

自然资源部办公厅文件

自然资办发〔2023〕38号

自然资源部办公厅关于开展2023年度 全国国土变更调查工作的通知

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局，部有关直属单位，各有关派出机构，部机关有关司局：

为保持第三次全国国土调查（以下简称“三调”）成果的现势性，掌握2023年度全国国土利用变化情况，按照《土地调查条例》及《土地调查条例实施办法》，部决定开展2023年度全国国土变更调查工作。现将有关事项通知如下：

一、目标任务

在2022年度国土变更调查成果基础上，通过开展2023年度全国国土变更调查工作，全面掌握全国31个省（自治区、直辖

市) 2023 年度国土利用变化情况, 进一步夯实国土调查成果作为自然资源管理工作底数、底版和底图的工作基础, 扎实做好耕地保护和粮食安全责任制首次考核的数据准备, 有效支撑高质量发展和国土空间治理现代化。

2023 年度全国国土变更调查工作, 以 2023 年 12 月 31 日为标准时点, 通过开展国土利用动态全覆盖遥感监测提取地类变化信息, 统筹利用现有资料, 结合上半年自然资源监测等专项监测及自然资源管理成果, 统一制作调查底图, 开展实地调查举证, 全面掌握 2023 年度的地类、面积、属性及相关单独图层信息的变化情况, 更新县级国土利用数据库, 形成年度国土变更调查成果。

结合 2023 年度国土变更调查工作, 同步开展 2023 年度耕地卫片监督, 各地要对耕地特别是永久基本农田转为林地、草地、园地等其他农用地情况进行全面排查, 对不合理的耕地流出问题及时组织整改。同时, 各地要以“三区三线”成果为基础, 重点梳理新增建设用地占用耕地情况, 及时对违法违规用地等行为进行纠正和查处。

二、总体要求

(一) 提高认识, 确保成果真实准确。各地要始终高度重视年度国土变更调查这项基础性工作, 秉持“坚持党中央精神, 坚持国家立场, 坚持权责对等和严起来”的指导思想, 严格落实“分阶段分层级”全过程质量管控机制要求。县级以上地方人民

政府对本行政区域的国土调查成果质量负总责，县级自然资源主管部门要落实本区域国土调查工作的主体责任，对调查、举证成果的真实性负责；省级自然资源主管部门要对各县级调查单元的变更调查成果进行全面检查，确保调查数据真实准确可靠。

（二）严明纪律，确保耕地实至名归。年度国土变更调查结果中的耕地数据是耕地保护和粮食安全责任制考核的基本依据，各级自然资源主管部门要严守政治纪律和政治规矩，严格按照地类认定标准和调查规程查清耕地变化，特别是严格新增耕地认定，实事求是做好耕地地类变更工作。对于实地已转为园地、林地、草地、设施农用地等其他农用地和建设用地的耕地流出地块，按现状变更地类。对于实施整改恢复的耕地地块，以2024年2月8日汇交省级初报成果为时间节点，完成整改且符合耕地认定标准的，仍按耕地认定（二级类根据实际情况变更）；已完成整改且实地现状已达到平整或翻耕起垄等具备耕作条件状态，但尚未种植或未出土长苗的，可以承诺举证方式仍按耕地认定，并录入推（堆）土图层；未完成整改的，按整改前现状变更地类，待整改完成后，纳入相应年度变更调查。对于新增耕地地块，实地应为已种植粮棉油糖菜或饲料饲草等农作物，如实地现状为已平整或翻耕起垄等具备耕作条件状态，但因播种季节、物候期和特殊天气等原因，暂无法举证的，可采用承诺举证方式按耕地认定。上述采用承诺举证方式的地块，应于2024年5月31日前补充符合耕地认定要求的举证照片。不得将计划开垦和计划

恢复等情形的地块、日常变更涉及新增耕地或恢复为耕地的地块以及因实施城乡建设用地增减挂钩、占补平衡补充耕地、土地综合整治和生态修复等土地开发、复垦和整理项目的地块，以承诺举证的方式认定为耕地。

（三）加强组织，统筹安排各项工作。国土变更调查工作按照“全国统一领导、部门分工协作、地方分级负责、各方共同参与”的形式组织实施。地方各级自然资源主管部门要制定实施方案和细则，切实组织做好宣传、培训、确定承担单位、实施具体调查、举证、核查等各项工作。

各级自然资源主管部门要会同同级有关部门，共同做好国土变更调查工作。要加强与林草主管部门的沟通，按照《自然资源部 国家林业和草原局关于以第三次全国国土调查成果为基础明确林地管理边界 规范林地管理的通知》（自然资发〔2023〕53号）要求，及时转送部下发的地类变化信息中涉及林地、草地、湿地的监测图斑，共同做好相关地块的实地调查、举证和核查工作。同时，按照《自然资源部 国家林业和草原局关于共同做好森林、草原、湿地调查监测工作的意见》（自然资发〔2022〕5号）和《自然资源部 国家林业和草原局关于开展2023年全国森林、草原、湿地调查监测工作的通知》（自然资发〔2023〕78号）等文件要求，及时将已举证核实的涉及林地、草地、湿地变化情况纳入本年度国土变更调查成果。

各级自然资源主管部门的各相关组成部门，应通力配合，共

同完成本年度国土变更调查工作，要将耕地卫片监督、城乡建设用地增减挂钩（含拆旧区和建新区）、土地综合整治、高标准农田建设、生态修复、退耕还林还草、国土绿化、沙漠治理、河湖治理等工作成效涉及地类变化的，及时纳入当年国土变更调查，未纳入的在相关工作考核时将不作为当年工作成效。

各级耕地保护监督部门要对耕地变化情况及原因进行分析，认真排查耕地违法违规转为其他农用地的情况。要落实耕地流出问题整改和新增耕地核实督导责任，对采用承诺举证方式的耕地图斑进行审核，督促落实承诺并补充举证，及时将整改和举证结果反馈调查部门。同时，继续牵头组织实施好对耕地资源质量成果的年度更新与监测工作。

各级执法部门要认真梳理国土利用动态全覆盖遥感监测发现的新增建设用地图斑，对其中属于违法建设的要及时查处整改，并将整改结果反馈调查部门。

（四）落实经费，保证工作顺利完成。各级自然资源主管部门要根据变更调查工作要求，参照《国土调查类项目支出标准》，认真对国土变更调查和日常变更工作涉及的经费进行测算，并按照《土地调查条例》中关于调查经费的有关规定，加强与同级财政部门沟通，积极协调将相关经费全额列入年度财政预算，按时拨付，保障2023年度国土变更调查工作的顺利进行，避免因预算不足影响工作开展。

三、质量评价

部将继续对省级及县级年度国土变更调查成果质量，以及省级成果提交进度情况开展评价。

国家级核查成果质量评价对县级和省级分别进行。对县级调查成果设建设用地图斑、耕地图斑2个单项差错率和变更图斑总体差错率指标，按3项差错率均低于2%为合格；对省级调查成果按县级成果不合格比例进行评价，不合格比例不超过省内县数的5%为合格。数据库质检不通过的图斑、日常变更国家级核查发现的错误图斑和承诺举证未落实的图斑，一并纳入相应的差错率统计。

四、进度安排

2023年12月15日前，部组织开展遥感监测工作，采集覆盖全国的卫星遥感影像，提取年度新增变化信息并陆续发给地方。

2024年1月15日前，省级自然资源主管部门组织各地完成补充报备用地管理信息；县级调查单元完成县级国土变更调查工作，向省级自然资源主管部门报送变更调查更新数据增量包。

2月8日前，省级自然资源主管部门组织完成省级检查和整改工作，向部报送省级检查合格的县级国土变更调查初报数据。

5月15日前，部组织完成国土变更调查更新数据增量包的国家级内业核查、数据库质量检查、“互联网+”在线核查、国家级外业核查、数据库修改工作。省级自然资源主管部门配合部组织县级调查单元完成国土变更调查成果整改和完善工作。

6月15日前，部组织完成国土变更调查最终数据库质检和更新入库及数据汇总分析工作，形成2023年度国土变更调查成果。

根据工作需要，部组织编制了《2023年度全国国土变更调查实施方案》，并对《年度国土变更调查技术规程》作了进一步修订，随本通知一并印发执行。

各地要加强统筹，注意总结，积极推广确保调查成果真实性、加快工作进度的好经验、好做法，及时发现和解决工作中出现的问题，重大问题要及时报部。

- 附件：1. 2023年度全国国土变更调查实施方案
2. 国土变更调查技术规程（2023年度适用）



2023 年度全国国土变更调查实施方案

依据《中华人民共和国土地管理法》《土地调查条例》《土地调查条例实施办法》《第三次全国国土调查技术规程》（TD/T 1055—2019）（以下简称《技术规程》）和《国土变更调查技术规程》，为做好 2023 年度全国国土变更调查（以下简称“2023 年度变更调查”）与国土利用动态全覆盖遥感监测（以下简称“全覆盖遥感监测”）工作，制定本方案。

