



可持续的煤炭税费政策研究

中国能源研究会
煤炭科学研究总院

2014.11

本报告由能源基金会资助。

报告内容不代表能源基金会观点。

目 录

1 绪论	1
1.1 研究背景与意义	1
1.2 国内外研究综述	5
1.3 研究技术路线和主要方法	13
2 我国煤炭行业税费现状	14
2.1 我国煤炭税费制度的历史沿革	14
2.2 煤炭行业税费结构	21
2.3 我国煤炭行业税费水平	36
2.4 煤炭行业税费存在的问题	39
3 我国煤炭行业税费水平与煤炭产业经济发展关系研究	45
3.1 运用行业数据分析煤炭税费与煤炭产业经济增长关系	45
3.2 煤炭行业合理税费负担水平	51
3.3 结论	56
4 主要产煤国税费政策与借鉴	57
4.1 主要产煤国的税费政策	57
4.2 国外产煤国的煤炭优惠政策	64
4.3 启示与借鉴	66
5 我国煤炭税费改革政策建议	70
5.1 科学确定我国煤炭产业税费负担总体水平	错误!未定义书签。
5.2 推进煤炭增值税改革	错误!未定义书签。
5.3 完善资源税改革方案	错误!未定义书签。

- 5.4 完善煤炭所得税政策 错误!未定义书签。
- 5.5 实施公平的关税政策 错误!未定义书签。

1 绪论

1.1 研究背景与意义

1.1.1 研究背景

新世纪以来，我国煤炭行业经过十多年快速发展，生产力水平有了大幅提升，我国已成为世界煤炭生产和消费第一大国。多年来，煤炭占我国一次能源生产和消费总量的比重均在 70%左右，对我国社会经济快速发展起到了关键性支撑作用。根据我国能源中长期发展战略，到 2020 年和 2030 年煤炭在我国一次能源结构中的比重还将保持在 62%和 55%左右。虽然煤炭需求增速回落，但消费总量仍将保持适度增加。煤炭作为我国主体能源的地位和作用，在今后相当长的时间内还很难改变。

自 2012 年 5 月以来，煤炭行业受产能集中释放、价格持续降低、进口屡创新高和全社会库存居高不下等因素的影响，多数煤炭企业都发生了收入降低、货款拖欠严重、成本与费用持续增加、利润大幅下降的情况，致使企业经营压力持续加大。从全国煤炭经济运行数据来看，2014 年 1-9 月份，煤炭产量 28.5 亿吨，同比下降 1.28%；销量 27.3 亿吨，同比下降 1.14%；煤炭进口 2.23 亿吨，同比下降 6.7%；煤炭库存仍处于高位，截至 9 月底，全社会煤炭库存已经持续 34 个月在 3 亿吨以上，其中，煤炭企业库存 9600 万吨，同比增长 9.8%，重点发电企业存煤 8652 万吨，同比增长 18.1%，可用 29 天，主要港

口存煤 4672 万吨，同比增长 5.8%；煤炭价格止跌微升，10 月 22 日环渤海动力煤价格指数（BSPI）回升至 497 点，两周累计上涨 15 点，但整体仍处于较低水平；行业效益继续下降，前 8 个月，规模以上煤炭企业主营业务收入 1.97 万亿元，同比下降 5.2%；企业利润 720.4 亿元，同比减少 616 亿元，下降 46.1%；煤炭采选业固定资产投资减少，前 8 个月煤炭采选业完成固定资产投资 2992 亿元，同比下降 3.3%，与“十一五”时期年均增速 26.7%相比回落了 30 个百分点。从当前全国“煤炭需求持续回落、产销量双降、价格低位下滑、库存居高不下、进口煤保持高位、企业利润跳水式下跌、投资增幅下降”等经济运行特点分析，未来一段时间内煤炭市场不会出现大的好转，煤炭经济运行压力将进一步加大。

从政策层面看，政府已提出能源生产和消费革命，在明确煤炭仍为我国主体能源的同时，也在煤炭总量控制、环境保护、煤炭清洁高效利用等方面提出新的要求。如在《大气污染防治行动计划》中，明确提出“控制煤炭消费总量。到 2017 年，煤炭占能源消费总量比重降低到 65%以下。京津冀、长三角、珠三角等区域力争实现煤炭消费总量负增长，通过逐步提高接受外输电比例、增加天然气供应、加大非化石能源利用强度等措施替代燃煤。”在《商品煤质量管理暂行办法》中明确了商品煤的灰分、硫分、运距等要求。在 2014 年 9 月份公布的《煤电节能减排升级与改造行动计划（2014—2020 年）》中明确提出，“在执行更严格能效环保标准的前提下，到 2020 年，力争使煤炭占一次能源消费比重下降到 62%以内，电煤占煤炭消费比重提

高到 60%以上。”

因此，基于煤炭在国家能源战略中的基础地位、当前煤炭经济面临的巨大压力、日趋严厉的环境约束和国家能源政策走向，煤炭行业目前处于深化改革的必然时期和最佳时期，行业转型发展是必经之路。税费政策作为国家对煤炭行业发展态度的集中体现，无疑是煤炭行业转型发展最重要的核心动力之一，如何在这一过程中充分发挥税费政策的作用将成为本课题研究的重心。

1.1.2 研究意义

(1) 保障我国煤炭能源安全的有效途径

煤炭在我国占据主要能源地位，是我国国民能源的保障。在我国，应用煤炭的历史已超过 6000 年，煤炭对我国社会经济、文明的发展做出了重要贡献。目前我国大约有 75%的工业燃料、65%的化工原料、85%的民用燃料都是由煤炭工业提供，我国的可持续发展需要稳定的能源保障。因此，国家需要制定合理的税费政策，为煤炭产业的可持续发展提供良好的政策环境，进而保障我国的能源安全。

(2) 实现煤炭行业健康发展的客观要求

从社会发展和能源结构来看，我国需要大量的能源为社会进步和经济发展提供动力和保障，其中煤炭能源在我国能源结构中占有相当比例。2013 年，中国煤炭消费总量约为 36.5 亿 t，煤炭消费比重仍占能源消费总量的 65.9%。

制定合理的煤炭税费政策，使其与煤炭市场发展密切配合，有利于其发挥出强大的调节作用，以便更好的推进我国煤炭产业可持续发

展。但是我国煤炭税费政策在煤炭能源的优化配置方面仍然存在一定的问题，使税费的调控作用得不到有效地发挥。如何使煤炭能源节约使用、如何使生产开采煤炭的技术手段得到不断的进步等均应是基于煤炭行业健康稳定发展的煤炭税费政策改革的重要内容，在煤炭形势发生变化的情形下，对煤炭行业税费政策进行研究具有战略意义。

(3) 我国煤炭资源清洁高效利用与生态环境保护的需要

鉴于我国以煤炭为主的能源结构在未来不会发生根本性的变化，加强煤炭的清洁高效综合利用与生态环境保护的工作，是煤炭产业发展的必然趋势。为了治理改善因常年煤炭资源的开发与利用所产生的大量废渣、废水和废气，运用“减量化、再利用、再循环”的经济理念，实现煤炭能源的清洁生产和节能减排。通过传统的“资源-产品-污染物排放”到“资源-产品-再生资源”的发展方式转变，培育新的经济增长点，促进矿区生态环境保护。在加快煤炭清洁高效利用与改善矿区生态环境的同时，投入的成本和费用也随之有所提高。因此，政府应给予煤炭产业相应的税费扶持政策，以鼓励煤炭企业未来发展方向。

(4) 我国国民经济持续稳定发展的需要

1994 年分税制改革以来，我国经济增长和税收收入增长都取得了显著的成效。随着经济市场的变化，为了保持经济持续稳定发展，我国政府出台了一系列的财政政策，包括增加政府支出和政府减税退税等，这一系列举措对我国经济持续稳定增长起到了举足轻重的作用。但是，对于我国煤炭产业这类基础行业，税负过重势必会使得资本增

长降低，投资减弱，在削弱了煤炭产业实力的同时，也降低了经济增长率，最终制约整个国民经济的健康稳定发展。目前我国煤炭企业税费负担总体水平过重，使得煤炭企业成为实际高额税负的主要承担者，既干扰了企业的健康发展，也不利于未来国民经济的持续稳定。在市场化的今天，税费政策作为促进煤炭经济增长的有力手段，需要坚持其连续性和稳定性，并不断改革和完善，以保持我国国民经济平稳较快的发展。

1.2 国内外研究综述

1.2.1 国外研究综述

(1) 关于实际税负的研究

在美国等西方发达国家，企业实际税负主要体现在实际税率(ETR, Effective Tax-rate)上，很多学者在该领域进行了大量研究，取得了许多具有重大价值的科研成果，为政策制定者和研究者提供了可靠的证据。

Shevlin 和 Porter (1992) 在其研究中比较了两个企业规模有重大差异的样本的实际税率，得出税收改革增大了大公司的税收负担的结论。

Janssen 和 Buijink (2000) 对荷兰公司的所得税税负公平性进行了研究，并对影响实际税率的多个因素采用多元回归分析。结果发现荷兰公司的某些特征与实际所得税税率有密切关系。对实际税率产生重要影响的公司特征包括：公司规模、外部经营程度、资产密度、

业绩、财务杠杆率、是否是上市公司以及公司亏损状况。

Derashid 和 Zhang(2003)以马来西亚的数据研究了产业政策对实际税率与公司规模关系的影响,结果表明,大公司并不比小公司的实际税率高,对特定的受到产业政策支持的行业,大公司的实际税率显著较低。

(2) 关于矿产资源税费理论的研究

西方经济学者一般将矿产资源(采掘业)所征税费统称为“租金税”,因为政府向采掘企业征收经济租金。这些税收包括基于产出或总收入的开采税(有时又称特许权使用费)、净利润税、执照费和财产税。

Douglas H. Eldridge (1950)研究了矿业企业税收激励问题。分析得出,根据耗竭矿物资产消耗进行税收减免比其他任何类型投资的资本回收免税的理由更充分,这种优先于其他经济活动而刺激矿物开采和抵消大量难以避免的耗竭资源上的投资风险的特殊税务处理是值得怀疑的。而且,这种税收设置在政府试图影响投资基金分配上也是无效的。消除过度耗竭扣减和其他资本投资摊销的处理方式将改进税收体系,并且会促进国家更有效、更经济的使用矿产资源。

H. F. Campbell, R. K. Lindner(1985)建立了矿产勘查和资源税的关系模型。这个最优矿产勘查成果模型被用于决定相对于矿物开发成果中性的资源租金税的充分条件和分析不同税率的资源租金税对收入的影响,分析了在考虑风险情况下资源租金税对风险中性公司勘探行为的影响。

此外, Charles D. Kolstad, Frank A. Wolak. Jr (1985) 对美国西部煤炭税的市场结构和策略进行了研究。

(3) 关于矿业税收制度的研究

Robert Conrad, Zmarak Shalizi, Janet Syme (1990) 研究了依赖于矿产资源的发展中国家的税费制度安排, 主要考虑这些国家是否为这些矿产储备的衰竭获得了足够的汇报, 以及他们是否承担了太多的风险。他们通过一个简单的现金流量模型, 解释了不同的税收工具如何影响政府和矿产企业的风险分担和利益补偿。

J. V. M 萨马、G 纳雷西 (2001) 主要分析了世界 15 个主要矿产国的实例, 探讨了目前国际矿产课税的趋势与问题。

张新安 (2004) 比较分析了 40 多个实行市场经济的重要矿产国的矿业税费制度, 对市场经济国家矿业税费制度的主要目标、演变过程、税制模式、税费种类以及近些年来一些重要矿业国对矿业税费制度的调整等内容进行了充分的比较研究。

1.2.2 国内研究综述

我国煤炭税费问题一直是理论界和企业界关注的焦点, 许多学者和研究机构都针对我国煤炭税费进行了研究, 并取得了一系列成果。综合而言, 这些研究成果主要集中在“煤炭行业税费负担研究”、“煤炭税费制度改革研究”、“煤炭资源税改革研究” 3 个方面。

(1) 关于煤炭行业税费负担的研究

中国煤炭工业协会和中国煤炭经济研究会 (2004) 开展了“煤炭企业税费负担调研”, 从国家税制改革对煤炭工业的影响、煤炭企业

税费负担、煤炭增值税负担、资源税和矿产资源补偿费等方面进行了详尽的研究，得出以下结论：①我国煤炭企业整体税负水平高，加重了税收负担，制约了煤炭工业的发展；②煤炭增值税高是煤炭税收负担重的主要原因；③资源税征收没有真正起到保护和促进煤炭资源开发利用的作用，调整资源稽查收益的作用有限；④资源税与资源补偿费同时征收加重了煤炭企业负担。

中南大学商学院、长沙矿山研究院的李自如（2002）和冯菱君（2003）比较全面地分析了我国现行矿业税费制度的现状与问题，较为深入地分析了税收负担较重的原因，提出了相应的政策建议。

孙玉栋（2005）通过对 1997-2003 年产业税收负担与总体税收负担进行比较研究，结果表明：我国第一产业公司的税收负担明显低于总体税收负担，并与总体税收负担的差距有逐年拉大的趋势；第二产业公司实际税负高于总体税负水平，但与宏观税负的差距有逐年拉近的趋势；第三产业公司税负高于总体税收负担要更多一些，同时与总体税收负担的差距有逐年拉大的趋势。

刘宏（2007）认为 1994 年国家税制改革以后，煤炭工业与其他工业相比显失公平。税收负担已超过了煤炭企业的承受能力，严重影响了煤炭工业的发展。造成煤炭行业税收负担过重的原因有：增值税过重且存在不合理因素；矿产资源税和资源补偿费也不尽合理；出口退税等其他税种也在一定程度上存在着对煤炭企业不利的因素。提出政府应当完善税收政策，企业强化管理，调整结构，深化改革，使煤炭行业走上健康发展之路。

董恒英，许西美（2010）认为煤炭企业属于采掘企业，与加工制造类企业相比，煤炭企业的特殊性比较突出，煤炭生产成本中的物资消耗均不构成产品实体。在煤炭产品成本支出项目中，原材料消耗在整体成本投入中所占比例较小，而煤炭企业的“大自然”成本-土地塌陷补偿费、青苗补偿费、征地迁村费、探矿权价款、采矿权价款、环境治理等方面的投入大，却得不到正常抵扣，使煤炭企业的实际税收负担远高于其他行业。

李国平、张海莹（2010）以四川省南部山区某县煤炭资源开采企业为例，在了解该县煤炭资源开采企业实际交纳税费情况的基础上，分析对比该县煤炭资源开采企业实交税费负担水平与全国煤炭采选业应交税费负担水平，发现企业实交普遍适用税费负担水平高于应交普遍适用税费负担水平，企业实交资源税费和环境税费负担水平均低于应交资源、环境税费负担水平，认为煤炭资源开采企业实际负担税费水平较重且结构不合理。

