



测绘管理人员培训教材三

测绘法律知识基础

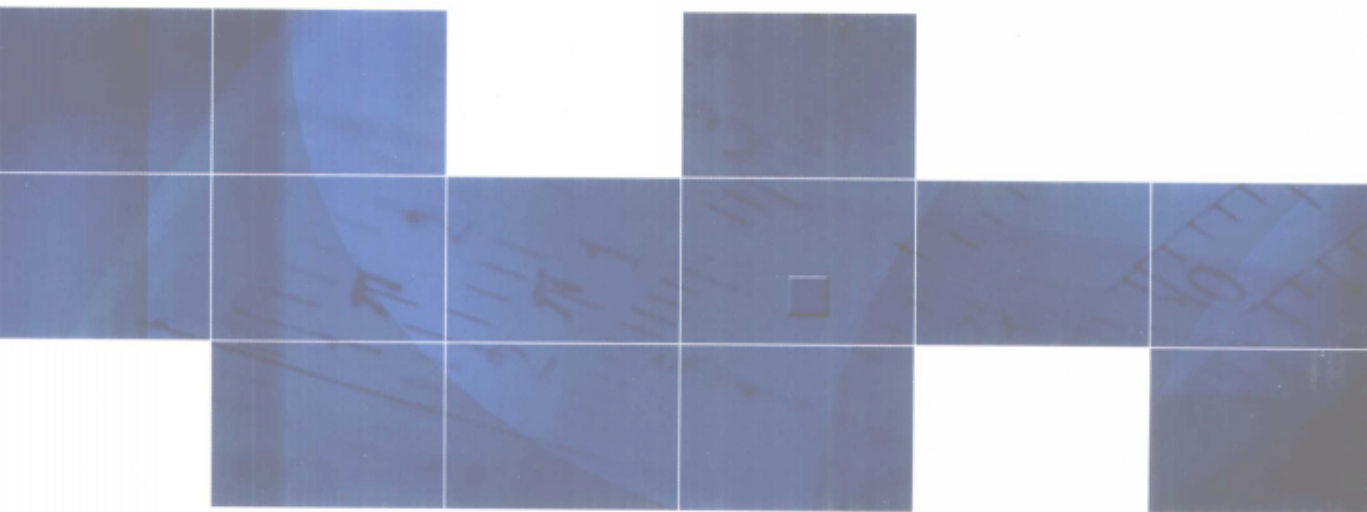
黄明东 曾德军



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

责任编辑：胡 荣
责任校对：王 建
版式设计：马 佳
封面设计：王荆强



ISSN 978-7-307-07103-2



9 787307 071032 >

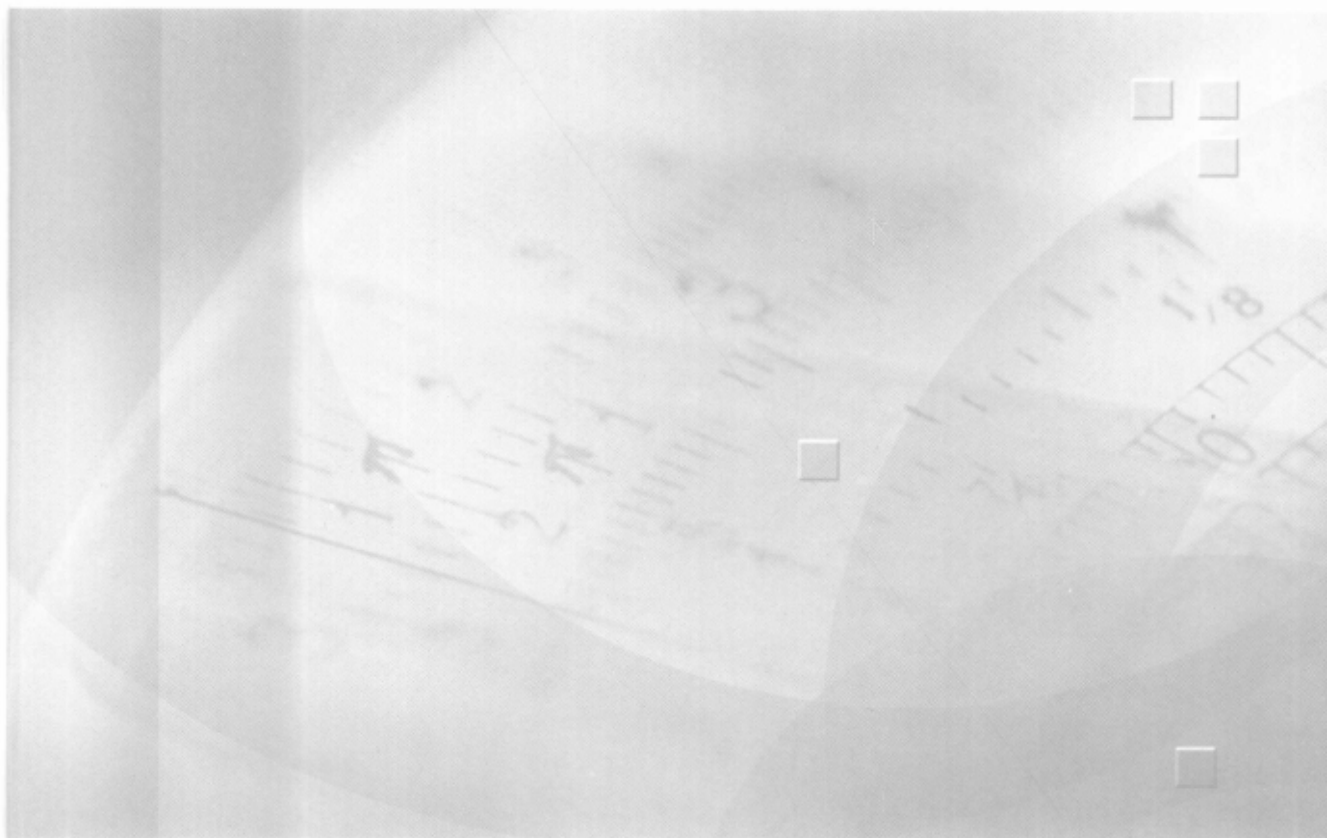
定价：32.00元



测绘管理人员培训教材三

测绘法律知识基础

黄明东 曾德军



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

测绘法律知识基础/黄明东,曾德军. —武汉:武汉大学出版社,2009.6

测绘管理人员培训教材三

ISBN 978-7-307-07103-2

I. 测… II. ①黄… ②曾… III. 测绘法令—中国—干部教育—教材
IV. D922.17

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 096871 号

