

山东省地籍管理信息系统 建设中应注意的几个问题^{*}

林茂山¹,江海燕²

(1. 山东省地质测绘院,山东 济南 250013;2. 武汉中地济南分公司,山东 济南 250013)

地籍管理是国土资源管理的一项基础工作,它通过地籍调查和土地登记工作,对土地的利用状况、产权产籍状况及其法律关系依法进行确认,从而为国土资源管理工作和社会经济发展提供服务。

十一五期间,山东省地籍管理将着力于“四个构建”即:构建现代土地产权管理制度,构建科学的土地调查监测评价体系,构建统一的土地管理基础平台,构建地籍基础建设的长效机制。通过不断强化地籍的基础和保障作用,为保护资源、保障发展、维护权益和服务社会提供支撑和服务。

围绕构建科学的土地调查监测评价体系,2008年将在全国开展第二次全国土地调查,建立土地利用基础数据库,实现土地的数字化、信息化管理,满足国土资源日常管理需求。

围绕构建统一的土地管理基础平台,中国将建立统一的土地登记体系,实现土地产权登记信息的异地查询、信息共享;建立包含土地利用数据库、土地产权信息数据库、土地遥感影像库、基本农田数据库等多库合一的地籍信息系统,逐步实现国家、省、市、县四级地籍信息系统的网络化管理。

随着山东省现代化地籍制度的建立和完善,管理系统工程的成熟度已经可以适应信息工程的要求。信息化时代如何充分利用现代信息技术为科学管理服务,是新时期山东省地籍管理工作的一个显著特点和迫切要求。

1 地籍系统建设中存在的一些问题

1.1 土地登记方面

(1) 单位用地少批多占,甚至违法占地现象仍

然存在;随意改变土地用途,将工业、仓储用地变为商业、住宅用地的现象客观存在。

(2) 改制企业继续使用国有划拨土地的现象仍然存在。

(3) 土地登记发证率有待进一步提高。

1.2 人员管理方式方面

目前山东省各国土资源局从事土地登记的工作人员,由于人员调整等原因,不能专人专岗。土地登记人员的不稳定,对地籍管理信息系统的应用造成一定的影响。

1.3 地籍工作人员素质、观念有待进一步提高

从事土地登记的工作人员必须持证上岗。目前有部分从事土地登记的工作人员未经岗前培训考核就上岗工作,加之一些乡镇土地所机构不健全,工作人员素质不高,法律意识淡薄,责任心不强,造成土地登记中出现诸多问题,如申请登记资料不齐全,表格填写不规范等。

1.4 原始资料的质量方面

初始登记是采用全面地籍调查的方法进行的,在调查的过程中由于调查范围大,任务周期较长,一般由专业测绘单位来完成。测绘单位为了赶进度,工作不够仔细,造成确权程序不合法、手续不完整、界线不正确的现象时有发生。另外,土地权利人对地籍调查的意义认识不清,在指界的过程中不按实际指界,在签字盖章的环节上不够严肃。据估计,一

* 收稿日期:2007-12-01;修订日期:2007-12-12;编辑:彭庆吉

作者简介:林茂山(1967-),男,山东寿光人,高级工程师,主要从事地理信息系统软件工作。

个城市内因手续不完整、程序不合法或其他原因使得数据不准确的宗地数量占到总数的5%以上,影响了土地登记资料的严肃性和法律性。

1.5 录入质量方面

在系统建库过程中,一般采用一次性录入,然后进行检查。根据计算机录入经验和规律,一般的录入人员,一次性录入的错误率在5%以上,经人工100%检查后仍会有3%左右的错误,做200%的检查几乎不可能。因此,必须采用科学的方法来改进录入工作,提高录入质量。

1.6 电子签名问题

城镇地籍数据库属于档案管理的范畴。在档案信息化进程中,电子文件的信息稳定性和法律地位是两个制约性很大的问题。目前我国多数的地籍信息系统还没有引入电子签名功能,录入者、登记者、审批者的签名还不很完整,这样就难以保证数据的合法性和完整性。

1.7 管理体系与系统安全方面

要管理好法律数据就必须像银行管理电子货币那样进行严格管理。当前,山东各国土资源局的管理模式与体系还远远不能达到管理法律数据的要求,条件也不成熟,特别是县级单位,人员配备、管理制度、技术手段、硬件配备等环节还有很大差距,系统安全还不能保障。

2 对于地籍管理可持续发展的建议

2.1 加强业务培训,不断提高地籍队伍素质

针对当前地籍管理新政策、新标准、新规定的出台,按照“转变观念、转变职能和转变作风”的要求,必须加强各县、区国土资源局从事地籍工作的领导和业务人员的培训,不断增强地籍管理的“依法行政、参与宏观调控的能力,沟通协调、推进工作的能力,清正廉洁、自我约束的能力”,从而不断提高地籍的管理和服务水平。

2.2 变被动登记为主动登记

现实工作中,由于部分群众不十分明白土地调查登记的意义,缺乏登记的意识,往往造成土地调查

登记工作处于被动状态。调查人员每进入一个调查区,需要媒体宣传并采取相应措施才能勉强完成调查工作,这必然会对调查质量产生不利影响。因此,建议各国土资源局做好土地登记相关法律的宣传工作,把土地登记的意义和法律问题向群众讲明白,调动他们土地登记的积极性,逐步变被动登记为主动登记,从根本上提高地籍调查的准确性和合法性。

2.3 提高建库质量,完善管理模式,做好系统安全工作

保证调查资料合法准确后,需要解决的就是数据录入问题。数据录入质量直接关系到系统的生命力。在瑞典和一些发达国家,如果因数据录入错误而使土地权利人或信息使用者受到经济损失时,将由政府承担法律责任,因此他们非常重视数据录入质量控制。瑞典采取的录入措施是:每条信息由2人分别录入,计算机将这2人录入的信息暂存并自动进行比较,二者完全一致的信息则视为正确信息进入系统,不一致的暂存并返回重新修改。该措施保证了几乎100%的正确率。目前我国的建库录入工作还比较落后,主要依靠人工检查,质量难以保证,建议借鉴国外的经验,对建库录入工作提出更高的要求。同时要逐步改善系统的管理维护模式,加强信息系统管理制度建设,建立严格的信息保密、数据备份、日常维护等制度,确保数据和系统的安全。

2.4 积极推动相关立法工作

法律性数据必须有相关法律作支撑。目前进行相关立法的条件还不成熟,但应该明确努力方向,积极推动立法工作。

2.5 建议与电子政务系统结合

山东省近期组织实施的国土资源大调查和地籍调查为政务信息系统的建设提供了数据来源,为系统地应用奠定了坚实的基础。城镇地籍信息系统的完成,将完善数据中心基础数据的建设工作,为搭建起国土资源政务信息平台,实现国土资源信息的管理、应用、交换和共享做好充分的准备。同时也会对山东省国土资源信息化建设起到极大地推动作用并产生深远的影响。