

湖北省矿产资源补偿费征收管理情况分析^{*}

刘炳春¹, 李维学², 刘仲红²

(1. 武汉化工学院, 武汉市, 430073; 2. 湖北省国土资源厅矿管处, 武汉市, 430070)

摘要:归纳和总结了湖北省贯彻国务院《矿产资源补偿费征收管理规定》的成功经验;分析了矿产资源补偿费征收管理工作中存在的主要问题;针对存在的主要问题,联系湖北实际,从法规建设、征管机构及队伍建设、监管途径和方法、矿业政策研究等方面,提出了加强和改进矿产资源补偿费征收管理工作的对策与建议。

关键词:矿产资源;补偿费征收管理;问题;建议

中图分类号:F205 **文献标识码:**B **文章编号:**1001-0076(2001)03-0012-05

Analysis on Collection and Administration of Compensation for Mineral Resources in Hubei Province

LIU Bing - chun, LI Wei - xue, LIU Zhong - hong

(Wuhan Institute of Chemical Technology, Wuhan 430073, China)

Abstract: In this paper, experiences in implementation of "Collection and Administration of Compensation for Minerals Regulation" which is issued by the state council are concluded, and main problems existing in the practices are analyzed. Then, on the basis of the problems existing in regulation construction, Collection and administration construction, surveillance and administration methods, research of policy for minerals, and so on, we give some advice and methods enhancing and improving the collection and administration of compensation for minerals.

Key words: mineral resources; collection and administration of compensation for mineral resources; problem; advice

自1994年以来,在贯彻国务院《矿产资源补偿费征收管理规定》的过程中,全省各级征收机关积极探索,努力开拓,连续六年完成了国家下达的矿产资源补偿费征收入库目标

任务,截止2000年底,共征收入库矿产资源补偿费9421.14万元。全省矿产资源补偿费征收管理工作基本走上了规范化、法制化的轨道。

^{*} 收稿日期:2000-08-08;修回日期:2001-04-23

作者简介:刘炳春(1963-),男,湖南湘潭人,副研究员,硕士,主要从事于资源评价与管理。

1 矿产资源补偿费征管的主要做法与效果

1.1 加强宣传,全面增强纳费意识

深入宣传国务院第150号令、省政府第72号令及其有关规定,是搞好矿产资源补偿费征管工作的前提。我们开展了多形式、多层次地宣传活动。一是在矿产资源法颁布实施日组织开展宣传矿产资源补偿费的宣传月活动,印发有关宣传资料;二是通过召开有关专题会议进行系统的宣传教育;三是深入矿山企业向采矿权人及广大群众举办各类讲座,提高采矿权人的自觉纳费意识;四是通过典型案例的公开处理,在采矿权人中树立执法必严、违法必究的依法行政形象;五是在采矿权人年检及采矿许可证换发证中,依法清欠矿产资源补偿费;六是通过电台、电视台、报刊等新闻媒介开展宣传等活动等。通过宣传,使各级领导、各个部门和矿山企业正确理解矿产资源补偿费的性质,充分认识矿产资源补偿费征收管理工作的重要意义,很大程度地提高了采矿权人的自觉纳费意识。

1.2 加强法制建设,健全完善配套规章

自国务院第150号令颁布后,我们及时制定了贯彻执行第150号令的“实施办法”,省人民政府以第72号令发布了《湖北省矿产资源补偿费征收管理实施办法》,该办法对缴费时限、补偿费分成和使用、回采率系数的计算和确定、矿产资源补偿费的减免、矿产资源补偿费征收机关及有关矿产资源补偿费征收管理中的奖惩等作了相应的规定。为了加强对零星分散和季节性开采矿产资源的补偿费的征收工作,原省地矿厅制定了相关管理规定。如,针对矿产资源补偿费征收管理检查中发现的问题,经充分酝酿和调研,会同财政部驻湖北省财政监察专员办事处,联合制定下发了《关于加强矿产资源补偿费征收管理

的通知》《湖北省矿产资源补偿费征免(减)缴申请审批办法》等规定。通过几年来的努力,建立和完善了全省矿产资源补偿费征收管理工作的配套规章。

1.3 实行目标管理,认真落实“五个结合”

