

从价格传导角度分析资源税改革目标的实现机制

周 莉(教授)

(新疆财经大学公共经济与管理学院 乌鲁木齐 830012)

【摘要】 2011年11月起,资源税改革全面推开,资源所在地政府的增收效应显现出来,也使油气企业税负有所增加。因加税而增加的经营成本能否实现价格传导,关系到资源节约与环境保护的改革目标能否实现。目前油气加税而对价格影响甚微,皆因价格管制。长期来看,推进资源性产品改革,并引导终端消费,才能实现资源税改革的目标。

【关键词】 价格传导 资源税改革 实现机制

我国资源税开征27年来,以调节级差收益为主要目标的定位越来越难以适应转变经济发展方式的要求,较低的税负既不利于资源的合理开采和节约使用,也未体现资源所在地应有的利益。

继2010年在新疆和西部12省区先后进行石油、天然气资源税费改革试点之后,2011年11月1日起,资源税改革在全国推广,修改后的《资源税暂行条例》、《对外合作开采海洋石油资源条例》与《对外合作开采陆上石油资源条例》同步实施,对中外合作开采陆上和海洋石油的企业依法缴纳资源税,不再缴纳矿区使用费。

中小企业尤其是高新技术企业的发展拓展空间。可以看出,对于成长初期并且资产规模较小的战略性新兴产业企业,比较适合于在中小板和创业板上市融资,而对于成熟期的战略性新兴产业企业,适合于在主板市场上市融资。我国目前的战略性新兴产业企业规模都较小,因此,我国应该积极支持符合条件的创新型企业和战略性新兴产业发行上市和再融资,应加大IPO政策向战略性新兴产业的倾斜力度。

2. 加快场外交易市场的建设。场外交易市场,是指在证券交易所以外进行的各种证券交易活动,市场参与各方由众多企业、证券公司、投资公司以及普通投资者组成,是一个分散且无固定交易场所的无形市场。场外交易不仅交易时间灵活分散,而且交易手续简单方便,价格又可协商。目前,我国大部分的战略新兴产业企业属于中小型的非上市公司,这些公司的股权流转不畅一直是造成其融资难的关键所在。因此,我国场外交易市场作为创业板和中小板的补充,扩大了资本市场服务实体经济的覆盖面,为大量还不符合发行上市条件的中小企业,特别是创新型、战略性新兴产业的中小企业提供股份转让、发行价格、创业投资等方面的服务,对战略性新兴产业发展有至关重要的作用。现阶段,我国应建立统一监管下的场外交易市场,设立合理的市场准入制度并完善做市商制度,建立有效的信息披露机制,为我国战略性新兴产业企业提供一个公正、合法、透明的融资平台。

一、资源税改革的目标

我国于1984年出台《资源税条例(草案)》,1993年进一步修订完善,扩大征税范围,改变计征方式,提高了税额标准。此后,在基本制度不变的情况下,资源税的变化仅是提高税额。2003年,调整煤炭、原油、天然气、锰矿石的税额标准;2006年恢复对有色金属全额征收资源税,调整铁矿石的减税政策,提高岩金矿资源税的税额标准,统一全国钨矿资源税的税额;2007年,提高焦煤税额,调整盐资源税税额,大幅提高铅锌矿、铜矿石、钨矿石税额标准,最高涨幅达到了原有标准的16倍。

资源税虽历经数次调整,但由于对定位的认识偏差,导致

3. 推动天使投资、创业投资和私募股权投资的发展。战略性新兴产业由于正处于高投资期,盈利很小,承受风险能力弱,所以难以获得资本青睐,当前投资者更多地愿意投入到产业较为成熟、产出效益明显的领域。而对于暂时没有太多经济效益的领域缺乏资金支持,特别是土壤修复、湖泊蓝藻治理等领域,推广技术更多地注重的是社会效益,而不是经济效益。还有某些领域技术突破存在瓶颈,新材料、生物技术等产业由于技术和资源瓶颈难以突破,受到一定的“冷落”。因此,应完善天使投资、创业投资和私募股权投资发展的各项制度,鼓励民间资本投资于受到冷落的战略性新兴产业。

