

地勘单位面临的主要经营风险及防控策略

易波 李青南

四川省第七地质大队 四川乐山 614000

摘要：地勘单位在转型升级调结构、持续深化事业单位改革过程中，面临经济可持续发展、合同管理、招标投标管理、质量管理、知识产权、安全环保、财务资金、法律合规等众多经营风险，本文主要围绕经济可持续发展、合同管控、招标投标管理、应收账款等主要经营风险，分析风险存在的主要原因，提出防控经营风险的相关策略。

关键词：地勘单位；经营风险；风险防控；可持续发展

一、存在的主要经营风险

（一）经济可持续发展存在的风险

1. 项目来源具有不确定性

相继经历“三化”改革、“属地化”改革后，地质勘探行业发展进入快车道，商业性地质工作迎来“黄金十年”，地勘单位“戴帽走路”，开展“两个市场，两种资源”^[1]。从全额拨款转型为差额拨款后，中国地质勘查投资活动主要包括公益性地质调查和商业性矿产勘查两类，公益性调查主要依靠国家财政政策^[2]。地勘单位逐步参与市场竞争，事企并存局面延续至今，地勘单位项目来源呈现政策支持和市场竞争并举局面。

地质勘查工作处于资源开发利用的先导阶段，在经济社会发展的不同阶段，基于对矿产资源基地的资源和环境属性的认识差异，会对地质勘查行业发展形成正向驱动与多维影响，甚至制约。^[3]其需求量与宏观经济发展形势密切相关，当宏观经济形势向好时，各类生产要素的需求会放大，进一步刺激矿产资源、水工环地质、生态环保等需求，地质勘查行业会迎来良好的发展机遇，反之则会抑制其发展。因此，在参与具有不确定性市场的背景下，地勘单位承接项目的数量、规模、效益等波动性显著加强。2023年以来，受新一轮找矿突破战略行动全面启动等利好政策影响，同时央企、国企进军矿业领域，各级财政资金、民营资本不断加大地质勘查投入，地质找矿项目不断涌现，促进地勘经济发展，反之亦会

成为其发展的掣肘。

2. 核心竞争力不强

地勘行业门槛相对不高，业务相近、产业雷同，同质化竞争严重，行业竞争加剧，可能导致压价，利润空间进一步压缩。大多数地勘单位缺乏稳定可靠的项目来源和产业支撑，核心竞争力不够突出，经济可持续发展存在一定风险。

传统地勘单位产值目标的实现更多的是来自国家项目，比如地勘基金、地质调查等公益性项目^[4]，历经属地化后逐步进入市场，市场化程度不高，与政府、企业及客户“打交道”的能力不足。地勘单位拥有的土地资源、人才资源、资金等有限。土地绝大多数是划拨土地，改变土地使用性质异常复杂困难，盘活闲置资产能力不足。地勘行业仍属于艰苦行业，各类招聘的效果不理想，特别是经济欠发达的地区，人员招聘更是难上加难，高端人才的引进也存在诸多困难。作为地勘单位赖以生存的探矿权、采矿权核心资产缺乏，资金实力不足，获取矿权渠道有限。地勘单位“戴事业单位帽子，走企业路子”“一套人马，两块牌子”，体制束缚、机制不够灵活，商业模式单一。综上，地勘单位关系竞争力、资源竞争力、能力竞争力均存在一定短板，核心竞争力不强。

（二）合同管理存在的风险

1. 合同评审标准未量化

经过几十年的长足发展，地勘单位建立了相应的内控体系，制定了合同管理制度。合同评审基本围绕合同当事人是否具有主体资格、是否具有合同履行能力；项目的经济、技术可行性；权利义务是否对等、合同内容是否违法违规；合同要件是否齐全、付款方式等内容开展。但在实践过程中执行有偏差、针对性不强，审核把关未能完全到位。一是对主体资格和履约能力的实质审查是

作者简介：

1. 易波（1978.09--），男，汉族，四川营山人，毕业于成都信息工程学院，专业方向为企业管理、经济管理；
2. 李青南（1998.12--）女，汉族，四川长宁人，毕业于湖南大学，专业方向为民商法学，企业合规管理。

建立在完备的背景调查基础之上，而背景调查地勘单位容易忽略。二是合同评审标准过于笼统，职能部门之间各有侧重，仅以签字表态不利于评审意见的收集和明确。

2. 合同模版未类型化

地勘单位业务涵盖地质勘查、工程勘察、地质灾害、生态环保、工程施工、测量测绘等，内容纷繁复杂。目前，仅有住建系统工程勘察项目^[5]和建设项目工程总承包合同^[6]有相对简单的行业合同示范模板，而主业地质勘查及其他领域的合同均由双方协商制定。在对外签订合同过程中，地勘单位容易处于弱势地位、市场议价能力不强，可能出现权利义务不对等、违约责任较重的现象，存在一定的风险防控漏洞。

