

自然资源部文件

自然资发〔2022〕207号

签发人：王广华

自然资源部关于提请审议 《耕地保护法》（送审稿）的请示

国务院：

为了贯彻落实党中央、国务院决策部署和党的二十大精神，坚持最严格的耕地保护制度，全方位夯实粮食安全根基，全面落实耕地保护党政同责，牢牢守住十八亿亩耕地红线，按照全国人大常委会和国务院2022年度立法工作计划，自然资源部研究起草了《耕地保护法》初稿，按照立法工作程序，广泛征求了中央和国家机关有关部门、地方自然资源主管部门和高等院校、科研院所有关专家学者的意见建议，并于2022年9月5日至10月5日公开向社会征求意见。期间，自然资源部多次召开部长专题会对草案进行集中研究，对各方意见进行反复论证。2022年11月

23 日，自然资源部第 3 次部务会议审议通过《耕地保护法》（送审稿）。

现将《耕地保护法》（送审稿）及其说明报上，请审议。

附件：1. 《耕地保护法》（送审稿）

2. 《耕地保护法》（送审稿）起草说明



2022 年 11 月 25 日

（联系人及电话：马骁骏 法规司法规一处副处长
66557379 18612694826）

耕地保护法

(送审稿)

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，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。

本法所称永久基本农田，是指为确保国家粮食安全，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】 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。

第五条【总体保障要求】 县级以上人民政府应当将耕地保

护纳入国民经济和社会发展规划、年度计划和国土空间规划，所需经费列入财政预算，并向同级人民代表大会及其常务委员会报告耕地保护情况。

第六条【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。

第七条【宣传教育】 县级以上人民政府应当加强耕地保护宣传教育，提高全社会的耕地保护意识；鼓励基层群众性自治组织、社会组织、志愿者开展耕地保护法律法规、耕地保护知识和重要农耕文化传承的宣传。

教育主管部门、学校应当将耕地资源国情纳入教学内容，注重培养学生的耕地保护意识。

新闻媒体应当开展耕地保护法律法规和耕地保护知识的公益宣传，对破坏耕地的行为进行舆论监督。

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技创新与进步，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相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

表彰和奖励。

第二章 耕地布局与规划

第九条【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统筹布局农业、生态、城镇等功能空间，按照优先序统筹划定落实耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界，坚持耕地保护优先，明确耕地保有量和永久基本农田保护面积。

下级国土空间规划应当逐级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。

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，可以按照有关规定申请跨省域补充耕地，易地开垦数量和质量相当的耕地。

第十一条【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实施监督信息系统，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。

第十二条【耕地资源调查监测评价制度】 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。

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。

第十三条【权利保护】 耕地上依法设立的土地承包经营权等不动产权利受法律保护，任何组织和个人不得侵犯。

第三章 永久基本农田

第十四条【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）蔬菜生产基地内的耕地；
- （三）农业科研、教学试验田内的耕地；
- （四）黑土层深厚、土壤性状良好的黑土地；
- （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；

(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) 法律法规和国务院规定不得划为永久基本农田的其他耕地。

第十六条【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主管部门、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。

第十七条【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，纳入国土空间规划一张图实施监督信息系统和国家永久基本农田数据库严格管理。

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。

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。

第四章 建设占用耕地管制

第十九条【耕地占用原则和禁止规定】 任何组织或者个人不得擅自占用耕地或者改变耕地用途。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、堆放固体

废弃物等。

第二十条【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。

已经办理农用地转用审批手续的耕地，在建设行为实施前可以种植并收获一季及一季以上农作物的，应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人继续耕种，也可以由县级人民政府或者用地单位组织耕种，不得闲置、荒芜。

第二十一条【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开展选址选线，由省、自治区、直辖市人民政府自然资源主管部门会同有关部门确定用地规模中耕地和永久基本农田占比上限。

建设项目在可行性研究阶段，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，编制节约集约用地专章作为建设项目用地预审审查内容，审查通过后纳入项目可行性研究报告或

者项目申请报告。

交通运输、水利、铁路、民用航空、能源等有关行业主管部门应当督促、指导行业单位依法依规、节约集约使用土地，不得准许未依法取得土地审批手续的项目开工建设。

第二十二条【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，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耕地补充费用，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。

