

# 阜新市 2020 年度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》)、《自然资源部办公厅关于开展 2020 年度全国国土变更调查工作的通知》、《辽宁省自然资源厅办公室关于印发〈辽宁省 2020 年度国土变更调查实施方案〉的通知》的相关要求,为全面组织做好我市 2020 年度国土变更调查与遥感监测工作(以下简称“2020 年度变更调查”),制定本方案。

## 一、总体目标

2020 年度变更调查主要目标是:在全市第三次国土调查(以下简称“三调”)统一时点调查成果基础上,利用最新卫星遥感影像,通过县级实地调查,市级检查,掌握 2020 年度土地利用的变化情况,满足当前自然资源管理工作的需要,更新“三调”数据库,保障全市国土调查成果的现势性和准确性。

## 二、工作任务

2020 年度变更调查的主要任务是:按照国家统一标准,在全市范围内利用卫星遥感、互联网等技术,统筹利用现有



资料，利用国家下发 2020 年底卫星遥感影像、监测图斑，结合有关专项监测及自然资源管理成果，开展实地调查举证，全面掌握 2020 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“三调”数据库。通过调查、统计和分析，掌握 2020 年度永久基本农田变化，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 度以上坡耕地变化，农村建房、临时用地、批而未用土地、退耕还林、光伏用地和农业结构调整以及不稳定耕地等的变化状况，各类自然保护区及生态保护红线范围内的土地利用变化状况，土地整治、高标准农田、增减挂钩、增存挂钩等项目的实施状况，空间规划的实施状况等有关情况，各县区形成报告报市局相关业务科室审定，市级形成报告报省级主管部门审定。

### **（一）完成“三调”统一时点阶段问题图斑整改**

对“三调”统一时点国家级内业核查、“互联网+”在线核查发现的问题图斑，进行整改更新。

### **（二）接收并下发 2020 年变更调查相关数据**

#### **1. 遥感监测数据**

接收国家下发的遥感影像和监测图斑数据。分批次下发各县区开展实地调查举证。

#### **2. 用地管理信息**

接收整理部下发的综合监管平台备案的 2020 年度各类



管理信息，下发市局相关科室及各县区辅助开展调查。各县区应根据本辖区自然资源管理各类项目实际实施情况，及时报市局相关科室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 2021 年 1 月 31 日。

### **（三）确定调查界线**

以国家下发的调查界线为准，原则上不允许调整调查界线。确需调整县级调查界线的，必须依据相关主管部门的批准文件，报自然资源部批准后调整。

### **（四）开展县级变更调查和建库工作**

各县级调查单元以 2020 年 12 月 31 日为统一时点，结合部下发的 2020 年度变更调查遥感监测成果、2020 年度地理国情监测地表植被变化监测成果、部综合监管平台中的管理信息、县级各类自然资源管理信息，内业补充提取 2020 年度各类土地变化图斑，制作 2020 年度变更调查外业调查工作底图（以下简称“工作底图”）。

各县级调查单元以实地现状认定地类为原则，调查工作底图上每一块变化图斑的地类、范围、权属和面积等实际情况；对实际地类与卫星影像判读不一致的以及新增设施农用地图斑，需要逐一实地拍照举证；在县级“三调”统一时点数据库基础上，按照国家规定的数据库更新技术要求，形成 2020 年度变更调查更新数据增量包。



### **(五) 开展调查成果市级全面检查**

县级对 2020 年度变更调查成果的真实性和准确性负责。市级由市自然资源事务服务中心对各县级调查单元的 2020 年度变更调查成果进行全面检查，确保调查成果真实准确。

### **(六) 配合开展国家级、省级核查**

对省级核查发现的疑似错误图斑，各县区要进行实地核实整改或补充举证，并将整改成果上报省级，直至省级核查单位复核通过。

对国家级内业核查发现的疑似错误图斑，各县区要及时进行实地核实整改或补充举证，并将整改成果上报省级，通过省级核查后上报国家复核，同时配合做好国家级“互联网+”在线核查。

