关于《中华人民共和国测绘法（修订草案）》的说明

　　2002年6月24日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上　　国土资源部部长 田凤山　　委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：　　我受国务院的委托，现对《中华人民共和国测绘法（修订草案）》作说明。　　测绘工作是国民经济和社会发展的一项前期性、基础性工作，通过提供与地理位置有关的各种专题性和综合性基础信息，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、人民生活等领域，是社会正义现代化建设事业必不可少的一种重要保障手段。《中华人民共和国测绘法》（以下简称现行测绘法）自1993年7月1日起实施以来，对于规范、完善我国测绘管理工作，保障测绘事业顺利发展，促进测绘事业为国家经济建设、国防建设和社会发展服务，发挥了积极的作用。但是，随着我国改革的深化和社会主义市场经济的发展，现行测绘法的一些规定已经不能适应新形势下测绘工作的需要，在实践中出现了一些亟待解决的问题：一是，现行测绘法对基础测绘的规定过于原则，基础测绘的资金投入没有保障，致使基础测绘成果内容陈旧，更新缓慢，不能适应经济建设、国防建设和社会发展的需要。二是，随着市场经济的发展和行政管理体制的改革，越来越多的测绘队伍进入市场承揽测绘业务，已经初步形成了测绘市场，但是现行测绘法对测绘市场的管理制度尚不完善，没有建立统一的测绘市场准入制度；无证测绘时有发生，测绘项目的发包与承包不规范、测绘项目的层层转包严重影响了测绘成果的质量，甚至给人民的生命和财产造成了重大损失。三是，现行测绘法对测绘成果的汇交、使用制度的规定比较原则，对测绘成果的及时汇交和资源共享的规定不明确，不利于有效防止重复测绘和资源浪费。四是，现行测绘法规定的法律责任不健全，执法力度不够，导致大量违法测绘活动得不到有效处理。　　为了解决上述问题，国土资源部、国家测绘局在总结现行测绘法实施经验的基础上草拟了《中华人民共和国测绘法（修订草案）》（送审稿），报请国务院审议。国务院法制办收到此件后，征求了国家计委、财政部、建设部、交通部、中编办、中央军委法制局等29个部门和北京、上海、天津、重庆等31个地方人民政府的意见。根据中央有关部门和地方人民政府的意见，国务院法制办会同国土资源部、国家测绘局对送审稿反复研究、论证、修改，形成了《中华人民共和国测绘法（修订草案）》（征求意见稿），再次征求了国家计委、财政部、建设部、交通部、中编办、中央军委法制局等部门的意见，并专门召开了专家论证会，还到陕西、江苏进行了调研。在此基础上，经进一步研究、修改，形成了《中华人民共和国测绘法（修订草案）》（以下简称修订草案）。该修订草案已经国务院常务会议通过。现就修订草案的几个主要问题说明如下：　　一、关于基础测绘　　基础测绘是为国民经济、国防建设和社会发展提供基础地理信息的基础性、公益性事业，关系国家主权、国防安全和国家秘密。基础测绘成果所反映的基础地理信息具有动态变化的特点，随着社会经济的发展和自然环境的变化，基础地理信息的内容需要不断更新，基础测绘所需经费应当由政府投入。因此，修订草案专设一章（第三章），明确规定了基础测绘的内涵、基础测绘规划的编制、审批和组织实施、基础测绘年度计划以及定期更新制度等。为了保障基础测绘资金的投入，修订草案按照分级管理的原则，明确规定县级以上人民政府应当将基础测绘纳入本级国民经济和社会发展年度计划及财政预算。　　二、关于对测绘单位的资质等管理　　为了解决现实生活中出现的无证测绘、超越资质等级和范围从事测绘活动、多头发证以及测绘项目发包与承包不规范等问题，修订草案对从事测绘活动的单位的资质和专业技术人员的执业资格以及测绘项目的发包、承包等作了以下规定：　　（一）修订草案规定：“国家对从事测绘活动的单位实行测绘资质管理制度。”“从事测绘活动的单位应当具备下列条件，并依法取得相应等级的测绘资质证书后，方可从事测绘活动：（一）有与其从事的测绘活动相适应的专业技术人员；（二）有与其从事的测绘活动相适应的技术装备和设施；（三）有健全的技术、质量保证体系和测绘成果及资料档案管理制度；（四）具备国务院规定的其他条件。”