3. 合同追踪管理不到位

新一轮找矿突破战略行动实施以来，地勘经济发展迎来了一波“小阳春”，各类项目与日剧增。同时，地勘单位项目数量较多、平均合同金额不高。以笔者所在单位为例，2024年新签合同金额7.68亿元，合同个数高达1200余个，平均合同金额64万元。合同生效后，项目的组织实施主要在地勘单位下属二级单位，各职能部门按照职责权限进行管理。受限于项目较多、人手有限等因素影响，相关职能部门对合同追踪管理更多依赖于OA办公软件进行合同节点的把控，缺乏针对合同实施履行的追踪和动态管理，尤其是重大合同追踪管理，包括履行中是否存在收款风险、违约风险、组织实施是否顺利等，导致相关风险在暴露后才被发现，无法实现风险的提前预警和前期把控。

(三) 招投标管理存在的风险

1. 项目分包过程中存在的风险

一是在项目分包过程中存在入库门槛较低的现象，导致供应商库管理制度“形同虚设”，无法做到对供应商背景和能力的有效筛选，致使后期项目推进滞后甚至出现违约等风险。二是因项目分布区域较广、项目管理水平参差不齐、项目现场费用处理、劳务市场相对混乱等原因，在结算劳务费用时，可能存在发票虚开的审核风险和税务风险。

2. 项目投标过程中的风险

地勘单位现行资质管理主要采用“资质集中统一管理、二级单位均可使用”的管理模式。部分二级单位为拓展市场或扩大经营规模，承接了自身不擅长的项目，缺乏必备的组织管理能力。同时，在项目的实施过程中管理粗放、形式单一，存在以包代管、包而不管的个案，导致项目推进困难甚至出现亏损。在投标过程中，容易

忽略招标文件中的合同模版，导致项目中标后，出现明知违约责任较重而无法修改合同条款的尴尬。

目前，大多数地勘单位仍然是公益二类事业单位^[7]，下属单位工作人员绝大多数是事业派驻，存在“一套人马，两块牌子”客观事实。鉴于目前的资质使用状况，实际的项目管理人员与合同签订主体可能并不存在雇佣关系（项目管理人员并未与合同签订单位产生劳动合同、社保等关系）。根据《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》第一条第（二）款规定：没有资质的实际施工人借用有资质的建筑施工企业名义的，应当依据民法典第一百五十三条第一款的规定，认定无效。上述管理模式一定程度存在被认定为“没有资质的个人或单位”的风险，存在挂靠的法律风险。

(四) 应收账款存在的风险

1. 应收账款总额偏大、回收率不高，流动性存在一定风险

地勘单位经过近30年参与市场竞争，形成了应收账款，绝对数额偏大，回收率不高，影响其流动性。以某省地质局2024年经济运行分析报告为例，截止年末，全局应收账款绝对数高达24亿元，而同期全局经营收入为57亿元。同时，该数据仅是账面数据，地勘单位还大量存在已办理项目结算未开具发票未入账应收账款，数额不仅如此，同时还存在一定税务风险。应收账款高砌，流动性较差，部分地勘单位负债经营，进一步制约生产经营规模扩大。

2. 应收账款管理不足，存在经营风险

地勘单位制定了应收账款管理办法，但受多种因素影响，执行效果欠佳，存在一定经营风险。一是部分项目业主是地方相关政府部门，受地方财力制约，部分项目难以按照合同约定及时付款、收款周期较长。同时，个别项目上马实施未及时纳入政府相关预算，后期项目立项存在不确定性，进一步拉长了收款周期。二是矿业经济繁荣时，部分地质勘查项目找矿前景不明、风险较大，同时风险管理控制不够、投入较大，最后由于找矿成果不及预期，进一步增加了收款难度，甚至部分应收账款无法收回，已经形成坏账损失。三是应收账款管理不规范，影响资产质量。部分应收账款入账不规范，形成资产依据不充分、处理不及时、后期销账难度极大，影响资产质量。

二、存在经营风险的主要原因

(一) 科研成果转化运用力度不够、复合型人才缺乏

一是科技创新力度不够，推动新质生产力形成不足。受地勘单位薪酬模式、激励机制、资金实力和生存现状

等多种因素影响，技术人员潜下心来扎根科技创新的主观能动性不强。同时，地勘单位取得的科技成果往往偏向于理论研究，科技领军人才稀少，科技创新共享平台缺失，科技成果转化程度不高。^[8]二是复合型人才缺乏。复合型人才缺乏是地勘行业长期面临的系统性问题。工作环境艰苦，行业吸引力不足。事业单位绩效工资总额限制导致分配机制存在一定僵化，贡献与收入不匹配，难以吸引或留住人才。高等院校“知识扩容型”培养模式，不利于学生切实解决现实问题，^[9]人才输出同质化严重、缺乏差异性，与地勘单位实际需求存在差异。三是产业链不长。为国找矿是地勘单位存在的目的与价值，地质勘查是矿业经济的上游，鲜有参与矿业经济中游、下游的地勘队伍，产业链不长，难以做强做大。上述因素致使地勘单位品牌效应不够突出、核心竞争力不强、规模难以做强做大，同时缺乏产生长期经济效益的产业支撑，可持续发展夯基不牢。

