

# 关于《中华人民共和国粮食安全保障法 (草案)》的说明

——2023年6月26日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第三次会议上

司法部部长 贺 荣

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国粮食安全保障法（草案）》（以下简称《草案》）作说明。

## 一、起草工作情况

粮食事关国计民生，粮食安全是国家安全的重要基础。党中央、国务院高度重视国家粮食安全工作。习近平总书记指出，解决好十几亿人口的吃饭问题，始终是我们党治国理政的头等大事；只有把牢粮食安全主动权，才能把稳强国复兴主动权；必须全方位夯实粮食安全根基，既要抓物质基础，也要抓机制保障。李强总理强调，不断增强粮食安全是“国之大者”意识，紧抓耕地和种子“两个要害”，加快实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动，切实保障粮食和重要农产品稳定安全供给，端牢中国人自己的饭碗。

当前我国粮食安全形势总体较好，粮食连年丰收，库存充足，市场供应充裕。与此同时，我国粮食需求刚性增长，粮食安全仍面临耕地总量少、质量总体不高，粮食稳产增产难度加大、储备体制机制有待健全、流通体系有待完善、加工能力有待提升、应急保障有待加强、节约减损有待规范等诸多问题挑战。制定粮食安全保障法，对推动解决上述问题，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，具有重大意义。

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，国家发展改革委、国家粮食和储备局起草了《中华人民共和国粮食安全保障法（送审稿）》。司法部先后两次征求中央有关部门、地方人民政府、企业的意见，赴地方开展实地调研，召开专家论证会，在此基础上会同国家发展改革委、国家粮食和储备局等有关部门研究形成了《草案》。2023年5月5日，国务院第5次常务会议讨论并原则通过《草案》。

## 二、《草案》的总体思路

一是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，深入贯彻落实习近平总书记关于粮食安全的重要指示精神和党中央、国务院决策部署，坚持总体国家安全观，深入实施国家粮食安全战略，立足我国国情、粮情，着力构建系统完善的粮食安全保障制度体系，为国家粮食安全提供坚实的法治保障。二是坚持问题导向，聚焦耕地保护和粮食生产、储备、流通、加工等环节以及粮食应急、节约等方面的突出问题，全方位夯实粮食安全根基，切实提高防范和抵御粮食安全风险能力，保障粮食有效供给，确保中国人的饭碗牢牢端在自

己手中。三是深入总结党的十八大以来粮食安全领域改革成果，将经实践检验成熟的政策措施和制度成果转化为法律规范，为推进粮食安全治理能力现代化提供法治保障。

### 三、《草案》的主要内容

《草案》共 11 章 69 条，包括总则、耕地保护、粮食生产、粮食储备、粮食流通、粮食加工、粮食应急、粮食节约、监督管理、法律责任和附则。主要内容如下：

（一）坚持党的领导。按照在法律法规中落实党的领导要求，明确规定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。

（二）加强耕地保护。耕地保护是粮食安全的关键。为落实藏粮于地战略，牢牢守住十八亿亩耕地红线，坚决遏制“非农化”、有效防止“非粮化”，《草案》专设“耕地保护”一章，规定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；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；实行占用耕地补偿制度，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；严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地，确需将耕地转为其他农用地的，补充数量相等、质量相当、产能不降的耕地；加强耕地种植用途管控，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；加强高标准农田建设，提高耕地质量。

（三）加强粮食生产能力建设。为落实藏粮于技战略，加大对粮食生产的支持力度，《草案》

规定，建设国家农业种质资源库，建立种子储备制度；鼓励推广普及粮食生产机械化技术；加强农业技术推广体系建设以及粮食生产防灾减灾救灾能力建设；建设粮食生产功能区和重要农产品生产保护区；粮食主产区、主销区、产销平衡区都应当保面积、保产量；健全粮食生产者收益保障机制，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；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。

（四）完善粮食储备体制机制。为健全粮食储备长效机制，充分发挥粮食储备调节粮食供求、稳定粮食市场重要作用，《草案》规定，建立政府粮食储备体系，科学确定政府粮食储备规模、结构和布局，确保数量和质量安全；承储企业应当建立健全内部管理制度，确保政府粮食储备安全并符合标准；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，并进行全过程记录；地方人民政府应当指导规模以上粮食加工企业建立企业社会责任储备，鼓励相关农业生产经营主体自主储粮；加强粮食储备基础设施及质量检验能力建设。