### **(七) 开展变更调查数据汇总分析**

各县区完成最终成果上报后，开展变更调查数据成果汇总及分析工作，并将成果报市级汇总，最终形成 2020 年 12 月 31 日为统一时点的市级变更调查成果。

## **三、工作程序和方法**

### **(一) 技术指标**

2020 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”一致。

### **(二) 变更调查监测成果类型**

1. 2020 年度变更调查遥感监测成果包括正射影像图和



监测图斑。监测图斑是以“三调”统一时点数据库为基础，套合比对 2020 年底的正射影像图，分类型提取的 2020 年度国土利用变化图斑。

一是依据最新遥感影像分类提取疑似新增建设图斑，在“三调”数据库建设用地图斑范围外，提取各类新增建设图斑，并根据影像特征，对图斑进行分类，类型包括明显建设用地、农村居民点、别墅、水工设施、道路、铁路、疑似建设用地、疑似设施农用地、推堆土、光伏板等类型。

二是依据最新遥感影像提取疑似拆除图斑，在“三调”数据库城市（201）和建制镇（202）单独图层覆盖范围外（含边界周围），监测“三调”数据库类型为建设用地和设施农用地的图斑拆除情况，并判读拆除后的土地利用类型。

三是耕地变化监测，在“三调”数据库耕地图斑范围内，根据最新时相影像特征，提取已明显变为林地、园地和坑塘等的图斑。

四是园地、林地及草地变化监测，在“三调”数据库园地和林地范围内，根据最新时相影像特征，提取已明显复耕及影像特征与地类不一致的图斑。

五是“三调”单独图层变化监测，对于“三调”数据库中临时用地、推堆土、批而未用、拆除未尽、光伏板等单独图层以及持续监管图斑，根据遥感影像特征，跟踪监测其变化后现状情况。



六是湿地变化监测，整合湿地专项监测成果，按照一年四期影像反映的水淹或积水频次，形成疑似湿地变化图斑。

七是整合 2020 年度地理国情监测等其他专项监测项目发现的其他地表变化。

2. 用地管理信息。用地管理信息是部规划院在 2020 年度变更调查遥感监测成果上，整合部综合监管平台中备案的农转用审批、新增耕地等项目的范围界线和增减挂钩、增存挂钩、工矿废弃地复垦项目建新区范围界线等信息制作的。

### **（三）农村土地利用现状更新**

#### **1. 内业调查**

县级自然资源主管部门将 2020 年度变更调查遥感监测成果、部综合监管平台中的用地管理信息、“三调”统一时点未修改的未更新图斑，县级补充提取的变化信息以及县级执法、土地复垦、旱改水、土地登记、征地、供地、临时用地、设施农用地、退耕还林还草、沙漠治理、河湖治理、移民撤村、生态修复、环保督察等日常管理信息的矢量数据套合在正射影像图上，制作县级 2020 年度变更调查外业调查工作底图（以下简称“县级工作底图”），开展外业实地调查工作。

#### **2. 外业调查**

按照以实地现状认定地类的原则，对县级工作底图中所有的外业调查图斑以及自然资源管理涉及的地块，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、采矿用地、特殊用地、废弃、种植属性、耕地细化等各类属性信息标注的变化情况；对影像未能反映的新增地物进行补测；确定“三调”统一时点数据库中的城市、建制镇、村庄、临时用地、推堆土区、光伏板、拆除未尽等单独图层范围变化情况。

2020 年度变更调查的地类调查认定要求应与“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。

县级自然资源主管部门应与农业管理部门、自然资源所及乡村干部沟通，了解耕地改种或轮种菜、棉、油等状况，并组织技术人员外业核实、内业上图，进一步更新“三调”统一时点数据库的耕地种植属性标注。

### 3. 调查举证

县级调查单元在开展外业调查的同时，应使用带卫星定位和方向传感器的设备，利用“互联网+”举证软件，对需举证的图斑地块拍摄包含图斑实地卫星定位坐标、拍摄方位角、拍摄时间、实地照片及举证说明等综合信息的加密举证数据包，上传至统一举证平台。

为保证建设用地和设施农用地调查的准确性，对国家下发的疑似新增建设图斑，要逐图斑拍照举证（依据影像能够



明显判读为建设用地，如果按照建设用地调查可不举证）。对按建设用地调查的图斑，如果举证照片不足以确认为建设用地的，须拍摄内部照片；对按设施农用地调查的图斑，须拍摄建筑物内、外部照片或能反映用途的建、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）；对国家下发的疑似建筑物的图斑，实地不是建设用地或设施农用地的，须拍摄举证照片。

对“三调”统一时点数据库的农用地图斑更新为其他草地、盐碱地、沼泽地、沙地、裸土地、裸岩石砾地等未利用地的，水田更新为水浇地或旱地、水浇地更新为旱地等耕地内部二级类变化的，必须实地举证。市局相关科室对此类情况进行审核，了解变化原因、分布及面积，说明市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，报自然资源部审核。对于其他变化更新图斑，如果遥感影像不能准确判断地方更新地类正确的，应全部予以举证。

