

对深化资源税改革的思考

■ 宋 馨

我国传统的高投入、高能耗、低效率的粗放型经济发展模式，在造成资源短缺矛盾的同时也造成了环境污染的加剧，经济发展与资源、环境间的矛盾与日俱增。自2000年以来，单位GDP的能耗较十年前大幅增长。目前，我国二氧化碳的年排放量位于世界前列，在世界上污染最严重的20个城市中我国占6个。可以说，我国的经济的发展更多的是以能源消耗和环境污染为代价的。

为了促进自然资源的合理利用，我国早在1984年就开始征收资源税，此后又经过多项调整和完善，目前资源税的征收范围包括原油、天然气、煤炭、其他非金属矿原矿、黑色金属矿原矿、有色金属矿原矿、盐共七大类。根据不同地区、不同资源赋存条件等因素，同类资源的税率分为不同级别。资源税以量计征，分别以纳税人开采或生产应税产品的销售数量及自用数量为课税基础。现行资源税对于加速经济发展方式转变、缓解资源环境与经济发展之间的矛盾起了一定的作用，但随着我国步入工业化中后期，资源税的

定位应有所调整和升级。在充分发挥资源配置的基础性作用的前提下，资源税作为政府调节经济活动的政策工具，应进一步完善其在资源配置中应有的作用。

1. 提高税率以充分反映资源负外部效应。目前，资源税税率仍没能充分反映资源生产与消费过程中所造成的环境成本即负外部性，而负外部性属于市场失灵的表现，需要通过税收等政府调节手段来实现其内在化。由此，资源税对资源开采和使用的调节作用没能得到很好的体现。一方面，资源富裕的地区会更多地依赖资源投入实现经济增长；另一方面，由于传导机制的作用，资源税率偏低也会造成资源产品市场价格偏低，不利于资源的节约使用及资源消耗性产业的自主转型。

2. 扩大征收范围以避免资源的无偿及廉价使用。人类经济活动几乎覆盖了包括土地、矿产、水、森林、草原、海洋、生物等在内的各种自然资源，经济发展对其所进行的开发利用都将带来对环境和生态的影响。这些在资源税征收范围中还

没有得到完全的体现，也就在一定程度上造成了部分资源的无偿或廉价使用。因此，应适时扩大资源税的征收范围，尤其是适时开征水资源税和森林税。

3. 转变计征方式以充分发挥税收杠杆调节作用。现行资源税采用从量计征的方式无法反映市场供求及价格变动情况，不能随资源产品价格和资源企业收益的增加而增加。一方面，利益的驱使加重了资源的过量开采和使用；另一方面，造成资源税占全国税收收入总量比例逐年下降，政府无法因资源价格的上涨获得相应增收。由此，税收杠杆的经济调节作用无法得到很好的发挥。因此，应考虑改变征收方式，将从量计征方式改为从价计征或两者相结合的方式，使资源税的征收与征税对象的数量及价格变动紧密联系。此外，现行资源税是根据纳税人开采或生产应税产品的销售数量及自用数量征税，却没有涉及储量部分，一定程度上造成了资源的积压、浪费、过度开采，具体体现在“采富弃贫”、“采易弃难”等低回采率的掠夺性采矿方式。

4. 转变资源税分配方式以进一步体现公平原则。资源税属于地方税,除海洋石油以外,资源税的税收收入全部归地方所有,这不仅便利了税款的征收,也可增加地方政府的局部经济调控能力。但同时也应看到,我国各地自然资源的分布不均匀,资源税作为地方税不能体现公平的原则,尤其是对于资源欠缺地区,地方政府无法获得相应的财政收入,弱化了资源税的整体经济调节作用。同时,资源丰富地区通过自然资源的开采和使用来获得财政收入的行为却得到了一定的鼓励。因此,可考虑将资源税划分为中央和地方的共享税,以加强中央政府宏观调控力度,中央政府可通过转移支付机制支持资源贫乏地区的资源开发以及生态环境的保护。

5. 合并税费以避免重复征收。目前我国对资源产品征收的税种除资源税外,还包括城镇土地使用税、土地增值税、资源补偿费、矿区使用费、安全生产费等多种税费。这些税费与资源税的征收实质是基本相同的。为避免重复征收,减少征收的阻力和成本,应本着简化税制的原则,合并部分税费,并明确不同税费名目各自的经济调节作用。

资源税改革问题在2007年初就曾拟定推出,但当年和2008年上半年通胀压力加大,CPI指数高居不下。由于担心资源税改革可能会大幅推高CPI以至于影响经济健康发展,改革暂时搁置。2008年下半年,在金融危机的外部冲击下,经济发展放缓,不利于改革的推进。2009年以来经济出现好转,目前,

没有通缩的压力,通胀仅处在管理阶段而没有普遍出现,应紧紧抓住改革时机,及时推进改革。当然,资源税税率提高与征收范围的扩大必然在一定程度上推高资源产品价格,并会向下游产品传导。此时,相关配套措施,如以保护资源为目的的激励措施应尽快出台,以鼓励企业通过节能降耗来消化成本的上升,而不是单纯向消费者转移。同时,应加强对于地方政府所征收的税款的管理,将一部分增收主要用于资源环境的治理及节能降耗。此外,应考虑将一部分税款用于补贴消费者,以缓解改革带来的物价上涨压力。^[1]

(作者单位:财政部亚太财经与发展中心)

责任编辑 李 燕

PHOTO NEWS

图片新闻



财政部等五部委联合发布 《企业内部控制配套指引》

为促进企业建立、实施和评价内部控制,规范会计师事务所内部控制审计行为,4月26日,财政部、证监会、审计署、银监会、保监会在北京联合发布了《企业内部控制配套指引》。财政部副部长王军等出席会议并就贯彻实施企业内部控制规范体系提出要求。

(本刊记者 摄影报道)