（二）制度建设存在短板、制度执行不到位

一是部分制度不健全。重大合同履行追踪制度缺失、合同模板标准化建设推进滞后。由于制度不健全，地勘单位各级部门未实质深入项目的全生命周期管理，管理效率不高。二是主动服务意识欠缺。业务部门落实经营管理职责的主要方式表现为对各个环节的层层审批，容易导致相关职能部门以“局外人”的视角审视业务，审批时局限于制度规定的各个节点。审批仅是经营管理职能的一部分，而当前制度设计仅围绕节点审批过于单一和被动，阻碍了职能部门和二级单位的有效沟通，不利于培养职能部门主动思考、为二级单位稳健发展“保驾护航”的服务意识。三是制度执行不够到位、监管不够有力。制度的生命力在于执行。但通过巡察、审计等发现，地勘单位未按制度执行的情况时有发生。同时，也存在制度执行产生偏差，环节监管未能真正落实现象。如应收账款的管理，虽制度明确了职能职责，但由于执行不彻底，缺乏一抓到底的韧劲，回收率不高，账龄较长的应收账款表现更为突出。

（三）岗位设置不齐、专业素质不够

一是岗位设置不齐。地勘单位一般未单独设置经营风险防控岗位或部门，人员配备不足、培养计划缺失，风控工作无法实现专人专管。一方面导致风险防控工作的独立性无法保障，另一方面责任部门、责任人难以明确，不利于风控制度的落实和专业性发展。二是专业素质不够。业务培训不够，相关管理人员专业知识储备不足，尤其在专业性较强的地勘单位，风险防控体系的搭

建必须契合地勘行业特点。通用性的法律、合规知识无法满足需要，尤其与地质勘查、矿产资源、地质灾害相关的法律法规和政策认知必须通过专业性培训才能培养。

（四）合规管理的文化氛围不浓、法治思维不强

地勘行业的发展历程充满政策性和行业特征，上个世纪基本从事国家公益性、基础性地质工作，以完成国家指令性计划任务为目标，本世纪以来逐步参与市场竞争。^[10]因此，在内控体系建设和业务发展方面存在一定的政策惯性。同时，地勘单位正在进行事业单位改革“后半篇”文章，企业管理与事业管理存在一定冲突。合规管理在央企、国企的管理中已经占据重要地位，但地勘单位尚未形成合规管理的文化氛围。

由于地勘单位进入市场时间相对较晚、行业特性、“公益二类”功能定位等因素影响，精细化管理存在一定差距。同时，地勘单位绝大部分经营管理干部专业背景是地勘类专业技术方向，法律知识储备不足，法治思维不强。地勘单位基本都建立了法律顾问制度，而法律顾问介入生产经营管理的主要方式为合同评审和按照相关制度的规定出具法律意见书等，参与地勘单位重大决策事项不深入，依法治企程度不高。同时，其他法律事务的参与更多表现为“事后救济”，如权益维护诉讼等，“事前预防、事中控制、事后救济”法律服务的作用未能充分发挥。

三、地勘单位经营风险防控策略

（一）强化战略引领、培育地质新质生产力

明确战略定位，培育地质新质生产力。结合国家政策导向和市场需求，清晰地勘单位自身优势，避免盲目多元化，走差异化发展之路。以新一轮找矿突破战略行动为契机，明确地勘单位优势矿种，优选找矿靶区，为保障国家能源资源安全提供独特的价值需求。创新人才引进模式，加快培育行业领军人物，构建专业齐全、结构合理、机制灵活的专业人才队伍。牢固树立“地质工作就是科技工作”理念，拓展多元化科技创新资金投入渠道，健全科技创新激励机制，持续推进科研成果转化运用。通过明晰地勘单位主责主业、人才梯队建设、科技创新引领等，多措并举培育地质新质生产力，为地勘单位可持续发展奠定基础。

（二）引入合规风险识别清单

《中央企业合规管理办法》第十三至十五条明确建立三道防线，该“三道防线”将合规审查作为必经程序嵌入企业经营管理流程，可以为地勘单位完善合规体系、做好经营风控工作提供参考。通过地勘单位职能部门和二级单位逐项梳理业务工作内容，结合各项业务必须遵

