



## 测绘单位引入战略管理的实践和探索

董同玉

(山东省国土测绘院, 山东 济南 250013)

“十五”以来,山东省国土测绘院围绕如何加快基础测绘事业发展这一中心,以战略管理理论为指导,准确把握工作大局,正确判断发展机遇和威胁,认识自身的优势和劣势,不断创新发展思路,果断调整体制和机制,层层落实目标责任,下功夫夯实管理基础,在内外环境条件比较困难的情况下,奋力开拓,各项工作取得重要进展,为“十一五”基础测绘工作加快发展奠定了基础。

### 1 落实科学发展观理清发展思路

党的十六大以来我国社会主义现代化建设进入了关键的历史时期,中央适时地提出树立和落实科学发展观,这就要求人们正确把握时代发展的要求,善于进行理论思维和战略思维,不断提高科学判断形势的能力;必须坚持按照客观规律和科学规律办事,善于抓住机遇加快发展,不断提高驾驭市场经济的能力。中央的要求,对于山东省国土测绘院工作具有很强的指导意义。

一方面是山东省经济社会高速发展对地理信息有着很大需求,另一方面是队伍自身面临着巨大的困难和挑战。一是机构改革后国土测绘院及其所属单位管理体制没有理顺,力量分散,无法形成合力;二是计划经济条件下形成的运转机制,包括用人制度、分配制度和资源分配使用办法无法适应形势,队伍活力不足;三是队伍结构老化、知识结构和产品服务结构过于单一,竞争能力不强;四是基础测绘没有建立起稳定的投入机制,基础测绘成果更新几乎陷于停滞;五是历史上定位于财政差额补助单位,正常经费缺口越来越大,队伍的生存面临重重困难。院

党委深深体会到,困难是暂时的,关键是要高瞻远瞩、未雨绸缪,制定好测绘事业的发展方略,使基础测绘队伍有准确的定位、正确的战略、明确的目标、配套的资源、相应的文化。如果没有正确的战略就等于没有灵魂,队伍就会迷失方向,就会随波逐流,老是凭着感觉走,就会始终处于被动地位。山东省国土资源院领导班子学习借鉴先进的管理理论,在战略管理理论指导下,认真谋划全院事业发展的思路,并在工作实践中大胆探索。

通过分析预测全省经济社会发展趋势,认真分析测绘工作面临的形势,按照迈克尔·波特的 SWOT (Strength, Weakness, Opportunity, Threat) 分析工具及有关理论方法,进一步明确,形成了全院“一二三四五”的发展战略思路。即坚持一个中心:以加快测绘事业发展为中心,树立和落实科学发展观,全院各项工作都要服从于和服务于这个中心。启动二个动力:一是深化改革,进一步解放思想,更新观念,消除制约生产力发展的体制和机制障碍;二是自主创新,与时俱进,依靠科技进步促发展。狠抓三个突破:一是在争取外部政策环境上有突破,积极配合省厅争取确立基础性测绘事业的地位、建立基础测绘更新机制,从根本上解决制约基础测绘发展的两大根本问题;二是在提高核心竞争力上有突破,充分利用本单位优势,以高技术含量的产品占领高端市场;三是在经济增长点上(结构调整上)有突破,拓宽经济发展领域,增强经济发展后劲。做好四个服务:一是主动为各级领导决策和政府行政管理服务;二是主动为国家实施重大发展战略服务;三是主动为经济社会发展的重大工程项目建设服务;四是主

收稿日期:2006-11-28;修订日期:2007-01-04;编辑:孟舞平

作者简介:董同玉(1954—),男,山东胶南人,山东省国土测绘院院长。

动为提高人民生活质量服务。实现五个台阶:一是经济规模上台阶,三年内经济总量比院组建前翻一番;二是测绘保障服务水平上台阶,社会影响逐渐扩大;三是基础管理和专业管理上台阶,队伍管理走上规范化;四是发展后劲上台阶,加强三个文明建设和文化建设;五是职工工作生活条件上台阶,职工收入逐年增长,福利条件逐年改善,职工队伍凝聚力逐年提高。

