

2016 12 9 8
3813

吉林省人民政府文件

吉政发〔2016〕40号

吉林省人民政府关于印发 吉林省清洁土壤行动计划的通知

各市（州）人民政府，长白山管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

现将《吉林省清洁土壤行动计划》印发给你们，请认真贯彻执行。



吉林省清洁土壤行动计划

为深入贯彻落实国务院《土壤污染防治行动计划》（国发〔2016〕31号），保护和改善全省土壤环境，保障公众健康和农产品安全，促进经济社会可持续发展，特制定本计划。

一、总体要求

我省土壤环境质量总体良好，但局部存在污染，中部黑土区土壤功能下降，西部生态脆弱区土壤“三化”严重。全省土壤污染防治工作要以保障农产品质量、人居环境安全和人体健康为出发点，以改善土壤环境质量为核心，以土壤安全利用和土壤风险管控为主线，加强土壤污染防治和综合保护，提升中部黑土地核心区土壤功能、改善西部土壤生态环境，优化东部土壤环境系统，促进土地资源的可持续利用。

基本原则：按照“预防为主、保护优先、风险管控、分类管理、综合治土、污染担责”的原则，建立政府主导、部门协同、企业担责、公众参与、社会监督的土壤资源保护与污染防治相结合的综合治土体系。

工作目标：到2020年，全省土壤环境质量总体保持稳定、局部区域稳中有升，农用地和建设用土壤环境安全得到基本保障，土壤环境风险得到基本管控。到2030年，农用地和建设用

地土壤环境安全得到有效保障，土壤环境风险得到有效管控，土壤生态系统功能有效改善和提升。

主要指标：到 2020 年，受污染耕地安全利用率达到 90% 左右，污染地块安全利用率达到 90% 以上。到 2030 年，受污染耕地安全利用率达到 95% 以上，污染地块安全利用率达到 95% 以上。

二、重点任务

(一) 实施中部黑土地核心区综合保护。

中部黑土地核心区是国家重要的商品粮生产基地，在保障国家粮食安全中具有举足轻重的地位。包括长春市、吉林市、辽源市，四平市、松原市、通化市的部分县（市、区），梅河口市、公主岭市。

中部黑土地核心区保护的主要任务是：保障黑土区土壤资源安全和生态安全，为农业可持续发展提供土壤资源和生态环境保障。制定并实施 2016—2020 年度《全省黑土地保护治理工程试点工作方案》，开展土壤环境保护、土壤培肥、耕地养护等工作。在农安县、榆树市、公主岭市、松原市宁江区等县（市、区）开展黑土地保护利用试点工程。2017 年，颁布实施《建设占用耕地耕作层土壤剥离实施办法》，加强对耕作层土壤剥离保护工作。到 2020 年，逐步恢复土壤肥力，土壤有机质含量提高到 2% 以上，耕层平均厚度达到 20 厘米以上，黑土区耕地质量显著提升。（省农委牵头，省发展改革委、省财政厅、省国土资源厅、省水

利厅、省林业厅、省环保厅参与)

(二) 开展西部地区土壤生态修复。

西部地区土地盐碱化等问题较为严重，土壤生态系统较为脆弱，是我省增产百亿斤粮主要地区。包括白城市及四平市、松原市部分县（市、区）。

西部地区土壤保护主要任务是：改良和修复脆弱土壤系统，盐碱地土壤修复试点和石油开采污泥治理取得成效。实施生态治理盐碱区试点工程，在西部地区开展盐碱地修复试点，到2020年力争完成100万亩集中连片盐碱地治理修复；实施石油开采行业泥浆和管线漏失污染治理工程，2017年，松原市、白城市、长春市完成土地复垦治理1万亩以上，2020年基本解决落地油土、废弃泥浆等土壤污染问题。（省环保厅牵头，省发展改革委、省国土资源厅、省工业和信息化厅、省农委参与）

