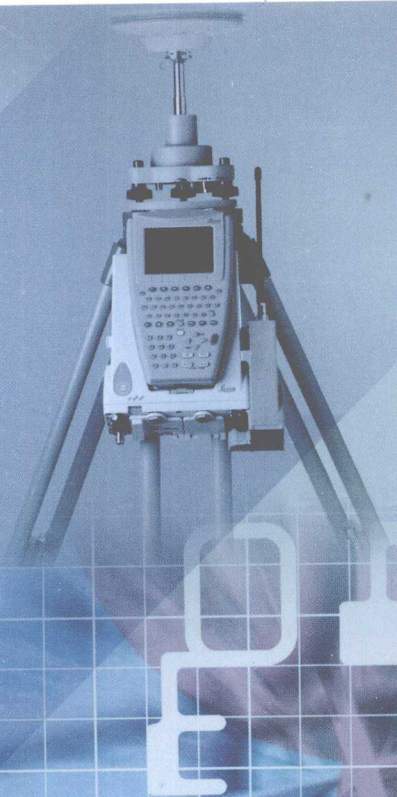
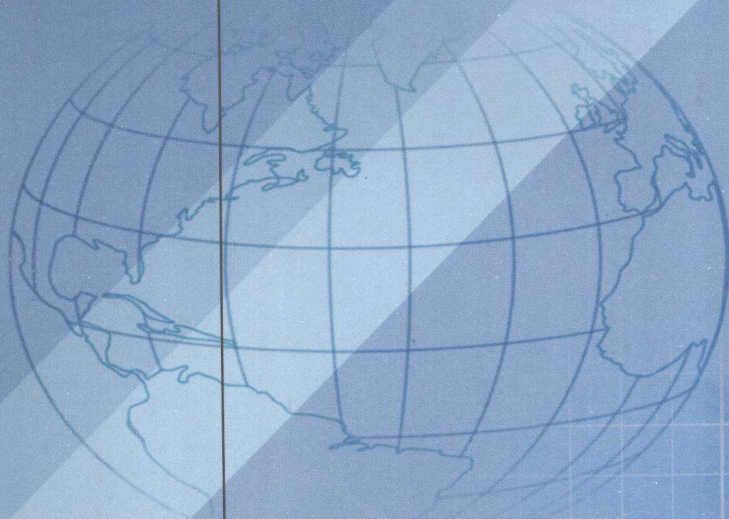




普通高等教育“十一五”国家级规划教材

测绘与土地法规

李保平 刘贵明 主编 周园 靳祥升 主审



黄河水利出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

测绘与土地法规

主 编 李保平 刘贵明

副主编 邢文战

主 审 周 园 靳祥升

黄河水利出版社

· 郑州 ·

内 容 提 要

本书为普通高等教育“十一五”国家级规划教材。全书共分两篇二十四章,分别以《中华人民共和国测绘法》和《中华人民共和国土地管理法》为主线,介绍了测绘与土地管理的国家基本法律法规、行业行政法规和规章,分析了各项法律制度的概念、内容、使用特点等。

本书可作为高等学校本科测绘工程、土地资源管理专业,高职高专工程测量技术、地籍测量与土地信息技术等专业的法律法规教材,也可作为全国注册测绘师和土地经济师的资格考试的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

测绘与土地法规/李保平,刘贵明主编. —郑州:黄河水利出版社,2010.8

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

ISBN 978 - 7 - 80734 - 885 - 6

I. ①测… II. ①李…②刘… III. ①测绘法令 - 中国 - 高等学校 - 教材 ②土地法 - 中国 - 教高学校 - 教材
IV. ①D922.17②D922.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 169959 号

出 版 社:黄河水利出版社

地址:河南省郑州市顺河路黄委会综合楼 14 层 邮政编码:450003

发行单位:黄河水利出版社

发行部电话:0371 - 66026940, 66020550, 66028024, 66022620(传真)

E-mail: hhsclbs@126.com

承印单位:黄河水利委员会印刷厂

开本:787 mm × 1 092 mm 1/16

印张:21.25

字数:520 千字

印数:1—4 100

版次:2010 年 8 月第 1 版

印次:2010 年 8 月第 1 次印刷

定价:38.00 元

前 言

本书是普通高等教育“十一五”国家级规划教材,是为适应社会和国民经济发展的需要,满足测绘及相关专业学生熟悉测绘管理及土地管理基本法和各类行政法律法规,依法从事测绘和土地管理等各项活动,成为懂专业、懂管理的综合型人才的需要而编写的。

