

# 矿产资源税征收演化历程及效果评价<sup>\*</sup>

马苗卉, 范振林

(中国国土资源经济研究院, 北京 101149)

**摘要:** 将我国资源税征收分为空白期、从价计征期、从量计征期、改革试点期、全面从价计征期等五个阶段, 并阐述了我国资源税征收从无到有、从量计征到从价计征的发展演化过程。同时分析了资源税征收情况及发展变化趋势。在此基础上, 综合考虑资源税征收的影响因素, 构建了资源税征收效果评价指标体系, 运用层次分析法(AHP)对资源税征收效果进行了分析评价。根据评价结果, 从动态调整资源税税率, 考虑资源差异, 提高资源税征收级差收入调节能力, 改善矿业人才培养环境, 引导企业技术创新等层面提出了提高资源税征收水平的相关建议。

**关键词:** 资源税; 征收; 评价; 从价计征; 层次分析法

**中图分类号:** F205 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-0076(2018)04-0001-07

**DOI:** 10.13779/j.cnki.issn1001-0076.2018.04.001

## The Evolution Process and Effect Evaluation of Mineral Resources Tax Collection

MA Zhuohui, FAN Zhenlin

(Chinese Academy of Land and Resources Economics, Beijing 101149)

**Abstract:** The resource tax collection in China can be largely divided into five stages, including the blank period, ad valorem collection period, specific measurement period, reform pilot period, and full ad valorem evaluation period. The evolution of resource tax collection is summarized from scratch, and from quantity to ad valorem collection. Meanwhile, the situation of resource tax collection and its development trend are analyzed. On this basis, considering the influence factors of the resource tax collection, the evaluation index system of the resource tax collection effect is constructed and evaluated by the analytic hierarchy process (AHP). According to the results of the evaluation, it is necessary to adjust the tax rate of resource tax dynamically, to consider the difference of resources, to improve the adjustment ability of the income tax collection, to improve the training environment of the mining talents, and to guide the technological innovation of enterprises to improve the level of resource tax collection.

**Key words:** resource tax; collection; evaluation; AD valorem duty; analytic hierarchy process

## 1 资源税征收历程概述

资源税是调整资源开采中的级差收益, 消除因

矿产资源自然禀赋、地质条件差异而形成的超额利润, 体现市场条件下的公平竞争<sup>[1]</sup>的有效手段。

我国的资源税征收制度经历了从无到有、从量

\* 收稿日期: 2018-06-03

**基金项目:** 国家社会科学基金重大项目“基于自然资源资产负债表系统的环境责任审计研究”(152DB160); 国家社会科学基金重点项目“国土资源资产负债表编制及其运行机制研究”(15AGL007)

**作者简介:** 马苗卉(1983-), 女, 河北唐山人, 硕士, 副研究员, 主要从事矿产资源经济研究。

计征到从价计征的发展演化过程,具体来说,包括空白期、从价计征期、从量计征期、改革试点期、全面从价计征期等五个阶段。

**空白期:**自建国至上世纪 80 年代,国家实行计划经济体制,国家具有矿产资源所有者和经营者双重身份,因而未设立资源税征收制度。

**从价计征期:**国家于 1984 年发布《中华人民共和国资源税条例(草案)》,该条例规定,对在中华人民共和国境内从事原油、天然气、煤炭、金属矿产品和其他非金属矿产资源开发的单位和个人征收资源税,建国以来的资源税征收制度由此开始。按照该条例的要求,资源税的缴纳按照超率累进税率计算,以应税产品的销售收入额为计税依据,实行从价计征。

**从量计征期:**1993 年 12 月 25 日,国家重新修订并颁布《中华人民共和国资源税暂行条例》。其中规定,资源税的应纳税额,按照应税产品的课税数量和规定的单位税额计算。依据纳税人开采或生产应税产品的目的不同(即销售或者自用),课税数量标准分别为销售数量和自用数量。由此,开启了我国资源税从量计征的时代。

