

加强矿产资源管理制度改革

张应红

2016年年初,审计署公布了对辽宁等6省区的煤炭、有色金属等1724宗矿业权及矿产资源相关资金管理的审计结果,指出有391宗矿业权存在矿业权审批和管理制度落实不到位、违规转让或收购矿业权、国有资产流失、违规利用勘查资料获取或开发矿业权、资源资产保护责任不落实、矿产资源收入征缴使用不规范等主要问题。客观来看,审计署审计出的这些问题具有一定普遍性。

这些问题的产生原因主要有两方面。一是与过去十年矿业经济火热有关。近年来,受我国经济快速发展的影响,多种经济类型企业涌入矿业领域,矿业权出让转让数量剧增,矿业领域投融资形式多样,这些都是以往管理中没有遇到的;二是与我国矿产资源管理制度建设的滞后性有关。修改后的我国矿产资源法及3个配套法规颁布于计划经济向社会主义市场经济过渡时期,政策导向以鼓励勘查开发为主,发展矿业以保障经济社会发展的需求,取得探矿权采矿权准入门槛低,对产生的新问题准备不足,对许多新出现的经济行为缺乏制度规范和有效的行政监督。虽然国土资源管理部门出台了大量部门规范性文件,但是缺乏总体规划和顶层设计。另外,在新老制度衔接时,管理人员政策水平没有及时跟上,也是产生上述问题的原因之一。

针对这些问题,应大力加强矿产资源管理制度改革,通过深入研究,重新设计完善我国矿产资源管理制度体系。一是完善制度。要以问题为导向,坚持发挥市场在资源配置中的决定性作用,以正在推进的矿业权出让制度改革为重点,完善以招标、拍卖、挂牌为主要方式的矿业权竞争出让,降低人为因素干扰,压缩权力操作空间;二是加强监管。加快推进矿业权审批权限调整工作,合理调整部、省两级的矿业权审批权限,减少部、省两级矿业权审批事务性工作,加大监督检查力度,及时发现研究和解决问题;三是加快推进矿产资源法及配套法规修改。加强矿业权管理需要依法有据,但我国现行的矿产资源法及其配套法规明显存在不足,如矿业权竞争性出让规定不明确,矿业权价款、矿产资源税费、矿业权出让转让审批要求等与现实做法有很大不同。若要从根本上解决审计发现的问题,需要对实践中行之有效的做法纳入矿产资源法律法规,从而建立完善的矿产资源管理法律法规体系。

(作者系国土资源部油气资源战略研究中心副主任)

确保水污染防治规划真正落地

耿建新

近日,审计署发布了水污染防治项目审计结果,其中反映有9个省纳入水污染防治相关规划的1684个水污染防治项目未得到财政资金支持,占规划项目数的44%,有7个省获得水污染防治相关资金补助的2135个项目不属于规划实施范围,相当于规划安排这7个项目总数的63%。这看似是一个预算分配的问题,其实折射出一个多年未解决的问题:水污染防治规划如何真正落地?

从法律角度看,《中华人民共和国水污染防治法》规定,经批准的水污染防治规划是防治水污染的基本依据。水污染防治规划的地位非常高。如果没有各相关部门的“真正重视”,“一张蓝图”便无法绘制到底了。

从规划期间看,目前的水污染防治规划一般与国民经济规划期间一致,只有5年期限。但环保问题的解决需要一个长期过程。从规划内容看,目前我们的规划不单单是一个专业规划,由于其中涉及了水污染防治项目,纳入规划的项目获得中央资金支持的可能性就大一些,这造成了规划的重点放在了建设项目的数量分布方面,很多过细、过散的项目也纳入了规划,使得规划统领、抓总的的作用被弱化,规划的科学性、针对性有待提高。

