

附件 1

耕地保护法（草案）

（征求意见稿）

第一章 总 则

第一条 【立法宗旨】 为了加强耕地保护，保障国家粮食安全，促进生态文明建设，推动经济社会高质量发展，根据宪法，制定本法。

第二条 【基本国策】 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。

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。

第三条 【适用范围】 耕地的保护、利用和监督管理等活动，适用本法。

本法所称耕地，是指利用地表耕作层种植粮、棉、油、糖、蔬菜等农作物，每年可以种植一季及一季以上的土地。

本法所称永久基本农田，是指按照一定时期人口和经济社会发展对粮食等重要农产品的需求，依据国土空间规划确定的不得擅自占用或者改变用途，实行特殊保护的耕地。

第四条【耕地保护原则】 国家坚持科学规划、保护优先、从严管控、用养结合的耕地保护原则，确保耕地数量不减少、质量

有提高、生态功能稳定。

第五条【职责分工】 国务院自然资源主管部门会同国务院农业农村、生态环境、水行政等部门负责全国耕地保护、利用和监督管理工作。

县级以上地方人民政府及其自然资源、农业农村、生态环境、水行政等有关部门依照本法规定的职责，负责本行政区域内耕地保护、利用和监督管理工作。

第六条【科技创新与表彰奖励】 国家鼓励耕地保护和节约集约用地方面的科学技术创新与进步，支持采用先进的技术手段，提高耕地保护水平。

在耕地保护和节约集约用地以及相关科学研究等方面成绩显著的单位和个人，按照国家有关规定给予奖励。

第二章 耕地布局与规划

第七条【耕地保护在国土空间规划中的优先序】 编制国土空间规划应当坚持耕地保护优先，将耕地和永久基本农田保护作为规划的重要内容，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，明确耕地保有量和永久基本农田保护面积，并依法向社会公开。

第八条【规划传导】 下级国土空间规划应当逐级分解落实上级国土空间规划确定的耕地保有量和永久基本农田保护面积。

第九条【落实省级耕地保护目标】 省、自治区、直辖市人民

政府应当严格执行国土空间规划，确保国土空间规划确定的本行政区域内的耕地数量不减少、质量不降低。

耕地后备资源严重匮乏的直辖市，新开垦耕地不足以补充所占耕地，或者受资源环境条件严重约束、补充耕地能力严重不足的省、自治区，由于实施国家重大建设项目造成补充耕地缺口的，可以向国务院申请补充耕地国家统筹，易地开垦数量和质量相当的耕地。

第十条【国土空间基础信息平台】 县级以上地方人民政府自然资源主管部门应当将耕地保有量和永久基本农田保护面积以及布局安排等纳入国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”，并及时更新，对耕地和永久基本农田变动情况进行动态监管和评估预警。

第十一条【耕地调查监测评价制度】 国家建立耕地资源调查、监测、评价制度。县级以上地方人民政府自然资源主管部门会同同级农业农村等主管部门依法定期组织开展耕地资源调查和日常监测，掌握耕地数量、质量、生态状况以及利用变化状况，并开展分析评价。

国务院自然资源主管部门根据自然地理格局和分区，对耕地资源质量进行分类评价、分等定级，结果作为跨区域耕地占补平衡、永久基本农田划定等工作的依据。

耕地资源调查监测、评价标准和技术规程由国务院自然资源主管部门会同国务院农业农村等主管部门制定。

县级以上地方人民政府自然资源主管部门应当依法定期组织

开展耕地后备资源调查，掌握耕地后备资源潜力。

第十二条【权属登记】 耕地上依法设立并登记的土地承包经营权等不动产权利受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。