**改革试点期:**随着市场经济体制的不断完善,资源税从量计征的方式逐渐与矿业产业发展需求不相适应,为了充分发挥资源税节约资源、保护环境等层面的作用,国家逐步推进资源税从量计征向从价计征改革的试点工作。2010 年,首先在新疆开展了石油、天然气资源税改革试点工作,并于当年年底将此项改革推广至西部地区的 12 个省(区、市)。历经一年,将试点改革从西部地区推广至全国。2014 年,将煤炭资源税计征方式由从量计征改革为从价计征。2015 年,继续扩大从价计征矿种范围,对稀土、钨、钼实行从价计征。

**改革完成期:**2016 年 7 月 1 日,国家颁布《关于全面推进资源税改革的通知》,在全国范围内全面推行资源税改革,资源税计征方式由从量计征改为从价计征。

## 2 资源税征收情况

### 2.1 资源税收入总体变化趋势

1993 年以来,除个别年份外,资源税收入总体呈现增长趋势。1993—2005 年,资源税收入在 200 亿元以下水平波动增长。2006—2012 年,资源税收

入增长迅速,至 2012 年为 904.4 亿元。2013—2016 年,受矿业不景气因素的影响,资源税收入总体在 950 亿元左右徘徊,其中,在 2015 年资源税收入出现近 17 年以来的首次负增长,至 2016 年下降至 950.8 亿元。2016 年 7 月起,国家资源税改革全面推进,资源税实行从价计征。自 2016 年 9 月起,资源税改革全面推开,全国资源税收入扭转自 2015 年 10 月以来的下滑趋势,开始止跌回升。进入 2017 年,矿业市场活力逐步释放,主要矿产品价格持续回暖,带动资源税收入大幅增长,全年收入额达到 1 353.0 亿元,比上年增长 42.3%,达到自 1993 年以来的最高水平(图 1)。

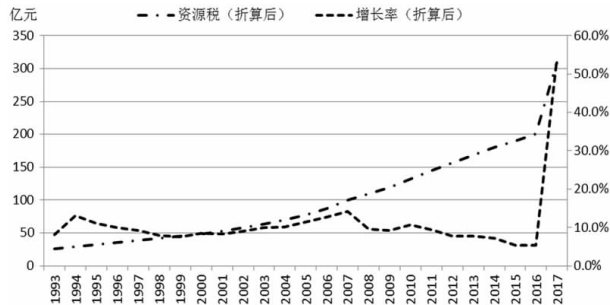


图 1 1993—2017 年资源税收入变化趋势

Fig. 1 Trends of resource tax collection from 1993 to 2017

### 2.2 不变价情况下的资源税收入变化趋势

本文所研究资源税收入时间跨度较长(近 25 年),在此期间矿业形势经历了繁荣、低迷、回暖等一系列波动,资源税计征方式也历经从量计征、从价计征改革试点、全面推行从价计征等多种方式,资源税收入水平频繁受到矿产资源供需形势、矿产品价格波动、国家宏观政策导向等诸多因素的影响,因而历年资源税收入波动剧烈。

为切实反映资源税收入历年变化情况,本文以 1993 年资源税收入为基期,将以后年份资源税收入折算不变价。在剔除影响资源税收入水平的诸多因素后,资源税收入水平(折算后)和年增长率(折算后)变化相对平缓(图 2)。多数年份资源税收入年增长率(折算后)处于 7%~10% 之间。2010—2016 年,矿业形势低迷,资源税收入(折算后)总量虽然每年都有所增长,但年增长率(折算后)逐年下降,至 2016 年降至 5.41%,是 1993 年以来的最低水平。2017 年,资源税改革成效显现,全年资源税收入增长率(折算后)达到 53.85%。这说明资源税收入水平和增长幅度受宏观增长影响十分显著。

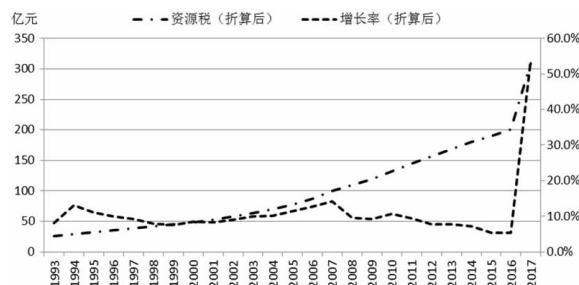


图2 1993—2017年资源税收入折算不变价变化趋势

Fig. 2 Trends of the conversion of resource tax collection from 1993 to 2017

## 2.3 资源税收入在全国税收收入占比变化情况

资源税是国家税收的重要组成部分。合理的资源税征收方式和税率水平具有调节资源级差收入、加强资源管理、促进企业合理开发利用的作用,同时与其他税种配合,能充分发挥税收杠杆的整体调节约束功能。

