耕地破坏程度鉴定技术规范（试行）

（报批稿）

地方标准编制说明

**《耕地破坏程度鉴定技术规范（试行）》**

**地方标准编制说明**

# 一、工作简况

## （一）项目来源

近些年，济宁市国土空间生态修复中心在开展耕地破坏程度鉴定工作时，一直被缺乏统一有效的标准或技术规范所困扰，导致工作开展过程中时常遇到意见不一，发生分歧的情况，因此萌生了制定济宁市耕地破坏程度鉴定标准的想法，遂联合山东省鲁南地质工程勘察院（山东省地质矿产勘查开发局第二地质大队）向济宁市市场监督管理局申请济宁市《耕地破坏程度鉴定技术规范（试行）》项目。

济宁市市场监督管理局于2023年12月下达2023年第三批济宁市地方标准制修订项目计划，开展《耕地破坏程度鉴定技术规范（试行）》济宁市地方标准制定工作。

## （二）起草单位

本标准的主要起草单位为济宁市自然资源和规划局、济宁市国土空间生态修复中心（市采煤塌陷地治理中心、市地质灾害防治技术指导中心）和山东省鲁南地质工程勘察院（山东省地质矿产勘查开发局第二地质大队）。

## （三）主要起草人信息

本标准的主要起草人：靳鹤、张新海、王燕鹏、冯银强、赵月文、卢洪涛、韩红梅、崔瑞芹、陈厉丽、杨鑫、张猛、彭磊、蔡德水、高峰、姬宗皓、周辉、何亮、李倩倩、冷健华、伊盼盼、房娟、高彦生、万恒心、赵永海、韦小敏、张艳、林黎明、钟举、刘学、钟翠杰、曹朋、郭朝阳、贾爱英、王聪、李时贺、马庆毅、祝一博、张黎芹、许斐。

济宁市自然资源和规划局的靳鹤为标准起草项目负责人，主持标准制定全过程；济宁市国土空间生态修复中心（市采煤塌陷地治理中心、市地质灾害防治技术指导中心）“以下简称为市国土空间生态修复中心”的张新海、王燕鹏和山东省鲁南地质工程勘察院（山东省地质矿产开发局第二地质大队）“以下简称为鲁南院”的赵月文负责经费保障、协助征集相关方意见；济宁市自然资源和规划局的卢洪涛、杨鑫和市国土空间生态修复中心的韩红梅、崔瑞芹、张猛、彭磊、蔡德水负责资料收集、现场调研、材料申报；市国土空间生态修复中心的高峰、姬宗皓、周辉、何亮、李倩倩负责标准文本及编制说明的起草完善、征求意见的汇总和处理；鲁南院的冯银强和济宁市自然资源和规划局的钟翠杰负责标准成果质量控制；鲁南院的陈厉丽、冷健华、房娟、韦小敏、张艳、林黎明和市国土空间生态修复中心的伊盼盼、高彦生、万恒心、赵永海参与标准主要内容的起草及修改；鲁南院的钟举、刘学和济宁市自然资源和规划局的曹朋、郭朝阳、贾爱英、王聪、李时贺、马庆毅、祝一博、张黎芹、许斐参与标准主要内容的起草。

## （四）主要工作过程

1.立项申请

2023年4月，济宁市国土空间生态修复中心联合山东省鲁南地质工程勘察院（山东省地质矿产勘查开发局第二地质大队）成立标准编制组，开展文献资料调研，对我市耕地破坏类型和国内有关耕地破坏程度鉴定的技术规范进行了研究，总结了我市耕地破坏的类型、主要鉴定方法以及破坏程度判定依据，编制完成标准项目申请书和标准草案。

2023年6月14日，济宁市自然资源和规划局邀请农业、水利、环保、财务、土地等方面的专家，对标准立项进行论证，与会专家一致同意通过论证，建议尽快提交立项。

2023年8月31日，该项目征求济宁市中级人民法院、市公安局、市检察院、市农业农村局、市生态环境局和市城乡水务局等单位意见后，申报立项。

2023年12月，济宁市市场监督管理局下达2023年第三批济宁市地方标准制修订项目计划，开展《耕地破坏程度鉴定技术规范（试行）》济宁市地方标准制定工作。

2.组织起草

2024年1月上旬，标准编制组查阅了国内外相关标准文献资料，多次赴市内典型场地进行现场调研，与当地县级自然资源主管部门开展座谈，了解耕地破坏的发生、鉴定等情况，结合本市实际情况，确定本标准的技术路线和主要研究内容。

