

贵州省自然资源厅

黔自然资函〔2020〕525号

省自然资源厅关于印发《贵州省卫片执法图斑核实判定要点（试行）》的通知

各市（州）自然资源主管部门，县（市、区）自然资源主管部门：

为规范我省土地、矿产及城乡规划卫片执法图斑性质判定标准，减少错报现象，提高卫片执法数据的真实性和准确度，现将《贵州省卫片执法图斑核实判定要点（试行）》印发给你们，并提出以下要求，请认真贯彻执行。

一、加强组织领导。市、县级自然资源主管部门主要负责人要高度重视、加强统筹，亲自安排、亲自过问、亲自研究和协调处理重大问题，对本地卫片执法“严”和“实”负领导责任，分管领导具体抓。要采取切实有效措施，将工作任务压实到人。

二、提高判定质量。图斑的判定应实事求是，理由及依据要充分，批准、许可等情况填写详实，勾选内容完整，逻辑关系清晰，不前后矛盾。需要进一步提示或解释的，将事实、理由和证据在备注中详细填写。

三、严格审查把关。县级填报人应对填报事项逐一核实，该分斑处理的要分斑处理，对核查准确性、整改合法合规性、数据

真实性进行认真审查判定，核查不准确、整改不合法的要重新核查和整改。市（州）自然资源主管部门要明确熟悉业务的人员对卫片数据真实性、整改合法性逐一审查，形成审查意见，审查意见作为市、州履职和责成县级整改的依据。市（州）审查发现问题要责成县级核实、整改并对是否完成核实、整改进行审查。

四、严明工作纪律。县级自然资源主管部门负责人对本地核查、整改负具体责任。县级自然资源主管部门分管负责人要对填报情况进行逐一审查把关，严禁不负责任虚报、瞒报。市（州）自然资源主管部门分管负责人对辖区内各地上报的卫片数据真实性、整改合法性负审查责任。市（州）自然资源主管部门要采取相对集中填报等方式加强面对面培训和指导，督促县级自然资源主管部门按照有关政策规定和工作标准进行判定和填报，确保图、数、实地相一致，确保依法依规整改。严禁将县级填报情况一转了之，把问题甩锅放水。市、县级自然资源主管部门在年度卫片数据填报结束时，应对照政策规定，计算本地违法占耕比，并向当地政府汇报。对违法占耕比超过或接近 15% 的，即时向政府主要领导汇报，建议政府积极采取相关措施，在数据上报前进行整改。违法占耕比超过 15% 未向政府汇报，弄虚作假填报导致违法占耕比不实以致政府领导误判违法形势，未采取整改措施最终违法占耕比超过 15% 的，对卫片数据填报人、分管领导和主要领导依法依规给予行政处分。

各地在卫片执法工作中存在的问题，请及时与省厅执法监督

处和市（州）自然资源主管部门联系。

附件：贵州省卫片执法图斑核实判定要点（试行）



贵州省卫片执法图斑核实判定要点

（试行）

第一部分：土地卫片

一、合法用地

合法用地是指已取得合法用地批文或不动产权证书（包括仍有效的土地使用证）的图斑，核实判定要点如下：

（一）取得有关批文或证书的时间，季度卫片以季度末日期前为准，年度卫片以 12 月 31 日前为准。此后取得合法用地手续的应按违法用地上报，并纳入整改到位-完善用地手续统计。

（二）必须填写批文或证书文号。如已供地、登记，还应填写供地电子监管号、不动产权证书（土地使用证）文号，2006 年（含）以前的供地合同（划拨决定书）或者其他相关证明文件编号。依法需要办理农用地转用手续和土地征收的，填写国家或省政府的批准用地文号；依法只办理农用地转用手续的，填写批准机关文号并注明不需要办理征收的理由；

（三）增减挂钩项目建新区用地，若不改变集体所有权，用于政策允许的农村建房等，可使用增减挂实施方案的批准文号作为合法填报；若建新区用地按法律法规和政策需使用国有建设用地的，需填写用地批准文号才能作为合法用地填报。

（四）上传内容清晰的有关文件（扫描件或相片，应与填写的文号、监管号等保持一致）、套合图 2 份（分别以采用图斑下发前最新现状数据的土地利用现状图、土地利用总体规划图为底图，套合合法用地或供地红线以及图斑范围线）。

（五）不得以发改、水利、农业、环境、交通、能源、林业等部门的项目批文（符合直接为林业生产服务的工程设施要求，已取得林业部门批准文件的，应按其他用地上报）及采矿权证、用地预审文件、临时用地、设施农业用地及其他非用地批文代替农转用批文。

