

Review on Public Finance & Economics

財政經濟評論

中南财经政法大学财税研究所 编
湖北财政与发展研究中心

2014年·下卷



经济科学出版社
Economic Science Press

2014 年 · 下卷

No. 1 2014

Review on Public Finance & Economics

財政經濟評論

中南财经政法大学财税研究所
湖北财政与发展研究中心 编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政经济评论. 2014 年. 下卷 / 中南财经政法大学
财税研究所, 湖北财政与发展研究中心编. —北京:
经济科学出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5194 - 7

I. ①财… II. ①中…②湖… III. ①经济 - 文集
IV. ①F - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 266475 号

责任编辑: 白留杰

责任校对: 郑淑艳

责任印制: 李 鹏

财政经济评论

2014 年·下卷

中南财经政法大学财税研究所 编
湖北财政与发展研究中心

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 010 - 88191354 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [bailiujie518@126. com](mailto:bailiujie518@126.com)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 11 印张 200000 字

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5194 - 7 定价: 38.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

財政經濟評論

Review on Public Finance & Economics

编委会名单

学术顾问 (以姓氏笔画为序)

马国强	王亘坚	丛树海	许毅	许建国
刘邦驰	陈共	何盛明	何振一	吴俊培
张馨	姜维壮	贾康	高培勇	梁尚敏

编委会主任

杨灿明

编委会副主任

陈志勇 庞凤喜

编委会委员

陈光焱	王金秀	侯石安	叶汉生	刘孝诚
艾华	甘行琼	李大明	刘京焕	

编辑组成员

主任: 庞凤喜 (兼)

编辑:	李波	李景友	高亚军	薛钢
	程黎	王银梅		

目 录

财政理论

公共资源收益形成与分配机制研究

..... 刘尚希 樊轶侠 (1)

中国地方政府性债务形成及风险控制研究

..... 丁松林 (23)

地方政府财政责任的度量与评估研究：以省级政府为例

..... 甘行琼 刘 杰 (41)

传统文化对中国封建社会财政制度变迁的影响

..... 周春英 刘学琳 (53)

税制改革

我国土地增值税制度的回顾、评价与展望

——基于与中国台湾地区税制比较研究的视角

..... 刘植才 (67)

论我国税制改革、征管改革面临的困境及其化解

..... 庞凤喜 张念明 (80)

对放弃国籍者征收弃籍税的可行性研究

..... 李敏哲 (89)

财税政策

区域性税收优惠政策：从改革引擎到规范对象
..... 湖北省税务学会课题组（99）

财政分权、政府竞争与环境污染
..... 毛 晖 杜小娟 张佳希（115）

我国出口退税政策对节能减排的影响
..... 俞 杰（123）

税收征管

商事登记制度改革对税收征管的影响
——以深圳商事登记制度改革为例
..... 深圳市税务学会课题组（133）

我国税收社会化管理研究
..... 青岛市国家税务局课题组（144）

加强服务投诉管理 提升纳税服务质效
——以辽宁国税为例
..... 李振柱（159）

公共资源收益形成与分配机制研究

刘尚希 樊轶侠

摘要：目前，我国公共资源收益的形成与分配的不合理已经成为影响收入分配差距不断扩大的重要原因，但是由于我国产权制度的不健全，还缺乏对我国公共资源收益深层次制度基础问题的研究。本文从公共资源等相关基础概念为基础，以土地、矿产资源为例，实证研究了上述公共资源产权收益的来源、规模、结构与流失，进而分析公共资源收益的具体使用方向和现阶段中央、地方之间的利益分配机制，最后从提高公共资源收益全民共享程度的角度提出制度规范的建议。

关键词：公共资源；公共产权；全民共享

任何国家都有公共资源，其收益的形成与分配都是基于产权制度。这是市场经济国家的通行规则。我国是从计划经济走向市场经济的国家，产权制度仍在构建之中，公共资源收益形成与分配的行政主导色彩很浓，公共资源收益形成、分配的不合理在我国是一个十分突出问题，贫富差距的快速扩大与此有密切的关系。当前对于这个问题的研究主要是在政策层面，缺乏基于基本经济制度、产权制度和财政分权制度的深入探讨。鉴于该问题的复杂性，本文主要从实证研究的角度切入，试图揭开公共资源收益形成与分配的面纱，从而为探寻深层的制度基础及其改革提供线索。

