

浅议测绘公共服务

施靖波

(上海市测绘管理办公室, 上海 200063)

摘要 随着经济社会的快速发展, 各行各业对测绘的基础性服务需求越发旺盛,《国务院关于加强测绘工作的意见》明确提出要大力提高测绘公共服务水平。如何满足好公众的保障需求, 构建好测绘公共服务体系已成为今后一个时期测绘工作的主要任务。结合上海实际, 就测绘公共服务的内涵、现状及改善措施提出粗浅的理解。

关键词 测绘公共服务 现状 问题与对策

中图分类号: P205

文献标识码: C

文章编号: 1672- 4097(2011)04- 0043- 03

1 对测绘公共服务的认识

笔者认为, 要构建好测绘公共服务, 首先必须界定好公共服务的基本内涵、服务内容和主体, 避免同其他测绘保障任务相冲突或混淆, 影响测绘事业整体发展。

1.1 基本内涵

根据字典解释,“公共”是指属于社会的, 公有公用的,“服务”是指为集体或他人的事业而工作。自十六大明确提出将提供公共服务作为政府职能之一以来, 政府公共服务职能的研究和落实成为热点。普遍研究认为,“公共服务可理解为是为满足社会大众生存、发展、生活以及从事经济活动和社会活动的某种直接需求的、由国家权力、政府行为和国有资源介入的过程, 是市场经济条件下政府的主要职能之一。”

公共服务具有明显的公益性, 由政府直接或间接向公众提供, 其运行资金纳入公共财政预算, 公共服务由服务提供方(政府)买单, 受益方可以无偿或只支出少部分费用便可享受的一种服务。

公共服务不同于公共行政。公共服务是有国家行为介入的一种服务活动, 而公共行政则是以国家行政部门即政府为主体的一种权力运作。公共服务可以使公民的某种直接需求得到满足, 如教育和医疗保健。公共行政则是规范公民开展社会活动的行为以及公民的其他间接需求。公共服务可以由公民根据个人需要进行一定程度的选择, 公共行政则要求公民必须接受。公共服务涉及的人与人之间的关系是平等的, 公共行政则是自上而下的等级式体制。

结合公共服务的内涵, 笔者认为, 测绘公共服务可以理解为是以满足经济社会发展和社会大众

对地理信息的基本需求为目的, 并由各级测绘主管部门直接或间接提供各类测绘公共产品和服务的行为。

1.2 服务内容

测绘公共服务的内容主要包括三个方面: 一是基础测绘成果资料(包括基础控制网、各种比例尺地形图及其数字化成果、基础测绘原数据)。二是基于基础地理信息数据开发的基础地理信息公共服务平台。三是应急测绘保障服务。这三方面服务内容体现出三大主要特点:

1.2.1 基础性

测绘公共服务的内容皆是在基础地理信息基础上的服务, 是政府组织基础测绘活动, 获取基础地理信息资料, 并为公民及其他组织提供从事生产、生活、建设、管理活动都需要的空间地理信息基础性服务。如提供地图供出行、提供空间位置信息供导航、提供地形图供设计建设、提供基础地理数据开发信息化管理平台等。

1.2.2 专业性

普遍公认的二十一世纪两大科技前沿, 一是生物科学, 二是空间定位。而测绘是以空间定位为基础内容的活动, 具有较强的专业性和较高的技术含量, 测绘公共服务必然依托测绘活动, 比如大地水准及高程网、卫星遥感影像应用服务、基础地理信息公共服务平台服务等, 其服务载体具有较强的专业性, 区别于其他行业, 不容替代。

1.2.3 涉密性

通过空间定位、基础地形测量获取的国家基础地理信息数据是国防建设的重要基础, 具有严格的涉密性。比如 1: 2.50 000、1: 50 000、1: 100 000 基本比例尺地形数据、覆盖面积超过必要限度的大于 1: 5 000 基本比例尺地形数据、国家等级控制点坐标成果等。运用这些涉密成果进行社会建设、管

理的需求不断增加,尤其是政府及企事业单位运用基础地理信息平台开发建设信息化管理系统,提升管理效率的需求越来越多,这直接增加了测绘公共服务的涉密性。如何在履行好公共服务的同时,强化各方的安全保密意识、健全保密管理制度,已经成为测绘管理部门的新课题。

