



中国人民大学研究报告系列

中国能源经济展望

——资源税体制研究

2014

CHINA ENERGY ECONOMY OUTLOOK
A STUDY OF THE RESOURCES TAX SYSTEM

编 著 郑新业 陈占明



中国人民大学研究报告系列

中国能源经济展望

——资源税体制研究

2014

CHINA ENERGY ECONOMY OUTLOOK

A STUDY OF THE RESOURCES TAX SYSTEM

编 著 郑新业 陈占明

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国能源经济展望. 2014: 资源税体制研究/郑新业等编著. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 7

(中国人民大学研究报告系列)

ISBN 978-7-300-19585-8

I. ①中… II. ①郑… III. ①能源经济-经济发展-研究-中国 ②资源税-研究-中国 IV. ①F426.2 ②F812.424

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 159652 号

中国人民大学研究报告系列

中国能源经济展望 2014

——资源税体制研究

编 著 郑新业 陈占明

Zhongguo Nengyuan Jingji Zhanwang 2014

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京宏伟双华印刷有限公司

规 格 185 mm × 260 mm 16 开本

印 张 9 插页 1

字 数 182 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2014 年 7 月第 1 版

印 次 2014 年 7 月第 1 次印刷

定 价 48.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

“中国人民大学研究报告系列”编委会

主 任 陈雨露

副主任 冯惠玲

委 员 (以姓氏笔画为序)

马 中	王孝群	毛基业	冯惠玲	刘大椿
杜 鹏	李路路	杨伟国	杨瑞龙	吴晓求
陈雨露	陈 岳	郝立新	贺耀敏	袁 卫
倪 宁	郭庆旺	董克用	韩大元	温铁军

总序

陈雨露

当前中国的各类研究报告层出不穷，种类繁多，写法各异，成百舸争流、各领风骚之势。中国人民大学经过精心组织、整合设计，隆重推出由人大学者协同编撰的“研究报告系列”。这一系列主要是应用对策型研究报告，集中推出的本意在于，直面重大社会现实问题，开展动态分析和评估预测，建言献策于咨政与学术。

“学术领先、内容原创、关注时事、咨政助企”是中国人民大学“研究报告系列”的基本定位与功能。研究报告是一种科研成果载体，它承载了人大学者立足创新，致力于建设学术高地和咨询智库的学术责任和社会关怀；研究报告是一种研究模式，它以相关领域指标和统计数据为基础，评估现状，预测未来，推动人文社会科学研究成果的转化应用；研究报告还是一种学术品牌，它持续聚焦经济社会发展中的热点、焦点和重大战略问题，以扎实有力的研究成果服务于党和政府以及企业的计划、决策，服务于专门领域的研究，并以其专题性、周期性和翔实性赢得读者的识别与关注。

中国人民大学推出“研究报告系列”，有自己的学术积淀和学术思考。我校素以人文社会科学见长，注重学术研究咨政育人、服务社会的作用，曾陆续推出若干有影响力的研究报告。譬如自2002年始，我们组织跨学科课题组研究编写的《中国经济发展研究报告》、《中国社会发展研究报告》、《中国人文社会科学发展研究报告》，紧密联系和真实反映我国经济、社会和人文社会科学发展领域的重大现实问题，十年不辍，近年又推出《中国法律发展报告》等，与前三种合称为“四大报告”。此外还有一些散在的不同学科的专题研究报告也连续多年，在学界和社会上形成了一定的影响。这些研究报告都是观察分析、评估预测政治经济、社会文化等领域重大问题的专题研究，其中既有客观数据和事例，又有深度分析和战略预测，兼具实证性、前瞻性和学术性。我们把这些研究报告整合起来，与人民大学出版社资源相结合，再做新的策划、征集、遴选，形成了这个“研究报告系列”，以期放大

规模效应，扩展社会服务功能。这个系列是开放的，未来会依情势有所增减，使其动态成长。

中国人民大学推出“研究报告系列”，还具有关注学科建设、强化育人功能、推进协同创新等多重意义。作为连续性出版物，研究报告可以成为本学科学者展示、交流学术成果的平台。编写一部好的研究报告，通常需要集结力量，精诚携手，合作者随报告之连续而成为稳定团队，亦可增益学科实力。研究报告立足于丰厚素材，常常动员学生参与，可使他们在系统研究中得到学术训练，增长才干。此外，面向社会实践的研究报告必然要与政府、企业保持密切联系，关注社会的状况与需要，从而带动高校与行业企业、政府、学界以及国外科研机构之间的深度合作，收“协同创新”之效。