一、相关概念的界定

(一) 公共资源

由于研究角度的不同,不同学者对公共资源的内涵界定有较大的差异。从狭义上讲,公共资源是指自然生成或自然存在的资源,它能为人类提供生存、发展、享受的自然物质与自然条件,是人类社会经济发展的基础条件。从广义上讲,公共资源包括一切由全体社会成员共同享有,能为人类提供生存、发展、享受的自然资源、社会资源和行政资源。本文将公共资源内涵界定为由全体社会成员享有并由政府代行所有权的公共自然资源。

就所有权性质来看,我国宪法第9条规定:矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。依据其权属性质,可以将公共自然资源分为两类:国家所有的自然资源 and 集体所有的自然资源,如农村集体土地、集体林场就不属国家所有,也不在本文的讨论范围。

(二) 公共资源的资产化

公共资源转化为公共资产,是公共资源能够为权属人带来经济利益的前提。根据《辞海》的定义,“资产是指一个单位所拥有的各种财产、债权和其他将会带来经济利益的权利”。资产及其构成条件应包括:(1)拥有或所有;(2)经济利益或获取经济利益的权利;(3)能够控制的可预期的未来经济利益。资产的本质在于它是一种经济资源,具有权属性、经济性、收益性和有偿性。公共资源能否转化为公共资产,最重要的两个条件是:是否具有稀缺性特征和是否具有较为明确的产权特征。

根据稀缺性和产权特征明确性的强弱,可以将公共自然资源分为三类:第一类,资产化程度较高,能够带来明显经济收益并进行资产化管理的,主要是土地资源和各类矿产资源;第二类,具有一定的资产化基础,经济收益不明显,亟待通过资产化管理加强资源保护的,主要包括水资源(地表水、地下水)、森林资源、野生动植物资源、海洋渔业资源等;第三类,资产化水平低,开发程度不高,应进一步合理开发利用的各类新能源和资源,主要包括风能、大气、海洋、潮汐等。就我国实际来看,公共资源资产化主要是第一类——土地资源和各类矿产资源,也是本文实证分析的主要对象。

（三）公共资源的产权化

产权是财产权的简称。马克思指出，产权本质上是一种法权关系，是生产关系的法律表现。产权是一个有着丰富内容的权利束，是从所有权的各项权能分离出来的，并可成为不同独立主体拥有的财产权利，如占有权、使用权、经营权、收益权、处分权等。国有土地、矿产的所有权以外的其他权能，法律上可统称为用益物权，它可以为不同的主体所拥有，如地方政府、国企、民企、外企和个人等。所有权概念强调以“拥有”为中心，产权概念强调以“利用”为中心。在市场经济条件下，任何所有权都面临着产权化的问题。由于我国缺乏健全的产权制度，用益物权即产权的取得方式，主要是各级政府的行政审批。

（四）公共资源收益

广义的公共资源收益是指公共资源在不同产权主体之间配置使用所获得的总收益，涉及一系列的利益相关者。如城镇住宅用地的收益，涵盖了住户、开发商和政府。狭义的公共资源收益是指政府出让公共资源所获得的价款，即产权交易所得。显然，与资源相关的税收，以及与税收类似的行政性收费，都不属于公共资源产权收益。由于我国强调所有权，而忽视了产权制度建设，公共资源的产权收益、行政性收费和资源性税收在认识上是混淆的，在实际操作上也由于行政权与财产权混合行使，不同性质的收益边界不清，这给实证分析带来了不小的困难。在国际货币基金组织对财政收入的定义中，税收与产权收益是明确分开的，而在我国是混同的。公共产权制度的缺失，是导致大量公共产权收益流失的根本原因。这也致使公有制未能在国家财政上规范地体现出来，而是以一种扭曲的形式来反映，如“土地财政”就是典型。本文的研究着眼于广义的公共资源收益，但主要以狭义公共资源产权收益为实证分析内容。

二、公共资源收益的形成

基于数据的可获得性，下面的实证分析仅仅涵盖土地、矿产资源的产权收益。这两类产权收益源自自然资源的有偿使用制度，是市场化改革的产物。严格说来，我国公共资源收益的形成还不是市场化的，带有很强的行政色彩。作为所有者，政府出让公共资源的身份应是经济主体，而不能是行政主体。产权转让或交易，属于市场行为，是民商法调整的对象，出让方与受让方是平等的

