

赛。江苏省财政厅认真部署、周密安排,利用各种媒体、采取多种办法积极组织人员参加全国财政法规知识竞赛,全省参赛人员超过90万人,参赛人数居全国第一。另外,江苏省财政厅还开展了全省财政系统法律知识书面对抗赛,并面向社会开展了网上财政法律知识有奖竞赛活动。广东省财政厅积极组织人员参加全国财政法规知识竞赛,参赛人数达32万人,居全国第三,财政系统参赛人数达100%。山西省财政系统组织各种竞赛30多次,参赛人数100多万。浙江省财政厅每年都组织法规知识考试(测试)活动,2008年利用厅机关网络电子学习系统组织了行政法规知识学习并进行了测试。四是利用媒体的及时性进行普法宣传。8省市财政部门充分利用电视、广播、报纸、杂志、网络等媒介传播平台,拓展法制宣传途径。江苏省财政厅、宁波市财政局还通过领导走进电视直播室进行宣讲等形式,将财政法律知识及财政惠民政策向社会进行广泛深入细致的宣传,取得良好效果。浙江省财政厅通过与媒体合作,大力宣传财政法律法规,2年多来,共刊发宣传稿件60余篇。五是大力开展“12·4”法制宣传日活动。8省市财政厅(局)每年12月4日都积极开展法制宣传日活动,采取发传单、办竞赛、搞晚会、做游戏、送法下乡、街头财政法律法规咨询等多种形式,大力普及财政基本法律知识,寓教于乐,使财政法律知识逐步深入人心。

同时,8省市财政厅(局)还注意在实践中积极探索法制宣传教育的新方法新思路,不断创新宣传形式。江苏省财政厅开展了“财政宣传月”活动,在每年5、6月份,省、市、县三级联动,采取多种形式集中开展普法宣传活动。浙江省财政厅结合建立“收入一个笼子、预算一个盘子、支出一个口子”公共财政管理体制的要求,从财政收入、财政支出、财政收支管理和财政违法行为的处罚四个方面,组织设计发行了2万多套通俗易懂、图文并茂的宣传挂图,并举行了《浙江日报》、《浙江法制报》、《中国财经报》和《钱塘法治网》等众多媒体参加的挂图发行仪式,通过各级财政部门和省普法办将宣传挂图发放到机关、街道、社区、乡村等。广东省财政厅组织干部参加财政行政处罚听证会,开展现场法制教育,提高财政法制干部实际操作行政处罚听证程序的能力。山西省吕梁市摄制全市财政普法宣传教育电视专题片,展示财政法制文化,宣传财政法律知识。通过以上贴近实际、贴近生活、贴近群众的宣传形式,广泛宣传了与群众生活息息相关的各项财政惠民政策以及直接关系企业发展的最新财税政策,使社会各界更加理解、关心、支持财政,从而树立起公共财政的良好形象。

(四)学以致用,效果显著。财政法制宣传教育活动的深入开展,在为财政改革和发展创造良好法制氛围的同时,较好地发挥了引导改革、规范改革、推动发展、服务发展的积极作用,对财政收入的大幅度增长,财政支出的不断规范,财政管理的科学化、精细化起到了促进作用。一是全社会的法律意识得到增强。财政“五五”法制宣传教育规划实施以来,人民群众的法律意识得到大大增强。如,山西省各级财政部门每年收到的人大代表、政协委员的议案、提案、建议、意见占政府口总数的1/5左右,比以前所占比例有很

大提高。二是财政制度建设取得新成效,推进了财政部门依法理财的进程。财政“五五”普法以来,江苏省出台了《江苏省财政监督办法》,山西省出台了《山西省煤炭可持续发展基金征收办法》、《山西省实施〈中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例〉办法》、《山西省实施〈中华人民共和国车船税暂行条例〉和〈中华人民共和国车船税暂行条例实施细则〉办法》3个地方政府规章,广州市财政局先后制定了《广州市非税收入管理办法》、《广州市综合治税管理办法》和《广州市政府部门行政首长财经责任问责试办法》等规章制度。三是促进了财政管理的科学化、精细化和规范化,法治财政建设迈出新步伐。江苏省、重庆市财政厅(局)建立健全行政决策程序,规范行政决策流程,预算编制和重大资金分配等重大决策均须经厅(局)党组或厅(局)长办公会议讨论决定或通过预算会审,重大决策事项还须经法律咨询论证,以确保重大决策的合法性;江苏、山西两省财政厅转变财政管理模式,以依法理财理念扎实推进部门预算、国库集中支付等财政改革,充分发挥财政资金效益,厅领导和各业务处都自觉把向法制机构征询意见,作为重大决策的必经程序,还建立了由法律专家组成的财政重大决策法律咨询专家库和法律顾问制度。浙江省财政厅严格依照法定程序和期限办理行政复议案件,2年来办理9起行政复议案件中并没有一起引起行政诉讼,作出25件行政处罚没有出现违法处罚现象。