(三) 推动东部地区土壤生态功能提升。

东部长白山地区是我国东北地区重要的生态屏障，土壤生态系统良好。包括白山市、延边州、长白山保护开发区，以及通化市部分县（市、区）。

东部地区土壤保护主要任务是：提升森林、草地、未利用地等土地资源功能，恢复矿山开采区土壤生态环境。落实完善矿山地质环境恢复治理保证金和土地复垦制度，按照“谁破坏、谁治理”原则，开展矿山土壤生态环境恢复治理。对有重要价值的矿山遗迹开展矿山公园建设，促进资源枯竭型矿山经济转型。加大

矿区生态环境综合整治力度。2020年年底前，建设和恢复珲春市城西煤矿采矿塌陷区等8个重点治理区矿山土壤生态环境。（省国土资源厅牵头，省环保厅、省林业厅、省住房城乡建设厅参与）

（四）强化重点区域、行业监管和土壤治理修复。

1. 加强重点区域管控。县级及以上政府所在地城镇建成区、工业园区为重点管控区域，产粮油大县、蔬菜大县为重点监控区域。鼓励工业企业集聚发展，有序搬迁或依法关闭对土壤造成严重污染的现有企业，加强企业搬迁原址土地功能变化后的环境监管和风险评估工作。2017年制定《推进城镇人口密集区高风险危险化学品生产企业搬迁改造工作方案》，推动污染企业退城入园；产粮油大县、蔬菜大县要制定土壤污染监控方案。（省工业和信息化厅、省环保厅、省农委负责）

2. 加大涉重金属等重点行业污染防控力度。确定重点监管污染物为镉、汞、砷、铅、铬等重金属和多环芳烃、石油烃等有机污染物；重点监管行业为有色金属矿采选、有色金属冶炼、石油开采、石油加工、化工、焦化、电镀、制革等行业。各地政府要根据实际确定本区域重点污染物、重点监管行业和企业名单。列入名单的企业每年要自行对其用地进行土壤环境监测。2018年向社会公开土壤污染重点监管企业名单。（省环保厅牵头，省工业和信息化厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省农委参与）

加大淘汰涉重金属重点行业落后产能力度，严格执行重金属相关行业准入标准，禁止新建落后产能或产能严重过剩行业的建设项目。涉重金属企业须依法申领排污许可证，开展强制性清洁生产审核，落实总量控制指标。对涉重金属企业加大环境执法力度，对整改后仍不达标企业，依法责令其停业、关闭。重点监管行业企业拆除生产设施设备、构筑物和污染治理设施，要事先制定残留污染物清理和安全处置方案，并报所在地县级环境保护、工业和信息化部门备案。2020年重点行业的重金属排放量要比2013年下降10%。（省环保厅、省工业和信息化厅牵头，省发展改革委参与）

3. 强化固体废物、危险废物和化学品等污染源管控。加强尾矿库的整治，2017年开始全面整治历史遗留尾矿库，有重点监管尾矿库的企业要开展环境风险评估，有伴生放射性矿物资源开发的企业每年要对本矿区土壤进行辐射环境监测，完善覆膜、压土、排洪、堤坝加固等隐患治理和闭库措施。全面排查和管控固体废物和危险品堆存场所，重点整治危险废物、危险化学品暂存场所及煤矸石、工业副产石膏、粉煤灰、冶炼渣等大宗固体堆存场所，完善污染防控设施。重点监管全省所有危险废物（医疗废物）产生、经营处置及电子废物拆解处理单位，废轮胎、废塑料等再生利用单位，城镇污水处理厂污泥处置场和城镇生活垃圾处理场等，完善企业污染防治措施。到2020年年底，各市（州）污水处理厂污泥无害化处置率达到90%以上。（省环保厅、

省住房城乡建设厅、省安监局牵头，省工业和信息化厅、省国土资源厅参与)

