



中国汽车产业税收分配机制及改革策略

刘宗巍^{1 2} 王悦^{1 2} 郝瀚^{1 2} 赵福全^{1 2}

(1. 清华大学汽车产业与技术战略研究院 北京 100084; 2. 清华大学汽车安全与节能国家重点实验室 北京 100084)

[摘要] 税收是政府重要的经济调节杠杆之一, 汽车产业税收制度的改革对于实现汽车强国战略目标具有重要意义。当前中国汽车税制在收入分配方面存在明显缺失, 中央与地方、不同地方政府之间在汽车产业上的财权与事权失衡, 导致地方争相发展汽车制造却往往消极治理汽车社会问题。理想的汽车税制应当在促进汽车产业健康发展的同时, 保障汽车社会的和谐有序。地方建设发达的基础设施以满足汽车产业发展和百姓便捷出行的需要, 并成为未来智慧交通和智慧城市的重要组成部分。中央政府从宏观全局上做好汽车税制的统筹规划, 并适当下放税收权限。地方政府在汽车税收上拥有平衡的财权与事权, 且可以借由专款专用制度等为和谐汽车社会提供更好的公共服务。

[关键词] 汽车产业; 税收分配; 财权与事权; 专款专用

[中图分类号] F812.42 [文献标识码] A [文章编号] 1004-9339(2016)02-0001-09

一、引言

正值实施“中国制造2025”战略规划起步的关键时期, 作为我国国民经济的支柱产业之一, 汽车业也迎来了转型升级、由大变强的重大历史机遇。为此国家需要有清晰的战略认识、前瞻的顶层设计以及实施汽车强国战略的系统措施和综合手段。^[1-2] 十八届三中全会明确提出, 要全面深化改革、不断释放改革红利, 以实现产业升级转型和经济结构的战略性调整, 税制改革就是其中的一个重要方面。对于中国汽车产业税收机制, 中央与地方之间、地方政府之间在财权与事权上的博弈始终备受学界关注。为获得招商引资优势, 特别是对于汽车这样产值巨大的产业, 地方政府往往通过土地批租、财政返还、财政贴息等方式展开税收优惠竞争。但在积极招商引资的同时, 又常常限行限购, 形成了一面鼓励汽车生产、一面限制汽车消费的矛盾。总体而言, 地方政府简单的限制性行政管控方式并没有切实解决拥堵、停车难等问题, 反而影响了百姓的出行自由和汽车产业的健康发展。为此, 有学者提出将汽车消费税征收环节后移^[3-4]、设定车辆购置税为地方税^[4]、合并车辆购置税与整车消费税^[3]、赋予地方政府设立燃油税的权力^[4]等改革设想, 试图确保地方有充足的财力和积极性来治理汽车社会问题。

事实上, 地方财政的财力缺失是在分税制改革及增值税改革的大背景下逐渐凸显的。为适应市场经济体制的要求, 中国自1994年起实行了以分税制为基础的分级财政, 而近年来, 旨在消除重复征税现象的增值税改革再度对中央财政与地方财政间的税收收入分配和地方财力产生了重要影响。有学者认为, 地

[收稿日期] 2015-10-12

[基金项目] 中国工程院咨询项目“制造强国战略研究(第一期)”(项目编号: 2013-ZD-4); 中国工程院咨询项目“制造强国战略研究(第二期)”(项目编号: 2015-ZD-07)。

[作者简介] 刘宗巍(1978-), 男, 辽宁朝阳人, 清华大学汽车工程系副研究员, 博士; 王悦(1992-), 女, 江苏常州人, 清华大学汽车工程系硕士研究生; 郝瀚(1985-), 男, 吉林集安人, 清华大学汽车工程系助理研究员, 博士; 赵福全(1963-), 男, 辽宁铁岭人, 清华大学汽车工程系教授, 博士生导师, 清华大学汽车产业与技术战略研究院院长。

方在增值税上 25% 的分享比例应当调高至 46% 以上。^[5-7] 不过,保障地方财政收入不能成为税收体系完善的唯一目标^[3] 税收的经济杠杆作用和市场调节功能更不能忽视。中国迫切需要借鉴其他分税制国家的经验,平衡中央政府与地方政府间的事权与财权,并使转移支付规范化、透明化,以促进地区间公共服务的均等化。^[8]

二、中国汽车制造业利税分析

中国的分税制改革确立了增值税与所得税并重的税制结构。从实际收入来看,增值税收入更高,起到绝对的主导作用。汽车业是典型的制造业,因而对增值税、消费税、所得税都有贡献。此外,其直接利税还包括车辆购置税、车船税。下文重点分析汽车利税的主体税种及其分配机制。

