
客观、专业、洞察

月刊

OECD 税收政策和管理动态



上海财经大学公共政策与治理研究院

国家税务总局税务干部进修学院

2019 年第 8 期

版权说明：

《OECD 税收政策和管理动态》月刊由上海财经大学公共政策与治理研究院以及国家税务总局税务干部进修学院联合制作。《OECD 税收政策和管理动态》每月 1 期，专业提供 OECD 有关税收政策、税务管理动态。

OECD 税收政策和管理动态工作团队：

负责：田志伟 张文珍 王丹 周颖

参与：华冰 赵复朝 王再堂 史良 贺越

目录

❖ 税基侵蚀与利润转移（BEPS）栏目.....	4
1. 阿尔巴尼亚和纳米比亚加入 BEPS 的包容性框架	4
2. 加拿大和瑞士向 OECD 交存 BEPS 多边公约的批准书	4
3. OECD 发布关于改善税收争议解决机制的 BEPS 第 14 项行动的第一阶段第二轮监测报告	4
❖ 信息交换栏目	5
4. 几内亚、纳米比亚和洪都拉斯加入全球税收透明度和信息交换论坛.....	5
❖ 论著精选.....	6
5. 《新形势下推动包容性增长的税收政策》—节选 4.....	6
6. 《税收和未来工作：税制如何影响就业形式的选择》—节选 1	12
7. 《对车辆、燃油和道路使用征税：改进交通税做法的机会》—节选 1.....	16

❖ 税基侵蚀与利润转移（BEPS）栏目

1.阿尔巴尼亚和纳米比亚加入 BEPS 的包容性框架^①

BEPS 的包容性框架欢迎阿尔巴尼亚和纳米比亚的加入，至此，参与 BEPS 包容性框架的国家和税收管辖区的总数增加到 134 个。

2.加拿大和瑞士向 OECD 交存 BEPS 多边公约的批准书^②

加拿大和瑞士向 OECD 秘书长交存多边公约的批准书，以执行与防止 BEPS 有关的税收协定相关措施，并强调其国际企业坚决承诺防止滥用税收协定和 BEPS。对于加拿大和瑞士，多边公约于 2019 年 12 月 1 日起正式生效。

3.OECD 发布关于改善税收争议解决机制的 BEPS 第 14 项行动的第一阶段第二轮监测报告^③

OECD 于 2019 年 8 月 13 日发布关于改善税收争议解决机制的 BEPS 第 14 项行动的第一阶段第二轮监测报告，其中包括监测管辖区第一阶段同行评审报告所产生的任何建议的后续行动。

比利时、加拿大、荷兰、瑞士、英国和美国的第二阶段监测报告评估了这六个司法管辖区的进展情况。迄今为止，上述六个司法管辖区都发生了积极的变化。以下是一些值得注意的例子：

某些司法管辖区已在其 MAP 指南中更新或澄清了问题。

所有尚未这样做的司法管辖区都引进了书面内部指导，以便在不赞同反对理由情况时，通知其他有关主管当局或进行双边协商。

^①资料来源：OECD (2019), Albania joins the Inclusive Framework on BEPS; Namibia joins the Inclusive Framework on BEPS, OECD Publishing, Paris. <http://www.oecd.org/tax/morenews/>

^②资料来源：OECD (2019), Canada and Switzerland deposit their instruments of ratification for the Multilateral BEPS Convention, OECD Publishing, Paris. <http://www.oecd.org/tax/morenews/>

^③资料来源：OECD (2019), OECD releases first stage 2 monitoring reports for BEPS Action 14 on improving tax dispute resolution mechanisms, OECD Publishing, Paris. <http://www.oecd.org/tax/oecd-releases-first-stage-2-monitoring-reports-for-beps-action-14-on-improving-tax-dispute-resolution-mechanisms.htm>

某些司法管辖区，主管当局配置了更多的人员，并实施或启动了机构变革，以期更及时、高效地处理 MAP 案件。

六个司法管辖区都减少了（或维持）MAP 结案所需的时间，并且其中五个司法管辖区 MAP 的结案时间满足 24 个月的平均时长。

几乎所有司法管辖区都使用多边公约使一些协定符合标准，并且大多数司法管辖区的双边谈判已经结束（或正在进行）。

随着第二阶段其他监测报告的发布，将会更及时、高效地解决争议。与此同时，OECD 将继续根据 BEPS 第 14 项行动的同行评审评估时间表发布第一阶段同行评审报告。第六批 BEPS 第 14 项行动同行评审报告即将出版。

❖ 信息交换栏目

4.几内亚、纳米比亚和洪都拉斯加入全球税收透明度和信息交换论坛^①

2019 年 8 月 26 日，几内亚、纳米比亚和洪都拉斯作为第 155、156 和 157 名成员加入了全球税收透明度和信息交换全球论坛。加入全球论坛后，它们宣布将按照国际标准实施专项交换税务信息和自动交换金融账户信息。

这一举动肯定了它们与国际社会其他成员一同参与提高国际税收透明度和打击国际逃税的斗争。

全球论坛主席玛丽亚·何塞·加德说：“我很高兴和欢迎世界各地的国家加入反逃税的斗争，成为全球论坛成员。我们会员国成员数量在持续增长，这极大地加强了国际提高税收透明度的能力。我们将在 11 月庆祝我们 157 名成员十年来在加强合作以及在打击逃税方面取得的巨大进展。”

全球论坛的目标是确保所有司法管辖区在税务问题上遵守同样高标准的国际合作。几内亚、纳米比亚和洪都拉斯将参与强有力的监测和同行审查程序，并向成员国提供技术援助。全球论坛秘书处将帮助它们实施专项信息交换标准，并确保成员国能够在切实可行的情况下尽快参与自动交换信息。

^①资料来源：OECD (2019), Guinea, Namibia and Honduras join the fight against tax evasion, <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/guinea-namibia-and-honduras-join-the-fight-against-tax-evasion.htm>

❖ 论著精选

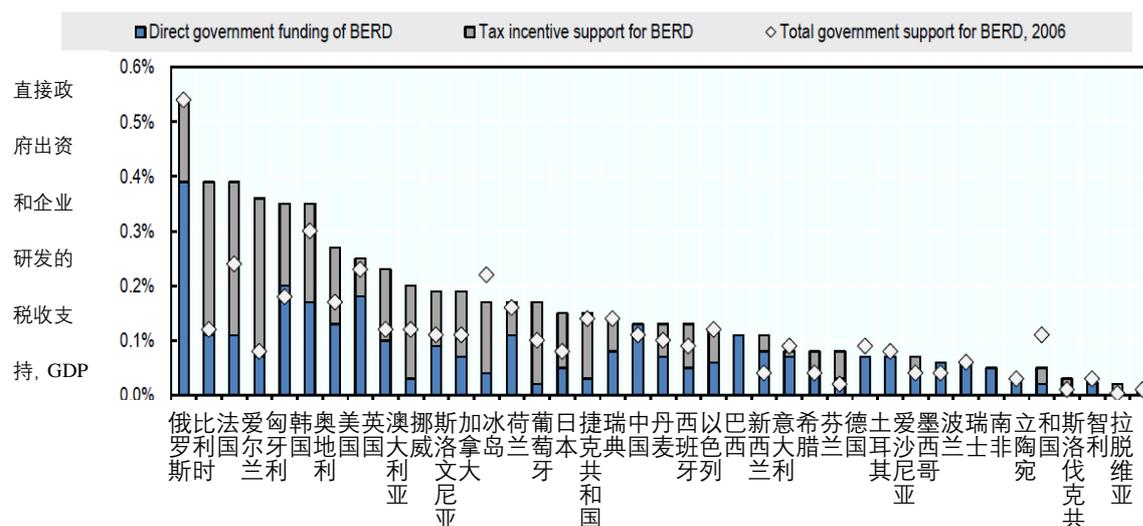
5. 《新形势下推动包容性增长的税收政策》—节选 4^①

5.5 运用税制激发企业活力

5.5.1 提高企业生产力，维持税制健全

尽管技术变革的步履不停，但许多 G20 国家的生产力却增速放缓，这也是许多经合组织国家经济低增长的主要原因。企业对技术的应用不完整、不均衡，限制了技术突破的生产力红利。21 世纪，站在全球技术前沿的制造业，劳动生产率年均增长 3.5%，而非前沿企业仅为 0.5%（OECD，2016[9]）。大力支持企业研发能够激发创新活力，提高生产率。对新技术的投资也可以通过力度更大的折旧扣除或直接费用化实现。

