

关于提高成品油消费税的两个问题

中国社会科学院财经战略研究院 | 汪德华

成品油消费税的三次调增，引起了较多的社会关注和讨论。一些人认为，提高成品油消费税，与中央经济工作会议提出的“积极财政政策更有力度”的要求相违背，有评论者认为其压缩了货币政策的空间，影响了经济增长。还有人认为，短期内三次提高成品油消费税，与“税收法定”原则相违背，程序不合理。英国《经济人》杂志提出，全球油价暴跌时期，恰好是减少能源补贴，增加化石燃料税，解决能源政策顽疾的机遇窗口。按照这种理念，此次调增成品油消费税，显然是明智之举。

按照十八届三中全会提出的“调整消费税征收范围、环节、税率，把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围”的要求，可以预见消费税改革还将继续推进，其他税制改革也将导致税负有升有降。进一步讨论此次成品油消费税调整的相关问题，有助于对未来的税制改革取得更多的共识。本文主要针对社会关注的两个问题谈下自己的看法。

提高成品油消费税降低了积极财政政策的力度吗？

通俗地说，积极财政政策就是在总量上扩大赤字、减税增支。一般说来，积极财政政策主要使用于经济增长乏力时期，目的是扩大总需求，促进经济增长。讨论成品油消费税调整是否降低了积极财政政策的力度，关键是看其对经济发展起到何种影响。

此轮三次消费税的调整，均是选择国际油价下降之际，以不提高国内油价为原则。一些人认为，低油价有利于我

国的经济增长，而消费税调增虽没有提高油价，但使油价降幅变小，因此将影响GDP增长。经济学文献中，关于油价对宏观经济的影响有很多研究。从作用机制看，油价上升将推高生产成本、抑制消费；反之，油价下降则有利于降低生产成本、促进消费，进而促进经济增长。至于油价对经济增长的影响有多大，则要视具体情况而定。央行首席经济学家马骏基于CGE模型的估算结果是：如果年均油价降低10%，我国年均实际GDP增速可因此提高0.12个百分点，与世界银行的结论接近。一些评论人士即是以此为依据，认为消费税调增可能影响经济增长。

不过，关于油价对经济增长影响的研究文献，包括马骏团队CGE模型的研究，所分析的均是油价外生变化的影响，其结论并不能移植过来用于分析提高成品油税负的情景。从总需求角度很容易说明这个道理。一方面，成品油税负上升，会抑制涉油商品和服务的消费，这是分析油价外生变化对宏观经济影响的逻辑。但另一方面，政府因此增加的税收将用于扩大环保领域的支出。消费可能下降，政府支出一定上升，一降一升，从支出法的角度看并不一定会减少总需求，因此对经济增长的影响难以确定。如果我们考虑到消费者的储蓄倾向较高的话，在一定的背景下，这种增税增支政策反而可能扩大总需求。1998年亚洲金融危机期间，为实施积极财政政策，通过加强税收征管使当年增收1000亿元，用于扩大基础设施建设方面的财政支出。事后看来，这些政策不

仅对当时的反危机起到了积极作用，还为我国的长远发展奠定了重要基础，其作用机制即如上所分析。

从这个问题的讨论可以看出，关于积极财政政策的内涵还有必要进一步厘清。依笔者之见，总量上看积极财政政策，核心的指标是财政赤字有没有扩大。扩大了财政赤字，可以用于减税，也可以用于增支。仅仅依赖于增税或减税来判断财政政策是消极或积极，并不科学。税收政策和支出政策必须结合在一起，看其对财政赤字的影响。如果税收增加，但支出没有变化甚至下降，财政赤字减少，那么可以说这是紧缩政策。显然，调增成品油消费税是增税，但筹集的财政收入是用于增支，而非减少赤字，对经济增长的影响难以确定，因此不能概括地说“影响了积极财政政策力度”。如果我们关心2015年积极财政政策的力度，更应当关心两会上公布的财政赤字。财政赤字率增加了，则积极财政政策的力度加大了；财政赤字率降低了，则积极财政政策的力度减小了。

