

【区域协调发展】

区域协调发展背景下自然资源开发补偿机制研究*

林爱文 周亚娟 钱婧

摘要:近年来,中国经济已经从高速增长阶段转向高质量发展阶段,区域发展不协调、不充分问题较为突出,如何构建适应时代发展需求的自然资源开发补偿机制迫在眉睫。自然资源开发补偿机制构建的重点在于完善资源产权价值体系,实现收益公平分配;推进横向生态补偿机制,促进区域生态责任共担;构建代际补偿机制,增强资源开发可持续性。应通过设立环境恢复治理基金,明确补偿主客体,完善补偿方式,强化保障措施,协调代内平衡,统筹代际发展,促进资源要素合理配置,以期实现资源开发利益共享、责任共担的长效机制,推进区域协调发展。

关键词:自然资源;区域协调;利益分配;补偿机制;税制改革

中图分类号:F205 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)06-0059-07 **收稿日期:**2021-08-23

***基金项目:**国家社会科学基金重大项目“新时代促进区域协调发展的利益补偿机制研究”(18ZDA040)。

作者简介:林爱文,男,武汉大学资源与环境科学学院教授、博士生导师(武汉 430079)。

周亚娟,女,武汉大学资源与环境科学学院硕士生(武汉 430079)。

钱婧,女,武汉大学资源与环境科学学院硕士生(武汉 430079)。

2019年11月5日,党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》中提出:“健全以税收、社会保障、转移支付等为主要手段的再分配调节机制,强化税收调节,完善直接税制度并逐步提高其比重。完善相关制度和政策,合理调节城乡、区域、不同群体间分配关系。”党的十八届三中全会也提出了一系列深改措施,将完善产权制度、改革税收制度、加大转移支付、维护市场统一上升到保障资源安全、促进区域协调的战略层面。“十四五”时期,在统筹推进“五位一体”总体布局与“四个全面”战略布局的指导思想下,健全资源开发利用的区域协调发展机制,深化市场改革,扩大区域合作,优化税收体系成为有效阻遏区域差距持续拉大、推进可持续发展的必由之路。因此,本文拟在区域协调发展的背景下,结合自然资源开发补偿面临的挑战,针对自然资源开

发补偿的现实问题,构建资源开发补偿机制,并提出促进区域协调发展的资源开发补偿政策建议,为我国自然资源开发补偿提供参考。

一、区域协调发展背景下资源开发补偿面临的挑战

在新的发展背景下,资源开发补偿面临着经济高速增长到高质量发展、百年未有之大变局、第四次工业革命以及“双碳”战略等诸多因素的发展环境。充分剖析外部机遇与挑战,研判当前发展形势,对明确当下资源开发补偿的工作方向和重点有着重要指导意义。

1.新阶段发展需求转变,区域发展差距有待缩小
在《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》这篇文章中,习近平总书记指出,“我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,对区域协调

发展提出了新的要求”。此前经济高速增长所遗留的发展不平衡、不充分问题亟待解决。计划经济时期由于自然资源开采的无序性所带来的资源枯竭问题在新的形势越来越突出,尤其是作为传统工矿区的我国东北和西北地区,出现了大量资源枯竭型城市,经济发展活力严重滞后于全国水平,科技人才外流,逐渐形成恶性循环。在新的发展阶段,我国经济发展的内在需求已经转变,从“分配失衡”转向“共同富裕”是其重要特征之一。实施区域协调发展战略与实现高质量发展目标具有内在的紧密联系,如何加快构建更加有效的区域协调发展新机制,缩小区域差距,促进共同富裕,面临着严峻的挑战。

2.百年变局带来资源市场考验,能源产品外部风险抵御能力急需加强

世界正处于百年未有之大变局,受资源禀赋与地缘政治因素影响,国际贸易摩擦日趋增加,战略性矿产资源、能源资源全球市场震荡加剧。我国是能源进口大国,目前“缺油、少煤、乏气”的情况仍比较突出。2021年上半年,我国进口煤炭1.4亿吨,原油2.6亿吨,天然气5982万吨。此外,战略性矿产资源也是我国大宗进口商品,如锂主要进口自智利、澳大利亚,铍主要进口自美国。世界贸易形势的变化,增加了我国能源和矿产等市场失调的风险,提高此类进口资源的外部风险抵御能力变得愈发重要。急需建立更加科学有效的资源开发补偿机制,以应对百年变局带来的资源市场考验。

