

论市场经济条件下地图市场的依法管理

谭曙方

(山西省测绘局,太原 030001)

摘要 文章运用市场经济发展规律的理论,分析地图市场在市场化、公平竞争和宏观调控诸方面的主要问题,并试图从市场经济与法治经济这二者的有机联系中,探讨依法管理地图市场的有效途径。

关键词 地图市场;依法管理;市场经济规律

中图分类号 P283:F713.56 **文献标识码** A **文章编号** 1006-9712(2001)03-0017-06

On the Management by Law of Map Market Under the Condition of Market - Based Economy

Tan Shufang

(Shanxi Provincial Bureau of Surveying and Mapping, Taiyuan 030001, China)

Abstract The paper analyses some problems as marketization, fair competition, macrocontrol, etc. in map market. Depending on trying to seek for the organical relations between market economy and legal economy, the effective way to manage the map market by law is approached.

Key words Map market; Management by law ; Law of market - based economy

党的十四大正式提出我国经济体制改革的目的是建立社会主义市场经济体制,并且将这一战略目标写进了宪法。在经济体制的巨大变革中,信息产业迅速发展。测绘属于地理信息产业范畴,且随着现代测绘技术的发展,已逐步成为地理信息产业的基础和主干。地图是测绘的主要产品,是一种重要的信息载体,在市场上广为流通,服务于社会。随着社会经济的发展和人们物质文化水平的提高,社会对地图的需求将日益广泛多样,地图市场有着巨大的潜在活力。

然而,在地图市场日益发展的同时,与市场经济发展规律相违背的一系列问题也日益突出,如不平等竞争,部门、地区封割,盗版侵权,违法编印,质量滑坡等。面对这些问题,测绘界有关方面无论从理论上的探讨或从实

践上的依法治理,都还远远不够。尤其值得指出的是,测绘界对测绘科技的研究可谓普及与深入,但对测绘依法管理现状的理论研究却十分欠缺,这个现状与从国家到省、市(地)、县测绘管理部门肩负的依法治测的重任极不相称。本文运用市场经济发展规律的理论,分析了地图市场在市场化、公平竞争、宏观调控等方面存在的主要问题,并试图从市场经济与法治经济这二者的有机联系中,探讨依法管理地图市场的有效途径。

1 现代市场经济与地图市场

1.1 我国地图市场概况

截止到2000年,全国依法持有《测绘资格证书》,进入测绘市场参与竞争的测绘主体单位共有6366个。地图是测绘服务于社会

收稿日期:2001-04-08。谭曙方(1955年-),男,高级工程师,山西省测绘局测绘管理处处长。

的主要成果,是测绘产品在市场上流通的最主要的商品形态。广义的地图概念,包括公开出版与非公开出版的各类地图。从地图在现实中的使用情况看,无论是公开版的,还是非公开版的为经济建设、科研服务的地形图、专题地图等,在市场经济的大趋势下,均加快了由计划经济体制下的产品向商品转化的进程。本文所论述的地图市场,是指进入市场以商品形态进行交易的有关地图的经济活动(包括一定的场所)。不以商品形态通过市场运行的非公开版地图不属此范畴。

据统计:1995年全国仅测绘系统地图出版部门公开版地图产值就达4.2亿,人均产值21万;1998年黑龙江省出版印数在3万册以上的16种图书中,9种是交通、旅游地图。目前,全国专门从事地图出版的出版社共九家,兼营地图出版业务的出版单位二十几家。据1999年全国书市信息:中国地图出版社已出版地图5000多种,发行量超过26亿册(幅),占全国公开出版地图的90%以上。有记者推算:至2000年,我国已公开出版发行地图5500种左右,发行量当在近30亿册。

上述情况表明:我国的地图市场已客观形成,并具相当规模。地图商品,尤其是公开出版的地图在测绘市场(包括地图市场)占据突出市场份额。地图是测绘业极具潜力的经济增长点。

1.2 地图的商品属性

作为测绘的主要产品形态——地图,进入市场交易时属生产要素市场范畴。按照市场经济的理论,任何社会形式下的市场经济都必须具备由商品市场和生产要素市场构成的市场体系这一条件。市场是商品交易的场所,而市场体系是由各类市场所构成的有机的复杂的统一体。论述地图市场与现代市场经济的关系,须阐明地图的商品属性及地图市场在市场体系中的位置。

