

《国务院办公厅关于 促进地理信息产业发展的意见》 辅导读本

GUOWUYUAN BANGONGTING
GUANYU CUJIN DILI XINXI CHANYE FAZHAN DE YIJIAN
FUDAO DUBEN

本书编写组 编



测绘出版社

014044180

P208.2
23

《国务院办公厅关于促进 地理信息产业发展的意见》 辅导读本

GUOWUYUAN BANGONGTING GUANYU
CUJIN DILI XINXI CHANYE FAZHAN DE YIJIAN
FUDAO DUBEN

本书编写组 编



测绘出版社

P208.2



北航

C1732165

23

081310310

© 国家测绘地理信息局 2014

所有权利（含信息网络传播权）保留，未经许可，不得以任何方式使用。

图书在版编目 (CIP) 数据

《国务院办公厅关于促进地理信息产业发展的意见》辅导
读本 / 《〈国务院办公厅关于促进地理信息产业发展的意见〉
辅导读本》编写组编. — 北京: 测绘出版社, 2014.3

ISBN 978-7-5030-3397-1

I. ①国… II. ①国… III. ①地理信息系统—产业发
展—中国—学习参考资料 IV. ①P208 ②F426.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 039149 号

责任编辑	沈万君	封面设计	李 伟	责任校对	董玉珍
出版发行	测绘出版社	电 话	010-83060872 (发行部)		
地 址	北京市西城区三里河路 50 号		010-68531609 (门市部)		
邮政编码	100045		010-68531160 (编辑部)		
电子邮箱	smp@sinomaps.com	网 址	www.chinasmp.com		
印 刷	三河市世纪兴源印刷有限公司	经 销	新华书店		
成品规格	169 mm × 239 mm				
印 张	14	字 数	170 千字		
版 次	2014 年 3 月第 1 版	印 次	2014 年 3 月第 1 次印刷		
印 数	0001-2000	定 价	26.60 元		
书 号	ISBN 978-7-5030-3397-1/P · 712				

本书如有印装质量问题, 请与我社门市部联系调换。

编 委 会

主 任：徐德明

副主任：闵宜仁

成 员：(按姓氏笔画排序)

王宝民	王保立	白贵霞	李 烨
李赤一	张辉峰	张燕平	陈常松
易树柏	周远波	赵继成	程 军

编 写 组

组 长：赵继成(兼)

副组长：刘 利 徐 永

成 员：(按姓氏笔画排序)

马萌萌	卢卫华	宁镇亚	刘 芳
刘金玉	贾 丹	熊 伟	

序 言

地理信息是国家重要的基础性、战略性信息资源，关系到国家主权、安全和利益。地理信息产业是以地理信息资源开发利用为核心的高技术服务业，具有发展快、效益高、贡献大、需求广、潜力足、前景好、可持续、环境友好等特点。发展地理信息产业对于实现科学发展、维护国家安全、加快转变经济发展方式、保障和改善民生等具有重要意义。2014年1月22日，《国务院办公厅关于促进地理信息产业发展的意见》（国办发〔2014〕2号，以下简称《意见》）正式印发。《意见》全面阐述了发展地理信息产业的重要性，提出了当前和今后一个时期促进地理信息产业发展的指导思想、基本原则、主要目标、重点领域和政策措施，对促进地理信息产业发展作出了全面、系统的部署，是引领地理信息产业发展的纲领性文件，对于推动我国地理信息产业健康快速发展具有十分重要和深远的意义。

