

财政部财政科学研究所 编

热点与对策

2007—2008年度

财政研究报告

(下册)



中国财政经济出版社

热点与对策：
2007—2008 年度财政研究报告
下 册

财政部财政科学研究所 编

中国财政经济出版社

目 录

经济社会发展与财税政策研究

整合政府公共资源优化结构 推进机制、制度创新构建和谐社会

——关于当前公共财政建设的两大着力点

..... 贾 康 白景明 阎 坤 吕旺实 刘 微 鄢晓发 (1)

我国财政收入高速增长的原因分析 贾 康 苏 明 阎 坤 于树一 (10)

冷静看待我国当前的财政收入高增长 白景明 (21)

推动我国主体功能区协调发展的财税政策研究 贾 康 马衍伟 (37)

推进我国主体功能区建设：相关财税政策研究

..... 贾 康

苏 明 阎 坤 吕旺实 张学诞 李成威 鄢晓发 张 阳 (57)

在新农村建设、环境保护和主体功能区建设中实行政策与相关制度的创新

..... 贾 康 (94)

教育投入绩效管理：汶川地震后关于学校校舍建设的一项反思

..... 贾 康 孟 艳 (96)

教科文财政支持和谐社会建设的重要性分析 阎 坤 于树一 (102)

教科文财政支持和谐社会建设问题研究

..... 阎 坤 程北平

孙胜利 张超英 李 琳 刘燕红 鄢晓发 李明晓 孟 艳 (116)

中国高等教育财政拨款模式改革研究 张小萍 (152)

以人为本的财政观：民生财政——学习实践科学发展观的一点体会 ... 刘尚希 (161)

关于构建和谐财政的几点思考 郭代模 (175)

基本公共服务均等化与公共财政制度 刘尚希 杨元杰 张 洵 (181)

稳步推进城乡基本公共服务均等化战略 白景明 (205)

公共财政减贫的理论分析与政策思路 阎 坤 于树一 (215)

促进环境保护的公共财政政策研究 苏 明 刘军民 张 洁 (228)

我国可再生能源发电的财税、金融政策研究

..... 苏 明 阎 坤 韩凤芹 李成威 鄢晓发 张 阳 (255)

支持节能服务公司 (EMC₀) 发展的财税政策研究 傅志华 许 文 (271)

促进我国服务业发展的财政政策研究

..... 阎 坤 王朝阳 许 文 马洪范 孟 艳 (282)

政府在服务业发展中的定位和作用——兼论财税政策促进服务业发展的途径

..... 阎 坤 许 文 (290)

建设节约型政府的财政政策研究

..... 李林池 苏 明 张更华

杨良初 龚世良 韩凤芹 安秀梅 李 燕 姚明霞 谢京华 (299)

国家粮食安全及其财政政策研究

..... 刘尚希 傅志华 刘德雄 李三秀 赵大全 王向阳 (319)

支持自主创新财税政策的有效性研究

..... 陈穗红 张晓云 石英华 许安拓 (338)

我国加强公共突发事件应急管理的财政保障机制研究 苏 明 刘彦博 (351)

铁路建设的相关规划与政策问题探讨 贾 康 (364)

促进城镇化健康发展的财政职能定位与政策选择

..... 阎 坤 鄢晓发 张立承 (366)

从央企国有资本收益收取看民生政策与民生财政 文宗瑜 (375)

2008 年一季度我国宏观经济与财政政策分析报告——增租收利减税 促进结

构调整 《我国宏观经济与财政政策分析》课题组 (381)

财政体制与管理体制改革研究

财政的扁平化改革和政府间事权划分——改革的反思与路径探讨 贾 康 (397)

推进财政管理科学化与精细化的思考和路径选择 贾 康 孙 洁 (408)

平衡计分卡 (表) 方法在我国政府绩效预算考核中的应用初探

..... 贾 康 孙 洁 (417)

我国财政支出结构优化的政策思路 苏 明 (426)

我国财政转移支付制度的现状分析与对策 苏 明 王常松 (436)

中国财政改革三十年：历史与逻辑的勾画 刘尚希 邢 丽 (443)

财税改革 30 年得失经验总结：分税制改革的评价与展望 阎 坤 (456)

分税制、税权下放与地方税体系完善 孙 钢 张学诞 许 文 (466)

省以下政府间财政关系研究

..... 王朝才 赵全厚 朱新华 张立承 马洪范 刘 薇 (482)

应从投入产出关系角度分析政府运行成本高低	白景明 (507)
以非税收入预算管理改革推进财权统一	刘 薇 (511)
规范财政权力运行 加强财政部门廉政建设	苏 明 王立刚
韩凤芹 谭 娅 赵福昌 刘军民 王 敏 邹 欣 张 博	(517)
中央财政监督机制研究	财政部财政科学研究所课题组 (537)