规划的执行缺乏合力和中期调整机制。水污染防治规划的编制及监督实施一般由环保部门负责,相关资金安排由财政、发展改革等部门负责。由于部门间协调、沟通不充分,出现了财政资金支持的项目未纳入规划,纳入规划的项目得不到财政资金支持的情况。水污染防治专项资金安排、分配没有完全依据规划确定的重点和方向,长期以来形成的“管资金不管专业、管专业不管资金”的局面,使得资金管理部门与业务部门没有真正做到协调、协同。此外,规划在执行过程中还缺乏动态调整机制,应该有中期评估制度,要根据情况变化及时调整规划目标或规划项目。

建议有关部门应结合“十三五”水污染防治规划的编制,突出规划的统领、抓总作用,重点聚焦宏观性目标、措施,加强与国土空间、水功能区划等其他规划相衔接;专项资金分配的方向和重点要与“十三五”水污染防治规划等相衔接。同时,应引入公众和舆论参与机制,规划制定应征求公众意见,规划执行应让社会力量参与监督,并对规划执行进行中期评估,建立健全规划执行的动态调整机制。

(作者系中国人民大学商学院会计系教授)



浏览更多审计报告请扫二维码

本版编辑 孟飞 温宝臣

审计持续关注资源循环利用和生态环境保护政策落实——

护好“绿水青山” 建好“金山银山”

本报记者 崔文苑 曹力水

审计热点聚焦

矿产、土地、水、草原……对这些自然资源的保护,关系到经济社会的可持续发展。《“十三五”国家审计工作发展规划》提出,审计要围绕加快推进生态文明建设的重大部署,始终关注资源节约集约循环利用和生态环境保护等政策的落实,促进形成绿色发展方式和生活方式,推动绿色发展。如何通过审计工作,既保护好“绿水青山”,又建设好“金山银山”?

压缩矿业开发寻租空间

“2013年起,我们连续3年针对矿产资源进行审计,发现矿产资源开发和管理中,存在一些突出问题。”审计署资源环境审计司副司长丁雁说,这些问题包括违规审批出让行为多发、违规转让或收购矿业权、违规利用勘查资料获取或开发矿业权,造成国有权益损失或相关企业个人获取不正当利益等。

“出现这些问题主要是因为矿产资源开发过程中弹性空间较大,加之行政权力介入较深,进而成为权力寻租的突出领域。”中国矿业权评估师协会副秘书长王生龙告诉《经济日报》记者,矿业权价值评估方面的“弹性空间”主要由3方面因素所致:首先,矿业权评估参数依据的准则是平行的,导致评估结果差异较大;其次,作为重要评估参数的产品价格,在选取途径、资料信息来源、确定方法以及注意事项等方面,都存在可选择性的问题。“另外,矿产资源有动态性,不同阶段地质勘查获取的信息不一样,资源储量不一样。因此,矿业权评估不同阶段给出的结果也会不一样,这很容易被‘钻空子’。”

王生龙说,审计以问题为导向,提出不少建议,带动矿业权评估准则等制度完善。例如,对审计提出的“进一步完善矿产资源审批管理等相关制度”的建议,国土资源部进一步扩大矿业权竞争性出让范围,严格限制和规范矿业权非竞争性出让。此外,国土资源部进一步完善了矿业权审批登记管理制度,调整和规范部、省两级矿业权审批权限。

各级地方政府也在不断改进矿产资源管理工作。比如,积极推进矿产资源勘查开发秩序的治理,矿山布局得到进一步优化。再如,矿业权有偿取得制度有效推进,矿业权市场化配置程度有所提高。

