

测绘经济与管理 研讨文集

中国测绘学会
测绘经济与管理专业委员会 编



成都地图出版社

测绘经济与管理研讨文集

CEHUI JINGJI YU GUANLI YANTAO WENJI

中国测绘学会测绘经济与管理专业委员会 编

成都地图出版社

论文集编委会

主任委员：张建国

委 员：王保立 李志刚 陈 明 陆洁中 曹江水
穆广荣 刘保华 刘戈青 赵晓明 张世汶

责任编辑：范玲娜

审 订：王建国

图书在版编目 (C I P) 数据

测绘经济与管理研讨文集 / 张建国等编. — 成都:
成都地图出版社, 2007.3

ISBN 978-7-80704-154-2

I. 中… II. 张… III. 测绘 - 经济管理 - 中国 -
2006 - 文集 IV. P205-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 035481 号

成都地图出版社出版 发行

成都地图出版社印刷厂印刷

(地址: 成都市龙泉驿区建设路1号 邮政编码: 610100)

开本 890 × 1240 1/32 印张 7.0 字数 15 千

2007年3月第1版

2007年3月第1次印刷

印数: 001 ~ 300

定价: 20.00 元

本书若出现印装质量问题, 请与成都地图出版社

印刷厂联系调换。电话: 028-84884926

成都地图出版社

CHENGDU DITU CHUBANSHE

立足西南 面向全国 走向世界

成都地图出版社是中国西部一家具有专业特色的地图出版社，也是国家测绘局在西南地区唯一一家高科技测绘出版事业单位，从事地图生产已有近50年历史。集地图编辑设计、制作、出版发行、印刷装订于一体，拥有国内最先进的地图规模化生产线，设备精良，制图技术居国内同行业领先水平，在国内率先建成数字地图与彩色电子出版系统，并运用于地图规模化生产，全面实现了计算机网络化生产和管理。

“立足西南，面向全国，走向世界”

“奉献精品，服务大众”，为经济建设、文化交流、广大读者、政府部门服务是我们始终奉行的出版方针。我社已形成政区、交通、旅游、少儿地图、历史地理知识性读物和相关的教材教辅图书等系列，可满足广大读者和政府各部门的不同需求，图书发行网点遍布全国。业务上与美国、英国、日本、韩国等国家和我国的香港、台湾地区保持着良好的合作关系。

奉献精品



服务大众

序 言

在现代社会中，人类活动的 80%与地理信息相关，地球空间信息技术与纳米技术、生物技术一起并列为当代最重要的三大技术。在我国，党和政府对测绘工作越来越重视，胡锦涛同志曾指出：“推进‘数字中国’地理空间框架建设，加快信息化测绘体系建设，提高测绘保障服务能力”。“加强测绘统一监督管理和基础测绘工作。”

近年来，国家加大了测绘法制建设，成功修订了《中华人民共和国测绘法》，制定了一系列与之相配套的法规和政府规章；测绘依法行政、统一监管取得了明显进展，测绘管理职能由国家、省级延伸到市、县级，基础测绘列入各级政府的年度计划；测绘成果应用服务水平大幅提升，科技水平不断提升，珠峰测量、南极科考、山峡建设、青藏铁路、南水北调、西气东输等工程都留下了测绘的功绩。以上工作的开展，为测绘事业发展创造了良好的发展机遇。

国家测绘局在大力推进测绘科技进步和测绘技术创新的同时，也加大了测绘战略发展等方面的研究，组织测绘及相关领

域的专家、学者就测绘事业发展进行了深入研究，取得了一系列研究成果。

中国测绘学会测绘经济与管理专业委员会成立以来，一直在进行着测绘软科学研究，并有重点地对测绘法制建设、测绘管理体制、测绘市场统一监管、测绘成果共建共享、测绘队伍建设等方面进行了大胆的探索，取得了一些研究成果，积累了一定的经验，对各级领导决策，对测绘统一监督管理，对推进测绘事业、地理信息产业发展起到了积极作用。这些研究是测绘事业发展战略研究的进一步深化和细化，是对测绘体制改革、测绘行政管理的一种有益的探索。

测绘经济与管理专业委员会编的《测绘经济与管理研讨文集》，共收集了 24 篇文章，内容涉及测绘法制建设、依法行政、统一监管、测绘保障与服务、构建和谐测绘单位等方面，基本上涵盖了测绘工作的主要方面。参与写作的作者中有从事测绘工作多年的老一辈测绘工作者、也有刚进入测绘行业的新生力量，有从事测绘管理的行政领导、也有从事测绘科技开发的专家学者，有测绘系统的技术骨干、也有相关专业的技术人员，从内容上看，既有测绘管理工作理论的探讨，有测绘管理工作实践经验的总结，也有对测绘事业发展前景的展望。从文章的字

