

# 哈尔滨市黑土耕地保护利用“田长制”工作方案(试行)

为进一步压实黑土耕地保护利用责任,巩固提升粮食综合产能,根据《中共中央、国务院关于加强耕地保护和改善占补平衡的意见》和《东北黑土地保护规划纲要(2017—2030年)》、《黑龙江省黑土耕地保护利用“田长制”工作方案(试行)》精神,制定本方案。

## 一、总体要求

### (一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神,深入贯彻落实习近平总书记“保护好黑土地这一‘耕地中的大熊猫’”、“要把黑土地保护作为一件大事来抓,把黑土地用好养好”等重要讲话和重要指示批示精神,采取“长牙齿”的硬措施,落实最严格的耕地保护制度,坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”,推动形成统筹组织、属地管理、分工负责、合力推进、齐抓共管的工作机制,实现黑土耕地保护利用全覆盖,筑牢国家粮食安全、粮食安全、生态安全坚实基础。

### (二)基本原则

——坚持依法严格管护。依法对黑土耕地数量、质量、生态实施最严格的保护和管理,坚决守住耕地红线、环境质量底线、不突破资源利用上限。

——坚持属地分级管理。按照行政管理权和土地权属,明确黑土耕地保护利用主体,建立分级管理、分级负责的黑土耕地保护属地管理制度,实现对黑土耕地保护利用的全覆盖。

——坚持部门协作联动。强化黑土耕地保护利用部门职责,分工负责黑土耕地保护利用工作,构建部门协同、上下联动、无缝对接的工作机制,一体推进保护、管理、监督与执法。

——坚持保护利用结合。强化黑土耕地保护与利用一齐抓,立足不同地区不同类型耕地实际,落实保护利用各项措施和各级政府、土地经营者责任,保护好、利用好黑土地。

——坚持严格考核奖惩。强化黑土耕地保护利用绩效考核,建立健全考核制度,加强督促检查,强化评估考核与结果运用,建立奖优罚劣的工作机制。

### (三)主要目标

——稳定黑土耕地数量。全市耕地数量不低于国家、省规划下达的耕地保有量和基本农田数量。

——提升黑土耕地质量。到2025年,全市黑土耕地保护区土壤有机质含量平均增加1克/千克以上。到2030年,稳步提升黑土耕地质量,全市黑土耕地保护区土壤有机质平均含量较2025年提高1克/千克。

——改善黑土耕地生态。推进化肥农药减量增效,推行农药、肥料包装废弃物和废旧农膜回收利用。加强小流域水土流失综合治理,开展坡耕地和侵蚀沟治理,建立农田网络结构,防治黑土耕地水蚀风蚀沙化。

——建立黑土耕地管护机制。2021年底前全面建立“田长制”工作体系,实现黑土耕地保护利用责任全覆盖。

市、区县(市)、乡(镇)级田长名单由本级政府公布,村级田长名单由所在乡(镇)政府公布,网格田长、户田长名单由所在村“两委”公布。

### (二)田长职责

市、区县(市)、乡(镇)级田长是本行政区域黑土耕地保护利用第一责任人,具体负责所辖行政区域内黑土耕地保护和管理,包括严格控制耕地转为林地、园地等其他类型农用地,严格控制建设占用黑土耕地,严格落实耕地占补平衡,推进黑土耕地质量保护与提升,管控黑土耕地土壤环境风险,防治黑土耕地水土流失、沙化、碱化,开展退耕还林还草、秸秆离田还田以及执法监管等,及时制止、处理所辖行政区域内破坏黑土耕地数量、质量、生态和盗采泥炭黑土等违法违规行为,协调、指导、督促下级田长和责任单位落实工作职责及黑土耕地保护利用措施。

村级田长、网格田长是本村、本网格黑土耕地保护利用直接责任人,具体负责督促、检查黑土耕地保护数量、质量、生态“三位一体”目标任务、政策、措施和秸秆离田还田等落实情况;及时劝诫、制止并报告本村、本网格耕地“非农化”、“非粮化”和破坏黑土耕地数量、质量、生态以及盗采泥炭黑土等违法违规行为。

