

CEHUI
XINGZHENG GUANLI

测绘行政管理

何清和 编



测绘出版社

测绘行政管理

CEHUI XINGZHENG GUANLI

何清和 编

测绘出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

测绘行政管理/何清和编. —北京: 测绘出版社, 2009. 10

ISBN 978-7-5030-1963-0

I. 测… II. 何… III. 测绘—行政管理—中国 IV. P205

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 190273 号

责任编辑 徐建春

封面设计 杨晓明

责任校对 董玉珍 李艳

出版发行 **测绘出版社**

社 址 北京西城区三里河路 50 号

电 话 010-68531160 (市场营销)

电子信箱 smp@sinomaps.com

印 刷 北京建筑工业印刷厂

成品规格 184mm×260mm

字 数 400 千字

版 次 2009 年 11 月第 1 版

印 数 0001—2000

邮政编码 100045

010-83543974 68512386 (发行部)

网 址 www.sinomaps.com

经 销 新华书店

印 张 16.25

印 次 2009 年 11 月第 1 次印刷

定 价 40.00 元

书 号 ISBN 978-7-5030-1963-0 / P·449

如有印装质量问题, 请与我社发行部联系

前 言

测绘是国民经济、社会发展和国防建设的一项基础性工作。随着我国经济社会的快速发展和经济全球化、全球信息化的进程,测绘领域随之发生了深刻的变革,测绘法律、法规逐步完善,测绘科技水平不断提高,地理信息产业正在崛起。测绘以其特有的保障服务功能,在政府决策、管理公共事务、处理经济社会发展重大问题、提高人民群众生活质量等多方面发挥着越来越重要的作用。

2001年3月,省委、省政府安排我到福建省测绘局担任领导工作时,并希望新的局领导班子能够解放思想、深化改革、齐心协力,推动福建测绘事业又好又快发展,为我省经济社会发展和“数字福建”建设作出应有的贡献。面对测绘生产技术体系转型、对测绘工作实行统一监督管理的新形势、新任务,如何做好测绘工作,对我来说是一个全新的课题和挑战。既感到责任重大、使命光荣,又深怕由于自己缺乏测绘工作知识和这方面的实践经验而影响工作。因此,我开始广泛阅读有关测绘工作方面的书籍和文章,尽多地了解测绘工作业务知识和工作信息,并经常向兄弟省市和同事学习和请教,目的就是想尽快进入角色,把工作做好。记得在刚接触到测绘管理具体工作时,我和许多初入测绘部门工作的同行一样,都希望有一本综合介绍测绘行政管理方面的书籍,好让自己迅速、全面、系统地学习和了解测绘工作,尽快熟悉业务,可是欲求而不得。实际上,涉及测绘行政管理工作方面的论述和文章还是相当的多,只不过是还没有形成一部集大成之作而已。

随着时间的推移和认识的加深,自己对测绘行政管理工作也有了许多思考和体会,还就一些问题进行了探索性的研究。这些思考、见解和问题研究也大都写成文章,有的发表在《中国测绘报》、《福建日报》、《发展研究》等报刊上,有的在有关测绘学术年会上进行交流,并在自己的工作实践中得到很好的运用,有的方面受到业界同行的关注。工作中,当了解到测绘业界还没有一部系统介绍测绘行政管理的书籍时,我萌生了编写《测绘行政管理》一书的大胆想法,这一想法经与同行的朋友和同事们交流,获得了极大的支持和鼓励。他们认为,在测绘事业快速发展的新形势下,能有这样一部书出版,是一件很有意义的事情,不仅能够给同行提供一本较系统、全面的参考资料,对于贯彻落实科学发展观,探索加强测绘行政管理也是有益的。我就是在这种情况下,经过几年的努力,完成这部《测绘行政管理》的编写。

本书共分为十八章,是在参考和引用了有关文献、资料,结合自己工作实践和体会,并分析和研究测绘行政管理相关论述和成功经验的基础上编写而成的。其

中:第一、三、十七章主要是参考和引用了测绘发展战略研究项目组编写的《中国测绘事业发展战略研究报告》一书中的有关内容;第二、三、五、九章主要是参考和引用了齐明山同志主编的《公共行政管理学》一书中的有关内容;第四章及第十至十六章主要是参考和引用了张万峰同志编著的《测绘法实施实用参考》一书中的有关内容;第六至第八章主要参考和引用了福建省人民政府法制办公室编的《行政执法理论与务实》一书中的内容。本书章节中还参考和引用了其他有关文献资料,在此就不一一说明,一并列入“参考文献”目录之中,在此谨向有关作者深表谢意。

