

新发展阶段背景下矿业权出让 收益制度研究

李刚¹ 栾鹏¹ 姚震²

(1.中国自然资源经济研究院,北京 101149;2.华北科技学院,河北 065201)

内容提要:自2017年实施矿产资源权益金制度改革、开征矿业权出让收益以来,除“金”(出让收益金额)形式或“率”(出让收益率)形式,一些地方对部分战略性矿种的矿业权探索“金+率”(出让收益金额和出让收益率相结合)形式,将矿业权出让收益按矿业权出让环节和采矿阶段分别缴纳。矿业权出让环节以出让收益金额形式体现矿业权竞争取得的机会成本,相对较为合理。但进入采矿阶段以出让收益率形式根据销售金额征收出让收益,与资源税计征方式一致,难以有效解决从价计征本身固有的级差收益调节作用较弱、矿产勘查投资激励不充分和资源利用水平反映不足等问题。进入新发展阶段,随着矿产品供给保障达到新高度,自然资源治理体系和治理能力不断提高,以及绿色发展理念不断深入,应在坚持维护所有者权益、提高资源保障能力、推动行业健康发展、提高资源利用水平等基础上,按照“提高效率、受益公平”的要求,维持从价计征以保障绝对地租,积极探索在采矿阶段按企业利润征收矿业权出让收益,强化级差收益调节作用。

关键词:新发展阶段 资源税 权益金 矿业权出让收益

中图分类号:F812.43 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)05-0106-07

《矿产资源权益金制度改革方案》(国发〔2017〕29号,以下简称“29号文件”)提出,要构建涵盖矿业权出让、占用、开采和治理恢复四个环节,包括矿业权出让收益、矿业权占用费、资源税、矿山环境恢复治理基金的矿产资源权益金制度体系。《矿业权出让收益征收管理暂行办法》(财综〔2017〕35号,以下简称“35号文件”)规定,矿业权出让收益体现国家矿产资源所有者权益,原则上通过出让金额形式征收。对属于资源储量较大、矿山服务年限较长、市场风险较高等情形的矿业权,可探索通过出让收益

率的形式征收。“29号文件”“35号文件”发布后,各地纷纷出台矿业权出让收益征收管理实施办法,提出采用“金”(出让收益金额)或“率”(出让收益率)形式征收。此外,广东、四川在钾盐矿业权出让过程中,探索“金+率”(出让收益金额和出让收益率相结合)形式,矿业权出让收益按矿业权出让环节和采矿阶段分别缴纳,其中,矿业权出让环节出让收益以出让金额形式按照市场竞争形成的成交价确定,竞得人签订合同后一次性缴纳;进入采矿阶段的出让收益以出让收益率形式缴纳,采矿阶段出让收

〔收稿日期〕2022-06-29

〔作者简介〕李刚,研究员,应用经济学博士,研究方向为自然资源非税收入管理研究;栾鹏(通讯作者),副研究员,研究方向为自然资源经济;姚震,研究员,研究方向为资源产业经济、应急管理。

益=矿产品年度销售收入×出让收益率。

“29号文件”“35号文件”印发以来,引起社会各界关注,特别是在矿业权出让收益的法律依据、征收方式、征收标准以及与资源税的关系等方面出现一些异议。2022年“两会”期间,全国政协委员宋鑫提交的《尽快出台矿业权出让收益率有关政策》认为,对黄金等高风险矿种,以收益金额为主的征收形式,可能导致所有者权益难以保障,建议在开采阶段依据矿产品销售收入以收益率为主要形式征收矿业权出让收益,并扣除企业自行出资部分的投资收益。李刚(2019)^[1]、魏笑甜(2020)^[2]等建议,考虑探矿阶段风险性和资源储量不确定性,为全面维护国家矿产资源所有权益,应当支持地方探索“金”(出让收益金额)、“率”(出让收益率)、“金+率”(出让收益金额和出让收益率相结合)等形式征收矿业权出让收益。当前,我国已全面开启建设社会主义现代化国家新征程,矿产资源权益金制度面临新的形势和要求。积极探索完善矿产资源权益金制度体系,对维护矿产资源国家所有者权益,保障国家矿产资源安全,推进矿产资源节约集约利用,推动矿业高质量发展具有重要意义。

