

深化地勘企业改制是找矿机制的重中之重

刘占国

【内容摘要】深化地勘企业改革直接影响地质找矿新机制的建立完善。鉴于地勘企业长期以来的事业单位性质及上下左右所形成的思想意识和境外对市场主体的特殊要求, 本篇文章以加大境内外找矿力度为目标, 通过对当前找矿模式和勘探企业现行体制分析, 认为深化以市场为导向的勘探企业改革才是最根本的出路, 并就此提出了一些建设性意见。

【关键词】地勘企业; 改制; 矿业权

国务院总理李克强同志多次强调: 中国作为一个发展中大国, 增强资源保障能力, 必须立足国内, 并且还强调要坚持国际、国内两条腿走路。相对于繁荣的国际矿业市场, 国内矿业市场略显萧条, 其根源在于国内矿业市场的不活跃, 而国内矿业市场不活跃的主要原因就是, 矿业市场的主体即地勘企业的改制不深入, 没有形成真正的市场主体。建立探矿新机制, 取得探矿新突破, 归根到底要靠地质勘探队伍, 因此, 深化和加强地勘企业改革、调动地勘企业积极性成了找矿新机制的重中之重。

一、对“泥河模式”、“嵩县模式”等地质找矿模式的评价

“泥河模式”、“嵩县模式”是地质找矿的一种方式, 能促进地质找矿, 但不能从根本上改变当前地质找矿中存在的问题, 解决问题的根源还在于让地勘企业走向市场。

“泥河模式”诞生于“精湛的勘探队伍、管理服务型矿政环境、实力雄厚的商业投资主体等”的完美结合, “嵩县模式”的诞生也是具有特定的地质环境和远见卓识的矿权主体等。诚然, “泥河模式”和“嵩县模式”等作为“探索找矿新机制”

的重要成果之一，对于提高认识、创新机制、打开找矿新局面具有重要意义。但是结合我国地质成矿规律和地勘单位的具体情况，这两种模式不能在全国其他地区“被复制”，就像煤炭整合中的“山西模式”不能被全国模仿那样。更重要的是这两种模式并非地勘企业深化改革的“榜样”，只是地勘企业市场化主体改革后的外部运作模式。当前状况下地勘企业要想在找矿机制中发挥主力军作用，必须靠深化改革提高竞争力和市场适应能力。

二、地勘企业深化改革面临的主要问题及存在原因

（一）地勘企业改革面临的问题

1、企业化进程缓慢，工程勘察和矿产勘查一直是地勘单位的两大主业，地勘单位仍处于“打工”状态，找矿成果与地勘单位利益关联度低，技术贡献难以形成地勘单位的资产积累，大多没形成稳定的产业和收益。

2、地勘单位属全民所有制事业性质，长期实行条条管理，与地方政府不存在复杂的经济利益关系。因此，单位的经济发展，不能很好地融入地方经济（区域）发展规划，带有较明显的地勘行业色彩和较大的局限性，缺乏应有的生命力，严重地影响着地勘单位进入市场的切入机制和力度。

3、地勘事业费用长期形成的“皇粮效应”既缓冲了干部职工对市场压力的危机感，同时也淡化了转产初期所倡导的“背水一战，置其死地而后生”的拼搏精神。地勘行业职工年龄的老化及所从事专业的单一性，使很大一部分职工严重缺乏进入市场谋生的手段和勇气，促成了地勘行业职工对单位的依赖性和进入市场重新就业的局限性。

4、地勘单位地质勘探成果变现的困难，使地质勘探手段的投入回报不成比例，严重地阻碍着国家计划外商业性地质工作的正常开展。

因此地勘单位的改制事先要作好多方面的准备工作，政府和主管部门也要为改制单位创造一系列的必要条件。

（二）存在问题的原因

1、思想认识问题。对计划经济心存幻想的地勘单位仍不在少数，公益性地质、事业性质对许多地勘单位仍有巨大的吸引力，再加上长期以来，我国地勘企业实行业务单位编制，一般都是有行政级别待遇，各自有不同的权利赋予和政治、经济待遇等，地勘企业领导担心通过改革，掉了“官帽”，普通员工也害怕通过改革，不再具有各种“优越感”等等。

