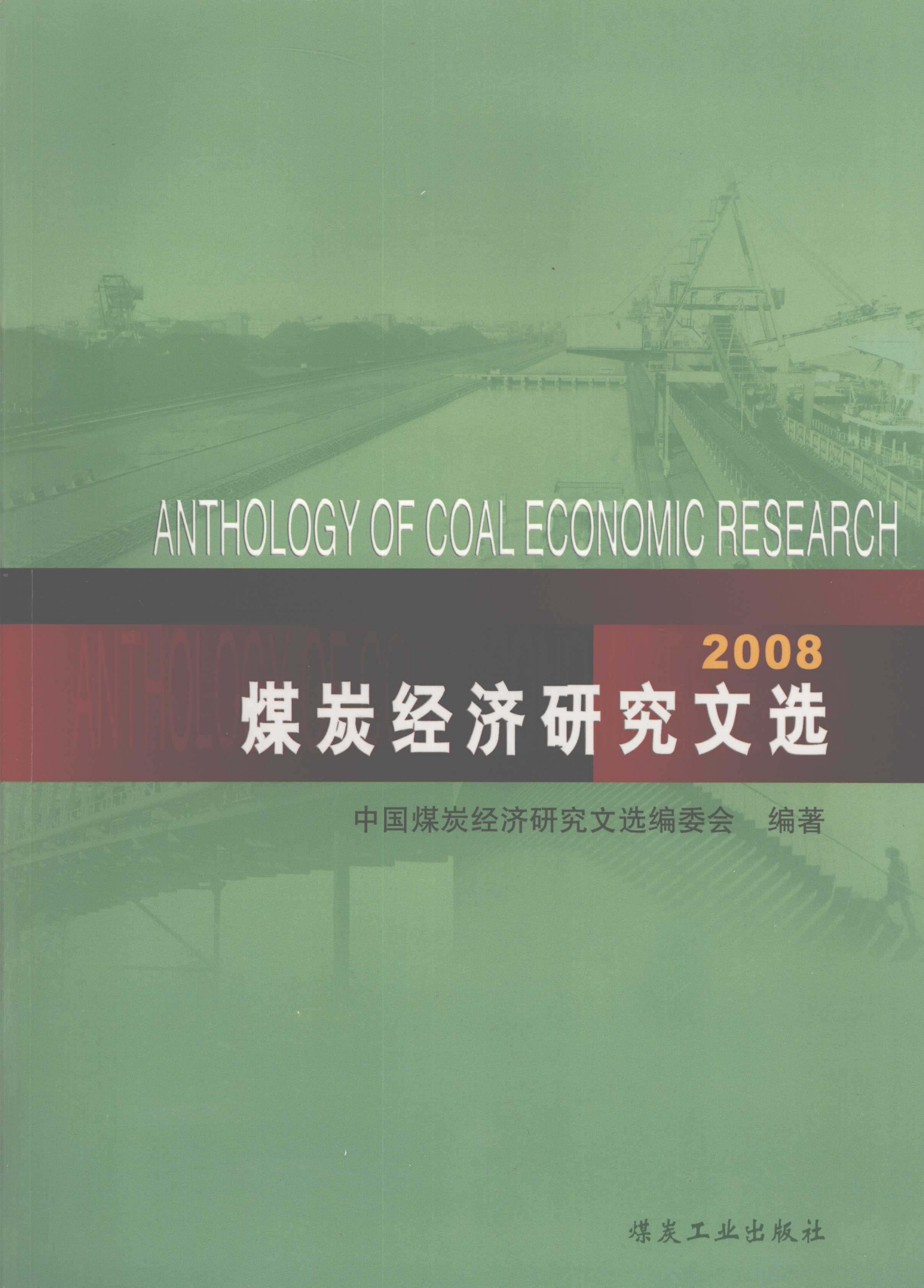




ANTHOLOGY OF COAL ECONOMIC RESEARCH

2008

煤炭经济研究文选

中国煤炭经济研究文选编委会 编著

煤炭工业出版社

WORLD OF REAL ECONOMICS

煤炭经济研究文选

中国煤炭经济研究会 编

中国煤炭出版社

煤炭经济研究文选

(2008)

