

[DOI] 10.19653/j.cnki.dbejdxhb.2024.03.003

[引用格式] 孙琳,钟睿.新一轮财税体制改革下资源财政框架的构建:基于可持续视角[J].东北财经大学学报,2024(3):23-39.

新一轮财税体制改革下资源财政 框架的构建:基于可持续视角

孙琳,钟睿

(复旦大学 经济学院,上海 200433)

摘要: 面对财政收支紧平衡、地方政府债务风险上升和土地出让收入下滑等问题,如何构建并拓展可持续视角下资源财政框架,是新一轮财税体制改革的重点方向。本文基于财政职能理论变迁,给出资源财政在“财政是国家治理的基础和重要支柱”定位下的界定及内涵,梳理总结中国资源财政的特征事实,并基于中国国情,借鉴国际经验进行资源财政框架设计,提出实现生态可持续和财政可持续目标的分阶段分重点举措建议:短期内应规范政府资源性收入获取行为,加大推进要素市场化改革力度;长期施行自然资源利用规划与中期财政规划相结合、与偿债计划相协同的动态优化方案,为实现财政收支平衡和自然资源合理开发奠定制度基础。

关键词: 资源财政;财政可持续;自然资源资产;资源性收入;生态可持续

中图分类号: F812.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-4096(2024)03-0023-17

一、引言

2023年中央经济工作会议提出“谋划新一轮财税体制改革”。财税体制是国家治理体系的组成部分,为财政职能的实现设定轨道、提供方向^[1-2],包括财政收入制度、财政支出制度、政府预算制度、政府间财政关系四个方面内容。基于中国财税体制改革逻辑和新一轮财税体制改革方向,增强财政可持续性、化解地方债务风险是此次改革的目标之一^[3]。

当前,立足新发展阶段的历史方位,贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展和统一大市场建设等重大国家战略对财政的统筹和服务保障能力提出了更高的要求,但世界经济格局变化复杂,国内有效需求不足、社会预期偏弱、风险隐患较多等问题仍然存在,全国各地财政

收稿日期:2024-04-07

基金项目:上海市教育委员会科研创新重大项目“财政资金约束、债务风险控制和国家治理能力提升研究”(2019-01-07-00-07-E00034);复旦大学—金光集团思想库研究课题“地方政府债务化解新思维:基于资产负债平衡的逻辑”(JGSXK2404)

作者简介:孙琳(1973-),女,山东沂南人,教授,博士生导师,主要从事财政理论与政策、债务风险治理研究。E-mail:sl_sl@163.com

钟睿(1997-),女,江西万载人,博士研究生,主要从事政府资源统筹、债务风险化解方面的研究。E-mail:zhongrui_peggy@fudan.edu.cn

收支平衡问题和地方政府债务风险水平变化直接影响财政可持续性。

为应对地方财政收支矛盾, 国务院提出加强政府性资源统筹管理的改革要求,^①获取资源性收入成为各地应对财政压力、化解债务风险和增强财政可持续性的重要途径, 其主要来源于土地、矿产、森林和水等自然资源资产, 包括土地使用权出让收入、采矿权、探矿权使用费和海域使用金等。从世界范围看, 资源丰富的发展中国家一直将资源性收入作为财力补充的重要手段^[4] (如博茨瓦纳等); 2020年, 刚果(布)、伊拉克和科威特等国家资源租金占该国财政收入超过50%, 规模最高达128万亿美元。^②

长期以来, 土地资源性收入在中国地方财政收入体系中占据重要位置, 也被称为“第二财政”或“土地财政”^[5-6], 但近年来土地财政不可持续性日益凸显。从土地市场交易情况看, 2022年全国28个省份和209个地级市出现了土地出让交易收入和土地出让面积的同比下降; 其中, 有50个城市下滑比例超过50%。^③

此外, 土地财政被认为是中国耕地减少的原因之一^[7]。第三次全国土地调查(2020)数据显示, 全国已有21个省份的年末耕地面积已经突破耕地红线。^④从2022年全国土地市场交易情况看, 已突破用地红线的省份土地出让面积依然较大, 如广东、浙江、广西和贵州等, 这表明过度获取土地资源性收入对生态可持续性存在直接影响。

近年来, 伴随土地出让收入增速放缓, 宁夏、广东和新疆等省份的矿业权交易等资源性收入规模增加。但从收入结构看, 中国地方政府非土地资源性收入占比总体较低。这与自然资源资产产权不明晰和资源要素市场化程度不高有关^[8]。

值得注意的是, 矿产资源等自然资源大多属于不可再生资源, 对其合理开发利用并保持生态可持续, 是地方政府获取资源性收入时关注的重点。如何运用市场机制将自然资源资产更高效、更科学、更有序地转化为地方政府资源性收入, 实现“财政+生态”的双可持续目标, 是新一轮财税体制改革的主要目标之一。据此, 本文在理论分析的基础上给出资源财政在“财政是国家治理的基础和重要支柱”定位下的界定及内涵, 梳理总结中国资源财政的特征事实, 并借鉴国际经验进行框架设计, 力图提供资源财政对解决地方财政收支紧平衡、化解债务风险和合理开发利用自然资源等问题的可行路径, 为新一轮财税体制改革建言献策。

二、资源财政的理论内涵

(一) 资源财政的理论分析

本文对资源财政的界定主要以财政目标和财政职能为基础展开, 在财政理论中有关财政本质和职能的讨论一直未停止, 这导致有关资源财政的理论发展也存在演进的特征。

早期的国家财政还未从王室财政中独立, 国家财政收入以王室财产收入为主。亚当·斯密认为, 专属于君主或国家的资金或收入的源泉, 由资本或土地构成^[9]。瓦格纳认为, 国家可以通过经营山野、森林、矿山、运河等自然资源获取私经济收入^[10]。中国历史上也曾经存在由国家设置官员、机构控制山林川泽等自然资源的财政经济思想, 被称为“官山海”。

① 根据《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5号)指出: 加强政府性资源统筹管理。将依托行政权力、国有资源(资产)获取的收入以及特许经营权拍卖收入等按规定全面纳入预算。

② 资源性收入规模最大的国家为哥伦比亚。

③ 国有土地使用权出让成交面积及收入同比降低率=(2022年规模-2021年规模)/2021年规模。

④ 尽管《全国国土规划纲要(2016—2030年)》(国务院2017年发)中删去了对各地区耕地和建设用地指标的具体规定, 但仍然存在全国18亿亩耕地红线的约束性指标。

随着西方各国从传统国家走向现代国家,原本依靠统治者财产的财政收入模式转向税收模式,西方财政学理论中的收入研究重点也逐渐转向税收收入,研究视角向政治经济学延伸,这推动了财政学领域中新制度经济学的发展^[11]。新制度经济学利用新古典理论分析了自然资源资产产权的起源问题,认为当某一项资源产权界定的收益大于成本时,界定排他性产权具有经济性,并提出可以通过产权私有或社区治理等方式解决“公地悲剧”问题^[8]。

新中国成立以后,中国学者将财政的本质概括为“以国家为主体的分配关系”(即国家分配论)^[12]。在这一时期,资源型企业成为自然资源资产开发和生产的核心,但由于政府干预的问题,企业成本意识和逐利动机淡化^[13]。宪法规定,应确立自然资源国家所有权:矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地和滩涂等自然资源,都属于国家所有,^①但配套法律中涉及自然资源资产限制流通等规定,导致资源无价或资源产品低价而遭到浪费^[14]。

在社会主义市场经济建设的进程中,公共财政论应运而生。公共财政论提出财政应介入市场失灵领域,实现资源配置、收入分配和经济稳定与发展的政府职能,并最终满足社会公共需要^[15-16]。因此,国有资产管理的重点应主要集中在社会公共需求领域,以全面提升社会经济效率^[17]。在这一阶段,自然资源资产交易有偿制度逐渐成型,相关法律制度对资源权利流转进行了初步规范,^②但由于产权、收益等制度的长期缺位,自然资源资产过度开发、成本外部化、资源配置效率低下和生态环境恶化等问题日益显现^[16]。

