青浦区规划和自然资源局文件

青规划资源〔2023〕122 号

关于开展青浦区 2023 年度变更调查工作的通知

各街镇，局相关科室（单位）:

目前，2023 年年变更调查工作即将开始，为做好本次变更调查工作，提前处置好问题图斑，为明年的规划资源管理工作奠定基础，根据本市土地管理、监测、执法协同工作方案和《上海市 2023 年度全国国土变更调查实施方案》通知，结合本区实际情况，提出以下工作要求:

一、职责明确、协同合作

本次年度变更调查工作由区规划资源局权登记科牵头，规划科、利用科、征补科、乡村科、执法大队，各规划资源所及各街

镇通力配合，分工协作，共同完成。

（一）区规划资源局各部门职责

1.登记科负责统筹协调2023年度变更调查工作，组织方案的制定和业务培训；组织调查单位做好变更图斑的内外业工作，形成年度变更成果报部。

2.规划科负责提供耕地和永久基本农田核实处置中涉及地类变化的图斑以及其他需纳入本年度变更调查的成果图斑。

3.利用科负责对建设用地的合法性进行审定；专项负责临时用地、“工厂化种植”（地类判定为工业用地）单独图层的审核，并与市规划资源局相关部门的对接。

4.征补科负责提供本年度减量化验收图斑和2024年度减量化图斑和范围，督促街镇做好本年度减量化验收的整改工作；对耕地流入图斑进行审定，确保符合耕地属性。

5.乡村科负责对设施农业项目图斑进行审定，专项负责设施农用地项目、“工厂化种植”（地类判定为设施农用地）单独图层的审核和与市规划资源局相关部门的对接；

6.执法大队负责对违法违规用地图斑的处置，督促街镇限期完成整改，专项负责拆除图斑单独图层的审核，并与市规划资源局相关部门的对接；

7.各规划资源所协助街镇做好辖区内本年度变更调查工作、配合街镇做好问题图斑的整改，上报所在街镇需纳入本年度变更调查的图斑，协同做好本年度变更调查工作。

（二）街道办事处、镇政府职责

街镇对辖区内本年度变更调查处置工作负总责。协助区规划资源局做好本年度变化图斑的调查工作，负责对问题图斑进行限期处置，特别属于耕地流出图斑，应确保其合法性，对涉及违法违规的图斑应在12月25日前整改到位。

（三）调查单位职责

各调查单位受区规划资源局委托，做好本年度变更调查工作。做好国家、市两级下发图斑的前期梳理工作，提供问题图斑，由区规划资源局交街镇限期处置；在调查中积极与街镇对接，对图斑的变更在真实的前提下做好调查取证工作；发现问题图斑两日内报区规划资源局登记科，对在12月底前完成整改的图斑重新进行调查。

二、按时保质、协同合作

1. 11月25日前，区规划资源局规划科、利用科、征补科、乡村科、执法大队完成各类需纳入本年度年度变更调查图斑的判定，提供问题图斑，交街镇处置；各调查单位待国家、市两级下发图斑后完成图斑的梳理，提供问题图斑交区规划资源局。

2.12月25日前，各街镇完成问题图斑的整改工作，调查单位依据整改结果重新做好调查取证。整改成果可分批上报，及时变更。

3. 街镇与区规划资源局各科室、单位应加强协作，提前对接。做好本年度变更调查工作的同时，提前谋划明年的工作，特别是

涉及下一年度的减量化、违法用地处置等地块加强监管，调查单位配合区规划资源局对相应地块做好内外业审核，以利于 2024 年度的工作开展。

4. 调查单位依据市规划资源局下发的《上海市 2023 年度全国国土变更调查实施方案》及其技术规程和时间安排做好变化图斑的内外业工作，建立数据库，形成最终上报成果。

三、其他事宜

各街镇应守土职责，守土尽职。若涉及农业、林业、水务等行业部门或区级公司主体责任的违法违规行为产生的问题图斑，请积极对接责任单位并报区规划资源局，各相关部门应积极配合，做好问题图斑的处置工作。

特此通知。

附件：关于印发《上海市 2023 年度全国国土变更调查实施方案》的通知

上海市青浦区规划和自然资源局

2023 年 11 月 21 日

青浦区规划和自然资源局办公室　　2023 年 11 月 21 日印发

上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源调〔2023〕413号

关于印发《上海市2023年度全国国土变更调查实施方案》的通知

各区规划资源局，市测绘院、市地调院、市确权登记中心、局执法总队：

为全面掌握2023年度全市国土利用变化情况，做好年度全国国土变更调查工作，我局制定了《上海市2023年度全国国土变更调查实施方案》。现予印发，请遵照执行。

上海市规划和自然资源局

2023年10月31日

上海市2023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》《第三次全国国土调查技术规程》和《国土变更调查技术规程》，为准确掌握2023年度全市土地利用变化情况，做好2023年度全国国土变更调查工作（以下简称“年度变更调查”），结合上海实际情况，制定本方案。

一、总体目标

2023年度变更调查的主要目标是：在2022年度变更调查成果基础上，充分利用各种途径发现的土地利用变化线索和日常变更调查、业务沉淀等成果，按照实地现状认定地类的原则开展年度变更调查工作，落实年度全市土地管理、调查监测、执法处置协同参与机制，组织开展本市各类用地管理信息核实与补充完善工作，全面掌握2023年度本市土地利用变化情况，更新土地利用现状数据库，形成真实准确可靠的年度变更调查成果，进一步夯实国土调查成果作为自然资源管理工作底数、底版和底图的工作基础，扎实做好耕地保护和粮食安全责任制首次考核的数据准备，有效支撑本市规划资源高质量管理。

