

统一监管 任重道远

山东省国土资源厅测绘管理处处长 宫志强

最近,胡锦涛总书记对测绘工作做出了重要指示:“加强测绘统一监督管理和基础测绘工作”。这使广大测绘工作者很受鼓舞和振奋。领导同志的重视支持,新测绘法的颁布实施,可持续发展战略的深入推进,信息化进程的日益加快,都给测绘行业在更高层次更深领域更广范围的发展带来了前所未有的大好机遇。测绘业应当摆脱传统思想观念的羁绊,开阔视野,拓宽思路,勇于创新,迈开大步往前闯,呈现新的繁荣,为经济和社会发展做出更加实际更加突出的贡献。作为测绘管理工作,应站在全新的角度,既要从宏观着眼,加强测绘发展战略研究,制定好测绘发展规划和产业政策,建立起基础测绘更新机制;更要从微观入手,扎扎实实抓好日常测绘管理,真正落实对测绘工作统一监管的目标,在建立活跃、规范、健康有序和繁荣发展的测绘市场方面发挥应有的作用。

1 抓好测绘资质管理

测绘资质管理在整个测绘管理工作中处于龙头位置。这项工作做好了,可以从根本上掌握测绘业发展态势和规范测绘行为。审视我国目前各行业的资质管理,测绘行业的资质管理是比较制度化规范化的,有明确的法律法规,有细致的分级标准,有科学的等级和业务范围划分,有严格的报审程序,有一年一度的检验和5年一次的复审换证,日常的测绘资质管理基本上是在这种规范的轨道上运行。在市场竞争条件下,在竞争日趋激烈的环境中,测绘单位越来越意识到测绘资质证书的法律分量和价值内涵。无证测绘的现象还存在,但较过去相对减少。不少符合资质规定条件的单位主动申报测绘资质证书,不少获证单位根据自己的实力变化要求资质升级,这种情况是可喜的。但作为测绘主管部门对此应保持清醒的头

脑,对本辖区测绘市场的需求和测绘队伍数量之间的关系应有客观准确的分析把握。市场需求大,队伍少了不行;但市场需求没有那么大,队伍多了更不行。后者势必带来测绘市场运行中的无序竞争,形成价格低、质量低、信誉低、效益低,测绘主管部门难以调控驾驭本地测绘市场秩序的局面。目前测绘资质审批过程中,对队伍数量的掌握上至少有3种不同观点:一是总量上要适当控制,不能对符合条件的申报单位全部批准;二是全部放开不加控制,对符合条件的单位全部批准,有多少批多少,把测绘单位全部纳入管理,逐步规范;三是部分放开,对高等级(甲乙级)的申报适当控制,对低等级(丙丁级)的申报可以放开。这三种观点各有各的道理,在不同地区有不同的适用性。山东省根据本省情况,在研讨基础上确定了测绘资质管理的十六字方针,即“总量控制,有进有出,严格标准,

现场查验”。有进有出即动态管理,每年年检,山东省测绘主管部门都对那些违法违规、质量低劣、没有业绩的测绘单位予以降级或吊销证书(近几年平均每年吊销15~20多个单位的资质证书)对那些符合条件的申报单位(主要是低等级的)予以批准纳入管理。现场查验即对所有申办证或升级的单位都必须到实地检查,做到人员状况、设备状况、管理状况、业绩状况四清楚,然后再予办理。实践证明,这个方针是行之有效、符合山东实际的。值得思考的是,甲乙级即高等级的测绘单位,由于其综合实力和素质,几年来较少被降级和吊销测绘资质证书。

2 抓好测绘成果汇交管理

这是目前测绘管理工作中的弱项,却又是能够充分体现测绘主管部门在信息引导方面发挥政府职能的一项工作。

抓好测绘成果汇交的根本目的,一是可以避免重复投资重复测绘,减少地理信息资源的浪费;二是使测绘成果的需求方能够及时快捷的获取所需测绘成果,使已有测绘成果更直接更广泛的得到应用。对于测绘成果汇交的内容和形式,新测绘法有严格规定。由于长期条块分割、部门垄断的习惯和传统观念,许多测绘单位并未认识到汇交测绘成果副本和目录对自身生存和经济发展的益处。其辛辛苦苦测制出的测绘成果,无论投资来源如何,总不愿向外透露,唯恐别人拿去后无偿使用(事实上也确实存在这种情况)。这就需要测绘主管部门做好宣传解释和日常监督工作。笔者认为,当前测绘成果汇交的着重点不宜放在成果副本上(这需要慢慢去做工作),而应放在成果目录上。测