永久基本农田的位置、范围、面积等信息，应当在不动产登记簿和证书上予以记载。

第三章 永久基本农田

第十三条【永久基本农田划定范围】 国家实行永久基本农田特殊保护制度。下列耕地应当优先划为永久基本农田：

（一）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；

（二）黑土层深厚、土壤性状良好的黑土地；

（三）蔬菜生产基地；

（四）农业科研、教学试验田内的耕地；

（五）有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田和已建成的高标准农田范围内的耕地；

（六）国务院规定应当划为永久基本农田的其他耕地。

各省、自治区、直辖市划定的永久基本农田一般应当占本行政区域内耕地的百分之八十以上，具体比例由国务院根据各省、自治区、直辖市耕地实际情况规定。

第十四条【不得划为永久基本农田范围】 下列耕地不得划为

永久基本农田：

（一）根据国家规定需要退耕还林、还牧、还草、还湖的耕地；

（二）坡度大于 25 度且未采取水土保持措施的耕地；

（三）因生产建设或者自然灾害严重损毁且不能恢复耕种的耕地、河道两岸堤防范围内不适宜或者难以稳定利用的耕地；

（四）严重污染纳入农用地严格管控且无法恢复治理的耕地；

（五）位于自然保护地核心保护区的耕地；

（六）国务院规定不得划为永久基本农田的其他耕地。

第十五条【永久基本农田划定实施】 永久基本农田划定以乡（镇）为单位进行，由县级人民政府自然资源主管部门会同同级农业农村主管部门组织实施。

永久基本农田划定成果，由省、自治区、直辖市人民政府组织自然资源、农业农村主管部门验收确认。

永久基本农田划定技术规程由国务院自然资源主管部门会同国务院农业农村主管部门制定。

第十六条【永久基本农田入库、公告】 永久基本农田应当在县级、乡（镇）级国土空间规划中标明具体位置，并落实到地块，纳入国家永久基本农田数据库严格管理。

县级人民政府自然资源主管部门应当建立本行政区域内永久基本农田档案，明确保护责任，并抄送同级农业农村主管部门。

乡（镇）人民政府应当将永久基本农田的位置、范围向社会公告，并设立保护标志。任何单位和个人不得破坏或者擅自改变

永久基本农田保护标志。

第十七条【永久基本农田不得擅自占用】 永久基本农田一经划定，不得擅自占用或者改变用途。严禁通过擅自调整国土空间规划等方式规避永久基本农田农用地转用或者土地征收的审批。

第十八条【永久基本农田建设】 县级以上地方人民政府应当采取措施，稳定永久基本农田规模布局，提升永久基本农田质量，改善生态环境。

推进永久基本农田集中连片整治，通过土地开发整理复垦和高标准农田建设等，促进零星分散的永久基本农田集中连片。整治涉及永久基本农田布局调整的，应当编制调整方案，由省、自治区、直辖市人民政府自然资源主管部门会同农业农村主管部门负责审核，按法定程序修改相应的国土空间规划。

国家提倡和鼓励农业生产者对其经营的永久基本农田施用有机肥料，合理施用化肥和农药。利用永久基本农田从事农业生产的单位和个人应当保持和培肥地力。

第十九条【永久基本农田利用】 永久基本农田应当重点用于粮食生产。禁止将永久基本农田转为林地、草地、园地、农业设施建设用地等其他农用地。

第四章 耕地转为其他农用地管制

第二十条【耕地“进出平衡”制度】 严格控制耕地转为林地、草地、园地、农业设施建设用地。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。但国家安排的生态退耕和自然灾害毁损难以复耕、河湖水面自然扩大导致永久淹没等自然因素造成耕地减少的除外。

本法所称农业设施建设用地是指种植、养殖设施以及直接为农业生产、农村生活服务的乡村道路等对地表耕作层造成破坏的用地。

第二十一条【“进出平衡”实施】 县级以上地方人民政府负责统筹耕地和其他农用地转用的安排，落实耕地补充资金与任务。耕地补充应当首先在县域范围内落实，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。

第二十二条【“进出平衡”要求】 确需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。不得通过将平原、坝区、城市周边优质耕地转为其他农用地的方式，规避非农业建设占用耕地补充责任。

