

雷州市自然资源局文件

雷自然资通〔2021〕41号

雷州市自然资源局关于印发《雷州市 2021 年卫片 执法工作方案》的通知

各镇（街）人民政府（办事处）：

《雷州市 2021 年卫片执法工作方案》已经市人民政府同意，
现印发给你们，请结合本地区实际，认真贯彻执行。

雷州市自然资源局

2021年9月15日

雷州市 2021 年卫片执法工作方案

根据《自然资源部办公厅关于开展 2021 年卫片执法工作的通知》（自然资办发〔2021〕29 号）和《广东省自然资源厅关于〈印发广东省 2021 年卫片执法工作方案〉的通知》（粤自然资发〔2021〕15 号）、《湛江市自然资源局关于〈印发湛江市 2021 年卫片执法工作方案〉的通知》（湛自然资〔执法监督〕

〔2021〕38 号）要求，为加强日常执法，强化地方政府自然资源保护主体责任，进一步明确工作任务、工作安排和工作要求，做好我市 2021 年自然资源卫片执法违法用地用矿行为查处整改工作，特制定本工作方案。

一、工作目标

贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记关于自然资源管理的重要指示批示精神，采取长牙齿的硬措施，以“零容忍”态度坚决遏制新增违法占用耕地行为，按照“月清、季核、年度评估”的工作要求，强化镇（街）政府（办事处）自然资源保护主体责任，建立健全“早发现、早制止、严查处、严惩戒”的执法工作机制，坚决落实最严格的耕地保护制度，有效遏制违法用地、用矿上升态势，推进我市自然资源管理秩序持续好转，助力生态文明建设。

二、任务职责

2021 年卫片执法工作对象包括自然资源部下发的 2021 年月

度卫片执法图斑，以及利用 2021 年度国土变更调查成果形成的年度卫片执法补充图斑。主要任务和职责分工如下：

（一）镇（街）政府（办事处）统一部署实施。各镇（街）政府（办事处）是辖区自然资源保护和卫片执法工作的责任主体，镇政府（街道办事处）主要领导是第一责任人，负责统一部署开展辖区内卫片执法工作，成立领导机构，加强组织领导，认真研究部署，制定实施方案，明确职责分工、任务与时限，倒排工期，跟踪督导，特别要做好乡镇（街道）综合行政执法体制改革后的工作衔接，确保组织、人员、措施、经费到位，抓好卫片执法各项工作落实。对发现的各类自然资源违法行为要依法严肃查处整改，建立整改清单，逐宗明确有关部门的整改责任、牵头领导、整改措施和时限等，实行挂图作战、挂图销号，整改一宗，销号一宗，并对上报的查处整改数据的真实性、准确性负主要责任。各镇（街）政府（办事处）负责组织开展图斑外业核查和内业档案建档工作，在规定时限内通过外业终端手机采集现场照片、图斑基础信息等，组织人员根据外业核查情况和图斑判定标准，逐个图斑进行研判定性，在省自然资源在线巡查系统中填写基础信息和上传证明材料并提交至县级审核，同时对上级审核退回的不合格图斑要限时予以举证纠错，并对数据填报结果的真实性、准确性负直接责任；对实地核查中发现的违法行为，要依法依规履职尽责，及时采取制止、查处、整改等措施，防范违法事实形成或进一步扩大，符合立案条件的及时立案查处，涉嫌犯罪的严格

按照“两法衔接”的规定及时移交公安司法机关；对核查判定确属违法行为的，要积极落实整改，尽早消除违法用地状态。

（二）自然部门牵头主动作为。自然资源主管部门要牵头做好卫片执法工作，负责本级卫片指导和督促工作。自然资源主管部门负责指导、督促全市卫片执法工作，通过内业审核与外业抽查相结合的方式逐宗审核各镇（街）上报的图斑数据，审核通过的及时提交市级审核。对发现重大典型违法案件不查处或查处不力的将挂牌督办或直接查处；对违法用地严重、查处整改不力的乡镇（街道）政府主要领导警示约谈，对符合问责条件的镇（街），提请纪检监察部门严格按照规定进行严肃问责；加强执法人员培训，规范图斑核查上报工作，严格把握政策界限，熟练掌握判定标准，防止出现图斑定性不准、填报不实等问题，确保卫片执法成果真实、准确。

自然资源主管部门负责指导、督促乡镇（街道）政府及时组织开展图斑外业核查工作和内业档案建档工作，鼓励聘请有资质的技术单位或购买第三方服务，通过省在线巡查系统逐宗审核基层镇街政府核查上报的图斑数据，研判类型确定是否准确、证明材料是否充分、数据信息是否完备等，在规定时间内完成县级审核并提交至市级审核，并对上报数据的真实性、准确性负直接责任；对于判定为违法用地、用矿的，要及时更新查处整改情况；发现涉及其他部门执法职责范围的违法图斑，如交通运输违法用地、破坏生态环境、农村村民非法占用土地建住宅、城市违法建

设等行为，要及时将图斑线索移交交通运输、生态环境、农业农村、住建、城市综合执法等相应的职能部门，并做好移交记录。

（三）相关职能部门切实履行职责。各单位务必高度重视卫片执法工作，密切协作、互相支持、各司其职、尽职尽责，坚决按时完成卫片执法工作。交通运输、生态环境、农业农村、住建、城市综合执法等有关部门对自然资源部门移交的违法图斑线索要依职责开展查处整改工作，并及时将查处整改结果反馈自然资源主管部门，由自然资源主管部门通过省在线巡查系统更新填报查处整改情况；发改、交通、水务等有关部门对涉及交通、能源、水利等重点项目的图斑，要依职责提供项目立项和建设的有关资料，供自然资源部门作为图斑判定的依据。

