

广东省耕地保护协会征集《耕地保护法（草案）》（征求意见稿）的意见经自然资源部采纳汇总

序号	征求意见稿原文	送审稿原文
1	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。	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，是指利用耕作层种植粮、棉、油、糖、蔬菜、饲草饲料等农作物，每年可以种植一季及一季以上的土地，包括休耕地。
	广东华远国土工程有限公司-罗亚维建议： 在“每年可以种植一季及一季以上的土地”后增加：以及耕地区域范围内的农路、排灌渠道、田坎等附属用地。	
2	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。	第四条【耕地保护原则】 耕地保护坚持科学规划、优先保护、从严管控、用养结合的原则，确保耕地数量不减少、质量有提高、生态功能稳定。
	广东省水利厅-宋立荣建议： 删除“国家”二字。	

序号	征求意见稿原文	送审稿原文
3	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有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。	第八条【科技创新与表彰奖励】 耕地的保护、利用和监督管理等活动，应当执行国家标准和行业标准。 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。 对在耕地保护和节约集约用地以及有关科学研究等方面成绩显著的组织和个人，由县级以上人民政府按照国家有关规定给予表彰和鼓励。
	广东省科学院生态环境与土壤研究所-程炯建议： 调整为“国家鼓励耕地保护和耕地保护科技创新，对于耕地保护有突出贡献的个人和集体将给予表彰和奖励”。（说明：耕地基本属于个人经营、集体所有，保护的主力军还是个人和集体，突出贡献的给予奖励，有利于推进耕地保护。）	
4	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。	第十条【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、质量有提高、生态功能稳定。
	广州大学地理科学与遥感学院吴大放建议：在“耕地数量不减少、质量不降低”后增加：耕地生态安全有保障。理由是耕地保护需要形成数量、质量、生态三位一体的保护格局。	

序号	征求意见稿原文	送审稿原文
5	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、（增加：还河、）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；	第十五条【不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、还草、还湖以及还牧的耕地； （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、河湖范围内不适宜或者难以稳定利用的耕地；
	珠江水利委员会-李蔡明建议： 将“河道两岸堤防范围内不适宜或者难以稳定利用”改为：“河湖管理范围内”。	

序号	征求意见稿原文	送审稿原文
6	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。	第十八条【永久基本农田管制要求】 永久基本农田一经划定，任何组织和个人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。严禁在城乡建设中以单个项目占用为目的擅自调整永久基本农田。 国土空间规划经评估修改需要调整永久基本农田的，应当依法科学规范，保持布局总体稳定；土地综合整治、高标准农田建设等确需对少量零散永久基本农田优化调整的，应当严控规模，确保永久基本农田数量增加、质量提升、生态改善。具体办法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 广州大学地理科学与遥感学院-吴大放建议： 增加：在土地综合整治中，优先安排提升永久基本农田质量，改善生态环境。 广东华远国土工程有限公司-罗亚维建议： 增加：基本农田布局调整后做到面积不减少，质量等级有提升。

序号	征求意见稿原文	送审稿原文
7	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。	第二十六条【耕地利用优先序和种植用途管控】 耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品以及饲草饲料生产，永久基本农田重点用于粮食生产，高标准农田原则上全部用于粮食生产。 国家建立耕地种植用途管控制度，分类明确耕地种植用途，具体办法由国务院农业农村主管部门制定。
	珠江水利委员会珠江水利科学研究院-贾正雷建议： 永久基本农田利用，缺少对于耕地的闲置、弃耕抛荒的情形的相关规定，而《基本农田保护条例》第十八条有明确规定。（第十九条与第二十六条合并）	

序号	征求意见稿原文	送审稿原文
8	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。	第二十七条【耕地“进出平衡”制度】 国家控制耕地转为林地、草地、园地、农业设施建设用地等其他农用地。禁止将永久基本农田转为其他农用地，但是法律另有规定的除外。 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，应当在同一年度内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、可以长期稳定利用的耕地。但国家安排的生态退耕和自然灾害损毁难以复耕、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。
	广东华远国土工程有限公司-罗亚维建议： 将“毁损”改为：“损毁”	

序号	征求意见稿原文	送审稿原文
9	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。	第二十六条【耕地利用优先序和种植用途管控】 耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品以及饲草饲料生产，永久基本农田重点用于粮食生产，高标准农田原则上全部用于粮食生产。 国家建立耕地种植用途管控制度，分类明确耕地种植用途，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，防止耕地抛荒、故意毁坏青苗等行为。对弃耕抛荒两年以上的耕地，农村集体经济组织应当在告知承包农户并公告后组织代耕，涉及土地经营权流转的，依法终止土地经营权流转合同。
	广东华远国土工程有限公司-罗亚维建议： 这里需要制定对家庭承包户、村集体对耕地及永久基本农田存在抛荒、弃耕的管制要求。	

