

简评《自然资源部关于加强智能网联汽车有关测绘地理信息安全管理的通知》

作者：段志超 | 王雨婷 | 左今

2024 年 7 月 26 日，自然资源部发布《关于加强智能网联汽车有关测绘地理信息安全管理的通知》（“《139 号通知》”），再次强调测绘地理信息安全。这是继 2022 年 8 月发布《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》（“《1 号通知》”）之后，自然资源部时隔近两年再次以通知形式澄清智能网联汽车相关的测绘合规监管难点，厘清地理信息数据处理相关的合规重点。

概括而言，我们认为《139 号通知》并未突破既有监管框架，增设合规义务。相较于《1 号通知》，《139 号通知》在地理信息数据范围、测绘资质类型、全流程监管方面提出了细化要求，但相关合规义务在现有测绘法律法规体系下均有迹可循。

在下文中，我们将选取与测绘资质持证方（“图商”）、车企、自动驾驶企业等行业从业者密切相关的合规要点进行逐项解读。

一、车外影像与道路拓扑数据

《139 号通知》第 1 条重申了智能网联汽车相关测绘活动的定义，即“智能网联汽车在运行、服务和测试过程中，对车辆及周边道路设施的空间坐标、实景影像（视频和影像等环境感知数据）、点云及其属性信息等地理信息数据（含道路拓扑数据）进行采集、存储、传输和处理的行为”，属于测绘活动。该定义条款基本沿用了《1 号通知》中的表述，指明两份文件在监管思路保持一致。同时，也结合车企开展业务中涉及收集的数据类型对车端测绘地理信息的内涵进行了细化。

具体来说，《139 号通知》在《1 号通知》的基础上澄清了包含视频和影像等环境感知数据在内的实景影像以及道路拓扑数据也属于测绘活动中的地理信息。随着各类型车载摄像头的广泛应用，影像数据已成为部分车企仅次于 GPS 坐标的最常见的地理信息数据类型，为澄清测绘活动中影像数据的内涵，《139 号通知》重新采纳了“实景影像”这一测绘领域的通用术语，并进一步明确车外视频、影像等环境感知数据均可能落入地理信息数据的范畴。相类似的，《139 号通知》第 1 条也明确，道路拓扑数据属于地理信息数据。企业在后续识别地理信息数据时应以《139 号通知》为标准，避免遗漏影像和道路拓扑数据。

二、导航电子地图制作测绘资质

《139 号通知》第 2 条至第 4 条强调了智能网联汽车导航电子地图制作相关数据处理活动的测绘资质要

求、涉密涉敏处理要求以及地图审核要求。其中，第 2 条对导航电子地图的类别进行了澄清，即“基础地图、高级辅助驾驶地图、高精度地图、自动驾驶地图等”均属于导航电子地图。并在此基础上强调了对智能网联汽车回传的地理信息数据进行收集、存储、传输、处理以及地图制作等活动应由具有导航电子地图制作等测绘资质的单位承担。

我们注意到，2024 年 6 月发布的《北京市自动驾驶汽车条例（征求意见稿）》中也有类似要求，其中第 34 条规定“利用自动驾驶汽车开展地图测绘活动的，应当依法取得相应等级的导航电子地图制作测绘资质”。

在《139 号通知》发布之前，由于《1 号通知》并未明确测绘资质的类别，仅在规定数据出境时提及导航电子地图制作资质，因此仍有诸多企业通过地理信息系统工程等测绘资质处理智能网联汽车收集的、用于导航活动的地理信息数据。但由于智能网联汽车具有行驶范围广、数据量大且精度高、数据类型敏感等特征，地理信息系统工程资质无论在规范业务活动还是确保数据安全方面通常无法提供充分的保障。相信《139 号通知》发布后，通过智能网联汽车开展导航相关活动应取得导航电子地图制作资质将成为更广泛的行业共识。

值得注意的是，并非所有智能网联汽车相关的地理信息处理活动均与导航或地图制作相关，部分业务活动可能落入互联网地图服务的范畴，该场景下各参与方的测绘资质要求应结合数据收集处理的全流程安排综合判断。

三、地理信息数据全流程合规

《139 号通知》第 5 条强调各地应加强地理信息数据全流程监管，明确指出“智能网联汽车采集、收集的用于导航相关活动以及地图制作、更新的地理信息数据，直接传输至具备导航电子地图制作测绘资质的单位管理，其他单位或个人不得接触”。

