

2022 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》和《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》),为做好 2022 年度全国国土变更调查与遥感监测工作(以下简称“2022 年度变更调查”),制定本方案。

一、总体目标

在 2021 年度国土调查成果基础上,开展遥感监测,通过县级实地调查举证,省级、国家级核查,掌握 2022 年度国土利用变化情况,更新国土调查数据库,并做好 2022 年耕地资源质量分类年度更新与监测工作。同时,为减轻年底集中变更举证的工作压力,结合自然资源管理工作,进一步加强日常变更调查工作。

二、工作任务

按照国家统一标准,在全国范围内利用卫星遥感、地理信息系统、互联网、云计算等技术,统筹利用现有资料,采集 2022 年底卫星遥感影像数据,制作正射影像图,对照 2021 年度国土变更调查结果,提取国土利用变化信息,作为地方开展变更调查工作的指引。各地结合有关监测及相关自然资

源管理信息，制作外业调查底图，开展实地调查举证，全面掌握 2022 年度土地利用现状的地类、面积、属性及相关图层属性信息的变化情况，更新县级国土调查数据库，形成年度变更增量包。开展省级和国家级内、外业核查及数据库质量检查，更新形成 2022 年度国家级国土调查数据库。

（一）开展遥感监测

在 2022 年年底（2022 年 10 月—2022 年 12 月为主，北纬 42 度以北等冬季冰雪覆盖区域开始采集时间适当提前至 8 月）时间段内，组织采集覆盖全国的最新卫星遥感影像数据，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 2021 年度国土调查数据库进行比对，发现并分类提取遥感影像特征与数据库地类不一致的变化图斑；监测数据库中的推（堆）土、拆除未尽、光伏板区、临时用地等单独图层变化状况，重点监测核实上一年度未种植农作物的耕地图斑（含 2021 年度耕地流出问题排查整改时的承诺举证图斑）、日常变更核定图斑结果、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、退耕还林范围内地块图斑、生态保护红线范围内地块图斑等地类变化情况；参考红树林专项调查范围和地方上报的红树林地

变化图斑，提取影像特征为林地但数据库地类不是红树林专项调查范围的图斑；汇总整理监测成果，分县（市、区）制作 2022 年度全国国土利用动态全覆盖遥感监测成果，下发地方辅助开展变更调查工作。

（二）下发用地管理信息

部组织整理在综合监管平台备案的 2022 年度各类管理信息，下发各地辅助开展调查。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 2023 年 1 月 31 日。

（三）开展 2022 年度变更调查实地调查和建库工作

各县级调查单元以 2022 年 12 月 31 日为统一时点，以部下发的 2022 年度遥感监测成果为基础，结合省级及以下 2022 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 2022 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 2021 年度国土调查数据库与最新遥感正射影像图，内业补充提取 2022 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需与年度变更调查成果一同上报，用于国家级核查。

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；日常变更核定图斑结果经 2022 年度遥感监测一致性核实确认的，可直接按照变更调查要求生成增量数据，无需再次实地举证；日常变更核定图斑结果与 2022 年度遥感监测成果不一致的，需再次实地举证；在 2021 年度国土调查数据库基础上，结合林草湿等专项调查监测工作移交的变化图斑及举证成果，对涉及地类变更的，按照数据库更新技术要求，形成 2022 年度国土变更调查更新数据增量包，上报省级自然资源主管部门。

县级对 2022 年度变更调查成果的真实性负责。

（四）开展 2022 年度变更调查成果省级全面检查

省级负责组织做好本省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。省级自然资源主管部门组织专业队伍对各县级调查单元的 2022 年度变更调查成果进行全面检查，确保调查成果的质量，并将通过省级检查的县级 2022 年度变更调查成果上报部。

（五）开展 2022 年度变更调查成果国家级内业核查

部组织专业队伍，内业核实 2022 年度变更调查更新数据的真实性，对内业核查发现的疑似错误图斑，反馈地方实地核实整改、补充举证并上报整改成果。部将对地方上报的整改成果开展国家级内业复核。

