

# 中美煤炭矿山税费负担比较研究

王 昆

**摘 要:**以怀俄明州为例,对美国、中国煤炭矿山主要税费负担,从向所有者支付取得开发权的对价和向政府缴纳的税费两个方面进行梳理,利用公开发布的《环境影响评价报告》和《矿业权价款评估报告》的数据,对近年来两国政府出让的煤炭采矿权项目的税费负担进行测算,进而得出四点结论和启示:一是中美煤炭税费体系各有特点,征收机制差异较大。美国税费体制比中国更具灵活的动态调整机制和更强的调节功能。二是两国煤炭矿山税负水平大体相当,美国占吨煤价格 39%,中国占 31%。中国企业减负和苦练内功同等重要。三是税费负担结构差异显著,美国联邦政府作为煤炭资源所有权人获得的财产收益占总税负 58%,中国仅占不到 10%,应强化矿产资源所有人的职能,逐步增加资源财产性收益比例,减少动用国家强制征税权,降低税性收入比例。四是美国煤矿建设前取得开发权要支付的对价占吨煤价格超过 10%,远高于中国的 2%。在市场条件下,所有权人和开发商都会追求各自利益最大化作出理性选择。

**关键词:** 税收政策; 税费体系; 税费负担

**中图分类号:** F810.422 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2014)06-0023-07

税收政策是宏观经济政策的重要组成,是促进各产业持续健康发展的重要政策工具。长期以来,煤矿企业税费负担问题一直是管理部门、产业界和学界关注和争论的焦点,大体上三种观点:一是“负担过重论说”。认为我国煤炭企业税负过高,不利于煤炭行业健康发展;二是“暴利说”。认为煤炭开发反映生态环境成本不充分、税负低,存在不合理暴利;三是“立税清费说”。认为煤炭税负结构不合理,资源税偏低,行政性收费过多过高,应当取消各种行政性收费,调高资源税,取消矿产资源补偿费。中国和美国同为经济大国、能源消费大国和煤炭生产大国,煤炭工业在经济社会发展中具有重要地位,对比分析两国煤炭矿山税负水平及其结构,对完善我国煤炭矿山的税负制度,促进煤炭工业持续健康发展,具有重要借鉴意义。

## 一、中美煤炭资源和开发利用基本情况

中国、美国煤炭资源丰富,美国煤炭开发利用条件好于中国。根据英国石油公司的统计数据,中国煤炭储量 1 145 亿吨,占全球的 13.3%,居世界第三位;美国为 2 372.95 亿吨,占 27.6%,居世界第一位<sup>①</sup>。美国煤炭资源主要分布在 25 个州、3 大地区:阿巴拉契亚、中部和西部地区。煤种主要包括:无烟煤 (1.6%)、烟煤 (51.0%)、次烟煤 (38%)、褐煤 (9.47%)。无烟煤主要分布在阿巴拉契亚地区和宾夕法尼亚州,烟煤主要分布在阿巴拉契亚地区和中西部,次烟煤主要分布在科罗拉多州、怀俄明州、新墨西哥州、华盛顿州和阿拉斯加州。褐煤主要分布在德克萨斯州、北达科他州和蒙大拿州<sup>[1](P15-22)</sup>。美国煤炭资源开发条件优越,适合露天开采的占 32.7%,远高于中国的 7%<sup>[2](P119)</sup>。

**作者简介:**王昆,工学博士,中国地质大学(北京)地球科学与资源学院特约研究员(北京 100812)

<sup>①</sup> 参见 BP *Statistical Review of World Energy* 2013, <http://www.bp.com/en/global/corporate/about-bp/energy-economics/statistical-review-of-world-energy-2013.html>。

