

# 黑龙江省土地整治规划

## (2011-2015 年)

黑龙江省国土资源厅

二〇一二年十二月

# 目 录

前 言 .....	1
<b>第一章 现状与形势 .....</b>	<b>1</b>
第一节 自然和社会经济条件 .....	1
第二节 工作成效 .....	4
第三节 面临形势 .....	10
<b>第二章 指导思想、原则与目标 .....</b>	<b>15</b>
第一节 指导思想 .....	15
第二节 基本原则 .....	15
第三节 主要目标 .....	17
<b>第三章 统筹推进土地整治 .....</b>	<b>21</b>
第一节 土地整治分区 .....	21
第二节 统筹推进全域土地整治 .....	25
<b>第四章 建设国家粮食安全基地 .....</b>	<b>27</b>
第一节 规模建设高标准基本农田 .....	27
第二节 切实加强耕地质量建设 .....	31
第三节 全面落实补充耕地任务 .....	33
第四节 积极推进其他农用地整治 .....	34
<b>第五章 优化城乡建设用地布局 .....</b>	<b>36</b>
第一节 规范推进农村建设用地整治 .....	36
第二节 有序开展城镇工矿建设用地整治 .....	38
第三节 严格规范城乡建设用地增减挂钩 .....	40

第四节	探索规范宜建未利用地开发 .....	41
<b>第六章</b>	<b>促进土地资源可持续利用 .....</b>	<b>44</b>
第一节	积极推进损毁土地的复垦 .....	44
第二节	切实加强土地复垦质量建设和管理 .....	46
<b>第七章</b>	<b>重点区域与重大工程 .....</b>	<b>48</b>
第一节	重点区域 .....	48
第二节	重大工程 .....	52
<b>第八章</b>	<b>土地整治资金与有效利用 .....</b>	<b>61</b>
第一节	资金供需 .....	61
第二节	有效利用 .....	62
<b>第九章</b>	<b>预期效益 .....</b>	<b>64</b>
第一节	经济效益 .....	64
第二节	社会效益 .....	64
第三节	生态效益 .....	65
<b>第十章</b>	<b>规划实施保障措施 .....</b>	<b>67</b>
附表 1	全省（区、市）基本农田整治条件现状（2010） ..	71
附表 2	土地整治规划指标分解表（市地） .....	72
附表 3	土地整治规划指标分解表（农垦、森工） .....	73
附表 4	全省高标准基本农田建设示范县（管理局、区）建设任 务表 .....	74
附表 5	落实安排全国土地整治重大工程 .....	75
附表 6	省土地整治重点工程和重大项目 .....	77

# 前 言

土地整治是对田、水、路、林、村进行综合整治，增加有效耕地面积，建设高标准基本农田，提高耕地质量，改善生产生活条件和生态环境的土地利用活动，是统筹城乡发展、推进新农村建设、率先实现农业现代化、保障国家粮食安全的重要平台和抓手，是实施党“十八大”确定的生态文明建设等“五位一体”发展战略的重要途径，是一件利国利民、利农利工、利乡利城的大事好事，意义重大，影响深远。为了贯彻落实党中央、国务院关于积极稳妥推进土地整治的精神，促进耕地保护和节约集约用地，推进新农村建设和城乡统筹发展，根据《全国土地整治规划（2011-2015年）》、《黑龙江省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》、《黑龙江省土地利用总体规划（2006-2020年）》和《黑龙江省主体功能区规划》，编制《黑龙江省土地整治规划（2011-2015年）》（以下简称《规划》）。

《规划》主要阐明全省土地整治战略，确定规划期内土地整治的目标和任务，明确土地整治分区调控和重点区域，统筹安排土地整治重大工程和高标准基本农田建设，提出规划实施的保障措施，是指导全省土地整治的纲领性文件，是规范有序开展土地整治工作和建设高标准基本农田的基本依据。

《规划》以2010年为基期年，2015年为规划目标年，远景展望至2020年。规划范围为黑龙江省行政辖区，包含13个地市和农垦、森工系统，总土地面积4707.0万公顷（含加格达奇、松岭区）。

# 第一章 现状与形势

黑龙江省位于我国东北地区的东北部，是我国位置最北、纬度最高和气温最低的边疆省份。北部、东部以黑龙江和乌苏里江主航道为界，与俄罗斯隔江相望；西部为大兴安岭纵贯，与内蒙古毗邻；南部、西南部与吉林省接壤。地理坐标为北纬 43° 22′ —53° 24′ ，东经 121° 13′ —135° 06′ 。全省总土地面积 47.07 万平方公里，居于全国各省区的第 5 位，地域辽阔，地类多样，自然资源丰富，耕地集中连片，区域内拥有举世闻名的大平原，大森林，大油田，大草原，是国家主要的商品粮、木材、石油、乳制品生产基地。

## 第一节 自然和社会经济条件

### 一、自然资源条件状况

#### 1. 地形地貌

全省地形地貌大体上可分为北部大、小兴安岭山区，东南部张广才岭、老爷岭、完达山三大山区，西部松嫩平原和东部三江平原两大平原，总体地势是西北、北部和东南部高，西南和东北部低。全省土地总面积中，山地占 24.7%，丘陵漫岗占 35.8%，平原占 37%，水面占 2.5%，这种山地、丘陵、平原相间分布的地貌特点，为全省农、林、牧、渔业生产用地提供了有利的土地利用条件。

#### 2. 气候

全省大部分属于温带大陆性季风气候，总的气候特点是春季干旱

少雨，夏季湿热短促，秋季凉爽降温快，冬季寒冷漫长。全省大部分地区 $\geq 10^{\circ}\text{C}$ 有效积温在 2000-2700 $^{\circ}\text{C}$ ，西南部在 2800 $^{\circ}\text{C}$ 以上，大小兴安岭山区不足 2000 $^{\circ}\text{C}$ ，多年平均无霜期 100-140 天，平原区在 120 天以上，山区在 120 天以下，大兴安岭北部不足 100 天。全省年平均降水量 400-600 毫米，松嫩平原西部地区不足 400 毫米，小兴安岭山区及三江平原东部地区在 600 毫米以上。

### 3.水资源

黑龙江境内有黑龙江、松花江、乌苏里江、绥芬河四大水系，全省流域面积 50 平方公里以上河流 1918 条，全省大于 0.1 平方公里湖泊 640 个，水面面积约 6000 平方公里，主要有兴凯湖、镜泊湖、连环湖、五大连池等湖泊。全省水资源总量 810 亿立方米，其中地表水资源量 686 亿立方米，地下水资源量 294 亿立方米(重复量 170 亿立方米)。另外，还有界江及界湖过境水资源量 2710 亿立方米。

### 4.土壤

全省土壤主要类型有暗棕壤、黑土、黑钙土、草甸土、白浆土、沼泽土、泥炭土、盐碱土等。暗棕壤主要分布在大小兴安岭及东南山区，是山区主要土壤；黑土、黑钙土主要分布在松嫩平原，是世界北半球三大黑土带之一；草甸土主要分布在江河沿岸低洼地，潜在肥力较高；白浆土主要分布在三江平原东部，肥力较低；沼泽土主要分布在山间河谷地及三江平原东部低洼地，属于低产土壤。全省耕地土壤以黑土、黑钙土，草甸土等优质土壤为主，占耕地总面积 78%。

### 5. 植被

全省植被分布呈明显地带性，基本上可分为寒温带针叶林、温带针阔叶混交林和草甸草原三个基本植物分布带。大兴安岭北部山区属寒温带针叶林植被带，以樟子松为主；大兴安岭南部，小兴安岭及东南部山区，属于针阔叶混交林植被带，以冷杉，红松等针叶林和桦、杨、水曲柳，山槐等阔叶林为主；三江平原和松嫩平原属于草原草甸植被带，以大针茅草、羊草，西伯利亚蒿，野古草为主，低洼地有小叶樟，苔草等。

## 二、行政区划及社会经济状况

### 1. 行政区划及人口

2010 年全省辖哈尔滨、齐齐哈尔、牡丹江、佳木斯、大庆、鸡西、双鸭山、鹤岗、七台河、伊春、黑河、绥化、大兴安岭等 13 个市(地)，18 个县级市，46 个县，887 个乡镇，9056 个行政村，34885 个自然屯。2010 年末全省总人口 3833.4 万人，其中城镇人口 2133.7 万人，占总人口的 55.7%；乡村人口 1699.7 万人，占 44.3%。

### 2. 经济状况

2010 年全省地区生产总值为 10368.6 亿元，比上年增长 12.7%，其中第一产业产值 1302.96 亿元，占全省地区生产总值 12.6%；第二产业产值 5204.10 亿元，占 50.2%；第三产业产值 3861.54 亿元，占 37.2%。全省固定资产投资为 2637.9 亿元，其中新建投资 817.6 亿元，占固定资产投资 31.0%；扩建投资 422.5 亿元，占 16.0%；改建投资 1397.8 亿元，占 53.0%。城镇居民人均可支配收入达 13857 元，相当于全国平均值的 70%左右，农民人均纯收入达到 6211 元，基本与全

国平均水平持平，经济水平总体上属经济欠发达地区，主要经济指标与全国平均水平相比仍有一定差距，全面建设小康社会任务十分艰巨。

2010 年全省粮食总产达到 1002.6 亿斤，成为全国第二个粮食产量超千亿斤省份，人均占有粮食达 2615 斤，商品粮率达到 60% 以上，是国家重要的商品粮生产基地。

全省主要工业有机械、电机、石油化工、森林工业、采煤、电力、亚麻纺织等，形成了国内外著名的大庆油田，亚洲第一的亚麻厂，全国电力设备制造中心三大动力及迅速发展中的轻化工业区。哈尔滨、大庆、齐齐哈尔、佳木斯、牡丹江、鸡西等城市已成为现代工业中心城市。

省内水陆空立体交通四通八达，航空港连接全国各地，铁路、公路纵横发达，内河航运承担着重要运输任务。全省铁路运营里程 5673 公里，公路线路里程 151945 公里，年货物运输量 1852 亿吨，年客运量 47612 万人。

## 第二节 工作成效

“十一五”时期，是土地整治得到省委、省政府高度重视，土地整治重大工程、基本农田保护示范区建设大力推进的五年；是各地各部门密切配合，土地整治工作不断发展，经济、社会和生态取得显著效益的五年。土地整治明显提高了土地利用效率，极大地促进了全省土地资源集约、合理利用和经济社会的可持续发展，对粮食增产、



农民增收、农村发展发挥了重要推动作用。

### 一、土地整治取得的成效

——耕地保护得到强化，为巩固国家商品粮基地的地位奠定了基础。通过划定基本农田保护区，实施土地整治，耕地面积保持稳定，质量有所提高。截止到 2010 年底，全省累计安排国家和省投资土地开发整理项目 504 个，投资 86.5 亿元，建设规模达 61.92 万公顷，增加有效耕地面积 9.08 万公顷，连续多年实现建设占用耕地的占补有余，同时建成高产、稳产基本农田 1081 万亩，其中 2007 年以来打造规模化高标准基本农田 580 万亩。整治后项目区农田机械化耕作水平、排灌能力和抵御自然灾害的能力显著提高，农业生产条件明显改善，年可增产粮食 17 亿斤以上。2010 年全省粮食总产量超过千亿斤，其中由土地整治项目实施带来的增产超过 26 亿斤，极大地巩固了农业大省和国家商品粮基地的地位。

——优化了土地利用布局，促进了新农村建设和城乡统筹发展。按照新农村建设和村镇规划要求，将散乱、废弃、闲置、低效利用的农村建设用地整治与基本农田整理相结合，农田整治和建设用地整治一盘棋，以土地整治重大工程与示范建设项目为载体，实施田、水、路、林、村综合整治，实现增加耕地面积，提高耕地质量的同时，又通过零星、分散自然屯的拆除与中心村和社区型新农村的集中建设，优化了城乡用地结构和布局，拓展了城乡发展空间。项目的实施提高了居民点用地的节约集约水平，中心村公益性基础设施的配套建设，改善了村容村貌和生活环境，促进了新农村建设和城乡统筹发展。

——改善了农村生产生活条件，开辟了农民增收和农村集体经济组织积累的可靠途径。土地整治改善了农业生产条件，促进了农业的规模化、现代化、集约化，降低了农业生产成本，增加了农民收入和农村集体经济组织的有形资产。截止到 2010 年底，全省相继建设的 504 个土地整治项目，遍及 72 个市县及农垦、森工系统，直接惠及项目区群众近百万人，年增创农业直接性收入人均达 2500 元，使广大农民充分享受到了土地整治的成果。通过土地整治新增加的 9.08 万公顷优质耕地，成为农村集体经济组织的有形资产，仅发包收入每年可增加集体收入 4 亿元，开辟了增加农村集体积累的新渠道。

——土地生态环境明显改善，促进了生态文明建设。通过土地平整工程、灌排工程、农田林网与生态环境保护工程等整治措施，提高了项目区农业基础设施配套水平，减少了土地沙化、盐碱化和水土流失，增强了土地生态涵养能力和抗御自然灾害的能力。通过对工矿生产形成的工矿废弃地和损毁农田进行复垦，促进了土地节约集约利用，改善了矿区的生态环境。通过推进农民住宅向中小城镇和中心村集中、工业向园区集中，土地向适度规模经营集中，减少了生活污水和生活垃圾的排放，提高了能源使用效率，保护并改善了生态环境。

——建立健全了土地整治的制度体系，形成了良好的工作局面。一是探索建立政府主导、部门合作、社会共建、农民参加的工作机制。全省基本形成了土地整治项目立项审批与建设管理“两权分离”的新管理体制、专家评审与行政把关“两轨并行”的项目监管机制以及项目承担主体和受益主体“两端对接”的建设机制；二是加强土地整治

规范和标准建设。按照国家土地整治行业标准和规范，结合我省实际制定了全省土地开发整理工程建设标准及有关技术规范，目前正在组织编制土地整治预算标准、高标准基本农田标准和高标准基本农田建设标准；三是建立土地整治监管制度。先后制定了土地整治项目立项审批、项目资金使用管理、项目实施监管备案、项目竣工验收等方面的规章制度和管理规范，在管理中做到以制度管项目，以规范定标准，保证了全省土地整治项目顺利实施。全省土地整治工作基本形成了制度规定日臻完善、管理机制基本健全、工程建设质量逐步提高、效益作用越来越突出的良好局面。

