

【核心提示】

这几天,有关燃油税即将开征的消息不绝于耳。舆论的焦点集中在燃油税到底何时正式开征;税率到底定多少;燃油税开征后哪些费用将取消?这项牵涉到千千万万百姓利益的税费改革,最终将会以什么样的结果面世?目前,方案正在公开征求意见。本期《看法》先来听听嘉宾是怎么说的。

【新闻背景】

燃油税费改革启动

11月26日,国务院常务会议审议了成品油价格和燃油税费改革方案,并决定向社会公开征求意见。这两项改革正式被提上日程,已成为不争的事实。

无论是成品油价格形成机制改革,还是燃油税改革,都经历了多年的酝酿讨论。特别是燃油税改革,从1997年全国人大通过的公路法首次提出以“燃油附加费”替代养路费算起,已经热议了十多年。

“国家选择当前这个窗口考虑出台这两项改革,主要是看到了国际油价大幅下跌带来的契机。”中央财经大学税务学院副院长刘桓说。一直以来,国际油价被作为能源价格改革必须考虑的因素。在7月份攀升到超过145美元/桶的最高点后,国际油价一路下挫,跌幅之大、速度之快出人意料。目前,国际原油价格下跌至50美元/桶左右,时间已超过一个月。业内普遍预期,开征燃油税和国内成品油定价机制改革良机已现。

然而,我国能源价格改革特别是燃油税费改革进展比较缓慢,这里边有多方面的原因。“除了油价因素外,推行改革还必须解决很多政策层面的问题。”中国社科院财贸所副研究员张斌说。比如,需要区分在哪个环节征税的问题,需要解决农用机械是否征税的问题等等。同时,也要考虑燃油税的出台,会不会引发物价上涨问题。另外,原先养路费属于地方财政收入,燃油税出台后中央和地方的税收该如何划分,原先征收养路费的交通部门工作人员该如何安置分流等问题,也需要协商解决。

国家发展改革委主任张平11月27日介绍说,本次燃油税改革的总体要求是“公平、规范、节约、减负”。公平,就是要体现多用油、多负担的原则;规范,就是把过去各类收费或公路的养护管理以及水路的养护管理有关费用改成燃油消费税加以规范;节约,就是希望通过这样的措施促进燃油节约;减负,就是在当前的国际国内油价的水平下,实行税费改革以后各个方面的负担会减轻。

燃油税要来了
你希望它长什么样?

话题一

燃油税费改革怎么改由谁说了算?

张定富 我认为,燃油税费改革在我国是一件非常重要的事情,它既涉及到政府的财政收入,也涉及到相关产业的利益,更涉及到广大消费群体的承受能力。因此,燃油税怎么改,不是哪一家能说了算的。根据我国有关法律规定,要决定这么重大的税种,关键在于程序要合法,也就是我们通常所说的程序正义。

我认为,若要召开听证会,与会的有车人士代表和无车人士代表的比例,最好要跟他们的实际人数比例相当,否则不足以体现公平原则;另外,如果汽车厂商与会的话,也应当欢迎一些民间环保组织同时参加进来。之所以要强调这一点,是因为根据奥尔森的“集体行动逻辑”,小集团成员(例如有车人士)的个体收益往往要高于大集团成员(例如广大无车人

士),这就导致他们更有动力开展集体行动,包括在媒体上抢占话语权。

魏建良 这次国家下决心要开征燃油税,能否取得预期的社会效果和经济效益,最为关键的是应该明确燃油税的应有之义,在国家宏观干预油价的基础上发挥燃油税的积极作用。要做到这一点,就不应该将各个利益部门的利益冲突与平衡放在首位,而是应站在最广大民众利益的立场上来考虑,给民众更多的话语权,权衡利弊、民主决策。

所以,除了要考虑业内人士和专家的意见,更要允许、鼓励民众的参与和讨论。随着民众权利意识的觉醒,民众对改革的参与要求已经日益强烈,参与手段也借助科技的发展渐趋多样化。在燃油税费改革问题上,已经完全有