党的十八届三中全会后,财政的定位由“政府的收支或政府的收支活动”变为“国家治理的基础和重要支柱”。在这样一定位之下,财政职能的边界相应拓展至经济、政治、文化、社会和生态文明等领域^[1-2]。在新的财政职能下,政府获取资源性收入的财政行为也应从国家治理的视角补充完善。

(二) 资源财政的界定与意义

作为一个广义而中性的概念,“资源财政”指政府部门在财政可持续和生态可持续目标下,对确权的自然资源资产进行合理开发和规划利用,将资源性收入转化为可持续性财力的财政行为。资源财政有助于实现“人与自然和谐共生”的中国式现代化目标,为高质量发展提供财力保障和物质基础。

资源财政的意义在于:一是盘活政府存量资源资产,提升财力保障能力,缓解财政收支紧平衡问题,并减轻对国有土地使用权出让收入等传统资源性收入的依赖;二是推进市场化改革并提高资源性收入的财力转化程度,有助于实现自然资源开发、利用和保护过程中的生态、经济、社会效益相统一;三是在关注土地、矿产等不可再生资源的同时,探索森林、草原等可再生资源的财力转化形式,有利于地方政府将资源利用规划与中期财政规划相结合、与偿债计划相协同。

(三) 资源财政的内涵

1. 资源财政的收益来源

自然资源资产性收益的形成和财力转化是资源财政的核心。自然资源具有经济性,只有将自然资源转化形成自然资源资产,才能实现其经济价值^[13, 18],成为国家财富的来源之一。早期的“国民经济核算体系”(The System of National Accounts,简称SNA)并未包括资源和环境。1993年,联合国统计局在原有SNA的基础上纳入资源环境因素,形成了“环境经济账户”(The System of Environmental-Economic Accounting,简称SEEA)。随后,世界各国从“土地价值”到“地下资源价值”逐步开启资源核算,并扩展到水资源和湿地资源等领域。根据世界银行测算,2014年全

① 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。

② 如《中华人民共和国土地管理法》(1986)、《中华人民共和国矿产资源法》(1996)和《中华人民共和国水法》(2002)等。

球自然资源资产的价值规模达107万亿美元,是世界财富的7%,占中低收入国家财富超过1/4^[19],这表明将自然资源财富转化为政府财力具有较大潜力。

中国自然资源资产包括公益类自然资源资产和经营类自然资源资产^[20]。其中,经营类自然资源资产受到的关注居多^[13, 21]。根据党的十八届三中全会有关编制自然资源资产负债表要求,内蒙古呼伦贝尔市等五座城市作为试点,自2015年起开始编制包括土地资源、林木资源和水资源在内的自然资源资产负债表。已有研究认为,自然资源资产可以作为财力性资产的主要形式纳入中国政府资产负债表框架^[22],但中国自然资源资产可变现性在国家资产负债表中的呈现还不够充分^[23-24],自然资源产权制度还有待于进一步建设完善,自然资源统计基础有待于进一步夯实。

2. 资源财政的收益形式

自然资源资产收益产生的前提是公共产权的结构化^[25]。在这一过程中,自然资源资产所有权被分解成不同权能,不同权利人获取各自的权能收益,实现自然资源资产的经济价值。在自然资源资产国有的基本制度下,基于国家对自然资源资产所有权、规制权和用益物权等权能,获取资源性收入的形式包括租、税、费、利和金五种类型。

成熟的市场定价机制是实现自然资源资产收益的核心要件之一^[21]。市场定价机制能够量度自然资源资产价值量(如使用价值、生态价值等)。利用产权交易市场直接出让资源资产权益获取收益是一种较为常见的手段,^①不完备的资源市场交易会导资源配效率降低^[26]。例如,中国土地市场呈现城乡二元分割特征,加之土地配额制和建设用地指标跨省交易限制,导致土地利用效率损失^[27-28]。在日臻完善的市场机制下,国家可通过要素市场直接实现对自然资源资产成本的有效补偿并获取收益(如水权交易、碳汇交易等),以体现自然资源的生态服务价值。根据“受益者付费”的原则,中国目前正在积极探索“通过市场化方式促进生态保护者利益得到有效补偿”的生态保护补偿制度,如表1所示。

表1 资源财政的收益形式及市场化实现方式

政府角色	收益类型	界定	市场化实现方式	改革实践
资源权益所有者	租	政府凭借产权主体身份出让出租自然资源获取收益	通过“招拍挂”等交易机制实现资源权益价格	矿产资源权益金制度改革(2017) 水权交易试点(2014) 海砂采矿权和海域使用权“两权合一”招标采购挂牌(2019)
国家权力执行者	税	各类税收	设定基于价格机制的税率、费率	资源税从价计征改革(2020)
资源管理者	费	政府收取的行政性费用		水资源费改税试点(2016)
自然资源型国有企业所有者	利	自然资源型国有企业所上缴的税后利润、股息和红利	国有企业充分参与市场竞争	探索国有草原所有权代理行使主体以租金、特许经营费、经营收益分红等方式收取有偿使用费(2021)
资源相关基金投资者	金	各类资源相关的基金收入	投资基金的市场化运作与管理	国有土地收益基金(2006) 煤炭价格调节基金(陕西2006)

注:作者参考国务院、水利部和林草局等相关部门文件整理。

伴随金融市场的完善与发展,自然资源资产的抵押品效应日益突出。以自然资源资产作为抵押品可以缓解信息不对称进而降低贷款成本。在国际资本市场上,以自然资源作为实物支付、抵

① 如土地使用权出让、矿业权出让等。

押品或偿还的收入来源进行融资的“资源抵押贷款”(Resource-Backed Loans)逐渐增多。例如,2004—2018年,撒哈拉以南的非洲和拉丁美洲的14个国家获得了总价值为1 640亿美元的资源支持性贷款^[29-30]。就中国而言,以土地抵押获得银行贷款或以土地收入为担保发行城投债构成了地方政府“以融资平台和土地财政为依托的融资模式”^[5]。^①

在世界上绝大多数国家中,来源于矿产资源性收入的占比要高于其他自然资源,这也被称为“碳财富”(Carbon Wealth)。伴随全球气候变化,各国政府相继采取限制化石燃料使用及温室气体排放等减碳政策,矿产资源面临碳价值缩水问题,矿产资源性收入下降^[31]。为此,世界各国陆续加快了财政的绿色转型^[32],通过设置森林环境税和可再生资源基金,在增加财政收入保持财政可持续性的同时,实现了维持环境质量、减少森林砍伐等生态可持续性目标。

三、中国资源财政的特征事实

(一) 中国自然资源资产统筹的必要性分析

中国国土辽阔,各种自然资源储量丰富。截至2022年底,中国拥有173种矿产,分别分布在全国的30个省份,^②煤炭、天然气和石油储量分居世界第4、第8和第13位;森林蓄积量175.00亿立方米,森林面积2.20亿公顷,居世界第5位;草地面积26 453.01万公顷;湿地面积2 346.93万公顷;水资源总量为29 638.20亿立方米。

丰富的资源类型为中国政府提供了多种资源性收入形式,如国有土地使用权出让收入、资源税和矿业权出让收入等,主要在一般公共预算和政府性基金预算中予以反映。从央地分成情况和收入规模看,大部分资源性收入均属于地方政府财力,如表2所示。^③

根据财政部和自然资源部等部门的数据,2022年中国资源性收入之和约为97 203.71亿元,占地方本级综合财力的33.75%。^④其中,土地资源性收入占据最大份额,自然资源租金收入高于其他收入类型,“利”和“金”整体较低。这主要是由于中国土地资源资产交易的市场化改革最早,程度也最高,土地使用权招拍挂等制度对土地价格的实现起到了至关重要的作用^[33]。

资源性收入是地方政府财力的组成部分。在当前减税降费力度加大、债务风险高企的背景下,因地制宜统筹自然资源资产、调整和优化财力结构、增强财政可持续性新一轮财税体制改革的重要内容。从短期看,现有地方财力中的大部分用于偿还债务。全国20个省份的直接债务率超过200%。青海、宁夏、海南、黑龙江、吉林和贵州6个省份,地方政府债务还本付息金额与该省份一般公共预算和政府性基金预算本级收入之和的比例超过50%。^⑤