丁雁表示,目前,审计署基本实现了对矿产资源赋存丰富、矿业权交易活跃的省份的阶段性全覆盖。

紧盯18亿亩耕地红线

在我国工业化及城市化进程中,保持我国粮食安全稳定,就要守住18亿亩耕地红线。

丁雁说,审计署在2014年组织开展了对2008年至2013年全国土地出让收支和耕地保护情况的审计,主要发现3方面问题。

首先,土地出让收支管理上存在问题。“在收入方面,一方面是少征收土地出让收入3664.23亿元,另一方面是通过收入空转等方式虚增1467.78亿元。”丁雁

6个省1724宗矿业权及相关资金审计情况

审计发现,一些地方监管执法不严,有391宗矿业权在审批、出让转让或开发管理中存在违法违规问题

其中

- 国土资源部门违规审批出让88宗矿业权
- 国有矿业企业违规转让或收购92宗矿业权及相关股权
- 国有地勘单位或个人利用掌握的地勘资料等内部信息介入104宗矿业权审批或交易,从中牟取私利
- 有关地方违规批准在禁采区内设立矿业权63宗,对自然保护区设立前已存在的44宗矿业权也未作退出安排
- 此外,还发现违规征缴使用矿业权相关资金35.81亿元,其中6.28亿元被用于对外投资、出借或人员经费等
- 审计指出问题后,有关地方通过追缴、没收违法所得等整改问题金额9.9亿元



说。在支出方面,有的违规将土地出让收入用于弥补行政经费、对外出借、修建楼堂馆所等,资金达到7000多万元;也有有的在征地拆迁过程中,通过编造虚假资料等套取或骗取国家征地拆迁补偿资金,涉及资金10亿多元;还有一些地方财政部门在土地出让收支管理方面不规范,地方没有根据需要将土地出让收入纳入预算管理,而是自己坐收坐支。

“建设用地审批供应方面,也存在突出问题。一些地方违规超计划超规划审批、越权审批,少批多占或者是未批先占土地等,达到38.77万公顷。”丁雁说,违规以租代征、改变规划条件等用地也有21.86万公顷。

“在耕地保护方面,审计抽查的709个县划定基本农田中有非耕地141.76万公顷(占4%);抽查的1万多个土地整治项目中,虚增耕地、质量不达标分别占10%和33%。”丁雁说,土地整治资金被挤占挪用等109.46亿元。

“18亿亩耕地红线,关系到6亿多吨粮食的产出,这就是国人的‘生命线’。因此,非法占有耕地等问题,需要通过审计发现并及时整改。”中科院地理科学与资源研究所副所长封志明说。

据了解,审计发现土地资源领域存在的问题之后,国务院常务会议专题研究部署了整改工作。截至2015年6月底,各地已盘活闲置土地2.55万公顷、盘活闲置资金3600亿元、归还原渠道挤占挪用资金或收回被骗取资金1600亿元、纠正违法用地2.4万起。

促进水资源高效利用

“审计署在多年的资源环境审计工作中,也一直关注水资源领域。”丁雁说,2015年10月至2016年1月,审计署组织对18个省(直辖市)的800多个水污染防治项目进行了审计,并检查这些地方水污染防治相关资金管理使用情况。

部分市县饮用水的安全问题,是这次审计关注的重点。对89个市县的231个城乡集中式饮用水源地项目,审计部门进行了重点抽查。结果发现,有124个水质监测指标还不达标,72个地下水饮用水水源中有27个存在超采现象。

长江经济带地区部分市县存在的环境风险和隐患等问题,也是关注重点。审计抽查了此次审计范围内长江经济带沿江区域涉及的23个省市,发现城市生活污水有12%(年均4亿吨)未经处理直排长江;沿江373个港口中,有359个(占96%)未配备船舶垃圾接收点,260个(占70%)未配备污染应急处理设施。

丁雁表示,因为审计主要在冬天开展,正是枯水季节,一次性的采样数据也存在偶然性,不排除结果稍有偏差,但大体上能够反映出,水质保护和水源保护方面还有很多工作要做。

在枯水期审计水污染,会不会将问题严重化?封志明说:“冬天一般是水污染最严重的季节,这个时段进行审计,意义可能会突出一些。”