中国煤炭经济研究文选编委会 编著

煤炭工业出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

煤炭经济研究文选. 2008/中国煤炭经济研究文选编委会编著. —北京: 煤炭工业出版社, 2008. 5
ISBN 978-7-5020-3306-4

I. 煤… II. 中… III. 煤炭工业—工业经济—研究—中国—文集 IV. F426.21—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 056565 号

煤炭工业出版社 出版
(北京市朝阳区芍药居 35 号 100029)
网址: www.cciph.com.cn
煤炭工业出版社印刷厂 印刷
新华书店北京发行所 发行

*
开本 880mm×1230mm^{1/16} 印张 29^{1/4}
字数 766 千字 印数 1—2,000
2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷
社内编号 6111 定价 90.00 元

版权所有 违者必究

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 本社负责调换

编委会名单

主 任	苏立功					
副主任	杨 中	张喜武	王 源	姜智敏		
委 员	陈建生	陈雪枫	李永新	牛森营	武予鲁	杜工会
	吴永平	杜复新	任润厚	任福耀	朱晓明	耿加怀
	郎庆田	江 卫	马厚亮	孔 青	皇新海	王明胜
	葛家德	王社平	侯 仁	王泉荣	尹 亮	陈必成
	林守信	许炜华	王 俭	肖天任	王国良	李 联
	和 军	李良仕	覃道雄	华 炜	缪寅生	毛鹏茜
	曹安雅	柏则智	王 信	张寿利	宿洪涛	王元仁
	常建华	邳公平	杨镜璞	申明新	张国建	翟源涛
	吴志刚	沈学斌	张宏干	何国家	高双喜	范晋生
	李建荣	翟日成	赵荣哲	张忠义	张志芳	吕觉人
	陈长春	陈富刚	高焕民	王万恩	郝宗典	李绍进
	牛克洪	李若平	赵洪修	王道明	刘士党	王永波
	席全法	郭小元	张振峰	赵庆彬	赵生茂	冯兆林
	孟宪明	张 勇	赵家廉	向云霞	张立泉	刘进武
	牛振良					

前言

2008 年是我国改革开放 30 周年。30 年来,我国的面貌发生了历史性变化,煤炭工业已进入了一个新的发展时期。煤炭工业要实现又好又快发展,必须坚持走创新内涵发展的道路,适应新时期新形势的要求,按照科学发展观的要求构建我国新型煤炭工业体系,促进煤炭工业健康发展,为国民经济发展和全面小康建设提供能源保障。

近年来,我国煤炭行业改革发展步伐加快,特别是《国务院关于促进煤炭工业健康发展的若干意见》发布以来,有关部门和主要产煤区先后出台了一系列政策和措施,使煤炭行业的外部环境逐渐改善。煤炭工业结构调整步伐加快,煤炭生产集中度得到了提高,大型煤炭企业集团快速成长。随着企业效益好转,煤炭企业科技投入大幅度增加,产学研一体化的科技创新机制逐渐形成,煤炭生产力水平不断提高,行业发展基础增强。煤炭循环经济发展取得进展,行业节能减排取得成效,建设和谐矿区、促进区域经济协调发展逐步成为煤炭企业共识和自觉行为。煤炭行业由粗放经营到集约化经营,“黑色煤炭、绿色开采”,发展循环经济,实现可持续发展,已成为越来越多煤炭企业的选择,更成为 2007 年中国煤炭行业的又一主题。资源利用率高、环境污染少、经济效益好、安全有保障、全面协调健康可持续发展的新型工业化发展模式正在逐步形成。

盘点 2007 年,煤炭行业成就突出;展望 2008 年,煤炭行业信心倍增。

我们应清醒地看到,经过 30 年的改革开放,煤炭工业一些深层次的矛盾和问题尚未得到解决,煤炭行业转入市场经济轨道后对其发展规律和调控机制尚未熟悉,仅靠我们原有的思维定式和经验难以适应新形势的要求。面对新的形势和挑战,煤炭行业和经济决策、研究和管理工作者,要以科学发展观为指导,进一步解放思想,深入开展调查研究工作,进一步认识和把握市场经济规律,加快煤炭行业和企业改革创新,建立和完善煤炭经济运行机制与保障措施,促进煤炭工业平稳着陆,进入可持续的健康发展时期。

