

双鸭山市人民政府办公室文件

双政办规〔2022〕20号

双鸭山市人民政府办公室关于印发 双鸭山市建设占用耕地耕作层土壤剥离利用 工作实施方案（试行）的通知

各县（区）人民政府，市政府各直属单位：

《双鸭山市建设占用耕地耕作层土壤剥离利用工作实施方案（试行）》已经2022年10月14日召开的市政府第十二次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻落实。

双鸭山市人民政府办公室

2022年10月14日



双鸭山市建设占用耕地耕作层土壤 剥离利用工作实施方案（试行）

为落实最严格的耕地保护制度，切实保护好、利用好黑土资源，充分利用好建设占用耕地的耕作层土壤，进一步加强建设占用耕地耕作层土壤的保护和利用，根据《中华人民共和国土地管理法》《黑龙江省耕地保护条例》和《黑龙江省人民政府办公厅关于建设占用耕地耕作层土壤剥离利用工作的指导意见（试行）》（黑政办规〔2021〕18号）等规定，结合我市实际，制定本方案。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实习近平生态文明思想，坚持最严格耕地保护制度和最严格节约用地制度，通过建立一套涵盖耕作层土壤剥离、运输、存储、管理、交易、使用等全过程工作机制，规范全市建设占用耕地耕作层土壤剥离利用工作，促进我市优质黑土资源得到合理保护利用，贯彻“藏粮于地、藏粮于技”战略，为粮食综合生产能力提高提供保障。

二、工作原则

（一）坚持政府主导、协同推进。各县（区）政府是耕地保护工作的主体，也是推进建设占用耕地耕作层土壤剥离利用的主体，要把此项工作纳入重要议事日程，统一谋划部署、统一协调



推进，组织同级自然资源、农业农村等相关部门按照职责分工，做好建设占用耕地耕作层土壤剥离利用工作。

（二）坚持统筹规划、合理利用。建设占用耕地耕作层土壤剥离利用工作应与农业生产、土地整治、生态修复工程等统筹规划衔接。结合建设项目实施计划，编制建设项目占用耕地耕作层土壤剥离利用方案，统筹安排剥离、运输、存储和再利用等工作。

（三）坚持“谁用地、谁承担、谁剥离、谁受益”。建设占用耕地耕作层土壤剥离利用工作由项目所在县（区）政府或项目用地单位（个人）实施。鼓励采取市场化运作方式开展建设占用耕地耕作层土壤剥离利用，合理分配土壤增值收益。

（四）坚持“应剥尽剥、剥用结合、就近存储、合理利用”。扎实推进建设占用耕地耕作层土壤剥离利用工作，确保“应剥尽剥”“剥用挂钩”，防止“能剥不剥”“只剥不用”。

三、实施范围和主体

（一）实施范围。农用地转用项目新增建设用地占用的耕地、临时用地占用的耕地、设施农业用地涉及破坏耕作层的耕地，在项目建设占用前应实施耕作层土壤剥离利用工作。

耕地坡度大于 25 度或建设占用耕地耕作层土壤严重污染、沙化、盐碱化等不适宜剥离利用的，经县（区）自然资源部门会同同级农业农村部门认定，报县（区）政府同意后，可不实施耕作层土壤剥离利用。涉及国家安全、军事、抢险救灾等急需临时占用耕地的，可不纳入剥离利用范围。



（二）实施主体。各县（区）政府负责组织实施本行政区域内的建设占用耕地耕作层土壤剥离利用工作，建设用地单位须积极配合支持耕作层土壤剥离利用工作，任何单位和个人不得妨碍耕作层土壤剥离利用工作。

成片开发项目及城镇批次用地占用耕地的，耕作层土壤剥离利用的实施主体是项目所在地县（区）政府，土壤剥离、运输、存储、利用等费用纳入供地成本；单独选址项目占用耕地的，耕作层土壤剥离利用的实施主体是建设用地单位，剥离、运输、存储等相关费用纳入项目开发成本；使用农村集体建设用地占用耕地的，由用地主体负责实施耕作层土壤剥离，并承担相关费用；临时用地占用的耕地、设施农业用地涉及破坏耕作层的耕地，由项目用地单位（个人）实施耕作层土壤剥离，并承担相关费用。

四、实施步骤

（一）方案编制及审查。

占用耕地面积大于 1000 平方米以上的工程项目，进行耕作层土壤剥离应编制实施方案，1000 平方米及以下的可不编制方案，需填写耕作层土壤剥离报告表并附相关图件。建设占用耕地耕作层土壤剥离实施方案由剥离实施主体严格依据《建设占用耕地耕作层土壤剥离利用技术规范》（DB23/T2913—2021）（以下简称《技术规范》）要求进行编制。

