

地勘单位

改革与管理

王希凯 著

中国大地出版社

前 言

我国地质勘查工作（主要是固体矿产勘查），在计划经济体制下一直是由中央财政出资、通过事业体制运作的；而市场经济体制要求把地质勘查分成公益性地质调查和商业性地质勘查，在公益性地质调查中又分为全国性的和地方性的。其中全国性的公益性地质调查，继续由中央财政出资，通过事业体制运行，某些具体地质项目，也可以引进市场机制运作；地方性的公益性地质调查，应当由地方财政出资，管理体制与运作方式同全国性的公益性地质调查一样；商业性地质勘查，则应当由企业或社会资金出资，通过市场机制运作。可见，我国由计划经济体制向市场经济体制转换过程中，地质勘查管理体制改革的力度很大，既涉及体制、机制的转变，又涉及产业结构、地方财政支出结构的调整。对此，已经引起了地质勘查主管部门和广大地勘单位的关注，并在多层面上进行了理性的探讨和实践的探索。

王希凯同志长期从事地质勘查经济的管理和研究，关心地质勘查单位和地质事业的发展。他撰写的《地勘单位改革与管理》，就是这种研讨和探索的成果。这个成果，既反映了作者本人的观点，在某些问题上也凝聚了集体的智慧。

全书共分四篇：第一篇，从宏观上探讨了地质勘查工作（产业）的改革；第二篇，从微观层面上探讨了地勘单位企业化经营；第三篇，探讨了地勘单位生产经营结构调整；第四篇，探讨了地勘单位如何加强企业经营管理。全书的主要观点相互连贯、相互对立、很有系统性，值得一读。

希望通过《地勘单位改革与管理》一书的出版，能够引起更

多的理论和实践工作者给地质勘查改革与发展以更多的关注，进而把中国地质勘查事业推向新阶段！

曹树培

2001 年 12 月 11 日

目 录

前 言

第一编 地质勘查管理体制改革的

- 一、对我国地质勘查管理体制改革的建议 (3)
- 二、矿业权运作与矿产资源可持续发展 (13)
- 三、关于搞活商业性地质工作的建议 (20)
- 四、对财政如何支持商业性地质工作的建议 (27)
- 五、商业性矿产勘查中“占地盘”现象值得重视 (31)
- 六、我国固体矿产勘查面临的问题与对策 (35)
- 七、公共财政与公益性地质调查
 - 省级财政应当承担本区公益性地调经费 (45)
- 八、对地质勘查管理体制改革的评述 (50)

第二编 地勘单位企业化经营

- 一、地勘单位企业化经营改革的重要意义 (61)
- 二、地勘单位企业化经营进展情况综述 (65)
- 三、云南地勘局：以局为单元发展主导产业和支柱产业，
 - 同时实行事企分开，稳住事业，做大产业 (78)
- 四、浙江地勘局：以地勘单位为基础改制，以局为单元整合结构和疏通环境，充分利用事业牌子和企业机制，壮大经济实力 (88)
- 五、安徽地勘局：对上保事业牌子，对下抓企业化经营，
 - 以队为基础事企分开，以局为单元整合结构 (99)

六、新星石油公司事转企的启示

——财务管理在改革中起关键作用…………… (106)

第三编 地勘单位生产经营结构调整

一、生产经营结构失衡是地勘单位面临困境的主要原因

…………… (127)

二、正确而有效地选择和实施投资项目是调整生产经营结

构的关键…………… (130)

三、生产经营结构调整取得成功的几个范例…………… (137)

四、生产经营结构调整与提高投资效益…………… (144)

第四编 地勘单位加强企业经营管理

一、要把战略管理放在企业经营管理的重要位置…………… (157)

二、要把市场营销作为生产经营的出发点和落脚点…………… (171)

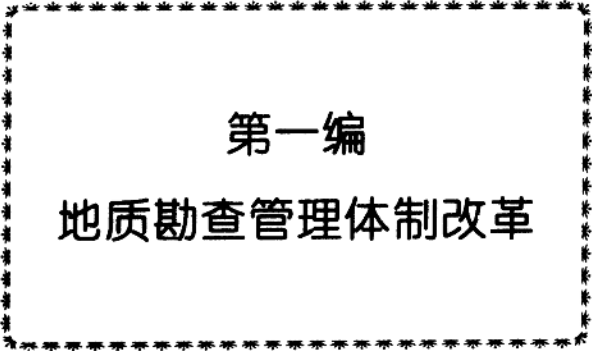
三、创新管理是企业活力的源泉…………… (186)

