自然资源部近日发布《关于促进地质勘查行业高质量发展的指导意见》（自然资发〔2021〕71号）

在我国进入新发展阶段、事业单位改革进入关键时期，自然资源部作为地勘行业管理部门，专门就地勘行业高质量发展出台这样一个政策性、规范性、指导性都很强的文件，无疑具有十分重要的意义。那么，出台这个文件到底是基于什么背景？具有怎样的意义？如何理解文件的内容？文件的亮点在哪里？带着这些问题，记者近日采访了自然资源部地质勘查管理司负责人。

**问：能不能请您简要介绍一下本文件的出台背景？**

　　答：党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将生态文明建设纳入新时代中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局。党的十九大报告明确指出，必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持节约资源和保护环境基本国策。地质勘查行业要在服务生态文明建设中发挥重要作用。

　　当前，我国已全面建成小康社会，实现了第一个百年奋斗目标，正乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军。进入新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，需要更高质量的地质勘查服务支撑。

　　新时代，地勘单位改革需要新的政策指引。2011年3月党中央国务院印发《关于分类推进事业单位改革的指导意见》及有关配套文件，对推进事业单位分类改革作出了部署，总的看，目前各地分类改革基本完成。2020年2月，党中央国务院出台深化事业单位改革试点工作等文件，要求深入推进事企分开，从“办事业”向“管行业”转变，强化监督管理，健全制度规范等。

　　地勘单位改革作为全国事业单位改革的一部分，必须主动谋划，积极推进。因此，为切实履行好党中央赋予自然资源部的地质勘查行业管理职责，深入贯彻落实党中央国务院关于深化事业单位改革有关精神，统筹推进全国地勘单位深化改革，回应地勘行业的政策企盼，抓住当前时机出台指导意见，指导各省级自然资源主管部门在地勘单位改革中积极履职尽责，促进地质勘查行业高质量发展，具有重要意义。

**问：请介绍一下出台《关于地质勘查行业高质量发展指导意见》的简要过程及主要政策预期？**

　　答：早在2018年机构改革后，自然资源部就多次组织调研，了解地勘单位改革发展现状。2019-2020年，自然资源部调研组先后赴四川、山东、新疆、浙江等十余省（区、市）自然资源主管部门及地勘单位调研，梳理体制机制问题；同时，召开有色、冶金、核工业等中央管理地勘单位座谈会和西部十二个省份地勘局座谈会，交流地勘单位改革发展经验，讨论改革路径。在广泛听取各方意见的基础上，形成了《关于促进地质勘查行业高质量发展的指导意见》基本框架和主要内容。

　　今年2月，《指导意见》征求了部机关司局和国家林草局、中国地质调查局意见，并予以修改完善。3月，自然资源部专题会议研究修改。4月，组织中国地质调查局再次研究完善后，形成报批稿。

　　出台这个指导意见，旨在贯彻落实党中央国务院关于事业单位改革最新精神，坚持目标导向和问题导向，按照统筹地质勘查发展与生态文明建设的总体要求，对深化地勘行业改革，指导地勘单位立足主业、聚焦重点任务、提升能力和加强服务监管等方面提出要求，指明方向。进一步推动各省级自然资源主管部门支持地勘单位改革，加强服务监管，推动地勘行业更好发展。

　　这个指导意见与下一步拟出台的《地质勘查活动监督管理办法》相互衔接，从内外两方面完善地勘行业管理，支持地勘行业改革，促进地勘行业高质量发展。

**问：当前社会上对地勘行业了解较少，能否简要介绍一下我国地质勘查行业体制的历史演进？**

　　答：地勘行业关系着社会发展的能源资源基础，伴随着新中国的成长全部历程。在新中国成立初期，为了解决我国经济社会发展中面临的能源资源短缺问题，1952年成立地质部，领导和管理矿产资源普查、勘探，部署并组织实施国家建设中的基础地质调查和找矿任务；1982年更名为地质矿产部，加强基础地质调查和重要成矿区带地质勘查和油气勘查，并且加强对矿产资源管理。党的十一届三中全会议前，地质工作以地质找矿为主，实行计划经济，地勘经费由国家财政无偿提供，地质成果无偿交给国家。

　　我国实行社会主义市场经济体制后，国家投资体制发生重大变化。为了弥补地勘经费不足，地勘行业实行队伍专业化改组、多种经营，提出并摸索“地勘单位企业化，地质成果商品化，地质工作社会化”的改革目标。

　　党中央、国务院一直十分关心地质勘查行业的改革发展。1998年国土资源部成立，次年出台《地质勘查队伍管理体制改革方案》，探索公益性与商业性地质工作分开，推进地勘队伍属地化、企业化；随后，原有色、冶金、核工业等七部门管理的地勘队伍主体转为中央管理的企业。