图表 1: 商业企业研发（BERD）的财政支持，部分经合组织和 G20 经济体，2015



(BERD 直接政府出资、BERD 税收优惠支持、BERD 总政府支持，2006)

来源：OECD 生产率统计数据库

注：柱状图指的是 2015 年通过税收优惠和直接支持实现的政府对商业企业研发的支持。菱形指的是 2006 年对商业企业研发的总支持。各指标的细节请见 <http://www.oecd.org/sti/rd-tax-definition-and-measurement.htm>。

^①资料来源：O'Reilly, P. (2018), "Tax policies for inclusive growth in a changing world", OECD Taxation Working Papers, No. 40, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/1fdafe21-en>

与此同时，对创新和生产率增长的支持都应当谨慎设计，以确保惠及小企业和年轻企业。对研发的支持应侧重“支出型”（即投入）优惠，而非“利润型”（即产出）优惠（见图 13）。这样的优惠应该既要有支出支持，也应该有税收优惠。允许研发税收抵免返还可以确保老企业享受的优惠不比新企业多。政策制定者也应该考虑研发政策对市场集中的影响（Guellec and Paunov, 2017 [11]）。正如其他领域，研发税收优惠可能是研发优惠政策难题的次佳对策，所以这些政策需要严格评估，在落实阶段，也要结合其他方面综合考虑，比如妥善实施能够有力保护知识产权的合同执行和法律制度（Brown, Martinsson and Petersen, 2017 [60]）。

鉴于市场集中对收入分配的消极影响，这个问题就尤为重要（De Loecker and Eeckhout, 2017 [61]）。市场集中似乎在“零工”经济的某些领域越来越普遍。

促生产就是促公正。各企业生产率增速不同，在很大程度上导致许多经合组织经济体的收入分配越来越不平等（Berlingieri, Blanchenay and Criscuolo C., 2017 [62]），因为企业之间生产率的差异和这些企业职员之间的工资差异挂钩。这表明生产率差距的缩小能促进 G20 经济体的工资增长和包容性增长（OECD, 2016 [9]）。

经合组织研究还表明对债务融资（相对于股权融资）的偏好更有可能对创新型的快速成长企业造成不良影响，因为这些企业可能对无形资产的投资力度更大，因此获得债务融资的渠道较少，而更依赖股权融资（Brown, Martinsson and Petersen, 2013 [63]; Adalet McGowan, Andrews and Millot, 2017 [64]）。对债务的偏好也可能有税制的原因，取消或减少对债务融资的有关税收优惠可以增加生产率提高的普遍性。

调整企业税制，适应全球化和数字化的持续趋势，也意味着解决税基侵蚀和利润转移问题（BEPS）。逃税和 BEPS 行为对税收收入造成负担，也降低了人们对税制的信任。除 BEPS 对税收收入和有效征管带来的挑战外，BEPS 行为也能产生利益，大型老企业从中获利比小企业和新企业更多，因此减少了企业活力。这意味着向企业提供支持应该结合解决 BEPS 行为的有效措施并确保税制健全。解决恶意避税的题中之义应有落实 OECD/G20 国家 BEPS 项目的最低标准，如打击有害税收实践，防止税收协定滥用，增强争议解决的效力，通过国别报告提

高透明度。BEPS 项目对基于所得的支持制度确定了明确限制，如知识产权制度，以此保证制度的无害性，不给避税创造机会。

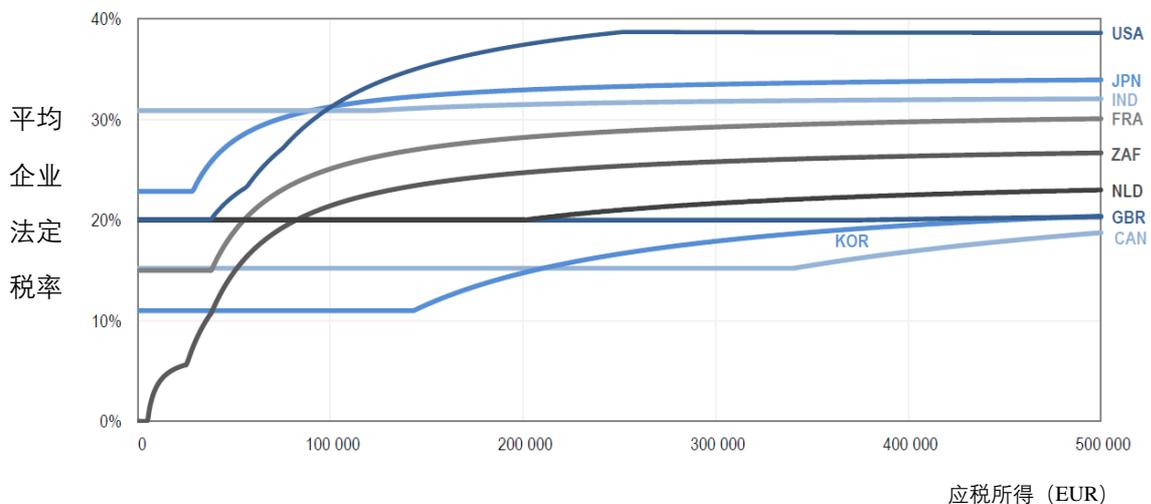
5.5.2 支持中小企业的增长

中小企业和新企业的税收待遇对提高竞争力，激发活力，促进包容性增长至关重要。虽然并非所有中小企业都是创新型企业，新企业和小企业却往往都是创新背后的驱动力，而创新对经济增长的重要性不言而喻（OECD, 2010 [65]）。

法律形式的角度而言，中小企业的税收待遇也不尽相同。非法人中小企业的营业收入一般根据个人所得税征收；法人企业根据企业所得税征收，之后当工资和/或股息派发或资本利得实现之后再单独征收或根据个税征收。一些国家对封闭型公司或穿透实体有特别税收规定，能够影响中小企业。面对税收诱导型优惠，企业可能会改变其法律形式（如法人化），降低了税制的效率和横向公平，对中小企业增长造成了潜在障碍。

税制的某些方面可能无意之中不利于（相对于大企业）中小企业，比如与税收和监管遵从有关的固定成本。但是，许多国家运用企业所得税低税率来支持中小企业，可能抑制中小企业因税收原因而扩大的行为（见图 14）。支持中小企业的举措不应该阻碍中小企业的成长，比如通过简化或核定征税，降低遵从和征管负担，而不是一味降低税率。竞争政策是促进竞争的有效手段，比税收政策的针对性更强。另外，支持中小企业的举措，也要严格评估，确保效力（OECD, 2015 [66]）。

