

吉林省农业农村厅
吉林省发展和改革委员会
吉林省财政厅
吉林省自然资源厅
吉林省生态环境厅
吉林省水利厅

文件

吉农建发〔2019〕7号

吉林省农业农村厅 吉林省发展改革委 吉林省财政厅 吉林省自然资源厅 吉林省生态环境厅 吉林省水利厅关于落实《东北黑土地保护规划纲要（2017—2030年）》的实施意见

各市（州）、长白山管委会、长春新区、各县（市、区）农业农村、发展改革、财政、自然资源、生态环境、水利主管部门：

经国务院批准，原农业部、国家发展改革委、财政部、原国土资源部、原环境保护部、水利部联合印发了《东北黑土地保护

规划纲要（2017—2030年）》（以下简称《规划纲要》），对东北黑土地保护工作提出了具体思路、目标和要求。为全面贯彻落实《规划纲要》，推动我省黑土地保护工作深入开展，结合我省实际，研究制定了《吉林省关于落实〈东北黑土地保护规划纲要（2017—2030年）〉的实施意见》（以下简称《实施意见》）。请结合实际，认真贯彻实施。

一、深刻认识落实《规划纲要》的重要性和紧迫性

黑土地是地球上稀有的土壤资源，是东北地区农业生产的基础。东北是我国重要的商品粮生产基地，保护和提升黑土地质量，是守住“谷物基本自给，口粮绝对安全”战略底线的重要保障，是国家“十三五”规划纲要明确提出的重要生态工程，对推动农业绿色、持续发展具有重要意义。

根据《规划纲要》，吉林省典型黑土区耕地面积0.69亿亩，占全省耕地面积的65.5%。土壤类型主要包括黑土、黑钙土、白浆土、草甸土、暗棕壤、棕壤、水稻土、新积土等土壤类型，集中分布于长春市所辖县（市、区），吉林市所辖县（市、区），四平市所辖县（市、区），辽源市所辖的东丰县、东辽县，通化市所辖的辉南县、柳河县、梅河口市，松原市所辖的宁江区、前郭县、长岭县、扶余市。

（一）保护黑土地是保障粮食安全的迫切需要。吉林省是国家粮食主产区和重要的商品粮生产基地，粮食单产、总产和调出量一直位于全国前列，目前全省粮食产量已达到700亿斤阶段水平，其中黑土区贡献率在80%以上。加强黑土地保护，稳定和

提升黑土地综合生产地力，对保障我省农业持续稳定发展，夯实国家粮食安全基础具有重要意义。

（二）保护黑土地是实施“藏粮于地、藏粮于技”战略的迫切需要。黑土地土壤肥力高、产出能力强，但由于长期高强度开发利用和土壤侵蚀，且缺乏有效保护措施，导致黑土地资源优势下降，理化性状退化，对农业生产和粮食安全造成威胁。因此加强黑土地保护，采取综合性治理措施，解决水土流失和土壤肥力退化等突出问题，恢复和提高黑土地综合生产能力，是实现“藏粮于地、藏粮于技”的重大举措。

（三）保护黑土地是促进农业绿色发展的迫切需要。长期以来，“化学式”农业生产模式和“重视产量，轻视质量”的农业生产理念，导致化肥、农药、农膜在土壤中残留量越来越多，打破了黑土地原有稳定的微生态系统，土壤生物多样性、缓冲性等生态功能退化。加强黑土地保护，大力推广资源节约型、环境友好型技术，有利于加快修复农田生态环境，促进生产与生态协调，推动农业绿色发展，实现质量兴农，绿色兴农。

（四）保护黑土地是提升农产品竞争力的迫切需要。黑土区是我省玉米、水稻、大豆的优势产区，但由于农业规模化水平较低，导致生产成本低，农产品市场竞争力不强。加强黑土地保护，大力发展生态农业、循环农业、有机农业，有利于实现节本增效、提质增效，提高粮食等农产品的质量效益和竞争力。