中国煤炭经济研究会作为全国性研究煤炭经济的专业社会团体,坚持为企业、为行业服务的宗旨,紧紧围绕煤炭工业发展中遇到的一些重大问题,组织开展深入的调查研究工作。运用《煤炭经济研究》会刊、《煤炭经济研究文选》、多种形式的研讨会和现代网络手段等开展研究成果交流活动,产生了良好的社会影响,对推动我国煤炭工业持续健康发展发挥了重要的作用。

中国煤炭经济研究会按年度编辑出版《煤炭经济研究文选》,已成为我国煤炭经济研究成果精品交流平台。2008 年度《煤炭经济研究文选》共精选了 70 篇优秀论文和调研报告。这些文章在理论与实践的结合上,把握了时代的脉搏,体现了时代的特征。集中反映了煤炭工业改革与发展中面临的一些重大理论、政策和战略问题,涵盖了煤炭经济理论、产业结构调整、增长方式转变、企业改革创新与发展以及经营管理、财务管理、人力资源和内部审计等各方面内容。《煤炭经济研究文

选》具有较强的理论性、权威性、指导性和实用性，具有较强的学术价值以及实践参考价值。

在开展重点课题研究和本书编写出版工作中，得到了会员单位和广大专业工作者的大力支持，在此一并表示衷心的感谢。

由于水平与时间局限，本书难免有疏漏之处，敬请专家、学者和广大读者指正，以便在今后的工作中改进。

《煤炭经济研究文选》作为广大煤炭经济研究工作者展示成果的舞台，作为煤炭经济研究工作者智力成果的结晶，将为更多的人参与到煤炭经济研究的工作中，为我国煤炭工业改革与发展发挥积极作用。

编 者

2008年5月

目 录

理 论 政 策 篇

煤炭开采业税费制度研究	苏立功 (3)
国外煤炭开采业税费制度和优惠政策研究	何国家 (25)
积极融入沿海经济 加速推进开滦经济发展	开滦集团公司政治理论研究中心 (37)
发展循环经济 建设新型能源化工集团	陈建生 (56)
国有企业引进战略投资者的研究与应用	孔 青 (60)
对内蒙古自治区煤炭工业发展的战略思考	王旺旺 (66)
从安全角度看矿区(企业)的和谐发展	李建民 (70)
煤炭企业提高经济发展质量和效益的途径	翟源涛 (73)
大型煤炭企业战略联盟的构建原则与目标	万善福 (77)
国有大型煤炭企业首次公开上市发行(IPO)若干问题研究	孙 方 等 (82)
浅析国有企业法律风险防范及措施	刘 静 (88)
认真贯彻落实煤炭工业节能减排工作指导意见 努力促进煤矿节能减排	翟二安 (92)

企 业 战 略 篇

从淄矿集团的实践谈煤炭企业转变发展方式	马厚亮 (99)
实施大集团战略 推进煤炭企业持续发展	武予鲁 (106)
努力提高平煤集团的综合竞争力	常建华 (111)
以构建环境友好型企业为目标 推进煤炭企业节能 减排工作	李绍进 等 (116)
大力转变发展方式 促进煤炭企业又好又快发展	张寿利 (124)
把握五个流程环节 提高战略管理效能	牛克洪 (131)
浅谈煤炭企业如何构建和谐矿区	吕江子 (135)
关于构建和谐矿区若干问题的思考	李如新 (140)
徐矿集团实施西部煤炭资源开发战略的实践与探索	吴志刚 等 (144)
关于新矿集团走新型工业化道路的调研与思考	高文良 等 (151)
结合鹤煤集团实际浅谈煤炭企业发展循环经济的思路	张中长 (160)
落实科学发展观 建设安全高效和谐矿井	赵 强 (166)