二、范围和任务

2023年度变更调查的工作范围为本市全域16个行政区及岛

屿岛滩。

2023年度变更调查的主要任务包括：**一是形成本市2023年度土地利用现状变化调查图斑。**收集年内本市日常变更调查成果和各类已验收的业务沉淀成果，结合国家下发的半年度和年度遥感监测成果、日常变更汇聚集成成果等，综合形成本市2023年度变更调查图斑。**二是用地管理信息补录。**开展本市2023年度各类用地管理信息全面核实与补充完善工作。**三是协同开展2023年度变更调查。**利用最新正射影像开展现势性评价；按照实地现状认定地类的原则，依据调查图斑的来源分类开展全面调查或实地复核；逐图斑开展现场调查、拍照举证；各部门密切协同，对部分图斑开展协同确认与处置。**四是开展集体土地所有权更新。**完成本年度办结的土地征收的集体土地所有权更新工作。**五是开展数据库建库。**开展年度变更调查成果建库工作，形成图、属、照片齐备的年度变更调查成果。**六是开展调查成果质量检查。**开展调查队伍自查、区级全面检查和市级全面核查工作，落实各级成果质量责任。**七是开展数据更新与报部数据生产。**利用各级检查合格的变更调查成果，更新本市土地利用现状数据，开展报部数据成果生产，完成成果报部。**八是做好国家级核查与整改工作。**按照国家核查意见，组织做好国家级核查整改工作。**九是开展耕地资源质量分类更新与监测。**以2022年度耕地资源质量分类成果及本年度变更调查成果为基础，结合各类资料开展耕地资

源质量分类更新与监测。**十是开展数据汇总分析。**2023 年度变更调查成果报部后，汇总形成各种土地利用变化结果，开展年度土地利用变化数据分析，编写土地利用变化情况分析报告。

三、职责分工

按照“统一组织、协同推进、一查多用、分级实施”的原则，组织开展年度变更调查工作。**市局**负责年度变更调查的组织实施、统筹协调工作，承担方案制定、技术培训，最新正射影像制作、数据准备与图斑甄别、成果核查、报部数据生产与汇总上报等工作，负责全市调查成果质量控制；**区局**负责本辖区年度变更调查工作的具体实施，承担日常变更调查与业务沉淀成果的现势性评价、外业调查与举证、特定图斑的协同确认与处置、数据处理、成果检查和建库等工作，对调查成果的真实性和准确性负责。

本次年度变更调查工作由**测绘调查处**牵头，总规处、乡村处、资源利用处、用途实施处、信息处、监督处、确权登记局、市测绘院、市确权登记中心、市地调院、局执法总队及各区局通力配合、分工协作、共同完成。

（一）测绘调查处负责统筹协调本市年度变更调查工作，组织工作方案制定和业务培训；负责数据统筹；负责组织开展土地利用现状变化情况的调查和审查确认；负责牵头开展市级联合审定；负责组织开展调查成果的建库、汇总、更新维护与报送工作；牵头开展成果汇总与分析；组织开展国家级核查与整改工作。

（二）总规处负责提供耕地和永久基本农田核实处置中涉及地类变化的图斑以及其他需纳入本年度变更调查的成果图斑。

（三）乡村处负责提供本年度全域土地综合整治中涉及地类变化的图斑以及其他需纳入本年度变更调查的成果图斑。

（四）资源利用处负责开展国土资源高质量利用和供而未用建设用地情况分析。

（五）用途实施处负责牵头梳理本市农转用、征收、土地整理复垦等用地管理信息；负责土地征收、牵头区批农转用管理信息的报部备案，及时补充完善部综合信息监管平台的备案信息；负责提供本年度新增土地整理复垦项目成果、耕地卫片监督整改成果和其他需纳入本年度变更调查的成果图斑，并对本年度土地整理复垦项目实际调查结果进行确认；负责年度变更调查为设施农用地图斑的审查确认；负责对耕地变化情况及原因进行分析，认真排查耕地违法违规转为其他农用地的情况；负责落实耕地流出问题整改和新增耕地核实督导责任，对采用承诺举证方式的耕地图斑，组织开展逐图斑审核，督促落实承诺并补充举证，及时将整改和举证结果反馈调查部门；负责牵头组织实施耕地资源质量成果的年度更新与监测工作；负责开展年度土地计划联动执行情况、耕地保护和占补平衡情况分析；参与市级联合审定；根据依法确认的基本农田占用或调整情况，更新永久基本农田数据，开展永久基本农田变化情况分析。

（六）信息处负责提供年度变更调查所需的相关数据以及年度变更调查工作的信息化支撑。

（七）监督处负责提供本年度土地例行督察、市级专项监督检查中需落实到本年度变更调查成果中的图斑、结论以及其他需纳入本年度变更调查的成果图斑；参与市级联合审定。

（八）确权登记局负责组织开展本市所有权数据的更新工作。

（九）局执法总队负责提供本年度执法工作中的拆除图斑及执法认定结论和其他需纳入本年度变更调查的成果图斑；负责梳理国土利用动态全覆盖遥感监测发现的新增建设用地图斑，对其中属于建设的要及时查处整改，并将整改结果反馈测绘调查处；参与市级联合审定；开展违法用地情况分析。

（十）市确权登记中心承担技术方案、地类认定规则和案例库的编制，开展技术培训和技术指导；负责日常变更调查、业务沉淀成果的甄别、并案，负责各类土地利用变化线索的甄别、处理；负责年度变更调查成果全量市级核查（包括：内业核查、外业抽查或互联网+核查）；负责调查成果数据的整合、汇总、更新维护；负责报部成果生产工作；负责调查成果统计分析数据的处理。

（十一）市测绘院负责制作提供最新正射影像数据；负责提供城市国土空间监测地类变化数据；负责提供最新全市坡度图成果；负责开展调查所需的相关资料和数据的坐标转换工作，实现

“2000国家大地坐标系”与“上海2000坐标系”之间的相互转换。

（十二）市地调院承担年度国土资源利用状况统计、分析、评价及报告撰写工作；参加耕地保护和占补平衡情况分析；永久基本农田占用或调整及变化情况的分析。

（十三）各区局参照市局工作模式，组织本辖区内的年度变更调查工作；组织区规土所等相关部门及调查队伍，开展日常变更调查、业务沉淀成果的现势性评价，完成调查举证和区级检查工作；加强与区级绿化市容部门沟通，及时转送国家监测成果中涉及林地、湿地地类变化的图斑，并共同对调查过程中发现的涉及林地、湿地地类变化的图斑进行确认；将前期本市森林、湿地调查监测中发现并共同确认的图斑落实进年度变更调查成果；组织区级管理、监测、执法协同工作小组开展年度变更调查图斑的协同管理和处置工作；开展建库工作；组织实施国家级核查整改；完成相关用地信息报部备案工作。

