



# 支持矿产资源可持续利用的财政政策

□ 邓 涛

我国矿产资源丰富，无论在数量还是质量上都具有一定的优势，然而在矿产资源利用上却还存在着诸多问题：一是矿产资源利用率低，开采过程中浪费严重，总的回采率仅为30%，低于世界平均水平20个百分点；二是共生矿综合开发力度不够，目前开采量仅为1/3，且采选综合回收率及综合利用率平均只有30%左右，尾矿基本上处于未利用状况；三是矿产企业在科技、安全、环保等方面投入不足，容易出现安全隐患以及造成水土流失、生态破坏、环境污染等问题；四是矿产开发结构比较单一，产业链延伸滞后，矿产品附加值不高，资源优势未完全转化成经济优势；五是地质勘查资金投入不足，地质勘查工作滞后、资源储量不清，在一定程度上阻碍了矿产资源

的持续开发利用和矿业经济发展。

矿产资源的合理开发与利用需要不断建立健全我国矿产资源法律法规和管理体制，同时，出台鼓励矿产资源勘查开发和推进矿产资源可持续利用的财政政策显得尤为迫切。

## 一、国家层面的财政政策

我国应充分发挥财政政策宏观调控的职能作用，综合实施激励与约束并重的税费措施，构建起与资源节约型、环境友好型社会相配套的矿产资源可持续开发利用财税政策体系。

一是推进资源税制改革，促进资源可持续利用。资源税涉及石油、煤炭、天然气、金属类矿产、非金属类矿产、水、电、草坪等多种资源，为体现国家对矿产资源的占有和耗竭补

偿，建议提高矿产资源税率，以促进矿产资源的合理开采和高效利用。同时实行有区别的财税政策，促进矿产企业换档升级。一方面通过加大矿产企业成本，改变其高额利润的现状，淘汰技术落后、污染严重的矿产开采企业，促使企业通过提高采矿技术、提高回采率、做好矿山生态环境保护等方式来降低成本；另一方面，出台政策鼓励企业发展精深加工产品，提高产品附加值，增加企业收入，通过贴息或减免部分税费来引导企业延伸产业链，调整矿业产品结构，促进产业升级。此外，建议将矿产资源税由“从量计征”转为“从价计征”，以销售价格为依据进行征缴，建立起资源税与资源价格的联动机制。

二是规范资源收费，确保矿产资

源的公共产权收益。我国现行宪法规定,矿产资源属于国家所有,但在市场化过程中,矿产资源资本化带来一定的收入。因此,一方面要继续对现有收费进行清理、整合和规范,推进税费制度改革,优化财政收入结构,建议将现行矿产资源补偿费收入中央与地方5:5分成改为中央与地方2:8分成,尽可能将矿产资源补偿费收入向资源重点县倾斜,促进资源的可持续利用;另一方面,对于目前独立于资源税之外,却发挥着重要作用的费用,要提高费率,加强管理,确保矿产资源各类费用的足额征收,防止矿产资源公共产权收益在市场化、资本化过程中流失。

三是征收矿产资源可持续发展准备金,保障矿产企业可持续发展。随着矿产资源开采造成的资源减少或耗尽,部分矿井关闭,导致工矿企业破产或濒临倒闭,企业职工下岗,生活出现困难。因此,应对企业提取矿产资源可持续发展准备金,促进资源的可持续开发,帮助企业顺利转产,同时避免资源枯竭后企业职工生活保障困境的出现。

四是设立生态补偿专项基金,对生态环境进行保护和修复。长期以来,我国在矿产资源开发利用中,重开发、轻治理,使生态环境遭受了严重破坏。建立专门的地区矿产资源生态补偿专项基金,可以充分发挥财政资金引导作用,吸纳社会各界的捐助,共同构成生态保护专项资金。该项基金由专门机构运作,主要用于政府治理矿产资源开发所造成的生态环境破坏及补贴矿产企业修复生态环境活动,建立起矿产资源开发利用的生态补偿机制。

## 二、地方层面的财政政策

各级地方政府要按照有利于推动矿产资源可持续利用的目标,认真

落实国家税费有关规定,严格征收矿产资源税费。同时,结合我国资源有偿使用制度改革进展情况、各地的矿产资源开发利用情况和矿产企业税费负担水平,建立完善地方矿产企业开发、准入、交易机制。

一是建立完善地质勘查财政支持机制,保障地勘工作可持续发展。增加对地质勘查工作的财政投入,充分利用中央的财政专项拨款、各地的矿产资源补偿费和其他财政资金支持,鼓励地勘单位增加矿产资源勘查支出,支持主要用于经济建设和具有战略储备需要矿种的地质勘查工作。同时对地质勘查单位和矿业企业的一般性矿产资源勘查支出通过财政贴息等方式予以支持。

二是提高矿产资源开发的准入门槛,为提升企业管理和技术水平提供保障。提高矿产资源开发的准入门槛,严格规范审批程序和审核标准。在技术上,要求企业有综合加工能力,从而避免造成资源浪费,提高优势矿产资源的加工深度;在管理上,要求企业有高度的环保意识和社会责任感,从而降低相关部门对矿业企业的管理难度。

三是完善矿业权交易市场,使矿业权自由流转。目前,对已实施的矿产勘查并查明资源储量的项目,在土地和矿业权交易中心以“招、拍、挂”方式有偿出让采矿权。但是,各地的采矿权流转二级市场仍亟待完善。建议完善矿业权市场交易制度,规范交易程序,及时发布相关信息,注重信息共享,使矿业权自由流转,保证矿业权价款的收取趋于公平。

## 三、保障措施

由于矿业经济对矿业主产区的发展发挥着重要作用,因此各级政府要

高度重视矿业经济的发展,将其摆在优先发展的战略地位,做好矿业发展规划,大力推进各项配套措施的落实,促进矿产资源的合理开发与利用。

一是加快工业园区建设,吸引矿业精深加工企业入驻。加快建设和完善工业园区,加大园区水、电、气、道路、标准化厂房等基础设施和相关配套的建设,提高企业入驻率。同时,建立工业园区准入制度,从技术资质、综合实力、企业信誉度等多方面严格把关,以矿业精深加工项目作为招商重点,引进效益好、档次高的重大项目。此外,出台各类财税优惠政策,吸引优质矿业加工企业入驻园区。这样,不仅可以通过矿业加工准入制度来提高企业的技术含量,也有利于将分散的矿产资源加工企业集中在一起,形成真正的产业集群,发挥产业效应。

二是加强企业管理、创新和合并,提高企业竞争力。加强对矿产企业的管理考核验收力度,推进矿产企业现代企业制度建设;加快培育企业自主创新能力,推进企业技术进步和新产品开发,支持采、选、冶等新技术和新工艺研究,鼓励企业形成自己的核心竞争力;鼓励和引导企业的合并、兼并,做大做强矿产企业。

三是加强节能减排,加大生态环境的保护与治理。加大整顿矿山秩序力度,严惩私挖滥采,取缔非法小矿井。强化矿产企业对矿山生态环境的保护意识,及时处理开采过程产生的废弃物,推进实施相关环境治理项目,切实加大对矿山环境的恢复力度。强化对矿产加工企业的环保监管,重点监督加工企业对工业“三废”的处理情况。鼓励企业发展工业循环经济,推进企业节能减排。

(作者单位:重庆社会科学院)

责任编辑 李 杰