

SHANGYEXING

商业性

# 矿产勘查政策研究

KUANGCHAN KANCHA ZHENGCE YANJIU

《商业性矿产勘查政策研究》课题组 编著

中国大地出版社

# 商业性矿产勘查政策研究

《商业性矿产勘查政策研究》课题组 编著

中国大地出版社

· 北 京 ·

**图书在版编目 (CIP) 数据**

商业性矿产勘查政策研究/《商业性矿产勘查政策研究》课题组编. —北京: 中国大地出版社, 2007. 1

ISBN 978 - 7 - 80097 - 925 - 5

I. 商… II. 商… III. 矿产—地质勘探—经济政策—研究—中国 IV. F426. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 012848 号

---

**责任编辑:** 陈维平 刘 迪

**出版发行:** 中国大地出版社

**社址邮编:** 北京市海淀区学院路 31 号 100083

**电 话:** 010—82329127 (发行部) 010—82329007 (编辑部)

**传 真:** 010—82329024

**印 刷:** 北京纪元彩艺印刷有限公司

**开 本:** 787mm × 960mm 1/16

**印 张:** 19

**字 数:** 300 千

**版 次:** 2007 年 1 月第 1 版

**印 次:** 2007 年 1 月第 1 次印刷

**印 数:** 1 ~ 1500 册

**书 号:** ISBN 978 - 7 - 80097 - 925 - 5/F · 196

**定 价:** 36.00 元

---

(凡购买本社图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

## 《商业性矿产勘查政策研究》课题组

项目总协调：仲伟志 钟自然  
组 长：方克定  
副 组 长：余养力 齐亚彬  
成 员：刘连和 王希凯 曹树培 李裕伟  
王 军 贺冰清 张新安 刘益康  
钱丽苏 王凌云 孟海涛 王 文  
郑 敏 王永生 夏英煌 谭文兵  
王志刚 李 伟 张家义 董建美  
邹永生 许书平 黄 洁 李 虹  
冯 聪

## 序

新中国成立后，为迅速构建我国独立的工业体系和国民经济体系，党和政府十分重视地质找矿工作。50多年来，我国矿产勘查形成了一支强大的配套完善的技术力量和队伍，为国家建设作出了不可磨灭的卓著功勋。但随着社会主义市场经济体制的确立和不断完善，传统的“财政包揽投资、成果无偿使用”的地勘体制和公益性、商业性地质工作混合运行机制的弊端日益显现。因此，按照公益性地质与商业性地质工作分体运行的原则和方针，完善我国商业性矿产勘查工作的新体制、新机制，成为形势发展的迫切需要。

1998年政府机构改革以来，我国逐步确立了公益性地质工作与商业性勘查分开运行、协调发展的新体制。这几年，国土资源部按照党中央、国务院的要求，认真落实地质工作体制改革的有关方针政策，我国商业性矿产勘查有了初步可喜的变化。表现为：一是商业性矿产勘查市场环境不断改善，矿权市场交易日趋活跃；二是投资主体趋向多元化，社会投资商业性矿产勘查的积极性明显增强；三是努力扩大商业性矿产勘查领域的对外开放，提高了外商投资国内矿产资源勘查的积极性。

但是，应该看到，我国商业性矿产勘查尚处在起步阶段，在完善市场体系、规范矿业权管理、建立市场主体等方面还存在一些亟待解决的问题。一是商业性矿产勘查体系还有待进一步完善。如在资本市场的建设方面，我国还没有一套完善的激励机制，运转规则，使勘查资本顺利进入到市场来；在矿业权市场方面，需要加强矿权的规范管理、完善相关出让政策等。二是要进一步加强政府对商业性矿产勘查的管理，包括政策、监管、服务等方面

还需进一步改善和加强。三是要进一步加强矿产勘查开发市场秩序的治理整顿。四是我国矿产勘查还存在一些结构性的矛盾和问题。这都需要我们进一步研究培育和规范矿业权市场，制订和完善促进商业性工作的一些政策，加强商业性矿产勘查的信息服务等。

为此，近两年国土资源部组织有关单位开展了“商业性矿产勘查政策研究”。本课题旨在为国土资源管理部门推进我国商业性矿产勘查的发展，制定相关促进政策提供理论支持和政策前期调研论证。该研究成果在收集大量基础资料的基础上，对商业性矿产勘查的基本概念、发展现状和问题、市场结构和相关政策等内容进行了深入系统的研究；课题组考察分析了市场经济国家矿产勘查的市场体系和政府管理，重点剖析了我国商业性矿产勘查现状、存在问题，并针对当前商业性矿产勘查重点、难点问题开展了若干个专题研究。课题研究过程中还为国务院关于加强地质工作的决定等重要文件起草提交了大量参阅研究成果。该项研究课题基础工作扎实、内容丰富、资料翔实，政策建议具有较强的针对性，对制定我国商业性矿产勘查政策具有重要的参考价值。