我们理解该条可能意在解决《1 号通知》发布后个别企业与图商合作“有名无实”的现象。鉴于《1 号通知》仅概括性地提出不具备测绘资质的企业应委托图商开展相应测绘活动，由图商承担地理信息处理业务并提供地理信息服务与支持，但并未针对委托范围或合作细节作出具体要求，实践中可能仍存在不具备测绘资质的一方与图商签署合作协议后仍能接触到测绘地理信息现象。《139 号通知》第 5 条即明确禁止此类现象，要求地理信息数据从车端直接传输到图商管理。

四、地理信息数据出境

在地理信息数据出境方面，《139 号通知》第 5 条重申了《1 号通知》的要求，规定企业向境外提供地理信息数据前，“必须严格履行对外提供审批或地图审核程序”。我们理解该等程序规定具体可参考《测绘法》《测绘成果管理条例》《关于加强自动驾驶地图生产测试与应用管理的通知》《地图管理条例》有关要求。

除测绘成果审批要求外，《139 号通知》也进一步强调了地理信息数据出境还应“落实数据出境安全评估等有关规定”。换言之，即使向境外提供经过地图审核程序的地理信息数据，仍可能需要开展数据出境安全评估。有鉴于《促进和规范数据跨境流动规定》允许自由贸易试验区自行制定数据清单以促进数据跨境流通，企业可能可以通过各地自贸区政策开展相关数据出境活动。

五、应用试点

《139 号通知》第 7 条提出了在“应用试点”框架内鼓励地理信息安全应用探索，规定：“有关地方要依托智能网联汽车‘高精度地图应用试点’和‘车路云一体化’应用试点等，在确保安全合规的前提下，支

持车企、服务单位探索智能网联汽车地理信息数据众源采集、实时更新、在线分发、安全传输等安全合规技术路线，加快标准规范研制，组织开展高级别自动驾驶所需的地理信息服务、测试，促进地理信息新业态发展和新应用推广”。可见，《139号通知》与《1号通知》的目的之一致，本质上均意在安全基线之上鼓励和促进智能网联汽车的有序发展。

由于目前法律法规与技术标准缺位，众源采集、地图实时更新、地理信息数据车云传输等企业关注的业务活动均可能存在一定程度的合规瑕疵。例如，《139号通知》第4条重申“地图通过审核后才能提供使用。地图新增地理信息内容必须进行安全审校，并及时备案”。

根据《139号通知》的规定，相关企业可考虑参与各地试点项目，在安全可控的范围内开展相关技术研发与应用活动。值得注意的是，若企业在应用试点范围外违规开展相关地理信息数据处理活动，则仍可能面临监管处罚。

六、监管趋势

整体来说，《139号通知》既对实践中智能网联汽车相关的测绘活动中存在的问题进行了澄清，强调对测绘资质、涉密涉敏信息以及数据跨境传输等影响国家安全的红线问题加强管理，也兼顾汽车行业快速发展的现状提出鼓励探索、优化服务、营造良好氛围等意见。

在加强管理方面，《139号通知》第6条提出加强地理信息安全监督，要求“各地要着力健全智能网联汽车地理信息安全风险防控体系，组织研发地理信息保密处理、及时预警与处置等技术，建立完善分类分级、安全风险评估等管理制度和地理信息安全风险监测预警机制。开展地理信息安全风险监测和全周期跟踪，及时查处有关案件”。

在鼓励发展方面，《139号通知》第9条提倡营造安全发展的良好氛围，要求“各地要及时修订与智能网联汽车相关的测绘地理信息管理地方法规、政策，进一步做好政策解读，提升政策知晓度，稳定各方预期。加强宣传教育，进一步提升从业人员地理信息安全意识”。

我们认为，《139号通知》的发布并不必然预示监管部门会立即开展大规模执法活动，但行业从业者应意识到，地理信息数据安全的红线从未放松，地理信息数据处理的合规瑕疵随时可成为引发监管调查与处罚的合规隐患。

七、结语

根据我们对行业的观察，部分行业从业者早在《1号通知》颁布前已采取较为严格的方式解读并落实企业在《测绘法》及相关法律法规项下的合规义务，但也存在部分企业针对《1号通知》规定的原则性要求持观望态度。随着《139号通知》的发布，我们建议企业尽快着手开展地理信息数据合规自查，具体包括：

- 开展数据资产盘点与地理信息数据识别，识别可能落入地理信息数据范畴的数据，排查是否存在地理信息数据出境情况。
- 审查“图商—非图商”合作项目，梳理数据流转情况，确保数据收集、传输、存储、使用等各环节的业务安排与技术措施落实了地理信息数据全流程监管要求。
- 起草或修订与地理信息数据处理相关的协议文本或其他法律文件，厘清与合作方在地理信息数据处理方面的权利义务关系。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

段志超

电话： +86 10 8516 4123

Email: kevin.duan@hankunlaw.com