

中央地质勘查基金市场化改革的困境与探索^①

崔祖霞, 王 俊

(自然资源部中央地质勘查基金管理中心, 北京 100830)

摘要: 介绍了中央地质勘查基金(地勘基金)成立背景和运行成效,阐述了地勘基金在矿产勘查中的重要作用及其对地勘行业市场化改革的深远意义,通过基金项目实施情况分析当前亟待解决的主要问题,立足当前矿业行业发展、国家财政实际和地勘基金自身特点,提出下一步推进地勘基金改革发展的思路。

关键词: 地勘基金; 基金项目管理; 成果; 改革; 探索

中图分类号: F407

文献标识码: A

doi:10.3969/j.issn.0253-6099.2023.04.040

文章编号: 0253-6099(2023)04-0186-04

Solutions to Difficulties in Market-Oriented Reform of Central Geological Exploration Fund

CUI Zuxia, WANG Jun

(Central Geological Exploration Fund Management Center, Ministry of Natural Resources, Beijing 100830, China)

Abstract: Based on an introduction of the background and operational effectiveness of the Central Geological Exploration Fund, the important role of the fund in mineral exploration and its profound significance to the market-oriented reform of the geological exploration industry are elaborated. Then, the main problems to be solved urgently are analyzed based on the implementation of the fund project. Some thoughts for promoting reform of the fund are finally put forward in consideration of the current development of the mining sector, actual situation of state finance, as well as the characteristics of the Central Geological Exploration Fund.

Key words: Central Geological Exploration Fund; fund project management; achievement; reform; seeking solutions

为加强地质工作,2006年国务院提出设立中央地质勘查基金(以下简称地勘基金或基金)。基金自2006年首批试点项目启动以来,取得了显著的找矿成果,但也遇到了一些问题。作为我国地勘行业从计划经济时代向市场经济时代转变的特殊历史时期产物,地勘基金在衔接公益性地质工作和商业性矿产勘查、推进地勘单位企业化改革、激发社会投资动力和活力、促进矿业市场繁荣发展等方面起到了重要推动作用,为上一轮找矿突破战略行动提供了有力支撑。在全面深化改革的时代要求和新一轮找矿突破的工作背景下,地勘基金如何抓住转型战略机遇期,进一步明确功能定位,推动基金改革发展,成为亟待解决的突出问题。

1 中央地勘基金设立的背景及意义

2006年1月,《国务院关于加强地质工作的决定》

(国发[2006]4号)颁布实施,提出“加大财政对矿产资源勘查的资金投入力度,注重发挥对社会资金的引导作用。国家建立地质勘查基金(周转金),着重用于重点矿种和重要成矿区带的前期勘查。对地质勘查基金出资查明的矿产资源,除国家另有规定外,一律采用市场方式出让矿业权(包括探矿权、采矿权),所得收入由中央和地方按比例分成,主要用于补充地质勘查基金,实现基金的滚动发展”^[1]。

2006年7月,财政部、原国土资源部联合发布《中央地质勘查基金(周转金)管理暂行办法》(财建[2006]342号),明确地勘基金是指中央财政在一般预算内安排的着重用于国家确定的重点矿种和重要成矿区带前期勘查的专项资金,以及探矿权采矿权价款以折股形式上缴所形成的股权^[2]。

地勘基金作为过渡时期矿产勘查领域财政投资体

① 收稿日期: 2023-03-06

作者简介: 崔祖霞(1985—),女,安徽萧县人,硕士,助理研究员,主要从事矿业政策和矿产资源经济研究。

通信作者: 王 俊(1978—),男,四川绵阳人,硕士,研究员,主要从事中央地质勘查基金管理和矿业经济研究工作。

制改革的产物,既不同于一般性封闭运作的投资基金,也不同于以往的地勘费和资源补偿费专项,实行的是“财政预算,市场运作”的管理运行模式。地勘基金来源于国家财政预算,既要体现国家意志,通过投入重点矿种重要成矿区带前期勘查,发挥降低勘查风险、引导拉动社会资金的政策工具作用,不追求收益最大化,又要实行资金有偿使用和市场化运作,依托合同明确各方利益,通过成果处置取得合理回报,以实现基金良性循环。

