

燃油税费改革对交通运输业发展的影响与机遇

周 伟

(交通运输部 公路科学研究院,北京 100088)

摘 要:为了科学认识与合理评价此次燃油税费改革对交通运输业发展带来的影响,从评价养路费制度、经济发展模式、城乡协调发展的角度讨论了燃油税费改革的重大意义;从抑制超限超载、治理“公路三乱”、调整公路建设投资结构、优化收费公路结构考察了燃油税费改革给交通运输业带来的发展机遇;从深化交通运输业管理体制改革、探索融资新机制、相关人员的分流与安置角度分析了燃油税费改革对交通运输业的巨大挑战。

关键词:交通运输管理;燃油税费改革;经济发展模式;超载超限

中图分类号:F512.5

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2009)01-0001-04

国家发改委、财政部、交通运输部、国家税务总局拟定的《成品油价税费改革方案》于2009年1月1日起正式实施。此次燃油税费改革方案的主要内容包括:一是取消公路养路费、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运客货运附加费,逐步有序取消已审批的政府还贷二级公路收费;二是在不提高现行成品油价格的前提下,将汽油消费税单位税额由每升0.2元提高到1元,柴油由每升0.1元提高到0.8元。这次改革对交通运输行业来说,是一次革命性的变革,具有里程碑式的深远意义。

一、燃油税费改革的意义

(一) 规范政府收费行为,提高征收效率,实现公平负担的客观需要

客观地说,养路费对于中国公路事业的发展还是发挥了重要作用并做出巨大贡献的。但这个费种确实存在着自身无法解决的弊端,主要表现为:一是养路费的征收基本上是按照车辆的标定吨位定额计征的,无法体现车辆对公路使用的频度和强度,更未

反映燃油消耗的情况,因此,养路费征收制度的公平性较差。二是征收难度高,养路费征收过程中普遍存在随意减免和“特权车”等现象,逃收漏收问题突出。据估计,养路费全国平均漏征率约为6%~10%^[1]。三是存在着收费行为不规范的问题,造成异地挂牌、大吨小标、超载超限的现象十分突出。本次税费改革将六费取消,代之以统一征收燃油税,在相关公路用户用油的同时完成了缴税的过程。新的燃油税费制度与现行的征费方式比,可以大大节省征收成本,提高征收效率。

因此,燃油税费改革能够更好地反映相关公路用户使用公路程度,体现了公平负担的原则;同时还规范了政府收费行为,做到应收尽收,排除了偷逃和漏征的可能性,也有利于防止和杜绝其他违法行为。

(二) 以经济手段促进发展方式转变,优化经济结构,合理配置资源,调整消费模式和落实国家节能减排战略的必然选择

在中国经济快速发展的同时,资源与环境所面临的压力十分巨大。一方面,由于石油是不可再

收稿日期:2009-01-15

作者简介:周 伟(1959-),男,陕西商南人,教授,博士研究生导师。

生的资源,中国对石油需求不断增加,石油对外依存度目前已高达到 50%。另一方面,中国石油利用效率低、单耗水平高、浪费现象严重。中国单位 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,尤其是车辆用油方面的燃油经济性水平比日本低 20% 以上,比欧洲低 15% 以上,比美国低 5% 以上。同时,燃油的大量使用总是伴随着环境污染和全球气候变暖的加剧。目前中国大城市 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,燃油的过度消费和粗放使用给社会带来了巨大的负外部性。

为深入贯彻和落实科学发展观,就需要在全社会树立节能减排的观念和意识,同时迫切需要采取切实有效的措施引导燃油合理消费和提高燃油使用效率。为此,仅仅依靠宣传教育和行政手段的干预是不足的,最有效的方法是经济手段。国际经验表明,人均燃油消耗量是和燃油税负高低密切相关的,美国由于采用了较低的燃油税,其人均燃油消耗量是日本和欧美其他国家的 2 倍以上。因此,通过征收燃油税,加大燃油的使用成本,可以有效转变经济发展方式和优化经济结构,也能够充分反映稀缺性资源的真实经济价值,优化资源配置,从而引导社会消费模式转变,抑制过度 and 粗放的燃油消费,促进节能减排^[2]。

