

《土壤污染防治行动计划》解读之一：管理篇

一、出台背景

近年来，各地区、各部门积极采取措施，在土壤污染防治方面进行探索和实践，取得一定成效。但由于我国经济发展方式总体粗放，产业结构和布局仍不尽合理，污染物排放总量较高，土壤作为大部分污染物的最终受体，其环境质量受到显著影响。土壤污染状况调查结果显示，全国土壤环境状况总体不容乐观，部分地区土壤污染较重。

一是土壤环境总体状况堪忧。我国土壤总的点位超标率为 16.1%。污染类型以无机污染为主，有机污染次之，复合型污染比重较小；在不同土地利用类型中，耕地、林地、草地、未利用地土壤点位超标率分别为 19.4%、10.0%、10.4%、11.4%。

二是局部地区土壤污染较重。长江三角洲、珠江三角洲、东北老工业基地等部分区域土壤污染问题较为突出，西南、中南地区土壤重金属超标范围较大；镉、汞、砷、铅 4 种无机污染物含量分布呈现从西北到东南、从东北到西南方向逐渐升高的态势。工矿企业及其周边土壤环境问题突出，抽样显示，污染企业及其周边点位超标率为 36.3%、工业废弃地为 34.9%、工业园区为 29.4%。

三是土壤环境压力持续加大。近年来，因土壤污染影响农产品质量和人居环境安全事件时有发生，土壤污染问题成为社会关注的热点。这些问题的产生，有历史积累形成的，也有环境本底高的因素，但主要原因还是长期以来经济发展方式粗放、污染物排放远远超过环境容量。同时，存在污染底数不清、法律标准缺失、防治体系不健全、科技支撑不够、资金投入不足、各方认识不统一等问题，影响了土壤污染防治工作的开展。

党中央、国务院高度重视土壤环境保护工作。习近平总书记强调，环境保护事关国家发展大局，事关人民群众生产生活，事关中华民族未来生存环境；生态环境特别是大气、水、土壤污染严重，已成为全面建成小康社会的突出短板；扭转环境恶化、提高环境质量是广大人民群众的热切期盼，是“十三五”时期必须高度重视并切实推进的一项重要工作；要强化大气、水、土壤等污染防治，加快土壤重金属污染区治理。李克强总理指出，良好生态环境是提升生活质量的重要内容，也是全面建成小康社会的应有之义，要坚决向污染宣战并铁腕治理，以改善大气、水、土壤环境为重点，对生态环境领域存在的突出问题彻底整改，实施土壤修复工程，加强污染治理和生态保护，严格环境风险管控，同时统筹把握好发展与保护的关系，下决心走出一条经济发展与环境改善双赢之路。

按照党中央、国务院决策部署，环境保护部会同发展改革委、科技部、工业和信息化部、财政部、国土资源部、住房城乡建设部、水利部、农业部、质检总局、林业局、法制办等部门和单位，编制了《土壤污染防治行动计划》（以下称《土十条》）。

二、编制过程

针对土壤污染防治工作面临的严峻形势，在国务院领导同志亲自主持下，按照科学管用、积极稳妥、有力有序、改革创新的要求，深入各地开展调研，组织多次专题研讨，充分吸收国内外成熟经验和做法，反复讨论研究目标可达性、资金筹措、经济影响、政策措施等内容，并与《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》、《生态文明体制改革总体方案》及系列配套文件、《关于加快推进生态文明建设的意见》等进行充分衔接。起草工作自2013年5月起，主要经历了准备、编制、征求意见和报批4个阶段，先后5次征求中央及国务院有关部门和单位意见，3次征求各省（区、市）人民政府意见，50易其稿。2016年4月27日，国务院第131次常务会议讨论并原则通过了《土十条》。2016年5月19日，中央政治局常务委员会会议审议并原则通过了《土十条》。根据会议精神和领导同志重要指示要求，《土十条》作了进一步修改完善。2016年5月31日，国务院正式向社会公开《土十条》全文。

