

# 燃油税开征的国际比较及我国的政策选择

朱洪仁

(上海财经大学 财政系, 上海 200433)

**摘要:**燃油税的开征是我国公路税费改革的一项重大举措,也是当前我国税制改革的一个突破口。本文从国际比较的角度,对德国、澳大利亚、美国、日本、新西兰等国燃油税的征收现状和经济影响展开比较,并在比较的基础上就我国燃油税开征的理论依据和政策动因、燃油的价格组成、征收环节、中央和地方财政分配关系等问题进行实证分析和探索。

**关键词:**燃油税;费改税;国际比较;政策选择

**中图分类号:**F810.42 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2000)03-0060-05

1999年10月31日,九届全国人大常委会第12次会议以97票赞成、0票反对、28票弃权的表决,最终通过了全国人大常委会关于修改公路法的决定。这表明,酝酿已久的中国“费改税”税制改革将可以全面推开。公路法的通过,为开征燃油税以代替征收养路费铺平了道路。公路的税费改革是中国税制改革的一个突破口。

燃油税在国外一般也称为汽油税、汽车燃油税和燃油消费税等。它属于消费税中的一种类别,使用费性质的消费税。目前,世界上很多国家根据各自的国情先后开征了燃油税,然而燃油税的调节功能在运用程度和表现方式上,各国呈现出不同的特色。

## 一、燃油税开征的理论依据和政策动因

对公路的建设和维修是采用收费形式还是征税形式,可从公共财政的理论来加以探索。“公共财政”包含的内涵是什么?简言之,国家财政将按照社会共同需要的原则来确定其职能和开支。“公共财政”首先表明,我国财政收入主要已是来自“公共”,而不再是来自政府“自己”,而财政支出应用于“公共”,即满足社会的公共需要。既然税收来自社会公众,收多少税与政府执行多少公共职能有关,那么政府该收什么税,就得有个说法,有个规矩,不能想收多少收多少,想怎么收就怎么收,收了税不够还要收费。这个说法(税法)或规矩的制定应该让公众参与,定出税法后应该依法征税。

“费改税”不是将所有的“费”都改为“税”,而是把那些具有税收或准税收性质或名为“费”实为“税”的政府收费项目,纳入税收轨道。对那些本来属于收费范畴或名与实均为“费”的政府收费项目,则要按照收费的办法加以规范,从而纠正由“税费不清”、“税收缺位”或“收费越位”

收稿日期:1999-12-13

作者简介:朱洪仁(1945—),男,上海人,上海财经大学财政系副教授。

而导致的政府收入格局的不规范现状,实现“税费归位”。对于公路的使用,是采取收费还是征税?就成本一效益的原则分析,从一些发展中国家的经验来看,收取公路费的缺点是征收成本相对较高。现实情况是,发展中国家的大多数公路都难以通过这种方式筹集到足够的资金,收费要在公路上设置层层关卡,不仅加大征收费用,同时也给行车者带来不便。而对汽车燃油课税可以认为是最有效率的,其收入稳定,征收成本低,且税负可以在全年的各个时期均衡负担。燃油税的开征是消费税调节功能的一种扩展。当然,各国开征燃油税的动因不尽一致,有的国家是为了控制汽油价格的上升;有的国家是作为对社会收入不均的一种调节,因为拥有汽车者的收入较高;也有的是为了节省能源,控制汽油的消耗,以及环境保护。然而,把征收燃油税来替代公路收费,即“费改税”,仍是很多国家普遍采用的方法。

## 二、开征燃油税后汽车燃油的价格组成及其经济影响

燃油的价格组成直接影响到公路运输企业和汽车生产企业的发展。而燃油税在汽车燃油零售价格中所占的比例及其经济影响更是各国政府在制定燃油税法过程中首要考虑的问题,同样也是消费者关心的热点问题。各国燃油税的开征和改革往往是“牵一发而动全身”,征税各方面的利益调整难度很大。这也是我国公路法修改案几经起伏,才最后通过的原因。

在德国,车用汽油零售价格的组成部分是:石油加工厂的定价;联邦燃油税(可达到汽油零售价的65%左右);增值税;附加于燃油税的环境保护税(自1999年4月1日起开征);销售人员费用;某些地区和公司的不同的商业加价;地区土地的租赁费。

德国的汽油零售价中燃油税和增值税共要占到80%左右。德国政府没有对汽油规定上限价或下限价,对油价的干预仅仅是通过税收的调整来实现的。因此,石油加工厂汽油的批发价和零售价的定价首先取决于国际市场中石油价的行情。

日本是一个交通运输业十分发达的国家,国税层次对运输业就有5种税,其中与燃油有关的有3种:石油消费税在石油加工厂出厂时征收,每升的固定税额为45600日元;道路使用税以出厂的石油产品为税基,同石油消费税一并征收,每升为8200日元;液化汽税在加油站征收,每公斤为17.5日元,是对石油消费税的扩大和补充。对燃油征收的国税是根据道路整修紧急措施法规定的国家道路资源。地方道路税是根据地方道路转让税法规定的地方公共团体的道路资源。对汽车用柴油征收柴油税,柴油税属于共享税,其一半归国家,一半归都道府县与指定市的道路整修财源。道路使用税征收的目的是按“受益原则”征集道路维护和建设的资金。