地勘基金项目组织实施过程中,建立了一整套涵盖项目立项、质量监控、资金管理、权益维护、成果处置等项目全管理全过程的制度办法和程序标准,共计26项;组建了具有自身特点的专家咨询系统,实行随时受理、分批论证、专家独立评审、引入竞争机制遴选勘查单位等开放式立项办法;启用了国内首个具备全成本核算、事企差别化管理和动态调整功能的勘查预算标准;按照市场通行做法制定了合作勘查投资合同范本,形成了以投资合同、勘查合同、监理合同为主体的合同管理体系,约定投资权益,约束各方行为;依托中国地质调查局六大区地调中心组建了监理机构和监理工程师队伍,制定了涵盖项目实施、野外验收、报告评审和经费结算等各环节的工作要求和程序规范,对项目进度、质量、经费和成果实施监管;通过探矿权出让、转让完成了部分项目成果的市场化处置。

2 中央地勘基金总体运行情况

2.1 地勘基金投入情况

地勘基金自2006年启动以来,财政部、原国土资源部共计下达了12批地勘基金项目预算,总预算数接近50亿元,其中,矿产勘查类项目实际立项383个,包括预查项目37个(资金投入占总投入的10%)、普查项目345个(资金投入占总投入的89.5%)、详查项目1个(资金投入占总投入的0.5%)。

2.2 地勘基金主要找矿成果

通过全额和合作两种投资方式,累计实施矿产勘查项目383个,发现或评价大中型矿产地118处,其中大型矿产地64处、中型矿产地54处。取得了大营铀矿、江西朱溪钨铜矿等重大发现。通过技术推断,判断达到大中型资源量规模级别的矿产地共计60处,其中大型40处、中型20处。探获主要矿种资源量:煤炭958亿吨,锰2.933万吨,铜72万吨,铅锌316万吨,金56吨,钨351万吨,铁48亿吨,铝土矿1亿吨,镍167万吨,稀土80万吨,钾盐1.7亿吨。

2.3 地勘基金成果处置情况

截至2022年底,地勘基金有12个项目完成了探矿权出让(转让),地勘基金投入6439万元,形成矿业权价款(财政收益)1.27亿元。其中,全额投资项目1个,地勘基金投入2649万元,形成矿业权价款5240万元;合作投资项目11个,地勘基金投入3790万元,形成矿业权价款7461万元。

2.4 中央地勘基金带动效应

中央地勘基金设立后,全国28个省、市(区)陆续设立了地勘基金(含资金)。截至2021年底,省级地勘基金共设置各类项目14577个,投入资金665.32亿元,其中设置矿产勘查项目10597个,提交矿产地2107处,累计出让502处,收益967.92亿元。地勘基金已成为我国矿产勘查投入的重要组成部分,在降低勘查风险、拉动商业性矿产勘查投入方面发挥了重要作用。地勘基金项目的实施,不仅取得了重要找矿成果,提高了国家资源保障程度,而且锻炼了地勘队伍、培养了矿业人才、推动了地勘单位改革发展^[3]。

3 制约中央地勘基金发展的主要问题

中央地勘基金经过十多年的探索实践,逐步建立起一整套基于市场化运作的组织管理体系,取得了令人瞩目的找矿成果,但掣肘因素也日益凸显。

3.1 项目预算制管理与市场化运作之间不够协调

中央地勘基金项目资金实行中央财政统收统支预算制的方式管理。地勘基金管理机构根据项目的立项和实施情况,向财政部申请预算,财政部审核同意后,按照专项拨款的方式,拨付到地勘基金管理机构,地勘基金管理机构再向项目具体实施单位拨付项目款。而在实际操作中,等待预算批复往往需要花费较长时间,项目最佳施工期往往因等待而错过,项目单位要么垫资实施,要么只能下年度开工,有的项目因投资环境或野外施工条件发生了改变,无法进一步施工,只能中途退出,或修改方案等待重新评审。另外,有时项目年度预算下达较晚,为完成上级主管部门要求的预算执行率,需要尽快拨付项目经费,导致相关单位突破正常的项目管理程序,增加了项目管理的风险^[4]。

3.2 项目监管难以及时到位

由于固体矿产监理市场不完善,基金项目监理工作委托给中国地质调查局六大区地调中心,各中心抽调人员分别组建大区项目监理部。监理工程师大多既要承担原有公益性地质调查管理工作,又要从事基金项目监理,人员精力有限,项目监管无法及时到位,项目质量难以保障。

3.3 项目成果变现进展缓慢

2018年以来,中央地勘基金项目基本已完成成果报告的评审验收,但已完成成果处置的项目仅占总项目数的3%,收益仅占总投资额的2.7%,成果转化效率低下,严重影响基金运行发展。地勘基金管理机构代表国家持有探矿权,但没有探矿权的自主处置权,需要部省行政主管部门出让。随着2017年《矿业权出让收益征收管理暂行办法》的出台,矿业投资受到一定影响,权益出让难度增加^[5-6]。此外,受到近两年新冠肺炎疫情的影响,全球矿业市场持续低迷,加之生态文明建设对矿业市场的高标准、高要求,地勘基金项目成果转化难,制约了地勘基金循环发展。

