

《园地分等定级规程》（报批稿） 编制说明

自然资源部国土整治中心

2022年1月25日

目 次

一、工作简况.....	1
(一) 编制背景.....	1
(二) 任务来源.....	2
(三) 工作目标.....	2
(四) 主要工作过程.....	3
(五) 标准起草单位、主要起草人及其所做的工作.....	6
二、标准编制原则和确定主要内容的论据.....	6
(一) 标准编制原则.....	6
(二) 标准主要内容的确定.....	7
三、主要试验(或验证)的分析、综述报告、技术经济论证及预期的经济效果.....	10
(一) 分析论证.....	10
(二) 预期效果.....	12
四、采用国际标准和国外先进标准的程度及与国际、国外同类标准水平的对比.....	12
五、与有关的现行法律、法规和强制性标准的关系.....	12
六、重大分歧意见的处理经过和依据.....	13
七、标准作为强制性标准或推荐性标准的建议.....	13
八、贯彻标准的要求和措施建议.....	13
九、废止现行有关标准的建议.....	13
十、其他应予说明的事项.....	13

《园地分等定级规程》（报批稿）

编制说明

一、工作简况

（一）编制背景

自然资源是天然存在、有使用价值、可提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总和，合理保护与开发利用自然资源是推进生态文明建设，实现高质量发展的内在要求。党的十九届三中全会上，通过了党和国家机构改革方案，设立自然资源部，明确自然资源部要履行“组织开展自然资源分等定级价格评估”职能。2019年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，进一步提出“完善自然资源资产分等定级价格评估制度”。新修订的《土地管理法》第二十七条也明确规定“县级以上自然资源主管部门会同同级有关部门根据土地调查成果、规划统一用途和国家制订的统一标准，评定土地等级”。为此，2021年3月，自然资源部颁布了《自然资源分等定级通则》（TD/T 1060-2021），并于6月正式实施，为“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责、统一行使国土空间用途管制和生态修复职责”提供了基础支撑。

园地是一种重要的自然资源。根据《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》，园地是指种植以采集果、叶、根、茎、汁等为主的集约经营的多年生植物，覆盖度大于50%或每亩株数

大于合理株数 70%的土地，包括用于育苗的土地。目前，园地的分等定级工作尚处于探索阶段，现有的技术规范针对性和操作性不强，亟需出台相应技术标准，明确园地分等定级的原则、技术方法、技术路径和成果要求等内容。

（二）任务来源

《园地分等定级规程》编制工作纳入了《2021 年度自然资源标准制修订工作计划》（自然资办发〔2021〕60 号），标准计划号 202115001。

为落实中央关于统筹推进自然资源资产产权制度改革以及《土地管理法》要求，满足新形势下自然资源分等定级管理工作需要，根据《自然资源部办公厅关于部署开展 2020 年度自然资源评价评估工作的通知》（自然资办发〔2020〕23 号）、《自然资源部办公厅关于做好 2021 年度自然资源评价评估有关工作的通知》（自然资办发〔2021〕39 号）关于开展园地分等试点和定级研究的要求，2020 年，部自然资源开发利用司在江西信丰、湖南常宁、海南三亚部署开展园地分等试点工作，启动《园地分等定级规程》的编制研究工作。

（三）工作目标

摸清我国园地资源管理现状，分析各类园地资源的特点，结合自然资源管理实际需要，与《自然资源分等定级通则》（TD/T 1060-2021）相衔接，明确园地分等定级的总体目标是显化园地资源的质量差异。其中，园地等别侧重体现园地的自然质量水平差异；园地级别侧重反映园地综合质量差异。明确分区开展、综合分析、突出主导因素和定

性与定量相结合原则，统筹分等定级技术方法，规范工作内容和技術流程，明确成果管理要求。满足开展园地分等定级工作的基本技術需要，实现园地资源分等定级工作科学化、规范化。

（四）主要工作过程

1. 预研阶段和立项阶段（2020年1月—2021年4月）

（1）2020年1月-2021年4月，按照《自然资源部办公厅关于部署开展2020年度自然资源评价评估工作的通知》（自然资办发〔2020〕23号）关于“在江西信丰、湖南常宁和海南三亚部署试点，开展园地和未利用地分等研究，探索构建全国园地分等评价体系”的要求，开展了江西省信丰县柑橘园分等试点，湖南省常宁市茶园分等试点，海南省三亚市橡胶园地分等试点。通过试点工作，初步构建了以气候、地形、土壤等反映园地资源自然属性质量为主的园地分等评价体系，相关研究成果已纳入《自然资源分等定级通则》（TD/T 1060-2021）。

