



我国未来矿业政策调整研究 (上)

孙长远¹, 李岩²

(1. 石家庄经济学院 资环系, 河北 石家庄 050031; 2. 中国国土资源经济研究院, 北京 101149)

[摘要] 新中国成立50多年, 矿业取得长足的发展, 但与西方经济发达国家及矿业大国相比, 在资源利用与资源管理上还存在较大的差距。我们要充分利用加入WTO的契机, 调整矿业政策, 使之尽快与国际惯例接轨。文章对我国矿业投资环境、投资政策及经济全球化对我国矿业的影响进行了分析并提出政策调整建议。

[关键词] 矿业; 政策; 调整

[中图分类号] F407.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-3920 (2002) 02-0015-05

A Study of Policy Adjustment for China's Mining Industry in the Future

SUN Chang-yuan¹, LI Yan²

(1. Department of Resources and Environment, Shijiazhuang University of Economics, Shijiazhuang 050031, China; 2. The Chinese Academy of National Territorial Resources Economy, Beijing 101149, China)

Abstract: On the basis of a review of the distance between China and the developed countries in utilization and management of resources, this article gives an analysis to the investment environment, investment policy of China's mining industry, and to the impact of economic globalization upon China's mining industry. It also presents some proposals for policy adjustment.

Key words: mining industry; policy; adjustment

一 我国矿产资源开发利用现状

新中国成立50多年来, 矿产资源勘查、开发取得长足的发展, 发现并查明了一大批矿产资源, 建立了新中国完整的矿业体系。截止1995年底, 全国已建成国有矿山8377个, 集体和个体矿山27万多个, 矿业从业人员达1426万人, 开发利用的矿种达154个, 形成了300多个以矿业为依托的城镇。同年, 全国固体矿石总产量达51.20亿吨, 原

1.5 亿吨，天然气 179 亿立方米，矿业总产值 4636 亿元。煤炭、水泥产量已居世界首位，化肥居世界第二位，钢和有色金属居第三位，原油居第五位，黄金居第六位。我国已成为世界重要的矿产资源大国和矿业大国。

改革开放以来，特别是党的十四大以后，建立了社会主义市场经济体制为指导方向的体制改革，使矿产资源勘查、开发、管理体制发生一系列深刻而重大的变革，具体反映在以下几个方面：

