《土壤污染防治成效综合评估指南（征求意见稿）》编制说明

《土壤污染防治成效综合评估指南》编制组

二O二一年十一月

目 录

[1 工作简况 1](#_Toc18002)

[1.1 任务来源 1](#_Toc28591)

[1.2 工作过程 2](#_Toc24124)

[1.3 主要起草人及任务分工 3](#_Toc9238)

[2 指南编制的目的意义和编制原则 3](#_Toc27064)

[2.1 目的意义 3](#_Toc12331)

[2.2 编制原则和依据 5](#_Toc16378)

[3 指南主要内容说明 5](#_Toc11146)

[3.1 适用范围 5](#_Toc2707)

[3.2 指南的结构 6](#_Toc28734)

[3.3 规范性引用文件 7](#_Toc16160)

[3.4 术语和定义 7](#_Toc31296)

[3.5 评估方法 7](#_Toc6970)

[3.6 评估内容 9](#_Toc9256)

[3.7 评估结论和工作建议 9](#_Toc23804)

[3.8 评估指标与评分方法 9](#_Toc12827)

[4 采标情况 10](#_Toc1177)

[5 重大分歧意见的处理经过和依据 10](#_Toc25983)

[6 文件性质及贯彻文件建议 10](#_Toc4063)

[7 其他应说明的事项 10](#_Toc26364)

1. [工作简况](#_Toc322988109)
   1. 任务来源

土壤是生态环境的重要组成部分，是人类赖以生存的主要资源之一，对环境变化具有高度敏感性。随着农业生产技术的提高，工业化的快速发展和城市化建设的推进，土壤污染问题已成为制约经济社会可持续发展和环境质量改善的主要瓶颈。地方各级人民政府作为本行政区域土壤污染防治和安全利用的责任主体，土壤污染防治目标任务完成情况已作为考核评价地方各级人民政府及其负责人、县级以上人民政府负有土壤污染防治监督管理职责的部门及其负责人的重要内容。把土壤污染防治列为政府的绩效考核、作为地方负责人政绩的一部分，将让地方各级人民政府更加注重土壤污染防护方面的工作。但是我省目前缺少第三方评估机构对各县（市、区）人民政府土壤污染防治相关工作完成情况及责任落实情况开展成效评估的方法和指南。

因此，为贯彻落实《中华人民共和国环境保护法》和《中华人民共和国土壤污染防治法》等法律法规，落实我省各县（市、区）级人民政府对本行政区域土壤污染防治主体负责，进一步规范土壤污染防治工作目标责任，强化监督考核，管控土壤污染环境风险，提高我省第三方机构开展土壤污染防治成效综合评估工作水平，规范综合评估工作方法，明确工作程序和评估内容。根据陕西省生态环境厅委托及《陕西省质量技术监督局关于下达2020年陕西省地方标准制修订计划项目的通知》（陕市监函〔2020〕737号）中的要求（项目编号：SDBXM45-2020），陕西省环境调查评估中心承担《土壤污染防治成效综合评估指南》的编制工作，陕西省水工环地质调查中心作为协作单位共同参与编制工作。

* 1. 工作过程

（1）2018年～2020年，陕西省环境调查评估中心受省生态环境厅委托，对全省108个县（市、区）（包括西咸新区）开展了一轮土壤污染防治成效综合评估工作。工作过程中广泛搜集、整理了国内省内外、市有关土壤污染防治和综合评估工作的法律法规、标准、技术规范、政策要求、导则和相关论文文献等方面的资料。

2018年，率先对渭南市潼关县完成综合评估，通过召开座谈交流会，听取相关部门工作介绍，现场实地调查等方式，编制完成了潼关县综合评估报告；2019年选择全省10个市的10个县（市、区）继续开展综合评估试点工作。通过公开招投标确定了四家技术支持单位，于2019年8月～11月，对西安市莲湖区、宝鸡市凤县、渭南市白水县、铜川市王益区、咸阳市乾县、安康市紫阳县、汉中市洋县、商洛市商州区、延安市吴起县、榆林市定边县等10个试点县（市、区）开展了综合评估；2020年，通过遴选和公开招投标选定六家技术支持单位，对全省剩余97个县（市、区）开展综合评估工作。2020年7月～10月，组织技术人员分别赴97个县（市、区）的生态环境等部门，开展详细的现场调查和资料收集，实施对各县（市、区）的综合评估。