1993—2017年我国资源税税收收入在全国税收收入中的占比处于0.41%~0.94%之间。1993—2010年,我国矿产品产量总体呈现逐年持续增长态势,但资源税收入在全国税收收入的占比却总体呈现降低趋势,大多数年份(1999—2010年,共11年)占比处于0.4%~0.6%之间,占比偏低。这说明在此期间,我国的资源税计征方式和税率水平不尽合理,未能完全达到促进资源合理开发利用的目的。2010年起,国家开展资源税从量计征改从价计征的试点工作。自2011年起,资源税收入在全国税收收入的占比情况总体呈现逐年上升趋势,占比处于0.6%~1%之间。2016年7月起从价计征全面推行后,2017年占比为0.94%,达到了自1993年以来的最高水平。这说明资源税从价计征的征收方式适合我国现阶段经济社会发展和矿业发展的需求。

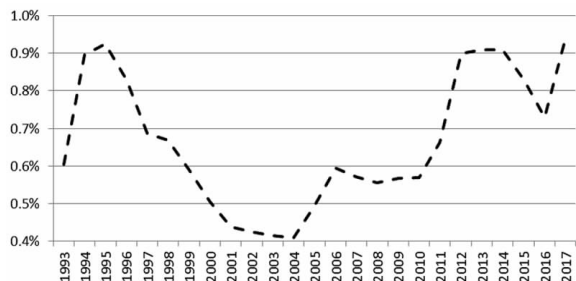


图3 1993—2017年资源税收入在全国税收收入占比变化情况

Fig. 3 The proportion change of resource tax collection in the national tax revenue from 1993 to 2017

## 3 资源税征收效果评价

### 3.1 评价方法选择

资源税征收效果评价是一个复杂的综合体系,受国家政策调整、矿产品供需形势、矿产品价格、矿业发展水平等一系列主客观因素的影响和制约,属于不确定的复杂决策问题。层次分析法(AHP)是将与决策总是有关的元素分解成目标、准则、方案等层次,在此基础上进行定性和定量分析的决策方法,在国内外管理定量分析中的运用具有一定的优势。因此,本文选择采用层次分析法对资源税征收效果进行分析评价。

### 3.2 指标选取

资源税是我国税收体系中的一个重要税种。资源税征收制度的目标主要是基于财政收入稳定增长、资源合理配置、收入公平分配等方面。就财政收入稳定增长而言,我国矿产资源丰富,通过对矿产资源征收资源税可以达到增加国家财政收入的目的;就资源合理配置而言,矿产资源是不可再生资源,由于其不可再生性,则矿产资源应由生产效率高的企业开采使用,征收资源税可以促进资源的合理开发利用;就收入公平分配而言,由于矿产资源开发级差收入的存在,导致矿业企业之间的竞争存在不公平性,征收资源税可以在一定程度上减弱或消除竞争障碍,创造公平的竞争环境。

对资源税的征收效果进行评价,首先要考虑资源税的征收是否达到以上目标。因而,资源税的征收效果评价是一个综合、复杂的体系,这个体系受政策环境、市场机制、资源开发利用水平、矿产品价格水平、矿业发展水平等诸多因素的影响。因此,对资源税征收效果进行评价,要充分考虑对资源税征收造成影响的各项因素,构建适合我国资源税征收效果评价的指标体系。

在综合考虑资源税征收的一系列影响因素的基础上,将评价指标体系分为目标层、准则层、要素层和指标层。将资源税征收效果作为评价指标体系的目标层,将政府效益、企业效益、社会效益作为评价指标体系的准则层,并在各准则层下选取7个主要影响因素作为要素层。随后,对要素层各指标进行细化,在其下设立指标层,选取指标层要素13个(见表1)。