一、新发展阶段矿业权出让收益制度改革要求

(一)提高矿产资源保障能力

矿产资源是经济社会发展的重要物质基础,为国民经济持续健康发展提供了重要保障。我国是矿产资源大国和矿产品生产大国,但随着经济社会的快速发展,正在快速从矿业大国发展为矿产品消费大国,资源供需矛盾日益突出。我国原油、铁矿石、铜、镍、大豆等大宗商品对外依存度较高,国内价格走势跟随国际价格,相关系数较高;煤炭自给率较高,受外部冲击较小,国内价格相对稳健。当前,全球经济形势与政治形势正在发生深刻调整,地缘政治、贸易冲突、局部战争等对全球矿产资源供给造成较大的冲击。特别是2021年8月以来,在供给紧缺和需求旺盛的双重作用下,全球天然气价格一路飙升,进而出现煤炭、石油的紧张,并导致天然气、煤炭、原

油价格连创新高,对我国物价水平、下游行业发展、金融市场稳定等产生了影响。能源和矿产安全在“六保”目标中居于基础性地位,对国计民生具有全局性、战略性。因此,2021年中央经济工作会议将“正确认识和把握初级产品供给保障”列为新发展阶段我国面临的新的重大理论和实践问题之一。矿产资源权益金制度改革,要在构建国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中,在世界百年未有之大变局加速推进的进程中,准确把握新发展阶段要求,充分考虑矿业周期影响,根据矿产品价格国际化程度高、价格波动大、涨跌难预测、市场风险大的特点,合理引导和调控行业盈利预期,促进行业投资平稳,引导投资国家战略性紧缺矿产,提高资源保障能力。平等保护各类矿产资源资产产权主体合法权益,充分考虑企业勘查投入成本,保障矿业企业勘查投资收益和企业经营回报,调动社会资本投资矿产资源勘查开发的积极性。

(二)践行绿色发展理念

党的十八大以来,在习近平生态文明思想的指引下,我国逐步建立矿产资源开发利用水平调查评估制度,不断推动绿色勘查和绿色矿山建设,矿产资源开发利用水平不断提高,矿山规模化集约化程度逐步提升。然而,与国际先进水平相比,我国资源利用效率依然偏低,用地、用能、用水效率等方面都还有不小差距,矿产资源税费制度改革还不完善,尚未形成与市场价格挂钩的动态调整机制,与资源开发利用水平衔接不够,难以有效促进资源节约与综合利用。因此,矿产资源权益金制度改革,要深入贯彻落实节约优先方针,推进资源全面节约和循环利用,促进资源配置方式、管理方式、利用方式的根本性转变。推动形成绿色开发方式,全面节约和高效利用资源,引导激励经济合理利用低品位矿,综合利用复杂共伴生矿,回收利用尾矿、废水及固体废弃物,加强对采富弃贫、采易弃难等资源浪费现象的调控力度,督促企业履行社会责任和义务。

二、我国矿业权出让收益相关制度演化

改革开放以来,我国矿业权出让收益相关制度

在实践中不断摸索,其制度体系、征收目的、计征方法等始终处于不断调整完善的过程。

(一)资源税:从级差调节到普遍征收

为适应国营企业“利改税”和全国工商税制改革的发展需要,1984年国务院颁布实施了《中华人民共和国资源税条例(草案)》,针对原油、天然气和煤炭三类企业,根据应税产品的销售收入利润率,按照超率累进税率计算缴纳资源税。然而,受1985年钢材、水泥等建筑材料轮番涨价,以及企业财会制度变化等因素影响,矿产品销售利润率不断下降。为稳定资源税收入,1986年财政部先后发布《关于对原油、天然气实行从量定额征收资源税和调整原油产品税税率的通知》《关于对煤炭实行从量定额征收资源税的通知》,将资源税改为从量定额征收。1993年国务院发布了《中华人民共和国资源税暂行条例》,明确对原油、天然气、煤炭、黑色金属矿原矿、有色金属矿原矿、其他非金属矿原矿和盐七类按矿产品开采量征税,且为每一课税矿区规定了适用税率。2010年5月,中共中央、国务院决定在新疆率先进行资源税费改革,将原油、天然气资源税由从量计征改为从价计征。2011年,原油、天然气资源税从价计征改革在全国推行。2014年起,非油气矿产从价计征改革加快推进,从能源矿产煤炭到保护性开采矿产稀土、钨和钼,再到21种资源品目和未列举名称的其他金属、非金属矿。2019年8月26日,第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议正式通过《中华人民共和国资源税法》(第33号主席令),规定对能源矿产、金属矿产、非金属矿产、水气矿产和盐等五大类164个税目征收资源税。资源税一般实行从价计征,应纳税额按照应税产品的销售额乘以具体适用税率计算。