四、工作步骤与技术方法

（一）调查界线及调查基准

1.调查界线

2023年度变更调查界线必须以部下发控制界线为准。确需调整调查控制界线的，须于下一年度7月前向市局提出调整申请，调整结果将纳入下一年度的年度变更调查工作。涉及区级界

线和零米线调整的，须由各区局依据国家级或市级行政区划调整相关证明文件及对应的矢量数据向市局申请，审核通过后由市局统一制作调查控制界线成果报自然资源部审核；涉及镇界或村界调整的，须由各区局对相关调整的证明文件及图形范围进行审核，制作调查控制界线成果，通过后纳入下一年度变更调查成果。

2. 调查时点

以2023年12月31日为标准时点，调查2023年1月1日至2023年12月31日之间的本市土地利用变化情况。

3. 调查精度

调查图斑的最小调查上图面积按地类划分，建设用地相关地类实地面积超过100平方米的需调查上图；农用地实地面积超过300平方米的需调查上图；其他地类面积超过400平方米的需调查上图。不达上图面积的图斑一律不调查。

4. 土地分类标准

本市年度变更调查土地分类采用《上海市土地分类》，报部成果按照《第三次全国国土调查工作分类》进行转换。

5. 坐标系统

本市年度变更调查采用“上海2000坐标系”开展相关工作，报部成果转换至“2000国家大地坐标系”。

（二）基础数据准备

测绘调查处负责提供自然资源部下发的半年度与年度遥感

监测成果数据和各类日常监测调查成果、部日常变更汇聚集成成果等；**总规处**负责提供耕地和永久基本农田核实处置中涉及地类变化图斑等；**乡村处**负责提供本年度全域土地综合整治涉及地类变化图斑等；**用途实施处**负责提供本年度验收的土地整理复垦项目成果、本年度耕地卫片监督及耕地流出整改恢复的图斑等；**信息处**负责准备2023年度土地管理相关数据、年度变更年初库等；**监督处**负责提供本年度土地例行督察、市级专项监督检查中需落实到本年度变更调查成果中的图斑及结论等；**局执法总队**负责提供本年度执法工作中的拆除图斑及执法认定结论等；**市测绘院**负责提供最新正射影像数据、城市国土空间监测地类变化数据和最新全市坡度图成果。

基础数据准备和提供分两阶段开展。2023年11月6日前，各部门需按要求提供1月1日至10月31日期间形成的数据成果；2024年1月5日前，提供11月1日至12月31日期间形成的数据成果。

（三）调查图斑甄别处理

市确权登记中心基于“大测调”土地利用现状模块（以下简称：年度变更系统）对各类基础数据进行甄别处理，综合形成本年度的调查图斑。

2023年度变更调查图斑来源分为：

1.市级季度遥感监测成果。市局组织开展的季度遥感监测形

成的日常土地利用现状变化调查成果。

2.整理复垦调查成果。本年度核发项目验收批复的土地整理复垦项目范围内土地利用变化图斑调查成果。

3.“多测合一”成果。本年度内完成的“多测合一”项目对应的土地利用变化图斑调查成果。本数据通过线下方式下发，各区核实后涉及地类变化的以区自主新增图斑方式纳入本年度变更调查。

4.本年度执法卫片及执法拆除图斑。

5.督察涉及图斑成果。本年度土地例行督察和市级专项监督检查过程中涉及的土地利用现状变化图斑调查成果。

6.耕地卫片、城乡建设用地增减挂钩（含拆旧区和建新区）、土地综合整治、高标准农田建设、生态修复、退耕还林还草、国土绿化、河湖治理、绿化廊道整治等需要纳入本年度变更调查的图斑。

7.存量设施农用地和工业用地图斑，用于工厂化种植单独图层调查。本数据通过线下方式下发，各区核实后涉及地类变化的以区自主新增图斑方式纳入本年度变更调查。

8.城市国土空间监测中地类变化图斑。

9.国家下发的遥感监测图斑。国家年度下发的遥感监测成果，主要包括疑似新增建设用地图斑、耕地流出图斑、建设用地和设施农用地变化图斑、非耕农用地变化图斑、未利用地变化图

斑、新增围填海图斑、日常变更核实图斑和单独图层变化图斑等。

国家半年度遥感监测成果线下下发，各区核实后涉及地类变化的以区自主新增图斑方式纳入本年度变更调查。

10.部下发的日常变更汇聚集成成果。

11.区级自主监测等其他来源线索或成果。

对于来源为市级季度遥感监测、各区在“大测调”系统中自行开展的调查成果的**日常变更调查成果**，以及来源为整理复垦、“多测合一”、部日常变更等**业务沉淀成果**，经市级甄别处理和案件合并后下发各区，由各区结合最新正射影像开展内业现势性分析，判定现势的开展成果建库，疑似不现势的开展实地复核；对于其他**线索图斑**，利用现有管理信息等开展合法性判断和年初库分析，并结合国家预判分类与专项范围叠加分析，完成甄别处理和案件合并，下发各区开展全面调查。

（四）本市用地管理信息梳理和部监管平台数据补充报备

1.本市用地管理信息梳理

用途实施处牵头，梳理、完善本年度本市农转用、征收、土地整理复垦等用地管理信息，确保本市信息化平台有关数据准确、完整。

2.部监管平台数据补充报备

用途实施处牵头，组织开展2023年度农转用审批项目、土地整治和增减挂钩项目的核实和补充报备工作。

（1）农转用审批项目。由**用途实施处**开展本年度农转用审批项目与部下发数据的核实比对工作，对于漏报、错报的农转用项目进行汇总，审核通过后，在部综合信息监管平台进行补充报备，直接上报自然资源部复核。

（2）土地整治和增减挂钩项目。由**各区局**开展土地整治和增减挂钩项目与部下发数据的核实比对工作，对于漏报、错报的，各区局进行汇总，通过部综合信息监管平台进行补充报备，由**用途实施处**审核通过后，上报自然资源部复核。

（五）内业现势性分析

各区局逐案件开展内业现势性分析，对案件内每一个图斑均开展现势性分析，形成结论，并根据结论分类开展后续工作。

在最新的正射影像上套合现有调查成果，结合调查时点的举证照片综合判断调查成果的现势性，并将结论记载在图斑上。当整个案件中的所有图斑都认定为现势时，可无需再次调查，直接进行调查成果建库；当案件中任意一个图斑认定为疑似不现势时，整案件开展实地复核调查。