1. 汽车制造业直接利税在中央与地方间的分配比例。汽车制造业的直接利税有图 1 所示的 15 项。如数据表明,2013 年汽车制造业直接利税合计高达 6510 亿元^[9],其中车辆购置税、国内增值税、消费税、企业所得税为主要来源,分别带来 2596 亿元、1402 亿元、883 亿元、774 亿元的税收收入。

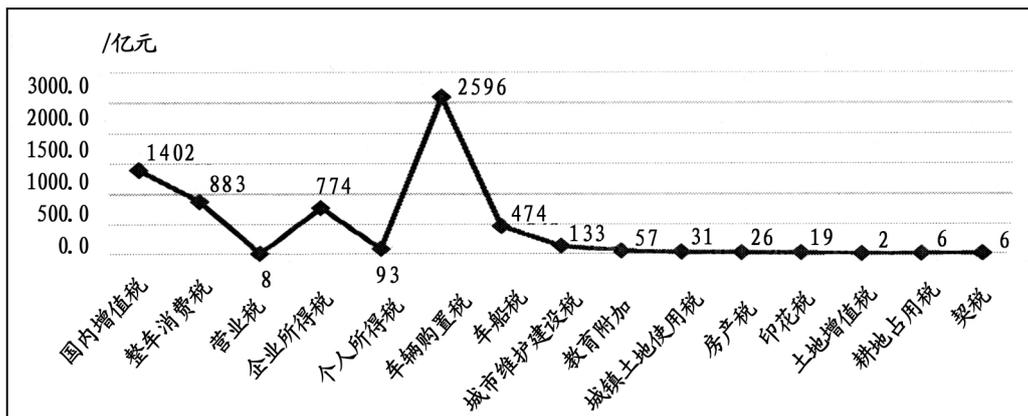


图 1 2013 年汽车制造业直接利税的主体税种分布

表 1 2013 年汽车制造业直接利税及法定分配 单位: 亿元

税种	税额	法定中央收入	占比	法定地方收入	占比
国内增值税	1401.9	1051.4	75%	350.5	25%
整车消费税	882.8	882.8	100%	0.0	0%
营业税	8.3	0.0	0%	8.3	100%
企业所得税	774.0	464.4	60%	309.6	40%
个人所得税	92.7	0.0	0%	92.7	100%
车辆购置税	2596.3	2596.3	100%	0.0	0%
车船税	474.0	0.0	0%	474.0	100%
城市维护建设税	133.2	0.0	0%	133.2	100%
教育附加	57.1	0.0	0%	57.1	100%
城镇土地使用税	30.7	0.0	0%	30.7	100%
房产税	25.8	0.0	0%	25.8	100%
印花税	18.8	0.0	0%	18.8	100%
土地增值税	2.4	0.0	0%	2.4	100%
耕地占用税	6.1	0.0	0%	6.1	100%
契税	5.9	0.0	0%	5.9	100%
合计	6510.0	4994.9	77%	1515.1	23%

资料来源:2014 中国税务年鉴。

表1显示了各类直接利税的法定分配情况。其中,消费税和车辆购置税均为国家税,全部为中央收入;国内增值税中央分成75%,地方分成25%;企业所得税中央分成60%,地方分成40%。以2013年为例,对税额数据进行测算可以发现,法定中央收入占77%,法定地方收入占23%,中央收入与地方收入之比为3.3:1。需要指出,此处仅考虑国内汽车制造业的直接利税,未将上下游产业链利税及进出口环节考虑在内。

为保障地方在1994年分税制实行前的既得利益,中央财政会对地方财政进行税收返还,返还金额以1993年为基数逐年递增。中央对地方的税收返还包括增值税和消费税返还、所得税基数返还、成品油税费改革税收返还。汽车制造业直接利税与前两项相关,2013年上述两税返还、所得税返还的数额为3966亿元和910亿元,分别占当年两税总额的10.7%和所得税总额的3.8%。由于没有针对汽车产业的税收返还的直接数据,采用按比例折算的方式得出表2中汽车制造业的税收返还额。例如,汽车制造业增值税返还额为汽车制造业增值税数额乘以3.8%。数据显示,税收返还后实际中央收入仍占73%、地方占27%,中央收入与地方收入之比为2.6:1。

表2 2013年汽车制造业直接利税及实际分配 单位:亿元

	税 额	实际中央收入 (返还后)	占 比	实际地方收入 (返还后)	占 比
国内增值税	1401.9	902.1	64%	499.8	36%
整车消费税	882.8	788.8	89%	94.0	11%
营业税	8.3	0.0	0%	8.3	100%
企业所得税	774.0	434.9	56%	339.1	44%
个人所得税	92.7	0.0	0%	92.7	100%
车辆购置税	2596.3	2596.3	100%	0.0	0%
车船税	474.0	0.0	0%	474.0	100%
城市维护建设税	133.2	0.0	0%	133.2	100%
教育附加	57.1	0.0	0%	57.1	100%
城镇土地使用税	30.7	0.0	0%	30.7	100%
房产税	25.8	0.0	0%	25.8	100%
印花税	18.8	0.0	0%	18.8	100%
土地增值税	2.4	0.0	0%	2.4	100%
耕地占用税	6.1	0.0	0%	6.1	100%
契税	5.9	0.0	0%	5.9	100%
合计	6510.0	4722.0	73%	1788.0	27%