①在矿产资源勘查、开发体制上，由计划经济体制向市场经济体制转变。

②在矿产资源开发战略上，由基本自给自足的“封闭型”开发战略向充分利用“两种资源、两个市场”逐渐与国际市场接轨的“开放型”矿产资源开发战略转变。

③在矿产资源开发利用上，开始由强调数量的粗放型增长方式向注重效益的集约型增长方式转变。

上述几个方面的改革给我国矿业发展注入活力，带来了前所未有的发展机遇。

我国位于亚洲东部环太平洋西岸，大地构造位置处于欧亚板块与太平洋板块衔接附近，地层发育齐全，岩浆活动频繁，地质构造复杂，这些为成矿提供了优越的地质条件。截止 1995 年，全国已发现的矿产种类有 168 种，探明储量的有 151 种。其中能源矿产 7 种，金属矿产 54 种，非金属矿产 87 种，其它水气矿产（地下水、矿泉水、二氧化碳气体）3 种。探明储量的矿产地 2 万余处。初步评估我国矿产资源总储量居世界第三位，有 20 多种矿产在世界上具有优势地位。我国是世界上少数几个资源总量大、配套程度高的资源大国之一。虽然我国在资源总量上很大，但人均占有资源量却较少；矿产种类齐全，但结构不理想，矿产资源产出分布与现有生产力布局不相匹配。已探明的矿产资源总量约占世界总量的 12%，仅次于美国和前苏联，居世界第三位。但人均占有量不足，仅为世界人均占有量的 58%，居世界第 53 位。部分矿产资源在世界上优势明显，具有较强的竞争力。例如：稀土、钨、锡、锑、菱镁矿、萤石、重晶石、膨润土、石墨、滑石、芒硝、石膏等矿产不仅其探明储量居世界前列，而且资源质量好，在国际市场具有明显的优势和较强的竞争力。部分用量大的基础性矿产和重要矿产如铁、锰、铝、铜、硫、磷等虽然数量不少，但贫矿多或难选矿多，开发利用难度大，生产成本低。我国的铁矿石平均工业品位为 33.5%，比世界铁矿石平均品位低 10 个百分点。我国锰矿平均工业品位只有 22%，不及世界商品矿石工业标准 48% 的一半，而且不少矿区含有较高的杂质磷，在用前需做选矿和脱磷处理。铝土矿几乎全部为一水硬铝石型，生产氧化铝明显不如三水铝石和一水软铝石。铜矿品位大于 1% 储量的只占总储量的 35%，平均品位为 0.87%，低于智利、赞比亚等世界主要产铜国的铜矿品位。硫以硫铁矿为主且贫矿多富矿少，利用效益差。磷矿富矿少，平均品位为 16.95%，且胶磷矿多，选矿难度大。我国矿床规模总的来说中小型矿床所占比例较大，不利于规模开发。矿床数量多而矿床规模偏小。矿床规模较大的矿种仅有钨、锡、钼、锑、铝、锌、镍、稀土、菱镁矿、石墨以及煤等。一些重要的矿产规模则以中小型矿床为主，大型超大型矿床少，如铁、铜、铝、硫铁矿等，不利于规模开发，单个矿区难以形成较大的生产能力，影响了资源开发的总体效益。有些重要的矿产资源分布格局距加工地区较远，开发利用受运输、能源等因素制约。矿产资源总体分布广泛，各省、市、区均有不同类型、不同规模的矿产，但由于成矿条件不同，矿产分布具有明显的地域差异。例如 74% 的煤储量集中于山西、陕西、内蒙古、新疆四省区。而经济较发达、用煤量较多的东南部地区则较紧缺，形成了北煤南调、西煤东运的不利格局。磷矿主要集

中在云、贵、川等省，同样需南磷北调。此外，一些尚未开发利用的大型、超大型矿床由于分布在西部地区或边远落后地区受交通、能源、基础设施等因素制约，开发利用条件差，资源优势尚不能转化为经济优势。今后我国矿业发展随着西部大开发将重点转向西部。

二 我国矿业开发的主要问题

1. 粗放型经营，劳动生产率低下

尽管我国矿山企业不乏拥有先进技术、集约化经营的例子，如某些合资合作企业。但就总体上说，我国矿业发展仍处在一个相当初始阶段，离资本——技术密集型相差很远。矿业生产力水平发展不均衡，总体落后。经济发达国家的矿业早已走过了初期资本积累的粗放式经营阶段，在其实现工业化过程中逐渐走向成熟，矿业与其它产业一样已经成为资本——技术密集型的产业。我国矿业就矿石总产量、总产值可以列世界第三位，但人均产量、产值，全员劳动生产率大大低于世界平均水平。

2. 税赋沉重

世界许多国家均通过优惠的税收政策改善矿业投资环境，国家对矿业进行宏观调控，主要的一个方面就是调整财税政策，用优惠政策刺激投资者的积极性，促进矿业发展。矿业税收制度是一个国家矿业竞争力和矿业投资环境的重要决定因素，矿业税制不与国际惯例接轨，不考虑矿业活动的特殊性、产业的基础性和支柱性生产地位，矿产品在国际市场上就缺乏竞争力。矿业税收适度既有利于矿山企业发展，又有利于保证国家的权益。一个较好的矿业税收制度一是要与国际惯例接轨，二是要考虑矿业的特点（基础性产业、高投入、高风险行业）。

在总税费率方面。我国矿业总税费率与国际主要矿业国家总税费率比较，一般要高出50%，与国内其它行业相比也偏高。国内各行业平均税费率为6.8%，工业企业平均税费率为7.16%，矿业平均税费率为12.7%。

在税收结构方面。市场经济国家矿业税收以所得税为主体税收，用所得税调节矿山级差收益，税收与利润率和投资收益率挂钩，其税制结构中最重要的是所得税和权利金，这两种税构成矿业企业总税赋的70%~80%。我国税收结构与市场经济国家有很大不同，我国是以流转税为主体的税收制度。矿山企业税费结构为增值税占66.52%、资源税占11.46%、资源补偿费占5.8%、所得税及其他占16.22%。这种税收结构是沿袭计划经济时期税收结构，不适宜市场经济条件下的税制结构。市场经济国家充分考虑到矿业的特殊性、高风险、高投入、周期长、生产对象的可变性及其基础产业地位等，其税收前期优惠条件较多，制定有效宽松的税收政策，鼓励对矿业投资，允许投资者获取合理的收益率，弱化源头收费，强化后续产品的税收。而我国现行的矿业税收没有考虑矿业的特殊性和基础性地位，矿业税收高出一般工业企业税收，超过矿山企业负担能力，这种竭泽而渔的税收方式只能导致矿业衰退，遏制了矿业的生机和活力，长此下去，必将危及国家经济持续健康发展。

