

# 矿业权评估技术动态

2014 年第 2 期（总第 2 期）

中国矿业权评估师协会技术工作委员会

2014 年 2 月 15 日

## 本期内容

- 王少波副司长对矿业权评估技术工作提出要求 ..... 1 -  
    ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※
- 2013 年我国矿业概况及国际矿业形势 ..... 2 -
- 2013 年矿产品市场价格分析 ..... 4 -
- 去年我国进口铁矿石再增 今年铁矿石供应势必大增 ..... 5 -
- 去年我国黄金产量、消费量双增长 ..... 6 -
- 我国主要能源资源对外依存度攀升 ..... 6 -
- 我国民企成为矿业“走出去”主力 ..... 6 -  
    ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※
- 印尼原矿出口禁令对我国影响较大 ..... 7 -
- 墨西哥通过税改方案，成为美洲矿业税最重国家 ..... 7 -  
    ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※
- 工信部组建稀土大集团方案获批 ..... 8 -
- 环保部公布第四批符合环保要求的稀土企业名单 ..... 8 -
- 国务院办公厅关于公开国务院各部门行政审批事项等相关工作的通知 ..... 9 -
- 发展改革委关于改进规范投资项目核准行为加强协同监管的通知 ..... 10 -
- 财政部关于政府购买服务有关预算管理问题的通知 ..... 14 -  
    ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※
- 小知识：审计分类 ..... 16 -

## ■ 王少波副司长对矿业权评估技术工作提出要求

2014年1月15日，中国矿业权评估师协会技术工作委员会（以下简称“技工委”）全体会议在北京召开。国土资源部储量司副司长、协会副秘书长、技工委主任委员王少波同志主持会议，并作了重要讲话。

王司长指出，技工委2013年的工作很有成效，赞成2013年的工作总结并支持2014年的工作安排。指出，技工委2013年的工作很扎实，具体体现在“打基础”、“搭平台”、“建桥梁”三个方面，打基础方面，技工委进行的评估基础理论研究，使评估方法不断趋于科学；搭平台方面，在诚信建设、国内外评估业务交流等方面，做了很多有意义的工作；建桥梁方面，协会和司里、部里的联系与沟通更为密切，特别是在《矿业权评估实践研究》编写、储量司矿业权价款评估管理流程的完善、联合开展调研等方面，协调得比较好。

王司长强调，2014年，矿业权评估面临的形势较为复杂，有有利的、也有不利的，我们要认真学习领会党的十八届三中全会精神，研究完善矿业权评估管理的具体措施，处理好政府与市场关系是改革的核心问题，对政府购买社会服务，我们已经积累了不少好的经验。同时我们也要看到，矿业权评估与矿政管理之间存在衔接不紧的问题，这很大程度上是由于评估理论方法未及时跟上，对评估行业的发展和矿政管理，影响都很大。

王司长对技工委工作提出了建议：一是切实加强矿业权评估理论方法的研究，完善相关评估准则和规范，储量司全力支持协会的研究工作；二是加强技工委交流平台的作用；三是继续发挥协会的桥梁作用。希望技术委员会发挥好应有的作用，为行业发展不断做出的新的贡献。

## ■ 2013 年我国矿业概况及国际矿业形势

### 1. 2013 年我国矿业概况

#### 矿业权市场总体平稳，矿业权数量趋减

截至 2013 年底，全国非油气矿产探矿权 32176 个，同比减少 2.2%，其中 34 个重要矿种 28094 个，占探矿权总数的 87.4%，同比下降 2.2%，位居前五位的矿种分别为金、铜、铅、铁和煤；新立探矿权 1329 个，同比增加 28.7%。

全国非油气采矿权 91155 个，同比减少 6.7%，其中 34 个重要矿种 23456 个，占采矿权总数的 25.8%，同比下降 5.7%，位居前五位的分别是煤、铁、金、铅和铜；新立采矿权 1962 个，同比增长 6.2%。

2013 年国土资源部本级审批登记的矿业权项目 1099 个，同比减少 9%。其中，新立探矿权 60 个，同比减少 11.8%，新立采矿权项目（含划定矿区范围）46 个，同比减少 25.8%。

近三年全国探矿权、采矿权数量变化参见图 1。

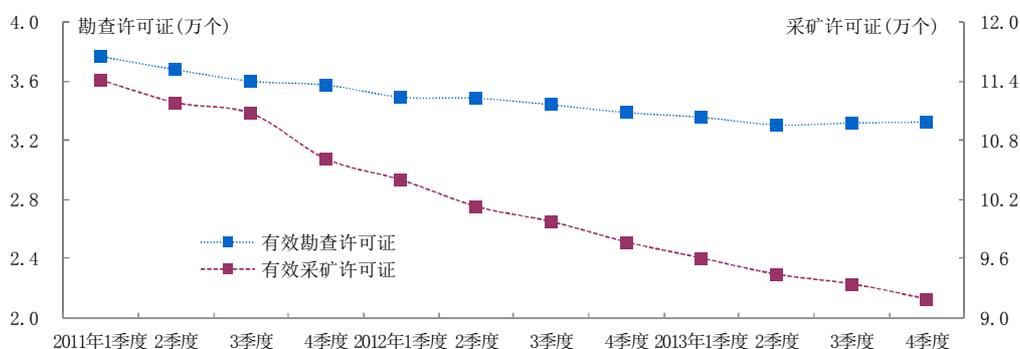


图 1 近三年全国探矿权、采矿权数量变化

#### 新增矿业权区域分布不平衡

2013 年，全国新立探矿权 1337 个、采矿权 1962 个，同比分别增长 30.1% 和 5.4%。

新增探矿权多集中于西部省份，依次为新疆、内蒙古、云南、四川和青海，东部地区以江西、山东较多。新增采矿权主要集中在江西、辽宁、贵州、湖南、山西等部分资源大省。

西部地区新增探矿权较多而采矿权较少，如新疆探矿权占全国探矿权总数的 18.2%，内蒙古探矿权占全国探矿权总数的 11.1%，而采矿权仅占全国采矿权总数的 5.4%，云南探矿权占全国的 9.8%，采矿权仅占 6%。

