

自然资源部办公厅文件

自然资办发〔2024〕44号

自然资源部办公厅关于开展2024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，中国地质调查局及部其他有关直属单位，各有关派出机构，部机关有关司局：

按照《土地调查条例》及《土地调查条例实施办法》，部决定开展2024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

为保持第三次全国国土调查（以下简称“三调”）成果现势性，在2023年度国土变更调查成果基础上，通过开展年度全国国土利用动态全覆盖遥感监测（已另行发文部署）和全国国土变

更调查，全面掌握全国 31 个省（自治区、直辖市）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《全国国土空间规划纲要（2021—2035 年）》评估、城市国土空间规划体检、耕地保护和粮食安全责任制考核的数据准备，有效支撑高质量发展和国土空间治理现代化。

2024 年度全国国土变更调查工作，以 2024 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，结合自然资源监测等各项监测监管、森林草原湿地荒漠化普查及地类对接、日常变更及自然资源管理等成果，统一制作调查底图，开展实地调查举证，全面掌握年度地类、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，形成年度全国国土变更调查成果。

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，严格按照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》统一标准，坚持实地现状认定地类原则，落实“分阶段分层级”全过程质量管控机制要求，全面查清国土利用现状。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。粮食安全是“国之大者”，耕地是粮食生产的命根子。各地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。新增耕地必须是现状利用地表耕作层种植粮、棉、油、糖、蔬菜、饲料饲草等农作物，每年可以种植一季及一季以上的土地。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，应如实变更地类。对于已采取实质性恢复、复垦、开发等措施，但因调查时点原因，实地现状尚无法佐证耕种状态的新增耕地，可根据主要用途和是否具备耕作条件认定地类。对2025年2月15日汇交省级初报成果前实地现状尚无法佐证耕种状态的新增耕地，地方要相应标注“2024未种植”，部将对其进行持续跟踪监测，直至遥感影像显示或地方自主提供已种植符合耕地认定标准农作物的证明信息或变更为其他地类。对于现状是荒草、推（堆）土等不具有耕作条件或耕种迹象的地块不得认定为新增耕地。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。禁止将修剪枝杈降低树木郁闭度覆盖度的林地、园地，简单放水的坑塘等未采取实质恢复措施的土地认定为耕地。

（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协调配合，按照部局《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确认工作。同时，按照部局《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）、《关于开展全国森林草原湿地荒漠化普查工作的通知》（自然资发〔2024〕78号）、《国土调查与林草湿调查地类对接技术方案》（自然资办函〔2024〕1057号）等文件要求，及时将国土调查与林草湿调查地类对接成果纳入本年度国土变更调查成果。

各级自然资源主管部门所属部门、单位，要相互配合，形成合力，共同完成本年度国土变更调查工作，要将城乡建设用地增减挂钩（含拆旧区和建新区）、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、沙化治理、河湖治理、移民撤村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持续加强耕地日常监管，全面排查耕地违法违规转为其他农用地情况，对耕地变化情况及原因进行分析，对不合理的耕地流出问题及时组织整改。同时，继续牵头组织实施好耕地资源分区分类评价年度更新。

各级执法部门要结合 2024 年度国土变更调查工作，同步开展 2024 年度土地卫片执法工作（另行发文部署），利用变更调查举证信息，按照年度卫片执法要求，认真梳理变更调查新增建设用地图斑，开展合法性判定，以“三区三线”成果为基础，重点梳理新增建设用地违法占用耕地情况，推动违法行为查处整改。对其中属于违法占用耕地的，将纳入省级党委和政府耕地保护和粮食安全责任制考核计算。年度卫片执法要按照变更调查统一工作要求和节奏上报成果，确保两项工作成果衔接一致。自然资源督察机构将在年度例行督察中，将年度全国国土变更调查情况作为督察内容。

（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 2024 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、日常变更国家级核查发现的错误图斑一并纳入相应的差错率统计。

四、进度安排

2024 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。

2025 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 15 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。年度土地卫片执法成果同步报部。

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。

5月31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2024年度全国国土变更调查成果。

根据工作需要，部组织编制了《2024年度全国国土变更调查实施方案》，并对《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. 2024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（2024年度适用）



附件 1

2024 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）和《国土变更调查技术规程》，为做好 2024 年度全国国土利用动态全覆盖遥感监测（以下简称“全覆盖遥感监测”）与全国国土变更调查（以下简称“年度变更调查”）工作，制定本方案。

一、总体目标

在上年度变更调查成果基础上，结合本年度部各类监测监管成果，开展全覆盖遥感监测工作，通过县级实地调查、逐级核查，掌握本年度国土利用变化情况，更新各级国土调查数据库，并做好耕地资源分区分类评价成果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（以下简称“日常变更”）工作。

