

“一张图”建设工作问答

自然资源部 国家林业和草原局

2026年3月

目 录

一、关于“一张图”建设	1
(一) 从“自然资源‘一张图’”到“自然资源管理和国土空间规划‘一张图’”的表述调整，这一概念内涵升级的战略考量有哪些?	1
(二) “一张图”建设有哪些重点任务?	1
(三) 通过“一张图”建设重点解决哪些问题?	2
(四) 从信息化视角看，“一张图”总体框架是如何考虑和设计的?	2
(五) 为更好促进部省“一张图”部省无缝衔接和有效运行，在相关标准、规范、运行机制方面有哪些考虑?	3
(六) 如何才能让地方同志及时了解“一张图”建设的好经验、好做法，便于主动借鉴参考，形成合力，共同推进“一张图”?	3
(七) 推进“一张图”建设过程中，如何统筹其它已建各类平台?	4
(八) 部层面数据分级分类依照什么原则？目前只有地理信息数据分级分类指南，调查监测、国土空间规划、自然资源管理等数据怎样分类?	4
(九) 地方自然资源信息化建设面临立项难的困境，国家层面能否出台指导意见给予政策支持，指导建立自然资源数字化建设发展长效机制?	4
(十) 省级自然资源主管部门从部获取数据方式目前仍以线下拷贝的方式为主，时效性和完整性较差，能否通过国土空间基础信息平台实现在线回流?	5

(十一)“一张图”要求建设不同分辨率的影像图，部分省份面积较大，统筹经费尚未落实，部里能否支持地方省份落实影像底图？	5
(十二)“一张图”产权底板是什么？	6
(十三)“一张图”产权底板怎么建？	7
(十四)“一张图”产权底板怎么用？	7
(十五)对于全流程权籍调查和“一码关联”，部里如何考虑？	8
(十六)“一张图”耕保应用场景如何建设？	9
(十七)“一张图”建设是否纳入“十五五”信息化规划？	9
(十八)如何提高人工智能技术支撑自然资源管理业务应用的水平？	9
二、关于改进国土变更调查和构建自然资源调查监测统一现状图	
.....	10
(十九)国土调查地类调查规则作了哪些改变？	10
(二十)调查工作模式和流程作了哪些改变？	11
(二十一)推进林草湿地类合法合规性核实的具体要求是什么？	
.....	11
(二十二)如何动态更新纠正调查成果？	12
(二十三)如何规范国土调查成果应用？	12
(二十四)在“一张图”建设中，构建什么样的自然资源调查监测统一现状图？	13
(二十五)构建自然资源调查监测统一现状图有什么具体要求？	
.....	13
三、关于国土空间规划动态优化调整完善工作	15
(二十六)国土空间规划动态优化调整工作进展及下一步有关考	

虑?	15
四、关于做好耕地保护工作.....	15
(二十七) 自然资源和农业农村两部门在耕地保护工作中的职责分工是怎么样?	15
(二十八) 国土空间总体规划对耕地保护任务目标提出了什么要求?	16
(二十九) 如何解决永久基本农田中划定不合理地块、退耕还林还草地等, 推动质量提高、布局优化?	16
(三十) 各地在落实《永久基本农田保护红线管理办法》, 推动永久基本农田正向优化中需要注意什么?	17
(三十一) 如何加强永久基本农田质量建设?	17
(三十二) 如何统筹好永久基本农田保护和高标准农田建设?	18
(三十三) 地方省份反映, 按照占补平衡制度改革要求, 全省大部分市、县均能自行平衡, 但承担重点生态保护任务的个别县区难以在县域内落实补充耕地, 这种情况能否跨区域调剂?	18
(三十四) 地方能否就补充耕地质量验收流程进行优化调整?	19
(三十五) 补充耕地实施范围是如何确定的?	19
(三十六) 如何做好补充耕地验收管理?	20
(三十七) 占补平衡分级管理机制的具体要求是什么?	20
(三十八) 耕地后备资源内存在部分重度及以上沙化土地, 能否调整耕地后备资源地块?	21
(三十九) 严控新增建设占用耕地有什么要求?	21
(四十) 把好项目用地审批关有什么要求?	21

(四十一) 用途管制如何数字化赋能加强耕地保护?	22
(四十二) 遏制新增违法占用耕地从事非农业建设有什么工作 要点?	22
(四十三) 存量违法占用耕地问题整改有什么工作要点?	23
(四十四) 国家自然资源督察在耕地保护方面工作重点是什么?	24
(四十五) 农村居民违法占地建房问题执法查处职责由农业农 村部门负责,但在实际工作中,依然存在部门职责边界不清现象,请 问后续如何优化?	24
(四十六) 督察问题认定和整改销号的政策标准是什么? 误划入 永久基本农田的老水库水坝问题如何解决?	24
五、关于建设用地审查报批工作	25
(四十七) 近期,采取哪些举措提升报国务院批准的建设用地审 查工作效率?	25
(四十八) 联动审批事项的范围包括哪些?	26
(四十九) 联动审批具体从哪些方面推动审批效率提升?	26
(五十) 对开展联动审批的系统支撑方面,部局有何考虑?	28
(五十一) 如何处理用地用林用草用海用岛各审批事项上位法律 不同,影响深度融合问题?	28
(五十二) 如何处理用地用林用草用海用岛联动审批因审批层 级不一致,影响审批效率问题?	28
(五十三) 如何区分批次用地、单独选址用地两种建设用地报 批方式?	29
(五十四) 单独选址建设项目可否分期分段办理用地报批?	29

(五十五) 铁路项目的“四电”工程(通信工程、信号工程、电力工程和电气化工程)用地可否单独报批?30

(五十六) 在建设用地上审查报批中,林草部门和自然资源部门使用数据不一致,致使建设用地审查报批中林草许可文件面积与自然资源部门建设用地申报占用林地、草地面积不一致,应如何解决? 30

(五十七) 报国务院批准农用地转用和土地征收项目建设过程中确需调整用地的,如何组卷报批?31

(五十八) 临时用地涉及林地、草地、耕地等多种地类时,该如何办理?32

(五十九) 如何解决部分能源、交通、水利等基础设施建设项目建设周期与临时用林使用期限不匹配的问题?32

(六十) 为什么要开展建设用地审批“双随机、一公开”抽查?33

(六十一) 建设用地审批“双随机、一公开”抽查哪些内容?34

六、关于完善林业和草原管理.....35

(六十二) 林粮间作导致地类认定问题如何处置?35

(六十三) 关于非林地上(如园地、不按林地管理的恢复属性林地等)林木采伐管理问题?35

(六十四) 其他地方能否借鉴重庆市退耕还林还草试点政策?36

(六十五) 被调查统计为耕地的退耕还林还草地块如何处置?36

(六十六) 已经复耕的退耕地块如何处理?36

一、关于“一张图”建设

（一）从“自然资源‘一张图’”到“自然资源管理和国土空间规划‘一张图’”的表述调整，这一概念升级的战略考量有哪些？

答：自然资源管理和国土空间规划“一张图”（以下简称“一张图”）是落实习近平总书记统一底图、统一标准、统一规划、统一平台的重要指示批示，推动“四个融合”关键举措。伴随着表述的调整，定位、内涵、目标都发生了重大变化。从定位看，由服务自然资源扩展至赋能千行百业，着力打造数字中国的统一空间底座；从内涵看，由自然资源信息化建设的一部分，延伸至全面推动自然资源全要素、全链条综合改革，自然资源业务规则的重塑、工作机制的协同、工作方式的优化是前提；从目标看，由为自然资源管理提供数据支撑，提升为推动自然资源治理体系和治理能力现代化转型，形成“一盘棋工作统筹、一体化数据管理、一站式应用服务”，全面支撑“两统一”职能履行，更好服务美丽中国建设与经济社会高质量发展。

