

文章编号: 1007-7588(2013)01-0074-06

基于可持续发展视角的资源税定位研究

刘立佳

(上海财经大学公共经济与管理学院, 上海 200433)

摘要: 资源税的理论依据以及功能定位决定了资源税的改革方向。本文从可持续发展的视角出发对资源税的理论依据进行了深入的研究,在此基础上对资源税的功能进行了详细的定位。作为税收的一种,资源税应该是国家凭借政治权而不是财产权筹集收入的形式,通过对现有研究成果的回顾和分析,说明了资源税促进资源可持续发展的理论依据应该是外部性理论,而不是资源租、级差地租等依据财产权取得收入的理论。在资源税的具体定位的分析中,采用了资源价值补偿的理论框架,将使用资源的成本分为所有者成本、生产者成本、外部性成本,提出资源税应该定位在弥补资源消费量在不同代际分配不均的外部性成本上,而资源的所有者成本、生产者成本和外部性成本中的环境污染成本应该通过市场手段和完善现有制度进行补偿。

关键词: 资源可持续利用;资源税理论依据;资源税定位

1 引言

2011年11月1日,新的《资源税暂行条例》在全国范围内实施。其中变动最大的是将原油和天然气的资源税征收方式从以前的从量征收改为从价征收,并在全国推行。虽然这次改革在一定程度上解决了资源税从量计征的弊端,但是对于资源税的根本问题还未涉及。资源税的不足实际上是一种制度的缺陷,需要从根本上对制度进行改革,现实资源税并没有发挥其应有的功能,最根本的原因在于对资源税定位界定不清^[1]。因此,为了使资源税发挥出应有的作用,便很有必要对资源税的定位进行深入的研究。

对于资源税的定位,学者们从不同的角度进行了很多探索。肖兴志等^[2],先福军^[3],谢焕瑛等^[4]学者从税收的优点出发,提出将矿产资源补偿费并入资源税,实现“清费正税”,通过征收资源税实现国家对矿产资源所有权的实现。但是更多的学者是从国家参与社会产品的分配依据出发,认为现行资源税是混淆了国家的政治权和财产权^[5-10]。张文驹^[5],张海星等^[6],宋辉等^[7]认为现行的资源税是国家放弃

初次分配权利,直接进入二次分配,这实际上是对政治权利的滥用和浪费,混淆了政治权和财产权。具体而言,学者们认为现行资源税调节级差收益和实现国家财产权的定位实际上是混淆了租税的区别^[8-9]。从税种的性质来说,刘劲松^[10]认为资源税应该向资源所有者征收,而我国矿产资源所有权属于政府,政府凭借政治权利向自身征收资源税在逻辑上是说不通的。在资源税进一步改革的方向上,杨斌等^[11]认为租税分流应该是资源税改革的方向。虽然对资源税的定位尚未有比较统一的意见,但是资源税应该在促进资源^[1]的可持续利用方面发挥作用这一点已经被越来越多的学者认可^[12-13]。这是可持续发展理念的普及以及资源利用过程中不可持续性现象的出现所带来的必然结果。

但是,理论界对于资源税在促进资源可持续发展的理论依据仍然有着较大的争论,对资源税在促进资源可持续利用方面具体的职能上也未形成统一意见。这两个问题对资源税进一步改革有着重大的意义,决定了资源税的理论依据和改革方向,因此有必要对这两个问题进行深入的研究。本文

收稿日期: 2012-06-05; 修订日期: 2012-10-19

基金项目: 上海财经大学“211”工程三期建设项目: “税收立法研究”阶段性成果。

作者简介: 刘立佳,男,河南漯河人,博士生,主要研究方向为财税理论与政策。E-mail: liulijia86@126.com

1) 本文指非可再生的矿产资源。

2013年1月

便试图对这两个问题进行解答。首先在对已有观点进行梳理和评论的基础上找出资源税促进资源可持续利用的理论依据,然后在资源价值补偿体系框架下说明资源税的具体功能。

2 资源税的理论依据

可持续发展可以表述为“既满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害。”而资源可持续利用的本质是运用资源保育原理,增强资源的再生能力,引导技术变革使可再生资源替代不可再生资源成为可能,制定行之有效政策,限制不可再生资源利用,使资源利用趋于合理化^[14]。这是从资源存量的角度阐述了资源的可持续利用。但是应该认识到,资源的可持续利用不仅是资源存量的问题,而且是人类在利用资源的同时,能否防止地区或全球发生不可控制的、不可预见的和有害的改变的问题^[15]。可以看出,资源的可持续利用中实际涉及了两种问题:其一是现代人在使用资源过程中不应危及后代人的资源使用量;其二便是资源的使用过程中不应该产生损耗资源之外的成本,主要是环境污染成本。那么本文为资源税促进资源可持续利用寻找理论依据便是要从解决这两个问题出发。

