

论我国矿业权市场主体缺位

孙英男, 李守义

(吉林大学地球科学学院, 长春 130061)

[摘要] 国有地勘企业在矿业权市场中应占有绝对主体地位, 应该是不争的事实。但在实际工作中中国有地勘企业并没有真正进入矿业权市场中占有主体位置。造成矿业权市场主体缺位的原因是多方面的, 主要是国有地勘企业体制问题, 国家政策问题以及矿业权市场和国有地勘企业本身的问题。文章通过对矿业权市场主体缺位表现、原因和危害的分析, 提出适合国有地勘企业发展的措施与建议。

[关键词] 国有地勘企业 矿业权市场 主体缺位 措施与建议

[中图分类号] P624.6 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 0495-5331(2004)03-0077-05

1 问题的提出

不完全统计, 新中国成立以来, 发现矿产 171 种, 其中有 157 种探明了储量, 发现矿产地 20 余万处。经过不同程度的勘查工作证实, 具有一定价值的矿产地有 2 万处之多, 矿产资源潜在价值 129 万亿元, 储量的矿产潜在价值占全球矿产潜在价值的 12%, 其使用权的评估价值也是一巨大的数量, 有人估计会超过全国土地资源资产价值 25 万亿元。经营矿业权大有可为。

通过矿业权市场建设要有利于或从根本上解决目前在地质矿产勘查工作中两大主要课题, 一是吸引投资主体投资于矿产勘查的积极性, 二是使国有地勘企业有利可图, 体现自身在地质矿产勘查中的价值, 调动从事商业地质工作的积极性, 以遏制商业性地质工作下滑和在我国 45 种主要矿种中的 30 多种矿产储量呈现负增长的趋势, 为我国在新型工业化道路中实施可持续发展战略提供充分的资源保障。因此, 矿业权市场主体应该是或保证是那些具有独立的经济利益、并具有自主决策的国有地勘企业、矿山企业、以及其它国内外投资主体。国有地勘企业在矿业权市场中应占有绝对主体地位, 应该是不争的事实。但在实际工作中中国有地勘企业并没有真正进入矿业权市场中占有主体位置。因此, 引发了对这个问题的研究和讨论。

2 国有地勘企业在市场中的地位和作用

2.1 政府、国有地勘企业和矿业权市场的关系

国有地勘企业同其它企业一样要以利润最大化为目标积极参与市场竞争, 因此, 政府和国有地勘企业关系必须理顺, 必须从三个方面分开, 为建立现代企业制度提供前提条件, 首先政府与国有地勘企业在行政关系分开, 其次要在社会关系上分开, 最后要在产权关系上分开, 形成一种新型的政府、企业和市场的关系及矿业权市场运行模式如图 1 所示。

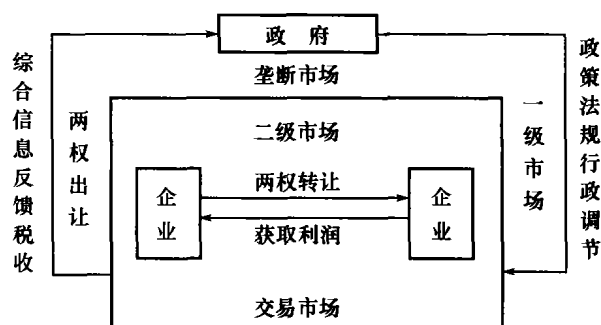


图1 政府、企业 and 市场关系矿业权市场运行模式示意图

2.2 国有地勘企业在矿业权市场中的地位和作用

国有地勘企业是由地质勘查单位(以下简称地勘单位)在社会主义市场经济条件下使地勘单位向企业转化而形成的企业。因此, 首先要明确地勘单位的概念, 它是生产性事业单位的一个典型代表, 是指专门从事地质勘查工作的经济组织, 是地勘行

