

## 团结奋斗 开拓进取

——在 2001 年 4 月 3 日省测绘局领导班子  
调整后第一次党组成员会议上的讲话

同志们：

今天召开的党组成员会议，是省委省政府对福建省测绘局领导班子调整后，新的领导班子成员召开的第一次会议。

刚才，我们学习伟大领袖毛泽东同志《为人民服务》这篇文章，主要是解决我们新班子的指导思想、宗旨问题。也就是说，新班子要牢固树立全心全意为人民服务的宗旨，把全心全意为人民服务作为我们一切工作的出发点和归宿。学习邓小平同志《解放思想，实事求是，团结一致向前看》这篇文章，主要是解决新班子开拓创新、团结奋斗、致力发展，不懈努力，开创我省测绘工作新局面的问题。学习江泽民同志《关于改进党的作风》这篇文章，主要解决新班子的学风和工作作风问题，就是要解决好党的作风，树立良好的形象，提高局党组的凝聚力、战斗力和号召力。学习省委书记宋德福同志刚到福建工作时的讲话，主要是使新班子更好地了解省委的工作思路和省委对各级领导班子建设的要求，使我们的工作能够更好地紧密

围绕省委工作中心，脚踏实地做好我们应该做好的事情。

以上内容的学习，对于我们新调整的局党组领导班子成员来说意义十分重大，只要我们牢记领导的教诲，密切联系测绘局的工作实际，团结奋斗，扎实工作，忠实地履行好职责，我们的班子就会有凝聚力、战斗力、号召力，就能够带领全局干部职工在过去历任班子打好的工作基础上不断前进，开创我省测绘工作的新局面。只要我们深刻理解了省委的工作思路，我们就能够更好地在省委、省政府的领导下，完成好我们的各项工作任务。

这次省委对测绘局领导班子的调整，我有三点认识和体会：一是从组织上加强了对测绘局领导班子的建设，加强了局领导力量。二是新调进的两任局领导，年龄都不太大，可以在较长的时间里保持班子的相对稳定，有利于测绘事业的稳定和发展。三是实行党政主要领导分设，互相交叉任职，只要我们能够做到优势互补，就能发挥好班子的整体力量，做好测绘工作。下面我讲两个问题：

#### 一、对局领导班子建设和开创测绘工作新局面谈八点意见

以下这些意见，仅仅是自己刚到测绘局工作的认识和体会，可能不够准确，请大家讨论和研究，加以补充和完善。

（一）加强局党组学习中心组学习，努力提高领导班子水平。我们要加强和完善中心组学习制度，要加强邓小平理论的学习和测绘事业发展的研究。通过学习，不断提高我们的理论水平、政策水平和领导业务水平。加强政治

建设，提高政治素质，不断地增强政治敏感性和鉴别力，以适应新形势和工作的需要。通过我们自身的努力，使我们的班子形成一个团结战斗的集体，全局信赖的领导核心。要坚定不移地贯彻党的路线、方针、政策，在思想上、政治上、行动上与党中央保持高度的一致，成为带领全局干部职工前进的火车头。

（二）同心协力，努力完成上级下达的各项工作任务。我们要认真贯彻省委、省政府和国家测绘局的各项决定，落实国土资源厅对我局工作的要求，协调好上下左右的关系，明确测绘事业发展思路，解决好发展后劲的问题，为我省测绘事业的发展创造一个良好的、宽松的发展环境。在省委、省政府和国家测绘局的领导下，局领导班子要目标一致，齐心协力，努力完成好各项工作任务，为我省的测绘事业发展做出积极的努力。

（三）严格依法行政、依法办事。我们必须认真贯彻实施《中华人民共和国测绘法》和我省的《测绘管理条例》等一系列法律、法规，切实加强对测绘工作的领导，尽职尽责地履行好法律、法规和省委、省政府赋予我局的工作职责，严格依法办事，全面推进依法行政。通过依法行政、严格执法、加强管理和提供优质服务来树立党组的新形象。

（四）认真执行好党的民主集中制，搞好班子团结。民主集中制是我们党和国家的一项根本制度。当前在执行民主集中制方面，有的单位反映执行得不太好，少数服从多数变成了多数服从少数，个人服从组织变成了只服从党

的书记，变成了家长制、一言堂，导致班子成员之间意见较多，不利团结。这种做法实质上不是执行了民主集中制，而是损害了民主集中制。民主集中制能否真正执行好，关键在党的书记。我作为局党组书记理应模范带头，严格执行好民主集中制，在民主集中制的原则下，发挥和调动各位班子成员的积极性，集中班子成员的智慧，齐心协力，同舟共济，团结一致，同心同德克服各种困难，完成好各项工作任务。同时，执行好民主集中制仅靠书记努力是不够的，需要各位班子成员的共同努力。执行好民主集中制，在班子内部必须开展批评和自我批评，尤其是对我的批评，希望各位班子成员在今后的工作中，对我有什么意见和看法，都要坦诚相告，批评帮助。我欢迎大家通过各种形式对我提出批评，并将虚心听取，认真接受，努力做到为人民的利益坚持好的，为人民的利益改正错的。此外，在我们班子内部还要创造一种真话敢讲，有话敢说，相互沟通的氛围。班子的团结，需要大家共同维护和爱护，宋德福书记曾强调：“团结是铁，团结是钢，团结是生产力”。只有团结才能够出成绩、出人才、产生战斗力、促进生产力。我们一定要树立起团结干事业的形象，绝不能给组织上添麻烦，让干部群众看笑话。

（五）勇于改革，敢于创新。尤其是加入 WTO 以后，经济全球化的步伐更加快速，迫使我们加快改革步伐，力求工作创新、体制创新、技术创新、管理创新。我们只有解放思想，实事求是，不断改革创新，我们的事业才能进步。要实现创新，促进发展，关键在于人才。我们要形

成一种尊重知识、尊重人才，有利于人才成长和发挥作用的良好环境，去推动我们事业的进步，切实解决好发展后劲的问题，用事业留人，感情留人，努力做到待遇留人。

（六）必须建立健全各方面的规章制度。我们不能用“人治”的办法来管理，要用制度来管人、管事。做得到的制度我们就定，今天做不到的我们等做得到时再来定。制度一旦定下来了，大家就必须严格遵守，我们班子成员，尤其是我应当严格带头执行，请大家监督。用制度来管理，用制度来约束、用制度来规范各种行为，这样将有利于管理的规范化。实践证明，往往班子内部存在矛盾，很多都是从不执行制度，或是个人说了算开始产生的。把各方面的制度健全完善好，并且严格执行好，建立规范化制度化的管理措施，就可以提高工作管理水平和工作效率。

（七）为职工多办好事，多办实事。我们必须本着现实与可能，尽量地解决干部群众反映的切身利益问题，能办的尽量去办，尽早地办，争取每年办成一、二件实事。有把握的我们可以说了就办，有的可以办了再说。把为人民服务落实到具体的事项，具体的人头，切实为干部职工排忧解难，通过提高为人民服务质量，来提升班子在职工群众中的威信。同时，通过抓改革促发展，抓党风带作风，抓机关带系统，树立起测绘局良好的新形象。

（八）加强党风廉政建设。一个单位的面貌如何，首先要有一个好的党风，尤其是机关，要为基层起模范带头作用，不要让基层的同志认为机关不如基层。要有一个好

的党风，就必须加强党的建设，党的建设搞好了，也将为我们完成各项工作任务起到保证作用。当前，要注重如何增强党的建设活力问题，把党的建设提高到一个新的水平。廉政建设是当前我们面临的又一个严峻的问题，测绘部门的反腐败工作也不能盲目乐观，虽然我们单位没有什么钱，也没有太多的权，但是，并不等于我们可以放松廉政建设。人们常说“清水衙门有贪官”，我们决不能放松廉政建设工作。同时，要做到两个文明一起抓，两个成果一起要，解决好精神文明建设和测绘事业的协调发展问题。总之，要解决好抓机关带基层，抓改革促发展的实效问题，尽快把测绘局建成党建先进单位和文明单位。

以上八点是我个人的初步认识和体会，当然，做好测绘局今后的工作远不止这些，但我想以上八点能够做好，我们就能把握住大局，就能抓住问题的本质，就能够有所作为。这些方面也是对我自己今后工作的要求，也是对班子成员的要求，我衷心地希望我们这个新班子能够团结、务实、开拓、创新，为测绘事业的发展做出自己应有的贡献。

## 二、关于班子领导成员分工的问题。

集体领导下的个人分工负责制，是我们的一项重要领导制度。根据省委对我局班子党政领导分设，互相交叉任职的配备特点，我想我们分工的指导思想应该是：工作分工保持一定的连续性并做到相对稳定。工作上分，职能上合，有分有合。分工不是分家，分工负责是为了保证每项工作有领导负责，各项任务能够落到实处，各位成员在其

位，谋其政，掌其权，负其责，责权明确，高效工作。同时，通过班子成员之间各自工作的有机结合，互相支持，互相配合，优势互补，形成最大的合力，履行好各项职责，发挥整体的功能。

在实际工作中要正确处理好三个方面的关系：

（一）分工负责与集体领导的关系。我们今后要健全和完善班子研究问题议事决策制度，大的问题集体研究，形成集体意见后再分工负责抓落实。可以考虑每周星期一上午例行开一个党政领导班子成员会议，有事则长，无事则短，通报上周情况，安排本周活动和研究当前工作。各处室可以在上周五下午把需要领导研究安排的事项送交办公室，以确立安排研究议程和参会人员，如有重大问题再召开党组会议或是专题局长办公会议研究。这样的例会应坚持下去，使其成为一个规范化、制度化的措施。

（二）个人分工与相互协作的关系。我们班子成员较少，有的因出差或开会，日常工作就会出现断档，这时在家的班子成员在做好个人分工范围内工作的同时，互相之间要多协助，谁在家，谁就要负起责任，不能认为不是我分管的就不管了，特别是工作方面的交叉问题更要注重协作，互相支持、互相配合。

（三）职责与权力的关系。在分工划定的职责范围内，做到人各有权，权责相连。凡是研究定了的事，凡是自己认为职责范围内能决定的事，都要做到有职有权有责，大胆履行职责，提高工作效率。

总之，通过合理的分工，在工作中互相配合，发挥班

子的整体功能，体现我们班子团结协作精神，体现新班子工作效率，体现新班子的凝聚力，树立起新班子的新形象。



# 抓改革 促发展

## 实现我省测绘事业发展新跨越

——在 2001 年 6 月 25 日福建省测绘局  
“ 测绘事业改革发展研讨会 ” 上的讲话

同志们：

今天，我们召开机关处级领导和直属各单位领导班子成员会议，专题就关于我省测绘事业的改革与发展这一重大问题进行广泛深入地研讨。这次会议是根据省委书记宋德福同志提出的“ 如何增强经济发展后劲、如何提高为人民服务的质量、如何增强精神文明建设的实效、如何增强党建的活力 ” 四大课题，结合我省测绘工作的实际状况，围绕我省测绘事业改革与发展，如何提高我省测绘工作水平和保障服务能力，服务好我省经济和社会事业发展这一中心而作出的具体安排。希望大家开动脑筋，集思广益，从全方位探讨、研究面临新世纪我省测绘事业改革和发展战略的措施和工作思路，我认为这是我省测绘事业改革发展的一次具有十分重要意义的研讨会，是一次具有新的里程碑意义的会议，也是贯彻落实 6 月 22 日黄小晶副省长率领省直机关有关部门领导来我局调研时重要讲话的一个具体措施。

会议的目的有四个：一是调动大家思考我局改革与发展问题的积极性，克服机械式、老一套应付工作的做法，开拓思路，养成善于研究，勇于探讨，能动而不是被动地考虑问题，逐步形成良好的学风，形成积极探讨研究工作的氛围，逐步养成创造性开展工作的良好习惯。二是创造机关各处（室）以及直属事业单位领导一个共同学习交流的机会，大家通过集中研讨新世纪我省测绘事业改革和发展的工作思路，达到广开言路，相互学习，相互了解，互相支持，互相促进，实现共同提高的目的。三是为大家提供一个锻炼演讲口才，提高演讲水平的平台，锻炼培养、提高领导干部的综合素质。四是从发展战略的高度出发，为局党组的工作建言献策，有利于局党组全面地了解和集中大家的智慧，使局党组的工作思路更好地符合我省测绘工作改革与发展的实际。

改革是动力，发展是目的。我们必须紧紧抓住改革与发展这一突出主题，逐步建立起适应社会主义市场经济和符合我省测绘事业自身发展规律，充满生机与活力的管理体制和运行机制，为我省测绘事业的发展增添强大动力，以改变目前我们测绘工作中不适应发展要求的现状，促进全省测绘事业的发展，为我省经济建设、社会发展提供有力的保障服务。这是我们今后的一项突破性的工作任务。下面，就测绘事业的改革和发展谈几点认识：

一、全面履行职能，明确职责，理顺测绘行政管理体制

省测绘局是省政府赋予测绘行政管理职能的职能部

门，长期以来，由于过于单一地抓测绘生产，而对政府赋予的行政管理职能不够重视，导致了行政管理职能“短腿”现象，并且十分严重。在测绘市场生产经营活动最活跃的地区，不少地方无管理机构、无管理人员，测绘管理十分薄弱，迫切需要加强和改进测绘管理工作。

据了解，全省 9 个设区市成立了测绘管理站（所、办），但是，真正开展测绘管理工作的不多，大多数只是做一些事务性的工作，有的还是自收自支的单位。全省 86 个县市区也只有 28 个成立测管机构，大多自收自支，有名无实，没有开展相应的工作，而且分散设置在建设、土地、规划等多个部门，以至全省测绘管理政令难以畅通，管理职能难以落实和发挥。

在省政府办公厅《关于印发福建省测绘局职能配置、内设机构和人员编制方案的通知》（闽政办〔1996〕2 号）文件中，明文规定了我局 12 条主要职责，大致可归纳为三个方面：一是包括测绘工作的立法、执法，规划、管理等方面的测绘行政管理工作。二是由政府宏观调控的，为全省经济社会提供保障服务，由专门基础测绘队伍完成的公益性、基础性的基础测绘工作。三是测绘市场管理工作，包括负责直属事业单位的组织管理以及全行业测绘队伍市场准入管理等。

落实好省政府赋予我们的职责，首先必须建设一个强有力的全省测绘主管部门，这就要求我们必须深化改革，强化政府的行政管理职责，提高依法行政能力，提高为社会服务的质量，建立一个新体制，形成一套新机制，树立

一个新形象。

所谓建立一个新体制，就是要建立全省从上到下政令畅通的测绘行政管理体系、完善的基础测绘保障体系、测绘经营与中介服务的测绘市场体系，做到分工明确，权责清晰，运转协调和管理规范，形成从省到县三级的新型测绘工作管理体系。

所谓形成一套新机制，就是要抓好三个层次的建设。首先，就是要实现测绘管理工作的依法行政，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。其次，就是基础测绘保障服务体系，实现基础测绘队伍高效精干，装备精良，技术先进，管理科学，服务优质。黄副省长来我局调研时的重要讲话以及省计委、省财政厅等有关部门领导的讲话，都集中强调了如何提高测绘优质保障服务的问题。再者，就是经营性队伍和中界服务体系，要面向市场，自主管理，自我发展，自我约束，自负盈亏，实现良性竞争，促进测绘市场繁荣发展。

所谓树立一个新形象，就是要树立全省测绘主管部门的新形象。我们要改变既当裁判员，又当运动员的职责不清状况，作为全省测绘主管部门，要做到管理和执法公正，具有权威性。作为全省基础测绘保障服务部门，应主动服务，热情周到，优质高效，当好我省经济和社会事业发展的先头部队。

## 二、正确处理好六大关系

### （一）行政管理、行业管理和部门管理的关系

省政府赋予我局的测绘行政管理职能和基础测绘保障

服务职能都是我局的重要政府管理职能。在《福建省测绘管理条例》和省测绘局的“三定”方案中都对我局的职能作了明确规定。我们要认真地行使好政府管理职能。对于自律性的行业管理职能应当由行业协会承担，挂靠在我局的测绘行业协会、学会是一种自律性的行业管理和学术团体组织。我们要认真发挥好协会和学会的桥梁和纽带作用，加强测绘行业管理。部门管理就是我们不但要抓好全省的测绘行政管理工作，还要带好队伍，对直属事业单位实施直接有效的管理，把直属事业单位这支队伍建设好，管理好。对于这三方面关系我们必须搞清楚，正确处理好三者之间的关系，按照各自的职能，创造性地开展工作，我们才能全面地承担起省政府明确赋予我们的12项重要的工作职责和任务。

## （二）依法行政与基础测绘保障服务的关系

依法行政和基础测绘的保障服务，这两方面是我们工作的重要内容。依法行政是保证和促进测绘各项工作顺利进行的基本条件，也是省测绘局作为具有行政管理职能的事业单位存在的基础。基础测绘保障服务是政府公共服务的重要内容，我们要认真组织好，做好这项工作。应合理使用省政府安排的有限经费，区分轻、重、缓、急，合理制定基础测绘规划，认真组织实施，及时地向社会提供优质的测绘成果，最大限度地满足我省经济建设和社会发展的需求。基础测绘保障服务水平是关系到政府公共服务质量高低的重要体现，我们必须大力提高基础测绘保障服务能力。

因此，我们必须行使好省政府赋予的全省测绘行政管理和基础测绘保障服务职能，二者不可偏废，必须采取两手抓，两项工作都抓好，既要强化行政管理职能也要忠实地履行好为省政府办事，为社会服务的职责，把该办的事办好。

### （三）局机关与直属事业单位的关系

省局机关的工作主要是管理和为基层服务，直属事业单位的工作主要是生产。我们常说管理就是服务，也就是说机关要为基层服务。服务，并不等于包办代替，而是为基层排忧解难，机关要多为基层着想，该下放的权力都要下放，增强基层单位的活力。我们机关的工作思路、思想作风和工作效率，甚至每一个机关工作人员的工作态度、业务水平和敬业精神，都会直接影响到直属单位工作的好坏。反过来，直属单位工作任务完成得如何，又直接影响全局能否全面完成好省委、省政府交给的各项工作任务。

因此，局机关必须当表率，做榜样，工作上抓管理带队伍，必须创新工作方法，增强服务意识，切实尽力为基层单位服务，而不是在机关当官做老爷，图轻闲，旱涝保收。当局机关为基层的服务工作真正做好之时，也就是基层工作充满活力之日。

### （四）局机关业务处室与公共处室的关系

机关业务处（室）与公共处（室）的设置，是根据我局所面临和所要完成的各项工作任务设置的。按照系统理论的观点，一个机关是由各个具有特定职能的处（室）有机组成的一个整体，各处（室）之间有着紧密的联系，而

不是互不相干。所以公共处（室）要多加加强与业务处室的沟通，多学习一些业务知识，以便掌握了解业务处室的活  
动，更好地为全局工作服务。业务处室则应该尊重公共处  
室的工作，因为公共处室的工作不是可以简单地用一两个  
指标能评判出来的，比如党建工作、精神文明、机关效  
能、人才培养、机关后勤，他们的很多工作是要在全局的  
工作中间接地显现出来，是起着保证和监督的作用。总  
之，各处室之间要多加加强沟通，多一些理解，工作上互相  
尊重，多加支持和配合。

#### （五）精神文明和物质文明的关系

过去，我们局在精神文明建设方面投入较少，在业务  
方面的投入可能会多一点，出现了两个文明建设发展不平  
衡。实际上，物质文明的进步是要靠精神文明的发展来保  
证的，如果精神文明工作没有搞上去，物质文明也是难以  
搞好的。可以想象，如果一个单位正气不能上升，职工中  
不能形成积极向上的良好风气，职工缺乏一种健康的、积  
极向上的精神状态，业务工作是难于搞好的。因此，我们  
不能只重视测绘业务工作，而忽视了社会主义精神文明的  
建设。

单位环境改善，人的精神面貌的改变，正气的上升，  
对于提高大家的工作积极性，做好各项工作，都具有十分  
重要的作用。我们应该加强精神文明建设（包括党的建  
设），用建设高度的社会主义精神文明来推动和促进物质  
文明建设的发展。反过来，物质文明建设工作搞好了又能  
促进精神文明建设的进一步发展，这两者是相辅相成的。

## （六）改革、发展、稳定的关系

改革是动力，发展是目的，稳定是基础，这三者关系都必须协调发展。改革也不能不顾职工承受能力，片面强调单方面进行，这样职工容易产生抵触情绪，造成不稳定因素。但是，我们也不能片面强调求稳定而不进行改革。如果形而上学来处理这三者关系，最后都会影响发展的目的。邓小平同志语重心长地告诫全党全国人民：“发展才是硬道理”。因此，我们只有在发展的前提下，抓住机遇，深化改革，促进稳定，在稳定当中加快改革，在改革过程中促进发展。当前，大家工作中碰到了许多新情况、新问题，要妥善解决好这些矛盾，也只有通过改革才能实现。

最近，省委以闽委发〔2001〕7号文件，下发了省委、省政府关于推进事业单位机构改革的意见，又以省委闽委发〔2001〕8号文件，下发了省委、省政府批转省委组织部、省人事厅《关于加快推进我省事业单位人事制度改革的意见》的通知。这两个文件明确地提出了事业单位机构改革的基本思路是：确立科学化的总体布局，坚持社会化的发展方向，推行多样化的分类管理，实行制度化的总量控制。

事业单位人事制度改革目标是：争取用5年左右的时间初步形成符合各类事业单位特点的政事职责分开，单位自主用人，人员自主择业，政府依法管理，配套措施完善的科学分类管理体制。改变用管理党政机关工作人员的办法管理事业单位人员的做法，逐步取消事业单位的行政体制，不再按行政级别确立事业单位人员的待遇，基本建立



一套符合专业技术岗位、管理岗位和工勤岗位人才成长规律的管理制度，基本形成人员能进能出，职务能上能下，待遇能升能降，优秀人才能够脱颖而出，公平、平等、竞争、择优的充满生机与活力的用人机制。在此基础上，不断加以完善，逐步实现事业单位人事管理的科学化、法制化、规范化。

事业单位的改革是一件艰巨而又十分复杂的事情，因此，我们必须精心组织，周密部署，循序渐进，稳步推进，抓好改革，保持稳定，实现发展的目的。经过几年的努力，我们必然会建立起充满生机和活力的事业单位管理体制和运行机制。

### 三、当前我们要认真做好七项重要工作

（一）理顺和协调好全省上下的测绘行政管理体制。这是省政府赋予我们作为全省测绘主管部门的一项十分重要的基础工作。全省上下整个测绘管理体系建设好了，履行好职责就有了组织保证。

（二）强化行政管理，严格依法管理。要加强依法行政，就要做好测绘立法、执法、质量监督、市场监管、查处违法案件、提高基础测绘保障服务能力等方面的工作。同时，还要协调好各方面工作的开展，只有这样，省测绘局的职能才能真正体现出来。

（三）切实增强服务观念，在完成省级 1：10000 比例尺基础测绘模拟图任务的基础上，解决好成果的开发应用服务问题，高质量地为全省经济和社会事业发展提供服务。

（四）高度重视科技进步工作，加快数字化的测绘生产技术体系转型，加快推进“数字福建”空间基础框架建设，提升科技开发力度，不断开发出服务新领域的测绘高科技产品，提升综合服务水平。

（五）重视人才培养，不但要注重高级人才的引进，更应该眼睛向内，加强在职职工的培训，尤其要解决好发挥中老年职工的作用问题，不能简单用内退的办法处理。要搞好人才发展战略的研究，做好人才的吸收、培养和使用工作。同时要尊重人才、爱护人才、尊重知识、尊重创造。

（六）加快干部、人事制度改革步伐，下半年起我们要着手开展事业单位的机构人事制度改革工作，这项工作不能迟缓，早改早主动，不改就不能发展。当务之急就是要抓紧调整机关处（室）的设置，理顺机关职能，调整职责分工，增强机关活力。

（七）抓好党建和精神文明建设以及机关效能建设。要围绕发展抓党建，抓好党建促发展，扎实开展创建党建先进单位活动。通过切实抓好精神文明的软硬件建设，尽快改变机关的面貌，积极争创文明单位。认真整顿机关作风，加强机关效能建设，改变机关形象，提高机关服务质量和效率。

同志们，改革与发展已经成为时代的主旋律，我们要踏准节奏，勇往直前。我们这次研讨会也仅仅是个务虚会议，也可以说是我局深化改革促进发展的领导干部思想动员大会。我相信通过这次的研讨会，在全局上下一定会营

造一种良好的研讨研究氛围，调动大家的积极性，思改革，盼发展，促稳定，做好工作。请同志们密切联系实际，深入探讨，踊跃发言。

今天我就说这些，来一个抛砖引玉。祝研讨会圆满成功，谢谢大家。

## 以“三个代表”为指导 深化改革 促进发展

江泽民同志在“七一”重要讲话中指出：“在新的世纪，继续推进现代化建设，完成祖国统一大业，维护世界和平与促进共同发展，是我们党肩负的重大历史任务。面对国内外形势的深刻变化，我们党要紧跟世界进步的潮流，团结和带领全国各族人民抓住机遇、迎接挑战，胜利完成这三大历史任务，必须坚定不移地贯彻落实‘三个代表’要求。‘三个代表’要求，是我们党的立党之本、执政之基、力量之源，也是我们在新世纪全面推进党的建设，不断推进理论创新、制度创新和科技创新，不断夺取建设有中国特色社会主义事业新胜利的根本要求。”今天，我们面临着测绘事业改革与发展的大好机遇，同时面临严峻的挑战，我们只有以“三个代表”重要思想为指导，深化改革，促进发展，测绘事业才能体现先进生产力发展要求，符合面向现代化、面向世界、面向未来的民族的科学的大众的社会主义文化要求，促进广大测绘干部职工思想道德素质和科学文化素质的不断提高，为国民经济发展和社会进步提供服务保障，最终才能体现出把人民的利益作为我们工作的出发点和归宿。

### 一、坚持党的基本路线不动摇，专心致志促发展

面对测绘事业发展的良好机遇，我们必须始终坚持以

经济建设为中心，坚持改革开放，坚持四项基本原则，坚持发展是硬道理的战略思想，摒弃与发展不相适应的陈腐观念，摒弃计划经济体制遗留下来的与市场经济不相适应的运行和管理机制，致力于发展。衡量福建省测绘局事业能否发展，关键是看干部职工的主人翁责任感、事业心是否增强，职工的文化科技知识是否提高，科技进步是否加强，适应测绘生产力发展的大环境是否形成，测绘事业可持续发展的机制是否建立，经济效益、劳动生产力以及服务质量是否提高。总之，我们的一切工作都要围绕着提高测绘保障服务水平这一中心，着力推进测绘事业的快速发展。今年上半年以来，福建省测绘局党组开展的各项工作，如召开测绘事业改革发展专题研讨会，建立专业技术人员学术讲座报告会制度，对一院生产组织结构调整，二院强化生产管理，抓好地图出版社改革试点等等，都是围绕发展这一专题实施的。这正是贯彻福建省委提出的“增强经济发展后劲，增进精神文明建设成效，提高为人民服务质量，增强党的活力”要求的具体措施。

## 二、坚持改革创新，跟上时代步伐

江泽民同志强调指出：“创新是一个民族进步的灵魂，是国家兴旺发达的不竭动力。”始终走在时代最前列，与时俱进，不断创新，这是我们的党永葆生机和活力的源泉。在当前经济全球化趋势加速发展的今天，在即将加入WTO的新形势下，在市场经济体制日趋成熟的环境下，福建测绘事业能否走在时代前列，应对挑战，就看我们能否不断进行体制创新，管理创新，科技创新，尤其是要根

据遇到的实际困难和突出问题，不断改进领导方式和领导方法，紧跟时代前进步伐。我们要发挥局党组总揽全局、协调各方的作用，善于抓住事关全局、事关长远的重大问题，善于正确处理改革、发展、稳定的关系，善于运用改革的办法、市场经济的办法推进各项工作，提高按经济规律办事的能力。当前，我们要逐步改革与市场经济体制不相适应的管理模式和服务方式。上半年以来，福建局党组采取的一些改革措施，也是力求从这些方面率先突破。如第一、第二测绘院设立总工，采取公开推荐、竞岗演讲、民主测评、组织考核、党组决定、公示监督、试用聘任的办法；新组建的省基础地理信息中心，按新的干部人事制度改革办法进行组建；正在讨论中的事业单位机构改革和人事制度改革方案等等。今后，我们还将进行事业单位机构改革和生产单位组织结构调整，积极推行企业化的管理模式，建立机关处、室和各基层单位年度工作目标管理考核制度等等。总之，我们要坚持从实际出发，既要开拓进取，又要求真务实，既有工作热情，又要有科学态度，不断提高领导水平和总揽全局的能力。

三、坚持党的宗旨，始终保持同人民群众的血肉联系

我们的党是最广大人民群众利益的忠实代表。人民群众的支持是我党执政的根本基础。在任何时候、任何情况下，我们都要牢记党的全心全意为人民服务的宗旨，把人民群众的根本利益摆在至高无上的位置，牢固树立领导就是服务的观念，不断增强为人民服务的本领，提高为人民服务的质量。要端正对人民群众的态度，摆正与人民群众

的关系，把人民群众的积极性引导好、保护好、发挥好。要坚持走群众路线，善于集中群众的智慧和力量，加快发展，协调发展，要带着感情做群众工作，听民声，察民意，知民情，要多为群众排忧解难，多为群众办实事，办好事。

当前的改革与发展同全局广大干部职工的切身利益息息相关，因此我们的每一工作步骤，每一项措施都要慎之又慎，要充分考虑到大多数群众的利益。当前特别要做好三件事：一是要把有关改革的政策文件精神原原本本地向广大干部群众传达，组织学习讨论，统一思想，形成共识，消除疑虑，发动群众支持改革，参与改革。二是各单位的改革方案要总体设计，分步实施。要全面贯彻省委省政府相关政策规定，兼顾公平和效率，经过职代会和广大群众讨论，广泛征求意见，使整个方案既体现上级精神，又符合本单位实际，既能调动干部职工的积极性，又能处理好改革、发展、稳定三者的关系。三是要高度重视做好富余人员的工作。由于历史的原因和当今测绘科技的快速发展，有相当部分的职工已不适应现代测绘工作。我们要以对人民高度负责的态度，严格执行国家的有关政策，加强思想政治工作，妥善解决安排好富余人员的问题，否则改革就不能顺利地进行下去。

#### 四、切实加强和改进党的作风建设

党的作风建设，是党的建设的一个十分重要的方面。要在继承和发扬党的优良传统和作风的同时，根据时代的发展，认真总结经验，抓住当前存在的突出问题，努力改

进党的思想作风、工作作风、领导作风、学风和干部的生活作风，以适应测绘事业新形势和新任务的发展要求，把推进改革与发展紧密地结合起来，与不断改善人民生活结合起来，与解决群众的实际困难结合起来。

当前，我们要从局党组做起，包括基层党支部、党小组，组织广大党员干部，首先要认真学习、深刻领会“三个代表”的思想内涵，充分认识到人民利益高于一切。我们要经常想一想“参加革命工作是为了什么”“现在当干部该做什么”“将来身后应该留点什么”。我们想问题、作决策、抓工作都要踏踏实实，符合客观实际，尊重群众意愿，坚决按照客观规律办事。特别是我们各个岗位上的领导同志一定要多做调查研究，要有自己的创造思维，要善于思考，勇于创新，不要因循守旧。要对测绘事业采取高度负责的态度，勇于探索，积极进取，乐于奉献，大胆实践。

总之，测绘事业正在进一步发展，我们只有以“三个代表”的重要思想为指导，坚持以改革为动力，以加强科技和人才培养为手段，才能促进测绘生产力的发展。面对实际，着眼未来，扎实工作，福建省的测绘事业一定会迎来一个蓬勃发展的良好局面，我们的测绘事业一定会不断前进，取得更大的成就。

（原载《中国测绘报》 2001 年 9 月 4 日第 3 版）



## 贯彻《公民道德建设实施纲要》 加强测绘队伍思想建设

正当全国上下广泛开展深入学习贯彻江泽民总书记“七一”重要讲话和十五届六中全会精神，以“三个代表”重要思想为指导，加强和改进党的作风建设，加快改革开放和现代化建设步伐之际，中共中央制定了《公民道德建设实施纲要》（以下简称《纲要》），并发出通知，要求各级党组织要充分认识加强公民道德建设的重要性、艰巨性、长期性和迫切性，把公民道德建设放在突出位置来抓，促进依法治国、以德治国的紧密结合，推动经济和社会的全面发展。认真贯彻实施《纲要》，对于我们福建省测绘局加强测绘队伍建设，提高广大干部职工的思想道德素质，落实政府赋予的测绘工作管理职能，为构建“数字福建”地理空间基础框架，为福建省经济和社会发展做出积极贡献，也同样具有重大和长远的意义。

一、贯彻实施《纲要》是测绘队伍思想政治建设的迫切任务

在当前市场经济的大潮中，尤其是我国加入世界贸易组织后，我们面临着更加迅猛的经济全球化的激荡。在思想道德建设方面，出现了许多新情况、新问题、新要求，迫切地需要我们教育和引导广大干部职工改变思想观念，