资料来源:2014中国税务年鉴,财政部预算司2013年全国财政决算表;与表1相比有变化的数据已用加字粗体标示出。

此外,由于地方上解的存在,地方实际的税收收入额还会略小于上述统计结果。2012年地方共上解中央1210亿元,2013年地方共上解1360亿元,均占当年地方财政收入的2%,但这是不区分产业的总额,汽车产业的实际上解额度应该不大,故表2中忽略了地方上解对汽车税收收入分配的影响。

上述分析表明,税收返还对汽车制造业直接利税在中央与地方间分配比例的影响较为微弱,同时也有待于进一步的规范化和透明化。无论是法定收入还是实际收入,中央财政税收收入占比均逾70%。中央获取了汽车制造业直接利税的绝大部分,中央财政在汽车制造业中的财权远大于地方财政。

2. 汽车制造业直接利税在地方间的分配比例。汽车制造业直接利税涉及生产、购置、保有、使用等多个环节,其中地方政府的实际税收收入将在制造地、消费地和使用地之间分配,而车辆消费地通常也是主要的使用地,因此,本文直接分析和测算汽车制造业地方直接利税在制造地与使用地间的分配比例。

总体而言,中国汽车产品全生命周期的税收链条前重后轻,汽车生产阶段的税收收入明显高于购置、保有和使用阶段^[10,11],因而制造地享受到汽车地方利税的大部分。同时,汽车使用地财政得不到原本应设置在消费阶段的汽车消费税^[12],以及消费阶段的车辆购置税,仅能获得数额极少的车船税收入和成品

油相关税收中的少部分地方收入。而制造地财政收入包括生产阶段全部的城市维护建设税、教育附加税、城镇土地使用税、企业员工个人所得税和地方企业所得税以及国内增值税中的地方分成部分。

从表 3 的统计结果可知, 不计使用阶段成品油消费带来的流转税附加税和部分增值税收入, 在汽车制造业地方直接利税中, 制造地收入占 73%, 使用地收入占 27%, 制造地税收收入约为使用地的 3 倍, 制造地实际获得了汽车制造业对地方财政税收的大部分利益。

表 3 2013 年汽车制造业地方直接利税分配 单位: 亿元

	地方总收入 (返还后)	制造地收入	占 比	使用地收入	占 比
国内增值税	499.84	499.84	100%	0.00	0%
整车消费税	94.04	94.04	100%	0.00	0%
营业税	8.30	0.00	0%	8.30	100%
企业所得税	339.10	339.10	100%	0.00	0%
个人所得税	92.70	92.70	100%	0.00	0%
车船税	474.00	0.00	0%	474.00	100%
城市维护建设税	133.20	132.62	100%	0.58	0%
教育附加	57.10	56.85	100%	0.25	0%
城镇土地使用税	30.70	30.70	100%	0.00	0%
房产税	25.80	25.80	100%	0.00	0%
印花税	18.80	18.80	100%	0.00	0%
土地增值税	2.40	2.40	100%	0.00	0%
耕地占用税	6.10	6.10	100%	0.00	0%
契税	5.90	5.90	100%	0.00	0%
合计	1787.99	1304.86	73%	483.13	27%

3. 汽车制造业间接利税简析。汽车制造业产业关联度高, 流转环节众多, 上下游的产业体系几乎覆盖了民用工业的方方面面^[13], 如果将这些间接税收考虑在内, 汽车产业利税总额将显著增加。例如, 在应税消费品中, 除了整车产品(税率根据排量按 1% ~ 40% 不等) 外, 汽车产业还相应带动了成品油、汽车轮胎(税率 3%) 的消费税贡献。又如, 一些合资品牌乘用车需要进口主要部件, 还相应带动了进口关税、进口增值税收入。

利税额巨大的成品油产业受汽车产业的拉动大, 当前中国每年新增石油消费量的 70% 以上被汽车所消耗。成品油产业中约 1/3 ~ 1/2 的利税来自汽车。2013 年成品油产业共缴纳国内消费税 2730 亿元、国内增值税 827 亿元、企业所得税 53 亿元^[9], 总体而言, 在该领域中央财政为主要收入方。自 2009 年 1 月 1 日实施成品油税费改革以来, 2009 ~ 2013 年中央对地方实施成品油税费改革税收返还, 每年定额返还 1531.1 亿元, 随着成品油税收收入的增长, 其在总体收入中的占比逐年下降。以 2013 年为例, 税收返还占成品油总税收的 39.8%。

