

国外矿产资源财政收入分配体制研究

李刚

(中国地质大学(北京)人文经管学院 北京 100083 中国国土资源经济研究院 北京 101149)

【摘要】本文分析了四类中央政府和地方政府关于矿产资源财政收入的分配模式,即:统筹分配、共享机制、分税制度和社区直接参与分配。进而认为,一国的矿产资源财政分配制度要被接受并成功实施,必须在尊重国家的政治体制、经济背景以及历史传统等基础上,健全财权与事权相匹配的财政分配体制。具体到我国而言,就是改革资源税费制度,增加资源所在地县乡和社区在财政收入分配中所占比例,鼓励企业建立社区发展合作项目,并给予税收减免和抵扣的激励政策。

【关键词】矿产资源 财政收入分配 共享机制 分税制度

收入分配公平是社会稳定的基础,是经济发展的动力。近年来,中国政府大力推进收入分配制度改革。对于矿业领域而言,由于矿产资源富集区多是偏远的经济欠发达地区,地方财政较为依赖矿产资源开发,而资源收益向基层倾斜和用于改善当地群众生产、生活条件的经济机制还未能很好建立,矿山企业与矿区群众共享资源开发利益的机制尚不健全,矿业企业承担社区建设及环境保护的责任意识不强。因此,借鉴国外矿产资源财政收入分配制度,建立适合我国国情的矿产资源收益合理共享机制意义重大。

一、国外矿产资源财政收入分配制度概况

财政分权理论产生于20世纪50年代,欧美学者也经常采用“中央与地方财政关系”和“财政联邦主义”等表达方式。自20世纪50年代中期特别是70年代以后,对世界各国来说,分权已成为其政治经济生活中的一种常态化和普遍化现象。在发达工业化国家里,财政分权被视为控制公共部门扩张、改进各国公共产品供给的一项重要机制而备受推崇。在发展和转轨经济国家中,财政分权作为打破中央集权、摆脱经济困境的重要手段而受到广泛欢迎。

对于矿产资源领域,由于政治体制、法律制度等差异,世界各国中央政府与地方政府关于资源财政收入的分配模式也有所不同。但总体来讲,分税和共享税是两种最主要的矿产资源税收分配体制。除此之外,部分发展中国家矿产资源财政收入也可能由国家统筹分配,有些社区甚至政府直接同矿业公司进行谈判,以决定矿产资源税收的使用方向。

1. 分税制。理想条件下,中央政府可以通过财政预算管理体制服务于资源所在地的社区。然而,在许多国家,由于区域发展多样性和中央政府财政预算管理能力的局限性,许多财政资金不能及时有效用于资源所在地社区。经过世界各国长期探索,分级分税预算管理体制已经成为被许多市场经济国家普遍采用的一种预算体制。

分税制的基本原则是,在合理划分各级政府事权的基础上,将税种和税权在中央政府和地方政府间进行划分,以确定各级政府预算收入。因此,中央和地方政府各自完全拥有某些税种的征管权和收益权,中央政府无需向地方政府返还税款,地方政府也无需向中央政府上缴税款。分税制的优点在于能够更好激励地方政府维护本地区企业和居民的权益,推动地方政府提高管理能力,促进公共资源的有效分配,避免了中央政府对地方政府的税收激励和监督。

2. 共享税收。由于矿产资源开发不可避免地对生态环境产生负面影响,鉴于政治和社会舆论压力,中央政府一般都会通过设立共享税来确保当地社区能够享有资源开发所带来的收益,而资源所在地的地方政府也希望通过获取额外财政资金用以补偿矿产资源勘查开发对当地居民的负面影响,并为进入该区域的矿业企业提供公共基础设施服务等。

共享税收一般是指由中央政府负责征收矿产资源税收,并将税收收入的一定比例返还给资源所在地的地方政府。共享税保障了资源所在地居民的合法权益,维护矿业开发秩序及矿区的正常生产秩序,实现了矿业社区的和谐。然而,共享税的成功与否主要取决于三个条件:地方政府管理能力和效率,税收分配的平等性,资金拨付的及时性。

