

自然资源部办公厅 文件 国家林业和草原局办公室

自然资办发〔2025〕33号

自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室 关于开展 2025 年度全国国土变更调查及 森林草原湿地荒漠调查监测工作的通知

各省、自治区、直辖市自然资源、林业和草原主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局、林业和草原局，中国地质调查局及部、局其他有关直属单位，各有关派出机构，机关有关司局，内蒙古、吉林长白山、龙江、伊春森工集团：

为落实自然资源部、国家林业和草原局（以下简称“部局”）“一张图”建设工作要求，深化“四个融合”，丰富完善并持续更新自然资源调查监测统一现状图，部局决定开展 2025 年

度全国国土变更调查（以下简称“变更调查”）及森林草原湿地荒漠调查监测（又称林草生态综合监测，以下简称“林草湿荒调查监测”）。现将有关事项通知如下。

一、主要目标

在 2024 年度调查成果基础上，按照“统一标准、统一时点、统一平台”等要求，通过开展变更调查、林草湿荒变化监测和样地调查，协同推进 2025 年度变更调查与林草湿荒调查监测工作，查清全国 31 个省（自治区、直辖市）国土利用现状及植被覆盖类型等资源属性的变化情况，汇总形成以 2025 年 12 月 31 日为标准时点的年度现状数据，动态更新各级国土调查及林草湿荒调查监测成果，为自然资源管理和国土空间规划“一张图”建设、山水林田湖草沙一体化保护和系统治理、生态文明和美丽中国建设等提供基础数据。

二、组织实施

2025 年度变更调查和林草湿荒调查监测工作按照“全国统一领导、部局分工协作、地方分级负责、各方共同参与”的模式统筹推进，由自然资源部组织实施变更调查、国家林业和草原局（以下简称“国家林草局”）组织实施林草湿荒调查监测。

（一）调查工作底图制作。部按照调查影像分辨率、时相要求，统筹获取遥感影像并制作正射影像，辅助地方开展变更调查及林草湿荒调查监测工作；有条件的地区可结合工作需要自行采集符合要求的遥感影像。部按月度将在部备案的农转用建设项目

等各类管理信息送地方。县级自然资源主管部门会同同级林业和草原主管部门（以下简称“林草主管部门”）制作调查工作底图，支撑本地区变更调查、林草湿荒调查监测等工作。

（二）县级实地调查与建库。林草管理范围内，由县级林草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，推送至同级自然资源主管部门直接纳入变更调查，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草主管部门开展资源属性调查。县级自然资源、林草主管部门根据实地调查情况，分别按要求对地类、资源属性变化信息统一形成更新数据包。具体调查工作范围，由各省级自然资源主管部门商林草主管部门根据本地区实际确定。

（三）成果质量控制。县级以上地方人民政府对本行政区域的调查成果质量负总责。县级自然资源、林草主管部门要对调查监测的各环节实行质量控制，按照“谁调查、谁负责”原则对调查监测成果的准确性、真实性负责。省、地市级自然资源主管部门会同同级林草主管部门，组织对县级变更调查成果进行质量检查；省、地市级林草主管部门组织对县级林草湿荒调查监测成果进行质量检查。部局将紧盯重点变化，组织开展国家级成果质量抽查。

（四）数据汇总。省级自然资源、林草主管部门按程序对全省变更调查、林草湿荒调查监测数据汇总上报。部局组织专业队

伍开展数据成果质量控制，更新国家级国土调查、林草湿荒调查监测数据库，开展数据汇总，形成全国国土调查、林草湿荒调查监测成果，及时纳入自然资源管理和国土空间规划“一张图”并动态更新调查监测现状图。

三、进度安排

根据工作需要，全年开展日常调查监测工作，动态更新调查监测成果。

2025年9月30日前，部局完成前期准备。培训完成一个月內，各省编制省级实施方案或细则，报部局备案。

2025年11月30日前，完成林草湿荒调查监测固定样地调查，基本完成变化信息业务数据比对和日常监测，同步开展质量审核。

2026年1月15日前，完成变更调查、林草湿荒调查监测、荒漠调查试点以及地市级和省级质量审核把关工作，以省为单位向部局报送调查监测成果。

2026年1月31日前，形成全国变更调查数据成果。

2026年3月31日前，形成全国林草湿荒调查监测成果。

部局适时开展调查监测成果的质量抽查。

四、工作要求

（一）准确把握新变化新要求。各级自然资源、林草主管部门要深刻认识优化变更调查及协同推进两项调查的主要目的，准确把握优化完善后的工作模式、调查规则等，结合实际多措并举

