

地勘单位改革目的方向与途径的推理

姚震, 夏英煌, 罗晓玲

(中国地质调查局发展研究中心, 北京 100037)

摘要: 本文分析了目前地勘单位存在的矛盾与问题, 追溯了背景与原因。通过对地质工作自然与经济属性等相关理论的思考, 提出了地勘单位改革的根本目的是实现地质找矿突破, 地勘单位的改革方向是符合完善的市场经济体制要求, 地勘单位的改革途径是与公益性地质队伍统筹起来一起考虑。

关键词: 地勘单位; 改革; 目的; 方向; 途径

中图分类号: P621 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-4051 (2010) 10-0046-04

Purpose direction and path of geological exploration units reforming

YAO Zhen, XIA Ying-huang, LUO Xiao-ling

(Development and Research Center of China Geological Survey, Beijing 100037, China)

Abstract: Analyses the current contradictions and problems of Geological exploration units, tracing the background and reasons, based on theory thinking such as the nature of geological work, puts forward fundamental purpose is to find tremendous minerals, the direction is to conform to the perfect market economy, the reform path is to design it in company with the public geological survey team.

Key words: geological exploration units; reform; purpose; direction; path

1 矛盾与问题

1.1 性质相混的矛盾

长期以来, 国有地勘单位“戴事业帽子、走企业路子”的做法, 虽然得到有关部门的默认, 但这一做法不符合经济体制改革原则与方向, 经受不了群众及审计部门的监督和审计。“帽子”事业管理体制, “路子”属于企业化运行机制, “帽子”与“路子”性质上不一致, 产生了财务上巨大矛盾。

带事业“帽子”情况下, 地勘单位作为全额拨款事业单位, 应该执行事业单位的财务制度, 而事业单位财务制度的大方向是预算管理。在这一管理模式下, 收支两条线是严格分开的, 事业单位的账户上是不允许有结余、利润、收入等存在的。

走企业“路子”情况下, 地勘单位实行于己有利的混合财务制度, 往往追求利润, 财务自由不受限制。比如允许地勘单位提三项基金、允许有利润有结余、允许预提地质工作经费、允许提

设备折旧、允许有负债等。

这样审计部门不免要问这么几个问题: 一是地勘单位为什么不执行事业单位财务制度而要执行地勘财务制度? 二是作为全额拨款的事业单位, 为什么往往会有大量的结余资金? 三是预提费用用于地质工作, 是否属于虚列支出。四是对参加社保的已离休职工进行补差, 是否属于套取国家奖金。五是在市场化经营的过程中, 在无收费许可证的情况下进行违规收费, 并形成了一定的市场收入, 是否属于乱收费^[1]。

暂且不说这一制度的好坏, 单单就这一制度本身来说, 它是不完整的, 对于地勘单位的具体做法没有给出明确的规定: 地勘单位到底如何戴事业的帽子、如何走企业的路子。

1.2 找矿缺乏动力

目前, 国有地勘单位还不是真正的企业, 难称其为合格的市场主体。基本现状是公商不分、事企混行、目标多元。依赖财政投入的找矿机制没有根本改变, 地勘单位投入非资本化, 难以实现良性循环。不少地勘单位仍然处于“没有地勘费活不了, 光靠地勘费活不好”的状态, 相当一部分地勘单位仍然处于“经费上边拨一点, 任务

收稿日期: 2010-03-22

作者简介: 姚震 (1983-), 男, 江苏睢宁人, 经济学硕士, 助理研究员, 研究方向: 地质调查战略与政策。

纵向来一点，缺口市场补一点”的传统事业发展模式，管理方式基本上是20世纪80年代以来的延续。这样一种落后的地勘行业运行模式，缺乏激励约束，缺乏吸引人才、激励人才和提高地质创新能力的机制，导致人才流失、科技竞争能力衰弱，难以做大做强为具有市场竞争力的企业。

地勘单位智力技术贡献参与成果分配难以实现。虽然黑龙江、河北、山西等省出台了地勘单位参与成果分配的办法，但实际已操作的案例较少。找矿成果与地勘单位乃至个人利益关联度低，找矿内因难以激发，技术贡献难以形成地勘单位资产积累，找矿成果提交给企业完全所有，队伍发展缺乏补偿机制。

