

退耕还林还草条例

(修订草案, 征求意见稿)

第一章 总 则

第一条 为了规范退耕还林还草活动, 保护退耕还林还草者的合法权益, 巩固退耕还林还草成果, 优化农村产业结构, 改善生态环境, 制定本条例。

第二条 国务院批准实施的退耕还林还草活动, 适用本条例。

第三条 退耕还林还草应当坚持生态优先, 并与调整农村产业结构、发展农村经济, 防治水土流失、保护和建设基本农田、提高粮食单产, 加强农村能源建设, 实施生态移民相结合。

第四条 退耕还林还草应当遵循下列原则:

- (一) 统筹规划、分步实施、突出重点、注重实效;
- (二) 政策引导和农民自愿退耕相结合;
- (三) 遵循自然规律, 因地制宜, 宜林则林, 宜草则草, 综合治理;
- (四) 建设与保护并重, 防止边治理边破坏。

第五条 国务院发展改革部门负责退耕还林还草工作的综合协调, 组织有关部门研究制定退耕还林还草有关政策、办法, 组织和协调退耕还林还草总体方案的落实, 会同有关部门负责全国退耕还林还草实施方案的审核、年度任务的综合平衡、年度任务和投资

计划的下达；国务院林业行政主管部门负责退耕还林实施方案、年度任务的编制，主管全国退耕还林的实施工作，负责退耕还林工作的指导、监督、监测和考核；国务院农业行政主管部门负责退耕还草实施方案、年度任务的编制，主管全国退耕还草的实施工作，负责退耕还草工作的指导、监督、监测和考核；国务院财政部门负责中央财政退耕还林还草资金的预算安排和监督管理；国务院国土资源行政主管部门参与退耕还林还草实施方案、年度任务的编制，负责组织退耕还林还草计划范围和地类的核定，并对退耕地进行监测；国务院水利行政主管部门负责退耕还林还草地区小流域治理、水土保持等相关工作的技术指导。

县级以上地方人民政府发展改革、林业、农业、财政、国土资源、水利等部门在本级人民政府的统一领导下，按照本条例和规定的职责分工，负责退耕还林还草的有关工作。

第六条 国家对退耕还林还草实行省、自治区、直辖市人民政府负责制。省、自治区、直辖市人民政府应当组织有关部门采取措施，加强退耕还林还草的复查工作，按期完成国家下达的退耕还林还草任务。

第七条 退耕还林还草实行目标责任制。

县级以上地方各级人民政府应当逐级落实目标责任，签订责任书，实现退耕还林还草目标。

第八条 国家支持退耕还林还草应用技术的研究和推广，提高退耕还林还草科学技术水平。

第九条 国务院有关部门和地方各级人民政府应当组织开展退耕还林还草活动的宣传教育，增强公民的生态建设和保护意识。

在退耕还林还草工作中做出显著成绩的单位和个人，由国务院有关部门和地方各级人民政府给予表彰和奖励。

第十条 任何单位和个人都有权检举、控告破坏退耕还林还草的行为。

有关人民政府及其有关部门接到检举、控告后，应当及时处理。

第十一条 各级审计机关应当加强对退耕还林还草资金使用和管理情况的审计监督。

第二章 实施方案和年度任务

第十二条 退耕还林还草应当进行统筹规划，编制实施方案。

县级人民政府应当根据年度变更调查结果和土地利用总体规划，组织引导符合条件的土地承包经营权人自愿申报退耕还林还草任务，经县级有关部门登记并对地块、范围确认后，汇总形成县级退耕还林还草总规模。省级林业、农业行政主管部门会同国土资源行政主管部门分别编制明确到县的省级实施方案，经省级发展改革部门综合平衡后，形成本省退耕还林还草实施方案报省级人民政府批准，并报送国务院有关部门。

国务院林业、农业行政主管部门会同国土资源行政主管部门根据省级实施方案联合编制全国退耕还林还草实施方案，经国务院发

展改革部门综合平衡后，报国务院批准实施。

省、自治区、直辖市人民政府林业、农业行政主管部门根据全国退耕还林还草实施方案会同有关部门修订本行政区域的退耕还林还草实施方案，经本级人民政府批准，报国务院有关部门备案。

