

关于地图具有严格法定性的若干浅见

吕树建

(山东省国土资源厅,山东 济南 250014)

地图是人们出行的可靠向导,学习地理知识的必需工具,是政府领导管理决策的重要依据。随着经济社会的发展,人们对地图的需求越来越旺盛。但地图不能任意编制出版的,它具有严格的法定性。

1 地图具有严格法定性的原因

地图具有严格法定性的理论前提是它具有严密的科学性。地图是根据特定的数学法则,将地球上的自然和社会经济现象,通过制图综合,并以符号和注记缩绘在平面或者曲面上的图像。它不是简单的示意图,三五笔标注一下位置或方向,更不是山水画,任凭画家的理解进行写意发挥。

地图具有严格法定性的政治基础是它体现了国家意志。地图特别是国家版图体现着一个国家主权方面的意志和在国际社会中的政治外交立场。陆地国界线的走向,海上海岛海域的归属等,在地图上如何表示,都体现了一个国家的立场,也成为其他国家研究该国立场,进行国家之间边界谈判的重要参考依据。另外,国内行政区域界线也是进行行政管理的重要依据,它涉及经济布局、公共管理、社会稳定等方面,对于中央和地方都具有重要意义。

地图具有严格法定性的现实必要是地图市场的欠规范性。我国地图市场曾一度比较混乱,侵权盗版、不经审核乱编滥印等现象比较严重,甚至出现了一些错绘国界线,漏绘钓鱼岛、赤尾屿、南海诸岛等严重问题的地图,更为严重的出现了一些违反“一个中国”原则,具有严重政治性问题的地图(地球仪)。鉴于此,自2001年以来国家不断加大地图市场监管力度,开展国家版图意识宣传教育活动,全国地图市场明显好转,公民国家版图意识显著提高。

依法不断加大地图管理力度,是地图市场现状的需要,也是维护国家主权和民族尊严的迫切需要。

2 地图具有严格法定性的形式体现

目前,我国对地图管理已经形成了比较健全的法规政策体系,从国家法律,到行政法规、地方法规、部门规章、地方规章乃至国家政策,都对地图管理作出了制度性规定或者政策性要求。主要有《中华人民共和国测绘法》、《中华人民共和国地图编制出版管理条例》、《山东省测绘管理条例》、《地图审核管理规定》、《公开地图内容表示若干规定》、《国家测绘局地图受理审核程序规定》、《导航电子地图安全处理技术基本要求》、《山东省地图审核管理办法》、《国家测绘局关于加强地图产品管理工作的通知》、《外交部、国家测绘局关于严格遵守使用中国地图有关规定的通知》、国家测绘局等六部门《关于进一步加强地图市场监督管理的意见》、《全国整顿和规范地图市场秩序工作办公室关于开展对地图宣传品检查的通知》、《国务院办公厅转发国家测绘局等部门关于加强国家版图意识宣传教育和地图市场监管意见的通知》、国家测绘局等三部门《关于加强网上地图管理的通知》、国家测绘局等国家八部门《关于加强互联网地图和地理信息服务网站监管的意见》、《山东省人民政府办公厅转发省国土资源厅等部门关于整顿和规范地图市场秩序的实施意见的通知》、省国土资源厅等八部门《关于加强国家版图意识宣传教育和地图市场监管的实施意见》、省国土资源厅《关于进一步加强地图市场监管的通知》等等。这些法规政策对地图管理的各个环节作出了比较严格的规定。

* 收稿日期:2008-09-02;修订日期:2008-11-10;编辑:陶卫卫
作者简介:吕树建(1968-),男,山东沂南人,主要从事测绘管理工作。

3 地图具有严格法定性的主要内涵

现有法律法规对地图管理诸多方面设立了制度性规定。这些规定是地图管理的主要依据。概括起来主要有以下方面。

(1) 地图编制许可制度。国家对地图编制实施行政许可制度,《测绘法》第二十二条规定,“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……”。地图编制作为测绘专业内容之一,从事这种业务,当然需要取得相应资质,《地图编制出版管理条例》第五条对此作了明确规定。而且地图编制还要受所取得的测绘资质等级与业务范围的制约。

