

# 夯实防治工作基础 全面提升防治能力

## ——环境保护部有关负责人就《土壤污染防治行动计划》答记者问(一)

国务院5月31日印发《土壤污染防治行动计划》(以下简称《土十条》),对今后一个时期我国土壤污染防治工作做出了全面战略部署。为全面深入了解《土十条》出台的背景、意义及《土十条》的主要内容,记者采访了环境保护部有关负责人。

### 关键词 1

## 析因探源

### 1.《土十条》出台的背景是什么?

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。但是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。

当前,我国土壤环境总体状况堪忧,部分地区污染较为严重,已成为全面建成小康社会的突出短板之一,党中央、国务院对此高度重视。习近平总书记、李克强总理多次作出重要批示指示,要求切实加强土壤污染防治工作。

制定实施《土十条》是党中央、国务院推进生态文明建设的重大举措,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。

### 2.与水体和大气污染相比,土壤污染具有哪些特点?

一是土壤污染具有隐蔽性和滞后性。大气污染和水污染一般都比较直观,通过感官就能察觉。而土壤污染往往要通过土壤样品分析、农作物检测,甚至人畜健康的影响研究才能确定。土壤污染从产生到发现危害通常时间较长。

二是土壤污染具有累积性。与大气和水体相比,污染物更难在土壤中迁移、扩散和稀释。因此,污染物容易在土壤中不断累积。

三是土壤污染具有不均匀性。由于土壤性质差异较大,而且污染物在土壤中迁移慢,导致土壤中污染物分布不均匀,空间变异性较大。

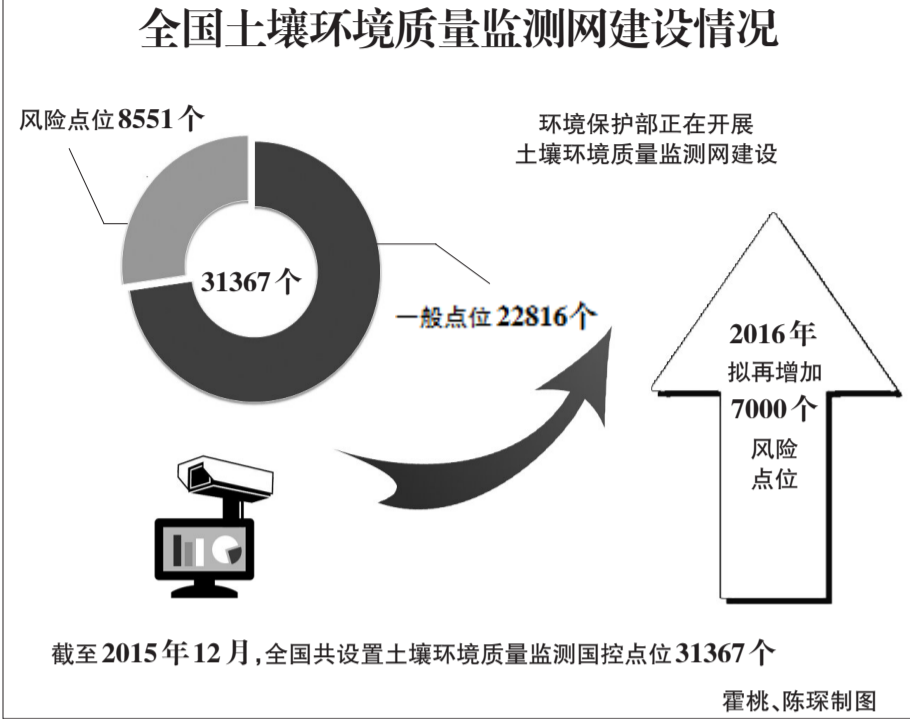
四是土壤污染具有难可逆性。由于重金属难以降解,导致重金属对土壤的污染基本上是一个不可完全逆转的过程。另外,土壤中的许多有机污染物也需要较长时间才能降解。

