

工作研究

山东省测绘资质管理与测绘市场监管面临的问题及对策

曲伟刚

(山东省国土资源厅, 山东 济南 250014)

测绘资质管理是《测绘法》中的一项重要法律制度,是法律赋予测绘行政主管部门的法定职责,是测绘行政管理的基础。测绘法明确规定,国家对从事测绘活动的单位实行测绘资质管理制度。因此,从事测绘活动应当依法取得测绘资质。测绘单位是测绘市场的活动主体,取得测绘资质是测绘单位依法进入测绘市场的前提条件。测绘市场监管是测绘行政主管部门通过依法对测绘市场实施管理,规范测绘市场秩序,维护市场主体的合法权益,创造公平竞争的市场环境,保证测绘成果质量,维护国家安全和公共安全,为经济社会发展提供服务保障。实行严格的测绘资质管理为建立规范有序的测绘市场奠定了坚实基础,健康繁荣的测绘市场为实施测绘资质管理创造了良好的客观环境。

1 测绘资质与测绘资质管理

测绘资质是指测绘单位从事测绘活动应当具备的素质和能力。这里所指的素质和能力包括:具备一定数量的测绘专业技术人员,具备必要的测绘仪器设备,具备严格的技术质量保证体系,具备严格的测绘成果及资料档案管理制度,具备一定的测绘生产能力、从业资历及业绩,具备法人资格且单位性质必须符合法律规定等内容。测绘资质具有以下特征:它是一项法定制度,是一种行政管理制度,是一项行政许可制度,是一项市场准入制度。

测绘资质管理是指测绘行政主管部门对资质制定相关规定条件、进行资质审查、发放资质证书、依法对资质进行监督管理的行政行为。通过实行资质

管理,能够有效地维护国家安全及保障社会公共安全,有效地维护测绘市场秩序,有效地进行测绘事业发展宏观调控和行业管理,有利于推动测绘科技进步和加强队伍建设,有利于提高测绘单位的素质,有利于优化测绘产业结构,有利于全面提升测绘为经济社会发展提供服务的能力和水平。山东省实施测绘资质管理,坚持“总量控制、严格标准、现场查验、动态监管”的原则,并把管理重点始终放在强化资质事后监管。实施管理的主要形式是年度注册与日常检查,即定期核查与动态巡查相结合,主要内容包括对资质的符合性进行定期核查和动态抽查,对是否存在转让、出借资质,超资质等级许可范围测绘、违法转包分包测绘项目、测绘成果质量及信用情况等进行检查。对检查发现的问题,据情分别予以缓期注册、不予注册、通报批评、缩减测绘业务范围、降低资质等级、直至吊销测绘资质等处罚。通过严格审批及事后监管,进一步强化依法测绘意识,规范测绘行为,维护测绘资质的法定性、严格性和统一性。

2 测绘资质管理面临的主要问题及对策

(1)现行测绘资质分级标准的引导调控作用尚不够明显。科学合理设置标准具体内容是十分重要的,分级标准规定了申请测绘资质应当具备的基本条件,既要统筹考虑区域经济发展差异和申请人的承受能力,顾及测绘技术发展及应用现状,还应注意体现测绘行业的高新技术优势,发挥主管部门利用标准引导提高单位素质、调控行业规模的作用。测绘属高新技术密集型行业,具有技术密集、人才密

集、成果科技含量高的特点。现行标准中,甲、乙级标准由国家制定,丙、丁级标准由省制定,由于丙级标准的上限是乙级标准的下限,实际上省制定调整标准的上行空间被封闭。针对山东省实际情况,标准规定偏低将导致市场准入门槛降低,申请人取得资质的条件降低,导致测绘单位数量尤其是低等级单位增加较快。由于低等级测绘单位自身条件限制,其测绘生产能力、技术水平、管理水平及成果质量总体上处在较低层次,不能充分体现行业整体技术优势和科技水平,难以满足经济社会发展对地理信息在更高层次、更宽领域的多样化需求。因此,应对分级标准尽快进行修订,既要统筹兼顾又要切合实际,如细分标准执行覆盖区域(按经济发达地区、一般地区、欠发达地区执行不同标准)或下放标准制定权至省测绘行政主管部门。利用标准的引导、调控作用,逐步淘汰处于低端竞争的测绘单位,引导测绘单位做大做强,进入良性发展轨道。