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，不得破坏生态环境、造成水土流失等。

第二十三条【“进出平衡”考核】 国务院自然资源主管部门依据年度国土变更调查形成的耕地调查监测评价结果，对各省、自

治区、直辖市落实耕地转为其他农用地的耕地补充情况进行考核。

第二十四条【优化耕地与林地、园地空间布局】 国家鼓励依据国土空间规划，在生态稳定的荒山荒坡上种植果树、林木，同步将平原地区种植条件好的林地、园地恢复为耕地，实现空间置换、布局优化。

第二十五条【农业设施建设用地】 农业设施建设用地不得改变用途，不再使用的，应当按照因地制宜的原则，优先恢复成耕地。

第二十六条【耕地种植用途管控】 国家建立耕地种植用途管控制度，具体办法由国务院农业农村主管部门制定。

县级以上地方人民政府农业农村主管部门应当落实耕地种植用途管控要求，采取措施加强种植管理，强化对农业结构调整的规范引导和监管。

第五章 建设占用耕地管制

第二十七条【耕地占用原则和禁止规定】 非农业建设必须节约使用土地，可以利用荒地的，不得占用耕地；可以利用劣地的，不得占用好地。

禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土、挖湖造景、建设绿化带、种植草皮等。禁止在永久基本农田上堆放固体废弃物、建设生活垃圾焚烧发电等污染类项目或者进行其他破坏永久基本农田的活动。

第二十八条【耕地转为建设用地审批】 建设占用土地，涉及耕地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。永久基本农田转为建设用地的，由国务院批准。在国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，为实施该规划而将永久基本农田以外的耕地转为建设用地的，按土地利用年度计划分批次按照国务院规定由原批准国土空间规划的机关或者其授权的机关批准。

在国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围外，将永久基本农田以外的耕地转为建设用地的，由国务院或者国务院授权省、自治区、直辖市人民政府批准。

第二十九条【建设占用耕地论证】 建设项目确需占用国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围外的耕地的，应当依据国土空间规划“一张图”开展选址选线。省、自治区、直辖市人民政府自然资源主管部门应当会同有关部门，根据本地区自然地理条件和耕地分布情况，区分项目类型，按照建设用地标准和节约集约用地要求，科学确定项目总用地规模中耕地和永久基本农田占比上限。

建设单位在建设项目可行性研究阶段，应当对占用耕地的必要性、合理性和用地规模进行分析论证，进行多方案比选，采用占用耕地少，节约集约用地水平达到同行业先进水平的建设方案，并编制节约集约用地专章作为建设项目用地预审审查内容，审查后的内容纳入项目可行性研究报告或项目申请报告。

第三十条【建设占补平衡】 国家实行建设占用耕地补充制度。非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，补多少”的原则，由占用耕地的单位负责补充与所占用耕地数量和质量相当的耕地。没有条件补充或者补充的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费或者耕地补充费用，专款用于补充新的耕地；占用永久基本农田的，按两倍缴纳。所需费用作为建设项目用地成本纳入建设项目工程概算。

农村村民建住宅，应当尽量使用原有的宅基地和村内空闲地，不得占用永久基本农田；确需占用永久基本农田以外耕地的，由县级人民政府落实补充耕地，不得向农村村民收取耕地开垦费或者补充耕地费用，补充耕地可以优先通过组织农村集体经济组织实施土地开发整理复垦等方式落实。

第三十一条【占补平衡补充耕地备案、公开】 省、自治区、直辖市人民政府自然资源主管部门负责核定本行政区域内用于建设占用补充的耕地，并向国务院自然资源主管部门备案。补充耕地项目和地块信息应当主动公开发布，接受社会监督。

第三十二条【临时占用耕地】 建设项目施工和地质勘查需要临时用地的，应当尽量不占或者少占耕地，避让永久基本农田。临时用地确需占用永久基本农田的，必须能够恢复原种植条件。

临时使用耕地的土地使用者应当按照法定程序申请临时用地，并编制土地复垦方案，由市级以上人民政府自然资源主管部门批准。占用耕地的临时用地应当按照临时用地合同约定的用途使用土地，不得修建永久性建筑物，到期后应当及时复垦为耕地。

