

# 澳大利亚矿产资源管理与财税制度概览

李刚

(中国地质大学(北京)人文经管学院 北京 100083 中国国土资源经济研究院 北京 101149)

**【摘要】** 本文主要介绍澳大利亚联邦政府、州或领地政府、地方政府分别拥有的权限和职责,实行的分权分级的矿产资源管理体制,权利金类型和计征方法,权利金税率定期动态调整方式,以及制定特殊开发协议鼓励企业投资,定期评估维护公平竞争的做法,并提出我国可借鉴澳大利亚的经验,改革矿产资源财税制度,赋予地方政府一定管辖权,统筹协调各方利益,调整完善矿产资源收益分配使用制度的建议。

**【关键词】** 澳大利亚 矿产资源 财税制度

澳大利亚是资源产品出口大国,具有丰富的铁矿石、煤炭等。过去十年,澳大利亚一直是我国经济增长的主要受益者。我国现在已经是澳大利亚最大的商品贸易伙伴,我国在澳大利亚资源领域的投资还在大幅增加。与此同时,我国也从澳大利亚进口大量铁矿石、石油等资源,以满足国内经济发展的需求。因此,全面、系统和深入地了解澳大利亚矿产资源租税制度及其改革调整的思路、方向,不仅对我国财税制度改革具有积极的借鉴作用,而且有利于我国矿业企业走出国门开展投资和矿产品贸易。

## 一、澳大利亚矿产资源管理体制

1. 矿产资源所有权制度。在澳大利亚,除少量早期被私人获取的土地之外,土地基本归政府所有。土地地表所有权与地下矿藏所有权分离,即对土地的所有权并不代表对地下资源拥有所有权。私人土地所有者一般只能影响矿业用地的取得、环境保护和治理、社区补偿等,在有些情况下构成事实上的否决权,但却并不拥有矿产资源所有权。

澳大利亚联邦行政管理体系分为三级,即联邦政府、6个州和两个领地政府、地方政府部门。根据澳大利亚法律,矿产资源一般归联邦或各州(领地)政府所有,而非私人所有。通常,澳大利亚三级行政管理部门都不直接参与矿产资源的商业勘探和开发活动,只有私人部门才能组织发起勘探并承担开采活动。

2. 矿产资源分权分级管理体制。澳大利亚是一个宪法制联邦国家,宪法保证各州的主权,赋予联邦与州政府不同的收入权限和职责范围。在矿业资源开发和管理方面,联邦政府、州或领地政府、地方政府分别拥有对应的权限和职责,实现矿产资源分权分级管理。

澳大利亚联邦和州(或领地)政府的共同职责:培育、

规划和建立宏观经济环境;采取措施,排除和减少影响产业竞争力的障碍;搜集并以合理的价格提供基础地质科学信息和资料,以减少勘探投资风险;为勘探、开发、项目审批、安全生产和环境评估提供监管框架。

澳大利亚联邦政府职责:拥有领海基线3海里以外海上矿产和石油资源管辖权,但日常监管由邻近的州或领地政府执行;制定全国性政策,包括财政、货币和税收政策、外国投资指南、移民政策、关税和贸易、公司法、国际协议等。

澳大利亚州或领地政府职责:拥有陆上以及领海基线3海里以内水域的矿产和石油资源管辖权;拥有管辖区域内矿产和石油的所有权与分配权,管理生产经营(包括环保、职业健康与安全);征收权利金等。

澳大利亚地方政府职责:负责具体审批与项目有关的建筑计划,地方基础设施建设等。

3. 矿产资源管理的法律框架。对于陆上矿产资源(包括油气和非油气资源),州或领地政府制定各自的矿业开采法以及相关条例、规章和制度,并由矿山、矿产、能源或相关部门进行管理。

对于海上油气资源,领海基线3海里以内水域的勘探与开发,由州或领地政府各自立法和管理;领海基线3海里以外水域,依据2006年颁布的《海上石油和温室气体储存法案》(Offshore Petroleum and Greenhouse Gas Storage Act 2006)及相关法律法规等,由联邦政府负责,设置委派机构(Designated Authority)和联合机构(Joint Authority),联邦政府和与海面相邻的州(或领地)政府共同管理。其中,委派机构由州或领地相关部门构成,负责日常监管和执法;联合机构由联邦和州(或领地)相关部门组成,负责立法授予的相关决策。