### 矿业权出让收入明显增长，34 种重要矿产矿业权投放比例略降

2013 年，探矿权出让价款 13.78 亿元，同比增长 17.7%；采矿权出让价款 52.89 亿元，同比下降 31.0%（参见图 2）。

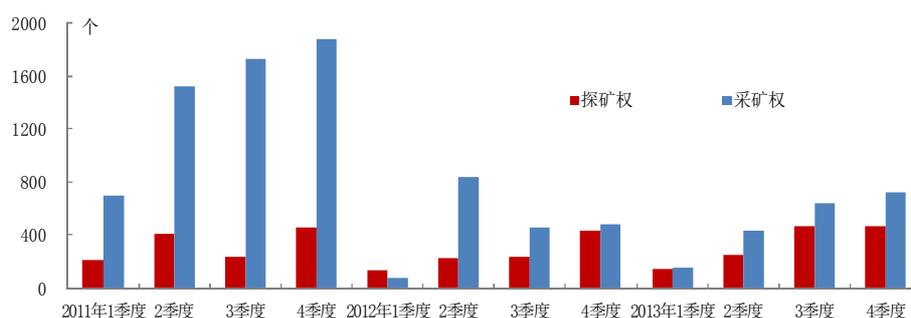


图 2 近三年全国探矿权、采矿权出让数量变化

分矿种看，34 种重要矿产的出让探矿权数量占出让总量的 80.3%，出让采矿权数量占出让总量的 13.5%，占比同比分别下降 7.9 个和 5.1 个百分点。

分地区看，东、中和西部地区出让探矿权数量占出让总量的比例分别为 21.5%、19.3%和 59.2%，占比同比分别下降 4.0 个、下降 4.6 个和提高 8.6 个百分点；东、中和西部地区出让采矿权数量占出让总量的比例分别为 18.1%、23.4%和 58.5%，占比同比分别下降 3.8 个、下降 4.3 个和提高 8.1 个百分点。

分出让方式看，探矿权出让中，申请在先、协议和招拍挂出让的比例分别为 76.3%、5.4%和 18.3%。采矿权出让中，探转采、协议和招拍挂出让的比例分别为 13.4%和 5.3%和 81.3%。

### 非油气地质勘查投入同比下降一成，社会资金占比有所下降

2013 年，全国非油气地质勘查投入资金 462.84 亿元，同比减少 9.3%。其中，中央财政 89.43 亿元，同比增长 1.1%；地方财政 121.96 亿元，同比下降 5.0%；社会资金 251.45 亿元，同比下降 14.3%。中央财政、地方财政和社会资金投入分别占总量的 19.2%、26.5%和 54.3%，占比较上年分别增加 1.9 个、1.3 个和下

降 3.2 个百分点。煤、铁、铜等重要矿种勘查投资下降幅度明显。我国地质勘查投入降幅明显低于国际平均水平。

(来源：国土资源部)

## 2. 2013 年国际矿业形势

2013 年，世界经济继续缓慢复苏，经济增长格局出现重大变化，发达国家保持缓慢增长势头之时，新兴经济体的增速全面下滑。受此影响，全球矿业下行压力日益加大，复苏动力明显不足，矿业格局处于深度调整之中。主要表现为：矿业公司市值大幅缩水，重要矿产品价格全面下降，主要金属矿产品库存高企，全球矿产勘查投资大幅下滑，矿业融资困难。从长远看，2003 年开始的第三个矿业大周期不会因为短期的矿业调整而结束，当前矿业所进行的深度调整，或将为矿业的复苏积蓄力量。从中短期来看，2015 年前去库存化、去产能化或将主导全球矿业走势，全球矿业预计在 2016 年前后出现复苏或反弹回升。

### ■ 2013 年矿产品市场价格分析

#### 1. 国内外煤炭价差缩小，进口煤价优势不明显。

**国际市场动力煤价低位震荡。**澳大利亚 BJ 标准动力煤价格从 2013 年 1 月高峰值 94.5 美元/吨跌至 8 月低谷值 77.15 美元/吨，下降 18.4%，已触及 2009 年时的最低点。随后弱势反弹，12 月 16 日达到 84.95 美元/吨，较年初高峰值下降 10%。

**国内动力煤价格弱势反弹。**大同优混、山西大混和普通混煤价格从 2013 年 1 月 9 日的 670 元/吨、545 元/吨和 450 元/吨，跌至 9 月 23 日的 580 元/吨、445 元/吨和 385 元/吨，创 2009 年 12 月以来新低，较年初分别下降 13.43%、18.35% 和 14.4%。随后弱势反弹，12 月 16 日，大同优混、山西大混和普通混煤价格分别为 615 元/吨、570 元/吨和 480 元/吨，较年初上升 8.21%、4.59 和 6.67%。

