

# 煤炭企业如何减负

## ——来自我国煤炭主产区的调查

本报记者 林火灿

调查手记

### 为煤企减负并非权宜之计

林子文

煤炭企业正在经历着“隆冬季”的严酷考验。

为帮助煤炭企业脱困,中央和地方已经陆续出台了不少政策举措。总的来看,这些政策措施的效应释放仍然需要一段时间,特别是化解煤炭产能过剩,还需要多配套措施持续跟进,形成合力。

在化解产能过剩,促进煤炭市场供需再平衡的同时,有必要把帮助煤炭企业减轻负担列入重要议程,特别是帮助煤炭企业甩掉不合理、不必要的成本负担,使其能更好地“轻装上阵”。

为煤炭企业减轻负担,看似只是帮助煤炭企业度危求生、艰难度日的权宜之计,其实不然。如果从更长远的角度看,这也是实现煤炭产业长期健康发展的必要之举。

例如,在煤炭清费正税方面,解决煤炭税费问题是保障煤炭产业转型升级、实现健康、稳定和可持续发展,加快建成现代能源产业体系,有利于更好地发挥煤炭作为国家基础能源的重要作用,释放煤炭资源安全、可靠、经济和可清洁属性,为国家经济平稳发展注入持久动力。

又如,帮助企业解决企业办社会负担,探索出加快分离办社会的机制,可以为老煤矿退出探索出新的路子,加速推动煤炭产业结构调整。在新一轮煤炭产业发展困局中,按照市场化机制,许多严重亏损、难以存续的煤矿将逐渐进入关闭破产程序,这些企业自身很难解决退出以后的办社会职能移交、职工安置等问题,通过探索并建立相应机制,可以更好地妥善解决破产煤矿“三供一业”等后勤设施移交问题。

总之,不能把帮助煤炭企业减负简单地看做是政府救市之举。从更长远角度看,还应继续加大政策扶持力度,加快推进税费综合改革,加快清理整顿煤炭行业收费,减轻企业负担;建立煤矿正常退出机制,协调有关部门加快制定移交办社会职能等政策,为企业的转型发展创造更加有利的条件。

当然,企业自身也要充分发挥市场主体作用,通过挖潜增效,优化要素配置,完善用工和分配机制,合理控制成本和费用,提升抗风险能力,确保未来可持续发展。



2015年12月22日拍摄的采用盾构机施工贯通的神华神东补连塔矿2号副井井口。当日,我国第一座采用全断面隧道掘进机(又称盾构机)施工的煤矿斜井——神华神东补连塔矿2号副井顺利贯通,这标志着我国矿用斜井设计施工与装备技术达到世界先进水平。

新华社记者 邢广利摄

### 阅读提示

最近两三年,我国煤炭产业经济运行形势日益严峻,煤炭价格“跌跌不休”,企业效益持续下滑,行业亏损面不断扩大,甚至生产较先进、效益较好的企业也陷入了困境。

步入“隆冬季”以后,长期附着在煤炭企业身上的沉重负担进一步显现出来,甚至在很大程度上成为煤炭企业摆脱困境的羁绊之一。

当前,煤炭经济运行仍处于景气下行通道。帮助煤炭企业尽快减负,是有效遏制煤炭行业大面积亏损最需要解决的问题。

走在山西省大同市街头,同煤总医院、同煤肿瘤医院、同煤二中、同煤实验中学……一批山西同煤集团举办的社会机构映入眼帘。大同一位本地市民戏称:“在大同市,除了火葬场以外,同煤集团举办的社会机构已经涵盖了与老百姓生活密切相关的各个领域。”

## 企业办社会成为沉重包袱

不过,用如此庞大的力量办社会体系,并没有给同煤集团带来经济效益,反而成了企业的沉重负担。截至2014年,同煤集团办社会机构达420个,人员2.95万人,年补贴39.5亿元。巨大的费用支出占据了企业大量的人力、物力和精力。在煤炭行业不景气的压力下,这些社会机构在某种程度上成了“烫手的山芋”。