绘单位向测绘主管部门汇交成果

目录后,测绘成果保管单位应及时编制测绘成果目录集,向各测绘单位各有关部门及时公告,有关部门和单位进行建设项目时,可以知道哪个地方哪个单位已经存有他们建设项目所需的测绘成果,只用少量资金即可及时获得这些测绘成果,不必再投入大量资金、大量时间搞重复测绘。这是省事省时省力省钱的好事。在这个过程中,需用成果的建设单位收益,拥有成果的测绘单位也收益,测绘主管部门可发挥出信息引导情报指向的作用,可以说是“三全其美”。问题在于,测绘成果汇交是测绘项目完成后的行为,测绘主管部门如何事先掌握测绘项目在本辖区展开情况,而适时的督促测绘单位完工后依法汇交测绘成果副本和目录呢。比较好的方法是实行测绘项目施测前“备案或报告制度”,即测绘单位施测前须向当地测绘主管部门备案或报告,以便确定测绘成果汇交的时间、内容、形式,这样做测绘成果汇交制度才能落到实处。

3 抓好测绘基准和测绘系统的管理

加强测绘工作的统一监管必须从基础抓起。要抓好测绘项目执行国家统一的测绘基准和测绘系统,解决控制系统和控制基准混乱的问题。

山东省
2001年完成
全省坐标
和高

程的统一转换和大地控制数据库的建库工作,其成果已通过专家鉴定验收并开始应用。自2001年底着手进行省内独立坐标系统的调研和清理(暂不涉及高程基准),从调研情况和上报资料看,其混乱和复杂程度比原来预想的要严重得多。一个城市一个局部地区不仅有2~3个、甚至有4~5个平面控制系统,涉及到的部门有城建、土地、水利、矿业、大型企业等等。这些独立平面坐标系统多没有经过省、市测绘主管部门审批或备案,其成果目录当然也没有汇交;不仅大部分没有与国家80坐标系相联系,有的甚至没有与54坐标系相联系;至于布设时间早、精度低、控制范围小、保护不力等问题更为普遍。山东省已要求各市测绘主管部门加大清理力度,做深入细致的工作,本着“精度高,控制范围大,与国家80坐标系相联系”的原则,尽快确定保留一套独立坐标系,依法解决独立坐标系混乱的问题。以上暴露的问题引人深思,清理的难度可想而知,看来测绘工作统一监管真正到位还任重道远。

4 抓好测绘质量的管理

测绘工作的基础性前期性决定了测绘成果质量的重要性。测绘成果不精确,领导决策的正确和各项工程建设的质量就无从谈起。“测绘质量到了非抓不可的时候了”这个提法欠妥,测绘质量本应当是一项常抓不懈、死抓不放的不间断的工作,而不

是什么时候可以抓,什么时候可以不抓。从山东省测绘质检站对近几年全省重点测绘项目质量状况综合分析看,无论是控制项目、测图项目、数据库项目、制印项目,都存在这样那样的质量问题,令人担忧。先不用说一些具体的质量问题,单就不设计即施测、施测完补设计这一现象就令人无法容忍。老测绘人员说得好:当年他们测制的成果可以“免检”,现在的质量状况,测管部门还不敢推行信得过的“免检”制度?答案当然是不敢。测绘管理部门对质量监督检查和日常管理不到位,测绘单位的质量管理制度不严格,测绘人员质量意识和业务素质不高,项目价格低导致粗制滥造,抢工期抢时间等等,这些都是产生质量问题的原因。但从管理角度讲,测管部门质量管理不到位,没有用严肃的态度、严厉的措施、严明的处罚加强对测绘质量日常监管是最重要原因。国家测绘主管部门对全国测绘行业质量开展大普查的部署非常及时,山东省已就此专门部署:由省测绘质检部门对全省70多家甲乙级测绘单位和50多家房产测绘单位进行质量检查,市测管部门对辖区内丙丁级测绘单位进行质量检查。要求针对存在的问题,从加强教育培训、健全