（二）“一张图”建设有哪些重点任务？

答：《“一张图”建设工作方案》明确了统一地理底图、统一调查、统一产权底板、统一规划、统一用途管制、一体化督察和协同执法、灾害监测预警和统一平台 8 大任务，细化提出了三年总计 49 项任务的推进计划。2026 年，具体包括强化顶层设计、开展各类数据治理、打造全国统一“一张图”门户、健全“一张图”建设

运行管理制度、提高天空地海一体化监测能力等 5 大方面工作内容，即将印发《2026 年“一张图”建设工作方案》，进一步分解细化为 19 项重点任务。

（三）通过“一张图”建设重点解决哪些问题？

答：通过“一张图”建设着力解决两个维度的问题：一是业务方面，解决业务规则协同、工作机制融合问题，重点在统一的调查工作机制、统一产权管理机制、“1+N”规划协同机制、用地用林用草用海联动审批机制、督察研判分析工作机制等方面进行重塑和优化，从根本上解决矛盾和冲突，为基层减负，为群众解困。二是数字化转型方面，重点解决当前数据分散生产、汇聚融合不够，平台系统分散建设、应用割裂，难以联动支撑业务协同贯通等堵点难点问题，通过“一张图”破局，充分统筹融合全系统的资源和能力，分布式部署和应用，实现司局、部局、部门、部省共建共用共享共维，真正发挥信息化引领作用，推动自然资源数字化转型，高效支撑“两统一”职责履行。

（四）从信息化视角看，“一张图”总体框架是如何考虑和设计的？

答：从信息化建设角度，“一张图”由统一底图、统一门户和应用场景构成，依托国家电子政务外网，实现部省市县四级网络联通，面向“一部两局”，省、市、县自然资源主管部门，以及其他政府部门提供政务服务。通过构建“物理分散、逻辑一体、互联互通”的分布式数据管理模式，充分整合地理底图、现状、规

划、管理等数据，形成统一底图。通过整合各已建平台和系统服务资源，构建统一门户，包括国家级节点和省级节点，国家级节点作为全国“一张图”的总枢纽与总入口。利用统一的技术能力和数据服务，打造自然资源“大管家”、国土空间规划、保护修复、开发利用（联动审批）、灾害防治和督察执法等场景，同时为政府各部门提供空间底座服务，支撑数字孪生水利、低空经济、智慧交通等场景建设。

（五）为更好促进“一张图”部省无缝衔接和有效运行，在相关标准、规范、运行机制方面有哪些考虑？

答：一是印发《“一张图”总体设计》，明确总体目标、数据、门户、场景和基础设施等主要建设内容，以及部省间的任务分工、衔接关系。后续将持续出台“一张图”及应用场景的分布式数据库、数据治理规程、场景建设指南等标准规范，用于指导2026年部省具体工作。二是出台“一张图”建设、运行、管理等制度，明确“一张图”成果用于日常审批、管理和决策的法定地位。

（六）如何才能让地方同志及时了解“一张图”建设的好经验、好做法，便于主动借鉴参考，形成合力，共同推进“一张图”？

答：随着“一张图”建设的推进，“一张图”建设领导小组办公室会及时跟进各地进展，组织各省份定期报送进展，形成工作简报，及时宣传推广各地典型案例、先进经验。同时，主动了解需求、困难、问题，加大培训宣传力度，全国一盘棋，建好“一张图”。

（七）推进“一张图”建设过程中，如何统筹其它已建各类平台？

答：“一张图”建设以“网络联通、数据一致、业务协同”为核心，依托国家电子政务外网，旨在构建一体化管理的数据库群，打造一站式服务的统一门户，升级重构应用场景，形成一盘棋统筹的工作格局。“一张图”门户将充分融合国土空间基础信息平台、地理信息公共服务平台、卫星遥感云平台等已建平台能力，通过改造、整合、打造共享工具箱、应用池，实现优势融合，为“一张图”运行提供地图服务、数据服务、时空分析服务、智能体、工具组件、通用服务等支撑能力。

（八）部层面数据分级分类依照什么原则？目前只有地理信息数据分级分类指南，调查监测、国土空间规划、自然资源管理等数据怎样分类？

答：2022年，部印发自然资源政务数据分类分级指南，规定了地理信息、调查监测、国土空间规划、自然资源管理等自然资源数据分类分级方法和程序，并据此形成2024年度、2025年度自然资源领域重要数据目录。正在编制自然资源领域数据分类分级标准规范。

（九）地方自然资源信息化建设面临立项难的困境，国家层面能否出台指导意见给予政策支持，指导建立自然资源数字化建设发展长效机制？

答：信息化建设，经费保障是前提。作为全国自然资源领域

数字化建设规划，2024年2月印发的《自然资源数字化治理能力提升总体方案》中明确要“多渠道加大资金投入，切实提升资金使用效益，争取将重要任务、重大工程纳入各级各类规划、计划”。在部层面，“一张图”建设主要采取了集中资金办大事的做法：一是加强已有项目资金统筹，优先用于保障“一张图”建设；二是积极推进重大专项申报。各地可以参考以上做法，一是争取纳入地方统筹，在地方项目中占好位，二是统筹原有资金，整合项目任务，为“一张图”建设争取更多资金保障。

（十）省级自然资源主管部门从部获取数据方式目前仍以线下拷贝的方式为主，时效性和完整性较差，能否通过国土空间基础信息平台实现在线回流？

答：“一张图”建设的重要任务之一是建立“一张图”数据库群，通过搭建“1+3+32”库群架构实现互联互通，通过分布式数据入库实现实时共享，全面提升“一部两局”“部-省-市-县”各类数据成果的一体化管理能力，支撑上下左右各自然资源业务使用同一套数据，有力保障数据共享的时效性和完整性，确保自然资源管理的统一性和权威性。当前，我们已通过国土空间基础信息平台数据共享模块，实现了用途管制、土地市场、土地储备等11类业务数据的在线回流。随着“一张图”建设的推进，这一问题也将根本解决。

（十一）“一张图”要求建设不同分辨率的影像图，部分省份面积较大，统筹经费尚未落实，部里能否支持地方省份落实影像

底图？

答：我部已研究起草全国自然资源系统遥感影像共享和应用机制文件，目前已经开始试运行，部、省将实现遥感影像纵向共享。部生产的覆盖地方省份的遥感影像将全部共享给地方省份，丰富地方数据。同时，也请地方省份生产的数据积极与部共享。

目前，部正在统筹公益卫星和商业卫星遥感数据资源，数据按月度、季度保障，分辨率涵盖 0.5 米、亚米、2 米，服务方式包括线上、线下多种。按照边生产、边应用的模式，部已通过“一张图”发布了 2025 年 7 月以后月度、季度以及每年一版 0.5 米高清遥感影像服务，各省级平台可以按需调用。2025 年 7 月，部组织编制《影像统筹共享说明（省级用户）》手册并发送各省自然资源主管部门，各地按照手册列出的方法共享使用部生产的遥感影像数据。