三、 工作安排

（一）核查上报。镇（街）负责统一部署开展本行政区域内的卫片执法工作。对省自然资源厅进行技术处理并通过省在线巡查系统下发的图斑数据，自然资源主管部门要做好指导工作，镇街政府立即组织开展图斑核实、数据上报和查处整改工作，做到图斑外业核查全覆盖，确保填报数据的真实性、准确性，审核通过的及时提交市级审核；对市级审核退回的图斑要在规定时间内重新举证并上报，未在规定时间内完成县级审核导致未能上报的图斑，一律按照漏报瞒报处理。图斑判定要严格按照《自然资源部办公厅关于开展 2021 年卫片执法 工作的通知》（自然资办发[2021]29 号）、《关于印发〈矿产卫片 执法图斑填报指南（试

行）》的通知》（自然资执法函[2020]36 号）、《广东省自然资源厅关于印发〈广东省土地卫片图斑核实 判定要点（试行）〉的通知》（粤自然资执法〔2020〕247 号）等文件规定的标准执行。

2021 年 1 至 3 月卫片图斑应于 5 月 10 日前（已完成），4 至 12 月卫片图斑应于次月 10 日前，年度卫片执法补充图斑应于 2022 年 3 月 1 日前完成县级审核（包括图斑判定上报和违法行为关联工作）并提交市级审核。

对于判定为违法用地、用矿的，镇街要落实查处整改，制止消除违法状态，自然资源部门要及时在省在线巡查系统上更新查处整改情况，已经通过拆除、复耕复绿、毁闭等方式消除违法状态的，要上传现场拆除前后照片；已经完善合法用地手续的，要填报审批文件文号、批准时间等信息，并将合法批文、套合图等作为佐证材料上传系统。2021 年 12 月 31 日前已经消除违法状态的，在上报年度卫片执法成果时不再纳入违法统计。

（二）提交成果报告。各镇街要在上报年度卫片执法补充图斑数据的同时，全面复核当年度各月份的卫片数据，及时更新违法行为查处整改最新进展情况，汇总形成 2021 年度土地矿产卫片执法工作报告，于 2022 年 3 月 15 日前报送市自然资源局。因上级工作部署需要调整进度的，由市自然资源局另行通知上报时间。

四、工作要求

（一）加强组织领导。镇街要切实履行责任，高度重视、精心组织本辖区卫片执法工作，参照省、市的做法制定具体工作方案，明确职责分工、工作时限，并保障本辖区卫片执法工作力量、经费、交通工具和技术装备等，全力按时保质完成 2021 年卫片执法各项工作任务。自然资源主管部门要牵头做好卫片执法工作，指导做好乡镇街道综合行政执法体制改革后的卫片执法工作衔接，扎实推进卫片执法图斑核查上报和违法用地查处整改工作。

（二）确保数据真实。镇街要认真学习领会自然资源部和省自然资源厅的卫片文件通知要求，掌握卫片执法政策界限和图斑判定标准，针对卫片执法政策变化情况和调整问责标准计算方法等关键内容，要加强基层执法人员业务能力培训，进一步规范核实填报，确保卫片执法数据真实、准确。市自然资源局将继续优化县级审核方式，改进抽查形式，增强内外业核查，进一步提高审核准确率；对瞒报情况严重、瞒报率高于 10%且瞒报图斑数较多的镇街将通报批评并启动警示约谈。

（三）严肃查处整改。镇街要严格依法履行属地管理职责，建立查处整改落实情况台账，逐一明确责任、整改措施、工作时限等，并实行挂账销号制度，整改一个，销号一个。自然资源局与相关主管部门建立协调联络机制，形成有效工作合力。市相关主管部门要不断强化监督管理职责，指导监督重大基础设施项目业主单位积极推动违法用地整改。

各镇街要按照自然资源部“六个该”（该收缴罚款的要足额收缴到位，该没收的要依法没收，该拆除的要依法拆除，该复耕的必须复耕复绿到位，该追究党政纪责任的要依纪追究，该追究刑事责任的要依法移送司法机关）的要求做好案件查处整改工作，集中力量公开曝光违法典型案件，严肃查处涉及耕地特别是永久基本农田、自然保护地、稀土等破坏生态环境、严重损害群众权益的违法行为。对新增的违法用地用矿行为，要按照“既查事也查人，既查违法事实也查决策过程”的工作要求严肃查处，发挥“查处一案、震慑一方”的作用。对卫片执法中发现的涉及其他部门执法职责范围的违法图斑，如农村村民非法占用土地建住宅、破坏生态环境、违规建设墓地、城市违法建设、毁林等违法行为，自然资源主管部门要在依法履职的基础上及时移交并做好记录，各有关部门要及时反馈查处整改落实情况。涉嫌犯罪的，要严格按照法律规定移交公安部门追究法律责任。要按程序将违法行为纳入社会信用体系，按规定将行政处罚结果录入信用广东平台，探索将重大违法主体列入“黑名单”，实施多部门联合惩戒。

（四）严厉追责问责。市政府将根据各镇街开展2021年卫片执法工作情况，适时组织督导组对各地卫片执法查处整改情况开展督导检查，重点督导问题突出、整改不力的镇街，帮助指导各镇街抓好整改工作。对违法用地量排前且整改不力的或违法采矿问题严重的镇（街）进行警示约谈，以督促其高度重视，加大