推进调查监测工作。各地要发挥主观能动性，坚持把工作做在日常，缓解年底压力；要科学用好遥感监测技术，提高效率，减轻基层负担。各省级自然资源、林草主管部门要积极会同相关部门，结合本地区实际，组织制定实施方案或细则，报部局备案后，实事求是开展调查监测。省级自然资源、林草主管部门要加强对市县的培训指导，主动下沉服务，支撑各地做好年度变更调查及林草湿荒调查监测工作。

（二）协同推进调查监测工作。各级自然资源、林草主管部门要落实林草湿荒调查监测与变更调查协同机制，同步开展两项调查，实现数据联动更新。鼓励县级自然资源、林草主管部门对同一区域两项调查开展一次外业，确保“只跑一次”。各级自然资源、林草主管部门所属负责相关业务的内设机构要密切配合，做好各项自然资源管理工作涉及地类变化数据的收集与核实，并及时移交负责调查的内设机构纳入变更调查，确保调查成果能够体现管理质效，实现“大家查、大家用”。各级自然资源主管部门负责耕地保护的内设机构要充分利用变更调查成果，按照“认定一批”“恢复一批”“置换一批”的方式积极开展过渡期方案编制，并将相关结果交由负责调查的内设机构纳入变更调查成果；负责用途管制的内设机构要加快推进建设用地批文清理工作。支持地方林草主管部门适时组织实施森林资源规划设计调查、草原基况监测、湿地资源详查等工作，充实更新全国林草资源图数据。各级自然资源、林草主管部门要用好“一张图”建设成果，

将“一张图”建设作为推进调查监测“数智化”转型的重要抓手，及时将调查监测成果纳入“一张图”并动态更新，同时做好与规划、管理数据关联衔接，高效支撑管理。

（三）高度重视调查监测成果质量。调查监测成果是自然资源各项管理工作的基础数据，必须要保证成果客观、真实、准确。如果因调查精度和技术局限性等原因，出现个别变化错漏等情况，各地可利用国土调查成果纠错容错机制进行动态更新；涉及管理急需的，县级核实确认后通过“直报即审”渠道报部审核。各地应避免系统性错误，对发现的弄虚作假行为，应依法依规提出责任追究意见，及时移交移送有关部门予以严肃处理。

（四）切实维护群众权益。调查是例行体检，应据实反映调查时点的国土利用现状，坚决杜绝不顾客观实际，突击整改等行为。在违法违规问题处理、历史流失耕地分类处置等工作中，要坚决避免出现违背群众意愿和不顾作物生长周期等行为，坚决防止“简单化”“一刀切”。在实际管理工作中要准确理解把握管理政策，规范使用调查成果，充分考虑现状地类来源的合法合规合理性，综合作出用地性质判断，坚决纠正“唯技术论”、简单依据调查数据进行管理、损害群众合法权益等行为。

五、其他事项

各级自然资源、林草主管部门应及时将变更调查、林草湿荒调查监测重要节点、主要成果及相关重大事项报同级人民政府。积极加强与同级财政部门沟通，协调将调查监测经费全额列入年

度财政预算。严守安全生产底线，做到业务工作与安全生产同部署、同落实，紧盯外业实地调查等重点环节，扎实做好安全防范；遇安全生产事故或紧急突发事件，应及时向上级主管部门报告。压实数据安全保密防控责任，采取安全保密防控措施，严防调查监测数据失泄密风险。

各地要加强统筹，注意总结，积极推广优化调查监测技术方法，不断提高调查监测效率，确保成果质量，及时发现和解决调查监测工作中出现的问题，重大问题要及时报部局。部局将建立分区包片负责制，通过专人包片方式服务支撑各地开展变更调查与林草湿荒调查监测工作，协调解决工作中遇到的问题，确保工作进展。

- 附件：1. 2025 年度全国国土变更调查及森林草原湿地荒漠调查监测实施方案
2. 国土变更调查技术要求（2025 年度适用）
3. 森林草原湿地荒漠调查监测技术要求（2025 年度适用）



2025 年度全国国土变更调查及 森林草原湿地荒漠调查监测实施方案

为落实自然资源部、国家林业和草原局（以下简称“部局”）“一张图”建设工作要求，深化“四个融合”，丰富完善并持续更新自然资源调查监测统一现状图，扎实做好 2025 年度全国国土变更调查（以下简称“变更调查”）和森林草原湿地荒漠调查监测（又称林草生态综合监测，以下简称“林草湿荒调查监测”），依据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国草原法》《土地调查条例》等法律法规，以及部局优化年度国土变更调查、构建年度森林草原湿地荒漠化调查监测与国土变更调查协同机制等要求，制定本方案。