（六）涉及占用永久基本农田，批文在前划定在后的，应提供批复当年的土地利用总体规划图或划定永久基本农田时的土地利用总体规划图以及有关说明。划定在前批文在后的，应予以核实，属于违法审批的，按违法用地上报。严禁将占用永久基本农田的图斑使用地方批文填报合法。

（七）卫片时相前已取得农转用批准手续的，要核实套合情况，套合率达到规定要求的，按照合法用地填报，确保合法应填尽填；套合率达不到规定要求、批少占多的，要将违法多占部分分斑处理填报。

（八）对非省级以上重点公路改扩建工程，要收集改扩建前的公路影像图等资料，进行分斑处理。改扩建前的公路，占地面积按合法填报并据实填写用地批准文号或在备注栏中注明依法不需要取得批准文号的说明（如原属于通村道路、原公路建设于《土

地管理法》颁布前等）。改扩建部分未取得农转用批准手续的按违法填报。

二、其他用地

（一）设施农业用地

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。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。核实判定要点如下：

1.已备案的设施农业用地，应填写备案文号，无文号的上传备案资料。涉及占用永久基本农田，属于备案在前，划定在后的，应提供备案当年的土地利用总体规划图和有关说明。对于划定在前，备案在后的，除不破坏耕作层的种植设施等无需补划的外，必须补划并提供有关补划情况（已补划到位的上传补划文件；县级自然资源主管部门已同意补划但尚未补划到位的，上传县级同意补划文件，下同）；未经县级自然资源主管部门同意补划直接占用的，按违法用地上报。

2.未备案的设施农业用地，应提供清晰、多角度、能证明其符合设施农业用地要求的设施内、外部相片。涉及占用永久基本

农田的，除不破坏耕作层的种植设施等无需补划的外，必须补划并提供有关补划情况；未经县级自然资源主管部门同意补划直接占用的，按违法用地上报。

3.种植设施不破坏耕地耕作层的，可以使用永久基本农田，不需补划；破坏耕地耕作层，难以避让永久基本农田的，必须补划后方可使用。

4.养殖设施原则上不得使用永久基本农田，涉及少量永久基本农田确实难以避让的，必须补划后方可使用。养殖设施允许建设多层建筑。

5.看护房执行“大棚房”问题专项清理整治整改标准（单层、面积不超过 15 平方米）。

（二）临时用地

临时用地是指取得临时用地批准文件的图斑。核实判定要点如下：

1.应填写批文文号，同时上传文件（扫描件或相片，与填写的批文文号保持一致）和套合图 2 份（分别以采用图斑下发前最新现状数据的土地利用现状图、土地利用总体规划图为底图，套合批文范围线和图斑范围线）。批准时间要求与合法批文时间相同。

2.超出批准使用范围部分的，应按违法用地上报。

3.占用永久基本农田，经复垦不能恢复种植条件的，按违法用地上报。

4.在已批准的临时用地上修建的永久性建筑物、构筑物和其他设施部分，应按违法用地上报。

5.经批准临时占用耕地，应自期满之日起1年内恢复种植条件；超过1年的，应按违法用地上报。

（三）临时占用林地

临时占用林地是指取得林业主管部门批准临时占用林地文件的图斑。核实判定要点如下：

1.应填写批文文号，同时上传文件（扫描件或相片，与填写的批文文号保持一致）和套合图2份（分别以采用图斑下发前最新现状数据的林地现状图、土地利用现状图、土地利用总体规划图为底图，套合批文范围线和图斑范围线）。批准时间要求与合法批文时间相同。

2.超出批准使用范围部分的，不得上报为临时占用林地。

3.修筑永久性建筑物、从事非法采矿活动（含采石取土）的按违法用地上报。

4.经批准使用林地，应自期满之日起1年内恢复植被和林业生产条件；超过1年的，应按违法用地上报。

（四）林业生产工程设施

林业生产工程设施是指经林业部门批准，森林经营单位在所经营的林地范围内修筑直接为林业生产经营服务的工程设施的图斑。核实判定要点如下：

1.应填写批文文号，同时上传文件（扫描件或相片，与填写

的批文文号保持一致)和套合图2份(分别以采用图斑下发前最新现状数据的林地现状图、土地利用现状图、土地利用总体规划图为底图,套合批文范围线和图斑范围线)。批准时间要求与合法批文时间相同。

2.工程设施仅包括以下内容:培育、生产种子、苗木的设施;贮存种子、苗木、木材的设施;集材道、运材道、防火巡护道、森林步道;林业科研、科普教育设施;野生动植物保护、护林、森林病虫害防治、森林防火、木材检疫的设施;供水、供电、供热、供气、通讯基础设施;森林公园内道路、厕所、停车场等设施;以及其他直接为林业生产经营服务的工程设施。