(财政部条法司供稿,何银宝执笔)

成品油价格和税费改革

2008年,为实施成品油税费改革,国家发展和改革委员会、财政部、交通运输部、国家税务总局会同有关部门向国务院提出了推进成品油税费改革的建议和实施方案,国务院及时把握有利时机,决定从2009年1月1日起实施成品油价格和税费改革。本次改革对规范政府收费行为,公平社会负担,促进节能减排和结构调整,依法筹措交通基础设施维护和建设资金,促进交通事业稳定健康发展,都具有重大而深远的意义。

一、实施成品油价格和税费改革的背景

近年来,我国经济发展与资源环境的矛盾日益突出,节能减排工作任务艰巨。一方面,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。另一方面,我国石油利用效率低、单耗水平高、浪费现象严重。我国单位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。为保持经济社会的可持续发展，迫切需要抑制燃油的不合理消费。

长期以来，除2001年改革车辆购置税外，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。但由于是按车辆及载重计费，存在大吨小标、超限超载等逃避收费现象，随意减免养路费、收费行为不规范等问题，以及在收费公路发展中存在规模大、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，社会和群众反映强烈。另外，很多地方二级公路已收不抵支，偿还本息的难度很大，“借新账、还旧账”现象比较普遍，债务规模越滚越大，蕴藏着较大的金融和财政风险。2004年《收费公路管理条例》规定东部地区停止发展新的二级以下（含二级）收费公路。1999年10月全国人大修订了《中华人民共和国公路法》，明确提出“国家采用依法征税的办法筹集公路养护资金，具体实施办法和步骤由国务院规定”，为燃油税费改革提供了法律依据。近年来，财政部对燃油税方案进行了认真研究，为出台燃油税做了大量准备工作，但由于国际市场油价持续上涨，燃油税费改革一直未能出台。

为规范政府收费行为，理顺税费关系，以公平规范的方式依法筹集交通基础设施维护和建设资金，需要适时推进燃油税费改革。燃油税费改革也为社会各方面共同期待。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，我国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地间接接轨，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，特别2008年前9个月倒挂现象更为突出，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。

二、成品油价格和税费改革的目标和总体思路

这次改革是价税费联动改革，通过建立公平规范的税收体制和完善的的价格机制，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。总体思路：一是根据当前经济形势，在妥善安置相关人员，保持社会稳定的前提下，取消养路费等6项收费，逐步有序取消政府还贷二级公路收费，规范政府收费行为，减轻社会负担，有利于扩大内需、促进经济增长。二是通过提高现行成品油消费税单位税额，达到促进节能减排、资源节约和环境保护，并依法筹集交通基础设施养护、建设资金，推动交通事业健康持续发展需要的目的。同时体现了多用油多负担的公平原则，有利于建设资源节约型和环境友好型社会。三是在价内提高成品油消费税单位税额，理顺成品油价格的前提下，按照完善后的成品油价

格形成机制的规定，适当降低成品油价格。今后国内成品油价格将随国际市场油价变化相应调整，有利于调动炼油厂的生产积极性，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，满足国民经济发展和人民生活水平提高对石油的需求。

三、成品油价格和税费改革的工作历程

成品油税费改革，可谓“十年磨一剑”。1997年全国人大通过《公路法》，首次提出以燃油附加费替代养路费。2000年10月，经国务院批准，国家发展和改革委员会、财政部等部门共同制定了《交通和车辆税费改革实施方案》，决定择机开征燃油税。然而，由于国际市场原油价格不断上涨，改革方案一直未能出台。2008年7月下旬，国际原油价格开始出现大幅回落，国内成品油出现了较大的降价空间。财政部审时度势，果断决策，决定推出这一改革。从2008年8月初开始的燃油税费改革，大致经历了以下四个阶段：

第一阶段：抢抓机遇、重新启动。面对国际原油价格下降的难得机遇，财政部税政司等有关司局按照部领导的指示迅速行动，2008年8月底研究提出了改革的初步思路。9月初，财政部副部长王军带领税政司的同志就燃油税费改革与国家税务总局领导交换意见，并很快达成共识。10月中旬，财政部研究提出了燃油税费改革的初步方案。