中美都是煤炭生产大国, 分别居世界第一位和第二位。美国煤炭产量从 1998 年达到 10.14 亿吨后, 产量一直稳定在 10 亿吨左右。近年来, 受天然气价格下降、环保部实施《汞和空气有毒物质标准》法规, 以及全球经济疲软带来的出口下降等因素的影响, 美国煤炭产量连续 4 年在 10 亿吨以下, 2012 年煤炭产量降至 9.22 亿吨, 为 1994 年来的最低水平。怀俄明州煤炭产量约占全美 40%, 是煤炭产量最大的州。中国从 1985 年开始煤炭产量超过美国, 成为第一产煤大国, 之后一路强劲增长, 2012 年煤炭产量 36.5 亿吨, 占世界的 46.4%。1981 年以来美国和中国煤炭年产量情况如表 1 所示<sup>①</sup>。

煤炭消费在两国能源消费中占有重要的地位, 中国煤炭在能源结构中的比例远高于美国。煤炭是中国主体能源, 在一次能源消费中占 70% 左右。美国煤炭在一次能源消费量中约占 22%<sup>②</sup>, 92% 以上用于发电。由于页岩气的规模开发, 天然气价格下降, 天然气发电逐渐增多, 美国煤炭在发电中的份额从 2007 年的 50% 减少到 2012 年 37%, 但仍然是电力的最大来源<sup>③</sup>。

表 1 1981—2012 年美国和中国煤炭年产量及市场份额  
(产量单位: 亿吨)

年度	世界煤炭产量	美国煤炭产量及市场份额		中国煤炭产量及市场份额	
		产量	份额/%	产量	份额/%
1981	38.36	7.47	19.5	6.22	16.2
1982	39.80	7.60	19.1	6.66	16.7
1983	39.87	7.10	17.8	7.15	17.9
1984	41.91	8.13	19.4	7.89	18.8
1985	44.41	8.02	18.1	8.72	19.6
1986	45.48	8.08	17.8	8.94	19.7
1987	46.50	8.33	17.9	9.28	20.0
1988	47.55	8.62	18.1	9.80	20.6
1989	48.38	8.90	18.4	10.54	21.8
1990	47.40	9.34	19.7	10.80	22.8
1991	45.57	9.04	19.8	10.87	23.9
1992	45.19	9.05	20.0	11.16	24.7
1993	43.96	8.58	19.5	11.51	26.2
1994	44.84	9.38	20.9	12.40	27.7
1995	46.05	9.37	20.3	13.61	29.5
1996	46.80	9.65	20.6	13.97	29.8
1997	47.31	9.89	20.9	13.88	29.3
1998	46.52	10.14	21.8	13.32	28.6
1999	46.38	9.98	21.5	13.64	29.4
2000	47.01	9.74	20.7	13.84	29.4
2001	49.18	10.23	20.8	14.72	29.9
2002	49.61	9.93	20.0	15.50	31.3
2003	53.15	9.72	18.3	18.35	34.5
2004	57.25	10.09	17.6	21.23	37.1
2005	60.50	10.26	17.0	23.50	38.8
2006	63.58	10.55	16.6	25.29	39.8
2007	65.89	10.40	15.8	26.92	40.8
2008	68.22	10.63	15.6	28.02	41.1
2009	69.01	9.75	14.1	29.73	43.1
2010	72.52	9.84	13.6	32.35	44.6
2011	76.92	9.94	12.9	35.16	45.7
2012	78.65	9.22	11.7	36.50	46.4

## 二、煤炭开发税费负担包括的范围和归类方法

中国和美国税收制度差异很大。在中国, 税收政策由中央政府统一制定, 中央和地方实行分税制。煤炭生产企业涉及中央规定的税费有资源税、增值税、教育费附加、城市建设维护税、企业所得税、房产税、城镇土地使用税、车船使用税、印花税、耕地占用税等税种。尽管税收政策总体上由中央政府统一制定, 但在实际上一些煤炭资源大省也出台了地方收费项目, 名称和征收标准不一, 大部分为煤炭价格调节基金, 有的称为可持续发展基金。