第三十三条【土地开发复垦整理】 县级人民政府应当按照国土空间规划，组织对未利用地进行开发，对生产建设活动和自然灾害损毁耕地进行复垦，对闲散地和废弃地等进行整理。

实施土地开发复垦整理和高标准农田建设，开展必要的灌溉及排水设施、田间道路、农田防护林等配套设施建设涉及少量占用或优化永久基本农田布局的，应当在项目区内补足；难以补足的，在县域范围内同步落实补划任务。

土地开发复垦整理等新增加的耕地可以用作建设占用耕地的补充。

第三十四条【增存挂钩与增违挂钩】 国家建立建设用地增量安排与消化存量挂钩、新增建设用地与违法占用耕地挂钩等约束机制，减少非农业建设对耕地的占用，促进土地节约集约利用。具体办法由国务院自然资源主管部门制定。

第六章 耕地质量

第三十五条【耕地质量建设评价】 国务院农业农村主管部门负责耕地质量建设工作，建立耕地质量评价标准，根据立地条件、土壤结构、理化性状、养分状况、土壤健康状况和土壤管理等方面开展耕地质量评价。

县级以上人民政府农业农村主管部门会同同级自然资源、生态环境等主管部门建立耕地质量长期定位监测网点，对本行政区

耕地质量变化情况进行监测，定期向本级人民政府提出耕地地力变化状况报告以及相应的地力保护措施，并为农业生产者提供施肥指导服务。

前款所称耕地质量，是指由田间基础设施、耕地地力和土壤健康状况等构成的满足农产品持续产出和质量安全的能力。

第三十六条【耕地开垦】 国土空间规划应当根据耕地后备资源调查评价结果，确定耕地开垦适宜区域。禁止在国土空间规划确定的禁止开垦范围内开垦耕地。

县级以上人民政府依据国土空间规划，制定开垦耕地计划，在耕地开垦适宜区域组织实施开垦耕地，并建立管护机制，明确管护主体，落实管护责任和管护经费，加强培肥改良和土壤熟化提质，确保耕地长期稳定利用。开垦耕地后依法发包或者配置使用权的，应当在合同中约定耕地管护的权利义务。

省、自治区、直辖市人民政府应当组织自然资源主管部门、农业农村主管部门对开垦的耕地进行验收，确保开垦的耕地落实到地块，划入永久基本农田的还应当纳入国家永久基本农田数据库严格管理。

第三十七条【耕作层剥离】 县级以上地方人民政府可以要求建设占用耕地的单位将所占用耕地耕作层的土壤用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良。

建设项目经批准占用永久基本农田的，建设单位应当按照规定的标准对耕作层土壤进行剥离，剥离的土壤应当就近用于新开

垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良、被污染耕地的治理、高标准农田建设、土地复垦等。建设单位应当制定剥离土壤的再利用方案，报自然资源主管部门备案。具体办法由省、自治区、直辖市人民政府制定。

第三十八条【高标准农田建设】 国务院农业农村主管部门根据全国国土空间规划，编制全国高标准农田建设规划，明确建设任务和布局。高标准农田建设应当优先在永久基本农田上开展。

各省、自治区、直辖市农业农村主管部门应当根据全国高标准农田建设规划，逐级分解高标准农田建设任务，落实到地块，并按照规定向社会公布。

第三十九条【耕地连片和节水灌溉】 县级以上地方人民政府应当采取措施，推进耕地集中连片建设，完善农田基础设施，改善耕地种植条件。

国家鼓励因地制宜开展农田水利设施建设，发展节水灌溉。

第四十条【轮作休耕与新技术运用】 国家建立耕地轮作休耕制度，耕地应当按照规定进行轮作休耕。鼓励在水资源超载地区开展轮作休耕。

国家支持现代耕作技术应用，支持推广粮食生产绿色高质高效技术，在适宜区域广泛推行保护性耕作模式，促进耕地用养结合，保持和提升耕地地力。农业生产经营者应当落实耕地保护责任，防止耕地质量下降和造成耕地生态环境损害。