　　2006年，国务院印发《关于加强地质工作的决定》（国发〔2006〕4号），要求“做好地质勘查行业管理工作”。为落实有关要求，原国土资源部印发《关于加强地质勘查行业管理的通知》（国土资发〔2006〕288号）。明确行业管理总体要求和重点任务。2010年印发《关于进一步加强地质勘查行业服务与管理的若干意见》（国土资发〔2010〕60号）、《关于促进国有地勘单位改革发展的指导意见》（国土资发〔2010〕61号），为事业单位分类改革的顺利推进打下良好基础。

　　2011年3月中共中央、国务院印发《关于分类推进事业单位改革的指导意见》，2011年7月24日，国务院办公厅出台《关于印发分类推进事业单位改革配套文件的通知》及9个配套文件，明确事业单位的类别、划分原则及时间表，地勘单位改革纳入全国事业单位分类改革统筹推进。

　　应该说，地勘行业在改革探索中，部分地区在新制度衔接、资金保障、稳定队伍等方面积累了一些经验，但也存在一些问题，包括对地勘单位的市场职能定位把握不准，对自然资源管理公益性支撑不够等。

**问：如何看待我国地质勘查行业的改革目标及当前进展？**

　　答： 1999年4月国务院办公厅下发的《地质勘查队伍管理体制改革方案》就明确指出，要解决地质勘查队伍政事不分、事企不分，责权不明、机制不活，队伍臃肿、力量分散，工作重复、效率不高的问题，建立适应社会主义市场经济体制，政事分开、事企分开，统一、协调、有序、高效的管理体制。

　　2006年1月20日，国务院出台的《关于加强地质工作的决定》，就推进地质勘查管理体制和运行机制转变提出：要健全中央和地方政府各负其责、相互协调的地质工作管理体制，加快构建与社会主义市场经济体制相适应的地质工作体系、建立政府与企业合理分工、相互促进的地质勘查体系，我们把它简称为“一个体制、两个体系”，这实际上是对建立“政事分开、事企分开，统一、协调、有序、高效的管理体制”的具体描述。

　　从地勘行业政事分开来看，按照当初的顶层设计：中央保留一支承担基础性、公益性、战略性地质勘查任务的骨干力量，即组建中国地质调查局，组织实施国家基础性、公益性、战略性地质和矿产勘查工作。省一级建立一支基础性、公益性地质队伍，即省级地质调查机构；划出信息中心、地质博物馆、省级地质环境监测机构等事业单位。各省份保留地勘局、地质局或地质院等一支技术素质较高、精干的地质勘查队伍，以满足国家及区域经济发展对地质勘查工作的需要。将其余地质勘查单位逐步改组成市场化的地矿集团或公司。各工业部门即冶金、有色、轻工、化工、建材等部门所属地质勘查单位，改组为企业或进入企业集团。应该说，2020年8月28日，随着由原武警黄金部队转制组建的中国地质调查局自然资源综合调查指挥中心在京挂牌，地勘行业政事分开的目标已经基本实现。

　　从地勘行业事企分开的情况看，截至目前，属地化管理地勘单位中，大多数省（区、市）属地化地勘单位的分类工作已经基本完成。而中央管理的地勘单位包括中国冶金地质总局、中国煤炭地质总局、中化地质矿山总局等，在国资委的统一管理推动下，按照建立现代企业制度的目标和思路，有的整体已完成企业化改革，有的加快了改企的步伐。

　　属地化管理的地勘单位大致呈现出三种类型或模式：一是将地勘队伍整体定位为公益属性，确定地勘单位为公益性事业单位，明确其具体职能，少量单位转为企业；二是按地质勘查工作的公益属性与商业属性，实行事企分离，事业为公益一类或参公管理，经营性事业单位改制为一家或几家地矿公司或集团；三是以整体转企，成立一个集团或若干公司。

　　从健全、构建与建立“一个体制、两个体系”的进程来看，中央或国家层面公益性地质工作管理体制、地质工作体系及地质勘查体系已基本建立。相对而言，地方在健全地质工作管理体制、建立地质勘查体系方面进行了不少有益的探索，取得了明显进展，但在构建地方地质工作体系方面，改革还相对滞后，离中央要求还有一些距离，这是当前地勘单位改革的短板和下一步工作的重点，需要按照党中央国务院精神继续深入推进。

