

自然资源部办公厅文件

自然资办发〔2021〕29号

自然资源部办公厅关于开展 2021 年 卫片执法工作的通知

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，中央军委后勤保障部军事设施建设局，中国地质调查局及部有关直属单位，各派驻地方的国家自然资源督察局，陕西、黑龙江、四川、海南测绘地理信息局，部机关各司局：

为贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记关于自然资源管理的重要指示批示，采取长牙齿的硬措施，以“零容忍”态度坚决遏制新增违法占用耕地行为，坚决落实最严格的耕地保护制度，维护自然资源管理秩序，部决定开展 2021 年卫片执法工作。现就有关事项通知如下：

一、工作目标

通过组织开展卫片执法工作，及时发现违法占用耕地、破坏耕地挖湖造景、在长江流域和黄河沿岸县域非法用地采矿以及非法开采稀土等战略性矿种的自然资源违法行为，按照“月清、季核、年度评估”的工作要求，督促各地早发现、早制止、严查处，检验各地严格规范公正文明执法情况，评估一个地区自然资源管理秩序特别是违法占用耕地情况，推动落实最严格的耕地保护制度，保障国家粮食安全，助力生态文明建设。

二、工作任务

（一）制作下发卫星影像和卫片执法图斑。在季度卫片执法工作模式基础上，部相关单位按照《卫片执法技术支撑工作机制》，进一步提高卫片执法图斑下发效率。一般在拍摄卫星影像后10个工作日内，通过自然资源卫星遥感云服务平台向各省级自然资源执法部门和自然资源卫星应用技术中心推送非涉密卫星影像图和变化图斑信息。变化图斑土地、矿产共用，制作一批，下发一批，辅助地方早发现、早制止。年底时，利用2021年度国土变更调查成果制作卫片执法补充图斑，并下发地方。

有条件的地区，可以自主组织开展本地区卫片执法工作，作为部层面统一组织开展卫片执法工作的补充。

（二）核查卫片执法图斑。县级自然资源主管部门要在本月完成上一个月部下发图斑用地、用矿情况的核查和数据填报（图斑判定政策补充规定见附件1），并对填报数据的真实性承担直

接责任。市级自然资源主管部门要对县级填报数据进行全面审核，并对审核结果负责。省级自然资源主管部门要组织对地方填报数据的真实性进行核查，确保成果质量。

（三）查处违法行为，督促整改。对于卫片执法图斑核查中发现确属自然资源违法行为的，县级自然资源主管部门要依法依规履职尽责，积极推动整改，消除违法用地状态；对重大、跨区的线性工程违法用地案件，制止无效或查处工作无法进行的，要及时报告上级自然资源主管部门；对发现实际用途确属设施农业项目用地但没有进行备案的，要标注“未备案”，督促备案，规范管理；对于作物种植和畜禽水产养殖设施建设对耕地耕作层造成破坏的，应认定为农业设施建设用地并加强监管；对发现职责范围外的违法行为，应当及时移交有处罚权的管理部门或乡镇政府，并做好记录。上级自然资源主管部门要根据需要，对违法严重或工作不力的地区进行重点督导，对重大典型违法行为直接查处或挂牌督办。部将建立违法用地整改跟踪监管机制，通过最新遥感影像持续监督地方违法用地拆除复耕情况，防止虚假整改。

（四）严肃约谈问责。对违法严重地区，省级自然资源主管部门要报请省级人民政府严肃开展约谈，督促限期整改。按照“严起来”的要求，在评估市、县土地管理秩序、核实问责条件时，已履行监管和服务职责的交通、能源、水利等可予以扣减的“国家级和省级重大基础设施项目”违法用地，分子分母同时予以扣减。在评估省级地区土地管理秩序、核实问责条件时，省级

重大基础设施项目违法用地不予扣减。以往符合“一户一宅”条件的农村宅基地违法用地、保障性安居工程违法用地等可予以扣减的政策，不再执行（调整后的问责标准计算方法见附件2）。经评估后，对情节严重、存在《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》《违反土地管理规定行为处分办法》等规定情形的地区，要按照干部管理权限，向纪检监察机关或人事部门移交问题线索。部将根据年度评估分析或抽查、核查结果，向省级纪委监委移交问题线索。