一般认为，较之于货币政策，财政政策的特点是不仅能在总量上影响总需求，还能在结构调整上发挥重要作用。油价降低，我们不能仅仅关注其有利于经济增长的方面，还要注意其可能恶化环境，减弱节能产业、新能源产业发展激励等不利的方面。成品油消费税的重要功能，即是通过扭曲市场定价，来抑制化石能源消耗所产生的负的外部性。因此，此轮调增成品油消费税，其不一定会影响总需求，但在促进节能减排、经济结构调整等方面能发挥重要作用。2月12日

的中央政治局会议也指出,要“把转方式调结构放在更加重要位置”,要“打好节能减排和环境治理攻坚战”。在当前的发展阶段,经济增长已不是我国发展的唯一目的;环境更友好,已成为经济发展的重要目标。如果我们承认这一发展目标,那么可以说此次调整成品油消费税,恰是“积极财政政策更有力度”的表现。

至于有评论者担心,由于消费者油价上升影响了CPI、PPI,进而影响央行调整货币政策的节奏。依笔者之见,即使有这方面的影响,也是相当微弱,央行的政策判断也不至于不会考虑到这个明显的因素。事实已经说明问题:即使近期成品油消费税税负有较大上升,一月份的CPI、PPI数据依然急剧向下,央行的降准决策也超乎预期的提前到来。



成品油消费税该如何调整?

对此轮三次调增成品油消费税的另外一个意见是,由国务院以及财税部门调税,是否有法律依据?是否违反了“税收法定”原则?相关法律专家已经指出,按照全国人大的授权以及消费税暂行条例,财税部门依据国务院的决定颁布政策文件,符合现有程序要求,不违背“税收法定”原则。不过,这一问题还有进一步讨论的必要。

一是在程序之外,公众对于“税收法定”的真正关切是什么?依笔者之见,公众对“税收法定”的关切,一个基本要求是税制变化的可预期性。以此视角来评价,此轮三次调增成品油消费税,有突然袭击之嫌。人们不知道什么时候消费税要调整,消费税调整到什么水平会结束,消费税调整与油价涨跌是什么关系,只能是被动接受。与欧盟诸国、韩国、日本等相比较,我国的成品油消费税乃至流转税税负相对较低。从我国的环境状况来看,提高成品油消费税以及化石能源消费的成本,有其必要性。提高高耗能、高污染产品的消费税税负,

是十八届三中全会确定的改革目标。这些都是从“经济理性”角度支持提高成品油消费税的正当理由。也可以理解,在目前的国家治理模式下,暂时由国务院和财税部门掌握消费税调整的权力有其合理因素:便于推动改革,避免程序繁琐带来的丧失时机或政治干扰。但相关部门在行使这些权力时,依然应坚持法治思维,增强税制调整的可预见性。例如,发布实现十八届三中全会确定消费税税制改革目标的路线图,明确税率调整的目标值、调整的基本原则、消费税增税与整体减税之间的关系等,都是运用法治思维推进改革的具体表现。

二是按照“依法治国”的要求,消费税由暂行条例上升到人大立法是迟早的事。当消费税立法之后,消费税税率该如何调整?这是个技术性问题。我国的消费税属于对特别商品和行为的征税,准确地说应是特别消费税。这种税种除筹集财政收入的功能之外,更重要的功能是抑制负的外部性,发挥经济调节作用。对应于成品油这类国际市场价格变化频繁的特殊商品,为发挥好经济调节

作用,消费税应有针对性的调整税率。从若干发达国家历史经验来看,成品油的消费税也是调整频繁,一年一次或几次很常见。如此频繁的调整,如果每次都要经过严格的立法程序,也确有不合理之处。依笔者之见,比较合理的方式是:在法律中给予国务院一个区间授权,由其根据国际油价的涨跌,调增或调减成品油消费税,使最终零售价锁定在一个区间。这有利于提高企业和消费者的预期,有利于提高资源配置效率。

十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》公布之初,社会各界对宏伟的改革蓝图振奋不已。然而改革总是有得有失,我们更应当关注的是改革是否有利于国家的长远发展。税负增加总是令人痛苦。这是此轮三次调增成品油消费税引起较多社会关注的深层次背景,也是改革所带来的争议之一。改革出现争议是必然现象。依笔者观点,积极讨论、理性认识这些争议背后的问题,是社会各界支持改革、推动改革的重要表现。□

责任编辑 张蕊