（六）土地利用现状变更调查

各区局测绘调查、耕地保护、用地审批、土地执法等业务部门按照职责分工，在现势性评价的基础上对本区2023年度土地利用变化情况开展现场调查工作。

年度变更调查图斑分为全面调查图斑和实地复核图斑，其中：

全面调查图斑。调查人员需对该范围进行全覆盖调查、举证，查清范围内涉及的每个土地利用现状对象的属性、界线并举证。全面调查图斑包括：国家下发的遥感监测图斑和日常变更调查中未完成的图斑等。

实地复核图斑。调查人员需核实每块土地利用现状图斑的属性、界线并举证，对于实地发生变化，按照全面调查要求开展现场调查。实地复核图斑包括：现势性评价结论为疑似不现势的日常变更调查成果和业务沉淀成果。

1.现场调查

根据市级下发的调查底图，各区采用全市统一的“互联网+外业调查软件”，按照实地现状认定地类的原则，逐图斑现场认定地类、种植属性等各类属性信息标注的变化情况。

各区对管理过程中发现的变化情况、以及正射影像未能反映的地类变化进行补充调查。

2.现场举证

现场举证是对调查图斑实地利用状况的客观记录，必须完整、准确和清晰的支撑调查结论。

各区需对所有图斑进行现场举证，采用“互联网+外业调查软件”拍摄包含定位坐标、拍摄方位角、拍摄时间的现场照片，制作包括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。

3. 调查界线

各区需现场调查图斑界线，确保地类界线准确可靠。

下发界线与现状不一致时，如正射影像能够准确界定地类边界、支撑实地判定地类的，可通过正射影像调绘确定图斑界线；否则，应实地调查、测量图斑界线。

图斑面积接近对应地类上图面积的图斑，须现场调查、测量图斑界线、量算面积，并严格按照实地面积判断是否上图。

区级自主发现的变化图斑应现场调查、测量图斑界线。

4. 内业处理

各区在外业调查成果的基础上，开展内业数据分析，调查恢复属性、城镇村范围、路面范围；开展图斑界线处理、图形业务接边；开展流量检查、参考图层检查和数据库质量规则检查，形成符合要求的年度变更调查成果。

涉及相邻的耕地与其他地类图斑发生变更或接边的，除确属于达到上图面积的实质变化情况外，均应保持年初库耕地图斑界线的稳定性。确有调整需求的，应及时报市局按照“一事一议”的原则形成处理意见。

5. 技术要求

（1）调查要求

2023 年度变更调查的技术依据是国家和本市发布的三调、年度变更技术文件，主要包括：“三调”《实施方案》《技术规程》、

《补充通知》、《技术问答》以及全国三调办对地方调查问题的答复、《自然资源管理中涉及地类的有关问题解答》（自然资办函〔2023〕1804 号）以及《上海市土地分类》、《上海市土地利用现状调查地类认定规则》等本市发布的有关技术文件。

各区需结合日常有关工作，加强中心城区和郊区的建成区部分的土地利用现状变化监测机制，做到主动发现变化，及时调查更新。

（2）举证要求

2023 年度变更调查举证要求可参照《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）。本市所有调查图斑均需拍照举证，并且照片必须支撑调查图斑的地类认定。

按耕地调查的图斑，举证时应提供现状是种植粮棉油糖菜及饲料饲草等农作物，且农作物出土长苗的举证照片。对于新增耕地，需拍摄种植作物特征照片并填写种植作物类型。关于耕地承诺种植方式举证，可参考本实施方案第九部分。

按建设用地调查的图斑，如果外部举证照片不足以确认建设用地的，还须拍摄内部照片；按设施农用地调查的图斑，须拍摄建设部分内、外部照片或能反映用途的外部照片，其中在“工厂化种植”单独图层标注的，应拍摄反应工厂化种植特征的照片。

对于因突发公共事件等不可抗原因暂时无法进入的设施农

用地或因极端天气、地质灾害等原因暂时无法开展外业举证的图斑，可采取承诺举证的方式，由区局核实并承诺涉及图斑的调查地类及标注信息的真实性，条件允许时及时补充举证；对于确无法到达或无信号的区域，要及时和市局沟通。

对于采用类型举证、承诺举证等无法开展现场举证的，必须在类举说明字段填写“类型举证”、“承诺举证”等，未填写视为未举证。

（七）协同处置

对已完成土地利用现状调查的图斑，**市局**结合年初库、管理信息等开展流量分析，对于耕地流出、新增违法建设用地等流量异常的图斑，由**各区**在年度变更系统上下载图斑清单和对应成果数据，各区管理、监测、执法协同工作小组提前介入，按协同机制开展综合判断与处置，并在区级土地利用现状调查工作结束前将处置结果纳入年度变更成果。逾期未完成的，以现有调查结果为准。

（八）集体土地所有权更新

完成本年度办结的土地征收的集体土地所有权更新工作。针对新增集体土地征地项目，各郊区统一使用测绘成果管理系统中“集体土地所有权地籍变更（征地）”业务类型立项，完成集体土地所有权图层变更工作；各中心城区以上年度集体土地所有权成果为基础，扣除已发布《征地补偿安置方案公告》的征地批文

范围，整理汇总成果，上报市局。

（九）调查成果建库、更新与上报

本年度变更调查成果建库工作，分两个阶段由区级完成。第一阶段，在土地利用现状调查环节，开展案件级的建库工作，处理生成该案件涉及范围内的地类图斑层和各单独图层（包括城镇村等用地图层和路面范围图层等）的更新维护，上述图层的全部属性一并维护准确，并通过市局下发的数据质检工具检查；第二阶段，当一个镇的图斑全部完成调查并通过市级核查后，开展镇级建库，完成被动变化图斑处理、城镇村等用地图层更新维护、路面范围图层生产工作。以上建库工作完成后报市级进行审核。

