

崔景华◎著

Research on
Resource TAX & FEE System

资源税费制度研究

资源税费制度研究

崔景华 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

资源税费制度研究 / 崔景华著. —北京: 中国财政经济出版社, 2014. 12
ISBN 978 - 7 - 5095 - 5886 - 7

I. ①资… II. ①崔… III. ①资源税 - 税收制度 - 研究 - 中国 IV.
①F812.424

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 285904 号

责任编辑: 赵 力 李筱文
封面设计: 楠竹文化

责任校对: 王 英
版式设计: 兰 波



中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 16.75 印张 271 000 字

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5886 - 7/F · 4750

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

打击盗版举报热线: 010 - 88190492、QQ: 634579818

本书获得了国家自然科学基金青年科学基金项目（项目批准号：71403050）、教育部人文社会科学规划基金项目（13YJA790008）、北京市哲学社会科学青年基金项目（13JGC064）、对外经济贸易大学学术创新团队资助项目（CXTD4-09）的资助。

序

《资源税费制度研究》一书，是崔景华同志在中央财经大学博士毕业论文基础上重新进行修改和完善后的重要研究成果。

作为 13 亿多人口的大国，我国正在积极探寻经济和资源环境协调发展的新路，因此资源税改革的理论和实践意义尤为重大。资源税作为经济调控的政策手段体现的功能主要有：一是促进国有资源合理开发，节约使用，有效配置；二是发挥税收杠杆的整体功能，促进分税制财政体制的建立与完善；三是合理调节资源级差收入，促使开采企业公平竞争；四是正确处理国家与企业、个人之间的分配关系。

在资源税改革问题上，有些学者认为应该遵循清费立税的改革思路，对于资源相关的收费制度进行调整，增强税收的功能；另外一些学者则认为税和费各自都具有存在的理论根据和现实基础，在一定层面上二者的协调共存能够更好地促进资源的有效利用和经济的稳定、可持续发展，基于此，应理顺资源税和各类资源收费项目之间的关系，构建两者相互兼容的制度体系。

崔景华同志的专著立足于税费并存及功能互补的角度，对我国资源税及资源收费制度进行了全面而深入的分析，通过面

板数据模型等实证分析手段，对当前我国的资源税与资源能源消耗量之间、资源税与能源使用效率之间的关系进行了定量分析，形象地刻画了资源税的作用机理，为进一步深入研究资源税费的制度改革模式提供了重要的实证分析结果，打破了原先财税学术界受制于数据而难以深入研究的瓶颈，开展了较深入而富有价值的研究。此外，对于国外的资源税费制度进行了较为系统的介绍和经验总结，在此基础上提出了完善我国资源税和资源收费制度之间协调模式的政策建议。整个研究逻辑严谨、内容丰富、框架清晰，体现了作者扎实的理论 and 实证分析功底。

作为崔景华的导师，我非常高兴能够看到付出了作者诸多汗水和辛劳的著作问世。今后希望崔景华同志在学术科研的道路上迈出更加坚实的步伐，创造和收获更多、更有价值的学术研究成果。

王国华

2014年11月

目 录

导 论	(1)
第 1 章 资源税费理论基础	(28)
1.1 资源管理基本经济关系	(29)
1.1.1 所有者与使用者之间的财产权益关系	(30)
1.1.2 行政管理者与使用者之间的收益分配关系	(32)
1.1.3 资源使用者之间的经济关系	(32)
1.1.4 资源管理系统内部的经济关系——中央与地方 的经济关系	(34)
1.2 资源税收理论基础	(35)
1.2.1 外部性理论	(36)
1.2.2 不完全市场理论	(41)
1.3 资源收费理论基础	(46)
1.3.1 产权理论	(47)
1.3.2 租金理论	(53)
第 2 章 资源税制度运行效应实证分析	(60)
2.1 我国资源及能源消耗情况介绍	(61)
2.1.1 我国经济与资源使用情况介绍	(62)
2.1.2 我国能源消耗与人均 GDP 关系分析	(62)
2.2 影响能源使用效率的因素分析	(63)

