

N

engyuan-Huanjing-Jiaotong De
Dongtai CGE Moxing
Ji Ranyoushui Zhengce Fenxi

能源—环境—交通的 动态CGE模型 及燃油税政策分析

肖皓 著

湖南师范大学出版社

能源—环境—交通的 动态CGE模型 及燃油税政策分析

肖皓 著

Nengyuan-Huanjing-Jiaotong De
Dongtai CGE Moxing
Ji Ranyoushui Zhengce Fenxi

湖南师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

能源-环境-交通的动态CGE模型及燃油税政策分析/肖皓著. —长沙:湖南师范大学出版社, 2014. 9

ISBN 978-7-5648-1873-9

I. ①能… II. ①肖… III. ①汽车—环境政策—均衡模型—研究—中国 ②燃油消耗—税收政策—均衡模型—研究—中国 IV. ①X734.2②F812.42
中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第220933号

能源-环境-交通的动态CGE模型及燃油税政策分析

肖皓著

◇策划组稿:胡亚兰 黄道见

◇责任编辑:胡亚兰 钟坚成

◇责任校对:蒋旭东

◇出版发行:湖南师范大学出版社

地址/长沙市岳麓山 邮编/410081

电话/0731. 88873071 88873070 传真/0731. 88872636

网址/http://press. hunnu. edu. cn

◇经销:湖南省新华书店

◇印刷:长沙瑞和印务有限公司

◇开本:710 mm × 1000 mm 1/16

◇印张:10.75

◇字数:210千字

◇版次:2014年9月第1版 2014年9月第1次印刷

◇书号:ISBN 978-7-5648-1873-9

◇定价:32.00元

序

目前我国经济正处于结构转型的十字路口,以往的增长模式难以持续,资源、环境、劳动力等要素禀赋的新变化开始深刻影响经济可持续发展。全面深化改革,转变经济发展方式,构成了转型时期的“新常态”。其中,新一轮财税体制改革,通过完善价格机制和财税政策实现资源优化配置,无疑是市场经济条件下的必然选择之一。在新形势下,如何把握这些财税政策的调整力度是政府、企业、居民等相关利益群体都非常关注的问题,任何一项具体举措,都可能因价格条件变化产生“牵一发而动全身”的影响。因此,对可能经济效果进行定量分析日益重要。可计算一般均衡模型(CGE)是国际上广泛应用的政策模拟工具,从系统视角充分考虑了各代表性经济人的账户联系和行为特征,在评估相关政策变化对经济的全面影响中具有独特优势,可为政策制定和相关问题应对提供决策参考依据。

肖皓博士的这本书,挑选了兼具费改税、能源税、环境税等特色的燃油税政策为未来财税政策的优化对象之一,设计其可能的改革方案,并试图在中国动态 CGE 模型框架下

(MCHUGE, Monash-China Hunan University General Equilibrium Model) 建立一个能够比较全面地理解和分析经济 - 能源 - 环境 - 交通的系统模型, 全面分析和把握燃油税政策的社会经济和能源环境等各方面的影响。综合而言, 该书有以下几个特色:

第一, 模型的创新性。该书构建的能源 - 环境 - 交通动态 CGE 模型, 不仅在于能源产品的细分和各类环境账户的嵌入, 而且详细考虑不同代表性经济人可能采取各种替代行为, 如能源与要素、能源之间、运输方式等, 经济活动中的不完全竞争行为, 存量与流量的跨期链接, 燃油与汽车需求的多重反馈机制, 从价税与从量税的差别模拟, 以及区分各类效应的税收分解、能耗分解和污染分解等。这些模块基本反映了与燃油相关的能源 - 环境 - 交通的运行特征, 并且由于灵活的闭合机制设计, 很容易在各种可能的经济运行状态下 (如选择哪种类型的替代关系或是否完全竞争等) 讨论政策实施效果, 同时也可以评估出是通过哪些效应对税收、能源、环境等变量造成主要影响。

第二, 政策设计的严谨性。该书关于燃油税政策的讨论中回顾了国外和中国燃油税改革的历程, 对燃油税内涵演变有了重新的界定, 并综合了国内外学者燃油税改革的观点, 提出了征税环节、税率以及税收使用等三类优化方案。同时, 在这些政策评估前, 还考虑其他相关宏观环境或相关政策, 如在第 4 章中详细讨论了金融危机和汽车产业振兴计划对一些关键变量的影响。