一、目标与任务

在上年度变更调查成果和全国森林草原湿地荒漠化普查成果基础上，结合本年度部、省各类监测监管成果，通过实地调查、核查抽查等，协同推进年度变更调查（包括日常变更调查和年底集中调查）与林草湿荒调查监测（包括变化监测和样地调查），汇总掌握本年度国土利用现状及植被覆盖类型等资源属性的变化情况，有效支撑自然资源管理和国土空间规划“一张图”建设，

为高质量发展和国土空间治理、统筹推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理、促进生态文明和美丽中国建设提供基础数据保障。主要任务包括：

（一）调查工作底图制作

部按照调查监测影像分辨率、时相要求，统筹获取遥感影像并制作正射影像，辅助地方开展变更调查及林草湿荒调查监测工作；有条件的地区可结合工作需要自行采集符合要求的遥感影像。部按月度将在部备案的农转用建设项目等各类管理信息送地方；部局将 2024 年度变更调查、林草湿荒普查成果及局发现的疑似不合理开垦耕地数据等送地方。县级自然资源主管部门会同同级林业和草原主管部门（以下简称“林草主管部门”）制作调查工作底图，支撑本地区变更调查、林草湿荒调查监测等工作。

（二）县级调查监测

县级自然资源主管部门会同同级林草主管部门根据管理需要，结合日常监测监管，按照本方案、《国土变更调查技术要求（2025 年度适用）》《森林草原湿地荒漠调查监测技术要求（2025 年度适用）》及省级变更调查、林草湿荒调查监测实施方案或细则等，开展日常变更调查和林草湿荒日常监测，在此基础上开展年底集中调查，查清每一个变化地块的地类、植被覆盖类型、面积、属性等实际情况，并按要求开展变更调查权属信息更新，完成变更调查及林草湿荒调查监测成果更新等工作。

（三）成果质量控制

各级自然资源、林草主管部门做好本地区变更调查及林草湿荒调查监测成果质量控制工作。县级组织全面自查，地市级组织开展全面复核，省级组织质量审核把关；部局全面加强质量控制指导，采取抽查与飞行质控等方式组织开展过程和成果质量控制。

（四）数据汇总

省级自然资源、林草主管部门按程序汇总上报全省变更调查、林草湿荒调查监测数据。部局组织专业队伍开展数据成果质量控制，更新国家级国土调查、林草湿荒调查监测数据库，并开展数据汇总，形成以 2025 年 12 月 31 日为标准时点的全国国土调查、林草湿荒调查监测成果。

二、工作流程与方法

（一）制定省级实施方案或细则

各省级自然资源、林草主管部门要积极会同相关部门，结合本地区实际，组织制定实施方案或细则，内容主要包括组织实施与保障、工作流程与方法、成果质量要求等，以及落实优化耕地、林地、草地和在部备案的已审批土地等在内的调查规则，报部局备案后，指导市县实事求是开展调查监测。

（二）确定调查界线

调查界线原则上以上年度变更调查界线为准。需要调整的，应依据界线相关主管部门的批准文件，按照《国土变更调查技术要求（2025 年度适用）》进行调整备案。浅海水域调查界线原

则上以全国林草湿荒普查界线为准。

海岸线向海一侧至零米等深线之间的国土空间继续纳入变更调查范围。对自然淤积、潮水侵蚀等自然原因和填海造陆、生态修复等人为原因改变海岸线、零米等深线空间位置的，应及时开展海岸线修测和零米等深线更新调整并按程序报部审核通过后，按照调整后界线开展变更调查和林草湿荒调查监测。

（三）明确工作范围

林草管理范围内，由县级林草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草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。具体调查工作范围，由各省级自然资源主管部门商林草主管部门根据本地区实际确定。

对调查地类有异议的，县级自然资源、林草主管部门共同协商确定，必要时共同实地调查确定。县级自然资源、林草主管部门根据实地调查情况，分别按要求对地类、资源属性变化信息统一形成更新数据包。

（四）县级变更调查

县级自然资源、林草主管部门要及时结合日常监测监管对地

类变化开展日常变更调查，减轻年底集中调查工作压力，并根据管理需要及时上报自然资源管理相关备案信息，最晚一批于2026年1月10日前完成备案。

1. 总体要求

(1) 地类认定规则

地类调查原则上按照《国土变更调查技术要求（2025年度适用）》认定地类，需要重点强调的事项如下：

1) 关于耕地

①对上年度变更调查成果中的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，不需要变更，继续按耕地调查，并标注“2025棚架等”。

②对上年度变更调查成果中的耕地上种植中药材、浅根系水果及花卉等，耕作层未破坏的，不需要变更，继续按耕地调查，并标注相关种植属性。

③对上年度变更调查成果中的耕地自然撂荒、耕作层未破坏的，继续按耕地调查，并标注“未耕种”。

④对上年度变更调查成果中的耕地上临时种植果树、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“2025种植用途临时调整”。

