

完善地勘体制机制,实现自然资源综合管理

——赴俄罗斯地质矿产经济学术交流的总结报告

王永生,郭鹏勇,梁光明,孙玉科,罗小民

中国国土资源经济研究院,北京,101149

1 出访任务背景与简况

1.1 出访任务背景

中国国土资源经济研究院(以下简称“经研院”)与俄罗斯矿物原料和矿产利用经济研究所(以下简称“矿经所”)是国土资源部确定的对等交流单位。从上世纪八十年代末经研院就与矿经所建立了友好的学术交流关系,发展了富有成效的合作。随着两院所友好合作关系的不断深化,其合作领域也在不断拓宽。不仅定期交换代表团开展学术交流,还共同出版学术著作,共同组织召开国际学术研讨会等,这既促进了两院所学者之间的学术交流,也丰富了我们两国自然资源经济领域的学术思想。无疑也为两国自然资源管理部门的改革与发展做出了应有的贡献。两院所在合作中所取得的成果也被两单位的上级部门做了充分的肯定。

为了保持与俄方研究单位的学术交流,今年应俄罗斯矿物原料和矿产利用经济研究所的邀请,经中华人民共和国国土资源部批准,2014年5月19日至24日,中国国土资源经济研究院组团赴俄罗斯矿经所进行了学术交流。代表团一行五人访问了矿经所,双方就各自关注的热点、难点问题进行了深入的研讨与交流,取得了预期的成果。

1.2 访问的基本情况

代表团此行的主要目的是访问研究领域与经研院十分接近的俄罗斯自然资源部下属单位矿经所,回顾双方近年来科研合作所取得的成果,探讨进一步拓宽和深化两个单位之间合作的领域与方式。代表团向俄方介绍了经研院的近年来科研工作发展现状,主要研究成果以及十八届三中全会以来面临的新形势和新的研究方向,并就下列问题与俄方进行了深入的学术交流:

(1) 俄罗斯公益性地质工作与商业性矿产勘查的管理体制与运行机制;

(2) 俄罗斯矿产资源管理体制与矿产资源税费情况;

(3) 俄罗斯矿经所地质资料信息服务产品及其服务情况;

(4) 能源矿产与固体矿产矿权重叠时的处置办法;

(5) 俄罗斯政府投资的地质项目经费预算定额标准及其编制办法;

(6) 俄罗斯矿产资源储量管理情况;

(7) 俄罗斯矿产资源开发的监管措施;

(8) 俄罗斯野外地质工作后备装备标准与管理制度。

访问过程中,俄罗斯矿经所所长卡马洛夫等多位专家参加了座谈,并为代表团提供了与上述八大问题相关的一些矿经所近年来完成的科研成果出版物及书籍等。代表团与矿经所领导和专家在会见和讨论中达成共识,将随时相互通报中国和俄罗斯自然资源利用部门组织和管理方面的重要事件,双方组织机构和研究课题的变化动态。

经研院代表团的访问进一步促进了两院(所)同行们的友谊。双方都愿意进一步扩大和加深两院(所)之间,以及学者之间的学术交流,开展合作研究并相互交换科研成果。此次访问进一步加深了对俄罗斯矿产资源管理方面最新情况的了解,双方还就进一步的合作意向达成了共识,收到了预期效果。

2 主要收获

双方学术交流的重点是俄罗斯地勘工作运行机制、俄罗斯矿产资源管理以及俄罗斯地质项目预算定额情况。

2.1 俄罗斯地勘工作运行机制

矿业部门对俄罗斯国民经济来说具有基石的作用,矿业企业是地勘投资的主力军。俄罗斯地勘工作运行机制有两大特点:

(1) 国家地勘任务实行政府采购。由于国家定货项目实行招标,企业和事业单位完全通过项目联系,使得企业和事业的差别仅仅是业务性质的差别,不存在企事分开的难题。

(2) 地勘企事业单位没有后顾之忧。俄罗斯地勘工作运行机制顺畅的一个重要原因,在于他的比较完善的社会保障制度。由于社会保障体系的存在,企业没有更多负担,可以集中力量实现目标,可以根据市场需求调整自身产品结构和人员结构。