可见,资源税在1984年设立之初,主要针对原油、天然气和煤炭三类企业采用“超额累进征收”,体现矿产资源级差收益。1986年改为从量定额计征后,但只对资源条件好、盈利多的大庆、胜利等油田,以及30个煤矿征收,实际上一定程度上仍体现级差收益。1993年针对七类矿产品普遍实行从量定额征收后,级差收益调节作用不断弱化。2010年逐

步开展从价计征改革后,实际已主要体现绝对地租,固定税率基本难以反映资源禀赋、开采条件等差异。

(二)矿产资源补偿费:性质始终存在争议,功能与资源税趋同

党的十一届三中全会以后,随着经济体制改革与发展进程加快,无偿开采矿产资源弊病日益凸显,不仅造成了国有财富大量流失,而且助长了乱采滥挖、争抢浪费资源等诸多混乱现象,矿业秩序一度相当混乱。1986年公布的《矿产资源法》明确规定,“矿产资源属于国家所有”“国家对矿产资源实行有偿开采,开采矿产资源必须按照国家规定缴纳资源税和资源补偿费”。1994年国务院发布了《矿产资源补偿费征收管理规定》(国务院令150号),明确对已发现并探明储量的153种矿产资源,按照矿产品销售收入一定比例计征矿产资源补偿费,且费率依据矿种而有所差异,大致范围在0.5%~4%,平均费率1.18%。按照国务院令150号,征收矿产资源补偿费的目标是“为了维护国家对矿产资源的财产权益”。然而,自1994年征收以来,关于矿产资源补偿费的性质始终存在争议,财政部门更是将其列入行政事业性收费。2010年以来,随着资源税从价计征改革推进,矿产资源补偿费和资源税在性质、作用和征收方式上已基本趋同,违背了起初税费并存的立法原则,影响了各自功能发挥,不但加重了企业负担,增加了行政成本,而且也不利于维护国家矿产资源所有者权益。因此,在“清费立税”背景下,自2014年起,陆续将矿产资源补偿费率降为零且并入资源税。

(三)探矿权采矿权价款到矿业权出让收益:从单一投资收益到体现投资和所有者双重属性

中华人民共和国成立以来,由国家财政出资,地勘单位勘查探明了一大批矿产地。按照“谁投资,谁收益”的原则,国家在出让这类矿产地时理应获得合理投资报酬,这实际上是对国家作为投资者利益的补偿^①。1996年修改后的《矿产资源法》和之后出台的配套法规,明确出让国家出资探明矿产地的探矿权采矿权,要缴纳探矿权采矿权价款。探矿权

采矿业权价款的征收应同时满足“国家出资(包括中央财政出资、地方财政出资和中央财政、地方财政共同出资)”“探明矿产地”“通过招标、拍卖、挂牌等市场方式或以协议方式出让”三个条件,但在后来实践中,随着招拍挂竞争性出让方式的普及,不管有没有国家出资的区块只要能卖出价格,就会形成价款。探矿业权采矿业权价款出现了“异化”“扩大化”现象和“挤占效应”^[3],不仅反映国家投资矿产地的投资收益,而且体现国家对矿产资源所有者权益。对此,学术界逐步形成了“扩张论”^[4-5]“法定论”^[6-7]和“退出论”^[8-9]三种观点。其中,“扩张论”主张顺应矿业权价款“异化”或者“扩大化”的现实,以新的制度设计重新理顺矿产资源勘查开发的利益分配关系;“法定论”认为应当正本清源,坚持探矿业权采矿业权价款应当满足的法定条件;“退出论”主张探矿业权采矿业权价款具有特殊性和阶段性,应该在完成使命后退出而非进一步修改完善。2017年,国务院印发《矿产资源权益金制度改革方案》,将探矿业权采矿业权价款调整为矿业权出让收益,明确其经济内涵既包括国家投资矿产地的投资收益,也体现国家对矿产资源的所有者权益,实际是采用“扩张论”方式解决探矿业权采矿业权价款“异化”“扩大化”的问题。