很高兴看到这项具有一定开拓意义的课题研究成果能够公开结集正式出版。我国商业性矿产勘查新体制、新机制的建立尚处于探索阶段，迫切需要大力加强这方面的理论创新和政策研究。希望《商业性矿产勘查政策研究》一书的出版，能够吸引更多研究机构、专家学者来共同关注和促进中国商业性矿产勘查市场的繁荣与发展。

陈毓川

2006年12月16日

# 目 录

序 .....	(1)
---------	-----

## 上 篇 总 报 告

<b>第一章 概 述 .....</b>	<b>(3)</b>
第一节 商业性矿产勘查的内涵 .....	(3)
第二节 商业性矿产勘查与公益性地质调查的关系 .....	(6)
第三节 促进商业性矿产勘查发展的意义 .....	(7)
<b>第二章 市场经济国家商业性矿产勘查运作 .....</b>	<b>(10)</b>
第一节 政府作用与定位 .....	(10)
第二节 市场运作与监控 .....	(49)
第三节 各类勘查主体及其相互关系 .....	(66)
<b>第三章 我国商业性矿产勘查总体形势和发展现状 .....</b>	<b>(77)</b>
第一节 我国商业性矿产勘查的总体形势 .....	(77)
第二节 我国商业性矿产勘查发展现状 .....	(82)
第三节 我国商业性矿产勘查存在的问题和原因分析 .....	(98)
<b>第四章 我国矿产勘查管理体系 .....</b>	<b>(109)</b>
第一节 我国矿产勘查相关法律法规体系 .....	(109)
第二节 我国矿产勘查行政管理体系 .....	(119)
第三节 我国矿产勘查的运作程序体系 .....	(124)
<b>第五章 商业性矿产勘查政策研究中的几个重要问题 .....</b>	<b>(135)</b>
第一节 地质勘探费制度及其改革 .....	(135)
第二节 矿产勘查资本市场建设 .....	(139)
第三节 矿业权的招标、拍卖、挂牌 .....	(144)
第四节 民营矿业发展与商业性矿产勘查 .....	(151)

第五节 商业性矿产勘查的对外引资 .....	(162)
第六章 商业性矿产勘查政策支持体系 .....	(167)
第一节 指导思想和原则 .....	(167)
第二节 政策目标 .....	(167)
第三节 政策支持体系 .....	(170)
第四节 促进我国商业性矿产勘查发展的政策建议 .....	(181)

## 下 篇 专题调研分析报告

赴澳大利亚地质工作考察报告 .....	(189)
对闽赣两省商业性矿产勘查的调研报告 .....	(217)
地勘单位属地化后发展情况及认识建议 .....	(229)
甘肃省商业性矿产勘查调研报告 .....	(234)
关于黑龙江省探矿权运作情况的调研报告 .....	(245)
关于四川省矿业权及其相关问题的调研报告 .....	(252)
内蒙古自治区商业性地勘工作调研报告 .....	(259)
山西省商业性地勘工作调研报告 .....	(269)
赴证监会、银监会矿产勘查相关政策调研报告 .....	(280)
2005 年全球矿产勘查趋势分析报告 .....	(283)
后 记 .....	(293)



商业性矿产  
勘查政策研究

上 篇

---

总 报 告

ZONG BAO GAO



# 第一章 概 述

## 第一节 商业性矿产勘查的内涵

### 一、商业性矿产勘查的内涵

在市场经济条件下，依据投资主体、运行机制、配置方式和产权属性等划分，一般将地质勘查工作划分为公益性地质工作和商业性地质工作两类。

商业性矿产勘查既是地质工作的主体，同时又是矿业的重要组成部分。一方面，从矿产勘查的自然属性及自身规律看，商业性矿产勘查是地质工作的一部分，是具有较强的探索性、综合性的地质工作；另一方面，从矿产勘查在经济领域的内在联系看，商业性矿产勘查同时又是矿业的一部分，因为商业性矿产勘查的风险投入需要从矿业生产中获得收益补偿，并为矿业提供源源不断的新的矿产地和可采储量。国外市场经济国家，一般将从事矿产勘查活动的企业称为初级矿业公司（Junior Mining Companies），将从事矿产开发活动的企业称为高级矿业公司（Senior Mining Companies）。

