



# 双鸭山市人民政府公报

GAZETTE OF THE PEOPLE'S GOVERNMENT  
OF SHUANGYASHAN CITY

2023 | 第4期  
(总第52期)

# 双鸭山市人民政府公报

GAZETTE OF THE PEOPLE'S GOVERNMENT  
OF SHUANGYASHAN CITY

(月刊)

双鸭山市人民政府办公室主办

第4期  
总第52期

出版日期  
2023年4月28日

## 目 录

### ●市政府办公室文件

双鸭山市人民政府办公室关于印发《双鸭山市（市本级）重点项目奖励资金使用管理办法（试行）》的通知 .....	(1)
双鸭山市人民政府办公室关于印发双鸭山市“十四五”黑土地保护规划（2021—2025年）的通知 .....	(14)
双鸭山市人民政府办公室关于印发《双鸭山市高标准农田建设规划（2021—2030年）》的通知 .....	(29)
双鸭山市人民政府办公室关于印发市政府2023年立法工作计划的通知 .....	(51)
双鸭山市人民政府办公室关于加强基层消防安全治理工作的实施意见的通知 .....	(53)

---

编辑出版：双鸭山市人民政府办公室

网 址：[www.shuangyashan.gov.cn](http://www.shuangyashan.gov.cn)

地 址：双鸭山市尖山区世纪大道70号

准印证号：（双内资准印）2019001号

---

# 双鸭山市人民政府办公室关于 印发《双鸭山市（市本级）重点项目 奖励资金使用管理办法（试行）》的通知

双政办规〔2023〕4号

各县（区）人民政府，市政府直属有关单位：

现将《双鸭山市（市本级）重点项目奖励资金使用管理办法（试行）》印发给你们，请认真组织实施。

双鸭山市人民政府办公室

2023年4月10日

## 双鸭山市（市本级） 重点项目奖励资金使用管理办法（试行）

### 第一章 总则

**第一条** 为加强和规范重点项目奖励资金使用管理，提高项目前期工作质量和前期费使用效益，助推关系全市长远发展的重大项目落地生效，依据《全省百大项目建设奖励方案（试行）》（黑政办发〔2020〕2号）及有关法律法规规定精神，结合我市实际情况，特制定本办法。

**第二条** 本办法所称重点项目奖励资金，是指2019年以来省政府奖励市本级的省百大项目、省重点项目资金，同时市政府根据实际情况每年适度匹配一定资金，主要用于市本级的重点项目前期费及项目工作经费。

**第三条** 坚持“公开公正、专款专用、突出重点、适当支持”的原则，通过完善制度建设，强化履职尽责，建立覆盖前期费安排使用全过程的管理体制。

### 第二章 支持范围和标准

**第四条** 本办法所称重点项目是指对全市及市区发展有重要作用的基础设施、产业发展、社会民生、生态环境等领域需开展前期工作的重大项目。重点项目主要包括：

（一）列入国家、省、市年度计划和中长期规划的重点及大中型项目，特别是拟于近期实施的重大项目。

（二）全市国民经济和社会发展规划纲要、省市专项规划、区域规划、市委市政府政策文件提出的重大项目。

（三）拟列为下一年度省级、市级重点产业项目。

（四）跨县（区）、促进区域协调发展的重大项目。

（五）市委、市政府交办开展前期工作的重大项目。

已经开工、已完成相关前期工作和获得其它前期费支持的重点项目不在支持范围中。

**第五条** 本办法所称重点项目前期工作是指项目从开会研究到实现开工前的一系列工

作。前期工作主要包括：

(一) 项目规划研究和工程实施方案研究。

(二) 项目可行性研究。

(三) 项目建议书、项目立项、可行性研究报告等环节的材料编制、招标、咨询、评估、审查、论证等相关工作。

**第六条** 本办法所称项目前期费是指项目整个前期工作过程中形成的费用。项目前期费主要包括：

(一) 勘察费、设计费、研究试验费、可行性研究费、专项课题报告编制服务费、前期工作的相关服务费用。

(二) 标底编制及招标管理费、概算审查费、咨询评审费。

(三) 技术图书资料费、劳务费、差旅交通费等。

**第七条** 市重点项目前期费实行项目制管理，采取先核定建设项目前期工作总费用，再按比例进行支持的方式安排前期费，同类项目按照同一比例安排资金，项目前期费使用标准按规定执行。

**第八条** 确定建设项目前期工作总费用时，项目匡算总投资在10亿元（含10亿元）以上的项目按总投资0.5%确定（最高不超过1000万元）、1亿元（含1亿元）至10亿元的项目按总投资1%确定（最高不超过500万元）、1亿元以下的项目按总投资1.5%确定（最高不超过100万元）。项目匡算总投资，依据项目建设规模、以往同类工程造价等进行匡算。

**第九条** 对建设类项目，按照项目前期工作总费用、项目类型、重要程度，分别给予一定比例的前期费支持。

(一) 基础设施类建设项目。省级重点项目原则上不超过项目前期工作总费用的50%支持，市级重点项目原则上不超过项目前期工作总费用的30%支持。

(二) 产业发展类建设项目。省级重点项目原则上不超过项目前期工作总费用的30%支持，市级重点项目原则上不超过项目前期工作

总费用的20%支持。

(三) 当省、市不单独推行省级重点项目或市级重点项目时，年度计划投资1亿元（含1亿元）以上项目视同省级重点项目，投资5000万元（含5000万元）以上项目视同市级重点项目，按对应比例给予支持。

**第十条** 本办法所称项目工作经费是指项目策划生成和项目建设推进工作过程中形成的费用。分为“项目策划生成工作经费”和“项目建设推进工作经费”两个部分：

(一) 项目策划生成工作经费：是指市级项目储备库建设、项目储备管理平台建设、项目规划编制、项目建议书、项目可行性研究报告、策划生成项目评审等项目策划生成工作所产生的费用，主要包括：项目储备管理平台开发及维护费、调研费、资料费、论证费、评审费、委托编制费、咨询费、劳务费、差旅费、办公费等费用。

(二) 项目建设推进工作经费：是指项目建设推进过程所产生的费用，主要包括：办公设备购置及维护费、项目管理平台开发及维护费、交通费、差旅费、办公费等费用。

**第十一条** 市发展改革委作为全市重点项目策划生成和建设推进综合协调部门，根据项目策划生成和项目建设推进工作需要安排项目工作经费。

### 第三章 资金申请和下达

**第十二条** 项目单位按照项目隶属关系，向市级行业主管部门或所在区（含双鸭山经开区）发展改革部门报送前期工作方案（含项目前期工作计划表）、项目前期费申请表、综合信用承诺书和开展项目前期工作的文件依据。经汇总、筛选后，报送市发展改革委初审，经市发展改革委初审及组织论证后，报市政府审定。

**第十三条** 前期工作方案内容包括：项目法人单位基本情况、项目建设意义（项目提出背景、建设必要性、建设意义等）、项目概述（项目总投资、建设起止年限、建设规模及主要

建设内容、建设进度安排、资金筹措方案等)、项目前期工作安排(项目前期工作计划、前期工作进展情况等)等。该方案所附项目前期工作计划表内容包括:项目名称、项目前期工作内容、前期工作进度安排(20\*\*年\*\*月—20\*\*年\*\*月)等。

**第十四条** 项目前期费申请表内容包括:项目基本情况(项目单位,项目名称,建设依据,纳入国家和省、市规划情况,建设规模及内容,总投资及资金来源),前期费投入总估算,拟申请重点项目前期费金额,承诺的前期费投入额度等。

**第十五条** 综合信用承诺书内容包括:承诺申报材料真实,项目单位未被列入严重失信主体名单,严格遵守相关法律法规规定、前期工作计划任务及完成期限、项目开工时间、本年度已投入前期费数额、前期费出资比例、依法依规使用前期费等。

**第十六条** 市发展改革委通过委托专业项目评审机构(或组织专家),对申报的前期经费申报材料进行评估,重点评估下列事项:

- (一)是否符合国家相关政策及规划要求。
- (二)开展项目前期的必要性和可行性。
- (三)项目前期总费用估算是否合理。

**第十七条** 根据市行业主管部门和各区(含双鸭山经开区)发展改革部门申报的前期费情况,以及专业项目评审机构(或组织专家)的评估结果,市发展改革委结合市委市政府安排部署和重大项目建设需求,初步确定符合条件的重点项目,上报市政府审定后,根据市政府批准的项目单位和资金额度,安排下达市重点项目前期费计划。项目前期工作完成50%(按照项目匡算总投资确定的前期工作总费用),拨付支持总额的20%;项目开工建设后,拨付支持总额剩余的80%。

#### 第四章 资金使用管理

**第十八条** 市发展改革委统筹安排和管理重点项目前期费。

根据职能分工,市行业主管部门和各区(含双鸭山经开区)发展改革部门负责重大项目前期申报、审核、监督检查工作。对申报项目的合规性和真实性负责,并进行日常监管。

项目单位负责组织项目前期工作实施和前期费使用管理,按规定做好绩效自评,配合监督检查。

**第十九条** 前期费下达后,项目单位应严格按照相关财政资金管理规定,加强项目和资金管理,按照规定的开支范围加快支出进度,按计划完成前期工作任务,提高财政资金使用效益。

**第二十条** 项目单位根据市重点项目前期经费投资计划,应在15个工作日内与市行业主管部门或各区(含双鸭山经开区)发展改革部门签订项目前期工作责任书。项目前期工作责任书应包括前期经费安排额度、项目基本情况、前期工作目标等内容。

**第二十一条** 市行业主管部门和各区(含双鸭山经开区)发展改革部门应每季度向市发展改革委报送重大项目前期资金支出进度、相应的工作进度及计划目标实现情况。

**第二十二条** 重大项目前期工作应引入竞争机制,按照政府采购相关规定,选择项目前期工作承担单位。

**第二十三条** 项目前期经费投资计划一经下达,必须严格执行,不得擅自调整。项目责任单位在开展项目前期工作过程中,因客观原因确需调整计划的,应按照本办法规定程序,重新履行有关申报手续。

**第二十四条** 由于国家宏观调控、产业政策、环保政策等原因未批准(核准)建设,或因不可抗力无法实施的重大项目,由项目单位提出市重点项目前期费核销申请,提交无法开工的依据文件,作出前期费使用决算,按照原申报程序逐级报送市发展改革委。市发展改革委会同市财政局、项目主管部门进行审核,按有关规定核销已支出的市重点项目前期费,收回剩余市重点项目前期费。

**第二十五条** 奖励资金当年未使用完毕的，按财政结转结余资金管理。

## 第五章 监督检查

**第二十六条** 市重点项目前期费的安排和使用严格遵守有关财务管理制度及规定，实行专款专用，主动接受审计、监督和检查。市发展改革委同市财政局、行业主管部门对市重点项目前期费使用情况进行跟踪检查。

**第二十七条** 项目单位要严格履行承诺，按照承诺内容和时限完成项目前期工作并开工建设。市行业主管部门和各区（含双鸭山经开区）发展改革部门要加强过程监管，对未履行承诺的项目单位要限期整改完成。

**第二十八条** 针对审计、监督和检查中发现下列问题，相关主管部门应根据有关法律法规规定，收回市重点项目前期费或扣回违规资金，取消项目单位或所在区（含双鸭山经开区）的市重点项目前期费申报资格，并将项目单位相关信息依法依规纳入社会信用信息平台，依法依规开展失信惩戒，违反有关法律法规的，依法进行处理。

（一）前期费资金未专款专用，存在截留、挤占、挪用等情形的。

（二）虚报假报前期工作进度或有关证明材料，骗取或套取前期费资金的。

（三）限期整改后仍未履行承诺，未按计划完成项目前期工作并开工建设的。

**第二十九条** 各相关部门和单位、第三方机构按照公正、公开、透明的原则，遵守法律法规和有关制度规定，规范工作程序，认真履行职责。

## 第六章 附则

**第三十条** 项目工作经费按照对应科目规定程序使用和核销。

**第三十一条** 各县（区）所获重点项目奖励资金使用可参照本办法执行。

**第三十二条** 本办法自印发之日起30日后施行。

附件：

双鸭山市重点项目前期费申请指南（试用本）

附件

# 双鸭山市重点项目前期费 申请指南 (试用本)

双鸭山市发展和改革委员会

二〇二三年三月

## 双鸭山市重点项目前期费申请程序

一、原则上每年年初、年中2次集中申报，特别重大项目经市政府同意可单独申报；

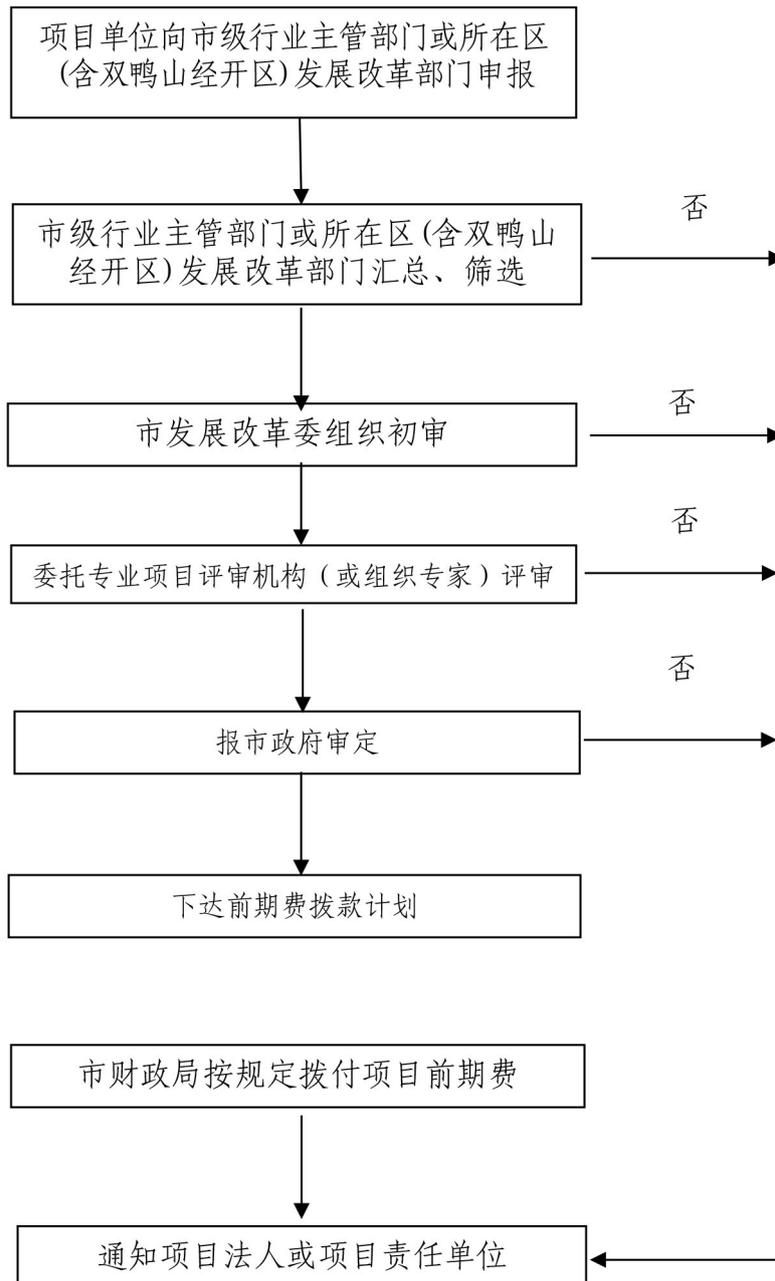
二、项目单位按照项目隶属关系，向市级行业主管部门或所在区（含双鸭山经开区）发展改革部门，按申报所需材料清单报送前期工作方案、项目前期费申请表、项目前期工作计划表、综合信用承诺书和开展项目前期工作的文件依据等，由市级行业主管部门或所在区（含双鸭山经开区）发展改革部门汇总、筛选后，报送市发展改革委组织初审；

三、通过初审的项目，由市发展改革委通过委托专业项目评审机构（或组织专家），对报送的项目进行研究、筛选、论证后，确定支持的项目，上报市政府审定后方可履行下步工作；

四、市发展改革委根据市政府批准的项目单位和资金额度，下达项目前期费拨款计划；

五、市财政局根据市发展改革委下达的项目前期费拨款计划，将资金直接拨付给项目单位。

## 双鸭山市重点项目前期费申请流程图



- 附件： 1. 申报所需材料清单
2. 《项目前期工作方案》格式及编制说明
3. 双鸭山市重点项目前期费申请表
4. 综合信用承诺书（样本）

附件 1

## 申报所需材料清单

类别	材料名称	备注
必须提供	项目前期工作方案 (含项目前期工作计划表)	
	双鸭山市重点项目前期费申请表	
	综合信用承诺书	
	企业工商管理执照 (政府投资项目可不提供)	
	项目单位简介	
应该提供*	市场调研报告	
	项目建议书或可研报告	
	项目产品的小试、中试报告	
	项目产品各种相关监测报告	
	专利证书	
	其他有关说明材料	

注：\*所指材料根据项目实际情况由项目法人尽量提供。

## 《项目前期工作方案》格式及编制说明

《项目前期工作方案》封面应包括项目名称、项目法人（盖章）、推荐单位（区、部门）和编制日期等内容。同时填报项目前期工作计划表，作为该方案附表。

《项目前期工作方案》由以下四部分组成：

一、项目法人单位基本情况

二、项目建设意义。包括项目提出背景、建设必要性、建设意义等

三、项目概述。包括项目总投资、建设起止年限、建设规模及主要内容建设进度安排、资金筹措方案等

四、项目前期工作安排。包括项目前期工作计划、前期工作进展情况等

序号	项目前期工作内容	前期工作进度安排 (20**年**月—20**年**月)	备注

附件3

## 双鸭山市重点项目前期费申请表

市领导意见:				
项目初审意见:		专家评审意见:		
项目 基本 情况	项目名称			
	建设依据			
	纳入国家和省、市规划情况			
	项目拟建地点			
	建设规模及主要建设内容			
	项目建设起止年限			
	项目总投资			
	资金来源	项目资本金		
		银行贷款		
		其他投资		
	经济效益			
	前期工作主要内容			
	项目前期费总额			
	其中: 申请额度			
自筹额度				
法人 情况	法人名称		法人性质	
	注册资本		固定资产	
建设 条件	需占用土地面积		年耗煤量	
	年耗水量		年耗电量	
联系 方式	项目负责人		联系电话	
	通信地址		邮 编	

附件4

## 综合信用承诺书（样本）

我单位现因“（项目名称）项目”申报双鸭山市重点项目前期费，为保证市发展改革委能够客观、公正地进行审查并正确决策，我们现承诺如下：

- 一、我单位提供的各项申报材料及相关情况全部是真实的；
- 二、我单位未被列入严重失信主体名单；
- 三、严格遵守相关法律法规规定、前期工作计划任务及完成期限、项目开工时间、本年度已投入前期费数额、前期费出资比例、依法依规使用前期费；
- 四、申报的项目权属明确，不存在抵押等他项权利，不涉及经济、法律和产权纠纷等事宜；
- 五、配合市发展改革委及有关专家对项目进行调研和审查，但不干预其工作的独立性。

我单位对所承诺内容承担相应的法律和经济责任。

法人代表（签章）：

项目法人（或项目责任单位）（盖章）：

年 月 日

# 双鸭山市人民政府办公室关于 印发双鸭山市“十四五”黑土地 保护规划（2021—2025年）的通知

双政办规〔2023〕5号

各县（区）人民政府，市政府直属相关单位：

结合实际认真贯彻执行。

《双鸭山市“十四五”黑土地保护规划（2021—2025年）》已经2023年召开的市政府第18次常务会议审议通过，现印发给你们，请

双鸭山市人民政府办公室

2023年4月21日

## 双鸭山市“十四五” 黑土地保护规划（2021—2025年）

黑土是极为珍贵的自然资源，近年来东北黑土地退化问题日益突出，加强保护刻不容缓，黑土是世界公认的最肥沃的土壤，形成极为缓慢，在自然条件下形成1厘米厚的黑土层需要200—400年。全球黑土区仅有三片，分别位于乌克兰第聂伯河畔、美国密西西比河流域和我国东北平原。其中在我省境内，主要分布在齐齐哈尔、绥化、黑河、佳木斯及哈尔滨等市（区），即三江平原的西部和松嫩平原的中西部。