（2）关于煤炭税费制度改革的研究

中国煤炭工业协会（2007）开展“煤炭企业税费制度改革研究”，从我国税制改革的发展趋势和煤炭企业税费制度现状及存在问题入手，借鉴国外有关煤炭的税费制度和政策，提出我国煤炭企业税费制度改革的构想：①逐步深化煤炭增值税改革，提出增值税应由“生产型”改为“消费型”，并降低增值税税率，将煤炭行业增值税率改为9%；②改革煤炭资源税和资源收费办法，并提出2种资源税改革方案；③制定企业所得税优惠政策；④进一步完善煤炭进出口税制，建议对

我国稀缺煤种出口征收 5%关税，其他煤种出口实行零关税，对煤炭进口实行零关税，对进口高硫、高灰煤炭加征 5%关税；⑤研究开征环境保护税，做了开征环境保护税的基本设想。该项研究也提出了相应的政策建议。

中国煤炭经济研究院（2013）发布了“加快推进我国煤炭税费制度综合改革研究报告”，该报告较为详尽地分析了我国煤炭税费制度存在的问题及其产生的原因，系统地整理了我国煤炭企业目前各种税费的征收标准，并给出了解决我国煤炭税费问题的政策建议。

安体富、王海勇（2004）详细分析了我国新一轮税制改革的性质、理论与政策，在国内第一次明确提出了结构性减税理论，并对增值税、所得税等税种改革问题提出了独到的见解。

张志仁（2004）认为我国整体的税收体制改革包含了能源税收体制改革，这两者是相互联系的，从我国目前的能源分布结构、开采类型和消费模式来看，政府对能源税收制度体系的改革应重点从以下两点着手：一是开征能源排污税，如硫税、碳税等，这是对能源在消费过程中所产生的污染物而征收的，主要目的在于保护环境；二是增设燃油税等，主要目的在于完善能源的消费税。

廉春慧（2005）认为能源税收体制的改革应避免急功近利。由于保护我国能源的总体安全是极其重要的——关系到我国未来的发展，因此我国在制定能源税收政策时应该适当的加快制定的步伐，同时也要有计划的分步骤进行。各个能源税种在什么情况下实施更有利、是否容易实施都不是完全相同的，随着时间的推移，能源税收政策的目的

不是一成不变的，因此政策的着重点也应随着变化，在刚开始改革的时候有关部门最好选择消费者容易接受的税种，比如征收成本相对低的税种，以使得税收制度改革能顺利的进行、完成。

(3) 关于煤炭资源税改革的研究

中国煤炭地质总局和大同煤矿集团（2006）联合开展了“煤炭资源税改革研究”，系统地对煤炭资源税改革进行了设计。该研究给出了各种条件下的煤炭资源纳税储量基数，设计了煤炭资源九大税区，制定了定额税率测算方案，并且设计了煤炭资源税的两种征管制度。

长策智库（2013）发布了《美丽中国与资源税改革》研究报告，提出了以下几点资源税改革建议：①整合不同税费品种；②选择合适的税率改革时机；③实行试点改革制度；④中央与地方的收益与责任合理分配。

杨人卫（2005）、宋媛光（2005）、张海涛（2006）、晋瑞丽、李蓓（2007）、姚丽莎（2007）认为，目前资源税的设计理念与可持续发展目标不协调，未实现保护资源的目的；计税方法不合理，变相鼓励掠夺开采；资源税率过低，起不到明显调节作用。

张海涛（2006）认为资源税的计税依据应改为生产数量，资源税率设计应考虑多种因素，按照“质高、稀缺，税率就高”的基本原则设计。

张丽新（2005）、吴颖（2007）、崔振民、陈云宝（2005）表达了我国现行资源税税率低及计税不合理的观点，并提出实行以利润为基础的资源税。

李国平、张海莹（2010）对我国采矿行业 2004-2008 年的总体税负率以及增值税、所得税和资源税税负率进行了研究，并将其与制造业和电力、燃气及水的生产供应业的税负率进行了比较。认为采矿行业普适税费负担水平偏重，资源税税负水平偏轻。如果将相关的环境税费计算在内，采矿业的总体税负水平将更重。建议实施结构性减税措施，降低采矿企业普适税费负担水平，冲抵资源税改革初期给采矿业及其相关行业所增加的税负额，缓解对宏观经济所造成的负面影响。

（4）简要评述

纵观国内外相关研究文献，无论在理论研究层面，还是制度研究层面，已取得了丰硕成果。国外对矿产资源税费研究较早，主要集中在税收对效率影响的理论研究及对资源产业投资、勘探及开采影响的实证研究。我国对矿产资源税费的研究更多集中在对现行税费制度的问题剖析及改进完善措施上，理论性相对不足。但从相关研究文献看，对矿业税费研究至少在以下几个方面达成了共识：

①煤炭行业是我国国民经济中的基础行业，对国民经济的健康发展有着重要影响。国家应采取合理的税费政策，切实减轻煤炭企业税费负担，为煤炭企业的发展创造良好环境。

②应积极推动资源税改革，构建合理的资源税政策，促进煤炭资源的保护和合理开发。

③立税清费、优化税费结构，推动煤炭整体税费改革，促进煤炭外部成本内部化。

1.3 研究技术路线和主要方法

1.3.1 研究技术路线

本研究主要有五部分内容，分别就以下主要研究路线予以展开：

第一章：绪论。首先交代课题的研究背景与意义；其次介绍国内外关于税费的研究综述；再次论述研究技术路线和主要方法。

第二章：我国煤炭行业税费负担现状。首先介绍我国煤炭税费制度的历史沿革；其次阐述煤炭行业税费结构和负担；最后指出煤炭行业税费存在的问题。

第三章：我国煤炭行业税费水平与煤炭产业经济发展关系研究。首先运用行业数据分析煤炭税费与煤炭产业经济增长关系；其次阐述煤炭行业合理税费负担水平；最后得出结论。

第四章：主要产煤国税费政策与优惠政策。介绍国外主要产煤国的税费政策及其相关优惠政策和对我国的启示和借鉴。

第五章：我国煤炭税费改革政策建议。根据以上章节的研究结果，对煤炭行业税费改革提出建议。

1.3.2 主要方法

课题组采取资料分析与实证研究相结合的研究方法，论证煤炭行业转型发展条件下的税费负担现状与煤炭企业经济的相关影响；运用归纳分析与比较分析相结合的方法，查找主要产煤国税费政策与我国之间的差异；采用逻辑分析与历史分析相结合的方法，提出我国煤炭税费改革政策建议，达到“以史为鉴，可知兴衰”的目的。

2 我国煤炭行业税费现状

煤炭工业是中国经济的重要组成部分，也是政府财政收入的重点税源行业之一，2013 年累计缴纳各项税费超过 1 万亿元，位居 39 个工业行业前列。煤炭行业税费名目繁多、税费负担沉重，严重制约了煤炭工业可持续发展。

2.1 我国煤炭税费制度的历史沿革

煤炭是我国的基础能源和重要生产资料，在我国国民经济中占有重要地位。税费制度是国家意志的体现，具有极强的导向效果。我国煤炭税费制度作为国家对煤炭行业态度的集中体现，对煤炭行业的发展具有重大影响。

煤炭税费是指国家各级政府对煤炭企业或煤炭产品征收的税和行政性收费，其中税是指政府为了维持其运转以及为社会提供公共服务，对个人和法人强制和无偿征收实物或货币的总称，具有强制性、无偿性、固定性的特征；行政性收费是指国家行政机关、司法机关和法律、法规授权的机构，依据国家法律、法规行使其管理职能，向公民、法人和其他组织收取的费用。

2.1.1 改革开放前的煤炭税费政策

新中国成立后，我国各行各业百废待兴，人民对安居乐业的需求与落后的生产力之间的矛盾成为我国的主要矛盾。煤炭作为基础能源和基本生产资料，对国民生产和生活具有重要意义。我国政府为保障社会各界对煤炭的需求，对煤炭产业实行了单一的低税率政策，对煤

炭征收产品税，税率为 3.35%。据统计，当时国有煤炭企业的全收占煤炭销售收入的比重平均为 5.58%。较低的税负水平降低了企业成本，为煤炭企业的稳定发展提供了帮助。

2.1.2 改革开放至 94 年税改期间的煤炭税费政策

1979 年，为适应我国经济发展与改革开放的需要，国家开始试点增值税工作，煤炭行业并未在试点范围之内。1984 年，国务院颁发《中华人民共和国增值税条例(草案)》，财政部颁发《中华人民共和国增值税条例(草案)实施细则》，增值税制度在我国正式建立。此时煤炭行业并没有缴纳增值税，而是缴纳所得税和产品税。

为了适应经济发展的需要，从 20 世纪 80 年代中期开始，我国政府开始建设性收费。1986 年政府开始对煤炭企业征收港口建设费；1988 年，开始征收电力建设基金；1989 年开始征收土地复垦费；1991 年开始征收铁路建设基金等。煤炭行业税费并存制度开始形成。

2.1.3 94 年税改至我国加入 WTO 期间的煤炭税费政策

1994 年，国家进行税制改革，建立了以增值税、所得税为主体的税制体系。国家对煤炭行业取消了产品税，建立了包括增值税、所得税、资源税等共计 21 项税种（另包括 2 项具有税收性质的收费）的税制体系。开始设定的煤炭企业增值税率为 17%，由于当时煤炭企业普遍经营困难，国家税务总局于 1994 年发出通知（财税字[1994]第 036 号）将煤炭产品增值税率降至 13%。

表 2-1 94 年税改后煤炭企业的主要税种

序号	税收类型	税种及主要内容
1	流转税类	包括增值税、消费税和营业税。是国家对生产、流通或者服务业进行调节的税种
2	资源税类	包括资源税、城镇土地税。是指国家对因开发资源和利用自然资源差异形成的级差收入进行调节的税种
3	所得税类	企业所得税。是国民收入形成后，国家对生产经营者的利润进行调节的税种
4	特定目的税类	包括固定资产调节税、城市建设维护税、耕地占用税。是国家为达到特定目的，对特定对象和特定行为进行的调节
5	财产行为税类	包括房产税、城市房地产税、车船使用税、车船使用牌照税、印花税。是国家对某些财产和行为调节的税收
6	农业税类	农业税。是国家对煤炭企业多种经营的农业、牧业收入进行调节的税种
7	财政性收费	包括矿产资源补偿费和教育费附加。是指国家对煤炭企业征收的具有税收性质的收费

税制改革后，煤炭企业在税种方面主要发生以下变化：（1）产品税改为增值税；（2）增加了消费税；（3）增加了资源补偿费；（4）增加了土地增值税。另外，固定资产投资调节税于 1999 年下半年减半征收，2000 年后停止征收。

据调查，国家税制变动后，煤炭企业纳税总额有了较大幅度的增加，主要税种增长过快，企业总体税负大幅增加。原国有煤炭企业全部税收负担在 14%左右，比税改前增长 1.5 倍，其中增值税影响最为明显。另外，出现了资源税与矿产资源补偿费并存的现象，增加了煤炭企业负担，弱化了资源税调节极差收益的作用，也造成了煤炭税费征收混乱。

由于煤炭企业税收负担过重，国务院下发（国阅字[1994]71 号）文件批示，“既要建立新的增值税机制，又要照顾煤炭行业的实际困难，不增加国有重点煤炭企业的税负水平，保持去年 3.35%税负”。财政部对中央财政国有重点煤炭企业因税制改革多缴纳的增值税实

行返还政策，1995 年财政部与煤炭部商定每年定额返还 17.1 亿元。

1994 年至 1998 年煤炭部对中央财政国有重点煤炭企业实行盈亏承包制，核定企业上缴利润或亏损补贴数额，增盈减亏留用。煤炭部对国家实行亏损包干，收缴盈利企业利润用于亏损企业补贴。

1998 年改革国有重点煤矿管理体制时，《国务院关于国有重点煤矿管理体制有关问题的通知》中规定，“企业下放后，所得税不再上缴中央财政，全额交给地方财政，由有关省、自治区、直辖市统筹安排，用于困难煤炭企业的补贴；企业利润不再上缴和划转，全部留给企业。由此产生的亏损补贴缺口，由中央财政增加亏损补贴基数解决”。由此形成了国有重点煤炭企业的所得税返还政策。

2.1.4 我国加入 WTO 后的煤炭税费政策

进入新世纪以来，特别是加入 WTO 后，我国经济社会迅速发展，煤炭行业发生了巨大变化，取得了令人瞩目的发展成就。国家相应调整了煤炭税费政策，大幅度调整了煤炭税费征收标准，推行煤炭资源有偿使用制度，建立矿山生态环境治理恢复保证金制度，完善工商企业职工社会保障体系等，使煤炭企业成本大幅上升。

（1）增值税改革

我国加入 WTO 后，开始进行生产型增值税向消费型增值税的改革。首先在东北地区进行了增值税转型试点。2003 年 10 月底，在中央出台的《实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》中，提出了要“在东北优先推行从生产型增值税向消费型增值税的改革”的意见，2004 年 7 月 1 日起正式实施。

2007年，国家开始推行中部6省26个城市增值税转型试点。根据财政部、国家税务总局关于印发《中部地区扩大增值税抵扣范围暂行办法》的通知（财税[2007]75号）精神，在东北三省实施增值税转型试点工作的基础上，将试点范围扩大到中部6个省26个老工业基地城市，并于2007年7月1日起实行。试点行业包括装备制造业、石油化工业、冶金业、汽车制造业、农产品加工业、电力业、采掘业和高新技术产业为主的一般纳税人。

2008年7月，内蒙古自治区东部5盟市成为第三批试点。2008年8月，汶川地震受灾严重地区又纳入试点范围，主要涉及四川、甘肃和陕西三省被确定为极重灾区和重灾区的51个县（市、区）。

2008年11月，国务院常务会议批准了财政部、国家税务总局提交的增值税转型发展方案，通过了《中华人民共和国增值税暂行条例（修订草案）》，决定自2009年1月1日起，在全国范围内实施增值税转型改革。其主要内容包括：允许企业抵扣新购入设备所含的增值税；取消进口设备免征增值税和外商投资企业采购国产设备增值税退税政策；将小规模纳税人的增值税征收率统一调低至3%；将矿产品增值税税率恢复到17%。

增值税转型后，煤炭增值税由原来的13%恢复到17%，允许抵扣煤矿新增的生产用设备增值税进项税。但煤矿生产用固定资产多在安全补欠和技术改造期间集中建设形成，正常生产期间新增生产用固定资产较小，相应增值税进项税抵扣少。据对统计直报的全国大型煤炭企业分析测算，增值税转型后，煤炭实际增值税负提高1.4~3.0个

百分点。2009 年前 8 个月，大型煤炭企业实际增值税率为 8.52%，较去年同期增加 1.4 个百分点。

（2）煤炭资源税费政策

进入新世纪后，国家大力推进资源节约型和环境友好型社会建设，先后出台了一系列煤炭资源税费政策。

调整提高了主要产煤省区煤炭资源税标准。2004 年，首先对主要产煤省调整提高了煤炭资源税率，随后在 2005~2006 年，又先后提高了内蒙古自治区、陕西省、黑龙江省、河北省等 14 个省（区）的煤炭资源税率。