本书共分两篇:第一篇测绘法规,第二篇土地法规。本书分别以《中华人民共和国测绘法》、《中华人民共和国土地管理法》为主线,介绍了《中华人民共和国测绘法》、《中华人民共和国土地管理法》的基本内容和测绘行业管理的法律法规的立法宗旨、适用范围、地位和作用,分析了各项测绘法律制度和土地法律制度的概念、内容和使用特点等。本书注重概念准确、内容连贯、知识创新,具有较强的针对性、实用性和可操作性,并通过实际案例的思考与分析,使学生学好法、用好法。

本书可作为高等学校本科测绘工程、土地资源管理专业,高职高专工程测量技术、地籍测量与土地信息技术等专业的法律法规教材,也可作为全国注册测绘师和土地经济师的资格考试的参考书。

本书编写人员及编写分工如下:第一篇的第一、三、五章及第九章由河南城建学院李保平编写,第二、六、八章由河南城建学院魏亮编写,第二篇的第一、四、六、八、十、十二、十四章由河南城建学院刘贵明编写,第二、五、七、九、十一、十三章由河南城建学院刘玉红编写,第一篇的第四、七章及第二篇的第三、十五章由辽宁科技学院邢文战编写。本书由李保平、刘贵明任主编,由邢文战任副主编,全书由李保平统稿。

全书完成后由沈阳农业大学周园教授、黄河水利职业技术学院靳祥升教授进行了认真细致的审稿,提出了许多宝贵意见。在此对审核和审定的专家表示感谢!同时,对黄河水利出版社的大力支持表示感谢!

由于编者的水平和经验有限,时间短暂,书中定有欠妥之处,敬请专家和广大读者批评指正。

编 者
2010 年 7 月

目 录

前 言

第一篇 测绘法规

第一章 测绘法规概述	(1)
第一节 加强依法测绘,促进测绘事业快速发展	(2)
第二节 测绘法律法规概述	(2)
思考与分析题	(7)
第二章 测绘法律关系主体与测绘管理体制	(8)
第一节 各级人民政府的权利和义务	(8)
第二节 县级以上人民政府测绘行政主管部门的权利和义务	(11)
第三节 县级以上人民政府其他有关部门的权利和义务	(17)
第四节 军队测绘主管部门的权利和义务	(19)
第五节 测绘单位及其他组织的权利和义务	(21)
思考与分析题	(24)
第三章 测绘行政许可和测绘权利保障制度	(25)
第一节 测绘资质管理制度	(25)
第二节 测绘执业资格管理制度	(29)
第三节 测绘人员合法权利保障制度	(33)
思考与分析题	(35)
第四章 测绘项目与测绘市场管理制度	(36)
第一节 测绘项目规划管理制度	(36)
第二节 测绘市场监督管理制度	(39)
第三节 测绘项目技术管理制度	(43)
思考与分析题	(44)
第五章 维护国家主权和安全的测绘制度	(45)
第一节 涉外测绘管理制度	(45)
第二节 测绘基准与测绘系统管理制度	(47)
第三节 测绘成果保密管理制度	(50)
第四节 界线测绘	(55)
第五节 地图管理	(56)
第六节 军事测绘的管理	(59)
思考与分析题	(59)

第六章 促进地理信息共享的管理制度	(61)
第一节 测绘成果的汇交与管理制度	(61)
第二节 测绘成果的提供和使用	(63)
第三节 重要地理信息数据的审核公布管理	(64)
第四节 建立地理信息系统的监督和管理	(66)
思考与分析题	(67)
第七章 测量标志管理	(68)
第一节 测量标志的保护	(68)
第二节 测量标志的使用	(70)
第三节 测量标志的拆迁	(71)
第四节 法律责任	(71)
思考与分析题	(72)
第八章 测绘活动违法的法律责任	(73)
第一节 测绘活动违法的行政法律责任	(73)
第二节 测绘活动违法的民事法律责任	(77)
第三节 测绘活动违法的刑事法律责任	(79)
思考与分析题	(81)
第九章 测绘法律法规选辑	(82)
第一节 中华人民共和国测绘法	(82)
第二节 中华人民共和国测绘成果管理条例	(88)
第三节 中华人民共和国测量标志保护条例	(92)
第四节 中华人民共和国地图编制出版管理条例	(94)
第五节 基础测绘条例	(98)
第六节 重要地理信息数据审核公布管理规定	(101)
第七节 外国的组织或者个人来华测绘管理暂行办法	(103)
第八节 测绘资质管理规定	(106)
第九节 测绘资质分级标准	(109)
第十节 测绘作业证管理规定	(125)
第十一节 建立相对独立的平面坐标系统管理办法	(127)
第十二节 注册测绘师制度暂行规定	(131)
第十三节 注册测绘师资格考核认定办法	(135)

