

# 北斗卫星导航系统法治建设报告



中国卫星导航系统管理办公室

二〇二一年五月



## 目 录

一、建设成效 .....	2
(一) 注重谋篇布局, 保障系统建设 .....	2
(二) 完善制度机制, 确保安全运行 .....	3
(三) 综合联动施策, 推动产业发展 .....	4
(四) 加强涉外法治, 促进全球合作 .....	5
(五) 推动北斗专项立法, 提升法治整体水平 .....	6
二、发展启示 .....	7
(一) 坚持发挥举国之力建设北斗制度优势 .....	7
(二) 坚持从党和国家事业全局体系化推进 .....	8
(三) 坚持服务于北斗系统建设发展的需要 .....	8
(四) 坚持统筹行业地方着眼特色联合推进 .....	9
(五) 坚持国内规则与国际规则的相互协调 .....	9
(六) 坚持破解难题开辟北斗法治新境界 .....	9
三、前景展望 .....	10
(一) 进一步推动北斗法治理念深入人心 .....	10
(二) 进一步健全北斗法律制度体系 .....	10
(三) 进一步强化北斗产业化的法治保障 .....	10
(四) 进一步营造卫星导航国际法治环境 .....	11
(五) 进一步提升北斗法治建设能力 .....	11



## 北斗卫星导航系统法治建设报告

北斗卫星导航系统（以下简称北斗系统）是国家关键基础设施，是大国重器。党和国家高度重视北斗系统法治建设（以下简称北斗法治建设），将厉行法治作为北斗系统长远发展的基本保障。北斗法治建设是北斗系统可持续发展的内在要求，是卫星导航领域深入贯彻全面依法治国基本方略的重要举措。北斗法治建设立足北斗系统发展全局，按照良法善治要求，坚持开放兼容、创新驱动、统筹推进、合作共享、注重效益、确保安全的发展原则，着力构建符合北斗系统发展规律的法律制度体系，并使其充分发挥引导、规范和保障北斗系统发展的作用，确保北斗系统在法治轨道上协调发展、融合发展、安全发展，建成世界一流卫星导航系统，满足国家安全与经济社会发展需要，为全球用户提供连续、稳定、可靠服务。

国运兴则法治兴。2020年11月，中央全面依法治国工作会议首次提出并系统阐述了习近平法治思想，确立了其在全面依法治国中的指导地位。以习近平法治思想为指导，系统总结北斗法治建设的做法成效和经验启示，深度展望北斗法治建设的发展前景，对于坚定法治信念、凝聚法治力量，在新的起点上加快推进北斗法治建设，开创北斗法治建设新局面，具有重要现实意义。

## 一、建设成效

北斗法治建设，在国家启动北斗重大专项中应运而生，在保障北斗系统“三步走”发展战略中磨砺而成。伴随着北斗系统的快速发展，北斗法治建设也取得了明显进步。以国家宏观政策为主导、以行业和地方政策法规为主体的北斗法律制度体系已基本形成，法治实施工作深入推进，法治环境氛围日渐浓厚，法治建设对北斗系统发展的促进和保障作用日益显现。

### （一）注重谋篇布局，保障系统建设

——重视战略规划设计。国家确立了北斗系统建设发展战略，为系统建设提供了宏观政策指引。2005年《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》将北斗系统列为科技重大专项之一，明确了发展北斗系统的战略目标，填补了国家战略空白。北斗系统发展相继纳入国家国防建设与经济建设协调发展战略、信息化发展战略、对外开放总体战略、区域发展战略、乡村振兴战略等重大战略部署，明确了北斗系统建设在国家安全和发展战略布局中的重要地位，为北斗系统发展提供了根本保障。国家战略性新兴产业发展规划、国家民用空间基础设施中长期发展规划、国家卫星导航产业中长期发展规划等宏观政策提出了北斗系统建设各阶段的目标任务，为北斗系统发展提供了方向和路径引领。

——初步建立管理体制机制。构建了由国家20余个部门组建的国家重大专项领导机构、牵头组织单位、责任主体部门、实施执行机构和任务承担单位构成的组织体系，以中国卫星导航系统管理办公室为核心的总体管理团队，以及由总设计师系统、专家咨询机构和技术支撑机构构成的决策咨询与技术保障体系。在国家重大专项领导机构的统一领导下，中国卫星导航系统管理办公室和各有关部门单位分工负责，形成运行顺畅、协调高效、规范有序的管理工作机制，将政产学研等多维力量有效整合，实现