（2）2020年10月～12月，在前期工作基础上，多方面征集参与单位（部门）、专家意见，确定指南相关编制内容，完成指南“初稿”编制。

（3）2021年1月～10月，编制组对指南“初稿”进行内部讨论审核并组织召开了1次初稿专家咨询会，会后编制组根据专家意见进一步修改完善，形成本征求意见稿。

（4）2020年11月23日，召开指南征求意见稿技术审查会，审议专家就本指南内容进行评议，一致认为符合标准要求，同意公开征求意见。

* 1. [主要起草人及任务](#_Toc322988111)分工

本文件由陕西省环境调查评估中心、陕西省水工环地质调查中心提出并起草。编制工作组主要成员及任务分工如下：

表1.3-1 主要起草人

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **姓名** | **职务/职称** | **学历** | **工作单位** | **任务分工** |
| 他维媛 | 高级工程师 | 博士 | 陕西省环境调查评估中心 | 项目负责人  标准编制及审核 |
| 赵东旭 | 工程师 | 研究生 | 陕西省环境调查评估中心 | 资料收集和标准编写 |
| 孟昭君 | 工程师 | 本科 | 陕西省环境调查评估中心 | 资料收集和标准编写 |
| 杨克俭 | 高级工程师 | 本科 | 陕西省水工环地质调查中心 | 标准编写和审核 |
| 金盛华 | 工程师 | 本科 | 陕西省环境调查评估中心 | 资料收集和标准编写 |
| 王 晖 | 高级工程师 | 研究生 | 陕西省水工环地质调查中心 | 资料收集整理 |
| 王显炜 | 高级工程师 | 研究生 | 陕西省水工环地质调查中心 | 资料收集和标准编写 |
| 张 馨 | 工程师 | 本科 | 陕西省环境调查评估中心 | 资料收集整理 |
| 佘朋涛 | 工程师 | 本科 | 陕西省水工环地质调查中心 | 资料收集和标准编写 |

1. 指南编制的目的意义和编制原则
   1. 目的意义

积极开展土壤污染防治工作是深入贯彻落实习近平生态文明思想的具体行动，是打好打胜土壤污染防治攻坚战的重要举措。“十三五”期间，为落实土壤污染防治工作责任，强化监督考核，管控土壤环境风险，国务院及生态环境部先后印发了《国务院关于印发土壤污染防治行动计划的通知》（国发〔2016〕31号）和《土壤污染治理与修复成效技术评估指南（试行）》（环办土壤函〔2017〕1953号），要求各省（区、市）要委托评估机构对行政区域内各县（市、区）土壤污染治理与修复效果进行综合评估，并建议根据各地实际情况至少每3年开展一次。2019年《土壤污染防治法》的颁布实施，填补了我国土壤污染防治领域的立法空白。2021年国务院和陕西省分别印发了《中共中央国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》和《陕西省“十四五”生态环境保护规划》，要求“十四五”期间要深入打好净土保卫战，加强组织实施，强化监督考核。

通过以上法律法规和规划的发布实施，明确了“十四五”期间及未来一定时期内土壤污染防治工作的重点任务和工作内容。出台土壤污染成效综合评估指南，规范第三方评估机构对我省各县（市、区）人民政府土壤污染治防工作目标指标和重点任务完成情况开展成效评估工作，是强化落实《土壤污染防治法》要求，防治土壤污染，推动生态文明建设的重要举措。也是进一步提高我省各县（市、区）人民政府对土壤污染防治工作的重视程度，督促农业农村、自然资源、住房与城乡建设等相关部门加强联动，推动完成土壤污染防治各项重点任务的有效途径。

* 1. 编制原则和依据

本指南编制主要遵循以下原则：

（1）通用性原则。根据《土壤污染防治法》相关要求，并结合我省土壤污染防治工作重点作为综合评估工作主要评估内容，使评估工作在有法可依的基础上与我省土壤污染防治工作的重点任务及发展趋势相适应。

（2）科学性原则。既考虑指南可操作性又顾及综合评估的工作实际，在2018年～2020年综合评估工作基础上，借鉴工作成果及过程经验，充分听取各方意见，确保指南可作为第三方机构开展综合评估工作的规范性文件。

（3）规范性原则。对工作程序、评估方法和评估内容进行规定，保证第三方机构对各县（市、区）人民政府开展土壤污染防治成效综合评估工作尺度一致，评估标准统一。

本指南主要依据为《土壤污染防治法》、《中共中央国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》和《陕西省“十四五”生态环境保护规划》，并参考了《浙江省土壤、地下水和农业农村污染防治“十四五”规划》、《海南省“十四五”生态环境保护规划》和《上海市生态环境保护“十四五”规划》等法律法规和规划意见及其他规范性引用文件。

1. 指南主要内容说明
   1. 适用范围

本文件规定了综合评估工作总体原则、工作程序、评估方法、评估内容和评估报告编制要求。

本文件适用于评估机构开展对各县（市、区）人民政府土壤污染防治成效综合评估工作。

* 1. 指南的结构

指南共分为十章，附录三个。主要内容为：（1）范围；（2）规范性引用文件；（3）术语和定义；（4）总体原则；（5）工作程序；（6）工作准备；（7）制定工作方案；（8）实施评估；（9）编制评估报告；（10）报告审核及提交；（11）附录A（资料性附录）土壤污染防治成效综合评估工作方案编写提纲；（12）附录B（资料性附录）土壤污染防治成效综合评估报告编写提纲；（13）附录C（规范性附录）土壤污染防治成效综合评估指标与评分方法。