改革创新篇

- 建设“开滦国家矿山公园”的思考、设想及建议 杨 中 (173)
- 建立煤矿转型基金 促进煤矿企业可持续发展 庞长生 等 (183)
- 岗位价值精细管理在杨村煤矿的实践与体会 宋录生 等 (188)
- 开滦集团企业总法律顾问制度和法律顾问制度的实践与思考 冬伯文 等 (194)
- 鹤煤集团循环经济节能减排“6+2”模式探索与实践 李永新 (204)
- 新矿集团坚持企业管理创新的研究与实践探索 安广君 等 (209)
- 积极实施创新战略 建设新型能源化工集团 王万恩 (220)
- 开拓进取 务实创新 全面推进供应管理转型 汪晓秀 (224)
- 企业成本管理与控制“探底理论”之我见 张 玲 (228)
- 发展循环经济 建设矿业农庄 杨清河 (232)
- 河南超越企业集团实践科学发展、建设和谐矿区的有益探索
- 实施矿井节能减排 建设环境友好企业 袁秋新 等 (240)
- 协庄煤矿节能减排工作调查

经营管理篇

- 坚持理念引领 建设三大工程 推进煤矿安全生产持续稳定健康发展 宿洪涛 (247)
- 转变发展观念 建设节能矿山 陈尚本 等 (251)
- 华丰煤矿建设节能型矿山调查报告
- 关于地质勘查预算标准的研究与感悟 张启华 (259)
- 对开滦集团公司治理模式的探讨 陈天赤 (268)
- 煤炭企业税负制度存在的问题与完善建议 牛占奎 等 (277)
- 强化个人安全文化建设是煤矿安全生产的关键 石锐钦 (284)
- 皖北煤电集团实施精细化管理的实践与思考 王光平 等 (289)
- 国有煤矿企业实行内部市场化经营管理初探 侯宇刚 等 (295)
- 市场经济条件下国有煤炭企业市场营销对策研究 杨 军 (306)
- 效能监察工作在煤炭企业管理中的实践与探索 张玉海 等 (310)
- 论煤炭资源成本增加的突出问题与对策 解硕永 (316)
- 也谈淮北矿业集团矿业权价款的处置与运作
- 开滦集团蔚州矿区发展循环经济实施煤电路一体化综合开发的调研报告 张国才 等 (323)
- 关于做好新形势下的煤炭营销工作的思考与研究 巩学刚 等 (329)
- 煤炭企业发展战略与管控模式选择 姚中华 (333)

财 务 会 计 篇

简析合并财务报表对企业信息的影响	郝常安 (339)
企业管理者要重视税收筹划	贾建峰 (342)
创新和传统成本管理要双管齐下	楚 贤 (345)
浅谈会计电算化对内控制度的新要求	张树忠 等 (350)
以改革的思路加强应收账款管理	高洪雷 (353)
新一轮税制改革对煤炭企业的影响	刘 伟 (356)
煤炭企业社会责任会计问题研究	王言彬 等 (360)
煤炭企业集团机构设置与纳税筹划	赵育平 (366)
关于建立企业财务预警机制的探讨	何迎庆 等 (369)
煤炭企业实施集中财务管理刍议	梁朝霞 (374)

内 部 审 计 篇

煤炭企业节能审计研究	《煤炭企业节能审计研究》课题组 (381)
煤矿安全审计研究	《煤矿安全审计研究》课题组 (407)
建设工程审计应全过程参与	刘美玲 等 (419)
构建企业集团内部工程造价审计的质量控制体系初探	刘朝田 等 (422)

人 力 资 源 篇

转变全员工资增长方式 促进员工素质提升的研究和应用	马厚亮 等 (427)
论开滦薪酬创新形式的选择	高焕民 (432)
浅议高技能人才队伍建设的创新与管理	张 杰 (438)
浅谈加强煤炭企业农民工职业健康法律保障	李双庆 (442)
国有煤炭企业人才流失的原因及对策	刘俊丽 (446)
鄂庄煤矿非煤企业薪酬机制创新的研究与实践	陈 杰 等 (451)
创新煤矿班组建设与管理探讨	崔毓刚 (455)

煤炭经济
研究文选
(2008)

理论政策篇



煤炭开采业税费制度研究

中国煤炭经济研究会 苏立功

一、我国煤炭工业战略地位、特点和发展现状

(一) 煤炭工业的战略地位

1. 煤炭是我国主要能源和重要基础产业

能源是国民经济和社会发展的基础。我国是世界上少数几个能源以煤炭为主的国家之一，目前煤炭在我国一次能源生产和消费构成中占 70% 左右（表 1）。煤炭是我国能源安全的基石，在国民经济中具有重要的战略地位。

