

## 燃油税政策的实施对高速公路公司影响的初步分析

---

统筹：陶毅

讨论：张俊、李秀宏

执笔：李秀宏

报告日期：2005-3-4

---

### 主要结论：

- 1、燃油税政策的最终方案最可能的是仅仅取消公路养护费、客货附加费和运输管理费等规费，改征燃油税，车辆通行费照旧征收。但最终的发展方向应该是所有的交通规费合并征收燃油税，取消车辆通行费，以提高高速公路的交通效率和利用价值。
- 2、燃油税政策的实施，在短期内车流量会因成本的提高而减少，从而对高速公路公司带来负面影响，但从长远来看，用车成本增加的影响会因费用转嫁和内部管理的逐步完善而逐步减弱。此外，高速公路在行驶距离和路况条件上的优势，使得燃油税政策的实施能够最终提高高速公路公司车辆通行费的收入水平，所以，从长远来看，燃油税政策的实施对于高速公路公司来说是有利的。但是，我们不能排除政府通过降低货车的车辆通行费来减轻实施燃油税政策对货车主影响的可能性的出现，这样就得看政府对这一问题的态度。
- 3、面对燃油税政策实施带来的影响，近期高速公路公司要从服务、管理和养护等方面着手，提高收费站的服务水平，提高公司整体的办事效率，提高高速公路的路况，从而不断提高高速公路的服务水平，通过提高高速公路的整体服务水平来达到吸引车流、增加收入、消除影响的目的。其次要紧密关注中央相关部委的政策制定，及时影响省相关部门对高速公路车辆通行费标准的调整，维护公司的合法权益。

一直颇受社会各界关注的“费改税”问题最近又传出新的消息，今年1月22日，国务院发展研究中心发布的一份研究报告称，我国已经制定了征收燃油税的方案，提交给了上级管理部门，并将择机在全国公布推行。这一消息将已经议论了7年之久的燃油税改革问题再次摆到人们面前。国家税务总局局长谢旭人也透露，取消养路费、统一开征燃油税的工作一直在推进当中，有关部门在去年就该问题做了大量的工作，实施方案目前已经进入了审批程序，将选择适当时机开征。“费改税”一旦实行，对于以收取车辆通行费为主要业务收入的高速公路公司来说，将会产生一定的影响，本篇试图对这一影响进行分析。

## 一、燃油税改革的历史沿革

1994年，正式提出开征燃油税动议，海南省在全国率先试点实行“一脚油门踩到底”的“费改税”，征收“燃油附加费”，引起广泛争议。

1997年，全国人大通过《公路法》，首次提出以“燃油附加费”替代公路养路费等，拟从1998年1月1日起实施，具体办法由国务院决定。

1998年10月，国务院提请全国人大审议公路法修正案草案里，将“燃油附加费”改为“燃油税”。

1999年10月，《公路法》修正案获得通过，将第三十六条有关条款修改为：“国家采用依法征税的办法筹集公路养护资金，具体实施办法和步骤由国务院规定。”至此，开征燃油税正式上升到法律层面。

2000年，车辆购置附加费过渡为车辆购置税。

2002年1月18日，时任国家税务总局局长的金人庆称“燃油税将择机出台”。

2005年1月22日，国务院发展研究中心发布的一份研究报告称，我国已经制定了征收汽车燃油税的方案，提交给了上级管理部门，并将择机在全国公布推行。

## 二、燃油税政策实施方案的比选

尽管方案还没有最终出台，但根据海南省燃油附加费改革的经验以及相关报道披露的消息，本篇对其实施方案进行了预测。

海南省是我国率先实行燃油附加费的地区，自1994年改革以来成果显著。虽然海南目前所实行的制度仍然被称作燃油附加费而非燃油税，但海南省所提供的经验很有借鉴意义。

海南省燃油附加费的具体做法是：对于柴油车实行养路费、过路费、过桥费、运管费四费合一的收取方式，每月 300 元。对汽油车，则实行每吨 1,500 元收取燃油费，约合每升 1.15 元。这样海南省内没有一个收费站、车主不用交养路费，燃油附加费里会把一定比例划拨出来给高速公路公司。

