



链滴

2023 年卫片执法工作将聚焦哪些重点？有哪些政策调整？权威解读来了

作者：[snk](#)

原文链接：<https://ld246.com/article/1677669731615>

来源网站：[链滴](#)

许可协议：[署名-相同方式共享 4.0 国际 \(CC BY-SA 4.0\)](#)

<pre class="vditor-yml-front-matter"><code class="language-yaml">* [https://mp.weixin.qq.com/s/ApureBhANJXh5z1G35c9mw - 微信公众平台](https://mp.weixin.qq.com/s/ApureBhANJh5z1G35c9mw)
* 2023-03-01 19:21:15</code></pre>

<p></p>

<p>近日，自然资源部办公厅印发《关于开展 2023 年卫片执法工作的通知》（以下简称《通知》） 决定在全国部署开展 2023 年卫片执法工作。为帮助各级自然资源执法工作人员更好地理解 and 掌握 20 3 年卫片执法工作新政策、新要求，认真履职尽责，切实提高卫片执法工作真实性、准确性、时效性 确保卫片执法成果取得实效，自然资源部执法局对 2023 年卫片执法工作进行了解读。</p>

<p></p>

<p>1.2023 年卫片执法工作首次明确四个工作原则，出于哪些方面的考虑？</p>

<p>确保粮食安全兹事体大，是国之大事。党的十八大以来，党中央、国务院高度重视耕地保护，作 一系列重要部署，推出一系列重要举措。党的二十大报告强调，要全方位夯实粮食安全根基，全面落 粮食安全党政同责，牢牢守住 18 亿亩耕地红线。习近平总书记多次强调，耕地是粮食生产的命根子 是中华民族永续发展的根基。保障国家粮食安全的根本在耕地。如何管好用好耕地始终是一个基础性 全局性、战略性的问题。耕地保护是关于 14 亿人吃饭的大事，容不得半点闪失。</p>

<p>2018 年组建自然资源部以来，卫片执法工作不断深化改革创新，已逐渐成为地方各级党委政府 自然资源主管部门严格保护耕地、保护资源的有力抓手，在全方位夯实粮食安全根基、严守耕地保护 线和能源资源安全底线、维护资源资产权益、推动经济社会高质量发展等方面发挥了重要作用。但是 一些地方自然资源违法违规问题仍然突出。有的地方对严格保护耕地的认识还不够到位，为规避问责 故意瞒报、漏报违法行为；有的业务不够熟悉，对卫片执法工作政策和要求理解不准确，导致图斑合 性判定不正确，填报信息不准确、不及时；有的对卫片执法工作不够重视，对发现的自然资源违法行 为未及时组织查处；有的整改落实不到位，违法状态迟迟未能消除。这些问题制约了卫片执法工作作用 发挥，影响了卫片执法工作效能。</p>

<p>为解决以上问题，进一步理清工作思路，找准工作方向，抓牢工作重点，高效组织开展日常卫片 法工作，《通知》提出了“坚守真实性”“狠抓准确性”“提高时效性”“聚焦工作重点”四个工作 原则，对卫片执法各主要工作环节均提出了具体要求，以推动全国卫片执法工作高质量发展。</p>

<p></p>

<p>2.2023 年卫片执法工作将聚焦哪些工作重点？</p>

<p>为贯彻落实党的二十大精神和中央经济工作会议精神，突出做好“稳增长、稳就业、稳物价”工 作有关要求，今年，卫片执法工作重点聚焦耕地保护、生态保护、能源资源安全三个方面。耕地保护方 面，重点打击不符合高质量发展要求，恶意占用耕地特别是违法占用永久基本农田的实质性新增非农建 设行为；生态保护方面，重点打击生态保护红线内违法违规采矿严重破坏生态环境行为；保障能源资源 安全方面，重点打击非法开采稀土等战略性矿种的违法行为。</p>