各区调查成果全部通过市级核查后，由市确权登记中心统一开展本市土地利用现状数据更新工作，更新土地利用现状图层，形成全覆盖的土地利用现状数据。

在本市土地利用现状数据更新后，由市确权登记中心统一开展报部成果生产工作，成果由市局统一上报自然资源部审核。报部成果生产有关工作要求如下：

1. 按照统一的 2023 年度变更调查数据更新技术要求、数据库变更方法、标准及相关质量要求，2023 年度变更调查采用增量更新的方式建库。

2. 区级完成建库工作并通过数据库检查和市级业务审核；市级根据建库结果，生产报部数据成果，形成年初库与 2023 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。

3.采用国家统一下发的2023年度变更调查数据库质量检查软件，将建库成果导入该软件生成县级统一时点更新数据包，并利用该软件开展2023年度变更调查更新数据包与年初库的校核与数据质量检查工作。

4.2023年度变更调查更新数据包成果经市级核查通过后，形成遥感监测图斑、上年度跟踪图斑等记录表下发各区，纸质表格须由区局分管局长签字、并加盖公章，上报市局后，由市局相应部门签字确认。

5.市局汇总2023年度变更调查数据库成果以及各区纸质材料，统一上报自然资源部。

（十）国家级核查与整改

对于国家级内、外业核查发现的疑似错误图斑，各区局应按要求逐图斑现场核实修改并补充举证，整改成果经区级检查、市级核查通过后，更新本市土地利用现状数据图层；在本市土地利用现状数据更新后，生产报部成果，报自然资源部复核；对于国家级“互联网+”在线核查，各区局配合做好人员、软硬件等准备工作，按照国家核查计划开展在线互联。

（十一）数据汇总与分析

2023年度变更调查成果报部后，**市局、各区局**分别开展数据汇总与分析工作。其中，**调查部门**负责分析年度土地利用变化

情况，分析农用地（耕地）、建设用地和未利用地之间的流量变化；**耕地保护部门**负责分析当年耕地保护情况，分析年度农转用项目审批情况，年度土地计划联动执行情况和耕地占补平衡情况，分析年度永久基本农田变化情况；耕地变化情况、设施农用地变化等；**用地审批部门**负责分析国土资源高质量利用和供而未用建设用地情况；**土地执法部门**负责分析年度违法用地情况。分析结果形成专题报告后逐级上报。

调查部门根据以上分析材料，撰写2023年度土地利用变化情况分析报告。

五、成果质量控制

为确保调查成果的真实性和准确性，按照部质量管控要求，严格执行分阶段和分级检查的检查制度，确保每一阶段成果经过检查合格后方可转入下一阶段。各区局应建立数据成果质量责任追究机制，进一步加强对数据质量的监督检查。

（一）调查队伍自查

各调查队伍对年度变更调查成果负责。各调查队伍组织调查人员、作业人员开展100%全面自查，调查队伍自查通过内外业相结合的方式开展，对相关内业数据、外业数据、举证数据等进行全面自查，对自查结果及时修改，形成准确、规范、完整的成果后报区级开展检查。

（二）区级全面检查

各区组织专门的区级检查团队，对本行政区划范围内的年度变更调查成果负总责。由各区局组织对区级年度变更调查成果进行 100%全面检查，确保成果的完整性、规范性、真实性和准确性。区级自检采用内外业相结合的方式开展，对相关内业成果、外业成果等全面检查，根据检查结果组织成果全面整改，编写检查及整改报告，报市局核查和汇总。

（三）市级全面核查

市局负责组织做好本市年度变更调查成果的核查把关。测绘调查处会同各业务部门，对各区局上报的调查成果，对照正射影像、举证照片及相关证明材料，开展 100%全面核查。

测绘调查处组织市确权登记中心开展年度变更调查图斑变更情况核查，会同相关部门对国家下发的核实记录表格和举证材料进行审查确认。对于需要多部门意见协同的，牵头组织开展市级联合审定工作。

用途实施处组织开展区局上报结论为设施农用地的图斑核查，对国家下发相应表格、举证材料进行审查确认。

根据市级核查结果，由各区局组织进行全面整改，并督促整改到位。

（四）调查成果质量评价

各区应严格落实调查成果质量主体责任，建立质量管理制度，完善质量管理追溯和责任追究机制，对调查队伍及区局检查

人员进行全面的调查成果质量考核评价，逐图斑做到权责明晰、记录完备，确保成果数据真实准确。

市局参照国家要求，基于各区上报成果逐图斑核查，计算新增建设用地图斑、耕地图斑单项差错率和变更图斑总体差错率，对各区开展调查成果质量评价，评价结果纳入年度变更调查工作和年底部门工作考核，市级核查初次审核一类错误不合格率超过2%的将予以全市通报。

六、主要成果

2023 年度变更调查主要成果按照国家要求形成整套变更调查成果资料，应包括正射影像、图形、权属、文字报告等。

（一）调查矢量数据

1. 2023 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）;

2. DB 格式的“互联网+”举证成果。

（二）信息核实记录表

1. 遥感监测图斑信息核实记录表;

2. 跟踪图斑列表。

依据年度变更调查成果，由市局统一制作下发各区签字盖章。

七、进度安排

2023 年度变更调查工作各项任务时间节点安排如下:

（一）甄别2023年度变更调查图斑（2023年11月10日前）

市局自2023年10月启动本年度变更调查工作，于2023年11月10日前完成2023年度本市变更调查图斑甄别工作，并通过统一的年度变更系统下发各区。根据部相关工作进度，及时将国家遥感监测图斑处理下发各区。

（二）集体土地所有权更新（2024年1月5日前）

各区局于2024年1月5日前完成集体土地所有权梳理和变更工作；中心城区需向市局提供集体土地所有权成果。

（三）土地利用现状变更调查及建库（2024年1月15日前）

各区局于2024年1月12日前完成下发图斑的外业调查和内业处理并会相关管理部门，完成案件级建库、镇级建库工作；于2024年1月15日前完成年度变更调查成果检查、整改工作，上报市局，全部通过市级核查。

（四）用地管理信息补充报备（2024年1月15日前）

市局、各区局于2024年1月15日前完成向部综合信息监管平台完善和补充报备2023年度各类用地管理信息。

（五）数据库更新上报（2024年1月25日前）

市确权登记中心负责汇总通过市级核查的2023年度变更调查成果数据，开展报部成果生产，开展本市增量更新成果生产，启动本市数据更新工作。**各区局**对报部成果中相关表格进行签字盖章。**市局**汇总本年度变更成果及各区纸质材料上报自然资源