然而,由于受世界金融危机以来经济复苏变缓的影响,目前许多企业已没有能力和意愿参加地质勘查项目的招投标,甚至连以前获得的许可证中规定的一些条件,如开展地勘工作的期限和必须完成的地勘工作量及规定的矿床投入开发时间都难以遵守。

为此,俄罗斯自然资源部注重加强地勘工作改革力度,制定了新的工作规划:一是用法律手段来加强俄罗斯地调局

——收稿日期:2015-02-11;改回日期:2015-03-04。责任编辑:章雨旭。

作者简介:王永生,男,1969年生。研究员。北京大学博士后,现工作于中国国土资源经济研究院,主要从事国土资源经济研究。通讯地址:101149,北京市通州区新华大街邮局北京259号信箱中国国土资源经济研究院产业经济研究所。电话:010-61595889;Email:wys1201@sina.com。

的职能,并优化其结构;二是研究制定到 2030 年的地勘工作发展战略,并为实施这一战略更新有关的定额、法规和规划等文件。这一规划将确保地勘部门的生产潜力并防止技术人才的流失;最大限度抑制矿物原料基地再生产量(地勘工作量)的下滑。

2.2 俄罗斯矿产资源管理

俄罗斯矿产资源的主管部门是自然资源部,其主要职能是直接管理地下矿产资源、水资源和森林资源,对于其他自然资源则负责协调管理。

2.2.1 俄罗斯矿产资源税费制度

俄罗斯矿业税费体系以 1992 年 2 月 21 日颁布的《俄罗斯联邦矿产资源法》为标志正式建立。当时规定了四种付费:矿产使用权费、矿物原料基地再生产提成费、许可证发放费、消费费。后来,在该法修订时又补充了“依靠国家拨款资金获得的矿产地质信息付费”,以及为了刺激某些矿种的开发免征或分期付款的条件。

最新的俄罗斯矿业税费体系是由俄罗斯新税法规定的“矿产资源开采税”和“矿产资源法”中保留下来的税费种类组成。主要包括以下税费:矿产使用定期付费、矿产地质信息付费、参与招标(拍卖)费、许可证发放费,以及在许可证中约定的在一定条件下一性缴纳的矿产资源使用费。此外,矿产使用者还需缴纳俄罗斯有关法律规定的其他税费,如社会统一税、土地、水域和领海海底地段使用费等。

2.2.2 俄罗斯地质资料管理制度

俄罗斯地质资料的管理包括建立、管理和组织使用联邦级和地方级信息库中的国家地质信息资源;地下资源使用的信息保障,制定矿产储量平衡表,包括管理地质研究籍册,登记所完成的地勘工作和发放的地下资源使用权许可证;地下资源使用主体的信息分析保障,为联邦及各联邦主体的计划和国家报告提供资料,建立专题地质信息系统。

俄罗斯联邦地下资源法规定可征收靠国家资金得到的地下资源地质信息的使用费(第 43-1 条:“靠国家资金得到的地下资源地质信息的付费”2000 年 1 月底版本)。但实际标准并未确定,支付的只是形成地质信息包的劳务费。而后取消了矿物原料基地再生产提成,出现了根据国家订货进行的地下资源地质研究工作费用来源问题。能够补偿地质研究国家历史费用的付费方案被视为此种工作的来源。这时选择了历史费用间接的补偿方式——通过地下资源的地质信息付费(贺冰清等, 2002)。

2.3 俄罗斯地质项目预算定额

俄罗斯地质项目预算定额总体还是沿袭了前苏联的定额体系,地质项目成本定价预算定额是地质工程定价、编制工程预算、综合造价、招标投标工程的标底和工程结算的依据。定额以 1998 年 1 月价格为基期,定额中对工作内容、工程量计算规则、价格调整系数及使用条件等有详细的说明。