<p></p>

<p>3.采取哪些措施来突出这些工作重点？</p>

<p>一是优化遥感影像采集和卫片执法图斑提取，从源头上聚焦重点。二是遥感影像采集方面，《 通知》明确不同省份的遥感影像覆盖周期分为三类：月度覆盖、双月度覆盖、季度覆盖。日常监测使用 于 2 米级的公益卫星遥感影像，对于 13 个粮食主产区省份以及其他 5 个耕地保有量较大的省份，实 每年度上、下半年各一次耕地范围内全覆盖亚米级遥感影像监测，突出对耕地和永久基本农田的监测 监管。</p>

<p>在图斑提取方面，《通知》首次提出分级分类管理，将日常土地卫片执法图斑分为“新增非农建 设类”“其他新增建设类”“其他变化类”“年度内持续变化类”四大类，分类监测监管不同类型图斑

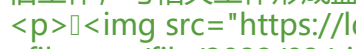
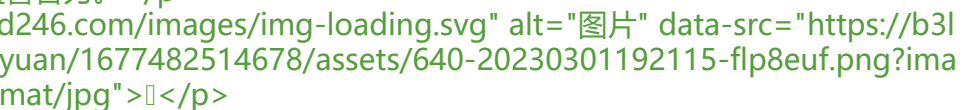
重点监测监管反映出地表疑似存在实质性新增非农建设变化的图斑（“新增非农建设类”“年度内持续变化类”），常态化监测监管反映出地表存在推填土、平整土地特征但无实质性非农建设等变化的图斑（“其他新增建设类”“其他变化类”），可有效辅助地方更加精准地早发现、早制止违法占用耕地行为，还能引导地方在集中力量重点打击实质性新增非农建设占用耕地行为的同时，兼顾管控区域内他类用地行为；对矿产卫片执法图斑，则聚焦监测和发现重点矿种、重要区域、硇采等矿产资源违法为。同时，只将涉及采矿用地地类的日常土地卫片执法图斑作为矿产卫片执法图斑使用，优化“一图用”模式。

二是重点严肃查处不符合高质量发展的各类自然资源违法行为，进一步严格规范公正明执法。《通知》强调，地方各级自然资源主管部门要严格按照相关法律法规和《自然资源违法行为立案查处工作规程（试行）》有关规定及时制止违法行为，区分不同违法情形和违法性质，依法依规作出查处、移送、移交等决定，重点查处不符合高质量发展、破坏生态环境的各类自然资源违法行为。《通知》同时明确，在执法过程中不得以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法；不得以权私、吃拿卡要；不得确定不切实际的目标，搞形式主义，增加基层负担；不搞简单化、“一刀切”。

需要注意的是，部下发的卫片执法图斑是通过遥感监测判读反映的地表变化情况，各级自然资源主管部门只能将其作为发现违法行为的线索，所有违法问题必须经严格规范的调查取证后，依法依规作行政处罚，绝不得将卫片执法图斑直接作为行政处罚的依据。

三是深化卫片执法成果应用，形成监管监督合力。《通知》明确要求全面落实“两平衡一冻结”制度，对违法占用耕地从事非农建设的，先行冻结违法用地所在地储备库中的补耕地指标，查处整改完成后解除冻结；对违法问题严重的地区，省级自然资源主管部门要及时发函提醒，必要时组织开展全面核查或报请省级人民政府严肃开展约谈；经年度评估后，对达到《违反土地管理规定行为处分办法》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》规定情形的地区，要移交有权机关追究责任。

另外，《通知》明确将卫片执法成果纳入“粮食安全党政同责”“自然资源离任审计”“土地管水平综合评估”“自然资源节约集约示范县（市）创建”“全域土地综合整治试点实施”等多项考核估工作，与相关工作形成监管合力。

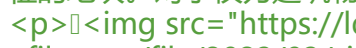
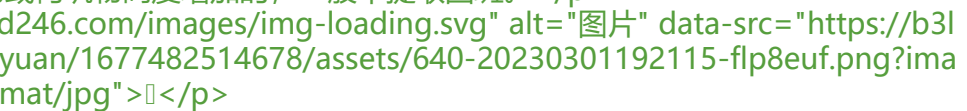
 

