

加快实施煤炭资源税改革的建议

□ 李 军 贾 焱

山西是煤炭大省，煤炭资源储量 6551.98 亿吨，含煤面积 6.2 万平方公里，占全省国土面积的 40.4%。在全省 119 个县（市、区）中，94 个县（市、区）有煤炭资源分布。建国 60 多年来，山西共生产煤炭 119.3 亿吨，约占全国生产总量的 1/4；外调到其他省份 82 亿多吨，占全国省际间煤炭净外调总量的 70%。除满足国内 26 个省（市、区）的用煤需要外，出口 20 多个国家和地区，为国家的经济建设做出了巨大贡献。但是长期高强度的开发导致山西煤炭储量不断减少，加之资源税费体系不完善，没有形成资源开发和环境治理补偿机制，生态环境破坏严重，资源型经济发展的深层次矛盾和问题日益突出，煤炭资源税改革刻不容缓。

一、加快实施煤炭资源税改革的必要性和紧迫性

（一）有利于抑制对煤炭资源的过度开采，保护国家战略资源

近十年来，煤炭价格持续走高，进一步加剧了煤炭开采业的无序生产和恶性竞争，更加剧了煤炭开采与生态环境、安全生产之间的矛盾。一些地方、企业和个人在煤炭开采过程中采富弃贫、采易弃难，加之采选手段落后，造成开采过程中回采率低和伴生资源的严重浪费，破坏资源，污染环境，影响生态平衡。据调查，山西地方中型煤矿的回采率为 30—70%，大部分小煤矿回采率仅为 10—20%，与国际水平有较大的差距。加快实施煤炭资源税改革，提高煤炭资源税税负，强化税收手段对资源开发的调控作用，并与煤炭企业兼并重组等一系列政策配套实施，可以有力地促进资源整合战略实施和整合后的煤矿企业进行采煤技术改造，加快实现机械化综合开采，从而使煤炭企业采煤区回采率、矿区回采率逐步接近或达到国际先进水平，有效提高资源开发利用的



朱延州 摄影

综合经济效益。

（二）有利于建立地方财政收入稳定增长的长效机制，增加资源地财政收入，切实解决一般公共预算收入占比偏低的问题

一直以来，山西一般公共预算收入占财政总收入的比重都低于全国平均水平，2010 年一般公共预算收入占财政总收入比重仅为 53%，比全国平均水平低 5.41 个百分点；与财力挂钩的税收完成 1533.7 亿元，其中上缴中央税收 841 亿元，占比率为 54.83%，地方税收 692.7 亿元，占比率为 45.17%，地方税收占比率比全国平均水平低 8.47 个百分点。与全国其他省份相比，作为资源大省，山西地方、中央两个级次的税收占比率分别排全国倒数第 2 位和正数第 2 位，形成了资源富集但财政困难的独特现象。

一般公共预算占比长期偏低，与山西以煤为主的产业结构、以煤为主的税收结构有关，也与现行税制

和税收政策关系密切。一个原因是来源于煤炭的增值税和所得税属于中央、地方共享税，且大部分上缴中央财政。山西涉煤经济以及煤炭行业带来的收入占财政收入的主要部分，2010年煤炭行业收入约735亿元，占全省财政总收入的41%，上缴税费留给地方的部分为278.7亿元，占一般预算收入的比重仅为28.7%，比煤炭税费占财政总收入的比重低了12.3个百分点，煤炭行业为地方财政做出的贡献与煤炭在山西的地位极不相称。另外，过低的资源税加剧了利益分配机制的不合理。资源税收入全部留归地方，但是由于煤炭资源税从量计征且税额长期偏低，使得资源地煤炭资源税收入规模小，占比偏低，资源优势未能较好地转化为地方财政收入优势。2010年山西煤炭资源税仅占全省税收收入的1.7%。尤其是随着煤炭市场价格上扬，煤炭资源税所占比重不仅没有得到明显提高，反而呈现出不断下降的趋势。

实行煤炭资源税从价计征改革，一方面可以在不影响财政预算管理体制和现行税制框架的情况下，使得资源地一般预算占比长期偏低的问题得到有效解决，另一方面可以使资源地地方政府的可用财力得到有效增长，使地方政府支持转型发展的能力得到有效增强。

(三)为资源型经济转型发展和生态恢复治理提供支持

山西在长期支援国家建设的同时，付出了巨大代价，挖煤使得地表沉降，环境污染，损失是难以估量的。目前，山西采煤形成的采空区已达2万平方公里，相当于省辖国土面积的1/8；采空区引起严重地质灾害的有2940平方公里，涉及1900多个村子的上百万居民；每采一吨煤损耗2.48吨水，山西每年因采煤损耗掉16亿吨水；与煤相关的焦化、电力等资源型产业造成的污染，使山西长期被冠以“污染最严重省份”。有关调研结果表明，山西每生产1亿吨煤大约会有500亿元的收益，但同时带来的隐性和显形损耗却将近170亿元。因此，今后相当长的时期内，山西解决历史欠账、实施生态环境恢复治理的任务十分艰巨。据专题调研测算，山西仅解决因煤炭生产造成的生态环境历史欠账至少需要投入4800亿元以上。在逐步解决历史遗留问题的同时，山西在严防新的环境问题发生、妥善转移安置采空区百姓、加快职工转产再就业、推动煤炭企业发展循环经济、实现转

