

索引号:	11220000MB1570195E/2020-00052	分类:	政策解读;其他
发文机关:	吉林省自然资源厅	成文日期:	2019年12月19日
标题:	《吉林省建设占用耕地表土剥离工作管理办法》政策解读		
发文字号:	吉自然资规〔2019〕3号	发布日期:	2020年01月07日

《吉林省建设占用耕地表土剥离工作管理办法》政策解读

自然资源厅

按照《吉林省黑土地保护条例》要求，省人民政府应当制定表土剥离具体管理办法。为此，我厅根据我省实际情况起草了《吉林省建设占用耕地表土剥离工作管理办法》（试行）（以下简称《办法》）。有关情况如下：

一、《办法》的起草必要性和依据

（一）表土剥离始终是我省耕地保护的一项重要措施。近几年来，我省加大了表土剥离利用工作力度。2012年，在我省土地整治重点区域选择了18个县（市、区）作为试点，进一步扩大工作范围，探索建立涵盖表土剥离、存储、管理、交易、利用等全过程的工作机制。2013年，省政府下发了《关于推进建设占用耕地耕作层土壤剥离工作的意见》。2014年9月，原国土资源部在我省召开了全国耕作层土壤剥离再利用现场会，受到了社会各界的广泛好评。2016年，我省专门下发文件，明确将表土剥离方案作为征转用报批要件，表土剥离工作在全省全面推行。省委省政府始终高度重视，在“十二五”“十三五”发展规划、省、市、县层层签订的耕地保护目标责任状，年度省委一号文件中，都明确将表土剥离利用作为保护耕地、提升耕地质量的一项重要保障措施。从2014年到2018年，我省实施或计划实施表土剥离建设项目共63个，应剥离耕地面积1.82万亩，实际剥离1.27万亩。

（二）表土剥离工作面临困境亟需解决。多年来，我厅虽在表土剥离利用工作方面取得了一些成效，但也面临着亟待需要解决的困难。主要是需要配套制度和资金支持。开展表土剥离工作需要大量资金作为支撑，在表土的剥离环节、存储养护环节、交通运输环节和回填再利用环节都需要大量的资金。受相关政策约束，耕地开垦费等土地开发整理项目专项资金无法直接用于表土剥离工作。目前是将表土剥离的全部成本转嫁于用地单位，在经济下行压力增大的情况下，地方政府和用地单位的积极性不高。因此，建议表土剥离实行项目管理，包括覆土选址、测绘、可行性研究、初步设计，实施方案、招投标、施工、监理和验收等方面形成完善的管理制度。

（三）制定《办法》是我省黑土地保护工作的需要。2018年《吉林省黑土地保护条例》公布实施，对耕作层土壤剥离提出了更高的要求。将表土剥离工

作写入法律，并规定了不开展表土剥离的处罚金额，从行政上推进了全省表土剥离工作的开展。有效利用剥离的黑土进行造地复垦，提升土地耕植能力，取得了较好成效。《吉林省黑土地保护条例》要求，省人民政府应当制定表土剥离具体管理办法，为建立健全耕作层土壤剥离工作制度和机制，我们起草了本《办法》。

二、《办法》的制定过程

2019年3月，我厅开始启动制定《办法》工作，通过大量的调研、讨论，征求多方意见，形成了《办法》的征求意见稿。先后两次征求省直相关部门和各市（州）政府（含长白山管委会、梅河口市和公主岭市）意见，两次经司法厅合法性审查，我们根据各单位的意见进行了修改完善，形成送审稿。。我厅依规定履行了公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、法律咨询、集体讨论等程序。2019年12月11日，上报省政府，12月14日省政府同意由省自然资源厅联合农业农村厅印发实施。12月19日，吉林省自然资源厅、吉林省农业农村厅联合印发实施。

三、需要说明的问题

《办法》由总则、剥离范围、方案编制、剥离实施、剥离验收、措施和附则七章组成，共二十七条。《办法》进一步明确实施责任主体和剥离范围；实施方案编制要求；剥离工程的验收要求；剥离土壤的存储利用等方面的内容。主要有以下特点：一是进一步明确各级职责。表土剥离工作由省级政府是监督管理、市县级政府组织领导，各级自然资源主管部门监督指导。二是进一步细化了耕作层土壤剥离的范围。重点在建设项目占用永久基本农田及黑土区内的高质量耕地。三是明确了监督管理权限。将表土剥离工程实施后的验收权限下放到市县级，便于此项工作的具体实施。四是统筹剥离和利用。土壤剥离不是目的，再利用才是整个工作的落脚点。我们将土壤剥离与土地开发整理、工矿废弃地复垦、村庄复垦、矿山地质环境治理、城市绿化等用土工程紧密结合起来，做到土壤剥离与利用相衔接，努力做到了耕作层土壤供需结合。五是做到行政与市场相结合。《办法》中注重发挥行政手段和市场调节两个方面的作用，分类引导，共同推进。鼓励地方政府根据实际情况，实行有偿使用，自行制定土壤利用制度，确定剥离和利用方式。提高地方的积极性和主动性。

[吉林省建设占用耕地表土剥离工作管理办法（试行）](#)