

Analysis of the Situation and Countermeasures Faced by Chinese Registered Surveyors' Practice

Xiong Wei

Surveying and Mapping Development Research Center of the Ministry of Natural
Resources, Beijing

Abstract: Registered Surveyor is an internationally accepted basic surveying and mapping management system with a history of more than 100 years. China's registered surveyors system emerged in the mid-1990s and has basically established relevant systems, but has not been able to practice for a long time. To solve this problem, a comprehensive analysis should be made of the practice situation of foreign registered surveyors and the situation faced by the practice in registered surveyors, so as to speed up the clarification of registered surveyors' role orientation, field of practice, list of signed documents, rights and responsibilities, and carry out the pilot work in registered surveyors as soon as possible to provide strong support for promoting the high-quality development of the industry.

Key words: Registered surveyor; Practice; High-quality development; Situations; Countermeasures

Received: 2020-05-13; Accepted: 2020-05-19; Published: 2020-05-25

中国注册测绘师执业面临的形势 及对策

熊 伟

自然资源部测绘发展研究中心，北京

邮箱: xingkong82@163.com

摘 要: 注册测量师是国际上一项通行的基本测绘管理制度, 已经有 100 多年的发展历史。中国的注册测绘师制度兴起于 20 世纪 90 年代中期, 已基本建立起相关制度体系, 但是长期未能执业。解决这一问题, 应综合分析国外注册测量师执业情况和我国注册测绘师执业面临的形势, 加快明确注册测绘师的角色定位、执业领域、签字文件清单、权责利, 尽快开展注册测绘师试点工作, 为促进行业高质量发展提供有力支撑。

关键词: 注册测绘师; 执业; 高质量发展; 形势; 对策

收稿日期: 2020-05-13; 录用日期: 2020-05-19; 发表日期: 2020-05-25

Copyright © 2020 by author(s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



中国从20世纪90年代中期就开始着手建立注册测绘师制度,经过20多年的发展,已基本建立起相关制度体系。但是,多年来,注册测绘师并未真正执业,尚未在测绘生产管理中发挥应有的作用,制度的生命力未能得到有效体现。本文通过综合分析中国注册测绘师的发展历程以及世界上主要国家和地区注册测量师发展情况,剖析了注册测绘师执业面临的困难和问题,提出了相应的解决策略和办法,旨在为更好地推行注册测绘师执业管理制度提供参考。

1 中国注册测绘师的发展历程

2002年,修订颁布的《中华人民共和国测绘法》明确要求,从事测绘活动的专业技术人员应当具备相应的执业资格条件[1]。据此,原人事部和原国家测绘局共同推动建立了注册测绘师制度,并于2007年共同颁布了《注册测绘师制度暂行规定》《注册测绘师资格考试实施办法》《注册测绘师资格考核认定办法》。其中,《注册测绘师制度暂行规定》(国人部发〔2007〕14号)第十二条规定,“国家对注册测绘师资格实行注册执业管理,取得《中华人民共和国注册测绘师资格证书》的人员,经过注册后方可以注册测绘师的名义执业”。经2010年财政部批准注册测绘师考试立项、发改委核准收费标准之后,从2011年起每年举行一次注册测绘师资格考试。经过注册测绘师数量的初步积累,2014—2015年,原国家测绘地理信息局制定印发了《注册测绘师执业管理办法》,明确了注册测绘师执业的基本要求;修订了《测绘资质管理规定》《测绘资质分级标准》,将注册测绘师作为人员条件进行考核;修订了《测绘地理信息质量管理办法》,提出了测绘项目的技术和质检等关键岗位由注册测绘师充任;制定印发了《注册测绘师继续教育大纲》《注册测绘师继续教育学时认定和学分登记管理》,对继续教育管理要求进行了规范。至此,中国已基本建立了包括考试、注册、执业、继续教育等制度在内的注册测绘师制度框架体系。

2017年,为了加快推进注册测绘师执业,原国家测绘地理信息局出台了注册测绘师审核签字试点文件,细化了注册测绘师如何执业的试点方案。随后,由于国家机构改革的原因,试点工作迟迟未能很好地推行下去,未能向前更进一步。这也就是说从制度建立之初至今长达13年的时间,注册测绘师执业未

能落地。归根结底，还是包括政府部门在内的社会各界对在中国实行注册测绘师制度的必要性未能达到思想上的高度统一，对于注册测绘师的定位和角色认识不够，未能如期制定行之有效的注册测绘师执业细则等。

2 国际上注册测量师的发展分析

从国际上看，注册测量师最早兴起于19世纪60年代的英国，当时20个测量师在威斯敏特宫殿酒店建立了英国皇家注册测量师学会（RICS），并于1881年获得皇家特许称号[2]，至今已有近150年的发展历史。目前，RICS在全球140多个国家共有超过14万个会员，同时负责监管全球超过6万家企业。除英国以外，美国、澳大利亚、德国、加拿大、日本、马来西亚、新加坡、香港等诸国家和地区都建立了相应的注册测量师制度，都有明确的法律要求[3][4][5][6][7][8]。这些国家和地区的注册测量师制度都规定了成为注册测量师的必备条件，不仅包括相关学历、实践经验等要求，而且十分注重专业胜任能力的考核，其中RICS的要求最为严格。

