

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 测绘法释义

曹康泰 陈邦柱/主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会
国务院法制办公室
国家测绘局

编

中华人民共和国 测绘法释义

主 编:曹康泰(国务院法制办公室主任)

陈邦柱(国家测绘局局长)

副主编:李维森(国家测绘局副局长)

黄建初(全国人大常委会法制工作
委员会经济法室主任)

王振江(国务院法制办公室农业资源
环保法制司副司长)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国测绘法释义/全国人大常委会法工委
编. —北京:法律出版社, 2004.5

(中华人民共和国法律释义丛书)

ISBN 7-5036-4894-5

I. 中… II. 全… III. 测绘法—法律解释—中国

IV. D922.175

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 032240 号

©法律出版社·中国

责任编辑/霍爱华

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑/法规出版分社

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/850×1168 毫米 1/32

印张/7.25 字数/160 千

版本/2004 年 12 月第 1 版

印次/2004 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法规出版分社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/law@lawpress.com.cn

rpc8841@sina.com

读者热线/010-63939630

传真/010-63939650

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

客服热线/010-63939792

网址/www.chinalawbook.com

电子邮件/service@chinalawbook.com

中法图第一法律书店/010-63939781/9782

中法图北京分公司/010-62534456

中法图上海公司/021-62071010/1636

中法图苏州公司/0512-65193110

中法图深圳公司/0755-83072995

中法图重庆公司/023-65382816/2908

中法图西安分公司/029-85388843

书号:ISBN 7-5036-4894-5/D·4612

定价:14.00 元

参加编写人员：

岳仲明 杨永明 高 飞 施春风

左 力 杨 奎 徐 元

张建国 王保立 张万峰 吴卫东

周方根 张楚垣 药 蔚 宫银勇

赵 燕

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会主持组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部门参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

目 录

第一部分 释 义

第一章 总则	(1)
第一条 (立法宗旨)	(1)
第二条 (适用范围和测绘定义)	(4)
第三条 (测绘性质和各级政府责任)	(9)
第四条 (测绘管理体制)	(11)
第五条 (测绘技术原则)	(16)
第六条 (鼓励测绘科学技术进步)	(17)
第七条 (外国人来华测绘)	(19)
第二章 测绘基准和测绘系统	(22)
第八条 (测绘基准的设立和采用)	(22)
第九条 (测绘系统的建立和采用)	(24)
第十条 (相对独立的平面坐标系统的建 立)	(27)
第三章 基础测绘	(29)
第十一条 (基础测绘性质、定义和分级管 理)	(29)
第十二条 (基础测绘规划和实施)	(32)
第十三条 (军事测绘规划和海洋基础测 绘规划)	(34)

第十四条	(基础测绘年度计划及财政预算)	(35)
第十五条	(基础测绘成果更新)	(37)
第四章	界线测绘和其他测绘	(39)
第十六条	(国界线测绘)	(39)
第十七条	(行政区域界线测绘)	(41)
第十八条	(地籍测绘规划与管理)	(44)
第十九条	(权属界址线测绘)	(46)
第二十条	(工程测量和房产测绘)	(48)
第二十一条	(建立地理信息系统中的数据使用)	(50)
第五章	测绘资质资格	(52)
第二十二条	(测绘资质管理和测绘资质条件)	(52)
第二十三条	(测绘资质审查)	(57)
第二十四条	(测绘活动准则和测绘项目发包承包)	(59)
第二十五条	(测绘专业技术人员执业资格)	(62)
第二十六条	(测绘作业证件)	(63)
第二十七条	(资质证书、执业资格证书、测绘作业证件式样)	(64)
第六章	测绘成果	(66)
第二十八条	(测绘成果汇交)	(66)
第二十九条	(测绘成果保管和保密测绘成果的管理)	(68)
第三十条	(使用财政资金的测绘项目)	(71)
第三十一条	(测绘成果的使用)	(72)