各县区可按照《国务院第三次全国国土调查领导小组办公室关于进一步做好近阶段工作的通知》（国土调查办发〔2019〕18号）关于优化举证方式的要求，根据实际情况选择合适的举证方式组织开展调查举证工作。人类难以到达区域的图斑按照《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)的有关要求开展举证。对于采用类型举证、承诺举证、高清影像举证、或因降雪等天气及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。同时,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。

#### **(四) 城镇村庄内部土地利用现状细化调查**

县级调查单元充分利用地籍调查和不动产登记成果,开展2020年度变更调查城镇村庄内部土地利用现状调查。对地籍调查和不动产登记中发生变化的图斑,补充开展变化调查。城镇村庄内部调查应首先开展新增城镇村庄范围的调查工作,纳入年度国土变更调查初报成果;原城镇村庄内部地类变化根据地方实际组织开展,来不及在初报成果上报时限完成的,可在上报初报成果时予以说明,并在上报数据后继续开展调查工作并在核查整改时补充上报。

#### **(五) 权属界线上图和补充调查**

县级调查单元根据日常确权登记工作掌握的权属变化情况开展2020年度变更调查权属更新,对权属界线发生变



化的，按照集体土地所有权和不动产调查相关规定，开展权属界线补充调查。

## **（六）2020 年度变更调查数据库更新**

县级调查单元按照统一的 2020 年度国土变更调查数据库更新技术要求、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 2020 年度变更调查数据库更新工作。

### **1. 数据库质量检查及更新方法**

（1）县级采用数据库变更软件，以“三调”统一时点数据库为基础，将发生变化的信息逐块录入并变更“三调”统一时点数据库，生成“三调”统一时点数据库与 2020 年 12 月 31 日时点之间的增量变化信息及相关变更统计报表。

（2）县级采用国家统一下发的 2020 年度变更调查数据库质量检查软件，将增量变化信息导入该软件生成县级统一时点更新数据包，并利用 2020 年度变更调查数据库质量检查软件开展 2020 年度变更调查更新数据包与“三调”统一时点数据库的校核与数据质量检查工作。

（3）因图斑分割引起耕地坡度分级变化的，要根据国家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。田坎系数应与坡度分级一致，确因土地综合整治引起的实际田坎系数与区域田坎系数不一致的，须提供工程验收资料，逐图斑上报备案，并在数据库中录入实际田坎



系数。

(4) 县级 2020 年度变更调查更新数据包成果经省级检查、国家最终质量检查通过并确认后，市县级自然资源主管部门组织开展本级 2020 年度变更调查数据库更新工作。

## **2. 增量数据质量检查及更新要求**

2020 年度变更调查数据库更新，国家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下发各地，各地应按照国家统一的技术要求，以通过国家级数据库质量检查的“三调”统一时点数据库及统计报表为基准开展数据库更新工作。县级采用的数据库更新软件，必须满足国家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，且导出的 2020 年度变更调查更新数据包必须完全通过国家下发的质检软件检查，确保数据成果无错误。

## **(七) 2020 年度变更调查更新成果检查与核查**

### **1. 县级自查**

县级自然资源主管部门组织对本辖区 2020 年度变更调查更新成果进行 100%全面自检，确保成果的完整性、规范性、真实性和准确性；同时，利用全国统一的数据库质量检查软件检查变更调查增量数据的规范性。

### **2. 市级检查**

市自然资源事务服务中心对县级调查成果进行检查，在



全面内业检查基础上，对重点变化地类和重点图斑进行外业抽查和检查，并检查县级调查更新成果的完整性和规范性，形成市级检查报告报送省级全面核查和汇总。

### 3. 配合国家级、省级核查

对国家、省核查发现的疑似错误图斑，各县区要进行实地核实整改或补充举证，直至整改成果通过省、国家核查。

配合自然资源部做好国家级“互联网+”在线核查工作。

## 四、主要成果

2020 年度变更调查主要成果按照《实施方案》要求形成整套国土调查成果资料，应包括影像、图形、权属、文字报告等。其中国土调查矢量数据包括 2020 年度变更调查更新数据包（含增量信息与统计报表，由数据库质检软件打包生成）；“互联网+”举证成果为 DB 格式，2020 年度变更调查所有举证的图斑放置在 2020 年度变更调查举证（BGDC2020）属性表中，举证信息表为 MDB 格式；《遥感监测图斑信息核实记录表》为 MDB 格式，根据遥感监测图斑的变更情况逐图斑填写。