一、总体目标

在 2022 年度国土变更调查成果基础上，结合 2023 年上半年自然资源监测等相关成果，开展全覆盖遥感监测工作，通过县级实地调查、逐级地类核查和全面检查，掌握 2023 年度国土利用变化情况，更新各级国土调查数据库，并做好 2023 年度耕地资源质量分类年度更新与监测工作。同时，根据自然资源管理需要，进一步加强日常变更调查工作。

二、工作任务

（一）开展遥感监测

根据年度国土变更调查工作需要，部组织采集覆盖全国的最新遥感影像数据，以公益卫星遥感影像为主、商业卫星遥感影像为辅、航空遥感影像为补充；以第三次全国国土调查（以下简称

“三调”）初始调查正射影像图为基础，加工制作分县（市、区）正射影像图；利用正射影像图与2022年度国土调查数据库进行比对，并结合自然资源管理信息，分类提取遥感影像特征与2022年度国土调查数据库地类不一致的变化图斑；对日常变更图斑进行复核，提取最新影像特征与日常变更图斑地类明显不一致的变化图斑；监测数据库中的“推（堆）土区”“拆除未尽区”“光伏板区”三个单独图层变化状况；监测临时用地信息系统上传图斑范围内变化情况；汇总整理监测成果，分县（市、区）制作2023年度全国国土利用动态全覆盖遥感监测成果，按照“完成一批、检查一批、分发一批”的原则下发地方辅助开展变更调查工作。

（二）用地管理信息下发

部组织整理在部综合监管平台备案的2023年度农转用建设用地项目图斑、补充耕地项目图斑、城乡建设用地增减挂钩项目图斑、临时用地图斑等各类管理信息，及时下发各地辅助开展变更调查。各地应根据本地区自然资源管理各类项目实际实施情况，及时补充完善部综合信息监管平台报备的各类用地管理信息。各类报备信息补充备案截止日期为2024年1月15日。

（三）开展实地调查举证与建库工作

县级自然资源主管部门负责做好本区域国土变更调查举证、自检和数据库建库工作，并对本区域国土变更调查成果的真实性负责。县级自然资源和林草主管部门要通力配合，按照年度国土

变更调查工作要求，做好涉及林地、草地、湿地变化及不一致图斑的实地举证和地类认定工作，并积极落实对上级自然资源主管部门审核结果的整改等工作。

各县级调查单元以 2023 年 12 月 31 日为标准时点，以部下发的 2023 年度遥感监测成果为基础，结合省级及以下 2023 年度内监测发现的各类国土利用变化信息以及各类自然资源管理信息，制作 2023 年度变更调查外业调查工作底图（以下简称“工作底图”）。有条件的地方可自行采集标准时点前后更高分辨率的遥感影像数据，通过比对 2022 年度国土调查数据库、日常变更审核结果与最新遥感正射影像图，内业补充提取 2023 年度各类土地的变化情况。自行采集生产的遥感正射影像图应与年度变更调查成果一同报部，用于国家级核查等工作。

各县级调查单元以实地现状认定地类为原则，查清工作底图上每一块变化图斑的地类、面积、属性、权属等实际情况；对需要举证的图斑，逐一实地拍照举证，通过“国土调查云”及时在线提交；日常变更图斑经与 2023 年度遥感监测成果核实确认一致的，可直接按照变更调查要求生成增量数据，无需重复实地举证；日常变更图斑与 2023 年度遥感监测成果不一致的，需再次实地调查举证。

涉及林地、草地、湿地变化的，除林草湿专项调查监测中县级林草主管部门已举证且自然资源主管部门已核查通过的之外，其他均应由县级自然资源和林业主管部门共同赴实地开展举证和

地类认定工作。

县级自然资源主管部门要在 2022 年度国土调查数据库基础上，对涉及地类属性及相关图层变更的，按照数据库更新技术要求，形成 2023 年度国土变更调查更新数据增量包，自检合格后于 2024 年 1 月 15 日前上报省级自然资源主管部门。

（四）开展省级全面检查

省级自然资源主管部门负责组织做好本区域调查成果的核查把关，并对本区域调查成果质量负总责。组织专业队伍对各县级调查单元的 2023 年度变更调查成果进行全面检查，对发现的问题及时组织相关县级调查单元补充完善，确保调查成果的质量，并于 2024 年 2 月 8 日前将通过省级全面检查合格的县级 2023 年度变更调查成果报部。

（五）开展国家级内业核查与数据库质量检查

部组织专业队伍，结合年度遥感监测、地类核查结果，对年度变更调查成果开展国家级内业核查和数据库质量检查。一是初报成果质量分析评价。利用日常变更图斑和年度变更调查地类核查结果，开展年度变更调查初报成果质量分析评价。二是内业核查。结合相关资料，对图斑地类、边界、属性及单独图层等开展全面核查。对发现的疑似错误图斑，反馈地方实地核实整改或补充举证，并对整改成果开展国家级内业复核。三是数据库质量检查。使用统一的数据库质量检查软件，按照数据库质检规则，对数据库成果进行质量检查，不合格的反馈地方修改完善。

（六）开展国家级外业抽查核实

对国家级内业核查仍有疑问的图斑，部组织开展“互联网+”在线核查或外业实地抽查核实。对核查发现的问题图斑责成地方整改。

（七）更新国家级国土调查数据库

部组织专业队伍开展 2023 年度变更调查增量数据质量检查和国家级数据库更新工作，将质检合格的县级 2023 年度变更调查更新数据成果入库，最终形成以 2023 年 12 月 31 日为标准时点的全国国土调查数据库。

（八）耕地资源质量分类更新与监测

以 2022 年度耕地资源质量分类成果及 2023 年度变更调查成果为基础，结合 2023 年度土地综合整治、高标准农田建设等项目竣工验收资料，部组织开展 2023 年度耕地资源质量分类更新与监测，开展国家级数据质量检查、更新入库与汇总分析等工作，全面掌握年度内耕地资源质量变化情况。

（九）变更调查国家级汇总与数据共享

基于 2023 年度国土调查数据库，部组织专业队伍开展国家级汇总与专题套合分析，形成 2023 年度各类统计口径的国家级汇总分析数据；部组织开展 2023 年度变更调查数据产品加工与共享服务工作，向各级自然资源管理部门及相关单位提供国土调查数据成果。

（十）调查成果质量评价

部根据初次国家级全面核查与数据库质量检查结果，对省级及县级 2023 年度变更调查成果（包括日常变更图斑审核情况、承诺种植新增耕地落实情况等跟踪图斑）进行质量评价。

（十一）日常变更

在 2022 年度变更调查成果基础上，各地根据自然资源管理需要，结合相关监测监管工作，适时开展日常变更。部根据报送情况及时开展成果核查（核查结果由中国国土勘测规划院通过“国土调查国家核查进度查询系统”反馈），并在年底组织开展日常变更复核工作。各地根据耕地保护、督察执法、用途管制、生态修复等工作需要，开展日常变更结果核实与报送工作，经地市级、省级全面核查通过后报部。各地应根据当地国土利用特点，梳理总结纳入日常变更的图斑类型，对于水田临时改作旱地等不能反映全年度变化情况，以及年底前地类可能出现新变化的，一般不纳入日常变更。部将组织汇聚集成 2023 年度日常变更成果，分发遥感监测生产单位进行卫星影像复核，避免监测重复提取。对于复核发现影像特征与日常变更结果不一致的，纳入遥感监测成果分发各地辅助开展年度变更调查工作。

三、工作程序和方法

（一）调查界线及技术指标

2023 年度变更调查的数学基础、调查分类、调查精度等技术指标与“三调”技术指标一致。

调查界线原则上以 2022 年度国土调查数据库中的界线为准。

县级及以上级别调查界线如果发生变化（包括：名称、代码、界线位置）需要调整的，应依据相关主管部门的批准文件及相关资料，报部统一调整并下发各地作为调查控制界线。界线调整要求按照《国土变更调查技术规程》执行。

（二）遥感监测

1. 卫星遥感数据采集

在 2023 年底前，部将全国划分为三个区域组织采集覆盖全国的最新卫星遥感影像数据，用于 2023 年度变更调查工作。

一类区主要包括“胡焕庸线”以东所有区域和西部重点城市及周边区域，包括全国 106 个重点城市，东中部地区主要地级市辖区，以及长江三角洲、珠江三角洲地区、环渤海和福建广东沿海地区、中东部主要的永久基本农田、耕地和经济活动发达地区，重点城市发展带，长江经济带沿线区域、东北林区、农作物主产区和西南部地区等，面积约 425 万平方千米。原则上使用亚米级遥感影像数据，对亚米级分辨率遥感影像未覆盖区域，采用航空遥感、无人机或 2 米级分辨率卫星影像补充。

二类区主要包括除一类区和三类区外的其他区域，面积约 344 万平方千米。原则上优先使用亚米级遥感影像数据，覆盖不足的以 2 米级分辨率自然资源卫星遥感影像数据为补充。

三类区主要包括西部沙漠、戈壁和藏北无人区等其他区域，采用 2 米级分辨率卫星遥感数据。对因云雾雪覆盖等原因确实难以获取有效影像数据的，可以利用 5 米级分辨率卫星影像作为补

