

我国汽车税收政策思考与建议

张 星

(山西大学商务学院, 太原 030013)

【摘要】与西方国家近二百年的工业化历程相比,我国工业化进程较快,与此相伴的城镇化进程也比较快。经济社会与环境发生较大变化后,消费税收政策应当如何调整?如何调整我国与汽车相关的税费政策?该调整能否缩小地方财力与事权不匹配的程度?本文在对欧美国家汽车税收政策进行对比分析的基础上,对我国汽车税收政策改革提出了几点建议。

【关键词】汽车; 税收政策; 消费税; 改革

在国际油价“跌跌不休”的背景下,我国在2014年年末连续两次调高了成品油消费税税率,这或许是成品油消费税改革的一个开端。“营改增”后地方政府的财力如何补充,在调整能源消费结构与结构性减税之间能否找到新的平衡点?西方国家的汽车税收政策各有不同,但绝大多数国家对燃油征收重税,而我国汽车保有环节的税收仍处于较低水平。我国燃油税收入大多用于道路的建设,而我国的燃油税收入远远小于道路建设支出。在城镇化进程中,人口大量涌入城市造成城市的道路建设任务繁重。我国的税收政策应如何调整以应对这些变化?笔者认为,与汽车相关的税收政策理应最先得到调整。

一、我国汽车税收政策的演变

我国对于汽车的出厂销售和购置环节征收了汽车消费税、增值税、车辆购置税,在车辆的保有环节征收了车船税、燃油消费税、燃油增值税。我国增值税在1994年开始征收,汽车的生产和销售都需要按照标准税率17%缴纳增值税,燃油的生产和销售也是一样。增值税属于中央地方共享税。

我国在1985年5月1日开始征收车辆购置附加费,2001年经过相关法律程序实现了费改税。车辆购置税是由购买方根据汽车不含增值税销售价格的10%缴纳,属于中央税。我国在2009年对在该年购买的1.6L排量及以下的乘用车实行5%的优惠税率,在2010年对在该年购买的1.6L排量及以下的乘用车实行7.5%的优惠税率。我国自2014年9月1日起对新能源汽车免征车辆购置税。2014年12月7日财政部公布了《车辆购置税收入补助地方资金管理暂行办法》,该办法将车辆购置税收入通过专项转移支付的方式来补充地方财力,专项用于公路建设、节能减排、老旧汽车报废更新等。

我国在1994年开始征收消费税。我国对汽车中的乘

用车和中轻型商用客车的生产环节征收消费税。2008年9月对消费税的税率进行了调整,降低了小排量汽车的税率,调高了3.0L(不含3.0L)以上大排量汽车的税率。目前,我国乘用车的消费税税率从1%到40%不等,其中占市场份额最大的1.5L(不含1.5L)~2.0L(含2.0L)排量汽车的消费税税率为5%。消费税是在汽车的生产地缴纳,属于中央税。

我国自1945年开始对车辆牌照征税,经过数次调整,目前汽车按照2012年1月1日执行的《车船税法》的规定纳税。《车船税法》按照乘用车的排量划分了7个档次,每个档次又设定了幅度税率,由各地方政府在幅度内设定当地的车船税税率。乘用车的排量越高,税负也就越重。货车是按照自重吨数征税。车船税收入属于地方税。

1994年实施的《消费税暂行条例》规定,对汽油和柴油在生产环节分别征收0.2元每升和0.1元每升的消费税。为了治理公路三乱(即乱收费、乱罚款、乱摊派),提出停止征收公路养路费,改征燃油税。1999年通过的《公路法(修正案)》,对公路收费制度也进行了相应的修改,但费改税始终没有实施。2008年年末国际油价大幅下跌,费改税终于落地。从2009年1月1日起汽油和柴油的消费税分别提高到1.0元每升和0.80元每升,同时停止征收公路养路费等六项收费。2014年11月29日、2014年12月13日、2015年1月13日在零售价格不变或者略有下降的基础上分别提高了汽油等成品油的消费税,目前汽油的消费税为1.52元每升、柴油的消费税为1.20元每升。

二、关于汽车税收制度的国际比较

各国的经济发展情况和政治体制不同,因此各国的税制也有所不同。美国是分权为主的分税制国家,没有征收增值税,而是在生产、批发、销售环节征收属于各地方政府收入的销售税。美国国产汽车工业不属于保护行业,进口汽车的关税税负较低,同类乘用车在美国的价格要

比中国略低。在美国,如果购买的新车超过美国“汽车经济性标准”,购买者需要交纳税率较高的“油老虎税”。

欧洲国家汽车税收政策共同的特点是购置环节税负较轻,而持有环节的燃油税税负较重。这与欧洲国家普遍重视环境保护,并逐步为纳税人所接受有关。英国属于中央集权的分税制国家,增值税的基本税率是**20%**,该国实行的是消费型增值税,即法定增值额比我国小,受到亚当·斯密的自由贸易思想影响,关税税率较低。英国在燃油税上的调整较为频繁,起初的调高遭到了司机群体的强烈反对,但之后的调整逐渐为纳税人接受。德国对燃油征收重税,燃油税收入不仅用于道路建设还可以用于养老金支出。