财政金融政策研究

关于财政政策与货币政策协调配合的简要认识	贾 康 孟 艳 (549)
财政、货币政策协调配合跟踪研究	阎 坤 程北平 孙胜利
张超英 李 琳 刘燕红 鄢晓发 李明晓 孟 艳	(557)
我国财政、货币政策协调配合的进展与优化——基于总量的视角	
.....	阎 坤 孟 艳 (596)
宏观经济调控：货币政策之困与财政政策之为	陈新平 (612)
财政政策：从公共投资到公共消费	刘尚希 王宇龙 (623)
析信托登记制度缺失对信托风险隔离功能和国家财政金融安全的影响	
——兼论金融市场对外开放背景下，应对境外金融机构竞争和混业	
监管要求的路径选择	段爱群 (642)
金融风险救助机制研究	
.....	王朝才 赵全厚 朱新华 杨元杰 张 洵 封北麟 (657)
短中期特别国债购买外汇的提出与维护国家财政金融安全的战略选择	
.....	段爱群 (666)
热钱流入的管理及财政政策研究——《全球化背景下重大经济问题研究》	
课题组“热钱流入的管理研究”子课题	
.....	王朝才 罗文光 赵全厚 杨元杰 (676)
当前我国总体金融体系需要多向弱势地区、弱势产业和弱势群体倾斜	
——将我国金融体系引导到商业性与政策性、盈利性与服务性相结	
合的轨道上来	余天心 (690)
我国商业银行实物黄金税收政策及其改进建议	
.....	孙 钢 张学诞 许 文 许 生 (701)
促进我国高储蓄率适度降低的探讨	阎 坤 孟 艳 (721)

税收问题研究

面向民生的税收制度改革 ...	刘尚希 张学诞 邢 丽 梁 季 许 文 (731)
完善税收管辖权制度的意见	王诚尧 (742)

新企业所得税运行中存在的主要问题及改进建议

.....	贾 康	马衍伟	孙 晶	(764)
中国环境税制建设若干问题的思考	孙 钢	许 文	(774)	
中国能源税问题的初步研究	韩凤芹	苏 明	傅志华	黄 运 (788)
增值税收入能力：评估框架与实证研究	梁 季	(802)		
促进我国风电产业发展的税收政策选择	贾 康	马衍伟	(816)	
促进我国天然气产业发展的税收政策研究	贾 康	马衍伟	(829)	
石油石化行业税收问题研究——以新疆为案例的分析				
.....	王富强	刘尚希	杜 强	肖彦俐 张学诞 邢 丽 (862)
关于我国现有税制绿色化改革的分析与建议	许 文	孙 钢	(878)	
企业所得税广告费用税前扣除问题研究	冯 静	(895)		
与贸易相关的税收政策同我国贸易顺差的关系研究				
.....	王朝才	刘尚希	张学诞	王桂娟 许 文 (902)

“三农”问题研究

有关“新农村建设”的几个问题及相关政策建议

.....	许 毅	柳 文	申学锋	(922)
国际上新农村建设的财政政策借鉴				
.....	苏 明	赵云旗	史 卫	申学锋 柳 文 (935)
贵州、湖南两省新型农村合作医疗调研报告	刘尚希	应亚珍	闫德胜	(948)
陕西省新型农村合作医疗制度试点可持续性调研报告	李 琳	(959)		
合作金融助推新农村建设——安徽省安庆市太湖县农村合作金融组织发展调查				
.....	“农村合作金融的多种实现形式研究”课题组 (970)			
农信社改革与农村金融组织创新——天津模式的调研、分析与思考				
.....	王朝才	赵全厚	杨元杰	张立承 马洪范 张 洵 (993)
农村金融组织改革创新中的政府作用				
.....	王朝才	赵全厚	杨元杰	张立承 马洪范 张 洵 (1002)
优化农村公共支出结构研究				
.....	苏 明	杨良初	韩凤芹	李成威 王 敏 张 阳 (1018)
“三个集中”：从绩效出发力促农村公共产品高效供给				
.....	刘尚希	傅志华	刘德雄	李三秀 吴晓娟 赵大全 王向阳 (1035)
构建支持农村生物质能源发展的政策体系	傅志华	王向阳	王桂娟	(1050)
适当提高粮食收购价格是促进农民增收的最佳选择——充分运用价格杠杆作用				
启动农民种粮增收积极性的思考与建议	余天心	(1069)		