充。

2023 年度遥感影像采集时间主体时相为 2023 年 8 至 11 月份，同一行政区域的监测周期总体上应稳定在一年左右。遥感影像数据质量要求及数据分发原则按照《2023 年度全国国土利用动态全覆盖遥感监测技术方案》执行。

2. 正射影像图制作和变化信息提取

以“三调”初始调查正射影像及其他高精度纠正控制资料、高程数据等为基础，加工制作分县（市、区）的 2023 年底的正射影像图。

利用正射影像图与 2022 年度国土调查数据库进行比对，并结合自然资源管理信息，包括上一年度未种植农作物的耕地图斑以及其他跟踪图斑、临时用地信息系统上传图斑、设施农用地备案图斑、全域土地综合整治备案试点整治范围地类变化图斑、历史遗留废弃矿山生态修复范围地类变化图斑、耕地卫片监督图斑、土地卫片执法图斑、退耕还林还草落地上图成果范围内地块图斑、生态保护红线范围内地块图斑和地方上报的红树林地变化图斑等，分类提取 2023 年度国土利用变化图斑。

一是疑似新增建设用地监测。监测 2022 年度国土调查数据库地类为非建设用地但影像特征为疑似新增建设用地（含新增建设推堆土、设施农用地改变用途）的变化情况，分类型提取疑似新增建设图斑。

二是耕地流出变化监测。监测 2022 年度国土调查数据库地

类为耕地但影像特征为明显非耕地的变化情况，分类型提取疑似耕地流出变化图斑，并对绿化造林、挖湖造景等情况进行标注。

三是建设用地和设施农用地变化监测。监测 2022 年度国土调查数据库地类为建设用地和设施农用地的变化情况，分类型提取疑似拆除和复耕复绿等变化图斑。

四是非耕农用地变化监测。监测 2022 年度国土调查数据库地类为园地、林地、草地及其他农用地的变化情况，分类型提取影像特征与 2022 年度国土调查数据库地类明显不一致的变化图斑。

五是未利用地变化监测。监测 2022 年度国土调查数据库地类为未利用地的变化情况，分类型提取影像特征与 2022 年度国土调查数据库地类明显不一致的变化图斑，重点提取人类活动导致的变化。

六是新增围填海监测。依据 2022 年和 2023 年两期正射遥感影像，结合 2022 年度国土调查数据库成果，分类型提取影像特征为新增围填海的图斑。

七是日常变更图斑核实。核实日常变更图斑地类与最新影像特征的一致性，分类型提取明显不一致的变化图斑。

八是单独图层变化监测。监测 2022 年度国土调查数据库“推（堆）土区”“光伏板区”“拆除未尽区”三个单独图层的变化情况，分类型提取单独图层与影像特征不一致的变化图斑。

（三）县级调查

1. 农村土地利用现状变更调查

(1) 工作底图制作

以县级调查单元为单位，在部下发的 2023 年度正射影像图基础上，叠加以下图斑或矢量数据，制作县级 2023 年度变更调查工作底图。

①部下发的 2023 年度遥感监测图斑；省级及以下 2023 年度内监测发现的各类国土利用变化图斑（包括耕地卫片监督、林草湿调查监测，及开发利用、国土空间规划、用途管制、生态修复、督察执法等相关部门日常管理工作中发现的地类变化图斑）。

②部下发的 2023 年度各类用地管理信息的矢量数据，包括建设用地审批、临时用地审批和设施农用地备案等矢量数据。涉及日常变更的占补平衡补充耕地等用地管理信息，按季度及时更新下发；用地审批信息根据地方报备进度分批次下发，最晚一批于 2024 年 1 月 20 日前下发。

③县级自然资源主管部门自行收集尚未报部备案的各类自然资源用地管理信息的矢量数据，自然资源管理项目包括城乡建设用地增减挂钩、土地综合整治、补充耕地项目、生态修复、废弃矿山治理、退耕还林还草、国土绿化、沙漠治理、河湖治理、移民撤村等。尚未报部备案的，应于 2024 年 1 月 15 日前完成备案，后续相关套合分析以已报部备案的信息为准。不属于应报部备案的，应按佐证材料在汇交成果时一并提交，以便后续核查工作参考。

④2022 年度变更调查跟踪图斑（包括以往承诺举证图斑、无法到达图斑、“互联网+”在线核查问题图斑等）。

⑤部下发的日常变更图斑。

⑥地方自主发现的其他变化图斑。

（2）外业调查

以 2023 年 12 月 31 日为标准时点，按照以实地现状认定地类的原则，对工作底图中所有的调查图斑，应实地逐图斑核实确认图斑地类，调绘图斑边界，记录更新图斑权属、恢复属性、城镇村及工矿用地属性、废弃属性、耕地种植属性、耕地细化类型、单独图层等各类信息变化情况；对影像未能反映的新增地物进行补测和调查。依据实际调查成果，结合城乡建设用地增减挂钩及土地综合整治等自然资源管理成果，更新 2022 年度国土调查数据库中的城镇村范围、“推（堆）土区”“光伏板区”“拆除未尽区”等单独图层范围，形成 2023 年度相关单独图层。

2023 年度变更调查的地类调查，依据土地利用方式、主要用途、经营特点和覆被特征等因素认定地类，认定要求应与“三调”《实施方案》《技术规程》《补充通知》《技术问答》以及国务院第三次全国国土调查领导小组办公室对地方调查问题的答复等保持一致。其中，需要说明的事项如下：

①关于耕地调查

对于 2022 年度国土调查数据库为非耕地，2023 年度现状为耕地的图斑（以下简称新增耕地），达到耕地认定标准的，应全

部按耕地调查。

严格新增耕地认定，新增耕地现状必须是种植粮棉油糖菜及饲料饲草等农作物，且农作物必须出土长苗。对于现状是荒草、推土、翻耕起垄等未耕种状态的地块不得认定为新增耕地，应按现状调查。禁止仅依据土地综合整治验收文件或以承诺整改复耕、计划整改复耕等方式认定新增耕地。

对于2022年度国土调查数据库中的耕地图斑（含当年日常变更已核定的新增耕地）发生新变化后，又整治拟恢复为耕地的，如实地现状已达到平整或翻耕起垄等具备耕作条件状态，但因错过种植季节暂未种植而无法提供实地出土长苗举证照片或年内更新种植状态举证信息的，仍按耕地调查，并录入推（堆）土图层持续跟踪。对于其他实地现状已达到平整或翻耕起垄等具备耕作条件状态，但因错过种植季节暂未种植而无法提供实地出土长苗举证照片或年内更新种植状态举证信息的，可采用承诺种植的方式举证，先按耕地调查。对于计划整改复耕等尚不具备耕作条件的图斑，不得采用承诺种植的举证方式调查为耕地。

以承诺种植方式调查的耕地图斑，由县级耕保部门逐图斑梳理和确认，同时提交由县级人民政府盖章的承诺说明，保证相关地块能够在规定时限前达到出土长苗的要求，并于2024年5月31日前负责提供实地举证照片，由县级调查部门汇总后提交。

对新增耕地，根据实际情况标注“林区耕地”“牧区耕地”“沙化荒漠化耕地”“石漠化耕地”“盐碱化耕地”等细化属性。

“河道耕地”和“湖区耕地”由部统一标注。对于河道、湖区范围有调整的，应以县级行政区域为单位整体制作河道、湖区范围调整方案，经省级自然资源和水利主管部门共同认定报部审核后由部组织调整。已标注“林区耕地”“牧区耕地”“沙化荒漠化耕地”“石漠化耕地”的，不得删除耕地细化调查属性。关于种植属性，县级自然资源主管部门应与农业农村主管部门及乡村基层人员沟通，了解耕地种植情况，并组织技术人员外业核实、内业上图，更新2023年度国土调查数据库的耕地种植属性。

对于采伐更新造林过程中临时耕种形成的新增耕地，标注“2023采伐更新”图斑属性。

按照《第三次全国国土调查实施方案》中“对于退耕还林工程范围内尚未达到成林标准的，调查为耕地并标注‘林粮间作’属性”的要求，对照国家林业和草原局确定的第二轮退耕还林还草落地上图成果，对耕地种植属性标注情况进行梳理。对于在第二轮退耕还林还草落地上图成果范围内，实地为间种和套种果树、林木但尚未达到林地园地认定标准的图斑，按耕地调查，耕地种植属性统一标注为“林粮间作”。对于在第二轮退耕还林还草落地上图成果范围外，原标注为“林粮间作”，且实地为间种和套种果树、林木但尚未达到林地园地认定标准的图斑，按耕地调查，耕地种植属性统一标注为“粮与非粮轮作”。对实地不再耕种，或实行“林粮间作”“果粮间作”但已达到林地园地认定标准的图斑，按林地或园地变更地类。

不在土地综合整治项目区备案范围内的新增耕地的田坎系数必须与报备的田坎系数一致。土地综合整治项目涉及归并田块、削减田坎新增耕地的地块，须重新计算和更新田坎系数，以整理前后实测田坎净减少面积作为新增耕地面积。结合土地综合整治项目立项和有关审核资料，在项目实施前期和后期，在项目范围内开展两次耕地图斑中田坎和其他线状地物面积实地测量，计算和更新田坎系数，形成统一规范的田坎系数更新报备材料，省级对田坎系数更新实地真实性负责；项目区内其他类型的新增耕地可采用实测田坎方式或沿用报备的田坎系数计算田坎面积。