循的法律法规和政策性文件，确定业务工作中的风险点，并将这些风险点按照风险程度和发生概率进行排序，形成风险识别清单，对于可知的风险因素建立风险防范机制，将可能发生的风险消除在萌芽状态；对于未知的风险因素建立风险应急机制，快速响应、减少损失。通过梳理风险识别清单，提高全体员工的风险防范意识，在梳理过程中也要注重各项管理流程本身的合法合规性。

（三）建立数据评价分析机制

相关职能部门利用掌握的各项基础数据这一优势，建立数据评价分析机制，汇总信息、建言献策，主动服务于二级单位的经营管理、并发挥科学引导作用，在有效沟通基础上更好的履行经营管理职能。比如，合同管理部门动态分析合同签订数据，包括金额、地区、项目类型、业主类别、合同履行情况等信息；人事管理部门定期分析各类人才需求量、已有人才结构、招聘计划、招聘渠道等，包括数量、年龄结构、专业类别、学历层次等信息；财务管理部门动态分析项目收款、项目支出、成本构成、项目利润、应收账款等信息，形成地勘单位具有指导意义的数据评价分析报告。既要重视各项数据的收集分析，更要重视数据分析结果的运用，及时将相关信息传递给地勘单位各级管理层和二级单位，分析优势与不足，补短板、强弱项。

（四）设置独立岗位或部门、加强相关人员专业培训

在地勘单位相关职能部门设立经营风险防控岗位或单独成立风险防控部门，明确工作职责，保障风险防控工作的独立性。建立健全经营风险防控考核体系，将经营风险识别、风险防控清单制定、风险防控机制建设等纳入其工作考核，不断提升地勘单位经营风险防控意识。强化制度体系建设，定期对执行情况进行评价并不断完善。

定期开展经营风险防控和法律知识培训。组织开展经营风险防控和法律知识培训，主要围绕《民法典》《招标投标法》、国有资产管理、管理制度等内容，同时定期总结风险防控经验教训，培养全体员工的风险意识和法律思维。比如在应收账款催收过程中要善于利用法律武器，敢于亮剑，依法维护合法权益，避免形成呆账坏账和国有资产流失风险。建立学习型组织，鼓励学习和创新，管理体系建设更具针对性，不断提升应对外部环境变化的能力和管理水平。

（五）培育风险管理文化

培育风险管理文化是地勘单位实现长效风险防控的基础，核心是让风险意识内化于心、外化于行，成为全体员工自觉的行动准则。同时将经营风险防范、识别嵌

入经营管理、合同管理、招投标管理、应收账款管理等核心流程，责任落实到最小工作单元，充分利用现代数据传递新技术、新工具，畅通信息传递和知识共享，实现多方联动、上下贯通。利用单位公众号、网站、大数据等持续宣贯，让经营风险防控深入人心。

结语

综上所述，充分参与市场竞争、积极融入国际国内大市场是地勘单位高质量发展的必然所趋。同时，地勘单位作为事业单位，兼具公益性和服务性，更肩负国有资产保值增值的重要使命，在市场千变万化背景下，经营风险防控的重要性和必要性日渐凸显，必须紧紧围绕“未知风险超前预判，潜在风险有效化解、日常风险实时处置，重大风险可管可控”的工作思路，将经营风险防控落到实处、落到要处。

参考文献

- [1] 付英等4人.我国地质勘查行业发展现状与走向[J].中国国土资源经济, 2016(11): 13-17.
- [2] 孙紫坚等7人.地质勘查行业驱动与影响因素分析[J].矿产勘查, 2025(5): 1-8.
- [3] 刘焯.2023.好声音·好政策·好生态[N].中国矿业报.
- [4] 刘菲.基层地勘单位经营风险管理与防控[J].今日财富, 2023(16): 101-103.
- [5] 参见中华人民共和国住房和城乡建设部 中华人民共和国工商行政管理总局发布的《住房和城乡建设部 工商总局关于印发建设工程勘察合同示范文本的通知》(建市[2016]199号)。
- [6] 参见中华人民共和国住房和城乡建设部 国家市场监督管理总局发布的《住房和城乡建设部 市场监督管理总局关于印发建设项目工程总承包合同(示范文本)的通知》(建市[2020]96号)。
- [7] 王玉翠, 朱堂华.国有地勘单位改革回顾及前瞻[J].中国国土资源经济, 2017(10): 38-42.
- [8] 张志敏, 汪恩满, 王雪.新时代我国地质勘查行业高质量发展对策建议[J].中国国土资源经济, 2020(7): 53-58.
- [9] 成永生, 毛春旺.“双一流”背景下地质学研究生创新能力提升路径选择[J].中国地质教育, 2021(3): 21-25.
- [10] 郑洪涛.河南省地质勘查业可持续发展研究[D].中国地质大学, 2011: 13-20.