身份。而行政主体履行行政管理职能,属于行政法调整的对象,与市场主体不是平等关系。而我国土地、矿产资源的出让行为却兼有所有者职能和行政监管职能,二者是混淆的。

在这里,土地、矿产资源的产权收益应是指政府作为所有者按照市场原则出让一部分所有者权能——如使用权、开发权而获得的收益。但在现实中,市场原则难以完全遵循。因为出让方是由行政部门来兼任的,而行政部门并不同时具有市场主体意识,本来是“裁判员”,但又时常充当“运动员”。这使产权收益的形成难以从市场角度来评估,只能从相关的行政性规定来把握。这些行政性规定通常构成了产权收益形成的依据。

(一) 土地产权收益

1. 我国土地产权收益形成的依据。从1987年深圳创全国之首出让土地和1988年《中华人民共和国宪法修正案》明确允许土地使用权出让为始,基本以1988年、1998年、2004年《土地管理法》三次修正为分水岭,可以将我国土地收益形成划分为以下三个阶段:

第一阶段:形成和起步阶段(1987~1997年)。1988年,《宪法修正案》规定:“土地使用权可以依照法律的规定转让”;同年,《土地管理法》(修正案)增加了“国家依法实行国有土地有偿使用制度”等规定。由此,我国土地资产管理开始步入市场化改革的轨道。1993年颁布的《城镇土地估价规程》,在全国范围内展开了土地资产的清产核资工作。1994年出台的《城市房地产管理法》,第一次对土地使用权的出让和转让作出了明确规定。这一时期土地收益制度被动出台的特征明显,制度调整缺乏前瞻性和全局性。

第二阶段:调整阶段(1998~2003年)。1998年《土地管理法》做了第二次修正,确立了保护耕地和推进国有土地使用权制度改革两大目标。1999年前后,《建设用地审查报批管理办法》、《国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定》和《规范国有土地租赁若干意见》等相继出台,允许以土地租赁、作价入股、授权经营等多种方式取得土地产权。1999年,财政部发布《新增建设用地土地有偿使用费收缴使用管理办法》,将新增建设用地划分为15个等别征收土地有偿使用费,并实行中央和地方30:70分成,分别缴入中央和地方国库,专项用于耕地开发。2001年,国务院《关于加强国有土地资产管理的通知》,要求商业性房地产开发用地必须以招标、拍卖方式供应。这一时期土地收益形成制度不断调整,其核心是加强了对新增用地和供地总量的控制。

第三阶段:规范阶段(2004年至今)。2004年《土地管理法》(修正案)规定,“除符合土地利用规划并依法取得建设用地的企业,因破产、兼并等情

形致使土地使用权依法发生转让外,集体所有的土地只有经国家征收转为国有土地后,才能出让、转让”。国家垄断土地使用权交易的一级市场,政府对农民集体所有土地“先征后让”。国务院于2007年明确提出将土地出让收入纳入预算管理,意味着土地收益的分配与监督机制发生重大转变。2008年,国务院《关于促进节约集约用地的通知》,规定除军事、社会保障性住房和特殊用地可以继续以划拨方式供应外,其他用地均实行有偿使用,工业和经营性用地都必须实行招拍挂制度。这也是针对土地收益形成机制的一次调整,但实际执行中被各地的招商引资弄得名存实亡了。2011年出台《国有土地上房屋征收与补偿条例》,明确补偿标准、补助和奖励措施,以保护被征收房屋群众的利益。从近两年的实施情况看,土地产权收益形成制度更为重视保障被征地农民和被拆迁居民的合法利益,对土地市场的监管也更为严格。

2. 我国土地产权收益的来源、规模与结构分析。国有土地产权收益包括以协议、招标、拍卖、挂牌等多种方式出让土地形成的收入。从收益来源看,主要包括:第一,土地使用权出让收入。土地行政主管部门通过出让的方式将土地使用权在一定年限内让与土地使用者,由土地使用者向土地行政主管部门缴纳土地使用权出让金。采用招标、拍卖方式出让的,按实际成交金额计收;以协议方式出让的,向土地使用者收取的出让金,以评估备案的地价为基础协商确定,但不得低于国家规定的最低价额标准。第二,行政划拨土地相关收入。划拨用地的使用者缴纳的补偿、安置等成本性收益。第三,土地租赁收入。土地使用者向土地行政主管部门每年或定期缴纳相当于地租的租金。第四,土地使用权作价出资或土地入股收益。土地行政主管部门委托具有资质的估价机构在评估土地使用权价格的基础上,通过对评估出的地价进行作价出资入股后投入到企业的总股本中,企业获得国有土地使用权,土地行政主管部门(或其委托的国有资产投资经营机构)按照土地使用权价格在企业总股本所占的比例参与企业的分红。

