

SHUIFEI

ZHIDU

中国矿产资源

税费制度改革研究

ZHONGGUO KUANGCHAN ZIYUAN

SHUIFEI ZHIDU GAIGE YANJIU

中国矿产资源税费制度改革研究课题组 著



中国大地出版社

中国矿产资源税费制度 改革研究

中国矿产资源税费制度改革研究课题组 著

中国大地出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国矿产资源税费制度改革研究 / 中国矿产资源税费制度改革研究课题组著. —北京: 中国大地出版社, 2008. 8

ISBN 978-7-80246-133-8

I. 中… II. 中… III. 矿产资源—税制改革—研究—中国 IV. F426.1 F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 118507 号

责任编辑: 陈维平 刘 迪

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010-82329127 (发行部) 82329007 (编辑部)

传 真: 010-82329024

网 址: www.chinalandpress.com 或 www.中国大地出版社.中国

印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 6.75

字 数: 170 千字

版 次: 2008 年 8 月第 1 版

印 次: 2008 年 8 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 800 册

书 号: ISBN 978-7-80246-133-8/P · 102

定 价: 22.00 元

版权所有 · 侵权必究

中国矿产资源税费制度改革研究

课题组成员

课题组组长：赖文生 关凤峻
课题组副组长：韩海青 黄干洲 齐亚彬
课题组研究人员：江 峰 宋全祥 方 敏
苏 迅 张应红 许大纯
魏 岩 周保铜 李美玉
徐 琰 刘 健 李振超
鹿爱莉 干 飞 安军其
张慧君 孙志伟 刘晓燕
杜新波 毛良祥 马 静
杨景胜 胡 杰 南雪玲
盖 静 张玉梅 陈俊楠
曹端海

前 言

矿产资源是人类社会发展的重要物质基础和支柱，在国民经济发展中起着十分重要的作用。改革开放以来，我国国民经济持续快速发展，特别是近几年来，我国经济发展态势很好，经济持续保持在8%~10%（或者多一点）的增长率，许多单项指标居世界前列。工业化、城镇化进程加快，人民生活不断改善，经济建设能力和水平显著提高。随着我国工业化水平的不断提高，矿产品需求已进入高速增长期，1994~2006年，我国原油消费量增长133.33%，年均增长了7.32%；煤炭消费量增长85.21%，年均增长5.27%；铁矿石原矿消费量增长287.50%，年均增长了11.95%；精炼铜消费量增长了296.7%，年均增长了12.17%。与此同时，我国粗放式经济增长方式尚未从根本上得到解决，2006年我国国内生产总值达到了21.08亿元，经济总量居世界第4位，占全球总量的5.5%，但能源消耗占世界总量的15%，钢材消耗约占世界钢材消耗总量的30%，水泥消耗占世界水泥消耗总量的54%，给环境造成很大压力，经济发展遇到了资源和环境的“双约束”。尤其是我国长期以来资源所有者权益没有充分体现，矿业企业取得资源的成本较低，扭曲了资源市场价格形成机制，助长了资源的过度开发和无序竞争，损害了国家所有者权益。而我国现行的矿产资源税费制度虽然在规范矿产资源的勘查、开发管理，维护国家对资源性资产的合法收益、促进国民经济和社会的发展等方面发挥了重要作用，但是随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，深化矿产资源有偿使用制度的改

革,现行税费制度因其固有的缺陷和历史的局限性已不适应新形势的需要,并影响了其作用的发挥,特别是不适应宏观调控的要求。在2006年“两会”上,国务院总理温家宝在作政府工作报告时提出了六项措施,其中第一项就是“要综合运用各种手段,特别是价格、税收等经济手段,促进节约使用和合理利用资源”。《国务院关于全面整顿和规范矿产资源开发秩序的通知》(国发〔2005〕28号)也规定“调整现行的矿业税费政策,积极探索矿产资源税费征收与储量消耗挂钩的政策措施”。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》(2006年3月14日)也明确提出了“改进资源税制度”。因此,加快推进矿产资源税费制度改革势在必行。

在这种背景下,课题组开展了“中国矿产资源税费制度改革研究”,形成了矿产资源税费制度改革的思路,提出我国矿产资源税费制度改革的建议及具体措施。本书由7章组成,第一章绪言,第二章矿产资源税费制度理论基础研究,第三章我国矿产资源税费制度体系框架研究,第四章矿产资源补偿费制度改革研究,第五章资源税改革研究,第六章矿业权有偿取得制度研究,第七章矿山环境经济制度研究。