部。

（七）数据汇总分析（2024年2月20日前）

年度变更调查成果报部后，**各区局**于20日内完成本区2023年度土地利用变化情况分析报告；**市局**于30日内完成本市2023年度土地利用变化情况分析报告。

（八）国家级复核与整改（按国家进度开展）

市局组织各区开展国家级复核整改，完成2023年度变更调查成果整改和完善工作。

八、实施保障

（一）组织保障

本市2023年度变更调查工作按照“统一组织、协同推进、一查多用、分级实施”的原则组织开展。按照职责分工，市局统筹组织，做好方案制定、业务培训、成果核查、数据库更新及报部工作；各区局做好具体调查、成果检查、确定承担单位等各项工作。市局、各区局应继续保持组织力度不减、工作劲头不减、较真碰硬不减，统筹质量、进度、安全三方面工作，切实做好年度变更调查工作。

（二）安全保障

在2023年度变更调查工作中，各级、各部门要强化安全意识，落实安全责任，切实做到生产安全、数据安全。要严格落实安全生产主体责任，加强安全保障尤其是外业调查的安全保障，

配备相关防护装备，并在调查过程中严格遵守人身安全等要求。要切实加强数据安全保密工作，认真按照国家和本市有关规定和要求，对国土调查成果和涉密基础测绘成果的保管和使用等进行全流程监管，杜绝数据失控外泄。

（三）技术保障

市局根据国家统一的规定、方案，并结合本市实际情况，制定实施方案、技术口径，明确各项工作流程和技术要求。采用统一的外业调查软件、数据管理平台，自上而下地规范数据标准和处理方法。制定培训方案和培训计划，编制培训教材，对市局各部门、各区局参与年度变更调查工作的人员及专业调查队伍开展业务培训、明确调查内容、技术口径、软件系统操作等内容，进一步提高各区调查人员业务能力和专业技术水平。

（四）机制保障

建立检查验收制度。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，分级验收、汇总上报。各区局组织本区调查成果检查验收，经全部合格后上报市局审核；市局对各区上报成果开展市级核查验收，经全部合格后报自然资源部进行国家核查。

建立质量保障目标责任制和项目监理制度。各区政府主要负责人为第一责任人，对年度变更调查成果的真实性负责。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留档备查。可通过建立项目监理，全程跟踪监督项目进展和成果质量。

（五）经费保障

2023 年度变更调查经费按照《土地调查条例》的要求，由本市和各区、街镇政府共同负担，按分级保障原则，由同级财政予以保障。各区政府应根据国土调查任务和计划安排，将年度变更调查经费列入相应年度的财政预算，按时拨付，确保足额到位，保障 2023 年度变更调查工作的顺利进行。

九、其他需要说明的事项

（一）关于耕地调查和承诺

严格耕地认定，实事求是做好耕地地类变更工作。

有关耕地的调查和承诺，按照“三调”《实施方案》《技术规程》、《补充通知》、《技术问答》以及全国三调办对地方调查问题的答复、《自然资源管理中涉及地类的有关问题解答》（自然资办函〔2023〕1804 号）以及《上海市土地分类》、《上海市土地利用现状调查地类认定规则》等本市发布的有关技术文件。

（二）关于其他地类调查

1. 新增图斑细化属性

2022 年度国土调查数据库中涉及以下 3 种情形的园地和林

地，且2023年地类未变化的，由县级林草和自然资源主管部门结合2023年度森林、草原、湿地调查监测工作实地逐图斑调查举证后，对相关的园地和林地二级地类图斑进行细化树种类型属性标注：一是实际种植油茶、油橄榄、文冠果和油棕的，标注“木本油料”属性；二是实际种植油桐、杜仲、厚朴、银杏、黄柏、乌桕、棕榈、白蜡树、栓皮栎的，标注“工业原料”属性；三是实际为自然生长、非规模化集约经营种植核桃和板栗的，标注“干果经济”属性，集约经营规模化种植核桃和板栗的，不标注属性。上述涉及标注树种类型属性图斑的地类暂保持不变，对于部分符合标注要求的，可根据最小上图面积标准分割图斑。

2.新增“工厂化种植”单独图层

对于在设施农用地或工业用地中，采用工厂化模式种植食用农作物的，按生产设施实际用地范围录入“工厂化种植”图层。各区在调查过程中，应会同本区农业部门梳理存量工厂化种植情况，对符合工厂化种植情况的图斑以区自主新增的方式纳入本年度变更调查。

3.关于耕地变为绿化草地的恢复属性标注

2022年度国土调查数据库地类为耕地（或年初库中已标注恢复属性的图斑），现状为绿化草地的，按其他草地调查并标注“即可恢复”属性；现状为种植草皮用于售卖的图斑应标注“工程恢复”属性。

（三）关于涉及林地、湿地地类变化相关图斑

各区局要和区绿化市容部门通力配合，发挥森林、湿地调查监测工作专班的作用，共同做好森林、湿地调查监测工作和年度变更调查工作的衔接。

在收到国家下发监测成果后，各区局及时将涉及林地、湿地的变化图斑转送区绿化市容部门，按照年度变更调查标准共同做好涉及林地、湿地变化及不一致图斑的实地举证和地类认定工作。无法在规定时限内达成一致的图斑，以自然资源主管部门主张的地类上报。

前期森林、湿地调查监测区级共同确认环节中已通过区局确认的涉及林地、湿地地类变化的图斑，可由各区局通过区自主新增或交由市级下发案件的方式，将成果纳入年度变更中。

附件：上海市土地利用现状调查地类认定规则

附件

上海市土地利用现状调查地类认定规则

（自2023年度国土变更调查启用）

说明：本规则是在部和市局发布的“三调”、“年度变更调查”相关方案、技术文件、解答的基础上，根据本市情况做的补充和细化，上述文件的内容不再赘述。

一、关于耕地的认定

1.重要概念：

耕地是指利用地表耕作层种植粮棉油糖菜及饲料饲草农作物，每年种植一季及以上（含以一年一季以上的耕种方式种植多年生作物）的土地。包括熟地，新开发、复垦、整理地，休闲地（含轮歇地、休耕地），包括直接利用地表耕作层种植的温室、大棚、地膜等保温、保湿设施用地。