工作力度，落实违法用地查处、拆除和复耕复绿各项整改措施，确保按时按质完成查处整改任务；对达到问责标准的，严肃问责，做到守土有责、失责必问、问责必严。

（五）加强技术支撑。自然资源部门要集中力量研究解决卫片执法中“卡脖子”的关键问题，统筹技术力量或购买第三方服务，切实提高卫片执法工作的时效性、精准性和系统性。同时，要强化自然资源日常执法监管力度，认真抓好日常动态巡查工作，推进常态化执法工作机制，落实将违法行为纳入社会信用体系的制度。充分发挥省在线巡查系统的功能作用，对违法违规用地行为要做到“早发现、早制止、早报告”，减少存量，遏制增量，避免违法用地出现反复。

五、相关政策性文件

《自然资源部办公厅关于开展 2021 年卫片执法工作的通知》（自然资办发〔2021〕29 号）、《广东省自然资源厅关于〈印发广东省 2021 年卫片执法工作方案〉的通知》（粤自然资发〔2021〕15 号）、《关于印发〈矿产卫片执法图斑填报指南（试行）〉的通知》（自然资执法函〔2020〕36 号）、《广东省自然资源厅关于印发〈广东省土地卫片图斑核实判定要点（试行）〉的通知》（粤自然资执法〔2020〕247 号）等国家和省的政策性文件再次一并随文转发。

六、其他事项

（一）卫片执法图斑核查及数据上报工作通过广东省自然资

源在线巡查系统进行。涉及军用土地图斑，要填写《军用土地登记表》，以机要件形式单独上报。

（二）各地在工作中遇到问题可及时与省自然资源厅和市自然资源局联系。遥感监测联系人：省国土资源技术中心孟蕾，联系电话：020-37628235；在线巡查系统填报及数据核查联系人：省国土资源测绘院王腾（土地卫片）、省地质调查院王耿明（矿产卫片），联系电话：18027308695、15018783765；图斑核查及数据上报政策联系人：湛江市自然资源局执法监督科蔡振挥，联系电话：0759-3391936；雷州市自然资源局吴瑞纬，联系电话：0759-8803008。

自然资源部办公厅文件

自然资办发〔2021〕29号

自然资源部办公厅关于开展 2021 年 卫片执法工作的通知

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局，中央军委后勤保障部军事设施建设局，中国地质调查局及部有关直属单位，各派驻地方的国家自然资源督察局，陕西、黑龙江、四川、海南测绘地理信息局，部机关各司局：

为贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记关于自然资源管理的重要指示批示，采取长牙齿的硬措施，以“零容忍”态度坚决遏制新增违法占用耕地行为，坚决落实最严格的耕地保护制度，维护自然资源管理秩序，部决定开展 2021 年卫片执法工作。现就有关事项通知如下：

一、工作目标

通过组织开展卫片执法工作，及时发现违法占用耕地、破坏耕地挖湖造景、在长江流域和黄河沿岸县域非法用地采矿以及非法开采稀土等战略性矿种的自然资源违法行为，按照“月清、季核、年度评估”的工作要求，督促各地早发现、早制止、严查处，检验各地严格规范公正文明执法情况，评估一个地区自然资源管理秩序特别是违法占用耕地情况，推动落实最严格的耕地保护制度，保障国家粮食安全，助力生态文明建设。

二、工作任务

（一）制作下发卫星影像和卫片执法图斑。在季度卫片执法工作模式基础上，部相关单位按照《卫片执法技术支撑工作机制》，进一步提高卫片执法图斑下发效率。一般在拍摄卫星影像后 10 个工作日内，通过自然资源卫星遥感云服务平台向各省级自然资源执法部门和自然资源卫星应用技术中心推送非涉密卫星影像图和变化图斑信息。变化图斑土地、矿产共用，制作一批，下发一批，辅助地方早发现、早制止。年底时，利用 2021 年度国土变更调查成果制作卫片执法补充图斑，并下发地方。

有条件的地区，可以自主组织开展本地区卫片执法工作，作为部层面统一组织开展卫片执法工作的补充。

（二）核查卫片执法图斑。县级自然资源主管部门要在本月完成上一个月部下发图斑用地、用矿情况的核查和数据填报（图斑判定政策补充规定见附件 1），并对填报数据的真实性承担直

接责任。市级自然资源主管部门要对县级填报数据进行全面审核，并对审核结果负责。省级自然资源主管部门要组织对地方填报数据的真实性进行核查，确保成果质量。

（三）查处违法行为，督促整改。对于卫片执法图斑核查中发现确属自然资源违法行为的，县级自然资源主管部门要依法依规履职尽责，积极推动整改，消除违法用地状态；对重大、跨区的线性工程违法用地案件，制止无效或查处工作无法进行的，要及时报告上级自然资源主管部门；对发现实际用途确属设施农业项目用地但没有进行备案的，要标注“未备案”，督促备案，规范管理；对于作物种植和畜禽水产养殖设施建设对耕地耕作层造成破坏的，应认定为农业设施建设用地并加强监管；对发现职责范围外的违法行为，应当及时移交有处罚权的管理部门或乡镇政府，并做好记录。上级自然资源主管部门要根据需要，对违法严重或工作不力的地区进行重点督导，对重大典型违法行为直接查处或挂牌督办。部将建立违法用地整改跟踪监管机制，通过最新遥感影像持续监督地方违法用地拆除复耕情况，防止虚假整改。

（四）严肃约谈问责。对违法严重地区，省级自然资源主管部门要报请省级人民政府严肃开展约谈，督促限期整改。按照“严起来”的要求，在评估市、县土地管理秩序、核实问责条件时，已履行监管和服务职责的交通、能源、水利等可予以扣减的“国家级和省级重大基础设施项目”违法用地，分子分母同时予以扣减。在评估省级地区土地管理秩序、核实问责条件时，省级