究矿集团同样面临着企业办社会的沉重负担。究矿集团总经理李伟告诉记者,究矿目前共有企业办社会职能机构74个,其中“三供一业”单位18个、医疗机构15个、幼儿园托儿所等教育机构15个、消防队6个;离退休人员管理机构20个,离退休人员3.6万人。这些企业办社会职能所需要的费用,除根据地方物价主管部门批准,向服务对象收费外,其余部分均由究矿集团承担,每年的费用开支在13亿元以上。

资料显示,目前,历史形成的煤炭矿区特别是独立矿区“三转一业”社会服务职能和离退休人员退休统筹外费用全部由社会负担,一些大型煤炭企业年费用支出超过数亿元,有的超过20亿元,尤其是在当前形势下,企业经营愈加困难,负担沉重问题凸显,个别企业已经无力承担巨额的办社会职能费用。

记者在采访中了解到,煤炭企业负担重,也与煤炭产业退出机制不够完善有关。过去几年,我国关闭破产了一批衰老煤矿,而随着破产政策到期,破产煤矿的一些机构、人员、社区经费没有来源,全部由存续企业负担,严重困扰着存续企业的发展。

同煤集团董事长李永平告诉记者,从2000年至2009年,同煤集团下属的“一局六矿”先后实施了破产关闭和重组工作。国家5年的补贴期已经到期,但是地方政府无力接收企业办社会职能,因此只能由企业依靠流动资金先行垫付。截至2014年底,同煤集团每年垫付4亿多元,已累计垫付了24.6亿元。

山东泰丰矿业集团董事长、总经理吴元峰告诉记者,集团旗下的翟镇煤矿属于2008年整合的乡镇煤矿,按照山东省关于关闭年产30万吨以下矿井的要求,翟镇煤矿早已关闭。但是,关闭后面临着职工重新就业安置、内部退养费用高、历史遗留问题多等实际情况,补缴养老、医疗等各项保险费用高达上亿元,企业面临沉重的经济负担。

山东省一家煤炭企业负责人说,2003年至2008年,该集团实施了5个政策性关闭破产项目,按照相关规定,应该把企业办社会的职能移交给地方政府。但是,地方政府在签订接收协议的同时,又与该集团签订了托管协议,企业办社会职能并没有真正移交。

如今,中央财政补贴资金已经用完,5个项目的社会职能机构共有人员1139人,每年补贴9062万元;离退休人员统筹外费用每年补贴17256万元,这些资金都需要由企业支付。“如果国家继续上调离退休人员养老金,费用还将继续增加。”这位负责人无奈地说。

此外,一些压煤村庄的搬迁,也给企业带来不小的负担。以淄矿集团唐口煤矿为例,该煤矿自2010年开始,在地方政府的建议和协调推动下实施压煤村庄搬迁,其中一期搬迁补偿和建设费用需要10.3亿元,二期预计总费用达到7.2亿元。

“依据当前煤炭价格计算,压煤村庄搬迁解放资源的收益已经无法抵偿搬迁费用支出,但是,出于维护社会稳定的大局考虑,不得不推进搬迁工作,这也成为企业的一大沉重负担。”山东能源淄矿集团董事长孙中辉说。

早在2014年9月,国务院常务会议就明确,在做好清费工作的基础上,从2014年12月1日起,在全国将煤炭资源税由从量计征改为从价计征,税率由省级人民政府在规定幅度内确定。

如今,一年多的时间过去,煤炭资源税改革已经实现了由从量计征改为从价计征,各省按照“确保不增加煤炭企业总体负担”的原则,已经确定了资源税税率,并加快清理涉煤行政性收费项目。从各省确定的煤炭资源税税率看,产煤大省陕西、山西和内蒙古分别为6.1%、8%和9%。

国家税务总局数据显示,2015年,全国征收煤炭资源税333亿元,同比增加185亿元,增长125%,减少涉煤收费基金366亿元,总体减负181亿元。

不过,《经济日报》记者在内蒙古、陕西、山西、山东等主要产煤省的采访中了解到,不少煤炭企业感到税费负担较重。

山东究矿集团总经理李伟表示,2014年,究矿集团上缴各项税金78.17亿元。2015年资源税改革以后,煤炭资源税率调整为4%,在煤炭价格降至10年新低的情况下,预计全年上缴税费达70亿元,企业税费负担并没有实质性降低。

