

自然资源部办公厅

自然资办函〔2023〕337号

自然资源部办公厅关于修订《土地卫片 执法图斑合法性判定规则》的通知

各省、自治区、直辖市及计划单列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直属单位，各派出机构，部机关各司局：

为进一步促进土地卫片执法工作常态化、规范化和制度化，充分发挥卫片执法在保护耕地、维护自然资源管理秩序等方面的重要作用，根据近期出台的最新版地政管理相关政策要求，部对《土地卫片执法图斑合法性判定规则》（以下简称《规则》）有关内容进行了修订完善，具体如下。

一、关于农村道路翻新

判定规则。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，在不改变原有规模前提下的翻新（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。

举证要求。须上传证明该图斑或地块涉及农村道路建成时间为2021年11月27日之前的证明材料，如历史遥感影像截图等。

二、关于采矿用地

判定规则。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的通知》（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。未办理的，判定为新增非农建设违法用地。

举证要求。上传农用地转用、土地征收审批、增减挂钩批准文件等证明材料。

三、关于生态修复项目用地

判定规则。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要求，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。占用除农用地以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。

举证要求。

1. 需办理临时用地审批手续的，与《规则》规定的临时用地举证要求相同；

2. 占用除农用地以外的土地进行生态修复项目建设形成的图斑或地块，须上传该项目的审批文件，且占用农用地面积为零。

四、关于全域土地综合整治试点

判定规则。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实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违法用地；不涉及非农建设的，判定为实地未变化。

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，如占用永久基本农田，不属于涉及发展林果业或挖塘养鱼等违法用地。

举证要求。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的实施方案的图斑或地块，不涉及非农建设的，须上传部批准的全域土地综合整治试点名单和省级或省级以上有关部门批准的实施方案等文件。

五、关于农作物晾晒场

判定规则。对与农业生产直接相关联的用地，主要用于农作物晾晒，农闲时临时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。

六、关于赛鸽、赛马等比赛场地

判定规则。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。

七、关于当年卫片执法发现的往年已形成的历史违法用地

判定规则。

1. 对往年已形成的历史违法用地，如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。

2. 对往年已形成的历史违法用地，如未曾纳入土地卫片执法范围，判定为新增非农建设违法用地。

举证要求。对于第一类情形，须上传已纳入土地卫片执法范围时的年份、图斑编号、地块编号及地块性质等证明材料。

八、其他

1. “坑塘水面”属于农用地，如建设占用应办理建设用地审批手续，原《规则》中“高架路桥非法占用坑塘水面、河道管理范围以外的土地，应当判定为新增非农建设违法用地。”的表述不准确，且应明确非法占用的是农用地和未利用地才判定为新增非农建设违法用地。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，应当判定为新增非农建设违法用地。”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，应当判定为新增非农建设违法用地。”

2. 在临时用地举证要求中，增加须上传临时使用土地界址点坐标文本。

修订后的判定规则自2023年土地卫片执法工作起适用。请各单位遵照执行。

附件：《土地卫片执法图斑合法性判定规则（2023年修订）》



附件

土地卫片执法图斑合法性判定规则

(2023 年修订)

为加强自然资源执法和督察工作，促进土地卫片执法工作常态化、规范化和制度化，充分发挥土地卫片执法在保护耕地、保护资源、维护自然资源开发利用秩序中的重要作用，制定本规则。

一、合法新增建设用地

(一) 具体情形

1. 卫片图斑下发时已依法供地的图斑或地块。

卫片图斑下发时已依法办理农用地转用、土地征收审批手续，并在开工建设以前办理了供地手续，且在批准范围内建设的图斑或地块。

政府为供地而进行土地平整的图斑或地块可以不提供供地手续。对于各类基础设施用地，提供划拨决定书等供地文件。

2. 卫片图斑下发时已依法取得先行用地手续的图斑或地块。在开工建设以前，经有权机关批准，办理了先行用地审批手续，在批准范围内建设的图斑或地块。

3. 卫片图斑下发时已办理其他合法用地手续的图斑或地块。

已依法取得不动产权证书（含土地使用权证等）的图斑或地块；符合增减挂钩、工矿废弃地复垦利用、采矿用地等政策并办理了相应手续的图斑或地块；依据有审批权限的省级以上人民政府相关特殊政策，已取得相关用地文件的图斑或地块。

