

《农用地现状分类》编制说明

1 标准制订的来源

为了进一步指导和完善农用地数据采集工作，进一步指导和实施绿色农产品生产基地的上图工作，2020 年 9 月 5 日，上海市农产品质量安全中心联合华东师范大学地理科学学院、上海市大数据中心向上海市农业农村委员会提出制定《农用地分类体系规范》的立项申请，经专家组讨论并审定通过，同意申报上海市地方标准。

2020 年 11 月 20 日，上海市市场监管局发布《关于下达 2020 年度第七批上海市地方标准制修订项目计划的通知》（沪市监标技〔2020〕560 号），批准上海市农产品质量安全中心负责《农用地分类体系规范》的制定工作。自任务下达后，申报单位确定共同起草单位及编写人员，成立标准编制组。2022 年 12 月 14 日，经上海市市场监管局组织专家审定，建议名称修改为《农用地现状分类》。

本文件由上海市农业农村委员会提出并组织实施，技术归口单位为上海市种植业标准化技术委员会，编制周期为 24 个月，自 2020 年 11 月至 2022 年 10 月。

2 背景及意义

农用地分类是农业用地现状数据采集和更新的基础，同时，也是指导上海市农业布局规划和农用地管理工作的重要依据。

2017 年颁布的国家标准《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017）为农用地分类方面最新的国家标准，该分类在第三次全国土地调查（2017-2020）和 2018 年新一轮全国土地利用总体规划试点中得到了应用。同时，该分类说明中也明确指出，“这个分类目的反映土地利用现状，不作为划分部门管理依据”，“在使用本标准时，也可以根据需要，在本分类基础上续分土地利用类型”。

一方面，由于我国地域范围广，农业生产受自然条件和区域经济条件影响，农用地利用条件、形式、特点等地区差异大，全国土地利用现状的面上情况，现行国家标准《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017）主要考虑全国土地利用现状的面上情况，农用地分类不够细化完善，不能准确体现我国农业生产用地的地

域差异。如在现行的分类中，将仅将耕地分为水田，水浇地和旱地三大类。这个分类具体应用上海这样一个都市型农业特征非常明显的地区，不仅分类内容过于粗略，而且在分类类别上也是不适应上海实际农业生产情况。

另一方面，其他部门和行业如城市规划与建设、林业、市容绿化等部门都陆续出台各自用地分类标准，指导各部门业务管理。但是，我国农业生产管理部门，特别是地方的农业生产管理部门长期缺乏用于指导农业生产管理的农用地分类标准体系，导致农用地管理缺少抓手，工作比较被动。

为此，根据长期以来上海郊区农业生产管理经验和农用地管理的现实需求，并结合上海市历年农用地数据的分类统计要求，研究和建立一个符合上海市当前实际情况和未来发展的农业用地分类体系标准，对于保障上海郊区农业生产的可持续发展，指导上海郊区农业生产管理和农业布局规划，以及农用地数据采集工作和数字农业建设，具有非常重要的现实意义。

3 编制原则

3.1 制定标准的原则与依据

本分类规范依据国家标准《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017），并结合上海郊区农业生产管理习惯和农用地现状特点，目的是保障和促进上海郊区农业持续健康发展。主要遵循以下原则：

（1）科学性。本分类充分衔接国家标准《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017），充分兼容相关行业和地方标准，充分反映上海郊区农用地现状特征。

（2）适用性。农用地类别的划分尽可能符合上海郊区农用地管理和农业生产管理习惯，并符合未来发展趋势，具有前瞻性。

（3）可操作性。设计分类对照表，便于与国家标准《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017）和上海市土地利用分类衔接。分类划分和代码具有可扩展性。

3.2 与现行的法律、法规及标准等关系

以“科学性、可操作性、适用性”为原则，力争使制订后的标准无歧义、易操作。符合农业用地相关法律法规等要求和相关工作开展的需要。在本文件的编制过程中，依据的现有标准、法律法规和主要参考书籍和文件有：

1. GB/T 7027-2002 信息分类和代码的基本原则与方法
2. GB/T 19231-2003 土地基本术语
3. GB/T 21010-2017 土地利用现状分类
4. GB/T 25529-2010 地理信息分类与代码规则
5. CH/T 9029-2019 基础性地理国情监测内容与指标
6. TD/T 1055-2019 第三次全国国土调查技术规程
7. DB31/T469-2009 粮田和菜田水利基础设施建设技术规范
8. 《中华人民共和国土地管理法》(2019 年修订版)
9. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》(2021 年修订版)
10. 《基本农田保护条例》(2011 年修订版)
11. 《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知(自然资发〔2021〕166 号)》
12. 《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》
13. 《上海市农业布局规划》(2012-2020)
14. 《上海市养殖业布局规划》(2015-2040)
15. 关于印发《上海市设施农业用地管理办法》的通知(沪规土资综规〔2013〕872 号)
16. 《关于进一步加强设施菜田财政性资产管理的意见》(沪农委〔2015〕331 号)
17. 《关于完善设施农业用地管理促进设施农业健康发展的通知》(沪规划资源施〔2020〕591 号)