我市地处中国东北地区、黑龙江省东北部，完达山山脉北麓低山丘陵区，北临辽阔的三江平原腹地，南面是连绵的群山，地势西南高、东北低，东隔乌苏里江与俄罗斯相望，根据土壤普查资料，全市土壤共分6个土壤类别，即草甸土、白浆土、暗棕壤土、沼泽土、草炭土、泥炭土。Ⅰ区暗棕壤土和草甸土是主要耕地土壤类型，分别占耕地总面积的47%和24%。Ⅱ区暗棕壤土、草炭土和草甸土是主要耕地土壤类型，分别占耕地总面积的19%、36%和17%，是中国“寒地黑土”核心区、国家重要的

商品粮基地。

推进我市黑土地保护工作已迫在眉睫。近年来，尽管我市在耕地质量保护和建设方面取得了一定成效，但由于农民保护耕地意识不足、耕种制度不合理、生产活动不断增强、农田基础设施建设不足等因素，导致黑土地水土流失较为严重、土壤侵蚀加剧、土壤有机质含量下降、理化性状与生态功能退化、生产能力降低，严重影响农业的可持续发展。如不加大保护力度，黑土地将加速退化，面临黑土变黄的严峻形势。黑土地退化将不断降低耕地地力和产出能力，极大影响双鸭山市农畜林产品生产加工输出基地建设，降低黑土地的生态保护屏障功能，阻碍双鸭山市现代农业产业的高质量发展，进而影响到乡村产业振兴和农民增收致富步伐。

保护利用好黑土地，对于保障国家粮食安全、生态安全，促进农业绿色可持续发展具有重大的现实意义和深远的历史意义。为保护好、利用好黑土地，根据《东北黑土地保护规

划纲要（2017—2030年）》、《国家黑土地保护工程实施方案（2021—2025年）》、《黑龙江省“十四五”黑土地保护规划》和《双鸭山市国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》等文件要求，结合我市实际情况，制定本规划。

## 一、背景与意义

### （一）背景。

党中央、国务院高度重视黑土地保护工作。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视耕地保护工作。习近平总书记指出“耕地是我国最为宝贵的资源，要像保护大熊猫一样保护耕地”。党的十九大报告和2019年中央一号文件也指出“推动‘藏粮于地、藏粮于技’落实落地，严守耕地红线，确保国家粮食安全”。2020年7月，习近平总书记在吉林考察时强调“采取有效措施切实把黑土地这个‘耕地中的大熊猫’保护好、利用好，使之永远造福人民”。2017年6月，经国务院同意，农业农村部、发改委、财政部、自然资源部、生态环境部、水利部等6部门联合印发了《东北黑土地保护规划纲要（2017—2030年）》，提出了东北黑土地保护的总体思路，要以巩固提升粮食综合生产能力和保障土地资源安全、农业生态安全为目标，推进工程与生物、农机与农艺、用地与养地相结合，改善东北黑土区基础设施条件、内在质量、生态环境。

省、市政府高度重视黑土地保护工作，省政府将黑土地保护工作作为加强生态环境保护工作的重点任务，多次组织黑土地专项调研，召开黑土地保护利用培训班，完成了《黑龙江省黑土地保护工程实施方案（2021—2025年）》，严格项目跟踪和绩效考核，组织项目绩效评估会和总结会。我市编制了《双鸭山市黑土地保护工程实施方案（2021—2025年）》，全程跟踪双鸭山市黑土地保护项目实施，指导形成可复制的双鸭山黑土地保护与利用模式及技术体系，争取将我市打造成为全省、甚至全国的黑土地保护利用的典型样板。

### （二）意义。

黑土地保护是保证国家粮食安全的重要举措。习近平总书记考察时要求，“要持之以恒抓好粮食生产，为保证国家粮食安全多做贡献”。我市是全国重要的商品粮生产基地，集贤县、宝清县是我国粮食生产先进县。

2020年，我市粮食作物播种面积1454万亩、产量113.5亿斤，是全国重要的商品粮调出基地。贯彻新形势下国家粮食安全战略，根本在耕地。黑土层变薄，地力水平下降，会显著影响耕地的生产能力，降低耕地单位面积粮食产量。加强黑土地保护，稳步提升黑土地基础地力，可为保障我国粮食安全提供坚实基础。

加强黑土地保护是保护全省生态安全的重要保障。多年来，由于耕地过度开发与利用，化肥、农药等化学投入品的使用，使整体农田生态系统退化，部分地区农田出现了水土流失、风蚀沙化等生态问题，耕地质量及土地生产力持续降低、土地可利用性及生态环境调控能力持续减弱。开展黑土地保护工作，加强农田基础设施建设，积极推进重点区域水土流失综合治理，全面加强预防保护及生态修复，对改善全市乃至全省黑土地生态安全具有十分重要的意义。

加强黑土地保护是打造绿色生态农业发展的重要途径。大力开展“中国粮食、中国饭碗”质量提升行动，实施肥药减量增效，发展绿色生态健康种养殖，提高特色优质农产品比重，加强农产品质量安全监管，全力打造绿色有机食品基地，支持企业和合作社开展绿色食品、有机食品和农产品地理标志认证，建成全国知名的绿色粮仓、绿色菜园、绿色厨房。

## 二、“十三五”工作成效

“十三五”以来，市委、市政府深入贯彻习近平总书记对黑土地保护利用的重要指示精神，全面落实党中央、国务院及省委、省政府决策部署，深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，采取工程、农艺、生物等综合措施，坚持利用与休养相结合，科学高效推进黑土地保

护工作，取得了较好成效。

(一) 黑土地保护长效机制逐步建立。

将黑土耕地保护纳入全市粮食安全县(区)长责任制考核，成立了市、县两级黑土耕地保护推进落实工作小组，形成了市级统筹部署、县(区)主体推进、乡村具体落实，上下联动、协同配合、责任明确的黑土耕地保护长效机制。制定并组织实施了《双鸭山市黑土耕地保护三年行动计划(2018—2020年)》，严格执行《中华人民共和国黑土地保护法》、《黑龙江省耕地保护条例》、《黑龙江省水土保持条例》等法律、法规，成立了黑土耕地保护推进落实工作小组，加强对黑土地保护监督考核，实现黑土地保护的法制化、制度化、长效化。

(二) 黑土地数量保持基本稳定。

严守耕地保护红线，强化土地利用总体规划管控和土地用途管制，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。严格核定新增建设用地指标，严格落实耕地占补平衡，严格控制非农业建设占用耕地，全市耕地面积和永久基本农田面积不低于省规划下达指标。我市耕地面积1660.56万亩(含森工和农垦)，划定粮食生产功能区和重要农产品生产保护区600.31万亩，其中：粮食生产功能区面积380.79万亩、重要农产品生产保护区219.52万亩。

(三) 农田基础设施不断完善。

以“两区”为重点，加快高标准农田建设，到2020年底，全市累计建成高标准农田203.70万亩。完成黑土耕地环境质量类别划分，秸秆还田或深松地块耕作厚度达到30厘米以上。将安全利用全部落实到具体地块，安全利用率达到92%以上。

(四) 黑土地保护模式不断完善。

大力推进科学轮耕制度，旱田平均每三年深松一次。把秸秆还田作为提升黑土耕地地力的重要措施，旱田以“一翻两免”为重点，根据不同积温条件和土壤类型，因地制宜形成了翻埋、碎混、覆盖三种秸秆还田方式；水田以“一翻两旋”为重点，形成翻埋、旋耕和原茬搅

浆等三种秸秆还田技术。2020年，全市秸秆还田率60.03%。坚持农机农艺融合，深松整地面积143.66万亩。累计实施耕地轮作休耕面积36.3688万亩，有力促进了黑土地休养生息。

(五) 农业面源污染防治成效明显。

持续开展化肥农药减量增效行动，大力推广测土配方施肥，改进施肥方式方法，提高化肥利用率。加强重大病虫害监测网络体系建设，推广现代植保装备，推进病虫害统防统治和绿色防控。到2020年底，全市农用化肥施用量(折纯)185975吨，下降率0.39%；农药使用量1262.91吨，下降率3.03%。开展农药包装物回收处理和农用残膜回收处理试点示范。大力推进种养结合，加快农牧循环发展，2020年全市畜禽粪污综合利用率86.73%。

(六) 黑土地保护科技支撑能力增强。

依托黑龙江省农业科学院、东北农业大学、八一农垦大学、黑龙江省水利科学研究院等科研单位合作共建项目，建立了黑土耕地保护科研、教学、推广、监测体系，为测土配方施肥、肥料质量检测、土壤肥力监测和农业环境监测等提供科技支撑。

(七) 生态建设水平不断提高。

坚持耕地保护与生态建设有机结合，促进生态环境修复，有效遏制黑土地水土流失、风蚀沙化和耕地质量下降势头。“十三五”期间，全市水土流失综合治理面积1370.09平方公里、侵蚀沟12条。结合“三北”防护林建设，大力营造农田防护林、水土保持林，加强四旁绿化，改善黑土地生态环境。

(八) 粮食综合产能稳步提高。

积极培育农民专业合作社、农机合作社组织、家庭农场和种粮大户等新型经营主体，发展土地适度规模经营，提高土地集约化生产水平。到2020年底，全市各类新型经营主体发展到15347个，土地规模经营面积达到274万亩。粮食综合生产能力稳步提升，粮食生产实现“十七连丰”，“中国饭碗”装进更多的双鸭山优质粮，为我省稳固成为维护国家粮食安全的

“压舱石”，保障国家粮食安全做出了重要的贡献。

### 三、面临的问题、机遇和挑战

“十四五”时期，是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，也是全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化的关键五年。全市上下要抢抓机遇、应对挑战、乘势而上，全面加强黑土地保护利用，为筑牢中国粮仓、端稳中国饭碗，夯实经济社会发展基础提供坚实保障。

#### （一）面临的问题。

##### 1.黑土层变薄。

随着黑土开垦年限的增加，黑土层、犁底层总体趋势在变薄。我市全年大风天气较多，夏季雨量集中，雨量大，同时受过度开发、缺乏保护等人为因素影响，耕地受水蚀、风蚀影响大，水土流失较为严重，造成黑土层变薄，部分耕地心土层裸露，地表砾石遍地，处于弃耕的边缘，部分坡耕地侵蚀较重，黑土地变少，地力水平下降。

##### 2.基础设施薄弱，防护设施匮乏。

我市旱地是典型的雨养农业区，坡地易旱，洼地易涝，耕地的生产能力和粮食产量常受天气因素的高度制约。水田的现有水利设施因年久失修，老化、损毁现象严重，水源及渠首工程运行不正常，渠系、田埂等基础设施不配套，跑水、阻水、漏水现象普遍存在，输水能力和水资源利用效率大大降低。农田林网不成体系，难以起到防护作用。

##### 3.掠夺式经营，重用轻养问题突出。

由于部分地区长期掠夺式经营和过度开垦，重用轻养，保护意识不强，我市黑土地土层变薄，耕层变浅，物理性状变劣，土壤有机质下降，养分失衡。黑土表层平均每年流失0.3—1cm，平均厚度从开垦初的60—100cm，减至目前的20—30cm。由于长期用小马力机械耕作，耕地土壤板结严重，形成了坚硬的“犁底层”土壤容重平均增加，孔隙度减小，土壤耕性变差，水、肥、气、热不协调，蓄水保墒能

力降低，造成水土流失。

##### 4.投入品利用率低，潜在污染风险加大。

耕地土壤存在污染隐患，突出表现在化肥、农药利用率低，地膜等农业投入品的不合理使用等方面。农民常规施肥氮、磷、钾肥的利用率较低，实施测土配方施肥项目后，虽有所提高，但仍然未达到预期效果。化学农药使用总量较大，这将对土壤微生物造成伤害，土壤菌群失衡，导致土传病害加重，耕地生产能力下降，而且影响农产品质量安全；同时，工矿企业周边、城市郊区、有机肥制造中存在着重金属含量超标的威胁。

##### 5.资金投入少、覆盖面小，机构人员不足。

我市黑土区面积广袤，黑土地保护利用试点、轮作试点项目实施区覆盖面小，黑土区保护治理面积比例还很低。资金投入方面，国家对相应工程提供了一定的资金支持，但市政府财政紧张，投入不足，对于广袤的黑土区，项目覆盖率还很低。此外，还缺乏专业的黑土地保护机构，人员配备明显不足，监测、检测力度不够，使得黑土地保护工作推进困难，黑土区的生态退化现象仍没有得到有效控制，边治理、边破坏的现象仍然存在。

#### （二）面临的机遇。

##### 1.各级政府高度重视。

党中央、国务院高度重视黑土地保护工作。中央一号文件连续7年明确提出，加大东北黑土地保护力度，开展并扩大东北黑土地保护试点规模，推广黑土地保护有效治理模式，实施国家黑土地保护工程。

保护黑土地是保障国家粮食安全、实施“藏粮于地、藏粮于技”战略、促进农业绿色发展、提升我国农产品竞争力的迫切需求。2015年，中央在东北四省（区）17个产粮大县开展了黑土地保护利用试点，2017年《东北黑土地保护规划纲要（2017—2030年）》发布。省、市示范重视黑土地保护工作，开展了一系列卓有成效的工作。

##### 2.政策支持有力。

国家对黑土地保护支持力度不断加大，在耕地地力提升、耕地轮作休耕试点、黑土地保护利用试点、水土流失治理、高标准农田建设、东北黑土地保护性耕作等多方面给予支持，集中推进黑土耕地保护。

### 3.工作基础扎实。

“十三五”时期，全市上下坚持把保护黑土地作为农业可持续发展的重要内容，总结探索了一整套黑土地保护的工作制度和技术模式，为“十四五”时期提升黑土耕地保护水平奠定了坚实基础。

### 4.强有力的科技支撑。

近些年，通过实施黑土地保护利用试点、耕地保护与质量提升、化肥减量增效、小流域综合治理等项目，探索总结了“可推广、可复制、能落地、接地气”的黑土地保护利用综合技术模式，取得了较好的治理效果，显著地提升了耕地地力水平。

### 5.绿色发展所需。

随着城乡居民消费结构升级，绿色有机农产品需求潜力巨大，加强黑土地保护，叫响寒地黑土、绿色有机和非转基因三张金字招牌，有助于推动我市农业精品优势向农业精品强势迈进。

### (三) 面临的挑战。

#### 1.耕地土壤有机质下降趋势仍未根本扭转。

长期高强度利用，加之耕地面积大，保护投入有限，黑土地质量退化趋势仍然严峻。虽然近年来不断加大秸秆等有机物料还田力度，有机质下降趋势得到有效遏制，部分地块出现恢复性增长，但是从整体上看，耕地质量提升任务依然艰巨。

#### 2.水土流失严重。

经多年持续不断治理，全市水土保持持续向好，今后一段时期内水土流失治理仍然任务艰巨。

#### 3.是生产经营主体参与不够。

农民、合作社等农业生产经营主体黑土地保护意识不强，黑土地保护措施落实不到位，

缺乏政策性制约和激励机制，片面追求产量，重利用轻保护，重产出轻投入。农技社会化服务保障不充分、不平衡。

### 4.数字化监管手段亟待创新。

黑土地保护领域数字化研究应用滞后，数据整合、开发和应用不足，急需推广应用国家耕地保护大数据平台，实现天—空—地一体化监测。

## 四、总体要求

### (一) 指导思想。

以习近平总书记的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、十九届历次全会和二十大会议精神，全面落实习近平总书记关于“三农”工作重要论述和黑土地保护重要讲话重要指示精神，紧紧围绕党中央、国务院决策部署，认真落实省委十二届九次全会精神，紧扣当好维护国家粮食安全“压舱石”定位，采取有效的措施切实保护好黑土地这一“耕地中的大熊猫”。以保护黑土地资源、保障粮食安全为目标，采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的黑土耕地保护制度。紧紧围绕我市实际情况，因地制宜探索推广黑土地保护模式，深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略和现代农业黑土地保护利用工程，依靠科技引领，加大资金投入，调整优化结构，创新服务机制，综合采取工程、农艺、生物等多种措施，坚持一体化综合施策，系统化分类推进，探索开展整乡、整村、整片黑土地保护示范，建一块成一块，打造黑土地保护“双鸭山样板”，树立黑土地保护“双鸭山标杆”，为促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足、城乡全面融合，为走出一条具有双鸭山特色的农业农村现代化道路提供坚实支撑。

### (二) 基本原则。

#### 1.坚持用养结合、保护利用。

针对黑土地长期高强度利用，统筹优化农业结构和生产布局，转变发展方式，推行绿色生产，推广资源节约型、环境友好型技术，推进种养循环、秸秆粪污资源化利用、合理轮作

休耕等综合治理模式，切实保护好利用好黑土地。

以耕地质量建设和黑土地保护为重点，根据不同区域黑土地质量现状，因地制宜，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。

2.坚持突出重点，综合施策。

以黑土高标准农田建设为平台，以耕地数量保护、质量建设和生态修复为重点，探索工程与生物、农机与农艺相结合的综合治理模式，因地制宜、分区分类推进集中连片治理，发挥示范带动效应，提升黑土耕地质量。

重点在土地退化较为严重、集中连片地区，开展黑土地利用试点，衔接相关投资建设规划，集中资金投入，推进连片治理，做到建一片成一片，逐步积累经验，有序推进黑土地全面治理，使黑土质量整体得到提升。

3.坚持政策协同、统筹实施。

加强政策衔接，结合区域内农田建设、水土保持、水利工程建设等规划，统一设计方案、组织实施工和绩效考核，统筹安排工程建设、耕地保护、资源养护等不同渠道资金用于黑土地保护利用。

4.坚持工程、技术与管护相结合。

推动六大工程体系建设，加强新技术、新模式、新机制的示范和推广，建立因地制宜的黑土地保护利用技术模式体系，建立耕地质量监测预警和信息化服务体系，明确黑土地治理工程产权，建立管护制度，提升监控与综合管理的能力。

5.坚持政府引导、社会参与。

强化政府规划引导、资金政策撬动，发挥市场机制作用，鼓励农民筹资筹劳，引导社会资本投入，调动农民群众、村集体经济组织以及种粮大户、家庭农场等新型农业经营主体参与黑土地保护利用的积极性，坚持黑土保护的公益性、基础性、长期性，发挥政府作用，加大财政投入力度，鼓励地方加大黑土保护投

入，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，努力形成推进耕地保护与质量提升的合力。

(三) 主要目标。

1.保护面积。

到2025年，黑土地保护技术在永久基本农田和划定的“两区”实现全覆盖，黑土耕地保护利用示范区面积达到292万亩。

到2030年，实施黑土地保护利用示范区基本覆盖典型黑土区耕地。

2.保护目标。

到2025年，黑土耕地保护利用示范区耕地土壤有机质含量平均增加1克/千克以上；旱田平地耕作层平均达到30厘米以上，坡耕地耕作层平均达到25厘米以上，水田耕作层达到20—25厘米。

到2030年，示范区土壤有机质平均含量比2025年提高1克/千克以上。通过土壤改良、地力培肥和治理修复，有效遏制黑土地退化，持续提升黑土耕地质量，改善黑土区生态环境。