第三,政策评估的科学性。该书考虑了是否理顺成品油机制下(燃油部门是否采取垄断定价),能源品之间和交通运输之间是否存在替代,设计了不同特征的经济运行状态,对当前燃油税政策进行对比评估。同时,综合对比了不同的征税环节、不同税率、“双重红利”等优化方案的联系效果。对比的模拟结果包括宏观经济效应、产业结构效应、节能减排效应、汽车-燃油效应等,而每一类效应中又会通过分解模拟找到变量变化的主要原因。同时,所有的政策模拟都进行了参数的敏感性检验,并强调CGE模型的模拟结果中数值变化方向和相对大小更富有经济含义。

第四,CGE模型研究的规范性。区别于CGE模型的“黑匣子”,该书完整展示了如何根据具体问题进行CGE模型的二次开发和应用分析的全过程。除了较为详细地介绍各类模块外,在第3章中对数据库的构建进行了较为详尽的阐述,包括基期数据库的构建,历史模拟基线和预测模拟基线的工作原理和数值设定,在第4章中展示了如何根据新增的信息完善预测模拟基线。在第5章中对燃油税的传导路径进行说明。在整个模拟结果的展示中,该书还侧重了模拟结果的经济学解释,增强了结论的可信性。

肖皓博士的著作也是湖南大学中澳经济政策研究中心CGE模型及应用中的一项重要成果。中澳经济政策研究中心成立于2005年,前身是经济学家杨小凯教授任名誉主任的湖南大学中澳报酬递增与经济组织中心,其后在史鹤龄教授牵头下,与世界著名CGE模型研究中心澳大利亚Monash大学政策

研究中心(CoPS)开展了紧密的国际合作,邀请了 Peter Dixon 教授担任中心荣誉教授,举办了 3 期 CGE 模型及政策分析国际培训项目,开发了中国静态 CGE 模型和中国动态 CGE 模型。肖皓博士系中澳经济政策研究中心首批学员中较为出色的一位,曾赴澳大利亚 CoPS 参与国际合作项目,毕业后留校任教,担任了中澳经济政策研究中心副主任,同时也在汪寿阳研究员的指导下继续开展博士后研究工作。该书反映了肖皓博士在 CGE 模型研究中的长期积累,部分内容曾在《世界经济》、*Journal of Chinese Economics and Business Studies* 等学术期刊上发表,相关模型也被纳入国家自然科学基金以及博士后基金研究项目中。在当前宏观经济背景下,这些研究还可以应用在其他能源环境政策、汽车产业政策、定价机制改革等主题,值得在未来的研究和工作中进一步探索和思考。

是以为序。

赖明勇

2014 年 7 月于岳麓山

目 录

第 1 章 绪论	(001)
1.1 研究背景及意义	(001)
1.2 燃油税政策的国际比较	(003)
1.2.1 国外燃油税政策的演化与特点	(003)
1.2.2 当前中国燃油税政策的主要特点	(006)
1.3 燃油税政策的研究综述	(009)
1.3.1 局部均衡视角的燃油税研究综述	(009)
1.3.2 一般均衡视角的燃油税政策研究综述	(012)
1.4 研究思路和框架安排	(016)
第 2 章 能源 - 环境 - 交通的动态 CGE 模型	(019)
2.1 MCHUGE 基础模型简介	(019)
2.2 能源 - 环境 - 交通的动态 CGE 模型构建	(021)
2.2.1 能源替代模块	(021)
2.2.2 运输替代模块	(029)
2.2.3 家庭消费模块拓展	(030)
2.2.4 环境模块	(031)
2.2.5 不完全竞争模块	(036)
2.2.6 汽车 - 燃油模块	(039)
2.2.7 从价税与从量税模拟	(046)
2.2.8 分析评估模块	(047)
2.2.9 参数的敏感性分析	(053)
2.3 小结	(055)