### 3.3 指标分析

根据资源税征收效果评价指标层次划分,对要素层和指标层各项指标分析如表2所示。

表 1 资源税征收效果评价指标体系  
Table 1 Evaluation index system for the effect of resource tax collection

| 目标层          | 准则层      | 要素层        | 指标层                                   |
|--------------|----------|------------|---------------------------------------|
| 资源税征收效果评价(D) | 政府效益(C1) | 经济效益(E1)   | 资源税收入总量(Q1)<br>资源税收入占全国税收收入比重(Q2)     |
|              |          | 宏观调控水平(E2) | 政策实施效果(Q3)<br>管理效率(Q4)                |
|              |          | 开发利用水平(E3) | 产量(Q5)<br>固定资产投资(Q6)                  |
|              |          | 市场化水平(E4)  | 矿产品价格开放度(Q7)                          |
|              | 企业效益(C2) | 资源税负担(E5)  | 资源税占主营业务收入比重(Q8)<br>资源税占采矿业利润总额比重(Q9) |
|              |          | 矿业稳定(E6)   | 矿业发展水平(Q10)<br>矿业人才培养环境(Q11)          |
|              | 社会效益(C3) | 环境保护(E7)   | 资源综合利用水平(Q12)<br>级差收入调节(Q13)          |
|              |          |            |                                       |
|              |          |            |                                       |
|              |          |            |                                       |

表 2 各项指标分析  
Table 2 Analysis of various indexes

| 要素层        | 指标分析                          | 指标层                | 指标含义                                                                 | 指标分析                                                                 |
|------------|-------------------------------|--------------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| 经济效益(E1)   | 衡量资源税征收给政府部门带来的经济收入           | 资源税收入总量(Q1)        | 指期内全国资源税征收的总体水平,通常期内资源税收入总量越高,说明资源税征收给政府带来的经济效益越好                    | 年度数据,考察各年度全国资源税收入的总体变化情况                                             |
|            |                               | 资源税收入占全国税收收入比重(Q2) | 指期内全国资源税征收总量占全国税收总量中所占比重,通常比重越高,说明资源税征收给政府带来的经济效益越好                  | $Q2 = \frac{RT}{T} \times 100\%$<br>其中,RT 表示全国资源税征收总量,T 表示全国税收总量     |
| 宏观调控水平(E2) | 衡量政府采用征收资源税的手段所达到的对矿业行业的管理效果  | 政策实施效果(Q3)         | 指通过征收资源税是否达到了政府管理矿业的预期目标,通常政策实施效果越高,则宏观调控水平越高                        | 定性分析                                                                 |
|            |                               | 管理效率(Q4)           | 指全国资源税征收管理部门的工作是否简洁高效,通常管理效率越高,宏观调控水平越高                              | 定性分析                                                                 |
| 开发利用水平(E3) | 衡量在征收资源税的前提下,对矿业企业开发利用水平的影响程度 | 产量水平(Q5)           | 指期内矿业企业的产量水平,通常此指标是否处于合理范围是衡量开发利用水平的标准,过高或过低均说明资源税征收对开发利用水平有不利影响     | $Q5 = \frac{MPP}{MR} \times 100\%$<br>其中,MPP:年度矿产品产量水平;MR:年度矿产资源储量水平 |
|            |                               | 固定资产投资(Q6)         | 指期内矿业企业的固定资产投资水平,通常此指标是否处于合理范围是衡量开发利用水平的标准,过高或过低均说明资源税征收对开发利用水平有不利影响 | Q6 采用国家统计局各年度矿业企业固定资产投资额衡量                                           |
| 市场化水平(E4)  | 衡量在征收资源税的前提下,矿业企业参与市场化的能力     | 矿产品价格开放度(Q7)       | 指在征收资源税的前提下,矿业企业对矿产品市场价格的掌控程度,通常产品价格开放度越高,说明市场化水平越高                  | 定性分析                                                                 |
| 资源税负担(E5)  | 衡量资源税的征收对矿业企业生产成本的影响程度        | 资源税占主营业务收入比重(Q8)   | 指期内资源税征收额占当年采矿业主营业务收入的比重,通常此指标越高,则企业资源税负担越重;反之,则越轻                   | $Q8 = \frac{RT}{MI} \times 100\%$<br>其中,RT 表示资源税征收额;MI 表示当年采矿业主营业务收入 |
|            |                               | 资源税占采矿业利润总额比重(Q9)  | 指期内资源税征收额占当年采矿业利润总额的比重,通常此指标越高,则企业资源税负担越重;反之,则越轻                     | $Q9 = \frac{RT}{MP} \times 100\%$<br>其中,RT 表示资源税征收额;MP 表示当年采矿业利润总额   |