了管理-工程-技术的有机融合，确保了资源、要素的优化配置和工作的顺利推进。

——推进管理规范体系建设。北斗系统建设遵循国家科技重大专项建设的基本规律和北斗系统建设的特殊规律，积极推进具有北斗特色的项目管理、质量管理、技术管理、运行管理、保密管理、经费管理、知识产权管理、国际合作与交流管理、标准化管理等制度规范的建设，形成了覆盖北斗系统建设全过程、全要素的管理规范体系，确保北斗系统建设工作依法依规有序开展，保障系统工程建设任务提前圆满完成。

## （二）完善制度机制，确保安全运行

——健全运行维护机制。根据北斗系统运行维护需要，成立北斗系统安全稳定运行的组织机构，建立多方联动保障机制，完善工作责任制，压实各方责任，健全日常监管、风险管控、监测评估、精稳提升、平稳过渡等方面的制度规范，着力消除薄弱环节，增强系统可靠性，保障北斗系统安全稳定运行，持续提供优质服务，推动建设具有中国特色的北斗系统运行维护体系。

——强化安全保护规范。北斗系统是国家关键基础设施，我国有关法律法规对国家关键基础设施及相关配套设施的应用安全保护作出了原则性规定，在一些领域为卫星导航相关设备设施及应用安全，卫星导航系统基准站的建设运行、数据安全，卫星导航信号保护等事项提供了法律依据，为北斗系统稳定运行和用户使用安全提供了基本保障。承担北斗系统运行维护任务的单位依据相关法律法规，结合运行维护工作实际，细化相关标准规范，依法将安全运行维护工作落到实处。

——建立信息公开制度。建立北斗系统新闻发言人制度，举办新闻发布会，设立北斗卫星导航系统政府官方网站，及时公开发布北斗系统运行状态、服务性能等信息，并逐步健全用户反馈机制。及时发布北斗系统公

开服务性能规范、接口控制文件、系统发展报告、应用服务体系等规范性文件，为全球用户高效获取北斗系统服务信息提供便利。

### （三）综合联动施策，推动产业发展

——顶层设计产业发展。自北斗系统发展进入建用并举阶段以来，在国家国民经济和社会发展的五年规划和相关产业化推进的战略性文件中，对加快推进北斗系统产业化进程作出了明确部署。特别是 2013 年颁布的《国家卫星导航产业中长期发展规划》，对我国卫星导航产业的发展目标、主要任务、重大举措作出了全面系统的安排。2021 年，全国人民代表大会批准《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》进一步提出实施北斗产业化重大工程，“深化北斗系统推广应用，推动北斗产业高质量发展”，为新时代全面推进北斗系统产业化发展指明了方向。

——行业出台配套措施。为落实国家关于北斗系统产业化发展的规划部署，国家各有关部门结合行业和领域发展特点，在交通运输、农林渔业、水文监测、气象测报、通信授时、电力调度、救灾减灾、公共安全等行业和领域相继出台了一大批促进北斗系统产业化应用推广的政策法规，使北斗系统得到广泛的普及应用，产生了显著的经济和社会效益。截止 2021 年 4 月，在交通运输行业，国家有关部门出台涉及北斗系统产业化应用推广的政策法规共计 85 件，使交通运输行业成为我国推进北斗系统产业化应用发展最快的行业之一；在测绘地理信息领域，国家有关部门出台涉及北斗系统产业化应用推广的政策法规共计 27 件，显著提升了测绘地理信息领域北斗系统产业化应用推广的水平。

——地方推出落地举措。为促进北斗系统在地方的落地应用，各省、自治区、直辖市结合本地区位优势和区域发展战略，出台了大量涉及北斗系统应用的政策法规，据初步统计，截止 2021 年 4 月，各地出台的地方



性政策法规达到 871 件。各地政策定位准确，特色鲜明，京津冀地区依托首都资源优势，发挥政策示范功能；长三角地区利用资金与市场优势，推动一体化发展；珠三角地区发挥区位优势，产值居于前列；华中鄂豫湘地区发挥科研和人才优势，形成了产业集聚效应；西部川陕渝地区，依托航空航天工业基础雄厚的优势，促进了高新技术的创新发展。