3.保护效果。

通过加强黑土地保护，提升综合生产能力，促进粮食产量稳步增加。到2025年，全市粮食综合生产能力持续稳定在140亿斤以上。

4.区域布局。

按照《黑龙江省“十四五”黑土地保护规划》部署，我市“十四五”时期落实黑土耕地保护利用示范区292万亩，其中：集贤县88万亩、宝清县158万亩、饶河县45万亩、友谊县1万亩。

专栏1 “十四五”时期黑土地保护主要任务目标

类别	任务	预期目标	
		到2025年	到2030年
保护面积	黑土地保护利用示范区(万亩)	292	基本覆盖黑土区耕地
	其中:标准化示范区(万亩)	70	

保护目标	土壤有机质平均增量	比 2020 年平均提高 1 克/千克以上	比 2025 年平均提高 1 克/千克以上
	耕作层平均厚度	旱地平地: ≥30 厘米; 坡耕地、干旱区: ≥25 厘米; 水田: 20—25 厘米	
保护效果	全市粮食产能	达到 140 亿斤	达到 150 亿斤

### 五、重点工程及建设任务

根据双鸭山地区黑土地保护与利用实际,重点实施“六大工程”,保数量、提质量、改善生态环境,多措并举保护治理黑土地。

#### (一) 黑土地数量管控工程。

坚持绿色长效发展理念,建立黑土地整治管理长效机制,采取“三严”措施,依法加强黑土地数量管控,坚决遏制黑土耕地“非农化”、防止“非粮化”。

##### 1. 严控耕地保护红线。

实行最严格的耕地保护制度,划定耕地保护红线和永久基本农田控制线,严格落实耕地占补平衡、易地补充耕地、土地复垦等政策,确保完成规划期内黑土耕地保有量和永久基本农田保护任务。

##### 2. 严格国土空间用途管制。

划定一般农业区,把优质黑土耕地优先划入一般农业区。制定用途管制规则,实行严格的用途管制,严控非农建设用地规模,尽量少占优质黑土地。强化对占用黑土地的管控约束,使得城镇发展等非农建设尽量避让优质黑土地。

##### 3. 严格土地执法。

建设项目占用耕地的,应当按规定进行表土剥离和利用。全面加大黑土耕地保护违法违规问题执法力度,及时发现、严肃查处乱占耕地、破坏耕地、盗挖黑土等行为,杜绝偷盗耕作层土壤、破坏耕作层地表植被现象的发生。

### 专栏2 黑土耕地数量管控

类别	任务	2025年预期目标
耕地数量	严控耕地保护红线	确保完成规划期内黑土耕地保有量和永久基本农田保护任务。
耕地用途	严格国土空间用途管制	严控非农建设用地规模,尽量少占优质黑土地。强化对占用黑土地的管控约束,使得城镇发展等非农建设尽量避让优质黑土地。
耕地执法	严格土地执法	建设项目占用黑土地的,应按规定进行表土剥离和利用;全面加大黑土耕地保护违法违规问题执法力度。

#### (二) 水土保持工程。

坚持山水林田湖草沙综合治理思路,以小流域为单元,以土地利用规划为基础,因地制宜配置水土保持林草措施、工程措施及农业措施,形成综合防治体系。

##### 1. 治理坡耕地。

对于漫川漫岗和低山丘陵区耕地,科学配置农田道路、防护林(农田防护林和水土保持林)和构建排水体系,完善蓄水、排水等水土保持配套设施,拦蓄和疏导地表径流;适宜地区修建可耕作地埂,推行改自然漫流为筑沟导流;实施等高垄作、垄作区田、少免耕秸秆覆盖、大垄条带种植、深松等措施阻控坡耕地侵蚀退化。在坡地低洼易涝区修建条田化排水、截水排涝设施,铺设暗管地下排水,改造低洼易涝耕地。禁止在15度以上坡地开垦种植农作物。对15度以上已经开垦并种植农作物的坡地由当地政府制定限期退耕还林还草计划,并组织落实。在15度以上坡地种植经济林的,应当科学选择树种,合理确定规模,防止造成水土流失。

##### 2. 治理侵蚀沟。

重点治理在耕地中的处于发展状态的中、小型侵蚀沟。按照小流域为单元治理的思路,采取蓄、导、排等水土保持工程和生物措施,形成综合防治体系。具备条件的小型侵蚀沟采取填埋措施,恢复耕地。大中型侵蚀沟修建沟

头防护、谷坊等沟道防护设施，营造沟头、沟岸防护林以及沟底防冲林等水土保持林，配合沟道削坡、生态护坡等措施，构建完整的沟壑防护体系，以有效控制沟头溯源侵蚀和沟岸扩张。到2025年，治理侵蚀沟226条。

3.防治土壤风蚀。

按照《造林技术规程》(GB/T776—2016)及相关要求营造农田防护林，建立高标准农田绿色屏障，农林网控制率达到80%以上。株数保存率80%以上或造林成活85%以上。建立高标准农田绿色屏障，防治土壤风蚀，减小或遏制田面表土流失。在防护林与农田之间，采取工程措施，治理树影地，提高耕地资源利用率。

专栏3 水土保持工程

类别	采取措施	预期目标
治理坡耕地	科学配置农田道路、防护林和沟道构建导排水体系;适宜地区修建梯田或可耕地地埂,推行改自然漫流为筑沟导流;实施少免耕秸秆覆盖、大垄条带种植、深松等农艺措施。	防治坡耕地侵蚀退化。
治理侵蚀沟	大中型侵蚀沟:修建沟头防护、谷坊等沟道防护设施;营造沟头、沟岸防护林以及沟底防冲林等水土保持林;配合沟道削坡、生态护坡等措施。具备条件的小型侵蚀沟:采取填埋措施,恢复耕地。	到2025年,累计治理侵蚀沟226条。
防治土壤风蚀。	按照《造林技术规程》(GB/T776—2016)及相关要求营造农田防护林,建立高标准农田绿色屏障,农林网控制率达到80%以上。株数保存率80%以上或是造林成活85%以上	逐步解决耕地风蚀问题

(三) 田间配套工程。

依托黑土高标准农田建设，开展田间配套工程建设。优先在粮食生产功能区和重要农产品保护区实施黑土高标准农田建设，巩固和提高“两区”综合生产能力。到2025年，全市累

计建设黑土高标准农田293.60万亩；累计改造提升黑土高标准农田25.40万亩。到2030年，全市累计建设黑土高标准农田342.91万亩，累计改造提升黑土高标准农田75.86万亩。

1.完善农田灌排体系。

按照区域化治理，灌溉与排水并重，渍、涝综合治理的要求，对灌区渠首、骨干输水渠道、排水沟、渠系建筑物等进行配套完善和更新改造。加强骨干工程与田间工程的有效衔接配套，完善田间排灌渠系，配套输配电设施，实现灌溉机井全部通电。

2.加强田块整治。

推进旱地格田化、水田条田化建设，合理规划划分和适度归并田块，确定田块的适宜耕作长度与宽度。有条件的地区，旱田网格面积一般控制在500亩左右；水田网格面积一般控制在10亩左右，合作社等规模生产经营主体可适当扩大网格面积。开展耕地平整，合理调整田块地表坡降，提高耕作层厚度。

3.开展田间道路建设。

按照农机作业和农资、粮食运输需要，优化机耕路、生产路布局，推进路网密度、路面宽度、硬化程度、附属设施等规范化建设，使耕作田块农机通达率平原地区达到100%，低山丘陵漫岗区达到90%以上。

4.加强农机化建设。

推广适于生态、高产农艺技术的农业机械，推动良种、良法、良地、良机配套，为全程机械化作业、规模化生产创造条件。积极推广应用大马力拖拉机、秸秆还田机、翻转犁、深松机、免耕播种机、旱田高效节药喷雾机、有机肥抛洒机等先进农机装备。

到2025年新增100马力以上拖拉机0.2万台以上，保有量达到0.8台上，农机总动力达到480万千瓦上，农业综合机械化率达到98%以上。

专栏4 田间配套工程

类别	采取措施	预期目标	
		到2025年	到2030年
高标准农田建设	对灌区渠首、骨干输水渠道、排水沟、渠系建筑物等进行配套完善和更新改造.加强骨干工程与田间工程的有效衔接配套,完善田间排灌渠系,配套输配电设施;推进旱地格田化、水田条田化建设.平整耕地,合理调整田块地表坡降,提高耕作层厚度;优化机耕路、生产路布局,推进路网密度、路面宽度、硬化程度、附属设施等规范化建设。	到2025年,全市累计建设黑土高标准农田293.60万亩;累计改造提升黑土高标准农田25.40万亩。完善田间排灌渠系,配套输配电设施,实现灌溉机井全部通电。推进旱地格田化、水田条田化建设,有条件的地区,旱田网格面积一般控制在500亩左右;水田网格面积一般控制在10亩左右,合作社等规模经营主体可适当扩大网格面积。耕作田块农机通达率平原地区达到100%,低山丘陵漫岗区达到90%以上。	到2030年,全市累计建设黑土高标准农田342.91万亩,累计改造提升黑土高标准农田75.86万亩。
农机化建设	推广适于生态、高产农艺技术的农业机械;推广应用大马力拖拉机、秸秆还田机、翻转犁、深松机、免耕播种机、旱田高效节药喷雾机、有机肥抛洒机等先进农机装备;围绕秸秆还田、深耕整地、免耕播种、病虫害防控施药作业等重点环节,强化各项农机技术标准。	到2025年新增100马以上拖拉机0.2万台以上,保有量达到0.8台上,农机总动力达到480万千瓦上,农业综合机械化率达到98%以上。	农机装备结构更加合理、配套比进一步提高、农机社会化服务体系基本建立,粮食生产高质量机械化率全覆盖。

(四) 地力提升工程。

优化耕作制度,推进种养结合,分类推行“三个实施”,增加秸秆、畜禽粪肥等有机物补充回归,提升土壤有机质含量和基础地力。

1.实施耕地深松轮作。

秋季根据各地土壤基础条件和降雨量特点,用大马力拖拉机带专用深松机实施整地作业,深松方式可选用局部深松或全方位深松,作业深度30厘米以上,打破犁底层,疏松深层土壤,促进自然降水入渗,扩大“土壤水库”库容,提高土壤蓄水保墒和抗旱防涝能力,减少地表径流,防止水土流失,实现春旱秋防。

逐步建立米豆、豆麦、米豆薯、米豆杂、米豆经等“二二”或“三三”轮作制度,实现耕地用养结合和各作物均衡增产增效。

2.推行保护性耕作。

以秸秆还田为核心,旱田区因地制宜实施秸秆翻埋(压)、碎混、少免耕覆盖等还田技术,增加秸秆还田量,改善土壤结构,消减土壤硬化板结,促进土壤团粒结构形成,建立水、肥、气、热协调的土壤耕作层。水田采取秸秆翻埋、旋耕和原茬搅浆还田技术,优化耕层结构,培肥土壤。到2025年,全市黑土耕地保护利用示范区实施免耕少耕秸秆覆盖还田、秸秆翻埋(压)还田、秸秆碎混还田等保护性耕作面积累计达到1200万亩次。

3.推行有机肥还田。

坚持种养结合、农牧循环发展,将畜禽粪污无害化处理或按比例与秸秆混合堆沤生产有机肥还田,逐步提升土壤有机质含量,改善土壤理化和生物性状,提升耕地地力。到2025年,全市累计施用有机肥达到246.4万亩以上。

专栏5 地力提升工程

类别	采取措施	预期目标
深松轮作	深松方式可选用局部深松或全方位深松,作业深度30厘米以上,打破犁底层,疏松深层土壤,促进自然降水入渗,扩大“土壤水库”库容,提高土壤蓄水保墒和抗旱防涝能力,减少	到2025年,黑土耕地保护利用示范区实施免耕少耕秸

类别	采取措施	预期目标
深松轮作	地表径流,防止水土流失,实现春旱秋防。逐步建立米豆、豆麦、米豆薯、米豆杂、米豆经等“二二”或“三三”轮作制度,实现耕地用养结合和各作物均衡增产增效。	秆覆盖还田、秸秆翻埋(压)还田、秸秆碎混还田等保护性耕作面积累计达到1200万亩次。累计施用有机肥达到246.4万亩以上。
保护性耕作	旱田区因地制宜实施秸秆翻埋(压)、碎混、少免耕覆盖等还田技术;水田采取秸秆粉碎翻埋还田、原茬旋耕和原茬搅浆整地技术。	
有机肥还田	利用有机肥专用施肥机械将畜禽粪污无害化处理或按比例与秸秆混合堆沤生产的有机肥,施到农田。	

(五) 生态保护工程。

深入开展“三节”，防治农业面源污染，提高农业用水效率，推动加快形成绿色生产方式。

1. 节约化肥投入。

全面实施测土配方施肥，改进施肥方式方法，推广高效新型肥料和配套施肥技术，提高化肥利用率，实现减量增效。强化畜禽粪污综合利用，支持畜禽规模养殖场粪污处理设施改造升级。通过市场化运营模式，在养殖密集区建设畜禽粪污集中处理中心，推进畜禽粪污肥料化生产，以有机肥替代化肥。到2025年，全市黑土地保护利用示范区测土配方施肥技术实现全覆盖，畜禽粪污综合利用率达到85%。

2. 节约农药使用。

强化病虫害疫情监测网点建设，提升末端监测能力，科学指导防控，实现精准用药。更新改造施药机械，推广科学规范用药技术，推进专业化统防统治和绿色防控。开展农药包装废弃物和农膜回收处理，防治农业面源污染。到2025年，全市黑土地保护利用示范区减量规范施药技术实现全覆盖，农药包装废弃物回收率达到90%、废旧农膜回收率达到88%、农药利用率达到50%。

3. 节约利用水资源。

旱田区因地制宜发展喷灌、滴灌、坐滤水

种等旱作节水技术；水田区通过完善田间渠系配套基础设施，减少水资源损失率。大力推广水稻节水技术，提高田间用水效率。

4. 防治水土流失。

制定侵蚀沟治理等专项规划，采取工程、农艺、生物等措施，统筹推进水土流失防治。逐年增加投入，加大侵蚀沟治理力度，“十四五”期间完成黑土耕地内侵蚀沟治理任务。

专栏6 生态保护工程

类别	采取措施	2025年预期目标
科学施肥用药	实施测土配方施肥,推广高效新型肥料和配套施肥技术;配备高效节药施药机械,推进规范化减量施药和绿色防控。	黑土地保护利用示范区测土配方施肥和减量规范施药作业实现全覆盖。
农业面源污染防治	开展农药包装废弃物和农用残膜回收处理。	农药包装废弃物回收率达到90%以上、废旧农膜回收率达到88%以上。
节水灌溉	推广旱作节水技术,因地制宜应用喷灌、滴灌,坐滤水种等抗旱保苗技术。完善水田田间渠系配套基础设施。	全市高效节水灌溉农田面积达到4万亩。
防治水土流失	制定侵蚀沟治理等专项规划,采取工程、农艺、生物等措施,统筹推进水土流失防治。	逐步解决耕地风蚀问题;完成黑土耕地内侵蚀沟治理任务。

(六) 监测信息工程。

实施“三个建立”，合理布设耕地质量监测调查点，完善耕地质量监测网络，建立黑土耕地质量监测体系，加强黑土耕地质量变化规律研究。

1. 建立黑土耕地监测网点。

依托现有的耕地质量长期定位监测点，结合耕地水土流失监测、病虫害疫情监测，建立健全黑土耕地综合监测网络，加强黑土耕地质量监测数据汇集和共享，加强黑土耕地质量监测数据汇集和共享。

2. 建立黑土耕地保护监测体系。

积极利用国家耕地保护大数据平台，探索

天（卫星遥感）、空（无人机测量）、地（环境监控设备）一体化数据采集和分析监测方式，探索利用地理信息系统、物联网技术、空间定位技术和遥感监测技术等现代化手段，构建黑土地保护监测大数据平台，建立黑土耕地质量监测体系。完善病虫害疫情监测预警体系。

3.建立实施效果评价制度。

与高标准农田建设等相结合，开展黑土地保护利用工程实施效果评价。在坚持科学、公正、准确的前提下，积极探索第三方评价机制，开展执行期和任务完成时的数量和质量评价，监测黑土地保护实施效果。

专栏7 监测信息工程

类别	采取措施	2025年预期目标
耕地质量调查监测体系	建立健全黑土耕地质量长期定位监测点和调查点；探索利用地理信息系统、空间定位技术和遥感技术等现代化手段，建立黑土耕地质量监测体系。	建立完善黑土耕地质量监测体系。
实施效果评价	开展黑土地保护利用工程实施效果评价；探索第三方评价机制。	建立黑土地保护效果评价体系。

六、区域布局及保护措施

根据地形特征、自然条件、土壤类型、存在的突出问题及农业生产实际等因素，将我市黑土耕地划分为平原旱田、坡耕地和水田3个类型区，以培育增肥、保育培肥、固土保肥、改良培肥等为主攻方向，因地制宜落实“龙江模式”“三江模式”等关键技术模式，实行分区保护、分类治理。

(一) 平原旱田类型区。

1.分布。

主要分布在集贤县、宝清县、友谊县及四方台区，主要土类为黑土、草甸土、白浆土。该区域地势平坦，土壤有机质普遍下降，耕作层不优，犁底层变厚，土体构型不良。

2.保护措施。

(1) 以有机质全耕层补给、增加耕层厚度、以建立肥沃耕作层为重点，推广以秸秆翻埋（压）还田为核心技术，因地制宜实施秸秆碎混还田、少耕、免耕秸秆覆盖还田的保护性耕作技术。

(2) 在种养结合区因地制宜实施畜禽粪污无害化处理还田，与秸秆粉碎深翻还田同步作业。

(3) 大力推行耕地轮作，建立科学轮作体系。

(4) 白浆土耕地可结合秸秆粉碎+有机肥翻埋（压）还田等技术消减白浆障碍层，快速培肥耕作层。

(5) 完善灌排设施，规范化改造低洼内涝区排水系统。

(6) 因地制宜开展田块整治，完善农田基础设施，建设农田防护林。

(二) 坡耕地类型区。

1.分布。

主要分布于尖山、岭东、宝山三区及饶河县浅山区向低平原过渡带，主要土类为暗棕壤和黑土。该区域自然土壤属性为黑土层薄，土壤砂砾较多，水土流失较严重。

2.保护措施。

(1) 坡耕地推行科学配置农田道路和沟道构建导排水体系，完善蓄水、导水、排水等水土保持配套设施，拦蓄和疏导地表径流；采用改顺坡垄为横坡垄、等高条带种植。

(2) 适宜地区修建梯田或可耕作地埂，推行改自然漫流为筑沟导流。

(3) 实施少耕、免耕秸秆覆盖、大垄条带种植、深松、增施有机肥等措施，阻控坡耕地侵蚀退化，保水增肥。

(4) 大中型侵蚀沟采取修建沟头、谷坊等沟道工程防护设施，营造沟头防护林、沟岸防护林、沟底防冲林等沟道林草防护措施，配合沟道削坡、生态袋护坡等措施，构建完整的沟壑防护体系，以有效控制沟头溯源侵蚀和沟岸扩张。

(5) 小型侵蚀沟实施生态固沟、绿色过水通道、秸秆填沟等综合治理措施，控制侵蚀沟进一步发展或将侵蚀沟修复为耕地。

### (三) 水田类型区。

#### 1. 分布。

主要分布在集贤县、宝清县、友谊县和饶河县，主要土类为沼泽土、白浆土、水稻土。该区域土壤结构不良、透水性差、养分低，土壤酸化加剧，井灌区地下水位下降。

#### 2. 保护措施。

(1) 推广以水稻秸秆翻埋、旋耕、原茬搅浆为核心技术，合理配施有机肥的“三江模式”，增加土壤有机质，改善土壤结构，培肥地力。

(2) 以地表水置换地下水，保护利用地下水资源。

(3) 完善大中型灌区配套，加强灌排工程建设。

(4) 规范化改造低洼内涝区排水系统，完善农田基础设施。

(5) 因地制宜开展条田化改造，开展田块整治，完善农田基础设施。

(6) 推广水稻节水控灌技术，提高田间水利用率。

## 七、构建保护利用长效机制

### (一) 强化规划引领。

根据《黑龙江省人民政府办公厅关于印发黑龙江省“十四五”黑土地保护规划的通知》(黑政办规〔2021〕48号)和《双鸭山市黑土地保护“十四五”规划》，相关县(区)要结合自身实际，制定本地黑土地保护规划，统筹做好项目布局、资金安排、政策衔接，集中力量建设黑土地保护利用示范区，聚焦重点区域、重点任务、落实保护措施。