四、加强资金管理提高资金的运营效率…………… (199)

五、加强预算管理确保生产经营目标的实现…………… (220)

六、加强成本和费用管理切实防止企业经济效益的流失

…………… (231)



第一编

地质勘查管理体制改革

对我国地质勘查管理体制改革的建议

我国地质勘查管理体制是在高度集中计划管理体制下形成和发展起来的。虽然在历史上曾经作出过重要贡献，但是现在它无法适应社会主义市场经济体制的要求。对此，尽管多年来进行了一些改革，但仍有一些根本性问题没有解决或解决不够。深化地勘工作管理体制改革的势在必行。

一、我国原地勘管理体制存在的主要弊端

要深化地勘体制改革，首先必须对我国原地勘工作管理体制的弊端有清醒的认识：

(1) 多年来，我国地勘工作一直由国家计划统一管理，公益性和商业性混在一起运行。其中由中央预算出钱，为矿山企业找矿、勘探，造成了矿产勘查和开发的脱节，使许多耗费巨资探明的矿产，难以开发利用，形成资金的积压；同时也加重了中央财政负担，并扭曲了矿产品成本。即我国固体矿产品生产，不摊销中央预算出资的勘查费用，也使在微观上地勘费的消耗得不到补偿。

(2) 对地质勘查实行事业管理体制，造成了探矿权属与勘查单位脱离，不管地勘单位找矿成果好与差，都只能拿到事先规定的经费（相当于劳务费用），从而影响了他们抵御风险和提高效益的积极性；同时也使矿业权形成虚设，名为国家（全民）所有，实为无人负责，为某些基层政府和当地村民争相滥用提供了方便。

(3) 按矿种组队, 按部门管理, 形成严密的条条控制, 割断了地质勘查与地方经济、区域经济发展的紧密联系, 影响了地方政府对地质勘查的关心和支持, 也使地勘单位本身深化改革和结构调整缺少良好的外部环境。特别是加剧了基层地勘单位对上级的依赖和上级对下级的干预, 给机制的转换增加了困难。

(4) 按行政区划配置地勘队伍 (基本上是每个专区一个队), 造成勘查资源 (即地质勘查生产能力) 与地质条件的脱节, 使某些成矿条件不利地区的地勘单位, 长期处于无效劳动或效益很差的境地, 造成勘查资金的浪费。

二、对深化地勘体制改革的总体构想

地勘体制改革总体思路应当包括三大内容, 即构建市场经济条件下地勘工作的微观基础; 培育和发展地质勘查市场; 明确国家对地勘工作的宏观管理以及它们之间的相互关系。

(一) 构建社会主义市场经济条件下地质勘查的微观基础, 即地勘企业或地勘单位

根据社会主义市场经济体制的一般要求, 应当把公益性地质工作和商业性地质工作分开。二者的区别是: ①公益性地质工作由政府出资; 商业性地质工作由企业出资 (包括国企)。②公益性地质工作是经费运作, 用完核销; 商业性地质工作是投资运作, 用完进入矿产品 (或工程) 成本。③公益性地质成果向社会开放, 无偿使用; 商业性地质成果出资者独占, 有偿转让。因此, 在市场经济体制下, 从事商业性地质工作的都应当是企业, 其中包括作为经营主体的国有企业, 而他们追求的目的都是利润。这就是最基本的机制。在这个基本前提下可能有三种企业类型:

(1) 探采结合的矿业公司或矿山企业。它们找矿是为了自己开矿。这部分企业将由一部分地勘单位和大部分原有的矿山企业组成。

(2) 专业的矿产勘查公司或小型探矿公司。找到矿以后转让矿业权或用矿业权入股，以此来追求效益。

(3) 从事地质勘查劳务的专业公司。它们只按合同规定承担各种勘查劳务，包括公益性地质工作发包的项目，取得收益，不承担找矿风险。

这几种类型的企业可能不是截然分开的，有的互相渗透。

在市场经济体制下，从事公益性地质工作的应当保留一支精干的队伍，以不断提高我国地质工作的研究程度和科技水平。它们的机构应当分三种情况：①管理机构。应当是事业性质的，负责把公益性地质工作任务确定下来，下达或发包出去，并监督其完成和验收。②从事专业地质调查的直属队伍。它们是生产性事业单位，在完成上级下达的任务之外，也可以对外创收。③承包公益性地质调查劳务的地质队伍。它们是综合的或专业的具有独立利益的企事业，公益性地质工作是它们市场的组成部分。