第二十三条【建设占补平衡补充耕地途径】 县级以上地方人民政府应当根据国土空间规划确定的耕地后备资源情况，有计划地在耕地开垦适宜区域内组织实施耕地开垦，由省、自治区、直辖市人民政府组织自然资源主管部门、农业农村主管部门进行验收。禁止在国土空间规划确定的禁止开垦范围内开垦耕地。

县级以上地方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。

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。直接用作建设占用补充的耕地，由县级以上地方人民政府按照国家有关规定逐级组织验收。

第二十四条【建设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会同农业农村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。

第五章 耕地转为其他农用地管制

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。

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。

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。

第二十八条【“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。禁止通过将平原、坝区、城市周边优质耕地转为其他农用地等方式，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，应当优先选择光热条件、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。

第二十九条【“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。

第三十条【“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资源调查监测评价结果，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。

第三十一条【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，逐步将即可恢复为耕地的农用地恢复为耕地，调整不符合自然地理条件的农用地利用方式，在生态稳定的荒山荒坡上种植果树、林木，同步将地势比较平坦、种植条件好的林地、园地恢复为耕地，实现耕地空间置换、布局优化。

国家鼓励通过土地综合整治优化耕地布局。地方人民政府可以按照国土空间规划，统筹实施田、水、路、林、村综合整治，优化农村生产、生活、生态空间布局，推进耕地集中连片建设和配套设施提升，增加有效耕地面积，提高耕地质量，改善农业生产条件和生态环境。

第三十二条【农业设施建设用地】 农业设施建设用地应当依据国土空间规划，不得擅自改变用途，不再使用的，应当按照因地制宜的原则，优先恢复成耕地。

第六章 耕地质量建设

第三十三条【耕地质量评价】 国家建立耕地质量评价制度。国务院农业农村主管部门制定耕地质量评价标准，定期开展耕地质量评价，并根据评价结果组织开展耕地质量保护与建设工作。

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，对本行政区域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。

第三十四条【耕地质量保护和提升】 县级以上地方人民政府应当采取措施，稳定耕地和永久基本农田规模布局，提升耕地和永久基本农田质量。利用耕地从事农业生产的组织和个人应当合理施用化肥和农药，保持和培肥地力。国家提倡和鼓励农业生产者开展保护性耕作，对其经营的永久基本农田施用有机肥料。

县级以上地方人民政府应当组织开展中低产田改造，综合采取工程、生态、农艺等改良措施，提高耕地等级，并有计划地对存在水土流失或者潜在风险的耕地进行治理，保护耕地可持续生产能力。

土地开发复垦整理等新增加的耕地应当建立管护机制，确保

长期稳定利用，依法发包或者配置使用权的，应当在合同中约定管护权利义务。

第三十五条【农田基础设施建设】 地方人民政府应当完善田间道路、灌排渠系、农电设施、防护林网等农田基础设施，改善耕地种植条件。

国家鼓励、支持因地制宜开展农田水利设施建设，发展节水灌溉，推广先进的农业节水技术。

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。

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。

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科学性、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。

国家支持开展退化耕地治理，促进耕地可持续利用；鼓励通过选育、种植耐盐碱农作物等方面的科技创新措施改造利用盐碱地，促进盐碱地等耕地后备资源保护和综合利用。

第三十八条【建设占用耕作层土壤剥离】 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，并对耕作层土壤剥离和再利用提供必要指导和便利条件。

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。

耕地耕作层土壤剥离和再利用的具体办法由省、自治区、直辖市人民政府制定。

第三十九条【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 耕地生态保护

第四十条【生态环境保护】 县级以上人民政府应当加强耕地生态环境保护 and 耕地周边林地、草地、湿地等一体化保护修

复，组织对耕地周边荒漠化土地进行治理，提升自然生态系统涵养水源、保持水土、防风固沙、维护生物多样性等生态功能，维持有利于耕地保护的生态环境。

任何组织和个人不得破坏耕地生态环境。

第四十一条【生态退耕】 生态退耕应当遵循自然规律，与耕地保护相结合，严格按照国家计划组织实施，禁止擅自扩大生态退耕规模和范围。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）严重污染纳入农用地严格管控且无法修复的耕地；
- （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。

