

新疆资源税改革之探讨

贾亚男(教授)

(新疆财经大学 乌鲁木齐 830012)

【摘要】 新疆是首个进行油气资源税改革的地区。本文对新疆资源改革的实施效应以及存在的问题进行了总结分析,并提出了进一步完善资源税改革的对策。

【关键词】 资源税 地方财政 利益分配

与普通税种的经济学涵义不同的是,资源税是通过重新配置来平衡与制约稀缺性资源利用和与之相关的环境问题的一种制度性安排。长期以来,资源税的目的是为了调解资源的级差收入,而不是将资源开采所产生的外部成本内在化,单一的政策目标限制了其应有的作用,不利于资源的可持续开采与利用。因此现行资源税改革的目的是为了节约资源、保护环境,实现外部成本的内部化,并对资源所在地的利益进行补偿。资源税从价计征改革从新疆已经惠及到全部西部地区,成为2010年我国经济体制改革的一大重点。

一、新疆资源税改革的初步成果

新疆是中国的能源大区,油气资源是新疆最具优势的矿产资源。从已探明的储量看,新疆的石油、天然气等能源资源占全国储量的30%左右,新疆被公认为是中国21世纪油气资源的重要战略接替区。2010年6月油气资源税从价计征改革率先在新疆实施,税率为5%。在当前国际国内资源价格普遍上涨的背景下,国家率先在新疆推行资源税改革,既是全力支持新疆跨越式发展,增强地方政府财力的一项重要举措,也是我国深化经济体制改革,积极应对当前国际国内新形势,加快经济发展方式转变的重大尝试。

1. 资源税改革的财政效应显著。资源税改革有利于资源产地的经济发展,它会使得地区资源优势转化为地区财政优势。资源税在初级分配环节使地方政府获得了利益分配,对增强地方财力的效果要好于再分配环节的转移支付制度。地方政府的财力增强可以改善所在地区的基础设施、民生服务等,对地区经济发展是一种促进。在东、中、西部经济发展差距不断扩大的情况下,资源税改革有助于缩小区域发展差距,实现统筹区域发展的目标。

长期以来,石油工业产值对新疆工业的贡献程度很高,2009年新疆石油石化行业上规模的企业完成工业增加值778.85亿元,约占自治区工业增加值的58.4%,其中石油天然气开采业完成工业增加值590亿,但是受到油气资源分配制度的制约,石油石化企业对新疆地方税收的贡献却很微弱,新疆资源税的比重仅占税收收入的1.6%。新疆油气资源税改革共涉及11个地州市的33个县(市),以及中石油新疆油田、吐

哈油田、塔里木油田公司、中石化西北分公司、河南油田公司新疆分公司等5家油田企业。半年多来,资源税改革的财政效应十分明显,预计新疆2010年油气资源税收入将达到25.3亿元,比上年增加17.6亿元,约增加了237%。2010年前11个月新疆塔里木盆地累计征收油气资源税近11.7亿元人民币,同比增收7亿多元,增长了201.2%。

2. 资源税改革后的税收征管效率较高。由于新疆资源税改革的范围仅限在油气资源,从价计征后,按照5%的税率根据销售额作为计税依据,再扣除综合减征率,即可得出资源税的应纳税额。改革前新疆各油田企业资源税的平均税负约在0.8%左右,而改革后的平均税负是4.49%,改革后的油田企业税负是改革前的5.6倍。由于新疆五大油田企业近三年来的平均利润率在50%左右,因此,资源税改革对油田企业的影响并不大。按照财政部、国家税务总局财税[2010]54号文件规定,油气资源税的计税依据在现行增值税暂行条例及其实施细则下,采取按实际征收率的办法计征资源税,改革后的资源税税制简单、计算简便并且便于征管。资源税改革通过半年来的实施,进展顺利、运行平稳,尚未遇到明显的征管问题。资源税额的增加相对于资源税的征管成本具有较高的征管效率。

二、新疆资源税改革中存在的主要问题

1. 资源税的税收优惠政策降低了新疆资源税的实际征收率。按照资源税改革中的规定,对开采稠油、高凝油、高含硫天然气和三次采油的纳税人暂按综合减征率落实资源减税政策。根据财税部门规定的减税条件的油气产品销售额占其全部油气产品总销售额的比例,来确定油气企业资源税综合减征率及实际征收率。因此,新疆油气资源税改革后,新疆区内各油气田原油、天然气资源税实际征收率是5%的名义税率减去一个综合减征率,这样多数纳税人的实际征收率就低于5%。根据国家税务总局的要求,综合减征率和实际征收率由财政部和国家税务总局确定,并根据纳税人原油、天然气产品结构的实际变化情况每年进行调整。

油田企业分别对2008年和2009年的综合减征率进行了测算,结果是2009年综合减征率由2008年的0.46%上升到

0.51%，增加了 0.05 个百分点。综合减征率呈现递增趋势，意味着新疆资源税的实际征收率就会逐渐下降，这一趋势在短期内虽然还不是很明显，但是从长期来看地方征收的资源税额会出现边际递减效应。

2. 资源税改革并未涉及和资源有关的有偿使用费政策的调整。在 2010 年 5 月 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，仍执行 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，仅在 1%~4% 之间，开采企业始终在低成本的情况下开采国家资源，而地方政府却无法从中获得合理的收益。现行资源补偿费规定，中央和新疆地方按 4:6 分成，两权使用费和两权价款在 2006 年 9 月 1 日之前归属地方所有，之后由中央与地方按 2:8 分成，新疆目前没有收取矿区使用费。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（仅为草案的 17%），使补偿费的数额远低于资源本身的价值。