在增值税方面。国外矿业大国对矿山企业不征收增值税。他们认为，矿产品是初级产品，从地下开采出来的原矿石，不属于加工产品，其中没凝结增值成分，矿产品的价值由所有者的权益、开采成本和利润组成，对开采过程中的增值部分很难单独计算，因此在开采阶段不开征增值税。

增值税是我国矿山企业最沉重的税收负担，占矿山企业总税赋的 66.52%，为国际罕见的高额税种。西方市场经济国家增值税均不构成主要税种，一般占总税费不超过 10%。国外许多矿业大国虽实行增值税制度；但对初级矿产品（原矿）基本上是免征的；有的国家对矿山企业根本不执行增值税制度；个别对矿业实行增值税的国家，如巴西只作为一种价内税处理，可扣减的基数相当大，总的税费额很低。我国即将加入 WTO，要开发“两种资源，两个市场”必将解开套在矿山上的沉重枷锁，使我国矿业税费与国际接轨，使我国矿山企业在今后国际市场上具备竞争力。

在资源税方面。资源税是我国矿山企业又一重税负，占总税负的 11.46%。从理论上讲，资源税是对自然条件丰度不同而形成开采资源中的级差征收的一种税。其作用是合理地调节由资源条件差异而形成的级差收入，促进企业公平竞争。具体地讲，征收资源税可以调节自然资源的级差状况，从而调节企业因自然资源条件优劣造成的利润相差悬殊和利润分配不均问题，使企业在同一起跑线上平等竞争。这种初衷是好的，也是一种纯理念的想法。1994 年税制改革后出台的资源税却失去了其合理性，背离了征收初衷，对计征的税额幅度随意性很大，把复杂的级差收入问题用简单的税额幅度标出。我国现行的资源税无论在理论上还是在实践中都难以自圆其说。矿山企业普遍反映强烈。其问题主要反映在以下几个方面：

① 现行的资源税不能起到调节矿山企业因资源禀赋所带来的级差收益作用。

② 资源税与其他税种相互重叠。过去与产品税相重复，目前与增值税重复。

③ 资源税采用从量计征，产品与级差收益二者不存在必然联系。矿山企业产量增高级差收益下降的现象时时发生。从量征收法达不到调节级差收益的作用。而目前市场经济国家矿业税与收入盈利挂钩，向递增税制发展。

我国矿山企业税收负担高于国外。主要是：

(1) 矿业税收种类多于国外。有些国家只对矿山企业征收所得税和采掘税两种，如美国和加拿大；另一些国家只对矿山企业征收所得税一种。

(2) 我国矿业征收基础高于国外。我国目前的矿业税收体制与国外普遍实行的累进税制不衔接。所谓累进税制，即税收与企业盈利情况挂钩，税率与企业盈利成正比变化。为了实行累进税制，国外矿业税收是按现金流量征收，生产现金流量基于生产收入减所有支出。美国联邦政府对其国内矿山企业征收盈利所得税，实行与各行业相同的税率，但只按计税收入的 46% 计算应付税金，同时规定作各项扣除后征税，使矿山企业税率只相当于其他行业税率的 36% 左右。

(3) 我国矿业税收不符合累进税制的要求。我国的资源税是按矿山企业销售原矿量固定征收，不管矿山盈利情况如何，每吨原矿要征收 0.2~60 元，一般在 10 元左右，原油每吨 8~24 元，加上增值税后整体税负比以前大大提高，总税率高于工业企业平均税率。例如，独立铁矿山的平均税负率是钢铁工业平均税负率的两倍以上；再如大庆油田资源税为每吨 24 元，总税负率为 15.87%，而全国工业平均税负率为 6.05%，由此可以看出我国矿山企业税收负担沉重，大多数矿山企业不堪重负，有些矿种全行业亏损，即使一些资源条件较好，管理水平上乘的矿山企业也赢利甚微。如果再不及时调整矿业税费政策，将进一步打击矿业投资的积极性，制约矿业经济发展。