⑤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，按实地现状调查，并标注“2025耕地退出”。

县级自然资源主管部门的调查机构会同耕地保护机构根据本地区实际情况，对上年度变更调查成果中的园地等其他农用地中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，以及种植中药材、浅根系水果及花卉等，耕作层未破坏的情况进行摸排，以“摸排”单独图层存储并标注相关种植属性，作为耕地保护机构后续开展历史流失耕地分类处置的基础数据。

耕地保护机构会同调查机构按照本地区耕地保护工作需要及摸排地块位置、立地条件等实际情况，分阶段、分批次将符合完善后耕地调查规则的地块确认为耕地，并从“摸排”单独图层中去除，纳入变更调查结果，标注“2025 确认”。过程中，尽量避免出现同一地块或相邻地块种植作物类型相同、但地类不同的情形。

2) 关于林地

对上年度变更调查成果中的林地（不含标注工程恢复和即可恢复属性的林地），种植经济林（果）的，按林地调查，标注“种植经济林（果）”，调查结果由县级林草主管部门会同同级农业农村主管部门共同审核确定；对林地管理范围内本年度皆伐后的林地（不含标注工程恢复和即可恢复属性的林地），按“其他林地”调查，其中对临时耕种或间作套种的，标注“2025 采伐更新临时种植”。

3) 关于草地

对上年度变更调查成果中的草地（且历年为非耕地）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”。

4) 关于建设用地

衔接建设用地批文清理结果，对在部监管平台备案的已审批土地，按批准范围和用途调查为建设用地，并标注实地现状。同一建设用地批文涉及地块，部分实地已建设、部分未建设的，按建设范围分割图斑调查。已建设部分按实际用途调查，无需标注；未建设部分按批准用途调查，备案信息中缺失批准用途的，按照用途管制机构提供的用途调查，并在相关字段标注用途来源“备案信息”或“用途管制机构提供”，同时标注实地现状主要地类。

新增城镇村及工矿用地均应标注 20X 属性。

城市用地（201、201A）、建制镇用地（202、202A）范围按照以下规则更新：原城市用地（201、201A）、建制镇用地（202、202A）变更为采矿及盐田用地（204）、风景名胜及特殊用地（205）的，应对城市用地（201、201A）、建制镇用地（202、202A）及变更后 20X 范围进行更新；原城市用地（201、201A）、建制镇用地（202、202A）范围边缘未纳入城镇开发边界范围内，实地现状为非建设状态且已复耕复绿的，可以县级以上人民政府相关部门项目验收文件或不再作为城镇建设用地使用的相关文件为依据，同步扣除城市用地（201、201A）、建制镇

用地（202、202A）范围，由省级自然资源主管部门审核通过后，擦除城市用地（201、201A）、建制镇用地（202、202A）范围，省级审核情况形成专题报告随变更调查成果报部；对于新增的城市用地（201、201A）、建制镇用地（202、202A），按建设用地实际范围勾绘并更新城市用地（201、201A）、建制镇用地（202、202A）范围，不得将非建设用地地类划入城市用地（201、201A）、建制镇用地（202、202A）范围。

村庄用地（203、203A）范围按照以下规则更新：原村庄用地（203、203A）变更为城市用地（201、201A）、建制镇用地（202、202A）、采矿及盐田用地（204）、风景名胜及特殊用地（205）的，应对村庄用地（203、203A）及变更后的20X范围进行更新；原村庄用地（203、203A）范围边缘建设用地当年拆除已复耕复绿的，可同步扣除村庄用地（203、203A）范围；对于村庄用地（203、203A）范围外新增的建设用地，按建设用地实际范围勾绘并更新村庄用地（203、203A）范围，不得将非建设用地地类划入村庄用地（203、203A）范围。原村庄用地（203、203A）范围内部，实地建设用地拆除的，除以下情况外应继续保留在村庄用地（203、203A）范围内：一是各地根据城乡建设用地增减挂钩项目、土地综合整治项目备案信息，可将已验收的拆旧区图斑、土地综合整治图斑分别与村庄用地（203、203A）中的非建设用地叠加，对重叠部分，相应扣除村庄范围；二是对于地方政府及有关部门实施各类整治项目实际形成村庄用地

(203、203A) 范围内实地建设用地已不存在的，其中整个村庄图斑或位于村庄范围边缘、集中连片且未纳入村庄规划建设范围的，可以县级以上人民政府相关部门项目验收文件或不再作为村庄建设用地使用的相关文件为依据，由省级自然资源主管部门审核通过后，擦除村庄用地（203、203A）范围，省级审核情况形成专题报告随变更调查成果报部。

