行消费税的框架内,通过提高汽油、柴油等成品油的单位税额,将来自原有公路养路费等相关收费的收入转换为现行消费税的收入,从而实现

原有公路养路费等相关收费与现行消费税的“对应调整”。该方案有别于以往的历次方案,其突出特点或倾向就在于谋求并实现“一举多得”的综合目标,构建“多方共赢”的利益格局。

遵循这一改革线索而反观为期一年的改革实践,上述目标已初步实现:

第一,取消养路费等六费和二级公路收费并将其纳入现行消费税的框架内,从而实现“收费”与“征税”之间的成功转换。不仅在形式上完成了追求多年的“一对多”的费税“对应调整”任务,实现“治乱”的目标,而且以形式上的规范为契机,实现了建立在规范的政府收入行为及其机制基础上的内容上的规范。从形式到内容,两个层面的规范相叠加,可以说是这次燃油税费改革的一大成功之处。

第二,将原有养路费等六费以及二级公路收费纳入现行消费税的框架,不仅避免了增设“新税”、有助于简化税制,而且费税之间“对应调整”后的负担规模在总体上还有所减轻,从而把简单的“费改税”转化为“结构性减税”。这一行动恰同积极财政政策的实施兵合一处,并成为积极财政政策的一个重要内容,在全球性金融危机的背景下,对于实现我国经济率先回升向好发挥了不可或缺的重要作用。

第三,在取消养路费等六费和二级公路收费的同时,通过较大幅度提高成品油消费税税额标准,不仅把税的征收与油价的升降对接起来,体现了税收对油价的调节功能,而且通过“多用油多交税,少用油少交税”机制的巧妙设计,体现了税收对燃油消费的控制或抑制作用。这在实际上把节能减排融入于原有的燃油税费改革目标之中,从而实现了规范政府收入行为及其机制和节能减排两个层面改革目标的叠加。

第四,与燃油税费改革的进程同

步,通过财政支出一翼的相应安排,对包括种粮农民、部分困难群体和公益性行业在内的相关群体发放补贴保障其利益,同时又通过内部转岗、考试转任等办法将原有交通收费稽征人员妥善安置。在照顾多方利益的前提下,保证了燃油税费改革的顺利推进和各项综合性改革目标的同时实现。

第五,抓住国际市场油价短时回落的时机,将围绕燃油价格构成的税收、成本、利润等因素一一梳理,并以此为基础重新核定成品油消费税税额标准,进而植入成品油油价,让成品油所有相关因素高度透明、彼此联系,对理顺并建立市场经济条件下的成品油油价形成机制起到了基础作用。

(四)

当然,如同其他方面的改革一样,这一次的燃油税费改革实践也并非十全十美,仍有进一步研究并加以完善的必要。特别是在当前大发展大变革大调整的国际格局中,燃油税费的改革更应与时俱进并具有国际和宏观视野。

笔者看来,当前最值得提及的问题是进一步强化成品油消费税的节能减排功能。应当承认,尽管这一次的成品油消费税调整方案融入了节能减排的目标,但它毕竟是在总体上保持原有燃油收费负担不变甚至有所减轻的条件下推出的,故而它的变动同全球气候变暖背景下节能减排的要求相比,还存有相当的距离。通过成品油消费税税额的进一步提升,让成品油价格更加贴近资源能源类产品的稀缺状况,从而更加强化成品油消费税的节能减排功能,是下一步必须致力实现的目标。

(作者为中国社会科学院财政与贸易经济研究所副所长)

责任编辑 李 杰