4. 四类图斑具体监测内容是如何区分的？

一是新增非农建设类，主要包括新增线形地物、新增建（构）筑物及新增高尔夫运动用地。**新增线形地物**主要包括新增公路、铁路等。**新增建（构）筑物**主要包括新增建筑物、构筑物。**新增高尔夫运动用地**主要包括新增服务于高尔夫运动用地特征的地块，如新建、扩建高尔夫球场、练习场等。

二是其他新增建设类，主要包括新增推堆土、新增其他道路、新增点状地物。**新增其他道路**指宽度不超过 8 米有村道特征的道路、碾压形成机耕道特征的道路。**新增点状地物**是指单个图斑面积小的风力发电机、高压电塔、采油井、通信基站等。

三是其他变化类，主要包括新增其他线形地物、新增库塘、新增林地园地、建筑物翻建、新增伏方阵用地等。**新增其他线形地物**是指公路用地、铁路用地、城市轨道交通用地、其他道路之外的有其他线形地物特征的地块，如沟渠等。**新增库塘**是指坑塘水面、水库水面等。**四是年度内持续变化**，是指日常监测提取的年度内往期其他新增建设类和其他变化类图斑在当期影像上表现为有持续建设征的地块。对于仅为建筑物或构筑物高度增加的，一般不提取图斑。

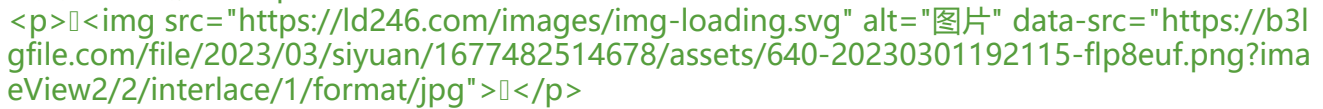
 

5. 为何要强调“坚守真实性”？

卫片执法成果是科学评估一个地区自然资源管理秩序的重要依据。只有卫片执法数据成果真实可，评估的结果才科学实用。然而，一些地方通过瞒报漏报、弄虚作假、虚假整改等方式，降低违法数和比例。这不仅是对违法行为的姑息、纵容，更是对党中央严格保护耕地、维护国家粮食安全等要求奉阴违，说一套、做一套。

坚守卫片执法成果真实性，需要地方各级自然资源主管部门的同志坚定政治立场，在严格规范公文明执法中自觉践行“两个维护”，更需要地方各级党委政府进一步提高耕地保护、生态保护和能源源安全的意识，严格将“绿水青山就是金山银山”理念落到实处，正确处理保障发展和保护资源的系，严肃推动违法问题整改落实，坚决杜绝明知故犯、弄虚作假，牢牢守住 18 亿亩耕地红线和国家

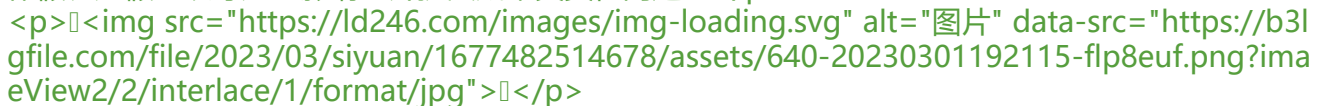
源资源安全底线。



6.采取哪些措施来提高成果的真实性？

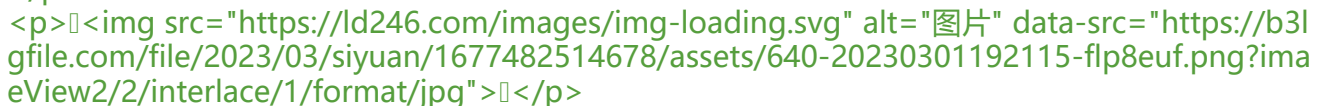
一是层层压实地方各级自然资源主管部门责任。《通知》明确了各级自然资源主管部门在卫片执法各环节工作中具体承担的责任，特别是进一步强化了内业抽查和外业核查工作内业抽查方面，对“新增非农建设类”“年度内持续变化类”图斑，省级内业抽查图斑涉及耕地面积同期部下发的上述两类土地卫片执法图斑涉及耕地总面积的比例，不得低于80%；对采取拆除复耕方落实整改的图斑，应进行100%审核；对矿产卫片执法图斑，应进行100%审核。外业核查方面，疑似违法占用耕地100亩、永久基本农田或生态保护红线50亩以上的“新增非农建设类”“年度内持续变化类”图斑，疑似违法开采面积达到10亩以上的矿产卫片执法图斑，以及拆除复耕涉及永久基本农田或生态保护红线10亩以上、耕地50亩以上的日常土地卫片执法图斑，省级自然资源主管部门逐一组织实地核查，出具核查意见，明确核查责任人。如果出现弄虚作假问题，必将倒查责任、严肃追究。