对于海上非油气矿产资源,根据1979年澳大利亚联邦政府和各州之间缔结的《离岸宪法解决协议》(The Offshore Constitutional Settlement)以及1994年《海上非油气矿产资源法》(Offshore Minerals Act),对于领海基线3海里以内水域,由各州或领地政府各自立法并负责管理。对于超出领海基线3海里以外水域,主要依据1994年《海洋非油气矿产资源法》和六个配套的法律(涉及权利金、登记费、勘探许可费、开采许可费、保留许可费、工作许可法),由联邦政府负责,并设置委派机构和联合机构,联邦政府和州(或领地)政府共同管理。其中,委派机构由州或领地相关部门组成,负责日常监管和执法;联合机构由联邦和州(或领地)相关部门组成,负责矿业权许可的决策,且当意见出现分歧时,由联邦政府协调解决。

## 二、澳大利亚矿产资源财政分税制度

澳大利亚财政收入分为联邦政府财政和地方政府财政两类,其中:联邦政府财政收入主要有个人所得税、公司所得税、销售税、福利保险税、关税、消费税、培养保证金等;州政府财政收入主要有工资税、印花税、金融机构税、土地税、债务税、权利金等。

在澳大利亚从事矿产资源勘查和开发,除了要缴纳一般工业企业的税费外,还要缴纳一些特殊租税。例如,申请矿业权和得到政府许可要缴纳申请费,占有和使用矿业权要缴纳租金。

表1 油气资源税收征收规定

石油资源租税	PRRT最初由澳大利亚政府在1987年提出,以取代联邦政府管辖水域的海洋权利金和原油消费税
	PRRT税率是应税利润的40%,税前可扣减勘探开发及其他相关成本
石油权利金	2012年7月1日,PRRT将适用于所有澳大利亚陆上和海上石油、天然气项目,其中包括西北大陆架和煤层气项目
	海洋石油权利金主要是各州或领地政府针对西北大陆架生产区、各州或领地管辖近岸水域征收,且不与资源租赁权利金重叠
原油消费税	陆上石油权利金一般是由各州或领地政府负责征收,税率一向为净井口生产值约10%
	联邦政府对于近岸水域,陆上地区和西北大陆架符合条件的原油和凝析油产品征收COE
产品分成合同	COE实现浮动税率,税率取决于石油年生产率,发现日期、生产日期等
	对于前3000万桶原油免于征税
资源租赁权利金	JPDA内实行PSC,两者按90%:10%分配
	资源租赁权利金基于利润征收,类似于石油资源租税
	当州政府征收资源租赁权利金时,联邦政府不再征收COE,资源租赁权利金的收入分配协议由各级政府协商解决

注:相关数据根据澳大利亚资源能源和旅游部资料整理而来,下同。

开采矿产资源必须缴纳相关租税。矿产资源开采特有租税由澳大利亚联邦政府、6个州和两个领地政府按照相关职责负责立法、征收和管理,其中联邦政府负责征管

的主要包括:①对所有澳大利亚陆上和海上石油和天然气项目,其中包括西北大陆架和煤层气项目,征收石油资源租赁税(PRRT);②对澳大利亚所有煤炭和铁矿石矿山开采企业征收30%的资源租赁税(MRRT);③对原油和凝析油产品征收原油消费税(COE);④对澳大利亚和东帝汶共同管理的联合石油开发区(JPDA)实行产品分成合同(PSC)等。

