

作为实施燃油税改革方案的最大掣肘，如何妥善安置交通收费人员，一直是摆在决策者面前的棘手问题。

和之前业内估算的 60 万安置人员难题相比，

此次燃油税费改革方案涉及的人员安置数量并没有预想中的多，即大约 24 万（养路费和航道养护费等收费稽征人员约为 14.54 万人，二级公路收费站人员近 9 万人）。

燃油税改革“磨剑”十四年

燃油税改革 涉及交通部门两类人员

据记者从权威渠道获悉，依照发改委、交通部、财政部拟定的燃油税改革方案，人员安置的解决思路也初步明晰。根据目前燃油税费改革方案看，涉及到交通部门人员安置问题的有两类人群，一是养路费等六费（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）稽征人员，二是政府还贷二级公路收费站收费人员。

因此，人员安置的操作思路分为两部分：涉及人数最多的养路费稽征人员可能通过三种途径解决，即鼓励提前退休、纳入税务部门、带编制划转公路局。

对于二级公路收费站点人员，安置思路大致两种办法：合同期内的转岗到新增高速公路收费站点；属于事业编制的，转入公路管理机构。

11 月 25 日的交通运输部例行发布会上传出消息，燃油税费改革等包括人员安置等一系列问题已经做了系统的研究，正在向国务院上报，待得到相关批示后才会对外公布。因此目前该人员安置方案尚处征求各方意见阶段，仍然存在调整的可能性。

24 万人员安置 不“推向”社会 财政不“包养”

燃油税十几年难出台，交通部门的人员安置问题被认为是其中的一个主要阻力。为此，“不推向社会”和“内部消化”成为人员安置方案的关键词。

“养路费等六费取消后，稽征人员必须全部妥善安置。”一位参与方案讨论的人士透露，人员安置方案中表示，养路费等稽征人员将不会“推向社会”。

据记者了解，到 2007 年末，全国养路费和航道养护费等收费稽征人员约为 14.54 万人，其中，12.05 万是养路费稽征人员。

针对 12.05 万养路费稽征人员，方案提出，拟通过以下途径解决：一是对工龄满 30 年，年龄 50 岁以上的人员，在其自愿基础上，各地可制定优惠政策，鼓励提前退休；二是按照公务员法的要求，通过考试择优录用，充实到税务部门。

显然，上述两种途径“消化”的人数有限，因此，方案提出了第三种途径，即如果通过上述两种途径安置后，还没“着落”的在编人员，则带编制划转公路局。

“划入“公路局的这部分人员，具体职能是什么？方案构想，在公路局下设专职路政管理队伍，这部分划入人员，充实到“加强公路路政管理和治超工作”



中。

“这支管理队伍可能允许超编运行，直到自然消化为止。”上述人士表示。

相比养路费稽征人员，运管费、航养费征稽人员不多，全国大约是 2 万。安置方案提出，这部分人员，大部分要在所属机构内部转岗，“充实和加强”到运输管理工作中。

相比养路费稽征人员的事业单位编制性质，二级公路收费站点收费人员目前多为合同制身份。因此，这类人员解决起来似乎面临的阻力小些。

对这类人员，安置方案提出的安置办法是：一是在合同期内，全部转岗到公路养护部门和新增高速公路收费站点工作；二是属于事业编制的，编制不变，转入所在公路管理机构。

“目前燃油税费改革不得不考虑在当前的经济形势。”另一位参与方案讨论的专家表示，当下经济形势和就业形势下，怎样妥善安置上述人员比较棘手，既不能完全推向市场，增加社会就业压力，也不能完全用财政“包养”的形式消化。“目前各方对此安置方案还有不同看法，还在征求意见中。”

收费公路改革势在必行 二级公路收费要取消

债务如何偿还？燃油税买单作为利益调整难题之一，交通部门人员如何安置和出台燃油税费改革，两者之间纠葛了十几年。而背后是实施了 20 多年的收费公路制度。

自 1984 年国务院提出“贷款修路、收费还贷”政策至今，已有 20 余年。据记者了解到，截至 2007 年底，全国公路总里

程达 358.4 万公里，其中高速公路 5.4 万公里，居世界第二位。收费公路总里程 20.4 万公里，占路网总里程的 5.7%。整个路网中，94% 的高速公路、60% 的一级公路、42% 的二级公路，都是依靠收费公路政策发展起来的。

相比公路建设的跨越式发展成就，公众对公路收费制度提出质疑声逐年增加。在公路收费问题反复受到“永远还不清贷款”的诘问中，专家们总结出了收费公路存在的诸多“病灶”：站点多、收费不透明、收费机构人员臃肿、借转让之机，提高通行费标准，延长收费年限问题比较普遍等。

