

附件 2

《农用地土壤环境管理办法(试行)(征求意见稿)》 起草说明

为了贯彻落实《中华人民共和国环境保护法》和《土壤污染防治行动计划》等法律法规和文件精神，加强农用地土壤环境的监督管理，防控农用地土壤污染风险，避免土壤污染危害，保障农产品质量和公众健康，环境保护部组织起草了《农用地土壤环境管理办法》(以下简称《办法》)。现就起草情况作如下说明：

一、制定《办法》的必要性

第一，党和国家高度重视土壤环境问题。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央站在战略和全局的高度，对生态文明建设和生态环境保护提出一系列新思想新论断新要求，强调要清醒认识保护生态环境、治理环境污染的紧迫性和艰巨性，清醒认识加强生态文明建设的重要性和必要性，以对人民群众、对子孙后代高度负责的态度和责任，真正下决心把环境污染治理好、把生态环境建设好。要以解决损害群众健康突出环境问题为重点，坚持预防为主、综合治理，强化水、大气、土壤等污染防治。

2012年10月30日，国务院常务会议研究部署了土壤环境保护与综合治理工作。会议提出，要将保护土壤环境、防治和减少土壤污染、保障农产品质量安全、建设良好人居环境作为当前和今后一

个时期的主要目标，进一步摸清土壤环境质量状况，建立土壤环境质量调查、监测制度，构建土壤环境质量监测网，完善相关政策、法规和标准，实施“土壤环境保护工程”，加快形成国家土壤环境保护体系，逐步改善土壤环境质量。

2013年1月23日，国务院印发的《近期土壤环境保护和综合治理工作安排的通知》明确提出近期的工作目标：“……建立严格的耕地和集中式饮用水水源地土壤环境保护制度，初步遏制土壤污染上升势头；建立土壤环境质量定期调查和例行监测制度，基本建成土壤环境质量监测网；全面提升土壤环境综合监管能力，……，逐步建立土壤环境保护政策、法规和标准体系”。

2016年5月28日，国务院印发《土壤污染防治行动计划》，明确提出要开展土壤污染调查，掌握土壤环境质量状况；推进土壤污染防治立法，建立健全法规标准体系；实施农用地分类管理，保障农业生产环境安全；加强污染源监管，做好土壤污染预防工作；开展污染治理与修复，改善区域土壤环境质量；加大科技研发力度，推动环境保护产业发展；发挥政府主导作用，构建土壤环境治理体系；加强目标考核，严格责任追究。明确要求2016年底前，发布农用地土壤环境管理办法。

第二，我国农用地土壤环境问题突出。根据2014年发布的《全国土壤污染状况调查公报》，我国农用地土壤环境质量堪忧，全国耕地土壤调查点位超标率明显高于草地和未利用地，超标污染物包括镉、汞、砷、铅、滴滴涕和多环芳烃。在耕地中，水田土壤污染明显高于旱地，抽样调查蔬菜基地土壤超标率较高。土壤污染可导致

农产品超标，威胁农产品质量和人民群众身体健康。因此，《办法》的制定，将有效加强农用地土壤环境管理，防控农用地土壤污染风险，保障公众健康。

第三，目前缺乏土壤环境保护相关法律法规。截至目前，我国尚无土壤污染防治专门法规，现行法规中有一些与农用地土壤环境保护相关方面的法律规定，如，《中华人民共和国农产品质量安全法》第十五条规定：“…，根据农产品品种特性和生产区域大气、土壤、水体中有毒有害物质状况等因素，认为不适宜特定农产品生产的，提出禁止生产的区域，…”；对农产品产地（植物、动物、微生物及其产品生产的相关区域）监测与评价、禁止产区划定与调整、产地保护等进行了规定，但未明确针对农用地土壤环境管理相关规定。

《中华人民共和国土地管理法》第三十五条规定：“…各级人民政府应当采取措施，维护排灌工程设施，改良土壤，提高地力，…”。上述法律及相关地方法规，均未针对农用地土壤环境保护和综合治理建立专门的监管制度，难以满足当前农用地土壤环境管理的实际需要。根据我国立法实践经验，立法往往是一个渐进的过程。在法律出台前，一般需要先有部门规章或行政法规作为基础。《办法》的制定和颁布，将为农用地土壤环境管理工作提供依据，为土壤污染防治法立法工作提供条件。

《中华人民共和国环境保护法》第三十二条规定：“国家加强对大气、水、土壤等的保护，建立和完善相应的调查、监测、评估和修复制度”；第三十三条规定：“各级人民政府应当加强对农业环境的保护，促进农业环境保护新技术的使用，加强对农业污染源的监

测预警，统筹有关部门采取措施，防治土壤污染……”；第五十条规定：“各级人民政府应当在财政预算中安排资金，支持……、土壤污染防治和农村工矿污染治理等环境保护工作”。

