



《中国商报·法治周刊》官方微信平台

扫一扫 更精彩

# 中国商报

## 法治周刊

2022年8月16日 星期二 总第7670期 邮发代号 1-18



《中国商报·法治周刊》官方头条号

扫一扫 更精彩

稳步恢复提升黑土地基础地力 促进资源可持续利用

# 守护耕地“大熊猫” 黑土地保护迈入法治新时代

许睿 本报记者 李海洋

黑土地被称为耕地中的“大熊猫”，在保障国家粮食安全中地位非常重要。《中华人民共和国黑土地保护法》（以下简称黑土地保护法）于8月1日正式施行，这是我国首次对黑土地保护进行立法，标志着我国黑土地保护迈入崭新的法治轨道。

### 面临透支危机

我国黑土地总面积109万平方公里，包括其在内的黑土区在全球仅有4块，占全球陆地面积不到7%，但黑土地因为覆盖着一层黑色或暗黑色的腐殖质，质地疏松，富含有机质，最宜耕作，堪称世界上最肥沃的土壤。有研究表明，形成1厘米厚度的黑土层需要数百年。

然而，由于长期高强度开发利用，加上风蚀、水蚀等侵害影响，导致黑土层厚度和有机质含量下降，土壤酸化、沙化、盐渍化加剧，水土流失严重，给农业可持续发展带来挑战。“黑土地退化的特点是变‘薄’、变‘瘦’、变‘硬’了，面积也变‘少’了。”中国科学院东北地理与农业生态研究所研究员关义新表示，黑土地沙化、盐碱化、水土流失等趋势严重，已经到了非治理不可的地步。中国科学院发布的《东北黑土地白皮书（2020）》显示，近60年，东北黑土地耕作层土壤有机质下降了1/3，部分地区下降了50%。黑龙江省水保所的定位观测显示，坡耕地年土壤流失厚度为0.6至1厘米。

关义新认为，追求农田高收益无可厚非，但若因此造成大量土地被破坏，其收益就是建立在破坏土地上的掠夺式或者掠夺式利用上。以收益较高的花生种植为例，春天干旱多风，翻土会加剧土壤的丢失，而农民又必须通过翻土才能种植花生。据统计，一块种植花生的土地会由于春季风蚀损失5至10厘米表土层，若常年种植会对土壤产生极大损耗。

另一方面，盗挖、滥挖黑土，非法出售黑土等行为也是造成黑土地流失的一个原因。比如，东北某市就有9万多平方米的黑土地被非法开挖，已经形成一条黑色产业链。在电商平台上以每公斤0.5元到1元的价格公开出售，部分商家还美其名曰“大自然的搬运工”。

在这种情况下，加强法律规范和宣传教育显得非常必要。黑土地

保护法明确规定，盗挖、滥挖黑土的，依照土地管理等有关法律法规的规定从重处罚。明知是非法出售的黑土而购买的，没收非法购买的黑土，并处货值金额一倍以上三倍以下罚款等。

“黑土保护法对黑土地保护利用会起到很大的作用。”黑龙江省黑土保护利用研究院研究员周宝库表示，如果说过去民众可能对黑土保护的意识还不是特别强，那么黑土地保护法实施以后，会增强全民对黑土地保护的意识。

### 立法规范引导

为保护黑土地，我国此前已经先后颁布多项规划、政策，如《东北黑土地保护规划纲要（2017—2030年）》《东北黑土地保护性耕作行动计划（2020—2025年）》《国家黑土地保护工程实施方案（2021—2025年）》等。

此次黑土地保护法的实施，将黑土地保护上升到了法律层面，中国农业农村法治研究会副会长、教授任大鹏认为，所有涉及农业自然资源的立法，保护与利用的关系都是立法的重点和难点。而黑土地保护法则统筹兼顾到保护与利用的关系，在突出保护的基础上规范引导对黑土地的合理利用，体现了“用养结合”的立法理念。