山东省淄博市煤炭工业管理局局长董以琦告诉记者,煤炭资源

## 部分煤企仍感税费负担重

税改革的初衷是减轻煤矿企业负担,但从具体执行上来看,通过分析,按原来计提的办法,资源税和矿补费两项合计税负占比低于2%。资源税改革后,煤矿企业只有在商品煤销售价格低于120元/吨时,实际税负才会降低。

陕西西煤化神南矿业公司董事长吴群英介绍说,在不考虑增值税的前提下,煤炭企业在“黄金十年”期间的吨煤税费约为30元,占售价的7.6%。而目前煤炭价格触及底线,吨煤税费约为16元,占售价比重的10.4%。如果进一步考虑增值税,税费占售价的比重达到27%左右,煤炭企业的税负实际上不降反增。

在采访中,煤炭企业普遍反映,目前煤炭行业增值税税率仅为17%,且可供抵扣的进项税较少,导致煤炭企业增值税负担远高于制造业的平均水平。

“目前煤炭企业增值税税负几乎是一般加工和制造业企业的2倍,如果加上铁路建设基金、港口建设费的收取,目前煤企税负已经是其他工业企业的3倍。”伊泰投资有限责任公司副总经理翟德元说。

煤炭企业税费负担重,也与税费项目繁多密不可分。山东泰丰矿业集团董事长、总经理吴元峰告诉记者,目前煤炭企业涉及的税费项目包括增值税、资源税、土地使用税、环境治理保证金、城建税及教育

费附加、地方教育费附加、地方水利建设基金、育林基金等,多达34项。

在这34个项目中,存在着个别收费项目设置相近、重复征收的问题。一位煤企负责人告诉记者,仅治理地面坍塌一项,煤炭企业要缴纳矿山环境治理保证金、耕地占用税、土地复垦费、塌陷地补偿费、青苗补偿费等多项税费,且土地经过治理、复垦后,没有统一的验收标准及时进行验收,致使保证金不能及时返还,塌陷补偿仍然需要继续缴纳,少则上千万元,多则几亿元,占用了大量资金,在当前煤炭市场不景气的情况下,导致企业现金流更加紧张。

记者在采访中还了解到,在煤炭价格不断下降、煤企收入减少的情况下,税源相应减少,但主管税务部门在财政压力下加大了征管和稽查力度,通过专项稽查等途径,对政策不明确或者争议问题进行从严征收,也让不少煤企倍感压力。

陕西某煤炭企业负责人告诉记者,2015年3月中旬以来,公司所属各单位共计接待省、市、县三级两税局(国税局和地税局)共计6次的税收风险评估与稽查,而煤企考虑到税企关系,疲于应付检查。同时各级机关在检查时,在政策应用上均以完成税收任务为目的,具有一定政策倾向性、不公正现象,导致税负沉重。

### 链接

## 煤炭资源税改革部分政策

2014年9月29日,国务院常务会议决定,在做好清费工作的基础上,从2014年12月1日起,在全国将煤炭资源税由从量计征改为从价计征,税率由省级人民政府在规定幅度内确定。会议要求,要立即着手清理涉煤收费基金,停止征收煤炭价格调节基金,取消原生矿产品生态补偿费、煤炭资源地方经济发展费等,取缔省以下地方政府违规设立的涉煤收费基金,严肃查处违规收费行为,确保不增加煤炭企业总体负担。

2014年10月,财政部和国家税务总局联合印发《关于实施煤炭资源税改革的通知》。《通知》指出,为促进资源节约集约利用和环境保护,推动转变经济发展方式,规范资源税费制度,经国务院批准,自2014年12月1日起在全国范围内实施煤炭资源税从价计征改革,同时清理相关收费基金。

2015年7月,国家税务总局公布《煤炭资源税征收管理办法(试行)》。《办法》共20条,明确了煤炭计税价格的确定方法、运费扣减范围、洗选煤折算率、混合销售与混合洗选的计税方法等内容,并将于2015年8月1日起施行。