图表 2：不同营业收入水平企业所得税小企业税率的平均法定税率



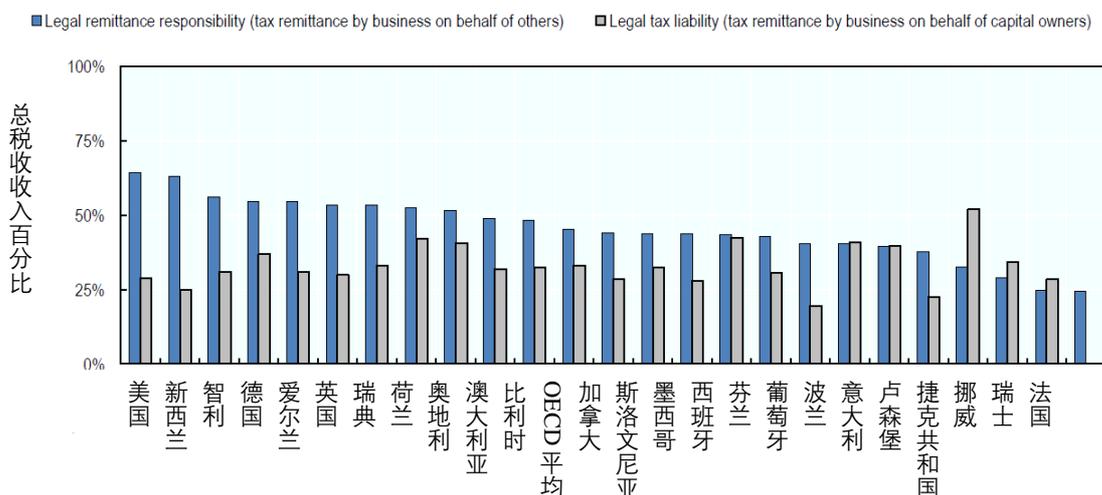
来源：经合组织和 G20 国家中小企业征税 (OECD, 2015 [66])。

5.6 加强税收征管与合作

5.6.1 加强税收征管，提高收税能力

经济转型势必对税收征管带来新机遇与新挑战。其中就包括如何对“共享”和“零工”经济有效征税。经合组织对 24 个经合组织国家的一项调研，凸显了企业在税收征管中发挥的重要作用，2014 年，企业平均依法纳税总额占总税收收入的 33.5%（含财产税和雇主社会保障费），并代表他人汇缴了税收收入的另 45.3%（见图 15）。^①非标准性工作增加，意味着更多的小企业和个人申报人要汇缴税款给税务机关，增加了税务机关和纳税人的遵从负担。这可能也会减少第三方报告的数量，而这会加剧逃税（OECD, 2017 [67]; OECD, 2015 [66]）。

图表 3：法律汇缴责任和依法应纳税额，总税收收入%，2014



(法律汇缴责任(企业代表他人汇缴税款)、法律应纳税额(企业代表资本所有人汇缴税款))

来源：(Milanez, 2017 [68])。

虽然向非标准工作的任何转变都可能导致第三方报告的减少，但税务机关还是有可能对新类别的经济行为人提出提供数据的要求。例如，可以要求在线平台提供非标准工作者的信息，协助税务机关的收税工作。可以从法律上要求平台报告平台用户的支付和身份数据给税务机关。若平台不位于非标准工作者所在管辖区，则国内法律要求可能无效，这可能就需要加强国际合作（OECD, 2018 [69]）。

^①这些数据是 24 个 OECD 成员国的未加权平均数据 (Milanez, 2017 [68])。

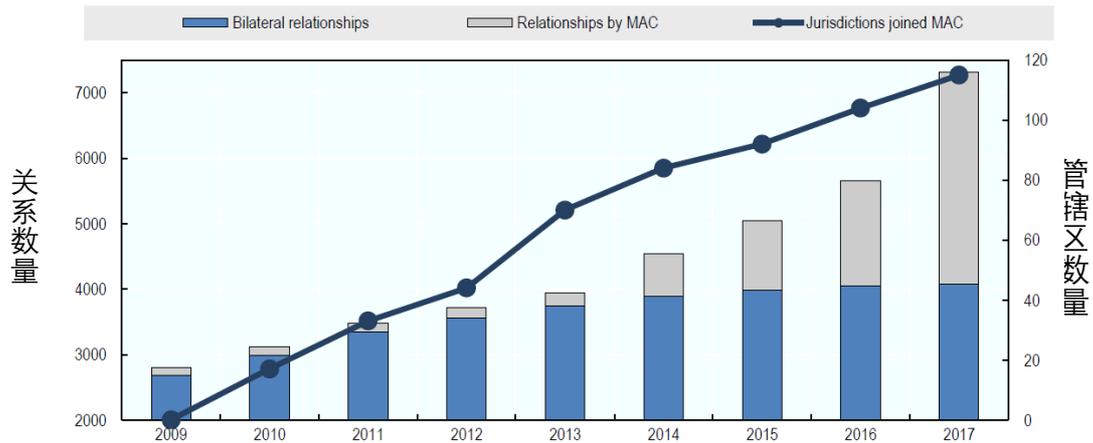
力求提高纳税遵从水平的政府也应该关注简化遵从，特别是对个人申报者，低收入和低教育程度者，以及小企业。同时还要结合加强社会规范的工作加以落实，如自愿遵从计划和纳税人教育措施，以此来鼓励自我报告（OECD, 2017 [67]）。这些工作的成本和效益需要仔细评估。简化税制应该有所侧重，要让宣传和纳税程序更加顺畅，更加简便。大数据和新技术给税务机关带来了新机遇。机器学习的种种方法可以用来识别税收风险，通过建设在线税务门户和提高其他服务工作的效率，达到简化纳税遵从的目的。

5.6.2 通过国际合作加强累进性

逃税和 BEPS 行为既影响税制健全，也影响税制的累进性（OECD, 2015[71]）。当大企业可以轻而易举地参与 BEPS 时，纳税人对税制的信任度下降，会影响整个经济经济中的税收道德（Luttmer and Singhal, 2014[72]）。收入多、财富高的人更可能接触到一些税收筹划机会，因此恶意避税和逃税也会影响税制的累进性。对治理薄弱和税收能力低的国家而言，逃税问题特别尖锐。如果可以轻易将所得或资产藏匿于离岸管辖区，那么即使所得最高税率相对较低，增加所得税制累进性的努力还是会带来更大的扭曲。

国际税务合作取得重要进展。BEPS 落实工作进步显著，全球税收透明和情报交换论坛（全球论坛），《OECD 国际增值税/货劳税指南》等相继问世。无国界税务稽查员，税收合作平台，税收征管论坛等组织也在努力提高征管能力，尤其是发展中国家的征管能力。通过提高公共收入的可持续性，减少 BEPS 和国际逃税，这些进步对公平和效率起到了有利作用。一定要继续保持打击 BEPS 问题的国际态势，包括实施 OECD/G20 国家的 BEPS 项目建议和《国际增值税/货劳税指南》。除此之外，OECD/G20 国家 BEPS 包容性框架的成员也应继续努力，寻求共识，拿出对策，解决经济数字化所造成的税收挑战（OECD, 2018 [69]）。

图表 4：情报交换网络覆盖面的扩大



(双边关系、MAC 关系、加入 MAC 的管辖区)