地质工程预算定额部分包括:临时设施费用定额、冬季施工费用定额。分项工程由土方、爆破、钻探、桩基、混凝土与钢筋混凝土、砖与砌块结构、金属结构、木结构、地面、屋

顶、装饰等组成。这些工程经济标准为建设项目提供了工程造价计价的基础(建设部建筑工程定额考察团,2008)。

地质工程量清单的综合单价由投标人自主报价,确定综合单价的有关信息主要通过有关的咨询公司提供的软件中获得。政府部门基本不干预招标投标中的价格,但由于涉及企业的交税,有关政府的会计和审计部门对工程的概、预、结算有统一的表格,要求企业填写,以便进行监督管理(建设部建筑工程定额考察团,2008)。

2.4 俄罗斯矿经所现状分析

在近年来的俄罗斯地质机构改革中,矿经所的变化很大,科研项目来源及研究方向也发生了重大改变。改革前,主要任务来源于俄罗斯自然资源部和矿产利用署,主要科研方向包括:矿产地质经济与管理,矿物原料开发与利用经济与管理;矿产利用经济;矿物原料综合利用及其法律调节;情报信息研究工作;俄罗斯联邦自然资源部、俄罗斯联邦矿产利用署等部门某些管理职能及工作的科学方法保障和定额法规基础保障。改革后,矿经所需通过竞标来取得项目,并且科研范围缩小,主要方向是水资源评价与利用、地勘工作定额预算等。同时,矿经所内科研人员也由 240 余人缩减为 35 人,年项目经费也仅有 3000 万卢布左右。设备和工作环境等硬件条件都急待改善。

3 启示与建议

3.1 深化改革——构建我国地勘新机制的必由之路

俄罗斯为加强地质工作采取了多项改革措施,如确保地质勘查者在开展地勘工作中发现了国家级大型矿床时为其提供开采权,至少是部分矿床的开采权;延长在陆地上开展矿产地质勘查的期限,从 5 年延长到 7 年;矿产开采者使用自有资金进行地质工作发现了矿床,在获取矿产勘探和开发许可证时将免去其一次性付费;在用自有资金对矿段进行地质研究时将取消矿产使用定期付费;实施从矿产开采税总额中扣除矿产开采者用于地质勘查的费用机制。

我国多年来一直致力于地质勘查管理体制和运行机制的艰苦改革,取得了较大突破,如实行了公益性地质工作与商业性地质工作分制运行,地勘单位实行属地化管理和企业化经营等重大举措。从目前情况看,处境仍比较艰难:一是公益性地质工作地质队伍野战军的组建问题;二是属地化地勘单位的生存和发展问题。根本问题在于我国社会保障制度不健全,公益性与商业性地质工作之间还缺乏有效衔接。应该通过全面深化改革,构建起我国地勘新机制:一是坚持以“公益先行、基金衔接、商业跟进、整装勘查、快速突破”为新机制的核心,依托公益性地质工作促进商业性勘查投入;二是加强政府对地勘单位改革发展的关心支持,出台有关配套政策措施,帮助地勘单位切实解决好历史遗留问题,优先给地勘单位配置矿业权,完善勘查成果处置分配办法,鼓励地勘单位走勘查开发一体化之路。

3.2 综合管理——矿政管理改革的未来趋势

俄罗斯联邦自然资源部是俄罗斯自然资源的主要管理

部门,负责全俄矿产资源、水资源、森林资源和环境保护的管理工作。1996 年 8 月 14 日,俄罗斯联邦总统发布 1177 号关于联邦政府机构的总统令,决定在已撤消的俄罗斯联邦环境保护和自然资源部、俄罗斯联邦地质和地下资源利用委员会、俄罗斯联邦水利委员会基础上成立俄罗斯联邦自然资源部。2000 年 6 月,俄罗斯政府又决定将联邦国家环保局和国家林业局,以及所属的地方机构并入俄联邦自然资源部系统。俄罗斯政府这一重大举措的目的是强化国家对自然资源的所有权,更好地适应经济可持续发展对自然资源合理开发利用和保护、对自然环境利用和保护,以及对生态安全的要求,俄罗斯的资源管理是从分散趋向统一。