2015年12月1日,山西省左权县319省道麻田段,几名大货车的司机下车聊天。他们已经堵了十几个小时。时下正值煤炭冬运的高峰期,连接山西省与河北省的运煤通道却频繁出现严重拥堵。

“行路难”给货运司机和当地居民生活带来种种困扰。他们希望,交通管理部门能采取更积极有效的疏导措施,规范车辆驾驶行为,从而提高通行效率,改善道路拥堵状况。

新华社记者 燕 雁摄

## 企业减负

### 需要依靠顶层设计

当前,受宏观经济“三期叠加”影响,加之煤炭产业自身供求严重失衡,煤炭企业生存发展环境面临着极大挑战。为应对挑战,不少煤炭企业已经不断通过推进精细化管理等措施,大幅度压减成本,部分企业的成本刚性压缩已经达到极限,帮助煤炭企业降低生产经营的成本压力,还需要从为企业松绑减负入手。

不少煤炭企业提出,建议国家加快分离老企业办社会职能,尽快研究出台企业办社会职能资金补贴政策。考虑到老企业分离办社会的难度,希望国家在办社会职能未完全移交以前,先研究出台企业办社会职能资金补贴政策。

李永平建议,在枯竭老国有煤矿正常退出中,中央财政应该足额核定资金给地方政府,由地方政府按照相关政策规定,成建制接收政策性关闭破产煤矿办社会设施和职工。对于企业垫付的办社会资金,考虑有的地方政府因为财政困难执行不到位的实际情况,可以由中央财政一次性追加补助给企业。

也有企业提出,“去产能”将成为今后一段时间煤企脱困工作的重要任务,在“去产能”过程中,有关部门应该制定好移交办社会职能等刚性政策,加快解决衰老矿区破产改制、主辅分离单位办社会职能移交等历史遗留问题。

采访中多位人士表示,在煤炭市场持续下行且长期低位徘徊的情况下,保持煤炭企业税负处于合理水平,有利于国民经济良性发展。国家应该结合煤炭当前的新常态发展趋势,降低煤炭产品增值税税率和资源税率,同时规范政府收取规费的返还使用政策,帮助煤炭企业渡过生存困境。

2014年,国务院在部署煤炭资源税改革时明确,各省在推进这一改革过程中必须把握一个关键点:改革绝不能让企业增加负担,而要为税费比例逐步合理奠定基础。而从目前的实际效果看,我国煤炭资源税费改革仍然有进一步深化的空间。

董以琦认为,在当前煤炭行业普遍困难的大形势下,山东省按照销售收入4%的从价计征政策明显偏高,建议根据各企业加工工艺、煤炭资源等级等特点,合理确定煤炭资源税的税率和折算率,降低税负偏高给企业带来的不利影响。

山东能源新矿集团董事长张文也表示,煤炭资源税费改革以后,采取了从价计征方式,但是,政策完全不区分新老矿井,对于老矿井尤为不利。

“新矿集团省内老区矿井在老矿井衰、资源枯竭、严重亏损的情况下,难以缴纳巨额税费。”张文建议,目前应进一步细化资源税计征政策,综合考虑矿井开采深度、地质条件、开采复杂程度等客观地质情况,制定差异性资源税征缴措施,降低老国有煤矿整体税负。

李伟建议,目前应加快建立涉煤收费项目清单管理制度,明确收费依据、标准、征收机关等信息,合理设定煤炭税费负担,简并收费项目,依法规范煤炭企业税费。多位接受采访的业内人士建议,在增值税方面,建议将煤炭增值税恢复到13%,并扩大煤炭增值税抵扣范围,允许矿业权价款、水资源补偿费、矿山环境治理保证金、村庄搬迁费、土地塌陷补偿费、矿井和巷道建设维护费等抵扣进项税。同时,推行增值税减免政策,建议对采用充填开采的煤矿,对置换出的煤炭资源在增值税上给予一定减免。

本版编辑 许跃芝 张虎  
电子邮箱 jirbyxdc@163.com