责任编辑:胡 荣 责任校对:王 建 版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:cbs22@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:湖北金海印务公司

开本:787×1092 1/16 印张:18.5 字数:433千字 插页:1

版次:2009年6月第1版 2009年6月第1次印刷

ISBN 978-7-307-07103-2/D·913 定价:32.00元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

测绘管理人员培训教材编审委员会

主 任：徐德明

副主任：宋超智

成 员：王保立 吴卫东 李建成 朱德友 黄明东 余仰涛 毛金波
李媛媛

测绘管理人员培训教材编写组

组 长：毛金波（武汉大学继续教育学院副院长、高级工程师）

成 员：李建成 朱德友 黄明东 余仰涛 姚成宽 阿克班·阿布力孜
邓 非 姜卫平 乔俊军 闫 利 姚宜斌 张小红 邹进贵
方 妍 艾 杨 邓 菲 刘 影 罗志敏 龚 韵 曾德军
熊 庆 毛旭东 张仁杰 张 婧 应志豪 徐 晖 曹立新
褚丽丽 孙 超

序 言

党的十七大指出：“党的执政能力建设关系党的建设和中国特色社会主义事业的全局，必须把提高领导水平和执政能力作为各级领导班子建设的核心内容抓紧抓好。”为提高领导水平和执政本领，中央印发了《关于2008—2012年大规模培训干部工作的实施意见》。

