

# 农用地破坏程度鉴定技术规范

## 编制说明

标准名称：农用地破坏程度鉴定技术规范

起草单位：西安市自然资源和规划局

陕西地建土地工程技术研究院有限责任公司

陕西省土地工程建设集团有限责任公司

陕西地建土地工程质量检测有限责任公司

编制时间：2024 年 4 月



# 目 录

一、工作简况	1
二、规范编制原则和确定规范主要内容	4 -
（一）编制原则	4 -
（二）主要内容	6 -
（三）术语、定义和符号	6 -
三、编制细节	8 -
五、采标情况	9 -
六、重大意见分歧的处理	9 -
七、标准性质的建议说明	9 -
八、其他应予说明的事项	9 -



# 《农用地破坏程度鉴定技术规范》编制访

## 一、工作简况

**任务来源：**粮食安全是国家安全的基础，是世界和平与发展的重要保障，关系人类永续发展和前途命运。保护粮食安全必须从农用地保护做起。为从源头上杜绝农用地的人为故意破坏，2000年6月最高人民法院颁布的《关于破坏土地资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》中首次对耕地破坏的类型进行了界定，认为“基本农田5亩以上或基本农田以外的耕地10亩的破坏即可立案；2008年9月，国土资源部、最高人民检察院、公安部《关于国土资源行政主管部门移送涉嫌国土资源犯罪案件的若干意见》（发改〔2008〕203号）对非法占用耕地涉嫌犯罪，需要对耕地毁坏进行认定，明确“由市（地）级或者省级国土资源行政主管部门出具认定结论”；2008—2020年期间，司法部、国土资源部办公厅、宁夏、广西、湖北、河南、相继制定和颁布了相关认定和鉴定的方法及规范。

司法部门和自然资源部门虽然对土地破坏的鉴定机构、认定的破坏类型均作出了较为明晰的规定，但因缺乏具体的、操作性强的评价标准和科学理论支撑不足，致使司法机关对土地违法违规案件的量裁可信度难以立案定罪，无法发挥警示作用和刑罚的震慑力，使违法者心有所畏，行有所止。

西安市自2015年11月《西安市耕地破坏程度鉴定办法》（市国土发〔2015〕307号）印发实施以来，主管部门累计出具鉴定意见302份。我单位收集2015—2022年西安市各分局申请耕地破坏鉴定台账，梳理分析得出：

2018年—2022年期间，全市范围内累计申请耕地破坏鉴定的案件共128起，其中，非法破坏土地的案件数量以2019年居多。非法占用主体中，个人占比56.0%，企业占比28.3%，其他主体占比15.7%。

从土地权属分布区域来看，蓝田县占比5.56%，周至县占比7.14%，



查阅国内相关标准和规范的基础上，结合各中省市颁布的方法及规范，通过征询意见、咨询研讨、综合分析研究形成《农用地破坏程度鉴定技术规范》（征求意见稿）。

表 1 规范主要工作过程

时间	主要工作过程
2022 年 6 月	《农用地破坏程度鉴定技术规范》列入 2022 年度陕西省地方标准制定项目
2022 年 7 月-2022 年 8 月	成立编制专业小组，制定《规范》工作计划，完成 2 次专业培训及实地调研
2022 年 9 月-2022 年 10 月	确定工作思路，组织人员到位，细分任务，完成准备工作
2022 年 11 月-2023 年 5 月	听取多方意见，针对性的内部交流形成《规范》（工作小组讨论稿）
2023 年 6 月-2023 年 11 月	组织召开技术审查会，邀请专家对《规范》（工作小组讨论稿）初步评审
2023 年 12 月-2024 年 3 月	初审意见修改，形成《规范》（征求意见稿）
2024 年 4 月	公开征求意见，对内容进行修改完善后，同步完成《规范》（征求意见稿）查新工作，形成《规范》（送审稿）
2024 年 5 月	终审完成后，形成《规范》（报批稿）

起草组成员及其所做的主要工作：毛忠安、王欢元、李日升、陈田庆、夏龙飞、孙绪博、王昭、魏静、杨珂、刘庆、冯思敏。

表 2 规范起草人主要工作

序号	姓 名	职 称	工作单位	主要工作
1	毛忠安	正高级工程师	陕西省土地工程建设集团有限责任公司	负责人/主编人
2	王欢元	正高级工程师	陕西省土地工程建设集团有限责任公司	负责技术分析、标准起草工作
3	李日升	正高级工程师	陕西省土地工程建设集团有限责任公司	
4	陈田庆	正高级工程师	陕西地建土地工程技术研究院有限责任公司	
5	夏龙飞	高级工程师	陕西地建土地工程技术研究院有限责任公司	负责编制过程中与其他现行标准规范衔接的技术工作
6	孙绪博	高级工程师	陕西地建土地工程质量检测有限责任公司	
7	王昭	中级工程师	陕西地建土地工程质量检测有限责任公司	
8	魏静	高级工程师	陕西地建土地工程质量检测有限责任公司	
9	杨珂	工程师	陕西地建土地工程质量检测有限责任公司	负责编写“规范/编制说明”撰写工作
10	刘庆	工程师	陕西地建土地工程质量检测有限责任公司	
11	冯思敏	工程师	陕西地建土地工程质量检测有限责任公司	