2020 年度永久基本农田变化，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 度以上坡耕地变化，农村建房、临时用地、批而未用土地、退耕还林、光伏用地和农业结构调整以及不稳定耕地等的变化状况，各类自然保护区及生态保护红线范围内的土地利用变化



状况，土地整治、高标准农田、增减挂钩、增存挂钩等项目的实施状况，空间规划的实施状况等专题报告。

## **五、进度安排**

2021 年 1 月，开展 2020 年度国土变更调查有关工作准备。编制市级 2020 年度国土变更调查实施方案，部署工作，组织开展相关技术培训。

2021 年 2 月 20 日前，市级接收遥感影像及监测图斑并分批次下发，县级调查单位自接收数据之日起 15 日内，将举证信息上传至国土调查云平台，完成全部外业举证、县级自查、市级检查工作，提交至省级进行核查，通过后方可进行县级数据建库。

2021 年 2 月 21 日-3 月 25 日，各县区按省级检查指导意见，完成 2020 年度变更调查更新数据成果整改上报工作。

2021 年 3 月 26 日-31 日，依据初报数据完成 2020 年度变更调查数据初步汇总分析工作。

2021 年 6 月 30 日前，对国家级核查存在问题的县区进行修改完善，经省级复核后，再次上报国家。

## **六、实施保障**

2020 年度变更调查工作应按照“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、内业判读地类，地方实地调查、地类在线举证，国家核查验收、统一分发成果”的流程推进。要



加强国土调查成果和涉密基础测绘成果数据的管理，确保调查成果和涉密基础测绘成果数据的安全保密，凡涉及保密数据使用的，按照国家有关规定做好安全保密工作。

### **（一）组织保障**

市自然资源局负责 2020 年度变更调查工作的组织实施、市级检查及市级数据汇总、工作报告起草等具体业务和日常管理事务。

各县区应参照市组织模式，健全国土变更调查工作机制，扎实做好 2020 年度变更调查工作。

具体调查工作，按照政府采购法相关规定，由专业队伍承担，有能力的自然资源主管部门可自行开展调查。

### **（二）技术保障**

按照 2020 年度国土变更调查实施方案和相关技术规程、规定等工作。

在执行统一标准和规范的同时，充分利用现有设备，进一步充实、完善国土调查工作的软、硬件环境。充分应用成熟、实用的现代高新技术手段，以遥感、地理信息系统、全球定位系统、互联网+和网络技术为核心，全面提升调查的科技含量。

对调查中遇到的重大技术问题可与省自然资源厅对接研究解决。

### **（三）机制保障**



建立检查验收制度。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；分级检查验收制度，调查结束后逐级汇总上报调查成果，市、县分级负责检查验收。县级完成国土调查成果自检后，市级组织预检，省级组织验收。

2020 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。按照批准的经费预算，按任务提出年度预算，列入部门预算。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。

2020 年度变更调查工作对数据真实性实行目标责任制，县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》和《中华人民共和国统计法》有关规定，追究相关当事人法律责任，并对相关领导追究相应的行政责任。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，所有调查过程成果应全部留档，确保全过程可溯源检查。

有条件的县区，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。没条件的县区，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。项目监理实施前须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。项目监理实施须满足相关国家或行业标准的要求。

#### **（四）经费保障**

2020 年度变更调查经费按照《土地调查条例》的要求，按分级保障原则，由各级人民政府按承担的工作任务分担。调查经费由同级财政统筹安排，列入财政预算，根据国土调查任务和计划安排，列入相应年度的财政预算，按时拨付，确保足额到位，保障 2020 年度变更调查工作的顺利进行。

#### **（五）疫情防控要求**

严格按照疫情防控要求，开展 2020 年度国土变更调查工作。要及时关注疫情风险级别，中高风险地区不得开展外业调查、核查工作，待降为低风险后方可开展外业调查、核查工作。

#### **（六）数据保密**

市、县级自然资源主管部门要切实负起“2020 年度国土变更调查”数据保密主体责任，始终将保密管理工作摆在突出位置，要自上而下逐级压实责任，督促各相关单位加强保密教育、健全保密制度、完善保密措施、落实保密责任到岗到人，参与本工作的各部门、各单位、各调查人员要切实担负起保密工作的直接责任，严格执行保密法规制度，全面履



行落实好保密协议和保密责任书规定要求。