测绘是经济社会发展的基础性工作，是准确把握国情国力的重要手段，是提高管理决策水平的重要工具。进入新时期，党中央国务院高度重视测绘工作，经济社会发展不断对测绘提出新的更高要求；国内外测绘技术日新月异、发展迅速，我国测绘事业进入快速发展的新阶段。根据国务院《关于加强测绘工作的意见》，国家测绘局提出了：“构建数字中国、丰富地理信息，搭建共享平台、保障社会需求，完善体制机制、强化统一监管，创建和谐测绘、推动科学发展”的工作目标。崇高的使命，创新的实践，急需一大批堪当重任的高素质的测绘领导干部。然而，当前各级测绘行政管理干部对测绘法律、行政管理和测绘技术等方面的知识了解还不够多，理解不够深；应对新形势下测绘工作面临的新要求、新任务的办法还不够多，措施还不够有力，测绘依法行政能力与党和国家的要求和测绘事业发展的需求还有一定差距。

理论素养是领导干部素质的核心，教育培训是提高领导干部素质和能力的基础工程。站在促进测绘事业科学发展的战略高度，着眼于培养眼界宽、思路宽的测绘行政管理干部的实际需要，国家测绘局印发了《关于大规模培训测绘行政管理干部的通知》，决定建立地方各级测绘行政管理干部五年轮训机制。大规模培训地方各级测绘行政管理干部的总体目标是通过培训，夯实知识基础，拓展宏观视野，培养战略思维，提高全局意识，增强工作能力，打造一支政治合格、业务过硬、廉洁自律、依法行政的测绘行政管理干部队伍。培训内容重点突出《测绘法》及配套行政法规、规章等测绘法律法规知识，从事测绘行政管理工作需要掌握的测绘科技知识，公共行政管理的基本理论和方法等。

加强测绘管理人员培训教材建设，是增强测绘管理人员培训工作实效的重要途径。按照既要系统、又要实用的原则，国家测绘局组织力量编写了《现代测绘科学技术基础》、《测绘法律知识基础》、《管理学实务概论》等三部测绘管理人员培训参考教材。《现代测绘科学技术基础》简要介绍了大地测量学、摄影测量、遥感科学与技术、地图学、地理信息系统、工程测量等方面的基础知识以及当前我国测绘领域的主要工作，旨在帮助测绘管理人员把握现代测绘科学技术的发展现状和趋势，提升测绘基础知识素养。《测绘法律知识基础》简要介绍了法律基础理论知识、测绘法律知识和测绘行政管理中需要掌握的有关行政法律基础知识，旨在促进测绘管理人员知法、执法、守法。《管理学实务概论》较为系统地介绍了现代公共行政管理的基础知识，旨在提升测绘管理人员的公共行政管理

素养和能力。《现代测绘科学技术基础》、《测绘法律知识基础》、《管理学实务概论》三部培训教材，具有较强的针对性和实效性，可作为培训测绘管理人员的参考教材。

最后，我还要真诚地感谢各位编写人员，感谢你们为测绘事业发展所付出的辛勤劳动。这三部培训教材必将对测绘事业的科学发展，对测绘队伍的和谐建设起到积极的推动作用。我也相信测绘工作者读到此书时会从中汲取营养，此书会受到广大测绘职工的欢迎。

徐德明

2009年5月

前 言

众所周知,“测绘是经济社会发展和国防建设的一项基础性工作。改革开放以来,我国测绘事业取得长足发展,测绘法律法规逐步完善,数字中国地理空间框架建设稳步推进,测绘科技水平不断提高,地理信息产业正在兴起,测绘保障作用明显增强”^①。测绘是国民经济建设的基础和先行,是准确把握国情国力、提高管理决策水平的重要手段。测绘科学随着人类社会的实践活动而产生,随着其他科学技术的发展而发展,测绘科学已经集成了计算机科学、信息科学等学科,进入了崭新的信息化时代。测绘技术已经成为人类研究地球及自然环境,解决国民经济和社会发展重大问题(如自然灾害的监测与评估、城市规划与管理、土地监测与管理等)乃至影响人们日常生活和工作决策的重要工具。加强测绘工作,全面提高测绘保障服务水平,对于经济社会又好又快发展具有积极的促进作用,对于维护国家主权、安全和利益至关重要。加强测绘工作,更好地发挥测绘在经济社会发展中的作用,是党中央、国务院的要求,是测绘部门的职责,也是各级政府的责任。