“收费公路规模大、结构不合理。”上述参与政策讨论的人士表示，此次燃油税费改革和人员安置方案中，均提出了要“推进收费公路改革势在必行”。

该人士分析，尽管方案中提出了改革收费公路制度，但目前方案中只锁定二级收费公路，即撤销二级公路收费站点，使之成为免费公路，作为实施燃油税的配套措施。

事实上，二级公路收费早已是违规之举。

在 2003 年 11 月出台的《收费公路管理条例（草案）》（2004 年 11 月 1 日正式实施）中规定，“技术等级为二级以下（含二级）的公路不得收费。但是，在国家确定的中西部省、自治区、直辖市建设的二级公路，其连续里程 60 公里以上的，经依法批准，可以收取车辆通行费。”与此法规对照的现实是，目前全国二级收费公路里程规模与站点数量均占收费公路总量的 60% 左右。

据交通规划专家分析，目前二级收费公路规模偏大的原因是，收费公路政策实施初期，人们对偿还能力的估计相对保守。即二级公路造价相对低，投资风

险小，因此大量的投资都去建设二级收费公路。但随着高速公路和一级公路的发展，二级公路的收费额逐年下降。目前二级收费公路收费额仅够维持养护和日常管理以及偿还利息需要，许多收费站难以还债。

为此，燃油税费改革初拟的方案提出，以燃油消费税资金补贴偿还现有债务，免掉地方政府二级公路的还贷压力。具体办法可能是，中央在这次新增税收收入中每年安排一定规模的资金，按照地方为主、中央补助的方式，专项用于逐年解决还贷余额、人员安置、养护管理和公路建设等问题，2 年内基本完成人员安置工作，6 年内还清贷款。

“取消二级公路收费是值得肯定，但财政理单形式值得商榷。”一位不愿意透露姓名的专家分析，如果按此方式弥补撤销二级公路收费，前提要审核投资主体、已有回报效益和真实的收费期限等，“不能用财政兜底的方式来解决，为之前的行政低效等埋单。”

燃油税改革 “磨剑”十四年

14 年前，我国有关部门已经就开征燃油税提出建议。

1997 年 7 月 3 日，全国人大通过了修订前的《中华人民共和国公路法》（下称《公路法》），首次提出公路养路费采取征收“燃油附加费”的办法，这也是真正将“燃油税”的前期概念提上法律议程。

该法还特别强调，征收了燃油附加费，就不能再征收养路费。其实施办法和步骤由国务院规定。可见，燃油费和养路费只能有一个存在。

1998 年 10 月，国务院通过了《公路法》修正草案，并将

“燃油附加费”改为“燃油税”，这贯穿了当时财政部的一个重要改革思路，即费改税的第一步。而在财政部 1999 年的大事记中，清晰地展现了中国政府对于燃油税开征的积极和明朗的态度。

时任财政部部长项怀诚指出，财政部从 1998 年开始，今后五年的财政改革重点，放在了费改税上。第一步，就是车辆和道路的费改税，拟用燃油税、车辆购置税来代替其他各类费用。经过财政部初步的设计，燃油税是汽油每公斤 1.15 元，柴油每公斤 0.95 元。财政部比较了世界各国的税率认为，这一税率比较低。“当然，这两个税何时出台，税率是多少，还要经过全国人大批准后才能算数。”

但是，在 1999 年 10 月 31 日，全国人大常委会没有采用“燃油税”，而是将《公路法》三十六条改为了“国家采用依法征税的办法筹集公路养护资金”。

依照《公路法》修正案，“征税”办法根据“具体实施办法和步骤由国务院决定”，因此，国务院可以不报全国人大常委会决定这一“征税”。在修正案审议通过之后，涉及交通和车辆税费改革的法律程序业已完成。但 2001 年 1 月 1 日，中国先行出台了车辆购置税。

首次使用“燃油税”提法，并对外提出燃油税的有效文件，还是当时出台的《交通和车辆税费改革实施方案》。该方案由国务院同意，财政部、原国家计委、交通部等多个部委以及两大石油公司制定，但燃油税因为油价过高而暂时缓行。

此后的 7 年，我国政府各级领导都对于燃油税开征给出了“适当时候”、“为期不远”、“择机”等表态。但燃油税的开征情况，必须要取决于几个条件，在过去几年中这些条件似乎都没有成熟，直至今年下半年。

2001 年到 2008 年上半年，国内油价虽有起伏，但总体向上的趋势让“燃油税”很难成行。这 7 年中，我国油价也没有随国际市场而进行过到位调整，加征燃油税就会产生更多问题。

所以，最好的时间窗口是，在国际原油价格大幅回落之后，国内成品油价格高出海外同类产品价格；政府就能够通过下调国内零售成品油价、征收燃油税并举的方式，减少国内的成品油油价波动，以便减轻对零售市场和社会的冲击。

而因燃油税是一种倡导节约能源的初衷，即用多少油缴多少税，因此会对部分消费者和非公路用油者产生不公平。但解决方式，政府也提出，燃油税将会作为补偿城市公交支出、城市轮渡、铁路机车、地方所属的煤炭、冶金、农业田间作业用油等的，同时也将补偿近海、内河、大型湖泊渔业捕捞用油等因征收燃油税增加的支出。

（摘自《南方网》）