

# 生态补偿视角下谈新疆非税收入管理改革

贾亚男

(新疆财经大学公共经济与管理学院 乌鲁木齐 830012)

**【摘要】**在现行财税体制框架下,非税收入运行中仍然存在诸多问题,非税收入对外部性的校正及对经济的调节功能尚没有充分发挥。本文通过对生态补偿与非税收入管理改革理论基础和现实意义的阐述,从制度上分析了非税收入的影响因素,并基于生态补偿的视角提出了进一步完善非税收入管理的政策建议。

**【关键词】**非税收入 生态补偿 经济增长 财政转移支付

相对于税收收入,非税收入长期以来并没有引起人们足够的重视,与之相关的研究文献也较少。作为经济较落后的新疆地区,地方财力不足极大地制约了地方政府对生态利益补偿的投入,非税收入矫正“市场失灵”的功能也没有得到充分发挥。

## 一、生态补偿与非税收入管理改革的理论基础和现实意义

生态环境是一种典型的公共资源,良好的生态环境所产生的正外部性是人类活动可持续发展的前提。而环境污染具有外部不经济性,无法单纯依靠市场来解决环境污染问题,即存在着“市场失灵”,因而需要政府的介入来弥补市场的缺陷。财政政策作为政府实现经济目标的主要政策手段,应将环境保护纳入公共财政的支出范畴,由财政承担一部分生态补偿的职责。外部性理论、公共品理论、生态功能服务付费理论以及可持续发展理论等都对生态补偿的内涵和补偿机理做了界定,是形成生态环境补偿的理论基础。

从一般意义上说,税收和收费都是政府取得财政收入的形式,但是相对于税收的规范性,收费是财政收入的补充形式。政府非税收入存在的理论基础表现为政府一方面通过收费矫正“市场失灵”的行为,另一方面对某些国有资源的收费也体现了政府对国有资产的所有权。由于非税收入的取得主体更多集中在政府部门,因此政府部门具有较大自由裁量权,且目前的非税收入并未全部纳入预算管理,这弱化了非税收入作为财政资金的功能。

实行分税制后,经济落后地区主要通过国家的转移支付弥补地方财力的不足,同时转移支付制度也是生态补偿的核心内容。但是1994年的分税制财政体制改革并没有把生态补偿的相关因素纳入现行转移支付制度,即未充分考虑生态环境因素。一些经济较落后的生态大省在经济增长和环境保护之间面临着艰难的抉择,同时地方政府往往从地方利益最大化的角度出发优先发展经济。

随着公共财政体制改革和预算管理制度的完善,非税收入征收范围的调整和强化预算约束将是非税收入改革的重心。而对于欠发达地区,整合财政资金,发挥非税收入调节经

济和矫正外部性的功能,则是完善生态补偿的重要选择。新疆是资源大省和生态大省,经济和环境的外部性极强,在现行财税体制框架下,新疆地区更需要通过体制和机制的创新来实现经济、社会和环境的可持续发展。

## 二、新疆非税收入管理存在的问题

伴随着经济的快速发展和税收收入的不断增长,新疆地区非税收入的规模也呈现扩大趋势。2009年新疆非税收入总额达270亿元,比2000年增加了近200亿元,占全区地方财政收入的54.77%。非税收入中,已纳入预算管理的资金为191.94亿元,占全部非税收入的71.09%。政府非税收入已成为新疆财政收入的重要组成部分,在地方经济建设和社会事业发展中起着举足轻重的作用。

1. 地方财政的压力与“土地财政”对新疆非税收入的影响。2009年仅国土一个部门的非税收入就占新疆全部非税收入总额的40.43%,其中土地出让金收入为80.55亿元,占全部非税收入的29.83%,占预算内非税收入的41.97%,已成为新疆地方财政收入的重要来源。而相对于新疆丰富的自然资源和规模巨大的国有资产,新疆矿产资源补偿费,探矿权、采矿权使用费及价款收入,排污费,水资源使用费,国有资产收益等具有调节经济作用和进行生态补偿的有偿使用收入却较低,为17.41亿元,仅占全部非税收入的6.45%。

实行分税制以来,新疆地方政府预算内的财政收入主要依赖中央政府转移支付和地方税收收入,且地方财政自给能力不足40%,财政收入难以维持地方财政支出。“土地财政”对现行分税制下新疆地方财力不足、公共品供给融资难等有一定缓解,在提升地区城市化水平方面有一定促进作用。但这一生财模式不仅容易受到宏观调控和政府土地转让政策变化的影响,同时也助推了房价的上升,弱化了政府对民生领域和生态补偿的财政支出的实际效果。

2. 资源有偿使用费等相关政策不完善,导致非税收入结构不合理。在2010年5月17日至19日中央新疆工作会议决定在新疆实行资源税改革试点之前,新疆执行的依旧是1994年的《矿产资源补偿费征收管理规定》。由于规定中的补偿费

率过低,开采企业始终在低成本的状态下开采国家资源,而地方政府却无法从中获得合理的收益。根据现行资源补偿费规定,资源补偿费由中央和新疆地方按 4:6 分成;两权使用费和两权价款,2006 年 9 月 1 日之前归属地方所有,之后中央与地方按 2:8 分成;新疆目前没有收取矿区使用费。目前,我国不少矿产资源价格由国家控制,尚未形成完整合理的资源价格体系,既没有反映资源的供求和稀缺状况,也没有纳入企业本应承担的社会环境成本。其结果是资源价格被严重扭曲,在资源供给日益紧张的同时,资源价格却十分低廉。根据《矿产资源补偿费征收管理规定》,矿产资源补偿费的费率仅为 1%~4%,并没有体现资源的稀缺性,特别是在全球能源趋紧的局势下。