当然,著作中的观点、论证、对策、建议如有不妥之处,诚恳希望得到读者的批评指正。

中国矿产资源税费制度改革研究

课题组

2008年6月

目 录

第一章 绪 言	(1)
第一节 研究目的和意义	(1)
一、研究目的	(1)
二、研究意义	(2)
第二节 研究思路与方法	(6)
一、研究思路	(6)
二、研究方法	(6)
第三节 矿产资源税费制度改革的必要性	(7)
一、我国矿产资源的基本特点与作用	(7)
二、落实中央关于矿产资源税费制度改革的需要	(13)
三、缓解矿产资源供需压力的需要	(15)
四、矿产资源税费制度与矿产资源勘查开发	(21)
第二章 矿产资源税费制度理论基础研究	(23)
第一节 矿产资源税费制度研究现状综述	(23)
一、矿产资源税费制度研究现状	(23)
二、矿产资源补偿费研究现状	(25)
三、资源税研究现状	(27)
四、矿业权价款研究现状	(29)
第二节 矿产资源税费理论基础	(31)
一、产权理论	(31)

二、我国物权理论	(38)
三、稀缺理论	(40)
四、地租理论	(41)
五、收益分配理论	(46)
六、税制优化理论	(51)
七、可持续发展理论	(56)
八、外部性理论	(60)
九、产权理论、地租理论、收益分配理论、税收优化 理论与矿产资源税费结构	(64)
十、稀缺理论、可持续发展理论、外部性理论与矿山 环境经济制度	(66)
第三节 资源税和矿产资源补偿费的性质	(68)
第三章 我国矿产资源税费制度体系框架研究	(70)
第一节 我国现行矿产资源税费制度演进与构成	(70)
一、我国矿产资源税费制度演进	(70)
二、我国现行矿产资源税费体系构成	(72)
第二节 国内外矿产资源税费制度比较	(79)
一、我国资源税与矿产资源补偿费	(79)
二、国外矿产资源税费制度	(80)
三、几个主要矿产国家的税费制度	(85)
四、国外矿产资源税费制度对我国的启示	(95)
第三节 完善我国矿产资源税费制度体系框架改革 思路	(97)
一、矿产资源勘查、开发过程中各种经济关系	(97)
二、改革现行资源税费制度体系的建议	(106)
三、新的矿产资源税费体系	(109)

第四章 矿产资源补偿费制度改革研究	(111)
第一节 矿产资源补偿费征收管理基本情况	(111)
一、矿产资源补偿费征收管理现状	(111)
二、矿产资源补偿费征收管理中存在的主要 问题	(117)
三、矿山企业补偿费负担分析	(119)
第二节 完善矿产资源补偿费征收管理的政策 建议	(122)
一、完善矿产资源补偿费征收管理制度的意义	(122)
二、完善矿产资源补偿费的政策建议	(123)
第三节 矿产资源补偿费费率测算	(126)
一、调整费率, 实行与资源利用水平挂钩的浮动 费率的必要性	(126)
二、调整费率, 实行浮动费率的可行性	(128)
三、矿产资源补偿费费率测算	(129)
四、基本费率调整后, 补偿费收入变动情况分析 ...	(149)
五、基本费率调整后, 对企业利润的影响评估	(150)
第五章 资源税改革研究	(151)
第一节 我国资源税制度基本情况	(151)
一、我国资源税制度的演进	(151)
二、我国现行资源税制度	(154)
三、资源税制度存在的问题	(155)
第二节 资源税制度改革的基本情况	(158)
一、资源税税额调整情况	(158)
二、调整资源税税额对企业负担影响的分析	(160)
第三节 改革资源税的政策建议	(166)

6 中国矿产资源税费制度改革研究

一、改革资源税的意义	(166)
二、完善资源税的政策建议	(168)
第六章 矿业权有偿取得制度研究	(170)
第一节 我国矿业权有偿取得制度的发展过程	(171)
一、矿业权有偿取得制度的立法及内涵	(171)
二、我国矿业权管理的基本状况	(172)
第二节 矿业权有偿取得制度存在的问题及原因 分析	(176)
第三节 完善矿业权有偿取得制度的政策建议	(178)
第七章 矿山环境经济制度研究	(181)
第一节 我国矿产资源开发利用现状及环境状况	(181)
一、矿山及矿业产值	(181)
二、我国矿山环境现状及存在的问题	(181)
第二节 国外矿山环境经济制度模式分析	(185)
一、国外矿山环境管理的基本经济手段	(185)
二、国外矿山环境保证金制度典范	(190)
第三节 建立矿山环境经济制度的政策建议	(194)
一、原因分析	(194)
二、政策建议	(197)
参考文献	(203)