(2) 耕地种植属性核实

为切实调查清楚耕地种植属性，衔接农业农村主管部门掌握的撂荒地情况，县级自然资源主管部门在变更调查中应加强与同级农业农村主管部门及当地群众沟通，了解核实 2024 年变更调查成果中现状耕地及 2025 年度新增耕地的种植情况，特别是“未耕种”“休耕”情况，并更新耕地种植属性。

2. 日常变更调查

日常变更调查是指根据自然资源调查监测、耕地保护、国家自然资源督察和自然资源执法、用途管制、生态修复等工作需要，对年底前稳定的地类变化及时更新，是变更调查工作的常态化开展模式。县级依据部局实施方案、技术要求及省级实施方案或细则，利用“国土调查云”平台，开展日常变更调查工作。对于自然资源管理急需的，县级可通过“直报即审”模块直接报部，部审核后同步反馈省市县。

日常变更调查成果通过国家级核查后，可通过“国土调查云”平台下载确认已变更证明材料，并纳入 2025 年度变更调查

成果。

（1）日常变更调查分类

1) 项目管理涉及地类变更

对于补充耕地、城乡建设用地增减挂钩、国土空间生态修复、废弃矿山治理、国土绿化、沙地治理、营造林、退耕还林还草、高标准农田建设、河湖治理、移民撤村等项目中的图斑，根据项目和有关文件要求纳入日常变更。

2) 监测监管涉及地类变更

对于各类自然资源监测监管、耕地保护、国家自然资源督察等工作中发现的年底前稳定的地类变化，及时按照地类认定要求纳入日常变更。林草湿荒调查监测及林草管理日常工作中发现的涉及林地、草地和湿地变化信息，按要求纳入日常变更。

3) 地方自主发现变化

地方在日常监测、巡查等过程中发现的年底前稳定变化及城市国土空间监测发现的城镇内部国土利用变化，按要求纳入日常变更。

另外各地在国土调查成果应用时，发现调查成果与实地现状不一致的，以及各级检查中发现的错误，按要求纳入日常变更。

（2）开展实地调查

按照协同机制要求，县级自然资源主管部门会同同级林草主管部门按照“只跑一次”的原则，统筹开展实地调查工作，避免对一个地块重复调查。

按照本方案、变更调查技术要求和省级实施方案或细则等，对发现的变化信息要核实确认地类，调绘图斑边界，记录更新各类属性信息及单独图层变化情况；对影像未能反映的新增地物进行补测和调查；对于无法通过遥感影像确定地类的变化地块，可实地举证，并通过“国土调查云”平台及时在线提交举证照片。

各地充分利用城市国土空间监测、地籍调查和不动产登记等成果，对城镇村庄内部国土利用现状二级地类进行调查更新。

(3) 数据制作与上报

县级自然资源、林草主管部门利用“国土调查云”平台开展日常变更调查，逐级上报到部。

县级自然资源主管部门对于各类项目管理涉及的日常变更调查，可按照“完成一个项目，上报一个项目”或“完成一批，报送一批”的模式制作更新数据；对其他非项目管理涉及的日常变更调查，按照“完成一批，报送一批”的模式制作更新数据。

对于已部署自然资源业务内网的地区，登录部署在自然资源业务内网的“国土调查云”内网平台相应任务模块，上传日常变更调查更新数据包；对于未部署自然资源业务内网的地区，采用线下方式报送日常变更调查更新数据包。

3. 年底集中调查

年底集中调查是对全年日常变更调查成果进行汇集，结合最新遥感影像对发生新变化的地块开展补充调查，完成县级数据更新，形成年度变更调查成果，并逐级上报。

(1) 制作调查工作底图

以县级为基本调查单元，结合符合分辨率、时相要求的遥感影像，叠加已在部备案的各类用地管理信息矢量数据、地方在各类监测监管中自主发现的疑似变化地块以及日常变更调查成果，制作县级变更调查工作底图。

(2) 开展实地调查

以 2025 年 12 月 31 日为标准时点，对调查工作底图中所有的变化信息，进行核实。对新发生变化的地块以及影像未能反映的新增地物，开展实地补测、调查和举证工作，调查要求与日常变更调查要求一致。

(3) 权属信息更新

按照法律法规规定，土地权属信息以确权登记机构的登记结果为准。县级调查机构要根据确权登记机构提供的登记结果，开展年度变更调查成果中的相关权属信息更新工作。

(4) 年度国土调查数据更新

县级调查机构按照变更调查技术要求、国土调查数据库更新标准等，基于日常变更调查及年底集中调查成果，结合权属信息更新等成果，开展年度国土调查数据库等成果更新。

(5) 其他事项

县级自然资源主管部门对 2024 年度变更调查成果中未按要求纳入后备耕地的，核实后纳入 2025 年度变更调查。

对国家林草局在 2024 年度变更调查中发现的“疑似不合理

开垦耕地”数据，县级林草主管部门核实后按照变更调查要求处置。

各级自然资源主管部门的耕地保护机构统筹做好历史流失耕地分类处置工作，对纳入过渡期范围地块组织编制过渡期方案，按照“认定一批”、“恢复一批”、“置换一批”方式分类处置，形成“已纳入过渡期处置范围”单独图层并分别进行标注，交由调查机构纳入变更调查数据库。