区别于以提供公共产品为主的公益性地质工作，商业性矿产勘查是以市场为导向，以盈利为目的的矿产勘查工作。商业性矿产勘查是一种企业生产行为，它是作为一项产业经济活动来运作，是矿业生命周期的起点，是矿业的有机组成部分。商业性矿产勘查的成果具有排他性和竞争性，遵循“谁投资、谁受益”的原则。商业性矿产勘查的生产要素主要通过市场方式进行优化配置。

因此，可以认为，商业性矿产勘查是指在国家产业政策和矿产资源规划指导下，以市场为导向、以营利为目的，以探明可供开发利用的资源储量为目标，选择具有地质勘查资质的单位承担勘查施工，依法开展矿产勘查的活动。商业性矿产勘查成果由出资者依法自主行处置，并取得投资回报。对商业

性矿产勘查，必须坚持在政府宏观调控下充分发挥市场配置资源的基础性作用。政府主要运用政策调控手段，改善市场环境，加强信息发布，引导社会投资方向，鼓励和促进商业性矿产勘查市场健康发展。

## 二、商业性矿产勘查的特点

相对于公益性地质工作，商业性矿产勘查的主要特征是：

### （一）成果具有“私人物品”属性

按照公共财政理论，商业性矿产勘查的成果属于私人物品（非公共产品）和劳务，商业性矿产勘查成果的产权归投资者所有，具有排他性和竞争性。从成果的经济属性来看，商业性矿产勘查的成果是以地质信息的形式反映客观地质体或矿产资源的赋存状态。“被查明的矿产地具有商品和生产要素的双重性。”<sup>①</sup>商业性矿产勘查形成的探矿权、采矿权，是企业出资获得的，在使用上具有独占性、排他性，实行有偿转让。法律保护商业性矿产勘查形成的探矿权、采矿权的财产权不受侵害。

### （二）商业性矿产勘查的主体是企业

商业性矿产勘查是按照市场化运作，以盈利为目的的矿产勘查工作。在市场经济条件下，它一般是由企业按照商业模式来运作的，这是对商业性矿产勘查的最本质要求。在市场经济国家，商业性矿产勘查主要是由独立的矿产勘查公司和大型矿业公司的勘查子公司来进行的。

### （三）商业性矿产勘查以盈利为目的

商业性矿产勘查不仅要找到矿，而且要找到市场需要的矿（以需求为导向）；不仅要找到市场需要的矿，而且要找到有利可图的矿（以利润最大化为目标），即其勘查和开发成本之和，要低于矿产品市场销售收入，以保证经济意义上的赢利，这是矿业生产对商业性矿产勘查的利益约束。

### （四）通过市场机制实现勘查生产要素配置

在资源配置方式上，商业性矿产勘查要素主要是通过市场配置的，即在一定时期，社会需要多少人、财、物投入到矿产勘查工作上，从总体上说不是由政府决定的，而是由市场价格和供求关系决定的，政府主要通过政策、法律等手段引导、规范和调节市场的运行。

<sup>①</sup> 张文驹：商业性矿产勘查活动的市场主体和市场规则

### （五）资本化运作和法人实体出资

从出资主体和成本的补偿机制来看，商业性矿产勘查主要遵循市场配置原则，实行“谁投资、谁受益”。商业性矿产勘查投资风险大、周期长，属于典型的风险投资，追求风险回报。商业性矿产勘查的成本耗费最终要通过其后续的采矿收益加以补偿，以实现产业资本循环。目前世界上大多数国家，特别是一些矿业发达的市场经济国家，如美国、加拿大、澳大利亚等国家，商业性矿产勘查投资主要是由企业和民间资金（通过资本市场）筹集的，一般地，其投资主要有3种来源：一是小型勘查公司的资金投入；二是矿业公司的勘查投资；三是通过筹组股份有限公司，根据政府有关法规，经批准发行一定数量的股票、债券筹集所需的资本。第一种类型，即勘查公司的投资，主要用于找矿发现阶段。一旦找到或发现矿床，需作进一步的勘探与评价时，一般勘查公司难以独立承担巨大的找矿风险和投资，而需要通过后两种类型进行筹资和投资。从发展趋势来看，以发行股票、债券等形式筹集社会资金的做法趋于普遍，这也是矿业公司和独立勘查公司分散风险的重要途径。