### (二) 强化政策统筹。

加强行业内相关资金整合和行业间相关资金统筹的衔接配合。统筹实施大中型灌区改造、水土流失综合治理、高标准农田建设、秸秆还田、深松整地、绿色种养循环农业试点、

保护性耕作、东北黑土地保护利用项目等政策，实行综合治理，形成政策合力。加大有机肥还田政策支持，有机肥田间贮存和堆沤用地按设施农业用地管理。探索将黑土耕地保护措施与耕地地力补贴等发放挂钩机制。落实农机购置补贴政策，支持保护性耕作、精量播种、秸秆还田、有机肥抛撒等相关农用机具购置。落实国家农业保险保费补贴政策，积极宣传农业政策性保险政策，加强与财政部门、保险部门协调配合，积极争取农业保险政策资金。建立和完善服务机制，强化服务指导，持续推动农业保险“扩面、提标、增品、创新”，提高农业保险服务能力。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。

### (三) 强化多方协同。

强化农业农村、发展改革、科技、财政、水务、自然资源、生态环境和林草等多部门、多单位合作。明确政府、企业、农村集体经济组织、新型经营主体、农户等各自责任，逐步建立政府引导、多元筹资的黑土地保护投入机制。强化示范引领，开展绿色农田建设示范，以标准化示范区为重点，多主体协同、多政策协力、多技术合成，建设黑土地农田系统、资源利用、生态环境可持续发展的示范区。

### (四) 强化科技支撑。

立足我市农业主导产业、特色产业和优势产业，加强技术培训和指导，强化农业科技成果推广应用。培育新型农业经营服务主体，发挥农业社会化服务组织作用，提升培育对象的生产组织能力和技术技能水平，提高其生产效率、质量标准 and 绿色发展水平，为黑土地保护提供有力科技支撑。组织农技人员队伍，在关键农时季节，深入田间地头，推动实施主体学习运用黑土地保护利用技术，提高对周边农户的辐射带动能力。

### (五) 强化示范带动。

以黑土高标准农田建设为载体，综合组装项目资金，探索开展黑土地保护典范整建创制

建，支持建设一批整县、整乡、整村、整片推进的黑土地保护样板。培育壮大新型农业经营主体，引导专业大户向农户家庭农场转型，鼓励农民以土地经营权入股农民合作社、农业企业，树立农户家庭农场和农民合作社典型，示范带动农户土地流转；强化农业生产社会化服务，推广土地全程生产托管服务，发展土地规模经营，为黑土地保护创造有利条件。发挥寒地黑土、绿色有机、非转基因优势，推进黑土地保护与发展高效农业、品牌农业的有机结合，提高黑土地保护利用综合效益。

#### （六）强化依法保护。

认真贯彻落实黑土地保护利用相关法律法规，把黑土地保护与污染防治、保障粮食安全相结合，明确黑土地保护与其他行业的关系，强化执法监督检查，形成联动工作合力，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”严厉打击盗采泥炭黑土等违法行为，做到依法管土、依法护土。

### 八、保障措施

#### （一）加强组织领导。

建立黑土地保护利用长效机制和耕地质量监测评价机制，完善市、县、乡、村和网格、户“4+2”六级“田长制”责任体系。发挥市黑土耕地保护推进落实工作小组作用，建立工作联席会议制度，密切配合、协同推进，全面加强黑土地保护的协调指导。将黑土地保护纳入落实粮食安全责任制和政府耕地保护责任目标考核，确保黑土耕地总量不减少，质量不下降。

#### （二）强化政策支持。

以国家黑土地保护工程实施为契机，以黑土高标准农田建设为载体，统筹实施高标准农田建设、畜禽粪污资源化利用、秸秆还田、深松整地、绿色种养循环农业、保护性耕作等政策项目。围绕黑土耕地永续利用，研究出台耕地占补平衡、黑土耕地保护区建设、水土流失治理等方面差别化政策措施。通过土地出让收入、地方政府债券、新增建设用地土地有偿使用费等增加投资渠道，建立稳定投入机制。

#### （三）开展示范引领。

结合“两区”和高标准农田建设规划，优先选择基础条件好的集中连片地区，综合运用工程、农艺、生物等措施，规划创建万亩规模的黑土高标准农田示范区。在示范区探索“项目统筹、资金整合、技术集成、规模建设、评价验收”的黑土地保护一体化创建模式。推进示范区黑土地保护与高效农业、品牌农业的有机结合，提高黑土地保护利用综合效益，构建在利用中保护、以保护促利用的可持续发展新格局。

#### （四）加强主体培育。

培育、扶持一批科技含量高、辐射带动力强的种植大户和粮食生产龙头企业，建立农业生产功能和黑土地保护协同发展的新机制。实施农业生产托管服务整体推进，鼓励社会各界参与地方土地托管服务。完善农技推广体系，提高黑土地保护利用技术模式的推广到位率和覆盖面，突出抓好家庭农场和农民合作社两类经营主体，提高农民生产组织化程度。

#### （五）推进科技创新。

发挥市农业、水务、环保等部门以及相关专家的优势，坚持问题导向，开展重大课题的科技攻关。重点开展黑土保育、培肥地力、有机碳封存、节水灌溉、盐碱改良、保护性耕作等技术攻关，开发一批关键技术、核心产品，集成组装一批黑土地保护利用技术模式，打造黑土地保护双鸭山市样板。

#### （六）强化监测评价。

建立健全黑土耕地保护综合监测评价制度，完善监测网络，预测预报黑土地数量和质量动态变化情况，为黑土地保护、评估和考核提供科学依据。强化监督考核，创新监管方式方法，对黑土地保护工程各项任务落实情况，跟踪开展绩效评估。

#### （七）严格依法保护。

认真贯彻落实《黑土地保护法》、《黑龙江省黑土地保护利用条例》等相关法律法规，把黑土地保护与污染防治相结合、与保障粮

食安全相结合，明确黑土地保护与其他行业的关系，强化执法监督检查，形成联动工作合力，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，严厉打击盗采泥炭黑土等违法行为，做到依法管土、依法护土。

(八) 加强宣传培训。

广泛宣传黑土地保护法律法规、政策措施和科普知识，努力营造全社会共同关注、共同支持、共同参与黑土地保护的良好氛围。发挥媒体和公众监督作用，动员社会各界力量群防

共治破坏黑土耕地的行为。大力宣传黑土地保护的好经验、好做法，深入开展新型职业农民培训工程和农村实用人才带头人素质提升计划，提高种植大户、新型农业经营主体的黑土地保护利用水平。

附件：

“十四五”时期全市黑土耕地保护利用示范区建设任务分解表

附件

## “十四五”时期全市黑土耕地 保护利用示范区建设任务分解表

行政区域	示范区面积(万亩)	备注
双鸭山市	292	
集贤县	88	国家黑土地保护县
宝清县	158	国家黑土地保护县
饶河县	45	非国家黑土地保护县
友谊县	1	国家黑土地保护县

# 双鸭山市人民政府办公室 关于印发《双鸭山市高标准农田 建设规划（2021—2030年）》的通知

双政办发〔2023〕21号

各县（区）人民政府，市政府直属及在双中、省直有关单位：认真抓好贯彻落实。

《双鸭山市高标准农田建设规划（2021—2030年）》已经2023年3月23日召开的市政府第18次常务会议审议通过，现印发给你们，请

双鸭山市人民政府办公室  
2023年4月21日

## 双鸭山市高标准农田建设规划 （2021—2030年）

二〇二三年三月

### 目 录

#### 前 言

#### 第一章 现实基础与发展形势

- 一、农田基本情况
- 二、建设成效
- 三、主要问题
- 四、有利条件

#### 第二章 总体要求

- 一、指导思想
- 二、基本原则
- 三、建设目标
- 四、规划范围

#### 第三章 建设标准和建设内容

- 一、建设标准
- 二、建设内容
- 三、重大工程

#### 第四章 建设分区和建设任务

#### 一、建设分区

#### 二、建设任务

#### 第五章 效益分析

- 一、经济效益
- 二、社会效益
- 三、生态效益

#### 第六章 建设监管和管护利用

- 一、严控建设标准
- 二、强化质量监管
- 三、规范竣工验收
- 四、统一上图入库
- 五、加强后续管护
- 六、严格保护利用

#### 第七章 保障措施

- 一、强化组织领导
- 二、强化规划引领
- 三、强化资金保障
- 四、强化科技支撑

- 五、强化监督考核
- 六、加强长效管护
- 七、严格保护利用
- 八、附图

## 前 言

高标准农田建设是稳粮保供之基础，加强高标准农田建设，是实施乡村振兴战略的重要基础，是保障国家粮食安全、推动农业高质量发展的重大举措。党中央、国务院高度重视高标准农田建设工作。习近平总书记多次作出重要指示，强调要突出抓好耕地保护和地力提升，加快推进高标准农田建设，切实提高建设标准和质量，真正实现旱涝保收、高产稳产。为认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，加强政策支持，强化工作指导，扎实推进高标准农田建设，不断改善农业生产条件、生态环境，提升粮食生产能力。我国《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出，坚持最严格的耕地保护制度，强化耕地数量保护和质量提升，严守18亿亩耕地红线，以粮食生产功能区和重要农产品生产保护区为重点，建设国家粮食安全产业带。实施高标准农田建设项目，是巩固和提高粮食生产能力、保障国家粮食安全的关键举措，是发展现代农业、增加农民收入的战略基础和重要途径，对提高农业综合生产能力，保障粮食安全和主要农产品有效供给具有重要的意义。

2018年机构改革后，国家发展改革委、财政部、国土资

源部、水利部、农业部等部委的农田建设项目管理职责整合划入农业农村部，为集中力量加快高标准农田建设提供了更加有力的保障。鉴于我国高标准农田建设任务和管理体制的变化，2019年中央1号文件提出“修编全国高标准农田建设总体规划，统一规划布局、建设标准、组织实施、验收考核、上图入库”。高标准农田建设专项规划编制，坚持以习近平总书

记新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实习近平总书记关于耕地保护工作的重要批示精神，全面落实省委省政府、市委市政府工作部署要求，扎实推动藏粮于地、藏粮于技，紧紧围绕耕地这个要害，以提升粮食产能为首要目标，聚焦重点区域，加强规划布局，统筹整合资金，加大投入力度，完善建设内容，加强建设管理，突出抓好耕地保护、地力提升，加快补齐农田基础设施短板，高质量推进高标准农田建设工作，为提高我市农业综合生产能力奠定坚实基础。

规划坚持以习近平总书记新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记关于加强农田建设的重要指示批示精神，认真落实中央农村工作会议、中央一号文件等精神及省、市党代会精神，依据《双鸭山市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，对接《黑龙江省高标准农田建设规划（2021—2030年）》，在深入调研基础上，评估我市高标准农田建设成效，分析了有利条件和面临问题，提出了今后十年双鸭山市高标准农田建设的总体要求、建设标准和建设内容、建设分区和建设任务、建设监管和管护利用、效益分析及保障措施等，为今后一段时期我市高标准农田建设提供较为可靠的实施依据。

《规划》基准年为2020年，规划期为2021—2030年。

## 第一章 现实基础与发展形势

双鸭山市地处世界三大黑土带—寒地黑土之上，土壤肥沃，是国家和全省重要的商品粮基地。双鸭山市辖四区四县，土地总面积为22483平方公里，占黑龙江省土地总面积的4.86%。全市粮食年产量稳定在140亿斤以上，盛产大豆、水稻、玉米等粮食产品和久负盛名的红小豆、白瓜籽等经济作物。农业科技贡献率、农业综合机械化率等重要指标稳居全国前列。

双鸭山市地处中国东北地区、黑龙江省东

北部，完达山山脉北麓低山丘陵区，北临辽阔的三江平原腹地，南面是连绵的群山，地势西南高、东北低，东隔乌苏里江与俄罗斯相望。双鸭山市平均海拔35.3米，市区平均海拔87.4米，市区主要位于完达山脉余脉，为丘陵半丘陵地形。

双鸭山市行政区域内共有河流98条，分属松花江水系和乌苏里江水系，松花江水系10条，乌苏里江水系88条。流域面积1000平方公里以上河流5条，分别是乌苏里江、挠力河、七星河、七里沁河、安邦河。流域面积50—1000平方公里的河流80条，流域面积50平方公里以下的河流13条。有省级河流2条，分别是乌苏里江、挠力河。市级河流7条，分别为七星河、扁石河、马蹄河、安邦河、七里沁河、二道河、小黄河，其余河流均为县级及以下河流。

双鸭山市土壤类型有草甸土、白浆土、暗棕壤土、沼泽土、草炭土、泥炭土等。

### 一、农田基本情况

(一) 基本农田。全市耕地大部分集中连片，双鸭山市划定粮食生产功能区和重要农产品生产保护区600.31万亩，其中：粮食生产功能区面积380.79万亩，重要农产品生产保护区219.52万亩。

(二) 高标准农田。截至2020年底，全市建成高标准农田203.70万亩，主要分布集贤县、宝清县和饶河县，土壤以黑土、草甸土、白浆土、沼泽土为主。

(三) 未建高标准农田。全市未建高标准农田主要分布在市本级、集贤县、宝清县和饶河县，以旱田居多，耕地土壤以暗棕壤、白浆土、黑土为主，自然条件相对较差。

### 二、建设成效

加强高标准农田建设是党中央、国务院支持农业发展的重大决策部署，是巩固和提高农业综合生产能力、保障粮食安全及重要农产品有效供给、促进农业高质量发展、推进农业农村现代化、实施乡村振兴战略的重要举措。习近平总书记指出，中国人的饭碗要牢牢端在自

己手里，而且里面应该主要装上中国粮；强调要突出抓好耕地保护和地力提升，坚定不移抓好高标准农田建设，提高建设标准和质量，真正实现旱涝保收、高产稳产。市委市政府坚决贯彻党中央、国务院决策部署，我市高标准农田建设工作取得显著成效。

(一) 粮食产能大幅提高。按照《全国高标准农田建设规划（2021—2030年）》和《黑龙江省高标准农田建设规划（2021—2030年）》，全市各区县、各部门通过采取农业综合开发、土地整治、农田水利建设、土壤培肥改良等措施，持续推进农田建设，不断夯实农业生产物质基础，为全市粮食生产连续丰收提供了有力支撑。同时通过完善气象、植保等为农服务体系，增强了农田防灾抗灾减灾能力，截至2020年底，全市已建成高标准农田203.70万亩。粮食综合生产能力得到大幅提高。建成后高标准农田，亩均增加粮食产能10%以上。

(二) 基础设施显著改善。按照“集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好”的要求，全市持续推动高标准农田的“田、土、水、路、林、电、技、管”综合治理，通过建设和维修田间灌排渠系、新打机电井、架设输电线路、修筑田间道路，农业生产条件明显改善，推动了农业的规模化生产、机械化作业，提高了农业土地产出率和劳动生产率。

(三) 耕地质量明显提升。大力实施“藏粮于地，藏粮于技”战略，落实黑土地保护工程，坚持工程、农艺、生物措施相结合，在项目区大力开展秸秆、畜禽粪肥等有机物补充回归，实施深松深翻、保护性耕作等措施，项目区耕地质量平均提高0.5个等级，土壤有机质含量较项目实施前得到显著提高。

(四) 管理效能明显增强。通过加大管理工作力度，形成了逐级负责的工作机制；市级统筹任务建设和日常管理工作，从规划设计入手，全过程跟踪指导，有力地促进了项目建设质量提升；区县级扛起主体责任，主动作为，

全力推进，项目建设取得了数量、质量双丰收的好成绩，深受项目区群众欢迎。

（五）综合效益日益显现。高标准农田建设紧扣生态安全主题，统筹推进山水林田湖草沙治理，通过林网建设、坡耕地治理，提高土壤保湿和涵养水源能力，减少水土流失，改善了农田生态环境。通过田块整治、集中连片推进建设，有效破解了土地流转难、种植品种统一难等问题，促进了农业生产方式的改变，为推广先进适用技术提供了有利条件。通过改善农业生产条件，提高产出效益，增加项目区农民收入。

### 三、主要问题

尽管全市高标准农田建设取得了一定的成效，但现有高标准农田无论是数量规模，还是质量等级，都不适应现代农业高质量发展要求，下步的建设任务仍十分艰巨。

（一）农田基础设施依然薄弱。灌溉水源保障工程不足，缺少控制性工程，水资源调蓄能力较低，过去一个时期，高标准农田建设在资金使用、建设内容、组织实施等方面要求不统一，部分农田灌排设施老化失修、工程不配套、水资源利用率不高，抗御自然灾害的能力差，与高标准农田建设的要求相距甚远。同时，受到自然灾害破坏等因素影响，部分已建高标准农田不同程度存在工程不配套、设施损毁等问题，影响农田使用成效，改造提升任务仍然艰巨。

（二）集中连片经营推进难度较大。目前，大部分相对集中规模经营的耕地已基本完成高标准农田项目建设，一些农户独立经营的、集约化程度不高的零散耕地将是下步高标准农田建设的主要对象。由于分散经营，农户的要求各异，建设占地、改垄改向、地块合并、土地平整、水土保持治理等涉及到承包户的实际利益，规模推进难度逐年加大。

（三）工程建后管护相对滞后。高标准农田建设中“重建设、轻管护”的现象还依然存在。建后管护责任不明晰，管护资金不能落

实；耕地质量监测体系不健全，措施不到位。尤其是田间工程设施产权不清晰，致使设备和设施损毁，得不到及时、有效的修复，影响工程效益发挥。

（四）绿色发展需进一步加强。早期的高标准农田侧重于完善基础设施配套、提升粮食生产产能，对农田环境优化重视不够。近年来，虽然在高标准农田建设中积极开展生态环境建设，加强农村环境整治融合，加大农田林网、生态沟渠建设和农田环境整治，项目区农村农田生态得到较好改善，但在绿色生态建材运用、农田灌排系统生态化改造方面仍有欠缺，存在简单硬化沟渠道路等影响生态环境的问题。缺乏田间林网、节水灌溉和生态护坡等生态工程建设，良田与良种、良法、良制、良机的有机融合不够。一些高标准农田建设完成后，仍然使用传统粗放的生产方式，资源消耗大。

（五）农业数字化技术应用不充分。人工智能、5G、物联网、大数据等信息技术的快速发展，推进了经济社会各个领域的数字化转型，为现代农业的数字赋能提供了潜力巨大的发展空间。但我市在“耕、种、管、收”中信息共享，优化产业结构升级中提供数字化决策，精准化生产中降低生产风险和成本等领域还刚刚起步。数字农业综合平台、数字植保、农产品质量溯源、数字农产品物流配送等还不成熟，亟待完善和拓展。

（六）高效节水灌溉发展不平衡。由于我市“雨热同期”，夏季植物生长期雨量充沛，旱田作物主要依靠自然降水，人们对高效节水意识不强，再加上部分地区地下水限采，灌溉水源受限，对建设高效节水设施积极性不高。同时，已建的灌溉节水设施还存在运行管理低效，部分节水设施没有充分发挥效能。随着农业灌溉用水在整个水资源分配中比例减少，保水、蓄水、节水将影响着农业的发展，大水漫灌式的用水方式，将不再适应农业可持续发展。

