

# 生态环境部 自然资源部 文件

环土壤〔2021〕12号

---

## 关于印发《建设用地土壤污染 责任人认定暂行办法》的通知

各省、自治区、直辖市生态环境厅（局）、自然资源主管部门，  
新疆生产建设兵团生态环境局、自然资源局：

为规范建设用地土壤污染责任人的认定，依据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国土壤污染防治法》等相关法律，生态环境部会同自然资源部制定了《建设用地土壤污染责任人认定暂行办法》。现印发给你们，请遵照执行。

请及时总结实施过程中的典型案例、建议意见，并反馈生态环境部、自然资源部。



2021年1月28日

(此件社会公开)

# 建设用地土壤污染责任人认定暂行办法

## 第一章 总则

**第一条** 为规范建设用地土壤污染责任人的认定，依据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国土壤污染防治法》等相关法律，制定本办法。

**第二条** 本办法适用于生态环境主管部门会同自然资源主管部门依法行使监督管理职责中建设用地土壤污染责任人不明确或者存在争议时的土壤污染责任人认定活动。

涉及建设用地土壤污染责任的单位和个人之间，因建设用地土壤污染民事纠纷引发的土壤污染责任人认定活动，不适用本办法。

本办法所称土壤污染责任人不明确或者存在争议，包括以下情形：

- （一）建设用地上曾存在多个从事生产经营活动的单位和个人；
- （二）建设用地土壤污染存在多种来源的；
- （三）法律法规规章规定的其他情形。

**第三条** 本办法所称建设用地土壤污染责任人（以下简称土壤污染责任人），是指因排放、倾倒、堆存、填埋、泄漏、遗撒、渗漏、流失、扬散污染物或者有毒有害物质等，造成建设用地土壤污染，需要依法承担土壤污染风险管控和修复责任的单位和个人。

本办法所称涉及土壤污染责任的单位和个人，是指实施前款所列行为，可能造成建设用地土壤污染的单位和个人。

**第四条** 土壤污染责任人认定由建设用地所在地设区的市级生态环境主管部门会同同级自然资源主管部门负责。

跨设区的市的建设用地土壤污染责任人认定由省级生态环境主管部门会同同级自然资源主管部门负责。

**第五条** 土壤污染责任人负有实施土壤污染风险管控和修复的义务。土壤污染责任人无法认定的，建设用地使用权人应当实施土壤污染风险管控和修复。

土壤污染风险管控和修复，包括土壤污染状况调查和土壤污染风险评估、风险管控、修复、风险管控效果评估、修复效果评估、后期管理等活动。

**第六条** 建设用地及其周边曾存在的涉及土壤污染责任的单位和个人，应当协助建设用地使用权人开展土壤污染状况调查。

**第七条** 国家鼓励建设用地使用权人与涉及土壤污染责任的单位和个人之间，或者涉及土壤污染责任的多个单位和个人之

间就土壤污染责任承担及责任份额进行协商，达成协议。协商过程中，土壤污染责任份额可以按照各自对土壤的污染程度确定；各自对土壤的污染程度无法确定的，可以平均分担责任份额。

**第八条** 国家鼓励任何组织和个人提供土壤污染责任人认定的有关线索。

国家鼓励和支持涉及土壤污染责任的单位和个人自愿实施土壤污染风险管控和修复。

## 第二章 申请与调查

**第九条** 对经土壤污染风险评估，依法需要采取风险管控措施或者实施修复的建设用地，土壤污染责任人不明确或者存在争议的，建设用地使用权人、土壤污染状况调查报告或者土壤污染风险评估报告中提出的涉及土壤污染责任的单位和个人，可以向有管辖权的生态环境主管部门提出土壤污染责任人认定申请。

生态环境主管部门可以会同自然资源主管部门根据实际情况依职权主动开展土壤污染责任人认定。

**第十条** 申请土壤污染责任人认定的，应当提交以下材料：

- （一）申请书；
- （二）申请人及其法定代表人身份信息；
- （三）已经依法评审通过的土壤污染状况调查报告、土壤污染风险评估报告等信息；

(四) 涉及土壤污染及责任人认定的相关信息和线索;