① 根据《2013中国国土资源公报》,2013年全国重点城市土地抵押贷款总额7.76万亿元,而当年各地土地出让收入仅为4.20万亿元。

② 上海各种矿产资源储量均为0。

③ 表中大部分数据为来源于2022年地方政府财政决算数据。矿业权出让收益为作者根据矿业权市场网交易规模整理,非实际决算数;海域使用金和无居民海岛使用金为2020年数据;区域水权交易收入为作者根据水权交易所网站交易规模整理;煤炭、石油、冶金等国有企业利润收入为国有资本经营预算收入中石油石化企业、煤炭企业和有色冶金采掘企业利润收入之和。央地分成情况中,来源于海洋石油企业资源税和石油矿区使用费属于中央,南水北调受水区的水资源费分成与表中所列不一致。

④ 由于表2中矿业权出让收益和部分数据缺失的资源性收入在一般公共预算国有(资源)资产有偿使用收入内部,因此,此处所称的资源性收入之和计算公式为:表2所列可得资源性收入规模之和+国有资源(资产)有偿使用收入-矿业权出让收益;地方本级综合财力为四本预算中地方本级收入之和,不含转移支付。

⑤ 地方政府债券还本付息金额占财政收入比=(债券还本额+债券付息额)/(一般公共预算收入+政府性基金预算收入),一般公共预算及政府性基金预算收入不包含转移支付和一般、专项债券发行收入;地方政府直接债务率=地方政府债务余额/(一般公共预算收入+政府性基金预算收入)。

表2 中国主要自然资源性收入类型及规模 (2022)

亿元

资源类型	资源性收入	收入类型	收支分类科目	央地分成	资源性收入规模	
土地资源	国有土地使用权出让收入	租	政府性基金预算	地方 100%	65 326. 00	
	房产税	税	一般公共预算	地方 100%	3 590. 35	
	城镇土地使用税			地方 100%	2 225. 62	
	土地增值税			地方 100%	6 349. 11	
	耕地占用税			地方 100%	1 256. 84	
	新增建设用地土地有偿使用费收入	费	一般公共预算	中央 30%，地方 70%	数据缺失	
	土地复垦费			地方 100%	数据缺失	
	土地闲置费			地方 100%	数据缺失	
	国有土地收益基金收入	金	政府性基金预算	地方 100%	1 426. 65	
农业土地开发资金收入	金		地方 100%	99. 23		
矿产资源	矿业权出让收益	租	一般公共预算	中央 40%，地方 60%	1 798. 48	
	特种矿产品出售收入			中央 100%	数据缺失	
	资源税	税		地方 100%	3 280. 13	
	矿业权占用费	费		中央 20%，地方 80%	数据缺失	
	石油矿区使用费			地方 100%	数据缺失	
	煤炭、石油、冶金等国有企业利润收入	利		国有资本经营预算	取决于企业性质	213. 30
	石油特别收益基金	金		一般公共预算	中央 100%	数据缺失
水资源	区域水权交易收入	租	暂无规定	暂无规定	0. 83	
	水资源税	税		试点地区 100%	数据缺失	
	水资源费	费	一般公共预算	中央 10%，地方 90%	数据缺失	
	水土保持补偿费	费		中央 10%，地方 90%	数据缺失	
	污水处理费	费	政府性基金预算	地方 100%	716. 04	
森林资源	森林植被恢复费	费	一般公共预算	全额归入主管部门级别地方政府	数据缺失	
	森工国有企业利润收入	利	国有资本经营预算	取决于企业性质	数据缺失	
草原资源	草原植被恢复费	费	一般公共预算	地方 100%	数据缺失	
海域海岛资源	海域使用金	租	一般公共预算	中央 30%，地方 70%	168. 90	
	无居民海岛使用金	租	一般公共预算	中央 20%，地方 80%	0. 03	

注：作者基于《2022年政府收支分类科目》、相关法律法规，以及来源于财政部预算司、中国土地市场网、自然资源部矿业权交易数据库、水权交易网及《海洋经济统计年鉴》中的数据整理。

从长期看，财政中长期还本付息压力较大。根据截至2023年12月1日发行的地方政府债券和城投债券的发行规模、期限、利率和付息方式预测，全国24个省份将在未来5年内面临地方政府债券和城投债的偿债高峰，预计年最高还本付息达1.20万亿元。青海、吉林和黑龙江3个省份的

最高偿债峰值超过2022年该省份一般公共预算和政府性基金预算本级收入之和,最高为地方综合财力的155%。^①

基于资产和负债相平衡的逻辑,部分债务高企、财政收支平衡压力大的省份拥有较为丰富的自然资源资产,可以转化财力,对冲债务风险。例如,青海各类稀有金属矿和化工原料非金属矿储量在全国31个省份中位居第一,黑龙江和吉林也拥有较为丰富的森林资源。因此,统筹自然资源资产补充财力,既能够增强财政保障能力,又有助于建立防范化解地方政府债务风险长效机制,具有必要性。然而目前自然资源资产财力转化水平不高,转化效率也存在地区差异,导致资源性收益能力未能充分发挥。后文将对此进行详细论证。

(二) 中国资源财政的典型特征

中国自然资源储量丰富,与土地相关的资源性收入体系较为完备,其余自然资源资产的财力转化程度则不够充分,交易规模与世界平均水平存在差异。本文通过数据分析,对中国资源财政所存在的典型特征进行了初步归纳:

1. 地方政府资源性收入持续增长

伴随减税降费力度加大,地方政府财政收入结构呈现新变化,资源性收入持续增长。2022年,地方政府国有土地使用权出让金收入和国有资源(资产)有偿使用收入分别是2015年的2.12倍和2.40倍。地方本级一般公共预算收入、政府性基金预算收入和国有土地使用权出让金收入同比下降,但资源税、国有资源(资产)有偿使用收入和耕地占用税同比增长10%以上,如表3所示。

表3 中国地方政府典型资源性收入变化情况(2021—2022年)

地方政府财政收入	2021年决算数(亿元)	2022年决算数(亿元)	同比增长率(%)
地方本级一般公共预算收入	111 084.23	108 762.15	-2.09
其中:房产税	3 277.64	3 590.35	9.54
城镇土地使用税	2 126.28	2 225.62	4.67
土地增值税	6 896.02	6 349.11	-7.93
耕地占用税	1 065.36	1 256.84	17.97
资源税	2 230.32	3 280.13	47.07
国有资源(资产)有偿使用收入	9 207.76	12 550.69	36.31
地方政府性基金本级收入	93 936.48	73 772.38	-21.69
其中:国有土地使用权出让金收入	84 897.67	65 326.00	-23.05

注:表中数据来源于财政部预算司,作者整理。

近年来,地方政府土地财政不可持续性凸显,部分地区加快矿产资源财力转化。例如,宁夏、广东和浙江等省份自2015起出现了矿业权交易规模的持续增长,波动性较强。2022年,在广西、青海和甘肃等省份出现了单笔超过200亿元的采矿权探矿权挂牌交易结果,交易规模达到该省份一般公共预算收入的5%—10%,如图1所示。

矿产资源性收入对于省以下地方政府财力补充具有积极的意义。2021年,全国范围内有105个地级市非税收入增速快于税收收入增速,118个地级市国有资源资产收益非税收入占比较之以往有所增加。2022年,全国范围内11个地级市矿业权出让成交规模超过当年该地区国有土地使用权出让成交规模。例如,广东云浮市和肇庆市均出现相当于本级一般公共预算收入50%的“天价”矿权出让现象,如图2所示。

^① 未来五年,地方政府债券和城投债最高还本付息金额出现在2024年江苏省,为1.20万亿元;预计还本付息金额占比最大的出现在2027年青海省,还本付息金额占2022年该地一般公共预算和政府性基金预算的155%。