三、矿业权出让收益征收面临的挑战

“29号文件”明确了矿业权出让收益、矿业权占用费、资源税、矿山环境恢复治理基金的矿产资源权益金制度体系,对于矿业权占用费、矿山环境恢复治理基金,应该按照规定逐步建立和完善,但对于矿业权出让收益和资源税,特别是矿业权出让收益的征收形式和计征方法,很多人认为还需要进一步深入研究调整。因此,理清矿业权出让收益征收形式之间的逻辑关系,深入分析存在的突出矛盾和问题,有助于深化矿产资源权益金制度改革。

(一)不同阶段的矿业权出让收益征收形式比较

现阶段,矿业权出让收益包括“金”(出让收益金额)“率”(出让收益率)“金+率”(出让收益金额和出让收益率相结合)等征收形式。其中,“金”主要采用

市场竞争(招标拍卖挂牌)确定征收金额,在矿业权出让阶段一次性确定;“率”采用从价计征(按照销售收入一定比例)确定征收金额,进入矿产资源开采阶段后征收;“金+率”将出让收益金额与出让收益率两种征收形式相结合,矿业权出让收益在矿业权出让环节和开采阶段分别缴纳。一般来说,不同阶段采取的矿业权出让收益征收形式具有各自的优缺点。

1. 出让阶段。在矿业权出让阶段,采用“金”的形式征收矿业权出让收益,计征方式简单,征收成本低,然而,对于储量规模较大或勘查风险较高的矿业权,从评估技术、企业负担、政府财政收入、矿业权出让等角度都面临许多突出问题和矛盾:一是从评估技术角度,按照《矿业权出让收益评估应用指南(试行)》规定,矿山服务年限超过30年的,评估计算的服务年限按30年计算。因此,对于储量规模较大的矿业权,一次性确定较为困难,且不够合理。例如,矿产品价格波动具有周期性,在评估实践中采用3-5年的矿产品价格平均值大多难以体现一个周期内的均衡价格,更无法作为未来30年的矿产品价格均衡价格。按照普华永道2018年公布的《Mine 2018 Tempting times》,世界40家最大矿山企业15年的资产回报率为12%,而评估中大多选取为8%,相对较低。二是从企业负担角度,由于矿业权出让收益金额往往较大,当市场行情较好的时候,矿业权人对于分期缴纳没有异议。当矿产品价格低迷时,即使按照首次缴纳20%的规定执行,矿业权人的财务负担也相对较重,难以承受。三是从国家权益维护角度,以出让收益金额形式一次性确定矿业权出让收益,容易造成现任政府透支未来政府收入、当代人透支后代人的资源收益,诱发地方政府“以矿生财”“寅吃卯粮”等短期行为,不利于维护“代际公平”。四是从矿业权出让角度,若采取“资源一次划定、分期分段出让”的方式,对企业动用资源储量的监管要求较高,且与《矿业权出让制度改革方案》提出的“全面推进矿业权竞争性出让”的原则相违背,与29号文件提出的“矿业权出让收益在出让时一次性确定”的要求相抵触。五是从矿产资源勘查角度,对风险较高的探矿业权,探矿业权区域内资

源储量“有没有、有多少、可采多少”，均是未知数。以出让收益金额形式征收探矿权出让收益，对于绝大多数找不到矿的探矿权人来说无疑雪上加霜，会放大找矿风险，抑制社会资金投入探矿的积极性。同时，对于空白区的探矿权，如果发现优质矿产，国家将丧失分享矿产资源的权利。

