



# 我国矿产资源税费制度进一步改革的方向

□ 陈 星 樊铁侠

我国矿产资源税费制度调整和完善应统筹兼顾，其具体方向就是：规范矿业权市场，明晰产权，实现矿产资源有偿开采，减少政府特许经营形成的垄断，并实现矿业权的顺利流转，再加上以计征方式转变为载体、以提高税负为核心的资源税改革以及以石油特别收益金分享特殊行业超额利润，以矿山生态环境恢复治理保证金制度等实现矿产资源开发生态补偿机制，理顺资源价格与各种矿产资源税费之间的关系，逐渐完善“价、税、费”协调互动的资源利益调节体系。

## 一、资源税的重新定位

资源税费改革的关键问题是明确资源税的性质，避免引起税、费不必要的歧义和无谓的争论，避免资源税的改革走入歧途。

从自然属性来说，矿产资源对人类具有不可或缺的自然用途，是现代生活生产生活的物质基础和现代人生活发展的必要条件。从社会经济属性来说，矿产资源国家所有的产权特性又使其具有明显的特殊性：其一，在矿产资源的开发利用过程中，具体的开发主体享有可分割的巨大排他收益，因此，矿产资源具有收益的排他性和由于垄断所造成的

生产消费上的竞争性。其二，矿产资源具有不可再生性并是一国的物质财富基础，具有明显的共同资源的特点，在开发利用的路径上又具有区别于个别开发主体利益目标的国家和社会目标。

矿产资源开发利用过程中的社会目标与私人目标的不一致是客观存在的，这些不一致具体表现为资源生产过程中产生的各种外部性，如资源企业垄断经营对社会公平造成的损害、资源代际补偿中的社会与私人贴现率的差异、微观企业盈利目标与国家宏观资源管理目标的差异、节约资源目标与经济活动现实资源需求的差异等等。外部性造成私人成本或收益与社会成本或收益的不一致，导致实际价格不同于最优价格。当出现负的外部性时，一般认为存在两种方式加以调节，一是通过征收调节税（也称“庇古税”），将边际外部成本加到边际私人成本之上，以调整边际私人成本来实现外部成本内部化。调节税只能通过提高私人成本来反映经济活动对社会所造成的边际损失，并不能使外部成本降为零，并可能会引起收入的再分配。二是利用产权交易进行外部成本内部化。但现实经济生活中，交易人数往往过大，交易费用不可能为零，通过交换产权来使得外部成本内部化会有极大局限性。因此，各种调节税以及收费仍是主要的外部成本内部化方式。

更具体地说，矿产资源开发的外部成本主要集中在矿产资源破坏、生态衰退、环境破坏及区域可持续发展能力下降四个方面，矿产资源耗竭理论强调资源的不可再生性，当代居民对资源的开发导致后代居民发展机会的减少，因此必须对矿产资源的可耗竭性、对后代居民发展机会的损害进行补偿。代内及代际补偿反映的是不可再生资源在同代人之间及代际之间的公平与补偿问题，主要通过资源税来体现。从这个意义上说，资源税是一种行为目的税，体现了特定的政府规制目标，也是矿产资源有偿使用分成合约的主要组成部分。我国新资源税的功能定位从理论上是与权利金相对应的，都体现了矿山开采者向矿产所有者因开采和耗竭不可再生资源而支付的补偿，这项支付被称为税收或是权利金，对投资者来说并无多大区别。从政策设计者的角度来说，资源税的具体政策安排与权利金制度需要考虑的因素也相差不大，收益都可以在国家财政大盘子里任意支配，并根据经济发展要求、国内矿业发展战略和国际市场的发展变化动态调整资源税税率。

因此，资源税存在的理论依据，是需要政府将资源开采的代际负外部成本内部化以调整私人生产目标与社会目标，从而遏制资源的过度开发，维护代际公平，使资源产品的成本和价格

能反映出其稀缺性，保护资源的合理利用，提高能源利用效率，减轻环境污染程度。

## 二、取消矿产资源补偿费

矿产资源补偿费与新资源税、矿业权价款在功能定位上都存在一定程度的重叠，建立健全与社会主义市场经济相适应的有效率的矿产资源有偿使用制度目标下，有必要取消矿产资源补偿费。主要原因在于：其一，由资源税而不是矿产资源补偿费来体现权利金的补偿作用更有利于加强征管并通过合理使用税收收入解决外部性问题。其二，我国地质勘探市场已发生了巨大变化，再强调矿产资源补偿费的勘探补偿价值显然缺乏理论依据。资本密集属性是现代矿业与传统矿业最显著的区别，依托于资本市场建立风险勘探资本机制是现代矿业良性发展的基本保证，地勘市场应鼓励各类企业和社会资本进入，政府投入主要是发挥撬动民间资本的杠杆作用。其三，随着矿业权管理走向规范有序的轨道，减少部门收费、规范矿权管理是公平企业税负的重要手段，也避免了职能部门权责分割，有利于中央和地方政府集中资金解决矿业共性问题。

