

财政如何促进资源型地区可持续发展

<http://www.criifs.org.cn> 2008年10月7日 郑建国

## 资源型经济与现行财税制度的矛盾

一是资源管理体制没有生态补偿和资源合理开发的约束功能。长期以来，矿山企业基本上是无偿使用矿产资源。这种资源管理体制，导致煤矿短期行为严重，采“肥”丢“瘦”、采易弃难、采“厚”（厚煤层）扔“薄”（薄煤层）等现象突出，资源回收率低，浪费触目惊心。资源被利用了，但资源价值流失严重，企业或个人得到资源收益，国家没有得到，还要承担生态环境补偿负担。资源产品实行了市场交易，但资源的勘探和采矿权是无偿的，是出现这些问题的根本原因。

二是资源产业国民经济分类与适用税收不合理。世界各主要矿产国都普遍将矿业划为第一产业，对采掘业不征收增值税。国家对采掘业的税收是以资源所有制的身份征收资源权利金、补偿生态的税收和以政府的身份征收的调节收入的所得税。而根据我国《国家经济行业分类与代码》，采选业处于我国产业序列第Ⅱ部门工业中的第08~14中类，征收和加工制造业相同的增值税，并采用相同的增值税率。自然资源不是人类创造的，与制造业不同，资源价值不是技术、管理、劳动力等要素创造的“增加值”，把采掘业列为第二产业和对资源采掘业征收增值税缺乏科学依据。

三是煤炭行业增值税税负过重。由于采选企业进项税抵扣很少，按现行增值税税率，其实际税负高于加工制造业，采选企业普遍感到难以承受，要求降低现行的增值税税率，或者允许矿山企业将固定资产作为进项税额予以抵扣。

四是资源产业增值税作为地方主要财力不妥。由于我国税种设置和税收收入划分的统一性，增值税是所有地区的主体税种，资源类产品增值税成为带动资源型地区税收增长的主要因素，是地方保运转、保工资、保公共服务的主体收入。但是，用煤炭行业的增值税来支撑财政收入欠妥。制造业增长带动的经济增长是建立在生产率提高、供给能力增加的基础上的，而资源采掘业带动的经济增长却是伴随着资源耗竭、财富灭失。如果以考虑资源成本和环境成本的绿色GDP核算，绿色GDP=GDP-资源成本-环境成本。山西生态环境如果没有补偿，GDP是下降的。据估算，每采1吨煤炭，就要破坏和消耗与煤炭伴生的矿产资源达8吨，每年因采煤排放的煤层气约60亿立方米，相当于西气东输总输气量的一半，每采1吨煤炭，破坏2.5吨的水资源，由此每年造成的水资源流失相当于引黄入晋工程的总设计引水量。资源采掘业在生产过程中，必须解决资源采掘中形成的环境修复和生态补偿，采掘业的税收也不应等同于制造加工业提供的税收用于一般公共服务。

五是现行资源税的缺陷。我国1984年开征的资源税，是同生态环境关系最为密切的一个税种。在设计之初，资源税是对部分矿产品，按照矿山企业的利润率实行超率累进征收，其宗旨是调节开发自然资源的单位因资源结构和开发条件的差异而形成的级差收入。1994年1月1日起，对开采应税

矿产品和生产盐的单位“个人”，开始实行“普遍征收、级差调节”的新资源税制。征收范围扩大到所有矿种的所有矿山，不管企业是否赢利普遍征收，在某种意义上已经具有了“权利金”的性质。而且计税依据不合理，计税依据是销售量或自用量，而不是开采量，客观上鼓励了企业对资源的滥采滥用，造成资源浪费。征收标准也不合理，10多年来，矿山的开采条件和储藏条件都已经发生了变化，但税额却不能随开采的条件的变化而变化。

六是与国外资源税收制度差异较大。许多国家的矿业税收制度中规定，对矿业活动要征收权利金，其实质是对开采和利用国家所有的可耗竭的矿产资源的补偿，调节矿产资源所有权人与采矿权人之间的经济关系。与矿业活动直接有关的专门税费主要由权利金、耗竭补贴、资源租金税、与取得和保持矿权有关的收费等四类构成。

### 促进可持续发展的有益探索

首先是资源有偿使用。2005年6月山西省政府制定出台了《山西省煤炭资源整合和有偿使用办法》。煤炭资源整合的核心就是煤矿采矿权实行有偿使用，以体现资源价值，维护国家资源的权益，并引入竞争机制，公开、公平地进行资源整合。《办法》规定，通过行政审批取得采矿权的采矿权人，应依法缴纳采矿权价款。根据煤种不同，价款标准从每吨1.3元到3.8元不等。采矿权缴纳价款采取货币缴纳、转为国有股份、转为国家资本金三种方式。经过近年来的努力，全省参与整合的县营以下（含县营）煤矿数量已由整合前的4389座煤矿压减到2730座，全部实行了采矿权有偿出让。仅2006年、2007年两年，全省采矿权价款入库202亿元。煤炭资源整合在山西已显现出积极成效：促进了煤炭资源合理有序开发；重要生态区得到了彻底保护；有利于促进建立生态补偿机制。

其次是启动煤炭新政。2007年3月1日，山西省全面启动了煤炭工业可持续发展政策试点工作。这一“煤炭新政”主要包含四项经济政策：征收煤炭可持续发展基金、有偿出让煤炭资源矿业权、提取矿山环境治理恢复保证金和提取煤矿转产发展资金。截至2007年底，全省征收煤炭可持续发展基金103.1亿元。

这一新政帮助形成了煤炭生产的完全成本；建立了矿山环境恢复补偿机制；促进了煤炭节约生产。

### 必须深入研究矿业税收制度和资源型地区财政体制

作为资源型地区，山西省虽然制定了煤炭可持续发展试点政策，征收了煤炭可持续发展基金等专项基金，但是，要治理山西长期以来因煤矿过度开采造成的生态破坏、环境破坏、地质破坏、安全隐患等，偿还过去欠账，发展资源型城市民生事业，实现资源型城市转型发展，必须对矿产资源税收制度、资源型地区的税收制度和财政体制等问题进行更加深入的研究。

一是研究采掘业的行业分类和适应税种。在继续按第二产业对矿山企业征税后，又征收煤炭可持续发展基金，增加了企业税负，提高了生产成本，如果不调整增值税，则需要深入研究企业承担的税负对煤炭安全生产、职工收入、生产经营产生的影响。

二是研究符合市场经济的资源税、环境税制度。市场经济国家在制定矿业税收制度中，都较好地考虑了矿山环境问题。通过环境税及矿区恢复保证金等，治理矿业对环境的破坏。我国应加紧对资源税、环境税进行研究，把环境污染的外部不经济性内在化，尽快出台相关税收政策。

三是研究中央财政对资源型地区的转移支付制度。现行转移支付制度，没有充分考虑资源枯竭城市因资源枯竭影响财政收支的因素，资源枯竭不仅对地方收入有影响，对地方支出也有影响，采煤深陷、植被恢复等生态环境治理，转型发展的启动资金、分离办社会职能经费以及职工社会保险资金等都需要在完善财政转移支付制度中一并考虑。

文章来源：财政部网站           （责任编辑： Hlh）