2、体制问题。按照国务院关于地勘单位改革的要求，事企尚没有完全分开，存在突出的问题。第一，企业需做事业的事，企业养事业负担沉重，在事业体制下形成的离退休人员和离岗内退人员的全部费用，要靠企业收益来补充。第二是企业没钱做自己的事，企业经营基本没有资本金。近年来的企业收益几乎全部用于解决事业费不足和民生问题，缺乏资金积累，矿权维护和经营只能靠引资合作来运行，使得企业收益大打折扣。

3、机制问题。一是在矿权政策方面。除上级政策为每个地勘单位配置了少量矿权外，地勘单位还要靠“招拍挂”，除此之外别无获取矿权之路。作为地质勘查的国有主力军，在沉重的包袱之下，无任何能力参加“招拍挂”，也就堵死了实行企业化经营的地勘单位自负盈亏、自我发展的路子。二是在激励政策方面。目前地质找矿统一部署和协调不够，基础支撑能力不足，勘查与开发有机结合不够；地质找矿激励机制不健全，执行不力，不能集中奖励找矿有功人员，影响了地质人员找大矿、找富矿的积极性。

4、矿权问题。近几年地方政府对探矿权一律采取“招拍挂”的方式，在竞争过程中，无资本优势的地勘单位只能被迫选择退出，即使取得矿权，成本也越来越高

地勘单位的改革需要在第一阶段改革成果的基础上继续深化，需要进一步调整、改进和完善。只有这样，才能巩固改革的成果，保持发展的势头，把地勘经济送入又好又快、持续科学发展的轨道。

三、地勘企业进行市场化改革的必要性

地勘企业的市场化是地质找矿的必然要求。当前国务院和国土资源部对地勘企业改革已提出明确方向和指导意见，地勘企业进行市场化改革具有重大意义。

1、国有经济布局调整的需要

党的十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》指出，从战略上调整国有经济布局，坚持“有进有退”、“有所为有所不为”，提高国有经济的控制力，国有经济要在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域占支配地位，其他行业和领域，可以通过资产重组和结构调整，集中力量，加强重点，提高国有经济的整体素质。

地勘工作是经济建设和社会发展的基础工作，地勘工作既要为整个国民经济与社会发展服务，又要为地区经济与社会发展服务，因此，在国有经济结构调整过程中，应该实行产业化管理，建立高效、统一、协调的地勘管理体制，不断促进地勘工作的发展，以适应社会经济发展的新需要。

2、产权制度改革的需要

地勘单位产权制度改革是地勘单位经济体制改革的必由之路。产权制度改革的核心就是在国有资产占主体的情况下，形成投资主体多元化和股份制格局，明确资产所有者、经营者和职工的责、权、利关系，促进地勘企业成为独立的法人实体和真正的市场主体。只有在市场经济体制下，按照现代企业制度的要求，进行资产重组、优化，把现有可用于生产经营的优良资产投入到新企业，依靠现代企业集团管理模式，运用市场化手段灵活进行经营，使国有资产保值增值。建立现代产权制度

可以克服事企不分、产权不明、责任无限连带、管理粗放等弊端，按照市场规律有效运行。

3、规模经营的需要

在现行体制下，局属各单位的勘探能力及项目基本雷同，力量分散，各自为政，相互压价现象时有发生，导致勘探价格下滑，最后是自己受损，别人得利。按照现代企业制度组建企业集团，有利于整合资源，各子公司之间也可优势互补，依靠母公司的资质、财力和信誉，搞规模经营，发挥整体效能，提高市场竞争力。

四、以市场为导向深化地勘企业改革的建议

国土资源部《关于促进国有地勘单位改革发展的指导意见》（国土资发[2010]61号文）从完善矿业权出让政策、完善勘查成果收益分配政策等七个方面对地勘单位改革提出指导意见。徐绍史部长在作“大讨论”动员报告时讲到，地勘单位需要培育自生能力以增强改革的动力、发展的活力和市场竞争的综合实力。针对地勘企业改制中存在的问题，笔者认为：坚持以市场为导向深化地勘企业改革才是最根本的出路：