我国按照改革方案的初步设计,将养路费 etc 交通规费改为征税,即在现行汽油和柴油价格的基础上增加税收,对消费者而言等于提高了油价。初步方案是每升汽油增加1.15元税收,每升柴油增加0.95元税收。燃油税取代养路费,体现了“多跑路,多用油,多缴税”的原则。我国即将开征的燃油税对运输业和汽车生产业将会产生哪些经济影响?我们可作如下具体分析。假定一辆车每年要花4500元油费,其中税收约为1500元。这样算下来,私车用户交的1000多元“税”就代替了以往远远高于这个数字的“费”,从而对私家车的消费起到积极的刺激作用,这将有利于小汽车进入更多的家庭。但是,公路营运车辆成本将会上升,对出租车行业的影响尤大。按目前披露的方案,一辆出租车大约要比过去多交3—5倍的钱,一辆中巴所交燃油税也可能比过去的养路费高出1—2倍,高档次公务车每年只要行驶1万公里,所交燃油税就将超过目前的养路费。

在汽车产业中,燃油税的开征将有利于经济型轿车的发展。如果按前期透露的征税税

率,汽油油价将会提高到每升 3.3 元左右,提高幅度达到 50%。那么从汽车的单位里程的耗油量分析,经济型轿车(以排气量为 1 升的夏利车为例)每百公里耗油为 5 升,桑塔纳每百公里耗油为 7 升,跑同样的公里数,桑塔纳油耗要高出 40%。以每年跑 2 万公里计算,一辆桑塔纳油费要增加 1320 元,而夏利车仅增加 900 元。

人们普遍关心的是农村用油问题。燃油税的开征,的确可能加重农民负担,这也是公路修改法再三讨论的问题。我国财政部已表示,拟采取多种方式的转移支付对农民进行补偿,如降低“乡统筹”,按照耕地面积对农民补贴、增加农村科技投入等措施,来解决农民负担加重的问题。据测算,中国农民用油大约每年 50 亿元人民币,改革后不征费取消 400 多个收费项目,将减少 40 亿元左右的农民税负。同时,财政部将拿出 50 亿元给地方政府,通过转移支付方式适当补偿农民的损失。当然,由于地区差别太大,如东部地区农民用油多,西北、西南用的少,有关政策难以做到绝对公平,但从全国来看农民负担总体上不会因征收燃油税而增加。对某些方面可能增加的负担,财政部将按照负担增加额进行对应补偿,如铁路机车、军队、武警、城市公共汽车等,改革方案中都明确了具体的补偿方法。

### 三、实行基金预算,建立公路建设基金

一般来说,基金预算的效率通常要高于一般预算的效率。就燃油税的特点而言,它属于收益税。也就是说,燃油税应专门用于道路建设和汽车运输的环境治理。因此,燃油税的税收收入应归入公路建设基金,专款专用。很多国家在这方面的经验是值得借鉴的。

如美国于 1956 年成立了“联邦公路信托基金”。国内产品税中某些与公路有关的税收收入,如汽油税、卡车、拖车等国内产品税,都归入该项专用基金,专款专用。日本也建立了“道路建设改善特别预算帐户”,将石油消费税、道路使用税和液化汽税都归入该帐户,专门用于道路建设和环境治理。从上述国家的情况看,消费税在特定使用领域的课征,实行归集资金,专款专用方面,有着广阔的发展前景。随着社会经济的发展,这种形式的课征必将有扩大发展的趋势。

我们完全有必要借鉴国外的经验,建立专门用于公路建设的基金。我国公路基金可以将燃油税、车辆购置税作为其重要的收入来源。另外,政府也可以从一般预算收入中安排一部分收入补充公路基金,因为在我国公路建设(包括维护和更新)的任务还很重,尤其是广大的西部地区,完全实行以路养路是难以担当此重任的,而且修建公路及设施本来就是真正意义上的公共品。此外,也可以适当征收一些公路的使用费,吸收私人投资以及适当发行一些政府债券以筹集资金。

### 四、征收环节的合理选择

我国国务院在制定具体“燃油税”实施方案中,准备对汽油、柴油同时征税,并且采取在生产环节征收的办法。就我国目前的实际情况看,机动车辆用油只有不到 30%是在零售加油站购买的,如果燃油税在零售环节上征收,征管难度将很大,不仅管理漏洞多,收入流失多,征收成本也比较高。经过反复斟酌,权衡利弊,国务院确定燃油税在生产环节征收。同时,若只对汽油征税,将人为地诱发汽油车改柴油车,如海南省在试行过程中只对汽油征税而不对柴油征税,其结果是导致 95%的汽油车改为柴油车。目前,国内两大石油集团汽柴油是按 1 比 1.75 的比例生产的,最大调整关系为 1 比 1.5,两大石油集团强烈反对只对汽油征税。在操作上,只对汽油征税而不对柴油征税难度也很大。另外,采取税费“双轨制”也不易行得通。