借鉴海南省燃油附加费的做法，国家燃油税政策的实施方案可能性之一是：将公路养路费、车辆通行费、运输管理费、公路客货附加费等规费全部改成开征燃油税，进行统一征收，前列诸多规费将全部取消，燃油税在其中的某一个环节（例如销售环节，由加油站预付，最后向车主收取）进行征收。（简称方案一）

该方案的优点在于能够极大地减少税费种类，减少税收征缴难度和征缴成本，提高税务部门的办事效率。但同样该方案也存在着一定的缺点和难点，由于公路养路费和车辆通行费是两种性质不同的规费，其存在性质、征收依据和征收主体都不同，也就使得很难将其统一由一个部门收取。

据报道，国务院发展研究中心副主任陈清泰在中国汽车产业高峰论坛上表示，已经制定的燃油税政策，只是把现在的每辆汽车要交的公路养路费（包括客货附加费、运输管理费）转换成燃油税，没有增加用户负担，这也就意味着燃油税的另一可能实施方案为：仅仅是取消公路养护费、客货附加费和运输管理费等规费，改征燃油税，车辆通行费照旧征收。（简称方案二）

该方案的优点在于可以绕开车辆通行费，涉及的环节较少，与当前的法律法规也不会发生冲突。

依据 1999 年修订的《公路法》第 58 条规定：“国家允许依法设立收费公路”，第 59 条规定：“符合国务院交通主管部门规定的技术等级和规模的公路，可以依法收取车辆通行费”。这说明高速公路收费在法律上是有依据的，在这一法律基础上，现有收费公路的收费权不可能因为燃油税的征收而立马被取消。

另外，在全国范围内一次性取消包括车辆通行费在内的诸多交通规费，改征燃油税，不具有实施的可行性，海南省的成功只是因为在一个特定的地理环境，各方利益和工作的协调相对容易，而在全中国范围内，地方与中央，税务、交通、财政等部门之间的利益关系将会很难协调，因而短期内很难实现方案一。

所以，本篇预计在赣粤高速公路收费期内方案二实施的可能性较大。但最终的发展方向应该是所有的交通规费合并征收燃油税，取消车辆通行费，以提高高速公路的交通效率和利用价值。

### 三、燃油税政策的实施对高速公路公司可能带来的影响

根据第二项对燃油税政策可能的实施方案的分析，可以得到的结论是：从大体上来说，燃油税政策的实施方案有两个，一是各种规费合一，统一改征燃油税；二是仅仅取消车辆通行费之外的其他交通规费，改征燃油税。但是由于各项条件的限制，方案一实施的可能性在短期内将会很小，因而本篇将对方案二对高速公路公司带来的影响进行重点分析。

高速公路公司是以收取车辆通行费为主营业务收入的企业，收取的车辆通行费占据公司主营业务收入的绝大部分，根据赣粤高速 2003 年度报告，赣粤高速 2003 年的主营业务收入均为收取的车辆通行费。由于燃油税政策的实施在短期内还不会取消车辆通行费，因而燃油税政策对高速公路公司的影响只会是一种间接的影响，而不是直接的，主要是通过影响车辆的行驶里程来影响高速公路的车流量，进而影响高速公路公司的通行费收入，因而，燃油税政策对高速公路公司的影响主要体现在对车辆通行费收取的影响上。

目前养路费是按吨位（座位）收取的，而燃油税是跟耗油量相关的，所以实施燃油税政策对不同车辆的影响是不同的，因而，本篇是分车辆类别对燃油税政策的实施对车辆的影响进行分析的。目前市场上的 93#汽油和 0#柴油价格为 3.73 元/升和 3.49 元/升，根据此前舆论的普遍看法，燃油税的税率极有可能是在 30%至 50%之间，假定燃油税率为 30%，即汽油税和柴油税将分别为每升 1.12 元和 1.05 元。

#### （一）对车辆类别的划分

根据使用性质，车辆可以划分为自用车辆和营运车辆两类；根据车辆的所属关系，可以划分为家庭用车和单位用车两类。综合两种分类方法，我们可以将车辆的类别进行进一步细分，分别为：家庭自用、家庭营运、单位自用和单位营运四类，根据我国的实际情况，家庭营运车辆是不存在的，我们将不予重点考虑。

另外，根据承载货物的性质，车辆主要可以划分为客车和货车两大类（另外还包括特种车辆等，因对通行费收入影响较小，在这里将不予以考虑），而每类车又可以划分为大、中、小三类。综合以上两部分对车辆类别的划分结果，我们最终可以将车辆类别的划分用图 1 来表现：