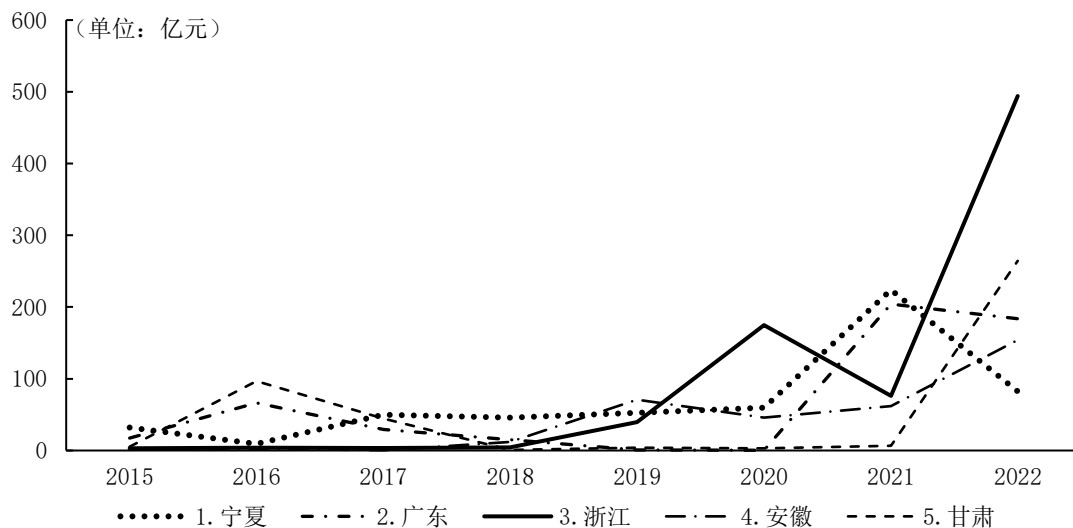


图1 五地区矿业权出让交易规模变化情况 (2015—2022年)

注：矿业权出让收益=采矿权出让收益+探矿权出让收益，接近8年平均矿业权出让收益降序排列后取前五个地区。数据来源于自然资源部矿业权交易数据库。

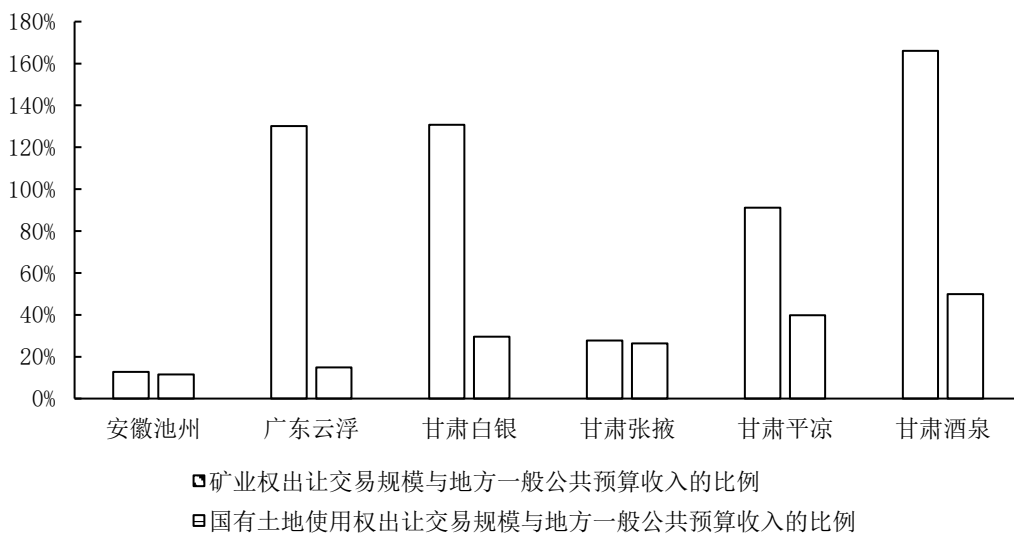


图2 典型地级市矿业权、国有土地使用权出让交易规模与地方一般公共预算收入比例 (2022年)

注：矿业权出让交易规模=采矿权出让成交价+探矿权出让成交价。数据来源于自然资源部矿业权交易数据库和中国土地市场网。

2. 自然资源资产财力转化水平不高

2017年，矿产资源权益金制度改革开始施行，中国部分地区矿产资源权益交易随之逐渐频繁，但从转化结果上看，除煤炭之外，中国获取的资源权益租金收入在生产总值中的占比均低于世界平均水平和中等收入国家平均水平，也低于与中国在矿产和森林资源的储量规模上较类似的加拿大。这说明中国自然资源资产转化为政府财政收益的能力整体有待提升，如图3所示。

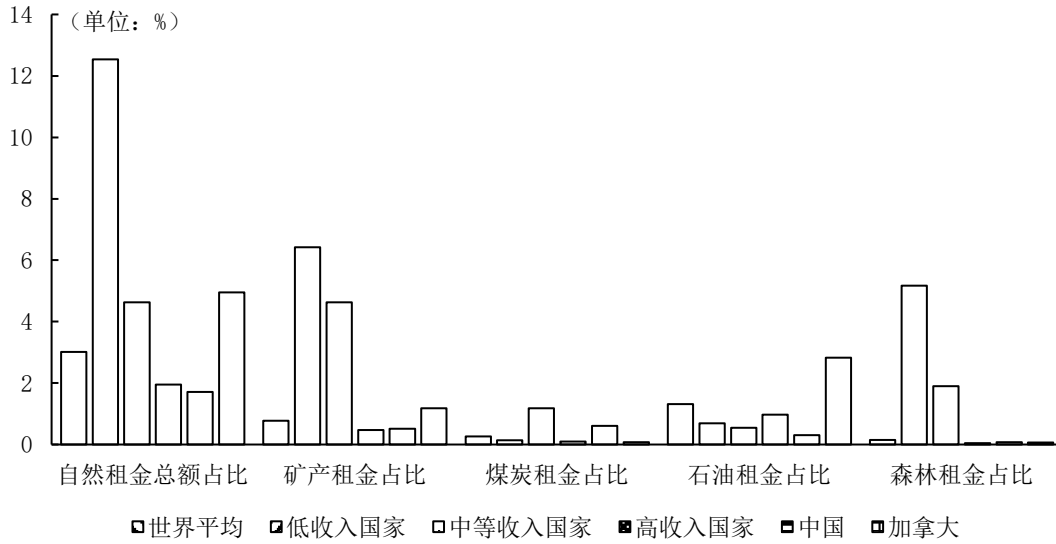


图3 世界各国自然资源租金收入与国家生产总值比例 (2021年)

注：自然资源租金包括石油租金、天然气租金、煤炭（硬煤和软煤）租金、矿产租金和森林租金之和。数据来源于世界银行数据库。

分地区来看，安徽、河南、贵州和云南的煤炭、铁矿和铜矿等162种矿产资源储量之和超过80亿吨，但2019—2022年的采矿权探矿权交易总面积不足250平方公里。对于贵州和云南这类债务风险较高的省份，统筹可获得的资源性收入纳入中期财政规划，并基于此设计地方政府债务化解长效机制，实现财政收支平衡，将具有较强的政策意义，如表4所示。

表4 中国31个省（市、自治区）矿产资源总储量与矿业权出让面积大小分类

规模/位次	出让面积全国前十 (2019—2022年)	出让面积十名以外 (2019—2022年)
总储量80亿吨以上	山西、内蒙古、山东、陕西、青海、新疆	安徽、河南、贵州、云南
总储量80亿吨以下	吉林、黑龙江、广西、甘肃	北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、附件、江西、湖北、湖南、广东、海南、重庆、四川、西藏、宁夏

注：矿产资源总储量为《2022全国矿产资源储量表》中各能源矿、黑色金属矿、有色金属矿、贵金属矿、稀有金属矿、稀散金属矿、冶金辅助非金属矿、化工原料非金属和建筑材料非金属矿储量之和，其中包括煤炭、铁矿、锰矿、金矿、铜矿、铅矿、锂矿和高岭土等162种矿产。矿业权出让面积为2019—2022年采矿权和探矿权交易面积之和。数据来源于自然资源部矿业权交易数据库和《2022全国矿产资源储量表》，作者计算整理。