第二篇 土地法规

第一章 绪 论	(139)
第一节 土地与土地法概念	(139)
第二节 土地法的基本原则及体系	(142)
第三节 我国土地立法	(148)
思考与分析题	(150)

第二章 土地法律关系	(151)
第一节 土地法律关系的概念和特征	(151)
第二节 土地法律关系的构成要素	(152)
第三节 土地法律关系的分类	(154)
第四节 土地法律关系的产生、变更和消灭	(155)
第五节 土地法律关系的保护	(156)
思考与分析题	(157)
第三章 我国土地制度概述	(158)
第一节 我国土地所有权和使用权制度	(158)
第二节 我国土地用途管制制度	(160)
思考与分析题	(167)
第四章 财产法与土地财产法	(168)
第一节 财产法概述	(168)
第二节 物权的本质、分类及物权与债权的区别	(169)
第三节 物权的效力	(172)
第四节 我国的土地财产法	(173)
思考与分析题	(174)
第五章 所有权和土地所有权	(175)
第一节 所有权的法理学知识	(175)
第二节 土地所有权的基础理论	(178)
第三节 国有土地所有权和集体土地所有权	(179)
第四节 土地相邻关系	(186)
思考与分析题	(188)
第六章 土地用益物权	(189)
第一节 用益物权的法理学知识	(189)
第二节 农地使用权的基本理论	(190)
第三节 基地使用权的基本理论	(192)
第四节 地役权的基本理论	(196)
思考与分析题	(198)
第七章 土地使用权出让和土地使用权转让	(199)
第一节 土地使用权出让概述	(199)
第二节 国有土地使用权出让的条件、程序和方式	(201)
第三节 国有土地使用权出让合同	(205)
第四节 划拨土地使用权出让法律规定	(208)
第五节 国有土地使用权转让的概念、原则和条件	(208)
第六节 国有土地使用权买卖	(210)
第七节 国有土地使用权交换、赠与与继承	(212)
第八节 划拨国有土地使用权转让	(213)
思考与分析题	(215)

第八章 土地使用权出租与土地使用权抵押	(216)
第一节 国有土地使用权出租概述	(216)
第二节 国有土地使用权出租的条件和程序	(219)
第三节 土地使用权出租合同	(220)
第四节 土地使用权抵押概述	(223)
第五节 国有土地使用权抵押的条件和程序	(227)
第六节 土地使用权抵押合同	(228)
思考与分析题	(235)
第九章 土地承包经营权	(236)
第一节 土地承包经营权概述	(236)
第二节 土地承包经营法律关系	(237)
第三节 土地承包经营合同	(239)
第四节 土地承包经营权的保护和流转	(241)
第五节 其他方式的土地承包经营权	(243)
思考与分析题	(243)
第十章 地籍管理法律制度	(244)
第一节 地籍管理概述	(244)
第二节 土地调查和土地分等定级	(246)
第三节 土地登记	(249)
第四节 土地统计	(252)
思考与分析题	(253)
第十一章 土地利用总体规划保护制度与耕地保护制度	(254)
第一节 土地利用总体规划概述	(254)
第二节 土地利用总体规划的编制和审批	(257)
第三节 耕地保护	(259)
第四节 土地综合整治	(262)
思考与分析题	(264)
第十二章 建设用地法律制度	(265)
第一节 建设用地概述	(265)
第二节 征用土地的程序	(267)
第三节 征用土地的补偿和安置	(270)
第四节 国家建设用地土地使用权划拨	(273)
第五节 国有土地使用权的收回及闲置土地的处理	(275)
第六节 农村集体建设用地管理概述	(278)
第七节 农村集体建设用地的审批	(280)
思考与分析题	(284)
第十三章 土地税费管理法律制度	(285)
第一节 耕地占用税	(285)
第二节 城镇土地使用税	(286)