## 二、规范编制原则和确定规范主要内容

### （一）编制原则

本规范编制依据《耕地破坏鉴定技术规范》（DB41/T 1982）和《耕地破坏程度鉴定》（DB42/T 1529）等规定进行编制，遵循“统一命名、综合性、差异性、可操作和可量化、可复垦性评价”等原则：

### 1、统一命名原则

申请农用地破坏程度鉴定案件统一采用“61XXXX（区县行政区划代码）+NYDPH（农用地破坏）+20XX（破坏程度鉴定申请年度）+XXX（案件号）”的编号规则命名。

### 2、综合性原则

在判定农用地破坏程度时，须遵从当地多数作物立地条件，综合考虑土壤、地形地貌、水文条件、小气候、灌排、机械化条件以及土体稳定性等因素，其中包括农用地的基本属性、基本类型、土壤类型、生产条件影响程度、文化属性、地质稳定性、受破坏农用地对周边农用地的连带效应等。将主要影响因素和次要影响因素相结合，综合分析判断破坏的程度。对于复合破坏类型，优先以主要破坏程度为判据，对于个别破坏程度未达到严重程度的，采用多因素综合累计效应评价破坏程度。

### 3、差异性原则

根据地理环境差异，将陕西分为关中（西安市、咸阳市、宝鸡市、渭南市、铜川市）、陕北（延安市、榆林市）、陕南（汉中市、安康市、商洛市）3个区域。由于各区域农用地自然情况、破坏行为与表现形式、对农用地生产能力、可垦性以及恢复难易程度、恢复成本等各不相同，需根据实际情况进行判断。

### 4、可操作和可量化原则

用科学准确的语言描述破坏类型和危害程度，选择易于实践、能够准确鉴别和定量的土壤因素（土壤属性）作为农用地破坏程度的参数和依据，委托有检测资质的技术机构进行相关土壤性质的检测，依据相关指标阈值做出评价。

### 5、可复垦性评价原则

依据土地破坏状况、土地稳定性分析、工程适应性分析、环境影响评价、农用地服务功能等5个方面的因素，进行土地可垦性评价与分析，然后根据农用地

恢复的难易程度、所需成本和时间等因素作差异化鉴定，将农用地破坏程度与农用地恢复难易程度相结合，最终评价农用地的破坏程度。

## （二）主要内容

本《规范》共分为 5 个章节。分别为“范围”、“规范性引用文件”、“术语和定义”、“鉴定原则”、“鉴定程序和方法”；附录 A、附录 C、附录 D 和附录 E 均为资料性附录，分别为“勘查情况分析”、“连带效应分析”、“鉴定报告编制大纲”、“农用地破坏程度鉴定表”；附录 B 为规范性附录，为“鉴定技术标准”。

## （三）术语、定义和符号

### 1、农用地 **agricultural land**

直接或间接为农业生产所利用的土地，包含了 GB/T 21010 中规定的 01 耕地（0101 水田、0102 水浇地和 0103 旱地）、02 园地（0201 果园、0202 茶园）、04 草地（0401 天然牧草地、0403 人工牧草地）和其他土地（1202 设施农用地）

[来源：NY/T4155-2022，3.1]

### 2、农用地破坏 **agricultural land destruction**

指违反法律法规规定，未经具有批准权限的部门批准，因生产建设活动或不当行为，造成农用地原地表形态、土壤结构、地表生物等直接或间接损毁，导致农用地原有种植条件部分或完全丧失。

[来源：NY/T4155-2022，3.3，有修改]

### 3、农用地破坏程度鉴定 **appraisal of the degree of agricultural land destruction**

指由自然资源行政主管部门组织法律、土壤、环境保护、农业技术等方面的专家或有关鉴定机构，依据相关法律法规和规范及标准，从土地的小气候、生产环境变化、种植条件变化、土壤条件变化、可复垦性和复垦成本以及与农用地相关的社会功能、环境变化程度等方面对农用地破坏程度进行鉴定工作，并出具明