从注册测绘师执业领域上看，大部分地区和国家一般都规定政府测量部门的测量工程师可以直接取得注册资格，但只限于在政府测量机构内任职，更多的是限定从事私营测量工作的人员。其中，美国自19世纪后期在加利福尼亚州率先开展测量师注册，仅限于从事私营测量的人员，为联邦机构工作的人员并不需要；并且其最初也并没有将所有的业务都纳入到考试之中；20世纪70至80年代间，摄影测量和控制测量才开始在美国相关的测量法律条文中出现。澳大利亚和马来西亚的注册测量师制度是国家对私人从事测绘工作进行从业资格管理的主要方式，也是政府对从事地籍测量活动的行为特许的主要方式。

从注册测绘师立法上看，实施注册测量师制度的国家和地区都有专门的测量师法律[9]，有的属于是州立法，有的属于国家立法，不同层次的法律中关于注册测量师的条件、申请、考试、执业、执业机构等都写的非常细致，十分便于操作。其中，加拿大土地测量法中明确了土地测量师的权利与义务；澳大利亚新南威尔士测量法明确了建立注册土地测量师和注册矿山测量师制度；日本测量法中规定了测量师和助理测量师的具体条件，并明确测量单位必须设置

一人以上的测量师 [10]；新加坡专门颁布了土地测量师法，并设立了工料测量师和土地测量师；德国莱茵兰-普法尔茨州官方测绘法规定，凡年龄不超过60岁、具有测绘和不动产地籍专业高级技术管理公务员资格或具有同等资格的自由职业测量师，并具备必要的个人能力及职业资格，均可向相关部门申请注册；香港则设立五个专业的注册测量师，包括产业测量、建筑测量、工料测量、土地测量及规划与发展五个业务等。

通过对上述这些国家和地区施行注册测量师制度情况的梳理分析，大致都具有以下几个特点：（1）实施注册测量师制度是国际上通行的普遍做法，已成为参与国际工程项目的必备条件和基本遵循；（2）大部分国家和地区都是在土地测量等某一特定业务领域内实施测量师制度，并不是所有的测绘业务范围；（3）政府机构所属的测量人员可以作为测量师，参与政府部门的测量项目；（4）偏重于国家对私人从事测绘业务的从业资格管理；（5）注册测量师都被明确写入国家或地方法律之中，法律层级和效率较高。

3 中国注册测绘师执业面临的形势

3.1 从落实法律政策要求的角度看

2002版《测绘法》和2017年新修订颁布的《测绘法》均明确规定，从事测绘活动的专业技术人员应当具备相应的执业资格条件。同时，经过国务院七轮的职业资格许可和认定清理工作之后，注册测绘师最终被国家列入36项保留的准入类专业技术人员职业资格目录清单之中。因而，如何加快实施好注册测绘师制度是测绘地理信息主管部门的职责所在和当务之急。

3.2 从保持制度执行严肃性的角度看

注册测绘师制度已得到全社会、全行业高度关注，平均每年大约3万人报名参加考试，近3000多人取得资格，全国已取得注册测绘师资格的2万多人广泛分布在测绘地理信息各级资质单位以及水利、国土、交通、建设、信息等众多领域。从维护政府公信力、确保制度执行的严肃性，从保持行业稳定、增强

测绘地理信息从业人员动力等角度出发,应积极稳妥推进实施。

3.3 从适应治理结构转变的角度看

目前,我国已经在众多重点领域建立了执业资格制度,突出强调由以往单位负责、集体负责逐渐向个人负责的转变。测绘地理信息行业也应主动适应这一转变,尽快推动注册测绘师在实际工作中发挥作用。同时,在测绘地理信息领域实行执业资格管理也是国际通行的做法。

3.4 从适应全球化发展趋势的角度看

随着改革开放的不断深化,尤其是国家“一带一路”战略的实施,我国企业“走出去”步伐不断加快,需要广泛参与全球范围内的工程项目竞争,需要适应国际竞争规则。目前,在国际项目的招投标中,注册测绘师的参与是质量保障体系的重要组成部分。为更好地服务“走出去”“一带一路”战略实施,提升国际事务参与度和影响力的角度出发,必须加快推进我国注册测绘师制度的实施和与相关国家及地区之间的资格互认。

3.5 从实现行业高质量发展的角度看

2018年,中央全面深化改革委员会会议审议通过了《关于推动高质量发展的意见》,明确了今后一段时期各行各业推动高质量发展的具体要求。近年来,随着测绘行业和测绘市场的蓬勃发展,一些单位盲目追求经济利益和短期效益,导致在市场竞争过程中不顾信誉、不注重产品质量的现象屡见不鲜[11],测绘市场上“零元中标”“1元中标”、低于成本价中标的情况频发,存在严重的质量安全隐患。推行注册测绘师执业就是要通过强调个人的终身负责制来自然达到保证项目成果质量的目的,充分发挥注册测绘师个体在测绘资质单位总体中的主观能动性,对于促进行业高质量发展意义重大。