当前,我国矿政管理正在走向综合化,矿政管理的综合管理,就是要实现以产权管理为核心的“一体化”综合管理新模式,即数量、质量、生态一体化,资源、环境、社会一体化,资源、资产、资本一体化。这种新模式要求矿产资源管理必须以产权约束为基础,实行行政管理和产权管理相结合、实物管理和价值管理相配套、技术监督和经济监督相协调。为实现矿产资源综合管理,建议:一是调整组织机构,强化矿产资源统一管理;二是实行部门联动机制,构建“三位一体”管理新体制;三是改革中央与地方政府对矿产资源收益的分配关系;四是综合考虑地区差异,实现差别化管理,提升资源管理能力。

3.3 科学合理——完善我国地勘项目定额机制

我国标准定额工作自解放初期直至上世纪 80 年代,一直沿用并借鉴着前苏联标准定额体系。通过这次相互交流,对双方改革标准定额工作提供了帮助。随着我国地质工作改革的不断深化,我国地质项目标准定额工作非常需要了解各国的情况,特别是俄罗斯国家新政权建立后地质项目定额方面的机构设置与管理体制等情况。

通过考察,了解到俄罗斯虽然已全面推进市场化,但标准定额在大的管理框架和体制方面基本承袭了前苏联的做法,如对涉及安全、健康、环保等方面制订强制标准,其它为推荐性标准的做法,组织制订和发布统一的计价规则等。在与矿经所专家交流中了解到有关部门发布的地质项目定额、

价格信息虽然已经不是法定性的了,但对专业人员编制地质项目概、预、结算仍有很大的帮助,特别是工程量计算规则是全俄统一招标投标的重要依据。

建议进一步加强中俄在标准定额编制方面的沟通交流,以期通过不断的改革完善,形成符合中国实际的地质项目标准定额管理体系,促进地质工作技术进步。

3.4 务实合作——继续深化经研院和矿经所学术交流

通过双方的相互交流,中俄双方在自然资源领域的了解和合作不断加深,有助于相互借鉴、共同进步。双方代表讨论了扩大和深化经研院和矿经所之间的合作的途径,可能的新的合作形式和近年的一些具体合作措施,其中包括:

(1)继续实施在两院所之间定期交换代表团的工作,以便相互了解在科研项目、科研体制和科研方法方面的最新动态。

(2)继续实施共同编著和出版学术论文专著的工作,在对方的杂志上相互发表两院所专家的学术文章。

(3)在两院(所)之间建立稳定的信息交换渠道,定期相互通报在中国和俄罗斯自然资源利用管理部门和单位中发生的重要事件,经研院和矿经所机构和课题的变动情况。

对于下一步中俄双方的进一步深化合作,代表团建议:一是进一步明确重点领域,当前我国矿政管理正在走向自然资源综合管理方向,而俄方在自然资源管理以及矿政综合管理方面已有多年的经验,这方面可以进一步深化合作、借鉴;二是进一步拓展合作深度,双方可以就一些热点、难点问题开展联合攻关,俄罗斯矿经所一个很大的优势是拥有一批老专家,经验丰富,对指导我国矿政定额编制、储量管理、综合利用基地建设等可以提供很好的指导。

参 考 文 献 / References

贺冰清, 梁光明. 2002. 中俄在地质与矿产资源利用领域合作回顾及前景. 国土资源, (8): 23 ~ 25.
建设部建筑工程定额考察团. 2008. 赴俄罗斯、捷克建筑工程定额管理考察报告. 电力标准化与技术经济, (1): ;58 ~ 60.