2024年1月下旬至3月，编制组先后召开多次内部技术研讨会，修改完善地方标准草案，形成了地方标准征求意见稿及地方标准编制说明。

3.征求意见

2024年3月至4月，向有关行政部门、科研院所、县市区局、社会企业等34家单位发起书面征求意见，共收到29家单位回函，修改完善了济宁市《耕地破坏程度鉴定技术规范（试行）》标准文本及标准编制说明，形成了地方标准送审稿和地方标准编制说明送审稿。

4.标准送审

2024年5月11日，济宁市自然资源和规划局组织召开了济宁市地方标准《耕地破坏程度鉴定技术规范（试行）》专家审查会议，济宁市市场监管局对审查会议进行监督指导。来自济宁市标准信息技术中心、山东农业大学、曲阜师范大学、山东省地质学会等单位共9名专家组成了审查委员会对地方标准进行了审查。标准编制组根据专家意见对标准进行了修改，形成了地方标准报批稿和地方标准编制说明报批稿。

# 二、标准制定目的和意义

“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”是我国的基本国策。习近平总书记高度重视耕地保护工作，多次作出重要指示批示。开展耕地破坏程度鉴定，依法严厉打击非法占用耕地行为，是严格耕地保护的重要工作措施。

截至目前，国家、省尚未出台耕地破坏程度鉴定方面的相关标准，市级自然资源主管部门收到县级自然资源主管部门耕地破坏程度鉴定申请后，一般是邀请农业、水利、环保等方面专家进行现场踏勘，结合县级提供的勘测定界图，由专家实地查看破坏现场后出具专家意见，市局结合专家意见出具鉴定结论，但是这种形式，存在定量容易定性困难的问题，能够明确破坏的耕地面积、破坏类型，但是对于何种破坏程度，难以确定。

2020年司法部发布实施的《耕地和林地破坏司法鉴定技术规范》（SF/T 0074—2020）对耕地破坏鉴定程序的规定和自然资源系统不吻合、且鉴定的破坏类型较少，土地毁坏程度不够明确，中介机构的资质如何确定、费用如何落实等均需要进一步明确。

因此，制订符合济宁市实际、指标明确的地方标准，能够切实提高耕地破坏程度鉴定工作的规范化、标准化，也可为司法机关量刑、县级行政主管部门处罚提供参考。

# 三、标准编制原则、主要技术内容和确定依据

## （一）编制原则

1.标准编制总体思路

通过文献资料研究、现场调研、数据分析等多种方式，掌握我市耕地破坏类型、破坏程度情况以及耕地破坏程度鉴定技术单位、鉴定流程和鉴定方法等要求。深入研究各省市已发布或拟修订的耕地破坏程度鉴定标准以及司法鉴定技术规范中针对耕地破坏鉴定的标准，与其做好充分衔接。在此基础上，参照各省市耕地破坏鉴定技术方法，并结合我市耕地破坏程度鉴定实际工作需求，根据座谈会、评审会等专家提出的意见以及有关单位的反馈意见，在符合国家相关法律和法规的基础上，编制完成《耕地破坏程度鉴定技术规范（试行）》文本和编制说明。

2.标准制订原则

（1）适用性

明确标准适用范围，以规范全市耕地破坏程度鉴定工作流程，为破坏耕地案件立案提供了法律保障，有效保护耕地数量不减少、质量不降低，保障我市粮食综合生产能力，确保粮食安全。

（2）可操作性

在充分调研的基础上，明确技术方法、技术路线等，确保标准编制的科学性和合理性。与国家、山东省及济宁市现行环境法律、法规、政策、标准协调衔接，形成完整的环境保护标准体系。

