总结成品油税费改革经验 推进“十二五”财税改革

□ 财政部副部长 王 军

成品油税费改革实施三年来，各地执行情况良好，总体运行十分平稳，社会各界普遍满意，圆满实现了预期目标，特别是对规范税费关系、促进节能减排和加快经济发展方式转变等方面产生了重要而深远的影响，为“十二五”财税体制改革积累了诸多宝贵的经验。

一、成品油税费改革成效显著

(一) 理顺了交通税费关系，规范了政府收费行为，公平了交通税费负担。一方面，成品油税费改革取消了养路费、“六费”和政府还贷二级公路收费，利用“正税清费”的形式，规范了政府收费行为，优化了财政收入结构。另一方面，成品油税费改革适当提高了成品油消费税税额，按照用量征税，体现了“多用油多交税，少用油少交税”的原则，消费主体的税收负担更加公平合理。

(二) 建立了科学规范的公路建设和管理资金筹资机制，促进了公路建设的长足发展。长期以来，公路建设和管理资金依赖收费、罚款、贷款等方式筹集，弱化了公路建设的公益性，增加了地方政府债务风险。成品油税费改革改变了公路建设和管理资金的募集渠道和分配方式，以税收筹

集公路建设和管理资金，建立了税收筹集公路建设和管理资金的新机制，公路建设获得了稳定可靠的资金来源。截至目前，中央财政共下达地方“六费”基数返还4593亿元，增长性补助转移支付931亿元。同时，成品油税费改革通过取消“六费”和政府还贷二级公路收费，消除了车辆异地挂靠、大吨小标等现象，促进了道路安全通畅和公路有序管理。

(三) 建立了税收调控能源使用的新机制，合理引导消费、促进节能减排的目的得到较好体现。随着我国经济的快速发展，能源紧张问题日益凸显，我国已经超越日本成为世界上第二大石油净进口国，能源的对外依存度与日俱增。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石油消耗和机动车每百公里油耗都明显高于发达国家水平。成品油税费改革建立了利用税收调控能源使用的新机制，增强了税收调控能源消费的功能，推动了全社会节约使用石油资源，抑制了不合理消费，促进了节能减排，为保障国家能源安全做出了积极贡献。同时，也刺激了传统产业的技术改造和新能源、可再生资源等新兴产业的快速发展。据统计，2011年1—11月，更为节能的1.6升及以下小排量汽车销量占乘用车销

量的比重已经达到68.22%，比改革之初大幅提高。

(四) 政府还贷二级公路收费有序取消，大大降低了流通费用。目前，全国共有18个省份全面取消了政府还贷二级公路收费，撤销收费站1892个，涉及公路里程9.4万公里。这些省份率先取消政府还贷二级公路收费，社会公众广泛称赞。据了解，其他省份政府还贷二级公路收费也拟在近两年取消。政府还贷二级公路收费的有序取消，方便了出行，减轻了运输企业负担，减少了流通成本，降低了流通费用，提高了流通效率，对加快城乡市场流通体系建设、抑制流通领域价格上涨、平抑物价发挥了重要作用。

二、成品油税费改革积累了宝贵的经验

成品油税费改革涉及面广、利益关系复杂、运行平稳有效，是一次全面贯彻落实科学发展观的成功实践，在改革过程中积累了诸多宝贵的经验。

(一) 注重解放思想、科学发展。成品油税费改革既是运用科学发展观的产物，又是推动科学发展的成功典范。一是这次改革除治理乱收费外，还建立了规范的公路发展筹资机

制、税收调节能源消费机制等新的目标。二是公路维护和建设资金得到更充分保障，东中西部公路建设得到协调发展。三是促进石油资源节约利用，汽车、交通相关产业可持续发展。四是规范税费关系，增强公共财政保障能力，有效控制地方政府债务，推动财税管理体制健康发展。五是真诚维护群众利益，促进社会全面和谐发展。

(二) 注重抢抓机遇、果断决策。因国际原油价格持续上涨，十多年来燃油税改革一直在等待时机。2008年下半年，国际原油价格下跌，党中央、国务院高瞻远瞩，审时度势，成功把握住稍纵即逝的机遇，及时做出成品油税费改革的决策，彰显了党中央、国务院驾驭宏观经济的巨大魄力和高超能力，也为今后推进更为严峻复杂的改革攻坚任务树立了良好的榜样。

