

吉林省人民政府文件

吉市政规〔2026〕1号

吉林省人民政府 关于印发《吉林省建设占用耕地耕作层土壤 剥离利用管理实施细则》的通知

各县（市、区）人民政府，开发区管委会，市政府各委办局、直属机构：

《吉林省建设占用耕地耕作层土壤剥离利用管理实施细则》已经市政府2026年第5次常务会议讨论通过，现印发给你们，请认真贯彻落实。

吉林省人民政府
2026年6月11日

（此件公开发布）

吉林市建设占用耕地耕作层土壤剥离利用 管理实施细则

第一章 总 则

第一条 为深入贯彻习近平生态文明思想，落实最严格的耕地保护制度，充分保护和利用好建设占用耕地耕作层土壤，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国黑土地保护法》《建设工程质量管理条例》《吉林省黑土地保护条例》《吉林省建设占用耕地耕作层土壤剥离利用管理办法》等有关法律法规及政策文件规定，结合我市实际，制定本细则。

第二条 本细则所称建设占用耕地耕作层土壤剥离利用，是指通过工程措施将非农业建设项目拟占用耕地的耕作层土壤剥离出来，用于新开垦耕地和劣质耕地改良、高标准农田建设、被污染耕地治理、土地复垦等。

第三条 吉林市行政区域内建设占用耕地耕作层土壤剥离利用等活动，适用本细则。

第四条 建设占用耕地耕作层土壤剥离利用应遵循“依法依规、科学规范、应剥尽剥、就近利用”的原则，执行《表土剥离及其再利用技术要求》（GB/T45107-2024）、《建设占用耕地表土剥离技术规范》（DB22/T2278-2015）、《建设占用耕地剥离表土利用技术规程》（DB22/T3647-2024）等现行有效的标准要求，建立政府主导、市场运作、公众参与的工作机制。

第五条 各类建设项目应在开工建设前完成耕作层土壤剥离及验收工作。

第二章 职责分工

第六条 市政府要加强建设占用耕地耕作层土壤剥离利用工作，组织自然资源、农业农村、生态环境、住建、财政等相关部门依职责负责市行政区域内建设占用耕地耕作层土壤剥离利用的指导和监督。

第七条 各县（市）人民政府组织自然资源、农业农村、生态环境、住建、财政等相关部门实施本辖区内建设占用耕地耕作层土壤剥离利用具体工作。

（一）自然资源部门负责牵头开展建设占用耕地耕作层土壤剥离利用管理和监督具体工作；

（二）农业农村部门负责协助开展土壤质量调查、指导利用剥离耕作层土壤，参与耕作层土壤剥离年度计划制定、方案编制审查和验收等工作；

（三）生态环境部门负责协助开展土壤质量调查，参与耕作层土壤剥离验收等工作；

（四）住建部门根据工作职责依法依规进行监管，参与耕作层土壤剥离验收等工作；

（五）财政部门负责政府承担的建设占用耕地耕作层土壤剥离利用相关经费保障，参与耕作层土壤剥离验收等工作；

（六）其他相关职能部门根据职责分工，参与耕作层土壤剥

离相关工作。

各城区人民政府、开发区管委会负责实施本辖区内建设占用耕地耕作层土壤剥离利用具体工作。

第三章 土壤剥离利用年度计划

第八条 各县（市）区人民政府、开发区管委会应依据社会经济发展计划、年度土地供应计划的规定，综合考虑建设占用耕地项目、黑土地保护及高标准农田建设等再利用项目的土壤需求，对建设占用耕地耕作层土壤的剥离、运输、存储、管护、利用等工作进行统筹安排，负责组织制定、批准本行政区建设占用耕地耕作层土壤剥离利用年度计划，并组织实施。

第九条 各县（市）区人民政府、开发区管委会应当向市政府报告以下情况：

- （一）已批准的本年度计划；
- （二）每年 12 月 31 日前报告本年度计划实施情况。

第四章 耕地耕作层剥离和再利用范围

第十条 下列建设项目在占用前应严格执行《表土剥离及其再利用技术要求》（GB/T45107-2024）、《建设占用耕地表土剥离技术规范》（DB22/T2278-2015）的规定，应对耕地耕作层土壤调查和检测，符合质量评价标准的耕地耕作层土壤应进行剥离。

- （一）农用地转用和土地征收项目新增建设用地占用的耕地
- （二）临时用地占用的耕地；
- （三）农业设施建设用地涉及破坏耕作层的耕地；

(四) 其他法规、政策要求应予剥离耕作层的耕地。

第十一条 在建设项目占用耕地的耕作层土壤调查阶段,存在下列情形的,经所在地自然资源部门会同同级农业农村、生态环境等相关部门认定,报同级县(市)人民政府批准后,可不进行耕地耕作层土壤剥离。