续表 2 各项指标分析  
Table 2 Analysis of various indexes

| 要素层          | 指标分析                           | 指标层           | 指标含义                                                       | 指标分析                                                  |
|--------------|--------------------------------|---------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 矿业稳定<br>(E6) | 衡量资源税的征收是否会造成矿业震荡              | 矿业发展水平(Q10)   | 指征收资源税的前提下,矿业发展水平是否提高,通常此指标越高,则矿业稳定程度越高                    | 定性分析                                                  |
|              |                                | 矿业人才培养环境(Q11) | 指征收资源税的前提下,矿业人才的培养环境是否得到改善,通常此指标越高,则矿业稳定程度越高               | Q11 以年度与矿业相关的硕士、博士、博士后学位论文数量统计为依据,衡量比较各年度矿业人才培养环境变化情况 |
| 环境保护<br>(E7) | 衡量通过征收资源税是否能达到促进矿产资源节约与合理利用的目的 | 资源综合利用水平(Q12) | 指征收资源税的前提下,矿业企业是否节约与综合利用矿产资源,实现资源利用效率最大化,通常此指标越高,则环境保护效果越好 | Q12 采用年度矿产资源综合利用率衡量                                   |
|              |                                | 级差收入调节(Q13)   | 指资源税的征收是否达到了消除因资源差异而获得级差收入、促进矿业企业公平竞争的功能,通常此指标越高,则环境保护效果越好 | 定性分析                                                  |

数据来源:中国统计年鉴(2002—2017)、中国税务年鉴(2002—2017)。

3.4 层次分析法评价

3.4.1 评价指标体系的权重确定

权重是评价指标对评价目标作用的大小,体现

人们对各指标相对价值的统一认识,反映该指标对评价的综合意义<sup>[2]</sup>。根据已建成的评价指标体系,通过层次分析法计算各指标权重,最终形成各指标权重如表 3 所示。

表 3 评价指标体系权重情况  
Table 3 Weight of the evaluation index system

| 准则层          | 权重      | 要素层        | 权重      | 指标层                | 权重      | 最终权重    |
|--------------|---------|------------|---------|--------------------|---------|---------|
| 政府效益<br>(C1) | 0.368 7 | 经济效益(E1)   | 0.456 4 | 资源税收入总量(Q1)        | 0.5     | 0.084 1 |
|              |         |            |         | 资源税收入占全国税收收入比重(Q2) | 0.5     | 0.084 1 |
|              |         | 宏观调控水平(E2) | 0.543 6 | 政策实施效果(Q3)         | 0.5     | 0.100 2 |
|              |         |            |         | 管理效率(Q4)           | 0.5     | 0.100 2 |
| 企业效益<br>(C2) | 0.334 9 | 开发利用水平(E3) | 0.437 6 | 产量(Q5)             | 0.513 4 | 0.075 2 |
|              |         |            |         | 固定资产投资(Q6)         | 0.486 6 | 0.071 3 |
|              |         | 市场化水平(E4)  | 0.105 9 | 矿产品价格开放度(Q7)       | 1       | 0.035 5 |
|              |         | 资源税负担(E5)  | 0.456 5 | 资源税占主营业务收入比重(Q8)   | 0.5     | 0.076 4 |
|              |         |            |         | 资源税占采矿业利润总额比重(Q9)  | 0.5     | 0.076 4 |
| 社会效益<br>(C3) | 0.296 4 | 矿业稳定(E6)   | 0.652 1 | 矿业发展水平(Q10)        | 0.5     | 0.096 6 |
|              |         |            |         | 矿业人才培养环境(Q11)      | 0.5     | 0.096 6 |
|              |         | 环境保护(E7)   | 0.347 9 | 资源综合利用水平(Q12)      | 0.526 4 | 0.054 3 |
|              |         |            |         | 级差收入调节(Q13)        | 0.473 6 | 0.048 8 |

