

组建中国地质调查局

为国土资源管理工作作出贡献

□ 国土资源部副部长 蒋承崧

国土资源部“三定”方案确定以后,周永康部长向温家宝副总理汇报了国土资源部成立以来的工作情况,谈到了中国地质调查局筹建的指导思想和具体任务,温副总理完全赞成组建中国地质调查局的总体设想。根据部党组的决定,中国地质调查局的筹建工作已经开始。在筹建过程中,我们就中国地质调查局的“三定”工作专门向中编办作了汇报,并与中编办取得了共识。下面,我谈三个问题。

一、组建中国地质调查局是社会主义市场经济的要求,也是建立有中国特色地勘工作新体制的必然结果

十四届三中全会关于社会主义市场经济体制若干问题的决定已经明确指出:社会主义市场经济就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。这就是说,社会主义市场经济有两个组成部分:一是国家宏观调控,二是市场配置资源。这两个方面互相衔接,市场配置资源的基础性作用必须在国家宏观调控下进行。宏观调控的任务有三个方面:一是实现经济总量的平衡,二是实现经济结构的优化,三是实现国民经济的可持续发展。宏观调控主要运用经济手段和法律手段,国家通过计划、规划等手段来保持经济总量平衡,提出宏观调控的政策。国家要加强基础设施建设,改善投资环境,促进社会进步和发展。国家要培育、规范市场。所以,宏观调控是由国家来实现的。正如十五大报告中提出的,在宏观调控范围以外,凡是能用市场来配置资源的全部由市场来配置,只有那些看来现在还不能由市场来配置资源的,才由国家来进行管理和宏观调控。众所周知,地质工作是经济工作,但是只有在国家提出建立社会主义市场经济体制以后,我们才能真正对社会主义市场经济体制下的地勘工作新体制取得统一、完整的认识。

在新的体制下,地勘工作如何适应社会主义市场经济的要求?根据市场经济的含义,在地勘工作中必然有一部分属于国家宏观调控的范畴,而另外一部分则由市场来调节。地勘工作之所以需要国家进行宏观调控,是因为无论是经济总量平衡、经济结构优化,还是保持国民经济可持续发展,都离不开资源,都与地勘工作密切相关。国家的基础设施建设,也离不开地质调查工作;国家要实现社会的进步和发展,更离不开地质调查工作。这些都是国家宏观调控的范畴。另外,修改后的《矿产资源法》设立了矿业权制度,这就为国家用市场来配置资源提供了法律依据。因此,在社会主义市场经济条件下,必然有一部分地勘工作要由市场来调节。由此可知,社会主义市场经济条件下的地质工作分为公益性地质工作和商业性地质工作两部分。

概括地说,公益性地质工作就是国家宏观调控需要做的那部分地质工作,商业性地质工作就是用市场来调节的那部分地质工作。朱镕基同志在 1994 年就提出地勘工作应该建立一支精兵加现代化装备的“野战军”,由国家财政负担,从事国家战略任务;地勘队伍中的“地方部队”应该分流,走入

根据 1998 年 8 月 25 日蒋承崧副部长在原地矿部地调局、筹备组和三大院联席会议的讲话。本刊略作删节。

市场。这就是社会主义市场经济条件下地勘工作新体制的框架。中国地质调查局就是“野战军”，要精兵强将加现代化，要完成国家的战略任务。我们通常把所从事的战略任务具体化为公益性、基础性、战略性地质工作。在这些战略任务中，有国家近期、中期目标要完成的战略任务，也有国家长远目标要完成的战略任务，还有国家平时要做的事务性工作。既然是国家战略任务，当然就要由国家出资来完成，因此，所谓的公益性地质工作实际上就是依靠国家财政拨款来进行的地质工作。在地质工作中，为全社会服务的公益性事务工作，也统称为公益性地质工作。比如：地质资料档案管理，地质灾害、地下水的监测，等等。

地学是一种基础科学，地质工作是一项基础性工作。地质勘查业作为一种基础产业，它涉及国家长远经济发展的战略任务，对整个国民经济各种产业的长远发展具有导向作用。比如：1/20万区域化探不仅是为了找矿，而且对高科技农业产业具有导向作用。1/20万矿产资源调查对将来的生产力布局也有导向作用。所以，我们的基础地质工作，既代表国家地质研究的程度和水平，又对国家的长远发展具有导向作用。

我国已经确定了中、近期国民经济和社会发展的战略目标，即国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标，这是我国现阶段的主要任务。为实现这个战略目标而开展的地质工作，就是我们通常所说的战略性地质工作。

