

略谈我国资源税费管理体制的改革思路

张洪 刘方乐

(昆明学院 昆明 650118)

【摘要】 本文在分析我国资源税费现状及其管理体制缺陷的基础上,提出了改革现行资源税费管理体制的思路,以供探讨。

【关键词】 资源税 费改税 征税范围 调控

我国的资源税制已经制约了资源的有序开发和合理利用,严重影响了政府宏观调控目标的实现。政府应促使利益各方转变观念,在资源税征收办法、税费设置和扩大资源税征收范围等方面进行改革,进一步完善资源开发管理体系,使我国资源税费管理体制能够有效地引导自然资源的开发、利用。

一、我国资源税费现状

目前,资源税在我国税制体系中还是个小税种,对资源开发管理的调控力度相对较弱。国家统计局发布的数据显示,1994年全国资源税收入占税收总收入的比重为0.9%,2006年为0.55%。总体而言,资源税税额比重过小且呈现下降趋势。即便近几年连续调高了原煤、石油及有色金属原矿等资源税税额水平,2006年,全国征收入库的资源税也仅为207.26亿元,而当年税收总收入达37636亿元。以石油资源税为例,1993年颁布的《资源税暂行条例》中规定的征税标准沿用多年,幅度税率为8~30元/吨,直到2005年7月1日才初次调整为每吨14~30元。相对于持续多年的高油价,石油资源税税额无疑显得太低。

过低的资源税税率显然不符合资源税对级差收入进行有效调节的税收本质,给资源的有效利用和有序管理带来了较大困难。首先,加剧了资源和环境的压力。矿产资源被廉价甚至无偿使用势必造成企业成本的外部化,导致社会资源过度集中于资源开采及初加工行业,从而加剧了资源压力,造成对环境和生态的双重破坏。同时,由于矿业开采行业准入门槛过低,造成矿业安全事故频繁发生。其次,对资源无偿或近乎无偿占用直接导致资源开采中的严重浪费。再次,造成资源开发收益分配的不公。改革开放后,我国逐渐开放了非公有经济进入资源开采业,但由于国有矿山企业背负着退休人员和冗员等社会负担,为了补贴国有矿山企业,国家只征收极少的资源税和资源补偿费。矿产资源归国家所有,其利益理应为全民所共享,而过低的资源税水平导致资源开发的巨额收益绝大部分与国家财政无缘。

二、当前资源税费管理体制存在的缺陷

我国社会主义市场经济体制正在逐步建立和完善,而资源税费管理体制却与政府宏观调控目标和财政需要越来越脱

节,与国民经济的健康发展和资源的有效开发很不适应。

1. 现行资源税从量定额征收办法与宏观经济发展形势已经不相适应。按照《资源税暂行条例》的规定,目前,我国征收资源税所依据的是产量或销售量,实行定额税率,即从量定额征收。这种计税方式不利于资源的综合开发和利用,是导致我国资源浪费严重的根本原因之一。它同时使财政收入不能匹配资源价格的长期上涨,使资源税实际成为具有较强累退特性的税种,违背了社会财富分配的公平原则。

2. 现行资源税费管理体制不能充分体现资源所有权的有偿转让和等价交换原则。根据我国《宪法》规定,矿藏资源属于国家所有,对于国有和集体所有的自然资源,公民、法人或者其他组织可以依法取得使用权。从矿产资源所有权归属来看,我国资源税制的设计除应具备税收无偿征收的特点之外,还应包含有偿使用国有资源的特性。我国目前在征收资源税的同时,由地质矿产主管部门会同财政部门征收矿产资源补偿费,矿产资源补偿费按照矿产品销售收入的一定比例计征。近年来企业缴纳的矿产资源补偿费增长较快,但总体上仍普遍存在税费过低、征收管理部门职能重叠、税费倒挂的问题,不能充分体现资源所有权的有偿转让和等价交换原则。

3. 资源税征收范围狭窄,制约了政府对自然资源有序利用的管理。目前我国资源税的征税范围仅仅局限在矿产资源等不可再生资源上,共设7个税目,范围狭窄。对森林、草场、滩涂、水资源等可再生资源的使用、开发缺乏必要的税收调控手段,导致相关公共资源被过度开发,利用率低下,进一步加重了环境的压力。在我国,草场、滩涂、森林、矿产资源和水资源归国家所有,由于没有对其开发、利用征收资源税,公共资源的免费使用加上管理的缺位,导致这类资源毁损严重,不利于经济的可持续发展,无法有效保护生态环境。

三、改革现行资源税费管理体制的思路

1. 转变观念,较大幅度地提高资源税费水平。

首先,全面实行资源有偿使用制度。在全国多数地方,矿山企业取得各类资源开采权仍然沿用的是计划经济时期的审批制办法。企业提出参评方案,政府根据企业资质以及其他条件,许可企业在特定范围内开采特定的矿产资源。审批制出让

采矿权实际上是将公有资源以低价不公开地出让给特定企业,这种资源出让模式破坏了市场公平法则,助长了资源滥采,造成资源浪费,致使国家利益受损。因此,新设立的资源开采权应通过市场方式有偿取得,并规范取得程序和方法。已经占有资源开采权的老矿山企业,也要补缴相应的费用,使得新老企业、内外资企业均站在同一起跑线上竞争。