（五）加强粮食流通管理。为建设高效顺畅的粮食流通体系，《草案》规定，加强对粮食市场的管理和调控，保持全国粮食供求总量基本平衡和市场基本稳定；加强粮食流通基础设施建设和保护，不得侵占、损毁、擅自拆除或者迁移，不得擅自改变其用途；加强粮食流通信息管理，粮食经营者应当建立粮食经营台账；粮食供求关系和价格显著变化或者有可能显著变化时，可采取发布粮食市场信息、实行政策性粮食收储和销售等市场调控措施。

（六）保障粮食加工能力。为推动粮食加工业高质量发展，提升粮食供应保障能力，《草案》

规定，优化粮食加工结构，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；科学布局粮食加工业，确保区域粮食加工能力；鼓励产销合作，稳定产销关系，促进区域粮食供求平衡。

（七）强化粮食应急保障能力建设。为完善粮食应急管理体系，提升粮食应急保障能力，《草案》规定，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，加强粮食应急体系建设，健全粮食应急网络，制定粮食应急预案；建立粮食市场异常波动报告制度，在出现粮食应急状态时，及时启动应急响应，采取政策性粮食销售、组织投放储备粮食、增设应急供应网点等措施。

（八）全链条规范粮食节约减损。为贯彻落实习近平总书记关于节粮减损的重要批示精神和中央有关文件要求，《草案》规定，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；禁止故意毁坏粮食作物青苗；粮食生产者加强粮食作物生长期保护和生产作业管理；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；食品生产经营者引导消费者合理消费，公民个人和家庭树立文明、健康、理性、绿色的消费理念；加强节粮减损技术保障，推广应用粮食适度加工技术和节粮减损新技术、新工艺、新设备。

（九）健全粮食安全保障责任机制。为全面落实粮食安全各方责任，《草案》规定了部门监管职责和监测预警、质量安全管理、监督检查、责任制考核、信用体系建设等制度措施。

此外，《草案》还对违反本法的行为规定了相应的法律责任，并与土地管理、农产品质量安全、食品安全、反食品浪费、安全生产等法律、行政法规进行了衔接。

《草案》和以上说明是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国粮食安全保障法 （草案）》修改情况的汇报

——2023年10月20日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 王洪祥

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第三次会议对粮食安全保障法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发部分省（区、市）人大、中央有关部门和全国

人大代表、基层立法联系点、研究机构等征求意见；在中国人大网全文公布草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、农业与农村委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关

部门、全国人大代表、基层立法联系点和专家学者对草案的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会还到河北、陕西、甘肃、青海等地调研，并就草案的有关问题同有关方面交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于10月8日召开会议，根据常委会组成人员意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。农业与农村委员会、国家发展和改革委员会、司法部、自然资源部、农业农村部、国家粮食和物资储备局有关负责同志列席了会议。10月13日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将粮食安全保障法草案主要问题修改情况汇报如下：

一、有的常委会组成人员和地方提出，粮食安全保障工作主要涉及发展改革、自然资源、农业农村、粮食和储备主管部门，建议予以明确，并加强部门之间的协同配合。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，对草案第三条第二款作出修改。

二、草案第五条对政府编制粮食安全保障相关专项规划作了规定。有的常委委员和地方提出，专项规划应由政府部门编制。宪法和法律委员会经研究，建议将这一条的有关规定修改为，县级以上人民政府有关部门编制粮食安全保障相关专项规划，按照程序批准后实施。

三、有些常委会组成人员和地方、部门、基层立法联系点、研究机构、社会公众提出，种粮的比较效益低，国家应充分调动种粮农民和地方政府保护耕地、种粮抓粮积极性，确保粮食增产、农民增收；同时还应明确给予政策性保险支持。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在国家粮食安全保障投入机制的规定中增加相关内容。