本书编写过程中,得到了国家测绘局有关领导、专家 and 新疆维吾尔自治区测绘局刘戈清先生、武汉大学遥感学院于子松先生以及诸多同事的热情帮助和大力支持,对此,我表示由衷的感谢。在此,我还衷心希望本书能给测绘工作部门的同行做好测绘行政管理工作一点小小的启发,希望能给各位读者朋友全面了解测绘工作有些帮助,更希望此书能在测绘业界起到抛砖引玉的作用,结出测绘行政管理理论与实践的丰硕成果。

由于本人毕竟受限于所学专业,加之水平有限,纵有一腔热情也难掩书中缺点、错误之处,还恳望领导、专家、同行和其他读者给予谅解,并予批评指正。

编者 何清和
2009年冬于福州

目 录

第一章 结 论	1
第一节 研究和探讨测绘行政管理的目的意义	1
第二节 测绘的概念与特性	2
第三节 测绘的地位与作用	4
第四节 测绘行政管理与测绘行业管理	6
第五节 我国测绘行政管理发展概述	8
第六节 测绘行政管理的内涵	13
第七节 测绘行政管理内容	15
第八节 测绘行政管理任务和目标	17
第二章 测绘行政环境	20
第一节 行政环境概念与特点	20
第二节 测绘行政环境分析	21
第三节 依法行政与测绘行政	26
第四节 信息化与测绘行政	29
第三章 测绘行政管理体制	33
第一节 行政管理概述	33
第二节 行政组织概述	35
第三节 行政主体概述	37
第四节 行政职能概述	39
第五节 我国测绘行政管理体制概述	43
第六节 各级测绘行政主管部门的地位和作用	45
第七节 军队测绘主管部门的地位和作用	50
第八节 测绘行政管理体制改革与创新	51
第四章 测绘法律体系	56
第一节 法律体系的概述	56
第二节 测绘法律体系	58
第三节 测绘管理基本法律制度	59

第五章 行政方法与行政过程	67
第一节 行政方法	67
第二节 行政过程	77
第六章 测绘行政许可	86
第一节 行政许可概念与特征	86
第二节 行政许可分类	87
第三节 行政许可实施程序	88
第四节 测绘行政许可事项	93
第七章 测绘行政执法	96
第一节 测绘行政执法概念与特征	96
第二节 测绘行政执法主体	98
第三节 测绘行政执法人员	101
第四节 测绘执法监督检查	103
第五节 测绘行政法律责任	106
第六节 测绘行政奖励	108
第八章 测绘行政处罚	110
第一节 测绘行政处罚概述	110
第二节 测绘行政处罚程序	112
第三节 测绘行政处罚执行程序	116
第四节 测绘行政强制措施与实施	117
第五节 测绘违法行为法律责任	125
第九章 行政救济	144
第一节 行政救济概述	144
第二节 行政复议	145
第三节 行政诉讼	150
第四节 行政赔偿	152
第十章 测绘基础及设施管理	156
第一节 测绘基准管理	156
第二节 测绘系统管理	158
第三节 建立相对独立的平面坐标系统管理	158

第四节 测绘标准化管理	160
第五节 测量标志管理	161
第六节 连续运行卫星定位服务系统管理	165
第十一章 基础测绘管理	167
第一节 基础测绘概念与特征	167
第二节 基础测绘分级管理	169
第三节 基础测绘规划	170
第四节 基础测绘年度计划	172
第五节 基础测绘成果更新	174
第六节 基础测绘项目组织实施	175
第十二章 不动产权益测绘管理	177
第一节 地籍测绘管理	177
第二节 房产测绘管理	181
第十三章 国家安全、主权和民族利益测绘管理	185
第一节 外国组织或者个人来华测绘管理	185
第二节 采用国际坐标系统管理	190
第三节 国界线测绘管理	191
第四节 行政区域界线测绘管理	192
第五节 地图管理	195
第六节 海洋测绘管理	202
第七节 军事测绘管理	203
第十四章 测绘成果管理	204
第一节 测绘成果概念与特征	204
第二节 测绘成果汇交与保管	205
第三节 测绘成果提供与使用	206
第四节 测绘成果保密管理	207
第五节 测绘成果工作监督管理	209
第六节 重要地理信息数据审核公布管理	211
第七节 空间地理信息资源共建共享管理	212

