

《自然资源分等定级通则》（报批稿） 编制说明

自然资源部自然资源开发利用司
中国土地估价师与土地登记代理人协会
国家林业和草原局调查规划设计院
2020年12月26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) 主要起草人.....	5
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、主要试验分析论证和预期经济效果.....	11
(一) 分析论证.....	11
(二) 预期效果.....	15
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.....	16
五、与有关的现行法律、法规和强制性标准的关系.....	16
六、重大分歧意见的处理经过和依据.....	20
(一) 关于划定分区.....	20
(二) 关于自然资源分等定级指标选取.....	21
(三) 关于自然资源等别、级别的划分.....	21
七、标准作为强制性标准或推荐性标准的建议.....	22
八、贯彻标准的要求和措施建议.....	22
九、废止现行有关标准的建议.....	22
十、其他应予说明的事项.....	22

《自然资源分等定级通则》（报批稿）

编制说明

一、工作简况

（一）编制背景

随着人与自然和谐共生、山水林田湖草生命共同体、绿水青山就是金山银山等生态文明思想不断深入人心，全国贯彻落实习近平生态文明思想意识不断增强，探索生态环境友好型、经济可持续发展型、资源永续利用型的社会发展模式，成为生态文明建设的内在要求。其中，自然资源保护与开发利用管理是生态文明建设的重要制度性保障，具有全局性、基础性、战略性和不可替代性地位，为进一步加强自然资源统一管理，党的十九届三中全会通过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”。

我国自然地理环境复杂，资源种类较多。开展自然资源分等定级，全面摸清自然资源质量分布基本情况，既是自然资源部“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”的基础支撑，也是科学开展自然资源保护和开发利用的前

提条件。机构改革前，除城镇建设用地和耕地分等定级工作具备一定的技术和实践基础外，其它自然资源门类分等定级工作尚处于探索或空白阶段。要推动全国自然资源分等定级工作的开展，亟需先编制通则技术标准，明确自然资源分等定级的基本技术原则、工作对象、技术方法、工作程序、成果要求等内容。

（二）任务来源

为满足新形势下自然资源分等定级管理工作需要，落实中央关于统筹推进自然资源资产产权制度改革要求以及《土地管理法》要求，部自然资源开发利用司于 2018 年陆续启动自然资源分等定级工作研究，2020 年部署 7 个省（区、市）开展试点，在前期研究试点工作基础上，形成初步技术方案，2020 年部办公厅印发《2020 年自然资源标准化工作要点》（自然资办函〔2020〕682 号），明确“完成《自然资源分等定级通则》《自然资源价格评估通则》2 项标准报批稿”，随后印发的 2020 年自然资源标准制修订工作计划（自然资办发〔2020〕43 号），将《自然资源分等定级通则》列入拟申请报批的标准计划。

《自然资源分等定级通则》由部自然资源开发利用司组织中国土地估价师与土地登记代理人协会、国家林业和草原局调查规划设计院编制。

（三）工作目标

在摸清各自然资源质量管理现状的基础上，分析各自然资源特点，结合生态文明要求和管理需要实际，明确分等定级技术总体目标是显

化不同利用分类情况下的自然资源质量差异。其中，自然资源等别着重体现自然资源的天然禀赋、现实生态地理条件等宏观地域差异。级别按不同管理实际分两种技术路线，以开发利用为主要导向的自然资源级别主要体现社会经济条件的影响，进一步显化区域内自然资源的可利用差异，以保护为主要导向的自然资源级别可在等别基础上进一步细化，体现区域内特征因素的影响差异，便于精细化管理。按照上述目标，确定自然资源分等定级对象，明确分类分区、综合分析、主导因素、定量定性结合原则，统筹分等定级技术方法，统一工作内容和技術流程，细化成果管理要求，提供自然资源分等定级资料清单和指标分值计算规则。为 2021 年全面开展全国自然资源分等定级工作提供技术规范，为下一步各自然资源分等定级技术细则编制提供依据，满足各工作层面基本技术需要，实现全国自然资源分等定级工作科学化、规范化。