第三十二条	(重要地理信息数据审核公 布)	(74)
第三十三条	(地图管理)	(75)
第三十四条	(测绘成果质量管理)	(77)
第七章	测量标志保护	(80)
第三十五条	(保护测量标志的义务)	(80)
第三十六条	(永久性测量标志设立明显 标记和委托保管)	(83)
第三十七条	(工程建设避开永久性测量 标志与拆迁永久性测量标 志)	(84)
第三十八条	(测绘人员使用永久性测量 标志)	(86)
第三十九条	(各级人民政府及测绘行政 主管部门保护测量标志的 责任)	(87)
第八章	法律责任	(90)
第四十条	(擅自建立相对独立的平面坐 标系统和采用不符合国家标 准的基础地理信息数据的法 律责任)	(90)
第四十一条	(擅自采用国际坐标系统和 擅自发布重要地理信息数 据的法律责任)	(93)
第四十二条	(未取得测绘资质从事测绘活 动和以欺骗手段取得测绘资 质证书的法律责任)	(97)
第四十三条	(超越资质等级许可的范围从	

	事测绘活动或者允许其他单位以本单位名义从事测绘活动的法律责任)	(101)
第四十四条	(测绘项目发包单位违法发包测绘项目的法律责任)	(104)
第四十五条	(测绘单位将测绘项目转包的法律责任)	(107)
第四十六条	(未取得测绘执业资格擅自从事测绘活动的法律责任)	(109)
第四十七条	(不汇交测绘成果的法律责任)	(110)
第四十八条	(测绘单位因测绘成果质量不合格的法律責任)	(113)
第四十九条	(违反地图管理规定的法律责任)	(116)
第五十条	(违反测量标志保护规定的法律责任)	(117)
第五十一条	(外国的组织或者个人违法在我国进行测绘活动的法律责任)	(121)
第五十二条	(行使本法规定的行政处罚权的机关)	(123)
第五十三条	(县级以上人民政府测绘行政主管部门工作人员违反本法规定的法律责任)	(124)
第九章 附则		(129)
第五十四条	(关于制定军事测绘管理办法的规定)	(129)

第五十五条 (关于本法生效日期的规定)·····	(130)
--------------------------	-------

第二部分 附 录

中华人民共和国测绘法·····	(133)
国务院关于提请审议《中华人民共和国测绘法(修订草案)》的议案 ·····	(145)
关于《中华人民共和国测绘法(修订草案)》的说明·····	(146)
中华人民共和国测绘法(修订草案)·····	(151)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国测绘法(修订草案)》审议结果的报告 ·····	(162)
关于农村土地承包法等三个法律草案主要问题修改意见的报告(节录)·····	(167)
全国人大环境与资源保护委员会关于《中华人民共和国测绘法(修订草案)》的审议意见 ·····	(170)
地方和中央有关部门对测绘法(修订草案)的意见·····	(179)
九届全国人大常委会第二十八次会议分组审议测绘法(修订草案)的意见·····	(187)
中央有关部门、企业和专家对测绘法(修订草案)的意见 ·····	(192)
我国测绘事业发展及《测绘法》实施的现状和存在的主要问题·····	(197)
新疆、青海测绘工作的基本情况和有关方面对测绘法(修订草案)的意见·····	(207)
依法促进测绘事业发展·····	(213)
后记·····	(215)

第一部分 释 义

第一章 总 则

第一条 为了加强测绘管理,促进测绘事业发展,保障测绘事业为国家经济建设、国防建设和社会发展服务,制定本法。

【释义】 本条是关于测绘法立法宗旨的规定。

测绘法开宗明义规定了本法的立法宗旨,明确规定了制定测绘法的宗旨有以下三个方面:

一、测绘法将加强测绘管理作为立法宗旨,反映了测绘管理的必要性和重要性,反映了测绘法是一部把规范测绘管理行为作为重要内容的行政法,反映了新时期测绘工作的重要地位和作用。

测绘是国民经济和社会发展的一项十分重要的前期性、基础性工作,通过提供与地理位置有关的各种综合或专题信息,广泛服务于经济建设、国防建设、科学研究、文化教育、行政管理、人民生活等各个领域,它是国家宏观管理、资源调查开发、环境监测保护、区域经济规划、重点建设布局、土地开发利用、房产交易管理、重大灾害监测、城乡规划建设、农业、林业、水利、能源、交通、通信、国防建设等不可缺少的前期性、基础性工作,是社会主义现代化建设事业的一种重要保障手段。

