

资源税改革时机已到 可促相关经济关系优化调整

■ 贾 康

自然资源是人类生存最基本的物质基础，也是经济发展的重要因素。过去有“中国地大物博”的说法，但如按大多数矿产资源在我国的人均占有量计算，其实不到世界平均水平的50%。我们要以世界9%的耕地、6%的水资源、4%的森林、1.8%的石油、0.7%的天然气、不足9%的铁矿石、不足5%的铜矿和不足2%的铝土矿，支撑占世界总人口20%以上的13亿人的生存与发展。不仅如此，现阶段，我国资源开发利用方式总体而言还十分粗放，矿产资源总的回采率仅为30%，低于世界平均水平20个百分点。加之目前我国正处于工业化和城镇化加速发展阶段，受资源能源、气候环境、技术装备、国际竞争等多重因素影响，未来有限资源与现实需求间的矛盾将更加明显。在这样的背景下，迫切需要通过合理开发利用资源来维护国家经济安全，支持经济社会可持续发展，而适时出台资源税改革方案则是促进资源节约和环境保护的重要手段之一。

资源税是以各种自然资源的开发主体为纳税人，为促进资源集约

开发利用、调节资源开发者的级差收入并体现国有资源有偿使用原则而征收的一种税。资源税改革是我国经济发展方式转变的内在要求，形成合理的资源税税负水平和资源价格，是使资源产品得到合理配置的重要前提。当前，资源瓶颈之所以会成为我国经济发展最突出的问题之一，与资源价格形成机制有关，而不合理的资源价格形成机制，又与缺乏完善的税收制度和政策有关。我国现行的从量计征的资源税税额过低，不能如实反映资源的需求稀缺程度、供求关系及环境污染造成的外部成本，而且资源价格缺少弹性，不利于运用价格手段激励节能。其最大弊端，显现于资源价格高企、资源型企业疯狂低效开采之际，却最不宜进行资源税改革。因为资源价格虚高，说明社会处于通货膨胀时期，资源型企业极易将改革后调升的资源税转嫁给下游产业，从而进一步加剧通货膨胀。这也就是前几年我国迟迟无法推行资源税改革的原因。2009年，我国成功抵御国际金融危机的冲击，国民经济顺利由“前低”转入

“后高”。目前，通货紧缩压力早已不复存在，同时通货膨胀压力又还没有现实形成，正是我们推进资源税改革的大好时机。资源税负的合理调整，可以与要素价格的改革相呼应，最终一定会达到把一些过剩产能和落后企业淘汰出去的目的，从而使我国的经济结构得到进一步优化。

今年适时出台资源税改革已成为共识，至于改革方案，应把其焦点集中在三个方面：一是资源税征收方式由从量征收改为主要从价征收，二是提高资源税税负水平，三是扩大资源税征收范围。在改变资源税计征方式时，我认为可以考虑部分保留从量计征，而不是全部改为从价计征——比如对一些矿山开采企业征税时，可以按照矿山探明可采储量分摊征税，以确保矿产资源得到充分开采。

资源税一般情况下应确定为地方税（海洋的石油、天然气等除外）。我国西部地区工商业欠发达，然而资源丰富，资源税可以培育成为西部地方税体系中的支柱性税种。沿海地区经济贸易、工商

业活动较为发达,但是自然资源不及西部丰富,其税收收入支柱主要可以培育房地产税。因此,资源税在征收过程中还可以在在一定程度上平衡发达程度、地理位置不同的各地间的利益。

与资源税和资源价格相关,还涉及到资源租、税、利的区别与联系问题。自然资源在具体形态上附着于国土资源,因而其经营性开发必然存在地租问题。非国有企业作为开发主体,在分配中要承担租和税,而国有企业同样也要承担租和税,另外原则上还需上交利润(资本收益)。因此,资源税改革应当与完整覆盖公共资源的公共财政预算体系相配套,相关的租、税、利分流归位,形成合理的调节体系。