三、重大意义

土壤是生命之基、万物之母。土壤和空气、水一样，是构成生态系统的基本要素，是人类赖以生存的物质基础，也是经济社会发展不可或缺的宝贵自然资源。加强土壤污染防治，事关人民群众身体健康，事关经济社会可持续发展，事关生态文明建设和中华民族永续发展。制定实施《土十条》是党中央、国务院推进生态文明建设，坚决向污染宣战的一项重大举措，是系统开展污染治理的重要战略部署，对确保生态环境质量得到改善、各类自然生态系统安全稳定具有积极作用。

（一）坚决向污染宣战、建设美丽中国的应有之义。党的十八大提出中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。《土十条》以改善土壤环境质量为核心，以保障农产品质量和人居环境安全为出发点，提出到2020年全国土壤污染加重趋势得到初步遏制，土壤环境质量总体保持稳定，农用地和建设用地土壤环境安全得到基本保障，土壤环境风险得到基本管控的目标，确定了针对当前土壤污染问题的一系列重大举措，为实现中华民族伟大复兴的中国梦构筑牢固的土壤环境安全基础。

（二）坚持以人为本、改善民生的有力举措。近年来，频繁发生的土壤污染危害事件，主要集中在农产品安全人居环境安全两大方面，造成一定社会影响。《土十条》紧紧围绕让老百姓“吃得放心、住的安心”这一核心目标，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，实施分类管理；对建设用地实施准入管理，分用途明确管理措施，建立污染地块名录及其开发利用的负面清单，加强城乡规划论证和审批管理，逐步实现土尽其用、安全利用。

（三）坚守环境底线、促进经济绿色转型的迫切需要。当前，我国环境污染重、生态受损大、环境风险高的总体态势尚未根本改变，环境承载能力达到或接近上限，生态系统严重退化，环境质量已成为全面建成小康社会的短板和瓶颈制约。同时，人民群众对环境质量改善的期待日益提升，环境保护工作机遇与挑战并存。出台《土十条》，明确土壤污染防治总体方略，以土壤环境保护倒逼经济结构调整，以土壤污染治理与修复促进环保产业发展，以土壤环境承载优化空间发展布局，为协同推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，实施一带一路、京津冀协同发展、长江经济带等国家重大战略，提供土壤环境安全保障。

四、主要内容

结合全面建成小康社会的目标要求，《土十条》确定的工作目标是：到2020年，全国土壤污染加重趋势得到初步遏制，土壤环境质量总体保持稳定，农用地和建设用地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，全国土壤环境质量稳中向好，农用地和建设用地土壤环境安全得到有效保障，土壤环境风险得到全面管控。到本世纪中叶，土壤环境质量全面改善，生态系统实现良性循环。主要指标是：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。为确保实现上述目标，《土十条》提出了10条35款，共231项具体措施。除总体要求、工作目标和主要指标外，可分为四个方面。第一方面措施2条，着眼于摸清情况、建立健全法规标准体系，夯实两大基础；第二方面措施2条，突出农用地分类管理、建设用地准入管理两大重点；第三方面措施3条，推进未污染土壤保护、控制污染源、土壤污染治理与修复三大任务；第四方面措施3条，强化科技支撑、治理体系建设、目标责任考核三大保障。为了便于贯彻落实，每项工作都明确了牵头单位和参与部门。

第一条，开展土壤污染调查，掌握土壤环境质量状况。2018和2020年底前，分别查明农用地和重点行业企业用地污染分布及其环境风险。建立土壤环境质量状况定期调查制度。提高信息化管理水平，建设土壤环境质量监测网络，到2020年实现监测点位所有县（市、区）全覆盖。

第二条，推进土壤污染防治立法，建立健全法规标准体系。配合完成土壤污染防治法起草工作。完善土壤污染防治相关技术标准和规范。明确监管重点，以镉、汞、砷、铅、铬等为重点重金属，以多环芳烃、石油烃等为重点有机污染物，以有色金属矿采选、有色金属冶炼、石油开采、石

