

国家测绘局指定
测绘行政执法人员岗位培训教材
测绘单位人员学习《测绘法》辅导用书

测绘法律知识读本

张万峰 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

国家测绘局指定
测绘行政执法人员岗位培训教材
测绘单位人员学习《测绘法》辅导用书

测绘法律知识读本

张万峰 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

测绘法律知识读本 / 张万峰主编. —北京:法律出版社, 2006. 9

ISBN 7 - 5036 - 6628 - 5

I. 测… II. 张… III. 测绘法令—基本知识—中国
IV. D922. 174

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 103726 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/李 群

装帧设计/张 晨

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/A5

印张/10 字数/228 千

版本/2006 年 11 月第 1 版

印次/2006 年 11 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress. com. cn

销售热线/010 - 63939792/9779

网址/www. lawpress. com. cn

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85388843 重庆公司/023 - 65382816/2908

上海公司/021 - 62071010/1636 北京分公司/010 - 62534456

深圳公司/0755 - 83072995

苏州公司/0512 - 65193110

书号:ISBN 7 - 5036 - 6628 - 5/D · 6345

定价:28.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

希望本书对在全国开展的“法律进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位”的活动中，起到帮助人们深入理解《中华人民共和国测绘法》的作用。

前 言

《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,是各类测绘单位及其从业人员从事测绘活动的行为规则,是各级人民政府及其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。

为贯彻落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》和国务院办公厅《关于全面推行行政执法责任制的若干意见》的有关规定,实施测绘行政执法人员资格制度,推动建立一支业务精通、作风优良、纪律严明、行为规范、监督有效、保障有力的测绘行政执法队伍,国家测绘局决定开展测绘行政执法人员岗位培训工作,并指定该书为培训教材。

该书还充分考虑到测绘行业“五五”普法的需求,通俗易懂地阐述了法、测绘、测绘法的概念;介绍了测绘法的产生、立法宗旨、适用范围、地位和作用、主要内容和特征;详细分析了各项测绘法律制度的概念、内容、特点和必要性等,可作为测绘行业普法辅导用书。

该书广泛适用于测绘管理人员、行政执法人员、测绘

单位的管理生产经营人员以及大专院校相关专业师生学习参考。

在该书撰写过程中,得到了国家测绘局李维森副局长、谢经荣副局长、国务院法制办公室农业资源环境法制司王振江司长的支持和指导,也得到了其他有关同志的热情支持和帮助,在此表示衷心感谢!

编者

2006年11月3日

目 录

第一章 测绘法概述	(1)
第一节 法的概念	(1)
第二节 测绘的概念	(5)
第三节 测绘法的概念	(6)
第四节 测绘法的产生	(8)
第五节 测绘法的立法宗旨	(9)
第六节 测绘法的适用范围	(18)
第七节 测绘法的地位和作用	(21)
第八节 测绘法的基本框架	(25)
第九节 测绘法的主要法律制度	(26)
第十节 测绘法的特征	(28)
第二章 测绘法律关系主体及其权利义务	(31)
第一节 各级人民政府	(32)
第二节 县级以上人民政府测绘行政主管部门	(33)
第三节 县级以上人民政府其他有关部门	(39)
第四节 军队测绘主管部门	(41)
第五节 测绘单位	(42)
第六节 其他组织和公民	(45)
第三章 测绘统一监督管理制度	(46)

第一节	测绘统一监督管理的概念	(46)
第二节	测绘统一监督管理的必要性	(48)
第三节	测绘统一监督管理制度的内容和特征	(51)
第四节	测绘统一监督管理制度的实施	(54)
第四章	规范测绘活动主体的制度	(58)
第一节	测绘资质管理	(58)
第二节	测绘执业资格管理	(70)
第三节	外国组织或者个人来华测绘	(80)
第四节	测绘作业证件	(88)
第五章	规范测绘项目的制度	(97)
第一节	测绘项目发包承包	(97)
第二节	公共财政投资的测绘项目	(106)
第三节	建立相对独立的平面坐标系	(108)
第四节	采用国际坐标系	(113)
第六章	规范基础测绘的制度	(117)
第一节	基础测绘的概念	(117)
第二节	基础测绘的分级管理	(124)
第三节	基础测绘规划	(126)
第四节	基础测绘年度计划	(130)
第五节	基础测绘预算	(133)
第六节	基础测绘成果更新	(136)
第七节	测绘基准	(137)
第八节	建立统一测绘系统	(142)
第七章	规范专项业务的制度	(147)
第一节	国界线测绘	(147)

第二节	行政区域界线测绘	(152)
第三节	地籍测绘	(160)
第四节	权属界线测绘	(168)
第五节	房产测绘	(171)
第六节	工程测量	(174)
第七节	地理信息系统	(181)
第八节	地图	(183)
第九节	军事测绘	(197)
第八章	测绘技术质量管理制度	(199)
第一节	测绘标准化	(199)
第二节	测绘质量管理	(204)
第三节	测绘科技创新	(208)
第九章	测绘成果管理制度	(211)
第一节	测绘成果保密管理	(211)
第二节	测绘成果汇交	(221)
第三节	测绘成果提供使用	(227)
第四节	重要地理信息数据审核公布	(230)
第十章	测量标志保护制度	(234)
第一节	测量标志的概念与特征	(234)
第二节	测量标志保护制度的内容	(236)
第十一章	测绘法律责任	(249)
第一节	法律义务和法律责任的概念	(249)
第二节	测绘法律责任	(255)
第十二章	测绘法的实施	(259)
第一节	配套法规制定	(259)