1、坚持地勘单位市场化改革方向

伴随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善，地勘企业的改革方向和目标也不断清晰：其核心是让地勘企业走向市场，真正成为市场竞争主体，使地勘企业成为独立的市场竞争主体，最终实现地质找矿市场化，利用市场实现矿产资源的有效配制，促进地质找矿的健康发展！

“走出去”海阔天空，“走回去”死路一条，地勘单位“走出去”参与全球资源配置是地勘单位走出原有发展模式、摒弃原有落后观念的一个重要途径。从这个层面上讲，市场经济是地勘单位最好的课堂，也是地勘单位最好的战场。

我国 30 多年来的改革，使宏观经济体制发生了质的变化，地勘单位赖以生存的

计划经济体制已不复存在。然而，对计划经济心存幻想的地勘单位仍不在少数，公益性地质、事业性质对许多地勘单位仍有巨大的吸引力，其根本原因就是仍然希望生活在“项目靠下达，资金靠下拨，成果交国家”的计划经济体制下，其中的潜台词就是希望“走回去”。计划经济体制下的地勘单位既无积极改革、自主创新的动力，也没有经营机制的活力，更不需要市场竞争的实力，必将被历史所淘汰。重回计划经济体制，意味着地勘单位将无法在现有体制和空间中生存。

2、改变对地勘单位的扶持政策，完善矿业权市场体制，让地勘企业彻底走向市场。

传统的观点认为：地勘企业改制需要国家的政策扶持，但从国有企业改制的经验可知，在政策扶持下的地勘企业不可能真正走向市场。政府应该作的是：完善矿业权市场体制，加强对矿业市场的监管，保障进入市场的地勘企业有个良好的竞争空间。

第一，要使职工积极投身于企业改制，就必须解决职工的社会保险问题，这不仅需要社会保障制度作后盾，而且需要监督企业将职工社会保险制度真正落到实处。

第二，改制企业必须要有一套可供遵循的完整的法律法规和经济运行制度作保障，使企业在经济运行中更好地运用法律法规维护自身的利益不受侵犯，更好地运用有关的制度和政策，如有限责任制度、股东大会制度，人事用工、资产处置、投资决策、产品定价、利益分配和监督激励等政策，规范和约束企业的行为，以保证企业经营自主权的落实和经营目标的实现。

第三，要有正常有效的社会中介机构进行企业经营成果的鉴证和提供其它所需的服务。这种鉴证和服务的首要前提，是保证企业投资效益和经营成果的真实性及资产所有者法律地位及享有资产权益的完整性，要尽可能地克服市场经济中可能出现的欺诈行为。

3、突出专业优势，转换发展模式

产业创新和商业模式创新成为我国地勘单位变革的重要途径。地质勘查是地勘单位的专业优势，优势专业的回归是地勘单位可持续发展的根本之道，也是地勘单位探采一体化的基础。地质找矿是一个高风险、高投入、长周期的过程，在流动性过剩的情况下，不具备地质勘查专业技术的企业投资矿业开发将面临极大的风险。而地勘单位通过自己的专业基础介入矿业开发则会明显降低风险。

4、提高产业集中度，组建地勘“航母”

如果能将分散的地勘单位组合起来，组建金属矿勘查开发领域全国性的地质勘查开发集团，整装勘查的理念在科学的组织架构中更容易得到实现，将会大大提高地质找矿能力。

如果地勘单位矢志改革，放手一搏，事业单位的政策就能起到雪中送炭、四两拨千斤的作用，进一步提高核心竞争力和综合实力。此时的外部推动力就会演变为改革的助力，催生出自我变革的巨大动力和能量。否则，会产生改革的阻力和负效应，永远也不会产生改革的原生动力，小富即安的思维可会淹没改革的动力萌芽。

地勘单位当自强自立。当前的政策再一次为改革创造了有利条件，我们的使命就是让改革的内生动力与外部推力结合在一起，解放思想，抓住时机，使地勘队伍真正成为国家资源保障中的基础力量。

（本文作者刘占国系北京市雨仁律师事务所高级合伙人 矿产能源部主任）