树立市场意识、机遇意识和改革开放加快发展意识，遵守社会主义的道德规范，弘扬“爱祖国、爱事业、艰苦奋斗、无私奉献”的测绘精神，忠实地履行政府赋予的职能，为党政机关的社会管理及宏观决策服务，为我省重大战略决策提供服务，为重点工程建设服务，为改善人民生活质量提供服务，认真地贯彻执行《纲要》，意义重大。为了组织好《纲要》的学习和贯彻实施，我局党组专门制定下发了《关于贯彻 公民道德建设实施纲要 意见的通知》，对学习贯彻落实《纲要》提出了具体要求、目标和任务，这将对干部职工的思想道德建设产生积极的影响。

## 二、贯彻实施《纲要》才能全面落实依法治国和以德治国相结合的根本治国方略

福建省测绘局行使着两大重要政府职能，一是测绘的行政管理职能，二是基础测绘公共服务保障职能。在履行行政管理职能方面：主要承担着加强测绘法规建设、行政执法和执法监督，主管全省测绘单位的测绘资格认证和测绘市场监管，指导市县测绘管理等工作。在履行基础测绘公共服务保障职能方面：主要承担生产、管理和分发服务、提供地理空间基础数据工作，并在构建“数字福建”地理空间基础框架建设中起着主导作用。

要正确地履行职责，首先是要加强各级党员领导干部的“官德”建设，尤其是广大共产党员、各级党员领导干部，只有带头讲学习、讲政治、讲正气，牢记党的根本宗旨，努力改造主观世界，加强道德修养，做到自重、自省、自警、自励，严格地遵守党员领导干部廉洁从政的有

关规定，勤政为民，才能坚定理想信念。要求群众不做的，党员领导干部自己坚决不做，同时要教育好自己的配偶和子女，管好身边的工作人员，自觉地接受党组织和群众的监督，这样才能用良好的道德形象取信于民，带动广大群众进一步做好工作。

为“官”者思想道德水平提高了，法制观念增强了，以权谋私、贪图私利的念头就必然会受到遏制，就能够带头奉行社会主义道德规范，依法行政，运用手中的权力全心全意为人民服务，就可以为广大干部职工做出榜样，做出表率。通过加强对广大职工的道德建设教育，在全系统形成良好的社会风气，从而使党的路线、方针、政策和各项测绘法律、法规得到全面的贯彻执行，全面地贯彻落实依法治国和以德治国的根本治国方略。

### 三、贯彻实施《纲要》要坚持不懈地对职工进行教育

首先，要加强理想信念教育，正确地处理好远大理想与本职工作的关系。要教育广大职工立足本职，乐于奉献，认真贯彻落实好党和国家关于测绘事业发展的路线方针和政策，严格执法，依法行政。在改革与发展中，针对广大干部职工中出现的新情况、新问题，要做好说服教育工作，使广大干部职工正确了解国内外的形势，把握测绘改革与发展趋势，从而引导职工增强主人翁责任感，树立正确的人生观、世界观和价值观，增强对测绘事业的热爱和工作的信心，团结奋斗，再展鸿图。

其次，要加强社会主义市场经济新观念的教育。随着市场经济体制的发育和完善，必须增强广大干部职工的法

制观念和竞争意识，克服过去长期以来计划经济体制遗留下来的框框套套，以及等、靠、要思想，更新观念，开拓创新。按照公开、公平、公正的原则，加强对测绘市场的监管，创造测绘市场良好的竞争环境。根据依法行政的要求，做到敢抓敢管不越位，履行职责不缺位，忠实地履行好自己的职责，依照市场经济的竞争规则，敢于争先，永做强者。

第三，要把职业道德教育作为思想政治工作的重点。广大职工直接地参与“数字福建”地理空间基础框架的建设，所提供的信息必须规范、完整、准确，来不得半点马虎，否则将会造成地理空间信息的混乱，给经济建设和社会发展带来不应有的损失。因此，职工的职业道德水准高低，直接影响到基础地理空间信息产品的质量高低，关系到单位的信誉、个人的荣辱。在全面贯彻实施 ISO9001 标准的过程中，要十分重视职工的职业道德教育，教育广大职工诚实守信、严谨认真，大力弘扬“爱祖国、爱事业、艰苦奋斗、无私奉献”的测绘精神，正确处理好个人与集体的关系，树立主人翁的责任感和对人民利益高度负责的态度。在抓职工的技能教育培训中，也要注重职工的职业道德教育，把两者有机地结合起来。同时建立奖惩、激励机制，从制度上保证职工职业道德水平的提高。

总之，我们要抓住《纲要》实施的契机，把道德建设与职工思想政治建设有机地结合起来，与测绘的改革和发展紧密联系起来，把测绘系统的干部职工锻炼成能征善战，有理想、有道德、有文化、有纪律的新人，在两个文

明建设中奉献出更多的光和热。

（原载《中国测绘报》 2002年 3月 15 日第 3版）

## 爱岗敬业 测绘职业道德建设的基础

爱岗敬业是社会主义职业道德的基础，也是对人们最基本、最起码、最普通的要求。爱岗，就是热爱自己所从事的工作岗位，热爱自己的本职工作；敬业，就是敬重自己所从事的事业，对事业专心致志，兢兢业业。不论是一个时代还是一个民族，不论是一个行业还是一个部门，爱岗敬业的人越多，敬业精神越强，这个时代进步就越快，这个民族就越强盛，这个行业就越兴旺，这个部门的工作就更出色，也就更能得到社会的认可和尊重。

测绘产品的生产过程包括了资料的收集与分析、技术设计、野外控制测量、外业航测相片连测、调绘、控制点加密、解释测图、图形编辑、数据整理、提供服务以及全过程的质量控制和后勤保障服务等等环节，涉及上百个岗位，每一个岗位都是测绘产品生产过程中不可缺少的重要组成部分，如果广大测绘职工没有爱岗敬业精神，高质量的测绘产品就无从谈起。那么，我们怎样才能做到爱岗敬业呢？

要有理想。今天，在市场经济的大潮中，我们要教育和帮助广大的干部职工树立正确的世界观、人生观、价值观，把个人的理想融入到建设有中国特色的社会主义的伟大实践中去，把个人的奋斗融入到本职工作岗位上。只有把远大的共产主义理想同本职工作紧密地结合起来，才能

够做到爱岗敬业。

要树立全心全意为人民服务的思想，热爱本职工作。我们生活在社会主义大家庭中，人与人之间的关系可以说是“人人为我，我为人人”。因此，要全心全意为人民服务，就必须从自己的工作岗位做起，珍惜自己所从事的工作，无论在工作中遇到什么困难，都要一丝不苟，尽心竭力，锲而不舍，力争出色地做好本职工作。如果大家都热爱本职工作，忠于职守，都能从为人民服务着眼，干好本职工作，中国特色的社会主义事业就会欣欣向荣，广大人民群众的物质、文化生活需求就会得到不断的满足。测绘工作作为经济建设和社会事业发展的基础和先行，更是来不得一点马虎，必须在每个细节上把好关，否则就会影响测绘成果的总体质量，给用户带来损害，进而影响测绘部门的社会形象和经济、社会效益。

要做到干一行，爱一行，精一行。当前，传统的测绘技术已被“3S”（即地理信息系统、全球卫星定位系统、遥感信息系统）技术和数字化生产技术所代替，这对每一个干部职工的文化素质、知识结构、技术水平、工作能力都提出了更高的要求。要干好本职工作，还必须不断学习现代测绘新知识，掌握新技术，组织开展岗位技术革新活动，熟练掌握生产技能。要敢于探索，勇于创新，创造性地开展工作。

（原载《中国测绘报》 2002年6月4日第1版，本文获中国测绘职工思想政治工作研究会、中国测绘宣传中心

联合举办的《测绘职工职业道德大家谈征文》活动优秀奖 )



## 新时期我省测绘主管部门定位的思考

福建省测绘局自 1974 年成立以来，机构虽经多次变革，仍始终如一，忠实地履行法律、法规和省委、省政府赋予的职能，在加强测绘管理，提供基础测绘保障服务方面做出了积极的努力，为我省经济建设和社会发展做出了应有的贡献。

新时期的测绘主管部门，面临着两个重要的转变，一是测绘管理从传统的计划经济体制转变到社会主义市场经济体制上来；二是从传统的测绘生产技术体系转变到以应用“3S”（即地理信息系统、全球卫星定位系统、遥感信息系统）技术和数字化生产技术体系上来。特别是我国加入 WTO 以后，要求政府管理经济的方式和方法有一个大的改进，要按市场经济的一般规律，进一步调整和完善合乎社会主义市场经济要求的行为规范和法律体系。这些都要求测绘主管部门进一步转变政府职能，推进政事分开、政企分开。由高度集权向深度分权转变，由行政命令向市场主导转变，由审批经济向监管服务转变。福建省测绘局作为省人民政府主管测绘工作部门，在新时期如何准确地定位，这是值得认真研究和把握的问题。

### 一、测绘管理是一项政府的公共事务管理

我们常说的测绘管理是指测绘主管部门应用经济、法律、行政手段，对社会提供测绘产品和测绘劳务的测绘

生产单位，通过制定行业方针、政策与法规、标准，实施全面规划、组织协调、监督服务等管理职能，使资源实现优化组合，以发挥行业的整体效益。

基础测绘工作是为我省国民经济和社会发展提供基础地理信息的一项公益性事业，具有前期性、基础性、公益性、战略性的特点。基础测绘成果是开展国土资源调查、环境监测、农业规划、能源、交通、水利、城乡规划建设、土地区域开发利用、重大灾害监测预报和科学研究以及国防建设等必不可少的基础资料；基础测绘的成果也是准确反映我国疆域境界、行政区界线和土地权属界线及房产权属界线的唯一科学手段。

测绘工作是国家行政管理和建设“数字中国”、“数字区域”、“数字社区”、“数字城市”的基础性工作之一，也是实现国民经济和社会发展信息化的基础信息资源。因此，测绘管理并不是一般的经济活动，也不是一个部门的独立活动，它是代表政府从事的一项公共事务的管理活动。

## 二、测绘主管部门履行的是政府的行政管理职能

从测绘主管部门的工作性质来看，如测量标志的管理和维护工作、测绘成果管理的保密检查、测绘资质管理、地籍测绘、房产测绘和界线测绘管理、国家基本比例尺地形图测绘和全省大地测量控制网及基础地理信息系统的建立和管理、组织重大测绘项目招投标、整顿和规范地图市场秩序以及测绘市场的监管和监督、检查国家和地方测绘法律、法规的贯彻实施，依法查处测绘违法行为，依法审

批对外提供测绘成果和外国组织、个人来华测绘等，这些都明显地属于政府的公共管理职能。测绘主管部门也只有严格依法行政，忠实地履行这些职能，才能保障测绘事业的顺利发展，使测绘事业最大限度地满足国民经济和社会发展的需求，为建设有中国特色的社会主义服务。

### 三、测绘主管部门应是政府的行政主管部门

由于测绘主管部门从事的是政府公共事务管理的一部分，行使的职能是政府的行政管理职能。因此，测绘主管部门必须是政府的行政主管部门。

《福建省测绘管理条例》第四条明确规定，“省测绘局是本省测绘行政主管部门，主管全省测绘工作。市（地）、县测绘主管部门或县级人民政府授权的部门主管本行政区域的测绘工作。”从省测绘局履行“贯彻执行国家测绘工作方针、政策和法律、法规，起草制定地方测绘法规、规章和有关规定，研究制定全省测绘行业管理办法、规定、制度和经济技术政策，监督检查国家和地方测绘法律、法规的贯彻实施。”等方面的职能来看，都是政府的行政管理职能，是政府依法行政的一部分。

据报道，最近召开的全国编办主任会议提出，要根据事业单位的不同功能，进行分类改革，主要履行行政职能的事业单位，尽可能改为行政机构或参照行政机构管理办法实施管理。只有这样，福建省测绘局才具有依法行政的主体资格，也才能履行好政府赋予的测绘管理职能。

### 四、必须处理好以下几个关系

为了准确地把握测绘主管部门的职能定位，应正确确认

识和处理好以下三个关系：

第一，测绘主管部门与基础测绘队伍的关系。

测绘主管部门与基础测绘队伍是管理与被管理的关系。根据财政部财建〔2001〕923号文件《关于印发 基础测绘经费管理办法 的通知》精神规定，财政部门主要管理经费，测绘主管部门主要管理基础测绘项目的论证、申报、立项等管理工作。项目承担单位（基础测绘队伍）具体负责完成基础测绘项目的生产任务。因此，测绘主管部门从事的是管理职能，而基础测绘队伍从事的是特定的生产任务。两者的关系实际上是管理与被管理的关系。

第二，行政管理与事业管理的关系。

加强测绘行政管理职能，是市场经济条件下对测绘主管部门提出的客观要求，测绘主管部门只有认真履行行政管理职能，推进依法行政，才能保证党和国家有关测绘管理的方针政策和有关的法律法规得到全面的贯彻执行。由于基础测绘是国民经济和社会发展不可缺少的一项基础性、公益性事业，因此测绘主管部门做好基础测绘工作实际上也是履行政府公共管理职能。根据国家有关基础测绘管理的规定，测绘行政主管部门主要是对基础测绘进行计划和项目管理，检查、监督基础测绘经费的管理和使用，成果管理和重要的基础地理信息的发布等方面的工作。而具体基础测绘项目任务则是由基础测绘队伍去完成的。因而不存在测绘主管部门既是“裁判员”，又当“运动员”的问题。

第三，行政管理与行业管理的关系。

测绘主管部门从事的测绘管理职能，是代表政府对全社会实行测绘的公共事务管理，行使的是政府的行政管理职能。测绘的行业管理主要是通过组建行业协会，进行自我管理、自我教育、自我约束、自我服务，是社会团体组织的一项活动。因此，测绘行政管理不能等同于测绘行业管理。

总之，在今天社会主义市场经济体制日益成熟和完善的新形势下，我们只有给测绘主管部门准确地定位，明确其测绘行政管理职能，才能更好地发挥我省测绘主管部门的作用，促进测绘事业健康、快速地发展，为国民经济和社会事业的发展以及提高人民群众生活质量做出应有的贡献。

（原载中国测绘报社 2002 年 8 月 1 日《测绘内参》第 16 期）

## 认真学习宣传贯彻新修订的《测绘法》 大力推进依法行政

新修订的《中华人民共和国测绘法》经国家主席江泽民签署颁布，于 2002 年 12 月 1 日起施行。这是我国民主与法制建设进程中的又一件大事，也是我国测绘事业发展的又一个里程碑，标志着我国的测绘事业进入了一个新的发展阶段。这将进一步完善和强化测绘管理，规范测绘活动 and 行为，促进我国测绘事业持续健康发展，使测绘更好地为经济建设、国防建设和社会发展以及提高人民生活质量提供保障和服务。

新修订的《测绘法》主题清晰，内容丰富，明确了县级以上各级人民政府的测绘行政管理职能，创立了一系列符合市场经济条件下的测绘行政管理制度，是各级测绘行政主管部门进行测绘监督管理和测绘依法行政的法律依据；是当前迫切要求的规范测绘行为的强大法律武器；是我国测绘事业健康发展的法律保障，也是我国测绘行政管理体制改革的重大突破。为了认真学习宣传贯彻好新修订的《测绘法》，我们必须做好以下几个方面的工作。

一、把认真学习宣传新修订的《测绘法》，当作当前的重要任务抓紧抓好

对省级测绘主管部门来说，当前突出的任务就是立即

行动起来，认真组织学习宣传新修订的《测绘法》，使广大测绘系统的干部职工、测绘生产单位、实施测绘项目单位和政府各有关部门以及全社会都能够充分认识到新修订的《测绘法》实施的重大意义，了解掌握新修订的《测绘法》的主要内容和创设的各项制度，明确各自的法律位置和职责。在新修订的《测绘法》颁布后，福建省测绘局立即组织了机关全体干部职工认真学习、讨论，并举办了由全省各设区市测绘行政主管部门和测绘管理机构负责人参加的培训班。认真学习、理解和掌握新修订的《测绘法》的精神，明确各自的职责。通过学习宣传发动，在全省创造一个良好的氛围，为新修订的《测绘法》正式实施创造了良好的环境。

二、落实县级以上各级人民政府的测绘管理职能，明确测绘行政主管部门，是当前的紧迫任务

由于历史原因，福建省大部分的县（市）人民政府都未履行测绘行政管理职能，也未明确或设立测绘管理部门。有的县（市）虽然设立了测绘管理机构，也是自收自支的事业单位，无法承担起测绘行政管理职责。为了保证新修订的《测绘法》顺利实施，落实县级以上各级人民政府的测绘管理职能，明确测绘行政主管部门就成为当前的一项紧迫任务。福建省测绘局从去年以来，抓住市、县机构改革的契机，就落实测绘行政管理职能，理顺测绘行政主管部门的关系，努力加强与市、县政府以及编制办的联系与沟通。目前，全省 9 个设区市明确了测绘行政主管部门为同级国土资源主管部门，全省县级人民政府测绘管理

职能和行政主管部门正在协商、落实之中。只有县级以上各级人民政府测绘行政管理职能落实了，并明确了职能管理机构，配备了管理人员，才谈得上认真贯彻实施新修订的《测绘法》，否则，就是一句空话。

三、确立各级测绘主管部门行政执法的主体资格，是推进测绘依法行政的前提

行政执法主体资格，是指行政执法主体具有法定职权和职责。主体资格取得的主要途径，一是依法取得，二是依法律、法规的直接授予和行政机关的依法授予。从目前省级测绘管理部门的设置情况来看，形式多种多样。有中央直属的，也有省属的，有行政的，有事业的，有政府赋予行政管理职能的，也有政府赋予行业管理职能的。市（地）、县的测绘管理机构设置更是五花八门，从依法行政的角度来看，有些已不具有行政执法的主体资格。这些状况如果不能在较短的时间内改变，势必影响测绘依法行政的稳步推进。

四、做好各项基础工作，大力推进依法行政

社会主义法制的基本要求，就是要做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。首先，我们必须在新修订的《测绘法》精神指引下，抓紧做好配套法规和规章的制定工作。当前要抓紧修订《福建省测绘管理条例》，抓紧做好《福建省基础测绘管理办法》的颁布实施工作，以及完善一系列配套的地方性法规、行政规章和规范性文件，形成完整的法律、法规体系，使管理各项测绘活动都能做到有法可依。同时做好废止法规的清理工作，保证法律法



规的严肃性和权威性。其次，要严格执法。要真正做到在法律面前人人平等，不但要依法管理和规范全社会的测绘活动和行为，也要依法管理和规范直属事业单位测绘活动和行为；不但要依法管理和规范公民的测绘活动和行为，也要依法管理和规范各类法人单位的测绘活动和行为。第三，要严肃查处测绘违法行为。当前，特别要严肃查处无证测绘，超越资质等级许可范围的测绘，以及低价发包项目，无序竞争，非法编制、印刷、出版、展示、登载地图和地图产品，拒交测绘成果等测绘违法行为，促进测绘市场健康有序的发展。第四，要加强测绘行政执法人员的教育和培训。通过教育和培训，提高行政执法人员思想政治素质，熟练掌握相关法律、法规，坚持秉公执法，依法办事，建设一支高素质的行政执法人员队伍。

随着新修订的《测绘法》的贯彻实施，测绘依法行政的力度将会不断加大，我们一定要珍惜这难得的发展机遇，去迎接又一个测绘事业发展的灿烂美好的春天。

（原载《中国测绘报》 2002 年 11 月 29 日第 7 版）

## 坚定信心 开创未来

——在 2003 年 1 月 22 日省测绘局召开的 2002 年度设区市测绘行政主管部门年度工作总结汇报会上的讲话

同志们：

这次会议是我省市县机构改革以后，省测绘局第一次召开的有设区市测绘行政主管部门领导参加的年度工作会议，也是贯彻实施新修订的《中华人民共和国测绘法》，研究加强测绘工作的会议。借此机会我谈几点意见，供同志们参考。

一、市县测绘行政主管部门职能的落实，是各级党委政府和有关部门领导重视和关心的结果。去年年初，局党组就根据省级机构改革把省测绘局由过去归口省建设厅管理，调整划归省国土资源厅管理的情况，着手协调、理顺测绘行政管理机构和职能落实工作。我局于 2001 年 4 月向各设区市编委发函，建议参照省上的做法，请各地支持将原先已成立的市县测绘管理机构，成建制地理顺划归同级国土资源局管理。6 月 22 日省政府分管副省长黄小晶同志率领省直有关部门领导，在省测绘局主持召开了专题会议，在汇报工作中我局提出，请省政府协调理顺市县测绘管理机构归口的问题，得到黄副省长的重视与支持，当

即给予了明确。之后省人民政府在专题会议纪要（〔2001〕143号）中明确写上了“原则同意按照上下对口的原则解决测管机构的隶属关系。”当我局获悉国家正在修订《中华人民共和国测绘法》，将测绘行政管理职能扩大到市县两级的情况，2001年10月11日，结合贯彻省政府专题会议纪要精神，我局再次向市县编委发出“关于在市县机构改革中理顺测绘行政管理职能及测绘管理机构隶属国土资源主管部门管理意见的函”。2002年8月6日，省测绘局又向各市、县人民政府发出闽测〔2002〕34号函，请各地抓紧落实县（市）测绘行政管理职能及测绘管理机构。2002年8月29日新修订的《中华人民共和国测绘法》获全国人大常委会通过后，2002年9月11日，我局就明确县级测绘行政主管部门向省人民政府作专题请示，省政府办公厅立即转交省编办办理，省编办明确提出了“县级人民政府的测绘行政管理职能可由同级人民政府的国土资源主管部门负责”的意见。在此期间，我们分别多次到各设区市，与当地党委政府和编办领导沟通情况，商量测绘管理职能落实和理顺测绘管理站（所、办）关系的问题。有的还通过书信、传真与当地党政主要领导商量和沟通。通过我们耐心细致、不厌其烦地做说服宣传工作和说明情况，得到了当地党政领导和编办领导的理解和大力支持，特别是泉州和莆田市还对已发出的有关部门“三定”方案，重新进行修改。目前，全省9个设区市和绝大部分县市都落实了测绘行政管理职能，明确了同级国土资源局为测绘行政主管部门，理顺了测绘管理站（所、办）

的隶属关系，为实现测绘工作的统一监督管理打下了良好的基础。因此说市县测绘行政主管部门职能的落实和测绘管理机构得到理顺是十分不容易的，是各级党委政府和有关部门关心和重视的结果。

二、正确认识测绘工作的形势，尽快打开工作局面。

新修订的《中华人民共和国测绘法》2002年12月1日就开始实施了，这是测绘工作的根本大法，为我们今后做好测绘工作提供了强大的法律支撑。我们应当看到，随着《中华人民共和国测绘法》的深入贯彻实施，各级领导将会对测绘工作有更多的认识 and 了解。我们在协调和宣传市县测绘管理职能工作的过程中，通过与市、县党政领导及有关部门领导沟通和工作商量，他们对我局提出的意见和建议都表示理解，对测绘工作有了更多的了解，明显看出来他们对测绘工作是十分重视的。尤其是“数字区域”的建设，电子政务、电子商务的发展，推进了社会信息化进程。特别是全面建设小康社会，人们对地理信息的需求将会迅速增加，这些对我们测绘工作来说是一个难得的发展机遇。随着全省测绘管理体系建立和完善，将会更加有利于实现测绘工作的统一监督管理。俗话说，万事开头难，关键是我们要认清形势，克服畏难情绪，增强信心，积极进取，有为才有位，努力打开工作局面。

三、要正视面临的困难，增强信心，迎着困难上。

市、县测绘行政管理职能是新修订的《中华人民共和国测绘法》新增加的职能，大家过去没有干过。省测绘局虽然长期行使测绘行政管理职能，但是，对测绘行政管理工作

也还很不熟悉，工作远没有到位。实际上大家差不多都是在一个起跑线上努力，大家都在一起探索，在实践中总结经验，在实际工作中锻炼成长。当前，存在的主要困难和问题是：

（一）思想观念问题。不少的人对测绘工作认识比较肤浅，认为测绘工作不就是做好测量工作吗？无非就是画几张地图。甚至有的认为建设规划部门多用了几张图，就认为他们是做测绘工作的，还有的错误认为加强管理就是想多收几元钱吗？这些都是人们观念的误区，认识的偏颇。应该说测绘工作包括了两个重要方面，一是测绘的行政管理。二是基础测绘的保障服务，履行好政府的公共服务职能，要明确基础测绘是公益性、基础性的事业，是政府公共服务职能。基础测绘是为全社会服务的，不是主要为哪一个部门服务的。

（二）测绘市场管理问题。有的人认为都搞市场经济，何必要去管它。现在测绘市场比较混乱，无证测绘，超越资质范围测绘，无序竞争，缺乏“三公”原则。有的搞行业垄断，部门封锁，测绘成果粗制滥造，质量低劣，有的已经造成了经济建设的严重损失和浪费。房产测绘质量问题，群众反映十分强烈，有的严重损害了消费者的合法权益。测绘市场上项目招投标很不规范，暗箱操作，违规竞争，失去公平的原则。地图市场上，非法出版、盗版严重，政治性问题的地图不少，这次全国开展了整治，但是任务还很艰巨。这些都需要我们认真努力解决。

（三）基层人才严重缺乏。做市县测绘管理工作的同

志大多数是新手，就是原来测管站的人员，实际上对测绘管理工作也不是很熟悉。尤其是有的地方测绘管理职能还没有完全落实，管理人员还没有到位，开展工作还有个过程。现在职能落实后，管理职责就算是明确了，但是，缺乏懂业务懂管理的工作人员，所以说，市县工作要走上正轨，难度确实还很大。

我们认识这些存在的困难和问题，目的是提醒大家，希望引起大家的重视。特别是分管和直接负责这方面工作的同志，要很好地面对实际，正视困难，下定决心，一个一个地去解决问题。我们只有脚踏实地，一步一步地往前走，全省的测绘管理工作才会走上路，才能开创全省测绘管理工作的新局面。

#### 四、当前需要强调的几项工作

一是加强市县测绘管理部门的建设。测绘行政主管部门的职责理顺和落实了，这是一件大事，履行好职责又是一件大事。目前，个别地方国土资源局内部管理测绘工作的科室还没有明确，测绘管理人员还没有配备好，希望各地要抓紧落实好，这项工作我们上下共同努力，一定要想办法完善好市、县测绘管理的体系建设。只有把市县测绘行政主管部门的建设搞好了，我们才能贯彻实施好《中华人民共和国测绘法》，才能实现测绘工作的统一监督管理。

二是做好测绘管理的基础业务工作。做好工作，离不开工作的基础。大家白手起家，有的什么资料也没有，有的也不完整。省测绘局下了文，要求该移交的资料要移交，可人家就是不肯移交。这个问题请市县要按照省测绘

局《关于做好各设区市测绘行政管理职能交接有关工作的通知》（闽测发〔2002〕3号）的规定，向当地政府领导汇报，请政府领导协调解决。另一方面，我们要在工作中积累和收集资料，时间久了自然就会齐全、完整，关键是我们用心去做。其它方面的基础工作都要引起重视，基础工作做好了，工作才能顺利开展。

三是扎实做好基础测绘工作。基础测绘工作是一件看得见，摸得着的东西。厦门市的测绘工作之所以会得到市委、市政府的重视，主要是因为厦门市国土资源与房产管理局长期以来不断抓好基础测绘工作，为厦门的经济建设和社会发展起到积极的测绘保障作用。希望大家从基础测绘工作起步，促进测绘工作开展。

四是地图市场整顿工作。现在地图市场侵权盗版、非法出版比较严重，政治性问题的地图也经常发现，国家下决心，进行专项整顿，是十分必要和及时的。希望各市、县认真搞好宣传，加强检查，坚决杜绝政治性问题的地图，坚决打击侵权盗版的地图，规范好地图市场。这是市、县测绘行政主管部门落实职责后开展的第一项大规模的测绘行政管理活动，也是对大家的一次实际工作的锻炼。一定要组织好，抓出成效。

五是要做好上情下达，下情上报工作。省局各处室要加强对市县工作的支持和指导，帮助基层开展好各项工作。基层要经常向省测绘局反映情况，汇报工作，经常性地沟通工作情况，加强联系。

## 五、提几点希望和要求

大家基本上都是新从事测绘管理工作的，希望大家：一是忠于职守，热爱测绘事业。认真履行好测绘行政主管部门的职责，心中装着“测绘”二字，为测绘事业发展而努力奋斗。二是要加强学习，尽快熟悉业务。我们不仅要学习测绘管理法律法规和有关文件精神，还要学习测绘技术，尽快熟悉测绘技术业务，这样才能更好地适应所从事的测绘工作。三是尽心尽责，积极努力工作。俗话说“万事开头难”，当前开展工作确实困难很多，但只要心到了，责尽了，工作就一定会有起色。希望大家克服困难，开创工作的新局面。

最后，祝全省测绘事业的明天会更好！祝同志们新年吉祥，工作顺利！谢谢。



## 认真学习贯彻十六大精神 开创福建测绘工作新局面

举世瞩目的党的十六大胜利召开，吹响了我党在新世纪新阶段进军的号角。我们福建省测绘局必须紧密联系工作实际，认真学习贯彻落实党的十六大精神，围绕十六大提出的奋斗目标，脚踏实地，艰苦奋斗，努力开创各项工作的新局面。

一、用“三个代表”重要思想指导工作，找准测绘工作的位置

我们要紧紧围绕高举邓小平理论伟大旗帜，全面贯彻“三个代表”重要思想，继往开来，与时俱进，全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化，为开创中国特色社会主义事业新局面而奋斗这一主题，全面学习、深刻理解和把握十六大精神。深刻理解历史赋予我们的庄严使命，深刻理解党领导人民建设中国特色社会主义必须坚持的基本经验，深刻理解全面建设小康社会的奋斗目标，深刻理解党的十六大对中国特色社会主义经济、政治、文化、国防、祖国统一、外交和党的建设做出的战略部署，引导广大党员干部职工自觉地把思想认识从那些不合时宜的观念、做法和体制的束缚中解放出来，从对马克思主义的错误理解和教条式理解中解放出来，从主观主义和形而上学

的桎梏中解放出来，在解放思想中统一思想，坚持以测绘依法行政为前提，以发展测绘生产力为中心，以改革开放为动力，以科技发展为后劲，以加强管理为切入点，自觉地把我省的测绘事业融入到改革和发展中去，实现经济效益和社会效益的双丰收。

## 二、认真学习宣传贯彻新《测绘法》，大力推进依法行政

从2002年12月1日起新《测绘法》正式施行。它明确了县级以上各级人民政府的测绘行政管理职能，是各级测绘行政主管部门对测绘工作统一监督管理和测绘依法行政的法律依据，是当前迫切要求的规范测绘活动和行为的强大法律武器，是我国测绘事业健康发展的根本法律保障。首先，我们要抓紧做好配套法律、法规的清理和修订完善工作，抓紧《福建省基础测绘管理办法》的颁布实施工作，抓紧修订《福建省测绘管理条例》以及完善一系列配套的地方性法规、行政规章和规范性文件，形成完善的法律、法规体系，使管理各项测绘活动都能做到有法可依。同时做好过时的法规清理工作，保证法律法规的严肃性和权威性。其次，要严格执法，做到在法律面前人人平等。不但要依法管理和规范全社会的测绘活动和行为，也要依法管理和规范直属事业单位测绘活动和行为；不但要依法管理和规范公民的测绘活动和行为，也要依法管理和规范各类法人单位的测绘活动和行为。第三，要严肃查处测绘违法行为。当前，特别要严肃查处无证测绘，超越资质等级许可范围测绘，低价发包项目，无序竞争，非法编

制、印刷、出版、展示、登载地图以及地图产品，拒交测绘成果等行为，促进测绘市场健康有序发展。从去年下半年以来，我们在工商、新闻出版、海关等部门的配合下，以整顿地图市场秩序为突破口，对地球仪市场、广告标牌、报刊等展示和使用的示意地图开展全面执法检查，查处了一大批生产、销售有严重政治问题的地图产品、广告牌等，净化了地图市场。省政府高度重视地图市场的整顿和规范工作，并把这项工作列入了整顿和规范市场经济秩序的专项治理整顿和“十五”规划。

### 三、深化改革，完善职责，加强测绘工作

认真履行测绘行政管理职能和做好基础测绘保障服务工作，是我们的重要工作任务。我们要从转变思想观念入手，由过去以抓基础测绘保障服务为主，转变到既抓好基础测绘工作又抓好测绘行政管理工作上来。在抓基础测绘保障服务工作中，从过去“保姆式”的工作方法，转变为重点抓好项目管理、合同承包、项目监理、质量监督、成果验收、服务基层和重点抓好测绘行政管理工作。为适应现代测绘生产需要，在国家测绘局和省政府及有关部门的重视和大力支持下，我们完成了国家测绘基础设施项目省级单位工程的建设，改造了生产基地综合大楼，积极调整生产组织结构和生产单位的布局，建设和完善了我省基础地理信息数据生产技术体系、传输网络和基础地理管理服务技术体系，大大地提高了我省基础测绘设施建设水平，促进了测绘生产力的发展。

