

附件

# 国家地理信息产业发展规划

( 2014 - 2020 年 )

# 目 录

一、发展形势 .....	1
(一) 取得的成绩 .....	1
(二) 机遇与挑战 .....	2
二、总体要求 .....	3
(一) 指导思想 .....	3
(二) 基本原则 .....	4
(三) 发展目标 .....	4
三、重点领域和主要任务 .....	5
(一) 测绘遥感数据服务 .....	5
(二) 测绘地理信息装备制造 .....	6
(三) 地理信息软件 .....	7
(四) 地理信息与导航定位融合服务 .....	7
(五) 地理信息应用服务 .....	8
(六) 地图出版与服务 .....	9
四、政策措施 .....	10
(一) 优化政策环境 .....	10
(二) 夯实基础条件 .....	10
(三) 促进自主创新 .....	10
(四) 加强人才培养 .....	11
(五) 强化服务管理 .....	11
(六) 拓展对外合作 .....	11

(七) 开展统计分析 .....	12
五、规划实施保障 .....	12
(一) 加强组织领导，形成工作合力 .....	12
(二) 强化监督管理，确保规划落实 .....	13

地理信息是人类在经济社会活动中获取或形成的、主要描述事物或者现象的地理位置、时空分布及其动态特征和相关自然社会属性的信息，是重要的基础性信息资源，是国家信息资源的重要组成部分，广泛应用于经济社会发展各领域。以地理信息资源开发利用为核心的地理信息产业，作为高技术产业、现代服务业和战略性新兴产业，市场潜力巨大，发展前景广阔。为促进地理信息资源开发利用、提升产业核心竞争力、推动产业做大做强，根据《国务院办公厅关于促进地理信息产业发展的意见》（国办发〔2014〕2号）要求，制定本规划。

## 一、发展形势

### （一）取得的成绩

改革开放以来，我国地理信息产业从无到有，进入了发展壮大、转型升级的新阶段。

**发展环境不断优化。**党中央、国务院高度重视地理信息产业发展，有关部门积极予以扶持。地理信息资源开发利用的社会认知度不断提高，社会需求更加旺盛。用户群体从以政府为主转向政府、企业和大众并重，规模不断扩大。市场主体日趋多样化，市场准入、信息安全等方面的政策法规和规范标准逐步完善，竞争有序的市场环境初步形成。

**产业基础设施日益完善。**北斗卫星导航系统加快建设，服务范围已覆盖亚太地区。自主航天遥感对地观测体系初步形成，高分辨率遥感测图卫星实现了从无到有的跨越，地面接收、处理、分发、应用体系基本形成。现代测绘基准体系进一步完善。地理

信息资源共享和服务设施日臻完善，国家自然资源和地理空间基础信息库一期工程建成并投入试运行，国家地理信息公共服务平台“天地图”正式为政府和社会提供服务。

**产业规模迅速扩张。**企业融资能力大幅提高，已有18家企业在国内外资本市场上市，参与国际竞争能力明显增强。企业并购重组趋于活跃，产业聚集式、规模化发展趋势明显。“十二五”以来，产业服务总值年增长率30%左右。截至2013年底，企业达2万多家，从业人员超过40万人，年产值近2600亿元。新应用、新服务不断产生，互联网搜索和电子商务提供商、通信服务提供商、汽车厂商等纷纷涉足地理信息应用领域，形成了遥感应用、导航定位和位置服务等产业增长点。

**核心竞争力逐步提高。**人才培养力度大幅提高，引进、选拔和评价政策逐步完善，队伍规模进一步扩大、结构进一步优化。自主创新能力持续增强，专利数量逐年增长。国产地理信息系统软件技术水平已与国外同类软件相当，国内市场占有率已超过50%。测绘和地理信息装备制造技术水平明显提升、企业规模不断扩大，国产装备已出口100多个国家和地区。

## （二）机遇与挑战

国家的高度重视、战略需求的持续增加、社会需求的日益旺盛、科技水平的不断提高，为产业发展提供了新动力、新市场和新支撑。中央领导同志的重要批示，国民经济和社会发展“十一五”、“十二五”规划纲要的明确部署，为地理信息产业发展指明了方向。党的十八大、十八届三中全会关于坚持走中国特色新型工业

化、信息化、城镇化和农业现代化道路，大力推进生态文明建设等战略部署，对进一步提升地理信息服务水平、拓展服务领域提出了新的战略需求。社会公众在日常生产生活中对地理信息的应用需求不断增长，为地理信息产业发展开辟了巨大的市场空间。下一代互联网、移动互联网、物联网、云计算等新技术与地理信息技术的不断融合，为地理信息产业的持续发展提供了有力支撑。