其次,应合理确定资源税征收尺度,适当提高资源税税负。与发达国家相比,目前我国的矿产资源税费率过低。据财政部公布的数字,我国矿产资源补偿费平均费率为1.18%,而发达国家与我国性质基本相似的费率一般为2%~8%。如美国和澳大利亚资源税费率分别高达12.5%和10%。应借鉴发达国家的成功经验,对矿产等不可再生资源征收较高的资源税,并将税率与探明可采储量或价值、回采率、开采风险挂钩,提高采矿业准入门槛。

再次,应建立企业矿山环境治理和生态修复的责任机制。通过全面建立矿区环境治理和生态恢复保证金制度,强制企业承担资源开采中的环境成本和生态修复成本。矿产资源从近乎免费使用到有偿使用,这一变化过程牵涉许多重大利益关系,需要重新调整。资源税费管理体制改革以后,资源开采企业很可能将部分税负往下游转移,最终将加大消费者的支出。而诸如水、煤、石油和电等资源都是群众生活所必需的资源,增税势必对弱势群体的生活产生影响。改革将会是一个多方博弈的艰难过程,这需要政府综合考虑利益各方的实际情况,以国家利益和人民利益为根本出发点,在完善社会保障体制的基础上,坚定不移地推进资源税费管理体制的改革。

2. 实行从价定率的资源税征收办法。矿产资源具有稀缺性和不可再生性,以我国国民经济的高速发展对矿产品的需求来看,矿产品价格将呈长期上涨的趋势。从量定额征收方式的计税依据是开采并销售或使用的矿产品数量,企业上缴的资源税只与资源销售数量相关而与市场价格无关,因此国家并不能从资源涨价中获取应得的利益。国家税务总局为此多次上调定额税率,但这也带来了政策制定和执行的不稳定,加大了管理难度。矿产资源税的实质是对使用了矿产资源的的企业征税。作为商品,对矿产品征税的计税依据应该以价值衡量,这样才能既反映占用数量又反映市场价格,激励企业提高资源利用效率。因此,应改变目前的从量定额征收办法,实行从价定率征收方式,使资源税税额与企业销售收入直接关联,这样可以使全社会从资源价格上涨中获取应得的利益;在资源价格下降时,又可以减轻企业税负。考虑到地区差异和开采成本差异,可以采用幅度比例税率进行级差调节,并将税率与探明可采储量或价值、回采率、开采风险挂钩。待条件成熟时,可以考虑采用超率累进征收的办法,进一步强化对资源开采行为的调控力度,使因资源涨价产生的超额利润能为全社会所分享。

3. 兴税抑费,将政府职能部门收取的资源开发费用纳入资源税体系。规范政府收入分配机制,一致的认识就是要进行税费改革、清费立税,进而确立税收在政府收入中的主体地位。这样既可以规范财政体制和政府行为,使部门收费真正

成为国家财政收入的主要来源,又能够减轻企业负担,使企业轻装上阵。

涉及资源开发方面的行政收费有能源基地建设基金、煤矿维简费、矿产资源补偿费、水资源费、土地损失补偿费、渔业资源费、育林基金、林政保护费等,这些收费有相当一部分已具备费改税的必要条件:一是有专门的征管机关,收费具有较大的强制性、不直接受益性;二是征收范围广泛,收费规模较大,具有较多的缴纳单位和个人;三是收费项目的收入来源具有较强的稳定性。应该将这些收费和基金并入资源税,合并征收。这些收费原来就已构成纳税人的负担,费改税后不仅不会出现加重负担的问题,而且随着征管的规范,特别是不合理收费的废止,纳税人负担会有所减轻;费改税后征收主体由各相关政府职能部门变成税务部门,不仅可以降低征收成本,而且便于资金进入财政预算进行管理和使用,可减少资金流失和浪费,提高资金使用效益。加之这些行政收费规模较大,费改后可使财政收入规模明显扩大。

4. 改革资源税利益分配体制,构建中央和地方利益共享格局。资源开发利益的分配应处理好中央、地方和企业三者之间的关系,既要保证资源开发企业的合理回报,又要兼顾资源地财政、中央财政的利益。目前我国除海洋石油资源税归中央支配外,其余包括对陆上石油在内的矿产征收的资源税完全归地方支配。表面上,资源税是地方税,但因为资源税制不合理、税额过低,在矿产品价格长期快速上涨的背景下,资源开发企业获取了超额收益。

应理顺财政与企业的利益分配关系,通过税制改革,较大幅度地提高税负水平,在此基础上科学地构建地方财政与中央财政的利益分配格局。资源税应首先能对资源开发地环境和生态进行有效的补偿,其次能够保证资源归属地的合理利益。这对于改变我国资源富集的西部各省不发达的经济状况,无疑具有十分重要的意义。同时,这也符合我国国民经济和社会发展的长期战略。

5. 适时扩大资源税的征税范围,切实保护自然资源。我国的资源税征税范围仅仅包括国有矿产资源,只是侧重于对不可再生资源的保护,而对可再生资源则没有给予应有的政策重视和支持。从长远看,应扩大资源税的征收范围,将资源税的征收对象由矿产资源扩大到非矿产资源。权衡行业发展的需要和征管难度,目前可对用于商业开发的地下水、矿泉水的开发使用开征水资源税,以缓解我国日益突出的缺水压力。还应配合相应产权制度改革,适时开征森林资源税和草场资源税,抑制生态破坏行为,待条件成熟后,再对其他资源课征资源税。

主要参考文献

1. 马海涛.中国税制(第二版).北京:中国人民大学出版社,2004
2. 上海财经大学公共政策研究中心.2006中国财政发展报告.上海:上海财经大学出版社,2006
3. 高兵,王丽艳.矿产资源的税费制度初探.资源与产业,2006;3