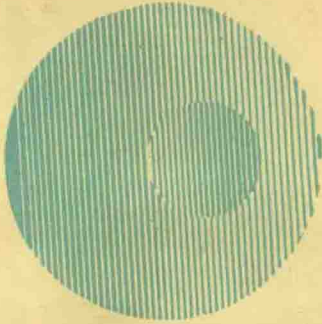


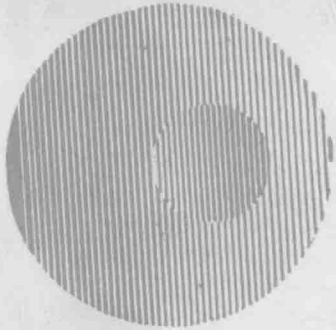


法规释义丛书

基本农田保护条例释义

国务院法制局农林城建司
国家土地管理局政策法规监察司 编
农业部政策法规司

中国法制出版社



法规释义丛书

基本农田保护条例释义

国务院法制局农林城建司
国家土地管理局政策法规监察司 编
农业部政策法规司

中国法制出版社

依法保護基本
农田巩固农业
基础地位

楊景宇

一九九四·十二

编辑说明

为了帮助广大读者正确理解和掌握法律、法规的内容,帮助法律工作者正确运用法律、法规,使国家发布的法律、法规能被有效地贯彻实施,发挥法律、法规应有的作用,我们决定编辑出版《法规释义丛书》。

《法规释义丛书》由国务院法制局协同有关部门组织编写,由参加起草、审查法律、法规的同志撰稿。《法规释义丛书》的各个单行本都采取逐条释义的方式,并对法律、法规的立法背景和专业术语进行必要的说明和解释。各个释义单行本都收录法律、法规的原文和国内外有关参考资料。今后每年我们都将有计划地通过《法规释义丛书》对新发布的法律和重要、应用面广的行政法规进行宣传解释。

《基本农田保护条例释义》是本丛书中的一种,是贯彻落实《基本农田保护条例》,搞好基本农田的保护,巩固农业基础地位的重要学习材料。

国务院法制局

1994年12月

序

人口多、耕地少、耕地后备资源不足是我国的基本国情。目前我国共有耕地总面积 14.3 亿亩，人均约 1.3 亩，仅为世界平均数的 1/4，一些省、市人均耕地面积已不足 1 亩。在全世界 26 个人口达 5000 万以上的国家中，我国人均耕地仅高于日本和孟加拉国，居第 24 位，相当于美国的 1/9，泰国的 1/4，印度、巴基斯坦的 1/2。在我国现有耕地中，中低产田占 2/3，高产稳产田仅占 1/3，且耕地后备资源十分匮乏，在现有 5 亿亩宜农荒地中，可开垦为耕地的仅有 1.7 亿亩。随着经济建设的迅速发展和城市化进程的加快，非农业建设大量占用耕地，耕地面积正逐年减少。同时，耕地质量下降、环境恶化的问题也十分突出。因此，在我国，耕地资源十分宝贵，加强对耕地的保护刻不容缓，具有非常重要的意义。

党和国家历来十分重视耕地保护问题，明确提出“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地，是我国的一项基本国策。”党和国家领导同志也多次反复强调，要加强对耕地的保护和管理。在 1994 年 9 月召开的全国土地使用制度改革工作会议期间，江泽民总书记指出：“我们只有占世界 7% 的耕地，却要养活占世界 22% 的人口。近 12 亿人的吃饭是个大问题，没有饭吃就会天下大乱。搞好全国的土地管理工作，切实保护耕地，确保农业的稳定增长，确保十几亿人的吃饭问题，这始终是一个战略问题，是全国发展中第一位的大问题，永远忽视和放松不得。”近几年，党中央、国务院就加强土地