“测绘工作涉及国家秘密,地图体现国家主权和政治主张,全面提高测绘在国家安全战略中的保障能力,确保涉密测绘成果安全,维护国家版图尊严和地图的严肃性,对于维护国家主权、安全和利益至关重要。现代测绘技术已经成为国家科技水平的重要体现,地理信息产业正在成为新的经济增长点。全面提高测绘保障服务水平,对于经济社会又好又快发展具有积极的促进作用。”^② 测绘事业在国家各方面发展的地位和作用决定着我们必须规范测绘管理、树立“依法治测”、“依法施测”的法制观念,这不仅是测绘事业的发展需要,也是依法治国国策的基本要求。1996年2月,江泽民同志明确提出了“依法治国”。党的十五大报告第一次深刻地阐述了依法治国的含义,把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略,提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的历史任务。1999年3月,全国人大九届二次会议通过的宪法修正案明确写上“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”,正式把这一治国方略以国家根本大法的形式确定下来。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,即广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,测绘事业理应如此。

我国的测绘事业长期实行的是计划经济管理模式,加上在计划经济时期国家整体法制

^① 《国务院关于加强测绘工作的意见》(国发〔2007〕30号)。

^② 《国务院关于加强测绘工作的意见》(国发〔2007〕30号)。

建设工作比较薄弱,测绘领域的立法工作起步较晚。我国第一步反映测绘事业需要的测绘基本法《中华人民共和国测绘法》是于1992年12月28日在第七届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上通过,自1993年7月1日起施行。2002年8月29日,根据测绘发展的需要,在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上对1992年颁布的测绘法进行修订并通过,完成了对测绘法的第一次修订,修订后的测绘法于2002年12月1日起开始施行。《中华人民共和国测绘法》是目前测绘领域唯一一部由全国人大常委会制定的“法”字级法律文本,至于测绘领域的其他方面至今再无“法”字级法律文本,更没有全国人大制定的“法”字级法律文本(我们认为,作为测绘事业的基本法,《中华人民共和国测绘法》应该由全国人大来制定,以提高其法律效力)。实际上,诸如测绘成果、基础测绘、地图、测量标志、地理信息系统等领域都可以进行立法,但目前只有一些由国务院颁布的行政法规在指导工作。如《中华人民共和国测绘成果管理条例》(2006年5月17日国务院第136次会议通过,2006年5月27日中华人民共和国国务院第469号令公布,自2006年9月1日起施行)、《中华人民共和国地图编制出版管理条例》(1995年7月10日中华人民共和国国务院令第180号发布,自1995年10月1日起施行)和《中华人民共和国测量标志保护条例》(1996年9月4日中华人民共和国国务院令第203号发布,自1997年1月1日起施行)。在我们看来,这些条例都可以单独立法,变成“法”字级法律文本。由此可见,我国测绘事业的立法缺口还非常大,立法任务也非常繁重。

测绘立法的现状表明,我们仍然需要加大立法的力度,而与此同时,我们更需要在现有的法律基础上学习和运用这些法律法规。不可否认的是,在我们测绘领域,还有少数人并不了解测绘法律法规,他们的测绘法律意识并不强,这就需要我们加强对测绘法律法规的宣传,扩大测绘法律法规的影响。

鉴于上述情况,国家测绘局本次组织编写这本书,对于宣传和扩大测绘法律的影响、提高测绘工作者的法律知识水平、增强他们的法制意识无疑具有十分重要的作用。我们希望本书能够在测绘法律的学习、普及和提高等方面起到积极的促进作用。

本书由黄明东、曾德军担任主编,参加编写的人员还有方妍、邓菲、艾杨、刘影、罗志敏、龚韵、熊庆等。

书稿初稿完成后,国家测绘局有关领导给予了高度关注,并提出了许多宝贵的修改意见。我们也按照他们的意见对书稿做了多处修改,对此,我们对这些领导在书稿的提纲拟定和正文的撰写过程中的关注和支持表示衷心感谢!