二、准确把握《规划纲要》总体要求

（一）总体思路。以党的十九大会议精神和习近平新时代中

国特色社会主义思想为指导，以巩固提升黑土地综合生产能力、保障粮食安全、维护农业生态安全和实现乡村振兴为目标，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，全面贯彻落实《规划纲要》总体部署，深入实施“藏粮于地，藏粮于技”发展战略。依靠科技进步，加大资金投入，探索技术模式，创新服务机制，完善政策保障机制，逐步改善黑土区耕地内在质量、设施条件和生态环境，构建黑土地综合治理保护体系，为我省农业持续稳定发展提供资源保障。

（二）基本原则。黑土地保护要着重把握以下四项原则：

一是坚持用养结合，保护利用。统筹黑土地保护和农民增收之间的关系，调整优化农业结构和生产布局，推广资源节约型、环境友好型技术，在保护中利用、在利用中保护。

二是坚持突出重点，综合施策。以保护永久基本农田、粮食生产功能区和重要农产品保护区为重点，统筹土、肥、水、种及栽培等生产要素，综合运用工程、农艺、农机、生物等措施，确保黑土地保护取得实效。

三是坚持试点先行，逐步推进。在黑土地保护利用试点的基础上，积累经验，有序推进，做到建一片成一片，使黑土地质量得到提升。

四是坚持政府引导，社会参与。加大投入力度，发挥市场机制作用，鼓励农民筹资筹劳，引导社会资本投入黑土地保护。

（三）总体目标。到 2030 年，我省将实施黑土地保护面积 0.62 亿亩，基本覆盖主要黑土区耕地。通过修复治理、改良培肥、

农田基础设施建设，建成一批集中连片、土壤肥沃、生态良好、设施配套、产能稳定的商品粮基地。使黑土区耕地质量平均提高1个等级（别）以上，土壤有机质含量提高2g/kg以上，有效遏制黑土地退化，提升黑土区耕地质量，改善黑土区生态环境。

三、深入落实《规划纲要》重点任务

《规划纲要》提出了提升黑土区农田系统可持续性、资源利用可持续性、生态环境可持续性和生产能力可持续性的“四个可持续”的重点任务。各地要结合实际，统筹部署，综合施策，抓好落实，推进我省黑土区农田系统、资源利用、生态环境和生产能力可持续发展。

（一）分区施策，突出重点，提升黑土区农田系统可持续性。针对不同区域黑土地退化的主要因素，坚持因地制宜，分区施策。一是东部保护区以水土流失治理为主，包括吉林市所辖县（市、区）、东丰县、东辽县、辉南县、柳河县和梅河口市，治理方向主要是加强坡耕地整治和侵蚀沟治理，到2030年新增水土流失治理面积达到8700 km²以上。二是西部保护区以中低产田改良修复为主，包括梨树县、双辽市、松原市宁江区、前郭县、长岭县和扶余市，主要推广保护性耕作和节水灌溉技术，加强盐碱化土壤改良治理，建立盐碱化土壤改良治理示范区。到2030年保护性耕作稳定在500万亩以上，节水栽培技术300万亩以上。三是中部保护区以培肥地力为主，包括长春市所辖县（市、区）、伊通县和公主岭市，主要方向是大力推广秸秆深翻还田、增施有机肥和机械深松等技术，有效利用畜禽粪便资源。

(二) 建立机制，探索模式，提升黑土区资源利用的可持续性。积极推进黑土区耕地资源、水资源和有机肥资源的有效利用。一是加强耕地资源保护利用。对黑土区耕地实施最严格的保护，已划为永久基本农田的黑土地实行重点保护，优先将黑土地划入粮食生产功能区和重要农产品保护区；完善表土剥离和利用机制，将剥离后耕层土壤用于中低产田改造、高标准农田建设和土地复垦。二是提高水资源利用率。优化水资源配置，科学规划水稻种植区域，探索节水种稻模式。合理开发利用地表水和地下水资源，大力推广滴灌、喷灌等节水灌溉技术，完善农田水利配套设施。到 2030 年农田灌溉水有效利用系数达到 0.6 以上。三是加强秸秆等农业废弃物资源化利用。积极推进农作物秸秆还田，加强东部山区半山区秸秆还田模式和机制的探索，加大中西部地区秸秆还田技术推广力度。因地制宜推广秸秆深翻还田、覆盖还田、堆沤还田、留高茬还田和旋耕还田等技术，探索建立适合我省不同区域的秸秆还田技术模式。