开始征收矿业权价款（包括探矿权价款和采矿权价款）。根据《国务院关于加强地质工作的决定》（国发[2006]4 号）和《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），经国务院批准，从 2006 年起，选择山西、内蒙古、黑龙江、安徽、山东、河南、贵州、陕西等 8 个煤炭主产省（区）进行煤炭资源有偿使用制度改革试点，这是我国矿业权管理的一次重大改革。矿业权价款特别是煤炭采矿权价款因资源品种、开采条件、所在区域经济发展程度以及市场价格等不同，具有较大差异。

开始征收矿业权使用费。依据《中华人民共和国矿产资源法》和《矿产资源勘查区块等级管理办法》、《矿产资源开采登记管理办法》、《探矿权采矿权转让管理办法》的有关规定，财政部和国土资源部制定了《探矿权采矿权使用费和价款管理办法》。探矿权使用费第一至第三个勘查年度，100 元/平方公里*年；从第四个勘查年度起每平方

公里每年增加 100 元，最高不超过每平方公里每年 500 元。采矿权使用费按矿区范围面积逐年缴纳，每平方公里每年 1000 元。

开始征收煤炭价格调节基金。自 2004 年贵州省首先开始征收煤炭价格调节基金（黔价[2004]163 号）后，陆续有陕西、宁夏、四川、重庆、内蒙古等共 12 个省（区）地方政府出台了煤炭价格调节基金政策该基金政策征收标准分煤种、分区域采取不同的标准。

开始征收“三金”。根据国务院《关于同意在山西省开展煤炭工业可持续发展政策措施试点意见批复》（国函[2006]52 号），财政部于 2007 年 3 月 10 日印发了关于批复《山西省煤炭可持续发展基金征收使用管理实施办法（试行）》的函（财综函[2007]3 号），开始对山西省煤炭企业征收煤炭可持续发展基金、矿山生态环境恢复治理保证金和煤矿转产发展基金。按动力煤、无烟煤和焦煤煤种不同平均“三金”合计最低征收标准为吨煤 29 元、32 元和 35 元。随后，“三金”逐步在各个主要产煤省开始征收。

（3）环境收费政策

征收煤矸石排放费。根据国务院第 369 号令公布的《排污费征收使用管理条例》，自 2003 年 7 月 1 日起，对煤矿企业排放煤矸石征收排污费，征收标准为 5.0 元/t。

征收矿井水排放（污）费（水资源补偿费）。地方政府对煤矿矿井水经处理后满足达标排放标准时，征收水资源补偿费。征收矿井水水资源补偿费标准各省不一，一般为 0.2 元/m³，部分地区 0.5~1.0 元/m³。

（4）其他行政性收费

继续征收铁路建设基金。煤炭行业铁路建设基金征收标准为 0.033 元/t*km，此项基金会随煤炭企业运输距离的长短而不同。以到达秦皇岛港为例，山西大同煤矿集团吨煤负担铁路建设基金达 21.70 元/t，内蒙古西部地区的煤炭企业达 40 元/t 以上。

继续征收港口建设费。根据国务院发布的《港口建设费征收办法》和交通部、财政部、国家物价局《关于扩大港口建设费征收范围、提高征收标准及开征水运客货运附加费的通知》(交财发[1993]456号)的规定，港口建设费分为内贸和外贸，港口建设费内贸为 3 元/t，外贸为 7 元/t。

2.2 煤炭行业税费结构

根据 2013 年税法调整，目前，我国共有 18 个税种和 1 个具有税收性质的收费，分别为增值税、营业税、消费税、企业所得税、个人所得税、资源税、城镇土地使用税、房产税、城市维护建设税、耕地占用税、土地增值税、车辆购置税、车船税、印花税、契税、烟叶税、关税、船舶吨税和教育费附加，我国煤炭企业需要交纳其中的 16 项。具体税种及征收情况如表 2-2 所示。

我国煤炭企业需要缴纳的收费更为复杂，种类更多，主要的行政性收费为 31 项（不含省级以下地方政府违规设立的不合理收费，调研统计时间截止至 2014 年 8 月，目前部分省份的部分收费项目已停止或暂停征收）。在这 31 项行政性收费中，资源类 5 项，环境类 11 项，经济建设类 3 项，行政管理类 5 项，企业发展类 1 项，社会保障类 6

项。具体费种及征收情况如表 2-3 所示。

煤炭企业税收制度与其它行业比较,主要差别表现在 3 个税种上,一是资源税,这是为煤炭及其它矿产资源开采业设立的特有税种,一般的工业企业都不涉及该项税种。二是增值税,我国工业企业都实施该项税种,由于煤炭开采企业没有原料消耗,煤炭产品进项税抵扣少,导致增值税实际税负过高。三是土地使用税,由于煤炭开采导致的土地沉陷,既要支付农作物减产赔偿费和绝产征购费,又要支付土地使用税,对我国东部地区煤矿影响较大,这也是一般工业企业没有的。现行的煤炭企业行政性收费项目,与其它工业行业比较,主要差别表现在四个方面:一是铁路建设基金和附加费。煤炭是大宗货物,煤炭资源分布不均匀,煤炭生产地区和消费地区呈逆向分布,北煤南运,西煤东调是我国煤炭供应市场的基本特征。我国铁路运煤占铁路总运量的 40%以上,大中型煤炭企业的商品煤产量 80%以上靠铁路运输。经国务院批准延续的政府性基金对各个行业的影响,铁路建设基金对煤炭行业的影响是最大的。二是煤炭资源收费制度,国家在煤炭行业进行矿产资源有偿使用改革,既要全面实施煤炭资源探矿权采矿权有偿取得制度,又要延续实施煤炭资源补偿费、探矿权采矿权使用费。这是一般的工业企业和资源开采加工业都不涉及的收费制度。三是煤矿环境保护收费制度,国家对煤炭生产企业征收煤矸石排放费、矿井水排放费,对煤炭开采导致的地面沉陷、植被破坏、水土流失和土地复垦等征收矿山环境治理恢复保证金。四是经国务院批准在山西省实施建立煤炭可持续发展基金的试点。

表 2-2 当前煤炭企业纳税情况汇总表

种类	序号	税种	目前征收标准	税率	适用范围	当前征收部门	当前分配形式	征收依据	征收起止时间	备注
流转税	1	增值税	销售额*17%	17%	全国	国税	75%中央, 25%地方	2008 年国务院修订的《中华人民共和国增值税暂行条例》及其《实施细则》	1994. 1. 1——	1994 年税改设立增值税, 煤炭增值税率定为 13% 2009 年起增值税率提升为 17%
	2	营业税	营业额*税率	①交通运输业: 3% ②服务业: 5% ③转让无形资产: 5% ④销售不动产: 5%	全国	地税	地方	2008 年国务院颁布的《中华人民共和国营业税暂行条例》	1950——	国税征收: 铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中缴纳的营业税; 地税: 除国税征收管理的部分外的城建税
	3	消费税	产量*税率	石脑油 1 元/升 燃料油 0.8 元/升	全国	国税	中央	2012 年 11 月 6 日国家税务总局下发《关于消费税有关政策问题的公告》	2013. 1. 1——	对以原油或其他原料生产加工的在常温常压条件下呈液态状(沥青除外)的产品征收
营业税金及附加	4	城市维护建设税	实际缴纳的增值税、消费税、营业税税额*适用税率	①市区: 7% ②县城、镇: 5% ③其他: 1%	全国	地税	地方	1985 年 2 月 8 日国务院发布并同年 1 月 1 日施行的《中华人民共和国城市维护建设税暂行条例》	1985. 1. 1——	国税征收: 铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中缴纳的城建税; 地税: 除国税征收管理的部分外的城建税
	5	教育费附加	(增值税+消费税+营业税)实际缴纳金额*3%	3%	全国	地税	地方	2005 年国务院发布《关于修改<征收教育费附加的暂行规定>的决定》	1986. 7. 1--	1986 年国务院颁布的《征收教育费附加的暂行规定》 1994 年国务院《关于教育费附加征收问题的紧急通知》
	6	地方教育附加费	(增值税+消费税+营业税)×2%	2%	逐步扩大	地税	地方	1994 年国务院《关于教育费附加征收问题的紧急通知》	最早内蒙古 1995.9.1	

所得 税	7	企业所 得税	企业所得 税：应纳税 所得额*25%	25%	全国	国税 地税	60%中央， 40%地方	2007年国务院通过的《中 华人民共和国企业所得税 法实施条例》	1950——	1950年开始我国开征所得 税，并分别在1980、1981、 1991、1993、2007年进行调 整并于2008.1.1起内外资 企业实施统一的企业所得税 法。
	8	资源税	煤炭产量* 税率	①焦煤：8-20元/吨 ②其他煤炭：0.3-5 元/吨	全国	地税	地方	2011年国务院公布的《中 华人民共和国资源税暂行 条例》及其《实施细则》	1984——	煤炭资源税将于2014年12 月1日起实行从价计征，煤 炭应税产品包括原煤和以未 税原煤加工的洗选煤。应纳 税额的计算公式为：应纳税 额=应税煤炭销售额×适用 税率。税率为2~10%。
资源 类	9	城镇土 地使用 税	实际占用土 地面积*适 用税率	每平方米年税额：① 大城市1.5—30元， ②中等城市1.2—24 元，③小城市0.9—18 元，④县城、建制镇、 工矿区0.6元—12元	全国	地税	地方	2006年国务院修订的《中 华人民共和国城镇土地使 用税暂行条例》	1988.11.1——	

资源类续	10	耕地占用税	实际占用耕地面积*适用税率	以县级行政区域为单： ①人均耕地≤1亩：10-50元/平方米 ②1<人均耕地≤2亩：8-40元/平方米 ③2<人均耕地≤3亩：6-30元/平方米 ④3<人均耕地：5-25/平方米	全国	地税	地方	2007年国务院颁布的《中华人民共和国更低占用税暂行条例》	1987.4.1——	根据人均耕地面积的范围制定不同的定额税率；各省、自治区、直辖市耕地占用平均税额从每平方米12.5元到45元不等。
	11	土地增值税	Σ （每级距的土地增值额）*适用税率	根据增值额与扣除项目的比率A划分： ①A≤50%的部分：30%、②50%<A≤100%的部分：40%③100%<A≤200%的部分：50%④200%<A的部分：60%	全国	地税	地方	1993年12月国务院颁布的《中华人民共和国土地增值税暂行条例》	1994.1.1——	税率：按照增值额未超过扣除项目金额的比例设定超额累进率，不超过50%的部分税率30%，50%-100%的部分税率40%，100%-200%的部分50%，超过200%的部分60%
财产行为税	12	房产税	1，自用房产：应税房产原值*（1-扣除比例）*1.2% 2，房产出租：租金收入*12%	①自用房产：1.2% ②房产出租：12%	全国	地税	地方	1986年9月15日国务院颁布的《中华人民共和国房产税暂行条例》	1986.10.1——	扣除比例在10%-30%之间

财产行为税续	13	车辆购置税	计税依据*10%	10%	全国	国税	中央	2000年10月国务院颁布的《中华人民共和国车辆购置税暂行条例》	2001.1.1——	应税车辆的来源和应税行为的发生不同，计税依据组成不同。应包含零部件价款、车辆装饰费；应扣除增值税、空购费；应区别代收款项以及销售单位开展优质活动所开票收取的费用。
	14	车船税	定额税率征税	年基准税额①载客汽车（包括电车）：每辆60-660元②载货汽车、专项作业车（包括半挂牵引车、挂车）：按自重每吨16-120元③三轮汽车、低速货车：按自重每吨24-120元④摩托车每辆36-180元⑤船舶：按净吨位每吨3-6元，拖船和非机动驳船分别按船舶税额的50%计算	全国	地税	地方	2011年国务院审核通过的《中华人民共和国车船税法实施条例》	1945.6——	1. 1945年公布《使用牌照税法》并开征，于1984年更名为“车船使用税”《中华人民共和国车船税法实施条例》于2012.1.1实行。2. 定额征税根据车船的不同类型、净吨位、载客量设置不同的税率
	15	契稅	计税依据*税率	浮动税率 3%-5%	全国	地税	地方	1997年7月国务院颁布的《中华人民共和国契稅暂行条例》	1950, 1997——	1. “文化大革命期间”部分地区停止征收，于1997年10月1日全面恢复；2. 税率实行3%-5%的浮动税率，各个地区根据经济发展水平等实际情况在3%-5%的范围内选取税率

财产行为税续	16	印花税	应税凭证计税金额(应税凭证数)*适用税率	0.05%：“借款合同” 0.3%：“购销合同”、“建筑安装工程承包合同”、“技术合同” 0.5%：“加工承揽合同”、“建筑工程勘察设计合同”、“货物运输合同”、“产权转移书 1%：“财产租赁合同”、“仓储保管合同”、“财产保险合同”	全国	地税	97%中央, 3%地方	1988年8月6日国务院颁布的《中华人民共和国印花税法暂行条例》	1950—1958, 1988—	印花税在1958年简化税制时被并入工商统一税,不再单设税种,直至经济体制改革。1988年颁布的于同年10月1日施行
	17	出口关税	应税出口货物数量*单位完税价格*税率	10%	全国	海关	海关	2003年国务院颁布的《中华人民共和国进出口关税条例》及其组成部分《中华人民共和国海关进出口税则》2013年《2013年关税实施方案》	1950—	由08年前的5%提高至目前的10%
关税	18	进口关税	应税进口货物数量*单位完税价格*税率	无烟煤: 3% 炼焦煤: 3% 炼焦煤以外的其他烟煤: 6% 其他煤: 5% 煤球: 5%	全国	海关	海关	2003年国务院颁布的《中华人民共和国进出口关税条例》及其组成部分《中华人民共和国海关进出口税则》 2014年《关于调整煤炭进口关税的通知》	1950—	自2014年10月15日起,恢复实施各个煤种进口的最惠国税率