在本文件中,规范性引用文件为以上引用的法律法规,不包括:资料性引用文件、标准编制过程中参考过的文件。

本文件的制订,符合《中华人民共和国农产品质量安全法》等法律法规的要求,也是提高农业生产地块信息化管理水平的必然需求,本文件将为农用地数据采集工作和数字农业建设工作提供技术依据。

4 起草过程

4.1 前期研究与准备(2020.01-2020.11)

早在2012年4月上海市政府正式批复了《上海市农业布局规划》(沪府〔2012〕30号),明确《布局规划》是“指导本市农业生产和编制相关规划的重要依据”,其中将上海郊区农业用地分为粮田(设施粮田、一般粮田)、菜田(设施菜田、一般菜田)、花卉用地、经济果林、苗木用地、水产养殖场、畜禽养殖场、滩涂圈围用地和青草田,共9个类型。这个分类符合当时上海农业生产和管理的实际工作需要。近年来,上海市科技兴农重点攻关项目《上海市农用地综合管理平台及其在种植业管理中的应用》(2016)、《上海市农业基础信息平台建设》(2018)、《上海市绿色食品生产全程智能化管理平台建设》(2019)等课题以及《上海市农业布局规划(2019-2035)》专题规划等工作的开展,持续对上海市农用地现状分类提出要求和进行系统性研究,并形成相关成果。

随着本市农业不断发展,农用地类型不断调整、完善,编制组认真梳理前期项目科研成果,从农用地分类、代码规则、同国标分类对照等方面进行了重点总结,结合各区在农用地管理的实践经验,通过课题和专题规划的实际应用,为标准的制定和应用提供经验指导。编制组还收集了土地利用现状分类、土地基本术语、地理信息分类与代码规则等相关的各类标准,作为标准编制的各项参考资料,供编制人员研究学习。

4.2 搜集资料,形成讨论稿(2020.11-2021.03)

2020年11月至2021年3月,编制组学习GB/T1.1-2020,查询质量标准、养护技术规程、法律条例等,借鉴其他标准的经验,全面了解标准的内涵、编制方法的内容;多次组织成员对农用地分类相关的标准和参考资料进行深入讨论,完善标准草案稿,形成编制组讨论稿。

4.3 修改标准文本,形成征求意见稿(2021.04-2021.09)

2021年4月,召开标准编制组工作会议,提出标准的总体思路和框架,制订标准大纲,明确编制任务分工和工作进度。

2021年5月至6月,经过分析和总结,结合前期研究讨论的情况,对标准编制组讨论稿进行修改完善,撰写编制说明,形成标准征求意见稿和编制说明征求意见稿。

4.4 广泛征求意见,形成送审稿(2021.10-2022.08)

向专家、技术单位、各涉农区分发征求意见稿,广泛征求意见,发送《征求

意见稿》的单位数 14 个，收到回函的单位数 14 个，全部回函并提出反馈意见；同时网上公开征询一个月。收到反馈意见 33 条，编制组对反馈意见进行充分、多次讨论，根据意见对标准文本进行修改处理，33 条意见中，采纳 27 条、部分采纳 2 条、未采纳 4 条，填写《意见汇总处理表》。

召开标准编制专家咨询会，针对标准征求意见稿和编制说明征求意见稿的修改稿进行评审，形成送审稿。

4.5 完善标准，形成报批稿（2022.08-2022.12）

召开标准审定会，根据专家提出的审查意见修改标准文本和编制说明，同时经归口标委会、市农业农村委员会审查，形成报批稿。

5 关键技术内容的说明

5.1 标准框架

本文件内容框架包括范围、规范性引用文件、术语和定义、分类原则、分类方法、分类代码、附录 A（规范性）上海市农用地现状分类层次与代码和附录 B（资料性）上海市农用地现状分类与 GB/T 21010-2017 对照等 8 部分。

根据标准制定工作的要求以及编制思路，在标准起草过程中充分考虑了农用地分类的科学性与全面性，按照上海农业产业发展情况和生产实际对农用地进行了分类，对每一类分别给出明确的分类代码和国家标准的对照表。

