
湖南矿业循环经济发展的财税政策研究*

沙景华, 周 乐

(中国地质大学人文经管学院, 北京 100083)

【摘 要】以矿业循环经济为理论基础, 从财税政策的角度出发, 分析湖南实施的财政政策及其实施效果, 指出湖南矿业循环经济财政政策的不足。借鉴国外循环经济财政政策的经验, 提出加快湖南矿业循环经济发展的政策建议。

【关键词】矿业; 循环经济; 财税政策; 湖南

发展循环经济, 建立资源节约型和环境友好型的“两型”社会已纳入湖南省十一五规划中。矿业是湖南经济发展的传统支柱产业, 充分发挥财政经济杠杆的作用, 积极完善有利于湖南省矿业循环经济发展的财税政策具有重大意义。

1 矿业循环经济及其财税支持理论

1.1 矿业循环经济

矿业循环经济是指地球上的矿产及矿产品遵循矿产物质的自身特征和自然生态规律, 按其勘查、采选、冶生产、深加工、消费等过程构成闭环物质流动, 与之依存的能量流、信息流内在叠加, 达到与全球环境、社会进步等和谐发展的一个经济系统^[1]。发展矿业循环经济, 有利于提高矿物质的综合回收率, 从根本上消解资源、环境与社会经济发展之间的尖锐冲突。

1.2 财税政策支持循环经济发展的一般理论

根据外部性理论^[2], 无论是正外部性还是负外部性, 都会使资源配置效率受损, 导致市场失灵。循环经济是一种新的制度安排和经济运行机制^[3]。循环经济模式自身的特点存在“外部不经济”而引发的“市场失灵”现象, 决定了在循环经济中政府是主导, 需要财政政策的支持。

纠正外部性理论的方法主要有两种:

(1) 庇古税理论, 主要政策工具有征收环保税和排污费、财政补贴、产品费、押金抵押返还制、保证金制度等;

(收稿日期:2009 -11 -03)

作者简介:沙景华(1952-), 女, 北京人, 教授, 博士生导师, 硕士, 主要从事资源环境经济、产业经济、区域经济、循环经济研究, Email:shajinghua@163.com。

*基金项目:中国地质大学(北京)资源环境管理实验室开放基金项目(REM06011)。

(2)环境产权理论，主要政策工具有排污权交易制度和自愿协商。

2 湖南发展矿业循环经济的必要性

2.1 矿产资源综合利用率低

湖南矿产资源丰富，有“有色金属之乡”和“非金属之乡”的美誉。但是，矿产资源综合利用低，浪费严重，全省已开展共生伴生矿产综合回收利用的矿山仅占25%，已综合利用的矿种仅占40%，已利用矿种回收率也只有50%，资源总回收率低于国外矿业发达国家20个百分点。

2.2 能源资源供需矛盾突出

湖南能源资源短缺，40%以上的能源需从外省调入。2007年煤炭基本储量19.83 亿t，仅占全国煤炭储量的0.61%，油、气资源极其缺乏，几乎为零。但是，湖南能源消耗非常大。2007年，湖南的万元GDP能耗为1.313 t标准煤，而全国平均水平为1.064 t标准煤/万元，比全国能源利用效率最高的北京市高出0.599 t标准煤/万元。能源资源缺乏与能耗高的矛盾，导致湖南能源供需矛盾突出。

2.3 环境污染严重

矿业企业在开采、冶炼过程中产生大量工业“三废”，造成环境污染严重。2008年湖南省14个市州城市中，有4个城市因可吸入颗粒物或二氧化硫超标而存在不同程度的空气污染；大量重金属和工业废水的排放，造成重大环境污染事故，2008 年发生了怀化辰溪砷污染、泸溪沅水砷超标等多起突发性环境应急事件。

2.4 矿业产业集中度低

湖南省有色企业遍布全省，但是整体企业规模较小，小型企业和个体业主遍地开花，没有发挥工业区产业集群优势。如娄底冷水江市铋业企业达45家，其中冶炼企业37家，年产能力5000 t以上企业仅4家。多数小企业技术落后、缺少环保设施，造成严重环境污染。

从以上几点看出，发展矿业循环经济势在必行。

3 湖南省矿业循环经济发展的财税政策

3.1 已实施的财税政策

(1)财政资金投入。设立省级环境保护专项资金，优先支持采选、冶金等行业，支持排放重金属及有毒有害污染物的冶金、电镀、焦化、印染、石化等行业或企业的污染防治项目。2007年，湖南省争取中央环保专项资金6319万元，省财政支出29.83亿元用于环境保护；2007年到2009年，每年安排汨罗市1.5 亿元国家开发银行政策性软贷款；2008 年至2010年，省财政每年安排永兴县1000万元项目扶持基金，对园区内符合条件的重点企业实际所借用技术改造投资贷款，适当给予贴息补助。

