

地勘行业事业单位分类改革前景展望与政策思考

王文¹⁾, 姚震^{1,2)}

1) 中国地质调查局发展研究中心, 北京, 100037; 2) 中国地质大学, 北京, 100081

1 地勘行业事业单位分类改革的趋势分析

《党中央、国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》(中发〔2011〕5号)(以下简称《指导意见》)出台后,各地事业单位分类改革稳步推进。根据调研情况,浙江、广东、重庆、陕西等四个事业单位分类改革试点省(市)已出台了相关文件(国土资源部,2012)。四省(市)涉及地勘单位共92个(见图1),具体分类情况:公益二类54个,公益一类31个,生产经营类4个,行政类3个(见图2)。结果表明:地勘单位分类改革主体是定位为公益类事业单位,主要是公益二类,其次是公益一类。大部分从事地质矿产勘查的地勘单位进入公益二类,地方公益性地质调查队伍基本上进入公益一类。

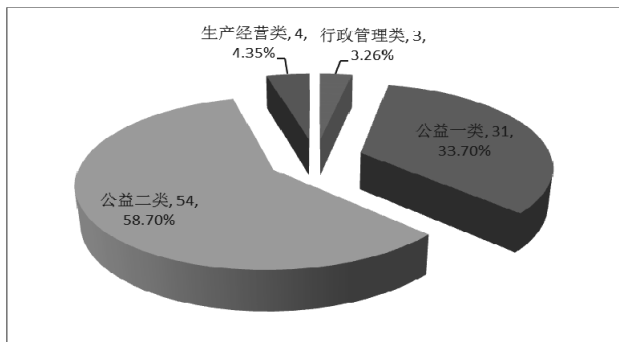


图 1 四个试点改革省(区、市)地勘单位分类诉求

(资料来源:国土资源部、中央编办等八部委联合调研)

另外,从国土资源部、中央编办等八部委组成的联合调研组对全国19个省(区、市)地勘单位分类改革调研情况看:四个分类改革试点省(市)以外的15个省(区、市)地勘单位共255个(见图2),希望定位为公益一类的有118个,公益二类的有86个,类别不确定的有25个单位,行政类的

有25个,生产经营类的仅1个(公益性地质调查队伍建设研究,2013)。结果表明:从地勘单位诉求看,主体是希望定位为公益类事业单位,主要是公益一类,其次是公益二类。尚有一部分单位在观望犹豫之中,没有决定好选择定位为哪一类。

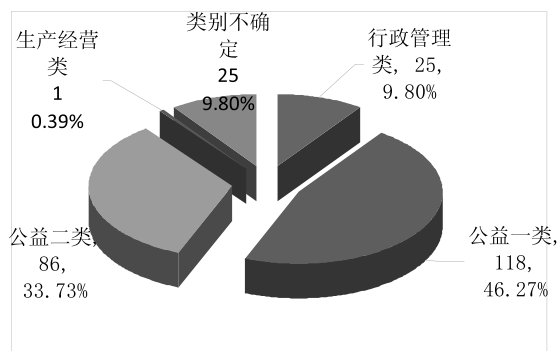


图 2 15个省(区)地勘单位分类诉求

(资料来源:国土资源部、中央编办等八部委联合调研)

广东省是事业单位改革的试点单位之一,调研中了解到,广东除少部分从事公益性地质工作的单位定位为公益一类外,大部分地勘单位定位为公益二类。这一分类方案得到编办、主管部门和地勘单位的肯定和支持。分类改革后,地勘单位将发生以下变化:1.重新核定了事业单位编制,收回了部分长期空编的事业编制;2.目前,广东省(地质局、有色局、核工业局)共有职工2万余人,其中在职人员7547人,离退休12573人(中国地质调查局发展研究中心,2012)。在有关离退休人员待遇上,多数有政策但没有配套经费,需要单位自行解决,包袱沉重;3.省出台了支持政策,到2017年,维持公益二类事业单位目前每年的财政拨款水平不变,且离退休人员仍按以前政策待遇;4.规范事业单位管理,实行事企分离。地勘单位办的公司,要么剥离独立,要么注消。由此可见,地勘单位分类改革