3. 总结。综上所述,清晰的税权边界划分能最大限度地提高制度运行效率,但中央政府在划分税权时经常面临扩大税收收入规模和加强税收收入集中的矛盾,解决这一矛盾的方法是实行彻底分税制。但在现实经济运行中,中央政府在制定税收分权制度时要考虑多重目标,比如满足财政支持的需要、政治利益博弈的考量、税收综合管理水平等因素。因此,分税制也面临许多问题:地方增设机构,税收管理成本一般较高;对于许多发展中国家,由于资源富集区地方政府管理能力有限,较难保障稳定的税收来源;由于税收来源有限,很难实施特殊的刺激政策来避免矿产品周期对经济的

负面影响;中央政府和地方政府支出模式和使用方向可能存在冲突。因此,必须推动分税改革,明确中央和地方的事权划分,逐步调整和规范收入划分;细化预算支出职责,力求边界清晰,避免混淆不清,互相干扰。

二、部分国家矿产资源财政收入分配模式

1. 统筹分配。在世界有些国家,例如智利、坦桑尼亚几乎所有财政收入均由中央政府统一分配管理,其并未按照特定用途再次分配给资源所在地的政府或社区。在这些国家中,各级政府都要服从于中央政府的资源分配原则和公共管理政策,资源所在地的政府或社区主要通过每年中央财政预算获取资源开发收入。

在坦桑尼亚,矿产资源属于国家所有,而大部分矿产资源财政收入主要来自于全国117个社区中的6个,其他社区则相对比较贫困。中央政府认为,由于矿业发展,资源所在地社区居民收入水平已经远远高于其他地区。因此,除了一般性财政支出预算外,中央政府没有必要为资源所在地建立资源开采补偿机制或发展基金,而应该统筹考虑各社区实际情况来制定财政支出预算。事实上,这种分配制度也面临许多现实问题。例如,由于坦桑尼亚矿产资源税基缺乏弹性,资源所在地社区政府财政收入很难随着矿产品价格波动而快速上涨。坦桑尼亚中央政府公共财政管理效率不高,这在客观上导致事务较多的地方不能及时获得充足财政资金。

综上,虽然有些政府和学者认为,统筹分配是矿产资源财政收入再分配的最好方式。然而矿产资源开发不可避免带来人口膨胀、环境污染等问题,而现行法律法规并不能完全保证解决这些负外部性问题。因此,对资源所在地进行额外公共财政支付,有助于创造良好投资环境,打造经济增长点,从而带动其他项目和区域的协调发展。

2. 共享机制。在一些国家,例如印度尼西亚、秘鲁和加纳,中央和地方主要通过共享税来分配矿产资源财政收入。

1999年,印度尼西亚国会通过分权管理法,即有关地方自治的第22号法令和关于政府间财政分配的第25号法令。这两个法令的精神实质在许多方面是直接针对传统的中央集权管理。印度尼西亚的分权管理是保证拥有自然资源的地区享有资源收益,并设想地方自治将保证持续、民主的自然资源管理,有利于地方经济。

1999年通过的22号法令对矿业管理框架产生了重大影响。中央政府将权力大量下放,而地方政府在矿业活动管理中拥有较大的权力。1999年25号法规定,矿业部门(油气除外)的权利金收入20%归中央政府,80%归地方政府(省政府拿其中的16%,矿山所在城市分64%)。另外,矿山所在的省政府和其他地方政府将从征收的税后石油权利金中得到15%的份额,天然气中得到30%。同时,2009年颁布的煤炭和矿产资源法规定,金属和煤炭矿产品经营者(IUPK)必须缴纳生产后净利润的4%给中央政府,1%给省政府,2.5%给资源所在地市或县政府,2.5%给同省其他市或县政府。

据秘鲁宪法,自然资源属于国家所有,由州负责管理。矿产资源投资者必须从州政府获取特许权后才能从事矿产勘查开发,而且对于投资所得必须缴纳相关税收。秘鲁矿业税费主要包括三种:公司所得税、权利金和特许权使用费。

