

资源税改革的几点思考

宋 岭¹ 张春林²

(新疆大学西北少数民族研究中心 新疆 乌鲁木齐 830006)

摘 要: 合理确定资源税税额,有利于实施可持续发展战略和西部大开发战略,实现区域经济、社会和环境协调发展。本文从计征资源税的理论基础入手,分析了现行资源税体系的不足之处,借鉴美国、加拿大等国的税法规定,通过资源价值评价方法,提出了扩大资源税征收范围、适当提高资源税税率、调整资源税的计征方法、适当扩大地方政府的权限等建议和构想。

关键词: 改革; 资源税; 思考

中图分类号: F4 **文献标识码:** A

自 1993 年国家出台《资源税暂行条例》,现行的资源税体系发挥了积极的作用。但从建设和谐社会和可持续发展经济来看,有必要调整和完善资源税体系,使之更好地发挥税收的调节作用。

1 需要明确资源税体系的理论基础

1993 年征收资源税,是以《中华人民共和国矿产资源法》为法律依据开征的一个具有体现资源有偿使用、调节资源级差收入双重调节功能的税种。当时开征的理论依据是马克思的地租理论,主要包括受益原则、公平原则、效率原则等,其主要目的是促进国有资源合理开采,节约使用,有效配置;合理调节资源条件差异形成的资源级差收入,促使企业在一起跑线上公平竞争;为国家取得一定的财政收入;有利于正确处理国家与企业、个人之间的分配关系。在 12 年实践中,我国的资源税并没有将绝对地租和级差地租分开,并且从我国资源的价格来看,其长期以来偏低的状况说明了对绝对地租部分的补偿是不充分的。现行资源税的目的主要是为了调节资源的级差收入,而不是将资源的环境成本内在化,这样既不利于资源按社会成本定价,更不能使之按可持续成本定价。因而其在反映社会成本和可持续发展上都是不充分的。因此需要完善资源税的理论基础,需要政府进一步减少资源产品开发中的负外部性,并遏制资源的过度开发,维护代际公平,使资源产品的成本和价格能反映出其稀缺性^[1]。

从坚持科学的发展观来看,尚需遵循可持续发展原则、区域经济统筹协调发展原则。所谓可持续发展原则,就是既要考虑当代人的开发,又要考虑对后代人产生的代际外部性。如果一种资源以不可持续的方式获取,资源存量会因时间的推移不断减少,直至耗尽。对有些资源来说其存量的减少会影响到后代人,并且一旦失去了将不可再由后代人所利用。这种由于不可持续的管理而造成的对未来效益的损失称为“使用者成本”^[2]。对于这个重置成本,要通过对资源开采或对原料征收资源税来补偿,是现代人对资源开采或利用所产生的对后代人资源使用影响所支付的补偿,是为资源可持续使用而提取的部分价值。这实际上是对资源的折旧,可将其用于更新被消耗的资源,或用于开发替代资源,甚至用于人力资本投资。这部分税收就称为可持续价值,其税额应等于可持续价值的现值,一般通过对未来消费者使用资源的重置成本的估算来衡量。所谓区域经济统筹协调发展原则,就是要通过一定的经济政策和经济手段,推动西部大开发,加速落后地区的经济发展,促进全国东、中、西部同步建设小康社会。

2 现行的资源税体系不足之处

2.1 资源税征收范围太窄

目前资源税征收仅限于 6 类矿产品和盐,即原油、天然气、煤炭、其他非金属矿原矿、黑色矿原矿、有色金属矿原矿和盐,而且对资源产品未按等级划分,对大部分自然资源没有征税。一方面使西部大量的资源体现不出应有的经济价值,资源优势难以转化为经济和

财政优势,另一方面不利于资源的保护和生态环境的维护。

2.2 资源税占销售收入的比重偏低

资源税占销售收入的比重偏低,不利于保护资源,难以体现资源开采的有偿性。据调查,1995 年新疆乌鲁木齐地区煤矿的工业用煤平均销售单价在 30 元/吨左右,资源税税额为 0.3—0.5 元/吨^[3],按最高税额计算,资源税占销售收入的比重为 1.67%。自 2001 年以来煤炭价格不断攀升,到 2004 年底吨煤(包括块煤、沫煤)平均售价达到 90 元左右,资源税占销售收入的比重降为 0.56%。尽管今年 5 月国家对 11 个省市煤炭资源税税额标准作了调高处理,但依据山西省煤炭资源税税额标准 3.2 元/吨^[4],其资源税占销售收入的比重仍然较低。根据统计资料,1993 年新疆克拉玛依油田原油平均销售单价在 478 元左右,资源税税额为 12 元/吨,资源税占销售收入的比重为 2.51%;2004 年该地区原油平均销售单价为 1615 元,资源税税额为 24 元/吨,资源税占销售收入的比重降为 1.49%。尽管 2005 年 7 月国家调整了原油、天然气资源税税额标准,按最高税额 30 元/吨^[5]、原油价格 2804 元/吨计算,目前新疆境内原油资源税占销售收入的比重仍然偏低,仅为 1.07%。