(2) 分级标准个别规定条件在执行过程中难以落到实处。具备规定数量的测绘专业技术人员是测绘单位申请测绘资质的必备条件,也是测绘单位实施技术管理及保证成果质量的基础。在测绘资质管理过程中对资质的符合性进行检查是一个重要的环节,其中包括进行资质审批、年度注册、日常检查时对测绘单位专业技术人员情况的核查。由于测绘单位的性质不同,专业技术人员核查结果的真实性受到影响,一般来说,事业、国有企业测绘单位的专业技术人员具有相对稳定性,其专业技术职称获得有正常的评聘机制保证,单位具有严格的人事管理制度,确认专业技术人员情况难度相对不大;而对于民营测绘单位,其绝大多数测绘专业技术人员来源属招聘进入,且流动性极强,加之现行标准又无在现受聘单位连续任职年限要求,仅靠双方签订的劳动合同难以确定这些专业技术人员的归属,在一定程度上影响了资质符合性核查结果的准确性。因此,加快推进实行测绘执业资格制度,可以为测绘资质管理提供制度保证和依据,通过国家统一考试取得的测绘执业资格具有法定性和唯一性,保证了持证人应当具有的测绘业务技术和项目管理水平。测绘行政主管部门对取得执业资格人员进行注册管理,并将其纳入测绘资质管理基本内容,便于准确掌握执业资格人员的流动情况,为测绘资质管理提供权威、可靠的依据。

(3) 低等级测绘单位过多导致单位数量等级结构的不合理。按照行政许可法有关规定理解,测绘资质属非有限许可,也就是说,测绘资质的给予是不受数量限制的,申请单位具备规定条件,行政机关就应当依法给予,加之现行资质申请标准较低,导致低等级单位数量增长较快,大而强的测绘单位明显偏少,形成了目前山东省测绘单位在数量等级结构上的不合理,在一定程度上影响了山东省测绘服务保障整体水平定位。测绘资质单位数量的增加,既说明了测绘行政主管部门依法监管的力度加大,无资质测绘行为得到有效遏制,也说明了测绘单位依法测绘意识的不断提高。但是,由于测绘属特殊行业,涉及国家安全和公共安全,必须具备特定条件才能予以许可,因此测绘主管部门采取了总量控制措施,按照数量服从质量、优化等级结构的原则,力求合理配置,避免资质资源的浪费。针对当前测绘单位数量等级结构不合理的实际情况,要利用好资质标准的引导调控作用,鼓励低等级单位实施整合,突出优势,做大做强。特别是对于将测绘资质单位数量作为影响测绘市场秩序主要因素的观点是片面的,或许是极个别的单位违法测绘行为给绝大多数单位带来了负面影响,但从实际情况分析,具备测绘资质单位数量的多少与违法测绘案件发生多少并无本质联系,更多的违法测绘行为发生在那些无测绘资质的单位。

(4) 测绘资质存在因部门利益分割业务垄断多头发证现象。这是目前测绘资质管理中的难点之一,因涉及到部门利益,协调难度大,查处难以执行。测绘资质统一监督管理是测绘法赋予测绘行政主管部门的法定职责,统一资质是统一监管的重要目的,统一监管是实现统一资质的重要手段。当前比较突出的现象是个别部门受管理利益、业务垄断的驱使,无视法律规定,滥发与测绘活动有关或经改头换面的资质证书,此类所谓因业务需要而设定的资质根本没有法律依据,应属违法自行设立行政许可,其后果不仅增加了行政成本,损害了政府部门的形象,实质上这是一种严重的违法行为。多头发证较之无证测绘对测绘资质管理的负面影响更大,后果更严重,它不仅损害了测绘资质的法定性、权威性,还为那些未经法定审批程序取得资质的测绘单位披上了所谓“合法持证”的外衣,造成了资质管理的混乱,为违反测绘法提供了客观环境,扰乱了测绘市场

秩序。这种现象必须引起测绘行政主管部门的高度重视,要加大测绘法律法规的宣传力度,积极推进依法行政的实施,行政机关只能在法律许可的范围内依法履行职责,任何超越法律规定的行为都是违法的。另一方面,测绘单位也要强化依法测绘的观念,对于违法行为可以通过行政诉讼维护自己的合法权益。