在日常变更工作中，部组织专业队伍及时对各地上报的

日常变更调查成果进行核查。日常变更核查结果以中国国土勘测规划院“国土调查国家核查进度查询系统”反馈的意见为准。

（六）开展 2022 年度变更调查国家级外业抽查核实

对国家级内业复核仍有疑问的图斑，部组织专业队伍开展国家级“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 2022 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，将通过检查的县级 2022 年度变更调查更新数据成果入库，最终形成 2022 年 12 月 31 日为统一时点的全国国土调查数据库。

（八）开展 2022 年度耕地资源质量分类更新与监测

以 2021 年度耕地资源质量分类成果，以及 2022 年度国土变更调查成果为基础，结合 2022 年度所有土地整治、高标准农田建设等项目竣工验收资料，开展 2022 年度耕地资源质量分类更新与监测工作，全面掌握年度内耕地质量变化情况。

（九）变更调查国家级汇总与数据共享

基于 2022 年度国土调查数据库开展国家级汇总与专题套合分析，形成 2022 年度各类统计口径的国家级汇总分析数据。开展 2022 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

部基于国家级核查结果，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和涉及一级地类和耕地二级地类的变更图斑总体差错率，对省级及县级年度国土变更调查结果进行质量评价，三项差错率均低于 2%的为合格。

（十一）开展日常变更调查工作

在 2021 年度国土变更调查成果基础上，各地可结合自然资源管理项目需要和各级组织的相关监测、巡查等工作，适时开展日常变更调查工作。日常变更调查结果经省级核查通过后，可随时报部开展国家级核查。

三、工作程序和方法

（一）调查界线及技术指标

2022 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。

调查界线以 2021 年度下发的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、界线位置变化）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。

（二）遥感监测

1. 卫星遥感数据采集

在 2022 年年底，部将全国划分为三个区域组织采集覆盖全国的最新遥感卫星影像数据，用于 2022 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，可采用航空遥感、无人机或 2 米级分辨率卫星影像做补充。

二类区主要包括除一类区和三类区外其他区域，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，面积约 179 万平方千米。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。

2. 正射影像图制作和变化信息提取

加工制作分县（市、区）的 2022 年底的正射影像图，套合比对 2021 年度国土调查数据库，分类提取 2022 年度国土利用变化图斑。

一是提取疑似新增建设图斑。监测发现数据库地类为非建设用地，影像特征为疑似新增建设变化（含推堆土），勾绘提取疑似新增建设图斑，并按照影像特征细化分类。

二是耕地变化监测。在 2021 年度国土调查数据库耕地图斑范围内，提取疑似耕地变化为园地、林地、草地（绿化）等其他农用地，提取疑似在耕地上挖湖造景、挖塘养鱼等变化图斑，并按照影像特征细化分类。

三是建设用地和疑似非农建设的设施农用地变化监测。监测建设用地和设施农用地变化状况，提取疑似拆除复耕图斑、提取疑似拆除复绿图斑、提取疑似在设施农用地实施非农建设的图斑、提取拆除状态或已推平等变化图斑，并按照影像特征细化分类。

四是非耕农用地变化监测。监测园地、林地、草地及其他农用地变化状况，核实（补充提取）疑似新增建设占用非耕农用地图斑、提取疑似新增耕地图斑、提取其他影像特征与数据库地类不一致的监测图斑，并按照影像特征细化分类。

五是未利用地变化监测。监测未利用地变化状况，核实（补充提取）疑似新增建设占用未利用地图斑、提取疑似新

增耕地图斑、提取其他不一致变化图斑，并按照影像特征细化分类。

六是新增围填海情况监测。依据 2021 年和 2022 年两期正射遥感影像，提取影像特征为新增围填海图斑，并按照影像特征细化分类。

七是数据库单独图层变化监测。对数据库“推（堆）土区”、“光伏板区”、“拆除未尽区”、“临时用地”四个单独图层进行全面监测，核实（补充提取）相关图斑，并按照遥感监测图斑类型细化分类。

