



地籍信息服务政策现状与思考

梁远新¹, 王芳², 李广伟², 姜慧²

(1. 山东省地矿工程勘察院, 山东 济南 250014; 2. 山东省国土资源信息中心, 山东 济南 250014)

摘要:地籍信息服务政策是国家用于引导地籍信息服务业的发展和信息活动的行为规范及准则。文章对我国地籍信息服务政策体系进行了研究和分析, 这些政策包括保密法规、信息发布、地籍管理、信息化标准、服务管理和服务收费等方面, 涵盖了实施地籍信息服务涉及的主要行为。在此基础上, 提出了地籍信息服务标准, 加快构建地籍信息数据共享制度等问题的思考。

关键词:地籍信息; 信息服务政策; 政策体系

中图分类号: P208

文献标识码: B

0 引言

信息服务政策是国家根据信息产业的发展目标, 对信息产业的运行机制进行调节的一整套政策体系, 包括基本原则、方针、规章制度和法令等。其作用是指导信息产业的发展方向及发展规模, 规范信息活动, 对信息人、信息行为、信息产业实施宏观调控和管理。

地籍信息服务政策涉及到地籍信息产品的生产、分配、交换和使用等各个环节, 地籍信息业的发展规划、组织与管理等综合性问题^[1]。地籍信息服务政策关系到地籍信息业发展的全局, 对于组织与管理地籍信息服务活动、引导地籍信息需求、解决地籍信息服务活动的规范化问题等方面具有重要意义。

要使地籍信息服务能够顺利有效地实施, 必须建立一系列的地籍信息服务政策, 对地籍信息服务的目的、目标、内容、收费、发布、客户服务等进行定义、阐述和规范, 以保证地籍信息服务的规范性和一致性。该文着重探讨地籍信息服务的相关政策, 给出政策制定的相关依据和思索。

1 地籍信息服务相关政策分析

地籍信息服务的政策主要包括规定信息发布、数据内容、服务范围(公开与非公开)以及定价收费的政策。国家以及有关部门制定的资料管理和服务的政策、法规细目详见表1。

2 地籍信息服务政策依据

这些政策法规是提供地籍信息服务的主要政策依据, 主要涵盖了以下内容。

(1) 国家和国土资源部有关的保密法或规定

信息安全保密是制定地籍信息服务规范的首要原则。在地籍信息服务的全过程中, 从地籍数据的采集、文件管理、数据库建立到信息的发布和提供都需要遵守国家和国土资源部有关的保密法或规定。国家关于保密方面的法规较多, 必须参照的有《中华人民共和国保守国家秘密法》《中华人民共和国保守国家秘密法实施办法》《国家秘密保密期限的规定》《国土资源部保密文件管理暂行规定》《国土资源管理工作国家秘密范围的规定》等。

(2) 信息发布政策

信息发布政策确定何种信息以何种形式进行发布以及信息发布所遵循的政策和法规等。我国关于

收稿日期: 2012-07-13; 修订日期: 2014-04-01; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 梁远新(1970—), 女, 山东兖州人, 工程师, 主要从事地质环境和地理信息等方面研究; E-mail: lyx7008@126.com。

地籍信息发布的政策比较少,仅在 1998 年国务院颁布了《关于建立建设用地信息发布制度的通知》^[2]。此外,国家几个有关地质服务信息发布的政策也可以作为参考。2000 年,国土资源部先后发布了《公益性地质资料提供利用暂行办法》和《关于发布公益性地质资料范围的公告》。2007 年和 2008 年,国务院相继发布了《中华人民共和国政府信息公开条例》和《国务院办公厅关于施行〈中华人民共和国政府信息公开条例〉若干问题的意见》,规定了政府信息公开的范围、方式和程序以及监督保障机制^[3]。