在美国, 联邦与州均有税收立法权和征管权。联邦税以个人所得税、社会保险税、公司所得税为主, 此外还有遗产税与赠与税、消费税、暴利税、印花税等。地方税收主要来自交易税、所得税和财产税。据不完全统计, 美国各级政府基于社会管理的职能共开征 80 多个税种<sup>[2](P162)</sup>。由于美国各州在税收政策上有很大的自主权, 不同州之间的税种、税率差异很大, 难以一概而论。限于研究力量, 本文仅选择怀俄明州进行比较。怀俄明州是美国煤炭的主要产地, 占全美煤炭产量的 40%, 大体相当于中国山西加上陕西两个煤炭大省产量占中国的份额, 在讨论煤炭税费问题上, 有一定代表性。

① 参见 BP Statistical Review of World Energy 2013, <http://www.bp.com/en/global/corporate/about-bp/energy-economics/statistical-review-of-world-energy-2013.html>。

② 参见 British Petroleum Company, Ltd. BP Statistical Review of World Energy, <http://www.bp.com/statisticalreview>, June 2012。

③ 参见 [http://www.eia.gov/energy\\_in\\_brief/article/role\\_coal\\_us.cfm](http://www.eia.gov/energy_in_brief/article/role_coal_us.cfm)。

中美煤炭企业的税负涉及的项目繁多，由于税制的差异，难以一一对应，为了便于比较，我们把涉及的税负归集成两个方面：一是为取得开发权向资源所有者支付的对价。二是向政府缴纳的税费。前者产生的基础是资源所有权，在中国，宪法规定矿产资源国家所有，所有权人是唯一的。在美国，矿产资源所有权是多元的，分属私人、联邦、州、印第安人。后者产生的基础是国家公共管理职能，与资源所有权无关。前者只和所有权人发生关系，是财产权让渡，是有偿的交换。后者是国家以其政治权利，通过立法，强制、无偿的征收行为，无论国家是否有资源的所有权。在中国两者常常不加以区分，因为国家既是资源的所有者，又是社会管理者，在美国两者则很容易区分。对一些非主要税种和收费由于占成本支出比例较小，不列入比较范围。

同时为了保持对比口径一致，对于三类企业支出，对等没有计入。一是社会保险类的支出。二是政府强制规定专项提取、专款专用、企业所有的支出。如美国煤矿缴纳的各类保证金。中国煤矿缴纳的矿山地质环境治理恢复保证金、土地复垦保证金，提取的安全费、维简费、井巷工程基金、转产发展基金等。三是属于开采环节以外流环节的其他收费，如铁路建设基金、港口建设基金等。

### 三、美国煤炭开发的税费负担：以怀俄明州为例

#### （一）向煤炭资源所有权人支付的对价

美国的土地和矿产所有权相对较复杂，分别归私人、联邦、州、地方及土著所有。地表权和地下权有的统一，有的则分属不同的主体。就煤炭而言，美国西部各州煤炭资源所有权主要归联邦所有，除了少数情况，联邦同时也拥有地表权。而东部各州地表权和地下权主要归私人所有。州政府所有煤炭资源和联邦政府的管理方式大体类似。本文主要分析煤炭资源归联邦所有的情况下的对价制度。根据美国 1920 年《矿产租赁法》，联邦公有土地上煤炭、石油、天然气等矿产只租不卖，以和承租人签订租约的形式让渡开发权。1976 年国会认为租赁煤炭没有给公众公允回报，通过《煤炭租赁修正法案》规定所有公有土地上的煤炭租约一律实行公开竞争出让（现有煤矿扩界和 1976 年前取得的探矿权可优先获得煤炭租约除外）。煤炭企业为了取得煤炭资源开发权向联邦政府支付的对价，包括三部分：