占用耕地要同时弥补其社会保障功能	刘保军 殷大卫 (1081)
------------------------	----------------

社会保障问题研究

以规范的复式预算加大财政投入 促进城乡社会保障体系建设	贾 康 (1085)
关于中国养老金隐性债务的研究	贾 康 张晓云 王 敏 段学仲 (1088)
养老保险基金金融信托投资研究	王 敏 (1099)
公共养老金储备基金管理的国际经验	周志凯 (1113)
国际养老金个人账户投资选择权刍议	周志凯 (1123)
关于社会保险基金征缴体制问题的再研究	杨良初 王 敏 (1131)
政府购买社会工作服务初步研究	由明春 陈少强 宋斌文 向雅如 王文君 (1139)
完善公立医院经济补偿机制的几点建议	刘军民 (1150)
关于政府购买卫生服务改革的评析	刘军民 (1156)
社会保险法草案浅析	宋斌文 (1168)
俄罗斯社会福利货币化改革的经验教训及其对我国的启示	杨良初 (1172)
县乡(镇)统筹,强化管理,保障基本公共服务——江苏省新沂市财政改革 调研报告	中国财政学会县级财政经济研究专业委员会调研组 (1180)

国有资本管理和经营预算问题研究

国有资本经营支出预算的编制及管理研究——以国资委为例	罗建钢 (1192)
国有资本经营预算如何与公共财政预算对接	文宗瑜 刘 微 (1211)
实施国有资本经营预算要解决的几个关键问题	文宗瑜 (1219)
以事业单位国资管理改革支持、配合政府机构改革	文宗瑜 (1223)

地方财经问题研究

加快广西北部湾经济区发展的财税政策研究	贾 康 苏 明 白景明 阎 坤 李成威 鄢晓发 王志刚 梁 季 张 阳 (1227)
财税体制对地方政府固定资产投资膨胀的影响分析	白景明 孟翠莲 李成威 鄢晓发 (1245)
增强县乡财政收入能力 提高公共服务保障力度	王朝才 赵全厚 朱新华 张立承 马洪范 刘 薇 (1281)
借助程序正义推进制度创新——广东省佛山市南海区项目绩效预算的理论与	

实践 财政部财政科学研究所、广东省财政厅科研所联合课题组 (1294)

会计管理改革研究

公允价值会计系列研究报告之一：公允价值的内涵分析与确定方法研究

..... 徐玉德 (1306)

公允价值会计系列研究报告之二：IFRS/IAS 与 CAS 关于公允价值应用的比较

分析 徐玉德 (1320)

所得税会计系列研究报告之一：所得税会计的概念体系及其内在逻辑性

——一个基于资产负债表观的分析框架 韩晓明 (1336)

所得税会计系列研究报告之二：基于《所得税》准则的所得税调整过程模拟及

启示 韩晓明 (1347)

培育中国特色共同会计价值观 弘扬中华会计职业道德新风尚 王建新 (1356)

企业合并会计方法的演进路径分析及其选择 徐玉德 (1369)

从“控制权”的实质看“同一控制下企业合并”的认定

..... 李 明 徐玉德 万寿琼 (1383)

投资性房地产会计信息披露相关问题研究 李 明 赵治纲 王晨明 (1396)

金融工具分类研究——基于企业会计准则第 22 号《金融工具确认和计量》

关于“金融工具分类”的研究 李 明 孙永尧 李亚如 (1405)

房地产市场与证券市场问题研究

优化、强化政府职能 建立和完善分层次住房保障体系 贾 康 刘军民 (1419)

地产企业上市重组及估值提高所诱发的双重风险 文宗瑜 张晓杰 (1442)

推动土地进入产权交易市场进行交易的设想及建议 文宗瑜 张晓杰 (1448)

股市房市“双高双热”下的调控政策选择 文宗瑜 张晓杰 (1456)

关于 B 股并轨或恢复其融资功能的政策建议 文宗瑜 (1464)

股权分置改革后国有股流转监管问题研究 罗建钢 (1469)

税收调控房地产市场的有效性分析 韩凤芹 (1485)

发展廉租房 解决低收入人群基本住房问题 王朝才 张 东 (1495)

国外财经问题研究

日本新农村基础设施建设展开的背景和方式 潘泽清 (1512)

日本地方财政分权改革评析与启示 李三秀 (1522)

新加坡绩效预算管理的特点与启示 王桂娟 (1532)

其他理论、政策、管理改革研究

奇瑞汽车的自主创新之路——关于企业自主创新路径及政府扶持政策的调研 与思考	贾 康 李 琳 刘军民 (1538)
我国消费率下滑引致的经济风险	刘尚希 (1551)
切实提高我国居民收入消费水平是结构协调、民生改善和科学发展的必由之路	余天心 王石生 (1561)
进一步规范职务消费的对策研究	刘尚希 马晓玲 余小平 孔志峰 刘军民 高小萍 唐在富 (1568)
关于我国粮食安全问题的基本判断与政策建议 ...	郭代模 杨舜娥 周 熬 (1581)
对“国家分配论”与“社会共同需要论”的重新认识与思考	阎 坤 于树一 (1592)
改善民生与稳定通胀预期是克服通胀的重要措施	王宏利 (1600)
我国服务业发展的现状、问题及对策	阎 坤 王朝阳 (1606)
关于我国利用互联网销售公益彩票的研究	王薛红 (1618)
从足球赛事的设置看足球公益彩票的发展	王薛红 (1631)
中美能源对话与合作研究	苏 明 傅志华 韩凤芹 王桂娟 韩玲慧 (1637)
储蓄率差异下的中美贸易关系失衡与调整	阎 坤 张 鹏 (1659)
后记	(1669)