因灾毁导致耕地变为未利用地且难以复耕的，须待灾毁情形稳定后，提供相关灾毁媒体报道和实地举证照片等，并标注“2023年度灾毁”图斑属性。对于因洪水淹没导致种植的农作物受损但耕作层未损毁的，不得变更地类。

②关于其他农用地及单独图层

1) 2022年度国土调查数据库为耕地，实地现状为园地、林地、草地、坑塘水面的，按现状调查，并根据实际情况标注相应的恢复属性。

2) 2022年度及以前已标注了恢复属性的园地、林地、草地、坑塘水面的图斑，实地地类发生变化的，需按照现状变更地类，并根据实地现状更新相应的恢复属性。2022年度及以前标注为“即可恢复”属性的图斑，按照“三调”技术认定标准，经实地评估后认定为“工程恢复”的图斑，需更新该类图斑的恢复

属性。2022 年度标注为“工程恢复”的图斑，现状未发生变化或果树林木等未采伐更新的，不得将恢复属性变更为“即可恢复”。

3) 2022 年度国土调查数据库中涉及以下 3 种情形的园地和林地，且 2023 年地类未变化的，由县级林草和自然资源主管部门结合 2023 年度森林、草原、湿地调查监测工作实地逐图斑调查举证后，对相关的园地和林地二级地类图斑进行细化树种类型属性标注：一是实际种植油茶、油橄榄、文冠果和油棕的，标注“木本油料”属性；二是实际种植油桐、杜仲、厚朴、银杏、黄柏、乌柏、棕榈、白蜡树、栓皮栎的，标注“工业原料”属性；三是实际为自然生长、非规模化集约经营种植核桃和板栗的，标注“干果经济”属性，集约经营规模化种植核桃和板栗的，不标注属性。上述涉及标注树种类型属性图斑的地类暂保持不变，对于部分符合标注要求的，可根据最小上图面积标准分割图斑。

4) 直接用于经营畜禽、水产养殖、种植作物的生产设施用地或辅助生产设施用地，按设施农用地调查，已按建设用地供地的按照工业用地调查；新增建（构）筑物图斑内直接利用地表耕作层种植作物的，按照种植作物类型分别调查为耕地、园地或林地等。2023 年起，在年度国土变更调查数据库中建立“工厂化种植”单独图层，对于在设施农用地或工业用地中，采用工厂化模式种植食用农作物的，按生产设施实际用地范围录入“工厂化种植”图层。

③关于建设用地及单独图层

道路已建成通车的，按征地范围调查，同时应将公路路面范围录入到 2023 年度数据库“路面范围”图层。正在施工的道路图斑，路基已形成的部分按道路调查；现状为推（堆）土的，应按推（堆）土区有关要求调查。

实地为拆除（瓦砾状）、未复耕复绿或未作为其他用途的，按照原建（构）筑物地类调查，并在“拆除未尽区”图层表示；实地为推（堆）土状态的，按 2022 年度国土调查数据库地类调查，并在“推（堆）土区”图层表示，但位于部综合信息监管平台备案信息范围内，有明确建设用途的，按相应建设用地调查。现有“推（堆）土区”图层和“拆除未尽区”图层范围内，实地发生变化且能够明确用途的，按相应的现状地类变更，并同步在相应单独图层内删除。

新增光伏发电项目中，配套设施用地按工业用地调查；光伏板阵列用地按地表地类调查；符合光伏用地标准，位于方阵内部和四周，直接配套光伏方阵的道路，按农村道路调查，其他道路按相应建设用地调查。按照新增光伏板阵列用地范围建立“光伏板区”单独图层；对已拆除灭失的光伏板阵列用地，应在“光伏板区”单独图层删除，按地表地类调查。

④其他

2022 年度国土调查数据库地类为耕地，现状为生长牧草或杂草，符合以下三种情况之一，按草地调查。

一是位于退耕还林还草落地上图成果范围内，现状为杂草的，按草地调查，不标注恢复属性；

二是实地为冲沟或沟壑，按其他草地调查且须标注“工程恢复”属性；

三是现状为绿化草地或种植草皮（不含公园绿地）的，按其他草地调查，绿化草地图斑应标注“即可恢复”属性，种植草皮用于售卖的图斑应标注“工程恢复”属性。

对于原地类为盐碱地的图斑，若现状植被覆盖度超过5%，应按草地调查。

（3）调查举证

县级可采用实地举证（含无人机举证）、类型举证、承诺举证、高清遥感影像举证等方式开展图斑举证工作。

①实地举证内容与方法

县级调查单元在开展外业调查的同时，应使用具有卫星定位和方向传感器的设备，利用“互联网+”举证软件，对需举证的图斑拍摄包含图斑实地坐标、拍摄方位角、拍摄时间的举证照片或视频。举证照片与举证说明等综合信息形成加密举证数据包，上传至“国土调查云”平台。使用自主举证平台的省份，应依据《国土变更调查技术规程》举证技术要求开展工作，并提前与部联系接口转换事宜，确保所有举证照片及举证说明等综合信息均上传至“国土调查云”平台。

为减轻地方重复举证工作量，在2023年度各类监测工作中

利用“国土调查云”已经举证的图斑，若2023年底的遥感影像特征与图斑举证照片反映地类一致的，不需要重复举证；利用地方自建平台已举证的图斑，需按照国土调查实地核实举证技术要求，将2023年度内的各类图斑举证照片转换并上传到“国土调查云”平台即可；若2023年底的遥感影像特征相比图斑举证照片发生变化的，必须重新举证。

②图斑举证要求

1) 各地要按照国家统一技术要求，对于年度变化图斑，影像判读地类明显能够支持更新图斑地类的，无需实地举证；影像不能明确地类或更新地类与影像判读地类不一致的，应逐一拍照举证；对于新增耕地需拍摄种植作物特征照片，并填写种植作物类型；对于人工拍摄困难（含因季节性原因无法到达进行人工拍摄）的图斑，可采取无人机举证、连续图斑分段举证、类似图斑典型举证、局部航飞影像举证等优化举证方式。采取无人机举证的，应符合“互联网+”举证系统的接口技术要求；采取连续图斑分段举证的，应限于线状图斑的典型区段，对于线状图斑的非典型区段应逐一举证；采取类似图斑典型举证的，应限定在同一地貌单元或同一地类图斑邻近的连续区域，影像特征一致的，如山区同一平坝范围内耕地、园地，或同一农场范围内统一修建、规律分布、形态一致的看护房等，不得随意扩大类似图斑典型举证范围，更不得以行政区域为范围采取同一类型图斑典型举证；采取局部航飞影像举证的，应采用时相新于部下发的遥感监测影

像资料，将局部影像拼接成县域影像图（影像未覆盖区域留白），经测绘质检部门检查合格后，报上级核查使用，不得采用局部影像截图录入“互联网+”举证系统的方式；对于因突发公共事件等不可抗原因，暂时无法进入内部拍照举证的设施农用地，以及因极端天气、地质灾害等原因暂时无法开展外业举证的，可采取承诺举证的方式，由县级自然资源主管部门核实并承诺涉及图斑的调查地类及标注信息的真实性，待突发公共事件或极端天气、地质灾害等结束后，再补充举证。采取承诺举证方式的县级自然资源主管部门要对调查成果质量负责，后期如发现严重质量问题将按照弄虚作假严肃处理。对于采用类型举证、承诺举证、高清影像举证、因降雪等天气原因或其他自然灾害原因实际无法开展补充举证的，必须在举证信息表的类举标注字段，填写“类型举证”“承诺举证”“高清影像举证”“积雪覆盖”“按规程无需举证”或“无法到达”等情况，未填写相关情况的视为未举证。对于人类活动较少区域、调查人员实际无法或极难到达的特殊地区的举证要求，按照《国务院第三次全国国土调查领导小组办公室关于优化特殊地区举证方式的通知》（国土调查办发〔2019〕22号）执行。

2) 用高清影像举证的县（市、区），应提交省级测绘部门检查合格的整个县（市、区）的高清影像和检查报告。采用类型举证方式进行举证的，所有类举的图斑均需挂接类举照片，不符合类型举证要求的（如影像特征不一致、举证区域非集中连片等），

不得采用类型举证方式进行举证。“无法到达”等图斑将列入下一年度的跟踪图斑。涉及行政区划调整的图斑，在行政区划调整前已经举证的，可以通过“国土调查云”共享举证照片，无需重复举证。

3) 举证照片应在实地选择正确方向拍摄，应能足以说明调查地类与影像特征不一致区域的土地利用情况。举证照片应能够反映图斑全貌和利用特征，应在三个及以上不同站立点拍摄，同一站立点同一方向只能上传一张最佳照片，每个图斑不得少于3张举证照片。涉及园地和林地间地类变化的，举证照片除应反映地类现状情况外，还须反映种植苗木特征、株数、郁闭度及作物行距株距等可以区分园地和林地的情况。对于举证照片无法充分反映整体现状的地块图斑，可拍摄一段10秒左右的举证视频。