在秘鲁,公司所得税由中央政府征收,是最重要的矿业财政收入来源。20世纪90年代,拉美国家相继开展了分权化改革。在此改革背景下,中央政府开始将其征收的公司所得税按一定比例分配给各级地方政府。2001年7月,秘鲁矿业税法颁布生效,其主要目的是保证资源所在地的相关权益。矿业税法规定税收管理局负责征收公司所得税(税率为30%),中央政府更是将分配给地方的公司所得税比例由20%提高至50%。通过这种方式,资源所在地政府参与公共资源收益分配,弥补了矿产开发所带来的环境损害。

2005年,秘鲁资源所在地的地方政府设立了权利金税,并规定了税务机关征收权利金税的程序,并可以进行稽查,也可以实施罚款和强制征收措施。权利金税主要依据矿业公司的年销售额按一定比率征收,范围为1%~3%:年销售额在60万以下,按1%收取;在60~120万之间,按2%收取;120万以上,按3%收取。在一些没有国际行情的特殊矿产和金属,收取比率确定为1%。权利金的40%主要归资源所在地的政府。

然而,为给投资者提供长期政策保障,1990~2000年,秘鲁政府与许多大型矿业公司签订了稳定协议政策(有些合同甚至到2018年)。因此,许多拥有税收稳定协议的大型矿业企业认为缴纳权利金税的法律违反宪法。大型矿业企业的行为引起了社会的不满,公众一致要求政府向这些企业征税。然而,稳定协议是受法律保护的,强制征税将践踏法律稳定原则,最后的折衷方案是2006年7月,秘鲁总统加西亚宣布要求在秘鲁从事矿业活动的企业,重点是那些持有法律稳定协议而无需缴纳权利金的企业,自愿交纳贡献金用于矿业社区发展。该协议条款规定,这些企业将捐献其税后净利润的3.75%用于支持社会事业,其中30%用于资源所在地发展。

综上所述,资源收益共享机制目的在于向自然资源丰富的地区做出一定补偿,维护这些地区政治稳定和保持经济持续发展。然而,由于地方政府管理能力有限,将大量资金转移给地方政府可能导致“资源诅咒”。即便通过设立专项资金管理账户,也不能完全保证专款专用。因此,秘鲁、加纳等国家的实践表明,如果没有良好制度环境,即使资源所在地政府获得较多的公共财政资金,当地群众的生活水平也不一定会得到持续改善。

3. 分税制度。加拿大和澳大利亚是两个比较发达的国家,两国通过税收分权制度来分配矿产资源财政收入。在这两个联邦国家的政治体系中,地方政府有权征收矿业税或权利金。当然,一些实施联邦制的发展中国家,例如马来西亚、巴基斯坦等,中央和地方政府也会界定矿业税收征收权限和支出范围。

在澳大利亚,联邦政府有权对收入和消费征税。由于矿产资源大多归地方州或领地所有。因此,每个州或领地都制定了各自的矿业开采条例和相关规章制度来管理矿产资源勘查开发,他们有权征收开采权利金、土地税、交易税等。

澳大利亚公共财政系统并未包括对资源所在地的转移支付,但却设立了一些合作项目(WIP),该项目由工业、旅游和资源部管理,旨在促进矿业公司和当地社会的文化交流,推动相互之间的长期合作,维护各自合理利益诉求。

加拿大联邦制政治管理框架允许联邦政府、州或领地政府分别征收矿产资源开采税。从2007年起,州或领地政府征收的开采税和权利金可以用来抵扣联邦政府所得税,用以取代之前的资源补贴抵扣。其中,加拿大联邦政府负责征收主要税种如下:公司所得税,资本税,商品和服务税(针对商品和服务消费或使用的增值税),薪金税,财产税,特许经营税(主要针对燃料和宝石),关税。州或领地政府征收负责征收的税种包括:公司所得税(所有省和领地),资本税(部分省和领地),开采税和权利金,薪金税,增值税(部分省和领地),特许经营税(主要针对燃料)和营业税(部分省和领地)。

总体来看,加拿大矿业税收主要是联邦所得税、省和地区所得税、省和地区开采税(或权利金)。近年来,省和地区政府在联邦所得税、省和地区所得税、省和地区开采税(或权利金)三种税收中所占的比重不断提高,2011年达到62.2%。