上述的这些客观原因，导致了地勘人员的专业素质和职业道德都有下降之虞，地质找矿缺乏动力源泉，难以产生找矿突破。

2 原因追溯

2.1 原有改革措施不彻底

理论上讲，“戴事业帽子、走企业路子”这一做法是典型的事、企不分。事业单位没有生产收入，靠国家财政开支，不进行经济核算，其职责是基础调查、技术研究、决策支撑；企业化的本意是不需要国家财政开支，能自行经济核算，其职责是生产经营，在承担社会责任的同时以赢利为主要目标。而地勘单位则是既要国家财政开支，又要进入市场搞收入，这就从理论和制度上产生了矛盾。

实践上看，“戴事业帽子、走企业路子”这一政策在实施之初，对地勘单位的稳定起到了一定作用。但是，不能因为它起到过一定作用，就充分肯定这个做法，因为还有比它更好的做法。现在看来，这个政策是折衷的说法，是缺乏改革勇气和魄力的妥协之策，更是对改革前景不明的思想反映。因此，它只能作为初步过渡使用，随着经济社会的不断发展，应该果断废除这个过渡之策，彻底实行更好的改革。地勘单位磕磕绊绊走了10年，实践证明了它是一条走不通的死路。

2.2 探矿权配置脱离实际

一些地方政府对矿业权一律采取“招、拍、挂”方式出让。地勘单位由于经济实力弱，竞价后买不起矿业权。这样，本来是自己做了普查的项目，探矿权却被别人拿走了。按照“谁投资，谁受益”的原则，自己的劳动成果，最终却是别人受益，自己却只能被迫给投资者“打工”，只能靠自己的技术和劳务赚取一份“工钱”，相比政府

所得矿业权价款和投资者的开发（或转让）利益，地勘单位的技术和智慧变成了低廉品。因此，矿业权流转制度忽视了地勘单位的矿业权利益，不利于地勘单位的改革发展和找矿积极性的调动。

不仅如此，一律实行招、拍、挂，还对矿业权市场环境造成了如下影响：

一是人为炒作抬高探矿权价款，加大了勘查的风险。有的地方还设置了过高的条件，如要求先注册一个公司，资本金300万元甚至1000万元。有些地方的探矿权申报，需要经过乡镇县市层层过关核准，等等。二是探矿权取得后圈而不探，因为规定每平方公里年投入的勘查经费标准太低。三是在探矿权的招、拍、挂中，往往以资金多少为主要取舍的标准，而忽视有无勘查能力、勘查工作设计水平及施工质量保证等。

3 理论思考

3.1 地质工作的自然与经济属性

从自然角度看，地质工作是调查研究地球的物质组成及其形成演变过程，进而利用自然、实现人与自然和谐相处的一项科学技术工作。地质工作具有长周期性、积累性、高风险性、效益在开发阶段才能体现等特点。地质工作的这种自然属性，导致了产业在经济上的相对垄断性，其企业应属于寡头垄断企业，即不像一般产品生产企业，只要具备足够的资金就能开办。地质工作自然属性和产业垄断性，决定了企业进退本领域具有较高的门槛。所以，地质工作不能全部企业化，因为企业具有理性“经济人”的属性，自然追求利润最大化。一旦地质工作全部企业化，面对长周期、慢积累的高风险，企业就会退缩甚至破产倒闭，这样地质工作就会陷入真空状态。因此，地质工作应该有一部分（基础部分）保证稳定连续开展，必须有足够的稳定的人才队伍长期从事这部分打基础的工作。

3.2 公益性与商业性地质工作分开

在市场经济体制下，公益性地质工作与商业性地质工作的区别十分明显。公益性地质工作主要由政府公共财政支出，工作成果提供社会共享；商业性地质工作主要由企业投资，工作成果以盈利为目标，兼顾社会责任（如：环境保护、地方发展和群众利益）^[2]。公益性地质工作主要由事业单位承担，执行事业财会制度；商业性地质工作主要由企业承担，执行企业财会制度；两者分开运行和管理是符合市场经济要求的。但并不是说，公益性地质工作只能由事业单位做，商业性地质

工作只能由企业做,承担者是可以相互交叉的,只是有主次分别而已。政府可以从国家或地方经济发展全局出发,投资战略性矿产勘查,掌控战略资源;同样,企业也可以接受委托承担公益性地质工作。

公益性地质工作以基础地质工作为主,目标是为社会提供公共产品,实现公共利益最大化,由国家和地方财政投入支持。商业性矿产勘查是矿业经济不可分割的组成部分,属于以企业为主体的产业经济活动,目标是获取勘查成果,实现利润最大化。