管理，保护耕地问题制定颁布了一系列文件或规定，1986年全国人大常委会制定颁布了《中华人民共和国土地管理法》，这些对我国的耕地保护发挥了重要作用。

经济要发展，耕地要保护，这是保障我国大力发展社会主义市场经济和各项建设事业蓬勃发展的正确选择。要正确处理好发展经济与保护耕地的关系，不能把发展经济与保护耕地对立起来。应当认识到：我们这样一个人多耕地少的国家，如果只顾眼前利益，而不顾子孙后代长远利益；只顾片面追求经济效益，而不顾社会和环境效益，急功近利，大量盲目乱占耕地搞开发建设，导致耕地面积大幅度减少，必然严重阻碍农业的稳定发展。农业出了问题，农业和粮食生产上不去，整个国民经济的发展也会受到严重影响，社会的安定团结也得不到保障。因此，我们在发展经济过程中，必须牢固树立土地基本国情的观念，坚决贯彻珍惜土地和保护耕地的基本国策。在保证经济发展的同时，要尽量不占或者少占耕地。

1994年7月4日国务院第22次常务会议审议通过、李鹏总理签署国务院第162号令发布了《基本农田保护条例》，这是我国为保护耕地而进一步采取的一项重要措施，标志着我国对耕地的保护进入了法制的轨道。《条例》首次在我国建立起了基本农田保护区制度，对划入保护区内的耕地实行特殊保护。《条例》的发布实施，对于保护耕地，促进农业生产和国民经济的发展，将发挥重要作用。各级人民政府及其他有关部门应当认真贯彻执行《条例》。要认真做好《条例》的宣传工作，提高全社会对保护耕地的认识；要加强领导，加快基本农田保护区的划定工作，尽快把应当保护的基本农田切实保护起来，防止乱占滥用；要层层落实耕地保护责任制，

明确各级人民政府及其有关部门的保护责任，使耕地保护的各项工作真正落到实处。

为了更好地学习宣传并正确理解执行《条例》，国务院法制局、国家土地管理局、农业部参加《条例》起草的同志，共同撰写了《基本农田保护条例释义》一书，对《条例》的立法背景、指导思想以及每条的含义作了全面、系统、准确的介绍和解释。我相信，该书的出版发行，对加强土地管理和基本农田保护将发挥重要作用。该书是各级人民政府土地管理部门和农业部门工作人员的必不可少的学习用书。

国家土地管理局局长 邹玉川

目 录

序.....	(1)
第一章 总则.....	(1)
第二章 划定.....	(18)
第三章 保护.....	(32)
第四章 监督管理.....	(60)
第五章 罚则.....	(66)
第六章 附则.....	(80)

附一：中央及有关领导同志谈保护耕地.....	(83)
中央领导同志谈保护耕地.....	(83)
国家土地管理局局长邹玉川在《基本农田保 护条例》新闻发布会上的讲话.....	(92)
附二：法律法规及法规性文件.....	(95)
基本农田保护条例.....	(95)
中华人民共和国土地管理法.....	(104)
中华人民共和国土地管理法实施条例.....	(117)
中华人民共和国农业法.....	(126)
国家建设征用菜地缴纳新菜地开发建设基 金暂行管理办法.....	(139)
中华人民共和国耕地占用税暂行条例.....	(142)
中共中央关于进一步加强农业和农村工作 的决定.....	(145)

国务院批转国家土地管理局、农业部关于在	
全国开展基本农田保护工作请示的通知……	(168)
国务院关于加强严格审批和认真清理各类开发	
区的通知……	(171)
全国划定基本农田保护区概况……	(173)
土壤监测技术规程……	(181)
编后……	(203)

第一章 总 则

第一条 为了对基本农田实行特殊保护，促进农业生产和国民经济的发展，根据《中华人民共和国农业法》和《中华人民共和国土地管理法》的规定，制定本条例。

〔释义〕 本条规定了条例的立法宗旨和立法依据。

一、条例的立法宗旨

制定本条例，是为了对基本农田实行特殊保护。我国人多地少，耕地后备资源贫乏。据统计，目前全国耕地总面积 14.4 亿亩（注：土地统计数与土地概查数有出入），人均耕地仅 1.3 亩，一些地区人均耕地已不足 1 亩。在现有耕地中，中低产田占 2/3，高产稳产田仅占 1/3。在土地后备资源中，可开发为耕地的仅 2 亿亩，而到本世纪末，我国人口将达到 13 亿。人多地少，耕地资源匮乏，是我国的基本国情。