其中：

1. 范围部分明确了本标准的适用范围；
2. 规范性引用文件部分列出了本规范引用的规范性文件；
3. 术语和定义部分对本标准中涉及的特殊用词进行了原则定义；
4. 明确了评估工作的目的、原则
5. 明确了评估工作程序；
6. 对实施评估工作前评估机构人员和设备准备进行了规定；
7. 对工作方案的资料准备和分析、方案编制主要内容和编制提纲等相关内容进行了规定；
8. 对评估工作的方法和主要评估内容进行了规定；
9. 明确了评估报告的主要内容、评估指标与评分方法、评估结论、工作建议和编制提纲等相关内容；
10. 对报告审核的方式进行了规定；
11. 对工作方案编写格式及内容进行了规定；
12. 对综合评估报告编写格式及内容进行了规定；
13. 明确了综合评估指标和评分方法。
    1. 规范性引用文件

《土壤污染防治成效综合评估指南》引用了与本指南密切相关的法规、规范、标准。涉及建设用地、土壤环境质量、受污染耕地等专业，本条给出了本标准引用的国家标准。现行的土壤风险管控与修复类标准和《土壤污染防治法》，是制定本标准的法律依据，其中有关条文是本标准的技术基础，引用此类文件，使标准具有合法性和权威性。

* 1. 术语和定义

本标准在重点参考引用《建设用地土壤修复技术导则》（HJ 25.4）、《污染地块风险管控与修复效果评估技术导则》（HJ 25.5）、《污染地块地下水修复和风险管控技术导则》（HJ 25.6）、《建设用地土壤污染风险管控和修复术语》（HJ 682）、《土壤环境质量 农用地土壤污染风险管控标准》（GB15618）和《受污染耕地治理与修复导则》（NY/T 3499）相关术语的基础上，规定了土壤污染防治成效综合评估指南所涉及到的有关术语及定义。

* 1. 评估方法

评估工作采用文件查阅、实地调研、座谈会、专家咨询论证、公众调查等形式，多部门统筹联动，收集意见建议，完成评估工作。

（1）文件查阅

查阅被评估县（市、区）近三年在土壤污染防治政策制度、建设用地土壤环境管理、农用地土壤环境管理、土壤污染防治相关能力建设、其他等方面出台的本行政区土壤污染防治工作的相关政策及实施情况的正式文件。

（2）实地调研

实地调研被评估县（市、区）近三年在土壤污染防治政策制度、建设用地土壤环境管理、农用地土壤环境管理、土壤污染防治相关能力建设、其他等方面完成的实际工作量。

（3）座谈会

召开座谈会，向被评估县（市、区）生态环境局、自然资源局、农业农村局等土壤污染防治工作相关部门传达综合评估的目的意义、具体要求及需要配合的相关工作，为综合评估工作的开展做好协调沟通基础。

（4）专家咨询论证

专家咨询论证过程中，要邀请环境评估和管理相关专家，通过专家咨询论证的方式，解决在综合评估过程中遇到的难以界定的问题，如土壤污染风险管控和土壤污染治理修复项目效果评定等。

（5）公众调查

对被评估县（市、区）在土壤污染防治工作实施效果、公众宣传、土壤污染事件等方面开展公众调查，公众调查可通过实地访谈、满意度填表调查等方式进行。

* 1. 评估内容

本指南评估内容主要参考《土壤污染防治法》相关条款，将条款中应由县级以上人民政府及县级以上人民政府负有土壤污染防治监督管理职责的部门履行的具体工作任务进行分解归类，并参考《中共中央国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》和《陕西省“十四五”生态环境保护规划》，将“十四五”期间具体工作内容及要求加以补充完善，形成土壤污染防治政策制度、建设用地土壤环境管理、农用地土壤环境管理、土壤污染源头预防和其他等方面评估内容。

* 1. 评估结论和工作建议

对县（市、区）人民政府土壤污染防治成效给出综合评估意见，并基于评估过程中所发现的问题，从提升土壤环境管理水平、加强土壤污染防治目标任务落实等方面提出整改要求，为下一步科学实施土壤污染源头防控，农用地和建设用地环境管理等土壤污染防治相关工作提出建议。

* 1. 评估指标与评分方法

土壤污染防治成效综合评估指标与评分方法（附录C）是将评估内容分解形成量化指标，共分为19个小项，34个打分项，根据具体任务落实及完成情况进行评分。部分县（市、区）不涉及土壤污染治理与修复项目、农用地和建设用地地块监测、重金属污染防控等任务及其他相关工作，实际评分过程中满分不足100分的，按实际得分乘以100分除以实际满分进行折算。

1. 采标情况

尚无。

1. 重大分歧意见的处理经过和依据

本指南征求意见稿是经管理部门、多人多次讨论、协商、统一形成的，目前无重大分歧意见，同时欢迎相关领导、专家多提宝贵意见和建议，以完善指南，促进我省土壤环境保护工作的发展。

1. [文件性质及贯彻文件建议](#_Toc322988132)

本指南为技术性规范，按地方行业文件惯例本规范性质为推荐性文件。

1. [其他应说明的事项](#_Toc322988136)

无。