市级田长:落实省级田长工作部署和省责任单位工作要求,负责组织、推进、落实全市黑土耕地保护利用工作,牵头制定全市黑土耕地保护利用规划、意见等,协调、指导、督促并组织考核各区县(市)级田长和市级责任单位黑土耕地保护利用工作,承担全市黑土耕地保护利用的督导、调度、查处、问责等职责。

区县(市)级田长:落实市级田长工作部署和省责任单位工作要求,发挥黑土耕地保护利用主体作用,负责组织、推进、落实本级黑土耕地保护利用工作,牵头调查、制定并组织落实本级黑土耕地保护利用规划,落实严守耕地保护红线、永久基本农田特殊保护、耕地占补平衡、巩固提升耕地质量、遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”、打击盗采泥炭黑土、秸秆离田还田等制度措施,将黑土耕地保护利用任务分解到乡(镇),落实确保任务目标完成的具体办法措施,协调、指导、督促并组织考核乡(镇)级田长和责任单位黑土耕地保护利用工作,及时向市级田长和责任单位报告本级黑土耕地保护利用工作情况,承担本级黑土耕地保护利用的督导、调度、查处、问责等职责。

乡(镇)级田长:落实区县(市)级田长工作部署和责任单位工作要求,负责组织、调查、落实本级黑土耕地保护利用工作,组织落实秸秆离田还田、施用有机肥、轮作休耕、深松深耕、保护性耕作、农药化肥减量增效、农作物病虫害绿色防控等措施,落实设施农业用地备案监管、补充耕地后期管护等措施,将黑土耕地保护利用任务细化分解到村和网格、户,落实确保任务目标完成的具体办法措施,指导、协调、督促辖区内村级田长做好相关工作,组织考核村级田长黑土耕地保护利用工作,及时向区县(市)级田长和责任单位报告本级黑土耕地保护利用工作情况,举报违法行为,承担本辖区内黑土耕地保护利用职责。

村级田长:负责本村黑土耕地保护利用具体工作,落实网格田长、户田长人选,组织开展具体工作,并对网格田长、户田长工作进行监督和评价。

网格田长:按照村级田长部署要求,负责组织、调查、落实责任网格黑土耕地保护利用工作,及时向村级田长报告责任网格黑土耕地保护利用工作情况,承担责任网格黑土耕地保护利用职责。

户田长:按照要求落实黑土耕地保护利用措施,加强对所经营地块数量、质量、生态的管理,如实报告有关情况。

## 中共哈尔滨市委办公厅哈尔滨市人民政府办公厅关于印发《哈尔滨市黑土耕地保护利用“田长制”工作方案(试行)》的通知

各区、县(市)党委和人民政府,市委各办委,市直各党组、党委(工委):《哈尔滨市黑土耕地保护利用“田长制”工作方案(试行)》已经市委、市政府领导同志同意,现印发给你们,请结合实际认真贯彻落实。

中共哈尔滨市委办公厅  
哈尔滨市人民政府办公厅  
2021年12月31日

### (三)“田长制”办公室设置、职责及构成

市、区县(市)政府设置相应的“田长制”办公室,负责组织协调、调度督导、检查考核,组织实施具体工作,落实本级田长确定事项。

市级“田长制”办公室主任由市政府分管负责同志担任,副主任由市政府相关副秘书长和市农业农村局、市资源规划局主要负责同志担任,成员包括相关责任单位主要负责同志,办公室日常工作由市农业农村局具体承担。

区县(市)级“田长制”办公室主任由本级政府分管负责同志担任,副主任由农业农村、资源规划部门主要负责同志担任,成员包括相关责任单位主要负责同志,办公室日常工作由农业农村行政主管部门具体承担。

