

对完善我国地质勘查投入机制的思考

□李振超

地质工作是经济社会发展的基础。广义的地质工作一般划分为基础地质调查、矿产勘查、矿产开发三个大的阶段，其中矿产勘查又划分为预查、普查、详查、勘探四个阶段。基础性、公益性地质工作通常包括基础地质调查和矿产勘查中风险相对较高的预查、普查，具有提供公共产品的特征，是各级财政资金支持的重点内容。

当前，我国经济社会发展面临的资源瓶颈矛盾仍然十分突出，进一步加强地质找矿工作十分必要和重要。对此，党中央、国务院高度重视。2011年12月，国务院办公厅转发了国土资源部等部门《找矿突破战略行动纲要（2011—2020年）》，提出要全面推行“公益先行、商业跟进、基金衔接、整装勘查、快速突破”的地质找矿新机制，力争用8—10年时间，形成一批重要矿产资源战略接续区，建立重要矿产资源储备体系，为经济平稳较快发展提供有力的资源保障和产业支撑。目前，我国地质勘查工作已经初步形成中央、地方以及社会资金共同投入的良好格局。据统计，2011年我国共投入各类地质勘查资金1100多亿元。按照国务院的部署要求，今后中央财政在继续加大基础性、公益性地质工作投入力度，积极引导商业性矿产勘查投入的同时，还应在机制和制度方面挖掘潜力，着力完善地质勘查投入的体

制机制，从而提高地质找矿工作的效率和效果。

一、完善税费调节机制，进一步调动地方的积极性

推进资源税费改革，有助于建立节约资源、保护环境的内在约束机制，已成为全社会的共识。事实上，通过资源税费改革并建立合理的资源税费分配关系，还有助于调动地方政府找矿的积极性。总体思路是将资源税费收益主要留给地方。试想如果地方政府能够得到资源税费的绝大部分，那么利益的驱动会促使地方政府加大本地区的基础地质工作投入，降低找矿风险，带动商业性矿产勘查投入。地质勘查资金投入的加大相应会带来本地区找矿成果的增加，而后续的矿业权出让及资源开发又会给地方政府带来更大的资源收益，从而形成良性循环。事实已经证明，推进资源税费改革和调整收益分配关系有助于调动地方找矿工作的积极性。如2006年，财政部、国土资源部共同推进矿业权有偿取得改革，同时将探矿权采矿权价款由原来按照矿业权登记管理权限分别缴入中央和地方，改为中央与地方2:8分成，将大部分收益留给地方。改革后政策效应逐步显现：根据国土资源统计年鉴的数据，2005年以前，地方财政用于地质勘查的经费很少，而2005—2011年，地方财政用于地质勘查的经费由14.66亿元增加至103.75亿元，年均增幅达39%。

在工作部署上，坚持国家层面总体部署，中央和地方财政投入合理统筹、相互衔接的工作机制，做到既不重复，又不空缺，更好地服务于找矿突破战略行动。



当然，地方财政逐年加大地质勘查经费的投入，除上述政策效应带动外，也包含了地方政府更加重视地质工作的因素。

在工作部署上，坚持国家层面总体部署，中央和地方财政投入合理统筹、相互衔接的工作机制，做到既不重复，又不空缺，更好地服务于找矿突破战略行动。

具体来说，一是加快推进资源税改革，提高资源税税率，除海洋石油资源税归中央所有外，继续将资源税收益全部留给地方。同时全面清理针对资源开发的乱收费项目，管理好通胀预期。二是深入推进矿业权有偿取得改革，继续将探矿权采矿权价款收入的80%留给地方。三是完善矿产资源补偿费、探矿权采矿权使用费的收益分配关系，考虑将矿产资源补偿费由目前中央与地方5:5(或4:6)分成统一改为中央与地方2:8分成，加大地方分成比例；考虑将探矿权采矿权使用费由目前按照矿业权登记管理权限分别缴入中央和地方统一改为中央与地方2:8分成。四是建立地质勘查经费补充机制，按照“取之于矿、用之于矿”的原则，探矿权采矿权价款、探矿权采矿权使用费和矿产资源补偿费主要用于地质勘查支出。五是完善资源开发生态补偿机制，严格执行矿山环境治理恢复保证金制度，不因资源开发而造成地方环境破坏。

二、完善地质项目监理制度，加强项目实施监管，提高财政资金使用效益

地质工作投入再大，如果实施不好，效果也会大打折扣。因此，除不断加大地质工作投入力度外，中央财政还应当通过优化支出结构，加强地质勘查项目实施监管，完善地质项目监理制度，不断提高财政资金的使用效益。

长期以来，我国地质勘查行业主管部门不断建立完善地质勘查管理制度，如制订地质勘查工作质量标准，推行地勘单位质量认证体系等，加强地质勘查质量管理工作。但由于地质工作实施过程中具有探索性、隐蔽性等特点，地质工作的质量很大程度是建立在项目勘查单位加强内部管理的基础上，即所谓的凭“良心”做事。同时，由于专业人才不足等原因，国家对于地质勘查项目实施情况的外部监管也一直处于缺位状态，地质勘查工作中弄虚作假、粗制滥造的现象时有发生。在社会主义市场经济条件下，

这种政府出资、项目勘查单位具体实施的运行机制难以满足现实需要，急需建立出资人、承担人与监理人“三位一体”的地质工作质量监管体系，增强项目实施过程中对进度、质量、资金和成果的监管力度。特别是在当前国家高度重视地质找矿工作，中央、地方以及社会资金大量投入到地质勘查领域的形势下，完善地质项目监理制度，加强项目实施监管，提高地质勘查成果和资金使用效益，显得尤为紧迫和重要。

目前，我国的地质监理制度尚处于起步阶段，还很不完善，专门的地质监理机构基本处于空白。近年来，中央地质勘查基金项目、内蒙古自治区的地质勘查项目都试行了监理制度，取得了良好的效果。如中央地质勘查基金管理中心从2008年起依托中国地质调查局下属的六大区地质调查中心，相继在西安、成都、宜昌、南京、沈阳、天津成立了项目监理部。按照“合同管理、法人负责”的原则，项目监理部根据监理合同规定的内容和权限，代表中央地质勘查基金管理中心对基金项目的工作进展、施工质量、经费使用和勘查成果等实施全程监督管理，同时根据项目实施过程中出现的新情况、新线索，协助项目勘查单位调整勘查思路。监理制度的建立对于提高中央地质勘查基金项目找矿成果发挥了积极作用，中央地质勘查基金项目实施以来相继发现了包括大营钼矿在内的一大批具有重要影响的矿产地。因此，加快推进地质项目监理制度，完善地质勘查工作的体制机制，对于实现找矿重大突破意义深远。

一是现阶段，中央财政应安排资金，加强中央投资地质勘查项目的监理工作，可以选择部分项目先行试点，积累经验，不断完善，逐步扩大监理范围。在具体操作层面，可以委托中国地质调查局和中央地质勘查基金管理中心来组织实施。按照回避原则，必要时可以外聘适合的专业力量。二是从长远来看，应充分发挥市场机制作用，积极引导培育地质监理中介市场，对于财政投资的地质勘查项目，国家通过“购买服务”的方式，由独立的第三方中介机构进行监理工作。可以比照注册会计师行业的发展模式，积极探索建立注册地质监理师制度，加强专业人才培养，促进地质监理中介机构的发展，中央财政在有关部门制订相关规则、标准、资质、办法等方面给予必要的经费支持。

(作者单位：中国地质大学(武汉))

责任编辑 陈素娥