

永久基本农田保护红线管理办法

(征求意见稿)

第一条【制定目的】为了落实最严格的耕地保护制度，守住永久基本农田保护红线和国家粮食安全底线，推动经济社会高质量发展，依据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《基本农田保护条例》等法律法规，制定本办法。

第二条【适用范围】永久基本农田保护红线的划定、管控、保护、质量建设和优化调整，适用本办法。

本办法所称永久基本农田保护红线，是指国土空间规划确定的永久基本农田保护任务和布局安排等。

第三条【职责分工】国务院自然资源主管部门会同有关部门，按照国务院和本办法规定的职责分工，负责完善永久基本农田保护红线涉及的用途管制、监督管理政策，建立健全标准和监管体系，指导各省、自治区、直辖市永久基本农田保护红线监督管理的有关工作。

国务院农业农村主管部门会同有关部门，按照国务院和本办法规定的职责分工，负责完善永久基本农田质量建设、提升和调查监测评价政策，建立健全标准和监管体系，指导各省、自治区、直辖市逐步把永久基本农田全部建成高标准农田，开

展高标准农田种植情况、永久基本农田质量变化情况的监督管理工作。

县级以上人民政府自然资源、农业农村主管部门应当加强工作协同，建立永久基本农田保护工作协同和信息共享机制，共享永久基本农田划定、永久基本农田质量等级、高标准农田等数据成果，按照职责分工做好永久基本农田保护红线监督管理的有关工作。

第四条【公众责任义务】任何单位和个人都有保护永久基本农田的义务，并有权检举控告侵占、破坏永久基本农田和其他违反法律、法规以及本办法规定的行为。

第五条【规划优先序和分解落实】编制国土空间规划，应当优先划定永久基本农田，明确永久基本农田的布局安排、规模数量和质量要求等。永久基本农田划定成果经批准后，作为永久基本农田保护红线纳入国土空间规划。

各省、自治区、直辖市应当根据国家下达的保护任务，通过国土空间规划，组织逐级分解落实辖区内永久基本农田保护任务，合理控制平原地区城市和山区城市划定比例，确保辖区内永久基本农田数量不减少、质量不降低。

第六条【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农业农村主管部门组织实施，并联合逐级报至省级人民政府自然资源主管部门。

永久基本农田划定范围应当符合《中华人民共和国土地管理法》和有关法律、行政法规以及国务院的规定。

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，坡度大于 25 度且未采取水土保持措施的耕地，根据国家有关规定需要退耕还林、还草、还湖以及还牧的耕地，不得划为永久基本农田。

永久基本农田划定成果，根据国家有关规定，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，或者由省、自治区人民政府授权市级人民政府组织自然资源、农业农村主管部门验收确认，结果报省级人民政府自然资源和农业农村主管部门。

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。

第七条 【信息化建设和公开】 国务院自然资源主管部门建立全国统一的信息平台，依法公开永久基本农田保护红线。

县级以上人民政府自然资源主管部门应当加强信息化建设，建立统一的国土空间规划“一张图”实施监督信息系统和永久基本农田数据库，对永久基本农田保护红线的数据信息及时维护和更新。

乡（镇）人民政府应当依法主动将永久基本农田的位置、范围向社会公告。

第八条【管控保护原则和“三线”协调机制】依法划定的永久基本农田，任何单位和个人不得擅自调整或者改变用途。

禁止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保护红线。禁止在生态保护红线、城镇开发边界调整过程中，擅自调整占用永久基本农田保护红线。

城镇开发边界范围内的永久基本农田，原则上应当予以保留。对零星破碎、不便耕种，确需进行集中连片整治的，应当保留在城镇开发边界范围内，且总面积不减少；确需调出城镇开发边界范围的，应当确保城镇开发边界规模不扩大。

集中连片的梯田和与生态保护对象共生的耕地，确有必要纳入自然保护地，且符合永久基本农田划定要求的，经省级人民政府自然资源主管部门会同有关部门论证，可以同时划入生态保护红线和永久基本农田保护红线，实行严格保护。