八是上一年度未种植农作物的耕地图斑（含 2021 年度耕地流出问题排查整改时的承诺举证图斑）影像核实。利用最新制作的正射影像图，对上一年度未种植农作物的耕地图斑（含 2021 年度耕地流出问题排查整改时的承诺举证图斑）核实，并按照影像特征细化分类，标注影像特征仍为耕地未种植的图斑。

九是日常变更核定图斑结果与年底影像的一致性核实。利用最新制作的正射影像图，对日常变更核定图斑（含利用半年监测、**城乡建设用地**增减挂钩、新增耕地、执法等成果进行日常变更的图斑），核实 2022 年度日常变更核定图斑结果与最新影像特征是否一致，并按照影像特征细化分类。

十是临时用地信息系统上传图斑核实。利用最新制作的正射影像图，以临时用地信息系统上传数据为准，重点监测

临时用地地类变化情况并按影像特征细化分类。

十一是设施农用地备案图斑影像核实。利用最新制作的正射影像图，参考报部备案的设施农用地信息，重点监测设施农用地地类变化情况并按影像特征细化分类。

十二是全域土地综合整治备案试点整治范围地类变化影像核实。利用最新制作的正射影像图，重点监测部全域土地综合整治备案试点整治区域内的地类变化情况并按影像特征细化分类。

十三是历史遗留废弃矿山生态修复范围地类变化影像核实。利用最新制作的正射影像图，重点监测历史遗留废弃矿山生态修复范围内的地类变化情况并按影像特征细化分类。

十四是土地卫片执法图斑（含耕地卫片监督图斑）影像核实。利用最新制作的正射影像图，对卫片图斑核实，并按照影像特征细化分类。

十五是耕地卫片监督图斑影像核实。利用最新制作的正射影像图，对耕地卫片监督图斑核实，并根据影像特征细化分类。

十六是退耕还林范围内地块图斑影像核实。参考林草部门提供的退耕还林地块图斑，利用最新制作的正射影像图，对照 2021 年国土调查数据库，重点监测退耕还林图斑范围内的地类变化情况并按照影像特征细化分类。

十七是红树林地变化影像核实。利用最新制作的正射影像图，重点监测红树林专项调查和地方上报的红树林地变化图斑范围内的地类变化情况并按影像特征细化分类。

十八是生态保护红线范围内地块图斑影像核实。依据全国国土空间规划“一张图”实施监督信息系统中生态保护红线划定成果，利用最新制作的正射影像图，重点监测生态保护红线范围内的地类变化情况并按影像特征细化分类。

2022 年度变更调查遥感监测成果包括正射影像图和监测图斑成果。在 2022 年度变更调查遥感监测成果基础上，同步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城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦项目建新区范围界线等信息，制作用地管理信息，作为各地开展年度国土变更调查的线索。

（三）农村土地利用现状变更调查

1. 工作底图制作

以县级单元为单位，在部下发的 2022 年度正射影像图的基础上，叠加以下图斑或矢量数据，制作县级 2022 年度国土变更调查工作底图。

（1）部下发的 2022 年度变更调查遥感监测图斑；省级及以下 2022 年度内监测发现的各类国土利用变化图斑。

（2）部下发的 2022 年度各类用地管理信息的矢量数据；各地临时用地、设施农用地审批或备案的矢量数据；县级尚

未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、红树林专项调查、沙漠治理、河湖治理、移民撤村等。

(3) 2021 年度变更调查跟踪图斑（包括承诺举证图斑、无法到达图斑、“互联网+”在线核查问题图斑等）。

(4) 2022 年度不动产登记、征地、供地、督察执法和日常巡查等工作中的地类变化图斑。

2. 外业调查

以 2022 年 12 月 31 日为时点，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、废弃、耕地种植属性、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和调查；依据图斑调查成果，结合城乡建设用地增减挂钩及土地整治等自然资源管理成果，更新 2021 年度国土调查数据库中的城镇村范围、临时用地、推（堆）土区、光伏板、拆除未尽等单独图层范围，形成 2022 年度相关单独图层。