（四）主要工作过程

1. 2018 年 11 月 9 日，部自然资源开发利用司在南京组织召开自然资源等级评价工作思路研讨会，来自江苏、内蒙自然资源厅、部规划院、整治中心、经研院、国家林草局调查规划设计院、中估协、广东省估协、南京大学、中国农大、南京农大、华中师大等有关单位的专家参会，会议集中讨论了如何搭建自然资源分等定级技术路线，基本确立了以土地为载体统一自然资源分等定级的工作思路。

2. 2019 年 3 月-2020 年 4 月，委托中国土地估价师与土地登记代理人协会、国家林业和草原局调查规划设计院，依托中国农大、北京

林大、华中师大开展自然资源分等定级技术标准预研究。中国土地估价师与土地登记代理人协会、国家林业和草原局调查规划设计院多次组织专家研讨会，对关键技术环节开展讨论。

3. 2020年5月，印发通知(自然资办发〔2020〕23号)，在内蒙、福建、江西、湖北、湖南、海南、重庆、四川部署开展林地、草地、园地分等定级试点，试点验证不同区域、不同层级分等定级技术路线和工作组织模式。

4. 2020年6月-7月，组成《自然资源分等定级通则》起草工作组，研究确定通则起草框架。在天津召开起草组第一次全体工作会，讨论通则起草主要问题，形成《自然资源分等定级通则》(第一稿)。

5. 2020年8月，在北京组织专家对《自然资源分等定级通则》(第一稿)进行研讨，在此基础上，起草组形成《自然资源分等定级通则》(第二稿)。

6. 2020年9月-10月，在北京组织专家对《自然资源分等定级通则》(第二稿)进行研讨，在此基础上，起草组形成《自然资源分等定级通则》(征求意见稿)。

7. 2020年11月5日，召开征求意见座谈会，邀请来自科研院所、高校、地方行政事业单位、地方协会、中介机构等方面的专家，听取对《自然资源分等定级通则》(征求意见稿)意见。

8. 2020年11月，《自然资源分等定级通则》(征求意见稿)进一步征求相关单位意见，征求意见范围包括各省级自然资源主管部门，国家林草局资源司、草原司、湿地司，部内法规司、规划局、调查司、

权益司、登记局、用途管制司、耕地司、矿保司、矿管司、海域海岛司、科技司等。

9. 2020年11月-12月，收集整理各方意见，形成意见汇总表，起草工作组对意见逐步梳理研究，共收到反馈意见307条，采纳和部分采纳意见280条，占比为91.2%。并按照国家标准导则的要求，对《自然资源分等定级通则》（征求意见稿）的体系构架、内容完整性、文字逻辑和学术规范等方面进行全面的完善补充，形成《自然资源分等定级通则》（送审稿）。

10. 2020年12月，《自然资源分等定级通则》（送审稿）经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审议通过。起草组梳理汇总了52条委员意见，采纳和部分采纳46条，占比88.5%。结合委员会的审查意见和建议，起草组进行了补充、调整、完善和细化，形成《自然资源分等定级通则》（报批稿）及全套说明文档，提请标委会审查。

（五）主要起草人

本标准主要起草人共计15名，分别来自行政主管部门、科研事业单位、行业协会及社会评估机构，具体如下（表1）：

表1 起草人员组成及分工

姓名	职称/职务	专业	起草分工及所做工作
郑凌志	司长	自然地理学	总体统筹
吴克宁	教授	土壤学	技术指导、结构设计及全篇统稿；园地、水资源分等定级相关部分撰写；自然资源分等定级分区研究