由于汽车产业相关的间接税收涉及到其他众多产业, 无法确切判定汽车产业在其中所覆盖的部分和关联的程度。同时, 调整间接税收制度对汽车产业的影响是间接的, 并将波及汽车之外的众多产业, 需要更加综合、系统地考量, 这不是本文研究的重点。因此, 下文的分析主要基于汽车制造业的直接利税。

三、中国汽车税收分配机制的问题解析

政府的财政支出与税制结构间存在双向互动, 税收收入制约了财政支出的规模, 财政支出又反向要求有适当的税制结构与之适应, 而各级政府的职能范围及实现方式决定了对税收收入总量的需求。可以合理推断, 在汽车产业中, 中央与各地方政府均应具有相互匹配的财权与事权。从上文的分析和测算可知, 2013 年中国汽车制造业直接利税共计 6510 亿元, 其中, 中央政府约有 4722 亿元的税收收入, 地方政府约有 1788 亿元的税收收入。下文将进一步阐述汽车产业相关收支之间存在的主要问题。

1. 汽车产业相关支出分析。支出方面, 道路建设与养护是直接面向汽车产业的基建开销。上世纪五

十年代,中央政府就将公路建设中除国防公路之外的建设投资任务交给了地方政府。虽然公路建设的融资模式经过多年的探索 and 不断创新,但以地方政府财政投入为主的格局并没有太大变化。总体上,中国公路建设采用“国家投资、地方筹资、社会融资、利用外资”的多元化投融资格局,其中地方筹资为主体,地方财政为公路建设及养护费用的主要承担者。

在中国公路体系中,绝大多数为普通非收费公路,而对高速公路普遍采取收费方式,分为经营性收费公路与还贷性收费公路。截至2014年底,中国收费公路里程为16.26万公里,占公路总里程446.39万公里的3.6%。收费公路年度收支情况如图2所示,其收入为年通行费收入,而支出则包括还本付息支出、养护经费支出、运营管理支出、税费支出及其他支出等。2014年收支缺口为1571亿元。如果将普通非收费公路的养护、管理等支出考虑在内,我国道路建设与养护的收支缺口将远不止于此。

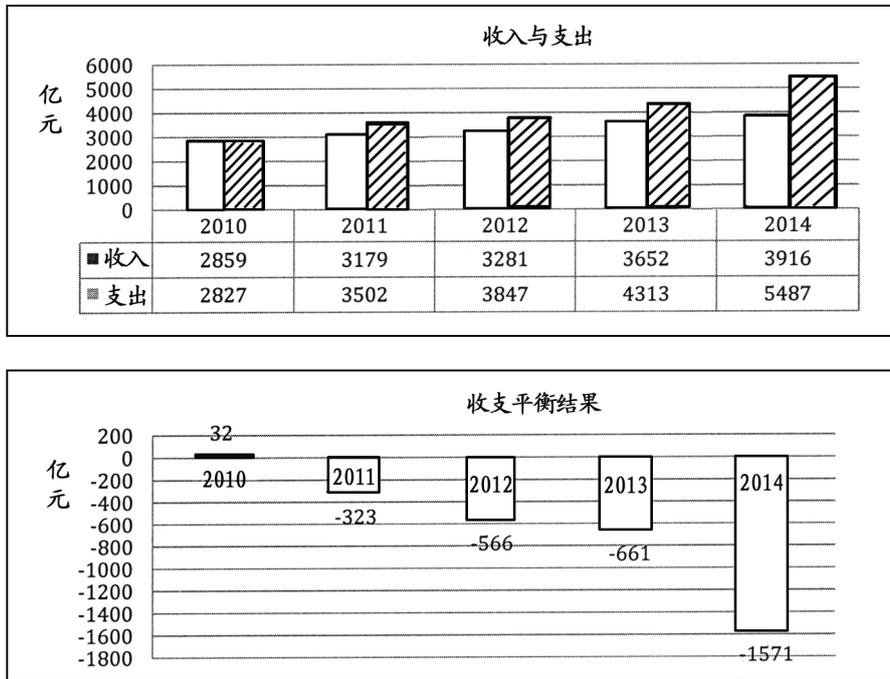


图2 2014年全国收费公路的收支情况

同时,近年来中国公路建设投资总额如图3所示,呈现稳步增长态势。交通部《2013年交通运输行业发展统计公报》显示,2013年全年完成公路建设投资13692亿元。其中,高速公路建设完成投资7298亿元,普通国、省道建设完成投资3900亿元,农村公路建设完成投资2495亿元。毋庸置疑,地方公共财政是公路建设投资的主导,需要引导和带动相关的投融资机制的建立。