来源：全球税收透明和情报交换论坛

全球论坛的持续工作和税收透明的全球议程仍然重要。专项情报交换 (EOIR) 的标准提高，自动情报交换评估的职权范围设计有条不紊，充分展示了税收透明的不断进步 (见图 16)。一定要持续加码，通过全球论坛同行审议程序将这些标准进一步落地。

持续工作，确保情报交换尽可能有效，确保税务机关有能力运用交换的情报有效打击逃税。政策制定者要特别注意阻碍或规避税收情报交换新制度的行为，可以考虑建立有关机制，披露此类筹划。

纳税人也可以从表面上更换税收居民身份，应对情报交换。一些管辖区可能给纳税人提供了更换税收居民身份的便利手段，因而可能影响了对这些纳税人的有效征税。比如给迁往他国的纳税人提供优惠，或者为纳税人从表面上更换税收居民身份提供路径，这就为他们在其他管辖区隐藏居民身份创造了条件。有些纳税人为了避税而声称自己是低税或无税管辖区的居民，应对这种问题，可能需要加强国际合作。

6. 《税收和未来工作：税制如何影响就业形式的选择》—节选 1^①

最近的政策讨论突出了就业的诸多变化。一些国家比较普遍的趋势是非标准就业形式增加。这种现象是利是弊？反映了劳动力就业灵活性，还是代表着自动化、全球化、劳动市场监管缺位和大雇主市场力量冲击下就业质量的恶化？

这些变化也给税制带来了重大问题。劳务税（即个人所得税和社会保障费）是绝大多数 OECD 国家的最大税种。因此，各就业类型的税收差异可能会对劳动力市场产生很大的影响，也会对税收收入造成很大的影响。由此引发某些非标准就业形式增加是否背后有税收考量这一问题。此外，还引发了其他问题，比如税制是否需要适应 OECD 国家非标准就业增加这一趋势，如果需要适应，那么如何适应。

在 OECD《工资征税》（Taxing Wages）框架基础上，本文分析了 8 个国家不同就业形式的含社保费和非税强制性收费在内的劳务（亦有资本）所得税。主要聚焦自雇就业的税收处理是否不同于标准就业的税收处理，因为这两种就业形式的税收处理差异可能造成税收套利机会。本文评估了差异化税收处理与公认良好税制设计的理念相比是否有其优点。

主要结果如下：

聘用自雇人员，而非标准雇员，对公司来说，人均税负较轻。在税收处理差异较大的国家（如荷兰、英国），税制可能是自雇就业增加的一个驱动因素。

公司可能从企业所得税税基中通过扣除劳务相关成本和其他劳务相关企业所得税等方式进一步减少其税负。税收扣除规定因就业形式而异，因此在评估税制可能激励哪种合同类型时，税收扣除规定是个需要考虑的重要因素。

本文是 OECD 税收政策工作论文第 41 号。本文结果所依据的税收规定总结在税收政策工作论文第 42 号，见：DOI: <https://doi.org/10.1787/6b20cce5-en>。

6.1 引言

最近的政策讨论突出了就业的诸多变化（OECD，2019a）。在一些 OECD 国家，越来越多的就业者通过非传统的雇员-雇主关系取得收入。这些趋势的背

^①资料来源：OECD (2019), How tax systems influence choice of employment form, OECD Taxation Working Papers, No. 4111, OECD Publishing, Paris.
https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxation-and-the-future-of-work_20f7164a-en

后固然有许多因素，包括劳动力市场监察和人口变化，但一些国家非标准就业形式比例增加也可能受到税制内嵌的种种激励手段的不当影响。特别是标准雇员与非标准就业者的税收处理差异可能给税收套利带来可乘之机，影响公司对用工合同的选择（如全日制就业合同 vs 劳务合同），也影响个人对组织形式的选择（如雇员 vs 非法人型自雇（unincorporated）或法人型自雇（incorporated））。本文通过研究自雇与标准就业税收处理的差异程度，分析税收套利的可能性。

本文根据 2017 年税收规定对阿根廷、澳大利亚、匈牙利、意大利、荷兰、瑞典、英国和美国这 8 个国家标准雇员含社保费在内的劳务所得税，以及非标准就业形式（特别是自雇人员）的劳务（亦有资本）所得税进行了建模。本文旨在了解各国税制是否对标准雇员和自雇人员有不同的处理方式，进而回答较之良好税收设计的公理解，不同的处理方式是否有其优点。存在税收套利机会的情况下，各就业形式的套利机会削弱了税制的效力。这意味着开展类似活动的公司和个人，征税水平可能不同，进而影响公平，税费上缴，以及社会保障制度的未来可持续性。

本文结构如下。第 2 节探讨不同就业形式的税制设计原则。第 3 节例举三种就业情况，说明标准就业与自雇就业税收处理的差异。第 4 节参考既定定义，提供了所分析国家非标准就业形式的类型。第 5 节列出了方法论，包括为分析收集的新税制信息和用来分析劳务税的种种措施。第 6 节给出结果，首先以荷兰为例详细分析，然后呈现 8 个国家的结果。最后，第 7 节讨论了未来研究的政策考量和潜在方向。

6.2 就业形式的税制设计原则

本节探讨税收政策的两大原则——公平和中性——及其与就业形式的关系，这些原则是评估不同税收处理优点的关键。

6.2.1 公平

历来，公平都是良好税收设计的公认标准，目标是对所有纳税人都“公平”。公平分为两个概念：纵向公平，规定“支付能力”更强的人应该承担更高的税负，

这是税制累进性的基石；横向公平，^①要求处境类似的人（如年龄相同、受扶养人数相同、收入水平类似等）承担类似的税负。

本文课题是就业形式的横向公平，以及开展类似活动并从中取得类似收入之人的税负是否应根据其就业状态而异。例如，是否因甲是雇员，乙为自雇合同工，而对二人差别对待。差别对待是否公平？政策制定者如何权衡各就业形式税收处理的差别与横向公平的政策目标？

Freedman & Chamberlain（2001）曾全面探讨认为这项政策领域充满挑战，比如不同的法典（如劳动法、税法和社保法）可能给予不同的指引（下文 4.3 节将详细探讨）。设计能够确保横向公平的税制需要在税制和社保制度中对各就业形式赋予清晰的定义，还要统筹各就业形式的税收处理与有权享有的种种利好。

然而，部分观点认为，不同就业形式的经济实质存在根本差异，即认为受雇人员和真正自雇人员的本质不同。雇员和自雇人员经济实质的差异在于对工作的能动性不同，享受的社会保障不同，承担的风险不同。据此观点，不能简单认为雇员与自雇人员从事相同的活动；而且由于就业形式的根本差异，不存在违反横向公平的问题。

这进一步引出了各就业形式之间是否存在根本差异的问题，以及这些差异是否能够解释税收处理时偏离横向公平原则的合理性。此外，各就业形式的界限越来越模糊，不同税收处理方式的论据强度是否减弱？有几个理由可以说明受雇和自雇的差异使其值得偏离横向公平原则。

常见理由是自雇这种就业形式所独有的各种风险：工作不确定性、投资损失和整体竞争压力。可以说，自雇风险更高，税负应该更轻。据此观点，政府应通过税制共担与自雇有关的风险。但是，在竞争性市场，自雇人员承担更高的风险，应该能够索取工资溢价。就业人员索取工资溢价的能力取决于其议价能力。