### 四、构建省级基础地理空间框架，为“数字福

## 建”服务

近年来，我们紧紧围绕“数字福建”建设，加强基础测绘的保障功能。加快完成了全省 1：25 万比例尺基础地理信息数据库的建设，及时地把成果提供给“数字福建”成员单位使用。加快了 1：5 万比例尺地名数据的核查和采集，福州市部分 1：1 万比例尺基础地理数据库、全省 1：1 万比例尺数字栅格地图等项目的建设。目前，正在抓紧福州至泉州 GPS—C 级网的建设，以及省级基础测绘数据库的建设。正在加快完成福清、泉州、德（化）尤（溪）测区 3D（DOM，DEM、DLG）产品的生产任务。省地图出版社积极组织科技人员开发生产了福州、泉州等地多媒体电子地图，还与台湾大舆出版社合作编制出版了台湾省地图。通过全局对资金、人才等有限资源的优化配置，大大地提高了省级基础测绘为我省经济和社会事业发展的服务保障功能。

### 五、以“四有”为目标，培养一代测绘新人

培养“有理想、有道德、有文化、有纪律”的一代新人，是测绘事业能否持续发展的关键所在。我们充分利用党课、机关学习日、集体学习和个人自学、专家讲座、研讨交流等形式坚持不懈地开展政治理论的学习，利用纪念日，组织党员、干部职工参观爱国主义教育基地，使大家加深了对“三个代表”的认识和理解，坚定建设有中国特色社会主义的理想信念，自觉地把自已的理想信念融入到“三个代表”的实践中去。广泛学习讨论《公民道德建设实施纲要》，制定了省测绘局各个岗位的职业道德规范。

同时，注重加强干部职工测绘高新技术的学习和岗位技术培训。局制定了科技人员继续教育的规定以及青年学术和技术带头人管理办法，首次评选了四名局青年学术和技术带头人。省基础地理信息中心主任被国家测绘局评为青年学术和技术带头人，最近又入选我省第五批“百千万人才工程”。我们同时还请院士、专家、学者等作报告，积极鼓励专业技术人员外出参加学习培训。最近我局又与武汉大学遥感信息学院联合举办测绘工程研究生进修班，使专业技术人员得到更好的继续深造的机会。

## 六、加强和改进党的建设，全面推进党的建设新的伟大工程

江泽民同志在十六大报告中指出“一定要坚持党要管党、从严治党的方针，进一步解决提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力这两大历史性课题。”落实到我们基层单位，就必须要把党的思想建设、组织建设和作风建设有机地结合起来；要把党建工作和业务工作结合起来；要把深化改革，促进发展，保持稳定和发挥党员模范带头作用结合起来；要把加强对权力的制约和监督同坚持和健全民主集中制，改革和完善决策机制，推行政务公开制度结合起来；要把深化干部人事制度改革同加强领导班子和干部队伍建设，提高各级领导干部素质结合起来；要把查处党员干部违法违纪行为同建立和完善反腐倡廉工作“六个机制”（即思想教育，制度规范、监督制约、查案惩处、干部保护、廉政责任机制）结合起来。通过建立“一岗双责”的责任制，有效地解决党建与

业务工作两手抓的问题。全局上下必须团结一致，紧密围绕省委提出的“三条战略通道”建设的战略部署，不断增强和提高基层党组织的凝聚力和战斗力，充分发挥各级党组织的战斗堡垒作用和共产党员的先锋模范作用，努力做好测绘行政管理和基础测绘服务保障工作，推动和促进测绘事业的改革和发展，努力为各级领导宏观决策提供服务，为我省的重大战略决策提供服务，为重点工程建设提供服务，为改善人民生活，全面建设小康社会提供服务。

（原载《中国测绘报》2003年1月24日第3版，《福建通讯》2003年第2期）

## 加快福建电子政务建设的思考

党的十六大对加快推进信息化提出了新要求，明确提出要“进一步转变政府职能，改进管理方式，推行电子政务”。电子政务作为“数字福建”建设的一项重要内容，倍受大家关注，本文就公众关心的电子政务建设的一些问题，结合学习体会，谈谈自己的一些看法。

### 一、电子政务的地位和作用。

随着信息技术的发展，特别是互联网技术的普遍应用，电子政务建设已成为提升一个国家或地区综合竞争力的重要因素。加快电子政务建设是贯彻落实党的十六大精神、深化行政管理体制改革的重要内容，也是建设“廉洁、勤政、务实、高效”的政府，实现政府管理现代化的重要途径。当前，我国已进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的新的发展阶段，国际化、市场化、城镇化、信息化将相互促进，迫切要求发展电子政务。

建设电子政务是适应我国加入世界贸易组织新形势的需要。经济全球化的发展和我国加入世界贸易组织以后出现的新情况，对政府管理体制及行为方式产生了重大的冲击。加快电子政务建设，有利于促进政府加快行政体制改革，改变行为方式，适应世贸组织规则，建设一个有效的、服务型的、高效率的政府；一个决策科学、行动有

力、响应迅速、技术先进的政府；一个廉洁和开放透明的政府，从而使政府的公共管理职能更好地得到发挥。

建设电子政务可以大力推动政府职能转变。政府职能将从直接管理转向管理服务，以高效率 and 全方位为全社会提供广泛而便捷的信息和服务。电子政务打破了传统行政机关的时间、空间和部门分隔的限制，是现代政府治理社会不可缺少的工具。它将促进逐步形成新型政府管理模式，降低行政成本，提高工作效率，加强管理，增强服务功能，有效堵塞管理漏洞，克服腐败现象，进一步密切党群和干群关系，全面提升行政能力。

建设电子政务是带动国民经济和社会信息化建设的重点工程。国民经济和社会信息化是我国加快实现工业化和现代化的必然选择，而电子政务的建设内容基本上包含了信息技术、信息服务等产业的所有领域，这与国民经济和社会信息化建设的要求是相一致的。因而，建设电子政务是我国实现国民经济和社会信息化的一个重要方面和推动力量。

建设电子政务是造福社会的民心工程。执政为民是党和政府工作的根本出发点和归宿。加强电子政务建设，以公众的需求为出发点，服务型政府的理念和“公仆”形象将通过网络和电子计算机终端更直接、更直观地体现出来。公众可以通过互联网快捷方便、及时准确地了解政府机构所制定的相关政策法规以及一些重要的信息。政府在制定政策、做出决策的过程中，也可以通过网络让更多公众参与，推动政府决策的科学化、民主化。



省委、省政府对电子政务的建设十分重视，在“数字福建”建设中，把电子政务建设摆上了突出和重要的位置。要求“数字福建”建设要与构筑“三条战略”通道，与推动工业化、现代化有机地结合起来。重点推进信息基础设施建设，形成强大的信息网络，制造各种信息服务设备，开发丰富的软件和应用工具，集成全社会信息系统，为社会提供全方位、快速便捷的信息服务。根据“数字福建”规划，省里定下目标：“十五”前三年，在“数字福建”的建设中，政府主要制定发展规划和政策导向，重点建设信息网络基础设施；统一数据标准规范，制定信息共享政策；建设人才培养基地，完善信息化建设软环境；组织开发、整合改造政务信息资源；开展信息应用关键技术攻关和开发信息应用软件产品；开发不同领域、不同层次的“数字福建”示范工程和各种信息应用系统。“十五”后两年，全面推广应用示范工程和应用项目的成果，争取到“十五”末信息化综合指标达到国内先进水平。近年来，省政府投入了大笔的资金，加快“数字福建”的基础设施建设。去年，制定了数字福建发展规划，建设了省公用信息平台、省政务信息网络工程。今年则计划重点实施建设3个基础工程（省级政府公众信息服务平台项目、省网络安全监控中心项目、分布式基础数据库项目），3类示范项目（电子商务示范工程、信息技术改造传统产业示范工程、电子公文传输系统示范工程），以及环境生态监测、国土资源、海洋生态、公安信息管理等9个信息应用系统建设。同时，不断完善基础地理信息系统建设，加快

地理空间基础框架的建设步伐，有效地支持“数字福建”建设的需要。这些都为电子政务的早日实现创造了良好的条件和打下了坚实的基础。随着“数字福建”的建设，作为经济建设、国防建设、社会发展的基础性的测绘事业，将会得到空前的发展。我省地理空间基础框架的建设和数据的不断更新将有力地支撑电子政务的高效运行。

## 二、应澄清的几个认识问题

电子政务开创了政府行政管理和公共服务全新的模式，实现了政府与公众的人机对话，是政府管理模式的一场深刻大革命。电子政务，不但是政府管理方式、技术手段的大革命，更重要的还是思想观念上的大革命。

一是要克服“官本位”的思想。电子政务彻底地冲击着传统的“官本位”思想，摆在公众面前的政府是完全的“公仆”形象。群众找政府部门办事，不再走“迷宫”、托关系、找熟人，再也用不着找领导批“条子”、“走后门”。电子政务能够将所有适合在网上完成的服务项目全部在网上提供，从而省去了原来的企业和公众必须亲自跑到政府有关部门办事的麻烦。同时，政府也自觉地接受全社会的监督。

二是要树立起全心全意为人民服务的思想和执政为民的工作理念。由于电子政务的开放性，政务的公开性，政府机关工作人员的服务态度、敬业精神、政策法律水平、办事公正度等等方面都将受到全社会的监督。只有从思想上真正认识到党和人民给予的权力是用来为人民服务的，而不能成为为自己谋私利的资本，行动上才能做到勤政为

民，及时提供高质量的服务。这样才能做到情为民所系，权为民所用，利为民所谋，心为民所想，力为民所出。

三是要树立相信群众、理解群众、尊重群众的思想。电子政务改变了管理机关发号施令的做法，它是建立在公共信息平台上政府与公众平等的人机对话。政府应虚心听取公众的意见，诚恳接受公众对自己工作的批评、建议，认真办理群众来访来信，及时改进工作中的缺点和错误。决不能认为公众提批评意见就是“刁民”发难，公众的监督是与自己过不去。对个别恶意的言论，应当区别对待，依法处理。

四是全面推进依法行政。电子政务的前提必须是依法行政，在法律、政策面前人人平等。能办的事，立即办理，不能办理的事，必须说明理由、原因，而不能凭自己的主观意志办事，更不能不给好处不办事，给了好处违反规定乱办事。彻底克服“人治”的思想，真正实现“公开、公平、公正”，维护政府的良好形象。

### 三、应采取的几项措施

（一）应当建立健全和完善电子政务相关的法规保障体系。电子政务法规保障体系建设主要有两个方面。一方面是电子，属于信息标准技术方面的法规体系，保障基于标准的电子政务统一应用平台，实现政府各部门之间快速的信息交换和资源共享。另一方面是政务，属于管理体制、管理方式和管理措施、服务质量、监督监控机制等等。建立规范化管理制度，做到公开透明，使想腐败者“不敢为”也“不能为”，创造良好的法制环境，保障电子

政务的高效运行。

（二）加快政府管理体制的改革步伐。按照国务院机构改革的要求，紧紧抓住加强监管和宏观调控职能，尽量减少审批事项，增强服务功能；进一步明确部门之间的职责分工，按照一件事情由一个部门负责或牵头负责的原则，理顺职责关系；体现“精简、效能、统一”的原则，使政府的管理体制和工作方式方法尽快适应信息化的要求。

（三）应当高质量地加快政府的内、外网建设。在内网建设中，各单位应当按照统一的标准建设好局域网。在单位内部率先实现资源共享，做到无纸化办公，实现办公自动化。在外网建设中，应当尽早制定统一的规划和技术标准、服务内容、服务规范，整合现有资源，防止重复建设和各自为战。可以根据政府各部门服务公众的项目、内容、范围等各自情况进行分类。像“筛沙子”一样，首先是筛细沙，就是将最急需的政府业务筛选梳理出来，然后换筛网再筛粗沙，将粗细有秩的“沙料”逐一进行排队，建设统一、有效的政府门户网站。建设步骤大致可以分为基础设施建设、信息单向服务、双向互动、成熟完善阶段。同时应当尽量避免在缺乏统一规划和统一技术、服务标准的情况下一哄而起，仓促上阵。电子政务的效果好坏，并不仅仅是体现在内部政府人员的工作效率提高多少上，而是以对外服务能力和服务质量的提高多少为标志。

（四）应当加强信息安全管理和个人隐私权的保护。政务信息比商务信息更为敏感，政务活动不同于商务活

动，它关系到党政部门、各大系统乃至整个国家的利益。在安全性方面有着很高要求。我们应当把“安全第一”的思想一直贯穿于电子政务建设的全过程。一方面要把握住哪些信息是政府机密，哪些是开放性的；另一方面，也要摆脱“安全绝对化”倾向，随意扩大信息秘密定级范围，导致电子政务难于达到建设目的。同时，由于政府在网上向公众服务，公众必须把自己的详细信息通过网上向有关部门提供，势必关系到个人隐私权的保护问题。必须在规划建设和运行管理中，充分考虑这些因素，才能真正发挥电子政务这一高科技成果给社会带来的巨大进步。

（五）应当大力加强政府工作人员的培训。建设电子政务，首要的问题，就是从单位主要领导到一般工作人员都必须掌握和具备电子政务基本的技能和知识。因此各单位应当按照建设电子政务的应知、应会要求，加强全员的基本知识和技能培训。同时各单位应当培养网站制作，数据、电子计算机维护等方面的专门技术人才，大力提高政府人员素质。还要重视转变他们的管理理念，提升管理能力，以适应建设电子政务的需要。目前，政府各部门首先应当实现办公自动化，为全面实现电子政务打下坚实的基础。

（六）加快地理空间基础框架的建设。不少专家指出，人类的日常活动 80% 与地理信息有关，说明了地理信息在经济社会活动中的地位 and 作用。由于电子政务是由诸多网站和地理信息系统所组成，它们依赖着具有现势性较强的地理信息支撑。因此加快地理空间基础框架的建设，就

成为建设电子政务的一项十分重要的基础性工作。我们应当加快基础地理信息数据库的建库速度，重点解决好资金的投入和数据的定期更新机制，切实加强基础测绘统一监督管理，认真协调规划、土地、房产等部门的关系，解决财政资金分散投入、重复测绘、多套图纸、各不一致、多头管理、行业垄断、成果无法共享的混乱状况。实现地理信息数据的共建、共享，使基础地理信息系统更好地适应我省电子政务建设和经济社会发展的需要。

（原载《发展研究》 2003 年第 8 期， 《福建日报》  
2003 年 7 月 15 日第 10 版 略有删改）

## 学习贯彻“三个代表”重要思想 促进测绘事业全面发展

前不久，中共中央发出关于印发《“三个代表”重要思想学习纲要》的通知，要求全党立即兴起学习贯彻“三个代表”重要思想新高潮。在中国共产党成立 82 周年纪念日，中共中央总书记胡锦涛在“三个代表”重要思想研讨会上发表了重要讲话，深刻地阐述了兴起学习贯彻“三个代表”重要思想新高潮的重大意义和基本要求。这是进一步深入学习贯彻党的十六大精神，加快社会主义现代化建设步伐的一项具有重要意义的战略举措。我们必须迅速地组织和发动测绘系统的广大党员干部、职工，有组织、有计划，突出重点，区分层次，精心指导，深入扎实的开展学习贯彻“三个代表”重要思想，用“三个代表”重要思想统揽测绘工作全局，大力推进测绘依法管理和强化基础测绘保障服务工作，促进测绘事业全面发展。

一、认真学习贯彻“三个代表”重要思想，关键在于理论联系实际

“三个代表”重要思想来源于建设中国特色社会主义的伟大实践，又用于指导中国的改革开放和社会主义现代化建设，为进一步开创建设中国特色社会主义的新局面提供了强大的理论武器。因此，认真学习贯彻“三个代表”

重要思想，必须理论联系实际。要把学习《纲要》同学习江泽民同志的原著结合起来，同学习马列著作、毛泽东著作和邓小平理论结合起来，同学习改革开放以来特别是党的十三届四中全会以来的重要文献结合起来，同我们每一个党员干部所从事的岗位工作、职责任务紧密地结合起来，联系实际认真学习贯彻。特别是我们测绘主管部门，要密切联系贯彻实施《中华人民共和国测绘法》的实践，大力推进依法行政，不断提高基础测绘保障服务能力，找准同群众生产生活的结合点，认真学习检查对照。看看我们工作的指导思想是否符合“三个代表”重要思想，发展战略是否贯彻“三个代表”重要思想，各项业务工作是否落实“三个代表”重要思想。是否用“三个代表”重要思想来统揽全局，解决工作中存在的问题，特别是解决干部职工中的思想问题和生产生活中的实际问题。我们要把学习贯彻“三个代表”重要思想同解决测绘事业发展的实际问题紧密的联系起来。在学习中统一思想，深化认识；在贯彻中落到实处，解决问题；在行动中步调一致，上下同心。把学习“三个代表”融入到广大群众全面建设小康，创造幸福生活和美好未来的奋斗过程中去。尤其是广大党员干部特别是局党组和各级各部门领导干部要学用在前，学用结合，学以致用，勇于探索，善于思考，敢于实践。在学用中加深理解，在实践中提高认识。通过扎实有效的工作，确保测绘工作符合先进生产力的发展要求，符合先进文化的前进方向，符合最广大人民群众的根本利益。

二、学习贯彻“三个代表”重要思想，重点在于促进



## 发展

当前，测绘事业进入了历史上发展的最好时期，我们要抓住机遇，在学习贯彻“三个代表”重要思想中加快测绘事业发展，在加快测绘事业发展中深入学习，不断实践“三个代表”的重要思想。

一是要坚定不移地贯彻实施好新修订的《中华人民共和国测绘法》。新修订的《测绘法》反映了党和国家以及人民的意志，体现了“三个代表”的重要思想，是加强测绘管理，规范测绘活动行为的强大法律武器。确保测绘工作作为经济建设、国防建设和社会发展服务，为各级党政领导参谋决策服务，为实施重大建设工程项目服务，为提高人民群众生产生活质量服务，是我们义不容辞的责任。我们必须以“三个代表”重要思想为指导，加快完善测绘法律法规体系，全面推进测绘依法行政。在加强管理中强化服务，在服务中规范管理，确保《测绘法》的各项规定全面贯彻落实到实际工作中去，使测绘工作更好地发挥经济社会可持续发展的基础性作用。

二是加快完善市县测绘管理职能，构建管理系统。实现测绘工作的统一监督管理，必须要有完善的法律、法规保障，同时还必须有一个职责明确、行为规范、行动迅速、执行有力、务实高效、服务优质的全省统一的省市县测绘行政管理体系。我们要抓住这次机构改革和贯彻新修订《测绘法》的契机，在完善省测绘局管理职能的同时，落实、健全和完善市、县测绘管理机构和职责，使测绘行政管理职能都能全部划入市、县国土资源局，并落实

相应的职能管理科室，把在多个政府部门管理的测绘管理站（所、办）全部统一划归市、县国土资源局管理，改变各自为政的做法。当前，我们必须强化各级测绘主管部门的职责，建立完善的工作机制，全方位地开展测绘行政管理工作，全面推进测绘依法行政，实现测绘工作的统一监督管理。

三是强化基础测绘的保障服务功能。基础测绘作为基础性、公益性事业，充分发挥其在可持续发展中的重要作用是测绘保障服务工作的重点。当前，我们必须认真落实各级人民政府的法定职责，把省政府关于基础测绘工作列入政府国土资源管理目标责任制的批复精神认真落实到实处。按照分级管理的原则，把基础测绘工作列入各级政府经济社会发展计划，落实财政资金投入，建立符合当地经济社会发展需要的定期更新机制。切实加强基础测绘统一管理，认真协调规划、土地、房产等部门的关系，解决财政资金分散投入，重复测绘，多套图纸，各不一致，多头管理，行业垄断、成果无法共享的混乱状况。切实加强基础测绘成果管理，建立严格的基础测绘成果汇交制度和目录定期向社会公开公布制度，做好成果的分发、开发和应用服务工作，不断扩大服务领域，向社会提供优质的测绘服务。

四是加强测绘科技进步工作。测绘在“3S”技术的支撑下，加快了与电子计算机技术、网络通讯技术的融合。测绘高新技术的快速发展，使传统的测绘技术跨入了现代测绘的世界先进水平。当前，我们要紧跟世界测绘科

技发展的前沿阵地，不断加强测绘科技进步工作。首先要尊重知识，尊重人才，爱护人才，保护人才，加快青年学术技术带头人的培养，创造人才脱颖而出的宽松环境。对关键技术人才要采取更加灵活的措施，不求所有，但求所用。其次，认真落实科技经费，积极鼓励技术创新，抓好继续教育，不断添置测绘高新技术设备，增强科技创新能力。再次，狠抓测绘高新技术的引进、开发、应用服务，努力为全面建设小康社会提供更多的测绘高新技术产品，提供更加优质的服务。

五是深化改革。改变过去用管理行政机关来管理事业单位的做法，加快事业单位人事制度改革的进程，全面推行事业单位人员聘用制，实行干部竞聘上岗，职工双向选择竞争上岗的用人机制。建立起重实绩，重贡献，向优秀人才和关键岗位倾斜的分配激励机制。建立符合测绘事业单位不同特点的分配制度，充分调动测绘干部职工的积极性、创造性，增强事业单位的生机和活力，推动测绘事业快速发展。

六是全面加强测绘职业道德建设。继续认真学习贯彻中共中央印发的《公民道德建设纲要》，认真执行《福建省测绘局测绘职业道德规范（试行）》，在全系统、全行业树立起“爱祖国，爱事业，艰苦奋斗，无私奉献”的测绘精神。尤其是我们各级领导干部，要在各自的工作岗位上忠实地实践“三个代表”，以良好的“官德”影响群众，带领群众，成为忠实实践“三个代表”的模范、遵守社会公德的典范、执行职业道德的楷模，把测绘系统的干部职

工建设成为一代“四有”新人。

发展是我们党执政兴国的第一要务。从新世纪开始我国进入全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化发展进程的新阶段。学习贯彻“三个代表”重要思想，就是要不断推进社会主义现代化建设的进程，推进测绘事业全面发展，使测绘在经济和社会发展进程中发挥不可缺少和替代的重要作用。

（原载《中国测绘报》 2003 年 7 月 25 日第 3 版）

# 在实践中学习 在实践中成才

## ——在省测绘局 2003 年 8 月 22 日迎接 新录用大学毕业生座谈会上的讲话

同志们：

首先，我代表福建省测绘局党组，向新到我局直属事业单位工作的全体大学生表示热烈的欢迎！祝同志们在新的工作岗位上不断进步，事业有成！当同志们告别母校，离开家人，来到工作岗位上，特别是省外的同志远离父母，心里一定是又激动，又担心，不知道新的工作单位到底是个什么样？正因为此，局党组研究，今天专题召开这个迎新座谈会，就是要告诉大家，我们是真诚欢迎大家的，今后省测绘局就是你们的家，希望你们在这个大家庭里努力工作，生活愉快。借次机会，我向大家谈几点希望。

一、要继续学习。学习使人长智，学习使人充实，要使自己成为栋梁之才，就得终身不断地学习。400 多年前，英国哲学家培根就说过“知识就是力量”。今天伴随着以数字化、网络化为特征的现代信息技术的突飞猛进，新知识呈爆炸性增长，知识的更新周期越来越短，特别是数字化的测绘新技术改造了传统的模拟测绘生产技术体

系，这就要求我们每个人都要加强学习，必须把学习贯穿自己的一生，活到老学到老。现在，你们离开了大学，走上了工作岗位，是在另一种环境下学习，是边工作边学习，在干中学在学中干，要在实践中提高自己的综合素质。一是要认真学习邓小平理论和“三个代表”重要思想，加深对建设中国特色社会主义的认识和理解，充分认识发展是执政兴国的第一要务，坚定自己的远大理想信念。二是要继续认真学习测绘专业技术知识。当今世界，科技发展日新月异，测绘技术不断快速发展，大家在大学所学的知识，仅仅是基础，有的也很容易过时。因此，要时刻关注测绘技术的发展，不断更新知识，精益求精，在某一领域或学科成为青年学术、技术的带头人。三是要学习一些管理知识和市场营销知识。要提高自己的综合素质，把自己培养成为综合性人才，就必须不断扩大知识面，多学习一些对自己全面发展有用的知识。年轻人精力充沛，易学易懂，希望大家在参加工作以后，不要忘记继续学习。

二、要勤奋工作。参加工作以后，每个人都有自己的工作岗位和职责，要兢兢业业，勤奋地工作，创造一流的工作业绩。刚才有的同志说，现在干的跟学校学的不一样，的确是这样。几年的大学学习，主要是基础理论的学习，理论和实践还有一段距离。现在大家干的，不可能照书本生搬硬套，而是要理论联系实际，用所学到的知识和继续学习掌握的知识，很好地应用到工作中去，解决生产中碰到的实际问题。通过理论联系实际，不断地在实践中

解决问题，在实践中不断学习，不断提高自己综合素质，才能把工作做好。同时，在工作中要十分注重向老前辈学习，向老职工学习，因为他们都有较丰富的实践经验。希望大家爱岗敬业，发扬“爱祖国，爱事业，艰苦奋斗，无私奉献”的测绘精神，艰苦创业，积极创新，多做贡献，争做青年学术技术带头人，争创一流的工作业绩，这不仅是当代青年人肩负的历史重任，也是增加经济收入，实现自我价值的根本途径。

三、要团结向上。团结是铁，团结是钢，团结出生产力，团结出战斗力，团结还能出人才。毛泽东同志曾经说过“我们都是来自五湖四海，为了一个共同的革命目标走到一起来了”。同志们不管在哪个单位，都是局的直属单位，全局是一个团结战斗的集体，是一个团结共事的大家庭。要做到团结，就需要大家的努力，要尊敬老的，爱护新的。不管在什么地方，什么时候，都要维护好测绘局这个大家庭的良好形象。不但要团结，还要积极向上，大家要严格要求自己，不断进步。在政治上要热爱党，热爱祖国，热爱社会主义。非党的同志思想上要积极向党组织靠拢，希望争取早日加入中国共产党，是党员的同志则要处处发挥好共产党员的先锋模范带头作用。大家都要在工作上争创一流业绩，在专业技术上精益求精，尽快使自己成为专业技术骨干，用自己的实际行动，展现当代青年人勇于开拓，积极向上的精神风貌。

四、要遵守纪律。纪律是完成各项任务的根本保证。现在各单位为了规范管理，上层次，上水平，都建立健全

了各方面的规章制度和工作纪律。同志们刚到一个新的单位，很多方面不熟悉，很多方面可能也不习惯。因此，希望同志们认真执行好工作中的各项规章制度，做执行纪律的模范。要养成自觉遵守纪律的习惯，要有严谨的工作作风和扎实的工作精神。

各单位要积极创造条件，切实关心新来大学生的工作、学习和生活，在政治上多关心他们的成长，在工作上充分发挥他们的作用，在生活上多帮助他们解决具体的困难和问题，使他们处处感受到大家庭的温暖，安心工作，争创佳绩，多做贡献。

谢谢大家。



## 学习胡锦涛总书记重要讲话精神 加快福建测绘事业发展

胡锦涛总书记在年初中央人口资源环境工作座谈会上的重要讲话中，对测绘工作作了重要指示，他指出：“要加大测绘统一监管力度，加强基础测绘工作，全面提升我国测绘保障服务能力”。这对于我们坚定信心，扎实工作，加强管理，促进发展，实现测绘工作的统一监督管理，全面提高测绘为经济建设、国防建设、社会发展和提高人民群众生活水平服务保障能力，具有重大的现实意义和深远的历史意义。我们必须认真学习贯彻落实胡锦涛总书记的重要指示精神，深刻领会精神实质，联系实际，扎实做好工作，开创测绘工作新局面。

一、学习贯彻胡锦涛总书记的重要指示，要深刻理解其精神实质

随着测绘科技发展，传统测绘技术体系已经向现代测绘技术体系转变。现代测绘技术通过应用“3S”技术，广泛地与电子计算机技术、数字通讯技术和网络技术融合，形成集数据采集、处理、更新和分发服务于一体的数字化工艺流程，基本建立起以“3S”技术为支撑、以“4D”为主要产品模式的数字化测绘技术体系。基础测绘越来越受到各级人民政府的高度重视，大部分地区都依法

将其纳入了当地国民经济和社会发展规划，所需投资列入了当地财政预算，并建立了定期更新机制。

由于测绘是通过提供与地理位置相关的各种专题性或综合性信息，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、人民生活等领域，因此成为社会主义现代化建设必不可少的一种重要保障手段。随着测绘应用服务领域不断扩大，促进了地理信息产业的蓬勃发展，越来越说明测绘是实现国民经济和社会信息化的重要基础之一，越来越被大家认识到测绘已成为事关国家安全、国家主权、民族安危和可持续发展的一项基础性工作。

胡锦涛总书记的重要讲话，充分说明了测绘事业作为我国社会主义现代化建设的一项基础性事业日益受到党和国家的高度重视，他从全局和战略的高度对测绘工作提出了更高的要求，明确了测绘工作在人口资源环境工作和可持续发展战略中的重要地位和作用；指明了测绘工作在全面建设小康社会中的前进目标和方向；高度概括了新时期测绘工作的重点任务，赋予了测绘工作在全面建设小康社会进程中的历史使命。胡锦涛总书记的重要讲话，是我们实施好《中华人民共和国测绘法》的强大精神动力，同时也是对我们从事测绘工作的广大干部职工的巨大鼓舞和有力鞭策。

二、学习贯彻胡锦涛总书记的重要指示，必须更新测绘管理观念

作为全省测绘主管部门，我们必须适应社会主义市场

经济的新情况，经济全球化的发展趋势和全面建设小康社会的任务要求，与时俱进，更新观念，全面履行管理职责。首先，要从指导思想上，明确对测绘工作的统一监督管理。计划经济时代，测绘管理工作主要是体现在保障服务功能上。近年来，随着测绘高新技术的发展，测绘保障能力显著增强，许多方面已经达到了世界先进水平。在这方面，我们要继续跟踪世界测绘技术发展的尖端领域，不断推进技术进步，应用世界先进科技成果，最大限度地提高测绘保障能力。但是，由于测绘工作的多头管理，市县 governments 行政管理职能不到位，测绘市场的繁荣与管理不到位形成强烈的反差。国家虽然制定了许多测绘管理的法律、法规和规章，由于缺乏有力的监督管理措施，许多条文如同虚设，尤其是地图市场问题特别突出。因此，我们必须从思想上，提高对加强测绘行政管理工作的认识，加快配套法规体系建设。认真做好有关测绘法规、规章的清理、修订工作，建立和完善符合《中华人民共和国测绘法》的法律、法规体系，真正做到有法可依。加快落实和完善县级以上各级人民政府测绘行政管理职能，认真落实基础测绘分级管理制度，建立基础测绘的投入机制和定期更新机制，完善市县基础测绘管理职责，为国民经济和社会信息化提供统一的空间定位与基础地理信息的公共平台，从真正意义上实现测绘工作统一监督管理，全面推进依法行政，做到测绘行政管理和基础测绘保障两手抓，两不误。其次，要在工作措施上保证实现测绘工作的统一监督管理。我们在基础测绘工作中，要克服以往事无巨细地陷入

到具体的生产环节中去。重点抓好基础测绘规划和计划的实施，切实加强基础测绘项目管理，认真实施项目合同制，项目监理制，强化产品质量监督，测绘成果验收，项目资金监管。把直属基础测绘生产单位建设成为具有较强测绘生产能力的、真正意义上的独立法人实体，建立和完善生产单位法人目标管理责任制，促进生产单位加强管理，积极推进技术进步，不断开发服务新领域，开拓新的服务市场，创造更高的效率，最大限度地提高测绘生产服务能力。从管理的角度上，真正实现政事分开，这样，我们才能腾出精力更好地投入到测绘行政管理工作中去。本着“一件事情由一个部门管理”的原则，加快全面落实和完善县级以上各级人民政府的测绘行政管理职能，理顺内部管理关系，合理划分各级政府的管理职责，建立从上到下统一、高效的行政管理体系。要坚决克服过去那种既当“裁判员”又当“运动员”的做法，努力建立公平、公正、公开、竞争、开放、有序的测绘市场，不断提高全社会的测绘保障服务能力。第三，在履行职责中，做到测绘工作的统一监督管理。实现测绘工作的统一监督管理，根本的是依法管理，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。我们必须认真实施《测绘法》，全面推进依法行政，切实加强测绘执法检查，严肃查处测绘违法行为，切实保障各项法律制度的全面贯彻实施。一是对过去制定和发布的法律法规和规范性文件从上至下进行全面清理，该废止的要废止，该修订的要修订。二是建立和完善测绘执法检查机制，设立职能机构，配备专职人员队伍，保

证必要的设施。三是建立各级执法责任制和不作为责任追究制度。四是加强上级对基层的检查督促和指导，及时解决执法过程中存在的问题。合理划分各级政府管理职责权限，简化审批程序，减少办事环节，规定办理时限，提高工作效率，使各级人民政府测绘行政主管部门切实依法履行职责，强化管理，实现从省到地方测绘工作的统一监督管理。