二、工作任务

（一）开展遥感监测

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

基准，加工制作分县的正射影像图；利用正射影像图与上年度变更调查成果、以及本年度日常变更结果、自然资源监测成果和国土调查与林草湿调查地类对接工作成果（以下简称“地类对接成果”）等进行比对，并结合自然资源管理信息，分类提取地类不一致的疑似变化图斑；监测“推（堆）土区”“拆除未尽区”“光伏板区”“工厂化种植”四个单独图层变化状况；监测标注“未耕种”“休耕”耕地地类及种植变化情况和灾毁耕地图斑变化情况；监测临时用地范围内变化情况；汇总整理年度全覆盖遥感监测成果，分县制作年度全覆盖遥感监测成果，分批提供地方辅助开展年度变更调查工作。

（二）用地管理信息下发

部组织整理在部综合信息监管平台备案的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（截至2025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地区国土变更调查组织、实地调查举证、自检和数据库建库等工作，并对本地区国土变更调查成果的真实性具体负责。

县级调查单元以2024年12月31日为标准时点，以部下发

的年度全覆盖遥感监测成果为基础，结合省级及以下各项监测监管工作中自行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等，制作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夕更高分辨率的遥感影像数据，通过比对上年度国土调查数据库地类、本年度日常变更结果与最新遥感正射影像图，内业补充提取年度各类用地变化情况，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。

县级调查单元应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”平台及时在线提交。对于日常变更地类与年度最新遥感影像特征一致的，或者年度最新遥感影像特征无法明显否认日常变更地类并提供相应说明的，可直接按照年度变更调查要求生成增量数据，无需重复实地举证；不一致或未提供说明的，需再次实地调查举证。

县级自然资源和林草主管部门要通力配合，按照年度变更调查要求，结合地类对接成果，做好涉及林地、草地、湿地变化图斑的实地举证和地类认定，并及时根据上级自然资源主管部门审核结果进行整改。对部局已完成共同认定且最新遥感影像显示无明显变化的，无需重复实地举证；其他均应由自然资源和林草主管部门共同开展实地举证、认定地类。

县级自然资源主管部门要在上年度变更调查成果基础上，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，形成年度变更调查更新数据包（以下简称“更新数据包”），自检合格后于2025年1月15日前报省。

（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地区调查成果的核查把关，对本地区调查成果质量负总责。要组织专业队伍对各县级调查单元的变更调查成果进行全面检查，发现问题要及时组织补充完善，确保调查成果质量，2025年2月15日前将通过省级全面检查合格的县级变更调查成果报部。

（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，结合年度全覆盖遥感监测成果、日常变更结果、地类对接成果等，开展国家级内业核查和数据库质量检查。一是地类前置预抽检。在地方核查阶段，利用“国土调查云”平台，同步开展地类前置预抽检，协助省级核查，及时反馈地方整改，提高年度变更调查初报成果质量。二是结合相关管理需要，开展年度变更调查初报成果汇总分析，明晰核查重点方向。三是内业核查。根据遥感影像、地方举证信息等资料，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，并对地方整改结果开展国家级内业复核。四是数据库质量检查。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

部将对国家级内业核查仍有疑问的图斑，组织开展“互联网+”在线核查和外业实地抽查核实。同时，还将抽取一定数量已通过国家级内业核查的图斑，进一步开展复核。对外业核实、复核发现的问题图斑，将反馈地方整改。

（七）更新国家级国土调查数据库

部组织专业队伍开展年度更新数据包质量检查和国家级数据库更新，将质检合格的县级增量数据入库，最终形成以 2024 年 12 月 31 日为标准时点的全国国土调查数据库。

（八）耕地资源分区分类评价更新

自 2024 年起，“耕地资源质量分类”调整为“耕地资源分区分类评价”，工作内容与指标体系仍按《第三次全国国土调查耕地资源质量分类工作方案》（国土调查办发〔2020〕13 号）执行，在上年度耕地资源质量分类成果及本年度变更调查成果基础上，结合年度土地综合整治、高标准农田建设等项目竣工验收资料，部组织耕地资源分区分类评价更新，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分区分类变化情况。

（九）变更调查国家级汇总与数据共享

基于年度变更调查成果，部组织专业队伍开展国家级汇总与专题套合分析，形成各类统计口径的国家级汇总分析数据；开展

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

部根据国家级成果核查与数据库质量检查结果，对省级及县级变更调查成果（包括持续跟踪图斑等）进行质量评价。

（十一）日常变更

各地根据国土调查监测、耕地保护、督察执法、用途管制、生态修复等工作需要，适时开展日常变更、结果核实与报送工作，经地市级、省级全面核查通过后报部。部将组织开展日常变更核查、数据质检及动态汇总统计，年底进行复核，对复核发现日常变更图斑地类与最新遥感影像特征明显不一致的，纳入年度全覆盖遥感监测成果提供各地核实。