为实现矿产资源补偿费全面开征,足额入库,我们从1995年开始,矿产资源补偿费征收入库工作实行目标管理。把矿产资源补偿费能不能实现全面征收和足额上缴中央金库作为年度考核各级地矿行政管理部门的工作成绩和主要领导与分管领导工作政绩的主要指标之一。同时,坚持“五个结合”。即:一是把完成征收入库目标计划与工作经费补贴相结合;二是把完成征收入库目标计划与返还额度比例相结合,多入多返,少入少还;三是把完成征收入库目标计划与否与评比先进相结合;四是下级征收机关完不成征收入库目标计划的改由上级征收机关负责征收入库;五是完不成征收入库目标计划的征收机关由省财政监察专员办事处查帐。实践证明,“五个结合”具有很强的针对性、操作性、实用性和激励性,符合湖北的实际,对完成部下达的征收入库目标计划起到了较大的促进作用。

1.4 主动热情服务,寓服务于管理之中

当前,矿山企业确实存在不少困难和问题,作为矿产资源补偿费征收管理部门,既要严格执法,又要尽可能地为矿山企业排忧解难。同时,还要做好矿产资源现状的调研工作,及时为领导决策提供服务,争取领导的支持。

1.4.1 在服务方式上求活

一是变被动服务为主动服务。不是坐等企业上门,而是主动深入企业,服务到企业。二是由行政区域内服务转向全省甚至全国服务,利用各种关系,为企业推销产品,回收货

款,帮助企业盘活资金。

1.4.2 在服务质量上求高

以质量赢得企业信任,以质量树立部门形象。如为企业提供技术服务时,各地技术人员认真对待,提供高质量的技术报告,科学地指导企业生产。

1.4.3 在服务效果上求实

要通过我们的服务真正为矿山企业排忧解难,为矿山企业创造可观的经济效益。

1.5 注重队伍建设,坚持实行持证上岗

加强征管队伍的自身建设,是做好征收工作的组织保证。几年来,我们始终注重队伍素质的培养和提高,练就了一支思想作风过硬、业务水平高、公正廉洁的征管队伍。一是狠抓队伍的思想道德建设。我们要求广大征管人员要切实树立全心全意为人民服务的思想,正确运用手中的权力,以勤务员、人民公仆的态度对待群众,把国家和集体的利益放在首位。对征管队伍提出了“三讲三争”的要求:即讲学习、讲团结、讲创新;争吃苦、争收费、争贡献。此外,各地还建立了专门的学习制度,制定了学习规划,明确了学习内容。二是狠抓队伍的业务素质建设。针对征管队伍比较年轻的特点,采取“请进来,送出去,请上来,送下去”的办法,狠抓了征管人员的培训学习。到1999年底,全省有478人参加了省级以上举办的矿产资源补偿费征管员培训班,有474人办理了矿产资源补偿费征管员岗位培训证书和《中华人民共和国矿产资源补偿费征管员证》。三是狠抓队伍的作风建设。一是抓内部管理。将征费工作纳入经济工作考核目标,征管人员征收的补偿费与其工资奖金挂钩,年底按任务完成情况落实奖惩。实行了政务公开制,即公开征费政策、公开征收标准、公开各矿种费率、公开回采率系数;定交费地点、定交费时间。同时实行收费过错追究制。对收费过程中的过错形式及各

种过错应承担的责任,作了详细规定,有力地防止了收费中的不正当行为。二是抓勤政廉政。要求征管人员奉公守法,秉公执法,廉洁自律,不准到企业吃、拿、卡、要,不准降低收费标准,不准乱收费、乱罚款等。

1.6 严格执法,维护法律法规尊严

矿产资源补偿费的征收是国家对矿产资源所有权的体现,是为国家理财,是一项严肃的行政执法工作。在征收管理工作中,少数采矿权人以种种借口拖欠甚至拒交矿产资源补偿费,征收工作也不断受到来自各方面的阻力和干扰。各级征收机关大胆地通过司法程序把矿产资源补偿费征收管理工作引入法制化管理轨道,通过对极少数有缴费能力,又无故长期拖欠矿产资源补偿费而且影响面较大的采矿权人,依法予以追缴。不仅使矿产资源补偿费征收到位,而且达到了处罚一家教育一片的效果。基本改变了过去那种感情收费、协商收费、估堆收费的做法。

