

成品油税费改革： 效率与公平的良好组合

□ 白重恩



成品油税费改革实施三年来，运行平稳，成效显著，既提高了效率，同时也体现了公平，实现了公平与效率的良好组合，取得了巨大的成功。

从效率的角度来看，成品油税费改革纠正了行为扭曲，提高了经济效率和管理效率。

一是促进了节能减排和结构调整。近年来，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。与此同时，我国石油利用效率低、单耗水平高、浪费现象严重，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。成品油税费改革将税收与价格进行联动，通过税收的形式反映成品油的使用成本和成品油消费带来的负外部性，同时提高了成品油消费税单位税额，有效地抑制了成品油的不合理消费，促进了节能减排和经济可持续发展。

二是理顺了成品油定价机制。为了满足经济发展和人民生活水平提高带来的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，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的间接接轨。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，2008年前9个月倒挂现象尤为突出。因炼厂亏损严重，特别是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。在这个背景下，推出成品油税费改革，理顺了成品油定价机制，提高了资源配置的效率，减少了经济扭曲。国内成品油价格随国际市场油价变化相应调整，调动了炼厂生产积极性，使其充分利用国际、国内两个市场、两种资源，保证国内成品油市场供应，满足人民生活水平提高对石油的需求。

三是规范了政府收费行为。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。另外,各种各样的收费由于缺乏法律的约束,征收管理难度大,征管成本高。成品油税费改革将这些收费转化为成品油消费税,有效降低了征管成本,提高了管理效率。

四是改善了道路使用情况。过去的缴费一定程度上是按照车辆的承载能力来收取,造成了一定的扭曲,比如存在大吨小标、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。成品油税费改革建立了“多用油多缴税,少用油少缴税”的公平负担机制,一定程度上减少了这些问题。譬如超载问题,超载多耗油多,使用者除了获得超载收益,还需承担数额相当的超载成本,在一定程度减少了超载问题,促进了交通安全,延长了道路使用寿命。

从公平的角度看,成品油税费改革建立了公平规范的税收体制和完善的价格机制,统筹兼顾了各级政府、企业、个人以及弱势群体与既得利益者的利益,实现了公平社会负担的政策目标。

一是公平消费者之间的税收负担。在原有的成品油和交通税费征收模式下,成品油使用者的边际成本随其使用量的上升而递减,以机动车为例,如果只交养路费,行驶里程越少,单位税费成本越高。成品油税费改革建立了“多用油多负担、少用油少负担”的机制,使成品油使用者的边际成本保持恒定,公平了成品油使用者之间的税负。

二是促进了政府和消费者之间的税收公平。规范了成品油税费关系,一定程度上减轻了消费者的负担。另外在不提高汽、柴油价格的前提下,完善农资综合直补政策和出

租车、渔业(含远洋渔业)、林业、城市公交、农村道路客运(含岛际和农村水路客运)的补贴机制,对种粮农民、部分困难群体和公益性行业给予了必要的扶持,保证了改革的公平性。

三是完善了企业与消费者之间的负担关系。理顺了成品油价格形成机制,建立和完善了国产陆上原油价格与国际市场直接接轨、国内成品油价格与国际市场有控制地间接接轨机制,既反映了国际市场石油价格变化和企业生产成本,又考虑了国内市场供求关系;既反映了石油资源稀缺程度,又兼顾了社会各方面承受能力,使得价格更好地反映成本,完善了企业与消费者之间的负担关系。

四是完善了政府间分配关系。改革将成品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。将中央对地方转移支付资金分为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,其余部分按照交通设施里程等因素分配。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,在保证地方政府原有利益分配格局的同时,促进了全国道路的均衡发展。

成品油税费改革提高了效率,保障了公平,实现了多方共赢的局面,改革的成功得益于强有力领导之下的统筹协调安排。

一是税、费、价改革同时进行。通过建立公平规范的税收体制和完善的价格机制,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、公平负担等多重政策目标。

二是多部门协调联动。成品油税费改革牵涉面广,触及利益深,影响人员多,关乎经济和社会发展大局,稍有不慎就可能引发严重后果。从实施改革三年来的实践看,方案和配套措施审慎周密,改革实施平稳顺利,没有死角漏项,没有引发矛盾和纠纷,也没有出现因事先考虑不周而对改革方案不断“修修补补”的现象,这得益于多部门协调联动的工作机制。各部门和各级政府尽职尽责、精心组织、协调联动、紧密配合,统筹兼顾了各方的利益,最大限度地照顾了种粮农民等弱势群体的利益,妥善处理了政府与市场、政府与企业、政府与个人、中央与地方的关系,全盘统筹减少了改革阻力,增加了满意度,保证了改革的顺利进行,维护了社会稳定。

三是时机选择非常恰当。成品油税费改革酝酿十年有余,因国际原油价格持续上涨,改革时机一直不成熟。2008年下半年,国际原油价格从每桶140美元的高位下跌到40美元,成品油税费改革迎来最佳时机。党中央、国务院高瞻远瞩,审时度势,危中寻机,当机立断,及时做出成品油税费改革的决策,成功把握住稍纵即逝的机遇,不但奠定了此项改革成功的基础,也为“十二五”时期财税改革提供了重要的借鉴。财税体制机制,尤其是税收制度,在经济运行中发挥着“稳定器”和“杠杆”的作用,牵一发而动全身,改革的推进需要审慎考虑国际国内经济形势,统筹协调安排。

(作者为清华大学经济管理学院副院长)

责任编辑 张蕊