

# 中华人民共和国粮食安全保障法(草案)

## 第一章 总 则

**第一条** 为了保障粮食有效供给，确保国家粮食安全，提高防范和抵御粮食安全风险能力，维护经济社会稳定，维护国家安全，制定本法。

**第二条** 国家粮食安全工作坚持中国共产党的领导，贯彻总体国家安全观，统筹发展和安全，实施以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略，坚持藏粮于地、藏粮于技，提高粮食生产、储备、流通、加工能力，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。

保障国家粮食安全应当树立大食物观，构建多元化食物供给体系，全方位、多途径开发食物资源。

**第三条** 国家建立粮食安全责任制。县级以上地方人民政府应当落实粮食安全党政同责，承担保障本行政区域粮食安全的具体责任。

县级以上人民政府有关部门依照本法和规定的职责，做好粮食安全保障相关工作。

**第四条** 国家加强粮食宏观调控，优化粮食品种结构和区域布局，统筹利用国内、国际的市场和资源，构建科学合理、安全

高效的粮食供给保障体系，提升粮食供给质量。

**第五条** 县级以上人民政府应当将粮食安全保障纳入国民经济和社会发展规划，并根据粮食安全保障目标、任务等，编制粮食安全保障相关专项规划。

**第六条** 国家建立健全粮食安全保障投入机制，采取财政、金融等支持政策加强粮食安全保障，完善粮食生产、收购、储存、运输、加工、销售协同保障机制，建设国家粮食安全产业带，促进粮食产业高质量发展，增强国家粮食安全保障能力。

国家引导社会资本投入粮食生产、储备、流通、加工等领域，并依法保障其合法权益。

国家引导金融机构合理推出金融产品和服务，为粮食生产、储备、流通、加工等提供支持。

**第七条** 国家加强粮食安全科技创新能力建设，支持粮食领域基础研究、关键技术研发和标准化工作，促进科技创新成果转化和技术推广服务，提高粮食生产、储备、流通、加工科技应用水平。

**第八条** 国家采取多种形式加强粮食安全教育和粮食节约教育，提升全社会粮食安全意识和节约意识，引导全社会形成爱惜粮食、节约粮食的良好风尚。

**第九条** 对在国家粮食安全保障工作中作出突出贡献的组织和个人，按照国家有关规定给予表彰和奖励。

## 第二章 耕地保护

**第十条** 国家依据国土空间规划实施国土空间用途管制，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，严格保护耕地。

国务院确定省、自治区、直辖市人民政府耕地和永久基本农田保护任务。县级以上地方人民政府应当确保本行政区域内耕地和永久基本农田总量不减少、质量有提高。

国家建立耕地保护补偿制度，调动耕地保护责任主体保护耕地的积极性。

**第十一条** 国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地的，由占用耕地的单位负责补充与所占用耕地数量相等、质量相当、产能不降的耕地。省、自治区、直辖市人民政府应当组织有关部门对补充的耕地进行验收。

**第十二条** 国家严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地。因农业结构调整、农业设施建设等，确需将耕地转为其他农用地的，通过将其他农用地整治为耕地等方式，补充数量相等、质量相当、产能不降的耕地。

禁止违规占用耕地绿化造林、挖湖造景。禁止在国家批准的生态退耕规划和计划外擅自扩大退耕范围。

**第十三条** 耕地应当主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。县级以上地方人民政府应当根据粮食和重

要农产品保供目标任务，加强耕地种植用途管控，落实耕地利用优先序，调整优化种植结构。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加强耕地种植用途管控日常监督。农村集体经济组织发现违反耕地种植用途管控要求行为的，应当及时向乡镇人民政府或者县级人民政府农业农村主管部门报告。