**问：记者注意到，这次出台的指导意见，名称并没有采用人们事先猜想的“地质勘查行业改革指导意见”，而是聚焦到指导“地质勘查行业的高质量发展”上，怎样理解？**

　　答：党的十九大以来，“高质量发展”已成为一个高频率使用词，并扩充到了经济社会发展的各个领域。党的十九届五中全会进一步明确指出：“新时代新阶段的发展必须贯彻新发展理念，必须是高质量发展。“十四五”时期经济社会发展要以推动高质量发展为主题，这是根据我国发展阶段、发展环境、发展条件变化作出的科学判断。

　　“高质量发展”是针对客观实际提出的，必须与地区、行业的具体情况相结合，从而确定自己高质量发展的目标。换句话说，只有自觉地以“高质量发展”为指引，高起点谋划行业的协调发展，结合本行业、本省（市、区）、本地域的具体情况，因地制宜，因地施策，才能走出适合自己的“高质量发展”之路。

　　地勘队伍从1999年实施改革与属地化管理，特别是2006年《决定》出台以来，经过多年的发展与积累，全国地勘行业取得很多成就，获得了较好发展，进一步夯实了基础，实力明显增强。但必须看到，地勘行业的发展，质量还不是很高，与新发展阶段及实现“十四五”发展目标对地质勘查工作高质量的要求，还有很大的差距；与其他行业相比，还有很大的差距；与行业广大干部职工对生活质量和幸福指数更加美好的期待，还有相当大的差距。在地勘行业内部，发展也很不平衡、很不充分。因此，对于地勘行业来说，改革是为了发展，持续稳定发展、特别是高质量发展始终是硬道理。紧紧抓住构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的机遇，紧紧抓住生态文明建设的机遇，贯彻落实“绿水青山也是金山银山”理念，促进地勘行业的高质量发展，做大做强做精地勘行业，就是当前和未来一段时期地勘行业的历史使命。

**问：《指导意见》主要从四个方面，即深化改革、促进发展，抓住机遇、加快发展，提升能力、高质量发展，加强监管与服务等，为地质勘查行业高质量发展提供了方向、遵循与指引，怎样理解这四者的关系？**

　　答：这是根据地勘行业发展的现状与实际，就该行业实现高质量发展提出的四条具体的指导意见。四者实际上是相辅相成、相互促进的关系。

　　深化改革，是促进地质勘查行业发展的内部引擎和原动力。从实践经验来看，这一改革必须因地制宜，全国没有固定和统一的模式，而且要坚持事企分开的方向，积极探索部门内和部门外的激励政策，确保改革平稳有序，改革后核心团队不打乱，工作能力不降低。

　　抓住机遇，是新形势下地质勘查行业精准定位和自我审视的时代呼唤。新的时代要求地质勘查行业必须跳出传统单一模式的思维藩篱，地勘单位要按照功能定位，在服务生态文明建设、保障能源资源安全、加强地质灾害防治等多方面发挥重要作用。

　　提升能力，是总结和克服地勘行业以往发展的自身短板和瓶颈的内在要求。各省级主管部门要指导地勘单位不断加强基础研究和人才培养，提升科技创新能力、装备研发能力和信息化智能化水平。

　　加强监管与服务，是地勘行业高质量发展的外在政策保障。各省级自然资源主管部门要建立健全地质勘查监督管理机制，规范地质勘查活动注重推广典型经验，指导和支持地勘单位为地方经济社会发展作出更大贡献。

**问：《指导意见》刚一公布，在自然资源部门与地勘行业引起强烈反响。您认为这个指导意见对我国地质勘查行业高质量发展提出了哪些务实的具体要求？**

　　答：这些具体要求主要体现在“改革指导、业务引领、规范发展”三个方面。

　　改革指导方面：一是要积极稳妥推进事企分开改革，不立不破，先立后破，明确为社会提供公益性服务和为自然资源管理提供支撑的两类事业单位功能定位。二是要求自然资源系统要支持改革，在提供矿业权区块建议、参与勘查成果收益分配方面探索激励政策，支持地勘单位依法盘活土地，同时积极争取其他部门在人员安置、社会保障、国有资产、财税等方面政策支持。

　　业务引领方面：一是指导地勘单位抓住新发展机遇，不断拓展服务领域，在服务生态文明建设、保障能源资源安全、加强地质灾害防治等方面发挥重要作用。二是指导地勘单位不断加强基础研究和人才培养，提升科技创新能力、装备研发能力和信息化智能化水平，实现高质量发展。

　　规范发展方面：要求落实国务院“放管服”改革要求，加强地质勘查活动事中事后监督管理制度建设，维护行业秩序。指导督促地勘单位做好安全生产管理工作。发挥行业学会协会桥梁纽带作用，加强行业自律、业务建设和信息交流。

　　通过上述三个方面的努力，部省合力、各司其职，共同营造更有活力的政策环境，进一步推动地勘单位深化改革，从而促进地质勘查行业高质量发展。