#### （四）加强涉外法治，促进全球合作

——对外发布政策主张。2016 年，中国政府发布《中国北斗卫星导航系统》白皮书，介绍了北斗系统建设历程、发展目标与原则，阐释了中国政府持续建设和发展北斗系统、提供可靠安全服务的政策主张，展示了北斗系统的阶段进展成就和广阔发展前景，回应了国际社会的广泛关切。白皮书的发布，体现了党和国家对北斗系统的高度重视，向国际社会表明了中国政府发展建设北斗系统的决心和信心，展示了北斗系统公开、透明、开放的自信形象，表达了北斗系统愿与世界其他卫星导航系统并肩携手，共同服务全球、造福人类的积极意愿，为构建人类命运共同体发挥重要作用。积极承担卫星导航大国责任，分别于 2012 年、2018 年举办联合国全球卫星导航系统国际委员会（ICG）大会并倡导建立卫星导航领域公正合理的国际规则；于 2019 年在第 14 届 ICG 大会上介绍中国卫星导航法制建设主要做法，讲好中国故事、贡献中国方案、发出中国声音，倡导各国加强卫星导航法治合作，共同研究法律问题，得到各方积极响应，为中国积极参与卫星导航国际规则制定工作，探索积累了经验。

——推动兼容合作共享。我国分别同美国、俄罗斯就北斗系统与 GPS、格洛纳斯系统（GLONASS）的系统间兼容与互操作签订双边协议，与欧盟持续推动北斗系统与伽利略系统（Galileo）的兼容与互操作协调，实现资源共享、优势互补、技术进步，共同提高卫星导航系统服务水平，为用户提供更加优质多样、安全可靠的定位导航授时服务。推动与其他国家和

地区共享北斗系统发展成果，签署中俄、中阿（盟）、中阿（根廷）、中巴、中沙、中伊（拉克）等合作协定协议，建立中俄卫星导航重大战略合作项目委员会、中阿北斗合作论坛等常态化合作机制。

——加快进入国际标准体系。中国高度重视并持续推动北斗系统进入国际民用航空组织（ICAO）、国际海事组织（IMO）、国际搜救卫星组织（COSPAS—SARSAT）、移动通信国际标准组织（3GPP）、国际电工委员会（IEC）等行业和专业应用国际组织标准体系，获得国际组织认可，解决北斗系统在全球应用的标准规则问题。目前，多项支持北斗系统发展的国际标准发布。国际民航领域，北斗三号系统 189 项性能指标技术验证全部通过，进入国际民航组织标准工作的最核心和最主要任务圆满完成；国际海事领域，北斗系统成功加入世界无线电卫星导航系统，获得海事领域应用的国际合法地位。

#### （五）推动北斗专项立法，提升法治整体水平

——积极稳妥推进北斗专项立法。2016 年，《中华人民共和国卫星导航条例》列入国务院立法工作计划。在条例起草部门的统一组织下，条例起草工作稳步有序推进，共修改草案 40 余稿，组织召开院士座谈会、法律专家座谈会等各类会议 100 余次，征求各部门单位、社会各方意见建议 500 余条，吸收采纳 470 余条，研究相关国外法律法规百余部、国内政策法规千余部。《中华人民共和国卫星导航条例》将确立系统建设、运行服务、应用推广、安全保障、国际合作等方面的基本制度，彰显了中国以法治来保障北斗系统可持续发展的信心和决心。

——不断提升法治综合保障能力。北斗专项立法深入推进，有力带动了各项法治保障工作。有组织有计划地开展法治研究工作，针对卫星导航领导管理体制、短报文服务、高精度应用及产业化发展、应用安全保护、国际化发展等一系列重大涉法问题进行专题研究，取得了一批重要研究成

果。积极回应社会和群众对北斗系统的重大关切，调查研究发展中出现的产业盲目发展、滥用北斗名称、短报文服务管理滞后等现象，从法理上释疑解惑，提出加强法治工作的建议，推动了重大现实问题的解决。多名全国人大代表、全国政协委员关注北斗法治建设，积极为国家加强北斗法治建设建言献策。通过主流媒体介绍北斗法治工作的做法、经验，展示北斗法治建设的成果，关心关注北斗法治建设的社会氛围逐渐形成。

