

君合专题研究报告



2022年9月13日

自然资源部发布自动驾驶测绘活动合规新政策

2022年8月30日，自然资源部发布了《自然资源部关于促进智能网联汽车发展维护测绘地理信息安全的通知》（以下简称“《通知》”），对智能网联汽车（包括智能汽车、网约车、智能公交以及移动智能配送装置等）涉及的测绘地理信息数据采集和管理等相关法律法规政策的适用与执行问题进行了规定。

一、《通知》发布的背景

近年来，在以汽车电动化、智能化、联网化、共享化为特征的汽车产业进化趋势下，自动驾驶汽车成为全球的重要研究热点和汽车产业发展战略方向，并带动智能交通、智慧城市等产业建设。高精地图作为自动驾驶重要的共性基础技术，具备不可替代的作用¹。无论是高精地图的制作，还是自动驾驶汽车的实时运行过程，都离不开对车辆周边信息的采集和处理，而该等行为则可能构成受相关法律法规调整和限制的地理信息测绘活动。

国家有关部门就汽车数据、地理信息测绘和保护等方面的立法工作从未停止。2016年2月3日，原国家测绘地理信息局发布《关于加强自动驾驶地图生产测试与应用管理的通知》，规定自动驾驶地图属于导航电子地图的重要组成部分，其数据采集、加工和制作必须由具备测绘资质的单位承担。2017

年4月27日，全国人大常委会颁布了经第二次修订的《中华人民共和国测绘法》（以下简称“《测绘法》”），修订后的《测绘法》加强了对国家地理信息安全的保护²。2020年2月24日，《智能汽车创新发展战略》出台，将完善测绘地理信息法律法规作为主要任务。2021年6月10日，《中华人民共和国数据安全法》出台并于2021年9月1日起施行。2021年8月16日，国家互联网信息办公室联合国家发展和改革委员会等四部门发布《汽车数据安全 管理若干规定（试行）》，对汽车数据领域的重要数据认定标准进行了规定。2022年8月，自然资源部发布《关于做好智能网联汽车高精度地图应用试点有关工作的通知》，选择北京、上海、广州等六个城市开展高精度地图应用试点。此次《通知》的发布，一方面是对既有重要规定的重申，另一方面也进一步对自动驾驶地图测绘领域的一些模糊问题进行了明确和回应。

二、《通知》的主要内容及简要评析

1、测绘活动的认定

《通知》第一条从以下四个维度定义了智能网联汽车涉及的测绘活动：

技术	卫星导航定位接收模块、惯性测量单元、摄像
----	----------------------

¹ 参见由中国智能网联汽车产业创新联盟自动驾驶地图与定位工作组组织编写的《智能网联汽车高精地图白皮书（2020）》1.1节。

² 参见《君合法评 | 测绘领域信息保护加强》

(https://mp.weixin.qq.com/s?src=11×tamp=1662646046&ver=4032&signature=JTAMzhxYDyg6OUR1lhXMzXsUPkVUtVd8DUtF5BCKlukEi-qvr3VwDI2ri4DkuQNSbSGxoUpJGtgqyDuR-yXnceKq1JFEZETA-lanKidIUiwFRMoqiRm75*vDb4SOs6R&new=1)

媒介	头、激光雷达等传感器
应用场景	智能网联汽车运行、服务和道路测试过程
对象内容	车辆及周边道路设施空间坐标、影像、点云及其属性信息等测绘地理信息数据
行为方式	采集、存储、传输和处理

符合上述四个要素构成的行为，即属于《测绘法》规定的测绘活动。该定义系在《测绘法》第2条³规定的测绘活动定义基础上，结合智能网联汽车具体场景所进行的进一步明确。需要注意的是，根据《通知》的规定，测绘活动可能发生在智能网联汽车从测试到后续运行、服务的全过程，并且明确了车辆测试过程中也将涉及测绘活动；测绘活动相关的行为方式包括采集、存储、传输和处理四种行为。而与之相应的，因不涉及与测绘地理信息数据的直接交互，《通知》也明确了各类车载传感器以及智能网联汽车的制造、集成、销售等行为不属于法定的测绘活动。