三、工作程序和方法

（一）调查界线及技术指标

调查界线的调整原则、数学基础、调查分类、调查精度等内容按照《国土变更调查技术规程》执行。

调查界线原则上以上年度调查界线为准。县级及以上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进行调查界线调整。

（二）遥感监测

1. 卫星遥感影像采集

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。

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市辖区，以及长江三角洲、珠江三角洲、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。原则上使用亚米级分辨率遥感影像，对未覆盖的区域，采用航空遥感、无人机或 2 米级分辨率卫星遥感影像补充。

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分辨率遥感影像，覆盖不足的以 2 米级分辨率卫星遥感影像为补充。

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影像。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 米级分辨率卫星遥感影像作为补充。

年度遥感影像采集时间主体时相为 8 至 11 月份，同一县级调查单元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《2024 年度全国国土利用动态全覆盖遥感监测技术方案》执行。

对地方自行采集符合要求的卫星遥感影像数据，可提供部用于全覆盖遥感监测工作。

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、高程数据等为基准，加工制作分县的正射影像图。

利用正射影像图与上年度国土调查数据库地类、本年度日常变更结果、自然资源监测成果和地类对接成果进行比对，并结合自然资源管理信息，分类型提取年度国土利用疑似变化图斑。其中，自然资源管理信息包括：上年度未种植农作物的耕地图斑以及其他需持续跟踪图斑，临时用地备案图斑，设施农用地备案图斑、全域土地综合整治上传国土空间规划“一张图”整治区域图斑，历史遗留废弃矿山生态修复范围地类变化图斑，季度卫片图斑，“长牙齿”硬措施图斑，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，耕地灾毁图斑等。

一是疑似新增建设用地监测。监测上年度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。监测上年度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。从2024年起，开展耕地种植属性为“未耕种”或“休耕”的变化情况持续跟踪监测工作（直至遥感影像显示或地方自主举证“已耕种”或变为其他地类为止）。

三是建设用地和设施农用地变化监测。监测上年度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。监测上年度地类为园地、林地、草地及其他非耕农用地的变化情况，分类型提取影像特征与上年度地类明显不一致的变化图斑。

五是未利用地变化监测。监测上年度地类为未利用地的变化情况，分类型提取影像特征与上年度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。依据上年度和本年度两期正射遥感影像，结合上年度变更调查成果，分类型提取影像特征为新增围填海的图斑。

七是单独图层变化监测。监测上年度“推（堆）土区”“光伏板区”“拆除未尽区”“工厂化种植”四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。

八是日常变更结果监测。监测日常变更结果的变化情况，分类型提取日常变更结果与最新影像特征明显不一致的变化图斑。

九是地类对接成果监测。监测地类对接成果的变化情况，分类型提取地类对接成果与最新影像特征明显不一致的变化图斑。

（三）县级调查

1. 农村国土利用现状变更调查

（1）工作底图制作

以县级为基本调查单元，在部下发的正射影像图基础上，叠加以下图斑或矢量数据，制作县级变更调查工作底图。

①部下发的遥感监测图斑；省级及以下本年度内监测发现的各类国土利用变化图斑（包括耕地保护、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、临时用地和设施农用地备案等矢量数据，以及占补平衡补充耕地等用地管理信息。根据地方报备进度，分批次下发各类用地管理信息，最晚一批于2025年1月15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、沙地治理、河湖治理、移民撤村等。尚未报部备案的，应于2025年1月15日前完成备案，后续将以报部备案的信息开展相关套合分析工作。不属于应报部备案的，须在汇交成果时一并提交佐证材料，以便后续核查工作参考。

④上年度变更调查跟踪图斑（包括以往承诺举证图斑、冰雪覆盖图斑、无法到达图斑、日常监测监管疑似变化图斑、“互联网+”在线核查疑似问题图斑、耕地灾毁图斑及“国土调查云”平台推送的疑似变化线索等）。

⑤地方自主发现的其他变化图斑。

(2) 外业调查

以 2024 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，对城镇村范围、“推（堆）土区”“光伏板区”“拆除未尽区”“工厂化种植”等单独图层范围进行更新。

地类调查主要依据土地利用方式、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和《自然资源管理工作中涉及地类的有关问题解答》（自然资办函〔2023〕1804 号）等保持一致。其中，需要说明的事项如下：

