

省级公益性地质调查队伍建设现状问题及对策

■ 姚震¹/吴志定²/廖西蒙³

(1. 中国地质调查局发展研究中心, 北京 100083; 2. 中国地质科学院岩溶地质研究所, 广西 桂林 541004;
3. 中国地质调查局武汉地质调查中心, 湖北 武汉 430223)

摘要: 省级公益性地质调查队伍人员年龄结构基本合理, 学历结构有待完善, 经费得到了一定程度的保障, 基地问题有待解决。阻碍省级公益性地质调查队伍建设的突出问题是公益性定位不突出、管理体制不统一、事业经费不足、队伍结构性矛盾等; 推动省级公益性地质调查队伍建设的对策包括突出公益性定位、赋予人事自主权、调整管理体制、加强业务能力建设等。

关键词: 省级; 公益性; 地质调查队伍; 现状; 问题; 对策

中图分类号: F407.1 文献标识码: C 文章编号: 1672-6995(2010)07-0037-03

中央要求建设一支人员精干并相对稳定、装备精良、以高新技术为支撑、调查与科研相结合, 能担当重大战略任务、善于攻坚克难、高素质的专业化公益性地质调查队伍^[1]。

省级公益性地质调查队伍¹是国家公益性地质调查队伍的一大组成部分, 它既是解决各省(区市)资源环境问题的基础力量, 又是全国地质调查工作发展的推动力量。通过分析省级公益性地质调查队伍能力建设现状及问题, 提出相关建议, 希望能对地方公益性地质调查队伍能力建设起到助推作用。

1 省级公益性地质调查队伍建设现状

近年来, 在地方党委、政府的领导下, 省级公益性地质调查队伍建设取得了积极进展。在单位性质、人员结构、经费投入、技术装备、业务资质及基地保障等方面, 普遍得以改善, 公益性事业实体的特点得到加强, 服务于中央和地方的能力得

以提高。

31个省(区、市)共建立了59支省级公益性地质调查队伍, 其中省级地质调查院(下简称地调院)31个, 每省(区、市)建立1个; 省级地质环境监测总站(下简称总站)30个, 除了江苏省外(江苏地质环境监测总站2008年被省编办注销, 人员并入江苏地质调查院), 其他每省(区、市)建立1个, 上海、天津地调院和总站为同一套人马, 挂两块牌子^[2]。

在全国31个省级地质调查院中, 内蒙古、山东、上海、江苏、浙江、云南、重庆7个隶属于省(区、市)国土资源厅, 其余24个隶属于省地质矿产勘查开发局。全国30个地质环境监测总站中, 20个隶属于厅, 9个隶属于(地勘)局, 1个(贵州监测站)由厅和(地勘)局共同管理。

2009年底, 省级公益性地质调查队伍编制为13958人, 其中地调院10231人, 总站3727人(不包括上海、天津总站)。在职工为8984人(其

中地调院5934人, 监测总站3040人), 离退休人员4344人(其中地调院2226人, 监测总站2118人)^[3]。

省级公益性地质调查队伍年龄结构基本合理, 与地调院相比, 总站人员老龄化程度比较明显。省级公益性地质调查队伍学历结构有待进一步完善, 地调院整体学历水平略高于总站。

省级公益性地质队伍的收入多元化格局已日趋成形, 事业费(经常性工作经费和人头费)得到了一定程度的保障, 经济实力不断增强。

截至2009年底, 59支省级公益性地质调查队伍中, 35个有基地, 占省级地质调查单位的60%; 24个没有基地, 占40%。

总之, 省级公益性地质调查队伍自建立以来, 努力适应社会主义市场经济要求, 积极推进改革步伐, 不断扩大服务领域, 主动服务地方经济社会发展和国土资源管理工作。建立了一支成建制的公益性地质调查队伍, 稳定了一批技术业务