土地使用权出让收入是土地产权收益的主要组成部分,是地方政府依据《土地管理法》、《城市房地产管理法》等有关法律法规和国家有关政策规定,以土地所有者身份出让使用权所取得的收入。而预算科目中的“国有土地使用权出让金收入”则是指政府收取的土地出让收入中,扣除土地开发基金、土地收益基金、新增建设土地使用费后的部分。从预算科目看,国有土地使用权出让金收入由四部分收入组成(见表1):一是招标、拍卖、挂牌和协议出让土地取得的土地出让总价款;二是改变原有土地用途补缴的土地价款;三是划拨土地取得的补偿性收入;四是国有土地出租等其他配置方式取得的土地价款。

表 1 国有土地使用权出让金收入构成

收益名称	收益性质及说明	征收标准	管理方式
土地出让总价款	财产收益。成交总价款扣除财政部门已经划转的国有土地收益基金和农业土地开发资金后的余额	招拍挂的实际成交价或协议价	纳入地方政府性基金预算管理。大部分用于成本补偿性支出，余下的用于保障性安居工程、农业农村、教育、城市建设等方面
补缴的土地价款	出让国有土地使用权改变土地用途和容积率等土地使用条件应当补缴的土地价款	按评估价格补缴	纳入地方政府性基金预算管理
划拨土地收入	划拨土地取得土地补偿费、安置补助费、青苗补偿费、拆迁补偿费等补偿性收入		纳入地方政府性基金预算管理
其他土地出让金收入	出租国有土地向承租者收取的土地租金收入等	出租或其他配置方式的实际成交价或协议价	纳入地方政府性基金预算管理

从规模看，1999~2013 年，我国国有土地使用权出让收入，从 1999 年的 514.3 亿元上升至 2013 年的 41250 亿元，增长了 80 倍；其中以招拍挂和协议出让土地方式取得的收入占比在 99% 以上，土地租赁租金和其他供应方式收入合计不足 1%。2008~2013 年，国有土地使用权出让收入合计达 15.6 万亿元，占同期全国地方财政本级收入的 55%，是地方政府可支配财力的重要来源（见图 1）。