3.科技进步和外部趋势改变区域空间关系,对自然资源开发补偿要求提高

由物联网、大数据等互联网技术和高铁等交通技术引领的新一轮科技革命正在引发社会巨变。区域经济、政治、社会和文化等功能以复杂多样的“动态流”来表现,其中,“资源流”也更加迅猛便捷(贺灿飞等,2021)。在信息化时代,随着区域壁垒的进一步破除,不同区域产业的合作与融合得到加深,自然资源在区域间的流动也随之加速。与此同时,区域间自然资源的开发补偿也得到更多关注,不同主体、不同地区的利益分配机制急需进一步完善。资源输入地对资源输出地的补偿、上下游的利益关系、中央与地方的财政分配关系等都需要得到更加充分的讨论。

4.“双碳”目标强力推动绿色发展,健全区际生态补偿机制日趋紧迫

“双碳”目标的提出将我国的绿色发展之路提

升到了新的高度,成为我国未来数十年内社会经济发展的主基调之一。大幅度减少二氧化碳排放量是实现“双碳”目标的重要前提,这将倒逼我国能源结构、生态文明建设布局的不断优化调整。然而,今后一个时期,我国总体上仍处在“环境库兹涅茨曲线”拐点期。国内能源需求量仍居高不下,主要污染物与碳排放也将进入峰值平台期,生态保护压力较大。建立健全生态补偿机制,加强对环境破坏地的开发补偿,消除因生态保护的外部经济性造成的区域利益不公平,为资源地区的生态保护修复和建设提供更丰富的资金来源将成为政府的工作重心。

二、自然资源开发补偿的现实问题

自然资源开发是一个多方博弈和艰难选择的过程,既存在理论严谨性问题,又存在联系世情国情的探索实践问题。新中国成立后,我国逐步建立起社会主义公有制与计划经济体制,自然资源属于国家所有,开发利用也实行高度单一的国营体制,利益分配在理论和实践上归属于全民共有,建立了与历史任何类型都完全不同的利益分配关系,保护全体人民的共同利益。但是,与此同时也存在诸多问题。

1.资源收益分配机制不合理,价格形成机制有待健全

首先,资源开发利润分成不合理。第一,国家、资源开发企业与资源地周边居民的利益分配不平衡。我国在税费制度上重视经济发展,对生态利益的重视程度不够。一方面,对企业环境治理的约束不够;另一方面,没有保护到资源地周边居民的利益,这就导致资源开发地居民不仅没有获得资源开发的利益,还要承担资源开发后的环境问题。第二,国家与企业利润分成不平衡。国家与企业利润分成不平衡主要体现在两个方面,一是现有的资源税费制度给一些企业带来了沉重的负担,二是一些企业低价获得矿业权,国有资源收益被企业占有。造成这些问题的主要原因是制度与市场衔接不强,导致本应由国家获得的收益被企业占有。第三,中央与地方政府之间利润分成不平衡。按我国现行的法律法规,自然资源归国家所有,由地方政府(尤其是县级政府)依法管理和保护自然资源。但目前自然资源所在地政府得到的补偿费占整个补偿费总额的不到四成。

其次,自然资源利润分成结构急需调整。所有者收益分配数额不足,且面临实现困境,主要体现在矿产资源上。矿产资源有偿使用的项目包含探矿权使用费、采矿权使用费、资源补偿费、探矿权价款、采矿权价款、资源税。但所有权的价值不完全体现在这6项费用中。如资源税的课税数量以矿产品销售数量计算;补偿费与矿山企业占有的资源量无关;由于国家只针对国家出资勘查的矿产资源收取矿产使用费,所以矿产使用费仅是对国家勘查投入的补偿。由此可见,矿产资源的相关税费并不能完全反映所有权的价值,甚至不能反映所有权价值的主体部分。同时,我国在资源税、资源使用费上也存在减免法规条款。这些问题导致矿产资源所有者的收益不断流失。