3. 从长期来看，新疆资源税改革的范围仍然较狭窄。现行资源税征税范围仅包括原油、天然气、煤炭、其他非金属矿原矿、黑色金属矿、有色金属矿原矿等六种应税矿产品和盐。新疆资源税从价计征改革的范围仅限于油气资源，并未包含新疆丰富的煤炭资源和有色金属资源。这主要是考虑到油气资源的产值在新疆工业产值中的重要份额，首先将油气资源作为改革的突破口。但是从长期来看，征税范围狭窄必然会带来以下弊端：①难以遏制对自然资源的过度开采。②造成资源后续产品比价的不合理，刺激对非从价计征改革资源的掠夺性开采。③不能体现税收的公平原则。资源税的调控作用难以充分发挥。

4. 与资源税相关的利益分配仍不均衡。一是新疆资源消费的价格偏高。西气东输的规模以 10% 的速度逐年递增，然而，作为西气东输的起点，由于缺少地方财政补贴，新疆的天然气价格始终远高于周边省份，甚至高于西气东输的终点上海；二是新疆本地受到天然气用气指标的政策限制而无法充分利用资源丰富的边远气田的天然气资源；三是资源税改革对地、县财政增量小于预期。由于新疆的财政现状导致地方政府对本级收入的依赖程度很高，对涉及本级财政利益的资源税收入分配十分关注。因而，所有涉油地区都要求在税款划分过程和划分依据方面透明度要高，保证公平公正的分配税款。尽管按新的征收标准，地县的油气资源税征收总额大幅提高，但是地方财政只能拿到 25%，剩下的 75% 上缴自治区财政。资源税作为对资源开采地的一种补偿，25% 的比例给资源开采地显然偏低。

5. 征纳双方存在信息不对称。资源税的综合减征率，实际上是由各油田企业根据上一年的原油生产销售情况测算出来后报送给地税机关，经逐层上报后，最后由国家税务总局审定下发执行的。由于石油行业专业性、技术性较强，地税机关对各种油气减免税项目情况的掌握和核实，都存在很大难度，因此，没有地税部门的参与，仅由企业测算确定的综合减征率的真实、准确性等尚需进一步的验证。

在从价计征的方式下，审核确定企业各类资源产品的销

售价格，客观上也需要税务部门能够及时、定期了解掌握油气价格信息、本地井口数量和稠油、稀油、天然气的适时产量，以及相应所产生的应征税收、缴纳税收、滞欠税收等情况。而目前石油天然气相关产业纳税人的关联交易较多，国地税在税收征管过程中的征管资料、纳税档案等信息的共享和透明度还较低，征纳双方存在较严重的信息不对称，直接影响到资源税的科学征管。

三、进一步完善资源税改革的政策建议

1. 要合理评估资源税改革对民生的影响，建立完善的监管体系。资源税改革会导致能源、矿产资源企业生产成本增加，最终转嫁到居民身上，提高居民生活成本。就在新疆试点方案公布前一天，国家发改委宣布国产陆上天然气出厂基准价格每千立方米提高 230 元，这意味着以天然气为原料的尿素等化肥企业的原料成本每吨上升约 160 元，涨幅超过 13%。对于资源型企业通过提高价格转嫁成本引起的价格上升，政府应高度关注并及时提高低保标准，确保低收入群体实际生活水平不下降，使这项改革尽量避免对民生的短期冲击。此外资源税改革后的增量收入如何用于民生建设，应有具体的规划。

2. 应尽快对石油、天然气资源性收费进行费改税。新疆资源税的改革，还应包括对涉油（气）收费的改革，即：取消矿产资源补偿费，将其并入资源税，做到“清费正税”。因为两者的计税依据相同，为理顺税费关系避免重复征税，应将“费改税”在内的配套改革同步推开，才能实实在在地达到资源税改革的目标定位。

3. 压缩资源税减免政策，增强正向调节作用。资源税的优惠是一个涉及眼前利益与长远利益的问题。减免税政策越多，资源税的功能作用就越难以充分发挥，形成逆向税收调节。新疆资源税改革后的减免项目包括稠油、高凝油和高含硫天然气及三次采油，一定程度上体现了资源环境保护需求，有利于鼓励和支持油田企业提高资源回采率和利用率。但是因为稠油、高凝油、高含硫天然气的销售价格本身低于其他油气产品，在从价计征的政策下，已经体现了税收差异和公平，所以不宜再实行减征性质的差别税率了。而只有三次采油在相同品质下，价格虽与其他原油产品相同，但其开采成本却很高，需要减免优惠，这有利于鼓励和支持油田企业提高资源回采率和利用率，而其他的减免项目不应继续保留。

4. 应进一步明确资源改革的目标定位。尽管对于新疆这样资源丰富而又落后的地区，资源税的财政效应明显，但是从长期来看，资源税制改革的取向并不能单纯以增加地方财政收入为目标，而应以在长期内产生的节能和环保方面的影响为侧重点，以经济社会可持续发展为目标，服务于贯彻落实科学发展观，用以建立资源节约型和环境友好型社会，实现经济增长方式的根本转变，这才是资源税改革和实现新疆可持续发展的根本。

主要参考文献

先福军. 对新疆实施油气资源税改革与可持续增加地方财力的思考. 新疆社会科学, 2010; 6