重大基础设施项目违法用地不予扣减。以往符合“一户一宅”条件的农村宅基地违法用地、保障性安居工程违法用地等可予以扣减的政策，不再执行（调整后的问责标准计算方法见附件2）。经评估后，对情节严重、存在《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》《违反土地管理规定行为处分办法》等规定情形的地区，要按照干部管理权限，向纪检监察机关或人事部门移交问题线索。部将根据年度评估分析或抽查、核查结果，向省级纪委监委移交问题线索。

三、时间要求

（一）“月清”。部将于2021年3月开始下发2021年卫片执法图斑，随时监测，随时下发。地方各级自然资源主管部门按要求完成核查工作，将图斑核查结果按时录入自然资源执法综合监管平台，保存确认后，上级自然资源主管部门可即时查看、审核。每月最后一天前，省级自然资源主管部门要通过自然资源执法综合监管平台确认本地区当月以前所有下发图斑的核查与填报结果，并作为统计依据。部层面将按月形成全国统计汇总结果。

（二）“季核”。省级自然资源主管部门至少以季度为单位，对本地区填报数据进行内业核查和外业抽查，确保成果真实准确。部层面将以季度为单位，组织利用“互联网+”等方式开展抽查、核查，分析评估地方上报成果的真实性，并督促纠正。对抽查图斑判定真实性低于90%或存在虚假整改情况的省份，将

通报批评。

（三）“年度评估”。2021年7月31日前，省级自然资源主管部门对一、二季度卫片执法成果进行汇总分析，形成半年卫片执法成果和报告报部。2022年3月31日前，省级自然资源主管部门全面审核四个季度卫片执法成果，形成年度卫片执法成果和报告报部，并以此成果为基础按年度评估一个地区管理秩序。

因不可抗力原因不能按时报部的，须向部书面报告，提出解决措施和方案，明确延期上报时间。

四、工作要求

（一）加强组织领导，层层压实责任。省级自然资源主管部门对本地区卫片执法工作负总责。要及时向省级人民政府汇报，争取支持，加强卫片执法工作经费等保障；要认真梳理潜在风险点和薄弱环节，明确市、县两级自然资源主管部门在卫片执法工作中的工作职责和有关要求；要建立成果审核和责任追究机制，组织技术单位或购买第三方服务，对地方填报数据的真实性进行核查，确保按时完成工作任务，成果经得起检验。部将组织有关直属事业单位对地方填报数据进行抽查、核查。国家自然资源督察机构将强化对地方卫片执法工作的督察监督。

（二）坚决遏制新增违法占用耕地行为。各地要将坚决遏制新增违法占用耕地作为衡量一个地区土地卫片执法工作成效的第一标准，按照党中央、国务院决策部署，采取多种措施确保消除违法占用耕地状态。地方各级自然资源主管部门要依法履行职

责，严肃查处违法占用或破坏耕地、违法占用或破坏永久基本农田行为。涉及追究党纪政务处分的，要移交纪委监委；涉嫌犯罪的，要移交司法机关追究刑事责任。

省级自然资源主管部门要加强对市县实际耕地保有量的考核。对年度内违法占用耕地且未能消除违法状态的，要等量扣除该地区用于耕地占补平衡的可补充耕地数量；对年度内违法占用永久基本农田且未能消除违法状态的，要限期拆除复耕，确实不能恢复原种植条件的，要限期补划。

（三）突出重点区域和重要矿种，加强矿产卫片执法工作。要严格按照《矿产执法卫片图斑填报指南（试行）》进一步规范图斑核查、判定、处理、填报和审查工作，建立和完善矿产执法台账，把“依法依规”“严起来”理念落实到各个环节。特别是要强化对自然保护地、长江流域和黄河沿岸县域等重点地区、稀土等国家战略性资源重要矿种的监管，确保违法违规行为查处整改到位。

（四）加强技术应用支撑。省级自然资源主管部门要统筹多方技术力量，或采取购买第三方服务等方式，利用人工智能、5G视频监控、卫星遥感、无人机航拍等技术手段，集中力量研究解决卫片执法中“卡脖子”的关键问题，提高卫片执法工作的时效性、精准性和系统性。

附件：1. 图斑判定政策补充规定

2. 调整后的问责标准计算方法



图斑判定政策补充规定

一、存量建设用地判定

卫片图斑（或分割后的地块，下同）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《土地管理法》实施以前已作为建设用地使用的，在翻新后被卫片监测发现的，同时不存在违反国土空间规划（编制审批前，为经依法批准的土地利用规划和城乡规划，下同）情况的，判定为“实地伪变化”，不再纳入问题台账；存在违反国土空间规划的，应当判定为“存量建设用地违法”。

《土地管理法》实施之后建设占用的，如果一直没有按照《土地管理法》的规定，取得相应建设用地批复或完成确权登记的，在翻新后被卫片监测发现的，应当判定为“存量建设用地违法”。

如果仅是堆放物资、房屋拆迁等造成的非建设变化，应当判定为“实地伪变化”，不再纳入问题台账。

二、临时用地判定

在卫片执法工作中，临时用地按照实际情况进行认定。实际为临时用地且取得临时用地批复的图斑，判定为临时用地。如：建设项目临时指挥部及工棚、工程临时露天及封闭式搅拌站、工

