

经验交流

立足实际 着眼未来 努力提高国土资源信息化建设水平

赖艳秋,王月芬,李爱秋

(福山区国土资源局,山东 烟台 265500)

福山区国土资源局自 1988 年以来,先后完成了土地利用现状调查、城镇地籍调查等基础性工作,并以此为基础,开展了土地利用总体规划、耕地后备资源调查评价、土地开发复垦规划等专项工作。特别是土地由资源管理向资产管理的转变,原有资料和管理手段已很难适应形势发展的需要。改变现有管理手段,保持资料现势性,已成为社会和经济发展的迫切需求。围绕改进管理手段,实现现代化和信息化,福山区国土资源局从 2000 年开始建立土地管理信息系统和内部区域网络。通过信息系统的模块,先后建立了城镇地籍信息系统、土地利用现状数据库和农用地分等定级数据库档案信息系统等。现就土地管理信息系统建设作一介绍。

1 主要做法

1.1 领导重视是实现国土资源信息化的基础

国土资源信息化是一项规模较大的系统工程。从资料的收集准备至集成入库,涉及面广、任务繁重。对这项耗费大量人力、物力的工作,局领导高度重视。2000 年 1 月初,经局党组研究决定,成立了由局长为组长,分管局长为副组长,各科室负责人为成员的领导小组,负责整个系统的标准制定、软件选取、质量审核和工作协调等工作;并按照统筹安排、分步实施的原则,从统一软件、建设标准入手,快速推进土地管理信息系统建设工作。领导重视,多次召开会议,想方设法筹集资金,广招技术骨干,充分加强技术力量,并外出学习好的经验,从而保证了这项工作的顺利进行。

1.2 建立科技指导组,提供技术保障

为保证土地管理信息系统工作的顺利开展,制定了具体方案。同时,还聘请了中地公司 3 名专家同本局技术人员一道组成了 7 人技术指导组,负责指导全区土地管理信息系统的建设。另外,还制定了详细的实施措施,抽调骨干人员组成了专业队伍,从而为这项工作的顺利开展奠定了良好基础。

1.3 统一软件

土地信息管理系统的建立,必须要有一个好的软件支持。对软件的选择,坚持资源与资产管理、土地权属管理和土地利用现状管理并重的原则,经多方论证和组织技术人员考察试验,决定采用武汉中地公司提供的网络版 GPS 土地管理信息系统软件。此软件是国土资源部提倡的首选民族优秀软件产品。采用该软件也为今后与市、省联网创造了条件。

1.4 抓好数据库的更新,保持资料的现势性和准确性

土地利用现状数据库变更数据资料的选择,决定了土地管理信息系统的现势性。当时面临两种选择:一是采用详查建立的数据库,并将历年变更资料入库变更;二是在建好的详查数据库基础上,以 2002 年卫星遥感影像图为主,结合历年土地变更资料辅助开展土地变更调查,进行一次彻底更新,形成新的土地利用数据库。前一种建库的好处是形成了从详查到 2002 年的历年变更调查的图形库;缺点是建库周期长,还需要将土地详查数据和历年变更数据入库,而且出现人工量算数据和计算机数据的不统一,不利于今后成果的应用。第二种建库资料的好处是,利用最新卫星影像图进行一次彻底更新调

收稿日期:2003-12-09;修订日期:2005-02-19;编辑:王先起

作者简介:赖艳秋(1958-),女,山东福山人,工程师,主要从事土地利用与管理工作。

查,可纠正历年变更资料不准确的图斑和现状地物,修正 1989 年至 2002 年人工补测地物精度不高的问题;同时不需要将历年变更数据录入,既节省时间,又减少数据录入和图形矢量化中的错误。经过认真分析比较,选择了第二种更新数据库的方法,仅用了 2 个月时间就完成了历年数据库变更工作,当年就应用到土地开发复垦规划、农用地分等定级和耕地后备资源调查工作中,效果非常好。

1.5 严格按照国家有关规定,进行资料的入库

按照国家有关技术规定和软件提供的建库工具,依次进行了分幅图的扫描、影像纠正、矢量化、属性录入、图幅拼接、形成库体,并试运行了土地利用数据库。

(1) 编制了符合国家数据分层标准、适合本区实际的图例板,建立了点、线、区的属性结构库,为矢量数据的规范化打下了坚实基础。例如:本区分布的水利设施较多,进行了独立分层,方便了土地利用类型的查询。

(2) 注重了行政代码和权属代码的编制,对国有线形地物进行了独立编码,对穿过若干乡镇的线形地物,每个乡镇的面积都可以进行统计。

(3) 矢量化过程中采集了高程点注记,为建立 1:1 万地形图,形成“三维空间”打下了坚实基础。

对沟、渠、路跳绘行政界线的,使用了具有双属性的跳绘线。

(4) 建库思路方面,借鉴已完成单位的经验和教训。采用前后两次拓扑重建来检查线状地物是否遗漏和图斑是否闭合,把错误集中在前期解决,减少了工作量,更有效地保证了入库的质量。

(5) 在校核方面,对入库数据进行了 3 次集中检查,使数据完全符合《县(市)级土地利用数据库建设技术规程(试行)》的要求。

(6) 在数据的安全性上,一方面对设备加强管理,另一方面对数据进行了备份和加密,确保了数据库的正常运行。

2 土地信息化管理的作用

福山区国土资源局信息化建设工作始终坚持统筹规划、统一领导、统一标准、信息共享的指导方针,本着明确目标,突出重点,落实责任,全面推进的基本原则,进一步促进了全区国土资源事业的持续快

