



## 国家自然资源资产开发：“财政完整性” 视角下的租、税、利及其分配规范化\*

贾 康

国有资产可以分为自然资源型、公益型和经营型。自然资源型资产一旦进入开发状态就必然转化，或转化为公益性资产（如把荒地建为公共绿地）或转化为经营型资产（如把荒地建为企业用地）。如果转化为经营型资产，就会产生经营型资产所必然发生的收入分配问题。

自然资源在具体形态上，必然附着于国土资源，因而其经营性开发必然存在地租问题。作为非国有企业的开发主体，分配中要承担租和税，国有企业进入开发，也要承担租和税，并且还需要上交利润（资本收益）。

---

\* 根据在“自然资源型国有资产研讨会”上的发言录音整理。

按照具有“完整性”的“公共财政”概念理解，应当在管理形式上发展完整覆盖公共资源的复式预算体系，其中租、税、利应当分流归位，各行其道。

这里面的“租”是广义地租的概念，说具体一些，其中还有必要区分为所有的土地、资源开发都躲不开的绝对地租和因为级差原因产生的级差地租。按照马克思的分析，最劣等的土地至少也要有绝对地租，因为其所有者如果没有这部分收入，就会使土地退出开发过程。既然要使自然资源进入经营性开发过程，从原理上说绝对地租便是存在的。至于级差地租，不论来自资源丰度因素还是来自位置便利因素，也是成立的，在具体的经济分配中，会表现为资源使用权价格的相关因素。使用权有交易，就必然有个出价的问题，至于这个出价是年租制形式还是一次性形式，可以探讨，但是这一块作为地租的经济分配显然是不能回避的，在公共财政分配中是需要考虑的。我们国家过去有很多无偿划拨用于经营开发的土地，在经济社会转轨过程中，必须把它的使用权影子价格在形式上恢复，在财务资料中应该把它作为必要的财务信息标识出来（物业税改革中所要作的税基评估，是很好的契机），以后才能在市场经济环境下解决好企业公平竞争的问题和解决好这方面的政策设计依据问题。

在租的旁边，还存在着税。税的征收应该来自于国家作为社会统治者、管理者的政治权利，对所有的市场主体都要征收。

税收如何完善的问题，其实也涉及和包括税外的收费。地方政府在关于不动产的经济分配中，一般不可能完全没有收费（我们可以看做广义的税是包含一部分费在里面的）。为了按照市场经济要求完善复合税制和收费制度，我们在地方税费体系的配套方面必须处理好不动产税与费的问题。

租和税的后面，还有个利的分配。我理解，按照现代企业制度和按照股权规范，必然存在向股东分配资产收益的问题，在我国国有企业分配制度的改革、完善中，现阶段可以采取特别收益金或一定比例的纯利上交形式，作为过渡性的处理，在以后制度逐步走向更加规范的情况下，对于竞争性的国有企业，在股权多元化之后，还有更符合市场经济规范的办法，即出资人通过董事会决定资本收益分配方案。为数不多的国有独资的大企业，管理其收入分配方案的理想形式，是经过人大的专门审议批准。

这些是我认识上的基本框架。如果按照这个框架往下说，我认为目前可以提出四条建议。

**第一，深化改革迫切需要我们进一步探讨如何把自然资源型资产的开发，纳入国有资产管理体系改革的眼界。**一方面，在国家作为政治主体的角度上，当然并不是单纯追求土地收益最大化，另外一方面，在国有资产管理专门机构的角度上，则要解决作为出资人的单一目标追求问题，即这种管理机构，应把土地收益和开发资本的保值增值，作为其单一目标，扮演出

资人的身份。资产管理目标如何与其他非经济的社会目标、政治目标协调，需要在专门管理机构的体外进行。这个道理跟前面若干年我们关于经营型国有资产管理要实行政资分开的认识，是一个道理。国家的自然资源一旦进入开发领域，就必须在公共财政的预算里面反映开发行为和必要的规范分配，在我国社会主义市场经济的发展中，这是十分迫切的现实问题。

**第二，推进反垄断和政府管制合理化。**过去笼统地以“垄断”概括的一些行业的活动，已证明是能够再区分出来自然垄断和竞争两个部分、两个领域的（如电力行业的厂网分离）。应推向竞争的，不应当再简单依附于自然垄断经济活动，应该分离出来使之加入市场竞争。对于自然垄断部分，则要进行合理的政府管制。目前最难的问题，其实是改革走到现在，大家都在议论的既得利益集团对深化改革的抵制，需要化解这种阻碍，把改革深化下去。

**第三，推进与自然资源资产开发相关的经济分配活动的法治化。**在我国走向现代化的发展进程中，有一个必然要追求的目标，就是在自然资源开发管理方面，需要理清法律框架和相关体系，把与之有关的租、税、利的分配，上升到宪政层面相关分配法律、法规制度的建立、改进和健全完善。在今后我们从事的各种相关改革中，应积极地包含这种因素，逐步实现公共资源配置的法治化、民主化、宪政化远景目标。

**第四，积极研讨和发展公共财政的相关复式预算体系。**与自然资源资产开发相关的一切税收，应当进入公共收支预算；与之相关的土地批租收入（随土地使用权交易而来的地价收入）和国有开发资本的资产权益收入，则应当进入国有资本经营预算；现对于现阶段地方政府为数往往十分可观的土地批租收入，去年已明确要求纳入预算程序加以管理，在资本预算尚未建立的地方，可先纳入专项基金（土地基金）预算作为过渡。

**作者系国家财政部财政科学研究所所长**

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

---

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82471317

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn>

联系人：程旭玲 电邮：[chengxl@cdi.com.cn](mailto:chengxl@cdi.com.cn)

责任编辑：张玉阁 电邮：[zhangyg@cdi.com.cn](mailto:zhangyg@cdi.com.cn)