

加快资源税费改革 理顺资源分配关系



摄影 张天强

□ 陈 龙

资源税改革是近年来一项重要的税制改革任务。2010年,率先在新疆进行石油、天然气资源税改革试点,2010年12月1日起,试点扩大到西部地区的12个省、区、市,2011年11月1日,又将西部地区进行的试点推广至全国。加快推进资源税改革,对于构建地方税体系、促进发展方式转变以及保护环境等都将起到积极作用。

一、资源税改革对地方财政的影响

资源税改革取得明显成效,对增加地方财政收入和构建地方税体系影响积极。首先,从地方财政收入来看,资源税收入增加较为显著。2012年全国资源税实现904亿元,比2011年增长51%,其中多个省、市资源税实现1倍以上的增长,如黑龙江增长1.89倍、广东增长1.57倍、吉林增长1.52倍等。资源税改革,增加了地方可用财力,缓解了一些地方特别是

西部地区的财政压力,为提供基本公共服务、保障和改善民生提供了重要的财力支持。其次,资源税在地方税体系中的地位发生了变化。从总体上看,2010—2012年全国资源税收入占地方税收收入的比重分别为1.3%、1.5%和1.9%,呈逐年上升趋势。具体到一些地区,资源税在地方税体系中的地位明显提升,并逐渐成为地方税的主要税种。例如,资源税改革后,新疆的资源税收入由2009年的12亿元增加到2012年的68.99亿元,三年增长了5.8倍,资源税从以往小税种跃升成为新疆地方税第四大税种。

资源税改革对各地地方财政影响不同。一是目前资源税很难成为大部分省市地方税的主体税种。虽然随着资源税改革的推行,资源税收入增长较快,但其总额占地方税收入的比重仍较低,不足2%,这就决定了资源税还一时难以担负起筹集地方财政收入“主力”的角色。二是由于资源分布不均、资源禀赋不同,资源税收入区域差异较大。对于新疆、黑龙江、陕西、山西、内蒙、青

海、宁夏等中西部资源性省份,增收幅度较大,可对当地财政形成稳定的收入支撑,而对于浙江、上海、北京、江苏、海南、福建等东、南部资源匮乏的省份,增收效应有限,很难对地方财政形成有效支撑。三是数量较大的与资源相关的租、费尚未被纳入改革范围。相比于资源税,矿产资源补偿费等各种与资源开采利用相关的租费种类多、规模大,并且多由资源地省、县(市、区)政府自主开征,尚未被纳入改革,进行统一梳理和规范。若将其纳入税收体系和预算管理框架,资源税费收入在地方财政收入中的地位将发生较大变化,对不同省市地方财力的影响情况也将不同。

二、理顺资源税费租关系,明确资源税政府间利益分配框架

在各国资源管理实践中,基于不同的权力基础,形成了性质不同、功能各异的资源税费体系,迥然不同的资源税费体系也决定了各国资源收益分配的框架基础。我国资源管理历史中,也存在着税、租、费并存的分配关系,进一步深化资源税改革,需要以理顺资源税费租的关系、明确资源税功能定位为前提。具体而言,需要明确税、费和租金的性质和作用。一是资源税,它是基于公共权力而形成的,其主要作用是促进资源的合理开发与保护,使资源开发中负外部性内部化,降低环境破坏和污染程度。二是资源权利金,它是基于所有者权利而形成的,其主要作用是维护国家所有的权利,实现资源有偿使用,保护与促进资源的合理开发。资源权利金的课征依据在于资源所有权属于国家和资源的代际公平问题。我国宪法规定,

矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源都属于国家所有，即全民所有。我国目前实行的矿产资源补偿费、矿区使用费、水资源补偿费等，从性质上都大致属于国际上广泛使用的“权利金”。三是探矿权和采矿权使用费，它是基于所有权派生的一种产权形式——矿业权和国家对矿业勘查、开发的公共管理权力而形成的，体现的是两种权力的结合。四是特别收益金，它是基于国家公共管理权力而形成的，主要以矿产资源开发产生的超额利润为征收对象，其主要作用是调节暴利，维护国家的权益和社会公共利益。