2.3 资源税贡献率低

资源税贡献率低,不利于西部资源省区地方经济健康发展。在我国西部地区,自然资源十分丰富,具有广泛税源的资源税应为西部地区提供较高的税收贡献,但从资源税的征收情况来看,并没有达到这一效果。西部地区的资源优势没能转化为税收优势,原因是多方面的,既有税制的因素,又有非税制的因素,其中主要原因是现行资源税税额太低。在 2004 年西部地区 9 个省(直辖市、自治区)的资源税贡献率(资源税/地方税务部门组织的税收收入额)中,资源税贡献率最高的是新疆,贡献率仅为 5.59%^[6]。相比之下,中国三大石油公司在资源上有着垄断性,近年因为石油涨价而获利惊人,三大石油公司在 2004 财会年度获利逾 1700 亿元;在新疆开采石油的几大石油企业 2004 年度获利约 200 亿元,远远高于当年新疆石油、天然气的资源税收入 4.6 亿元。

3 完善资源税征收体系的几点建议

从目前实际运行情况看,资源税已经失去了调节作用,既不利于保护国家资源,又不利于地方经济发展。应该进一步调整完善,以发挥双重调节功能。完善现行资源税制,一方面为了保护自然资源和生态环境,另一方面又可以从西部丰富的资源中获取更多的发展资金,真正把西部的资源优势转变为经济发展的优势。

3.1 扩大资源税征收范围

我国资源税征收范围应由目前 7 类,扩大到包括所有不可再生资源和部分存量已处于临界水平、再进一步消耗会严重影响其存量或其再生能力已经受到明显损害的资源。如我国的矿产资源、水资源、森林资源、土地资源、海洋资源、动物资源等。如果此范围得以确定,则可以对现行资源课税体系进行重新调整,可将土地使用税、耕地占用税等并入资源税,成为资源税的一个税目;将水资源、森林资源等纳入征税范围。对资源收费实行“费改税”,将各类资源性的收费,如各类矿产资源管理费、矿产资源补偿费、增值保护费、林业补偿费、电力基金、水资源费、渔业资源费、育林基金、更改基金、林政保护费等并入资源税。

3.2 适当提高资源税税率

3.2.1 税率设计要有利于调整资源的边际成本价格

根据对资源价值论的分析,在可持续发展原则指导下的资源价格仅通过市场是无法正确得到的,只有通过政府干预才能得到合理的价格。故第一步就是要根据资源开采的基本投入确定价格,这个价格中当然包括体现绝对地租的部分资源税。这部分资源税是在调整所有资源价格基础上对所有资源征收的,是对资源有偿使用的一种体现。

3.2.2 税率设计要能够对级差收入进行调节

无论资源价格如何由政府参与形成,同一种资源在市场上的价格应该是相同的。但由于资源自然条件的不一致,同样的开采企业会有不同的利润水平,因此级差收入部分应收归政府,而不是企业。这样不仅使开采企业都能获得平均利润,而且有利于资源的综合开采利用。

3.2.3 税率设计中必须考虑到资源开采利用对环境的损害成本

目前环境经济学家已经研究出各种方法来评价资源利用中的环境影响,如生产函数法、离散选择价值评估法、意愿调查评估法等。尽管我们还没有掌握对新疆资源、环境成本损失的核算数据,但根据布基纳法索 1988 年因土地退化引起的庄稼、牲畜、薪柴损失占 GDP 的 8.3%、哥斯达黎加 1989 年因过度砍伐引起的环境损害成本为 7.7%、印度尼西亚 1984 年因土壤侵蚀及过度砍伐产生的损失为 4%等资料分析,资源税的税率至少应在 5%以上。

3.2.4 税率设计应当考虑到资源的可持续价值

目前对这个数值的计算尚有较多的不确定因素。理论上这个数额应该等于对后代人的补偿基金,后代人必须在该资源耗竭后用其他替代技术得到同样的效用。用替代技术的价格扣除目前的成本再按一定的贴现率根据损耗年限进行贴现就是所要弥补的基金。运用到实践中,通过对本国各种资源储量的勘探和对未来各种资源使用的情况,确定不同资源的稀缺度,原则上储量越少、未来使用较多、耗竭得越快的资源应该设计以较高的税率。