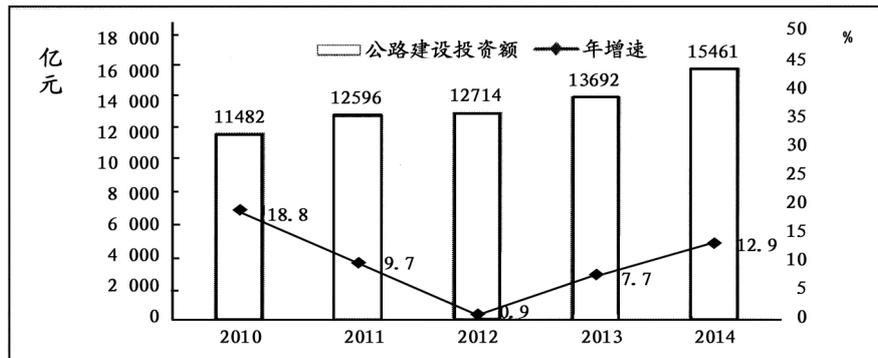


图3 2010~2014年公路建设投资额及增长速度

2. 中央与地方在财权与事权之间的矛盾。目前中国的地方税体系是以营业税为主体税种、以所得税为辅助税种的架构格局,尽管税种数量最多,但由于税源分散、收入体量小而影响较小,重构中国地方税收体系成为当务之急。^[14]当前,国家在平衡中央与地方汽车税的收支间也有一些举措,具体可以分为以下三

项:其一 税收返还。包括增值税和消费税返还、所得税基数返还、成品油税费改革税收返还。不过,地方上解又抵消了约 21.2% 的税收返还总额,并且税收返还没有专款专用等制度规定,税款流向并不明朗。2013 年增值税和消费税两税返还占总额的 10.7%,所得税返还占总额的 3.8%,客观上税收返还数额较小、效果不足。其二,以弥补原养路费损失为目的、属于一般性转移支付的成品油税费改革转移支付。2010~2013 年的转移支付金额分别为 350 亿元、581 亿元、610 亿元、690 亿元,其规模尚难以弥补日趋扩大的道路收支赤字,基本不可能有盈余来补充其他开销。其三,包含在交通运输专项转移支付内的车辆购置税专项转移支付资金。自 2010 年起国家引入交通运输专项转移支付制度,主要覆盖公路建设及公路运输、水路、铁路运输、石油价格改革补贴,以及对城市公交、农村客运、出租车行业的补助等,并不局限于汽车产业。2011~2013 年交通运输专项转移支付金额均为 3000 亿元左右。2013 年中央对地方实现交通运输专项转移支付共 3416 亿元,其中包括来自车辆购置税的资金 2379 亿元。财建(2014)654 号规定采用项目法分配车购税,对地方给予补助,以促进交通运输业的健康发展。但目前属于补丁式方案,且执行情况尚不可知。

从上文分析可知,仅占公路总里程 3.6% 的收费公路的收支缺口已经与地方财政当年的汽车直接利税规模相当,显然地方财政无力承担包括普通公路在内的所有道路建设和养护费用。2015 年 7 月交通部发布的《收费公路管理条例》修订稿拟将高速公路收费常态化,再度印证了当前地方政府在公路建设和养护方面财力不足的事实。实际上,除了道路基建支出外,地方政府还需要承担治理环境污染、交通拥堵、停车位不足等方面的其他开销,是解决诸多汽车社会问题的实际负担者。而汽车制造业直接利税中的大部分上交了国家,少量的税收返也并未指定用于汽车产业,且转移支付总体力度非常有限。由此可知,地方政府在汽车产业中的财权与事权间不够均等,这也是地方政府根本解决交通拥堵、环境污染、停车资源等问题动力不足的主要原因之一。

3. 制造地与使用地在财权与事权之间的矛盾。表 3 呈现了 2013 年汽车制造业地方直接利税的分配结构,汽车产业的地方税收约四分之三集中于制造地,使用地仅占四分之一;加之缺少专款专用制度,使用地财政在地方汽车税收体系中获益甚少。

在事权方面,制造地政府的产业管理集中在生产制造阶段的短期监管,并不直接涉及对汽车消费与使用的管理问题,且生产阶段的工厂污染等较为集中,易于通过标准法规等直接控制。而消费地政府则是面向汽车社会的“基层单元”,需要直面汽车消费与使用中引发的交通和环境等问题,且对车辆的长期使用需要有效的管理和持续的投入。显然是汽车使用地政府承担了治理汽车社会问题的大部分责任。

客观上,汽车使用地(消费地)政府从车市增长中所得的税收收益最少,承担的管理任务最重,制造地与使用地在财权与事权上严重失衡。使用地政府迫切需要在汽车税收中“有‘利’可图”、在解决汽车社会问题时“有钱可用”。