有人质疑,矿业开采可能占水源污染的“大头”?王生龙回应说:“工业排放物确实是影响水资源质量的一个因素,但气候转换、土壤变化都是重要原因。因此,水污染不完全是因为矿业开采等工业开发带来的。”事实上,农村面临水资源污染问题也非常严重,比如鸡粪、化肥农药,还有垃圾等。

“通过此次审计,督促地方整改落实审计发现问题,成效明显。”丁雁说,截至2016年4月底,18个省各级财政部门已将未及时拨付的财政资金23.45亿元拨付到位,盘活使用以前年度滞留财政资金1.45亿元,项目主管部门和实施单位支出闲置的财政资金6.57亿元用于水污染防治项目建设,归还原资金渠道2.60亿元。同时,还推动45个未及开工的水污染防治项目开工建设,19个未及完工项目已完工,促进13个已完工未发挥效益的项目正常达标运行。

资源高效利用 审计不可缺位

张 未

度大。任何一个环节出问题,都会造成污水处理厂进度缓慢或者建成后低负荷运转。

这一现象在几乎所有自然资源保护中都具有典型意义。这需要审计督促相关政策和管理体系进一步完善,促进多部门协调合作,保障资金依法依规使用,进一步减少资金浪费和闲置。

另外,在经济下行压力下,一方面不少企业面临着“要生存还是要环保”的抉择,另一方面公众对环境质量需求的日益增加,与环境相关的突发事件很容易引发社会关注。

在新问题、新情况下,我国资源环境审计面临较大挑战。比如,审计的内容更加细致化、专业化,审计覆盖面也在逐渐扩大。因此,一方面需要审计机关采取更为有效的措施,以更专业化的

强化领导干部责任意识

党的十八届三中全会提出,对领导干部实行自然资源资产离任审计。“从宏观层面来看,这是建立健全生态文明制度体系的重要抓手。”在丁雁看来,领导干部自然资源资产离任审计的目的,是防止一些领导干部只管经济发展,不管资源节约利用,不顾环境保护。通过离任审计,能够促进其更好履行生态环境保护责任,推动建立健全领导干部政绩考核体系。

封志明打了一个生动的比方,领导干部要把握“三条红线”,第一是资源消耗的上限,相当于天花板;第二是环境质量的底线,相当于地板;第三是生态保护的底线,相当于空间土地利用的隔板。“离任审计,就是要求领导干部不能突破天花板、不能扎破地板、不能非法挪移隔板。”封志明说,对于领导干部来说,会带来一定压力,强化责任意识。

“在审计内容方面,以主要领导干部任职期间,履行自然资源资产管理和生态环境保护责任情况为主线,结合实际工作,细化为104个审计事项。”丁雁介绍说。丁雁表示,针对审计发现的问题要加强原因分析,是法规不健全,还是有法不依;是体制机制不健全,还是有章不循;是工作职责不清,还是未尽尽职尽责,等等。对造成生态环境损害的问题,要分析是人为因素还是自然因素、是历史因素还是现实因素。

此外,2014年至2015年,各省级审计机关也积极开展审计试点。比如,在北京、内蒙古等10余个省级审计机关组织开展了领导干部自然资源资产离任审计试点。“省级审计机关的试点突出了各地自然资源禀赋特点,除土地资源、矿产资源、森林资源、水资源和大气污染防治领域外,还涉及草原、湿地等自然资源。”丁雁说,一些地方还出台了相关规范性文件,指导试点工作开展。

主题评论

国民经济和社会发展“十三五”规划纲要提出,要以提高环境质量为核心,以解决生态环境领域突出问题为重点,加大生态环境保护力度,提高资源利用效率,为人民提供更多优质生态产品。在自然资源保护中,审计工作不可或缺。

以水资源处理为例,如果要建立一家污水处理厂,需要由国土部门、规划部门确定选址,由当地政府或者融资平台作为业主负责主体工程,污水管网由市政部门负责建设,验收和监测涉及环保部门,可谓环环相扣,统筹协调难