

国外测绘与地理信息法规政策分析

来源：测绘发展研究中心_宁镇亚

各国对测绘工作的管理具有一些共同性，也存在一定差异。根据政府与市场在测绘业发展中的作用，可以粗略地将各国的测绘管理模式归为政府主导型、政府协调型和市场主导型三类。针对不同管理模式下的测绘成果管理提供、地理信息开发利用等方面的法规政策，挑选三种管理模式的典型代表日本、美国和英国进行介绍分析。

1、日本的测绘与地理信息法规政策介绍

俄罗斯、韩国和日本等国对测绘采取政府主导型管理模式，即国家拥有直属中央的测绘行政管理体系和基础测绘保障体系，测绘行政管理职能由独立的国家测绘行政管理机构履行；基础测绘完全由国家财政投入，具有相对统一的事业保障体系。俄罗斯政府对测绘的主导性最强，但是其国家测绘工作受经济转型和传统的制约，新技术的使用和推广不够迅速，地理信息系统的研发和使用尚不广泛。韩国和日本的情况比较类似，但以日本为优。

日本实行中央、地方两级测绘行政管理体制，中央测绘行政主管部门是日本交通省国土地理院，地方测绘行政主管部门是分设的九个地方测量部。各部门不设专业测量队伍，所需的测量任务由各部门拨款发包给民间测量公司承担。

日本的测绘法律体系以《测量法》、《海道测量法》、《国土调查法》为主，包括《测量法施行规则》、《地形调查作业规程准则》、《基准点调查作业规程准则》和《地籍调查作业规程准则》等部门规章在内。在《测量法》中对测绘成果的汇交作了义务性和强制性的规定，要求基本测量、公共测量和其他测量的成果都要汇交，基础测绘的种类、精度和实施时期与地区以及其他必要的事项及时公布，而对汇交的非基础测绘成果要进行审查后公布。测绘成果实行基础测绘成果无偿提供和其他测绘成果有偿提供的制度，提供的范围和对象有所不同。对基础测绘成果要求进行原样复制，但是禁止具有营利目的的贩卖人员复制。值得一提的是，日本在测绘法中明确规定测绘成果的使用者发现成果和现实不符时，有义务向测绘机关通报

以作修改，同时还规定禁止使用非官方核定的测绘成果。

从实际操作看，日本海洋信息部公开提供的数据有：海图（日文/英文版）、基本海图、特殊图、航空图、电子海图、航行警告、水路通报、水路书志和特殊书志等，执行相关的收费标准后可获取。

2、美国的测绘与地理信息法规政策介绍

美国、澳大利亚和德国等国的测绘管理方式为政府调控型，这种管理模式的特点是国家没有完整的测绘行政管理组织体系，地方也不单独设立测绘行政管理机构；政府通过行政命令和完善立法实现对测绘行业的宏观调控；非政府组织在测绘行业的协调发展中发挥重要作用；政府通过国家财政确保对基础测绘的全额投入。

美国是英美法系的典型代表，构建了由宪法法、行政法、成文法与普通法（包括案例法）组成的较为完善的法律体系。《美国法典》（United States Code）对国家地质调查局、海洋测量、五大湖区制图以及陆地遥感政策等方面内容作了详细规定。根据美国联邦和各州的行政程序法，联邦的行政部门和州行政部门都可以制定法规。预算与管理办公室负责沟通和协调，使各项法规保持一致，防止相互冲突。

联邦地理数据共享政策（Federal Geographic Data Sharing）规定，地理空间数据集的建设、处理和分发等方面应尽可能的采用联邦标准、国家标准和国际标准。政府机构遵循公平、公正、及时地原则，以数据使用效率最大化，公众和政府的消费成本最小化的方式分发、提供地理空间数据。这体现了美国制定相关法规的指导思想是促进对地理信息技术的投资，提高信息服务能力、减轻公众获取地理信息的负担、降低政府计划管理的费用；鼓励使用地理信息技术，把它们作为一种战略资源在联邦机构工作过程、组织机构以及和公众打交道过程中使用。

美国强调数据的无歧视性访问原则。在地理信息一站式服务网站

GIS 空间站整理制作，更多资源请访问 <http://www.gissky.net>

(<http://gos2.geodata.gov/>), 公众可以查询、浏览和下载界线、农业、大气、生物、商业、地质、地理信息等方面的空间数据, 其中地理信息数据包括: 1: 2.4万及更小比例尺系列地图、卫星影像图、DRG 7.5M、DOG、DTM、DLG 7.5M 等数据, 而且在客户端就可以对部分矢量数据进行操作。

以 A-16号通告 (Circular No_ A-16, OMB) 为例说明美国的地理信息收费政策。A-16号通告明确规定在不妨碍调查局正常制图工作的前提下, 美国地质调查局应将数据提供给任何个人、企业、组织、州或外国政府, 并收取成本费以及10%的附加费。由于网络的发展, 数据复制费用几乎降低为零, 只要能使用互联网, 几乎可以免费获得政府拥有的地理信息。