“租”是广义地租的概念,区分为所有资源开发都必备的绝对地租和因为级差收益原因产生的级差地租。即使是最劣等的土地也要有绝对地租,因为在理论上说其使用权所有者如果没有这部分收入,就会使土地退出经营性开发过程。在具体的经济分配中,级差地租表现为资源使用权价格的相关因素。资源使用权有交易,就必然存在出价问题,至于出价是以年租制还是一次性形式,可以探讨,但是与国有资源开发相关的对于地租的经济分配不能回避,在公共财政分配中需要有合理的制度安排。

与“租”并列的是“税”。税的征收依托于国家作为社会统治者、管理者的政治权力,所有市场主体都应依法纳税。

“租”和“税”的背后,还有“利”的分配。在现代企业制度和产权规范下,必然存在向股东分配资产收益的问题。我国现阶段可以采取特别收益金或一定比例的纯利上交形

式,作为过渡性处理。制度逐步规范后,竞争性国有参股、控股企业的出资人应在遵守相关法规制度的前提下,通过董事会决定资本收益分配方案;少数国有独资企业,则需要经人民代表大会设立特定的法案,规定其分配框架。

目前,深化资源税改革,也迫切需要进一步探讨如何把自然资源型资产开发,纳入国有资产管理体制改革和税制优化作通盘考虑。一方面,国家作为政权主体,不应单纯追求土地收益最大化;另一方面,国有资产管理的专门机构,应将土地收益和开发资本的保值增值作为单一目标,扮演出资人的角色。资产管理目标如何与其他非经济的社会目标、政治目标协调,需要在国资管理专门机构的体外进行。这与过去若干年关于经营型国有资产管理要实行政资分开的认识是同一个逻辑。

国家的自然资源一旦进入开发领域,就必须在公共财政的预算里面反映与这种开发行为相联系的必要的规范分配。与这个重大现实问题相关,在我国走向现代化的发展进程中,有一个必然要追求的目标,就是在自然资源开发管理方面,需要理清法律框架和相关体系,把与之有关的租、税、利的分配,上升到宪政层面相关分配法律法规制度的建立、改进和健全完善。与自然资源资产开发相关的一切税收,应当进入公共收支预算;与之相关的土地批租收入(随土地使用权交易而来的地价收入)和国有开发资本的资产权益收入,今后则应当进入国有资本经营预算;现阶段地方政府为数可观的土地批租收入,首先要纳入专项基金(土地基金)预算。

科学合理的资源税制,不仅是

国家管理国有矿产资源开发与使用的重要手段,而且是促使整个产业链条珍惜、节约使用国有矿产资源、更好地保护环境、促进国民经济可持续发展的制度保障。资源税改革服务于贯彻落实科学发展观、建立资源节约型和环境友好型社会的大战略。改革现行资源税制度,适当提高资源税税负,扩大资源税征税范围,是促进我国实现经济增长方式转变的迫切要求。税收不是万能的,但在转变发展方式的历史性任务面前,不积极运用税收手段又是万万不能的。必须大力通过税收的杠杆作用,促进发展资源节约型、环境友好型、质量效益型、科技先导型的产业企业和工艺技术,支持节能降耗、集约开发以及勤俭使用资源、能源的经济行为,加快我国经济发展方式由粗放型向集约型的转变。改革中提升资源税负的量度,应掌握为使大部分企业经过努力可以继续发展,并得到一种经济压力来千方百计开发有利于节能、降耗的工艺、技术和产品,只有少数企业在竞争中被淘汰出局——这样淘汰出去的即为落后的产能。企业出局时,要以社会保障措施安置好其下岗人员。另外,资源税负提升加上价格改革,有可能使最终消费品价格也出现上扬,政府应做的,是适时适量提高社会中最低收入阶层的低保标准,使他们的实际生活水平不下降。至于中等收入阶层以上的社会成员,有承受能力,可让他们自行消化消费品涨价因素,同时这也会促使他们调整消费行为与消费模式,使他们自然而然地更多注意节约使用资源产品。□

(作者为财政部财政科学研究所所所长)

责任编辑 韩璐