质量保证体系、提高从业人员素质、禁止恶性压价竞争几个方面入手,提高和保证测绘成果质量。并确定把质量检查和测绘产品质量评优活动结合起来,以好纠差,以优制劣。开展这些具体工作,旨在促使山东测绘质量管理和测绘产品质量整体上来一个大提高。

5 抓好地图市场的管理

这是近年来测绘管理工作的重心。地图作为政治性极强的特殊产品,是国家主权的象征,是国家领土完整的象征,是民族利益的象征,理应纳入严格的规范化管理轨道。

鉴于近年来错绘漏绘我国疆域界线、质量低劣、侵权盗版等“问题地图”充斥市场,山东省根据国家统一部署,以测绘主管部门牵头,工商、新闻出版、海关、公安、文化管理等部门协同动作,采取日常巡查与突击查处相结合、宣传教育与建章立制相结合的办法,并以沿海地区、旅游景点、文化市场、大型商场、车站码头为重点目标,对“违法

地图”实施了大规模的严厉的清理和打击。一年多来共查缴销毁各类违法地图产品5.1万件,在一定程度上净化了地图市场。从查缴销毁违法地图的类型上看,电子光盘地图占了近50%,说明电子信息技术的飞速发展对地图市场的影响不可忽视;纸质地图、挂图、地图集约占30%,说明传统地图产品仍被一部分不法分子作为牟取暴利的基本载体;各种地球仪、工艺品、票证、广告标牌、笔记本插图、钟表等约占20%,说明市场开放以来地图载体已是五花八门令人目不暇接。对生产经营违法地图的原因进行调查后感到:(1)不少违法经营者的主要动机是想以极小成本获得极大经济利益,根本不知道地图产品涉及到国家利益和民族尊严;(2)不少违法生产经营者对地图常识茫然无知,根本不知道什么是正规地图,什么是违法地图;(3)不少生产经营者对地图管理的法律法规不了解,根本不知道编制出版展示各种公开地图产品必须报经测绘主管部门审核批准。这说明,测绘主管部门在认真查处的同时,应在地图常识、地图管理常识、地图管理法律法规的广泛宣传 and 深入教育上下功夫,并积极组织编制出版各种正规地图去遏制压倒违法地图。山东省测绘主管部门在继续进行查处过程中提出用“三个是否”

来衡量地图市场秩序是否明显好转,即政治性问题地图是否杜绝,质量性问题地图是否消除,版权性问题地图是否解决。并开始探索地图编制、出版、发行、销售新的管理形式,从源头上治理好地图市场。

6 抓好测量标志的管理

这是测绘管理一项长期性的义不容辞的工作。测量标志是国家经济建设和国防建设的基础设施,它为测绘生产提供最基本的控制数据。

多年来,国家对测标管理颁布了一系列的法律法规,对测标的管护做出了明确具体的规定,并确定了对测标实行义务保管的制度,但由于各种原因,测标损毁现象一直比较严重。据不完全统计,山东省境内2.6万多座测量标志,过去损毁率超过30%。山东省鉴于市场经济的发展和保管测标农民的观念转变,曾实行对测标管护人员“减免义务工”的变相有偿保管制度,但随着近年来多数地区义务工的取消,这种制度已经不行了,故去年以来,山东省各市地在组织、人员、责任、档案、普查维修五个落实的同时,更加积极地探索新形势下的护标办法。比如:测管部门与财政部门联合下文,确定了每个标志点的年度定额管护经费,变义务保管为真正的有偿保管;不间断的普查维修测标,尽力保证测标完好率;定期走访慰问帮助测标保管员,调动其管护测标的积极性;设计制造科学坚固的护标装置,如无标志使用许可证,使用者拿不到管护人员的钥匙,便不能打开装置使用测标。省测绘主管部门还专门在有关市地召开了护标现场会,推广护标先进装置,效果不错。通过几年努力,标志损毁率有所降低。这两年基层测管干部多次提出低等级测量标志是否有全力管护的必要,这是摆在国家和省测绘主管部门面前的一个重要课题,应当加强这方面的调研,尽