【注】 本文系教育部人文社科基金项目(项目编号:09YJA790208)、中南民族大学中央高校基本科研业务费专项资金项目(项目编号:CSQ11002)的阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 顾海峰. 战略性新兴产业发展的金融支持体系及其政策设计. 现代财经, 2011; 9
2. 余坚. 战略性新兴产业上市公司现状及特点分析. 深圳证券交易所综合研究所研究报告, 2011; 8
3. 姚刚. 加大资本市场对战略性新兴产业的支持力度. 中国金融, 2011; 2
4. 张靖霞. 新兴战略性新兴产业金融支持模式研究. 会计之友, 2010; 11

不同的政策倾向。1984年资源税开征伊始,按销售利润率超基数部分对石油、天然气和煤炭计算资源税,体现的是调节级差收益的思想。修订后的资源税进一步强化了国有资源有偿使用和调节级差收益的理念,征税范围和税率设计等基本制度层面都体现这个导向。2003年以后税额的频繁调增,并没有改变资源税定位的基本方面。

资源税开征27年来,中国社会发生了很大变化,国有企业一统天下的局面被打破,GDP至上的评价体系未能反映经济增长的资源耗竭、污染、土地退化的代价,以及一个国家在经济、社会、文化的可持续能力。资源与环境的严重失衡迫切要求转变经济发展方式,关注经济发展质量,在这个背景下进行的资源税改革,目标也应从调节级差收益向保护资源与环境转变。资源税费的制度总体设计不仅要考虑资源本身的价值,还要体现保护资源和环境的意图,促进资源综合利用,推动节能降耗,建设资源节约型、环境友好型社会应是资源税改革的根本出发点和落脚点。

二、资源税改革的效应

2011年的资源税改革除重点调整油气资源税的计征办法和税率外,还调整了焦煤和稀土矿的税额标准,对油气资源由原来的从量计征改为从价计征资源税,按综合减征率及实际征收率计算应纳税额。计税依据虽有变化,但与提高固定税额的实质一样。由于是在资源税基本制度未作调整的前提下进行的改革,从先期试点地区的运行情况看,尚未遇到与现行征管体制明显不协调的问题,增加地方财力的效应初步显现:

新疆2010年7月至12月,平均增收2.95亿元,同比增长450.89%,2010年新疆共征收油气资源税25.35亿元,与上年同比增加17.69亿元,资源税占地方财政一般预算收入的比重从上一年度的2.94%上升到6.46%;2011年1月至6月,油气资源税累计30.8亿元,同比增长了3.36倍。矿产资源开发作为青海省的支柱产业,2010年全年完成资源税9.58亿元,实施资源税改革的2011年1月至6月,全省实现7.6亿元,比上年同期增长93.14%,其中,原油和天然气资源税同比分别增长5.47倍和1倍。改革同样带来了内蒙资源税收入的大幅增长,2010年全区征收油气资源税2500万元,税改后的2011年1月至9月,全区征收65801万元,其中原油资源税12365万元,同比增长2.7倍,天然气资源税53436万元,同比增长4.8倍。试点地区的地方财力明显增加,地方政府改善民生的能力增强。在现行财政分配格局下,以提高税负为核心的资源税改革的增收效应是毋庸置疑的,有利于增强地方政府提供基本公共服务的保障能力,推动中国财政体制的合理化。

在增加地方财力的同时,资源税改革也使油气企业的平均税负提高。新疆油气资源税改革试点涉及五大油田企业,从价计征后,原油资源税税额是改革前的5.6倍;天然气资源税是改革前的6.4倍,平均税负上升到4.49%。但由于资源税可在企业所得税税基中进行扣减处理,导致所得税相应减少,国地税之间的这种“此消彼长”使油气企业实际税负增加并不多。相对于石油石化企业的盈利,总体负担还比较轻。同时,5%只是资源税征收的基准线,剔除综合减征率后才为实际征收税

率。实际征收过程中,中石油、中石化在西部省区油气田都有不同程度减免,实际征收率均不足5%。

税负增加虽未达到预期目标,但总体比以前明显上升。加税之后,必然会增加企业的经营压力,促使企业强化核算和管理,从提高开采率和利用率方面控制综合成本,减缓了矿产资源的耗竭速度。以提高税负为核心的资源税改革是政府与企业的利益分配关系的一次重大调整,采掘业作为上游产业,税负增加的压力是否传导到产业链中下游?引发各界对改革的担忧。从新疆试点的情况看,油气资源实行从价计征后,未对原油、成品油及天然气价格造成影响。随着改革的全面推开(范围扩大),税负增加引发的经营成本的转嫁压力必然增大,是否会发生价格传导效应?多大程度传导以及传导速度如何?关系到资源税改革的预期目标能否实现。