(二) 培育和发展地质勘查市场

社会主义市场经济的一个重要特征就是市场在资源配置中起基础性作用。这一点对商业性地质勘查也不能例外。因此，必须积极主动地培育和发展地质勘查市场。借鉴西方市场经济国家经验，结合我国的实际情况，围绕地质勘查，可能有这样一些市场：

(1) 矿业权市场。

(2) 地质勘查劳务市场。它可能同工勘、基础施工劳务市场融合，只是市场细分的不同。

(3) 矿产勘查开发资本市场。通过这种市场，筹集矿产勘查和开发资金。

配合这些市场，还要发展中介的矿业权评估机构和矿业资本的筹资机构。

(三) 国家对地质勘查的宏观管理

市场并不是万能的，在充分发挥市场在资源配置中基础作用

的同时，必须加强国家对地质勘查的宏观管理。主要内容有：

(1) 出资进行公益性基础性地质调查，摸清基本地质条件和矿产资源，为国民经济和社会发展规划服务。

(2) 对矿业权进行管理，对地质勘查实行区块管理。

(3) 管理地质资料，并利用这些资料进行研究，提高我国地质工作研究程度。

(4) 对地质勘查供给和需求的总量进行调节，力求保持动态平衡。

(5) 根据国家资源政策的需要，制定并实施对地质勘查的各项政策等。

上述三个方面的改革，是相辅相成的，应当相互适应，不应相互脱节。

三、地勘单位的改革和改组

在理清地勘体制改革总体思路的基础上，首先抓的应当是对现有地勘单位的改革和改组。因为它不仅关系到地勘体制改革的深化，也关系到几十万人的地勘队伍的生存和发展。从改革的内容看，现有地勘单位的改革已经超出了地勘体制的改革。因为地勘单位面临的问题，主要表现在两个方面：

一是体制机制上的问题。即在计划经济体制下形成的地勘单位，是事业管理体制；而在市场经济体制下的地勘单位，除从事专业的公益性、基础性地质工作少数事业单位外，其余地质工作都是企业行为。因此，大多数地勘单位要转化为企业，实际上是企业的改革。

二是结构上的问题。在计划经济体制下，用行政方法配置出来的庞大的地质勘查生产能力，在市场经济条件下，用市场机制来配置已经不需要那么多了。即大多数地勘单位（估计 90% 以上）要转到非地勘产业，这是重大的结构调整。

这两个问题是相互关联的，第二个问题只有通过第一个问题的解决才能解决。因为生产经营结构调整本身就是一种企业行为，只有通过企业机制，才能给予有效的推动。所以大多数地勘单位的改革（保留的公益性地调队伍除外），从根本上说是实行事转企，即按国企改革的要求和部署推进改革。

1. 要从国家调整国有经济布局中把握自己的位置。从地勘单位当前所从事的经营范围看，均不属于国有经济需要控制的行业和领域，而属于“其他行业和领域”，即都在竞争领域之中，要通过资产重组和结构调整，集中力量，加强重点，提高素质，在市场竞争中求生存、求发展。为此，应当以地勘局为单元，搞好产业结构调整，重点加强自己的主导产业和支柱产业，如地质勘查、矿业开发、工程勘察、基础施工等。培育骨干企业，发展规模经济；有的则形成企业群，在市场竞争中，有分有合，突出科技开发，占领行业制高点。