### 三、学习贯彻胡锦涛总书记的重要指示，关键在于落实

胡锦涛总书记对测绘工作的重要讲话，高度地概括了测绘主管部门的工作职责。贯彻胡锦涛总书记的讲话精神，我们必须认真地履行职责，狠抓落实，把各项工作做好。抓落实，必须忠实实践“三个代表”重要思想，自觉把测绘管理工作融合到发展先进生产力、弘扬先进文化和保障最广大人民群众切身利益的各项工作中去，勇于冲破旧的传统体制，建立科学的管理体系，发挥系统的整体功能，不断提高测绘保障服务能力。抓落实，要坚持“两个务必”，保持党的优良传统和发扬艰苦奋斗的工作作风，做到理论联系实际，深入调查研究，不断研究新情况，解决新问题，促进新发展。抓落实，必须明确各级政府测绘管理职责，建立健全各级工作目标责任制，建立科学的工作考核评价体系，及时指导基层工作，确保各项测绘工作任务顺利完成。抓落实，必须加强指导和协调。由于测绘工作的特点，涉及到各个部门、各个领域，各级行政主管部门要发挥组织、协调的作用，理顺各方面的关系，创造

测绘事业良好的发展环境。抓落实，必须严格执法，强化测绘执法监督检查，严肃查处测绘违法行为。通过宣传和普及测绘管理法律法规，规范各种测绘行为，杜绝各种测绘违法活动，使测绘事业步入良性的、有序的发展轨道。抓落实，必须高度重视测绘人才培养，建立起测绘行政管理、专业技术、市场营销、执法监督等专门人才队伍。开辟专业培训、岗位培训、继续教育等多种渠道，加强职称评定管理，加快测绘人才培养，提升测绘队伍整体水平。

在全面建设小康社会的进程中，认真贯彻落实胡锦涛总书记对测绘工作的讲话精神，测绘工作必将进一步得到各级党委、政府和有关部门的高度重视与支持。只要我们同心协力，狠抓落实，测绘事业必将得到新的较大的发展，为全面建设小康社会做出应有的贡献。

（原载《中国测绘报》 2003年 10月 10 日第 3版）

## 难忘的学习 深刻的启示

### ——参加全国测绘系统局长培训班学习情况的报告

2003年10月15日至11月3日，我参加了国家测绘局举办的全国测绘系统局长培训班的学习。参加本期培训班的有全国15个省（市）的测绘主管部门的领导，财政部经济建设司、人事部专业技术人员管理司的领导，以及国家测绘局直属机关和部门的领导共25名。在完成国内一周培训后，培训班学员组成以国家测绘局喻永昌副局长为团长的代表团，于10月19日至11月2日赴荷兰、比利时等欧洲国家就测绘管理与新技术、政策法规、空间数据基础设施建设等内容进行学习、培训和考察。现将有关情况报告如下：

#### 一、学习情况

国内学习培训期间，国家测绘局局长陈邦柱就当前形势问题、对领导干部的要求和测绘工作发展思考等问题作了重要的报告，国防大学张召忠教授作了国际形势和国家安全的专题报告，中编办张雅林处长作了事业单位改革的报告，国家基础地理信息中心主任陈军作了测绘可持续发展的专题学术讲座等。之后，培训班学员赴欧洲学习考察。在欧洲期间，我们参观了荷兰地理信息学与对地观测学院（简称ITC），参加了ITC开设的短期培训班学习，

还参观考察了荷兰国家地籍局、国家制图局以及比利时电子地图导航公司等单位。

ITC 不同于普通大学，它是荷兰的一所面向国际的测绘专业培训学院，目前，主要设置六个专业课程，即地理信息系统工程、地理信息系统管理、城市规划和土地管理、自然资源管理、地球资源与环境科学、水资源管理。学校的研究方向是：增强政府的公共服务职能、合理使用地理空间数据、加强对灾害的管理、全球环境的监控、水资源管理和环境管理等。其生源主要来自各国具有大学毕业学历，5 年左右工作经验的专业技术和管理人员。学制设有 12 个月、18 个月，攻读硕士学位和 3 年攻读博士学位，也有研究生班。学校主要是针对学员和所在单位在工作中遇到的困难和技术难题，着重从实际问题入手，开展教学、科研活动。学员可以带着问题到 ITC 寻找解决的办法，也可以在 ITC 进行某方面的研究工作。同时，ITC 还接受一些国家政府部门的委托，举办短期的培训班，我们就是属于参加这一类型的培训班。在 ITC 学习培训期间，听取了该校校长、系主任、教授关于测绘管理与新技术、政策法规、空间数据基础设施建设，国际项目的合作、管理等方面的授课。

荷兰十分重视地理空间信息数据的管理工作，政府成立了专门的机构，对全国的地理空间信息数据实行统一管理。其国家地籍局原属国家房产环境部的一个工作部门，前几年分立出来，设立为独立法人机构的部管局。国家制图局现归国防部管理，由于测绘高新技术的发展和测绘市



场日益繁荣的需要，也将于明年 1 月从国防部独立出来，实行地籍局与制图局两局合并，以便更好地加强对地理空间信息的管理服务工作。

20 世纪 80 年代末，荷兰成立了有政府各有关部门、高等院校、科研机构等单位参加的地理信息协调机构，国家建立了地理信息网络平台，各部门的数据都按照国家的统一标准，放在网上交换，实现数据的共享。为了服务大众，政府建立了查询系统，开设多种服务功能。用户可以用有关的要素和关键词进行查询，方便地获得有关信息，如可以方便地知道自己的位置，获取邮政编码及有关信息等。

目前，欧盟已成立了由各国测绘管理部门参加的专门协调机构，研究建立欧洲统一的基础地理信息平台，制定欧洲统一的测绘标准和大地坐标系统。各国按照欧洲统一的标准，组织好本国的基础地理信息数据的生产和开发服务工作。

比利时电子地图卫星导航公司已有 20 年的历史，是欧洲最早的电子地图卫星导航公司，其技术处于世界领先水平。该公司是国际标准化组织地理信息数据工作组成员，参加了欧洲“伽利略”项目。该公司应用 GPS 技术，对汽车进行电子导航，内容包括了实时的位置、路况、车速、警告以及相关的情况。同时也能对人进行导航，通过手机可立即进入卫星导航系统，人们可实时获得所需的信息，如所在位置、周围的情况等信息。目前他们正与诺基亚公司合作生产这种手机，与德国大众公司合作，在新车

上安装卫星电子地图导航系统。至今，欧洲新车安装率已达 11%，路上行使的车辆安装率达 2.7%，据了解，明年新车安装率将达到 30%，路上行使的车辆安装率将达到 6%—7%。据介绍，他们的数据来源主要是卫星影像数据和航空照片等，数据已覆盖欧洲 19 个国家和美国、加拿大、香港、新加坡等其他 22 个国家和地区，目前也正在积极策划，加快进入中国市场。

## 二、学习收获

通过国内外学习培训、参观、考察，使自己开阔了视野，增长了见识和知识，收获甚大，主要有：

（一）加深了对当前国际、国内形势的认识和了解。深刻地认识到测绘工作事关国家经济建设和社会发展，国家安全和民族利益。更加明确了测绘工作在全面建设小康社会中的重要作用，同时更加明确和认识到我省测绘工作的差距，从而进一步增强了自己做好测绘工作的紧迫感和责任感。

（二）进一步提高了加强新时期领导干部队伍建设重要性的认识。中央对各级领导干部提出“立党为公、执政为民”的执政理念，就是要解决好领导干部的政治信仰问题，这是干部队伍建设的首要问题。领导干部要顾全局，管大事，具体地讲：一要政治上靠得住，二要有本事，三要能干事，四要能干成事。要树立正确的世界观、人生观、价值观和正确的政绩观、权力观、利益观。必须以党和人民的利益为重，以做好测绘工作为己任，切实做到“为民、务实、清廉”。只有加强领导干部自身建设，才能

更好地带领职工开创测绘工作的新局面。

（三）增强了加快测绘事业发展的强烈事业心。做好测绘工作，必须要有世界眼光，战略思维，适应新形势，站在新的起点上，贯彻创新和与时俱进的精神，追赶世界先进水平。认真克服和解决工作中存在的困难和问题，大力发展测绘生产力，加快测绘事业发展步伐，尽快地提高测绘保障服务能力，为经济社会发展提供优质服务。

（四）深刻地认识到测绘科技进步的极其重要性。“3S”，技术的应用，改变了传统的测绘生产方式，测绘科技进步，极大地促进测绘生产力的发展和测绘成果应用以及服务领域的拓展，同时也改变了人们的生活质量和思想观念。我们必须紧跟世界测绘科技发展方向，扎实抓好测绘科技进步工作，增强测绘事业发展后劲。

（五）进一步提高了对人才重要性的认识。测绘事业的发展，关键是要靠一大批掌握测绘高新技术的专门人才。不但要培养普通的人才，还要重点培养测绘技术的拔尖人才。只有把人才工作作为测绘事业发展的重要工作来做，才能推进测绘科技的发展，才能最大限度地提高测绘劳动生产力，才能真正发挥好测绘基础性、公益性的作用。

### 三、学习启示

近年来，我省测绘事业在测绘高新技术的推动下，数字化测绘生产技术体系基本建立，测绘生产力得到快速发展。通过贯彻实施《中华人民共和国测绘法》，全省测绘管理体系也已基本建立，市县测绘管理工作正在起步，呈

现出全省测绘事业快速发展的良好态势。但是，由于基础薄弱和人们对测绘工作的认识不足和观念陈旧等原因，测绘工作的应有作用还没有得到很好发挥。目前存在的突出问题是：繁荣的测绘市场与市场监管不到位形成反差，测绘经费的紧张与重复测绘浪费资金的现象相互矛盾；不少县市管理机构、人员和经费不落实，管理难到位；部门重复测绘，成果部门垄断，信息资源共建共享综合利用服务水平低，测绘工作统一监督管理的职能未全面落实。针对这些情况，我们必须努力做好以下十个方面的工作。

（一）加强对我省测绘事业发展战略的研究。围绕2003年全国测绘工作会上国家测绘局陈邦柱局长提出的“一个目标、两支队伍、三项工作、四项服务、五大工程”的要求，紧密联系我省实际，进一步明确我省测绘事业发展方向，大力提高基础测绘基础性、公益性的综合服务能力，推动我省地理信息产业的快速、健康发展，促进我省社会信息化的进程，保持我省测绘事业发展与我省经济社会发展相适应的水平。

（二）严格实行测绘工作的统一监督管理。依照《中华人民共和国测绘法》的规定，健全和完善省、市、县测绘管理机构，配备专门管理人员，认真履行职责，强化测绘依法行政，完善测绘成果汇交、提供和使用的管理制度，规范测绘市场秩序，加强执法监督检查，严肃查处测绘违法行为，创造测绘可持续发展的良好环境。

（三）加强测绘标准、技术规范管理，加快完成全省统一的GPS—C级网的建设，严格大地坐标系统的使用。

各部门建设地理信息系统必须依法使用标准的地理信息数据，不符合全省统一大地坐标系统的地理信息数据都要限期进行清理，有效控制测绘技术标准不统一，使用坐标系不一致，部门重复测绘，造成社会上地理空间信息数据的混乱局面。

（四）建立全省统一的地理空间信息网上发布系统平台，各部门的地理信息数据应统一放在系统平台上发布，互相交换，实现各部门的地理信息数据的无缝连接和共建共享。

（五）有效制止各自为政，重复测绘，浪费投资的现象。新开测的基础测绘项目都必须实行规划图、地籍图、房籍图等多图的统一。做到统一坐标系，统一技术标准，统一实施测绘，按地理要素，建设多层的数据库，按需要分层提供使用。这样，就能把有限的市、县资金集中统筹使用，既解决了资金投入的不足，又实现了测绘成果的共建共享。

（六）切实解决好基础测绘经费投入。积极争取省财政增加对省级基础测绘的经费投入，同时统筹协调落实解决好市、县基础测绘的经费，为市、县开展基础测绘工作提供经费保证。根据目前市、县财政经济的状况，市县基础测绘经费的主要来源积极争取从土地出让金、城市维护费、财政资金安排等渠道来解决。同时，对多个部门用于测绘的经费由当地测绘行政主管部门统一集中投入使用，这样，既能较好地解决基础测绘经费的来源，又克服了分散投入、重复测绘、浪费资金的现象，使有限的资金产生

最大的效益。

（七）加快测绘科技进步工作。由于测绘高新技术的发展，测绘研究对象、服务内容、服务对象、服务内容、运营方式、管理模式等方面都发生了很大变化，技术进步在测绘事业发展中的作用越来越显得突出。因此，要加大对测绘科技进步的投入力度，积极消化和推广新技术，开发新产品，服务新领域，鼓励科技创新，切实抓好基础测绘成果的开发应用服务工作。

（八）大力培养测绘高新技术人才。切实抓好管理人员、专业技术人员和市场营销人员三支队伍的建设，培养高层次、高素质的测绘技术专门人才，努力培养 1 至 2 名精通测绘专业，具有较高英语水平，能够承担书面和口语翻译工作的外向型复合人才。鼓励专业技术人员在职进修，出国培训，培养一批青年学术技术带头人。改革收入分配办法，调动科技人员的积极性，不断拓宽领域，广泛开展地理信息数据开发、研究、应用服务工作，大力推动地理信息产业的发展，不断提高测绘直接为政府决策、科学管理和人民群众生产、生活服务的水平。同时，重视测绘管理人才和市场营销人才的培养，不断提高测绘综合服务的能力。

（九）积极开展深化事业单位改革。认真做好事业单位机构、编制、人事、管理等方面的改革工作，充分调动广大干部职工的积极性，建立起充满生机和活力的测绘事业单位管理新体制和运行机制，努力实现改革、发展、稳定三者协调。

（十）积极创造条件，参与国际国内项目的合作和技术交流。加快建设省测绘局中、英文网站，发布有关信息，宣传提供服务咨询等内容。积极参与国际测绘项目的合作、服务和技术交流，促进我省测绘工作的进一步改革开放，加快融入国际国内测绘大市场的步伐。

## 落实法定职责 加强基础测绘工作

最近，省人民政府批准了省测绘局的请示，将基础测绘工作列入市、县人民政府国土资源管理工作目标责任制。省国土资源厅根据省人民政府的要求，在市、县人民政府国土资源管理工作目标责任制考核办法中，也增加了基础测绘的考核内容。这是省人民政府认真贯彻落实法定职责的一项重要措施，充分说明省人民政府对基础测绘工作给予的高度重视。

新修订的《中华人民共和国测绘法》明确指出“基础测绘是公益性事业”，“县级以上人民政府应当将基础测绘纳入本级国民经济和社会发展规划及财政预算”。胡锦涛总书记在今年初中央召开的人口资源环境工作座谈会上的重要讲话中，强调指出要“推进‘数字中国’地理空间基础框架建设，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。”在发展社会主义市场经济的新形势下，基础测绘之所以受到党和国家的高度重视，这正是由于基础测绘本身的性质决定的。近年来，省人民政府高度重视基础测绘工作，把省级的基础测绘列入了我省经济建设和社会发展规划及财政预算，有力地促进了我省测绘事业的发展，发挥了基础测绘在我省经济建设和社会发展中，尤其是在“数字福建”建设中的应有作用。因此，认真落实法定职责，切实



加强基础测绘工作，充分发挥基础测绘在我省经济建设和社会发展中的重要基础性作用，是各级人民政府一项重要的职责和工作任务。

一、落实法定职责，必须充分认识基础测绘的重要地位和作用

基础测绘是为国民经济、国防建设和社会发展提供基础地理信息的基础性、公益性事业，关系到国家主权、国防安全、国家秘密和民族团结。在国家建设和社会发展中，基础测绘信息是最重要的基础信息之一，是社会信息化、“数字区域”建设的基础数据。基础测绘是一项重要的前期工作，如各种规划首先需要规划区的地形图。在各种工程建设中，有精确的测绘成果（地形图），才能保证工程的选址、选线、设计方案的经济合理和施工建设的正常运行。在军事活动中尤为明显，特别是现代大规模的诸兵种协同作战，精确的测绘成果成图更是不可缺少的重要保障。在国家的各级管理工作中，从工农业生产建设的计划组织和指挥，各种公用设施的管理和社会管理等各个方面，基础测绘成果已成为不可缺少和替代的重要基础信息资料。测绘是一种先行性的工作，它必须根据国家经济建设、国防建设和社会发展的需要，提前提供有关的测绘资料，不能等到需要用时才进行测绘。实践证明，基础测绘充当了建设和发展的“先行官”和“尖兵”。

随着测绘高新技术的飞速发展，基础测绘在国民经济建设和社会发展的各个领域中发挥着越来越重要的作用；又因社会信息化和城市化进程的加快，越来越离不开基础

测绘。如：我国城乡面貌正在发生日新月异的变化，城市和村镇的建设与发展，迫切 need 加强规划与指导，而搞好城乡建设规划，首先要有现势性好的地图，提供城市和村镇面貌的动态信息，以促进城乡建设的协调发展。国土资源管理、环境保护、交通运输、水利建设等等都离不开测绘。建设综合或各种专项地理信息系统，建设电子政务都必须依靠现势性强、符合国家标准的地理信息数据的支撑。此外，在边界谈判、地震预报，抢险救灾，卫星导航、科学决策和行政管理等方面都需要基础测绘保障。我们的文化教育、日常生活及外出旅游时也都需要地图，一图在手往往会带来很大方便。不少专家指出，人们的活动 80% 与地理信息有关。随着全面建设小康社会的进程，人们越来越熟悉测绘和离不开测绘。

## 二、落实法定职责，必须明确基础测绘工作的内容

新修订的《中华人民共和国测绘法》明确指出“本法所称基础测绘，是指建立全国统一的测绘基准和测绘系统，进行基础航空摄影，获取基础地理信息的遥感资料，测制和更新国家基本比例尺地图、影像图和数字化产品，建立、更新基础地理信息系统。”根据国家规定，国家基本比例尺地图是基础测绘的重要组成部分。国家基本比例尺系列地图包括 1 : 500、1 : 1000、1 : 2000、1 : 5000、1 : 1 万、1 : 2.5 万、1 : 5 万、1 : 10 万、1 : 25 万、1 : 50 万、1 : 100 万地形图。我国对于基础测绘实行的是分级管理的制度，其中 1 : 2.5 万及以上小比例尺地形图和相应尺度的基础地理信息系统数据库建设，国家一、二

等控制网建设均属国家级基础测绘范畴。

省人民政府测绘行政主管部门负责组织实施的省级基础测绘项目包括：（一）全省统一的大地测量控制网及空间定位网的建立、维护和更新；（二）1:5000、1:10000 国家基本比例尺地图、影像图、数字化产品和相应的基础地理信息数据的测制、采集和更新；（三）基础地理信息相关资料的获取；（四）省基础地理信息系统的建立和更新；（五）编制普通地图和专题地图的全省基础地理信息底图等。

市、县人民政府测绘行政主管部门负责组织实施的市、县级基础测绘项目包括：（一）本行政区域内平面控制网、高程控制网和空间定位网的建立、维护和更新；（二）本行政区域内 1:500、1:1000、1:2000 的国家基本比例尺地图、影像图、数字化产品和相应的基础地理信息数据的测制、采集和更新；（三）用于本行政区域公共服务的基础地理信息相关资料的获取；（四）市、县基础地理信息系统的建立和更新等。

根据新修订的《中华人民共和国测绘法》规定，“县级以上地方人民政府应将基础测绘纳入本级国民经济和社会发展规划及财政预算”。“县级以上地方人民政府测绘行政主管部门会同本级人民政府其他有关部门根据国家和上一级人民政府的基础测绘规划和本行政区域内的实际情况，组织编制本行政区域的基础测绘规划，报本级人民政府批准，并报上一级测绘行政主管部门备案后组织实施”。“县级以上地方人民政府发展计划主管部门会同同级

测绘行政主管部门，根据本行政区域的基础测绘规划，编制本行政区域的基础测绘年度计划，并分别报上一级主管部门备案。”因此，市、县人民政府应当按照分级管理的原则，依法做好各自的基础测绘工作。市、县人民政府测绘行政主管部门必须认真履行职责，完成好本级基础测绘工作的具体任务。

### 三、落实法定职责，必须突出重点，狠抓落实

基础测绘作为各级人民政府的法定职责载入了《测绘法》，但真正实施起来，还有相当大的困难，涉及到当地社会经济发展状况、财政经费投入和各有关部门的协调等方面。只有各级人民政府高度重视，抓住重点，才能把基础测绘工作落到实处。

第一、市、县人民政府必须提高对基础测绘工作前期性、基础性、公益性重要性的认识，切实加强对基础测绘工作的领导。由于基础测绘的前期性特点，必须根据当地经济和社会发展状况，按照轻重缓急的顺序，有计划地提前逐年安排，协调好计划、财政、测绘行政主管部门等单位的关系，制定好基础测绘规划、年度计划、基础测绘成果定期更新机制，并落实相应的财政性资金投入。不要等到急用时临时突击，那样，不但耽误宝贵时间，往往产品质量也难于保证，反而影响当地经济和社会的发展。

第二、加强市、县测绘行政主管部门的建设。新修订的《测绘法》，把行使测绘行政管理职能从过去中央和省两级人民政府延伸到市、县人民政府。我省在各级党委和政府的重视下，各地编办积极协调，在这次政府机构改革

中，把测绘行政管理职能全部落实到市、县国土资源局。要使市、县国土资源局承担起测绘行政主管部门的职责，应当设置相应的机构，配备必要的管理人员和专业队伍，确保必要的经费，以适应工作开展的需要。

第三、必须建立基础测绘成果共享机制。过去由于条块分割，封闭管理，部门利益等种种原因，基础测绘存在着严重的重复投资、重复测绘、重复建设的现象。规划图、地籍图、房籍图各自测图，自成体系，其成果不但不能共享，而且造成地理信息的混乱，严重影响社会信息化的进程，在资金、人力等方面造成极大的浪费。因此，各市、县应建立起统一的坐标系统，统一技术标准，兼顾各部门的要求，多图合并，统一测绘成果，建立全社会共享的新机制。

第四、必须“加强测绘工作统一监督管理”。市、县测绘行政主管部门应依法履行职责，在加强测绘行政管理的同时，强化基础测绘保障服务职能。依法做到基础测绘统一规划，充分考虑社会方方面面的需求，制定年度计划，认真组织实施，建立基础地理信息数据库。依法建立测绘成果汇交制度，实行测绘成果统一管理、定期成果信息发布，统一一个窗口向社会提供服务。依法制止重复测绘，严肃查处非法向社会上提供测绘成果，加强基础测绘成果的安全保密工作，大力提高基础测绘保障服务水平。

（原载《海峡资源报》 2003 年 11 月 26 日第 3 版）

# 实施人才强测战略 促进测绘事业发展

——在 2003 年 12 月 10 日省测绘局 2003 年度  
青年学术技术带头人报告会上上的讲话

同志们：

随着经济全球化的发展，人才全球化趋势进一步增强，全球范围内的经济结构调整对人才素质提出了更高要求，综合国力的竞争更加偏重于科技进步和人才开发。我国加入世界贸易组织后，同样面临着突出的人才问题。发达国家还采用各种手段吸引我国人才，使人才竞争显得愈发激烈。在整个发展的大环境下，我们要实现测绘事业更快、更好地发展，向更高、更广泛的服务领域进军，以满足经济社会发展对测绘的需求，这就要求我们必须创造两个基本条件：一是要有良好的发展环境，有利于测绘事业发展的良好环境，创建具有充满生机和活力的测绘管理体制和运行机制。我们正在进行的事业单位机构、编制、人事制度和收入分配制度的改革，就是在朝这方面努力。二是要有一支高素质的人才队伍，这是事业发展的生命力所在，又是一项长期的重要工作任务。因此，在整个改革和发展的大环境下，实现我省测绘事业的快速、持续、高质量地发展，做好人才工作至关重要。

最近召开的中共中央政治局会议，就专门讨论了进一步加强人才工作、实施人才强国战略问题。会议指出，新世纪新阶段人才工作的根本任务是以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，大力实施人才强国战略。在建设中国特色社会主义的伟大事业中，要把做好人才工作作为推进事业发展的一项重大任务。努力造就数以亿计的高素质劳动者、数以千万计的专门人才和一大批拔尖创新人才，建设规模宏大、结构合理、素质较高的人才队伍，开创人才辈出、人尽其才的新局面。这为我们新世纪、新阶段做好“人才强测”工作指明了方向。

#### 一、正确认识我局目前人才状况

全局直属生产单位现有在职职工 551 人，各类专业技术人员 305 人，占职工总数的 55%。按学历层次统计，具有大学本科及以上学历的专业技术人员 77 人（研究生 7 人），具有大专学历的专业技术人员 87 人，具有中专及以下学历的专业技术人员 100 人，分别占专业技术人员总数的 25.2%、28.5%、32.8%；按专业技术职务统计，具有高级专业技术职务的 33 人，中级专业技术职务的 111 人，初级专业技术职务的 142 人，分别占专业技术人员总数的 10.8%、36.4%、46.6%；按年龄结构统计，35 岁以下 134 人，36 至 45 岁 78 人，46 岁以上 93 人，分别占专业技术人员总数的 43.9%、25.6%、30.5%。

通过以上分析，我们不难看出，人员结构矛盾是十分突出的，主要表现在：

一是人才总量不足，专业技术人员在职工构成中的比

例偏低。按照人才“十五”发展目标，到2005年，生产单位专业技术人员在职工构成中的比例要达到65%（国家测绘局要求比例为70%），我们还有较大的差距。二是专业技术人员队伍中知识结构不合理，现有生产单位大学本科及以上学历人员比例偏低。三是高素质人才短缺。硕士研究生及以上的高学历人员十分匮乏，某一方面学科和学术技术带头人偏少，列入省“新世纪百千万人才工程”的只有一个。各单位现有高级专业技术人员才33名，掌握先进测绘技术，又善于经营管理的复合型经营管理人才和适应社会主义市场经济的领导人才十分缺乏。全局生产单位领导班子成员，经过近几年的调整和选拔，专业知识和年龄结构等虽然得到了一定的改善，但是年龄结构，文化和专业技术结构仍不尽合理。四是职工队伍年龄老化、文化偏低。一般工人比重大，大部分只能从事单一的生产，有不少本科毕业生也只能干普通操作工的活，人员素质无法适应数字化生产的需要。这种人才队伍现状同新形势、新任务的要求是不相适应的。因此，我们必须增强人才的忧患意识，要有爱才之心、识才之眼、求才之渴、容才之量、举才之德、用才之能、育才之术、护才之魄，高度重视人才工作，大力开发人才资源，加强人才队伍建设，尽快地提高全体职工的素质。

## 二、测绘人才队伍建设的思路

一是要明确测绘人才队伍建设的指导思想。按照“三个代表”重要思想的要求，全面贯彻干部队伍“四化”方针和德才兼备原则，着眼于测绘事业的长远发展和人才的



总体需求，树立发展新理念、人才新观念，紧紧抓住培养人才、吸引人才、用好人才三个环节，着力建设党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才三支队伍，为满足我省测绘事业发展要求提供人才保证。从而实现人才总量有较大增加，高素质人才逐渐增加，人才结构与单位事业发展基本适应，全员职工的整体素质明显提高的目标。同时，建立有利于优秀人才脱颖而出、人尽其才的工作机制，进一步优化人才成长的环境。

二是坚持党管人才原则，以发展需求为导向，以人才资源能力建设为主题，大力推进人才强测战略。坚持党管人才原则，重点是加强党对人才工作的宏观管理，管好人才队伍建设的全局，抓好人才队伍建设的大事，着力解决好人才队伍建设的关键问题。坚持党管人才原则，就是党组统一领导，人事部门总抓，用人单位配合，形成齐抓共管的局面，创造人才辈出的新局面。

三是要更新人才观念。观念是行动的先导，对人才工作而言，更新观念至关重要。什么是人才？虽然没有一个统一的标准，但我想人才最起码应当具备三个方面的条件：一是有知识、有能力，二是能够进行创造性劳动，三是在物质文明和精神文明建设中做出贡献，也就是我们通常所说的德才兼备的人。不仅应该包括“显现”的人才，还应该包括“潜在”的人才；不仅要涵盖有学历、有职称的人才，也要涵盖没有学历和职称、但有一技之长的人才。因此，必须树立人人都可以成才的观念，让每个人的聪明才智最大限度地迸发出来。思想观念陈旧，就发现不

了人才，思想观念落后，就会埋没人才。要懂得识才、爱才、惜才。要把那些能干事、想干事、能干成大事的人及时合理使用，大胆提拔和聘用到重要岗位上来。人才的概念是多层次、全方位的，内涵也是丰富多彩的。在现实中确有通才，但大量的还是专才，我们要全面辩证地看待人才，看主流和大节，不求全责备，不以偏概全，要以慧眼识才，用其所长。

四是坚持以提高人才能力建设为主题。紧紧抓住培养、吸引、使用三个关键环节，做到观念创新、机制创新、制度创新。通过多种方法和途径，着力培养现有人才的创新能力。从促进测绘高新技术发展，满足生产要求和成果应用开发，以及人才自身发展的需要出发，在提高各类人才思想政治素质和履行岗位职责能力的基础上，重点培养人才的创新精神，开发人才的创新能力。完善专业技术职务聘任制度，实行岗位聘用，积极推行公开选拔、竞争上岗的职务聘任制度，增强人才的职业竞争意识和风险意识，提高人才的适应能力。

五是建立合理的人才结构。重点是培养、引进和造就优秀学科带头人。要继续抓好青年学术技术带头人活动的开展，带动全局专业技术人员都能在某个学科、某项技术方面起到带头、典型、示范的作用。同时，培养更多的项目组组长、技术骨干、拔尖人才、科技创新尖兵、经营能手，掌握多项测绘生产岗位技术的复合型人才，使更多的人才被选进“新世纪百千万人才工程”。我们要采取切实措施，争取培养造就几个具有全国、全省先进水平的学科

带头人。今后坚持每年吸收 10 名左右的大学毕业生，培养和引进高新技术急需人才，努力建设高素质的测绘专业技术人才队伍。同时，要积极调整职工结构，压缩工人数量，大力提高职工素质。

六是努力构建职工终身教育体系，大力提高专业技术人才的科学素养和创新能力。开辟教育培训新途径，办好研究生班，大力培养青年科技人才。开展创建“学习型组织”活动，强化用人单位在人才教育培训中的主体地位，把人才的教育培训纳入单位可持续发展的重要工作来抓。完善继续教育培训制度和继续教育经费保障制度。加大科研经费投入，鼓励创新、创业，营造有利于学科带头人成长的良好环境和氛围。围绕各个单位的工作任务，科技发展方向，科研开发项目，有针对性地进行多种渠道教育培训，培养一批创新型人才。开展全员教育和学习培训，加强操作工的技能培训和考核，提高测绘单位整体的生产技术水平。

七是建立健全人才激励机制，完善收入分配制度。加快收入分配制度改革，建立体现不同岗位特点的工资分类管理制度。进一步扩大事业单位内部分配自主权。重实绩、重贡献，向优秀人才和关键岗位倾斜。积极探索知识、技术、管理等生产要素参与分配的实现形式。完善对有突出贡献的科技人员和单位管理人员奖励制度。要加大做好测绘人才队伍建设的宣传力度，宣传各方面人才的先进事迹，表彰人才的敬业精神，奖励人才的突出贡献，树立方方面面先进人才的典型，使广大职工学有榜样，干有

奔头。

八是加强领导，保证人才队伍建设各项工作的落实。各单位都要从测绘事业可持续发展的战略高度，深刻认识抓好人才工作的重要性和紧迫性，切实增强危机感、责任感和紧迫感。加强领导，把人才队伍建设列入重要议事日程，摆上突出位置，搞好组织推动。树立“人才为本”的新理念，坚持在公平竞争中识别人才，在实践创新中培育人才，在事业发展中凝聚人才，在工作生活中关爱人才。积极为人才在学习、生活和工作等方面排忧解难，积极帮助他们解决自己解决不了的困难和问题。各单位都要形成一整套促进科技创新和创业人才成长的工作机制，努力营造人才成长的和谐环境，推动人才工作的创新。培养和造就一支结构合理、素质优良的测绘人才队伍，并突出把加快培养青年学术技术带头人这项重大战略任务抓紧抓好，抓出成效。

时代呼唤人才，发展造就人才。提高测绘为我省经济社会发展保障服务水平，归根到底要靠一支宏大的富有创新能力的高素质测绘人才队伍。为此，局党组已决定，每年年底举行一场青年学术技术带头人专题报告会，目的就是要营造一种尊重人才，激励人才，向优秀人才学习的氛围，这也是实施“人才强测”战略的一项重要举措。我们真心地希望在我们的干部职工队伍中涌现出更多的青年学术技术带头人来。

最后，我也向青年学术技术带头人提三点希望：

一要坚定理想信念，树立为测绘事业发展贡献聪明才

智的强烈的事业心和政治责任感。二要不断丰富自己的知识，加强测绘高新技术的学习和应用，不断提高自己的综合素质，在实践中带领职工学科学、学技术、不断提高生产技术水平。三要切实发挥好带头人的模范带头作用，做生产技术的骨干，当技术创新的尖兵，大胆开拓，勇于创新，争创一流业绩，为测绘事业发展多做贡献。希望大家不负使命，不断地向科学技术的高峰攀登，取得优异的成绩向党和人民汇报。