表 2-3 当前煤炭企业缴纳主要行政性收费情况汇总表

种类	序号	费种	目前征收标准	适用范围	征收部门	分配形式	征收依据	起止时间	备注
资源类	1	矿产资源补偿费	矿产品销售收入×补偿费率（1%）×开采回采率系数	全国	国土资源主管部门	中央与省、直辖市 5：5，中央与自治区 4：6	1994 年《矿产资源补偿费征收管理规定》； 1997 年《国务院关于修改〈矿产资源补偿费征收管理规定〉的决定》； 2006 年国务院公布的《关于深化煤炭资源有偿使用制度改革试点实施方案》	1994.4.1--	自 1994 年 4 月 1 日起施行；根据 1997 年 7 月 3 日国务院第 222 号令发布的《国务院关于修改〈矿产资源补偿费征收管理规定〉的决定》修改。从 2013 年 8 月 20 日至 12 月 31 日，内蒙古暂停收取煤炭矿产资源补偿费自治区留成部分和煤矿维简费，规范和减免铁路运杂收费
	2	探矿权价款	经过评估、通过招拍挂或协议	全国	国土资源主管部门	20% 中央 80% 地方	2006 年《关于深化探矿权采矿权有偿取得制度改革有关问题的通知》和《以折价方式缴纳探矿权采矿权价款管理办法(试行)》。	2006--	申请国家出资勘查并已经探明矿产地的区块的探矿权的，需缴纳此款项；一次或分期缴纳，不得超过 2 年 以勘查年度计算，逐年缴纳
	3	采矿权价款	根据地区、开采条件、煤炭种类及市场价格决定	全国	国土资源主管部门	20% 中央 80% 地方	2006 年《关于深化探矿权采矿权有偿取得制度改革有关问题的通知》和《以折价方式缴纳探矿权采矿权价款管理办法(试行)》。	2006--	1.一次或分期缴纳，期限不得超过 6 年；2. 山西省采矿权价款征收标准:焦煤、1/3焦煤、肥煤：3.80 元 / 吨；炼焦配煤（瘦煤、贫瘦煤、肥气煤）：3.10 元 / 吨；无烟煤：3.30 元 / 吨；贫煤：2.70 元 / 吨；优质动力煤（弱粘煤）、气煤：1.50 元 / 吨；其它煤种：1.30 元 / 吨

资源类 续	4	探矿权使用费	第一至第三个勘查年度，100 元/平方公里*年 从第四个勘查年度起每平方公里每年增加 100 元最高不超过每平方公里每年 500 元。	全国	地质矿产行政主管部门登记管理机关	中央地方共同使用	1998 年《矿产资源开采登记管理办法》 1999 年《探矿权采矿权使用费和价款管理办法》	1999.6.7--	在中国西部地区、国务院确定的边远贫困地区和海域从事符合下列条件的矿产资源勘查开采活动，可以申请探矿权、采矿权使用费的减免
	5	采矿权使用费	1000 元/平方公里/年	全国	地质矿产行政主管部门	中央地方共同使用	1998 年《矿产资源开采登记管理办法》1999 年《探矿权采矿权使用费和价款管理办法》	1999.6.7--	
环境类	6	矿山环境恢复治理保证金	各省收取标准不一	全国	国土资源主管部门	企业自提自用；政府部门监管	2006 年《财政部、国土资源部、国家环保总局关于建立矿山环境治理和生态恢复责任机制的指导意见》	各省起征时间不同	目前征收的地区有山西、四川、安徽、福建、贵州、江苏、云南、重庆、青海、辽宁、黑龙江、江西、河南等省市，举例如下： 黑龙江省：2008 年按照采矿权面积征收 广西壮族：2009 年 6 月 1 日起征收 四川省：2008 年 5 月 1 日起征收 山西省：2007 年 10 月 1 日按原煤产量 10 元/t 河南省：2007 年 1 月 1 日按原煤产量 5 元/t 预提 江苏省：3-9 元/平方米

环境类续	7	污水排污费	每一污染当量征收标准 0.7 元	全国	环保主管部门	地方	2002 年国务院颁布的《排污费征收使用管理条例》 2003 年国家计委、财政部、国家环境保护局、国家经贸委《排污费征收标准管理办法》	2003.7.1--	对每一排放口征收污水排污费的污染物种类数,以污染当量数从多到少的顺序,最多不超过 3 项。其中,超过国家或地方规定的污染物排放标准的,按照排放污染物的种类、数量和收费准计征污水排污费的收费额加一倍征收超标排污费; 对于冷却水、矿井水等排放污染物的污染当量数计算,应扣除进水的本底值
	8	废气排污费	每一污染当量征收标准 0.6 元	全国	环保主管部门	地方	2002 年国务院颁布的《排污费征收使用管理条例》 2003 年国家计委、财政部、国家环境保护局、国家经贸委《排污费征收标准管理办法》	2003.7.1--	
	9	固体废物排污费	煤矸石排放费 5 元/t	全国	环保主管部门	地方	2002 年国务院颁布的《排污费征收使用管理条例》 2003 年国家计委、财政部、国家环境保护局、国家经贸委《排污费征收标准管理办法》	2003.7.1--	1982 年 2 月 5 日国务院发布的《征收排污费暂行办法》和 1988 年 7 月 28 日国务院发布的《污染源治理专项基金有偿使用暂行办法》同时废止
	10	疏干排水水资源费	各地标准不一,采矿排水(疏干排水)由本企业回收利用的,其水资源费征收标准可从低征收	地方性	地税或财政划转用于水利建设	地方	三部委及各地方《水利建设基金筹集和使用管理办法》	2006.4.15--	

环境类续	11	水土流失防治费	各地不一：陕西神府榆地区吨煤1元；安徽按占用地表面积每平方米0.5元一次性征收，并按年销售总额的4%征收	地方	水行政主管部门	地方	各地《水土保持设施补偿费、水土流失防治费收费标准和使用管理办法》	各省起征时间不同	山西省 2011.1.1 停征
	12	水土保持补偿费	各地不一：内蒙古、贵州 0.5 元/t	地方	水行政主管部门	地方	各地《水土保持设施补偿费、水土流失防治费收费标准和使用管理办法》	各省起征时间不同	
	13	水资源补偿费	各地不一。山西：原煤2元/t，洗煤3元/t，焦炭4元/t	全国	地税部门	地方	1994年国家计委、财政部《关于对煤矿矿井和采用直流方式的电厂冷却水收取污水排污费有关问题的通知》	1994.10.1--	
	14	森林植被恢复费	1.用材林地、经济林地、薪炭林地、苗圃地，每平方米收取6元。2.未成林造林地，每平方米收取4元。3.防护林和特种用途林地，每平方米收取8元；国家重点防护林和特种用途林地，每平方米收10元。4.疏林地、灌木林地，每平方米收取3元。5.宜林地、采伐迹地、火烧迹地，每平米收2元	全国	县级以上林业主管部门	中央	2002年国务院颁布的《森林植被恢复费征收使用管理暂行办法》	2003.1.1--	

环境类续	15	育林基金	按主伐林场 15 元/立方米	全国	林业主管部门	地方	1986 年《关于颁发〈煤矿企业造林费用和育林基金管理办法〉的通知》	1986.1.31--	《山西省行政事业性收费票据》2012 年 2 月 1 日停征育林基金
	16	土地复垦费	不复垦或复垦不合格需缴纳且各地不一,山西竖井 0.6 元/t、斜井 0.4 元/t、露天 0.6 元/t	全国	国土资源主管部门	地方	2011 年《土地复垦条例》	2011.3.5--	自 2011 年 3 月 5 日起,1988 年 11 月 8 日国务院发布的《土地复垦规定》废止
经济建设类	17	铁路建设基金	费率×计费重量(箱数或轴数)×运价里程	全国	铁道部	中央	1996 年财政部《铁路建设基金管理办法》和 2005 年铁道部《铁路货物运价规则》	1997.1.1--	费率根据货物种类及运输载装形式决定。煤炭整车货物的费率为 0.033 元/t*km
	18	港口建设费(基金)	出口 4 元/t,国外进出口 5.6 元/t 出口集装箱和内支线集装箱 20 英尺 32 元/箱, 40 英尺 48 元/箱 国外进出口集装箱 20 英尺 64 元/箱, 40 英尺 96 元/箱	主要港口	交通运输部负责征收管理 海事管理机构代收	20% 地方 80% 中央	2011 年财政部、交通运输部《港口建设费征收使用管理办法》	1986.1.1-2020.12.31	1. 1985 年颁发的《港口建设费征收办法》自 2011 年 10 月 1 日《港口建设费征收使用管理办法》实施日起废止。且《港口建设费征收使用管理办法》到 2020.12.31 止 2.20 英尺和 40 英尺以外的其他非标准集装箱按照相近箱型的收费标准征收
	19	水利建设基金	销售收入*0.1%,2012 年湖南省销售收入*0.006%	全国	地税	地方	各省关于水利建设基金的征收规定	各省起征时间不同	

行政管理类	20	煤炭可持续发展基金	适用煤种征收标准× 矿井核定产能规模 调节系数×原煤产量	山西省	省财政部委托 省地方税务局	地方	2007年山西省人民政府令《山西省煤炭可持续发展基金征收管理办法》	2007.3.1--	1.全省统一的适用煤种征收标准为：动力煤5~15元/t、无烟煤10~20元/t、焦煤15~20元/t。具体的年度征收标准由省人民政府另行确定 2.2011年调整后的适用煤种征收标准为：动力煤最高每吨18元，无烟煤最高每吨23元，焦煤最高每吨23元，提高煤炭可持续发展基金征收标准增加的基金收入用于解决引黄入晋工程及配套工程建设，规定自2013年3月1日起施行。具体：由生产矿井生产的原煤中，焦煤23元/t、1/3焦煤21元/t、肥煤21元/t、瘦煤20元/t、贫瘦煤20元/t、气肥煤（肥气煤）20元/t、晋城市境内无烟煤23元/t、阳泉市境内无烟煤21元/t、其他市境内无烟煤18元/t、贫煤18元/t、弱粘煤（不粘煤、1/2中粘煤）17元/t、气煤（长焰煤、褐煤）16元/t
	21	煤炭价格调节基金	各省不一。2014年9月29日，在国务院常务会议中确定自2014年12月1日起煤炭资源税实行从价计征，停止征收煤炭价格调节基金						
	22	乡镇煤矿管理费	实际销售收入*0.3%	山西省	各级煤炭主管部门	地方	1989省煤炭工业厅、物价局、财政厅《关于收取煤矿矿管费和企管费的通知》（晋煤财字[1989]167号） 2006《关于征缴2006年煤矿矿管费和企管费有关事宜的通知》	1989—	

行政管理类续	23	集运与矿区公路修路费	每吨 1 元	山西省	各级煤炭主管部门	地方	《山西省乡镇煤矿管理办法（试行）》，晋政办发(1986)103号	1986	
	24	中国太原煤炭交易服务费	1.按照规模不同，划分为大、中、小三种类型，一次性席位费分别按 500 万元、300 万元、100 万元收取，交易年费分别按 50 万元、30 万元、10 万元收取 2.交易服务费：按交易合同金额向交易双方收取。开市初期仅对参与挂牌、竞价等纯市场化交易（年铁路运输总量 5%左右或各企业煤炭商品的增量部分）的煤炭，按交易额的 1‰收取交易手续费，按交易额的 5‰收取交收服务费；其余交易方式仍按现行收费标准 0.1 元 / 吨收取交易手续费，暂不收取交收服务费	山西省	中国太原煤炭交易中心	中国太原煤炭交易中心	1995年《山西省物价局关于印发山西省煤焦收费标准及政策依据的通知》 《中国（太原）煤炭交易中心煤炭现货交易运营方案》	1995--	1.另有交易席位费按大中小规模收取一次性席位费分别按 500 万元、300 万元、100 万元收取，交易年费分别按 50 万元、30 万元、10 万元收取 2.首批进入交易中心交易的煤炭生产及消费型交易商将免去其一次性席位费用和三年交易年费。 3.从 2013 年 8 月 1 日起至 2013 年 12 月 31 日止，中国（太原）煤炭交易中心交易服务费减半收取

企业发展类续	25	维简费	大中型煤矿;高瓦斯、煤与瓦斯突出、自然发火严重和涌水量大的矿井吨煤3元~8元;低瓦斯矿井吨煤2元~5元;3.露天矿吨煤2元~3元。小型煤矿;高瓦斯、煤与瓦斯突出、自然发火严重和涌水量大的矿井吨煤10元低瓦斯矿井吨煤6	全国	企业自提自取;政府监管	企业自提自取;政府监管	2004年财政部国家发展改革委国家煤矿安全监察局关于印发《煤炭生产安全费用提取和使用管理办法》和《关于规范煤矿维简费管理问题的若干规定》	2004.5.21--	企业根据原煤实际产量,每月按下列标准在成本中提取煤矿维简费 (一)河北、山西、山东、安徽、江苏、河南、宁夏、新疆、云南等省(区)煤矿,吨煤8.50元; (二)黑龙江、吉林、辽宁等省煤矿,吨煤8.70; (三)内蒙古自治区煤矿,吨煤9.50元; (四)其他省(区、市)煤矿,吨煤10.50元。 从2013年8月20日至12月31日,内蒙古暂停收取煤矿维简费
社会保障类	26	养老保险	企业:缴费基数*20% 员工:缴费基数*8%	全国	地方社保部门	员工	《中华人民共和国社会保险法》 各地社会养老保险条例	1991—	1991年6月26日,国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革决定》
	27	医疗保险	企业:缴费基数*10% 员工:缴费基数*2%	全国	地方社保部门	员工	《中华人民共和国社会保险法》 各地社会医疗保险条例	1998—	1998年,国务院发布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》
	28	失业保险	企业:缴费基数*2% 员工:缴费基数1%	全国	地方社保部门	员工	《中华人民共和国社会保险法》 《失业保险条例》	1999—	1999年1月22日,国务院颁布《失业保险条例》
	29	工伤保险	企业:缴费基数*0.5%; 员工不缴	全国	地方社保部门	员工	《中华人民共和国社会保险法》 《工伤保险条例》	2004—	2003年4月27日,国务院颁布《工伤保险条例》,2010年12月20日进行修改
	30	生育保险	企业:缴费基数*0.8%; 个人不缴	全国	地方社保部门	员工	《中华人民共和国社会保险法》 各地社会生育保险条例	1995—	劳动部颁布《企业职工生育保险试行办法》,自1995年1月1日起实施
	31	住房公积金	合法比例为5%~20%; 一般为12%,企业与员工缴费比例相同	全国	各地公积金管理中心	员工	《住房公积金管理条例》	1999—	1999年4月3日国务院颁布《住房公积金管理条例》,2002年3月24日进行修改

2.3 我国煤炭行业税费水平

税费水平是指企业当年向国家缴纳的全部税款总额和按照政府有关规定向政府或政府委托机构缴纳的收费数额的总和，占企业销售收入的比重。

2.3.1 煤炭采掘业税费总体水平

煤炭采掘业税费总体水平是指煤炭企业开展的煤炭采掘业务当年向国家缴纳的全部税款总额和按照政府有关规定向政府或政府委托机构缴纳的收费数额的总和，占煤炭采掘企业销售收入的比重。

课题组向国内 30 家具有代表性的大型煤炭企业进行了调研，根据调研结果，对 2011-2013 年的煤炭采掘业税费总体水平进行了测算，如表 2-4 所示。

表 2-4 2011-2013 年煤炭采掘业税费水平

年份	税负 (%)	费负 (%)	税费合计 (%)
2011 年	19.86	14.33	34.19
2012 年	21.03	14.01	35.04
2013 年	20.17	13.94	34.11

总体来看，近几年煤炭采掘业总体税负水平在 20%左右，总体费负水平在 14%左右，税费总体水平在 35%左右。

2.3.2 各区域煤炭企业税费水平

课题组调查样本涵盖了我国各个煤炭主产区。各个区域中，煤炭企业税费水平（本组数据统计未包括“五险一金”）最高的是华中地区，2013 年税费负担水平为 35.30%；税费负担最低的是东北地区，2013 年税费负担水平为 27.80%。