促进我国天然气产业发展的 税收政策研究

贾 康 马衍伟

内容提要

天然气作为国家一种战略性的不可再生资源,关系国家政治和经济稳定,影响社会和人民生活的方方面面。政府在天然气产业发展中以交易人、裁判者和监管人三种不同身份参与其勘探、开采、输运、储存和使用的活动,以税收在调控天然气资源开发利用时是作为行政管理者的身份介入的。正确运用税收杠杆的宏观调控作用,实行天然气生产的税收优惠政策或者说税收补贴政策,最大限度地做好天然气资源的开发和利用,是摆在我们面前的一个待解决课题。本文通过我国税收促进天然气产业发展的分析评价,在借鉴世界各国经验的基础上,并根据国家有关部门颁布的天然气利用政策的文件精神,提出我国促进天然气产业发展应实施“区别对待、分类调控”的差异化税收战略,并提出了相应的13条具体政策建议。

一、我国天然气产业发展需要政府的政策扶持和合理规制

天然气是在不同的地质条件下生成、并在一定压力下聚集在地下构造中的气体。不同的地质条件下生成的天然气具有不同的成分结构。天然气无色、无味、无毒且无腐蚀

性，主要成分为甲烷，也包括一定量的乙烷、丙烷和重质碳氢化合物，还有少量的氮气、氧气、二氧化碳和硫化物等。天然气与石油和煤同属化石燃料，但天然气是三者中最清洁的燃料，不仅有利于环境保护，而且比石油容易加工处理，比煤炭容易运输，可用于 90% 以上的能源用具。作为一种高效、清洁的能源，天然气已成为世界各国改善环境和促进经济可持续发展的积极选择，也是我国改善能源结构、寻找煤炭替代资源的重要途径。世界环境与发展委员会向第 38 届联合国大会提出的报告《我们共同的未来》中称：“天然气至今仍是最清洁的燃料。”国际天然气协会主席乔治·韦尔贝格尔说：“人类的能源使用模式经历了从木材到煤炭，再到石油的发展过程。而天然气将因其较低的污染物排放量，易获得性，便于使用性成为未来石油的主要替代能源”^①。目前，世界正处在天然气取代石油而成为世界首要能源的过渡时期，国际能源界普遍认为，今后世界天然气产量和消费量将会以较高的速度增长，预计 2010 年前后，天然气在全球能源结构中的份额将超过煤炭，2020 年前后，将超过石油，成为能源资源之首。从现在起到 2020 年，世界天然气需求量将以每年 2.6% 的幅度递增，届时在初级能源消费中所占的比重将由目前的 20% 上升到约 30%；未来 15 年我国天然气需求将呈爆炸式增长，平均增速将达 11%—13%。^②随着科技进步，世界能源消费结构不断地向低碳化演变，天然气作为低碳化的清洁能源在世界各国都得到了高度的重视和发展，而目前中国天然气产业的发展与国民经济及社会发展很不适应。

作为开发利用天然气资源最早的国家，中国的天然气工业一直是石油企业的附属企业，属于幼稚产业，规模小而且零散，没有建立上、中、下游一体化的天然气工业体系，没有建立起天然气法律体系，没有设立独立的监管机构，没有形成国家统一的天然气发展战略。从全世界看，中国天然气产业整体水平还很低，资源探明程度仅 7% 左右，人均天然气剩余探明储量只是世界平均水平的十六分之一，特别是天然气在能源结构中所占的比例极低，不到世界平均水平的十分之一。天然气储采比为 47，远低于 65.1 的世界平均值。1990—2006 年，中国天然气的消费量占能源消费总量的比重是 2.1%—3.1%，而世界同期的平均消费量占能源消费总量的比重为 20%—22%，可见其差距之大。就世界范围而言天然气用作工业燃料（发电除外）约占 43%，发电及民用商用各占 26% 左右，作为原料的比例仅占 5%。但不同国家根据自身国情又有不同的天然气利用结构。我国天然气用于发电的比例远低于世界平均水平，民用商用天然气的比例也有显著差距，而作为原料（主要用于生产化肥）的比例却相当高。根据预测，2010 年，中国天然气的需求量将达到 1000 亿—1100 亿立方米，而同期的天然气产量只能达到 900 亿—950 亿立方米；2020 年，中国天然气的需求量将达到 2000 亿立方米，而同期的天然气产量只能达到 1400 亿—1600 亿立方米。研究表明，天然气产业的发展与经济的发达的程度密切相关，人均收入在 1000 美元左右是天然气消费增长的界限点，