3. 自然资源资产财力转化效率存在区域性差异

地方政府自然资源资产规模 and 实际交易面积并不完全一致。根据全国矿产资源储量 (2022) 和矿业权交易数据 (2019—2022年) 显示，吉林、黑龙江、广西和甘肃四个省份的总矿产资源储量虽不占优势，^①但其4年采矿权探矿权交易总面积在全国位居前列，最多出让面积超过2000平方公里。与此同时，以上四个省份债务率和财政收支平衡问题也较为突出。这意味着，在财力不充分时地方政府有更多动力进行矿业权交易，如表5所示。

① 吉林省矿产资源总储量在全国排第22位，仅21亿吨。

表5 中国31个省(市、自治区)矿业权出让面积与交易价款

出让面积/交易规模 (2019—2022年)	年平均交易价款超过50亿元 (2019—2022年)	年平均交易价款低于50亿元 (2019—2022年)
出让面积全国前十	广西、陕西、甘肃、青海、新疆	山西、内蒙古、吉林、黑龙江、山东
出让面积十名以外	浙江、安徽、江西、河南、广东	北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、福建、湖北、湖南、海南、重庆、四川、西藏、宁夏

注：矿业权出让面积定义同表4，年平均矿业权交易价款为2019—2022年采矿权和探矿权交易价款之和的算术平均值。数据来源于自然资源部矿业权交易数据库和《2022全国矿产资源储量表》。

地方政府资源性收入财力转化的效率存在区域性差异。以矿业权出让为例，矿业权交易价款与矿种、出让面积、年限和当地市场化程度有关。2019—2022年，吉林和黑龙江出让的采矿权探矿权总面积高居前位，但年平均价款不超过50亿元；与此相反的是，浙江、安徽、江西、河南和广东虽然矿业权出让面积不大，但平均矿业权交易价款较高，^①如表5所示。此外，贵州、宁夏和海南财政收入对矿业权交易收益具有一定的依赖性，“矿业权交易规模占一般公共预算收入比”位于全国前十位，但这些地区年平均矿业权交易价款却并不高（不超过50亿元）。可见，如何提升资源性收入财力转化效率，是加强财政资金统筹、加快财政收支平衡的关键举措。

（三）中国资源财政收益能力测算

随着市场经济成熟度的上升，中国推行了一系列自然资源领域市场化改革措施，矿产资源权益金、水权交易和资源税（从价征收）等资源性收入形式日臻丰富；竞争性出让机制促进价格形成，使得政府能够最大程度实现资源资产价值向资源性收入的转化。例如，矿产资源权益金制度改革（国发〔2017〕29号）推行后，2020年采矿权单位交易面积价款约为2015年的4倍以上，部分地级市采矿权探矿权出让交易总价款与地方非税收入之比超过1/10，资源性收入补充财力作用日益凸显。因此，对于资源禀赋好、债务风险高、财政收支矛盾较大的地区而言，因地制宜统筹各类资源，实现自然资源资产收益能力转化，有助于探索地方财力补充的“一地一策”。

根据国际货币基金组织的“资源部门财政预测模型”（Fiscal Analysis of Resource Industry, 简称FARI），资源储量、价格和财政收入制度是估算政府资源性收入规模的重要变量^[34]。本文以矿产资源为例，按2021年年末各地各类矿产资源储量和价格粗略估算各地资源价值，发现全国有13个省份矿产资源价值超过5万亿元，山西、广西、新疆和贵州超过30万亿元，约为所在地区生产总值的15倍、地方政府债务余额和城投债余额的42倍、一般公共预算收入的100倍。尽管资源价格存在周期性和波动性，且自然资源资产储量也不能全部转化为政府财政收益能力，但这对财政收支平衡矛盾较大、债务风险较高的省份具有多重意义，即政府可以通过市场机制最大程度实现自然资源资产收益能力的转化，与中期财政规划和偿债计划协同增强财政可持续，如图4所示。

中国丰富的森林、草原等可再生自然资源资产的使用保护及财力转化同样具有战略意义。西藏、内蒙古和新疆拥有超过100万平方公里的草地面积，四川、湖南和云南等11个省份水资源总量超过1000亿立方米；黑龙江、吉林等6个省份森林蓄积量超10亿立方米。未来，结合生态保护补偿制度构建可再生自然资源资产财力转化机制，发展基于水权、排污权、碳排放权等各类资源环境权益的融资工具，既能够实现自然资源资产的生态价值，同时也能够规制可再生资源资产设问使用，更好地实现财政在生态环境领域的职能，这将成为新一轮财税体制改革探索的新领域，如图5所示。

^① 广东省2019—2022年矿业权交易面积仅为260平方公里，但年平均交易价款达196亿元。

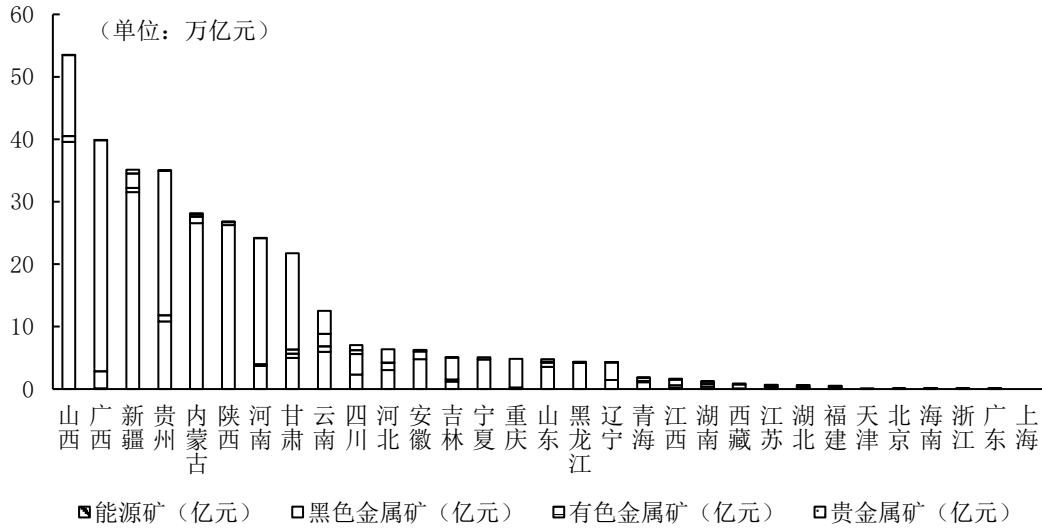


图4 全国31个省份矿产资源价值估算(2021年)

注: 价值估算=该种金属储量×价格, 价格选取2021年12月31日现货价格。能源矿包括石油和天然气; 黑色金属矿为铁矿石、锰矿、铬铁、钒矿; 有色金属矿为铜、铅、锌、铝土、镁、镍、锡、锑、铋; 贵金属矿为铂、金、银。数据来源于《2021全国矿产资源储量统计表》和Wind数据库, 上海市数据缺失。

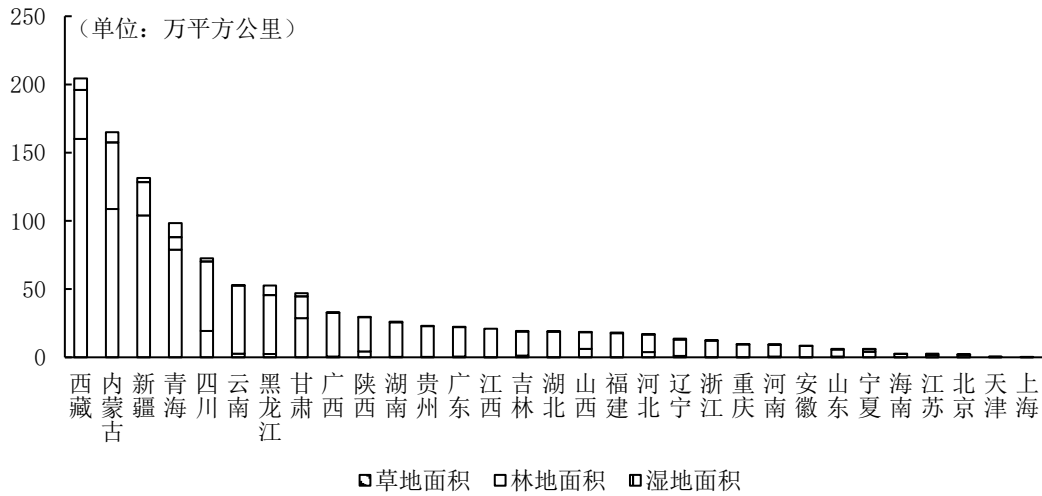


图5 全国31个省份草地、林地和湿地面积(2020年)