2.2.1	能源使用效率国别比较	(63)
2.2.2	能源使用效率影响因素	(64)
2.3	文献回顾	(65)
2.3.1	能源效率相关实证研究文献	(65)
2.3.2	资源税相关实证分析文献	(67)
2.4	计量模型的说明	(68)
2.4.1	计量模型介绍	(68)
2.4.2	变量的选取与说明	(69)
2.5	资源税对能源使用效率的实证分析	(70)
2.5.1	各省能源使用效率的描述性统计	(70)
2.5.2	面板数据分析模型下的计量回归分析	(71)
2.6	资源税对能源消费的作用机理实证分析	(76)
2.6.1	各省能源消费的描述性统计	(76)
2.6.2	面板数据分析模型下的计量回归分析	(77)
2.7	总结与政策建议	(81)
2.7.1	总结	(81)
2.7.2	政策建议	(82)
第3章	资源税收制度模式优化分析	(83)
3.1	资源税收制度目标及评价准则	(84)
3.1.1	资源税收制度的设置目标	(84)
3.1.2	资源税收制度合理性评价准则	(85)
3.2	资源税收的征收对象及环节的制度建设	(86)
3.2.1	资源税收的征收对象	(86)
3.2.2	资源税收的征收环节	(87)
3.2.3	各环节税收制度安排	(90)
3.3	资源税收征收比率的制度建设	(97)
3.3.1	矫正负外部性的税率设计	(97)
3.3.2	实现代际公平的税率设计	(101)
3.4	税负转嫁模型下的征税方式设计	(103)
3.4.1	局部均衡分析与税负转嫁一般原理	(103)

3.4.2	不同征税方式与税负转嫁的关系	(106)
3.4.3	最优征税方式的制度设计	(108)
第4章	资源收费制度模式优化分析	(109)
4.1	资源收费制度目标及评价准则	(109)
4.1.1	资源收费制度的设置目标	(109)
4.1.2	资源收费制度合理性评价准则	(111)
4.2	资源收费环节的制度设计	(111)
4.2.1	资源价值构成因素	(111)
4.2.2	资源收费环节设计	(112)
4.3	资源收费比率的制度设计	(113)
4.3.1	所有者权益的价值补偿比率	(114)
4.3.2	探矿权费用的征收比率	(115)
4.4.3	采矿权费用的征收比率	(116)
第5章	资源税费制度国际比较与借鉴	(118)
5.1	资源税收制度的国际比较	(118)
5.1.1	资源开采环节的税收制度	(118)
5.1.2	资源消耗环节的税收制度	(123)
5.1.3	资源回收再利用环节的税收制度	(130)
5.2	资源收费制度的国际比较	(133)
5.2.1	权利金	(133)
5.2.2	矿区使用费	(137)
5.2.3	矿业权租金	(138)
5.2.4	矿业权申请费	(139)
5.2.5	红利	(140)
5.3	资源税费制度国别分析及启示	(140)
5.3.1	资源税费制度国别分析	(140)
5.3.2	国外资源税费制度借鉴与启示	(151)

第6章 我国资源税收制度现状及改革思路	(156)
6.1 资源税收制度现状	(156)
6.1.1 资源税现状	(156)
6.1.2 资源消耗相关税制现状	(169)
6.1.3 资源循环再利用税制现状	(170)
6.2 资源税制存在的问题	(173)
6.2.1 资源税存在的问题	(173)
6.2.2 资源消耗税收制度中存在的问题	(180)
6.2.3 资源循环再利用税收制度中存在的问题	(181)
6.3 资源税收制度完善对策	(182)
6.3.1 资源税完善对策	(182)
6.3.2 资源消耗税制完善对策	(186)
6.3.3 资源回收再利用税制完善对策	(188)
第7章 我国资源收费制度现状及改革思路	(190)
7.1 我国资源产权及收费体系概述	(190)
7.1.1 我国资源产权制度	(190)
7.1.2 我国资源收费体系	(195)
7.2 矿产资源补偿费制度改革	(198)
7.2.1 矿产资源补偿费制度现状	(198)
7.2.2 矿产资源补偿费中存在的问题	(200)
7.2.3 改矿产资源补偿费制度为权利金制度	(204)
7.3 矿区使用费制度改革	(207)
7.3.1 矿区使用费制度现状	(207)
7.3.2 矿区使用费制度完善方向	(208)
7.4 石油特别收益金制度改革	(209)
7.4.1 我国石油市场结构及定价机制	(210)
7.4.2 石油特别收益金制度现状	(211)
7.4.3 石油特别收益金制度完善对策	(212)
7.5 探采矿权使用费和价款制度改革	(213)
7.5.1 探采矿权使用费改革	(213)