## 二、土地整治面临的问题

——**农田基础设施薄弱，田间设施配套差。**近年来我省农田水利建设和土地整治均取得了较大成就，部分地区农业基础设施条件有了明显改善，耕地综合生产能力大幅提高，但总体上农田基础设施薄弱，田间设施不配套的局面依旧没有得到根本改善。**2010**年全省有效灌溉面积**406**万公顷，占全省耕地面积的**24.3%**，远低于**46.4%**的全国平均水平，且大部分地区目前农田基础设施特别是田间设施配套上存在着较多问题，骨干水利工程制约突出，田间灌排渠道缺失或老化、损毁严重，田间路、生产路不畅通，机械下田坡道少，田间工程不配套、农田总体抵御自然灾害能力不强，与当前推进千亿斤粮食产能巩固提高工程和发展现代化大农业，实现粮食高产稳产的要求不相适应。

——**黑土流失退化问题依然存在。**全省黑土、黑钙土主要分布在松嫩平原，由于水土流失治理防护投入不足，许多坡耕地有机质、土壤氮素和速效钾呈下降态势，黑土层变薄，肥力下降，特别是典型黑土的水土流失地区、沟壑增多，仅绥化市就有上万条的侵蚀沟，地力减退严重。全省黑土资源局部退化问题依然严峻，如不采取有效措施，将直接影响我省农业持续发展和生态环境建设，影响优势特色农产品产业发展，甚至危机我省现代农业建设、粮食生产安全和社会经济可持续发展。

——**农村建设用地利用率低，城乡统筹整治的难度大。**历史原因形成了全省农村居民点用地“散”、“乱”、“空”、“低效”的现状，2010年，全省人均农村居民点用地高达360平方米，据调查，全省宅基地占农村居民点面积的56.07%，不少农户宅基地前后的空闲面积过大，户均农村建设用地超过了省规定标准。农村居民点基础设施配套程度差，土地集约利用总体水平低，空闲浪费现象较为普遍，城乡统筹发展统一撤并建设新农村，集约利用农村建设用地潜力很大，但农村居民点整治缺乏有效的资金渠道和足够的经费保障，且居民点用地问题牵涉到农民的现实利益，整治建设还需要相应配套政策和统一规划的支撑，土地整治难度大。

——**新增耕地潜力有限，补充耕地压力日益增大。**二次土地调查成果显示，全省的后备资源有限，多为禁止开发的沼泽地、难以改造的盐碱地、防御能力较低的滩涂等且分布零散，开发利用条件较好的新增耕地主要来源于土地整治，新增耕地的空间十分有限。随着工业

化、城镇化发展，易整治为耕地的后备资源将逐步减少，未来土地整治的任务更重，补充耕地的成本更高、难度更大。

——**土地整治综合效益低，合力共建任务艰巨。**土地整治是一项综合性、系统性和政策性较强的工程，涉及部门较多、关系广大人民群众切实利益。由于目前相关政策配套还不到位，沟通协调和合力推进力度不足，各项有限的支农涉农资金由国土、农业、水利等各个职能部门分头使用，为了体现成果，即使同是用于农田整治，也因行业分工和一定意义上保守思想的影响，各自都把投资重点放在不同的项目区，形成了各自为战、重复建设和资源要素的浪费；而且我省土地整治仍然停留在“政府无偿投入，农民无偿收益”的局面，社会资金进入农村和农业的机制尚未建立，土地整治资金需求与全省新增建设用地有偿使用费等可用于土地整治的专项资金预算收入存在较大缺口，投资不足对我省土地整治特别是高标准基本农田建设任务完成的制约突出。因此，打破管理体制的束缚，通过加强政府组织领导，强化部门协作共建，拓宽筹融资渠道，整合各项资源，保障我省土地整治工作有效推进的任务艰巨。

——**土地整治基础建设有待完善。**随着高标准基本农田的打造、新农村建设和城乡统筹发展新内容的加入，新时期土地整治的内涵变得丰富，现有的工程建设标准、定额低，范围较窄，相关实施管理制度不配套，执行不严，因此迫切需要加强土地整治的基础建设，适时调整和丰富相关规范标准，以适应土地整治行业发展的需要。



### 第三节 面临形势

“十二五”时期，是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革、加快转变经济发展方式的攻坚时期，是我省“八大经济区”和“十大工程”建设的提速时期，同时也是资源环境约束加剧的矛盾凸显期。农业是黑龙江省经济发展的有利支撑，也是黑龙江省最大的比较优势。在新形势下，深刻把握工业化、城镇化、农业现代化同步加快推进对土地管理和利用的新要求，对于抓住国家对黑龙江省支持的重要机遇期，切实深入开展土地整治，建设高标准基本农田，夯实现代农业发展基础，加快现代农业转型，促进土地资源集约、合理利用和经济社会的可持续发展具有重要意义。

——**国家高度重视，土地整治面临重大机遇。**党中央、国务院高度重视土地整治工作。党的十七届三中全会《决定》指出：“要大规模实施土地整治，搞好规划、统筹安排、连片推进”。2010年中共中央国务院《关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》指出：“要有序开展土地整治，继续增加农村土地整治投入”。国民经济和社会发展“十二五”规划纲要和近几年中央一号文件均对开展土地整治工作提出了明确要求。土地整治已经上升为国家层面的战略部署，成为保发展、保红线、促转变、惠民生的重要抓手和基础平台。我省地域辽阔，人均耕地6.2亩，是全国人均耕地的4.5倍，耕地总量和人均占有量在全国占有绝对优势，且集中分布在松嫩平原和三江平原，地势平坦，适用于大面积机械化作业和规模经营，区域发展优势明显。经过长期的建设，已经形成了两大农业示

范区，是全国最大的玉米、优质粳稻和大豆产区，农产品产业布局特色鲜明。全省商品粮率达到 60% 以上，是国家重要的商品粮生产基地，三江平原东部土地整治重大工程和整体推进农村土地整治示范建设实施成效显著，因此当前和今后一个时期，全省土地整治将会得到更多的优惠政策和支持，大力推进土地整治的形势较好。

——**加快推进农业现代化，对土地整治提出了更高要求。**从构建国家粮食安全体系来看，我省发展现代农业的战略地位突出，但目前全省现存农业基础条件与现代化的农业生产体系要求存在较大差距。以家庭为单位的农村土地经营制度，经营规模小，田块细碎，农田水利建设滞后，骨干水利工程制约突出，田间灌排渠道不配套且标准低，田间路、生产路年久失修且多数道路无硬化处理，农田防护林网建设不成体系，农业基础设施薄弱。特别是田间设施配套差的局面没有根本改变，难以与规模化、集约化和机械化现代农业生产体系相适应。充分发挥黑龙江省比较优势，加快推进农业现代化，保障国家粮食安全，对全省土地综合整治提出了更高的要求。

——**城镇化、工业化发展，土地供需矛盾突出，要求加大土地综合整治力度。**“十二五”期间，全省正值城镇化和工业化高速发展阶段，城乡统筹发展，将拉动区域性基础设施用地进一步增长；振兴东北老工业基地，“八大经济区”建设的提速发展，哈尔滨大都市圈、哈大齐牡城市带、东部城市群的加快构建，矿产资源开发都需要占用大量土地，而建设用地需求量增加，不可避免的要占用一定数量的耕地。国家下达的建设用地调控指标有限，在耕地保护和生态建设力度

加大的双重压力下，各项建设用地的供给面临前所未有的压力。提高土地利用效率，拓展建设用地空间，实现耕地保护与保障发展双赢的任务艰巨。

——**城乡统筹、城乡一体化要求深化土地整治工作。**党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出：“我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入加快改造传统农业、走中国特色现代化道路的关键时刻，进入着力破除城乡二元结构，形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期”。2010年5月19日，国土资源部、财政部和黑龙江省政府在北京签订了《黑龙江省整体推进农村土地整治示范建设协议》，以整村或多村推进为重点，田、水、路、林、村综合整治的整体推进方式，标志着我省城乡统筹和城乡一体化发展拉开了新的序幕。“十二五”期间，进一步深入贯彻落实中央推进城乡统筹的重大战略部署，紧密结合国家政策的运用，深化土地整治工作，发挥示范引领作用，通过土地整治的平台，进一步打破城乡隔阂，扩展城市资本与农村土地资源交换和流转的渠道，让更多的农村资源得以进入市场，通过城乡之间各种资源的交流与合作，促进土地节约集约利用，提高农民收入。

——**“八大经济区，十大工程，十大产业”的区域经济发展新格局，要求差别化的土地整治新举措。**内涵不断丰富土地整治作为有效整合各类生产要素的基本手段，是提升区域土地资源保障能力、支撑区域主体功能发挥的重要抓手。“十二五”期间，黑龙江省发布实施全国首个省级主体功能区规划，根据省域内不同区域的资源环境承载能



力、现有开发强度和发展潜力，将全省划分为重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域三大类主体功能区，明确了各功能区的主体功能定位、引导开发方向，规范开发秩序，完善开发政策，构建“三区五带”保障农产品供给安全，“一心两翼”打造城市群，“两山一平原”保障生态安全的三大战略新格局。不同区域发挥主体功能要求充分考虑区域土地资源状况、明确土地利用存在的问题，实施不同的土地整治措施，提升土地资源保障能力，提升区域主体功能。

——**经济发展方式的转变，要求拓展土地整治领域。**转变土地利用方式是促进经济发展方式转变的重要而有效的途径。“十二五”期间及未来的一定时期，经济快速发展的建设用地需求量仍在不断扩大，农村居民点用地却很难缩小，两头挤占耕地的局面使得耕地资源、生态环境的保护压力日益增大，过分依赖资源投入的发展方式使我省经济社会发展遇到了越来越多的挑战。响应国家土地整理到土地整治的深刻变革，把握落实土地整治内涵、范围的拓展，通过土地整治把国土空间开发的着力点从占用土地为主，转到调整和优化空间结构、提高空间利用效率为主，对全省发展的战略意义和对转变粗放型用地方式的价值突出。

——**促进土地节约集约利用，全省土地整治具有一定潜力。**根据全省土地整治重大问题研究成果，新增耕地的最大潜力为 40.5 万公顷，主要分布在黑龙江沿岸、三江平原地区和老爷岭地区；全省耕地以优质土壤为主，自然肥力高，但基础设施配套差，耕地质量的提升空间很大，平均质量提升的最大潜力为 3 个等级；建设用地集约利用

水平低，农村居民点用地节约用地的潜力为 14.12 万公顷，主要分布在松嫩、三江两大平原现代化农业综合配套改革试验区；土地复垦的潜力 7.7 万公顷，主要分布在哈大齐工业走廊地区、东部煤电化基地城市群以及大小兴安岭地区。土地整治潜力较大，给完成土地整治目标提供了一个良好的基础条件。

## 第二章 指导思想、原则与目标

### 第一节 指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，围绕科学发展的主题和加快转变经济发展方式的主线，按照建设资源节约型和环境友好型社会的总体要求，以保障国家耕地红线和粮食安全为首要目标，以推进新农村建设、统筹城乡发展和振兴东北老工业基地为根本要求，以打造国家粮食安全基地为首要任务，加快推进农村土地整治，着力提高耕地质量建设，在严格保护生态环境的前提下，以基本农田整治和黑土资源保护为重点，大力建设高标准基本农田，有序开展城镇工矿建设用地整治，规范推进试点未利用地开发，建设“大农业、大草原，保护大森林、大湿地”，建立健全土地整治长效机制，全面提高土地整治工作水平，不断增强土地资源对全省经济社会可持续发展的保障能力。

### 第二节 基本原则

#### 一、坚持促进“三农”发展的原则

落实最严格的耕地保护制度，按照有利生产、方便生活、改善环境的要求，以基本农田整治和黑土资源保护为重点，立足提高高标准基本农田比重，扎实开展田、水、路、林、村综合整治，加大项目区土地平整、田间灌排体系、道路、农田防护林工程等基础设施建设力

度，合理安排农村居民点、公益事业、产业发展等各类用地，完善配套设施，改善农村生产生活条件，促进农民增收、农业增效、农村发展。

## **二、坚持统筹城乡发展的原则**

落实最严格的集约节约用地制度，按照建设资源节约型社会和推进新农村建设的要 求，规范推进农村建设用地整治，有序开展城镇工矿用地整治，挖掘存量建设用地整治潜力，在保护生态环境的前提下，积极探索规范利用未利用地进行工业和城镇建设，优化城乡用地结构与布局，加强农村基础设施建设和公共服务设施配套，推进城乡基本公共服务均等化，促进东北老工业基地振兴和城乡一体化发展。

## **三、坚持维护农民合法权益的原则**

始终把维护农村集体经济组织和农民的主体地位放在首位，按照以人为本、依法推进的要求，切实保障农村集体经济组织和农民的知情权、参与权和受益权，切实做到土地整治前农民自愿、土地整治中农民参与、土地整治后农民满意。

## **四、坚持耕地数量、质量、生态并重的原则**

立足发展现代农业和解决民生问题，按照巩固和提高粮食综合生产能力的要求，加快推进农村土地整治，在严格保护大森林、大湿地、大草原等生态环境的前提下，在积极新增有效耕地面积的同时，更加注重提高耕地质量和改善农业生态环境，充分发挥土地整治的经济、社会和生态综合效益。

## 五、坚持因地制宜、量力而行、突出重点的原则

立足地方经济社会发展实际，顺应人民群众改善生产生活条件的愿望，以高标准基本农田建设为核心，按照因地制宜，突出重点、循序渐进的原则，统筹部署各项土地整治活动，优化调整村镇建设、产业发展、农田保护、生态涵养等用地布局，统筹农村生产生活基础设施、服务设施和公益事业建设用地，促进经济社会全面协调可持续发展。

### 第三节 主要目标

按照全面建设小康社会和振兴东北老工业基地的总体要求，根据《全国土地整治规划（2011-2015年）》、《黑龙江省国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》和《黑龙江省土地利用总体规划（2006-2020年）》，提出“十二五”时期土地整治的主要目标：

——**高标准基本农田建设成效显著**。与有关规划衔接，建设高标准基本农田 213.3 万公顷（3200 万亩），经整治的基本农田质量平均提高 1 个等级，粮食亩产增加 100 公斤以上，国家商品粮基地千亿斤粮食产能保障能力明显增强。

——**补充耕地任务全面落实**。坚持耕地数量、质量、生态并重，全面落实补充耕地任务，通过土地整治增加有效耕地面积 9.371 万公顷（140.56 万亩）以上。其中，农用地整治补充耕地 6.395 万公顷（95.92 万亩），损毁土地复垦补充耕地 0.514 万公顷（7.71 万亩），宜耕未利用地开发补充耕地 1.670 万公顷（25.05 万亩），农村建设用地补充耕

地 0.792 万公顷（11.88 万亩）。

——**黑土保护力度明显加大。**通过坡耕地改造、低洼易涝地治理，保护黑土地资源面积 500 万公顷（7500 万亩）。整治后，黑土区农业粮食综合生产能力显著提高。