4) 耕地举证要求。对2023年度新增耕地、耕地内部二级类变化的图斑，不论影像是否支持以上地类变更，必须全部逐图斑实地举证，并提供现状是种植粮棉油糖菜及饲料饲草等农作物，且农作物出土长苗的举证照片。对于2023年度日常变更工作中，最新遥感影像特征与地块图斑举证照片反映地类一致的，应按照日常变更调查认定的地类、边界、属性进行变更，无需重复调查举证；最新遥感影像已不具备耕地特征或实地已改变的，应重新调查举证。耕地的梯田、坡地类型属性发生变化的，必须实地拍照举证。

因实施城乡建设用地增减挂钩、占补平衡补充耕地、土地综

合整治和生态修复等土地开发、复垦和整理项目，以及日常变更涉及新增耕地或恢复为耕地的，均不得以承诺举证方式调查为耕地。

5) 林地、草地和湿地举证要求。各级自然资源主管部门要及时与林草主管部门沟通，切实发挥县级林草湿调查监测工作专班的作用，按照自然资源部、国家林业和草原局《关于共同做好森林、草原、湿地调查监测工作的意见》（自然资发〔2022〕5号）和《关于开展2023年全国森林、草原、湿地调查监测工作的通知》（自然资发〔2023〕78号）要求，共同做好森林、草原、湿地调查监测工作和国土变更调查工作的衔接。各级自然资源主管部门收到部下发的监测成果后，应将涉及林地、草地、湿地的变化图斑转送同级林草主管部门。对于涉及林地、草地、湿地地类变更的图斑，以及森林、草原、湿地调查监测工作发现的林地、草地、湿地地类变化图斑，县级自然资源主管部门要会同县级林草主管部门，共同完成实地调查和举证工作，纳入县级年度国土变更调查成果，未经核实举证的（符合不举证情形的除外），不得纳入年度国土变更调查。对地方林草部门认为应通过的，但同级自然资源主管部门审核未通过的图斑，可由林草主管部门逐级上报林草主管部门协调同级自然资源主管部门共同审核。

6) 建（构）筑物举证要求。为保证建设用地区和设施农用地调查的准确性，对部下发的疑似新增建设图斑，调查时要逐图斑

拍照举证（依据影像能够明显判断为建设用地的，可不举证）。按建设用地调查的图斑，如果外部举证照片不足以确认为建设用地的，还应拍摄内部照片；按设施农用地调查的图斑，应拍摄建筑物内、外部照片或能够反映用途的建（构）筑物照片（依据影像特征能够准确认定的打谷场等可不举证），其中在“工厂化种植”单独图层标注的，应拍摄反映工厂化种植的特征；部下发的疑似建（构）筑物图斑，实地不是建设用地或设施农用地的，应拍摄举证照片；对影像明显反映是建（构）筑物，但未按照建设用地或设施农用地调查的图斑，应拍摄建（构）筑物内部举证照片，证明建（构）筑物内部是利用地表种植的现状特征。

7) 未利用地举证要求。非未利用地图斑变更为盐碱地、沼泽地、沙地、裸土地、裸岩石砾地等未利用地的，必须全部实地举证。同时，省级自然资源主管部门应核实并征求农业农村、林草等相关部门意见，了解变化原因、分布及面积，说明省级核实情况及汇总面积（属于省级以上移民搬迁或生态修复等工程的，应提供能够落实空间范围的批文或规划等相关证明材料），形成专题报告随初报成果一并报部审核。

对于未利用地内部变化图斑，如遥感影像不能准确判断地类正确的，应全部予以举证后方可变更地类。

2. 城镇村庄内部土地利用现状变更调查

(1) 调查内容与方法

城镇内部国土利用现状变更调查与农村国土利用现状变更调

查同步开展，在汇总时分别统计。各地充分利用城市国土空间监测、地籍调查和不动产登记成果等，开展2023年度变更调查城镇村庄内部国土利用现状二级地类调查更新工作。各地应及时将城市国土空间监测发现的城镇内部国土利用变化纳入年度国土变更调查。

(2) 调查要求

在对城镇村庄内部现状进行细化调查时，要在部下发的城镇村及工矿用地图层基础上，首先对该图层进行增量更新，确定2023年度城镇村及工矿用地图层范围。城镇村及工矿用地图层包括城市（201、201A）、建制镇（202、202A）、村庄（203）、采矿用地（204）、风景名胜和特殊用地（205）范围。城市（201）、建制镇（202）范围按照集中连片的原则更新，独立的工业用地范围应更新相应的201A和202A范围。城镇外部的采矿用地（204）、风景名胜及特殊用地（205）等按总体使用范围或审批范围进行更新。

村庄（203）范围按照以下规则更新：原村庄（203）变更为城市（201、201A）、建制镇（202、202A）、采矿用地（204）、风景名胜及特殊用地（205）的，应对村庄范围进行扣除；原村庄（203）范围边缘建设用地当年拆除已复耕复绿的，应同步扣除村庄（203）范围；对于上一年度国土变更调查后新增的村庄用地（不包括新增范围内未建设的土地）、原村庄（203）范围外新增的建设用地，按建设用地实际范围勾绘并更新村庄（203）

范围，不得将非建设用地地类划入村庄（203）范围。部下发的村庄（203）范围内部，实地建设用地拆除的，除以下情况外应继续保留在村庄（203）范围内：一是各地根据城乡建设用地增减挂钩项目、土地综合整治项目备案信息，可将已验收的拆旧区图斑、土地综合整治图斑分别与村庄（203）中的非建设用地叠加，对重叠部分，相应扣除村庄范围；二是对于地方政府及有关部门为改善农村生产生活条件，实施各类整治项目实际形成村庄（203）范围内实地建设用地已不存在的，其中整个村庄图斑或位于村庄范围边缘、集中连片且未纳入村庄规划建设范围的，可以县级及以上人民政府相关部门项目验收文件为依据，由省级自然资源主管部门审核通过后，擦除村庄图斑或扣减村庄范围，省级审核情况形成专题报告随初报成果报部。

新增城镇村及工矿用地均应标注 20X 属性。

3. 权属界线上图和补充调查

县级调查单元根据集体土地所有权日常登记工作掌握的权属变化情况，按照统一的 2023 年度国土变更调查数据更新技术要求、数据库变更方法、标准及相关质量要求，采用增量更新的方式，开展 2023 年度变更调查权属更新。对权属界线发生变化的，要将已按照集体土地所有权地籍调查确定的成果，及时纳入年度变更调查。已完成集体土地所有权确权登记工作的地区，要按照《自然资源部关于加快完成集体土地所有权登记成果更新汇交的通知》（自然资发〔2022〕19号）要求，保持年度变更调查的所

有权权属边界与确权登记成果一致。

（四）逐级地类核查

1. 总体要求

县级调查单元要根据部下发监测图斑和自主变更图斑，及时完成外业实地调查举证和地类认定工作，总体要求如下：

（1）开展部下发监测图斑的外业调查举证和地类认定。县级调查单元要及时开展部下发图斑的外业调查举证和地类认定工作，并及时上报地市和省级开展地类核查和整改工作。省级自然资源主管部门应及时将通过地类核查的图斑提交国家核查。

（2）同步开展自主变更图斑调查举证和地类认定。县级调查单元在开展部下发图斑调查举证和地类认定工作的同时，还要对国家提取的变化图斑外地方发现的各地类变化情况进行补充提取，并开展调查举证和地类认定工作。自主变更图斑的调查举证和地类认定工作，要确保在2024年2月8日前完成，不得影响省级自然资源主管部门按时向部报送县级初报成果，具体时间安排由各地统筹确定。

（3）全面响应部下发的涉及建设用地、耕地等重点地类变化图斑。对于部下发的涉及建设用地、耕地等重点地类变化图斑，各地应及时进行调查举证和地类认定，对于明显滞后于全国平均水平的予以通报。2024年2月8日前逾期未响应的，部将根据内业判读结果确定地类并反馈核查意见，地方须根据核查意见变更地类。

2. 地类核查要求

各级自然资源主管部门依托“国土调查云”平台，结合部下发的遥感影像、实地调查举证成果、用地管理信息等，对接收的地类认定成果及时组织逐图斑地类核查工作，重点核查地类认定、耕地种植属性和恢复属性标注的准确性，以及举证照片的真实性和规范性。核查不通过的图斑，由县级调查单元按照相关要求补充调查举证、修改完善并逐级上报复核，直至通过国家级复核。

涉及林地、草地和湿地的，地市、省级自然资源主管部门要会同同级林草主管部门，在规定时限内完成县级变更调查成果涉及林地、草地和湿地变化图斑的审核工作，2024年2月8日前报部审核。

建立省级平台的地区，应通过接口向国土调查云平台报送地类认定结果和举证成果，以供国家开展核查工作。

(五) 2023年度国土调查数据库更新

县级调查单元按照年度变更调查数据库更新统一标准要求、技术方法及质量要求等，基于逐级地类核查成果、日常变更图斑中无需举证的图斑，结合权属界线上图和补充调查等工作成果，采用增量更新的方式，开展2023年度国土调查数据库更新工作。