第二节 测绘行政执法	(261)
附录:中华人民共和国测绘法	(275)
关于印发《全国测绘系统推进依法行政五年规划 (2006 年—2010 年)》的通知	(289)
关于印发《测绘系统开展法制宣传教育的第五个 五年规划》的通知	(302)
关于印发“测绘行政执法人员岗位培训方案”的 通知	(311)
参考文献	(314)

第一章 测绘法概述

第一节 法的概念

一、法的含义

什么是法?如何界定法的概念?在法学发展史上,经过几千年的争论,至今尚无统一的解释。在现代汉语中,“法”和“法律”含义是相同的。

“法”有广义和狭义两种解释。在我国,法的广义解释:法是指全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律、国务院制定的行政法规、地方国家权力机关制定的地方性法规、国务院各部委和省级人民政府制定的规章等。法的狭义解释:法是指全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律。在不同的场合,需要区别不同的含义。

二、法的特征

任何事物的特征都是在与其他事物的比较中表现出来的。同样,法的特征也是法在与相近的社会现象(如道德、宗教、政策等)相比较的过程中显示出来的。法的特征有以下几个方面:

(一)法是调整人们的行为或社会关系的规范

从法的存在形态来看,法首先是一种规范。但法又不是一般

的规范,而是一种社会规范。其特点在于法所调整的是人们之间的相互关系(社会关系)或交互行为,在这一点上,法作为社会规范,不同于思想规范、语言规范,也不同于技术规范。例如,同样的语言行为,其在不同场合应遵守不同的规范。当语言行为属如何正确表达意义时,它所遵循的应当是语言规范(语法)。而当语言行为涉及另外一个主体时(如谩骂他人),它就是一个交互行为,应当遵守法律和其他社会规范(道德等)。技术规范调整的对象是人与自然(自然客体)的关系,并不必然涉及人们的交互行为。如果不遵守技术规范,则可能引起伤亡事故,导致生产效率低下,危及生产秩序和交通秩序,或者造成其他严重的损害。此时,不遵守技术规范的行为,就是一个有害的交互行为。为了避免此类行为的发生,有时需要将技术规范上升为法律规范。

法具有规范性,是指法所具有的规定人们的行为模式、指导人们行为的性质。它作为法的一个基本特征,在区别不同的法律文件的效力时是非常有意义的。

(二)法是由国家制定或认可的社会规范

法是一种特殊的社会规范。这种特殊性,就在于它是由国家制定或认可的。因此,从法是由国家制定或认可的意义上看,法体现国家的意志。没有国家,就谈不上国家意志,而没有国家意志,也不可能有体现这种意志的法。

一切法的产生,大体上都是通过制定和认可这两种途径。所谓法的制定,就是国家立法机关按照法定程序创制规范性文件的的活动。通过这种方式产生的法,称为制定法或成文法,即具有一定文字表现形式的规范性文件,如我国的各种法律(宪法、刑法、民法通则、行政许可法、行政处罚法等)即属于此类。所谓法的认可,是指国家通过一定的方式承认其他社会规范(道德、宗教、风俗、习惯

等)具有法律效力的活动。如婚姻法规定“父母对子女有抚养教育的义务;子女对父母有赡养扶助的义务”是对道德在法律上的认可。

法由国家制定或者认可,意味着体现国家意志的法具有统一性和权威性,法总是一元的,不是二元或者多元的。

(三)法是由国家强制力保证实施的社会规范

一切社会规范(道德、教规、纪律、习惯等)都具有强制性,即借助一定的社会力量强迫人们遵守的性质。然而,法不同于其他社会规范,它具有特殊的强制性,即国家强制性。法是以国家强制力做后盾,由国家强制力保证实施的。在此意义上,所谓法的国家强制性就是指法依靠国家强制力保证实施、强迫人们遵守的性质。也就是说,不管人们主观愿望如何,人们都必须遵守法律,否则将招致国家强制力的干涉,受到相应的法律制裁。

(四)法是在国家权力管辖范围内普遍有效的社会规范

任何社会规范都是有约束力的。所谓约束力,就是指规范的效力。法与其他社会规范相比较,其约束力有自己的特点,表现在:(1)范围不同。法的约束力的范围是国家管辖范围内的一切成员,不分阶级、阶层、个人的社会地位、民族、性别等方面的差别而要求一律平等适用。其他社会规范只对一国内的部分人有效。例如,道德往往是不统一的,不同阶级、民族的道德只是在一定范围内对社会成员有约束力。社团章程只对社团成员有效,而对非社团成员无效。(2)形式不同,法的约束力与法的强制性是相关联的,以国家强制力为后盾,以相应的法律制裁措施来保证。所以,法的约束是以外在强制为特征的约束。而其他社会规范的约束则可能以内在强制为主要特征(如道德)。