我国的资源税于1984年开征，最初对开采石油、天然气和煤炭的企业征收，主要目的是调节由于开发条件和资源品级不同形成的级差收入。1994年税制改革将征收范围扩大到所有矿种的所有矿山，资源税的性质也发生了变化，既具有原有的调节级差收入的性质，又具有了“权利金”的部分性质。深化资源税改革，需要进一步明确资源税的功能定位，不能简单的“以租代税”、“以税代租”或“以税代费”，而是要探讨建立价、税、费、租联动机制，建立中央、省、县（市、区）政府合理分享机制，充分发挥各自的积极作用，共同促进资源的合理开发和使用。扩大资源税征收范围，改革征收方式，使其成为地方政府的固定收入（海洋石油资源税除外），以促进地方政府对资源开采的管理和保护；改革资源补偿费等为资源权利金，使其作为中央与地方共享收入，以体现所有者权益和满足弥补资源开发社会成本、修复环境等资金需要；规范探矿权、采矿权使用费管理，完善特别收益金制度，以满足宏观管理与调控、维护全体国民利益的需要。

三、进一步深化资源税费改革的建议

（一）继续深化资源税改革。一是扩

大征税范围。将水资源、所有矿产资源、森林资源、草场资源、海洋资源等纳入课征范围。考虑到目前全面开征资源税有一定的难度，可采取循序渐进、分步实施的办法，直至实现全面覆盖。可首先将地热、矿泉水等水资源纳入资源税的征收范围，待条件成熟后，再逐步将森林资源、草场资源、海洋资源等纳入征收范围。二是提高征税标准。目前，油气资源实行5%的基准税率，但实际上，每个油气田均可享受一定比例的减征，剔除综合减征率后，实际税率低于5%。下一步改革，需要对资源税税率进行适时调整，使其保持总体增加趋势。此外，要根据资源的稀缺程度和战略地位，对一些战略性资源实行特殊税率，如稀土等。三是调整征收方式。应根据资源品的特征，采用“从量定额”和“从价定率”并存的方式。对价格波动大、核算复杂的仍然采取从量计征方法，其他尽量实行从价征收，特别应抓住资源价格较低的有利时机，尽快对煤炭资源税实行从价征收，对稀土、岩金矿、磷矿等稀缺性、战略性资源，也要逐步过渡到从价计征。同时，理顺资源开采、使用等不同环节的价格关系，完善资源价格传导机制，使价格真正反映市场供求。四是完善税权划分。除海洋石油资源税作为中央收入外，其余资源税收入作为地方财政收入。由于各地资源禀赋不同，可考虑由省级统筹一部分收入，用以平衡各地区资源税差异、防止地区收入差距过大。同时，适度下放部分资源税的管理权限，由省级政府根据当地资源实际情况确定具体适用税率，并由省级政府决定本辖区资源税的减免税等优惠政策。

（二）将“矿产资源补偿费”等改为“资源权利金”。目前我国的矿产资源补偿费实质上属于凭借国有资源所有权而收取的权利金（或租金），其作用侧重于保障和促进矿产资源的勘查、保护与合

理开发。建议将其改为资源权利金，以体现资源的所有属性，使其与凭借管理权力而征收的其他相关费用相区分。适当提高资源权利金的征收标准，并考虑建立动态调整机制，以充分体现国家作为矿产资源所有者的利益。其资金按照“中央拿小头、地方拿大头”的方式进行分配，用于矿山的恢复和治理。

（三）改革、完善相关资源收费制度。一是完善探矿权、采矿权使用费制度。为配合矿产资源有偿使用制度建立，作为行政性收费的探矿权和采矿权使用费，也应加以完善。可以适当提高使用费的征收标准，合理有效地使用资金，充分发挥矿业主管部门的管理和监督职责，加强对矿业企业勘查、开发的科学指导。二是建立可持续发展准备金制度。对从事矿产资源开采的各类企业，按照一定的标准，按月在成本中提取可持续发展准备金，按照“企业所有、专款专用、政府监管、专户储存”的原则管理，专项用于环境综合治理，解决因资源开发带来的社会问题，促进可持续发展。三是整合其他相关收费。根据重构后的资源税费框架，建议把目前的一些行政性收费，区分不同属性，分别归入相应的税、费、租，规范矿产企业的分配秩序。

（四）完善资源价格形成机制。仅凭资源税制度设计，难以完全解决矿产资源领域存在的诸多问题，因此，需要在深化资源税改革的基础上，化解既得利益的阻碍，以市场化为导向，建立由市场关系决定的资源价格形成机制以及煤炭、原油、天然气和电价联动机制。完善价格构成要素，实行全成本覆盖，以使资源类产品价格体现资源的开发成本、资源持续开发的补偿成本以及资源消耗过程中环境污染的治理成本等。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

责任编辑 张蕊