商品生产都是通过商品价值获取效益为目的。在市场经济条件下,无论是进入市场以商品形态交易的非公开版的地图,还是

公开版上市的地图,和其他商品一样具有使用价值和价值二因素。地图具有有用性,同时凝结着一般的人类劳动。地图商品在市场经济条件下已不主要是、也不应当主要是为国家计划内的需要来服务的,而应当是为交换、为增值、为实现效益而生产的,当然这并不排斥国家的宏观调控。这在前面提到的我国地图市场概况中已有数据证明。全国六千余家为进入市场而领有《测绘资格证书》的测绘单位,按甲乙双方约定交易,而后将地图以商品形式提供给用户,从而以货币关系为中介实现了测绘个别劳动与社会劳动的结合。全国地图出版单位,以公开版的地图作为商品进入书市出售的,同样以货币商品关系为中介实现了测绘个别劳动与社会劳动的合一。在社会主义市场经济条件下,国家不可能通过非市场经济的计划,来实现异常复杂多变的测绘个别劳动与需求多样、变化频繁的社会劳动的合一。地图在市场运行中已具有了典型的商品属性。即使是事业性质的测绘单位,在市场经济中,在国家变全额拨款为差额拨款,变差额拨款为自收自支的政策趋势下,也必须将自己的劳动产品——地图,按商品——货币——商品的交换过程循环,才能以社会分工的一部分而存在发展,才能更好地满足社会物质文化发展的需要。

不仅如此,地图还具备生产要素市场中信息市场信息商品的特征:它的使用价值因反映地表信息的特定时间性,而随着时间的推移,其有效性逐步降低。它的价格或价值,因其超前性和高科技的应用,应有不确定性或高回报性。它的交易因其商品的可复制特点而可多次性交易。它可与载体结合而交易,如图表、文字、光盘等。

在以知识经济、信息化为特征的今天,信息市场对于搞活国内国际市场流通具有重要作用。目前,我国信息市场的发展很不完善,为此,国家将其列为发展和完善社会主义市场经济体系的重要环节予以规范管理。地图作为地理信息产业的基础,必将有广阔的市场前

景,也理应受到社会的重视。

2 从市场经济基本特征的角度剖析阻碍地图市场功能发挥的主要因素

当代资本主义和社会主义的实践证明,两种性质的国家都摆脱不了商品、货币和市场。因为在社会化大生产基础上,无论何种性质的国家,都有社会分工,其生产活动彼此相联系都不能不采取商品经济形式,因此,市场经济应当是“资”和“社”的共同点。市场经济有其固有的基础特征,只有具备这些特征,才能正常发挥市场经济的功能作用。

2.1 市场化问题及原因分析

市场化是体现市场经济生存条件的特征。概括地讲,就是建立健全各类市场,一切经济活动都以市场为基础。因此,按市场经济无阻碍、无地域限制的运行机制,我国不仅应形成全国统一的开放市场体系,而且要与国际市场接轨,参与国际经济大循环。

地图的市场化问题主要有:1. 在与国际市场对接方面,对地图知识产权保护方面的法律不完善,国内办理地图版权事宜的中介组织极少,故国外地图进入我国市场的多,而我国地图打入国际市场的少。据了解,全国正式持有《测绘资格证》的单位,通过 ISO9000 国际质量标准认证的只有极少数。以山西为例,全省 12 家大的甲级测绘单位,正式通过 ISO9000 认证的只有 3 家。按国际市场惯例,通过 ISO9000 认证的公司比没有通过的更受用户的青睐。目前,世界上已通过 ISO9000 认证的公司中,有 3/4 位于欧洲。2. 在国内市场方面,地图市场的有些经济活动不是以市场为基础,而是以条块分割、封锁垄断为特征。例如,在专业地图的测绘中,土地、规划、房产、建设、测绘等系统,均有自己的测绘队伍,这些队伍申领了测绘资格证书,只是为了向用户收费的合法化,但他们各自系统内测绘地图的项目,外系统的测绘单位几乎无法插进。以山西为例,近几年来,只有可数的几个测绘项目按国家规定实行了向社会的公开