① 李建民、王一娟：“天然气将成为石油的主要替代者”，《经济参考报》，2004 年 10 月 26 日。张福东：《中国天然气可持续发展战略研究》，中国地质大学（北京）博士学位论文，2005 年。

② 张静：“天然气与中国能源发展前景”，《中国石油和化工经济分析》，2007 年第 12 期。

中国经济上已步入了人均 GDP 1000 美元的界限,应抓紧推进中国天然气开发利用和利用世界天然气工业的快速发展良机,否则,我国今后发展天然气产业还可能会延迟更长的时间。当务之急包括打通产业发展的政策瓶颈。应从天然气市场供需规律入手,根据国情合理制定中国天然气产业发展的战略及重点措施,配之以促进天然气产业发展的优惠政策,加快天然气开发利用步伐,并引入下游市场竞争机制,有效遏制不合理需求,促进天然气供求关系协调。

天然气产业由天然气生产、天然气管输和天然气销售三个环节组成。天然气的生产环节包括天然气的勘探开发和开发生产者的加工销售;管输配送环节是指通过大直径高压管道将天然气从生产地输往销售中心,再通过小直径低压管线向当地终端用户供气(配送);而销售环节则是指地方销售体系,是用地方分销网络将终端用户与管道连接起来。天然气的主要用户群体为居民用户(家庭)、商业用户(如批发和零售商、服务业、宾馆、办公室和公用设施等)、工业用户(工厂和矿场)和发电厂。从整体上看,天然气产业具有自然垄断性质,产业的沉没成本巨大,且由一个企业经营比由多个企业重复建设经营的成本更低。又由于天然气产业必然形成一个上下游间具有很强联系的产业链网,是具有网络型实业和公共事业两重性质的产业,所以在自然垄断、市场失灵的情况下需要政府的规制和干预。但就天然气产业三个环节的不同特点看,它们所具有的自然垄断性质的强弱是不同的。首先,在天然气生产环节中的勘探环节上,由于不具备成本的次可加性,其规模经济不明显:一个企业从事多个井口的勘探工作并不注定比多个企业分别勘探成本更低,所以此环节并不具备强自然垄断属性,可以考虑采取政府放松规制的做法,引入竞争,放宽民营资本准入条件,让市场这只“看不见的手”发挥更多作用。对开采权则应纳入政府资源开发特许权的管理框架。其次,在天然气管输环节,具有强自然垄断性质,因为天然气管道的铺设具有巨大的沉没成本,整个管网由一个企业经营具有明显的规模效应,而多个企业经营则会出现重复铺设、管道规格不同而不能互相接入等一系列问题,成本函数具有次可加性,所以基于其强自然垄断属性,政府应该实行严格规制,制定合理的规制价格以保护广大消费者利益。再次,在天然气销售环节,最初业务多是与运输业务相捆绑进行,后来这一环节逐渐被分离出来,形成天然气产业的下游环节,基本上不具备强自然垄断性质,所以在这一环节应当引入竞争,淡化政府的干涉力量。但是在天然气产业的销售环节中,民用天然气部分的情况较为特殊,为了防止市场价格波动导致的民生问题“政治化”,天然气销售环节的规制还是应当存在的,但可以采用激励性规制方式。

天然气产业链的各个环节有不同的特征,促使天然气产业健康发展的关键在于处理好天然气产业链中竞争领域和自然垄断领域之间的关系,基本原则是放开非自然垄断的上游领域以及终端市场,充分发挥市场竞争机制在这两个领域中配置资源的作用;而在中下游自然垄断领域授予经营者特许垄断权,但必须同时实行政府公平、透明、独立的监管。总之,天然气产业能否顺利发展取决于资源保障、管道等基础设施建设、用户的生活水平、价格及相关政策法规五大因素,需要得到政府政策的支持、引导和制约,以确保天然气市场可持续发展。

二、政府和税收在天然气产业发展中的角色定位

政府在天然气产业发展中共有三种身份：

一是作为天然气资源的所有者代表，在出让天然气矿业权的同时，凭借矿产资源所有权，要获得矿权使用费和权利金（矿产资源补偿费），体现的是政府与天然气开发、运营企业之间平等的交换关系。国家作为矿产资源所有者的民事主体，等同一般经济人，通过产权交易实现利益最大化。国家作为矿产资源全民所有的代表，不同于一般经济人的地位，要考虑的问题是如何保障矿产资源利益为全民享有而非某个体享有，同时还要考虑矿产资源利用的长远利益。我国目前存在的是探矿权、采矿权的出让行为，由此获得探矿权、采矿权有偿使用价款（出让金）。虽然国家出让的是天然气资源使用权，但天然气资源的特别稀缺性又决定了天然气资源使用权人在使用该资源时，必须对持所有权的人给予补偿。这是世界通行的收入项目，在我国叫做天然气资源补偿费，在国外叫权利金，在我国对外合作勘探、开采天然气项目中叫矿区使用费。采矿权人开采了天然气资源以后，这部分天然气资源的价值就转移到天然气产品中去了。

