

浅谈国家版图基本知识及地图市场监管

测绘信息网 <http://www.othermap.com> 网友测绘人提供

燕希

(四川省测绘局, 四川 成都 610081)

国家版图体现着一个主权国家对领土的意志和在国际交往中的政治、外交立场, 具有严肃的政治性、严密的科学性和严格的法定性。地图上, 甚至在一些电视、报刊、网站错绘国界线、行政区域界线以及漏绘海南岛、钓鱼岛、赤尾屿等重要岛屿, 或将国家版图随意变形、把台北表示为首都等问题时有发生。客观上讲, 这与公民对国家版图基本知识不了解或了解不多以及国家版图是意识不强有着必然的联系。本文旨在通过介绍国家版图的一些基本知识和国家在地图市场管理方面的一些法律法规和有关政策, 以助于进一步增强公民的国家版图意识, 正确使用中国国家版图地图。

1 中国国家版图基本知识

1.1 国家版图的基本概念

所谓国家版图就是指一个国家行使主权的疆域或者说是指一个国家具体管辖的领域。

中国的领域就是指我国行使主权和排他性管辖权的领土范围。包括国家疆界以内的陆地、水域及上空和底土, 即由领陆、领水、领陆及领水的底土和上空组成。

领陆: 是指位于中国疆界以内的陆地领土。中国的陆地领土包括中国大陆及属于中国的岛屿。

领水: 是指位于中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。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。

这里涉及到一个非常重要的概念就是领海基线。所谓领海基线, 是国家根据《领海及毗连区法》及《联合国海洋公约》规定的原则, 在以连接大陆岸上的岛屿和沿海岸外缘岛屿上确定一系列基点, 各相邻基点之间的直接连线(基线)就构成了领海基线。“领海基线”是《联合国海洋公约》里的一个十分重要的概念, 是测算沿海国家领海宽度的起算线, 也是沿海国家管辖海域宽度的起算线和基准线。

领海: 是位于领海基线以外, 邻接于内水的一带海域, 其宽度为 12 海里。内海和领海, 是国家领土的组成部分, 属严格意义上的海洋国土。

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。

领空: 是指领陆和领水的上空。领空的上限一般至大气空间的最高层, 不包括外层空间。

领域有延伸的含义。中国的领域还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。

1.2 地图的基本概念

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, 它同样具有严肃的政治性、严格的法定性和严密的科学性。

地图是根据特定的数学法则, 将地球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。

地图分别以其内容、比例尺、制图区域、用途、介质表达形式和使用方法等作标志, 区分为各种类型或类别。

按内容分有: 普通地图和专题地图;

按比例尺分有: 国家基本比例尺地形图系列和其他需要的比例尺地图等;

按制图区域分有: 世界地图、中国地图、分省地图和市(县)地图等;

按用途分有: 交通地图、旅游地图、地理地图、各种经济地图等等;

按介质表达形式和使用方法有: 纸质地图、电子地图(数字地图、多媒体地图、遥感影像图)和其他载体形式的地图(地球仪、木质地图、工艺地图)等;

按密级分有: 公开发行的公开地图以及具有国家保密内容的保密地图和不够列入保密等级, 但又不宜公开出版和销售的内部地图等三种。

1.3 中国的地理简介

1.3.1 位置

中国位于东半球亚欧大陆亚洲东部, 太平洋西岸。北起漠河附近的黑龙江江心, 约在北纬 $53^{\circ} 31'$; 南到南沙群岛的曾母暗沙, 约在北纬 $4^{\circ} 15'$ 。西起帕米尔高原, 约在东经 $73^{\circ} 40'$, 东至黑龙江、乌苏里江汇合处, 约在东经 $135^{\circ} 5'$ 偏东。陆地面积 960 万平方公里, 陆上边界 2.28 万公里, 自中国与朝鲜边境的鸭绿江口, 至中国与越南边境的北仑河口。