“从保护的角度讲，法律明确了黑土地保护的边界，黑土地保护法第二条、第四条第二款明确规定，法律保护的是黑龙江省、吉林省、辽宁省、内蒙古自治区等四省（区）的黑土‘耕地’，以及‘历史上属黑土地，除确无法修复的外’。同时，法律还明确要建立健全黑土地调查和监测制度、强化黑土地保护的科技支撑、分类别综合治理、投入品包装物、废弃物处理、禁止盗挖、滥挖和非法买卖黑土、建设项目不得占用黑土地的原则等制度，并规定了严格的监管制度和法律责任制度。”任大鹏说，从利用的角度讲，法律规定了黑土地的基本用途，并规定了加强黑土地农田基础设施建设、推广科学耕作制度、黑土地绿色种养循环农业发展以及用养结合、保护效果导向的激励政策等制度。

黑土地保护法还强调了与其他相关法律的衔接。任大鹏解释说：“黑土地作为耕地的一种类型，适用黑土地保护法的同时也适用土地管理法、基本农田保护条例以及正在制定中的耕地保护法等法律法规，

我国的黑土区主要分布在黑龙江省、吉林省、辽宁省大部分地区 and 内蒙古自治区东部地区，是国家重要粮食生产基地，粮食产量约占全国的1/4，商品量约占全国的1/4，调出量约占全国的1/3，在保障国家粮食安全中具有举足轻重的地位。黑土地保护法从初审到通过实施还不到一年的时间，凸显出我国在黑土地保护方面的决心和力度，对于保障国家粮食安全具有十分重要的意义。

处理好法律法规相互之间的衔接问题，是保障法律有效实施的重要方面。黑土地保护法第三十七条还特别规定，“林地、草原、湿地、河湖等范围内黑土的保护，适用《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国草原法》《中华人民共和国湿地保护法》《中华人民共和国水法》等有关法律；有关法律对盗挖、滥挖、非法买卖黑土未作规定的，参照本法第



我国东北黑土区涉及黑龙江省、吉林省、辽宁省及内蒙古自治区东部部分地区，粮食的产量和调出量占全国总量的1/4和1/3，是我国粮食生产的“压舱石”和“稳压器”。

CNSPHOTO 提供

三十二条的规定处罚。”对于盗挖盗挖黑土地的行为，黑土地保护法第二十条规定，任何组织和个人不得破坏黑土地资源和生态环境；禁止盗挖、滥挖和非法买卖黑土。第三十二条规定，非法出售黑土的，由县级以上地方人民政府市场监督管理、农业农村、自然资源等部门按照职责分工没收非法出售的黑土和违法所得，并处每立方米五百元以上五千元以下罚款。

### 加强黑土地保护

近日，自然资源部印发《关于进一步加强黑土地保护的通知》（以下简称通知），要求内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江等四省（区）围绕开展黑土地调查、强化国土空间规划对黑土地的特殊管控、从严控制建设项目占用等方面，切实加强黑土地保护，严格耕地用途管制。

准确把握黑土地家底，是做好黑土地保护的基础。通知要求，四省（区）自然资源主管部门要会同有关部门，组织开展黑土地调查。利用年度国土变更调查现状耕地数据与全国土壤普查七类黑土地土壤类型数据逐图斑套核，进一步明确黑土区内黑土地类型、分布、数量、质量、保护和利用状况等，建立黑土地档案，作为严格管护的基础。

自然资源部有关负责人介绍，各地正在开展国土空间规划编制和“三区三线”划定工作，划定耕地和永久基本农田红线，明确耕地保护任务。“通知要求，四省（区）各级自然资源主管部门在国土空间规划编制和‘三区三线’划定工作中，应当将黑土地全部纳入耕地保护红线任务。”该负责人说：“黑土层深厚、土壤性状良好的黑土地应当优先划为永久基本农田，逐地块上图入库，严格实行特殊保护。”

为了减少工业化、城镇化建设对黑土地的占用，通知要求综合考虑黑土地耕地保护需要、未来人口变化趋势等因素，以资源环境承载力为基础，分类划定城镇开发边界，从严守东城乡建设无序蔓延对黑土地侵蚀。

从严格控制建设项目占用黑土地是关键一环。通知要求，建设项目不得占用黑土地，确实难以避让的，在可行性研究阶段，必须对占用的必要性和合理性等情况进行严格

论证，纳入耕地踏勘论证报告。

为确保补充耕地与建设占用黑土地数量和质量相当，今后确需占用黑土地的，实行“占黑土补黑土”，原则上在本县域落实补充耕地，县域内确实无法补充的，在省域内其他黑土区落实。