（三）抓住机遇，深化改革，扩大内需，促进城乡协调发展的现实要求

第一,本次燃油税费改革是在国内油价较高而国际油价相对较低的情况下推出的,从实施的角度看,这是千载难逢的机遇,可以收到加税不涨价的效果,避免引起社会震动。而按照从量计额的方式征收,税额与油价高低无关,油价高的时候税率就低,油价低的时候税率就高,这样可以有效降低油价波动的幅度,增加税收的稳定性。

第二,燃油税从提出历经十余年难以出台,除了油价高低的时机外,还有一个重要原因就是过去的方案对非道路用户的燃油补偿机制上有障碍,在技术上难以克服,现在采用消费税一揽子解决,解开了这个死结,体现了通过机制创新来深化改革。

第三,在这次改革方案中包含了逐步有序取消二级公路收费的内容,这对于扩大内需、促进区域和城乡协调发展具有重要的意义和作用。因为统筹区域、城乡经济协调发展的要义就在于实现区域、城乡之间生产要素的自由流动,而降低其流动成本就是最有效的方式。逐步有序地取消政府还贷二级公路

收费,必将大大减轻社会负担,有利于扩大内需,方便人民群众安全便捷出行。同时,可以通过税负方式有效加大对西部地区和老少边穷地区的转移支付力度,促进区域交通的协调发展。

二、燃油税费改革给交通运输行业带来的发展机遇

这次改革带给交通行业的发展机遇是十分难得的。具体说来,主要有以下几个方面。

（一）有利于抑制超载超限，促进运输装备升级和车船制造业的技术创新

超载超限是一个社会顽疾,其屡治不除的根本原因在于经济动因。传统的养路费征收是按照标定吨位核算的,这就给超载超限、大吨小标提供了偷逃养路费的空隙。通行费也是按标准车型核算的,超载超限所带来的超额利润主要来自偷逃的养路费和通行费。计重收费的实施已经堵住了通行费偷逃的漏洞,燃油税改革后,偷逃养路费的漏洞也将被杜绝。这对于超载超限来讲无疑于釜底抽薪,必将产生长远的积极效果。另外,实行燃油税改革后,交通运输企业必然会从降低成本的因素考虑加快更新车船装备,更多地采用高效低耗的大型和专业化的车辆和船舶,这对于优化交通运输企业的车辆结构,提高运输效率,实现交通运输行业的节能减排目标是非常重要的^[3]。它也必然会促使车辆制造行业加大技术创新的力度,开发和制造更多符合标准的、经济性能更高的新型车辆和装备。

（二）有利于治理“公路三乱”，减轻运输经营者负担，促进交通运输产业持续、健康发展

这次改革方案取消的六费总量接近 1 400 亿,这些费用尤其是涉及到交通运输方面的费用都是由运输经营者负担的。改革后油价不涨,这意味着运输经营者负担将会大大减轻。长期以来,在公路养护和运输管理中,收费是一种比较有效的手段,但也诱发了一些问题,使交通运输行业健康发展受到影响。如“三乱”问题屡禁不止,管理的重点和方向发生偏移等。由于收费、处罚职能与“市场监管”及“公共服务”同时存在,在利益的驱动下,难免发生“重收费,轻监管”和“重处罚、轻服务”的问题,往往出现“管理就是收费,执法就是罚款”的现象。燃油税费改革后,管理中的收费职能和处罚职能将被转移,这可以促使交通管理部门充分履行市场经济条

件下“宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务”的政府职能,更加侧重监管与服务,为规范管理奠定制度条件,促进交通运输行业的健康有序发展。