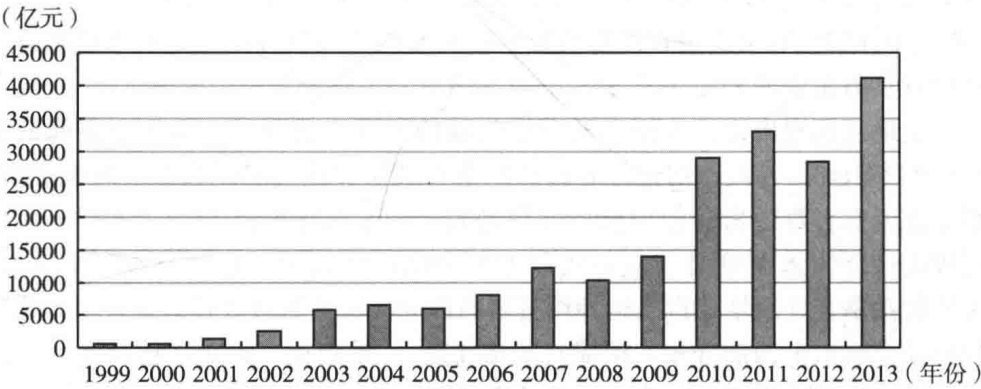


图 1 我国国有土地使用权出让收入规模

资料来源：《中国国土资源统计年鉴》。

3. 对土地产权收益流失程度的判断。总体看,土地产权收益流失分为两种情况:一是政府行为。政府出于招商引资等目的,以零地价或低地价转让土地使用权,或者管理不到位,导致土地产权收益流失。例如,受工业发展和招商引资政策影响,工业用地形成“全国性买方市场”,政府以低地价引资或返还土地净收益,政府财政实际获得很少。再如,政府为吸引房地产开发企业参与城市建设,将一些未经“七通一平”整治的生地、未完成拆迁的毛地放入一级市场,容易导致出让土地价格大大低于实际应有价值。二是官员个人寻租行为。官员以职权或利用制度漏洞,搞权钱交易,压低出让价格或变相划拨等造成国有土地收益流失。划拨用地违规进入市场转租、入股等违法行为普遍存在,形成隐形存量土地市场,造成国有权益的流失。再如,部分地方政府未按规定年限及时更新基准地价^①,使基准地价不能反映市场真实价格的变动趋势,既不能发挥其引导土地资源合理配置的导向作用,也给一些腐败寻租提供了操作空间。

对于第一种情况,审计署和国土资源部公布的相关公告已有披露,管中窥豹,可见一斑。由于征收不到位、缴款单位拖欠等原因,2008年1月至2009年6月,有12个省区市本级和26个市县区有关部门应征未征土地出让收入752.54亿元;同期,17个省区市中有一部分为吸引投资,自行出台税收减免和先征后返政策,或以各种名义将税收和土地出让金等收入返还给企业,涉及金额125.73亿元^②。据国土资源部2014年发布的《国家土地督察公告(第7号)》,2013年,有41个城市以违规设置出让限制条件、不按法定程序出让、低价出让、毛地出让等形式违法违规出让土地,涉及1339个项目,土地面积5526.67公顷;46个城市存在违规少征、欠征或擅自减免土地出让收入等问题,欠缴土地出让收入492.03亿元。而实际的情况可能远大于此。

对于第二种情况,从2008年起,以划拨方式供应土地被明文限制,工业和经营性用地都必须实行招拍挂制度,招拍挂出让土地占比不断提高,土地隐形交易减少。2013年,全国出让国有建设用地面积36.70万公顷,出让合同价款4.20万亿元,其中通过招拍挂出让土地面积占比92.3%,协议出让土地面积占比不足8%^③。但其中漏洞依然不少,如虚报耕地骗取建设用地指标并转卖;不少地方政府征收或者征用土地、房屋拆迁及其补偿、补助费用的发放、使用情况等不公开,为权力寻租提供了滋生的土壤。

① 例如北京市2014年实行的基准地价是2002年调整设置的。

② 审计署2010年第12号公告,《17个省区市财政管理情况审计调查结果》。

③ 《2013中国国土资源公报》。

(二) 矿产资源产权收益

1. 我国矿产资源产权收益形成的依据及其演变。矿产资源产权是由矿产资源所有权及其派生的矿业权(探矿权和采矿权)等权利组成的权利集合。目前我国矿产资源所有权行使者是中央和地方的国土资源部门和央企(如油气资源)。矿产资源产权收益是指矿产资源所有者权益,包括矿产资源的使用、矿业权的出让而产生的收益。矿产资源的产权收益不仅产生在政府矿业权的出让环节,还产生在矿业权的开发使用上,即产权收益包括中央和地方所属资源企业上缴的红利。需要特别说明的是,资源税开征的初衷是调节级差收益,不存在产权交易,不能算作产权收益。

在计划经济时期,矿业权附属于国家地质工作计划和矿生产计划,政府负责矿产资源的勘探、开发、供给、分配和经营管理等,通过行政管理体制实现对矿产资源的管理。在从计划经济向市场经济转变的过程中,矿产资源产权制度改革明显滞后,目前仍是行政管理替代产权管理,规范的产权制度仍未真正建立起来。

以1982年矿区使用费的开征为始,以1986年《矿产资源法》的颁布和1996年的修订以及2006年石油特别收益金的开征为划分依据,我国矿产资源产权收益制度的演变主要经历了以下几个阶段:

第一阶段:起始阶段(1982~1985年)。1982年出台的《对外合作开采海洋石油资源条例》规定:“参与合作开采海洋石油资源的中国企业、外国企业,都应当依法纳税,缴纳矿区使用费”。矿区使用费是我国最早设立的矿产资源有偿使用缴费。

