

## 时政热点

## 企业化运作 资本化投入

——地质勘查基金运作机制研究

王希凯

(国土资源部咨询研究中心)

## 1 体制转换时期地勘资金运作模式各有千秋

当前,我国支持矿产勘查的财政性资金主要有三种,即矿产资源补偿费返还部分、中央财政专项、地方财政专项。他们的运作方式大同小异,都是发包地质项目,可以把它称之为“政府发包”模式。

政府发包运行模式能够体现政府的意志,但经费核销式投入没有规避风险的压力,因此找矿效果不会很好。具体运作是:由政府立项,决定做什么,不做什么,目的是追求权益;项目来源于地勘单位或企业,他们要带着地质依据提出项目申请;由政府聘请专家进行评估,根据专家意见,政府做出决策;项目确定之后,通过招标选择技术劳务的承担者,在大多数情况下,项目申请者就是项目承担者;项目找矿成功,由政府通过市场出让矿业权;找矿失败,政府投入核销,项目承担者仍可获得劳务费用。

这种模式是根据市场需要确定项目,地质成果是有偿使用,不属于计划配置,不存在队伍规模和经费规模的矛盾。但它仍存在弊端:第一,在市场经济体制下,政府作为商业性矿产勘查的直接经营者是不妥的,他们既是矿产勘查登记的管理者,又是被管理者,既享有找矿的权益,又不承担找矿风险。这样的市场主体与其他市场主体形成了不平等的竞争。这是市场经济游戏规则所不允许的。第二,政府利用财政性资金从事商业性矿产勘查,却仍然实行经费核销制,根本无法形成有效规避风险的机制,而矿产勘查一旦不能规避风险,不可能有良好的经济效益。第三,政府把地质勘查技术劳务发包给地勘单位,必然造成他们只关心技术劳务的收入,而不热心地质找矿效果,甚至在有些情况下,找矿效果不佳反而会增加劳务收入。第四,在新形势下,政府利用财政资金立项找矿,多数是追求权益,在投入方向上并

不热衷于风险较大的勘查领域,而是急功近利。所以它并没有起到带动社会资金进入,降低找矿风险的作用,反而对社会资金产生了“挤出效应”。

与政府发包模式并存的还有财政资金支持油气勘查的新模式——政企合资模式。

政企合资运行模式既能体现政府的意志,又能借助企业的机制,有效规避风险。这种模式是财政资金支持矿产勘查的较好的方式。其具体运作是:由政府资源主管部门会同油气公司共同选择地质项目,这些项目事关我国油气远景和潜力,但风险比较大,单独由政府或企业来投,都很犹疑,双方共同出资则都可以接受。从2004年至今,共确定10个油气项目,项目的设计由合资油气公司提出,由政府主管部门组织专家论证审查批准,由油气公司承担技术劳务,由政府资源主管部门监督检查。双方共担风险,共同享有地质成果,如果构成矿权,则由合资的油气公司享有。

这个模式的主要优点是使油气勘查的前期工作得到加强。如四川松潘阿坝地区的油气远景调查、青藏油气调查等,都是多年想做而没有去做,通过这种合作解决了。它使财政资金通过企业运作,真正起到了拉动社会资金进入风险勘查的作用,增加了规避风险机制,使财政资金弥补了市场调节的缺陷。油气勘查已定的10个项目,财政资金为2.5亿元,而社会资金为4.5亿元,是财政资金的1.8倍。它充分利用油气公司的技术人员、技术装备及专业设备完成政府的任务,减轻财政资金在这方面的负担,提高了财政资金使用效率。

## 2 地质勘查基金运作要因类而异

当前商业性矿产勘查形势,不是全面性的投入不足,而是投入的结构不够合理;在矿种结构上发展

不平衡,有色金属矿种投入不足;在勘查阶段结构上发展不平衡,勘查前期投入不足。造成这种情况的原因是多方面的,有的是市场调节本身的缺陷,急功近利的短期行为;有的是市场体系不健全,勘查资本市场至今没有形成;有的是矿产资源本身禀赋差,勘查成本高,缺少竞争力。

面对这种局面,通过建立地质勘查基金加以调整是可行的,但在运作上必须精心设计,慎重行事。因为它是一把“双刃剑”,用好了,可以促进商业性矿产勘查的发展,用不好,可能浪费财政资金,并产生长期的负面影响。