第十五章 测绘准入和测绘人员权益管理	217
第一节 测绘资质管理.....	217
第二节 注册测绘师资格管理.....	221
第三节 测绘人员作业证件管理.....	225
第十六章 测绘市场和测绘项目管理	229
第一节 测绘项目承发包监督管理.....	229
第二节 测绘成果质量监督管理.....	233
第三节 建立地理信息系统管理.....	234
第四节 使用财政资金的测绘项目立项管理.....	236
第五节 测绘工程项目监理管理.....	237
第十七章 地理信息产业管理	239
第一节 地理信息产业概念、形成和发展	239
第二节 地理信息产业基本特征.....	240
第三节 地理信息产业与测绘的关系.....	242
第四节 地理信息产业市场监管.....	243
第十八章 测绘行政文化建设	245
第一节 行政文化概念与特征.....	245
第二节 行政文化对行政管理的影响.....	246
第三节 测绘行政文化内涵.....	246
第四节 测绘行政文化建设重点.....	248
参考文献	251

第一章 绪 论

第一节 研究和探讨测绘行政管理的目的意义

测绘行政管理,是指政府运用国家权力,通过组织、领导、计划、用人、指挥、控制、协调和监督等方式,合理地利用人力、财力和物力等要素,对测绘工作方面的社会公共事务进行管理以及相应的内部管理,以实现国家职能和目标的活動。测绘行政管理,是政府公共行政管理职能中的一部分,我们把它作为一门应用型学科来研究,探讨其在测绘事业发展中的地位和作用及其发展规律,对于指导测绘行政管理工作实践,具有十分重要的意义。

第一,测绘行政管理是政府的一项公共管理职能,是政府行政管理工作中的一个组成部分,是各级人民政府测绘行政主管部门的工作职责。我们只有充分认识测绘行政管理的内容、地位和作用,才能在思想上重视测绘行政管理,在实际工作中积极推进测绘行政管理工作开展,才能为加强和改善宏观调控、促进区域协调发展、构建资源节约型和环境友好型社会、建设创新型国家发挥测绘工作的应有作用。

第二,测绘行政管理工作水平的高低,决定着测绘事业健康、可持续发展状况。健全和完善的测绘行政管理体制是测绘事业健康、可持续发展的根本保证。目前,全国的测绘行政管理体制存在着多头、多部门、部门之间交叉、分散管理的状态,不利于实现测绘工作的统一监督管理,也不符合测绘依法行政的根本要求。我们只有搞清楚了什么是测绘行政管理的内涵,才能更好地健全、理顺和完善测绘行政管理体制,为测绘事业健康发展提供体制保障。

第三,在测绘行政主管部门系统内,目前还未对测绘行政管理形成一个系统的理论体系,甚至经常有人把测绘行政管理与测绘行业管理混为一谈,对政府的公共管理职能缺乏全面的认识和理解,政府的测绘行政管理职能没有得到充分发挥。我们只有搞清楚为什么必须加强测绘行政管理工作,正确处理测绘行政管理和测绘行业管理的关系,才能做到在全面履行政府测绘公共管理职能的同时,积极促进测绘行业自律性管理的发展。

第四,由于现实中对测绘保障服务职能强调的多,在实际测绘工作中,就测绘讲测绘的多,全面讲测绘的少;强调测绘服务职能的多,关注测绘行政管理职能、规范各类测绘活动的少。甚至有的地方测绘行政管理缺少必要的位置,认为抓测绘行政管理是虚的,抓测绘应用服务才是实的,产生只重视测绘应用服务,轻视测绘行政管理。我们只有对测绘行政管理进行必要的研究和探讨,才能在理论和实践上真正认识到测绘行政管理工作的重要性,从而改变不少地方存在着的测绘行政管理“虚位”、“缺位”和“错位”的现象。

第五,随着测绘高新技术的快速发展,传统测绘的内涵发生了深刻的变化,空间地理信息的广泛应用,已经覆盖到社会的方方面面,与人民群众的生活密不可分。地理信息产业的快速发展,一个新兴的高科技产业正在崛起。时代进步和社会发展强烈呼唤政府应当加强测绘行政管理,迫切需要规范各项测绘活动,确保地理信息数据使用安全、合法、标准、规范,更好地服务社会,满足信息化时代测绘事业发展的政府公共行政管理要求,保障测绘事业的健康、可持

续发展。

因此,非常有必要开展对测绘行政管理理论的研究,以便我们搞清楚什么是测绘行政管理?测绘行政管理管什么?测绘在中国特色社会主义现代化建设伟大事业中的地位和作用到底有多重要?我们怎样才能做好测绘行政管理工作,促进测绘事业又好又快发展。研究测绘行政管理,我们必须以科学发展观为指导,用马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义基本观点,运用公共行政管理学的基本理论,采取理论联系实际的方法,对测绘工作进行深入分析、探讨和研究,搞清楚测绘行政管理的内容、地位和作用,正确认识政府测绘行政管理职能的重要性和强化政府测绘公共服务的必要性,增强实现对测绘工作统一监督管理的紧迫性。