2 征管中存在的主要问题

几年来,矿产资源补偿费的征收管理工作虽然取得了较好的成绩,积累了一些经验,但也仍然存在许多问题。

2.1 有关法律法规宣传不够

有关矿产资源补偿费征收管理的法律法规的宣传深度和广度还不够,部分矿山企业特别是乡镇矿山的矿产资源国有意识和纳税意识不强,影响了矿产资源补偿费的入库工作。

2.2 征管制度的建立与执行不够

征管制度不健全,现有的制度也没有得到很好地执行。少数地区征收管理工作比较混乱,内部管理不严,缺乏应有的财务监督机制,擅自减征、免征和截留、挪用、贪污矿产资源补偿费的违法现象时有发生。在票据管理、报表制度等方面未能得到较好的执行。

2.3 机构和经费问题

我省大多数地矿行政管理机构还未进入政府序列,人员工资和工作经费没有进入财政,工作经费不能得到保障。据统计,目前全省有各级征收管理人员2691人,由财政解决基本工资等四项工资的仅有563人,其他人员的工作经费和工资支出目前主要由征收的矿产资源补偿费解决。面对这次机构改革,大多数职工更多地担心的是自己的去向,这在很大程度上影响了今年的矿产资源补偿费的征收入库工作。

2.4 矿山企业效益差影响补偿费征收

矿山企业生产继续滑坡,矿石产量下降,生产成本增加,矿产品销售市场更加疲软,矿产资源补偿费资源急剧减少、征收难度加大。

3 几点意见和建议

当前,矿产资源补偿费征收管理工作中存在的问题及产生的原因是来自多方面的,既有主管部门的,也有基层单位的,既有客观方面的,也有主观方面的。针对我省目前存在的这些问题,为加强矿产资源补偿费征收管理工作,提出以下几点意见和建议。

3.1 健全和完善配套法规

为了加强矿产资源补偿费的管理与监督,部、省地矿行政主管部门应加大健全、完善与矿产资源补偿费征管有关的配套法规、制度、办法等的力度。目前执行的《国务院关于违反财政法规处罚的暂行规定》和《财政部关于违反财政法规处罚的暂行规定实施细则》主要是对国家机关、企事业单位、社会团体以及所属的工作人员在财政、财务活动中违反国家财政法规的处罚规定,而对矿产资源补偿费征收和管理中的违法、违纪行为的处罚,个别条款可以套用,但不具体、不确切,影响处罚的准确。因此,国家有关部委和地方政府应尽快制定出违反矿产资源补偿费征收和管理的处罚办法,以达到对地方政府、征

收机关以及矿山企业起到一种约束和威慑作用。

国务院第150号令颁布实施是我国矿产资源管理史上的一个新的里程碑,它标志着我国矿产资源有偿使用制度的建立。但由于受各种因素的影响,就其本身而言,还有许多不足之处,主要有:一是150号令的处罚措施都是针对采矿权人的,对不依法征收入库或截留、挪用、坐支矿产资源补偿费的征收机关缺乏必要的制约手段;二是150号令第八条规定征收期限半年一次,跨度太长,既与国家预算制度的划分不一致,也不利于征管工作的开展;三是150号令规定的减免条件的认定、报批时间的确定、矿产资源补偿费征收管辖地区和管辖机构的确定、回采率系数的确定以及是按精矿征收还是按原矿征收等问题都有待于进一步明确和规范;四是有关矿产资源补偿费财务监督管理办法、收费稽核办法、审计监督办法、会计核算、票据管理等配套法规措施要尽快完善。要根据几年来,国务院第150号令的执行情况,实是求事地修改好国务院第150号令,主要是要将属地征收改变为分级征收,确保上缴国家矿产资源补偿费的比例达到实际征收额的70%以上;明确矿产资源补偿费的性质,规定对矿产资源补偿费不得征收各种税费等。