为适应信息化、数字化、网络化的发展趋势，中国人民大学的“研究报告系列”在出版纸质版本的同时将开发相应的文献数据库，形成丰富的数字资源，借助知识管理工具实现信息关联和知识挖掘，方便网络查询和跨专题检索，为广大读者提供方便适用的增值服务。

中国人民大学的“研究报告系列”是我们在整合科研力量，促进成果转化方面的新探索，我们将紧扣时代脉搏，敏锐捕捉经济社会发展的重点、热点、焦点问题，力争使每一种研究报告和整个系列都成为精品，都适应读者需要，从而铸造高质量的学术品牌、形成核心学术价值，更好地担当学术服务社会的职责。

前言

尽管从总量来看中国属于资源大国，但考虑到人均拥有量不足和过去几十年经济高速发展过程中对资源的无序开发等问题，我国在资源管理方面面临着严峻的考验，因此，资源税收体制的建立和健全成为我国政府需要优先处理的议题。本研究在总结资源税国际经验、梳理我国资源税政策并探讨我国资源税改革需求的基础上，深入分析了我国现行资源税制度所存在的问题并对不同资源税改革情景进行了模拟，据此为我国的资源税体制优化改革提出相应的政策建议。

当前，资源税收入占我国总体税收收入的比例很小，而近期的资源税改革是在正确的道路上迈出的重要一步，将推进整个财税体制更加绿化、更加合理，但考虑到中国当前的资源税制度在反映自然资源真实价值、补偿环境破坏、提供公共服务设施以及带动产业调整方面并没有完全实现其作用的现实情况，在资源税的进一步改革过程中需要注意对不同税费品种的整合、根据资源价格和经济周期选择合适的改革时机、按照优化改革路线实行试点改革试验并在改革过程中合理分配中央与地方的收益和责任。

中国人民大学研究生徐雪娇、李芳华、郭琰、周雁秋对书的编写也有贡献，在此对其表示感谢！对于本书中存在的任何错误，显然是由于编者（或是作者？请按照规范修改，下同）自身知识与能力的局限所致，应由编者承担全部责任。希望广大读者不吝赐教，以便我们在后续研究中更好地修正其中所存在的错误。

目 录

上篇 经验回顾与现状分析

第一章 资源税概念与国际经验

一、资源税基本概念	3
二、为什么需要征收资源税	3
三、为什么要让地方政府分享自然资源收入	4
四、各国资源收入与财政的联系	5
五、矿产业的税费以及适用的政府级别	7
六、针对不同资源品种的税收财政制度	10

第二章 我国资源税政策介绍

一、税率和税收收入	17
二、资源税政策的调整	21
三、价格调节基金	23

第三章 我国资源税收入的产业和地区分布

一、背景介绍	34
二、资源税的产业分布	35

三、资源税的地区分布	40
------------------	----

第四章 资源利用、环境污染与地方财政

一、采煤、火力发电与各项污染物排放	49
二、采煤、火力发电与能源消费	51
三、采煤与火力发电	53
四、关于财政支出	53

第五章 资源利用与地方经济发展

一、背景介绍	57
二、自然资源影响经济增长的机制	59
三、研究方法	68
四、计量分析	71
五、结论	77

下篇 政策模拟与改革建议

第六章 资源税改革的财政体制背景

一、政府规模日益扩大	85
二、收入结构以间接税为主	85
三、对中国财政体制的基本评价	86
四、资源税改革的约束环境分析	87

第七章 资源税调整对整体经济的冲击

一、资源价格与经济福利	90
二、对能源资源征税的环境与经济影响	91

第八章 资源税调整对物价水平的影响

一、资源价格的传导效应	94
二、不同资源税方案对物价的影响	98

第九章 资源税调整对环境外部性现象的纠正

一、背景介绍	110
二、文献评述	111
三、模型与数据	113
四、结果与分析	116
五、结论性评述	123

第十章 资源税改革政策建议

参考文献	128
------------	-----

上篇 经验回顾与现状分析

资源作为经济活动的一种重要物质基础，其开发利用必然对国民经济中的其他环节产生直接或间接的影响。近年来，随着人们对资源和环境的关注，各界对资源税及其相关制度也愈加重视。在我国，资源税从1994年开始正式开征，征收资源税的基本目的包括增加国家财政收入、实现收入再分配、遏制资源浪费和实现可持续发展。参考国内外经验教训，对现有资源税征收状况进行分析，能够为未来资源税政策的调整 and 改革提供有益的借鉴。