(三) 有利于调整公路建设投资结构,实现公共产品和服务由公共财政负担的转变

公路交通基础设施建设是一项公益性事业。长期以来,中国公路欠账多,资金缺口大,一度严重制约了国民经济的发展。正是由于交通运输行业根据中国国情创新性地提出了收费公路政策,才使中国的公路建设在短短的十几年间走过了发达国家 40 年所走过的历程,极大地促进了经济和社会的快速发展。但是应该看到,这种政策是在一定条件下的特定选择,也存在过度市场化所产生的问题。从理论上讲,公益性的设施属于公共产品,应由公共财政负担,应该更多地通过政府税收的方式加以筹措。这次改革方案中增加了“逐步有序取消政府还贷二级公路收费”的安排,初步形成了通过公共财政转移支付方式解决二级公路建设形成的债务问题和未来发展资金问题的机制。这对于调整公路建设投资结构,有效缓解地方公路建设资金不足的压力非常有利;有助于发挥政府财政资金的公共服务效能,增强政府的信誉,实现公路建设这项公益性的基础设施建设由政府公共财政资金供给的回归。

(四) 有利于兴利除弊,化解公路债务危机,优化收费公路结构

收费公路政策是中国公路基础设施建设发展最重要的支撑。在现有的公路网中,95% 的高速公路、61% 的一级公路、42% 的二级公路都是依靠收费公路政策建设的。实践证明,收费公路政策对于推进中国公路交通的发展,有效缓解公路交通对国民经济和社会发展的“瓶颈”制约功不可没。但收费公路发展到今天,也出现了一些不容忽视的问题,主要是规模大、站点多、结构不合理、管理不规范,其中以二级公路收费最为突出。二级公路收费公路占收费公路总里程的 60%,但其收费额只占整个收费公路收入的 12%,而且管理成本高。一些收费公路效益差,一些地方已收不抵支,债务越滚越大,蕴藏着很大的金融和财政风险。而且二级公路多数与老百姓的生活密切相关,其收费对城乡居民的日常生活影响较大,负面影响比较突出。这次改革逐步有序取消政府还贷二级公路收费,通过中央财政转移支付方式支持解决地方二级公路建设中的债务问题,是地方交通运输部门摆脱债务包袱、轻装上阵的最佳

时机。它能够使收费公路里程和收费站点数量减少一半以上,解决收费公路规模过大的问题,优化收费公路结构。同时这种取消不会影响收费公路的主要融资功能,使得收费公路的政策能够得到更好的利用,收到更好的经济效益和社会效益。

三、燃油税费改革给交通运输业带来的巨大挑战

当然,我们在为交通运输行业发展面临着如此难得的重大机遇而感到振奋的同时,必须看到税费改革也给交通运输行业带来了巨大挑战。

(一) 深化交通运输管理体制改革创新

中国现行的公路运输管理体制在规范运输市场、促进道路运输业健康发展方面发挥了重要作用,其“市场监管”、“公共服务”与“规费征收”职能同时存在的现实有利条件,使“规费”在运输管理方面成了市场准入和调控的有效经济手段之一。税费改革后,这个职能和手段没有了,怎样做好运输市场的监管与调控,切实保证形成统一、开放、竞争、有序的运输市场,就需要在体制、机制和政策上进行改革与创新。在公路养护管理方面,现行的事权、人权的 management 方式是与养路费自收自支的财权相对应的。税费改革后,所有的养护费用均来自中央的财政转移支付,而财政转移支付的方式和程序是有着严格规定的,这就对原有的管理体制、管理机制和资金使用方式提出了挑战。如果不能深化改革,适应这种挑战,理顺方方面面的关系,形成责、权、利相统一的新型管理模式,就有可能出现只有责任没有权力、只有义务没有手段的风险。