①关于耕地调查

对于上年度变更调查成果、日常变更结果为非耕地，本年度现状达到耕地认定标准的，应全部按耕地调查（以下简称“新增耕地”）。

严格新增耕地认定，新增耕地必须是现状利用地表耕作层种

植粮、棉、油、糖、蔬菜、饲料饲草等农作物，每年可以种植一季及一季以上的土地。

对于已采取实质性恢复、复垦、开发等措施，现状与周边现有耕地基本一致，但因调查时点原因，实地现状尚无法佐证耕种状态的新增耕地，可根据主要用途和是否具备耕作条件认定地类。从园地、林地等农用地恢复，实地已平整，原地类特征已改变（或虽零星间种、套种林木、园艺等作物，但达不到林地或园地认定标准），已具备耕作条件的土地，可变更为耕地。从建设用地或设施农用地等复垦，实地建（构）筑物已拆除、场地已平整，无建筑垃圾，已具备耕作条件的土地，可变更为耕地。从未利用地开发，实地已平整，已具备耕作条件的土地，可变更为耕地。上述新增耕地，应现场询问当地群众实际耕种情况或耕种计划，如实填写相应的种植属性（不得填写“休耕”或“未耕种”），并在“备注”字段标注“2024 未种植”。部将对此类新增耕地进行持续跟踪监测，直至遥感影像显示或地方自主提供已种植符合耕地认定标准农作物的证明信息或变更为其地类为止，再去除“2024 未种植”备注字段信息。

对于现状是荒草、推（堆）土等不具有耕作条件或耕种迹象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。禁止将修剪枝杈降低树木郁闭度覆盖度的林地、园地，简单放水的坑塘等未采取实质恢复措施的土地认定为耕地。禁止

将草地上人工种植多年生牧草或用于草种繁育的土地变更认定为耕地。

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，应以县级调查单元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，特别是耕地“未耕种”或“休耕”地块，县级自然资源主管部门应与农业农村主管部门及当地群众沟通，及时了解耕地种植情况并更新耕地种植属性。

对于采伐更新造林过程中临时耕种形成的新增耕地，标注“2024 采伐更新”图斑属性。

按照《第三次全国国土调查实施方案》（国土调查办发〔2018〕18号）、《关于明确巩固退耕还林还草成果有关问题处置意见》（自然资发〔2023〕176号）有关要求，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和最新复核成果，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，实地为间种或套种林木、果树但尚未达到林地、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

果范围外的耕地图斑，全面核实梳理，实地确为间种或套种林木、果树但尚未达到林地、园地认定标准的，耕地种植属性统一标注为“间作套种”。对实地不再间作、套种的，应按实地现状认定地类。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。

对土地综合整治项目区备案范围外的新增耕地的田坎系数必须与报备的田坎系数一致。对土地综合整治项目涉及归并田块、削减田坎新增耕地地块的，须重新计算和更新田坎系数，按照《关于进一步加强补充耕地项目管理 严格新增耕地核实认定的通知》（自然资办发〔2022〕36号）要求，以整理前后实测田坎净减少面积作为新增耕地面积。县级自然资源主管部门应结合土地综合整治项目立项和有关审核资料，形成统一规范的田坎系数更新报备材料，省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。对因实施土地综合整治或因数字高程模型（DEM）现势性不够等技术原因，导致耕地坡度图结果与实际坡度不一致的，可按照《关于按照实地现状认定地类 规范国土调查成果应用的通知》（自然资办发〔2023〕59号）有关要求，据实更新耕地坡度级。

上年度国土调查数据库耕地图斑或日常变更认定的耕地图斑，因灾毁导致地表耕作层破坏且短期内无法通过简单治理恢复耕种（即已不再具备耕作条件）而变为未利用地的，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“2024 灾毁”图斑属性。对于因洪水淹没导致种植的农作物受损但地表耕作层未损毁的，不得变更地类。

②关于其他农用地及单独图层

1) 上年度国土调查数据库地类为耕地，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) 对此前标注恢复属性的园地、林地、草地、坑塘水面等图斑，实地地类发生变化的，需按照实地现状变更地类，并根据实地现状更新相应的恢复属性。对此前标注“即可恢复”属性的图斑，经实地评估后认定为“工程恢复”的，需更新该类图斑的恢复属性。对此前标注“工程恢复”的图斑，如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) 上年度变更调查成果中涉及以下 3 种情形的园地和林地，且本年度地类未变化的，由县级林草和自然资源主管部门结合地类对接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、非集约经营规模化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。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更新“工厂化种植”单独图层。

5) 对于黄土高原等有关地区新建的以拦沙、淤地、改善小流域生态等为目的淤地（拦沙）坝用地，在按“水工建筑用地”地类调查基础上标注“YDB”图斑属性（淤地坝）。

③关于建设用地及单独图层

对于用途不明，实地为推（堆）土状态的，暂按上年度国土调查数据库地类调查，并在“推（堆）土区”图层表示。对于已完成建设用地审批或已在部综合信息监管平台备案，实地已开工的部分，按建设用地调查，不得在“推（堆）土区”图层表示，实际建设范围与批准范围不一致的，按实地范围调查；对于其他地基已开挖、建筑施工主体工程已达到“正负零”（即基础结构施工已完成）的部分，应按实际用途认定地类，不得在“推（堆）土区”图层表示。对于无任何项目施工痕迹，仅临时堆放