快给出明确答案。

7 抓好测绘法制建设

这是整个测绘管理工作的基础。测绘法制建设应是由立法、执法、宣传、培训四个支撑点构成的系统工程。

一是立法。应建立完备的适势的测绘法律法规体系。多年来,测绘立法工作进展迅速,测绘大法与配套法规和多种规范性文件相得益彰,新测绘法颁布实施为测绘管理工作提供了更有力的法律支撑。省、市测管部门同时期盼着具有具体指导性的多项单行法规和标准及早出台,如地图管理、注册测量师、地理信息系统的统一标准等等。山东省测绘主管部门近年来连续颁布了测绘资质管理、航摄管理、测绘市场管理、地图管理、对外提供测绘成果管理、测绘产品价格管理等一系列规范性文件,为规范测绘日常工作提供了有利的政策依据。同时已根据新测绘法开始进行山东省测绘管理条例的修订工作。

二是执法。应建立快速反应的强有力的测绘执法体系。按理说,测绘工作直接涉及到国家安全和经济建设,执法应该是最有力度最无顾及最不含糊的。但多年来,相对于测绘立法来说,测绘执法始终没有形成与立法互补的强硬刚性机制,致使许多很好的测绘法律法规落不到实处,统一监管在许多方面不到位,对各种各样的违法测绘行为不愿管、不敢管、不会管的情况普遍存在。这里有执法机构不落实的问题,也有执法人员的依法行政意识和素质的问题,更有多年来形成的测绘工作重生产轻监管的传统习惯问题。执法不严,测绘市场永远不会规范。多年的实践感到,规范测绘市场需要强调两个方面:一方面,测绘主管部门监管要到位,要敢于依法行政、依法督导、依法查处;同时又要体谅测绘单位要生存、要发

展又要做好保障的困难处境,在政策上、环境上、工作上给予多服务、多帮助、多支持。另一方面,建设单位和测绘单位应当依法规范自己的行为,在招投标及施测过程中尊重服从当地测绘主管部门的监管,自觉维护好测绘行业权益。这两方面有机融合,才能从根本上保证测绘市场规范有序的发展。多年实践证明,管理严、机制活、装备强、人员精和熟悉市场规则的测绘单位才能在竞争激烈的测绘市场站稳脚跟。

三是宣传。山东省各有关部门的领导参观省内数字化基地和地理信息系统的时候,几乎在赞赏之余都表示出叹惜,叹惜这么强的技术装备没有发挥出更大潜力,叹惜这么好的地理信息成果没有得到广泛应用,叹惜测绘单位为何不主动向社会各界宣传自己展示自己。这种叹惜足以促使测绘界人士应彻底改变测绘业只知埋头苦干不知抬头呼吁的老传统,利用一切机会、一切形式、一切媒体,广泛地宣传测绘法律法规,宣传自己的工作成就和工作成果,让各行业都主动来利用测绘业已有的丰富成果,这样才能实现“开放型测绘”的发展目标。

四是培训。由于机构改革的原因,近年来市、县测绘管理人员变动较大,业务生疏、不知如何管的情况较多,需要加大培训力度,提高测管人员的管理水平和业务素质。培训中,不但要讲测绘法律法规,而且要讲测绘新技术新知识;不但要讲测绘业务,而且要讲整个管理学知识;不但要讲测绘政策,而且要讲国家的大政方针;不但要讲国内测绘动态,而且要讲国外测绘动态。这样才能拓宽测绘人员的视野和思路,提高管理水平和工作素质。

事物总是在矛盾运动中发展的,测绘工作统一监管也只能在遇到各种矛盾、研究各种矛盾、解决各种矛盾的过程中逐步实现。