（二）补充规定

1. 发展改革、自然资源、水利、交通运输、农业农村、林草等部门对建设项目下发的用地预审、临时用地、设施农业用地、项目用海批复等文件，以及采矿许可证、施工许可证、取水许可证等证件，不得作为合法新增建设用地的判定依据（法律法规另有规定的除外）。

2. 地方审批的农用地转用、土地征收审批等文件涉及占用永久基本农田，批文在前划定在后的，应如实上报，部将核实是否属于永久基本农田划定不实等情况；划定在前批文在后的，应予以核实，属于违法审批的，按新增非农建设违法地上报。

3. 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的通知》（自然资发〔2022〕202号）等法律法规和政策性文件要求办理审批手续。未办理的，判定为新增非农建设违法用地。

（三）举证要求

上传相关证明文件必须填写批文或证书文号、出让合同或划拨决定书电子监管号，包括农用地转用、土地征收审批、供地、

先行用地、不动产权证书、增减挂钩、工矿废弃地复垦利用以及经有审批权限的省级以上国家机关同意的相关特殊政策批准文件的扫描件和能够证明用地位置范围的相关证明材料（如，界址点坐标文本或者图件扫描件）。

二、违法用地

（一）非农化违法用地

1. 新增非农建设违法用地

（1）具体情形

①违法批准占用。无权批准征收、使用土地的单位或者个人非法批准占用土地的；超越批准权限非法批准占用土地的；违反法律规定程序批准占用、征收土地的；不按照国土空间规划确定的用途批准用地的；不符合临时用地使用范围和使用条件，违法违规进行审批的。

②违法供地。依法办理农转征或建新方案审批手续后，违反法律法规规定的方式或程序供地。

③违法占地。卫片图斑下发时占用的土地，用地者未申报用地报批手续的；虽已批准但因新增建设用地有偿使用费缴纳等各种原因未能取得批准文件的；采取欺骗手段骗取批准的；虽经批准但属于超过批准数量多占的部分；占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等，破坏种植条件的；先行用地批准文件有效期满后续建的；已经取得临时用地批

准文件，但未按照批准内容进行临时建设的；临时用地超出复垦期限未完成土地复垦的；假借农业设施项目名义，实施非农建设的；对往年已形成的历史违法用地，且未曾纳入土地卫片执法范围的；对以服务农业生产为名，主要用于停车场、村民健身等用途但未办理建设用地审批手续的；对赛鸽、赛马等比赛场地及关联的办公、驯养等附属设施，未办理建设用地审批手续的。

适用边建设边报批特殊支持政策的项目用地除外。

④未供即用。卫片图斑下发时，已依法办理农转用手续，但未办理供地手续，即开始占用土地。

(2) 补充规定

①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，应当判定为新增非农建设违法用地。

②除为实施土地整治、土地复垦或农业结构调整等农业建设而进行推填土、平整土地外，未依法取得建设用地批复的，应当判定为新增非农建设违法用地。

(3) 举证要求

①省级以上能源、交通运输、水利等重大基础设施项目违法用地，需上传国家部委或省级发展改革等部门文件、重大项目清单等文件的扫描件。

②符合临时用地条件的，应当及时将批准信息上传临时用地信息系统，提供临时用地批准文件、临时用地申请书、临时使用

土地合同、项目建设依据文件、土地复垦方案报告表、土地权属材料、勘测定界材料、土地利用现场状况照片及其他必要的材料。

2. 存量非农建设违法用地

(1) 具体情形

卫片图斑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。在存量建设用地上存在的违反国土空间规划的翻新、翻建、新建行为，应当判定为存量非农建设违法用地。但是，《土地管理法》颁布实施后，在未经审批或无合法权源的建设用地上进行翻新、翻建、新建行为，应判定为新增非农建设违法用地。