根据这个总体构想,确定山东省国土测绘院的战略定位是,以基础测绘为立足点,以为政府部门提供公益性服务为宗旨,以主要部门、重点地区、重点领域为服务对象,实现地理信息产品的生产、收益规模化。以社会需求为导向,加快测绘产品的纵向延伸、技术的横向交叉,拓展新的服务领域。竞争战略要以服务或成果的差异化作为主要选择,充分利用地理空间信息成果优势和技术服务优势,以高质量、高技术含量的测绘产品赢得信誉,塑造队伍形象,提高核心竞争能力。

总体战略思路确定以后,利用职代会、各类工作会议、各种宣传载体进行宣传和动员,使广大干部职工认同单位的发展战略。各部门各单位根据总体战略,制定自己的职能战略和分战略,由此确定每个年度的具体战术目标,形成完整封闭的战略管理体系。

## 2 变革体制机制确保战略实施

整体战略确定以后,必须有相应的资源配置,否则再好的战略都会落空。在院筹建的最初两年里,院属各单位独立核算,专业设置重叠,资金重复投入,内部形不成合力,争取到的重点项目很难集中力量进行攻关。院提出的重大决策往往因为单位利益分割难以推行。2004年,在厅党组的支持下,山东省国土测绘院进行了机构改革、整合工作。合并了5个处级事业单位,调整了生产组织结构,组建了院部办事机构,重新设计了新的运行机制。

按照测绘专业特点,对原有生产组织进行了大规模调整,对同类作业分院(作业室)进行相对集中,参照事业部模式管理,仍保留正处级建制,实行单独核算,赋予足够的人财物支配权;全院形成“两院两中心”框架结构,即第一测绘院、第二测绘院、地理信息中心和服务中心,将直接为测绘行政提供支持的成果管理、档案管理、测量标志管理、质量检验、仪器检验等部门集中划归一个部门管理,基本上

解决了多年来存在的内部重复投入、重复设置等内耗问题。

在理顺管理体制的同时,同步建立符合社会主义市场经济体制需要的内部运行机制。重点是改变现行财政资金管理办法,实行财政资金随着项目走、单位单独核算、分灶吃饭,个人收入与完成的项目收入挂钩的经济核算办法;建立和完善内部经济责任制度,实行国有资产有偿使用,对于公共资源出租收费和成果资料收费按照目标定额分档提成;规范各项工作制度;建立起公开、公正、公平的选人用人制度和激励、分配、约束机制。

这次改革调整工作,按照“改革、发展、稳定”的要求,初步理顺了管理体制和机制。建立起适应市场经济体制要求、责权利明确、内部运转协调、具有快速反应能力的管理体制。改革后,各单位分工明确,业务范围进行了新的界定,人、财、物等资源重新调整、合理配置,使全院在生产经营中更好地发挥出专业能力和水平,整体竞争实力有了增强。

## 3 狠抓“三个体系”建设确保战略目标实现

总体战略的实现必须有相应的目标体系和执行体系才能得到保证。根据全院总体战略构想,山东省国土测绘院每年年初都要测算分解当年的各项目标。为实现各项既定的工作目标,按照山东省委提出的决策目标、执行责任、考核监督“三个体系”的建设要求,与各单位(部室)分别签订了“两书一状”,即《经济目标责任书》、《党风廉政建设责任书》和《安全生产责任状》。全院处级干部实行“三个一”制度,要求每一位领导干部每年要上一次党课、写一篇研究论文、完成一项创新工作。进一步深化三项制度改革。

严格督促检查,是保证目标完成的保障。院部和各单位普遍实行工作例会制度,一般每周进行一次工作调度,检查上周工作进展,部署下周工作事项,形成会议纪要;每月召开一次生产技术调度会议,及时协调单位和部门间的工作配合;半年召开一次经济工作会议,全面汇报总体目标进展情况,及时总结经验教训,对出现的偏差及时纠正。

严格考核奖惩,是保证目标实施的关键。近年来不断修改完善年度考核办法,制定了与年度责任目标相应的《目标责任考核办法》,每年对科级以上干部进行一次述职述廉,组织职工进行民主测评。