“耕作层是耕地的精华，是粮食生产之本。”自然资源部有关负责人说，“黑土地耕作层有机质含量高、土壤肥沃、质地疏松，尤为珍贵，建设占用后如不抢救，就将永久损失，对粮食生产能力影响巨大。”通知要求四省（区）加快制定，完善建设占用黑土地耕作层土壤剥离再

利用管理办法。同时，为合理有效利用剥离的黑土地耕作层，在黑土区实施补充耕地项目，应充分利用建设占用剥离的黑土地耕作层土壤，原则上补充耕地土壤类型应为七类黑土地土壤。

通知要求，针对违法违规占用黑土地问题，今后要加强黑土地保护监督执法。四省（区）要切实加强对黑土地用途管制监督，对于违法违规将黑土地转为其他农用地和农业设施建设用地的，一经发现及时纠正整改；对于非农建设违法违规占用黑土地和盗挖、滥挖黑土地的，严肃查处。

### 链接 >>>

## 黑土地保护的“中国方案”

《东北黑土地保护规划纲要（2017—2030年）》《东北黑土地保护性耕作行动计划（2020—2025年）》《国家黑土地保护工程实施方案（2021—2025年）》……近年来，为切实做好黑土地保护与利用工作，国家出台了一系列相关政策文件。

同时，东北三省及内蒙古自治区为更好地落实国家黑土地保护政策，也先后出台《吉林省黑土地保护条例》《黑龙江省黑土地保护利用条例》等地方性法规和文件。近年在东北地区推广应用的“梨树模式”“龙江模式”等技术模式，均取得不错的成绩。

黑龙江省佳木斯市农业农村局农田建设管理科科长孙国杰介绍，2015年，佳木斯市开始建立黑土地保护试点，截至今年已落实黑土地保护利用示范区面积540.1万亩。同时，推广应用了以水稻秸秆翻埋、旋耕、原茬搅浆为核心技术的黑土地保护“三江模式”，利用丰富的秸秆资源，培肥土壤，提高耕地质量。“2021年，全市农作物秸秆还田综合利用率达到95.17%，成为农作物秸秆综合利用的主推模式。”

据孙国杰介绍，在推广秸秆还田过程中，农业农村局还积极引进和研究了利用高效快速秸秆发酵剂，解决气温低影响秸秆腐烂问题，从而进一步改良土壤结构，增加土壤有机质含量，增强土壤蓄水保肥能力。在该模式的应用之下，佳木斯市试验示范区耕地土壤有

机质含量比2017年提高3%以上，旱田耕层厚度达到30厘米以上，水田耕层厚度达到20厘米以上，耕地质量平均比2017年提高0.5个等级以上。

万物土中生，有土斯有粮。6月24日，在十三届全国人民代表大会常务委员第三十五次会议上通过了黑土地保护法。该法于8月1日正式实施。

黑龙江北大荒农业股份有限公司七星分公司，地处三江平原腹地，是我国重要粮食生产基地。身为该公司科技信息负责人，张亚菲及其团队一直在探索如何利用新技术用好养好黑土地，实现耕地保护与利用的良性循环。据悉，公司近年耕地质量平均提高0.1个等级，土壤有机质含量每年提升0.01个百分点。

“我们在应用全面积秸秆还田技术的基础上，探索了应用测土配方施肥技术、旱田保护性耕作、绿色农药替代传统农药等技术。”张亚菲说，“水田秸秆当季腐解率可达30%—40%，旱田作物秸秆当季腐解率可达40%—45%。”

农业农村部耕地质量监测保护中心主任谢建华指出，下一步，东北四省（区）要落实好2022年度黑土地保护工程硬任务，保护性耕作覆盖1亿亩次，有机肥深翻还田2000万亩，并继续在东北典型黑土区83个县（市、区、旗）中选择40个以上开展东北黑土地保护利用项目，因地制宜、集中连片实施保护任务400万亩以上。



自7月21日起，由新疆出入境边防检查总站阿勒泰边境管理支队牵头，在阿勒泰地委宣传部的大力支持下，阿勒泰片区“雪都党建联合体”成立“警秀边关·艺路同行”文化服务基层小分队，开展了为期15天、演出辐射150余个基层一线点位、行程4000余公里的文化服务基层行活动。图为小分队成员为民警送上“精神食粮”。王友波/摄