2.1 从资源利用现状出发

针对我国资源利用过程中的浪费及环境破坏的现状,一些学者认为资源税应该肩负起保护资源合理使用和改善资源使用所带来的环境破坏问题的重任^[16-18]。但是这种提法并没有对具体的理论依据进行讨论,仅仅是从一种现象出发赋予了资源税一种职能。这便导致了资源税定位不清的问题,且容易产生争论,如:为什么要用税收手段而不是其他手段进行调节?为什么要用资源税而不用其他税收手段进行调节?如果将现象作为依据便很难回答这些问题。

2.2 从资源地租出发

计金标^[19]提出,资源税应该是在促进可持续发展的视角下,以资源级差地租 I 为征税对象,以调节资源级差收益为手段,以提高资源开采使用效率、降低社会成本、促进环境改善、缩小代际外部性为目标的一种经济手段。按照这一提法,通过对级

差地租 I 充分征收便能够实现促进资源节约使用、减少外部性的目的。但是对于级差地租 I 的充分征收只能是作为矿产资源所有者的国家的权益得到了很好的维护,能够使企业的竞争环境更加公平而已,这与促进资源的可持续利用之间的联系并不是很紧密。进一步而言,通过合理的方式征收级差地租 I 固然能够促进资源的合理开发和利用,但是这只是一种附带的作用,对级差地租 I 的征收并不必然的会达到这一效果。因此,将资源地租作为资源税的理论依据是不合理的。

2.3 从可耗竭资源理论出发

在资源租理论逐步为我国学者所接受并深入研究的过程中,很多学者便提出以资源租理论来作为资源税促进资源可持续利用的理论依据。资源租表现为资源价格与边际(或平均)开采成本的差^[20],可以看作是由于矿产的开发而失去了以后开发该资源的机会成本^[21]。该理论研究的基本问题是在市场经济条件下,资源拥有者如何通过控制产量来实现其在资源开采期限内的租的收益最大化。由于资源所有者在最大化其资源租时不仅要考虑当前的利益,还要考虑以后的长远利益,其便会通过合理安排来实现利益最大化,因此这一租金可以看作是一笔对矿产资源的耗竭进行补偿的资金,对矿产资源的耗竭进行补偿就成了资源可持续利用与保持代际公平的必要前提^[20]。

但是,资源租理论并不适合作为资源税的理论依据。首先,应该明确资源租理论分析的是资源所有者如何实现其收益的最大化,资源租的基础是对资源拥有所有权。在我国资源是归国家所有,资源租毫无疑问应该是归国家所有,这是由市场来决定的,如果将资源租通过税收的形式来征收便是混淆了政府的财产所有权和政治权。其次,资源租的最大化并不代表资源的社会效益最大化。资源所有者追求资源租最大化只是实现了其个人经济利益的最大化,即使资源的所有者是追求社会效益最大化的政府,其在资源经济学的框架下追求资源租最大化的行为并不一定导致社会收益的最大化,因为社会效益不仅仅是指资源租的最大化,还包括了资源在使用过程带来的其他收益。再次,以资源租最大化表示的资源开采的高效率是由当代人决定

的。这便使得当代人在确立一种决定为子孙后代“节省”多少开采性资源的标准方面,起着一种专横的作用,没有理由相信,资源开采的高效率条件能够用来判断各代人之间的公平^[22]。可以看出,资源租理论不能够直接的作为资源税的理论依据。

2.4 从外部性理论出发

虽然无法将资源租理论作为资源税的理论依据,但是资源租价值补偿的思路为找出资源税的理论依据提供了一种分析的视角。资源的可持续利用实质上是资源存量分配和资源使用过程中成本补偿的问题。后代人从资源利用中获得的效用不应该低于当代人从资源利用中获得的效用;在资源开发使用过程中的成本不应大于资源耗竭本身所带来的损失成本,这实际是资源使用过程中所带来的外部性问题。从资源的使用量来说,由于当代人在决策时没有充分考虑后代人对资源的需求,便导致当代人对资源的使用量过大,牺牲后代人的利益,使得资源利用过程中产生代际负外部性问题,而资源开采和使用过程中所造成的环境污染破坏则是传统意义上的外部性问题。