(五) 农村道路

农村道路是指在农村范围内,用于村间、田间交通运输,服务于农村农业生产为主要用途的道路(含机耕道)的图斑。核实判定要点如下:

1.在国家公路网体系(国道、省道、县道、乡道)之外,包括路基在内,宽度不得大于8米。

2.符合光伏扶贫项目及光伏复合项目建设要求和认定标准项目的场内道路,可按农村道路上报。

(六) 不改变原用地性质的光伏用地

不改变原用地性质的光伏用地是指位于符合光伏扶贫项目及光伏复合项目建设要求和认定标准的项目范围内的图斑。核实判定要点如下:

1.使用农用地的，不得占用永久基本农田，不得破坏农业生产条件。

2.光伏方阵、采用直埋电缆方式敷设的集电线路用地，使用永久基本农田以外的农用地的，在不破坏农业生产条件的前提下，可不改变原用地性质；光伏变电站及运行管理中心、集电线路杆塔基础用地按建设用地管理，需依法办理建设用地审批手续。

3.光伏方阵用地，除桩基用地外，不得硬化地面、破坏耕作层。

（七）实地未变化

实地未变化是指实地未改变土地用途的图斑。核实判定要点如下：

1.前后时相显示不清晰，但本年度卫片影像、现场核查相片显示未有推填土、违法建设等行为的，可按实地未变化上报。

2.前后时相显示有推填土、违法建设等行为（包括地下管道工程），经现场核查，达到以下条件的，可按实地未变化上报：

（1）现状地类为耕地，复耕通过验收且周围无围墙等地块分界物的（简易围栏、共墙除外，下同）。

（2）现状地类为可调整地类，保持原有地类用途的，无需复耕；未保持原有地类用途，复耕通过验收的。

（3）现状地类为一般农用地，复耕通过验收的。

（4）现状地类为建设用地的、未利用地的，实地无实质建设行为。

（八）农田水利设施

农田水利设施是指田间用于引、排、灌的渠道（含渠槽、渠堤、护堤林和小型泵站）的图斑。

（九）农业简易棚

农业简易棚是指在一般农用地或未利用地上搭建简易棚用于农业生产，且未硬化的图斑。

（十）水面简易棚

水面简易棚是指在水面上搭建简易棚，用于农渔业生产的图斑。

（十一）土地整理

土地整理是指属于高标准农田建设、垦造水田（含耕地提质改造项目）或土地综合整治项目的图斑。应提供有关项目证明材料（如立项文件等）。

（十二）农业结构调整

农业结构调整必须符合国家对耕地和永久基本农田的保护规定。

（十三）水面高架路

水面高架路是指在现状地类为河流、湖泊或水库水面上建设高架路桥的图斑。

（十四）河堤整治

河堤整治是指在河流、湖泊和水库堤岸实施整治工程的图斑。新建非农田水利设施的排水沟、渠不得纳入河堤整治范围。

（十五）边坡治理

边坡治理是指线性工程、隧道及其他项目的配套边坡工程，以及地质灾害隐患点治理工程等的图斑。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。

（十六）电塔用地

电塔用地是指架空电力线路的杆、塔基础用地的图斑。

（十七）乡村旅游用地

乡村旅游用地是指乡村旅游项目中除永久基本农田外未改变农用地和未利用地用途及功能、未硬化地面、未破坏耕作层的生态景观和栈道用地的图斑。

（十八）点状供地项目用地

点状供地项目用地是指经批准的点状供地项目范围内的农牧渔业种植及养殖用地、生态保留用地、不涉及占用永久基本农田、不破坏耕作层、不直接硬化地面、不改变土地用途的生态景观、栈道、观景平台、公共厕所、停车场等乡村产业项目配套的基础设施和公共服务设施用地的图斑。

（十九）抢险救灾用地

抢险救灾用地是指抢险救灾等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。应提供有关正面材料（实地相片能明显反映抢险救灾内容的可不提供）。

（二十）灾毁用地

灾毁用地是指灾害造成变化，暂时无法恢复原状的图斑。

（二十一）军用土地

军用土地是指确属军事用途的图斑。应提交军用土地登记表。

（二十二）其他特别用地

其他特别用地是指按“一事一议”原则确定的图斑，应提前报送有关正面材料。

另外，各地在填报其他类用地时，严禁将以下地类判定为其他类：

- 1.将未贯通公路填报为实地未变化。
- 2.将非农村道路填报为农村道路。
- 3.将不符合临时用地条件的判定为临时用地。
- 4.将为实施非农建设而推填土的，判定为实地未变化。
- 5.将不符合设施农用地条件的填报为设施农用地。