第3章 能源-环境-交通的动态 CGE 模型数据库	(057)
3.1 数据库结构	(058)
3.1.1 基础数据库的拆分	(060)
3.1.2 基础数据库的合并	(062)
3.1.3 能源环境数据库的构建	(063)
3.1.4 汽车燃油数据库的构建	(063)
3.2 模拟基线设计	(074)
3.2.1 模拟基线工作原理与闭合条件的选择	(074)
3.2.2 历史模拟基线	(076)
3.2.3 预测模拟基线	(079)
3.3 小结	(081)
第4章 金融危机时期的动态一般均衡分析及模拟基线调整	(082)
4.1 金融危机的模拟场景及其影响分析	(082)
4.1.1 金融危机的模拟场景	(082)
4.1.2 金融危机的模拟结果分析	(084)
4.2 汽车产业振兴计划模拟场景及其影响分析	(089)
4.2.1 汽车产业振兴计划的模拟场景	(089)
4.2.2 汽车产业振兴规划的模拟结果分析	(090)
4.3 金融危机时期预测模拟基线的调整	(092)
4.3.1 宏观预测基线	(092)
4.3.2 汽车预测基线	(094)
4.4 小结	(095)
第5章 当前燃油税政策的动态一般均衡分析	(096)
5.1 当前燃油税政策的模拟场景	(096)
5.2 当前成品油价格形成机制下的燃油税政策模拟结果及分析	(098)
5.2.1 当前成品油价格形成机制的模拟场景	(098)
5.2.2 燃油税传导路径的一般均衡分析	(099)
5.2.3 当前成品油价格形成机制下的燃油税政策效果	(102)
5.2.4 参数敏感性分析	(115)

5.3	理顺成品油价格的燃油税政策模拟结果及分析	(116)
5.3.1	理顺成品油价格形成机制的模拟场景	(116)
5.3.2	理顺成品油价格形成机制的燃油税政策效果	(117)
5.4	小结	(120)
第6章	燃油税政策优化的动态一般均衡分析	(122)
6.1	燃油税的不同征税环节比较	(122)
6.1.1	燃油税征税环节的模拟场景	(122)
6.1.2	批发环节征收燃油税的模拟结果分析	(124)
6.1.3	零售环节征收燃油税的模拟结果分析	(127)
6.1.4	三种环节征收燃油税的模拟结果对比分析	(132)
6.2	不同燃油税税率的影响研究	(134)
6.2.1	不同燃油税税率的模拟场景	(134)
6.2.2	不同燃油税税率的模拟结果分析	(134)
6.3	燃油税的双重红利分析	(136)
6.3.1	燃油税的双重红利模拟场景	(136)
6.3.2	燃油税的双重红利模拟结果分析	(137)
6.4	小结	(142)
参考文献		(144)
后记		(158)

第1章 绪论

1.1 研究背景及意义

燃油税改革一直是中国税制改革的热点问题之一。早在1994年,中国有关部门就提出了燃油税改革的动议。1997年,《公路法》首次提出以“燃油附加费”替代养路费,但由于1998年《公路法》修正案草案遭否决,燃油税的改革延迟。直到1999年,全国人大通过《公路法》修正案,正式将“燃油附加费”改为“燃油税”。其后,几乎每年均有相关部门宣称燃油税征收的准备工作基本完成,并将适时征收。但直到2008年12月,国务院才正式出台《国务院关于实施成品油价格和税费改革的通知》(国发[2008]37号)。从提出动议到通过《公路法》修正案,历时6年;再到正式下文,又历时10年。燃油税改革的艰难历程,一方面凸显了燃油税的必要性,另一方面显示了燃油税税收设计的复杂性,需要全面统筹。

首先,燃油税是费改税的产物。燃油税改革以前,我国公路建设、管理、养护的资金主要来源于中央、地方和贷款。其中,以公路养路费、公路客货运附加费、公路运输管理费等为主的地方资金约占所有公路资金总额的40%。但随着各方面环境的变化,这类地方行政事业性收费暴露出体制管理上的弊端,公路“三乱”现象严重。因而,燃油税取代公路养路费进入改革议程,于1994年率先在海南省试点,并作为“完善税收制度”的内容写入“十一五”发展规划。一方面燃油税的做法与国际通行惯例接轨,另一方面,燃油税体现“用路者收税,多用路者多交税”的公平原则,有利于消除地方保护,防范“三乱”现象的发生。

其次,燃油税进一步理顺成品油定价机制。成品油价格经历了完全计划体制下的单一价格制,多种价格并存,价格并轨,与国际油价接轨“稳定定价”等多个阶段,逐步走向市场化。2002年以来,国际油价波动频繁,这种“稳定定价”机制虽然稳定了国内石油市场,兼顾了国内消费者的承受能力和石油企业的生产成本,但忽略了国内供求

