

税收政策与煤炭工业 可持续发展

SHUISHOU ZHENGCE YU MEITAN
GONGYE KECHIXU FAZHAN

主编◎宋德晋

中国市场出版社

税收政策与煤炭工业 可持续发展

主 编 宋德晋

副主编 冯佳根

中国市场出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税收政策与煤炭工业可持续发展/宋德晋主编—北

京: 中国市场出版社, 2005. 6

ISBN7-80155-871-5

I. 税… II. 宋… III. 税收管理—财政政策—关
系—煤炭工业—可持续发展—山西省 IV. F426. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 060260 号

书 名: 税收政策与煤炭工业可持续发展

主 编: 宋德晋

责任编辑: 郭爱东

出版发行: 中国市场出版社

地 址: 北京市西城区月坛北小街 2 号院 3 号楼 (100837)

电 话: 编辑部 (010) 68034190 读者服务部 (010) 68022950

发行部 (010) 68021338 68020340 68024335 68033577

经 销: 新华书店

印 刷: 山西省地税和利印刷厂

规 格: 850×1168 毫米 1/32 7.5 印张 170 千字

版 本: 2005 年 6 月第 1 版

印 次: 2005 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80155-871-5/F. 598

定 价: 19.80 元

本书顾问

张跃建 刘建光 张澎湃 徐景尧

马爱锋 张效忠 刘 义

序

当前,煤炭工业的可持续发展问题,引起了广泛的关注,已成为经济社会发展中的一个重大课题。山西作为我国的第一煤炭大省,山西煤炭工业的可持续发展,对全国煤炭工业的可持续发展和全国经济社会的可持续发展具有举足轻重的作用。但是,长期以来,山西煤炭工业在对全国的发展做出突出贡献的同时,在资源、生态、环境等方面也付出了沉重代价(社会成本),而由于政策机制的缺失,这些社会成本得不到补偿,严重制约了煤炭工业的可持续发展。因此,从税收政策方面探讨对策措施,是促进煤炭工业可持续发展,建设新型能源和工业基地的题中之义。

《税收政策与煤炭工业可持续发展》一书,以剖析山西煤炭资源开发中长期积累的突出问题和深层矛盾,揭示其产生的历史和现实原因为切入点,以分析煤炭工业发展中存在的政策机制缺陷为侧重点,以建立煤炭工业可持续发展的长效政策机制为着力点,比较系统地研究了山西煤炭工业可持续发展这一重大理论和实践课题。从推动山西新兴能源和工业基地建设、促进中部崛起的战略高度出发,从切实解决现实矛盾和问题的实效力度出发,着重研究和探讨了煤炭工业可持续发展的税收对策,提出了构建既有利于煤炭资源保护与可持续利用,又符合国家能源发展战略,既有利于山西的长远发展,又符合科学发展观的煤炭税收政策体系和调控机制的基本思路,同时,从税收方面对构建煤炭开采的资源与环

境补偿机制提出了具体的政策建议,有一定的政策性、实效性、创新性和前瞻性,也是对山西经济社会发展,对山西煤炭工业可持续发展的一个贡献。

在本书的研究和编著过程中,我们在全省地税系统先后组织了3次大型专题调研活动,重点调研煤炭企业420户,典型调查煤炭企业57户,举办了3次研讨会,多名基层税务干部直接参加了调研和论证。课题研究组深入了解和掌握了山西煤炭产业及相关行业的总体情况,收集查阅研究了大量的国内外相关资料,请教了一些省内外专家。因此,本书的形成有着充分的理论支持和坚实的调研基础,在理论与实践的结合上下了一番功夫。

本书在体例上采取了研究报告的形式,共由1个总报告和12个专题报告组成。总报告集中了课题研究的核心成果和主要的政策建议,专题报告围绕主题,突出重点,从不同的层面进行了翔实的研究论证,既体现了系统性,又具有相对的独立性。

本书在编著和出版过程中,得到了国家税务总局科研所、山西地税系统各市地税局、中国市场经济出版社和山西地税和利印刷厂的大力支持,在调研和编写过程中参阅了许多专家和同行的研究成果,在此一并表示衷心的感谢。