第一章 绪 言

第一节 研究目的和意义

一、研究目的

《中华人民共和国矿产资源法》及其配套法规的颁布实施，对促进我国矿产资源勘查、保护与合理开发，维护国家对矿产资源的财产权益发挥了重要作用，推动了我国矿产资源有偿使用和矿业权有偿取得制度的建立。首先，1994年《矿产资源补偿费征收管理规定》的实施，标志着我国矿产资源补偿费制度的建立，在经济关系中体现了矿产资源国家所有，矿产资源真正成为—种财产，采矿权已被当作财产权来管理。矿产资源补偿费的征收既符合国际惯例，也是我国建立社会主义市场经济体制和促进国民经济可持续发展的必然要求，对于保护和合理利用资源具有重要意义。其次，1996年《中华人民共和国矿产资源法》的修改、1998年《矿产资源开采登记管理办法》、《探矿权采矿权转让管理办法》及2000年《矿业权出让转让管理暂行规定》三个配套法规及《探矿权采矿权使用费和价款管理办法》等一系列规范性文件的制定实施，促进了我国矿业权有偿取得制度的建立；同时各省（区、市）也因地制宜出台了相应的规定，进一步完善我国矿产资源有偿使用和矿业权有偿取得制度。但是随着我国经济社会的发展，对矿产资源的需求速度不断加大。特别是在“十一五”期间我国经济社会发展将继续对矿产资源的

需求形成巨大压力，要突破瓶颈制约，为今后的顺利发展打下坚实的基础，就要进一步深化国土资源市场化配置方式的改革，不断改革和完善矿产资源有偿使用制度和矿业权有偿取得制度。

二、研究意义

开展矿产资源税费制度改革研究，其意义主要表现在以下几方面：

一是促进经济社会可持续发展的必然要求。矿业不仅是国民经济基础产业，也是国民经济发展的重要支撑；矿业的发展不仅关系国计民生，还与国家经济安全休戚相关；同时矿业经济的可持续发展是我国经济社会可持续发展的重要组成。但是人口多、资源相对不足是我国的基本国情。煤炭资源是我国最丰富的矿产资源，其人均占用量也只有世界的人均水平的一半左右。且在较长时期内，经济社会发展对矿产资源的需求量将持续增长、资源需求总量和消耗强度将保持较高水平；国内部分重要矿产品产量不能满足需求增长、需大量进口国外资源，对外依存度仍存在增大的态势；资源供给不足与粗放型的经济增长方式的矛盾，短时间内也难以根本改变。要实现国民经济又好又快的发展，必须突破资源这一限制性、瓶颈性因素的制约。改革现行矿产资源税费制度，能够促使矿山企业更加珍惜与合理利用不可再生的矿产资源，使消费者更加注重节约资源，提高资源的开采回采率和使用效率。从源头上减少污染排放，恢复和保护矿山生态环境，增加对矿产资源勘查开发的投入，促进经济社会走节约发展、清洁发展、安全发展和可持续发展的道路。

二是完善社会主义市场经济体制的内在要求。目前，全国约有 13 万户矿山企业，由于种种原因，其中约有 7 万户的矿山企业，且大多是国有大中型矿山企业的采矿权无偿取得。不同矿山企业在矿产资源取得价格上的“双轨制”，一方面不利于矿山企

业的公平竞争，不利于发挥市场配置资源的基础性作用，培育和发展矿业市场；另一方面也不利于国有大中型矿山企业的改制和现代企业制度的建立，影响社会主义市场经济体系的健全和完善。改革和完善现行矿产资源税费制度，对资源的取得一律实行有偿取得，重点解决矿山企业在取得资源价格的“双轨制”，不仅有利于建立矿业开发管理的新机制、新制度，规范矿业秩序，充分发挥市场配置资源的基础性作用，促进企业的公平竞争，培育和发展矿业市场，促进矿产资源的合理开发和节约利用；而且有利于促进国有矿山企业，特别是大中型矿山企业的改革和现代企业制度的建立，培育市场主体，强化企业社会责任，完善社会主义市场经济体制，促进矿业经济和国民经济、社会的可持续发展。