2022 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 2022 年度国土调查数据库的耕地种植属性。

2021 年度变更调查结果为耕地，如实地现状为园地、林地、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。如实地现状为下列情形的，认定要求如下：一是现状为杂草的，按耕地调查并标注“未耕种”属性，但是坡度为 25 度及以上的坡地（非梯田），以及在退耕还林还草范围内的，按其他草地调查，不标注恢复属性；二是实地为冲沟或沟壑的，按实地现状调查地类，对按其他草地调查的，标注恢复属性；三是现状为绿化草地（不含公园绿地）或种植草皮的，按其他草地调查，并标注恢复属性。

2021 年度已标注了恢复属性的园地、林地、草地或坑塘水面等的图斑，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。

2021 年度标注为“即可恢复”属性的农用地图斑，按照“三调”技术认定标准，现状未发生变化，实地经评估后认定为“工程恢复”的农用地图斑，需更新农用地图斑的恢复属性。2021 年度标注为“工程恢复”的农用地图斑，现状未发生变化，不得将恢复属性变更为“即可恢复”。

2021 年度为非耕地，2022 年度现状为耕地的图斑（以下简称新增耕地图斑），应全部按耕地变更。新增耕地现状必须是正在种植的粮棉油糖菜及饲料饲草等农作物，且农作物必须出土长苗（年底调查时已收割的，可提供日常变更举证信息）。对于现状是荒草、推土、翻耕起垄等未耕种状态的，土地整治验收文件或承诺播种等方式不得认定为新增耕地，应按现状调查。

对于新增耕地，应根据实际情况确定“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”由国家统一标注，河道湖区范围有调整的，应将调整后的数据报部审核。

对于 2021 年度耕地流出问题排查整改和日常变更工作中认定的新增耕地及其他地类，2022 年底的遥感影像特征与地块图斑举证照片反映的地类一致的，应按照认定时的地类、边界、属性进行变更，无需再次调查举证。

正在施工的道路图斑，路基已形成的部分按道路调查，现状为推土的，应按推（堆）土区有关要求调查。道路已建成通车的，按征地范围调查。

耕地的田坎系数必须与报备的田坎系数一致。土地整治项目涉及归并田块、削减田坎新增耕地地块，以整理前后实测田坎净减少面积作为新增耕地面积，重新计算和更新田坎系数，并提交土地整治项目立项和验收资料、田坎系数计算

方法和计算表。不在土地整治项目区备案范围内的耕地田坎系数不得修改。

临时用地按实地现状进行调查，并根据报备信息对临时用地范围在临时用地单独图层中予以更新。临时用地图层中的临时用地范围，应与临时用地信息系统一致，不得超出审批或合同明确的范围。对于临时用地实地已复垦或超过使用期限（含复垦期）的，应在临时用地图层删除相应范围。

推（堆）土图层和拆除未尽图层范围内，实地发生变化且能够明确用途的，按相应的现状地类变更，并对图层同步进行更新。

按照《自然资源部 国家林业和草原局关于开展 2022 年全国森林、草原、湿地调查监测工作的通知》（自然资发〔2022〕65 号）要求，在林草湿调查监测工作中，发现实地现状发生变化的，对地方林草部门已同步实地举证的图斑，经自然资源部门逐级核实后，及时纳入变更；对地方林草部门未实地举证的图斑，由国家林业和草原局统一汇交到部，由部补充到疑似变化图斑中下发，地方根据实地现状进行举证和变更，未举证的不得变更。