**第十四条** 国家加强高标准农田建设，建立政府主导、多元参与的建设机制，健全完善投入保障机制，提高建设标准和质量，健全管护机制。

**第十五条** 国家加强耕地质量保护和提升。县级以上人民政府应当建立耕地质量和种植用途监测网络，开展耕地质量监测评价，采取土壤改良、地力培肥、治理修复等措施，改造盐碱地，治理退化耕地，保护黑土地等优质耕地，提高耕地质量。

国家健全耕地轮作休耕制度，鼓励农作物秸秆科学还田，加强农田防护林建设；支持推广绿色、高效粮食生产技术，促进生态环境改善和资源永续利用。

### 第三章 粮食生产

**第十六条** 国家推进种业振兴，维护种业安全，推动种业高质量发展。

国家加强粮食作物种质资源保护开发利用，建设国家农业种

质资源库，健全国家良种繁育体系，推进粮食作物种质资源保护与管理信息化建设，提升供种保障能力。

国家支持育种基础性、前沿性研究和应用技术研究，鼓励粮食作物种子科技创新和产业化应用，支持开展育种联合攻关，培育具有自主知识产权的优良品种。

**第十七条** 省级以上人民政府应当建立种子储备制度，主要用于发生灾害时的粮食生产需要及余缺调剂。

**第十八条** 国家加强水资源管理，保障粮食生产合理用水需求。县级以上人民政府应当加强农田水利建设和运行维护，保护和完善农田灌溉排水体系，因地制宜发展高效节水灌溉。

县级以上人民政府应当依法开展水土流失综合治理、土壤污染防治和地下水超采治理。

**第十九条** 国家加强农业机械化作业基础条件建设，鼓励推广普及粮食生产机械化技术，鼓励使用绿色、智能、高效的农业机械设备，促进粮食生产全程机械化，提高粮食生产效率。

**第二十条** 国家加强农业技术推广体系建设，支持推广应用先进的粮食生产技术，鼓励创新推广方式，提高粮食生产技术推广服务水平。

国家鼓励农业信息化建设，推进智慧农业发展，提高粮食生产信息化、智能化水平。

**第二十一条** 国家加强粮食生产防灾减灾救灾能力建设。县级以上人民政府应当建立健全农业自然灾害监测预警体系、防灾

减灾救灾工作机制，加强干旱、洪涝、低温、台风等自然灾害防御和安全生产管理，落实灾害防治属地责任，加强粮食作物病虫害防治和植物检疫工作。

国家鼓励和支持开展粮食作物病虫害绿色防控和统防统治。粮食生产者应当做好粮食作物病虫害防治工作，并对各级人民政府及有关部门开展的病虫害防治工作予以配合。

**第二十二条** 国家加强粮食生产功能区和重要农产品生产保护区建设。县级以上人民政府应当组织划定粮食生产功能区和重要农产品生产保护区并加强建设管理，引导粮食生产者种植目标作物。禁止擅自改变已经划定的粮食生产功能区和重要农产品生产保护区。

**第二十三条** 国家采取措施稳定粮食播种面积，合理布局粮食生产，粮食主产区、主销区、产销平衡区都应当保面积、保产量。

粮食主产区应当不断提高粮食综合生产能力，粮食主销区应当稳定和提高粮食自给率，粮食产销平衡区应当确保粮食基本自给。

国家健全粮食生产者收益保障机制，以健全市场机制为目标完善农业支持保护制度和粮食价格形成机制，保护粮食生产者的种粮积极性。

省级以上人民政府应当在其预算内安排资金，支持粮食生产。

**第二十四条** 国家扶持和培育家庭农场、农民专业合作社等新型农业经营主体从事粮食生产，鼓励其与农户建立利益联结机制，提高农户粮食生产能力和现代化水平。

国家支持面向粮食生产者的产前、产中、产后社会化服务，鼓励、引导粮食适度规模经营，支持粮食生产集约化。

**第二十五条** 国家健全粮食主产区利益补偿机制，完善对粮食主产区和产粮大县的财政转移支付制度，调动粮食主产区的生产积极性。

省、自治区、直辖市人民政府可以根据本行政区域实际情况，建立对产粮大县的利益补偿机制，提高粮食安全保障相关指标在产粮大县经济社会发展综合考核中的比重。

## 第四章 粮食储备

**第二十六条** 国家建立政府粮食储备体系。政府粮食储备分为中央政府储备和地方政府储备。政府粮食储备用于调节粮食供求、稳定粮食市场、应对突发事件等。

中央政府粮食储备规模和地方政府粮食储备总量规模由国务院确定并实行动态调整。政府粮食储备的品种结构、区域布局按照国务院有关规定确定。

政府粮食储备的收购、销售、轮换、动用等应当严格按照国家有关规定执行。

**第二十七条** 承储政府粮食储备的企业应当遵守本法和有关

法律、行政法规的规定，建立健全企业内部管理制度，落实安全生产责任和消防安全责任，对承储粮食数量、质量负责，确保政府粮食储备安全。