序号	征求意见稿原文	送审稿原文
10	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。	第二十五条【临时使用耕地】 建设项目施工、地质勘查等需要临时用地的，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。临时占用耕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。
	广东省水利厅-宋立荣建议： 将“土地使用者”改为：“项目建设单位”	

序号	征求意见稿原文	送审稿原文
11	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。	第三十六条【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。县级以上地方人民政府农业农村主管部门应当根据全国高标准农田建设规划，逐级分解落实高标准农田建设任务，并按照规定向社会公布。 高标准农田建设应当优先在永久基本农田上开展，建成后由市级以上人民政府农业农村主管部门组织验收。 本法所称高标准农田是指田块平整、集中连片、设施完善、节水高效、农电配套、宜机作业、土壤肥沃、生态友好、抗灾能力强，与现代农业生产和经营方式相适应的旱涝保收、稳产高产的耕地。
	广东华远国土工程有限公司-梁伟健建议： 增加一段：鼓励整合高标准农田建设资金，开展永久基本农田集中连片整治，或者在高标准农田建设过程中，充分结合耕地进出平衡与永久基本农田调整，合理增加山塘、机耕路、排灌设施等，以切实提高农田耕作条件，避免常规高标准农田建设后，低山丘陵地区经常出现源头缺水、无路耕作而导致的撂荒问题。	

序号	征求意见稿原文	送审稿原文
12	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。	第三十七条【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、生态严重退化等地区开展休耕。
	广州大学地理科学与遥感学院-吴大放建议： 增加：耕地质量退化严重地区	
13	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。	（第五十二条【耕地保护基金】是新增条例） 第五十二条【耕地保护基金】 国家建立耕地保护基金制度，将耕地开垦费、土地复垦费、用于农业土地开发的土地出让收入、新增建设用地土地有偿使用费收入、耕地占用平衡指标交易收入等资金纳入基金管理，主要用于支持建设占用或者转为其他农用地的耕地补充、土地开发复垦整理、耕地保护监测等。具体管理办法由国务院财政主管部门会同国务院自然资源主管部门制定。
	珠江水利委员会珠江水利科学研究院-贾正雷建议： 增加财政转移支付和产业扶持等相关政策支持。	

序号	征求意见稿原文	送审稿原文
14	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法规规定提起公益诉讼。	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、有关社会组织和个人可以根据相关法律法规规定提起公益诉讼。
	北京市华泰（广州）律师事务所-余婉吟律师团队建议： 公益诉讼不能单一化，应当是多元化的，比如民事公益诉讼、行政公益诉讼。其公益诉讼的主体除了人民检察院，还可以增加社会团体、组织为公益诉讼主体。	

序号	征求意见稿原文	送审稿原文
15	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：	第六十一条【行政机关与行政工作人员的责任】违反本法规定，国务院自然资源、农业农村、生态环境、水行政等有关部门、地方人民政府及其有关部门有下列行为之一的，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、记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分；
	北京市华泰（广州）律师事务所-余婉吟律师团队建议： 修改为：“对负有责任的领导人员和直接责任人员给予警告或严重警告处分，情节较重的，给予记过处分，情节严重的，给予记大过或者降级处分。理由：原条文对于负有责任的领导人员和直接责任人员的处分不够明确，建议根据情节的轻重明确具体的处分。”	

序号	征求意见稿原文	送审稿原文
16	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。	送审稿原文中已删除【农村村民非法占用耕地建住宅的责任】条例，包含“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。”
	广东省农业农村厅建议： “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”一句建议删除，或者将相关表述调整为“农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用宅基地建住宅的，由县级以上人民政府农业农村主管部门依法处罚；农村村民非法占用宅基地以外的耕地等其他类型土地建房的，由县级以上人民政府自然资源主管部门依法处罚。”	

序号	征求意见稿原文	送审稿原文
17	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。	送审稿原文中已删除【农村村民非法占用耕地建住宅的责任】条例，包含“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。”
	广东省农业农村厅建议：“对符合国土空间规划且……限期拆除在非法占用的耕地上新建的房屋”等内容建议删除。理由：一是目前国家正开展农村乱占耕地建房问题专项整治试点，仅有关试点地区按照国家相关处置政策要求进行分类处置，并未全面铺开。二是该段内容涉及的“责令改正”“由农村集体经济组织处置”等均无具体的配套政策，不具备可操作性。三是对于历史上已建成多年的村庄或农民住宅，因后来的规划调整或用地规模调出而被动形成的占用耕地问题，应区别对待，予以补办手续并确权颁证，而不是不符合国土空间规划就要予以拆除。	