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

需要全本请访问 www.ertongbook.com

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人生产成本,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

需要全本请访问 www.ertongbook.com

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

税收政策支持不仅是必要的，而且是可行的。

（三）山西煤炭业可持续发展，需要一套系统的税收政策

税收政策体系的构建，既要立足于解决现实紧迫问题，又要立足于长期的发展 既要立足于山西的实际，又要着眼于为中部崛起和全国煤炭产业的发展搞好试点积累经验；既要立足于山西经济社会的全面发展，又要着眼全国能源战略的安全和全面建设小康社会的目标。所以，山西煤炭开采的税收政策，既要与其他相关政策配套互动，又要注重自身完整协调，形成一套系统的税收政策，包括环境保护、资源保护、社会成本补偿、安全生产、鼓励投资和技术创新等等，为煤炭工业的可持续发展发挥多层次、全过程的调控作用。一是在源头调节上，充分发挥资源税的作用。煤炭生产社会成本补偿、资源保护、级差收入调节，都需要规范完善的税收手段。在我国的税收体系中，资源税是承担这些功能的最好选择。所以，需要改革完善资源税，拓展资源税功能，增加补偿功能，强化保护资源和调节级差收入功能。二是在中间调节上，充分发挥增值税的作用。增值税转型，是促进结构调整和技术进步的好政策。山西煤炭在全国有特殊地位，且煤炭生产中扩大规模、节约资源、减少污染、安全生产等重大问题的解决，都有赖于投入，有赖于采取新技术、新设备，因此，增值税政策的支持是非常重要的。增值税的转型，还应该扩展到煤炭产业延伸的产业中，如煤炭的洁净化、煤变油及其他煤炭深加工产业等。三是在末端调节上，充分发挥所得税的作用。促进煤炭工业的可持续发展，需要所得税产业优惠政策的改革和支持。

三、山西煤炭工业可持续发展的税种改革建议

构建完善的税收政策体系，要以税种的改革和完善为核心。

一是拓展资源税功能,改革完善资源税,以实现社会成本补偿、资源保护、级差收入调节的目标。二是实行消费型增值税,解决煤炭行业投资成本大、可抵扣的进项税额少、影响投资积极性的问题。三是完善煤炭企业所得税政策,强化现有企业所得税功能,争取国家所得税政策倾斜,实施产业优惠。

(一)继续推进煤炭资源税改革

改革完善煤炭资源税,主旨是强化和健全功能,应合理定位和拓展资源税的功能,在强化现有功能的同时,纳入补偿的功能。基本目标是强化收入分配功能,形成相当的收入规模和补偿功能 强化调节级差收入功能,形成动态调节机制,增强调节的灵活性 强化保护资源的功能,最大限度地抑制资源浪费。

1. 改革内容

改革完普煤炭资源税,在具体内容和手段上的重点应是,调高税额幅度,提高适用税额,实行差别税额,适度下放税权。一是拉大税额幅度并提高适用税额。根据调查测算，税额幅度应从现在的0.3～5元／吨调高到 0.3～58 元／吨,平均税额应从现在的 3.2 元／吨提高到 20 元／吨。二是实行差别税额。即综合级差因素和补偿因素,增加赋存条件系数、区位系数、回采率系数和生态环境破坏系数，合理确定适用税额。三是改革税权。争取将税额确定和调整权限，以及现行资源税条例规定以外的临时性减免税权限下放到省人民政府。改革后的煤炭资源税收入以补偿社会成本为主,实行专款专用、依法管理。

2. 改革步骤

在积极争取能源基金政策继续延期的同时,第一步,争取财政部调整煤炭资源税适用税额至 5 元／吨。第二步,鉴于税收立法周

期长,建议尽快启动煤炭资源税改革,争取用 3 ~5 年的时间,完成能源基金与资源税双政策配套的过渡期,保证能源基金到期后,山西煤炭生产社会成本有一个规范长远的税收补偿机制。

3. 可行性分析

(1)符合税制改革的形势要求。党的十六届三中全会提出了分步实施税制改革的目标，明确了完善地方税制和适度下放地方税权的方向，为地方税制改革提供了一次良好机遇。按照课税对象(矿种)和征收区域特点,调整完善资源税税制,符合税制改革精神。

