

《永久基本农田保护红线管理办法》 (征求意见稿)起草说明

一、起草的必要性

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。习近平总书记高度重视永久基本农田保护工作，强调“永久基本农田必须实至名归，必须是稳产高产的良田”；“以国土空间规划为依据，把城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线”。

近年来，党中央、国务院采取一系列政策措施加强永久基本农田保护，《土地管理法》《土地管理法实施条例》修改将永久基本农田保护作为重要内容予以强化；国土空间规划编制优先划定耕地和永久基本农田保护红线，确定 15.46 亿亩永久基本农田；中央财经委员会第二次会议提出“量质并重、严格执法、系统推进、永续利用”等重大要求，这些改革成果举措需要通过立法予以集成和完善细化。当前，永久基本农田保护面临着新形势、新要求，在牢牢守住永久基本农田保护红线不得擅自突破随意调整的前提下，对于土地综合整治、高标准农田建设等涉及耕地质量建设；乡村振兴

发展涉及农田配套设施建设；耕地自然损毁、零星破碎等情形，也应当实事求是地允许局部优化调整，这需要做好红线管理的顶层设计，明确红线优化调整的原则、程序和约束性要求。据此，自然资源部会同农业农村部研究起草了《永久基本农田保护红线管理办法》（以下简称“《办法》”）。

二、起草过程

自然资源部、农业农村部自 2022 年启动《办法》研究起草工作，认真学习贯彻习近平总书记关于加强耕地和永久基本农田保护的重要指示精神，贯彻落实党的二十大精神和党中央、国务院关于耕地和永久基本农田保护的重要决策部署，坚持问题导向、系统观念，全面梳理法律法规和中央文件关于永久基本农田的管理要求，扎实开展实地调研。起草《办法》初稿后，广泛征求了中央和地方有关国家机关的意见，并听取了有关专家学者的建议。在此基础上，修改形成了《办法》公开征求意见稿。

三、需要说明的几个问题

（一）关于永久基本农田保护红线的划定。明确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，规定了永久基本农田的划定程序（第五条、第六条）。

（二）关于管控原则和要求。明确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（第八条）。根据法律、行政法规和国务院有关规定，通过列举的方式明确了禁止占用的情形（第九条）。

（三）关于质量建设。明确提出逐步把永久基本农田全部建成高标准农田（第十条），明确了质量建设和提升的相关措施（第十一条、第十二条）。建立实施永久基本农田储备区制度，明确划入储备区的耕地情形和有关管理要求（第十三条、第十四条、第十五条）。

（四）关于占用和优化调整。一是细化完善建设占用永久基本农田的管控制度，通过列举的形式明确允许占用永久基本农田的情形（第十七条）；二是建立永久基本农田布局优化调整的机制，明确“整体稳定、优化微调”的基本原则，涉及高标准农田建设、土地综合整治项目，集体经济组织配套设施建设以及乡（镇）域年度评估四种情形确需对永久基本农田保护红线进行局部微调的，允许依照《办法》的规定对红线进行局部优化调整（第十八条、第十九条、第二十条、第二十一条）；三是明确永久基本农田保护红线进行优化调整的，应当按照有关程序修改相应的国土空间规划（第二十三条）。

（五）关于监督检查和法律责任。明确永久基本农田保护作为自然资源督察的重要内容（第二十五条）。落实永久基本农田占用、调整及补划的层级监管责任（第二十六条）。明确违规调整永久基本农田保护红线规避建设占用审批的

法律责任（第二十七条）。