谢谢大家。

## 谈谈对测绘执法监督检查的认识

新修订的《中华人民共和国测绘法》（以下简称《测绘法》），已于 2002 年 12 月 1 日起正式施行，这是我国测绘事业发展的一个新的里程碑。它对于各级人民政府测绘行政主管部门来说，则是进行测绘依法管理，强化执法监督检查，严肃查处测绘活动违法行为的重要法律依据，也是当前迫切要求规范测绘市场行为的强大法律武器。全国人大常委会副委员长姜春云在贯彻实施《测绘法》座谈会上的讲话中指出：“实践证明，一部法律能否贯彻实施好，与是否重视执法队伍建设和执法队伍素质状况是分不开的。我们应当进一步加强测绘队伍的建设，全面提高依法行政水平。”因此全面贯彻实施好《测绘法》，必须高度重视测绘执法监督检查和加强执法队伍建设，全面提高依法行政水平。

一、对测绘执法监督检查的概念，必须全面地认识和理解

监督检查是一个法律概念。测绘执法监督检查应当是：县级以上人民政府测绘行政主管部门依法对单位或个人执行和遵守国家测绘管理法律、法规的情况进行监督检查及对违法行为实施法律制裁的行政执法活动。测绘执法监督检查，包括了以下几个方面的内容：

（一）测绘执法监督检查的主体是依法设立的代表国

家依法行使测绘执法监督检查的县级以上各级人民政府测绘行政主管部门；法律、法规授权行使测绘管理的职能部门；地方各级人民政府依法决定行使测绘行政管理职能的行政机关；行政机关依法委托符合法定条件管理公共事务的组织（受委托组织在委托范围内以委托机关的名义行使全部或者部分测绘执法监督检查职权）。

（二）测绘执法监督检查的对象是测绘管理的相对人（被管理者）。根据新修订的《中华人民共和国测绘法》的规定，测绘监督检查的对象应为单位和个人，包括境内外的法人、经济组织和个人。

（三）测绘执法监督检查的内容，一是依法对单位和个人执行和遵守国家测绘法律、法规情况进行监督检查。二是对违法者实施法律制裁。

（四）测绘执法监督检查的目的是保证国家测绘法律、法规的实施，维护国家安全，维护从事测绘产品生产者和使用者的合法权益，维护测绘管理秩序，确保测绘更好地为经济建设、国防建设和社会发展以及提高人民生活质量提供保障和服务。

二、对测绘执法监督检查的内容，必须有全面和正确的掌握

测绘执法监督检查的内容十分广泛。根据新修订的《测绘法》的规定，测绘执法监督检查的内容，不但包括了测绘产品生产者的具体行为，也包括了测绘产品的使用者的具体行为。不但包括了测绘单位的市场准入方面，也包括了测绘产品的价格、质量以及测绘基础设施等方面的

内容。不但要加强对全社会的监督，也要加强对测绘管理部门具体行政行为的监督。具体内容可分为以下三个方面：

其一，对单位和个人下列行为的合法性进行监督检查。包括：1. 建立和使用坐标系统行为； 2. 使用国家标准的基础地理信息数据行为； 3. 发布重要地理信息数据行为； 4. 使用测绘资质证书行为； 5. 测绘项目发包和管理行为； 6. 测绘人员的测绘活动行为； 7. 测绘成果的质量和成果汇交行为； 8. 地图编制、印刷、出版、展示、登载行为； 9. 测量标志使用行为和测量标志保护行为； 10. 外国组织或个人在我国的测绘行为； 11. 测绘管理部门工作人员依法行政行为。

其二，对抽象行政行为进行监督检查。这里说的抽象行政行为是指地方各级人民政府和测绘主管部门制定的在本行政区域普遍适应的规范性文件。包括两个方面：一方面是上级测绘行政主管部门发现下级测绘行政主管部门制定的与国家测绘管理法律、法规相抵触的规范性文件，可以责令下级测绘主管部门修改或者向该部门同级人民政府提出撤销的建议。另一方面是上级测绘行政主管部门发现下级测绘主管部门同级的人民政府制定的行政规章和规范性文件与国家测绘管理法律、法规相抵触，可以向制定的机关提出修改建议。必要时，可以向本部门同级的人民政府提出撤销的建议。

其三，对下级测绘行政主管部门履行职责的监督检查。《测绘法》第五十三条规定了对县级以上各级人民政



府测绘行政主管部门工作人员失职、渎职方面的法律责任。可以通过两个方面来实现：一是通过本单位的内部监督来实现，制定规范的工作程序，办事公开，民主监督。二是可以通过上级对下级的监督来实现。特别是在全面推进依法行政的今天，应该强调上级对下级的监督。理由是：下级服从上级是行政管理的基本规则，也就存在着上级与下级监督与被监督的关系。具体包含了三个方面：

一是对县级以上人民政府测绘行政主管部门的工作人员利用职务上的便利收受他人财物、其它好处或者玩忽职守，对不符合法定条件的单位核发测绘资质证书行为，上级人民政府测绘行政主管部门可以责令下级人民政府测绘行政主管部门依法予以查处，并按照法律规定，责令或建议颁发资质证书的部门吊销该测绘资质证书，或者在法定权限内直接吊销该测绘资质证书。

二是县级以上人民政府测绘行政主管部门不依法履行监督管理职责，上级人民政府测绘行政主管部门可以责令下级人民政府测绘行政主管部门依法履行职责；或者建议下级测绘主管部门同级的人民政府督促其依法履行职责。必要时可以向同级人民政府提出责令下级人民政府依法履行职责的建议。

三是对县级以上人民政府测绘行政主管部门发现违法行为不予查处，上级人民政府测绘行政主管部门可以责令下级人民政府测绘行政主管部门在限期内予以查处，也可以自行立案查处。

对于以上三个方面之一者，造成严重后果，构成犯罪的

的，都必须依法追究负有直接的主管人员和其它直接人员的刑事责任；尚不构成刑事处罚的，对负有直接的主管人员和其它直接人员，按照干部人事管理权限依法给予行政处分。

### 三、从测绘活动的特点，看测绘执法监督检查的重要性

对新修订的《中华人民共和国测绘法》测绘定义的理解，测绘活动应当是包括了使用各种测绘手段布设各种类型的坐标系统；运用各种技术手段，获取地理空间基础数据，加工、处理，提供各种测绘成果；编制、印刷、出版、展示、登载各种地图、海图和建立、更新地理信息系统等。随着“3S”（即地理信息系统、全球卫星定位系统、遥感信息系统）技术在各行各业中的广泛应用和数字化生产技术的迅速发展，测绘活动的特点越来越表现出明显的普遍性和特殊性。因此，测绘执法监督检查也就越显得重要。

一是关系到国防建设和国家安全。在测绘产品中的军事单位、国防和军事工程及其设施、重要矿产等均属国家机密，均不得在公开展示的地图上标注。现代军事上的精确打击，都关系到测绘成果的具体应用。国界线的准确画法直接关系到国家版图及领土的完整和外交主张。省市县界线的客观表示，关系到民族团结，社会安定。

二是大地坐标系统应用的统一性。一个国家、一个省或者一个区域，都必须使用统一的大地坐标系统，严禁擅自建立独立的平面坐标系统，否则测绘成果无法共享，将

造成社会财富的巨大浪费，甚至给经济建设带来重大损失。

三是基础地理信息数据的标准一致性。建立地理信息系统，必须采用符合国家标准的基础地理信息数据，否则，将引起地理信息产品的混乱，直接危害电子政务、电子商务建设，影响社会信息化的进程。

四是测绘市场的开放性。从事涉及测绘活动的已不仅仅是专业的测绘队伍，还包括了众多大大小小的“电脑公司”，他们从事着各式各样地理信息产品的生产与开发。随着地理空间信息技术与电子计算机技术、网络通信技术的加快融合和巨大的社会需求，地理信息产业将会得到空前的发展。国（境）外的测绘公司也将进入国内市场，测绘市场的多元化也将是一个不可阻挡的趋势。

随着我国全面建设小康社会的前进步伐和经济全球化的迅猛发展，测绘活动将会在众多的领域表现出来。在测绘工作面临着新情况，发展面临新形势下，为了使国家的测绘管理法律、法规得到全面的贯彻施行，实现测绘依法管理，必须强化执法监督这一重要的保障手段。实际上测绘管理的实践也充分说明，测绘执法监督检查是维护测绘管理秩序，实现测绘管理法制化的重要途径。因此，强化测绘执法监督检查，对于保证国家测绘管理法律法规的全面贯彻执行是十分重要的。

四、从测绘执法监督检查的作用，看加强监督检查的必要性

测绘管理法制化是测绘管理和社会主义法制建设的必

然要求。社会主义法制的基本要求是“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。通常说“有法可依”是解决立法问题，而“有法必依、执法必严、违法必究”主要是解决执法问题。测绘执法监督检查就是从执法的角度来保证测绘法律、法规的正确施行。我们只有通过实施测绘执法监督检查，做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”，才符合依法治国的方略。

测绘执法监督检查是保证贯彻实施《测绘法》的重要手段。一部好的法律，最终都要通过实施来达到立法目的的。在实际工作中，并不是人人都遵纪守法，违反《测绘法》的行为还大量存在，这就必须通过测绘执法监督检查，查处测绘违法行为，依法制裁测绘违法者，从而维护测绘管理秩序，保证《测绘法》的贯彻实施。

测绘执法监督检查也是教育公民和法人遵纪守法，提高测绘法律意识的有效手段。通过对测绘违法者的处罚，不仅对违法者本身是个深刻的教育，对全体公民和法人也是一种极好的教育。往往反面典型的教育作用比正面宣传的效果还要好。测绘执法监督检查的过程，就是对违法者制裁，对公民和法人进行教育的过程。

作为各级人民政府测绘行政主管部门，重要的职责就是要通过自己的工作，正确行使职能，确保国家测绘管理法律法规在所辖地区全面贯彻施行。除了广泛进行普法宣传以外，重要的手段就是大力强化测绘执法监督检查，维护测绘活动良好秩序，全面提高依法行政水平。否则，测绘主管部门就会存在失职的可能，依法管理测绘就可能成

为一句空话。

五、从测绘违法表现，看加强执法监督检查机构和人员队伍建设的重要性

在执法实践中，测绘违法行为往往表现为以下明显的特点：

一是多层面。由于基础测绘是由中央和省、市、县按照国家基本比例尺地形图划分分别进行管理和组织实施的，其执法监督检查也只能根据中央和省、市、县测绘行政主管部门在各自的管理职责范围内进行。按照行政管理的规则，下级必须服从上级，上级可以对下级依法进行监督检查，而下级却无权对上级职责范围内的事务进行干预。因此，测绘执法监督检查应形成中央、省、市、县多层的格局。

二是公共统一性。由于测绘事业的基础性、公益性的特点，其测绘的成果必然具有全社会的共享性。各级各部门都必须严格执行有关技术规范，生产和使用符合国家标准地理信息数据。各级测绘行政主管部门必须对辖区内的各种测绘活动，实行统一监督管理，使其实现测绘产品公共统一性的要求。

三是跨区域性。一个测绘产品的生产过程，从基础地理空间数据的采集到成果的使用，往往不是在一个区域内完成，经常表现为跨县、跨省的一种特殊的组织生产形式。其违法行为的查处就需要县与县、省与省的密切配合才能完成。一些重大的影响较大的跨省违法行为，还必须由国家测绘行政主管部门组织查处。

四是特殊性。涉及到危害国家安全、国防建设的重大违法行为、影响到国家外交主张和一些重大泄密的测绘案件，需要由国家测绘行政主管部门和有关部门组织查处，地方测绘行政主管部门由于职能的限制，往往无法查处此类型的案件。

由于测绘违法行为具有其自身的特点和规律性，我们必须开拓测绘执法监督检查工作思路，加强测绘执法监督检查机构和人员队伍建设。以确保测绘管理法律、法规的贯彻施行，确保测绘管理机制高效运行。

第一，要加强县级以上各级人民政府测绘行政主管部门的建设。目前，各地测绘管理部门，大多数定编为事业单位。最近召开的全国编办主任会议提出，要根据事业单位的不同功能，进行分类改革，主要履行行政职能的事业单位，尽可能改为行政机构或依照行政机关管理办法实施管理。因此，必须尽快依法明确县级以上各级人民政府测绘行政主管部门的测绘行政管理职能，设立职能机构，配备专职人员，完善测绘管理职责。各级测绘管理部门只有在法律地位上具备了执法主体资格，才能推进测绘依法行政。

第二，要加强各级测绘行政主管部门执法监督检查机构和队伍的建设。由于测绘管理是一个系统工程，它必须由具有测绘执法监督检查职能的专门机构和队伍来承担执法任务。从中央到基层各级都有不可替代的执法监督检查任务。因此，县级以上各级测绘行政主管部门都必须加强执法监督检查机构和队伍的建设，尤其是中央和省级更要

注重加强执法机构和队伍的建设。这是因为它们不但承担着跨区域和本级管理职责范围内的执法监督检查任务，还必须加强对下级执法监督检查工作的指导和监督。

第三，要建设高素质的执法监督检查人员队伍。

执法人员素质的高低，不仅影响到测绘行政主管部门的形象，更重要的是影响到测绘管理法律法规能否得到全面的贯彻执行，关系到测绘能否为经济建设、国防建设、科学研究、文化教育、行政管理、人民生活等众多领域提供优质的服务保障。因此，首先必须选配符合执法条件的工作人员。其次必须进行岗位培训，严格做到持证上岗。第三建立行政执法责任制和错案责任追究制，加强执法监督机制。

总之，随着新修订《测绘法》的贯彻实施，一个完整的测绘管理法律法规体系正在逐渐形成。我们只有对测绘执法监督检查地位和作用的正确认识，切实加强测绘执法监督检查机构和人员队伍建设，才能保证测绘管理法律法规的全面贯彻实施，促进测绘事业健康地发展，为全面建设小康社会发挥应有的作用。

（本文被收入 2003 年中国测绘学会《测绘经济与管理专业委员会学术论文集》，标题作了修改）

## 再接再厉 乘胜前进

——在 2004 年 1 月 3 日局干部职工大会上的讲话

同志们：

局党组 2001 年向全局提出的“一年打基础，二年见成效，三年大变样”的近期工作目标，现在三年时间已经过去。到底三年来发生了什么变化呢？这是同志们关心的一件事情，也是平时大家议论比较多的一个话题。今天，我在这里归纳总结一下，向大家作一个简要的通报。三年来，局党组团结带领全局干部职工，认真落实省委、省政府对测绘工作的重要指示，认真贯彻《中华人民共和国测绘法》，认真地履行测绘管理和基础测绘保障服务职能，坚持以改革开放为动力，以测绘生产力发展为中心，以测绘科技发展为后劲，以增加投入为重点，重视人才，加强管理，把发展作为解决一切问题和克服各种困难的出发点和落脚点，全局上下共同努力，实现了“三年大变样”的任务要求，具体地表现在以下八个方面：

一、找准了定位，明确了测绘事业发展思路，树立起省测绘局良好的新形象。局党组坚定不移地用邓小平理论和“三个代表”重要思想统揽全局，工作思路清晰，找准了省测绘局的历史定位，明确了我省测绘事业改革与发展的指导思想、发展方向和工作目标。全局上下顾大局，讲



团结，干事业，促发展，初步树立起卢展工省长要求的“四种形象”，即：干工作的形象，能够干好工作的形象，能够带领群众一起干好工作的形象，群众愿意跟着你干工作的形象，得到了广大职工的肯定。

二、全省测绘行政管理体系基本建成。一是加强了作为省级测绘主管部门省测绘局的机关建设，理顺和调整了处（室）的职能配置，充实和调整了机关工作人员，有利于更好地发挥全省测绘主管部门的职能。二是明确了市、县两级的测绘行政主管部门，落实了管理职责。全省除个别县还未落实测绘行政管理职能外，大部分的市、县都落实到了同级国土资源局，为全面开展测绘依法行政，实行对测绘工作的统一监督管理奠定了良好的基础，创造了必要的条件。

三、“数字福建”地理空间基础框架的建设取得了显著的进展。省级基础测绘快速地实现了由模拟生产技术体系向数字化生产技术体系转型，加快了建设省级基础地理信息数据库的步伐。近三年，完成了“数字福建”建设项目投资达 1000 多万元，为“数字福建”建设成员单位无偿提供了 1：25 万比例尺和 1：5 万比例尺的基础地理信息数据，向社会提供了大批的图件和数据，促进了各部门地理信息系统的建设和应用，大大地提升了省级基础测绘的保障服务能力。基础测绘工作得到加强，省政府决定把基础测绘工作列入市县国土资源工作年度管理目标责任制，在厦门市的典型示范带动下，其他市、县的基础测绘工作正在启动。

四、机构改革取得了初步成效，直属事业单位成为真正独立意义上的法人实体。通过理顺局机关与直属事业单位的关系，权力下放，大大地增强了基层单位的生产管理自主权和用人权，调动了基层工作的积极性，促进了队伍稳定，工作开拓，活力增强，测绘生产力稳步提高。根据国家测绘局统计年报数字显示，2000年我局全员劳动生产率人均居全国各省第24位，2002年前进到第15位，2003年又取得了30%以上的增长，可望跨入前10位。

五、加强了基础设施建设，大大地改善了职工的生产、生活条件。以“大专项”建设为契机，筹集投入了1000多万元资金，改善了职工生产、生活条件；加强职工教育培训，加强测绘基础设施建设，增添了一大批数字化的生产设备，加快了数字化生产技术体系的转型。通过发展生产，积累资金，加大投入，使我省的测绘基础设施建设基本上适应了测绘事业发展的要求。

六、加强了人才培养工作。积极引进人才，重视人才，培养人才，做到事业留人、感情留人、努力待遇留人。引进吸收安排了35名专业技术人员和大学毕业生，逐步改善了职工专业技术和年龄结构。通过落实群众在干部选拔工作中的知情权、选择权、参与权和监督权，发扬了干部工作中的民主，通过民主推荐，竞争上岗，使一批年轻的专业技术人员走上了领导岗位。通过开展青年学术技术带头人的评选活动，局先后评选了两批共6名青年学术技术带头人，调动了年轻专业技术人员的积极性，创造了人才成长的良好氛围，使一批年轻的专业技术人才茁壮

成长，为各单位的发展做出了积极贡献。

七、精神文明建设和党的建设取得积极的成果。局机关被鼓楼区评为文明单位，创建党建先进单位的工作受到省直机关党工委的好评，一大批共产党员在生产第一线积极发挥了模范带头作用，福建电视台专题报道了第一测绘院战斗在外业生产第一线共产党员的先进事迹。全局的凝聚力不断增强，正气不断上升。

八、干部职工的收入有了明显的增加，福利有了明显的改善。具体地表现在买房和计划买房的职工人数明显增加。职工的实际收入有了较大的增长，职工的精神面貌也有了较大的改变，职工中意见少了，团结和睦的气氛浓了，来信来访的少了，专心致志干工作的多了。

过去的三年，在全球干部职工的共同努力下，我们抓住发展机遇，顺应发展潮流，顺利地实现了三年近期的工作目标，这是全局干部职工共同努力的结果。但这些成绩只能说明过去，今后的工作任务将更加艰巨和繁重。我们还要保持清醒的头脑，正确分析和解决发展中存在的困难和问题，抓住当前良好的发展机遇，顺势而为，乘胜前进，进一步促进测绘事业更快更好地发展。

当前，存在的突出问题是：

一、全省测绘行政管理体系刚刚建立，有的市县工作开展缓慢，如何加强测绘工作的统一监督管理，进一步理顺与有关部门的关系，我们还有许多的工作要做，还有许多新情况、新问题需要我们去研究，去解决。

二、局机关如何全面行使测绘主管部门的职责，许多

方面还很不适应，工作研究不深，思想准备不足，观念还要进一步转变，工作思路还要进一步开拓。

三、直属事业单位的建设还要做大量的工作，尤其各级领导班子建设、人才培养、技术进步、科学管理和深化改革、基础设施建设等方面都要认真研究，及时解决工作中存在的各方面问题。

四、依法行政的力度还不够，离“有法可依，有法必依，执法必严、违法必究”的要求还有较大的差距。

五、基础测绘的保障服务能力还比较薄弱，测绘市场还很不规范，全社会测绘产品质量监督还不到位等等。这些突出的问题，都有待于在今后的工作中认真研究，抓紧解决。

新的一年，是充满希望的一年，我们面临着新的发展机遇和挑战。总体来说，我们要认真贯彻全国测绘局长会议精神，认真落实胡锦涛总书记、温家宝总理对测绘工作的重要指示，认真贯彻省委省政府最近召开的几个重要会议精神，扎实推进测绘工作的统一监督管理，大力提升测绘保障服务水平，抓住机遇，加快发展。

一、始终坚持用邓小平理论和“三个代表”的重要思想统揽测绘工作全局，用“三个代表”重要思想来检验我们的各项工作，解决好体制障碍，大力发展测绘生产力，加快“数字福建”空间基础框架建设，加快省级基础地理信息数据库建设，大力提升保障能力，提高服务水平。

二、转变观念，立足发展，搞好服务。我们通常说管理就是服务。要把管理寓于服务之中，在服务中加强管

理。特别是在依法行政、服务基层、方便群众、办事公开等方面，要切实转变观念，做到优质服务。

三、要加强测绘法制建设。完整地说是“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。当前，重点是要完善测绘管理法规体系，修订好《福建省测绘管理条例》，建立依法行政工作责任制，加强测绘市场的管理和监督，加强地图市场整顿，严肃查处测绘违法案件，实现测绘工作的统一监督管理。

四、要加强测绘产品的质量监督。如何加强全社会的测绘产品质量监督，要很好地研究。如何加强有效管理，确保产品质量，这个问题要抓紧研究解决。

五、要加快科技创新步伐。积极发挥青年学术技术带头人的作用，学习新技术，开发新产品，大力开展地理信息的开发应用服务工作，提升服务层次，提高服务质量。积极发展测绘文化，不断发扬测绘精神，生产更多丰富的测绘高新技术产品，来满足社会需要。

六、加快深化直属事业单位改革步伐。要抓住全省事业单位清理整顿工作的机遇，进一步理顺局与直属事业单位的关系，认真开展机构、人事、收入分配制度的改革，努力建设充满生机和活力的事业单位管理体制和运行机制。

七、要认真抓好“人才强测”战略的实施。加强对测绘人才的吸引、使用和培养工作，努力建设好党政管理人才、专业技术人才、经营服务人才三支队伍。特别是要在工作中形成尊重人才、尊重知识、爱护人才，发挥好各类

人才的作用，创造人才成长的良好环境，促进测绘事业的发展。

八、继续抓好“双创”工作，努力创建省级文明单位和创建党建先进单位。不断改进机关工作作风，提高服务质量，为基层树立表率作用。不断增强全局上下的凝聚力和号召力，努力完成好国家测绘局和省委、省政府交给我们的各项工作任务，为福建经济和社会发展做出积极贡献。

同志们，充满希望的新的一年已经到来了，祝愿大家在新的一年里，取得更大成绩，祝大家工作顺利，身体健康！

谢谢大家。

## 善于识才 大胆引才 精心育才

近几年，福建省测绘局大力实施人才强测战略，把人才工作作为推进测绘事业可持续发展的一项重大任务来抓。通过抓住选好人才、吸引人才、培养人才这三个环节，积极构建有利于人才脱颖而出、人尽其才的工作机制，优化人才成长环境，促进了事业的快速发展。

### 一、改“选马”为“赛马”，科学选拔人才

进入新世纪，以“3S”技术为代表的测绘高新技术迅速发展，测绘事业发生了翻天覆地的变化。新技术革命，给我们提出了新的课题。局领导班子认识到，靠大量引进人才显然是不现实的，必须眼睛向内，打破传统观念的束缚，树立正确的人才观念，建立起科学公正的选人、用人机制，积极推行公开选拔、竞争上岗和职务聘任制度。针对承担我省基础测绘重要任务的福建省第一测绘院和第二测绘院急需选配总工程师的情况，在选拔人才时，我们大胆创新，实行民主推荐、竞岗演讲、群众测评、差额考核、党组决定、任前公示、征求意见、聘任试用的办法，改过去组织上“选马”为“赛马”，充分体现选贤任能。这一办法的实施得到广大职工，特别是专业技术人员的拥护和积极参与，其最终推选出的总工程师也是不负众望，他们在积极开展测绘高新技术的开发和应用上做出了积极贡献。如第一测绘院应用GPS测量技术，解决大地

水准面精化问题，提高工效 60%。第二测绘院应用高分辨率卫星遥感信息更新基础测绘图件，开发出正射影像地图。他们的工作得到群众的高度赞扬，大家高兴地说：“用这种‘赛马’方法选出来的‘总工’，我们信服。”

2001 年，新组建的福建省基础地理信息中心正式挂牌，这是一个服务全社会的测绘高科技事业单位。为了选好班子，我们也采用“赛马”办法，推选出了群众满意、局党组满意、具有强烈事业心的领导班子。他们带领全体职工全力做好基础测绘成果的建库和分发服务工作，为“数字福建”建设作出了积极贡献。试用期满一年后，组织上对中心领导班子进行考核，群众满意率都在 96% 以上。

通过改“选马”为“赛马”，我们创造了有利于人才脱颖而出的良好环境，拓宽了选人用人的渠道，增强了用人的透明度，体现了干部任用公开、公正、公平和择优录用的原则，使干部队伍注入了生机和活力。同时，广大干部职工工作、学习的积极性空前高涨，大家摒弃了过去那种干好干坏一个样的观念，逐步形成了“不用扬鞭自奋蹄”的良好风气。

## 二、改组织留人为事业留人，创造条件吸引人才

过去，由于条件有限，加上国有事业单位管理体制僵化，事业发展缓慢，测绘单位缺乏对人才的吸引力，人才不断外流。在这种情况下，单位只好严格控制，管住不放。但实际上并未真正管住，一些人干脆不辞而别，还有一些人即使因种种原因留下来了，也缺乏工作积极性和主



动性，留住了人而留不住心。

针对人才流失严重的状况，局党组发动职工查原因，找出路。经过认真准备，召开了测绘事业改革发展研讨会。大家在研讨中分析了当前测绘事业发展的良好机遇，找出了自身存在的突出问题。通过深入讨论，全局上下形成了这样的共识：所有的问题只有通过深化改革、促进发展才能解决；要用改革消除体制障碍，用事业凝聚人心，只有事业发展了，才能真正留住人才；要把发展作为促进人才工作的根本出发点，加大人才工作投入力度，做好人才的使用、吸引和培养工作，促进人才结构调整；通过体制创新和环境优化，建设一支与我省测绘事业发展相适应的人才队伍。

会后，局党组首先改变了对直属单位的管理方式，大力松绑放权，把直属单位建设成为独立法人实体。工作任务实行项目合同制，推行年度工作目标管理责任制，明确直属单位的人事管理权、生产经营权、对外协作参与权。其次，深化生产单位内部分配制度改革，向重点岗位和技术人才倾斜，鼓励广大专业技术人员大显身手，建功立业。

这些举措立竿见影。省第一测绘院的技术人员研制开发了数字三维景观模型，第二测绘院的技术人员开发了为我省经济建设、行政管理和社会服务的地理信息系统，地图出版社的技术人员研制成功福州、泉州等地多媒体电子地图，省基础地理信息中心的技术人员在加快数字化测绘成果建库，促进基础测绘成果开发应用方面取得显著成

绩。与此同时，在国家测绘局和省政府的大力支持下，我局近几年筹集近千万元资金，改造了生产基地综合大楼，完善了工作和生活设施，建立了省级基础地理信息数字化采集、加工、传输、存储、服务体系。全局上下形成了谋发展、抓发展、促发展的良好氛围，全员测绘人均劳动生产率从 2000 年全国的第 24 位，迅速上升到 2002 年的第 15 位，2003 年人均劳动生产率又增长 30% 以上。

测绘事业的发展，为广大人才创造了干事业的良好环境，为他们提供了大展才华的机会，使他们找到了体现价值的舞台。原来想调离的同志打消了念头，一些调走的同志又回到了原单位，还有不少外单位的技术人员要求调入，武汉大学等一批院校的大学毕业生也要求来我们这里创业。

### 三、改重使用为重培养，大力培养人才

我局直属单位测绘生产人员大部分是 70 年代招工录用的，掌握现代数字化测绘生产技术的人员缺乏，致使前几年我局的许多生产任务只得靠兄弟省局协作完成。此外，一些单位只注重对少数专业技术人员的使用，而忽视了对各个生产岗位人才的培养。针对这种情况，局党组进行专门研究，决定采取多项措施大力培养人才。我们及时制定了《福建省测绘事业“十五”发展规划纲要》突出了“人才强测”战略计划，出台了《福建省测绘局关于开展继续教育的实施意见》，明确规定各单位的技术人员、管理人员和生产一线技术工人每年必须完成继续教育计划任务和考核。《意见》还对继续教育经费的来源和数额，

以及经费的使用和管理作了详细规定。各单位领导对贯彻《意见》高度重视，按照《意见》要求开展了不同层次人才的培养工作。为了培养测绘高级人才，我局还专门下发了《青年学术技术带头人管理办法》，在局属单位的专业技术人员中广泛开展青年学术技术带头人评选活动。自活动开展以来，已经评选了第二批青年学术技术带头人。局给这些带头人每月发给一定的补贴，配备专用的笔记本电脑，核拨专门的科研项目经费。为了促进科技创新，各单位以青年学术技术带头人为骨干，组建了测绘新技术开发应用小组。每年年底，局里都举办青年学术技术带头人学术成果汇报与工作交流会，大大激发了广大专业技术人员学习、应用测绘高新技术的热情。全局上下学习氛围日益浓厚。

在加强专业技术人员培养的同时，各单位还十分注重职工岗位培训。省第二测绘院在福建农大继续教育学院开展了为期一个星期的封闭式全员培训，对提高职工的业务素质起到了积极作用。我们还专门邀请院士、专家、学者来做学术报告，鼓励并创造条件让专业技术人员外出深造学习，举办了“数字福建”、“数字房产”测绘、电脑制图、测绘技师等培训班，与武汉大学遥感信息学院联合举办测绘工程研究生进修班等，全方位开展职工培训。

通过实施“人才强测”战略，多渠道、多形式、多层次地开展人才培养工作，我局广大职工得到了更多更好的教育和培训，业务素质不断提高，大大促进了测绘生产的发展。同时，逐步形成了尊重知识、重视人才的良好风

气，真正做到了感情留人、事业留人、待遇留人、政策留人，大大增强了单位的凝聚力和吸引力，促进了“四有”测绘队伍的茁壮成长，为我省测绘事业的可持续发展打下了坚实的基础。

（原载《中国测绘报社》 2004 年 3 月 12 日第 3 版）

## 建设福州城市综合地理信息系统

福州是我省的省会城市，是我国东南沿海重要的经济中心，现代化的港口城市，也是我省政治、经济、文化和信息的中心。在“数字城市”的建设中，我们应当根据省会城市的特点，综合考虑，充分发挥城市集群的综合、整体功能。尤其是在建设城市地理信息系统方面，应当避免简单以隶属关系和行政区域分级划分的传统习惯思维方式，从综合性、整体性、实用性方面考虑，建设福州城市综合地理信息系统，更好地适应城市信息化的要求，充分地发挥省会城市综合整体功能。

### 一、建设福州城市综合地理信息系统的必要性

福州作为省会城市，辖区内既有中央属单位和省级领导机关，又有众多的与福州市平级的省属单位；既有福州市级领导机关，又有众多的直属单位。从现行的管理体制来看，条块交叉和省、市的两层管理体制并存。尤其是各种社会经济资源和信息资源分散管理，缺乏整合，没有形成一个有机的整体。

城市本身应该就是一个综合体，城市政府在履行管理职责、公共服务等工作中必须统筹兼顾，综合平衡，全面考虑，优化配置各种资源，及时处理各种信息，降低城市管理成本，优化服务质量，提高城市管理效率。

随着经济的全球化发展和我国加入 WTO 后出现的新

形势，社会主义市场经济体制将加快发育和完善，各种社会矛盾也将会以各种形式表现出来，尤其是突发性事件如非典型性肺炎、禽流感等意想不到的袭击，给城市政府带来了严峻的考验。城市政府为了保持城市的各方面稳定，必须及时获得综合信息，立即进行决策，迅速采取措施，在最短的时间内消除矛盾，解决问题，服务公众，以维护城市正常的工作、生活和稳定的社会秩序。

在当今信息时代，信息化的浪潮席卷全球，城市作为一定区域内的政治、文化、经济和信息中心，将是信息化的引领者。城市的信息将会呈几何级数猛增，靠传统的管理手段已无法适应客观要求。

随着“数字福建”和“数字福州”的建设，电子政务、电子商务等一大批门户网站将陆续建成并投入运行。各部门、各单位的各种专题的地理信息系统也相继建成，它们虽然发挥了一定的作用，但其功能是有限的。作为“数字福州”建设的内容不仅仅是福州市政府管辖的事务，还应该包括了中央单位、部队对公众开放的设施和省直机关管辖的属于福州市区范围内的事项。如果缺乏统一的协调和整合，各自为战，不仅产生诸多的信息“鸿沟”，还将形成座座信息“孤岛”，使各种资源无法整合，难于形成综合的效益。