	家庭自用	单位自用	单位营运
小	①	②	数量很多，主要以出租车为代表，对高速公路的车流量影响相当小。

客 车  小 中 大  货 车  中 大	×	数量较少	③
	×	数量极少	④
	×	数量少	很少
	×	数量很少	⑤
	×	×	⑥

注：×表示数量相当少，几乎可以忽略不计。

图 1 车辆类别划分图

## (二) 燃油税对各类别车辆的影响分析

根据图 1 对车辆的分类结果，车辆主要可以分为 18 类，其中主要与本篇研究有较大关系的只有 6 类，分别为图 1 中所标明的 6 类：家庭自用小客车、单位自用小客车、单位营运中客车、单位营运大客车、单位营运中货车和单位营运大货车，其余的车辆类别跟本篇研究的影响关系较小，具体分析见表中所注。燃油税的实施对于其中 6 类车的影响分析如下：

### 1、对家庭自用小客车的影响

家庭自用小客车是目前高速公路上形势比较多的车辆类别之一，也是未来发展潜力较大的车辆类别，实施燃油税后，低排量家庭用车的燃油税支出相对养路费要经济得多，家庭用车由于耗油较少，实施燃油税能够减少很大一笔开支。据测算，家庭用车平均每年行驶里程在 1.5 万公里，年耗油量为 1 吨左右，由此计算车主所交的燃油税要比养路费少，以 30%的税率为标准，一般每年可节支 1,000 元以上。

### 2、对单位自用小客车的影响

单位自用客车主要是小客车，还有少量的中型车，但中型车主要适用于上下班接送单位职工或员工，对高速公路车流量的影响很小。单位自用小客车的使用频率要远远高于家庭用车，燃油税的征收会部分增收用车成本，但是，由于单位用车的使用成本是作为单位的一种成本，由所属单位承担，对燃油税政策实施所增加费用的影响敏感度不高，即单位用车的使用频率不会受到燃油税政策的影响，或影响相当低。

### 3、对单位营运中大客车的影响

养路费是按座位数收取的，而油耗与座位数不成正比关系，也就意味着燃油税与座位数不成正比关系，因而实施燃油税对轻型车的影响较大，成本会有一个较大的增长，轻型车在目前的一些绝对优势将被弱化。这由目前海南省公路上跑的中、重型车辆占大多数的事例得到验证。

#### 4、对单位营运中货车的影响

中型货车是我国目前比较常见的营运车辆，占有很大的份额，实施燃油税会导致成本的上升，曾有人士估算，从事长途运输的中型货车的平均支出可能增加 1 倍左右。但企业自用的通勤客车或自备货车，由于跑的里程短，平均税费支出会有所减少。

#### 5、对单位营运大货车的影响

由于大型货车相对于中货车而言，其每百吨公里的油耗最低，因征收燃油税而导致营运成本增长的幅度也会更小，所以，实施燃油税，大型货车的成本增长平均幅度最小，即燃油税政策对大型货车的影响相对于中小型货车而言较小。

根据以上分析，可以看出，燃油税对各种类别车辆的影响是不同的，具体影响结果汇总成下表。

燃油税政策对各种类别车群的影响分析表

车辆类别	影响分析
家庭用车	燃油税政策的实施对于家庭用车最为有利，家庭用车对用车费用是相当敏感的，按照预计的 30%的税率进行征收燃油税，车主需要缴纳的燃油税比现在需要缴纳的养路费要少很多，这有利于提高私人购车和用车的积极性。
单位用车	尽管燃油税政策的实施会部分增加单位汽车的成本，但单位汽车对用车费用的敏感度不高，因而用车量受燃油税影响的弹性较小。
出租车	燃油税政策对出租车的影响会相当大，据有关人员估算，出租车每年将平均增加费用支出 6,000 元左右，极大地增加了其运营成本。
轻型客货车	燃油税政策对从事运输的轻型客货车会有较大的影响，单位行驶里程的成本较过去将会有较大的提升，从而使得该类别车辆的使用频率会有较大幅度的降低。
中型客货车	燃油税政策会在一定程度上增加中型客货车的营运成本，但对中型车的影响会低于对轻型车的影响，使用频率将会有所减少。
大型客货车	燃油税政策的实施尽管也会使其营运成有所增加，但大型车具有每百公里耗油量低的优势，燃油税的实施会使得大型车成为今后发展的方向，在高速公路上行驶的大型车比重将会逐步攀升。