二是在投资形成国有独资、控股、参股矿业企业的过程中，作为天然气资源开发的投资者要得到资产增值的权益回报，体现的是政府作为投资者与天然气资源使用者之间的经济关系。

三是作为社会管理者，政府还要凭借政治权力参与天然气资源收益的分配，表现为运用税收等经济杠杆对天然气资源开发的调控和收入分配与再分配。

总之，在天然气产业发展中政府可以以三种身份参与天然气资源领域的经济活动和分配，既可以是交易人、又是裁判者、监管人。运用税收手段是作为行政管理者的身份介入的，税收在中国天然气产业发展中应当具备的功能主要是：

首先，天然气企业所承担的税收既是作为企业所必须承担的最基本的法定社会责任，同时又可看作这些企业消费社会公共产品或公共服务而支付的“税收价格”。政府以公共产品提供者的身份向作为市场主体的天然气生产者和经营者课税，从税收交换理论和受益课税原则出发，这种课税可被看作他们消费社会公共产品或公共服务而支付的“税收价格”。政府通过税收筹资，为天然气生产者和经营者提供安全保障、维护良好的市场环境，并为天然气从业者提供基本的社会保障。

其次，税收可以成为矫正天然气生产与消费负外部效应的重要政策工具。当一种经济行为给他人带来损失或额外费用，而他人又不能得到补偿时，就产生了所谓负的外部效应（或外部不经济）。其实质是私人成本外部化、社会化。如何使外部成本内部化，即使生产者或消费者产生的外部费用由他们自己负担（进入他们的生产和消费决策中），是政府调控所关注的重要问题之一。使外部不经济内部化的主要方法大体可分为直接管制手段和经济调节手段。税收在这方面具有其他手段无法比拟的优势。早在 20

世纪 30 年代,福利经济学的创始人庇古就主张根据环境污染造成的损害对污染者征收环境税,实现环境成本内部化,以税收弥补因污染造成的损失和治理污染。在天然气开采过程中,油气井放空废气会造成大气污染;海上采油气、油气船事故等会造成海洋污染,陆上天然气大量开采可能造成地面凹陷,威胁生物栖息环境,等等。在天然气消费过程中,燃烧也会造成一定的大气污染。税收是通过国家公权力的介入,开发、运用税收杠杆的调节作用,对天然气资源的开发、配置及市场流动进行干预,将资源 and 环境成本纳入市场交换价格,进而引导企业的经济行为,促使企业抛弃高耗低效的粗放型生产方式,自觉地选择和研发节约天然气资源和控制天然气污染的新技术和工艺流程,生产节能低耗的产品。通过税收的引导作用,也会改变人们传统的天然气消费模式,自觉地选择低廉而且适合自己的天然气消费方式,在潜移默化中达到保护环境的目的。总之,通过税收的合理运用可以筹集资金治理天然气污染保护环境,并有利于实现外部成本的内部化,减少负的外部效应。

最后,税收也是保障国家能源原材料安全战略的重要政策工具。能源安全和原材料安全是关系国计民生和国家经济安全的重要内容。天然气是不可再生的宝贵能源和重要的战略物资,天然气化工行业(可归为石化行业的组成部分)是关系国民经济命脉的重要基础产业和支柱产业。税收作为体现政府政策的主要手段对天然气行业的健康发展起着至关重要的作用,科学合理的天然气税制体系可以促进天然气资源合理利用并增加天然气安全的保障程度。要适应我国天然气行业现状及参与国际竞争的需要,充分体现公平税负、简化税制、与国际接轨的原则,落实国家对天然气行业的扶持政策,既要促进天然气产业的公平竞争,又要保障天然气合理开发、安全供给和节约使用。

三、我国现行天然气产业税收政策的分析和评价

根据国家现行税制,我国现行天然气税收是天然气开发利用在勘探、开采、净化、集输、加工、销售等环节涉及的税种及附加共 12 个,即增值税、企业所得税、营业税、个人所得税、资源税、房产税、城镇土地使用税、印花稅、车船使用税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加。其中前 2 个税种由国税局负责征管,后 10 个税种及附加由地税局负责征管。具体分析一是属于流转税类的增值税和营业税,其中前者按销售收入的 13% 计征,后者按营业收入的 3% 计征。二是属于所得税类的企业所得税和个人所得税,税率前者为 25%,后者为超额累进(九级)。三是属于资源税类的资源税,税负根据不同油气田而异,比如中油西南油气田公司从量税额是 15 元/千立方米,大庆石油管理局税额是 14 元/千立方米,胜利、辽河油田税额是 13 元/千立方米,而华北、大港、中原、河南、新疆、冀东、塔里木等油田税额是 9 元/千立方米。四是矿产资源补偿费按天然气销售收入的 1% 征收。五是按现行税法规定的教育、城建、交通等附加