四、有的常委委员和地方建议增加开展粮食国际贸易和粮食安全合作的内容。宪法和法律委

员会经研究，建议采纳这一意见，增加相关规定。

五、落实中央财经委员会第二次会议精神，根据有的常委会组成人员和地方、部门、基层立法联系点、研究机构的意见，宪法和法律委员会经研究，建议在提升耕地质量、建设高标准农田、加强撂荒地治理、推动盐碱地综合利用等方面作以下修改：一是规定国家建立严格的耕地质量保护制度，加强高标准农田建设，按照量质并重、系统推进、永续利用的要求，坚持政府主导和社会参与、统筹规划与分步实施、用养结合与建管并重的原则，健全完善投入保障机制，提高建设标准和质量。二是增加一条规定：县级以上地方人民政府应当因地制宜、分类推进撂荒地治理，采取措施引导复耕。家庭承包的发包方可以依法通过组织代耕代种等形式将撂荒地用于农业生产。三是增加一条规定：国家推动盐碱地综合利用，制定盐碱地综合利用相关规划和财政支持政策，鼓励、引导社会资本投入，挖掘盐碱地开发利用潜力，分区分类开展盐碱耕地治理改良，加快选育耐盐碱特色品种，推广改良盐碱地有效做法，遏制耕地盐碱化趋势。

六、有些常委会组成人员和农业与农村委员会、部门建议增加化肥、农药、农用薄膜等农业生产资料保障供应和科学使用的内容。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，增加一条规定：县级以上人民政府应当统筹做好化肥、农药、农用薄膜等农业生产资料稳定供应工作，引导粮食生产者科学减少化肥、农药施用量，合理使用农用薄膜，增施有机肥料。

七、有些常委委员和社会公众建议对节约粮食作出针对性规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：机关、人民团体、社会组织、学校、企业事业单位等应当加强本单

位食堂的管理，定期开展节约粮食检查，纠正浪费行为。有关粮食食品等行业协会应当依法制定和完善节约粮食、减少损失损耗的相关团体标准，开展节约粮食知识普及和宣传教育工作。

八、草案第六十八条第一款规定，本法所称粮食，是指小麦、稻谷、玉米、大豆、杂粮及其成品粮。一些常委会组成人员和地方、部门、社会公众建议，在粮食定义中增加薯类，明确杂粮

的范围。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，增加规定，杂粮包括高粱、大麦、荞麦、青稞、绿豆、马铃薯、甘薯等。

此外，还对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国粮食安全保障法 (草案)》审议结果的报告

——2023年12月25日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 王洪祥

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第六次会议对粮食安全保障法草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会在中国人大网全文公布草案二次审议稿，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会还到黑龙江、吉林、辽宁、湖南、广东等地调研，听取意见，并就草案的有关问题同有关方面交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于12月6日召开会议，根据常委会组成人员审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。农业与农村委员会、国家发展和改革委员会、司法部、财政部、自然资源部、农业农村部、国家粮食和物资储备局有关负责同志列席了会议。12月18日，

宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出如下主要修改意见：

一、根据有的常委会组成人员和地方、社会公众的意见，宪法和法律委员会经研究，建议完善大食物观有关内容，增加规定满足人民群众对食物品种丰富多样、品质营养健康的消费需求。

二、有的常委会组成人员、全国人大代表和社会公众建议完善粮食质量安全的有关规定。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是在有关构建粮食供给保障体系的规定中明确提升

粮食质量安全的的要求；二是增加规定粮食加工经营者应当执行国家有关标准，不得掺杂使假、以次充好，对其加工的粮食质量安全负责，接受监督；三是在规定鼓励引导粮食加工结构优化的基础上，进一步要求增加优质、营养粮食加工产品供给。

三、有些常委委员和地方、全国人大代表、社会公众提出，粮食安全保障工作应与全面推进乡村振兴结合起来，充分调动种粮农民积极性，促进农民增收。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是在总则中增加全面推进乡村振兴的内容；二是在健全粮食生产者收益保障机制的规定中明确促进农业增效、粮食生产者增收；三是增加提高为粮食生产者提供社会化服务水平的规定。

四、有的常委会组成人员和地方、部门、社会公众建议完善粮食安全的科技支撑、技术推广、基础设施建设等方面内容。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是明确规定促进粮食领域先进技术、设备的推广使用，提高科技支撑能力；二是增加加强水利基础设施建设的内容；三是明确国家推进农业机械产业发展；四是增加规定支持推广间作套种等种植方法，提高粮食单产。