第二节 测绘的概念与特性

一、测绘的概念

按照《中华人民共和国测绘法》(以下简称《测绘法》)给出的测绘定义:“测绘,是指对自然地理要素或者地表人工设施的形状、大小、空间位置及其属性等进行测定、采集、表述以及对获取的数据、信息、成果进行处理和提供的活动。”其中,自然地理要素主要是指地球表面上由于自然变迁而形成的结果,包括河流、湖泊、山脉、高原、平原、盆地、沙漠、森林、草原等;人工设施主要是指人为建造的附着于地面的建筑物、构筑物 and 地面其他附着物,包括居民地、工厂、学校、道路、桥梁、隧道、水库、地上地下管线、电力设施、水利设施、通信设施、交通设施、界线界桩、标志等。

按照专家们对测绘类别的划分,有以下几类。

从测绘对象、内容、目的来划分,可以划分为大地测量、地形测量、工程测量、海洋测绘、地籍测绘、房产测绘、界线测绘、地图编制等。

另外,地图印刷、地图出版与地图编制密切相关,也与测绘活动密切相关,通常也将其作为测绘来对待,纳入测绘的范畴。

从测绘技术手段上划分,按照现代测绘科学技术可以划分为全球卫星定位系统技术、地理信息系统技术、摄影测量与遥感技术、数字测绘技术、光电测绘技术等。

20世纪90年代以来,随着航天技术、激光技术、遥感技术、计算机和网络通信技术的快速发展,测绘领域发生了深刻的变革,它的主要标志是全球定位系统、地理信息系统、遥感等技术的广泛应用,传统的测绘技术已经基本被取代,测绘产品也步入数字化的时代。从而使测绘的内涵也发生了深刻变化,主要表现在以下四个方面。

(1)测绘对象从静态的地球表面向动态的地球表层甚至地球以外的空间发展。传统测绘的目的是为了测制地图,因而测绘对象主要是静态的地球表面。现代测绘对象从地球表面延伸到地球表层,如监测地面沉降、板块运动和地壳形变等。此外,21世纪许多国家探月计划和美国的火星探测计划,推动地球以外的星体测绘发展。

(2)测绘需求结构从单一的地图需求向知识化、多元化地理信息需求发展,测绘单位逐步从地图生产者向地理信息服务者的角色转变。21世纪测绘需求结构出现两个显著特点:一是测绘需求向知识化发展。新技术的发展使得测绘产品的技术附加值增加,地理信息数据集成和信息资源知识产品开发服务成为主要需求;二是测绘需求呈现多元化。测绘的需求从单纯

的测图向监测、预测、宏观管理、科学决策发展。

(3) 测绘技术从传统测绘技术体系向以卫星导航定位、地理信息系统和遥感为代表的现代测绘技术体系发展。卫星定位系统拓展了传统大地测量的服务领域,为地球动力学和智能交通系统等方面提供了有效的技术支撑。高分辨率卫星遥感成为除航空摄影外的又一重要测绘信息源。地理信息系统技术作为数字化测绘的核心,贯穿地理信息处理、管理和应用的全过程。

(4) 由于测绘对象的扩展、需求结构的变化以及测绘技术的发展等影响,测绘业务也从传统单纯的地图生产与提供,向地理信息资源开发与应用发展,促进了地理信息产业的快速崛起。

二、测绘的特征

根据以上测绘的概念,我们可以得知,测绘完全不同于其他行业,它具有自己明显的特征。

(一) 测绘具有知识密集型和技术密集型的特点

大地测量需要大地测量理论和现代大地测量技术做支撑,而大地测量理论是在运用了大量的数学、地球物理、天体物理、航天等多方面的理论基础上形成的,大地测量技术是与卫星定位技术紧密相连的。测绘航空摄影和测绘遥感需要航空摄影测量和遥感的理论和技术做支撑。测制国家基本比例尺地图需要航空摄影测量与遥感、地形测量、绘制地图的理论和技术做支撑。建立地理信息系统需要现代计算机技术和建立地理信息系统的理论和技术做支撑。从事测绘工作的专业技术人员既要具备相应的专业理论知识,同时,还要熟练操作仪器设备,掌握相应的专业技术,否则就难以承担相应的测绘任务。

(二) 测绘属于信息业范畴

随着地理科学、计算机技术、遥感技术和信息科学的发展,人们获取地理信息的能力大大提高。人们通过建立地理信息系统,可以对地理信息进行准确、详尽、直观地描述,改变了长期以来只能利用地图来描述和承载地理信息的方式,并为地理信息的传输提供了保障。