1.3.2 政区

省级行政区划为 4 个直辖市, 23 个省, 5 个自治区, 2 个特别行政区, 首都北京。同朝鲜、越南、老挝、缅甸、印度、不丹、尼泊尔、巴基斯坦、阿富汗、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦、蒙古、俄罗斯等 14 国接壤, 与韩国、日本、菲律宾、文莱、印度尼西亚、马来西亚、6 国隔海相望。

领海由渤海(内海)和黄海、东海、南海三大边海组成, 东部和南部大陆海岸线 1.8 万公里。内海和边海的水域面积约 470 万平方公里。海域分布有大小岛屿 7600 个, 其中台湾岛最大, 面积 35798 平方公里。

渤海位于辽东半岛老铁山角到山东半岛北岸蓬莱角的渤海海峡, 与黄海水域相通, 有庙岛群岛绵亘峡口, 面积 7.7 万平方公里。

黄河北起鸭绿江口, 南以长江口北岸向济州岛方向一线同东海分界, 西以渤海海峡与渤海相连, 面积 38 万平方公里。

东海北起长江北岸至济州岛方向一线, 南以广东省南澳到台湾省本岛南端一线, 东至冲绳海槽(以冲绳海槽与日本领海分界, 正东至台湾岛东岸外 12 海里一线), 面积 77 万平方公里。

南海的海底是一个巨大的海盆, 海盆的山岭露出海面就是我国的东沙、西沙、中沙、南沙群岛, 这些海底山岭是中国大陆架的自然延伸。南海总面积 350 万平方公里。

1.3.3 地势

地势是指地表高低起伏的总趋势。我国地势西高东低呈阶梯状分布,大致呈三级阶梯。其中山地面积占 33%,高原面积占 26%,盆地面积占 19%,平原面积占 12%,丘陵面积占 10%。

西部有世界上最高大的青藏高原,平均海拔 4 000 米以上,素有“世界屋脊”之称的珠穆朗玛峰为世界第一高峰。青藏高原构成了我国地势的第一阶梯。

在青藏高原边缘以东和以北的内蒙古、新疆地区、黄土高原、四川盆地和云贵高原一系列宽广的高原和巨大的盆地,是中国地势的第二级阶梯。海拔下降到 1000-2000 米。

第三级——在我国东部,大兴安岭—太行山—巫山—武陵山—雪峰山一线以东至海岸线,多为平原和丘陵,是第三级阶梯。大部分海拔在 500 米以下。

第三级阶梯继续向海洋延伸,形成了近海的大陆架,蕴藏着丰富的海底资源。。我国的大陆架比较广阔,包括渤海和黄海的全部、东海的大部,以及南海的一部分。

通过上面的介绍,我们应该对中国的版图有了一个基本的概念。简单的说:广义的中国国家版图,是由 960 多万平方公里的陆地面积和 470 多万平方公里的海域面积构成的。

2 中国地图内容表示应当注意的问题

2.1 中国标准国界线画法

国界线(或者边界线)是指划分国家领土范围的界限,也是国家行使领土主权的界限。国界线的形成主要有两种基本情况:一种是在长期历史过程中形成的,称为传统国界线或者历史国界线;另一种是有关国家通过双边条约或者多边条约来划定称为条约边界线。世界上大部分国家的国界线是条约国界线。国界线的确定必须采用测绘这一重要手段。

地图上表示国界线应该有一定的标准。我们称这个标准为国界线标准样图,又称国界线画法标准样图。所谓国界限画法标准样图是指按照一定原则制作的有关中国国界线画法的统一的、标准的地图。

国界线标准样图依照测绘法的规定,由外交部和国家测绘局拟订后报国务院批准。批准的国界线标准样图,代表中国的立场和主张,在所有涉及国界线的地图中具有最高的权威性,是各种公开出版、发行、登载、展示的地图上中国国界画法的标准依据。一切涉及国界线画法的地图,都要按照国界线标准样图进行绘制。国界线标准样图可以由国务院公布,也可以由国务院授权外交部和国家测绘局发布,这两种发布形式具有相同的法律效力。