国家鼓励选育、种植耐盐碱粮食作物等方面的科技创新，促进盐碱地等耕地后备资源保护和综合利用。

第四十一条【黑土地保护】 国家对黑土地实行特殊保护。黑土地的保护、利用和相关治理、修复等活动，适用《黑土地保护法》的规定。

第七章 耕地生态

第四十二条【生态退耕】 生态退耕应当按照国家计划组织实施。下列耕地可以纳入生态退耕范围：

- （一）坡度大于 25 度且未采取水土保持措施的耕地；
- （二）不能实现水土保持或者重要水源地 15—25 度坡耕地；
- （三）严重沙化、荒漠化和石漠化的耕地；
- （四）严重污染且无法修复的耕地；
- （五）移民搬迁后确实无法耕种的耕地。
- （六）国务院规定的其他应当退出的耕地。

生态退耕后的土地，不得擅自转为建设用地。禁止擅自将永久基本农田、土地整理新增耕地和坡改梯耕地等纳入生态退耕范围。

第四十三条【耕地污染监测与防控】 县级以上人民政府农业农村主管部门会同同级生态环境、自然资源等主管部门对本行政区域内耕地环境污染状况进行监测和评估。

地方人民政府农业农村主管部门应当指导农业生产经营者科学种植，合理施用农药、化肥、农用薄膜等农业投入品，开展废旧农用薄膜再利用，加强农药包装废弃物回收处理。向耕地提供肥

料和作为肥料的城镇垃圾、城镇污水处理厂污泥等应当符合国家有关标准，耕地灌溉用水应当符合相应的水质标准，防止土壤、地下水和农产品污染。禁止将不符合农用标准和环境保护标准的固体废物、废水施入耕地。

第四十四条【耕地污染处置】 因发生事故或者其他突发性事件，造成或者可能造成耕地环境污染事故的，当事人应当立即采取措施处理，并向当地人民政府或者生态环境、农业农村、自然资源等主管部门报告。耕地污染责任人承担耕地修复的义务，责任人不明确或者有争议的，由受污染耕地所在地的农业农村主管部门会同生态环境、自然资源主管部门根据《土壤污染防治法》相关规定进行认定。

第四十五条【耕地生态保护修复】 国家建立耕地生态保护修复制度，鼓励采取工程、生物、物理等措施，防治耕地退化，加强生物多样性保护，恢复和提升耕地生态质量和功能，维持生态系统整体稳定，促进农业绿色发展。

第四十六条【社会资本参与】 国家鼓励和引导社会资本参与耕地保护和修复，按照“谁投资、谁受益”的原则，保护社会投资者的合法权益。

第四十七条【耕地生态产品价值实现】 国家支持在严格保护生态环境的前提下，开展多样化的耕地生态产品价值实现路径探索。

第八章 监督管理

第四十八条【党政同责】 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，对本行政区域内的耕地保有量、永久基本农田保护面积以及耕地质量和生态负责。

地方各级人民政府应当将耕地保护工作纳入国民经济和社会发展规划和年度计划，并按年度向同级人民代表大会及其常务委员会报告工作情况。

国家建立耕地保护田长制，实行耕地保护网格化管理。

第四十九条【耕地保护责任目标考核】 国家建立耕地保护责任目标考核制度。耕地保护责任目标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。

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。国务院组织自然资源、农业农村、生态环境、统计等有关部门对省、自治区、直辖市的耕地和永久基本农田保护目标任务落实情况进行考核。县级以上地方人民政府应当根据耕地保护目标责任，结合本行政区域实际情况，与下一级人民政府签订耕地保护目标责任书，对下一级人民政府耕地保护情况进行考核。

第五十条【耕地所有权人和使用权人等的责任】 国有耕地所有者职责履行主体、农村集体经济组织和承包人等耕地权利人有保护和合理利用耕地的义务，应当严格按照耕地用途管制要求使