(三) 强化治理，阻控污染，提升黑土区生态环境的可持续性。一是深入开展化肥零增长行动，控制化肥投入。鼓励施用有机肥，大力推广应用配方肥、秸秆肥和机械深施肥技术，提高化肥利用率。到 2030 年，化肥利用率稳定在 40% 以上。二是深入开展农药零增长行动，控制农药投入。大力推广绿色防控技术，推进专业化统防统治与绿色防控融合，加速生物农药和高效、低毒、低风险农药推广应用，逐步淘汰高毒农药。到 2030 年农药利用率稳定在 40% 以上。三是加强农田残膜污染治理。全面落

实《农膜回收行动方案》，建立地膜捡拾、回收和再利用机制，健全废弃地膜回收储运网络，建设地膜回收加工示范区，提高农田残膜回收率，推广使用可降解地膜。四是加强水土流失治理。以小流域水土流失综合治理、坡耕地整治和侵蚀沟治理为重点，科学配置工程措施、植物措施、耕作措施和生态修复措施等，建立有效的水土流失综合治理体系，防止黑土水蚀、风蚀和沙化，保持良好的田间小气候，保护黑土区农田生物多样性。

（四）完善设施，培肥地力，提升黑土区生产能力的可持续性。一是加强农田基础设施建设。以高标准农田建设为示范带动，通过平整土地，修建田间道路、桥涵、灌溉水源、灌排渠系、电力设施和农田防护等措施，改善农田生产条件，建设一批集中连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好的高质量农田。力争到 2030 年黑土区内高标准农田面积达到 4500 万亩以上。二是加大有机培肥力度，依托耕地质量提升、秸秆综合利用和有机肥补贴等财政补贴项目，推进有机肥施用和秸秆还田等技术措施落实，建设有机培肥示范区。到 2030 年黑土区内每个县（市）至少建立一个有机培肥示范区。三是努力提升黑土区农业机械化作业水平。鼓励购买和使用大马力、高性能农业机械，提高黑土区耕作技术水平。力争到 2030 年黑土区农业耕种收综合机械化率达到 90%。

四、推进黑土地保护技术措施应用

各地要统筹规划涉及黑土地保护的相关项目，形成资金和技术集聚效应，发挥示范带动作用，推进相关技术的普及应用，提升黑土地综合保护成效。

（一）以黑土地保护利用试点为契机，探索推广黑土地保护技术模式和运行机制。一是积极探索推广黑土地保护技术模式。通过黑土地保护利用试点，总结出一批适合不同区域、不同土壤类型的可推广、可复制、能落地、接地气的黑土地保护综合技术模式，并按照示范带动、突出重点、整体推进的原则，逐步推广应用。二是深入探索创新黑土地保护运行机制。依托种养大户、家庭农场、专业合作社和相关企业等新型农业经营主体和社会化服务组织的土地规模优势和资源优势，探索种植业与养殖业联合、新型农业经营主体和社会化服务组织协同实施的运行机制，推动黑土地保护技术落实。

（二）以高标准农田建设为引领，提高农田基础设施条件。通过高标准农田建设，推进山、水、田、林、路、村综合整治。大力实施田间灌排、田间道路等建设工程，全面提升黑土区农田基础设施水平。一是加强农田“渠网”建设，以建设排灌沟渠、提灌设施、集雨蓄水设施为重点，提高农田灌排能力。力争到 2030 年黑土区内农田渠系畅通，旱能灌，涝能排，抵御自然灾害能力明显增强。二是加强农田“路网”建设，以整治农村机耕路、完善田间生产路为重点，改善农业机械通行作业条件。三是要加强“电网”建设，以大中型排灌泵站工程线路改造、农业产业基地供电线路配套完善为重点，确保农业生产供水、供暖、抗旱提水、防涝排灌等生产用电需要。力争到 2030 年黑土区内农田基础设施全面改善，高标准农田面积占黑土区耕地面积达到 65%。