里行间，可感受到他们对测绘事业的深厚感情、对测绘事业发展的深切期望。各位作者在繁忙的工作之余，腾出宝贵时间，参与测绘事业发展的研究，见仁见智，其中不乏真知灼见。一些观点确能发人深思，给人启发。

我衷心希望这本文集，能在测绘软科学研究、测绘法制建设、测绘统一监管方面起到积极的作用。

李维森

2007 年 3 月

目 录

信息化测绘：一个新的战略方向

.....中国测绘学会 杨凯（1）

关于做好地方测绘立法工作的思考

.....浙江省测绘局 陈建国（6）

测绘统一监督管理的特征和主要任务

.....河北省测绘局 姚承宽（16）

改革创新我国测绘行政管理体制探析

.....武汉大学 王新山 席青骥 陈 明 张世汶（26）

关于加强县级以上地方测绘管理机构建设的思考

.....山西省测绘局 刘和平（41）

加强县（市）测绘行政管理工作的几点思考

.....江西省测绘局 刘保华（47）

健全和完善市、县测绘管理机构的思考

.....福建省测绘局 何清和（56）

坚持测绘行政管理与测绘保障服务协调发展的方针

.....新疆维吾尔自治区测绘局 刘戈青（64）

测绘行政执法体制初探

.....四川省测绘局 程 忠 (71)

测绘规划体制改革与规划编制有关问题的思考

.....国家测绘局 张辉峰 (79)

对河南省测绘发展的几点思考

.....河南省测绘局 曹江水 (87)

加强基础测绘工作, 促进地理信息共建共享

.....江苏省测绘局 穆广荣 (94)

共享基础地理信息, 推进数字区域建设

.....四川省基础地理信息中心 谢维挺 (101)

建立基础地理信息数据共享机制的探讨

.....青岛市国土房管局勘察测绘管理处 陈之中 (117)

以共建共享为依托, 充分发挥地理信息的服务作用

.....青岛市勘察测绘研究院 孙为晨 张志华 (124)

我国测绘监理的现状与对策

.....国家测绘产品质量监督检验测试中心 谭明建 (134)

关于测绘招投标的思考

.....四川省测绘局 彭光明 周章银 (143)

如何构建一个和谐单位

.....上海市测绘院 陆洁中 (149)

深化测绘事业单位人事及分配制度改革, 促进测绘事业健康发展

……………青海省测绘局 杨俊岭 (157)

浅谈解决测绘人才流失的对策

……………宁夏回族自治区测绘局 周晓青 (167)

关于测绘职业教育模式转型问题的探讨

……………郑州测绘学校 贾承清 (183)

加强内部管理, 在开拓中求发展

……………成都地图出版社 戴昌礼 (192)

构建核心竞争力之路

……………成都市勘察测绘研究院 张 瑛 (200)

书写测绘历程, 弘扬测绘文化

……………黑龙江省测绘科学研究所 王 威 (210)



信息化测绘：一个新的战略方向

——对我国测绘发展战略的建议

中国测绘学会 杨 凯

一、信息化测绘是一个新的发展阶段

信息化测绘，简单说就是在数字化测绘的基础上，在完全网络化运行环境下，实现实时有效地向信息化社会提供地理信息综合服务的测绘方式和功能形态。信息化测绘是我国测绘实现了由传统测绘向数字化测绘转化和跨越之后进入的又一个新的发展阶段，它代表着我国测绘在进入新世纪后现代化建设总的战略方向。

我国测绘发展是带有阶段性的。可以认为，自新中国成立至今，以改革开放为界，我国测绘的发展可分成传统和现代两大阶段。改革开放前，这是在计划经济体制下，我国创立和发展了完整的传统测绘体系的阶段；改革开放以后，是在世界新技术革命浪潮推动和我国建立市场经济体制要求下，我国传统测绘沿着两个根本性转变的道路向现代测绘过渡和转化阶段。其中，改革开放以后我国测绘的现代化建设，我认为又可大致分为两个阶段：从 20 世纪 70 年代后期到本世纪初，是我国传统测绘体系向数字化测绘体系转化和过渡的阶段；从新世纪开始到 2020 年，我国测绘应该进入由数字化测绘向信息化测绘