本文是中国地质调查局地质矿产调查评价项目“地质调查可持续发展综合研究”(项目编码:1212011120355)阶段成果。

收稿日期:2013-03-13; 改回日期:2013-03-31; 责任编辑:郝梓国。

作者简介:王文(1965-),男,陕西渭南人,博士,研究员,主要研究方向:资源产业经济;通讯作者:姚震, Yaozhen-2001@163.com

进入公益二类后, 将按事业单位的基本制度规范管理, 地勘单位“戴事业帽子、走企业路子”的做法将难以继续。离退休人员等社会包袱问题尚未解决。

云南省地勘单位在企业化改革方面进行了长期积极探索。以云南地勘局为例, 从 2001 年开始, 通过对地勘单位进行事企分离、重组、改制, 形成了以矿产勘查开发业为主导产业, 以工程勘察施工和外经贸、物业地产为代表的第三产业为 2 个支柱产业。具体做法是在全局范围内把一个地勘单位的经营性资产和非经营性资产分离, 将主业和优良资产、精干人员分流出来, 组建成名副其实的公司, 然后按照矿产勘查开发业、工勘施工和以外经贸、物业地产为代表的三产等三大产业的重组, 建立现代企业制度。剩下的继续保留地质队外壳, 实行事业管理, 主要负责离退休和内退、待岗职工管理, 基地物业管理, 职工身份管理和社会保险管理等。地勘局将全局经营性资产交由局集团公司经营, 局逐步退位于事业管理, 局对国有资产实行监管。云南地勘局经过多年企业化经营, 形成了一定规模的企业, 企业已成为地勘局的主体。目前, 面对事业单位分类改革, 地勘局只能沿着企业化的路子走下去, 传统的矿产勘查工作的主体将变为探采一体化的矿业公司。改革的同时, 必须解决好事业队、事业局的出路问题, 研究制定配套的政策措施。

综合分析得出以下认识:

(1) 地勘单位的主体将在分类改革中定位为公益性事业单位, 其中地方公益性地质调查队伍等从事基础性、公益性地质工作的单位将进入公益一类, 从事传统地质矿产勘查的单位大部分将进入公益二类。少数从事多种经营和矿产勘查开发一体化单位转为企业;

(2) 地勘单位分类改革进入公益二类后, 将按事业单位的基本制度规范管理, 地勘单位“戴事业帽子、走企业路子”的做法将难以继续;

(3) 进入公益二类的离退休人员等社会包袱问题尚未解决。

2 分类改革后的新格局与新问题

2.1 新格局

2.1.1 不同类型地质队伍分工更加明确

地勘行业事业单位分类改革后, 原地勘行业事

业单位将根据职责不同分别划分为公益一类、公益二和生产经营类, 各自职责进一步明晰, 事企分开的改革得到进一步深化, 形成分工比较明确的地质队伍体系。三类队伍在任务分工各有侧重(见表 1): 公益性一类队伍主要从事公益性、基础性地质工作; 公益性二类队伍几乎承担所有地质工作; 生产经营类队伍以商业性地质工作为主, 可通过市场方式承担部分公益性地质工作。

从改革趋势判断: 原地调局直属队伍和地方公益性地质调查队伍基本上都将进入公益一类, 管理更加严格、规范, 国家公益性地质调查队伍体系建设得到促进。

2.1.2 公益一类队伍的规模将受到严格控制

《指导意见》中对公益一类事业单位有明确界定, 即承担基础性科研、为社会提供公共产品和服务的单位, 不能或不宜由市场配置资源的单位(中共中央国务院, 2011)。财政会根据正常业务需要, 给予经费保障。对改革试点单位的调研中了解到, 对这类单位的数量和规模有严格控制。由于受严格事业单位制度的约束, 很多原来的事业单位更倾向于选择改制为公益二类事业单位。