伍育鹏	处长	自然地理学	技术指导，统筹推进试点、研讨及规程编制各项工作
陈百明	研究员	自然地理学	技术指导、分区问题研究
周勇	教授	土壤学	技术指导、林地分等定级内容研究、撰写
刘国强	教授级高工	林学	统筹林地、草地分等定级研究
曹玲燕	高级工程师	土地资源管理	草地分等定级相关内容研究、撰写
崔宇	高级工程师	自然地理学	湿地分等相关内容研究、撰写
李武艳	教授	土地资源管理	耕地分等定级相关内容研究、撰写
薛红霞	教授级高工	土地资源管理	林地、水资源分等定级相关内容研究、撰写
张增峰	高级工程师	地图学与地理信息系统	海域、无居民海岛分等定级相关内容研究、撰写
王正颐	二级调研员	法学	建设用地分等定级相关内容研究、撰写
冯喆	副教授	自然地理学	体例设计、全篇统稿
王军	高级工程师	地理学	技术指导、协助统筹编制工作
武健伟	教授级高工	水土保持	技术指导，协助林地、草地分等定级内容研究

二、标准编制原则和确定主要内容的论据

（一）标准编制原则

在现行标准体系中，已存在部分自然资源类型的技术标准。但不同自然资源类型之间特征区别明显，部分自然资源类型具有显著的空间特征，其分等定级理论和实践的深度、广度存在较大差异。故本次标准编制工作在坚持科学性、规范性、实用性等基本原则的基础上，注重体现了分类和分区、稳定和灵活、准确和协调三项原则。

1.分类和分区的原则

根据不同类型自然资源质量的特点和生态地理分区开展通则的编制，将自然资源分为土地资源、海洋资源、水资源等。在我国传统地理生态类型分区基础上，共划分为八个一级区，分别是：温带、寒温带湿润区，暖温带湿润、半湿润区，亚热带湿润区，热带湿润区，南亚季风湿润、半湿润区，半干旱草原、荒漠草原区，干旱荒漠半荒漠区和青藏高原高寒区。

2.稳定和灵活的原则

在编制过程中，充分借鉴吸收了部分自然资源类型已经存在的质量评价标准、规程和方法，基本保持评价指标体系、工作流程、成果图件要求的稳定。增强通则的适应性、灵活性和可操作性，对不同自然资源类型质量评价的共性内容予以规定。

3.准确和协调的原则

文本编制要求结构合理、文体统一、术语统一、层次清晰，条文逻辑性强、用词准确，避免理解标准的二义性。同时，充分考虑和相关标准的相互协调，适用标准之间的相互引用。

（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 给出的规则起草，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、基本原则、技术路线、自然资源分等、自然资源定级共七章，及五个针对自然资源类型分等定级的规范性附录。

各部分主要内容如下：

1.范围

本部分明确了涉及的内容及适用范围。按照广大应用方需求，清晰界定了本文件与各类自然资源现有分等定级技术文件的关系和应用规则。

2.规范性引用文件

本部分列示了本文件中直接引用的各类自然资源分等定级相关技术文件，共计十七部国家标准、八部行业标准及专业准则，国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行），以及参考资料。

3.术语和定义

本部分明确了十六个术语和定义，其中包括自然资源、自然资源等别、自然资源级别等自然资源类别通用性术语，据此明确本领域的基本定位；同时收入了作为分等定级对象，在全篇中高频使用的耕地、园地、林地、草地、湿地、建设用地、海域和无居民海岛等八个具体资源的定义，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）》及相关法律法规规定相衔接。

4.基本原则

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技术原则：

分类分区原则。自然资源分等定级按照自然资源类别，依据全国统一的《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类（试行）》开展。

综合分析原则。自然资源分等定级应对影响自然资源质量的各种因素进行综合分析。

主导因素原则。自然资源分等定级应重点分析对自然资源质量有重要作用的因素，突出主导因素的影响。

定量定性相结合原则。自然资源分等定级应以定量评价为主，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.技术路径