美国和日本的地方政府在中央征收燃油税的基础上,还征收了地方燃油税用于地方道路建设。美国属于地方分权国家,地方政府拥有地方燃油消费税税率立法权。

德国、美国、日本的汽车工业较为发达,国际竞争力较强,汽车工业税负处于本国税负的平均水平。我国的乘用车行业属于保护行业,因此进口乘用车或者进口乘用车的零部件的关税较重,进口乘用车行业的整体税负较重,货车行业的税负处于平均水平。

关于高速公路通行收费各个国家有所不同,英国的绝大部分高速公路不收费但是收取按年缴纳的路税(road tax),德国只是对货车收取通行费,日本则对所有高速公路收取通行费,美国则基本不收费。我国对高速公路收取通行费。

美国的人口有三亿多,汽车保有量为两亿多辆。由于

汽车保有量大,因此征收较低的燃油税仍然可以筹集到可观的税收。美国从**1940**年修建第一条高速公路到组成州际公路网历经三十年。

我国人口有十三亿多,汽车保有量为**1**亿多辆,全世界的汽车平均每千人保有量是**120**辆,我国是**54**辆。我国**1988**年第一条高速公路通车,**2012**年通车里程已经超过美国,截至**2013**年,高速公路的通车里程达**10.44**万公里。我国高速公路网的建设时间要比美国短很多,可见收取通行费的制度促进了高速公路的建设。

三、我国汽车税收政策存在的问题

1. 我国所占市场份额较大的合资品牌的乘用车的主要部件需要进口,缴纳进口关税,导致乘用车购置环节的平均税负较重。我国同档次的国产汽车一般比合资品牌汽车的价格要低。从税负角度讲,合资品牌汽车的主要部件(如发动机或者变速箱)都需要进口,从而产生关税,提高了合资品牌汽车的价格。因此,我国合资品牌汽车的购置成本要比上述国家的购置成本大,税负也比上述国家重一些。我国国产乘用车所占市场份额较小,合资品牌汽车所占的市场份额较大,因此我国乘用车购置环节的整体税负较重。

2. 全国统一的燃油税政策和较大的地区差异导致汽车保有环节的税负不均衡。我国存在较大地区差异和城乡差异,不同地区的纳税人收入不均衡、交通设施的提供与交通拥堵状况也不同。燃油税的征税标准主要取决于消费者的承受能力,各地区消费者的收入水平不同,纳税人的承受能力也不同。我国东西部经济发展不平衡,燃油

各国汽车征税及收费一览表

国家	分税制类型	车辆销售税	燃油税(单位为每升)	燃油税用途	车辆通行费
美国	分权为主的分税制	销售税属于地方税,各州的税率不等,从免税到 6% ;征收货车、挂车销售税、轮胎税;购买超过经济性标准的新车需要交纳“油老虎”税	各州征收的燃油税不等,平均税率为 0.128 9 美元,联邦燃油税为 0.048 69 美元,合计为 0.18 美元。联邦政府的燃油税在生产环节或者进口环节征收	燃油税占公路建设养护资金的 60% 左右	高等级公路原则上不收费,少数州收取较低的通行费
德国	集权与分权相结合的分税制	15% 的增值税	0.76 美元(0.654 5 欧元)	用于交通建设和支付义务养老保险者的退休金	对 12 吨以上的大型卡车收取通行费,普通轿车不收费
日本		消费税税率为 6% ;购置税税率为 3%~5% ;同时征收汽车重量税	挥发油税(中央税)和地方道路税(地方税)合计 0.45 美元(53.80 日元)	用于道路建设	对所有高速公路收费
英国	中央集权的分税制	20% 的增值税税率;对轿车及进口车征税:(销售价格 $\times 5/6$) $\times 10%$	0.88 美元(0.579 5 英镑)	用于公路建设养护	高速公路基本不收费,部分新建的高速公路收费,如 2013 年新建的 M6T 高速公路
中国	中央集权的分税制	17% 的增值税税率; 10% 的车辆购置税税率;生产环节根据排量征收 1%~40% 的消费税税率(新能源汽车免征车辆购置税)	0.24 美元(即 1.52 元)	通过转移性支付,用于公路建设养护等	高速公路收费; 7 座以下乘用车在法定节假日免费

注:表中除中国以外的国家的燃油税税率数据来源于维基百科,中国的燃油税是**2015**年**1**月**13**日调整后的税率。各国燃油计税基本是以升(liter)为单位,为了便于比较,统一折算成美元,故统一使用了**2015**年**1**月**19**日的外汇牌价进行折算:1日元=**0.008 5**美元,1英镑=**1.514**美元,1欧元=**1.157 3**美元,1元人民币=**0.160 8**美元。

税在全国范围内按照统一的税率征收,很难兼顾各地中等收入阶层的承受能力。统一的税率对于发达地区来说税负较低,对于欠发达地区税负适中。

不同地区之间汽车尾气对于大气污染的程度是有差异的,在汽车保有量较大的特大型城市,尾气排放对环境的影响较大。从“**APEC 蓝**”事件可以看出,特大型城市由于汽车保有量大,尾气就更需要治理。相反,在汽车保有量较小的农村,尾气对环境的影响较小。