1. 数据库更新方法

县级调查单元采用数据库变更软件，以2022年度部下发的数据库为基础，将发生变化的信息逐条录入并更新2022年度国

土调查数据库，生成 2022 年度国土调查数据库与 2023 年 12 月 31 日标准时点之间的增量变化信息，输出相关变更统计报表。其中涉及地类变化的图斑，需通过年度变更调查逐级地类核查或日常变更图斑核实确认。

县级调查单元严格按照通过日常变更图斑核实确认和年度变更调查地类核查的成果，更新 2022 年度国土调查数据库地类图斑的地类及种植属性信息。同时，结合相关调查成果更新图斑细化、耕地类型、城镇村标注等其他属性信息。在此基础上，结合权属界线上图和补充调查等工作成果，确定图斑边界范围，更新 2022 年度国土调查数据库地类图斑图层，并基于城镇村庄内部国土利用现状变更调查结果，更新城镇村等用地图层。

县级调查单元综合利用日常变更图斑核实确认成果、年度变更调查地类核查成果、年度遥感监测成果等，更新 2022 年度国土调查数据库内相应单独图层，并纳入 2023 年度数据库中。通过标注“推（堆）土区”“光伏板区”“拆除未尽区”“工厂化种植”“路面范围”等单独图层信息，将新增的“推（堆）土区”“光伏板区”“拆除未尽区”“工厂化种植”图斑纳入相应的单独图层，将实地现状地类不是“推（堆）土区”“光伏板区”“拆除未尽区”的图斑在相应的单独图层中删除。

对于日常变更图斑核实确认成果和年度变更调查地类核查成果范围外的图斑，参照上述更新方法更新 2022 年度国土调查数据库。

关于田坎系数和坡度更新。①对因种植属性变化、耕地二级类之间变化（不涉及工程）、城镇村属性标注变化等属性信息变化导致原耕地图斑分割的情况，若分割后的图斑仍均为耕地，相应分割后的图斑坡度及田坎系数继承原图斑坡度及田坎系数。②若原耕地图斑因部分地类发生变化或由于工程原因产生图斑分割或合并的，分割或合并后仍是耕地的部分，坡度级面积占比发生变化时，根据部检查合格的坡度图和报备的田坎系数同步调整耕地坡度与田坎系数。③田坎系数应与坡度分级一致，确因土地综合整治等引起的实际田坎系数与区域田坎系数不一致的，提供日常变更等核查通过的田坎系数有关材料，经核实后将相关信息在2023年度数据库中更新。

县级调查单元采用的数据库更新软件，必须满足部数据库更新技术相关要求，支持增量数据导出、耕地坡度自动赋值、统计报表自动计算等功能。

县级2023年度变更调查更新数据增量包通过国家级最终质量检查与确认后，各级自然资源主管部门组织开展本级2023年度数据库更新工作。

2. 增量数据质量检查要求

部制定统一的数据库更新标准与质量检查规则，研发数据库质检软件并下发各地。县级调查单元应按照部统一技术要求，利用部下发的数据库质检软件，导入增量变化信息生成县级2023年度变更调查更新数据包（以下简称“更新数据包”），并开展

更新数据包与 2022 年度国土调查数据库的校核与数据质检工作。更新数据包必须通过部下发的最新版数据库质检软件所有检查项的检查，确保数据成果无错误。

（六）2023 年度变更调查更新成果全面检查

各级自然资源主管部门要严格执行分阶段和分级检查制度，在逐级地类核查工作基础上，认真做好 2023 年度变更调查更新成果检查与核查。

1. 县级自查与地市级检查

县级自然资源主管部门组织对本地区 2023 年度变更调查更新成果进行 100% 全面自查，并利用部统一下发的数据库质检软件检查年度变更调查更新成果的数据质量，确保成果的完整性、规范性、真实性和准确性。地市级自然资源主管部门要充分发挥检查把关作用，会同同级林草主管部门做好对县级成果中涉及林地、草地、湿地变化图斑的审核工作，地市级统一开展调查的地区，由地市级自然资源主管部门负责开展 100% 全面自查。

2. 省级核查

省级自然资源主管部门负责组织做好本地区 2023 年度变更调查更新成果的核查把关，组织专业队伍，结合举证照片、最新卫星遥感影像以及地类核查结果，对县级调查成果进行全面核查，重点检查地类及属性标注、单独图层变更的正确性。对于未通过省级核查的变化图斑，要及时返县级调查单元按要求开展进一步核实举证和整改工作。同时，利用全国统一的数据库质检软

件，检查各县级调查单元 2023 年度变更调查更新成果的数据质量，并将通过省级核查的 2023 年度变更调查更新成果按时间要求报部。对于县级调查单元报送成果中涉及林地、草地、湿地变化的，应同时转交省级林草主管部门在规定时限内共同开展审核工作。

3. 国家级内业核查

部组织专业队伍，依据年度遥感监测成果、年度变更调查地类核查成果和地方举证成果及相关资料，逐图斑核实县级 2023 年度变更调查更新成果的真实性，以及部下发的疑似变化但地方未进行响应更新的图斑。对内业核查发现的疑似错误图斑，反馈地方整改；对部反馈的疑似错误图斑，地方应实地核实修改或补充举证，并将整改成果报部复核。

对于新增耕地承诺种植图斑，在国家级初始核查中疑似错误的，部将以问题图斑形式反馈地方。地方应于 2024 年 5 月 31 日前补充提供农作物出土长苗的举证成果。对 2024 年 5 月 31 日前地方未举证或补充举证不符合新增耕地认定标准的，该图斑返回到原地类，并按弄虚作假处理，计算差错率；部在汇总统计时，按照原地类统计。涉及林地、草地、湿地变化图斑的，部转交国家林草局组织有关单位在规定时限内审核并提出核查意见后，报部复核后统一反馈地方整改。

国家级内业核查阶段，对地方补充提交的 2023 年度遗漏变更成果的，应同步提交确为 2023 年 12 月 31 日之前发生变化的

举证材料。

4. 国家级外业抽查核实

部对地方上报的整改成果开展国家级内业复核仍认为是疑似错误的图斑，组织国家级专业队伍在 2024 年 4 月 15 日前开展国家级“互联网+”在线核查和外业实地抽查核实，重点核实图斑地类与实地的一致性。基于“国土调查云”平台，记录图斑的相关信息 and 具体检查情况，并将核查结果纳入 2023 年度变更调查成果质量评价。省级自然资源主管部门对国家级外业抽查核实发现的问题图斑，要组织有关县级调查单元及时整改。

5. 调查成果质量评价

基于国家级核查结果与数据库质量检查结果，部通过计算省级及县级新增建设用地图斑、补充耕地图斑单项差错率、涉及一级地类和耕地二级地类的变更图斑总体差错率等，对省级及县级年度变更调查成果进行质量评价，三项差错率均低于 2% 的且数据库质量通过的为合格；对省级调查成果按县级成果不合格比例进行评价，不合格比例不超过省内县数的 5% 为合格。

同时，对地方承诺种植的新增耕地落实情况同步评价，对承诺种植未完成率大于 20% 的，下年度不再允许该省新增耕地承诺举证。

(七) 国家级数据库质量检查与入库

基于全国统一的数据库质检软件，部组织开展 2023 年度变更调查数据国家级质量检查工作，形成各级 2023 年度变更调查

数据的国家级质检报告。未通过检查的成果，返回地方限期修改，修改后质检仍不通过的，限期开展数据库质量集中对接；对接不通过的，纳入调查成果质量评价，直接认定成果不合格，部统一开展数据库质量修正工作；不合格县数多于省内总县数的5%，省级评价为不合格。质量检查合格的2023年度变更调查数据成果，部统一组织成果更新入库，形成2023年度变更调查国家级数据库。

（八）耕地资源质量分类年度更新与监测

1. 2023年度耕地资源质量分类更新

地方依据2023年度“一上”数据库，提取包含新增、二级地类发生变化耕地和新增可恢复农用地、恢复属性发生变化的地类图斑，收集2023年度验收的土地综合整治、高标准农田建设等项目的矢量范围，并按照耕地资源质量分类年度更新与监测的技术要求，开展实地调查，将调查信息上传至“国土调查云”平台的耕地资源质量分类模块。

部依据2023年度数据库下发耕地和可恢复为耕地的地类图层，以及包含新增、二级地类发生变化耕地和新增可恢复农用地、恢复属性发生变化的地类图层，用于地方开展补充调查和图斑赋值。

地方根据部下发图层，提取质量建设图斑形成质量建设图层，并补充调整实地调查信息；结合实地调查和2022年度耕地资源质量分类结果，确定并填写部下发需要赋值图斑和质量建设

图斑的质量分类属性信息，形成 2023 年度质量分类更新库并上交部。

部检查通过地方上交更新库后，统一生成包含所有耕地和可恢复农用地图斑的 2023 年度质量分类库，统计分析 2023 年度耕地和可恢复农用地质量分类数据，以及新增、减少、二级地类变化、质量建设耕地和新增、减少可恢复农用地、恢复属性发生变化地类、质量建设可恢复农用地质量分类数据。