与此同时，我国地理信息产业发展也面临着一些严峻挑战。发达国家加速抢占市场，不断挤压我国地理信息产业发展空间。我国导航定位及位置服务绝大部分依赖国外卫星导航技术，高分辨率卫星遥感数据主要来自国外，地理信息高端技术装备市场大多被发达国家占领，地理信息应用服务总体水平与发达国家差距较大。此外，我国地理信息产业发展还存在产业规模不大、产业链条不全、创新能力不强、核心竞争力不高、政策法规不完善等问题，亟待从国家战略层面强化规划引导，完善政策支持，加强服务管理，为产业持续健康发展创造更加优越的外部环境。

## 二、总体要求

### （一）指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，以做大做强产业规模为重点，以增强自主创新能力为核心，以提高服务管理水平为目标，以完善政策法规体系为保障，着力优化发展环境，着力突破核心关键技术，着力培育重点产业分支，着

力提高国际竞争力，着力培育新兴市场，加快推进地理信息产业跨越发展。

## （二）基本原则

**1、需求牵动、市场主导。**充分发挥市场需求对产业发展的引领作用，将政府、企业、公众等各方面对地理信息产品和服务的需求作为产业发展的内生动力。切实发挥市场在资源配置中的决定性作用，充分调动企业主体的积极性和主动性，促进地理信息市场有序竞争。

**2、政府调控、规范管理。**科学发挥政府对产业发展的推动作用，注重统筹规划，完善配套政策，夯实产业基础，提高服务水平，全面促进产业持续发展。加强监督管理，强化信息安全，规范市场秩序，优化竞争环境，有力推动产业健康发展。

**3、科技引领、创新驱动。**完善以企业为主体的科技创新体系，推动实现关键核心技术的新突破，不断壮大创新人才队伍，切实提高产业综合竞争力。推动产品创新、管理创新、制度创新、服务创新，不断释放产业发展活力，推动产业跨越发展。

**4、重点突破、整体推进。**加强对产业发展的整体谋划和分类指导，集中优势资源，着力发展具有支撑带动作用的核心技术和重点领域，加快培育龙头企业和优势产业集群。强化分工合作，完善产业链条，加快结构调整，实现产业整体提升和全面发展。

## （三）发展目标

到 2020 年，政策法规体系基本建立，结构优化、布局合理、特色鲜明、竞争有序的产业发展格局初步形成。科技创新能力显

著增强，核心关键技术研发应用取得重大突破，形成一批具有较强国际竞争力的龙头企业和较好成长性的创新型中小企业，拥有一批具有国际影响力的自主知名品牌。产业保持年均 20% 以上的增长速度，2020 年总产值超过 8000 亿元，成为国民经济发展新的增长点。

### 三、重点领域和主要任务

#### （一）测绘遥感数据服务

增强测绘卫星遥感数据获取及服务能力。大力推动国产测绘卫星遥感数据的公益性服务和商业化应用，提升国产卫星遥感数据的市场占有率和高分辨率卫星遥感数据自主保障率。适度发展国外卫星遥感数据代理服务，有序引进亚米级高分辨率卫星遥感数据。鼓励对卫星遥感数据的增值开发，形成具有自主知识产权的数据服务产品。促进国产高分辨率遥感数据出口，支持重点行业开展高分辨率遥感数据处理应用核心技术引进，全面提升我国高分辨率遥感数据应用服务能力与水平。

提高航空遥感数据服务能力。开展测绘航空摄影、航空遥感数据的商业化获取和增值服务，建成比较完整的测绘航空摄影和航空遥感数据获取、处理、服务产业链，重点发展低空和无人机航空遥感数据服务。推广倾斜航空摄影，丰富地面及室内光学、雷达、激光等多种影像数据获取方式，推动商业化服务。

加强测绘遥感数据的社会化应用。继续加强测绘遥感数据在国土资源、农业、林业、水利、气象、海洋、环境、减灾、统计、交通、教育等领域和城乡区域规划管理以及重大工程建设中的应

用。引导遥感数据应用市场从政府、企业、军队向社会公众领域拓展，进一步推动遥感数据在网络地图服务、电子商务等方面的应用。实施应用示范工程，拓展测绘遥感数据应用服务产业链。基于国家自然资源和地理空间基础信息库以及“天地图”等平台，实现遥感数据服务和地理信息公共服务的结合。

推动测绘遥感数据服务企业优化组合，以 3 - 5 家龙头企业为引领做大做强遥感数据服务业。鼓励企业参与商业测绘遥感卫星的发射和运营。

## （二）测绘地理信息装备制造

发展高端遥感技术装备。加强数码航摄仪、倾斜摄影仪、机载激光雷达、轻小型合成孔径雷达等传感器，以及高精度定位定向系统与安全度低空遥感平台的产品化和产业化推广。国内市场占有率力争达到 50% 以上。