2.开采阶段。开采阶段涉及“率”和“金+率”两种征收形式。对于采取“率”（出让收益率）的形式征收而言，其优点在于：可在很大程度上解决价值评估不合理、企业负担重、财政收入不平衡等问题，在一定程度上降低企业获取矿业权成本。但矿业权出让阶段无须缴纳矿业权出让收益，在无成本进入的条件下竞争采矿阶段的收益率，容易造成矿业权人在矿业权出让过程中非理性竞争，形成市场泡沫，且企业后期经营风险更不可控，影响矿业权市场配置效率和行业健康发展。对于采取“金+率”（出让收益金额和出让收益率相结合）的形式征收而言，其优点在于：更加符合全面实行矿业权招拍挂出让的原则。单单以出让收益率的形式征收探矿权出让收益，实际是以申请在先方式取得探矿权，与全面实行矿业权招拍挂出让的原则相违背，容易造成矿业权人非理性竞争，形成市场泡沫，影响矿业权市场配置效率和行业健康发展。对于勘查风险较高的探矿权，采用出让收益金额与出让收益率相结合的形式征收矿业权出让收益，是对出让收益率形式征收的完善，地方在实践中探索积极性较高。但是，“金+率”的征收形式，只是解决目前现有社会反映突出问题的权宜之计，我国矿产资源税费制度体系一些固有的矛盾仍没有解决。

（二）矿业权出让收益从价计征改革后面临的突出问题

上述矿业权出让收益征收形式，“率”（出让收益率）“金+率”（出让收益金额和出让收益率相结合）都是在开采阶段采用从价计征方式，按照销售收入的一定比例征收。如上所述，从价计征有一定的合理性，但也存在一些深层次问题，可能会引起矿业权出让收益和资源税重复交叉的质疑，且难以有效解决从价计征本身固有的资源利用水平反映不足、级差收益调节作用较弱和地质勘查投资激励

不充分等问题。

1.税费征收重复交叉。矿产资源权益金制度改革前，矿产资源补偿费和资源税都在矿产资源开采环节征收。行业协会和矿山企业普遍认为，国际上，矿产资源所有者权益的实现方式有所差异，有的叫权益金（Royalty），有的叫开采税（Mining Tax），有的叫资源税（Mineral Resources Tax），但无论如何翻译，其内涵都是一样的，体现矿产资源所有者权益。在我国，资源税的叫法并不妨碍其所有者权益的性质^[10]，而矿产资源补偿费属于行政事业性收费。最终，在“清费立税”的背景下，矿产资源补偿费并入资源税。矿产资源权益金制度改革后，矿业权出让收益和资源税虽然属于不同征收环节，但不少行业协会、法律仍坚持，资源税和矿业权出让收益皆体现矿产资源所有者权益，两者在一定程度上存在税费重叠、功能交叉的问题。现阶段，矿业权出让收益按探矿权阶段和采矿权阶段分别缴纳，类似之前“探矿权采矿权价款”与“矿产资源补偿费”的结合体，在采矿权阶段与资源税征收方式一致，可能又会进一步加剧各方对两者重复征收、功能交叉质疑。

2.难以有效维护国家权益。矿产资源权益金制度改革前，我国矿产资源开采税费（矿产资源补偿费和资源税）主要采用从量计征（按照开采量定额征收）和从价计征（按照销售收入定率征收）。改革后，资源税按照从价计征，而以出让收益率形式征收的矿业权出让收益实际也属于从价计征。相比从量计征，从价计征实现了资源收入与资源价格挂钩，资源价格上涨时收入增加，资源价格降低时收入减少。然而，在采矿阶段采用从价计征，主要依据矿产品产量和矿产品价格两个因素确定，较少考虑资源禀赋、矿石品位、开采条件、运输距离等成本差异，难以准确反映资源资产真正价值和所有者权益变化，不利于真正维护国家对矿产资源所有者权益。特别是矿产品市场周期性强、价格波动较大，价格高涨、行业景气度高时，从价计征难以有效调节超额利润，被公众诟病所有者权益流失；价格低落、行业景气度低时，从价计征无法有效降低企业税负，被企业诟病税费负担过重影响行业发展和资源

安全。因此,无论处于行业波峰还是波谷,都会陷入被评价为税费制度不完善的困境。

3.难以有效激励矿产勘查投资。近年来,国内大部分战略性矿产勘查开采难度不断增加,矿石品位等技术经济指标持续下降,加之地质环境恢复治理、矿山安全建设、征地补偿等成本显著上升,导致国内战略性矿产勘查开采利润空间大幅压缩,矿业领域投资意向逐渐向海外市场转移。面对资源安全的紧迫形势,党中央、国务院多次作出重要指示,要求大力提升战略性矿产勘查开发力度,保障我国能源资源安全。然而,现阶段,国内矿产资源勘查投入连续下降,找矿勘查新立探矿权项目急剧萎缩。采矿权阶段根据销售收入征收出让收益,无法反映企业勘查投入成本和合理回报,难以有效保障矿业权人勘查投资收益,不利于调动社会资本投资矿产勘查的积极性。