3.4.2 评价结果及原因分析

(1) 评价结果

评价测算结果显示,2002—2017 年,我国资源税征收效果历经了向好—弱化—好转的过程。具体来说,资源税征收效果可大致分为 3 个阶段:(1) 2002—2006 年,资源税征收效果波动向好;(2) 2007—2011 年,资源税征收效果弱化;(3) 2012—2017 年,资源税征收效果好转(表 4,图 4)。

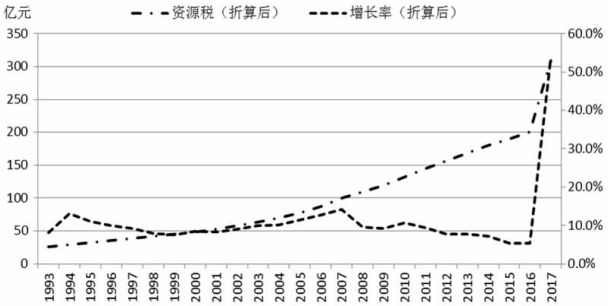


图 4 资源税征收效果范围变化情况  
Fig. 4 Trends in the effect scope of resource tax collection

表 4 各指标评价数值汇总表  
Table 4 Summary of evaluation values of each index

| 年份             | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    |
|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 资源税收入总量        | 0.0916  | 0.0908  | 0.0971  | 0.1178  | 0.0844  | 0.1032  | 0.0946  | 0.0918  | 0.1011  | 0.082 2 | 0.0822  | 0.0910  | 0.0882  | 0.0782  | 0.0752  | 0.0919  |
| 资源税收入占全国税收收入比重 | 0.079 5 | 0.080 0 | 0.080 4 | 0.098 9 | 0.082 3 | 0.078 7 | 0.079 6 | 0.0836  | 0.082 2 | 0.095 3 | 0.110 8 | 0.082 9 | 0.081 8 | 0.074 6 | 0.072 1 | 0.102 7 |
| 政策实施效果         | 0.093 8 | 0.097 2 | 0.096 2 | 0.090 0 | 0.097 7 | 0.097 9 | 0.097 7 | 0.092 8 | 0.095 6 | 0.097 7 | 0.091 8 | 0.095 0 | 0.095 9 | 0.093 6 | 0.097 8 | 0.097 6 |
| 管理效率           | 0.093 7 | 0.097 2 | 0.096 2 | 0.090 0 | 0.097 6 | 0.093 2 | 0.098 4 | 0.090 2 | 0.093 9 | 0.092 2 | 0.097 8 | 0.063 5 | 0.095 1 | 0.097 5 | 0.098 6 | 0.097 5 |
| 产量             | 0.075 2 | 0.077 4 | 0.077 5 | 0.072 0 | 0.067 8 | 0.077 7 | 0.077 5 | 0.069 9 | 0.076 5 | 0.071 4 | 0.072 2 | 0.072 1 | 0.073 7 | 0.073 6 | 0.082 6 | 0.075 3 |
| 固定资产投资         | 0.079 7 | 0.091 7 | 0.100 6 | 0.073 7 | 0.094 3 | 0.093 0 | 0.095 7 | 0.072 2 | 0.087 1 | 0.0890  | 0.083 1 | 0.080 9 | 0.072 9 | 0.065 5 | 0.058 4 | 0.065 5 |
| 矿产品价格开放度       | 0.036 5 | 0.036 5 | 0.036 5 | 0.035 6 | 0.036 5 | 0.036 6 | 0.036 5 | 0.036 5 | 0.036 5 | 0.036 5 | 0.036 6 | 0.036 5 | 0.036 5 | 0.036 5 | 0.036 5 | 0.036 5 |
| 资源税占主营业务收入比重   | 0.079 3 | 0.068 2 | 0.066 9 | 0.076 6 | 0.088 4 | 0.081 0 | 0.062 4 | 0.089 6 | 0.070 0 | 0.086 8 | 0.078 8 | 0.086 8 | 0.088 1 | 0.089 9 | 0.078 7 | 0.106 8 |
| 资源税占采矿业利润总额比重  | 0.089 5 | 0.062 9 | 0.059 1 | 0.066 9 | 0.090 9 | 0.067 2 | 0.060 2 | 0.078 8 | 0.060 0 | 0.082 1 | 0.075 7 | 0.109 9 | 0.083 1 | 0.111 8 | 0.102 0 | 0.044 0 |
| 矿业发展水平         | 0.080 1 | 0.087 4 | 0.087 5 | 0.088 7 | 0.066 8 | 0.065 0 | 0.088 8 | 0.088 6 | 0.088 8 | 0.086 6 | 0.084 4 | 0.085 5 | 0.088 7 | 0.087 0 | 0.088 8 | 0.088 8 |
| 矿业人才培养环境       | 0.081 3 | 0.087 4 | 0.086 5 | 0.082 7 | 0.088 8 | 0.086 6 | 0.088 6 | 0.089 0 | 0.089 0 | 0.062 2 | 0.072 8 | 0.077 6 | 0.078 1 | 0.076 3 | 0.089 3 | 0.077 5 |
| 资源综合利用水平       | 0.062 8 | 0.062 8 | 0.061 7 | 0.061 2 | 0.062 8 | 0.062 8 | 0.062 9 | 0.062 7 | 0.062 7 | 0.062 7 | 0.062 8 | 0.062 9 | 0.062 8 | 0.062 7 | 0.063 2 | 0.063 7 |
| 级差收入调节         | 0.053 7 | 0.057 7 | 0.053 1 | 0.045 2 | 0.041 3 | 0.056 4 | 0.056 2 | 0.052 0 | 0.053 7 | 0.051 8 | 0.048 2 | 0.053 1 | 0.053 1 | 0.052 4 | 0.056 3 | 0.051 8 |
| 合计             | 0.996 6 | 0.997 4 | 0.999 3 | 0.999 2 | 0.999 5 | 0.999 2 | 0.999 2 | 0.997 7 | 0.997 0 | 0.996 6 | 0.9972  | 0.997 7 | 0.998 0 | 0.999 6 | 0.999 5 | 0.999 7 |