第三节	土地增值税	(288)
第四节	新菜地开发基金	(292)
第五节	外商投资企业场地使用费	(293)
	思考与分析题	(295)
第十四章	土地行政执法与诉讼	(296)
第一节	土地行政执法概述	(296)
第二节	土地行政许可和确认	(299)
第三节	土地行政处罚	(301)
第四节	土地行政强制执行	(305)
第五节	土地行政监督行为	(308)
第六节	土地行政裁决行为	(311)
第七节	土地行政诉讼概述	(313)
第八节	土地行政诉讼的程序	(315)
	思考与分析题	(319)
第十五章	土地法律责任	(320)
第一节	土地民事法律责任	(320)
第二节	土地行政法律责任	(320)
第三节	土地刑事法律责任	(324)
	思考与分析题	(327)
参考文献		(328)

第一篇 测绘法规

第一章 测绘法规概述

测绘学是研究地球形状及地球重力场,对地球表面自然地理要素或者人工设施的形状、大小、空间位置及其属性等进行测定、采集、表述,以及对获取的数据、信息成果进行处理和提供活动的科学,又称测量学。其包括测量和制图两项主要内容。

测绘活动是有关政府行政部门、企事业单位从事的专门的测绘业务或涉及测绘的活动,是以测绘为内容并受测绘法制约的社会活动。测绘活动内容包括:以各种测绘手段布设不同等级的地面测绘控制系统;在陆地、海洋和空间获取各种静态和动态的自然信息和社会信息,并确定其空间位置、分布和属性;加工、处理、存储、提供、使用各种测绘成果;编制出版各种地图、海图和建立相应的地理信息系统;使用和维护各种测量标志;涉及测绘的管理、生产、科技、教育和经济等。

测绘工作是国民经济、国防建设和社会发展的一项十分重要的前期性、基础性工作。测绘业是国家重要的信息产业,它为国家建设和管理提供与地理位置有关的各种专题性、综合性的基础信息,其成果是进行资源调查,环境监测,农业建设,能源、交通、水利等大型建设,城乡规划建设,土地开发利用,重大灾害监测预报,科学研究以及国防建设等必不可少的基础资料,是社会主义现代化建设的一种重要的保障手段。同时,测绘工作又是准确反映我国疆域境界、行政区域界线和土地权属界线的手段,也是国家行政管理的基础工作之一。

测绘工作具有以下鲜明特点:一是测绘属于知识密集型和技术密集型专业,从事测绘工作的专业技术人员既要具备相应的专业理论知识,又要熟练操作各种测绘仪器设备,掌握相应的专业技术;二是测绘属于信息产业和高科技产业;三是测绘具有先行性和基础性,测绘服务领域十分广泛。

鉴于以上特点,我国高度重视测绘事业的发展。中共中央总书记、国家主席胡锦涛同志作出重要指示:要加强测绘统一监督管理和基础测绘工作。这是对我国的测绘管理工作提出的明确要求,认真贯彻落实胡锦涛同志的指示是各级测绘行政主管部门的责任,也是我国测绘管理工作的重要任务。

随着我国改革的深化和社会经济的快速发展,测绘工作的地位越来越重要,在社会经济发展中的作用也越来越大,同时使得测绘管理工作越来越重要。要依法测绘,就必须建立完善的以《中华人民共和国测绘法》(简称《测绘法》)为基准的测绘法制体系,依法行政,依法测绘,加强对测绘工作的统一监督管理,保障测绘事业的快速发展,为我国的国民经济和社

会发展作出更加突出的贡献。

第一节 加强依法测绘,促进测绘事业快速发展

新中国成立以后,我国测绘事业进入了一个崭新的阶段。经过 60 余年的努力,我国测绘行业从小到大,形成了测绘生产、科研、教育、仪器制造、地图出版、行业管理等门类齐全的体系。根据国家测绘局的统计,截至 2008 年底,我国有 11269 个具有测绘资质的测绘生产单位,主要分布在测绘、国土、地矿、水利、交通、电力、地震、煤炭、铁道、有色金属、石油、农业、林业、海洋、建材、建设、航空航天、电子、国防等 20 多个领域,地理信息产业相关企业 3000 多家,从业人员共 30 多万人,并逐步形成了比较完整的测绘事业体系,在测绘成果、技术进步、测绘行业发展、测绘市场和测绘管理等方面都取得了巨大的成就。