4.资源利用水平反映不足。我国是世界上矿产资源种类齐全、储量丰富的少数国家之一,但矿产资源禀赋较差,贫矿多富矿少,低品位难选冶矿石所占比例大;大型超大型矿床少,中小型矿床多;单一矿种的矿床少,共生矿床多;大宗矿产探明储量有限,新兴关键矿产家底不清。从以往矿产资源补偿费征收实践看,从价计征难以反映资源储量消耗和资源利用率水平,可能造成“采富弃贫、采优弃劣、采易弃难、选主弃富”等资源浪费问题,不利于资源节约集约和综合利用。

四、改革建议

矿产资源权益金制度改革 40 年的经验表明,必须树立自然价值和自然资本的理念,坚持国家对矿产资源的所有者权益,遵循自然规律和经济规律,保持与经济社会发展进步相协调。当前,我国社会主义现代化建设进入新发展阶段,矿业权出让收益制度改革绝不能故步自封、因循守旧,停留于机械地修修补补,将征收形式由出让收益金额调整为出让收益率,或简单回到过去,在矿业权出让环节以出让金额形式征收的基础上,进入采矿阶段再实行从价计征,矿业权出让收益演变成类似矿产资源权益金制度改革之前的“探矿权采矿权价款”与“矿

产资源补偿费”的结合体,这些改革终究难以摆脱以往矿产资源补偿费“众口铍金,积毁销骨”的尴尬地位,难以有效克服改革前“税费功能定位不清晰”“从价计征级差调节作用较弱”等固有矛盾和问题。随着我国发展进入新发展阶段,必须充分考虑国内外环境发生的深刻变化,坚持目标导向、问题导向,不断解放思想、勇于创新,借鉴发达国家相关经验,适当提前谋划,构建利润型出让收益征收制度,努力形成目标明确、功能清晰、高效协同矿产资源权益金制度体系。

(一)改革思路

我国矿产资源种类丰富,不同矿种自然属性和经济技术特征差异较大,可以根据不同资源特点,采取差别化的税费征收方式。

1.对于石灰岩、砂岩、天然石英砂、粘土、页岩等,矿产资源勘查风险低或规模较小的矿产,一次性按金额确定矿业权出让收益较为方便,可继续按照现行规定执行。在出让环节采取竞争性方式一次性确定出让收益,由市场主体根据市场情况自行评估报价,这里面既包含机会成本又包含了部分所有者权益。在进入开采环节后,资源税继续根据销售收入征收,确保国家矿产资源所有者收益。

2.对于资源储量大、矿山服务期限长、市场风险较高的矿业权,应按照“提高效率、受益公平”^[12]的要求,积极探索按利润的征收形式,即对新出让的矿业权,出让收益在出让环节和开采阶段分别征收。在矿业权出让环节采用市场竞争方式,以收益金额形式征收出让收益,体现竞争成本和国家投资收益。在开采阶段根据销售利润率超额累进征收出让收益,更好地实现对高利润项目级差调节,保障企业税负相对公平。同时,矿产资源开采环节维持资源税从价计征的征收方式不变,确保国家实现矿产资源所有者基本收益。

(二)配套制度设计

按照销售利润率超额累进征收矿业权出让收益,是指对矿山企业超过一定水平所获得的超额利润按比例征收出让收益,主要涉及计征基础、计征标准和减免措施,初步考虑如下:

1.计征基础。按照销售利润率超额累进征收出让收益就是以资源开采本身产生的收益为计征基础,但需要明确相应的独立财务核算指标与体系。从国外实践看,按利润征收权利金的具体方法存在差异。如加拿大各地区开采税(或权利金)在计算应税收入时,一般可以扣除采选冶的生产成本和至少100%的勘探成本。大多数地区甚至还可扣除选冶补贴,但不允许扣除矿业权的利息、损耗和成本。这实际是一种特定化的所得税,只不过使用的收入和扣减方案与联邦所得税有所不同^[1]。为提高征收便捷性,我国矿业权出让收益可将采矿企业的销售利润作为计征基础,较之资源税,更能够强化级差调节作用。