外部性理论的发展和各国的实践都表明税收能够很好地促进经济活动中外部性问题的解决,并且代际外部性基本上是不能够通过科斯手段来进行调节的^[23]。资源税以开采的资源为征收对象,通过征税提高资源的价格,减少资源的使用量,从而起到减小代内外部性的作用。由于代内外部性与代际外部性是同方向变化的,所以代际外部性也随之降低^[23]。因此,从外部性理论出发,便能将资源税赋予促进资源可持续利用的功能。

3 资源价值补偿分析

从理论上来说资源税能够解决资源开采和使用过程中的外部性问题,进而促进资源的可持续利用。但是,是否所有的外部性问题都需要资源税来解决?资源税的具体定位应该是什么?在接下来的分析中将从资源价值构成及补偿的角度来对资源税进行定位。

3.1 基于机会成本的资源价值构成

在诸多关于资源的价值构成的理论中,本文认为章铮^[24]和雷明^[25]提出的以机会成本和资源价值学

说为基础的资源价值构成理论较好的解决了资源的价值构成和价值补偿问题。章铮^[24]、雷明^[25]认为,资源产品的价格应该等于其机会成本(Marginal Opportunity Cost, MOC),反映了非可再生资源的真实价值。资源价值由三部分组成,即:

$$P = MOC = MUC + MPC + MEC \quad (1)$$

式中 MUC 为边际使用者成本(Marginal User Cost),又称为资源自身价值和原始价值,反映了自然资源稀缺程度。 MPC 表示边际成产成本(Marginal Productive Cost),或者称其为边际直接成本,主要表现为勘探、开采等成本。 MEC 为边际外部成本(Marginal External Cost),是资源开发过程中所引起的对生态环境系统的损害以及对他人造成的不利影响,还包括资源的过度消耗给后代人带来的损害。

3.2 使用者成本及补偿

资源使用者成本的补偿在前文资源租分析的部分已经做了介绍,使用者成本是资源租的另一种称谓。这部分价值的补偿是凭借资源的所有权来实现的。在我国资源是归国家所有的,资源租毫无疑问应该是归政府所有,这是由市场来决定的,不能够通过凭借政治权力的税收手段来进行征收。针对我国资源所有权价值补偿的现状,本文建议将现行资源税的实现资源所有权价值的功能剥离出来,纳入到矿产资源补偿费中或者借鉴国际经验实行权利金制度,通过市场等价交换行为来对资源的使用者成本进行合理的补偿。

3.3 生产成本及补偿

生产成本是指矿产资源勘探和开采所投入的成本及正常的利润。这部分成本的价值形式即矿业权价值,矿业权是从矿产资源所有权中派生出来的,对矿产资源进行勘探、开采等一系列活动并享有由此所得收益的一种排他性权利^[20]。矿业权分为探矿权和采矿权,矿产资源正是通过这两种活动才能够顺利地实现其价值。探矿权拥有者通过勘查、查找、发现具有经济价值的矿床,以保障矿产资源的持续供给。采矿权人是利用、开采矿产资源的直接承担者,他在前期成本的基础上,追加投资作为开采成本,最终将矿产品供应到市场上。在矿产资源从天然状态转换为可供利用的矿产品过程中,经

2013年1月

历了所有权→探矿权→采矿权的产权转换过程,其价值是逐级递增的。

矿业权价值是资源开发者通过付出一定的成本而取得的相应报酬,是一种市场行为。矿业权价值应该通过市场手段来进行补偿,由市场参与者在自身利益最大化的驱动下决定是否进行资源的勘探和开采并通过资源产品在市场上出售获取利润,政府不应该对该部分资源价值的补偿进行过多的干预,否则会造成资源价格的扭曲。

3.4 外部性成本的补偿

在前文关于资源税理论依据的分析中已经明确说明资源的外部性成本包括两部分,即资源的开采、使用过程中所带来的环境破坏和资源的过度使用造成的代际不公,与之相对应的外部性即是环境负外部性和资源消耗负外部性。通过前文分析已知,理论上而言负外部性是通过税收手段进行弥补的,但是在现实中是否具有可操作性要视具体情况而定。

3.4.1 资源税与环境负外部性 资源利用过程中产生的环境问题可以分为两大类:一类是资源使用过程中所造成的环境问题;另一类是资源开采过程中所造成的环境问题。

资源使用过程中所造成的环境问题表现为“废水、废气、废渣”,如煤炭燃烧过程中产生的二氧化硫、氮氧化物等。对于这一部分环境污染问题我们已经正在通过排污收费制度进行治理,而排污权交易制度也在一些地区进行了试点,并且这两种手段都取得了不错的成绩。即使将来要采用真正的税收手段进行调节这类环境污染,也完全可以通过开征环境税来进行解决,而不必使用资源税这一手段来解决。