**2. 铁矿石价格先抑后扬，全年整体走跌。**2013 年 1~6 月，进口铁精粉（62% 品位，天津港）价格呈现下跌态势。从 1 月 150.49 美元/吨跌至 6 月的 114.82 美元/吨。进入第三季度，铁精粉矿价格上扬，11 月价格上升到 136.32 美元/吨，较 6 月增幅为 18.7%，但 11 月较 1 月价格依旧小幅下降，跌幅为 9.4%。

3. **国际铜价下行。**LME 铜现货价格从 2013 年 1 月 8077 美元/吨跌至 11 月底的 7071 美元/吨，跌幅达 12.5%。2013 年 LME 铜价整体低于 2012 年水平，11 月同比下降 8.31%。

4. **基本金属价格持续低迷。**LME 铝、锡、镍、铅、锌从 2013 年 1 月 2038 美元/吨、24599 美元/吨、17494 美元/吨、2334 美元/吨和 2031 美元/吨，分别跌至 11 月底的 1748 美元/吨、22827 美元/吨、13684 美元/吨、2090 美元/吨和 1866 美元/吨，分别下降 14.2%、7.2%、21.8%、10.5%和 8.1%。

5. **稀土价格低位运行。**2013 年稀土价格延续 2011 年下半年以来的低迷状况。进入第三季度，稀土价格开始反弹，12 月 23 日，氧化钕、金属钕、氧化铈以及四川稀土精矿价格分别为 34.5 万元/吨、43 万元/吨、2.35 万元/吨和 1.9 万元/吨。

6. **贵金属价格持续走低。**2013 年 4 月金价暴跌，第二季度贵金属价格持续下跌，第三季度价格回升，第四季度再次探底。12 月 20 日伦敦商品交易所黄金、银、铂、钯价格分别为 1195 美元/盎司、19.33 美元/盎司、1325 美元/盎司、698 美元/盎司，相比 1 月 2 日分别下跌 28.93%、37.38%、15.01%和 1.27%。其中国际金价跌幅为 32 年来最大，银的跌幅远大于 2012 年的跌幅 9.4%。

(来源：中国国土资源经济研究院)

## ■ 去年我国进口铁矿石再增 今年铁矿石供应势必大增

根据北京国际矿业权交易所发布的中国铁矿石现货市场年度研究报告，2013 年，中国铁矿石进口 8.19 亿吨，再创历史新高，较 2012 年的 7.44 亿吨增长 10.2%。去年铁矿石进口总额 1057.28 亿美元，同比增长 10.4%。报告显示，2013 年我国全年产量 7.52 亿吨，同比增长 9.35%。在国内铁矿石产量增长的同时，进口量也在迅速增长。

另据世纪金山网：目前，世界前四大铁矿供应商巴西淡水河谷、澳洲力拓、必和必拓以及 FMG 均进入扩产高峰。如必和必拓的 Jimblebar 铁矿近已投产，该矿设计总产能为 5500 万吨，其中初期 3500 万吨预计两年内达产。有机构预测，2014 年全球新增铁矿产量将达 1.2 亿吨，其中 1 亿吨来自四大主流供应商，2000 万吨来自其他小矿。

## ■ 去年我国黄金产量、消费量双增长

中国黄金协会统计数据显示，2013年，我国黄金产量达到428.163吨，同比增长6.23%，再创历史新高，连续七年居世界第一。山东、河南等10省（区）黄金产量占全国黄金总产量的82.94%。中国黄金集团公司、山东黄金集团有限公司等10家企业金矿产量占全国黄金矿产总量的45.65%。

同时，我国黄金消费量首次突破千吨，达到1176.40吨，同比增长41.36%。其中首饰用金716.50吨，同比增长42.52%；金条用金375.73吨，同比增长56.57%；工业用金48.74吨，同比下降0.23%。

## ■ 我国主要能源资源对外依存度攀升

近期公布的数据显示：2013年，我国原油、天然气、煤炭三大主要能源的进口量均呈现快速增长态势，对外依存度进一步攀升。中石油经济技术研究院报告显示，预计2013年原油和天然气的对外依存度分别达58%和31.6%，我国成为全球第三大天然气消费国。海关总署公布的数据显示，2013年我国煤炭进口量达到3.27亿吨，同比增长13%，进口量再创历史新高。

（来源：《中国矿业报》）

## ■ 我国民企成为矿业“走出去”主力

据中国矿业联合会发布的数据，2013年我国企业境外矿业投资项目122例，同比减少22.78%，投资额仅为49.11亿美元，同比减少45%。其中，我国境外投资近一半资金用于并购项目，境外矿业投资矿种主要为铜、煤、金和铁。同时，我国境外投资企业的性质也发生变化，国有企业从2012年占比52%降至2013年的46%；而同期民营企业从45%升至54%，从而成为我国境外矿业投资的主力。

## ■ 印尼原矿出口禁令对我国影响较大

中研普华报道：为了保护自然资源，增加矿产品出口附加值，促进矿产品加工中下游产业发展，创造更多的就业机会，2009年，印度尼西亚通过了《煤炭与矿物法》，确定2014年1月12日起禁止原矿出口，现该禁令已正式生效。1月13日，印尼能矿部出台条例细化了要求，规定镍矿原矿的最低品位为4%。

尽管此前印尼政府仍做出了一些妥协，宣布三年内允许部分精加工金属出口，并收取20%-60%不等的关税，但由于印尼是中国最大的镍矿和铝土矿的进口来源地，从印尼进口的铝土矿和镍矿分别占其进口总量的70%和50%以上，因此，禁令对我国镍矿和铝土矿进口仍将造成较大冲击。今年伊始又发生了印尼扣押我国数十艘运矿货船事件，导致中资企业投资成本和风险剧增。