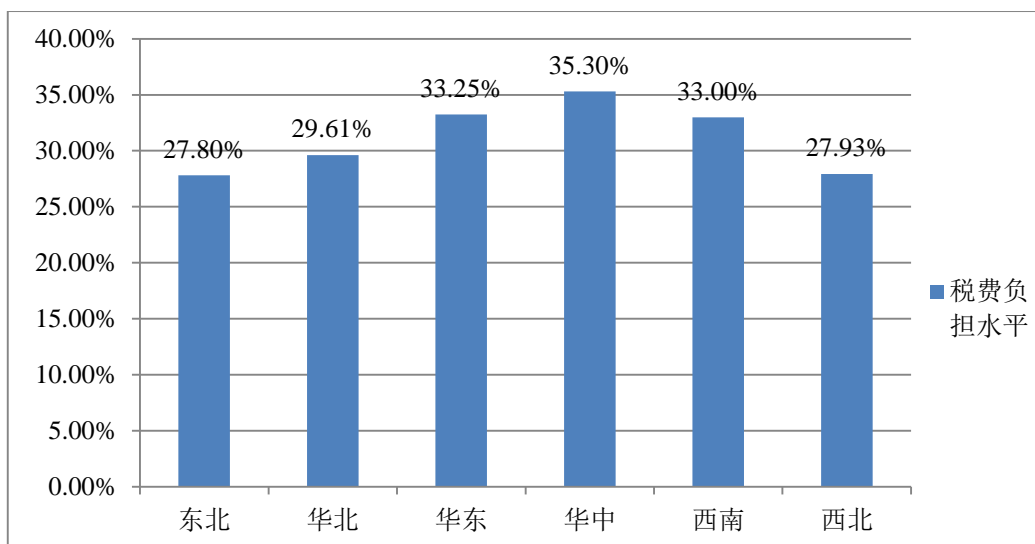


图 2-1 2013 年各区域煤炭企业税费负担情况

2.3.3 煤炭采掘业增值税负水平

煤炭采掘企业作为资源开采性企业，生产过程中没有原材料消耗，因此增值税进项税抵扣少，使得煤炭采掘业增值税普遍偏高。

从国家统计局数据看，2013 年煤炭开采和洗选业的主营业务收入为 32404.73 亿元，在 41 个工业行业中排在第 14 位，占各工业行业主营业务收入总额的 3.15%；而应交增值税额为 2059.08 亿元，在 41 个工业行业中排在第 2 位，占各工业行业应交增值税总额的 6.83%，二者差距巨大，明显不匹配。

从调研数据看，煤炭采掘业增值税负水平基本处于 10%以上，经过综合测算，2013 年煤炭采掘业平均增值税负水平为 12.26%，占整体税负的 60.78%。另经测算，2013 年 41 个工业行业平均增值税负为 2.93%，仅为煤炭采掘业增值税负水平的 1/4，煤炭采掘业实际增值税负明显偏重。

2.3.4 资源性税费水平

目前，我国煤炭企业需要缴纳资源税和矿产资源补偿费，其中资

源税从量计征，矿产资源补偿费从价计征。课题组对主要产煤省典型企业的资源税费负担进行了调研，根据调研结果，目前我国煤炭企业资源性税费负担普遍在 2% 以下。

2.3.5 主要基金类收费测算

煤炭企业缴纳的各项基金主要包括：铁路建设基金、价格调节基金、水利建设基金、矿山环境恢复治理保证金、煤炭可持续发展基金等。

(1) 铁路建设基金测算

目前煤炭整车货物的费率为 0.033 元/t*km，按照全年约 23 亿吨铁路货运量、平均运距 600 公里测算，则煤炭企业所缴纳的铁路建设基金总额达到 455.4 亿元。

(2) 煤炭价格调节基金测算

目前，国务院已经明确要求在实行煤炭资源税从价计征的同时，停止征收煤炭价格调节基金，这将为煤炭企业减轻巨大负担。以 2012 年各省（区）煤炭价格调节基金征收标准测算，全国范围内征收的煤炭价格调节基金接近 600 亿元。

表 2-5 2012 年部分省（区）价格调节基金测算

序号	省份	煤炭产量（亿吨）	价格调节基金标准	基金总额（亿元）
1	贵州	1.81	20 元/吨	约 36.2
2	宁夏	0.86	30 元/吨	约 25.8
3	陕西	4.05	15 元/吨	约 60.8
4	四川	0.66	销售收入的 4%	约 13.2
5	云南	1.04	20-30 元/吨	约 26.1
6	山东	1.45	8-10 元/吨	约 13.1
7	山西	9.13	20 元/吨	约 182.6
8	重庆	0.38	20-60 元/吨	约 11.4
9	河南	1.51	20 元/吨	约 30.2

10	湖南	0.85	10 元/吨	约 8.5
11	内蒙古	10.62	8-20 元/吨	约 127.5
12	新疆	1.39	15-20 元/吨	约 20.9
13	合计	33.75		约 556.3

(3) 煤炭可持续发展基金测算

煤炭可持续发展基金是山西省政府于 2007 年 3 月 1 日起开始向省内企业征收。征收计算方式为：适用煤种征收标准×矿井核定产能规模调节系数×原煤产量。2011 年调整后的适用煤种征收标准为：动力煤最高每吨 18 元，无烟煤最高每吨 23 元，焦煤最高每吨 23 元，规定自 2013 年 3 月 1 日起施行。根据此标准测算，则山西省内煤炭企业一年内需缴纳煤炭可持续发展基金约 190 亿元。

2.3.7 对我国煤炭行业税费水平的分析与评价

通过对以上煤炭行业税费情况各个维度的综合分析，可以得出以下结论：

- ①随着煤炭经济形势持续走低，当前的税费政策并没有体现出对煤炭企业的支持，总体税费情况仍处于较高水平；
- ②税与费比例不合理，收费比重约占税费总额的 40%，明显偏重；
- ③增值税比重过高，而资源税比重过低；
- ④企业间差别明显，尤其是老国有煤炭企业社会负担极为沉重。

2.4 煤炭行业税费存在的问题

经过调研和数据分析可以判断，我国煤炭税费制度主要存在的问题是税费结构不合理、税费重复交叉、税费负担过重、税费征收不平衡等。

2.4.1 煤炭税费结构不合理

煤炭税费结构不合理，主要体现在增值税设计不合理、资源税设计不合理、收费比重过大三个方面。

(1) 增值税设计不合理

从增值税实施情况看，增值税比较适用于加工制造业。煤炭行业是典型的矿产资源采掘业，没有原材料消耗，加工增值程度比较低，世界上有些国家把煤炭开采业列为第一产业。我国对煤炭企业实行消费型增值税政策，但煤炭企业进项税抵扣项目较少，增值税率与其他工业行业同样为 17%，导致煤炭增值税负高于全国平均税负 1 倍多。实际中，增值税并没有利用传导作用，把煤炭企业增加的税负传导给煤炭消费企业，没有发挥税收对节能降耗和环境保护的宏观调控作用。

(2) 资源税设计不合理

作为资源性行业，目前煤炭资源税的设计不合理。首先，在现有税费项目繁多的背景下，对企业来讲，资源税增加了企业负担。我国自 1984 年起开始对部分煤矿征收资源税，1994 年税制改为对全部煤矿征收。从 2004 年起，财政部、税务总局陆续提高了部分省（区）的煤炭资源税率，由原来的吨煤不足 1 元提高到平均 3 元左右，焦煤提高到 8 元/t，煤炭生产成本增高，企业盈利能力降低，给企业带来很大的压力。另一方面，如果通盘考虑资源税的作用和功能，特别是考虑到下一步资源税改革乃至对我国煤炭税费制度进行的整体改革，就资源税在全部煤炭税费额中所占的比例来说，资源税的税率偏低，不能体现调节自然资源条件差异而形成的级差收益的功能。目前，资

源税税率尽管已经上调，但资源税在整个资源收益中比重仍然较小。从目前的财权划分来看，资源税留在地方，由于税率偏低，地方政府资源收益偏少，为了更多的分享资源收益，地方政府对资源开采实行地方保护，导致一些后备资源被大量分割拍卖，造成一些国有大型煤炭企业在获取新资源、实现可持续发展种增加了困难。还有，目前资源税的征收方式也不合理。当前，我国资源税按产量征税而不是按储量征税，导致资源开采中产生采富弃贫、采肥丢瘦的现象，资源浪费和破坏严重。

(3) 资源性收费比重过大

煤炭企业面临的“资源性收费比重过大”问题也比较严重。在我国现行的煤炭资源税费制度中，资源性收费为主要形式，在税费比例中费的比重大于税的比重，费种多达 5 种。以矿产资源补偿费和资源税的对比为例，2000 年全国煤炭开采业应交资源税是资源补偿费的 2.68 倍，税大于费；至 2008 年资源税增长了 0.93 倍，资源补偿费增长了 10.36 倍，演变成费大于税。再以部分产煤省份为例，对于资源税和矿产资源补偿费，内蒙古分别为每吨 2.3 元、2.1 元，贵州分别为 2.5 元、3.0 元，陕西分别为 3.2 元、4 元。若加上资源价款等其他几项，资源费的总额要远远大于资源税。煤炭资源作为一种稀缺并不可再生的公共性自然资源，煤炭企业应向代表全体人民利益的国家缴纳，以资源税为主，资源费为辅的行政性收费。

2.4.2 税费重复交叉，征管混乱

(1) 资源税与矿产资源补偿费功能重复

国家在煤炭行业进行矿产资源有偿使用改革试点，在对煤炭资源征收资源税的同时，还征收煤炭资源补偿费、探矿权和采矿权使用费，缴纳探矿权采矿权价款。在国家全面实施煤炭资源有偿取得的情况下，资源税与资源补偿费的性质趋同。由于矿产资源补偿费是由地矿部门征收，人为因素多，征收成本高，没有起到弥补矿产资源勘探费不足的作用。

(2) 部分基金与政府税收用途重复

国务院有关部门在山西省进行煤炭工业可持续发展政策措施试点，建立山西省煤炭可持续发展基金。在我国进一步完善社会主义市场经济管理体制和运行机制，逐步清理和取消政府性基金和收费的情况下，山西省以“煤炭持续发展基金”取代“能源基地建设基金”，是不尽合理的。一是从煤炭持续发展基金的使用范围看，基金主要用于单个企业难以解决的跨区域生态环境治理，支持资源型城市转型和重点接替产业发展，解决因煤引起的社会问题。解决跨区域生态环境治理、资源城市转型和因煤引起的社会问题等，都属于政府职责范围内的事情，政府收入的主要来源是税收，政府收税后应该承担这些责任，而政府又建立“基金”来解决这些问题，导致税费重复交叉。从完善解决这些问题的机制看，建立煤炭持续发展基金也不尽合理。解决重点产煤地区的生态环境治理和煤炭城市转型等问题，应建立政府与企业、产煤地区与用煤地区、中央政府和产煤地区政府相结合的补偿机制，增强中央政府通过税收和财政转移支付等形式支持产煤地区的力度。建立煤炭持续发展基金是产煤地区政府收当地煤炭企业的钱

去解决本地区的问题，而因煤炭开采引发的社会性问题，应由社会性机制解决，却又加在煤炭企业身上。不仅加重了煤炭企业负担，也使煤炭企业税费结构更加不合理，导致政府性收费超过了征税负担。

2.4.3 煤炭税费负担过重

税费负担过重，体现在煤炭企业税负和费负均过重。1994年，国家对税制进行改革，新设的增值税使煤炭企业税负大幅增加；2009年，国家对增值税进行调整，进一步调高了煤炭企业增值税率，加重了煤炭企业整体税负。同时，煤炭企业税费的增长速度远远高于煤炭工业的增长速度。据统计，规模以上煤炭开采和洗选业企业的主要税收总额从2003年的265亿元增加到2011年的3779亿元，增加了13.26倍；而同期煤炭工业总产值增加10.76倍。煤炭开采和洗选业的主税总额比煤炭工业总产值多增加2.5倍。

在收费方面，煤炭企业不但要缴纳法律规定的各项行政性收费，还要缴纳部分中央部门在计划经济时期设立的各项基金，甚至还要缴纳部分地方政府违规设立的各项收费，使煤炭企业税费负担更加沉重。

2.4.4 煤炭税费征收不平衡

煤炭资源税征收标准缺乏科学依据，各地区和企业之间不平衡。我国现行煤炭资源税是按原选煤产量和国家税务总局核定的征收标准计征。由于煤炭资源税是地方税种，由地方政府提出调整煤炭资源税征收标准的建议，报国家税务总局核准执行。各省、自治区、直辖市的经济程度差别很大，对煤炭工业的发展战略和政策不同，导致煤炭资源税征收标准差异较大。华东地区安徽、山东、江苏的煤炭

资源条件和收益相近，但资源税标准相差较大，如 2007 年安徽省吨煤 2 元，江苏省吨煤 2.5 元，山东省吨煤 3.6 元，高低相差 1.8 倍。东北地区煤炭资源条件和收益最差的是吉林省，大多是褐煤，灰分高发热量低，经济效益差，2007 年煤炭资源税吨煤 2.5 元，与煤炭资源条件较好的黑龙江资源税吨煤 2.3 元相比较，还高出 0.2 元/t。广东、湖北是全国煤炭资源条件中最差的地区，2007 年煤炭资源税分别定为吨煤 3.6 元和 3.00 元，却是全国较高水平。目前按地区、按企业核定煤炭资源税征收标准，人为因素比较多，难以在煤炭行业形成一个公平的税收机制。

3 我国煤炭行业税费水平与煤炭产业经济发展关系研究

税收是影响煤炭工业健康发展的重要问题之一。2004 年以来，煤炭行业发展迅速，煤炭企业税收贡献逐年提高，对国家税收和财政收入的贡献进一步加大。在本章，课题组将对税费与经济增长的基本关系进行简单阐述，利用企业微观数据对煤炭企业的税收和经济绩效之间的关系进行识别并对煤炭企业的合理税负水平进行简单估计。

3.1 运用行业数据分析煤炭税费与煤炭产业经济增长关系

课题组选取了以煤炭采选业为主业、且上市 3 年以上的 26 家煤炭企业作为研究样本，从 CSMAR 数据库中采集了这 26 家上市公司的面板数据。

从这 26 家上市公司的利润表和资产负债表，可以得到包括营业收入、营业总成本、营业税金及附加、所得税费用、净利润、应交税费、递延所得税资产、递延所得税负债、固定资产净额、在建工程等项目的原始数据集。要研究煤炭税收与行业绩效，本部分的研究思路是首先研究税收总量与煤炭行业总成本与净利润的关系；其次，分税种研究特定税收项目对煤炭行业的绩效的影响，以期对煤炭行业的税收有全面细致的了解。