（2）2021年3月，编制了《园地分等定级规程自然资源标准项目建议书》，作为行标制定计划纳入了《2021年度自然资源标准制修订工作计划》，标准计划号202115001。

2. 起草阶段（2021年5月-9月初）

（1）2021年5-6月，在部自然资源开发利用司的指导下，部国土整治中心、中国地质大学（北京）在前期分等试点的基础上，开展园地分等定级规程编制工作。部国土整治中心组建园地分等定级规程起草组（以下简称“起草组”），研究确定规程框架和关键技术问题，

多次组织研讨会，形成《园地分等定级规程》（第一稿）。

（2）2021年6月28日，在北京组织召开园地分等定级规程编制工作思路研讨会，邀请来自中国科学院地理科学与资源研究所、中国农业大学、国家林草局调查规划设计院、中国土地估价师与土地登记代理人协会、中国自然资源经济研究院等有关单位的专家参会。会议集中讨论了《园地分等定级规程》（第一稿），并深入研究园地分等成果全国可比等关键技术问题，形成《园地分等定级规程》（第二稿）。

（3）2021年7-8月，部自然资源开发利用司下发《关于协助开展园地分等定级调研的函》（自然资利用函〔2021〕62号），围绕影响园地分等定级的指标体系构建，部署调研工作。2021年7月4-29日，起草组赴海南、广西、山东3个省份开展园地分等定级调研。调研围绕园地分等定级指标体系构建、指标等级划分标准展开，内容包括省（区）园地类型、规模、分布状况、影响园地质量的自然因素、社会经济因素、区位因素等。起草组与当地自然资源、农业农村、生态环境等行政主管部门，高校科研单位、种植大户开展深入访谈。在调研基础上，修改完善形成《园地分等定级规程》（第三稿）。

（4）2021年9月8日，在北京组织召开园地分等定级规程专家咨询会，邀请来自中国农业大学、河北师范大学、浙江财经大学、华中农业大学等有关单位的专家对《园地分等定级规程》（第三稿）开展咨询讨论。在此基础上，起草组进一步修改形成《园地分等定级规程》（征求意见稿）和编制说明。

3. 征求意见阶段（2021年9-12月）

2021年9月28日，部自然资源开发利用司下发《关于征求〈园地分等定级规程〉（征求意见稿）意见的函》（自然资利用函〔2021〕97号），向全国31个省（区、市）自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局，部相关司局，有关专家征求意见。11月，在网络上开展意见征求工作。

线下发送“征求意见稿”38个单位，收到“征求意见稿”后，回函的单位数为28个；收到“征求意见稿”后，回函并有建议或意见的单位数为19个，回函无建议或意见的单位数为9个，没有回函的单位数为10个。另外还有11位专家反馈了建议或意见。共收集到28个单位、11位专家的271条意见建议。采纳169条，部分采纳77条，未采纳25条。线上征求意见，无建议或意见反馈。

按照收集到的建议或意见，对规程进行了相应的修改完善，召开专家研讨会，修改形成了《园地分等定级规程》（送审稿）、编制说明和标准征求意见汇总处理表。

4. 审查阶段（2021年12月-2022年1月）

2021年12月28日，全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会土地资源利用分技术委员会，在北京采取“现场+线上视频”的方式组织委员对《园地分等定级规程》（送审稿）进行了审查。土地资源利用分技术委员会共25名委员，其中1名回避，16名赞成，8名赞成但有意见或建议。委员会共提出58条意见或建议，采纳52条，部分采纳3条，未采纳3条。按照委员意见或建议，起草组对送审稿进行了修改完善，形成了《园地分等定级规程》（报批稿）、编制

说明和审查意见汇总处理表等。

（五）标准起草单位、主要起草人及其所做的工作

本文件起草单位为自然资源部国土整治中心，自然资源部自然资源开发利用司，中国地质大学（北京），华中农业大学。

本标准的主要起草人及其所做的工作为：郑凌志、陈桂坤、程锋、王正颐、吴克宁、冯喆、张安录负责标准起草的总体统筹、技术指导、结构设计和全篇统稿等，组织开展试点、调研、研讨、综合研究及标准文本编写工作。张蕾娜、王巍、苗利梅、李伟成、李超、刘凡、彭敏、李欢、蔡银莺等参与调研、试点研究及标准编写工作。

二、标准编制原则和确定主要内容的论据

（一）标准编制原则

1. 与现有标准衔接。园地作为重要的自然资源门类，现有的标准文件在一定程度上对其质量评价方法进行了规定。在《园地分等定级规程》的编制过程中，起草组充分考虑了与现有标准的衔接，并在符合相关要求的基础上，针对园地的特点进行了完善与补充。主要衔接的标准文件包括《农用地质量分等规程》（GB/T 28407-2012）、《农用地定级规程》（GB/T 28405-2012）、《自然资源分等定级通则》（TD/T 1060-2021）等。