## 二、建设福州城市综合地理信息系统的可能性

城市综合地理信息系统，就是将各部门的各种专题地理信息系统集合在一起，最大优势是可以科学地处理大量信息，综合各种相关因素，既提供专题支持，又可以提供

宏观的支持，反映的是整个城市的整体面貌，表现的是系统的整体功能，所产生的效果不是  $1+1=2$ ，而是远远大于 2。从我省的实际情况来看，建设福州城区综合功能地理信息系统是完全可能的。

一是省委省政府高度重视信息化建设。省委代书记、省长卢展工曾强调指出，要进一步深化认识，从更高层次推动“数字福建”建设，为全面建设小康社会服务。“数字福建”建设要与构筑“三条战略通道”、与推进工业化、现代化进程有机地结合起来。重点推进信息基础设施建设，形成强大的信息网络、制造各种信息服务设备、生产丰富的软件和应用工具、集成全社会信息系统，为社会提供全方位、快速便捷的信息服务。“数字福建”的建设近几年来已经取得了显著的成果，进展顺利，已在鼓楼区建设“数字鼓楼”示范区。各级领导的高度重视是建设福州城市综合地理信息系统的可靠保证。

二是通过几年来的“数字福建”建设，已建成一大批信息化的基础设施，省政务信息平台已经顺利建成，各部门、各市、县的政务网站在省政务信息平台上顺利运行。随着各类示范工程和信息系统的建成投入运行和完善，一个“数字福建”的雏形已经展现在我们面前。这为建设福州城区综合功能地理信息系统提供了优越的基础条件。

三是支持建设城市综合地理信息系统的基础地理空间信息将有可靠的保证。随着《中华人民共和国测绘法》的贯彻实施，城市的地理空间信息将改变过去的多头采集、多头管理、互不共享的混乱状况。

四是技术支撑日益成熟。经过几年的快速发展，我省依托福州大学建立了福建省空间信息工程研究中心，已形成了一个信息集成技术研发的基地，成为“数字福建”建设关键技术与开发、“数字福建”高级技术人才培养基地和产学研联合研究的开放实验室。同时，国产地理信息系统软件正在迅速地发展与成熟，国产地理信息系统软件有可能如同国产电视机一样，在国内市场占主导地位。这将大大地降低地理信息系统软件的价格，促进地理信息系统应用的普及。

### 三、需要重视和解决的几个问题

为确保福州城市综合地理信息系统建设的顺利进行，我们必须重视和解决好以下几个问题：

（一）加强领导、精心组织。应当在“数字福建”建设领导小组的统一领导下，以福州市政府为依托，由省直有关部门（包括中央部门）和福州市有关部门组成，建立建设福州城市综合地理信息系统的工作组织协调机构，具体负责对建设工作的领导、组织、协调、管理等工作。

（二）整体规划，分步实施。在“数字福建”建设规划的总体指导下，根据建设福州城市综合地理信息系统的需要，进行整体规划，分步实施。按照建设的内容，把各相关的单位组成若干项目建设小组，合理分工，明确职责，按时完成项目建设任务。做到总体有规划，项目有分工，相关部门协作，建设进度稳步推进。

（三）加强法规建设，统一技术标准。建设福州城市综合地理信息系统涉及到方方面面、许多部门，必须十分



重视政策、管理、法规、标准和技术规范等方面的建设。在建设初期，就要研究和制定相关的标准、规定以及管理办法。否则，仓促上阵，各自为战，将导致盲目建设，造成严重浪费。

（四）多渠道筹集建设经费。在省市政府的支持下，充分调动省直机关各有关部门和福州市各部门的积极性，省市财政积极安排，各部门的专项经费集中安排使用，相关的企事业单位出资支持。更重要的是整合好各部门的有效资源，确保信息资源共享，避免重复投资，重复建设，防止浪费。

（五）加强地理空间信息数据的管理。地理空间信息数据主要来源是地形图、地籍图、房产图及其它专题地图。城市人民政府测绘行政主管部门，应认真贯彻新修订的《测绘法》，加强测绘的统一监管，做好基础测绘保障服务工作，实现“三图”的统一，共建共享。

（六）重视对建立的城市综合地理信息系统的维护工作。建设福州城市综合功能地理信息系统不是一劳永逸的事情，由于时间、空间的变化，原有的空间信息数据必需得到定期的更新，如果不能定期对地理信息系统的维护，将会失去其应有效能。

（原载《福州日报》 2004 年 3 月 23 日第 1 版）

## 统筹协调 科学发展

——在 2004 年 6 月 16 日局党组学习中心组  
“树立和落实科学发展观”学习研讨会上的发言

同志们：

党的十六届三中全会提出了“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”，提出了“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的要求，这是我们党推进各项事业改革和发展的科学发展观，对于我们做好测绘各项工作具有十分重大的指导意义。通过学习，下面我谈几点认识和体会。

一、怎样理解科学发展观，它的实质与内涵是什么

所谓发展观，是人们关于发展的本质、目的、内涵和要求的总的看法和根本观点，有什么样的发展观，就会有怎样的发展道路、发展模式和发展战略，就会对发展的实践产生根本性、全局性的重大影响。科学发展观的本质与核心就是“以人为本”。“以人为本”是指一切从人民群众的根本利益出发，促进人的全面发展，满足人民群众日益增长的物质文化生活的需求，表达了发展的目的。按照全面、协调、可持续的科学发展观的要求，发展不仅仅是

满足部分人群的需求，而是满足全体人民的需求，不仅仅是物质方面的需求，还有精神方面的需求。只有这样，发展才能体现我们贯彻“三个代表”重要思想，全心全意为人民服务的宗旨和立党为公、执政为民的本质要求，才能体现真正代表最广大人民群众的根本利益。

科学的发展观内涵极为丰富，涉及经济、政治、文化、社会发展各个领域，既有生产力和经济基础的问题，又有生产关系和上层建筑的问题，既管当前又管长远，既是重大的理论问题又是重大的实践问题。我们应当准确把握科学发展观的主要内涵和基本要求：

（一）必须坚持扭住发展不放松。科学发展观的实质是要实现经济社会更快更好地发展。科学发展观是用来指导发展的，发展是硬道理，科学发展观的第一要义是发展，离开发展，就无所谓发展观。

（二）必须坚持“以人为本”。“以人为本”是科学发展观的核心，它揭示了发展的目的、动力和检验标准。落实科学发展观的最终目的必须是满足人的全面发展，解决当前各方面矛盾和问题也必须依靠发展。发展必须兼顾广大人民群众的眼前利益与长远利益、局部利益与整体利益，发展的根本动力在于团结动员全体人民群众的力量，投身于建设中国特色社会主义的伟大事业中。

（三）必须坚持全面发展。发展必须是社会主义物质文明、精神文明、政治文明“三个文明”的协调推进、全面发展，必须是经济、社会、人和自然的全面发展，必须是坚持质量、效益与速度相统一的全面发展。

（四）必须坚持协调发展。协调发展就是要努力做到“五个统筹”，即“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”。

（五）必须坚持可持续发展。发展不但要满足当代人的需要，还要考虑到子孙后代的需要。可持续发展是一个长期的战略目标，是一个连续不断的发展过程，需要人类世世代代的共同奋斗。必须从现在做起，坚定不移地沿着可持续发展的道路走下去。

## 二、落实科学发展观，对于测绘事业发展意义重大

近年来，我省测绘事业在比较落后的情况下，奋起直追，得到迅速发展，在政府行政管理、重大战略实施、重大工程建设、社会公共服务以及提高人民生活质量等方面发挥了应有的作用。但是，也存在着许多亟待解决的问题，如测绘管理职能落实不到位，测绘法制建设不完善，执法监督检查力度小，测绘市场监管不到位，测绘生产力水平偏低，基础测绘资金投入不足，尤其是市、县基础测绘工作起步困难，保障服务水平不高等。克服和解决这些问题，就是要贯彻落实科学发展观，这对于全面履行测绘行政管理职能，做好测绘各项工作，实现测绘事业全面、协调、可持续发展，具有十分重要的意义。

一是能够准确把握测绘工作的定位。我局作为省人民政府授权管理全省测绘工作的部门，职责就是贯彻落实测绘管理的法律法规，实行对测绘工作的统一监督管理，完成省委省政府交给的各项工作任务，努力行使好政府的公

共管理服务职责。管理直属事业单位，带领队伍，完成基础测绘生产任务，这也是为确保完成省委省政府交给的任务而行使的职责，绝不能把自己看成是经济部门，片面追求经济效益的最大化。

二是能够明确测绘事业发展的方向。测绘事业是基础性、公益性的事业，必须最大限度地满足全社会对地理信息的需求，开发丰富的地理信息产品，努力搞好“四个”服务（即：为领导决策和行政管理服务、为重大战略服务、为重大工程建设服务、为提高人民生活质量服务），充分发挥测绘在全面建设小康社会中的积极作用。

三是能够理清测绘事业的发展思路。测绘事业的性质决定了发展必须是全面、协调、可持续发展。必须坚持以改革开放为动力，以发展测绘生产力为中心，以测绘科技发展为后劲，以增加投入为重点，重视人才，培养人才，加强管理，提高效率，把发展作为解决一切问题和困难的出发点和落脚点，进而追赶全国先进水平，为经济社会发展提供更优质的保障服务。

四是能够指导测绘事业统筹兼顾，科学发展。作为全省测绘主管部门来说，我认为统筹城乡发展，我们就是要建立和完善省、市、县测绘管理体系，落实好省、市、县三级基础测绘分级管理制度，以城带乡、城乡互动、协调发展，大力推进测绘工作的统一监督管理；统筹区域发展，我们就是要积极推进“数字区域”地理空间基础框架建设，在大力发展公益性测绘事业的同时，积极繁荣地理信息产业的发展，促进区域性公益性测绘和地理信息产业

的协调发展；统筹经济社会发展，我们就是要协调好基础测绘数据采集、生产建库、分发服务、开发应用、共建共享等方面的工作，加快地理信息成果的社会化应用，实现信息资源的共建共享，为经济社会发展提供优质测绘保障服务，促进国民经济和社会信息化进程；统筹人与自然和谐发展，我们就是要创造测绘活动与良好的生态环境相融洽，使职工在一个文明、舒适、优雅、健康的环境里工作和生活，生产更多更丰富的测绘产品为人与自然的协调发展服务；统筹国内发展和对外开放，我们就是要积极引进、消化、吸收和推广应用国际国内的测绘高新技术，加快测绘生产力的发展，加快信息化测绘体系建设，积极参与国际空间信息技术和测绘市场的分工和合作，大力提升我省测绘保障服务能力。只有把“五个统筹”方面的工作做好了，才能促进测绘事业的可持续发展和全面进步。

三、落实科学发展观，加快测绘事业发展的主要措施

测绘事业的发展，必须认真贯彻落实“以人为本，全面、协调、可持续发展的科学发展观，”采取有效措施，加快发展。

（一）加强学习，深刻领会和理解科学发展观的内涵实质，统一思想，提高认识，切实做到把握全局、统筹兼顾，致力发展。要正确处理当前与长远、局部与全局、部门与社会、政府与市场等各方面的关系，致力于在维护国家安全、促进经济社会发展、提高人们生活质量与测绘保障服务水平之间寻找最佳切入点和结合点。要运用科学的理论、系统的方法、求实的态度，务实的精神研究制定测

绘发展战略、工作思路，切实转变观念，搞好全省测绘工作的统筹协调，指导市、县测绘工作开展，在大力发展公益性基础测绘的同时，大力繁荣地理信息产业的发展。

（二）深化测绘管理体制改革，实现体制创新。按照新修订的《中华人民共和国测绘法》，完善全省测绘行政管理体系。要认真抓好市、县人民政府测绘行政管理职能的落实，完善管理职责，加强市县测绘管理。深化直属事业单位的改革，加大基础测绘队伍和生产组织结构调整，大力提升基础测绘队伍整体素质。积极探索和推进经营性测绘队伍的管理体制改革，培育测绘市场竞争主体，努力创造公开、公平、公正的测绘市场环境。

（三）切实履行好测绘行政管理职能。加强测绘工作管理，做好基础测绘工作，提高基础测绘保障服务能力，这些都是省政府赋予我们的重要测绘管理职能。我们必须强化管理职能，在管理中体现服务，在服务中加强管理，加强测绘活动的执法检查监督，使测绘工作走上依法管理的轨道，创造测绘事业发展的良好环境，实现全省测绘工作的统一监督管理。

（四）大力发展公益性测绘事业，为经济社会发展提供强有力的测绘保障。认真落实基础测绘分级管理制度，统筹和促进省、市、县三级基础测绘的协调发展。维护基础测绘的统一性、权威性和有效性，建立和完善基础测绘投入机制，建立基础测绘成果定期更新制度，做到测绘发展与经济社会发展紧密结合、与保障国家安全紧密结合、与可持续发展紧密结合，实现公益性测绘信息资源的

共建共享，避免重复测绘和公共资金的浪费。大力推动基础测绘成果的社会化应用，积极推进部门间地理信息的交流、交换与整合，共建共享，完善公益性测绘信息服务机制。

（五）大力发展地理信息产业，为带动国民经济信息化作出积极贡献。要探索完善促进地理信息产业发展的政策与法规，完善地理信息产业相关规范和标准，建立与社会主义市场经济体制相适应的地理信息产业市场准入制度和监管体系，为推动国民经济和社会信息化，努力创造一个地理信息产业发展的良好环境。

（六）加快测绘科技进步工作。测绘事业的可持续发展依赖测绘科技的不断进步，我们在完成测绘生产技术体系转型后，仍要不断地抓好测绘科技进步工作。重点是积极引进、吸收、推广和应用测绘高新技术，积极推动测绘科技进步，不断地提高测绘生产能力，提高测绘产品质量，提高生产效率，提高服务能力和提高管理水平。

（七）实施“人才强测”战略，加快测绘各类人才培养。创新人才工作机制，培养、吸引和用好各类人才。以党政人才、经营管理人才和专业技术人才为主体，建设政治素质好、结构合理、业务素质较高的人才队伍，创造一个有利于人才脱颖而出和人尽其才的良好环境，打破论资排辈，不拘一格培养选拔优秀人才。特别是要注重培养经营管理人才和高级专业技术人才，形成具有较高水准和竞争力的经营管理和科技人才队伍。为推进测绘事业可持续发展提供有力的人力资源保障。



（八）切实保护职工的利益。测绘事业的发展，其根本动力在于调动广大职工群众的积极性。我们必须坚持“以人为本”，不但要注重保护职工的经济利益，还要注重保护职工的政治权利和民主权利，完善职工代表大会制度，加强工会、共青团、妇联等群团组织建设，调动广大职工当家作主的积极性，只有大家同心同德，团结奋斗，广大职工的士气才能提升，才能增强省测绘局的凝聚力和向心力，我们的事业才有希望。

总之，测绘事业的发展必须树立和落实科学的发展观，必须坚持以人为本、全面协调和可持续发展。只有这样，才能不断提高测绘为经济和社会发展的保障服务能力，发挥测绘基础性工作的应有作用。

## 加快省级基础地理信息数据库建设 为海峡西岸经济区建设服务

省级基础地理信息数据库是我省地理空间基础框架建设的重要内容，是“数字福建”的关键基础部分，是国民经济信息化的空间基础信息平台。它为全社会提供统一的、标准的、多源、多尺度、无缝连接的基础地理信息数据，在此基础上叠加各行各业、各地区、各部门的各种信息资源，从而形成全方位的数字化或信息化，在国民经济和社会事业发展中，发挥着十分重要的作用。因此，我们必须加快省级基础地理信息数据库的建设，为建设繁荣的海峡西岸经济区提供保障服务。

### 一、加快省级基础地理信息数据库建设可能性

随着测绘高新技术的发展，2001年省级基础测绘已经完成了由传统测绘生产技术体系向现代数字化测绘生产技术体系的转变，建成了一支素质较高，业务强，精干、熟练、专业的基础测绘队伍。通过应用“3S”（GIS地理信息系统、GPS全球卫星定位系统、RS遥感信息系统）技术，广泛融合电子计算机技术、数字通讯技术和网络技术，建立起以“4D”（DLG数字线划地图、DOM数字正射影像地图、DEM数字高程模型、DRG数字栅格地图）为主要产品模式的数字化测绘生产技术体系，形成集数据

采集、处理、更新和分发服务于一体化的数字化工艺流程。

近年来，在省委省政府的重视下，不断地加大了对省级基础测绘的投入，数字化测绘产品的生产取得了快速的发展。2001 年成立了福建省基础地理信息中心，着手加快基础地理信息数据库的建设。通过三年来的努力，在国家测绘局的支持下，建成了 1：25 万、1：5 万比例尺基础地理信息数据库，完成了近一半的全省 1：1 万比例尺基础地理信息数据库的建库任务。按照省政府（2004）5 号专题会议纪要提出的要求，争取用三年的时间，尽快完成全省基础地理信息数据库的建设。最近，福建省测绘局完成了原福建省第一、第二测绘院合并组建为福建省测绘院的工作，通过整合现有的人力、物力和技术资源，做强做大省级基础测绘队伍。只要我们科学组织，合理安排，整合资源，发挥现有资金的最大使用效益，到 2006 年基本完成全省基础地理信息数据库的建设任务是可能实现的。

## 二、基础地理信息数据库在社会信息化中的作用

随着“数字福建”的建设，各部门和市县都相继开展了“数字行业”、“数字区域”的建设，开始实施相关的工程项目，以支持电子政务、电子商务、电子社区等发展。从技术角度看，它们都具有一个共同的特征，就是根据有关的信息标准，将各种自然、社会、经济、人文、环境等要素数字化，按照统一的地理空间位置，把多类型、多时相、多分辨率的图形、图像、文本、视频、音频信息有机地集成和组织起来，使用户能够在“信息高速公路”上根

据各自的权限或需要，“充分地利用和共享”信息数据。从总体上讲，这些“数字行业”、“数字区域”都是“数字福建”的组成部分，既是“数字福建”在不同区域、不同专业领域的具体细化，也是在“数字福建”总体框架下进行规划、设计、建设和运行。这个框架就是地理空间数据基础框架，具体地说也就是基础地理信息数据库。

我省基础地理信息数据库的建设，遵循先进性、高效率、网络化、建库与出图并举、建库与更新有机结合、多种比例尺数据协调、标准性、规范性、实用性、共享性等十大原则，将分幅分层生产的数据，采用统一的编码和统一的格式，按相应的要求进行有效组织和管理，形成逻辑上无缝的一个整体。地面上的建筑物、道路、水系、植被、影像和地名等各种数据通过一致的空间坐标定位，能够相互叠加和套合，实现高效的空间数据查询、调度、漫游以及数据分发和制图输出。

应用数字线划地图（DLG）数据库，可以实现数据查询和检索、多比例尺无缝漫游显示、属性提取，具有长度面积量算和最佳路经分析、图形叠加分析等多种空间分析的功能。全面反映数据库覆盖范围内自然地理条件和社会人文信息，广泛用于建设规划、环境、资源保护等各种专业信息系统的空间定位基础。还可以叠加专题属性信息，制作不同类型的数字或模拟地形图产品，是建立各种地理信息系统的数据源。

应用数字正射影像图（DOM）数据库，可以提供地表面直观的影像资料，制作行政区域及行业专题的彩色挂

图。使地形地貌直观化、形象化，方便城市、景点、景区的形象宣传。还可从中提取和派生新的信息，实现地图的修测更新。同时可查询偏角、坐标、距离、面积等信息，在城市规划管理、土地利用现状调查和动态监测、工程选址分析、农田水利建设、防洪抗灾、农业规划等多方面有着巨大的用途。

应用数字高程模型（DEM）数据库，可以量测坐标、距离，计算面积、体积、坡度、坡向，用于工程建设中各种线路（铁路、公路、输电线等）的选线设计、地址选择、挖填土石方量计算；可进行任意两点间的通视判断及任意断面图绘制，用于观察哨所、森林中火灾监测点和无线发射塔的设定等；在测绘应用中可用于地形曲面拟合，绘制等高线、坡度坡向图、立体透视图，制作地形景观，纠正、制作正射影像图以及地图的修测等；在遥感应用中可利用地貌、土壤等专题数据进行土地利用合理规划分析，进行流域特征、地貌提取和径流计算、洪水淹没分析和险情预报等；在军事上可为导弹等武器精确制导进行地形匹配，为军事目的显示制作电子沙盘，为低空侦察飞机躲避雷达捕捉、选择雷达盲区等。

以上三个数据库可以根据使用的需要进行互相叠加，派生出三维可视化仿真地图等一大批复合产品，更加方便、准确地提供最新的基础地理信息产品，为“数字福建”建设提供坚实的、统一的、权威的、标准的信息平台，全方位地为我省经济建设和社会各领域提供测绘的保障服务。

### 三、做好基础测绘工作，加快基础地理信息数据库的建设

基础测绘是为国民经济和社会发展提供基础地理信息的一项公益性事业。基础测绘的重要任务之一是构建地理空间数据基础框架，而地理空间数据基础框架是基础测绘成果的具体表现形式。当前，我们必须抓好以下几项工作。

一是按照省政府提出的任务要求，精心计划，合理安排。力争三年内全部完成第一代全省数字化基础测绘生产任务，并及时建库，使 1：1 万比例尺基础地理信息数据库尽快覆盖全省；加快 1：5 万和 1：25 万比例尺基础地理信息数据库的更新工作，努力用三年的时间，基本建成全省多源、多尺度无缝连接的基础地理信息数据库。

二是加强基础地理信息数据的开发应用服务工作。充分发挥数字线划地图、数字正射影像地图、数字高程模型的数字化产品的用途特性，广泛地开发各种综合的、专题的地理信息系统，服务于我省政治、经济、社会管理和提高人民群众生活质量的方方面面，积极促进社会信息化的进程。

三是建立省级基础测绘的定期更新机制，逐步地对过去生产的数字化基础测绘产品进行更新，使其保持较好的现势性。及时地对基础地理信息数据库进行更新和补充，努力为全社会提供现势性较强的基础地理信息数据，充分发挥基础测绘为国民经济和社会发展的保障服务功能。

四是进一步加强省级基础测绘队伍的建设。积极实施

科技兴测、人才强测战略，加快党政领导人才、管理人才和专业技术人才队伍的建设，积极做好培养人才、吸引人才和用好人才的工作。大力推进科技进步，进一步改进管理方式，加快技术创新、体制创新，引进市场机制、竞争机制和激励机制，培养和造就一支高素质的省级基础测绘队伍，努力适应测绘高新技术发展对数字化测绘产品生产、开发、应用服务的要求，为建设繁荣的海峡西岸经济区，提供优质的测绘服务保障。

（原载《海峡资源报》 2004 年 7 月 7 日第 3 版）

## 在实践中探索加强党的执政能力建设的途径

《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》深刻总结了我们党执政的主要成功经验，明确提出了加强党的执政能力建设的指导思想、总体目标和主要任务，从根本上为加强党的执政能力建设指明了方向，是指导我们党在新的历史条件下加强执政能力建设的纲领性文件。近几年来福建省测绘事业的发展历程，充分说明了不断加强党的执政能力建设对加快测绘事业发展的极端重要性。在实践中，我们深刻地认识到，只有不断加强党的执政能力建设，才能促进测绘事业的发展；只有围绕测绘事业的发展，才能找到加强党的执政能力建设的有效途径。我们的体会是：

一、加强党的执政能力建设，搞好局党组自身建设是关键

局党组能否成为全省测绘事业发展的强有力的领导，归根到底就是能否始终贯彻“三个代表”重要思想，保持先进性，带领广大测绘干部职工实现事业发展。

针对党政主要领导分设和相互兼职的实际情况，局党组召开成员会议，认真学习了党中央三代领导人关于加强党的建设和领导班子建设的重要文章和有关论述，统一局党组一班人的思想认识。局党组先后制定了《党组工作规则》、《党组议事决策办法》、《关于加强班子自身建设发



挥整体功能的决定》和《关于加强和改进党组理论学习中心组学习的实施意见》。在调查研究、了解全局发展现状和干部职工思想状况的基础上，局党组提出了“一年打基础，二年见成效，三年大变样”的近期工作目标。特别是针对干部职工中思想观念陈旧、开放意识不强、工作自我封闭、习惯就生产抓生产、忽视履行测绘管理职能等突出问题，围绕解放思想、深化改革这一主题，在全局上下展开了一场大讨论。局党组及时召开局属各单位、各部门党政领导参加的测绘事业改革发展研讨会。通过深入研讨交流，局党组成员一致认识到，要保证全省测绘事业与经济社会发展相适应，必须坚持以改革开放为动力，以测绘生产力发展为中心，以科技发展为后劲，以加强管理为切入点，实现经济效益和社会效益双丰收。

几年来，局党组成员严格要求自己，处处以身作则，在全局干部职工中树立了干事业的形象。在局党组的带领下，全局上下形成了谋发展、抓发展、促发展的良好氛围。

二、加强党的执政能力建设，树立和落实科学发展观是基本前提

有什么样的发展观，就会有什么样的发展道路、发展模式和发展战略。只有树立和落实科学发展观，才能解放思想，实事求是，更新观念，改革创新，努力实现更快更好的发展。

2001年以来，局党组及时抓住测绘生产由传统模拟生产技术体系向现代数字化生产技术体系转型的重要机

遇，针对直属单位管理模式陈旧、思想观念保守、开放意识不强等状况，重点抓了以下几个方面的工作：

一是调整生产关系，加强管理体系建设。我们从局机关处室设置、职能分工和工作人员配置入手，整顿规范机关作风，整治办公环境，改善办公条件，健全规章制度，强化局基础测绘保障服务职能和测绘管理职能，树立为基层服务的观念。

二是集中财力，加大对测绘事业发展的投入。我们抓住国家测绘基础设施项目省级单位工程建设的机遇，筹集了上千万资金，改造了生产基地综合大楼，合理地调整了生产组织结构和生产单位的布局，加大了设备投入力度，建设和完善了全省基础地理信息数据生产技术体系、传输网络和基础地理信息管理服务技术体系，大大提高了基础测绘设施建设水平，测绘生产基地面貌焕然一新，生产能力大大提高。

三是从整体上提高干部职工的素质。局制定了《关于开展继续教育的实施意见》，明确规定了各类人员每年必须完成继续教育的计划任务和考核办法，并对继续教育经费的来源以及经费的使用和管理作了明确的规定。首先是抓好全员培训，促进职工技术培训和继续教育工作的开展。其次，直属生产单位全面贯彻实施 ISO9001 标准，强化质量监控手段，提高质量管理意识，极大地提升了干部职工的生产管理服务水平。再次，推进“人才强测”战略，局颁布了《青年学术技术带头人管理办法》，每两年评选一批青年学术技术带头人，每年举办青年学术技术带

头人学术成果汇报与学术交流会，激发广大专业技术人员学习、应用、开发测绘新技术的热情。

四是不断提高测绘保障能力。几年来，我们紧紧抓住建设“数字福建”的机遇，扎扎实实推进基础测绘工作，有力地推动了“数字福建”地理空间基础框架建设。在国家测绘局的支持下，我们建成了 1：25 万比例尺、1：5 万比例尺基础地理信息数据库，完成了近一半的全省 1：1 万比例尺基础地理信息数据库的建库任务，为全省经济建设和社会发展提供了大量的基础地理信息和数字化测绘产品。

三、加强党的执政能力建设，营造和谐社会环境是根本要求

和谐社会是社会发展的价值目标。《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》把构建社会主义和谐社会作为加强党的执政能力建设的一大任务，作为党的执政能力建设的一大着力点，充分体现了以人为本的执政理念。近几年来，局党组针对全省测绘工作的实际，从四个方面入手，努力营造一个和谐的发展环境。

第一，把发展作为和谐的基础。局党组深刻认识到，发展是党执政兴国的第一要务。只有通过发展，才能克服一切消极因素。只有事业发展了，才能促进各方面的和谐。第二，营造和谐的体制环境。我局及时制定《关于推进事业单位机构和干部人事制度改革的实施意见》，积极推进局属事业单位管理体制改革的实施力度，加大生产组织结构调整力度，下放人事管理权限。直属事业单位通过清理、整顿

和改革工作，整个管理体制适应了测绘事业的发展，营造和谐的体制环境。第三，注重职工根本利益。在工作实践中，局党组十分注意维护好职工的政治利益、经济利益和民主权利，把维护好职工的根本利益作为工作的重点。在全局资金紧张的情况下，积极筹措、挤出资金购置电脑等现代办公设备，改造单身职工宿舍，为大家工作、学习和生活营造一个良好的环境。在收入分配制度改革中，体现尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造，调动了职工生产积极性，增加了职工的收入。在任用干部方面，进行大胆改革，一批年轻的专业技术人员脱颖而出，走上了专业技术和领导岗位。我局与武汉大学联合举办的研究生班，极大方便了专业技术人员的深造学习，并积极鼓励职工参加继续教育、出国进修。同时重视工会、共青团和妇女工作及职代会的建设，发挥好他们的作用。由于注重了广大职工的根本利益，职工主人翁意识和社会责任感大大增强，单位的号召力、向心力和凝聚力也得到了进一步增强。第四，构建和谐의干群关系。在计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨过程中，职工的思想观念、价值观念难免产生碰撞，这些问题如处理不好，往往会导致干群关系紧张。局党组在工作中做到公开透明、清正廉洁、公平公正地处理各类问题。每年盛夏酷暑，局党组成员都要分头率队到生产第一线慰问野外工作的职工。局党组每次召开民主生活会，都要事先广泛征集群众意见，并进行认真研究，分工负责，狠抓整改，取信于民。

今天，我们要认真学习和贯彻四中全会精神，围绕测

绘事业发展，不断探索加强党的执政能力建设的途径，更好地团结和带领广大测绘职工顺利完成“数字福建”地理空间基础框架建设任务，促进社会信息化，为建设对外开放、协调发展、全面繁荣的海峡西岸经济区提供及时、优质、全方位的测绘保障，为福建的发展作出积极贡献。

（原载《中国测绘报》 2004 年 11 月 16 日第 4 版）

## 加强执政能力建设 不断提高领导水平

——在 2004 年 12 月 21 日局党组学习中心组学习党的十六届四中全会精神会上的讲话

同志们：

这次局党组学习中心组学习，是在我局深化事业单位改革，对机关处室和直属事业单位领导干部作了较大部分的调整、提拔、交流后进行的。参加会议人员扩大到了机关全体处级干部，直属事业单位班子成员。既是学习会，也是一次局属单位领导班子全体会议，同时也是加强局属单位领导班子建设的研讨会。其目的就是通过学习、贯彻、落实党的十六届四中全会精神，研讨交流，统一思想，提高认识，切实加强班子建设，提高领导水平，把机关处室领导和直属事业单位的领导班子建设成为高素质的干部队伍和奋发有为的领导集体，促进我省测绘事业的快速、持续、健康发展。下面结合自己学习党的十六届四中全会精神的认识和体会，重点谈两个问题，供大家参考。

### 一、学习党的十六届四中全会精神的体会

学习贯彻党的十六届四中全会精神，要抓住加强党的执政能力建设这个主题，深刻领会，认真贯彻《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》（以下简称《决定》）

和胡锦涛总书记重要讲话精神，要充分认识加强党的执政能力建设的重要性和紧迫性，要深刻理解我们党执政的主要经验，要全面把握党中央加强党的执政能力建设的战略部署。当前，我们要联系测绘工作的实际，认真领会中央提出的重点加强五个方面能力建设的内涵和实质。

一是科学判断形势的能力。领导干部必须把握当今时代和测绘发展的脉搏，学会透过现象看本质，在纷繁复杂的社会发展过程中，能够看清测绘事业发展的本质，坚定理想信念；在测绘工作实践中，能够探索和认识测绘事业和本单位的发展规律，瞄准前沿，掌握先进技术和管理，始终走在发展的前头。

二是驾驭市场经济的能力。在市场经济的汪洋大海中，领导干部能够认识什么是市场经济，不断掌握市场经济的发展规律和特点。表现在测绘事业发展和测绘工作方面是什么形态，应当建立什么样的管理体制和运行机制？如何加强管理，怎样规范市场，我们应当为社会提供哪些方面的服务？在管理、测绘保障服务，测绘成果的开发应用等方面，如何在市场经济当中争取主动地位，使单位在市场经济的大潮中不断提高竞争力和服务能力等等，这些都是值得我们去探索 and 研究的。

三是应对复杂局面的能力。我们在社会政治生活中或单位工作中，有时会出现意想不到的情况，或者遇到复杂的事情，作为领导干部怎么来透过现象看本质，把握好全局，迅速做出决定，自己应该做好哪些方面的工作，维护好单位的稳定和发展，大家应当要有这种能力，才能做好

领导工作。否则，就会在各种突发事件面前显得手足无措，方寸大乱，陷于被动局面。

四是依法执政的能力。作为执政党的领导干部，一方面要严格带头按照宪法和法律的规定办事，认真贯彻党的路线、方针、政策。同时，又要充分运用宪法和法律来管理和处理本单位的工作，制定各方面的规章制度，用规章制度来加强管理，用规章制度来规范干部职工的行为。领导要起表率作用，依法办事，以身作则，防止自己凌驾于规章制度之上，包办代替，事事自己说了算，或者是优柔寡断，当断不断。在实际工作中，特别要加强对执行制度的落实和监督检查，保证各项制度的有效性。