3. 调查举证

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、拍摄时间的实地照片，并将举证照片及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《国土调查监测实地核实举证技术规范》开展工作，并提前与部联系“国土调查云”平台接口转换事宜，确保所有举证照片上传至“国土调查云”平台。

对于部下发的疑似新增建设图斑，为保证建设用地和设施农用地调查的准确性，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地类的，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）；部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，应拍摄举证照片；对影像反映明显是建筑物的图斑，未按照建设用地或设施农用地调查的，应拍摄建筑物内部举证照片，证明建筑物内部是利用地表种植的现状特征。

对于 2022 年度新增耕地、水田变更为水浇地或旱地、水浇地变更为旱地等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，必须全部实地举证，不得承诺举证。对于 2021 年度耕地流出问题排查整改和日常变更调查工作中，举证照片为正在种植的粮棉油糖菜且农作物已出土长苗

的新增耕地图斑，最新遥感影像仍为耕地特征的，可不再重复调查举证。

2021 年度国土调查数据库的农用地图斑变更其他草地，以及盐碱地、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。省级自然资源主管部门应对此类情况进行审核，并征求农业农村、林草等部门意见，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，报部审核。对于 2022 年度因灾毁引起的农用地变更其他草地或未利用地的，应提供省级相关部门证明材料、相关的灾毁媒体报道和灾毁情况报告。对于其他变化更新图斑，如果遥感影像不能准确判断更新地类正确的，应全部予以举证。

为减轻地方重复举证工作量，对于在 2022 年上半年地类变化监测、卫片执法工作、耕地进出平衡日常监管、耕地卫片监督、补充耕地核实、**城乡建设用地**增减挂钩项目核实、农村乱占耕地建房问题专项整治、林草湿调查监测等工作中已经举证的图斑，按照以下原则共享应用：一是 2022 年底的遥感影像特征与地块图斑举证照片反映的地类一致的，不需重复举证，按照《国土调查监测实地核实举证技术规范》转换到“国土调查云”平台，将 2022 年内的各类图斑举证

照片上传到“国土调查云”平台；二是 2022 年底的遥感影像特征相对地块图斑举证照片发生变化的，必须重新举证。

各地要按照国家统一标准和要求，在条件允许的情况下，坚持应举尽举。对于人工拍摄困难的图斑，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、承诺举证等优化举证方式，在保证真实反映实地现状的前提下，组织开展调查举证工作。对无人生产生活活动、无道路通达条件的区域，东北、西北、西南及藏区等地区中人类活动较少区域，可依据遥感影像特征判断地类，不进行举证。

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。采用高清影像举证的县区，应提交省级测绘部门检查合格的整个县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。“承诺举证”、“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，必须按调整后的行政区

划重新举证。日常变更不得采用承诺举证、类型举证等举证方式。

所有举证平台（包括国家平台和自建平台）均需提供举证成果调用接口用于在线核查，确保国家级核查能随时调用所有举证成果（包括其他相关专项工作的举证成果）。

（四）城镇村庄内部土地利用现状变更调查

城镇村庄内部土地利用现状变更调查与农村土地利用现状变更调查同步开展，在汇总时分别统计。各地充分利用地籍调查和不动产登记成果，开展 2022 年度变更调查城镇村庄内部土地利用现状二级地类的调查更新。

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 2022 年度城镇村及工矿用地图层。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）范围边缘因建设用地拆除已复耕复绿的，应同步扣除村庄（203）范围；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，继续保留在村庄（203）范围内；各地根据城乡建设用地增减挂钩项目、土地整治项目备案信息，将已验收的拆旧区图斑、土地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。

新增城镇村及工矿用地均应标注 20x 属性。

（五）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开展 2022 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，及时纳入年度国土变更调查。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，保持年度国土变更调查的所有权权属边界与确权登记成果一致。