### 四、有利条件

(一) 各级普遍重视。党中央、国务院高度重视高标准农田建设工作，中央一号文件连续多年把高标准农田建设作为乡村振兴的重要内容，系统部署推进高标准农田建设工作，并安排中央预算内投资项目和农田建设补助资金项目给予大力支持。《国民经济与社会发展第十四个五年规划纲要》要求，“以粮食等大宗农产品主产区为重点，大规模推进农田水利、土地整治、中低产田改造和高标准农田建设”。各级政府高度重视和关注高标准农田建设，市、县均相应成立了领导小组，市委、市政府将高标准农田建设列入政府工作报告。省、市、县将高标准农田建设纳入重点督查内容，列入粮食安全生产责任制、高质量发展和乡村振兴考核评价内容，均为我市全面推进高标准农田建设提供政策保障。

(二) 管理更加高效。随着新一轮机构改革后，根据机构改革方案，农田建设项目管理职责整合划入农业农村部门，改变了过去农田建设五牛下田、分散管理的局面，进一步理顺了体制机制，《黑龙江省人民政府办公厅关于切实加强高标准农田建设提升粮食安全保障能力的实施意见》（黑政办规〔2021〕21号）明确规定，要建立完善“五统一”建设管理新机制，强化资金投入和机制创新，为统筹推进高标准农田建设奠定了扎实工作基础。

(三) 制度逐步完备。省农业农村厅、省财政厅相继制定下发了《黑龙江省农田建设项目管理规程》（黑农厅规〔2022〕4号）、《黑龙江省农田建设项目工程质量飞检实施办法（试行）》（黑农厅规〔2019〕24号）、《黑龙江省农田建设补助资金使用管理暂行办法》（黑财审规〔2022〕16号）、《黑龙江省农业农村厅、黑龙江省财政厅关于加强高标准农田项目工程设施建后管护工作的意见》（农厅联发〔2021〕91号）等系列规范性文件，建立了“周调度、半月排名、月通报”的督导推进机制和“谁使用、谁管护”“谁受益、谁管护”的建后管护机制，健全了县级自验自评、市级全面验收和省级抽查

三级评价体系，为高标准农田建设提供了坚实的制度保障。

(四) 氛围更加浓厚。“十三五”以来，我市建成了一大批“土地平整、集中连片、设施完善、农电配套、土壤肥沃、生态良好”的高标准农田示范区、样板区，深受人民群众欢迎，为新一轮高标准农田建设积累了许多成功的实践经验。我市建成的高标准农田项目区，土地平整有序、水利设施完善、田间道路畅通、农田水电配套、生态条件良好，得到社会各界高度认可，受到农民群众普遍欢迎和高度赞扬，已成为当地的民心工程、德政工程。项目区干部群众充分认识到高标准农田建设所带来的巨大好处，变“要农民干”为“农民要干”，农民参与高标准农田建设的积极性高涨，为顺利实施高标准农田建设项目打下了良好的群众基础，广大农户对高标准农田建设的态度也从原来的不主动、不支持转为主动要求、积极参与。高标准农田建设呈现出社会关心、群众拥护的良好舆论氛围和工作环境。

## 第二章 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，深入贯彻习近平总书记在深入推进东北振兴座谈会上的重要讲话和考察黑龙江时的重要讲话重要指示精神，全面落实省第十三次党代会关于“三农”工作的部署，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，围绕实施现代农业振兴计划，以巩固提升粮食综合产能为首要目标，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，以粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和国家粮食安全产业带为重点区域，坚持新增建设和改造提升并重、建设数量和建设质量并重、工程建设和建后管护并重，产能提升和绿色发展相协调，统一组织实施和分区分类施策相结合，健全省负总责、市县乡抓落实、群众参与的工作机制，突出保护利用好黑土地这一“耕地中的大熊猫”，实施好

地力提升和高效节水灌溉，加快补齐农业基础设施短板，提高水土资源利用效率，切实增强农田防灾抗灾减灾能力，为巩固维护国家粮食安全“压舱石”地位提供坚实基础。

## 二、基本原则

(一) 政府主导、多元参与。切实落实地方政府责任，加强政府投入保障，提高资金配置效率和使用效益。尊重农民意愿，维护农民权益，积极引导广大农民群众、新型农业经营主体、农村集体经济组织和各类社会资本参与高标准农田建设和管护，形成共谋一碗粮、共抓一块田的工作合力。

(二) 整合资源，示范引领。对接黑土地保护、乡村振兴等规划，加强部门协同合作，统筹整合各类涉农资金项目。在区位优势明显，基础条件良好、生态资源丰富、科研与生产联系紧密、发展空间广泛、地方政府重视的地区，进行集中投入、整体区域推进，建设规模适度的示范项目区，引领带动全市耕地保护和高标准农田建设高质量发展。

(三) 科学布局，突出重点。依据国土空间规划，衔接水资源利用规划，科学确定高标准农田建设布局，以永久基本农田为基础，优先在粮食生产功能区、重要农产品生产保护区、大中型灌区和集约化生产经营程度较高的地区，集中力量建设高标准农田，筑牢粮食生产根基。

(四) 建改并举，综合配套。坚持新增建设和改造提升同步，统一组织与分类施策结合，根据自然资源禀赋、农业生产特征及生产主要障碍因素，坚持因地制宜确定建设重点与内容，统筹推进田、土、水、路、林、电、技、管综合治理，实现农田基础设施综合配套，满足现代农业发展需要。

(五) 综合施策，绿色生态。坚持产能提升和绿色发展并重，采取工程、农艺、生物等多种措施，推进山水林田湖草沙综合治理，将绿色发展贯穿于高标准农田建设全过程，切实加强水土资源节约利用和生态环境保护，强化耕

地质量提升，实现农业生产与生态保护相协调，持续提升农业综合生产能力。

(六) 依法保护，良田粮用。坚持工程建设与建后管护并重，确保建设成效。项目建成后移交使用、确权登记、上图入库，健全管护机制，确定管护主体，落实管护经费，确保长久发挥效益。完善耕地质量监测网络，强化长期跟踪监测。强化用途管控，遏制“非农化”，防止“非粮化”，确保高标准农田全部种植粮食作物。

## 三、建设目标

(一) 总体目标。规划期内，紧紧围绕提升粮食综合生产能力，坚持新增建设与改造提升相结合，集中力量打造集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田。进一步夯实粮食安全基础，把饭碗牢牢端在自己手上，巩固我市粮食主产区地位。通过新增建设和改造提升，确保到2025年累计建成293.60万亩高标准农田，改造提升25.40万亩高标准农田；到2030年累计建成342.91万亩高标准农田，改造提升75.86万亩高标准农田；确保已建成的高标准农田建后管护全面覆盖，确保已建成的高标准农田耕地质量监测全面覆盖。把高效节水灌溉与高标准农田建设统筹规划、同步实施，确保2021—2025年完成4.00万亩高效节水灌溉任务，2026—2030年完成3.00万亩高效节水灌溉任务，规划期内完成7.00万亩高效节水灌溉任务。通过持续改造提升全市高标准农田保有量和质量。

专栏1 全市高标准农田建设主要指标

序号	指标	目标值	属性
1	高标准农田建设	到2020年累计建成高标准农田203.70万亩	约束性
		到2025年累计建成高标准农田293.60万亩	
		到2025年累计改造提升高标准农田25.40万亩	

		到2030年累计建成高标准农田342.91万亩	
		到2030年累计改造提升高标准农田75.86万亩	
2	高效节水灌溉建设	2021—2025年建成高效节水灌溉面积4.00万亩	预期性
		2026—2030年建成高效节水灌溉面积3.00万亩	
3	新增粮食综合生产能力	新增高标准农田亩均产能提高100公斤左右	预期性
		改造提升高标准农田产能不低于当地高标准农田产能的平均水平	
4	新增建设高标准农田亩均节水率	10%以上	预期性
5	建成高标准农田上图入库覆盖率	100%	预期性

(二) 单项目标。高标准农田建设主要涉及田、土、水、路、林、电、技、管8个方面目标。

1.田。通过田块整治，合理归并，实现小田并大田，促进田块规模适度、集中连片、田面平整，耕作层厚度适宜，不断提高耕地质量。

2.土。通过培肥改良，实现土壤通透性好、保水保肥能力强、酸碱平衡、有机质和营养元素丰富，着力提高耕地内在质量和产出能力。

3.水。通过加强田间灌排设施建设，因地制宜发展高效节水灌溉，增加有效灌溉面积，提高灌溉保证率、用水效率和农田防洪排涝标准，实现旱涝保收。

4.路。通过田间道（机耕路）和生产路的建设，配套农桥、涵洞等建筑物，合理增加路面宽度，提高道路的荷载标准和通达度，满足农机作业、生产物流要求。

5.林。通过农田林网、岸坡防护、沟道治理等农田防护和生态环境保护工程建设，改善农田生态环境，防止水土流失，保护耕地。

6.电。通过完善农田电网、配套相应的输配

电设施，满足农田设施用电需求，降低农业生产成本，提高农业生产的效率和效益。

7.技。通过工程措施与农艺技术相结合，大力推广新品种、新工艺、新技术，加强病虫害防治，强化化肥、农药减量增效和农田生态保护，提高农田可持续利用水平和综合生产能力。

8.管。通过上图入库和全程管理，落实建后管护主体和责任、管护资金，完善管护机制，确保建成的工程设施在设计使用年限内正常运行、高标准农田用途不改变、质量有提高。

#### 四、规划范围

本规划建设范围包括：集贤县高标准农田建设项目、友谊（农场）高标准农田建设项目、宝清县高标准农田建设项目、饶河县高标准农田建设项目。

### 第三章 建设标准和建设内容

#### 一、建设标准

遵循乡村振兴战略部署要求，统筹考虑高标准农田建设的农业、水利、土地、林业、电力、气象等各方面因素，围绕提升农田生产能力、灌排能力、田间道路通行运输能力、农田防护与生态环境保护能力、机械化水平、科技应用水平、建后管护能力等要求，结合国土空间、农业农村现代化发展、水资源利用等规划，紧扣高标准农田建设的田、土、水、路、林、电、技、管八个方面内容，加快构建科学统一、层次分明、结构合理的高标准农田建设标准体系。

以提升粮食产能为首要目标，兼顾大豆等重要农产品生产，根据全市不同区域自然资源特点、社会经济发展水平、土地利用状况，坚持数量、质量、生态相统一，制定分区域、分类型的高标准农田建设标准，健全耕地质量监测评价标准。综合考虑农业农村发展要求、市场价格变化等因素，按照国家政策调整要求，适时调整建设内容和投资标准

新增建设和改造提升高标准农田执行修订

后《高标准农田建设通则》(GB/T30600—2022)、《黑龙江省亿亩生态高产标准农田建设标准》(DB23/T1671.1—2015)等国家和地方标准,结合市、区县自然资源禀赋特点,统筹抓好农田配套设施建设和地力提升,确保工程质量与耕地质量,有条件的地区可以将晒场、烘干、机具库棚、有机肥积造等基础配套设施纳入高标准农田建设范围。

综合考虑建设成本、物价波动、政府投入能力和多元筹资渠道等因素,全市高标准农田建设标准为亩均投资不低于1500元。各区县可结合本地经济水平、政府投入和融资能力等条件,在有条件的地区适度提高亩均投资标准。鼓励各地创新投资模式,合理提高社会投资占比

## 专栏2 高标准农田标准体系

完善建设标准,依据国家高标准农田建设通则、省高标准农田建设规范,完善我市高标准农田建设规范,规范高标准农田项目建设、建后管护和监测评价等工作;依据国家农田建设定额,制定我市高标准农田建设定额并适时调整,提高建设质量。

## 二、建设内容

建设内容应强化基础设施建设,助推乡村振兴战略实施,改善农业生产基本条件,全力构建完善的农田配套设施,高效的农业生产格局,优质的土壤种植基础,良好的农业生态环境,为乡村产业兴旺作出贡献。通过各项工程建设内容的实施,促进农田集中连片,增加有效耕地面积,提升耕地质量,优化土地利用结构与布局,实现节约集约利用和规模效益;完善基础设施,改善农业生产条件,增强防灾减灾能力;加强农田生态建设和环境保护,发挥生产、生态、景观的综合功能;建立监测、评价和管护体系,实现农田持续高效利用。建成后耕地质量等级达到所在县的较高等级,粮食综合生产能力有显著提高,粮食产量水平达到当地高产水平,并保持持续增产能力;建成后的农机农艺配套水平和农业机械耕作率显著提高。

我市高度重视生态型高标准农田建设,以

高标准农田建设为平台,从选址立项到设计、实施、监管、后期管护都贯穿生态环保节能减排的理念,在优化土地结构、提高耕地质量和产出率、增加农民收入的前提下,采用生态环保的工程技术措施对村域内进行综合整治,解决高标准农田建设与生态低碳相冲突的主要矛盾,有效地寻找两者之间的平衡点,既能满足生产生活需求,实现土地资源的可持续与高效利用,又能保持和维护农田生态系统平衡,保护生物多样性,降低碳排放和能源的消耗,达到生态效益、经济效益和社会效益有机统一的高标准农田建设要求。

(一) 整治田块。根据土地利用总体规划确定的耕地和基本农田布局,充分考虑自然禀赋和水资源承载能力等因素,进一步优化农田空间布局。合理划分和适度归并田块,推进旱地格田化、水田条田化建设,确定田块的适宜耕作长度与宽度。有条件的地区,旱田网格面积控制在500亩左右,水田网格面积控制在10亩左右,垦区和合作社等规模生产经营主体可适当扩大网格面积。合理调整田块地表坡降,实施坡耕地水土流失综合治理,修筑地埂植物带或可耕作地埂,增强农田保土、保水、保肥能力。

(二) 改良土壤。采取工程、农艺、生物等多种措施,推行深松(耕)整地,加厚耕作层。实施秸秆还田,扩大有机肥施用,增加土壤有机质含量,改善土壤理化和生物性状,促进土壤养分平衡。建成后(一般经3—5年建设),高标准农田的土壤有机质和养分含量指标达到当地土壤养分丰缺指标体系的“中”或“高”值水平。旱田、水浇地平地耕作层平均达到30厘米以上,坡耕地、风沙干旱区耕作层平均达到25厘米以上,水田耕作层达到20—25厘米。

(三) 建设灌排设施。坚持大中小微并举、蓄引提调结合,加强水源工程建设。加强骨干工程与田间工程的有效衔接,依托骨干工程,完善田间配套,建齐建足输配水渠(管)道、

排水沟（管）道、泵站及渠系建筑物，保证灌排水工程体系化。应用推广节水灌溉技术，广泛开展渠道防渗、管道输水、喷灌、微灌等技术。项目建成后，田间灌排系统完善、工程配套、利用充分，设计灌溉保证率达到80%以上，旱作区农田排水设计暴雨重现期达到排5—10年一遇，1—3d暴雨从作物受淹起1—3d排至田面无积水；水稻区农田排水设计暴雨重现期达到10年一遇，1—3d暴雨3—5d排至作物耐淹水深。

（四）整修田间道路。按照农机作业和运输需要，优化机耕路、生产路布局，合理确定路网密度。机耕路宽度4—6米，生产路宽度不大于3米。为适应我省现代化大型农业机械化作业，有条件的地区路面可适当放宽。配套建设农机下田（地）坡道、桥涵、错车点、末端调头点等附属设施，提高农机作业便捷度。倡导生态型田间道路，尽量减少硬化路面对生态的不利影响。建成后平原区田间道路通达率达到100%，丘陵区达到90%以上，满足农机作业、农业物资运输等农业生产活动的要求。

（五）完善农田防护与生态环境保护体系。根据因害设防、因地制宜的原则，对农田防护与生态环境保护工程进行合理布局，与田块、沟渠、道路等工程相结合，与村庄环境相协调，完善农田防护与生态环境保护体系。以水土流失易发区和黑土保护区为重点，加强农田防护与生态环境保护工程建设，新建和修复农田防护林网，合理建设岸坡防护、沟道治理、坡面防护等设施。建成后农田防护面积不低于90%，防洪标准达到10—20年一遇。

（六）配套农田输配电设施。确保输配电设施安全、低耗、高效运行。对适合电力灌排和信息化管理的农田，铺设低压输电线路，配套建设变配电设施，合理布设弱电设施，为泵站、河道提水、农田排涝、喷微灌、水肥一体化以及信息化工程等提供电力保障，降低农业生产成本，提高农业生产效率和效益。建成后，实现农网、泵站、物联网、自动化水肥应

用等供电设施完善，电力系统安装与运行符合相关标准，用电质量和安全水平得到提高。

（七）加强农业科技服务。提高农业科技服务能力，配置定位监测设备，建立耕地质量监测和虫情监测站（点），加强灌溉试验站网建设，开展农业科技示范、水稻控制灌溉技术示范，大力推广良种良法、水肥一体化等新技术新模式，加快大型智能农机装备的示范推广应用。项目建成后，测土配方施肥技术推广覆盖率达到95%以上，基本形成农田监测网络，田间定位监测点覆盖率达到50%以上，主要农作物病虫害统防统治覆盖率达到65%以上，耕种收综合机械化水平达到98%以上，良种覆盖率达到95%以上。

（八）强化建后管护。落实高标准农田管护主体和责任，鼓励种粮专业大户、家庭农场、农民合作社、农民用水合作组织、涉农企业和村集体等参与高标准农田设施的运行管护。落实管护资金，加强资金使用监管。完善监测监管系统，全面动态掌握高标准农田建后管护、土地利用及耕地质量等级变化等情况。对建成的高标准农田，统一纳入永久基本农田数据库，进行统一管理，确保高标准农田数量不减少、质量不降低。

### 三、重大工程

衔接《全国高标准农田建设规划（2021—2030年）》和《黑龙江省高标准农田建设规划（2021—2030年）》相关内容，重点实施“六大工程”，保数量、提质量、改善生态环境，多措并举建设黑土高标准农田。

（一）高标准农田示范工程。按照“集中连片、设施配套、节水高效、稳产高产”标准，围绕田、土、水、路、林、电、技、管等八个方面，多方筹措资金，加大投入力度，提高亩投入标准，以水源建设、灌排设施配套等田间基础建设为牵引，围绕建设科技农业、绿色农业、质量农业和品牌农业总目标，在高标准农田项目区打造一批集农业科技创新应用、绿色生产模式推广、标准化规模化经营、农业品牌

创新引领、农民素质和技能培训提升等多功能于一体的现代化高标准农田示范区，结合当地特色，每个县、区至少打造2—3个以上高标准农田建设示范点，有条件的地方同步开展高标准农田高效节水灌溉示范工程。

(二) 耕地质量保护提升工程。按照“提质保量、可持续发展”要求，加强耕地地力提升和生态系统保护。以有机质全耕层补给、增加耕层厚度、建立肥沃耕层为重点，推广秸秆翻埋（压）还田、秸秆碎混还田、少免耕秸秆覆盖还田等保护性耕作技术。白浆土耕地可通过机械打破白浆层+秸秆深还+有机培肥等技术快速消除白浆层障碍，培肥土壤。大力推行耕地轮作，建立科学轮作体系。强化面源污染防治，在种养结合区因地制宜实施畜禽粪污无害化处理还田。在水田区，推广水稻秸秆翻埋、旋耕、原茬搅浆还田等核心技术，增加土壤有机质，改善土壤结构，培肥地力。到2025年，建设黑土地保护示范面积292万亩。

(三) 格田化改造提升工程。按照旱地方田化、水田条田化要求，加强田块整治建设，全面提升土地利用率和大型机械作业率。水田区通过合理划分和适度归并田块，结合路网、田间渠系建设，确定适宜耕作长度和宽度。平原旱田区通过林网、路网建设，合理归并和平整土地，实现连片田块规模适度，形成一批5万亩以上的区域化、规模化、集中连片的生态高产标准农田和一批万亩以上的创新试验示范田。丘陵漫岗旱田区，强化水土流失治理，通过落实修筑梯田、种植地埂植物带、等高耕作措施，科学配置沟道，综合治理侵蚀沟，打造一批保肥、保水、保土的黑土高标准绿色生态农田。