本部分明确了自然资源分等定级工作的技术方法为因素法和修正法。确定了**分等技术流程**，包括：建立分等指标体系，确定权重、影响方式及评价标准；收集相关资料，进行外业调查，并整理、量化；划分分等单元；初步划分自然资源等；验证、调整与确定自然资源等；编制分等成果。确定了**定级技术流程**，包括建立定级指标体系，确定权重、影响方式及评价标准；收集相关资料，进行外业调查，并整理、量化；划分定级单元；定级单元分值计算及初步定级；验证、调整定级初步结果及落实级的边界；编制定级成果。

6.自然资源分等

本部分详细规定了自然资源分等的工作对象，包括土地资源、海洋资源和水资源等；其中土地资源包括耕地、园地、林地、草地、湿地、建设用地等，海洋资源包括海域和无居民海岛。盐碱地、沙地、裸土地、裸岩石砾地分等按照用途的适宜性评价。对其他类型的自然资源，说明了本文件未收录的理由。

明确了分等技术工作组织，工作内容及技术要点，分等成果的编制和验收规则，成果的发布与应用规则等。

7.自然资源定级

本部分详细规定了自然资源定级的工作对象包括土地资源、海洋资源和水资源等；其中土地资源包括耕地、园地、林地、草地、湿地、建设用地等，海洋资源包括海域和无居民海岛。盐碱地、沙地、裸土地、裸岩石砾地定级按照用途的适宜性评价。考虑生态系统的整体性，湿地不定级。对其他类型的自然资源，说明了本文件未收录的理由。

明确了定级技术工作组织，工作内容及技术要点，定级成果的编制和验收规则，成果的发布与应用规则等。

8.附录

本文件包括五个规范性附录，分别为 **A** 自然资源分区、**B** 自然资源分等收集资料清单、**C** 自然资源分等指标体系、**D** 自然资源定级收集资料清单以及 **E** 自然资源定级指标。

在附录 **A** 自然资源分区中，经过多轮专家论证，在我国传统地理生态类型分区基础上，综合考虑前人工作及接受程度，将自然资源划分为八个一级区：温带、寒温带湿润区，暖温带湿润、半湿润区，亚热带湿润区，热带湿润区，南亚季风湿润、半湿润区，半干旱草原、荒漠草原区，干旱荒漠半荒漠区和青藏高原高寒区。并列举了全国自然资源分等定级分区速查表。

在附录 **B** 自然资源分等收集资料清单中，按照基本资料、图件资料、要素资料的分类，分别列举了耕地、园地、林地、草地、湿地、

海域、无居民海岛分等工作开展所需要的资料收集清单。

在附录 C 自然资源分等指标体系中，构建了耕地、园地、林地、草地、湿地、海域、无居民海岛的分等指标体系，包括必选和备选指标，明确了分值量化标准，并就指标内涵进行了详细说明。对耕地、园地、林地、草地等自然资源类型，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 D 自然资源定级收集资料清单中，按照基本资料、图件资料、要素资料的分类，分别列举了耕地、园地、林地、草地、海域、无居民海岛定级工作开展所需要的资料收集清单。

在附录 E 自然资源定级指标体系中，构建了耕地、园地、林地、草地、海域、无居民海岛的定级指标体系，包括必选和备选指标，明确了分值量化标准，并就指标内涵进行了详细说明。

三、主要试验分析论证和预期经济效果

（一）分析论证

1.主要方法

通过收集、分析、整理各类自然资源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，深刻理解当前自然资源分等定级的法律政策要求、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类自然资源分等定级的共性、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，分析自然资源质量的影响因素，研究各类自然资源分等定级方法及要点。采用标准化的技术