二是实行卫片执法工作全流程动态监督。《通知》明确部继续组织开展第三方监督工作，从技术流程、生产进度和质量、工作效率等多个维度实行全流程动态监督，重点监督弄虚作假、虚假整改等严重影响卫片执法成果真实性问题。



7.为何要强调“狠抓准确性”？

卫片执法图斑反映的是地表变化。只有经图斑全面准确提取、管理信息套合、实地核实举证、图合法性判定、准确填报信息等工作环节，才能反映自然资源开发利用的合法性及违法行为查处整改等情况，从而客观准确评估一个地区的自然资源管理秩序。这些环节工作质量的高低，共同影响着全国卫片执法工作成果整体工作质量的好坏。因此，必须狠抓每个环节工作成果的准确性，明确质量标准，完善各环节工作机制，才能推动卫片执法工作高质量发展，达到严格保护耕地、维护能源资源安全的目的






8.采取哪些措施来提高成果的准确性？

一是准确提供图斑管理信息。为使各级自然资源主管部门掌握部下发土地卫片执法图斑地类信息和永久基本农田信息的套合统计规则，了解图斑相关信息来源，准确判定土地卫片执法图斑合法性去年6月，自然资源部办公厅印发《关于明确土地卫片执法地类套合统计规则的通知》（自然资办函2022〕974号），明确了土地卫片执法图斑的地类套合统计规则和永久基本农田套合统计规则。今，卫片执法工作继续沿用该套合统计规则。同时，对于永久基本农田信息，使用“三区三线”新划定国家永久基本农田数据进行套合认定。

为有效发挥国土空间规划成果和用地、用矿审批信息实效，准确提供图斑最新的规划、审批信息更好地服务于卫片执法工作，今年将对新下发图斑的规划、审批信息套合认定方式按月进行更新。针国土空间规划已经批复并纳入国家级国土空间规划“一张图”实施监督信息系统的地区，图斑规划信使用部审核入库的数据进行套合认定，其他地区使用经依法批准的土地利用总体规划数据库进行套合定；针对图斑涉及的用地、用矿等审批信息，分别与上月报部审核后的审批备案信息进行套合认定。

二是强化业务培训，提升卫片执法工作质量。为有效提升卫片执法各环节业务人员能力水平职业素养，杜绝出现因业务不熟、错误操作等导致卫片执法成果质量降低的现象，《通知》明确，部关单位、各级自然资源主管部门要加强卫片执法业务培训，适时采取线上、线下等方式组织开展政策解读和系统填报培训，强化业务人员工作水平，提升工作质量。部也将适时组织开展相关的业务培训，时解答基层执法工作人员在日常工作中遇到的困惑，认真研究解决各地反映的问题，汇总各地好做法好经验并予以推广。




三是严格执行差错率评估及奖惩方法。为切实提高卫片执法工作准确性，促使地方各级自然资源主管部门客观准确判定卫片执法图斑合法性，《通知》明确部将根据内业抽查和外业核查最终的认结果计算日常差错率和年度差错率。对年度差错率超限的省份，部将予以书面通报批评；对年度差错较低的省份，部将予以书面通报表扬。

9.日常差错率和年度差错率是如何计算的？




日常差错率按季度分县区计算。计算方法：经部内业抽查，最终认定为明显填报不合理的地块涉耕地面积，占该县区所有应填报地块涉及耕地面积的比例，比例超过 10% 的，认定该县区差错率超。

