附件2

关于《卫星导航定位基准站管理办法

（征求意见稿）》的起草说明

根据部2024年度立法工作计划，测绘司会同法规司研究起草了《卫星导航定位基准站管理办法（征求意见稿）》，现将有关情况说明如下。

一、立法的必要性

2016年，原国家测绘地理信息局印发了《卫星导航定位基准站建设备案办法（试行）》（国测法发〔2016〕4号，以下简称4号文），建立并实行了卫星导航定位基准站（以下简称基准站）建设备案制度，国省两级测绘地理信息行政主管部门依据4号文开展了基准站建设备案工作，对于维护国家地理信息安全、促进卫星导航产业发展起到了重要作用。但是，随着经济社会发展和技术进步，基准站建设和服务走向规模化、市场化，4号文已不能完全适应新形势新要求，亟需进行全面修改并上升立法层级。

1. 新修订的《中华人民共和国测绘法》对卫星导航定位基准站管理提出新要求。

2017年7月1日，新修订的《中华人民共和国测绘法》施行，其中，第九条规定“国家设立和采用全国统一的大地基准、高程基准、深度基准和重力基准”，第十二条规定“……按照统筹建设、资源共享的原则，建立统一的卫星导航定位基准服务系统，提供导航定位基准信息公共服务”，第十三条规定“建设卫星导航定位基准站的，建设单位应当按照国家有关规定报……主管部门备案”，第十四条规定“卫星导航定位基准站的建设和运行维护应当符合国家标准和要求，不得危害国家安全。……应当建立数据安全保障制度，……加强对卫星导航定位基准站建设和运行维护的规范和指导”，并对建设基准站不备案、无资质测绘、基准站建设和运行维护不符合国家标准和要求等行为的处罚措施进行了明确规定。

4号文在基准站统筹建设、测绘基准溯源、建设服务监管和违规处罚措施等方面与《测绘法》未进行有效衔接，且4号文属于规范性文件，法律位阶较低，亟需按照党中央、国务院有关要求，以及新修订的《测绘法》有关规定，结合管理实践对其进行全面修改并以部门规章形式公布实施。

1. 现行基准站建设备案办法已不适应实践需求。

现行基准站建设备案制度在基准站管理实践中存在一些问题，主要包括：一是基准站建设备案原则不够明确，管理约束力不强；备案人填报备案信息内容较多，部分信息在建设前不能确定。二是管理范围不够清晰，对于近年来出现的只建数据中心不建设基准站等新模式，难以做到有效覆盖。三是缺少基准站服务测绘基准溯源的相关内容，无法保障各类测绘活动的测绘基准一致性。四是缺少事前事中事后监管措施，存在“建前备案不充分、建后监管不到位”的问题。为适应管理实践，亟需对4号文建立的基准站建设备案和监管制度进行调整完善。

二、起草过程

《卫星导航定位基准站管理办法》（以下简称《办法》）列入部2024年度立法工作计划。测绘司在总结实践经验、深入调查研究并广泛征求各方面意见的基础上，起草了《办法（征求意见稿）》。《办法》起草工作于2022年初启动，分为四个阶段。

（一）前期准备阶段。组织开展《办法》的适应性研究，通过向各省级自然资源主管部门发调研函，汇总梳理了基准站管理工作中遇到的实际问题，以及各地对4号文的修订建议和规范基准站管理的工作意见。

（二）研究起草阶段。组织国家基础地理信息中心等单位的相关人员组成了《办法》起草工作组。采用线上线下相结合的方式开展研讨，广泛听取各地及有关方面意见建议，并与相关单位的管理和技术人员进行交流，了解有关地方主要做法、推进情况和问题，根据《测绘法》等法律法规的相关规定，对4号文进行了修订，形成《办法（初稿）》。

（三）咨询修改阶段。《办法（初稿）》形成后，开展了多轮次征求意见。2022年4-5月，第一轮向各省（区、市）自然资源主管部门、部相关派出机构以及新疆生产建设兵团自然资源局征求意见；2022年8-9月，通过实地调研、召开研讨会的方式，第二轮向8家国内从事基准站建设和服务的主要企业征求意见；2022年11-12月，第三轮向各省基准站管理和技术人员广泛征求意见；2023年2-8月，在北京、陕西、江苏开展实地调研，与相关行政管理人员、业内知名专家以及企事业单位从业人员进行了专题座谈和研讨；2023年10-11月，面向社会公开征求意见，同时定向征求了国务院有关部门、有关中央企业、各省级自然资源主管部门、部派出机构、相关司局和直属单位等84家单位的意见，根据各方意见建议进一步修改完善。