7.5.2 探采矿权价款改革	(213)
第8章 资源税收与收费制度的协调完善	(217)
8.1 资源税收与收费制度功能的协调	(218)
8.1.1 协调资源税收与收费制度的形式及体系	(218)
8.1.2 协调资源税收与收费制度的功能	(219)
8.2 资源税收与收费负担的协调	(221)
8.2.1 协调资源税费两者之间的成本负担	(221)
8.2.2 协调资源税费与企业的成本负担	(222)
8.3 资源税费征管模式的协调	(222)
8.3.1 协调政府间征管关系	(222)
8.3.2 建立健全资源保证金制度	(224)
8.4 资源税费收入用途的协调	(225)
8.4.1 规范资源税收入的用途	(225)
8.4.2 规范资源收费的用途	(226)
8.5 总结及展望	(227)
附 录	(229)
参考文献	(237)
后 记	(251)

导 论

一、研究背景及意义

(一) 研究背景

自然资源，也称作天然资源，指天然存在的自然物（不包括人类加工制造的原材料），且具有利用价值，如土地、矿藏、水利、生物、气候、海洋等资源，是生产的原料来源和布局场所。^① 自然资源是人类社会赖以生存和发展不可或缺的物质基础。纵观人类社会发展的全部历史，实际上就是一部开发利用自然资源的历史。如表 1 所示，从远古的石器时代开始，历经铜器时代、铁器时代，直到蒸汽机时代和当今的电子、核能时代，人类开发利用资源的水平不断上升、内涵不断扩大。^②

表 1 人类社会发展与资源的关系

人类社会发时期		时 间	主要利用资源	对自然的态
采猎文明	旧石器时代	距今约 250 万年至 1 万年前	可制作石器的各类岩石	依赖自然
	新石器时代	距今约 1 万年至 5000 年前	岩石、陶土、玉石	
农业文明	青铜和铁器时代	距今约 4500 年前至 18 世纪前叶	铜、锡、铅、铁、 金、银	改造自然

^① 自然资源的定义来自于辞海中的相关解释整理。

^② 冯凌云：“矿山企业税费结构优化研究”，中南大学，2004 年。

续表

人类社会发时期		时 间	主要利用资源	对自然的度
工业文明	产业革命时期	18 世纪晚期至 19 世纪末	煤、铁	征服自然
	电子技术时期	20 世纪 30 年代至 20 世纪 60 年代	石油、稀土、放射性元素	
后工业文明	信息技术时期	20 世纪 70 年代至今	节能、环保的可替代资源	善待自然

资料来源：林爱文所著的《资源环境与可持续发展》（2005 年）以及百度网站相关资料整理而得。

与人类生存与发展息息相关的各种自然资源中，矿产资源是最基本的生产资源和劳动对象，在现代工业生产和国民经济发展中起到越来越重要的作用。到了电子科技和知识经济时代的今天，70% 的农业生产资料与 80% 以上的工业用原料来自矿产资源。20 世纪 70 年代以来，全世界 GDP 增长与矿产资源需求增长基本同步，这反映出人类物质财富与国家经济发展对矿产资源的依赖程度甚高。从发达国家和发展中国家的矿产资源消耗情况来看，在过去的 50 多年里，约占世界人口 20% 的发达国家和地区（西欧、北美、日本和俄罗斯）消耗了世界 80% 的矿产资源（Linden, 2006）；最近 20 年中，世界矿产资源需求增长量的 2/3 来自发展中国家，发展中国家经济发展带来的矿产资源需求增长是世界矿产品市场的主体组成部分。