第十三条 退耕还林还草实施方案应当包括下列主要内容：

- (一) 范围、布局和重点；
- (二) 年限、目标和任务；
- (三) 投资测算和资金来源；
- (四) 效益分析和评价；
- (五) 保障措施。

第十四条 下列耕地可纳入退耕还林还草实施方案，并根据生态建设需要和国家财力有计划地实施退耕还林还草：

- (一) 坡度 25 度以上的耕地；
- (二) 沙化、盐碱化、石漠化严重的耕地；
- (三) 重要水源地坡度 15-25 度的耕地；
- (四) 国家规定的其他可退耕地。

江河源头及其两侧、湖库周围的陡坡耕地以及水土流失和风沙、石漠化危害严重等生态地位重要区域的耕地，应当在退耕还林还草实施方案中优先安排。

第十五条 基本农田保护范围内的耕地和生产条件较好并且不会造成水土流失的耕地，不得纳入退耕还林还草实施范围；因生态建设确需纳入退耕还林还草范围的基本农田，应依照有关法律、

行政法规规定的程序报国务院批准。

制定退耕还林还草实施方案时，应当考虑当地粮食等重要农产品供给能力、消费需求和退耕农民长期的生计需要。

第十六条 编制退耕还林还草实施方案应以年度土地变更调查结果和土地利用总体规划为基础。实施方案应当与国民经济和社会发展规划、中期财政规划、农村经济发展总体规划、林地保护利用规划、草原保护利用规划相衔接，与环境保护、水土保持、防沙治沙等规划相协调。

第十七条 退耕还林还草必须依照经批准的实施方案进行。未经原批准机关同意，不得擅自调整退耕还林还草实施方案。

第十八条 省、自治区、直辖市人民政府林业、农业行政主管部门根据退耕还林还草实施方案，提出本行政区域退耕还林、退耕还草年度任务建议，由本级人民政府发展改革部门审核，报国务院有关部门。国务院林业、农业行政主管部门根据全国退耕还林还草实施方案和各地申报任务及上一年度任务完成情况，提出年度任务建议，经国务院发展改革部门综合平衡后，会同有关部门联合下达年度任务。

省、自治区、直辖市人民政府发展改革部门会同有关部门根据全国退耕还林还草年度任务，将本行政区域年度退耕还林还草任务分解下达到有关县(市)，并将分解下达情况报国务院有关部门备案。

第十九条 省级人民政府在确定年度任务时，要以县为单位相

对集中，连片实施退耕还林还草。优先安排农民意愿强烈、县乡人民政府有积极性的县先期实施。

第二十条 县级人民政府林业、农业行政主管部门会同国土资源行政主管部门根据退耕还林还草实施方案和年度任务，组织专业人员或者有资质的设计单位编制作业设计。

编制作业设计时，干旱、半干旱地区应当以种植耐旱灌木和牧草、恢复原有植被为主；以间作方式植树种草的，应当间作多年生植物，主要林木的初植密度应当符合国家规定的标准。

第三章 工程实施与检查验收

第二十一条 县级人民政府或者其委托的乡级人民政府应当依照国务院有关部门制定的退耕还林还草合同范本，与有退耕还林还草任务的土地承包经营权人签订退耕还林还草合同。尚未承包到户的耕地实施退耕还林还草，应与其法定代表组织签订退耕还林还草合同。承包土地经营权已经流转的，需先由土地承包经营权人与流转受让方就有关权益和责任签订协议，再由县级人民政府或者其委托的乡级人民政府与土地承包经营权人或者流转受让方签订退耕还林还草合同。

退耕还林还草合同应当包括下列主要内容：

- (一)退耕土地还林还草范围、面积；
- (二)按照作业设计确定的退耕还林还草方式；

- (三)造林种草成活率及其保存率；
- (四)管护责任；
- (五)资金补助标准和给付方式；
- (六)技术指导、技术服务的方式和内容；
- (七)种苗、种子来源和供应方式；
- (八)违约责任；
- (九)合同履行期限。

退耕还林还草合同的内容不得与本条例以及国家其他有关退耕还林还草的规定相抵触。

第二十二条 退耕还林还草需要的种苗、种子，可以由县级人民政府根据本地区实际组织集中采购，也可以由退耕还林还草者自行采购。集中采购的，应当征求退耕还林还草者的意见，并采用公开竞价或订单育苗等方式，签订书面合同。