三、时间要求

（一）“月清”。部将于2021年3月开始下发2021年卫片执法图斑，随时监测，随时下发。地方各级自然资源主管部门按要求完成核查工作，将图斑核查结果按时录入自然资源执法综合监管平台，保存确认后，上级自然资源主管部门可即时查看、审核。每月最后一天前，省级自然资源主管部门要通过自然资源执法综合监管平台确认本地区当月以前所有下发图斑的核查与填报结果，并作为统计依据。部层面将按月形成全国统计汇总结果。

（二）“季核”。省级自然资源主管部门至少以季度为单位，对本地区填报数据进行内业核查和外业抽查，确保成果真实准确。部层面将以季度为单位，组织利用“互联网+”等方式开展抽查、核查，分析评估地方上报成果的真实性，并督促纠正。对抽查图斑判定真实性低于90%或存在虚假整改情况的省份，将

通报批评。

(三) “年度评估”。2021年7月31日前，省级自然资源主管部门对一、二季度卫片执法成果进行汇总分析，形成半年卫片执法成果和报告报部。2022年3月31日前，省级自然资源主管部门全面审核四个季度卫片执法成果，形成年度卫片执法成果和报告报部，并以此成果为基础按年度评估一个地区管理秩序。

因不可抗力原因不能按时报部的，须向部书面报告，提出解决措施和方案，明确延期上报时间。

四、工作要求

(一) 加强组织领导，层层压实责任。省级自然资源主管部门对本地区卫片执法工作负总责。要及时向省级人民政府汇报，争取支持，加强卫片执法工作经费等保障；要认真梳理潜在风险点和薄弱环节，明确市、县两级自然资源主管部门在卫片执法工作中的工作职责和有关要求；要建立成果审核和责任追究机制，组织技术单位或购买第三方服务，对地方填报数据的真实性进行核查，确保按时完成工作任务，成果经得起检验。部将组织有关直属事业单位对地方填报数据进行抽查、核查。国家自然资源督察机构将强化对地方卫片执法工作的督察监督。

(二) 坚决遏制新增违法占用耕地行为。各地要将坚决遏制新增违法占用耕地作为衡量一个地区土地卫片执法工作成效的第一标准，按照党中央、国务院决策部署，采取多种措施确保消除违法占用耕地状态。地方各级自然资源主管部门要依法履行职

责，严肃查处违法占用或破坏耕地、违法占用或破坏永久基本农田行为。涉及追究党纪政务处分的，要移交纪委监委；涉嫌犯罪的，要移交司法机关追究刑事责任。

省级自然资源主管部门要加强对市县实际耕地保有量的考核。对年度内违法占用耕地且未能消除违法状态的，要等量扣除该地区用于耕地占补平衡的可补充耕地数量；对年度内违法占用永久基本农田且未能消除违法状态的，要限期拆除复耕，确实不能恢复原种植条件的，要限期补划。

（三）突出重点区域和重要矿种，加强矿产卫片执法工作。要严格按照《矿产执法卫片图斑填报指南（试行）》进一步规范图斑核查、判定、处理、填报和审查工作，建立和完善矿产执法台账，把“依法依规”“严起来”理念落实到各个环节。特别是要强化对自然保护地、长江流域和黄河沿岸县域等重点地区、稀土等国家战略性资源重要矿种的监管，确保违法违规行为查处整改到位。

（四）加强技术应用支撑。省级自然资源主管部门要统筹多方技术力量，或采取购买第三方服务等方式，利用人工智能、5G视频监控、卫星遥感、无人机航拍等技术手段，集中力量研究解决卫片执法中“卡脖子”的关键问题，提高卫片执法工作的时效性、精准性和系统性。

附件：1. 图斑判定政策补充规定

2. 调整后的问责标准计算方法



图斑判定政策补充规定

一、存量建设用地判定

卫片图斑（或分割后的地块，下同）所涉及的国土调查数据库中的现状地类全部为建设用地的，属于存量建设用地。

在《土地管理法》实施以前已作为建设用地使用的，在翻新后被卫片监测发现的，同时不存在违反国土空间规划（编制审批前，为经依法批准的土地利用规划和城乡规划，下同）情况的，判定为“实地伪变化”，不再纳入问题台账；存在违反国土空间规划的，应当判定为“存量建设用地违法”。

