



完善矿产资源补偿费政策的建议

□ 马 琼

安徽省是资源型城市，煤炭产业是其主导产业。截至2010年底，全市已探明的煤炭储量达149.84亿吨，保有资源储量137.52亿吨；2010年煤炭产量达8110万吨。积极开展矿产资源补偿费政策研究，加强矿产资源补偿费征收管理，对促进淮南矿产资源综合利用、环境治理和资源节约，推动相关产业发展，意义重大。

矿产资源补偿费是国家凭借对矿产资源的所有权向采矿权人征收的费用，体现了矿产资源国家所有权的收益权。为规范矿产资源补偿费征收、使用和管理，国家及安徽省先后制定了一系列政策，其中最主要的是国务院于1994年颁布的《矿产资源补偿费征收管

理规定》，明确规定矿产资源补偿费按照矿产品销售收入的一定比例计征，费率按照矿种不同从0.5%到4%不等，煤炭的费率为1%，由矿区所在地的地质矿产主管部门会同财政部门征收。矿产资源补偿费中央与省、直辖市的分成比例为5:5，中央与自治区的分成比例为4:6，纳入预算，实行专项管理，主要用于矿产资源勘查支出、矿产资源保护支出及矿产资源补偿费征收部门经费补助。地方所得的矿产资源补偿费的具体使用管理办法，由省、自治区、直辖市人民政府制定。

1994年，为贯彻落实《矿产资源补偿费征收管理规定》相关意见，安徽省人民政府印发《安徽省矿产资源补偿费使用管理暂行规定》，

对地方所得的矿产资源补偿费进行了明确规定,即矿产资源补偿费征收主体及征收范围与国务院规定基本一致;矿产资源补偿费省内分成部分,由省与行署(市)按4:6的比例分成。

2002年,安徽省对地方所得的矿产资源补偿费进行了调整,规定设区的市所辖区的矿产资源补偿费由市人民政府征收,大型矿山企业的矿产资源补偿费由省级人民政府征收,省级直接征收的由省级政府安排使用,县(市、区)直接征收的,省与县(市、区)按照4:6的比例分成。政策的调整改变了征收主体,将原由矿区所在县(市、区)征收的大型矿山企业,调整为由省级政府直接征收。同时,改变了县(市、区)参与分成的范围,将大型矿山企业缴纳的矿产资源补偿费,纳入省级直接安排使用,市、县不参与分成。

政策调整产生了巨大的影响,随着煤炭开采量的不断增加,上缴的煤炭资源使用费不断增加,留归地方政府的财政收入相对不断减少,而开采增加带来的环境问题日益严重,地方政府需要担负的环境修复和治理成本逐年提高,事权与财力的严重不对等使淮南陷入了困境。

2002—2010年,淮南征收矿产资源补偿费78471.56万元,其中:中央分成39235.78万元,省级分成37607.43万元,县(市、区)分成1628.37万元;县级分成占征收总额的2.07%,较政策调整前减少21913.15万元。按照规划,淮南正在建设亿吨级煤炭基地,基地建成后每年减少的分成数将在7000至8000万元之间。2002年新办法规定,各市可以通过申报项目的形式使用省

级分成资金。但在实际操作中,不仅项目申报周期长、费用高、工作量大,而且实际返还的数额十分有限。2002—2010年,淮南共申请获批项目10个,实际使用资金2180万元,其中,中央资金1600万元,省级资金580万元,项目实际使用省级资金占同期上缴数的0.74%。

另一方面,矿产所在地地方政府面临着巨大的生态修复和环境治理成本。淮南矿区自1903年开矿以来,历时近百年,采煤塌陷从煤炭开采开始就相伴而生。截至2009年底,全市采煤塌陷区面积约163.72平方公里,占全市总面积6.48%,并且每年还在以1.8—2.5万亩的速度增加,预计淮南煤田开采完成后,全市塌陷总面积将达到682.8平方公里,占全市总面积的27.03%。采煤塌陷已严重威胁着人民群众的生命和财产安全,矿山环境和地质灾害治理工作刻不容缓。2009年,淮南开始启动采煤塌陷区村庄搬迁应急工程,2009—2010年两年间投入资金38.7亿元,预计到2020年,需要搬迁147701人,需要投入资金56.09亿元。与此同时,塌陷区进行综合整治需要投入资金262.9亿元。

资金投入与需求的巨大缺口严重阻碍了淮南的发展。目前,无论从采煤塌陷区的治理到循环经济发展,还是从失地农民的安置到矿山环境的整理修复,都需要进一步完善矿产资源补偿费政策,合理配比地方各级政府间的财力与事权。

1. 调整矿产资源补偿费的使用范围和支出结构。2001年财政部、国土资源部发布的《矿产资源补偿费管理办法》明确规定,矿产资源补偿费主要用于矿产资源勘查支出、矿产资源保护支出及矿产资源补偿

费征收部门经费补助。但近年来,矿山环境整治和资源整合资金需求巨大,因此,建议调整矿产资源补偿费使用范围,规定除用于矿产资源勘查、矿产资源保护及矿产资源补偿费征收部门经费补助外,重点支持矿山环境治理、矿产资源保护和综合利用及矿山接续产业发展等方面。

2. 提高煤炭产品矿产资源补偿费的征收比例。目前,我国大多数矿种的矿产资源补偿费费率为2%—4%,而煤炭却仅为1%。为促进煤炭资源合理有序地开发和利用,建议将煤炭的矿产资源补偿费费率提高到2%。

3. 调整矿产资源补偿费中央与地方、省与县的分成比例。为支持矿产资源原产地的发展,调动地方的积极性,建议比照“探矿权、采矿权价款”的分成比例,中央与省、直辖市按2:8分成。省以下的分成比例,在地方分成总额内按照4:6的比例分成。最为关键的是,应取消省直接征收的大型矿山企业所缴纳的矿产资源补偿费县(市、区)不参与分成的办法,把大型矿山企业缴纳的矿产资源补偿费纳入省与县(市、区)的分成基数。

4. 在加强征管的同时,逐步整合相关资源。加强矿产资源补偿费的征管,强化依法征收,确保矿产资源补偿费应收尽收。规范减免政策,上收减免审批权,超过一定数额的减免项目,由国土资源部和财政部联合审批。进一步整合矿产资源补偿费与矿业权价款资金,集中解决矿山地质环境矛盾比较突出地区的问题,使资金效益最大化。

(作者单位:安徽省淮南市财政局)

责任编辑 张蕊