第九条【严格禁止占用情形】禁止下列行为占用永久基本农田：

（一）挖湖造景，建设绿化带、种植草皮等用于绿化装饰；

（二）制梁场、拌合站等以临时用地方式占用；

（三）建设畜禽养殖设施、水产养殖设施、破坏耕作层的种植业设施（永久基本农田划定前已依法依规批准的除外），以及挖塘养鱼、发展林果业等造成耕地地类改变的各类活动；

（四）法律、行政法规和国务院规定的其他情形。

永久基本农田不得纳入生态退耕范围。

第十条 【高标准农田建设】县级以上人民政府农业农村主管部门会同有关部门落实国土空间规划、高标准农田建设规划等，优先在永久基本农田上建设高标准农田，逐步把永久基本农田全部建设成高标准农田。

第十一条 【质量提升】县级以上人民政府农业农村主管部门负责组织实施提升永久基本农田质量，推进耕地有机质提升、保护性耕作、退化耕地治理、土壤健康促进、黑土地保护等工作，采取工程、生物、农艺等措施，提高土壤有机质、改善土壤结构、保护土壤生物多样性，治理退化和受污染的永久基本农田。

第十二条 【质量评价】县级以上人民政府农业农村主管部门负责对永久基本农田质量建设保护等情况开展调查、监测、评价，根据永久基本农田质量动态变化情况，指导农业生产和永久基本农田质量建设与保护。省级人民政府农业农村主管部门应当建立永久基本农田质量档案，定期发布本行政区域内永久基本农田质量信息。

第十三条 【永久基本农田储备区】县级以上人民政府自然资源主管部门应当会同同级农业农村主管部门组织划定永久基本农田储备区，将土地综合整治、耕地恢复等新增优质耕地及时划入储备区，作为重大建设项目占用永久基本农田或者永久基本农田保护红线调整的主要补划来源。

第十四条 【优先划为永久基本农田储备区的耕地】下列耕

地应当优先划入永久基本农田储备区：

（一）土地综合整治新增加的耕地；

（二）与已划定的永久基本农田集中连片，质量高于本地区平均水平且坡度小于 15 度的耕地；

（三）有良好的水利与水土保持设施的耕地；

（四）从园地、林地等其他农用地恢复的优质耕地。

第十五条 【永久基本农田储备区管理要求】省级人民政府自然资源主管部门应当定期评估本行政区域内耕地资源分布状况，因地制宜、合理确定市、县永久基本农田储备区划定目标任务，并根据储备区内耕地实际利用状况，动态调整储备区。

储备区内耕地划为永久基本农田前，不按照永久基本农田管理。

第十六条 【占用、调整及补划原则】永久基本农田保护红线应当坚持“整体稳定、优化微调”。

重大建设项目难以避让确需占用永久基本农田，高标准农田建设、土地综合整治等依照本办法规定确需对永久基本农田保护红线进行优化调整的，应当按照“数量不减、质量不降、布局优化”的原则调整并补划，补划的永久基本农田应当是可以长期稳定利用的耕地。

第十七条 【建设占用】各类非农业建设项目选址布局应当尽量避让永久基本农田。

有下列情形之一的，确实难以避让的，应当坚持节约集约原

则，依法办理相关审批手续：

（一）党中央、国务院明确提出的重大建设项目；中央军委及其有关部门批准的军事国防类项目；纳入国家级规划的机场、铁路、公路、水运、能源、水利项目；省级公路网规划的省级高速公路项目；

（二）全国矿产资源规划明确的战略性矿产，以及地热、矿泉水等不造成永久基本农田损毁的非战略性矿产。其中，采取露天方式开采的战略性矿产，采掘场用地应当办理建设占用永久基本农田手续的，需符合本款第（一）项重大建设项目的规定。在永久基本农田划定前已经设立的非战略性矿产矿业权，允许在原矿业权范围内办理延续变更等登记手续，已取得探矿权申请探矿权转采矿权的，允许在落实保护性开采措施前提下，采取井下方式开采；