就我国的情况而言，作为世界资源大国，我国矿产资源品种多、总量大，已发现的有 172 种矿产资源，查明资源储量的有 159 种；已查明的矿产资源总量约占世界的总量 12%，仅次于美国和俄罗斯，居世界第三位。《中国矿产资源报告（2013）》披露，我国煤炭、石油、天然气、铁、铜、钨、钼、金等矿产勘查取得重要进展：煤炭勘查新增查明资源储量 616 亿吨、铁矿 40 亿吨、铜矿 431 万吨、金矿 917 吨、钾盐 1461 万吨。截至 2012 年底，石油剩余技术可采储量 33.3 亿吨，天然气 4.4 万亿立方米；查明资源储量煤炭 1.4 万亿吨、铁矿 775 亿吨、铜矿 9037 万吨、铝土矿 38 亿吨、金矿 8196 吨。煤炭、粗钢、水泥等矿产品产量稳居世界首位，国内供应能力不断增强。但是，人均占有量仅为世界平均水平的 58%，居世界第 53 位；资源区域分布不均，能源矿产主要分布在北方，铁矿主要分布在东北和西南，磷矿主要在南方；用量较少的矿产资源相对丰富，而石油、天然气、富铁矿、钾盐、铜、铝等大宗矿产，储量远不能满足经济社会发展的需要，比如这几年，我国的石油和铁矿石的对外依存程度都超过了 50%。我国煤炭资源、石

油天然气资源的分布结构见图 1 和图 2。^①

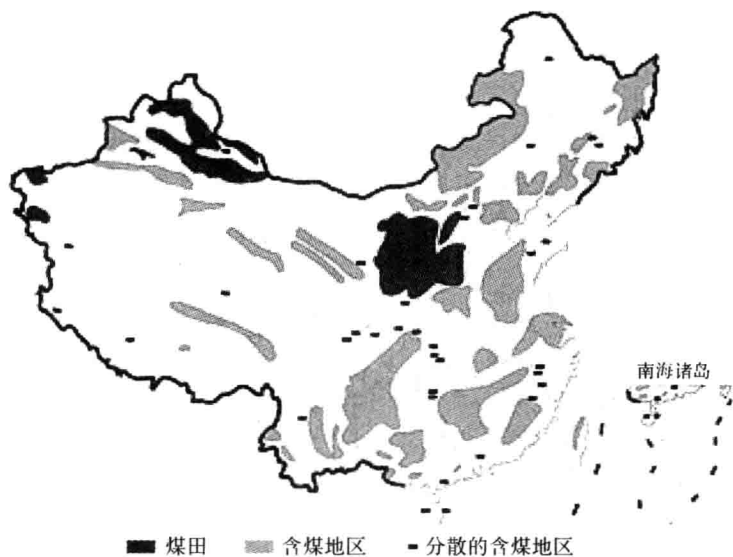


图 1 我国煤炭资源分布示意图

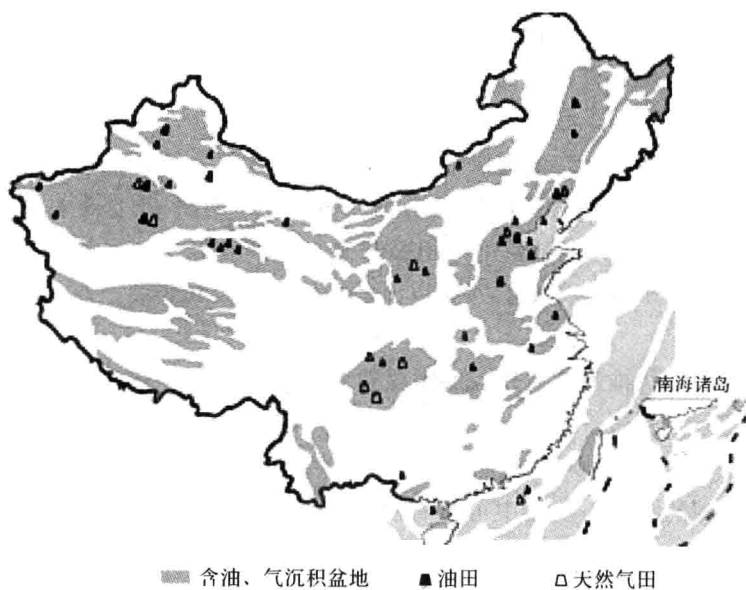


图 2 我国石油、天然气分布示意图

^① 资料来源于中国网关于《中国自然资源概况》的文献资料。

改革开放 30 多年来,我国在经济、社会各个方面都取得了举世瞩目的成就。世界银行报告《2020 年的中国》中曾这样高度赞赏中国的发展:“中国只用了一代人的时间,便取得了其他国家用了几个世纪才能取得的成就,在一个人口超过非洲和拉丁美洲总和的国家中发生这样的事,这是我们这个时代最令人瞩目的发展。……中国经济的成功,可能是 20 世纪后半叶以来世界最重要的事件和最伟大的成就之一。”但是,在肯定成绩的同时,我们不得不清醒地认识到,我国依托高能耗的经济增长模式存在诸多问题,如能源资源消耗过多、资源浪费和环境污染问题严重等。