纯土或少量农业生产设施材料的，可按上年度国土调查数据库地类调查，在“推（堆）土区”图层表示。对于堆放固体物品、建筑材料、垃圾、长期停放车辆等的，应按相应建设用地调查，不得在“推（堆）土区”图层表示。

道路已建成的，按征地范围调查，同时应将公路路面范围录入到数据库“路面范围”图层。正在施工的道路，路基已形成（包括桥梁桥墩已建成）但未铺设路（桥）面的，按道路调查；道路两侧因施工未完成而形成的现状推（堆）土部分，应按推（堆）土区有关要求调查。

现有“推（堆）土区”图层内，不符合上述要求或实地已达到相应地类认定标准的，应如实变更地类，并在“推（堆）土区”单独图层中删除。

实地为拆除（瓦砾状）、未复耕复绿或尚无其他明确现状用途的，按照原建（构）筑物地类调查，并在“拆除未尽区”图层表示。实地瓦砾已清除平整并复耕复绿或能够明确用途的，按相应地类变更，并在“拆除未尽区”单独图层中删除。

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，按地表地类调查，并在“光伏板区”单独图层中删除。

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”单独图层；对不再采用工厂化模式种植食用农作物的，在“工厂化种植”单独图层中删除。

④其他

对于上年度国土调查数据库地类为耕地，现状为生长牧草或杂草，或种植属性为“未耕种”“休耕”的耕地，实际已不再具备耕作条件的，应由县级自然资源主管部门核实并征求农业农村、林草等部门意见后，可按草地调查，按要求标注恢复属性，并将核实情况、变化原因、分布及面积（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），形成专题报告报上级自然资源主管部门审核。省级自然资源主管部门核实汇总形成本省专题报告，随年度变更调查初报成果报部审核。以下几种情形恢复属性标注的要求如下：

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。

对于全国耕地后备资源调查评价成果范围内实地现状为草地的，一律按“后备耕地”调查。

(3) 调查举证

县级采用实地举证（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（推荐使用单北斗设备），利用“互联网+”举证软件，对需举证的图斑拍摄包含实地坐标、拍摄方位角和时间的举证照片或视频。举证照片与举证说明等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，并做好接口转换事宜，确保所有举证照片及举证说明等信息均上传至“国土调查云”平台。

为减轻地方重复举证工作量，在本年度各类监测监管工作中利用“国土调查云”平台已经举证的图斑，若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，按照相关技术要求，将各类图斑举证照片转换并上传到“国土调查云”平台；若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；对于新增耕地须拍摄符合耕地认定标准特征的举证照片，并在“国土调查云”平台上填写种植作物类型；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，更不得在全县域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。

对于因极端天气、地质灾害等不可抗原因，暂时无法开展外业举证的或暂时无法进入内部拍照举证的设施农用地，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（即对承诺事项负责），事后应及时补充举证。发现弄虚作假将严肃处理。

对采用优化举证方式或承诺举证的，须在举证信息表的类举标注字段如实填写“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。

此外，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《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) 采用高清影像举证的县级调查单元，须提交经省级测绘部门检查合格的检查报告。采用类型举证方式进行举证的，所有类型举证图斑均需挂接类举照片，对于影像特征不一致、举证区域非集中连片等的，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。涉及调查界线调整的图斑，在调整前已经举证的，可以通过“国土调查云”平台共享举证照片，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需上传一张照片，每个图斑不得少于3张举证照片。一个监测图斑拟变更多个地类时，应按照变更地类分别举证。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 10 秒左右的举证视频。

4) 耕地举证要求。对新增耕地、耕地内部二级类变化的图斑，必须全部逐图斑实地举证。其中，涉及耕地内部二级类变化的图斑，须提供现状是利用地表耕作层种植符合耕地认定要求农作物且反映耕地二级类特征的举证照片。对于日常变更结果中新增耕地最新遥感影像特征与此前举证照片反映地类一致的，无需重复调查举证；但最新遥感影像显示已不具备耕地特征或地类疑似变化的，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，须符合新增耕地认定要求，且不得采用“承诺举证”“无法到达”“积雪覆盖”“按规程无需举证”等方式举证。

5) 林地、草地和湿地举证要求。各级自然资源和林草主管部门，要按照《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）、《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）和《国土调查与林草湿调查地类对接技术方案》（自然资办函〔2024〕1057号）等要求，共同做好涉及林地、草地和湿地的地

类变更工作。

各级自然资源主管部门收到部下发的年度全覆盖遥感监测成果后，应及时将涉及林地、草地、湿地的疑似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，可由林草主管部门报上一级林草主管部门协调同级自然资源主管部门共同审核确认，直至省级。