第一章 资源税概念与国际经验

一、资源税基本概念

在我国，资源税是指以各种应税自然资源为课税对象，为了调节资源级差收入并体现国有资源有偿使用而征收的一种税。^① 资源税属于中央地方共享税，其中海洋石油资源税归中央政府，其余所有资源税归地方政府，由于海洋石油资源税仅占很小的比重，地方政府获得绝大部分资源税收益。

资源税的纳税人包括在我国领域及管辖海域开采应税矿产品或者生产盐的单位和

个人。

资源税的征收范围包括七大类，具体如下：

- (1) 原油，指专门开采的天然原油，不包括人造石油；
- (2) 天然气，指专门开采或与原油同时开采的天然气，暂不包括煤矿生产的天然气；
- (3) 煤炭，指原煤，不包括洗煤、选煤及其他煤炭制品；
- (4) 其他非金属矿原矿，是指上述产品和井矿盐以外的非金属矿原矿；
- (5) 黑色金属矿原矿，是指纳税人开采后自用、销售的，用于直接入炉冶炼或作为主产品先入选精矿制造人工矿，再最终入炉冶炼的黑色金属矿石原矿；
- (6) 有色金属矿原矿，是指纳税人开采后自用、销售的，用于直接入炉冶炼或作为主产品先入选精矿制造人工矿，再最终入炉冶炼的有色金属矿石原矿；
- (7) 盐，包括固体盐和液体盐。固体盐是指海盐原盐、湖盐原盐和井矿盐。液体盐（俗称卤水）是指氯化钠含量达到一定浓度的溶液，是用于生产碱和其他产品的原料。

二、为什么需要征收资源税

1. 作为使用自然资源的费用

不可再生资源的价值等于销售该资源的预期收入减去勘探开采的预期成本，这种价值就是我们常说的资源租金或超额利润。由于自然资源是有价值的，因此企业使用自然资源就应当像购买商品获得其使用权一样支付费用。

^① http://news.xinhuanet.com/finance/2011-11/01/c_122220682.htm.

2. 对环境污染的补偿

开采资源的过程中往往会破坏当地的自然环境，为了治理污染、修复生态环境，政府需要支出很多费用。虽然资源开采公司会负担部分费用，但无法涵盖全部治理修复费用。如果污染得不到治理，生态环境无法修复，居民的正常生活将受到影响（如用水污染、空气质量下降），自然灾害（如山体滑坡、泥石流、地面塌陷、沙尘暴）发生的概率增加，从而产生新的社会成本。

3. 对提供公共设施与服务的补偿

大多数自然资源开采活动要求在资源地建设和维护必要的基础设施，如道路、公共设施、港口设施等；还要考虑大批工人的安置费用以及随之增加的公共服务预算压力（如教育、医疗、治安、执法、低保、救助、失业保险等）；由于技术水平、资本投资等的要求，自然资源产业不可能仅由当地居民来管理经营，还需引进一批外来人员，这些外来人员可能会对当地的生活环境和社会文化造成影响，从而产生新的社会成本。

4. 资源行业的带动作用小

资源行业属于资本密集型行业，对增加就业岗位的贡献相对较小。同时，由于主要生产活动（开采过程）对技术水平的要求较低，大多数劳动者能够获得的收入也不高。对于那些对增加就业和提高劳动者收入具有较大带动作用的产业，政府乐意给予税收优惠甚至给予补贴，因为通过这些产业的正向外部性，就可以获得较大收益。然而对于资源行业这种带动效应小的行业，由于无法通过溢出效应为社会创造额外财富，因此政府有动机对其征税以体现政府对产业结构的偏好。

三、为什么要让地方政府分享自然资源收入

1. 对地方资源减少的补偿

自然资源是资源地宝贵的财富。不像土地等其他财产可以重复利用为地方带来源源不断的收入，随着开采的进行，自然资源会慢慢枯竭。对于这些不可再生的自然资源，资源地政府只能在其寿命范围内征收有限的税收。由于自然资源的寿命有限，有时政府提前收取的税收看似过高，但其实只是其出售资源所应当获得的补偿。正如 McLure (1994) 所说的，地方政府要求获得辖区内自然资源的征税权利，从而将自己拥有的资源财富转化为金融资本。Link (1978) 也引述美国北达科他州州长的话称采掘税只不过是永久失去一次性资源的补偿。

2. 避免出现资源枯竭型城市

资源枯竭型城市是指矿产资源开发进入衰退或枯竭过程的城市，有些学者也将其称为资源衰退型城市。一般可使用累计采出储量已达当初测定总量之70%以上或以当前技术水平及开采能力仅能维持开采5年时间的城市就可将其称为资源枯竭型城市。^①

① <http://www.3money.cn/200903/07/55472.html>.