《意见》的印发，是国家推进地理信息产业发展的战略决策。党中央、国务院历来高度重视发展地理信息产业。早在1996年，江泽民同志就提出要“加强测绘工作，发展地理信息产业”。2011年5月23日，李克强同志视察测绘地理信息工作，宣布国家测绘局更名为国家测绘地理信息局，并对发展地理信息产业作出指示，明确要求“加强政府引导，抓紧研究制定地理信息产业发展规划，完善财政、税收、政府采购、市场准入等方面的政策措施，为地理信息产业发展创造有利条件、营造良好环境”。2011年的《政府工作报告》首次提出积极发展地理信息新型服务业态。《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》明确要求发展地理信息产业。《国务院关于促进信息消费扩大内需的若干意见》（国发〔2013〕32号）提出，大力发展地理信息产业，拓宽地

理信息服务市场。《意见》的印发，充分体现了国家对发展地理信息产业的高度重视，也必将有力地促进全社会特别是各级政府、有关部门进一步提高认识，更加关心和支持地理信息产业的发展，共同营造促进地理信息产业发展的良好环境。

《意见》的印发，是顺应国际地理信息产业发展趋势的重要举措。近年来，各国对地理信息产业发展十分重视，相继制定了有关战略、规划和政策。早在20世纪90年代，美国就明确了公益性卫星遥感影像和商业卫星遥感影像的界限，并分别制定了不同的发展政策，极大地促进了美国卫星遥感影像产品在全世界的应用。美国劳工部认为地理信息技术极具发展潜力，近十年来一直积极促进地理信息劳动力的发展。美国政府还通过加强地理信息基础设施建设、实施国家地理空间影像和信息发展项目、出台遥感空间系统运营相关法律等措施，积极推动地理信息产业的发展。欧盟和日本、加拿大等国家也不断加强卫星遥感、导航定位与位置服务、信息技术等方面的研发和系统建设，力争保持其地理信息产业支撑技术和空间基础设施方面的领先地位。尽管我国近年来地理信息产业发展迅速，但由于缺乏专门的地理信息产业发展规划和相关政策支持，目前还存在产业规模不大、企业竞争力不强、核心关键技术储备不充足、地理信息开发利用不够、市场秩序不规范、安全监管有待加强等问题。《意见》从国家层面提出了一揽子促进地理信息产业发展的政策措施，必将有效解决这些问题，极大地促进我国地理信息产业的发展。

《意见》的印发，是地理信息产业更好服务于经济社会发展的有力保障。李克强同志指出：“地理信息技术应用广泛，市场潜力巨大，地理信息产业不仅直接产生较大的经济效益，还可以带动智能交通、手机通信、现代物流、网络服务等现代服务业发展；不仅有利于扩大居民消费，而且有利于调整和优化经济结构。”《意见》提出了提升遥感数据获取和处理能力、振兴地理信息装备制造、提高地理信息软件的研发和产业化水平、发展地理信息与导航定位的融合服务、促进地理

信息深层次应用等五个重点发展领域，为地理信息产业发展指明了方向和路径，必将极大地提振广大测绘地理信息工作者的信心，促使地理信息企业加大投入、转型升级、加快发展。《意见》体现了很强的针对性和可操作性，同时兼顾前瞻性和战略性，为地理信息产业发展提供了强有力的政策保障，必将有效满足人民群众对地理信息日益增长的需求，有力促进地理信息产业更好地服务于经济社会发展。

贯彻落实《意见》精神，是各级政府、有关部门的重要责任，更是测绘地理信息行政主管部门的重要责任。这对于推动国民经济和社会信息化建设、促进地理信息资源开发利用、保障国家安全和利益等具有十分重要的作用。全国测绘地理信息系统要认真学习、深刻领会，全面准确把握《意见》精神，把贯彻落实《意见》同全面深化改革的总体要求结合起来，把《意见》的各项要求落实到推动地理信息产业发展的实际工作中去。要进一步解放思想，破除有碍地理信息产业发展的各种思想禁锢，破除影响地理信息产业发展的体制机制障碍，切实提高宏观管理和公共服务水平，不断增强引导全行业发展的能力，努力推动我国地理信息产业健康快速地发展。