表 1 我国一次能源生产和消费总量及构成

年 份	生产总量/ 万吨标煤	占生产总量比重/%			消费总量/ 万吨标煤	占消费总量比重/%		
		煤炭	石油	水电		煤炭	石油	水电
1953	5192	96.3	1.7	2.0	4511	94.33	3.81	18.4
1970	30990	81.6	14.1	3.1	29291	80.89	14.67	3.52
1980	63735	69.4	23.8	3.8	60275	72.2	20.7	4.0
1990	103922	74.2	19.0	4.8	98703	76.2	16.6	5.1
2000	128978	72.0	18.1	7.2	138553	67.8	24.6	6.7
2005	205876	76.5	12.6	7.7	224682	69.1	21.0	7.1
2006	221056	76.7	11.9	7.9	246270	69.4	20.4	7.2

注：数据来源国家统计局《中国统计年鉴 2006》。

据能源需求预测，煤炭在我国一次能源消费构成中的比重将呈下降趋势，到 2050 年下降到占 50% 左右，但煤炭作为我国主体能源的地位是改变不了的。煤炭也是我国的重要原料，随着我国进入重化工发展时期，煤化工产业将大规模发展起来。由于我国经济的快速发展，对煤炭的需求量也在快速增长，到 2010 年煤炭产量将达到 26 亿 t，2020 年将达到 30 亿 t。

2. 煤炭开采业是我国重要的支柱产业

我国煤炭资源丰富，品种齐全，分布较广，在全国 31 个省、市、自治区中，除浙江、海南、上海、天津 4 个省市外，都有煤炭开采。已形成地质勘探、煤矿设计、矿井建设、煤炭开采、洗选加工、煤机制造、煤炭科技研究和专业教育等完整的煤炭工业体系，煤炭产量占世界第一位。我国煤炭开采技术发展很快，煤矿建设和井工开采技术具有世界领先水平。煤炭开采业为我国经济和社会发展提供了稳定的经济的能源供应，并和与煤炭紧密关联的电力、冶金、化工、建材和铁路等产业，构成了我国煤炭产业链集群，是国民经济和社会赖以发展的基础。煤炭工业的持续健康发展，

对我国经济和社会发展具有十分重要的作用。

(二) 煤炭开采业的特点和发展规律

煤炭开采业与加工制造业相比,具有明显的周期性、高危性、差异性和经济效益后续性发展规律。宏观政策和微观措施都必须遵循其发展规律,才能保障煤炭工业持续健康发展。

一是煤炭资源的不可再生性和不可移动性,决定了煤矿作业场所必须随着煤炭开采而移动,煤矿持续不断地增加投入才能相应获得资源开采场所,随着开采深度和广度的增加其经济效益呈递减性,直至煤炭资源枯竭而关闭煤矿。从资源勘探、煤矿设计、煤矿建设、投产发展、稳定生产到衰老关闭,这是煤矿不同于工厂的特殊的周期性发展规律,也是煤炭开采业发展的基本规律。煤炭行业和企业必须具有持续投入的能力,才能保障煤炭生产持续性。

二是煤炭资源分布的不均衡性和赋存条件的差异性,使煤炭工业生产力布局和煤矿选址受到资源赋存地理位置的制约,我国北煤南运、西煤东运,对铁路运输依赖程度高是必然趋势。我国区域经济水平差别很大,煤炭资源赋存条件差别很大,煤炭生产地和消费地的距离差别也很大,导致不同地区、不同资源条件的煤矿生产力发展水平和经济效益差别很大。这种差异性发展,是我国煤炭开采业发展的一种特殊形态和规律,煤炭行业的政策不能一刀切。

三是煤炭开采的高风险性和经济效益的后续性,使煤炭开采企业承担着煤矿投资风险、安全生产风险和资源、环境补偿责任,煤炭销售和价格受铁路运输和政府调控制约,大多数煤矿经济效益比较差。煤炭加工利用的高附加值效益,却体现在发电、化工、冶金等下游产业。在市场经济体制下,煤炭企业为了获得更大的经济效益,发展煤炭深加工产业链是必然发展趋势。近几年,煤炭行业投资中非煤产业投资比重逐年增加,大规模、高技术、高效益的煤焦化、煤化工、煤电铝等煤炭产业链快速发展起来。我国煤炭工业转型发展将使其在国民经济中的地位 and 作用,得到进一步加强。