最后,资源价格形成机制有待改革。2020年4月9日,《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》发布,为自然资源要素市场化配置指明了方向,有助于自然资源全要素市场化配置机制的构建。实现自然资源市场化的前提就是建立健全自然资源产权体系。我国产权制度逐步建立,但目前自然资源价格形成机制仍不完善,不同自然资源的市场发育程度不一,交易规则难以确定,市场补偿不充分,这些都是自然资源市场化道路上的困难。而在市场体系建设中,如何处理好政府与市场的关系,也是需要攻克的难关。

2. 资源产权收益分配不均衡,产权制度有待改革

首先,自然资源产权界定不清晰。主要表现在所有权与使用权的界定不清晰、自然资源资产内容界定不清晰、自然资源资产确权内容不够清晰等方面。

第一,所有权与使用权的界定不清晰。我国自然资源的产权主体只有国家所有和集体所有两种公有形式。而在实际运行中,公权力主体往往把该自然资源的使用权通过一定程序和条件授予私权利主体在市场经济中使用。然而,由于当前立法并未对自然资源所有权与使用权的边界予以明确,也未对使用权的物权属性予以明确,使得使用者缺乏必要的规制,在实践中往往侵犯了部分所有权人的合法权益。第二,自然资源资产内容界定不清晰。目前自然资源资产还未有明确统一的内容范围,没有明确的法律意义上的概念,法律法规也没有规定成为自然资源资产的必备要件。2019年中办、国办印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革

的指导意见》中,关于健全自然资源资产产权体系的有关规定仅明确了土地、油气矿产、海域、无居民海岛、水域滩涂等自然资源资产产权内容,而没有明确森林、林木、林地、草地、山岭、草原、荒地等自然资源资产产权内容。不清晰的自然资源资产界定会给自然资源资产确权登记造成困难,也会使自然资源的管理产生漏洞,在进行自然资源资产产权划分时容易引发各种争议,导致自然资源的不合理的开发利用。

其次,现有自然资源产权权能交叠和冲突。过去我国对自然资源的管理和立法是分门别类的,产生了自然资源权利重叠、冲突等问题,导致部分自然资源权利体系不完善、使用权能不完整或者法律地位不明确,部分自然资源权利客体复杂,权利之间容易存在交叉重叠。自然资源产权权能交叠和冲突主要表现在公权与私权之间存在冲突和矛盾。一是自然资源在公权与私权之间存在冲突和矛盾。自然资源与一般物不同,部分资源具有重要的生态或其他功能,使其同时具有社会公共资源的属性,产生经济效益的同时,也属于公益性财产,因此产生了公权与私权之间的冲突和矛盾。二是“公权不公,私权不私”。自然资源资产规制权薄弱,国家所有权、地方管理权和所有权管理不到位,作为自然资源资产所有者,国家收益的大量流失,在环境治理成本和收益分配上,中央和地方、区域、代际间分配不公。

3. 横向生态补偿机制不完善,市场补偿手段有待深化

一是生态补偿理论基础薄弱。自然资源资产核算、生态系统评估、生态价值核算作为生态补偿的基础,这三个方面的研究还未形成体系,没有权威和具有普适性的计算方法。如对复杂生态系统(如农田生态系统、水体生态系统)的价值核算不成熟,对不同尺度生态系统价值核算分类研究较少,对自然资源资产、生态价值核算总结不足等。

二是区域间横向补偿不成熟。目前,生态补偿仍然以中央政府为主导,采用中央转移支付的途径进行纵向补偿,横向补偿机制仍然薄弱。2016年国务院印发的《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见》中提出要制定以地方政府为主,中央财政支撑的横向生态补偿的保护机制。但目前横向生态补偿机制缺乏有效的协商平台,开发地与受

益地以及生态保护地、上游地区与下游地区之间的交流协商薄弱;国家补偿的资金分配到各个区域之后仍然薄弱,不能提起生态保护的积极性;虽然目前横向补偿已经有了一些典型案例,但仍未成体系。

