

法律法规释义系列

基础测绘条例

释义

主 编

宋超智

(国家测绘局 副局长)

王振江

(国务院法制办公室农林城建资源环保法制司 司长)

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

基础测绘条例释义

主编 / 宋超智 王振江

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

基础测绘条例释义/宋超智, 王振江主编. —北京: 中国法制出版社, 2009. 5

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1261 - 2

I. 基… II. ①宋…②王… III. 测绘法令 - 法律解释 - 中国 IV. D922.175

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 081359 号

基础测绘条例释义

JICHU CEHUI TIAOLI SHIYI

主编/宋超智 王振江

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

版次/2009 年 6 月第 1 版

印张/4.25 字数/77 千

2009 年 6 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1261 - 2

定价: 12.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 66067369

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

顾 问

徐德明 国土资源部副部长、国家测绘局局长

张 穹 国务院法制办公室副主任

主 编

宋超智 国家测绘局副局长

王振江 国务院法制办公室农林城建资源环保法制
司司长

副主编 (按姓氏笔画为序)

王保立 国家测绘局政策法规司司长

左 力 国务院法制办公室农林城建资源环保法制
司副司长

柏玉霜 国家测绘局规划司司长

胥燕婴 国家测绘局国土测绘司司长

参加编写人员 (按姓氏笔画为序)

丁明柱 王鸿雁 宁镇亚 刘金玉 乔朝飞

吴卫东 阮于洲 陈常松 张卫平 武文忠

周方根 金利强 宫银勇 徐 磊 徐 坤

阎东星 管 谡 熊 伟

目 录

第一章 总 则	(1)
第一条 【立法目的和立法依据】	(1)
第二条 【适用范围和基础测绘定义】	(4)
第三条 【基础测绘性质、边远地区和少数民族地区基础测绘财政支持】	(10)
第四条 【工作原则】	(14)
第五条 【管理体制】	(18)
第六条 【提高基础测绘水平和保障服务能力】	(21)
第二章 基础测绘规划	(29)
第七条 【基础测绘规划编制和组织实施】	(29)
第八条 【基础测绘规划专家论证和征求意见】	(30)
第九条 【基础测绘规划公布和修改】	(33)
第十条 【基础测绘年度计划编制和备案】	(35)
第十一条 【应急保障预案制定职责和预案内容】	(37)
第三章 基础测绘项目的组织实施	(40)
第十二条 【国务院测绘行政主管部门组织实施的基础测绘项目】	(40)
第十三条 【省级人民政府测绘行政主管部门组	

	织实施的基础测绘项目】	(44)
第十四条	【设区的市、县级人民政府组织实施的基础测绘项目】	(46)
第十五条	【组织实施依据和确定项目承担单位】	(47)
第十六条	【项目承担单位的条件和保密要求】	(49)
第十七条	【基础测绘活动应遵循的技术原则】	(52)
第十八条	【基础测绘设施建设和资金安排原则】	(54)
第十九条	【基础测绘设施保护】	(57)
第二十条	【地方作好基础测绘应急保障的职责】	(59)
第四章	基础测绘成果的更新与利用	(62)
第二十一条	【基础测绘成果更新制度】	(62)
第二十二条	【基础测绘成果更新义务】	(64)
第二十三条	【批准或核准测绘项目前征求意见的义务】	(66)
第二十四条	【基础测绘成果质量监督管理义务】	(66)
第二十五条	【基础测绘成果质量管理义务】	(68)
第二十六条	【基础测绘成果利用】	(69)
第五章	法律责任	(71)
第二十七条	【未依法确定基础测绘项目承担单位】	(71)
第二十八条	【滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊】	(73)

第二十九条	【无资质测绘】	(76)
第三十条	【超越资质等级许可测绘】	(78)
第三十一条	【违反基础测绘活动应遵循的技术原则】	(81)
第三十二条	【侵占、损毁、拆除或者擅自移动基础测绘设施】	(82)
第三十三条	【基础测绘成果质量不合格】	(85)
第三十四条	【行政处罚的实施机关】	(87)
第六章 附 则		(90)
第三十五条	【时间效力】	(90)