我国的高能耗经济增长模式始于 20 世纪 50 年代末的“大跃进”时期。重工业的发展在很长一段时间都是国民经济的一个重要驱动因素。1985 年,重工业占到全国工业 GDP 的 55%,到 1990 年,这一比例下降到 50%,但到了 2000 年,该比例又回升到了 60%。进入 21 世纪,我国经济增长明显地具有重化工业为主导的特征。电力、钢铁、机械设备、汽车、造船、化工、电子、建材等工业成为国民经济增长的主要动力。究其内在原因是因为,在我国长期存在着能源、交通、通信等产业“瓶颈”对国民经济产生制约的这一最突出的矛盾,而经过十几年的迅速发展,到了 20 世纪末期,我国具备了解决上述矛盾的实力。随着能源、交通、通信基础设施建设的快速发展,电力、运输车辆、建筑材料、钢铁、有色金属、石油化工和机械电子等产品和建筑业的需求被带动了起来,并推动了第二产业的发展。这种以工业发展为核心的产业结构需要一次能源供给的不断增长来提供支撑,而我国经济社会发展中,95% 以上的能源、80% 以上的工业原料、70% 以上的农业生产资料、1/3 的饮用水和许多城乡生活用品都来自矿产资源,如果将制造业等下游产业算进去,矿业则支撑了 70% 以上的国民经济及其相关产业的运转(彭齐鸣,2012)。

目前我国加快推进工业化、城镇化和农业现代化的经济发展模式使得矿产资源需求不断膨胀。图 3 是自 1985 年以来我国 GDP 增长总量指数(每个指标都以上年数值为 100)和能源(煤炭、石油、天然气、电力)消耗增长总量指标之间的关系。从图中可以看出,1998 年至 2004 年我国能源消费速度直线上升,尤其是在 2002~2004 年间超过 GDP 的增长速度,其他年份则低于 GDP 的增长速度。

高能耗导致我国资源供给紧张局面,使得我国矿产品贸易依存度越发显著,大宗矿产品进口持续增长。2012 年,矿产品进出口贸易额为 9919 亿美

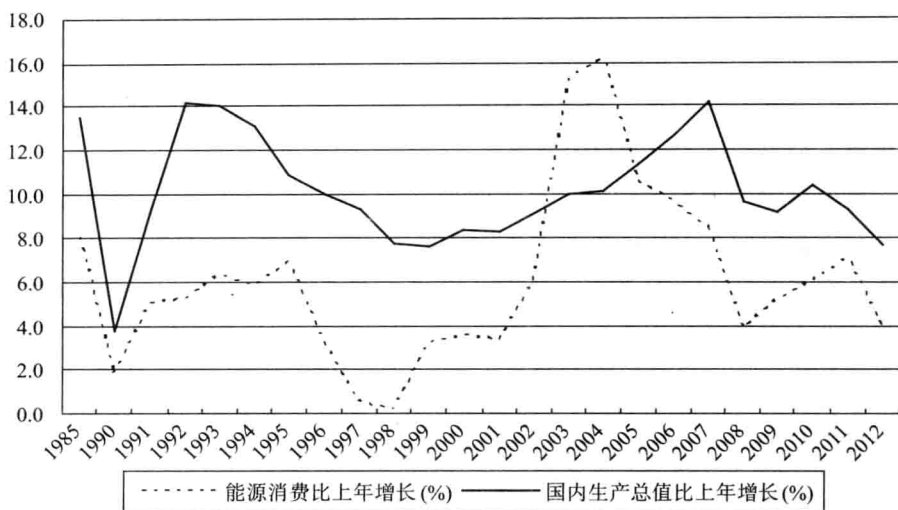


图3 能源消费与国内生产总值的增长速度

元,同比增长3.4%。进口煤炭2.89亿吨,同比增长29.8%;石油3.11亿吨,同比增长5.6%,对外依存度为57.8%;铁矿石7.44亿吨,同比增长8.4%,对外依存度为58.7%。来自国土部的最新数据显示,我国石油、铁、铜、铝、钾盐等五大矿产的对外依存度都超过了50%的安全警戒线,其中石油和铁矿石对外依存度甚至高达56%以上。矿产品产量持续增长,但对外依存度却不断攀升的主要原因在于我国矿产资源增长的速度滞后,即矿产资源供给与我国经济发展对矿产资源的需求量是不匹配的,从长期来看,我国矿产资源是短缺的。

