

经验交流

重视法制建设 加大执法力度 努力建立健康有序的测绘市场*

宫志强,吕树建

(山东省国土资源厅,山东 济南 250014)

近年来,在国家测绘局和山东省政府的领导下,山东省测绘工作以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,按照胡锦涛总书记等国家领导对测绘工作的重要指示,以建立健康有序的测绘市场、提高测绘服务保障能力为目标,夯实测绘法制基础,加强法制宣传教育,加大测绘执法力度,测绘行政管理取得了明显成效。

1 加强测绘立法工作

为打牢测绘行政管理的基础工作,山东省高度重视测绘法制建设,目前已初步建立起比较完善的测绘法制体系。

(1) 急用先立,加快法制建设步伐。近年来,在有的测绘法律法规尚未出台,或随着形势的发展,原有测绘法律法规不够完善的情况下,山东省测绘管理部门不等不靠,本着急用先立的原则,根据《测绘法》、《山东省测绘管理条例》等法律法规确定的基本制度,结合山东省测绘工作的实际情况,针对测绘市场、测绘资质审查、对外商提供测绘成果、测绘成果的汇交、地图审核、地图广告标名、航空遥感或摄影、测绘成果保密等方面存在的问题,先后制定出台了近 20 个规范性文件。这些规范性文件,内容涵盖了测绘工作的大部分领域,为山东省规范测绘行政执法与测绘市场行为,发挥了重要作用。

(2) 精雕细琢,提高《山东省测绘管理条例》立法质量。2002 年新《测绘法》出台后,山东省国土资源厅及时起草了《山东省测绘管理条例(修订草案)》。为使新《条例》具有较强的创新性、前瞻性、可操作性,使之成为合理实用的地方法规,省国土资源

厅多次召开市测绘行政主管部门和部分测绘单位座谈会,对《条例(修订草案)》进行讨论修改,并以会签稿形式向 24 个有关省直部门征求了意见。进入省政府审议阶段后,省法制办主持召开了数次有省直等部门的官员、专家、负责人参加的立法论证会、协调会,省人大、省法制办、省国土资源厅组织专人到新疆等省、区及省内部分市、县,对《条例(修订草案)》的修订工作进行了调研。根据征求的意见和建议以及外省的经验,对《条例(修订草案)》进行了反复修改,仔细斟酌,先后易稿 20 多次。《条例(修订草案)》的最初几稿有 80 多条,2005 年 5 月 27 日省人大最终通过的《条例》只有 50 条。

新《条例》重点突出、简洁实用、可操作性强,而且有几个方面的突破。一是强化了基础测绘工作。明确规定山东省基础测绘分级管理、更新周期、资金投入等制度,为建立基础测绘定期投入更新机制提供了法规依据。二是确立了测绘项目登记制度。这有利于规范测绘市场秩序,严格测绘市场准入,确保工程质量,防止国家重要地理信息数据失泄密事件发生,维护国家的安全。三是强化了测绘成果管理。对测绘成果汇交的主体、内容、程序等做出规定,加强了测绘成果提供特别是对外国组织和个人提供成果的管理,规定未经测绘行政主管部门同意,任何单位和个人均不得对基础测绘成果进行复制、销售、传播或者转让;同时,对测绘成果质量管理,也规定了一系列制度。四是加大了地图市场管理力度。明确了地图及地图产品的范围,规定编制地图的单位应当具备相应的测绘资质,并在核准的业务范围内编

收稿日期:2005-09-22;修订日期:2006-01-20;编辑:王先起
作者简介:宫志强(1956-),男,山东文登人,从事测绘管理工作。

制;编制、出版、展示或者登载未出版的地图,都必须经省测绘行政主管部门审核,出版的地图必须加印省测绘行政主管部门的审图号。五是专门增加了对国家水准原点的保护条款。使这一处于山东省境内的最重要的国家测绘基础设施的保护,有了强有力的法规依据。