## ■ 墨西哥通过税改方案，成为美洲矿业税最重国家

2013年10月29日，墨西哥参议院通过税收改革方案并决定于2014年1月开始实施，其中包括征收7.5%的矿业税，对黄金、白银和铂矿公司另外按照总收入的0.5%征收附加税。此外，此次税改还涉及所得税、增值税。

该项改革遭到矿业界的强烈反对，认为将导致该国矿业投资大幅下降，墨西哥集团和加拿大黄金集团已经警告将把数十亿美元投资转往其他国家。墨西哥政府认为矿业目前没有给予国家应有的回报，并承诺将把大部分税收返还给社区或州政府。经济部长伊尔德方索·瓜哈尔多·比利亚雷亚尔（Ildefonso Guajardo Villarreal）近日表示，尽管实行包括征收7.5%矿业税的改革，墨西哥仍然会继续吸引投资。

墨西哥是为数不多的不征收权利金的国家，也不按照矿业收入或利润征收附加税，公司只需缴纳普通公司税，按照矿权面积缴纳使用费，并向矿工分红。

（来源：中国有色金属工业协会）

## ■ 工信部组建稀土大集团方案获批

由工信部牵头制定的组建稀土大集团方案近期获国务院批复同意。方案将敲定稀土大集团“1+5”格局，包括包钢稀土组建成立的北方稀土集团，两大央企五矿和中铝，以及赣州稀土、广晟有色、厦门钨业等三家地方企业各自组建的稀土集团。工信部人士称，预计方案很快就会正式对外公布。

近年来，中国稀土资源整合的迫切性日益显现。2011年5月，国务院发布《关于促进稀土行业持续健康发展的若干意见》，提出基本形成以大型企业为主导的稀土行业格局，南方离子型稀土行业排名前三位的企业集团产业集中度达到80%以上，即“1+3”格局。此后，各地加快了稀土资源整合步伐，包钢稀土“独霸”北方。在南方，五矿在湖南有稀土矿；中铝在广西整合稀土资源；广晟有色是广东省稀土整合主体且进入了云南；赣州稀土集团是江西稀土整合平台；福建形成以厦钨为核心的稀土集团；江铜集团则进入了四川稀土领域。

在各省已形成整合主体的背景下，工信部最后拿出了稀土大集团“1+5”的方案。此举是为了使稀土资源开发利用更为集中。

（来源：《上海证券报》）

## ■ 环保部公布第四批符合环保要求的稀土企业名单

2013年12月26日，环保部公布了最新一批符合环保要求的7家稀土企业名单，其中除了5家冶炼分离企业外，还包括2家综合利用和矿山企业。至此，环保部共已批准87家稀土企业通过环保核查。

## ■ 国务院办公厅关于公开国务院各部门行政审批事项等相关工作的通知

国办发〔2014〕5号

国务院各部委、各直属机构：

为深入推进行政审批制度改革，国务院决定向社会公开国务院各部门目前保留的行政审批事项清单，以锁定各部门行政审批项目“底数”，接受社会监督，并听取社会对进一步取消和下放行政审批事项的意见。经国务院同意，现就有关工作通知如下：

一、各部门要在此通知印发后 10 日内在本部门门户网站公开本部门目前保留的行政审批事项。公开内容应包括：项目编码、审批部门、项目书称、设定依据、审批对象，以及收集社会各界对进一步取消和下放行政审批项目意见的具体方式等。各部门要认真做好保密审查工作，确保公开的行政审批事项中不含涉密内容。国务院审改办要在此通知印发后 20 日内在中国机构编制网公开国务院各部门行政审批项目汇总清单。中央政府门户网站也将适时公开汇总清单。国务院审改办负责指导和组织国务院各部门行政审批事项公开工作。

二、各部门不得在公开的清单外实施其他行政审批，不得对已经取消和下放的审批项目以其他名目搞变相审批，坚决杜绝随意新设、边减边增、明减暗增等问题。对违反规定的将严肃追究相关单位和人员责任。同时，对国务院此前决定取消和下放的行政审批事项要落实到位，及时清理修改有关规章和规范性文件，切实加强事中事后监管。

三、各部门要按照党中央、国务院关于行政审批制度改革精神，认真收集并研究清单公开后各方面提出的意见，进一步梳理本部门目前保留的行政审批事项，对取消或下放后有利于激发市场主体创造活力、增强经济发展内生动力的行政审批事项，进一步加大取消或下放力度。要改革管理方式，向“负面清单”管理方向迈进，清单之外的事项由市场主体依法自主决定、由社会自律管理或由地方政府及其部门依法审批。

国务院办公厅

2014年2月7日

## ■ 关于改进规范投资项目核准行为 加强协同监管的通知

发改投资〔2013〕2662号

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委、国土资源厅（局）、环境保护厅（局）、住房城乡建设厅（局、委）、银监局，国务院各部委、各直属机构：

根据党的十八届三中全会决定和十二届全国人大一次会议审议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》精神，国务院发布了《政府核准的投资项目目录（2013年本）》（简称“《目录》”），进一步缩小了政府对企业投资项目的核准范围，取消和下放了部分核准事项。为切实做好取消、下放后的规范核准和协同监管工作，各级发展改革、城乡规划、国土资源、环境保护等部门和金融机构要简化审核内容、优化流程、缩短时限、提高效率，实现放管并重、上下联动、纵横协管，现就有关事项通知如下：