表 1 地籍资料管理服务政策法规和规范

类别	名称
保密法规	中华人民共和国保守国家秘密法 中华人民共和国保守国家秘密法实施办法 国家秘密保密期限的规定 国土资源部保密文件管理暂行规定 测绘管理工作国家秘密范围的规定 国土资源管理工作国家秘密范围的规定
信息发布	关于建立建设用地信息发布制度的通知 关于发布公益性地质资料范围的公告 公益性地质资料提供利用暂行办法 中华人民共和国政府信息公开条例 国务院办公厅关于施行《中华人民共和国政府信息公开条例》若干问题的意见
地籍管理	土地利用现状调查技术规程 城镇地籍调查规程 国家土地管理局土地登记规则 中华人民共和国土地管理法 中华人民共和国土地管理法实施条例 土地基本术语 关于开展全国地籍管理规范化建设的通知 城镇变更地籍调查实施细则(试行) 国土资源部关于印发《地籍管理“十一五”发展规划纲要》的通知 土地登记办法 土地利用现状分类 土地调查条例 土地调查条例实施办法
信息化标准	城镇地籍数据库标准 土地利用数据库标准 国土资源数据库数据质量检查验收规范 国土资源信息专用标准规则 国土资源数据库标准及建设规范编制指南 国土资源数字档案管理规范 基本农田数据库标准
服务管理	土地登记代理人职业资格制度暂行规定 土地登记代理人职业资格考试实施办法 加强地质资料社会化服务若干规定 互联网新闻信息服务管理规定 中国地质调查局地质调查资料接收保管和服务管理办法(试行) 国土资源部关于建立健全地质资料网络服务体系的通知 国土资源管理规范性文件合法性审查办法 国务院办公厅关于加快发展服务业若干政策措施的实施意见

服务收费	中介服务收费管理办法 土地登记资料公开查询办法 国家发展改革委办公厅关于地籍档案资料信息咨询服务收费性质问题的复函 财政部国家发展改革委关于提供政府信息公开收取费用等有关问题的通知
------	---

(3) 地籍管理政策

地籍信息服务是地籍信息社会化,服务的内容即是地籍管理的成果资料信息,因此在制定地籍信息服务规范时需要研究地籍管理相关政策。地籍管理的基本内容有:土地调查、土地登记和土地分等定级等^[4]。关于土地调查的法律法规有《土地调查条例》等;有关土地登记的法律法规有《土地登记办法》等;土地分等定级方面的法律法规有《土地利用现状分类》等。还有一些和地籍管理有关的其他法规,如:《中华人民共和国土地管理法》和《关于开展全国地籍管理规范化建设的通知》等。这些政策法规是管理地籍资料数据信息的主要政策依据,在具体地籍信息服务工作中作为依据和参考。

(4) 地籍信息标准化政策

地籍信息标准化是推动地籍数据共享的重要基础。为保证地籍信息系统中的数据库、各功能模块的系统性、惟一性,并使系统能与其他地理信息系统联网交流信息和共享,确保相互兼容,因此制定地籍信息服务规范应当充分参照有关的国家标准、行业标准、地方标准,制定地籍信息服务的规范和标准。国土资源部颁布的与地籍信息标准化有关的规程和规范有《城镇地籍数据库标准》《土地利用数据库标准》《基本农田数据库标准》《国土资源数据库标准及建设规范编制指南》及其相关配套实施细则和补充规定等。

(5) 服务管理政策

信息服务管理政策确保信息服务的质量满足政府各部门和公众用户对信息和数据的需求。目前除了《互联网新闻信息服务管理规定》《土地登记代理人职业资格制度暂行规定》和《土地登记代理人职业资格考试实施办法》等相关办法规定外,有关地籍信息服务管理的基本规定政策比较欠缺。制定地籍信息服务管理政策时可以参考地质信息服务的有关规定及其他相关法规,如《加强地质资料社会化服务若干规定》《国土资源部关于建立健全地质资料网络服务体系的通知》和《国务院办公厅关于加快发展服务业若干政策措施的实施意见》等。

(6) 信息收费政策

提供地籍信息服务,必须解决信息使用的收费问题,这是土地登记公开查询等地籍相关业务迈向社会化、产业化的“瓶颈”。2002年11月22日,国土资源部公布了《土地登记资料公开查询办法》。办法指出:查询土地登记资料所发生的费用由查询人承担。对于地籍信息服务,将服务对象划分为收益类与公益类2种类别。针对收益类用户,可根据《国家发展改革委办公厅关于地籍档案资料信息咨询服务收费性质问题的复函》文件,在具体地区酌情制定相应的收费标准;针对公益类用户一般只收取成本费用或者免费。另外,信息服务收费政策还可以参考《中介服务收费管理办法》和《国家发展改革委关于提供政府信息公开收取费用等有关问题的通知》。

3 地籍信息服务政策的几点思考

为了进一步加强我国地籍信息服务的规范化管理,需要制订完善的地籍信息服务政策体系。政策体系的核心是规范地籍信息服务产业的秩序,建立统一、公平、公正、有序的环境,促进我国地籍信息服务产业的快速和可持续发展。

