

承德坝上风车



台禹微制图

京津冀应发展适水型高效产业体系

张正斌

缺水问题最为突出

社科院出版社出版的《京津冀发展报告(2013)——承载力测度与对策》蓝皮书指出,淡水资源是京津冀区域承载力的最大短板,大气污染已成京津冀生态承载力的“软肋”。

北京市2011年全年水资源总量为26.8亿立方米,同年实际用水量为36亿立方米,缺口量为9.2亿立方米。按照2011年末常住人口2019万人,加上流动人口约240万人,北京市人均水资源占有量仅为119立方米。是京津冀地区缺水最为严重的地区。

2011年天津市水资源总量为15.4亿立方米,人均水资源占有量仅为116立方米,约为当年全国人均水资源量的1/15。

京津两大城市的人均水资源占有量远不及国际上公认的人均500立方米极度缺水标准的1/4。

河北省多年平均水资源总量为205亿立方米,人均水资源量仅为307立方米,是国际上公认的人均500立方米极度缺水标准的2/3。

京津冀地区甚至比不上以干旱缺水著称的中东和非北地区,属极度缺水地区。属我国水资源承载力与经济社会发展最不适宜的地区,缺水已成为该地区进一步发展的主要制约因素。

由于靠超采地下水满足工农业生产快速增长的需求,京津冀地区形成了以城市为主的地下水漏斗群,特别是河北省的沧州、衡水等地区,地下水漏斗深达100米以上。

中央政府对于河北超采地下水的严峻问题非常重视,2014年中央财政将安排63亿元人民币,开展地下水超采综合治理试点工作。但从京津冀可持续发展来看,这只是个缓兵之计,并不是长远之策。在加强节水农业和节水型社会发展的同时,还需要靠长远的南水北调工程来解决华北的先天气缺水问题。

北京和天津两大城市长期缺水严重。北京从河北、山西等省多次调水,天津主要靠引滦入津调水工程,天津、河北省沧州、衡水地区还从

黄河引水以解决饮水困难,黄河还给白洋淀、衡水湖调水解决生态环境用水问题。但这些都是解决应急缺水的工程措施。还未从根本上解决京津冀地区的长期缺水问题。

虽然南水北调中线有望在今年10月份通水,但南水北调中线一期工程调水量为95亿立方米,分配北京、天津各10亿立方米,河北省30亿立方米,剩余的45亿立方米给河南等省市。

现在看来,虽然南水北调能为京津冀解决部分缺水问题,但随着经济、城市和人口的扩张,农业(食品)生产和对水资源需求的刚性快速增长,京津冀地区资源型(淡)水问题将长期存在。

北京和天津的现实供水量均高于当地水资源量。北京市多年平均水资源量为23亿立方米,近年来来水总量在35亿立方米左右,用水缺口约12亿立方米,主要依靠地下水超采和从周边省份的调水来弥补。现在看来,南水北调中线的10亿立方米对北京当前和今后35亿~40亿立方米的水资源需求来说,只是保障了1/4~1/3的水资源需求量。由于人口快速增长,生活用水已占用水总量的44%。如果人口持续膨胀,南水北调的水量将会被快速增长的人口所吞噬。

天津市正常年景下水资源量约12亿立方米,近年来来水总量约23亿立方米,用水缺口约11亿立方米,主要依靠引滦工程和引黄工程的调水来弥补。南水北调中线给天津市10亿立方米,可缓解天津市的部分水资源短缺压力。

河北省2012年用水总量是195.33亿立方米,南水北调中线给河北省30亿立方米,是河北省用水总量的1/6,说明河北省还有很大的缺水压力。

因此,京津冀地区的水资源短缺问题将是旷日持久的难题,不是一挥而就解决的短期问题。

建议发展适水型高效产业体系

我国的经济发展极是珠江三角洲、长江三角洲和渤海三角洲(包括京津冀一体化)。前两个经济三角洲的快速发展,明显得益于丰沛的降水资源和就近低廉的江河航运资源。渤海三角洲(京津冀)地区降水资源偏少,首先限制了工农业、城镇的快速健康发展,同时也导致了没有高效利用渤海便利的航运资源。

以河北资源为主体,以北京和天津为科技引擎的京津冀一体化,需要加快协同高效发展。河北省以前主要靠资源型工业发展,造成了很大的环境污染,习近平总书记河北省专题民主生活会上指出,河北必须加快转型升级,提质增效,并要河北卸下包袱,不为GDP排位纠结。

我们需要科学分析京津冀水资源的分布和调水资源保障率等问题,同时根据京津冀地区各地水资源和工农业布局,来建立相应的适水型高效产业体系。具体建议如下:

1. 河北坝上地区(张家口、承德)应建立生态保护型旅游业。
2. 北京市应成为软实力现代高科技城市。
3. 天津市应发展成为高科技现代国际贸易大都市。

要加快沙漠地区的退耕还林还草,同时要开发草原生态旅游产业,带动当地群众脱贫致富,保卫好北京风沙来源的北大门和北京、天津的水源地。

以政治、文化、教育、旅游、金融、高科技产业为主,靠软实力来支撑该区域经济发展。将资源消耗型和加工型产业(如钢铁、耗电严重的企业等)迁出到京津冀沿海地区,紧靠港口,利用资源、产品运输出口等便利条件,降低耗水、耗电等成本。一方面减轻北京的环境污染,人口、资源供应压力,同时也促进了河北省、天津市的产业合理布局,同时带动了以河北省为主广大地区的经济快速发展。

天津是京津冀地区的出海口,进出口贸易基地,应该统一协调京津冀的进出口方便通关体系,让天津港等港口成为京津冀对外贸易的窗口和主体功能区,让河北省和北京市能够从国际贸易中

获得更大的经济效益。同时,天津滨海可大力发展海水淡化和相关的化工产业,以缓解天津市自己的用水和远距离调水压力。

4. 河北省应建立环境友好型和资源高效利用型的工农业协同发展体系。

一是要发展节水高效现代农业,满足京津冀地区对农产品的大量需求。二是要发展环境友好型资源高效利用型的绿色产业,以减少对京津冀的污染。三是发展来料加工型产业,特别是高科技组装产业体系,通过天津港口贸易获得更大的经济效益。四是河北省有海岸线长的优势,希望国家批准河北省多建港口贸易城市,充分发挥河北省在工农业资源等方面的优势,促进河北产业转型,带动河北广大地区的经济收入提高。

5. 南水北调中线一期工程,对缓解我国华北地区的缺水危机将发挥重要作用。

京津冀是华北缺水严重地区,需要长期远距离调水,才能真正打造一个与长三角和珠三角经济圈相媲美的京津冀(环渤海)经济圈。建议进一步加快南水北调中线从丹江口水库到长江三峡大坝的延伸调水工程,再是考虑从西南五江一河(雅鲁藏布江、澜沧江、怒江、金沙江、雅鲁江、大渡河)的大西线调水工程落实,可以实现全国江河联网,整体解决西北、华北和东北的缺水问题,整体改进我国北方的生态环境,促进北方经济发展。

总之,京津冀地区成为当前国家治理地下水超采和大气雾霾污染的重点地区,也是我国经济发展缓慢的地区之一,水资源和粮食安全矛盾突出的地区,发展绿色农业、绿色能源、绿色工业、绿色经济是京津冀一体化的关键。水资源安全、粮食安全、经济安全、生态安全等方面的矛盾化解之日,就是京津冀一体化共同繁荣昌盛之时。

作者简介:

张正斌,中国科学院遗传与发育生物学研究所农业资源研究中心研究员。

生态环境十分脆弱

2006年国家发展和改革委员会就提出“京津冀都市圈和长江三角洲地区区域规划”专题,2014年习近平总书记专题听取京津冀协同发展工作汇报,提出京津冀协同发展是重大国家战略。李克强总理在2014年政府工作报告中指出,加强环渤海及京津冀地区经济协作。京津冀一体化目前成为中国政府经济改革的“一号工程”。但由于京津冀地区在水资源短缺、环境污染、产业布局等方面矛盾重重,京津冀一体化在艰难前行,如何科学布局产业和高效协同发展?我们通过长期工作调研,建议京津冀发展适水型高效产业体系。

生态环境十分脆弱

京津冀主要在华北地区,该区是我国三大粮仓和工业基地之一,是我国政治文化中心。

由于该区人口密度大,降水量在400毫米(河北张家口、承德)~650毫米(沿海地区),处于半湿润偏旱地区,且北部风沙面积大,生态环境十分脆弱。

同时,由于污染企业发展过快,如河北的皮革、钢铁、水泥等产业,都是造成华北地下水和农田及雾霾天气严重污染的重要根源。2014年中央财政安排大气污染防治专项资金100亿元,支持京津冀及周边、长三角、珠三角地区开展大气污染防治,其中京津冀是重点。说明了京津冀地区环境污染严重到了不得不治理的地步。