年度差错率按年度分省份计算。计算方法：经部内业抽查和外业核查，最终认定为明显填报不合理的所有地块涉及耕地面积，占该县区年度内所有应填报地块涉及耕地面积的比例，比例超过 10% 的认定该县区本年度的差错率超限，据此计算全省（区、市）差错率超限的县区个数占该省（区、市）级行政区划（以民政部公布的最新县级行政区划为准）总个数的比例。全省（区、市）最终认定为明显填报不合理的地块涉及耕地面积，占全省（区、市）所有应填报地块涉及耕地面积的比例。上述两项任意一项超过 10% 的，即认定该省（区、市）年度差错率超限。

10.为何要强调“提高时效性”？

部署开展日常卫片执法工作的目的之一，是要推动地方强化日常执法工作，辅助地方早发现、早止、严查处自然资源违法行为，防止违法行为蔓延或者造成更为严重的违法后果。为此，必须突出一“快”字，不断提高卫片执法工作的时效性。




11.采取哪些措施来提高成果的时效性？

一是将年度卫片执法工作时间整体提前了一个月。《通知》明确，省级自然资源主管部门完成审核后，将 2023 年度日常卫片执法监管成果和报告于 2024 年 2 月 29 日前报部较 2022 年度提前了一个月。

二是压紧了日常工作节奏，将省级核查工作由“季度”调整为“月度”。《通知》明确，省级自然资源主管部门须按照“月清”时限要求同步开展“月核”工作。在每月月底前按要求完成卫片执法图斑内业抽查和外业核查工作后，向部报送上一个月 20 日（含）前部下发的“增非农建设类”“年度内持续变化类”图斑相关信息。与往年相比，将省级自然资源主管部门内业抽和外业审核时间由“季度”调整为“月度”，压紧工作节奏，进一步提升工作时效。




三是优化工作机制，去除无效工作，对遥感影像采集方式、图斑提取区域进行了优化。《通知》明确，每一个覆盖周期内下发的遥感影像覆盖率均不会超过该地区耕地覆盖范围的 200%；针对老城区、镇街、社（区）等建成区、人类活动明显稀少地区和冬季北方地区，以及不属土地卫片执法工作范围的变化，一般不提取卫片执法图斑。其目的是，避免出现提取下发大量无效图、重复图斑的情况，以减轻基层执法人员工作量，提高工作效率。

四是持续完善平台功能，优化提升服务效能。******对执法综合监管平台和“国土调查云”平台有功能进一步优化，实现“一平台填报、双平台共享”的效果，切实提高工作实效。

12.2023 年卫片执法工作有哪些政策调整？

主要有三个方面，一是修订省级问责标准计算方法，二是修订《土地卫片执法图斑合法性判定规》，三是要求落实持续监管职责。

13.省级问责标准计算方法是如何调整的？

按照权责对等的原则，《通知》明确，对已经国务院委托行使地审批权的试点省份，在评估省地区土地管理秩序、核实问责条件时，国家级重大基础设施项目违法用地不予扣减。

各试点省份要高度重视，全面掌握项目用地需求，研究采取有效的要素保障措施，压实用地审批任，确保国家级重大基础设施项目依法依规用地，全力支撑和保障经济社会高质量发展。

gfile.com/file/2023/03/siyuan/1677482514678/assets/640-20230301192115-flp8euf.png?ima
eView2/2/interlace/1/format/jpg"></p>

<p>14.《土地卫片执法图斑合法性判定规则》做了哪些修订？</p>

<p>为充分发挥卫片执法工作保护耕地的实效，进一步强化土地卫片执法判定工作的严肃性、合法性规范性和准确性，让地方及时准确掌握图斑合法性判定规则，辅助地方准确判定图斑的合法性，部根近期出台的最新版地政管理相关规章制度政策要求，结合调研反映情况，补充完善形成《土地卫片执法图斑合法性判定规则（2023年修订）》。具体修订补充完善内容如下：</p>

<p>一是关于农村道路翻新。对于《自然资源部农业农村部国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）下发之前已经建设的农村道路，在不改变原有规前提下的翻新（如铺设水泥、柏油地面等）形成的图斑或地块，判定为实地未变化。</p>