附录

基础测绘条例	(92)
(2009 年 5 月 12 日)	
国务院法制办公室负责人就《基础测绘条例》	
答记者问	(101)
(2009 年 5 月 21 日)	
中华人民共和国测绘法	(106)
(2002 年 8 月 29 日)	
国务院关于加强测绘工作的意见	(120)
(2007 年 9 月 13 日)	

第一章 总 则

第一条 为了加强基础测绘管理，规范基础测绘活动，保障基础测绘事业为国家经济建设、国防建设和社会发展服务，根据《中华人民共和国测绘法》，制定本条例。

【释义】 本条是关于条例的立法目的和立法依据的规定。

一、立法目的

本条开宗明义，明确规定了条例的立法目的有以下三个方面：

（一）加强基础测绘管理

基础测绘是国民经济社会发展的基础性工作，为各个行业和领域提供重要的保障服务。随着我国经济社会的高速发展和信息化进程的不断加快，各行业、各领域对基础测绘工作的要求越来越高。基础地理信息资源的覆盖率需要进一步提高，以满足各层次、各方面不同的应用需要；基础地理信息要更加真实、客观、可靠地反映地球表面自然地理要素和人文地理要素的空间分布等信息，实现按需更新和持续更新，保持较高的精

度和良好的现势性。在保障基础地理信息资源安全性、权威性的前提下，尽可能提供更加实用和适用的基础地理信息产品，贴近用户需求。同时，基础测绘是公益性事业，基础测绘成果广泛应用于国防军事、宏观决策、自然资源开发利用、灾害监测、交通运输、公共安全和公共卫生、基础设施建设等各个行业和领域。基础测绘工作涉及各级人民政府管理职责，涉及规划的编制和组织实施，涉及农业、水利、建设、交通等各行业基础测绘成果的应用。在这种情况下，加强基础测绘管理，对提高基础测绘保障服务能力有很重要的意义。

为了加强基础测绘管理，国家测绘局与有关部门相继出台了《基础测绘经费管理办法》、《国家基础航空摄影经费管理办法》、《边远地区、少数民族地区基础测绘专项补助经费管理办法》、《基础测绘计划管理办法》等文件，各地基础测绘管理法制化进程也日趋加快，基础测绘计划管理的制度建设取得了重要进展，为加强基础测绘管理奠定了良好的基础。条例以法规的形式确立这些好的制度和措施，将对我国基础测绘管理工作起到促进作用。

（二）规范基础测绘活动

基础测绘向全社会各类用户提供统一、权威的空间定位基准和基础地理信息服务，基础测绘成果广泛应用于社会各个行业、领域，数据量大、覆盖面宽、应用面广，具有基础性、公益性、权威性、统一性和保密性的特点，因此基础测绘活动直接关系到国家测绘成果的精确度和应用，关系到国家的经济建设和人民生活，关系到国防安全和利益。同时，基础测绘作为一项公益性事业，是由各级公共财政投入资金。当前基础测绘

的统筹协调能力较弱，组织实施存在随意性，基础测绘工作与经济社会发展结合不够紧密，基础测绘成果更新机制尚未健全，基础地理信息资源建设缺乏整合，基础测绘成果、数据存在不一致、不连续等问题。条例将规范基础测绘活动作为立法目的，将有利于提高基础测绘成果质量，保证公共财政资金的合理使用，保障国家安全和利益。

（三）保障基础测绘事业为国家经济建设、国防建设和社会发展服务

为国家经济建设、国防建设和社会发展服务是基础测绘工作的出发点和落脚点。近年来，我国基础测绘工作成效显著。测绘基准体系基本形成，基本比例尺地图测绘逐步推进，航空航天遥感影像日益丰富，基础地理信息数据库初具规模，为实现经济社会可持续发展提供了重要保障。