任何单位和个人不得为退耕还林还草者指定种苗、种子供应商。

禁止垄断经营种苗、种子和哄抬种苗、种子价格。

第二十三条 退耕还林所用种苗应当就地培育、就近调剂，优先选用乡土树种和抗逆性强树种的良种壮苗。退耕还草应选用适应性强、品质好、产量高的多年生优良草种。禁止使用入侵物种。

第二十四条 林业、农业行政主管部门应当加强种苗、种子培育的技术指导和服务的管理工作，保证种苗、种子质量。

销售、供应的退耕还林还草种苗、种子应当附具标签、质量检

验合格证、林木种子及牧草种子生产、经营许可证；属于林木良种的，应当附具林木良种证书复印件。跨县调运的，还应当依法取得检疫合格证。

第二十五条 省、自治区、直辖市人民政府应当根据本行政区域的退耕还林还草实施方案，加强种苗、种子生产与良种繁育基地的建设。

国家鼓励企业和个人采取多种形式培育种苗、种子，开展产业化经营。

第二十六条 退耕还林还草者应当按照作业设计和合同的要求植树种草。

第二十七条 县级人民政府应当建立退耕还林还草植被管护制度，落实管护责任。

退耕还林还草者应当履行管护义务。

禁止在退耕还林还草项目实施范围内复耕和从事滥采、乱挖等破坏地表植被的活动。

第二十八条 地方各级人民政府及其有关部门应当组织技术推广单位或者技术人员，为退耕还林还草提供技术指导和技术服务。

第二十九条 县级人民政府林业、农业行政主管部门应当按照国务院林业、农业行政主管部门制定的检查验收标准和办法，对退耕还林还草建设项目进行检查验收，经验收合格的，方可发给验收合格证明。

第三十条 省、自治区、直辖市人民政府应当对县级退耕还林还草检查验收结果进行复查，并根据复查结果对县级人民政府和有关责任人员进行奖惩。

第三十一条 国务院林业、农业行政主管部门对各省、自治区、直辖市退耕还林还草合格率、保存率进行检查验收，并开展效益监测。国务院国土资源行政主管部门依据年度土地变更调查结果和土地利用总体规划，对各省、自治区、直辖市退耕还林还草开展监测。

检查验收和监测考核结果依程序公开，并作为调整各省、自治区、直辖市年度退耕还林还草任务、兑现补助资金、耕地保护责任目标考核的重要依据。

第四章 资金补助

第三十二条 中央预算安排必要的资金，支持地方开展退耕还林还草工作。具体补助标准和补助年限按照国务院有关规定执行。

省级人民政府可在不低于中央补助标准的基础上，自主确定兑现给退耕还林还草者的具体补助标准。地方补助标准超出中央补助标准部分，由地方财政自行承担。

第三十三条 中央预算安排的退耕还林还草补助资金按照有关规定及时下达、核拨。

第三十四条 退耕还林还草补助资金依据县级自查结果进行兑现，省级林业、农业行政主管部门对县级自查结果进行复查，国

家林业、农业行政主管部门对省级复查结果进行核查。

第三十五条 退耕还林还草者自行采购种苗、种子的，县级人民政府或者其委托的乡级人民政府应当在退耕还林还草合同生效时一次付清种苗、种子造林种草费。

集中采购种苗、种子的，退耕还林还草验收合格后，种苗、种子采购单位应当与退耕还林还草者结算种苗、种子造林种草费。

第三十六条 任何单位和个人不得挤占、截留、挪用和克扣退耕还林还草补助资金。

任何单位和个人不得弄虚作假、虚报冒领补助资金。

第三十七条 中央预算和地方预算中应当安排必要的资金，用于开展退耕还林还草政策宣传、监测考核等工作。

第三十八条 建立健全村级退耕还林还草公示制度，将退耕还林还草者的退耕还林还草面积、树种草种、验收结果以及补助发放等情况进行公示。

第五章 其他保障措施

第三十九条 国家保护退耕还林还草者享有退耕土地上的林、草所有权。土地承包经营权人自行退耕还林还草的，享有退耕土地上的林、草所有权；委托他人还林还草、与他人合作还林还草或者耕地流转他人还林还草的，退耕土地上的林、草所有权由合同约定。