(四) 内涝区和小流域综合治理示范工程。按照“早能溉、涝能排”要求，重点开展内涝区和小流域综合治理。在易发生内涝的项目区，规范改造排水系统，完善排水基础设施，依托大中型排灌设施，打通排涝渠系“最后一公里”，疏浚清淤，护坝筑渠，条件允许地区可建设小型强排站，彻底解决“锅底涝”问题。

以小流域为单位进行坡耕地、侵蚀沟，土壤风蚀综合治理。通过改垄改向，优化耕种方式，种植田埂植物带，治理坡耕地“跑水、跑土、跑肥”，修建沟头跌水、营造沟头防护林、构建沟头防护措施，沟底谷坊、沟底防冲林、落实少免耕秸秆覆盖、深松整地、增施有机肥等措施，阻控坡耕地侵蚀退化。到2025年，治理侵蚀沟226条。

(五) 数字农田建设工程。强化农田建设技术人才培养，构建农田建设技术体系。利用数字技术，推动农田建设、生产、管护整合，提高全要素生产效率。重点推进物联网、大数据、移动互联网、智能控制、卫星定位等信息技术在农田建设中的应用，构建人、天、地一体化的农田建设和管理测控技术系统，对工程建后管护和农田利用状况进行持续监测，探索农田灌溉排水等田间智能作业，提升生产精准化、智慧化水平。

(六) 高效节水示范工程。按照绿色低碳可持续发展的理念，建设高效节约型农业，大力开展高效节水工程建设。依托大型灌区水源工程，完善田间渠系，减少渠道渗漏，实现保水顺畅。水稻种植区，大力推广干湿交替的水稻节水控制灌溉技术和管道输水灌溉技术，节约水资源，提高水稻产量。旱田区推广开展喷灌、微灌工程措施，结合“水肥一体化”技术，提高项目区灌溉水利用系数，建设节能型高标准农田示范区。

## 第四章 建设分区和建设任务

### 一、建设分区

双鸭山市下辖四区四县，分别为：尖山区、岭东区、四方台区、宝山区、集贤县、友谊县、宝清县、饶河县。

根据市级总体要求，本次高标准农田建设规划建设任务指标分解仅涉及到宝清县、集贤县和饶河县。

根据行政区划，合理组织高标准农田工程建设，依据各县、区气候特点、地形地貌、耕

作制度和土地利用限制因素等，按照自然资源禀赋与经济条件相对一致、生产障碍因素与破解途径相对一致、粮食作物生产与农业区划相对一致等要求进行建设。

#### (一) 宝清县。

##### 1. 地理位置

宝清县位于黑龙江省东北部，地处三江平原的南缘。北与西北以七星河为界与富锦市、友谊县、双鸭山市为邻；西以完达山脉那丹哈大岭为界同七台河市相接；南与东南以完达山主脉分水岭为界同密山、虎林两市毗邻；东以七里沁河为界与饶河县相望。地理坐标为北纬 $45^{\circ} 47' 10''$ — $46^{\circ} 53' 55''$ ，东经 $131^{\circ} 14' 20''$ — $133^{\circ} 29' 50''$ 。

##### 2. 气象

宝清县属中温带半湿润大陆性季风气候，四季分明，冬季漫长，干燥而寒冷；夏季雨热同季；春秋两季气候多变，春季回暖快，多大风天气，少雨干旱；秋季短促，降温快，霜来的早。据资料统计年平均降水量518.1mm，5—9月降水量占全年降水量的80%。多年平均蒸发量1391.7mm。

多年平均气温为 $3.3^{\circ}\text{C}$ ，最低气温零下 $17.8^{\circ}\text{C}$ ，最高气温 $22^{\circ}\text{C}$ ， $\geq 10^{\circ}\text{C}$ 积温平均为 $2612^{\circ}\text{C}$ 。

本区无霜期在128—146天，年日照时数在2220—2520小时。

##### 3. 土壤

宝清县主要土壤类型有暗棕壤、黑土、草甸土与沼泽土等几大类土壤。

暗棕壤在灌区内有少量分布，主要分布在山地丘陵地带或平原的残丘上，自然植被为蒙古柞、桦、山杨等阔叶林及灌木林，垂直分布带在白浆土、黑土之上，或呈复区分布。母质为岩石风华残积物或坡积物，一般质地较粗，地形坡度大，排水良好，经常处于氧化状态，三氧化铁在剖面中相对积累使土体呈现棕色，盐基丰富，土壤有粘化现象。

黑土分布在起伏的漫岗地、高平地上，地

下水位较深，成土母质多为第四纪黄土状沉积物。自然植被主要以豆科、禾本科和菊科为主的杂草群落，这些植物根系发达，生长繁茂，为黑土腐殖质的形成和积累提供了物质基础。本灌区内的黑土主要是草甸黑土。

草甸土是本灌区内分布最多的土壤类型。地形部位一般在平原地区及沿河两岸，成土母质为沉积物和冲积物，植被主要有小叶樟、沼柳、苔草、芦苇等。草甸土的形成过程主要是草甸化过程。繁茂的草甸植被死亡后，大量有机质残留在地表和土壤上层，形成较厚的腐殖质层。地下水位高，雨季和旱季升降频繁，变动大，是草甸土中铁锰化合物发生间歇性的氧化还原过程，从而使铁锰发生移动或局部淀积，在剖面中出现锈斑及铁锰结核。

沼泽土分布在挠力河沿岸的碟形洼地上。沼泽土的形成过程包括泥炭化过程和潜育化过程两个过程。这些洼地地表过湿或积水，为沼泽化过程提供了水源，沼泽土的母质粘重，促进了沼泽化的进程，沼泽土自然植被有苔草—小叶樟、小叶樟—莎草—丛桦等群落，这些植物生长繁茂，沼泽植物的遗体在淹水和过湿的条件下形成有机堆积物质，为泥炭化过程奠定了物质基础。

##### 4. 水文地质

宝清县水文地质条件根据地质构造、地貌单元及水文地质条件划分为低山丘陵、山前岗坡地、低平原3个水文地质区。

低山丘陵水文地质区地形起伏较大，植被茂密、覆土较薄、基岩裸露、岩石构造风化裂隙较为发育，直接接受降雨下渗补给，形成风化构造裂隙潜水。局部断层破碎带常形成承压水、风化裂隙构造含水带厚度受岩石性质和构造及地形控制变化较大。一般为10—50米不等。潜水水位深度随地形起伏而异，缓坡及坡脚处水位埋深较浅，一般为3—5米，而在山丘顶部其水位埋深则可达10—20米，在河谷源头及坡脚处地下水常以泉水形式溢出地面，排泄于河流，其水量变化较大，单井出水量一般均

小于1吨/小时，泉水流量则可为3—10吨/小时，个别尚可增大。地下水迳流交替强烈，地下溶滤矿化作用微弱，其矿化度多小于0.2克/升，地下水水化学类为重碳酸钙型，中基性低矿化淡水。

山前岗坡地水文地质区位于低山丘陵之前缘。亚粘土层局部类有含粘土的砂、砂砾石透镜体。厚度不等，高0—20米，其下伏基岩为花岗岩、变质岩或火山岩。在砂砾石层中含弱承压水，水位埋深15—20米，该地下水受大气降水及低山丘陵区风化构造裂隙潜水补给，迳流运动迟滞，水量变化较大，一般出水量均小于10吨/小时，地下水水化学类型属重碳酸钙型，矿化度小于0.3克/升，高低矿化淡水，该区为贫水区。

低平原水文地质区除低山丘陵区及山前岗坡地区以外均属低平原区。七星河、挠力河及蛤蟆通河均在其上通过。因其河流较浅。蜿蜒曲折、水文地质特征不显著。故不另分区，本区含水层为中上更新统灰、灰黄色中细砂及砂砾石层及下更新统灰、灰白色含高岭土质的中粗砂及砂砾石层，二者中间无隔水层。有直接水力联系，下部灰白色含高岭土质砂砾石层，局部高岭土质增多而微具胶结，且其中间夹薄层亚粘土层，其透水富水性均较上部含水层为差。顶部为薄层亚粘土层。使地下水性具承压，含水层总厚度达120—170米。含水层埋藏深度2—17米。三江平原下游水位较浅，水量较丰富。地下水位一般1—5米不等，单井出水量可达50—80t/h。靠近山前则为30—50吨/小时，地下水水化学类型为重碳酸钙、钙镁型PH值7—8，矿化度0.2—0.3克/升，为中基性低矿化淡水。

#### 5.工程地质

工程条件因不同地貌单元的不同岩性、水文地质条件也各不相同，因而其表现出来的工程地质特征亦有差异，依此将全县分为低山丘陵、熔岩台地、山前岗坡地、低平原4个工程地质区。

低山丘陵工程地质区位于宝清的东、南、西边，即完达山脉的北坡，其组成物质为花岗岩、变质岩、火山碎屑岩及部分沉积岩、大多刚性岩体，其抗压强度一般在100—2000kg/cm<sup>2</sup>，坚固系数6—15，岩石坚硬、强度较大、基础稳定性好，适宜各种工程建筑，但在建筑施工时应清除风化石层。

溶岩台地工程地质分布于宝清南侧狼洞东山、城东万金山、蛤蟆通水库北侧及西部丘陵低山区，为零星分布，高程150—500m，组成为平顶山或平台，由玄武岩组成，抗压强度达600kg/cm<sup>2</sup>。硬度较大、容量较大、抗风化能力较强，是良好的建筑材料。但对气孔状玄武岩因其具有原生节理发育、质地较轻、裂隙多、透水性强等特点，在进行水力工程时应注意严格防止发生渗漏。

山前岗坡地工程地质区呈不连续状分布于低山丘陵前缘、地面标高70—150米，起伏较缓、微倾向河谷、其结构上部为亚粘土，局部有夹亚粘土的砂、砾石，下部为基岩，亚粘土一般较微密，干后较硬，承载一般为2—5kg/cm<sup>2</sup>，挖方稳定可做为各种建筑物的地基，较微密的粘土可做为建筑防渗材料，但季节性冻土深度达1.9—2.5米，在施工时应考虑防治冻害。

低平原工程地质区分布县城东部及北部，构成“簸箕”底，地势较为低平，局部低洼地面标高50—60米，微倾向挠力河、七星河，其组成物为亚粘土，下为中细砂、砂砾石，该区进行工程时应考虑上部亚粘土的沉降问题，同时应考虑下部地下水的潜蚀及冻害问题。建筑堤坝时应考虑坝下渗漏等问题。

#### 6.自然灾害

该地区主要的自然灾害是洪涝，特别年份部分高岗地块存在旱灾。

#### (二) 集贤县。

##### 1.地理位置

集贤县位于黑龙江省三江平原中部，地理坐标为东经130° 43′ —132° 13.5′、北纬46° 29′ —47° 04′。其北部和西部与桦川县

相接，南靠双鸭山市，东与友谊县、富锦市毗邻，西南部与桦南县接壤。

## 2.气象

集贤县地处中纬度地区，属温带大陆性季风气候区，气候特点：春季干旱多风，夏季短促高温多雨，秋季凉爽，冬季漫长，寒冷少雪。历年平均气温4.0℃，年最高气温38.6℃，年最低气温零下35.6℃， $\geq 10^{\circ}\text{C}$ 活动积温历年平均2720℃，年平均日照时数2571.1h，月平均日照时数见下表，无霜期140d左右，冻土深度1.7—2.0m。

集贤县降水在时间上分布不均，历年平均降雨量为507.6mm，其中3—5月份占全年的14.8%，6—9月份占全年的74.1%。历年日平均降雨分配情况统计见下表。经常是春旱秋涝，春旱连伏旱现象也时有发生，2000年5—7月曾出现60天无降雨，且持续高温，最高温度达37℃。春季盛行西风，最大风速28.7m/s，年平均风速3.9m/s。

## 3.水文地质

区内地下水主要分布于第四系级配不良粗层中，地下水类型为第四系孔隙潜水，微具承压性，勘察期间地下水位埋深堤顶钻孔120—150m不等。含水层较厚，渗透性好；地下水主要补给来源为大气降水，下游由于地形低洼平缓，水流交替较弱，迳流排泄条件较差。

项目区分布在河谷漫滩。含水层为第四系全新统冲洪积的灰黄色、灰白色中细砂、中粗砂夹砾石和砂砾石。单井涌水量 $19\text{m}^3/\text{h}$ ，因漫滩地势低平，水位埋浅，且包气带和含水层透水性好，有利于大气降水的垂直入渗补给，但因含水层薄，富水性弱。

集贤县行政区呈不规则的椭圆形状，沿三江平原南部边缘展布，在构造上受佳木斯隆起和双鸭山凹陷两个构造单元控制，在漫长的地质历史时期内，经历了地壳运动和相应的外动力地质作用，形成了区内北部平原广布、基沿裂隙水分布于低山丘陵区、而第三系碎屑岩裂隙孔隙水深埋的水文地质特点。

## 4.工程地质

集贤县地表除普遍有0.5—0.8m腐殖土层外，均为灰黄—灰绿色粉质粘土所覆盖。上层为灰黄色粉质粘土，厚度约2m，下层为灰绿色粉质粘土，厚度约2—8m。

本区地震动峰值加速度为0.05g，地震动反应谱特征周期为0.35s，地震基本烈度为Ⅵ度，区域构造稳定性良好。

可见集贤县工程地质条件较好。但因冬季漫长寒冷，属冻害易发生区，最大冻结深度达2.5m左右，因此修建各类建筑物，必须注意采取防冻措施。

## 5.自然灾害

该地区主要的自然灾害是洪涝，特别年份部分高岗地块存在旱灾。

### (三) 饶河县。

#### 1.地理位置

饶河县隶属于黑龙江省双鸭山市，位于黑龙江省东北边陲，乌苏里江中下游，与俄罗斯隔江相望，边境线长达128公里。地理坐标为北纬 $46^{\circ} 30' 44''$ — $47^{\circ} 34' 26''$ ，东经 $133^{\circ} 07' 26''$ — $134^{\circ} 20' 16''$ 之间。南部与完达山脉相环抱，北部与三江平原相依托。县域面积6765平方公里，辖4个镇、5个乡，境内有5个农垦国营农场，11个森工林场。全县共有27个民族，有1个赫哲族乡和3个朝鲜族村，县政府驻饶河镇。根据第七次人口普查数据，截至2020年11月1日零时，饶河县常住人口为130519人。

#### 2.气象

饶河县属中温带大陆性季风气候区，夏季炎热而短暂，冬季严寒而漫长，春季多大风，夏季多暴雨。据饶河农场气象站资料统计，多年平均气温1.9℃，多年平均降雨量566.5mm，最大879.2毫米（1981年），最小354.3mm（1975年），作物生育期4—9月多年平均降雨量486.2mm，无霜期126天，多年平均日照时数2365小时。无霜期126天，最大冻深2.2m。

#### 3.土壤

土壤分三类：棕壤土占耕地面积的8.1%，白浆土占耕地面积的85.6%，黑土占耕地面积的6.3%。有机质含量在5.2%左右，主要土壤PH值为6.5，土壤较肥沃。

#### 4.水文地质

区域内主要河流有乌苏里江和挠力河。

乌苏里江为我国东部国境界河、黑龙江中游我国侧第二大支流，有两个源头，东源为俄罗斯境内的锡霍赫特岭山脉西麓；西源为兴凯湖，上游山区径流经兴凯湖调节后入松阿察河。两支流汇合后由南向北汇入黑龙江，河道全长890.0km，流域总面积18.7万平方公里，其中：俄方境内12.55万平方公里，占总面积67.1%，我国一侧面积为6.15万平方公里，占总面积32.9%。乌苏里江主要支流我国侧有穆棱河、挠力河、别拉洪河，俄方境内有伊曼河、比金河、霍金河。上游从河源到穆棱河口，中游为穆棱河河口至挠力河口，下游为挠力河口至黑龙江汇合口。

乌苏里江上游江面宽40m左右，中游300—1000m，下游1000—2000m，在松阿察河汇入口以下中俄边境河流（包括松阿察河），河床宽阔，坡降很小，水流缓慢，河道弯曲。乌苏里江干流界河全长492.0km，松阿察河界河全长209.0公里。乌苏里江在松阿察河汇入后水流变缓，河道弯曲成网状，我国侧沿江地区除虎头镇、饶河镇、东安镇为完达山脉靠近江岸外，其余岸段基本为低洼沼泽湿地及宽阔平原，而乌苏里江俄方一侧基本为山地。

地下水化学类型重碳酸—钠，钙型水（ $\text{HCO}_3\text{—Na.Ca}$ 型）矿化度 $<0.5\text{g/L}$ ，属低矿化淡水，PH值6—7，属弱酸—中性水，水质良好，适宜农田灌溉。

#### 5.工程地质

饶河县工程地质属完达山—西锡霍特地槽褶皱带（VI）完达山伏地槽褶皱带（VI1），饶河复背斜（VII）的皮克山凹陷（VI1—1），山前平原地带，地面高程多在44.0—60.0m之间，地貌单元主要为高低漫滩，局部地段为一级阶地

和山前台地。第四系地层成因类型主要有冲积、淤积冲洪积和沼泽堆积等，为低液限粘土、粉土，黄色级配不良细、中砂，下部为灰色级配不良中、粗砂及砾石构成。渠道粘性土及细粒土覆盖厚度2.50—5.00m之间，工程地质条件较好。

可见饶河县工程地质条件较好。但因冬季漫长寒冷，属冻害易发生区，最大冻结深度达2.5m左右，因此修建各类建筑物，必须注意采取防冻措施。

#### 6.自然灾害

据现有灾害资料统计，旱灾、洪涝灾多发，为农场主要灾害。多年来，洪涝灾害和旱灾一直频发，除去气候、土壤、地形地势等自然条件外，水利工程不完善亦为主要因素。

## 二、建设任务

规划期内，紧紧围绕提升粮食综合生产能力，坚持新增建设与改造提升相结合，集中力量打造集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田。进一步夯实粮食安全基础，把饭碗牢牢端在自己手上，巩固我市粮食主产区地位。通过新增建设和改造提升，确保到2025年累计建成293.60万亩高标准农田，改造提升25.40万亩高标准农田；到2030年累计建成342.91万亩高标准农田，改造提升75.86万亩高标准农田；确保已建成的高标准农田建后管护全覆盖，确保已建成的高标准农田耕地质量监测全覆盖。把高效节水灌溉与高标准农田建设统筹规划、同步实施，确保到2021—2025年完成4.00万亩高效节水灌溉任务，到2026—2030年完成3.00万亩高效节水灌溉任务，共完成7.00万亩高效节水灌溉任务。（均以省下达我市任务为准）。

我市综合考虑各地耕地资源、水资源、永久基本农田面积、粮食生产功能区面积、粮食产能等因素，统筹分析各地粮食播种面积、耕地数量、规模连片面积、已建设高标准农田面积等因素，以及各地高标准农田建设上图入库、生态红线和区域经济发展规划等情况，对

剩余耕地资源结合卫星航拍图并进行现场咨询踏勘核对，根据各县（市、区）剩余资源按照先易后难、突出重点、发挥优势、兼顾均衡、注重实效的工作思路，科学规划、合理确定各县、区高标准农田新增建设、改造提升和高效节水灌溉建设任务。

（一）宝清县。

宝清县规划新建高标准农田71.27万亩，其中2021—2025年43.27万亩、2026—2030年28.00万亩；改造提升高标准农田面积35.90万亩，其中2021—2025年11.50万亩、2026—2030年24.40万亩；实现节水灌溉面积3.20万亩，其中2021—2025年1.80万亩、2026—2030年1.40万亩。