第二阶段:初步建立阶段(1986~1995年)。1986年我国颁布实施了《矿产资源法》,明确规定:“国家实行探矿权、采矿权有偿取得的制度”,探矿、采矿要经国家许可、领取许可证后进行,这标志着我国矿产资源管理结束了无法可依的历史,走上了法制化轨道。1994年国务院出台了《矿产资源补偿费征收管理规定》,明确了资源补偿费的产权收益属性,反映的是资源所有者和矿产开采者之间的产权关系。地矿主管部门和地方政府也制定和发布了一系列法规、规章和规范性文件,形成补充性规定,《矿产资源法》及补充性规定标志着我国矿产资源勘察、开采许可制度、矿产资源有偿开采制度初步建立起来。但这时的矿业管理条块分割严重,地质矿产部门负责找矿、管矿、护矿等多重职能,矿产资源产权界定仍处于模糊状态,公共资源收益大量流失。

第三阶段:制度形成阶段(1996~2005年)。经济体制市场化改革,要求矿产资源进行资产化管理和矿业权市场化配置。1996年颁布的《矿产资源法》

修正案,强化和完善了所有权管理制度,形成了一套以四级政府分类分级审批登记管理、有偿取得、依法评估、保护和监督为内容的相对完整的矿业权制度,这为矿产资源产权制度的建立提供了法律依据。1999年出台的《探矿权采矿权使用费和价款管理办法》,规定矿业权使用费和价款由各级矿管部门收取、直接缴入同级财政部门开设的“探矿权采矿权使用费和价款财政专户”,所得收入“应专项用于矿产资源勘查、保护和管理支出”。2000年以后,相关部门先后颁布了《矿业权出让转让管理暂行规定》、《探矿权采矿权招标投标挂牌管理办法(试行)》等规范性文件,为逐步培育和规范矿业权市场奠定了基础。这一时期矿产资源有偿使用制度框架虽已形成,但由于20世纪90年代国家对矿产品价格的严格管制以及矿业国有企业市场化改制后经营困难等原因,2005年前,除极少数新探明的矿产出让进行过矿业权有偿出让试点外,矿业权有偿取得并没有大范围真正实施,矿产资源产权收益制度实质进展不大。

第四阶段:制度扩充、调整阶段(2006年至今)。在21世纪初成品油价成倍上涨、消费者负担增加的背景下,2006年财政部出台了《石油特别收益金征收管理办法》,决定对石油开采企业征收特别收益金,作为国家非税收入纳入财政预算管理,其实质是对石油开采“超额利润”的调节。2006年《国务院关于加强地质工作的决定》,明确要求改变矿业权有偿使用的“双轨制”,全面实行矿业权价款制度;再次重申矿产资源补偿费、矿业权使用费和矿业权价款等收益,主要用于矿产资源勘查,这意味着矿产资源产权收益制度进一步完善。2006年《关于深化煤炭资源有偿使用制度改革试点的实施方案》指出,此前经财政部、国土资源部批准已将探矿权、采矿权价款部分或全部转增国家资本金的,企业应当向国家补缴价款,也可以将已转增的国家资本金划归中央地质勘察基金(周转金)持有;此后新设煤炭资源探矿权、采矿权,其价款一律不再转增国家资本金,或以持股形式上缴。2011年国务院废止《开采海洋石油资源缴纳矿区使用费的规定》,矿区使用费这一产权收益形式从此退出历史舞台。

经调整后的现行矿产资源产权收益制度表现出如下特征:一是矿产资源有偿开采制度进一步得到认可,矿产资源所有者权益主要以特许出让、入股分红或开征特别收益金等形式得到强化。二是矿产资源产权收益与资源税、各种地方性基金或收费之间功能混淆、定位不清,矿产资源所有者权益没有得到真实体现。三是矿产资源产权收益制度实施过程中受部门、地方利益的影响很大,在矿产品价格管制的条件下,产权收益形成的行政色彩仍十分浓厚,所有权与行政管理权混合运行带来的价格扭曲、矿业权低效配置、收益流失以及生态环境受破坏等问题相当突出。

矿产资源产权收益制度与国有企业改革、资源价格体制改革等密切相

关，根据十八届三中全会提出的“市场在资源配置中起决定性作用”、“健全自然资源资产产权制度”的要求，建立健全矿产资源产权收益制度已迫在眉睫。

2. 我国矿产资源产权收益的来源、规模与结构分析。目前，我国矿产资源产权收益从具体内容构成上，主要包括矿产资源补偿费、矿业权价款、石油特别收益金、矿业权使用费、矿业权作价出资或入股分红。其中每种收益的性质、征收方式和管理方式如表 2 所示。从管理方式来看，石油特别收益金作为非税收入，纳入公共预算管理；矿业权价款和使用费、矿产资源补偿费纳入财政公共预算实行专项管理，由地质矿产部门会同财政部门安排使用，主要用于矿产资源的勘察、保护与管理；作价出资或入股分红收益纳入各级国有资本经营预算管理。