¹ 本文所指的省级公益性地质调查队伍, 包括两部分: 省级地质调查院、省级地质环境监测总站。

▲ 作者简介: 姚震(1983-), 男, 江苏省睢宁县人, 中国地质调查局发展研究中心助理研究员, 经济学硕士, 研究方向: 地质调查战略与政策。

骨干,取得了一批重要成果,推动了国家公益性地质工作的发展,为地方国土资源管理工作提供了技术支持,为经济社会可持续发展做出了重要贡献。

2 阻碍省级公益性地质调查队伍建设的问题

经过多年努力,省级公益性地质调查队伍建设取得了积极进展。但是,队伍建设方面还存在很多困难和问题,离队伍建实建强的目标还存在较大的差距。

2.1 公益性定位不突出

根据调研分析,一些省级编办没有将省地调院明确定位为承担区域性、基础性、公益性地质调查和战略性矿产勘查工作的公益性事业实体。主要表现为两种情况:一是部分省级编办,仅对地调院人员编制予以明确,但对其职责任务和机构设置未进行确定,没有明确公益性事业实体的特点;二是部分省级编办,在对地调院的性质描述上,与其他地质队定位相似,使其公益性事业实体的特点弱化。

部分省级公益性地质单位的公益性事业实体的定位不够明确,唯一性不够突出,甚至个别单位一直以差额预算单位的身份,从事公益性工作。

这种单位性质定位上的重大缺失,没有达到国家关于省级公益性地质调查队伍建设的有关要求,必将给单位的变革甚至发展带来较大的隐患。

2.2 管理体制不统一

当前,隶属地勘局管理的省级公益性地质单位占60%以上。归地勘局管理的队伍,在建实建强方面存在较大障碍。一是其事业费从地

勘费基数中核定,没有直接纳入财政预算,影响了事业费的稳定。二是由于对未来归属存在不确定性的担忧,从管理者角度出发,不想投入太多。在人员配备、基地建设和设备配置方面一般难有长远考虑。三是由于未由国土资源厅直接管理,在服务于政府职能方面不够快捷、方便。

2.3 事业经费不足

前面两个原因导致了省级公益性地质调查队伍事业费(经常性工作经费和人头费)不足,主要表现为三个方面:一是隶属关系不稳定造成预算渠道不畅通,尤其是归地勘局管理的院、站,经常性工作经费和人头费没有直接纳入地方财政预算,难以得到稳定的财政保障。二是与省内其他地勘单位预算科目相同,特别是与国家要求比较,没有人员经费预算科目。三是事业费预算额度与实际支出相比偏低,需要靠争取市场项目,弥补经费不足,这直接影响了公益性地质工作质量。四是离休人员偏多,事业费不足,需单位补贴大量医药费等费用,影响到单位正常的运转。

2.4 队伍结构性矛盾

首先,队伍规模存在结构性矛盾。有些单位编制偏小,队伍规模与工作任务不匹配。如:新疆地质环境监测院已经建实,但该院批准人员编制为60人,队伍编制规模偏小,对于占国土面积1/6的新疆来说,难以满足其经济社会发展的需要。与此同时,有些单位存在空编较多的现象。总体来看,地调院在职工仅占编制的58%,还有较大的增长空间。有1/3的地调院还没有建实,有20%的地调院在职工不足100人,根本

原因在于省级公益性地质单位没有用人自主权。

其次,部分单位人才结构难以满足工作需要,急需调整充实。如广西地质环境监测总站近年来地质灾害防治工作任务越来越重,专业骨干技术人才明显不足,特别是地质灾害预报人才和地质环境信息管理人才缺乏。

2.5 保障条件薄弱

省级公益性地质调查队伍总体上存在基础设施投入不足,基地建设滞后等问题。许多单位因为组建历史复杂、资金缺乏等原因,其办公场所、实验室、样品库等基地一直没有落实,租用场地或人员办公环境拥挤等问题严重。据统计,省级地调院中,有将近一半还没有基地,靠租用办公用房。尤其是归地勘局管理的地调院,问题更加严重。

地质技术装备财政投入不足,且更新慢。目前的装备主要是通过部分财政拨款、营业收入及近年来中国地质调查局下拨的部分“野战军”技术装备取得的。由于事业单位财务制度规定装备不能提折旧,省级公益性地质调查队伍缺乏稳定的装备投入和更新渠道,导致装备数量少、设备陈旧、更新慢,不能满足工作需要。

2.6 资质缺乏或偏低

一部分省级公益性地质调查单位资质条件有欠缺,有些单位不具备具体职责要求的资质或者资质级别较低。比如,截至2009年底,上海地调院没有区域地质调查和地球化学勘查资质,山东地调院没有区域地质调查甲级资质,导致了单位实际业务能力与部分职能任务脱节,必将对今后接受相关专业任务带来