1. 红利 (Bonus)。红利是指因煤炭资源所有权获得的，超出权利金和租金以外的价值，是采矿租约人为获得采矿租赁权支付的一部分对价<sup>①</sup>。联邦土地管理局在竞争出让煤炭租约前，评估煤炭租约的公允市场价值，不低于评估价且出价最高的竞争者取得租赁权。根据美国联邦法律 (30USC Sec. 201)，在任何一个年度，内政部长拿出的租约中，应有不少于 50% 的比例允许延期支付红利。红利一般分 5 年缴纳。

2. 年租金 (Annual Rental)。年租金是为了确保租约有效，缴纳的费用。按土地面积，每英亩每年 3 美元（约合 4 500 元/平方公里）。由于占整个税费负担的比例小，在具体测算时没有计入。

3. 权利金 (Royalty)。权利金在矿山生产后，按露天矿销售收入的 12.5%，井工矿销售收入的 8% 征收。

私人所有的煤炭资源的对价和条件，由开发商和所有人自行谈判商定，通常也是采取租赁制度，但一般只支付权利金。有的从量征收，有的从价征收。

#### （二）联邦和州地方政府征收的税费

##### 1. 联邦层面。

（1）联邦公司所得税 (Corporate Income Tax)。联邦公司所得税实行累进税率，按应税收入高低分为 5 档，征收 15%~35%（如表 2 所示）。就矿业项目而言，美国所得税的最大特点是耗竭补贴

表 2 美国联邦公司所得税税率

应税收入 (美元)	税率
0~50 000	15%
50 000~75 000	7 500+ 超过 50 000 部分的 25%
75 000~100 000	13 750+ 超过 75 000 部分的 34%
100 000~335 000	22 250+ 超过 100 000 部分的 39%
335 000~10 000 000	113 900+ 超过 335 000 部分的 34%
10 000 000~15 000 000	3 400 000+ 超过 10 000 000 部分的 35%
15 000 000~18 333 333	5 150 000+ 超过 15 000 000 部分的 38%
18 333 333 以上	35%

资料来源：[http://en.wikipedia.org/wiki/Corporate\\_tax\\_in\\_the\\_United\\_States](http://en.wikipedia.org/wiki/Corporate_tax_in_the_United_States)。

<sup>①</sup> 美国联邦煤炭法规典,43CFR3400-5。

制度。

(2) 废弃矿山复垦费 (Abandoned Mine Land Fees)。国会 1977 年通过《露天采矿控制与复垦法》，对所有煤炭矿产征收废弃矿山复垦费，建立废弃煤矿复垦基金，专项用于 1977 年前形成的废弃煤矿的治理。该费用根据需求动态调整。2007 年 10 月 1 日—2012 年 9 月 30 日征收标准为：露天矿 31.5 美分/吨、井工矿 13.5 美分/吨。2012 年 10 月 1 日征收标准下调为：露天矿 28 美分/吨、井工矿 12 美分/吨。

(3) 矽肺病残疾税 (Black Lung Excise Taxes)。从 1978 年开始，向煤炭矿山征收，用于建立矽肺病残疾信托基金 (Black Lung Disability Trust Fund)，专项用于补偿煤矿矽肺病致残矿工。现行征收标准为：井工矿 1.10 美元/吨、露天矿 0.55 美元/吨，征收额不超过销售收入的 4.4%。

## 2. 怀俄明州和地方政府层面。

美国各州有独立的立法权，采用的税种各有不同。以煤炭产量占全美 40% 的怀俄明州为例，州和地方政府对煤矿征收的税种主要有三种：采掘税 (Severance Taxes)、不动产税 (Property Taxes or Ad Valorem Taxes)、销售和使用税 (Sales and Use Taxes)。怀俄明州不征收所得税。

(1) 州采掘税。怀俄明州对各类矿山都征收采掘税 (和资源所有权无关，因此不属于为取得开发权而向所有权人支付的对价)。采掘税的纳税义务人是享受采掘矿产资源带来利益的主体。煤炭矿山的征收标准：以当年销售收入计算，露天矿 7%、井工矿 3.75%。