状况,仍属于非市场化的行为。燃油税的推出,既放松了政府对成品油价格的管制,推动市场化价格的形成,又可宏观调控成品油市场供需行为,起到稳定市场作用。

中国经济的持续快速发展,能源需求大幅度增长,能源瓶颈问题日益突出。燃油税,作为能源税的一种,其在节能方面的意义不断受到重视。汽车的汽柴油消费已占到全国汽柴油消费的 55%,每年新增石油消费量的 70% 被新增汽车消耗。燃油税的推出,无疑会影响汽车用户的需求及其对低油耗车辆的偏好。现行燃油税条例并未区分征税对象,因而成品油节约效应将更为显著。

此外对环境问题的关注,燃油税又被赋予了环境税的含义。根据 IEA2010 的报告,全球二氧化碳约有 22% 来自交通运输,2008 年中国碳排放量 7% 来自交通运输业。2009 年全国机动车排放污染物 5143.3 万吨,一氧化碳、碳氢化合物、氮氧化合物和颗粒物分别达到 4018.8 万吨、482.2 万吨、583.3 万吨和 59.0 万吨。Thomas(2007)指出燃油税是当前气候政策的重要手段之一^①。燃油税响应了建设“环境友好型社会”要求,通过能源节约促进减排目标的实现,符合科学发展观的要求。同时,燃油税的合理利用可能取得环境税的双重红利效应。

总之,时代的不断发展,改革的步伐不断加快,燃油税已经超出一般商品消费税框架,肩负了“费改税”、理顺成品油价格、能源税、环境税等多方面内涵。每种内涵意味着背后都存在一群利益团体,而税收要素的每个环节——课税对象、征税环节、税目、税率和用途,都与这些“利益”息息相关。燃油税的设计无疑将成为一个非常棘手又非常重要的问题!如燃油税作为“费改税”,需要协调好公路建设、管理、养护地方资金的来源问题,交通养路费征稽人员的安置问题等;作为理顺成品油价格的手段,需要密切关注国内炼油厂的利润以及消费者的承受能力,以免成油品价格的突然波动造成经济的损害;作为能源税,需要评估燃油税对不同行业,不同收入群体的经济行为影响,特别是城市公交、出租车、农村用油可能出现累退效果;作为环境税,不仅需要考虑税收双重红利效果,而且也要注意能源品种之间的替代而产生对煤炭等产品额外需求,进而可能加重环境压力。

^① Thomas(2007)的研究指出燃油需求的短期缺乏弹性(价格弹性为 $-0.2 \sim -0.3$,收入弹性为 $0.35 \sim 0.55$),长期价格弹性很高(价格弹性为 $-0.7 \sim -0.8$,收入弹性为 $1.1 \sim 1.3$)。这意味着征收燃油税短期并不会太大的影响,但长期来看将是一个非常好的政策工具。

1.2 燃油税政策的国际比较

1.2.1 国外燃油税政策的演化与特点

燃油税,一般又称为汽车燃油税、燃油消费税和汽油税。目前,世界上已有 100 多个国家开征了燃油税,但不同类型的国家,燃油税计征方式以及用途不一,即使是同一国家,在不同的历史时期,燃油税政策也在不断调整^①。

以澳大利亚燃油税为例。澳大利亚燃油税最早可追溯到 1929 年的国内汽油产品消费税。随着澳大利亚经济不断发展,燃油税的征税目的不断调整,因而计征方式也随着改变。澳大利亚早期燃油税征税目的主要是用于建设和维护澳大利亚交通网络的保证金,其中汽油和柴油用以保障道路资金,航空汽油用以保障航空基础设施建设。1940 年,澳政府征收重质燃油消费税以应对世界大战的爆发。同年,也推出了为期 15 年的降低本国炼油消费税率以帮助与进口汽油竞争的方案。