——**农村建设用地整治规范有序推进。**在严格规范管理的基础上，整治农村建设用地 1.488 万公顷（22.32 万亩），重点加强散乱、废弃、闲置和低效利用的农村建设用地整治，农村建设用地布局得到优化，农村人居环境得到改善。

——**城镇工矿建设用地整治迈出新步伐。**积极推进老工业基地城镇工矿用地整治，重点开展煤矿城市特大型矿坑、深部采空区和沉陷区治理，推进旧城镇、国有工矿棚户区 and 国有林区棚户区、国有林区危旧房和国有垦区危旧房以及老工业基地产业集聚区的调整改造，促进低效用地的二次开发，土地节约集约利用水平显著提高。

——**宜建未利用地开发取得新突破。**以缓解保护耕地与保障发展用地矛盾为目标，在切实保护农民土地合法权益和改善土地生态环境的前提下，在立足服务当地经济发展大局的基础上，科学有序推进首批国家低丘缓坡荒滩等未利用地综合开发利用试点。规划期内，高效、集约开发未利用地约 0.5 万公顷（7.5 万亩），拓展建设用地新空间约 0.47 万公顷（7.1 万亩），为承接产业转移，优化国土空间开发布局，搭建哈大齐工业走廊区域合作新平台，提供了空间保障。

——**土地复垦取得重要进展。**推进复垦损毁土地 1.801 万公顷（27.02 万亩），生产建设新损毁土地全面复垦，历史遗留土地复垦率



提高到 30% 以上，自然灾害损毁土地及时复垦，实现和谐矿区的转变，土地利用水平不断提高。

——**土地生态建设达到新水平。**整治项目区农田防护面积达 90% 以上，黑土区水土流失得到有效控制，盐碱地治理取得新的突破，沙化土地面积明显减少，生态脆弱区农田生态系统安全保障水平显著提高，生产、生态、景观的综合功能有机统一。

——**土地整治保障体系建设取得新成果。**土地整治工作运行机制更加健全，各项制度建设更加完善，土地整治定额标准、高标准基本农田标准和高标准基本农田建设标准等公布实施，基础设施建设更加完备，科技支撑显著增强，公众参与逐步深入，监督管理更加有效，为土地整治的推进提供有力保障。

展望至 2020 年，全省高标准基本农田建设梯次推进，力争再新建高标准基本农田 3000 万亩，高标准基本农田比重明显提高，基本建成国家稳固可靠的“大粮仓”；进一步围绕松花江、嫩江、黑龙江、乌苏里江等江河治理，加大土地整治力度，加强采金迹地土地复垦，稳步开展新型城镇化地区、城乡一体化发展地区的农村建设用地整治，城乡用地结构与布局进一步优化，农村生产生活条件和生态环境显著改善，土地节约集约利用水平明显提高。

专栏 1 “十二五”土地整治规划控制指标 单位：万公顷（万亩）		
指标	2015 年	指标属性
高标准基本农田建设规模	213.3（3200）	约束性
经整治的基本农田质量提高程度	1 个等级	预期性
补充耕地规模	9.371（140.56）	约束性
农用地整治补充耕地	6.395（95.92）	预期性
损毁土地复垦补充耕地	0.514（7.71）	预期性
宜耕未利用地开发补充耕地	1.670（25.05）	预期性
农村建设用地整治补充耕地	0.792（11.88）	预期性
农村建设用地整治规模	1.488（22.32）	预期性
损毁土地复垦规模	1.801（27.02）	预期性
宜建未利用地开发规模	0.5（7.5）	预期性



## 第三章 统筹推进土地整治

按照“全域规划、全域设计、分区侧重、重点整治”的思想，立足土地整治的现有基础和条件，结合省主体功能区规划、省国民经济第十二个五年规划以及省土地利用总体规划，坚持田、水、路、林、村综合整治，统筹部署区域土地整治，突出重点区域，推动全局，发挥土地整治的整体效益。

### 第一节 土地整治分区

**适应主体功能区建设要求，加强土地整治差别化管控。**按照全省主体功能区定位，适应主体功能区的建设要求，将全省分为三类一级整治区，因地制宜采取差别化的土地整治管控措施。

重点开发区的城市化地区 - 主要是哈大齐地区和牡绥地区城市带和东部煤电化基地城市群。以城乡建设用地整治为主要方向，充分挖掘城乡建设用地潜力，优化城乡建设用地布局。其中，在哈大齐地区和牡绥地区城市带，结合特色小城镇建设，积极开展散乱、废弃、闲置和低效利用的农村建设用地整治，稳妥推进城镇棚户区改造；大力推进城市周边蔬菜等特色农产品基地整治，规模建设高标准基本农田，保障农业和生态发展空间；规范推进城乡增减挂钩和低丘缓坡等未利用地开发建设用地，促进人口集中、产业集聚、用地集约。在东部煤电化基地城市群，结合以延长煤炭产业链为主攻方向的产业结构调整，积极开展老工业基地工矿用地整治，加大工矿废弃地土地复垦

力度，推动资源型城市特大型矿坑、深部采空区治理与功能置换，提升土地价值，改善区域生态环境，促进重点产业集聚区基地化建设，加强特色农产品基地建设，发挥资源优势。

优势农产品主产区 - 主要位于农业生产条件较好的松嫩平原、三江平原和中部山区。以耕地尤其是基本农田整治为主要方向，完善农田配套设施，推动农业的规模化、产业化、机械化，建设稳固的国家商品粮基地。围绕建设以优质粳稻为主的水稻产业带，以籽粒与青贮用玉米为主的专用玉米产业带，以高油高蛋白质大豆为主的大豆产业带，以肉牛、奶牛、生猪为主的畜牧产品产业带及马铃薯产业带，积极支持规模化、机械化粮食生产基地建设，规模分类建设高标准基本农田；大力推进以田、水、路、林、村综合整治为主要内容的农用地整治，增加有效耕地面积，加强坡耕地整治，切实保护好黑土资源；实施土地生态环境整治示范工程，科学推进松嫩平原西部沙化盐碱地治理，数量、质量、生态并重，稳步提高粮食综合生产能力。

重点生态功能区 - 主要是大小兴安岭森林生态功能区、长白山森林生态功能区和三江平原湿地生态功能区。以保护和修复生态环境为首要任务，切实保护湿地，积极开展坡耕地整治，积极支持生态性主导产业基地建设，合理利用退耕坡地、荒山、荒地等发展接续和替代型产业；加强林区职工基本口粮田整治，在严格保护生态环境的前提下，引导沿江发展水田，保障基本口粮安全；推进部分撤并林场的建设用地整治和林区矿山废弃地复垦，通过生态型土地整治，促进国土生态安全屏障建设。

**落实区域发展战略，实施差别化土地整治模式。**根据土地利用存在的问题、土地整治潜力，结合“八大经济区”发展战略，按照土地整治主要工程措施一致性原则，将一级整治分区细化为七个二级整治区，加强土地整治引导：

重点开发区的城市化地区。哈大齐地区和牡绥地区城市带，要采取以城乡建设用地挖潜为主的土地整治模式，结合城乡增减挂钩政策的运用，开展城市棚户区改造，实施低效、不合理、废弃工矿用地功能置换，复垦腾退农村居民点，有序推进重度盐碱地等集中连片未利用地的开发利用，拓展建设用地空间，积极发展郊区高效农业。东部煤电化基地城市群，要实施以治理工矿塌陷区为主的土地整治模式，增加可利用土地面积。

三江平原东部水田整治区。以建设高标准基本农田为核心。区域东北部，主要采取以治涝为主的工程组合模式，搞好防洪和排水工程建设，加强低洼易涝地治理；区域南部和中部，主要采取以发展井灌区为主的工程组合模式，充分利用丰富的地下水资源，扩大水田面积，规模化发展水田。

平原旱地治理区。以提高农田抗旱固土能力，增加高标准基本农田比重为首要任务。三江平原中北地区以灌区和涝区相结合治理工程模式为主，推进田间水利设施的更新改造与配套，提高灌排标准，同时改善田间道路；三江平原中南部地区则以坡耕地水土保持工程模式为主，进行坡面处理和沟道治理，营造农田防护林，加强坡耕地治理和保护；松嫩平原可利用水资源较少地区，主要采取旱涝兼治工程模

式，以江河引水、机井提水为主配套解决抗旱水源，完善渠系配套，着力提高耕地质量等级；松嫩平原水资源丰富地区则主要以水田灌区配套工程模式为主，努力扩大水田面积，建设高产稳产基本农田。

松嫩平原坡耕地治理区。以黑土保护治理为目标，建设高产稳产基本农田。黑河市境内地区，采取综合治理工程模式，一要适度开发宜耕未利用地，增加有效耕地面积，二要完善田间基础设施配套，因地制宜地扩大水田面积，同时鼓励有针对性的采取培肥地力、保护性耕作等措施，提高耕地质量；绥化境内地区，则主要采取水土流失治理为主的工程模式，开展坡耕地改造，加强耕地的保土、蓄水能力。

松嫩平原西部土地“三化”治理区。以改善农业生产条件和生态环境，提高耕地质量为目标，嫩江中下游西岸，要采取抗旱灌溉为主的工程模式，因地制宜采取措施解决抗旱灌溉水源，积极推进喷灌等节水灌溉的推广应用，大力提高水田灌区的田间工程配套水平，营造农田防护林，改善生态环境，培肥地力；安达闭流区，要通过以排涝为主的工程模式，增设排水渠，改善土壤盐碱化，在有条件地区发展灌溉，建设高标准基本农田。

大小兴安岭土地生态环境保护区。以保护生态为主。区域集中分布的林业用地区，尤其要采取以保护生态为主的工程模式，加强采金迹地复垦，营造生态防护林，改善生态环境的同时因地制宜发展高效生态产业，提高经济效益；耕地集中地区，则要实施旱涝兼治的工程模式，适度开发宜耕未利用地，积极推进沿江水田的发展，搞好农田水利工程和农村道路建设，提高农业的综合效益。

长白山农林土地综合整治区。以提高土地综合生产能力为主要任务。根据地形特点，地势起伏较大地区实施水土流失治理的工程模式，以小流域为单元，采取工程、生物、农业等综合措施进行治理，在坡耕地地区大力发展林果业和经济种植业。山区中地势平坦、水资源充足的小盆地要实施以发展水田为主的工程模式，推进土地平整，搞好灌区工程配套，扩大水田面积，提高灌溉保证率，建成高标准基本农田。

## 第二节 统筹推进全域土地整治

**强化市、县土地整治的总体统筹。**以耕地质量提高、耕地面积增加、建设用地总量减少、农村生产生活条件和生态环境明显改善为目的，与农业生产、区域发展、产业发展、新农村建设和城乡建设、农田水利建设、水土保持、生态建设、林地保护利用等相关发展要求相协调，统筹安排农用地整治、农村建设用地整治、城镇工矿用地整治、土地复垦和未利用地开发等各类活动。构建土地生态安全格局，避让湿地、自然保护区等生态核心区，保护和恢复山脉、水系为主体的生态屏障格局，维护土地生态系统的完整性。统筹区域内水利、交通、电力等基础设施建设，促进区域土地利用协调。严格规范城乡建设用地增减挂钩，调整优化城乡用地结构和布局，推进城乡统一土地市场建设，促进城乡公共资源均衡配置，城乡基本公共服务均等化，使城镇化和新农村建设互相促进、协调发展。

**以示范建设引导农村土地整治。**完善区域土地整治新机制，坚持



示范引领，推进农村土地整治。选择土地整治基础条件较好、农民土地整治意愿强、政府积极性高的乡镇，采取政府主导、国土部门搭台、部门联动、公众自主参与的组织方式，统筹规划、整合资源、整体推进的工作模式，推进田、水、路、林、村综合整治为内容的农村土地整治示范工程建设，集中力量打造样板工程；因地施策加大资金引导，总结提升推广示范工程，持续推动整村、整乡、整县土地整治规范有序开展。

**积极探讨场县共建、局县共建土地整治机制。**以场、县，局、县共建农业科技示范带、现代农业示范园（区）、开发区、城乡一体化建设先行区等为载体，加强场县共建地区、局县共建地区土地整治，探讨并推广场县共建、局县共建土地整治机制，切实解决土地权属制约土地整治的瓶颈，逐步拓宽合作共建土地整治的领域，整合地方与农垦、林管局资源，实现区域资源共享、政策共用、优势互补，形成区域经济一体化格局，引领农业现代化发展，加快农业增效、农民增收步伐，促进全省经济社会更快更好发展。

## 第四章 建设国家粮食安全基地

从落实最严格的耕地保护制度和保障国家粮食安全的角度出发，以整治促建设，以建设促保护，在严格保护大森林、大草原、大湿地等生态环境的前提下，大力推进农用地整治，增加有效耕地面积，切实保护黑土地资源，提高耕地质量等级，规模建设高标准基本农田，促进耕地布局优化，改善农业生产条件，夯实现代农业发展基础，打造国家现代农业示范区和稳固的商品粮基地。

### 第一节 规模建设高标准基本农田

**大力推进高标准基本农田建设。**根据全省粮食生产能力规划和土地利用总体规划划定的基本农田保护区，按照“相对集中、连片推进”的原则，以土地整治重大工程和高标准基本农田示范县建设为抓手，全力推进高标准基本农田建设。继续加快实施三江平原东部地区土地整治重大工程、整体推进农村土地整治示范建设和现有 6 个国家级基本农田保护示范区的改造与提高，重点加强 36 个高标准基本农田示范县（市、区、农垦管理局）建设，积极筹划实施哈尔滨市郊区高标准基本农田建设重大工程、宁安市玄武岩石板田响水米产业基地土地综合整治重大工程、松嫩和三江两大平原现代农业综合配套改革试验区土地整治重大工程、黑土保护与整治重大工程和森工系统土地整治重大工程等。规划期内，建成高标准基本农田 **213.3** 万公顷（**3200** 万亩），形成 **500** 处万亩连片的高标基本农田保护示范区。

## 专栏2 高标准基本农田建设

高标准基本农田是通过土地整治建设形成集中连片、设施配套、高产稳产、生态良好、抗灾能力强、与现代农业生产和经营方式相适应的基本农田。

依据基本农田建设集中投入制度的要求，通过实施土地整治重点项目和示范建设的方式，“十二五”期间，按照分类指导、突出重点、梯次推进的思路，分全面完成、重点推进和稳步开展三个层面，全力推进高标准基本农田建设。