招投标。在公开版地图的编制中,由于部门的条块分割,增加了信息采集的难度,于是就有信息不全或失真的劣质图问世。

以上事实表明,地图市场机制并不完善,地图生产者还没有一个与市场化相适应的法制环境。市场是随着市场经济的发展而发展的,我国的地图市场不过十余年的历史。习惯于计划经济体制下的地图制图业及主管部门,仍然不可避免地带有计划、自给自足、封闭的巨大惯性,由此致使所有的地图测绘经营者,并不能按市场的需求在良好的市场环境中自主地参与竞争。

2.2 开放性问题及原因分析

开放性是市场经济运行发展的特征。市场竞争的压力和物质利益的驱动,使得市场经济始终处在动态之中,竞争主体为了占领市场而千方百计降低成本,提高效率。但推动开放性的动力和压力,须是真正开放的市场和真正的市场竞争主体相结合才能产生。与前一点相联系,在并不是真正开放的市场环境中,地图市场的生产经营者们由于各自的不同背景和不同性质,竟不能平等地感受到“动力和压力”。测绘单位中有的全额拨款的事业单位,有的是差额拨款的事业单位,有的事业单位是企业管理的自收自支的形式;在这其中,有的事业单位除了有财政拨款的人头费外,还有充足的专项资金;此外还有企业性的测绘公司,有股份制的和个体的测绘公司,这些单位完全靠自收自支生存发展,国家在税收规定上亦有不同的标准于他们。事业单位有物价部门的收费许可证,其财政税收比税务部门对企业税收的标准低。也就是说因地图生产经营者的所有制性质、类别不同,而被税收规定畸轻畸重。这就使竞争者不是站在同一起跑线上展开竞争,有压力有动力的企业无论如何竞争不过没压力没动力的有财政拨款的事业单位。然而令人遗憾的是,这些性质类别不同的经营者们均进入了地图市场。那些有财政拨款、有主管部门专项任务支撑的单位,在国家收费标准的基

础上可压价竞争;更为可怕的是,久而久之,他们虽身在市场,却失掉了竞争的活力。而那些有竞争能力的企业由于不能在市场上占有相应的份额,而限制了他们的发展进步。值得着重指出的是,日益猖獗的地图盗版侵权,使得盗版者非法获取了暴利,而真正的地图作者,由于不能得到应有的效益回报,也就失去了市场经济中物质利益的驱动力。盗版地图价格低廉,再加上盗版术的不断提高,使其占有了相当可观的市场,这个问题是地图市场当前运行发展的一大障碍。

由此可以看到,政事政企不分,地图市场的不公正性及其所造成的地图生产经营者们的不平等竞争,是地图市场开放的障碍。

2.3 地图市场竞争主体的活力问题及原因分析

市场竞争主体要通过自身的个别劳动体现自身的经济利益,必须是其商品生产经营的自主经营者才能顺畅实现。市场竞争主体在市场竞争的压力下,当他是自主经营者时,应当是充满活力的,这是市场经济运行在微观方面的特征。市场瞬息万变,其竞争主体若不能自主独立,又岂能随着市场信息的变化迅速地把握时机,适时组织生产经营参与竞争呢?在社会主义市场经济体制中运行的竞争主体也一样,只有真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体,才能充满活力,才能促进生产力的发展。

从去年9月份开始,全国统一依法对进入市场的六千余家测绘单位进行测绘资格的复审换证。据山西复审换证工作会议信息,山西三百余家测绘单位,具备自主经营独立法人条件的不到总数的1/3,这个比例不仅仅代表山西测绘市场竞争主体的状况,恐怕也是全国相当部分省区地图上竞争主体状况的缩影。那些作为主管部门附属物的地图生产经营者们,在主管部门的牵制下,丧失了许多商机,其日积月累的收入效益,由于测绘经营者们无法自主支配,根本谈不上自我发展、自负盈亏。当然,在这样的机制下,非独

立法人的地图生产经营者们,也就不可能充满活力。

产生上述问题的主要原因是行政或主管部门的权力与测绘生产经营者没有彻底剥离,权力延伸进了市场,其危害的严重后果就是抑制了市场竞争主体的活力。

2.4 国家间接调控问题及原因分析

在社会化大生产基础上,市场经济的运行在客观上需要市场调节与宏观的间接调控的有机结合,才能使市场经济持续健康发展。这一点是市场经济运行在宏观方面表现出来的特征。这里需要阐明的是,宏观调控必须是以市场为基础,而不是政府直接干预或插手影响市场竞争主体的经营活动。政府宏观调控的手段主要是通过经济政策和经济杠杆进行间接调控;规划、协调、监督和服务应当是间接调控的表现形式。