三是市场体系不健全。市场机制发育不充分,统一的交易市场体系尚未形成。其一,目前自然资源价值转化成经济价值的路径不完备,比如偏远地区的山水资源,其价值很难转变成经济价值;其二,目前生态产品的价值实现手段仍以税费、生态补偿的政府手段为主,环境产权的交易机制和基于生态溢价的的市场机制等市场手段较少;其三,目前我国生态补偿领域的市场体系构建处于起步阶段,交易规则不明确,价格体系不完善,交易方式单一,收益分配模糊,配套制度不健全,林权、水权、排污权、用能权和碳排放权等交易市场自成体系,相互割裂。

4. 代际补偿机制欠缺,区域可持续发展潜力有待提升

当前,我国资源利用情况不容乐观,资源枯竭所积累的问题也非常多,自然资源代际补偿压力大。突出表现在自然资源本身损耗过大且企业缺乏自我补偿能力。但与之相对应的代际补偿制度建设相对落后,在资金使用、人员安置、资源保护和利用方面仍然不够完善。这些不足,极大地阻碍了自然资源代际补偿的进一步深化和推进。

一是补偿缺乏系统性。一方面,代际补偿主体缺乏系统性,各自为政,难以形成合力。自然资源代际补偿的政策、法令法规较为分散,法出多门、条块分割,尚未形成规范统一的体系。另一方面,代际补偿机制自身缺乏系统性。代际补偿的补偿内容、补偿方式、补偿渠道等各个环节尚未形成统一整体,代际补偿的影响因素尚未分析完备,代际补偿机制系统性不足。

二是缺乏具体针对性。我国对自然资源代际补偿的研究和实践起步较晚,目前自然资源代际补偿机制主要由各级政府部门带头完成,更偏向于指导性,具体针对性不足,对不同的资源区不能具体问题具体分析,不能结合资源区的具体特点建立代际补偿机制。

三是体制改革的难题难以破解。在森林资源中,林区企业政企不分,林业企业经营效率仍然低下,在体制的束缚下,自然资源代际补偿无法有序开展,导致代际补偿效率低下,成效不足。

四是自然资源代际补偿机制缺乏特色。目前自然资源代际补偿机制的建立处于实验探索阶段,主要借鉴发达国家在自然资源代际补偿的理论和成果,不能针对中国的具体情况形成中国特色的代际补偿理论体系和实践措施。

三、构建自然资源开发补偿机制

自然资源开发补偿要将资源产权收益分配、价格形成机制、生态外部性内部化、代内代际补偿都考虑在内,多层次、全方位构建资源开发补偿机制。

1. 完善自然资源资产产权价值利益分配机制

自然资源产权是包括所有权、使用权、转让权、收益权等在内的权利束,产权的明晰直接决定了资源开发中的利润分成及补偿主客体的确定。资源产品价格不合理实际上凸显了自然资源产权价值的分配不均,损害了资源地人民的租金利益,不利于区域协调发展。因此,完善自然资源资产产权价值利益分配机制对于资源开发补偿的公平性起到重要作用。

首先,逐步构建完善的自然资源产权体系。《中华人民共和国宪法》和《矿产资源法》明确规定,自然资源属于国家或集体所有,即全民所有。明确自然资源开发利用的各方受益主体,将资源产权价值按照中央国有产权、地方国有产权、企业产权和自然人产权分解开来,并经过科学评估确定各收益方的产权比例。按照受益者补偿的原则确定资源开发补偿主体和补偿标准。

其次,根据具体适用条件采取多种税费补偿方式对补偿客体进行有效补偿。自然资源开发补偿要根据实际情况开展,针对不同的补偿需求与补偿条件,采取多种形式进行。对于由于资源开发而产生负面影响的资源地政府,可以适当给予税收减免、税费返还、建设支持、改革试点等补偿政策;对于资源开发地居民,可以提供住房、道路、绿化、公共设施等实物进行补偿;对于资源开发企业,可以给予技术援助、设备折旧、行政许可等特别审批进行补偿;对于后代居民,可以通过资源耗竭费设立代际基金或探索新能源的形式进行补偿。