4. 地方政府发展汽车产业与治理汽车社会问题之间的偏颇。在现有的地方汽车税收体系中,营业税、契税、土地增值税、耕地占用税、资源税、房产税和车船税等税种是法定的地方财政的固定收入,但数额均有限。与汽车制造高度相关的国内增值税、企业所得税、个人所得税、城市维护建设税、教育附加税、城镇土地使用税等是可以额外争取到的财政收入,且由于是主体税种,数额更多(如图 3 所示)。这成为地方政府积极招商引资、争相上马汽车生产项目(尤其是整车项目)的直接推动力之一。甚至不乏地方政府为了吸引财源和拉高 GDP 而展开财政竞争,如承诺低成本土地、定向执行财税返还和贴息贷款等。然而,从国家层面来看,各地采用补贴、财税优惠等方式“争抢”整车项目无益于产业的合理布局,甚至可能衍生出产能过剩的风险。特别是相对于自主品牌,实力更强、规模更大的合资品牌汽车企业更受地方政府的欢迎,往往能够获得更大力度的支持和优惠,这在一定程度上反而对自主品牌构成了一种“隐性”的不公平竞争,对做强中国汽车产业产生负面影响。^[15]为此,采取有效手段将地方政府的行为从市场行为中抽离并强化其公共服务职能,将十分关键。^[16]另外,财权缺失使得使用地政府普遍倾向于采用简单直接的行政手段治理汽车社会问题,而非积极推进相关基础设施建设、持续完善城市规划。限购限行成为地方治理交通拥堵的主流行政手段,中国陆续采用限购政策的城市已有 7 个,包括北京、上海、贵阳、广州、天津、杭州、深圳,业界普遍预测这一名单还将持续增加。

综上,各地陷入了“争相引进发展汽车制造业,却限制汽车在本地使用”的怪圈,地方汽车产业发展与

汽车和谐社会之间的矛盾正呈现日益激烈之势,而汽车制造业本身和广大消费者都是直接的受害者。显然,这对于未来构建节能型的和谐汽车社会、综合系统解决城市交通问题都极为不利。

四、国外汽车税收概述

实际上,税收应当充分体现“受益者负担”的公平原则是很多发达国家的共同经验和普遍共识。各国政府对汽车产业采用的税制各有不同,相关税收的用途也存在差异,但大都遵循上述原则。图4以一辆轿车为例,将车辆全生命周期内的相关税种折合为年度税负,并显示了美国、法国、德国、西班牙、瑞士、英国财政用于道路建设养护支出的汽车相关税种结构。可以看到,欧洲各国均主要依赖于燃油税收入来覆盖道路建设支出,车辆保有税则位列第二,而车辆购置税的份额微乎其微。

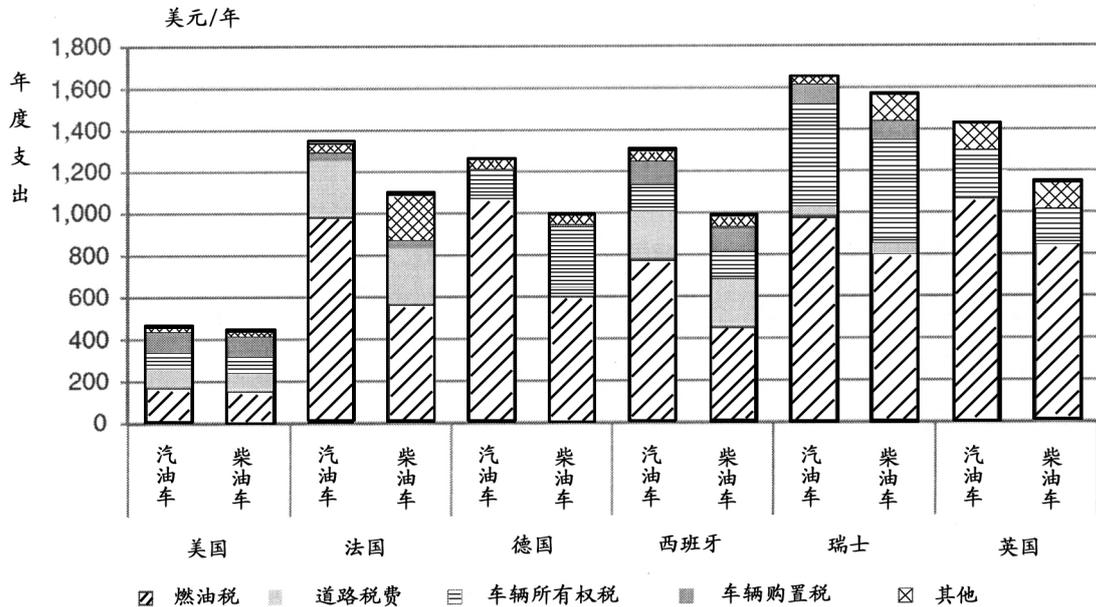


图4 2012年各国用于道路建设的轻型车主体税种分布

大部分欧洲国家对燃油征收重税。汽车产业高度发达的德国就以高昂的燃油税而著称,其燃油税收入不仅可以覆盖道路建设支出,还可以用于支付义务养老金保险者的退休金支出。即便如此,仍有学者通过量化评估研究认为,德国燃油税至少还有48%的上升空间。^[17]除匈牙利以外的其他欧盟国家,汽车税收收入均大于道路开销,即便计入空气污染、噪音、事故等其他外部成本,仍有超过一半的国家可以实现汽车税收盈余。^[18,19]