(1) 健全和完善地籍信息服务标准、政策,促进信息服务健康快速发展。要加快研究制定适应社会主义体制、有利于推动信息服务发展的政策实施。重点是加快研究制定或修订地籍信息共享管理、地籍信息安全保护、地籍信息市场监管、地籍信息提供使用、地籍信息网络登载传播管理等方面的法规规章。进一步完善科技创新、标准化、保密处理、知识产权保护等政策;进一步健全资质管理、质量监督、产品价格等政策,构建适应和促进地籍信息服务发展的政策体系。

(2) 完善地籍信息使用许可制度。根据经济社会发展需求,不断完善地籍信息使用许可制度,扩大使用许可覆盖范围,简化审查程序,鼓励使用地籍信息产品,推动地籍信息资源的广泛利用。积极探索网络环境下地籍信息使用许可的管理方式和实现手段,增加许可产品的获取途径。要紧围绕服务政府管理决策以及国民经济和社会信息化建设的需要,大力发展地籍信息公共产品,充分发挥地籍信息在管理与决策中的作用。

(3) 加快构建地籍信息数据共享制度。地籍信

息服务的中心是地籍数据共享,是地籍信息服务产业发展的重要推动力量。地籍信息数据共享可以采用政府采购和试点示范项目带动等方式,发展基于地籍信息的电子政务、电子商务、智能交通、现代物流以及互联网地籍信息服务、导航电子地图、移动终端定位、室内定位等新兴服务业,更好地满足政府、企业和社会各方面的迫切需要。

(4) 完善地籍信息安全管理政策措施。加强地籍信息的安全与保密管理,是维护国家安全和利益的基本要求。要进一步健全地籍信息安全管理规章制度,科学划分地籍信息的密级和保密范围,制定和完善地籍信息保密处理规定和技术标准,开展地籍信息使用身份认证、数字水印、非线性处理等安全保密技术研究,完善地籍信息保密技术手段。建立涉密地籍信息的安全备份机制以及分发和应用跟踪机制,完善安全管理责任制度。

(5) 强化地籍信息服务监督管理政策。通过政策的制定与落实切实加强测绘航空摄影、工程测量、房产测绘、地图编制以及地籍信息数据交易等活动的监督管理。适时开展涉密传输、使用、销毁等情况的监查,加大对地图市场及互联网登载地图、发布地籍信息的监督。建立健全专利著作权等拥有人、服务商、应用者之间的知识产权许可机制,有效保护地籍信息知识产权。

4 结语

综上所述,面对巨大的地籍信息社会化服务的需求,我国地籍信息服务政策还存在一些问题,联系相关专业信息服务政策^[5],结合地籍信息服务现状,建立完善地籍管理相关的政策法律及制度。建立地籍交汇机制,整合地籍成果,挖掘地籍信息;进一步推进地籍中介和自我举证、公开查询工作进度;加强地籍成果的整合统计分析应用研究,建立和完善地籍成果资料与社会发展关系的评价指标体系。

参考文献:

- [1] 杜海平,詹长根,李兴林.现代地籍理论与实践[M].深圳:海天出版社,1999:51-53.
- [2] 周德军,徐磊,宁镇亚.地理信息产业的政策引导和市场监管[J].地理信息世界,2008,6(4):36-40.
- [3] 郭志明,叶仙娥.信息政策对信息服务产业化的影响[J].情报学报,2002,21(2):219-222.

[4] 詹长根. 数字地籍测量[J]. 测绘信息与工程, 2004, 29(2): 44-45.

[5] 姜武汉, 詹长根. 地籍信息社会化服务思考[J]. 兰州学刊, 2007, 161(2): 109-111.

Present Condition and Thoughts on Cadastral Information Service Policy

LIANG Yuanxin¹, WANG Fang², LI Guangwei², JIANG Hui²

(1. Shandong Geo - engineering Exploration Institute, Shandong Jinan 250014, China; 2. Shandong Information Center of Land and Resources, Shandong Jinan 250014, China)

Abstract: Cadastral information services is behavior criterion and standards to guide the development and information activities for cadastral information services. In this article, China cadastral information service policy system has been studied and analyzed. These policies include privacy regulations, information dissemination, cadastral management, information technology standards, service management and service charges, and cover main actors for implementing cadastral information services involved. On this basis, few thoughts for making cadastral information services policies have been put forward.

Key words: Cadastral information; Information services policy; policy system