由于研究水平有限,书中若有不足之处,希望广大读者批评指正。

解法晋

2005年6月29日

目 录

总报告 山西煤炭工业可持续发展的税收政策研究	(1)
一、税收政策体系缺失,制约山西煤炭工业的可持续发展	(1)
二、山西煤炭工业可持续发展急需建立健全税收政策保障体系	(5)
三、山西煤炭工业可持续发展的税种改革建议	(8)
专题之一 山西煤炭资源开发的历史反思与政策回顾	(16)
一、山西煤炭资源开发的历史进程	(17)
二、国家对山西煤炭能源基地建设的政策演进	(21)
三、煤炭资源开发对山西经济社会发展的影响	(24)
四、山西煤炭资源开发的总体评价与深刻反思	(28)
专题之二 山西煤炭资源开发现状与政策机制缺陷	(36)
一、山西煤炭资源开发长期积累的突出问题	(37)
二、山西煤炭资源开发宏观管理政策的缺陷	(42)
三、山西煤炭资源开发缺乏一套系统的财税政策支持	(45)
专题之三 新世纪山西煤炭开发的任务与政策支撑	(50)
一、全国经济社会发展中山西煤炭开发的优势与任务	(50)
二、山西新世纪发展战略中煤炭开发的地位和任务	(59)
三、山西煤炭资源开发利用急需建立健全政策支持	

体系	(63)
四、山西煤炭资源保护和可持续利用政策支撑体系的构建	(65)
专题之四 现行煤炭税费政策的效果与问题研究	(69)
一、山西省煤炭行业税费政策的现状	(70)
二、山西省煤炭行业税费政策效果	(77)
三、现行煤炭税费政策中存在的问题	(82)
四、对策与建议	(91)
专题之五 煤炭资源保护与可持续利用的政策方式研究	(94)
一、煤炭资源保护与可持续利用的责任界定	(95)
二、政府可运用的政策方式	(96)
三、政府政策方式的比较与选择	(101)
专题之六 市场经济国家矿业资源管理税费制度的借鉴与思考	(109)
一、市场经济国家矿业资源管理税费政策概况	(109)
二、市场经济国家矿业资源管理税费种类及内容	(116)
三、对市场经济国家矿业资源管理税费政策的借鉴与思考	(122)
专题之七 煤炭开采的社会成本补偿与税收政策研究 ...	(127)
一、山西煤炭开采社会成本情况	(128)
二、现行煤炭开采社会成本补偿性政策的不足	(137)

三、建立补偿机制的根本途径是税收政策	(141)
专题之八 煤炭级差收入与税收应对措施研究	(146)
一、煤炭资源级差收入的一般含义	(146)
二、山西煤炭级差收入的现实表现与变化情况	(148)
三、山西煤炭涨价收益分配失衡与现行煤炭资源税 政策的问题	(152)
四、应对煤炭级差收入新情况的税收政策	(156)
专题之九 煤炭资源保护与可持续利用的税收政策体系 研究	(161)
一、煤炭资源保护与可持续利用需要系统的税收政策 支撑	(161)
二、健全税收政策体系的目标和原则	(166)
三、煤炭税收政策体系构架与改革内容	(170)
四、调整财政分配体制,支持山西煤炭工业可持续发展	(177)
专题之十 煤炭收费的费改税趋势研究	(179)
一、关于现行煤炭收费政策的梳理及征收情况	(180)
二、现行煤炭收费存在的主要缺陷	(189)
三、政府管理资源环境的经济方式应向税收化发展	(191)
四、煤炭收费费改税的建议	(194)
专题之十一 煤炭资源保护与可持续利用的相关政策探讨 	(197)
一、山西煤炭资源保护与可持续利用的相关配套政策	

应坚持的原则	(197)
二、山西煤炭资源保护与可持续利用综合配套政策 的内涵	(199)
三、山西煤炭资源保护与可持续利用的相关政策建议	(201)
 附 录 关于改革煤炭资源税的调研报告	 (214)
一、问题的提出:山西煤炭业“喜”中的近忧与远虑	(215)
二、解决问题的途径:改革和完善煤炭资源税,强化 税收在资源环境政策体系中的作用	(222)
三、解决问题的基本思路:扩展功能,提高税额, 进一步完善煤炭资源税	(228)