（五）林草湿荒调查监测

1. 林草湿荒变化监测

林草湿荒变化监测工作包括日常监测、集中更新。

（1）变化监测指标

以森林草原湿地资源和荒漠化沙化、石漠化土地变化图斑为调查监测对象，调查更新林地、草地、湿地及荒漠化范围内的植被覆盖类型及其主要资源属性，产出森林覆盖率、森林蓄积量、草原产草量、草原覆盖率、国家（国际）重要湿地生态状况、荒漠化沙化土地面积、石漠化土地面积、需治理沙化土地面积等主要指标变化数据。

（2）林草湿荒日常监测

与变更调查的日常变更同步开展，获取林草湿荒变化信息。

1) 变化信息提取

充分利用部下发的或各地自行获取制作的正射影像，以及本地林草档案资料，获取林草湿荒调查监测区域植被覆盖类型等变

化信息。

2) 业务数据比对

收集整理造林抚育、保护修复、种草改良、林木采伐、工程建设用地审核审批以及林草执法等数据，对照遥感变化信息梳理变化地块和变化类型。

3) 现地调查核实

参照变化数据与业务数据比对结果，结合现地调查核实，调查记载变化地块的资源属性以及变化原因。

根据林业经营管理需要，“其他林地”应细化到三级地类，通过“国土调查云”平台填报。在13个草原生态保护补助奖励政策实施省开展草原超载率监测预警。开展需治理沙化土地摸底调查。

(3) 林草湿荒集中更新

县级林草主管部门依据日常监测成果，经整理归集，形成年度林草湿荒变化图斑，更新林草湿荒普查数据。经逐级核查汇交后最终形成国家和地方上下一致、各级两部门横向一致、与变更调查成果地类一致的年度林草湿荒调查监测成果。

2. 固定样地调查

省级林草主管部门通过设置固定样地，负责开展基于地面实测的储量和结构调查，获取林草湿荒各类储量、质量和结构数据。对已有森林、草原、湿地固定样地及沙化无人机样地开展复位调查，其中森林固定样地每年调查五分之一。根据沙化石漠化

土地建模反演要求，全国新增 500 个无人机样地（ 0.5×0.5 公里）。

（1）样地布设

各省原则上应利用原已布设的样地，也可根据实际优化样地布设，按程序进行报备。

（2）样地调查

森林层、草原层、湿地层布设的样地，按复合样地设置，调查记载林草湿荒调查因子属性。沙化、石漠化调查建模布设的大样地，采取无人机航拍技术进行调查。固定样地调查方法和要求执行《森林草原湿地荒漠调查监测技术要求（2025 年度适用）》。

3. 大样地和荒漠调查试点

国家林草局直属院开展大样地调查试点，探索高清影像、无人机拍摄、激光雷达等高新技术集成应用。开展荒漠调查试点，探索荒漠资源调查监测方法和指标体系。

（1）大样地调查试点

选取辽宁省、浙江省、山东省、湖南省、云南省、陕西省和大兴安岭地区作为试点省或地区，按要求布设一套约 20×20 公里间距、面积为 4 平方公里的大样地（或 10×10 公里间距、面积为 1 平方公里的大样地），采取无人机航拍影像或高分辨率（优于 0.5 米）遥感影像，精准监测大样地的植被覆盖状况变化，为多尺度一体化监测提供模型校验样本，为遥感产品真实性检验

提供重要支撑。同时，利用大样地监测结果与图斑更新数据进行对比分析，校验图斑更新数据、计算图斑更新精度、评定图斑更新质量。

（2）荒漠调查试点

在全国荒漠资源集中的内蒙古自治区鄂托克旗、乌拉特后旗、西藏自治区噶尔县、甘肃省肃州区、青海省格尔木市、新疆维吾尔自治区策勒县、昌吉市开展荒漠调查试点，通过遥感监测与现地调查等相结合，探索形成以图斑为基本单元的荒漠资源调查监测指标内容和技术方法，评估荒漠资源数量和生态状况，为全面启动全国荒漠资源调查提供技术支撑。