五是土壤污染治理具有艰巨性。土壤污染一旦发生,仅仅依靠切断污染源的方法则很难恢复。总体来说,治理土壤污染的成本高、周期长、难度大。

### 3.土壤污染物主要有哪些?

土壤中的污染物来源广、种类多,一般可分为无机污染物和有机污染物。

无机污染物以重金属为主,如镉、汞、砷、铅、铬、铜、锌、镍,局部地区还有锰、钴、硒、钒、钨、钼等。有机污染物种类繁多,包括苯、甲苯、二甲苯、乙苯、三氯乙烯等挥发性有机污染物,以及多环芳烃、多氯联苯、



### 关键词 2

## 摸清“家底”

### 7.《土十条》编制的总体考虑是什么?

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,我们重点在开展调查、摸清家底,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,明确不能种植食用农产品,其他农作物不是绝对不能种;对于污染地块,区分不同用途,不简单禁用,根据污染程度,建立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3个类别,分别实施优先保护、安全利用和严格管控等措施;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。

四是坚持分类管控、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3个类别,分别实施优先保护、安全利用和严格管控等措施;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。

五是坚持分类管控、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3个类别,分别实施优先保护、安全利用和严格管控等措施;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3个类别,分别实施优先保护、安全利用和严格管控等措施;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。

### 8.《土十条》的出台实施将对我国土壤污染防治工作产生什么样的推动作用?

《土十条》的出台实施将夯实我国土壤污染防治工作基础,全面提升我国土壤污染防治工作能力。

一是通过开展土壤污染状况详查工作,查明农用地土壤污染的面积、分布及其对农产品质量的影响,掌握重点行业企业用地中的污染地块分布及其环境风险情况,摸清土壤污染家底。

二是通过制修订土壤污染防治相关法律法规、部门规章、标准体系等,使土壤污染防治法律法规标准体系基本建立健全。

三是通过开展土壤污染治理与修复试点示范,在土壤污染源预防、风险管控、治理与修复、监管能力建设等方面探索土壤污染综合防治模式,逐步建立我国土壤污染防治技术体系。

四是通过规范土壤污染治理与修复从业单位和人员管理,明确治理与修复主体责任,实行土壤污染治理与修复终身责任制,充分发挥市场作用等措施,推动土壤污染治理与修复产业发展。

五是明确各方责任,加强信息公开,宣传教育等措施,形成政府主导、企业负责、公众参与、社会监督的土壤污染防治体系。

### 9.为什么要开展土壤污染状况详查,如何组织开展?

全面准确掌握土壤污染状况是开展土壤污染防治与监管工作的重要基础。2005年~2013年,环境保护部会同国土资源部开展了首次全国土壤污染状况调查,调查面积约为630万平方公里。

### 关键词 3

## 修法立标

### 13.为什么要专门制定土壤污染防治法?

目前我国尚没有土壤污染防治的专门法律法规,现有土壤污染防治的相关规定主要分散体现在环境影响评价、自然资源保护和农业类法律法规之中,如《环境保护法》、《固体废物污染环境防治法》、《农业法》、《草原法》、《土地管理法》、《农产品质量安全法》等。由于这些规定缺乏系统性、针对性,亟待制定土壤污染防治专门法律,以满足土壤污染防治工作需要。

### 14.《土十条》提出配合完成土壤污染防治法起草工作,目前进展情况如何?地方性土壤污染防治法规有什么进展?

2013年,十二届全国人大常委会将土壤污染防治法列入立法规划第一类项目。

受全国人大环资委委托,环境保护部联合国家发展改革委、科技部、工业和信息化部、国土资源部、住房城乡建设部、农业部、国家卫生计生委等部门完成土壤污染防治法草案建议稿,于2014年12月报送全国人大环资委。

为推进土壤立法工作,近两年来,环境保护部配合全国人大环资委深入开展调研,多次召开专题研讨会、座谈会,举办专题讲座,修改草案10余篇。在起草过程中,陈昌智、沈跃跃副委员长分别亲自带队赴山东、辽宁、湖南、河南、广东、福建等多省区调研。