(五) 生态环境主管部门会同自然资源主管部门要求提供的其他相关材料。

**第十一条** 接到土壤污染责任人认定申请后, 生态环境主管部门根据下列情况分别作出处理:

(一) 不符合本办法规定的, 应当当场或者在五个工作日内作出不予受理的决定, 并告知申请人;

(二) 不属于本行政机关受理的, 应当当场作出不予受理的决定, 并告知申请人向有关行政机关提出;

(三) 申请材料不齐全的, 应当当场或者五个工作日内一次性告知申请人需要补正的全部材料, 可以当场更正的, 应当允许申请人当场更正;

(四) 符合本办法规定, 申请材料齐全或者申请人按照要求提交全部补正材料的, 应当受理。

**第十二条** 生态环境主管部门会同自然资源主管部门可以在受理申请之日起十个工作日内, 成立调查组启动土壤污染责任人调查, 也可以指定或者委托调查机构启动调查工作。

前款规定的调查机构, 应当具备土壤污染责任人认定所需要的专业技术能力。鼓励生态环境损害鉴定评估推荐机构作为调查机构。调查机构、调查人员不得与所调查的建设用地、涉及土壤污染责任的单位和个人存在利益关系。

**第十三条** 调查组或者调查机构应当按照客观公正、实事求是的原则，做好土壤污染责任人调查工作，并提交调查报告。

调查组或者调查机构应当重点针对涉及土壤污染责任的单位和个人的污染行为，以及该污染行为与建设用地土壤污染之间的因果关系等开展调查。

**第十四条** 调查组或者调查机构开展土壤污染责任人调查时，可以向生态环境主管部门调取建设用地涉及的突发环境事件处理情况、相关单位和个人有关环境行政执法情况等材料，向自然资源主管部门调取土地使用权人历史信息，土地、矿产等自然资源开发利用情况及有关行政执法情况，水文地质信息等材料。

调查组或者调查机构开展土壤污染责任人调查时，可以向建设用地及其周边有关单位和个人调查其生产经营活动中污染物排放、污染防治设施运行、污染事故、相关生产工艺等情况。有关单位和个人应当如实提供相关材料。

调查人员可以向其他有关单位和个人了解与土壤污染有关的情况。

**第十五条** 调查组开展土壤污染责任人调查，需要进行鉴定评估的，生态环境主管部门可以会同自然资源主管部门指定或者委托相关技术机构开展鉴定评估。

调查机构开展土壤污染责任人调查，需要进行鉴定评估的，可以委托相关技术机构开展鉴定评估。

**第十六条** 符合下列情形之一的，可以认定污染行为与土壤污染之间存在因果关系：

（一）涉及土壤污染责任的单位和个人曾在建设用地地块上实施过本办法第三条所列行为，且污染物或者有毒有害物质与该建设用地土壤特征污染物具有相关性；

（二）涉及土壤污染责任的单位和个人曾在建设用地地块周边实施过本办法第三条所列行为，污染物或者有毒有害物质与该建设用地土壤特征污染物具有相关性，且存在污染物或者有毒有害物质能够到达该地块的合理迁移路径。

**第十七条** 有下列情形之一的，属于土壤污染责任人无法认定：

（一）不存在或者无法认定因果关系；

（二）无法确定土壤污染责任人的具体身份信息；

（三）土壤污染责任人灭失的。

**第十八条** 调查组或者调查机构应当自启动调查之日起六十个工作日内完成调查工作，并提交调查报告；情况复杂，不能在规定期限内完成调查的，经生态环境主管部门会同自然资源主管部门批准，可以适当延长。延长调查期限的，应当告知申请人。

鉴定评估时间不计入前款规定的调查期限。

**第十九条** 调查组或者调查机构提交的调查报告应当包括以下内容：



- (一) 建设用地地块及其污染状况概述;
- (二) 法律法规规章和技术依据;
- (三) 调查过程;
- (四) 土壤污染责任人认定理由;
- (五) 土壤污染责任人认定意见;
- (六) 其他需要说明的事项。

调查报告应当附具有关证据材料。

### 第三章 审查与认定

**第二十条** 设区的市级或者省级生态环境主管部门会同同级自然资源主管部门成立土壤污染责任人认定委员会（以下简称认定委员会）。认定委员会成员由设区的市级或者省级生态环境主管部门、自然资源主管部门专职工作人员和有关专家组成。认定委员会成员不得与要审查的土壤污染责任人调查工作存在利益关系。