1.3 服务主体。

测绘公共服务的主体是各级测绘管理部门,这主要是基于测绘管理部门在测绘公共产品的投资生产、保管应用、共享服务方面处于主导和自然垄断地位。由于测绘公共产品比如基础地形数据的公益性和涉密性,社会单位一般不会也不能进行此类产品的生产服务。

新时期,为更好地满足经济社会发展以及人民群众日益增长的对地理信息的需求,测绘管理部门可以引导社会力量参与地理信息资源开发利用,引导测绘公共服务供给从以政府部门、事业单位为主转变为政府部门、事业单位、企业等多元并存。但是,一定要严格保持测绘管理部门在测绘公共服务提供中的主导力量,维持测绘公共产品所有权、开发权、提供权的国有性质。而实物保管、设计加工、对外供应可委托社会团体或企业组织,缓解社会不同群体对测绘部门提供测绘公共产品的需求压力,增加测绘公共产品的有效供给。

2 对测绘公共服务现状的认识

2.1 上海的| 些简要情况

上海近些年在拓宽测绘成果应用服务领域、提高服务效率、增强服务效能方面做了许多工作,也进行了积极的探索,依托基础地形数据库、导航数据库、地名数据库、大地数据库、影像数据库、地下综合管线数据库、公开版地图数据库、三维模型数据库在内的上海市基础地理数据库,并实现了基础测绘更新与入库的同步推进,向社会提供全方位基础地理信息应用服务已初具规模。

目前,上海已实现“0512”基础测绘更新周期,市中心 1: 500 基础地形数据每半年更新一次,市郊结合部 1: 1000 基础地形数据每一年更新一次,郊区 1: 2000 基础地形数据每二年更新一次,重点地区实现动态更新,并在此基础上进一步提高基础地理信息数据社会化应用的现势性。

通过数据库的有效运行,强化测绘公共服务。近三年来,上海测绘部门共为各级政府机关提供工作用图 5000 多张/幅,先后向市政府、市公安局、市安全局、市环保局等近 70 家政府管理部门赠送了基

础地理信息,向 200 多家单位提供了全市或区域性基础地理信息服务,并按需要为用户建立了数据定期更新的机制。累计向建设单位用户提供大比例尺地形图 74 万幅。

通过建立共建共享机制,提升测绘公共服务。为上海网格化管理系统提供了中心城区 1: 500 数字地形图和全市范围 1: 2000 数字地形图更新,开展了包括公共设施、道路交通、环卫环保、园林绿化等 80 多类部件信息的采集工作,为全市 100 余家政府主管部门提供基础地理信息共享支持,做好数据更新和维护工作,为 13000 余家企事业单位提供基础地理信息服务。

通过建立公共服务平台,拓宽测绘公共服务。2009 年“上海地图网”(www.shanghai-map.net)全面运行,基础地理信息公共服务平台建设取得实质性进展。2010 年 9 月 20 日,“长三角公益地图网”正式开通,标志着上海、江苏、浙江三地跨区域地理信息公共服务平台全面进入社会化服务阶段。

2.2 普遍存在的问题

客观地讲,与当前政府和社会公众对测绘公共服务的需求相比,现阶段的测绘公共服务工作还存在着不小的差距。主要表现在以下方面:

一是服务定位不够准。测绘的公共服务与以往的测绘服务相比,其服务的面更宽,对象更为丰富,现势性要求更高。而当前,我国测绘成果的提供及运用还主要局限于政府及国民经济建设各相关行业及部门,现阶段主要还是以提供基础测绘产品及基础地理信息服务为主,多为国家和政府基础设施建设提供技术支持和决策依据,面向国民经济建设更多部门提供服务的意识及服务的主动性尚需要进一步提高。面向社会公众的地图服务品种还不够丰富,速度还不够及时,对象还不够“广”。而由于长期以来,我国地理信息资源开发利用和社会发展需求之间的矛盾较为突出,使得我们测绘成果在内容上还很很不全面,特别是产品的社会化属性不足,缺乏详细的环境、资源、社会、经济、人文等信息,因此,不能直接满足大多数行业用户和大众用户的需要。与欧美国家政府购买地理信息产品和服务的支出相比,我们还处在十分初级的阶段。