**全面完成：**以实现“基本农田标准化、基础工作规范化、保护责任社会化、监督管理信息化”为目标，全面完成6个国家基本农田保护示范区建设任务。

国家级基本农田保护示范区（6个）：五常市、海伦市、虎林市、五大连池市、牡丹江管理局、建三江管理局

**重点推进：**30个高标准基本农田示范县、6个高标准基本农田示范管理局。选择建设条件好、地方积极性高的乡镇整乡（镇）推进高标准基本农田建设。

国家级高标准基本农田建设示范县（30个）：哈尔滨市呼兰区、哈尔滨市阿城区、双城市、巴彦县、木兰县、通河县、延寿县、方正县、绥化市北林区、庆安县、绥棱县、兰西县、青冈县、肇东市、安达市、佳木斯市郊区、桦川县、富锦市、集贤县、宝清县、讷河市、依安县、龙江县、甘南县、密山市、宁安市、海林市、林口县、肇州县、肇源县

国家级基本农田保护示范农垦管理局（6个）：建三江管理局、宝泉岭管理局、红兴隆管理局、牡丹江管理局、北安管理局、九三管理局

**稳步开展：**优势农产品主产区其他县（市）。结合现代农业综合示范建设，优先选择建设条件好、地方积极性高的乡镇作为建设重点，稳步开展高标准基本农田建设。

**建立健全高标准基本农田的建设与管护体系。**强化高标准基本农田建设管理，严格执行国家《高标准基本农田建设标准》（TD/1033-2012），严格高标准基本农田建设的验收和评定，确保建成的高标准基本农田工程质量。强化高标准基本农田保护制度，对建成的高标准基本农田划界立档，设立统一永久性保护标识，建立地块



图斑信息数据库，进行统一保护监管。强化高标准基本农田日常管护制度，落实责任主体和资金，加强高标准基本农田建后使用管护。强化高标准基本农田动态监测，结合耕地质量等级调查评定工作，积极推进基本农田等级监测评价工程，实施数量管控、质量管理和生态保护。强化土地整治监测监管系统建设，将高标准基本农田建设使用、管护等内容作为重要指标，纳入统一监测监管范围，对高标准基本农田建设、使用与保护情况进行全程监管，逐步实现高标准基本农田管理的规范化。全省高标准基本农田灌溉保证率在**80%**以上，农田排水能力达到十年一遇，基础设施占地率不超过**8%**，工程使用年限大于**15**年，经整治后粮食亩产提高**200**斤以上，耕地质量达到我省《农用地分等》标准的**VII**等以上。

**加强基本农田集中区建设与管理。**建设优质、集中连片、基础配套的基地化基本农田保护体系。按照建立基本农田建设集中投入制度的要求，重点支持基本农田集中区的基本农田整理，积极探索“一部规划，共同建设”的模式，整体配套基础设施，加大农田水利、田间道路、防护林网、电力配套等基础建设，改善基本农田生产条件和生态环境。统筹做好基本农田集中区内非农建设用地整合整治和其他零星农用地整理，将整治新增的耕地划定为基本农田，实行永久性保护，提高基本农田集中连片程度。规划期内我省实施集中连片规模化高标准基本农田建设单项工程建设规模控制在**2000**公顷左右，集中连片的高标准基本农田建设规模达到**4000**公顷左右。

**优化基本农田功能性布局。**与社会经济发展相结合，与现代农

业示范、节水增粮行动、千亿斤粮食产能以及特色农业产业建设相适应，确定不同区位条件下基本农田的建设目标和适宜功能，明确基本农田整治方向，发挥基本农田的最优效益。生产条件较好的三江平原区、松嫩平原区，要促进优质农田的集中连片和规模化，加强耕地质量建设，强化耕地生产功能，提升耕地持续增产能力，降低单位产量的能、水等资源消耗，使之成为高产稳产优质高效农产品生产基地。哈大齐牡等城市发展的周边地区，结合“菜篮子”工程，加强蔬菜基地建设和基本菜地保护，强化基本农田景观生态、示范、休闲、科技博览等功能，发展现代都市农业和休闲农业。低山丘陵、漫川漫山岗区及重要生态功能区，以提升耕地生态功能为主，治理水土流失，加强黑土资源保护，建成集水土保持、生态涵养、特色农产品生产于一体的生态型基本农田。

**加强高标准基本农田建设的统筹布局与调控。**各市（地）要按照《规划》确定的高标准基本农田建设目标和分解任务，结合实际编制本地土地整治规划，切实落实所属区域的高标准基本农田建设目标任务。同步加快示范县高标准基本农田建设方案的编制，明确高标准基本农田建设的总体布局、实施主体、实施步骤、资金筹措和保障措施。加强年度建设任务的落实，强化组织领导、加强宣传引导，强化日常监督和检查，全力推进高标准基本农田建设工作，确保实现规划期高标准基本农田建设目标。加大高标准基本农田建设规划实施的阶段评价，因地制宜及时修正调整建设布局和任务，允许市（地）政府对特殊情况而无法完成下达的建设任务提出调整申请，经省国土资源厅和

省财政厅审核同意后调整县（市、管理局）的建设任务，调整的建设任务优先选择安排在土地整治基础条件较好、土地整治建设任务完成高质高效及时、农民土地整治意愿强、政府积极性高的县（市）或农垦管理局，调整的比例原则不得超过下达任务的 15%。

## 第二节 切实加强耕地质量建设

**大力加强农田基础设施建设。**严格执行高标准基本农田建设标准，加大中、低产田耕地改造力度，科学配套建设农田基础设施，因地制宜确定土地整治建设具体内容。推进土地平整工程，合理确定田块规模，进行畦垄规格化整治，实现耕地集中连片，格田标准化；完善田间道路系统，优化田间道、生产路布局，做好路田交接，畅通农机通道，提高道路的荷载标准和通达度；加强田间灌溉与排水工程建设，加大小型农田水利工程的续建配套和节水改造力度，扩大灌溉面积，稳步提高耕地灌溉面积比例和渠系水利用系数，增强农田防洪排涝能力。“十二五”期间，通过农用地整治，农田基础设施配套水平和标准都明显提高，农田灌溉用水有效利用系数提高到 0.55 以上，排水标准不低于 10 年一遇，田间道路通达度达到 90%以上。

**大力推进农田防护与生态环境保护建设。**贯彻“因地制宜，因害设防，全面规划，统筹安排”的原则，对沟、河、渠、田、林、路进行统一规划建设，推进农田防护林网工程、岸坡防护工程建设，优化农田生态景观，配置生态廊道，稳步提高农田防护比例。整治后，项目区农田防护面积达到 90%以上，农田生态系统安全得到有效维护。

**积极开展坡耕地整治。**以低山丘陵和漫川漫岗区为区域重点，开展坡耕地改造，加强保土、蓄水能力。加强小型农田水利建设与生物、农艺、农机措施的结合，以治沟、治坡为主攻方向，搞好坡面水系治理、水土保持工程和田间道路工程的综合配套，及时更新配置并优化防护林带，提高防护林体系的整体持续防护功能，构建有效的水土流失综合防治体系，发挥工程综合效益，逐步提高农田综合生产能力。

**有效推进低洼易涝地治理。**以改善耕地排水条件为主，合理配置灌排系统，旱涝兼治，提高耕地排除内涝能力。充分利用周边的骨干排水工程，搞好田间配套，更新改造田间老化设施，排水标准达到10年一遇。因地制宜配套建设农田节水基础设施，发展节水灌溉，解决涝区灌溉、排水问题，提高农田抗御旱涝灾害能力。

**切实保护黑土资源。**倾注于黑土资源农业生产环境脆弱的地区，以治理小流域和坡耕地为重点，筹划实施土地整治重点工程。加大整治力度，通过土地平整工程、灌溉排水工程、田间道路工程、农田防护与生态环境保护工程和其他工程的两种或多种相组合，全方位建设黑土区坡耕地水土保持生态防护体系，有针对性的采取土壤培肥措施，切实保护黑土资源，提高黑土土壤保蓄水肥能力。

**加强特色农产品基地建设 with 整治。**坚持以市场为导向，加强寒地黑土特色农产品资源的开发和保护，充分挖掘我省绿色农产品特色资源的利用潜力，加快绿色农业生产基地建设，提高原产地农用地质量，扩大农产品生产规模，形成新的特色农产品生产能力。总结推广北大荒现代农业园建设经验，紧密结合区域经济发展定位，选择比较

优势产业，部署推进建设宁安响水大米、五常稻花香大米、海伦高淀粉玉米、双鸭山红小豆、克山马铃薯以及畜产品等特色农产品生产示范区和大庆、哈尔滨市、齐齐哈尔市、牡丹江市等郊区蔬菜生产基地，加强配套设施建设，改善生产条件，做强做大一批具有较强竞争力的特色农产品产业带（区），构建科学合理的“一村一品、一乡一业、一县一集群”的基地式特色农产品生产用地空间布局。

### 第三节 全面落实补充耕地任务

**科学合理补充耕地。**贯彻实施最严格的保护耕地制度，切实广开渠道完成补充耕地任务。规划期内以土地整理、复垦为主，严格控制单一的未利用地开发。加强补充耕地项目的监管，加大项目选址、组织实施、验收评价等管理力度，确保在科学论证的基础上，在保护和改善生态环境的前提下，增加有效耕地面积。积极实施耕作层表土剥离工程，鼓励剥离建设用地占用耕地的耕作层，在符合水土保持要求的前提下，用于新增耕地的建设。到 2015 年，通过整理复垦有效增加耕地不低于 9.371 万公顷（140.56 万亩）。

**强化新增耕地的质量建设与管理。**落实耕地占补平衡制度，实行耕地数量质量并重管理，依照耕地分等定级技术规范 and 标准，严格新增耕地质量验收，做到面积和产能双平衡。土地整治新增耕地，及时确权、登记、发证。加强新增耕地后期管护，鼓励有针对性的采取培肥地力、保护性耕作等措施，稳步提高新增耕地地力。进一步加强新增耕地的监管，确保有效利用，防止撂荒。



**适时开展宜耕后备土地开发。**依据耕地后备资源潜力、集中连片分布状况，科学论证，在做好土地适宜性评价和保护生态环境的前提下，按照集中连片、规模开发的要求，划定宜耕未利用地开发重点区域，根据国家、省耕地保护政策适时实施战略后备区集中补充耕地工程，科学合理开发宜耕后备土地，增加有效耕地面积，加强质量建设，促进形成国家粮食战略后备产区。规划期内，落实战略集中补充耕地1.67万公顷（25.05万亩）。

#### 第四节 积极推进其他农用地整治

**合理引导农业结构调整。**发挥土地整治对农业结构调整的引导作用，在稳定和增加耕地面积的基础上，根据当地经济作物和设施农业等发展目标，在保护生态环境的前提下，合理配置其他农用地，为优势农产品发展提供支撑。积极支持大小兴安岭地区充分利用退耕坡地、荒山、荒地等发展以特色山野菜、蓝莓、食用菌等绿色食品为主的生态主导型产业，鼓励哈大齐地区结合草原、工业等特色旅游资源推进综合整治，发展休闲农业和观光农业，提高土地利用效率和效益。

**开展林地整治。**与大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划相结合，继续推进“东北森林带”退耕还林和水土流失治理，以保护和修复生态环境、提供生态产品为首要任务，加强低质低效林地改造，因地制宜地发展不影响主体功能定位的适宜产业，拓宽农民增收渠道的同时，促进国土生态安全屏障建设，建设可持续发展的“大森林”。

**推进牧草地综合整治。**与省“十大工程”中生态环境建设保护工

程的草原休养生息工程相衔接，积极开展退化草场治理，加强天然草场改良，强化人工草场建设，培育、提高草场生产能力。支持沙化、碱化、退化的草地生态系统恢复重建等工程的实施，完善牧草种子基地设施建设，在保障牧草地的生态系统安全的前提下，努力提高牧草地利用效率。

## 第五章 优化城乡建设用地布局

坚持严格的节约集约用地制度，规范推进农村建设用地整治，有序开展城镇工矿建设用地整治，提升土地价值，优化城乡建设用地布局，促进东北老工业基地振兴和城乡一体化发展。

### 第一节 规范推进农村建设用地整治

因地制宜科学编制乡村土地利用规划。认真贯彻生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的社会主义新农村建设方针，以经济社会发展规划和土地利用总体规划为指导，与村镇建设规划充分衔接，科学编制乡村土地利用规划。乡村土地利用规划要坚持以人为本、因地制宜、节约用地、保护环境的原则，按照发展现代农业的要求，合理确定乡村的功能定位与发展方向，明确乡村土地利用总体格局，统筹安排各行各业用地，合理配置公共服务设施和基础设施，促进农村地区全面发展。

**优化农村建设用地布局。**以发展现代农业和改善农民生产生活条件为目标，以集约用地、改善环境、加强乡村景观特色保护为原则，严格执行土地利用总体规划空间管制规则，调整优化农村居民点布局。结合“十大工程”之城镇化建设工程，实施垦区带动、林区带动、矿区、旅游景区带动，突出抓好一批中心镇、中心村的规划建设，引导乡村居民适度集中居住，稳妥撤并自然村，适时拆除空心村，形成等级职能结构协调有序、空间布局合理、与现代农业发展相协调的农



村居民点体系。在城镇允许建设区和有条件建设区，严格限制现有村庄旧房改建扩建，采取有效措施鼓励农民腾退宅基地，实施农村居民点社区化建设，加快城乡一体化进程。在基本农田保护区、一般农田区等限制建设区，按照有利生产、方便生活的原则，实施田、水、路、林、村综合整治，充分尊重农民意愿，规范有序开展迁村并点。在自然文化遗产、生态保护等禁止建设区，创造条件推动农村居民点的整体外迁和适度集中。合理安排村庄、产业建设用地，促进非农产业用地向中心村和小城镇集聚。

**加强乡村景观特色保护。**加强村庄整体风貌设计，注重村庄人文环境、建筑环境和艺术环境的统一规划，实现自然环境和人文环境的和谐。注重保留东北传统文化、北大荒农耕文化和民俗文化，保护自然人文景观及生态环境。加强历史文化名城名镇、生态旅游名城名镇特色村落的保护，控制周边建筑类型、高度、风格和色彩，保持与原有建筑的协调性。

**加强闲置和低效利用的农村建设用地整治。**充分利用田、水、路、林、村综合整治和城乡建设用地增减挂钩平台，切实杜绝农村居民点建新不拆旧、内空外扩现象的发生。对于村内有空闲地的，原则上不再增加新增宅基地规模。引导通过合理开发利用腾退宅基地、村内废弃地和闲置地，满足新增宅基地需求，促进中心村和小城镇建设，引导农民集中居住、产业集聚发展。依法有效引导农村闲置宅基地在本集体经济组织成员之间合理流动，提高宅基地利用效率。村庄建设用地整治，要以“空心村”整治和“危旧房（泥草房）”为重点，全面