严禁擅自将永久基本农田、土地开发复垦整理等新增耕地和坡改梯耕地等纳入生态退耕范围。生态退耕后的土地，不得擅自转为建设用地。

第四十二条【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。

县级以上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，合理使用农药、化肥、农用薄膜等农业投入品，开展废旧农用薄膜回收，加强农药、肥料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。

第四十三条【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。

第四十四条【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、物理等修复措施，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。

第四十五条【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。

第四十六条【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

第四十七条【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。

第四十八条【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党委和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。

省、自治区、直辖市党委和人民政府主要负责人签订耕地保护责任书，向党中央、国务院承诺完成本行政区域耕地保护任务，将责任落实到地块。国务院组织发展改革、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。县级以上地方党委和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，与下一级党委和人民政府签订耕地保护目标责任书，对下一级党委和人民政府耕地保护情况进行考核。

第四十九条【耕地权利人责任】 国有耕地所有者职责履行主体、农村集体经济组织和土地承包经营权人、土地经营权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。土地承包合同、土地经营权流转合同应当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。农业生产经营主体履行耕地保护义务情况纳入社会信用体系，实行信用奖惩。

第五十条【国有耕地保护责任】 国家所有的耕地可以依法由组织和个人承包经营。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，并对耕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。

第五十一条【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、农业生产经营者等给予奖励或者补偿。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。农业生产经营者未尽到耕地保护责任，造成耕地质量明显下降的，取消有关耕地保护补偿。

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。

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，有权向有关组织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作出解释说明等。

有关组织和个人应当支持、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地方党委政府和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【监督检查与案件移送】 县级以上自然资源、农业农村、生态环境、水行政等主管部门依据职责分工，采取法定措施对违反耕地保护法律、法规的行为进行监督检查，发现涉嫌犯罪的，应当按照有关规定及时将案件移送有权机关，有权机关应当及时审查处理。

有权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、认定意见或者对解决涉及耕地专门性问题进行协助的，有关主管部门应当及时提供，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、农业农村主管部门会同国务院公安、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、有关社会组织和个人可以根据相关法律规定提起公益诉讼。

第五十九条【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。

第九章 法律责任

第六十条【地方各级政府责任】 违反本法规定，县级以上地方人民政府有下列行为之一的，对主要领导人员和其他负有责任的领导人员给予警告、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：

（一）本行政区域内的耕地保有量或者永久基本农田保护面积低于依据全国国土空间规划纲要分解下达的保护任务控制数的；

（二）未落实耕地占补平衡、进出平衡的；

（三）年度内违法占用耕地问题突出的；

（四）法律法规规定的其他情形。

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：

- (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审批的；
- (四) 建设占用耕地或者耕地转为其他农用地，落实耕地补充不到位或者弄虚作假的；
- (五) 未依法履行耕地质量监督检查措施的；
- (六) 违法实施生态退耕的；
- (七) 违规在禁止开垦区域开垦耕地的；
- (八) 对耕地违法行为不依法制止、查处或者违法准许建设项目开工建设的；
- (九) 法律法规规定的其他情形。

第六十二条【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，依照本法第六十三条的规定处罚。

第六十三条【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、堆放固体废弃物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。

第六十四条【耕地非农化的责任】 违法将耕地改为建设用地的，依照土地管理法及其实施条例的规定从重处罚。

第六十五条【临时用地建永久性建筑物和拒绝复垦临时用地的责任】 违反本法规定，在临时使用的土地上修建永久性建筑物的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期拆除或者治理，按照占用面积处土地复垦费 5 倍以上 10 倍以下的罚款；逾期不拆除的，由作出行政决定的机关依法申请人民法院强制执行。

违反本法规定，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。

第六十六条【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可以查封施工现场、扣押与涉嫌非法占用耕地行为直接相关的施工设备工具和建筑材料等。

对拒不自行拆除、恢复耕地种植条件的，由作出处罚决定的机关申请人民法院强制执行。人民法院作出执行裁定的，由违法占用耕地所在地的市、县级人民政府或者其指定的乡（镇）人民政府、街道办事处等行政机关实施，产生的费用由违法占用耕地