退耕土地还林还草后，土地承包合同应当作相应调整。根据调

整后的合同，由县级以上人民政府依照有关规定办理变更登记手续，发放权属证书，确认相关权利。

第四十条 退耕土地还林还草后的土地承包经营权期限依照有关法律规定执行。土地承包经营权到期后，土地承包经营权人可以依照有关法律的规定继续承包。

退耕土地还林还草后的土地承包经营权可以依法转让，承包人应得的承包收益，可以依法继承。

第四十一条 退耕后营造的林木，符合国家和地方公益林区划界定标准的，可按规定程序分别纳入中央和地方财政森林生态效益补偿。未纳入生态效益补偿范围的，经批准可依法采伐，并及时更新。退耕还草地明确草地权属并在草原生态保护补助奖励政策实施范围的，可由地方政府自行决定纳入草原生态保护补助奖励机制。

第四十二条 在不破坏植被、造成新的水土流失前提下，允许退耕还林者间种豆类等矮秆作物，发展林下经济。

第四十三条 地方各级人民政府应当加强基本农田和农业基础设施建设，改良土壤，改造坡耕地，提高地力和单位粮食产量，解决退耕还林还草者的长期口粮需求。

第四十四条 退耕还林还草后，有关地方人民政府应当采取封山禁牧、舍饲圈养等措施，保护退耕还林还草成果。

第四十五条 有关地方可按规定统筹安排相关资金，用于退耕后调整农业产业结构、发展特色产业、增加退耕户收入，推动脱贫攻坚，巩固退耕还林还草成果。

第六章 法律责任

第四十六条 国家工作人员在退耕还林还草活动中违反本条例的规定，有下列行为之一的，依法追究行政或者法律责任：

- (一) 挤占、截留、挪用退耕还林还草补助资金的；
- (二) 弄虚作假、虚报冒领补助资金的；
- (三) 利用职务上的便利收受他人财物或者其他好处的。

国家工作人员以外的其他人员有前款第(二)项行为的，依照刑法关于诈骗罪或者其他罪的规定，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，依照《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究法律责任。

第四十七条 国家机关工作人员在退耕还林还草活动中违反本条例的规定，有下列行为之一的，由其所在单位或者上一级主管部门责令限期改正，退还多收取的费用，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法追究行政或者法律责任：

- (一) 未及时处理有关破坏退耕还林还草活动的检举、控告的；
- (二) 未按规定及时向持有验收合格证明的退耕还林还草者发放补助资金的；
- (三) 在退耕还林还草合同生效时，对自行采购种苗、种子的退耕还林还草者未按合同约定兑现种苗、种子造林种草补助费的；
- (四) 集中采购种苗、种子的，在退耕还林还草验收合格后，未

与退耕还林还草者结算种苗、种子造林种草补助费的；

(五) 集中采购的种苗、种子不合格的；

(六) 为退耕还林还草者指定种苗、种子供应商的；

(七) 其他不依照本条例规定履行职责的。

第四十八条 采用不正当手段垄断种苗、种子市场，或者哄抬种苗、种子价格的，依照刑法关于非法经营罪、强迫交易罪或者其他罪的规定，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，由工商行政管理机关依照《中华人民共和国反不正当竞争法》和《中华人民共和国反垄断法》的规定处理；反不正当竞争法和反垄断法未作规定的，由工商行政管理机关处以非法经营额 2 倍以上 5 倍以下的罚款。

第四十九条 销售、供应未经检验合格的种苗、种子或者未附具标签、质量检验合格证、检疫合格证的种苗、种子的，依照刑法关于生产、销售伪劣种子罪或者其他罪的规定，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，由县级以上人民政府林业、农业行政主管部门或者工商行政管理机关依照种子法的规定处理；种子法未作规定的，由县级以上人民政府林业、农业行政主管部门依据职权处以非法经营额 2 倍以上 5 倍以下的罚款。

第五十条 任何单位和个人擅自复耕，或者在退耕还林还草项目实施范围内从事滥采、乱挖等破坏地表植被的活动的，依照刑法关于非法占用农用地罪、滥伐林木罪或者其他罪的规定，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，由县级以上人民政府林业、农业、水利行政主管部门依照《中华人民共和国森林法》、《中华人民共

和国草原法》、《中华人民共和国水土保持法》的规定处罚。

第七章 附 则

第五十一条 退耕还林还草地区小流域治理、水土保持等相关工作的具体实施，依照《中华人民共和国水土保持法》和国务院有关规定执行。

第五十二条 国务院批准的规划范围外的土地，地方各级人民政府决定实施退耕还林还草的，不享受本条例规定的中央政策补助。

第五十三条 本条例自 年 月 日起施行。