林草湿荒调查监测中，对涉及林草湿地类变化或开展林草经营活动的地块，均应开展资源属性补充调查；对“三北”等重点生态工程区，加大荒漠化沙化、石漠化现地调查核实力度。

（六）质量控制

1. 地方检查

县级以上地方人民政府对本行政区域的调查成果质量负总责。县级自然资源、林草主管部门负责本地区调查监测成果的质量把关，对调查监测各环节实行质量控制，按照“谁调查、谁负责”原则对调查监测成果的准确性、真实性负责。

省、地市级自然资源主管部门会同同级林草主管部门通过“国土调查云”平台，对县级日常变更调查成果及年底集中调查成果进行质量检查，核实变化地块边界范围、地类、属性及单独

图层的正确性。省、地市级林草主管部门对县级林草湿荒日常监测成果及年底集中更新成果进行质量检查，核实变化地块植被覆盖类型等资源属性调查成果的正确性。利用全国统一的数据库质量检查软件，对各县级调查单元提交的年底集中调查（更新）成果进行数据质量检查，并将审核通过的县级年底集中调查（更新）成果逐级上报。

2. 国家级抽查

部局组织专业队伍，对经省级核查通过的日常变更调查成果及年底集中调查成果，开展国家级成果质量抽查。

对日常变更调查成果，通过“国土调查云”平台开展成果抽查，并将发现的问题及时反馈地方修改。

对年底集中调查成果，开展流量流向分析，找出异常情况，结合历史变化、管理信息等，分类抽取一定比例的重点地区和重点地类，采用内外业抽查等方式，开展质量抽查工作，重点发现是否存在系统性错误或主观弄虚作假的情况。对于抽查发现的问题，及时反馈地方修改完善后纳入本年度变更调查成果。

对林草湿荒调查监测成果通过抽查样本，按飞行质控方式控制质量。

3. 数据库质量检查

部局组织研发全国统一的数据库质量检查软件。各级自然资源、林草主管部门利用全国统一的数据库质量检查软件，组织开展数据库质量检查，并将发现的问题及时反馈地方修改。

（七）数据汇总

省级自然资源主管部门对全省变更调查数据开展汇总并报部。部根据省级上报的数据汇总成果，形成变更调查全国数据成果及各类用地的变化情况。部组织开展变更调查数据产品加工，结合自然资源、社会经济和相关行业数据开展数据集成和分析，挖掘国土调查数据价值，形成系列数据成果，共享提供相关部门（单位）、各级自然资源和林草主管部门。

省级林草主管部门对全省林草湿荒调查监测数据开展汇总并报局。局根据省级上报的数据汇总成果，形成林草湿荒调查监测数据成果等，开展数据耦合与挖掘，分析评价全国和各省、重点区域林草湿资源的种类、数量、质量、结构、生态状况及其变化情况，以及荒漠化沙化、石漠化土地状况及其变化情况。

三、主要成果

主要成果包括调查数据、统计汇总表格和数据库等数据类成果，年度变更调查及林草湿荒调查监测实施方案、技术要求及有关报告等文字类成果，以及资料收集、内业处理、外业调查、质量控制等工作过程中形成的各类过程性成果和资料。

四、进度安排

根据工作需要，全年开展日常调查监测工作，动态更新调查监测成果。

2025年9月30日前，部局完成前期准备。培训完成一个月內，各省编制省级实施方案或细则，报部局备案。

2025年11月30日前，完成林草湿荒调查监测固定样地调查，基本完成变化信息业务数据比对和日常监测，同步开展质量审核。

2026年1月15日前，完成变更调查、林草湿荒调查监测、荒漠调查试点以及地市级和省级质量审核把关工作，以省为单位向部局报送调查监测成果。

2026年1月31日前，形成全国变更调查数据成果。

2026年3月31日前，形成全国林草湿荒调查监测成果。

部局适时开展调查监测成果的质量抽查。

五、实施保障

年度变更调查与林草湿荒调查监测工作按照“全国统一领导、部门分工协作、地方分级负责、各方共同参与”的形式统筹推进。

（一）组织保障

部组织实施日常变更调查及年底集中调查，统筹遥感影像获取，制作正射影像并下发；局组织实施林草湿荒调查监测。各单位具体分工如下：

1. 中国国土勘测规划院按照部统一部署，牵头负责日常变更调查及年底集中调查的具体实施及技术支撑等工作，具体负责日常变更成果国家级核查，年度实施方案及技术要求的编制、技术培训与指导、调查成果质量抽查、国土调查数据库质量检查及更新入库、变更调查国家级汇总；会同局规划院根据林草湿荒调

查监测需求，负责“国土调查云”平台的更新升级，做好培训和技术支撑等工作。

2. 国家林业和草原局林草调查规划院按照局统一部署，牵头负责林草湿荒调查监测技术支撑工作。局各直属院（中心）承担大样地调查试点，负责荒漠调查试点技术指导，监测区各省变化图斑监测和样地调查的技术培训与指导、飞行质控、成果验收，以及全国汇总分析和成果编制等工作。