的组织或者个人承担。

第六十七条【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。

第六十八条【民事责任】 因污染耕地等行为造成他人财产或者人身损害、生态环境损害的，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。

第六十九条【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

第七十条【实施日期】 本法自 年 月 日起施行。

《耕地保护法》（送审稿）起草说明

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。党的二十大报告明确提出要“全方位夯实粮食安全根基”“牢牢守住十八亿亩耕地红线”。近年来，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”。李克强总理等国务院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确定的耕地保有量目标，但“二调”以来的10年间，全国耕地减少了1.13亿亩，因此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法律制度，但实践也反映出其存在

缺乏统筹集成、有效衔接等弊端，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

自然资源部高度重视《耕地保护法》立法工作，2021年4月启动起草相关工作，建立了工作机制和工作专班。起草过程中，自然资源部认真学习贯彻习近平总书记关于粮食安全和耕地保护的重要指示精神，坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，在对现行耕地保护有关法律法规进行系统梳理的基础上，开展了11个方面的重点专题研究和相关调研，形成初稿后先后征求了省级自然资源主管部门、农业农村部等中央和国家机关有关部门的意见，广泛听取了专家学者的意见，2022年9月5日至10月5日，公开向社会征求意见，并根据社会意见作了进一步修改完善。2022年11月23日，自然资源部第3次部务会议审议通过《耕地保护法》（送审稿）（以下简称“送审稿”）。

三、起草思路和主要内容

送审稿以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以下起草原则：一是贯彻党中央精神。贯彻落实新时代以来党中央、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”保护原则构建法律框架。二是坚持底线思维。紧紧围绕党的二十大提出的“牢牢守住十八亿亩耕地红线”要求，健全建设占用耕地“占补

平衡”和耕地转为其他农用地“进出平衡”制度，严守耕地保有量和永久基本农田保护面积目标底线。三是坚持问题导向。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。四是坚持系统观念。在保持现行耕地保护制度总体稳定基础上，进一步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，切实保障农民权益，并将成熟的改革实践上升为法律制度。

送审稿共10章70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、永久基本农田特殊保护要求、建设占用耕地和耕地转为其他农用地管控、耕地质量建设、耕地生态保护、监督管理等方面的主要制度。

四、需要说明的几个问题

（一）关于耕地保护的基本原则。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。送审稿贯彻习近平总书记的重要指示精神，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；进一步将党中央、国务院明确的耕地数量、质量、生态“三位一体”保护新要求上升为法律制度，确立科学规划、优先保护、从严管控、用养结合的耕地保护原则，以及耕地数量不减少、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。为统筹协

调各类国土空间布局，突出耕地保护的优先序，送审稿明确编制国土空间规划应当统筹布局农业、生态、城镇等功能空间，按照优先序统筹划定落实耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界，坚持耕地保护优先，明确耕地保有量和永久基本农田保护面积。（第九条）

（三）关于永久基本农田划定。《土地管理法》《基本农田保护条例》等法律法规对永久基本农田划定提出了要求，并在本轮国土空间规划“三区三线”划定中予以落实。送审稿根据现有法律规定和“三区三线”划定实践，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；蔬菜生产基地内的耕地；黑土层深厚、土壤性状良好的黑土地等。同时，进一步统筹耕地保护和生态建设，明确根据国家规定需要退耕还林、还草、还湖以及还牧的耕地等6类耕地不得划为永久基本农田。（第十四条、第十五条）

（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》规定，严格控制耕地转为林地、草地等其他农用地。在总结实践经验的基础上，送审稿将耕地转为其他农用地“进出平衡”制度写入法律：一是禁止将永久基本农田转为其他农用地。确需将永久基本农田以外的耕地转为其他农用地的，应当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。二是明确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。三是“进出平衡”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。四是明确考核要求。（第二十七至三十条）

（五）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，送审稿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，送审稿进一步明确省、自治区、直辖市党委和人民政府主要负责人签订耕地保护责任书，向党中央、国务院承诺完成本行政区域耕地保护任务；县级以上地方党委和人民政府应当与下一级党委和人民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党委和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。（第四十七条、第四十八条）

（六）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。送审稿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、农业生产经营者等给予奖励或者补偿。同时，明确国家建立耕地保护基金制度，用于支持耕地保护。（第五十一条、第五十二条）