确结论的鉴定报告。

#### 4、建、构筑物占用 **building occupancy**

指擅自在农用地上建设建筑物、构筑物及其附属设施，造成农用地原有种植条件部分或全部丧失。

#### 5、表层硬化固化 **surface hardening solidification**

指擅自用水泥或其它建筑材料对地表硬化（固化），造成农用地原有种植条件部分或全部丧失。

#### 6、表土层剥离 **topsoil stripping**

指擅自剥离与弃失原有耕作土层，造成农用地原有种植条件部分或全部丧失。

#### 7、压占 **cultivated land occupation**

指擅自在农用地上堆放生活垃圾、建筑材料、工矿废弃物、其他畜禽养殖垃圾、农业投入品及其包装物等，造成农用地原有种植条件部分或全部丧失。

[来源：NY/T 4155-2022，3.4，有修改]

#### 8、坑体及低凹地回填 **pit low concave backfill**

指用建筑垃圾、生活废弃物及其他垃圾、渣（杂）土等，回填坑体或低凹地（除现场挖掘剖面外），导致土体结构、土壤原有理化性状恶化，造成农用地原有种植条件部分或全部丧失。

#### 9、污染物输入 **pollutant input**

指向农用地堆放城市建筑垃圾、生活垃圾、排放污染物等，导致污染物及其腐解液扩散传输、土壤污染、原有理化性状恶化等，造成农用地原有种植条件部分或全部丧失。

#### 10、非粮食生产农业占用 **agricultural occupation for non grain production**

指在农业用途范围内违反土地用途，将耕地改作为园地、林地或草地等非粮

食生产基地使用，造成耕地非粮化。

### 11、素土 plain soil

指天然沉积形成的土层中没有掺杂白灰、河流带来的砂石的土。

## 三、编制细节

本文件在编制过程中，借鉴了《土壤环境质量 农用地土壤污染风险管控标准（试行）》（GB 15618）、《地表水环境质量标准》（GB 3838）、《土地基本术语》（GB/T 19231）、《土地利用现状分类》（GB/T 21010）、《农用地质量分等规程》（GB/T 28407）、《耕地质量等级》（GB/T 33469）、《耕地质量验收技术规范》（NY/T 1120）、《耕地地力调查与质量评价技术规范》（NY/T 1634）、《耕地和林地破坏司法鉴定技术规范》（SF/T 0074）、《土地勘测定界规程》（TD/T 1008）、《土地整治项目规划设计规范》（TD/T 1012）、《第三次全国土地调查技术规范》（TD/T 1055）、《土地复垦质量控制标准》（TD/T 1036）、《耕作层土壤剥离利用技术规范》（TD/T 1048）、《耕地破坏鉴定技术规范》（DB41/T 1982）、《耕地破坏程度鉴定》（DB42/T 1529）《农用地土壤环境损害鉴定评估技术规范》（NY/T 4155）《农田土壤环境质量监测技术规范》（NY/T 395）《土壤环境监测技术规范》（HJ/T 166）《自然资源违法行为立案查处工作规程（试行）》（自然资发〔2022〕165号）、《陕西省生态环境损害鉴定评估办法》（陕环发〔2022〕27号）等相关标准规范。

本文件适用于非法占用农用地（包括水田、水浇地、旱地、果园、茶园、天然牧草地、人工牧草地和设施农用地），造成种植条件不同程度破坏的鉴定工作，规定了开展农用地破坏程度鉴定术语和定义、鉴定原则以及包含核查准备、勘察分析、破坏程度评价、农用地破坏的连带效应分析、鉴定结论和出具鉴定报告等在内的鉴定程序和方法。

## 四、知识产权说明：标准涉及的相关知识产权说明；

任何单位使用本规范所产生的知识产权归该单位。

**五、采标情况：采用国际标准和国外先进标准的程度或与国内同类标准水平的比较；**

无。

**六、重大意见分歧的处理：包括处理过程、依据和结果；**

无重大意见分歧意见。

**七、标准性质的建议说明：建议审批发布为推荐性标准或强制性标准的说明及理由；**

西安市自 2015 年实施《耕地破坏程度鉴定办法》（市国土发〔2015〕307 号）以来，近年主要涉及建设占用、挖砂采石取土、堆放垃圾等的农用地破坏情况日益严峻，且实际应用中遇到需要客观数值量化的部分无参考依据，为使农用地破坏程度量化易鉴定，进一步加大农用地保护力度，严厉打击破坏农用地犯罪行为，有效解决违法非诉行政执法案件查处难等问题提供有力的技术支撑，使农用地破坏程度量化易鉴定，建议尽快颁布“农用地破坏程度鉴定技术规范”作为推荐性标准。

**八、其他应予说明的事项。**

无。