随着我国经济社会的快速发展，各方面对基础测绘保障服务的需求越来越多。加强和改善宏观调控，制定发展战略与规划、进行经济发展空间规划布局、编制区域发展规划，促进交通、能源等基础设施建设，加强矿产资源开发，新农村建设的规划、基础设施建设等需要大量的测绘保障。实施重大生态建设和环境整治工程，加强环境监测和综合治理，测绘工作，特别是基础测绘工作都是必不可少的重要基础和手段。建立统一高效的应急信息平台，形成统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的应急管理机制需要丰富的地理信息，有效应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等也离不开可靠、及时、准确的基础测绘保障。但是，我国基础测绘工作还面临着基础地理信息资源短缺、应用服务水平低的局面。国家

基本比例尺地形图尚未实现必要的覆盖；基础地理信息数据库种类少，信息量不够丰富；基础测绘公共产品匮乏，与需求的快速增长和结构性变化之间的矛盾日益突出。需要通过立法明确基础地理信息的收集和交换制度，进一步明确县级以上地方人民政府的基础测绘工作职责，加强数字中国地理空间框架和基础地理信息公共服务平台建设，不断提高基础地理信息应用服务水平。建设服务型政府，向社会公众提供权威的基础地理信息，是测绘行政主管部门履行公共服务职能的重要内容。条例将保障基础测绘事业为国家经济建设、国防建设和社会发展服务作为立法目的，明确了基础测绘的服务性质，明确了基础测绘的目的就是要不断满足社会各行业、领域提出的需求，也对基础测绘工作提出了新的要求。

二、立法依据

条例的立法依据是《中华人民共和国测绘法》（以下简称测绘法）。测绘法对基础测绘做了专章规定。主要内容有：第十一条基础测绘的性质、分级管理制度和基础测绘内容；第十二条基础测绘规划和组织实施；第十三条军事测绘规划和海洋基础测绘规划的编制及组织实施；第十四条基础测绘年度计划的编制及经费预算和国家对特殊地区的基础测绘实行财政支持；第十五条基础测绘成果更新。测绘法对基础测绘的规定比较原则，在实践中需要进一步细化，增强可操作性。为此，根据测绘法的规定，结合基础测绘工作多年来经验，针对基础测绘工作遇到的实际问题，条例对基础测绘的有关制度作了具体规定。

第二条 在中华人民共和国领域和中华人民共和国

管辖的其他海域从事基础测绘活动，适用本条例。

本条例所称基础测绘，是指建立全国统一的测绘基准和测绘系统，进行基础航空摄影，获取基础地理信息的遥感资料，测制和更新国家基本比例尺地图、影像图和数字化产品，建立、更新基础地理信息系统。

在中华人民共和国领海、中华人民共和国领海基线向陆地一侧至海岸线的海域和中华人民共和国管辖的其他海域从事海洋基础测绘活动，按照国务院、中央军事委员会的有关规定执行。

【释义】 本条是关于条例适用范围和基础测绘定义的规定。

一、条例的适用范围

（一）本条第一款明确了条例适用的空间范围。按照本条规定，条例适用的空间范围是在中华人民共和国领域和管辖的其他海域。

中华人民共和国境内即我国行使国家主权的空间，包括领陆、领水、领陆及领水的底土和上空四个部分：（1）领陆，位于中华人民共和国疆界以内的陆地领土统称为领陆。中华人民共和国的陆地领土包括中华人民共和国大陆及属于中华人民共和国的岛屿。（2）领水，位于中华人民共和国陆地疆界以内以及与陆地疆界相邻接的一定宽度的水域称为领水。领水又分为内水和领海。根据《中华人民共和国领海及毗连区法》，内水是指中华人民共和国领海基线向陆地一侧的水域。领海是指邻接中华人民共和国陆地领土和内水的一带海域，中国领海