（六）2022 年度国土调查数据库更新

县级调查单元按照统一的 2022 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 2022 年度国土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 2021 年度国土变更调查数据库为基础，将发生变化的信息逐块录入并变更 2021 年度国土变更调查数据库，生成 2021 年度国土变更调查数据库与 2022 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) 县级采用部统一下发的 2022 年度国土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 2022 年度国土变更调查更新数据包，并利用 2022 年度国土调查数据库质量检查软件开展 2022 年度国土变更调查更新数据包与 2021 年度国土变更调查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。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，应提供工程验收资料，逐图斑上报备案，并在数据库中录入实际田坎系数。

(4) 县级 2022 年度国土变更调查更新数据包成果经省级检查、部最终质量检查通过并确认后，各级自然资源主管部门组织开展本级 2022 年度国土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

2022 年度国土调查数据库更新，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下发各地，各地应按照部统一的技术要求，以通过部组织的数据库质量检查的 2021 年度国土变更调查更新数据包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，且导出的 2022 年度国土变更调查更新数据包必须完全通过部下发的质检软件检查，确保数据成果无错误。

(七) 2022 年度变更调查更新成果检查与核查

各级自然资源主管部门要严格执行分阶段和分级检查的检查制度，认真做好 2022 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 2022 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；利用全国统一的数据库质量检查软件检查年度变更调查增量数据的数据质量。地市级自然资源主管部

门要充分发挥检查把关作用，地市级统一开展调查的地方，由地市级自然资源主管部门负责开展自查。

2. 省级核查

省级自然资源主管部门负责组织做好本区域 2022 年度变更调查更新成果的核查把关，组织专业队伍对各县级调查单元的 2022 年度变更调查更新成果进行全面核查，对照 2022 年度变更调查的卫星遥感影像底图和举证照片，检查县级更新成果是否全面及时，确保省级调查成果整体质量。同时，利用全国统一的数据库质量检查软件检查各县级单位的 2022 年度增量数据的质量情况。将通过省级核查的 2022 年度变更调查增量更新数据及时上报部。

3. 国家级内业核查

部组织专业队伍，依据 2022 年度变更调查遥感监测成果和地方举证照片及相关资料，逐图斑核实各县级调查单元 2022 年度变更调查增量更新数据的真实性，逐图斑核实部下发的疑似变化但地方未予更新图斑的举证信息。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，地方要实地核实修改或补充举证，并将整改成果报部复核。

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有疑似错误的图斑，组织国家级专业队伍开展国家级“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。

（八）国家级数据库质量检查与入库

基于全国统一的数据库质量检查软件，部组织开展 2022 年度国土变更调查数据国家级质量检查工作，形成各级 2022 年度国土变更调查数据的国家级质检报告。未通过检查的成果，返回地方限期修改直至通过；通过检查的 2022 年度变更调查数据成果，部统一组织成果更新入库，形成 2022 年度变更调查国家级数据库。及时将通过国家级核查的 2023 年日常变更调查增量更新数据矢量存在国家级数据库中，在下一年度会同 2023 年度变更调查数据成果一并更新入库。

（九）耕地资源质量分类年度更新与监测

1. 2022 年度耕地资源质量分类更新

地方依据 2022 年度国土变更调查“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 2022 年度验收的土地整治、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。

部依据通过检查的 2022 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 2021 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 2022 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 2022 年度质量分类库，统计分析 2022 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 2022 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。

（十）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 2022 年度国土变更

调查数据库，部组织开展数据汇总与专题套合工作，汇总2022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，以及资源、生态、社会等相关要素的用地情况，并以套合结果为基础开展各类专题分析汇总工作。部将组织开展国土变更调查数据产品加工，进一步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。

（十一）日常变更调查

各地可在2021年度国土变更调查成果基础上，继续开展日常变更调查工作。一是结合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、移民撤村等自然资源管理项目中涉及地类变化图斑，适时开展日常变更工作，支撑相关管理工作；二是结合上半年地类变化监测、耕地卫片监督、土地卫片执法检查监测与巡查发现变化的图斑，适时开展季度或半年度日常变更工作，减轻年底集中变更的压力。