政府粮食储备的收购、销售、轮换、动用等应当进行全过程记录，实现政府粮食储备信息实时采集、处理、传输、共享，确保可查询、可追溯。

**第二十八条** 承储政府粮食储备的企业应当保证政府粮食储备账实相符、账账相符，实行专仓储存、专人保管、专账记载，不得虚报、瞒报政府粮食储备数量、质量、品种。

承储政府粮食储备的企业应当执行储备粮食质量安全检验监测制度，保证政府粮食储备达到规定的质量等级、符合规定的质量安全标准。

**第二十九条** 县级以上地方人民政府应当结合本行政区域实际情况，指导规模以上粮食加工企业建立企业社会责任储备，鼓励家庭农场、农民专业合作社、农业产业化龙头企业自主储粮，鼓励有条件的经营主体为农户提供粮食代储服务。

**第三十条** 县级以上人民政府应当加强粮食储备基础设施及质量检验能力建设，推进仓储科技创新和推广应用，加强政府粮食储备管理信息化建设。

**第三十一条** 县级以上人民政府应当将政府粮食储备情况列为年度国有资产报告内容，向本级人民代表大会常务委员会报告。



## 第五章 粮食流通

**第三十二条** 国家加强对粮食市场的管理，充分发挥市场作用，健全市场规则，维护市场秩序，依法保障粮食经营者公平参与市场竞争，维护粮食经营者合法权益。

国家采取多种手段加强对粮食市场的调控，保持全国粮食供求总量基本平衡和市场基本稳定。县级以上地方人民政府应当采取措施确保国家粮食宏观调控政策的贯彻执行。

**第三十三条** 县级以上地方人民政府应当加强对粮食仓储、物流等粮食流通基础设施的建设和保护，组织建设与本行政区域粮食收储规模和保障供应要求相匹配，布局合理、功能齐全的粮食流通基础设施，并引导社会资本投入粮食流通基础设施建设。

任何单位和个人不得侵占、损毁、擅自拆除或者迁移政府投资建设的粮食流通基础设施，不得擅自改变政府投资建设的粮食流通基础设施的用途。

**第三十四条** 从事粮食收购、储存、加工、销售的经营者以及饲料、工业用粮企业，应当建立粮食经营台账，并向所在地的县级人民政府粮食和储备主管部门报送粮食收购、储存、销售等基本数据和有关情况。

**第三十五条** 为保障市场供应、保护粮食生产者利益，必要时国务院可以根据粮食安全形势，结合财政状况，决定对重点粮食品种在粮食主产区实行政策性收储。

**第三十六条** 从事粮食收购、加工、销售的规模以上经营者，应当按照所在地省、自治区、直辖市人民政府的规定，执行特定情况下的粮食库存量。

**第三十七条** 粮食供求关系和价格显著变化或者有可能显著变化时，县级以上人民政府及其有关部门可以按照权限采取下列措施调控粮食市场：

- (一) 发布粮食市场信息；
- (二) 实行政策性粮食收储和销售；
- (三) 要求执行特定情况下的粮食库存量；
- (四) 组织投放储备粮食；
- (五) 引导粮食加工转化或者限制粮食深加工用粮数量；
- (六) 其他必要措施。

必要时，国务院和省、自治区、直辖市人民政府可以依照《中华人民共和国价格法》的规定采取价格干预措施。

**第三十八条** 国家建立健全粮食风险基金制度。粮食风险基金主要用于支持粮食储备、稳定粮食市场等。

## 第六章 粮食加工

**第三十九条** 国家引导粮食加工业发展，重点支持粮食生产功能区和重要农产品生产保护区发展粮食加工业，协调推进粮食初加工、精深加工、综合利用加工，保障粮食加工产品有效供给。

**第四十条** 国家引导粮食加工结构优化，优先保障口粮加工，饲料用粮、工业用粮加工应当服从口粮保障。

**第四十一条** 县级以上地方人民政府应当根据本行政区域人口和经济社会发展水平，科学布局粮食加工业，确保本行政区域的粮食加工能力，特别是应急状态下的粮食加工能力。

县级以上地方人民政府应当在粮食生产功能区和重要农产品生产保护区科学规划布局粮食加工能力，合理安排粮食就地就近转化。

**第四十二条** 国家鼓励粮食主产区和主销区以多种形式建立稳定的产销关系，鼓励粮食主销区的加工企业在粮食主产区建立粮源基地、加工基地和仓储物流设施等，促进区域粮食供求平衡。

**第四十三条** 国家支持建设粮食加工原料基地、基础设施和物流体系，支持研发粮食加工新技术、新工艺、新设备。

## 第七章 粮食应急

**第四十四条** 国家建立统一领导、分级负责、属地管理为主的粮食应急管理体制。

县级以上人民政府应当加强粮食应急体系建设，健全布局合理、运转高效协调的粮食应急储存、运输、加工、供应网络，必要时建立粮食紧急疏运机制，确保与应急需求相适应的粮食应急能力，定期开展应急演练和培训。