提高农村建设用地利用效率。

**加强基础设施建设与公共服务配套设施建设。**积极支持中心村和中心镇建设。按照有利生产、方便生活和公共服务均等化的要求，合理进行村庄功能分区，完善农村道路、水电及生活垃圾、污水处理等基础设施，健全村庄教育、医疗卫生、文化娱乐等公共服务设施，加强村庄内部绿化建设，着力改善农村人居环境，实现布局优化、村庄绿化、环境美化。

## 第二节 有序开展城镇工矿建设用地整治

**强化城镇改造的规划控制。**依据节约集约用地和城镇建设规划要求，结合棚户区改造和居民保障性住房建设，积极支持各地根据实际制定改造计划，科学划定城镇改造单元，明确城镇职能、用地布局、主导产业，做好城镇改造规模、时序安排，协调改造单元用途，建设集中连片、产业关联发展，保障城镇化健康发展。

**鼓励有条件地区开展城镇更新改造。**积极开展城镇更新改造，重点做好基础设施落后、土地集约利用程度较低、居住环境恶劣或与城镇功能定位不符区域的更新改造，挖掘城镇用地潜力。探索城乡增减挂钩周转指标安排与中心城区用地效率提高的联动机制，加大财政、土地等政策的支持力度，形成城镇更新改造的促进机制。重点加强哈尔滨都市圈、哈大齐牡城市带、东部煤电化基地城市群等高度城市化地区的旧城改造和国有工矿棚户区、林区棚户区、国有垦区危旧房、沉陷区改造，引导优化城市空间布局。

**稳步推进城中村改造。**严格执行土地利用总体规划和城市规划，加强新增建设用地审批和供应管理，采取措施有效遏制“城中村”现象的规模扩大。随着城乡一体化的发展，将“城中村”纳入城市管理，整合农村资源，集聚建设农村新社区，加大“城中村”土地整治力度，完善“城中村”整治的配套措施，切实改善“城中村”居住环境。加强“城中村”改造土地权属管理。尊重农村集体经济组织和农民的主体地位，严格按照民主程序确定改造模式和改造办法，协调平衡各方利益，依法依规确定土地权属，确保群众利益不受损。

**充分挖掘现有工矿用地潜力。**制定工业用地节约集约利用的激励政策，盘活存量土地。创新土地管理模式，在严格控制建设用地总量、切实保护耕地的前提下，鼓励资源型城市通过复垦工矿废弃地并与建设用地挂钩，推动工矿用地复垦和调整利用，优化土地利用结构和布局。加强工业用地使用监管，严格落实闲置土地处置办法，抑制土地的低效、闲置和不合理利用。

**积极支持工业基地改造。**土地整治与园区产业更新升级调整同步，促进国内一流的现代产业基地建设。结合老工业基地淘汰效益低、占地多、污染高的落后产能，实现产业更新升级的契机，加大已废弃污染的工业用地整治力度，复垦破坏严重的工业用地，改善工业园区配套设施以及环境景观，适应性再利用原有旧工业空间，盘活土地资产。探索建立园区建设和管理新模式，引导分散企业向工业园区和产地集中。严格工业用地集约利用标准，建立产业发展的协调推动机制，科学配置不同类型、规模的企业用地，实现产业整体协同发展，

提升整体功能和综合效益。

### 第三节 严格规范城乡建设用地增减挂钩

**严格控制增减挂钩的规模与范围。**各地要依据土地利用总体规划和农业生产、城乡建设、高标准基本农田建设、林业保护利用和生态建设以及上级规划增减挂钩规模的安排等有关要求，科学编制土地整治规划，合理安排增减挂钩的规模、布局和时序。严禁突破下达的挂钩周转指标规模和跨县级行政区设立挂钩项目区，严禁循环使用周转指标。

**严格增减挂钩指标管理。**开展增减挂钩必须符合土地利用总体规划和土地整治规划，纳入土地利用年度计划统一管理。结合国土资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，加强增减挂钩项目管理信息化建设，完善增减挂钩项目在线备案制度，对项目的批准和实施情况实时上图入库，实现挂钩周转指标下达、使用和归还全程监管。严禁以整治为名，片面扩大城镇建设用地规模，防止农村土地无序流向城市。土地整治形成的周转指标，在满足项目区建新用地之后，仍有剩余的可作为节余指标，在县域内调剂使用，但节余指标比例不得超过周转指标 30%。

**规范增减挂钩周转项目的审批。**整治项目区内涉及村庄撤并及宅基地整理等拆旧建新用地，在周转指标规模内，实行整体审批，区内的建新地块不再单独办理农用地转用手续。凡在整治项目区外使用建设用地节余指标的，应依法办理农用地转用手续。土地整治形成的新

的建设用地可不征为国有，确需征收的，应依法办理土地征收审批手续并给予补偿。

**切实维护农民合法权益。**始终把维护农民权益放在首位，充分尊重农民意愿，坚持群众自愿、因地制宜、量力而行、依法推动。依法维护农民和农村集体经济组织的主体地位，依法保障农民的知情权、参与权和收益权。切实制定收益返还管理办法，明确收益主体，规范收益用途，确保挂钩所获土地增值收益及时全部返还农村，专项用于支持农业农村发展和改善农民生产生活条件，防止农村和农民利益受到侵害。

#### 第四节 探索规范宜建未利用地开发

**严格控制未利用地开发的规模与范围。**坚持试点先行，规模可控、稳步推进的原则，按照高标准、高质量、集约化开发的要求，合理安排大庆市、哈尔滨市、肇东市、安达市等首批未利用地开发试点的规模、布局。对试点地区未利用地建设开发控制规模的下达和落实，实行全程监管、严格考核，严禁试点地区突破下达规模设立项目区，确保试点未利用地开发建设规模严格控制在下达规模内。统筹协调农用地保护、建设开发和生态建设，在做好环境影响评价、水土流失和地质灾害评估等工作的前提下，组织实施试点项目建设，严禁不顾生态环境的盲目开发。



### 专栏 3 宜建未利用地开发

试点项目区要以未利用地为主，可包括项目区范围内建设难以避让的少量劣质农用地，但区域未利用比重要达到 70% 以上，开发利用方向要符合土地利用总体规划的管制要求，项目区原则上应位于土地利用总体规划确定的有条件建设区。

全省宜建未利用地年均建设开发规模控制在 10 平方公里（1.5 万亩）以内。5 年内，大庆市开发建设总规模控制在 5 平方公里（0.75 万亩），肇东市开发建设总规模控制在 20 平方公里（3 万亩），安达市开发建设总规模控制在 15 平方公里（2.25 万亩），哈尔滨市开发建设总规模控制在 10 平方公里（1.5 万亩）。

**科学编制试点区未利用地开发专项规划。**以土地资源调查评价为基础，以土地利用总体规划为指导，与哈大齐绥地区重度盐碱地等未利用地开发利用规划（2005-2020 年）等相关规划相协调，立足服务于当地经济社会发展大局，科学编制试点地区未利用开发利用专项规划。合理确定未利用地开发利用总体布局，提出规划期内未利用地开发利用的目标，合理安排开发项目和开发时序。

**规范未利用地开发推进机制。**编制试点项目实施方案，切实加强指导，规范推进项目区未利用地开发利用。试点项目所在市、县要依据土地利用总体规划和未利用地开发专项规划，组织编制试点项目实施方案，科学划分用地功能区，合理确定用地整治工程建设时序，提出实施保障和保护措施。加强组织领导，落实共同责任。将低丘缓坡荒滩等未利用地开发试点工作纳入试点项目所在市、县政府重要议事日程，构建“政府主导、国土搭台、部门协作、统筹规划、整合资金”的工作机制，落实未利用地开发的共同责任，各部门各司其职，合力推进未利用地开发利用工作。强化土地利用年度计划管理，按照试点



进展情况，制定试点项目区土地供应计划，纳入土地利用年度计划体系，加强计划执行情况的评估和考核，保障开发目标的落实和规范推进。

**推进试点区未利用地开发的信息化建设。**建立未利用地开发试点区数据库，实时将项目区调查评价、规划审批、指标使用、项目实施、资金使用、权属调整、验收考核等情况上图入库，在线备案，纳入国土资源综合监管平台，实施实时在线监管。

**完善未利用地开发政策支撑体系。**加强政策调研，大胆探索创新，在土地指标、准入导向、用地分类、利用方式和征迁补偿等方面，可在国家法律法规允许的范围内进行适度突破，因地制宜地制定符合当地特点的未利用开发配套政策，在可操作性的基础上，实现对试点未利用地的开发利用的统一和规范管理。

## 第六章 促进土地资源可持续利用

全面推进生产建设活动新损毁土地、历史遗留土地及自然灾害损毁土地的复垦，努力做到“快还旧账、不欠新帐”，促进耕地保护和节约，合理利用土地，改善生态环境，保障土地可持续利用。

### 第一节 积极推进损毁土地的复垦

**全面实施新增破坏废弃土地及时复垦。**按照“谁破坏，谁复垦”的原则，以生产建设单位为主体，坚持土地复垦与生产建设同步设计、同步施工，编制土地复垦方案，在生产工艺、建设方案中落实土地复垦各项要求。确定的复垦任务纳入生产建设计划，土地复垦费用列入生产成本或建设项目总投资。加强位于基本农田保护区内新损毁土地的复垦，加强生产建设用地节约集约用地管理，减少损毁面积，降低损毁程度，努力实现“边建设、边复垦、边受益”，做到“不欠新帐”。

**有步骤推进历史遗留破坏废弃地复垦。**在调查评价损毁土地复垦潜力的基础上，依据《土地复垦条例》的规定，编制土地复垦专项规划，以鹤岗、双鸭山、七台河、鸡西四大煤城为工矿废弃地复垦重点区域，统筹考虑黑河、孙吴、嘉荫、呼玛等采金迹地、大庆油田采油废弃地、废弃砖瓦窑以及废弃公路等，依据土地损毁的类型、程度、复垦的可行性以及地方经济发展战略的空间布局，因地制宜地安排复垦土地的利用方向、规模和时序，组织实施土地复垦重大工程，有步骤的推进历史遗留破坏废弃地复垦。加大政府对土地复垦的资金投

入，探索土地复垦的市场化运作模式，吸引社会投资进行复垦。统筹土地复垦和矿山生态环境修复与整治，减少重复建设，充分发挥资金和工程的最大效益。土地权利人明确的，可以采取扶持、优惠措施，鼓励土地权利人自行复垦，努力做到“快还旧账”。到 2015 年，历史遗留矿山废弃土地复垦率达到 30%以上，损毁土地复垦补充耕地 0.514 万公顷（7.71 万亩）。

**及时复垦自然灾害损毁土地。**根据自然灾害损毁土地的情况，有针对性地采取措施，及时复垦灾毁土地，减少自然灾害损毁耕地的数量。对灾毁程度较轻的土地，鼓励受灾农村集体经济组织和农户、土地权利人自行复垦；对灾毁程度较重的土地，纳入土地复垦专项规划中，由政府或土地权利人编制土地复垦项目设计书，按项目进行复垦。加强地质灾害损毁土地的复垦。开展地质灾害易发区调查评价，针对崩塌、滑坡、泥石流、地面塌陷、地裂缝、不稳定斜坡、塌岸、水土侵蚀等已发生地质灾害点的分布情况，划分地质灾害类型区，圈定地质灾害易发区的重点防治区段，结合工程、生物等措施，复垦已损毁土地，加强生态环境建设，有效降低地质灾害的发生。重点加强哈尔滨东南部、牡丹江、黑河、绥化东部、伊春等市丘陵山地崩塌、滑坡、泥石流重点防治区，四大煤城采空塌陷重点防治区，黑龙江、松花江、嫩江等塌岸重点防治区，西部松嫩平原土地“三化”重点防治区和东部三江平原湿地退化重点防治区因灾损毁土地的及时复垦和生态环境建设。

**争取实施土地生态环境整治示范工程。**以加强退化土地生态环

境建设，积极争取中央财政对黑土区生态环境建设的支持，重点开展克拜黑土流失区、松嫩平原西部风沙区、大庆盐碱地等生态损失严重区域的生态环境治理，组织实施松嫩平原土地整治生态环境整治示范工程，全方位建设黑土区水土流失综合防护体系，多渠道推进沙化盐碱地治理，提高黑土资源土壤保蓄水肥能力和抵御风蚀水蚀能力。

## 第二节 切实加强土地复垦质量建设和管理

**严格土地复垦质量控制。**加强土地复垦适宜性检查，开展土地复垦工程环境影响分析，确保复垦后土地的用途合理，景观建设与经济社会可持续发展相结合，复垦后景观与周边自然环境相协调。加强拟损毁土地表土剥离管理，加强表土管护，用于损毁土地复垦工程。制订黑龙江省土地复垦技术标准，建立土地复垦质量控制制度。鼓励和支持土地复垦科学研究和技术创新，加强土地复垦先进技术的推广应用，全面提升土地复垦的水平。

**严格土地复垦监管。**建立企业、县（市）、省三级土地复垦动态监测体系，全程跟踪、定点定位监督，对土地复垦情况进行监测、预报和预警。结合国土资源“一张图”工程，建立土地复垦监管平台，建立健全土地复垦日常监管制度，严格土地复垦方案编制与审查，严格土地复垦项目管理，加强对土地复垦义务人使用土地复垦费用和实施土地复垦工程的监督，加强土地复垦验收和土地复垦效果跟踪评价，加大执法力度。综合采取经济、法律、行政、技术等措施，加强土地复垦的监管。

**完善土地复垦激励机制。**按照“谁投资，谁受益”的原则，按照《土地复垦条例》制定复垦后的土地使用和收益分配的具体标准和实施细则，调动土地复垦义务人、社会投资主体、土地权利人以及地方政府等参与土地复垦的积极性和主动性。土地复垦义务人将生产建设活动损毁的耕地、林地、牧草地等农用地恢复原状的，依照国家有关税收法律法规的规定退还已经缴纳的耕地占用税。地方人民政府将历史遗留和自然灾害损毁的建设用地复垦为耕地的，按照国家有关规定可以作为地方政府进行非农建设占用耕地时的补充耕地指标。实施工矿废弃地减少与城镇工矿用地增加置换制度。

## 第七章 重点区域与重大工程

“十二五”期间，优先在土地整治重点区域范围内，集中力量组织实施一批重大工程和重点项目，突出大规模高标准基本农田建设，切实加强耕地质量建设和保护黑土地资源，带动全省各地土地整治规范、有序、快速开展。