2014年财政部提出了设立矿业发展投资基金的改革思路,但因改革动力不足以及后期资源税费改革和财政资金压力等主客观多重因素,基金改革一直未能落地。财政部门要求地勘基金滚动发展,但基金自身处置缓慢,2016年财政部暂停向中央地勘基金拨付资金。

4 地勘基金改革的必要性

作为引导和拉动社会资金投入矿产勘查、提高国家资源保障程度以及促进我国矿业市场良性发展的重要经济手段,完善地勘基金运行机制、推进地勘基金改革意义重大。

4.1 中央全面深化改革的必然要求

党的十八届三中全会提出,经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用,同时发挥好政府职能作用,关键是要加快完善现代市场体系,健全宏观调控体系,着力解决市场不完善、政府干预过多和监管不到位的问题。党的十八届五中全会进一步明确,深化投融资体制改革,发挥财政资金撬动功能,创新融资方式,带动更多社会资本参与投资;发挥产业政策向导和促进竞争功能,更好发挥国家产业投资引导基金作用,培育一批战略性新兴产业。地勘基金作为十多年来我国矿业改革的“排头兵”“试验田”,承担着体制机制创新的重要使命,更是中央全面深化改革战略部署在地勘行业的生动实践和应有之意。随着国内外形势日益复杂多变,构建“双循环”发展格局任务紧迫,亟须充分挖掘国内资源潜力,尤其是增强社会资本的投资信心和使用效率,地勘基金改革的成败直接影响社会资本对地勘行业的发展预期,持续推进改革刻不容缓^[7-8]。

4.2 保障资源安全的迫切需要

在经济和资源全球化的大背景下,实现资源供应

保障主要依赖以下两方面:一是夯实国内资源基础,提高我国自身资源保障能力;二是推进矿业产业升级管理,提升我国矿产企业参与全球矿业市场的竞争能力。与此同时,当前我国资源安全方面矛盾突出,首先是矿产地质风险勘查领域投入不足,国内重要矿产资源保障程度不高,部分大宗矿产对外依存度居高不下。其次是矿业转型升级难,整体竞争力低。产生上述问题的原因是多方面的,但市场体系不完善、多层次的矿业资本市场,特别是风险勘查资本市场不健全是重要原因之一。推进我国矿业市场繁荣发展,地勘基金仍然是不可或缺的重要手段。

5 推进地勘基金高质量运行的思路建议

地勘基金是支撑矿政管理、激发市场活力、保障国家资源安全的重要工具。在开启全面建设社会主义现代化国家新征程中,应当加快推进地勘基金改革,在坚持地勘基金作为政府管理矿产资源政策工具的前提下,正确把握好政府与市场的关系,既要充分发挥市场配置资源的决定性作用,又要解决当前我国地勘领域中的风险勘查市场不健全的问题。针对地勘基金现状,借鉴其他行业产业基金运行经验,提出以下两步走运行模式。

5.1 完善地勘基金现有运行机制

按照财政部门提出的“中央地勘基金所需资金逐步通过其投入所产生的收益解决”的原则,基金成果处置收益主要用于补充地勘基金,将原有收支两条线的财政大循环预算管理方式调整为相对独立的统筹投资和收益方式,或者财政设立专户记账核算的方式。地勘基金采取市场化方式运作,投资方式采取全额投资项目、与社会矿业权人合作投资、与社会资本合作投资等方式。地勘基金可投资社会矿业权人的勘查项目,或用基金现有勘查成果与社会资本合作,提高项目勘查程度,为资源增储和矿业权区块出让提供支撑。同时赋予地勘基金管理机构项目处置权。在现有事业单位体制不变的前提下,对地勘基金运行机制进行调整完善,该措施易操作、见效快,可支撑新一轮找矿突破行动和服务矿政管理。通过加快推进成果处置工作,可为下一步市场化改革发展积累项目资产和投资资本。

5.2 设立矿业产业投资基金

改革中央地勘基金运作模式,由中央财政与社会资本共同出资设立国家矿业产业投资基金。财政部履行政府出资人职责,自然资源部承担必要的监督职责,对基金政策目标、投资方向等政策性事项进行指导监督,两部不直接干预基金管理公司的市场运作和具体

项目管理。基金投资运作采取项目直投和母基金相结合的模式,主要以股权投资形式直接投资国内外矿产勘查开发项目或矿业类企业,也可以发起设立或参股地方和行业设立的矿业类基金,放大财政资金的杠杆效应。此模式完全按照市场化原则运行,符合国家产业发展和财税体制改革方向,对于保障国家资源安全、提振社会投资信心、繁荣国内矿业市场、支撑行业管理具有促进作用。