(5) 转让、转借测绘资质及伪造有关资质材料的行为时有发生。测绘行政主管部门根据山东省测绘市场发展情况,考虑到经济社会发展对地理信息需求的强度因素,对测绘资质采取了总量控制的原则,即在单位总量上坚持数量服从质量,适当提高市场准入标准,鼓励已取得资质的单位做大做强,运用调控手段适度限制低等级测绘单位数量增加等措施,使得高等级测绘资质一定程度上成为相对稀缺资源,少数已具有测绘资质的单位尤其是个别高等级单位受利益驱动,无视法律规定,存在出租、出借测绘资质获取经济利益的违法行为。由于测绘资质的取得有其严格的规定条件,包括了专业技术人员、仪器装备、技术质量保证体系、管理水平、从业能力等要求,有的单位申请资质欲达到标准存在一定困难或者根本不具备达标条件,有的本身就试图规避测绘主管部门的监管而不申请资质,于是就采取向具有资质的单位支付管理费的方式,借用测绘资质从事测绘活动。个别低等级单位参与测绘项目招投标时,因不具备标的对资质的条件要求,借用高等级单位的资质参与投标欺骗招标方。另外,极少数测绘单位在申请资质、年度注册及接受监督检查过程中有弄虚作假、伪造有关资质材料的行为,加大了测绘主管部门核查工作量,提高了行政成本,影响了测绘资质的公信力。对此,测绘主管部门要加大对转让、转借测绘资质及弄虚作假行为的查处力度,加强相关制度建设及对测绘活动监管,建立投诉举报制度,一经查实,要依法予以处罚。

3 测绘市场与测绘市场监管

测绘市场是现代市场体系的一个重要组成部分,是社会主义市场经济形成过程中而产生的。测绘是实现经济社会可持续发展的基础性工作,地理信息属信息产业范畴,因此可以说测绘市场属于信息要素市场。测绘是对自然地理要素或地表人工设施的形状、大小、空间位置及其属性进行测定、采集、

表述及对获取的数据、信息成果进行处理和提供的活动。测绘活动需要有一个特定的市场作载体,测绘市场的形成为测绘项目市场化配置提供了客观环境。

测绘市场监管是指测绘行政主管部门依法对市场实施管理,维护市场主体的合法权益,维护市场秩序,创造公平竞争的市场环境,保证测绘成果质量,维护国家安全和公共安全,促使市场规范有序,促进市场健康繁荣。测绘市场有与其他市场共性的一面,如存在市场交易的不规范、市场的封闭和垄断及市场竞争的无序性等问题,同时测绘市场还有其自身的特殊性,这主要是由于测绘活动本身的特点造成的,所以对测绘市场的监管也有其自身的特点。例如:测绘市场属于有限开放市场,某些测绘活动涉及国家秘密、关系国家的安全和利益,在信息获取、管理、提供方面有极为严格规定,对外国组织和个人及某些测绘单位来说,类似的测绘活动是市场禁入的;由于测绘活动的前置性决定了其成果质量的重要性,否则会对后续事项造成不可弥补的影响和损失;测绘项目尤其是直接为重大规划和重点建设服务的测绘项目一般由财政予以投资,如何有效节约资金、防止重复测绘也是监管的重点内容;对测绘标准执行情况进行监督是保证测绘成果质量、实现地理信息资源共享的必要措施等。因此对测绘市场的监管也是测绘法赋予测绘行政主管部门的重要职责。

4 测绘市场监管面临的问题及对策

(1) 无资质测绘或超资质等级业务许可范围测绘行为屡禁不止。无资质测绘发生的主要原因:一是《测绘法》有关统一监管和统一的测绘市场准入制度尚未落到实处,目前还存在测绘资质多头管理、多头发证等问题。二是有的测绘单位以承担本系统内部的或主管部门指令性的测绘项目为由,认为无需取得相应测绘资质。三是为逃避测绘主管部门的监管,部分合伙人拼凑组成临时队伍,再招聘一些散兵游勇,既不进行工商注册,也不申请测绘资质,主要承揽一些小测绘项目或由其他单位分包的项目。无资质测绘的主要危害在于由于测绘的特殊性,主管部门不能对其获取、使用及提供涉及国家秘密测绘成果的安全性进行有效监管,不能对使用财政资金的测绘项目是否存在重复测绘进行及时监督。部

分无资质测绘单位经常采取压价竞争承揽测绘项目,测绘质量无法保证。超资质等级承揽测绘项目是测绘单位受经济利益驱动的违法测绘行为,测绘单位的资质等级与其具有的专业技术人员、仪器设备、生产能力和管理水平是相应的,超资质等级承担测绘项目必然会发生小马拉大车的后果,直接影响的是测绘成果的质量。超业务许可范围承揽测绘项目与无资质测绘性质相同,测绘单位取得的《测绘资质证书》中对其许可从事的测绘业务做出了明确的界定,证载范围内没有载明的测绘业务,说明测绘单位不具备资质,不能承担。无资质测绘或超资质等级业务许可范围测绘的行为是当前扰乱测绘市场秩序的主要因素之一,测绘行政主管部门应当加大市场监管力度,尤其是要依法加强对项目委托方的监管,测绘法对委托方违法委托测绘项目和无资质测绘的行为规定了相应的处罚条款。