**第四十五条** 国务院发展改革、粮食和储备主管部门会同有关部门制定全国的粮食应急预案，报请国务院批准。省、自治区、直辖市人民政府根据本行政区域的实际情况，制定本行政区域的粮食应急预案。

设区的市级、县级人民政府粮食应急预案的制定，由省、自治区、直辖市人民政府决定。

**第四十六条** 国家建立粮食市场异常波动报告制度。发生突发事件，引起粮食市场供求关系和价格异常波动时，县级以上地方人民政府发展改革、农业农村、粮食和储备等主管部门应当及时将粮食市场有关情况向本级人民政府、上一级主管部门报告。

**第四十七条** 县级以上人民政府确认出现粮食应急状态的，应当按照权限及时启动应急响应，可以依法采取下列应急处置措施：

（一）本法第三十七条第一款规定的措施；

（二）增设应急供应网点；

（三）组织进行粮食加工、运输和供应；

（四）征用粮食、仓储设施、场地、交通工具以及保障粮食供应的其他物资；

（五）其他必要措施。

必要时，国务院和省、自治区、直辖市人民政府可以依照《中华人民共和国价格法》的规定采取价格干预措施和价格紧急措施。

出现粮食应急状态时，有关单位和个人应当服从县级以上人民政府的统一指挥和调度，配合采取应急处置措施，协助维护粮食市场秩序。

因执行粮食应急处置措施给有关单位和个人造成损失的，县级以上人民政府应当按照有关规定予以补偿。

**第四十八条** 粮食应急状态消除后，县级以上人民政府应当及时终止实施应急处置措施，并恢复应对粮食应急状态的能力。

## 第八章 粮食节约

**第四十九条** 国家厉行节约、反对浪费，建立健全引导激励和教育惩罚机制，加强对粮食节约工作的领导和监督管理，推进粮食节约工作。

县级以上人民政府发展改革、农业农村、粮食和储备、市场监督管理、商务、工业和信息化、交通运输等有关部门，依照职责做好粮食生产、储备、流通、加工、消费等环节的粮食节约工作。