测绘是人们获取地理信息的重要手段,是地理信息产业的基础和支撑。主要体现在:第一,测绘业务的基本内容是信息获取、信息处理、信息表达和信息提供;第二,测绘产品是信息产品;第三,测绘技术很大程度上也属于信息技术范畴;第四,测绘是一种以生产地理信息产品为目的的活动。

(三) 测绘是高科技产业

测绘广泛应用了当代许多最尖端、最前沿的技术,比如:航空航天技术、空间数据库技术、光电子技术、高速通信技术、虚拟现实技术、人工智能技术等。遥感、全球定位系统等地理信息获取技术的发展,已经形成覆盖全球的监测运行系统,是快速获取和更新地理信息的主要技术手段。测绘产品从模拟式向数字式转变,测绘生产方式实现了数字化、信息化和智能化。地理信息传播逐步运用网络通信技术,实时为用户服务,因此,测绘是名副其实的高科技产业。

(四) 测绘具有先行性和基础性,测绘服务领域十分广泛

测绘是国民经济和社会发展的一项前期性、基础性的工作,通过提供与地理位置有关的各种综合性和专题性基础信息,广泛服务于经济建设、国防建设、科学研究、文化教育、行政管理、人民生活等各个领域。它是国家宏观管理、资源调查开发、环境监测保护、区域经济规划、重点建设布局、农业、林业、水利、能源、交通、通信等工程建设、城乡规划建设、土地开发利用和管

理、房产管理和交易、重大灾害监测预报、国防建设等不可缺少的基础工作,是社会主义现代化建设事业的一种重要保障手段。

第三节 测绘的地位与作用

一、测绘的地位

在信息化时代的今天,测绘在国家政治、经济、文化、国防建设和人民群众生活中的作用越来越重要,已经渗透到经济社会生活的各个领域。测绘成果作为基础性、战略性信息资源,事关民族安危和国家利益。同时,经济社会发展与国家安全对测绘不断增长和日益迫切的需求,又为测绘事业发展提供了广阔空间,测绘在社会主义现代化建设事业中具有十分重要地位。

(一)地理信息资源是国家重要的基础性、战略性信息资源

据有关专家测算,人类活动的信息 80% 与地理位置相关。具有较好现势性和高精度的地理信息数据,可以广泛应用于国家和全球事务中,应用于自然资源管理、公共安全和公共卫生、灾害管理与应急响应、商业规划运作、交通与运输、生态环境评价等人类经济社会活动的各个方面,并对经济增长、环境质量改善和社会发展进步等作出重要贡献。基础地理信息不仅是国民经济和社会信息资源的重要组成部分,也是国家研究战略、形成决策、制订规划、应急响应及实施一切重大战略举措所必需的基础信息平台。

在信息化时代,数字化地理信息资源的规模、品种和网络服务的水平等已经成为国家信息化水平的一个重要标志。地理信息资源不仅是一种基础性资源,而且是一种具有长远意义和持续作用的不可替代的战略资源。地理信息作为战略性信息资源,还表现为地理信息在现代军事建设和战争中具有十分关键的重要作用。

(二)测绘是实现社会可持续发展的基础性工具

测绘技术作为一种工具和手段,把地理的概念从定性发展到定量,强调通过高精度测量实现对自然环境空间的精打细算,强调设计的局部精细和整体优化,以求用最低的资源消耗和最低的环境代价达到最高的效益。测绘技术对可持续发展的重要作用还表现在为防灾减灾服务。地理信息是研究资源、环境、人口、灾害等重大问题的系统平台。首先,利用地理信息与技术,可以全面、准确地分析灾情及其成因,用以支持政府宏观决策,规划和设计灾害治理工程。其次,利用现代测绘技术可以监测灾情、预报灾情、进行抗灾指挥、实现非工程措施的防灾减灾。现代测绘技术为解决资源、环境、人口、灾害等重大问题提供了监测和预测的基础性工具,成为支持经济社会可持续发展的新型社会生产工具。

(三)测绘工作事关国家主权、国家安全和民族利益

测绘活动有许多项目与国家主权和领土完整密切相关,比如国界线测绘或者涉及国界线的测绘、编制出版地图、制作绘有地图图形的产品等。如果在这些测绘成果出现测量错误或印制错误,直接结果是损害国家主权和领土完整,造成不良的国际影响。

现代战争越来越依靠测绘提供的地理信息实施远程精确打击,因此,测绘是赢得战争主动权的基础工具之一。精确打击力是由实时精确的测量技术和现势性强的地理信息资源联合构成的,用好测绘信息就能巧用天时地利。利用测绘技术和地理信息可以建立自动化、系统化和信息化战场指挥系统,以最小的代价实施最有效的打击。尽管外国的卫星能不间断地获取我