类似理由还有雇员有权享受更多就业权，因此税负应该更高。但就业权是公司的成本，不是政府的利好，因此也应计入工资。

^①虽然税收结构应对同等家境个人施加类似负担的想法根植于 Thomas Hobbes 和 John Stuart Mill 的著作中，但这个概念却是在 20 世纪由 Henry C. Simons 和 A. C. Pigou 首次提出：“对我们视为情况基本相似的人，税负也应该相似”（Simons, 1938）；“对情况类似的人，税收也应类似”（Pigou, 1949）。“横向公平”这一术语由 R. A. Musgrave（Musgrave, 1959）创造。在 20 世纪 60、70 年代广为使用，J. E. Meade 在其颇具影响力的有关英国税收结构的研究报告中提到：“好的税制应该做到横向公平，即对情况类似的，处理也应类似”（Meade, 1978）。

另一理由是雇员与自雇人员的福利待遇不同。如是，雇员为获得福利缴纳费用，可适用更高的实际税率。一些国家的社会福利与雇员缴纳的社保费（SSCs）紧密挂钩，其中有许多都对各就业类型征收不同水平的社保费。但是，如果社会福利基本或全部来自税收收入，那差别税收处理亦可行。

不同工作成本也是横向公平差异的原因之一。实际上，鲜有国家对受雇人员分项扣除，所以雇员的劳动成本适用标准扣除指标。但是，自雇人员工作时往往提供自己的设施和设备（比如牙医或水管工的专业工具），也许应给予更多扣除。

除此之外，逃税避税机会不同也增加了差别税收处理的必要性。雇员的税款源泉扣缴，自雇人员往往是自己将税款汇缴至税务机关。税款汇缴在纳税遵从方面非常关键。雇员的收入情况一般都由第三方报送税务机关，而自雇人员则不然。很多文献都指出了第三方报告对确保纳税遵从的重要性。一些观点时有认为，这两大类就业者从遵从和审计的角度应被差别对待，根据自雇人员的应对表现，而适用不同税率。

最后，还需要考虑企业和资本所得的复杂税收处理。如前所述，自雇人员常常以设施设备形式进行资本投资。因此，其所得应是劳务和资本所得的结合。在大多数国家，资本所得与劳务所得的税收处理方式不同。因此，这些国家维护横向公平的观点认为自雇所得中的资本成分应该与其他资本所得形式按类似税率征税。^①这一逻辑也许能够说明自雇和受雇所得税背离严格意义上的横向公平的合理性。另外，这也提出了一个问题，即适用于公司而非个人的亏损冲抵等规定应在多大程度上给予自雇人员。

6.2.2 中性

与横向公平概念密切相关的另一个概念是税收中性。如果处境类似的人承担的税负相同，那么他们在决定选择什么组织形式时，税收不是影响因素之一；因此，我们就能说这种税收处理方式是中性的。但是，如果情况相反，税收影响了个人对组织形式的最终选择（或是公司对不同用人合同类型的选择），那么这种税收处理方式就是非中性的。还要注意，类似的税收处理也可以是非中性的（如，因福利待遇有别而造成差别税收处理）。

^①尽管还有其他言论称对资本和劳动所得分别征税可能造成套利机会，导致自雇或其他就业者将劳动所得重新定性为资本所得（OECD, 2018d）。

作为基本概念，“中性”很简单：税制应实现中性，让纳税人根据经济绩效而非税收原因作出决定。但实践中，中性和其他相互矛盾的目标之间如何权衡取舍实难决断，因此最终税收往往是非中性的。

政策制定者也要考虑偏离横向公平对中性的各种消极影响方式。自雇人员有权享有的扣除一般比雇员享有的标准扣除更多。然而，经济研究指出，所得税率方面的扣除比申报所得的弹性更大。这意味着自雇人员可能比雇员更有机会高报或虚报扣除以降低税负。因此，偏离横向公平对中性会产生负面影响。

在劳务和资本所得方面，类似论据也站得住脚。如前所述，自雇人员的部分所得可被视为其投资资本的收益（如工具或设备投资），在 OECD 国家，一般适用低税率。但是，这会诱使自雇人员将其劳务所得重新定性为资本所得。

某些时候，偏离中性税制不可避免。一般认为，纳税应随福祉的某个指标增加，如收入、消费或工资（即纵向公平）。另些时候，偏离中性税制反映了政策制定者的目标。例如，税制设计往往鼓励买房、捐赠、医保、教育，而抑制吸烟饮酒。环保方面的税种要控制污染，而研发税收抵免则要刺激创新。

在组织和就业形式领域，政策制定者如何思考税收中性问题？一方面，税制在组织形式上显然不是中性的，因为公司实体与非公司实体面对的税收结构不同。另外，鼓励创业的国家一般按低税率对自雇人员征税，将促进经济增长和创造就业机会置于税收中性之上。鉴于税制对组织和就业形式可能并非中性，接下来两节梳理有关实证文献。各国的其他政策目标如何实现与横向公平和税收中性的协调将在第 7 节详加讨论。

7. 《对车辆、燃油和道路使用征税：改进交通税做法的机会》一节选 1^①

大多数国家道路交通税的传统结构都是以燃油为主，而车辆次之。本文的核心信息是改变征税结构，多运用基于道路使用的税种，尤其是距离费和拥堵费，能够带来可观的有利变化。按距离收费能够以经济高效的方式组织税收收入，比燃油税更具成本效益，从这个角度思考，在道路交通去碳化之际，按距离收费将

^①资料来源：OECD (2019), Taxing vehicles, fuels, and road use — Opportunities for improving transport tax practice, <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/guinea-namibia-and-honduras-join-the-fight-against-tax-evasion.htm>

具有更强的吸引力。按距离收费在提高道路交通的效率方面也很有潜力，如果能根据车辆的排放情况和污染暴露程度来细化收费，效果将会更好。城市交通的主要外部成本与拥堵有关。有针对性的拥堵费可以经济高效地减少拥堵。

财税目标——财政部长和公路基建紧张预算的管理者特别关心的问题——是变革的一大动力，提高车辆燃油能效和替代性燃油车的快速渗透（即使迄今较为有限）侵蚀了税基，尤其是与化石燃料使用有关的税基。长期来看，交通（和其他领域）的去碳化对于应对气候变化很有必要。在此背景下，若干国家（如法国、印度和挪威）正在讨论或已经公布化石燃料车辆的禁售令，从 2025 年开始执行或 2040 年前开始执行。除此之外，替代性商业模式和共享汽车也可以减少汽车所有权及其构成的税基。

传统交通税基备受压力，久而久之，化石燃料也会急剧减少。另外，现行税收、监管和其他交通管理制度的设计远远无法解决交通运输最坏的一些消极副作用，包括温室气体排放，地方空气污染，交通事故的外部成本，基础设施的损耗，以及城市拥堵。与此同时，随着电子计量技术的成熟，与车辆使用有关的财税工具正在变得越来越实用，尽管这在政治上是个有点挑战性的选择。随着化石燃料税基的侵蚀，逐渐从能效型过渡到距离型的交通税，有望在道路交通领域建立长效稳定的税基。也可能意味着利用税收来抑制道路交通外部成本迈出了一大步。

本文首先在第 2 章讨论更高效地设计道路交通税的主要原则。侧重外部性的性质和规模，借鉴欧盟、法国和荷兰最新成本估测的情况（2.1 章节）。2.2 章节讨论更多新颖财税政策的潜在作用，如拥堵收费，加强税收与主要边际外部成本的对接。还简单研究了如果不能制定更加周密精细的税制，当前燃油税与理想水平的燃油税之间的差距。

