《耕地定级与基准地价评估技术规范》

（征求意见稿）编制说明

陕西省国土整治中心

陕西华地房地产估价咨询有限公司

陕西华地自然资源研究院有限公司

二〇二五年三月

目 录

[一、工作简况 1](#_Toc24733)

[二、标准编制原则和确定标准主要内容 3](#_Toc27673)

[三、试行验证情况说明 6](#_Toc24138)

[四、知识产权说明 7](#_Toc32375)

[五、采标情况 7](#_Toc23456)

[六、重大意见分歧的处理 7](#_Toc25923)

[七、标准性质的建议说明 7](#_Toc5747)

[八、其他应予说明的事项 7](#_Toc17485)

1. 工作简况
2. 编制背景

2014年，中央一号文件《中共中央国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》提出，“要赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。在落实农村土地集体所有权的基础上，稳定农户承包权、放活土地经营权，允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资。”这一政策将家庭联产承包责任制下的土地承包经营权改革为承包权和经营权，进而建构了农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”的新格局。同年11月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》中提出“鼓励承包农户依法采取转包、出租、互换、转让及入股等方式流转承包地”。2018年新修订的《中华人民共和国农村土地承包法》规定“承包方可以自主决定依法采取出租（转包）、入股或者其他方式向他人流转土地经营权。”为确保农村集体产权制度改革和农村土地制度改革试点的顺利实施，急需通过统一的价值途径来显化农村集体土地资源资产价值，为农村土地承包经营权的流转提供科学、客观的价格参照体系。

原国土资源部自2016年陆续发文部署推进农用地基准地价制订工作。陕西省自2017年起开始部署农用地（耕地）基准地价制订试点工作，经过多年建设，已形成覆盖全省的农用地（耕地）基准地价成果，但因农用地利用情况较为复杂，且农用地价值主要是以人类投入的物化活劳动体现的，其地价评估中投入成本的核算对地价影响较大，从全省成果来看主要存在定级因素因子多重共线、定级因素因子权重差异较大、基准地价内涵界定不清晰、省内基准地价水平“倒挂”以及应用方向不明确等问题。

目前国家尚未正式出台关于耕地定级与基准地价评估的专门规程规范，各地在具体操作中主要依据《农用地定级规程》（GB/T 28405-2012）和《农用地估价规程》（GB/T 28406- 2012），该规程颁布时间较早，是针对耕地、林地、草地、农田水利用地和养殖水面等农用地的综合规程，因此规程中缺少关于耕地定级因素因子的推荐选择、定级因素因子权重的具体规定，关于耕地基准地价内涵的具体界定等内容也比较宽泛，各技术单位在具体操作中对规程的理解存在较大偏差，导致已完成的全省耕地基准地价存在上述问题。

陕西省地貌类型复杂多变，耕地利用水平差异大，因此有必要制定标准，旨在规范全省耕地定级和基准地价评估工作，使基准地价成果符合区域实际，更好地服务于农村社会经济发展和农村土地制度改革需求。

1. 任务来源

根据《陕西省市场监督管理局关于印发〈2024年省级地方标准申报指南〉的通知》（陕市监发〔2024〕39号）和《陕西省市场监督管理局关于下达2024年第二批地方标准制修订计划的函》（陕市监函﹝2024﹞590号）文件下达，《耕地定级与基准地价评估技术规范》（以下简称《规范》）纳入地方标准制定计划，项目编号为 SDBXM060-2024，由陕西省自然资源标准化技术委员会归口。

1. 起草单位与人员

本《规范》由陕西省国土整治中心、陕西省国土整治中心、陕西华地房地产估价咨询有限公司和陕西华地自然资源研究院有限公司共同起草。起草组成员共9名，分别为刘耀斌、冯小龙、石桂琴、薄征、张默、解红吉、李炜、张少妮、石亚平。

1. 编制过程

1、前期准备阶段（2024年1月-2024年5月）

制定实施方案，明确责任分工，全面启动地方标准编制工作，并对地方标准制定负责人和具体工作人员进行业务培训和技术指导，为规范编制地方标准奠定了良好的工作基础。

1. 标准草案编制阶段（2024年6月-2025年3月）

开展基础资料收集，进行深入调查研究，结合开展的耕地定级与基准地价评估工作安排验证，完成规范草案编制等具体标准研究工作，编制完成地方标准征求意见稿和地方标准征求意见稿编制说明。

1. 修改完善阶段（2025年4月-2025年7月）

根据标准涉及范围，向有关行政主管部门、企事业单位、社会团体、科研机构等利益相关方广泛、充分地征求意见和建议，将反馈的意见进行归纳汇总后，组织进行集中讨论，及时修改完善，并按要求报送地方标准送审稿等。

1. 送审、报批备案阶段（2025年8月-）

经上级部门审查通过后，完成标准发布、报批备案、印刷归档等工作。

1. 标准编制原则和确定标准主要内容

（一）编写原则

本《规范》的编制依据《中华人民共和国标准法》和《地方标准管理办法》的规定进行编制，格式和结构语句依据《标准化工作导则第1部分：标准的结构和编写》（GB/T1.1-2020）进行编排。