2. 要对主导产业和支柱产业中的企业，实行规范的公司制改革，建立有限责任公司或股份有限公司。实现产权多元化。首先是创造条件，吸收职工入股，把企业利益同广大职工财产利益结合起来，从根本上改革企业经营机制；其次是新投入的增量资本，不再办独资企业，而是作为股权投入，可以在地勘单位之间相互参股，也可以同其他企业、其他所有制搞合资。通过公司制改革，重点构建好法人治理结构，明确股东会、董事会、监事会和经理层的职责，形成各负其责、协调运转、有效制衡的法人治理结构。所有者对企业拥有最终控制权。董事会要维护出资人权益，对股东会负责，对公司的发展目标和重大经营活动作出决策、聘任经营者。监事会对企业财务和董事、经营者行为发挥监督作用。经营者对企业日常生产经营活动负全部责任。

3. 要从实际出发，放开搞活小型企业网点。对大多数地勘局来说，“放小”应坚持以地勘单位（地质大队一级）为主

体，统筹考虑，加强领导，大胆推进；应坚持与产业结构调整、资本结构调整相结合，有利于以局为单元的主导产业、支柱产业的形成；应坚持与实施再就业工程相结合，采取各种措施，有利于人员分流；应坚持国有资产不流失，确保所有者权益。“放小”要采取多种形式，如股份合作制、合伙经营、产权出售、引资嫁接、企业兼并、租赁经营、承包经营、委托经营等。通过“放小”，国有资本要退出或者转为债权，实现产权制度的改革。

4. 要努力减轻新办企业社会负担。在实施公司制改革和放活小型企业网点的同时，对原地质大队的基地进行改造，使其逐步形成物业管理中心。它的主要职责是：①负责基地房地产及公共设施的维护管理；②负责原地勘单位承担的社会职能，如子弟学校、职工医院、托儿所、食堂等管理；③负责离退休人员及下岗人员的管理；④接受委托管理小型企业网点等。在经济上对物业管理中心实行独立核算，自收自支，经费包干，最终过渡到企业，交到地方，并入当地社区管理。物业管理的所有服务都是有偿的，收费标准要公平合理，经营批准。

5. 要探索国家对地勘局、地勘局对所属企业股权管理的有效形式。按照国家所有、分级管理、授权经营、分工监督的原则，在地勘局（也可以改总公司及集团公司）这一级，争取省政府授权经营，对国有资产承担保值增值的责任。地勘局对所控股、参股的企业，则代表出资人，行使所有者的权益，确保出资人到位。此外，地勘局在地勘单位由事业向企业转化的过渡期，还负有管理地勘费分配、管理除股权之外的国有资产、管理离退休人员和下岗职工的职责。

除上述大多数地勘单位之外，对“中央和省一级保留一部分承担基础性、公益性、战略性地质勘查任务”的地勘单位，也要进行改革。其体制设计大致可分为三类：

(1) 地质调查管理机关，包括国家地调局及派出机构。它是

纯事业单位，负责国家确定的地质调查任务的下达式发包、监督执行及成果验收。

(2) 国家地调局直属的专业地质调查（或科研）机构。它是生产性事业单位，实行预算管理。按照下达的任务编制经费预算。按照确定的任务和预算开展工作，并进行考评。这些单位在确保完成国家任务的前提下，也可以开展对外有偿服务，以充分利用已有的生产要素，减轻国家财政负担，增加单位的效益。

(3) 与国家地调局有项目联系的地质调查机构。它们可以是企业，也可以是科研单位或大专院校。联系的方式也是多种形式，有的发包招标，有的委托承包，有的长期合作。对项目联系单位，地调局可以提出资质要求，公平竞争。公益性地质调查，实行项目联系，有利于充分利用生产要素，提高专业化水平。这符合我国地质勘查生产能力供大于求的实际。

地调局对直属事业单位和项目联系单位，在管理上必须有所不同。前者，在经费上应当管得严一些，防止挪用和流失；后者，在质量上应当严格把关，在价款使用上不能干预，只要按合同保质保量完成任务，即应当承付价款。

省（区、市）地勘局现阶段均是省直属事业单位，同时又要带着地勘队伍，实行企业化经营。在这种情况下，如果能从省（区、市）争取一定的事业职能，从而长期保留事业单位性质，应当不要放过。但不能因此放松对所属地勘单位企业化经营的推进。

四、培育和发展地质勘查市场

对于地质勘查市场的培育和发展，可能是地勘体制改革中最薄弱的环节，无论是对它的内容、对它的运行规则，还是对它的作用，都知道的甚少。现在，人们对公益性地质勘查市场好像有所认识，大家都去争这块。但是对商业性地质勘查市场却没有给