### （六）产业经济规律的特殊性

与其他社会生产相比，矿产勘查产业具有自身独特的产业经济规律。一是矿产勘查的高风险性。商业性矿产勘查的目的是查明具有利用价值的实物形态的矿产资源，它的勘查过程是对客观地质体的认识不断深化的过程，具有很大的风险性。据有关统计分析表明，矿产勘查项目通常只有1%~2%可以最终成长为采矿项目，绝大多数项目在预查、普查阶段终止。除自然风险外，矿产勘查还具有很大的市场风险。就某个勘查生产项目而言，矿产勘查的投入与产出没有必然的投入产出比例关系。二是矿产勘查市场是一个非充分竞争市场。因为商业性矿产勘查本身是一个高风险的活动，在一般情况下，许多申请者在同一个人地区同时进行风险勘查投资的可能性较小，因此一般来说难以形成一个充分竞争的市场。三是不具有规模经济效益。与其他工业生产部门不同，矿产勘查一般不具有规模经济效益，不能企望通过规模经营来提高劳动生产率，提高找矿成功率。

## 第二节 商业性矿产勘查与公益性地质调查的关系

### 一、商业性矿产勘查与公益性地质调查的区别

《国务院关于加强地质工作的决定》（国发〔2006〕4号）中进一步确立了公益性地质工作和商业性地质工作既分开运行，又有效衔接的新型地质工作体系。公益性地质工作一般是指非盈利性的地质调查研究工作，目的是为全社会提供公共产品服务，其成果的享用具有非排他性。它主要包括：基础地质调查，油气、重要矿产资源及地下水资源远景调查、潜力评价、区域整体评价、中大比例尺成矿预测、理论技术创新和攻关示范，环境地质综合调查等。公益性地质工作追求的是社会效益，因此这类地质工作需要由政府出资来完成，这也是市场经济国家通行的做法。商业性矿产勘查是以市场为导向，在国家规划和政策指导下，以追求经济效益为目的、营利性的矿产勘查活动，一般由社会出资人投资，“谁投资、谁受益”。勘查支出在企业成本中列支，勘查成果由投资者依法自主自行处置，取得投资回报。商业性矿产勘查主要是对各种能源和其他矿产资源进行预查、普查、详查和勘探。

明确划分公益性地质工作和商业性勘查活动是市场经济条件下国家对社会经济活动进行管理的基本前提之一。按地质工作的性质、阶段、出资主体和受益对象不同，将地质工作划分为公益性地质工作和商业性地质工作两大类，其经济属性是不同的，因而运作方式（投入机制、项目的组织实施与成果的使用方式等）也不同。公益性地质工作与商业性地质工作分开主要体现在3个方面：

第一，投资主体的分开。按照事权划分的原则，公益性地质工作既包括中央财政投资，也包括地方财政投资。商业性地质工作是指以盈利为目的的市场利益主体投资的地质工作。公益性地质工作的成果应无偿提供给社会使用；商业性地质工作的成果属于投资人，具有利益上的排他性。

第二，地质项目组织形式的相对分开。根据地质工作的特点，国家要保留一支高素质、精干的地质调查队伍，主要从事公益性地质工作，在项目组织实施过程中也要充分发挥市场的调节作用，引入竞争机制，提高地质工作的经济效益和社会效益。

第三,地质工作程度相对分开。公益性地质调查工作一般指普查阶段前期的工作。商业性矿产勘查一般是指探矿权人登记取得矿业权,依法开展的勘查工作。公益性地质工作,特别是基础性地质调查和战略性矿产资源的前期调查要注意引导商业性地质工作的发展,其工作程度和成果质量,直接影响后续商业性勘查工作。公益性地质工作做得好,可以降低商业性地质工作的投资风险;而商业性地质工作又有助于公益性地质工作的深化,对公益性地质工作起到一个验证作用。

## 二、商业性矿产勘查与公益性地质调查的联系

公益性地质工作和商业性矿产勘查尽管在运作方式、出资条件、提供成果属性上截然不同,但二者又具有密切的联系。

首先,公益性地质工作是商业性矿产勘查的前期和基础,所获得的对基础地质条件的认识、对成矿规律和资源潜力的认识等,都有待商业性矿产勘查工作来证实;而对商业性矿产勘查成果的收集整理和综合研究,又可以提升公益性地质工作的整体水平。

其次,商业性矿产勘查直接构成公益性地质调查工作的需求,同时对公益性地质工作提出新的课题、新的领域。因此,商业性矿产勘查的繁荣和发展,将形成对公益性地质工作的强有力的需求驱动。