1959 年,澳大利亚废除燃油税作为目的税的功能,而将其作为一般性的政府收益。此后,燃油税在确保政府收入同时,不断完善,并兼顾经济发展目的。一方面理顺国产汽油与进口汽油之间关系,提高国产汽油消费税率至进口汽油消费税率(1961 年),另一方面推行各类补贴计划,鼓励使用新能源,如货运成品油补贴计划(1965 年),道路使用 LPG 免税(1979 年),燃料酒精免税(1981 年),同时扩大了应税油品范围以保障财政收入,如原油及 LPG 产品(1975 年),燃料油和煤油(1983 年),引入与 CPI 联动的 6 月价格指数以维持实际消费税值(1983 年),调节成品油税率以抵消原油消费税下降(1986 年),同时初步推行燃油税计征方式改革,如柴油折扣计划(Diesel Fuel Rebate Scheme)取代非道路柴油免税(1982 年),针对汽油和柴油避税逃税行为的增加推行成品油终端消费征税的规定,并不断完善(1989—1997 年)。1994 年,燃油税首次针对环境问题,对各种含铅汽油征收不同消费税率。

1998 年,澳大利亚推行了新税制(A New Tax System)改革,这也意味着燃油税改

^① 钟虹等(2006)将燃油税政策总结为归纳为四类:补偿性目标,指燃油使用造成的一系列的损失,如公路建设与维护、环境保护等;收入性目标,OECD 国家中燃油税占油品市场价格比例普遍比较高,用以增加财政收入(因为汽油、柴油易于征税);能源安全性目标,节能,鼓励替代能源;其他社会或政治目标,与产业政策结合在一起,如燃油补助(农机产品)。

革进入一个新的阶段。此时,成品油需缴纳消费税和 GST 税两部分,而政策调整更偏向环境保护和推动经济发展等。1999 年推出了 Product Stewardship (Oil) 计划,为鼓励废油的回收利用和可持续发展。2000 年将柴油折扣计划范围扩大到除道路运输和海运以外的大多数成品油,并提供全额折扣;实施柴油和替代能源拨款计划 (Diesel and Alternative Fuels Grants Scheme) 用以降低道路运输成本。同时,降低汽油和柴油消费税率 6.656 澳美分/升,以抵消 GST 税制对燃油价格的影响。随后在 2003 年推出能源拨款计划以取代 2000 年的两项计划。2001 年,受油价高企的影响,燃油税率进一步降低 1.5 澳美分/升,同时取消 1983 年的成品油消费税率指标法。

从澳大利亚燃油税的发展历史中,可以发现燃油税不断演化的丰富内涵,先后发挥了筹集交通建设与维修专项资金 (1929—1959 年)、协调产业政策与外贸政策 (1940—1961 年)、增加国家财政收入 (1959—1998 年)、调节成品油消费结构鼓励替代能源 (1979 年至今)、环境保护 (1994 年至今)、适当减免税以促进经济平稳发展 (1965 年至今) 的作用。同时,燃油税税收设计不断完善,一方面在不同的时期采取富于弹性的燃油税率,另一方面,针对逃税避税问题推出成品油终端消费征税方案,针对成品油用途推出各类拨款计划等。

但纵观大部分欧洲国家燃油税的发展历史,燃油税率却呈不断上升趋势,已经成为重要的财政收入来源。2009 年 GST 国际燃油价格报告将世界国家分为高油价补贴国家、油价补贴国家、低油税国家、高油税国家四档。油价补贴国家包括一些不发达国家 (如马来西亚、也门) 和一些产油国 (伊朗、沙特阿拉伯)。前者是基于政治稳定的考虑,后者源于廉价的石油开采效应。低油税国家主要包括燃油税率等价从价税 70% ~ 100% 的国家,如越南、美国、巴西。这些国家征税目的以道路交通建设与维护为主。高油税国家,如大部分欧洲国家。燃油的基础价格仅占零售价格的 20% ~ 40%,这意味着高原油价格时期,这些国家的燃油零售价格 (含税) 的波动要低于前两类国家,反而不会对经济结构造成较大的影响。同时,燃油税也构成了主要的财政收入手段,如德国的燃油税收入仅次于所得税和增值税。

表 1.1 是燃油税发展较为成熟的代表性国家的税制安排情况。横向对比可知: (1) 燃油税用途主要是以道路建设与维护为主,如美国、日本、印度,同时也可用作环境保护 (荷兰) 与增加财政收入 (英国); (2) 燃油税的税种设计主要是消费税、增值税为主,并对于消费税主要采用从量税,对于增值税主要采取从价税; (3) 不同油品承担税率不一,对大多数国家柴油消费税要高于汽油 (美国除外),生物燃料更低; (4) 征税环节因油品、征税目的而异,对于汽油,因主要用于交通运输,在生产环节征收;对于柴油和其他油品,以在零售环节居多; (5) 不同用途的油品往往承担不同的税率,对于交通部门 (公路、铁路、水路、空运) 往往承担最高税率、工业部门 (电力生产) 承担相对较少,农户部门 (烹饪等日常消费) 免税甚至补贴。