(三) 注重统筹考虑、协调联动。成品油税费改革的顺利实施，有赖于党中央、国务院的英明决策和顶层设计，通过上百次的修改完善改革方案，形成了科学严密的改革总体规划，统筹兼顾了利益各方的利益，妥善处理了政府与企业、政府与个人、中央与地方、财政与其他部门的关系。成品油税费改革是在成品油价格不升反降和妥善安置收费人员的前提下实施的，还进一步完善了种粮农民、部分困难群体和公益性行业的补贴政策，保障了社会民生，维护了社会稳定。成品油税费改革的顺利实施还有赖于实施了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、统筹兼顾、协调联动保证了改革的顺利进行，维护了社会稳定。

(四) 注重民主决策、问政于民。

成品油税费改革，首向社会公开征求意见，做到了发扬民主、集中民智、凝聚共识，提高了改革的社会参与度，夯实了改革的民意基础，有助于成品油税费改革顺利实施，为今后实施科学民主决策积累了宝贵的经验。

总的看，成品油税费改革是我国近年来贯彻落实科学发展观的一次重大而成功的实践，是深化税收制度改革、完善社会主义市场经济体制与公共财政体制的又一座里程碑。成品油税费改革过程中积累的这些经验弥足珍贵，具有高度典型性、广泛代表性和普遍指导性，必将对今后推进其他经济体制改革任务产生重要而深远的影响！改革的顺利实施和经验的积累，是党中央、国务院坚强领导和科学决策的结果，也得益于在最广泛的基础上问政于民、集思广意、凝聚共识、顺应民心，得益于各部门的协调配合、相互支持，得益于各级政府的高度重视、全力拥护。

三、成品油税费改革对推进“十二五”财税改革的启示

“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。从国际看，国际金融危机深层次影响逐渐显露，国际经济运行态势不确定性、不稳定性明显上升，全球治理机制深刻变革，在给我国带来历史性机遇的同时，也带来了前所未有的挑战。从国内看，我国发展的有利条件、内在优势和长期向好趋势没有改变，但也面临着许多前所未有的新情况新问题新挑战，各种体制性、结构性矛盾更为严峻复杂，传统增长模式难以继，发展方式亟待转变，改革发展稳定任务繁重。从财政工作看，虽然

近年来财税体制改革取得了很多成绩，但与建立有利于科学发展和转变经济发展方式的财税体制目标相比，现行财税体制还存在一些问题，突出表现在：财政管理仍需加强，预算完整性和透明度有待提高，地方政府性债务规模较大；政府间事权和支出责任划分不够清晰，转移支付制度尚需完善，地区间人均财力绝对差距较大，省以下财政体制改革还未完全到位，部分县乡财政仍比较困难；税制结构不尽合理，地方税体系建设相对滞后，税收在促进科学发展和调节收入分配方面的作用有待进一步发挥等。解决这些问题要求我们必须以坚定的信心、坚决的态度深化财税体制改革。

“十二五”时期，财政部门将深入贯彻科学发展观，认真落实党中央、国务院的各项要求，着力完善预算管理制度，深化财政体制改革，完善税收制度，积极构建有利于转变经济发展方式、促进科学发展的财税体制机制。成品油税费改革的成功经验为今后的改革提供了许多重要启示。

(一) 更加突出科学发展的主题和加快转变经济发展方式的改革主线。成品油税费改革是一次全面贯彻科学发展观的成功实践，通过设计科学合理的改革方案，促进了交通事业和国民经济的发展。成品油税费改革建立了税收调控利用能源的新机制，有效引导了消费，促进了节能减排，推动了经济发展方式转变。“十二五”时期财税体制改革，必须更加突出科学发展的主题和加快转变经济发展方式的主线，促进经济全面协调发展。预算管理制度改革，要进一步调整和完善财政支出结构，对民生和有利于经济发展方式转变的行业给予倾斜。财政体制改革，要遵循受益

范围、成本效率、基层优先等事权划分原则,明确划分中央与地方之间在推动科学发展方面的主要事权和支出责任。税收制度的改革,要服从服务于国家经济社会发展大局,建立有利于科学发展和加快经济发展方式转变的税收体制机制,充分发挥税收筹集国家财政收入的主渠道作用和调控经济、调节收入分配的职能作用,促进经济结构调整优化和发展方式转变,推动和谐社会建设。