(2) 不动产税。以市场估价的一定比例为税基。纳税义务人是矿产生产商。不同类型的不动产，税基不同：矿山为上年度的销售收入 100%；工业用途的不动产为市场估价的 11.5%；住宅等其他不动产为市场估价的 9.5%。不动产税率每一税区都不同，每年根据支出需要调整，多数在 6%~7% 之间。

(3) 州和地方政府销售和使用税。销售和使用税的税基是销售总收入，纳税义务人是矿产销售方，税率是州征 4%，地方政府可加征但不得超过 2%。矿山不需缴纳销售税，但是采购没有征过销售税的设备和原材料，要缴纳使用税。

## (三) 美国怀俄明州煤炭企业税费负担测算

2010 年 7 月，美国负责联邦煤炭资源管理的土地管理局公布了怀俄明州莱特地区 (Wright Area) 6 个相邻的煤炭租约地块的环境影响评价报告<sup>①</sup>。该地块早在 2005—2006 年，就分别由阿克地产公司 (Ark Land Company) (4 个地块) 和 BTU 西部资源公司 (BTU Western Resources, Inc.) (2 个地块) 提出租赁申请。其中 3 块已完成公开竞争出让，还有 3 块正在出让准备中。土地管理局在《环境影响评价报告》中，对这些出让地块对联邦、州和地方政府财政收入的贡献做了估算，可大致反映美国怀俄明州煤炭开发的税费负担。

评估报告假定煤炭坑口价格 11.06 美元/吨，估算的权利金 1.38 美元/吨，废弃矿山复垦基金 0.28 美元/吨，矽肺病残疾基金 0.4866 美元/吨，采掘税 0.4312 美元/吨，不动产税 0.372 美元/吨，销售和使用税 0.0569 美元/吨。评估报告依据 2004 年至 2009 年间竞争出让的 9 宗煤炭租约价格，预计煤炭租约的红利收入最低 0.30 美元/吨，最高 0.97 美元/吨。依据已竞争出让 3 宗煤炭租约出让结果，平均红利收入为 1.15 美元/吨 (如表 3 所示)。

表 3 2012 财政年度美国联邦土地管理局在怀俄明州竞争出让三个煤炭租约基本情况

项目名称	竞得人	可采储量 (亿吨)	开采 方式	成交总价 (亿美元)	每吨价格 (美元/ 吨可采储量)	申请时间	拍卖时间	生效时间
South Hilight Field Coal Tract	Ark Land Company	2.23	露天	3.00	1.35	2005/10/07	2011/12/15	2012/05/01
South Porcupine Coal Tract	BTU Western Resources, Inc.	4.02	露天	4.46	1.11	2006/09/27	2012/05/18	2012/08/01
North Porcupine Coal Tract	BTU Western Resources, Inc.	7.21	露天	7.93	1.10	2006/09/27	2012/06/28	2012/10/01

资料来源: [http://www.blm.gov/wy/st/en/programs/energy/Coal\\_Resources/coaltables.html](http://www.blm.gov/wy/st/en/programs/energy/Coal_Resources/coaltables.html)。

<sup>①</sup> 参见 Wright Area Coal Lease Applications Final Environmental Impact Statement Prepared by WWC Engineering Sheridan, Wyoming, July 2010。

评估报告没有对联邦的公司所得税收入进行估算，根据 2009 年数据，美国 1 150 家煤矿公司缴纳的联邦所得税是 2.07 亿美元<sup>①</sup>，以当年煤炭产量 9.75 亿吨计，相当于 0.21 美元/吨。