注: 数据来源于第三次全国国土调查数据, 作者整理。

四、基于可持续目标的资源财政框架设计

如前文所述, 将自然资源资产转化为政府财力进行长期管理是补充地方政府财力、化解地方政府债务风险、助力地方财政收支平衡的有力举措。目前, 中国自然资源资产领域存在市场配置资源的决定性作用发挥不充分、价格形成机制不健全等问题, 导致地方政府转化资源资产的形式较为单一, 难以补充地方财力且存在不可持续性问题。无独有偶, 世界各国在自然资源资产开发

治理方面也曾面临“荷兰病”、中短期顺周期财政政策和长期荣衰周期等困境^[34], 各国政府积极应对并积累了宝贵的经验, 这也为中国进行资源财政的框架设计和制度建设提供了有益启示。

(一) “财政+生态”双可持续目标

大多自然资源性收入来源于不可再生资源或再生周期较长的自然资源。资源性收入规模与自然资源开采利用程度和资源价格直接相关, 具有“意外之财”性质。这就要求各国政府在管理资源性收入的过程中注重财政和生态可持续问题。

财政可持续涉及公共风险、财政政策顺周期和债务过度负担等问题。对资源性收入的管理缺少规划性和统筹性, 是许多自然资源丰富国家出现财政危机的诱因。自Auty提出资源诅咒问题后^[35], 自然资源禀赋导致地区经济增速放缓、税收努力程度下降、政府民生支出降低和寻租腐败问题发生等观点在已有文献中形成共识^[36-37]。自然资源开采结束或国际大宗商品价格波动可能会使得资源依赖国家的财政收入骤降, 财政政策具有顺周期特征。与此同时, “资源支持性贷款”一定程度上加大了资源价格的波动性, 成为部分国家爆发债务危机的诱因之一。如哈萨克斯坦、加纳、莫桑比克等国家因在自然资源价格高涨时过度举债, 在2014年大宗商品价格暴跌后经历了严重的债务危机^[38]。

生态可持续涉及自然资源过度开采以及资源财富代际分配公平问题。根据“债务—资源假说”(Debt Resource Hypothesis, 简称DRH), 高债务压力导致一些国家过度开采土壤和底土资源, 以换取外汇收入偿还主权债务; 类似地, 有研究表明第三世界国家的债务负担与去森林化和干旱之间存在正向关系^[39]。此外, 源于自然资源资产具有禀赋特征, 大部分资源性收入往往被视为一次性财富, 加强自然资源资产在代际之间公平分配成为可持续性问题的—部分^[31, 40]。

综上所述, 更好地兼顾财政可持续和生态可持续目标是中国资源财政框架设计的出发点。

(二) 中国资源财政框架设计

从自然资源资产的经济属性及价值转化的角度, 世界银行将从自然资源储量到转化为财政收入的过程为“自然资源收益管理价值链”(Natural Resource Management, 简称NRM), 将其分为权属确认、有效监管、收益获取、收益投资和可持续管理五个环节; 其中, 权属确认、有效监管、收益获取环节涉及资源性收入有效获取和转化问题, 收益投资、可持续管理环节涉及资源性收入长效管理和可持续使用问题^[31]。国际上的典型做法和先进经验为中国资源财政框架的构建提供了设计思路, 如图6所示。

1. 资源性收入的有效获取和转化

资源性收入有效获取的基础是自然资源产权制度的确立。国家征管水平和治理能力对充分发挥自然资源要素市场定价功能至关重要, 这也是自然资源资产转化为资源性收入的必要条件。

从国际实践看, 自然资源资产产权制度具有市场化效应、资源配置效应、资本化效应和生态化效应^[9, 27]。以矿产资源为例, 在大多数发展中国家, 是由国家代表公民拥有矿产资源, 国家通过国有石油公司或矿业公司参与开采, 或者国家授予私人投资者和开发商勘探和开采自然资源的权利, 并分享其开采所产生的财富。可见, 将自然资源资产所有权分解成不同权能并分级行使是建立资源资产产权制度体系的有效方法。

自然资源资产财力转化效率取决于一国对转化制度的安排和收入征管能力。自然资源资产价格的波动性以及主体类型的差异决定了转化形式的多元性, 而一国的收入征管能力对转化制度的有效性尤为关键。从理论上讲, 基于自然资源收益所设计累进税收制度, 是自然资源丰富国家的最优做法, 但这种税收制度对国家治理水平和收入监管能力有较高的要求。据此, 大部分国家会选择特许税费的方式, 通过拍卖并授予勘探和采矿权特许权预先实现财政收入。以矿产资源为例,

矿业特许税费存在从量税费(如印度尼西亚)、从价税费(如博茨瓦纳)、从利税费(如澳大利亚北部地区)和混合税费(如南非)四种征收方式^[41-42]。为了降低财政收入规模在长期的不确定性和波动性,各国政府大多使用混合财政工具,如在获取矿产资源性收入的实践中采用产量分成合同、拍卖以及股权参与等方式^[31]。由各国实践可知,利用权益拍卖、从价征税等市场化手段转化财力,并通过租、税、费、利和金等多种收益形式平衡财政收益,是设计资源性收入制度的重要内容。