(二)更加突出以人为本、为民服务的改革宗旨。成品油税费改革充分体现了以人为本的原则,对农业、渔业、林业、城乡道路客运、岛际和农村水路客运、残疾人自用机动车等特殊行业和弱势群体都进行了补贴,充分考虑了民生问题,关注了广大人民群众的利益。“十二五”时期财税体制改革,必须更加突出以人为本、为民服务的改革宗旨,切实转变政府职能。预算管理制度改革,要加大科技投入,着重支持教育、卫生、社会保障和就业等民生重点领域改革。财政体制改革,要健全财政转移支付制度,力争在教育、卫生、社会保障和就业等重大民生项目的支出责任划分上取得实质性进展。税收制度改革,要更加注重税负公平,为所有市场主体创造公平竞争的税收环境。

(三)更加突出以改革促发展、以发展促和谐的改革思维。成品油税费改革有机地协调了改革、发展、稳定的关系。此次改革在取消相关收费的同时,成倍提高成品油消费税税额,改革力度很大,但同时又统筹考虑了东、中、西部地区的发展差异,兼顾了普通老百姓的承受能力,从而既有效推进了改革,促进了发展,又维护了经济社会的稳定。“十二五”时期财税体制改革,必须更加突出以改革

促发展、以发展促和谐的改革思维。从服务党和国家事业全局的角度出发,妥善处理改革、发展、稳定的关系,妥善处理政府与市场、政府与纳税人、中央与地方、财政与其他部门的关系,在统筹考虑改革的力度、经济发展的速度和促进老百姓收入增长基础上,进一步健全公共财政体系,完善预算管理制度,分步实施税制改革,使各项财税体制改革任务既有利于制度自身的完善,又充分发挥财政调控经济、调节收入分配和资源配置的职能作用,同时,还要促进社会的和谐稳定。

(四)更加突出依法理财、民主理财、科学理财的改革原则。公路建设和养护资金以税收这一比较规范的形式筹集,筹资成本低,效率高,体现了决策法制化。成品油税费改革向社会公开征求意见,体现了决策民主化。改革后的新增收入通过转移支付方式分配给地方,保证了交通基础设施建设养护、人员经费及机构运转等支出需要,体现了决策科学性。“十二五”时期财税体制改革,必须更加突出依法理财、民主理财、科学理财的改革原则,坚持实施科学财政、法治财政、阳光财政,即将重点推进的房地产税费改革、资源税费改革、环境税费改革,要坚持“正税清费、分类规范”的方向,积极推进符合条件的收费项目转化为税收,进一步提高财政收入质量。要坚持问政于民、民主决策,公开面向社会各界多方听取意见,充分征求民意。要坚持按照突出重点、统筹兼顾、远近结合、分步实施的原则,统筹做好各项财税制度改革。

(五)更加突出健全公共财政体系,实现基本公共服务均等化的改革方向。成品油税费改革建立了规范的

交通建设资金分配机制以及种粮农民和公益性行业补助机制,有助于均衡地区间道路建设和维护资金的财力,实现基本公共服务均等化。“十二五”时期财税体制改革,必须更加突出健全公共财政体系,实现基本公共服务均等化的改革方向。吸收和借鉴成品油税费改革的成功经验,按照完善社会主义市场经济体制和实现基本公共服务均等化的要求,推进“十二五”时期的财税体制改革。第一,健全政府预算体系,完善预算管理制度。建立由公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保障预算组成的有机衔接的政府预算体系,全面反映政府收支总量、结构和管理活动。加强预算编制和执行管理,强化预算监督,建立预算编制与执行、监督相互制衡、有机衔接的运行机制,提高财政管理绩效,保障财政职能作用充分发挥。第二,继续推进财政体制改革。按照实现基本公共服务均等化和推进主体功能区建设的要求,加大一般性转移支付力度,建立和完善中央与地方财力与事权相匹配的财政体制,并力争在重大民生项目的支出责任划分上取得实质性进展。

当前,面对复杂多变的新情况和新变化,我们要坚定信心,开拓进取,深入贯彻落实科学发展观,认真落实中央经济工作会议和全国财政工作会议精神,紧紧围绕科学发展主题和加快转变经济发展方式主线,把稳增长、控物价、调结构、惠民生、抓改革、促和谐更好地结合起来。同时,认真总结成品油税费改革等一系列改革经验,扎实推进“十二五”财税体制改革,在深化改革中促进社会稳定、以深化改革求得经济社会进步,协调处理好改革发展稳定关系,确保实现“稳中求进”的良好局面。❷