### 第一节 重点区域

**农用地整治重点区域。**农用地整治重点区域主要围绕粮食主产区、农业特色产品生产区分布在松嫩、三江两大平原现代农业综合配套改革试验区和中部丘陵地带，涉及 12 个地市，共 74 个县(市、区)、9 个农垦管理局，总面积 2760.3 万公顷。区域要以规模建设高标准基本农田为核心，大力推进以田、水、路、林、村综合整治为主要内容的农用地整治，增加有效耕地面积，优化农田的灌溉、排水、道路、林网等田间工程体系，改善农业发展的基础条件，全面提高农田抗御旱、涝、渍的能力。



### 专栏 4 农用地整治重点区域

区域名称	涉及县（市、区）
三江平原 现代农业 综合配套 改革试验 区	鹤岗市市辖区、萝北县、绥滨县、同江市、抚远县、富锦市、汤原县、桦南县、桦川县、佳木斯市市辖区、双鸭山市市辖区、集贤县、友谊县、饶河县、宝清县、虎林市、密山市、鸡西市市辖区、鸡东县、七台河市市辖区、勃利县、依兰县、农垦宝泉岭管理局、农垦红兴隆管理局、农垦建三江管理局、农垦牡丹江管理局
松嫩平原 现代农业 综合配套 改革试验 区	嫩江县、五大连池市、北安市、讷河市、甘南县、依安县、富裕县、龙江县、泰来县、齐齐哈尔市市辖区、林甸县、杜尔伯特蒙古族自治县、大庆市市辖区、安达市、克山县、克东县、拜泉县、明水县、青冈县、兰西县、望奎县、海伦市、绥棱县、庆安县、绥化市市辖区、肇州县、肇东市、肇源县、双城市、哈尔滨市市辖区、哈尔滨市阿城区、哈尔滨市呼兰区、巴彦县、木兰县、宾县、五常市、农垦九三管理局、农垦北安管理局、农垦齐齐哈尔管理局、农垦绥化管理局
中部丘陵 地带	黑河市市辖区、孙吴县、逊克县、伊春市市辖区、嘉荫县、铁力市、通河县、尚志市、方正县、延寿县、牡丹江市市辖区、林口县、海林市、穆棱市、东宁县、宁安市、农垦哈尔滨管理局

**农村建设用地整治重点区域。**围绕城镇发展新布局，农村建设用地整治重点区域主要分布在松嫩、三江两大平原现代农业综合配套改革试验区，共涉及 64 个县（市、区）及其范围内的农垦管理局和森工林管局，区域面积 2694.0 万公顷。土地整治方向主要是结合全省城乡一体化建设的“百镇建设工程”和“新农村建设工程”，积极开展农村建设用地整治，推进国有林区棚户区、国有垦区危旧房改造，实施城乡建设用地增减挂钩，挖掘农村建设用地潜力，优化城乡建设用地布局。

### 专栏5 农村建设用地整治重点区域

区域名称	涉及县（市、区）
三江平原现代农业综合配套改革试验区	依兰县、鹤岗市市区、萝北县、绥滨县、佳木斯市市辖区、桦川县、桦南县、同江市、抚远县、富锦市、汤原县、双鸭山市市辖区、友谊县、宝清县、饶河县、集贤县、七台河市市辖区、勃利县、鸡西市市辖区、鸡东县、虎林市、密山市、农垦宝泉岭管理局、农垦红兴隆管理局、农垦建三江管理局、农垦牡丹江管理局
松嫩平原现代农业综合配套改革试验区	嫩江县、北安市、五大连池市、齐齐哈尔市市辖区、讷河市、龙江县、依安县、泰来县、甘南县、富裕县、克山县、克东县、拜泉县、大庆市市辖区、肇州县、肇源县、林甸县、杜尔伯特蒙古族自治县、绥化市北林区、安达市、肇东市、海伦市、望奎县、兰西县、青冈县、庆安县、明水县、绥棱县、哈尔滨市市辖区、哈尔滨市阿城区、哈尔滨市呼兰区、双城市、五常市、宾县、依兰县、巴彦县、木兰县、通河县、延寿县、尚志市、铁力市、农垦九三管理局、农垦北安管理局、农垦齐齐哈尔管理局、农垦绥化管理局、农垦哈尔滨管理局

**土地复垦重点区域。**围绕资源分布和城市建设产业布局，土地复垦重点区域主要分布在四大煤城、大庆、伊春、黑河市和大兴安岭地区，涉及8个地市，共20个县（市、区），总面积844.0万公顷。区域要加大各类建设挖损、塌陷、压占、污染、灾害等损毁土地复垦力度，积极推动资源型城市特大型矿坑、深部采空区治理与功能置换，增加有效耕地面积，拓展建设空间，提升土地价值，改善区域生态环境。

### 专栏6 土地复垦重点区域

区域名称	涉及县（市、区）
四大煤城	鹤岗市市辖区、双鸭山市市辖区、集贤县、宝清县、七台河市市辖区、勃利县、鸡西市市辖区、密山市、萝北县、绥滨县、
其他工矿废弃地	大庆市市区、肇源县、杜尔伯特蒙古族自治县、黑河市市辖区、漠河县、伊春市市辖区、嘉荫县、哈尔滨市市辖区、哈尔滨市阿城区、宾县

**宜建未利用地开发重点区域。**宜建未利用地开发重点区域主要是哈大齐绥地区的城区周围以及沿铁路、高速公路及主干道路两侧的重度盐碱地和其他未利用土地，涉及哈尔滨、大庆、齐齐哈尔市区及肇东、安达和杜尔伯特蒙古族自治县、林甸县的部分乡镇，区域总面积230.9万公顷。区域土地整治重点是立足经济发展大局，创新土地管理模式，在保护生态环境的前提下，探索推进利用未利用地进行开发建设，实现不占或少占耕地开辟建设用地新空间。

**宜耕未利用地开发重点区域。**基于后备资源分布状况，综合考虑松花江、嫩江等流域主要干支流综合整治工程和黑龙江、乌苏里江等界江界河塌岸治理工程的开展，宜耕未利用地开发重点区域主要分布在三江平原、黑龙江流域沿岸和牡丹江市境内，涉及8个地市，共35县（市、区）、6个农垦管理局和1个森工林管局，总面积2262.1万公顷。区域主要是在保护生态环境的前提下，根据国家、省耕地保护政策，优先选择具有较好适宜性的区域，适时适度开发宜耕后备土地，增加有效耕地面积，并结合改土治水，加强质量建设，改良土壤结构，改善生态环境，促进形成国家粮食战略后备产区。

## 专栏 7 宜农未利用地开发重点区域

区域名称	涉及县（市、区）
三江平原区	依兰县、鹤岗市市区、萝北县、绥滨县、佳木斯市市辖区、桦川县、桦南县、同江市、抚远县、富锦市、汤原县、双鸭山市辖区、友谊县、宝清县、饶河县、集贤县、七台河市市辖区、勃利县、鸡西市市辖区、鸡东县、虎林市、密山市、农垦宝泉岭管理局、农垦红兴隆管理局、农垦建三江管理局、农垦牡丹江管理局
黑龙江沿岸	嫩江县、黑河市市区、孙吴县、逊克县、嘉荫县、伊春市市辖区、北安市、五大连池市、农垦九三管理局、农垦北安管理局
老爷岭地区	牡丹江市辖区、宁安市、穆棱市、东宁县、林口县、牡丹江林管局

### 第二节 重大工程

**三江平原东部地区土地整理重大工程。**按照我省高标准基本农田标准和高标准基本农田工程建设标准，继续实施三江平原东部地区土地整理重大工程。项目区涉及同江市、富锦市、密山市、绥滨县 4 个县（市）的 6 个乡镇，以及农垦建三江管局、牡丹江管局、宝泉岭管局、红兴隆管局等 4 个管局所辖的 19 个农场。规划期内安排建设总规模为 14.3 万公顷，新增耕地面积 6411.0 公顷，计划投资 25.8 亿元。

**建设目标：**以提高土地节约集约利用水平，增强区域粮食综合生产能力为主要目的，以水田建设为主，通过加大田间基础设施建设，积极发展灌溉，扩大水田面积，治理洪涝，提高粮食生产能力，建设一批高标准、规模化基本农田。

**主要工程措施：**推进土地平整工程，适度开发项目区宜耕未利用地，按照实现农业机械化作业、标准化节水灌溉的要求，开展耕作田块修筑，达到“田成方”。加强田间农田水利配套，分区域因地制宜实

施灌溉与排水工程，通过井灌、灌区灌溉、涝区治理，形成“早能灌、涝能排、渍能降”的灌排体系。加大机耕道建设力度，完善田间道路体系，合理布设田间道和生产路。积极开展农田防护与生态环境保持工程建设，完善农田防护林网。

**整体推进农村土地整治示范建设工程。**按照签署的《黑龙江省整体推进农村土地整治示范建设协议》，继续推进我省整体推进农村土地整治示范建设，主要包括农村土地整治重大工程和农村土地整治示范项目两个方面的内容：

（一）农村土地整治重大工程（西部地区农村土地整治重大工程）项目区涉及讷河市、克山县、依安县、富裕县、龙江县、甘南县、泰来县、齐齐哈尔市、杜尔伯特蒙古族自治县、肇源县、肇东市、双城市、五常市、巴彦县、木兰县、通河县、方正县、哈尔滨市、北林区、庆安县、绥棱县等4个地市的20个县（市）。规划期内安排建设规模为17.9万公顷，计划新增耕地10036.0公顷，投资29.2亿元。

建设目标：以增加耕地面积，提高耕地质量为主要任务，适应发展高效特色农业的需要，解决抗旱灌溉水源，积极稳妥开展田、水、路、林、村综合整治，改善农村生产生活条件和生态环境，增强抵御各种自然灾害的能力，提高土地机械化耕作水平和农业综合生产能力，建设高产稳产基本农田。

主要工程措施：实施土地平整工程，搞好废弃地利用，增加耕地面积，调整田块规模，改善耕作条件，实现农田“条田化”。完善农田水利田间工程配套，分流域发展节水灌溉，以引、井灌为主解决抗旱

水源，做好渠道防渗处理，提高灌溉排水标准，做到灌排结合，渠系配套。维修和新建田间路、生产路，完善田间道路，提高道路建设标准和通达度。大力推进农田防护与生态环境保持工程，营造农田保护林、防风固沙林，增加林地面积，改善生态环境，保持土地资源可持续利用。

## （二）农村土地整治示范建设项目

项目范围涉及依安县、伊春市市辖区、双鸭山市市辖区、富锦市、拜泉县、肇州县、五大连池市、明水县、绥化市北林区、兰西县、望奎县、嘉荫县以及农垦建三江管理局、宝泉岭管理局、红兴隆管理局、北安管理局、九三管理局、齐齐哈尔管理局、牡丹江管理局、绥化管理局等 12 个县（市），8 个农垦管理局，主要布局在城镇郊区、中心村镇以及人口密集、经济发达、土地供需矛盾尖锐的城镇化快速发展地区。规划期内安排实施建设规模为 4.8 万公顷，新增耕地 5011 公顷，计划投资 8.4 亿元。

工程一方面以单村、多村为基本单元，整村推进，实行田、水、路、林、村综合整治，开展土地平整、农田水利工程、田间道路、生态建设，优化土地配置，增加耕地面积，提高农业生产能力；另一方面严格按照国家、省土地整治增减挂钩的规定，规范实施村屯拆迁合并，搞好中心村的公益性基础建设，提高土地节约集约水平的同时，改变农村生产生活条件和生态环境。

**哈尔滨市郊区高标准基本农田建设重大工程。**工程主要涉及哈尔滨市市辖的六个区，即道里区、道外区、香坊区、松北区、呼兰区、



阿城区。规划期内安排建设规模为 6.6 万公顷，新增耕地 420 公顷，投资 32.8 亿元。

建设目标：围绕落实国家粮食主产区基本农田整治工程，在哈尔滨市郊区，以解决哈尔滨市郊区鲜活农副产品和蔬菜供应问题为首要目标，安排实施哈尔滨市郊区高标准基本农田建设重大工程项目，按照以建设“菜篮子”为主的土地整治方向，通过旱田改菜田、旱田实施灌溉等工程措施达到高标准基本农田，为我省今后土地整治起示范作用。

主要工程措施：开展土地平整，开发利用宜耕未利用地，增加有效耕地面积；有针对性的实施水源工程、灌溉与排水工程，最大限度发挥现有水利工程的功能和效益，搞好节水灌溉工程的田间配套，提高工程建设标准，达到灌水有保证，排水有出路；完善田间道路配套，提高道路建设标准，满足机械化作业需要；加大农田防护与生态环境保持工程建设，合理配置输电线路。

**宁安市玄武岩石板田响水米产业基地土地综合整治重大工程。**工程涉及宁安市东京城、渤海镇和三棱乡 3 个乡镇，规划期安排建设规模 2.12 万公顷，新增耕地 1700 公顷，计划投资 14.21 亿元。

建设目标：以国家和省《高标准基本农田工程建设标准》为依据，结合响水米产业化发展，通过土地综合整治，把玄武岩石板田响水米产业基地建成全国现代农业展示区、休闲农业观光区。

主要工程措施：开展田块小块并大块建设，在条件允许的情况下，通过推进项目区撤村并镇和坑塘、荒草地等零星地块开发，加大土地

平整力度，提高土地平整度，扩大田块面积，提高农业规模经营水平。注重保护农民权益，合理制定权属调整方案；实施“客土造田”和“旱改水”工程，因地制宜扩大玄武岩石板稻田可耕种面积；抓好科学用水和渠系配套建设，做好渠道防渗处理，挖潜潜力，最大限度发挥现有水利工程的功能和效益；加强项目区机耕道、田间路网建设、扩大机械化耕作面积。适当提高项目区道路宽度与建设标准，满足农业生产和观光的需要。

**三江平原现代农业综合配套改革试验区土地整治重大工程。**工程涉及鹤岗市市辖区、绥滨县、萝北县、富锦市、同江市、抚远县、佳木斯市市辖区、桦川县、桦南县、汤原县、双鸭山市市辖区、集贤县、饶河县、宝清县、友谊、虎林市、密山市、鸡西市市辖区、鸡东县、勃利县、七台河市市辖区、依兰县等 22 个县（市）及农垦宝泉岭管局、红兴隆管局、建三江管局和牡丹江管局的部分地区。规划期内安排建设规模为 31.6 万公顷，新增耕地 4740 公顷，计划投资 68.0 亿。