的宽度从领海基线量起为十二海里。(3) 领陆及领水的底土是指领陆以下的底土和领水的底床（包括海床）和底土。(4) 领空是指领陆和领水的上空。领空的上限一般至空气空间的最高层，不包括外层空间。领域有延伸的含义，包括我国的驻外使领馆的馆舍和我国在国外的公用船舶或飞机等。国际法承认国家在其领域内行使主权权力和排他的管辖权，任何国家不得破坏别国领土完整和在其领域内行使主权权力。国家领域不仅是国家行使主权的空间，同时也是国家及其人民生存和发展的物质基础所存在的空间。国家对领域的主权是国家主权的重要内容和表现。凡在我国主权管辖范围所及的全部领域发生的基础测绘活动，都要适用本条例。

管辖的其他海域是指沿海国在其领海以外设立的邻接领海并属沿海国专属管辖的一定宽度的海域，即毗连区、专属经济区和大陆架：(1) 毗连区是指毗连沿海国领海，宽度从测算领海宽度的基线量起不超过 24 海里的区域。根据《联合国海洋法公约》的规定，沿海国有权在毗连区内为防止和惩处在其领陆和领水内违反其海关、财政、移民和卫生方面的法律和规章的行为，行使管制权。(2) 专属经济区是指领海以外并邻接领海，宽度从测算领海宽度的基线量起不超过 200 海里的区域。专属经济区既不同于领海又不同于公海，它是 1982 年《联合国海洋法公约》设立的一项特定的法律制度。在此区域内，沿海国为勘探、开发、养护、管理海床和底土及其上覆水域的自然资源的目的，拥有主权权利；在海洋科学研究和海洋环境保护等方面，拥有专属管辖权；其他国家在专属经济区内仍享有航行和飞越自由，铺设海底电缆和管道等自由，但应遵守一般

国际法和沿海国依照《联合国海洋法公约》制定的法律和规章。(3) 大陆架是指沿海国在其领海以外依其陆地领土的全部自然延伸, 扩展到大陆边外缘的海底区域的海床和底土, 如果从测算领海宽度的基线量起到大陆边缘外的距离不到 200 海里, 则扩展到 200 海里的距离。如果从测算领海宽度的基线量起到大陆边缘外的距离超过 200 海里的, 则可根据《联合国海洋法公约》第 76 条等规定, 向联合国大陆架界限委员会提出拥有 200 海里之外大陆架的主张。

需要指出的是, 我国对设立的香港特别行政区和澳门特别行政区, 分别制定并实施了《中华人民共和国香港特别行政区基本法》和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》, 根据该两部特别行政区基本法的规定, 只有列入基本法附件的全国性法律, 才能在特别行政区适用, 其他未被列入附件的全国性法律不适用于香港和澳门特别行政区。基础测绘条例未被列入上述两特别行政区基本法的附件中, 因此, 基础测绘条例在我国的香港和澳门特别行政区不适用。

(二) 本条第三款规定了条例适用范围的特殊规定, 即在中华人民共和国领海、中华人民共和国领海基线向陆地一侧至海岸线的海域和中华人民共和国管辖的其他海域从事海洋基础测绘活动, 按照国务院、中央军事委员会的有关规定执行。

根据测绘法第四条第三款“军队测绘主管部门负责管理军事部门的测绘工作, 并按照国务院、中央军事委员会规定的职责分工负责管理海洋基础测绘工作”和第十三条“军队测绘主管部门负责编制军事测绘规划, 按照国务院、中央军事委员

会规定的职责分工负责编制海洋基础测绘规划，并组织实施”的规定，海洋基础测绘工作在管理体制、规划计划、组织实施等方面与其他基础测绘工作不同，为了与国务院、中央军委有关海洋基础测绘的职责分工相衔接，适应海洋基础测绘工作特殊情况，本条例作了此规定。

二、基础测绘的定义

本条例作为测绘法的配套行政法规，与测绘法的规定相一致，明确了基础测绘的范围。测绘法第十一条第二款规定“本法所称的基础测绘，是指建立全国统一的测绘基准和测绘系统，进行基础航空摄影，获取基础地理信息的遥感资料，测制和更新国家基本比例尺地图、影像图和数字化产品，建立、更新基础地理信息系统”。条例直接引用了测绘法对基础测绘定义的规定。根据本条的规定，基础测绘包括以下五个方面：