美国是分权为主的分税制国家,地方在生产、批发、销售环节均有销售税收入。此外,地方政府拥有地方燃油消费税税率的立法权,可以根据道路建设需要征收地方燃油税。不过,美国以极低的燃油税税负著称,加之高速公路基本不收费,相关财政收入无法负担公路建设及养护资金。^[18,20,21]为此,近年来联邦政府的高速公路信托基金(Highway Trust Fund,专门用于高速公路及其他交通基础设施的建设和维护)均享受国家财政一般基金(General Fund,主要来源于个人所得税、财产税、销售税等)的拨款支持。每年美国财政需要超过10 000亿美元的资金用于道路建设维护与相关服务^[18,22],足见政府的重视,美国能建成发达的汽车社会也在情理之中。

日本的汽车税制相对复杂,在主要涉及的税种中,汽车税、微型汽车税和汽车购置税(自2015年10月1日起因消费税税率增加为10%而同步取消征收)都是地方税,汽车重量税为国家税。基于“受益者负担”的思想,日本政府规定汽车产业税收中的7种只能用于道路的维护。上述税收设置使日本汽车社会得以进入“汽车保有量扩大—税收增加—道路建设扩张—汽车保有量继续扩大”的良性循环。

五、结论与建议

在建设汽车强国的进程中,税收作为政策法规中主要的经济调节手段之一,其重要作用和改进空间不容忽视。^[2]当前中国汽车税制在收入分配方面存在明显缺失,为更好地满足经济社会发展的要求,亟需优

化调整。

可以预见,构建和谐汽车社会、治理交通环境等多方面问题需要大量持续的开支,因而汽车产业利税更应“取之于车、用之于车”。理想的汽车税制应当在促进汽车产业健康发展的同时,保障汽车社会的和谐有序。地方建设发达的基础设施以满足汽车产业发展和百姓便捷出行的需要,并成为未来智慧交通和智慧城市的重要组成部分。中央政府从宏观全局上做好汽车税制的统筹规划,并适当下放税收权限。地方政府在汽车税收上拥有平衡的财权与事权,且可以借由专款专用制度等为建设和谐汽车社会提供更好的公共服务。

基于当前中国汽车产业税制中中央与地方、制造地与使用地之间事权与财权存在明显不平衡的问题,从支撑汽车强国建设以及推动整个制造业的转型升级出发,本文针对汽车税收分配机制,提出以下具体改进建议:

第一,通过税种结构变更、转移支付等方式合理平衡中央与地方间汽车税收的分配比例,为地方治理汽车社会问题提供必要的财力支持,确保和督促地方更积极地应对及解决汽车社会的全面挑战。同时,汽车税收应更侧重于车辆在保有及使用阶段的税收,并且相关税种设置应以地方财政收入为主。

第二,逐步适度、适时下放税收权。地方经济发展存在差异,产业结构、税源结构同样存在差异,统一的汽车税收体制未必有普适的最佳效果。中央可以考虑适度给予地方政府设税权、税率调整权等,以便因地制宜地发挥税收的杠杆作用。如经济发达地区的地方政府可根据实际情况设立拥堵税,通过经济手段缓解交通压力;而地方人大也要发挥应有的监督效用,确保拥堵税真正用于解决交通拥堵问题。从这个意义上讲,合理的汽车税制改革完全可能为地方政府治理拥堵和环境问题带来一种全新的出发点和可能性。

第三,设立更明确的专款专用制度、治理成效标准以及配套的严格监管机制,有效使用和分配汽车产业税收,一方面保障地方政府的财力和动力,另一方面保障相关举措落实到位。如可借鉴日本对相关汽车税收的处理方式,将汽车税收定向用于道路建设、城市规划、停车设施扩建等基础工程上。唯有提升政府的公共服务水平,“用车难、停车难”的情况才能逐渐得到有效缓解。

第四,设立透明化的转移支付制度,将汽车产业相关利税更明确、清晰、合理地划拨给使用地财政。从国家层面合理统筹规划,合理配置财政资源,平衡制造地与使用地财权与事权之间的矛盾。应当减轻地方在生产阶段的税收,在使用阶段应有更多的实质性税收收入。中央也可以考虑将部分汽车税收根据地方汽车使用量和消费量等按配比下放。