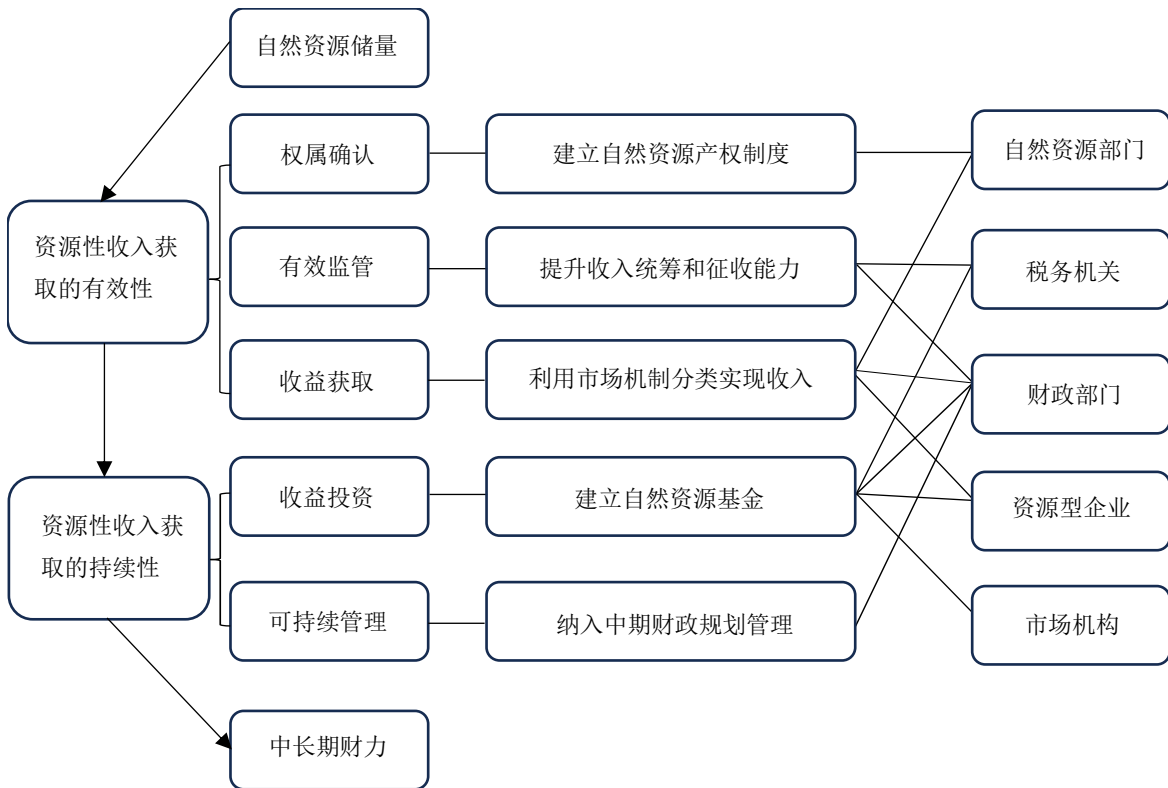


图6 中国资源财政框架设计构想

注：作者基于国际实践和中国现状及问题整理。

在中国,国务院代表国家行使全民所有自然资源所有权,地方政府代理行使所有者职责,^①以扩权赋能、激发活力为重心的自然资源资产产权制度和自然资源有偿使用制度处于积极推进阶段。从征收主体来看,尽管2021年财政部将国有土地使用权出让收入等四项资源性收入全部划转给税务部门负责征收,但其余大部分资源性收入征收主体尚不明确。从资源性收入的规范性来看,一些自然资源相关的收入尚未纳入预算管理(如区域用水权收入)。从收益形式的多元性来看,土地资源的收益形式较为丰富(包含租、税、费、金),相较而言,草原、森林等可再生资源的收入形式主要为行政事业性收费,租金收入和税费收入制度尚未建立,如表2所示。

综上,从资源性收入有效获取的角度,中国应进一步明确自然资源领域中央与地方、省以下政府之间的财政事权和支出责任划分关系,分级行使自然资源所有权。提升财政资源统筹能力,将资源性收入全面纳入预算管理,并加强对预算执行过程中的控制。在自然资源要素市场化进程

① 根据《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》,国务院授权自然资源部统一履行全民所有自然资源资产所有者职责,部分职责由自然资源部直接履行,部分职责由自然资源部委托省级、市地级政府代理履行。

中,一方面,亟须完善各类自然资源资产的定价机制,搭建全国统一公共资源交易平台,在市场化改革的进程中,借助竞争机制和供求机制形成价格信号,提高自然资源配置和使用效率;另一方面,按照“租税费利金”等收益形式分类设计资源性收入市场化的实现路径,借鉴国外在资源支持性贷款、林权投资引导基金和水期权等金融产品方面经验,合理发挥金融市场的杠杆作用。

2. 资源性收入的长效管理和可持续使用

资源性收入的长效管理是规避财政可持续风险、保证资源开采利用代际公平的重要举措,主要是从中长期视角,基于国际财政规则和自然资源基金,实现资源性收入的可持续性。

从国际实践看,世界银行、国际货币基金组织基于“永久收入假说”(Permanent Income Hypothesis)和“哈特维克法则”(Hartwick rule),提倡采用“自然资源基金”(Natural Resource Fund)的方式来管理和使用资源性收入。如挪威“政府全球养老金”(Government Pension Fund-Global,简称GPFG)是一种基于石油收入的自然资源基金,资产接近11万亿挪威克朗,平均每个挪威居民超过24万美元^[43-44]。此外,资源依赖型国家主要通过财政规则对政府支出或公共债务积累进行跨年度限制,以减轻收入波动的负面影响。^①值得关注的是,在拥有自然资源基金的国家,财政规则通常被转换为存款和提款规则^[34]。

综上,自然资源基金和财政规则的使用是资源性收入长效管理的重要工具。相较于管理经验丰富的国家而言,中国的政策实践较少,具体改进体现在两个方面:一方面,通过自然资源基金的形式将获取的资源性收入转化为金融资本。设置完善的存款提款规则,将资源税、特许税费和部分国有资源型企业利润等存入基金,为养老金、福利和社会保障负债提供资金,或用于建设公共基础设施^[4],保障资源使用的代际公平;另一方面,制定地区中长期自然资源开发利用规划,将资源性收入纳入中期财政规划编制和地方政府债务化解长效机制构建过程,保障财政收入可持续性。同时,结合财政预测模型(FARI)和财政大数据,将政府中长期资源性收入纳入中期财政计划中,根据国家和地区发展规划确定资源性收入的投资方向,并构建财政中长期可承受能力评价指标,将财政收支、生态环境保护修复和绿色转型发展等经济社会因素囊括在内,综合判断财政可持续性状况^[45]。

五、结论及政策建议

(一) 结论

基于财政可持续和生态可持续目标构建资源财政框架,对缓解当前财政收支紧平衡和地方政府债务风险具有积极意义,为新一轮财税体制改革补充多维观察视角。本文基于“财政国家治理的基础和重要支柱”定位以及自然资源的经济属性,将资源财政界定为一个广义而中性的概念。通过梳理总结中国资源财政的特征事实,本文发现,当前自然资源资产领域存在的市场配置资源的决定性作用发挥不够充分等问题导致中国地方政府转化资源资产的形式较为单一,转化效率与国际平均水平存在差距。世界范围内资源丰富国家在资源性收入的实现和持续性管理过程中形成的经验,对于构建基于可持续目标的资源财政框架具有借鉴意义。

(二) 政策建议

短期严守生态红线,规范政府资源性收入获取行为。在短期内,政府应借助大数据智能工具和卫星遥感系统等技术手段逐步开启自然资源的统计及确权工作,严守国家的生态红线。避免出

^① 财政规则一般存在收入、支出、债务和平衡四种类型。例如,蒙古规定财政支出仅限于非矿产生产总值增长,加纳规定七年平均石油收入的最高70%进入预算、最高21%分配给稳定基金等。

现为改善财政收支紧平衡、缓解偿债压力,一些地方政府从“卖地”转向“卖矿”等多种影响生态平衡的行为,防范自然资源滥用、耕地占用以及去森林化等一系列生态环境问题。各地政府应严格执行自然资源保护和利用规划,规范可再生资源的收益获取渠道,监管不可再生资源的开采和利用。既要保证当期可再生资源的再生周期与资源性收入规划的匹配性,也要保障各类自然资源资产开发利用的代际均衡。

中期推进要素市场化改革,加快建立自然资源资产交易平台。中国各类型自然资源要素市场化配置改革进程不一:土地资源资产交易的市场化改革最早,且市场化程度最高,但目前仍存在较为严重的市场分割问题。近年来,矿产资源资产交易引入全面竞争性出让机制,显著提升了矿产自然资源资产财力转化效率,但市场机制在水资源、森林资源和草原资源等领域作用发挥仍然不够充分。中期而言,资源主管部门应在自然资源统一确权登记的基础上,加快建立全国统一的建设用地使用权转让、出租和抵押二级市场以及全国统一能源市场,优化交易场所,搭建交易平台,全面引入“招拍挂”等竞争性出让定价机制。

长期不断优化资源性收入转化机制,实现财政和生态双可持续目标。自然资源开发、利用和保护生态、经济、社会效益相统一是资源财政的最终目标。中国幅员辽阔,地区资源禀赋差异大,经济发展速度和水平不平衡。不同地区由于自身的偿债压力和经济发展瓶颈等问题,导致财政可持续和生态可持续无法兼顾,顾此失彼。长期而言,各地应不断优化资源性收入转化机制,坚持长远利益与眼前利益相结合,制定地方政府财力补充和生态补偿的个性化方案,并借鉴国际经验,利用财政规则和自然资源基金等方式促进财政和生态的可持续性发展,形成“财政+生态”双可持续的长效机制,全面提升国家治理能力和治理水平。

参考文献:

- [1] 高培勇.论中国财政基础理论的创新——由“基础和支柱说”说起[J].管理世界,2015(12):4-11.
- [2] 高培勇.现代财税体制:概念界说与基本特征[J].经济研究,2023,58(1):4-17.
- [3] 崔惠玉,徐颖,郭曼曼.新一轮财税体制改革应重点关注的几大问题[J].财政科学,2023(12):80-87.
- [4] GLENN M L, MATTHEW W. Sustainable development in mineral economies: the example of Botswana [J]. Environment and development economics, 2004, 9(4):485-505.
- [5] 何杨,满燕云.地方政府债务融资的风险控制——基于土地财政视角的分析[J].财贸经济,2012(5):45-50.
- [6] 贾康,刘薇.“土地财政”:分析及出路——在深化财税改革中构建合理、规范、可持续的地方“土地生财”机制[J].财政研究,2012(1):2-9.
- [7] 杜雪君,黄忠华.土地财政与耕地保护——基于省际面板数据的因果关系分析[J].自然资源学报,2009,24(10):1724-1728.
- [8] 卢现祥,李慧.自然资源资产产权制度改革:理论依据、基本特征与制度效应[J].改革,2021(2):14-28.
- [9] 亚当·斯密.国富论[M].唐日松,等译.北京:华夏出版社,2005:583.
- [10] 瓦格纳.财政学三论[C]//理查德·A.马斯格雷夫.财政理论史上的经典文献[M].刘守刚,王晓丹,译.上海:上海财经大学出版社,2015:9-19.
- [11] 杨志勇.财政理论发展纲要:比较视角研究[M].北京:中国财政经济出版社,2005:34-36.
- [12] 邓子基.坚持、发展“国家分配论”[J].财政研究,1997(1):13-19+10.
- [13] 夏慧琳.自然资源资产收益分配:理论演绎、机理分析与路径选择[M].大连:东北财经大学出版社,2019:21-60.
- [14] 安晓明.自然资源价值及其补偿问题研究[D].长春:吉林大学,2004:143-166.
- [15] 安体富.论我国公共财政的构建[J].财政研究,1999(6):1-6.
- [16] 陈共.关于财政学基本理论的几点意见[J].财政研究,1999(4):2-6.

- [17] 毛程连. 公共财政框架下国有资产管理理论的改进[J]. 财政研究, 2002(4): 16-19.
- [18] 钱阔, 陈绍志. 自然资源资产化管理——可持续发展的理想选择[M]. 北京: 经济管理出版社, 1996: 19-35.
- [19] GLENN M L, QUENTIN W, KEVIN C. The changing wealth of nations: building a sustainable future [R]. World Bank, 2018.
- [20] 王尔德. 自然资源资产应按公益类和经营类分类管理——专访全国人大环资委法案室副主任王凤春[J]. 中国环境管理, 2016, 8(1): 20-22.
- [21] 罗鸣令. 国有资源资产收益制度研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2019: 73-74.
- [22] 杨志勇, 张斌. 中国政府资产负债表(2019)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2020: 76-138.
- [23] 马骏, 张晓萌, 李志国, 等. 中国国家资产负债表研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 78-87.
- [24] 李扬, 张晓晶, 等. 中国国家资产负债表2020[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2021: 45-60.
- [25] 陈曦. 中国自然资源资产收益分配研究[J]. 中央财经大学学报, 2019(5): 109-120.
- [26] CHANG-TAI H, MORETTI E. Housing constraints and spatial misallocation [J]. American economic journal: macroeconomics, 2019, 11(2): 1-39.
- [27] 邵挺, 崔凡, 范英, 等. 土地利用效率、省际差异与异地占补平衡[J]. 经济学(季刊), 2011, 10(3): 1087-1104.
- [28] 陆铭. 建设用地使用权跨区域再配置: 中国经济增长的新动力[J]. 世界经济, 2011, 34(1): 107-125.
- [29] AMIHUD Y, MENDELSON H. Asset pricing and the bid-ask spread [J]. Journal of financial economics, 1986, 17(2): 223-249.
- [30] MIHALYI D, ADAM A, HWANG J. Resource-backed loans: pitfalls and potential [R]. Natural resource governance institute report, 2020.
- [31] NAAZNEEN H B, KAI K, TUAN M L, et al. Rents to riches? The political economy of natural resource-led development [R]. World bank, 2012.
- [32] GABRIEL A, GIULIA B, NICOLETTA B, et al. Designing fiscal instruments for sustainable forests [R]. World Bank, 2021.
- [33] 岳晓武. 房价、地价与土地招拍挂[J]. 中国土地, 2005(1): 16-17.
- [34] OLIVIER B, JOHN H, ESLEM I. How to design a fiscal strategy in a resource-rich country [R]. IMF, 2021.
- [35] RICHARD M A. Industrial policy reform in six large newly industrializing countries: the resource curse thesis [J]. World development, 1994, 22(1): 11-26.
- [36] 徐康宁, 王剑. 自然资源丰裕程度与经济发展水平关系的研究[J]. 经济研究, 2006(1): 78-89.
- [37] THORVALDUR G. Natural resources, education, and economic development [J]. European economic review, 2001, 45(4-6): 847-859.
- [38] OHAD R, YACOV T. Resource windfalls and public debt: a political economy perspective [J]. European economic review, 2020(123): 103371.
- [39] JAMES R K, JUDITH A M. Third-world debt and tropical deforestation [J]. Ecological economics, 1995, 12(2): 107-123.
- [40] ANDREW B. Fiscal rules for natural resource funds: how to develop and operationalize an appropriate rule [R]. Natural Resource Governance Institute, 2014.
- [41] JAMES M O. Fiscal decentralization and mining taxation [R]. World Bank, 2001.
- [42] 詹姆斯·奥托. 矿业特许税费: 关于其对投资者、政府和市民社会影响的国际研究 [M]. 胡德胜, 魏铁军, 等, 译. 北京: 北京大学出版社, 2012: 44-138.
- [43] BADER A. Sovereign wealth funds: a literature review [J]. Journal of economics and business, 2015(78): 1-13.
- [44] ALEXANDER J, TIMOTHY R, JASON F S. Sovereign wealth funds in theory and practice [J]. Annual review of resource economics, 2022, 14(10): 621-646.
- [45] 吕冰洋, 曾傅雯, 涂海洋, 等. 中国财政可持续性分析: 研究框架与综合判断 [J]. 管理世界, 2024, 40(1): 1-20.

Construction of Resource Fiscal Framework Under the New Round of Fiscal and Taxation System Reform: Based on the Perspective of Sustainability

SUN Lin, ZHONG Rui

(School of Economics, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Summary: It is the key direction of the new round of fiscal and taxation system reform to construct and expand the resource finance framework from the perspective of sustainability, encourage governments to rationally develop and plan the utilization of natural resource assets according to local conditions, and transform resource-based revenue into sustainable financial resources in combination with the market-oriented reform process, so as to realize the functions of finance in all aspects such as economy, society and ecology.

This paper argues that, as a broad and neutral concept, resource finance refers to the fiscal behavior of government departments to rationally develop and plan the utilization of natural resource assets owned under the goal of fiscal sustainability and ecological sustainability, and to transform resource-based revenue into sustainable financial resources. Resource finance is conducive to the realization of Chinese modernization goal of “harmony between humanity and nature” and provides a financial guarantee and material foundation for high-quality development. At present, China’s resource-based revenue continues to grow, but with a low transformation level of resource-based revenue to financial resources, insufficiency in the decisive role of the market in allocating resources, and unsound price formation mechanism, resulting in a relatively single form of the local government’s transformation of resource assets to financial resources. Based on this, this paper proposes that drawing on international experience, it is necessary to standardize the government’s resource-based revenue acquisition behavior in the short term, accelerate the factor marketization reform in 3-5 years, establish a mechanism for the transformation of natural resource assets into financial resources, and implement a dynamic optimization scheme that combines natural resource utilization planning with medium-term fiscal planning and debt repayment plan, so as to lay an institutional foundation for achieving fiscal balance and rational development of natural resources.

This paper expands on the existing studies in the following two aspects. It expands its study object from land resources to various natural resources such as minerals, forests and grasslands, and pays attention to the behavior of local governments in coordinating natural resources and adjusting their financial structure according to local conditions in the context of increasing unsustainability of “land finance” and conducts statistical analysis based on local government resource data in China. In addition, from the perspective of fiscal science, it studies the adjustment and optimization of local financial structure and the realization of the resource allocation function in the process of the transformation of local government’s resource-based revenue and financial resources, and supplements the connotation of natural resource revenue from the perspective of national governance of harmony between humanity and nature.

Key words: resource finance; fiscal sustainability; natural resource assets; resource revenue; ecological sustainability

(责任编辑: 刘欣琦, 徐雅雯)