用耕地，保证耕地资源的可持续利用。耕地的发包方和承包方应当在土地承包合同、土地经营权流转合同中，明确实际经营人保护耕地、按照耕地用途管制要求使用耕地的义务。

耕地权利人发现擅自改变耕地用途、损害耕地等行为的，有权制止，并向县级以上人民政府自然资源、农业农村、生态环境主管部门提出检举和控告。

第五十一条【国有耕地保护责任】 国家所有的耕地可以依法由单位和个人承包经营。国有耕地所有者职责履行主体应当与承包人签订承包经营合同，明确约定耕地保护责任，并监督其履行。

为了公共利益需要，确需占用国有耕地的，依法办理国有耕地收回手续，并对承包人等土地权利人给予合理补偿；转为建设用地的，依法办理农用地转用审批手续。

第五十二条【耕地保护补偿】 国家建立耕地保护补偿制度，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。具体办法由国务院另行制定。县级以上地方人民政府可以根据实际，建立本地区耕地保护补偿制度。

耕地转为其他用途或者抛荒的，不纳入耕地保护补偿范围。

第五十三条【耕地保护督察】 国家自然资源督察机构对省、自治区、直辖市以及国务院确定的城市党委和人民政府下列耕地保护情况进行督察：

- （一）国家有关耕地保护重大决策部署落实情况；
- （二）耕地保护法律、法规执行情况；

- (三) 耕地保护责任目标落实情况;
- (四) 永久基本农田保护情况;
- (五) 补充耕地情况;
- (六) 耕地违法行为制止查处情况;
- (七) 其他耕地保护情况。

第五十四条【耕地保护督察措施】 国家自然资源督察机构开展耕地保护督察，有权向有关单位和个人了解督察事项相关情况，可以查阅、复制、提取涉及督察事项的有关材料，要求就涉及督察事项的问题做出解释说明等。

有关单位和个人应当支持、配合督察机构工作，按照耕地保护督察工作要求，及时提供相关材料，并对提供材料的真实性和完整性负责，不得拒绝、拖延、谎报、瞒报。

第五十五条【督察整改】 被督察的地方落实国家耕地保护重大决策部署不力，或者违反耕地保护法律法规的，国家自然资源督察机构可以向被督察的地方下达督察意见，向社会进行公开通报，约谈被督察的地方有关负责人或者采取其他相关督察措施。被督察的地方应当落实整改主体责任，认真组织整改，并及时报告整改情况。国务院有关主管部门对地方整改情况进行指导和监督。被督察的地方落实耕地保护督察意见不力的，国家自然资源督察机构可以责令限期整改，限期整改期间，暂停该地区农用地转用和土地征收的受理和审批。

第五十六条【督察结果运用】 耕地保护督察的结果作为领导

干部综合考核评价、奖惩任免的参考依据。

国家自然资源督察机构按照有关规定，可以将耕地保护督察意见抄送纪检监察、审计等有关机关；可以向任免机关、单位或者纪检监察机关移送有关问题线索，由任免机关、单位或者纪检监察机关依纪依规依法处理。

第五十七条【案件移交】 县级以上人民政府自然资源主管部门发现涉嫌耕地保护犯罪的，应当按照有关规定及时将案件移送公安机关，公安机关应当及时审查处理。

公安机关在耕地保护犯罪案件侦查过程中，商请有关主管部门提供检验结论、认定意见，对解决涉及耕地专门性问题进行协助的，有关部门应当及时提供，予以协助。

耕地种植条件破坏认定标准和案件移送相关办法由国务院自然资源主管部门会同国务院公安、农业农村、生态环境等主管部门制定。

第五十八条【公益诉讼】 违反本法规定破坏耕地，导致国家利益或者社会公共利益受到侵害的，人民检察院可以根据相关法律规定提起公益诉讼。

第九章 法律责任

第五十九条【地方各级政府责任】 本行政区域内的耕地保有量和永久基本农田保护面积未达到保护面积目标的，对按照本法

规定承担耕地保护主体责任的主要领导人员和其他负有责任的领导人员进行问责。

第六十条【行政机关与行政工作人员的责任】 地方各级人民政府负有耕地保护职责的有关部门违反本法规定，有下列行为之一的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予警告、记过、记大过或者降级处分：