(一) 拟剥离区耕作层土壤不符合《表土剥离及其再利用技术要求》(GB/T45107-2024)、《建设占用耕地表土剥离技术规范》(DB22/T2278-2015)规定的土壤质量评价标准的;

(二) 拟剥离区耕作层土壤被严重污染,不适宜耕种的;

(三) 拟剥离区耕地坡度大于25度或面积小于1亩,无法实施剥离作业的;

(四) 未经批准非法占用耕地,且耕地耕作层已破坏无法再利用,并已依法查处的;

(五) 在不破坏耕地耕作层、不修建永久性建筑的前提下,建设占用耕地进行自然利用的;

(六) 国家安全、军事、抢险救灾、疫情防控等急需临时用地的。

各城区人民政府、开发区管委会对本辖区内上述情形认定和批准后,可不进行耕地耕作层土壤剥离。

第十二条 已剥离的耕地耕作层土壤的再利用应依法依规,利用方向为新开垦耕地和劣质耕地改良、被污染耕地治理、高标准农田建设、土地复垦等。

第五章 土壤剥离利用实施方案与审查

第十三条 建设项目占用耕地需要进行耕作层土壤剥离的，应当设计编制耕作层土壤剥离利用实施方案。设计编制耕作层土壤剥离利用实施方案的责任主体按以下执行：

（一）城市批次建设用地占用耕地的，由各县（市）人民政府自然资源、农业农村等部门组织设计编制；城区和开发区城市批次建设用地占用耕地的，由城区人民政府、开发区管委会组织设计编制；

（二）单独选址项目占用耕地的，由建设单位组织设计编制

（三）临时用地占用耕地的，由建设单位组织设计编制。耕地耕作层土壤剥离内容已纳入临时用地土地复垦方案的，不再单独编制耕地耕作层土壤剥离利用实施方案；

（四）农业设施建设用地涉及破坏耕地耕作层土壤的，由建设单位组织设计编制。耕地耕作层土壤剥离内容已纳入设施农用地土地复垦方案的，不再单独编制耕地耕作层土壤剥离实施方案。

第十四条 耕作层土壤剥离利用实施方案应按照本细则第四条规定要求进行设计编制，应包括：项目概况、编制依据、土壤调查、剥离、运输、验收、存储、管护、利用、投资估算、实施计划、保障措施等核心章节。

耕作层土壤剥离利用实施方案涉及跨县级行政区、跨线长、建设周期长等特殊情形的，应统筹后续方案审查和工程验收，可分区、分段、分期编制方案。

第十五条 编制耕作层土壤剥离利用实施方案的责任主体对耕作层土壤剥离利用实施方案数据的真实性、科学性和可行性负责。

方案设计单位应按照本细则第十四条规定和《建设工程质量管理条例》对耕作层土壤剥离利用实施方案进行设计，并对设计的方案质量负责。方案设计应以剥离区、储存区、再利用区的调查和评价为基础开展。

第十六条 耕作层土壤剥离利用实施方案设计完成后，应向项目所在地县（市）区人民政府、开发区管委会申请耕作层土壤剥离利用实施方案的审查。申请时，应提交书面申请、耕作层土壤剥离利用实施方案文本等。

项目所在地县（市）区人民政府、开发区管委会在收到审查申请的 15 个工作日内，按照本细则第七条规定，组织土地、农业、环境、预算等领域相关专家进行审查论证。

专家审查论证时应围绕本细则第十四条核心章节开展外业和内业核查，在核心章节分项结论的基础上，出具书面审查意见。

第十七条 耕作层土壤剥离利用实施方案经专家组审查合格的，由项目所在地县（市）区人民政府、开发区管委会核发审查批准文件。

审查批准文件可作为办理农用地转用和土地征收手续参考依据。

第十八条 已审查批准的耕作层土壤剥离利用实施方案，原则上不得变更。经县（市）人民政府自然资源部门会同农业农村部门或城区人民政府、开发区管委会组织土地、农业、环境、预算等领域相关专家论证，认定确实无法按原方案实施剥离的，可调整、变更原耕地耕作层土壤剥离利用实施方案。重新履行专家审查论证通过后，由县（市）区人民政府、开发区管委会核发调整、变更审查批准文件后，方可组织实施。

第六章 土壤剥离利用的实施

第十九条 耕地耕作层土壤剥离利用实施中的剥离、运输、储存和再利用等具体工序，应严格按照已批准的耕作层土壤剥离利用实施方案的规定予以实施。确实无法按原方案实施剥离的，可按照本细则第十八条规定程序进行调整和变更。