（第二十二条）“国务院测绘行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府测绘行政主管部门按照各自的职责负责测绘资质审查，具体办法由国务院测绘行政主管部门商国务院其他有关部门制定。”“军队测绘主管部门负责军事测绘单位的测绘资质审查。”（第二十三条）“测绘单位不得超越其资质等级许可的范围从事测绘活动或者以其他测绘单位的名义从事测绘活动，并不得允许其他单位以本单位的名义从事测绘活动。”（第二十四条第一款）（二）修订草案规定：“测绘项目实行承发包的，测绘项目的发包单位不得向不具有相应测绘资质等级的单位发包或者迫使测绘单位以低于成本的价格承包。测绘单位不得将承包的测绘项目转包。”（第二十四条第二款）（三）修订草案规定：“从事测绘活动的专业技术人员应当具备相应的执业资格条件，具体办法由国务院测绘行政主管部门会同国务院人事行政主管部门制定。”（第二十五条）　　三、关于测绘成果管理　　针对重复测绘现象比较严重，测绘成果不能共享，给国家财产造成浪费等问题，修订草案从以下三个方面强化了对测绘成果的管理：　　（一）为了明确测绘成果的汇交主体，落实汇交主体汇交测绘成果的责任，修订草案规定：“国家实行测绘成果汇交制度。”“测绘项目完成后，测绘项目出资人或者承担国家投资的测绘项目的单位，应当按照国家有关规定向国务院测绘行政主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府测绘行政主管部门汇交测绘成果资料。”“负责接收测绘成果的测绘行政主管部门应当出具测绘成果汇交凭证，并及时将测绘成果移交给保管单位。”“国务院测绘行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府测绘行政主管部门应当定期编制测绘成果目录，向社会公布。”（第二十八条）“测绘成果保管单位应当采取措施保障测绘成果的完整和安全，并按照国家有关规定向社会公开和提供利用。”“测绘成果属于国家秘密的，适用国家保密法律、行政法规的规定；需要对外提供的，按照国务院和中央军事委员会规定的审批程序执行。”（第二十九条）（二）为了促进测绘成果的应用，有效地减少重复测绘，避免国家财产的损失和浪费，修订草案规定：“使用财政资金的测绘项目和使用财政资金的建设工程测绘项目，有关部门在批准立项前应当征求本级人民政府测绘行政主管部门的意见；有适宜测绘成果的，应当充分利用已有的测绘成果，避免重复测绘。”（第三十条）修订草案还确立了测绘成果的有偿使用制度，规定：“测绘成果实行有偿使用制度；但是，政府及其有关部门、军队因防灾、减灾、国防建设等公共利益需要，可以无偿使用测绘成果。具体办法由国务院制定。”（第三十一条）（三）针对目前地图编制、出版中存在的错绘国界线、行政区域界线以及漏绘我国南海诸岛和钓鱼岛，甚至出现违背“一个中国”原则的错误等问题，修订草案规定：“各级人民政府应当加强对编制、印刷、出版、展示、登载地图的管理，保证地图质量，维护国家主权、安全和利益。具体办法由国务院制定。”“各级人民政府应当加强对国家版图意识的宣传教育，增强公民的国家版图意识。”（第三十三条）　　四、关于管理体制　　随着行政管理体制改革的深入，许多部门原来行使的测绘管理职能已经弱化或者取消，所属的测绘队伍。正逐步与其脱钩进入测绘市场承揽测绘业务，加强对测绘工作的统一监督管理已经成为测绘工作管理体制的改革方向。但是，考虑到目前改革尚在深化的实际情况，还应当发挥有关专业部门的作用。因此，修订草案规定：“国务院测绘行政主管部门负责全国测绘工作的监督管理。国务院其他有关部门按照国务院规定的职责分工，负责有关的测绘工作。”（第四条第一款）鉴于我国72％的市、县人民政府已经明确了负责管理测绘工作的部门，具体负责测量标志的保护、地图市场秩序的管理、测绘成果的管理等工作，而现行测绘法对市、县人民政府负责管理测绘工作的部门及其职责却没有作出规定，为了适应测绘管理工作的实际需要，修订草案规定：“县级以上地方人民政府负责管理测绘工作的行政部门（以下简称测绘行政主管部门）负责本行政区域测绘工作的监督管理。县级以上地方人民政府其他有关部门按照本级人民政府规定的职责分工，负责有关的测绘工作。”（第四条第二款）此外，针对测绘实践中出现的新情况、新问题，修订草案在完善有关制度的同时，对法律责任作了较大的修改和补充，增加了违法行为的种类，加大了对违法行为的处罚力度，并与刑法的有关规定作了衔接。　　《中华人民共和国测绘法（修订草案）》和以上说明是否妥当，请审议。