6) 建（构）筑物举证要求。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（构）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；对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，应拍内部利用地表种植农作物的举证照片。

7) “后备耕地”举证要求。未经自然资源部、国家林业和草原局同意,“后备耕地”地类与“草地”地类间不得相互转换,实地变化为其他地类的应拍照举证后据实变更地类。

8) 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),形成专题报告随年度变更调查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

城镇村庄内部土地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。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,开展年度变更调查城镇村庄内部土地利用现状二级地类调查更新工作,在汇总时分别统计。各地应及时将城市国土空间监测发现的城镇内部土地利用变化,纳入年度变更调查。

(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

镇村等用地”图层基础上，首先对该图层进行增量更新，确定年度“城镇村等用地”图层范围。“城镇村等用地”图层包括城市用地（201、201A）、建制镇用地（202、202A）、村庄用地（203）、采矿及盐田用地（204）、风景名胜及特殊用地（205）范围。城市用地（201）、建制镇用地（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。城镇外部的采矿及盐田用地（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。

村庄用地（203）范围按照以下规则更新：原村庄用地（203）变更为城市用地（201、201A）、建制镇用地（202、202A）、采矿及盐田用地（204）、风景名胜及特殊用地（205）的，应对村庄范围进行扣除；原村庄用地（203）范围边缘建设用地当年拆除已复耕复绿的，可同步扣除村庄用地（203）范围；对于上年度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）、原村庄用地（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用地（203）范围，不得将非建设用地地类划入村庄用地（203）范围。部下发的村庄用地（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用地（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用地（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

实施各类整治项目实际形成村庄用地（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年度变更调查初报成果报部。

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，采用增量更新的方式，开展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《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）、《关于持续深化集体土地所有权登记成果更新应用的通知》（自然资办发〔2024〕3号）等文件要求，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）地类前置检查

1. 总体要求

县级调查单元要根据遥感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）开展遥感监测图斑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遥感监测图斑的外业调查举证和地类认定工作，及时提交地市和省级开展地类核查和整改工作。部利用“国土调查云”平台，同步开展地类前置预抽检，对重点图斑（新增建设用地和设施农用地图斑、耕地流入流出图斑、自然资源管理项目涉及地类变化的图斑、农用地变未利用地图斑等）的地类、边界等开展检查，检查不通过的返回地方进行整改。地类前置预抽检结果仅辅助地方核查，不纳入调查成果质量评价。

（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遥感监测图斑调查举证和地类认定的同时，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。自主变更图斑的调查举证和地类认定工作，应在2025年2月15日前完成，不得影响省级按时向部报送县级年度变更调查初报成果。

（3）全面响应各类重点地类变化图斑。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，按时提交调查结果，对于明显滞后于全国平均水平的予以通报。2025年2月15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。

（4）省级自然资源主管部门应对县级调查单元分批提交的成果进行全面检查，并及时报部。

2. 地类检查要求

各级自然资源主管部门依托“国土调查云”平台，结合部提供的遥感影像、实地调查举证成果、自然资源管理信息等，对地类认定结果及时组织逐图斑核查，重点核查地类认定、耕地种植属性和恢复属性的准确性，以及举证照片的真实性和规范性。检查不通过的反馈地方进一步核实或整改。

建立省级平台的地区，须通过接口同时向“国土调查云”平台报送所有图斑地类认定结果和举证信息。

（五）2024 年度国土调查数据库更新

县级调查单元按照年度国土调查数据库更新统一标准要求、技术方法及质量要求等，基于年度变更调查逐级核查结果、日常变更核查结果，结合权属界线上图和补充调查等成果，采用增量更新的方式，开展年度国土调查数据库更新。

1. 数据库更新方法

县级调查单元采用数据库变更软件，以部下发的上年度国土调查数据库为基础，将发生变化的信息逐条录入并更新生成上年度国土调查数据库与 2024 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。

县级调查单元严格按照通过日常变更图斑核实确认结果和年度变更调查地类核查成果，更新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，更新地类图斑图层，并基于

城镇村庄内部土地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结果、年度变更调查地类核查成果、年度全覆盖遥感监测成果等，全面更新“推（堆）土区”“光伏板区”“拆除未尽区”“工厂化种植”等单独图层。对实地现状地类发生变化的，须从相应的单独图层中删除。

田坎系数原则上应与耕地图斑坡度级对应的田坎系数一致。

①对因属性信息变化导致原耕地图斑分割的（因实施土地综合整治等项目除外），若分割后的图斑仍均为耕地的，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对确因土地综合整治等项目引起的实际田坎系数与区域田坎系数不一致的，须提供日常变更等核查通过的田坎系数有关材料，经核实后更新相关信息。