2.计征标准。超额累进收益率以销售利润率划分征收级距,分别规定相应的差别收益率,相对比例每超过一个级距的,对超过的部分就按高一级的收益率计算。从国外实践看,由于按利润征收权利金需在销售收入中扣除相关成本费用,因此,计征标准大多高于从价计征,如加拿大的开采税(或权利金)率一般在10%以上,且采用累进制,应税收入越高,计征税率越高。对于我国矿业权出让收益计征标准,可遵循以下原则,一是保障投资收益。考虑到三次产业的差异性,以工业企业平均销售利润率作为社会平均回报,低于社会平均回报的企业不缴纳矿业权出让收益,对企业投资、市场供需、下游产业发展、宏观经济等影响冲击更小;二是保证受益公平。对超过全国规模以上工业企业平均销售利润率的超额利润按照超率累进征收,保障企业受益与负担相对称,提高调节效率;三是提高征管效率。实际操作过程中,简化超额累进结构设计,合理设置利润率级距和相应的收益率,以便于计算缴纳和征收管理,提高实操效率。

3.减免措施。自然资源是天然存在的,但并不是所有的自然资源资产都是现成存在的。通常情况下,矿产资源资产需要有一个寻找、查明和开采的特定生产过程。因此,在联合国、主要市场经济国家以及转型经济国家的产业分类中,除采选经济活动外,明确将矿产勘查划归矿业进行管理,对矿产资源勘查制定了一系列的税收优惠和激励措施。例

如,加拿大实行权利金减免、资本成本补贴、勘查开发费用抵扣^[2]等,带动了大量社会矿产勘查投入,降低企业经营风险。因此,我国应积极探索矿业权出让收益征收与开发利用水平挂钩,督促企业提高资源利用水平;健全矿业权出让收益减免政策,鼓励矿产资源节约与综合利用水平;制定符合国际惯例的税收优惠、勘查抵扣等政策,引导社会资金投入商业性矿产勘查,建立多元化资金投入机制。

参考文献:

- [1] 李刚,李勇.关于完善矿业权出让收益制度的政策建议[J].中国矿业,2019,28(1):27-30.
- [2] 魏笑甜.我国矿业权出让收益计征方法探析[J].财政科学,2020(8):61-68.
- [3] 中华人民共和国国土资源部.国土资源事业改革发展三十年[M].地质出版社,2008.
- [4] 李刚.基于资源租金的矿产资源权益金理论与计征方法研究[D].中国地质大学(北京),2016.
- [5] 谢贵明.矿业权价值和矿业权价款初步研究[J].中国国土资源经济,2016,29(5):31-38.
- [6] 康伟,袁燕燕.如何理解矿业权价款的经济内涵[J].中国国土资源经济,2007(6):35-37+48.
- [7] 王希凯.矿业权有偿取得不是矿产资源有偿使用——矿产资源有偿使用的收取标准必须到位[J].中国国土资源经济,2012,25(4):4-8+54.
- [8] 文正益.矿业权价款只是国家出资勘查资本权益的回报——对矿业权价款制度扩大化的思考及建议[J].中国国土资源经济,2012,25(4):9-11+54.
- [9] 彭一伶,康纪田.论矿业权价款的虚无性——兼与王希凯先生商榷[J].中国国土资源经济,2012,25(10):16-18+11+54.
- [10] 施文泼,贾康.中国矿产资源税费制度的整体配套改革:国际比较视野[J].改革,2011(1):5-20.
- [11] 蓝颖春.理顺矿业改革思路要从产业定位开始——访原地质矿产部副部长张文驹[J].国土资源,2013(10):20-24.
- [12] 欧文汉.改革完善政府非税收入管理[J].财政研究,2013(7):18-22.
- [13] 奥托,胡德胜.矿业特许税费[M].北京大学出版社,2013.
- [14] 席焱,袁国华.加拿大矿产勘查开发激励政策及其启示[J].国土资源情报,2021(9):35-43.

【责任编辑 高志鹏】