遥感数据的分发政策说明美国对地理信息并非完全无限制的公开。美国商业遥感政策 (Commercial Remote Sensing Policy) 规定: 对于敌方有潜在利用价值的产品, 美国商业空间遥感系统需采取适当的安全措施以保护美国国家安全和对外政策利益。在这种情况下, 美国政府将对商用系统采取控制运行的做法, 以限制某些数据的采集和产品的分发, 例如: 最高分辨率、最新的遥感数据和产品仅限提供给美国政府或美国政府批准的用户。

3、英国的测绘与地理信息法规政策介绍

英国的测绘管理采用市场主导型管理, 其特点是没有完整的测绘行政管理体系, 测绘行政管理职能由一个独立的国家政府部门履行; 没有固定国家财政投入, 依靠市场机制解决测绘投入; 具有完善的测绘法律体系, 通过社会管理测绘行业。

英国军械测量局是英国最大的测绘机构, 于1999年成为“企业资金组织”, 但它仍是英国政府的一部分, 管理并进行全国的测绘工作。按军械测量局的规定, 任何旧建筑物的消失和新建筑的出现、地名的变更都要被及时记录; 若在四分之一平方公里范围内出现三百个变化单位, 就要重新绘制新图, 以保证用户能及时得到具有最新信息的地图。同时, 它已完成海外60个国家的工作。所有采集的信息都被存储到官方国家地形数据库中, 向公众提供包括传

统的徒步旅行图和道路图集以及大比例尺地图和数字化产品。

《政府公共信息再利用的规则》(Re-Use of Public Sector Information Regulations 2005) 是给全英范围内的政府部门信息提供和再利用的指南性文件，其中的规定足以说明英国的地理信息提供原则，原文如下：“除《信息自由法》内列出的豁免公开的信息是不可以提供和再利用的外，其余信息都可以获取。但可获取的信息不机械等同于可被再利用，通常需要拥有信息版权的公共部门机构的许可，以颁发许可证的形式进行分步骤的许可授予。”

由于没有固定国家财政投入，英国军械测量局依靠市场机制解决测绘投入，即通过销售产品及服务或是允许别人使用其版权资料来获取经费，所以英国的地理信息基本没有免费提供的。调查显示，英国军械测量局创收的80%源自于数字化的地理信息，其提供的数据每年可支持英国超过10千亿英镑的经济活动。

4、国外测绘与地理信息法规政策分析

4.1 共建机制高效

空间数据基础设施，简而言之就是提供地理空间信息共享与交换的平台。从国外建设国家空间数据基础设施和空间数据交换网络的情况来看，无论是国家政府部门主导还是协调组织推动的，都鼓励社会各界广泛参与，不仅是数据生产企业和政府部门，还包括各类用户、开发人员、研究教育机构和各类有兴趣的企业。参与各方的任何活动是对外界开放的，齐心协力从不同方面推动这项工作。如：《欧盟空间信息基础设施》(establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community, 2005) 要求研究机构参与标准规范的研究与制定、参与技术方案的设计，用户参与系统的维护与功能需求定义，为整个地理空间信息服务体系的建设提供建议，各类开发人员则积极参与到系统的技术实现上，为解决各种问题出谋划策。

4.2 共享程度较高

GIS 空间站整理制作，更多资源请访问 <http://www.gissky.net>

国外空间基础设施的核心目标是提供地理空间信息网络化服务，重点建设地理空间信息交换网。通过交换网向全社会公开元数据。政府生产提供的各种基础性小比例尺空间数据一般都公开，免费或收取一定的成本费用向用户分发；而由其他民间生产商生产提供的数据，其数据的提供和使用方式由生产者自定。这种管理体制和服务制度大大降低了企业和群众使用地理信息的门槛，为地理信息数据共享带来了极其便利的条件。在澳大利亚，各级政府和部门之间的地理信息共享机制和实施效果都比较好，基本上不存在重复测绘和成果不能共享的情况，打破了地理信息部门所有的限制，极大地发挥了地理信息资源的整体效益，促进信息共享的同时也推动了地理信息产业的发展。通过调查，澳大利亚地理信息产业带动相关产业总产值达到国民经济总产值的1.25%，占有相当重要的地位。

4.3 地图实行分版

调查显示，包括美国等西方国家在内的大多数国家的地图实行军、民分版。印度于2005年出台了《国家地图政策》，推出军民分版的系列地图：国防系列地图(DSMs)和开放系列地图(OSMs)。DSMs 主要为了满足国防安全的需要；OSMs 由印度测绘局(SOI)专门提供，不包含任何民间和军事上易受攻击的地点和地物，主要用来协助政府制定各项政策及保障国家发展，所谓“自由使用”的地图。同时，国外电子地图的内容几乎都要经过政府有关部门的审查。

4.4 版权保护有力

国外对地理信息的版权保护力度较大，不仅使用版权法来保护符合条件的地理信息产品，更是立法赋予地理信息数据库制作者特殊权利保护，将保护范围扩展到版权法不提供保护的库中地理信息数据。美国法律赋予的特殊权利是摘录权和再利用权；欧盟法律赋予的特殊权利是摘录权、再利用权、摘录权和再利用权等三种权利。此举对数据库生产者意义重大，较好的弥补了数据库版权法保护的不足，促进了地理信息产业的发展。