而目前地图市场在这方面表现的问题是:首先,政府测绘主管部门在宏观方面所做的规划和协调,不是以整体市场为基础,而是偏重于编制本系统所属测绘单位的生产规划。至于协调市场各方面竞争主体来满足社会对地图市场的整体需要,自然是有所忽视了。其次,就公开版地图市场而言,某些主管部门却片面地认为这个领域应完全由市场调节,其编制者具有文化创造性、自由性,不应以重复编制等理由进行限制。于是这块市场又基本成了宏观调控的空白地带。殊不知,就是依照新闻出版管理条例依法对图书市场的管理,仍有个总量管理限制和对促进国家文化繁荣有益书种扶持的宏观调控政策。于是公开版地图市场就长期出现低水平重复,雷同品种积压,部分社会需求领域空白等现象。

鉴于上述原因,也就是说地图市场一部分由国家直接调控,另一部分又没有调控的制约。在测绘主管部门既扮演运动员又扮演裁判员的情况下,地图市场的市场调节并没有与宏观调控有机结合,照此下去,地图市场的发展前景令人堪忧。在计划经济体制

下,为了满足大规模经济计划的需要,政府曾经组建了众多种类的测绘队伍,以满足不同行业的计划需要。在市场经济的不断发展完善下,有些行业迫于政事政企分开的压力,及早走进了市场,并按市场规则办事。但也有些系统,却仍旧拖着计划体制下的习惯,难以实行政事企分开。这就造成了地图市场上的一批“两面人”,他们一方面按上级权力主管部门的直接指挥运作,一方面又参与市场竞争。于是市场自发调节与政府宏观调控有机结合的现代市场必备特征,没有在地图市场上充分体现。

3 依法管理地图市场的理论思考

实践证明,无论是何种社会形式下的市场经济,要实现社会总供求的大体平衡,实现市场经济整体均衡、持续的运行和发展,必须要由国家实行宏观经济调控,从而克服市场经济的种种弊端。而法律手段是国家进行宏观经济调控的非常重要的方法之一。即使是国家其它的宏观调控手段,如经济手段、行政手段等,也必须以法律为依据,才能符合市场发展的规律。依法规范市场是市场经济客观规律的内在要求,是我国与国际市场相联系的客观需要。

市场经济需要在法律的规范下协调发展,有其内在的规律和必然。据有关资料介绍,现在世界上大约有百余个国家实行市场经济体制,他们尽管社会制度不同,市场经济模式种类不一,但凡是运转效率高的和经济上取得成功的,都是将市场运转建立在法制基础上的国家。

我国市场经济不可避免地仍存在有计划经济遗留下来的种种弊端。值得注意的是,这些弊端往往与市场经济的某些消极因素相结合,而成为市场经济健康发展的巨大障碍。如前面第二节所述地图市场存在的种种违背市场规律的主要问题,正是这种“障碍”的突出表现。而阻止权力进入市场,建立公正、公平、竞争有序的市场秩序,法治是最有效的良

方。这一点已被国际经济发展的历史所证明。由此可以说,依法规范地图市场,与依法规范中国的市场一样,在今天十分必要而且具有迫切性。

3.1 尽快修订完善《测绘法》,补充规范地图市场的有关内容

《测绘法》颁布实行七年来,对培育测绘市场,健全测绘市场机制起到了保障促进作用。但是,在当时(1992年)计划经济与市场调节相结合的经济体制向市场经济体制转变的背景下,《测绘法》的整体内容对测绘市场的宏观调控管理制度规定得不全面、不明晰、不具体。由于地图市场在整个测绘市场中的突出作用当时未充分显现,所以《测绘法》在规范地图市场方面未做具体规定。

去年,全国人大环境与资源委员会在组织开展了《测绘法》执法检查后,正式向全国人大九届三次会议提出《关于修改〈测绘法〉的议案》。为此有关部门应借此契机,建议全国人大在修改《测绘法》时,补充规范地图市场条款,在进入地图市场的独立主体资格、市场交易、地图著作权保护、限制部门、地方分割、维持地图市场的竞争性等方面,予以明确规定,使全国的地图市场经营活动有一个可统一遵循的国家最高层次的法律依据。这样就会避免出现在此地、此系统经营地图是合法的,在彼地、彼系统经营地图又是非法的等违背市场规则的现象。同时,对违反法律规则从事地图经营活动的,要明确规定对应的处罚措施。合法从事地图经营的,应予以保护;非法从事地图经营的,应予以教育处罚,这样,才能建立竞争有序的地图市场。