（四）升格完善阶段。2024年1-2月，提请法规司进行合法性审核。根据合法性审核意见，进一步修改完善，并通过合法性审核和公平竞争审查。2024年4-7月，按照王广华部长要求，将《办法》由规范性文件升格为部门规章，名称由原来的《卫星导航定位基准站建设备案办法》修改为《卫星导航定位基准站管理办法》，并进行了优化完善。7月25日-8月1日，向全国各省级自然资源主管部门和部有关直属单位、派出机构征求意见建议，并根据相关意见建议进一步修改完善，形成《办法（征求意见稿）》。

三、主要内容

《办法》共22条，主要对建设原则、分类管理、测绘资质、安全要求、违规处理等进行了的明确规定，主要内容如下。

（一）明确了基准站先备案、再建设的原则

党的二十届三中全会《决定》中指出“建设和运营国家数据基础设施，促进数据共享”。基准站是重要的国家空间地理基础设施，生产导航定位数据等产品。《测绘法》设立基准站建设备案的目的是掌握建设服务情况、促进资源共享、保障国家地理信息安全，避免各地各单位无序建设基准站和资源浪费。为此，基准站建设和服务应当坚持统筹建设、资源共享的原则（第四条）,基准站及其数据中心实行先备案、再建设（第九条），备案人应当在基准站开工建设20个工作日前，通过备案管理系统向省级以上自然资源主管部门备案（第十四条）。有利于全面掌握基准站建设情况，推动已有站点进行数据共享利用，避免重复建设。

（二）明确了基准站按测绘基准服务和其他社会服务进行分类管理

建立和管理国家测绘基准、测绘系统是自然资源部的重要职责，《测绘法》明确要求测绘地理信息主管部门要会同其他部门“建立统一的卫星导航定位基准服务系统，提供导航定位基准信息公共服务”。基准站建设和服务与测绘基准密切相关，基准站提供高精度位置服务必须保障其测绘基准起算溯源的一致性。为此，《办法》中按照测绘基准服务和其他社会服务对基准站进行分类管理，明确国务院自然资源主管部门负责建立国家统一的测绘基准，省级以上自然资源主管部门负责提供国家统一的测绘基准服务，其他单位和社会机构只能提供其他社会服务，并应当以国家统一的测绘基准为起算依据（第六条）。

（三）强化了基准站监督管理并明确了违规处罚措施

基准站涉及国家地理信息安全，必须要采取措施进行监督管理。《测绘法》规定“县级以上人民政府测绘地理信息主管部门应当会同本级人民政府其他有关部门，加强对卫星导航定位基准站建设和运行维护的规范和指导”，为此，县级以上自然资源主管部门应当加强对本行政区域内基准站的监督管理，采取书面审查、随机抽查、实地核查等方式，对备案信息一致性、标准要求符合性、数据安全、非法建设等进行监督管理（第十七条），并依据《测绘法》《数据安全法》等法律法规，对违反法律法规有关规定的情形给出明确的处罚措施（第十八条、第十九条），将违法违规行为纳入测绘单位信用记录（第二十一条），着力解决建前备案不充分、建后监管不到位、测绘基准起算不规范的问题，形成基准站管理闭环。

（四）明确或优化的其他事项

一是明确了基准站和数据中心的关系。《测绘法》规定“卫星导航定位基准站，是指对卫星导航信号进行长期连续观测，并通过通信设施将观测数据实时或者定时传送至数据中心的地面固定观测站”，但未对数据中心的定义以及与基准站的关系进行规定。为此，《办法》对其进行了细化，给出了基准站数据中心的定义，并明确基准站数据中心是卫星导航定位基准站的组成部分（第二条）。这样有利于将近年来出现的“不建基准站、只建数据中心”的模式纳入管理范围，使之走向正轨，进而可促进基准站数据和产品的共享利用。二是明确了基准站建设备案的责任主体。备案人明确为卫星导航定位基准站的所有权单位，采用“谁的站，谁备案，谁负责”的原则，使得基准站建设和服务主体责任更加清晰。三是优化了基准站备案填报信息。不再要求提交备份中心情况、典型应用项目等基准站网备案信息，以及采用的技术标准和点之记等基准站备案信息，压缩了备案填报工作量，有效降低备案人备案填报的难度，减轻备案人的负担。