由此看来,法具有普遍性,是在国家权力范围内具有普遍适用

的效力和特性。它包括两个方面:其一,法的效力对象的广泛性,在一国之内,任何合法行为都无一例外地受法的保护;任何违法行为,也都无一例外地受法的制裁。其二,法的效力的重复性,法对人们的行为有反复适用的效力。在同样的情况下,法可以反复适用,而不仅适用一次。

三、法的作用

法的作用可以分为规范作用和社会作用两类。

(一)法的规范作用

法的规范作用可以分为指引、评价、教育、预测、强制作用。

1. 指引作用。法的指引作用是指法作为一种行为规范,为人们提供了某种行为模式,指引人们可以这样行为,必须这样行为或者不得这样行为。法的指引作用的对象是本人的行为。法的指引作用有两种表现形式,即确定的指引和有选择的指引。确定的指引是指人们必须根据法律规范的指引而行为(包括作为及不作为)。法通过设定否定性的法律后果实现确定性的指引。义务规范代表确定性指引。有选择的指引是指人们对法律规范所指引的行为模式有选择的余地,法律允许人们自行决定是否这样行为。法律通过规定肯定性的法律后果实现有选择的指引。授权性规范代表有选择的指引。

2. 评价作用。法的评价作用是指法律具有判断、衡量他人行为是否合法或者违法以及违法性质和程度的作用。评价作用的对象是他人的行为。法律是一种判断标准,一种评价尺度。

3. 预测作用。预测作用是指当事人可以根据法律预先估计到他们相互将如何行为以及某种行为在法律上的后果。对于试图违反法律的人来说,法律起着预警的作用。对于希望在一个合理、公

正社会中生活的人来说,法律起着预示、提示的作用,帮助人们自觉在理性、法制的轨道中生活。

4. 教育作用。法的教育作用是指通过法律的实施对人们今后的行为所发生的影响。首先,法律为人们提供固定的行为模式而向人们灌输占支配地位的意识形态,使之深入人们心中,并借助人们的行为广泛传播。其次,对违法行为实施法律制裁,对包括违法者本人在内的一般人来说都具有教育和警戒作用。最后,对合法行为加以保护、赞许或者奖励,对所有的人都有鼓励和示范作用。

5. 强制作用。法的强制作用在于制裁违法行为。通过制裁可以加强法的权威性,保护人们的正当权利,增强人们的安全感。

(二) 法的社会作用

法的社会作用是指法具有维护有利于一定阶级的社会关系和社会秩序的作用。

第二节 测绘的概念

测绘是指对自然地理要素或者地表人工设施的形状、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的活动(见《中华人民共和国测绘法》第二条)。

所称的“自然地理要素”是指由于自然变迁而形成的地形、水系、海岸线、土质和植被等要素,比如河流、湖泊、山脉、山峰、沙漠、森林、草原等。

所称“地表”是指地球的表面层(含地上、地下、海底及其他水

下等)。

所称“人工设施”是指人工建造的、非自然形成的要素,如居民地、厂矿、学校、道路、桥梁、隧道、水库、地上地下管线、电力设施、水利设施、通信设施、交通设施、界桩、标志等。

所称“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的活动”,通常包括大地测量、摄影测量与遥感测绘、地形图的测制和更新、工程测绘、界线测绘、地籍测绘、房产测绘、海洋测绘、地图编制、地理信息系统工程以及所有测绘成果的提供使用等活动。

测绘服务于国民经济和社会发展各个领域,如果在法律上没有对测绘涵义的严格界定,在实践中往往产生对测绘涵义理解上的不一致,导致适用法律上的混乱,影响法律的有效实施。因此,规定测绘的法定涵义就是规定了测绘法在专业领域的适用范围。通过法律上的定义,使测绘法调整的范围更加明确,保证有效的规范测绘活动,保障测绘管理与测绘执法工作进行顺利。

第三节 测绘法的概念

一、什么是测绘法

概括地说,测绘法是指调整人们在测绘活动及其关联活动中的行为或者社会关系的规范。

测绘法也有广义和狭义之分。狭义的测绘法是指《中华人民共和国测绘法》;广义的测绘法是指包括测绘法在内的,由国务院制定的测绘行政法规、地方国家权力机关制定的地方性测绘法规、国务院测绘行政主管部门和省级人民政府制定的测绘规章等构成

的整体。

测绘法是我国法律体系的一个组成部分。一个国家的法律体系是由方方面面的法形成的内部和谐一致、有机联系的整体,测绘法是其中的组成部分,这是不可否认的。

测绘法适用于测绘领域。广义地说,测绘法是规范测绘活动的法律规范的总和,调整人们在测绘活动及其关联活动中的行为或者社会关系,适用于测绘领域。

二、测绘法调整对象

每个法律都有特定的调整对象,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调整,形成一定的法律关系。

测绘法调整的对象是在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——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,单位与单位之间、部门之间、部门与单位之间、地区之间发生了大量的纵向和横向的经济协调关系。这些关系除了被国家其他法律调整之外,还要由测绘法律、法规直接调整。