

关于《耕地保护法（草案）》 （征求意见稿）的说明

一、立法的必要性

党中央、国务院始终高度重视耕地保护工作。习近平总书记多次作出重要指示批示，强调“保障国家粮食安全的根本在耕地”“坚持最严格的耕地保护制度”。2021年12月，习近平总书记在中央农村工作会议上提出“耕地保护要求要非常明确，18亿亩耕地必须实至名归，农田就是农田，而且必须是良田”。2022年3月，习近平总书记在看望全国政协农业界、社会福利和社会保障界委员时强调“要采取‘长牙齿’的硬措施，全面压实各级地方党委和政府耕地保护责任”。李克强总理等中央领导同志也多次就耕地保护作出重要批示，提出工作要求。

当前，受新冠肺炎疫情、俄乌冲突等因素影响，国际环境不稳定性不确定性明显增强，粮食安全和耕地保护的极端重要性进一步凸显。2021年公布的国土“三调”数据成果显示，全国层面较好实现了国家规划确定的耕地保有量目标，但“二调”以来的10年间，全国耕地地类减少了1.13

亿亩，必须采取有针对性的措施加以改进。现行《土地管理法》《基本农田保护条例》等法律法规确立了耕地保护的基本制度，但是当前严峻的形势也反映出现行法律法规体系存在缺乏统筹集成、有效衔接和与时俱进等一些弊端，亟需加快完善。近年来，许多全国人大代表、政协委员、专家学者呼吁开展专门的耕地保护立法，全国人大常委会、国务院已将《耕地保护法》列入2022年立法工作计划。

二、起草过程

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，自然资源部2021年4月启动了耕地保护立法工作，组建了立法工作领导小组和起草小组，认真学习习近平总书记关于耕地保护的重要指示精神，在对现行耕地保护有关法律法规进行系统梳理的基础上，深入研究解决重点问题，开展了11个方面的专题研究和相关调研，起草了草案初稿，先后征求了省级自然资源主管部门、农业农村部等有关中央和国家机关的意见，并听取了部分专家学者的意见。在此基础上，修改形成了草案征求意见稿。

三、起草思路和主要内容

草案以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚决贯彻习近平总书记关于粮食安全和耕地保护的重要指示批示精神。坚持以下起草原则：**一是贯彻党中央精神。**贯彻落实党中央、国务院关于加强耕地保护、统筹生态建设、节

约集约用地的一揽子决策部署，按照数量、质量、生态“三位一体”保护方针设置框架和章节内容。**二是坚持问题导向。**坚持最严格的耕地保护制度，聚焦耕地“非农化”“非粮化”等耕地保护面临的突出问题，进一步压实有关部门和地方党委、政府以及集体经济组织等社会主体耕地保护责任。**三是坚持系统观念。**在保持现行耕地保护制度总体稳定基础上，将成熟的改革实践上升为法律制度，进一步健全完善耕地保护的激励和约束制约，统筹社会、经济和生态效益。

草案共 10 章 72 条，明确耕地保护基本原则、耕地保护在国土空间规划中的优先序、永久基本农田划定和保护要求、耕地转为其他农用地和建设占用耕地管控、耕地质量、耕地生态、监督管理等方面的主要制度。

四、需要重点说明的几个问题

（一）关于耕地保护的基本原则

宪法明确，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。习近平总书记多次强调，要坚持最严格的耕地保护制度。党中央、国务院印发的《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》提出，加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。草案贯彻习近平总书记的重要指示，明确国家实行最严格的耕地保护制度和最严格的节约集约用地制度；进一步将耕地“三位一体”保护的新要求上升为法律

制度，确立科学规划、保护优先、从严管控、用养结合的耕地保护原则，和耕地数量不减少、质量有提高、生态功能稳定的耕地保护目标。（第二条、第四条）

（2）关于耕地保护在国土空间规划中的优先序

建立国土空间规划体系是党中央、国务院作出的重要决策部署。《土地管理法》《土地管理法实施条例》明确国土空间规划应当划定落实永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界。为统筹协调各类国土空间布局，突出耕地保护的优先序，草案明确国土空间规划应当坚持耕地保护优先，统筹布局农业、生态、城镇等功能空间，划定落实耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线和城镇开发边界。（第七条）

（三）关于永久基本农田划定

《土地管理法》《黑土地保护法》《基本农田保护条例》等法律法规对永久基本农田划定作出了明确规定，国土空间规划“三区三线”划定提出划定永久基本农田的技术要求。根据法律法规规定和工作要求，草案明确应当优先划为永久基本农田的6种情形，包括经国务院农业农村主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油、糖等重要农产品生产基地内的耕地；黑土层深厚、土壤性状良好的黑土地；蔬菜生产基地等。在此基础上，草案进一步统筹耕地保护和生态建设，明确了不得划入永久基本农田的范围，根

根据国家规定需要退耕还林、还牧、还草、还湖的耕地等6类耕地不得划为永久基本农田。（第十三条、第十四条）

（四）关于耕地转为其他农用地的管控要求

国土“三调”数据显示，“二调”以来耕地净流向林地1.12亿亩，净流向园地0.63亿亩，是耕地减少的主要原因。

2021年新修订的《土地管理法实施条例》提出，严格控制耕地转为林地、草地等其他农用地。为此，草案进一步明确管控规则：**一是**明确“进出平衡”的原则，禁止将永久基本农田转为其他农用地。因农业结构调整、农业设施建设等，确需将永久基本农田以外的耕地转为其他农用地的，应当按照“出多少，进多少”的原则，通过将其他农用地整治为耕地等方式，补充同等数量质量的耕地，确保耕地不减少。**二是**明确“进出平衡”的层级，耕地补充首先在县域内落实，县域范围内无法落实的，在市域范围内落实；市域范围内仍无法落实的，在省域范围内统筹落实。**三是**明确“进出平衡”的范畴，将永久基本农田以外的耕地转为其他农用地的，应当优先选择质量较低、零星分散、难以长期稳定利用的耕地；将其他农用地整治为耕地的，应当优先选择土壤条件和水利设施配套较好、集中连片的其他农用地（第二十条、第二十一条、第二十二条）

（五）关于耕地保护补偿制度

《土地管理法实施条例》规定，建立耕地保护补偿制度；国务院《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》要求完善耕地保护补偿机制。健全完善耕地保护补偿制度内容，构建耕地保护的正向激励机制，对于发挥地方政府和市场主体保护耕地的积极性至关重要。为此，草案进一步明确国家对耕地和永久基本农田保护任务重、耕地保护目标责任完成好、粮食产量和粮食商品率高的地区和承担耕地保护任务的集体经济组织、国有农场等给予奖补。（第五十二条）

（六）关于党政同责和耕地保护责任目标考核

按照习近平总书记“全面压实各级地方党委和政府耕地保护责任”的重要指示，草案将耕地保护党政同责上升为法律制度，明确国家实行耕地保护党政同责。省、自治区、直辖市党委、人民政府对本行政区域耕地保护负总责，其主要负责人是本行政区域耕地保护的第一责任人。健全完善省级政府耕地保护责任目标考核制度，根据中央有关改革部署和实践基础，草案进一步明确国务院与省、自治区、直辖市人民政府签订耕地保护目标责任书并进行考核，县级以上地方人民政府应当与下一级政府签订耕地保护目标责任书并进行考核，考核结果列为地方各级人民政府主要负责人综合考核评价、任期目标责任制考核和领导干部自然资源资产离任审计的重要内容。（第四十八条、第四十九条）