由于编写时间十分紧张,因此,本书中错误和遗漏在所难免。限于篇幅,有些问题只能挂一漏万,分析得不够系统;有些内容存在着交叉;有些内容仅为研究后的感悟,未必科学合理。所有这些不足,都恳请各位专家和读者提出批评,以便帮助我们在今后的编印过程中进一步完善本书的内容,对此,我们表示由衷地感激!

编 者

2009年4月5日于武汉大学

目 录

绪 论	1
第一节 法及法律价值	1
一、法、法律的内涵	1
二、法律的价值	3
三、法律原则	4
第二节 法律分类	4
一、宪法	5
二、经济法	6
三、国际法	10
四、刑法	12
五、行政法	13
六、民法	14
七、商法	17
八、诉讼法	19
第三节 法律解释的种类和作用	20
一、法律解释的概念	20
二、法律解释的作用	21
三、法律解释的分类	22
四、法律解释的方法	23
第一章 测绘法概述	25
第一节 测绘法的概念和我国测绘法律渊源、体系	25
一、测绘法的概念及特征	25
二、测绘法的法律渊源	26
三、测绘法律体系	27
第二节 测绘行政管理体制	29
一、各级人民政府的职责	30
二、国务院测绘行政主管部门的职责	30
三、省级测绘行政主管部门的职责	30
四、市、县级测绘行政主管部门的职责	31
五、其他有关部门的职责	31

六、军队测绘主管部门的职责	32
第三节 测绘法的基本原则和作用	32
一、统一监督管理原则	32
二、维护国家安全原则	33
三、测绘成果共享原则	34
四、测绘法的作用	35
第二章 测绘法规定的基本制度	37
第一节 测绘技术管理制度	37
一、测绘标准化	37
二、测绘基础和测绘系统	40
三、测绘质量管理	46
四、测绘计量管理	48
五、测绘科技创新	50
第二节 基础测绘管理制度	51
一、基础测绘的概念与特征	52
二、基础测绘规划	53
三、基础测绘计划	55
四、基础测绘应急保障预案	56
五、基础测绘项目组织实施	57
六、基础测绘成果定期更新	58
第三节 国界线、行政区域界线测绘管理制度	59
一、国界线测绘管理	59
二、行政区域界线测绘管理	59
第四节 其他测绘管理制度	61
一、地籍测绘管理	61
二、房产测绘管理	61
三、地理信息系统建设管理	63
第五节 测绘市场管理制度	64
一、测绘资质的概念	65
二、测绘资质管理职责	65
三、申请测绘资质的条件	66
四、测绘资质审批程序	67
五、测绘资质监督管理	67
六、测绘市场信用体系建设	68
七、测绘执业资格管理	69
八、测绘作业证管理	73
九、测绘项目承发包	73

第六节 测绘成果管理制度	76
一、测绘成果的概念	76
二、测绘成果的特征	77
三、测绘成果保密管理	77
四、测绘成果汇交	80
五、测绘成果汇交的主体与内容	81
六、测绘成果保管	83
七、测绘成果的提供利用	84
八、重要地理信息数据审核与公布	88
九、重要地理信息数据的使用	89
第七节 地图管理制度	90
一、地图的概念与特征	90
二、地图编制管理	90
三、地图出版、展示与登载管理	91
四、地图审核管理	92
第八节 测量标志保护制度	93
一、测量标志的概念	93
二、测量标志的特征	94
三、测量标志管理体制	94
四、测量标志建设与维护	96
第九节 涉外测绘活动管理制度	98
一、涉外测绘活动管理的概念	98
二、涉外测绘活动必须坚持的原则	98
三、外国组织或者个人来华测绘审批	99
四、外国组织或个人申请来华测绘需要提交的资料	99
五、合资、合作企业申请测绘资质的审批	99
六、一次性测绘管理	100
第十节 测绘知识产权保护制度	100
一、测绘知识产权的概念	100
二、测绘知识产权保护的法律	101
三、测绘知识产权保护的行政法规	102
四、测绘知识产权保护的部门规章	103
第三章 测绘人员的法律地位	104
第一节 测绘人员的权利	104
一、作为公民的基本权利	104
二、作为测绘人员的权利特点	105
第二节 测绘人员的义务	110