和方法，编制《自然资源分等定级通则》的初稿和征求意见稿。在广泛征求各方意见、专家研讨和实际论证的基础上，进一步修改完善，依次形成标准送审稿、报批稿。

2.过程与结论

(1) 资料收集与分析

收集了《中国土壤分类与代码》(GB/T 17296-2009)、《第三次全国国土调查技术规程》(TD/T 1055-2019)、《农用地质量分等规程》(TD-T 1004-2016)、《农用地质量定级规程》(GB/T 28405-2012)、《林地保护利用规划林地落界技术规程》(LY/T 1955-2011)、《森林资源连续清查技术规程》(GB/T 38950-2020)、《森林资源规划涉及调查-技术规程》(GB/T 26424-2010)、《森林资源术语》(GB/T 26423-2010)、《林地变更调查技术规程》(LY/T 2893-2017)、《林地分类》(LY/T 1812-2009)、《县级林地保护利用规划编制技术规程》(LY/T 1956-2011)、《森林生态系统服务功能规范》(LY/T 1721-2008)《第三次全国国土调查技术规程》(TD/T 1055-2019)、《天然草地利用单元划分》(GB/T 34751-2017)、《天然草地退化、沙化、盐渍化的分级指标》(GB 19377 - 2003)、《天然草原等级评定技术规范》(NY/T 1579-2007)、《草原资源与生态监测技术规程》(NY/T 1233-2006)、《关于印发<调整海域 无居民海岛使用金征收标准>的通知》(财综〔2018〕15号)、《海域定级技术指引(试行)》《海域评估技术指引》(国海管字〔2013〕708号)、《无居民海岛生态本底调查技术要求(征求意见稿)》(国家海洋局政策法规制与岛屿权益司二〇一七年十二月)、《湿地

分类》(GB/T 24708-2009)、《国际重要湿地的认定标准》(1999 年第七次缔约国大会和 2005 年第九次缔约国大会做出的规定和修改)、《国家重要湿地确定指标》(GB/T 26535-2011)、《湿地生态风险评估技术规范》(GB/T 27647-2011)、《红树林湿地健康评价技术规程》(LY/T 2794-2017)、《国家湿地公园评估标准》(LY/T 1754-2008)、《自然保护区自然生态质量评价技术规程》(LY/T 1813-2009)、《国家公园资源调查与评价规范》(LY/T 3189-2020)、《全国湿地资源调查技术规程》(试行)、《湿地信息分类与代码》(LY/T 2181-2013)、《基于 TM 遥感影像的湿地资源监测方法》(LY/T 2021-2012)、《第三次全国国土调查技术规程》(TD/T 1055-2019)、《海域分等定级》(GB/T 30745-2014)、《海域使用分类》(HY T 123-2009)、《近岸海域海洋生物多样性评价技术指南 (HYT 215-2017)》、《湿地公约》、《中华人民共和国自然保护区条例》、《湿地保护管理规定》(国家林业局令第 48 号)、《中共中央办公厅国务院办公厅印发关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》、《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定辅导读本》、《国务院办公厅关于印发湿地保护修复制度方案的通知》(国办发〔2016〕89 号)、《自然资源调查监测体系构建总体方案》、《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》(试行)、《国家湿地公园管理办法》(林湿发〔2017〕150 号)、《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划 2021—2035 年》、《自然资源部国家林业和草原局关于印发红树林保护修复专项行动计划(2020-2025 年)》(自然资发〔2020〕135 号)

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，项目组先后于 2020 年 7 月 24-25 日、8 月 20-21 日、9 月 26-27 日、11 月 5-6 日、11 月 18-19 日在北京和天津集中研讨，主要讨论的内容有：现行各类自然资源分等定级的政策要求、实践需求、工作内容和工作任务，各类自然资源分等定级相关标准、规程、规范的分析，各类自然资源分等定级的特点、共性、差异和关系。最终汇总整理《自然资源分等定级通则》的框架结构和详细内容，参照标准化导则的要求，起草编制《自然资源分等定级通则》（初稿）；项目组集中讨论，修改完善，形成《自然资源分等定级通则》（征求意见稿）。