程临时钢筋或预制板加工、建设施工的临时碎石场或取土场、地质勘查临时用地、采矿用地方式改革试点范围内的采矿用地。

未取得临时用地批复或假借临时用地名义而进行非农建设的图斑，应当判定为新增建设违法占地。

为实施非农建设而进行推填土、土地平整等，且未依法取得建设用地批复的，应判定为新增建设违法占地，不得判定为临时用地。

已经取得临时用地批复，但实际用地不是作为临时用地使用的，应倒查批后监管责任。

三、设施农业用地判定

在卫片执法工作中，设施农业用地按照实际用途进行认定。对实际用途符合《自然资源部 农业农村部关于设施农业用地管理有关问题的通知》（自然资规〔2019〕4号）要求，但图斑核查时发现没有履行备案程序的，应判定为“设施农业用地”同时标注“未备案”，督促备案，规范管理；对农业养殖设施建设占用基本农田的，且县级自然资源主管部门未同意补划的，判定为“农业项目破坏耕地（基本农田）”。

对假借设施农业项目名义，实施非农业建设的，应当判定为“新增建设用地违法”。

四、实地伪变化判定

在卫片执法工作中，对如道路边坡治理、河道治理、水库水面的泡沫码头、水池沟渠、管道铺设、高压铁塔、风电塔座、围

填海图斑、水面高架路桥、挑空水面的水工建筑及景观平台等图斑，由省级自然资源主管部门用途管制机构出具认定意见。经认定无需办理用地审批的，判定为“实地伪变化”，不再纳入问题台账；需要办理用地审批手续但尚未取得用地批复的，判定为“新增建设用地违法”。

五、农村宅基地判定

农村村民未经批准或采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建住宅的，应当判定为“农村宅基地”违法。

六、国家级深度贫困地区政策

按照国家有关政策，2020 年年底前允许边报批边建设的深度贫困地区建设项目用地，判定为“合法用地”。2021 年 1 月 1 日起新建项目，未依法依规办理用地审批手续的，判定为违法用地。

七、其他

由于勾画图斑误差等原因，导致图斑范围与审批红线范围不一致的，按照实际建设占地情况，判定是否违法，并予以说明。

调整后的问责标准计算方法

一、问责评估时考虑因素的计算方法

在评估一个市、县级地区土地管理秩序、核实问责条件时，根据“鼓励整改、区分责任、精准问责”的原则，计算方法如下。

1. 对于“已补办完善用地手续”（包括通过城乡建设用地增减挂钩等方式补办手续，并在系统中勾选“其他建设用地审批手续”）的，在问责评估时，只扣分子不扣分母。

2. 对于“已拆除复耕到位”的，在问责评估时，分子分母同时扣除。

3. 对于已履行监管和服务职责的交通、能源、水利等重大基础设施项目（以国家部委或省级发展改革部门的立项文件、重大基础设施项目清单为准）违法用地，在问责评估时，分子分母同时扣除。

4. 在评估省级地区土地管理秩序、核实问责条件时，省级重大基础设施项目违法用地不予扣减。

5. 以往符合“一户一宅”条件的农村宅基地违法用地、保障性安居工程违法用地等可予以扣减的政策，不再执行。

6. 对于“存量建设用地违法”“农业项目破坏耕地（基本农

田)”，在问责评估时，分子分母均不计入。

二、扣除后违法占用耕地面积绝对值

在考虑前述问责评估时的有关因素后，参考全国平均值，一个年度内，省级违法占用耕地面积5000亩以上，设区市违法占用耕地面积之和500亩以上，县级违法占用耕地面积之和100亩以上的，且违法占用耕地面积比例达到15%以上的地区，应当纳入问责范围。

公开方式：主动公开

自然资源部办公厅

2021年3月24日印发



广东省自然资源厅文件

粤自然资发〔2021〕15号

广东省自然资源厅关于印发《广东省 2021 年 卫片执法工作方案》的通知

各地级以上市人民政府、各县（市、区）人民政府，省有关单位：

《广东省 2021 年卫片执法工作方案》已经省人民政府同意，
现印发你们，请认真贯彻落实。



广东省 2021 年卫片执法工作方案

根据《自然资源部办公厅关于开展 2021 年卫片执法工作的通知》（自然资办发〔2021〕29 号）和自然资源部 2021 年卫片执法工作部署暨视频培训会议要求，为做好我省 2021 年自然资源卫片执法和违法行为查处整改工作，特制定本工作方案。

一、工作目标

贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记关于自然资源管理的重要指示批示精神，采取长牙齿的硬措施，以“零容忍”态度坚决遏制新增违法占用耕地行为，按照“月清、季核、年度评估”的工作要求，强化市县监管主体责任，建立健全“早发现、早制止、严查处、严惩戒”的执法工作机制，坚决落实最严格的耕地保护制度，保障国家粮食安全，助力生态文明建设。

二、任务安排

2021 年卫片执法工作对象包括自然资源部下发的 2021 年月度卫片执法图斑，以及利用 2021 年度国土变更调查成果形成的年度卫片执法补充图斑。

（一）核查上报。市县级人民政府负责统一部署开展本行政区域内的卫片执法工作。

领取国家卫片图斑矢量数据后，省自然资源厅进行技术处理并通过省在线巡查系统下发图斑数据。县级自然资源主管部门要立即组织开展图斑核实、数据上报和查处整改工作，做到图斑外

业核查全覆盖，确保填报数据的真实性、准确性，审核通过的及时提交市级审核。市级自然资源主管部门要切实负起审核责任，通过内业审核与外业核查相结合的方式，逐宗研判类型确定是否准确、证明材料是否充分、数据信息是否完备等，审核通过的及时提交省级审核。

2021 年 1 至 3 月卫片图斑应于 5 月 15 日前，4 至 12 月卫片图斑应于次月 15 日前，年度卫片执法补充图斑应于 2022 年 3 月 10 日前完成市县级审核（包括图斑判定上报和违法行为关联工作）。对于判定为违法用地、用矿的，要及时更新查处整改情况，2021 年 12 月 31 日前已经消除违法状态的，在上报年度卫片执法成果时不再纳入违法统计。