### 一、切实落实管理责任

（一）**充分落实企业投资自主权**。对于取消核准改为备案的项目，由企业自主决策、自负盈亏、自担风险。各地方和有关部门要简化备案手续、推行网上备案，不得以任何名义变相审批。除不符合国家法律法规、产业政策禁止发展、需报政府核准的项目外，均应当予以及时备案。

（二）**切实履行核准职责**。按照国务院《目录》规定，对于下放地方政府核准的项目，省级政府可以根据本地实际情况明确省内各级地方政府的核准权限；《目录》规定由省级政府核准的项目，核准权限不得下放。各级项目核准机关要切实负起责任，严格按照国家规定履行核准手续。

（三）**同步下放核准前置条件审批权限**。对于取消核准或者下放核准权限的项目，各级政府有关部门要按照《国土资源部办公厅关于下放部分建设项目用地预审权限的通知》、《环境保护部关于下放部分建设项目环境影响评价文件审批权限的公告》、《国家发展改革委办公厅关于做好固定资产投资节能评估和审查同步取消和下放有关工作的通知》要求，依法受理申请人的申请，做好前置条件的办理工作。

**（四）严格遵循国家化解产能过剩政策要求。**按照《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》（国发〔2013〕41号），对于钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃、船舶等产能严重过剩行业，严禁建设新增产能项目。各地方、各部门不得以任何名义、任何方式核准、备案产能严重过剩行业新增产能项目，各相关部门不得为此类项目办理规划选址、土地（海域）供应、环评审批、节能评估审查等手续，金融机构不得提供贷款。

## **二、改进规范核准行为**

**（一）规范项目核准的前置条件。**对于国家法律、行政法规没有明确规定作为项目核准前置条件的审批手续，一律放在核准后、开工前完成。对于国家法律、行政法规明确规定作为项目核准前置条件的审批手续，有关部门要按照“减少事前审查、加强事中事后监管”的原则，提出改进措施。同时，有关部门要按照便利、高效原则，对本部门实施的多个审批事项进行简化合并。

**（二）简化项目核准的审查内容。**按照转变职能和简政放权的要求，国家发展改革委将抓紧修订《企业投资项目核准暂行办法》、《外商投资项目核准暂行管理办法》和《境外投资项目核准暂行管理办法》，并相应调整《项目申请报告通用文本》。各级项目核准机关主要对企业投资项目是否符合国家法律法规、国家宏观调控政策、发展建设规划及准入标准，是否影响国家安全、生态安全以及社会稳定风险等方面进行审查。不再对项目的市场前景、经济效益、资金来源和产品技术方案等应由企业自主决策的内容进行审查。对外商投资项目和境外投资项目的核准内容，也要进行相应简化。

### **（三）缩短时限，提高效率。**

**1. 关于项目核准的办理。**项目核准机关在收到项目申请报告后，对于申报材料不齐全或者不符合要求的，应在5个工作日内一次告知申报单位补正；受理项目申请报告后，如有必要，应在4个工作日内委托有关咨询机构进行评估；涉及行业管理部门职能的，应商请有关行业管理部门在7个工作日内出具书面审核意见；可能对公众利益构成重大影响的，应采取适当方式征求公众意见；原则上应在受理项目申请报告后20个工作日内作出是否核准的决定或向上级核准机关提出审核意见（不含委托咨询评估、征求公众意见所需时间），特殊情况可延长

10 个工作日。除核电、大型水利水电等特定项目外，坚决取消前期工作咨询复函等变相审批行为。

**2. 关于选址意见书的办理。**城乡规划部门核发选址意见书，应当依法受理申请人的申请。涉及商请有关行业管理部门提出意见的，有关行业管理部门应当在 7 个工作日内出具书面审核意见。可能对公共利益造成重大影响的，应当采取适当方式征求公众意见并视情况进行专家评审。简化风景名胜区重大建设项目选址核准程序。取消对项目设计多方案比选的要求，改进专家审查形式。

**3. 关于用地预审意见的办理。**按照国务院有关规定下放由地方政府核准的项目，以及省级政府按照规定具体划分由市级政府核准的项目，其用地预审意见同步下放由核准项目的同级政府国土资源管理部门办理。全面实行网上申报制度。修订《建设项目用地预审管理办法》，简化审查内容，提高审批效率。

**4. 关于环评审批文件的办理。**适时提出修改有关法律、行政法规的建议，取消环评受理的部分前置条件。除依法设立的行政许可外，不再将非行政许可的各类生态保护区域行政主管部门意见作为环评审批要件。合理划分审批权限，修订《建设项目环境影响评价分类管理名录》，减少环境影响报告书（表）数量，改革环境影响登记表审批方式。对环评文件受理、审批和环保验收全过程公开。项目环评受理、环保验收实行网上申报。环评文件审批部门自收到环境影响报告书之日起 60 日内、收到环境影响报告表之日起 30 日内、收到环境影响登记表之日起 15 日内作出审批决定（不含委托评估、征求公众意见和进行专家评议所需时间）。

**5. 关于节能审查意见的办理。**各级节能审查机关要完善管理办法，简化审查内容，取消对项目概况、能源供应情况、项目选址方面的节能审查要求；优化评估审查流程，实现项目录入、委托、报批各环节在线完成，缩短审批时间；通过网上管理系统，实现节能登记备案网上办理。完善节能评估文件委托评审管理办法，规范管理，提高效率。明确时限要求，节能审查机关在收到项目节能评估文件后 2 个工作日内委托中介机构评审，对于申报材料不齐全或者不符合要求的应在 5 个工作日内一次告知申报单位补正。国家发展改革委将抓紧修订《固定资产投资项项目节能评估和审查暂行办法》，进一步缩短节能审查机关出具审查意见的时限。