新增耕地现状必须是种植粮棉油糖菜及饲料饲草等农作物，且农作物必须出土长苗。对于原地类为非耕地，现状仍是荒草、推土、翻耕起垄等未耕种状态的地块不得认定为新增耕地，应按现状调查。禁止仅依据土地综合整治验收文件或以承诺整改复耕、计划整改复耕等方式认定新增耕地。

种植药材的土地按照耕地认定标准，对直接利用地表耕作层

种植药材且每年种植一季及以上，如按照“每年种植一季”耕种方式种植半夏、蒲公英、沙参、白术等多年生药材的土地，按耕地进行认定；对直接利用地表耕作层种植药材但种植周期在一年以上（不含一年），如种植西洋参、三七等的土地，则按园地进行认定。（自然资办函〔2023〕1804号）

2.耕地调查单元

（1）以田块为最小调查单元

田块是耕地最小的耕作、管理单元，土地利用现状调查也以田块为最小耕地调查单元。

田块内部允许在时间上、空间上轮作。且不因种植作物情况、简易大棚等情况破班，以田块主要用途调查。

（2）田块的划分依据

常见的农田内设施，道路、硬化沟渠、河流、护田林均作为田块分割的依据；实地为规模化大棚非临时大棚，按大棚及附属沟渠等设施范围单独构成田块；田块内独立的坑塘、林地、房屋等按上图面积调查。

3.关于水田与水浇地认定：对调查时点种植蔬菜等水浇地作物且未来长期规模化种植的应调查为水浇地；对于年内轮种过水田作物，且调查时点实地举证具备蓄水条件的，并提供水旱轮作材料的可调查为水田；年初库为水田，调查时点种植蔬菜等水浇地作物，且调查时点举证具备蓄水条件的，可按不变更调查，在

年度变更调查工作中逐图斑通过“举证说明”字段描述有关情况。加强日常监测和举证，严格执行耕地调查标准，不得随意进行耕地升、降级。新增耕地按作物情况认定地类。

4.关于调查时点实地未种植作物的认定：年初库为耕地的，**调查时点因非种植期等原因未耕种的按不变更调查**，现场长荒草的按耕地未耕调查；在整理复垦项目（新增耕地）验收的地类认定中，实地暂未种植的，调查为推（堆）土区，待种植后按实际情况调查更新。

5.关于推（堆）土状态的认定：对于实地为推土、堆土状态的，调查为推（堆）土区。

6.关于整理复垦项目验收地类调查的要求：（1）调查时点实地未种植的，调查为推（堆）土区，详见前文。（2）拟验收为耕地范围内存在建构筑物，硬化，建筑垃圾，绿化，规模化种植树木、园木，实地长荒草等情况，应综合至非耕地图斑（大于对应地类上图面积的不得综合），推（堆）土区，不能综合的大于50平方米调查上图，年度变更调查按此标准执行。

7.关于调查范围和界线的要求：应对地类图斑整体调查，不得按监测范围等界线分割调查或者只调查地类变化的部分，调查结果中不得存在相邻、相同属性的图斑，确保土地现状变化开展全地类、全范围调查。

8.关于耕地最小上图面积的要求：按照上海市第三次全国国

土调查最小上图面积标准，耕地最小上图面积为300平方米。

表1：耕地末级类认定规则

调查时点设施情况 / 调查时点种植情况		有蓄水条件	无蓄水条件
种植水稻等水生作物		水田	
种植蔬菜等旱生作物		水田/水浇地	水浇地
无作物	年初库耕地	不变更	
	新增耕地	推（堆）土区	
* 推土、堆土状态		推（堆）土区	

9.关于临时不稳定种植耕地作物土地的调查：严格按照耕地认定标准调查，确保实地、数据库和举证信息三者一致，确保耕地名副其实。

10.关于种植作物与地类和种植属性认定：本市耕地普遍存在水稻与蚕豆、油菜、小麦轮种的情况，且蚕豆等轮种作物作为绿肥用于养地并不收获果实，因此，在耕地末级类和种植属性调查中，仍以主要种植、收获的作物作为判定依据。

11.耕地坡度不现势的必须现场调查更新，不足上图面积的可并斑按主要坡度调查。

12.对于本市减量化工作中，耕作层整理完毕但暂未种植的地块，经调查计划按耕地管理和使用的，在本市大测调系统中按照“推土区（计划按耕地使用）”调查；经调查计划种林的，按照“推土区（规划种林）”调查。

二、关于沟渠的认定

由人工修建，宽度大于1米，用于引、排、灌的渠道，包括

渠槽、渠堤、简易护堤林（不到林地认定标准的）及小型泵站，按沟渠调查；土渠水面宽度小于1米的不调查。

对于本田块内部灌溉的沟渠，经调查确属根据实际使用情况灵活调整布局且宽度小于1.5米的，在年度变更调查中承诺上述情况并按不变更调查（即按原地类管理）。

三、关于河流水面的认定

按照常水位确定河流水面图斑边界，水面宽度小于1米的不调查。常水位以上的护坡等用地按实际用途调查，推土、堆土状态的调查为推（堆）土区。

四、涉水类建设项目

全部位于水面范围内的涉水类建设项目、涉及陆域的水工建筑用地均应按建设用地调查。包括：码头、桥梁、海堤、水闸、防汛通道等。

五、河道疏浚底泥占用耕地

河道整治疏浚底泥消纳占用耕地的，为推堆土状态的，调查为推（堆）土区；长荒草的，上一年度变更调查为耕地的按更耕地未耕调查，否则按其他草地（荒草地）调查，实际种植的按照种植情况调查。

六、临时堆放情况

1.实地为堆放草垛且地表未硬化的图斑，可按原地类调查，不需要在单独图层表示；

2. 使用简易栅栏等临时圈围的未硬化场地，临时堆放农作物收割后的根、茎、叶，地膜等农业废弃物的，按推（堆）土区调查。

3. 直接在土地上临时堆放农业生产材料、未破坏耕作层的，如：堆放化肥等，按推（堆）土区调查。

4. 露天堆放管道、木材、钢材、煤、建筑施工设备等的图斑，临时堆放的按推（堆）土区调查；用于物流的堆放按物流仓储用地调查；存在加工设备或图斑内有建筑物的，应按工业用地调查。