(2）具有良好的税法和税制基础。改革只是在现有资源税职能上的补充和完善，并不改变从量定额征收和幅度税额的税制设计基础。

(3）具有较大的税额调整空间。煤炭形势的好转和预期向好,煤炭价格的大幅上涨,使煤炭企业利润大幅增长,负担能力增强。

4. 政策效益

改革完善煤炭资源税的积极效应，将会明显体现在减轻企业负担和增加财政收入的双赢效果上。从煤矿方面看，煤炭负担整体上不会增加。一是税额调高到 5 元／吨,企业实际负担基本上与 1994 年持平，不会增加负担。二是平均税额调高到 20 元／吨,是按能源基金到期后以及取消不规范收费后计算的，实际上减负的幅度更大。三是国有大矿的税负问题,可以通过差别税额,适用较低税额来解决。同时，如果电煤价格市场化和产销体制改革能够及时跟进，国有大矿的纳税能力也会相应提高。从政府财政收入方面看,以 5 亿吨销量,按平均税额 5元／吨计算,煤炭资源税收人

每年可增加 9 亿元,可解决一些问题 按平均税额 20 元/吨计算，煤炭资源税收入每年可达 100 亿元，使煤炭生产社会成本补偿资金有一定的稳定来源，政府就有能力解决一些突出问题。从调节效益看,通过实行差别税额,可以充分发挥差别税额的杠杆作用，保护和节约资源,限制煤炭开采中的掠夺和浪费行为,提高资源的利用率。而且,省政府享有税额减免权,能够适时应对煤炭市场变化情况,提高税收调控的效力。

5. 与相关政策的配套与衔接

一是与煤炭基金的配套与衔接。在不增设新的收费项目的情况下，在合理的企业负担范围内，要把争取能源基地建设基金延期、调高煤炭资源税税额、推进煤炭资源税改革三项措施同步进行,使税收与基金政策相互配合,最大限度地达到补偿煤炭生产社会成本、促进煤炭资源的保护和利用的目的；二是与煤炭企业产、运、销体制改革相配套,增加煤炭生产环节的利润,使大型煤矿企业在煤炭资源税改革后,总体负担不增加 三是与电煤价格市场化配套进行。

(二)增值税转型

1. 改革内容

抓住国家实施‘中部崛起’和进行增值税转型试点的机遇,借鉴东北在八个行业实行增值税转型试点的经验，争取国家考虑在山西煤炭行业先行试点，将增值税由生产型转为消费型。税率仍按 13% 执行，抵扣率和适用税率一致。鉴于机器设备与产业结构、经济结构的调整及企业的技术进步关系密切,建议转型分两步走,首先允许设备投资的进项税可以抵扣,第二步再允许厂房投资的进项税可以抵扣。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

2. 可行性分析

(1)具有良好的外部条件。一方面，目前我国正处于税收高增长的巅峰阶段，为增值税转型成本的消化提供了坚实基础。另一方面,财政政策由积极财政政策调整为稳健财政政策,为增值税转型提供了良好契机。

(2)国家已在东北的 8 个行业开始试点，具有可借鉴的经验和范例。

(3)财政具有承受能力。按 2003 年设备工具购置 51.07 亿元换算,实行消费型增值税,可抵扣的税款 9 亿元左右，占当年煤炭增值税 78.55 亿元的 11% ,占当年财政收入 379.48 亿元的 2% ,就目前山西财力状况，是可以承受的。

3. 政策效益

煤炭企业实行增值税转型,降低了企业固定资产投资成本,提高了企业投资收益预期,刺激了投资行为,达到提升煤炭企业技术含量和效率的目的。仅 2003 年,可抵扣的税款,就等于为企业减少 5 亿元的投资成本。如果转型政策出台,随着投资加大,这一效应还会增加。