专栏3 宝清县高标准农田建设任务表

宝清县	2021—2025年	2026—2030年
高标准农田(71.27)	43.27	28.00
改造提升(35.90)	11.50	24.40
节水灌溉(3.20)	1.80	1.40

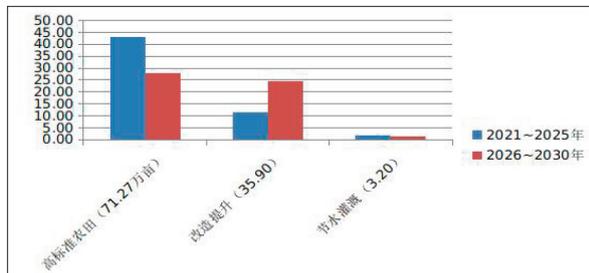


图1 宝清县高标准农田建设任务柱状图

（二）集贤县。

集贤县规划新建高标准农田49.57万亩，其中2021—2025年33.57万亩、2026—2030年16.00万亩；改造提升高标准农田面积29.10万亩，其中2021—2025年10.50万亩、2026—2030年18.60万亩；实现节水灌溉面积2.20万亩，其中2021—2025年1.20万亩、2026—2030年1.00万亩。

专栏4 集贤县高标准农田建设任务表

集贤县	2021—2025年	2026—2030年
高标准农田(49.57)	33.57	16.00
改造提升(29.10)	10.50	18.60
节水灌溉(2.20)	1.20	1.00

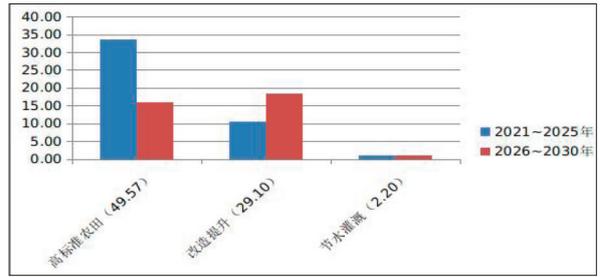


图2 集贤县高标准农田建设任务柱状图

（三）饶河县。

饶河县规划新建高标准农田18.37万亩，其中2021—2025年13.06万亩、2026—2030年5.31万亩；改造提升高标准农田面积10.86万亩，其中2021—2025年3.40万亩、2026—2030年7.46万亩；实现节水灌溉面积1.60万亩，其中2021—2025年1.00万亩、2026—2030年0.60万亩。

专栏5 饶河县高标准农田建设任务表

饶河县	2021—2025年	2026—2030年
高标准农田(18.37)	13.06	5.31
改造提升(10.86)	3.40	7.46
节水灌溉(1.60)	1.00	0.60

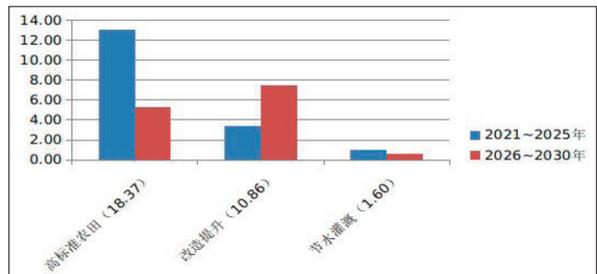


图3 饶河县高标准农田建设任务柱状图

专栏6 全市高标准农田建设任务表

单位：万亩

序号	县(区)	2020年底已建面积	2021—2025年新建任务	到2025年累计建成面积
合计	双鸭山市	203.70	89.90	293.60
1	市本级	11.92		11.92
2	集贤县	50.34	33.57	83.91
3	宝清县	71.19	43.27	114.46
4	饶河县	63.58	13.06	76.64
5	友谊县	6.67		6.67

序号	2026—2030年新建任务	到2030年累计建成面积	2021—2025年改造提升任务	到2025年累计改造提升面积
合计	49.31	342.91	25.40	25.40
1		11.92		
2	16.00	99.91	10.50	10.50
3	28.00	142.46	11.50	11.50
4	5.31	81.95	3.40	3.40
5		6.67		

序号	2026—2030年改造提升任务	到2030年累计改造提升面积	节水灌溉	
			2021—2025年	2026—2030年
合计	50.46	75.86	4.00	3.00
1				
2	18.60	29.10	1.20	1.00
3	24.40	35.90	1.80	1.40
4	7.46	10.86	1.00	0.60
5				

## 第五章 效益分析

### 一、经济效益

根据双鸭山市“十三五”的实践结果预测，本规划实施后，规划区域的农业生产效率和效益将明显提升，新增建设高标准农田每年亩均预计可提高粮食综合产能200公斤左右、改造提升高标准农田亩均预计可提高粮食综合产能150公斤左右，节水、节能、节药、节劳效果显著，亩均每年增收节支约500元。通过节本增效，促进农民增收效果明显，同时，新增耕地占补平衡面积，增加可用耕地面积，还可通过节本增收，增加规划区农民投工投劳的机会，提高农民收入。

### 二、社会效益

提高农业科技水平，推动传统农业改造升级。通过高标准农田建设，为农业新技术、新品种、新模式、新装备的示范推广创造有利条件，促进良种、良法、良田、良制的有效结合，提高规划区农业科技水平。通过加大科技投入，着力加强规划区农民培训，培养一批懂技术、善经营、会管理的高素质农民。同时，在规划区着力

引进推广科技含量高、市场潜力大、经济效益好的优良品种和节水灌溉、配方施肥等先进适用技术，对其他地区起到了良好的示范和带动作用，对推动全市传统农业的改造和产业升级、促进现代农业发展有着积极的意义。

壮大新型经营主体，加快现代农业发展步伐。高标准农田建设将为新型农业经营主体发展规模经营提供良好条件，发展种植大户、家庭农场、农民合作社等多种形式的适度规模经营，推进农业生产的集约化、专业化、组织化和社会化。项目建设依据全市各地农业资源特色和区域比较优势，围绕培育特色产业和特色经济，着力推动农业结构调整，促进产业升级、优化产业布局，有力推进全县现代农业发展步伐。

提高农民耕作积极性，推进乡村振兴战略实施。通过规划实施，将改善农业生产、农民生活的基本条件，解决了群众的需求，同时带动农民收入增加。高标准农田建设项目实施后将增加农民收入。通过民主管理，扶持农民专业合作经济组织，提高农民组织化程度，使各种管理更趋于科学、民主，农民的综合素质得到提高，有利于密切农村党群、干群关系，促进良好民风的形成，有利于促进和谐农村建设。

改善生产条件，增强抵御自然灾害能力。通过规划实施，项目区将新建、改造建筑物，新建衬砌渠道，高效节水等措施，明显改善农田生产能力。农业生产条件将明显改善，抵御台风、干旱、暴雨等自然灾害的能力明显提高，为农业稳产高产创造良好的条件。高标准农田建设还将解决规划区农田基础条件差、地力水平不高的问题，显著改善农业生产条件，有效提高土、肥、水资源利用率。

### 三、生态效益

绿化调节气候改善生态环境。通过高标准农田中防护林建设提高绿化率通过高标准农田中防护林建设，提高农田绿化率，能保持水土、防风固沙、涵养水源、调节气候，维护基础设施、保护生产、改善环境和维持生态平衡、减轻和防御各种农业自然灾害，创造有利于农作物生长发育

的环境，以保证农业生产稳产、高产。

有效防止水土流失现象。本规划组织实施的高标准农田建设，大部分工程为小型水工建筑物、开挖沟渠、衬砌、整修农田道路和建设农田防护林网等。项目建成后，随着农田基础设施的改善、配套技术的应用、农田林网的完善等，可有效拦截泥沙、保水保肥有效减轻土壤侵蚀强度，对防治水土流失、改善生态环境起到积极作用。

降低农业面源污染程度。通过高标准农田建设，提高土壤肥力，改善农田气候，可减轻对化肥和农药的依赖，同时通过推广应用科学施肥、秸秆还田、病虫害综合防治等技术，推广使用高效、低毒、低残留农药和生物农药，降低化肥和农药的使用量，提高化肥和农药的使用效率，建设生态渠道等配套设施，阻断农田退水直排河道。这些保护措施，将大大减少农业面源污染。在项目实施过程中，加快实施化肥农药减施替代工程，推广精准化施肥、施药等环境友好型农业生产技术，防治农业面源污染，既包含生态环境，又能提高农产品质量与安全水平。

## 第六章 建设监管和管护利用

### 一、严控建设标准

严格按照《高标准农田建设通则》(GB/T30600—2022)、《黑龙江省亿亩生态高标准农田建设标准》(DB23/T1671.1—2015)、《黑龙江省亿亩生态高标准农田生态标准》(DB23/T1671.2—2015)，统一规范高标准农田工程设计、科技服务和建后管护。

坚持新增建设和改造提升并重、建设数量和建成质量并重、工程建设与建后管护并重、产能提升和绿色发展并重，重点完善田间灌排工程设施，实现高标准农田旱能灌、涝能排，在确保完成新增高标准农田建设任务的基础上，鼓励区县结合实际，对照国家、行业及地方标准、规程、规范，有重点地改造提升已建但不能达标区域。

### 二、强化质量监管

选好选准项目。认真评估、筛选、论证项目，发挥项目库基础支撑作用，综合考虑资源条件、生产基础、市场环境及资金、技术等方面的因素，超前谋划和提前储备高标准农田建设项目。坚持相对集中连片、综合治理，坚持向水稻功能区倾斜，突出示范带动，坚持优中选优。

做好设计工作。切实提高项目设计水平，针对农田现状和制约因素，进行田、土、水、路、林、电、技、管等措施科学规划，优化布局、合理设计。对照高标准农田建设标准，科学确定项目建设范围、内容、规模、标准；按照缺什么、补什么的原则，完成项目初步设计文件编制，确保规划设计质量。

规范项目管理。按照国家、省、市农田建设项目管理、质量管理及补助资金管理等方面的规定，进一步规范项目申报和审批、组织实施、竣工验收、监督管理等各个环节的实施办法，实现项目建设管理精细化。积极推行项目法人责任制、招标投标制、工程建设监理制和合同管理制。建立定期调度、分析研判、通报约谈、奖优罚劣的任务落实机制，确保建设任务如期保质保量完成。

强化评价激励。按照农业农村部、省政府激励措施要求，农业农村厅定期组织开展高标准农田建设年度评价激励工作，强化评价激励结果运用，将年度任务完成情况上报省政府，并通报至当地政府，对完成任务较好的予以倾斜支持，对完不成任务的予以通报、问责。各地要把高标准农田建设实施成效纳入地方各级党委和政府及有关部门的年度绩效考评内容，确保如期完成目标任务。

加强风险防控。各级政府部门要加强高标准农田项目廉政建设，强化廉政教育，完善制度机制，推进项目建设公开透明、廉洁高效。依法依规行使项目审批权，把好立项关，建立高标准农田监督管理机制，加强项目全过程监督检查，切实防范建设项目管理工作风险，确保项目安全、资金安全及队伍安全。

开展质量评价。依托布设的高标准农田耕地质量长期定位监测点，跟踪监测土壤理化性状、区域性特征等指标。按照《耕地质量等级》(GB/T33469)国家标准，在建设前后分别开展耕地质量等级变更调查，评价高标准农田粮食产能水平，逐步实现“建设一片、调查一片、评价一片”。

加强项目监督。各地应采用巡查、抽查等方式加强高标准农田建设项目质量监督，并利用网络平台、项目公示标牌等信息渠道加大高标准农田建设信息公开力度，接受社会监督。高标准农田建设质量监督结果作为项目绩效评价、项目验收和年度工作激励考核等的重要内容，实行奖优罚劣。

### 三、规范竣工验收

基本要求。坚持“谁审批、谁验收”的原则，按照省级主管、分级负责，实事求是、客观公正，规范有序、讲求质效的要求，对批准立项的高标准农田建设项目实施完成情况及相关管理工作进行核查，并作出综合评价。对项目新增耕地进行核定备案。

验收主要内容：

- 1.项目立项、征求群众意见及公开公示情况；
- 2.项目建设组织及制度保障措施，施工单位、监理单位日常监管工作开展情况；
- 3.批复的设计和实施计划中工程完成和工程质量情况，主要设备及配套设施运行情况；
- 4.调整、终止项目的申报审核审批材料；
- 5.项目资金落实及支付情况，竣工决算编制及审计情况；
- 6.工程管护制度建立和管护主体落实情况；
- 7.耕地质量建设工作开展情况；
- 8.上图入库工作情况；
- 9.项目档案收集整理归档等管理情况。

验收基本方法。

听取汇报，查阅相关资料，对照项目批复的设计实地核查项目建设内容和工程质量，抽查项目运行情况，走访农户，听取意见建议

等。验收时应充分运用现代信息技术和科技手段，提高验收质量和效率。

验收职责划分：

1.市级农业农村部门职责:负责辖区内高标准农田建设项目的验收组织和监督管理，制定辖区高标准农田建设项目竣工验收方案，负责辖区高标准农田建设项目竣工验收工作，并将验收结果报省厅备查，督促指导县级做好验收发现问题的整改落实。

2.县级农业农村部门职责:监督单项工程自验，负责全县高标准农田建设项目初验或受委托进行验收，向市级农业农村部门提出竣工验收申请报告，配合市级农业农村部门做好项目验收工作，负责项目验收发现问题整改落实、工程移交和运行管护工作。

做好建档立册。项目通过竣工验收后，县级农业农村部门应对项目建档立册，按照有关规定对项目档案进行整理、组卷、归档。

推行信息公开。项目应在项目区醒目位置设立竣工公示牌，公开项目名称、项目批准单位、主管单位、实施单位、总投资及构成、项目区面积、涉及村、建设时间以及管护主体等信息；同时，应在单项工程醒目位置设置单项工程标识牌，公开项目名称、年度标识、单项工程名称、编号等信息。

工程移交。工程竣工验收后，及时按照有关规定办理交付利用手续，做好登记造册，明确工程设施的所有权和使用权。需要变更权属的，及时办理变更登记发证，确保建成后的高标准农田权属清晰。

### 四、统一上图入库

完善信息平台。利用省农田建设管理信息系统，结合物联网、卫星遥感等现代信息技术手段，构建天空地一体的数字信息系统，为高标准农田谋划储备项目提供数据信息服务，对高标准农田建设、管护和利用实行全过程实时在线监测监管，全面提升我市高标准农田的项目储备、建设管理、建后管护、生产利用等全过程信息化管理水平，融入数字政府平台，全

面实施高标准农田建设“一网统管、一网通办”，实现政府决策更加科学精准。

规范信息录入。利用省农田建设管理信息系统，规范做好已建、储备、拟建、在建等高标准农田项目上图入库和信息统计工作，县级认真做好信息填报，对项目建设信息的真实性、合法性、合规性负责。市级作为监督责任单位，加强审核严格把关。完善全省农田建设“一张图、一套数、一平台”。

加强信息共享。完善各部门间信息共享机制，实现农田建设、保护、利用信息的互通共享。加强数据挖掘分析，为农田建设管理和保护利用提供决策支撑。

### 五、加强后续管护

落实管护主体。贯彻执行国家和省建后管护相关文件要求，按照“谁受益、谁管护，谁使用、谁管护”的原则明确工程管护主体，压实管护责任。高标准农田项目竣工验收后，县级农业农村主管部门要在规定时间内落实建后管护主体，并办理工程管护手续。未流转的高标准农田，项目所在乡（镇）人民政府为管护主体，可委托项目所在村委会实施具体管护。同时，各地可结合实际，积极探索委托代管、第三方购买服务等管护新模式。

健全管护机制。按照权责明晰、运行有效的原则，建立健全日常管护和专项维护相结合的管护机制，制定管护制度，明确管护标准，落实好田间道路、灌溉排水、农田防护、输配电等内外衔接工程的管护责任，确保管护到位。调动村级组织、受益农户、新型农业经营主体和专业管护机构、社会化服务组织等参与管护的积极性，鼓励探索实行“田长制”，项目建管护一体化等管护新机制。

落实管护资金。各地要建立农田建设项目管护经费合理保障机制，制定管护经费标准，对管护资金全面实施预算绩效管理。对灌溉渠系、喷灌、微灌设施、机耕路、生产桥（涵）、农田林网等公益性强的农田基础设施管护，地方政府根据实际情况适当给予运行管护经费补

助。完善鼓励社会资本积极参与高标准农田管护的政策措施，保障管护主体合理收益。

健全管护考核。各地要加强对建后管护工作的检查督导，将其与推进高标准农田建设同部署、同督查、同考核、同奖惩。全省高标准农田建设绩效考评奖励，将建后管护作为重要考核内容，进一步提高评价指标权重。市级也将加强建后管护的考核，各市县、区要制定相应的考核奖励办法，将建后管护纳入推进高标准农田建设工作考核重要指标，作为年度考核评先评优的重要内容。根据农田建设项目和资金管理有关制度规定，各市县、区要建立健全管护制度，进一步规范管理部门、各类责任主体在管护工作中的职责，明确管护经费来源以及管护标准，夯实管护基础，强化监督评价，推进农田建设工程建后管护全域化、常态化、长效化。继续探索推行多位一体、委托代管、购买服务等管护新模式，完善相关管护制度。

### 六、严格保护利用

强化用途管控。落实最严格的耕地保护制度，强化耕地保护党政同责，对已建成的高标准农田，优先划为永久基本农田，实行特殊保护，遏制“非农化”，严格管控“非粮化”，任何单位和个人不得损毁、擅自占用或改变用途。严格控制非农业建设占用高标准农田，经依法批准占用高标准农田的，必须按照“建设面积不减少、建设标准有提高”的原则完成补建。

加强农田保护。实行用地养地相结合，推行合理耕作制度，加强后续地力培肥，持续提升耕地质量，实现高标准农田数量增长与质量提升双轮驱动。对水毁等自然损毁的高标准农田，要及时进行修复或补充。严禁将不达标污水排入农田，严禁将生活垃圾、工矿废弃物等倾倒、排放、存放到农田。在高标准农田建设中开展必要的灌溉及排水设施、田间道路、农田防护林等配套建设涉及少量占用或优化永久基本农田布局的，要在项目区内予以补足；难以补足的，县级自然资源主管部门要在县域范围内同步落实补划任务。

坚持良田粮用。健全粮食生产利益补偿机制，完善粮食生产奖补政策和农民种粮激励政策，保障农民种粮合理收益，调动市、县政府重农抓粮积极性和农民种粮积极性，压实粮食稳产保供责任，确保农田必须是良田，新建高标准农田原则上全部用于粮食生产，严格管控耕地“非粮化”。引导高标准农田集中用于重要农产品特别是粮食生产。

## 第七章 保障措施

抓好高标准农田建设是保障国家粮食安全的一项长期性、战略性举措，全市上下要紧紧围绕实施乡村振兴战略目标，不折不扣地落实党中央、国务院和省委、省政府关于高标准农田建设的决策部署，务实创新，建好、管好、用好高标准农田，为保障国家粮食安全提供坚实支撑。

### 一、强化组织领导

(一) 完善体制机制。建立政府领导、农业农村部门牵头、其他部门协同配合、社会支持、群众参与的工作机制。强化县乡政府一把手负总责、分管领导直接负责的责任制，抓好规划实施、任务落实、资金保障、监督评价和运行管护等工作。农业农村部门全面履行高标准农田建设集中统一管理职责，落实高标准农田建设统一规划布局、统一建设标准、统一组织实施、统一验收考核、统一上图入库要求。发展改革、财政、自然资源、水利等相关部门按照职责分工，密切配合，做好规划指导、资金投入、新增耕地核定、水资源利用管理等工作，协同推进高标准农田建设。