（一）建立全国统一的测绘基准和测绘系统。全国统一的测绘基准和测绘系统是各类测绘活动的基础，具有明显的公益性特征。我国全国统一的测绘基准和测绘系统在规模、精度和统一性方面都居于世界较先进行列。但是，测绘基准和测绘系统需要不断的精化和完善，不断进行复测，是一项长期的任务。需要说明的是，因建设、城市规划和科学研究的需要，经批准建立相对独立的平面坐标系统，是国家统一的测绘系统的必要补充。为城市需要，经批准建立覆盖整个城市行政区域的相对独立的平面坐标系统是地方基础测绘的重要内容。

（二）进行基础航空摄影。以测绘为目的的基础航空摄影是指为满足测制和更新国家基本比例尺地图、建立和更新基础

地理信息数据库的需要，在飞行器上安装航空摄影仪，按照规定的技术要求，从空中对我国国土实施航空摄影，获取基础地理信息源数据。基础航空摄影资料详尽记载了一定区域范围的地物、地貌特征以及地物之间的互相关系，详尽地反映了国土资源的分布情况。基础航空摄影为经济建设、国防建设和科学研究等方面提供极为重要的基础地理信息数据。

（三）获取基础地理信息的遥感资料。遥感是指在空中和外层空间的各种航空和航天器上，运用各种传感器（如摄影仪、扫描仪和雷达等等）获取地球表面信息的一种探测技术。基础地理信息的遥感资料的获取方式主要有自主接收或订购。基础地理信息的遥感资料是基础地理信息数据的重要来源，主要用于更新、修测或编制基本比例尺地图以及更新、修测基础地理信息数据库，也可以服务于生态环境监测、资源调查和土地利用监测、水土综合治理等。

（四）测制和更新国家基本比例尺地图、影像图和数字化产品。世界上许多国家为统一标准都会确定一套基本比例尺地图，作为国家经济建设和社会发展的基本用图，可作为编制其他各种专题地图的基础资料。根据我国测绘工作的实际，法律、法规和国家有关规定对我国的基本比例尺地图作了明确规定。影像图是指对通过航天遥感、航空摄影等方法获取的数据或照片进行一系列几何变换和误差改正，附加一定的说明信息得到的具有地理坐标系、精度指标和直观真实的照片效果的地图。国家基本比例尺地图和影像图主要包括两类：一类是传统的纸介质模拟地图，它是将地图的内容绘制在纸张上形成的地图；另一类是以磁带、磁盘、光盘为介质的数字化

地图产品。

(五) 建立、更新基础地理信息系统。基础地理信息系统是通过对基础地理信息数据（主要包括地貌、水系、植被、居民地、交通、境界、特殊地物、地名等要素）的集成、存储、检索、操作和分析，生成并输出各种基础地理信息的计算机系统，它是由计算机系统、地理信息数据和用户组成的，利用成套的网络、计算机硬件、软件，对基础地理信息进行采集、输入、存储、检索、显示、综合分析、有效管理并提供服务的信息系统。基础地理信息系统为土地利用、资源管理、环境监测、交通运输、经济建设、城市规划以及政府各部门行政管理服务，它具有通用性强、重复使用率高的特点。

第三条 基础测绘是公益性事业。

县级以上人民政府应当加强对基础测绘工作的领导，将基础测绘纳入本级国民经济和社会发展规划及年度计划，所需经费列入本级财政预算。

国家对边远地区和少数民族地区的基础测绘给予财政支持。具体办法由财政部门会同同级测绘行政主管部门制定。

【释义】 本条是关于基础测绘事业的性质、县级以上人民政府对基础测绘职责以及国家对边远地区和少数民族地区的基础测绘给予财政支持的规定。

一、基础测绘事业具有公益性性质

根据测绘法第十一条“基础测绘是公益性事业”的规定，条例进一步明确基础测绘的公益性质。基础测绘是国民经济和