2. 具有一定的前瞻性。相对于耕地、林地、草地的管理，有关部门对园地的管理方式较为灵活，基础数据不足的情况广泛存在。在《园地分等定级规程》的编制过程中，起草组在充分考虑数据可得性的基础上，优先利用已有的调查成果和监测数据，同时从科学性出发，拟

定了评价指标体系,力图使其具有一定的前瞻性,可以为相关的调查、监测等工作提供参考。

3. 普适性与特殊性相结合。园地种植作物的类型多样,不同作物适宜的自然条件不同。因此在评价园地质量时,需根据不同的作物类型,拟定不同的指标体系和分级标准。但园地作为自然资源的一个门类,在评价时必须考虑其整体性,并且保证在一定范围内可比。因此,在指标的选择上,既考虑了果园、茶园、橡胶园和其他园地之间的差异,又使其具有一定的普适性。

(二) 标准主要内容的确定

本标准按照《标准化工作导则第1部分:标准化文件的结构和起草规则》GB/T 1.1-2020给出的规定起草、编写本规程文本,主要内容包括范围、规范性引用文件、术语和定义、总体原则、园地分等、园地定级共六章,以及七个针对园地分等定级的规范性附录。

各部分主要内容如下:

1. 范围

本文件规定了园地分等定级的总体原则、工作对象、技术方法、技术流程、工作程序、技术要点和成果编绘等。

本文件适用于现状园地的分等定级。

2. 规范性引用文件

本部分列示了本文件中直接引用的自然资源分等定级相关技术文件,包括《农用地质量分等规程》(GB/T 28407-2012)、《自然资源分等定级通则》(TD/T 1060)。

3. 术语和定义

本部分明确了五个术语和定义,包括园地、园地等别、园地级别、园地分等、园地定级等通用性术语,据此明确本文件的基本定位;文字表述与《国土空间调查、规划和用途管制用地用海分类指南(试行)》、《自然资源分等定级通则》及相关法律法规规定相衔接。

4. 总体原则

本部分明确了在各类自然资源分等定级中具有高度共识的四项总体原则:

分类分区原则。园地分等定级按照园地二级地类开展。园地二级地类为果园、茶园、橡胶园和其他园地。园地分等按全国自然资源分等定级分区开展。全国自然资源分等定级分区按照 TD/T 1060 附录 A 的相关要求。

综合分析原则。园地分等定级是对影响园地质量的各种因素进行综合分析,建立指标体系时应充分反映园地的自然、社会经济、区位等综合属性。园地分等侧重园地自然质量,园地定级侧重园地综合质量。

主导因素原则。园地分等定级重点分析对园地质量起重要作用的因素,突出主导因素的影响。

定量定性相结合原则。园地分等定级以定量评价为主,对现阶段难以量化的因素进行必要的定性分析,将定性分析的结果进行量化,提高工作精度。

5. 园地分等

本部分详细规定了园地分等的分等对象为全国国土调查及年度变更调查的现状园地；明确了分等采用因素法；规范了分等的技术流程、工作程序及技术要点，等别划分，分等成果汇编和验收、更新和发布与应用等。

6. 园地定级

本部分详细规定了园地定级对象是县域范围内全国国土调查及年度变更调查的现状园地；明确了定级采用因素法或修正法；规范了定级的技术流程、工作程序及技术要点，定级成果的编绘、验收、更新和发布与应用等。

7. 附录

本文件包括五个规范性附录，分别为 A 园地分等定级外业补充调查工作要求、B 园地分等指标体系、C 园地分等定级结果汇总表、D 园地等别颜色系统和等别图示、E 园地定级指标体系。

在附录 A 园地分等定级外业补充调查工作要求中，列举了样点选取、土壤采样与农化分析等外业工作的具体流程。

在附录 B 园地分等指标体系中，构建了园地分等的指标体系，包括必选和备选指标，并就指标内涵进行了详细说明。对果园、茶园、橡胶园、其他园地等不同园地利用类型，还规定了不同分区的指标等级划分标准及其分值表。

在附录 C 园地分等定级结果汇总表中，给出了等别面积汇总表、等别地类面积汇总表、级别面积汇总表、级别地类面积汇总表。

在附录 D 园地等别颜色系统和等别图示中，对园地等别色标进行

了说明,并给出了推荐的园地分等省级成果制图色标系统和园地等别图示。

在附录 E 园地定级指标体系中,构建了园地定级的指标体系,包括必选和备选指标,并就指标内涵进行了详细说明。对果园、茶园、橡胶园、其他园地等不同园地利用类型的定级指标进行了分类明确。