[收稿日期] 2003-11-12; [修订日期] 2004-02-12; [责任编辑] 曲丽莉。

[第一作者简介] 孙英男(1957年-), 男, 1992年毕业于南开大学, 获硕士学位, 在读博士生, 副研究员, 现主要从事矿产资源经济研究工作。

业的基本单位。其典型的组织形式是各省级地勘局及其领导下的地质队。这种特殊的经济组织具有典型的政事、政企不分的特征。

因此,所谓国有地勘企业这一概念,除了上述谈到企业应有的特点和性质外,它具有特殊性,它的间接产品应该是地质找矿成果,最终产品是相应取得的矿业权,应成为矿业权市场的主体。

2.2.1 国有地勘企业独有的“产品”理应在矿业权市场中占主体地位

由于地质工作不同于一般的劳务工作,可以说国有地勘企业与矿业权是不可分割的,矿产资源是客观存在的,马克思《资本论》中有这样的论述,商品的“实际使用本身就是劳动的物化,从而是价值的创造。”“每当人生产某种使用价值就运用了体力和智力的总和”,用这一思想来回答矿产资源资产所能转化为有使用价值的矿业权资产时,就深刻地体会到矿业权资产确实是经过了国有地勘企业的“劳动的物化”和地质工作者运用了“体力和智力的总和”。在这其中,国有地勘企业经过了两个过程,即对客观存在的矿产资源资产的发现过程和探明过程,这可视为发现权和探明权。有了对矿产资源的发现,方可在其基础上进一步探明它,才能将矿产资源资产转化为矿业权资产。矿业权是矿产资源所有权中的使用权能,是经营权。经营权不再属于国家所有,而属于投资者和国有地勘企业所有。

综上所述,以往的矿业权是国有地勘企业经过长时间乃至多年的使客观存在的地下矿产资源和国家货币资金转化为矿业权。国有地勘单位转企就是要按照 $G-W-G$ 在流通领域内表现出来的资本的总公式,将矿产资源资产转化的矿业权,再通过矿业权市场将矿业权进行流转获得收益。因此,其矿业权市场主体应该是具有独立的经济利益、自主决策的国有地勘企业、矿山企业及其它社会团体。

2.2.2 政府应保证国有地勘企业在矿业权市场中的主体地位

鉴于过去的地勘企业基本上是国有的,而且目前国有地勘企业又面临着自身难以克服的困难,国办发[1999]37号文件、[2001]2号文件地勘企业制度创新都指出:中央和地方都要对地质勘查队伍管理体制给予必要的资金支持和政策扶持。文件还明确规定,在转企过程中可以继续将国家划定的地质勘查费基数中10%的勘查费转为国家资本金以及国有地质勘查单位转让国家出资勘查形成的矿产地的探矿权、采矿权,符合规定并经批准,其价款

的部份或全部转增国有地勘单位的国家资本金等这些都是政府对国有地勘单位转企的有力支持,按照国家有关规定,将国家出资形成的探矿权经依法评估后,转为原施工国有地勘企业的资本金,这就是国家投入而由国有地勘企业经营的对独立的企业财产,已属于法人财产权,而法人财产权是法人企业对自己已经占有的资产具有一种完整的占有、使用、收益、支配和处置的权利。同时,也起到了保证国有地勘企业在矿业权市场中的主体地位的作用。

3 矿业权主体缺位的表现、危害及原因分析

3.1 矿业权主体缺位的表现

据国土资源综合统计快速年报:2001年全国年投入地质勘查工作费用227.79亿元,其中国家财政投入地质勘探费9.57亿元,国家财政投入占总投入费用的4.2%。全国发放勘查许可证6276件,全国发放采矿权许可证34743件。全国探矿权转让63宗,转让收入1.95亿元,与去年相比减少了1.56亿元;全国采矿权转让590宗,转让收入15.95亿元。全国矿业权转让收入占全部地质勘查工作费用的7.86%。其中港、澳、台及外商取得勘查许可证70件,占总发放量的1.1%;全国发放采矿权许可证34743件,其中港、澳、台及外商取得采矿权许可证49件,占总发放量的0.14%;由此可见港、澳、台及外商介入我国矿业权市场比例很小,矿业权转让收入只占全部地质勘查工作费用的很小比例。