调查工作结束后，原则上三个工作日内，调查组或者调查机构应当将调查报告提交认定委员会进行审查。

认定委员会应当自收到调查报告之日起十五个工作日内进行审查，出具审查意见。审查意见应当包括以下内容：

- (一) 调查报告提出的事实是否清楚、证据是否确实充分、适用法律是否正确;
- (二) 调查程序是否合法合规;

(三) 是否通过审查的结论。

**第二十一条** 调查报告通过审查的，土壤污染责任人认定委员会应当在三个工作日内将调查报告及审查意见报送生态环境主管部门和自然资源主管部门。

调查报告未通过审查的，认定委员会应当将调查报告退回调查组或者调查机构补充调查或者重新调查。调查组或者调查机构应当自调查报告退回之日起三十日内重新提交调查报告。

**第二十二条** 生态环境主管部门会同自然资源主管部门应当自收到土壤污染责任人认定委员会报送的调查报告及审查意见之日起十五个工作日内作出决定，并于十个工作日内连同认定委员会审查意见告知申请人、建设用地使用权人和土壤污染责任人；无法确定责任人的，告知申请人和建设用地使用权人。

## 第四章 其他规定

**第二十三条** 在土壤污染责任人调查、审查过程中以及作出决定前，应当充分听取建设用地使用权人、涉及土壤污染责任的单位和个人的陈述、申辩。建设用地使用权人、涉及土壤污染责任的单位和个人提出的事实、理由或者证据成立的，应当予以采纳。

**第二十四条** 土壤污染责任人、建设用地使用权人对土壤污染责任人认定决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

**第二十五条** 土壤污染责任人认定工作结束后，生态环境主管部门应当及时归档。档案材料应当至少保存三十年。

**第二十六条** 土壤污染责任人认定过程中，发生下列情形之一的，可以终止土壤污染责任人认定：

（一）涉及土壤污染责任的单位和个人之间就土壤污染责任承担及责任份额协商达成一致，相关协议书报受理认定申请的生态环境主管部门备案；

（二）经诉讼等确认土壤污染责任；

（三）申请人申请终止认定。

**第二十七条** 从事土壤污染责任人认定的调查、审查与决定的有关单位和人员应当恪尽职守、诚信公正。未经有权机关批准，不得擅自发布有关信息。不得利用土壤污染责任人认定工作牟取私利。

**第二十八条** 开展土壤污染责任人认定所需资金，生态环境主管部门和自然资源主管部门应当依照《中华人民共和国土壤污染防治法》第七十条规定，向同级人民政府申请。不得向申请土壤污染责任人认定的单位和个人收取任何费用。

## 第五章 附则

**第二十九条** 本办法自 2021 年 5 月 1 日起施行。

生态环境部  
农业农村部  
自然资源部  
国家林业和草原局

文件

环土壤〔2021〕13号

---

关于印发《农用地土壤污染  
责任人认定暂行办法》的通知

各省、自治区、直辖市生态环境厅（局）、农业农村（农牧）厅（局、委）、自然资源主管部门、林业和草原主管部门，新疆生产建设兵团生态环境局、农业农村局、自然资源局、林草局：

为规范农用地土壤污染责任人的认定，依据《中华人民共和

国环境保护法》《中华人民共和国土壤污染防治法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国森林法》等相关法律，生态环境部会同农业农村部、自然资源部、林草局制定了《农用地土壤污染责任人认定暂行办法》。现印发给你们，请遵照执行。

请及时总结实施过程中的典型案例、建议意见，并反馈生态环境部、农业农村部、自然资源部、林草局。



2021年1月28日

(此件社会公开)

# 农用地土壤污染责任人认定暂行办法

## 第一章 总则

**第一条** 为规范农用地土壤污染责任人的认定，依据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国土壤污染防治法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国森林法》等相关法律，制定本办法。

**第二条** 本办法适用于农业农村、林草主管部门会同生态环境、自然资源主管部门依法行使监督管理职责中农用地土壤污染责任人不明确或者存在争议时的土壤污染责任人认定活动。涉及农用地土壤污染责任的单位和个人之间，因农用地土壤污染民事纠纷引发的土壤污染责任人认定活动，不适用本办法。