近几年来，随着经济的发展，各项建设用地大量增加，耕地数量锐减，形势严峻。“六·五”期间，耕地平均每年净减少 700 万亩；“七·五”期间，由于加强了对耕地的管理，平均每年净减少 400 万亩；进入“八·五”后，占用耕地又呈增长势头，1991 年净减少 350 万亩，1992 年净减少 620 万亩。造成耕地减少的原因很多，但总的看主要有三类原因。一是一些地区盲目兴办开发区，大量圈占耕地。据对全国 24 个省、自治区、直辖市的调查统计，到 1992 年 9 月底，共有各类开发区 1951 个，规划面积 15321.79 平方公里，在划定的开发

区中有的 80% 是耕地，有的达到 90% 甚至 100%。二是各类建设大量占用耕地。1991 年国家和集体建设占用耕地分别比 1990 年增长 29% 和 33%。三是农业结构调整大量占用耕地。1991 年农业结构调整占用耕地 420 万亩，占耕地减少数量的 48%。此外，农村集体土地非法进入市场，地方政府个别领导片面追求开发建设速度，忽视对土地资源的保护，也是造成耕地锐减的原因。目前不仅耕地数量锐减，而且总体质量下降，环境恶化，农民种粮积极性不高，土地利用不够合理，投入减少，有的还进行掠夺性生产，中低产田比例上升，人地矛盾进一步加剧，如不及时采取措施，耕地将进一步制约我国人民生活水平的提高和国民经济持续、快速、健康的发展。

划定基本农田保护区，对基本农田保护区内的耕地实行特殊保护，是保护耕地的有效办法。《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》、《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》等对此已经予以肯定，许多地方也作了有益的探索，有的地方已开始划定了基本农田保护区，采取了一系列有效的保护措施。不少省、市制定了地方性法规和政府规章，将本行政区域内的保护措施加以规范，如浙江将全省耕地划分为三类，积极拟定《浙江省基本农田保护条例》，《山西省基本农田保护条例》、《四川省成都平原耕地保护区耕地保护条例》、《北京市基本农田保护条例》、《河南省基本农田保护条例》等的实施，已初步取得了一些成效。但就全国范围看，这项工作尚待制定专门的行政法规加以规范、指导、推广、完善。制定《基本农田保护条例》正是为了实现这一目的。

二、条例的立法依据

本条例的立法依据，是1993年7月2日第八届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过的《中华人民共和国农业法》（以下简称《农业法》）和1988年12月修订的《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）。《农业法》第五十五条规定：“县级以上各级地方人民政府应当划定基本农田保护区，对基本农田保护区内的耕地实行特殊保护，具体办法由国务院规定。”这是本条例的直接立法依据。应当说明的是，所谓“特殊保护”，是指根据我国长期对耕地的需求量和目前现状，必须采取超出寻常的办法保护和管理基本农田，以满足人民生活和经济发展的需求。由于其特殊的地位和法律授权，国务院对基本农田可以作出特殊的、突破《土地管理法》个别具体规定的保护规定。《土地管理法》的立法宗旨是，加强土地管理，维护土地社会主义公有制，保护、开发土地资源，合理利用土地，切实保护耕地。应该说，保护耕地是《土地管理法》的重要任务。但是，《土地管理法》毕竟是从对整个土地资源保护管理的角度制定的，对耕地的保护重点不够突出。特别是，随着经济的发展，对耕地的占用与修订《土地管理法》时已有较大的变化，仅用《土地管理法》来规范显然不够，需要制定专项行政法规弥补其不足。当然，《土地管理法》的指导思想、基本原则仍然是我们在耕地保护工作中必须遵循的思想和原则，因此它也是本条例的立法依据。

三、条例的制定过程

1985年5月，国家土地管理局和农业部在湖北荆州召开的全国基本农田保护工作现场会提出了基本农田立法问题。会后，曾酝酿起草《耕地保护条例》。鉴于《耕地保护条例》与《土地管理法》重复较多，重点不够突出，管理保护措施