资源品价格扭曲的现状分析与研判

中国改革开放三十多年的历程是逐步放开市场管制,并充分发挥价格机制在各种商品定价中的决定性地位的过程,通过逐步放宽对价格的管制,价格经历了由“严格限制,票证供应——价格双轨制——直接市场定价”的过程。一般生活生产商品领域与服务性领域的市场化程度已经有了显著提升,市场已经在一般性服务商品领域起到了决定性的作用,但是,在以石油、天然气、煤炭、电力为主体的资源性产品领域,其主要价格形成机制依然是由政府主导,价格形成机制中直接管制成分较多,利用税费等间接管制方式有限,市场尚未发挥足够的作用,因此,如何引入市场机制打破价格改革的“最后壁垒”就成为了下一步深化改革的重要内容。

单凭政府的价格管制导致了资源品价格的外生性扭曲,而日有的资源税体制受制于量计价的非理性模式,但单一的试点改革却因为税负抵销政策、税负转嫁等原因难以取得明显的效果。如果想要对资源品的价格扭曲进行有效的解决,应当采取资源税统筹配套改革的机制,逐步有效地解决经济体制中长期存在的改革症结,从而起到从根本上调节资源品扭曲价格的目的。

资源品价格扭曲的资源税统筹配套改革机制设想

1. 构建全优化税费改革体系,统筹多方改革。首先,对资源税进行全局顶层设计,构建统一一税制体系。

资源品价格扭曲的主要原因就是日有的资源税制。在逐步推进资源税改革的前提下,结合《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,配合中央《建立事权和支出责任相适应的制度》的政策安排,建立完善全局性事权与财权相匹配的财政体制,完善资源税改革,通过全局化改革逐步摸索出西部与东部地区协调可持续发展的方向。

在全局化设计的基础上,构建统一的税制体系,赋予地方政府适宜的税政管理权限,将资源税培育成地方主要税种,为经济尚不发达的西部地区提供一个稳定可靠的税收支柱,以促进当地经济的发展。

其次,构建统一的全国资源品市场,引入市场定价机制,理顺市场价格与财税体制之间的相互关系。逐步推进打破现行的资源品地方垄断与地方保护主义,建立可以全国流通交易的资源品统一市场。可以考虑在上海期货交易所的基础上建立一个覆盖全国的资源品期货交易的平台,引入足够的期现货交易来逐步引入市场定价机制,并且通过期货与现货交易的套期保值手段,帮助资源品消费企业锁定资源品交易价格,并且通过促进市场的期现货交易从而使得资源品估价更为合理化。

在期货交易所交易品种的基础上,相关政府部门可以依据期货市场的统一价格来合理确定现货市场的价格,促进资源品消费价格的合理确定,并逐步打开资源品市场的区域性限制,最终实现资源品的合理自由流动。在市场机制的基础

资源品税制改革的路径

夏晓华

上,利用财税的间接性调控手段,以间接的调控来控制资源品的价格,使其在合理的范围内波动是财税体制改革对资源品价格必不可少的重要调控。

2. 建立资源税统筹配套的分类改革,在改革的同时确保民生。

在全局优化税费改革的基础上,从制度与市场两方面对资源品的过度管控,为下一步的资源税统筹配套改革创造条件。财税联动体制改革也应当是从资源品“油气煤电水铁”等诸多方面进行逐步的稳定与改革,将试点与改革相结合。

第一,建立煤电联动改革,促进煤电防火墙机制的建立。

在三大基础性能源中,中国的煤炭资源的自给自足率最高,受国际价格的影响也最小,并且因为煤炭与电力的密不可分的关系,从煤电改革着手是改革最容易可行的两个方案。

第二,逐步扩大资源税基础,把握改革窗口期。在宏观改革的基础上,确保煤电一体化改革稳定民生,然后对于其他资源品领域逐渐放开市场,引入市场竞争机制,将资源品产业的产业链上游(即资源开采与精炼企业)与资源品产业链下游的(零售企业)共同引入竞争机制,将原来的政府指导价逐步替换为竞争定价。将资源品外围服务性行业引入民营资本,进行服务外包,从而降低成本。并在此基础上,逐步做到资源税的合理征收与使用。在资源税的基础上,对于企业生产以试点的方式开展环境税的征收,建立完善生态补偿与代偿机制,例如征收碳排放税,鼓励生产性企业自主发展节能环保产业,从而促进环保产业的发展,增强产业生产的集约化与节能化。