三、违法用地

违法用地是指未经批准擅自进行非农建设、为实施非农建设而进行违法推填土及存在改扩建行为的历史违法用地等的图斑。核实判定要点如下：

（一）按照最新土地利用现状分类（2017年版），根据违法用地实际用途进行上报、审核，具体分类如下：

1.商服用地：零售商业、批发市场、餐饮、旅馆、商务金融、娱乐和其他商服用地。

2.工矿仓储用地：工业、采矿和仓储用地。其中，工业用地属于能源类项目的，分为光伏用地和其他能源用地（需提供立项

文件等证明其为能源项目的材料)；采矿用地分为合法采矿违法用地、无证开采违法用地。

3.住宅用地：城镇住宅和农村宅基地。其中农村宅基地分为一户多宅、一户一宅（需提供镇或村证明材料）

4.公共管理与公共服务用地：机关团体、新闻出版、教育、科研、医疗卫生、社会福利、文化设施、体育、公用设施、公园与绿地。

5.特殊用地：使领馆、监教场所、宗教、殡葬和风景名胜设施用地。

6.交通运输用地：铁路、轨道交通、公路、城镇村道路、交通服务场站、机场、港口码头和管道运输用地。

7.水工建筑用地。

8.超标准或违规占用永久基本农田的设施农业用地

9.简易棚或空闲地：无法判定具体用途的简易棚或空闲地（如发现将有违法明显用途的违法用地按此类上报，一律按照瞒报处理）。

（二）属于国家和省重大基础设施等项目的违法用地，根据国家发展改革委、交通运输部、水利部等立项文件或省级发展改革委、交通厅、水利厅等部门立项文件、重大项目清单为认定依据。对是否属于国家和省重点项目拿不准的，应逐一与相关部门面对面沟通，确保重点项目应填尽填。

（三）全省深度贫困地区不得以《国土资源部关于支持深度

贫困地区脱贫攻坚的意见》（国土资规〔2017〕10号）、《中共中央办公厅国务院办公厅印发<关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见>的通知》（厅字〔2017〕41号）等边建边报政策文件作为农转用文件填报合法，应按违法填报并附相应政策文件说明，并按规定时间及时组件上报，完善用地手续，消除违法状态。乌蒙山片区、非深度贫困县的少数民族地区，均不享受上述所说的边建边报政策。

另外，请县级自然资源主管部门认真对待图斑填报核实工作，对于重点工程、符合“一户一宅”、保障性安居等工程的，应该勾选相应选项。

四、建成区内地块翻新、道路翻建等违法行为

（一）在1987年1月1日《土地管理法》实施以前建设，既没有按法律规定取得用地审批手续，也没有确权登记的，要根据《土地管理法》实施以前的用地规定，判定该用地原来是否符合相关规定。

（二）《土地管理法》实施之后建设，如果一直未按规定取得相应的用地审批手续，而翻新后被卫片发现了的，则应判定为违法用地，按照《土地管理法》规定查处。

第二部分：矿产卫片

一、合法图斑

以下情形所涉及的矿产疑似违法图斑判定为合法图斑：

（一）采矿权人持有合法、有效的勘查许可证、采矿许可证，且按照许可的事项依法勘查、开采矿产资源；

（二）经批准手续齐全的工程建设项目，因工程施工在项目批准用地范围内采挖砂、石、土用于本项目建设的，或者就地采挖砂、石、土用于通村公路等公益性建设项目，且矿产品没有进入流通领域销售营利的。

（三）因紧急抢险、灾后重建，经当地县级以上有关部门批准，临时开采用作普通建筑材料的砂石土等矿产资源。

（四）勘查许可证、采矿许可证有效期届满，矿业权人依法办理延续登记且登记机关已受理的，涉及的矿产卫片图斑。

（五）历史遗留露天开采矿山，因削坡减荷、消除地质灾害隐患等修复工程新产生的土石料及原地遗留的土石料，除项目自用外，多余的土石料和伴随采出的其它矿产品，统一交由政府处置的。