(2)测绘市场价格偏低对测绘项目成果质量造成影响。测绘项目的价格是其价值的货币表现,测绘项目具有自身的价值,其价格首先是由它的价值决定的,另外还会受到市场供求的影响。测绘项目的价值是由完成它的生产资料价值、劳动力价值和利润三部分构成,前两部分是实际消耗,是它的成本价格或生产成本。在测绘市场上,测绘项目价格即使低于价值,但只要高于生产成本,承担者仍有利可图,只有当价格低于生产成本时,承担者才会亏本。目前山东省测绘市场价格偏低,分析原因主要有:一是测绘单位中有事业和企业两种性质单位,事业单位中又分为全额、差额拨款和自收自支的事业单位,企业单位中又分为国有和民营企业单位。单位性质的不同,决定了承揽项目时的价格底线及完成项目所支付的成本不同。二是由于测绘新技术、新方法、新工艺和新设备的应用,大幅度降低了劳动强度,缩短了工期,提升了测绘成果质量,因而降低了生产成本。三是某些测绘项目作为当地政府的重点规划或重点工程项目的前期工作急需实施,而委托方鉴于资金有限且直接定价,这类项目的价格一般接近生产成本,几乎是微利或没有赢利。四是委托方对成果标准要求不一致,导致了测绘工作量存在较大差异。如对类似的测绘项目,其总价格差别不大,但不同的委托方有不同的标准要求,标准要求高的,相对增加了工作量,加大了成本支出。五是对某些测绘项目,测绘单位已作了前期的投入,完成了部分工作

量,掌握着基础性资料,再次承揽与该项目有关的项目时具有一定基础优势,仅需进行修测、补测工作,可大幅降低其生产成本。六是测绘项目招投标过程中,价格取向设置不合理,招标方偏重商务分值,轻视技术分值,一般采取最低价中标的方式。七是个别测绘单位存在恶意压价竞争行为,无资质单位规避监管,不受主管部门制定的指导价格约束,随意议价等等。上述原因在一定程度上直接或间接地导致了测绘市场价格定位的下移,项目的价格与实际价值背离较大,受其影响测绘单位处于较低的盈利水平。价格作为市场要素之一,对稳定市场秩序具有决定性作用,按照市场规则,任何测绘单位都会寻求效益的最大化,不会追求亏损的结果,但是优质的测绘质量必须以合理的价格作保证,非正常的价格必然与劣质的成果共生。对测绘市场价格,测绘主管部门调控方式是制定市场指导价格,而不直接干预价格的上浮或下降,着力点在于对市场行为和测绘质量的监管。力求通过强化测绘项目质量的监督检查,查处市场违规行为,促使测绘市场价格的理性回归。

(3)测绘项目招投标的形式和内容尚需进一步规范完善。为了推进测绘市场机制的不断完善,对某些不涉及国家秘密的测绘项目,委托方采取公开招标的形式确定承担单位。实行测绘项目招投标为测绘单位的公平竞争创造了条件,保证了国家财政资金的有效使用,但在实施过程中也存在一些不可忽视的问题,尤其是通过招投标的测绘项目,价格如何合理定位是一个重要问题。主要表现在:一是议标机构组成人员结构不合理,测绘技术专家占比偏低,议标时往往将价格、工期等因素作为主要考虑内容,忽视测绘技术专家更为了解的技术方案合理性,最终成果的技术含量及质量水平,测绘单位所做的技术投入等内容,导致测绘技术专家议标时话语权重低。二是招投标过程中议标使用的评分标准尚需完善,目前普遍采用的是商务分值与技术分值之总和确定中标者,而如何科学合理设置商务与技术两者分值所占的比重更为重要。仅仅考虑价格、工期因素,忽略测绘单位综合技术水平,采取最低价中标的做法是不可取的。事实表明,对测绘项目采取最低价中标不是最佳选择,低价损失的只能是质量,因为违反价值规律的结果是事与愿违的。三是极个别情况下,参与投标的个别测绘单位之间存有