（3）征求意见与试点试验

将《自然资源分等定级通则》（征求意见稿）发往相关司局、各省（市）行政管理部门、大专院校、科研院所和相关领域的研究专家征求意见。征求意见的过程中，重点掌握分歧比较大的意见，对难以协调一致的问题及时调查研究，召开专家研讨会，认真分析研讨，提出解决办法和处理意见。此外，同时在内蒙、福建、江西、湖北、湖南、海南、重庆、四川部署开展林地、草地、园地分等定级试点，试点验证不同区域、不同层级分等定级技术路线和工作组织模式。

（4）专家研讨与论证

2020年11月5日在北京邀请了多名专家学者对《自然资源分等定级通则》（征求意见稿）开展研讨和论证。

专家学者集中研讨了编排体例、术语和定义、基本技术原则、主要技术路径、基本方法等问题并提出意见和建议。

（5）编制形成送审稿、报批稿

针对各环节反馈的问题，起草组提出解决方案，在与现行相关标准进行进一步协调之后，从标准的体系构架、内容完整性、文字逻辑和学术规范等方面进行全面的核查、补充和完善，经项目组多次修改，形成送审稿。

经标委会技术审查后，起草组根据标委会专家意见，进一步修改形成报批稿。

（二）预期效果

本文件是国内首部整体规范自然资源分等定级的技术标准，填补了本领域规范性文件的空白，并为进一步编制各类自然资源的分等定级细则奠定基础。

本标准生效实施后，将为自然资源调查监测、自然资源保护和合理利用开发利用、国土空间规划、用途管制、生态修复、自然资源所有者权益管理及相关税费管理等自然资源管理工作提供统一、规范的技术指导与支持，有助于推动相关工作的高标准、规模化实施，保障评估成果的科学性、准确性。

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，目前并未发现对自然资源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类型自然资源分等定级的国际准则具有互通性，同时满足中国特色的自然资源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

（一）耕地部分

1.与《农用地质量分等规程》（GB/T 28407-2012）关系

《农用地质量分等规程》是为全面掌握我国农用地资源等级状况，科学评价和管理农用地，促进我国农用地的合理利用而制定的标准，也是本文件中耕地资源分等相关内容撰写的主要依据。

（1）质量等的内涵及等别类型

《农用地质量分等规程》中农用地质量等定义为在全国范围内，按照标准耕作制度，根据规定的方法和程序进行的农用地质量综合评定，划分出的农用地质量等别。农用地质量等分为自然等、利用等和经济等三种类型；本文件中耕地质量等定义是在全国范围内，对耕地地形、土壤条件、生态环境条件、作物熟制和耕地利用现状等特性，根据规定的方法和程序进行的耕地质量综合评定，内涵比农用地质量等更丰富，增加对耕地生态环境条件的考虑。本文件评定的耕地质量等只有一种类型，与农用地自然质量等的内涵基本相同，耕地质量等

指数与农用地自然质量等指数计算方法也基本相同。

(2) 资料收集

由于本文件中耕地质量等的内涵更丰富，因此与《农用地质量分等规程》中资料收集清单不同。与《农用地质量分等规程》收集资料相比，本文件中资料收集增加了土壤重金属污染状况、农田生态环境等内容，这主要由于本文件中耕地质量等内涵的变化，增加了对土壤污染和生物多样性的考虑。

(3) 耕地分等指标及其分值设定

《农用地质量分等规程》中农用地质量分等因素分为推荐因素和自选因素。推荐因素包括灌溉保证率、灌溉水源、有效土层厚度、表层土壤质地、剖面构型、盐渍化程度、土壤有机质含量、土壤 pH 值、障碍层距地表深度、地形坡度、地表岩石露头度、排水条件等。自选因素主要从地貌、水文、土壤和农田基本建设方面确定。