4. 与相关政策的配套和衔接

从长远看,增值税转型促进企业技术提升和设备改造,对增加税源和财政收入有利,但在短期内会减少财政收入,可能会引起对煤炭重点税源企业依赖程度过高的个别县市出现财政危机。因此,必须有相关政策的衔接:一要加强重点税源管理,对大额固定资产投资抵扣税款建立严格审批分批抵扣制度。即对抵扣金额超过上年政府收入 20%的企业,进入申请批准抵扣程序,实行分期抵扣政策。二要设立财政周转专项基金。对出现财政严重危机的

县市,可以考虑动用财政周转专项基金,限期归还。

(三)完善煤炭企业所得税政策

1. 改革内容

(1)加大税前扣除,减轻税收负担。一是提高煤炭采掘业的计税工资标准。对煤炭采掘业这种劳动强度大、危险系数高的行业,每月 800 元的工资标准远远偏离劳动力成本,造成计税工资与企业实际支付的劳动力价值的背离。因此,应当遵循市场经济规律,将计税工资标准提高到 1600 元。二是鉴于煤炭采掘业事故隐患多、安全投入大的特点,鼓励企业加大安全投入,进一步明确煤炭企业可提取'安全基金'并在税前扣除的政策。同时,针对全省煤炭企业安全投入欠账多的实际,适当提高'安全基金'的提取标准。三是考虑到煤炭工业属于资金密集型企业,固定资产投入大、损耗快的实际情况,应当提高'维简费'的提取标准,以保障煤炭企业的简单再生产,在此基础上对煤炭企业的大型综采设备实行加速折旧,保障煤炭生产企业的扩大再生产。同时允许煤炭企业补提以前年度无力提取的折旧等应提未提项目,在税前扣除。四是允许煤炭企业税前处理以前年度的待处理资产损失,减轻企业负担。

(2)实施税收优惠,支持技术进步。一是在煤炭行业进一步巩固投资抵免企业所得税政策,不仅对技术改造国产设备允许抵免企业所得税,而且对技术改造确需从国外引进的具有国际尖端水平的进口设备,也允许抵免企业所得税,同时将设备投资额的抵免比例由 40%提高到 50%。二是从支持产业结构调整的大局出发,重点扶持煤炭深加工项目,对煤炭深加工项目,凡能单独核算的,给予'两免三减'的税收优惠。三是在个人所得税方面要充分

考虑煤矿工人劳动强度大、职业风险大的特点,将个人所得税的扣除标准提高到每人每月 2000 元。

2. 可行性分析

(1)企业所得税的改革方向就是要规范税前扣除，减轻税收负担,实行产业导向为主的税收优惠政策,鼓励基础产业和资源综合利用产业发展。对煤炭产业实施上述政策可变区域优惠为产业优惠,使税收优惠充分体现国家的产业政策,有利于发挥政府的宏观调控作用,解决地区间经济发展不平衡的问题,适应税制改革的方向与要求。

(2)2000 年以来,煤炭产品价格稳定上升,山西煤炭生产企业经济效益普遍好转,各级政府的财政收入大幅度增长,为实施上述政策提供了有利空间和现实基础。

3. 政策效益

通过加大税前扣除的政策措施，可大幅度减轻煤炭企业的税收负担,支持企业发展。提高计税工资标准,不仅有效增加了职工收入,也使可扣除的工资与企业实际支付的劳动力价值相接近,按山西国有重点煤矿产业工人人数 33.7 万人测算,计税工资标准提高后,每年增加工资扣除额 3.24 亿元，减少企业所得税 1.07 亿元。税前提取“安全基金”，可鼓励煤炭企业尤其是对生产规模小、安全投入欠账多的中小煤炭企业加大安全投入,按 2004 年山西国有重点煤矿原煤产量 1.89 亿吨测算,吨煤提取 15 元,每年可提取“安全基金”28.35 亿元,对消除安全隐患,有效遏制事故发生，保护人民生命财产安全起到积极的作用。在扩大再生产方面通过计提维简费和加速折旧，可以大大增强企业设备更新换代能力,提高经济效益,增强市场竞争能力。