油加工、化工、焦化、电镀、制革等为重点行业，以产粮（油）大县、地级以上城市建成区为重点区域。建立专项环境执法机制，全面强化土壤环境监管。

第三条，实施农用地分类管理，保障农业生产环境安全。按污染程度将农用地划为三个类别，未污染和轻微污染的划为优先保护类，轻度和中度污染的划为安全利用类，重度污染的划为严格管控类，以耕地为重点，分别采取相应管理措施。到 2020 年，轻度和中度污染耕地安全利用面积达到 4000 万亩，重度污染耕地种植结构调整或退耕还林还草面积力争达到 2000 万亩。

第四条，实施建设用地准入管理，防范人居环境风险。建立建设用地调查评估制度，逐步建立污染地块名录及其开发利用的负面清单，分用途明确管理措施。严格用地准入，将土壤环境质量作为用地和供地等的必要条件，合理确定土地用途，加强城市规划和供地管理。落实监管责任，实行部门联动。

第五条，强化未污染土壤保护，严控新增土壤污染。严格查处向未利用地非法排污等环境违法行为。防范建设用地新增污染，对于相关建设项目，在环评中增加土壤污染防治要求。根据土壤等环境承载能力，合理确定区域功能定位、空间布局。

第六条，加强污染源监管，做好土壤污染预防工作。严控工矿污染，建立重点监管企业名单。严防矿产资源开发、涉重金属行业、工业废物处理和企业拆除活动污染土壤。控制农业污染，加强化肥、农药、农膜、畜禽养殖污染防治和灌溉水水质管理。减少生活污染，做好城乡生活垃圾分类和减量，整治非正规垃圾填埋场，建立村庄保洁制度，强化铅酸蓄电池等含重金属废物的安全处置。

第七条，开展污染治理与修复，改善区域土壤环境质量。按照“谁污染，谁治理”原则，明确治理与修复主体。以影响农产品质量和人居环境安全的突出土壤污染问题为重点，制定实施治理与修复规划，强化工程监管。到 2020 年，受污染耕地治理与修复面积达到 1000 万亩。

第八条，加大科技研发力度，推动环境保护产业发展。整合各类科技资源，加强土壤污染防治基础和应用研究。加大适用技术推广力度，加快成果转化应用。推动治理与修复产业发展，放开服务性监测市场，加快完善产业链，形成若干个综合实力雄厚的龙头企业，培育一批充满活力的中小型企业。发挥“互联网+”作用，推进大众创业、万众创新。

第九条，发挥政府主导作用，构建土壤环境治理体系。按照“国家统筹、省负总责、市县落实”原则，完善土壤环境管理体制，全面落实属地责任。探索建立跨行政区域土壤污染防治联动协作机制。明确支持和激励政策，推进综合防治先行区建设。加强社会监管，强化政策宣传解读，营造良好社会氛围。

第十条，加强目标考核，严格责任追究。明确地方政府主体责任，健全考核评估机制。建立土壤污染防治工作协调机制，加强部门协调联动，形成工作合力。落实企业责任，逐步建立土壤污染治理与修复企业行业自律机制。

五、主要特点

《土十条》主要有以下三个特点：

一是坚持问题导向、底线思维。与大气和水污染相比，土壤污染具有隐蔽性，防治工作起步较晚、基础薄弱。为此，《土十条》重点在开展调查、摸清底数，推进立法、完善标准，明确责任、强化监管等方面提出工作要求。同时，提出要坚决守住影响农产品质量和人居环境安全的土壤环境质量底线。

二是坚持突出重点、有限目标。国内外实践表明，解决好土壤污染问题需要付出长期艰苦的努力。针对当前损害群众健康的突出土壤环境问题，立足初级阶段的基本国情，着眼经济社会发展全局，《土十条》以农用地中的耕地和建设用地中的污染地块为重点，明确监管的重点污染物、行业和区域，严格控制新增污染，对重度污染耕地提出更严格管控措施，禁止种植食用农产品；对于污染地块，要区分不同用途，根据污染程度，建立直接开发利用的负面清单。同时紧扣重点任务，设定有限目标指标，以实现在发展中保护、在保护中发展。