4. 开展土壤污染治理与修复。污染地块治理与修复责任按照“谁污染，谁治理”的原则，由造成土壤污染的单位或个人负责。责任主体发生变更的，由变更后继承其债权、债务的单位或个人承担相关责任；责任主体灭失或责任主体不明确的，由所在地县级政府依法承担相关责任。建设用地要结合城市环境质量提升和发展布局规划，以拟开发建设居住、商业、学校、医疗和养老机构等项目的污染地块为重点，开展治理与修复。农用地要根据耕地土壤污染程度、环境风险及其影响范围，确定治理与修复的重点区域。治理与修复工程原则上在原址进行，治理与修复方案及需要转运污染土壤的，要提前向所在地和接收地环境保护部门报告。工程完工后，责任单位要委托第三方机构对治理与修复效果进行评估，结果向社会公开。实行土壤污染治理与修复终身责任制。2017年年底编制完成《吉林省土壤污染治理与修复规划》。到2020年，完成国家下达的受污染耕地治理与修复面积指标。(省环保厅牵头，省工业和信息化厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省农委参与)

(五) 加强农业和生活污染防治。

1. 控制农业污染。鼓励增施有机肥，科学施用农药。加强农药包装废弃物和废弃农膜回收利用，推行农业清洁生产。严禁将城镇生活垃圾、污泥、工业废物直接用作肥料。到2020年，

测土配方施肥技术推广覆盖率达到 90% 以上，农作物病虫害绿色防控覆盖率达到 30% 以上，全省主要农作物化肥、农药使用量实现零增长，化肥利用率提高到 40% 以上。全省产粮（油）大县和蔬菜大县启动农药包装废弃物和废弃农膜回收处理工作，农膜回收率达到 80% 以上。（省农委牵头，省发展改革委、省住房城乡建设厅、省供销社参与）

2. 防治畜禽养殖污染。2017 年完成全省畜禽养殖禁养区划定工作，依法关闭或搬迁禁养区内的畜禽养殖场（小区）和养殖专业户。严格规范兽药、饲料添加剂的生产和使用。加强规模养殖场（小区）养殖设施标准化改造、污染防治处理设施建设和粪便综合利用。到 2020 年，畜禽规模养殖比重达到 90% 以上，畜禽规模养殖场（小区）配套建设废弃物处理设施的比例达到 75% 以上，规模化畜禽养殖废弃物资源化利用率达到 100%。（省畜牧局、省环保厅牵头，省住房城乡建设厅参与）

3. 加强灌溉用水环境管理。加大灌溉用水污染控制力度，严禁超标污水灌溉。以伊通河、饮马河、条子河、招苏台河等支流为重点，加大污水综合治理力度，确保农业灌溉用水水质安全，防止对土壤产生污染。（省水利厅、省农委、省环保厅负责）

4. 实施农村环境综合整治。重点推进农村垃圾、污水治理。2017 年制定《吉林省农村生活垃圾治理专项规划》和《吉林省农村生活污水治理专项规划》。深化“以奖促治”政策，以治理农村生活污水、垃圾为重点，实施农村环境保护工程，推进农村

环境综合整治。到 2020 年，新增完成环境综合整治的建制村 2000 个。积极推进城镇污水处理设施和服务向农村延伸。“十三五”期间完成全省现有简易生活垃圾填埋场整治工作。（省住房城乡建设厅、省环保厅牵头，省农委参与）

5. 开展废弃物资源化利用。大力推进农业废弃物的回收利用，推广秸秆还田、机收捡拾打捆等措施，促进秸秆综合利用。到 2020 年，秸秆综合利用率达到 85% 以上。减少生活污染，通过分类投放收集、综合循环利用，减少过度包装等措施，促进生活垃圾减量化、资源化、无害化。鼓励将处理达标后的污泥用于园林绿化，利用建筑垃圾生产建材产品。在 2017 年年底前出台《吉林省建筑废弃物减排与资源化利用管理办法》和《吉林省建筑废弃物再生骨料混凝土制品应用技术规程》。（省农委、省住房城乡建设厅牵头，省发展改革委、省环保厅参与）

6. 推进绿色、有机农产品生产基地建设。以构建绿色食品安全体系和土壤永续利用为重点，大力发展绿色、有机食品产业，鼓励绿色、有机食品生产基地建设，保护和改善土壤环境质量。2020 年年底前，建设国家有机食品生产基地 20 个，绿色食品生产基地 27 个。（省农委、省环保厅负责）