**（四）提高中介机构的服务质量和效率。**企业申请办理各项前置条件和申请核准，依法需要委托中介机构提供中介服务的，前置条件审批机关和项目核准机关作出决定前依法需要委托中介机构提出咨询评估和审查意见的，有关部门要根据职责分工，加强对相应中介机构的管理和监督，制定或修订中介服务管理规范，合理确定中介机构提供中介服务的质量和时限要求。受托中介机构要增强服务意识，恪守职业准则，切实提高服务质量和效率。

**（五）加大信息公开力度。**除保密事项外，项目核准机关和城乡规划、国土资源、环境保护、节能审查等前置条件审批机关要将申报受理情况、审批流程、审批标准、审批结果等在本部门门户网站上公开，接受社会监督。

### **三、建立纵横协管联动机制**

**（一）相应调整管理权限。**对于已经和今后进一步取消核准或者下放核准权限的项目，有关部门要相应调整城乡规划、用地预审、环评审批、节能审查等相关前置条件的审批权限，使地方政府更加有力有效、就近就便地进行管理。

**（二）规范金融机构审贷行为。**对于依法核准或备案的项目，金融机构应当独立审查，依法依规对项目贷款申请作出决定。特别是对于取消核准或者下放核准权限的项目，在授信范围内金融机构不得以项目核准或者备案机关的层级较低为由，否决企业的贷款申请。各级金融监管部门要加强对金融机构的指导和监督。

**（三）加强规划引导和市场监管。**发展改革部门要会同有关部门加强发展战略、发展规划、产业政策、总量控制目标的制定和实施管理。城乡规划、国土资源、环境保护、行业管理等部门要强化标准的制定和监管。加强在线监测、项目稽察、执法检查等事中事后监管，坚持有法必依、执法必严、违法必究，严肃查处违法违规行为。地方政府要把市场监管重心下移，健全监管网络，严肃查处违法违规建设行为，切实把市场监管职能履行到位。

**（四）建立部门联动机制。**对于未取得规划选址、用地预审、环评审批、节能评估审查意见的项目，各级项目核准机关不得予以核准。对于未按规定取得核准、规划许可、环评审批、用地管理等相关文件的建筑工程项目，建设行政主管部门不得发放施工许可证。对于未依法履行开工前各项手续的项目，金融机构不得发放贷款。项目核准机关、城乡规划、国土资源、环境保护、金融监管等部门要将核准、审批结果及时互相抄送，加快完善本部门的信息系统，建立发展规划、

产业政策、技术政策、准入标准、诚信记录等信息互通制度，及时通报对违法违规行为的查处情况，实现行政审批和市场监管的信息共享。

国家发展改革委  
国土资源部  
环境保护部  
住房城乡建设部  
银监会

2013年12月28日

## ■ 财政部关于政府购买服务有关预算管理问题的通知

财预〔2014〕13号

党中央有关部门，国务院各部委、各直属机构，总后勤部，武警各部队，全国人大常委会办公厅，全国政协办公厅，高法院，高检院，有关人民团体，新疆生产建设兵团财务局，有关中央管理企业，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）：

为全面贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中全会精神，加快政府职能转变，改进政府提供公共服务方式，优化资源配置，提高财政资金使用效益，根据《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》（国办发〔2013〕96号）有关要求，现就推进政府购买服务有关预算管理工作通知如下：

### 一、妥善安排购买服务所需资金

政府购买服务所需资金列入财政预算，从部门预算经费或经批准的专项资金等既有预算中统筹安排。对预算已安排资金且明确通过购买方式提供的服务项目，按相关规定执行；对预算已安排资金但尚未明确通过购买方式提供的服务，可根据实际情况，调整通过政府购买服务的方式交由社会力量承办。既要禁止一些单位将本应由自身承担的职责，转嫁给社会力量承担，产生“养懒人”现象，也要避免将不属于政府职责范围的服务大包大揽，增加财政支出压力。

### 二、健全购买服务预算管理体系

要加强调查研究，总结试点经验，立足成本效益分析，加快建立购买服务支出标准体系，推进购买服务项目库建设，逐步在预算编报、资金安排、预算批复等方面建立规范流程，不断健全预算编制体系，提高购买服务预算编制的科学化、规范化。

### **三、强化购买服务预算执行监控**

财政部门 and 预算单位要对购买服务提供进行全过程跟踪，对合同履行、绩效目标实施等，发现偏离目标要及时采取措施予以纠正，确保资金规范管理、安全使用和绩效目标如期实现。承接主体要认真履行合同规定，采取有效措施增强服务能力，提高服务水平，确保提供服务的数量、质量等达到预期目标。

### **四、推进购买服务预算信息公开**

严格执行《中华人民共和国政府信息公开条例》有关规定，建立健全购买服务信息公开机制，拓宽公开渠道，搭建公开平台，及时将购买的服务项目、服务标准、服务要求、服务内容、预算安排、购买程序、绩效评价标准、绩效评价结果等购买服务预算信息向社会公开，提高预算透明度，回应社会关切，接受社会监督。