——推动构建中国特色北斗法治体系。根据北斗系统的实际需要和发展需求，全方位、多角度推进北斗法律制度建设。推进嵌入式立法，交通、测绘等多个领域涉及卫星导航的法律逐步更新。涉及卫星导航的法规和规章陆续颁布。其中涉及卫星导航的行政法规 12 件，地方性法规 97 件，集中于道路交通、民航、测绘地理等行业和无线电管理方面。国务院有关部门发布涉及卫星导航的规章 49 件，其中交通运输部发布的规章数量最多。全国共 22 个省市、自治区共发布涉及卫星导航的规章 44 件，上海、山东、广东发布数量最多。在着力加强北斗法律制度体系建设的同时，积极推进北斗法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系，全方位构建中国特色北斗法治体系。

## 二、发展启示

2020 年 7 月 31 日，习近平总书记亲自宣布北斗三号全球卫星导航系统正式开通，北斗迈进全球服务新时代。北斗系统“三步走”发展战略的圆满完成，得益于党的集中统一领导，得益于新型举国体制巨大优势，得益于中国特色社会主义制度的根本保障，得益于北斗法治建设的不断推进。北斗法治建设成绩来之不易，启示弥足珍贵。

### （一）坚持发挥举国之力建设北斗制度优势

北斗系统是国家重大科技工程，推进这项工程，需要调集各方力量、

汇集各类资源、合力攻坚克难。只有充分发挥我国社会主义制度集中力量办大事的政治优势，坚持以法治为重要依托，在战略规划、宏观政策、法律规范和领导管理体制机制上对北斗系统发展作出制度性设计和安排，才能最大限度地凝聚各方共识、协调各方行动、统配各类资源，将制度优势转换为奋斗伟力，战胜前进道路上的一切困难，高效率、高质量完成北斗系统各阶段发展任务，实现北斗系统服务世界、造福人类的伟业。

## （二）坚持从党和国家事业全局体系化推进

北斗系统是国家关键基础设施，涉及国家安全关乎国计民生，体现综合国力，北斗法治建设应当前瞻谋划、整体设计，在国家战略的统筹下体系化推进。既要坚持站在党和国家事业发展全局的高度，加强北斗法治建设的顶层设计，加快推进《中华人民共和国卫星导航条例》出台，充分发挥法律的引导、规范和保障作用，确保北斗系统稳定运行、推动北斗系统产业化发展、坚定全球用户使用北斗的信心；又要注重完善配套制度，抓好落地实施。既要建立健全法律制度体系，促进体系建设高质量发展；又要下大力做好法律制度的实施、监督和保障工作。

## （三）坚持服务于北斗系统建设发展的需要

北斗是庞大复杂的系统工程，北斗法治建设必须遵循北斗系统建设发展规律和特点，发挥对北斗系统发展的引导、规范和保障作用。在北斗法律制度建设上，突出创新导向，激励创新、保护创新，采取特殊政策推动北斗系统关键核心技术产品的创新突破；促进融合发展，建立多部门共建、共管、共享的协调机制，推动“北斗+”与“+北斗”的融合，形成和完善北斗应用新业态；加强安全监管保障，以制度筑牢安全底线、防范安全风险。遵循北斗系统工作布局，在制度设计上，既强化布局各工作板块的专项功能，又确保提升布局发展的总体效能，形成了“总分结合、功能互补、

整体联动”的政策法规制度模式。

#### （四）坚持统筹行业地方着眼特色联合推进

北斗应用与产业化迅速发展，较为快速地形成了基础产品、应用终端、应用系统和运营服务构成的产业链。这得益于坚持统筹行业部门和地方政府，以服务国家总体战略为目标，在北斗应用示范项目的带动下，立足行业特色和地区优势，发布卫星导航相关政策法规，联合组织推动北斗应用推广和产业发展，使行业部门和地方政府的力量得以充分发挥，形成制度合力。

#### （五）坚持国内规则与国际规则的相互协调

北斗系统是中国贡献给世界的全球公共服务产品。北斗法治建设需要坚持统筹推进国内法治和涉外法治，在涉及卫星导航相关法律法规制定、修订过程中，始终坚持与国际规则的有效衔接，为全球卫星导航系统的兼容发展提供公平的法治环境。坚持运用法治方式处理卫星导航国际事务，积极主动地参与卫星导航国际规则制定，与世界各国共享北斗系统建设发展成果。