为了使社会各方面更好、更全面地了解《意见》的精神实质与主要内容，并能深刻领会和准确把握，国家测绘地理信息局组织编写了本辅导读本，以期对学习、理解和贯彻《意见》提供参考和帮助。

国土资源部副部长
国家测绘地理信息局局长 徐德明

2014年2月20日

目 录

第 1 章	深刻认识地理信息产业发展的现状与意义	1
§ 1.1	深入领会地理信息产业发展的重要意义	1
§ 1.2	正确认识当前地理信息产业发展的现状与问题	7
第 2 章	准确把握地理信息产业发展的总体要求	14
§ 2.1	地理信息产业发展的指导思想	14
§ 2.2	地理信息产业发展的基本原则	15
§ 2.3	地理信息产业发展的战略目标	17
第 3 章	着力推动重点领域快速发展	20
§ 3.1	提升遥感数据获取与处理能力	20
§ 3.2	振兴地理信息装备制造	22
§ 3.3	提高地理信息软件研发和产业化水平	23
§ 3.4	发展地理信息与导航定位融合服务	24
§ 3.5	促进地理信息深层次应用	27
第 4 章	不断优化地理信息产业发展环境	30
§ 4.1	夯实地理信息产业发展基础	30
§ 4.2	支持地理信息企业做大做强	31

§ 4.3	规范地理信息市场秩序	37
§ 4.4	强化地理信息安全监管	41
第 5 章	大力推进科技创新和对外合作	46
§ 5.1	加快地理信息科技创新和产业转化	46
§ 5.2	加强人力资源建设	52
§ 5.3	促进国际交流与合作	55
第 6 章	加强财税金融支持	58
§ 6.1	国家对地理信息产业的相关支持政策	58
§ 6.2	加大对地理信息产业的财政支持力度	62
§ 6.3	落实国家税收优惠政策	64
§ 6.4	加大对地理信息产业的融资支持力度	67
第 7 章	建立健全地理信息产业发展保障体系	70
§ 7.1	完善政策法规	70
§ 7.2	强化各方协调配合	71
§ 7.3	加强分类指导	74
§ 7.4	强化基础地理信息支撑	76
§ 7.5	推进地理信息开放共享	79
附录一		83
	国务院办公厅关于促进地理信息产业发展的意见.....	84
	国务院关于促进信息消费扩大内需的若干意见.....	91
	国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定.....	100

国家发展改革委关于印发鼓励和引导民营企业发展战略性新兴产业的实施意见的通知·····	110
国务院关于印发鼓励软件产业和集成电路产业发展若干政策的通知·····	114
国务院关于印发进一步鼓励软件产业和集成电路产业发展若干政策的通知·····	123
国务院办公厅关于印发国家卫星导航产业中长期发展规划的通知·····	130
中共中央 国务院关于加强技术创新，发展高科技，实现产业化的决定·····	143
财政部 国家税务总局关于贯彻落实《中共中央 国务院关于加强技术创新，发展高科技，实现产业化的决定》有关税收问题的通知·····	155
国务院关于进一步促进中小企业发展的若干意见·····	159
中国人民银行等部门关于进一步做好中小企业金融服务工作的若干意见·····	167
财政部 商务部关于印发《中小企业国际市场开拓资金管理 办法》的通知·····	173
财政部 国家发展改革委关于免征小型微型企业部分行政事业性收费的通知·····	178
财政部 国家税务总局关于企业所得税若干优惠政策的通知·····	180
附录二 ·····	183
国家测绘地理信息局关于贯彻落实《国务院办公厅关于促进地理信息产业发展的意见》的通知 ·····	184

第1章 深刻认识地理信息产业发展的现状与意义

《国务院办公厅关于促进地理信息产业发展的意见》(国办发〔2014〕2号,以下简称《意见》)明确了地理信息产业的涵义,阐述了发展地理信息产业的重大意义。《意见》第一次明确指出地理信息产业是我国战略性新兴产业,深刻阐述了发展地理信息产业对于实现科学发展、维护国家安全、加快转变经济发展方式、保障和改善民生的重要意义。深入领会发展地理信息产业的重大意义,正确认识当前面临的形势、机遇和挑战,对于促进我国地理信息产业实现转型升级、跨越发展具有重大指导意义。