(2)鼓励企业实施清洁生产。对污染物超标排放或污染物排放总量超过规定指标的企业、使用有毒有害原料进行生产或生产过程中排放有毒有害物质的企业，强制实施清洁生产审核；企业开展清洁生产审核的费用，允许列入企业经营成本或相关费用科目；对清洁生产项目中的重点领域，如节能、综合利用、预防污染等，给予贴息补助等支持。

(3)利用税收减少污染物排放。主要通过资源税、增值税、出口退税等相关税收政策促使企业减少污染物排放，提高资源利用效率。

3.2 财政政策实施效果

(1)科学技术成果。有关矿业循环经济领域的科学研究和技术攻关取得了较好成绩。“金属矿床无废害开采技术”、“钨钼铋复杂多金属综合矿选新技术——柿竹园法”、“低品位铜矿和铅锌矿复合催化剂及改良菌种生物浸出新技术”等项目获国家科技进步奖；“有色金属工业重金属废水重复利用技术研究”获省科技进步一等奖；“前置氧化双拉制备银基接点技术”、“高效电解银工艺技术及应用”技术达到国内领先水平。

(2)有色金属、再生资源和环保建材多次循环利用的产业发展模式。郴州永兴县在没有任何含金银的有色金属矿产资源的情况下，通过从全国各地厂矿、有色金属冶炼企业和医院等地购买废渣、废料、废液，运用传统工艺从中提炼回收金银。在金银提炼过程中，配备烟囱管道粉尘回收设备等环保设施，对生产过程中产生的“三废”进行处理，实现金银产业的环保达标，同时从烟囱回收粉尘中再次提炼金、铋、铜，实现对废弃物的多次循环利用，形成了以金银产业为核心的特色经济产业模式。目前，全县金银产业形成了“一园多区”的格局。此外，汨罗、株洲清水塘工业区分别形成了再生资源、有色金属和环保建材等特色产业。

(3)节约矿产资源，提高经济效益。汨罗市从再生资源深加工入手，变废为宝，已成为全国最大的再生铜、铝、不锈钢等原材料供应基地之一。2006年年产再生铜5.7万t、铝6.8万t、不锈钢3.1万t，为国家节约大量不可再生的矿产资源，汨罗也被誉为“不竭的城市矿山”^[4]。

2002年至2006年，永兴县金银产业税收收入由2000万元增至2亿元，翻了10倍；2001年到2006年，永兴县GDP从30.3亿元增加到61.1亿元，财政总收入从1.74亿元增加到5.08亿元。

(4)污染物减排成效显著。2004年至2008年，主要工业污染物的排放量显著减少。石油类污染物从1138.77t减少到747.64t，减少近34.35%；重金属如汞、镉、铅、砷等污染物减少量分别减少59.38%，17.36%，51.93%，27.62%；工业固体废弃物减少67.65%；固体废弃物综合利用率提高12.42%，见表1。

表1 2004~2008年湖南省主要工业污染物排放状况

年份	石油类 (t)	汞 (t)	镉 (t)	铅 (t)	砷 (t)	二氧化硫 (万t)	烟尘 (万t)	粉尘 (万t)	工业固体废弃物排放量 (万t)	固体废弃物综合利用率 (%)
2004	1138.77	1.60	18.61	84.29	91.65	71.18	45.21	72.63	89.72	66.45
2005	1115.25	1.19	19.92	92.20	93.47	75.50	45.26	76.87	56.70	69.99
2006	1027.70	1.32	18.53	77.11	80.50	76.60	41.64	73.35	39.70	72.27
2007	858.30	0.67	16.40	49.86	70.40	73.94	37.28	65.86	31.79	74.26
2008	747.64	0.65	15.38	40.52	66.34	67.48	30.69	55.47	29.02	78.87
增减率	-34.35	-59.38	-17.36	-51.93	-27.62	-5.2	-32.12	-23.63	-67.65	12.42

资料来源：2004~2008年湖南省环境状况公报。

3.3 存在的问题

(1)资金投入不足，且结构不合理。根据发达国家的经验，环保投资达到同期GDP的3%时才可以明显改善环境质量。2007年湖南省用于环境保护的财政预算资金仅占财政支出总额的2.14%，不足同期GDP的1%，环保投资严重不足。工业污染治理投资来源结构极不合理，主要表现为企业自筹经费较多中央和地方投入少；国内资金多，国外资金少(见表2)。

表 2 2003~2006年湖南省工业污染治理投资来源结构 单位: 亿元

年份	工业污染治理投资	国家预算内资金	环保专项资金	其他资金			排污补助费	政府其他补助
				企业自筹	国内贷款	利用外资		
2003	3.4	0.09	0.19	3.12	1.21	1.64		
2004	7.9	0.17	0.25	7.48	3.47	0.3	0.02	
2005	14.12	0.26	1.47	12.4	9.03	3.19	0.17	
2006	17.33			15.29	2.58		0.87	1.17