建设目标：发挥三江平原水资源丰富的优势，围绕三江平原江萝、绥滨、德龙等 14 个灌区，鸡东、倭肯河灌区、引汤灌区、悦来灌区、江川灌区 9 个国家在册灌区以及拟建的七虎林灌区、大江湾灌区等，搞好田间水利设施配套，推进规模化水田建设。

主要工程措施为：避让湿地保护范围，适度开发项目区的宜耕未利用地，加大土地平整力度，扩大田块面积，合理制定权属调整方案，提高农业规模经营水平；完善田间农田水利配套，推进灌溉与排水工程的建设与完善，提高耕地排除内涝能力，建设能排能灌的高产稳产

农田，因地制宜实施旱改水工程，扩大水田面积；加大机耕道建设力度，完善田间道路体系，合理布设田间道和生产路；积极开展农田防护与生态环境保持工程建设，营造农田防护林，提高农田防护比例，开展坡面防护，减少大片耕地的水土流失现象，建成一流的规模化水田区。

**松嫩平原现代农业综合配套改革试验区土地整治重大工程。**以提高农田抗旱固土能力，建设高标准基本农田为目标，筹划建设松嫩平原现代农业综合配套改革试验区土地整治重大工程，发展旱田高效农业。工程涉及依安县、富裕县、龙江县、甘南县、泰来县、齐齐哈尔市市辖区、杜尔伯特蒙古族自治县、林甸县、大庆市市辖区、安达市、嫩江县、讷河市、克山县、克东县、拜泉县、北安市、五大连池市、兰西县、青岗县、绥化市北林区、望奎县、庆安县、海伦县、绥棱县、明水县等 36 个县（市）以及农垦北安管理局、九三管理局、齐齐哈尔管局、绥化管理局的部分地区。规划期内安排建设规模为 25.7 万公顷，新增耕地 3850 公顷，计划投资 52 亿。

主要工程措施：实施土地平整工程，搞好废弃地利用，增加耕地面积，调整田块规模，改善耕作条件，实现农田“条田化”。完善田间工程配套设施，进行抗旱水源建设，大力发展节水灌溉，增加灌区供水能力，同时实施旱改水工程，将有条件的旱田改为水田，扩大水田面积；因地制宜开展农田防护与水土保持工程，进行水土流失治理，全面提高项目区保土、蓄水能力；加强田间路网建设，扩大机械化耕作面积，适当提高道路宽度与建设标准，满足现代化农业发展需要。

**黑土保护与整治重大工程。**工程主要位于大小兴安岭山前台地、嫩江中上游地区、三江平原丘陵沟壑区、松嫩平原漫川漫岗区。规划期内，总建设规模为 9.5 万公顷，新增耕地 1900 公顷，投资 17.5 亿元。

建设目标：以流域为基本单元，围绕抗旱、固土，开展坡耕地治理，加强农田防护体系，“疏、堵”结合，全方位建设黑土区坡耕地水土保持生态防护体系，防治黑土退化，建设高产稳产基本农田。

主要工程措施：实施坡耕地改造与利用工程，对 1.5°—3° 坡耕地顺坡垄实行等高垄作（改垄），在 3° 以上土层厚度小于 30 厘米坡耕地在横坡垄前提下修筑地埂，埂上种植林草带；以治坡、治沟为主攻方向，开展荒山荒坡治理工程和沟道治理工程，加强农田防护与生态环境保持工程建设，完善农田防护林、埂坎防护林、田间道路、排水沟、渠道两侧护路护沟林、护岸林的农田林网工程，建设黑土区坡耕地水土保持生态防护体系；有效推进农田灌溉与排水工程，积极发展节水灌溉和解决抗旱水源，实施旱改水工程，增加水田面积的同时提高农田抗旱能力。

**森工系统土地整治重大工程。**以林业局林场为单位，结合林区特色产业打造，通过土地平整、引水或打井解决灌溉水源，完善灌排体系和田间道路系统等工程措施，推进特色产业生产基地化，建设高标准基本农田，发挥多种经营效益。工程涉及牡丹江林管局、合江林管局、松花江林管局、森工直属林场，规划期安排实施规模 2.4 万公顷，预计新增耕地 480 公顷，总投资 4.5 亿元。

**国家粮食战略后备区集中补充耕地重点工程。**在做好土地适宜性评价和保护生态环境的前提下，以增加耕地有效面积为主，通过开荒、土地平整、修建灌排设施、修建田间路、生产路、营造防护林等工程措施，将三江平原、黑龙江流域沿岸以及老爷岭地区集中连片的荒草地等宜耕未利用地开发为耕地，促进形成国家粮食战略后备产区。工程涉及黑河市市辖区、北安市、五大连池市、嫩江县、逊克县、孙吴县、牡丹江市市辖区、东宁县、海林市、宁安市、穆棱市、林口县、佳木斯市市辖区、抚远县、同江市、富锦市、桦南县、汤原县、鹤岗市市辖区、绥滨县、萝北县、伊春市市辖区、嘉荫县、饶河县、宝清县、七台河市市辖区、勃利县、鸡西市市辖区、鸡东县、密山市、虎林市等 31 个县（市、区）和农垦牡丹江管理局、红兴隆管理局、建三江管理局、宝泉岭管理局以及牡丹江林管局。规划期安排实施规模 11.6 万公顷，预计新增耕地 16700 公顷，总投资约 19.5 亿元。

**四大煤城煤炭基地土地复垦工程。**主要开展鸡西、鹤岗、双鸭山、七台河“四大煤城”采矿废弃地、塌陷地、压占地的复垦。采取工程、生物、农业等措施，对采煤区塌陷地、挖损地等工矿废弃地进行综合治理，因地制宜恢复到可利用状态，增加耕地面积，改善生态环境，提高土地利用综合水平，解决采煤塌陷、采空区对资源型城市的潜在危害与制约。以治理塌陷区为重点的土地复垦工程主要分布在鸡西、鹤岗等老矿区，以治理挖损地为主的土地复垦工程，主要分布在双鸭山、七台河等新开发的矿区。

工程涉及范围为鹤岗市、双鸭山市、集贤县、宝清县、七台河市、

勃利县、鸡西市、鸡东县等 8 个县市，规划期内，土地复垦工程区建设规模为 2.8 万公顷，新增耕地 940 公顷，投资 19.6 亿。

**城乡统筹区农村建设用地整治示范工程。**围绕松嫩、三江两大平原现代农业综合配套改革试验区、乌苏里江四县，以工业化、城市化程度较高的哈尔滨都市圈、哈大齐牡城市带、东部煤电化基地城市群地区、国有林区和国有垦区为重点，结合新农村建设，按照“近郊城市化、远郊城镇化、中心村社区化”差别化开展农村建设用地整治，推进城乡一体化。工程涉及全省 13 个市（地）和农垦管理局的城市化地区、主要交通干道沿线以及重点发展镇。规划期安排实施规模 1.1 万公顷，预计新增耕地 3600 公顷，总投资约 5.7 亿元。



## 第八章 土地整治资金与有效利用

### 第一节 资金供需

高标准基本农田建设任务资金供给。规划期内，与有关规划衔接建设完成 213.3 万公顷（3200 万亩）高标准基本农田，总投资约需 394.7 亿元。根据现有法律政策规定，高标准基本农田建设资金主要是新增建设用地土地有偿使用费和用于农业土地开发的土地出让金收入，依据关于调整部分地区新增建设用地土地有偿使用费征收等别的通知、新增建设用地土地有偿使用费标准和土地利用总体规划规划期内的新增建设用地指标，规划期内地方留成部分预计可以累积征收约 53 亿元；根据《国务院关于将部分土地出让金用于农业土地开发有关问题的通知》（国发[2004]8 号）和有关管理办法，土地出让平均纯收益中用于农业土地开发的比例不低于 15%，规划期内预计可征收 100 亿元；耕地开垦费为专项用于开垦耕地，按照“占一补一”的要求，对建设占用耕地进行补充，按照《黑龙江省土地管理条例》全省耕地开垦费征收标准计算，规划期内耕地开垦费预计可征收 32.7 亿元，其中 25.7 亿元可用于高标准基本农田建设，以上三项合计可征收 178.7 亿元，农业、水利、农开等相关部门共建高标准基本农田资金投入约 104.0 亿元，资金缺口 112.0 亿元，通过积极争取中央、社会融资和自筹等多渠道筹资支持，基本可达到资金供需平衡。

其他土地整治任务资金供给。国家粮食战略后备区集中补充耕地

工程资金主要来源于需补充耕地工程的耕地开垦费；四大煤城煤炭基地土地复垦重大工程的资金投入，依据《土地复垦条例》，由生产建设单位负责复垦，由于历史原因无法确定土地复垦义务人的，由县级以上人民政府负责组织复垦，或者按照“谁投资，谁受益”的原则，吸引社会投资进行复垦，要积极争取中央财政对资源型城市特大型矿坑、深部采空区治理的支持；农村建设用地整治资金主要通过城乡建设用地增减挂钩指标收益和吸引社会、个人投资达到平衡。

## 第二节 资金的有效利用

**发挥土地整治平台作用，整合各类涉农资金。**积极探索“一部规划，共同建设”的模式，按照“统一规划，统筹安排，各司其职，各负其责，渠道不变，投向不乱，用途不变，各记其功，相互配套，形成合力”的原则，充分发挥土地整治规划的基础和指导作用，以规划定项目，以项目为平台，将各种渠道、不同性质的专项资金结合起来，使各项资金互相匹配、形成合力。

**加强领导，协调配合规范整合资金。**地方各级政府要建立支农涉农资金的土地整治资金整合管理执行领导小组，以当地政府主管领导为组长，国土和财政部门主要负责人为副组长，水利、农业、农开等相关部门主要负责人为成员，在财政局设立办公室，落实领导小组各专项负责人的具体工作责任，负责每年规划项目专项经费的聚合安排，并将支农涉农资金的土地整治资金整合列入重点工作督办的内容，保障资金整合工作的顺利开展。

完善资金整合机制，健全资金筹措机制，发挥聚合效应。积极争取中央财政资金支持，加大省、市、县三级地方财政投入，充分发挥政策性信贷金融、财政信用融资、社会资金等的作用，制定政策积极鼓励、支持和引导民间资本参与土地整治和高标准基本农田建设，建立政府引导，社会参与的多元投融资机制；健全整治资金整合管理机制。加快研究制定《黑龙江省土地整治资金整合管理办法》，明确资金整合的范围、原则、措施安排等，并加强整合资金管理使用的监督检查，推进土地整治涉农资金合理配置，确保资金统一投向、统一分配使用，发挥和扩大专项资金的聚合效益。

## 第九章 预期效益

### 第一节 经济效益

**提高农业规模效益。**通过农村土地整治，采取工程和生物措施，将新增耕地与周边耕地集中经营，形成连片优质耕地，为农业集约化、机械化奠定了基础，降低了农业生产经营成本，预计农业净收益可增加 10%左右。

**扩大农民增收途径。**通过整合各项资金集中投入田、水、路、林、村综合整治，可增加有效耕地面积 9.371 万公顷，改善了农田基础设施配套水平，整理后耕地等级平均提高 1 个等级，预计年新增粮食产能 75 亿斤以上，而且通过安排农民参与项目建设，可以增加农民工资性收入，拓宽了农民增收渠道，整治区土地农民人均年收入可增加 3200 元左右。

**增加科学发展用地供给。**通过城乡建设用地整治，可盘活存量建设用地 2.3 万公顷，提高了城乡建设用地集约利用水平；通过宜建未利用地开发可增加建设用地新空间 0.47 万公顷以上，土地供给平均每增加 1%，可以带来国内生产总值增加 0.2473%。

### 第二节 社会效益

**强化耕地数量质量保护。**通过土地整治，落实了耕地保护目标，可增加有效耕地面积 9.371 万公顷，建成高标准农田 3200 万亩，形成 500 处万亩以上高标准、成规模的优质基本农田集中区，保障粮食

生产稳步发展。

**优化土地利用结构与布局。**通过农用地整治可以增加耕地、水田面积，调整旱田、水田、菜田及其他农用地的分布，进而影响产业结构的变化，促进形成特色鲜明、优势明显的农业产业格局；通过农村土地整治和城乡建设用地增减挂钩的平台，减少农村居民点用地1.488万公顷，对改变农村建设用地分散布局、效率低下的现状，提高土地节约集约利用水平，引导人口、产业、城镇集聚发展，优化城乡建设用地布局发挥了重要作用。

**推动当地经济发展。**土地整治任务量大，需要大量的物资和劳力，这些物资的供求促进一些行业的发展，增加劳动就业机会，安排一部分乡镇和农村剩余劳动力，有利于引导农村居民由第一产业向第二、三产业转移，促进了农村向城镇集聚，进而推动城乡一体化发展进程。

### 第三节 生态效益

**增加基础性生态用地面积。**通过土地整治，增加了耕地等农用地数量，完善了区域生态网络体系，强化了区域生态系统服务功能和生物多样性保护，耕地、园地、林地、水域等基础性生态用地比重增加0.1个百分点以上。

**改善农村生产和生态环境。**通过土地整治，加强土地平整、灌排设施、田间道路建设，有利于改善农村人文和自然生态景观，基本农田、优质耕地大面积连片布局，空间格局逐步优化，逐渐完善，抵御洪涝、干旱等自然灾害的能力大幅增强，为现代农业建设创造了良好

的生态环境。

**提高土地生态安全水平。**30%以上的历史遗留损毁土地得到治理，生产活动新增损毁土地 100%得到及时复垦，绿色矿山格局基本建立；通过集中的坡耕地改造以及大量农田防护林网与生态环境保持工程的实施，形成了良好的农田防护体系，农田防护面积达到 90%以上，有效减少了黑土资源退化面积，提高土地生态安全程度和生态效益。



## 第十章 规划实施保障措施

**强化目标责任。**地方各级人民政府应建立土地整治工作特别是高标准基本农田建设的领导机构，加强对土地整治工作和高标准基本农田建设的组织领导，建立“政府主导、国土搭台、部门联动、统筹规划、整合资金、合力推进”的工作机制，落实土地整治和高标准基本农田建设共同责任。强化目标责任制，将整治补充耕地特别是高标准基本农田建设目标的完成情况和措施落实情况纳入各级地方人民政府耕地和基本农田保护目标责任评价考核体系，并把高标准基本农田示范县建设情况纳入绩效考核体系，考核结果作为领导干部综合考核评价以及年度资金下达、下一轮规划安排考虑的重要内容，实行责任制和问责制，对积极性强、完成效果好的市县和人员给予资金安排奖励。