改革开放以来,随着我国经济、社会的快速发展,测绘工作的地位和作用愈来愈重要,测绘不仅仅面向全社会提供全方位的服

务,而且已经成为实现可持续发展的一种重要保障手段,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,全球卫星定位技术、地理信息系统技术、遥感技术、电子网络通讯技术的应用,使传统的测绘业发生了根本的变革。在这种情况下,测绘的服务领域更加广泛,测绘与国家安全和主权、与经济建设、国防建设和社会发展的关系更加密切,测绘管理工作更加重要。与测绘管理面临的任务相比,我国的测绘管理相对薄弱,制度尚不够完善,在基础测绘管理、测绘市场管理、测绘成果管理、地图管理等方面迫切需要加强。

我国宪法确定了“依法治国,建设社会主义法治国家”的治国方略。推进政府工作法制化,推进测绘依法行政,是对测绘管理的基本要求。测绘法是在我国从事测绘活动和进行测绘管理的基本准则和基本依据。加强测绘管理这个立法宗旨贯穿于测绘法的始终,通过调整在测绘管理和测绘活动中发生的各种关系,确定了各有关方面的权利和义务,规范行政管理行为,为测绘管理提供了强有力的法律支撑。

二、测绘法将促进测绘事业发展作为立法宗旨,从法律上规定了我国需要大力发展测绘事业的方针。法律作为调整社会关系的上层建筑,是为经济基础服务,为发展社会生产力服务的。将促进测绘事业发展作为制定测绘法的宗旨,正是反映了为经济基础服务,为发展生产力服务的要求。

测绘事业是为经济建设、国防建设和社会发展提供测绘服务,且具有一定规模和系统的经常性活动的总称。测绘事业包括测绘生产、科研、教育、资料信息、出版、仪器制造等专业队伍和各级测绘行政管理机构以及这些专业队伍和行政管理机构的能力、水平和发展状况等。

经过几十年的发展,我国的测绘事业已经具有相当规模并形成比较完整的体系,已逐步建立了具有全方位服务能力的测绘力

量,测绘生产、科研、教育、资料信息、出版、仪器制造等专业队伍门类齐全,测绘行政管理机构和管理制度正在逐步健全,测绘法律体系初步形成,测绘生产、科研、教育、出版、成果提供等都取得很大成就。

但是,测绘事业的发展仍然是一项十分艰巨的任务,主要体现在以下几个方面:一是随着我国改革开放的深化和社会主义市场经济的发展,随着经济的快速增长和人民生活水平的提高,全社会对于测绘的需求越来越广泛和迫切。二是随着科学技术的不断发展,测绘技术不断进步,测绘生产力水平不断提高,我国的测绘事业发展必须赶超世界先进水平,才能更好的服务于国民经济和社会发展。三是我国测绘事业发展进程中还有许多问题需要解决。所以,测绘法将促进测绘事业的发展作为立法宗旨,使测绘事业的发展有了法律保障,并极大地促进测绘事业的发展。

三、测绘法将保障测绘事业为国家经济建设、国防建设和社会发展服务为立法宗旨,从法律上明确了测绘事业的服务性质及服务对象和领域。

为国家经济建设、国防建设和社会发展服务是测绘事业存在和发展的基础和归宿,它的地位和作用可以概括为以下几点:

第一,地理信息资源是国家信息资源的重要组成部分。地理信息是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,客观表现了地球表面的自然地理要素和人工设施的空间位置、形态特征和相互关系,准确地描述了包括地名、境界等人文要素所对应的空间位置。人类活动的信息 80% 与地理位置相关。基础地理信息是具有较好现势性和高精度的地理信息数据,可以广泛应用于人类经济社会活动的各个方面,并对经济增长、环境质量改善和社会发展进步等做出重要贡献。

第二,测绘是实现信息化的重要基础工作之一。大力推进信息化是我国加快实现现代化的必然选择。信息化的一个重要基础

设施,就是“数字中国”地理空间基础框架,它是电子政务和各种信息系统的基础和共享平台。建立地理空间数据基础设施主要是依靠测绘手段。没有测绘提供的地理空间信息保障,将影响我国所有的政府信息系统和其他与地理信息有关的信息系统的建设和发展。加快地理空间基础框架建设是测绘的一项重要工作。胡锦涛总书记关于“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,提高测绘服务保障能力。”的指示充分体现了党中央、国务院对测绘事业的高度重视。

第三,测绘是实现可持续发展的基础性工作。可持续发展是全面建设小康社会的奋斗目标之一,研究解决人口、资源、环境等可持续发展问题,都需要地理空间信息的支撑,现代测绘已经成为世界各国实现可持续发展的重要手段之一。将保障测绘事业为国家经济建设、国防建设和社会发展服务作为测绘法的立法宗旨是十分必要的。