(三) 我国煤炭工业发展现状和面临的问题

1. “十五”期间煤炭工业取得较大发展

改革开放以来,煤炭工业走过了不平凡的发展历程。特别是“九五”期间,受亚洲金融危机和国内外市场变化的影响,煤炭工业陷入极度困难的局面。党中央和国务院非常重视煤炭工业改革脱困工作,出台了一系列重大政策,煤炭行业干部职工发扬特别能战斗的光荣传统,经过三年的顽强拼搏,到2000年下半年终于使煤炭经济形势出现转机。进入新世纪,党中央和国务院按照科学发展观的要求重新确定了煤炭工业的发展战略和政策措施,推动煤炭工业持续健康发展,“十五”是新中国成立以来煤炭工业最突出的快速发展时期。

1) 煤炭经济运行质量不断提高

(1) 煤炭产量快速增长。“十五”期间全国煤炭产量由2000年13亿t,提高到2005年22.05亿t,增长了69.62%,平均每年增长9.3%。2006年达到23.26亿t,比上年增长5.49%。煤炭产量持续快速增长,为煤炭经济逐渐好转奠定了物质基础。

(2) 煤炭价格逐步上升。原中央财政煤炭企业商品煤平均价格由2000年的140.19元/t,上升到2005年的270.2元/t,提高了92.74%,平均每年上涨11.5%。2006年达到301.55元/t,比上年上升了11.6%。

(3) 煤炭行业经济效益提高。“十五”期间,煤炭行业实现了整体扭亏为盈,2005 年大中型煤炭企业利润达到 405.96 亿元,销售利润率 9.1%,达到了全国工业企业平均水平。

(4) 煤矿安全生产形势逐步好转。“十五”期间,全国煤矿事故死亡人数和百万吨死亡率总体呈下降趋势,2005 年全国煤矿事故死亡人数由 2001 年的 6995 人减少到 5938 人,减少 1057 人;而百万吨死亡率由 2001 年的 5.128 下降到 2.811,下降了 45.18%。2006 年全国煤矿事故死亡人数下降到 4746 人,比上年又减少 1192 人;百万吨死亡率下降到 2.041,比上年又下降了 0.719。

2) 煤炭产业结构调整取得较大进展

(1) 煤炭生产集中度逐渐提高。“十五”期间,煤炭企业联合重组有较大进展,形成了神华、中煤能源、山西焦煤、大同煤矿、陕煤和龙煤等特大型集团。2005 年年产 3000 万 t 以上的 10 家企业煤炭产量,占全国煤炭产量 25.2%;小煤矿整合改造取得进展,规模以上煤炭企业达到 5206 家,比 2003 年增加 2260 家。

(2) 煤炭产业结构不断优化。“十五”期间,大型煤炭企业集团凭借资金、人才、资源优势,大力发展煤电、煤化工、煤建材等相关产业,延伸产业链,增强综合发展能力。煤矿大型化、企业集团化和产业多元化发展趋势越来越突出出来。

(3) 煤炭企业组织结构发生较大变化。煤炭行业主体国有煤炭企业产权制度改革取得进展,实施了公司制改革,大多数企业形成了多种形式的多元化的财产组织形式,并建立了由股东会、董事会、监事会和经营管理机构等组成的新型法人治理结构。到 2006 年底,煤炭行业已有 21 家公司在国内外上市,在国内股市形成了信誉较高的煤炭板块。

3) 煤炭生产力水平有了新的提高

(1) 煤炭科技进步加快。我国煤田地质勘探技术、快速建井技术、高产高效开采技术等取得突破性进展,居世界最先进水平。煤矿瓦斯、水害、冲击地压防治技术有了新的突破,煤炭气化、煤化工等技术已从工业试验向工业生产阶段转化。

(2) 安全高效矿井建设取得较大进展。2005 年全国建成 197 处安全高效矿井,生产煤炭 6.35 亿 t,人均效率达 17.54t/工。百万吨死亡率达到 0.045,平均单井利润 1.58 亿元,达到世界先进水平。