表 1.1 代表性国家的燃油税税制安排

国家	用途	税种	征税对象	税率	征税环节	减免税优惠
英国	普通财政收入	消费税、增值税、石油收益税和石油特许使用费等	汽油、柴油、生物柴油、LPG、CNG	2007年10月1日,汽油和柴油为0.5035英镑/升,生物燃油和生物乙醇0.3035英镑/升。增值税为燃料销售价格的15%	—	救生艇用油、渔船用油、炼油厂燃料油及农业用油免消费税;其余非道路用油的燃料(除汽油)免增值税
荷兰	环境保护资金、道路建设与维护	—	汽油、重油、液化气、煤、天然气、石油、焦炭等	根据环境保护目标确定征收税率。2007年为0.684欧元/升,增值税为19%	生产环节:生产者和进口商	—
美国	基金预算管理,主要用于道路建设与维护	机动车燃油税、一般销售税、地方销售税、环境费、零售税	汽油、柴油、煤油、特殊燃料	2008年第一季度,联邦政府汽油消费税18.4美分/加仑,柴油为24.4美分/加仑,各州平均汽油相关税为28.6美分/加仑,柴油为29.2美分/加仑	汽油和柴油各州征收环节不一。煤油和特殊燃料零售环节征收	对政府、学校、军队、加热站、农业发电厂、航空公司、非公路交通使用减免,采用染色油区分
日本	基金预算管理,专门用于公路建设和养护	汽油税、柴油税、地方道路税、天然气税	汽油、柴油、天然气	2001年,约占日本总税收收入的5%	汽油税和地方道路税是汽油从仓库装运时征收,柴油税是使用柴油的汽车所有人在购买柴油时征收	免汽油税:出口,煤油、飞机专用油、石油化学用油;免柴油税:船舶动力源、铁路车辆、农林经营用、钢铁、电力或化学原料等
印度	社会与基础设施建设;中央道路基金和地方道路建设	消费税、进口税、增值税	几乎所有油品	消费税:从量从价组合,汽油65%,柴油22%;增值税:汽油最低20%,柴油12.5%,煤油和LPG4%;进口税:原油5%,汽、柴油7.5%	消费税:生产环节;增值税:销售环节;进口税:进口环节	生活用能源燃料。联邦政府实行免税,州政府实行低税率
巴西	增收、可再生能源发展	商品流通服务税、社会贡献税、经济调节税	经济调节税:乙醇汽油、柴油、乙醇、其他燃料	增值税:从价征收,汽油平均26.2%,乙醇16.9%,柴油13.4%,生物柴油17%,CNG12.9%	生产环节,部分州在销售环节	生物柴油减税幅度较大(根据原材料、农作物之类型、区域的不同、减免程度不同)

资料来源:根据刘斌(2008)、林伯强(2008)、Andrew Leicester(2005)、李信和茆占民(2002)以及Wiki百科整理得出。

1.2.2 当前中国燃油税政策的主要特点

根据中国现行税法,与原油生产相关的税收包括矿产资源补偿费、资源税、城市维护建设税、教育费附加、石油特别收益金和所得税六类,如以 70 美元/桶测算,约占石油销售价格的 27%。与成品油相关的税收主要包括增值税和消费税,其中增值税占零售价格的比例约为 14.5% (0.17/1.07)。燃油税改革前,中国无铅汽油消费税为 0.2 元/升,含铅汽油为 0.28 元/升,柴油为 0.1 元/升。2009 年 6 月 19 日国家发改委调整了成品油出厂价格,93#汽油和 0#柴油零售价均突破了 6 元/升。按该价格计算,消费税占汽油零售价格的 3.3%,占柴油零售价格的 1.7%。可以测算得出,汽油和柴油综合税收分别占其零售价格的 17.8% 和 16.2%。