**加大政策激励。**坚持把建立多元投融资机制作为重要保障，在国家的帮助下，通过省、市、县三级地方财政投入、市场融资和农民自筹等多种途径为整治工程特别是高标准基本农田建设提供财力支撑。加大对高标准基本农田建设和补充耕地重点地区的支持，完善基本农田整治工程后续管护制度，探索建立耕地保护补偿机制，建立农田整治的经济激励机制，加大对耕地特别是基本农田保护的财政补贴力度，对履行耕地保护、基本农田保护任务多的地方实行奖励，对农村实行直接补贴。创新土地整治模式，建立自发整治的激励机制，集中整治为主，自发整治为辅，积极支持农民自主整治。对农民集体经济

组织自行开展的土地整治以及农民自发进行的小块并大块整治，可自行向有关部门申请验收，验收时基于完成的工程量及农田设施的配套程度划定级别，从新增有偿使用费中安排一定比例的资金，按级别高低给予直接的奖励。研究制定地价、税收、用地指标调整等相关优惠政策，鼓励挖掘城乡存量建设用地潜力，鼓励提高土地利用效率，促进土地二次开发。实施土地复垦激励机制，按照“谁投资，谁受益”，鼓励和引导社会资金参与土地复垦，进一步落实退还耕地占用税、补充耕地指标奖励等激励措施。制定社会资本投资土地整治项目的优惠政策，建立健全社会资本准入和退出机制，加大信贷支持力度，推进土地整治产业化。

**完善标准体系。**要加快完善土地整治和高标准基本农田建设标准体系，科学合理制定符合我省实际情况的整治和建设标准要求。尽快制订出台我省的高标准基本农田标准、高标准基本农田工程建设标准、土地复垦技术标准以及黑龙江省土地开发整理工程建设标准等相关标准，研究编制高标准基本农田建设项目的评定验收规范。

**完善场、县共建的具体实施政策。**创新农村土地流转、管理制度和场、县共建的运行机制。鼓励、支持农场发挥垦区现代化农业生产条件优势，对农场周边农村土地实行整村、整乡“代耕、承包租赁或托管制”等形式的规模经营，持续推动场、县共建农机合作社、农业科技示范带、现代农业示范园（区）、开发区、基地、小城镇和基础设施等，尤其是农场在进行水利设施建设时，要充分考虑周边农村农民的需要，实现优势互补利益双赢。

**严格规划实施全过程监督管理。**抓好规划目标的分工落实，编制和实施土地整治和高标准基本农田建设年度计划，加强土地整治计划管理。对土地整治规划的实施进行定期与不定期的执法监察，保障土地整治规划的依法实施。完善规划评价体系，形成反馈调整机制，根据执法监察情况对规划实施情况进行评价和总结，取得反馈信息，调整土地整治年度实施计划和步骤。规划期末，进行一次系统、全面的检查，全面系统地总结规划方案的实施情况。

**强化能力建设。**规范中介及专业机构管理与发展。建立项目建设资质准入制度，严格设计、施工、建设单位的资信管理，提高土地整治队伍的业务素质和执行能力；建立规划设计、造价咨询、招标代理、工程监理、工程施工等机构退出机制，设立中介机构诚信档案，加强对中介服务机构从业人员的技术培训，促进各类中介机构提高技术服务质量。健全土地整治机构管理职能，加强土地整治管理机构建设，完善和增加管理人员编制，专人专项负责，充分发挥管理机构的政策建议和全程监督监管作用。鼓励土地整治科学研究和技术创新，推广土地整治先进技术，争取国家土地整治科研实验基地建设，提升土地整治科技支撑能力。

**加强监督检查。**建立重大工程和示范建设实施评估监测制度。推进土地整治规划管理信息化建设，完善土地整治项目报备系统和综合监管平台，实现土地整治工程项目、高标准基本农田建设、盐碱地等未利用地开发试点开展等全面全程信息化监管管理。

**开展宣传教育。**加强规划实施的公众参与。改变工作方式，建立

健全规划编制的专家咨询和部门协调机制，加强规划的论证和协调。建立土地整治听证制度，在土地整治规划编制、土地整治项目设计及工程建设中要充分听取当地群众的意见，引导群众全程参与，接受社会公众监督，切实维护土地权利人的合法权益。建立完善的规划信息公示制度，将土地整治规划及其调整、项目实施、竣工验收等信息及时向社会公众公开，提高规划实施的透明度。加大土地整治规划宣传力度，采取多种形式积极宣传土地整治法律法规、政策措施、典型案例、先进经验，加强舆论监督，营造群众关心、各级领导重视土地整治的良好氛围，增强社会多方对规划实施的支持和参与程度。

**附表 1 全省（区、市）基本农田整治条件现状（2010）**

地市（管理局）	基本农田面积（万亩）	耕地平均质量等级	基础设施条件
哈尔滨市	2350	7	较好
齐齐哈尔市	2790	6	较好
鸡西市	495	5.5	较好
鹤岗市	201	4.5	一般
双鸭山市	564	5	一般
大庆市	797	6	一般
伊春市	153	3.5	差
佳木斯市	929	5.5	较好
七台河市	133	5	一般
牡丹江市	751	5	一般
绥化市	2170	6.5	较好
黑河市	854	3.5	差
大兴安岭	35	3	差
宝泉岭管理局	433	5.5	较好
红兴隆管理局	479	5.5	较好
建三江管理局	674	6	较好
牡丹江管理局	464	6	较好
北安管理局	391	5	较好
九三管理局	293	5	较好
齐齐哈尔管理局	126	5	一般
绥化管理局	102	5	一般
哈尔滨管理局	15	5	一般
佳南管理局	3	5	一般
合计	15202	5	一般

附表2 土地整治规划指标分解表（市地）

单位：公顷（万亩）

地市（区）	高标准基本农田建设任务	土地整治补充耕地面积	农村建设用地整治规模	
			小计	用于城乡建设用地增减挂钩规模
哈尔滨市	262333（393.50）	15729（23.59）	1600	1600
齐齐哈尔市	250000（375.00）	6966（10.45）	1000	1000
鸡西市	51787（77.68）	3433（5.15）	600	600
鹤岗市	30000（45.00）	2028（3.04）	550	300
双鸭山市	37333（56.00）	2234（3.35）	150	50
大庆市	93333（140.00）	5961（8.94）	1040	700
伊春市	31333（47.00）	3489（5.23）	400	400
佳木斯市	109267（163.90）	5627（8.44）	920	300
其中抚远县	6667（10.00）	539（0.81）	150	80
七台河市	7333（11.00）	1253（1.88）	200	200
牡丹江市	73500（110.25）	7577（11.37）	894	700
绥化市	265487（398.23）	6192（9.29）	1200	800
黑河市	32100（48.15）	7240（10.86）	440	200
大兴安岭地区		1715（2.57）	0	0
合计	1243806（1865.71）	69444（104.16）	8994	6850



附表3 土地整治规划指标分解表（农垦、森工）

单位：公顷（万亩）

管理局（林业局）	高标准基本农田建设任务	土地整治补充耕地面积	农村建设用地整治规模
宝泉岭管理局	127867（191.8）	3729（5.59）	1070
红兴隆管理局	184933（277.4）	4260（6.39）	960
建三江管理局	227507（341.26）	5449（8.17）	560
牡丹江管理局	166040（249.06）	3774（5.66）	780
北安管理局	58460（87.69）	1443（2.16）	840
九三管理局	42720（64.08）	1090（1.64）	370
齐齐哈尔管理局	42000（63.00）	1190（1.79）	630
绥化管理局	16667（25.00）	683（1.03）	250
哈尔滨管理局	3333（5.00）	452（0.68）	125
佳南管理局		35（0.05）	0
森工系统	20000（30.00）	2160（3.24）	300
合计	889527（1334.29）	24265（36.40）	5885

附表4 全省高标准基本农田建设示范县（管理局、区）建设任务表

单位：公顷（万亩）

类别	所在地（市）	示范县（区、管理局）	建设任务
示范县	哈尔滨市	哈尔滨市呼兰区	18744（28.12）
		哈尔滨市阿城区	15037（22.56）
		双城市	33910（50.87）
		巴彦县	25546（38.32）
		木兰县	23501（35.25）
		通河县	17195（25.79）
		延寿县	13775（20.66）
		方正县	17455（26.18）
	绥化市	绥化市北林区	53153（79.73）
		庆安县	34328（51.49）
		绥棱县	20519（30.78）
		兰西县	32703（49.05）
		青冈县	32160（48.24）
		肇东市	30042（45.06）
		安达市	30444（45.67）
	佳木斯市	佳木斯市郊区	15408（23.11）
		桦川县	14389（21.98）
		富锦市	25472（38.21）
	双鸭山市	集贤县	11180（16.77）
		宝清县	15314（22.97）
	齐齐哈尔市	讷河市	43129（64.70）
		依安县	62321（93.48）
		龙江县	65369（98.00）
		甘南县	50002（75.00）
	鸡西	密山市	13298（19.94）
	牡丹江市	海林市	16218（24.33）
		宁安市	24879（37.32）
		林口县	12402（18.60）
	大庆市	肇州县	19637（29.46）
		肇源县	24407（36.61）
农垦示范管理局	农垦	建三江管理局	227507（341.26）
		红兴隆管理局	184933（277.40）
		宝泉岭管理局	127867（191.80）
		牡丹江管理局	166040（249.06）
		九三管理局	42720（64.08）
		北安管理局	58460（87.69）
国家基本农田保护示范区	哈尔滨	五常市	33913（50.87）
	绥化市	海伦市	23665（35.49）
	黑河市	五大连池市	10996(16.49)
	鸡西市	虎林市	18629(27.94)
	农垦	建三江管理局	—
	农垦	牡丹江管理局	—
合计			1706667(2560.00)

附表5 落实安排全国土地整治重大工程

工程编号	名称	工程范围	整治类型	整治规模(万公顷)	补充耕地面积(公顷)	投资规模(亿元)	建设年限
1	三江平原东部地区土地整治重大工程	同江市、富锦市、密山市、绥滨县、农垦建三江管局、农垦牡丹江管局、农垦宝泉岭管局、农垦红兴隆管局	高标准基本农田建设	14.3	6411	25.8	2011-2012年
2	整体推进农村土地整治示范建设		示范建设	22.7	15047	37.6	2011-2012年
(1)	农村土地整治重大工程	讷河市、克山县、依安县、富裕县、龙江县、甘南县、泰来县、齐齐哈尔市、杜尔伯特蒙古族自治县、肇源县、肇东市、双城市、五常市、巴彦县、木兰县、通河县、方正县、哈尔滨市、北林区、庆安县、绥棱县		17.9	10036	29.2	2011-2012年
(2)	农村土地整治示范项目	依安县、伊春市市辖区、双鸭山市市辖区、富锦市、拜泉县、肇州县、五大连池市、明水县、绥化市北林区、兰西县、望奎县、嘉荫县以及农垦建三江管理局、宝泉岭管理局、红兴隆管理局、北安管理局、九三管理局、齐齐哈尔管理局、牡丹江管理局、绥化管理局		4.8	5011	8.4	2011-2012年
3	松嫩平原现代农业综合配套改革试验区土地整治重大工程	绥化市北林区、庆安县、绥棱县、兰西县、青冈县、明水县、海伦市、望奎县、安达市、肇东市、肇州县、肇源县、讷河市、五大连池市、北安市、嫩江县、甘南县、龙江县、依安县、克东县、克山县、拜泉县、富裕县、泰来县、齐齐哈尔市市辖区、林甸县、杜尔伯特蒙古族自治县、大庆市市辖区、哈尔滨市市辖区、哈尔滨市呼兰区、哈尔滨市阿城区、双城市、五常市、巴彦县、木兰县、宾县、农垦九三管理局、农垦北安管理局、农垦齐齐哈尔管理局、农垦绥化管理局	高标准基本农田建设	25.7	3850	52	2013-2015年

续上表

工程编号	名称	工程范围	整治类型	整治规模 (万公顷)	补充耕地面积 (公顷)	投资规模 (亿元)	建设年限
4	三江平原现代农业综合配套改革试验区土地整治重大工程	农垦建三江管理局、农垦红兴隆管理局、农垦宝泉岭管理局、农垦牡丹江管理局、鹤岗市市辖区、萝北县、绥滨县、佳木斯市市辖区、桦川县、富锦市、汤原县、桦南县、同江市、抚远县、双鸭山市市辖区、饶河县、友谊县、集贤县、宝清县、鸡西市市辖区、虎林市、密山市、鸡东县、依兰县、勃利县、七台河市辖区	高标准基本农田建设	31.6	4740	68	2013-2015年
5	哈尔滨市郊区高标准基本农田建设重大工程	哈尔滨市市区	高标准基本农田建设	6.6	420	32.8	2013-2015年
6	宁安玄武岩石板田响水米产业基地土地综合整治重大工程	宁安市东京城、渤海镇和三棱乡	高标准基本农田建设	2.12	1700	14.21	2013-2015年
7	国家粮食战略后备区集中补充耕地工程	黑河市市辖区、北安市、五大连池市、嫩江县、逊克县、孙吴县、牡丹江市市辖区、东宁县、海林市、宁安市、穆棱市、林口县、佳木斯市市辖区、抚远县、同江市、富锦市、桦南县、汤原县、鹤岗市市辖区、绥滨县、萝北县、伊春市市辖区、嘉荫县、饶河县、宝清县、七台河市市辖区、勃利县、鸡西市市辖区、鸡东县、密山市、虎林市、农垦牡丹江管理局、农垦红兴隆管理局、农垦建三江管理局、农垦宝泉岭管理局、牡丹江林管局	土地开发	11.6	16700	19.5	2013-2015年
8	四大煤城煤炭基地复垦重大工程	鹤岗市、双鸭山市、集贤县、宝清县、七台河市、勃利县、鸡西市、鸡东县	土地复垦	2.8	940	19.6	2011-2015年
9	城乡统筹区域农村建设用地整治示范工程	松嫩平原现代农业综合配套改革试验区、三江平原现代农业综合配套改革试验区、乌苏里江四县	土地综合整治	1.1	3600	5.7	2011-2015年
合计				118.52	53408	275.21	

**附表 6 省土地整治重点工程和重大项目**

工程编号	名称	工程范围	整治类型	整治规模 (万公顷)	补充耕地面积 (公顷)	投资规模 (亿元)	建设年限
1	黑土保护与整治重大工程	大小兴安岭山前台地、嫩江中上游地区、三江平原丘陵沟壑区、松嫩平原漫川漫岗区	高标准基本农田建设	9.5	1900	17.5	2013-2015
2	森工系统土地整治重大工程	牡丹江林管局、合江林管局、松花江林管局、森工直属林场	高标准基本农田建设	2.4	480	4.5	2013-2015年
合计				11.9	2380	22.0	