下一步，部将积极推进建设遥感影像工具箱，为遥感影像数据的快速处理、信息提取等提供便捷化的通用工具，部省共享使用。

（十二）“一张图”产权底板是什么？

答：《“一张图”建设工作方案》明确，将形成统一产权底板纳入“一张图”建设内容。产权底板以产权归属为核心，记载土地、房屋、海域海岛、森林、草原、水流、矿藏等各类不动产和自然资源的权属状况和自然状况，是自然资源主管部门履行“两统一”职责的重要基础支撑。产权底板包括登记数据、权籍调查

数据以及其他涉及不动产权利的数据，具有法定权威、颗粒度小、精确度高等特点。产权底板对存量时代规划管理、城市更新、资源节约集约等工作具有基础支撑作用，为明晰产权、定分止争、维护权益提供根本保障，为社会主义市场经济夯实产权基石。

（十三）“一张图”产权底板怎么建？

答：按照《“一张图”建设工作方案》部署，以产权为核心，以数字化为驱动，充分利用已有信息化基础，以登记数据为主体、权籍调查数据为补充，关联其他涉及不动产权利的数据，逐步构建形成空间全覆盖、业务全贯通的权籍数据库，力争2026年底初步建成权属清晰、数据共享、业务协调的统一产权底板。登记数据方面，要确保增量登记数据在线、实时、全量上传，同步深化存量登记数据清理整合汇交，补充完善单元代码、图形数据等重要信息，确保图属一致、上下一致。权籍调查数据方面，2025年基本完成农村宅基地及农房、集体建设用地和自然资源等权籍调查数据整理入库汇交，2026年基本完成国有建设用地及房屋、国有农用地等权籍调查数据整理入库汇交；同时结合确权登记、自然资源管理等工作，持续推进空白区权籍调查，逐步实现空间全覆盖。

（十四）“一张图”产权底板怎么用？

答：在“一张图”框架下，深化不动产单元代码应用。推动“源头赋码”，用地用海用林及房屋等空间范围一经依法确定，即设定不动产单元，编制不动产单元代码，并一直沿用。实现不动

产单元代码在土地出让合同、划拨决定书、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证、用海批复文件、不动产登记簿等材料中记载，通过“一码关联”，推动规划、审批、供应、登记等业务融合贯通，服务自然资源全链条管理。部门内，在国土空间规划编制、用地用海用林审批、土地储备和供应、规划核实、低效用地再开发、城市更新、自然资源资产清查、全域土地综合整治等工作中，应当运用产权底板获取或核实不动产权属状况、自然状况，确保权属清晰、无争议，服务支撑“两统一”职责履行。部门外，持续深化与税务、法院、民政等部门信息共享应用，为社会公众提供地籍图查询等服务，助力优化营商环境。

（十五）对于全流程权籍调查和“一码关联”，部里如何考虑？

答：《自然资源部 国家税务总局 中国银保监会关于协同推进“互联网+不动产登记”方便企业和群众办事的意见》、《自然资源部关于进一步做好地籍调查工作的通知》、《地籍数据库建设工作方案》等文件明确规定，用地用海报批、土地供应、竣工验收等阶段应按照《地籍调查规程》要求开展权籍调查，土地供应阶段正式设定宗地，用海报批阶段正式设定宗海，竣工验收阶段正式设定房地一体不动产单元，并编制不动产单元代码，通过全流程权籍调查和“一码关联”，推动规划、审批、供应、登记等各业务融合贯通。下一步，部将指导地方以示范点为引领，加快构建权籍调查新机制，促进自然资源管理各环节业务衔接融合。

（十六）“一张图”耕保应用场景如何建设？

答：“一张图”耕保应用场景将围绕“稳数量、优布局、强监管”的耕地保护总体工作思路，强化“天、空、地”一体化建设，聚焦耕地保护规划、调查、管理、管制、利用、执法、督察、考核等重点环节，持续完善重点功能模块，逐步推进与相关业务信息系统的协同融合。当前，已梳理整合耕地保护应用场景全链条业务逻辑，形成了业务流程图、工作流程图，建成并实际投入运用永久基本农田监测监管、耕地占补平衡问题整改、耕地占补平衡管理等主要功能模块，实现耕地保护考核评分模块、“三个一批”过渡期政策相关模块的原型构建，推动与用途管制等相关场景的衔接。鼓励有条件的省份在功能模块内部测试阶段参与先行先试，加快实现耕地保护全链条业务“数据互通、流程互联、业务互融”，力求做到“实用、好用、管用”，切实推进耕地保护向数智化转型。

（十七）“一张图”建设是否纳入“十五五”信息化规划？

答：部已向中央网信办和国家发展改革委建议将“一张图”纳入国家“十五五”信息化相关规划，并提供了有关素材，后续将持续推动该项工作。

（十八）如何提高人工智能技术支撑自然资源管理业务应用的水平？

答：部已编写形成“人工智能+”赋能自然资源的顶层设计初稿，围绕“一张图”建设需求，统筹布局自然资源行业应用中试基地和高价值场景建设方面内容。目前，国家人工智能应用中试

基地（时空地理信息方向）项目已进入国家发展改革委正式立项评审阶段，该项目实施后将为“一张图”建设提供人工智能技术支撑。部已在21个省、14个市开展人工智能建设试点工作，探索“人工智能+”耕地保护、用途管制、规划实施等业务应用。

二、关于改进国土变更调查和构建自然资源调查监测统一现状图

（十九）国土调查地类调查规则作了哪些改变？

答：一是完善耕地调查有关规则。对耕地上以棚架等方式培植食用菌菇等蔬菜、未直接利用耕作层且耕作层未破坏的，按耕地调查。对耕地上种植三七等中药材，菠萝、火龙果、百香果、蓝莓、玫瑰等浅根系水果及花卉，耕作层未破坏的，按耕地调查。对耕地自然撂荒、耕作层未破坏的，按耕地调查，标注“未耕种”。对耕地临时种植果树、茶树和苗木等农作物以及其他临时改变用途用作农业生产，耕作层未破坏的，按实地现状调查地类，标注“202X 种植用途临时调整”。对耕作层严重破坏、基本耕种条件已丧失的劣质耕地、撂荒地等，不再按耕地调查。

二是完善林地草地调查有关规则。现状林地（不含恢复属性林地）上种植经济林（果）的，按林地调查，标注“种植经济林（果）”，调查结果由县级自然资源、林业和草原主管部门会同同级农业农村部门共同审核确定。皆伐后的林地，按“其他林地”调查，其中对临时耕种或间作套种的，标注“202X 年度采伐更新

临时种植”。对在现状草地（且历年非耕地）上开展高标准多年生人工牧草地建设、草种繁育的，按“人工牧草地”调查，标注“草业工程”。

三是调整“批而未用”土地调查规则。衔接建设用地批文清理结果，对已批准的建设用地且在自然资源部监管平台备案的，按批准建设用地范围和用途调查，并标注实地现状。

（二十）调查工作模式和流程作了哪些改变？

答：一是发挥地方调查主体作用。自然资源部继续统一采集卫星遥感影像制作正射影像图后分发地方辅助调查和日常监管，不再下发遥感监测疑似变化图斑。各省要按照统一调查规程制订本地区调查细则。县级自然资源部门会同同级林草部门进行实地调查。县级以上地方人民政府对本行政区域的调查成果负总责。各省对本省调查成果质量审核把关，省级自然资源部门核查通过后向部提交调查初报成果。二是国家加强成果质量控制。自然资源部会同国家林业和草原局加强调查质量控制，组织开展调查成果质量抽查。对抽查核查中发现存在故意弄虚作假的，依法予以严肃处置。三是加强日常变更调查工作。各级自然资源部门可根据自然资源管理和林草管理需要，结合日常监测监管，对年底前稳定的地类变化，及时开展日常变更。部将提高日常核查能力，支持地方应变尽变、应变早变，减轻基层工作负担和年底集中变更工作压力。