（二）省级审核。省自然资源厅负责审核各地级以上市上报的土地、矿产卫片图斑数据。其中，土地卫片由省自然资源厅委托技术服务单位从各市上报的合法用地、违法用地和其他用地图斑中各随机抽取 30%，采取内外业结合的审核方式。具体工作参照《广东省土地卫片执法图斑省级抽查审核工作细则》（粤自然资源执法〔2020〕2070 号，以下简称《省级审核细则》）执行。矿产卫片由省自然资源厅委托技术服务单位对全部图斑进行外业核实工作，各地应积极配合，并由县级自然资源主管部门在现场核实情况登记表上盖章确认并留存。

（三）提交成果报告。各地级以上市自然资源主管部门要在上报年度卫片执法补充图斑数据的同时，全面复核当年度各月份

的卫片数据，及时更新违法行为查处整改最新进展情况，汇总形成 2021 年度土地矿产卫片执法工作报告，并由地级以上市人民政府于 2022 年 3 月 25 日前报送省自然资源厅（报告扫描件和附表电子版请发至邮箱 zfcj@gd.gov.cn）。

因不可抗力未能按时审核上报图斑数据和年度工作情况报告的，由地级以上市自然资源主管部门书面向省自然资源厅报告，提出解决措施，明确上报时间。

三、工作要求

（一）加强组织领导。市县级人民政府要切实履行责任，高度重视、精心组织本地区卫片执法工作，制定具体工作方案，明确职责分工、工作时限，并保障本地区卫片执法工作力量、经费、交通工具和技术装备等。市县级自然资源主管部门要牵头做好本地区卫片执法工作，指导做好乡镇街道综合行政执法体制改革后的卫片执法工作衔接，扎实推进卫片执法图斑核查上报工作。

（二）确保数据真实。市县级自然资源主管部门要认真学习领会自然资源部工作要求，掌握卫片执法政策界限和图斑判定标准，针对卫片执法政策变化情况和调整问责标准计算方法等关键内容，要加强执法人员业务能力培训，进一步规范核实填报，严格落实“县级判定上报、市级逐宗审核、省级抽查指导”执法责任制，确保卫片执法数据真实、准确。市县级自然资源主管部门要建立成果审核和责任追究机制，通过统筹多方技术力量或购买第三方服务形式，对填报数据进行全面审核并对审核结果负责。省

自然资源厅将继续优化省级审核方式，改进抽查形式，增强内外业核查，进一步提高审核准确率；同时严格按照《省级审核细则》有关要求，对瞒报情况严重的自然资源主管部门启动警示约谈。

（三）严肃查处整改。市县级人民政府要严格依法履行属地管理职责，组织民政、自然资源、生态环境、农业农村、林业、城市综合执法等有关部门依照职责做好违法用地用矿行为查处工作，建立查处整改落实情况台账，逐一明确责任部门、整改措施、工作时限等，并实行挂账销号制度，整改一个，销号一个。省自然资源厅每月末对各地上报的数据进行汇总分析，将涉及交通、能源、水利、农村村民建房、设施农业、保障性住房等违法用地清单，移交给省相关主管部门，建立协调联络机制形成工作合力。省相关主管部门要不断强化监督管理职责，指导监督市县相关主管部门、重大基础设施项目业主单位积极推动违法用地整改。要建立健全自然资源行政执法和刑事司法之间的快捷、高效协作配合机制，切实解决违法案件移送难、执行难问题，形成保护自然资源合力。要按程序将违法行为纳入社会信用体系，按规定将行政处罚结果录入信用广东平台，探索将重大违法主体列入“黑名单”，实施多部门联合惩戒。

各级自然资源主管部门要按照自然资源部“六个该”（该收缴罚款的要足额收缴到位，该没收的要依法没收，该拆除的要依法拆除，该复耕的必须复耕复绿到位，该追究党政纪责任的要依纪追究，该追究刑事责任的要依法移送司法机关）的要求进行查处，

集中力量公开曝光、挂牌督办或直接查处一批重大违法典型案件，严肃查处涉及耕地特别是永久基本农田、自然保护区、稀土等破坏生态环境、严重损害群众权益的违法行为。对新增的违法用地用矿行为，要按照“既查事也查人，既查违法事实也查决策过程”的工作要求严肃查处，发挥“查处一案、震慑一方”的作用。对卫片执法中发现的涉及其他部门执法职责范围的违法图斑，如农村村民非法占用土地建住宅、破坏生态环境、违规建设墓地、城市违法建设、毁林等违法行为，自然资源主管部门要在依法履职的基础上及时移交并做好记录。涉嫌犯罪的，要严格按照法律规定移交公安部门追究法律责任。

（四）严厉追责问责。全年月份卫片执法成果确定后，由省自然资源厅对土地卫片省级审核中瞒报率达到 10%且瞒报图斑数大于 10 个或瞒报整改不落实、存在虚假整改情况、涉及非法采矿行为较为严重的市县级自然资源主管部门，以及违法用地总量、违法占用耕地比例综合排名在全省前 3 位的市级自然资源主管部门、前 10 位的县级自然资源主管部门进行警示约谈，并视情提请省人民政府警示约谈有关市县级人民政府。在评估土地管理秩序、核实问责条件时，存在《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》《违反土地管理规定行为处分办法》有关规定情形的，按规定提请进行严肃问责。各地要参照省的做法，全面落实警示约谈问责工作，做到守土有责、失责必问、问责必严。