为此笔者提出以下建议:必须明确地质勘查基金的性质,属于商业性矿产勘查投入,而不是公益性。因为从本质上说,商业性矿产勘查无论是前期投入还是后期投入,都是商业活动,而商业活动最核心的问题就是追求效益,在矿产勘查中,要追求效益,就必须规避风险,特别是规避自然风险,为此就必须构建强有力的规避风险的机制。实践证明,由财政出钱,用事业单位找矿,实行投入核销,基本没有规避风险的机制;由政府出资立项,勘查技术劳务发包,也不能有效地规避找矿风险;而油气矿产勘查,由企业自己出资,自己找矿,勘查费用进入矿产成本,就会自动形成规避风险的机制;财政资金对油气勘查的支持,采取“政企合资”的形式,交给企业操作,也能规避风险。由此可以看出:作为商业性的地质勘查基金,既不能交给事业单位运作,也不能实行经费核销制,而必须实行企业化运作,资本化投入。

在这个大前提下,根据不同类型的矿产和不同的财政投入项目,设计不同的运作模式。

对煤田地质勘查,考虑到全国已经基本完成普查,可以组成国有资源勘查公司,在国家规划的指导下开展详查评价,在此基础上设置矿业权,通过市场出让。这样既可以维护国家在普查阶段投入的权益,又可以保护不同丰度矿产的级差收益,有效地防止国有自然资源资产和追加资本的流失。国有资源勘查公司,可以在现有地勘单位的基础上,通过改造

组建,用地质勘查基金注入资本,出让矿业权作为收入,通过投入和产出的制约,可以形成规避风险的有效机制。这就是企业化运作,资本化投入。

油气地质勘查从计划经济体制到市场经济体制,都是在“国家出资办企业,企业出资搞勘查”的大框架下进行的,体制和机制都比较顺,现在又已经完全同国际接轨,步入了正常的商业性矿产勘查运行。但这种机制也造成投资不愿进入风险大的区域,既影响公司本身的发展远景,也影响国家油气资源的潜力评价。针对这种情况,通过地质勘查基金搭桥,可以一举两得。具体运作可以在现有的“政企合资”模式基础上加以发展和完善,一方面增加财政资金投入的规模,带动更多的油气公司资本进入;另一方面规范立项程序和项目管理办法,加强项目执行中的监控。把国家的利益同公司利益有机结合起来,充分发挥地质勘查基金的带动作用。

对非能源矿产勘查,考虑到这些矿产大多数比较大,社会资本不愿进入,地质勘查基金可以作为调控手段,起拉动社会资金进入的作用。因此在运作上首先还是要放开探矿权,对那些西部空白地区,中东部深部找矿等,降低门槛,让社会资金进入。对这些地区,用财政资金独资勘查,不仅机制不行,也没有便宜可占;如果社会资金不肯进入,则可以通过地质勘查基金与企业合资,带动其进入。具体运作可采取:由政府提出“基金”使用的项目指南,明确“基金”的使用方向;由企业(包括企业化的地勘单位)根据项目指南的要求,申报项目,经政府审查同意的项目,其申请单位为地质勘查基金合资单位;地质勘查基金合资单位,可以用地质资料、勘查技术和资金入股,按股权比例共担风险,共享收益;合资项目的勘查技术和劳务,通过招标优选承担者,项目合资单位在同等条件下具有优先权;基金管理单位要为基金的投入产出效益负责,其产出量必须货币化,即以出让的矿业权价款分成部分作为基金的收入,实现基金的良性循环。

### 莱芜市钢城区加强基本农田保护工作

为做好基本农田保护工作,确保钢城区基本农田保护面积不减少和质量不降低,莱芜市钢城区国土资源局狠抓了基本农田保护“五不准”制度,加强了基本农田保护工作的档案管理,并与镇村层层签订了基本农田保护责任书,向各镇(处)、村、户下发了市局印制的《基本农田保护条例》和《基本农田保护须知》等5万余份材料。同时,还加强了“占补平衡”和征地批后实施管理,对2006年以来的建设用地项目所占用的耕地全部落实了占补平衡,按市政府规定标准缴纳了耕地开垦费,切实做到了“占一补一”和“先补后占”。截至目前,已向市里缴纳耕地开垦费28.98万元。

(赵云鹏)