(2)原因分析

究其原因,主要体现在以下几个方面:

第一,企业资源税负担偏重,从价计征的征收方式适应当前发展需求。

根据测算结果,资源税占采矿业利润总额比重(Q9)长期偏高,企业资源税负担较重,不利于矿业行业健康发展。长期以来,我国资源税征收实行从量计征,这在政策设计之初是适应国内发展实际情况的。但随着市场条件、矿业发展形势等因素不断变化,从量计征的方式已不能完全适应实际情况,导致企业资源税负担偏重。为此,国家自2010年起开始对部分矿种、在部分地区进行从量计征改从价计征的试点改革。2016年从价计征在全国范围全面推行,至2017年资源税占采矿业利润总额的比重下降显著,这说明从价计征的征收方式适应当前我国社会经济和矿业行业的发展需求。

第二,矿产品市场开放度(Q7)走低,对资源税征收效果造成不利影响。

根据测算结果,矿产品市场开放度(Q7)指标多年来呈现弱势走向,说明我国矿业企业对矿产品市场价格的掌控程度不高,主要表现为不能掌控国际矿业市场定价话语权,在矿产品定价方面存在跟从国际市场价格的现象。因而,国内矿产品价格不能完全体现矿产品实际价值,进而影响资源税征收效果。

第三,矿业人才培养环境(Q11)偏弱,影响资源税征收效果。

根据测算结果,矿业人才培养环境(Q11)指标多年来呈现平稳趋弱的走势,这主要是因为2008年全球性经济危机导致随后多年矿业走势低迷,矿业行业发展受到抑制,对矿业人才吸引能力弱化,造成矿业人才流失。而矿业人才的流失又反作用于矿业行业发展,对矿业行业科技创新造成不利影响,抑制矿业行业良性发展,进而对资源税征收造成不利影响。

第四,级差收入调节(Q13)指标没有明显改善,资源税征收作用发挥不充分。

级差收入调节(Q13)指标多年来没有明显改

善,这说明我国资源税的征收未能完全起到对级差收入进行有效调节的效果。这主要是因为:(1)资源税税率的核定通常都是在国家出台的资源税税率区间内,由各省级财政部门依据本省情况确定。在此过程中,存在未充分征求矿产资源主管部门意见的现象,对矿产资源的自然丰度差异考虑不足,导致资源税税率的确定存在“一刀切”现象;(2)资源税税率一经确定则多年使用,缺乏税率动态调整机制,致使不能根据矿山开采过程中矿石品位不断下降,开采难度逐渐加大等实际情况动态调整。以上原因导致资源税征收的级差收入调节能力较弱,影响资源税征收效果。