（三）符合临时用地管理要求，且能够恢复原种植条件的建设项目施工和矿产勘查、考古勘查发掘等涉及的临时用地；

（四）法律法规及国家规定的其他情形。

未纳入国家重大建设项目范围的电网项目涉及的架空线路铁塔、变电设施等不得占用永久基本农田。

符合有关规定，在沿田间道路、沟渠、田坎等铺设点状架空电力杆确需占用永久基本农田的，可以不办理建设占用审批手续，建设单位应当给予土地使用权人合理补偿。

第十八条 【高标准农田建设调整红线】依据高标准农田建

设规划实施的高标准农田建设项目，开展必要的灌溉及排水设施、田间道路、农田防护林等配套建设，涉及少量调整永久基本农田的，原则上不得突破项目区原有灌排设施、田间道路和农田防护林等农田基础设施实际用地和项目区通过高标准农田建设实际新增耕地的面积之和。确需少量突破或调整的，由县级人民政府负责组织编制永久基本农田调整补划方案，统筹落实调整补划任务。由县级自然资源主管部门负责将永久基本农田调整补划方案，按照有关规定逐级报国务院自然资源主管部门备案，更新永久基本农田数据库。

第十九条 【土地综合整治调整红线】为了满足生产、生活和生态功能需要，依据国土空间规划及相关规划，按照国家有关规定对未利用、低效和闲置利用、损毁和退化土地及不合理利用土地实施土地综合整治，确需对少量永久基本农田布局进行优化调整的，按照下列规定办理：

（一）项目在立项或初步设计阶段，由县级人民政府自然资源主管部门拟定永久基本农田调整补划方案，逐级报省级人民政府自然资源主管部门审核同意后，按照有关规定报国务院自然资源主管部门备案。永久基本农田调整补划应当在项目区范围内落实；项目区确实难以补足的，在县域范围内落实；

（二）项目完成后，由省级人民政府自然资源主管部门会同有关部门组织验收，永久基本农田调整补划方案落实情况作为验收的重要内容；

（三）项目通过验收后，由省级人民政府自然资源主管部门报国务院自然资源主管部门更新永久基本农田数据库。

第二十条 【集体经济组织配套设施建设调整红线】集体经济组织在永久基本农田开展必要的灌溉及排水设施、农村道路、农田防护林等配套设施建设确需对少量永久基本农田布局进行优化调整，且不涉及非农建设占用的，按照下列规定办理：

（一）集体经济组织按照集体经济组织章程规定，履行重大事项决议程序后，按年度向乡（镇）人民政府提出永久基本农田调整补划建议；

（二）乡（镇）人民政府结合实际情况，统筹永久基本农田调整补划建议。辖区内永久基本农田储备区耕地超过上级下达的永久基本农田保护任务1%比例的，可以按年度向县级人民政府自然资源主管部门提出调整补划申请。永久基本农田年度调整规模不超过辖区内永久基本农田实际划定面积的1%；

（三）县级人民政府自然资源主管部门统筹乡（镇）人民政府提出的永久基本农田调整补划申请，依据国土空间规划拟定永久基本农田调整补划方案，按照有关规定逐级报省级自然资源主管部门审核同意后，报国务院自然资源主管部门备案；

（四）配套设施建设完成后，由市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对永久基本农田调整补划方案落实情况进行核查；

（五）核查通过后，经省级人民政府自然资源主管部门审

核，报国务院自然资源主管部门更新永久基本农田数据库。

第二十一条 【年度评估调整红线】乡（镇）人民政府按照国家有关规定对辖区内永久基本农田保护情况进行年度评估，根据评估结果确需对少量永久基本农田布局进行调整优化的，应当落实“数量不减、质量不降、布局稳定”的要求，按照下列规定办理：