升级跨越的新阶段。

二、信息化测绘的几个特征

我认为,信息化测绘最本质的内涵和特征就是实现实时有效的地理信息综合服务,而建立“信息化测绘体系”就是我国测绘在信息化社会中实现这种信息服务的能力建设目标,它相对于我国已建的“数字化测绘技术体系”应该具有以下几点标志性跨越特征:

一是从“生产”到“服务”,即体系的功能取向是由测绘产品生产为主,转为地理空间信息综合服务为主。过去测绘体系中“数据采集获取”、“数据处理生产”和“数据应用服务”三个基本环节的“橄榄形”资源配置要得以调整,两头环节要根据信息服务的需要得以合理加强;中间环节要从基础测绘生产的定式中拓展出来,更多地面向多样化、灵性化信息产品的开发和深加工。

二是由“静态”到“动态”,即体系对地理信息的获取和数据库建设将由静态生产为主,转为动态变化监测和实时更新为主。信息化测绘要通过研发和综合采用航空、航天、地面和水上等一切可使用的快速观测新技术和组织运作方式,实现数据获取实时化;还应将基础地理信息变化监测和实时更新列为基础测绘的基本任务。

三是由“局域”到“广域”,即作为数据传输和信息交互的网络支撑运行环境,对于数字化测绘生产可以局域网为主;但对于实时有效的地理信息综合服务必须依靠广域专网或国际互联网,要实现数据传输和信息交互彻底的网络化。

四是由“专用”到“公用”,即体系的基础设施,包括测



绘基准体系和基础地理信息数据库系统等的使用,应由原来的供专业使用为主,升级改造为满足社会公共使用为主,实现测绘基础设施公用化。数字中国地理空间基础框架是信息化测绘的重要基础设施,应将其建设成为社会公共服务平台。

五是从“封闭”到“开放”,即体系的运行主体应从测绘系统内部扩展到其他应用部门、从公益性测绘保障体系内部扩展到地理信息产业体系,形成企业、事业单位、政府机构和用户大众协同运作的开放机制,实现信息服务的社会化。

六是着实推进信息共享,要切实从政策法规上为充分的信息共享创造有利条件,妥善解决信息共享中的安全问题和产权问题,建立信息共享相关的法规、标准体系和运行机制,实现信息共享法制化。

如归纳以上信息化测绘的特征,可表述为:“功能取向服务化、数据获取实时化、信息交互网络化、基础设施公用化、信息服务社会化、信息共享法制化”;另外,还应重申一条:

“技术体系(仍然是)数字化”。这是因为信息化测绘既不是甩开、又不是割断数字化测绘,它是在数字化测绘的基础上取向于信息服务的升级和跨越。从技术层面上或者从生产环节来看,信息化测绘与数字化测绘并无本质区别,信息化测绘的技术基础仍然是数字化测绘,或者说信息化测绘技术体系的本质特征仍然是数字化,不过是在新阶段将按实时有效地理信息综合服务的要求进一步创新发展。

三、走信息化测绘道路是发展的必然

信息化测绘的提法不是从国外引进的,而是我国根据现代测绘的发展趋势和实际需要提出来的。应当说,提出要向信息



化测绘迈进,这是发展规律的必然和时代特征的要求。通过形势分析我们可以知道,当今社会已是信息化社会,在世界高新技术飞快发展和社会需求不断变化的推动下,一段时期以来,国际上测绘的发展正在经历一场以地图生产为主转向以地理信息综合服务为主的重大变革。我国测绘也不例外,虽然通过一二十年的努力已实现了由传统测绘向数字化测绘的整体转化,但主要还是在生产技术层面上实现了这个转化,还不能说在信息服务功能及其相应的体制和机制上也实现了由传统向现代化的转化。因此,我国测绘当前也仍然面临着由以测绘产品生产(虽然已是数字化的生产)为主向以地理信息综合服务为主的战略转变,而实现这个战略转变的必由之路,就是要走信息化测绘的道路,就是要建成信息化测绘体系。