国家测绘局根据国务院的授权,于 1990 年印发了“关于更改公开地图上我国国界线画法依据的通知”。文件规定:自 1991 年元旦起,凡编制出版公开地图,我国国界线一律按照中国地图出版社 1989 年出版的 1:400 万《中华人民共和国地形图》绘制;凡编制出版绘有我国国界线的地图集(册)和相当于或大于 16 开版面的地图,需在地图集(册)的版权页或地图的适当位置,注明国界画法依据:本图上中国国界线系按照中国地图出版社 1989 年出版的 1:400 万《中华人民共和国地形图》绘制。

2001 年,国务院批准了外交部和国家测绘局拟定的比例尺为 1:100 万的中国国界线画法标准样图

2.2 用示意国界线表示中国版图的方法

2.2.1 中国全图示意图必须依法正确表示

中国全图示意图画法正确与否,关系到维护国家疆域完整的严肃性,关系到维护国家领土主权的政治性问题,因此,中国全

图示意图必须依法正确表示。近年来,地图作为人类认知空间的必不可少的工具,其应用领域越来越广,地图市场日益繁荣。但是,一些公开出版、播映、刊登、展示的图书、报刊、网站、电影、电视、橱窗、广告中使用的中国全图,经常错误地绘制我国疆域和国界线,漏绘南海诸岛、钓鱼岛、赤尾屿甚至台湾岛等。这些问题严重违反了国家有关地图管理的规定,损害了国家的权益,在社会上造成了恶劣的影响,必须引起足够的重视。

2.2.2 如何正确表示中国示意地图

中国示意地图的表示方法,其基本要点是:

- 1) 必须保持边界的形状特征;
- 2) 必须表示中国南海诸岛及归属范围线;
- 3) 必须表示出中国钓鱼岛和赤尾屿(示意图比例尺小于 1:1 亿时可以不表示)。详细的表示方式和方法,国家测绘局在互联网上进行了公布。

需要注意的是:无论是用实线还是用色块表示中国示意图,南海诸岛中岛屿以及钓鱼岛、赤尾屿等重要岛屿、岛礁必须表示。克什米尔、阿可赛钦地区必须正确表示。台湾必须以省行政区表示,台北必须以省会城市表示。

2.2.3 国家测绘局在网上发布的地图标准画法示意图
国家测绘局在网站(www.sbsm.gov.cn)上发布的《中国·世界地图标准画法示意图》是作为示意图使用的国家标准图件。这组图为栅格图像文件,下载后可直接使用于网络、书刊、影视、广告、文化用品等。但比例尺不能太大,以免引起界线变形,一般不大于 8 开幅面。

2.2.3 国家测绘局在网上发布的地图标准画法示意图

使用此图时,必须注明是国家测绘局网站下载的标准画法示意图;使用时修改或新增内容以及重新制作中国·世界地图,需严格按照《中华人民共和国地图编制出版管理条例》的规定,送测绘管理部门审核。

3 关于地图市场监管
《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》、《地图审核管理办法》、《公开地图内容表示若干规定》等法律法规是地图管理的基本依据。近几年,国务院、国家测绘局及国务院有关部门、四川省人民政府、四川省测绘局及省级有关部门又采取有效措施加强地图市场监管。

一是整顿和规范地图市场秩序。改革开放以来,我国地图市场发展十分迅速,社会各方面对地图的需求越来越大,每年公开出版地图 2000 多种,印数近 3 亿册(幅)。地图产品的形式已由纸质地图向电子地图、数字地图、多媒体地图、网上地图等各种载体形式发展,附有地图图形的文化用品、工艺品、纪念品、玩具等产品大量涌现,各种报刊、影视、广告、标牌、展览使用地图图形的频率也越来越高。地图以其庄重、直观、易读的特点,在经济和社会各个方面发挥着重要作用。