3.3 地勘单位是找矿的主力军

无论从传统优势、工作经历、勘查业绩,还是从专业水平、技术力量、装备状况、资质条件等各个方面来看,地勘单位不容置疑是地质找矿的主力军。

矿山企业注重的是矿业开发,民营地勘企业则是投资投机的意识强于找矿出成果的意识,他们在技术力量上相对薄弱,均不足以担当地质找矿大任。地勘单位也是地质科技创新的主体,如何发挥地勘单位地质找矿主力军作用,调动其地质找矿的积极性和创造性,是关系到地质找矿能否取得新突破,能否为经济社会发展提供可靠的资源保障和环境保障的战略性课题^[3]。

地勘单位地质工作的主力军地位是历史形成的,特别是地质工作野外性、艰苦性、实践性、连续性特点,决定了地勘单位过去、现在和将来都是找矿的主体力量。

3.4 探矿权的招拍挂制度需完善

探矿权有高风险、弹性大、难评估定价的属性,它只是一个过程,虽然可以得到宝贵的地质资料,但在找矿上少数可能有所获,更多的可能一无所获,理论上说还没有形成真正意义上的资产。因此,探矿权目前缺乏进行全部进行“招拍挂”的基本前提。探矿权的获取和转让,应该属于行政许可性质,可以通过市场竞争方式,但只能收取管理费,不能当作资产进行买卖经营。而且在地质工作程度较低的地方,应该完成一定程度的地质矿产调查如1:5万,才能再进行出让;招拍挂时,要综合考虑勘查方案的合理性、勘查作业能力。

既然地勘单位是地质找矿的主力军,就应确保“探者有其田”。矿业权制度的设置对地勘单位有利,就能促进地勘单位发展,从而促进地质找矿工作。矿业权制度的设置和实施,应防止地勘

单位游离于矿业权之外。地勘单位自身开展了地质预查、普查的地勘项目,应可以申请探矿权,不必一律以“招、拍、挂”方式出让。地勘单位在所承担勘查工作的项目上,应享有一定比例的矿业权利益分成,即勘查成果或技术可作股参与矿业权利益分配。同时,地勘单位可以资金入股矿业开发项目或矿业开发公司。这样,地勘单位可在矿业权流转中形成灵活的应对机制,大大提高其地质找矿的积极性。

3.5 事业单位分类改革

2008年3月15日,十一届全国人大一次会议通过的《国务院机构改革方案》,进一步明确了我国事业单位分类改革的方向,事业单位将被分成三类。

第一类是主要承担行政职能的事业单位,属于“政事不分”,改革目标是逐步转为行政机构或将行政职能划归行政机构。目前,一些实行“参照公务员管理”的事业单位,其中一部分都具有行政执法权,履行行政管理职能。第二类是主要从事生产经营活动的,属于“事、企不分”,改革目标是逐步转为企业,走向市场。第三类是主要从事公益服务的事业单位,改革目标是整合资源,强化公益属性,加强政府监管。

可见,通过分类改革事业单位将回归公益性,以后的事业单位将主要以公益性事业单位为主。

4 目的方向与途径

4.1 地勘单位改革目的

地勘单位是地质找矿的主力军,地勘队伍是解决国家资源问题的攻坚力量。通过遵循地质工作自然属性和经济属性,改革队伍体制机制,使地质工作基础打牢,使地质找矿力量迸发,使技术资本管理有机地整合形成“整装勘查”,实现地质找矿突破,保障能源资源充分供给。

4.2 地勘单位改革方向

国家经济体制改革的总体目标是,到2020年我国将建成比较完善的社会主义市场经济体制。国家事业单位改革总体要求是,坚持政事分开、事企分开、管办分离原则。为了适应国家事业单位改革的步伐与要求,要将行使政府职能的事业单位参照机关管理;将从事公益性和社会服务性的地质工作,纳入事业单位管理;将主要从事生产经营活动的单位,逐步实行企业化,确立企业法人主体地位。

4.3 地勘单位改革途径

按照自愿原则，将地勘单位中愿意长期稳定从事基础地质工作的人员，分流到地质调查院、地质环境监测总站等公益性地质队伍中，扩大并优化省级公益性地质调查队伍，隶属于国土资源厅（局）主管，为国土资源管理提供基础支撑，为社会提供形式多样的服务（图 1）。