五是统揽全局的能力。首先要认识全局，把握全局，树立全局观念。既要认识全党全国和全省的全局，也要认识本部门、本单位的全局。善于在千头万绪的工作中，抓住重点，寻求突破。要能够从单位的各项工作中，找出突出的、主要的、起支配作用的矛盾，找出矛盾的主要方面，解决好主要矛盾。统揽全局才能明确方向，把握重点才能真正突破。具备了统揽全局的能力，才不会捡了“芝麻”丢了“西瓜”，才能从总体上把握好单位的正确发展方向。

## 二、加强班子建设，提高领导水平

目前，我局已进入了历史发展的最好时期。但同时也应该看到在今后继续实现快速、持续发展上，面临着许多机遇和挑战，面临着诸多的困难和问题。比如，在发展测绘生产力方面，还面临着管理创新（生产组织、人事、收



入、分配、激励机制等）、技术创新（技术开发、技术应用）、产品创新（基础测绘成果的开发应用，服务社会生活方方面面的测绘新产品）、经营思路创新（联营、合作、市场占有率等）和全体职工素质提高的问题；在改革方面，面临着前所未有的体制转型，实现体制创新的问题；在测绘管理上，还面临着统一监督管理全新的课题。总之，我们面临的压力、考验和挑战比以往任何时候都多。

我局通过深化事业单位改革，调整、充实了各级领导班子，使一批优秀的人才脱颖而出，走上各级领导岗位，为测绘事业的发展，提供了组织领导保证。总体来说，我们的干部队伍是好的，职工也是可以信任的，各级领导班子是能够带领干部职工开创测绘事业新局面的。但是，并不能说干部队伍中一点问题都没有。从现实来看，有的干部还缺乏领导和管理经验，有的干部缺乏学习的主动性和自觉性，有的对自己要求不严，对提高自身的素质不够重视。反映在干部身上的有些问题，如果不能解决在萌芽状态，发展下去，就有可能影响到干部的健康成长，进而影响到测绘事业的顺利发展。归纳起来，不同程度地存在以下几方面的问题：

一是有的思想不够解放，还或多或少地保留着计划经济时代“等”、“靠”、“要”的习惯思维。表现在工作中，老办法行不通，新办法又不会用，借鉴别人的办法又不敢用，工作被动，缺乏创新。

二是有的忙于一般性事务，缺乏发展思考、统筹意识，缺少科学领导、科学管理的具体措施。表现在工作

中，大事抓不住，忙于事务，该管的事没管好，甚至“把大事当小事办，把小事当大事干，在一些细节问题和小事上争论不休。”

三是有的不善于学习，对提高自己的综合素质不够重视。仅凭着自己的老经验，或想当然地工作，解决具体问题办法不多，存在“进步不大有发展，成绩不大年年有”的思想，就测绘讲测绘，思路不宽，工作缺乏活力。

四是个别对自己要求不够严格，不能认真执行纪律，影响到领导干部的形象。

加强执政能力建设是党的建设的着重点，提高各级领导干部的领导水平和工作能力是事业发展的关键。领导干部要能够善于决策、用人和提升群体的士气和信心。各级领导干部应该正确认识自己，解剖、对照自己，准确把握自己定位，发扬优点，克服缺点，通过加强执政能力建设，进一步提高领导水平。因此，我们要把学习贯彻落实党的十六届四中全会精神，同深化改革，促进发展结合起来；同解决测绘事业发展工作中的实际问题，完成好各项工作任务结合起来；同解决干部职工中思想、作风等方面存在的问题结合起来。每个党员干部都应把心思用在工作上，用在为人民谋利益上，不断研究新情况，解决新问题，创设新方法，增长新本领，千方百计把该办的事办成、办好，从而保证测绘事业快速发展，为建设对外开放、协调发展、全面繁荣的海峡西岸经济区提供优质的测绘保障服务。

（一）把握加强执政能力建设的关键，努力建设奋发

有为的领导班子和高素质的领导干部队伍。

1. 把思想政治建设放在首位。努力把各级领导班子建设成为自觉贯彻“三个代表”重要思想，团结带领广大干部职工树立和落实科学发展观，具有时代紧迫感和使命感，成为测绘快速发展的坚强领导集体。要树立干事业的形象，能够干好事业的形象。要谋发展，促发展，加快发展。各级领导班子要坚持不懈地加强思想政治建设，讲学习、讲政治、讲正气，顾全大局，增强团结，保持奋发有为的精神状态。

2. 认真贯彻民主集中制。建立健全决策制度和议事规则，要把民主讨论、集体决策与明确分工、落实责任结合起来，既要防止个人独断专行、搞“一言堂”的现象，又要防止名为集体负责、实则无人负责现象的出现，实现领导班子工作高效运行。

3. 不断优化领导班子的结构和发挥整体功能。要坚持“德才兼备”的原则，按照干部人事制度改革的要求，建立“公开、公平、公正”的干部选拔任用机制，创造优秀人才脱颖而出的环境。要把各级领导班子和中层领导选配好、建设好。同时，积极发挥班子每个成员的作用，做到既分工负责，又分工不分家，互相补台不拆台，发挥所长，优势互补，形成班子的整体合力，把各级领导班子建设成为坚强领导集体。

4. 加强领导干部的学习和实践锻炼，提高领导水平。作为领导干部要自觉加强党的路线方针政策的学习，重要加强政治理论、法律、法规和现代管理等方面知识的学

习，不断提高测绘管理和业务技术水平。同时，还要学习时事政治、文化艺术等方面的知识。不仅在书本上学，更要重视在实践中学，边学边用，学以致用，学用结合，立竿见影。当前，我们急需提高五个方面的领导水平，一是政策水平，二是行政管理水平，三是决策水平，四是工作协调水平，五是思想政治工作水平。要以提高能力为目标，以领导干部、中青年干部和高层次专业技术人员为重点，加强学习培训，创造条件进行多岗位交流、轮岗锻炼。

5. 要有世界眼光。善于从国际形势的发展变化中掌握发展动态，抓住发展机遇，创造发展条件，把握发展方向。要站在世界测绘技术发展的制高点上，增强学习和吸收国内外测绘先进技术，抓好先进技术的消化吸收和应用，不断开发测绘新产品，推动技术创新的自觉性。

6. 要有战略思维。对事业发展，单位建设以及各项工作，都要从长计议，把它放到全国、全行业、全省的大环境中去考虑。从大处着想，从具体事做起，把长远的目标同眼前的工作紧密地结合起来，稳扎稳打，步步为营。

7. 要有系统观念。对一个单位，对任何一项工作，都要从整体来考虑，相互联系上把握，才能使我们的各项工作条理化，简明化，有序进行，从而更好地处理全局与局部的关系，抓好薄弱环节，促进工作全面、协调、平衡开展。

8. 要加强领导班子成员的团结协作，合作共事。班子成员之间要互相尊重，互相理解，互相支持。做到大事

讲原则，小事讲风格。在单位内部要搞五湖四海，不能搞“哥们义气”，无原则的一团和气，不要把个人之间的关系带到班子里、带到工作中来，更不得搞小团体，拉帮派。在班子内部既要互相支持，互相帮助，也要相互监督，班子成员之间应该多通气，多谈心，交换意见，相互沟通。该向上级领导请示的要请示，该汇报的要汇报，该反馈的要反馈，该提交会议讨论的要会议讨论决定。要做到求真务实，讨论问题时要亮明自己的观点，表示真实意见。决定了的事，必须认真执行，努力完成，不搞自由主义。特别是领导干部在下级和干部职工中，身份都是代表组织，不是代表个人，不得随便散布不负责任观点和班子内部的不同意见。这些方面如搞得不好，就会影响班子的团结，制造班子成员之间的矛盾。

（二）夯实加强执政能力建设的基础，加强基层党组织建设，全面提高党员队伍的整体素质。

1. 要坚持重基层、抓基本、强基础，不断增强基层党组织的创造力、凝聚力和战斗力。扎实开展创建党建先进单位和开展“五好党支部”活动，不断增强基层党支部的活力。创建活动要有具体内容，每年多开展几项活动，不搞空洞和形式主义的创建活动。

2. 要切实做好新形势下发展党员工作，严把“人口”质量关。要适应测绘发展需要，重视在生产一线和高知识群体、青年中发展党员。严格党员标准，提高发展党员质量，改善党员队伍结构，把优秀人才凝聚在党组织的周围，从源头上保证党员队伍的高素质。

3. 认真开展保持共产党员先进性教育活动，全面提高党员队伍素质。按照中央和省委部署，明年将全面开展保持共产党员先进性教育活动，这是加强党的建设，提高党的执政能力，提高领导干部水平的又一重大举措。特别是党员领导干部应该首先受到教育，自觉学习《党章》和党纪党规，严格要求自己，当好表率，树立榜样，用自己的行动（人格）带领群众、影响群众。充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用，充分发挥每个党员干部的先锋模范作用，这样，党建工作才能富有成效，执政基础才能稳固。

（三）突出加强执政能力建设重点，大力改革和完善党的领导方式，使党的工作充满活力。

1. 要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则，加强民主集中制的建设，建立健全科学的领导体制和工作机制，由集权式向民主式转变。

2. 要坚定不移地贯彻实施依法治国战略。坚持领导依法，依法领导，加强规章制度建设，由人治式向法治式转变。

3. 通过建立科学化、规范化、制度化的工作机制，改善工作方式方法，由包揽一切、高度集权的指令式向服务型转变。

4. 根据社会主义市场经济发展的要求，转变政府职能，实现制度创新，规范行政行为，推进依法行政，由随意式向规范化转变。

5. 坚持党要管党的原则和从严治党的方针，强化对权力的制约监督机制，严肃惩治腐败，由说教式向监督型

转变。

6. 增强党同人民群众的血肉联系，把维护最广大人民群众的根本利益作为各项工作的出发点。坚持“以人为本”，把全心全意为职工服务的各项工作落到实处，由口号式向实效型转变。

7. 坚持解放思想，实事求是，与时俱进，探索规律、认识规律，探索提高执政能力和领导测绘工作水平的途径及方法，由封闭式向开放型转变。

（四）抓住加强执政能力建设的根本，坚定不移地树立和落实科学发展观。

有什么样的发展观，就会有什么样的发展道路、发展模式和发展战略，就会对发展的实践产生根本性、全局性的重大影响。这方面省测绘局是有教训的。树立和落实科学的发展观，就是要坚持发展是硬道理，扭住发展不放松，既要克服脱离实际的沽名钓誉的所谓“政绩工程”，又要克服无所作为“等、靠、要”的懦夫懒汉思想，努力实现更快更好地发展，这是一个重要前提。还有一个就是“以人为本”，这是发展的目的和本源。如果脱离了全系统广大职工群众根本利益的发展，就不是科学发展观。因此，领导干部必须把加快发展与职工的根本利益相统一，为职工谋取最大合法利益。在坚持了这两个的前提下，搞好“五个统筹”。

统筹城乡发展，就是要建立和完善省、市、县测绘管理体系，落实基础测绘分级管理的法定职责。以城带乡、城乡互动、协调发展。建立城乡统一的测绘市场，规范市

场行为，创造公开、公平、公正、有序的市场环境，推进测绘工作的统一监督管理。

统筹区域发展，就是要在大力发展公益性测绘事业的同时，积极繁荣地理信息产业，积极推进“数字区域”地理空间基础框架建设，维护地理信息数据的标准一致性，促进公益性测绘和地理信息产业的协调发展，实现区域性地理信息数据的共建、共享。

统筹经济社会发展，就是要在大力提高测绘保障服务的同时，加快地理信息成果的社会化应用，生产出丰富的地理信息产品。把基础地理信息资源转化为经济资源、社会资源、为人民群众生产生活的服务资源。大力提高测绘保障服务能力，促进国民经济和社会信息化进程。

统筹人与自然和谐发展，就是测绘活动要服从和服务于良好的自然环境和生态环境，使职工在一个文明、舒适、优雅、健康的环境里工作和生活，把职工培养成为“四有”新人，生产出更多的测绘新产品，为人与自然的和谐服务。

统筹国内发展和对外开放，就是要积极引进、消化、吸收和推广应用国际、国内的测绘高新技术，加快测绘信息化体系的建设，积极参与国际、国内测绘市场的分工和合作，广泛开展对外学术、技术交流，大力提升我省测绘保障服务水平。

（五）树立执政为民理念，创建和谐社会环境，求真务实，廉洁勤政。

1. 要创建和谐发展良好环境。



“和谐社会”是社会发展的—种价值目标。《决定》把构建社会主义和谐社会作为提高执政能力建设的大—任务，作为能力建设的大—着力点，充分体现了中国共产党“以人为本”的执政理念。执政党也只有把自己的行为与国民生活安康、人际关系融洽、大家和谐相处这些人们的追求联系在一起，才能使人民信服执政党的执政能力，从而自觉地把个人奋斗和理想追求融入到执政党提出的宏伟奋斗目标中去。我们应当从四个方面入手，努力创建—个和谐的发展环境。

—是要把发展作为和谐的基础。俗话说“逆水行舟，不进则退”。在发展成为社会主流的今天，若跟不上时代发展步伐，必然各种关系无法调节，各种矛盾无法化解，以致干群关系紧张，职工情绪不满。

二是管理体制和机制的和谐。积极推进局属单位管理体制—改革，加大生产组织结构调整力度，按照市场经济的要求，不断调整和完善测绘管理的体制，理顺单位内部的管理机制，调整收入分配关系，在体制上保护好职工的根本利益，创建和谐的体制环境。

三是要做到职工根本利益的和谐。首先要增强群众意识，始终坚持把最广大人民群众的根本利益作为制定政策、开展工作的出发点和落脚点。铭刻“群众利益无小事”，高度重视维护职工最现实、最关心、最直接的利益，增强凝聚职工群众的能力。加快职工收入分配制度的改革，保持职工收入稳步增长，调动职工的劳动积极性，使职工的经济利益切实得到保护。

四是要促进干群关系的和谐。加强基层民主政治建设，协调好单位领导和职代会、群团组织的关系。认真落实职代会职权，发挥工青妇组织的作用，积极推行政务公开制度，完善平等协商和谈心对话制度，使职工的合法权益得到切实保障。要关心职工群众的生产生活，要把帮助特困职工、关爱弱势群体作为一项重要职责，形成完善的多渠道帮困救助机制，使大家和睦相处，感受到测绘局大家庭的温暖。

## 2. 要大力弘扬求真务实精神。

要树立正确的政绩观，重实际，说实话，办实事，求实效。要保持谦虚谨慎、艰苦奋斗的作风，以苦干、实干、拼命干的精神状态，根除胸无大志、得过且过、“小富即安”的思想，实实在在地为推进测绘事业快速发展，多做几件好事、实事。

## 3. 要加强党风廉政建设和反腐败斗争。

认真落实党风廉政建设责任制，纠正行业不正之风。特别是领导干部要始终做到自重、自省、自警、自励，要强化教育和监督，每个党员都应自觉经受住改革开放和发展社会主义市场经济的考验。作为领导干部，要能够自律，要能够把握好自己。同时，要完善制度建设，加强党内监督和群众监督，从源头上做好预防腐败的工作。

（六）围绕加强执政能力建设任务，做好人才工作，大力加强人才队伍建设。

坚持党管人才原则，以发展需求为导向，以人才资源能力建设为主题，大力推进人才强测战略。不断创新人才

工作机制，着力建设党政（群团）领导人才、经营管理人才、专业技术人才和技能人才三支队伍。围绕三支队伍建设，要加强后备干部队伍建设，同时要抓好培养和培训工作。每个单位都要注重做好高层次人才的培养工作，要按照科学发展观的要求加快人才结构调整，优化人才资源配置，促进人才合理分布，发挥人才队伍的整体功能。积极发挥青年学术技术带头人的带头作用，在青年干部职工中形成浓厚的学习、研究氛围。创造公平竞争机制，使优秀人才脱颖而出。同时，还要积极引进人才，把各方面的优秀人才凝聚到测绘事业发展中来，为实现测绘快速发展提供人才保证和智力支持。

贯彻落实好《决定》精神，既是当务之急，又是一项长期战略任务。它关系社会主义事业兴衰成败，关系中华民族前途命运，关系党的生死存亡和国家长治久安。作为省级测绘主管部门，则直接关系到全省测绘事业的发展，这是对我们执政能力和领导水平的严峻考验。因此，我们必须把党的十六届四中全会精神学习好、贯彻好，在实践中不断加强执政能力建设，提高领导水平，强化全省测绘工作的统一监督管理，加快“数字福建”地理空间基础框架建设速度，为全省经济社会发展提供及时、优质、全方位的测绘保障服务，为建设对外开放、协调发展、全面繁荣的海峡西岸经济区作出应有的贡献。

## 谈谈测绘管理体制改革创新

推进测绘管理体制改革创新，既是树立和落实科学发展观，全面贯彻实施《中华人民共和国测绘法》，加强测绘工作统一监督管理，促进测绘事业全面发展的重要保证，也是完善社会主义市场经济体制、促进政府职能转变、推进依法行政，建立服务型政府的客观要求。我们应当抓住事业单位改革机遇，加快推进和深化测绘管理体制改革创新，突破影响测绘事业发展的体制障碍，实现测绘管理体制创新，建立符合市场经济条件下充满生机和活力的测绘管理新体制，促进测绘事业全面协调可持续发展。

### 一、体制性障碍凸显

近年来，国家在计划经济向市场经济体制转变过程中，进行了几次重大的政府机构改革。然而，就测绘管理体制改革创新方面，缺乏指导性的意见或方案，致使全国各地测绘管理部门的机构设置千姿百态。随着社会主义市场经济体制的不断发育完善，经济社会的全面发展，《中华人民共和国测绘法》的深入贯彻实施，测绘依法行政的稳步推进，测绘高新技术和社会信息化的快速发展，迫切要求政府加强对测绘工作的统一监督管理，提高公共服务能力，使测绘工作更好地满足经济社会发展的需要。目前，我国各地现行的测绘管理体制模式和测绘事业单位发展现状，凸显体制弊端，已不能适应新形势下测绘依法行政和

测绘事业发展的要求，主要表现为：

（一）省级测绘主管部门的定位模糊。《中华人民共和国测绘法》第四条规定，“县级以上地方人民政府负责管理测绘工作的行政部门负责本行政区域测绘工作的统一监督管理”。《中华人民共和国行政复议法》规定，“依照本法履行行政复议职能的行政机关是行政复议机关”。《中华人民共和国行政许可法》第二十二条规定，“行政许可由具有行政许可权的行政机关在其法定范围内实施”。显然，只有行政部门才具有行政职能的行使权。因此，各级测绘管理部门应当是行政机关，在法律地位上才具有依法行政主体资格，行使法律所赋予的行政管理职责。目前，从全国各省、自治区、直辖市来看，测绘管理机构有多种模式，有国家测绘局直属局为正厅级的行政部门（陕西、黑龙江、四川、海南），有省政府直属单位副厅级的行政部门（吉林），有省政府直属单位副厅级的事业单位（湖北），有属省国土资源厅管理的副厅级行政部门（广西），有属省国土资源厅管理的副厅级事业单位（山西、辽宁、河北、甘肃、青海、宁夏、新疆、云南、河北、江苏、浙江、江西、福建、西藏），有属规划局管理的副厅级单位（上海、天津），有省国土资源厅正厅级行政部门（内蒙古、安徽），有省国土资源厅正厅级行政部门挂测绘局牌（山东、广东、贵州、湖南），有城市规划委（北京、重庆）。行使测绘行政管理职能的单位性质，有行政机关，也有事业单位，有保留牌子的行政机关，也有独立的事业单位，有中央直属的，也有地方部门管理的。由于测绘管

理部门机构设置的不统一，表现在管理职能上，有地方性法规授权的，也有地方政府授权的，有完全授权的，也有不完全授权的。在行使职权方面，有当“裁判员”的，也有既当“裁判员”，又当“运动员”的。由于体制上存在着弊端，不少地方测绘主管部门在法律地位上缺乏行政主体的资格。

（二）测绘管理部门的职能转变缓慢。我国在计划经济体制转向市场经济体制的过程中，国家加快了以精简机构、转变职能为重点的政府机构和行政管理体制改革。然而，测绘系统内部改革明显滞后，测绘管理体系没有理顺，职能也难于实现转变，工作重心主要还停留在部门系统内部，没有转变到“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”，全面落实测绘行政主管部门的职能方面来。测绘工作统一监督管理还面临着工作和认识上的误区，形势仍然严峻。政府职能的“错位”和“缺位”现象仍然比较严重，许多该管的事没有管好，反而管了许多不该管的事。

（三）公益性的基础测绘队伍背离了所应承担的职责。基础测绘是公益性事业，既是公益性的事业就必须纳入国民经济和社会发展规划及财政预算，承担这一工作的基础测绘队伍其人员经费应当是由财政提供保障。根据国家基础测绘分级管理规定，他们所承担的任务应该是国家和地方各级基础测绘及重大测绘任务。但现实状况是，一方面公益性的基础测绘队伍发展过大，队伍过多，生产能力过剩，核拨经费不足。另一方面各地基础测绘队伍的生产任

务吃不饱。在经费不足，任务不足的情况下，这些队伍只得到市场上去找活干，实际上现在他们大部分干的也是市场上的活。他们有的凭着手中拥有的基础地理信息资源，利用公共财政投入的财力和设备或者垄断的政府公共资源，在测绘市场上靠压低价格竞争承揽项目，争创收入。有的打着主管部门的牌子，以“强势”队伍的身份在市场上进行不公平竞争。有的甚至演变成行业、部门的垄断。这些现象的存在，人为地扭曲了市场的公平、公正原则，恶化了公平竞争的市场环境，也背离了基础测绘队伍所承担的职责。

（四）测绘市场的监管不到位。对于大量的测绘市场活动，目前还缺乏有效的监督管理。如：国家秘密的测绘成果社会化应用、房产测绘市场垄断和纠纷增多、部门垄断测绘成果谋取经济利益、地理信息标准混乱、社会上测绘产品的质量监督检查、市场中介服务、测绘项目招投标、测绘项目转包和分包、压价竞争、无证测绘、超越资质等级测绘以及参与竞争主体的不公平等许多方面都缺乏有效的监管，形成了繁荣的测绘市场与监管不到位的强烈反差，繁荣而又不规范的测绘市场，明显地失去了“公开、公平、公正”的市场竞争原则。

## 二、改革的思路和对策

测绘管理体制的改革和创新应按照党的十六届三中、四中全会精神和发展社会主义市场经济的要求，坚持“精简、优化、效能”的原则，实行“政企分开、政事分开、企业与事业分开、盈利机构与非盈利机构分开”的要求，

深化测绘管理体制改革。按照对事业单位实行“监督管理、社会公益、中介服务、生产经营”四大类不同的改革方向，科学合理界定测绘事业单位的性质和任务。

（一）建立从中央到地方“精简、统一、效能”的测绘行政管理体系，形成中央到地方上下对口、统一、规范的行政管理机构系列，切实改变目前各地测绘管理机构千姿百态的状况。应将原来承担测绘管理和行政执法职能的事业单位改为行政机关，建设具有法律地位的行政主体资格，真正成为独立依法履行测绘行政管理职能的各级人民政府测绘行政主管部门。通过规范行政管理机构系列，明确管理机构性质，改进管理方式和工作方法，提高行政效率和工作效率，实现测绘工作的统一监督管理，稳步推进测绘依法行政。

（二）转变职能。按照社会主义市场经济条件下政府的主要职能“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”和《中华人民共和国测绘法》的规定，加快职能转变，该管的事坚决管住，不该管的事尽量不管。作为各级人民政府测绘行政主管部门，应重点履行好测绘的行政管理职能和基础测绘的保障服务职责，对于能够通过市场来解决的都交给市场去解决，把一些技术性和行政决策辅助等方面的工作交给公益性的事业单位承担；把属于社会性、服务性的职能交给社会团体或社会中介组织承担。克服政令不畅、效率不高、职能不全、权责不清、多头管理、政出多门的弊端，使各级人民政府测绘行政主管部门职能完全，职责明确、行为规范、高效服务。



（三）深化公益性基础测绘队伍的改革。国家和地方测绘行政主管部门，应当根据基础测绘分级管理的服务范围、任务轻重、工作量大小和基础地理信息更新周期的要求，科学、合理确定国家和地方公益性基础测绘队伍的生产规模、人员数量。按照“精兵加现代化”的思路，中央和地方分别建设一支不参与市场竞争，不与经营性测绘队伍争测绘生产任务，经费由公共财政投入，主要承担各自基础测绘及重大测绘任务，高效精干、装备精良、科学管理，高素质的具有“野战军”功能的基础测绘队伍。富余人员实行分流或另行组建经营性的测绘队伍。其它各部门管理的测绘队伍都应当全行业改制，转为市场经营、经费与公共财政脱钩的经营性测绘队伍。需要继续保留事业单位性质的，也应经费自收自支，自主经营，实行企业化管理。

（四）转换管理机制，创新对公益性测绘事业单位的管理方式。主管部门对事业单位的管理，主要是政策引导、监督检查、班子建设、国有资产监管、指导服务。要把过去传统的层级管理的模式，转变到项目管理的模式上来，以项目合同的形式替代过去下达生产任务的传统做法，提高业务行政效率。

（五）大力发展测绘中介机构。当前要大力发展测绘技术咨询、技术服务、开发应用等方面的中介组织，促进测绘生产力的发展。如各省测绘产品质量监督检验站，当时主要是为基础测绘服务而设立的。随着市县人民政府测绘行政管理职能的落实，测绘市场的繁荣发展，省测绘产

品质量监督检验站已难于适应新形势发展的需要，无法把服务面覆盖到全省各市县。随着经济社会快速地发展，社会信息化进程不断加快，测绘新产品不断产生，社会对不动产确权测绘的广泛需求和地理信息产业的繁荣发展，给全社会测绘产品质量监督检验提出了更多的要求。因此，必须满足全社会对测绘产品质量监督检验和其它测绘技术业务服务的要求，大力发展测绘中介组织。

### 三、措施和建议

我们必须全面贯彻实施《中华人民共和国测绘法》，用法律来指导我们的改革工作，在解放思想，转变观念，正视现实，开拓进取的基础上，采取有效的措施和可行的方法，朝着明确的目标，坚定不移地把深化测绘管理体制改革与体制创新的各项工作进行下去。

（一）理顺县级以上地方人民政府测绘行政主管部门的机构系列。新修订的《中华人民共和国测绘法》明确了中央、省、市（地）、县四级测绘行政管理体制，较之过去增加了市（地）、县两级人民政府测绘行政管理职责。对于大量发生测绘活动的市（地）、县两级测绘行政主管部门机构如何设置，尚无规定，应当规范和明确。建议争取国家测绘局和中编办联合下发关于地方各级人民政府测绘行政主管部门设置的意见，明确机构系列、机构规格、人员编制和经费渠道。使各级测绘主管部门在法律地位上准确定位，使其具有依法行政的主体资格，以适应测绘工作统一监督管理的要求，大力推进测绘依法行政。

（二）各级人民政府测绘行政主管部门的职能要“到

位”不“缺位”，更不能“错位”。作为人民政府测绘行政主管部门，要把自己从不该管的繁杂事务中解脱出来，认真地行使好测绘行政管理和基础测绘的保障服务职能，集中主要精力制定和完善测绘管理法律法规体系；研究制定测绘发展战略；组织制定和完善各类技术规范和标准体系；研究加强执法检查，实施测绘工作统一监督管理；研究制定区域性基础测绘规划和解决提高基础测绘保障服务能力；研究制定“公开、公平、公正”竞争有序的测绘市场监管规则；协调有关方面的关系，指导下级开展测绘管理工作，创造测绘事业发展的良好环境等等。建议国家测绘局管理的四个省的直属测绘行政管理机构，下放给地方人民政府管理，以利于落实和强化地方人民政府的测绘管理法定职责，加强地方政府对测绘工作的统一监督管理。同时，也有利于强化国家测绘行政主管部门职能的发挥，加强对地方测绘工作的指导监督。

（三）要研究制定公益性测绘事业单位内部管理体制的改革。重点是在用人制度和分配制度上深化改革，创新突破。全面建立和推行聘用制为基础的用人制度，建立符合事业单位人员特点的岗位管理制度，在编制总额和各类人员结构比例范围内，科学合理地设置岗位，明确不同岗位职责、权利和任职条件，实行竞争上岗、按岗聘用，实现事业单位的人事管理由身份管理转变为岗位管理。建立有效的分配激励机制，贯彻按劳分配与按生产要素分配相结合的分配原则，坚持效率优先、兼顾公平，扩大事业单位内部分配自主权，逐步建立重实绩、重贡献，向优秀人

才和关键岗位倾斜，形式多样、自主灵活的分配制度。

（四）要研究制定对各类生产经营型、技术开发型的测绘事业单位实行企业化管理，以及转为社会中介机构的事业单位脱钩改制办法和有关扶持的政策、措施。在政策、措施上应当给予它们更多的、积极的支持和鼓励。这些单位要在人、财、物等方面与政府主管部门脱钩，实现政事分开、事企分开。使之成为自主经营、自负盈亏、自我积累、自我发展的独立法人。有条件的可以按照《公司法》规定，实行规范的公司制改造，改制为具有独立法人资格的有限责任公司或其它经济实体。由于测绘涉及国家安全，必要时，在改制中可以采取国有资本控股和参股的形式，来保证测绘的基本性质。通过投资主体的多元化，把传统的测绘行业，改造成为符合社会信息化发展方向的现代地理信息产业。

（五）要研究制定大力扶持地理信息产业发展的政策措施。地理信息产业是社会信息化进程中新兴的高科技产业，是基础测绘成果深度开发应用的下游产业，发展前景广阔，有希望成为国民经济增长的一大亮点和支柱产业。因此，我们必须依法在政策环境、市场监管、技术标准、信息共享、开发应用等方面规范和指导地理信息产业的健康发展。

（六）要制定和完善测绘市场监管办法，用政策法规来规范繁荣发展的测绘市场。要下大决心，打破市场垄断，建立统一、开放、竞争有序的测绘市场，建立和完善进入测绘市场项目招投标制度，从源头上克服测绘市场消

极腐败现象的发生，积极创造一个公开、公平、公正，竞争有序的市场环境。

总之，测绘管理体制的改革，涉及全局，事关重大。创新管理体制是社会主义市场经济条件下，推进测绘依法行政的客观要求。我们必须采取积极稳妥的工作方法，坚持开拓务实的工作作风，抓住全国事业单位改革的难得机遇和把握测绘事业发展的良好形势，积极探索和实践测绘管理体制改革创新。

（在 2004 年中国测绘学会测绘经济与管理专业委员会学术年会上交流）

## 做好基础测绘工作 测绘主管部门义不容辞

据专家测算，人们的活动 80% 与地理空间信息有关。地理空间信息技术已同纳米技术、生物技术并列成为了当今世界的三大新兴高新技术。我国政府为了迎接信息化的挑战，提出了加快“数字中国”地理空间基础框架的建设，做好基础测绘就是其中的一项重要工作内容。胡锦涛总书记在 2004 年 3 月 10 日中央人口资源环境工作座谈会上指出：“要加大测绘统一监管力度，加强基础测绘工作，全面提升我国测绘保障服务能力。”因此，作为测绘主管部门来说，做好基础测绘工作，就是义不容辞的职责。

一、做好基础测绘工作是各级人民政府测绘主管部门的法定职责

2000 年 12 月 1 日实施的《中华人民共和国测绘法》专门增加了“第三章基础测绘”，明确规定，“基础测绘是公益性事业”，“县级以上人民政府应当将基础测绘纳入本级国民经济和社会发展规划及财政预算”。近年来，省人民政府高度重视基础测绘工作，省级的基础测绘依法列入了我省经济建设和社会发展规划及财政预算，有力地促进了省级基础测绘事业的发展，发挥了基础测绘在我省经济建设和社会发展中的应有作用。为了加强市、县基础

测绘工作，省政府又批准同意将基础测绘工作纳入市、县政府国土资源工作目标责任制进行考核。在政府机构改革过程中，市县党委、政府根据《中华人民共和国测绘法》的规定，明确了市县国土资源主管部门为同级政府的测绘行政主管部门，对辖区测绘工作实现统一监督管理。根据省编办的批复精神，市县都把原归口在建设、规划等部门管理的行使市、县测绘管理职能的测绘管理站（所、办）成建制地划归同级国土资源局管理，建立和完善了省、市、县三级测绘管理体系，为依法履行基础测绘职责，实现测绘工作的统一监督管理，发挥基础测绘的保障服务职能打下了坚实的基础，建立了强有力的体制保障。

## 二、充分认识基础测绘的地位和作用

基础测绘是向全社会各类用户提供统一、权威的空间定位基准和基础地理信息服务的工作，它是一种先行性、基础性、公益性的工作。它必须根据国家经济建设、国防建设和社会发展的需要，提前提供有关的测绘资料，不能等到需要用时才进行测绘。它提供的各种比例尺地形图和地理信息数据一直是经济建设重要的基础性资料，是国家的重要基础性、战略性资源，是实现国民经济和社会全面协调可持续发展的基础性工具，是“数字区域”建设的基础数据。它关系到国家主权、国防安全、国家秘密和民族团结。地理空间信息资源为社会信息化提供的公共基础信息平台 and 空间定位框架，使用户可以根据需要选择使用基础地理信息或加载与空间位置有关的信息。它是实现信息集成和信息共享及可持续利用的支持条件和根本保障。因