### **五、实施购买服务预算绩效评价**

购买服务预算绩效评价是全过程预算绩效管理的有机组成部分。要按照建立全过程预算绩效管理机制的要求，强调结果导向，大力推进购买服务预算绩效评价工作，将预算绩效管理理念贯穿于购买服务预算管理全过程，强化部门支出责任，加强成本效益分析，控制降低公共成本，节约社会资源，加强绩效评价和结果应用。评价结果作为以后年度编制预算和选择承接主体的重要参考依据，不断提高对财政资金使用效益和公共服务的质量。

### **六、严格购买服务资金监督检查**

使用购买服务预算资金要严格遵守相关财政财务管理规定，不得截留和挪用财政资金。要加强对政府购买服务预算资金使用的监督检查，适时开展抽查检查，确保预算资金的规范管理和合理使用。对发现的违法行为，依照《财政违法行为处罚处分条例》（国务院令 第 427 号）等有关规定追究法律责任。

财政部

2014 年 1 月 24 日

## ■ 小知识：审计分类

可以从不同的角度对审计加以考察，从而作出不同的分类。对审计进行合理分类，有利于加深对审计的认识，从而有效地组织各类审计活动，充分发挥审计的积极作用。

### 一、按审计执行主体分类

按审计活动执行主体的性质分类，审计可分为政府审计、独立审计和内部审计三种。

#### （一）政府审计（governmental audit）

政府审计，是由政府审计机关依法进行的审计，在我国一般称为国家审计。我国国家审计机关包括国务院设置的审计署及其派出机构和地方各级人民政府设置的审计厅（局）两个层次。国家审计机关依法独立行使审计监督权，对国务院各部门和地方人民政府、国家财政金融机构、国有企事业单位以及其他有国有资产的单位的财政、财务收支及其经济效益进行审计监督。各国政府审计都具有法律所赋予的履行审计监督职责的强制性。

#### （二）独立审计（independent audit）

独立审计，即由注册会计师受托有偿进行的审计活动，也称为民间审计。我国注册会计师协会（CICPA）在发布的《独立审计基本准则》中指出：“独立审计是指注册会计师依法接受委托，对被审计单位的会计报表及其相关资料进行独立审查并发表审计意见。”独立审计的风险高，责任重，因此审计理论的产生、发展及审计方法的变革都基本上围绕独立审计展开的。

#### （三）内部审计（internal audit）

内部审计，是指由本单位内部专门的审计机构和人员对本单位财务收支和经济活动实施的独立审查和评价，审计结果向本单位主要负责人报告。这种审计具有显著的建设性和内向服务性，其目的在于帮助本单位健全内部控制，改善经营管理，提高经济效益。在西方国家，内部审计被普遍认为是企业总经理的耳目、助手和顾问。1999年，国际内部审计师协会（IIA）理事会通过了新的内部审计定义，指出：“内部审计是一项独立、客观的保证和咨询顾问服务。它以增加价

值和改善营运为目标，通过系统、规范的手段来评估风险、改进风险的控制和组织的治理结构，以达到组织的既定目标。”

## 二、按财务审计分类

**运作审计（作业审计）：**检讨组织的运作程序及方法以评估其效率及效益。

**履行审计（遵行审计）：**评估组织是否遵守由更高权力机构所订的程序、守则或规条。

**财务报表审计：**评估企业或团体的财务报表是否根据公认会计准则编制，一般由独立会计师进行。

**信息科技审计：**评估企业或机构的信息系统的安全性，完整性、系统可靠性及一致性。

## 三、按审计基本内容分类

按审计内容分类，我国一般将审计分为财政财务审计和经济效益审计。

### （一）财政财务审计（financial audit）

财政财务审计，是指对被审计单位财政财务收支的真实性和合法合规性进行审查，旨在纠正错误、防止舞弊。具体来说，财政审计又包括财政预算执行审计（即由审计机关对本级和下级政府的组织财政收入、分配财政资金的活动进行审计监督）、财政决算审计（即由审计机关对下级政府财政收支决算的真实性、合规性进行审计监督）和其他财政收支审计（即由审计机关对预算外资金的收取和使用进行审计监督）。财务审计则是指对企事业单位的资产、负债和损益的真实性和合法合规性进行审查。由于企业的财务状况、经营成果和现金流量是以会计报表为媒介集中反映的，因而财务审计时常又表现为会计报表审计。

财政财务审计在审计产生以后的很长一段时期都居于主导地位，因此可以说是一种传统的审计；又因为这种审计主要是依照国家法律和各种财经方针政策、管理规程进行的，故又称为依法审计。我国审计机关在开展财政财务审计的过程中，如果发现被审单位和人员存在严重违反国家财经法规、侵占国家资财、损害国家利益的行为，往往会立专案进行深入审查，以查清违法违纪事实，作出相应处罚。这种专案审计一般称为财经法纪审计，它实质上只是财政财务审计的深化。

### （二）经济效益审计（economic effectivity audit）

经济效益审计，是指对被审计单位经济活动的效率、效果和效益状况进行审查、评价，目的是促进被审计单位提高人财物等各种资源的利用效率，增强盈利能力，实现经营目标。在西方国家，经济效益审计也称为“3E”（efficiency, effectivity, economy）审计。最高审计机关国际组织（INTOSAI）则将政府审计机关开展的经济效益审计统一称为“绩效审计”（performance audit）。西方国家又将企业内部审计机构从事的经济效益审计活动概括为“经营审计”（operational audit）。

### 三、按审计实施时间分类

按审计实施时间相对于被审单位经济业务发生的前后分类，审计可分为事前审计、事中审计和事后审计。

#### （一）事前审计

事前审计，是指审计机构的专职人员在被审计单位的财政、财务收支活动及其他经济活动发生之前所进行的审计。这实质上是对计划、预算、预测和决策进行审计，如国家审计机关对财政预算编制的合理性、重大投资项目的可行性等进行的审查；会计师事务所对企业盈利预测文件的审核，内部审计组织对本企业生产经营决策和计划的科学性与经济性、经济合同的完备性进行的评价等。