（六）实施土壤分类别分用途管理。

1. 实施农用地分类管理。按污染程度将农用地划为优先保护类、安全利用类、严格管控类三个类别。优先保护类划为永久基本农田，实行严格保护，除法律规定的重点建设项目选址确实

无法避让外，其他任何建设不得占用；安全利用类耕地集中的县（市、区）要结合当地主要作物品种和种植习惯，制定实施受污染耕地安全利用方案，采取农艺调控、替代种植等措施，降低农产品超标风险；加强严格管控类耕地的用途管理，依法划定特定农产品禁止生产区域，严禁种植食用农产品，有关县（市、区）要制定土壤环境风险管控方案，制定实施重度污染耕地种植结构调整或退耕还林还草计划。2020年年底前完成农用地土壤环境质量类别划定工作，建立分类清单；完成国家下达的污染耕地安全利用和重度污染耕地种植结构调整或退耕还林还草任务。（省农委牵头，省国土资源厅、省环保厅、省林业厅等部门参与）

2. 严格建设用地分用途管理。建立建设用地调查评估制度。自2017年起，对拟收回土地使用权的，以及用途拟变更为居住和商业、学校、医疗、养老机构等公共设施的有色金属冶炼、石油加工、化工、焦化、电镀、制革等行业企业用地，由土地使用权人组织开展土壤环境状况调查评估；对已经收回的，由所在地市、县级政府负责开展调查评估。自2018年起，重度污染农用地转为城镇建设用地的，由所在地市、县级政府负责组织开展调查评估，向上级环境保护、城乡规划、国土资源部门备案。（省环保厅牵头，省国土资源厅、省住房城乡建设厅参与）

实施建设用地分用途管理。2017年起，根据建设用地土壤环境调查评估结果，逐步建立污染地块名录及其开发利用的负面清单。土地开发利用，必须符合土壤环境质量要求，规划用地达

到土壤环境质量要求的地块，可进入用地程序；暂不开发利用的，或现阶段不具备治理修复条件的污染地块要划定管控区域，设立标识，采取隔离、阻断等措施，防止污染进一步扩散。建立部门联动监管机制，信息沟通机制，实行联动监管。城乡规划部门要加强城乡规划论证和审批管理；国土资源部门要加强土地征收、收回、收购以及转让、改变用途等环节的监管；环境保护部门要加强对建设用地土壤环境状况调查、风险评估和污染地块治理与修复活动的监管。（省国土资源厅牵头，省住房城乡建设厅、省环保厅参与）

3. 加强未利用地环境管理。科学有序开发利用未利用地，防止造成土壤污染。拟开发为农用地的，要开展土壤环境质量状况评估；不符合相应标准的，不得种植食用农产品。依法严查向滩涂、盐碱地、沼泽地等未利用地非法排污、倾倒有毒有害物质的环境违法行为。加强对矿山、油田等矿产资源开采活动影响区域内未利用地的环境监管，发现土壤污染问题的，要及时督促有关企业采取防治措施。（省国土资源厅、省环保厅牵头，省发展改革委、省农委、省水利厅、省林业厅、省公安厅参与）

（七）做好土壤环境保护基础性工作。

1. 开展土壤污染状况详查。以农用地和重点行业企业用地为重点，组织开展土壤污染状况详查，掌握全省土壤环境污染和环境风险状况，建立土壤环境基础数据库，构建信息化管理平台，实现土壤环境大数据部门共享。2018年年底前查明农用地

污染分布情况；2020年年底前完成重点企业污染地块分布情况调查。（省环保厅牵头，省财政厅、省农委、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省林业厅参与）

2. 全面推动土壤保护立法工作，研究制定有关标准和技术规范。2017年出台《吉林省黑土地保护条例》。制定绿色、有机食品基地发展规范，高标准农田建设规范。发布农药、化肥零增长技术指南，农、林产品重金属和农残技术检测规定。（省农委、省发展改革委、省环保厅、省林业厅负责）