第二十条 建设占用耕地耕作层土壤的剥离利用，应按照“谁占用、谁剥离”的原则确定有关责任主体。有关耕地耕作层土壤剥离的实施主体应按照规定组织实施。

（一）已经审查批准的城市批次建设项目需要进行耕作层土壤剥离的，由各县（市）区人民政府、开发区管委会在农用地转用和土地征收批复后（考古调查后）和供地前组织实施，并确定实施单位负责具体工作；

（二）已经审查批准的单独选址建设项目需要进行耕作层土壤剥离的，由建设单位在农用地转用和土地征收批复后（考古调查后）和用地动工建设前实施；

(三)已经审查批准的临时用地或设施农用地建设项目需要进行耕作层土壤剥离的,由建设单位在临时用地批准或设施农用地备案后和用地动工建设前实施。

第二十一条 符合《建设工程质量管理条例》相关规定的,耕地耕作层土壤剥离利用工程的实施主体应组织方案设计单位、工程监理单位和施工单位开展技术人员培训、方案交底及图纸会审等工作,明确施工内容和技术指标等具体要求。确保各方明确耕地耕作层土壤剥离利用方案中的剥离、运输、储存区建设、再利用等具体工序相关质量标准。

第二十二条 耕地耕作层土壤剥离利用工程的实施主体应组织施工单位,按照《建设工程质量管理条例》、已批准的耕作层土壤剥离利用实施方案设计、施工技术标准等规定,实施耕地耕作层土壤剥离利用的剥离、运输、储存区建设、再利用等具体工序,并对施工质量负责。

第二十三条 耕地耕作层土壤再利用工序,应坚持“即剥即用、就近利用”的原则,严格执行《表土剥离及其再利用技术要求》(GB/T45107-2024)、《建设占用耕地剥离表土利用技术规程》(DB22/T3647-2024)等标准要求,根据耕作层土壤剥离利用实施方案予以实施。

第七章 已剥离土壤临时储存和再利用

第二十四条 已剥离耕地耕作层土壤临时储存区的选址应遵循“安全、环保、就近、节约”原则,储存区的土壤原则上应

在3年内完成消化利用。

第二十五条 各县（市）区人民政府、开发区管委会负责本辖区已剥离土壤临时储存区的选址和统一设置。临时储存区优先使用闲置建设用地、未利用地，严禁占用永久基本农田、生态保护红线、水源地及地质灾害易发区等。指导单独选址建设项目已剥离土壤临时储存区的设置，在方案设计阶段明确竣工后移交安排。

第二十六条 各县（市）区人民政府、开发区管委会设置的耕地耕作层土壤临时储存区建设和管理应执行下列标准。其他设置的耕地耕作层土壤临时储存区建设可参照执行。

（一）临时储存区应清表和平整压实，设置必要的硬化区域和排水沟等必备设施；

（二）临时储存区应设立标识牌，设置稳固的实体围挡或隔离设施；有条件的临时储存区安装视频监控设备，防止堆存土壤被盗取，防止建筑垃圾、生活垃圾等混入；

（三）临时储存区的堆存土壤应采用防尘网、防雨布、播撒草籽等覆盖措施，边坡采取植草、拦挡等防护措施。

第二十七条 各县（市）区人民政府、开发区管委会设置的耕地耕作层土壤临时储存区按照“谁设置、谁管护”的原则，由各县（市）区人民政府、开发区管委会建立管理制度，负责日常管护和巡查，备齐相关记录，雨季、风季要加强巡查。

各县（市）区人民政府、开发区管委会委托管护的，应与被

委托管护单位签订管护协议，并做好指导和监督工作。

其他设置的耕地耕作层土壤临时储存区的管护可参照执行。

第二十八条 各县（市）区人民政府、开发区管委会应切实履行土壤储存和再利用的主体责任。对临时储存区的堆存土壤进行培肥养护，避免土壤肥力长期衰减；建立本辖区堆存土壤和再利用项目的“供需挂钩”管理机制，优先推进临时储存区的堆存土壤的再利用。充分利用省市统一信息平台发布供需信息，鼓励跨区域合理调配。

第二十九条 各县（市）区人民政府、开发区管委会应加强本辖区堆存土壤的再利用管理，要做好剥离土壤有效利用的追踪工作，严格管控堆存土壤的再用于新开垦耕地和劣质耕地改良、被污染耕地治理、高标准农田建设、土地复垦等。