(2) 地图编制分级管理制度规定。《地图编制出版管理条例》第四条规定,“国务院测绘行政主管部门主管全国的地图编制工作。……省、自治区、直辖市人民政府负责管理地图编制出版工作的部门及其职责,由省、自治区、直辖市人民政府规定”。《地图审核管理规定》等对地图分级管理作出更加明确的规定。地图编制分级管理制度对明确职责,加强监管具有重要作用。

(3) 地图出版许可制度规定。国家对图书出版实行行政许可制度,地图作为图书的一种当然也不例外。地图出版许可包含两个层面的含义:一是设立出版地图的出版单位必须经过国家新闻出版行政部门的行政许可;二是出版单位出版地图的选题必须经过新闻出版行政主管部门的核准。国家《出版管理条例》《地图编制出版管理条例》等作了详细规定。

(4) 界线编绘制度规定。鉴于国家界线、国内行政区域界线所具有的严肃性,地图管理的法律法规对界线编绘作出了具体规定。《地图编制出版管理条例》第六条、第七条,分别对在地图上绘制国界线和省级行政区域界线,作出了规定。

(5) 安全保密制度规定。测绘成果涉及国家秘密,地图作为测绘成果的重要表现形式之一,如果处理不好,很容易泄露国家秘密,特别是在网络地图日渐流行和地理信息服务网站不断增多的今天,更应该强化安全保密意识,加强地图审核。《地图编制出版管理条例》第三条规定,“公开地图不得表示任何国家秘密和内部事项”,第二十条规定,“保密地图和内部地图不得以任何形式公开出版、发行或者

展示”,第二十八条明确了泄密将承担的法律 responsibility。另外《公开地图内容表示若干规定》对公开地图和地图产品上不得标注哪些内容作出了规定。

(6) 地图内容制度规定。《地图编制出版管理条例》第九条对地图内容,提了一些原则性要求,如资料的现势性问题、比例尺问题等。这对提高地图产品质量具有重要作用。

(7) 依法申请制度规定。地图管理法律法规规定,编制出版、展示地图必须依法向测绘主管部门提出申请。《地图编制出版管理条例》、《地图审核管理规定》等就申请人对向何部门申请、申请时间、申请应提交的资料等作出了规定。

(8) 地图审核制度规定。地图审核制度是地图管理的核心。地图编制出版、展示必须经过测绘主管部门的审核。根据《地图审核管理规定》,国家和省级测绘主管部门接到申请后,对申请有3种处理情况,即决定受理、告知或不受理。决定受理后,测绘主管部门将地图转交地图内容审查工作机构进行内容审查。作出批准意见的,编发审图号,发出地图审核批准通知书;不予批准的,说明原因,发出地图审核不予批准通知书,并将申请材料退还申请人。自受理之日起一般30日内完成审核。

(9) 批后监管制度规定。为防止有的申请单位不改正主管部门指出的问题,测绘主管部门加强了批后监管。地图管理法规要求申请单位在出版发行、销售前向地图审核部门报送样图一式两份备案。对那些不按批注意见对地图进行修改、不载明审图号或者不备案的,都要依法作出处罚。

(10) 地图著作权保护制度规定。为维护地图著作权人合法权益,打击地图侵权盗版行为,《地图编制出版管理条例》规定,“地图的著作权受法律保护。未经地图著作权人许可,任何单位和个人不得以复制、发行、改编、翻译、编辑等方式使用其地图;但是,著作权法律、行政法规另有规定的除外”。“侵犯地图著作权的,依照著作权法律、行政法规的规定处理”。

(11) 禁止广告超标制度。随着市场经济的发展,以地图为载体作广告的越来越多,在繁荣了市场的同时,也带来许多问题,侵犯了地图读者的合法权益。为此《山东省测绘管理条例》2005年修订时规定“公开出版的交通图、城区图、旅游图及其他载有广告内容的地图,其广告版面不得超过地图图幅的20%,不得压盖地图内容”。