

附件二：

污染场地土壤环境管理暂行办法 (征求意见稿) 起草说明

一、制定《办法》的必要性

第一，我国污染场地土壤环境问题突出，亟需通过立法予以解决。根据全国土壤污染状况调查初步统计分析结果，我国污染场地及周边土壤环境问题相当突出。受污染土壤主要集中在重污染行业企业、工业遗留场地、固废堆放及处理处置场地、油田、矿区、污灌区、规模化养殖场、交通干线两侧及周边地区。多数污染场地开发利用前未经调查评估，直接建设居民住宅或商业用房，对人群健康和生态环境构成严重威胁。因此，《办法》的制定，将为污染场地土壤环境保护监督管理提供法律依据。

第二，现有土壤污染防治的法律规定不能满足控制污染场地对人体健康和生态环境风险的实际需要。我国现行立法中已有一些土壤污染防治方面的法律规定：一是从农业环境保护方面做出的规定，主要是防止因使用化肥、农药以及污水灌溉而对土壤造成污染。二是从防治“三废”污染方面做出的规定，主要是防治因排放废水、废气以及不合理地处理、处置固体废物而对土壤造成污染。三是从自然保护区、人文遗迹保护的角度做出的规定，主要是在保护这些

特殊区域环境的同时，附带地保护这些区域的土壤，使其免遭人类活动可能造成的污染。但是，由于这些法律规定分散且不系统，可操作性不强，不能满足防治土壤污染特别是污染场地土壤环境管理的实际需要。

第三，提高公众土壤污染防治意识的需要。长期以来，人们提到污染，首先想到的就是水污染、大气污染、噪声污染和固体废物污染等，而对土壤污染的概念则相对陌生。除了由于土壤污染具有隐蔽性而不易被察觉或感知外，另一个重要原因是土壤污染防治法律法规的缺失。制定《办法》，不仅可以有针对性地加强污染场地土壤环境保护监督管理，而且可以提高公众土壤污染防治的意识。

二、制定依据

胡锦涛总书记 2007 年 11 月在十七大报告中要求，“重点加强水、大气、土壤等污染防治，改善城乡人居环境。”

温家宝总理 2006 年 4 月 17 日在第六次全国环境保护大会上提出，要“积极开展土壤污染防治。”

李克强副总理 2008 年 7 月 24 日“在全国农村环境保护工作电视电话会议上的讲话”中提出：“要在认真做好全国土壤污染调查的基础上，加强对工农业用地的环境监测和评估，通过技术、工程等多种手段，积极防治土壤污染。”

《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》（2005 年 12 月 3 日，国发〔2005〕39 号）不仅规定：“对污染企业搬迁后的

原址进行土壤风险评估和修复；开展全国土壤污染状况调查和超标耕地综合治理，污染严重且难以修复的耕地应依法调整”，而且明确要求：“要抓紧拟订有关土壤污染等方面的法律法规草案。”

国务院办公厅 2007 年 11 月 13 日转发了环保总局、发展改革委、农业部、建设部、卫生部、水利部、国土资源部、林业局等八部门联合提出的《关于加强农村环境保护工作的意见》（国办发〔2007〕63 号）。该意见第十一条要求：“积极防治农村土壤污染。做好全国土壤污染状况调查，查清土壤污染现状，开展污染土壤修复试点，研究建立适合我国国情的土壤环境质量监管体系。加强对主要农产品产地、污灌区、工矿废弃地等区域的土壤污染监测和修复示范。”第十三条还进一步规定：“抓紧研究、完善有关土壤污染防治等农村环境保护方面的法律制度。”

国务院办公厅 2008 年 7 月 7 日印发的《环境保护部主要职责内设机构和人员编制规定》（国办发〔2008〕73 号）明确授权，环境保护部负责“制定土壤污染防治管理制度并组织实施”。

2009 年 11 月 23 日，国务院办公厅转发了环保、发改、工信、财政、国土、农业、卫生等七部门联合提出的《关于进一步加强重金属污染防治工作的指导意见》（国办发〔2009〕61 号）。该意见第二十四条要求，抓紧制定土壤污染防治方面的法律法规。

由此可见，研究制定土壤污染防治方面的法律法规是党中央、国务院的明确要求；为了积累立法经验，先行制定土壤污染防治方面的规章制度，不仅依据充分，而且符合立法的基本规律。以部门

规章形式制定本《办法》，必将为研究制定土壤污染防治的法律或者行政法规打下良好基础。

三、《办法》的基本框架与主要制度

《办法》共 5 章 29 条，主要规定了以下基本制度和措施：

1. 污染场地土壤环境调查与风险评估制度。主要规定了何时启动调查与评估、调查什么内容、按照什么程序进行调查等。《办法》规定，调查与评估分 3 个阶段进行：场地土壤环境初步调查、场地土壤环境详细调查、场地土壤污染风险评估。

2. 污染场地土壤治理与修复制度。主要规定了何时启动治理与修复、对方案和工程实施以及工程建立有什么要求、治理与修复结果如何处理以及对相关机构资质要求等。制度设计总的考虑是注重实际效果，尽量减少行政审批和许可。

3. 污染场地档案管理制度。《办法》规定，县级环境保护行政主管部门负责建立本行政区域内的污染场地档案，并在省级环境保护行政主管部门备案。