5.2 分类术语的定义

根据标准制定工作的要求以及编制思路，在标准起草过程中充分考虑农用地分类的科学性与全面性，按照上海农业产业发展情况和生产实际对农用地进行分类，并对主要用地类型术语进行定义。定义时在参照国家和行业相关标准的同时，尽量突出地域特征。如粮田、菜田和经作田等用地类型的定义体现上海市农业生产和管理的要求。

5.3 分类原则及方法

分类原则：分类原则突出实用性、科学性和可扩展性，能够适应上海郊区农业生产管理的要求。本分类采用三级分类法，将上海市农用地现状进行一级、二级和三级分类。分类依据科学性，分类条目与相关标准有效衔接。

分类方法与体系：本分类体系在一二级分类上兼容国家和相关规范，扩展和

细化三级分类内容。为兼顾现行国家标准《土地利用现状分类》(GB/T 21010-2017),本分类体系中一级分类名称和含义与国家标准《土地利用现状分类》(GB/T 21010-2017)保持一致。农用地的二级分类参考《全国土地利用分类(试行)》(2001)进行调整和扩展。三级分类根据上海市农业用地现状与布局规划等具体情况情况进行扩展划分。为适应上海农业资源利用和农业一张图衔接,兼顾国土资源调查和国民经济统计等工作需要,分类体系与全国土地利用分类等相关文件有效衔接,并给出对照表。

6 主要技术内容

6.1 术语和定义

本文件中的术语和定义的给出主要参照了国家标准《土地利用现状分类》(GB/T 21010-2017)和《中华人民共和国土地管理法》(2019)以及相关行业标准,重点结合上海郊区农业生产的特点和生产管理经验,进行定义。其中:

6.1.1 农用地

相关文献中,与“农用地”类似的提法有“农业生产用地”、“农村土地”和“农地”等,本质上都是指直接或间接用于农业生产的土地。其中,“农用地”一词的提法自新中国成立后第一部土地法中明确定义以来,目前使用最广泛,并沿用至今,得到全国各地和相关部门的共识。

本文件中的农用地定义参考了国家标准《土地基本术语》(GB/T 19231)中农用地的定义,并根据上海产业发展特色进行了修改,指用于农业生产的土地,包括耕地、园地、林地、草地、养殖用地及其他为农业生产服务的土地。

《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知(自然资发〔2021〕166号)》中提到“永久基本农田现状种植粮食作物的,继续保持不变;……现状种植棉、油、糖、蔬菜等非粮食作物的,可以维持不变,也可以结合国家和地方种粮补贴有关政策引导向种植粮食作物调整。”根据上海产业发展现状和生产实际,本文件所指耕地包括粮田、菜田、经作田和其他耕地;园地包括果园、茶园和其他园地;林地包括公益林、商品林和其他林地;草地包括自然草地、人工草地和其他草地;养殖用地包括畜禽养殖用地和水产养殖用地。

6.1.2 粮田

根据长期以来农业生产管理的习惯，上海郊区的耕地主要分为粮田、菜田、经作田和其他耕地。其中粮田是以种植粮食作物为主的耕地，包括粮食作物与蔬菜及其他经济作物轮作的耕地。与国家标准《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017）中灌溉水田的定义一致，不包括自留地、十边地和水生经济作物生产用地。根据建设标准不同，粮田进一步分为高标准农田（设施粮田）和一般粮田。

6.1.3 菜田

以种植蔬菜为主的耕地。包括温室、大棚和水生蔬菜生产用地，不包括季节性菜地和自留地。根据种植方式的不同，菜田进一步分为保护地菜田、露地菜田、水生菜田和其他菜田。

6.1.4 经作田

以非工厂化种植经济作物为主的耕地，包括经济作物和其他作物轮作的耕地。上海郊区种植的经济作物主要有西甜瓜、草莓、食用菌、水生经济作物用地（水田）等。这里的食用菌仅指非工厂化种植的食用菌。

6.1.5 其他耕地

指粮田、菜田和经作田以外的其他耕地，主要包括各类混合种养用地、自留地、季节性菜地等。

6.1.6 果园

果园是上海郊区的园地的主要类型，指种植果树（经济林）的园地。特别指出的是上海郊区的果园大部分是从耕地用途改变过来的。根据种养类型，上海郊区的果园主要种植桃、葡萄、柑桔和梨等，并且有相对的优势生产区域。