恶意压价竞争、串标等违法行为。有的测绘单位以低价中标后,再发包、转包给其他无资质单位,经层层剥蚀,转到具体施测单位的费用甚至低于成本价格,而这些单位就只能以牺牲质量为代价粗制滥造,形成的质量隐患将对后续建设项目造成不可弥补的损失。因此,正确处理质量、工期、价格三者关系是测绘项目招投标亟需解决的问题,要按照“质量优先、保证工期、节约资金”的原则进一步规范测绘项目招投标,确保测绘成果质量,维护好测绘市场秩序。

(4)落实测绘项目登记强化测绘市场监管尚需加大力度。测绘项目登记是指测绘单位项目施测前应到项目所在地的测绘主管部门进行项目备案,主管部门在对测绘单位的资质进行核查基础上,对项目性质及是否涉及国家秘密,是否重复测绘及项目完成时间,成果质量验收及成果汇交进行登记确认。实行登记制度对维护国家安全和利益,维护公共安全,有效利用财政资金防止重复测绘,加强测绘成果质量监管,实现成果资源共享,维护测绘市场秩序具有重要作用。目前比较突出的问题有:一是对外国组织和个人来鲁从事测绘活动的监管。山东省位于东南沿海,属国家军事战略要地,近几年来外国组织未经许可擅自进入山东省采集重要地理信息数据的现象时有发生,引起国家安全部门的高度重视,虽经依法查处,但实际上已对国家安全造成隐患。二是军事测绘单位承担地方测绘项目登记管理。测绘法规定,军队测绘主管部门负责管理军事部门的测绘工作。这里军事部门的测绘工作是指具有军事内容或者为军队作战、训练、军事工程、战场准备等实施的测绘工作的总称。由于军事测绘具有一定的特殊性,测绘法对此作出了特别规定,军队测绘主管部门负责编制军事测绘规划,并组织实施,负责军事测绘单位的测绘资质审查。从测绘法规定层面来讲,军队与地方的测绘工作在性质和内容上是有着明确区分而且是严格界定的,法律赋予军队与地方测绘主管部门的职责不存在交叉的问题。但实际过程中,存在军事测绘单位承揽地方测绘项目的现象。由于目前的测绘法律法规或国家有关规定没有明确军队

与地方的测绘资质可以互认,因此军事测绘单位不具备地方测绘市场准入条件,严格的说其测绘活动按照测绘法规定属无资质测绘。军事测绘单位因有军费支持,可以较低的价格承揽或参与地方招投标的测绘项目,而地方测绘单位在价格上失去了公平竞争的机会。三是对外省测绘单位在山东省承担测绘项目登记管理。外省测绘单位因对山东省测绘管理法规不了解,未经登记就进入项目所在地从事测绘活动,被发现后又不服从管理,甚至矛盾激化发展到动用警力进行处置的程度。由于测绘活动的特殊性,外省测绘单位的流动性更强,主管部门对其监管难度较大,个别外省测绘单位参与山东省测绘项目招投标时有恶意压价现象,扰乱了全省测绘市场价格秩序。还有个别外省测绘单位存在严重的项目转包行为,项目中标后自己仅承担一部分或根本不承担,而是转包给其他单位,甚至临时招聘一些测绘市场上的散兵游勇拼凑成作业小组去承担,成果质量根本得不到保证。四是在实施项目登记过程中仍然存在流于形式的现象,登记制度尚未真正落到实处,测绘单位不登记的行为时有发生,利用登记实施对测绘市场监管的作用尚未得到充分体现。测绘项目登记是对测绘市场进行动态监管的必要措施,测绘主管部门要充分认识其重要性,要加强对测绘项目委托方监管,实行委托方责任告知制度,要进一步完善监管制度,建立举报奖励机制,强化测绘项目登记执行。对无视登记规定逃避监管的单位应依法予以处罚。由于军事测绘单位的特殊性,如何处理好军事测绘单位承担地方测绘项目的问题也应当引起各级测绘主管部门的足够重视。

综上所述,测绘资质管理与测绘市场监管面临着诸多问题,且错综复杂、相互影响,测绘行政主管部门落实监管职责任重道远,既需要综合治理,又需要重点突破,要针对不同的问题采取相应的监管措施,积极推进管理创新、制度创新、方法创新。测绘行政主管部门要切实提高认识,加强领导,完善制度,狠抓落实,同时还要督促测绘单位抓好自律,强化测绘单位的自我规范、自我约束,从根本上实现测绘统一监督管理的目标要求。