资源再丰富的地方，总有一天探明的储量也会被开采完。而且资源行业是典型的收益递减行业，资源开采一般遵循“先上后下，先易后难”的原则，随着资源储量的减少，开采深度的加大，开采难度的提高，资源开采成本会越来越大，从而导致收益递减。

为了改变资源型城市产业结构单一、对自然资源过度依赖的状况，为了减少资源储量下降、开采收益下降对资源型城市经济发展的消极影响，为了避免出现资源枯竭型城市，需要向资源地提供资金帮助它们建立新的经济基础，在资源枯竭之前，实现经济转型。让地方政府分享自然资源收入，就是为其提供经济转型资金的有效方法之一。

3. 保护自然资源，改善生态环境

大多数的资源型城市都会面临这样的问题：随着资源的开发利用，生态环境恶化，耕地退化、盐碱化和沙化，水资源需求告急，地质灾害频发等问题也接踵而至。

资源地分享自然资源收入有利于当地节约、保护自然资源，改善生态环境。一方面，资源税收收入归属地方，地方就会更加珍惜这个经济源泉，以可持续发展的方式来开发利用，保护资源，提高资源利用率，而不是杀鸡取卵、竭泽而渔；另一方面，地方政府的腰包变鼓了，就更有能力去保护自然资源、改善生态环境，构建经济社会发展的良性循环。

4. 补偿当地的社会成本和基础设施成本

在开采自然资源的过程中，资源地不可避免地要承担许多社会成本和基础设施成本。大部分新探明的自然资源处于人烟稀少的偏僻地区，为了保障资源顺利开采，地方政府需要为项目建设公路、输电线、送水管道等配套基础设施，并定期检修维护。即便自然资源开采地已经建有相应的基础设施，由于使用负荷增加，地方政府也要投入新的资金进行扩容或维护。此外，随着资源项目进驻当地，会带来一批从事管理工作、技术工作和开采活动的外来人员，他们的家人也可能随之迁徙而来。他们的子女需要受教育；他们及家人需要看病治疗；人员增加了，为了维护社会稳定，需要增加治安执法队伍及配套装备；此外，低保、救助、失业保险等配套社会保障也需要跟上。因此，资源项目进驻，会给资源地造成很多基础设施成本和社会成本，需要地方政府投入大量资金。

5. 规范地方政府收费制度

地方政府面临着日益增加的支出压力时就会寻找新的收入来源。Bahl（2000）发现中国地方政府征收了很多税费，而这些税费是在预算之外的，是不透明的。如果能够通过一些正式的规则让地方政府分享自然资源收入，就能有效防止或减少地方政府通过不透明渠道乱收费的现象。

四、各国资源收入与财政的联系

表 1—1 列出了部分国家碳氢化合物和矿物资源收入占政府收入的比重，其中有 18

个国家的碳氢化合物资源收入占政府收入的比重达到或者超过 50%，可见对于一些资源型国家而言资源收入在其政府财政中起到了重要的作用。

表 1—1 部分国家碳氢化合物和矿物资源收入占政府收入的比重 (2000—2007 年平均)

碳氢化合物						矿物	
国家	比重	国家	比重	国家	比重	国家 (矿物类型)	比重
阿尔及利亚	72	伊朗	65	圣多美和普林西比	35	博茨瓦纳 (钻石)	44
安哥拉	76	伊拉克	97	沙特阿拉伯	72	智利 (铜)	12
阿塞拜疆	59	哈萨克斯坦	27	苏丹	50	几内亚 (铝土矿/氧化铝)	19
巴林	74	科威特	79	叙利亚	39	约旦 (磷酸盐)	1
玻利维亚	24	利比亚	77	东帝汶	70	利比里亚 (铁矿石, 金)	8
喀麦隆	27	毛里塔尼亚	11	特立尼达和多巴哥	38	蒙古 (铜, 金)	9
乍得	27	墨西哥	34	土库曼斯坦	46	纳米比亚 (钻石)	8
哥伦比亚	10	尼日利亚	78	阿拉伯联合酋长国	69	秘鲁 (金, 铜, 银)	5
刚果	73	挪威	26	委内瑞拉	48	塞拉利昂 (钻石, 铝土矿)	1
厄瓜多尔	25	阿曼	83	越南	31	南非 (金, 铂)	2
赤道几内亚	77	巴布亚新几内亚	21	也门	72		
加蓬	10	卡塔尔	68				
印度尼西亚	26	俄罗斯	22				

资料来源: Daniel P., Keen M., McPherson C. (Eds.), The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice, Routledge Explorations in Environmental Economics, 2010.