改革开放以来,随着我国市场经济和社会的飞速发展以及国家行政体制的改革,越来越多的测绘队伍进入测绘市场,承揽各种测绘业务,测绘市场规模不断扩大。测绘工作的地位和作用越来越重要。测绘不但要向全社会提供全方位的服务,而且已经成为一种实现可持续发展的手段,成为实现信息化的一个重要基础。现代科学技术的发展使测绘工作进入了高科技时代,全球定位技术、地理信息系统技术、遥感技术、电子网络通信技术的应用使传统的测绘发生了根本性的变革。同时,测绘的服务领域越来越广泛,测绘与国家安全、主权、经济建设、国防建设、社会发展、社会主义市场经济秩序以及公共服务等的关系越来越密切,给测绘工作提出了十分艰巨的任务。但是测绘工作在发展水平上,在测绘领域内部和社会外部环境上,特别是在行政管理和法制建设上还存在不相适应的问题,主要表现在以下几个方面:

(1) 政府测绘管理体制还不够完善,需要进一步理顺各级测绘行政管理机构的关系。

(2) 统一的测绘市场准入制度尚未健全,测绘市场管理比较混乱,无证测绘、非法测绘的现象时有发生,测绘不正当竞争现象十分严重。

(3) 测绘产品质量有待进一步提高,测绘成果管理力度不够。

(4) 测绘工作的统筹规划与协调不够,存在严重的重复测绘和重复建设问题,不利于提高经济效益和社会效益。

(5) 涉外测绘活动急需加强管理。在对外经济、文化和科学技术合作中,我国调整涉外测绘活动关系的法制尚不健全,致使在涉外活动中国家权益缺乏必要的保障。

(6) 测绘企业内部需要转变经营机制,探索新的管理模式,力求创新,以适应社会发展对测绘行业的要求。

综上所述,在新的形势下,国民经济和社会发展对测绘工作提出了更高的要求,必须加强测绘管理工作,形成以测绘基本法为核心的测绘法规体系,依法测绘,保证有效地规范测绘活动,为测绘工作的顺利进行和健康发展提供良好的环境。

第二节 测绘法律法规概述

一、测绘法的定义

测绘法是调整人们在测绘活动及相关活动中的行为或社会关系的规范。狭义的测绘法

是指《中华人民共和国测绘法》;广义的测绘法是一切测绘法律法规的总称,它是由测绘基本法、各项测绘行政法规(包括经济、技术法规)和规范、地方测绘法规及测绘行政主管部门的测绘规章等构成的法律体系的总称。

《中华人民共和国测绘法》是从事测绘活动和进行测绘管理的基本法律,是制定测绘行政法规、部门规章和规范性文件的主要依据,是我国法律体系的一个组成部分。测绘法是经济行政法,但是与一般经济行政法不同。它是从事测绘活动和进行测绘管理的基本法律,是各类测绘单位及其从业人员从事测绘活动的行为规范,是各级人民政府和各级测绘行政主管部门进行测绘监督管理和测绘行政执法的法律依据,测绘法一个较为显著的特点是具有很强的技术性。它主要适用于测绘领域。

测绘法为我国测绘事业的健康发展提供了强有力的法律保障,对于推进我国测绘法制建设和测绘依法行政、加强测绘市场管理、规范测绘行为、提高测绘保障能力和服务水平、满足经济建设和人民生活对基础地理信息日益增长的需求具有十分重要的意义。

二、测绘法律法规的产生和发展

新中国成立以来,国家十分重视测绘立法工作,在《中华人民共和国测绘法》制定前,1955年12月国务院发布了《关于长期保护测量标志的命令》,1959年9月国务院批准《中华人民共和国大地测量法式(草案)》,1976年1月国务院、中央军事委员会发出《关于加强地图国界画法审查工作的通知》,1984年1月国务院颁布《中华人民共和国测量标志保护条例》,测绘立法不断完善。