根据考核结果对干部兑现奖惩。

通过三个体系建设,将工作目标逐项分解落实,做到千斤重担有人挑,人人头上有指标。这两年全院的经济增长速度明显增长,3年翻番目标有把握如期实现。

#### 4 加大结构调整力度实施战略重点转移

为了增强全院对市场竞争的适应能力,建立安全可靠的经济结构,根据队伍的优势和劣势、市场的机遇和威胁,加大结构调整力度。

一是调整产业(产品服务)结构。在此之前,全院5个处级单位的业务几乎全部集中在常规测绘领域,极少涉足其他领域,随着市场竞争的加剧,能干的业务社会上的小队伍也能承担,而且成本低,竞争力强。如果不尽快调整自己的业务领域,就很难在市场竞争中立足。国土测绘院提出的方针是:以常规测绘保饭碗,以高端业务图发展,以其他业务为补充。要拉伸测绘产业链,采取后项一体化策略,即大力拓宽测绘成果应用,把战略重点转移到地理信息应用系统开发服务上来。2006年国土测绘院提出的结构调整目标是:地理信息成果应用收入要达到市场总收入的20%,新组建的地质勘查队伍完成的收入要达到10%。

二是调整队伍结构。首先针对作业员队伍年龄老化问题,利用国家已有的关于特别繁重体力劳动工种职工可以提前退休的政策,引导符合条件的职工提前办理退休,先后有近百名职工退出工作岗位。近3年接受50多名院校毕业生补充生产一线,缓解了一线力量青黄不接的局面。第二,倾力解决原测绘局服务大队历史遗留问题,对原来臃肿的服务机构进行了人员分流,能够参与测绘生产的,经过培训转为生产人员,符合条件的办理提前退休,彻底解决了困扰多年的难点热点问题。第三,为了加强自主创新,加强地理信息开发应用,在全院范围内抽调精兵强将,组建了研发中心,担负科技创新的重任。第四,组建了地质勘查处,把测绘新技术与国土资源管理有机地结合起来。

通过2年的结构调整,为全院实现3年经济总量翻番的目标,打下了坚实的基础。近两年来完成了一批有重要影响的项目。主要有:山东省125万数据库系统建设、山东省县级行政区域界线管理系统建设、山东省基础地理空间框架建设试点(一

期工程)——威海市基础地理空间框架建设、山东省工商管理经济户口地理信息系统、东平湖防汛三维辅助决策系统建设、临沂市基础地理信息系统建设、济宁市数字国土建设、数字环保信息工程基础地理信息数据库建设、山东省无线电管理基础地理信息数据库建设、山东省高速公路管理信息系统基础地理信息数据库建设、卫星遥感技术对矿山开采进行动态监测等。通过项目的带动,不仅为经济建设和社会发展提供了测绘保障,也锻炼了队伍,培养了人才,取得了良好的经济效益和社会效益。

#### 5 建设组织文化促进队伍建设

组织战略是一种发展规划、经营谋略,是经济组织“硬管理”的基础。组织文化则是指导战略制定,调动全体职工实施战略的保证,是“软管理”的核心。因此,“有效战略+优秀文化=卓越生产力”,将在未来经济组织管理中被广泛认同。

山东省国土测绘院在实施发展战略过程中,始终高度重视组织文化建设,为推行新的战略作了持续不懈的努力。在各种创新中,观念创新是体制、管理、技术创新和文化创新的前提。只有观念创新,才能拓宽新的发展思路,用新的精神状态克服发展障碍、用新的改革举措实现发展目标。早在2002年,就在测绘单位开展了为期3个月的解放思想、干事创业、加快发展的“大讨论”,2003年制定了《加强精神文明建设和组织文化建设纲要》,2005年又出台了《文明创建工作实施意见》,推出了文明单位、文明集体、文明职工标兵考核标准。提出了3年进入省直文明单位行列的奋斗目标。

(1)院党委把文化建设和文明单位创建纳入任期目标责任制,作为年度考核的重要内容。成立了以党委书记为组长的文明创建工作领导小组。党委坚持每半年分析总结一次文明创建工作情况,对照检查,总结经验,找准问题,改进提高。所属单位分别制定了文明创建的办法和措施。在强化各级领导理论学习和工作创新过程中,认真落实中心组学习制度,做到学习有计划、研究有课题。积极组织开展形式多样的“文明创建活动”。