日常变更调查的调查举证要求与年度国土变更调查的要求一致。对于实地现状是“拆除未尽”或“推（堆）土”状态的，不纳入日常变更。日常变更图斑经省级核查后，上报部开展国家级核查，核查成果以单独图层的方式，暂存在国土调查数据库中，年底开展年度变更调查时，经核实比对，

日常变更核查结果与年底的遥感监测影像特征一致的，可直接纳入年度变更调查，不再重复举证。

四、主要成果

2022 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 2022 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（2022 年度变更调查所有举证的图斑放置在 2022 年度变更调查举证（BGDC2022）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。

日常变更调查的主要成果包括矢量数据和举证信息等。其中，矢量数据为拟变更图斑以及相关单独图层（MDB 格式，DLTB 图层属性字段参照年度变更调查地类图斑更新过程层并增加相关项目的项目名称和编号等）；举证信息为符合年度变更调查要求的举证成果包（DB 格式或在线接口）和举证信息表（MDB 格式）等。

编写 2022 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，耕地资源质量分类变化情况，临时用地、批而未用土地、退耕还林、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，各类自然保护区及生态保护红线范围内的土地利用变化状况，土地整治、城乡建设用地增减挂钩等项目的实施状况，空间规划的实施状况等专题报告，对各类国有自然资源资产开展专题分析。

五、进度安排

2022年8月1日至2023年1月15日，部组织采集覆盖全国的卫星影像，制作正射影像图，提取年度新增变化信息并陆续发地方。

2023年1月31日前，县级调查单元应完成县级年度变更调查工作，向省级自然资源主管部门报送2022年度变更调查更新数据增量包，省级自然资源主管部门可根据地方实际情况，进一步细化对于县级调查成果提交的具体时间安排。

2023年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，向部报送检查合格的县级国土变更调查初报数据。部依据初报数据完成2022年度变更调查数据初步汇总，启动国家级核查、数据库质检及更新入库和数据分析等工作。

2023年5月15日前，部组织完成2022年度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、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 2022 年度变更调查成果整改和完善工作。

2023 年 6 月 15 日前，部组织完成 2022 年度变更调查最终数据库质检、更新入库及数据汇总分析工作。同时，下发 2022 年度耕地资源质量分类更新涉及的相关图层。

2023 年 8 月 30 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。

2023 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。

2023 年日常变更调查根据实际情况适时开展。

六、实施保障

2022 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、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耕地保护监督部门牵头组织实施。

（一）组织保障

部负责 2022 年度变更调查工作的组织实施、国家级核查及数据汇总、工作报告起草等具体业务和日常管理事务。

各地应参照国家级组织模式，健全国土调查工作机制，扎实做好本地区 2022 年度变更调查工作。具体包括制定实

实施方案和细则、开展宣传工作、开展各级培训、确定承担单位、确认调查界线、制作调查底图，组织具体调查工作、组织检查与指导工作、组织自检、核查和验收，开展调查数据库和管理系统建设、成果汇总等。

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

1. 统一技术标准规范

部组织编写 2022 年度变更调查实施方案、技术规程及相关技术规定等。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，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。坚持应用导向，充分应用成熟、实用的现代高新技术手段，推动科技与业务深度融合。

3. 加强技术指导与咨询

自然资源部和地方自然资源主管部门建立调查问题对接机制，对调查中遇到的重大技术问题进行研究解决。

（三）机制保障

1. 建立检查验收制度

各地采取切实的保证措施，严格检查验收制度，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，避免将错误带入下一阶段工作；分级检查验收制度，调查结束后逐级汇总上报调查成果。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验收。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2022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

2022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。

3. 建立质量保障目标责任制

2022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》、《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，所有调查过程成果应全部留档，确保全过程可溯源检查。

4. 建立项目监理制度

有条件的地区，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

2022 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，列入相应年度的财政预算，按时拨付，确保足额到位，保障 2022 年度变更调查工作的顺利进行。