（一）乡（镇）辖区内永久基本农田储备区耕地超过上级下达永久基本农田保护任务1%比例的，乡（镇）人民政府可以申请将储备区中的优质耕地或农业空间治理活动中产生的优质耕地调入永久基本农田；

（二）乡（镇）辖区内永久基本农田存在移民搬迁后不适宜耕种的地块，零星破碎地块，以及位于15度以上、处于生态脆弱地区、列入严格管控类且无法恢复治理、灾毁和采矿损毁无法修复、年度国土变更调查认定为不稳定耕地等地块或者经核实不符合划入永久基本农田要求的，乡（镇）人民政府可以同时申请将有关地块调出永久基本农田；

（三）符合条件的乡（镇）人民政府可以向县级人民政府自然资源主管部门提出调整优化申请，县级人民政府自然资源主管部门核查后形成永久基本农田保护红线年度调整补划方案，逐级报省级人民政府自然资源主管部门审核同意后，报国务院自然资源主管部门更新国家永久基本农田数据库。

根据年度评估结果申请调整的永久基本农田原则上应当在

乡（镇）范围内，个别确实无法在乡（镇）范围内落实补划的，按照省级人民政府自然资源主管部门的规定做好统筹。省级人民政府自然资源主管部门应当确保本行政区域内永久基本农田调入面积大于调出面积，优化调整后永久基本农田中属于平原地区的耕地面积应当增加，山区耕地面积应当减少。

第二十二条【重大战略布局调整】党中央、国务院确定的重大区域战略布局、重大生态建设项目，为保障人民群众生命财产安全涉及到的重大居民迁建工程等，确实难以避让永久基本农田的，按照国家有关规定报国务院批准同意后及时调整。

第二十三条【红线调整与国土空间规划修改的衔接】依照本办法的规定占用永久基本农田或者对永久基本农田布局进行调整的，应当同步更新国家永久基本农田数据库和国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，并按照法定程序修改相应的国土空间规划。

第二十四条【保护任务调整】国务院自然资源主管部门根据国土空间规划实施五年评估和国土变更调查结果，综合耕地恢复、生态退耕等情况，按照国务院规定开展各省、自治区、直辖市永久基本农田保护任务的调整。

第二十五条【永久基本农田保护督察】国家自然资源督察机构对发现的违法违规侵占和不合理利用永久基本农田问题，可以依法向被督察的地方人民政府下达督察意见书，并采取公开通报、约谈被督察地方有关负责人或者其他相关督察措

施督促整改。对于整改不力的，按照有关规定移送相关部门追究责任。

第二十六条 【占用、调整及补划监管】国务院自然资源主管部门应当会同国务院农业农村主管部门结合耕地保护和粮食安全责任制考核，督促指导各省、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按照本办法规定做好永久基本农田占用、调整及补划工作。

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应当采取“双随机、一公开”等监管措施，对永久基本农田占用、调整及补划的情况进行核查。

第二十七条 【违法违规调整责任】违反本办法规定，采取弄虚作假等方式规避永久基本农田占用审批的，依照《中华人民共和国土地管理法》第七十七条、《中华人民共和国土地管理法实施条例》第五十七条的规定予以处罚。

第二十八条 【违法违规整改】非农业建设违法占用永久基本农田，依照《中华人民共和国土地管理法》第七十七条、《中华人民共和国土地管理法实施条例》第五十八条的规定予以没收的，省级人民政府自然资源主管部门出具查处到位的证明材料，并落实补划责任后，经国务院自然资源主管部门审核同意后调整永久基本农田保护红线，并按照法定程序修改相应的国土空间规划。

第二十九条【失信惩戒】县级以上人民政府自然资源主管部门应当会同有关部门采取措施，对违法侵占永久基本农田的重大失信行为依法实行惩戒，并依法公开相关信息。

第三十条【实施日期】本办法自 年 月 日起施行。