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、耕地坡度级自动赋值、统计报表自动计算等功能。

县级年度更新数据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年度国土调查数据库更新工

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，研发数据库质量检查软件并提供各地。县级调查单元应按照部统一技术要求，利用部提供的数据库质量检查软件，导入增量变化信息生成县级年度更新数据包，并开展更新数据包与上年度国土调查数据库的校核与数据质检。更新数据包须通过部提供的最新版数据库质量检查软件的检查。

（六）2024 年度变更调查初报成果汇总分析

根据年度变更调查初报成果，各级自然资源主管部门及时开展各类用地变化情况初步汇总分析，形成系列成果。

（七）2024 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，在地类前置检查基础上，做好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年度变更调查更新成果进行全面自查，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组织专业队伍，充分发挥检查把关作用。地市级统一组织开展调查的地区，由地市级自然资源主管部门开展全面自查。

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，及时反馈县级调查单元按要求开展进一步核实举证和整改。同时，利用全国统一的数据库质量检查软件，检查各县级调查单元年度变更调查更新成果的数据质量，并将通过省级核查的县级年度变更调查更新成果按时间要求报部。对于其中涉及林地、草地、湿地变化的，应同时转交省级林草主管部门在规定时间内共同开展审核工作，2025年2月15日前报部审核。

3. 国家级内业核查

部组织专业队伍，依据年度全覆盖遥感监测成果、年度变更调查地类前置检查成果和地方举证成果及相关资料，逐图斑核实县级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，反馈地方整改；地方应对部反馈的疑似错误图斑开展实地核实修改或补充举证，并将整改成果报部复核。

国家级内业核查阶段，除国家级核查反馈的疑问图斑，以及省级核查时已发现但在变更调查初报成果中未核实或整改到位的疑问图斑外，对地方补充提交的年度变更调查初报成果外的遗漏图斑，地方应同步提交确为2024年12月31日之前发生变化的举证材料；对发现的2025年度新发生的变化图斑，各地应做好

记录，纳入 2025 年度变更调查。

4. 国家级外业抽查核实

部组织国家级专业队伍，对国家级内业核查仍有疑问的图斑，在 2025 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。同时，还将抽取一定数量已通过国家级内业核查的图斑，进一步开展复核。国家级外业抽查、复核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、复核发现的问题图斑，要组织有关地方及时整改。

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。

（七）国家级数据库质量检查与入库

利用全国统一的数据库质量检查软件，部组织开展年度变更调查数据国家级质量检查工作，形成各级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，部将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；不合格县数多于省内总县数的5%，省级评价为不合格。质量检查合格的年度变更调查数据成果，部统一组织成果更新入库，形成年度变更调查国家级数据库。

（八）耕地资源分区分类评价年度更新

地方依据年度变更调查初报成果，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，并按照耕地资源分区分类年度更新技术要求，开展实地调查，将调查信息上传至“国土调查云”平台的耕地资源分区分类模块。

部依据年度国土调查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；结合实地调查和上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分区分类属性信息，形成年度分区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年度分区分类库，统计分析年度耕地和可恢复农用地分区分类数据，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分区分类数据。

（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，汇总年度全国各类用地的变化情况、耕地资源分区分类评价变化情况，开展各类专题分析汇总。

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，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）日常变更与成果汇集下发

1. 日常变更

日常变更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

各级调查监测、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，拟整改的监测发现变化图斑等不能反映全年变化情况的，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，按照地类认定要求进行日常变更。

②监测监管涉及地类变更

对于各类自然资源监测监管、耕地保护、季度卫片、“长牙齿”硬措施、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，按照地类认定的要求进行日常变更。林草湿调查监测监管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

在日常监测、巡查等过程中发现的地类变化图斑，由调查与耕保、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。凡是发现国土调查错漏且涉及管理急需的，县核实确认后可通过日常变更机制直接报部，部“即报即审”后同步反馈省市县。

(2) 调查举证

各级调查部门负责日常变更结果制作、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。对于补充耕地、城乡建设用地增减挂钩、土地综合整治、历史遗留废弃矿山等生态修复等项目，以及年度林草湿调查监测、督察执法等监测监管涉及

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，无法举证图斑不得纳入日常变更。其他调查举证方式的工作要求与年度变更调查要求一致，并在“国土调查云”平台日常变更相应任务模块中完成。

（3）数据制作与上报

县级调查部门负责制作日常变更结果，按照数据库更新技术要求，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。对于各类项目管理涉及的日常变更结果，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结果，按照“完成一批，报送一批”的模式逐级报送。

县级自然资源主管部门的相关业务部门利用“国土调查云”平台日常变更相关任务模块开展日常变更地类认定及调查举证，上报地市级和省级开展地类审核；对通过省级地类审核的，县级调查部门根据地类审核结果按要求制作日常变更结果（更新层矢量数据），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