第四,测绘工作事关国家安全、国家主权和民族利益。测绘为现代战争提供实施远程精确打击的地理信息,是赢得战争主动权的基础性工具。地图是国家版图的有效表现形式,体现着国家主权、民族尊严和版图完整,是国家表达其政治主张和民族利益的重要工具和途径,具有严肃的政治性、严格的法定性和严密的科学性。

第五,现代测绘技术是国家高新技术发展和综合国力的重要标志。现代测绘技术是空间技术和信息技术的集成,是高技术的重要组成部分,是航天技术、卫星技术、计算机技术、现代通讯技术等高新技术的综合集成,其发展水平体现了国家的综合国力。

第二条 在中华人民共和国领域和管辖的其他海域从事测绘活动,应当遵守本法。

本法所称测绘,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。

【释义】 本条是关于测绘法适用范围和测绘定义的规定。

一、本条第一款明确了测绘法适用范围。

法律的适用范围是指法律规定的效力。按照本条规定,测绘法适用于在中华人民共和国领域和管辖的其他海域内的测绘活动。在这个空间范围内,必须依照测绘法的规定从事测绘活动、调整各种测绘法律关系和进行测绘管理。

中华人民共和国领域是指我国行使主权和排他性管辖权的空间(即我国的领土范围)。包括国家疆界以内的陆地、水域及其上空和底土,即由领陆、领水、领陆及领水的底土和上空所组成:(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。内水是指疆界之内的河流、湖泊及领海基线向陆地一侧的水域,如:渤海湾和琼州海峡等;其中领海基线向陆地一侧至大陆之间的水域又称为内海。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利力和排他的管辖权,任何国家不得破坏别国领土完整和在其领域内行使主权利力。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。

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》新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;其它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。

沿海国对大陆架自然资源的勘探和开发行使主权权利,未经沿海国同意,任何人无权勘探和开发这些资源。沿海国对于大陆架上所有的勘探和开发资源活动,在大陆架上建筑人工岛屿及其他人工设施,海洋科学研究和海洋环境保护和保全等事项享有排他的管辖权;其它国家在大陆架上覆水域及其上空享有与专属经

济区内相同的自由和权利,包括航行和飞越、铺设海底电缆和管道等。

国家“管辖的其他海域”,是国家行使特定的主权权利和专属管辖权的空间,也是国家及其人民生存和发展的物质基础的重要组成部分;同时,还是目前全球海洋中发生权益争端最多、资源和空间争夺最激烈的区域。各沿海国之间尚未划定的海上边界也主要集中在这一区域。虽然沿海国在本区域所行使的主要是针对自然资源和一些看似不太重要的管辖权,其权利的性质弱于其“领域”内的主权,但是,这些主权权利和专属管辖权实质上是一定意义上的主权的演变;同时,由于“管辖的其他海域”面积是传统管辖海域的数十倍甚至上百倍,意味着沿海国管辖和防卫空间的巨大拓展,因此,“管辖的其他海域”无论对于沿海国还是对于其他国家来说,都蕴藏着巨大的经济利益和潜在的战略意义。

目前,关于沿海国对“管辖的其他海域”所拥有的权利的性质和范围的争论和斗争仍在继续。随着世界经济的发展和国际法律制度的完善,各国日益重视海洋权益。由于目前国际海洋法领域关于国家“管辖的其他海域”的法律制度方面还存在着一些空白之处或有争议的问题,国家“管辖的其他海域”的法律制度仍处在完善和发展的过程中,因此,国家的实践就具有了重要的“造法”意义,世界上大多数国家的立场和实践将对该法律制度的发展产生重大影响。为此,世界各沿海国纷纷从本国利益出发,对《联合国海洋法公约》新设立的专属经济区制度和更新了的大陆架制度作出不同的理解和解释;同时,也不断加强对其所管辖的其他海域的资源开发、环境保护、海洋科学研究等管理,制定相关的法律、法规,加强海洋力量建设。少数海洋霸权国家更是大肆利用国际法律制度中一些尚不确定的方面,采取各种手段,进行各类海上活动,特别是加强在其他沿海国“管辖的其他海域”内的活动,以便从各方面获取最大的利益。