6.1.7 其他农用地

除耕地、园地、林地、草地、养殖用地以外的，为农业生产服务的土地。包括设施农业用地、农村道路、坑塘水面、农田水利用地等。因设施农业用地概念和外延一直有所变化，从产业发展角度和实际应用 2 个维度考虑，将设施农业用地归类在其他农用地中，与国家标准《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017）的分类保持一致。

6.1.8 设施农业用地

设施农业用地参考《关于完善设施农业用地管理促进设施农业健康发展的通知》（沪规划资源施〔2020〕591 号）中的定义，农业生产中直接用于作物种植、

畜禽水产养殖的设施用地。包括作物种植设施用地、畜禽养殖设施用地、水产养殖设施用地、林地管护设施用地和其他设施农业用地。

设施农业用地在一定程度上涵盖了“畜禽养殖用地”、“水产养殖用地”和部分“保护地菜田”。为和全国土地利用分类衔接，仍将其设为一类。在进行农用地现状调查分类时，注意不要和上述用地进行重复统计。

6.1.9 作物种植设施用地

参考《关于完善设施农业用地管理促进设施农业健康发展的通知》（沪规划资源施〔2020〕591号）中的定义，为粮食、蔬菜、水果、花卉、食用菌、中草药等作物生产前、中、后端服务的设施用地，包括为生产服务的农资农机具存放场所、保鲜存储、分拣包装、货物装卸场地和废弃物处理等设施用地。

其中，作物种植前端设施用地包括为生产前端服务的农资农机具存放场所、保鲜存储、油料库、维修间、蓄水池、泵房、配电房、道路、管理用房、消毒设备和环境控制等设施用地；作物种植过程设施用地包括生产过程中的大棚（管棚）、温室、棚内通道、场地、检验检疫、育秧育苗场所（含组培室）、先进技术应用和智能化管理设施用地等；作物种植后端设施用地包括与生产农产品直接关联的产品晾晒烘干、分拣包装、初加工、保鲜存储、货物装卸场地和废弃物处理等设施用地。

6.1.10 畜禽养殖设施用地

参考《关于完善设施农业用地管理促进设施农业健康发展的通知》（沪规划资源施〔2020〕591号）中的定义，畜禽养殖生产及直接关联的库房、道路、场地、青贮、废弃物处置、无害化处理、水电设施、检验检疫、清洗消毒、管理用房和配套绿化等设施用地。

6.1.11 水产养殖设施用地

参考《关于完善设施农业用地管理促进设施农业健康发展的通知》（沪规划资源施〔2020〕591号）中的定义，水产养殖生产及直接关联的温室大棚、棚内通道、生产车间、进排水系统、库房、管理用房、道路、场地、尾水处理系统、绿化等设施用地。

6.1.12 林地管护设施用地

参考《关于完善设施农业用地管理促进设施农业健康发展的通知》（沪规划

资源施〔2020〕591号)中的定义,直接用于林业管理养护的道班房、管理用房、物资储备库、微型消防站、泵房、枝条粉碎场和配套场地等设施用地。

6.2 分类原则

6.2.1 实用性原则

农用地分类需科学划分农用地利用类型,满足土地利用要求,因此,分类方法尊重当前上海市农业用地现状和管理工作的习惯,符合当前上海都市现代农业用地管理和郊区农业生产管理工作要求,反映上海市郊农用地的利用现状和特征。

6.2.2 科学性原则

农用地分类不重不漏,不设复合用途,要求符合国家相关标准和法规的框架,尽可能兼容相关国家标准、行业标准和上海市相关部门土地利用分类体系或标准。

6.2.3 可扩展性原则

分类体系便于兼容现有分类体系,力求完整、稳定,并留有充足扩充余地,对相关农用地现状类型划分及其代码预留扩展空间。

6.3 分类方法

土地利用分类具有很强的地域性和目的性,不同地区、不同部门的分类具有很大差异。因此需要建立适合上海郊区都市现代绿色农业生产特点和农业生产管理需求的农用地分类体系。主要依据上海市农用地的利用现状、土地资源管理、产业特点、生产实际等因素,在国家标准《土地利用现状分类》(GB/T 21010-2017)一级、二级分类的基础上进行三级分类,并建立分类对照表。

本文件对上海市农用地进行三级分类,包括耕地、园地、林地、草地、养殖用地和其他农用地共6个一级类。对6个一级类进一步划分为19个二级类和48个三级类。其中,一级类与现行国家标准《土地利用现状分类》(GB/T 21010-2017)中农用地分类保持一致,该分类也是现行第三次全国土地利用现状调查的依据。二级类根据上海郊区多年来农业生产管理的经验进行划分。三级类在二级类基础上,结合郊区9个涉农区的农业生产管理实践和产业发展实际,按建设标准和种养类型进行进一步划分。