§ 1.1 深入领会地理信息产业发展的重要意义

1.1.1 地理信息产业的内涵

《意见》指出,地理信息产业是以现代测绘和地理信息系统、遥感、卫星导航定位等技术为基础,以地理信息开发利用为核心,从事地理信息获取、处理、应用的高技术服务业。《意见》还指出,随着近年来地理信息产业迅速兴起并保持高速增长,这一战略性新兴产业在我国经济社会发展中的作用日益显现。

1.1.1.1 地理信息资源是地理信息产业发展的基础

地理信息产业以地理信息的开发利用为核心,直接决定了地理信息资源在地理信息产业发展中的重要地位。地理信息指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信息,是国家信息资源的重要组成部分,广泛应用于国民经济建设、国防建设和社会发展等领域。《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》提出,

要完善地理、人口、法人、金融、税收、统计等基础信息资源体系，将地理信息列为我国六大基础信息资源之首。离开了地理信息资源，地理信息产业发展将成为无本之木、无源之水。同时，地理信息资源不足或获取困难也将直接制约地理信息产业的发展。

1.1.1.2 地理信息技术是地理信息产业发展的支撑

地理信息技术是以现代测绘技术、地理信息系统技术、遥感技术、卫星导航定位技术为核心的一门综合技术，这几大关键技术在实际应用中联系非常紧密。遥感、卫星导航定位技术和现代测量技术是地理信息数据获取的重要手段，地理信息系统技术是地理信息处理和应用的重要工具，同时，遥感和卫星导航定位技术又是现代测绘的关键技术。地理信息产业是随着地理信息技术的应用逐步形成和发展起来的，地理信息技术发展为地理信息产业发展提供直接动力。随着地理信息技术的发展，地理信息应用不断拓展深化，产品不断丰富，企业不断发展壮大，市场不断繁荣，地理信息产业逐渐形成并不断发展起来。20世纪90年代以后，全球经济结构进入以电子和信息为核心的新一轮技术竞争发展阶段，地理信息技术随着计算机技术、网络技术、航空航天技术、通信技术等信息技术的发展而不断创新发展，不断开拓地理信息产业应用新领域和新市场，成为引发地理信息产业变革的主要动力。

1.1.1.3 地理信息获取、处理和应用是地理信息产业链的三个核心环节

地理信息产业的主要产业活动包括地理信息获取、处理和应用，这是地理信息产业链的三个主要环节，分别位于产业链的上游、中游和下游。我国当前从事地理信息获取的产业活动主要包括大地测量、工程测量、地籍测量、房产测量、卫星遥感、航空摄影、导航电子地图生产、地理信息获取装备制造等。从事地理信息处理的产业活动主要包括为地理信息处理进行的软件研发，以及对获取的地理信息进行投影转换、自动识别、自动矢量化、质量控制、自动编辑、格式转换、遥感影像处理等处理业务。地理信息应用指利用地理信息及其技术服

务经济社会发展和人类生活的各个领域。我国当前从事地理信息应用的产业活动主要包括地理信息应用系统集成、遥感信息服务、卫星导航定位、地图制图与出版、互联网地图服务、基于位置的服务等。