州或领地政府负责征管租税的主要包括:①对陆上和近岸水域的石油征收权利金或资源租赁权利金;②对陆上非油气矿产资源征收权利金;③对近岸水域非油气矿产资源征收权利金。

表2 陆上矿产资源税收征收规定

矿产资源租赁税	2012年7月1日,联邦政府将对澳大利亚所有煤炭和铁矿石矿山开采企业征收30%的MRRT
	MRRT的名义税率为30%,但实际征收率为22.5%
陆上非油气矿产权利金	矿山企业向州或领地政府交纳的权利金可用于抵扣MRRT,以避免权利金与MRRT双重征税
	MRRT应税资源的征收时点是该资源从其被储存的矿区堆场移走的时点,因此起税点为矿石离开井口前的堆场
海洋非油气矿产权利金	当项目支出大于收入时,亏损可作为减免数额,按长期国债利率加7%递增,转结至后一年
	如果一家矿业企业(包括关联企业)名下所有矿业项目的矿业利润总和少于7500万澳元/年,则该企业当年无需缴纳MRRT
陆上非油气矿产权利金	陆上非油气矿产权利金由各州或领地政府征收
	各州或领地的陆上非油气矿产权利金制度各不相同
海洋非油气矿产权利金	根据2005年统计,各州或领地的陆上非油气矿产权利金平均约为矿产品销售收入的3.5%
	根据1981年《海洋非油气矿产权利金法》(The Offshore Minerals Royalty Act 1981),联邦和各州或领地可以协调决定3海里以外水域海洋非油气矿产权利金类型、费率等
海洋非油气矿产权利金	州和北领地政府在制定海洋非油气矿产权利金制度之前,陆上非油气矿产权利金制度适用于州和领地管辖沿海水域(即领海基线3海里以内水域)
	1992年,州和北领地政府一致同意实施混合的权利金征收方案,即对所有司法管辖区的海洋矿物生产,按照销售收入2.5%和净收入15%计征权利金
	根据1994年海洋非油气矿产资源法(Offshore Minerals Act 1994)以及州或领地法律,所有海洋非油气矿产权利金,联邦和州(或领地)政府按照60:40进行完成

注:部分资料来自刘海民文《从澳大利亚MRRT纷争看我国资源税改革》,《冶金管理》杂志2011年第8期。

## 三、澳大利亚矿产资源管理及财税制度特点

1. 矿产资源分权分级管理,财政体制以租税制为主,财政收益分配实行分税制。澳大利亚实行联邦制,在矿业资源开发和管理方面,联邦、州或领地和地方政府分别拥有对应的权限和职责,实现矿产资源分权分级管理。

2. 财政纵向和横向不平衡,转移支付实行均等化。在澳大利亚,联邦和州政府之间存在财政纵向不均衡,即联邦税基大,收入多,支出少;地方则相反。所有州和领地之间,由于经济环境、自然资源禀赋等差异,也导致了财政收入横向不均衡。例如,对于西澳大利亚、昆士兰等矿产

资源较为丰富地区,权利金等矿产资源收益不仅增加了州财政收入,也成为地方财政收入的主要来源。权利金使用范围比较广泛,既可用于地质矿产管理等专项支出,也可用于社会经济发展各个领域的一般性支出。

对于财政纵向和横向分配不均的问题,联邦政府通过GST补助(货物和服务税)、延期GST补助、国家竞争政策补助和特殊目的转移支付来实现财政均等化。

**3. 权利金类型和计征方法多样,权利金税率定期动态调整。**对于低价值的工业和建筑材料等,以生产型权利金为主,即对矿产品产量按一定标准计征。对于其他固体矿产和油气,除北方领地的利润型权利金和塔斯马尼亚的混合型权利金外,主要以价值型为主,其中,权利金税基以坑口(或井口)销售收入为主,权利金税率因矿种和矿产品类型而有所差别。对于原矿产品,加工、冶炼等成本可以抵扣,而勘查、矿山建设、开采等成本不能抵扣。

为给政府提供稳定和可预期收益,为企业提供稳定和具有竞争力的投资环境,澳大利亚各州权利金制度相对稳定,但并非一直固定不变,有的州也会定期动态评估和调整相关标准。

**4. 制定特殊开发协议鼓励企业投资,定期评估维护公平竞争。**西澳大利亚州政府对于一些大型资源开发项目,为鼓励企业投资道路、港口等基础设施建设和矿产资源勘查开发,政府与企业协商制定特殊开发协议,并经议会批准成为法律实施。根据西澳大利亚州政府发展部统计,77%的权利金收入来自州政府协议法案,其中主要是铁矿石权利金。