（二十一）推进林草湿地类合法合规性核实的具体要求是什

么？

答：林草管理范围内，由县级林业和草原主管部门按照变更调查相关技术要求，负责开展全部地类变化调查，进行地类变化信息合法合规性核实后，将结果通过“国土调查云”推送至县级自然资源主管部门直接纳入县级调查成果，同步开展林草湿荒资源属性调查。林草管理范围外，由县级自然资源主管部门负责开展全部地类变化调查，并及时将林草湿地类变化信息推送至县级林业和草原主管部门开展资源属性调查和林草湿地类变化信息合法合规性核实。对于林地、草地、湿地的变化图斑，经相关县级林业和草原主管部门认定属于违法违规开垦、占用等的，暂按上年度数据库地类调查，标注“202X 疑似违法违规”，后续根据处置情况再及时变更。

（二十二）如何动态更新纠正调查成果？

答：国土调查应坚持实地现状认定地类，进一步加强实地核实工作力度，严禁仅靠卫星遥感影像监测发现的疑似变化图斑线索直接认定。各地发现年度国土变更调查成果与实地国土利用现状不一致的，可通过年度国土变更调查或日常变更机制动态更新调查成果。同时，针对日常管理急需的，可利用“直报即审”机制，通过“国土调查云”直报自然资源部在线审核后同步反馈省市县，提高调查支撑服务实际管理工作能力。

（二十三）如何规范国土调查成果应用？

答：国土调查是例行体检，反映调查时点的国土利用现状，

不同于管理中的用地性质，不作为划分部门职责分工和管理范围的依据。坚决杜绝简单依据调查数据进行管理，实际管理工作应以现场核实结果为主，进一步比对规划、审批、执法等管理信息及以往调查成果，充分考虑现状地类来源的合法性、合规性、合理性，综合作出用地性质判断。

（二十四）在“一张图”建设中，构建什么样的自然资源调查监测统一现状图？

答：按照“一张图”建设工作要求，围绕土地（耕地）、矿产、海洋、水、森林、草原、湿地、荒漠、国家公园等 9 大类资源，全面整合国土调查、林草湿荒普查、水资源调查、海洋资源调查、矿产资源调查、地质调查、自然资源监测、城市国土空间监测等各类自然资源调查监测成果，按照统一设计和要求开展数据汇聚、治理、入库等工作，形成全国统一的自然资源调查监测现状图，并保持动态更新，为自然资源管理和国土空间规划等提供权威、现势的数据支撑。

（二十五）构建自然资源调查监测统一现状图有什么具体要求？

答：基于“一张图”建设总体框架，按照“司局融合、部局融合、部省融合、部门融合”的工作要求，汇聚各类自然资源调查监测现状数据，在逻辑层面构建由基础库、公共库和专题库组成的统一现状图数据库，支撑形成自然资源调查监测“一张现状图”、“一套现状数”，并通过涉密版、政务版、互联网版三个版本

分级部署与协同更新。

三库建设。统一现状图数据库建设包括“8+1”类基础库、一个公共库和N个专题库。一是基础库，秉持数据“能用尽用”的原则，通过分建共享方式，汇聚整合土地（耕地）、矿产、海洋、水、森林、草原、湿地、荒漠、国家公园9类自然资源调查监测数据集，经数据库标准化处理，形成“8+1”类基础库。二是公共库，通过部门间共享机制，归集水利、气象、生态环境、社会经济等部门共享的调查监测类数据，支撑自然资源与社会经济数据的时空关联展示与分析等。三是专题库，基于基础库和公共库，面向特定区域和自然资源管理业务场景，按需通过数据抽取、转换、关联等技术手段，构建面向特定应用场景的专题数据产品与服务。

三网部署。一是涉密版。承载统一现状图基础库、公共库及主题库全量数据，支撑各类自然资源管理工作，国家级节点构建“1+3”现状图体系，包括一个主节点和海洋、林草、地调3个分节点。省级按需开展涉密版统一现状图建设。二是政务版。基于涉密版生成，经统一脱密脱敏程序和分类分级处理，部署于政务外网，服务部省共享、部门协同以及省级个性化扩展建设，按照“统分结合、分建共享、上下联通、按需扩展”的总体思路，构建“1+3+32”政务版现状图体系，包括一个国家级主节点和海洋、林草、地调3个国家级分节点，以及32个省级子节点。国家层面，基于国家、地方共同开展调查监测形成的自然资源成果数据，建

设全国统一现状图，服务全国自然资源管理等有关工作，共享地方各级使用，确保全国上下一张现状图、一套现状数。省级层面，在国家共享的全国统一现状图基础上，可结合地方应用需求，补充本地独有的自然资源数据，进一步丰富全国统一现状图，支撑本级管理需要。三是互联网版。主要面向社会公众，提供可公开的调查监测统计分析指标等数据，定期更新并面向社会公众服务。按照应用需求，各级各节点按需搭建，并建立数据共享机制。

三、关于国土空间规划动态优化调整完善工作

（二十六）国土空间规划动态优化调整工作进展及下一步有关考虑？

答：为深入贯彻落实党的二十届四中全会精神，全面对接各级“十五五”规划和相关专项规划，在自然资源管理和国土空间规划“一张图”上统筹协调空间需求，部已于近期部署启动了国土空间总体规划的动态调整完善工作，支持各地按照正向优化的原则，有需要的对规划进行调整完善。今后，将结合总体规划动态调整完善工作总体进展，及时更新完善相关工作口径。

四、关于做好耕地保护工作

（二十七）自然资源和农业农村两部门在耕地保护工作中的职责分工是怎么样？

答：耕地保护工作涉及自然资源、农业农村等多个部门职责，需要坚持数量、质量、生态“三位一体”，系统推进。目前，自然

资源和农业农村两部门职责分工明确，密切配合，共同做好耕地保护工作。自然资源部门负责组织实施最严格的耕地保护制度，包括牵头拟定并实施耕地保护政策，组织实施耕地保护责任制考核和永久基本农田特殊保护，完善耕地占补平衡制度，监督占用耕地补偿制度执行情况等。农业农村部门牵头组织开展高标准农田建设、耕地质量提升、耕地撂荒摸排整治和耕地种植用途管控等工作。

（二十八）国土空间总体规划对耕地保护任务目标提出了什么要求？

答：党中央、国务院印发的《全国国土空间规划纲要（2021-2035年）》明确全国耕地保有量和永久基本农田保护面积分别不低于18.65亿亩和15.46亿亩，及分省份耕地和永久基本农田划定任务。国务院批复的省级国土空间规划明确了各省（区、市）及新疆生产建设兵团耕地保有量和永久基本农田保护目标。各省（区、市）要确保规划期内年度实际耕地保有量和永久基本农田保护面积不低于上级国土空间规划确定的任务目标，根据规划确定的任务目标引导耕地布局优化，实现质量、生态导向下的数量管控。

（二十九）如何解决永久基本农田中划定不合理地块、退耕还林还草地块等，推动质量提高、布局优化？

答：《永久基本农田保护红线管理办法》明确，在保护任务不变的前提下，各地可结合国土空间规划体检评估，对永久基本农田布局进行局部优化，将其中零星破碎、质量不高等划定不合理