此，基础测绘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、人们生活等各个领域，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、土地开发利用、房产交易管理、重大灾害监测、城乡规划建设、农业、林业、水利、能源交通、通信、国防建设等不可缺少的前期性基础性工作。

### 三、明确基础测绘的分级管理

《中华人民共和国测绘法》第十一条规定“国家对基础测绘实现分级管理”，并明确指出“基础测绘是指建立全国统一的测绘基准和测绘系统，进行基础航空摄影，获取基础地理信息的遥感资料，测制和更新国家基本比例尺地图、影像图和数字化产品，建立、更新基础地理信息系统”。按照国家基础测绘分级管理的规定，其中 1：2.5 万及以上小比例尺地形图和相应尺度的基础地理信息系统数据库建设，国家一、二等控制网建设均属国家级基础测绘范畴。

省人民政府测绘行政主管部门负责组织实施的省级基础测绘项目则包括：（一）全省统一的大地测量控制网及空间定位网的建立、维护和更新；（二）1：5000、1：10000 国家基本比例尺地图、影像图、数字化产品和相应的基础地理信息数据的测制、采集和更新；（三）基础地理信息相关资料的获取；（四）省基础地理信息系统的建立和更新；（五）编制普通地图和专题地图的全省基础地理信息底图等。

市、县人民政府测绘行政主管部门负责组织实施的



市、县级基础测绘项目包括：（一）本行政区域内平面控制网、高程控制网和空间定位网的建立、维护和更新；（二）本行政区域内 1：500、1：1000、1：2000 的国家基本比例尺地图、影像图、数字化产品和相应的基础地理信息数据的测制、采集和更新；（三）用于本行政区域公共服务的基础地理信息相关资料的获取；（四）市、县基础地理信息系统的建立和更新等。

#### 四、精心组织，认真做好基础测绘工作

当前，我们必须认真落实法定职责，加强领导，精心组织，狠抓实施。各级人民政府测绘主管部门要切实加强对基础测绘工作的领导，不断提高全社会对基础测绘工作前期性、基础性、公益性、重要性的认识。由于基础测绘的前期性特点，必须根据当地经济和社会发展状况，征求各有关部门和单位对地理信息的需要，按照轻重缓急的顺序，有计划地提前逐年安排。尤其是协调好计划、财政和各有关部门的关系，制定好基础测绘规划、年度计划、基础测绘成果定期更新机制，并落实相应的财政性资金投入。不要等到急用时临时突击，那样，不但耽误宝贵的发展时间，往往产品质量也难于保证，反而影响当地经济和社会的发展。由于基础测绘公益性的特点，它是政府为全社会提供的一项公共服务产品，它的服务对象是全社会需要用图的所有单位和个人。因此，必须加强统一监督管理，确保基础地理信息的标准一致性，防止出现地理信息数据“鸿沟”和信息“孤岛”，为促进信息化进程充分发挥地理信息的应有作用。

要精心制定好“十一五”规划。各级测绘主管部门要会同当地计划主管部门，广泛征求建设、规划、交通水利、农业、林业、环保等政府各有关部门的意见，编制好“十一五”规划，使基础测绘工作符合当地经济社会发展要求，更好地为领导决策、行政管理、耕地保护、城乡建设、重大工程项目建设和人民群众生产、生活等方面服务。

要认真组织实施基础测绘年度计划。各级计划主管部门应依法把基础测绘纳入本年度当地经济社会发展计划，财政部门应依法列入财政支出预算，并按照财政部 2002 年颁布的《基础测绘经费管理办法》，加强对基础测绘经费使用的监督和管理。各级测绘主管部门，应严格依法抓好基础测绘项目的实施工作，建立和完善更新机制，加强基础测绘的质量管理和成果汇交管理，定期向社会发布基础测绘成果目录，认真做好基础测绘成果分发服务工作，并按照国家有关保密管理规定，加强对使用基础测绘成果的单位跟踪管理，确保国家安全。

坚持基础测绘与地籍测绘的“两者合一”，有效节约投资，提高资金的使用效率。从测绘内容看，地籍测绘大部分内容与基础测绘内容一致；从技术层面看，地籍测绘与基础测绘技术体系是一致的，所不同的是地籍测绘专题内容精度要求高些，但这些基础测绘完全能够解决。如果将地籍测绘纳入基础测绘范畴，两者合一，实行统一规划、统一管理、统一测绘，这样可以减少投资，避免重复测绘，防止浪费财政资金，大幅度地提高资金的使用效

率。同时，又可以提高成图速度，尽快地满足广大城乡村镇规划建设用图的需要，为农村经济社会发展提供直接的地理信息服务，促进农村小康社会建设进程。

随着海峡西岸经济区建设的前进步伐，各行各业必然对地理信息有着强烈的需求，作为各级人民政府测绘主管部门，应当忠实履行法定职责，认真做好基础测绘工作，为我省经济社会发展做出应有贡献。

（原载《海峡资源报》 2005 年 2 月 23 日第 2 版）

## 建设和谐单位 共创美好明天

——在 2005 年 7 月 15 日局党组学习中心组学习《提高构建社会主义和谐社会能力》会议上的讲话

同志们：

我们这次局党组学习中心组学习研讨的内容，主要是学习贯彻胡锦涛总书记 2 月 19 日在中共省部级主要领导专题研讨班上做的《提高构建社会主义和谐社会能力》的讲话和省委卢展工书记在省委 6 月 29 日举办的福建省领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班开学式上的讲话。下面结合自己的学习体会，谈几点认识，供同志们参考。

胡锦涛总书记指出“构建社会主义和谐社会，是我们党从全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的全局出发提出的一项重大任务”，并指出“我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会”。这一任务的提出，适应了我国改革发展进入关键时期的客观要求，体现了广大人民群众的根本利益和共同愿望。也就是说我们在推进社会主义物质文明、政治文明、精神文明发展的历史进程中，要扎扎实实做好构建社会主

义和谐社会的各项工作，使我国的社会主义现代化建设总体布局，由发展社会主义市场经济、社会主义民主政治和社会主义先进文化，也就是社会主义物质文明、精神文明、政治文明三位一体，扩展为包括社会主义和谐社会的内容，实现四位一体的飞跃。她体现了对马克思主义理论的不断深化和拓展，是理论上的创新，认识上的飞跃，是我们党对执政规律、执政能力、执政方略、执政方式的新认识。

构建社会主义和谐社会，同建设社会主义物质文明、政治文明、精神文明是有机统一的。我们要通过发展社会主义社会的生产力来不断增强和谐社会建设的物质基础，通过发展社会主义民主政治来不断加强和谐社会建设的政治保障，通过发展社会主义先进文化来不断巩固和谐社会建设的精神支撑，同时又通过和谐社会建设来为社会主义物质文明、政治文明、精神文明建设创造有利的社会条件。

怎样构建社会主义和谐社会？省委书记卢展工同志在福建省领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班开学式上指出：一要以发展求和谐。发展是人民群众根本利益之所在，是凝聚人心最根本的举措，也是我们最重要的工作方法和工作思路。二要以为民求和谐。“以人为本”是构建社会主义和谐社会的核心理念，是立党为公、执政为民的本质所在。三要以风正求和谐。风正是构建社会主义和谐社会的内在保证，风正则兴旺发达，长治久安。四要以民主法治求和谐。民主法制是构建社会主义和

谐社会的重要保证，要依法办事，依法才能保证民主，依法才能保证公正，依法才能保证科学，依法才能保证和维护最广大人民群众合法权益。五要以提高执政能力求和谐。提高执政能力就能够将中央的一系列决策部署，真正落实到基层，能够正确处理各类经济社会矛盾，将人民群众凝聚起来，能够持续风正气顺，人和业兴的良好氛围，使人民群众围绕发展这个第一要务去努力奋斗。

省测绘局是省人民政府测绘主管部门，也是社会组成的一个细胞。因此，省测绘局应自觉投入到构建和谐社会的活动中去，把省测绘局机关和直属单位建设成为和谐单位，使之成为构建和谐社会的一个组成部分。构建和谐社会，我们必须顾全大局，明确责任，做好本职工作，从本单位入手，从建设和谐单位抓起。

一是构建和谐单位，必须明确正确的指导思想。我们要坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，牢固树立和落实科学发展观，坚持以发展测绘生产力，提高为经济建设和社会发展服务能力为中心，促进社会主义物质文明、政治文明、精神文明建设和和谐社会建设的全面发展。

二是构建和谐单位，必须一心一意抓发展。发展是我们全部工作的中心任务，只有发展，单位才有和谐的基础，各项事业才会兴旺。在“十五”期间，我们紧紧抓住测绘事业的改革和发展，解决了多年积累的矛盾，激发了广大职工的积极性，从而实现了我省测绘事业的跨越式发展，这就是一个很好的实证。所以，我们必须始终牢记发

展为大，发展为先。

三是构建和谐单位，必须坚持“以人为本”。我们应该始终把维护广大职工的根本利益作为全局各项工作的根本出发点和落脚点，在测绘事业发展的基础上努力提高广大职工的物质文化生活水平，促进广大职工的身心健康和全面发展。通过深化改革、创新体制，调动一切积极因素，激发全体职工的创造活力，尊重广大职工的创造精神，把职工培养成为有理想、有道德、有文化、有纪律的“四有”新人，以良好的精神状态和熟练的生产技术为测绘事业发展做出新贡献。

四是构建和谐单位，必须注重公平公正。我们在制定工作目标、改革方案、政策措施、分配政策等，都要正确反映和兼顾不同方面职工的利益，正确处理职工内部矛盾和其他方面的矛盾，在坚持“按劳分配”的前提下，积极探索按“知识和生产要素分配”的办法，最大限度地调动广大职工的积极性，妥善协调各方面的利益关系，正确处理改革发展稳定的关系，把改革的力度，发展的速度和职工可以承受的程度统一起来，使改革、发展、稳定三者相互协调、相互促进，全体职工爱岗敬业，争创一流业绩，单位政治稳定，事业发展。

五是构建和谐单位，必须树立和落实科学发展观，搞好统筹协调。对于我们测绘局来说，做好“五个统筹”，同样是十分重要的。具体来说，统筹城乡发展就是要建立省、市、县测绘管理体系，落实基础测绘分级管理制度，以城带乡、城乡互动、协调发展。建立城乡统一的测绘市

场，规范市场行为，创造公开、公平、公正、有序的市场环境，大力推进测绘工作的统一监督管理；统筹区域发展就是要抓好省、市、县三级基础测绘规划和年度计划的实施工作，协调数据采集，生产建库，分发服务，开发应用等方面的关系，积极推进“数字区域”地理空间基础框架建设，维护地理信息数据的标准一致性。在大力发展公益性测绘事业的同时，积极繁荣地理信息产业的发展，促进省、市、县公益性测绘和地理信息产业的协调发展，实现区域性地理信息数据的共建、共享；统筹经济社会发展就是要加快地理信息成果的社会化应用，把基础地理信息资源转化为经济资源、社会资源、为人民群众生产、生活服务的资源，促进国民经济和社会信息化进程，大力推进测绘生产力的发展，大力弘扬测绘职业道德，发展测绘文化，保护职工民主权利，建设和谐单位；统筹人与自然和谐发展就是要创造测绘活动良好的自然环境和生态环境，使职工在一个文明、舒适、优雅、健康的环境里工作和生活，实现人与自然的和谐；统筹国内发展和对外开放就是要积极引进、消化、吸收和推广应用国际国内的测绘高新技术，加快测绘信息化体系的建设。积极参与国际空间信息技术的分工和合作，广泛开展对外学术、技术交流，大力提升我省测绘保障服务能力。只有“五个统筹”方面的工作做好了，才能促进测绘事业的可持续发展和全面进步。

建设和谐单位，切实保持测绘事业持续、快速、协调、健康发展，关键是必须大力提高各级领导干部构建和



谐单位能力。当前必须从以下六个方面入手，努力提高建设和谐单位能力。

一是把各级领导班子建设成团结和谐、富有生机和勇于开拓创新的领导集体。不断巩固保持共产党员先进性教育活动成果，切实树立推动工作、对人民负责和公正廉洁的形象。要明确发展为了谁，执政为了谁，我们履行职责为了谁。牢记发展是前提，发展是基础，发展是根本，在发展中促和谐，在发展中促统筹协调，在发展中推进“四位一体”的社会主义建设总体布局。

二是要努力建立充满活力和生机的管理体制和运行机制，创造有助于激励和促进人们上进的良好工作环境。继续不断地深化改革，完善符合测绘生产力发展的管理体制和运行机制，不断深化改革和完善机构、人事、收入分配制度，最大限度地促进测绘生产力的发展。

三是建立健全和完善各方面规范的规章制度。与时俱进地建立和完善各项规章制度，是一个单位有序和可持续发展的必不可少的条件，是法治社会的组成部分，也是增强事业单位活力的基本保证。我们必须学会用制度管人，按规章制度办事。

四是要创造民主政治的良好氛围，强化民主意识，使职工真正成为单位的主人。要认真发挥工会、共青团、妇联和职代会的作用，决策重大问题，必须听取群众意见，鼓励群众积极出谋献策。要尊重知识、尊重人才、尊重创造，切实维护好职工的民主政治权利。

五要创建文明和谐、团结向上、宽厚仁爱的氛围。要

顾大局，讲团结，营造健康向上、生动活泼的环境，使方方面面融洽、协调，做到人与人之间诚信为本、相互尊重、相互信任、相互帮助、共同进步，积极创建文明单位和党建先进单位。

六要切实编制好“十一五”测绘事业发展规划，通过发挥规划的龙头作用，统揽全局，把握方向，凝聚人心，鼓舞斗志。通过规划的组织实施，落实项目，明确抓手，促进发展。各单位都要根据全局的发展规划，制定好具体实施计划或实施方案，进一步推动单位各项工作的全面发展。

各单位要加强和改善对构建社会主义和谐社会各项工作的领导，把构建和谐单位摆在工作的重要位置。建立有效的领导机制和工作机制，认真研究解决建设和谐单位工作中的突出问题，不断认识和把握新形势下和谐单位建设的特点和规律，通过坚持不懈地努力，把本单位建设成和谐单位，共创美好明天，为全面建设小康社会做出应有贡献。

（原载《中国测绘报》 2005 年 9 月 13 日第 3 版，略有修改）

# 坚定改革不动摇 增强活力促发展

## ——福建省测绘局“十五”期间 深化事业单位改革回顾

福建省测绘局深化事业单位改革是从 2001 年局领导班子调整后开始的。近五年，局党组通过认真贯彻落实、精心组织实施省委省政府关于推进事业单位机构、人事、内部收入分配制度改革的有关文件精神，深化改革，建立了全新的事业单位管理体制和运行机制，实现了改革、发展、稳定三者协调，推动了测绘事业的快速发展。

### 一、在解放思想中统一思想

作为主管全省测绘工作和负责省级基础测绘工作的福建省测绘局成立于 1974 年，肩负着“抓管理、带队伍”的双重职责。过去在传统管理体制模式运行下，局对直属事业单位实行行政化管理，职工身份国家化，干部职工收入固定化。长期以来，使得职工年龄偏大，文化技术水平偏低，人员结构不合理。局对直属单位统得过多，管得过死，既当“裁判员”，又当“运动员”，严重束缚了测绘生产力的发展。从国家测绘局公布的全国测绘统计年报显示，2000 年福建省测绘局测绘生产服务总值为 1235 万元，全员劳动生产率仅 22014 元/人，居全国各省（市、

区)第24位,严重滞后于我省经济和社会发展步伐。尤其是进入二十世纪,测绘高新技术快速发展,传统的模拟测绘生产技术体系已向着数字化生产技术体系转变,数字化的测绘生产技术加速与电子计算机、通讯和网络技术融合,传统的纸质地图被数字化的“4D”,产品所代替。在测绘生产技术体系的重要转型时期,福建省测绘局由于资金投入严重不足,生产设备无法添置和更新,人才严重缺乏,技术转型十分缓慢,职工难于适应数字化产品生产要求,不少数字化测绘产品的生产主要依靠省外单位协作支持完成。再加上生产基地拥挤破旧,多种经营步履艰难,在全国测绘事业蓬勃发展的大好形势下,这里似乎处在一种上下两难的境地。

2001年3月,省委省政府调整充实了省测绘局领导班子。新领导班子通过召开各种类型的座谈会,广泛深入开展调研活动,收集了解各方面的情况。局党组发现,之所以工作被动,发展缓慢,除了客观因素影响外,更重要的是主观方面的原因。特别是思想观念保守,开放意识不强,工作自我封闭,习惯于就生产抓测绘生产。局对直属事业单位管得过多,统得过死,甚至直属事业单位用房的排水沟不畅通,都要由局安排去修缮,束缚了基层领导工作的主动性和工作的积极性。局党组针对存在的突出问题,在全局上下围绕“解放思想、深化改革、促进发展”的主题,展开深入的大讨论。通过充分的准备,适时地召开了局机关各部门、直属各单位党政领导班子成员参加的“测绘事业改革发展研讨会”。大家在会上踊跃发言,针对

测绘事业改革发展的新形势和自身的现状，开拓思路，畅所欲言。通过深入的研讨交流，解放了思想，统一了认识，形成了“盼改革、促发展”的强烈愿望。大家一致认为，我省测绘事业要摆脱困境，促进发展，必须坚持以改革开放为动力，以发展测绘生产力为中心，以测绘科技发展为后劲，以增加投入为重点，重视人才，加强管理，把发展测绘事业作为解决一切问题和困难的出发点和落脚点，才能追赶全国测绘行业先进水平，跟上全省经济社会发展步伐。在思想认识统一的基础上，局党组紧紧围绕省委省政府赋予的测绘行政管理和基础测绘保障服务两项重要政府职能，清理了与测绘事业无关的企业公司，明确了测绘工作的指导思想和测绘事业发展的方向。在广泛深入讨论的基础上，2001年9月，制定颁布了《关于深化干部人事制度改革、推进局属事业单位管理体制和工资分配制度改革的实施意见》，并在省人事厅、编办等有关部门的大力支持下，正式拉开了福建省测绘局改革的序幕。

## 二、在统一思想中深化改革

通过解放思想的大讨论，全局上下思想认识高度统一，为全面推进改革奠定了坚实的思想基础。局党组因势利导，根据职工的承受能力，对改革的方案从总体上做了考虑，总的原则是：突出重点、积极稳妥、先易后难、循序渐进、整体推进，分步到位、逐步实施，计划用三年左右时间完成深化事业单位改革任务。

首先，调整、理顺局机关内部的关系，解决好局机关不适应测绘管理工作的体制障碍。加强业务处（室）建

设，把过去集生产、计划、经营、财务为一体的“综合生产计划财务处”和“测绘技术处”进行撤并，调整设立为“规划财务处”和“基础测绘处”，把“管钱”与“管事”职能分开。为了强化对测绘成果和地图管理，调整设立了“测绘成果与地图管理处”。同时，按照明确职责，强化职能的要求，调整了各处（室）的职能和工作人员配置，理顺了处（室）之间的关系，基本适应了局机关履行“对全省测绘工作统一监督管理”职责的要求。

其次，调整理顺了局与直属事业单位的关系。局放下了干部管理权、生产经营权、单位内部管理权等，并建立了奖惩分明的各单位年度工作目标责任制，安全生产责任制和系统内部审计制度，把过去局下达指令性基础测绘生产任务，改为生产任务项目合同制。明确了局对直属事业单位国有资产进行监管的责任，将过去的“婆婆包办制”转变为加强局宏观管理下的微观上搞活的事业单位法人负责制，使直属事业单位成为真正意义上的事业单位法人实体。

再次，对直属事业单位生产组织结构进行调整与整合。按照公益性事业单位改革的精神，根据新技术条件下保证基础测绘生产的需要，在机构改革方面，整合测绘应用研究室和资料室，组建“福建省基础地理信息中心”，将原来分别担任基础测绘外、内业生产任务的福建省第一、第二测绘院进行合并，组建“福建省测绘院”，并且把职能过时的测绘技术供应站和测绘培训班并入了该院。调整设立了“福建省地图审查中心”，该中心除完成地图

审查、审核工作外，并受局的委托，承担了部分测绘执法监察任务，解决了长期困扰的测绘执法队伍缺乏的问题。理顺了机关处（室）与直属事业单位的机构规格，方便了工作，促进了机关处（室）与直属事业单位处级领导干部的交流、管理和领导班子建设。

第四，大力精简人员，实行全员聘用制。一是根据我省基础测绘生产任务的实际需要，压缩编制和人员，把过去六个直属事业单位总编制 645 名减少为 530 名，压缩率达 17.5%；分流职工 143 人，分流率达 26.9%。目前，除继续做好个别未聘人员工作外，分流人员都已妥善安置，思想比较稳定。通过人员分流，加上每年新安排接收一批大学毕业生，使测绘生产单位人员素质得到显著提高，大大地改善了职工队伍的年龄、知识、专业技术结构。目前，专业技术人员占职工总数比例达到 65.3%，大学本科以上学历的专业技术人员占专业技术人员总数比例达 39.6%，与 2001 年相比，分别提高了 10 个百分点和 14 个百分点，初步建立起一支人员精干、业务过硬、素质较高，适应公益性基础测绘生产的专业服务队伍。二是实行全员聘用制。按照测绘生产发展需要，因地制宜设置工作岗位，明确技术、技能要求，通过竞争上岗、直接聘用等形式，对全体干部职工实行了重新聘用，并签订了事业单位人员聘用合同，把过去对干部职工身份管理，转变为岗位管理。

第五，进行收入分配制度的改革。按照体现效率，兼顾公平的原则，把传统的级别工资放入档案，实行了计

件、计时、效益工资等多种收入分配形式，并积极探索知识、技术等生产要素参与分配的实现形式，体现了职工的收入向重点岗位、专业技术人才、生产一线职工和贡献突出的人员倾斜，把职工的工作业绩与所领取的报酬紧密地联系起来，真正体现了按劳取酬、多劳多得的社会主义分配原则，大大地调动了全体职工的生产工作积极性。

通过深化改革，解决了许多长期积累下来的矛盾，调整理顺了各方面的关系，建立和完善了管理、生产、经营等方面的制度。到今年 8 月底，已基本上完成了改革任务，全局上下初步建立起全新的事业单位管理体制和运行机制，告别了过去那种用管理党政机关的办法管理事业单位模式。

### 三、在深化改革中促进发展

由于改革克服了管理体制和运行机制的障碍，为测绘事业的发展铺设了一条便捷的“高速公路”，全局的各项工作都发生了明显的变化，有力地促进了测绘事业的发展。

一是局机关的服务意识明显增强。由于权力下放，局机关与直属事业单位不再是过去那种“婆媳”关系，而是一种主管部门宏观管理与独立事业单位法人治理的全新关系，机关的服务观念发生了根本性变化，各处（室）不再“管”和“卡”了，而是“疏”和“导”，积极主动为直属事业单位服务，不但融洽了机关与直属事业单位的关系，也树立了机关服务的新形象。同时，通过贯彻实施《中华人民共和国测绘法》，积极主动与市、县党委、政府和编



办的沟通协调，建立起了全省测绘行政管理体系，落实了市、县人民政府测绘行政管理职能，明确了市、县国土资源局的测绘行政管理职责，为全省测绘工作统一监督管理奠定了组织保证。

二是“发展才是硬道理”落到了实处。通过深化改革，催生了各单位追求自身发展的强烈愿望，工作思路从过去单纯生产型转变为服务（经营）生产型，积极主动地开拓服务新领域，引进新技术，开发新产品，巩固老客户，发展新用户，积极引用 ISO9001 标准，抓好制度化建设，加强规范化管理。通过局青年学术技术带头人活动的开展，不断地形成了尊重知识，尊重人才的良好氛围。抓好教育出人才，创新方式引人才，优化环境用人才，加强领导重视人才，充分发挥各类人才的作用，大大地促进测绘生产力的发展。

三是测绘保障服务能力显著提高。在 2001 年完成全省 1:1 万比例尺模拟地形图全省覆盖的基础上，加快了数字化生产技术体系转型，围绕“数字福建”空间基础框架建设，加快了省级基础地理信息系统建设。经过几年来的努力，建立了全省 1:25 万比例尺基础地理信息数据库，今年可更新建设完成全省 1:5 万比例尺基础地理信息数据库，到 2006 年可基本完成全省 1:10000 比例尺“4D”数字化基础测绘成果的全省覆盖，2007 年可全面完成省级基础地理信息数据库建设。同时，为城乡建设、土地管理、海域调查、勘界、交通、电力、天然气等重点工程建设，以及“数字福建”建设和我省经济和社会发展的

各个部门提供了大量的地形图和地理信息数据，保障服务水平明显提高。

四是和谐单位正在形成。通过开展创建精神文明单位和党建先进单位活动，开展保持共产党员先进性教育活动，充分发挥了共产党员的先锋模范作用，大大增强了干部职工促改革、谋发展的积极性。各级领导班子团结奋斗，不断增强凝聚力和号召力，形成“围绕中心，服务大局，勇于创新，善解难题，形成合力，促进发展”的工作局面，实现了物质文明、政治文明和精神文明以及和谐单位建设的协调发展。一个风正、气顺、人和、业兴的良好局面正在全局上下形成。

#### 四、改革的认识和体会

改革是一场深刻的革命，是观念的碰撞，是利益的调整，是体制、机制的转型和创新，涉及到每一个职工的切身利益和事业的顺利发展。通过几年来的改革实践，我们深刻地认识和体会到：

一是必须明确和坚定改革的方向。面对着测绘工作实际，我们通过认真学习领会中央和省委、省政府有关深化事业单位改革的文件精神，把握改革指导思想，密切联系工作实际，研究分析，找到了存在的困难和问题，大家认为不是缺乏资金，也不是生产任务不足，更不是职工不想干事业，其根本的原因是体制老化，机制僵化和管理的落后，也就是说生产关系已不适合生产力的发展。改革的重点应当是机构、人事、收入分配和管理制度等方面的综合配套改革。改革的目标就是以市场经济为导向，建立

充满生机和活力的事业单位管理体制和运行机制。几年来，我们始终朝着这一方向，坚定不移地深化改革。

二是改革必须始终坚持以促进测绘事业发展作为第一要务，第一责任。通过改革，推出发展举措，拿出发展实策，调动各方面的积极性，汇集加快测绘事业发展的强劲动力，促进发展。测绘事业的发展，使职工得到更多实惠，又将进一步增强广大职工参与改革的积极性，实现改革、发展、稳定三者关系协调，从而进入新的更高层次的发展周期，开创测绘事业发展的新阶段。必须围绕发展抓改革，而不能单纯就改革抓改革，否则改革也是很难成功的。

三是改革必须坚持“以人为本”。在改革过程中，必须切实维护广大职工的合法权益，切实保障职工的经济利益，通过落实各项政策措施，争取让职工在改革中得到更多实惠。必须相信职工，理解职工，依靠职工，把改革工作如实地向职工广泛宣传，及时做好职工的思想政治工作，正确引导，以理服人，释疑解惑，化解矛盾，争取职工理解和支持。妥善安排分流人员，成熟一个，分流一个，确保职工思想稳定，生产发展，改革顺利进行。

四是改革工作应当通盘考虑，实施方案操作性要强。采取突出重点，先易后难，分步实施，各个突破，积极稳妥进行。实事求是地处理改革中所碰到的新情况、新问题，不回避矛盾，积极争取有关部门支持，使水到渠成，收到良好的效果。

五是必须坚持“阳光改革”，改革全过程做到公开、

透明。严格执行各项政策规定，改革方案张榜公布，广泛征求群众意见，应聘上岗，公平竞争，择优汰劣。注重发挥职代会和广大职工民主监督的作用，使广大职工了解改革，理解改革，从而支持改革，积极投身改革。

六是发挥共产党员在改革中的模范带头作用，是改革能否顺利进行的关键。在机构调整、竞聘上岗、人员分流、收入分配制度改革这些涉及到职工切身利益的环节上，共产党员的言行就是职工的风向标，共产党员带了头，职工自然就会跟上来，从而促进改革的顺利进行。

五年来，福建省测绘局通过解放思想，深化改革，激活了发展的潜力，催生了发展的强大动力，实现了跨越式发展。全局在顺利完成 2001 年局党组提出来的“一年打基础，二年见成效，三年大变样”的工作目标后，向着更高水平，更高目标的方向发展。据国家测绘局测绘统计年报公布，2004 年全局直属系统全员劳动生产率为 88225 元/人，是 2000 年的 4 倍，位次由全国各省（市、自治区）的第 24 位跃升为第 9 位。测绘生产力的发展，增强了测绘事业发展的后劲。近 5 年，积累和筹措了 2500 多万元资金，用于生产基地改造和修缮 450 万元，投入设备更新 1700 多万元，科技开发 200 多万元，人才培养 163 万元，实现了投入、发展、积累、再投入的可持续发展。当广大干部职工谈论起这几年改革发展过程时，都会高兴地称赞道“抓改革、促发展，职工心里喜洋洋；激活力、增效益，服务收入年年长；人为本、正气升，和谐单位正形成；抓管理、树形象，全局上下换新颜。”

在改革发展的大好形势下，局党组清醒地认识到，深化改革仅仅是初步的，测绘事业发展也是恢复性的，还有不少矛盾和问题需要进一步研究、探讨、协调和解决。随着海峡西岸经济区的建设进程，福建省测绘局将面临着更多的发展机遇。机遇来之不易，见之不取，失之千里，必须继续不断深化改革，完善制度，增强活力，促进可持续发展，向更高的水平努力，迎接福建省测绘局发展史上的更加美好的春天。

（原载《海峡资源报》 2005 年 9 月 28 日第 1 版，略有删改）



## 作者简介

何清和，建宁县人。1977 年福建农学院农机专业毕业后，曾担任建宁县溪口公社驻村工作队员、专职团干、团委副书记、办公室主任、团县委副书记、客坊公社管委会主任。1983 年—1997 年，先后担任过建宁县、惠安县（挂职）、宁化县副县长、中共尤溪县委副书记、大田县县长、三明市三元区区长。1997 年 5 月后曾担任福建省土地局党组成员、局长助理，福建省国土资源厅党组成员。2001 年 3 月调福建省测绘局工作。现任省国土资源厅党组成员、省测绘局党组书记兼副局长。

## 写在前面

建设对外开放、协调发展、全面繁荣的海峡西岸经济区，是福建省委、省政府从全国发展大局出发，立足福建实际，集中全省人民智慧，做出的重大战略抉择。这是福建新世纪发展的新定位，新构想，是凝聚全省人民力量，全面建设小康社会共同奋斗的宏伟目标。在当前全省上下万众一心，致力于海峡西岸经济区建设的热潮中，作为主管全省测绘工作的福建省测绘局来说，如何积极呼应、主动融入，寻求自身新的提升和新的跨越，做到从更高站位，更宽领域上来谋划福建测绘事业的未来发展，进一步提高福建测绘为全省经济和社会发展服务的水平呢？这就要求我们必须认真总结经验，切实履行好省委、省政府赋予的测绘行政管理和基础测绘保障服务两个方面的重要政府职责，加快基础性、公益性测绘事业的发展，大力繁荣地理信息产业，努力提高信息化的测绘体系建设，增强测绘保障服务能力，在海峡西岸经济区建设中有所作为，有所创新，有所突破。

新世纪的头 5 年，正是“十五”计划实施之年，也是进入新世纪福建测绘事业大发展之年。这 5 年是我省测绘事业改革与发展向纵深领域迈进的重要历史时期的 5 年，过去测绘工作中的“短腿”现象得以基本改变，影响发展的不良因素基本得到有效克服，全省测绘事业步入了持续、健康、快速发展的良性轨道。全省通过贯彻实施《中

华人民共和国测绘法》，理顺和落实了市、县人民政府测绘行政主管部门的工作职责，初步建立起省、市、县三级测绘管理体系，努力实现全省测绘工作的统一监督管理。这 5 年是我省测绘生产技术体系革命性变革的 5 年，福建省测绘局围绕“数字福建”空间基础框架建设，测绘生产单位实现了从传统的模拟测绘生产技术体系，转型到数字化生产技术体系上来。通过应用“3S”（GIS 地理信息系统、GPS 全球卫星定位系统、RS 遥感信息系统）技术，广泛融合了电子计算机技术、数字通讯技术和网络技术，生产数字化的“4D”（DLG 数字线划地图、DOM 数字正射影像地图、DEM 数字地面高程模型、DRG 数字栅格地图）产品，替代了过去单一的模拟纸质地图，建立起数字化测绘生产技术体系和生产部门之间的数据传输体系，并建设了省级基础地理信息数据库，大大地提高了我省基础测绘保障服务能力。这 5 年是我省测绘事业蓬勃发展的 5 年，全省测绘行业队伍建设、技术手段、技术装备、服务质量、服务领域和职工素质都发生了深刻的变化，测绘生产服务总值不断扩大，服务产品推陈出新，经济效益显著提高。福建省测绘局着力打造“活力测绘”，以改革增活力、促发展、求实效、增效益、强服务，以大力发展测绘生产力为中心，在管理模式、运行机制、人事和收入分配制度等方面进行了积极地改革和有益的探索。通过几年来的努力，初步建立起符合测绘生产力发展的管理体制和运行机制，有效地调动了全系统广大干部职工的积极性，使直属事业单位的生产实现了跳跃式发展，人均测绘劳动生