### (四)责任单位和职责分工

根据工作需要,市农业农村局、市资源规划局、市生态环境局、市水务局、市林草局、市发改委、市财政局、市科技局、市粮食局、市农科院、市工信局、市住建局、市商务局、市卫生健康委等14个市直单位为市级“田长制”工作责任单位。各责任单位确定1名局级干部为责任人,1名处级干部为联络人,按照职责分工,市资源规划局、市农业农村局分别牵头组织实施黑土耕地数量、质量、生态保护目标考核,其他责任单位配合。

市农业农村局:负责指导全市黑土耕地质量建设、保护和管理,组织制定落实分区、分作物的黑土耕地质量保护与提升措施,组织开展秸秆离田还田作业,牵头组织实施责任目标考核,配合相关部门开展耕地还林还草还湿工作。

市资源规划局:负责全市黑土耕地总量控制、用途管制以及耕地的整理、复垦、开发等监督管理工作,确定各区、县(市)黑土耕地保护数量目标任务,与黑土耕地保护有机结合,严格落实耕地占补平衡制度,落实耕地保护政策,组织实施耕地保护责任目标考核和永久基本农田特殊保护。

市生态环境局:负责监督指导农业面源污染治理等工作,配合农业农村部门开展耕地土壤污染状况调查,风险评估、风险管控及修复治理工作。

市水务局:负责组织全市黑土耕地水土流失调查,指导水土保持工程建设,以及十五度以上耕地退耕还林还草等工作。

市林草局:负责全市退耕还湿工作,组织指导和监督全市农田防护林建设等工作。

市发改委:负责会同市农业农村局做好高标准农田等农田基础设施项目中央预算内投资计划申报下达工作。

市财政局:负责按照财政事权和支出责任相适应原则,支持黑土耕地保护。

市科技局:负责开展黑土耕地保护和持续利用方面相关科学技术研究工作,为黑土耕地保护提供技术支撑。

市粮食局:负责配合相关部门做好黑土耕地保护有关工作。

市农科院:负责开展黑土耕地保护利用研究、技术攻关、模式创新等工作。

市工信局、市住建局、市商务局、市卫生健康委结合各自职责,负责固体废

物污染环境防治的监督管理工作。

各区、县(市)和乡(镇)根据实际情况,参照市级组织体系,确定责任单位、责任人、联络员和职责分工。

## 三、主要任务

### (一)加强黑土耕地数量保护

根据土地用途管制制度,结合基本农田和“两区”划建管护工作,划定黑土耕地边界、摸清黑土耕地底数,形成一张“底图”,建立一个“平台”,对基本农田、“两区”和高标准农田黑土耕地数量实施严格保护。强化国土空间规划管控和用途管制,严格核定新增建设用地指标,严格落实耕地占补平衡责任,严格控制非农业建设占用耕地,严格控制耕地转为林地、园地等其他类型农用地,严格监管被占用耕地土壤剥离和利用,严厉打击盗采泥炭黑土等破坏黑土耕地违法行为,坚决遏制耕地“非农化”,防止“非粮化”。[市资源规划局、市农业农村局、市水务局负责,各区、县(市)政府和市级其他责任单位配合]

### (二)加强黑土耕地质量保护

采取农艺、生物、工程等配套措施,因地制宜推行科学轮作,实现均衡利用土壤养分,恢复和提升地力;推行深松(耕)整地,渐进打破犁底层疏松深层土壤,增加土壤蓄水保墒能力;聚焦秸秆离田还田,推广“五化”秸秆综合利用技术,增加土壤碳储存和腐殖质,改善土壤板结性状;扩大有机肥施用,增加土壤养分及有益菌群数量,促进土壤养分释放利用;推行保护性耕地,蓄水保墒培肥地力,有效防治土壤侵蚀,保护提升黑土耕地质量。9区和巴彦县等平原旱田类型区,重点实行科学轮作、深松(耕)整地、秸秆还田、增施有机肥等措施培肥地力。五常市北部、阿城区东部、宾县、尚志市、延寿县、依兰县和木兰县等丘陵坡耕地旱田类型区,重点采取横坡打垄、垄向区田、小流域治理侵蚀沟等工程措施固土保水,配合增施有机肥、秸秆覆盖免耕还田等农艺措施培肥地力。五常市、方正县和通河县等水田类型区,重点加强田间节水、排灌水工程建设,提高水资源利用效率;实施水稻秸秆还田,培肥地力;推广“浅、湿、干”水稻节水灌溉技术,节约用水。[市农业农村局、市水务局、市林草局负责,各区、县(市)政府和市级其他责任单位配合]