这样，“野战军”要完成的国家战略任务的内容就具体了。首先要完成国家中、近期战略目标任务所需的地质工作，其次要完成对国民经济建设起导向作用且代表我国地学研究程度和水平的基础性地质工作，还要完成公益性地质工作。这些都是中国地质调查局的任务。所以说，组建中国地质调查局是社会主义市场经济的要求，也是建立有中国特色地勘工作新体制的必然结果。我们一定要统一思想，提高认识，把中国地质调查局建设成为一个精兵强将加现代化、从事国家战略任务的“野战军”。

二、中国地质调查局的组建要有新思路、新体制和新机制

即将组建的中国地质调查局是社会主义市场经济条件下的国家地质调查机构，从事的是公益性地质工作，完成的是国家战略任务。所以，中国地质调查局既不能走老路，又不能跟国外的地质调查机构完全一样，因为我国社会经济发达的程度与西方发达国家还有相当大的差距。我们正处于社会主义初级阶段，经济还不发达，国家宏观调控的力度和西方市场经济国家不一样。因此，在社会主义市场经济体制下组建中国地质调查局，既不能走老路，又不能照抄西方国家的经验，一定要中国特色，要有新思路。首先，我们应该明确中国地质调查局要适应社会主义市场经济体制的要求。我们所从事的地质调查工作，不是商业性地质工作，不是为某个企业服务，而是为国家宏观调控服务，为国家战略任务服务，为社会公益事业服务，为社会进步和发展服务。

其次，中国地质调查局的工作必须紧紧围绕国民经济发展和社会进步。随着人类社会的进步，可持续发展已经成为人类的共识。我国是一个社会主义国家，更应该注意可持续发展问题。要实现可持续发展，就必须既要注重经济发展，又要重视社会进步，不能只顾发展经济而忽视社会进步。所以，中国地质调查局将来要承担的是整个国民经济发展和社会进步的重任。

再次，中国地质调查局必须依靠科技进步，起点要高。在世界日新月异变化的今天，科学技术在不断更新，而我国同发达国家在地质调查工作等各方面还有很大差距。我们的任务就是要缩小我国同发达国家在地质调查工作上的差距，这样有利于缩小我国同发达国家在国民经济和社会发展方面的差距。我们现在必须集中优势兵力和财力，在新理论的指导下，充分利用现代科学技术来完成

国家的战略任务。

有了新的思路还不够,还要有新的体制和运行机制来作保证。新的体制和运行机制必须符合社会主义市场经济的要求,同时又要适合我国的现状。我国的地勘工作长期以来是在计划经济体制下进行的,尽管经过 10 多年的改革有所改变,但还没有从根本上跳出计划经济的圈子。我们的公益性地质工作和商业性地质工作还没有完全分离,机构臃肿,人浮于事,资金不足,设备落后。在这种情况下组建的中国地质调查局必须有新的体制和运行机制作保证。这种新的体制和运行机制概括为:**统筹规划,分级管理,业务支撑,项目联系。**

统筹规划 就是我国的地质调查工作都应在国土资源部的领导下,由中国地质调查局进行统一规划。基础性地质工作怎么做,公益性地质工作怎么做,为国家中、近期战略目标服务的地质工作怎么做,都应由中国地质调查局在国土资源部的领导下统筹规划,并报国土资源部批准后组织实施。

分级管理 就是对国家战略任务和地方战略任务需要进行的地质工作分别进行管理。在我国需要完成的战略任务中,一部分是需要中央政府完成的,另一部分是需要地方政府完成的,不同的战略任务需要进行不同的地质工作。中国地质调查局主要组织实施国家战略任务需要进行的地质工作,而地方地质调查机构应该在省级政府(或有关部门)的领导下,从事当地政府战略任务需要进行的地质工作。

业务支撑 就是中国地质调查局要完成国家战略任务必须以三大院作为业务支撑。即将组建的中国地质调查局还只是一个管理性质的机构,还不能直接成为一个事业实体,还要依托于地科院、中勘院、水勘院。这三大院有着较为悠久的地质勘查史,集中了中国地质方面的专家,在相当长的时间内是承担国家战略性地质工作任务的主体,曾为中国地质工作作出了卓越的贡献。今后,中国地质调查局从地质工作的立项,组织实施及其监督,一直到成果验收,都要依托于三大院。