总报告

山西煤炭工业可持续发展的税收政策研究

——煤炭资源保护与可持续利用的税收政策选择

当前,煤炭工业可持续发展已引起了方方面面的极大关注,成为落实科学发展观,构建和谐社会的一个重要课题。煤炭资源保护与可持续利用,是煤炭工业可持续发展的核心内容和目标要求,因此,本总报告把税收政策研究的立足点放在煤炭工业可持续发展上,以提升和拓宽税收政策建议的理论和实践价值。

一、税收政策体系缺失,制约山西煤炭工业的可持续发展

(一)保障煤炭工业可持续发展,是全国经济社会发展对山西的必然要求

能源问题是当今世界尤其是中国的一个重大战略问题。我国的能源结构以煤为主,未来 20 年煤炭仍将在能源结构中保持主导性支撑地位。山西是第一煤炭大省,煤炭产量占全国 1/3,调出量占全国 3/4,这一地位在短期内也不会改变。2020 年,我国 GDP 要翻两番,能源需求增长 80%,需要新增煤炭 13 亿吨,其中,需山西多产 4 亿吨煤炭。所以,全国经济的持续、快速、协调、健康发展,客观上要求山西扩大煤炭生产规模,继续提高煤炭生产能力,持续供应煤炭能源。这更加凸显了山西煤炭工业发展在全国经济发展和国家能源战略实施中的重要地位。因此,山西煤炭工业能否可持续发展,直接关系到全国经济社会发展的大局。

山西在全国能源战略中的地位,同时也决定了煤炭产业必然是山西的支柱产业。对山西而言,保障国家能源战略的实施,既需

要煤炭工业的可持续发展,也要求全省经济社会的全面协调可持续发展。按照科学发展观的要求,山西必须着力解决和消除煤炭生产对经济社会和环境的负面影响,走生产发展、生活富裕、生态良好、社会和谐的发展道路。

(二)山西煤炭生产过程中积累和显现的突出问题,严重阻碍了煤炭工业可持续发展

山西要实现煤炭工业可持续发展,保障全国煤炭的供应,面临着很多困难和问题,这既是煤炭继续开采的极大障碍,也已经成为山西经济社会协调发展的严重制约。这些问题,虽然其他产煤省区也存在,但是,在山西更带有长期性、典型性和严重性的特点。这些问题如得不到更快更好的解决,山西必然丧失可持续发展的内在活力,煤炭工业的可持续发展也很难保障。

1. 煤炭开采的社会成本补偿问题

煤炭开采对环境具有很强的破坏性,是外部不经济的典型实例,所以,煤炭开采除了直接的生产成本外,还有巨大的社会成本,包括资源、环境损耗,公共设施的破坏,相关的社会保障历史欠账,向衰退区域导入新产业的政策成本等等。长期以来,山西煤炭生产的社会成本很大,这个历史问题积累到现在,已十分严重。据有关方面初步计算,山西煤炭开采每年资源损耗在 250 亿元以上,环境损失在 300 亿元左右。煤炭开采和运输,对道路、桥梁等公共设施的破坏程度相当大,年损失近 40 亿元。这些社会成本虽没有计入生产成本,但已体现在价格中,成了企业的额外利润,政府却没有相应的政策机制来组织收入、实现补偿。

2. 煤炭资源浪费和煤矿安全问题

山西煤炭资源已探明储量为 2661 亿吨,最多只可采掘 70 ~

80年,其中,焦煤可采40年,而真正具备可开发条件的仅占到1/3,如果再考虑到市场需求扩张和煤层破坏的因素,实际可用的煤炭资源是很有限的。但是,煤炭开采中浪费资源和争抢资源现象仍比较严重,特别是小煤矿的开采装备、设备投资很低,对资源的回收率很低,每挖1吨煤消耗的资源是大矿的3倍,其价格优势是靠更多的资源消耗来支撑的。暴利暴富的诱惑使滥采乱挖屡禁不止,争抢资源时有发生,甚至导致恶性事故。与此相关的是煤矿的安全问题,山西煤矿安全投入欠账多,据有关资料,高达138亿元。