美国怀俄明州煤矿的税费负担约为：红利+权利金+废弃矿山复垦费+矽肺病残疾费+公司所得税+采掘税+不动产税+销售和使用税。

以上各项总税负为 4.366 7 美元/吨，占吨煤价格的 39.5%，其中向所有人支付的对价 2.53 美元/吨，占总税负的 57.9%；联邦和州地方政府税费 1.836 7 美元/吨，占总税负的 42.1%。其中联邦政府征收 0.976 6 美元/吨，占 22.4%；州及地方政府税费 0.860 1 美元/吨，占 19.7%。联邦政府的收入以一定比例返还州和地方政府。

## 四、中国煤炭开发的税费负担

### （一）向矿产资源所有者支付的对价

中国的矿产资源国家所有，在出让煤炭矿业权中，政府以所有权人身份取得的收益也包括三部分：

一是招拍挂竞争出让煤炭矿业权或协议出让煤炭矿业权时取得的收入，相当于美国联邦政府竞争出让煤炭租约时收取的红利。现行规定把这类政府收入归入矿业权价款。1998 年国务院 240、241 号令，矿业权价款最初仅指出让国家出资勘查形成矿业权时的收益。2003 年国土资源部《探矿权采矿权招标拍卖挂牌管理办法（试行）》（国土资发〔2003〕197 号）和 2004 年《关于进一步加强探矿权采矿权价款管理的通知》（国土资发〔2004〕97 号），进一步把矿业权价款拓展为“国家依法出让探矿权采矿权取得的收入，包括以行政审批方式出让探矿权采矿权取得的全部收入和以招标、拍卖、挂牌等方式出让探矿权采矿权并按照成交确认书或出让合同等取得的全部收入”。

二是矿业权使用费。探矿权使用费第 1~3 年，每年每平方公里 100 元，第 4 年开始，每平方公里每年增加 100 元，但最高不超过 500 元。采矿权使用费每年每平方公里 1 000 元。类似于美国的租金，由于占总体税负比例小，在具体测算时和美国的租金一样，对等没有计入。

三是矿产资源补偿费。煤炭按销售收入 1%，在企业投入生产后征收，相当于美国的权利金。

### （二）中央和省规定的主要税费

主要税种为：所得税、增值税、教育费附加、城市建设维护税、资源税。

1. 企业所得税。一般企业所得税的税率为 25%，小微企业 20%，高新技术企业 15%。

2. 增值税。根据《中华人民共和国增值税暂行条例（修订草案）》，自 2009 年 1 月 1 日起，矿产品增值税税率由 13% 恢复到 17%。煤炭企业增值税抵扣范围较窄，只有辅助材料、电力、维修费、生产用工具和设备等，而对于占生产成本比例较大的迁村购地、青苗补偿、塌陷治理和采矿权、煤矿的矿井与巷道等费用，不能抵扣进项税额，煤炭企业增值税负担较其他工业企业重。据统计，2011 年，规模以上煤炭企业的煤炭产品增值税实际税负在 11% 至 13% 之间。

3. 教育费附加。以应纳增值税额为税基，税率为 3%，地方教育附加征收标准统一为增值税税额的 2%，共计 5%。

4. 城市建设维护税。以应纳增值税额为税基，税率分三档：在市区的，7%；在县城、镇的，5%；其他，1%。

5. 资源税。焦煤税率 8 元/吨，其他煤种 2~4 元/吨。

6. 省级地方政府规定的收费（如表 4 所示）。

### （三）中国煤炭企业的税费负担测算

为了能大致估算中国煤炭企业的税负水平，并能和美国进行比较。我们选取了评估基准日在 2011—2012 年之间，国土资源部协议出让的 8 个煤炭采矿权为案例，以在国土资源部门户网站公告的《矿业权

<sup>①</sup> 参见 2010 *Statistics of Income Corporation Income Tax Returns*. <http://www.irs.gov/pub/irs-soi/10coccr.pdf>.