各县（市）区人民政府、开发区管委会应加强储存土壤使用后的跟踪工作，完善使用储存土壤的协议、批文、接收回执等资料管理，并妥善保管。

第三十条 各县（市）区人民政府、开发区管委会负责对本辖区内的耕地耕作层土壤剥离、运输、管护及利用等全过程进行监督、管理，对剥离表土存在质量问题的应及时制止处置。

第八章 土壤剥离的验收

第三十一条 在耕地耕作层土壤剥离工程完毕后的 15 个工作日内，有关耕地耕作层土壤剥离的实施主体，向项目所在地县（市）区人民政府、开发区管委会提出耕地耕作层土壤剥离验收

的申请。

（一）城市批次建设用地占用耕地的，由城市批次建设用地耕作层土壤剥离实施单位提出验收申请；

（二）单独选址项目、临时用地、农业设施建设用地占用耕地的，由建设单位提出验收申请。

第三十二条 申请耕作层土壤剥离验收的，应提交验收申请、工程竣工报告、施工记录、工程计量结算及相关影像等资料。

第三十三条 各县（市）区人民政府、开发区管委会在收到验收申请的15个工作日内，按照本细则第七条规定，组织土地、农业、环境、预算等领域相关专家进行验收论证。

专家验收论证时应围绕本细则第十四条规定核心章节开展外业和内业核查，在核心章节分项施工质量结论的基础上，出具验收意见。

未通过专家验收的，专家应出具整改意见，由实施单位或建设单位进行整改，整改完成后另行组织专家进行验收论证。

第三十四条 经专家验收合格的，由项目所在地县（市）区人民政府、开发区管委会核发验收批准文件。

验收批准文件可作为城市批次建设用地申请招拍挂工作的参考依据。

第三十五条 各县（市）区人民政府、开发区管委会应对耕地耕作层土壤剥离利用方案、验收材料等档案进行档案管理。

第九章 经费保障

第三十六条 建设占用耕地耕作层土壤剥离所需下列经费，城市批次建设用地应列入土地取得成本，由各县（市）区人民政府、开发区管委会负责纳入年度财政预算管理予以保障；单独选址等建设项目由建设单位纳入项目投资预算予以保障。

（一）剥离耕作层土壤的土壤调查费用；

（二）耕作层土壤剥离实施方案编制及评审费用；

（三）耕作层土壤剥离工程费用；

（四）将耕作层土壤运至存储地点或直接无偿使用耕作层土壤的项目地点的费用；

（五）剥离耕作层土壤的存储、管护费用；

（六）耕作层土壤剥离验收费用等。

第三十七条 下列经费由各县（市）区人民政府、开发区管委会负责纳入年度财政预算管理予以保障。

（一）建设占用耕地耕作层土壤剥离利用年度计划编制经费；

（二）政府存储的耕作层土壤运至无偿使用耕作层土壤的项目地点的费用。

第十章 责任监督

第三十八条 市政府组织自然资源、农业农村、生态环境、财政、住建等相关部门，每年开展对各县（市）区人民政府、开发区管委会的联合督查，形成督查报告。对工作推进不力、监管不到位、弄虚作假、造成黑土资源严重流失或破坏的地方，予以约谈，并依法依规追究相关责任。

第三十九条 各县（市）区人民政府、开发区管委会应每年度开展自查，重点检查年度计划的执行、方案设计的质量、施工与监理质量、临时储存区管理及土壤再利用等情况。发现问题的，由相关部门根据职责依法依规进行处理。

第四十条 可不进行耕地耕作层土壤剥离的认定须经各县（市）区人民政府、开发区管委会批准。不得以认定意见、查处文书等替代可不进行耕地耕作层土壤剥离的批准文件。

第四十一条 市政府将建设占用耕地耕作层土壤剥离利用纳入县级政府耕地保护目标责任制考核和黑土地保护目标责任制考核。

第十一章 附 则

第四十二条 市政府统筹建立建设占用耕地耕作层土壤剥离工作评审和验收专家库。由市规划和自然资源局、市农业农村局、市生态环境局、市水利局、市住建局、市财政局等负责择优推荐土地规划、农业土壤、生态环境、施工监理、造价预算等领域专家入库。

各县（市）区人民政府、开发区管委会耕作层土壤剥离实施方案的审查论证和验收论证，可从专家库中选取相关专家。

第四十三条 本细则未尽事宜，国家和省另有规定的，从其规定。

第四十四条 各县（市）区人民政府、开发区管委会可依据本细则，结合本地实际制定具体工作机制。

第四十五条 本细则自 2026 年 7 月 11 日起施行,有效期至 2031 年 7 月 10 日。2022 年 12 月 6 日印发的《吉林市人民政府办公室关于进一步加强和规范吉林市建设占用耕地耕作层土壤剥离利用管理工作的通知》(吉市政办发〔2022〕35 号)同时废止。

吉林市人民政府办公室

2026 年 6 月 11 日印发