可能通过各种不同渠道集中最广泛的民意,最终达成一个科学合理、操作性强、能最大限度体现各方利益的方案,以保障其在通过后的实际征收阶段取得广泛的民众支持。

朱翠屏 首先,就立法主体而言,无论是税收法定的原则,还是依据立法法的规定,开征燃油税均应由全国人大常委会采用法律的形式进行,这是毫无疑问的。但是,我以为,立法主体是谁只是一种表象,其关键是体现了谁的意志、保护了谁的利益。不管从什么角度来看、用什么语言来描述,法律都应当是体现大多数人的意志、保护大多数人的利益。

由此,究竟在这次燃油税费改革中哪些利益主体应当参与其中,或者说是由谁说了算,就显得不言而喻了。

【本期嘉宾】



省人民政府法制办公室
立法二处处长 张定富



省社会科学院法学研究所
助理研究员 魏建良



京衡律师集团行政法律部
副主任、法律硕士 朱翠屏

话题二

燃油税应由哪些部分组成?

魏建良 我认为,从燃油税的征收目的和国际通行的做法来看,燃油税费改革应该将现行的其他相关的行政收费加以取消或整合,使之成为一个完整的税种,而不应该增加消费者与纳税人的负担。燃油税应具有税收“取之于民、用之于民”的原始特征。

朱翠屏 关于燃油税应由那些部分组成,现在网络上众说纷纭,最完整的说法是:开征后的燃油税,将取代包括公路养路费、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6项收费。更有甚者建议应该把过路费、过桥费也包括进去。

我以为,过路费、过桥费

不应该包括在内。因为车主向高速公路运营公司支付的过路过桥费与向政府交通管理部门上缴的养路费等管理费的含义是不同的。高速公路收费的依据是建立在它是公司化经营(而非政府管理)的基础上的,高速公路往往都是贷款修的,修好了以后要收费还贷,因而需要在一定年份内(通常是20年)收回投资。

因此,从理论上讲,过路过桥费是有时间限制的(至于现实中有些不应该再收费的公路还在收费,则需要另案讨论)。而养路费等管理费,只要公路存在,就需要养护和管理,是没有时间限制的。

张定富 目前,燃油税应

由哪些部分组成的争论主要集中在:是否取消过路过桥费。对这个问题我认为,不能一概而论。因为,长久以来,我国的路桥建设成分非常复杂,从主体上讲有政府的和企业的;从资金上讲有投资的和贷款的;从期限上讲有已收回投资、还清贷款但还在收费的,以及为收回投资正在还贷和收费的。政府在确定燃油税前,应该进行一次彻底清查,先把政府的和已经收回投资、还清贷款的路桥的过路过桥费取消,然后再来确定燃油税。

今后,逐步由政府收购路桥,将维护费用计入燃油税,使交通设施真正成为政府提供的公共服务产品。

话题三

燃油税费改革要不要打破现有利益格局?

朱翠屏 燃油税酝酿了多年迟迟不出台的一个很大原因是:相关利益主体之间的关系无法摆平。首先是中央与地方的关系,因为养路费是一种地方收入,而燃油税则是一种共享税收;其次是政府不同部门之间的利益调整,养路费的收取单位是交通管理部门,而一旦变成了“税”,则必须由税务部门统一征缴。

因此,所谓的“油价过高时出台燃油税会增加消费者负担”“条件尚不成熟”等理由,说到底只是既得利益者为了保护既得利益的

一种借口。

魏建良 燃油税之争,焦点之一在于各种相关的已有行政性费用是否应同时废除。从行政法角度讲,行政收费指的是行政机关基于特别的行政支出而向其受益者收取一定金钱的行为。目前已有的种种名目的行政性费用,大都已经背离了行政收费的基本法理,不仅未能让民众真正受益,反而成为了各利益部门与民争利、与国争利的手段之一。因此,燃油税费的改革不能局限于税种的增加和形式的变化。如果

不对现有的收费格局进行变动,改革只能是隔靴搔痒,不仅得不到预期的社会 and 经济效益,反而徒增民众负担。

此次燃油税的开征应该作为税费改革的良好契机,按照税收法定原则的要求,将原有的行政收费纳入到税费改革的大口袋中来,真正实行费改税,以国家立法机关通过法律的形式来明确燃油税的定义、征收主体、对象、环节、程序、法律责任后果等,以法律的形式将税种及税收要素、程序确定下来,才能在税法领域真正体现社会主义依法治国的理念。