二是服务速度不够快。我们现有的测绘产品生产、更新周期长,且还是以提供直接测绘成果为主,信息处理的自动化程度还不够高,成果应用尚不便捷,致使一些用户使用困难,造成侵权盗版、假冒伪劣产品不断出现,提供利用的技术手段还不能

完全适应应急需求。

三是服务水平不够高。表现为测绘的标准化数字产品不足, 产品不丰富, 造成了一定程度上的用户使用困难; 测绘成果档案存储与服务基础设施薄弱, 网络基础设施不健全, 面对面服务仍为当前测绘成果服务的主要模式; 测绘成果涉密范围偏大, 数据保密与开发利用的矛盾尚待解决; 测绘服务与应用结合不够紧密; 基础地理信息属性不全面, 缺乏对权属等重要基本属性信息的表达, 也缺乏对各种专题要素的有效汇总和建库, 信息的技术含量较低。信息流通和交换渠道不畅, 掌握地理信息资源的部门之间协同配合不够, 测绘成果汇交制度难以落实; 信息重复采集比较普遍等。总体看, 离公共服务所需要的广、快、准的要求还有较大差距。

3 对策建议

结合上海的现状, 充分考虑社会需求, 笔者认为当前强化测绘公共服务可以从以下几方面入手:

首先, 要确立测绘公共服务的核心地位。政府及测绘行政主管部门必须要把完善信息化测绘公共服务当作测绘贯彻落实科学发展观, 履行职能的具体体现, 并通过相关法律、法规的制订及完善, 从法律上明确测绘公共服务的核心地位。要认识到测绘本身的公共服务属性, 并且将公共服务的理念贯穿到测绘工作的各个方面, 确立主动服务、超前服务、按需服务的意识。

其次, 做好制度保障。要重视测绘法律、法规建设, 建立健全我国测绘法规体系, 使各项测绘工作有法可依。在确保信息安全和地理信息更广泛、更充分服务社会方面寻找有效途径, 本着“确保安全、协调发展、把握尺度、有序推进”的原则, 加快制定基础地理信息安全保密与广泛应用的政策法规, 规范提供使用权责, 确保测绘公共服务更为安全、及时、有效。

再次, 创新的测绘公共服务模式。建立以政府为主导的社会化公共服务模式。政府仍然是测绘公共服务的主导力量, 并且在公共产品提供方面更多地地进行组织、协调、引导, 集中精力做好资金的有效配置, 确保服务水平和质量。可以研究采取社会化服务, 利用市场手段, 通过招标投标、合同承包、特许经营权、项目融资等方式进行测绘公共产品的生产和提供, 使信息化测绘能更好地为全社会需求服务。

再来, 丰富测绘公共产品。对当前测绘公共服务的内涵及基本内容要有一个全面准确的把握和认定, 努力构建基础地理信息公共平台, 丰富地图产品种类, 积极稳妥地推进公众版地图, 加快公益性地图网站建设等, 丰富测绘公共产品, 确保服务有效提供。

此外, 加强人才建设。满足信息化测绘要求的创新型、领军型人才短缺, 各类人才队伍发展不平衡, 人才结构和分布不尽合理, 测绘复合型人才缺乏, 已在某程度上影响了信息化测绘公共服务的进程。因此, 今后一个时期, 要把测绘人才工作摆在重要位置, 建章立制, 加大引导, 优化人才发展结构, 促进测绘人才的不断丰富。

在信息化飞速发展的时代, 随着科技水平的提升, 社会对测绘服务的需求日益加大, 测绘公共服务已经成为政府公共服务不可或缺的重要组成部分, 强化测绘公共服务也已成为推动测绘事业发展, 寻找新经济增长点的有效途径。为此, 必须着力解决制约测绘公共服务发展的各种因素, 切实履行好政府服务职能。

Discussion on the Mapping of Public Services

SHI Qing bo

(Shanghai Institute of Surveying and Mapping, Shanghai 200063, China)

Abstract With the rapid development of economy and society, the need of basic surveying and mapping services by many industries are more and more luxuriance. The *Views of Enhancing the Work of Surveying and Mapping By State Council* has been put forward that we need the level of improve mapping public services. How to satisfy the protection of public demand and build a good public service system is a main duty in surveying and mapping work for a time. Combining with the practical work of Shanghai, it discussed the connotation, current situation and improvement measure in surveying and mapping service.

Key words status of survey and mapping; service; problems and solutions