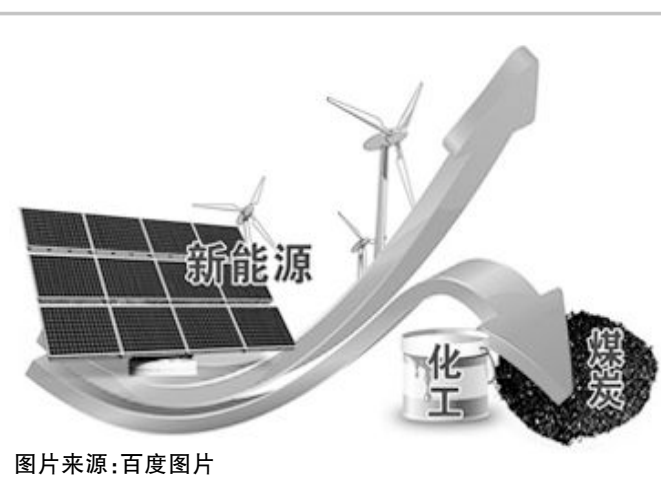
第三,税费改革统筹推进。通过资源税的税费统筹改革,化解改革阻力,降低征税成本,从而使改革可以顺利有效的进行下去。

第四,财政补贴与价格改革并行。应当建立对于市场价格波动的应急保障机制。利用财政支出与转移支付,在市场价格出现大规模上涨的时候,建立社会救助、社会保障与市场价格联动机制,将生活困难的低收入人群纳入保障范围,缓解物价变化对人民生活的影响。

资源品税制改革破题之关键

1. 旧有资源税征收设置加剧资源品的不合理利用以及更深层次的资源品价格扭曲。

中国资源税开征于1984年,1984年9月28日由财政部出台《资源税若干问题的规定》,率先对石油、煤炭、天然气等资源品传统品种征收资源税。从1994年1月1日,资源税开始实行从量定额征收,对所有应税资源类产品采用



图片来源:百度图片

“普遍征收、级差调节”的办法。但是,经过二十年资源税仍然采用的是从量定额征收的办法。以资源品的标准产品为例,目前原油税额为每吨8~30元,天然气税为每千立方米2~15元。相比于发达国家水平,中国的资源税水平一直较低,以石油开采的最高税额每吨30元来计,西方发达国家的税率都远超中国,其中税率最低的法国、德国来看,其税率水平是中国的34倍,而美国的石油税率更是远高于中国。

因为税额确定的差异性、税基计算的复杂性以及税额的低弹性等多重特征导致资源税在中国是一个较为特殊的税种,其主要的的问题在于在实际的资源税定额征收过程中,资源税的税费因致引致扭曲,并不是纯粹经济自觉性行为。因此,中国资源品价格扭曲更重要的是外生性扭曲,即所谓政策引致扭曲。

在征收难度大,税额水平低的情况下,中国的资源品价格又存在着普遍性的政府指导价问题,再加上长期以来的中国资源品价格与国际价格的明显倒挂,一方面,低廉的资源品价格使中国生产制造业企业倾向于使用高资源消耗的生产模式替换资源充分利用的集约化生产模式。另一方面,由于政府经济政策的主观性引导,通过政策性工具人为干预资源品价格,通过这种政府行政干预所产生的价格扭曲称之为外生性扭曲。而在中国内生性扭曲是由于外生性扭曲所引致的引致扭曲,并不是纯粹经济自觉性行为。因此,中国资源品价格扭曲更重要的是外生性扭曲,即所谓政策引致扭曲。

在外生性引致扭曲的产生原因中最根本的原因则是在于,政府对于资源税的征收一直处于较低的征收环境,难以发挥资源税的市场调节作用,而取代资源税对市场进行调节的就是从计划经济以来一直实行的行政干预制度,但是因为信息的不对称以及市场价格信号的

反馈调节机制建立不够完善,政府难以通过合适的手段对市场进行干预。而直接政策干预的结果往往是价格信号的滞后性,并且行政干预的后遗症很大,在信号层面间接导致了高耗能的产业模式的建立,而在价格层面则导致了相当程度的市场失灵与政府失灵的并存。

资源品价格扭曲的直接后果就是经济发展模式的粗放,中国的制造业企业一直处于产业“微笑曲线”的最低端,企业长期依靠其所谓低成本优势,靠低成本低创新商品用低价格打开世界市场,使中国成为名义上的世界工厂,但却没能能在技术、制度、品牌、文化、以及节能环保上取得必要的创新。缺乏市场调节的资源品价格,无法反映其供求规律,定价过低的资源品一直处于过度消耗的状态,生产过程中的浪费严重,直接导致了中国的碳排放量过大、单位GDP能耗过高等一系列问题。