综上所述，《办法》的制定，符合党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，符合统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，符合相关法律法规和《土壤污染防治行动计划》的精神，符合农用地土壤环境管理的迫切需求。

二、制定依据

1. 中华人民共和国环境保护法
2. 土壤污染防治行动计划
3. 近期土壤环境保护和综合治理工作安排（国办发〔2013〕7号）
4. 国务院关于加强环境保护重点工作的意见（国发〔2011〕35号）
5. 国家环境保护“十二五”规划（国发〔2011〕42号）
6. 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）

三、《办法》起草过程

2011年12月，环境保护部将起草《办法》列为2012年重点工作之一，并启动《办法》起草工作。

截至2014年底，前，《办法》草案先后10易其稿。起草组对国内外相关法律法规进行了广泛调研，较全面地掌握了国内和国外耕地、农产品产地等农用地土壤环境保护监管相关的做法和经验。先后赴江苏省南京、扬州、无锡和苏州，以及浙江、四川、湖北、广东、

云南、江西等地进行了农用地土壤环境保护工作调研，广泛听取了地方环境保护、农业、国土资源等管理部门的建议和意见。

起草过程中，结合《环境保护法》修订、土壤污染防治法草案起草和《土壤污染防治行动计划》编制中的相关农用地土壤环境管理与污染防治政策和制度设计，对《办法》进行了反复研讨和修改，形成《办法》第一次征求意见稿。

2015年1月，环境保护部印发《办法》（征求意见稿）（环办函〔2015〕20号），征求部内各司办和地方环保部门意见，共收到意见和建议149条；在江苏南京组织召开会议，研究和处理部内各司局和地方环保部门反馈意见，其中采纳意见49条，部分采纳意见33条，采纳意见百分比61%。起草组根据有关意见对《办法》进行了修改完善，形成了《办法》第二次征求意见稿。

2015年3月，环境保护部印发了《办法》（征求意见稿）（环办函〔2015〕232号），征求国务院各有关部门和直属机构意见，共收到意见和建议34条；4月17日，在江苏南京召开会议，研究国务院各有关部门和直属机构反馈意见和建议，其中采纳意见16条，部分采纳意见12条，采纳百分比82%。起草组根据有关意见对《办法》进行修改完善，形成了《办法》（送审稿）。

2015年7月16日，环境保护部召开部长专题会议审议《办法》（送审稿），起草组根据部长专题会议要求，对送审稿进行了修改完善。

2016年5月28日，国务院发布《土壤污染防治行动计划》（简称《土十条》），起草组根据《土十条》的要求，对《办法》草案内

容进行了修改调整。之后，环境保护部先后多次组织研讨，反复修改完善《办法》草案，最终形成公开征求意见稿，正式向社会征求意见。

四、《办法》基本框架与主要管理措施

（一）基本框架

《办法》共 20 条：

第一条至第五条（共 5 条），主要规定了立法目的、适用范围、管理职责、标准规范、土壤污染防治规划等内容。

第六条至第八条（共 3 条），主要规定了农用地土壤环境调查、监测、农用地土壤环境质量类别划分的内容。

第九条至第十六条（共 8 条），主要规定了农用地土壤优先保护、风险管控或者治理与修复、应急管理等内容。

第十七条至第二十条（共 4 条），主要规定了土壤污染事故应急管理、从业单位管理、罚则、施行日期等内容。

（二）主要管理措施

《办法》主要规定了以下管理措施：

1. 农用地土壤环境调查、监测与类别划分。按照《土十条》的要求，国家要建立土壤环境质量状况定期调查制度，建设土壤环境质量监测网络，要求地方各级政府在深入开展土壤环境调查、监测和农产品协同监测与评价的基础上，划定农用地土壤环境质量类别，为实施农用地分类管理提供条件。

2. 农用地优先保护措施。按照《土十条》的要求，对划定为优先保护类农用地中耕地集中区域不得新建对土壤污染重点监管

行业企业。对农用地土壤环境质量下降的地区采取预警提醒并依法采取环评限批等措施。

3. 污染耕地风险管控措施。按照《土十条》的要求，对划定为安全利用类的农用地，尤其是种植食用农产品的耕地要采取风险管控的措施。按照部门的职责分工，环保部门主要做好配合工作，协助农业等部门制定好安全利用方案。

4. 污染耕地地块治理与修复措施。按照《土十条》的要求，根据土壤污染调查与风险评估，有序开展耕地污染治理与修复试点工作，主要规定了土壤污染调查与风险评估、治理与修复工程方案编制与工程监管、治理与修复效果评估等要求。明确了信息公开和向当地环境保护等部门备案的制度设计，尽量避开行政审批和许可。