

[文章编号] 1003-3920 ( 2004 )05-00 22-0 4

# 矿山地质环境治理工程 预算标准体系研究刍议

◆ 郑宝生<sup>1</sup>, 郑 敏<sup>2</sup>

( 1. 齐齐哈尔市地质勘探总公司, 黑龙江 齐齐哈尔 161106; 2. 中国国土资源经济研究院, 北京 101149 )

[摘 要] 开展矿山地质环境治理工程预算标准体系研究, 对于完善国土资源部部门预算管理制度, 实现项目预算规范化、标准化、科学化意义重大。文章就矿山地质环境治理工程预算标准体系研究的背景及意义、原则及依据、内容及重点、思路及方法进行了探讨。

[关键词] 矿山地质环境; 治理; 预算标准体系; 研究

[中图分类号] F407.1 [文献标识码] A

## 一、研究的背景及意义

### 1. 专项资金项目管理

专项资金项目管理是市场经济体制下的财政支出管理的重要措施之一。专项资金项目管理是指财政专项资金落实到具体项目上进行管理, 即专款专用。它的基本涵义是: 财政部门对各部门、单位安排的专项财政性资金, 按照项目管理方法, 从安排使用到项目完工、投入使用, 进行全程管理、监督和考核。探矿权、采矿权使用费和价款是财政专项资金的重要组成部分, 是国土资源部矿山地质环境

治理工程项目的重要资金来源。作为国家财政资金必需遵循国家专项资金的管理要求, 从立项、审查到验收要进行全方位的监督管理。

### 2. 国家预算与支出管理体制改革

支出管理体制改革是我国“十五”期间财政体制改革的主线, 是建立社会主义市场经济体制下公共财政框架的重要的基础内容, 也是推进预算改革、规范财务管理, 提高财政资金使用效益的重大举措。这一改革对规范政府行为, 从源头上、制度上预防和治理腐败都具有重要的意义。财政支出管理体制改革主要针对的问题是国家预算管理中存在的两个关键性问题, 一是国家预算过粗、不细化, 不能充分反映财政对各行业、部门的预算情况, 不利于人大对国家预算进行审议和监督; 二是预算批复太晚。2000 年 12 月 25 日, 九届人大第十三次会议通过了《关于加强中央预算审查监督的决定》, 对预算的编制、执行、审查、监督提出了明确的要求, 在法律意义上进一步确定了我国预算改革方向。经过两年多来部门预算改革的各项试点, 国土资源部预算管

理工作的科学性、规范性都有了比较大的提高,尤其针对专项基金项目开展了项目预算规范化管理系列研究,从项目预算编制、管理运作及数据库开发上均作了大量的研究工作,并取得了很好的成绩。一些研究成果运用于目前部门预算管理的基础工作中,发挥着重要的不可替代的预算管理效用。

与此同时,在工作实践中,我们也更深刻地体会到国土资源部部门预算管理中还存在着许多问题与不足。首先,由于部门预算是我国财政体制改革的新内容,许多工作正处于试点与研究的过程中,预算管理的基础工作还不到位,给预算管理的规范化、科学化、标准化的实施带来了困难。主要体现在:尚未建立科学的支出标准和预算定额。沿用传统的“基数法”编制预算的情况下,必然造成部门、项目间经费保障水平不一和苦乐不均的现象,有悖于公共财政的原则。造成这一现象的主要原因是还没有建立涵盖全部财政支出的完整的部门预算标准体系;由于以上原因,专项基金项目预算编制的规范化、科学化、标准化很难操作并实施;配套的改革措施还没有跟上,预算科目体系,分类方法“老龄化”不够科学,有些已不适应新的专项基金项目的预算管理的实际情况。为尽快适应国家财政改革对国土资源部部门预算管理工作带来的新要求,在以往预算改革研究成果的基础上,研究部门项目预算标准体系,完善部门预算管理制度,推动部门预算改革,实现项目预算规范化、标准化、科学化。

### 3. 矿山地质环境治理工程预算标准体系研究的重要意义

工程预算标准体系研究是针对某类工程,在研究工程体系构成的基础上确定工程项目预算编制应遵循的原则、编制方法、依据的标准、成本费用的构成框架等,为工程项目预算的编制提供基础。我们研究的工程预算标准体系主要包括工程体系与预算标准体系两大块内容,这两大块内容是支撑工程预算标准编制工作的基础。研究矿山地质环境治理工程预算标准体系是为进一步研究工程预算做前期准备工作,标准体系是否科学、完善直接影响着预算标准的进一步研究。通过该项目的研究,提供较为科学的工程体系与预算体系框架,为预算编制的