的针对性不够强，国务院办公厅于 1993 年 5 月责成国务院法制局、国家土地管理局和农业部组成起草小组，研究起草《基本农田保护条例》。经过起草小组的认真研究，共同努力，于 1993 年 7 月提出《基本农田保护区条例（征求意见稿）》，随即送各省、自治区、直辖市人民政府和中央有关部门征求意见。起草小组还专门到浙江、广东等地作了调查，又进行了反复研究修改，形成《基本农田保护条例（草案）》。1994 年 7 月 4 日，国务院第 22 次常务会议讨论并通过了该条例，李鹏总理于 8 月 18 日签署国务院第 162 号令予以发布。

第二条 本条例所称基本农田，是指根据一定时期人口和国民经济对农产品的需求以及对建设用地的预测而确定的长期不得占用的和基本农田保护区规划期内不得占用的耕地。

本条例所称基本农田保护区，是指为对基本农田实行特殊保护而依照法定程序划定的区域。

〔释义〕 本条是关于基本农田和基本农田保护区的定义。

基本农田，是指从战略高度出发，为了满足一定时期人口和国民经济对农产品的需求而必须确保的耕地的最低需求量。从理论定义和实际做法看，基本农田有如下特点：第一，基本农田有一定的时间性。它由长期不得占用的耕地和规划期内不得占用的耕地组成。所谓长期不得占用的耕地，老百姓称之为“吃饭田”、“保命田”、“永久性耕地”。为了保障人们生存需求，这部分耕地是不能占用的。所谓规划期内不得占用的耕地，是指土地利用规划中规划为在一个阶段内必须

保持相对稳定性的耕地。一般以 2000 年为一个规划期限，同时展望到 2020 年和 2050 年。第二，基本农田是根据人口和国民经济对农产品的需求和对建设用地的预测而确定的。到本世纪末，预计全国人口将达到或接近 13 亿，为适应 2000 年国民经济和社会发展需要，实现粮食和其他主要农产品（棉花、油料、糖料、蔬菜等）基本自给，耕地面积要确保 18 亿亩，建设占用耕地要控制在 3000 万亩左右。预计到 2020 年，全国人口将达到 15 亿人，城镇化水平将接近 50%，据预测，由于建设占用、因灾损毁和退耕还林、还牧等原因，耕地还要净减少 5000 万亩。到 2050 年前后，我国的经济将达到中等发达国家水平，全国人口预计达到最高峰，接近 16 亿人，此后将趋于稳定或略有下降，在单产提高的条件下，耕地面积需要量仍需保持在 17 亿亩左右。

为了实现上述耕地保护目标，依照法定程序划定的耕地保护区域，就是基本农田保护区。

前面讲到，基本农田的定义，总起来讲就是一定时期必须确保的耕地的最低需求量，也就是总体要保护的目标。但就目前情况看，把 18 亿亩耕地一下子采取特殊保护措施保护起来有很大的难度。只能作出保护规划，分步骤、分省地落实。各地根据当地土地资源情况和人口、经济发展的需求及上级的规划和下达的保护指标，首先把应当长期保护的重点耕地作为保护对象用保护区的形式确定下来。凡是划入保护范围内的耕地必须适用本条例的有关规定，实行特殊保护。