一、作为公民的基本义务	110
二、作为测绘人员的义务特点	110
第四章 测绘人员的法律责任	114
第一节 法律责任	114
一、法律责任的内涵	114
二、法律责任的分类	114
第二节 测绘工作的主要法律责任	116
一、行政法律责任	116
二、民事法律责任	118
三、刑事法律责任	119
第五章 测绘人员的法律救济	122
第一节 申诉和复议	122
一、申诉和复议的概念	122
二、申诉和复议的范围和管辖	123
三、申诉的内容和程序	124
四、行政复议的内容和程序	125
第二节 行政法救济	125
一、行政诉讼的概念和特征	125
二、行政诉讼管辖	126
三、行政诉讼程序	127
第六章 测绘法律的监督	130
第一节 法律监督的概念和种类	130
一、法律监督的概念	130
二、法律监督的种类	130
第二节 测绘法律监督的主体	131
一、国家机关	132
二、社会监督	133
第三节 测绘法律监督的客体	134
一、测绘行政机构	134
二、测绘立法机构	136
三、测绘司法机构	136
第四节 测绘法律监督的作用	137
一、通过测绘法律监督, 保证依法测绘	137
二、加强测绘法律监督, 促进测绘事业的发展	138
三、完善测绘法律监督, 规范测绘工作	138

第七章 反不正当竞争和反垄断法律	140
第一节 不正当竞争行为的概念及表现	140
一、不正当竞争行为的概念	140
二、不正当竞争行为的表现	141
第二节 反不正当竞争法的调整对象	144
一、对反不正当竞争法调整对象的不同理解	144
二、不正当竞争行为的规制	146
第三节 反不正当竞争的监督管理体制	147
一、工商行政部门	147
二、法律、行政法规规定的相关部门	149
三、社会组织和个人	150
四、监督管理部门的职权	150
第四节 垄断的概念及其表现	150
一、垄断的概念	150
二、垄断的表现	151
第五节 反垄断法的调整对象	154
一、对反垄断法调整对象的不同理解	154
二、垄断行为的规制	155
第六节 反垄断的监督管理体制	156
第八章 行政执法制度	159
第一节 行政执法的概述	159
一、行政执法的含义	159
二、行政执法的种类	160
三、行政执法的原则	160
四、当前行政执法中存在的问题	161
第二节 行政许可制度	162
一、行政许可的概述	163
二、行政许可的基本原则	164
三、行政许可的设定	165
四、行政许可的程序	167
五、行政许可的注销和撤销	168
六、行政许可的功能	169
第三节 行政处罚制度	170
一、行政处罚的概述	170
二、行政处罚的原则	171
三、行政许可的设定权	173

四、行政处罚的程序·····	173
第九章 行政司法制度·····	177
第一节 行政司法的概念及其特征·····	177
一、行政司法行为的概念及产生·····	177
二、行政司法行为的种类·····	178
三、行政司法行为的特征·····	179
四、行政司法行为的基本原则·····	180
五、行政司法行为的意义·····	180
第二节 行政调解法律制度·····	181
一、行政调解的概念和特征·····	181
二、行政调解的作用·····	183
三、行政调解的分类·····	184
四、行政调解的基本原则·····	184
五、行政调解的程序·····	185
六、行政调解的法律后果及行政调解协议的效力·····	186
第三节 行政裁决法律制度·····	187
一、行政裁决的概念和特征·····	187
二、行政裁决的主体·····	188
三、行政裁决的种类·····	188
四、行政裁决的基本原则·····	190
五、行政裁决的程序·····	190
六、行政裁决的救济·····	191
案例简析·····	194
【案例简析一】 杭州××地理信息技术开发研究所无资质测绘案·····	194
【案例简析二】 青海省×××科技有限公司非法采集地理空间信息数据案·····	194
【案例简析三】 吉林省×××报社非法刊登国家版图图形案·····	195
【案例简析四】 海南××房地产测绘有限公司超越资质登记许可范围 从事测绘活动案·····	195
【案例简析五】 中国图书进出口××公司未经审核擅自引进和销售 “问题地图”案·····	196
【案例简析六】 中国铁通集团有限公司××分公司未汇交测绘成果案·····	197
【案例简析七】 ××省水利水电勘测设计院违法复制涉密测绘成果案·····	197
【案例简析八】 ××建工集团第五建筑公司损毁测量标志案·····	198
【案例简析九】 日本公民×××等人在新疆和田非法测绘案·····	198
【案例简析十】 北京××(青海)综合超市有限公司未经审核 违法展示地图案·····	199