实施上述税收优惠政策,可以克服区域税收优惠的弊端,明确国家的产业导向,有利于直接降低投资成本,提高投资回报率,保障投资者在煤炭行业的投资收益不低于社会平均利润率，推动煤炭企业的技术改造和技术创新,大力提高煤炭企业的经济效益,促使煤炭产品结构的优化升级,推进新型能源基地的建设,实现煤炭工业的全面、协调、可持续发展。

4. 改革步骤

上述改革应抓住当前宏观经济形势好,各级财政承受能力强,市场需求旺盛,企业发展势头强劲的良好时机,立即实施,全面推行,一步到位,为内外资企业所得税的合并创造条件。

山西省地方税务局课题组

课题组成员(按姓氏笔画为序)

尹也强　王久瑾　王江霞　宁新帅　刘江林

吉海瑞　李　菲　任　斌　邸　龙　杨　并

张金强　张　路　周平川　郭开立　董其文

专题之一

山西煤炭资源开发的历史反思与政策回顾

内容提要：山西煤炭资源开发经历了:20 世纪 80 年代,在能源重化基地战略指导下的积极扩张时期；90 年代，能源重化工基地战略调整的适度从紧时期 新世纪,以经济结构调整为核心的战略指导下的调整整合时期。对应实施的政策也经历了：由区域平衡发展战略指导下的重工业优先的低成本发展政策向不平衡发展战略指导下的建设能源重化工基地发展政策、协调发展战略指导下的产业倾斜式发展政策转变。回顾这一历史进程和政策演进，可以看出它为推动山西乃至全国经济社会发展做出突出贡献的同时，也暴露出诸如发展水平、产业结构、生态社会等多方面问题。鉴于新的形势，应进一步探索反思山西煤炭能源基地建设中的政策得失,变政策的软约束为税收法律的硬约束,促进煤炭资源的保护和可持续利用,推动山西发展走上持续、健康的轨道。

山西煤炭资源储量大、品位好的优势是山西突出的省情特点。正因如此，煤炭资源的开发与利用一直是山西国民经济发展的基础。20 世纪 80 年代,随着‘ 山西能源重化工基地战略 ’的制定与实施,山西煤炭资源开发得到了空前繁荣,并形成了以煤炭为主导的能源产业结构体系,在为全国经济发展做出巨大贡献的同时,也对山西以后的发展产生了深远影响。如何沿着历史的足迹，客观地审视和评价山西煤炭资源开发的得与失、利与弊,对今后山西贯彻和落实科学的发展观,调整发展思路和发展政策,有效发挥税收

的经济调节和宏观调控杠杆作用,推动山西经济社会实现全面、协调、可持续的科学发展,有着极为重要作用。

一、山西煤炭资源开发的历史进程

改革开放以来，为适应全国经济大发展对能源等基础原材料的需要,山西被确定为全国的“能源重化工基地”。在这一客观的历史背景下，以能源重化工基地建设为主线的发展战略在山西形成和展开，并由此形成了山西煤炭资源开发的极为重要的三个历史时期。

（一）20世纪80年代,在山西能源重化基地战略指导下,山西煤炭资源开发进入积极扩张时期

这一时期，山西经济发展战略的主导思想是“发挥山西煤炭资源储量大、品位好的优势，建设山西为全国的能源重化工基地”，煤炭资源开发摆在了山西经济发展的首要位置。煤炭生产资金投入较大,带动了全省经济的快速增长。据统计,“六五”时期,山西省全社会固定资产投资总额达293.6亿元,其中能源、交通的固定资产投资额为113.3亿元，占全省投资总额的38.6%,年均增幅25.1%。在积极扩张投资政策的驱动下,山西省社会总产值、固定收入和居民消费水平等主要指标的年均增长幅度达13%、12.5%和9.4%,与全国同期增幅相比高出2~3个百分点。在当时的29个省、自治区、直辖市中名列第7名。

经过这段时期的开发建设,山西基本形成了以能源、交通、原材料工业为主的重型产业结构。到1985年,全省能源产品产量比1980年分别增长为：原煤77%、电力53%、洗精煤27%、焦炭30%。全省煤炭能源产值已占到全省社会总产值的14.3%,工业总产值的30%,工业净产值的42%,财政收入的20.6%,煤炭资

需要全本请访问 www.ertongbook.com