可见近年来,澳大利亚和加拿大政府也逐步意识到,由于各个地区矿业税率各不相同,这在一定程度上不利于吸引外国投资,促进矿业持续稳定发展。

4. 社区直接参与分配。在巴布亚新几内亚,资源所在地的居民可以参与政府关于矿产资源开采项目收益使用方向的决策,并且矿产资源税收的一定比例必需用于社区的基础设施建设,包括道路、桥梁、学校、健康医疗设施等。这些基础设施建设项目选择由社区和矿业公司协商确定,并报当地政府部门批准实施,其投资花费可以抵扣公司所得税。

直接分配模式的优势在于,资源所在地的社区能够直接享受矿产开发带来的好处。与此同时,矿业公司将缴纳的部分税收直接用于当地建设,提高当地社区的生活水平,这也在客观上避免矿业公司为解决社区矛盾而向地方政府行贿的不法行为,维护了矿山企业的正常开采秩序。

三、研究结论

矿产资源财政收入分配体制主要是处理好政府、企业和社区的经济利益关系。对于许多大型资源型企业,基本都深居偏远的贫困地区,而且大都是少数民族地区。这些企业要确保正常生产,为社会创造产品和价值,实现企业的社会责任,就必须协调与周边社区的和谐关系,从而为社区的可持续发展做出贡献;对于中央政府,主要是通过税收统筹协调各地发展,推进公共基础设施建设,从而带动整个国家经济发展;对于地方政府,则是希望通过开发当地资源,加快增加地方收入,提高就业水平,并争取更多的社会资源,带动其他

产业的全面发展;对于矿业企业所在的社区,则希望抓住企业当地生产的机遇,利用企业补偿、扶持的大好机会,打好基础,提高自我发展和自我管理的能力,实现可持续发展,提高生活水平。

无论从理论还是实践来看,统筹分配、共享机制、分权制度和社区直接参与四种分配体制都有其各自的适用范围。在矿产品价格高涨和矿业繁荣期,地方政府和社区不断要求资源收益更多向资源所在地倾斜,但是,如果缺乏完善的预算管理监督和监管体系,资源收益并不能有效用于矿产资源勘查开发、地质环境治理、矿产资源保护和综合利用。

因此,不能从某一具体环境中拿出一种制度安排,并将其植根于另一环境的外部土壤中,而期待得到同样的结果。各国的矿产资源财政分配制度要被接受并成功地加以实施,除了要遵循一般性的理论和规律而言,更要尊重国家的具体情况—政治体制、经济背景以及历史传统等。

四、研究启示

未来资源税改革在地方税体系究竟扮演什么样的角色?结合国外矿产资源收益分配制度和我国的实践,笔者建议可以采取以下几种方式:

其一,学习加拿大税收体制,将资源税和矿产资源补偿费合并,改为权利金,纳入地方税收体系,征收方式由地方决定。这样的优点是增加地方财政收入,实现资源所在地利益最大化;缺点是减弱中央对矿产资源开采的经济调节能力,可能加速地方对矿产资源开发,形成产业恶性竞争,不利于维护国家资源安全。

其二,学习澳大利亚税收体制,将资源税和矿产资源补偿费合并,改为权利金,纳入地方税收体系,且从价计征;设立超额利润税,纳入中央税收体系,按照矿业企业的利润率征收。这样能确保资源所在地能够得到矿产开发收益;有利于中央对矿业企业超额利润的调整,实现行业的合理利润率;缺点是中央和地方要加强协调,避免加剧企业税负。

其三,将资源税和矿产资源补偿费合并,改为权利金,且从价计征,纳入中央和地方共享税种,实现2:8分成。这样的优点是实现中央和地方的利益共享;缺点是矿产品价格波动较大,如何确定合理的税率较为复杂。

与此同时,为落实中共十八大报告“建立公共资源出让收益合理共享机制”的要求,一方面加大资源所在地县乡和社区在矿产资源财政收入分配中所占比例;另一方面鼓励企业建立社区发展合作项目,并给与收入减免和抵扣的激励机制。

主要参考文献

1. 谷成. 财政分权与中国税制改革研究. 北京: 北京师范大学出版社, 2012
2. 崔运政. 财政分权与完善地方财政体制研究. 北京: 中国社会科学出版社, 2012
3. 宋国明. 印尼矿业投资环境. 现代矿业, 2009; 4