（3）技术经济可行性

坚持客观性和前瞻性原则，以当前和未来技术水平和经济条件为依托，充分考虑耕地破坏程度鉴定指标的技术、管理水平。

（4）公正性

标准编制过程遵循公开、公平、公正的原则。

## （二）主要技术内容

本标准主要根据国家已有的规范性文件，结合济宁市实际情况，明确了济宁市耕地破坏的类型和破坏程度，并制定了耕地破坏程度的评价指标体系和指标分级。主要内容包括范围、规范性引用文件、术语和定义、耕地破坏类型、耕地与耕地破坏面积认定、耕地破坏程度鉴定、资料收集、实地调查、勘测定界、采样与化验、破坏程度评价、技术报告编制与成果认定、成果存档。

根据济宁市耕地保护卫片监测工作情况、市自然资源主管部门或综合行政执法部门立案查处的违法占用耕地案件、司法机关具函要求，并结合济宁市采煤塌陷地破坏耕地现状，总结归纳出济宁市耕地破坏类型主要为耕地压占、耕地挖损、耕地塌陷、耕地污染和其他破坏5类。

根据济宁市东部低山丘陵、中西部平原、南部滨湖洼地、北部平原的地形特点，结合采煤塌陷分布情况，分区考虑济宁市不同耕地破坏程度评价指标值，在破坏前耕地指标值可考的情况下，优先选择百分比为单位衡量指标变化情况，弱化地形地貌以及地下水分布特征带来的区域差异性。同时评价指标的定量化也参考了各技术规范，土壤容重、砾石含量、土壤有机质含量等指标的量化分级主要参照了DB 34/T 3730-2020《安徽省耕地损毁程度鉴定技术规范》；取土深度指标的量化参照了DB 3203/T 1004-2021《徐州市耕地损害程度鉴定技术规范》；水平变形、附加倾斜、下沉指标的量化分级主要参照了TD/T 1031.3-2011《土地复垦方案编制规程 第3部分：井工煤矿》；耕地污染类型指标分级参照了GB 15618土壤环境质量标准农用地土壤污染风险管控标准(试行)。

## （三）确定依据

1.国家相关标准

（1）《中华人民共和国土地管理法》第七十五条

违反本法规定，占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等，破坏种植条件的，或者因开发土地造成土地荒漠化、盐渍化的，由县级以上人民政府自然资源主管部门、农业农村主管部门等按照职责责令限期改正或者治理，可以并处罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

（2）《基本农田保护条例》第十七条

禁止任何单位和个人在基本农田保护区内建窑、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏基本农田的活动。

禁止任何单位和个人占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼。

（3）《耕地和林地破坏司法鉴定技术规范》第六条

根据现场调查和现场分析的情况，必要时应结合实验室检测结果等，对需鉴定的耕地和林地的种植条件进行综合评价，并根据下列标准判断其是否遭严重毁坏：

a）在耕地或林地上建窑、建坟、建房、修路、压占、硬化或建设其他建筑物及构筑物的，可判断土地种植条件遭严重毁坏；

b）在耕地或林地上挖砂、采石、采矿、取土和开挖地基等的，致使土地原有耕作层或表土全部被破坏，可判断土地种植条件遭严重毁坏；

c）耕地的基础灌溉设施被破坏，导致耕地原有种植条件严重毁坏的，可判断耕地种植条件遭严重毁坏；

d）破坏林地原有植被的，导致林地种植条件遭严重毁坏，可判断林地被破坏；

e）在耕地或林地上堆放建筑垃圾、医疗废物和工业污秽等固体废弃物，排放有害废水、污水及粉（烟）尘及其它污染物的，污染物含量高于风险管制值的，可判断土地种植条件遭严重毁坏；污染物含量介于筛选值和管制值之间的需要进行风险评价，根据风险评价结果判断土地种植条件是否遭严重毁坏。

2.地方相关标准

目前部分省市已陆续发布了与耕地破坏鉴定的相关标准、管理办法、技术规范等。

（1）《河南省耕地破坏鉴定技术规范》（2020年）

技术规范定义了耕地破坏的耕地压占、耕地挖损、耕地塌陷和耕地污染四种类型，明确鉴定范围为耕地破坏行为人未经具有批准权限的部门批准，申请人申请鉴定的全部土地面积。标准规定应当根据四种不同的耕地破坏类型制定耕地破坏鉴定工作方案，通过测定对应的评价因子值确定耕地破坏程度（一般破坏或严重破坏）；同时规范《耕地破坏鉴定报告》的编排格式应当按照封面、扉页、声明、报告正文、附图和附件的顺序编排。