矿产资源消费快于生产,生产快于勘查,这是我国近年来长期存在的现状。“十一五”时期,我国已成为矿产品生产和消费大国,煤炭、钢、10种有色金属、水泥等产量和消费量均居世界第一。2012年4月,国土资源部部长徐绍史曾表示,未来10~20年,我国经济社会发展对矿产资源的刚性需求与供给刚性制约矛盾将日益严峻。据预测,到2020年,我国将有25种矿产出现不同程度的短缺,其中11种为国民经济支柱性矿产。

为了有效增加矿产资源开发数量、鼓励和引导民资积极参与矿产勘查开发,2012年6月,国土资源部和全国工商联联合出台了一系列政策措施。但迄今为止,更多的民资尚在观望。除了顾忌投资风险大、资金门槛高、回报周期长等因素外,矿产资源领域存在的体制机制问题也是阻碍民资跨向这一

行业的主因。自 2005 年以来，多部委曾多次联合展开矿产资源开发整合专项行动，经历了长达 7 年的整治，目前全国的矿业权数量已经减少了 2.6 万个，比过去减少了 44%。但仍然没有充分调动民资进入的积极性，矿产资源供需紧张的局面没有得到根本解决。

资源供需不均衡的同时，在资源的开发、利用过程中存在大量浪费现象。目前我国国有大型煤矿的矿井回采率为 50% 左右，地方煤矿为 30% ~ 40%，而乡镇煤矿低于 20%，全国平均回采率仅为 32% 左右，这远远低于其他矿业大国的回采率水平。据测算，如果煤矿业回采率提高 1%，就可以在不增加矿业基础建设投资的情况下每年增产 1000 万吨；提高 10% 就可以增产 1 亿吨（朱永峰，2007）。如何提高资源的开采利用水平、制止乱采滥挖对资源的破坏，是我国经济建设中面临的重大课题。

除了资源供给不足之外，我国的经济增长和发展还将受到因大量本地化使用化石燃料所造成的环境影响因素的制约。目前我国每天大约消耗 570 万吨煤、640 万桶石油。造成了严重的污染的包括固体废弃物、水资源污染和跨地区乃至全球层面的大气污染。我国每年需要处理大约 3 亿吨废煤。自 1949 年以来，我国已经开采了 380 亿吨煤炭，其中有 35 亿吨堆积成了 2600 个废煤堆，大多位于五个产煤大省，即山西、辽宁、山东、河南和河北（占废煤总量的 70%）。类似的，热电厂燃煤生产的煤灰也不可能完全被处理掉。煤炭在存储过程中以及燃烧产物会使得数种微量元素（比如汞）流入水体，造成含水层被污染。炼焦厂排出的废弃物污染了地表水体。但最为严重的环境影响还是大气污染。二氧化碳和氮氧化物能够在离源头很远的地方导致酸雨，造成土壤污染，扰乱当地生态。微粒物质，特别是粒径较小的微粒污染物，能够导致呼吸系统疾病。而燃烧产生的二氧化碳则增强了温室效应，导致全球气候变暖。当前，我国 2/3 的城市缺水，资源枯竭型城市占比已经接近 60%，单位 GDP 的能耗是世界平均水平的 2.2 倍，碳排放总量世界第一。

中国社科院发布首部《全球环境竞争力报告（2013）》揭示了我国环境污染的严重程度，《报告》对 2012 年 133 个国家的环境竞争力进行了排名，中国名列第 87 位，而三甲分别为瑞士、德国、挪威。目前我国 500 多个大型城市中当环境空气质量能达到世界卫生组织空气质量标准的城市很少。如果单独看生态环境竞争力，中国在全球 133 个国家中排名倒数第九，为第 124 位。其中，中国的空气质量在 133 个国家中排名全球倒数第二。从反映空气污染程度的三项关键指标来看，细颗粒物（PM_{2.5}）、氮氧化物和二氧