(3) 抓好配套法制建设。2005 年新《山东省测绘管理条例》出台后,省国土资源厅及时制定出台了一系列配套规范性文件和政策。一是 7 月 19 日制定下发了《关于加强测绘市场监管规范测绘市场秩序的意见》,就严格执行国家测绘工程价格,保证测绘成果质量,规范测绘市场行为等提出了一系列措施。二是 7 月 20 日制定下发了《山东省测绘项目登记管理办法》,明确规定了测绘项目登记分级管理的范围、程序及应提交的材料等。三是 8 月 9 日制定下发了《关于印发永久性测量标志拆迁审批实施细则的通知》,对永久性测量标志拆迁审批的条件、程序以及国家、省、市测绘行政主管部门的审批范围等都作了明确具体的规定。四是转发了国家测绘局等三部门《关于加强网上地图管理的通知》,对贯彻国家测绘局等三部门的文件精神,加强网上地图管理提出了要求。五是 9 月 2 日制定下发了《关于加强国家版图意识宣传教育和地图市场监管的实施意见》,对山东省国家版图意识宣传教育和地图市场监管的工作目标、工作重点、职责分工、工作措施等做了部署。

2 强化测绘法制宣传教育

为提高测绘行政管理人员的法律素质,强化其依法行政意识,提高公民测绘法制观念,特别是管理相对人的依法测绘观念,山东始终把法制宣传教育作为一件大事来抓。先后制定了《山东省国土资源管理系统开展法制宣传教育第四个五年规划》、《关于认真做好全省测绘系统法制宣传教育工作的通知》等文件,对测绘法制宣传教育做出部署,提出要求;针对不同群体,采取了不同的普法教育措施。

(1) 对测绘行政管理人员进行培训教育。近年来先后举办了地图管理法律法规培训班,使大家掌握了处理违法编制、出版、销售地图行为方面的法律法规知识,提高了测绘行政人员依法管理地图市场的能力。举办了新《测绘法》培训班,对各市、县测绘行政主管部门分管测绘工作的局长、测绘管理科(处)长进行了培训,详细讲解了新《测绘法》的修订

背景、主要变化、基本制度、法律责任等,使测绘系统的行政管理人员掌握了新《测绘法》的基本要求。开展了《行政许可法》的培训学习活动,组织大家参加了“《行政许可法》知识竞赛”,使大家全面掌握了行政许可的设定、条件、程序、时间等有关规定。举办了新《山东省测绘管理条例》培训班,对新《条例》的特点、突破,特别是具体内容,进行了逐条讲解学习,使大家掌握了《条例》基本要求和法律精神,为依法管理、依法测绘奠定了基础。

(2) 对管理相对人采取培训教育和警示教育相结合的方法。每一项测绘法律法规出台后,山东都及时举办管理相对人培训班。近年来,省、市、县测绘行政主管部门先后举办了《测绘法》、《山东省测绘管理条例》等方面的培训班 100 多期,对测绘单位负责人进行了培训,使他们及时了解测绘法律法规的有关要求,自觉依法测绘,也学会了用法律维护自己的合法权益。2002 年、2004 年先后组织全省测绘系统 3600 多名职工参加了国家测绘局举办的“地图知识有奖竞赛”、“测绘法律法规知识有奖竞赛”活动,并有多人获奖。

在 2002 年“整顿和规范地图市场秩序”活动中,在媒体上曝光 15 个违法典型案件,对编制、出版、销售地图产品单位起到了很好的警示作用,增强了公民的国家版图意识。2003 年、2004 年,山东省先后通报了省内 2 家测绘单位严重违法测绘案件,重申测绘法律法规有关规定,要求各市测绘行政主管部门和测绘单位务必引以为戒,加大依法监管力度,坚持依法测绘。

(3) 对公民进行日常普法宣传教育。为充分利用测绘法宣传日,向全社会宣传测绘法律法规,省国土资源厅每年都提前下通知,就宣传主题、内容、形式甚至宣传口号提出明确要求。为加大宣传力度,2004 年与省司法厅联合下发通知,对测绘法宣传作出部署。5 年来,仅在测绘法宣传日前后,全省各市共举办宣传活动 90 多场次,散发《测绘法》、《山东省测绘管理条例》、《测量标志管理条例》、《地图编制出版管理条例》等法律法规及测绘知识宣传材料 100 多万张,发表各类宣传文章 120 多篇,制作专题电视宣传片 5 部,提供法律咨询服务 2 万多人次。日前,省国土资源厅又与省委宣传部、教育厅等 8 部门联合下发了《关于加强国家版图意识宣传教育和地图市场监管的实施意见》,并开展了“地图知识有奖竞