表 4 2012 年部分主要产煤省征收的煤炭规费

省（区）	收费项目	征收标准
山西	煤炭可持续发展基金	动力煤 18 元/吨，无烟煤 23 元/吨，焦煤 23 元/吨。
内蒙古	煤炭价格调节基金	褐煤 8 元/吨，无烟煤 20 元/吨，其他煤种 15 元/吨。
陕西	煤炭价格调节基金	原煤（含洗混煤）15 元/吨，洗精煤、焦炭 25 元/吨。
河南	煤炭价格调节基金	原煤 20 元/吨，洗选煤 30 元/吨，焦炭 35 元/吨。
新疆	煤炭资源地方经济发展费	招拍挂等有偿取得的，动力煤 15 元/吨，焦煤及配煤 20 元/吨；以申请在先、协议出让等方式取得的，加征 5 元/吨。
贵州	煤炭价格调节基金	原煤按销售（含税）价格的 4%，低于 20 元/吨的按 20 元/吨征收。（从 2013 年 8 月 24 日起，煤炭价格调节基金征收标准调整为：10 元/吨。）

价款评估报告》<sup>①</sup> 中采用的企业税负支出数据为基础，按向矿产资源所有权人支付的对价和中央、省征收的税费两大类，矿业权价款、矿产资源补偿费、资源税、增值税、教育费附加、城市建设维护税、所得税、地方出台的煤炭价格调节基金 8 小类进行分析。

煤矿税费负担为：矿业权价款+矿产资源补偿费+增值税+教育费附加+城市建设维护费+资源税+公司所得税+省级收费

分析结果，中国煤炭矿山税负占吨煤售价 27%~39%，加权平均为 31%。向所有权人支付对价占总税负的 5.7%~9.8%，增值税占 40.7%~50%，地方收费占 11.4%~25.7%（如表 5 所示）。

表 5 中国煤炭企业税负水平案例概略分析

项目名称	30 年可采资源储量（亿吨）	矿业权价款（亿元）	从所有权人取得开发权的对价（元/吨）			中央、省级征收税费（元/吨）							取得开发权和生产支付税负	税负占吨煤售价/%
			合计	价款	补偿费	合计	资源税	增值税	教育附加	城建维护税	地方基金	所得税		
伊敏矿	3.630	6.087	2.57	1.68	0.89	29.38	3.2	13.02	0.65	0.65	8.00	3.86	31.95	39
寺家庄矿	2.520	12.820	8.20	5.09	3.11	79.69	3.2	42.31	2.16	0.42	18.00	13.60	87.89	28
梁北二井	0.504	2.320	9.99	4.60	5.39	164.17	5.2	82.50	4.12	4.12	20.00	48.20	174.16	32
增子坊井	0.460	2.320	7.57	5.01	2.56	70.33	3.2	37.10	1.86	0.37	18.00	9.80	77.90	30
南阳坡井	0.460	1.909	6.58	4.15	2.43	67.14	3.2	35.21	1.76	0.35	18.00	8.62	73.72	30
同忻井	3.998	14.430	5.93	3.61	2.32	64.63	3.2	30.17	1.51	2.11	18.14	9.50	70.56	30
古城井	3.068	21.290	11.14	6.94	4.20	110.82	3.2	54.24	2.71	0.54	18.00	32.13	121.96	29
余吾矿	2.520	17.710	11.20	7.03	4.17	102.77	3.2	57.04	2.85	0.57	18.00	21.11	113.97	27

资料来源：<http://www.mlr.gov.cn/tdzt/zxgz/kyqpggs/gspgbg/>。

## 五、结论和启示

经过以上对比研究和案例分析，可以得出以下结论和启示：

### （一）两国煤炭税费体系各有特点，征收机制差异较大

中美都实行分税制，税费种类上看均包括所有权收益，且均包括固定部分（美国为权利金，中国为矿产资源补偿费）和溢价部分（美国为红利，中国为矿业权价款）；矿业权使用费（租金），均按照面积征收。其他税费更多体现各自特点。美国的一些税费，如不动产税，是根据需求来确定税率，具有较灵活的动态调整机制，能发挥更强的调节功能；在权利金费率的确定上，美国内政部部长有很大的自由裁量权，可根据需要确定。中国资源税、矿产资源补偿费、矿业权使用费等税费缺乏动态调节机制，经济政策的调控作用没有得到充分发挥。