## 三、明确矿业权价款和矿业权使用费的经济性质

出现采矿权价款和探矿权价款这两个概念，最初是考虑到国家作为矿产资源勘查投资者的利益如何得到合理补偿的问题。但是，随着我国矿产资源有偿使用制度的完善，用招拍挂等市场方式进行矿业权出让的做法逐步推进，矿业权价款的经济性质就应赋予新的内涵，即矿业权价款既包含国家出资勘查投入的资本权益，又包含国家作为矿产资源所有权人所应获得的资源权益。在市场经济条件下，矿业权的投资主体是多元化的，既有财政资金、地勘基金等国家

和政府投入，也有海外投资、私人资本等进入矿业权市场，如果不正确地区分和认识资本权益与资源权益，如诸多将矿业权价款仅当做资本权益的想法将会造成国家资源权益的大量流失，采矿权人、探矿权人可能获得本应属于资源所有者——国家的不合理“暴利”，并引致制度层面的社会收入分配不公。

因此，正确认识资源收益与资本收益的关系，将国家矿业权价款的经济性质定位在既包括资本收益又包括资源收益，对于评估和认定矿业权价款具有十分重大的意义。为实现这些目标，就要进一步推进矿业权市场化配置，完善矿业权评估制度、竞争性定价制度和矿业权转让管理制度，矿业权价款收益要继续向基层倾斜，特别是对限制和禁止开发的主体功能区域，应加大分成比例，用于基础设施等公益性建设，改善生态环境和矿区的生活条件。

矿业权使用费是我国矿产资源有偿使用制度的组成部分，实质是对企业使用土地而收取的地面租金，应通过适当提高探矿权、采矿权使用费收费标准来避免矿业权人圈而不探、占而不采，将其作为矿业主管部门的一个行政性收费，加强矿业主管部门对矿业权人占有土地的管理和监督。

## 四、石油特别收益金的政策定位

首先，石油特别收益金是调节“超额利润”的税收工具。国际上很多国家对石油收益课征高税负，实质上是政府直接参与石油企业利润分配的一种体现。当能源价格飙升时，特别收益金政策比能源价格管制更有效率。同样，出于效率的考虑，特别收益金相当于外生地增加了资源开采企业的成本，不尽合理的政策设计将对资源开采行为产生扭曲，这一政策就面临着逐步废止的要求。如果能源价格形成机制趋于稳定，也或

者说所有参与者对于价格趋势产生了理性预期，那么“意外利润”也将不复存在，因为能够长期存在的利润不再是“意外利润”，而是资源垄断带来的“超额利润”，这时收入分配调节的手段应转为对其征收“超额利润税”。同时，从根本上说，级差收益的调节要从能源开采权的取得入手，采用更加市场化的招拍挂程序重新配置矿业权，这意味着需要建立一个完备的可耗竭资源税费体系。

第二，石油特别收益金是国有石油企业必须承担的基本法定社会责任。国有石油企业作为关系国民经济发展和国计民生的重要基础性骨干企业，应当立足大局、着眼长远，在履行经济责任和政治责任的同时，主动处理好与各种利益相关者的关系，依法纳税和有序竞争。

第三，石油特别收益金是保障国家能源安全、加强石油资源管理的重要政策手段。国有石油企业是我国石化类资源产品的生产商和供应商，肩负着充分利用国内外两种资源、两个市场，保障国内油气供应和国家资源安全的重任。中国作为世界第二大石油进口国，关注某时点上油价高低的意义重大，如果某时点上国际市场油价因为投机等原因高于长期趋势，就应该通过特别收益金政策工具引导国内油企尽量开采国内的资源；而若国际市场处于相对低价时期，就应该鼓励油企从国际市场购买原油和成品油。长远来看，石油特别收益金政策可以借鉴资源租金税的征收经验，对石油企业总收入扣减去勘查开发成本和一般项目之后的净所得，采用超率累进方式进行课征，同时可设定一些与国际原油期货价格走势相挂钩的宽免条款。

## 五、完善矿山环境恢复治理保证金制度

矿山生态环境恢复治理保证金制度是指为了保证矿山开采企业在开采过程



中合理开发矿产资源,注重环境保护,并在闭坑、停办和关闭矿山后,将矿区环境修复到或超过原先生态环境的生产能力,矿山企业必须在申请矿产资源开采权之前,向有关部门提交矿山开采计划、矿山环境修复计划和矿山环境恢复治理保证金。我国目前虽然已有30个省份建立了矿山生态环境恢复治理保证金制度,并取得了一定效果,但目前各省市的保证金制度侧重点有所不同,并且大部分企业的矿产资源生态环境恢复治理保证金制度的缴纳比例较低,平均缴纳水平不到10%。