（三）以水土流失治理为依托，增强耕地防灾减灾能力。深

入分析区域内水土流失及防治现状,以维护和增强水土保持功能为原则,以小流域(片区)为单元,以水土流失重点预防区和重点治理区为基础,明确预防保护重点范围和综合治理对象。到2030年累计完成坡耕地治理500km²以上,侵蚀沟治理沟道面积80 km²以上。通过修建梯田、地埂植物带、沟头防护和沟头跌水等防护工程,将工程措施与等高种植等耕作措施相互结合,建立坡面蓄水排水综合治理体系,提高灌溉和抗御自然灾害的能力,达到旱能灌、涝能排,保障粮食稳产高产。

(四)以秸秆综合利用为导向,推进农作物秸秆还田。充分利用好秸秆综合利用等相关资金,加大秸秆还田投入力度,深入探索适合不同区域、土壤条件、机械水平和气候特点的秸秆还田技术模式。一是建立秸秆还田示范区。选择一批重点县(市、区),建设秸秆还田示范区,每个县至少建设1个千亩以上示范区。以梨树县为示范县,辐射双辽、前郭、长岭、扶余等县(市),大力推广秸秆覆盖还田保护性耕作技术;以公主岭市为示范县,辐射双阳、九台、农安、德惠、伊通等县(市、区)大力推广秸秆深翻还田技术;以松原市宁江区为示范县辐射双辽、长岭、扶余等县(市),大力推广秸秆深翻还田节水灌溉技术;以榆树市为示范县,辐射带动畜禽养殖区大力推广秸秆堆沤还田技术。二是通过农机农艺相结合提高秸秆还田技术水平。各地农业部门要加强与农机等部门沟通合作,引进适宜本区域的秸秆还田机械,为秸秆还田提供支撑。三是探索“种、养、加”相结合模式,拓展秸秆还田渠道。积极采用秸秆—牲畜养殖—粪便还田、秸秆—沼气

—沼肥还田、秸秆—食用菌生产—菌棒还田、秸秆—商品有机肥和生物炭基肥—肥料还田等各种行之有效的秸秆还田模式，提高秸秆农用量，促进有机物质高效循环利用，提高土壤有机质，改良土壤环境。到 2030 年秸秆还田面积达到 3000 万亩以上。

（五）以有机培肥和机械深松为带动，推进耕地质量提升。鼓励引导农民、农业合作组织和涉农企业等社会力量，积极开展以畜禽粪肥利用为主的有机肥积造施用，选择一批重点县（市）建设种养结合示范区，建设畜禽粪污资源化利用基础设施，支持适度规模养殖场进行粪污处理，建设有机肥堆沤池，引导有机肥积造施用。加大机械深松技术推广力度，以中西部粮食主产区为主，辅之以东南部半山区适宜地块，建立每 3 年开展一次深松的耕作机制。

（六）以耕地质量监测点建设为基础，建立健全黑土地质量监测评价体系。贯彻落实《耕地质量调查监测与评价办法》（农业部令 2016 年第 2 号），全面组织开展耕地质量监测与评价。一是加强耕地监测点建设。按照“每 10 万亩建立一个监测点”的标准建设耕地质量长期定位监测点，到 2030 年黑土区内建设 690 个耕地质量长期定位监测点。完善耕地质量监测体系，定期发布耕地质量变化状况。监测点要统一标识、长期保持、建档立案，定期开展耕地质量评价。二是加强监测评价数据库和网络平台建设。充分利用地理信息系统、空间定位技术和遥感技术等现代化手段，将测土配方施肥、耕地地力调查评价、耕地质量监测、土壤墒情监测及有关耕地质量建设项目的数据，统一纳入到数据库，

进行全面汇总、整理和分析，实现黑土地质量监测工作的信息化管理。三是加强监测和评价能力建设。完善耕地质量监测与评价工作技术标准和规范，强化耕地质量调查监测与评价数据的管理，保障数据的完整性、真实性和准确性；定期对从事监测与评价工作的人员进行培训，提高监测评价水平。