3. 提升土壤环境监测、监管能力。2017年年底前，完成土壤环境质量国控监测点位设置，发挥行业监测网作用，基本形成土壤环境监测能力；到2020年年底，建成所有县（市、区）全覆盖的土壤环境质量监测网络。加强专业技术培训，进一步提高基层土壤环境执法能力和突发环境事件应急能力，完善各级土壤环境污染事件应急预案。到2020年，省、市两级环境应急机构达到国家三级环境应急能力建设标准。（省环保厅牵头，省工业和信息化厅、省财政厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省农委参与）

4. 扶持土壤环境保护产业发展。培育服务性土壤环境监测市场，鼓励社会机构参与土壤环境监测评估等活动。通过政策推动，大力发展土壤环境调查、分析测试、风险评估、治理与修复工程设计和施工等环节的环保产业。（省环保厅牵头，省发展改革委、省科技厅、省工业和信息化厅、省农委、省国土资源厅、

省住房城乡建设厅、省林业厅参与)

三、工作责任

(一) 市(州)政府是实施本计划的责任主体。

各市(州)政府对辖区土壤环境质量负总责。要将土壤环境保护工作纳入国民经济和社会发展规划,组织制定土壤污染防治工作方案,将目标任务分解落实到县(市、区)、具体部门和单位。建立土壤污染防治工作协调机制,研究解决土壤保护的重大问题。组织对本区域土壤保护和污染防治目标完成情况进行考核。

(二) 县(市、区)政府是本计划的落实主体。

各县(市、区)政府对辖区土壤环境质量具体负责,是落实土壤环境保护任务的主体。要把土壤环境保护工作纳入国民经济和社会发展规划,制定并公布土壤污染防治工作方案,确定重点任务和工作目标。加强组织领导,完善政策措施,加大资金投入,强化监督管理,抓好工作落实,与重点监控企业签订土壤污染防治目标责任书。

(三) 各级有关行政主管部门依据本计划分工要求进行指导和监督。

环境保护主管部门对土壤污染防治工作实施统一监督管理,统筹协调本计划落实工作。农业主管部门对农用地土壤污染防治,以及对安全利用和严格管控类耕地环境风险控制实施监督管理。国土资源主管部门对矿山生态恢复和土地复垦、土壤剥离以

及土地征收、收回、转让等过程中的土壤污染防治实施监督管理。住房和城乡建设主管部门对建设用地土壤污染防治和城乡生活污水、生活垃圾、建筑垃圾处理及资源化利用等实施监督管理。工业和信息化主管部门对高能耗、高污染企业落后生产设备和工艺的淘汰，以及重点监管行业企业搬迁改造等方面实施监督管理。林业主管部门对林地、湿地等土壤环境保护实施监督管理。畜牧业管理部门对畜禽规模养殖场（小区）实施监督管理，对畜禽养殖废弃物综合利用进行指导和服务。发展改革、科技、财政、水利、安全生产监管等有关部门依照有关法律、法规、规章等规定和本计划有关职责分工进行行业指导和监督。有关部门要各司其职、综合治土，共同做好土壤环境保护工作。

（四）使用土地的单位和个人依法承担土壤保护责任。

使用土地的单位和个人有义务对土壤进行保护和治理，有权利对外因导致的土壤污染进行投诉和追究责任。有关企业要将土壤污染防治纳入环境风险防控体系，严格依法建设和运营污染治理设施，确保重点污染物稳定达标排放。造成土壤污染的，应承担损害评估、治理与修复的法律责任。逐步建立土壤污染治理与修复企业的行业自律机制。村民委员会、农村集体经济组织及其他土地经营者要履行土壤保护义务，对其造成的土壤环境污染依法承担责任。