费。除了税收实体法中直接规定了促进天然气产业发展的规范性税收政策之外，我国还因时因地制宜制定了一系列促进天然气产业发展的税收优惠政策，这些政策主要集中在以下几方面：

（一）增值税和关税方面

（1）凡在我国海洋进行石油和天然气开采作业的项目，进口直接用于开采作业的机器、设备、备件和材料，免征进口关税和进口环节增值税；外国合作者为开采海洋石油、天然气而暂时进口并保证在规定期限内复运出境的机器和其他工程器材，进口时暂予保税，复运出境时予以免税核销；凡在我国特定地区内进行石油、天然气开采作业的项目，进口国内不能生产或性能不能满足要求，并直接用于勘探、开发作业的机器、设备、备件和材料，免征进口关税和进口环节增值税；中外合作开采石油、天然气项目的外国合作者，开采陆上石油、天然气而暂进口并保证在规定期限内复运出境的机器和其他工程器材，进口时暂予保税，复运出境时予以免税核销。

（2）中外合作油（气）田开采的原油、天然气减按 5% 的征收率征收增值税。

（3）一般纳税人抽采销售煤层气实行增值税先征后退政策。先征后退税款由企业专项用于煤层气技术的研究和扩大再生产，不征收企业所得税。

（4）西气东输项目上游中外合作开采天然气增值税执行 13% 的统一税率，计算抵扣进项税额。

（二）营业税方面

中国石油天然气集团公司所属的矿区服务单位取得中国石油天然气集团公司支付的亏损补贴资金，不属于营业税征收范围，不征收营业税。

（三）资源税方面

对地面抽采煤层气暂不征收资源税。

中外合作油（气）田，按合同开采的原油、天然气，暂不征收资源税。

（四）企业所得税方面

（1）对西气东输管道运营企业执行 15% 的企业所得税税率。从开始获利的年度起，第一年和第二年免征企业所得税，第三年至第五年减半征收企业所得税。

（2）从事天然气加工、销售业务（包括同时投资建设城市燃气输配管网）的外商投资企业，向用户提供的可燃气，必须经过对天然气进行成分分析、净化、调压、加臭等一系列加工工艺过程，质量标准和技术参数要求高，不同于一般简单加工，因此这类企业为国民经济行业分类中的“燃气生产和供应业”，属于从事《税法》实施细则第七十二条（二）项“能源工业”的生产性企业范围，对其取得的燃气加工销售及相关业务的经营所得，适用相应的税收优惠待遇。单一从事城市燃气输配管网建设经营项目的外商投资企业，属于从事能源交通基础设施建设经营项目的企业，其取得的城市燃气

输配管网的运营收入和所得,除适用《税法》有关生产性企业的优惠规定外,经报国家税务总局批准,可按《税法》实施细则第七十三条一款(一)项3目规定的“能源、交通建设项目”,适用15%的减低税率优惠。

(3) 对独立核算的煤层气抽采企业购进的煤层气抽采泵、钻机、煤层气监测装置、煤层气发电机组、钻井、录井、测井等专用设备,统一采取双倍余额递减法或年数总和法实行加速折旧,具体加速折旧方法可以由企业自行决定,但一经确定,以后年度不得随意调整。对独立核算的煤层气抽采企业利用银行贷款或自筹资金从事技术改造项目国产设备投资,其项目所需国产设备投资的40%可从企业技术改造项目设备购置当年比前一年新增的企业所得税中抵免。对财务核算制度健全、实行查账征税的煤层气抽采企业研究开发新技术、新工艺发生的技术开发费,在按规定实行100%扣除基础上,允许再按当年实际发生额的50%在企业所得税税前加计扣除。

(4) 考虑到石油天然气和石油化工行业要求从业人员素质较高,需要不断加强职工教育培训等实际情况,同意中国石油天然气股份有限公司和中国石油化工股份有限公司提取的职工教育经费,从2005年度起,按照计税工资总额2.5%的标准在企业所得税税前扣除。

(5) 继续执行西部大开发税收优惠政策。根据国务院实施西部大开发有关文件精神,财政部、税务总局和海关总署联合下发的《财政部、国家税务总局、海关总署关于西部大开发税收优惠政策问题的通知》(财税〔2001〕202号)中规定的西部大开发企业所得税优惠政策继续执行。