3. 国家基础地理信息中心承担调查界线、零米等深线调整，河湖岸线、坡度图更新工作。

4. 部卫星中心、重庆测绘院及陕西、黑龙江、四川、海南测绘地理信息局、国家测绘产品质量检验检测中心按照部统一部署，统筹获取遥感影像并制作正射影像，开展质量检查。

5. 中国地质调查局自然资源综合调查指挥中心、国家测绘产品质量检验检测中心、部重庆测绘院及陕西、黑龙江、四川、海南测绘地理信息局等单位，承担年底集中调查的国家级质量抽查工作。

6. 部信息中心承担按月度（每月20日前）提供最新用地管理等备案信息的工作。

7. 沿海省份各级自然资源主管部门按职责承担海岸线修测，并按程序上报部海域海岛司审核。

各级自然资源、林草主管部门负责本地区调查监测工作的组织实施，共享正射影像等数据。各级自然资源、林草主管部门所

属负责相关业务工作的内设机构（单位），依据职责对相应成果质量负主要责任，对本级调查成果质量承担共同责任。以日常变更调查和日常监测监管为基础，统筹协调调查、利用、耕保、规划、用途管制、确权登记、生态修复、执法、督察、森林、草原、湿地和防沙治沙等业务机构，做好数据汇交共享、成果确认反馈、联合审查核实等工作，确保数据的真实性和准确性。具体调查监测工作，按照政府采购法相关规定，由专业队伍承担，有条件地区也可自行开展。

（二）技术保障

1. 统一技术标准规范

部局组织编写年度变更调查与林草湿荒调查监测实施方案及技术要求。省级自然资源、林草主管部门根据本方案及技术要求并结合本省情况，制定相应的省级实施方案或细则并报部局备案。地市级、县级自然资源、林草主管部门依据部局、省制定的方案、技术要求及细则等，组织开展调查监测。

2. 推动技术创新

在执行统一标准和规范的同时，基于现有设备，进一步充实、完善调查监测工作的软硬件环境。坚持应用导向，充分应用成熟、实用的高新技术手段，持续推进技术创新、工程实施和数字化转型，进一步推动数字化与业务深度融合，逐步实现调查监测体系“数智化”重塑。鼓励地方开展自然资源一体化调查监测技术体系研究，完善草原产草量、林草生物量等模型以及林草生

态服务功能与价值监测评估技术。

3. 加强技术指导与咨询

对调查监测中遇到的技术问题，由地方按照本方案、技术要求及省级实施方案或细则研究解决，重大问题可报部局研究。部局建立分区包片负责制，通过专人包片方式服务支撑各地开展变更调查与林草湿荒调查监测工作，协调解决工作中遇到的问题，确保工作进展。

（三）机制保障

1. 建立质量控制制度

部局加强质量控制指导，组织开展调查监测成果质量抽查。各地采取切实措施，严格检查制度，包括：分阶段成果检查制度，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；分级检查制度，县级调查监测结束后逐级汇总上报调查监测成果。地市级自然资源、林草主管部门负责组织对县级成果检查，各省对本地区成果进行质量审核把关，省级自然资源、林草主管部门核查通过后向部局提交成果。

2. 建立安全生产制度

各级自然资源、林草主管部门及调查队伍要牢固树立底线思维，建立本地区本单位安全生产制度，制定安全生产应急预案，紧盯外业实地调查等重点环节，采取针对性措施扎实做好安全防范工作，确保作业人员和车辆安全。要制定安全生产应急预案，遇安全生产事故或紧急突发事件，及时启动应急处置工作，确保

作业人员、车辆、设备、资料等安全，有关情况应及时向上级自然资源、林草主管部门报告。

3. 建立数据保密管理制度

建立数据成果保密管理机制，压实调查数据安全保密防控责任，采取安全保密防控措施，严防调查数据失泄密风险。各参与单位必须与涉密数据提供单位签署保密协议并定期开展调查人员的保密教育，责任到人，严防数据泄密。

（四）经费保障

按照中央与地方事权划分原则，由中央和地方各级人民政府共同负担，按分级保障原则，由同级财政予以保障。年度变更调查经费按照《土地调查条例》的要求，根据国土调查任务和计划安排，参照国土调查支出标准，列入相应年度的财政预算；林草湿荒调查监测要用好用足中央财政林业草原改革发展资金，积极争取财政资金支持。确保资金按时拨付，足额到位，依据相关的财务会计制度规定严格管理，专款专用，严禁挪用，并制定相应的财务管理制度，保障变更调查及林草湿荒调查监测工作的顺利进行。

公开方式：主动公开

自然资源部办公厅

2025 年 9 月 30 日印发