1995 年新疆开始征收资源补偿费后,资源浪费情况虽有所好转,但由于补偿费率太低,补偿费的数额远低于资源本身的价值。同时,排污费征收标准过低,造成“违法成本低、守法成本高”的现象。《排污费征收标准管理办法》(国家四部委第 31 号令)规定的排污费收费标准,仅为污染治理成本的 50%左右,有些项目甚至不到污染治理成本的 10%。排污费和超标排污费收费标准低,而治理污染成本较高,使得排污企业宁愿缴纳排污费,也不愿投资建设和使用污染治理设施。少数积极治理污染的企业,均是因排放的污染物具有经济价值,回收利用能给企业带来更大效益;对没有利用价值的污染物,企业则不愿投入资金建设污染治理设施。有些企业即便投资建设了污染治理设施,也不充分使用,以减少治理费用。

3. 财政制度变迁过程中的制度供给不足对新疆非税收入的影响。实行分税制改革后,尽管中央和省级政府的财政制度得到了一定程度的规范,但省与下级政府之间的财政制度并不规范,事权与财权划分不清晰。新疆作为欠发达地区,在地方财政制度供给不足的情况下,规范的财政收入仍无法弥补地方财政收支缺口,因此对非税收入的依赖程度不断增加。税收的长期稳定增长最终来源于经济增长的内生质量和地区产业结构的优化升级,这必然是一个渐进的过程,然而短期利益的驱动,往往使地方政府选择加强非税收入的征收,由此导致新疆实际税负水平远高于理论税负水平,这将会恶化新疆经济发展的外部环境。而有限的财政资金相对于需求巨大的生态补偿的长期巨额缺口,地方政府更倾向于投资于短期就能体现政绩的工程项目和民生项目,并没有将对生态补偿的投入作为优先选择。

### 三、基于生态补偿视角的新疆非税收入管理改革的政策建议

1. 处理好税收融资和非税融资的比例关系。税收收入和非税收入的存在均应有其合理的边界,非税收入的规模要与经济运行水平相适应。按照“正税清费”原则,通过对自治区 2000~2009 年相关数据的分析和参考全国其他地区的情况,本文认为新疆非税收入的合理规模是:新疆非税收入(含基金)占地方财政收入的比例控制在 30%以内,纳入预算内的非税收入(不含基金)占一般预算收入的比例控制在 20%以内。同时,中央财政应考虑加大对边疆少数民族地区的财政转移

支付力度,在今后的财政转移支付中,应在计算基数的确定上考虑生态补偿的因素,从而有效抑制经济落后的县市非税收入不断增加的趋势。

2. 进一步加强非税收入的制度改革。将非税收入纳入预算管理仅是非税收入管理改革的一个前提,而核心是真正使非税收入能够与税收收入一样做到收支分离,实行规范化的管理。这一改革必然会改变各部门的现行利益格局,在新疆目前落后的财政状况以及财政支出结构条件下,有必要树立全口径“政府收入”的公共财政理念,整合财政资金,有效发挥财政资金的导向作用,打破非税收入管理中的利益分配格局。

新疆应尽快建立生态环境修复保证金制度。结合新疆地区实际,生态修复保证金征收范围应为所有矿产资源,征收标准为按销售收入的 5%提取基金,计入矿产品成本,形成企业的专项基金。为了防止企业不履行生态修复补偿的义务,需要通过缴纳一定保证金的方式确保生态环境得到保护与修复。保证金的缴纳可以通过地方环境或国土资源行政主管部门征收上缴国家,也可以通过在银行建立企业生态修复账户、政府监管使用的方式缴纳。政府可根据每年生态损害需要治理的成本加以征收,并依据每年矿山修复治理的数量和质量进行返还。政府还应充分利用采矿许可的权利监督矿山企业缴纳生态环境修复保证金和实施生态治理,若采矿权人未按规定履行好环境恢复义务,则政府可动用保证金进行环境恢复。对有恢复治理信誉的矿山主优先审批许可证,在执行过程中发证机关有权根据矿山实际对生态环境恢复治理的情况中止、吊销或撤回开采许可证。

3. 落实科学发展观,完善环境保护和资源节约的非税收入政策。中央新疆工作会议后,新疆已成为首个资源税从价计征的试点地区,但是这一改革仅限于油气资源的范畴,作为资源富集区,新疆进一步改革的空间还很大。按照建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制要求,应加快制定促进环境保护和资源节约的非税收入政策,尽快完善国有资源、国有资产有偿使用制度。取消不合理的行政性收费,同时实行“使用者付费”原则,防止国有资源、国有资产收入的流失,充分发挥非税收入调节经济和校正外部性的功能。要逐步建立生态补偿机制,加强矿产资源、水资源、海域资源、林木资源等各种资源费的征收管理,对这类收费做到依法尽收。规范征收行为,将各类资源有偿使用收入及时足额上缴同级财政国库或财政专户,从而将非税收入的增量资金更多地投入到生态环境的补偿中。

【注】本文为新疆高校科研计划“新疆生态利益补偿机制问题研究”(项目编号:XJEDU2008I27)的阶段性成果。

#### 主要参考文献

1. 吕雁琴,李旭东.改革现行矿产资源税费制度 加快建立生态补偿机制.经济研究参考,2010;24
2. 于翠英.关于民族区域自治地方生态补偿机制的建构.思考前沿,2009;12
3. 贾康,刘军民.非税收入规范化管理研究.税务研究,2005;4