地块，以及位于15度以上、国家批准的退耕还林还草范围、生态脆弱地区、地下水超采区、河湖管理范围内以及列入严格管控类且无法恢复治理、灾毁和采矿损毁无法修复等难以长期稳定利用的耕地等地块及时调出，将新建成的高标准农田等及时调入，推动实现“优进劣出”，促进永久基本农田集中连片，逐步提高优质耕地比例；根据国土空间规划实施评估和国土调查结果、耕地质量变化情况等，综合耕地恢复、生态退耕等情况进行研究论证，统筹调整耕地保护任务并按程序报原规划审批机关批准。

（三十）各地在落实《永久基本农田保护红线管理办法》，推动永久基本农田正向优化中需要注意什么？

答：各地要按照“数量不减、质量不降、布局优化、生态改善”原则，实事求是，推动永久基本农田布局正向优化。在工作推进中，一是调整补划工作不能简单“图上作业”，完全依靠图斑判断，市县要多去实地查看，确保补划地块实至名归；二是要将补划地块信息与建设用地报批、矿业权审批、光伏项目用地审核、不动产登记权属信息等其他管理信息进行比对分析，避免出现新的误划入问题发生；三是自然资源部门要加强与农业农村部门、林业和草原部门、水利部门的工作衔接，确保形成合力。

（三十一）如何加强永久基本农田质量建设？

答：依据国土空间规划及相关规划实施全域土地综合整治，项目开展中统筹实施耕地集中连片整治、布局优化和生态改造，推动实现永久基本农田布局优化和质量提升。按照中共中央办公

厅、国务院办公厅《逐步把永久基本农田建成高标准农田实施方案》和高标准农田建设有关要求，到 2035 年，力争将具备条件的永久基本农田全部建成高标准农田，提高永久基本农田质量。

（三十二）如何统筹好永久基本农田保护和高标准农田建设？

答：《永久基本农田保护红线管理办法》明确，已建高标准农田优先划入永久基本农田储备区，作为永久基本农田调整补划的主要来源；同时，明确高标准农田配套设施建设涉及少量调整永久基本农田的优化路径，为高标准农田建设用地提供政策保障。一些地方开展了积极的探索，如浙江省谋划实施“多田套合”农用地布局优化工作，系统推进“耕地—永久基本农田—高标准农田—粮食生产功能区”空间布局层层套合，破解多田空间错位问题，提高农田建设管护效率。各地可用好用足《永久基本农田保护红线管理办法》相关政策，借鉴先进经验，加强与农业农村部门协同配合和信息共享，在“一张图”上统筹好永久基本农田保护和高标准农田建设工作。

（三十三）地方省份反映，按照占补平衡制度改革要求，全省大部分市、县均能自行平衡，但承担重点生态保护任务的个别县区难以在县域内落实补充耕地，这种情况能否跨区域调剂？

答：为压实各地补充耕地主体责任，占补平衡坚持县域自行平衡为主、省域内调剂为辅的原则。对于因资源条件限制无法在县域内落实占补平衡的县区，非农建设项目可以在市域范围内落

实占补平衡，省级以上重点项目可以在省域范围内落实占补平衡。补充耕地资源严重不足地区的非农建设项目，在本区域内难以落实占补平衡的，可以在省域内调剂补充。省级要从严规范补充耕地指标调剂管理，确保省域内耕地总量动态平衡、质量稳定；同时，建议省级做好对市县耕地保护工作的考核，监督各县区严格落实耕地保护任务，确保耕地布局总体稳定。

（三十四）地方能否就补充耕地质量验收流程进行优化调整？

答：《补充耕地质量验收办法（试行）》（以下简称《办法》）规定了质量验收的总体标准和程序，考虑到各地情况差异较大，也明确省级应结合实际制定完善本省份补充耕地质量验收细则，细化有关要求；在验收时效方面，明确省级自然资源部门要与农业农村部门可根据工作需要，共同协商确定补充耕地资料移交和鉴定周期。省级两部门加强沟通协调，细化验收工作流程，结合实际简化程序，抓紧推进质量验收工作。《办法》目前为试行，下一步将结合各地工作实践情况，适时优化调整，进一步提高验收效率。

（三十五）补充耕地实施范围是如何确定的？

答：各地应编制耕地保护和国土绿化空间专项规划，将自然地理条件适宜耕作、规划期内可以调整优化为耕地的，划入耕地补充空间，纳入自然资源管理和国土空间规划“一张图”，按规划有节奏规范实施补充耕地。

以下情形优先划入耕地补充空间：①水土条件适宜耕作的园地等其他农用地，如：国土变更调查标注即可恢复、工程恢复属性且适宜耕作的；已颁发土地承包经营权证且不存在权属争议的；已建成高标准农田范围内流向其他农用地的。②宜耕未利用地，包括：2024年公布的新一轮耕地后备资源调查评价成果、盐碱地等耕地后备资源开发利用试点范围。③可复垦建设用地，现状为废弃房屋、废弃工矿等建设用地，适宜复垦为耕地的。

以下情形原则上不划入耕地补充空间：自然保护地、生态保护红线范围内，严重沙化、石漠化土地，水土流失严重，污染严重难以恢复，重点沙源区、沙尘传输通道、25度以上陡坡、重要水源地15度以上坡地、湿地和河湖管理范围以及基本草原、重点林区、国有林场等区域。

（三十六）如何做好补充耕地验收管理？

答：补充耕地实施后，要按规定开展补充耕地数量核定和质量鉴定。地方各级自然资源主管部门要依据国土空间规划，按照国土调查有关技术标准，结合卫星影像和施工资料等严格审核把关，据实核定补充耕地数量。地方各级自然资源主管部门要与同级农业农村主管部门主动沟通，按照《补充耕地质量验收办法》有关规定配合做好质量鉴定工作，协同做好补充耕地验收和报备，切实提高工作效率。

（三十七）占补平衡分级管理机制的具体要求是什么？

答：实施“国家严监管、省级负总责、市县抓落实”的分级

管理机制。国家层面对各省份耕地占补平衡落实情况进行监督指导，监管结果纳入省级党委和政府落实耕地保护责任制考核。省级对省域内耕地占补平衡工作负总责，监督指导市县做好补充耕地管理，确保省域内耕地总量不减少、质量不降低。市、县负责具体组织补充耕地选址、实施、验收和管护工作。

（三十八）耕地后备资源内存在部分重度及以上沙化土地，能否调整耕地后备资源地块？

答：按照中办、国办《关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》，严重沙化、石漠化土地原则上不作为补充耕地来源。各地在编制耕地保护和国土绿化空间专项规划时，应统筹划定耕地补充空间，重度及以上沙化土地原则上不划入空间范围。

（三十九）严控新增建设占用耕地有什么要求？

答：建设项目需要新增建设用地的，必须符合新增建设用地图管要求。统筹存量与增量，按照先用存量后用增量的原则，加大存量消化力度，切实减少新增建设占用耕地。同时，鼓励将农村地区废弃、闲置、低效的存量建设用地纳入增减挂钩进行整理复垦，确保耕地数量质量不降低。有效保护耕地合理控制临时用地使用规模，科学确定使用范围，不占或者少占耕地。

（四十）把好项目用地审批关有什么要求？

答：建设项目确需占用耕地的，应当对占用耕地的必要性、合理性和用地规模进行分析论证，其中交通、能源、水利项目应编制建设项目用地综合论证报告作为用地预审申报材料提交审