从国有地勘企业主业收入看,以矿产资源大省黑龙江地勘局为例(表1),主业收入偏低,如:地质勘查收入只占3.8%,加之矿业开发也只占28.2%。五年来真正成交的矿业权只有4宗。

无论是国有地勘企业、矿山企业,还是其它国内外投资主体都没真正成为矿业权市场主体。

3.2 矿业权市场主体缺位危害

矿业权市场主体地位对国有地勘企业生存、发展、稳定和地质勘查工作都是至关重要的。近5年来,省局实施的具有探矿权的矿产勘查主要是省矿产资源补偿费项目,其次为少量的局地勘费项目和国家矿费项目。国有地勘企业目前资金短缺,投入不足,拿不出更多资金进行风险找矿,无法形成新的矿权,更无财力竞买超过保护期丢失的矿权,已有的地质资料等无形资产得不到保护。在矿业权市场尚在建立之初的情况下,如果矿业权问题解决不好,将导致国有地勘企业的矿产勘查工作区逐年缩小,预计5~10年后基本上不再占有矿产勘查工作区,国

有地勘企业将彻底失去在矿业权市场主体地位,矿业权市场就成了无源之水、无本之木。最终会导致

国有地勘企业难以生存,职工队伍难以稳定,资源紧张局面难以解决。

表1 各年度经营收入情况表

万元

项 目	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	合计	比例
一、地质勘查	711	629	948	601	2889	3.8%
二、矿业开发	6036	4285	4311	3855	18487	24.4%
三、工勘施工	8332	9520	7499	7589	32940	43.5%
四、多种经营	6945	5669	3924	4935	21473	28.3%
经营收入合计	22024	20103	16682	16980	75789	100%

3.3 矿业权市场主体缺位原因分析

国有地勘企业在矿业权市场中应占有主体地位,上面已论述清楚,但在实际工作中国有地勘企业的表现并没有真正进入矿业权市场中占有主体位置,造成矿业权市场主体缺位的原因是多方面的,主要是国有地勘企业体制问题,国家政策问题以及矿业权市场本身的问题,从以下两个方面分析矿业权市场主体缺位的原因。

3.3.1 矿业权市场主体缺位的内部原因

在矿业权市场中主体缺位内部原因主要表现在以下一些方面:(1) 思想观念问题:吃“皇粮”的思想根深蒂固,市场意识滞后。在向企业化迈进当中,干部职工的思想观念不适应市场经济体制的客观要求。(2) 地质勘查工作体制改革力度较小,“事企不分”问题仍没有得到很好的解决。企业与主管单位之间仍然是行政隶属关系,一些企业负盈不负亏,盈利过分向个人倾斜,亏损则退回事业的“保险箱”,同时,也存在着国有地勘企业富余人员坐吃企业效益的现象,影响企业发展后劲,造成缺乏激励机制,也缺乏约束机制。企业法人有名无实,不具有法人性质,起不到法人作用。(3) 人才问题:国有地勘企业适应市场经济发展所需的各类人才缺乏,除了科研技术等专业型人员之外,还缺少既懂经营、善管理,既真正地勘行业的企业家。人员结构不合理。国有地勘企业人员过多,人员素质和知识结构与经济的不适应越来越突出。体现在富余人员多、离退休人员的安置方面。(4) 资产、资金问题:多年来靠事业费吃饭,经营性净资产积累极少。在职职工人均占有生产经营性净资产不足一万元。存在着资本金不足的客观困难,制约着国有地勘企业获得探矿权。(5) 技术、设备问题:技术落后,设备陈旧老化。