实际上从 20 世纪末期开始,国际国内测绘界已经发动了一系列面向地理信息服务的变革性举动,例如,现代地理信息产业的兴起和发展,它就是促成测绘从市场领域进入地理信息服务阵地的重大变革;又如,空间数据基础设施(SDI,我国也称地理空间信息基础设施)建设的提出和发展,其初衷就是为了加速地理信息交换标准化、加快地球空间数据整合、建立大范围的空间信息交换网络,其实质就是要通过一种“基础设施”,使得全社会能对地球空间数据(地理信息)实行充分的利用和共享;还如,“数字地球”的提出,引发了我国建设“数字中国地理空间基础框架”、“数字省区”、“数字城市”等发展战略,这又为测绘提供了满足当前我国信息化进程中对地理空间信息服务需求的极好阵地。然而这些变革和发展仅以数字化测绘为龙头来引导,已经不足以反映其基本特征和代表其发展



方向了,很自然地需要有一个新的龙头将现代测绘引导到一个新的战略方向,这就是信息化测绘。

四、两点建议

(一)虽然“建设信息化测绘体系”已得到党和国家领导人的肯定,国家测绘局已将“初步形成信息化测绘体系”正式列入“十一五”测绘事业发展规划纲要的发展目标,但目前各方面对信息化测绘的认识还不尽然一致,行动还不够统一。因此当前紧要的问题是在测绘主管部门内部并指导整个行业界对信息化测绘的内涵和特征及其地位和发展前景取得广泛共识,形成决策。

(二)发展信息化测绘是一个中长期目标,其基本任务是逐步建成我国信息化测绘体系。对于该体系的构成,可依据其跨越特征和测绘发展的实际情况,设计出它的基本组成体系和分系统,并通过可实施的项目或工程来建设。应坚持认准方向、明确目标、统筹规划、分步实施、边建边用、注重质效、积极稳妥的建设方针,同时应特别注重组织安排科学技术和体制机制两个方面的创新和改革。



关于做好地方测绘立法工作的思考

浙江省测绘局 陈建国

地方测绘立法是我国测绘制度建设的重要组成部分,它既是国家测绘立法的基础,又是国家测绘立法的必要补充。我们国家很大,各地区社会经济发展不平衡,地方制度建设的差异也非常大,测绘制度建设的有些方面都要由中央统筹安排的难度较大。这是因为,法律是实践的产物,制度建设必须与实际相符合,反映客观实际的需要。各地都有各地的实际情况,地方测绘立法应当反映这种地方特色。在社会经济发展较快的地区,必然会遇到测绘法和其他测绘行政法规中没有涉及到的新情况和新问题,这些地区,应当根据实际需要和法规、规章制定程序,通过地方立法制定相应的制度。当这些制度经过贯彻实施,积累一定的经验后,可再由国家立法。

以上分析可以看出,地方测绘立法在我国测绘制度建设中的地位非常重要,要贯彻落实测绘法,落实测绘统一监管职能,全面推进测绘依法行政,必须十分重视和做好地方测绘立法工作;要加快测绘部门政府职能转变和管理创新,同样需要重视和做好地方测绘立法工作。

地方测绘立法要符合立法的规定,严格按照法定权限和法定程序进行。要以科学发展观为指导,符合经济社会发展规律,



包括市场经济规律,测绘事业发展规律,以落实测绘统一监管职能,为社会提供良好的测绘公共服务为出发点,要为多数人所认同,具有广泛的执行基础。内容要具体明确,具有可操作性,能够解决实际问题。省级测绘管理部门是建议制定地方测绘法规、政府规章,并负责具体起草,参与地方人大、政府法制部门对法规、规章草案的修改工作的机关,在地方测绘立法中起着关键作用。笔者根据浙江的测绘立法实践,就做好地方测绘立法工作,谈些浙江的具体做法和自己不够成熟的想法,与同行商榷。

一、做好立法的准备工作

立法项目基本确定后,要进行立法前的广泛听取意见和调查研究工作。要结合以往管理工作的实践,通过广泛听取意见和调查研究,梳理立法项目必须解决的问题和建立主要的管理制度。在此基础上对需要通过立法解决的问题和必须建立的管理制度,开展相关政策和法律法规的研究工作。主要包括对上位法相关制度规定及其立法精神的研究,对相关法律法规的有关制度规定与立法项目所要建立制度的衔接关系的研究。在全面正确地理解相关法律、法规规定及其立法精神的前提下,解决立法项目所要建立的主要管理制度的可行性问题。在研究和明确了立法项目要解决的主要问题,要建立的主要制度及其必要性和可行性后,要构架好立法项目的起草框架,规划各章的大致内容,为草案起草工作做好准备。

立法准备工作中的另一个问题是,结合日常管理工作预先与政府有关部门就测绘管理和服务与他们相关的事项提前进行沟通,尽可能达成共识。从浙江的实践来看,这样做大大减