赛活动”,以强化公民特别是中小学生的国家版图意识和地图法制观念。

3 规范全省测绘市场秩序

立法是基础,执法是关键,用法是目的。因此,山东省始终把坚持依法行政、依法管理,贯彻落实测绘法律法规和有关政策作为测绘工作的重中之重来抓。

(1)以资质管理为龙头,严格测绘市场准入。一是严格测绘资质审批。对申请测绘资质的单位,严格按照标准条件审查,既看报来的材料,更注重对人员状况、设备状况、管理状况、业绩状况进行实地核实,防止一些单位通过欺骗方法取得资质。二是加强资质年检,对违法违纪单位进行了严肃处理。仅在 2003 年,依法缓登、降级、吊销《测绘资格证书》持证单位 40 余家。

(2)加强测绘产品的质量监督管理。在 2003 年的测绘质量监督检查中,检查单位 466 个,检查测绘项目 630 余项,发现整改各类大小问题 2600 余条,帮助测绘单位建立测绘质量管理制度 321 项。2004 年,通过房产测绘质量专项检查,依法吊销了 30 多家房产测绘单位的资质。

(3)加强测绘成果的汇交与提供管理。新《测绘法》颁布以来,山东省共审批对外提供测绘成果 40 多项。省国土资源厅与省保密局联合进行了 2 次测绘成果保密检查,检查涉密单位 1500 多家,各种密级地图 10 万多幅,制定测绘成果保密规章制度 160 多项。这些措施有效地防止了失泄密事件的发生,维护了国家的安全。

(4)努力规范测绘市场行为。近日,山东省制定下发了《关于加强测绘市场监管规范测绘市场秩序的意见》,

采取有力措施,进一步规范全省测绘市场秩序。一是要求测绘单位认真贯彻《测绘生产成本费用定额》、《测绘工程产品价格》。要求在测绘项目投标、承包过程中,树立良好的职业道德,加强自律,自觉执行国家有关测绘价格方面的规定,不相互贬低,不相互恶意压价,文明竞争,公平竞争。二是严格执行测绘项目登记制度。在执行登记时,测绘行政主管部门要检查测绘单位的资质情况,测绘项目的涉密情况、测绘生产价格执行情况等;并确定测绘成果汇交的形式和时限,保证测绘成果的汇交。三是加强测绘成果质量监管。对基础测绘项目、省重点工程测绘项目和使用财政资金 50 万元以上的测绘项目,要委托专门的测绘产品质量检验机构进行检验。对于认为有必要进行检验的测绘成果,要及时进行质量检验。对于低于测绘成本定额 60% 中标的测绘项目,将就资金落实到位情况、有无转包行为、有无质量问题等进行严格监督和检查。要求测绘单位必须建立健全测绘质量保证体系和质量管理制度,强化自我监管、自我约束,对其完成的测绘成果质量负责。四是测绘行政主管部门建立不良测绘行为记录制度。对于证实有不良行为的测绘单位,被记录 1 次者,省国土资源厅将给予通报,并向社会公布;对被累计记录 2 次者,要依法予以处罚,直接或建议降低其测绘资质等级。

(5)依法严肃查处违法测绘案件。近年来,严肃查处了无证测绘、超资质测绘、超资质范围测绘、恶性压价竞争以及违法编制、出版、销售地图等违法测绘案件 100 多起,有力地规范了测绘市场秩序。2004 年 5 月,又与省安全厅查处了某中日合资公司在山东军事禁区及其他沿海城市非法进行 GPS 卫星定位测量,涉嫌窃取国家机密的案件,引起了省领导和中央领导的高度关注,得到了国家测绘局领导的表扬。

(上接第 7 页)

年轻干部,做好离退休干部工作。大力加强基层党组织建设,巩固和发展先进性教育成果,充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员的模范带头作用。

加强和谐机关建设,营造团结与和谐稳定的工作环境。加强学习,努力打造“学习型”机关。强化宣传,注重提升国土资源工作地位和影响。组织开展丰富多彩、形式多样的群众活动,活跃干部职工精神文化生活。进一步完善决策目标、执行责任、考核监督“三个体系”,努力营造想干事、会干事、干成事的良好氛围。

继续开展“机关作风建设年”和“文明机关”创建活动。转变工作作风,大力精减会议和文件,提高办事效率;深入基层,调查研究,加快调研成果的转化和应用,加强工作指导。

进一步建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系,全面落实党风廉政建设责任制,强化内部审计和纪检监察工作,有效防止不正之风和腐败现象的发生,树立国土资源系统廉洁、勤政、务实、高效的良好形象。