<p>二是关于采矿用地。采矿用地应当按照《土地管理法》《自然资源部关于做好采矿用地保障通知》（自然资发〔2022〕202号）等法律法规和政策性文件要求，办理建设用地审批手续。未办的，判定为新增非农建设违法用地。</p>

<p>三是关于生态修复项目用地。生态修复项目如果涉及临时占用农用地，且符合临时用地管理求，应当按照不同占用类型向相关部门申请办理临时用地审批手续，判定为临时用地。占用除农用地外的土地进行生态修复项目建设形成的图斑或地块，判定为实地未变化。</p>

<p>四是关于全域土地综合整治试点。部批复的全域土地综合整治试点已得到省级有关部门批准施方案的图斑或地块，涉及非农建设的，需办理建设用地审批手续；未办理的，判定为新增非农建设法用地；不涉及非农建设的，判定为实地未变化。</p>

<p>部批复的全域土地综合整治试点，且经林草部门审核同意涉及林地布局优化调整的，如占用永久本农田，不属于涉及发展林果业或挖塘养鱼等违法用地。</p>

<p>五是关于农作物晾晒场。对与农业生产直接相关联的用地，主要用于农作物晾晒，农闲时临用于非营利性停车场、村民健身等公众服务的，判定为设施农业用地。对以服务农业生产为名，主要用于停车场、村民健身等用途的用地，应当办理建设用地审批手续；未办理的，判定为新增非农建设违法用地。</p>

<p>六是关于赛鸽、赛马等比赛场地。对赛鸽、赛马等比赛场地及关联的办公、驯养等附属设施应当办理建设用地审批手续；未办理的，判定为新增非农建设违法用地。</p>

<p>七是关于当年卫片执法发现的往年已形成的历史违法用地。对往年已形成的历史违法用地，果曾经纳入土地卫片执法范围并判定为违法用地，且未发生新的违法行为的，判定为实地未变化；如曾纳入土地卫片执法范围，判定为新增非农建设违法用地。</p>

<p>另外，本次修订将“高架路桥非法占用坑塘水面、河道管理范围以外的土地，应当判定为新增非建设违法用地”修改为“高架路桥非法占用河流、湖泊等河道管理范围以外的农用地、未利用地，应判定为新增非农建设违法用地”，表述更为规范。在临时用地举证要求中，增加须上传临时使用土地址点坐标文本等要求，进一步加强监管。</p>

<p></p>

<p>15.《通知》对加强持续监管，提出哪些新要求？</p>

<p>为进一步压实地方党委政府耕地保护责任，防止出现“只管新增、不理旧账”的局面，《通知》地方落实持续监管责任提出了相关要求。首先，要求省级自然资源主管部门建立卫片执法发现违法问台账，实行问题整改销号管理，督促指导地方加快落实整改，直至彻底消除违法状态。其次，要求地各级自然资源主管部门强化对跨年度违法问题的持续监管，针对往年卫片执法发现的自然资源违法行，重点监管整改落实情况；对往年或本年度已填报未拆除复垦图斑、临时用地图斑或设施农业用地图等，要持续加强监管，防止再次被违法占用或改变用途。另外，要求各地建立健全持续监管发现问题整改落实情况与相关考核评价、评估问责等工作的衔接机制，形成闭环管理。</p>

<p>相关链接</p>

<a href="https://ld246.com/forward?goto=http%3A%2F%2Fmp.weixin.qq.com
2Fs%3F_biz%3DMzA4MDU2MjQzMg%3D%3D%26mid%3D2654094404%26idx%3D1%26sn
3D75c04c1ed137fc110657b1af18917827%26chksm%3D8464b42bb3133d3d76a91e0029f393
0c0e2a47961731f1d9418abb1fb729d6ebbbf12fa731d%26scene%3D21%23wechat_redirect" t
rget="_blank" rel="nofollow ugc">转发周知！2023年卫片执法工作开始了

<hr>

<p>来源：中国自然资源报</p>

<p>新媒体编辑：闫倩</p>

<p></p>