总之,上述国有地勘企业自身存在的问题造成在矿业权市场中主体缺位。

3.3.2 矿业权市场主体缺位的外部原因

国有地勘企业是国企改革相当晚的一个行业,由于国有地勘企业本身行业的特殊性和存在的问题,同时,外部环境对其也是不利的,造成矿业权市场主体缺位的外部原因,主要有以下几个方面的原因:(1) 对地勘企业优惠政策不落实,政府行为不规范。对地勘企业优惠政策难以落实,有的规定也相互矛盾。如国办[1999]37号文“地质勘查单位转让国家出资形成的探矿权时,允许其部分或全部价款转增国家资本金”。可是矿法实施细则又规定,国有地勘企业过去取得探矿权,如果超过保护年限,收归国家所有。这后面的规定,实际上否定了前面规定。有些地方,包括国土资源主管部门,把地勘单位过去形成的已超过保护期的探矿权,拿出来转让,招商引资,国有地勘企业难以接受。矿业权生产、矿业权配置、矿业效益均受到“政府行为”控制。技术成果只能以“低级商品”在政府分配中、交换中发挥其“低能”作用,而不是真正体现其市场上(认购者)认可的原始价值。(2) 矿产资源所有权的“错位”。矿产资源属国家所有,具有国家主权的性质。而且地表及地下的矿产资源的国家所有权不因其所依附的土地的所有权或使用权的不同而改变。但仍然有个别地方政策抱着矿产资源生长在哪里就属于哪里的错误观念,为了本地的利益,实行严重的地方保护主义,人为地进行地域分割,画地为牢,给矿业权的流转设置重重障碍;另外,还有一些地方政府本着国务院是由各级人民政府组成的,国务院能行使国家对矿产资源的所有权,地方政府也可以行使的错误观点,对矿业权进行私下交易,矿业权的出让金完全截流到地方财政,从而损害了矿业权所有人——国家的利益,以及对矿业权市场主体的伤害。(3) 矿业权市场管理权的“越位”。作为人民政府工作部门的地质矿产主管部门对矿业权的监督管理主要应表现在宏观调控上,不能管得过多过死。但现实中,仍然有些矿政管理重审批,轻监督;重发证,

轻检查;重收费,轻管理。使得行政审批程序复杂、拖延时间过长,对矿业权市场主体(矿业权受让双方)培育有一定的影响。(4)矿业权市场要素的“缺位”。在矿业权市场主体要素方面,国有地勘企业自身在矿业权市场中“缺位”,另外可以进行出让的矿业权的底数不清,使得矿业权一级市场建设相对于矿业权的二级市场明显落后。在矿业权中介要素方面,我国除了矿业权的评估业务和代理业务外,其他中介业务,比如综合评价、经纪、交易服务、交易信息和有形矿业权市场等还没有开展起来,矿业权市场中介要素明显“缺位”。(5)矿业权关系不明确,矿产资源所有人缺位。导致矿业权市场运行秩序混乱,障碍重重,增加交易成本。(6)法律法规不健全。在实际审批中探矿权人要投入大量时间和精力办理繁琐的手续,不利于地勘企业迅速取得矿业权。对于占用优质资源矿产地而有可能获得的级差收益却没有相应规定。另外,矿业权出让方式主要用行政手段授予,虽有可以通过招标的方式有偿取得的补充规定,但由于缺乏硬约束,实际执行存在一定难度。这两点不足,造成地勘企业的不平等竞争。同时缺少关于矿业权市场规则和矿业权出现抵押等配套的法规制度。(7)矿业权确认中存在的问题。国土资源部全权确认(探矿权已取消确认),这种方式主要是工作量太大,各地等候确认时间长。同时,这种确认方式使得政策确认机关相当程度上分担了在市场经济条件下本该由评估机构承担的风险和责任。国土资源部与省级地矿主管部门分级确认。这种方式下,一方面,部一级确认部门工作量仍然很大,人手不够,造成确认时速上的不足;另一方面,造成确认工作量实际上的重复和浪费,还有确认上的认同差异而导致的其他不良影响。