采矿权人在领取采矿许可证时按合同约定一次性缴纳保证金,这是采矿权人对矿区生态环境治理的责任,有利于确保矿山开采过程中所造成的土地塌陷、废水排放污染、植被破坏等生态环境问题得到及时修复。因此,生态保证金制度需要从法律层面、标准制定和执行监督等方面进一步完善:

第一,加快立法,在国家立法的层面上确立矿山环境恢复治理保证金制度。在总结各省市制定的保证金管理办法及实施经验的基础上,对保证金管理的原则、管理体制、缴存与返还等作出全国统一的具体规定。从政策上,有必要充实现有的“开采许可证”制度内涵,在对矿业权人正式颁发“开采许可证”之前征收一定数额的保证金,如按售价的2%—4%征收,并针对保证金在银行设立企业环境恢复治理账户,由地方国土部门监管使用;矿山企业履行生态修复责任并达到修复标准后,退还保证金;对未履行修复责任的企业则不再发放“开采许可证”。

第二,建立科学的测算体系,制定矿山环境恢复治理保证金缴存标准。保证金测算体系和缴存金额的确定,既要考虑新矿石设计年限或已服役矿山的剩余寿命,更要充分考虑矿山环境治理和生态恢复所需要的费用,建议依据采

矿许可证批准面积、采矿许可证有效期限、开采矿种、开采方式以及对矿山生态环境影响程度等因素建立我国生态系统价值综合评估体系,在此基础上,考虑矿产品销售收入的因素确定保证金缴存金额。

## 六、合理分配矿产资源收益,带动地方发展

合理分配矿产资源收益,是处理好企业与地方政府关系的关键所在,也是企业提高资源开采率、地方政府规范矿业开发秩序的重要保证。有必要建立中央与地方矿产资源收益分配的协调机制,明确矿权收益在中央政府与地方政府之间的分配比例,使地方政府与中央共享收益。此外,矿产资源税费收益能否起到带动地方和谐发展的作用,还取决于该部分收入的使用方向等等。因此,我国矿产资源税费财政分配制度完善应遵循以下几点:

第一,由中央政府掌握资源税税政管理权。当前居主流地位并主导新资源税政策方向的一种观点,主张在保证国家宏观经济政策政令畅通的前提下,通过一定的法律形式赋予中西部地区资源税收政策管理权,认为可以通过强化地方政府在配置地方资源中的主导地位和提高资源的配置效率来加快推进中西部地区和资源型地区经济社会的协调发展。事实上,这种做法只会助长我国已经愈演愈烈的资源地方保护主义。地方割据、诸侯经济本已是长期困惑我国矿业发展的老问题,而从资源地方保护主义过渡到矿产资源全民公有观对于我国调节收入分配和矿业对外开拓发展都是极其有利的。因此,一方面,国家应当致力于建立能够反映矿业特点、促进矿业长期健康发展的税收政策体系,由中央政府掌握资源税税政管理权,并确保政策的稳定性和连续性。另一方面要借鉴矿业发达国家在税费体制上兼顾中央

和地方利益的经验,建立部分税费返还地方的机制,税费返还的条件是地方政府必须通过投资环境维护考核和环境保护监管考核。我国社会主义制度的优越性就在于完善的管理标准和强有力的上层建筑,可以充分发挥国家政治制度的优势,提高中央政府的宏观资源管理能力,严格执行各种资源税费和环境保护政策的监管标准。

第二,实行资源原产地深加工补贴政策。近年来,受内地市场的价格诱惑和煤化工成本巨大的双重压力,除少数企业以外,更多煤炭企业对煤炭外运的积极性大于煤炭深加工项目。地方政府对于资源型产业发展应有更高更严格的要求,对那些“采富弃贫”、贩卖资源的企业应严格加以限制甚至淘汰出局,同时加大补贴力度支持优质企业加快建设完整的资源、能源产业链,这样既能获得丰厚的资源产品附加值,创造更多的就业,又能节约资源、提高资源回采率,同时为生态环境治理等提供资金来源,有利于带动地区社会经济全面、长远发展。

第三,明确禁止地方政府参股矿业企业。保障各级地方政府在矿业发展中获得应有的利益是一种正确的导向,但是这种利益应当从税收分成、税费返还、就业、社区建设、交通设施改善等方面加以体现,甚至在更高层级的财政转移支付中予以考虑,而不应当以地方政府掌握矿业审批权或直接参股矿业企业的方式实现。政府不再通过所有权直接控制矿业企业是当前世界矿业发展的方向,也是避免地方各种短期掠夺式资源开发行为的有效手段。因此,我国应当明令禁止各级地方政府通过所有权形式直接参股矿业企业,或以其他形式间接控制或参与矿业企业的经营。

(作者单位:中国社科院数量经济与技术经济研究所 财政部财政科学研究所)

责任编辑 陈素娥