查，审查通过后按照有关规定纳入项目可行性研究报告或者项目申请报告。在办理农用地转用和土地征收审批手续时，严格审查把关，落实耕地保护各项要求；涉及土地征收的，县级以上自然资源主管部门要在本级人民政府的领导下，依法履行征地前期程序，规范落实征地补偿安置，不得以任何理由拖欠、挪用征地补偿款。

（四十一）用途管制如何数字化赋能加强耕地保护？

答：地方在办理农用地转用审批时，信息系统将自动调取国土调查、国土空间规划等“一张图”数据，对建设占用耕地、永久基本农田情况进行核验。加强用地审批信息备案，统计省级以下政府年度批准新增建设用地中占用耕地比例，纳入耕地保护责任制考核，鼓励引导地方节约集约使用土地、少占耕地好地。建设用地审批“双随机、一公开”抽查将通过“一张图”数据比对方式，对用地审批涉及的耕地、永久基本农田情况进行检查，发现问题将向省级人民政府通报并督促整改。年度国土变更调查衔接批而未供建设用地批文清理结果，对已批准的建设用地且在自然资源部监管平台备案的，按批准建设用地范围和用途调查，标注实地利用现状，并持续强化批后监管。

（四十二）遏制新增违法占用耕地从事非农业建设有什么工作要点？

答：自2025年起，部层面不再统一部署开展全国性的卫片执法工作，不再下发卫片执法图斑，全系统回到“自然资源执法的

本源本意上来”。部本级构建由年度、季度和专项监测组成的“1+4+N”综合遥感监测体系，变层层下发为分级自用，变消极等待为发挥好各层级的积极性，鼓励各地积极探索综合利用遥感监测、无人机巡查、视频监控等手段辅助早发现、早制止、早查处各类新增违法占用耕地行为。保障粮食安全，严防死守耕地保护红线，坚决遏制、严肃查处新增违法占用耕地用于非农业建设行为。严肃查处违法批准征收使用、非法占用耕地特别是永久基本农田等行为，立案查处、挂牌督办、公开通报重大典型违法案件，强化震慑。通过耕地保护和粮食安全责任制考核压实地方党委和政府耕地保护责任。落实《自然资源部 农业农村部关于严守农村乱占耕地建房“八不准”要求 坚决遏制新增问题的通知》要求，以“零容忍”的态度坚决遏制新增乱占耕地建房问题。

（四十三）存量违法占用耕地问题整改有什么工作要点？

答：按照党中央、国务院决策部署，继续推进分类整治 2013 年至 2020 年 7 月 3 日期间违法违规占用耕地建设的非住宅类房屋问题。落实《自然资源部办公厅关于进一步推动地方存量违法占用耕地问题整改的通知》要求，分类处置 2018 年以来存量违法占用耕地问题，整改坚持依法依规、实事求是的原则，不得搞层层加码，简单化、“一刀切”，对涉及历史原因、群众权益等特殊情况，确实无法在短期内完成整改的，可申请延期整改。2025 年 7 月 18 日，印发《关于持续推进存量违法占用耕地问题整改的函》，指导各地认真梳理整改工作存在的问题和困难，与地方“问题共

答”推进相关工作。2025年9月23日，发函调整存量违法占用耕地问题持续监管模块功能，暂停地方填报工作。2025年10月31日，发函进一步明确部不再将整改情况纳入2025年度耕地保护责任制考核，也不再要求于2026年2月底前完成基本“清零”。

（四十四）国家自然资源督察在耕地保护方面工作重点是什么？

答：聚焦省级政府主体责任，将贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神作为首要政治任务，督察地方政府贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央重大决策部署情况，督促地方落实耕地保护责任、建立完善常态长效监管机制，牢牢守住耕地保护红线。紧盯地方政府主体责任，着眼常态长效监督，重点纠正违法违规侵占耕地、破坏耕地行为，打击耕地占补平衡不实、弄虚作假行为，巩固耕地“三位一体”保护成果。

（四十五）农村居民违法占地建房问题执法查处职责由农业农村部门负责，但在实际工作中，依然存在部门职责边界不清现象，请问后续如何优化？

答：农业农村部、自然资源部积极响应基层诉求，正视农村村民非法占地住宅问题的复杂性，通过联合开展调研、加强沟通交流等，共同研究解决，推动早发现、早制止、严查处，坚决遏制农村村民非法占地建住宅的行为。同时需要注意的是，耕地保护和粮食安全责任制考核的是地方党委和政府，而不是某个部门。

（四十六）督察问题认定和整改销号的政策标准是什么？误

划入永久基本农田的老水库水坝问题如何解决？

答：督察机构依据《土地管理法》《矿产资源法》等法律法规和相关政策规定，发现、认定和督促整改自然资源违法违规问题。

《永久基本农田保护红线管理办法》规定，对因技术误差等原因将不符合划定要求的地块误划入永久基本农田的，可逐级认定同意后报部更新永久基本农田数据库。

五、关于建设用地审查报批工作

（四十七）近期，采取哪些举措提升报国务院批准的建设用地审查工作效率？

答：一是实行部和国家林业和草原局本级审查审批事项部政务大厅“一站式”集中办理。2025年5月23日以来部和国家林业和草原局本级用地审查审批事项集中到部政务大厅，“一站式”办理咨询、受理、审查、报批各环节工作，实行会审司局首席代表负责制，改逐级审查为首席代表一级审查，进一步优化审查审批流程、提升效率。支持经济大省挑大梁，对相关上报用地实行直通车机制。

二是大力推行用地用林用草用海联动审批。履行部“两统一”职责，按照统一国土空间用途管制、统筹各类自然资源要素配置的要求，以“只跑一次”“一个口进出”的目标，以建设项目新增建设用地涉及使用林地、草地、自然保护地以及同时涉及用海用岛的和临时用地涉及林地、草地、其他地类等地类混合为重点，

推动同一阶段的审查审批审核事项同步办理。2025年1月，印发《自然资源部办公厅 国家林草局办公室关于推广江苏省、山东省临沂市用地用林联动审批典型经验做法的通知》，2025年4月1日，在江苏省宿迁市召开用地用林用草用海联动审批全国现场工作会，全面部署推动各地开展联动审批工作。

下一步，部将进一步统一数据格式、标准规范、审批流程，宣传先进地区经验做法，督导进度相对滞后的省份。

（四十八）联动审批事项的范围包括哪些？

答：联动审批事项主要包括农用地转用审批、临时用地审批、海域使用权审核、无居民海岛开发利用审核以及与其有前置审批关系的审查审核审批事项。各地可结合当地需求将相关事项逐步纳入联动审批范围，更大力度、更宽口径实现“一件事一次办”。比如浙江省近期已将矿业权有关审批纳入联动范围，开展了全省首个用地用海全要素“多论合一”，将用地规划选址、节地评价、生态保护红线不可避让、湿地公园生态影响评价、风景名胜区选址以及海域使用论证、海域部分生态保护红线内有限人为活动准入等7项论证合一。联动审批后，相关事项的监督检查职责不变。联动审批中应加强统筹协调，主动与当地行政服务中心（行政审批集中办理部门）对接衔接。