2. 耕地资源质量分类年度监测

按照耕地资源质量分类年度更新与监测的技术要求，各地以县级行政区为单位，选择典型地块作为长期监测样点，开展年度监测，实地调查耕地资源质量分类监测指标属性信息，将调查信息上传至“国土调查云”平台的耕地资源质量分类模块。依据部下发的 2023 年度耕地图层，填写监测样点耕地资源质量分类监测指标属性信息，形成耕地资源质量分类监测数据图层并报部。

（九）变更调查国家级汇总与数据共享

基于通过国家级核查与质量检查的 2023 年度国土调查数据库，部组织开展数据汇总与专题套合工作，汇总 2023 年度全国各类用地的变化情况、耕地资源质量分类变化情况，开展各类专题分析汇总工作。

部组织开展国土变更调查数据产品加工，结合自然资源、社会经济和相关行业数据开展数据集成和分析，深化挖掘国土调查数据价值，形成系列数据成果，提供相关部门（单位）、各级自

然资源部门共享。

（十）日常变更调查与成果汇聚集成下发

1. 日常变更调查

日常变更调查主要分为项目管理涉及的地类变更、监测监管涉及的地类变更、地方自主地类变更等三类。各地应做好三类日常变更工作统筹，避免重复调查举证。

（1）日常变更范围

各级自然资源主管部门的调查、生态修复、用途管制、耕保和执法等部门要协同联动，对变化图斑进行分析研判，确定是否纳入日常变更。对于仅涉及单独图层或种植属性等变化、不涉及实地地类变化的，以及年底前地类可能还会发生新变化的，不纳入日常变更。

具体要求如下：

①项目管理涉及地类变更

对于占补平衡补充耕地、水库淹没区落实补充耕地、城乡建设用地增减挂钩、国土空间生态修复、废弃矿山治理等项目中的图斑，根据项目和有关文件要求纳入日常变更调查，按照地类认定的要求进行日常变更。

②监测监管涉及地类变更

对于上半年自然资源监测、土地卫片执法检查、耕地卫片监督、“长牙齿”硬措施工作机制、永久基本农田划定成果核实处置、自然资源督察等工作中，确定实地地类发生变化且后期无需

整改的变化图斑，纳入日常变更调查，按照地类认定的要求进行日常变更。林草湿调查监测工作中发现的涉及林地、草地和湿地变化图斑，可纳入日常变更。

③地方自主变更

地方自然资源主管部门在日常监测、巡查等过程中发现的地类变化图斑，由自然资源主管部门的调查与耕保、执法等相关部门协同联动，对变化图斑进行分析研判，确定是否纳入日常变更调查。

(2) 调查举证

各地自然资源主管部门的调查部门负责日常变更调查成果制作、报送等相关工作，并会同相关管理部门共同做好日常变更工作。对于占补平衡补充耕地、水库淹没区落实补充耕地、城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂等项目，和耕地卫片监督、年度林草湿调查监测等监测监管涉及的日常变更外业调查举证工作，由相关管理部门负责；地方自主变更图斑以及其他遥感监测等涉及日常变更外业调查举证工作，由调查部门负责。

日常变更涉及图斑须实地调查举证，应举尽举，不得采用“承诺举证”方式，无法举证图斑一般不纳入日常变更。其他调查举证方式的工作要求与年度变更要求一致，并在“国土调查云”相应任务模块中完成。其中，占补平衡补充耕地项目日常变更外业调查举证，应用“占补平衡补充耕地项目日常变更任务模块”；城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂项目日常变更

外业调查举证，应用“2023年增减挂钩项目核查及日常变更任务模块”；耕地卫片监督外业调查举证，应用“2023年耕地卫片监督与进出平衡监管任务模块”；地方自主变更图斑及其他项目、监测监管涉及的图斑外业调查举证，应用“2023年国土变更调查日常变更举证任务”。

(3) 数据制作与上报

县级自然资源主管部门的调查部门负责制作日常变更调查成果，经数据质检后生成日常变更数据包，逐级报送并开展地市级、省级、国家级核查。对于占补平衡补充耕地、水库淹没区落实补充耕地、城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂等项目管理涉及的日常变更调查成果，可按照“完成一个项目，上报一个项目”或“完成一批，报送一批”的模式逐级报送；对其他非项目管理涉及的日常变更调查成果，按照“完成一批，报送一批”的模式逐级报送。

占补平衡补充耕地和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂项目新增耕地范围由部信息中心监管系统推送至“国土调查云”相关任务模块；县级自然资源主管部门的相关业务部门根据项目审核需要利用“国土调查云”相关任务模块开展日常变更地类认定及调查举证工作，上报地市级和省级开展地类审核工作；对通过省级地类审核的，县级自然资源主管部门的调查部门根据地类审核结果按要求制作日常变更成果（新增耕地变更过程图层数据），通过线上或线下方式报送。对于已部署自然资源业

务内网的地区，登录部署在自然资源业务网的国土调查云内网平台相应任务模块（<http://10.255.203.43>，部分省份连接市县时进行了地址映射，输入映射后的地址可登录使用），上传日常变更成果数据压缩包，无需再报送举证成果包（DB 格式）和举证信息表（mdb 格式）；对于未部署自然资源业务内网的地区，采用线下方式报送日常变更成果、举证成果包（DB 格式）和举证信息表（mdb 格式）。地市级、省级和国家级在线开展日常变更成果审核工作，国家级审核结果通过“国土调查云”相关任务模块和“国土调查国家核查进度查询系统”反馈。

对于除上述项目管理涉及地类变化外的其他类型日常变更，县级自然资源主管部门的调查部门或相关管理部门利用“国土调查云”相关任务模块开展日常变更地类认定及调查举证工作，调查部门按要求制作日常变更成果（变更过程图层数据），采用线下方式逐级报送日常变更成果、举证成果包（DB 格式）和举证信息表（mdb 格式），审核结果通过“国土调查云”相关任务模块反馈。

（4）成果检查与核查

县级自然资源主管部门对日常变更调查成果的真实性负总责，地市级和省级自然资源主管部门负责组织做好本区域日常变更调查成果的核查把关。县级调查完成后，成果逐级提交市、省、国家进行逐图斑核查，主要检查变化图斑地类与举证照片、影像特征的一致性及数据质量等，核查结果在线反馈，检查不合

格的退回整改并纳入差错率统计。通过国家级核查的，纳入后续持续监管。

对于项目管理涉及地类变更的，各级自然资源主管部门要按“随报随审”的要求尽快完成核查，报上级审核或反馈核查意见。

2. 日常变更成果汇聚集成

(1) 日常变更成果汇聚集成

部将根据年度国土变更调查工作安排，组织利用“国土调查云”平台对日常变更调查成果进行汇聚、集成与整理，开展叠加处理、数据关联等工作。一是对2023年占补平衡补充耕地日常变更、水库淹没区落实补充耕地日常变更、城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂项目日常变更以及地方自主变更成果进行整理，汇聚提取通过国家级核查的日常变更成果。二是将不同任务来源的日常变更成果叠加，提取最新的日常变更成果，与最新遥感影像套合制作日常变更图斑最新影像截图。三是通过“国土调查云”平台，自动挂接对应的影像截图、实地举证照片及外业调查说明等信息。

(2) 日常变更图斑下发与入库

部将以县级调查单元为单位，通过“国土调查云”平台下发日常变更汇聚集成成果，用于各地开展年度变更调查工作。地方应依据核实确认结果将全部日常变更图斑纳入年度变更调查，对实地现状发生变化的，按照变更调查要求进行变更。

3. 耕地监测分析预警

基于上半年自然资源监测和日常变更汇聚集成结果，结合“三区三线”划定成果及管控要求，以及耕地占补平衡、耕地进出平衡、耕地卫片监督、土地卫片执法等日常管理信息，各级自然资源主管部门的耕保部门应会同调查部门，适时组织比对耕地和永久基本农田保护目标差距，对耕地和永久基本农田保护目标、进出平衡、占补平衡等落实情况进行预警分析。耕地流出异常的，耕保部门应及时开展耕地流出问题排查整改，年内复耕到位的，不纳入年度变更。

四、主要成果

根据《技术规程》及年度变更调查技术要求等，2023年度变更调查成果主要包括影像、矢量、举证资料、汇总统计数据、文字报告等内容。从成果形式上分为数据成果、文字成果及其他成果。

（一）数据成果

数据成果主要包括遥感影像、矢量数据、统计汇总表格及数据库等。

1. 部下发的遥感监测成果包括遥感正射影像图、遥感监测图斑矢量成果，以及采用高清影像举证的影像图。

2. 年度变更调查成果包括2023年度变更调查更新数据增量包，即通过数据库质检软件打包生成的增量信息与各类统计报表，更新后的国土调查数据库等。

3. 日常变更调查主要成果包括更新过程层矢量数据及有关

证明材料。

（二）文字成果

文字成果主要包括 2023 年度国土利用变化情况分析报告、专题报告、情况说明等。相关业务部门根据自然资源管理需要，对 2023 年度耕地和永久基本农田变化，建设占用农用地、耕地非粮化、耕地非农化状况，设施农用地变化，25 度和 15 度以上陡坡耕地变化，耕地资源质量分类变化情况，批而未用土地、退耕还林还草、围填海、高尔夫球场、光伏用地和农业结构调整以及不稳定耕地等的变化状况，各类自然保护地及生态保护红线范围内的土地利用变化状况，土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩等项目的实施状况，国土空间规划及“三区三线”实施状况进行分析，形成专题报告。