（2）《安徽省耕地损毁程度鉴定技术规范》（2020年）

技术规范明确鉴定对象为建设损毁、压占损毁、挖损损毁、塌陷损毁、污染损毁、滑坡、洪水和泥石流损毁以及上述情形之外的其他损毁，规定损毁耕地情况调查应包含损毁耕地的权属状况、损毁面积、损毁范围、损毁类型、损毁前耕地使用情况与现状、损毁成因等内容。根据不用的耕地损毁类型选择参考建设状况、土壤容重、砾石含量、土壤有机质含量、耕作层厚度、积水情况、土壤污染物含量、田面坡度等鉴定指标确定耕地损毁级别，划分为轻度损毁、中度损毁和重度损毁三类。此外，技术规范规定耕地损毁程度鉴定技术报告应包括概述、损毁耕地调查、耕地损毁程度鉴定、鉴定结论、特殊情况说明和附件等章节。

（3）《湖北省耕地破坏鉴定》（2019年）

该标准将耕地破坏类型划分为耕地硬化、耕地挖损、耕地压占、耕地塌陷、耕地污染和其他破坏6类，明确耕地破坏面积是指耕地种植条件遭受毁坏或土壤遭受污染的面积，面积的确定应在具备资质的测绘机构所完成的测绘成果基础上展开，并且需要分别对永久基本农田和其他耕地展开确定。针对不同的耕地破坏类型采用不同的破坏程度测定方法，将耕地破坏程度由低到高划分为一级破坏、二级破坏和三级破坏三个等级，并指出当破坏程度达到“二级破坏”或“三级破坏”时，可判定耕地的种植条件严重毁坏或严重污染。

（4）《徐州市耕地损害程度鉴定规范》（2021年）

标准规定从事耕地损害程度鉴定的鉴定机构应取得从事生态系统环境损害司法鉴定资质，或司法厅、高级人民法院认定的鉴定资格，将耕地损害类型划分为侵占、损毁、荒漠化、污染四种，同时对每种损害类型进行了二级分类、三级分类划分，共细化了9种二级损害类型，25种三级损害类型，依据三级损害类型的不同损害程度将侵占、损毁、荒漠化耕地损害程度划分为轻度、中度和重度，将污染类耕地损害程度划分为轻度和重度，此外规定耕地损毁鉴定委托人为县级以上自然资源主管部门。

# 四、与现行相关法律、行政法规和其他标准的关系

本标准在编制过程中结合了国家、山东省的相关政策及实际情况，能够适用于济宁市耕地破坏程度鉴定工作，填补了济宁市耕地破坏程度鉴定地方标准的空白。目前，全国范围内仅有少数几个省制定了耕地破坏程度鉴定地方标准，山东省范围内暂时不存在与本标准重复或类似的行业标准或地方标准。

本标准符合国家标准、行业标准、地方标准的相关要求，且技术规范要求不低于国家标准、行业标准和山东省地方标准的相关技术要求，与其他相关国家标准、行业标准、地方标准相协调、相衔接，无冲突。

# 五、重大分歧意见的处理经过和依据

无重大分歧意见。

# 六、贯彻标准的要求和措施建议

本标准为推荐性标准，不具有强制性，任何单位均有权决定是否采用，故建议本标准设置过渡期1个月。

标准发布之后，建议政府有关部门及时组织开展标准宣贯和标准培训，尤其加强对一线作业人员的培训，实现耕地破坏程度鉴定作业的标准化、规范化、程序化、精细化，使标准成为习惯、习惯符合标准、结果达到标准。

# 七、其他应予说明的事项

1、本标准中“直接鉴定”指由市自然资源行政主管部门负责组织专家对耕地破坏程度进行鉴定；“评价鉴定”指由申请人委托第三方鉴定技术单位对耕地破坏程度按鉴定流程进行鉴定。

2、济宁市自然资源和规划局作为该标准的牵头单位，在标准编制过程中协调各方资源，承担了标准制订程序推进、资料收集、内容起草、材料申报等工作，确保该标准能够顺利进行，因此将济宁市自然资源和规划局列为第一主要起草单位。

济宁市自然资源和规划局

2024年7月4日