再次,公益性地质工作成效将直接影响其后续工作的质量和成果的取得,公益性地质工作开展得好,将有效地降低商业性矿产勘查的投资风险;而广泛地开展商业性矿产勘查,又有助于形成公益性地质工作的需求,拉动公益性地质工作发展,并对公益性地质工作起到验证作用。可见,通过公益性地质工作与商业性矿产勘查的双向互补的衔接关系,实现两者的协调发展。

## 第三节 促进商业性矿产勘查发展的意义

促进和发展商业性矿产勘查,对于建立符合社会主义市场经济要求的地质勘查及矿业新体制和新机制,解放矿产勘查生产力,从根本上提高资源保障能力,建立资源安全供应的新机制,促进我国矿业对外开放,促进我国矿产勘查开发融入全球矿业市场,都具有十分重要的意义。

(1) 有利于建立符合社会主义市场经济要求的地质勘查及矿业新体制和新机制。一方面,商业性矿产勘查是地质工作的主体,地质工作在国民经

济中的地位和作用，主要是通过商业性地质工作体现的（其中主要是商业性矿产勘查）。在大多数市场经济国家，商业性地质工作在整个地质工作中的投入比重都是高达80%以上（美国商业性地质工作和公益性地质工作的比例是85:15，法国是80:20，澳大利亚是95:5）。我国现阶段商业性地质工作投资在全部地质工作的投入中也占较大的比例，近两年我国商业性固体矿产投入占除油气外地质工作投入的70%~80%。可见，商业性地质工作在整个地质工作中占据主体地位。因此，占据主体地位的商业性矿产勘查的逐步规范和健康发展，有利于推动地勘体制的改进和完善。另一方面，商业性矿产勘查又是矿业的重要组成部分，是矿山生命周期的起点。在社会主义市场经济条件下，过去矿产勘查与矿业开发分属于国民经济两个“生产车间”的运行模式已经不复存在，矿产勘查与矿业开发必须相互融合、相互衔接。因此，商业性矿产勘查的发展，必将对我国地质勘查和矿业新体制和新机制的建立产生深刻的影响。

(2) 有利于解放和发展矿产勘查生产力、从根本上提高我国资源保障能力。矿产勘查是矿业生命周期的起点，是矿业的“孵化器”，矿产勘查为整个矿业和工业持续稳定发展提供资源基础。经济建设和社会发展所需要的能源和原材料，大多都是矿产资源提供的。可以说任何生产部门都离不开利用矿产资源及其后续产品。经济发展的各个时期，都要有不同的地质工作和矿产资源来支持，特别是21世纪，能源和重要矿产资源保障成为地质勘查工作的首要任务。在市场经济条件下，只有通过有效的商业性勘查机制，建立市场配置勘查要素的新机制，才能充分释放勘查生产力，为国民经济提供源源不断的矿产资源。地质勘查工作的资源增储效应主要是通过商业性矿产勘查得以体现的。

(3) 有利于拉动区域社会经济的发展。一方面，商业性矿产勘查具有较强的经济拉动效应。2003年矿产勘查总投入259.76亿元<sup>①</sup>，同期矿山企业145406家，其中大中型企业1881家，共实现工业总产值5968亿元。矿产勘查投入对区域经济具有较强的拉动作用。根据2003年统计分析，矿产勘查投入的乘数效应<sup>②</sup>（拉动作用）平均达到83倍，也就是说1个单

① 由于矿业开发部分统计数据不便区分，这部分分析数据包括油气在内

② 矿产勘查投入的乘数效应 = 当年矿产资源开发工业总产值 / 当年矿产勘查投入。反映矿产勘查投入对区域经济的拉动作用。这里不考虑矿产勘查与矿业开发的周期时滞问题，假定当年投入与当年矿产开发工业总产值之间存在正相关关系



位的矿产勘查投入平均可以带动形成 83 个单位的矿产资源开发工业产值。另一方面，商业性矿产勘查具有明显的就业效应<sup>①</sup>。2003 年矿产勘查总投入 259.76 亿元，而同期矿产勘查开发的总就业人数达 951 万人，其中矿产勘查 21 万人，矿产资源开发就业 930 万人。矿产勘查投入的就业效应达 21 人/万元，即平均每万元投入可以创造和引致 21 人的就业需求（就业机会）。随着我国矿产勘查新体制的确立以及投资效率的提高，矿产勘查对社会经济的拉动效应有望进一步提高。

---

① 矿产勘查投入的就业效应 = (当年矿产勘查从业人员 + 当年矿产资源开发从业人员) / 当年矿产勘查投入。反映万元勘查投入创造的相关就业机会。为简化起见，这里没有考虑时滞等因素