七、关于设施农业用地的调查

1. 设施农业用地的最小上图面积，实地硬化的为 100 平方米，未硬化为 300 平方米。按照管理要求和实地使用情况最小上图面积可适当调低，最小不得低于 50 平方米。

2. 畜禽饲养用地（包括畜禽舍、棚、场地等）、看护房、农资仓储大棚、工厂化种植大棚及其他符合设施农业用地用途的，调查为设施农业用地。养殖加工一体化的按照工业用地调查。

3. 设施农业项目中，属于建设用地用途的地块，应按建设用地分斑调查；单体建筑等不可分割的情况，整体按建设用地调查。

4. 在建的或空置的建筑物，提供有效的设施农用地审批文件的，按设施农用地调查。无审批文件，且内部照片不能证明是设施农业用地的，按建设用地调查。

5. 对于年初库地类为设施农用地、全年以晒谷为主要用途的

晒谷场，以下两种情况在年度变更中按不变更调查：（1）为兼顾农民需要、在场地边缘安装健身器材但不影响晒谷场用途；（2）农闲时停车，且有本年内晒谷等农业用途的举证照片。

6.建立“工厂化种植”单独图层，征询农业管理等部门意见，通过实地调查，对在设施农用地或工业用地中，采用工厂化模式种植食用农作物的，按生产设施实际用地范围录入“工厂化种植”图层。（包括新增设施农用地或工业用地、存量设施农用地或工业用地）

八、关于温室、大棚的调查

1.直接利用地表耕作层种植的温室、大棚、地膜等保温、保湿设施用地，按照种植作物调查为耕地、园地、林地或草地等；实地推堆土状态的调查为推（堆）土区。

2.实地未直接利用地表种植、养殖的，如：工厂化种植、养殖等，符合设施农业用地用途的，按设施农业用地调查。

3.实地为办公、销售、餐饮、娱乐等非设施农业用地用途的，调查为建设用地。

4.直接在土地上临时堆放农业生产材料、未破坏耕作层的，如：堆放化肥等，在年度变更中按推（堆）土区调查。

九、关于道路地类的认定

1.完全位于城镇村内部或围绕城镇村各类道路（含出入口）均调查为建设用地。

2. 完全位于城镇村外部的，不得调查为城镇村道路，应调查为农村道路或公路用地。其中：

（1）完全位于城镇村外部、路面宽度为 1 米以上 8 米以下、在公路网之外为农服务的道路，调查为农村道路（含出入口）。

（2）城市建制镇外，路面宽度大于 8 米或位于国家公路网范围内的调查为公路（含出入口）。公路穿越村庄的部分，调查为公路。

3. 建设用地散列道路两侧的，保证一定连贯性的前提下，综合分段，调查为农村道路或城镇村道路。相关情况说明如下：

（1）在地类认定准确的前提下，保持三调及历年国土变更调查地类的延续性。在年度变更调查中，不因周边地类变化而改变既有道路图斑的地类。

（2）农村地区宅基地等散列布置于道路两侧的可综合调查为农村道路，如下图所示案例。



4. 道路两侧单排林如并入道路图斑整体调查，图斑界线以树

干地面投影的外围为界。道路宽度仅按路面宽度计算，但道路图斑应为含单排林的整体范围。如单排林属于其他用地已征地范围内的，并入征地地块整体调查。

5. 各类道路跨越河流等图斑时，属于该道路桥梁必须与道路主体保持相同地类，不得分割为不同地类的多个图斑。如道路主体为农村道路，但桥梁宽度超过 8 米的，在年度变更调查中说明桥梁实际用途，确属农村道路的，按现状调查。

十、关于绿化休憩类林、草用地的认定

1. 城镇村范围内，绿化休憩性质的林、草用地，河道及道路两侧的绿地等，调查为公园绿地或街头绿地等建设用地。城镇村范围外绿化休憩性质的林、草用地，河道及道路两侧的绿地等，调查为林地或草地。

2. 在城镇村范围外绿化休憩性质的林、草用地，河道及道路两侧的绿地等范围中，面积达到 100 平方米及以上的广场、观光台，宽度为 3 米及以上的栈道、休闲步道等硬化设施用地，调查为建设用地；面积小于 100 平方米的广场、观光台，宽度小于等于 3 米的栈道、休闲步道等硬化设施用地，并入林、草用地整体调查。对外通行功能为主的道路，大于 1 米的按照道路认定标准调查为农村道路或公路。

3. 图斑至少有一个主要的边界与具备一定规模体量的农用地、未利用地（非线性图斑）相接的，可按城镇村范围外认定。

十一、关于单排林的认定

单排林不单独调查为林地，综合到周边图斑整体调查。

十二、利用现状林地停车

利用现状林地、地面未硬化的林下停车点，按照现状地类调查。在不影响林业地类认定、不影响树木正常生长的前提下，利用现状林地，建成林林下使用植草砖，满足停车需求的，在年度变更中按不变更调查；除必要道路外地面硬化达到100平方米上图面积的，调查为建设用地。

十三、架空管线用地

根据架空高度（从管线底部至地面）及是否影响原地类使用标准予以判别，架空2米以下、难以通达、原地类不可继续使用的，调查为管道运输用地；架空2米及以上、能通达、原地类可继续使用的，不调查。

十四、关于高压电塔的调查

对新增高压电塔，涉及的硬化及建构筑物大于100平方米的按建设用地调查，其他情况按照实地现状及其对应的上图面积调查。

十五、关于迹地

在本市森林湿地专项调查监测工作中，由林业主管部门认定并报部的迹地，符合土地分类标准的，按其他林地调查。

十六、其他说明

（1）“变化”必须变更，只有变化才可以变更。

（2）关于本市调查平台中下发的三级结构，有年内调查成果的按调查地类下发；监测变化图斑统一按“X-1208 农转用预留地”，此地类仅做市级下发使用，不得作为调查成果地类提交和使用。

（3）对农村地区，临时破坏原农用地、未利用地用作仓储、堆放用途的地块，增加细化标注，按照“仓储（自发临时）”或“堆场（自发临时）”调查。

公开属性：免予公开信息

抄送：总规处，乡村处，用途实施处，资源利用处，信息处，监督处，确权登记局。

上海市规划和自然资源局办公室　　2023年11月1日印发