项目联系 就是中国地质调查局与三大院之间主要通过项目进行联系,这是地勘工作运行机制的一个重大变化。我们不再走过去那种报计划、搞平衡、拨经费的老路,而是以项目为基础,无论是地质调查任务,还是各项战略任务,都必须通过项目进行联系。无论是三大院,还是地方地质调查机构,将来承担国家地质调查任务都要实行项目联系。项目联系的方式可以多种多样,既可以委托、承包,也可以招标。

三、中国地质调查局筹建过程中要做好的两件事

温家宝副总理在国土资源部成立大会上特别强调了国土资源的调查评价工作。国土资源部的主要职责是对土地资源、矿产资源、海洋资源等自然资源进行规划、管理、保护和合理利用。规划是实现保护和合理利用国土资源必须具备的手段,这种手段只有在对资源进行调查评价的基础上才能使用。其它经济工作在制订规划时往往要进行市场调查,而制订资源规划不仅要进行市场调查,更重要的是要进行资源本身的调查评价。所以,国土资源规划正确与否取决于调查评价工作。温副总理特别指出:国土资源部作为国务院的宏观调控部门,要为国家宏观调控提供计划、财政、金融和技术政策的支持。而我们提出计划或规划及技术政策的依据正是调查评价工作,所以说,调查评价是国土资源管理中必须十分重视的工作。

国土资源部成立后,部党组专门就今后 5 年内国土资源部的工作进行了研究,并提出了五项目标:一是加强土地管理和耕地保护工作,实现耕地总量的动态平衡;二是加强国土资源的调查评价和科学规划,为国民经济可持续发展作出贡献;三是加强国土资源信息系统建设,实现国土资源信

息服务社会化;四是深化改革,建立适应社会主义市场经济的国土资源管理新体制、新机制;五是健全法制,依法行政,实现土地管理秩序和矿业秩序的根本好转。围绕这些目标,中国地质调查局近期要做好以下两件事:

1. 研究新一轮地质矿产大调查的内容

组建中国地质调查局是国土资源部工作目标内容的一部分,地质勘查新体制实际上是深化改革、建立适应社会主义市场经济的国土资源管理体制的一个重要方面。而中国地质调查局所承担的任务就是国土资源部的工作目标之一,即实施新一轮地质矿产大调查。中国地质调查局承担着国土资源部交给的重要任务,要完成这项任务,我们首先要统一思想,研究新一轮地质矿产大调查的内容。

为什么叫新一轮地质矿产大调查,而不叫第二轮地质矿产大调查?强调一个“新”字,就是因为我们的地质调查工作面临着新的形势:一是这一轮地质矿产调查是在社会主义市场经济体制确定后进行的,因而调查的要求和内容肯定与计划经济条件下的不同;二是十四届五中全会制定了我国国民经济和社会发展的宏伟蓝图;三是政府机构改革与政府职能的转变;四是世界科学技术的迅速发展。

地质矿产大调查既然是在新形势下提出来的,这就必然有新的要求:第一,新一轮地质矿产大调查必须为国家宏观调控决策服务;第二,新一轮地质矿产大调查必须为国民经济和社会发展服务;第三,新一轮地质矿产大调查必须既要为国家近期战略目标服务,又要为国家长远战略目标服务。在这种新的形势和要求下,我们要有新的观念,要转变那些与市场经济体制不相适应的传统观念。

首先,我们应该树立地质调查既要为国民经济发展服务又要为社会进步服务的观念。过去,我们常常将地质工作与矿产勘查连在一起,似乎我们开展地质工作就是为了找矿。在建国初期,我国矿产资源非常缺乏,为了加快国民经济发展速度,必须加大矿产勘查的力度,因此通常把地质工作和矿产勘查连在一起。40多年后的今天,尽管矿产资源仍不能满足国民经济发展的需要,寻找矿产资源仍然是地质勘查工作的重要任务,但是,随着社会的进步,人民对生活质量的要求不断提高,许多可持续发展问题已经摆在我们面前,环境、灾害、水资源等问题都亟待解决。所以,我们要转变过去那种只将地质工作和矿产勘查结合在一起的观念。地质工作不仅要在找矿方面发挥作用,还要扩大服务领域,为全社会服务。

其次,我们要树立创新的观念。我国的地质调查工作已经开展了40多年,我们不能再简单地重复,必须有创新意识,要充分利用新理论、新技术、新方法作指导。如果没有创新意识,我们的观念就难以转变,工作起来就容易走老路。如果还是搞老一套,那么就没有必要开展新一轮地质矿产大调查。