前款所称农用地，主要包括耕地、林地、草地和其他农用地。

本办法所称土壤污染责任人不明确或者存在争议，包括以下情形：

（一）农用地或者其周边曾存在多个从事生产经营活动的单位和个人的；

（二）农用地土壤污染存在多种来源的；

(三) 法律法规规章规定的其他情形。

**第三条** 本办法所称农用地土壤污染责任人(以下简称土壤污染责任人),是指因排放、倾倒、堆存、填埋、泄漏、遗撒、渗漏、流失、扬散污染物或者其他有毒有害物质等,造成农用地土壤污染,需要依法承担土壤污染风险管控和修复责任的单位和个人。

本办法所称涉及土壤污染责任的单位和个人,是指实施前款所列行为,可能造成农用地土壤污染的单位和个人。

**第四条** 土壤污染责任人认定由农用地所在地县级以上地方农业农村、林草主管部门会同同级生态环境、自然资源主管部门负责。

跨行政区域的农用地土壤污染责任人认定由其上一级地方农业农村、林草主管部门会同同级生态环境、自然资源主管部门负责。

**第五条** 耕地由农业农村主管部门会同生态环境、自然资源主管部门认定土壤污染责任人;林地、草地由林草主管部门会同生态环境、自然资源主管部门认定土壤污染责任人;其他农用地由农业农村、林草主管部门按照职责分工会同生态环境、自然资源主管部门认定土壤污染责任人。

**第六条** 土壤污染责任人负有实施土壤污染风险管控和修复的义务。

土壤污染风险管控和修复，包括土壤污染状况调查和土壤污染风险评估、风险管控、修复、风险管控效果评估、修复效果评估、后期管理等活动。

**第七条** 农用地及其周边曾存在的涉及土壤污染责任的单位和个人，应当协助开展土壤污染状况调查。

**第八条** 国家鼓励涉及土壤污染责任的多个单位和个人之间就土壤污染责任承担及责任份额进行协商，达成协议。无法协商一致的，由农用地土壤污染责任人认定委员会综合考虑各自对土壤的污染程度、责任人的陈述申辩情况等因素确定责任份额。

**第九条** 国家鼓励任何组织和个人提供土壤污染责任人认定的有关线索。

国家鼓励和支持涉及土壤污染责任的单位和个人自愿实施土壤污染风险管控和修复。

## 第二章 启动与调查

**第十条** 土壤污染责任人不明确或者存在争议，依法需要采取风险管控措施或者实施修复的农用地，符合下列情形之一的，由县级以上地方农业农村、林草主管部门会同生态环境、自然资源主管部门制定年度工作计划，启动农用地土壤污染责任人认定：

- （一）周边曾存在相关污染源或者有明显污染物排放；
- （二）倾倒、堆存、填埋、泄漏、遗撒、渗漏、流失、扬散



污染物或者其他有毒有害物质。

在制定年度工作计划时，应当综合考虑本行政区域农用地污染状况、相关举报情况等因素。对农民群众反映强烈的突出问题，应当有重点地纳入年度工作计划。

**第十一条** 农业农村、林草主管部门会同生态环境、自然资源主管部门可以成立调查组启动土壤污染责任人调查，也可以指定或者委托调查机构启动调查工作。

前款规定的调查机构，应当具备土壤污染责任人认定所需要的专业技术能力。调查机构、调查人员不得与所调查的农用地、涉及土壤污染责任的单位和个人存在利益关系。

**第十二条** 调查组或者调查机构应当按照客观公正、实事求是的原则，做好土壤污染责任人调查工作，并提交调查报告。

调查组或者调查机构应当重点针对涉及土壤污染责任的单位和个人的污染行为，以及该污染行为与农用地土壤污染之间的因果关系等开展调查。

**第十三条** 调查组或者调查机构开展土壤污染责任人调查时，可以向农业农村主管部门调取受污染农用地区域及其周边有关行政执法情况等材料；向林草主管部门调取林地、草地利用过程中有关行政执法情况等材料；向生态环境主管部门调取农用地及其周边涉及的突发环境事件处理情况、相关单位和个人环境行政执法情况等材料；向自然资源主管部门调取农用地及周边土地、

矿产等自然资源开发利用情况及有关行政执法情况、地球化学背景调查信息、水文地质信息等材料。

调查组或者调查机构开展土壤污染责任人调查时，可以向农用地及其周边有关单位和个人调查其生产经营活动中污染物排放、污染防治设施运行、污染事故、相关生产工艺等情况。有关单位和个人应当如实提供相关材料。