党的十一届三中全会以后,随着改革开放的深入,我国社会和经济迅速发展,各行各业对测绘事业提出了新的要求。为了保障和促进测绘事业的顺利发展,1984年经国务院同意,由国家测绘局组织起草测绘基本法。1992年12月28日经第七届全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国测绘法》,并于1993年7月1日起生效。1996年9月4日国务院发布《中华人民共和国测量标志保护条例》,并于1997年1月1日起施行。1996年12月24日国务院发布《地图审核管理办法》,并于1997年1月1日起施行。为加强测绘生产质量管理,确保测绘产品质量和服务质量,1997年7月22日国家测绘局颁布了《测绘生产质量管理规定》。1997年8月6日,国家测绘局会同国家技术监督局颁布了《测绘质量监督管理办法》。2002年8月29日第九届全国人大常委会第29次会议审议通过了重新修订的《中华人民共和国测绘法》,并于2002年12月1日起生效。2006年5月27日国务院令469号公布《中华人民共和国测绘成果管理条例》,并于2006年9月1日起施行。2009年5月12日国务院令556号公布《基础测绘条例》,并于2009年8月1日起施行。

我国根据社会和经济要求,不断制定、完善和修订各项测绘法律法规,目前,已经初步建立了由法律、行政法规、部门规章、政府规章、重要规范性文件等共同组成的测绘法律体系,为从事测绘活动提供了基本准则,为测绘管理提供了依据。我国的测绘法律体系进一步完善和健全。

三、测绘法律法规

(一)《中华人民共和国测绘法》

《中华人民共和国测绘法》是我国最高国家立法机关制定的国家法律,是我国测绘的基

本法律,是从事测绘活动和进行测绘管理的基本依据和基本准则,是我国整个测绘法规体系中的母法,是制定测绘法规和测绘行政管理的基本依据。

《中华人民共和国测绘法》在内容体系上是以测绘工作体制管理和测绘活动管理为中心内容的行政、经济、技术规范,现行《中华人民共和国测绘法》共有九章五十五条,包括以下方面的内容:

(1)测绘组织法规。其规定了测绘工作管理体制、各级测绘行政主管部门的职责和分工。

(2)测绘技术管理法规。其规定了测绘基准、测绘系统及测绘标准设立与使用的原则。

(3)测绘准入和测绘保障。其规定了测绘资质管理、测绘项目承发包、测绘执业资格、测绘作业证件等,规定了测绘的生产定额、成本定额、收费标准和测绘市场管理。

(4)基础测绘。其规定了各项测绘工作的规划原则、经费使用与拨付办法、基础测绘成果更新等。

(5)界线测绘和其他测绘。其规定了国界线和国内行政区域界线测绘的原则及测绘、出版、审批办法等。在双边条约中规定了邻国之间界线勘测和检测的原则、办法等。

(6)测绘成果管理。其规定了测绘成果汇交、保管、保密、提供、使用,重要地理信息数据审核发布,测绘成果质量监管等。

(7)测量标志保护。其规定了测量标志的建立、使用与维护管理的原则和办法。

(8)测绘活动违法处理。

(9)附则。其规定了军事测绘管理办法的制定、《中华人民共和国测绘法》的生效日期等。

(二) 测绘行政法规

测绘行政法规由国务院根据宪法和法律,按照行政法规制定程序制定。行政法规的地位和效力仅次于法律,服从于宪法和法律。测绘行政法规是针对某一项测绘工作所作的专门法律规定。目前,我国的测绘行政法规主要有以下四项:

(1)《中华人民共和国地图编制出版管理条例》是一部专门规范地图出版活动的行政法规,也是现行地图管理的主要依据。该条例对地图内容的表示原则、编制地图需要的资质、出版地图的资质、地图印刷和展示前的审核和备案、地图著作权保护等都作了明确规定。

(2)《中华人民共和国测绘成果管理条例》是对测绘成果汇交、保管、秘密范围和等级确定、利用涉及国家秘密的测绘成果时的保密技术处理、利用测绘成果的审批、著作权保护、重要地理信息数据的审核公布与使用等作出了规定。

(3)《中华人民共和国测量标志保护条例》对测量标志的管理分工、测量标志建设的要求、占地范围、设置标记、义务保管、检查维修、有偿使用、拆迁审批、标志保护、打击破坏测量标志的违法行为等作出了规定。

(4)《基础测绘条例》对基础测绘的分级管理、规划和计划制定、经费来源、组织实施、成果更新、信息共享等作出了规定。

(三) 部门规章和重要规范性文件

部门规章由国务院各部、各委员会等具有行政管理职能的直属机构根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限范围内制定。部门规章经部会议或者委员会会议决定,由部门首长签署命令予以公布后实施。