3. 煤炭收入分配问题

近年来,随着煤炭价格的上升,煤炭收入分配的不合理问题突现,集中表现为煤炭涨价收益中国家、集体、个人收入分配失衡,国家分配职能弱化,集体财富流失,矿主暴富阶层产生,矿区群众并未公平合理地分享煤炭财富和涨价收入。据调查,2003年与1999年比,山西原煤价格平均上涨60多元/吨,以销售5亿吨算,涨价收入约为300亿元。煤炭税收实际增长了40亿元,平均8元/吨;收费增加额约为24亿元。税费合计,政府从煤炭涨价收入中取得的收入为64亿元。其余236亿元,剔除生产成本上涨部分50亿元,还有186亿元收益集中到了少数煤矿主和其他个人的手中。

4. 煤矿资源衰竭区转型和替代产业问题

目前,山西的大同、西山、轩岗等矿务局已经有一大批矿井报废,还有一大批矿井处于枯竭边缘,趋于枯竭的矿井还会日益增多。以大同矿务局为例,开采的侏罗纪煤炭,只能挖10年左右,10年之后,产业的替代,10多万职工,50多万人口的安置,是一个十分重要的经济社会和政治问题。资源型城市转型、煤矿衰老期转

产项目建设、接续替代产业发展,以及原国统矿下放山西后的社会保障问题,都是山西整个经济发展中亟待解决的问题。

5. 煤炭产业优化升级问题

山西煤炭企业规模小、集中程度不够,矿井投入不足、技术装备落后,煤炭产品结构单一、附加值低,也是制约煤炭工业可持续发展的一个内在因素。

(三)税收政策体系缺失,是山西煤炭生产诸多问题得不到解决的一个深层次原因

山西煤炭生产的诸多问题长期得不到妥善解决,主要的原因,在计划经济时期是体制问题,是山西做出牺牲对全国的贡献。正是考虑到这些因素,上世纪80年代,国家给予山西征收煤炭专项基金的扶持政策。但是,由于这项政策收入规模小、征收范围窄、征收期限短、法规层次低等原因,问题远没有根本解决。

2000年以来,煤价逐步实现了市场化,上扬幅度很大,这些问题的解决进展缓慢,其深层次的原因,是政策机制的缺失。由于对煤炭开采缺乏一套系统、稳定的政策体系,政府难以依法加强宏观调控、管理煤炭开采;难以有效参与煤炭收益的分配,取得补偿收入;难以运用法律和经济手段激励和监督煤炭企业合理开发煤炭资源、保护与治理环境、提高生产技术和安全生产水平,从而保障煤炭工业的可持续发展。

税收政策机制的缺失,税收政策作用不力,是上述问题得不到有效解决的一个重要原因。一是资源税政策难以在煤炭开采上发挥补偿、保护和调节作用。在整体上,我国的税收体系对资源环境问题关注不够,资源税只是一个小税种,地位低、功能弱。从政策作用上看,一方面煤炭资源税税额低、幅度小,且不能适应价格变

化,缺乏动态调节机制,因而对级差收入的调节和对煤炭资源的保护都十分不力;另一方面煤炭资源税缺乏对煤炭生产社会成本的补偿功能,税收在补偿社会成本上无所作为。二是增值税和所得税政策难以在煤炭产业优化升级,技术创新和安全生产上发挥鼓励和引导作用。目前,煤炭行业实行生产型增值税(税率为13%),不予抵扣企业购置固定资产所含的增值税。煤炭采掘业的劳动对象是自然资源,行业特点决定了其外购资产中原材料所占比重小,固定资产所占比重大,一般工业产品可抵扣的购进额占产品销售收入的70%左右,煤炭企业可抵扣的购进额仅占产品销售收入的20%左右,现行增值税政策使得煤炭开采企业税负加重,抑制了国有大型煤矿技术改造和设备更新的积极性。现行所得税政策中涉及煤炭工业技术创新和环境保护的扶持内容相对较少,对煤炭工业技术创新、延伸产业链、提高环境治理和保护水平的促进作用不足。三是对煤炭资源衰竭区转型缺乏税收政策支持。