所谓法定程序，就是指法律、法规所规定的程序。这里所说的法定程序就是本条例第二章规定的程序。即，划定基本农田保护区必须遵循本条例第二章各条规定。

第三条 基本农田保护区的划定、保护和监督管理，适用本条例；本条例未作规定的，适用《中华人民共和国土地管理法》和其他有关法律、法规。

〔释义〕 本条规定了基本农田保护区的划定、保护和监督管理的法律适用。

本条例是对基本农田保护的专项行政法规，但其内容与不少法律、法规相关联。为了避免交叉和重复规定，与相关法律、法规衔接好，本条例对法律的适用问题作了明确规定。本条例的立法宗旨就是要对基本农田采取特殊保护，既是对《土地管理法》的补充，又有一定的突破。在两者规定不一致时，适用有关法律，还是适用条例的问题就突出出来。因此，在法律适用上，规定了优先原则。依照本条例规定，基本农田保护区的划定、保护和监督管理，优先适用本条例，即，凡是本条例作出规定的，均按本条例办；本条例如果未作规定，才适用《土地管理法》和其他有关法律、法规。作此规定，是根据法律授权，对基本农田实行特殊保护政策。例如，《土地管理法》第二十五条规定：国家建设征用耕地 1000 亩以上的，由国务院批准。而条例第十七条第二款规定：建设项目占用一级基本农田超过 500 亩的，必须报国务院批准。显然，二者的审批权限规定是不一致的，根据优先原则，占用基本农田的审批权限的法律适用，应当执行本条例。又如，依照《土地管理法》的有关规定，国家建设征用土地，用地单位应当支付土地补偿费，并未规定缴纳其他费用，但依照本条例第十九条的规定，非农业建设经批准占用基本农田保护区内耕地的，除依照《土地管理法》和有关行政法规的规定缴纳税费外，在一定条件下还须缴纳占用基本农田保护区耕地造

地费。在这一点上，也必须按照本条例执行。至于本条例未作规定而《土地管理法》和其他有关法律、法规作出规定的事项，当然要执行这些法律、法规。例如，本条例对基本农田保护区的划区定界作了规定，但没有就基本农田的权属登记作出规定，而《土地管理法》对此作了规定，当然应当依照《土地管理法》对基本农田的权属进行登记。

本条例所称“其他有关法律、法规”，是指其他所有涉及基本农田保护区的划定、保护和监督管理的法律、法规，如《环境保护法》、《土地复垦规定》、《土地管理法实施条例》，等等。

第四条 基本农田保护应当贯彻全面规划、合理利用、用养结合、严格管理的方针。

〔释义〕 本条规定了基本农田保护的方针。

基本农田保护的方针是全面规划、合理利用、用养结合、严格管理。全面规划，就是为了实现基本农田保护目标，要全面地、科学地编制基本农田保护区规划，尽可能多地将基本农田有效地保护起来。根据我国的情况，东部地区人多地少，中部地区是重要的农业生产区，要全面开展划定基本农田保护区工作；西部地区良田较少，要有重点地把高产稳产农田保护起来。在编制规划时，一定要保障必要的建设用地。为了适应国民经济和社会发展需要，要在节约用地的前提下，保障必要的、合理的建设用地，特别是农业建设和能源、交通、通信等基础设施及重要原材料工业建设用地。经验证明，建设用地留不好，基本农田保不住。此外，在作规划时，还要考虑土地的开发与复垦、整治与保护，努力改善生态环境。

合理利用，就是要统筹兼顾，量力而行，合理调整土地利用结构，做到“物尽其用”。要根据我国土地资源情况和经济发展水平，兼顾经济、社会和生态效益，因地制宜，积极而有步骤地调整不合理的农业内部结构，调整农业用地和建设用地的结构和布局。

用养结合，就是基本农田的使用者应当积极投入，培肥地力，不得掠夺性经营。要按照承包合同，履行保护的义务，合理使用基本农田。

严格管理，就是各级人民政府及其所属部门和公务人员，应当忠于职守，各司其职，各负其责，严格履行监督管理的义务，同一切乱占滥用基本农田，浪费耕地资源的现象作坚决的斗争。

基本农田的保护工作，只有全面的规划，按着规划合理利用，既用又养，加强严格的管理，才能取得成效。这“十六个字方针”是相辅相成，不可偏废的。

第五条 县级以上地方各级人民政府应当将基本农田保护工作纳入国民经济和社会发展规划，作为政府领导任期目标责任制的重要内容，由上一级人民政府监督实施。

〔释义〕 本条规定了县级以上地方各级人民政府在基本农田保护工作中的主要职责。

人多地少，耕地资源匮乏，是我国的基本国情，而且近几年不仅耕地数量急剧减少，耕地的总体质量也在不断下降，环境日益恶化，中低产田比例逐渐上升，人地矛盾进一步加剧。耕地将成为制约我国人民生活水平提高和经济发展的重要因素。近期，在谈到保护耕地的重要性时，江泽民同