

关于资源税改革的经济学分析

周四新 张 锋

(中国人民大学财政金融学院 北京 100872 国家税务总局信息中心 北京 100038)

【摘要】 本文针对资源税改革的意义、经济效应及其征收方式等热点问题,运用局部均衡模型从经济学的角度进行了分析,并给出了相应的政策建议。

【关键词】 资源税改革 庇古税 税收归宿

随着经济的快速发展,国民生产对矿产等资源性产品的需求急剧增加,资源性产品的价格也随之一路飙升。在我国尚未系统开征环境税的背景下,调高资源税,使资源性产品的价格充分反映其稀缺性,已经成为共识。

一、外部性与庇古税

在经济学中,如果某种生产(消费)活动给他人带来了福利上的影响,就称该活动具有外部性,若这种影响是增加他人的福利,则称之为正外部性,否则为负外部性。无论正负,由于边际私人成本与边际社会成本的不一致,外部性都会使实际产量脱离帕累托效率产量,造成效率损失。图1描述的是具有负外部性的某种产品的生产情况。

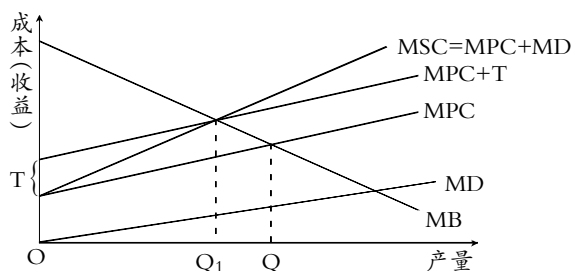


图1 庇古税分析

图1中MB是产品的边际收益曲线,MD是边际损害曲线,MPC是边际私人成本曲线,MSC是边际社会成本曲线。按照生产成本理论,生产者欲使利润最大,其产量应该为 Q ($MB=MPC$)。但是,考虑到生产给其他社会成员带来的负外部性,符合帕累托效率的产量应该为 Q_1 。也就是说,由于生产者并没有将边际损害列为其边际私人成本的一部分,导致实际产量超出效率产量。

一般而言,西方经济学对这种外部性的解决方案有两种:科斯手段和庇古手段。科斯认为,外部性之所以引起效率损失,根本原因就是产权不明晰。如果交易成本很低,在明晰产权的基础上,很容易实现外部成本内部化,即通过谈判,将其其他成员的损害以某种形式转嫁给生产者,使其在进行生产决策的时候不仅仅考虑生产成本,还要考虑损害成本,从而使实际产量缩减到帕累托效率产量。

庇古认为,如果政府对负外部性行为所生产的单位产量征税,其税额恰好等于负外部性行为在效率产量水平上所造成的边际损害,就可以矫正这种负外部性,使生产者的实际产量等于效率产量。如图1,生产者在 Q_1 造成的边际损害为 T ,若定量税额等于 T ,则生产者会把实际产量保持在效率产量水平。征收庇古税的难点在于如何确定庇古税的税率。从以上的局部均衡模型分析来看,庇古税的税率取决于边际损害函数,而负外部性造成的边际损害需要综合方方面面的因素进行估测,计算难度相当大。如果扩展到一般均衡模型,在确定庇古税税率的同时,还需要考察其对经济产生的扭曲效应。

我国资源性产品的生产存在的主要问题是开采效率低,浪费严重,不仅造成严重的生态环境问题,而且导致资源开采过度,给后代人的资源利用和生态环境带来负面影响。因此,资源税改革的目的不是调节级差收入,而是控制过度开采资源性产品。

二、税收归宿

税收归宿有法定归宿和经济归宿之分,前者是指税法规定谁来纳税,后者是指由于价格等因素变动的因素使某个主体实际负担了税收。一般认为,税收归宿问题可以归结为税收如何影响价格的问题,而价格形成机制又取决于不同的市场结构,因此可从以下两方面来考察资源税的税收归宿问题。

1. 供求弹性对税收归宿的影响。如图2所示, S 是产品的供给曲线, D 是征税前的需求曲线, D_1 是对消费者征税后的需求曲线。征税前,产品的均衡产量是 Q ,均衡价格是 P 。现对消费者征税(T),均衡产量变为 Q_1 ,消费者面临的价格为 P_2 ,生产者得到的价格为 P_1 。对于 $T=(P_2-P_1)$ 而言,消费者实际负担了 (P_2-P) ,生产者负担了 $(P-P_1)$ 。如果假定对生产者征税,那么会使供给曲线向上移动 T 个单位,税收负担情况完全一样。

从图2中可以看出,供求曲线的价格弹性决定了税负在生产者和消费者之间的分配。若供给弹性大于需求弹性,则生产者较消费者负担更多的税收,反之则消费者较生产者负担更多的税收。这是因为,需求弹性越小,该产品因税负增加价格上涨时,消费者很难转向购买其他替代品,因此被迫负担较大部分的税收。

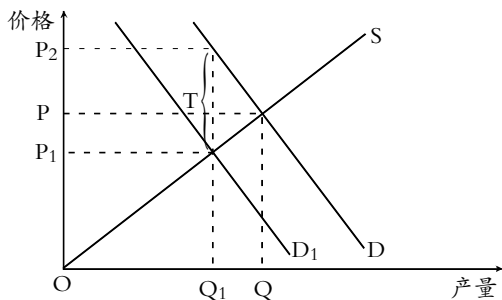


图2 税收归宿分析

2. 市场结构对税收归宿的影响。在完全竞争市场中,由于产品具有完全需求弹性,所以在征税的短期之内,生产者负担全部的税收。随着行业利润的缩减,总供给会减少,从而产品价格会逐渐上升,将一部分税负转嫁给消费者。