**第五十条** 粮食生产者应当加强粮食作物生长期保护和生产作业管理，减少播种、田间管理、收获等环节的粮食损失和浪费。

禁止故意毁坏粮食作物青苗。

国家鼓励和支持先进适用农业机械的研发和应用，推广适时机械收获和产地烘干等实用技术，引导和扶持粮食生产者科学收

获、储存粮食，改善粮食收获、储存条件，保障粮食品质良好，减少产后损失。

**第五十一条** 国家完善粮食储存、运输、加工标准和技术规范。粮食经营者应当严格执行粮食储存、运输、加工标准和技术规范。

国家鼓励粮食经营者运用先进、高效的粮食储存、运输、加工设施设备，减少粮食损失损耗。

**第五十二条** 国家推广应用粮食适度加工技术，防止过度加工，提高成品粮出品率。

国家优化工业用粮生产结构，调控粮食不合理加工转化。

国家鼓励和支持节粮减损关键技术研发，推广使用节粮减损新技术、新工艺、新设备。

**第五十三条** 食品生产经营者应当依照有关法律、法规的规定，建立健全食品生产、储存、运输、加工等管理制度，引导消费者合理消费，防止和减少粮食浪费。

公民个人和家庭应当树立文明、健康、理性、绿色的消费理念，培养形成科学健康、物尽其用、防止浪费的良好习惯。

## 第九章 监督管理

**第五十四条** 县级以上人民政府发展改革、农业农村、粮食和储备、自然资源、生态环境、市场监督管理、工业和信息化等有关部门应当依照职责对粮食生产、储备、流通、加工等实施监

督检查，并建立粮食安全监管协调机制和信息共享机制，加强协作配合。

**第五十五条** 国务院发展改革、农业农村、粮食和储备主管部门会同有关部门建立粮食安全监测预警体系，加强粮食安全风险评估，健全粮食安全信息发布机制。

任何单位和个人不得编造、散布虚假的粮食安全信息。

**第五十六条** 县级以上人民政府应当依法加强粮食生产、储备、流通、加工等环节的粮食质量安全管理，建立粮食质量安全追溯体系，完善粮食质量安全风险监测制度和粮食质量安全检验制度。

粮食生产经营者应当严格遵守有关法律、法规的规定，执行有关标准，确保粮食质量安全。

**第五十七条** 县级以上人民政府有关部门依照职责开展粮食安全监督检查，可以采取下列措施：

（一）进入粮食生产经营场所实施现场检查；

（二）向有关单位和人员调查了解相关情况；

（三）进入涉嫌违法活动的场所调查取证；

（四）查阅、复制有关文件、资料、账簿、凭证，对可能被转移、隐匿或者损毁的文件、资料、电子设备等予以封存；

（五）查封、扣押涉嫌违法活动的场所、设施或者财物；

（六）对有关单位的法定代表人、负责人或者其他工作人员进行约谈、询问。

县级以上人民政府有关部门履行监督检查职责，发现公职人员涉嫌职务违法或者职务犯罪的问题线索，应当及时移送监察机关依法调查处置。

**第五十八条** 国务院发展改革、自然资源、农业农村、粮食和储备主管部门会同有关部门按照有关规定具体实施对省、自治区、直辖市落实耕地保护和粮食安全责任制情况的考核。

省、自治区、直辖市对本行政区域耕地保护和粮食安全负总责，其主要负责人是本行政区域耕地保护和粮食安全的第一责任人，对本行政区域内的耕地保护和粮食安全目标负责。

县级以上地方人民政府应当定期对本行政区域耕地保护和粮食安全责任落实情况开展监督检查，将耕地保护和粮食安全责任落实情况纳入对本级人民政府有关部门负责人、下级人民政府及其负责人的考核评价内容。

对耕地保护和粮食安全责任落实不力、问题突出的地方人民政府，上级人民政府可以对其主要负责人进行责任约谈。被责任约谈的地方人民政府应当立即采取措施进行整改。

**第五十九条** 外商投资粮食生产经营，影响或者可能影响国家安全的，应当按照国家有关规定进行外商投资安全审查。

**第六十条** 县级以上人民政府发展改革、农业农村、粮食和储备等主管部门应当加强粮食安全信用体系建设，建立粮食生产经营者信用记录。

国家鼓励单位和个人对粮食安全进行监督。任何单位和个人



都有权对违反本法的行为进行投诉、举报。

## 第十章 法律责任

**第六十一条** 违反本法规定，各级人民政府及其有关部门不履行粮食安全保障职责或者有其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

**第六十二条** 违反本法规定，种植不符合耕地种植用途管控要求作物的，由县级人民政府农业农村主管部门或者乡镇人民政府给予批评教育；经批评教育仍不改正的，可以不予发放粮食生产相关补贴，对有关农业生产经营组织，可以由县级人民政府农业农村主管部门按照违法种植面积处每平方米五元以下罚款。

**第六十三条** 违反本法规定，有下列行为之一的，由粮食和储备主管部门依照有关法律、行政法规的规定予以处罚：

（一）承储政府粮食储备的企业拒不执行或者违反政府粮食储备的收购、销售、轮换、动用等规定；

（二）承储政府粮食储备的企业未对政府粮食储备的收购、销售、轮换、动用等进行全过程记录；

（三）承储政府粮食储备的企业未按照规定保障政府粮食储备数量和质量安全；

（四）从事粮食收购、储存、加工、销售的经营者以及饲料、工业用粮企业未建立粮食经营台账，或者未按照规定报送粮食基

本数据和有关情况。

**第六十四条** 违反本法规定，有关单位和个人侵占、损毁、擅自拆除或者迁移政府投资建设的粮食流通基础设施，或者擅自改变其用途的，由县级以上人民政府有关部门依照职责责令停止违法行为，限期恢复原状或者采取其他补救措施；逾期拒不恢复原状或者采取其他补救措施的，对单位处五万元以上五十万元以下罚款，对个人处五千元以上五万元以下罚款；造成损害的，依法承担赔偿责任。

**第六十五条** 违反本法规定，粮食应急状态发生时，有关单位和个人不服从县级以上人民政府的统一指挥和调度，或者不配合应急处置措施的，由县级以上人民政府有关部门依照职责责令改正，给予警告；拒不改正的，对单位处二万元以上二十万元以下罚款，对个人处二千元以上二万元以下罚款；情节严重的，对单位处二十万元以上一百万元以下罚款，对个人处二万元以上十万元以下罚款；法律、行政法规另有规定的，从其规定。

**第六十六条** 违反本法规定，故意毁坏粮食作物青苗的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门责令停止违法行为，可以处毁坏粮食作物青苗价值五倍以下罚款；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；给粮食生产经营者造成损失的，依法承担赔偿责任。

**第六十七条** 违反有关土地管理、农产品质量安全、食品安全、反食品浪费、安全生产等法律、行政法规的，由县级以上人

民政府有关部门依法予以处罚。

违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第十一章 附 则

**第六十八条** 本法所称粮食，是指小麦、稻谷、玉米、大豆、杂粮及其成品粮。

油料、食用植物油的安全保障工作参照适用本法。

**第六十九条** 本法自 年 月 日起施行。