### （二）两国煤炭矿山税负水平大体相当，美国税负占吨煤价格 39%，中国 31%，中国企业减负和苦练内功同等重要

美国 6 个煤炭矿山税负平均占吨煤售价的 39.5%，中国 8 个煤炭矿山税负平均占吨煤售价 31%，低于美国，如果考虑中国煤炭矿山各种隐性的支出，估计两国煤炭企业税负大致在同一个水平上。有些分析认为美

<sup>①</sup> 参见国土资源部门户网站 <http://www.mlr.gov.cn/tdzt/zxgz/kyqpggs/gspgbg/>。

国煤矿税费负担明显低于中国，可能是因为没有考虑竞争性取得煤炭租约时支付的红利支出。当然我国煤矿开发条件远不如美国，投资大、生产成本高，根据我国的资源条件和产业发展阶段，合理确定我国煤矿税负水平是十分必要的，与此同时，煤炭行业自身转方式、调结构，提升生产力水平同样不容忽视。

（三）税费负担结构差异显著，美国煤炭资源财产收益占总税负 58%，中国仅占不到 10%，应在合理确定总税负水平的前提下，强化矿产资源所有权人职能，逐步增加资源财产性收益比例，减少动用国家强制征税权，降低税性收入比例

美国注重矿产资源的财产性收益，煤炭矿山税负中主要是向所有权人支付的对价，而中国煤炭矿山税负中增值税占有很大比例，向所有权人支付对价占的比例很低。分析的案例中，美国煤炭矿山向所有权人支付的对价占总税负的 57.9%，而中国煤炭矿山向所有权人支付的对价不到总税负的 10%，增值税占总税负的 41%~50%。应该在总体合理确定煤炭企业税负水平的基础上，按照十八届三中全会的要求，强化国家对自然资源资产管理，优化税负结构，逐步提高矿业权价款、矿业权使用费和矿产资源补偿费等财产性收益的比例。这样既总体上保持国家收入稳定，又可以突出国家矿产资源所有权人地位，有利于发挥市场机制的决定性作用，合理配置资源，减少国家强制征税权的动用。

（四）美国煤矿建设前取得开发权要支付的对价远高于中国，在市场条件下，所有权人和开发商能够根据各自利益最大化原则，做出理性的选择

在中国，政府煤炭矿业权竞争出让存在许多争议，反对煤炭开发权拍卖的观点认为，政府通过拍卖所得，提前透支未来的资源收益，增加了企业负担。从分析的案例来看，美国煤炭矿山竞争性取得开发权缴纳的红利，占吨煤售价的 10.4%。中国煤矿在建设前向国家缴纳的矿业权价款占吨煤售价最高也不超过 2%。应该说美国煤矿企业的前期投入更多，面临资金压力更大，中国煤矿企业负担轻得多。2012 年美国联邦政府拍卖煤炭租约收入达到 19 亿美元，大大超过权利金收入 8.7 亿美元。政府作为资源所有权人代表是一次性拿回收益好，还是在生产期间逐年收取好，还是两者相结合，难以一概而论，应该由所有权人和煤炭企业根据具体情况，按照市场规则，做出理性选择。

#### 参考文献

- [1] BLM Coal Resources, *A Brief Overview of Coal, Including History, Mining Techniques, the BLM Leasing Program, and Coal Resources of the North Fork Valley in Colorado*[R]. Uncompahgre Field Office, 2012.
- [2] 曹新元, 等. 中国国土资源可持续发展研究报告 2006—2007[M]. 北京: 地质出版社, 2007.

(责任编辑 燕 祥)