最后,考虑区域发展协调性,结合财政投入及区域援助保障补偿资金来源。自然资源开发补偿资金来源主要是资源开采及利用中所征收的资源

产权税费,目前各类税费都由各级政府掌握,应该进一步集中并根据地区需求合理分配税费使用。一是中央政府及地方政府应该对资源开采地区给予特殊照顾,在产权收益分配上设立地区发展专项基金,增加财政转移支付力度,在收益分配公平的基础上兼顾区域发展协调性。二是政府应本着管理者身份,对自然资源价格进行合理调控,确保资源产权价值得到充分实现,保障自然资源全民性。三是在自然资源开发过程中探索区域援助机制,对资源枯竭地区合理进行政策倾斜,地区之间通过企业援助、成立资源地发展组织、设立互助基金等方式对资源开采地区及资源匮乏地区进行补偿与援助。

2. 建立反映资源开发成本的产品价格形成机制

自然资源产品的价格反映了资源开采成本、资源利用成本、生态修复成本、环境治理成本等,受市场供求、资源禀赋、污染程度等影响。合理的资源产品定价机制是对自然资源产权价值、生态价值、公平价值等的科学分配。加快完善有利于资源集约节约利用和可持续发展的资源产品价格形成机制,是解决资源收益分配不均问题的有力手段。目前我国重要自然资源定价多是采用市场导向和政府调控相结合,构建完整的多层次自然资源市场体系,改革政府调控力度与调控手段成为建立资源产品价格形成机制的关键。

首先,建立包括五级市场在内的自然资源市场体系。从政府层面着手,推动自然资源所有权与使用权两权分离,明确资源所有者与使用者间的权、责、利关系,充分发挥一级市场分配自然资源产权价值的功能。规范自然资源二级交易市场,通过转让、出租、抵押等方式完善自然资源使用权在使用者之间的横向流动,盘活闲置自然资源。大力加强三级市场制度设计与政府调控力度,在政府优惠政策的支持下,充分发育市场力量,扩大市场对资源加工产品价格的调控能力。不断探索资源四级、五级市场发育模式,以金融债券手段增强市场流动性,转移市场风险,强化市场深度。

其次,改革政府对自然资源的调控力度与调控手段。受计划经济体制的长期影响,我国自然资源定价受到政府调控影响较大,尤其是重要的自然资源,如煤炭、石油、天然气、水能、风能等。政府定价机制对经济的短期调控作用较为明显,但是不利于自然资源产品价格的长期稳定。政府对自然资源

价格的调控手段应逐步由直接干预转为财政支持、税收调控与自然资源四级、五级市场的管理,并因地制宜进行弹性调整,因时施策进行动态调整。充分发挥政府的市场监管与公共服务职能,弱化政府作为资源直接经营者和交易者的角色。

3. 构建体现区域协调性的横向生态补偿机制

自然资源开采后产生生态修复不应该完全由资源地居民及政府承担,应秉持“谁破坏,谁补偿;谁收益,谁补偿”的原则,在财政支持下建立横向区域补偿机制,调整损害与保护生态环境的主体间的利益关系,实现资源开发中的区域公平。

首先,积极探索生态保护准备金制度,建立环境保护与生态建设激励机制。资源枯竭城市历史遗留问题的解决难度充分体现了资源开发破坏后修复传统路径的弊端,因此,应建立起“预防为主,多元共治”的开发补偿机制。自然资源开采中除缴纳合规合理的资源税外,还需积极探索符合各地区实情的准备金制度,由政府、环保组织、资源地居民等进行综合评价,对资源开发利益获得者的生态补偿与生态修复行为进行评定,建立奖惩机制。

其次,依据资源生态补偿具体情况,明确补偿分类体系。不同地区资源开发的方式和影响不同,因此,在进行生态补偿时也要兼顾各种补偿体系,确保因地制宜。从补偿方式来看,可以采取资金补偿、政策补偿、修复补偿等。从补偿尺度来看,可以分为流域补偿、区域补偿和国际补偿等。从补偿手段来看,可以分为财政转移支付及横向区域援助等。无论哪种补偿体系,都要考虑区域发展间的协调性,减少资源开采对资源地造成的生态成本损失。对重要生态功能区域加大财政转移支付力度,减轻地方财政压力,探索资源开发受益地区及企业对资源开发地生态修复项目的援助模式。