为了保证分类的完整性,从生产和管理的角度,将养殖用地单独划分为一类,附属配套的设施归在相应的设施用地,设置其他农用地分类。

6.4 分类代码

采用独立的顺序代码。为了和国家标准《土地利用现状分类》(GB/T 21010-2017)的代码进行区分,不致混淆。分类代码以1位英文字母“N”和6位阿拉伯数字表示。首字母N作为代码前缀,“N”代表农用地。6位阿拉伯数字采用层次码,分3个层次,每个层次2位码长,采用2位阿拉伯数字表示,从左到右依次代表一级、二级、三级,代码从01开始连续升序编号。

在农用地分类数据采集时,采用第三层代码,即“N+6位阿拉伯数字”表示。如农用地“保护地菜田”,代码表示为:N010201。

国家标准《信息分类和代码的基本原则与方法》(GB/T 7027-2002)要求:“代码应留有适当的后备容量,以便适应不断扩充的需要”。为保证分类的可扩展性,为将来新出现的类别留出分类代码空间,本文件各类别下增加其他类别,并赋层次码为99。

6.5 附录A(规范性)上海市农用地现状分类层次及代码

附录A上海市农用地现状分类层次及代码为规范性附录,规定了上海市农用地现状分类层次及代码要求,并按照代码规则对各个分类赋码。一级类包括耕地、园地、林地、草地、养殖用地和其他农用地6类。

耕地包括粮田、菜田、经作田和其他耕地4类。其中粮田细分为高标准粮田、一般粮田和其他粮田3类;菜田细分为保护地菜田、露地菜田、水生菜田和其他菜田4类;经作田细分为西(甜)瓜田、草莓田、食用菌生产用地、水生经作田和其他经作田5类。

园地包括果园、茶园和其他园地3类。其中果园细分为桃园、葡萄园、柑桔园、梨园和其他园地5类。

林地包括公益林、商品林和其他林地3类。其中公益林细分为生态片林和防护林类2类;商品林不含果园;四旁绿化、苗木用地归在其他林地。

草地包括自然草地、人工草地和其他草地3类。因上海草地类型较少,不再细分。

养殖用地包括畜禽养殖用地和水产养殖用地2类。其中畜禽养殖用地细分为猪场、牛场、羊场、家禽场、特种养殖场和其他畜禽养殖用地6类;水产养殖用地细分为精养鱼塘、河沟、湖泊和其他水产养殖用地4类。

其他农用地包括农村道路、农田水利用地、设施农业用地和其他农用地4类。

农村道路、农田水利用地不再细分，设施农业用地细分为作物种植设施用地、畜禽养殖设施用地、水产养殖设施用地、林地管护设施用地和其他设施农业用地 5 类。

6.6 附录 B（资料性）上海市农用地现状分类代码与 GB/T 21010-2017 中表 1 的对照表

本文件完全兼容现行国家标准《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017），对其中涉农部分用地分类进行单独归类和适当调整。为了便于本分类规范与国家标准《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017）充分衔接。本文件建立了两个分类之间的对照表。其中一级分类中的耕地、园地、林地和草地与国家标准《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017）表 1 相应类别在范围和含义一致。

国家标准《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017）中二级分类中的水田包括上海农用地分类方案中的粮田和水生经济作物（经作田）。全国分类的水浇地包括上海分类的菜田、经作田和其他耕地。全国分类的旱地对应上海分类的其他耕地（零星旱地）。

为了使农用地的涵盖范围更加全面和科学，本文件在国家标准《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017）一级分类的基础上增加了“其他农用地”类别，这里的“其他农用地”与全国分类中属于农用地性质，与农村道路、农田水利用地、设施农业用地等其他用地类型一致。

7 重大分歧意见的处理结果与说明

标准制定过程中编制组统一认识、实际调研，及时与专家沟通协商，未有重大分歧和意见。

8 实施建议

对农用地专门制定分类的地方标准，在全国尚属首个，意义重大。具体实施措施与建议如下：

（1）充分向相关主管部门和实施单位宣传，强调本标准的意义。因为上海都市现代绿色农业发展的特殊性，上海市农业生产管理部门和 9 个涉农区长期形成的农业生产用地管理习惯与国家标准《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017）

不适应，深层次影响上海郊区农业生产发展。

（2）做好宣传推广和培训工作。统一市、区、镇等各级农业相关业务部门认识，进行标准宣贯和实施，做好在管理和操作层面进行分类规范的培训工作。主要是统一各区农用地规范分类，重点统一第三级用地分类，充分实施、使用本标准。