

资源税改革与完善资源价格形成机制

□ 张 斌

2011年9月21日，国务院常务会议在总结原油、天然气资源税改革试点经验的基础上，决定修改《中华人民共和国资源税暂行条例》，在现有资源税从量定额计征基础上增加从价定率的计征办法，调整原油、天然气等品目资源税税率。此外，会议还决定对《中华人民共和国对外合作开采海洋石油资源条例》和《中华人民共和国对外合作开采陆上石油资源条例》进行修改，中外合作开采陆上和海洋石油资源的中国企业和外国企业依法缴纳资源税，不再缴纳矿区使用费。资源税是资源价、税、费、租政策体系的重要组成部分。“十二五”开局之年，资源税改革在试点的基础上向全国推广，对于进一步调整资源利益分配格局，完善资源价格形成机制具有重要意义。

资源税改革的动因

我国于1984年开征资源税，目前包括原油、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、盐七个税目。在新疆原油、天然气资源税改革前，全部税目均以从量计征方式征收。此外，对外合作开采海洋油气资源和开采陆上油气资源的企业按照每个油气田产量采用累进费率缴纳矿区使用费，暂不征收资源税。

近年来，随着我国经济持续、快速发展，资源产品日益增长的需求与资源有限性、稀缺性的矛盾越来越突出。以从量计征为基础的资源税制在调节资源利益分配、体现资源有偿开采、促进资源节约等方面的作用难以

充分发挥。这主要表现在：第一，资源税采用从量定额，即按照资源开采量规定固定税额的方式征收，不能随产品价格的变化而及时调整，难以发挥税收在调节资源利益分配方面的作用。第二，资源税税额标准明显偏低，不利于资源的合理开发和节约使用。建设资源节约型、环境友好型社会要求保护和合理利用资源，提高资源利用效率。资源税税负偏低，难以体现资源的稀缺程度，不利于完善资源价格形成机制，引导资源的合理开发和节约使用。第三，我国目前资源开发多集中于经济相对落后的中西部地区，而经济发达的东部地区资源使用较多，资源税从量定额征收且税额标准偏低的情况使中西部资源开发地的地方政府获取的财政收入较低，不利于将资源优势转化为经济优势和财政优势。

因此，以从量计征改为从价计征为主要内容的资源税改革在“十一五”

末期开始试点。2010年6月1日，原油、天然气资源税改革试点率先在新疆进行，2010年12月1日起，这项改革推广至西部12个省区。2011年11月1日起改革在全国推行。此次改革体现了稳妥推进的改革思路：一方面增加了从价定率的计征办法，但目前仅适用于原油、天然气两个税目，并未推广至煤炭等其他资源产品；另一方面，作为资源价、税、费、租政策体系的一部分，资源税改革的进一步深化需要与其他改革措施配套进行。如受到电力市场化改革和煤电价格联动机制改革滞后的影响，这次改革并未将煤炭纳入从价计征的范围。

资源利益分配格局与资源价格形成机制

自然资源的开发利用是人类经济活动的基础。具有经济价值的自然资源是一种特殊的商品，世界各国普



范照明、张倩 摄影

遍在通行的税费制度之外针对自然资源,尤其是矿产资源的开发利用制定了包括价、税、费、租在内的政策体系,其主要目标是完善资源价格形成机制,合理分配资源利益,促进资源的合理利用。

从资源利益分配的角度分析,不可再生或难以再生资源由于其耗竭性和难以恢复,存在着资源利益分配的代际均衡问题。即在资源总量一定的情况下,人类从开采和利用资源中获取的利益如何在当代与未来之间合理配置的问题。如果说技术进步可以大大缓解不可再生资源对人类发展的约束的话,真正对人类未来可持续发展构成挑战的主要是环境资源,而环境的可持续性与人利用资源的方式密切相关。人类社会当前以石油、煤炭为主的能源结构造成的碳排放以及引发的环境问题已经发展成为未来国际经济和政治领域所需面对的重大挑战。在这个意义上,建立和完善反映资源稀缺程度和环境损害成本的资源价格形成机制,促进资源合理利用,实际上是为了更好地实现代际之间资源利益的分配。

资源利益分配格局中的利益主体主要有三类:企业、居民和政府。企业包括资源开采、运输、加工和使用的各类企业,居民则是指资源的最终消费者,政府包括中央政府和地方政府。在开放经济条件下,还可以进一步区分为资源开采国和资源使用国的企业、居民和政府的利益。负责任的政府不仅应作为社会管理者运用各种政策手段在当代努力实现资源利益的合理分配,还应代表未来的利益主体通过合理利用资源实现代际之间的利益均衡和整个社会的可持续发展。

在市场经济条件下,市场供求关系和市场结构决定的资源价格是市场

经济主体对资源利益进行分配的基本机制。资源开采、运输、加工、使用各环节的企业和最终消费者的利益直接决定于各个环节价格机制的作用状况。而政府对各个环节资源价格的干预和管制则在最基本的层面影响资源利益在各市场主体之间的分配关系。

为了实现资源利益分配代际之间的均衡,促进资源合理利用,价格机制应发挥基础性的作用。2007年,党的十七大报告提出要完善反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制。2011年3月的“十二五”规划纲要明确提出“按照价、税、费、租联动机制,适当提高资源税税负,完善计征方式,将重要资源产品由从量定额征收改为从价定率征收,促进资源合理开发利用。”

由此可以看出,资源税改革是整个资源价格形成机制改革的有机组成部分。在资源政策体系中,资源价格政策居于核心地位,资源税费和租金作为资源开发利用成本的重要组成部分,对资源价格形成机制产生重要影响,同时也直接影响资源利益分配的格局。