资料来源: 2004~2008年中国统计年鉴。

(2) 排污交易制度不完善。目前, 湖南仅在长株潭城市群开始排污权交易试点, 排污交易制度和排污收费政策尚不完善: 只对超标排放污染物的企业征收, 而对已经达标或低于排放标准的企业不收费; 对同一排污口排放的两种以上有害物质, 只按其中收费最高的一种污染物计征排污费^[5]; 排污收费标准较低, 不能弥补污染治理成本, 对防止和限制排污行为收效甚微。

(3) 税收政策不完善。主要表现在以下3个方面: 没有设立专门的环境保护税; 资源税的调节力度较小, 从量征收致使资源的严重浪费, 税负较低, 限制了对资源的保护作用; 税收优惠政策较为单一, 缺少灵活性和针对性, 税收优惠方式多属于事后鼓励, 没有从源头防治污染和浪费。

4 湖南矿业循环经济发展的财税政策建议

4.1 调整 and 改革完善税收制度

首先, 要完善现有税种。将资源税的计税依据由从量计征调整为按可采储量计征, 扩大资源税征税范围, 适当提高单位税额, 将资源税与环境成本以及资源的合理开发、养护、恢复等挂钩, 促进矿产资源的合理开发和利用, 减少资源浪费; 将资源消耗量大、环境污染严重的消费品列入消费税的征收范围, 促使企业努力减少污染。

其次, 实行绿色税收制度, 促使企业注重环境保护, 减轻环境污染。设置生态税, 对污染环境、破坏生态资源的特定产品和行为征税, 如水污染税、二氧化碳税、二氧化流税、固体废弃物税、开采税等; 设立环境收入税, 对收益超过一定额度的企业按超过部分纳税, 税收收入用于环境保护和污染治理; 对促进矿业循环经济发展的设备投资实行减税、免税、固定资产加速折旧、抵税等优惠政策, 减轻企业税负, 提高企业开展循环经济的积极性。

4.2 增加政府财政投入, 建立长效资金投入机制

一方面, 积极争取中央财政支持。对发展循环经济的技术研发, 由科技部组织论证和立项, 努力争取财政专款, 申请科技发展基金。另一方面, 加大地方财政支出力度。在财政预算时, 安排节能支出预算和环境保护支出预算, 加大财政的节能投资力度; 坚持“集中财力、重点突出”的原则^[6], 财力优先集中在具有比较优势的地区和产业上, 如有色冶炼及深加工产业、精品钢材产业, 汨罗再生资源回收利用市场、株洲清水塘工业园、永兴县再生资源产业园等循环经济试点。建立健全循环经济发展专项基金, 建立循环经济发展的长效资金投入机制。

4.3 积极实践排污权交易制度

主要包括3个方面:

(1) 明确污染物“总量控制”制度, 使之成为湖南省污染物排放管理的基本原则;

(2)在“总量控制”前提下,实行排污权有偿取得,使企业成本完整地反映环境成本,对企业形成保护环境的内在压力;

(3)逐步推广排污权交易,全面实行排污许可证制度,禁止无证或超总量排污。

4.4 拓宽矿业循环经济融资渠道

政府在完善配套公共设施的同时,采用各种灵活方式帮助企业快速获得发展所需资金:实行财政贴息制度,引导银行贷款向发展循环经济的企业倾斜;在试点基础上组织发行中长期环境建设或绿色债券筹集资金;采用 BOT、TOT 等融资模式,运用特许经营权推动环保基础设施的市场化运作。

5 结 论

发展矿业循环经济是湖南建设“两型”社会的必然要求。在政府推动下,湖南矿业循环经济发展取得较大成绩,但支持矿业循环经济的发展的财税政策还存在一些不足。借鉴国外先进经验,不断完善湖南矿业循环经济的财税政策,对实现湖南矿业可持续发展意义重大。

参考文献:

- [1] 崔 彬,李赋屏,王 琴.矿业循环经济模式[J] .资源与产业,2005,7(6):42 ~ 44.
- [2] 厉以宁.西方经济学[M] .北京:高等教育出版社,2000:221 ~232.
- [3] 张艳纯.促进循环经济发展的财政政策:从理论到实践[J] .科技管理研究,2008,(3):44 ~ 46.
- [4] 欧阳煌,胡定华,邓海红.汨罗市循环经济发展调研及其财税对策研究[J] .再生资源与循环经济,2008,1(1):19 ~ 23.
- [5] 潘明星,朱雪艳.构建环境税制体系促进人与自然和谐发展[J] .税务研究,2006,(3):25 ~ 27.
- [6] 张艳纯,黎 熹.国外财政政策支持循环经济的比较与启示[J] .科技管理研究,2007,(11):44 ~ 46.