常变更结果数据压缩包，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结果、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结果审核，国家级审核结果通过“国土调查云”日常变更相关任务模块反馈。

（4）成果检查与核查

县级自然资源主管部门对日常变更结果的真实性负总责，地市级和省级自然资源主管部门负责组织做好本地区日常变更结果的核查把关。县级调查完成后，成果逐级提交市、省、国家进行逐图斑核查和质量检查，主要检查变化图斑地类与举证照片、影像特征的一致性及属性准确性等，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，相应主管部门纳入后续持续监管。

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，并及时纳入相关监管平台。

2. 日常变更结果汇集

（1）日常变更结果汇集

部将根据年度变更调查工作安排，组织利用“国土调查云”平台对日常变更结果进行汇集与整理，开展叠加处理、数据关联等工作。一是对通过国家级核查的不同类型日常变更结果进行汇

集。二是将最新日常变更结果推送“国土调查云”平台，并挂接相应影像截图、举证照片及外业调查说明等信息。

（2）日常变更图斑下发

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集结果，辅助各地开展年度变更调查。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，按照年度变更调查要求变更。

3. 耕地监测分析预警

基于各类自然资源监测和日常变更汇集结果，结合“三区三线”划定成果及管控要求，以及“长牙齿”硬措施、用地审批等日常管理信息，各级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，不纳入年度变更调查。

四、主要成果

主要成果包括国土调查数据库、统计汇总表格和年度国土利用变化情况分析报告。

此外，要做好遥感监测图斑、外业调查举证资料、调查过程中的各类统计表、增量数据及其他有关证明、说明材料等调查工作中形成的各类过程性信息资料的收集整理。

五、进度安排

2024年8月1日至9月30日，部组织开展前三季度日常变更结果汇集工作，及时分发地方开展年度变更调查，并开展耕地调查监测预警分析。

8月1日至12月15日，部组织开展遥感监测，采集覆盖全国的卫星遥感影像，制作正射影像图，提取年度遥感监测图斑并陆续分发地方，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。

2025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，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。

2月15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，向部报送县级年度变更调查初报成果。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，按时完成涉及林草湿变化图斑的省级检查整改和确定。

5月15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、数据库修改和更新入库及数据汇总分析等。同时，下发2024年度耕地资源分区分类评价更新涉及的相关图层。省级自然资源主管部门配合部组织县级调查单元完成相应整改和完善。

5月31日前，部组织完成国土调查最终数据库质检和更新

入库及数据汇总分析，形成 2024 年度变更调查成果。

7 月 31 日前，各省级自然资源部门组织完成本省耕地资源分区分类评价和成果检查，并上报部。

8 月 31 日前，部组织完成耕地资源分区分类评价年度更新成果检查、入库及数据汇总分析。

2025 年日常变更根据实际情况适时开展。

六、实施保障

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。耕地资源分区分类评价成果更新，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、疑似变化信息提取、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，为避免重复工作，应从图斑举证和地类认定阶段密切配合，并根据职能职责明确各部门工作任务，明确各业务工作流程，重点关注各类自然资源监测监管、耕地补充、“长牙齿”硬措施、季度土地卫片执法等工作，落实耕地保护共同责任，确保年度变更调查按期完成。各单位具

体分工如下：1、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变更调查工作的组织实施，具体负责日常变更结果核查、监理及预检入库，年度全覆盖遥感监测成果抽查评价，年度变更调查成果地类前置预抽检监理、国家级内业复核和内外业核查监理、“互联网+”在线核查、核查成果分析与应用，国土调查数据库质量检查及更新入库、变更调查国家级汇总分析，耕地资源分区分类评价年度更新等工作；2、部国土卫星中心负责卫星遥感数据采集；3、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遥感监测底图（DOM）制作、土地利用变化信息提取和年度变更调查国家级内业核查等工作；4、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全覆盖遥感监测成果相关质量检查工作；5、中国测绘科学研究院负责年度全覆盖遥感监测成果抽查评价技术支持和数据脱密；6、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；7、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结果核查初核、年度变更调查成果地类前置预抽检、国家级外业实地核查工作；8、部信息中心从2024年10月起，每月20日前负责提供最新用地管理等备案信息。

各地应参照国家组织模式，由地方自然资源主管部门负责本地区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,开展国土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、执法、督察、林草等业务部门,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。

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、相关重大事项应及时报同级人民政府,推送相关协作部门。

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、完善年度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

部与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。对调查中遇到的技术问题，由地方按照年度变更调查实施方案、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

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

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《中国共产党纪律处分条例》《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

各地应全程跟踪监督项目进展和成果质量。有条件的地区可推行项目监理制，条件不具备的地区应建立相应的质量监理机制。

（四）经费保障

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2024年度变更调查工作的顺利进行。

公开方式：主动公开

自然资源部办公厅

2024年9月14日印发