### (三)加强黑土耕地生态保护

坚持把山水林田湖草作为一个生命共同体,构建黑土耕地生态保护体系,推广黑土耕地生态保护治理有效模式,采取生物防控措施,推行绿色、有机生产,改善耕地生态环境。加强农田防护林、防风固沙林和四旁绿化建设。加强风沙地和盐碱地治理。禁止在十五度以上坡地开垦种植农作物,对在十五度以上已经开垦并种植农作物的坡地要制定退耕计划,逐步还林还草;对种植经济林的,应科学选择树种,合理确定规模,采取水土保持措施。加强小流域综合治理,遏制水土流失。[市林草局、市水务局、市农业农村局负责,各区、县(市)政府和市级其他责任单位配合]

### (四)加强基础工程条件建设

实施新一轮高标准农田建设规划,按照集中连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好要求,提高建设标准和质量,推进高标准

农田建设,健全管护机制,打造高产稳产农田,巩固和提高黑土耕地综合生产能力。推进水利配套工程建设,完善田间灌排系统,推进地表水置换地下水,发展节水灌溉,推广水稻节水控灌和旱作节水技术。推进农机化工程建设,装备大中型动力拖拉机、秸秆粉碎机、翻转型、免耕播种机、深松整地机、有机肥抛撒车等配套农具。推进田间配套建设工程,完善农田输变电设施和田间路网,调整田块规格,平整田块田面。推进农业信息化工程建设。[市农业农村局、市发改委负责,各区、县(市)政府和市级其他责任单位配合]

(五)加强农业面源污染防治。加大畜禽养殖污染防治力度,加强畜禽粪污资源化利用。扩大耕地质量、病虫害监测点覆盖面,实施测土配方施肥,改进施肥用药方式方法,推广应用新品种、新剂型肥料和水肥一体化等新技术,推广使用高效、低毒、低残留农药、生物农药等病虫害绿色防控产品和技术,控制化肥农药的最大施用量,提高肥料农药利用率,减少化肥农药使用量。开展农药、肥料包装废弃物和废旧农膜回收处理,落实农药、肥料包装废弃物生产者、经营者回收主体责任,推广使用加厚地膜、全生物可降解地膜,从源头上保障农田残膜可回收,净化乡村生产生活环境。[市农业农村局负责,各区、县(市)政府和市级其他责任单位配合]

(六)加强固体废物污染防治。深入开展固体废物大排查,依法开展固体废物分类治理,减少源头产生量,建立健全生活垃圾分类收集体系,推进再生资源回收体系建设,深入整治建筑垃圾堆场乱倒等行为,落实危险废物污染防治主体责任,规范医疗废物收集、贮存、处置,推动开展塑料垃圾专项清理,加强废塑料处置等环节的监管,规范处理污泥,拓展污泥安全利用和处置途径,严格防止一般工业固体废物、生活垃圾、建筑垃圾、危险废物、医疗废物、废塑料、污泥等固体废物流入农田、污染耕地。[市生态环境局、市工信局、市住建局、市商务局、市卫生健康委负责,各区、县(市)政府和市级其他责任单位配合]

(七)加强行政监管执法工作。加强耕地保护督查和执法监督,依法强化黑土耕地保护的监督管理,落实监督管理责任,对田水路林和低效利用、不合理利用的黑土耕地进行重点整治,对因生产建设活动和自然灾害损毁的黑土耕地进行恢复利用,对村屯周围及闲散土地、通道进行造林绿化等保护。根据职责分工,建立责任单位牵头、多部门联合执法机制,做好行政执法与刑事司法的衔接,严厉打击违法占用黑土耕地、破坏黑土耕地质量、乱砍滥伐、毁农农田防护林和水土保持林、盗采泥炭黑土以及违法在黑土耕地范围内建坟、建窑、建房、挖沙、挖鱼塘、采石、采矿、取土、排放污染物等导致生态环境破坏的行为。[市农业农村局、市资源规划局、市生态环境局、市水务局、市林草局负责,各区、县(市)政府和市级其他责任单位配合]