规范性文件是指各党政机关、团体、组织制发的各类文件中最主要的一类,其内容具有约束和规范测绘行为的性质。

部门规章和重要规范性文件较多,这里不再一一列出,请参照第一篇第九章测绘法律法规选辑。

四、测绘法调整对象

每个法律都有其特定的调整对象,调整对象是构成一个法律独立存在并区别于其他法律的主要因素。调整对象是指法律所调整的社会关系。不同的社会关系要由不同的法律规范调整,一定的社会关系通过一定的法律规范调整形成一定的法律关系。

测绘法调整的对象是测绘活动中产生的测绘行政管理关系和测绘经济关系。测绘行政管理关系是指各级人民政府测绘行政主管部门在实施行政管理过程中,与其行政管理的对象——测绘行政管理相对人之间产生的关系。测绘法确定了各级人民政府测绘行政主管部门管理测绘工作的职责,在他们履行这些职责时就产生了测绘行政管理关系。测绘经济关系是指在测绘活动中发生的经济协调关系。在测绘活动中,以测绘为内容,单位之间、部门之间、部门与单位之间、地区之间发生大量的纵向和横向的经济协调关系。这些关系除被国家其他法律调整外,还要由测绘法律法规进行直接协调。

总之,测绘法适用于在中华人民共和国领域和管辖的其他海域等从事的一切测绘活动。

五、测绘法的特征

测绘法是从事测绘活动和进行测绘管理的基本法律,是各类测绘单位及其从业人员从事测绘活动的行为规范,是各级人民政府和各级测绘行政主管部门进行测绘监督管理和测绘行政执法的法律依据。该法具有以下几个特征。

(一) 测绘法的规定覆盖了测绘工作的各个方面

测绘法所规定的法律制度覆盖了测绘工作的方方面面,包括测绘基准、测绘系统、大地测量、国家基本比例尺地图、基础测绘、国界线测绘、行政区域界线测绘、地籍测绘、房产测绘、工程测量、建立地理信息系统和地图等。

(二) 测绘法的规定贯穿测绘活动的各个环节

测绘法所规定的法律制度贯穿于测绘工作的各个环节,包括测绘准入、测绘项目承包发包活动、测绘生产技术活动、测绘成果质量、测绘成果管理、测绘成果的提供使用及测量标志的保护等。

(三) 测绘法规范了所有测绘法律关系主体的权利义务

测绘法规定了各级政府、各级政府测绘行政主管部门、各级政府有关部门、军队、测绘单位、测绘项目立项及发包单位、公民以及其他有关主体的权利义务,具有全面、具体、明确的特点。

(四) 测绘法确定了我国测绘工作各个方面的体系模式

测绘法规定了我国测绘行政管理体系、测绘活动规范体系、基础测绘体系、测绘服务体系、测绘生产技术体系、测绘法律法规体系等多种体系模式,特别是对我国的测绘行政管理

体系,全面规定了乡级以上人民政府、县级以上人民政府测绘行政主管部门的责任,基本实现了从测绘技术管理向经济调节、市场监管、社会管理、公共服务的转变。

(五) 测绘法对测绘工作给予了很高的定位

根据社会主义市场经济发展和测绘事业发展的客观情况和要求,以及国家经济建设、国防建设和社会发展对测绘的需要,从测绘与国家主权、安全和利益的关系,与社会经济信息化的关系,与可持续发展的关系出发,测绘法规定了测绘工作的性质、地位和作用,站在国家全局的高度来规范测绘工作。

六、测绘法的基本原则

测绘法的基本原则是法律所规定的贯穿于整个测绘法律法规之中的方针和基本准则。它是指导测绘法律法规制定、修改、废除和指导测绘法贯彻执行的重要指导原则。其具体体现在以下方面:

(1)加强测绘工作的统一管理和统筹规划的原则。测绘工作服务领域广泛,作业分散,技术性强,专业特点突出。测绘法将加强对测绘工作的统一管理并将统筹规划作为核心内容加以规定。

(2)测绘是国民经济建设和社会发展的基础性产业,应当使用国家规定的统一测绘基准和测绘标准的原则。测绘法规定了设立和采用全国统一的测绘基准和测绘系统、统一的大地测量等级的精度、统一的国家基本比例尺地图系列和基本精度的内容。

(3)国家鼓励加强测绘科学技术研究,采用先进技术和先进设备,提高测绘科学技术水平的原则。测绘在其服务领域中的作用大小、效益高低关键取决于测绘技术手段的先进性。测绘法的这一原则十分重要。