(2)以创建文明集体为抓手,促进文明创建工作不断深入开展。院党委始终坚持“两手抓,两手都要硬”的方针,从抓好科室、分院文明创建入手,具有广泛的基础性和相对独立性,按照“创建、巩

固、提高、延伸、辐射”的工作思路,推动单位“三个文明”建设全面协调发展。一是文明集体考核评选制度健全,增强工作的可操作性。全院各单位、部室精神文明建设呈现出全方位、多层次、蓬勃发展的良好态势。二是文明创建活动丰富多彩。两年多来,每年都举行文艺汇演和书画摄影展,举办职工春季运动会和离退休职工运动会,集中展现测绘单位“三个文明”建设的成果和良好精神风貌。三是不断营造全员学习,终身学习,自觉学习的氛围。全院有 30 多名同志分别获得了硕士、本科和专科文凭。现在全院大专以上学历 213 人,占全院总人数的 50.7%;高、中级专业技术人员 183 人,占全院总人数的 43.6%。四是工作条件和环境进一步优化。院办公大楼装修一新,办公环境整洁卫生;工作条件进一步得到改善,院部所有办公室配备了微机、开通了网络。

(3)完善制度建设,为文明创建工作提供保证。院成立以来,制定出台有关文明创建等方面的各项规章制度有十多项内容。通过这些制度的制定和实施,从制度上保证文明创建工作顺利开展,同时为加强文明创建各项工作的落实打下了良好基础。

(4)选准载体,丰富形式,充分发挥群团组织桥梁纽带作用。院整合以后,院党委首先把工会等群团工作列入党委主要工作议事日程。成立院工会委员会,先后制定了工会章程和工作计划,健全和完善工会各级组织机构,充分发挥工会在院务公开、民主监督、参政议政中的作用。坚持编印国土测绘院院报,发放到每一位野外一线和离退休职工;开办了国土测绘院网站,各单位开设了宣传栏、公告栏,及时向职工传送信息。使全院职工对院党委制定的发展战略思路有了比较一致的认识,干事创业的环境氛围正在初步形成。

时政热点

## 勘查投入不足采矿补偿太低

### ——人大代表看勘查开发

矿产勘查投入不足,资源开发补偿和生态补偿标准需要提高。日前,全国人大常委会分组审议国务院《关于矿产资源合理利用、保护和管理工作的报告》,叶如棠和尤仁两位委员分别建议,增大矿产勘查投入,应该加快出台资源开发补偿和生态补偿办法。

叶如棠关注的是我国矿产资源勘探投入严重不足的问题。他说,这个问题 4 年前就提出来过,现在还存在。一些战略性的资源,地方竞相出口,价钱越压越低,一方面我们以高成本和环境污染为代价,过分开采和出口资源,使国外廉价地获取了战略储备资源,而我们自己却要承担着未来资源短缺的问题,还要以高额的资金去恢复生态。

尤仁则认为,目前矿产资源补偿的标准太低。在今年的一次执法检查中,他发现有的地方一立方米天然气只有一分钱的补偿。国家应该加快出台资源开发补偿和生态补偿办法,合理解决资源开发带来的问题。

有数据显示,我国矿山采空区面积 1.35 万平方千米,采矿活动产生的固体废弃物累计达到 200 多亿吨,废水、废气排放量也很大。“资源在开发、利用之后,面临环境恢复、治理的问题。如果不抓紧制定管理办法,不提高资源补偿标准的话,将来的环境恢复是很难的。”尤仁说。

业内人士认为,目前我国从勘探投入、理论、技术、设备、手段等多方面都存在一定的问题,找矿能力偏弱。特别是在深部地区,目前仅仅靠我国的自有技术,找矿非常困难。同时,找到矿产资源之后,开采的能力也比较落后。要达到国外的先进水平,还需要一定时日。吸引更多的社会资本进入勘查领域是未来矿产勘查的大方向。

此外,有关人士还认为,国家在制定矿产资源开发补偿的相关政策过程中,应该考虑到采矿企业的承受能力以及采矿业长远发展等多方面因素,并非额度越高越好。针对矿区生态恢复、生活环境改善等问题,地方政府可以通过多种渠道进行解决。

(摘自地质勘查导报)