3.2.5 税率设计应当参考其他国家的标准

如 1996 年美国颁布的《矿物税法》,是按矿物经营者年度 13%的收益计征矿物税^[1];在加拿大,矿物税是同联邦和省所得税完全不同的第三类税种,是由省和土地的所有者根据实际情况对矿物经营者征收的,主要是用于补偿不可再生资源的耗损。例如,加拿大萨斯喀彻温省对开发铀矿不仅征收 5%的基本特许开采税,而且附加征收一定额度的经营收益税。综合考虑以上五个因素后,资源税税率应当调整到 5%以上,其中,原油、天然气、黄金、有色金属矿等资源税的税负应当高于其他资源的税负,按照现行资源价格,原油资源税标准至少在 100 元/吨以上。

3.3 调整资源税的计征方法

根据我国现行《资源税暂行条例》,对资源税的征收采用从量定额的征收方法。结合我国的实际情况,有必要对现行资源税计征方法作如下调整:(1)对品种比较单一、计量单位比较稳定且低价低利的资源产品,继续实行“从量计征”的办法征收资源税。(2)对计量单位不稳定且价格比较高的资源产品,实行“从价计征”的方法征收资源税。(3)在完善国家资源开采标准的基础上,对资源的开采应提出矿井回收率等方面的要求,从以产量和销售收入为基数计征,改为按资源储量为基数计征,以提高资源的综合利用,达到节约使用资源的目的。

3.4 应当适当扩大地方政府的权限

在国家授权的幅度内,西部地区地方政府可根据本地的经济状况和实际情况,适时提高资源税税率。这样做既可以提高西部地区地方政府的可支配财力,增强地方宏观经济调控能力,又可以促进资源使用单位节约开采资源、提高资源利用效益,减少资源的浪费。

参考文献:

- [1] 金三林. 资源税改革应以资源市场化为前提[J]. 改革内参, 2005, (30).
- [2] 埃里克·诺伊迈耶. 强与弱两种对立的可持续范式[M]. 上海: 上海译文出版社, 1999. 12.
- [3] 计金标. 资源课税与可持续发展[J]. 税务研究, 2001, (7).
- [4] 王磊. 经济全球化下促进我国可持续发展的税收政策选择[J]. 税务研究, 2001, (8).
- [5] 戴维·皮尔斯. 世界无末日: 经济学、环境与可持续发展[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1997. 9.
- [6] 刘华, 萧艳汾, 李继红, 熊矛. 发展西部地区经济的税收对策研究[J]. 税务研, 2001, (5).

Several suggestions on how to reform resources tax in china

SONG LING¹ ZHANG CHUNLIN²

(college of economy and management,Xinjiang University,Urumqi Xinjiang 830001)

Abstract:Making out the reasonable resources tax standard will be helpful not only to implement the strategy of the sustainable development and the strategy of developing western region but also to realizes the goal of the co-ordinated development of the economy, society and the environment.Based on the resources value appraisal method and profited from country's USA and Canada tax laws ,this article analyzes the deficiency of the present resources tax system in china and proposed some suggestions about the expansion of the scope of levying on resources tax and suitable enhancing the rate of resources tax and adjusting the method of levying on it.It also suggests that local government should suitably increase jurisdiction over resources tax.

Key word: reform; resources tax; suggestion

收稿日期: 2006-5-10

作者简介:

1、宋岭(1943—),男,新疆塔城人,新疆大学经济管理学院教授,新疆大学西北少数民族研究中心社会经济研究室负责人,专职研究员,本项目主持人。研究方向:区域经济和资源经济。

2、张春林(1965—),男,新疆大学经济管理学院博士,主要从事资源综合利用与转换研究。

注释:

1

[1] 国务院令[1993]139号:《中华人民共和国资源税暂行条例》,第1页;

[2] 财法[1993]43号:《中华人民共和国资源税暂行条例实施细则》,第5页;

[3] 财税[2004]:《财政部 国家税务总局关于调整山西等省煤炭资源税税额的通知》,第1页;

[4] 财法[1993]43号:《中华人民共和国资源税暂行条例实施细则》,第11页;

[5] 财税[2005]115号:《财政部、国家税务总局关于调整原油天然气资源税税额标准的通知》,第2页;

[6] 新地税发[2005]14号:《关于调整石油、天然气资源税工作情况的报告》,第7页。