发展高端地面测绘装备。发展数字水准仪、智能化全站仪、卫星定位连续运行参考站系统（CORS）、三维激光扫描仪、移动地理信息数据采集系统、现代工程测量与监控系统、全数字近景摄影测量系统等现代测绘地理信息技术装备，以及海洋地理信息获取装备。国内市场占有率力争达到 50% 以上。

引导和推进现代高端测绘地理信息技术装备制造业的资源整合，推动相关企业由单一的装备制造向提供完整的装备集成解决方案转变，建设若干自主创新能力强的工程技术研发中心。切实加强自主品牌构建，研发一批具有自主知识产权的测绘地理信息高端装备，推进“中国制造”向“中国创造”转变。

### （三）地理信息软件

促进高技术在地地理信息软件开发中的应用。加强地理信息软件技术与数据库、高性能计算、网格技术、云计算、物联网等通用信息技术的融合，大力推动地理信息获取、处理、管理和网络化分发服务软件产品的集成。

发展大型地理信息平台软件。持续推动地理信息系统通用软件开发应用，重点发展基于下一代互联网、移动互联网等，适应云计算技术、时空技术、三维技术等地理信息系统软件产品，国内市场占有率力争达到 70% 以上。推进高性能遥感数据处理软件系统的商业化应用，实现国产遥感数据处理软件系统国内市场占有率超过 30%。继续发展数字摄影测量软件，在此基础上发展立体影像软件，引导数字摄影测量从单机向集群、协同方向发展，实现国产数字摄影测量软件国内市场占有率 95% 以上。

鼓励研发地理信息管理与应用软件。开发电子政务地理信息系统软件，推进国土、农业、规划、公安、应急、生态、统计等领域应用软件的产品化和产业化。建设测绘业务网络和协同化集成管理系统，满足测绘业务向生产自动化、管理信息化、服务网络化以及生产、管理、服务协同化转变的需要。创新软件服务理念，从注重产品设计开发向提供全生命周期服务转变。

鼓励地理信息软件企业通过自主创新和兼并重组，增强企业核心竞争力，争取有 2 - 3 家以地理信息软件开发和集成为核心业务的龙头企业在国际市场上占有一席之地。

### （四）地理信息与导航定位融合服务

发展地理信息位置服务。根据国家关于卫星导航产业发展规划安排，加快推进地理信息与北斗卫星导航定位的融合，面向交通管理、物流、渔业、农业等领域提供服务。依托现代化测绘基准体系基础设施，积极发展在环境监测、水资源调查、气象、航空航天、工程建设、车辆导航、城市规划、个人位置服务等领域的测绘基准信息服务。

发展导航电子地图和互联网地图服务。从覆盖范围、信息含量、精确程度和表现形式等方面不断提高导航电子地图的质量，积极发展附带门址信息的三维导航电子地图。进一步创新导航电子地图产品服务在交通出行等领域的服务模式，积极发展以移动通信网络、互联网和车联网为支撑，融合实时交通信息、移动通信基站信息等的综合导航定位动态服务。不断创新互联网地图服务，丰富产品种类，充实信息内容，增加服务功能，优化表现形式。积极探索将地理信息服务与社会管理、城市管理等工作相结合的途径和方式，推出更多种类的服务。积极发展网络地图增值服务业务。

推进地理信息与导航定位融合服务类企业的兼并重组，形成差别化的竞争优势，促进产业链各环节均衡发展，提高产业的整体竞争能力。

#### （五）地理信息应用服务

巩固面向政府的地理信息应用服务。结合国家重大战略实施，创新在资源环境监测、信息化建设等方面的服务模式，形成从需求、设计、建设到运营全过程的地理信息应用服务体系。推

进地理信息在数字城市和智慧城市建设中的应用。加强重点领域与行业地理信息系统建设，增强智能化管理和控制能力，促进公益性地理信息产品共享。大力开展地理国情普查与监测工作，提升地理信息服务政府决策水平。进一步发挥遥感数据应用潜力，开展全球地表覆盖遥感制图工作，形成规模化生产、更新与服务能力。提升地理信息对综合应急服务的技术保障水平和能力。

推进地理信息社会化应用。组织开展时空信息资源共享试点工作。充分发挥地理信息在企业资源管理、商业决策、设施运维、网点布局等方面的作用。加大地理信息技术和位置服务产品在电子商务、商业智能、电子政务、智能交通、现代物流等领域的应用。开发基于物联网的位置服务产品。

积极支持地理信息应用服务类企业参与公益性地理信息服务，不断拓展和深化地理信息社会化应用服务，打造 3 - 4 家龙头企业。

#### （六）地图出版与服务

繁荣地图出版业。调整地图产品的内容和结构，在传统的纸质地图基础上，不断创新地图形式，充分利用虚拟现实技术、多媒体技术等，推动数字地图、多媒体地图、三维立体地图、网络地图、城市街景地图等现代地图出版。积极发展地理信息定制服务，探索地图出版发行新模式。编制出版具有较大影响力的权威地图集。