在资源的开采环节,资源的租、税、费政策应发挥不同的作用。其中,租金(权利金)主要体现国家作为资源所有者的利益,实现矿产资源的有偿使用和级差地租的调节。对资源开采收取的各种费用则是对资源耗竭和环境损害成本的补偿。对资源开采收取的税则是国家作为社会管理者,凭借政治权力获取的收入。资源税作为地方税,其主要功能应定位于解决资源综合成本收益在不同区域、不同级次政府之间的分配问题,使资源开采地在资源耗竭和环境损害成本得到充分补偿的同时,还能够获取额外的财政收入,用于提高地方公共服务水平,

使资源收益惠及资源开采地居民。

资源税改革的作用与面临的困难

如果将资源税改革置于资源价格形成机制和资源租、税、费体系整体改革中去分析,我们可以更清晰地看到资源税改革在资源利益分配格局调整中起到的作用及其面临的困难。

资源税作为地方税,采用从价计征提高资源产品的税负可以直接增加资源开采地政府的财政收入,但问题是这部分增加的税负由谁承担。从长期来看,如果资源税改革能够促进资源的合理利用,提高资源使用效率,鼓励替代能源和材料的研发和生产,这对整个社会都是有利的。但从短期来看,则必然对原有的利益分配格局产生冲击。

在新疆和西部地区的试点和此次在全国推行的改革,从价计征仅限于原油、天然气两个税目,这固然与原油、天然气近年来价格涨幅较大有密切关系,但与其他资源性产品相比,更重要的原因是石油天然气行业所具有的特殊性。我国陆上石油天然气的开采基本上由中石油、中石化两个中央企业垄断,而且企业所得税全部归中央政府,不与地方分成。在原油、天然气价格大幅上涨的情况下,不仅企业利润大幅增加,中央政府通过企业所得税和石油特别收益金也获得了较大收益。但是,资源税作为地方税,在从量定额征收方式下,资源开采地的地方政府却难以分享价格上涨的收益。此外,目前我国原油价格与国际原油价格接轨,主要根据国内各类原油所挂靠的国际市场相关品种的原油价格确定,资源税负的增加不会传导至炼油行业。国内成品油实行与国际原油价格有控制地间接接轨,调整原



丁磊 摄影

油资源税负也不会影响成品油价格。这意味着此次资源税改革导致的税负增加将会通过减少石油开采企业利润,从而减少中央政府所得税收入的方式由企业和中央政府分担,实际上是中央企业和中央政府将利益转移给资源开采地政府。

与石油天然气行业相比,煤炭行业的情况要复杂的多。此次改革煤炭资源税从量计征方式及定额标准并未调整。在我国电力市场中,火力发电占据了主导地位,煤炭价格的市场化程度较高,但电价由政府管制。煤电价格关系始终是困扰煤炭和电力行业的关键问题。如果发电用煤的资源税负提高,煤价上升,发电企业成本上升,电价就应相应提高,但电力是生产生活必须的基础性产品,电价上升势必导致全社会物价水平的上升,并对居民,尤其是中低收入群体产生较大影响。如果煤价上升,电价不变,资源税改革的成本将主要由发电企业承担,至少在短期内,会对电力生产造成不利影响。

其他资源性产品,上下游的市场化程度均较高,资源税负的提高或多

或少都会传导到最终消费环节,对物价水平产生直接的影响。

从完善资源价格形成机制的角度分析,资源税负提高后,应由企业根据市场供求状况自主调整价格,最终由市场决定这部分增加的税负在不同行业和最终消费者之间的归宿,这也是价格机制充分发挥作用的前提条件。但是,资源性产品价格上升对相关行业和消费者的影响及其带来的通胀压力是改革必须面对的基本挑战。这导致资源税改革往往陷入两难境地:在经济高位运行、通胀压力较大的情况下,改革可能会进一步推高物价;而在经济相对低迷、通胀压力较小时,提高资源税税负会导致原本经营困难的企业雪上加霜。实际上,资源税改革需要在长期经济结构调整的压力与短期改革成本之间进行艰难的权衡。

进一步推进资源税改革

建立健全能够灵活反映市场供求关系、资源稀缺程度和环境损害成本的资源性产品价格形成机制,促进结构调整、资源节约和环境保护是

“十二五”规划纲要明确的改革目标,资源税改革是完善资源价格形成机制的重要措施,未来应积极创造条件推进包括资源税改革在内的各项改革,进一步完善资源价格形成机制。具体来说,主要包括以下几个方面:第一,进一步推进市场化改革,完善政府定价机制。除进一步完善成品油定价机制外,要着力推进电力行业的市场化改革,理顺煤电价格,为未来煤炭行业实施资源税改革创造条件。第二,完善对中低收入阶层的财政补贴机制。如在目前最低生活保障制度的基础上,建立资源价格改革与最低生活保障标准的联动机制,最大限度地降低资源价格改革对低收入阶层的影响。第三,根据宏观经济形势,权衡各种因素,把握好进一步推进资源税和资源价格改革的政策时机。第四,在推进资源税改革的同时,应建立覆盖新能源、新材料、节能和资源综合利用领域研发、生产、使用全过程的政策支持体系。^①

(作者单位:中国社会科学院财政与贸易经济研究所)

责任编辑 张蕊



交通銀行企業財富管理



POS繳稅通

引領系統聯網之先 便捷繳稅一卡直通

政府市場服務方案 — POS繳稅通

交通銀行銳意進取，致力於稅收金融服務持續創新。率先推出國內首創的繳稅通和網上繳稅通產品后，再次隆重推出交通銀行POS繳稅通產品，為納稅人提供又一便捷繳稅新渠道。

輕鬆提示，自動辦理

繳納方便，稅種全面

先查后付，放心安全



您的財富管理銀行

客服热线: 95559 www.bankcomm.com