首先，课题组观测下煤炭企业税收与总成本（totcost）之间的相关关系图，这里用应交税费（duetax）表示，因为应交税费基本包

括了企业要缴纳的所有税费的总和，所以，用该指标来衡量煤炭企业的税收总额是合适的。下图显示，煤炭企业的税收与总成本之间存在正相关关系。

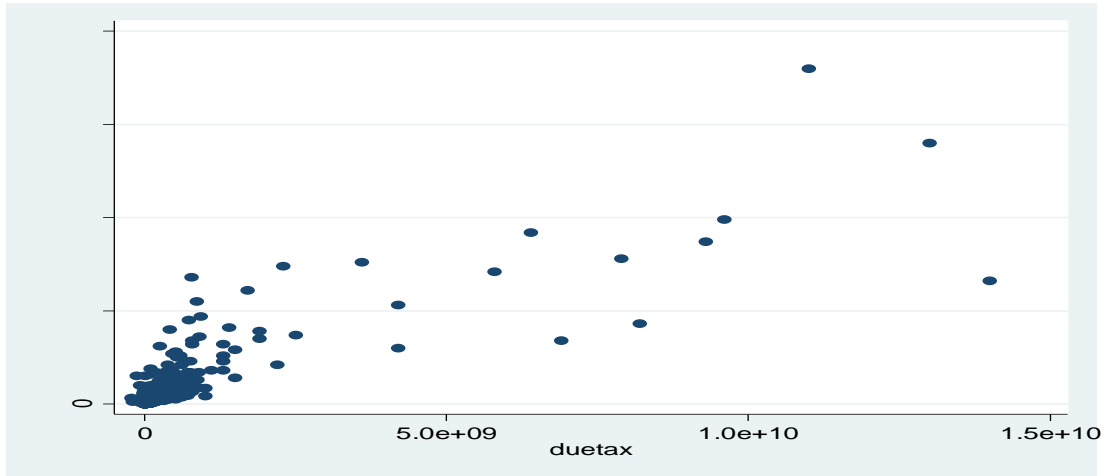


图 3-1 总成本与应交税费变化（1990-2013）

接下来建立如下模型：

$$\text{totcost}_{it} = \alpha_i + \beta \text{duetax}_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中 α_i 为随机个体效应，totcost 为总成本，duetax 为应交税费， ε_{it} 为误差项。

```
. xtreg totcost duetax, fe
Fixed-effects (within) regression
Number of obs   = 595
Group variable: id
Number of groups = 26
R-sq:  within = 0.2847
      between = 0.9016
      overall = 0.7055
Obs per group:  min = 7
                avg  = 22.9
                max  = 37
F(1,568)
corr(u_i, Xb) = 0.1572
Prob > F      = 0.0000
```

totcost	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
duetax	9.498709	.6317304	15.04	0.000	8.257896 10.73952
_cons	2.73e+09	3.74e+08	7.30	0.000	2.00e+09 3.46e+09
sigma_u	5.389e+09				
sigma_e	7.270e+09				
rho	.35459449	(fraction of variance due to u_i)			

```
F test that all u_i=0: F(25, 568) = 8.00 Prob > F = 0.0000
```

根据 F 检验统计量对应的概率值可以发现，个体效应十分显著，因此不能用混合回归。接下来，进行 BP 检验，看是否采用面板模型，

结果如下：

```
. xttest0
```

Breusch and Pagan Lagrangian multiplier test for random effects

$\text{totcost}[\text{id},\text{t}] = \text{Xb} + \text{u}[\text{id}] + \text{e}[\text{id},\text{t}]$

Estimated results:

	Var	sd = sqrt(Var)
totcost	2.32e+20	1.52e+10
e	5.29e+19	7.27e+09
u	2.70e+19	5.20e+09

Test: $\text{Var}(\text{u}) = 0$

$\text{chibar2}(01) = 128.95$
 $\text{Prob} > \text{chibar2} = 0.0000$

根据卡方检验统计量所对一个的概率值，课题组拒绝零假设，即个体效应明显，不能用混合回归。以上两个检验结果表明，与混合回归相比，面板模型更加适合，但是要在随机效应模型与固定效应模型之间选择哪类模型更合适，还需要进行 Hausman 检验，检验结果如下：

```
. hausman fe
```

	Coefficients		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) fe	(B) re		
duetax	9.498709	9.695043	-.196334	.4289384

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtreg
 B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

$\text{chi2}(1) = (\text{b}-\text{B})' [(\text{V}_b-\text{V}_B)^{-1}] (\text{b}-\text{B})$
 $= 0.21$
 $\text{Prob} > \text{chi2} = 0.6472$

Hausman 检验结果显示，随机效应模型更合适。接下来课题组进行随机效应模型估计，结果如下：

```

. xtreg totcost duetax, re
Random-effects GLS regression           Number of obs   =   595
Group variable: id                     Number of groups =    26

R-sq:  within = 0.2847                 Obs per group:  min =    7
        between = 0.9016                avg   =   22.9
        overall = 0.7055                max   =   37

corr(u_i, X) = 0 (assumed)             Wald chi2(1)    =   436.99
                                           Prob > chi2     =   0.0000

```

totcost	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
duetax	9.695043	.4637835	20.90	0.000	8.786044 10.60404	
_cons	3.23e+09	1.10e+09	2.94	0.003	1.08e+09 5.38e+09	
sigma_u	5.198e+09					
sigma_e	7.270e+09					
rho	.338284	(fraction of variance due to u_i)				

以上研究结果显示，煤炭企业的税收系数为正，即煤炭企业应交税费与总成本之间存在正相关关系。这说明煤炭企业的税收直接影响煤炭企业的总成本，税收占到了成本的相当份额，税收总额度越高，总成本越大。在考察了税收对煤炭企业总成本的影响之后，接下来对分项税与企业绩效的关系进行深入研究。

煤炭企业的税费项目繁多，其中对煤炭企业影响最为广泛、研究和反映最多就是增值税，如李向琴，李连良（2011）的研究显示，增值税占煤炭企业税负的60%左右。因此对增值税做专门的研究有一定的必要性。在课题组搜集的上市公司的数据集中，资产负债表和利润表中，涉及的税种有营业税金及附加、所得税、递延所得税。应交税费，是企业应该上缴的该年度的应纳税总额。对于增值税，各上市公司年报数据上没有直接显示。为得到增值税上缴额，课题组根据以下公式进行推算：应交增值税=应缴税费-营业税金及附加-所得税-（递延所得税资产-递延所得税负债），应交增值税用vat表示。

课题组假定增值税与企业净利润之间存在负相关关系。模型如下：

$$\text{netprofit}_{it} = \alpha_i + \beta \text{vat}_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

经过 BP 检验和 Hausman 检验，最终选择随机效应面板模型。得到增值税与净利润之间的估计结果如下：

netprofit	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
vat	-1.03621	.1986554	-5.22	0.000	-1.427171	-.6452487
_cons	7.28e+08	7.63e+07	9.53	0.000	5.78e+08	8.78e+08
sigma_u	7.468e+09					
sigma_e	1.369e+09					
rho	.96747581	(fraction of variance due to u_i)				

F test that all u_i=0: F(25, 295) = 93.45 Prob > F = 0.0000

结果显示假设成立，增值税与企业的净利润之间存在负相关关系。一般制造业企业增值税抵扣范围很大，所以抵扣之后应缴增值税额实际并不大，增值税与企业净利润之间的关系可能不够显著。从课题组研究的结果看，增值税与净利润之间的关系很稳健，统计结果显著，这说明煤炭企业的增值税对利润产生了很显著的负面影响，增值税上缴越多，企业净利润越少。煤炭企业一直呼吁的增值税税率过高不是煤炭企业的一面之词，而是的确能够被实证研究证明的客观事实。增值税过重将导致企业的资金积累困难，能够用来再投资和设备更新的资金减少。如果企业在新技术的利用方面没有积极性，煤炭的回采率和利用率将长久处于较低的状态，不利于环境保护和资源的有效利用，影响煤炭企业的可持续发展。这反映了现行的煤炭企业增值税制度的确存在很严重的问题，这可能表现在税率不合理和抵扣范围不完善等

方面。具体而言，也就是税率制定应该考虑煤炭企业生产过程的特征和本身的行业特点，而抵扣范围则要考虑到煤炭企业的生产过程投资的特殊性，同时兼顾到对环境的保护、新技术的研发和回采率方面的鼓励作用，使税收真正发挥规制产业发展的作用。

课题组将对煤炭企业生产设备和新技术利用状况进行研究，这里的生产和新技术主要指的有形资产的更新应用。由于煤炭企业新购入的固定资产中只有动产的进项税额可以抵扣，如机器、运输工具以及与生产经营相关的设备、工具等，不动产是不可以抵扣的，如煤炭在生产过程中巷道建设投资和矿井，以矿井和巷道为载体的附属设备和配套设施等不能抵扣。而这一部分的建设投资占据了企业很大部分资金。煤炭企业有其自身的特殊性，其新技术的使用大部分以与矿井为载体的固定资产的形式存在，如大型设备、技术改造等。由于固定资产是存量，是企业长期积累的结果。而在建工程一般表示正在投资建设的固定资产，是一个增量，对煤炭企业而言，其他可以成为固定资产的设备相比在建工程而言投资量较小，而在建工程在转入固定资产以前需要企业当年的资金来维持投资建设。限于数据的可得性，这里课题组用这个指标近似代表一个企业生产设备和新技术等固定资产的新增量。而新设备的采购和建设也可以部分代表新技术的利用，用 $connetvalue$ 表示，将从煤炭企业的总收入中支出。建立如下模型：

$$cntv_{it} = \alpha_i + \beta_1 inct_{it} + \beta_2 tp_{it} + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

其中， $cntv$ 代表在建工程价值， $inct$ 代表所得税， tp 代表总利润。BP 检验与 Hausman 检验显示固定效应模型合适，回归结果如下：


```

. xtreg connetvalue incometax totprofit, fe vce(robust)

Fixed-effects (within) regression      Number of obs   =   578
Group variable: id                    Number of groups =    26

R-sq:  within = 0.1619                Obs per group:  min =    7
      between = 0.7990                  avg   =   22.2
      overall = 0.5869                  max   =   39

corr(u_i, xb) = 0.6260                F(2,25)         =  737.37
                                          Prob > F         =  0.0000

                                (Std. Err. adjusted for 26 clusters in id)

```

connetvalue	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
incometax	-5.999932	1.476407	-4.06	0.000	-9.040648	-2.959215
totprofit	1.622876	.2574452	6.30	0.000	1.092658	2.153095
_cons	1.50e+09	1.40e+08	10.71	0.000	1.21e+09	1.79e+09
sigma_u	4.995e+09					
sigma_e	3.128e+09					
rho	.71835019	(fraction of variance due to u_i)				

结果显示，在建工程与总利润成正相关关系，而与所得税之间存在负相关关系，回归结果非常显著。这与课题组的设想一致，一个企业获得越高的总利润，才会有更充裕的投资生产和新技术的资金支持，反之则反。而所得税是对总利润的扣除，扣除的越多，企业所得净利润就会越低，能够用来新增投资的盈余资金就越少，能够采用新技术的资金就更少。该模型反映了煤炭企业的生产设备和新技术使用与所得税之间存在此消彼长的关系，要煤炭企业能够持续技术改进，则需要对所得税进行相关的优惠。具体而言，可以对使用新技术导致的投入进行所得税前扣除，实行差别税率，对回采率及环境保护水平在技术标准之上的企业可以考虑实施较低的所得税率等。

3.2 煤炭行业合理税费负担水平

税收效应理论表明，政府通过征税，可以影响纳税人对消费、储蓄、投资和劳动的最优决策，做出使自己获得最大效用的理性选择，进而影响到资源配置，影响经济增长率。而经济是税收的源泉，经济

决定税收，而税收又反作用于经济，税收既能阻碍经济增长又能促进经济增长。西方供应学派认为，理论上存在一个税率的最优值，税收负担在该比例之下，税收会增长且不影响生产，而在该比例之上，税收和生产都会下降。上节的研究显示，煤炭企业的税收负担很高，直接影响到了煤炭企业的经营成本和利润水平，以及新技术的采用，这不但不利于煤炭企业自身的安全发展，同时还影响到企业的可持续发展，技术无法更新换代，资源的利用率和回采率就无法得到提高，直接导致环境污染，并影响到资源的有效利用。所以，煤炭行业要实现安全可持续发展，设定合理的税负水平是一个不可避免的问题。

课题组给出了煤炭企业税负水平与其他采选业税负水平的比较。表 3-1 显示出 2012 年规模以上的采掘业中，煤炭行业的税费（这里仅指营业税金及附加与应交增值税之和）占利润总额的比重最高，达到 73.7%，而其他采选业都低于煤炭行业，其中最低的只有煤炭行业的 44.38%。单看增值税，煤炭行业的增值税在所有规模以上工业企业增值税总额的 7.8%，远高于其他行业。同时，从行业利润占比看，煤炭行业的利润在所有行业中占比仅为 6.15%，要承担的税负总额和增值税的贡献都是其他行业所不能比拟的，煤炭行业增值税的贡献为 7.8%，而利润占比高的石油和天然气行业利润更高，增值税贡献却不及煤炭行业的 50%。

表 3-1 采选业 2012 年税收和利润情况展示

行 业	(营业税 金及附加+增值 税) /利润总额	行业利润 /利润总额	行业增 值税/增值 税总额
开采和洗选业	73.70%	6.15%	7.80%
石油和天然气开采业	56.84%	6.54%	3.59%
黑色金属矿采选业	50.15%	1.83%	1.50%
有色金属矿采选业	32.71%	1.27%	0.70%
非金属矿采选业	65.52%	0.62%	0.61%

注：数据来源：《中国统计年鉴 2013》中规模以上工业企业的主要指标

与制造业相比，从税收占利润的比重这一指标看，煤炭行业的仅次于烟草行业，排名第二，远高于其他行业，比农副食品加工业高 45%。从行业利润占总利润的比重来看，煤炭行业利润并不算高，较汽车行业和化工行业分别低 0.83 和 0.51 个百分点，而相近的利润占比条件下，煤炭行业的税收负担却远高于这两个行业，分别高出 20% 和 18%。从单项增值税的贡献看，煤炭行业的增值税贡献最高。从行业间比较看，煤炭行业的税收负担很重。

表 3-2 煤炭行业与制造业 2012 年税负水平比较

行 业	税/利润	利润占比	增值税占比
煤炭开采和洗选业	73.70%	6.15%	7.80%
农副食品加工业	40.50%	5.17%	3.57%
食品制造业	46.74%	2.30%	1.91%
酒、饮料和精制茶制造业	65.91%	2.59%	2.03%
烟草制品业	461.87%	1.73%	3.22%
纺织业	51.86%	3.06%	2.80%
纺织服装、服饰业	52.73%	1.85%	1.71%
皮革、毛皮、羽毛及其制品和	46.21%	1.33%	1.06%
木材加工和木、竹、藤、棕、草	49.88%	1.20%	1.01%