4 加快推行注册测绘师执业的对策

4.1 加快明确注册测绘师的角色定位

虽然现行业已建立的注册测绘师制度体系对于注册测绘师的定位进行了规定,但是可操作性不强。在综合考虑注册测绘师是在单位内部发挥质量控制作用、区别于西方私人执业的前提下,可参考中国注册建筑师、注册建造师、注册岩土师等定位为项目负责人的做法。实行这一策略,不仅可以有效划分其与目前单位法定代表人及现有生产管理体系中技术、质量负责机构之间的职责边界;而且有利于推动其在项目的技术设计、实施、成果质量最终检查、技术总结等所有环节、全过程发挥作用,对其签署技术文件的技术质量独立负责,做到权责清晰,切实保证项目成果质量。

4.2 尽快明确注册测绘师的执业领域

现行注册测绘师相关制度政策均未明确规定注册测绘师应该在哪些业务领域或范围开展执业,这并不利于执业落地。参考国际上关于注册测量师执业领域的一些做法,在政府部门工作的测绘工程师可采用政府授权的方式允许其在政府公益类测绘项目中执业;而对于市场项目,必须是由注册测绘师来完成。另外,我国注册测绘师执业的业务范围应涵盖与测绘生产相关的所有业务,而不是国际上注册测量师主要集中的土地测量等少数几个业务范围。

4.3 抓紧制定注册测绘师签章文件清单

为提高注册测绘师执业的可操作性,更好地促进注册测绘师在测绘项目生产或管理中发挥质量监督作用,应进一步明确注册测绘师签字盖章的文件种类和数量。可借鉴中国在推进注册建造师执业中制定注册建造师施工管理签章文件目录的相关做法,采用列表的形式明确注册测绘师具体应在哪些文件上签字,提高政策的可执行性。

4.4 明确注册测绘师的权责利

现行的注册测绘师执业管理政策规定了注册测绘师签字盖章应承担的责任，但是与之对应的按劳分配、风险保障政策尚未确立。权责利不对等是制约注册测绘师在实际工作中切实发挥作用的根本原因之一，可采用注册测绘师执业补助津贴的做法解决这一问题，鼓励各单位结合实际，从测绘生产项目中抽取一定比例的经费作为注册测绘师执业激励基金，为加快推进注册测绘师签字盖章制度落地提供基本保障。

4.5 开展注册测绘师执业试点

由于注册测绘师长期不执业，已经积累了大量的问题。因而，在推动执业落地的过程中，应结合注册测绘师数量相对执业要求不足等实际情况，先行采用试点的方式稳步、有序推进执业落地。从业务领域、地域特点、资质等级、角色定位四个维度来谋划好试点工作。第一，应在所有测绘业务范围开展试点；第二，应兼顾中国地域的差异性，从东北、华北、华东、华中、西南、西北等地均选取若干个有代表性的地区开展试点；第三，考虑甲级测绘单位注册测绘师数量相对充足的情况，明确率先在甲级范围开展试点，鼓励其他等级有条件的单位参与。

5 结语

从现实情况来看，在中国，推动注册测绘师执业依然面临着一系列的挑战，既有来自“放管服”改革的压力，也有促进高质量发展的客观要求。但是不管怎样，推进注册测绘师执业是新时期自然资源部门的一项重要政府职责，需要其更多地从实际情况出发，加强研究论证，尽快出台具有可操作性的政策，早日让广大的注册测绘师在生产管理中发挥作用。

参考文献

- [1] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国测绘法 [Z]. 2002-08-

- 29.
- [2] 徐绳墨. 英国皇家注册测量师协会章程介绍 [J]. 建筑经济, 1995 (11): 45.
- [3] 顾海燕. 美国测量发展史: 1930 年至今 [J]. 测绘文摘, 2007 (1): 6.
- [4] 美国的注册测量师制度 [EB/OL]. [2019-05-07].
<https://wenku.baidu.com/view/7e93c0b0bdd126fff705cc1755270722192e59ff.html>.
- [5] 王守智. 澳大利亚、马来西亚和香港地区的注册测量师制度 [J]. 中国测绘, 1996 (5): 32-33.
- [6] 陈启宁. 新加坡的地籍测量系统简介 [J]. 江苏测绘, 1995 (1): 24-26. <https://doi.org/10.1145/203610.606405>
- [7] 刘绍堂. 注册测量师的未来 [J]. 中国测绘, 2009 (2): 50.
- [8] 余瑞琴. 注册测量师制度概述 [J]. 测绘软科学研究, 1999 (2): 21-22. [https://doi.org/10.1016/S1246-7391\(99\)80049-9](https://doi.org/10.1016/S1246-7391(99)80049-9)
- [9] 国家测绘局政策法规司. 国外测绘法律法规选编 [M]. 北京: 测绘出版社, 2009.
- [10] 自然资源部测绘发展研究中心. 国际测绘地理信息发展战略研究报告 (2019) [Z]. 2019.
- [11] 刘光辉, 夏小江, 彭昀, 等. 注册测绘师执业制度实施的现状分析 [J]. 地理空间信息, 2019, 17 (2): 11+118-120+124.