垄断市场的情况如图3所示。MC、ATC、D、MR分别为企业的边际成本曲线、平均成本曲线、需求曲线、边际收益曲线, D_1 、 MR_1 分别为征税后的需求曲线和边际收益曲线。征税前,产品产量为Q,价格为P;征税后,产品产量为 Q_1 ,消费者面临的价格为 P_2 ,生产者得到的价格为 P_1 。消费者购买一个单位产品较征税前多付出了 $(P_2 - P)$,而生产者的垄断利润也同样有所下降。因此可以得出结论:即使在垄断市场,税收仍然由生产者和消费者共同负担,负担比例同样取决于需求弹性的大小。

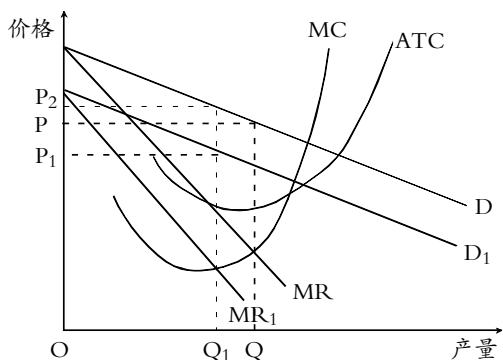


图3 垄断市场的税收归宿

资源性产品属于不可再生产品,并且大多是垄断经营。因下游生产商短期内转向购买替代产品的难度非常大,因此无论是能源产品还是矿产品,其需求弹性一般小于供给弹性,资源税很大部分将经下游产品转由消费者来承担。即使政府对诸如电、成品油等产品实行价格管制,但最终还是政府以补贴的方式为生产企业的高成本买单。

调高资源税,需要仔细权衡以下几个问题:其一,税额的调高会增加生产企业的成本,此举会在多大程度上刺激生产资料价格指数(PPI)和居民消费价格指数(CPI)的增长,政府又会付出多少财政补贴。其二,在特定情况下,资源性产品价格的上涨幅度有可能大于资源税的调高幅度,企业有可能会趁机提高产品产量来获取超额利润,从而违背通过调高资源税来降低资源性产品产量的初衷。其三,国内资源性产品价格

的上涨会在多大程度上增加国内企业对国外相应产品的需求。如果国外资源性产品生产企业趁机涨价,将会使我国企业蒙受巨大的经济损失。

三、计征方式的选择:从价税还是从量税

从价税和从量税的主要区别在于税基不同,前者的税基是产品的价值量(即产品数量乘以产品价格),后者的税基就单纯是产品的数量。从价税所征税额随价格的浮动而浮动,在保证税收收入不受通货膨胀影响的同时,对通货膨胀起到了推波助澜的作用。而从量税所征税额相对比较稳定,对产品价格影响较小,征税成本较低。计征方式的选择,除了对价格因素和征管成本因素的考量外,还要考虑到这两种计征方法会产生不同的经济效应。

在图2、图3中,考虑的都是从量征税的情况。如果是从价征税,图2和图3中,征税后的产品需求曲线 D_1 都不是和原来的需求曲线D保持平行,而是从上到下逐渐地向D靠近,并且和D相交于横轴(产量轴)。在图3中,征税后的边际收益曲线 MR_1 同样将偏向MR。这样可以看出,从价税会使税后产品的需求弹性变大,从而使消费者在税负转嫁过程中负担较少的税收。

此外,在完全竞争市场中,如果从量税税额等于产品均衡价格乘以从价税税率,即两种方法所征的税额相等,则从量税和从价税对价格和税收归宿的影响相同。而在垄断市场中,假定两种方法所征的税额相等,则从量税比从价税使边际收益减少得更多,也就是说,从量税制下的产量比从价税制下的产量低。

目前不少人存在一种误解,认为要提高资源税使其反映资源性产品的稀缺性,就必须从价计征资源税。其实,我们完全可以通过大幅提高单位资源税税额的方法来实现这一目标。资源税改革到底是选择从价定率的计征方法还是沿袭原来从量定额的计征方法,关键是要对两种方法的利弊进行权衡。从经济学角度来看,从量税在抑制资源性产品产量的作用方面比从价税的效果更突出,但是从价税在资源性产品价格上涨的过程中更能保证税收收入。从税收征管的角度看,从价税会诱发集团公司之间的关联交易,即通过压低资源性产品的价格来规避资源税;而从量税在资源性产品价格波动较大的情况下,需要税务机关及时调整才能保证其实施效果。

综上所述,资源税改革已经成为共识,但是改革是一个系统工程。是采用从价税还是采用从量税,税负提高到什么程度,才能使产品价格既反映资源性产品的稀缺性又将通货膨胀控制在一个可以承受的范围内,这些问题都需要进行科学论证。

主要参考文献

1. 哈维·S·罗森著.赵志耘译.财政学.北京:中国人民大学出版社,2003
2. 伯纳德·萨拉尼著.陈新平等译.税收经济学.北京:中国人民大学出版社,2005
3. 安体富,蒋震.我国资源税:现存问题与改革建议.涉外税务,2008;5