家具制造业	52.09%	0.63%	0.56%
造纸和纸制品业	54.29%	1.25%	1.21%
印刷和记录媒介复制业	45.30%	0.64%	0.51%
文教、工美、体育和娱乐用品	48.88%	0.96%	0.81%
化学原料和化学制品制造业	58.45%	6.66%	6.26%
医药制造业	50.96%	3.01%	2.78%
化学纤维制造业	53.93%	0.44%	0.43%
橡胶和塑料制品业	46.61%	2.53%	2.03%
金属制品业	50.03%	2.98%	2.56%
通用设备制造业	49.09%	4.42%	3.83%
专用设备制造业	46.01%	3.46%	2.80%
汽车制造业	60.24%	6.98%	5.14%
铁路、船舶、航空航天和其他	56.15%	1.49%	1.48%
电气机械和器材制造业	49.71%	5.52%	4.95%
计算机、通信和其他电子设备	55.44%	5.16%	5.28%
仪器仪表制造业	45.52%	0.93%	0.76%
其他制造业	52.27%	0.21%	0.19%
废弃资源综合利用业	71.39%	0.26%	0.34%

注：数据来源：《中国统计年鉴 2013》中规模以上工业企业的主要指标

接下来分析 26 个上市公司的税收水平，下表给出了 26 个煤炭企业的 2012 年数据。该表显示，煤炭企业应交税费占总利润的比重在 20% 以上的有 11 家，部分企业税收水平高达 40% 以上。

表 3-3 煤炭行业 26 家上市公司 2012 年税负状况

公司代码	应交税费/净利润	应交税费/总利润	公司代码	应交税费/净利润	应交税费/总利润
000552	33%	27%	600397	33%	22%
000571	36%	21%	600403	7%	6%
000780	-54%	-45%	600508	8%	6%
000937	22%	16%	600652	41%	38%
000968	-55%	-77%	600714	792%	352%
000983	26%	18%	600971	32%	25%
002128	10%	9%	601001	56%	35%
600121	16%	12%	601088	20%	16%
600123	6%	4%	601101	-3%	-2%
600157	39%	28%	601666	51%	44%
600188	15%	15%	601699	38%	25%
600348	35%	25%	601898	23%	18%
600395	22%	18%	601918	15%	11%

注：数据来源：笔者根据 cosmar 数据整理计算得出，其中，000780 和 601101 负值是因为该年的应交税费为负，可能是因为递延所得税造成；000968 负值是因为该年的净利润和总利润都为负值，公司处于亏损状态

煤炭行业作为国民经济的基础性能源产业，其生存和发展对其他产业的影响较为深远，而煤炭行业合理的税负水平是保证企业正常发展的基本条件之一。在分析了煤炭行业税收水平后，课题组将在对其他行业上市公司数据进行分析的基础上，对煤炭行业的税负水平给出合理的估计。

经测算，制造业的平均税负水平 2011 年和 2012 年分别为 4% 和 6.33%，而采掘业的平均税负水平 2012 年为 19.57%，而上述 26 家上市公司煤炭企业 2012 年平均税负水平为 26%。所以，根据以上行业上市公司的基本税负情况，煤炭行业的税负不应高于采掘业平均税负水平，

也就是不应高于 20%；参照制造业的平均税负水平看，煤炭行业的税负水平还有很大的下行空间，综上所述，**煤炭行业的税负水平可以在 10-20%之间浮动**，而具体的税种结构则可以进一步细致研究。

3.3 结论

课题组采集了 26 家煤炭行业上市公司 1990-2013 年的面板数据，用随机效应模型对煤炭企业的税负与总成本之间的关系进行了识别；对煤炭行业的增值税做了专门估算和研究，并用随机效应面板模型对增值税与企业净利润之间的关系进行了研究；同时，固定效应模型对煤炭行业生产设备和新技术的采用与所得税之间的相关关系进行了研究。结论显示，煤炭企业的税负与总成本之间存在稳健的正相关关系，增值税与企业净利润之间负相关，而所得税与煤炭企业的新设备新技术的利用负相关。最后，在对制造业和采掘业的税负水平进行了基本分析后，对煤炭行业的税负水平给出了估计。

课题组的研究显示，中国煤炭行业的税负水平较采掘业平均水平要高，远高于制造业的平均税负水平，沉重的税收负担已经影响到企业的经营成本，尤其是增值税直接导致整个行业利润水平偏低，所得税影响到煤炭企业的技术设备改造和更新水平，煤炭企业要可持续发展，进行税制改革和降低税负水平迫在眉睫。

4 主要产煤国税费政策与借鉴

国外主要采煤国家，如美国、澳大利亚、印度尼西亚、加拿大等国，皆通过制订和实施正确的产业政策，使煤炭产业得到健康、有序的发展。特别是有些国家把煤炭列为初级产品，产业定位为第一产业，对煤炭产业采取扶持政策，在公平税负及对采矿业的税收优化，以及在投资、环保、鼓励洁净煤技术方面所给予的支持政策，对我国煤炭工业的健康发展具有很好的借鉴作用。

4.1 主要产煤国的税费政策

4.1.1 美国煤炭产业税费政策

在美国，税收关系是联邦政府和州政府与煤炭企业的关系。对煤炭企业征收的税分为两类，一类是企业税，即社会各类企业一般都需要缴纳的税。另一类是对煤炭企业的特殊税。美国通过调整税率，促使能源供需总量趋于平衡；通过税收扶持政策给能源生产者补贴，或达到某特定的政策目标；通过税收把一部分人的收入转移给另一个部分人，起到重新分配收入、缩小收入差距的作用；通过税收促进环境保护。现行煤炭行业的税负总额约占收入总额的 20%~25%，需缴纳各类税种及税率见下表。

表 4-1 美国矿业税收

税种	联邦政府	州县政府
公司所得税	当应税收入 > 33.5 万美元, 34%; 当公司应缴最小选择税 > 联邦应缴所得税, 20%	按应纳税净收入的 5% 征收, 应纳税净收入扣除联邦公司所得税
权利金 矿区使用费	露天矿 12.5%, 井工矿 8%, 按坑口售价征收	拥有州土地的煤矿, 根据投标出价, 按坑口售价 12.5%~18.75% 或 3.3 美元/t 征收
财产税	-	州政府税率为 0.65%, 县政府的税率各县不等, 在 2.50%~4.21% 之间
开采税	-	每吨煤征收 37 美分, 其中 15 美分为货物税, 22 美分为营业税
复垦税	-	露天矿 0.35 美元/t, 井工煤矿 0.15 美元/t, 或按坑口售价的 10% 征收; 褐煤矿 0.1 美元/t, 或按坑口价的 2% 征收。所得税款至少 50% 返回到采后复垦工作中
煤炭消费税	-	地下采矿的税率低于 50 美分/t 或煤炭销售的 2%, 露天矿税率低于 25 美分/t 或煤炭销售的 2%; 当一个矿既有露天部分又有地下开采部分时, 按比率根据以上规定征收。直接利用或出售煤矸石、煤泥者、开采褐煤和经营进口煤炭者免税。
黑肺病税/矽肺病税	褐煤免征	井工煤矿 1.21 美元/t, 露天矿 0.61 美元/t
环境税	-	对超过 200 万营业收入的部分征收 0.12%
运输税	40% (外国企业国际业务的毛收入)	-

注: 数据来源: IEA, Energy Pieces and Taxes, 2006; 美国内政部矿业局; 商务部国际贸易研究报告

美国对煤炭产业实施宏观调控，不干涉企业的具体生产销售等活动。尽管美国已经步入后工业化社会，其仍然承认煤炭的基础性地位，强调建立一个具有生机和活力的煤炭产业，采用弱化煤炭业收费的税收制度和平稳控制生产成本费用的手段，来保证其在国内的基础地位。通过严格实施政策，级差收益效果明显，在矿区生态环境大大改善的同时，保证了国家对能源的需求和煤炭产业自身的持续健康发展。

4.1.2 澳大利亚煤炭产业税费政策

澳大利亚煤炭资源丰富，是世界上较早开始采煤的国家，其煤炭产业税收包括联邦政府和州政府对煤炭产业的税收两部分。澳大利亚对采矿业实行低税收政策，联邦政府和州政府都属主权政府，均可自主决定税制。对煤矿项目的税收大多数都由澳大利亚联邦税务局征收，税种主要有所得税（包括资本收益税）、一定的出口关税和福利补贴税。州政府也有征税权，对采掘业来说主要是资源使用税。澳大利亚对煤炭产业的税收根据联邦政府和州政府的规定收取见下表。

表 4-2 澳大利亚矿业税收

税种	联邦政府	州政府
企业所得税	应纳税收入 36%。	-
资源税	-	按产值的 7% 或产量 7 澳元/t，也有按项目利润征收的
薪金税	-	各州不尽相同，一般都在年薪的 5~7%
关税	税率不同，采矿设备约 15%	-
销售税	0%，10%，15%，20% 或 30%	-
土地税	-	新南威尔士州：100 澳元/平方公里，加土地价值超出 16 万澳元部分的 1.5%
权利金	-	新南威尔士州 ¹ ：露天煤矿为 7%，井工煤矿 6%，地下深部

税种	联邦政府	州政府
		煤矿 5%
铁路收费	-	昆士兰州：平均 12.66 澳元/t，新南威尔士州：平均 4.6 澳分/t/km
港口收费	-	昆士兰州：取决于煤炭码头是否属于政府所有

注：1. 新南威尔士州的煤炭权利金分为两类，从价权利金和废弃煤炭权利金

煤炭在澳大利亚国内经济发展中起着非常重要的作用，联邦政府和州政府发挥各自不同的权力在煤炭开发和管理上采取有效的税收与成本政策，制定出比较详细的规定，不仅提高了煤炭产量，同时改善了工作环境。这种良性循环的建立对煤炭事业的发展是非常有利的。

4.1.3 印度尼西亚煤炭产业税费政策

印尼属于经济比较落后的国家，资源和能源产业是支持国民经济发展的主要支柱。煤炭也不例外，出口煤炭成为印尼获取外汇的主要渠道之一。印尼对煤炭资源的管理比较严格，对煤炭的勘探、开采等都需要有许可证，企业或个人在取得采矿许可后才可经营采矿业。许可证包括以下三种类型：

(1) **普通矿业许可证**。普通矿业许可证又分为两个阶段（或两部分）：勘探许可证和采矿许可证。勘探许可证的权限包括普查、勘探和可行性研究。采矿许可证的权限包括矿山基本建设、矿产开采、加工运输和销售。勘探许可证根据不同矿种确定不同的最长期限和面积，煤炭为 7 年，煤矿面积最少 5000 公顷；采矿许可证也根据不同矿种确定不同的最长期限和面积，煤矿采矿许可证最初期限为 20 年，可延长 2 次，每次 10 年，煤矿面积为 1.5 万公顷。

普通矿业许可证的颁发由各级政府分别负责。如果矿业权区在一

个县/市，由所在地的县/市长颁发；如果矿业权区在一个省内，且跨两个或两个以上的县/市，经当地县/市长推荐后由省长颁发；如果矿业权区跨两个或两个以上的省，经当地省长和县/市长推荐后由部长颁发。

(2) 民间矿业许可证。主要是用于小规模矿产开发，由当地县/市长负责发证，优先颁发给当地的个人、社会团体、合作社。许可证初始期限最长 5 年，此后可以延长。个人最大许可面积为 1 公顷，社会团体最大面积 5 公顷，合作社最大面积 10 公顷。

(3) 特别矿业许可证。特别矿业许可证由部长负责颁发，主要是针对特别可开采区而颁发的。一个特别许可证的权限区内只授予 1 个品种金属或煤矿的特别开采权。许可证持有者对矿权区内发现的新矿种拥有优先权。

特别矿业许可证包括勘探和生产运营两个阶段。不同矿产各阶段在面积和期限上有不同的规定。煤炭矿产勘探期间最大面积 5 万公顷，生产运营期间最大 15000 公顷，煤炭特别矿业许可证的勘探期限最长 7 年，生产运营期限最长 20 年，可延长 2 次，每次 10 年。

印度尼西亚主要的矿业税收类别包括：公司所得税、预扣税、土地和建筑税、土地荒废费、组织成本、权利金、增值税、附加税、关税、印花税及工资税等等。

表 4-3 印度尼西亚矿业税收

税收类型	税率
公司所得税	25%
分公司利润税	20%预扣税（外国分公司税后收入，不管此利润是作为股息汇回还是留在印尼）
预扣税款	居民为 15%，非居民为 20%（税后收入的分配）
土地和建设税	0.5%（土地面积乘以每平方米销售额再乘以税率）
荒废土地费	0.025~3.00 美元（每公顷每年）
组织成本	0.01%~0.05%（按投资资本的总量）
生产权利金	煤合同净销售额的 13.5%
增值税	国内销售为 10%，出口为 0
关税	0~200%
印花税	每项交易 500 或 1000 卢比
工资税	各计划不同
附加税	生产企业净利润的 10%，中央政府得 4%，地方政府得 6%

鉴于印尼的经济与政治的不稳定性，无论技术上还是资金上都还满足不了煤炭行业的发展，因此，在新的国际形势和国内环境下，印尼政府考虑了煤炭在国家经济发展和能源战略中占有的重要地位，制定了适应新时期的煤炭工业税费政策，不断发展煤炭生产和加工利用技术，并将优质煤炭的利用与劣质煤炭的利用进行有效的结合，实施煤炭利用的立体计划，使得低质煤在缓解国内煤炭需求量的同时，扩大了优质煤的出口空间。

4.1.4 加拿大煤炭产业税费政策

加拿大矿业税制，既考虑了一般企业和个人的税收，同时也注意到了矿业税收的特殊性，设计了优惠的税收制度，以鼓励投资矿业，保证矿业生产的投资效益。加拿大矿业税收体系主要包含三个部分，即联邦所得税、省和地区所得税、省和地区开采税（或权利金）。联

邦所得税由加拿大海关及税务机构来征收，省和地区所得税由各省财政部征收，联邦政府自然资源部监督税制，并向政府建议确保加拿大在全球投资市场上竞争地位的措施，各省政府矿业部门同样具有政策建议职能。联邦税收包括所得税和商品与服务税，省区税收包括所得税、开采税(或权利金)、销售税等税种。加拿大对煤炭产业的税收根据联邦政府和省政府的规定收取见下表。

表 4-4 加拿大矿业税收

税收类型	联邦政府	地方政府
企业所得税	15%	10%~16%
权利金或采矿税	-	18%~20%
商品及服务税	基本税率 5%	-
销售税	-	12%~15%
采矿勘探投资税	-	5%~20%
增值税	-	自 1996 年起，新斯科舍省、新布伦瑞克省、纽芬兰-拉布拉多省以新的增值税，即“销售调节税”替代省销售税与联邦的货品和服务税，单一税率为 14%，魁北克省政府单独征 7.5%的增值税
土地转让税	-	安大略省、魁北克省的不动产受让人一般缴纳所支付售价的 1.5%的土地转让税。在安大略省，土地转让时属于采矿和矿业权益那部分价值可免缴纳土地转让税，而属于地面权部份价值则必须纳税