4 措施和建议

1) 务必要理性认识地勘企业面临的困难和问题。它既是结构性的,又是体制性的。所谓结构性的,就是在计划经济体制下,用行政方法配置的庞大的地质队伍,在市场经济体制下,由市场来配置,不需要那么多了,而且差距很大,甚至连原来的十分之一都用不了,百分之九十要转为非地勘业。这是一种非常严酷的现实,不是临时的困难;所谓体制性的,是指在计划经济体制下,我国商业性固体矿产的勘查,是由国家财政提供经费,用完即核销的事业管理体制。而在市场经济体制下,矿产品是竞争性商品,勘探费由企业出资,进入矿产品成本,可见商业

性矿产勘查是一种企业行为。因此,地勘企业真正企业化经营,实现结构调整、体制转换,从根本上说是由我国经济体制改革的大环境所决定的,其方向是不可逆转的。对上述两点,一定要有清醒认识,不能存在侥幸心理。

2) 务必要正确处理事业牌子和企业化经营的关系。地勘企业仍然保留事业性质本身,就是一项重要政策,充分而有效地利用这项政策,理所当然地是我们努力坚持的头等大事。对地勘企业的主要职能来说,应当放在组织和领导地勘企业实施企业化经营上。在处理向上要和向市场要的关系上要充分考虑可能出现的几种结果:一是向上要影响了向市场要,即由于向上要,强化了干部和职工的等、靠、要的意识,弱化了闯市场的劲头;二是向市场要影响了向上要,即由于对上边的工作没有做好,造成市场增收,而相应减少财政拨款;三是向上要和向市场要互不影响,即向上要有专人疏通,向市场要有广大职工共同努力;四是向上要增强了向市场要的实力,即把向上要的钱利用得好,能够产生长期效应。我们应当努力争取第四种结果,至少要达到第三种结果,一定要防止第一种和第二种结果。

3) 地勘企业要尽快实现企业化经营。要求地勘企业实行企业化经营,并逐步成为“四自”的经济实体,是国办发[1999]37、[2003]76号文的既定方针。因此,各级政府对地勘企业的政策应当服从于服务于这个总目的,而不是相反。对地勘企业所有的财政优惠和政策,应当有利于它向市场上创收,而不是鞭打快牛。为此,要研究建立支持地勘企业真正企业化经营的政策体系,以防止顾此失彼。

4) 务必把握国家与国有地勘企业的关系是资产所有者与经营者的关系,而不是雇佣与被雇佣的关系,既然是国有地勘企业,而且改革的方向是从事商业性地质工作的地勘单位要转企,国家就要按照所有权与经营权相分离的原则,对国有地勘企业注入必要的国家资本金,给予必要的政策支持。

5) 务必要由政府帮助地勘企业消化富余人员。很明显,地勘企业的人多,光靠企业化经营来消化或转移是不可能的。所以大量富余人员长期滞留在地勘企业,是很多地质队由事业向企业转化过程中无法回避的大问题。对此,必须求助于政府,办法是比照国内一些大企业的作法(如石油、石化、银行),对原事业编制的职工,年满45岁以上的可以内退或买断。其所需费用,首先从地勘费基数中拿出一部分,再由财政部门一次性支持一部分。这个问题解决

了,地勘企业真正企业化经营就会大大前进一步。据估算,45岁以上的职工,约占地勘企业现有在岗职工的三分之一,他们之中的大多数是富余人员。稳住了这些人,就稳住了整个局面。

6) 务必处理好矿业仅权益的归属问题和矿业权收益的分配问题,必须充分考虑形成该矿业权的国有地勘企业的利益问题。这既是实际问题,也是有效调动国有地勘企业从事地质工作积极性的迫切问题。假若把国家以往出资的由国有地勘企业施工形成的探矿权、采矿权无偿收走,这必将极大地挫伤国有地勘企业从事地质工作的积极性,这与在计划经济体制下把国有地勘单位找到的矿产地无偿地交给国有矿山,对国有地勘企业而言,是没有什么区别的。