（三）其他成果

其他成果主要包括外业调查举证成果及其他有关证明、说明材料等。

五、进度安排

2023 年 8 月 1 日至 9 月 30 日，部组织开展前三季度日常变更调查成果汇聚集成工作，及时分发地方开展年度变更调查工作，并开展耕地调查监测预警分析工作。

2023 年 8 月 1 日至 12 月 15 日，部组织开展遥感监测工作，采集覆盖全国的卫星遥感影像，制作正射影像图，提取年度遥感监测变化图斑并陆续发给地方，同时向国家林业和草原局提供涉

及林地、草地和湿地变化的遥感监测图斑。

2024年1月15日前，县级完成日常变更图斑核实确认和年度遥感监测图斑调查举证工作，逐级开展地类核查，在此基础上更新县级数据库并逐级上报全面检查。省级自然资源主管部门组织各地完成补充报备用地管理信息。

2024年2月8日前，省级自然资源主管部门组织完成省级全面检查和整改工作，向部报送县级初报数据成果。省级自然资源主管部门应加强与省级林草主管部门的沟通协调，按时完成涉及林地、草地、湿地变化图斑的省级检查和整改工作。

2024年5月31日前，部组织完成县级调查成果国家级内业核查，开展“互联网+”在线核查、外业抽查核实、数据库质量检查、数据库修改工作和更新入库及数据汇总分析等工作。同时，下发2023年度耕地资源质量分类更新涉及的相关图层。

2024年8月31日前，各省级自然资源部门组织完成本省耕地资源质量分类和成果检查，并上报部。

2024年12月31日前，部组织完成耕地资源质量分类年度更新成果检查、入库及数据汇总分析工作。

2024年日常变更调查根据实际情况适时开展。

六、实施保障

2023年度变更调查工作严格按照“全国统一领导、部门分工协作、地方分级负责、各方共同参与”的形式组织实施，按照“统一制作底图、变化信息提取，地方实地调查、地类在线举证，

省及国家核查、统一分发成果”的流程推进。耕地资源质量分类成果更新，由各级自然资源主管部门的耕保部门牵头组织实施。

（一）组织保障

部负责 2023 年度变更调查工作的组织实施、卫星遥感影像采集、底图制作、变化信息提取、成果分发、国家级核查、成果数据汇总、报告起草等具体业务及日常管理事务。构建各级调查、耕保、执法等部门国土变更调查联动机制，根据职能职责明确各部门工作任务，明确各业务工作流程，重点关注耕地占补平衡项目验收、耕地进出平衡监管、耕地卫片监督、土地卫片执法检查等工作，落实耕地保护共同责任，确保年度变更调查按期完成。中国国土勘测规划院作为牵头组织实施单位负责日常变更和年度国土变更调查工作的组织实施以及国家级内业复核和监理工作，部国土卫星中心负责卫星遥感数据采集，陕西测绘地理信息局、黑龙江测绘地理信息局、四川测绘地理信息局、海南测绘地理信息局和部重庆测绘院负责卫星遥感监测底图（DOM）制作、土地利用变化信息提取和年度国土变更调查国家级内业初步核查等工作，部质检中心会同中国地质调查局自然资源综合调查指挥中心开展年度遥感监测相关质量检查工作，中国测绘科学研究院负责年度遥感监测成果质量评价技术支持，国家基础地理信息中心负责航空遥感影像补充采集、零米等深线调整和河湖岸线、坡度图更新工作，中国地质调查局自然资源综合调查指挥中心负责开展日常变更初核、变更调查逐级地类核查、国家级外业实地核

查工作。

各地应参照国家组织模式，由地方自然资源主管部门组织本地区2023年度变更调查工作，负责调查工作的组织实施，纵向形成国家、省、市、县（区、市）上下贯通的对接机制，横向形成相关业务部门联动协作的工作模式。主要任务包括制定实施方案和细则、宣传工作、开展各级培训、确定承担单位、确认调查界线、制作调查底图，组织实地调查、检查与指导、成果自检与核查等，开展调查数据库和管理系统建设、成果汇总分析、编制相关成果等工作。

各级自然资源主管部门相关业务部门应通力协作、充分衔接、联合把关，依据职能职责范围对相应成果质量负主要责任，对本级调查成果质量承担共同责任。各级自然资源主管部门要负责构建调查监测与管理业务全链条协同机制，以日常变更调查和全域变化监测为基础，统筹协调调查、利用、耕保、规划、用途管制、生态修复、林草、执法、督察等业务部门，做好数据汇交共享、成果确认反馈、联合举证核查等工作，确保数据的真实性和准确性。

地方要加强自然资源调查监测全局意识，强化组织领导，明确责任分工。各级自然资源主管部门要及时将国土变更调查重要节点、主要成果、相关重大事项及时报同级人民政府，推送相关协作部门。各县级自然资源主管部门要以实地现状认定地类为原则开展调查举证及成果建库，地市级自然资源主管部门负责初步

审查并组织辖区成果整改上报，省级自然资源主管部门组织做好本省区域调查成果的核查把关。

具体调查工作，按照政府采购法相关规定，由专业队伍承担，有条件自然资源主管部门也可自行开展调查。

（二）技术保障

1. 统一技术标准规范

部组织编写 2023 年度变更调查实施方案、技术规程及相关技术规定。省级自然资源主管部门根据国家统一的规定、方案并结合本省情况，制定相应的实施细则。地市级、县级自然资源主管部门依据国家、省制定的调查规范、标准和细则，制定调查的具体方案。

2. 推动技术创新

在执行统一标准和规范的同时，基于现有设备，进一步充实、完善国土变更调查工作的软硬件环境。坚持应用导向，充分应用成熟、实用的现代高新技术手段，持续推进国土调查监测技术创新、工程实施和数字化转型，进一步推动数字化与业务深度融合，逐步实现调查监测体系“数智化”重塑。

3. 加强技术指导与咨询

部和地方自然资源主管部门建立调查问题对接机制，地方自然资源主管部门构建问题研究机制。原则上对调查中遇到的技术问题由地方按照变更调查实施方案、技术规程研究解决，重大问题可专题报部研究。

（三）机制保障

1. 建立检查制度

各地采取切实的保证措施，严格检查制度，包括：分阶段成果检查制度，每一阶段成果需经检查合格后方可转入下一阶段，避免将错误带入下阶段工作；分级检查制度，调查结束后逐级汇总上报调查成果。县级国土调查成果由地市级自然资源主管部门负责组织预检，省级自然资源主管部门组织核查。同时，为加强成果质量检查力度，部组织对省级成果进行全面的内业检查，并对重点地区、重点地类进行“互联网+”在线或外业实地抽查核实，确保2023年度变更调查的数据、图件与实地三者一致。

2. 专项资金管理制度

2023年度变更调查专项资金，依据相关的财务会计制度规定严格管理，专款专用，严禁挪用，并制订相应的财务管理制度。按照批准的经费，按任务提出年度预算，列入部门计划。根据项目进度和质量评估情况，按项目合同向项目承担单位拨付资金。项目实施单位的专项资金的使用，接受财务和审计部门的监督和审计。

3. 建立质量保障目标责任制

2023年度变更调查工作对数据真实性实行分级目标责任制，各级政府主要负责同志为第一责任人。对虚报、瞒报国土调查数据的，按照《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国统计法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《土地调查条例》

的有关规定，追究相关当事人法律责任，并相应追究相关领导的行政责任。为保证调查成果客观、真实和准确，避免主观人为干扰和弄虚作假，调查过程成果应留档，确保全过程可追溯。

4. 建立项目监理制度

有条件的地区，可通过招投标确定技术力量强、信誉好、质量把关严的单位为项目监理单位，推行项目监理制，根据项目成果质量对项目承担单位进行评分，评分结果可作为其他调查监测类项目招标参考依据。没条件的地区，也可从项目承担单位抽调技术人员交叉监理，全程跟踪监督项目进展和成果质量。

由项目监理机构在规定的权利和职责下开展日常监理工作。项目监理实施前应制订规范的监理规划和项目监理实施细则，明确项目委托方、监理机构和项目承担方的权利和职责。项目监理实施应满足相关国家或行业标准的要求。

（四）经费保障

2023年度变更调查经费按照《土地调查条例》的要求，由中央和地方各级人民政府共同负担，按分级保障原则，由同级财政予以保障。根据国土调查任务和计划安排，参照《国土调查类项目支出标准（2023年）》（自然资办函〔2023〕1289号），列入相应年度的财政预算，按时拨付，确保足额到位，保障2023年度变更调查工作的顺利进行。

公开方式：主动公开

抄送：国家林业和草原局办公室。

自然资源部办公厅

2023年9月25日印发

