

成品油税费改革：费改税的成功范例

□ 靳东升

成品油税费改革通过建立规范的税收体制，取代养路费 etc 收费，进一步理顺了税费关系。通过征税的方式，筹集稳定的公路养护资金，直接纳入公共财政，建立了透明的财政体制。取消难以监管的收费，而采用受到法律法规约束的税收，对征、纳双方而言，都更具有权威性、法定性和稳定性，开创了我国税费改革新思路。

成品油税费改革实现了“惊险的一跃”、“华丽的转身”和“完美的过渡”。回顾改革的过程和三年来的实践，有四个重要的经验。一是时机的选择是改革成功的前提。税费制度的改革涉及经济利益的重新调整，社会关注度和利益相关主体的敏感性比较强。选择最佳时机，减少社会震动，对确保改革的成功非常关键。二是充足的准备是改革成功的基础。自从1998年国务院确定费改税以后，到2009年实施成品油税费改革，历时十余年，有关业务部门和各方面的专家、学者收集了大量资料，设计了无数方案，不断地推敲、完善、比较、分析、抉择，最终选择出最佳方案。三是联系实际，实施综合配套是改革成功的必要条件。改革不能直接将外国现成的经验照搬照用，也不能脱离实际追求理想体制，要联系实际，针对我国具体国情考虑问题。特别是不能简单地研究税制体系的自我完善，而要统筹兼顾，实现综合配套改革。四是广泛深入地宣传是改革成功的保障。关于费改税的长期宣传，已经使成品油税费改革的观念深入人心，争取了全社会的理解和支持，保证了改革的顺利

实施和平稳过渡。

成品油税费改革实践为我国费改税提供了一个新的模式，即今后涉及费改税的问题，可以考虑利用现有税种，通过提高税率、增加税目或设立税收附加等方式来实现。我国现有的收费项目许多可以与现行税制进行衔接。例如，铁路建设基金、旅游发展基金和机场建设管理费等可以与营业税衔接；土地出让金、新增建设用地有偿使用费和农业发展基金等可以与耕地占用税衔接；水资源补偿费、库区建设基金和库区维护基金等可以与资源税衔接；各类保险基金和教育基金可以与社会保障税衔接。在此思路引导下，许多具有税收性质的基金等收费项目都可以逐步实现“溶入式”的费改税。

成品油税费改革仅仅是迈出第一步，进一步深化税费改革任务艰巨，需要我们未雨绸缪，早作准备。

一是选择合适的负担水平。从各国对汽油征收的燃油税负担率来看，英国66.8%，美国33.3%，日本约120%，德国260%，法国则高达300%。为了不增加消费者负担，我国的成品油税费改革坚持了费改税、保持原有负担水平不变的原则，目前，税负仅占零售价格的20%左右，税收在油价中的比例较低，征收力度不足，难以充分发挥税收促进减排、抑制消费、优化结构的积极调控作用。税收调控作用的发挥有待进一步加强，因此，应首先明确成品油消费税不是保证税收收入的税种，在此基础上，建立负相关的制度框架，即随着成品油消费税税收力度加大，税收收入不是

增加，而是减少，最终达到抑制消费、节约燃油的目的。

二是逐步向消费环节征收转变。征税环节的不同影响税收调控作用的发挥效果，成品油消费税的征收环节很重要。从国际经验来看，有些国家在生产环节征收，有些国家在批发环节征收，有些国家在最终消费环节征收。一般来讲，如果征收环节距离消费者越远，税收负担越不容易转嫁，税收敏感性越弱；征收环节距离消费者越近，税收负担越容易转嫁，税收敏感性越强。因此，在最终消费环节征收，消费者直接承担相应的税负，税收敏感性最强。我国目前选择在生产环节征收成品油消费税，但是从长期发展趋势来看，应在条件成熟时考虑改为在最终消费环节征收成品油消费税，使税负直接由最终消费者承担，更好地实现抑制消费、节约燃油、减少排放的目的。

三是费改税要顺应税制改革主流。我国为了完善社会主义市场经济体制，正在不断改革上层建筑不适应经济基础的各类经济制度。目前，按照党中央、国务院的统一部署，资源税、所得税、环境税等税制改革正在稳步实施。税制改革是财政体制机制适应社会主义市场经济体制要求的重要举措，建立符合我国国情的现代税收制度对于促进经济发展方式转变、提高居民幸福水平等都具有重要意义。因此，费改税必须与税制改革主流方向保持一致。

（作者为中国税收科学研究所副所长）

责任编辑 张蕊