(二) 加强行业管理。严把高标准农田建设从业机构资质审查关，杜绝无资质或资质不符合要求的从业机构承接相关业务。加强行业自律和动态监管，实行负面清单管理，严厉查处工程招标投标领域违法行为，建立省、市、县三级高标准农田建设从业机构诚信档案，推行从业机构信用管理制度，依法依规建立健全高标准农田建设从业机构失信惩戒机制。建立企业黑名单制度，对

围标、串标，违法转包、分包行为的列入黑名单，并提请行业主管部门吊销其企业资质证书，涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。

(三) 加强队伍建设。加强高标准农田建设管理和技术服务体系队伍建设，市、县两级相应设立技术支撑单位。加大专业技术人才引进，配强县乡两级工作力量，加快形成层次清晰、上下衔接的专业化人才队伍。围绕高标准农田建设管理和耕地质量保护提升，加大技术培训力度，因地制宜，分类分层开展农田建设管理培训。加强业务交流，组织外出参观学习，提升高标准农田建设管理和技术人员业务能力和综合素质。

### 二、强化规划引领

(一) 统一规划布局。各县、区要根据省、市规划组织编制本级高标准农田建设规划，规划要在全面摸清高标准农田数量、质量、分布等底数情况的基础上，将各项建设任务落实到具体田块，明确具体项目、建设地点、序时安排等。要协同推进高标准农田与大中型灌区改造、山水林田湖草生态建设、农村环境整治融合发展，将大中型灌区有效灌溉面积优先建成高标准农田。

(二) 注重规划衔接。编制本级高标准农田规划时，在建设目标、任务、布局以及重大项目安排上，与乡村振兴、国土空间、水利、交通等规划有机衔接，严格按照双鸭山市乡村振兴示范带建设要求，推进不同项目之间融合发展，避免出现规划冲突和投资浪费。留足城镇建设、工业发展空间，科学开展水资源论证，确定高标准农田建设区域，明确建设的重点区域、限制区域和禁止区域。

(三) 做好规划设计。应优先选择规模连片、外部骨干工程基本齐全、水源有保障、土地流转率高、群众积极性高的区域建设高标准农田。要坚持以保障粮食安全为首要目标，优先完善项目区灌排、田间交通等基础设施条件，积极推行“先流转后建设、先平整再配套”机制，加大平田整地力度，探索推进农田

生态化建设，顺应适度规模经营、“宜机化”作业、标准化生产需求，推进高标准农田建设“数量、质量、生态”三位一体。

（四）突出示范创建。选择部分潜力大、基础条件好、积极性高的县、区和乡镇开展示范创建，打破乡域、县域界限，以乡镇（街道）为单位成片推进、规划开发，快速形成一批配套全、效益高、生态优的高标准农田示范区。开展耕地质量提升、生态绿色农田、数字农田示范建设，加强农业灌排智能化、信息化技术应用，引入推广先进实用的工程技术和材料，积极推进农田、农机、农艺技术集成发展，全力打造在省内有影响的高标准农田示范标杆。

### 三、强化资金保障

（一）加大财政资金投入。健全完善涉农资金统筹整合使用机制，根据高标准农田建设任务、标准和成本变化，合理保障高标准农田建设投入。调整优化本级财政支出结构，探索新增耕地指标跨区域调剂统筹和收益调节分配，统筹使用土地出让收入中用于农业农村的资金，重点支持高标准农田建设，落实地方支出责任，保障高标准农田建设项目资金需求。

（二）完善多元投入机制。拓宽资金投入渠道，完善土地出让收入重点用于高标准农田建设、耕地占补平衡指标所得收益用于高标准农田建设等政策。鼓励各地采取投资补助、以奖代补、先建后补、财政贴息等方式支持高标准农田建设。探索运用乡村振兴投资基金，支持国有企业、农业龙头企业和新型农业经营主体承担实施高标准农田建设项目。鼓励和引导村集体、农民自主筹资投劳，参与农田建设和工程管护。

（三）加强资金管理。加强高标准农田建设资金使用管理和全过程绩效管理，提高资金使用效益。完善高标准农田建设资金管理制度，实行预算和决算管理制度，专款专用，单独核算，任何单位和个人不得挪用、截留项目资金。高标准农田建设资金主要用于项目前期费用、工程监理、项目管理和工程建设等方面。项目县对财政专项资金的组织实施负主体责任，

负责保障专项资金安全规范有效使用。

### 四、强化科技支撑

（一）加强科技攻关。各级要围绕农田建设关键技术问题，开展科学研究，组织科技攻关。大力引进推广高标准农田建设先进实用技术，加强工程建设与农机农艺的集成和应用，推动科技创新与成果转化。

（二）完善创新机制。建立产学研用深度融合的技术创新机制，与黑龙江省农业科学院、东北农业大学、八一农垦大学、黑龙江省水利科学研究院等科研单位建立关键核心技术攻关机制。建设一批长期耕地质量定位监测点、技术创新中心等科研平台，加大资源开放和数据共享力度，优化科研平台管理机制。

（三）加强示范引领。加大“六大工程”建设力度，针对农业生产存在的主要障碍因素，采取专项工程措施，开展示范引领，建设具有我市特色的高标准农田示范区。同时，在潜力大、基础好、积极性高的地区推进高标准农田整乡、整村推进。

### 五、强化监督考核

（一）强化制度管理。严格执行国家和省级有关项目和资金管理制度规定，进一步规范项目申报、审批、组织实施、设计变更、竣工验收、监督管理等各个环节的实施办法，认真落实农田建设“五统一”要求，加强建设资金绩效管理，提高资金使用效率，实现项目建设管理精细化。

（二）强化考核评价。建立“定期调度、分析研判、通报约谈、奖优罚劣”的任务落实机制，实行分工领导挂钩联系督导师制，加强项目日常监管和跟踪指导，对高标准农田建设任务完成质量高、投入力度大、建后管护效果的地区予以倾斜支持，优先推荐督查激励；对组织不力、建设任务滞后的进行通报约谈。

（三）动员群众参与。注重发挥农民群众的主体作用，引导鼓励项目区群众参与高标准农田建设规划、施工监督、工程管护等工作，充分尊重群众意见，形成共同参与、共同监督的良好氛围。

围。加强作风建设，深入基层调查研究，加强对工作的精准指导，发现问题及时解决。

(四) 做好风险防控。树立良好作风，强化廉政建设，严肃工作纪律，切实防范农田建设管理风险；强化农田建设项目专项审计，对农田建设资金进行绩效管理，对在专项审计和绩效评价过程中存在重大问题的项目县取消评优资格；严格跟踪问责，对履职不力、监管不严、失职渎职的依法依规追究有关人员责任。

### 六、加强长效管护

(一) 完善管护机制。结合农村集体产权制度和农业水价综合改革，建立健全“县负总责、乡镇落实、村为主体、所有者管护、受益者参与”的工程管护机制，落实管护责任。加强工程管护机制与项目建设同步设计、同步建设、同步落实，项目竣工验收同步验收管护机制到位情况。建立管护经费保障机制和标准，确保建成的工程设施安全有效运行。

(二) 明确管护责任。强化高标准农田建后管护责任，制定管护制度和各类工程设施管护标准。引导和激励农村集体经济组织、农民合作社、农民、新型农业经营主体等参与农田工程设施的日常维修养护。积极探索推行生产经营主体管护模式、第三方机构管护模式、保险公司管护模式、“田长制”管护模式、行业协会管护模式等多种形式的管护模式，在有条件的地方探索项目建管护一体化，形成多元化管护格局。

### 七、严格保护利用

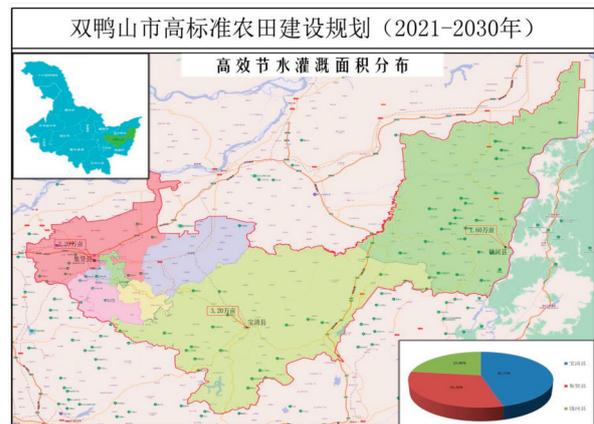
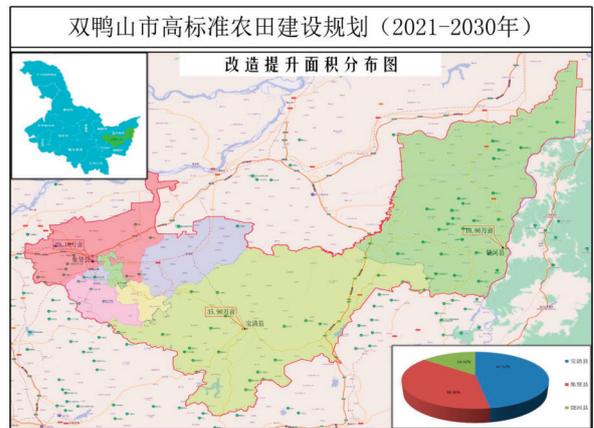
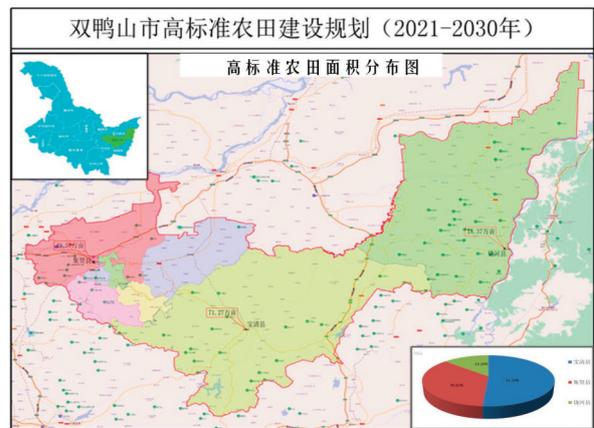
(一) 强化用途管控。已建成的高标准农田要及时划为永久基本农田，实行特殊保护，遏制“非农化”、防止“非粮化”，引导高标准农田用于重要农产品特别是粮食生产。任何单位和个人不得损毁、擅自占用或改变用途。严格耕地占用审批，经依法批准占用高标准农田的，要及时补充，确保高标准农田数量不减少、质量不降低。

(二) 强化用途管控。推行合理耕作制度，实行用地养地相结合，加强后续培肥，不断提升地力，确保可持续利用。加强农药包装废弃

物、农膜等回收利用处置，推进受污染耕地治理修复，强化畜禽粪污资源化利用，探索开展排灌系统生态化改造、推进生态农田建设试点，提升高标准农田生态保护能力。

### 八、附图

双鸭山市高标准农田建设规划（2021—2030年）高标准农田面积分布图；双鸭山市高标准农田建设规划（2021—2030年）改造提升面积分布图；双鸭山市高标准农田建设规划（2021—2030年）高效节水灌溉面积分布图。



# 双鸭山市人民政府办公室关于 印发市政府2023年立法工作计划的通知

双政办发〔2023〕22号

各县（区）人民政府，市政府各直属单位：

2023年，市政府立法工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，深入学习贯彻习近平法治思想，坚持党对政府立法工作的领导，以人民为中心，突出推进城乡建设与管理、生态资源保护等重点领域立法，坚持科学、民主、依法立法，以良法促进发展、保障善治，充分发挥立法在建设现代化美丽多彩双鸭山中的重要作用。根据《中华人民共和国立法法》《黑龙江省政府立法工作规定》和市人大常委会2023年立法工作计划，经依规广泛征求意见，认真研究论证，现将2023年市政府立法工作计划安排如下：

## 一、年内提请审议的地方性法规项目1件

《双鸭山市城市绿化条例》

起草单位：市住房和城乡建设局

审查单位：市司法局

该项目前期工作基础较好、草案相对成熟，力争2023年年内完成。

## 二、预备项目1件

《双鸭山市城市公园管理条例》

起草单位：市住房和城乡建设局

审查单位：市司法局

根据该项目年内推进的工作情况和成熟度，适时启动政府立法程序。

## 三、调研项目1件

《双鸭山市赫哲族文化保护条例》

责任单位：市文化广电和旅游局、市司法局

该项目需要相关单位做好前期调研、论证

等工作，为今后立法打好基础。

## 四、配合审议项目1件

《双鸭山市文明行为促进条例》

责任单位：市精神文明办、市司法局

该项目草案已于2022年12月提报至市人大常委会，2023年按照市人大常委会确定的时间安排，做好配合审议。

## 五、工作要求

（一）坚持党的全面领导。坚决拥护“两个确立”，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。着力把社会主义核心价值观融入政府立法的立、改、废、释全过程，注重把市委、市政府的决策转化为地方立法，坚持问题导向，依法征集确定立法项目。严格落实党对立法工作领导的有关要求，起草、审查地方性法规和政府规章草案中，要依规及时履行向市委请示报告程序，确保党的领导在立法工作中得到全面贯彻。

（二）着力提高立法质量。坚持科学立法、民主立法、依法立法，从市情和实际出发，围绕重点难点问题开展调查研究，提高调研实效，确保立法遵循和体现经济社会发展规律。扩大社会参与，完善立法草案向社会公开征求意见机制，深入基层和群众开展立法调研，使立法广泛凝聚各方智慧，反映人民意愿。推进落实基层立法联系点规范化、标准化建设，进一步健全立法工作联系人队伍。严格合法性审查，遵守重大行政决策程序，保证政府立法的权限、内容和程序合法。

（三）严格执行立法计划。起草责任单位要加强组织领导、完善工作机制、强化责任落

实。各级政府部门和有关单位要积极配合立法项目的起草、审查等工作，落实《黑龙江省人民政府立法工作规定》。加强与市人大各专委会及常委会法工委的沟通、协调，积极配合市人大常委会审议立法项目。市司法局要充分发挥在政府立法工作中的职能作用，及时了解有关单位落实政府立法工作计划情况，督促指导起草单

位按时保质提交草案送审稿，对地方性法规草案按照法定程序严格审核把关，提高立法质效，确保市政府2023年立法工作顺利完成。

双鸭山市人民政府办公室

2023年4月18日

# 双鸭山市人民政府办公室 关于加强基层消防安全治理工作的 实施意见的通知

双政办发〔2023〕23号

各县（区）人民政府：

现将《关于加强基层消防安全治理工作的实施意见》印发给你们，请结合实际做好贯彻落实工作。

双鸭山市人民政府办公室

2023年4月21日

## 关于加强基层消防 安全治理工作的实施意见

为全面加强基层消防安全体系建设，进一步强化乡镇（街道）、村（社区）等基层网格消防安全治理工作，夯实火灾防控基础，依据《中华人民共和国消防法》、《黑龙江省消防条例》、《国务院办公厅关于印发消防安全责任制实施办法的通知》（国办发〔2017〕87号）、《国务院安全生产委员会关于印发〈“十四五”国家消防工作规划〉的通知》（安委〔2022〕2号）和《应急管理部消防救援局关于加强基层消防力量建设和火灾防控工作的指导意见》（应急消〔2021〕187号）等法律法规和有关文件，结合我市实际，制定本实施意见：

### 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，坚持人民至上、生命至上，统筹发展和安全，紧盯百姓急难愁盼、狠抓火灾防控细枝末节，切实形成“条线明晰、职责明确、各司其职、各负其责、齐抓共管”的工作格局，为人民群众安居乐业、经济社会健康发展和社会和谐稳定提供安全保障。

（二）工作目标。有效整合基层现有专（兼）职消防管理人员，进一步充实基层消防治理力量，明确基层消防工作职责，进一步发挥各乡镇（街道）消防安全管理职能作用，统筹构建“消安委”“安委会”协同工作模式。

### 二、健全基层消防安全治理体系

（三）健全乡镇（街道）消防安全组织。各乡镇政府、街道办事处主要负责人为消防工作第一责任人，分管负责人为主要责任人，班子其他成员对分管范围内的消防工作负领导责任。在乡镇（街道）成立消防工作站（所），结合基层工作实际，明确村（社区）“两委”主要负责人为消防工作第一责任人，明确“两委”成员消防工作责任。各县（区）政府要加速推进本地乡镇（街道）综合行政执法机构建立，探索授权、委托开展消防行政执法模式，让基层消防工作有抓手。

（四）充实基层消防工作人员。鼓励采取招聘专职网格员、公益岗位人员或专职消防队员等多种方式，加强基层消防管理。村（社区）

由村（居）民委员会主要负责人担任消防安全管理人。健全基层消防安全领域行政执法架构，确保工作有人干、责任有人负、事情有人管。

### 三、夯实基层消防安全治理责任

（五）明确乡镇（街道）职责。制定消防安全制度，落实消防安全措施；部署消防安全整治工作，组织开展消防安全检查，督促整改火灾隐患；指导村（社区）开展群众性消防工作，因地制宜落实消防安全“网格化”管理的措施和要求，加强消防宣传和应急疏散演练；根据当地经济发展和消防工作的需要建立专职消防队、志愿消防队，承担火灾扑救、应急救援等职能，并进行消防宣传、防火巡查、隐患排查。

（六）明确村（社区）职责。建立健全消防安全制度，完善消防组织建设，制定并落实防火安全公约；开展消防检查、消防宣传，组织物业服务企业以及网格员、楼长等基层力量开展消防巡查及宣传；深化邻里守望、多户联防等群防群治工作，加强孤寡老人、留守儿童、失能、残障等群体的消防安全监护；组建志愿消防队、微型消防站，定期开展消防演练，组织初期火灾扑救。实行物业管理的社区，物业服务单位应当协助社区居委会开展社区消防工作。

### 四、强化基层消防安全治理措施

（七）强化消防检查巡查。各县（区）政府应统筹协调辖区内的消防检查巡查工作。乡镇（街道）主要负责同志应定期开展消防检查，乡镇（街道）应制定检查计划，并按计划开展检查。村（社区）主要负责同志每月至少开展一次消防检查，并组织辖区具体人员每日开展消

防巡查，检查内容由乡镇（街道）确定。

（八）强化隐患跟踪整改。对发现的火灾隐患和消防违法行为，检查巡查人员应跟踪督促整改，应采取联合执法的，按照程序组织实施。超出本级权限范围的，应及时上报公安、应急、消防等有关监督执法部门依法处理。

（九）强化重点群体看护。村（社区）应掌握辖区内孤寡老人、留守儿童、失能、残障等重点群体情况并进行登记，督促家庭加强对重点群体的看护，建立邻里守望（照看）机制或制度。乡镇（街道）应建立重点群体台账，定期核查，督促加强管理。

（十）强化消防宣传教育。乡镇（街道）、村（社区）应定期发布消防安全提示，公布火灾警示案例，引导人民群众积极参与基层消防安全治理工作，鼓励群众通过多种形式举报火灾隐患和线索。

### 五、加强基层消防安全治理保障

（十一）加强基础保障。乡镇（街道）要将消防安全治理工作列入重要议事日程，给予必要的经费、物资保障。

（十二）加强培训保障。乡镇（街道）要定期组织基层消防工作人员开展消防培训活动，提升人员能力素质。属地消防救援大队要定期指导帮扶，宣传贯彻消防法律法规政策，讲授消防业务知识，提供专业技术支撑。

（十三）加强考评保障。各县（区）政府应组织消防救援机构对乡镇（街道）、村（社区）基层消防安全治理工作开展情况进行考评。将基层消防安全治理工作列为年度安全生产和消防工作考核内容，对因基层消防安全治理工作不落实发生火灾事故的，依法依规追究有关单位及人员责任。



安邦河畔

编辑出版：双鸭山市人民政府办公室  
地 址：双鸭山市尖山区世纪大道70号  
网 址：[www.shuangyashan.gov.cn](http://www.shuangyashan.gov.cn)  
准印证号：（双内资准印）2019001号