二、山西煤炭工业可持续发展急需建立健全税收政策保障体系

(一)税收政策在煤炭工业可持续发展政策机制中的作用

山西煤炭工业可持续发展急需国家政策的支持,更为重要的是,这个政策支持必须要整体考虑,要形成一个健全的、相互配套的政策机制,包括财政、税收、基金(规范性收费)和许可制度等,各种政策手段要形成互动和合力。因而,保证煤炭工业可持续发展,构建煤炭工业可持续发展的政策机制,是决定山西煤炭工业乃至全省经济社会全面协调可持续发展的一个重大问题。按照科学发展观要求,煤炭工业可持续发展要重点解决保护煤炭资源、解决

环境生态、加强安全生产、治理矿区沉陷、发展接替产业、加强煤炭综合开发和利用等六个方面的问题。税收政策在煤炭工业可持续发展的政策机制中,应当并能够发挥重要作用。

按照市场化改革的方向,构建采煤综合治理的政策机制,要以经济和法律手段为主。税收作为政府宏观调控的重要手段,在煤炭工业可持续发展中,能够发挥独特的政策优势。一是解决煤炭开采中的突出问题,有赖于发挥税收的职能作用。税收具有组织财政收入、调控经济、调节收入分配、管理经济的多重功能,可在煤炭可持续发展中全方位、全过程地发挥作用,从深层次上解决煤炭开采中的矛盾和困难。完善的税收政策,首先,能够有效提取财政收入,既能调节收入分配,又可解决补偿问题。其次,通过实行差别税额(税率),起到保护资源的作用。最后,通过税收政策奖限作用,对于支持煤炭企业扩大规模、加强技术改造、加大安全生产投入,对于抑制资源环境破坏、发展循环经济具有明显的作用。二是煤炭开采长效、规范的政策机制,有赖于税收政策体系的保障。煤炭工业的可持续发展是一项长期的任务,需要相对稳定的、长期的政策保障机制。税收具有固定性、长期性、法定性的特点,有助于建立长效、规范的政策机制。通过税收制度,将国家对能源基地建设的支持政策法律化、固定化,是建立煤炭工业可持续发展的长效机制的核心内容。三是税收政策与其他相关政策的配套。从短期来看,积极争取能源基金政策的延续和争取税收政策支持,应当双举并重。争取煤炭能源基金的延续,是当前一项紧迫任务。与此同时,要积极争取现行税制框架下的税收政策支持,这也是煤炭工业可持续发展政策中一个必要的配套措施,不仅不影响能源基金政策的延续和其他政策措施的实施,而且可以与其他政策相互

作用。从长远来看,解决山西煤炭开采中的诸多问题,长远、规范的途径,还是要靠税收。所以,应把走税收化道路确立为长期的政策目标,积极推动煤炭税收制度的改革,以保障山西煤炭工业可持续发展政策的过渡和衔接。

(二)山西处在中部崛起和煤炭大省的特殊位置,需要国家在税收政策上的倾斜

党的十六大和十六届三中全会都提出,中部地区要加大结构调整的力度;国家支持老工业基地加快调整和改造,支持以资源开采为主的城市和地区发展接续产业。山西既是中部崛起的重要省份,又是全国第一产煤大省,是全国经济发展的重要能源基地。山西的崛起,煤炭产业的可持续发展,既关系到山西的未来,需要自身的不懈努力,也关系到国家能源战略的实施,更需要国家政策的有力支持。

改革开放以来,税收政策一直在扶持区域经济发展和产业发展方面发挥着重要作用,并积累了十分丰富的成功经验。从区域发展来看,国家的区域发展战略,大多都有相应的税收政策配套,如支持经济特区的税收优惠政策,支持西部大开发的税收政策,支持振兴东北老工业基地的税收政策等。中部崛起也是当前国家区域发展的一项重要战略决策,理应有相应的税收政策支持。从产业发展来看,近几年来,国家相继出台了支持高新技术产业发展的税收政策,为解决“三农”问题出台了农村税费改革政策和农业税减免政策,为鼓励出口出台了出口退税的有关政策,发挥了明显的政策效应。煤炭行业作为全国一个重要的能源产业,不仅发展任务重,而且历史欠账多,面临的矛盾和困难大,既是一个“瓶颈”产业,也是一个“弱势”产业。所以,对煤炭行业和煤炭主产区实行