第二阶段：上报方案、加强领导。2008年10月20日，财政部部长谢旭人和国家税务总局局长肖捷联名向李克强副总理上报了《关于提高汽柴油消费税单位税额的请示》，李克强副总理批示，将提高汽柴油消费税单位税额与成品油价格一起研究。11月11日，李克强副总理主持会议，决定实行成品油价税费联动改革，并成立由国家发展和改革委员会牵头，财政部、交通运输部、国家税务总局等14个部委组成的成品油价税费改革协调小组。

第三阶段：征求意见、凝聚共识。2008年11月20日起，根据李克强副总理的指示精神，财政部与国家发展和改革委员会、交通运输部、国家税务总局先后4次联合召开会议，分别听取地方政府有关部门、专家、相关企业、基层交通规费征稽单位及居民代表等对改革方案的意见，并向全国人大财经委作了汇报。12月1日和9日，李克强副总理分别听取了各地常务副省长和省长的意见，财政部会同有关部门做了大量的相关准备工作。

第四阶段：完善方案、组织实施。根据地方政府和社会各界的意见，财政部与国家发展和改革委员会等部门对改革方案进行了多次修改完善。12月14—17日，李克强副总理多次主持会议，研究确定改革方案及相关配套政策。12月18日，国务院正式发布《关于实施成品油价格和税费改革的通知》，至此，历经10多年的“燃油税”改革终于付诸实施。从12月19日开始，包括提高消费税税额和取消公路养路费等6项收费在内的各项改革措施陆续发布。

四、成品油税费改革的主要内容

提高现行成品油消费税单位税额，不再单独开征燃油税，不增加新的税种，符合简化税制的要求，可以实现促

进节能减排、资源节约和筹集交通基础设施建设养护资金的双重目标。利用现有征管手段,实现燃油税费改革相关征管工作的有效衔接,既可以保证国家税收及时入库,又可以避免增加纳税人负担和税收成本,有利于提高税收征管效率。

(一) 提高成品油消费税税额。汽油、石脑油、溶剂油、润滑油消费税单位税额由每升0.2元提高到每升1.0元;柴油、航空煤油和燃料油消费税单位税额由每升0.1元提高到每升0.8元。提高成品油单位税额后,汽、柴油价格不但没有提高,反而有所降低。

提高成品油消费税税额后,成品油消费税的征收机关、征收范围、征收环节和计征方式保持不变。成品油消费税仍然属于中央税,继续由国家税务总局征收(进口环节继续委托海关代征)。纳税人仍然为在我国境内生产、委托加工和进口成品油的单位和个人。纳税环节不变,仍在生产环节(包括委托加工和进口环节)。征税范围仍然为汽油、柴油、石脑油、溶剂油、润滑油、燃料油和航空煤油。计征方式也继续实行从量定额计征,价内征收。

(二) 取消公路养路费 etc 6项收费。取消原在成品油价外征收的公路养路费、航道养护费、公路运输管理费、公路客货运附加费、水路运输管理费和水上客货运附加费6项收费。

(三) 逐步有序取消政府还贷二级公路收费。允许以省(区、市)为单位自主选择取消政府还贷二级公路收费(包括二级公路上的隧道、桥梁收费,下同);同时停止审批新的二级公路收费;中央在成品油税费改革新增税收收入中每年安排一定专项资金,逐年解决已经取消的政府还贷二级公路债务偿还、人员安置、养护管理和公路建设等问题。对未取消政府还贷二级公路收费的省(区、市),中央财政不予补偿。对确定取消的政府还贷二级公路车辆通行费收费站,要及时向社会公布具体位置和名称,接受社会监督。对于占8.7%的经营性二级收费公路,考虑其是由国内外企业投资经营的,由各地视情况逐步取消。

(四) 新增成品油消费税收入分配原则。新增成品油消费税连同由此增加的增值税、城建税和教育费附加具有专项用途,不作为经常性财政收入,不计入现有与支出挂钩项目的测算基数。改革增加的消费税、增值税,虽然列在中央,但中央也不用于安排本级支出,全部由中央财政通过规范的财政转移支付方式分配给地方。主要用于替代取消公路养路费等6项收费后的支出,补助各地取消已审批的政府还贷二级公路收费,并对种粮农民、部分困难群体和公益性行业给予必要扶持。