[参 考 文 献]

- [1]赵福全,刘宗巍.以坚定战略推动汽车强国建设[J].大众汽车,2014,(7).
- [2]赵福全,刘宗巍.我国建设汽车强国的行动方向[J].汽车工业研究,2014,(10):4-7.
- [3]贾康.我国地方税体系的现实选择:一个总体架构[J].改革,2014,(7):57-65.
- [4]张星.我国汽车税收政策思考与建议[J].财会月刊,2015,(8):18.
- [5]白彦锋,胡涵.增值税“扩围”改革后中央与地方收入分享比例问题研究[J].税务研究,2012,(1):38-41.
- [6]高凤,宋良荣.增值税扩围后中央与地方分享比例测算[J].财会月刊,2013,(2):56-57.
- [7]刘明,王友梅.“营改增”后中央与地方增值税分享比例问题[J].税务研究,2013,(12):18-20.
- [8]李海,张达芬.分税制国际经验介评——以英、法、德、美四国分税制为例[J].税务研究,2014,(11):26.
- [9]国家税务总局.中国税务年鉴2014[M].中国税务出版社,2014.
- [10]王赟杰,刘华.中国汽车产业税收制度研究[J].财经理论与实践,2014,35(3):99-103.
- [11]Wang Yue, Liu Zong-wei, Hao Han, Zhao Fu-quan. Strengthening China's Automotive Industry: The Taxation Perspective[C]. GMC'15 Proceedings of the Eleventh International Symposium on Global Manufacturing and China (Accepted).
- [12]楼继伟.中国政府间财政关系再思考[M].北京:中国财政经济出版社,2013.
- [13]赵福全.战略坚定与否是建设汽车强国之关键[J].汽车与安全,2014,(2):94-99.
- [14]葛静.“营改增”后重构我国地方税体系的思路 and 选择[J].税务研究,2015,(2):57-61.
- [15]赵福全,刘宗巍.汽车强国战略视角下的本土企业定位分析[J].汽车科技,2014,(6):1-5.
- [16]杨志勇.消费税制改革趋势与地方税体系的完善[J].国际税收,2014,(3):6-11.
- [17]Tscharaktschiew S. Shedding Light on the Appropriateness of the (High) Gasoline Tax Level in Germany[J]. Economics of Transportation, 2014, 3(3): 189-210.

- [18] Gomez J , Vassallo J M. Comparative Analysis of Road Financing Approaches in Europe and the United States [J]. Journal of Infrastructure Systems , 2013.
- [19] Link , H. , 2005. Transport Accounts—methodological Concepts and Empirical Results [J]. Journal of Transport Geography 13 , 41 – 57.
- [20] Zhu P , Brown J R. Donor States and Donee States: Investigating Geographic Redistribution of the US Federal-aid Highway Program 1974 – 2008 [J]. Transportation , 2013 , 40(1) : 203 – 227.
- [21] Jenn A , Azevedo I L , Fischbeck P. How Will We Fund Our Roads? A Case of Decreasing Revenue from Electric Vehicles [J]. Transportation Research Part A: Policy and Practice , 2015 , 74: 136 – 147.
- [22] Delucchi M A. Do Motor-vehicle Users in the US Pay Their Way? [J]. Transportation Research Part A: Policy and Practice , 2007 , 41(10) : 982 – 1003.

责任编辑:冯媛媛

Distribution Mechanism and Reform Strategy of Tax Income in Automotive Industry in China

Liu Zong-wei^{1 2} , Wang Yue^{1 2} , Hao Han^{1 2} , Zhao Fu-quan^{1 2}

(1. Automotive Strategy Research Institute , Tsinghua University , Beijing 100084 , China;

2. State Key Laboratory of Automotive Safety and Energy , Tsinghua University , Beijing 100084 , China)

Abstract: Taxation is one of important means for the government to regulate economy. The tax system reform of automotive industry will make contributions to supporting the realization of strategy of invigorating the country through automobiles. There are some deficiencies in income distribution of current automobile tax system: the imbalance of power of finance and authority between the central government and local government and between difference local governments. The local automobile manufacturers are scrambling to develop automobile manufacturing and ignoring the governance of negative social problems that cars bring about. The ideal tax system of automobile should not only promote the healthy development of automobile industry , but also ensure a harmonious and orderly society for automobile industry. The local areas with well-developed infrastructure could satisfy the development of automobile industry and meet the needs of convenient travel for the people , which is the important part of future intelligent transportation and city. The central government should make an overall planning for the automobile tax system from the macro global view and decentralize the tax authority. The local government should have a balanced power of finance and authority and provide better public service for the harmonious automotive society by making use of earmarking system.

Keyword: automotive industry; distribution of tax income; power of finance and authority; making use of earmarking