予应有的重视。据有关人士介绍,在国外,商业性地质勘查市场容量占市场总量的80%。所以必须大力开拓商业性地质勘查市场。这项工作如果抓好了,很可能促成地勘体制改革的重大突破。从当前实际情况看,搞商业性地质勘查市场,应当把重点放在矿业权市场和矿业资本市场这两个方面。

可以把矿业权市场称之为矿地产市场。为了建立和健全矿产市场,首先要制定市场规则。一般包括两大类:一类是体制性的,主要是承认和维护财产所有权的法制制度,以保护市场运行主体的财产所有权及其收益不受侵犯。正是在这一点上,当前还不够严肃,虽然《矿产资源法》对矿业权的规定已经实施两年多了,但是矿业权遭到侵犯的事例还时有发生,而这个问题得不到法律的强有力的保护,矿业权市场的形成和交易是很难的。另一类是关于市场活动的法规和条例,包括进入市场的各主体的行为规范,以及处理各主体之间相互关系的准则,以明确市场上什么是可以做的,什么是不可以做的。在建立健全市场规则的基础上抓好典型,以点带面推进矿业权市场的发展。

关于矿业资本(资金)市场,我们还比较陌生。在发达的市场经济国家,正是通过它来筹集矿产勘查和开发资金,是矿产勘查和开发最重要的运作方式,而在我国至今尚未启动。所以对它应当给予特别的关注。建议国土资源部把它列为一个重要专题,组织地质经济专家和金融专家开展研究,提出方案。今后,如果矿产勘查和开发缺少资金,不应当向中央财政要,而应当向这个市场要。

五、国家对地质勘查工作的宏观管理

市场经济要求政府要建立起有效的宏观经济调控机制,对市场运行实行导向和监控,弥补市场调节本身的弱点和缺陷。基于这个要求,地质勘查的宏观管理应当重点抓好如下几个方面:

1. 努力保持地质勘查需求和供给的平衡, 防止大的失调。当地质勘查供给能力大于需求时, 要采取对策, 一方面限制新的供给能力进入这个市场; 另一方面要实行某些优惠政策, 刺激地质勘查需求的增加。当地质勘查需求旺盛而供给不足时, 则采取相反的对策。当前我国的情况正是地质勘查生产能力的供给和需求严重失衡, 供大于求的局面已经持续多年了, 但是对此既缺乏科学的调查分析, 更缺乏强有力的调控措施。现在应当是切实加强的时候了!

2. 对市场调节不起作用的领域, 或经济效益不十分明显但社会效益比较好的领域, 由国家预算出资进行。比如: 提高全国地质研究程度, 可以给微观矿产勘查开发和基础工程建设带来良好效益的地质工作, 就不能指望由市场来调节, 而必须依靠国家来进行。再比如: 国家为了扶持某些地区或某些矿种的开发, 而需要提高某些区块的地质工作程度, 借以起引导作用, 也要由国家出资来进行。但这种出资不宜代替企业去独立搞项目, 而是通过补贴这个“杠杆”调动企业的资金, 共同搞普查。

3. 依靠行政和法律手段, 对地质勘查进行管理和监督, 以保护公平竞争, 维护正常勘查秩序, 防止重复浪费。如: 实行区块管理, 防止争抢矿点和同水平的重复工作; 实行地质资料汇交制度, 以利于提高整个国土的地质研究程度; 实行严格的矿权交易制度, 保护市场秩序, 促进公平竞争等。这些工作有的已经做了, 有的做得很不够。

4. 通过公益性地质调查和地质研究程度提高, 向国内外矿产勘查和开发者无偿提供优质的地质信息; 通过地质勘查信息网络的建设, 向国内地质勘查和矿产开发客户提供国外地质勘查和矿产开发信息。这些有许多还有待加强。

5. 在公益性和商业性地质工作分开的情况下, 商业性地质勘查投入应当进入矿产品或相应工程的成本之中。这本来是顺理

成章的事。但是在我国，由于长期实行由国家财政包揽大部分地质勘查投入，所以在固体矿产品中都没有把这部分费用计入成本，这既扭曲了矿产品成本的构成，也使地质勘查的再投入缺少资金储备。建议国土资源部会同财政部，对此作出政策性的澄清。

1999年6月