这次成品油价税费改革是在不提高现行汽、柴油价格前提下进行,并且在现行成品油价格水平上,国家已经对种粮农民、部分困难群体和公益性行业给予了补贴。此次改革后,国家将完善现行的农资综合直补政策、出租车、渔业(含远洋渔业)、林业、城市公交和农村道路客运(含岛际和农村水路客运)的补贴机制,各地政府将继续做好城乡低保对象等困难群体基本生活保障工作。

五、完善成品油价格形成机制的主要内容

完善成品油价格形成机制,就是要国产陆上原油价格继续实行与国际市场直接接轨,国内成品油价格继续坚持与国际市场有控制地间接接轨,建立和完善既反映国际市场石油价格变化和企业生产成本,又考虑国内市场供求关系;既反映石油资源稀缺程度,又兼顾社会各方面承受能力的形成机制,促进资源节约和环境保护。

(一) 将现行零售基准价格允许上下浮动改为实行最高零售价格。最高零售价格,以出厂价格为基础,加流环节差价确定。将原允许上浮8%降为4%左右,折成额度取整确定。成品油经营企业可根据市场情况在不超过最高零售价格、最高批发价格或最高供应价格的前提下,自主确定或由供销双方协商确定具体价格。国家发展和改革委员会可根据流环节费用变化等情况适当调整流环节差价水平。

(二) 完善价格调控办法,调整调控区间。为减缓国际市场油价高位波动对国内市场的影响,对2006年机制规定的调控办法和区间作如下修改:(1) 当国际市场原油价格低于每桶80美元时,按确定的加工利润率计算成品油调价额。(2) 当国际市场原油价格高于每桶80美元低于每桶100美元时,扣减利润率计算成品油调价额。(3) 当国际市场原油价格高于每桶100美元低于每桶130美元时,按加工零利润计算调价额。(4) 当三种原油价格高于每桶130美元时,按照兼顾生产者、消费者利益,保持国民经济平稳运行的原则,采取适当财税政策保证成品油生产和供应,国内成品油价格原则上不提或少提。(5) 一个月内成品油最高零售价格累计涨幅或降幅每吨不超过800元,连续3个月内累计涨幅或降幅每吨不超过1600元。

(三) 继续实行并完善4个配套机制。拟在继续实行石油企业内部上下游利益调节机制和石油涨价收入财政调节机制的同时,适当完善价格联动和补贴机制。

1. 完善相关行业价格联动机制。成品油价格按机制运行后,调整频率加快,次数增多,需对相关行业价格联动机制作适当完善。(1) 铁路货运价格,根据上年国内柴油价格上涨情况,原则上还是每年调整一次。(2) 民航国内航线旅客运输价格,首先在运价浮动机制内,由航空公司自主调整具体票价,需要调整燃油附加时,根据航空煤油价格变化情况,原则上还是半年调整一次。(3) 出租车和道路客运价格,由各地进一步完善价格联动机制,根据油价变动情况,通过法定程序,决定调整运价或燃油附加。

2. 完善对种粮农民等部分困难群体和公益性行业补贴的机制。(1) 种粮农民。对当年成品油价格变动引起的农民种粮增支,继续纳入农资综合直补政策统筹考虑。种粮农民综合直补只增不减。(2) 渔业、林业、城市公交和农村道路客运(含岛际和农村水路客运)。补贴比例按现行政策执行,补贴标准随成品油价格的增减而增减,具体补贴办法由财政部商有关部门另行制定。新的补贴办法从2009年起执行。(3) 出租车。在运价调整前,因油价上涨增加的成本,继续由中央财政给予临时补贴。(4) 低收入困难

群体。各地综合考虑成品油、液化气等调价和市场物价变动因素,继续做好城乡低保对象等困难群体基本生活保障工作。

六、相关配套措施

(一) 加强成品油市场销售和执行情况监管。目前,成品油价格和税费改革实施情况良好、运行平稳。财税部门将密切跟踪成品油消费税的收入状况,加强成品油市场监测和监管,严厉打击各种非正常销售行为与合同欺诈等违法行为,确保成品油销售市场稳定。

(二) 明确成品油消费税配套政策。提高成品油消费税单位税额后,航空煤油继续暂缓征收消费税。用作乙烯、芳烃类产品原料的国产石脑油继续免征消费税。对进口石脑油恢复征税,其中用作乙烯、芳烃类产品原料的石脑油予以退税。外购(委托加工收回)成品油用于连续生产乙醇汽油等其它清洁燃料的,允许扣除已缴纳的消费税。