最后,探索市场补偿在生态补偿中的具体实施办法。市场补偿可以在政府的政策标准下通过自发的市场交易将生态外部性内部化,这是一种动态化的补偿机制,比起政府补偿更加高效合理。市场补偿的前提是自然资源具有合理的定价,自然资源价值通过市场得以体现,因此,在市场定价中要充分考虑由于资源开采造成的生态补偿成本,并把资源产品定价考虑在内。在合理定价的基础上,综合排污费、环境产权交易补偿、环保产业等各种市场补偿手段,通过市场运作建立全民参与的市场

补偿机制。

4. 设立可持续发展的资源代内代际补偿机制

代内补偿是区际及区域之间为实现协调发展所开展的横向补偿,是将资源开发利用中所产生的外部成本内部化的手段,充分体现了人类命运共同体的实质。代际补偿是当代人对后代人的补偿,是由于大多数自然资源的不可再生性和可耗竭性所产生的。从长期来看,资源过度无序开采对于经济增长为资源依赖型的城市来说存在较大的发展隐患。当代人有责任对后代人的资源享有权利和发展机会做出补偿,缩小未来城市发展中可能产生的区域差异。

探索代内援助的经济转型长效机制。一是要建立资源企业反哺机制,获取到资源开发利用红利的企业应对国家及全民发展贡献力量,在科技投入、环境治理等方面加大资金投入,促进资源开采地经济和社会协调发展。二是要建立接续产业援助机制,对处于衰退期的资源型企业和资源枯竭城市,通过加大财政投入、国际间及地区间产业转移、招商引资、产业援助等方式发展接替产业,促进地区产业转型升级。三是要建立区域经济可持续发展机制,国家将从资源输入地收取的税费适当提取一部分返还到资源输出地,调整财政支出结构,建立资源地接替产业发展基金。

建立体现代际公平的代际补偿机制。一是增加科技投入,实现技术创新。自然资源总量有限,但随着科学技术的发展,人类应积极探索资源替代产品的研发,以可再生能源和清洁能源代替不可再生资源。同时当代人有义务为后代预留替代资源研发资金,以此实现自然资源利用在代际的公平。二是充分重视资源开采中环境成本的损失,并对这部分损失进行补偿。当前自然资源开发利用的生态问题虽然已经引起了全人类的高度重视,但由于人类知识和能力的局限性以及历史遗留问题的复杂性,资源开发利用中的生态问题还未能得到有效解决。这种由上代人遗留的生态问题具有长远影响,应该得到及早解决,当代人需加大对环境治理与生态修复的投入,充分重视对环境成本损失的补偿。

四、促进区域协调发展的资源开发 补偿政策建议

在分析我国自然资源开发补偿所面临的挑战

和存在的问题的基础上,以构建的产权利益分配机制、产品价格形成机制、生态补偿机制与代内代际补偿机制为出发点,主要从资源地生态补偿模式、补偿主客体利益分配关系、开发补偿方式及补偿保障措施提出资源开发补偿建议。

1. 重视资源地生态补偿,实现区域可持续发展

资源开采中的生态补偿具有长期性、急迫性与必要性,督促资源开采企业落实环境保护、生态修复的主体责任是资源开发补偿的重点工作。资源开发生态补偿应该由原本单一的企业开采保证金制度转为设立环境治理恢复基金,各个地区环境治理恢复基金的设立标准、资金来源、资金使用等有待进一步改革。在生态基金的具体设置中,一是明确资源开采利益方职责,企业缴纳补偿基金遵循从价计征原则,中央对重要生态保护区要给予财政倾斜,鼓励环保组织积极筹募生态修复资金。二是改革自然资源产品定价机制,将生态成本考虑在内,对于开发利用时污染较为严重的矿产资源产品调整计税标准,增加环境治理基金投入。三是建立动态监管机制,合理使用补偿基金,督促企业落实资源开采地环境治理责任。

2. 明确开发补偿主客体,调整各主体间利益分配关系

自然资源开发的利润分成主体包括中央政府、地方政府、资源开发地移民、资源地居民、开发投资企业及非资源区的所有公民。在资源开发利润分成中,要确保中央政府获得自然资源租金、税费及经营利润的合法权利,保障地方政府拥有部分自然资源所有权及税费分享权,重点关注资源开发地居民的利益补偿问题,督促资源开发企业依法依规履行职责,完善自然资源开发利润全民共享机制。