6 结 语

设立地勘基金,是国务院加强地质工作的重大决策部署。地勘基金的管理具有较强的探索性,运行过程中出现各种问题在所难免,关键需要及时总结经验、修正问题,不断完善基金运行体制机制。党的二十大提出,要深入推进改革创新,着力破解深层次体制机制障碍,加快构建新发展格局,着力推动高质量发展。矿产资源勘查开发事关国计民生和国家安全,目前新一轮找矿突破战略行动已经开启,推进地勘基金改革发展刻不容缓。鉴于当前经济下行压力、资源供需矛盾增大以及矿政改革正深度调整等因素,地勘基金改革可采取先事业后企业的“两步走”方案,最终按照市场化改革方向,推进设立矿业产业投资基金,统筹国内与

国际、勘查与开发、储备与出让,在充分培育国内矿业市场的同时,参与国际矿产资源勘查开发,提升战略性关键矿产资源全球配置力,为构建国内国际“双循环”相互促进、良性互动的新发展格局提供坚实保障。

参考文献:

- [1] 国务院. 国务院关于加强地质工作的决定(国发[2006]4号)[Z]. 2006.
- [2] 财政部,国土资源部. 中央地质勘查基金(周转金)管理暂行办法(财建[2006]342号)[Z]. 2006.
- [3] 蒋曼,穆超,雷岩,等. 全国省级地质勘查基金运行发展情况的总结与思考[J]. 中国矿业, 2023,32(2):19-23.
- [4] 甄怡. 中央地勘基金项目成果处置的思考[J]. 中国国土资源经济, 2021,34(10):83-88.
- [5] 陈兴华,杨伟红,穆超,等. 关于中央地勘基金定位与转型发展的思考[J]. 中国矿业, 2017,26(S2):23-26.
- [6] 陈兴华,赵敏,蒲艳萍,等. 中央地质勘查基金运作管理与成果分析[J]. 中国矿业, 2017,26(10):86-89.
- [7] 国土资源部. 国土资源部关于中央地质勘查基金改革方案建议的函(国土资函[2015]926号)[Z]. 2015.
- [8] 国土资源部. 国土资源部关于中央地勘基金改革方案的函(国土资函[2017]450号)[Z]. 2017.

引用本文:崔祖霞,王俊. 中央地质勘查基金市场化改革的困境与探索[J]. 矿冶工程, 2023,43(4):186-189.

(上接第185页)

池梯次利用技术的主要目标市场国,研发实力与其所处的市场地位基本匹配,已具备较为雄厚的技术基础,发展空间广阔。

2) 监测、预警类和分类、筛选、检测、评估类技术为目前本领域热门技术分支,退役电池梯次利用的应用一致性控制和修复技术现有专利储备量相对较少。建议中国企业加强在梯次利用产品一致性控制方面的技术研究,提高梯次利用产品寿命,降低成本,实现应用规范化,激发企业创新热情,促进退役电池梯次利用行业的进一步发展。

3) 技术和管理是提升生产效率和竞争力的两大法则,没有有效的管理方式作支撑,技术效益的发挥将受到制约。中国企业要抓住信息化的机遇打造竞争优势,不仅要在技术上融合,更要优化管理水平。因此,中国企业要在行政管理机构的引领下积极推动相关技术领域的标准创新,通过制定相应的标准体系来

推行先进管理手段,引导企业持续创新、提升效率。

参考文献:

- [1] 徐艳民. 电动汽车退役锂离子动力电池故障诊断及梯次利用关键技术研究[D]. 广州:华南理工大学机械与汽车工程学院, 2018.
- [2] 李建林,李雅欣,吕超,等. 退役动力电池梯次利用关键技术及现状分析[J]. 电力系统自动化, 2020,44(13):172-183.
- [3] 宁大磊. 比亚迪股份有限公司新能源汽车业务竞争战略研究[D]. 济南:山东大学管理学院, 2023.
- [4] 六棱镜全球产业科技情报分析系 PATNAVI[EB/OL]. <https://www.sixlens.com>.
- [5] 刘雨晴,李建林,张剑辉,等. 退役电池梯次利用安全性分析[J]. 分布式能源, 2021,6(1):7-13.
- [6] 杨裕生. 关于新能源车企如何应对产业新政的几点建议[J]. 汽车纵横, 2017(12):52-53.

引用本文:段晓影,张静雅,卓晓军,等. 退役动力电池梯次利用技术及产业专利分析[J]. 矿冶工程, 2023,43(4):182-185.