本文件中耕地分等因素制定参考《农用地质量分等规程》和《第三次全国国土调查耕地质量分类工作方案》，同时结合耕地质量等的内涵确定。耕地分等指标分为必选指标和备选指标。必选指标包括坡度、有效土层厚度、土壤质地、土壤有机质含量、土壤 pH 值、生物多样性和土壤重金属污染状况。备选指标包括地表岩石露头度、灌溉保证率、排水条件、障碍层距地表深度、盐渍化程度和剖面构型。《通则》中耕地分等因素分级及打分标准、分区耕地分等因素选择同时参考《农用地质量分等规程》和《第三次全国国土调查耕地质量分类工作方案》，在坚持科学分级和更加精简的原则上进行调整。由于《农

用地质量分等规程》推荐因素和本文件耕地分等必选因素不同，所以分区指标也不同。

2.与《农用地定级规程》(GB/T 28405-2012) 关系

《农用地定级规程》是为了掌握我国农用地质量级别状况而制定的标准。本文件中耕地质量级别定义来源于《农用地定级规程》，耕地定级评价的工作内容和技术步骤与《农用地定级规程》基本一致。从耕地质量定级的目标出发，本文件中耕地质量定级因素在《农用地定级规程》中提出的自然因素、社会经济因素和区位因素三类因素基础上增加了工程因素。

(二) 园地部分

园地分等定级通则主要参考了《农用地分等规程》(TD-T1004-2016)、《农用地定级规程》(GB/T 28405-2012)、《林地保护利用规划林地落界技术规程》(LY/T 1955-2011)，其中，工作技术路线、工作流程与评价体系参考了农用地分等定级规程，评价标准参考了一调以及二调中的划分标准，并在编制过程中对各标准的衔接进行了充分协调。

(三) 林地部分

林地分等定级通则主要参考了《农用地分等规程》(TD-T1004-2016)、《农用地定级规程》(GB/T 28405-2012)、《林地保护利用规划林地落界技术规程》(LY/T 1955-2011)、《森林资源连续清查技术规程》(GB/T 38950-2020)、《森林资源规划涉及调查技术规程》(GB/T 26424-2010)，其中，工作技术路线与工作流程参考了农用地

分等定级规程，评价体系参考了《林地保护利用规划林地落界技术规程》(LY/T 1955-2011)，评价标准参考了一调以及二调中的划分标准，并在编制过程中对各标准的衔接进行了充分协调。

(四) 草地部分

草地分等定级通则主要参考了《农用地分等规程》(TD-T1004-2016)、《农用地定级规程》(GB/T 28405-2012)、《天然草地利用单元划分(GB/T 34751-2017)》、《天然草地退化、沙化、盐渍化的分级指标》(GB 19377-2003)、《天然草原等级评定技术规范》(NY/T1579-2007)、《草原资源与生态监测技术规程》(NY/T1233-2006)，其中，工作技术路线与工作流程参考了农用地分等定级规程，评价体系 and 评价标准参考了《天然草地退化、沙化、盐渍化的分级指标》(GB 19377-2003)、《天然草原等级评定技术规范》(NY/T1579-2007)、《草原资源与生态监测技术规程》(NY/T1233-2006)，并在编制过程中对各标准的衔接进行了充分协调。

(五) 湿地部分

经过几十年的发展，在湿地保护和管理方面虽然没有综合性的法律法规，但也已基本形成比较完备的多层次、多领域的制度体系。主要涉及湿地保护、分级管理、名录管理、生物多样性保护、水环境保护、水文功能保护、资源利用、生态保护与修复等方面。

(六) 建设用地部分

国有建设用地分等依据 GB/T 18507-2014 的相关规定开展，集体

建设用地不分等；国有建设用地定级依据 GB/T 18507-2014 的相关规定开展，集体建设用地定级参考《农村集体土地价格评估技术指引》的有关规定开展。

（七）海域部分

海域分等定级主要参照已发布实施的国家标准《海域分等定级》（GB/T 30745-2014），对于该标准中不合理的分等定级指标进行了调整，增加了综合定级，明确了综合定级和分类定级的指标体系，增加了资料收集清单、分等定级各评价指标的说明及数据来源。