(二) 非粮化违法违规用地

1. 农业设施建设违法违规用地

(1) 具体情形

① 占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施的。

② 占用永久基本农田建设破坏耕作层的种植业设施的。

③ 占用永久基本农田建设农村道路的。

④ 未经批准或不符合相关标准占用一般耕地建设畜禽养殖、水产养殖设施的。

⑤ 未经批准或不符合相关标准占用一般耕地建设破坏耕作层的种植业设施的。

⑥符合相关标准但未经批准占用一般耕地建设农村道路的。

(2) 补充规定

对设施农业用地的认定应依据上图入库信息，设施农业用地未按要求上图入库的，管理中不予认可。

(3) 举证要求

①必须上传能证明其符合设施农业用地条件的照片。

②对现场核查时处于建设阶段，无法直接通过现场举证反映其农业用途的，由乡镇人民政府出具属于设施农业用地用途的证明材料。

2. 涉及发展林果业和挖塘养鱼等违法用地

(1) 具体情形

非法占用永久基本农田发展林果业或挖塘养鱼的（不包括部批复的全域土地综合整治试点，并经林草部门审核同意所涉及的林地布局优化调整情形）。

三、其他用地

(一) 具体情形

1. 设施农业用地。是指实际用途符合国家和省有关政策文件确定的设施农业用地认定标准的图斑或地块，包括农业生产中直接用于作物种植和畜禽水产养殖的设施用地。其中，作物种植设施用地包括作物生产和为生产服务的看护房、农资农机具存放场所等，以及与生产直接关联的烘干晾晒、分拣包装、保鲜存储

等设施用地；畜禽水产养殖设施用地包括养殖生产及直接关联的粪污处置、检验检疫等设施用地，不包括屠宰和肉类加工场所用地等。

2. 临时用地。是指符合国家有关临时用地的规定，且已经办理审批手续、签订临时使用土地合同、编制土地复垦方案报告表的临时性用地图斑或地块。其中包括部批准的采矿用地方式改革试点矿区范围内的临时用地、因国家能源保供需要经部同意审批的临时用地、生态修复项目涉及的临时用地。

3. 农村道路。是指在农村范围内，路基宽度在8米以内，用于村间、田间道路交通运输，并在国家公路网络体系之外，以服务于农村农业生产为主要用途的道路图斑或地块。

4. 不改变原用地性质的光伏用地。是指不改变原用地性质的光伏、风电用地。使用戈壁、荒漠、荒草地等未利用地建设光伏、风力发电项目，其中不占压土地、不改变地表形态的用地图斑或地块。

5. 实地未变化。是指因各种原因导致卫片图斑反映地形地貌发生变化，但监测时段内土地的实际用途未发生改变或者改变符合相关政策规定的图斑或地块。具体类型如下：

(1) 属于国务院其他有关部门管理范围的图斑或地块，包括林草部门管理范围内，经审批的临时占用林地、草原以及林业、草原生产工程设施用地图斑或地块；水利部门河道管理范围内的

图斑或地块（河道管理范围内地类涉及耕地的，一般以国土三调结果认定为准；确属与三调数据有冲突的，应由县级以上自然资源主管部门提供相关处置证明材料）。

（2）涉及海域使用的图斑或地块。

（3）旅游项目用地图斑或地块。符合旅游业发展用地政策的旅游项目用地中，属于自然景观用地及农牧渔业种植、养殖用地的图斑或地块。

（4）建设农田水利设施与农业简易棚（房）形成的图斑或地块。即田间用于引、排、灌的渠道（含渠槽、渠堤、护堤林、小型泵站、涵闸和蓄水池）；用于农业生产的简易棚（房）。

（5）土地整理形成的图斑或地块。含高标准农田建设、耕地开垦、旱地改水田或土地综合整治项目。

（6）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的实施方案，且不涉及非农建设的图斑或地块。

（7）农村道路翻新形成的图斑或地块。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）之前已经建设的农村道路，在不改变原有规模前提下的翻新（如铺设水泥、柏油地面等）形成的图斑或地块。

（8）占用除农用地以外的土地进行生态修复项目建设形成的图斑或地块。

(9) 地上种植物调整图斑或地块。即因轮作、休耕、地膜覆盖（大棚）、改种灌木（乔木）等原因产生的图斑。

(10) 因农业结构调整产生的农用地内部用途调整的图斑或地块。

(11) 建设用地和未利用地转变为农用地的图斑或地块。

(12) 边坡治理形成的图斑或地块。即线性工程、隧道及其他项目为保证边坡及其环境的安全，对线性工程路面向上空延伸采用的支挡加固与防护措施，以及地质灾害隐患点治理工程等图斑或地块。不得将属于违法用地的线性工程、隧道及其他项目主体工程部分纳入边坡治理范围。