资源开采过程中所产生的环境问题又可进一步分为一般性环境问题和特殊性环境问题。一般性环境问题是指不仅仅是采矿行为所具有,在其他行为也会出现的环境问题,具体而言,是指资源在开采过程中带来的“废水、废气、废渣”等环境污染问题。对于这一类环境问题现行排污收费制度亦进行了相应的管理,依然可以采用同资源消费环节所产生的环境问题一致的处理方式,继续使用排污收费制度来进行治理。特殊类环境问题是指只有

在采矿行为或类似采矿的生产行为才产生的环境问题,如采矿过程中造成的当地植被破坏,地面塌陷等问题。对于这一类环境问题,由于不同地区之间、不同矿种之间、不同矿山之间进行的采矿行为所造成的特殊环境问题的损失可能是不同的,并且这一环境破坏损失也无法准确的计量,也使得其不适于采用税收手段进行调节。我国对于这类破坏环境的行为通常是征收土地复垦费。国外如美国,是通过建立土地复垦保证金并严格执行国家相关规定使得被破坏的土地恢复到原来水平^[21]。可见由于矿产资源开发而引起的特殊环境问题亦不适合使用税收的手段进行调节。所以,此类环境问题不应该通过征收资源税来进行调节。

3.4.2 资源税与资源消耗的代际负外部性 资源消耗所带来的负外部性实际是资源在代际之间分配不公所产生的问题,即当代人利用自身优势过多的使用了资源而使后代人不能够从资源的使用中获得相同的效用。首先,这类问题属于负外部性问题,市场是无法解决的,故而不能够依靠市场进行纠正。其次,由于在当期资源的产权完全由当代人掌握,后代人不能够同当代人进行讨价还价,因此也便不能够通过产权交易的形式进行治理。再次,由于资源消耗所带来的负外部性问题仅仅是资源的消耗问题,而不像资源开采使用所带来的环境问题那么复杂,这也为利用税收手段进行调节这类负外部性提供了可能性。因此,资源使用过程中所造成的资源使用量的代际负外部性应该通过税收手段进行调节。

3.5 资源税定位

通过资源价值补偿角度的分析,资源的使用者成本、生产者成本和负外部成本中的环境成本均不适宜用税收手段进行调节,只有资源过度消耗所带来的代际负外部性成本适宜使用税收手段进行调节,资源税应该定位在调节资源在代际之间分配不公的问题上。作用机理是这样的:在通过市场实现了资源的所有权成本和开采成本的补偿以及通过政府环境负外部性成本进行补偿之后,资源的价格从短期来看是一个合理的价格,资源产品在社会中得到了最优的配置,但是从长期来看此时当代人对于资源的消耗过多,使得后代人不能从资源消费中

获得相同的效用,此时当代政府通过对资源产品进行征收额外的税收,抑制当代人对资源消耗的数量,并将所得税款用于新能源的寻找和开发,使得不同时期的人从资源消费中获得的效用大体相同。所以,在进一步资源税改革中我们应该将资源税定位为调节资源消费所带来的代际不公上,通过各种政策的组合实现资源的可持续利用。

4 结论

资源税发挥作用的前提是充实资源税的理论依据并且定位合理。资源税的理论依据应该是负外部性,其他如资源租理论、级差地租理论都不能为资源的保育和资源外部成本的弥补提供理论依据。当然,并不是所有的资源外部性成本都需要资源税进行调节。资源的外部性既包括资源在不同代际之间分配的不公,也包括了资源使用过程中带来的资源消耗之外的成本如环境污染,能够很好达到可持续发展对资源利用所提出的要求。但是资源的成本构成中不同的成本应该由不同的手段进行弥补,资源的使用者成本和生产者成本应该通过市场手段进行弥补;而资源的外部成本之中的环境污染成本应该通过完善现有的排污收费制度和土地复垦保证金制度进行弥补;外部性成本之中的资源使用量代际分配不公的成本应该通过税收的手段进行调节,这即是资源税的具体的定位。在接下来的资源税改革中,如果将资源税在外部性的理论基础上定位为调节资源的代际分配不均,便能够理顺资源税费关系,更能够促进资源的可持续利用。

参考文献(References):