## 四、保障措施

(一)强化组织领导。在党委领导下,各级政府要把黑土耕地保护利用纳入经济和社会发展规划,摆在农业农村工作更加突出的位置,统筹安排部署,逐步还林还草;对种植经济林的,应科学选择树种,合理确定规模,采取水土保持措施。加强小流域综合治理,遏制水土流失。[市林草局、市水务局、市农业农村局负责,各区、县(市)政府和市级其他责任单位配合]

(二)强化制度建设。建立联席会议制度,原则上每年至少召开1次专题会议,协调推进黑土耕地保护利用工作。市级工作会议由市级田长牵头或委托“田长制”办公室组织责任单位召开,拟定、审议“田长制”工作重大措施,协调解决实施“田长制”工作中遇到的重大问题,对“田长制”工作进行总结考核,安排部署有关工作,联席会议由市政府相关副秘书长召集。区县(市)、乡(镇)两级政府和村“两委”。发挥秸秆禁烧等网格员作用,将黑土耕地保护利用工作同秸秆禁烧等重点任务一体部署、一体推进、一体落实,落实黑土耕地保护网格化管理要求,对有土壤污染风险的耕地地块以及未利用地、复垦土地等拟开垦为耕地的,按规定组织开展土壤污染状况调查、风险评估、风险管控及修复,并进行分类管理。利用自然遥感监测“一张图”和国土空间基础信息平台,对黑土耕地实行动态监管。扩大黑土耕地质量监测点覆盖范围,支撑黑土耕地质量评价与考核。

(三)强化评价考核。以保护黑土耕地数量、质量、生态和管护机制等为主要考核指标,制定黑土耕地保护“田长制”考核办法。将“田长制”工作列入区县(市)落实粮食安全省长责任制考核和区县(市)经济社会发展主要责任指标考核内容。建立健全奖惩机制。对工作成效突出的区、县(市)政府给予通报表扬和奖励;对履职不力、监管不严、失职渎职的田长和相关责任单位负责人,依纪依规依法严肃追究责任。

(四)强化机制创新。建立长效、稳定的投入机制,统筹土地整治、高标准农田建设、黑土地保护利用、耕地质量保护与提升、深松整地、保护性耕作、秸秆综合利用、畜禽粪污资源化利用等项目资金,集中用于黑土耕地保护。发挥财政资金的激励引导作用,吸引社会资本加大对黑土耕地保护的投入。积极培育新型农业经营主体和社会化专业服务组织,引导农民将小、散农田集中起来规模经营。鼓励农民筹资筹劳,参与黑土耕地保护的投入。各区县(市)、乡(镇)要按照财政事权和支出责任相适应原则,落实相关工作经费,保证工作正常开展。

(五)强化基础保障。各级政府和责任单位要积极开展黑土耕地保护政策、技术培训,提高各级田长履职能力和项目实施主体黑土耕地保护利用实践操作业务技能。落实农业投入品使用标准,指导农户科学精准使用肥料、农药等。

(六)强化宣传监督。利用报刊、广播、电视、网络等媒介,宣传黑土耕地保护利用相关法律、法规、政策,推介黑土耕地保护知识,总结树立一批基层典型,集成推广一批技术模式,增强公众黑土耕地保护利用的法律意识,参与意识和责任意识,营造全社会广泛关注支持黑土耕地保护利用的良好舆论氛围。加强黑土耕地保护利用相关惠农政策、建设项目、补助资金等公示,确保公开、公平、公正。设立耕地“非农化”、“非粮化”和破坏黑土耕地数量、质量、生态等违法违规举报举报电话,广泛接受社会监督。