【案例简析十一】	××城际高科信息技术有限公司无资质测绘案	199
【案例简析十二】	××市曹某非法测绘案	200
【案例简析十三】	房屋公摊面积测绘数据误差案	200
【案例简析十四】	××测绘局违反《行政许可法》案	201
【案例简析十五】	××测绘局违反《行政处罚法》案	202
【案例简析十六】	××测绘企业向××市房地产主管部门申请拆迁 安置标准案	202
主要参考文献		204
附录一：中华人民共和国测绘法		207
附录二：中华人民共和国地图编制出版管理条例		214
附录三：中华人民共和国测量标志保护条例		218
附录四：中华人民共和国测绘成果管理条例		221
附录五：基础测绘条例		225
附录六：国务院关于加强测绘工作的意见		230
附录七：关于印发《关于实施测绘科技发展“十一五”规划 增强自主创新能力的意见》的通知		235
附录八：关于实施测绘科技发展“十一五”规划增强自主创新能力的意见		236
附录九：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		240
附录十：全国测绘系统推进依法行政五年规划		241
附录十一：测绘资质管理规定		247
附录十二：测绘资质分级标准		253
附录十三：测绘行政处罚程序规定		271
编后语		280

绪 论

尽管学界对于法律产生的时间还是见仁见智，但是法律产生于有阶级的人类社会还是得到了大多数学者的认可。法律产生以后便立即对人类社会生活，尤其是经济生活进行规范，促进了社会文明发展的速度。今天，法律成为社会生活不可或缺的最基本的要素，因为它的最本质的要求就是对社会的物和人进行规范。测绘事业是国家的基础发展事业，测绘活动涉及诸多领域，只有依照法律的要求规范和发展测绘事业，才能保证国家基础事业的稳步发展。因此，作为测绘领域的所有相关人员都应当知晓相关法律，熟悉测绘法律。

第一节 法及法律价值

法律具有其独特的无可取代的社会价值，它所确定的基本价值观和原则无一不是当今社会所迫切需要的。本节将主要从法律的产生、价值和原则等方面简要介绍，旨在了解法律的本质。

一、法、法律的内涵

（一）法的含义

法，古代写作“灋”（会意）。“甲骨文中尚无此字，而最早见于周代金文，凡七例，作‘大’解一例，余均解作‘去、废’之意。”^①从“水”，表示法律、法度公平如水；从“廌”（zhì），即解廌，神话传说中的一种神兽，据说它能辨别曲直，在审理案件时，它能用角去触理曲的人。“有记载云‘法’是一种与鹿和牛类似的神兽，在古代人们将它作为断案的工具，每当办案时出现多个嫌疑人的时候，人们通常把它放出来，它如果用犄角顶谁，谁就是罪犯。”^②“法”在《辞海》的解释中具有11种含义，其中与我们现在要讨论的“法律”意义接近或相关的至少有5种。第一种含义是“方法、办法”。如：有法可治；另想办法。第二种含义是“标准、规范”。如：取法；法帖。第三种含义是“效法”。第四种含义是“法律、法令”，即“国家按照统治阶级的利益与意志制定或认可，并以国家强制力保证其实施的行为规范总和。与广义的法律通用。包括宪法、法律（狭义）、法令、行政法规、判例、习惯法等各种成文法与不成文法。是上层建筑的重要组成部分，由经济基础决定，并为经济基础服务。……法在世界各国语源上都兼有公平、正直、正义等含义，但在有阶级社会里，不同的阶级有不同的公平、正义观，法所体现的只

^① 郭建，姚荣涛，王志强．中国法制史．上海：上海人民出版社，2000：28.

^② “法”的内涵．百度百科，<http://baike.baidu.com/view/7181.htm>，2009-03-19.