国地面的遥感影像,但是要对这些影像进行几何校正,获取地表设施的精确位置数据,还必须依赖地面控制测量资料,获取地表设施的属性,还需要实地确认。这就是卫星遥感技术如此发达的今天,测绘成果的保密仍然十分必要的原因。

测绘成果是国家边界谈判和管理的重要依据。在国家之间进行边界谈判和边界划分时,测绘是基本的技术手段,地图是基本依据。充分利用测绘技术和地理信息可以更好地掌握边界谈判的主动权,维护国家利益。

(四)现代测绘技术是高新技术发展和综合国力的重要标志

现代测绘技术的核心是卫星导航定位技术、遥感技术和地理信息系统技术。其中,卫星导航定位技术和遥感技术是航天技术、卫星技术、传感器技术、现代通讯技术、计算机技术等高新技术综合集成的结果,地理信息系统技术是计算机技术、数据库技术、空间分析与模拟(虚拟现实)技术综合集成的结果。因此,现代测绘技术是空间技术和信息技术等现代高新技术的综合集成,也是国家高新技术的重要组织部分。

现代测绘技术不仅是高新技术发展的重要代表,也是国家综合实力的代表。发展空间技术,建立卫星导航定位系统和卫星遥感系统,实施自主卫星对地观测,不仅需要先进的技术支持,也需要雄厚的经济实力支撑,只有国家的综合国力足够强大,才有可能发展高精度的卫星导航定位系统、高分辨率的遥感卫星系统等。因此,现代测绘技术的发展水平是综合国力的象征。

(五)测绘为发展地理信息产业创造优良环境

地理信息技术的发展和地理信息资源的广泛利用,大大拓展了测绘的应用领域和服务范围,带动了一大批硬件、软件和地理信息深度加工和开发应用,催生了地理信息产业。地理信息产业是一个高速增长的产业和具有巨大潜力的新兴产业。主要表现为部分传统测绘业务的市场化、高新测绘技术的产业化、地理信息资源利用的社会化等,在此基础上一个新兴的地理信息产业正在形成,并逐渐成为现代服务业新的经济增长点。

二、测绘的作用

测绘肩负着为政府管理与决策服务、为国家和地方重大战略与重大工程服务,促进国民经济和社会信息化、丰富人民群众文化生活等多重使命。概括地讲,测绘在为国民经济、社会发展和国家安全提供可靠、适用、及时的测绘保障,满足人民群众生活对测绘日益增长的需要等方面发挥着重要作用。

(一)为国民经济、社会发展和国家安全提供可靠、适用、及时的测绘保障

测绘面对国民经济和社会信息化,需要大力加强地理信息资源建设,肩负起促进我国信息化的一份重任。信息化的本质是利用信息资源扩展人类智力能力,创建信息时代的社会生产力,推动社会生产关系和上层建筑的变革,促进社会文明进步和国家综合实力的增强。在人类可利用的信息资源中,首当其冲的是地理信息资源,因此,测绘活动是社会信息化的基本生产活动。以信息化带动工业化,实现国民经济跨越式发展是 21 世纪我国社会主义现代化建设的一项战略措施,而丰富的地理信息资源是国民经济和社会信息化的重要基础。大力加强国家基础地理信息数据资源建设,发挥测绘在信息资源建设中的首要地位的作用,是历史赋予我国测绘的重要责任。

测绘面对资源、环境、人口和灾害等影响社会可持续发展的重大问题,需要大力发展现代

测绘技术,建设基础地理信息公共服务平台,为社会可持续发展提供基础工具。无论是利用测绘技术对自然生态环境、土地等自然资源以及自然灾害等进行监测和预测,还是应对各种突发事件、发展电子政务、电子商务、智能交通等,都是对地理信息进行获取、处理和分析,并应用于管理和决策。因此,必须大力发展以卫星定位技术、遥感技术和地理信息系统技术为核心的现代测绘技术,建设基础地理信息公共服务平台,为提高管理和决策水平,高效利用各种资源,保护自然生态环境等提供基础性工具。

测绘面对新军事变革,需要大力加强测绘保障能力建设。在信息化战争中,以地图、地理影像和地理坐标为主的战场地理信息,为战场可视化和战场态势感知提供了关键的基础框架,是建设透明战场的重点内容。地理信息还是精确制导武器的“眼睛”,作为精确制导武器主要制导方式的地形匹配制导、影像匹配制导、GPS制导等都需要高质量的测绘保障为基础。因此,必须大力发展测绘事业,为国家安全提供可靠的测绘保障。