发展地图文化创意产业。开发以地图为核心的文化、动漫、玩具等个性化产品，创作以地图为元素的文学、影视作品，丰富

以地图为载体的各类文体活动。繁荣地图消费和收藏市场，形成地图文化产业集群。

鼓励地图出版企业加强自主创新，加大高新技术的集成应用，提供高质量、多元化的地图产品。

#### 四、政策措施

##### （一）优化政策环境

充分利用财政、税收、投资、金融等政策，对符合条件的地理信息企业给予支持，探索完善地理信息产业投融资机制。引导社会资本以多种形式参与地理信息产品的研发、生产及重大项目实施，促进地理信息产业发展。支持地理信息企业上市融资。加快推进《中华人民共和国测绘法》修订。进一步完善地理信息使用许可政策。建立健全地理信息市场准入和退出机制。制定实施遥感数据使用和国产卫星遥感数据出口服务政策，推进遥感数据的商业化开发。完善地理信息共建共享政策与标准。

##### （二）夯实基础条件

不断完善卫星遥感产业化基础应用环境，持续开展基础设施建设需求分析。加速地理信息生产服务体系技术改造和升级，逐步形成兼具标准化生产和个性化服务能力的生产服务体系。加强地理信息公共服务能力建设，开展基于“天地图”的典型应用示范。进一步提升地理信息资源获取能力，加强重点地区和海域的地理信息资源调查研究。

##### （三）促进自主创新

以龙头企业为重点，建设 1 - 2 家国家级和 6 - 8 家省部级地

理信息技术创新平台，引进、消化、吸收国外先进技术，集中力量突破核心关键技术，培育一批拥有自主知识产权的创新型企业，提升国际竞争优势。吸纳企业参与科技规划的制定，强化科研立项的市场导向。完善自主创新成果发布机制，鼓励政府和企事业单位优先采用自主创新成果。推进中介服务体系建设。

#### （四）加强人才培养

依托重大科研和建设项目、重点实验室和工程技术研究中心，加快培养学术技术领先、创新能力卓越的企业科技领军人才及创新团队。适当调整高等院校的地理信息学科布局和人才培养方向。鼓励有条件的企业联合高等院校对管理人才、科技人才进行系统的再教育和培训。支持企业联合高等院校、科研机构共建大学生实习基地。

#### （五）强化服务管理

建设地理信息数据安全监控、涉密数据综合鉴定、地图与地理信息数据产品技术审查等系统，实行地理信息服务应用的全过程管理。落实安全保密制度，提高涉密地理信息的监督管理水平。完善地图技术审查与出版相结合的安全服务模式，研制地理信息产品生产与服务标准，建立产品质量检验、测试和认证体系，探索建立地理信息产品服务合格证制度和产品认证制度。将成熟的企业标准上升为行业标准或国家标准，完善测绘地理信息标准形成机制。

#### （六）拓展对外合作

积极推动地理信息企业到国外承揽业务，鼓励和引导有条件

企业建立海外分支机构，到境外开展并购、合资、参股等投资业务，收购技术和品牌。以现有开发区为依托，承接发达国家的地理信息服务外包业务，努力打造国际地理信息数据加工等信息服务外包特色品牌。扩大地理信息产品出口，输出具有自主知识产权的地理信息产品和技术，提高国际市场占有率。加强与各国地理信息主管机构的沟通协作，为我国企业拓展国际地理信息业务提供咨询服务。积极承担国际测绘地理信息标准制定工作，推动自主测绘地理信息标准的国际化。

#### （七）开展统计分析

开展地理信息产业统计工作，加强地理信息分类标准和统计指标体系研究，逐步完善统计工作机制。建立地理信息产业法人库。加强地理信息市场调查与研究。健全地理信息市场咨询服务体系。对国内外地理信息产业发展现状、问题和趋势进行调查研究，定期发布相关研究报告。结合国家重大战略实施和重要技术创新工作，深入开展地理信息资源和服务的需求分析工作，客观评估产业发展的市场环境，并提出优化建议。

### 五、规划实施保障

#### （一）加强组织领导，形成工作合力

建立多部门参与的工作协调机制，及时研究重大问题，确保规划提出的各项任务和措施落到实处。科学界定政府与企业在规划实施中的职责，建立健全政府与企业在规划实施中的协作机制。积极发挥中国地理信息产业协会等中介组织在行业协调、自律、培训、标准制定等方面的作用。加强宣传引导，充分调动各

方面的积极性和创造性，努力形成规划实施的良好社会氛围。

## （二）强化监督管理，确保规划落实

国家发展改革委和国家测绘地信局加强对规划实施情况的跟踪分析和监督检查，适时开展评估工作，及时研究解决规划实施中出现的新情况、新问题。