速健康发展。

2.1 初步建立了地籍管理信息系统

建立完善了城镇地籍管理信息系统。针对城镇地籍管理的特点,为了保证数据的安全、可靠,充分发挥数据库的作用,相继对已通过国土资源部鉴定的信息系统软件进行了考察,最终确定地籍管理信息系统使用中地公司开发的软件。从 2000 年开始,完成了全区 15km² 城镇信息系统建库工作,录入 310 幅图件和上万宗地属性资料,目前已广泛应用于国土资源管理的各项业务工作中。

二是完成了土地利用现状数据库建设工作。2001 年,利用武汉中地公司开发的县级土地利用数据库管理软件,开始土地利用数据库建库工作,将 42 幅 1:1 万标准分幅土地利用现状图变更到 2002 年底后,全部入库,并已于 2002 年 7 月通过了山东省国土资源厅组织的检查验收。

2.2 大力实施政务办公网络建设工程

近年来,福山区国土资源局不断加强国土资源管理信息系统和基础数据库的建设和运用,一是投资 100 多万元进行了局域网建设,开发了办公自动化系统,初步实现了电子政务和“窗口”办公自动化,这不仅提高了国土资源管理水平和工作效率,而且推进了政务公开和廉政建设,收到了良好的社会效果。二是加强电子政务建设,设立区国土局互联网站,充分发挥了国土资源信息的基础性、公益性作用。在国有土地使用权招标、拍卖、挂牌出让以及当前整顿和规范市场秩序工作中,通过及时发布相关信息,大大方便了用地单位,增加了社会公众对国土资源工作的了解和支持。

目前,福山区国土资源局在电子政务建设方面除开发完成了机关办公自动化系统外,还建立了城区土地基准地价调整更新管理系统、基础测绘数据库、地质矿产管理信息系统和土地监察管理系统,并在综合统计、档案管理、人事财务等方面采用了标准化的管理软件。此外,根据政务公开的需要,还建立了触摸屏政务信息查询系统以及电子显示屏土地交易信息发布系统,方便了社会监督,提高了办事效率,促进了依法行政。

3 土地信息化管理势在必行

推动国土资源信息化建设,必须要紧紧抓住实

现国土资源工作主流程信息化这个核心,在国土资源工作的各个领域和各个环节广泛应用信息技术,从根本上改变传统的国土资源工作模式,逐步实现现代化信息技术条件下业务工作全过程的数字化、网络化,逐步达到土地资源管理的科学化。

经过多年的努力,福山区的国土资源信息化建

设取得了一定成绩,但与先进单位相比,还只是走了一小步,还有很多方面需要改进和完善。福山区国土资源信息化建设之路还很长,任务还很艰巨。今后要加强与先进单位的交流,互相学习,共同进步,以全面推进国土资源信息化建设,为国土资源事业达到科学化管理作出新的更大贡献。

(上接第 13 页)

2.3 公平、公正原则

《听证规定》的公平性和公正性原则在各方面都得到了充分的体现。它赋予了听证双方平等的陈述权、申辩权,明确了诸如“主管部门组织听证,应当遵循公开、公平、公正和便民原则,保证其陈述意见、质证和申辩的权利”等公平条款,从各个细节上保障了听证相对人同等的听证机会和陈述、质证、申辩的权利,平等地保护了不同主体的合法权益。

2.4 回避原则

回避原则的法理基础是普通法上的自然公正原则。因而听证的回避原则与听证公正有密切的关系,是听证制度中主要的组成部分之一,也是听证程序公正运行的重要制度保障。《听证规定》明确提出“依申请进行的听证,当事人认为听证员、记录员与拟听证事项有利害关系,可能影响公正的,有权申请回避,并说明理由。”

2.5 无偿原则

无偿原则是指为实施听证程序所支付的一切费用,除由法律特别规定外,不得向听证当事人收取。无偿原则的法理基础是公民纳税理论。《听证规定》明确了“组织听证不得向当事人收取或变相收取任何费用”,“组织听证所需经费列入主管部门预算”,从物质条件上保障每一个参加听证的人能够根据自己的意愿自由表达自己的观点,保证了听证各方在听证过程中的地位平等、机会平等,确保听证活动能够真正公正的进行。

3 《听证规定》的特点

(1) 听证范围的扩大。各个国家在实施听证制度时,都要对其适用范围作出明确的规定。这不仅有利于消除听证的消极影响,在一些不必要进行听证的方面消耗人力、物力和财力,也符合现实的承受

能力。在我国,听证制度最早只局限于行政领域的一小部分行政行为;随着时代的发展,社会的进步,人们法制观念的增强,对听证范围的要求越来越广泛。《听证规定》的出台正是顺应了这一要求,在听证范围方面进行了突破,使听证不仅局限于具体行政行为,还涉及到一定的抽象行政行为及部分行政立法听证范畴,具有重要的现实意义。首先,抽象行政行为是国土资源部门的一种活动形式,为其部分建立听证制度,实际上是使作出该抽象行政行为的国土资源部门在事先有一种防范的措施,确保国土资源部门行政行为的公平、公正与合理。其次听证范围的扩大具有很强的前瞻性和先行性,符合听证制度发展的要求,体现了以民为本的执政思想。

(2) 听政范围分类合理。如将听证分为依职权听证和依申请听证,并针对不同的听证种类,规定了相应的听证范围、内容及程序,最大化的优化配置了听证资源。

(3) 明确了听证的效力,明晰了听证责任,其内容涵盖了国土资源管理的多个方面,具有较强的综合性和可操作性。