根据全国人大环资委安排,拟在2016年年内进行两次内部初审,2017年提交给全国人大常委会,完成提请和审议的任务。

2015年12月,福建省发布《福建省土壤污染防治办法》;2016年2月,湖北省颁布《湖北省土壤污染防治条例》。湖南、河南、广东、吉林等省正在推进土壤污染防治立法工作。

### 15.目前我国土壤环境保护标准有哪些?还需要制订哪些标准?

我国现行土壤环境保护标准体系包括三类、48项标准:一是土壤环境质量(评价)类标准,包括1项土壤环境质量标准、3项特殊用地土壤环境评价标准、4项建设用地土壤环境保护技术导则;二是土壤环境监测技术规范、37项土壤环境污染物监测方法标准;三是土壤环境基础类标准,包括2项相关术语标准。

下一步标准制修订工作主要包括:一是制修订农用地、建设用地上

### 关键词 4

## 分类管理

### 18.重点监管行业是如何考虑的?

根据第一次全国污染源普查和全国土壤污染状况调查结果,筛选出有色金属矿采选、有色金属冶炼、石油开采、石油加工、化工、焦化、电镀、制革等作为重点监管行业,主要考虑是,这些行业排放的污染物均为重点监管污染物,严重威胁土壤环境和人体健康。

### 19.为什么要划定农用地土壤环境质量类别?与农用地分等定级的区别是什么?

为提高管理的针对性和有效性,根据土壤污染程度,对农用地实施分类管理,分别采取优先保护、安全利用、严格管控等措施,最大限度降低农产品超标风险。农业、国土资源部门组织开展的农用地分等定级主要反映土地生产力水平的差异,主要依据地理区位、水热条件、经济价值等因素进行划定。

### 20.企业防治土壤污染的责任有哪些?

企业责任包括加强内部管理,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,开展企业用地土壤环境监测;造成土壤污染的,应承担损害评估、治理与修复的法律责任。

### 16.现行土壤环境质量标准为什么要修订,进展如何?

我国现行《土壤环境质量标准》(GB 15618-1995)(以下称“现行标准”)于1995年7月13日颁布,1996年7月1日实施,在我国土壤环境保护和管理中发挥了重要基础性作用,目前已不适应现阶段土壤环境保护实际工作需要,主要存在以下问题:

一是适用范围小。仅适用于农田、蔬菜地、茶园、果园、牧场、林地、自然保护区等土壤环境质量评价,缺少适用商服、工矿仓储、住宅、公共管理与公共服务等建设用地的土壤环境质量评价指标。

二是项目指标少。仅规定了8项重金属指标和六六六、滴滴涕2项农药指标,而近年来土壤污染形势日益复杂,尤其是工业污染地块土壤环境管理需要评价的污染物种类繁多。

三是实施效果不理想。一级标准依据“七五”土壤背景调查数据做了全国“一刀切”规定,不能客观反映区域差异;二、三级标准规定的指标限值存在偏严(如镉)、偏宽(如铅)的争议,部分地区土壤环境质量评价与农产品质量评价结果差异较大。

针对现行标准存在的上述问题,2006年环境保护部启动标准修订工作,先后组织召开20多次专题工作会、研讨会,反复研究、梳理土壤环保标准体系结构、作用定位和主要内容。

目前,制修订后的标准已3次向社会公开征求意见,通过环境保护部标准审议专家委员会和部长专题会议审议,进一步修改完善后按程序报批。

### 17.为什么要修订现行农膜标准?全国每年废弃农膜有多少?

现行农用地膜厚度国家标准为0.008±0.003mm。即便是符合标准的农膜也较容易破碎,导致废弃农膜回收难度大、成本高,需要通过修订标准提高厚度要求,便于回收利用。据有关调查研究,2013年我国废弃农膜总量超过100万吨。