三、资源税改革的价格传导机制分析

1. 价格传导机制的一般路径。价格传导机制是市场价格在运行中受多种因素影响,并通过一定的途径或渠道与相关价格相互作用的过程,包括传导途径、相关价格互动的过程以及传导结果三个方面。各种商品价格的有机联系表现为价格链条的系列衔接性,链条上任何一个环节变动,都会通过成本推动或需求拉动向其他环节传导,传导效果一般会从CPI和PPI的变化中反映出来。CPI和PPI构成虽有差别,但多数情况下两者走势和方向是相同的,从上游(PPI)到下游(CPI)变动有一个时间差,这个时间差在不同经济体或不同时期存在差异。PPI是通过影响下游企业的采购成本向CPI传导,例如石油涨价,导致石化产品涨价,推高化纤价格,引发纺织品和服装成本上升,推高消费品价格。理论上讲,成本变化是影响商品价格的一个重要因素,但是能产生多大影响则取决于市场供求。卖方市场时,企业具有较强的定价权,上游环节成本上升直接引发下游商品涨价,能够大部分传导甚至超额传导。买方市场时,则难以完全通过涨价而不得自行消化一部分成本上涨的压力,这导致PPI只能部分传导到CPI。除此之外,PPI对CPI的影响还会受到市场环境、定价机制、库存以及国家对部分产品的价格调控政策等诸多因素制约而具有不确定性。

另外,由于PPI和CPI的调查内容明显不同,也可能导致两者走势不完全一致乃至背离。从近年来的情况看,我国PPI主要决定于国际大宗商品尤其是国际油价的变动,而CPI主要取决于食品价格的变动。加税之后,如果企业能够根据市场供求自主定价,那么由此增加的经营成本在PPI内部、PPI与CPI之间的传导会比较顺畅。由市场决定增加的税负在不同行业最终消费者之间的归宿,那么价格机制的作用能够得到充分发挥。但对于实施政府定价或者指导价的商品,成本传导可能会受到约束,成本能够传导多少、什么时候涨价主要取决于政府的决策,如果政府不允许企业涨价,则成本增加表现为企业亏损或者国家补贴。

2. 价格管制下的资源税负的转嫁效应。价格传导的实质是税负在多大程度上转嫁给消费者的问题。税负提高之后,究竟多大程度上转嫁到下一环节,需考虑每个环节供需双方的市场结构和供需弹性对比。资源税是间接税,针对采掘业征

收,依照税负转嫁和价格传导的一般原理,上游环节增加的税负会通过成本推动方式向下游企业转嫁。但由于我国原油、天然气实行的是与国际市场有控制的间接接轨的政府指导价,天然气出厂价也受到国家管制,影响国际油价的主要因素是国际市场供求关系、美元走势、地缘风险、国际炒作等,资源税对国内处于终端的油气消费品价格影响甚微,加税只会影响油气企业的利润水平。

与石油天然气相比,煤炭行业的情况要复杂得多。虽然此次未调整煤炭资源税的计征方式,但一些煤炭大省要求改革的愿望强烈。在我国电力市场中,煤电占80%以上,煤炭价格的市场化程度较高,但电价由政府管制,煤电价格关系始终是困扰煤炭和电力行业的关键问题。现行的煤电联动机制规定,若周期内平均煤价较前一个周期变化幅度达到或超过5%,煤炭企业承担70%,电力企业要消化30%的煤价上涨因素,“计划电”与“市场煤”造成煤、电产业链被分割成两大利益集团。如果发电用煤的资源税负上升,则煤价上涨,导致发电企业成本上升,电价应相应提高。但电力是生产生活的必需的基础性产品,电价上升势必导致全社会物价水平的上升,并对居民尤其是低收入居民产生较大影响,因此,政府管制是必要的。如果煤价上升,而电价不变,改革的成本将主要由发电环节承担,对电力企业不利,这使得下一步推广到煤炭的资源税改革面临较多困难。除油气、煤炭之外的其他资源税产品,上下游的市场化程度都比较高,资源税的提高或多或少都会传导到最终消费环节,并对物价水平产生直接影响。