（一）非法批准占用、使用耕地的；

（二）永久基本农田划定不实且拒不整改的；

（三）通过擅自调整县级、乡（镇）级国土空间规划等方式规避永久基本农田农用地转用的；

（四）建设占用或者转为其他农用地，落实耕地补充不到位或者弄虚作假的；

（五）违反本法规定实施生态退耕的；

（六）违规在禁止开垦区域开垦耕地的；

（七）擅自改变耕地和永久基本农田用途的；

（八）法律法规规定的其他情形。

第六十一条【非法占用耕地的责任】 未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用耕地进行非农业建设的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令退还非法占用的耕地，对违反国土空间规划的，限期拆除在非法占用的耕地上新建的建筑物和其他设施，恢复耕地种植条件，对符合国土空间规划的，没收在非法占用的耕地上新建的建筑物和其他设施，可以并处以非法占用耕

地每平方米 300 元以上 1000 元以下的罚款。

对尚可采取改正措施的，责令限期改正，逾期不改正，依照前款处罚。

第六十二条【非法占用耕地造成种植条件破坏的责任】 违反本法规定，占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上挖砂、采石、采矿、取土、挖湖造景、建设绿化带、种植草皮等造成种植条件破坏的，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，可以并处耕地开垦费 5 倍以上 10 倍以下的罚款。

第六十三条【农村村民非法占用耕地建住宅的责任】 农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用耕地建住宅的，由县级以上人民政府农业农村主管部门依法处罚。对符合国土空间规划且符合宅基地使用条件的，责令改正；对符合国土空间规划但不符合宅基地使用条件的，责令退还非法占用的耕地，在非法占用的耕地上新建的房屋由农村集体经济组织处置；对不符合国土空间规划的，责令退还非法占用的耕地，限期拆除在非法占用的耕地上新建的房屋。

超过省、自治区、直辖市规定标准多占的耕地，以非法占用土地论处。

第六十四条【拒绝复垦临时用地的责任】 违反本法第三十二条规定，临时占用耕地到期后未及时复垦为耕地，恢复原种植条件的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正；逾

期不改正的，责令缴纳复垦费，专项用于耕地复垦，可以处以土地复垦费 2 倍以上 5 倍以下罚款，并由县级以上人民政府自然资源主管部门会同农业农村主管部门代为完成复垦，恢复种植条件。

第六十五条【转变永久基本农田用途的责任】 违反本法规定，将永久基本农田转为林地、草地、园地、农业设施建设用地等其他农用地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正；逾期不改正的，按占用面积处耕地开垦费 2 倍以上 5 倍以下的罚款；破坏种植条件的，依照本法第六十二条和《土地管理法》第七十五条的规定处罚。

第六十六条【农业生产经营者责任】 农业生产经营者未尽到耕地保护责任，造成耕地质量等级下降的，取消耕地保护补贴；对耕地生态环境造成损害的，依法承担损害赔偿责任。

第六十七条【破坏永久基本农田保护标志的责任】 违反本法规定，破坏或者擅自改变永久基本农田保护标志的，由乡（镇）人民政府责令恢复原状，可以处 20000 元以下罚款。

第六十八条【拒绝自行拆除复耕的责任】 依照本法规定，责令限期拆除在非法占用的耕地上新建的建筑物和其他设施，恢复耕地种植条件的，项目单位或者个人必须立即停止施工，自行拆除并恢复种植条件；对继续施工的，作出处罚决定的机关有权制止，并处以罚款。

第六十九条【耕地污染的责任】 违反本法规定，造成耕地污染等行为的查处，适用《土壤污染防治法》相关规定。

第七十条【民事责任】 因污染耕地等行为造成他人财产或者

人身损害的，侵权人应当承担侵权责任。侵权人违反法律规定故意污染耕地造成严重后果的，被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。

耕地污染等行为引起的民事纠纷，当事人可以向县级以上地方人民政府农业农村等主管部门申请调解处理，也可以向人民法院提起诉讼。

第七十一条【刑事责任】 违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第十章 附 则

第七十二条【实施日期】 本法自 年 月 日起施行。

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）

（二）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）