《土地管理法》实施之后建设占用的，如果一直没有按照《土地管理法》的规定，取得相应建设用地批复或完成确权登记的，在翻新后被卫片监测发现的，应当判定为“存量建设用地违法”。

如果仅是堆放物资、房屋拆迁等造成的非建设变化，应当判定为“实地伪变化”，不再纳入问题台账。

二、临时用地判定

在卫片执法工作中，临时用地按照实际情况进行认定。实际为临时用地且取得临时用地批复的图斑，判定为临时用地。如：建设项目临时指挥部及工棚、工程临时露天及封闭式搅拌站、工

程临时钢筋或预制板加工、建设施工的临时碎石场或取土场、地质勘查临时用地、采矿用地方式改革试点范围内的采矿用地。

未取得临时用地批复或假借临时用地名义而进行非农建设的图斑，应当判定为新增建设违法占地。

为实施非农建设而进行推填土、土地平整等，且未依法取得建设用地批复的，应判定为新增建设违法占地，不得判定为临时用地。

已经取得临时用地批复，但实际用地不是作为临时用地使用的，应倒查批后监管责任。

三、设施农业用地判定

在卫片执法工作中，设施农业用地按照实际用途进行认定。对实际用途符合《自然资源部 农业农村部关于设施农业用地管理有关问题的通知》（自然资规〔2019〕4号）要求，但图斑核查时发现没有履行备案程序的，应判定为“设施农业用地”同时标注“未备案”，督促备案，规范管理；对农业养殖设施建设占用基本农田的，且县级自然资源主管部门未同意补划的，判定为“农业项目破坏耕地（基本农田）”。

对假借设施农业项目名义，实施非农业建设的，应当判定为“新增建设用地违法”。

四、实地伪变化判定

在卫片执法工作中，对如道路边坡治理、河道治理、水库水面的泡沫码头、水池沟渠、管道铺设、高压铁塔、风电塔座、围

填海图斑、水面高架路桥、挑空水面的水工建筑及景观平台等图斑，由省级自然资源主管部门用途管制机构出具认定意见。经认定无需办理用地审批的，判定为“实地伪变化”，不再纳入问题台账；需要办理用地审批手续但尚未取得用地批复的，判定为“新增建设用地违法”。

五、农村宅基地判定

农村村民未经批准或采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建住宅的，应当判定为“农村宅基地”违法。

六、国家级深度贫困地区政策

按照国家有关政策，2020年年底前允许边报批边建设的深度贫困地区建设项目用地，判定为“合法用地”。2021年1月1日起新建项目，未依法依规办理用地审批手续的，判定为违法用地。

七、其他

由于勾画图斑误差等原因，导致图斑范围与审批红线范围不一致的，按照实际建设占地情况，判定是否违法，并予以说明。

调整后的问责标准计算方法

一、问责评估时考虑因素的计算方法

在评估一个市、县级地区土地管理秩序、核实问责条件时，根据“鼓励整改、区分责任、精准问责”的原则，计算方法如下。

1. 对于“已补办完善用地手续”（包括通过城乡建设用地增减挂钩等方式补办手续，并在系统中勾选“其他建设用地审批手续”）的，在问责评估时，只扣分子不扣分母。

2. 对于“已拆除复耕到位”的，在问责评估时，分子分母同时扣除。

3. 对于已履行监管和服务职责的交通、能源、水利等重大基础设施项目（以国家部委或省级发展改革部门的立项文件、重大基础设施项目清单为准）违法用地，在问责评估时，分子分母同时扣除。

4. 在评估省级地区土地管理秩序、核实问责条件时，省级重大基础设施项目违法用地不予扣减。

5. 以往符合“一户一宅”条件的农村宅基地违法用地、保障性安居工程违法用地等可予以扣减的政策，不再执行。

6. 对于“存量建设用地违法”“农业项目破坏耕地（基本农

田)”，在问责评估时，分子分母均不计入。

二、扣除后违法占用耕地面积绝对值

在考虑前述问责评估时的有关因素后，参考全国平均值，一个年度内，省级违法占用耕地面积5000亩以上，设区市违法占用耕地面积之和500亩以上，县级违法占用耕地面积之和100亩以上的，且违法占用耕地面积比例达到15%以上的地区，应当纳入问责范围。

公开方式：主动公开

自然资源部办公厅

2021年3月24日印发