(4)保障测绘人员依法从事测绘工作而不受侵犯的原则。《中华人民共和国测绘法》第二十六条明确规定了这一原则。

(5)测绘成果有偿使用的原则。《中华人民共和国测绘法》第三十一条明确规定了测绘成果有偿使用的原则,反映了市场经济的规律,是推动我国测绘工作改革的指导性方针。

《中华人民共和国测绘法》的颁布标志着我国测绘工作开始全面走上法治的轨道,并为逐步建立适应社会主义市场经济的测绘工作新体制奠定了基础。以《中华人民共和国测绘法》为核心,制定和完善各项测绘法规和行政规定,建立了多层次相配套的测绘法律体系,为实行测绘行政管理、协调行业内外的关系、发挥各有关部门和各有关单位在测绘管理和测绘工作中的作用提供了基本的法律依据。

《中华人民共和国测绘法》实施以来,测绘工作进一步得到了党和国家的高度重视与关心、支持,胡锦涛同志多次视察测绘单位,并提出: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;推进数字中国地理空间框架建设,加快信息化测绘体系建设,提高测绘保障服务能力。使测绘事业的发展环境得到改善,测绘科学技术进步成效显著,我国初步建立了数字化测绘体系,现代测绘高新技术的应用实现了测绘从传统的模拟测绘技术向数字化测绘技术的转变,并培养和锻炼了结构合理、专业配套、技术水平先进的测绘队伍,使我国测绘科技的整体水平达到了国际先进水平,测绘工作的保障能力进一步

加强。我国依靠科学进步,使国家测绘基准和测绘系统进一步完善,在规模、精度和统一性方面位居世界先进行列。

《中华人民共和国测绘法》的实施对于规范我国测绘管理工作,保障测绘事业发展,促进测绘事业为国家经济建设、国防建设和社会发展服务都有着极其重要的意义。

思考与分析题

1. 目前我国测绘行业存在哪些主要问题? 怎样解决这些问题?
2. 测绘法的基本原则是什么?

第二章 测绘法律关系主体与 测绘管理体制

测绘法律关系主体是测绘法律关系的参加者,即在测绘法律关系中一定权利的享有者和一定义务的承担者。在我国,根据各种法律的规定,能够参与法律关系的主体包括以下几类:

(1)公民(自然人)。这里的公民既指中国公民,也指居住在中国境内或在境内活动的外国公民和无国籍人。

(2)机构和组织(法人)。其主要包括三类:一是各种国家机关(立法机关、行政机关和司法机关等),二是各种企事业单位和在中国领域内设立的中外合资经营企业、中外合作经营企业和外资企业,三是各种政党和社会团体。

(3)国家。在特殊情况下,国家可以作为一个整体,成为法律关系主体。

在测绘法律关系中,测绘法律关系主体主要体现在以《中华人民共和国测绘法》为核心的我国测绘法律法规对各级人民政府、各级人民政府测绘行政主管部门、各级人民政府其他有关部门、军队主管部门、测绘单位及其他组织在测绘法律关系中的地位、作用、责任作出了明确的规定,构成了我国的测绘管理体制。

第一节 各级人民政府的权利和义务

按照我国现行的行政管理体制,我国各级人民政府包括中央人民政府(国务院)、省(自治区、直辖市)级人民政府、市(地、州、盟)级人民政府、县(市、自治县、旗、特区、林区)级人民政府、乡(镇)级人民政府。对于各级人民政府对测绘工作的领导责任,测绘法有明确的规定。

一、国务院的权利和义务

按照我国现行宪法,国务院是我国的最高国家行政机关,测绘法对国务院在测绘行政管理中的权利和义务有明确的规定,包括以下几点。

(一)加强对测绘工作的领导

《中华人民共和国测绘法》第三条规定:“各级人民政府应当加强对测绘工作的领导。”这里所说的各级人民政府应当包括国务院。《中华人民共和国宪法》(简称《宪法》)第八十五条规定:“中华人民共和国国务院,即中央人民政府,是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关。”《中华人民共和国宪法》第八十九条规定:“国务院统一领导全国地方各级国家行政机关的工作,规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的的职权的具体划分。”加强对测绘工作的领导是法律赋予国务院的责任。

由于测绘工作是经济建设、国防建设和社会发展的基础性事业,在国民经济和社会发展中占有重要地位。《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》明确提出:“要加强测绘工作,提高服务能力和水平。”“建立基础国情、公共信息资源、宏观经济数据及其交换服务中