表 2 我国矿产资源产权收益形成的依据

收益类别	收益环节	计征方式	管理方式
矿业权价款	矿业权取得	“招拍挂”市场方式或以协议方式出让矿业权时所收取的价款以及国有企业补缴其无偿占有国家出资勘察形成的探矿权、采矿权价款	纳入公共预算管理
矿产资源补偿费	矿产开采、销售	固定比率从价计征；根据矿产品种不同，费率不同	纳入公共预算，实行专项管理
矿业权使用费	矿业权占有	探矿权使用费以勘察年度计算，按区块面积逐年缴纳；采矿权使用费按矿区范围面积逐年缴纳，每平方公里每年 1000 元	纳入公共预算管理
石油特别收益金	石油销售	5 级超额累进从价定率征收	纳入公共预算管理
矿业权作价出资或入股分红	国有资本经营收益	国有资本金或按一定比例上缴利润	纳入各级财政国有资本经营预算管理

从表 3 可以看出，石油特别收益金是我国矿产资源产权收益的主体，而矿产资源补偿费、矿业权价款和使用费的规模、比例都很小，其中不包括油、气类矿产资源。这与我国油气资源的管理体制有关。

表 3

全国矿产资源产权收益规模与结构

单位: 亿元, %

年份	矿产资源补偿费		矿业权使用费和矿业权价款		石油特别收益金		总收益
	总量	占比	总量	占比	总量	占比	
2006	58.14	11.3	83	16.14	373	72.55	514.14
2007	89.6	12.25	140	19.14	502	68.62	731.6
2008	113.4	7.99	228	16.06	1077.9	75.95	1419.3
2009	113.4	12.45	117.24	12.87	680	74.67	910.64
2010	141.8	12.26	115.7	10.0	898.9	77.73	1156.4
2011	181.9	7.55	526.2	21.85	1700	70.6	2408.1

资料来源: 根据《中国国土资源公报》(2006~2013年)、《国土资源部矿产资源补偿费通报》、《中国统计年鉴》、《中国国土资源年鉴(2010~2012)》、中国宏观经济数据库等整理。

资料说明: 2009~2011年矿业权使用费和矿业权价款收入是经《中国国土资源年鉴(2010~2012)》整理得到。

与土地出让收益的迅猛增长有所不同,我国矿业权价款收入增长并不显著,2009年还明显下降了。这表明作为国家所有的矿产资源至今仍是廉价开采,国有资源产权的经济属性并未得到充分体现,也间接反映出国有资源产权收益相当一部分流失了。

3. 对矿产资源产权收益流失程度的判断。矿产资源收益流失主要在于两个方面,一是矿产资源产权保护不力带来的收益流失(如各种私挖滥采),其流失程度不易估测;二是制度或管理因素造成矿产资源产权交易过程中的收益流失。

交易过程中收益流失的大致情况判断如下:第一,矿产资源补偿费征收不到位。其基本征收标准为1.18%,2009年执行的征收费率只占矿产品销售收入的0.63%^①,实际征收率在55%左右。即使近两年国土资源部门强化了征管,实际征收率仍然不高。第二,矿业权价款征管不规范。随意减免矿业权价款现象普遍,其实际征收率不到50%。2011年全国共出让非油气探矿权1344个,其中招拍挂出让仅占出让总宗数的31.8%,占总价款的62.35%^②。2011年出让采矿权5951个,其中招拍挂出让仅占出让总宗数的82.2%,占总价款的40%。这说明矿业权有偿取得制度还处于“双轨制”阶段,国家权益并未得到充分保护。第三,矿业权评估值偏低现象普遍,违规延长分期缴纳的现象

① 王希凯:《应确保和强化矿产资源补偿费的国家所有权权益》,《宏观经济研究》,2012年第8期。

② 陈蔚:《规范矿业权价款征收管理的建议》,《中国财政》,2011年第14期。