开展事前审计，有利于被审单位进行科学决策和管理，保证未来经济活动的有效性，避免因决策失误而遭受重大损失。一般认为，内部审计组织最适合从事事前审计，因为内部审计强调建设性和预防性，能够通过审计活动充当单位领导进行决策和控制的参谋、助手和顾问。而且内部审计结论只作用于本单位，不存在对已审计划或预算的执行结果承担责任的问题，审计人员无开展事前审计的后顾之忧。同时，内部审计组织熟悉本单位的活动，掌握的资料比较充分，且易于联系各种专业技术人员，有条件对各种决策、计划等方案进行事前分析比较，作出评价结论，提出改进意见。

#### （二）事中审计

事中审计，是指在被审单位经济业务执行过程中进行的审计。例如，对费用预算、经济合同的执行情况进行审查。通过这种审计，能够及时发现和反馈问题，尽早纠正偏差，从而保证经济活动按预期目标合法合理和有效地进行。

#### （三）事后审计

事后审计，是指在被审单位经济业务完成之后进行的审计。大多数审计活动都属于事后审计。事后审计的目标是监督经济活动的合法合规性，鉴证企业会计报表的真实公允性，评价经济活动的效果和效益状况。

按实施的周期性分类，审计还可分为定期审计和不定期审计。定期审计是按照预定的间隔周期进行的审计，如注册会计师对股票上市公司年度会计报表进行的每年一次审计、国家审计机关每隔几年对行政事业单位进行的财务收支审计等。而不定期审计是出于需要而临时安排进行的审计，如国家审计机关对被审单位存在的严重违反财经法规行为突击进行的财经法纪专案审计；会计师事务所接受企业委托对拟收购公司的会计报表进行的审计；内部审计机构接受总经理指派对某分支机构经理人员存在的舞弊行为进行审查等。

#### **四、按审计技术模式分类**

按采用的技术模式，审计可以分为账项基础审计、系统基础审计和风险基础审计三种。这三种审计代表着审计技术的不同发展阶段，但即使在审计技术十分先进的国家也往往同时采用。而且，无论采用何种审计技术模式，在会计报表审计中最终都要用到许多共同的方法来检查报表项目金额的真实、公允性。

##### **（一）账项基础审计**

账项基础审计，是审计技术发展的第一阶段，它是指顺着或逆着会计报表的生成过程，通过对会计账簿和凭证进行详细审阅，对会计账表之间的勾稽关系进行逐一核实，来检查是否存在会计舞弊行为或技术性措施。在进行财务报表审计，特别是专门的舞弊审计时，采用这种技术有利于作出可靠的审计结论。

##### **（二）系统基础审计**

系统基础审计，是审计技术发展的第二阶段，它建立在健全的内部控制系统可以提高会计信息质量的基础上。即首先进行内部控制系统的测试和评价，当评价结果表明被审单位的内部控制系统健全且运行有效、值得信赖时，可以在随后对报表项目的实质性测试工作中仅抽取小部分样本进行审查；相反，则需扩大实质性测试的范围。这样能够提高审计的效率，有利于保证抽样审计的质量。

##### **（三）风险基础审计**

风险基础审计，是审计技术的最新发展阶段。采用这种审计技术时，审计人员一般从对被审单位委托审计的动机、经营环境、财务状况等方面进行全面的风

险评估出发，利用审计风险模型，规划审计工作，积极运用分析性复核，力争将审计风险控制在可以接受的水平上。

除上述分类外，审计还可按执行地点分为报送审计和就地审计。前者是指审计机构对被审单位依法定期报送的计划、预算和会计报表及有关账证等资料进行的审计，主要适用于国家审计机关对规模较小的事业单位进行的财务审计；后者是指审计机构委派审计人员到被审单位进行现场审计，以全面调查和掌握被审单位的情况，作出准确的审计结论。

## **五、按照执行地点分类**

按执行的地点可以分为报送审计和就地审计

### **（一）报送审计**

报送审计又称送达审计，是指被审计单位按照审计机关的要求，将需要审查的全部资料送到审计机关所在地就地进行的审计。他是政府审计机关进行审计的重要方式。这种审计方法的优点是省时、省力；缺点是不易发现被审计单位的实际问题，不便于用观察的方法或盘点的方法进一步审查取证，从而使审计的质量受到一定的影响。

### **（二）就地审计**

就地审计又称现场审计，是审计机构派出审计小组和专职人员到被审计单位现场进行的审计。它是国家审计机关、民间审计组织和内部审计部门进行审计的主要类型。

送：会长、副会长、秘书长、副秘书长、技术委员会委员、理事  
国土资源部相关司、直属和相关事业单位；各省国土资源厅  
国务院国资委；中国证监会；相关矿业企业；相关高校；评估机构

---

编委主任：王生龙                      编    委：  刘和发  刘  欣  彭绍贤  
本期主编：刘  欣                      责任编辑：  曹  波  董  良  
编辑单位：中国矿业权评估师协会技术工作委员会  
电    话：010-68353362    传    真：010-68355712  
电子邮箱：[kuangpingxiejs@163.com](mailto:kuangpingxiejs@163.com)  
地    址：北京市西城区阜内大街宫门口二条 19 号    邮政编码：100034

---