1.1.1.4 地理信息产业是高技术服务业

地理信息技术是高新技术,地理信息产业是信息产业的组成部分,也是高技术服务业的重要内容。地理信息技术广泛集成和利用航空航天技术、数据库技术、通信技术、互联网技术、云计算等前沿和尖端技术,对地理信息资源进行采集、加工、开发、应用、服务,对知识和技术的依赖程度高。地理信息快速获取、自动化处理、网络化分发服务以及应用等需要高精尖的技术装备,投入的研发比重大,对高素质的技术人员和管理人员依赖大,从业人员中科技人员比重较大。地理信息产业具备国家高新技术产业特征,具有知识和技术密集的特点,资源消耗低,产品和服务附加值高,产值增长强劲,具有较强的渗透性,对其他产业的带动作用明显。我国已明确将地理信息系统、遥感图像处理与分析软件技术、空间信息获取及综合应用集成系统、卫星导航定位应用服务系统等地理信息产业相关内容列入《国家重点支持的高新技术领域》。其中包括空间信息获取系统(包括低空遥感系统、基于导航定位的精密测量与检测系统、与手持设备及移动通信部件一体化的数据获取设备等)、导航定位综合应用集成系统(包括基于北斗卫星导航应用的导航、定位设备及公众服务系统)、基于位置服务技术的应用系统平台、时空数据库的构建及其应用技术等。

1.1.1.5 地理信息产业是战略性新兴产业

李克强同志曾指出,地理信息产业具有科技含量高、环境污染小、市场前景广阔、吸纳就业能力较强的特点,是战略性新兴产业和生产型服务业的重要结合点。战略性新兴产业并不是新的产业类型,发展战略性新兴产业是国家为了应对世界主要国家抢占新一轮经济和科技发展制高点采取的重大战略举措。战略性新兴产业是以重大技术突破和重大发展需求为基础,对经济社会全局和长远发展具有重大引领带

动作用，知识技术密集、物质资源消耗少、成长潜力大、综合效益好的产业。战略性新兴产业的选择和发展依据基于国家长期发展的战略性和全局性，既要考虑对国家当前经济社会发展起到重要的支撑作用，更要考虑引领国家未来经济社会可持续发展的战略方向。战略性新兴产业不仅自身具有很强的发展优势，对经济发展具有重大贡献，而且直接关系经济社会发展全局和国家安全，对带动经济社会进步、提升综合国力具有重要促进作用。

地理信息产业是战略性新兴产业的重要内容，具备以下几个方面的重要特征：一是具有先导性，地理信息产业的发展体现了信息技术和产业发展的新趋势，具有知识技术密集、创新活跃度强、资源节约、环境友好等特征；二是成长性，地理信息市场需求潜力大，产业链条长，在发育成熟后发展速度较快，能形成较大规模的市场和最终消费；三是带动性。我国《战略性新兴产业分类（2012）（试行）》中已将地理信息系统软件，电子测量仪器制造，卫星导航定位用芯片和嵌入式软件，卫星遥感系统综合应用平台，卫星导航定位应用系统，卫星遥感在国土测绘与监测、气象观测与服务、资源考察、城市规划管理与监测、交通运输、农林监测、地质勘探、环保监测及防灾减灾等领域的应用系统，卫星导航定位设备，基于位置信息的综合服务系统及其应用服务终端（与无线通信网络结合的全球导航卫星系统技术和室内定位技术），具有导航、通信、视听等多种功能的车辆、船舶信息系统、个人导航信息终端设备等内容列入其中。

1.1.2 发展地理信息产业的重要意义

李克强同志于2011年指出，测绘地理信息是经济社会活动的重要基础，是全面提高信息化水平的重要条件，是加快转变经济发展方式、调整经济结构的重要支撑，是战略性新兴产业的重要内容，是维护国家安全利益的重要保障。“地理信息产业不仅能直接产生较大的经济效益，还可以带动智能交通、手机通信、现代物流、网络服务等现代服务业发展；不仅有利于扩大居民消费，而且有利于调整和优化经济