随着地图市场的繁荣和发展,各种问题也不断产生,地图市场混乱的状况十分突出,一些损害我国领土主权、民族尊严和版图完整、带有严重政治性问题的地图产品屡禁不止;一些地图产品漏绘南海诸岛和钓鱼岛、赤尾屿和台湾岛,错绘国界线甚至将台湾省表示为独立国家;一些企事业单位、个体经营者侵权盗版,非法编制出版地图,在市场上公开销售保密地图。这些问题,不仅损害了广大消费者和合法地图生产经营者的利益,干扰了正常的地图市场秩序,而且严重损害了国家利益民族尊严和我国的形象。

为维护我国版图的尊严,严厉打击非法编制出版地图行为,促进地图市场健康有序发展,2001 年 10 月,国务院办公厅转发了国

家测绘局、工商总局、新闻出版总署、外经贸部、海关总署、外交部《关于整顿和规范地图市场秩序的意见》。此后，在全国范围内开展了整顿和规范地图市场的工作。四川省成立了以省政府副秘书长为首的领导小组，大部分市、州也成立了相应的工作机构。各级人民政府组织测绘、工商行政管理、新闻出版、质量监督等部门，以影视、广告、报刊、互联网、标牌、橱窗、旅游交通图等展示和使用地图以及在市场上销售带有地图的图书（册）文化用品、工艺品、纪念品等为重点对象，以机场、车站、码头、学校、书店、繁华街区、贸易市场、百货商场、会展中心等公共场所为重点部位，集中时间进行了地图市场的执法大检查，对查出的问题坚决按有关法律、法规和《通知》要求进行处理，特别是对带有损害国家主权，违背“一个中国”原则的地图产品坚决予以收缴销毁。对假冒伪劣、粗制滥造的无编制单位、无出版单位、无地图审核批准文号的“三无”地图以及盗版地图产品，进行了坚决的查处。全省共查处违法地图案件 50 余起，涉及的地图图形产品品种 30 余种，收缴各种违法地图广告宣传图册 5400 余册（张）；违法地球仪 82 个；违法地图笔记本 250 余本；“三无”地图 1700 余份；违法地图玩具 220 余件。违规、违法地图产品价值 55 万余元。被查处主体涉及生产经营、展示单位 136 家。通过这几年的整顿，我省带有政治性问题的地图，特别是有损国家主权、违背“一个中国”原则的地图基本杜绝，地图市场秩序明显好转。

二是开展国家版图意识宣传教育活动。整顿和规范地图市场秩序虽然取得了阶段性的成果。但是，中国地图上错绘、漏绘以及随意使用变形地图等现象仍时有发生，甚至于出现在电视、报刊和互联网等大众传媒上，造成了极为恶劣的政治影响。为此，2005 年 1 月，国务院办公厅转发了国家测绘局、中共中央宣传部、外交部、教育部、商务部、海关总署、国家工商行政管理总局、新闻出版总署等八部门《关于加强国家版图意识宣传教育和地图市场监管工作的意见》的通知（国办发[2005]5 号文件）。4 月，中央 8 部门又联合召开了全国“加强国家版图意识宣传教育和地图市场监管工作”电视电话会议，中宣部、教育部、国家测绘局的领导作了重要的讲话。这充分体现了党中央、国务院对国家版图意识宣传教育和地图市场监管工作的高度重视，对于进一步提高全民的国家版图意识，维护国家版图的尊严，促进我国地图市场健康发展，具有十分重大的意义。

国家版图意识宣传教育内涵丰富，是一项长期任务。国务院办公厅文件要求从 2005 年起，每年要在全国范围内集中开展一次国家版图意识宣传教育活动。要充分利用新闻媒体和学校这一阵地，普及地图知识、宣传有关法律法规。广播、电视、报刊、互联网等新闻媒体要有计划地组织开展多种形式的国家版图意识宣传教育活动，普及地图知识，宣传有关法律法规，加大舆论监督力度，营造正确使用中国地图的社会氛围。要将国家版图意识教育作为爱国主义教育的重要组成部分，作为中小学生学习思想道德教育的重要内容。在中小学校有关的课程标准和教材中要有国家版图意识教育的内容。要结合中小学生的学习和生活实际，组织丰富多彩的国家版图意识宣传教育活动。要把国家版图意识宣传教育作为每年《测绘法》宣传日活动的重要内容。