《耕作层土壤剥离利用实施方案》由县（区）自然资源部门会同同级农业农村部门（以下简称“两部门”）组织专家对方案进



行评审论证，评审通过的由县（区）“两部门”出具审查意见（附件 1）作为实施耕作层土壤的剥离、运输、储存等凭证。建设项目在农用地转用申请文件中要说明占用耕地耕作层土壤剥离利用方案编制主体、承诺在供地或开工前完成土壤剥离等情况。

村民建房用地可不编制方案，由项目用地个人填报《建设占用耕地耕作层剥离利用报告表》（附件 2）及附相关图件，直接实施剥离。县（区）“两部门”负责检查核实填报内容的真实性、准确性，填报合格的出具审查意见。

《耕作层土壤剥离利用实施方案》或《建设占用耕地耕作层剥离利用报告表》、评审论证意见以及县（区）“两部门”审查意见，由县（区）“两部门”逐项目留档备查。

建设项目占用耕地跨两个及以上县（区）行政区域的，由县（区）“两部门”分别对辖区内部分组织审查论证。

（二）工程实施。

剥离实施主体根据已评审通过的《耕作层土壤剥离利用实施方案》或《建设占用耕地耕作层剥离利用报告表》，开展耕作层土壤剥离施工与土壤运输工作。

成片开发和城镇批次用地占用耕地的，应由县（区）政府组织实施，并在供地前实施耕作层土壤剥离工作。

单独选址项目及其他建设项目需要实施耕作层土壤剥离的，应在开工建设前按照剥离利用方案要求实施耕作层土壤剥离，并将剥离土壤存储在指定地点或直接输送到再利用场所。



新增设施农业用地涉及耕作层土壤剥离利用的项目、临时用地占用的耕地项目，应由项目用地单位（个人）在开工建设前，直接对破坏耕作层的土壤实施剥离。使用农村集体建设用地占用耕地的，在用地前实施剥离。

县（区）政府应指定责任部门或单位逐项目检查土壤剥离实施完成情况，填写《现场剥离施工情况检查记录表》（附件 3）。土壤运输到指定存储点或直接运送到再利用场所后，逐项目检查运输完成情况，填写《耕作层土壤运输检查记录表》（附件 4）。

（三）储存区管护。

耕作层土壤储存点由县（区）政府根据建设项目用地分布和相关规划科学合理确定，并向社会公布。应遵循就近存储、易于存放、专人管理的原则，考虑地形地貌、交通条件及对周边环境的影响，尽量使用废弃土地、闲置建设用地和未利用地，避让永久基本农田和生态保护红线、水源地等敏感区域，将符合条件的区域或地块列入《耕作层土壤剥离利用实施方案》进行存储区设计。存储区设计应重点考虑堆积安全高度、防排水措施等，确保土壤堆放安全。

剥离土壤存储时要采取必要的工程防护和保护措施，在土堆堆置过程中，严格禁止施工器械对已堆放土方进行碾压，土堆的堆置高度必须考虑安全稳定，防止土方坍塌引起的人身伤害，防止出现水土流失、土壤质量退化和安全隐患。

存储区的耕作层土壤由剥离主体进行管护。应制定管护制



度，对辖区内存放点的数量、位置、存放量、管护人进行备案登记，跟踪掌握耕作层存放和再利用情况，建立存储点土壤记录台账（附件 5）和存储点巡视记录（附件 6），落实专门人员对储存区域进行管护，确保数量不减少、质量不降低。剥离后的土壤应尽量做到既剥既用，减少土壤损耗、结构破坏和环境破坏，土壤剥离后土壤不能当年回覆时，应尽量缩短储存时间。

（四）工程验收。

成片开发和城镇批次用地占用耕地的，应在供地前剥离后提出验收申请；单独选址项目占用耕地的，应在建设项目取得用地审批手续或取得提前用地手续后，开工建设前、剥离后提出验收申请。分段实施的项目，可以分段申请验收；农村建设占用耕地的，应在建设项目取得用地审批手续后，开工建设前、剥离后提出验收申请；设施农业用地涉及破坏耕作层的耕地项目，应在设施农业项目备案并上图入库后，开工建设前、剥离后提出验收申请。临时用地占用的耕地项目在审批后开工前剥离后提出验收申请。

耕作层土壤剥离完成、运输到指定存储点或直接运送到再利用场所并检查合格后，视为土壤剥离工作完成。已完成土壤剥离的，实施主体可根据需要，分区、分段、分期向项目所在地县（区）级人民政府提出申请，由县（区）政府组织“两部门”相关领域专家依据《耕作层土壤剥离利用实施方案》逐项目组织验收，设施农业项目占用耕地破坏耕作层的项目验收，采取外业核查的方