根据外部成本来设定税收是交通税改革的重要问题，但是如 2.3 章节的解释，其他交通相关税收和定价低效问题需要补救，如改善停车收费，取消公车和通勤的税收优惠。2.3 章节还讨论了与低效土地使用有关的问题如何与交通征税互动，并思考了交通征税和整体税制的相互作用。

第 3 章关注迄今为止的交通征税做法，找出欧盟（3.1 章节）和美国（3.2 章节）变革的规律。分析变革背后的原因，评估其与第 2 节设计原则的对接性。第 4 节总结并给出结论。

本文的主要思想如下：

- 虽然估测尚不确定，但可以说道路交通使用的外部成本较大。城市拥堵的外部成本尤高。每单位空气污染和气候成本也很重要，而后者也会随碳的社会成本增加而增加。
- 通过价格控制一些主要交通外部性需要加大对距离费和拥堵费的依赖。电子收费机制的投资和操作成本在快速下降，因此适用性提高。
- 燃油税在抑制外部成本方面不是特别有效，除了二氧化碳排放。统一按距离收费可以解决道路损毁的外部成本。按车辆类型细分距离费有助于解决空气污染，若能按地点细分，效果更佳。拥堵费，即使在地点和时间上稍加细分，也能接近边际拥堵成本，进而在拥堵严重时，产生较大效益。
- 多运用距离费，减少燃油税的道路使用成分，能够产生可观的效率收益。长期来看，逐渐抽离化石燃料税是大势所趋，如果去碳化的目标得以实现并且这部分税收收入得以维持或提升（不管这些税收收入有没有拨付道路建设和维护）。维持替代性交通能源相对低价以刺激去碳化的各项政策，从组织税收收入角度看，能够提升道路使用作为主要税基的吸引力。
- 按距离收费若能根据拥堵程度细分，哪怕只是稍加细分，也会是解决拥堵外部性的一个机会。全国性按距离收费结合地方拥堵收费制度能够实现这种细分。
- 从外部性角度而言，对每公升柴油比汽油征税优惠的通行做法没有依据。相反，对每公升柴油比每公升汽油多收税反而更有依据。近期若干国家对征收较高柴油税的趋势表明柴油税较低这一问题正在减少。
- 确保停车价格更密切反映其成本也许和拥堵边际成本融入城市交通价格同样重要。取消或减少公车的优惠税收待遇和通勤的可扣除性，将会对更高效的交通和地点选择做出巨大贡献。
- 收入组织考虑表明按增值税外加边际外部成本对汽车使用征税，是完全高效的交通税的下界。这是因为驾驶与车辆，其次是燃油，都是相对无弹性的税基。用各种消费税和收费这种常规做法衔接价格和外部性是个谨慎的做法，很可能带来大量的福利收益。
- 在欧盟，《欧盟指令》约束国家政策，这可能限制了税收竞争的潜在负面影响。逐渐开始对卡车按距离收费可能提高了税收对于控制外部成本的效力。但是，按距离收费仅适用于卡车是效率低下的，极大地制约了按距离收费作为拥堵定价桥梁的效力。应扩大范围，对乘用车也实行按距离收费，将会是更高效的交通定价的下一步。

-
- 欧盟和美国的交通税改往往似乎是出于税收收入的考虑而驱动，而非靠对接交通价格和外部成本来驱动。这种交通税改也有很大空间要更好地衔接税收与外部成本，以便更高效地运用可用基础设施能力，并在一定程度上，转向不那么以汽车为导向的交通做法。

7.1 道路交通的高效税收结构

2.1 章节界定了与道路车辆使用有关的主要外部性，简要讨论评估外部性的方法，并探讨了近期的估测值（见附录 1 简介）。2.2 章节中，从概念角度，思考了如何平衡燃油、道路使用和车辆税的结构以有效解决这些外部性。还分析了次佳的燃油税：如果出于某些原因，理想的税收结构无法实现，燃油税可能是解决全面外部成本的最佳可用工具，即使“最佳可用”在许多情况下不表示“非常好”。2.3 章节展开论述交通征税和交通定价，首先讨论提高停车收费和取消公车与通勤税收优惠的必要，接着分析低效土地使用如何与交通征税互动；第三，交通征税和整体税制的相互作用。

7.2 道路的外部成本

道路交通活动的潜在消极副作用清单或外部成本清单很长。比如，（CGDD SEEIDD, 2013[1]）区分了环境外部性（气候变化，地方空气污染，水和土壤污染，噪音，生物多样性损失，低效土地使用，技术风险，视觉侵扰，以及振动）、社会外部性（事故，健康影响，屏障效应，生活质量下降）以及经济外部性（基础设施的损耗，以及拥堵）^①。本节侧重主要外部性，并尝试了量化，即气候变化，地方空气污染，交通拥堵，事故，噪音，以及道路损毁。^②

7.2.1 二氧化碳排放和气候变化

燃烧道路燃油会排放二氧化碳（CO₂）。排放量与燃油量成正比，但根据燃油类型又有不同。比如，每公升柴油的二氧化碳排放比汽油的稍高（Small, Kenneth and Van Dender, 2007 [2]）。随之而来的气候破坏大部分由全球的子孙

^①同一研究提到了一些正外部性的可能性，如交通基础设施升级之后，生活质量得以改善，经济利好更多（包括但不限于集聚效应）。本文不考虑广泛的经济利好，不是因为不重要，而是因为交通税在刺激经济利好时之所以能发挥主要作用，正是通过控制负外部性，而确保稀薄的交通网络容量得到了最有价值的使用。

^②能源安全不予考虑，因为精确定外部性有难度，有尝试定量的研究得出了基本适中的发现，如（Brown and Huntington, 2013_[89]），还因为近期油价下调的担忧有所减少。更深入的车辆外部性讨论，例见（De Borger, 2017_[26]），（Litman, 2014_[90]），（Parry, Ian W. H, Margaret Walls and Harrington, 2007_[101]）和（Quinet, 2004_[103]）。

后代承担，因为二氧化碳能在大气中停留一个多世纪，而气候系统对日渐增长的大气层二氧化碳浓度只能逐渐调整。

由于二氧化碳排放不分地域，所以严格执行最低成本原则似乎就意味着不同国家的排放应按同一个税率征税，但公平问题以及与其他税收的互动可以带来不同的结果。在低排放、低收入的国家降低价格可能较为实际，如（Gillingham and Keen, 2012 [3]）

评估二氧化碳破坏的一种方法是运用证据来量化未来风险，其中包括排放对未来大气浓度和气温的影响方式，有关高浓度的气候影响，经济影响（对全球农业的破坏，遏制海平面上升，健康影响，极端气候情形造成的大量 GDP 损失风险等，所有都折算到如今。（IAWG, 2013 [4]）开展的分析表明，2015 年，二氧化碳排放值为每吨二氧化碳 40 美元，每年实际增长 2-5%。这类估测值是激烈讨论的主题，见（Smith and Braathen, 2015 [5]）的深入讨论。

另一方法通过导出最低成本定价轨迹，确定最佳的碳价水平，这些碳价可能最终与诸多气候稳定的可能性相一致。研究结果对不同的假设非常敏感（未来排放的基线，低排放技术的成本和可用性，燃油价格等）。