二、违法图斑

以下情形涉及的矿产疑似违法图斑判定为违法图斑：

（一）未取得勘查许可证、采矿许可证擅自勘查、开采矿产资源。

（二）取得勘查许可证、采矿许可证，但是未按照许可的事项勘查、开采矿产资源。

（三）矿权延续申请未被登记机关受理或未被批准。

（四）持有勘查许可证擅自开采矿产资源。

（五）因采矿权人的原因，造成的矿权漂移。

（六）持越权审批的勘查许可证、采矿许可证或批准文件勘查、开采矿产资源的。

（七）以会议纪要、通知等文件形式违法批准勘查、开采矿产资源的。

（八）超越批准的矿区范围采矿的。

（九）采矿许可证被注销、吊销、撤销后开采的。

（十）建设单位因工程施工而动用砂、石、土，在项目批准占地范围内采挖砂、石、土，但对外销售牟利的，或在项目批准用地范围外采挖砂、石、土的。

经核查，属以下五种情形之一，且属于自然资源主管部门管辖范围的，确认为违法采矿行为，应依法进行处理：一是在实施工程建设项目中，在批准占地范围外采挖砂、石、土用于本项目建设，或虽然在批准占地范围内采挖砂、石、土但将其销售获利或假借实施建设为名违法采矿的；二是虽然已向登记机关提交采矿权新立申请、已申请探矿权转采矿权且登记机关已受理、矿区范围已批复，但未依法取得采矿许可证即实施采矿的；三是井巷工程在批准的矿区范围外且实施了采矿行为的；四是在实施与矿产资源开采有关联的活动中，未依法依规取得相关许可即采矿的；五是实施土地整理、荒山荒坡开垦、地质灾害防治、矿山环境治理、煤田灭火等工程中伴随矿产品采出，将矿产品销售获利或者

假借实施上述活动违法采矿的，或未交政府统一公开处理的。

三、伪变化图斑

伪变化图斑是指图斑中心点坐标及其周边一定范围内，因各种原因导致卫片反映地形地貌发生变化,但年度实际未发生过勘查、开采矿产资源的的活动，涉及此类的矿产疑似违法图斑判定为伪变化图斑（没有采矿行为的图斑，才能判定为伪变化图斑）：

（一）矿产品加工点，无采矿行为的。

（二）选矿厂、洗矿厂、尾矿库。

（三）合法矿山的生活设施用地。

（四）堆放、填埋场地（垃圾、弃土、废渣、废石、煤、料等）。

（五）山体塌陷、自然崩塌、山体滑坡。

（六）废弃、关闭的矿山。

（七）土地开垦、整理，河道治理等无采矿行为的。

（八）为排除安全隐患，经批准手续齐全的地质灾害治理项目，无采矿行为发生的。

（九）经批准手续齐全的矿山环境恢复治理项目，无采矿行为发生的。

发生以下情形涉及的矿产疑似违法图斑，因存在采矿行为，不能判定为伪变化，应根据实际情况判定为合法或违法：

（一）矿山整治。

（二）矿山因违法被查处、整改，现在停止。

（三）平时开采，调查时不开采。

（四）为排除安全隐患，经批准手续齐全的地质灾害治理项目，采出的矿产品未销售营利，交由当地政府统一公开处置的；或采出的矿产品进入流通领域进行销售营利的。

（五）经批准手续齐全的矿山环境恢复治理项目，采出的矿产品未销售营利，交由当地政府统一公开处置的；或采出的矿产品进入流通领域进行销售营利的。

第三部分：违反规划建设行为的判定

自然资源部成立以来，组织查处违反国土空间规划的职责已经转移部执法局。在国土空间规划相关法律法规出台之前，依据城乡规划法开展执法。对疑似违法建设图斑，在实地调查核实基础上，可按照以下三个方面对违反规划的建设行为进行判定。

一、未批先建

（一）符合规划但无行政许可或许可不完善，违规进行项目建设（包含临时建设项目）的行为。

（二）不符合规划、无行政许可，违规进行项目建设（包含临时建设项目）的行为。

（三）不符合规划、无行政许可，且存在突破建设用地范围建设或涉及改变用地性质等强制性条文内容进行违法建设（包含临时建设项目）的行为。具体指：

1.在城市总体规划建设用地范围外未经批准实施新区建设或

无规划选址等进行建设。

2.侵占绿地建设。包括侵占城镇湿地、生态防护绿地、各类公共绿地等建设。

3.侵占城镇水源地、水系建设。包括侵占城镇规划划定的江、河、湖、库、渠和湿地等城镇地表水保护和控制的范围。

4.侵占基础设施和公共服务设施用地建设。包括侵占城市规划划定的铁路、公路、港口、机场、道路、输配电设施及线路走廊、通讯设施、管道建设等，擅自改变消防通道、垃圾填埋场及焚烧厂、污水处理厂等基础设施和公共服务设施用途。

二、未按照批准内容进行建设

（一）未按照建设工程规划许可证的规定进行建设（包含临时建设）。如擅自调整容积率、建筑密度、建筑面积及改变用地性质等。

（二）临时建设逾期不拆除。