五、有的常委委员和部门、全国人大代表、社会公众提出，改革完善耕地占补平衡制度，本法对各类占用耕地的补充耕地作出原则性要求，可不作具体规定，为改革留有必要空间，在总结实践经验的基础上，在相关法律中加以规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，本法作出衔接性规定，将有关规定修改为，国家实行占用耕地补偿制度，严格控制各类占用耕地行为；确需占用耕地的，应当依法落实补充耕地责

任。同时，根据有的常委委员和地方的意见，建议对草案涉及黑土地优质耕地保护的内容单列一款作出规定。

六、有关部门提出，目前划定的粮食生产功能区和重要农产品生产保护区，与第三次全国国土调查结果相比，耕地布局、数量、结构发生较大变化，已划定的“两区”中的部分地块耕地性质已发生变化，需作适时调整补划，本法对禁止擅自改变粮食生产功能区和重要农产品生产保护区可不作规定，在相关立法中再作研究考虑。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

七、根据有关改革精神，有关部门建议明确承储政府粮食储备的企业实行储备与商业性经营业务分开，防控粮食安全风险；同时，落实组建统一的省级储备粮管理企业或依托现有机构的改革要求，建议考虑对承储地方政府粮食储备的执行主体既有企业也有事业单位的情况。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将有关内容修改为，承储政府粮食储备的企业或者其他组织应当遵守法律、法规和国家有关规定，实行储备与商业性经营业务分开，建立健全内部管理制度，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，实施粮食安全风险事项报告制度，确保政府粮食储备安全。

八、根据有些常委委员和地方、社会公众的意见，宪法和法律委员会经研究，建议对有关农业生产经营组织违反耕地种植用途管控规定的可以处以罚款的数额、幅度不作具体规定。

九、根据农业与农村委员会和有的部门、地方的意见，宪法和法律委员会经研究，建议在杂粮的范围中增加列举谷子、燕麦。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

12月13日，法制工作委员会召开会议，邀请部分基层全国人大代表、地方有关部门、种粮大户和专家学者，就草案主要内容的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。普遍认为，草案全面贯彻落实党的二十大精神和党中央决策部署，坚持国家粮食安全战略，健全完善粮食安全保障工作制度，强化风险防范与应急管理，全方位夯实粮食安全

根基，主要制度规范具有针对性、操作性，是可行的，建议修改完善后尽快出台。与会人员还对草案提出了一些完善意见，有些意见已经采纳吸收。同时，建议抓紧制定和完善配套规定，确保法律有效实施。

草案三次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国粮食安全保障法（草案 三次审议稿）》修改意见的报告

——2023年12月29日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月25日下午对粮食安全保障法草案三次审议稿进行了分组审议。普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于12月25日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对草案进行了审议。农业与农村委员会、国家发展和改革委员会、司法部、财政部、自然资源部、农业农村部、国家粮食和物资储备局有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意

见：

一、有的常委委员提出，粮食安全是国家安全的重要基础，建议增加“根据宪法”制定本法。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

二、有的常委委员提出，推进农业信息化建设有利于促进农业转型升级和农民持续增收，为加快农业现代化发展提供强大的创新动力。目前，草案只规定了粮食生产、储备环节的信息化建设，建议在总则中增加相关内容。宪法和法律委员会经研究，建议在国家加强粮食安全科技创新能力建设的相关规定中增加“信息化”的内容。

三、有的常委会组成人员和列席人员提出，农业现代化关键在科技、在人才，建议加强粮食科技人才队伍建设。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定，国家完善科技人才培养、评价和激励等机制。

在常委会审议中，有的常委会组成人员还对法律出台后的实施和宣传工作提出建议。宪法和法律委员会建议有关方面认真研究常委会组成人员的审议意见，抓紧制定完善相关配套规定，推动法律规定的各项制度落实，积极做

好宣传解读，提升全社会粮食安全意识，切实抓好法律正确有效实施，共同做好粮食安全保障工作。

经与有关部门研究，建议将本法的施行时间确定为 2024 年 6 月 1 日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案三次审议稿作了一些文字修改。

草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议本次常委会会议审议通过。

草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。