(13) 房屋拆迁（征收）形成的图斑或地块。仅因房屋拆迁等造成的非建设变化用地。

(14) 地下管网（廊）建设形成的图斑或地块。即铺设于地下的油气、燃气、电线、光缆、排水等各类地下管网管廊，建成后可恢复原地类的用地。

(15) 边角地堆弃土形成的图斑或地块。已取得合法用地手续的建设项目在施工过程中，在项目用地范围外边角地上产生的零星堆弃土，可以在卫片图斑分割后，判定为实地未变化。

(16) 紧急用地图斑或地块。即抢险救灾、疫情防控等急需先行使用土地或通过工程措施正在恢复灾毁土地原貌的图斑或地块。

(17) 灾毁地图斑或地块。即灾害造成变化，暂时无法恢复原状的图斑或地块。

(18) 合法矿区范围内，开采区已经按照矿山生态修复方案治理恢复的部分、地表剥离物等非实质性建设形成的图斑或地块。

(19) 往年已形成且在土地卫片执法中被判定为违法用地的历史违法用地，且未发生新的违法行为的图斑或地块。

(20) 因卫片监测技术问题错误提取的图斑或地块。

(21) 其他经省级自然资源主管部门认定，依法依规无需办理新增建设用地审批手续的图斑或地块。

(二) 补充规定

1. 设施农业用地

(1) 看护房标准按“大棚房”问题专项清理整治标准执行。

(2) 将原设施农业用地用于非农业建设的，应判定为新增非农建设违法用地。

(3) 与农业生产直接相关联的用地，主要用于农作物晾晒，农闲时临时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。

(4) 各类设施农业用地规模应符合各省（区、市）自然资源主管部门会同农业农村主管部门制定的相关规范和标准。

2. 全域土地综合整治试点

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违法用地。

3. 旅游项目用地

(1) 属于永久性设施建设用地的，依法按建设用地管理，需要办理用地审批手续，不得作为实地未变化填报。

(2) 属于非永久性人工简易设施建设用地的，如果未破坏耕作层的，可以作为实地未变化填报。

4. 紧急用地

(1) 属于临时用地的，用后应当恢复原状并交还原土地使用者使用，不再办理用地审批手续。

(2) 属于永久性建设用地的，建设单位应当在不晚于应急处置工作结束六个月内申请补办建设用地审批手续。

(三) 举证要求

其他用地应提供能够全面反映图斑或地块范围内变化原因、用地、建设情况的照片以及相关证明材料：

1. 设施农业用地

已备案，且已提供有关备案数据、材料的，应填报备案文件文号、备案时间及有关说明。

2. 临时用地

应与部临时用地信息系统中的数据相衔接，并完成系统配号。

- (1) 须上传临时用地批准文件；
- (2) 须上传临时使用土地合同及界址点坐标文本；
- (3) 须上传土地利用现场状况照片等影像资料。

3. 农村道路

- (1) 须上传照片可以证明道路路基宽度在 8 米以内；
- (2) 涉及占用一般耕地的，须上传能证明县级人民政府已将农村道路纳入年度耕地“进出平衡”总体方案的材料。

4. 实地未变化

(1) 属于国务院其他有关部门管理范围的，须上传相关证明以及审批文件的扫描件；

(2) 农村道路翻新形成的图斑或地块，须上传其建成时间为 2021 年 11 月 27 日之前的证明材料，如历史遥感影像截图等；

(3) 占用除农用地以外的土地进行生态修复项目建设形成的图斑或地块，须上传该项目的审批文件，且占用农用地面积为零；

(4) 往年已形成且在土地卫片执法中被判定为违法用地的历史违法用地，须上传已纳入土地卫片执法时的年份、图斑编号、地块编号及地块性质等证明材料。

四、附则

(一) 卫片执法图斑拆分要求。有条件的地方可提供拆分后各分图斑的位置和范围，对拆分图斑与下发图斑影像不一致的，

应进行举证。

(二) 举证照片有关要求。本规则中涉及照片应使用具有卫星定位和方向传感器的设备拍摄，且包含拍摄坐标、拍摄方位角、拍摄时间等信息。

公开方式：主动公开