式确定其开展耕地耕作层土壤剥离工作。验收合格的由县（区）“两部门”共同出具《耕作层土壤剥离利用验收意见》（附件 7）。并将项目验收有关纸质和电子档案等成果存档。同时向县（区）政府备案，并取得备案凭证，作为剥离土壤利用的合法证明。

未按规定程序步骤完成耕作层土壤剥离施工与运输，或检查、验收不合格的，批次项目不得供地，单独选址及其他需要剥离的项目不得开工建设。

（五）剥离土壤利用。

各县（区）政府应规范开展剥离耕作层土壤的交易行为，完善剥离耕作层土壤利用有偿使用制度。县（区）农业农村部门应当对剥离土壤的利用进行监督管理（附件 8）。

剥离的土壤优先用于土地整治、高标准农田建设、工矿废弃地复垦、国土空间生态保护修复等项目，以及新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良等农业生产生活。按优先序利用后有富余土壤的，可以用于本行政区域内的其他苗床苗圃用土、绿化。

通过市场化有偿使用的，应纳入政府公共资源交易平台（农村集体土地耕作层剥离的土壤应纳入农村集体产权交易平台），进行公平、公正、公开交易（可将在交易平台购买时出具的购买手续作为“备案凭证”）；由县（区）政府实施剥离的，土壤利用收益归所在县（区）政府；由农村集体经济组织实施剥离的，土壤利用收益归所在地农村集体经济组织；由项目用地单位（个人）实施剥离的，土壤利用收益归用地单位（个人）。



五、其他事项

县（区）政府应将耕作层土壤剥离利用工作纳入年度耕地保护目标，市政府将在耕地保护目标责任制考核工作中，对县（区）政府耕地耕作层剥离利用实施情况进行考核。县（区）政府每年3月底前向市政府报告建设占用耕地耕作层土壤剥离利用自查情况，市政府根据自查情况和有关督查检查，及时向各县（区）政府通报。

县（区）政府负责对本辖区内土壤剥离工程、管护及利用等全过程进行监督、管理，确保耕作层土壤资源不被破坏或浪费，同时要做好财政预算，确保土壤剥离利用资金专款专用，切实提高耕作层剥离利用资金使用效益。

本方案有效期五年，如国家、省出台新规定，按照国家、省新规定执行。

- 附件：1. 关于XX项目建设占用耕地耕作层土壤剥离利用方案的审查意见
2. 建设占用耕地耕作层剥离利用报告表
3. 现场剥离施工情况检查记录表
4. 耕作层土壤运输检查记录表
5. XX县（区）存储点土壤记录台账
6. XX县（区）存储点巡视台账
7. 关于XX项目建设占用耕地耕作层土壤剥离利用验



收意见

8. XX 年度剥离土壤存储再利用情况台账



附件 1

关于 XX 项目建设占用耕地 耕作层土壤剥离利用方案的审查意见

XX:

XX 于 X 月 X 日报审的《XX 项目建设占用耕地耕作层土壤剥离利用方案》已收悉，根据专家组评审意见，经审查，现将意见通知如下：

一、根据专家评审意见，该方案编制符合省相关文件要求规定，章节清楚、内容详实、措施可行、附件齐全。该项目占地面积为 XX 公顷，土壤剥离面积为 XX 公顷，允许按方案开展土壤剥离利用工作。

二、XX 做为土壤剥离利用实施主体，要按照该方案严格执行土壤剥离利用相关要求，在土壤剥离完成后及时向我单位提出验收申请。

属地自然资源局 XX 分局
年 月 日

属地农业农村分局
年 月 日



附件 2

建设占用耕地耕作层剥离利用报告表

填表人：

填表日期： 年 月 日

项目概况	项目名称			
	施工单位 (个人)			
	项目位置			
	项目位置土地利用现状图编号	耕地类型 (水田、旱田)		
	剥离区面积			
	耕作层厚度			
	地表作物			
剥离施工安排	剥离时间 (起止时间)		止 (时间)	
	剥离土方量		剥离厚度	
土壤运输储存安排	储存场地位置			
	储存时间		运输至储存场地距离	
	主要管护措施			
再利用方向安排				
工作计划及保障措施	包括：剥离和储存时间进度安排、资金保障、监管和减少施工对环境的影响等措施			
审查部门	属地自然资源部门意见	属地农业农村部门意见		
	盖章 年 月 日	盖章 年 月 日		