2. 资源税的逆向传导机制使得现行价格管制体系功能低下。

从税收角度而言,资源税是间接税的一种,在我国资源税一般对采掘企业征收,由税负的转嫁原理可知,对于上游的采掘企业进行征税,会通过产业链影响下游企业,上游企业增加的税负会通过推高成本的方式转嫁给下游企业。但是,中国的石油、铁矿石、天然气等资源性产品实行的主要是在政府管控下的有条件的与世界市场接轨。天然气的出厂价格是由政府直接参与制定的,而铁矿石和石油的价格是由世界市场价格变化、美元汇率变动、地缘政治关系、波罗的海航运指数等共同决定的,因此,在价格管制条件下的资源税几乎难以对这些行业产生有效的影响。

而煤炭行业因为中国特殊的自然资源禀赋,导致煤炭的资源税传导机制与众不同,在我国的主要二次能源即电能市场中80%以上的依靠煤炭来进行发电,其中电力用煤的价格却是长期双轨制运行,每个发电企业所固定的协议价格煤炭,与市场价格煤炭差距很大。虽然煤炭的市场价格波动较大,但是因为电价受到政府的严格调控,煤电价格的相互制约一直成为困扰煤炭企业的难题,如果政府对于发电用煤征收资源税,必然会导致煤价上涨,而煤价上涨则会带动电价上涨。电力价格作为关系国计民生的关键价格,电价上涨势必会推高全社会的物价水平,对低收入居民将会产生巨大的影响。因此,政府不得不调控电力价格,而在价格既定的条件下,改革成本必然会由煤电企业所承担,企业也难以消化如此巨大的成本,在这种特殊条件下,对于煤炭的资源税改革一直难以推进也是有其根源的。

3. 资源税先期改革并未激发企业集约化生产与创新的活力。

以提高税负为核心的资源税改革思路就是通过提高税负来调节政府与企业之间的利益分配格局。从经济学理论来看,税负改革特别是针对资源税的由从量征税向从价征税的改革思路,会加大企业的税收负担,促进企业对于原先生产方式的改革,改变原先的高浪费的资源利用模式,努力提升资源开采效率,提高综合利用水平,以降低生产成本实现生产上的转型升级。但是通过对试点省份的分析可以发现,这种税收倒逼改革的动力机制并没有形成。究其原因有以下几个重要方面:

第一,资源税与企业所得税的相互抵消效应。资源税属于价内税范畴,在税收征收顺序上是排在所得税之前,在对资源税进行改革之后,将原先的资源税计价方式由以前的从量计改为试点省份的从价计,的确是提高了资源税的税收征收力度,但是,这一部分征收又相当于变相地降低了所得税的税基,在现在国税地税分制制的情况下,降低的企业所得税与增加的资源税在部分上可以相互抵消,使得企业缺乏改进的动力。

第二,税收减免幅度的增加导致实际征收税款的减少。在资源税的征收中存在着综合减征率的情况,所谓综合减征率就是为了鼓励企业开采发觉低品位、难开采的资源品的开采,会对企业在一定程度上进行税收减免,以提高资源的回收利用效率,鼓励企业开采低品位资源。因此,在现实的资源税征收回收基础上,要扣除一定比例的综合减征率,然后才能进行实际征收。

第三,税负转移机制也会导致资源税调节作用的下降。资源税体制改革的进行表面上是增加了企业的税收负担,但是,改革所增加的税负还可以向产业链的下游转移,资源品生产企业并不是税负的最终承担者。企业可以向产业链下游转移的方式降低税负增加对企业的负担,而资源品的使用企业的消费需求弹性往往是小于一的,在市场上的议价能力较弱,因此,面对供应端的成本增加难以做到有效价格谈判,只能成为税负转移的承担者,而最终这种负担还是由消费者来承受。

4. 为什么资源税改革是当前破解资源品扭曲问题之关键?

改革的整体思路应当是以市场的机制替代现行的行政干预定价机制。但在改革的过程中,类似于俄罗斯休克疗法的激进式改革策略是不可取的。在引入市场机制的时候,必要的宏观调控手段是必不可缺的,因此,从资源税作为切入点,推动宏观微观相结合的一揽子改革,从而推开我国资源品的全面改革。

而以往的改革往往是以政府的行政手段干预为改革的推动力,但是在资源品市场上,行政化干预已经进行良久,想要作出相应改革用行政手段直接干预是难以奏效的。而利用宏观经济手段,通过资源税统筹配套改革的间接调控体制,才有可能有效地对资源品市场进行调控。因此,要破解当前的资源品扭曲问题,通过有调控的市场机制引入,用市场机制替代行政性管制,用间接调控手段替代行政化干预,才是当前资源品价格扭曲破题的关键。

作者简介:

夏晓华,中国人民大学经济学院副教授。