(二)满足人民群众生活对测绘日益增长的需要

随着全面建设小康社会宏伟目标的逐步实现,人民群众的生活水平不断提高,对测绘的需求不断增加,测绘正在成为改善人们生活方式的重要工具之一。因此,测绘将在不断拓展为人民群众生活服务的领域,开发服务于人民群众生活的测绘产品,满足人民群众生活水平日益提高对测绘的需求方面发挥重要作用。

一方面,开发适应信息高速公路(网络)等先进基础设施的通用地理信息数据产品,开发适应新时代要求的通用地图产品,提供诸如房产测绘、地籍测绘以及基于位置的汽车导航、定位服务等大众化测绘技术服务;另一方面,根据不同时期的需求,开发基于个人喜好的定制式测绘产品,按照不同用户的要求生产地图和地理信息数据产品。不仅开发有用、实用、好用的测绘产品,而且应开发出人们想用、会用、喜欢用、用得起的产品。

第四节 测绘行政管理与测绘行业管理

一、行业管理概念

行业管理是行业组织在法律和法规授权范围内,根据本行业的特点和社会对行业建设的需要而采取的意在推动本行业发展的自我约束、自我调控的系统活动。行业管理从本质上讲是一种自律性管理,行业管理有如下特征。

1. 行业管理是相对于行政管理而存在的一种管理。一是,行政管理是代表国家和社会公共利益对行业进行的监督和调控,行使的是公权力,而行业管理代表的是本行业的利益对自身成员进行的调解和约束,行使的是私权力。二是,通过补充和有机配合构成一个完整的行业管理体系,从而使社会利益和行业自身的利益得到恰当的兼顾。但是,由于行政管理和行业管理本质上的差别决定了它们之间是不可能相互混淆和相互取代的。

2. 行业管理的职能是基于授权取得的。首先,国家授权。国家通过法律、政策等形式对行业组织的设立及其职能予以认可,并依据法律规定和行业特点对具体的管理权限予以界定,使行业管理的职权获得国家法律的支持。其次,政府委托。政府根据行业发展需要和行业组织的发展水平,把可以由政府管理的部分职能采取授权委托的形式交由行业组织来管理,使行业组织在自律管理的同时履行部分行政管理的职能。最后,行业授权。即行业组织通过行业

代表大会制定章程,并依据章程对本行业进行管理,但这个章程所界定的行业管理权限必须在法律和政府认可的范围之内。

行业协会除上述三种途径外,自身不能创造职能,与此同时,行业协会在履行职能过程中还必须接受行政机关的监督。

3. 行业管理是行业发展到一定阶段的产物。行业管理不是从行业诞生时就有的,而只有行业发展到一定阶段之后才能产生。这个“一定阶段”在外部必须得到法律的承认并在国家管理体系中得到认可。在内部则必须形成足以产生行业管理的客观条件,而这个客观条件起码应包括以下四个方面:一是有自己的经费,即本行业有足以支持行业管理所需要的自有财力。二是有自己选出的管理者,即行业协会的管理者必须是本行业推举出来的能代表本行业主体利益的带头人,而不应当是哪个机关或组织指派或任命的官员。三是有自律管理的规则,即行业协会必须有一个既反映本行业特点又能体现社会发展要求的行业规章以及与此相配套的若干管理方面的行业规范。四是有自律的意识,即绝大多数的行业成员承认行业管理的必要性,并具有接受行业自律管理的意识和理念。这四个方面是一个整体,缺了哪一项都可能与行业管理的本来意义不符合。

二、测绘行业管理与测绘行政管理关系

测绘行业是按提供测绘产品、测绘劳务或者测绘生产的工艺过程来划分的经济类别。它是全社会所有测绘单位和生产队伍的总称。是一个以部门所有制为依托,行业结构相对松弛的跨部门、跨地区、高度分散的行业。测绘行业管理是通过行业授权,即行业组织通过行业代表大会制定章程,并运用章程对本行业进行自我管理、自我教育、自我服务,进行行业自律的活动。测绘行业管理与测绘行政管理两者的关系是:

一是测绘行业管理是社会主义市场经济发展和政府行政管理体制改革、转变职能的产物,是政府测绘行政管理职能中分离出来的一部分职能。也可以说测绘行业管理是测绘行政管理内容的有机组成部分。测绘行政管理包含了测绘行业管理,测绘行业管理的好坏又会直接影响着测绘行政管理的绩效。因为通过测绘行业的有效管理,将会直接减少测绘单位在测绘活动中违法行为的发生,减少了对社会的不利影响,能够有效地提高测绘行政管理的效率。