Roy 和 Bayer (2002) 利用 91 个国家 1991—1999 年的数据对矿产业与财政的联系进行了详细的分析。他们发现在很多发展中国家, 自然资源相关产业对经济具有很大贡献。在研究的 91 个国家中, 有 16 个国家矿产业占 GDP 的比重超过 10%, 有 8 个国家矿产业占 GDP 的比重超过 20%。

他们还研究了另外两个问题: (1) 更依赖自然资源的国家是否税收收入占 GDP 的比重会更高? (2) 更依赖自然资源的国家是否在财政结构上更加分权?

针对第一个问题, Bahl (1971) 利用 20 世纪 60 年代的数据发现矿产业占 GDP 的比重和税收收入占 GDP 的比重之间有明显的正向联系。Roy 和 Bayer (2002) 认为这是因为矿业有形可见, 通过已有管理机构就能比较容易获得可观的税收收入, 并且对于税收工具相对较少的发展中国家, 二者的正向关系更为普遍。但是 Roy 和 Bayer (2002) 利用 90 年代的数据, 却找不到这种正向关系。他们认为可能是随着经济的发展, 政府的其他收入来源也在增加, 对资源行业的依赖相应减小。

针对第二个问题。Roy 和 Bayer (2002) 认为资源型国家更加集权和更加分权的情况都是可能存在的。支持更加集权的观点是: 中央政府不会轻易放弃获得自然资源收入的权力, 如果中央政府获得自然资源收入, 就可以对选民征收较低的一般税率, 从

而在选举中占据有利地位；同时，掌握政权和腐败问题也是阻碍分权的重要因素。支持更加分权的观点是：在一国国土内，自然资源不是均匀分布的，拥有更多自然资源的地区自然会呼吁享有更大的资源收入份额。地区之间关于资源收入分享的争夺可能会严重影响国家的统一稳定，这样还不如将财政权力下放到各个地区。Roy 和 Bayer (2002) 利用跨国面板数据发现对矿产业依赖更大的国家，财政更为分权。

Roy 和 Bayer (2002) 还进一步计算了如果将矿产收入的 10% 划拨给地方，能够覆盖多少地方实际支出。他们发现 91 个国家中只有 4 个国家 10% 的矿产收入能够覆盖超过一半的地方实际支出。

五、矿产业的税费以及适用的政府级别

Otto (2001) 总结了矿产业的几种主要税费以及适用的政府级别，具体如下。

1. 基于收入或利润的税收 (Income or Profits based on Tax)

由于在确定应纳税所得额和准予抵扣费用方面的复杂性，这个税种比较适合在国家层面执行。有部分国家会基于一个统一的原则，在国家层面和省级层面对这个税种进行分享（如中国、加拿大、美国）。

2. 权利金 (Royalties)

收取权利金主要是因为所有权。在大多数国家，自然资源属于国家。公司开采国家的资源，国家就有权利要求企业补偿其损失的资源。企业不一定总能产生应税利润，因此国家不一定总能从所得税中获得补偿；而权利金是稳定的，只要企业使用了国家的资源，无论盈利与否，都得缴纳权利金。基于权利金的税种适合在省级甚至是地方层面实施。

3. 进出口关税 (Import and Export Duties)

进出口关税曾在历史上扮演过很重要的角色，但随着国际竞争不断加剧，进出口关税作为财政工具的作用在日益弱化。大多数国家的矿业设备进口税和矿产出口税都已经取消或是税率为零。进出口关税适合在国家层面执行。

4. 印花税 (Application/Issuing/Registration Fees/Stamp Duties)

大多数政府会对经济活动中签立的各种合同、产权转移书据、营业账簿、权利许可证照等应税凭证文件征收印花税。对于资源行业，应税凭证文件包括开采证、采矿租约等。一般而言，印花税收入数额较小，直接作为管理机构的收入，由地方级政府执行。

5. 土地使用费 (Surface Rentals/ Land Use Fees)

大多数政府会对经济活动中使用的土地收费，这些费用一般用经济活动占用的土地面积乘以不同经济活动类型所对应的费率计算而得。这种费用评估较为简单，适合有土地使用记录的任何级别的政府来收取。

6. 代扣所得税 (Withholding Taxes)

大多数国家对外国服务所得、外方股利、外国银行获得的贷款利息收取代扣所得