#### （六）坚持破解难题开辟北斗法治新境界

北斗法治建设是在不断破解北斗系统发展面临的矛盾和问题中开辟前进道路。特别是在重大难点问题上的突破，不仅有力地促进北斗系统的发展，而且会使北斗法治建设别开生面、充满活力。我国涉及卫星导航的法律法规规章 200 余件，但缺少一部专门规范北斗系统的基本法规，这是制约北斗法治建设的突出问题，北斗法治建设将《中华人民共和国卫星导航条例》的制定作为重要抓手，在解决体制性障碍、结构性矛盾、政策性问题上推出了一系列举措，条例草案修改完善并趋于成熟的过程，是对北斗法治建设规律认识不断深化的过程，也是促进北斗法治的各项工作创新发

展的过程，更为北斗法治建设开辟了更为广阔的发展前景。

### 三、前景展望

奉法者强则国强。坚持以习近平法治思想为指导，立足北斗系统发展全局，体系化推进北斗法治建设，保障北斗系统在法治轨道上长远健康发展，谱写新时代北斗法治建设新篇章。一流北斗必然是法治北斗，北斗法治必将护航中国北斗走向世界。

#### （一）进一步推动北斗法治理念深入人心

随着习近平法治思想在全社会的深入贯彻落实，随着全面依法治国基本方略的不断推进，北斗法治建设跨入新时代、开启新征程，依法建设北斗、发展北斗、保障北斗的法治北斗理念将贯穿北斗系统建设发展的全过程，将融入到北斗系统工作的方方面面。

#### （二）进一步健全北斗法律制度体系

北斗系统越向前发展，越是现代化产业化国际化，越是要法治化。北斗系统发展迈入综合定位导航授时体系建设的新阶段，新形势、新需求对北斗法律制度建设提出了新要求。全面推进法治中国建设将加快国家安全领域、新兴领域、涉外领域、信息技术领域等重点领域立法工作，对北斗法律制度建设提出了新任务。随着北斗法律制度建设在各位阶、各领域、各环节的有序展开，将逐步形成以国家综合定位导航授时法、卫星导航条例为主导，结构合理、要素齐全、内容完备的中国特色北斗法律制度体系。

#### （三）进一步强化北斗产业化的法治保障

随着“双循环”新发展格局、“新基建”等重点战略的全面推进，将有利促进北斗产业与其他产业的深度融合和市场拓展，北斗产业发展面临前所未有的机遇。北斗系统的法治建设将适应北斗产业化转型发展的

需要，着力规范公平竞争的市场秩序和营商环境，增加各类主体参与和发展北斗产业的信心和活力，加快建立符合市场规则的产业发展模式和企业运营模式，积极培育产业发展的新动能、新业态，提升北斗产业核心竞争力，在更广范围、更深程度、更高层次上发挥法律制度对北斗产业转型的保障作用。

#### （四）进一步营造卫星导航国际法治环境

北斗系统全球服务的开通，将有利促进北斗系统与其他卫星导航系统之间的兼容发展，推动在相关国际领域开展全方位的合作与交流，在全球更多国家和地区广泛应用，我国在参与全球卫星导航治理中扮演更加重要的角色。北斗法治建设将发挥更大的作用，重点在建设和运用国际双边多边机制、推动北斗系统全面进入国际标准、运用国际规则使用频率轨位等资源、开展国际卫星导航法治交流与合作等方面展示和体现法治力量，构建公平公正公开的卫星导航国际秩序，营造有利于北斗国际化发展的法治环境，让北斗系统更好地服务人类发展进步。

#### （五）进一步提升北斗法治建设能力

随着北斗系统建设法治化的进程加快推进，北斗法治理论创新能力、实践开拓能力将显著提升。运用法治思维和法治方式引导、规范和保障北斗系统发展的能力明显增强，北斗系统的治理能力将进一步提升，从而不断满足北斗系统建设的新需求，不断解决北斗系统发展中遇到的新问题，不断应对北斗系统发展中的新挑战，全面彰显北斗法治保障的新成效。