（八）无居民海岛部分

因无居民海岛分等定级无相关国家规程、规范和研究成果可参考，因此本次编写主要参考《海域分等定级》（GB/T 30745-2014）和《城镇土地分等定级规程》（GB/T 18507-2014）相关资料，本文件编制重点考虑无居民海岛的特点，首次提出了无居民海岛分等定级所需收集的基本资料、图件资料和要素资料清单，制定了无居民海岛分等定级指标体系，分等定级单元的划分及分等定级评价指标计算方法等主要内容。

（九）水资源部分

水资源分等依据 SL/T238-1999 的规定开展；水资源定级依据 GB/T 14848-2017 和 GB 3838-2002 的相关规定开展。

六、重大分歧意见的处理经过和依据

（一）关于划定分区

根据自然地理条件与各类自然资源系统结构功能的类似性和差

异性，本文件采用八个地理分区。但有观点指出该分区与现有的技术规程不一致，不便于具体工作的实施，如耕地分等参照的《农用地质量分等规程》设置一级区为十二个，与本文件划定区域数目不同，故对两个分区的衔接是否存在问题产生质疑。此外，有观点指出仍需明晰自然资源分区图的指标依据来源、定义等。

起草组经多次商讨，综合地理生态类型分区与现行的分等定级技术标准，结合各类自然资源的特点，兼顾分等定级工作开展的便利性和区划的完整性，将全国划分为八个一级区，将“自然资源分区图”替换为“中国自然资源分等定级分区示意图”；明确自然资源分区基本定义、来源，特别是对自然资源分区细分至县域层级，补充不同分区对应县域清单，规范自然资源分区划分作用。

（二）关于自然资源分等定级指标选取

关于自然资源分等定级指标体系的构建，不同自然资源类别一直存在不同观点，此次仍有较多专家就此提出意见和建议，如林地分等定级是否划分公益林地和商品林地；草地在分等与定级中如何讨论分为生态公益性草地和生产经营性草地；以省区为单位开展林草分等以县旗为单位开展林草定级是否具有科学性、指导性。起草组经充分讨论分析，分等定级主要考虑经济价值与生态价值，更为强调生态价值，综合不同自然资源类型的相关标准、规程以及专家的意见后，明确林地分等不考虑公益林和商品林的区别，在定级中划分公益林和商品林。为保证分等结果在全国具有可比性，林、草以省级行政区为单位开展分等，定级结果需在县域内以县旗为单位开展林地定级。其中草原的等是饲用价值，级是产草量，目的是为资源管理与有偿使用服务。

（三）关于自然资源等别、级别的划分

关于自然资源等别、级别的划分，有意见认为其与现有等级划分

衔接性不强,争议较大,如“耕地质量等别年度更新与监测评价成果,全国耕地评定为十五个等别,一等耕地质量最好,十五等等最差”与原稿“建设用地等别不超过十五等,其他类型自然资源等别不超过十等”等别划分差异较大,需明确等别的划分办法或过渡措施。

起草组经商讨,采纳意见,按照自然资源分等定义,等别需要揭示自然资源质量的全国差异,需要由国家层面统一规定等别划分方法。经合理性分析,原农用地分等定级工作已停止,成果已逐步被替代,工作衔接问题已不属于本文件考虑内容。此外,在等别分值区间划分方法中明确采用等间距法、频率直方图法,利于全国可比性,全国可比,规范化可比标准。

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

本文件发布后,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,委托起草单位为使用单位做好培训,指导工作。

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,得到了全国及各省(区、市)自然资源管理部门的大力支持,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意见和经验,对标准的起草和完善起到重要作用。