国家统一的燃油税政策忽视了这些差异,而且限制了地方政府在节能减排上的调控能力。北京、上海与国际同等规模的大城市相比,燃油税是较低的。中国大陆的汽油价格远远低于欧洲和日本,略高于美国,处于中等偏下。我国的人口是美国的四倍,国土面积差距不大,可见我国的城市人口密度较大。如果实行美国的低燃油税政策,我国的环境保护问题就会更为严峻。

四、汽车税收政策的改进建议

1. 将汽车生产环节缴纳的消費税转移到汽车购置环节缴纳的車輛购置税。从**2009**年和**2010**年車輛购置税的优惠政策对消费者的刺激可以看出,消费者在购车环节缴纳的車輛购置税对消费者购车行为有较大的影响。美国对于超过经济性标准的汽车征收“油老虎税”,也就是对耗油量大的汽车征收惩罚性的車輛购置税。

大部分消费者在购买乘用车时,并不清楚乘用车在生产环节的消費税税负,一般认为车价高就表明车的质量好、功能更强。事实上,乘用车在生产环节征收消費税会提高出厂价,同时也就提高了基于出厂价征收的增值税。另外,消費税和增值税还要缴纳城建税附加等附加税费,这些都会给生产地政府带来一定的财政收入,而交通和环境治理的责任则由消费地政府承担。这样的税制安排在目前交通拥堵、环境保护问题日益突出的情况下,不利于财力与事权的相互匹配。

将生产环节的消費税调整至购车环节的車輛购置税,将隐形税负显性化,税率变动更能直接影响购车者的行为。車輛购置税收入将生产环节的消費税收入合并后,其通过转移性支付补充地方财力的力度也会加大。如果远期車輛购置税由中央税调整成地方税,并明确用途,再加上预算的公开和纳税人的监督,其正面的调控作用就会更加明显。

2. 提高汽车保有环节税负。我国燃油税比美国高,比欧洲和日本的税率要低。我国各地方城市建设和居民的油价承受能力的地域差异较大。美国各州的燃油税税率有所不同,欧洲各国的燃油税税率也不尽相同。我国东西部地区经济发展不平衡,因此税负的公平应当体现在税率的地区差异上。如我国自**2014**年**12**月**1**日开始对煤炭资源税实行从价计征,税率为**2%**~**10%**。各地的煤炭资源税的税率差异较大,山西的税率是**8%**,北京、河南的税率

是**2%**。各地的开采成本和运输成本均有较大的差异,税率的差异体现了税负的公平。

地方政府征收的汽车保有环节的税负应当综合考虑交通设施的提供、空气污染等区域因素,应当允许各地区根据实际情况确定地方燃油税的税率,还可以根据机动车碳排放量征收碳税。对于空气污染较为严重的大城市,应允许在加油站的零售环节或者省内成品油的批发环节征收地方燃油税,或者征收碳税。笔者建议,各地方在中央规定的地方燃油税的幅度范围内,结合本地区纳税人的承受能力和提供的交通服务的水平,确定当地的适用税率。这样更符合现代国家治理的要求,还可以形成专项基金用于改善交通环境,真正实现“取之于民,用之于民”。

地方政府在设定地方燃油税的税率时,还可以统筹考虑本地收费高速公路里程的减少与市政道路的改善问题。可以考虑在部分高速公路对于**7**座以下的乘用车给予免费通行、降低货车通行费,从而取得民众支持。乘用车如果能够实现高速公路的费改税,则既能够提高高速公路的使用率,降低油耗,同时也能解决部分路段、部分时段高速公路因收费带来的拥堵问题。

3. 建立法定、透明的转移性支付制度。我国是中央集权的分税制国家,转移性支付的规模较大,跑“部”钱“进”现象较为明显。但同样属于中央集权的分税制国家、转移性支出规模也较大的英国,这些现象不明显。这说明中央集权的财税体制本身并不比地方分权的分税制差,而是因转移性支付的透明度不够而诱发了弊端。

我国在車輛购置税和燃油消費税的改革中就建立了相应的转移性支付制度,但是目前的转移性支付制度更有利于中央政府对财权的支配。转移性支付比例如果有法律进行规定,相关的决策程序由法律来规范,转移性支付制度的弊端将会减少。对于中央政府取得的燃油消費税和車輛购置税收入以及转移性支付的数据,如果预算中能够反映并对外公开,将能够极大地提升转移性支付的公开、透明程度。

总之,随着汽车保有量的上升和环境问题的日益严峻,汽车税收政策将会有较大的调整,让我们拭目以待。

主要参考文献

贾康,梁季.我国地方税体系的现实选择:一个总体架构[J].改革,2014(7).

马海涛,王凯,徐晓芳.新型城镇化进程中交通拥堵治理的税收政策研究[J].税务研究,2014(11).

李海,张达芬.分税制国际经验介评[J].税务研究,2014(11).

【基金项目】**2014**年山西省高校哲学社会科学研究项目“不动产交易服务改征增值税的思考与建议”(项目编号:**20142211**)