## 五、中央和地方两级财政分配关系

开征燃油税后,如何处理中央和地方的财政分配关系?中央又应如何执行向地方的转移支付?就目前各国的现状分析,大约有如下两种情况:

一是,由中央和地方分别征收燃油税等交通运输税收。如日本运输领域的税收分布在国家和地方政府三个级次中。国税层次设有五种税:石油消费税、道路使用税、液化汽税、机动车辆吨位税和车辆(商品)税。地方层次也征收相类似的税收,包括机动车辆税、汽车购置税、轻油缴付税等。美国也是在联邦、州和地方分别征收汽油税。州政府对每加仑汽油征收 22 美分的汽油税,而联邦政府也对每加仑汽油征收 18 美分的汽油税。

二是,单独由中央政府征收,保持税政的统一。澳大利亚的燃油税主要是由联邦政府来收取的。新西兰地方道路建设资金中有 50%是来自国家道路基金的,这主要是由中央政府通过转移支付制度转移给地方的。中央政府在确定各地的转移支付数额时,主要考虑两个因素,一是需要,二是支付能力。对于有些较富的省份而言,其公路计划中可能只有 43%的资金由道路基金提供,而对于某些穷的省份而言,则可能有 68%的资金来源于道路基金。国家交通委员会对道路基金的使用一般要进行严密的监督,在交通委员会设置的审计部便主要负责此事。

我国目前面临着国家级公路与地方公路建设的双重任务。目前的公路既有国道,又有省级道路和由省级以下的各级地方政府建设与养护的道路等。所以,公路基金一方面要为国家级公路的建设提供资金,另一方面也为地方级公路的建设提供资金。从其他国家的经验来看,由中央政府征管可保持税政的统一,杜绝地区之间的税源的不合理流动以逃税。此外,强化中央政府在公路基金的支配与控制的主导性地位,可保证公路建设在全国范围内均衡地进行。因此,我们的燃油税与车辆购置税的理想的管理体制是全都划归中央。而相应地,来自于燃油税和车辆购置税的收入可由中央到省级以下的各级地方政府来分享,换言之,燃油税和车辆购置税应该成为从中央到省级以下的各级地方政府的共享税;在实践上,世界各国也普遍地将燃油税和车辆购置税划作为中央(联邦)、省(州)与省以下的地方政府的共享税。也可以考虑将其中一种税划为地方税或共享税。

### 参考文献:

- [1]各国税制比较研究课题组. 消费税制的国际比较[M]. 北京:中国财政经济出版社,1996.
- [2][日本]尾岐护. 日本等工业化国家的税制[M]. 北京:中国税务出版社,1995.
- [3]邱彬,汪衢. 新西兰、澳大利亚的公路基金、燃油税及其借鉴[J]. 涉外税务,1999,(6).

## International Comparison of Fuel Taxation and Policy Choice of China

ZHU Hong-ren

(Department of Public Finance, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai, China, 200433)

**Abstract:** Taxing fuel is an important action of substituting tax for road toll, and is also a

breakthrough of current tax reform of China. This article focuses on international comparison of fuel taxation and economic impact between Germany, Australia, the United States, Japan, New Zealand, and so on. On the basis of that comparison, the article discusses and analyses some demonstrations in China including theoretical basis and motive of fuel taxation, fuel price, tax payment stage, and fiscal distribution structure between central and local governments.

**Key words:** fuel taxation; substitution tax for fee; international comparison; policy choice

(上接第 53 页)

③从 1979 年至 1998 年共有 23 个国家对中国提起 330 起反倾销诉讼,涉及 400 多种商品,参见外经贸部条法司《我国对外反倾销应诉工作的基本情况和问题》。

④周汉民主编:《国际贸易法》,上海教育出版社,1995 年 10 月版,第 687 页。

⑤余劲松主编:《国际经济法学》,中国高等教育出版社,1994 年 5 月版,第 224 页。

---

#### 主要参考文献:

[1]国务院. 中华人民共和国反倾销和反补贴条例国务院令 214 号[S]. 1997-03-25.

[2]丁邦开,等. 竞争法律环境论[M]. 上海:上海财经大学出版社,1999.

## Comment on China's First Case of Anti-Dumping

DING Bang-kai<sup>1</sup>, LIU En-yuan<sup>2</sup>

(1. Law School, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai, China, 200433;

2. Law School, Shanghai Institute of Foreign Trade, Shanghai, China, 200335)

**Abstract:** The case of anti-dumping in newsprint industry, which was put on record in December, 1997, and made final verdict in June, 1999, is the first case of anti-dumping in China since the establishment of the People's Republic of China, and has an epoch-making significance to China's foreign trade history. The article introduces the trying process of the case of anti-dumping in newsprint industry; makes a comment upon the determination of dumping, ping, determination of damage, investigation of anti-dumping tax, collection of anti-dumping tax, evasion of anti-dumping tax, and trial system; and puts forward some suggestions on how to perfect the investigation of antidumping, collection of anti-dumping tax, evasion of anti-dumping, and judicial examination.

**Key words:** case of anti-dumping; comment; reflection