

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撑,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,还有主管部门职能错位、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