7) 务必要坚持在制订加强矿业权市场建设的有关规定时,要与国家已经出台的矿业法规,国家有关文件和有关规定相一致,为国有地勘企业加快改成“按照市场规则运行和管理的经济实体”创造条件。建立有形的矿业权市场,所谓有形市场是指交易的场所、设施,交易的中介机构。培育和规范矿业权市场的中介机构,就要在现有基础上,继续发展矿业权的评估业务,并允许开展矿业权经纪、代理等方面的服务工作。把信息发布、评估机构、矿业权确认(包括专家确认或政府确认)、矿业权市场价格、法律咨询等全部放到有形市场之中,初期可以由国家委托省级国土资源部门组建。这样可以摆脱地方保护主义和杜绝隐形交易,更好的规范矿业权市场。

总之,在政府政策的支持下,国有地勘企业不断深化改革,自身能力不断提高,矿业权市场体系和法规不断完善,使其能够主动地、敏感地接受市场机制的调节,凭借行业先天优势国有地勘企业会作为矿业权市场主体,经营好矿业权。

[参考文献]

- [1] 魏杰. 经济学[M]. 北京:高等教育出版社,2000.
- [2] 王瑞璞,张湛彬. 中国国有企业制度创新[M]. 北京:中国经济出版社,2002. 1.
- [3] 孔祥俊. 中国集体企业制度创新[M]. 北京:中国方正出版社,1998. 1.
- [4] 李新春. 单位企业化的经济性质[J]. 经济研究,2001(7):35~43
- [5] 方敏,马静. 新世纪政府在矿业权市场建设中的角色[J]. 中国地质矿产经济,2001(6)
- [6] 王志刚. 需求决定市场——谈矿业权市场及其相关市场[J]. 中国地质矿产经济,2003(8)
- [7] 王文升. 国土资源管理与创新[M]. 北京:中国大地出版社,2002.
- [8] 王希凯,杨虎林,王国丰,等. 地勘单位企业化经营研究[M]. 北京:地质出版社,2000.
- [9] 刘随臣,杨虎林,王炯辉,等. 探索与创新——我国地矿产业的改革与经营[M]. 北京:经济管理出版社,2001.
- [10] 苏迅. 矿业权流转的经济关系研究[J]. 中国地质矿产经济,1997(5)
- [11] 鲍荣华,周进生. 我国矿业权流转制度亟需完善[J]. 中国矿业,2002. (3)
- [12] 王希凯. 地勘单位改革与管理[M]. 北京:中国大地出版社2002.
- [13] 赵全乐. 积极推进地勘单位产权制度改革[J]. 中国地质矿产经济,2001(11)
- [14] 李新春. 单位企业化的经济性质[J]. 经济研究,2001(7):35~43
- [15] 国土资源部. 中国国土资源报 2002~2003[M]. 北京:中国国土资源经济研究院.
- [16] 杜国银,赵鹏大. 论矿产资源联合评价. [J]. 地质与勘探,2003,39(2):77~80.
- [17] 胡小平. 实施全球资源战略“走出去”勘查开发国外资源. [J]. 地质与勘探,2003,39(1):74~76.
- [18] 查阅的网站:1)中国国土资源部:www.mlr.gov.cn;2)中国地质调查局:www.cgs.gov.cn;3)中国矿业网:www.chinamining.com.cn;4)中国企业网:www.ce.net.cn

SUBJECT VACANCY IN THE MINING MARKET IN CHINA

SUN Ying-nan, LI Shou-yi

(College of Earth Sciences, Jilin University, Changchun 130061)

Abstract: Currently, it is clear that the state state-run geological prospecting enterprises should be the dominant subject in China's mining market. However, these enterprises have not really taken part in the mining market in a subject position. Causes resulting in the subject vacancy are various, among which enterprise system, national policies, the internal problems of the mining rights market and geological prospecting enterprises are the main ones. Therefore, the authors have put forward some suggestions and proposals for the suitable development of China's state-owned geological prospecting enterprises by analysing the expression, reasons and harms of the subject vacancy in China's mining rights market.

Key words: state-run geological prospecting enterprises, mining rights market, subject vacancy, suggestions and proposals.