此次税改未调整油气之外的其他资源产品,理论上不会增加产业链中下游企业及消费者的负担。但在我国油气生产总体垄断经营且市场份额高度集中的供求环境下,油气企业具有较强的博弈能力,在中国公共政策选择中具有重要影响力,资源税全面推开必然会对油气企业带来一定负面影响,公众对垄断供给格局下经营成本转嫁的担忧,并非没有道理。我国油气资源生产长期供不应求,油气企业在利润减少时,难免不会以“限产”来人为制造“油荒”、“气荒”以达到涨价的或减税(费)的诉求,将一部分甚至全部增加的税负转嫁给终端消费者,使理论上不应发生的价格传导产生变异。资源性产品价格上升对相关行业和终端消费的影响及其带来的通胀压力是改革必须面对的基本挑战,决定着资源税改革的时机和全面推进的进程。

四、价格传导是实现资源税改革目标的途径之一

价格市场机制的核心,资源配置需要价格信号的引导来实现。资源税改革是实现经济社会的可持续发展,建设资源节约型、环境友好型社会的必然选择,也是推进经济结构调整、转变增长方式的必然要求。要实现这些目标,仅提高开采环节的税负是不够的,更重要的是上游环节税负的变化对社会经济发展的相关环节产生影响,才能引导产业链的下游企业和终端消费者的自觉转变,逐步改变消费结构。资源税的作用只有通过价格才能发挥出来,增加的税负通过相关产品价格提高的机制层层转嫁,提高资源产品的使用成本,才能促进资源的合理利用。既要提高税负又不使相关产品的价格提高,

这本身就是矛盾的,加税并传导到相关产品价格,并引导终端消费,是实现资源税改革目标的途径之一。

税负的增加对开采企业的不利影响,只是改革初期的阵痛而已。经过市场经济的多年历练,大多数企业具有较强的适应能力,价格机制的作用会刺激各种各样的经济主体去开发那些节能降耗或能更有效、更充分使用初级资源产品的工艺和技术,从而产生社会联动效应,由此资源价格扭曲的问题得到逐步矫正,产业结构得以自发调整和优化,而这正是我们所追求的资源节约、环境友好、产业转型升级的目标。

油气加税而价格未动,皆因价格管制。但价格管制终非长久之计,关键是推进成品油、天然气价格体制乃至资源性产品价格改革。现阶段我国资源性产品价格既不反映资源的稀缺程度和供求关系,也不反映环境污染造成的外部成本,而且缺少弹性。不合理的资源价格形成机制,与不完善的税收制度安排和政策支撑有关。资源税税负提高,促进资源的综合利用是有前提的,那就是所提高的税负要表现为资源性产品价格的上涨。否则,改革的效果不能影响到资源价格,资源综合利用的目标就难以实现。资源性产品价格改革政策性强,涉及面广,与广大人民群众的利益密切相关。价格市场化机制形成之后,不仅资源税,其他税费(如特别收益金)都会转嫁出去,最终负担者不仅是上游的油气企业,更多的是中下游企业和消费者。因此,资源价格形成机制的市场化改革必须考虑社会承受能力,尤其是中低收入群体的承受能力,这需要与工资制度、社会保障制度改革结合起来,确保低收入群体的基本生活水平不因价格改革而降低,长远生计有保障,需要在短期和中长期政策目标之间进行权衡取舍。

对于资源税负变化可能导致的价格传导及其影响,各方认识尚未完全统一,局部的试点已经开始。鉴于当前国内CPI仍在高位运行,特别是油价居高不下时,资源税改革在瞄准综合利用和节能减排这些长远目标的同时,也应充分考量企业和居民的短期利益,避免对民生造成较大冲击。改革的代价应由政府、企业和民众一起承担,要防止成本全部转嫁到消费环节,让民众承担大部分改革成本。资源税改革与成品油价格机制的改革相结合,也要考虑企业和居民的承受能力,对于处在产业链中下游的企业来说,要消化成本上涨的压力,必须转型升级,提高产品的附加值。当前我国中小企业生存尚比较艰难,转型升级对多数企业尤其是中小企业来说还异常艰难,这一过程需要企业自身努力,也需要政策的扶持和外部环境的改善,在其他配套改革尚未同步推进之时,资源税的全面推进还需要出台对中小企业的保护性措施。

【注】本文系新疆社科基金项目“新疆油气资源税改革的预期效应及应对策略研究”(编号:10BJY019)的阶段性成果之一。

主要参考文献

1. 马衍伟. 中国资源税制改革的理论与政策研究. 北京: 人民出版社, 2009
2. 任强, 马沛迪, 黄子恒. 资源税改革、税收归宿与物价问题探讨, 税务研究, 2011; 11