(三) 确保取消收费政策到位。各地要按照改革方案的统一安排,在2009年1月1日零时全部取消养路费、二级公路收费,以及政府还贷二级公路收费。要加强监督检查,确保取消收费政策落实到位,让群众切实体验到改革成果。绝不允许边改革、边收费,严格禁止变相新增收费项目、乱收费。对违反规定的,要严肃查处,并追究相关责任人的责任。经营性二级公路继续保留收费的,要向社会公示审批机关、收费年限、收费标准等。

(四) 确保地方利益不受影响。改革方案将燃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。中央对地方转移支付资金包括存量资金和增量资金。存量资金按照替代养路费、二级公路收费分配;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,适当体现全国道路的均衡发展。并保证资金属性不变、资金用途不变、地方预算程序不变、地方事权不变。这些因素基本与影响历年养路费收入增长的因素协调一致,能够保证地方收入不会因为养路费取消而受到影响。并且,资金的分配规范透明,可以确保地方所需的资金落实到位。

(五) 妥善安置交通收费征稽人员。妥善安置改革涉及人员,既是确保成品油价格和税费改革顺利推进、实现改革平稳过渡的基本前提和重要保证,也是维护社会稳定、建设和谐社会的现实需要。地方有关各部门要按照国务院的统一部署,在地方各级人民政府的直接领导下,坚持以人为本、按照“转岗不下岗”的要求,多渠道、多领域妥善安置改革涉及人员。一是交通运输行业内部通过转岗等途径消化吸收,将大部分人员逐步充实到路政管理、治超、公路养护管理等领域。二是充实部分人员到税务部门工作。各级税务部门将按照《公务员法》的有关规定进行考试录用或调任,接收部分在编的公路养路费稽征人员,相关编制由编制部门另行核定。三是地方人民政府统筹协调,多种渠道安置改革涉及人员。

(六) 研究解决普通公路建设发展,特别是二级公路发

展问题。通过这项改革,以新增燃油消费税资金补贴偿还现有债务,减轻地方政府还贷压力,地方政府可以整合现有资源,更好地用于发展二级公路。同时可以此为为契机,抓紧研究建立和理顺普通公路投融资体制,促进普通公路走向健康可持续发展之路。随着高速公路和一级公路网络建设负担的减轻,交通建设资金可以更多的投向普通公路建设,支持其健康发展。

(七) 严厉打击油品走私活动。实施燃油消费税改革后,走私问题可能再度突出,进而冲击国内市场。海关、工商、公安、税务、财政和商务等有关部门将密切配合,与地方政府共同采取有力措施,严厉打击各种油品走私活动。同时加强油品市场监测和监管,严厉打击各种假冒伪劣油品与合同欺诈等违法行为,确保成品油市场稳定。

(财政部税政司供稿,吴京芳执笔)

完善海关特殊监管区域 功能政策 促进区域经济 协调发展

海关特殊监管区域是经国务院批准,设立在中华人民共和国境内,以保税为基本功能,实施视同“境内关外”的进出口税收政策,由海关实行封闭监管的经济区域。截至2008年底,我国先后建立起保税区、出口加工区、保税物流园区、跨境工业园区、保税港区和综合保税区6类海关特殊监管区域。

一、各类海关特殊监管区域设立的有关背景情况

改革开放30年来,我国的经济建设取得了举世瞩目的成就。中国经济在融入经济全球化的过程中,各类海关特殊监管区域都发挥了十分重要的作用。回首我国海关特殊监管区域近20年的发展历程,可以清晰地看到,各类海关特殊监管区域的产生都有其特殊的历史背景,都与当时的经济形势和加工贸易的发展状况密切相关。

(一) 保税区。20世纪80年代后期,以沿海地区为主的外向型经济发展已成为我国整个经济发展战略的一项重要构成内容。为进一步促进和加快沿海地区的外向型经济发展,需要在投资、贸易、关税、金融等方面实行开放度更大的政策,需要为国内企业创造直接与国际经济接轨的生产经营环境,兴办保税区正是适应了这些需要。保税区(Bonded Zones)是我国借鉴国际自由贸易区模式设立的特殊经济区域。自1990年5月上海外高桥保税区成立以来,截至2008年底,我国共设立了15个保税区,分别是上海外高桥、深圳福田、深圳沙头角、深圳盐田港、大连大窑湾、天津港、山东青岛、江苏张家港、宁波北仑港、福建马尾、厦门象屿、广州、珠海、汕头和海南海口保税区。

(二) 出口加工区。20世纪90年代末,加工贸易已涉及我国绝大部分产业,成为我国对外贸易持续快速发展的主