自2008年1月1日起,原享受低税率优惠政策的企业,在新税法施行后5年内逐步过渡到法定税率。其中:享受企业所得税15%税率的企业,2008年按18%税率执行,2009年按20%税率执行,2010年按22%税率执行,2011年按24%税率执行,2012年按25%税率执行;原执行24%税率的企业,2008年起按25%税率执行。自2008年1月1日起,原享受企业所得税“两免三减半”、“五免五减半”等定期减免税优惠的企业,新税法施行后继续按原税收法律、行政法规及相关文件规定的优惠办法及年限享受至期满为止,但因未获利而尚未享受税收优惠的,其优惠期限从2008年度起计算。

(五) 土地使用税方面

对石油、天然气生产建设的下列用地,暂免征土地使用税:石油地质勘探、钻井、井下作业、油田地面工程等施工临时用地;各种采油(气)井、注水井、水源井用地;油田内办公、生活区以外的公路、铁路专用线及输油(气、水)管道用地;石油长输管道用地;通讯、输变电路用地。

对工矿区内的下列油、气生产、生活用地,暂免征土地使用税:与各种采油(气)井相配套的场面设施用地,包括油气采集、计量、接转、储运、装卸、综合处理等各种站的用地;与注水油(气)井相配套的地面设施用地,包括配水、取水、转水及供气、配气、压气、气举等各种站的用地;供(配)电、供排水、消防、防洪排涝、防风、防沙等设施用地;职工家属居住的简易房屋等用地。

（六）契税方面

由中国石油天然气集团公司独家发起设立中国石油天然气股份有限公司。为贯彻国务院领导关于“不因改制增加企业（中国石油天然气集团公司）税负”的指示精神，全额免征中国石油天然气股份有限公司组建过程中承受集团公司土地使用权和房屋产权应缴纳的契税。

从以上规定可以看出，我国为天然气产业发展制定的税收优惠政策，范围之广、力度之大是十分明显的。如能把以上优惠政策用足用活，必将有力推动中国天然气产业的发展。事实上，正是在包括税收在内的一系列国家优惠政策的支持下，我国天然气产业近些年得到了较快发展，已初步形成勘探、开发、输送和利用四位一体的产业体系。然而，我国现行的与天然气产业有关的税收政策设计和实施并不够系统和规范，具有一定的局限性。现行税收政策在执行中还存在以下突出问题：

第一，我国天然气企业税负，不能灵敏、真实地反映企业来自天然气的增加值和收入变化。天然气生产最初大多是伴生气，只是随着近几年来天然气的市场需求量急剧增加，产量大幅提升，才形成气井气的比例逐年增加。由于伴生气的生产过程同原油的生产过程密不可分，在对天然气的生产成本进行分摊以及费用的归集和分配上，在进项税的分配上，按照会计核算通行做法，只能是采取一种相对固定的分配方法人为分摊相关税费。长期以来，天然气企业一般采用的是按照各种产品的销项税的比例分配其应负担的进项税，这种分配方法不影响各地方应得利益，又可以使会计核算上按照产品设置的明细分类核算“应交增值税”栏目，避免出现永远增长的红字。但是，这种分配方法也有其不合理性，它不能真实地反映天然气的合理税负。由于天然气生产多年来一直处于亏损状态，没有增加值，又由于其名义税率比其他产品低几个百分点，按照增值税的基本原理，如果天然气和原油能分开核算，其合理税负应当永远处于倒挂状态。所以从理论上来讲，不会实现增值税，只能是进项税无限期地向后留抵；也不应缴纳企业所得税。但是，多年来，石油企业一般采取按照各种产品的销项税比例分配进项税的核算办法，据此推理，石油企业天然气应交增值税及其附加税费应该占应交总数的3%左右，加上按照其收入的1%缴纳的矿产资源补偿费、按照销量提取的资源税等，以天然气的名义每年实际缴纳的各种税费占石油企业全部应交税费的7%左右。

第二，天然气勘探开发的风险损失以及油气田企业水、电、油、气合理损耗率的确认亟待完善。天然气勘探开发具有投资高、风险大的特点，成功率较低。据统计，亚洲地区的勘探成功率在10%左右，欧洲地区在25%左右，只有中东地区成功率较高。我国一般地区勘探成功率在25%—30%，也就是说，有70%—75%的投入由于风险而沉没，这是其他许多行业所不存在的特殊问题。我国现行增值税对天然气勘探风险损失没有免税规定，这样，不仅沉没的资本无法收回，还要交纳相当于这块损失17%的增值税。这损伤了天然气企业的勘探投资积极性，同时也违背了国家优先发展能源产业的产业政策。另外，水、电是油气田企业成本的主要构成要素，油、气是油气田的主要成品。通过对西峰油田和玉门油田的调研发现，在水、电、油、气的销售和耗用过程中，