资源开发的补偿主体主要是在资源开发及产品转化中的既得利益者,具体包括获得资源开采及转化市场价的企业、获得资源补偿费及资源产权价的国家和受益区政府;补偿客体是在资源开发及转化过程中生产、生活、发展机会受到影响的居民、法人及其他组织,具体包括资源地居民、资源型企业职工、后代,资源枯竭城市企业及政府。在具体补偿中要坚持补偿与损失相对等的原则,以推进区域协调发展为目的,由补偿主体对补偿客体及受到损失的资源地进行生态补偿、生计补偿及代际补偿。

3.完善开发补偿方式,积极探索区域横向补偿机制

自然资源开发补偿包括横向区际补偿与纵向财政补偿。目前,我国自然资源开发补偿多采取资源税改革及中央财政专项拨款等纵向方式,横向补偿问题仍然停留在战略与指导思想层面,而纵向补偿方式因其周期性与有限性无法彻底解决资源配置不均的问题,因此,国家还应该积极探索具有长效性的横向补偿机制。通过适当加大国家转移支付力度,将部分资源税费返还到资源输出地区,用以建立资源开采地生态修复及接替产业发展基金。鼓励建立接替产业援助机制,通过国际间和地区间的产业转移,保障资源枯竭地区的经济发展后续动力。

4.强化补偿保障措施,形成自然资源开发补偿长效机制

自然资源开发补偿的落实需要一系列保障措施的实施。首先,建立健全自然资源开发补偿法律体系。完善已有的资源税法并制定相关配套法律,重点补充自然资源开发生态补偿及区际补偿的具体实施办法,明确补偿主客体权责,切实保障资源地居民在资源开发中的利益分享。其次,调整财政支出结构,保障补偿资金来源。一是进一步集中资

源税及各类资源补偿费,用以建立自然资源开发补偿专项基金,设立资源枯竭城市转移支付发展金。二是分步提高各项资源税费征收标准,推进资源有偿取得的制度改革。对于价格大幅上涨的资源型产品,应增收价外资源税,通过动态调整税率水平平衡资源收益分配。再次,创新绿色信贷支持,保障资源型城市可持续发展。为满足资源枯竭型城市在经济转型中的发展需求,中央及地方政府应加大政策扶持力度,探索财政资金贴息的合理方式,对原资源型企业加大信贷投放力度,同时加快信用担保机构建设,创新信贷风险防范机制。最后,完善监督与评估机制,确保补偿资金合理合法使用。在各级政府的统筹下建立具有指导评估职能的部门或第三方组织,对地区资源开发利润分成及税收分享机制的落实进行考核评估并建立奖惩机制。

参考文献

- [1]余韵.资源税在中国矿业税费金制度中的功能定位[J].生态经济,2013(4).
- [2]习近平.推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局[J].求是,2019(24).
- [3]贺灿飞,王文宇,朱晟君.“双循环”新发展格局下中国产业空间布局优化[J].区域经济评论,2021(4).

Research on Compensation Mechanism of Natural Resources Development under the Background of Regional Coordinated Development

Lin Aiwen Zhou Yajuan Qian Jing

Abstract: In recent years, China's economy has shifted from high-speed growth to high-quality development. The problem of uncoordinated and insufficient regional development is more prominent. How to build a compensation mechanism for the development of natural resources to meet the development needs of the times is imminent. The key point of constructing the compensation mechanism for natural resources development is to improve the value system of resource property rights and realize the fair distribution of income; Promote the horizontal ecological compensation mechanism and promote the sharing of regional ecological responsibilities; Build an intergenerational compensation mechanism to enhance the sustainability of resource development. We should through the establishment of environmental restoration and governance fund, clarify the subject and object of compensation, improve compensation methods, strengthen safeguard measures, coordinate intra generational balance, coordinate intergenerational development, and promote the rational allocation of resource elements, so as to realize the long-term mechanism of sharing interests and responsibilities in resource development and promote regional coordinated development.

Key Words: Natural Resources; Regional Coordination; Benefit Distribution; Compensation Mechanism; Tax System Reform

(责任编辑:柳 阳)