2.1.3 公益二类事业单位用人方式的灵活, 规模更加弹性化, 能力有所加强。

对公益二类事业单位, 将采取编制备案制, 用人单位可根据需要录用, 不受编制限制, 使得单位规模可根据需要调整, 更加弹性化。

表 1 不同类型地质队伍主要业务类型示意

队伍类型	公益性、基础性地质工作	中央和地方地勘基金	商业性矿产勘查	
			预查、普查	详查、勘探
公益一类	△ △ △	△ △	△	
公益二类	△ △	△ △ △	△ △ △	△ △ △
生产经营类	△	△	△ △	△ △ △

2.2 新问题

2.2.1 吸引和留住高层次人才问题进一步凸显。

事业单位分类改革后, 公益一类、二类和相关企业等不同类型的单位之间存在对地质高层次人才的竞争。调研中了解到, 冶金、煤炭地质总局由于实行了企业化考核和分配政策, 高层次人才的收入

比其他部门同类人员的平均收入高出几倍,他们表示要走企业化的路子,不可能再回到事业体制。同样,在很多地勘单位中,现行的分配机制已经将高层次人才的分配提高到一个较高水平,公益性地质调查队伍如何吸引和留住高层次人才问题进一步凸显。公益一类事业单位能够有稳定的业务领域和稳定的经费保障,但如何创造吸引人才的环境,如何建立激励机制调动员工的积极性和创造性将是一个严峻挑战。

2.2.2 社会包袱仍然制约着公益二类事业单位的发展后劲

转制为公益二类的事业单位,从目前的政策看,尚未解决离退休人员社会包袱问题,这个问题一直制约着单位发展后劲。根据在广东省的调研,广东省要全部解决事业单位离退休人员社会保障问题,省财政每年需要拿出 100 亿元,存在很大困难。因此,如何解决公益类事业单位的社会保障问题,是配套政策必须考虑的大问题。

2.2.3 管理上面临新挑战

事业单位分类改革后,对不同类型的单位,在诸如地质调查项目管理、预算和财务管理、矿权管理等方面,都面临不同的管理要求,如何采用科学化、差别化的管理机制,需要尽快研究解决。

政策措施建议

(1)对于公益一类事业单位建立有效充分的激励机制。一是建立和完善绩效考评、分配以及岗位管理制度,实现绩效考评的结果与绩效分配挂钩。二

是借鉴美国地调局做法,对职工进行终生职业规划,让职工看到自己的未来并持续付出努力。三是营造“出成果、出人才”的环境,培育稳定的业务领域和业务团队,提高野外补贴、装备配备标准等,树立职工的职业自豪感。需要建立吸引人才、留住人才、充分调动职工积极性的环境和机制。

(2)对不同类单位实行差别化管理。对于中国地质调查局直属队伍,要根据队伍项目承担能力,结合发展方向,以计划下达方式安排地质调查项目。进一步完善相关管理制度;对于经过能力建设评估符合要求的地方公益性地质调查队伍和地质类大学地质调查院,要根据单位的合理承担能力,以委托方式下达中央财政出资的地质调查项目。修改完善相关管理制度;其他单位,要通过竞争方式优选项目承担单位;并建立与之相适应的管理制度。

(3)建议对于公益二类单位,适度配置矿权,从财务制度上允许地勘单位经营矿权,允许地勘单位矿权资本化,以股份形式参与矿产开发,并规定将矿权股份收益主要用于缴纳社保基金,彻底解决单位的社会包袱问题。

参 考 文 献 / References

- 国土资源部.2012.7.国有地勘单位分类改革联合调研报告.
- 公益性地质调查队伍建设研究.2013.1.地质工作战略研究参考.
- 中国地质调查局发展研究中心.2012.9.广东省国有地勘单位分类改革调研报告.
- 中共中央国务院.2011.1.关于分类推进事业单位改革指导意见.