（七）以耕地污染阻控为抓手，加强节肥节药节水和残膜污染防治防控。一是化肥农药减量控污。按照《到 2020 年化肥使用量零增长行动方案》和《到 2020 年农药使用量零增长行动方案》，选择一批重点县（市），建设节肥节药示范区，调整化肥农药使用结构、改进施肥施药方式，增施有机肥料，推广测土配方施肥、病虫害统防统治、绿色防控等技术。二是推广配方肥应用，实施减肥增效。选择一批县（市）开展试点，建设小型智能化配肥站和大型配肥中心，推行精准施肥作业，推广生物炭基肥、配方肥、缓释肥料和水溶肥料等高效新型肥料。三是开展节水灌溉示范。在西部选择一批具备滴灌基础的县（市）开展节水灌溉示范，建设节水灌溉示范区，配置包括首部控制系统、田间管道系统和滴灌带的水肥设施，健全灌溉试验站网，推广水肥一体化和节水灌溉技术。四是残膜污染防治防控。选择扶余、前郭、松原市宁江区等重点县（市、区），鼓励支持建设县、乡、村三级残膜回收站点和加工利用企业，积极开展残膜回收利用工作。选择部分县（市）推广可降解农膜，建设可降解农膜示范区。

（八）以培育新型经营主体为手段，推进土地适度规模经营。一是采取财政扶持、税收优惠和信贷支持等措施，加快培育多种

形式的经营服务组织，鼓励参与高标准农田建设、秸秆还田和有机肥积造施用等生产服务。二是支持农民合作社建立产业和区域性联社，支持开展生产、供销、信用“三位一体”等综合合作业务，大力发展农机、植保、农技和农业信息化服务组织，构建专项服务和综合服务相协调的新型农业服务体系。三是引导农民以承包地入股组建土地股份合作组织，通过自营或委托经营等方式发展农业适度规模经营，推动土地向农民合作社、种养大户和家庭农场流转，使之成为引领适度规模经营的有生力量。力争到 2030 年黑土区内土地适度规模经营达到 55% 以上。

五、着力完善保障措施

黑土地保护是一项长期而艰巨的任务，各级政府和有关部门要站在全局和战略高度，切实把黑土地保护与建设摆在突出位置，强化地方政府保护黑土地的责任，统筹各方力量，采取有效措施，加大资金投入，制定长效机制，推进黑土地保护工作深入开展。

（一）加强组织领导。各地要建立由政府分管负责同志牵头，农业农村、发展改革、财政、自然资源、生态环境、水利等有关部门负责同志参加的工作领导小组，加强对黑土地保护工作指导和监督考核。成立由教学、科研、推广部门专家组成的专家指导组，加强统一领导和统筹协调，明确部门职责分工，协调解决规划实施中的重大问题，确保黑土地保护落到实处、取得实效。

（二）保障资金投入。多渠道筹措资金，探索相关部门黑土地保护协作机制，稳定资金来源渠道；鼓励地方政府按照“取之于土，用之于土”的原则，加大对黑土地保护的支持力度，鼓励

探索黑土地保护奖补措施，调动农民保护黑土地的积极性。

（三）加大监管力度。全面贯彻落实《吉林省黑土地保护条例》，规范黑土地保护和利用行为，严格落实地方政府保护黑土地的责任，实行黑土地保护目标责任制和考核评价制度。各级政府及有关部门要严格履行黑土地保护职责，严厉打击违反黑土地保护条例的各种行为。

（四）强化科技支撑。加强黑土地保护技术研究，推进科技创新，重点开展黑土保育、土壤养分平衡、节水灌溉、旱作农业、保护性耕作和水土流失治理等技术攻关。依托黑土地保护利用试点，结合开展绿色高产高效创建和模式攻关，集成组装一批黑土地保护技术模式。整合资源力量，建立“产、学、研、推”相结合的黑土地保护科技创新和推广机制。结合新型职业农民培训工程、农村实用人才带头人素质提升计划，着力提高种植大户和新型农业经营主体骨干人员的科学施肥、耕地保育水平，使之成为黑土地保护的中坚力量。