规范化、科学化、标准化提供坚实的基础。

矿山地质环境治理工程预算标准体系成果的提出,将为预算标准的进一步制定提供基础。预算标准体系将为部门专项基金项目立项、设计预算、项目审查、验收提供切实可操作的“依据”,部门专项基金项目预算管理从编制、执行到监督、验收也将做到有“法”可依。各有关部门和项目承担单位,在承担专项项目时,也有了可遵循的标准。

目前部门管理的现状是:各项目实施单位没有可遵循的统一的标准体系,项目的申报呈“自由开放”状态,项目审批还处于“拍脑袋”的状态,“预算标准体系”的成果的提出可以促进各地区、各部门项目承担单位在立项申报时,有一个统一的可遵循的预算体系。同时,政府管理部门能够利用“预算标准体系”对各地区、各部门的项目预算设计、执行、监督与验收进行统一的对比与验收,为专项基金项目真正实现市场化运作提供“公开、公正、公平”的良性环境。

### 二、矿山地质环境治理工程预算标准体系研究的原则及依据

矿山地质环境治理工程项目预算标准体系是矿山地质环境治理工程项目预算编制的基础,是决定项目预算设计与项目资金安排是否合理的重要保证,因此,是一项十分重要的工作。这项工作的研究必须寻求其所应遵循的原则及依据。

#### 1. 符合现行政策、法规、办法的原则

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善,国家和国土资源部制定并颁发了许多有关预算方面的法律、法规、规定和办法。特别是《中华人民共和国预算法》,对项目预算编制、预算审查和批准、预算执行、预算调整、决算与监督等具有极强的约束力和重要指导意义。因此,矿山地质环境治理工程项目预算标准体系研究必须研究确定一个科学、合理的标准体系编制的总体原则与编制依据。确保预算标准体系的编制符合现行国家政策、法规、办法。矿山地质环境治理工程的对象具有多变的地域环境和复杂的地质环境,科学研究含量高,探索性强,风险大,工作环境十分艰苦。在编制项目预算标准体系时应充分考虑这些因素,适当放宽,留有

余地;但又必须考虑预算标准体系的科学性、合理性,使预算标准体系具有可操作性,又有保证项目有效完成。另外,预算标准体系的研究,要依照《探矿权采矿权使用费和价款使用管理办法(试行)》通知(以下简称通知)的有关规定,确定预算标准体系的研究范围与重点内容,力求研究成果的实用性、有效性。参考“两权项目预算编制暂行办法”规定的程序和方法力求规范性,并与社会惯用模式相一致(统一性)。

## 2.应用性研究的原则

预算标准体系的研究侧重于国土资源部专项基金管理,按国土资源部专项基金管理的要求确定研究体系,注重应用性,解决部门管理中的实际问题。

## 3.专项基金项目非盈利的原则

我国虽然已实行社会主义市场经济体制,但仍有许多项目是通过计划下达的。矿山地质环境治理工程项目属于财政专项预算的一部分,是国家计划内补贴项目。因此,专项基金项目应有别于市场项目,项目预算编制应不含利润和税金。

## 4.项目的原则

矿山地质环境治理工程项目以项目为单元进行项目预算体系设计,实行全成本核算,不承担项目工程外其他费用,也不与其他项目相混。其预算体系以项目为单元具有相对的独立性。

## 5.实事求是、依据充分、公平合理的原则

预算标准体系的研究过程中应全面考虑诸多客观因素,主要有地域、气候条件、地质环境复杂程度等。不同地域、气候条件、地质环境复杂程度的工程施工手段、预算标准均差别较大。在确定地域、气候条件、地质环境复杂程度时,应有充分的依据,实事求是。划分地域,气候条件、地质环境复杂程度最好按区域。这样,才能做到公平合理。

## 三、确定研究的内容及重点

依据《探矿权采矿权使用费和价款使用管理办法(试行)》通知的有关规定:矿山地质环境治理支出主要用于计划经济时期建设的国有矿山因采矿活动对矿山地质环境造成的破坏和影响,需恢复矿山地质环境治理的支出。具体包括:

①因采矿活动造成的地面开裂、沉降、塌陷等

矿山地质环境破坏的治理。

②因采矿活动引起的区域性地下水水位下降、地下水干枯、危损矿坝等的治理。

③因采矿活动形成的矿山尾矿的治理和综合利用。

依据通知中的规定,我们确定两大块内容、三大块研究重点:

两大块内容应为:矿山地质环境治理工程构成体系研究和矿山地质环境治理工程预算标准体系研究。依通知中规定的三大块研究重点应确定三个研究重点:《矿山地质环境破坏治理工程构成体系及预算标准体系》、《矿山区域地下水系破坏治理工程构成体系及预算标准体系》、《危损尾矿坝治理、矿山尾矿治理与综合利用工程构成体系与预算标准体系》。遵循研究的系统性,将危损尾矿坝的治理与矿山尾矿和治理与综合利用归并研究。