再次,我们必须牢固树立为国家战略任务服务的观念。在计划经济体制下,我们开展地质工作时不太注重国家战略任务的需要,主要是根据工作人员的专业需要来选择任务,这种观念必须彻底改变。我们用国家的资金来开展地质矿产调查工作,就要为完成国家战略任务服务,我们的专业课题应该融合到国家战略任务之中,绝不能本末倒置。

只有转变观念,新一轮地质矿产大调查才有新内容。今后,我们在开展新一轮地质矿产大调查时,必须突出以下几个方面。

第一,新一轮地质矿产大调查所做的基础性工作必须是代表国家水平、能为各行各业服务的综

合性基础地质调查。我们在安排基础性地质工作的时候,就要考虑到这是代表国家的水平,要用新理论、新技术和新方法来作指导,以便为各行各业服务。既然要为各行各业服务,就必须有一个综合参数,包括地质、地球物理、地球化学等各种参数。只有这样的综合性地质调查,才能代表中国的一流水平,才有现实意义,才能更好地为社会服务。将来,我们的综合图件既可以为地质找矿服务,又可以为国土整治、工程建设服务,还可以为进一步的基础研究服务。

第二,新一轮地质矿产大调查要为国家资源战略服务,要努力缓解我国矿产资源的紧缺状况,要为国家经济安全提供资源保证。我国矿产资源虽然总量丰富,但是石油、天然气、铜、铁等大宗矿产不多,而且是富矿少、贫矿多,难选冶的矿多、易选冶的矿少。这就需要我们认真考虑如何缓解资源的紧缺状况,因此,我们必须拓宽思路,既要考虑用新理论、新技术和新方法作指导,也要从两种资源、两个市场的角度来考虑如何满足国民经济建设对矿产资源的需求。

第三,新一轮地质矿产大调查要做国家重要经济区发展所需的地质工作。十四届五中全会通过的 2010 年发展规划纲要中明确提出:我们目前要发展的重要经济区有环渤海湾经济区、以上海为龙头的长江沿岸经济区、珠江三角洲经济区、京九线和陇海线经济区。我们要主动地研究这些经济区发展需要做哪些地质工作。

第四,新一轮地质矿产大调查要实现国家近期战略任务目标服务。我国近期战略任务目标有很多,我们要考虑能为实现这些目标做什么。比如说,国家提出要在本世纪末消灭贫困,我们就要考虑能为脱贫做哪些工作;又如,党中央、国务院最近提出要治理长江、黄河,我们就要考虑能为减灾做什么。诸如此类的问题,我们都要考虑。总之,我们要从国家的中、近期目标中寻找自己的位置,发挥自己的作用。

第五,新一轮地质矿产大调查要为社会进步作贡献。环保工作、灾害防治工作、地方病防治工作、重大工程项目建设,这些都是国家必须高度重视的工作,我们要在这些方面有所作为。最近,国务院决定在这次洪灾之后要重新修建长江和黄河的堤坝,建筑堤坝的基础工作由谁来做?我们当然应该在其中发挥作用。我们要牢固树立为国家战略任务服务的观念,绝不能以我们的专长和意愿来决定做什么。

在进行新一轮地质矿产大调查时,我们还必须牢记一个“新”字,就是必须有新的成果表达方式。我们以前的成果表现形式太单一、太专业,往往是只有内行才能看懂,外行却无法看懂。其实,我们的成果最终要为全社会所使用,如果总是用专业化的方式来表达,那么就难以为全社会所使用。专业化的内容必须要,但大多数可以放在原始资料档案中,为全社会服务的成果必须有新的表达方式。

2. 探索与新一轮地质矿产大调查相适应的运行机制

中国地质调查局要有新思路、新体制和新机制。所谓的项目联系,只是一个大的原则,而这种联系如何具体操作,我们必须研究。比如说,我们的任务怎么确定,标准的任务书和项目设计的样式是什么,项目如何进行审查、委托、发包、监督,等等。我们搞项目,除了进行技术可行性论证,还必须要有经济可行性论证。目前,我们首先要确定中国地质调查局的总体运行机制,然后为保证这套机制的顺利运行,我们必须改革有关管理制度,包括人事制度和分配制度。在建立健全各项管理制度的同时,我们还要探索如何处理好中国地质调查局和三大院的关系。三大院是中国地质调查局的业务支撑,为了不搞重复管理,我们把科学技术的管理工作放在地科院,把勘查技术的管理工作放在中勘院,把水工环的管理工作放在水勘院。这几部分如何融合成为一个整体,需要研究,拿出方案。