二是测绘行业管理必须服从于测绘行政管理。测绘行政管理通过规范、促进测绘行业管理,从而实现政府职能的转变,进一步提高测绘行政管理的效率。目前,测绘行业管理承担者对测绘单位的自律性管理,还不能完全维持和推动测绘行业的全面规范、有序发展,还必须依靠测绘行政管理作为靠山,在测绘行政管理的支持和指导下,相对独立地开展行业自律性管理工作。时至今日,全国和半数的省(市)还没有成立与测绘相关的产业协会以及中介组织,测绘行业的管理还需要借助国家行政力量,完善组织建设,在各级测绘行政主管部门的支持、帮助下开展工作。

因此现阶段,测绘行政管理在一定的程度上参与了测绘行业管理,这是目前我国的国情所决定的。在我国法制建设尚未完善,测绘中介自律性组织尚未发育成熟,而测绘事业的蓬勃发展又迫切需要规范,测绘行政主管部门参与对测绘行业的管理暂时也是难于避免的,也是符合现阶段我国国情的。但是,测绘行政必须从转变政府职能的角度出发,积极培育和支持与测绘相关的产业协会以及中介组织的建设和发展,积极发挥其行业管理的应有作用,发挥其承担起政府与测绘企业之间的桥梁和纽带作用。

三、测绘行业管理与测绘行政管理关系的特点

1. 互动性,即互为内容。从管理对象来看,测绘行业管理是测绘单位的自律性管理,是测绘行政主管部门开展工作的一个重要组成部分。测绘行政主管部门作为一个管理主体,其实施的测绘行政管理也是测绘行业管理的重要内容。测绘行政管理和测绘行业管理两者在内容上密不可分,测绘行政管理能推动测绘行业自律性管理的发展,测绘行业得当的自律性管理又能提升测绘行政管理工作的效率,两者是相互促进,相互影响,相辅相成的关系。

2. 矛盾性。测绘行政主管部门对测绘行业的管理,从某种程度而言,也就是意味着对测绘行业自律管理的约束和限制。测绘行政主管部门作为一个具有相关审批权、相关规定制定权和执法权的行政机关,在其认为测绘自我管理不符合法律、法规和规定要求时,就有权要求其纠正甚至给予惩戒,因此测绘的行业自律管理并不能回避测绘行政的管理。从另一方面来看,测绘行业管理权力的扩展意味着测绘行政管理权力的缩小,在测绘行业日渐发展成熟并逐步走向行业自律的时候,需要测绘行政主管部门放权,给予测绘行业协会以及中介组织更多的管理职权,而测绘行政管理职能转变还需要一个过程,这种矛盾性实际上是一个长期的、在测绘事业发展中不断解决问题和协调发展的过程。

四、测绘行政管理在测绘行业管理中的地位和发展

我们要针对目前我国国情的实际情况,客观、全面、正确地认识测绘行业管理在市场经济条件下,对测绘单位的管理具有不可替代的重要地位,充分发挥测绘行业协会在测绘行政主管部门与测绘企业之间的桥梁和纽带作用。既不能因强调测绘行政管理,而对测绘行业的自律性管理取而代之,否定测绘行业管理。也不能因为测绘行政管理和测绘行业管理都是对测绘事业促进发展,而用测绘行政管理替代测绘行业管理,甚至错误地把测绘行政管理当成测绘行业管理。应该看到,随着市场经济的发展,测绘行业飞速发展,地理信息产业的快速崛起,与测绘相关的产业协会以及中介组织将会应运而生,快速发展。随着客观形势和外部环境的变化,应对现行的测绘行政管理体制不断进行改革和完善,使测绘行政该管的管住,该交给与测绘相关的产业协会以及中介组织管理的事项必须毫不吝惜地交出去,大力支持其履行行业管理职能。同时,更好地加强和完善测绘行政管理,发挥政府公共管理职能,服务测绘事业科学发展。

第五节 我国测绘行政管理发展概述

一、计划经济时期的测绘行政管理

新中国成立以来,我国测绘行政管理是随着测绘事业的发展从无到有,逐步形成和发展起来的。

1949年中国人民解放军华东军区海军成立海道测绘局,开始了新中国的海洋测绘工作。1950年3月经中央军委批准,组建军委作战部测绘局,管理全国军事测绘,并筹划全国基本测绘业务。1950年11月,军委测绘局在北京成立,接着陆续成立了一批专业测绘队伍,并组建了华东、中南、西南三个军区测绘局。1952年3月,军委测绘局改为总参测绘局。新中国成立初期我国的测绘工作主要是服务于军事斗争的需要。随着我国大规模经济建设的开展,1954