三是深化矿产资源有偿使用制度的需要。矿产资源有偿使用制度是我国一项基本的财产权利制度。而资源税费制度则是国家作为矿产资源所有者及政府行政管理者，实现其政治、经济、社会与发展目标的法律保障、具体措施和实现形式。随着矿业经济的改革和发展、矿业权市场的逐步建立和完善，特别是资源有偿使用制度改革推进和深化，目前的税费制度已不能适应资源有偿使用制度改革和发展的要求。主要表现在：税费制度的设计不合理、资源税的定性不准确、补偿费的平均费率过低 1.18%（世界多数矿业国家的平均水平 2% ~ 8%），资源价格形成机制、收益分配机制、开发补偿机制尚未理顺和建立等等方面。“一税四费二款”都作为资源有偿使用的组成不仅与税收基本原理相悖，而且重复。过低的补偿费费率，难以有效地维护国家资源性资产的合法收益；补偿费的征收与资源储量的消耗脱节，不能有效地促进资源的保护与节约合理利用；资源开采不负担矿山环境和生态恢复的成本，资源收益的分配未能向资源原产地倾斜，不仅不利于反映矿产资源的真实价格，同时也造成了国有资源性资产的流失，加剧了资源的浪费，矿山环境和生态破坏现象严重。完善

4 中国矿产资源税费制度改革研究

现行矿产资源税费制度、简化税费结构、完善税费征收管理,提高补偿费征收标准,建立与资源储量消耗挂钩的补偿费动态浮动费率制度和能够起到反映资源稀缺程度、市场供求关系、矿山环境治理与生态恢复的资源价格形成机制和开发补偿费机制。完善资源收益分配,重点向资源原产地倾斜、向地方、基层、农村,有利于调动各方面积极性,形成矿产资源合理开发、有效利用的运行机制。因此,改革矿产资源税费制度不仅是加强矿产管理、维护国家资源性资源的合法权益的要求,也是资源有偿使用制度深化改革的要求,是促进社会和谐、经济可持续发展的必然选择。

四是完善和提高矿产资源管理参与宏观调控作用的要求。矿产资源税费制度是一套由矿产资源法、税法及其附属法规、国家资源政策等组成的,是调整矿产资源勘查、开发过程中诸多经济关系的管理制度的总和。现行矿产资源税费政策在规范矿产资源的勘查、开发管理,维护国家对资源性资源的合法收益、促进国民经济和社会的发展等方面发挥了重要作用。但随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善,深化资源有偿使用制度的改革,现行税费制度因其固有的缺陷和历史的局限性已不适应新的形势的要求,影响了其作用的发挥,特别是不适应宏观调控的要求。在2006年“两会”上,国务院总理温家宝在作政府工作报告时提出了六项措施,其中第一项即是“要综合运用各种手段,特别是价格、税收等经济手段,促进节约使用和合理利用资源”。《国务院关于促进煤炭工业健康发展的若干意见》(国发〔2005〕18号)规定“要积极探索多种激励约束机制,促进煤炭生产企业节约煤炭资源”。《国务院关于全面整顿和规范矿产资源开发秩序的通知》(国发〔2005〕28号)规定“调整现行的矿业税费政策,积极探索矿产资源税费征收与储量消耗挂钩的政策措施”。《国务院关于加强地质工作的决定》(国发〔2006〕4号)也要求“完善资源税、矿产资源补偿费矿业权使用费政策”。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》(2006年3月14日)也明确提出了“改进资源税制度”。2006年8月,曾培炎副总理在全国整顿和规范矿产资源开发秩序工作会议上指出,要大力发展矿业市场,推进有偿使用加强政策引导,在国家宏观调控下更好地发挥市场配置资源的基础性作用。2006年10月国务院批准了财政部、国土资源部、国家发展和改革委员会制定的《关于深化煤炭资源有偿使用的改革试点方案》(国函102号),并召开电视电话会议进行了部署和安排。明确了资源有偿使用制度改革的内容和要求。在今年的“两会”政府工作报告中,温家宝总理再次强调要“健全矿产资源有偿使用制度”。