- [1] 殷隸,苏迅.资源税改革势在必行[J].煤炭经济研究,2006,19(1):17-19.
- [2] 肖兴志,李晶.我国资源税费改革的战略选择[J].社会科学辑刊,2006,(3):100-105.
- [3] 先福军.新疆油气资源税改革效应分析[J].税务研究,2010,(12):26-30.
- [4] 谢焕瑛,王立杰.略论我国煤炭资源税的改革[J].中国人口·资源与环境,1997,(1):59-62.
- [5] 张文驹.矿权性质及其市场制度[J].中国地质矿产经济研究,2003,16(10):15-25.
- [6] 张海星,许芬.促进产业结构优化的资源税改革[J].税务研究,2010,(12):34-38.
- [7] 宋辉,魏晓平.煤炭资源税费属性研究[J].税务与经济,2010,(4):91-94.
- [8] 蒲志仲.矿产资源税费制度存在问题与改革[J].税务研究,2007,(11):51-53.
- [9] 曹明德.矿产资源生态补偿法律制度之探究[J].法商研究,2007,(2):17-24.
- [10] 刘劲松.中国矿产资源补偿机制研究[J].煤炭经济研究,2005,(2):10-15.
- [11] 杨斌,雷根强.论租税分流——资源税的改革方向[J].财贸经济,1993,(11):31-22.
- [12] 韩增华.地方政府债务风险治理:以资源税改革为契机[J].税务与经,2010,(6):86-90.
- [13] 陈文东.租金理论及其对资源税的影响[J].中央财经大学学报,2007,(6):1-5.
- [14] Harold Brookfield, Yvonne Byron. South-east Asia's environment future: The search for sustainability[M]. The United Nations University Press, 1993.
- [15] Vitousek, Mooney, HA, LubchencoJ, et al. Human domination of Earth's ecosystems[J]. Science,1997, 277: 494-499.
- [16] 牟彤华,杜放.基于资源税对企业经营决策影响模型研究[J].财政研究,2010,(1): 58-60.
- [17] 吕雁琴,李旭东,宋岭.试论矿产资源开发生态补偿机制与资源税费制度[J].税务与经济,2010,(1): 80-84.
- [18] 邢丽.资源税费:改革思路与国际借鉴[J].中国金融,2007,(24):47-48.
- [19] 计金标.略论我国资源税的定位及其在税制改革中的地位[J].税务研究,2007,(11):36-40.
- [20] 马伟.矿产资源税收问题研究——基于可持续发展的税收制度优化[M].北京:中国税务出版社,2008.
- [21] 汪丁丁.资源的开采、定价和租[J].管理世界,1991(3): 168-172.
- [22] [美]阿兰·兰德尔.施以正译.资源经济学[M].北京:商务印书馆,1989.
- [23] 王萌.试析资源税与环境税的关系[J].财会月刊,2010,(12): 47-48.
- [24] 章铮.边际机会成本定价——自然资源定价的理论框架[J].自然资源学报,1996,11(2):107-102.
- [25] 雷明.中国环境经济综合核算[J].中国软科学,1999,(11): 95-101.
- [26] 张云.非可再生资源开发中价值补偿研究[M].北京:中国发展出版社,2007.
- [27] 胡振琪,赵艳玲,毕银丽.美国矿区土地复垦[J].中国土地,2001,(6):43-44.

Resources Tax in China and Sustainable Development

LIU Lijia

(The School of Public Economics and Administration, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: The theoretical basis of a resource tax and whether functional positioning is reasonable, influence the effects of these taxes and determine the direction of reform. This paper studies the theoretical basis of resources tax from the perspective of sustainable development. This paper argues that the theoretical bases of resources tax to promote the sustainable utilization of resources should be externality theory rather than theories based on resource rent and differential rent. The country should levy the resources tax by virtue of its political right instead of property right. This paper positions detailed functions of resource tax using the theoretical framework of resource value compensation. Under a framework of resource value compensation, the cost of resource utilization can be divided into the owner cost, producer cost and external cost. Compensation for owner costs and producer costs is a market transaction activity, which can be adjusted by the market and does not require government intervention. It is inappropriate to compensate for environmental pollution costs contained in the external cost by means of resource tax. The resources tax should be positioned to compensate for uneven external costs related to resource consumption across different intergenerational distributions. The resources tax should adjust unsustainable problems of intergenerational distribution during resource utilization under the guidance of externality theory.

Key words: Resources; Sustainable utilization; Theoretical base of resources tax; Orientation of resources tax