(3) 提高了行业准入标准和投入水平。“十五”期间,提高了煤矿准入标准,扼制了小煤矿的盲目发展趋势。到 2005 年全国煤矿(3 万 t/a 以上)单井生产能力达到 57.07 万 t/a,比 2000 年的 35.39 万 t/a 提高了 61.26%。加大了煤矿技术改造和安全生产的投入,加快了新井建设步伐,“十五”期间完成基建投资 2489 亿元,新增煤炭生产能力 4.74 亿 t/a。

(4) 煤炭行业主要经济技术指标不断提高。2006 年原国有重点煤矿原煤生产人员效率为 4.257t/工,比 2000 年 2.526t/工提高 68.52%;回采工作面平均产量为 47673t/月,比 2000 年 27038t/月,提高 76.32%;采煤机械化程度达到 82.72%,比 2000 年提高 10%。

2. 煤炭工业发展面临的深层次矛盾和问题尚未解决

经过十几年的转型发展,煤炭行业组织结构、产业结构和经营方式发生了较大的变化,煤炭企业发展活力增强,经济效益大幅度提高。但是煤炭工业发展还面临着体制和机制制约,一些深层次的矛盾和问题尚未得到解决。

1) 煤炭产业发展很不平衡

(1) 行业生产力水平发展很不平衡。受资源赋存条件、区域经济发展、企业组织形式、技术水

平和人才配置等多种因素影响,煤炭行业生产力水平呈现多层次、不平衡发展态势。一些具有资源、融资、技术和人才优势的企业集团,呈现高层次、多元化、高质量快速发展态势。如神华、中煤能源、淮南矿业、兖矿集团等特大型煤炭企业集团,煤炭产量、多元发展、规模经营、经济效益快速增长,基本实现了煤矿现代化、管理信息化,主要经济技术指标达到或超过了世界先进水平。一些资源条件差、欠账大的国有煤炭企业,经济困难有所缓解,但技术装备落后面貌尚未根本改变。采用原始开采方法的小煤矿还有近 2 万个。

(2) 企业经济效益差别很大。按照国家统计局的口径分析,2006 年全国规模以上的煤炭生产企业 5129 家,生产煤炭 19.61 亿 t,实现利润 624.26 亿元。其中,利润超过 500 万元的企业 1308 家,利润总额 594.41 亿元,分别占企业户数的 25.5%和利润总额的 95.2%。处于微利和亏损的企业 3821 家,利润 29.85 亿元,分别占企业户数的 74.5%和利润总额的 4.8%,平均吨煤利润只有 7.39 元(表 2)。

表 2 2006 年全国规模以上煤炭生产企业利润情况

企业利润	企业个数	原煤产量		补贴后利润总额		吨煤利润/元
		数量/亿 t	比重/%	数额/亿元	比重/%	
10 亿元以上	6	1.79	9.1	101.89	16.3	57.04
5 亿元以上	22	4.74	24.2	204.89	32.8	43.18
1 亿元以上	101	9.27	47.3	367.25	58.8	39.64
5000 万元以上	187	11.07	56.5	428.66	68.7	38.73
500 万元以上	1308	15.58	79.4	594.41	95.2	38.16
500 万元以下	3821	4.03	20.6	29.85	4.8	7.39
规模以上煤炭生产企业	5129	19.61	100	624.26	100	31.83

注: 1. 本表数据来源于国家统计局,表中利润额为所得税前利润。
2. 2006 年全国规模以上煤炭企业总计 6224 户,其中煤炭生产企业 5129 户。

2) 煤炭行业转型发展仍受体制和机制制约

进入新世纪,煤炭行业步入了一个重要的经济高涨和转型发展时期。发展速度之快是历史罕见的,但转型发展受到管理体制和机制制约而不尽人意。

(1) 煤炭价格市场化改革搞了十几年,面临着许多体制和机制障碍,至今尚未建立起比较完善的煤炭市场价格形成机制。有些省级政府征收出省煤炭价格调节基金,有些省级政府对发电用煤实行定价、定量。宁夏回族自治区限定电煤价格为 125.5 元/t,而企业煤炭成本 205.69 元/t,企业被迫亏损销售。