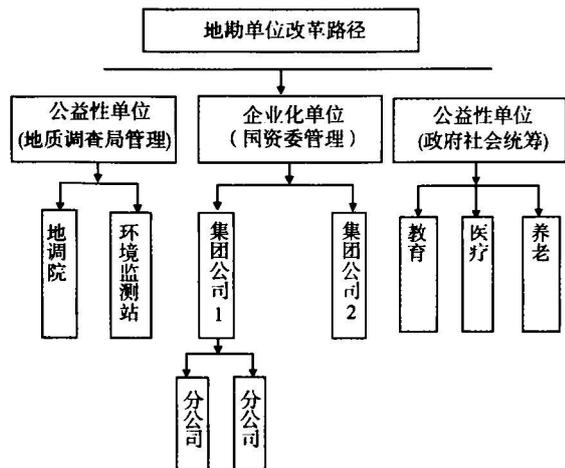


图 1 地勘单位改革路径示意图

将地勘单位中愿意参与市场机制运作，希望获得市场收益，敢于承担找矿风险的人员，分类组建成若干个国有勘探开发集团公司（如某某省资源勘探开发集团公司），执行现代企业制度，成为真正的市场主体，各地质队根据需要可以作为分公司；集团公司将整合已有的矿业权和其他资产，做强勘查、走向开发，成为地质找矿工作的主力军。在企业化过程中，地勘局要负责协调国土资源主管部门、财政部门等，盘活存量土地资产、国家出资形成矿业权转增资本金等实际事项。

集团公司与其他各类社会公司，如五矿集团、紫金矿业等处于平等市场主体地位，平等参与市场竞争，还可以根据各自资金、技术不同优势，相

互参股、联合攻关。

按照事业单位分类改革原则，将省级地勘局定位为行政类事业单位，更名为省级地质调查局，参照公务员管理，隶属于国土资源厅（局）；在行政权限上，对上接受双重领导，行政管理上接受省厅领导，业务指导上接受中国地质调查局领导，对下负责直接指导地调院与环境监测站开展工作；现有地勘局机关人员，按照自愿原则，一部分保留在新成立的地质调查局继续从事管理工作，一部分分流到地调院或者环境监测站从事业务发展工作，一部分分流到集团企业成为管理骨干人员。

将地勘单位承担的办社会职能分离出去，把地勘单位举办的学校、医院、养老等社会事业成建制的移交所在地的政府。

5 问题的终结

如此，公益性事业实体成为事业单位，接受财政拨款开展公益性工作，集团企业作为现代化企业，开展地质找矿工作，二者独立运行、有机衔接，“帽子”与“路子”的矛盾将自然破解。集团企业实现“探者有其田”之后，具备了勘查开发的原动力，找矿积极性能充分提高；原来不同类型单位的能力与地位不平等的问题不复存在。面对矿业权“招、拍、挂”，地勘单位、社会资本、矿业企业不同类型的企业，可以一视同仁，矿业权市场自然可以按照市场机制顺利运行。

参考文献

[1] 地勘单位改革发展若干问题探析 [EB/OL]. 国土资源网 <http://www.clr.cn/front/read/read.asp?ID=179717>. 2009-11-19.

[2] 方克定, 王泽九, 等. 我国地质工作的体制机制研究 [R]. 2010, 5.

[3] 张国华. 对发挥地勘单位地质找矿主力军作用的几点思考 [EB/OL]. 株洲市政府门户网站 http://www.zhuzhou.gov.cn/sitepublish/site1/citizen/jyxc/tybg/content_56099.html. 2009-09-10.

工业和信息化部：2010 年 8 月份建材行业运行情况

建材：8 月份，建材行业增加值同比增长 18.2%，比上月加快 0.7 个百分点。据中国建材联合会统计，当月水泥产量 1.67 亿 t，同比增长 10.7%，环比增长 1.8%；平板玻璃产量 5133 万重量箱，同比增长 5.6%。1~8 月，建材行业增加值增长 19.8%；水泥产量 11.8 亿 t，增长 14.7%；平板玻璃产量 4.27 亿重量箱，增长 14.7%。

水泥价格大幅上涨，平板玻璃价格有所上升。据建材工业联合会统计，8 月份重点建材企业水泥平均出厂价 309.5 元/t，比上月上涨 15.4 元/t；平板玻璃平均出厂价 78.8 元/重量箱，比上月上涨 1 元/重量箱。8 月末，重点建材企业水泥库存 1308 万 t，同比增长 11.7%；平板玻璃库存 1389 万重量箱，下降 19.87%。