法国交通的外部成本估测值（CGDD SEEIDD, 2013[1]）对碳进行估价，根据最低成本目标实现法，得出 2010 年每吨碳为 32 欧元（2008 年价格），从 2011 年至 2030 年每年增长 5.8%（2030 年达到每吨 100 欧元），然后以每年 4% 的增速在 2050 年达到每吨 200 欧元。荷兰外部成本估测值（Schroten 等，2014[6]）也依据一种具有成本效益的方法，但 2010 年的中间估测值稍高，每吨二氧化碳为 78 欧元，低值是 44 欧元，高值是 155 欧元。欧盟的估测值（Ricardo-AEA, 2014[7]），运用了类似于荷兰估测值的来源，得出中间估测值为每吨 90 欧元，低值为 44 欧元，高值为 168 欧元（2010 年价值和价格）。

碳价高层委员会 2017 年报告（CPLC, 2017[8]）估测实现巴黎协定的目标，即将全球平均气温上升幅度控制在 2 摄氏度以下，要求到 2020 年将 40 美元的碳价提高到每吨 80 美元，到 2030 年提高到 100 美元。还要指出巴黎协定目标要求除了碳捕捉和碳存储创新突破之外，部分经济关键领域深入至全面去碳化。

道路交通温室气体排放带来的气候变化，其估测的外部成本也根据投入参数和假设的不同而有所不同。这里讨论的欧盟的估测值（Ricardo-AEA, 2014[7]）

以车辆-公里表达，以使其能够和其他成本按同单位度量，即使成本与燃油消费完全成正比，因此通过燃油税内化最理想。

一辆汽油车，每车公里的成本估测值在 1.5 到 3.3 欧分，区间由欧盟对车辆、引擎大小和道路类型的分类来决定（Ricardo-AEA, 2014[7]）。按每公里论，柴油车的成本还是稍低（每车公里在 1.1 到 3.3 欧分），因为平均而言，柴油车的燃油能效更高，更能弥补柴油的高碳物质所带来的危害。荷兰汽油车的估测值在每车公里 0.31 到 3.1 欧分，区间由碳的影子价格决定。中值是每车每公里 1.14 欧分，处于欧盟区间较低位置。法国的估测值稍低，根据城乡驾驶条件每乘客每公里介于 0.35 和 0.54。将欧盟碳值运用于法国的估测值，会将估测值推向每乘客每公里 1.62 欧分，在欧盟估测值区间以内。

7.2.2 地方空气污染和健康危害

燃料燃烧产生许多地方空气污染，特别是细小颗粒物，细小颗粒物可以直接排放，或通过二氧化硫和氧化氮的大气反应而间接形成。柴油产生这三种排放物，而汽油主要产生最后一种，但产生量不大。细小颗粒物很微小，能够渗透到肺部和血管，并增加各种致命疾病的风险（如心脏和肺部疾病；柴油废气被正式归类为致癌物），导致生活质量降低，甚至早逝，见（OECD, 2014[9]）。^①

排放物造成的健康危害可以按几个步骤量化。第一步是取得人口对排放物暴露程度的评估，或者暴露人口平均吸入的排放物。下一步是将人口暴露程度转化为死亡风险。^②最后，健康危害可以表达为每单位燃料，按燃料类型划分（如汽油和柴油）的每单位燃料使用排放率数据，或按车辆类型（如引擎大小和污染控制设备）。

柴油车的外部空气污染成本在许多情况下都是汽油车的两倍多，而对于城市驾驶而言，成本尤高。欧盟估测值（Ricardo-AEA, 2014[7]）区分了欧盟对车辆（即不同污染法规的年份），引擎大小和区域（城市，城郊，农村和高速公路）。这些估测值提供了将各项标准运用于实际驾驶情况的信息，但当排放监管水平系统性超标时，提供的仅有下界信息。

^①空气污染物造成一系列其他影响（如能见度减弱，农作物危害，非致命疾病），但是死亡率往往是环境危害最主要的源头（NRC, 2009[99]）。其他污染物（臭氧和燃料燃烧形成的一氧化碳）也对健康有影响，虽然比细颗粒物造成的影响小（Hunt 等, 2015[91]）。

^②（OECD, 2012[92]）几百项研究的元分析将普通 OECD 国家的死亡率价值定为 330 万美元（2005 年货币价格）。

用每车每公里表示^①，在城市地区驾驶的汽油车的外部成本区间介于每车每公里 0.4 到 1.1 欧分，具体取决于引擎大小和欧盟类别。城市地区的柴油车，区间介于 0.7 到 3.7 欧分。城郊、农村和高速公路驾驶的外部污染成本稍低。比如在农村地区，汽油车每车每公里的区间介于 0.1 到 0.4，而柴油车介于 0.2 到 0.8。荷兰的可用估测值（Schroten 等，2014[6]）不对区域进行区分。全国汽油车的区间介于每车每公里 0.03 到 1.5 欧分，中值为 0.34 欧分。柴油车的区间介于每车每公里 0.09 到 7.6 欧分，中值为 0.98 欧分。这些中值类似于欧盟的中值。法国估测值（CGDD SEEIDD, 2013[1]）也很符合欧盟的估测值，城市驾驶汽油（柴油）车产生每车每公里 0.59(1.43)欧分的外部污染成本，农村驾驶为 0.22(0.54)欧分。

最后，外部成本差异也取决于驾驶行为，行车上路排放量和监管排放量也很不同。取得较为近似于行车上路排放量和测试周期排放量的数值就是要设计出较为合理地反映道路驾驶条件的测试周期，并且确保引擎和污染控制管理系统在所有情况下都以同样的方式运作。如果没有这些要素，那么在此基础上建立的排放法规和税制设计也不能行之有效。

7.2.3 交通拥堵

拥堵外部成本的基本定义是车辆使用者在决定何时驾驶、驶向哪里时考虑预期在路上花的时间，但他们不考虑车辆使用的道路空间，使用交通空间会增加拥堵，增加行程时间，减少所有道路使用者行程时间可靠性。^②

在有限的城市地区和道路类别，对边际外部拥堵成本进行了详细评估，如（Fosgerau and Van Dender, 2013[10]）；（Small and Verhoef, 2007[11]）。道路网连接处观察到的交通流可以用来估测速度。另外，直接速度卫星数据也变得逐渐可用。交通和速度流的关系可以用来推导边际延迟——一个驾驶员对其他人造成的延迟。大致根据经验法则，在市中心平均推导得出边际延迟是平均延迟的约 2.5-5 倍（如 Small and Verhoef, 2007[11] pp.69-83）。

^①选择以此为单位，是为了可通约性，符合文献。空气污染成本强烈取决于车辆特点和燃料类型。

^②有时候有观点认为没有所谓的拥堵外部性，因为道路使用者作为一个群体，在拥堵程度加重时，发生更多的时间成本，可靠性下降。但是，（帕累托相关）外部成本的存在与谁承担外部成本无关，与之有关的是没有激励让使用者将其决定驾驶的成本增加考虑在内。

最后，行程时间值（VOT）可以用来将边际延迟转换为边际外部拥堵成本。文献表明边际外部拥堵成本约为拥堵条件下出行市场工资的 60%（如(Small and Verhoef, 2007[11]) pp.52-53）。近期的工作表明，拥堵成本在考虑更广泛因素如行程时间可靠性减少以及驾驶员偏离偏好的出行时间以躲避高峰拥堵等之后会高出很多（约为 10%-30%）（如(Fosgerau et al, 2008[12]); (Peer, Koopmans and Verhoef, 2012[13]); (Kouwenhoven, 2016[14])）。各驾驶员行程时间值的巨大异质性——尤其是行程时间少的、对更高驾驶金钱成本最有反应的驾驶员出奇地多，超出正常比例——意味着驾驶员留在路上的平均行程时间值（出台拥堵费之后）会大幅增加（如(Fosgerau and Van Dender, 2013[10])）。