障碍。

3 推进省级公益性地质调查队伍建设的对策

上述问题严重地影响了省级公益性地质调查队伍的能力建设,纵观十年来的改革发展历程,造成这些问题的原因是多方面的。既有改革之初省级政府对改革政策认识上的偏差,也有地勘单位改革滞后的连带影响,还有主管部门职能越位错位的束缚和省级公益性地质调查队伍自身建设上的原因。不管外部还是内部原因,深化改革已经刻不容缓,攻坚克难势在必行,必须根据经济社会形势的发展和地质工作规律的要求,外除障碍,内健体魄,进一步推动省级公益性地质调查队伍能力建设。

3.1 调整队伍管理体制

省级公益性地质调查队伍是承担基础性公益性地质工作的主力军,其工作性质决定了这支队伍的相对独立性,应按照“大地质”对地质工作管理布局的要求,将省级公益性地质调查队伍逐渐从地勘局中分离出来,全部纳入国土资源厅直接管理的公益性事业单位。

在省级公益性地质调查队伍隶属国土资源厅后,实行省级政府和地质调查局对其双重管理,中国地质调查局侧重于对其进行业务管理。

3.2 突出公益性定位

省级公益性地质队伍主管部门要协调省级编办、财政厅(局),解决公益性定位问题,将地调院和监测站明确定位为承担省级及国家基础性、公益性地质调查和战略性矿产勘查的单位。

与此同时,按照经费来源与单

位性质相匹配的原则,将省级公益性地质调查队伍经常性支出以及基本建设经费,列为省级财政全额拨款,切实保障公益性地质调查队伍的运行和工作的开展。

3.3 赋予人事自主权

人力资源是第一资源,专业技术人员是省级公益性地质队伍的核心力量。省级公益性地质调查队伍的规模和结构之所以存在欠缺,主要原因在于人事上缺乏自主权,有些单位是否用人以及用哪些人完全受制于主管部门。在社会主义市场经济体制下,要遵循人才配置的基本规律,按照事业单位相对独立的原则,主管部门应赋予省级公益性地质调查单位人事自主权,使其能够根据工作任务大小,灵活自主地招聘使用专业技术人员。

3.4 加强业务能力建设

一是要提高专业技术人员比例,确保专业技术人员达到70%以上,加强对年轻专业技术人员的培养和锻炼。二是要加强野外地质调查工作,提高野外地质调查能力。完善津贴补贴制度,使更多的专业技术人员到一线开展调查工作,使研究与调查有机衔接。三是要按照地质勘查资质管理条例相应的要求,根据单位任务职责,克服困难,争取获得相关领域高级别的勘查资质。四是要突出基础性公益性地质调查工作,做出业务特色,为地质找矿打牢基础,为经济社会发展提供服务。

3.5 落实保障措施

省级公益性地质单位需要相应的办公场所、实验室、样品库等基地,但省级公益性地质调查队伍的公益性定位,决定了其无偿为社会

提供公共产品,不像其他地勘单位在市场经济中能够盈利,因此不可能靠自身出资在市场中购买办公基地,只能靠政府协议划拨使用。

省级国土资源主管部门,要站在经济社会发展的战略高度,从基础性公益性地质工作的重要性出发,协调有关部门,对省级公益性地质调查单位办公基地予以保障落实。

另外,鉴于科技的引领作用更多地体现在技术装备的使用上,主管部门应协调财政部门,建立省级公益性地质调查队伍技术装备的动态更新机制。

3.6 加强联系与指导

目前,在省级公益性地质调查队伍未实行双重管理之前,中国地质调查局在项目部署上要与地方政府相互沟通,使中央与地方项目衔接和互补,避免重复。要以项目部署引导队伍建设,建立稳定的项目联系机制,保证省级公益性地质调查队伍承担基础性、公益性项目的连续性。

中国地质调查局特别要加强对省级公益性地质调查队伍的技术指导。

参考文献

- [1]国土资源部.关于加强地方和行业公益性地质调查队伍建设的意见[R].北京:国土资源部,2003.
- [2]中国地质调查局专题调研组.省级公益性地质调查队伍建设调研报告[R].北京:中国地质调查局专题调研组,2009.
- [3]中国地质调查局发展研究中心.地方公益性地质调查队伍建设相关文件及资料汇编[G]北京:地质出版社,2010.

收稿日期:2010-04-26