（五）实施“增违挂钩”。各地要将坚决遏制新增违法占用耕

地作为衡量本地区土地卫片执法工作成效的第一标准，采取多种措施确保消除违法占用耕地状态。省自然资源厅根据 2020 年度、2021 年度土地卫片执法成果，对年度内违法占用耕地且未能消除违法状态的，等量扣除该地区用于耕地占补平衡的可补充耕地数量；对于年度内违法占用永久基本农田且未能消除违法状态的，限期拆除复耕，确实不能恢复原种植条件的，限期补划。具体扣除、补划办法，由省自然资源厅另行制定细则。

对于 2020 年度、2021 年度内违法占用非耕地且未能消除违法状态的，按未整改违法用地面积的 15%冻结相关地级以上市同等数量的新增建设用地计划指标。省自然资源厅分别于 2021 年 6 月底、9 月底和 2022 年的 3 月底、6 月底、9 月底前，分批组织对各地 2020 年度、2021 年度土地卫片整改到位情况进行验收，并按规定解冻用地计划指标，到期仍未解冻的用地计划指标直接扣减并收回由省统筹使用。整改情况存在弄虚作假的，直接扣减已冻结的用地计划指标并予以通报。

（六）加强技术支撑。市县级自然资源主管部门要集中力量研究解决卫片执法中“卡脖子”的关键问题，统筹技术力量或购买第三方服务，有条件的地区可以利用人工智能、5G 视频监控、卫星遥感、无人机航拍等技术手段，切实提高卫片执法工作的时效性、精准性和系统性。

五、其他事项

（一）卫片执法图斑核查及数据上报工作通过广东省自然资

源在线巡查系统进行。涉及军用土地图斑，要填写《军用土地登记表》，以机要件形式单独上报。

（二）各地在工作中遇到问题，请及时与省自然资源厅及相关技术单位联系。卫片执法政策联系人：省自然资源厅执法处黄义勇，联系电话：020-83624305；遥感监测联系人：省国土资源技术中心孟蕾，联系电话：020-37628235；在线巡查系统填报及数据核查联系人：省国土资源测绘院王腾（土地卫片）、省地质调查院王耿明（矿产卫片），联系电话：18027308695、15018783765。

公开方式：主动公开

抄送：省纪委监委机关，国家自然资源督察广州局，各地级以上市自然资源主管部门。

广东省自然资源厅办公室

2021 年 6 月 2 日印发

排印：钟婉怡

校对：黄义勇

共印 1 份

中华人民共和国自然资源部司局函

自然资执法函〔2020〕36号

关于印发《矿产卫片执法 图斑填报指南（试行）》的通知

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局执法局（处、总队）：

为进一步规范矿产卫片执法图斑的核查填报工作，现将《矿产卫片执法图斑填报指南（试行）》印发给你们，请在矿产卫片执法工作中遵照执行。执行中遇到的问题，请及时告我局。



矿产卫片执法图斑填报指南（试行）

为落实“讲认真、严起来”和“实事求是”的工作要求，进一步规范矿产卫片执法图斑的核查填报工作，根据相关法律法规、规范性文件和政策，制定本指南（试行）。

一、总体要求

（一）依法判定。依据法律法规、规范性文件和政策和本指南，在实地查明图斑影像变化原因和收集相关证明材料基础上，对图斑变化的性质作出准确判定。

（二）如实填报。在图斑核实、违法行为处理、线索移交、案件移送、审核把关和上报等填报的各个环节要落实“讲认真、严起来”“实事求是”的工作要求，坚决杜绝弄虚作假、虚报瞒报。

二、合法性判定

合法性判定是指以矿产资源管理法律法规、规范性文件和政策为标准，对疑似图斑变化原因作出合法、违法、伪变化以及其他共4种判定。同时，还应对图斑是否存在违反土地、国土空间规划和测绘等法律法规的行为进行判定，存在土地、国土空间规划、测绘等自然资源违法行为的，应当另案处理并提供相关证明材料。

（一）合法图斑。

本指南所指合法图斑，是指由勘查、采矿活动引起，且

该活动符合矿产资源管理法律法规、规范性文件和政策要求的图斑。

1.持有合法有效财政出资勘查项目任务书，且按照任务书开展地质调查活动的。

2.持有合法有效勘查许可证，且按照许可事项开展勘查活动的。

3.持有合法有效采矿许可证，且按照许可事项开展采矿活动的。

4.矿业权人在勘查许可证、采矿许可证有效期届满的 30 日前向登记机关申请延续登记，登记机关已受理但尚未作出是否延续决定，在此期间申请人未申请退件且按照原批准许可事项继续勘查、开采矿的。