从以上分析可以看出，燃油税政策的实施对车辆使用频率会有较大影响的主要会是家庭用车、出租车和轻型客货车。根据历年的经验，高速公路上行使的车辆大都为家庭用车、从事长途运输的大中型客货车和专用汽车，出租车和轻型客货车使用高速公路的频率相对很小，因而燃油税政策对两类车的影响很难波及到高速公路公司，加上使用成本对专用汽车使用频率的影响不具有大的弹性，燃油税政策对高速公路公司的影响主要是通过对家庭用车、中型客货车和大型客货车的影响来完成。

燃油税政策对家庭用车的影响不会对高速公路公司产生负面的影响，反而会因燃油税政策的实施降低了家庭用车的使用成本而增加家庭用车的使用频率和购车的积极性，从而增加对高速公路的使用频率，增加高速公路公司对该部分车辆通行费的收入。

在短期内，从事长途运输的大中型客货车会因燃油税政策的实施增加了营运成本而通过削减线路来减小燃油税的影响，在客观上也就会减少这部分车对高速公路的使用频率，从而对高速公路公司带来负面影响。但是，从长远趋势来看，旅客和货物运输需求的存在，最终会使该负面影响逐步减弱。在高速公路的车辆通行费收入中，大中型客货车占据很大的比例（根据以往经验，该比例超过了50%，但具体比例的大小需要通过费收部和省联网中心联合获得），因此需要特别重视这部分车辆带来的影响。

需要特别注意的是，燃油税对从事运输的客车和货车的影响会有所不同。由于客车的运输对象旅客是整个价格链的终端，客车因燃油税政策实施增加的成本很容易通过提高运价而转嫁给消费者；而对于货车而言，其运输对象往往是原材料或半成品，其增加的成本不容易快速转嫁给价格链的终端——消费者，使得因成本增加带来的影响难以消除，这个时候就可能出现由政府来采取措施对这种影响进行消除的现象，借鉴我国去年治理超限运输的做法，将增加的运输成本通过降低货车的车辆通行费的方法来减轻对货车的影响。

另外，高速公路相对于普通公路而言，在行驶距离和路况条件上都占有明显的优势，而行驶距离和路况条件是影响汽车耗油量的两个最主要因素。根据“多用多缴、少用少缴”的原则征收燃油税能够充分发挥高速公路的这些优势，提高高速公路的车流量，从而提高高速公路公司的车辆通行费收入。

通过以上分析，本篇可以得到结论：燃油税政策的实施，在短期内车流量会因成本的提高而减少，从而对高速公路公司带来负面影响，但从长远来看，用车成本增加的影响会因费用转嫁和内部管理的逐步完善而逐步减弱。此外，高速公路在行驶距离和路况条件上的优势，使得燃油税政策的实施能够最终提高高速公路公司车辆通行费的收入水平，所以，从长远来看，燃油税政策的实施对于高速公路公司来说是有利的。但是，我们不能排除政府通过降低货车的车辆通行费来减轻实施燃油税政策对货车主影响的可能性的出现，这样就看得看政府对这一问题的态度。

#### 四、高速公路公司应该采取的应对措施

燃油税政策的实施对于高速公路公司来说，属于国家政策因素的影响，一定程度上可以说是不可抗拒力量的影响，加之，燃油税政策对高速公路公司的影响是通过影响高速公路上行驶的车流量来完成的，因而，高速公路公司要消除燃油税改革带来的负面影响的办法就是增加高速公路上的车流量，对于高速公路公司来说，在路网既定甚至日益密集的状况下，要提高车流量很难做到。本篇提供的建议是：面对燃油税政策实施带来的影响，近期高速公路公司要从服务、管理和养护等方面着手，提高收费站点的服务水平，提高公司整体的办事效率，提高高速公路的路况，从而不断提高高速公路的服务水平，通过提高高速公路的整体服务水平来达到吸引车流、增加收入、消除影响的目的。其次要紧密切关注中央相关部委的政策制定，及时影响省相关部门对高速公路车辆通行费标准的调整，维护公司的合法权益。