三是坚持分类管控、综合施策。为提高措施的针对性和有效性，根据污染程度将农用地分为三个类别，分别实施优先保护、安全利用和严格管控等管理措施；对建设用地，按不同用途明确管理措施，严格用地准入；对未利用地也提出了针对性管控要求，实现所有土地类别全覆盖。在具体措施上，对未污染的、已经污染的土壤，分别提出保护、管控及修复的针对性措施，既严控增量，也管好存量，实现闭环管理，不留死角。

六、重要改革创新举措

《土十条》全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，立足我国国情和发展阶段，着眼经济社会发展全局，以改善土壤环境质量为核心，将改革创新的思想贯穿始终。主要体现在以下 11 个方面：

一是在完善土壤环境管理制度方面。按照党的十八届四中全会提出的全面推进依法治国的战略部署，将加快土壤污染防治立法作为优先任务提出，推动形成依法治土的新格局。提出配合完成土壤污染防治法起草；发布污染地块土壤环境管理办法、农用地土壤环境管理办法、农药包装废弃物

回收处理管理办法；健全土壤污染防治相关标准和技术规范；建立土壤环境质量状况定期调查制度；完成土壤环境质量国控监测点位设置；建立建设用地调查评估制度。

二是在推动大数据应用、提升土壤环境管理信息化水平方面。提出利用环境保护、国土资源、农业等部门相关数据，建立土壤环境基础数据库，构建全国土壤环境信息化管理平台；借助移动互联网、物联网等技术，拓宽数据获取渠道，实现数据动态更新；加强数据共享，编制资源共享目录，明确共享权限和方式，发挥土壤环境大数据在污染防治、城乡规划、土地利用、农业生产中的作用。

三是在建立负面清单方面。提出结合土壤污染状况详查情况，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，合理确定土地用途；规范土壤污染治理与修复从业单位和人员管理，建立健全监督机制，将技术服务能力弱、运营管理水平低、综合信用差的从业单位名单通过企业信用信息公示系统向社会公开。

四是在理顺土壤环境监管体制方面。提出按照“国家统筹、省负总责、市县落实”原则，完善土壤环境管理体制，全面落实土壤污染防治属地责任；探索建立跨行政区域土壤污染防治联动协作机制；明确地方各级城乡规划部门、国土资源部门、环境保护部门在土壤管理方面的职责，建立城乡规划、国土资源、环境保护等部门间的信息沟通机制，实行联动监管。

五是在完善耕地土壤环境保护制度方面。提出将符合条件的优先保护类耕地划为永久基本农田，实行严格保护，确保其面积不减少、土壤环境质量不下降，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；各省级人民政府要对本行政区域内优先保护类耕地面积减少或土壤环境质量下降的县（市、区），进行预警提醒并依法采取环评限批等限制性措施。

六是在推行废物循环利用和安全处置方面。提出建立健全废弃农膜回收贮运和综合利用网络，开展废弃农膜回收利用试点；建立政府、社区、企业和居民协调机制，通过分类投放收集、综合循环利用，促进垃圾减量化、资源化、无害化；推进水泥窑协同处置生活垃圾试点；鼓励将处理达标后的污泥用于园林绿化；开展利用建筑垃圾生产建材产品等资源化利用示范；强化废氧化汞电池、镍镉电池、铅酸蓄电池和含汞荧光灯管、温度计等含重金属废物的安全处置；减少过度包装，鼓励使用环境标志产品。

七是在严格监管污染物排放、强化环境执法方面。提出将土壤污染防治作为环境执法的重要内容，充分利用环境监管网格，加强土壤环境日常监管执法；严厉打击非法排放有毒有害污染物等环境违法行为；开展重点行业企业专项环境执法；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。

八是在实行生态环境损害赔偿制度、落实企业责任方面。提出有序开展重点行业企业环境污染强制责任保险试点；有关企业要将土壤污染防治纳入环境风险防控体系，严格依法依规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。