5.建设单位在工程建设项目批准占地范围内（不含临时用地），因工程需要动用或采挖砂、石、土用于本工程建设。

6.防汛指挥机构在紧急防汛期，根据防汛抗洪需要决定采取取土紧急措施的。

7.其他符合矿产资源管理法律法规的。

（二）违法图斑。

本指南所指违法图斑，是指由勘查、采矿活动引起，且该活动不符合矿产资源管理法律法规、规范性文件和政策要求的图斑。

各类工程无合法有效采矿许可证，但有矿产品采出并销

售的，一律判定为违法。

1.未取得合法有效勘查许可证，擅自开展勘查活动的。

2.已取得合法有效勘查许可证，但超越许可事项开展勘查活动的。

3.持过期勘查许可证开展勘查活动的。但有效期届满 30 日前已向有许可权的登记机关提出延续申请，而登记机关逾期未作决定的除外。

4.持勘查许可证擅自采矿的。但自行销售勘查中按照批准的工程设计施工回收的矿产品除外。

5.勘查许可证被撤销、吊销、注销后，仍继续开展勘查活动的。

6.未取得合法有效采矿许可证，擅自开展采矿活动的。

7.未取得合法有效采矿许可证，虽已缴纳矿业权出让收益、权益金，已划定矿区范围等采矿的。

8.已取得合法有效采矿许可证，但未按许可的范围、矿种、有效期限、开采方式等采矿的。

9.持过期采矿许可证采矿的。但有效期届满 30 日前已向有许可权的登记机关提出延续申请，而登记机关逾期未作决定的除外。

10.采矿许可证被撤销、吊销、注销后，仍继续采矿的。

11.未取得合法有效采矿许可证，在煤田灭火、边坡治理、地质灾害治理、土地复垦、土地平整、历史遗留露头开采类矿山的修复工程或其他整治修复工程中有矿产品采出并销

售的。

12.未取得合法有效采矿许可证，以地方党委政府批复、领导批示或会议纪要等为名，或以政府批准设立“临时采砂场”“临时采石场”“临时取土场”等为名采矿的。

13.未取得合法有效采矿许可证，建设单位在工程建设项目批准占地范围内采挖砂、石、土进行销售或用于其他工程建设项目的。

14.未取得合法有效的采矿许可证，在临时用地范围内擅自采矿的。

15.其他未取得合法有效采矿权证采矿的。

（三）伪变化图斑。

本指南所指伪变化图斑，是指与勘查、采矿无关，现场没有勘查、采矿活动的图斑。

1.因崩塌、滑坡、泥石流、森林火灾等各类自然原因导致的地形地貌变化，现场没有勘查、采矿活动的。

2.因堆放各类物品等人为原因导致地形地貌变化，现场没有勘查、采矿活动的。

（四）其他图斑。

本指南所指其他图斑，是指全部位于水利、交通、林业等相关部门管辖区域内，归属相关部门管辖的图斑。

三、图斑填报及证明材料要求

证明材料用于证明图斑的现场核实、合法性判定、判定后处理情况等环节工作情况，是矿产卫片执法图斑填报不可

或缺的重要内容，也是执法人员履职情况的证明。证明材料包括：用于支撑合法性判定的所有批准文件（本部门和其他部门）、技术性测量报告、检测报告、自证材料、实地核查照片和视频；用于证明案件查处情况、移交公安和纪检监察机关的文书、凭证、申请法院强制执行的文书、凭证等。

判定为合法、违法、伪变化图斑涉及土地、空间规划、测绘违法行为的，应予以处理，并在填报中注明。

（一）合法图斑。

1. 持有合法有效财政出资勘查项目任务书、勘查许可证、采矿许可证，且按照任务书或许可事项开展相应的地质调查、勘查、采矿活动的。上传合法有效财政出资勘查项目任务书、勘查许可证、采矿许可证，核查现场照片。

2. 矿业权人在勘查许可证、采矿许可证有效期届满的 30 日前向登记机关申请延续登记，登记机关已受理但一直未作出是否延续决定，在此期间申请人未申请退件且按照原批准的许可事项继续勘查、采矿的。上传相应的勘查许可证、采矿许可证，登记机关受理凭证，核查现场照片。

3. 建设单位在工程建设项目批准占地范围内（不含临时用地），因工程需要动用或采挖砂、石、土用于本工程建设的。上传项目立项审批（备案）文件，土地使用证书，现场采挖照片，监管单位关于采出矿产品去向的说明，核查现场照片。

4. 防汛指挥机构根据防汛抗洪需要决定采取取土紧急措

施的。上传防汛指挥机构要求取土的文件及关于取土的去向说明，现场核查照片。

5.其他依据党中央、国务院文件等明确规定进行勘查、采矿的，上传相关规定和现场核查照片。

（二）违法图斑。

违法图斑的处理，分为立案处理和非立案处理。

1.立案处理。

判定为违法的图斑，有明确违法主体，违法勘查、开采事实确凿，且未超出法定追诉期限，符合立案条件的，应当立案查处并填报说明以下内容：

（1）基本情况。违法时间、违法主体、违法事实情况。

（2）责停情况。制止违法行为情况。

（3）查处情况。查处主体；行政处罚及落实情况，包括但不限于应没收的矿产品和违法所得没收情况，应收缴的罚款收缴情况。

（4）需要申请法院强制执行的，申请及执行情况。

（5）涉嫌构成犯罪的，移送司法机关及受理情况。

（6）应追究党纪政务责任的，移送纪检监察机关及受理情况。

立案查处的，应根据进展情况上传以下材料：

（1）立案审批表。

（2）《行政处罚决定书》。

（3）移送司法机关的文件及受理文书。

(4) 移送纪检监察机关的文件及受理文书。

(5) 申请法院强制执行的文件及受理文书。

(6) 核查现场照片。

(7) 现场清理整治照片。

(8) 其他佐证材料。

2. 非立案处理。

判定为违法的图斑，但不具备立案条件的，填报说明以下内容：

(1) 基本情况。

(2) 非立案处理的原因。

(3) 制止违法行为情况。

(4) 其他佐证材料。

非立案处理的，应当上传以下材料：

(1) 关于非立案处理的原因说明。

(2) 批准非立案处理的审批单或文件。

(3) 核查现场照片。

(4) 其他佐证材料。

(三) 伪变化图斑。

1. 伪变化图斑，应当填报说明以下内容：

图斑影像变化的原因。

2. 伪变化图斑，应当上传以下材料：

(1) 核查现场照片。

(2) 其他佐证材料。

(四) 其他图斑。

1.其他图斑,应当填报说明以下内容:

在其他管理部门管辖范围按照职责由其管理的情况。

2.其他违法图斑,应当上传以下材料:

(1)移交移送其他部门文件。

(2)核查现场照片。

(3)其他佐证材料。