三是协调配合、强化对地图市场的监管。

2005 年 8 月 26 日，省政府办公厅转发了省测绘局、省委宣传部、省教育厅、省商务厅、成都海关、省工商局、省新闻出版局等 8 部门《四川省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》，对强化四川地图市场监管提出了 6 项具体措施：

1) 加强对新闻媒体刊载地图的监管力度。有关部门要强化对新闻媒体刊载地图的监管，公开刊载地图或以地图为背景和载体的广告，必须经测绘行政主管部门审核并按照规定使用。确保新闻媒体刊载的地图内容符合法律法规的规定。报刊、电视、互联网等媒体要加强自律，自觉抵制“问题地图”，避免错误宣传产生更大的负面效应。

2) 严把地图产品市场准入关。各级工商行政管理部门在受理地图编制单位登记注册时，要严格查验测绘行政主管部门核发的地图编制资质证件；在对广告和市场监管中，涉及中国地图和四川省地图的，要严格查验测绘行政主管部门核发的《地图审核批准书》或者标注在地图版权页上的“审图号”。各级测绘、工商行政管理、新闻出版等部门对市场上销售的无编制单位、无出版单位、无地图审图号的地图，要当场没收并给以处罚；对没有按规定程序报批的地图产品，一律不得出版、销售或展示；对虽经审核批准，但未按审核批准样图生产的也要严肃处理；对非法经营地图产品的交易市场要坚决予以取缔。

3) 严把地图产品加工贸易和进出口关。各级商务部门、成都海关及隶属海关（办事处）等部门，要加强对外加工贸易、引进和出口中涉及地图图形产品的监督管理，严格审批、备案手续。对引进的地图产品，凡涉及中国地图图形的，必须按规定程序送审；各级商务部门要进一步加强地图产品加工贸易的审批管理，在审批地图产品的加工贸易业务时，要验证测绘行政主管部门的地图审核批准文件，并在《加工贸易业务批准证》上作相应的注明。成都海关及隶属海关（办事处）要对进出口地图产品实施重点监管，对在监管中发现的带有政治性问题的地图产品，一律扣留并移送当地测绘行政主管部门处理。对进出口中逃避海关监管、走私地图产品的，一律予以没收并按有关规定严肃查处。

4) 严把地图编制、出版审批关。各级测绘行政主管部门要加强对公开出版地图的编制、审核管理。省测绘行政主管部门要在严格按照国务院批准的省级行政区域界线标准画法的基础上组织编制可供在互联网等媒体上发布或下载的四川省地图标准样图，并通过不同渠道向社会提供使用；省新闻出版行政主管部门要加强对地图出版单位资质的审核和地图出版范围、选题的审批，严格执行图书出版重大选题备案制度。各地要加强对中小学教辅用地图和中小校园内的宣传栏、墙用瓷砖《中国地图》进行清理，对不规范或错误的中国地图一定要取缔，进一步优化中小校园育人环境。

5) 建立“问题地图”的举报制度，向社会公布举报电话，以及及时发现问题，避免“问题地图”的进一步扩散。

6) 建立有关部门协调联系会议制度。国家版图意识宣传教育和地图市场的监管工作涉及面广，需要多个部门密切配合，各地要在总结整顿和规范地图市场秩序工作经验的基础上，建立和完善政府领导、党委宣传部门及测绘、外事、教育、商务、海关、出版、工商等部门相互配合的国家版图意识宣传教育和地图市场监管的工作机制。省测绘局、省委宣传部、省教育厅、省新闻出版局、省工商局、省商务厅、省外事办、成都海关 8 部门各确定 1 名分管领导参加四川省国家版图意识的宣传教育和地图市场的监督管理工作联系会议，研究贯彻落实国务院文件精神的具体实施措施，组织协调工作中的有关重大问题，督促检查和指导各地的国家版图意识宣传教育和地图市场监管工作。

正确的国家版图意识是每一个爱国公民应具备的基本素质。希望通过以上的介绍，对树立正确的国家版图意识有一定的帮助。