（五）创新服务机制。采取政府购买服务方式，发挥财政投入杠杆作用，鼓励第三方社会服务组织参与黑土地保护，探索建立政府指导，各类新型农业经营主体承担建设任务的项目实施机制，推行 PPP 模式，引导商业性经营资本等多方资金投入黑土地保护，调动社会化服务组织和专业化企业等社会力量的积极性。

附件：1.吉林省落实《东北黑土地保护规划纲要（2017—2030年）》工作领导小组

2.吉林省落实《东北黑土地保护规划纲要(2017—2030年)》专家指导组

3.吉林省典型黑土耕地分布区域及面积



吉林省农业农村厅



吉林省发展和改革委员会



吉林省财政厅



吉林省自然资源厅



吉林省生态环境厅



吉林省水利厅

2019年7月12日

附件 1

吉林省落实《东北黑土地保护规划纲要 (2017—2030 年)》工作领导小组

- 组 长：张凤春 吉林省农业农村厅厅长
- 副组长：安桂武 吉林省发展和改革委员会主任
- 王学志 吉林省财政厅总会计师
- 李相国 吉林省自然资源厅厅长
- 孙 铁 吉林省生态环境厅厅长
- 韩沐恩 吉林省水利厅厅长
- 成 员：廉 洪 吉林省农业农村厅农田建设管理处处长
- 邬晓东 吉林省农业农村厅种植业管理处处长
- 翟延华 吉林省农业农村厅农业机械化管理处处长
- 任 莉 吉林省发展和改革委员会农经处处长
- 王培伦 吉林省财政厅农业处副处长
- 柳 季 吉林省自然资源厅耕保处处长
- 杨宁宁 吉林省生态环境厅土壤生态环境处处长
- 张怀坤 吉林省水利厅水土保持与科技处处长
- 靳锋云 吉林省土壤肥料总站站长

附件 2

吉林省落实《东北黑土地保护规划纲要 (2017—2030 年)》专家指导组

- 组 长：王立春 吉林省农业科学院 研究员
- 副组长：宋凤斌 中科院东北地理研究所 研究员
- 成 员：赵兰坡 吉林农业大学 教授
- 高 强 吉林农业大学 教授
- 窦 森 吉林农业大学 教授
- 吴景贵 吉林农业大学 教授
- 王 宇 吉林农业大学 教授
- 任 军 吉林省农业科学院 研究员
- 朱 平 吉林省农业科学院 研究员
- 阎百兴 中科院东北地理研究所 研究员
- 许晓鸿 吉林省水土保持科学研究院 研究员
- 黄长海 吉林省水利科学研究院 研究员
- 郑铁志 吉林省农业机械化管理中心 研究员
- 黄 健 吉林省土壤肥料总站 研究员
- 王贵满 梨树县农业技术推广总站 研究员

附件 3

吉林省典型黑土耕地分布区域及面积

序号	县(市)	耕地总面积 (万亩)	黑土耕地面积 (万亩)	黑土耕地占耕 地总面积(%)
	总计	7468	6900	93
1	长春市区	110	100	91
2	双阳区	165	160	97
3	九台区	328	325	99
4	农安县	585	546	93
5	榆树市	568	558	98
6	德惠市	410	400	98
7	吉林市区	228	220	96
8	永吉县	164	160	98
9	蛟河市	230	210	91
10	桦甸市	257	250	97
11	舒兰市	250	246	98
12	磐石市	257	246	96
13	四平市区	54	50	93
14	梨树县	411	400	97
15	伊通县	229	220	96
16	公主岭市	476	444	93
17	双辽市	283	200	71
18	东丰县	195	190	97
19	东辽县	162	158	98
20	辉南县	127	120	94
21	柳河县	182	170	93
22	梅河口市	184	180	98
23	松原市宁江区	119	110	92
24	前郭县	484	380	79
25	长岭县	500	427	85
26	扶余市	510	430	84