与此同时,为避免税收歧视,维护公平竞争,州政府定期会对协议法案进行评估。例如,西澳大利亚州政府现行矿产资源权利金制度主要由1981年《采矿条例》规定。1996年以后,西澳矿产资源权利金制度主要有两次较大变动:2000年7月1日起对金矿按金属实施2.5%的权利金税率;2013年7月1日起,废除政府协议法案中铁粉矿的权利金税率优惠政策,统一为7.5%。从2013年起未来三年内,通过对矿业企业的调查和咨询,西澳大利亚州政府将对非油气权利金税率进行分析和评估,并于2015年7月1日前完成。其中,州政府发展部负责相关协调,并与企业谈判;州矿山石油部负责权利金税率分析。

**5. 制定权利金抵扣和减免措施,减轻企业负担,推动矿产品深加工。**为减轻矿山企业负担,在生产初期,州政府一般免征或减征权利金,以促进企业尽快收回投资成本;为鼓励矿山企业延长产业链,推动矿产品深加工产业,州政府会减征权利金。例如针对铁矿石,南澳大利亚州政府规定,新建矿山前五年权利金税率为2%;北方领地政府针对矿产品产值的前5万澳元免征权利金;昆士兰州和塔斯马尼亚州政府对在本地采选或采选冶炼企业免征

20%权利金;从2013年4月9日至2016年4月8日,西澳大利亚州政府将对磁铁矿项目实施为期三年财政援助计划,符合条件的申请者可以向州矿山石油部申请一年权利金减缴,至多可以减缴50%。

#### 四、澳大利亚矿产资源财税制度面临的挑战

**1. 财政纵向不均衡导致联邦和州之间利益博弈。**从历史发展来看,州的税收权不断遭到削弱,这导致联邦和州之间财政纵向不均衡在不断扩大,州政府对联邦转移支付的依赖程度不断提高,但是两者之间博弈从未停止。例如,2013年7月1日起,西澳废除政府协议法案中铁粉矿的权利金税率优惠政策,统一为7.5%;新南威尔士州政府宣布,从2012年12月1日起,修改煤炭权利金税率,这都是对联邦向煤炭和铁矿征收资源租赁税的回应。

**2. 新政府上台,矿产资源租赁税存废未知。**2013年9月7日,澳大利亚官方媒体公布的结果显示,在当天举行的大选中,反对党领导人阿博特毫无悬念地胜出,成为澳大利亚第29任总理。值得注意的是,阿博特在竞选中承诺通过立法废除碳税和矿产资源税。

#### 五、研究启示

我国现行矿产资源财税制度立法强调中央集权,征管强调部门分权,收益以分税和共享税形式出现。因此,要落实十八大报告提出的“加快改革财税体制,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制”,“构建地方税体系,形成有利于结构优化、社会公平的税收制度”,“建立公共资源出让收益合理共享机制”,可以借鉴澳大利亚矿产资源分级管理和财政分税制度,改革矿产资源财税制度,赋予地方政府一定管辖权。

改革的具体措施包括考虑将资源税和矿产资源补偿费合并,统一为权利金,纳入地方税收体系,具体征收和使用办法由地方设立;设立超额利润税,纳入中央税收体系,按照矿业企业的利润率征收,除了用于矿产资源领域专项支出——“取之于矿,用之于矿”,还要用于医疗卫生、文教等一般性公共事业支出——“取之于矿,惠及于民”。这种改革方案的优势在于能确保地方根据自身资源禀赋,实施差别化的财税政策;资源收益能够成为矿产资源丰富地区财政收入的主要来源;有利于中央对矿业企业超额利润的调整,实现行业的合理利润率。但是,必须加强中央和地方协调,避免加剧企业的税负。

#### 主要参考文献

1. 国土资源部地质勘查司. 各国矿业法选编. 北京: 中国大地出版社, 2005
2. 李万慧. 被误读的澳大利亚财政转移支付制度. 地方财政研究, 2012; 6
3. 李刚. 国外矿产资源财政收入分配体制研究. 财会月刊, 2013; 9