欧盟边际外部拥堵成本的估测值（Ricardo-AEA, 2014[7]）解集程度较高，按区域、道路类型、车辆类型和容积运载率划分。各个值有很大差异，反映了一个明显的事实，即拥堵极具地点和延迟时间的特异性。交通荷载若不高（不到 75%的道路运载力），欧盟手册发现边际外部拥堵成本介于每车每公里 0 到 2.5 欧分，取决于地区和道路类型。交通荷载若接近运载力（75%-100%），边际外部成本就会更高，介于每车每公里 18 到 159.5 欧分。当交通量超过运载力时，成本还会更高，介于每车每公里 30.8 到 242.6 欧分。

在英国，为容积运载率运用交通量的权重（见专栏 1），边际外部拥堵成本的区间介于每车每公里 1.9 到 18.5 欧分（上限值是平均数；如上所述，在某些情况下，外部成本大一个数量级）。这一区间基本类似于荷兰研究中报告的区间（Schroten 等，2014[6]），介于每车每公里 0（无拥堵时）到 30.8 欧分（高峰时段城市路段），中值为每车每公里 6 欧分（所有道路类型和当日时间上的平均数）。这个中值比英国可比值少了不止一半（英国为每车每公里 12 英镑便士，见专栏 1）。法国估测值（CGDD SEEIDD, 2013[1]）在城市设定下为每车每乘客每公里 16.8 欧分，地区交通为 2 欧分，农村驾驶为每乘客每公里 0.37 欧分，这个区间非常近似于欧盟的区间。

7.2.4 交通事故

即使存在诸多车辆和道路安全法规（酒驾处罚，气囊规定，防撞屏障等），事故还是多发，只要驾驶员不因额外驾驶给他人造成风险而被指控。每年全球估计有 130 万人命丧交通事故（世界卫生组织，2013[15]），还有更多人受伤，但

其中只有一些（如对行人和自行车手）被视为外部风险，而其他（单辆汽车碰撞致驾驶员死亡）则被视为内部风险。有限责任保险（带来了道德危害问题），损害赔偿金上限次之，也是过高事故率的推手。事故还会造成拥堵，带来这部分的外部成本。

多车辆碰撞给其他乘客造成的伤害风险是否为外部风险有点令人不安。在其他条件相同的情况下，一个司机的额外驾驶增加了其他驾驶员碰撞的可能性（因为车辆之间的道路空间少了），但是如果人们在交通流量较大时更加谨慎驾驶，那么事故的平均严重程度就会下降。至于医疗成本的风险，额外驾驶的财产危害，这些基本由第三方承担（保险公司，政府），但在某种程度上，驾驶员也面临一定责任风险或撞车后未来保费增加的风险，因此有一部分其实已经内化了。

欧盟近期估测值（Ricardo-AEA, 2014[7]）将事故的边际外部成本按城市驾驶汽车划分置于每车每公里 0.3 欧分，非城市和高速公路驾驶汽车分别为 0.2 和 0.1 欧分。法国的估计值（CGDD SEEIDD, 2013[1]）按城市驾驶汽车划分为每乘客每公里 4.8 欧分，地区驾驶为 1.5 欧分，农村驾驶为 1.2 欧分。荷兰的估测值（Schroten 等, 2014[6]）按城市驾驶汽车为每公里 17.7 欧分，地区驾驶为每车每公里 3 欧分，农村驾驶为每车每公里 0.2 欧分。

估测值之间的差异很大，特别是城市驾驶。（Ricardo-AEA, 2014[7]）指出，欧盟更新手册中的估测值比 2008 年手册中的低得多，反映了事故成本哪一部分是外部风险的不同假设，也反映了随着时间推移减少的事故风险（事故减少，而交通量加大）。

7.2.5 噪音

交通噪音让人不适，长期噪音更是对健康有害。评估噪音的外部效应不是直截了当的，这要求边际噪音排放量，噪音分散，暴露反应关系，以及噪音种种影响的经济评估。欧盟的估测值（Ricardo-AEA, 2014[7]）表 28 表明这个值可以从农村驾驶的零值到城市夜晚交通非高峰时段重型货车一公里 0.36 欧元/km。城市交通较为繁忙时汽车一公里估计将产生每公里 0.009 欧元的外部噪音成本。

7.2.6 道路损耗

然而另一个外部性是交通对道路网造成的损耗。道路损毁几乎全都由重型车辆造成，因为道路损耗是车辆轴荷的一个迅速升级的函数。欧盟对道路使用的边

际基础设施成本估测值（实际上是平均可变成本）；（Ricardo-AEA, 2014[7]）是各道路类型汽车每车每公里 0.5 欧分，高速公路的值稍低（每车每公里 0.1 欧分），其他道路值稍高，包括城市路段（每车每公里 0.8 欧分）。

卡车道路损耗的边际成本比乘用车的高出许多，这是因为卡车的轴荷更高，各道路类型 3 轴、18-26 吨的卡车，每车每公里的成本为 5.2 欧分。对于高速公路和其他道路而言，相应的成本分别为每车每公里 2.2 欧分和 28.9 欧分。荷兰汽车边际成本估测值（Schroten et al, 2014[6]）平均各道路类型为每车每公里 0.2 欧分，农村道路为 0.05 欧分，城市驾驶为 0.49 欧分。而法国（CGDD SEEIDD, 2013[1]），城市和地区驾驶汽车每乘客每公里为 0.58 欧分，农村驾驶为每乘客每公里 0.37 欧分。

7.2.7 欧盟乘用车外部成本估测区间总结

图 1 总结了欧盟乘用车使用有关的主要边际成本估测区间。区间本身包括取平均值，如附录 1 各表格中指出的那样，所以图中并未捕捉边际外部成本的各种变化。不同边际成本类别区间没有给出数字，以反映估测值的基本不确定性。最上面那条线表示区间：边际外部成本估测值每车每公里从 0 到 20 欧分，较高端只和拥堵有关。

边际外部拥堵成本每车每公里介于 0 到将近 20 欧分（如专栏 1 所述，一小部分交通的值高出很多）。其他外部成本每车每公里区间在 0 到 5 分，或更低。拥堵成本线上的菱形表示统一每公里收费，以减少各交通水平上的拥堵。估测值根据专栏 1 英国情况数据得出。这个收费较低，每公里约为 2 分，反映了大部分交通行为都发生在不拥堵或拥堵程度较轻的情况下。减少拥堵的燃料税应该甚至比这个估测值更低，因为燃料税也会引发燃料经济改良，而这无疑是一种效率低下的减少拥堵的应对方式。

该图还展示了二氧化碳排放的外部成本，但这仅仅是方便对比外部成本类别的各个量级。交通方面的温室气体排放税收政策包括燃料税，因为排放量与燃料使用成正比，按距离收费有其合理性，但有时结合车辆税或燃料税使用效果更好。这将在下一部分探讨。

图 1 欧盟乘用车使用外部成本估测值，每车每公里欧分



※仅为便于说明。外部成本与燃料消费成正比，因此自然用每公升表示。显示的区间涵盖了每 100 公里 5 公升到 10 公升的燃料消费以及每吨碳 60 到 100 欧元的社会成本。

智库视野



研究院微信 研究院微博



主办

上海财经大学公共政策与治理研究院

国家税务总局税务干部进修学院

上海市国定路777号

邮政编码：200433

电话：(021) 65908706

8615821746491 (田志伟)

官方微博：e.weibo.com/u/3932265304

邮箱：120286069@qq.com