附件 3

现场剥离施工情况检查记录表

日期：____年__月__日

序号	类型		实际情况	
1	建设项目名称			
2	施工单位名称			
3	监理单位名称			
4	所在地		县(市、区)	乡(镇) 村
5	耕地面积(单位: 平方米)	小计		
6		水田		
7		水浇地		
8		旱地		
9	可视杂物		1) 无; 2) 地上苗木; 3) 杂草; 4) 建筑物; 5) 其他	
10	地表作物		1) 玉米; 2) 水稻; 3) 大豆; 4) 苗木; 5) 杂草; 6) 其他	
11	耕作层厚度(米)			
12	实际剥离厚度(米)			
13	剥离土方(立方 米)	方案设计量		
14		实际剥离量		
15	剥离方法		1) 人工; 2) 机械	
16	其他		详细说明剥离机械、方法与工艺等, 是否分层分类剥离。	
17	施工单位		签字:	
18	监理单位		签字:	
19	政府指定的责任部门或单位(盖章)		意见:	
			签字:	

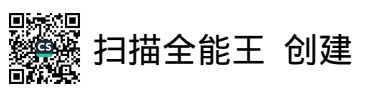
注: 本表一式 3 份, 施工单位、监理单位、政府指定责任部门各 1 份。



耕作层土壤运输检查记录表

序号		类型		实际情况		运输日期： 年 月 日	
1		运输单位（个人）名称		项目名称		项目剥离土壤	
2		土方来源		1) 来源于剥离区域		总土方量（立方米）	
3				存储点名称			
4				总土方量（立方米）			
5		2) 来源于存储点		县（市、区）		乡（镇）	
6		运输起点		县（市、区）		乡（镇）	
7		运输终点		县（市、区）		乡（镇）	
8		土方存储/利用		1) 去往存储点		县	
9				总土方量（立方米）			
10				利用工程名称			
11		2) 去往利用点		县		乡（镇）	
12		运输距离（千米）		县		乡（镇）	
13		运输机械		县		乡（镇）	
14		运输人员签字		县		乡（镇）	
15		土方接收人员签字		县		乡（镇）	
16		政府指定的责任部门或单位（盖章）		县		乡（镇）	

注：本表一式 3 份，运输人员、土方接收人员、政府指定责任部门各 1 份。



附件 5

_____ 县 (区) 存储点土壤记录台账

存储点名称: _____ 土壤存储点

台账建立时间: _____ 年__月__日

时间	土方进出量 (立方米)				土壤来源 / 去处	存储/利用 单位	经办人员	管护人员
	已有储量	运进量	运出量	剩余储量				
月 日 时								
月 日 时								
月 日 时								
月 日 时								
月 日 时								
月 日 时								
月 日 时								
月 日 时								
月 日 时								



附件 6

_____ 县（区）存储点巡视台账

存储点名称：（项目）土壤存储点 存储点主管部门：_____ 存储点管护单位：_____

巡视 时间	巡视情况			发现的 问题	问题处理 措施	巡视人员 签字
	土壤堆放 情况	配套设施	污染状况			
月 日						
月 日						
月 日						
月 日						
月 日						



附件 7

项目耕作层土壤剥离利用验收单 (样式)

编号: 年 号

建设项目名称						
剥离开工日期		剥离完成日期		验收日期		
主要内容	1	剥离利用实施方案编制情况(方案编制的真实性、合法性、可行性等)				
	2	现场剥离施工情况(项目占用耕地面积、剥离土壤厚度及土方量等)				
	3	土壤临时存储管护情况(存储是否采取必要防护措施以及落实专门管护等)				
	4	土壤利用情况(土壤已利用情况及拟利用方向等)				
	5	其他需要说明的情况(项目是否占用黑土耕地及黑土耕地剥离土方量等)				
专家评审	验收结论					
	整改建议					
	验收专家签字	专家组成员	姓名(签名)	职称	工作单位	联系电话
		组长				
		组员				
		组员				
.....						
施工单位意见		建设项目用地单位意见		县(区)自然资源部门意见		县(区)农业农村部门意见
盖章 年 月 日		盖章 年 月 日		盖章 年 月 日		盖章 年 月 日

注:本验收单一式 4 份,施工单位、建设项目用地单位、县(区)自然资源和县(区)农业农村部门各 1 份



附件8

xx年度剥离土壤再利用情况台账

各县（区）农业农村部门应当对剥离土壤的利用情况进行监督管理，并制定年度剥离土壤再利用情况台账。

号	XX实施土地剥离项目	土方量 (立方米)	土壤再利用情况				剥离主体签字	使用人签字	备注
			使用土壤项目	使用单位	土方量 (立方米)	土壤用途			

抄送：市委办公室，市纪委办公室，双鸭山军分区。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市中级人民法院，市检察院。

双鸭山市人民政府办公室

2022年11月14日印发