结构。”《意见》指出，发展地理信息产业是实现科学发展的重要支撑，是维护国家安全利益的重要保证，是加快转变经济发展方式的重要手段，是保障和改善民生的重要内容。

1.1.2.1 发展地理信息产业是实现科学发展的重要支撑

地理信息不仅是基础信息资源，它还可作为基底集成人口、金融、税收、统计等其他基础信息，并实现多种信息的叠加、融合与综合利用。发展地理信息产业，有利于促进地理信息与其他信息在多个领域更广泛、更深入的集成应用，通过多种信息的综合分析，准确把握自然、经济和人文要素的现状与变化趋势，有利于以最低的资源消耗和环境代价达到最好的效益，为资源的节约集约利用、保护环境以及人口的科学管理和合理分布提供新的解决方案，为解决人口、资源、环境、灾害等问题提供新的思路，为我国经济社会的健康可持续发展提供科学支撑。当前，地理信息已经成为各行业信息化建设的重要内容，在工业控制和现代农业等领域的应用也日渐增多，数字城市建设取得重要进展。截至2013年年底，我国地级市数字城市地理空间框架建设已累计立项321个，完成建设190个，县级市已立项建设260个，这些进展极大地促进了城市科学管理水平的提升。地理信息产业不断为促进新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化的同步发展提供着重要支撑。

1.1.2.2 发展地理信息产业是维护国家安全利益的重要保证

地理信息是我国重要的战略性信息资源。从古至今，以地图为主要表现形式的地理信息一直是军事战争中不可或缺的重要信息。在现代高技术战争条件下，精确的地理信息可以为战略方案的制定和部署、战场上的指挥控制、敌方目标的精确定位、战后毁伤评估等提供依据，是重要的军事情报信息。地图还是国家版图的主要表现形式，涉及国家边界勘界和管理，直观反映国家的主权范围，体现国家的政治主张，事关领土主权完整和国家利益。

地理信息技术是维护国家安全的重要支撑技术。高分辨率卫星遥

感影像获取等对地观测技术、卫星导航定位等技术直接关系到地理信息的获取能力，关系到空间位置相关军事情报的获取能力和获取信息的可信度。国家对高端核心地理信息技术的掌握程度，将在很大程度上影响在未来信息化战争中对军事信息的分析和处理能力。利用地理信息技术所建立的公安、警用、国民经济动员系统及军事地理信息系统，直接为军事兵力部署、指挥方案的快速制定、及时有效地处置突发事件提供科学服务，日益在现代战争中发挥着至关重要的作用。

发展地理信息产业，不仅能进一步丰富高分辨率遥感信息、高精度卫星导航定位信息、敏感地区地理信息等战略性地理信息资源，而且能最大限度地促进核心地理信息技术的创新和发展。

1.1.2.3 发展地理信息产业是加快转变经济发展方式的重要手段

地理信息产业具有智力要素密集度高、产出附加值高、资源消耗少、无环境污染等高新技术产业特点。《意见》指出，地理信息产业的不断发展，将促进物联网、智慧城市以及关联服务业的发展，完善“网格化”社会管理，支撑重大项目科学决策，带动创业就业，对转变经济发展方式起到“助推器”的作用。发展地理信息产业，不断促进互联网地图服务、移动位置服务等新型地理信息服务业态的发展，为社会公众提供地理信息服务，有利于促进居民信息消费市场的发展，扩大内需。发展地理信息产业，扩大产业规模，可以直接增加我国服务业产值，同时带动物联网、智慧城市以及关联服务业的发展，吸纳劳动就业。发展地理信息产业，还可以极大地推动农业信息化和现代化发展，提升工业现代化管理水平和自动化控制能力，增加服务业比重，促进经济发展方式转变。

1.1.2.4 发展地理信息产业是保障和改善民生的重要内容

地理信息产业的发展壮大，可以进一步优化民生服务，提升公共服务水平，方便百姓生活。主要表现在以下几个方面：一是可以推动各类民生信息与地理信息的集成与融合，促进教育、医疗卫生、体育公共设施等资源空间配置的合理化，进一步优化民生服务。二是可以