五是促进地区经济社会协调发展的有效手段。我国资源主要分布在中西部地区。但一些矿产资源开发活动没有给地方带来应有的收益,反而留下沉重的生态环境负担,给这些地区群众的生产、生活造成很大影响。究其根本原因,是长期以来,现行税费制度下资源收益分配不合理、资源价格的形成机制没有理顺、资源开发补偿机制尚未建立。投资者拿走的是利润,留下的是破坏了矿山环境、生态,资源枯竭了的矿业城市、大批失业的矿工。刺激的是不合理的消费需求及对资源“疯狂掠夺式”开发。企业的行为最终由政府来“埋单”。推行资源税费制度改革,调整资源税、矿产资源补偿费等分配机制和支出方向,加大地方的分成比例,并重点向资源原产地倾斜,并在省、市、县、乡之间合理分配。中央所得的分成收益主要用于矿产资源公益勘查,地方分成收入除按规定用于矿产资源勘查、矿山环境治理与生态环境恢复、矿山技术改革外,还可用于解决资源原产地老百姓的生活补助及矿山历史包袱,有利于更多地调动地方政府、企业和老百姓对保护资源、珍惜资源、节约资源的积极性,促进中西部地区把资源优势转化为经济优势,促进欠发达地区经济和社会协调发展。

第二节 研究思路与方法

一、研究思路

本课题研究在逻辑上采用“提出问题——理论指导——实证和现状分析——解决问题”的技术路线。首先，通过分析我国矿产资源供需形势，探讨我国矿产资源税费制度与矿产资源勘查开发；第二，从矿产资源税费制度理论基础出发，分析税制理论与矿产资源税费制度；第三，分析我国现行矿产资源税费制度体系，研究国外矿产资源税费制度对我国的启示，提出深化改革的建议；第四，以建立适应我国经济社会发展新形势的需要，提出新的矿产资源税费制度体系框架；第五，通过专题研究形式，深入分析我国矿产资源补偿费、资源税、矿业权有偿取得制度、矿山环境经济制度现状及存在的的问题，并提出相关的政策建议。研究思路，见图1-1。

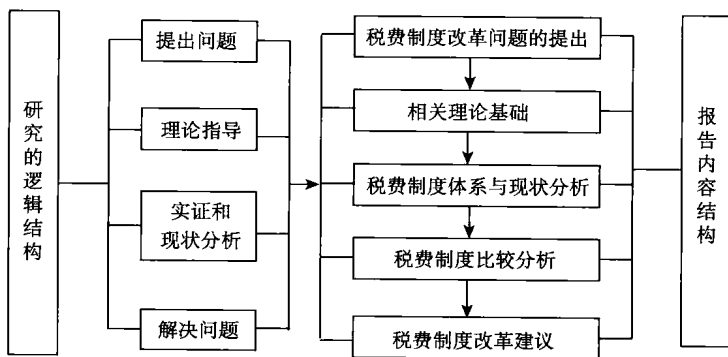


图 1-1 研究思路结构框架

二、研究方法

(1) 理论与实践相结合，以实践为主。既要注重理论研究，

又不拘泥于理论，既要参考国际通用做法，又要从我国实际出发，着重研究解决我国矿产资源税费制度体系的完善，深化资源税、矿产资源有偿使用制度的改革、补偿费征收管理制度改革和矿产资源开发补偿机制的建立等重要问题。

(2) 定性定量相结合，以定量为主。从资源勘查、开采，主、客体经济关系分析入手，进行资源税费的定性、定量测算分析，定性分析主要从理论上论证矿产资源税费制度体系构成的合理性；定量分析主要论证矿产资源税费制度改革措施中量化指标的可行性。

(3) 比较分析与实证分析结合，以实证分析为主。比较分析着眼于长远，实证分析着眼于现实操作。实证分析拟选择对我国经济社会改革有重要影响的石油、煤炭和有色金属为代表性的矿种为代表性矿种进行实证分析；比较分析则选择世界多数矿业国家通行的惯例来佐证，以分析、说明改革方案和政策建议、措施的可行性、可操作性。

第三节 矿产资源税费制度改革的必要性

改革和完善矿产资源税费制度，总的目标是贯彻落实科学发展观，充分发挥市场配置资源的基础性作用，促进矿产资源合理勘查开发，建立珍惜利用资源经济机制，维护国家所有者权益，调动地方积极性。

一、我国矿产资源的基本特点与作用

(一) 矿产资源概念及特点

1. 矿产资源概念

矿产资源是指岩石圈内经过地质成矿作用，埋藏于地下或出