## 4 对策建议

### 4.1 动态调整资源税税率,避免“一刀切”税率水平

为避免资源税税率一经确定长期使用,致使脱离实际情况的现象发生,建议动态调整资源税税率。

(1)对矿山生产状况进行动态监测,以年度为单位核实矿石品位和开采条件的变化情况,并在此基础上对资源税税率进行动态调整,使之与矿山生产实际情况相适应。

(2)动态监测资源税征收水平与社会经济发展水平。对资源税征收水平与本地区社会经济发展的关系进行动态研究,并提取资源税征收水平与本地区社会经济发展相适应的合理区间。当资源税征收水平超过合理区间范围时,对资源税税率进行相应调整,使之始终保持与社会经济协调发展。

### 4.2 考虑资源差异,提高资源税征收的级差收入调节能力

(1)根据矿床赋存条件、开采状况等客观因素,建立差别化资源税税率制度,研制全国统一的资源税税率确定标准,引导各省(区、市)在标准下科学制定本地区的资源税税率范围,消除不同地域的矿业企业的税负负担和经营成本差异,增强企业的市场活力。

(2)资源税改革后,各矿种资源税税率由各省财政部门依据本省情况确定<sup>[3]</sup>。在确定过程中,应

充分考虑地质规律、矿山开采实际情况,加强与矿产资源主管部门的沟通、协调。以矿产资源主管部门的具体意见为基础,结合本地区矿业发展状况,合理核定本地区资源税税率征收标准。

### 4.3 改善矿业人才培养环境,引导企业技术创新,提高资源税征收效果水平

在当前资源税改革成效逐步显现的背景下,改善矿业人才培养环境,引导企业通过吸纳和培养科技创新人才,改善矿业人才培养环境,提高采矿技术自主研发水平,加大技术理论技术研发投入。把企业将降低成本的动力和消化税费负担的能力引导到依靠矿业人才和技术进步上来,以提高矿业行业发展水平,改善资源税征收效果。

## 参考文献:

- [1] 范振林,马苗卉.中国矿业税费制度改革:国际比较视野[J].矿产保护与利用,2015(5):1-8.
- [2] 张娟.中国农村税费改革政策评价研究——以江苏为例[D].南京:南京农业大学,2006.
- [3] 马苗卉.中国铜资源形势分析与政策调整研究[J].中国矿业,2017(S1):15-18.
- [4] 胡运权,郭耀煌.运筹学教程[M].北京:清华大学出版社,2012.
- [5] 范振林.中国矿产资源税费制度改革研究[J].中国人口·资源与环境,2013(S1):42-46.
- [6] 马伟.基于可持续发展的矿产资源税收优化研究[D].北京:中国地质大学,2007.
- [7] 梁佩斌,岑渊,杨沙沙.资源税改革研究[J].经济研究参考,2015(70):66-72.
- [8] 闫娟.山西煤炭资源税改革影响分析及增效对策[J].经济研究参考,2015(68):47-51.
- [9] 王迪,聂锐,张言方,等.煤炭资源税改革影响效应及其情景模拟研究[J].资源科学,2015(4):783-791.
- [10] P Andrews-Speed, C D Rogers. Mining taxation issues for the future[J]. Resources Policy, 1999(4):221-227.
- [11] Simone Valle de Souza, Brian E. Dollery, Michael A. Kortt. A critical evaluation of Australian mineral resources rent tax[J]. International Journal of Public Administration, 2017, 6: 472-480.
- [12] Zhang Zengkai, Guo Ju'e, Qian Dong, et al. Effects and mechanism of influence of china's resource tax reform: a regional perspective[J]. Energy Economics, 2013, 36:676-685.

引用格式:马苗卉,范振林.矿产资源税征收演化历程及效果评价[J].矿产保护与利用,2018(4):1-7.

MA Zhuohui, FAN Zhenlin. The evolution process and effect evaluation of mineral resources tax collection[J]. Conservation and Utilization of Mineral Resources, 2018(4):1-7.