## 四、项目研究思路的确定

①收集有关矿山地质环境治理工程的技术与预算标准资料,借鉴国土资源部内外相关成果。学习借鉴部门内各研究室已有的研究成果,充实研究内容。

②借鉴建设部、水利部、农业部、国家环保总局等部门的相关工程划分标准、行规等,遵循财政部相关法规、规章,力求研究成果的求实性与规范性。

③根据矿山地质环境治理特点,将资料划区、划类、划典型解剖分析,重点对已完成的治理工程项目资料进行分析。

④组建专家组,广泛听取专家意见。专家组的组建应涵盖矿山地质环境治理、建设工程、预算等方面,跨部门聘请相关方面的专家参与项目研究与讨论,力求专家结构的合理,广泛听取意见。

⑤与各省厅环境处的专家密切合作,充分发挥省厅专家的作用。

⑥典型解剖与实地调研相结合。在进行项目典型解剖的基础上,制定调研方案,对研究内容与成果进行实地取证,把资料分析与实地分析结合起来。

## 五、研究方法的确定

由于标准体系研究的内容多、任务重、时间紧、人员少,主要采用统计分析法、专家意见法及实地调研与案例分析法。

统计分析法适用于已完或正在进行的矿山地质环境治理工程项目。这些工程项目资料比较多,可以直接用统计分析法制定标准体系。有一些新技术、新方法,缺少资料,难以用统计分析法制定,而采用专家意见法确定,待有可靠资料后再进行制定修改。对那些典型项目要采用实地调查与案例分析的方法来确定。

( 1 ) 统计分析法

①资料选择:选择部分典型工程项目资料。

②资料统计:按所要制定的标准体系项目类别系统地进行统计。

③筛选:从统计资料中将特高值和特低值取掉,原则上是大于或( 小于 ) 平均值 0.5 倍的数值不参加计算。

④计算:采用的是算术平均法。

⑤分析对比:主要是与同类项目进行对比,如发现有明显差异时,则查找资料进行分析研究、复核计算,求出合理数值。由于使用的各省区资料比较扎实可靠,因此,制定出的标准体系也是比较科学合理的,基本上代表了全国平均水平。

( 2 ) 专家意见法

①专家咨询:选择有经验的专家了解新技术、新方法的工作方法,使用仪器及价值、工作过程、人员配备与材料消耗及正常条件下的工作费用。

②根据专家提供的资料和意见,参照与之近似的方法,初步制定出标准体系。

③再多方征求专家意见,修改确认。

( 3 ) 实地调研法

通过实地调研,排除虚假成分,确定出公平合理的标准体系。

( 4 ) 案例分析法

针对工程类别,选择案例进行分析,以案例支撑结论。

六、预期提交成果建议

通过研究,我们应向部门管理层提交工程构成体系与预算体系研究报告,提出适应部矿山环境治理工程项目的体系标准,为今后项目的立项、审查、验收规范化运作提供标准与依据。跟踪四年内国土资源部下项目,结合研究收集到的资料,建立矿

山地质环境治理项目研究跟踪数据库,系统收集研究过程中汇总、整理的相关法规、规范、行标、参数及部门研究成果。这样,一方面为今后进一步跟踪研究积累资料,另一方面为政府管理部门和项目实施单位提供项目管理信息,形成有形反馈。只有形成跟踪研究体系,才能真正实现全方位、科学管理,才能实现管理研究的深入与系统。

[参考文献]

[1] 张 梁.矿山环境治理项目技术编指南 [R] .研究报告,2002,12.  
[2] 探矿权采矿权使用费和价款使用管理办法( 试行 ) [S] .财建 [2003] 530 号文.  
[3] 中国国土资源经济研究院,中国地质调查局编制.地质调查项目设计预算编制培训教材 [M] .北京:地质出版社. 2000,12.  
[4] 各省矿山环境治理项目部分项目设计( 2000-2004 ) .

[作者简介]

郑宝生( 1969- ),男,会计师,1995年毕业于河北地质学院经济系,现就职于齐齐哈尔市勘探总公司从事经济管理工作;郑 敏( 1966- ),女,副研究员,1989年毕业于河北地质学院经济系,现就职于中国国土资源经济研究院从事研究工作,任《矿山地质环境治理工程预算标准体系研究》项目组组长。

Budget Index System of the Project of Preventing and Controlling Mine Geological Environment

ZHENG Bao-sheng<sup>1</sup>, ZHENG Min<sup>2</sup>

(1.Qiqihaer Geological Prospecting Corporate,Qiqihaer 161106, China; 2. Chinese Academy of Land and Resources Economics, Beijing 101149, China)

**Abstract:** The paper discusses the background and significance, the principles, content and the methods of researches of budget index system of the project of preventing and controlling mine geological environment.

**Key words:** mine geological environment; improve; budget index system; research

( 责任编辑:郭凤鸣 )