1. 科学性原则

技术规范的编写，各项内容、程序应符合相关法律、法规，以及国家标准和相关行业标准，贯彻落实国家政策；标准的各项内容适用于全省耕地定级和基准地价评估工作。

1. 适用性原则

按照技术规程编制任务要求，针对陕西省耕地定级与基准地价评估技术要求，确定技术规程中技术路径、指标体系构建、数据处理方法、指标量化等相关内容具有操作性，秉持目的明确、科学合理、适用性强目标，有利于促进全省耕地定级和基准地价评估工作。

1. 系统性原则

耕地定级和基准地价评估要注意与自然资源公示地价成果相衔接，使之成为一个整体。在制定过程中，同时要将耕地后备资源纳入工作对象，体现前瞻性。

1. 规范性原则

标准的制定必须具有规范性，作为面向行业或者区域大众的规范，术语和语句必须按照相应的规范进行书写和编制，不可含糊不清、模棱两可。

（二）标准主要内容

本《规范》规定了陕西省耕地定级和基准地价评估的工作程序、技术路线及方法、耕地级别评定、基准地价评估等内容。适用于适用于陕西省各县（市、区）行政管辖范围内耕地定级与基准地价制订工作。在相关规程、规范未发生重大调整时，该技术规范适用于陕西省各县（市、区）耕地定级与基准地价制订工作。在相关规程、规范发生重大调整时，该规范应适时修订。

本《规范》主要内容包括：前言；1、范围；2、规范性引用文件；3、术语和定义；4、总则；5、准备工作；6、资料收集与外业调查；7、编制工作底图；8、耕地定级；9、耕地基准地价评估；10、成果编制；11、成果验收、公布及备案；附录。

**前言：**明确本《规范》的提出和归口单位、起草单位、解释权归属及其他相关信息。

**范围**：指出本《规范》适用于陕西省各县（市、区）耕地（包括国有和集体）定级与基准地价评估工作

**规范性引用文件：**明确了本《规范》的规范性引用文件。具体如下：

GB/T 19231-2003 土地基本术语

GB/T 28405-2012 农用地定级规程

GB/T 28406-2012 农用地估价规程

GB/T 28407-2012 农用地质量分等规程

TD/T 1060-2021 自然资源分等定级通则

TD/T 1061-2021 自然资源价格评估通则

中华人民共和国自然资源部. 国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（自然资办发〔2023〕234号）.2023年11月

**术语和定义:**本《规范》界定了耕地、耕地级别、耕地定级及耕地基准地价等术语的定义。

**总则：**明确了耕地定级和基准地价评估工作对象、工作原则和工作程序。

**准备工作：**明确了准备工作，包括编制实施方案、准备工作底图、制定调查表。

**资料收集与外业调查：**明确了收集的资料清单和外业调查内容。

**编制工作底图：**明确了工作底图编制的要求。

**耕地定级：**明确了耕地定级的技术要求、技术方法、技术流程，定级指标体系构建、定级指标量化、耕地级别评定验证调整与确定等技术过程和相关要求。

**耕地基准地价评估：**明确了耕地基准地价评估的技术要求、评估流程、基准地价内涵、基准地价评估和基准地价修正体系编制。

**成果编制：**对耕地定级和基准地价成果提交所涉及的文字成果、数据成果和图件成果进行了描述。对数据库制作、使用的坐标系统和数据格式等作出了规定。

**成果验收、公布及备案：**明确了成果验收、公布及备案相关要求。

**附录：**引用和规范了耕地定级与基准地价评估外业调查要求、工作服表、图件成果要求、数据库样式等内容。

1. 试行验证情况说明

本《规范》是总结上一轮全省各区县耕地定级和基准地价评估工作的基础上编织而成，《规范》中的部分技术路线已在全省上一轮耕地定级和基准地价评估工作中得到验证，具有实践性。同时，本次《规范》编制完成后，以西安市各区县为基础，按照规范中的技术流程和要求构建定级指标体系、量化定级因素因子、级别评定、开展基准地价评估工作，操作可行，成果规范合理，基准地价符合实际情况。

基于以上工作，验证了本标准适用于耕地定级与基准地价制定工作。对于完善耕地价格评估制度，显化资源资产价值具有重要意义，同时为耕地保护和合理开发利用、开展自然资源资产核算和负债表编制职能提供依据。

1. 知识产权说明

本标准知识产权归研制单位所有，本标准没有知识产权争议。

1. 采标情况

无。

1. 重大意见分歧的处理

无重大意见分歧意见。

1. 标准性质的建议说明

本《规范》为技术性规范，是陕西省各县（市、区）行政管辖范围内耕地定级与基准地价制定的工作依据。建议作为推荐性标准实施。

1. 其他应予说明的事项

无。