3.2 推进征管机构建设和业务人员培训

按照国务院150号令有关规定,市、县地矿行政管理机构是矿产资源补偿费的征收主体。作为征收主体,必须具备行政执法主体资格,即做到“机构进序列、经费进财政”。要通过这次机构改革,理顺各级地矿行政管理部门的机构、编制、经费等问题,真正成为“执法有地位、工作有经费”。同时,要注意考虑各级征收部门的征收成本问题。应按照我国税务、工商等部门的做法,有必要对矿产资源补偿费征收工作核定一个有利于工作的征收成本,从矿产资源补偿费中列支。以保证每

年国家下达的征收入库目标任务的完成。

矿产资源补偿费的征管是国家赋予地矿行政部门为国家理财、聚财、参与国民收入管理一项新的职能。其管理内容包括矿产资源补偿费的征收、缴库、分成、使用等,其管理领域涉及到财政、预算管理、工业企业财务、会计、金融(国库)、矿山生产管理等等。这是一项复杂的系统管理工程。矿产资源补偿费的征收不仅政策性强,而且涉及面广,这就迫切要求加强对征管人员的业务培训。机构改革到位后,要对从事征收管理工作的人员进行严格的培训、考试、考核,实现持证上岗。

3.3 加大监督稽查和行政执法力度

矿产资源补偿费是国家对矿产资源的财产收益,也是国有资产的合法收益,更是一项重要的财政预算收入。国家应制定一个统一的具体稽查办法,赋予各级征收部门一定的权力,包括征收部门对矿山企业、上级征收部门对下级征收部门等的稽查处理权限。为了防止在征管过程中被截留、挪用、坐支现象,应对征收机关加大财务稽查和审计监督的力度。稽查和监督的重点内容应放在:一是对采矿权人销售收入的审核,是否有计征基数的错误;二是对补偿费计算费率的检查,是否有随意降低费率的;三是对矿产资源补偿费减免条件的审核,是否有不符合实际,随意提高减免比例、越权审批的;四是对征收管辖范围内的应征额、实征额、入库额逐一审核,是否有被地方财政和征收机关隐瞒、截留、挪用的;五是定期对征收机关的“专用票据”进行检查,是否有违反管理规定行为的;六是对返还的矿产资源补偿费使用情况进行检查,是否有违反财经纪律的。

实践证明,法律的执行需要强制措施加以保证。要指导和鼓励各级征收机关大胆地通过司法程序把矿产资源补偿费征收管理工作引向纵深发展。逐步改变过去那种感情收费、协商收费、估堆收费做法。对极少数有缴费能力,又无故长期拖欠矿产资源补偿费而且影响面较大的采矿权人,要严格按法律程序,依法予以追缴,真正达到处罚一家教育一大片的效果。通过严肃执法,提高矿产资源补偿费征收覆盖面、征收到位率和征收入库率。

3.4 开展矿业政策研究

当前,我国矿山企业的经济效益很不理想,尤其是国有矿山企业,绝大多数都是处于亏损状态。究其原因:一是由于材料、能源、运费涨价和工资调整及其它支出增长,加上多数矿产品市场疲软等因素。二是矿山企业税负过重。据有关资料表明,矿山企业当前应上缴十多种税费,此外,还要面对来自社会各方面名目繁多的乱收费、乱摊派、乱罚款。三是矿山企业债务沉重,流动资金严重短缺。自1995年国家实行基本建设资金的“拨改贷”以来,矿山企业欠国家大量债款。四是矿产品滞销,造成积压;五是部分矿产品价格下跌,企业赢利很少;六是销售款回收困难,流动资金紧张。随着我国机构改革的到位,原来矿山企业主管部门管理企业的职能逐步弱化直至取消,因此,国土资源部作为国家宏观管理矿产资源的部门,应组织有关专家学者和部门,对发展我国矿业经济等方面的政策进行研究,为国家发展矿业经济决策提供依据。

欢迎报道各地矿产资源开发与矿政管理