3.2 以《测绘法》为核心,完善地图市场管理的法规体系

《测绘法》作为一部综合性测绘法律,不可能对地图市场的管理做出详尽的规定。但鉴于地图作为地理信息的基本载体,所以应当围绕《测绘法》制订完善规范地图市场的配套法规,以适应依法管理地图市场的需要。

1. 应在《中华人民共和国测绘市场管理

条例》(正在论证,拟报国务院审议)中增加地图市场管理的有关内容,并且要占据一定分量,突出其地位,以便与管理的难度相匹配。

2. 在修订《中华人民共和国地图编制出版管理条例》(1995年国务院发布施行)时,应增加地图市场管理的章节,淡化部门分割管理的内容,为建立开放、自由、统一的地图市场,创造一个良好的社会环境。

3. 测绘界从事法律工作的部门、人士,应积极呼吁国家尽早筹备起草地图著作权法规,并加快速度,促使其早日出台。有地图著作权法规保护地图测绘出版者的合法权益,为打击地图市场日益严重的侵权盗版违法案件和清楚界定地图盗版侵权提供法规依据,这对于激发地图市场合法主体的活力,有着至关重要的作用。

3.3 在测绘行政主管部门推行执法责任制,实行政务公开

从国家到省、市(地)、县,在行政机构改革结束时,测绘法律法规的执法主体将确立。尽快在各级测绘行政主管部门推行执法责任制,实行政务公开,非常迫切必要。测绘行政主管部门的职责是依法行政,该作为的不作为,要追究其责任;实行政务公开便于社会有关方面的监督,测绘行政管理部门不能直接干预调控市场。禁止权力进入市场,就等于消除了干扰市场公平竞争的主要障碍,还可以铲除政府权力部门产生腐败的土壤。

3.4 建立地图市场综合执法队伍,实行定期规范化管理

地图市场的品种越来越丰富,以往测绘主管部门、新闻出版管理部门、各专题地图主管部门多头管理的状况已不适应地图市场的现状。建立一支综合性的专业测绘执法队伍(包括地图市场管理),可防止多头管理,口径不一,彼此推诿扯皮,对专业性较强的问题吃不准等现象,可集中优势重点查处地图市场的违法编制经营、盗版侵权、伪劣低质、严重

政治性错误(错绘国界,将国家一部地方错标在国界之处)等突出问题。执法队伍可实行定期性动态检查,从而可避免政府搞运动式检查所造成的漏洞和弊端。

党的十五届五中全会审议并通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中提到:“……建立完善适应社会主义市场经济体制的法律体系,维护市场秩序和保护公平竞争,坚持依法行政,严格执法,公正司法。”这对我们如何依法规范、维护社会主义市场经济体制,描绘了一幅规划蓝图。地图市场,由于其向社会提供基础信息和专题信息的广泛性,对社会生产力实现跨越式发展有着其它种类市场不可替代的重要作用。由此看,在市场经济条件下,搞好地图市场的依法管理,也是中国市场经济健康有序发展的客观需要。

地图市场仅仅是市场经济中各类市场的一种形式,但社会主义市场经济的持续、快速、稳步发展,有赖于各类市场的繁荣兴旺。本文将地图市场放在市场经济的背景之下,来剖析其存在的违背市场经济发展规律的一系列现实问题,并探讨了依法管理的途径。地图市场存在的主要问题,并非孤立存在,从某种意义上讲,也是现代市场经济发展中某种类问题的缩影。但愿本文的探索,能为市场经济的发展提供点滴的参考和启示。

参考文献:

- [1]刘炳瑛主编. 现代市场经济. 北京:中共中央党校出版社,1998.
- [2]任建新主编. 社会主义法制建设基本知识. 北京:法律出版社,1997.
- [3]黄云康. 关于当前的地图编制出版工作. 中国测绘,1998,(1).
- [4]黄新燕. 关于地图市场的几点思考. 中国测绘报,2000-3-15(3).

(责任编辑:张静毅)