九是在强化责任终身追究方面。提出实行土壤污染治理与修复终身责任制；对土壤环境问题突出、区域土壤环境质量明显下降、防治工作不力、群众反映强烈的地区，要约谈有关地市人民政府和省级人民政府相关部门主要负责人；对失职渎职、弄虚作假的，区分情节轻重，予以诫勉、责令公开道歉、组织处理或党纪政纪处分；对构成犯罪的，要依法追究刑事责任，已经调离、提拔或者退休的，也要终身追究责任。

十是在推动环境信息公开方面。提出根据土壤环境质量监测和调查结果，适时发布全国土壤环境状况；各省（区、市）人民政府定期公布本行政区域各地级市（州、盟）土壤环境状况；重点行业企业要依据有关规定，向社会公开其产生的污染物名称、排放方式、排放浓度、排放总量，以及污染防治设施建设和运行情况。

十一是在创新土壤污染防治投融资机制方面。提出通过政府和社会资本合作（PPP）模式，发挥财政资金撬动功能，带动更多社会资本参与土壤污染防治；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；积极发展绿色金融，发挥政策性和开发性金融机构引导作用，为重大土壤污染防治项目提供支持；鼓励符合条件的土壤污染治理与修复企业发行股票。

七、实施《土十条》把握的原则

一是坚持预防为主、保护优先、风险管控。土壤污染治理难度大、周期长、见效慢。当前重点是对未污染土壤实施优先保护，对已污染的土壤实施风险管控，逐步建立土壤污染综合治理体系。

二是坚持问题导向、突出重点，让老百姓有更多获得感。将耕地作为重中之重，保障农产品数量和质量双重安全。对建设用地分用途明确管理措施，严格用地准入，合理规划土地用途，做到土尽其用，保障人居环境安全。

三是坚持突破瓶颈、打牢基础，加快补齐短板。针对当前土壤污染底数不清、防治标准滞后、基础能力薄弱的突出制约瓶颈，加快完善土壤环境标准体系，抓紧修订土壤环境质量等系列标准，组织实施全国土壤污染状况详查，提升土壤环境信息化管理水平，使土壤污染防治工作获得全方位基础支撑。

四是坚持倒逼转型、优化结构，促进传统产业绿色发展。实施有效的土壤污染防治，必须以切断污染源为前提。发挥《土十条》在化解落后产能、优化产业结构、促进传统产业绿色转型方面的倒逼和引导作用，提升综合效益。对于确实造成土壤污染的企业，该退出的要坚决退出。

五是坚持边调查、边示范、边推广，有序推进防治工作。由于土壤污染治理与修复周期长、见效慢、成本高，提出的目标任务不可能一蹴而就，需要根据各地土壤污染状况调查进展情况、土壤污染防治技术试点示范情况，分步、分期、分类、分区域有序推进受污染土壤安全利用、风险管控、治理与修复。

八、预期成效

（一）切实改善民生。到 2020 年，可使 7000 万亩受污染耕地得到安全利用。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，城乡人居环境得到改善。

（二）优化经济发展。《土十条》通过淘汰重金属重点行业落后产能、去产能、推行清洁生产、鼓励采用先进生产工艺和技术、发挥市场作用、完善激励政策等措施，将进一步促进经济结构转型升级、发挥土壤环境保护作用促进供给侧结构性改革，为“稳增长”、“调结构”及经济社会可持续发展作出新贡献。实施《土十条》，预计可拉动 GDP 增长约 2.7 万亿元，可新增就业人口 200 万人以上。

（三）培育环保产业新的增长点。《土十条》提出开展土壤污染状况详查、建立建设用地调查评估制度、严格管控受污染土壤环境风险、开展土壤污染治理与修复试点示范、研发土壤污染防治专用设备和产品等，这些任务措施将有力推动土壤环境质量监测、调查、评估、治理修复和土壤污染防治咨询服务、装备药剂生产等相关产业发展，扩大环保产业规模。到 2020 年，预计可带动环保产业新增产值约 4500 亿元。

（四）推动落实创新驱动发展战略。通过引进、吸收和自主创新，研发一批具有自主知识产权的土壤污染防治技术，形成一批先进的土壤污染防治专用设备和产品，重大技术装备总体达到或接近国际先进水平。