型跨越发展等方面也需要地方各级政府投入巨资。

“十一五”时期，山西各级政府积极筹措资金支持煤炭企业转型发展和生态环境恢复治理。筹集资金的渠道主要有：煤炭可持续发展基金、煤矿转产发展资金和矿山环境恢复治理保证金。其中，征收的煤炭可持续发展基金50%用于跨区域生态环境治理，30%用于支持资源型城市转型和重点接替产业发展，20%用于解决因采煤引起的社会问题。尽管与以往相比投入的力度明显增加，但与实际需求相比，资金缺口大的问题依然存在。因此，应加快实施煤炭资源税改革，改变征收方式，使国家参与煤炭级差收入的分配，将资源优势转化为地方财力。改革增加的财政收入可用于生态环境恢复治理和煤矿转产发展，增强地方政府在促进当地经济发展、保障和改善民生、推动环境治理和资源保护等方面作用的发挥。

二、煤炭资源税改革设想

(一)实行从价定率征收，且税率不应过高

将煤炭资源税与煤炭产品价格挂钩，实行从价定率征收。同时，考虑到煤炭资源税从价计征后会增加企业税负和煤炭行业成本，致使煤炭价格上涨，并向下游如电力、焦炭、钢铁等行业传导，增加下游行业成本，进而引发价格连锁波动，煤炭资源税税率不宜过高，暂定为3%较为合适。

(二)过渡期内应保留煤炭可持续发展基金等资源收费

作为国家煤炭产业可持续发展试点省份，山西自2007年开始征收煤炭可持续发展基金，基金在帮助企业解决跨区域生态环境治理、支持资源型城市(产煤地区)转型和重点接替产业发展，以及解决因采煤引起的其他社会性问题等方面发挥了重要的作用。目前，考虑到资源型经济转型历史遗留问题较多，包袱沉重，改革成本高、难度大，需要巨额的财力支持，在5—10年的过渡期内，应保留煤炭可持续发展基金等资源收费项目，在过渡期满后，统筹考虑基金收费和煤炭资源税税率调整问题。

三、煤炭资源税改革的影响分析

(一)一定程度上增加煤炭企业的负担，但有能力消化

煤炭资源税从价计征后会增加煤炭企业和下游

行业企业的税负,但并不会出现大的价格波动,也不会对企业生产经营带来太大影响。增加的资源税税负主要有两种途径进行消化:一是通过提高价格转嫁给消费者或下游行业,二是用企业自身利润消化。目前,电煤价格实行国家控管,其他煤种实行市场定价,在此情况下,电煤价格不会上涨太多,其他煤种的价格虽然基本上市场化了,但价格也不能完全转嫁出去,还要依靠企业利润来消化。而随着近年来煤炭市场的兴旺和煤炭价格的攀升,所有煤炭企业的利润都有不同程度提高,煤炭企业有能力消化资源税改革增加的税负。有资料显示,目前原煤利润水平可以承担增加的资源税负担。同时,随着煤炭综合治理各项工作的逐步推进,煤炭企业将更积极主动地改进生产技术、提高生产工艺,以税制改革为契机,从根本上实现转型发展和跨越发展。

(二)公平各类煤炭企业负担

现行煤炭资源税实施从量定额征收,不论煤炭的级差收入多大,都按照规定标准定额征收,资源税收入与价格相脱节。以山西为例,动力煤、无烟煤、烟煤价格差距非常大,但都按每吨3.2元征收;焦煤

价格非常高,最高达到2000元/吨,但也只能按8元/吨征收。从价征收后,资源税与价格挂钩,煤种越好、越稀缺、开采条件越好的,价格越高,征收的资源税也就越高,不但体现资源税调节级差收入的作用,而且充分体现了公平负担的税收原则。

(三)促进煤炭行业调整和转型升级

通过提高资源税适用税额,加大开采成本,调节级差收入,降低开采企业的利润,能够在一定程度上促使企业提高回采率,研究开发煤炭深加工产品,提高煤炭产品附加值,从而有利于产业结构的合理调整,促使经济发展从高消耗的模式向低碳模式转型。

(四)为实施资源税费综合改革奠定基础

目前,对煤炭企业征收的各类税费达10余种,其中,资源税单位税额最低、税负最轻,客观上造成了费挤税、税费倒置的现象。改革资源税征收方式,增加资源税占比,能够在一定程度上改变税费失衡的现象,为下一步统筹实施资源税费综合改革奠定基础。

(作者单位:山西省财政厅)

责任编辑 张蕊