(2) 调整煤炭产业结构,发展与煤紧密关联的产业链,受到电力、铁路等垄断行业的制约;国有煤矿分离移交企业办社会职能,缺乏配套支持政策,受到当地政府的制约;对小煤矿的资源整合、改造和关闭,缺乏综合管理与统一协调机制。多数企业经济效益的增长仍然是主要依靠煤炭产量的增长和价格的提升。

(3) 受煤炭企业管理体制制约,煤炭产业集中度仍然比较低。2005 年设计年生产能力 30 万 t 以上的煤矿 758 处,仅占我国煤矿总数的 3.05%。2006 年我国前 4 位煤炭企业的原煤产量 4.22 亿 t,仅占我国原煤产量的 18.14%,远远低于世界主要产煤国家的水平(2004 年澳大利亚 46%,美国 51%,南非 87%,印度 89%)。

(4) 煤炭行业管理弱化,行业管理职能分散到多个部门,政出多门,出台的政策缺乏协调,特

别是频繁出台的一些增加企业支出的政策,不利于煤炭企业发展。

3) 没有完整的煤炭产业政策体系

(1) 自 1993 年开始转入市场经济管理体制以来,没有全面制定煤炭产业政策。煤炭作为我国的主体能源和重要的基础产业,缺乏一个系统科学的产业政策作为煤炭行业规范与发展的指南,多以国家或部门的临时性和应急性文件形式出台行政干预的政策措施,不利于煤炭工业持续健康发展。

(2) 煤炭资源管理和有偿使用制度尚不完善。政府对煤炭资源的宏观调控力度不够,使得市场配置缺陷充分暴露,造成煤炭资源破坏和浪费严重。煤炭资源有偿使用收费项目过多,各地收费标准有的不够合理,国家对大型煤炭企业集团取得煤炭资源也缺乏有力的支持政策,难以为构建以大型煤炭基地和大型煤炭企业为核心的煤炭供应体系提供资源保障。

(3) 煤炭税收政策不完善。煤炭企业增值税负担过重,资源税费结构不合理,没有建立促进煤炭经济转型发展的税收优惠政策体系。

(4) 地方性政策频繁出台造成企业大量增支。有些不在改革试点范围的地方政府擅自征收煤炭持续发展基金和矿山环境治理恢复保证金,有些地方巧立名目制定各种行政性收费项目,加重了企业负担。

二、煤炭开采业现行税费制度分析

我国政府既依法建立和完善税收制度,又根据经济建设和社会发展的需要制定政府性基金和行政性收费制度,形成税费并行的筹集政府财政收入的机制。1994 年实行税制改革后,中央与地方政府实行分税制,中央政府控制税权,地方政府更加注重增加行政性收费弥补财政亏空。特别是近几年随着煤炭资源与环境补偿机制的建立和完善,又出台了一些政府性基金和收费制度,使煤炭开采业税费负担呈快速增长之势。本文研究的煤炭企业税费制度,主要是当前实施的与煤炭企业相关的国家税收制度和中央及省级人民政府制定的政府性基金与行政性收费制度。

(一) 煤炭开采业税收制度

1. 煤炭税收制度的沿革

煤炭工业是我国重要的基础产业。在计划经济时期一直实行低税率的税收政策,国家实施以产品税为主体的税收制度,煤炭产品税平均为 3.35%,国有煤炭企业全部税收占煤炭销售收入的比重平均为 5.58% (含税收入),税收负担比较轻。

1994 年实行税制改革,建立以增值税为主体的税制体系,设立了 25 个税种。对煤炭企业主要征收增值税、资源税、企业所得税、房产税、土地使用税、个人所得税、城市维护建设税、车船使用税、印花税等 21 个税种,及矿产资源补偿费和教育费附加。原国有煤炭企业全部税收负担提高到 14% 左右,比税改前增长 1.5 倍。

这次税制改革引起煤炭税收制度的主要变化,一是对煤炭企业取消了产品税,改征增值税,税率为 13%,只准抵扣生产性费用支出所含增值税;二是扩大了煤炭资源税征收范围,提高了部分地区煤炭资源税征收标准,新增加了煤炭资源补偿费,形成煤炭资源税费同征的制度;三是征收了耕地使用税,对煤炭企业征购的煤炭开采塌陷耕地征收耕地使用税。