2008 年 12 月 19 日,针对成品油税费改革,国务院出台了《国务院关于实施成品油价格和税费改革的通知》(以下称为《通知》),主要内容见表 1.2。同期,相关部门推出了《关于实施成品油价格和税费改有关预算管理问题的通知》、《关于公布取消公路养路费等涉及交通和车辆收费项目的通知》、《国家税务总局关于提高成品油消费税税率的通知》、《国家税务总局关于提高成品油消费税税率后相关成品油消费税政策的通知》以保障燃油税改革在 2009 年 1 月 1 日正式实施。

从《通知》及其相关文件中可以看出当前燃油税具有以下特点:(1)实质是费改税,具有渐进式改革的特点。《通知》在实施成品油价格和税费改革必要性中指出,中国存在着以费代税、负担不公平、二级收费公路规模过大,结构不合理等问题,因而,成品油税费改革的前两项内容是取消公路养路费等和政府还贷二级公路收费。其中,二级公路取消收费并不是一步到位,而是采用逐步有序的方式。(2)当前燃油税应税对象较广,体现了不同油品的差别税率,但税率仍相比偏低。应税对象涵括了所有的成品油,如无铅(含铅)汽油、柴油、石脑油、溶剂油、润滑油、航空煤油和燃料油。其中,无铅汽油、石脑油、溶剂油和润滑油的消费税单位税额提高了 0.8 元/升,含铅汽油提高了 1.12 元/升,其他油品提高了 0.7 元/升(见表 1.3)。该税率约占同期零售价格的 11.6%,要远低于大部分已征收燃油税的国家。(3)燃油税实际纳税主体包括了所有成品油使用者,因此未体现费改税的目的。《通知》指出燃油税在生产环节征收(包括委托加工和进口环节),由中央统一征收和支配,而养路费等“六费”是由地方政府征收,主要用以道路(航道)的建设和维修等。(4)初步规定了燃油税的分配方案,但内容不清晰。新增税收首先满足“六费”支出,再依次补贴二级公路收费、种粮农民、部分困难群体和公益行行业,但关于种粮农民、部分困难群体和公益行业,目前财政部

等相关部门并未推出具体的补贴办法。(5)规定了铁路、民航、出租车和道路客运的相应调价策略,其中铁路和民航需消化成品油上涨带来的 20% 的成本,具体调价幅度需与有关部门协调。(6)尽管在《通知》在必要性中提到“成品油价格和税费改革对促进节能减排和结构调整具有重大而深远的意义”,但其后的内容中并未涉及资源节约和环境友好。

表 1.2 2008 年成品油税费改革的主要内容

方案	具体内容
取消公路养路费 等收费	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、水运客货运附加费等六项收费
逐步有序取消政 府还贷二级公路 收费	各地可以以省为单位统一取消,也可在省内区分不同情况,分步取消。
提高成品油消费 税单位税额	汽油消费税单位税额每升提高 0.8 元,柴油消费税单位税额每升提高 0.7 元,其他成品油单位税额相应提高
征收机关、征收 环节和计征方式	成品油消费税属于中央税,由国家税务总局统一征收(进口环节继续委托海关代征)。纳税人为在我国境内生产、委托加工和进口成品油的单位和个人。纳税环节在生产环节(包括委托加工和进口环节)。计征方式实行从量定额计征,价内征收
特殊用途成品油 消费税政策	对进口石脑油恢复征收消费税。2010 年 12 月 31 日前,对国产的用作乙烯、芳烃类产品原料的石脑油免征消费税;对进口的用作乙烯、芳烃类产品原料的石脑油已纳消费税予以返还。航空煤油暂缓征收消费税。对外购或委托加工收回的已税汽油生产的乙醇汽油免征消费税;用自产汽油生产的乙醇汽油,按照生产乙醇汽油所耗用的汽油数量申报纳税。对外购或委托加工收回的汽油、柴油用于连续生产甲醇汽油、生物柴油的,准予从消费税应纳税额中扣除原料已纳消费税税款
新增税收收入的 分配	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,除由中央本级安排的替代航道养护费等支出外,其余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。新增税收收入按以下顺序分配:替代公路养路费等六项收费的支出;补助各地取消政府还贷二级公路收费;对种粮农民增加补贴,对部分困难群体和公益性行业给予补助支持;增量资金,按照各地燃油消耗量、交通设施当量里程等因素进行分配

数据来源:《国务院关于实施成品油价格和税费改革的通知》。