3. 矿山企业办小社会负担沉重

由于我国矿山企业目前尚属于劳动密集型产业，除了拥有庞大的职工队伍，还带有家

属。要解决他们的生活问题，矿山企业就不得不办成一个小社会。据统计，因矿业开发而建设起来的矿业城市有 300 多个。另外还形成一大批矿业城镇。矿业经济在这些地方占据绝对主导地位。劳动密集型矿山企业要为数目众多的职工的生活设施（住房）建设付出巨大代价，以致大幅度降低企业生产性固定资产投资比例。这点是矿山企业所承担的经济负担的一个方面；另一方面从建矿伊始，矿山企业对职工的生、老、病、养都要管，还要对家属子女负责，建托儿所、修学校、办医院及生活娱乐场所等大而全或小而全的小社会。由于矿山企业是地方经济大户，它们还要为地方公益事业做贡献。绝大多数矿山企业对于办小社会已经到了不堪重负的地步，企业办社会已经成为国有矿山企业生存和推行现代企业制度的障碍。

4. 资源利用率低，浪费严重

我国矿业总体上属于劳动密集型产业，以粗放式经营为主。因此，资源利用率很低，国有矿山企业一般回采率低于国外同类矿山的 10% ~ 15%，大量的乡镇集体矿山和个体矿山其回采率更低的惊人，其中不乏破坏性开采的实例。国有矿山企业多数为井下开采，因此丢矿漏砂在所难免，另外受技术经济条件的限制，采富弃贫、采厚弃薄、采易弃难亦屡见不鲜，乡镇矿山和个体采矿者滥采乱挖更是屡禁不止。除了在采矿方面造成的资源损失和破坏外，在选矿方面也不同程度地造成资源损失，其中，选矿工艺技术落后，直接降低了选矿的回收率，另外对伴生组分不能综合回收、综合利用。例如超细低品位金矿石的利用，许多有色金属、贵金属氧化矿的利用，以及煤中锗、铝土矿中的镓、钼矿中的铈、钒钛磷铁矿中的钒等的回收，特别是稀有稀散元素回收技术水平较低，不仅损失了宝贵的资源，也使得国家在经济上、战略上处于一个不利的位置。

5. 矿山环境问题

矿产资源开发面临的巨大挑战之一是环境问题。在开发矿产资源取得经济和社会效益的同时，引发的环境污染和生态破坏日趋严重，并呈发展趋势。我国原煤基本上不进行选矿处理，使所含的大量硫在燃烧过程中直接排放进入大气层，形成大面积的酸雨。各种有色金属矿山，选矿后的尾矿排放一般只注意到固体废弃物的存放，而没有顾及经化学处理后活化产生的大量重金属离子、残余的药液及其它有毒物质的扩散，对矿区周围人和生态环境产生极大的危害。矿山矿渣、矿石的堆放早已成为一大环境问题，全国矿渣堆放总量超过 47 亿吨，占地 32 万亩。其中尤以煤矸石为甚，高碳煤矸石自燃不息，像喷射毒气的火山锥。大量乡镇和个体小金矿，他们采砂金不仅毁坏耕地，而且堵塞河道，降低了排汛能力，为洪灾埋下祸根。采岩金的把大量废矿渣随意排放山沟或倾倒在山坡上，不仅破坏景观，在雨季到来时引发泥石流。在世界上，一些发达国家在治理与防止由矿产开发而引起的环境问题方面有明显的进步。在经历了先污染后治理的过程后，走向了防止与治理相结合的道路。而发展中国家由于受经济条件制约，大多数是以牺牲环境为代价来获取矿产资源，破坏环境的势头有增无减。我国目前亦处于这种状况，局部有改善，总体还在恶化。矿产资源可持续发展中保护环境是一个突出问题。我国目前矿产开发引起的环境污染和生态破坏已经到了比较严重的程度，我国作为世界第三矿业大国，采矿与用矿已达到很大规模，矿业生产过程中造成的环境破坏也很严重。矿产开发引起的环境问题虽日益被社会所了解，但迄今仍严重存在，其原因是多方面的：治理矿山环境的法制不够完善，环境执法力度较差，粗放型的矿业发展模式，科技落后，有用成分综合回收利用率低，从业人员素质低，环境保护意识差，治理矿山环境资金投入有限。（下转第 24 页）