（四十九）联动审批具体从哪些方面推动审批效率提升？

答：通过变“串联为并联”、变“多次跑”为“一站式”、变“多头报”为“统一报”、变“多平台”为“一张图”等机制创新，

推动联动审批，重塑审批流程，实现高效办成一件事。目前可考虑从以下方面推动：一是精简报批材料。对用地用林用草用海报批涉及的要件，合并同类报件材料，精简重复材料，方便申请人照单上报。二是实行“一个窗口进出”。用地涉及林草、保护地的，由自然资源主管部门统一受理报批材料，同步推送开展并联审查，审批审核结果可由自然资源主管部门统一送达。三是开展联合查验、统一公示。将相关现场查验踏勘事项合并为一次联合踏勘，同步出具相关报告、确认书、查验表等。完成现场联合踏勘工作后，可视情况将征地补偿安置方案、建设项目使用林地草地情况、建设项目用海用岛情况等，统一进行公示公告，减少基层重复公示。四是推动同一阶段的相关方案评价论证等事项“多论合一”。将用地预审与选址阶段、农用地转用和土地征收阶段涉及的占用耕地、永久基本农田、林地、草地、湿地、自然保护地、生态保护红线及节地评价等事项，按照一个阶段、编制一个论证报告、开展一次专家论证。有条件的地方，还可将临时用地（林草湿）审查审批涉及的相关方案（如临时用地土地复垦方案和用林用草植被恢复方案等），合并编制、一并报批、审查时共同使用。五是同时告知缴纳费用标准。需由用地用林用草用海用岛主体缴纳费用的，由县级人民政府组织相关部门将耕地开垦费、森林植被恢复费、草原植被恢复费、海域使用金、无居民海岛使用金等相关费用列出一次性告知清单，注明用地用林用草用海用岛缴费事项名称和缴纳费用标准、环节、时限等。

（五十）对开展联动审批的系统支撑方面，部局有何考虑？

答：结合“一张图”建设，推动部局各审批管理系统互联互通。当前以“接口对接、数据交互”方式解决部、省系统联通，实现四级共用。报批过程中，“一张图”联动审批应用场景将调取自然资源调查、规划“一张图”数据，对接国家森林资源智慧管理平台调取林草资源数据，对用地用林用草用海用岛报件进行核验比对。下一步，运用智能化技术，将土地使用标准审核等审批事项前置申报端，实现智能反馈，提高审批效率。

（五十一）如何处理用地用林用草用海用岛各审批事项上位法律不同，影响深度融合问题？

答：江苏、山东、浙江、辽宁、湖南等推行用地用林用草用海联动审批，积极改革探索，通过机制创新、流程优化来增强各自然资源要求审批工作的协同性，实现审查审批效率提升，取得不少实践经验。同时，部、局支持各地结合深入推动联动审批的需要，按照整合、精简、高效、便利的原则，在不突破法律法规精神的前提下，进一步整合有关审批职能、精简办理流程环节。如一些地方自然资源和林业部门结合机构改革已实现一个部门实体化运行，一些地方将用矿审批职能与用地审批职能进行了内部整合。鼓励有关省份相互学习，借鉴先进经验，结合自身实际推动开展。

（五十二）如何处理用地用林用草用海用岛联动审批因审批层级不一致，影响审批效率问题？

答：支持地方在依法行政的前提下，进一步明确审查标准和要求，通过制定政策文件、调整工作规则等方式优化调整有关审批权限，尽可能减少不必要的权限不一致问题。同时，强化事中事后监管，确保既“放得活”、又“管得好”。

（五十三）如何区分批次用地、单独选址用地两种建设用地报批方式？

答：使用城镇开发边界内的城镇建设用地及村庄规划范围内村庄建设用地的，应以城镇村批次用地方式报有审批权的人民政府批准农用地转用和土地征收。在城镇开发边界及村庄建设用地范围外布局的能源、交通、水利、军事设施建设项目及采矿项目，以单独选址方式报有审批权的人民政府批准农用地转用和土地征收。结合城乡融合、陆海统筹、区域一体化发展和旅游开发、能源资源开发、“平急两用”设施建设、边境地区建设、邻避及安全要求等合理需要，可在城镇开发边界外规划布局有特定选址要求的独立城镇建设用地，按程序纳入自然资源管理和国土空间规划“一张图”，按照城镇建设用地实施用途管制和规划许可，涉及的新增城镇建设用地，纳入城镇开发边界扩展倍数统筹核算。对于灾后恢复重建等有特殊规定的，按有关规定办理。

（五十四）单独选址建设项目可否分期分段办理用地报批？

答：单独选址建设项目应按照项目立项文件整体办理先行用地、农用地转用和土地征收审批。农用地转用和土地征收报批时，确需分期建设的项目，可根据可行性研究报告批复或批复部门明

确的分期建设内容，分期申请建设用地。其中，线性基础设施建设项目需报国务院批准用地的，可根据用地报批组卷进度，以市（地、州、盟）分段报批用地；需报省级人民政府批准用地的，可以县（市、区）为单位分段报批。

（五十五）铁路项目的“四电”工程（通信工程、信号工程、电力工程和电气化工程）用地可否单独报批？

答：铁路项目已批准的初步设计明确的“四电”工程，可以按照铁路项目主体工程用地的审批层级和权限单独办理用地报批。主体工程涉及生态保护红线或占用永久基本农田的，“四电”工程在无法避让时可以申请占用。

（五十六）在建设用地审查报批中，林草部门和自然资源部门使用数据不一致，致使建设用地审查报批中林草许可文件面积与自然资源部门建设用地申报占用林地、草地面积不一致，应如何解决？

答：2025年2月，部局共同完成林草生态综合监测植被覆盖类型与国土调查地类对接工作，基本解决了自然资源和林草管理中涉及的现状地类不一致问题，相关结果已纳入2024年度全国国土变更调查成果。2025年9月，部局联合印发《关于启用2024年度全国国土变更调查和全国森林草原湿地荒漠化普查成果的通知》，正式启用两部门共同认可的国土调查现状地类成果。对目前正在途的用地报件，不强制要求使用2024年度变更调查成果，但应于2025年12月31日前完成初始报件数据交互。对新启动用地

预审、先行用地、农用地转用和土地征收组卷的，须使用 2024 年度全国国土变更调查成果。“一张图”联动审批应用场景同步启用 2024 年度变更调查数据，并开展核验。在林地保护空间落界工作完成前，林地审核审批以 2024 年度国土变更调查成果为底图，衔接全国森林草原湿地荒漠化普查成果开展工作。具体工作中对存在争议的地块，由自然资源、林业和草原主管部门共同认定报批地类。

（五十七）报国务院批准农用地转用和土地征收项目建设过程中确需调整用地的，如何组卷报批？

答：一是明确调入地块报批要求。调整用地应按规定取得各项报批要件。其中，调入地块应按规定配置建设用地计划指标，缴纳新增建设用地土地有偿使用费。占用耕地的，应挂钩补充耕地指标。确需占用永久基本农田的，按要求完成补划。同时，调出地块对应的计划指标、补划永久基本农田指标均不“抵扣”，不再累计“释放”；调整用地经批准后，原报批时按耕地报批的调出地块现状仍为耕地的，可由省级自然资源主管部门按规定释放调出地块对应的补充耕地指标。

二是加强调出地块管理。省级自然资源主管部门在审查报告中应明确调出地块后续管理要求，地方人民政府需作出调出地块不再作为本项目用地并加强监管的承诺。不再使用的土地，可交由原集体经济组织使用。调出地块后续作为其他项目用地再次使用的，需符合有关法律法规及政策文件规定，办理有关手续。

三是做好系统申报和实施监管。调整用地在申报和批准环节应向“一张图”联动审批应用场景交互数据。增加调整用地监管功能，对调整地块实行上图入库、全程监管。对调整用地的申请，按照新申报项目进行管理，开展业务核验，重新配发电子监管号，并关联原用地批准项目。对调入地块、调出地块分别标识，调整用地审批情况将纳入“双随机、一公开”抽查，通过“一张图”对调出地块开展后续监管，防止擅自改变用途。