(二) 探索和形成融资新机制的有效途径和方式

由于养路费的征收和管理使用都是以省级交通运输主管部门为主体的,所以目前在很多地方都利用这些规费搭建融资平台,扩大公路建设资金的来源渠道,收到了积极的效果,有力促进了地方交通运输建设的发展。用于这种融资的主要方式有两种,一是鉴于长期以来各地地方财政预算中对公路设施的投资较少,使得公路养路费、客货运附加费一直被地方交通运输部门作为公路建设资本金的重要来源,这两种规费中的 30% ~ 50% 被用作建设项目资本金,约占项目资本金的 30%。二是银行信贷资金是中国公路建设资金的最重要来源,约占中国当前

公路融资的 70%。而获取银行信贷资金一般需要担保与抵押,地方交通运输部门一直以来也将养路费等规费作质押和担保向银行贷款以取得建设资金。税费改革后,这些做法还能不能继续,尤其是在采取中央财政转移支付后,如何进一步保持公路养路费等规费在公路建设融资领域的功能,为交通运输业发展提供尽可能多的资金来源支持是未来交通运输业需要应对的又一挑战。为此,就需要探索利用财政转移支付资金形成交通运输建设融资平台的新途径和新机制^[4]。

(三) 妥善分流与安置相关人员

此次税费改革涉及到十余万的规费稽征人员,逐步有序取消政府还贷二级路收费还涉及到众多的收费人员。妥善处理这些人员的安置问题关系到交通运输行业从业者的工作积极性,进而关乎整个行业的发展,也关系到社会的稳定。本次《成品油价税费改革方案》中提出:“妥善安置交通收费征稽人员。在地方各级人民政府统一领导下,多渠道妥善安置,中央相关部门给予指导、协调和支持,确保改革稳妥有序推进”,为解决这个问题明确了方向。解决这个问题的关键因素是要变行业行为为政府行为,由各省(自治区、直辖市)人民政府加以组织实施和落实。交通运输行业也要加强宣传和教育,提高大家对税费改革重大意义的认识,从国家大局和交通运输行业长远发展的观点出发,理解改革,支持

改革。认真研究制定人员安置分流的工作计划和具体实施方案,做到妥善解决,不留隐患。

四、结 语

成品油价税费改革是一项巨大的系统工程,需要中央和地方、各个部门、不同行业之间的配合。对于交通运输行业来说,机遇与挑战并存,机遇大于挑战。我们要抓住机遇,认真研究改革中面临的各类热点和难点问题,如在新的税收体系下如何建立公路建设与养护资金筹措和使用的长效机制,如何推进公路养护体制“事企分开,管养分离”的改革,如何建立有效的油运价格联动机制和补偿机制等。

参考文献:

- [1] 周 伟. 构建和谐交通,促进交通发展[N]. 中国交通报,2005-06-29(A04).
- [2] 周 伟. 新时期中国可持续交通发展战略与政策选择[J]. 长安大学学报:社会科学版,2007,9(2):1-7.
- [3] 周 伟,李媛媛. 中国城市公共交通建设策略的理论与方法[J]. 长安大学学报:自然科学版,2007,27(4):65-69.
- [4] 周 伟,王花兰. 基于马尔可夫链的交通发展与社会分工关系模式[J]. 长安大学学报:社会科学版,2006,8(3):1-3,7.

Reform of fuel tariff rate on traffic industry development

ZHOU Wei

(Research Institute of Highway, Transport Ministry, Beijing 100088, China)

Abstract: In order to have a scientific understanding and proper evaluation for the influence of reform of fuel tariff rate on the further development of China's highway transportation, this paper discusses the significance of the reform from three ways: evaluation on road maintenance fee, mode of economic development and coordinate development in both rural and urban areas. The author believes that the good chance of the further development in transport is from: restricting overload transportation, administering the present traffic disorder, regulating the present investment structure of highway construction and optimizing toll-road structure. The author also finds that deepening the management system, exploring new money-raising mechanism and property channeling the existing staffs in their present positions have become challenges.

Key words: traffic management; reform of fuel tariff rate; economic development model; overload