四、保障措施

（一）建立综合治土部门协调联动机制。

成立由省政府统一领导，省环保厅、省发展改革委、省科技厅、省工业和信息化厅、省财政厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省农委、省林业厅、省安监局、省畜牧局、省委宣传部等部门组成的土壤污染防治综合协调机构。建立工作协调机制，研究解决土壤污染防治有关问题，统筹推进本计划实施。每年1月底前将上年度工作进展情况报告省政府。

(二) 加强土壤环境影响评价工作。

各类新区规划环评中，必须对土壤安全的内容进行评价，合理确定区域功能定位、项目空间布局，严格控制在优先保护类耕地集中区新建重点监管行业企业，禁止在居民区、学校、医疗和养老机构等周边新建有色金属冶炼、焦化等行业企业；对建设用地中污染地块开发利用项目，进行风险评估和环境影响评价；对涉及排放镉、汞、砷、铅、铬等重金属和多芳烃、石油烃等有机污染物的建设项目，环评文件必须设有土壤环境影响评价专章。对优先保护类耕地面积减少或土壤环境质量下降的县（市、区）进行预警提醒并采取环评限批等限制性措施。（省环保厅、省发展改革委牵头，省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省农委等部门参与）

(三) 加大资金保障力度。

各地政府要统筹各类相关专项资金，切实加大土壤污染防治投入，开展土壤环境调查与监测评估、监督管理、治理与修复等工作，对环境监测、环境监管能力建设经费予以必要保障。完善

多元化投融资机制，按照“谁投资、谁受益”的原则，引导和鼓励社会资金参与土壤污染防治。加大政府购买服务力度，推动受污染耕地和以政府为责任主体的污染地块治理与修复。（省财政厅牵头，省发展改革委、省工业和信息化厅、省环保厅、省农委、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省林业厅、省科技厅等部门参与）

（四）开展土壤污染防治技术研究。

开展退化黑土生态系统修复、点源和面源土壤污染治理、农业土壤激素和重金属污染阻控等土壤污染防治适用技术研究与开发，推动科技成果转化与应用，比选储备一批适合我省实际的土壤污染防治适用技术，为土壤污染防治提供技术支撑。（省科技厅牵头，省发展改革委、省财政厅、省环保厅参与）

（五）加强宣传和社会监督。

大力开展土壤保护和污染防治宣传教育，制定土壤环境保护宣传教育工作方案，普及土壤污染防治相关法律和知识，营造保护土壤环境的良好社会氛围。（省委宣传部牵头，省教育厅、省国土资源厅、省环保厅、省住房城乡建设厅、省农委、省林业厅、省水利厅、省新闻出版广电局参与）

推进信息公开和公益诉讼。各市（州）政府定期公布本行政区域内各县（市、区）土壤环境状况。重点行业企业要向社会公开排污状况和设施运行情况。鼓励公众对污染土壤的环境违法行为进行监督。检察机关和符合条件的社会组织可以对污染土壤损

害社会公共利益的行为向法院提起诉讼。各级政府和有关部门要积极配合司法机关案件办理工作和检察机关的监督工作。（省环保厅牵头，省检察院、省法院、省国土资源厅、省工业和信息化厅、省农委、省住房城乡建设厅、省水利厅、省林业厅参与）

（六）严格评估考核。

实行土壤保护与污染防治工作目标责任制。各市（州）、县（市区）政府要于2016年年底制定土壤污染防治工作方案。自2017年起，有关地区政府要与重点行业企业签订土壤污染防治责任书，明确相关措施和责任，并向社会公开责任书。2017年年底省政府与各市（州）政府签订土壤污染防治目标责任书，分年度对各项重点工作进展情况进行评估，2020年对本计划完成情况进行考核，评估和考核结果作为对当地政府工作综合考核和领导干部自然资源资产离任审计的重要依据。（省环保厅牵头，省审计厅、省发展改革委、省科技厅、省工业和信息化厅、省财政厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省农委、省林业厅、省安监局、省畜牧局参与）

抄送：省委各部门，省纪委办公厅，吉林日报社、新华社吉林分社，
各人民团体，各民主党派。
省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院。

吉林省人民政府办公厅

2016年12月8日印发