三、主要试验(或验证)的分析、综述报告、技术经济论证及预期的经济效果

(一) 分析论证

1. 主要方法

通过实地调研,收集、分析、整理各种园地类型质量评价的相关法律、法规、部门规章和规范性文件,以及相关领域重要科研成果,深刻理解当前果园分等定级的实践需求、工作内容和工作任务,采用面向对象的分析方法研究各种类型园地分等定级的共性、特点、差异和关系,统筹协调国内现行相关标准、规程和技术规范,归纳分等定级工作的基本技术原则和主要技术路径,分析果园、茶园、橡胶园与其他园地质量的影响因素,研究各类园地分等定级方法及要点。

2. 过程与结论

(1) 资料收集与分析

在编制过程中,起草组主要收集了四个方面的资料,包括:

一是与自然资源质量评价相关的规范性文件,如《自然资源分等定级通则》(TD/T 1060)、《中华人民共和国自然资源部办公厅.关于印发〈国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)〉

的通知》(自然资办发〔2020〕51号)、《农用地质量分等规程》(GB/T 28407-2012)、《农用地质量定级规程》(GB/T 28405-2012)、《基础地理信息要素分类与代码》(GB/T 13923-2006)、《土壤环境质量标准》(GB 15618-1995)、《土地利用现状分类》(GB/T 21010-2017)、《第三次全国国土调查技术规程》(TD/T 1055-2019)。

二是与园地栽培作物相关的规范性文件,如《橡胶树栽培技术规程》(NY/T 221-2006)、《橡胶树种植基地建设标准》(NY/T 2167-2012)、《苹果生产技术规程》(NY/T 441-2001)、《苹果产地环境技术条件》(NY/T 856-2004)、《柑橘栽培技术规程》(NY/T 975-2006)、《标准茶园建设规范》(NY/T2172-2012)等。

三是统计年鉴等记载园地面积、产量等状况的文献资料,以及实地调查获取的数据资料等。

四是园地管理相关法律法规、园艺作物栽培等相关文献资料等。

通过整理、分析与归纳上述资料,掌握了现行有关法律、法规、国家标准和相关理论的内容和要求,为本文件的编制奠定了良好的基础。

(2) 调查研究

为保障本文件的实用性和可操作性,起草组先后于2020年11-12月、2021年7月赴海南、江西、湖南、广西和山东实地调研,主要调研的内容有:园地自然属性特征、园地分等定级实践需求、工作内容和工作任务,各种园地类型分等定级的特点、共性、差异和关系,以及影响不同园地作物类型生长的主要指标体系及其区间范围等。

（二）预期效果

本文件是国内首部整体规范园地分等定级方法的技术标准，填补了本领域规范性文件的空白，并为进一步加强对各种园地类型的管理奠定基础。

四、采用国际标准和国外先进标准的程度及与国际、国外同类标准水平的对比

经过前期充分的调研和广泛收集资料，目前并未发现对园地分等定级进行整体规范的国际标准。

本标准在基本理念与核心技术方法等方面与相关自然资源类型的国际准则具有一定的互通性，同时满足具有中国特色的园地管理与开发利用制度约束与应用需求。

五、与有关的现行法律、法规和强制性标准的关系

本文件与现行法律、法规和强制性标准无冲突，且与现行相关标准充分衔接。本文件在园地及其分类的定义上，采用了《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》中的规定。在全国自然资源分等定级分区、总体原则，分等定级的程序、方法和指标体系构建上，遵循了《自然资源分等定级通则》（TD/T 1060-2021）的思路，并进行了细化和完善。分等定级技术路线、成果编绘等内容，衔接了《农用地质量分等规程》（GB/T 28405-2012）和《农用地定级规程》（GB/T 28405-2012）中的相关内容。此外，指标体系构建还参考了部分园地作物的相关标准。

六、重大分歧意见的处理经过和依据

无。

七、标准作为强制性标准或推荐性标准的建议

根据内容及适用范围，建议将本文件作为行业推荐性标准发布。

八、贯彻标准的要求和措施建议

为贯彻标准，标准发布后，建议标准管理机构面向自然资源管理部门、相关科研事业单位、专业评估机构等做好宣传，标准起草单位协助做好培训工作，切实推动标准的贯彻实施。

九、废止现行有关标准的建议

本文件是新标准，无现行有关标准废止。

十、其他应予说明的事项

本标准在调研、试点和起草过程中，得到了全国各省（区、市）自然资源行政主管部门的大力支持，来自高校、事业单位及评估机构的专家学者与众多专业人士均提供了宝贵的意见和建议，对标准的起草和完善起到了重要作用。