2、测绘活动的责任主体

根据《通知》的规定，对智能网联汽车运行、服务和道路测试过程中产生的空间坐标、影像、点云及其属性信息等测绘地理信息数据进行收集、存储、传输和处理者，是测绘活动的行为主体，应遵守相关规定并依法承担相应责任；而仅获得辅助驾驶等服务的智能网联汽车驾乘人员，不属于有关测绘活动的行为人。该规定明确了测绘活动的主体范围，澄清了以往存在的一些误区。

此外，《通知》提到，从当前市场运行的情况看，数据的收集、存储、传输和处理者大多为车企、服务商及部分智能驾驶软件提供商。但需注意的是，尽管《通知》对上述主体进行了一般性列举，但考

虑到市场实践中同一主体在不同法律关系中可能具有完全不同的角色，其是否构成上述《通知》所述的测绘活动责任主体仍需根据实际情况具体判断。例如某车企若属于单纯的委托生产法律关系中的生产者，则根据《通知》的规定，其生产行为应不属于法定测绘活动。

3、从事测绘活动的资质及准入要求

根据《通知》第三条的规定，对相关资质及准入要求可以进行如下区分：

- (1) 内资企业从事测绘活动，应依法取得相应测绘资质，或委托具有相应测绘资质的单位开展
- (2) 外商投资企业应委托具有相应测绘资质的单位开展相应测绘活动，由被委托的测绘资质单位承担收集、存储、传输和处理相关空间坐标、影像、点云及其属性信息等业务及提供地理信息服务与支持。

根据《测绘法》第27条，国家对从事测绘活动的单位实行测绘资质管理制度。《通知》对内资企业应当取得测绘资质后方可开展测绘活动系对《测绘法》规定的再次强调，同时明确了不具备测绘资质的主体应当委托具有相应资质的单位开展测绘活动。

就外商投资企业而言，因《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021年版）》禁止外商投资地面移动测量和电子导航地图编制等自动驾驶相关的测绘活动，本次《通知》明确要求外商投资企业应当委托具有相应测绘资质的单位开展相应测绘活动。

³ 《测绘法》第2条规定：本法所称测绘，是指对自然地理要素或者地表人工设施的形状、大小、空间位置及其属性等进行测定、采集、

表述，以及对获取的数据、信息、成果进行处理和提供的活动。

4、数据跨境传输

《通知》第五条规定，目前已在提供智能网联汽车售后和运营服务的企业，存在向境外传输相关空间坐标、影像、点云及其属性信息等测绘地理信息数据行为或计划的，应严格执行国家有关法律法規，依法履行对外提供审批或地图审核程序等，在此之前应停止数据境外传输行为。同时应尽快申办导航电子地图制作等测绘资质，或委托具有相应测绘资质的单位开展。

首先，根据《通知》第一条规定，无论是否涉及跨境，测绘地理信息数据的传输行为本身也属于法定测绘活动，行为人应当依法取得相应测绘资质。此外，《通知》未就其发布前尚未取得测绘资质但已开展测绘地理信息数据传输行为的主体的责任承担进行专门规定，但根据《通知》第五条规定，该企业应至少立即停止相关活动，并尽快依法申办相应资质或委托具有相应资质的单位开展该等行为。

就测绘地理信息数据的跨境传输而言，相关企业存在跨境传输行为或计划的，在依照相应法律法規规定履行必要的审批程序前，不应继续开展相应

数据传输行为。相关企业应当根据《测绘法》、《数据安全法》、《汽车数据安全若干规定（试行）》、《个人信息保护法》、《数据出境安全评估办法》、《数据出境安全评估申报指南（第一版）》等相关法律法规的规定，对所涉测绘地理信息数据的性质及重要性进行初步判断，判断其是否可以出境以及如果可以出境则需要履行的相应审批、报备或评估手续。

三、结语

高精度的测绘地理信息数据是自动驾驶技术赖以发展的基础之一，但其内在性质决定了其在国防安全、个人隐私、商业秘密等多维度均具有很高的的重要性。我国智能网联汽车产业在行业发展初期的野蛮生长过程可能导致了部分市场主体在测绘活动及测绘数据处理行为方面存在合规瑕疵。此次《通知》的发布在一定程度上会给行业参与者带来更多的合规压力和警示，但相对更加明确的规则也将为前行者们提供有效的指引。我们将持续关注自动驾驶领域测绘和数据处理相关的最新立法进展和行业动态。

张红斌 合伙人 电话：86-10-85537894 邮箱地址：zhanghb@junhe.com

周添 律师 电话：86-10-85537987 邮箱地址：zhout_Matthew@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