煤炭是加拿大的主流支柱产业，联邦政府利用政策和法律保证了宏观管理的权威性，省级政府通过对采矿业的直接管理发挥了地方政府的管理能动性和自觉性。各级政府的管理宗旨和目标一致，权限划分和利益分配明确，管理内容具体且各有侧重；管理中以服务矿业活动为根本，减少管理层次，透明管理程序；扩大督察范围，减少收费项目，鼓励煤炭企业自我创新，促进煤炭行业健康稳定发展。

4.2 国外产煤国的煤炭优惠政策

税收优惠政策是国家利用税收调节经济的具体手段，国家通过税收优惠政策，可以扶持煤炭产业、企业和产品的发展，促进产业结构的调整和社会经济的协调发展。企业所得税税收减免优惠政策是上述四个主要产煤国家矿业税收制度中的重要部分。包括以下几种：

(1) 免税期，即矿业在一段时间内不需缴纳某些或所有类型的税负；

(2) 资本化成本，在矿山开始收益后，对生产前期支出所得税扣减，通过折旧、极速折旧、摊销及耗竭补贴等在内的措施；

(3) 在应税收入中扣除利息支出部分；

(4) 计入后期亏损；

(5) 纳税额的扣除，即允许纳税人从其应税收入中扣除某些金额；(6) 再投资税收减免；

(7) 减税。矿业项目企业所得税优惠减免政策见表 4-5

表 4-5 主要产煤国矿业企业所得税优惠政策

项目	主要产煤国企业所得税减免政策			
	美国	澳大利亚	印度尼西亚	加拿大
勘察支出费用	允许税前扣除费用的 70%	可扣减或无限移后扣减	在生产开始时, 用余额递减法以 25% 的速度摊销	在发生费用的年度内可 100% 扣除, 若未使用, 可无限期结转。对于为确定矿产资源的存在、范围或质量所产生的勘探费用, 公司也可有权获得 10% 的税收抵免
生产前期开发支出费用	允许税前扣除费用的 70%	10 年内扣减或在服务年限内扣减	在生产开始时, 用余额递减法以 25% 的速度摊销	可在每年年底扣除 30% 未申报的余额。未申报的余额可无限期结转
应计折旧资产成本	允许在 7 年内 200% 余额的递减	按直线法或余额递减法 (设备一般为 30% 的余额递减)	一般为 10%, 进行通胀调整	一是基于矿业投资的高投资及高风险性, 从收入中快速扣除用于矿产开采经营的机器、选厂设施、基础设施及矿山开采等的投入, 折旧年限一般为 4—5 年; 二是允许新矿山或产量增加 25% 以上的矿山投入, 从新矿山经营的最大经营利润中扣除
专门减让	耗竭补贴率 14%~22%	应计折旧 10% 的开发减让和 150% 的研究发展减让	对某些边远开发实行免税; 耗竭补贴根据产量单位法计算采矿成本补贴, 除油气工业外, 每年不超过 20%	资源补贴: 允许企业在缴纳所得税前, 将投入矿业的符合条件的费用以每年不超过 25% 的部分从收入中扣除; 国外资源费用扣除允许所有加拿大境内勘探费用及 10% 国外勘探费用税前扣除, 在计算税基时, 扣除对生产能力达到 60% 且持续生产 6 个月的开采性投资
亏损移后扣减	移后 15 年, 移前 3 年	亏损可以无限移后扣减	经营性亏损可移后 5 年	资本净亏损一般可向前结转 3 年或向后无限期结转, 但仅适用于应纳税的资本收益

4.3 启示与借鉴

上述国家煤炭产业政策体现了该国能源战略的总方针，实现了能源战略的总目标，获得了巨大的成功，证明行业政策能够发挥如此巨大的作用也和政策的性质紧密相关。通过对这三个国家的税费政策进行综合对比分析发现，各国政策既有很多相同点也有不同点。这些相同点一般反映了政策的共性问题，也是我国煤炭行业政策有差距的地方，另一些不同点课题组主要是领会政策如何与本国国情相结合的做法，有选择性加以吸收、借鉴。

4.3.1 国外煤炭产业税费制度的启示

(1) 全方位对政策环境做科学分析

四国在研究政策范围时，不仅要把本国的情况研究透，而且要站在全球能源战略的高度去分析，把可持续健康发展作为未来发展的主要方式，注重资源与人口、社会、环境发展的一致性，近期考虑 10 年，远期考虑 50 年，对技术发展前景做出科学判断，并以此为基础考虑煤炭行业的相关政策，包括煤炭在未来能源结构中的主导地位，价格预测，市场供求关系，竞争态势等。

(2) 充分发挥了市场和政策的双重作用

四国的市场机制对改善产品质量，提高技术水平，降低生产成本，都起到了很好的调节作用，主要体现在三个方面：一是营造公平竞争的市场环境、规范市场行为；二是把资源、环境、安全、健康作为主要方向，有效地加以控制；三是对能源总量的需求与供给以及国际贸易进行正常引导。

(3) 煤炭产业政策支持煤炭企业健康发展

四国的煤炭税收政策，都支持且贯穿于煤炭开发、生产、科研、安全、环保各个环节，支持的范围不仅限于大企业的支持也包括对中、小企业的支持和引导，比我国煤炭行业政策的力度大、范围宽、方向更明确。

政府对煤炭行业的税费结构的优化调配与监督，对煤炭企业科技创新及转型给予了有力的支持，既能解决级差收益，营造公平竞争的市场环境，也能对资源开发实行全过程动态管理，充分考虑了投产、达产、减产和衰老全过程的各不同阶段的特点，使各项政策都能落到实处，效果很是明显。

(4) 政府根据自身经济能力制定政策

经济能力不同导致政策取向不同，各国根据自身的情况制定一些符合本国国情的税收政策。经济较发达的国家，如美国、澳大利亚、加拿大千方百计把煤炭资源优势转化为经济优势，稳步增加煤炭产量，适当提高煤炭应用比重，采用合理的弱化采矿业收费的税费制度来保证煤炭产业的基础地位。经济较落后的国家，如印度尼西亚，在确保进口煤炭数量及价格的稳定性和可靠性的同时，以节能为核心，大力提高煤炭利用效率，侧重研究洁净煤技术及煤的转化技术，满足国家能源需求，健康发展本国经济。

4.3.2 国外煤炭产业税费制度的借鉴

煤炭企业沉重的税费负担已成为煤炭产业健康发展的“瓶颈”，调整煤炭税费结构，理顺其税费与成本关系，减轻企业税负和社会负

担，推动煤炭产业有序发展是必须面对的一个事实。在建立一个煤炭产业税费体系的同时，应多方面借鉴如美国、澳大利亚等国家成功的经验，为我国煤炭产业健康发展提供政策保障。

(1) 扩大增值税抵扣范围，优化增值税制度

我国煤炭产品与其他工业产品的增值税税率一致，均为 17%，但政府没有针对煤炭产业相特殊性设计增值税税率及抵扣范围，导致我国煤炭企业实际缴纳税负沉重。相比之下，美国煤炭产品不涉及增值税项目，故此项政策措施为该国煤炭企业减负甚多。

(2) 实施可变型资源税费政策

如美国是以权利金制度为主，采用从价计征的方式，税收调节力度较大，级差收益效果显著，对资源开发实行全过程动态管理，政策充分考虑了投产、达产、减产和衰老全过程的各不同阶段的特点。而我国是以资源税和资源补偿费为主，前者采用从量计征，后者采用从价计征，很多老矿区随着开采年份的增加，资源量会逐渐减少直至枯竭，开采难度逐渐增大，开采成本不断上升，政府在制定税收政策时，没有根据矿区资源赋存变化情况不同进行科学调整，按照煤炭资源条件的优劣和开采回收率，核定资源税率，解决差异化问题。

(3) 增加煤炭行业所得税税前扣除项目

根据资料整理所知，加拿大的企业所得税税率为 15%，远低于我国；印尼的企业所得税率为 25%，与我国一致；美国、澳大利亚的企业所得税税率分别是 34%和 36%，相比我国略高，但其企业所得税减免政策的扶持力度较大于我国。如美国制定了在税前扣除可行性研究

成本、生产前勘察成本、开发成本、设备成本、营业成本、贷款利息、设备进口关税和折旧成本等企业所得额减免政策，而我国的企业所得税息税前减免扣除额度并不大，一定程度上给企业增加了税收负担。

(4) 健全矿山环境治理恢复工作的立法体系

我国的矿山环境治理恢复工作的实施没有统一标准，政府法规与地方法规不一致，由此产生了各地方政府乱收费的现象。而美国和澳大利亚，这两个国家在联邦或者国家的层面上制定保护矿山环境的基本法律，又在各省、州的自管辖范围内制定相关的矿山开采法规，多层次的立法体系，既统一了矿山环境治理恢复工作的贯彻和实施，又具有较强的可操作性，最终实现矿山环境的可持续发展。

5 我国煤炭税费改革政策建议

随着国内外经济形势的变化,煤炭工业由快速发展时期转入平稳发展时期,但煤炭税费负担过重削弱了煤炭工业的发展能力。为了促进煤炭行业的健康发展,需要构建合理的、适合我国国情的煤炭税费体制。根据本研究前文研究结果,本章将系统提出我国煤炭税费改革的总体思路、基本原则和主要政策建议。

5.1 煤炭税费改革总体思路

按照党的十七大提出的“实行有利于科学发展的财税制度”,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》提出“积极构建有利于转变经济发展方式的财税体制”以及党的十八大提出“形成有利于结构优化、社会公平的税收制度”要求,当前及今后一个时期,构建有利于科学发展的煤炭税费制度的指导思想是:

以科学发展观为指导,根据全面建设小康社会的总体要求,积极稳妥地推进煤炭企业税费制度整体改革;结合煤炭工业发展实际,调整优化煤炭税费结构,合理确定煤炭税费总体负担水平;坚持分类指导,统筹考虑改革税收制度和行政性收费制度,完善税费政策体系,将收费行为纳入法律规制的范围,规范政府的财政收入行为;在规范政府税费收入行为的基础上,对煤炭现有的收费项目依据不同情况进行全面清理,实现税费归位的目标,建立“税主费辅”的煤炭税费结构。通过公平、合理的顶层税费制度安排和设计,建立符合社会主义

市场经济要求的煤炭税费体系，形成制度规范、结构优化、社会公平、富有效率的税收制度，充分发挥税收调控经济的职能作用，更大程度发挥市场在资源配置中的决定性作用，提高我国煤炭资源的利用效率，加快煤炭资源全球配置进程，维护煤炭工业经济的平稳运行，提高我国煤炭工业发展的科学化水平。

5.2 煤炭税费改革基本原则

为了促进煤炭行业的健康发展，需要构建合理的、适合我国国情的煤炭税费体制。由于税费体制直接影响到煤炭企业的微观个体的利益，也直接影响到我国整个宏观经济的稳定发展。因此，对煤炭行业税费改革，要明确和坚持煤炭行业税费改革的基本原则。

（1）立足实际，整体推进

煤炭企业税费改革要从煤炭工业实际出发，充分尊重社会经济发展规律和税收分配理论。客观反映一定时期内煤炭工业各方面的实际情况，既不能被某些条条框框所束缚，也不能盲目抄袭别国的税收模式，在此基础上，充分运用科学的知识和技术手段，不断丰富煤炭税收立法理论，完善煤炭税法体系。科学进行煤炭税费的整体规划，整体研究设计各项税费基本框架和格局，建立高效、合理的煤炭税费制度，以适应煤炭工业可持续发展的客观需要。

（2）清费正税，税费归位

以煤炭企业税费趋于公平、合理为着眼点，综合考虑改革税收制度和行政性收费制度。清理现有收费项目，清除不合理、无依据的乱

收费，具有税收性质和功能的收费项目纳入税收体系，减少税费重复交叉，取消不合理收费。进一步完善我国煤炭税费制度体系，建立健全法制规范，促进煤炭税费制度的进一步科学化、现代化。

(3) 因地制宜，分类管理

要从煤炭工业现代化建设全局出发，统筹考虑资源禀赋、环境承载能力和企业差异，因地因时制宜，合理确定分类管理方法和标准，在调查研究的基础上，进一步完善税收管理模式，把煤炭税费改革与区域协调发展、企业和谐发展有机结合起来。

(4) 简化透明，经济效率

简化透明就是要使现行税制更加科学化，符合税收发展的客观规律，对现行煤炭税费或规定在数目上进行简化并控制在适当的范围之内，从内容上进行规范，尽量避免和减少不同税种在同一领域或同一税基上的重叠设置，力求使改革后的税制简单易行，易于操作；在税费总体设计上，严格控制煤炭行业的总体负担水平，增强煤炭工业发展的动力，促进构建新型煤炭工业体系，促进煤炭工业节约发展、清洁发展、安全发展。

(5) 统筹兼顾，着眼全球

煤炭税费改革必须坚持统筹国内国际两个市场，统筹国内煤炭工业发展和对外开放，增强我国煤炭企业充分利用国内外两个市场的能力，提高煤炭工业在扩大开放条件下的国际竞争力和抗风险能力。通过煤炭税费改革，促进煤炭工业发展和现代能源产业体系的建立，确保国家能源安全和煤炭工业平稳运行发展。

5.3 煤炭税费改革的政策建议

(1) 科学确定我国煤炭产业税费负担总体水平

煤炭作为资源性行业，国家应充分考虑煤炭采选业生产经营特点和行业发展规律，以全国工业企业平均税负为依据，参考主要产煤国家的税费水平，统筹煤炭税改和清费，合理确定我国煤炭采选业税费征收比例。建议我国的煤炭产品税负降至全国工业企业平均水平，且税费负担总体水平上限不宜超过 20%。

(2) 推进煤炭增值税改革

鉴于增值税对煤炭行业税费的重要影响，建议煤炭增值税改革如下：合理增加煤炭增值税进项税抵扣的范围，如将采矿权价款、探矿权价款、采矿权使用费、探矿权使用费、矿产资源补偿费等纳入增值税进项税抵扣范围，按 17% 的税率抵扣增值税销项税；将煤矿塌陷补偿、青苗补偿、村庄搬迁及复垦费用支出，比照农副产品按 13% 的税率抵扣增值税销项税；在建筑业“营改增”未实施前，对煤矿生产经营过程中所有井下巷道支出发生的费用，依据会计准则及相关制度，纳入增值税进项税抵扣范围。

(3) 完善资源税改革方案

根据“清费立税”的总体思路，在落实现有煤炭资源税从价计征政策的基础上，进一步完善煤炭资源税方案，建议如下：一是明确将矿产资源补偿费、采（探）矿权使用费、环境恢复治理保证金、“三废”处理费、疏干排水费、“水保”费、水资源费、森林植被恢复费等纳入资源税范围。二是全面清理和取消对煤炭产业的不合理收费，

避免在煤炭资源税从价计征改革过程中增加企业负担。取消煤炭可持续发展基金、煤炭价格调节基金、乡镇煤矿管理费、集运与矿区公路修路费、林业可持续发展基金、煤炭资源地方经济发展费等行政事业性收费。