四是按报件文本报批。对报国务院批准农用地转用和土地征收项目建设用地调整用地审批，请各省份按部印发的报批材料和有关文本格式组卷报批。报省级人民政府批准调整用地的报批材料、审查报告等文本格式，由省级自然资源主管部门参照制定。

（五十八）临时用地涉及林地、草地、耕地等多种地类时，该如何办理？

答：临时用地涉及林地、草地、其他地类等地类混合的，由自然资源主管部门统一负责受理申请材料，推送林业和草原主管部门办理临时用林用草审批审核手续后反馈自然资源主管部门，自然资源主管部门形成统一审批意见后，向申请人统一出具一个批准文件。仅涉及使用林地、草地的，由林业和草原主管部门依法办理审批审核手续。

（五十九）如何解决部分能源、交通、水利等基础设施建设项目建设周期与临时用林使用期限不匹配的问题？

答：根据《建设项目使用林地审核审批管理办法》规定，公

路、铁路、水利水电、航道等建设项目临时使用林地的，如在批准期限届满后需继续使用，用地单位或者个人应当在批准期限届满之日前3个月内，提出延续临时使用林地申请，对符合条件的，经原审批机关批准可以延续使用，每次延续使用时间不超过2年，累计延续使用时间不得超过项目建设的工期。

（六十）为什么要开展建设用地审批“双随机、一公开”抽查？

答：根据《土地管理法》第44条，国务院可以将永久基本农田以外的农用地转为建设用地审批事项授权各省、自治区、直辖市人民政府批准。

2020年3月，国务院印发《关于授权和委托用地审批权的决定》，将《土地管理法》第44条第三款、第四款的农转用审批事项授权各省、自治区、直辖市人民政府批准，同时开展用地审批委托试点，要求自然资源部“加强对各省、自治区、直辖市人民政府用地审批工作的指导和服务，明确审批要求和标准，切实提高审批质量和效率；要采取‘双随机、一公开’等方式，加强对用地审批情况的监督检查，发现违规问题及时督促纠正，重大问题及时向国务院报告”。

2020年11月，自然资源部印发《关于建立用地审批“双随机、一公开”监管制度的函》，并据此对省级政府用地审批情况按年度开展抽查。“双随机”是指随机抽取用地审批项目、随机抽取检查人员，按照抽查细则开展检查评分；“一公开”是指将抽查评分结

果和发现问题、整改要求向省级人民政府以及自然资源主管部门公开通报。

为落实《中共中央国务院关于加强国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，2024年、2025年将建设工程规划许可、乡村建设规划许可纳入抽查范围，强化“一张图”基础作用，实现国土空间规划从编制审批到监督实施的闭环管理。

综上，开展建设用地审批“双随机、一公开”抽查，是贯彻落实《土地管理法》，落实党中央国务院进一步深化“放管服”改革、深化土地管理制度改革、赋予省级人民政府更大用地自主权的重要举措，是确保国务院用地审批权“放得下、接得住、管得好”的重要手段。

（六十一）建设用地审批“双随机、一公开”抽查哪些内容？

答：以2024年建设用地审批“双随机、一公开”为例，抽查内容包括基本情况和项目抽查两部分。一是基本情况。包括规划实施、计划管理、用途管制监管、2023年抽查发现问题整改等内容。二是项目抽查。包括用地审批和规划许可的办理质量和办理效率。用地审批质量方面，重点检查是否符合国土空间规划管控要求及其耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等控制线刚性约束，是否符合自然保护区管理要求，是否满足节约集约用地控制标准，是否按规定履行征地程序等。用地审批效率方面，用地预审自省级自然资源主管部门或委托（授权）自然资源部门接件之日起算，至批准之日止；农用地转用和土地征收自

征收土地预告之日起算，至有批准权的人民政府批准之日止。规划许可质量方面，重点检查是否符合《城乡规划法》《土地管理法》等法律法规及自然资源部公布的规划许可实施规范，包括适用依据、审查内容是否准确，程序是否合法，文书格式、主要内容是否规范等。规划许可效率方面，主要检查办理的时限，自实施机关受理之日起算，至批准之日止。

六、关于完善林业和草原管理

（六十二）林粮间作导致地类认定问题如何处置？

答：一是根据部局《关于优化年度国土变更调查 规范调查成果应用的通知》要求，对于皆伐后的林地，按照“其他林地”调查，其中对临时耕种或间作套种的，标注“202X年度采伐更新临时种植”属性。二是《国土变更调查技术要求（2025年度适用）》明确，对实地为间种或套种林木、果树但尚未达到林地、园地认定标准的图斑，按耕地调查；对实地不再间作、套种的，应按实地现状认定地类。

（六十三）关于非林地上（如园地、不按林地管理的恢复属性林地等）林木采伐管理问题？

答：《森林法》规定，采伐林地上的林木应当申请采伐许可证，并按照采伐许可证的规定进行采伐；非林地上的农田防护林、防风固沙林、护路林、护岸护堤林和城镇林木等的更新采伐，由有关主管部门按照有关规定管理。《自然资源部 国家林业和草原局

关于以第三次全国国土调查成果为基础明确林地管理边界规范林地管理的通知》明确，非林地不按照林地管理，林业和草原主管部门无需办理采伐手续，不纳入林业监督执法。《水法》《防洪法》《河道管理条例》等法律已明确河道管理范围内的林木采伐及更新由河道等主管部门管理。《城市绿化条例》明确城市建设范围林木由城市人民政府城市绿化行政主管部门管理。

（六十四）其他地方能否借鉴重庆市退耕还林还草试点政策？

答：自然资源部、国家林业和草原局统筹耕地保护与生态安全，充分考虑重庆实际，出台支持文件，给予了试点期间政策，探索稳妥解决耕林空间矛盾的路径和办法。目前，通过试点探索分类处置退耕还林还草地块，重庆取得了阶段性成果。各省份可借鉴重庆试点经验，结合国家关于耕地保护和退耕还林还草有关政策要求，制定适合本省的统筹协调耕林空间处置规则。

（六十五）被调查统计为耕地的退耕还林还草地块如何处置？

答：各省应按照国家自然资源部、国家林业和草原局、国家发展改革委、财政部、农业农村部《关于进一步完善政策措施 巩固退耕还林还草成果的通知》和自然资源部、国家林业和草原局《关于明确巩固退耕还林还草成果有关问题处置意见的通知》文件精神，切实做好退耕还林还草成果巩固工作。

（六十六）已经复耕的退耕地块如何处理？

答：一是除有关部门同意核减的已下达未实施的退耕任务外，应确保退耕还林还草总面积不减少。二是对地方整治耕地“非粮化”恢复耕地过程中已经恢复为耕地的，可在 25 度以上坡耕地、严重沙化耕地、石漠化耕地等拟腾退的难以稳定利用耕地上易地造林种草，或者通过耕地撂荒不能恢复耕作部分补植补造、林分改造补足退耕规模。易地置换所需资金由相关地方解决。置换的退耕地块，应及时做好落地上图矢量数据的修正上报。三是对集体或个人毁坏退耕还林还草成果，非法征占用、擅自复耕的，已经发放林权证、草原证的，按照《森林法》《草原法》执行；没有发放林权证但属于按国家计划实施的退耕还林还草的，按照《退耕还林条例》执行。