调查人员可以向其他有关单位和个人了解与土壤污染有关的情况。

**第十四条** 调查组开展土壤污染责任人调查，需要进行鉴定评估的，农业农村、林草主管部门可以会同生态环境、自然资源主管部门指定或者委托相关技术机构开展鉴定评估。

调查机构开展土壤污染责任人调查，需要进行鉴定评估的，可以委托相关技术机构开展鉴定评估。

**第十五条** 同时符合下列条件的，可以认定污染行为与土壤污染之间存在因果关系：

（一）在农用地土壤中检测出特征污染物，且含量超出国家、地方、行业标准中最严限值，或者超出对照区含量；

（二）疑似土壤污染责任人存在向农用地土壤排放或者增加特征污染物的可能；

（三）无其他相似污染源，或者相似污染源对受污染农用地土壤的影响可以排除或者忽略；

(四)受污染农用地土壤可以排除仅受气候变化、自然灾害、高背景值等非人为因素的影响。

不能同时符合上述条件的，应当得出不存在或者无法认定因果关系的结论。

**第十六条** 有下列情形之一的，属于土壤污染责任人无法认定：

- (一) 不存在或者无法认定因果关系；
- (二) 无法确定土壤污染责任人的具体身份信息；
- (三) 土壤污染责任人灭失的。

**第十七条** 调查组或者调查机构应当自启动调查之日起六十个工作日内完成调查工作，并提交调查报告；情况复杂，不能在规定期限内完成调查的，经农业农村、林草主管部门会同生态环境、自然资源主管部门批准，可以适当延长。

鉴定评估时间不计入前款规定的调查期限。

**第十八条** 调查组或者调查机构提交的调查报告应当包括以下内容：

- (一) 农用地地块及其污染状况概述；
- (二) 法律法规规章和技术依据；
- (三) 调查过程；
- (四) 土壤污染责任人认定理由；
- (五) 土壤污染责任人认定意见及责任份额；

(六) 其他需要说明的事项。

调查报告应当附具有关证据材料。

### 第三章 审查与认定

**第十九条** 县级以上地方农业农村、林草主管部门会同生态环境、自然资源主管部门成立土壤污染责任人认定委员会（以下简称认定委员会）。认定委员会成员由县级以上地方农业农村、林草、生态环境、自然资源主管部门专职工作人员和有关专家组成。认定委员会成员不得与要审查的土壤污染责任人调查工作存在利益关系。

调查工作结束后，原则上三个工作日内，调查组或者调查机构应当将调查报告提交认定委员会进行审查。

认定委员会应当自收到调查报告之日起十五个工作日内进行审查，出具审查意见。审查意见应当包括以下内容：

（一）调查报告提出的事实是否清楚、证据是否确实充分、适用法律是否正确；

（二）调查程序是否合法合规；

（三）是否通过审查的结论。

**第二十条** 调查报告通过审查的，认定委员会应当在三个工作日内将调查报告及审查意见报送农业农村、林草、生态环境、自然资源主管部门。

调查报告未通过审查的，认定委员会应当将调查报告退回调查组或者调查机构补充调查或者重新调查。调查组或者调查机构应当自调查报告退回之日起三十日内重新提交调查报告。

**第二十一条** 农业农村、林草主管部门会同生态环境、自然资源主管部门应当自收到认定委员会报送的调查报告及审查意见之日起十五个工作日内作出决定，并于十个工作日内连同认定委员会审查意见告知土壤污染责任人。

#### 第四章 其他规定

**第二十二条** 在土壤污染责任人调查、审查过程中以及作出决定前，应当充分听取农村集体经济组织及其成员、农民专业合作社及其他农业生产经营主体、涉及土壤污染责任的单位和个人的陈述、申辩。农村集体经济组织及其成员、农民专业合作社及其他农业生产经营主体、涉及土壤污染责任的单位和个人提出的事实、理由或者证据成立的，应当予以采纳。

**第二十三条** 土壤污染责任人对土壤污染责任人认定决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

**第二十四条** 土壤污染责任人认定工作结束后，农业农村、林草主管部门会同生态环境、自然资源主管部门应当及时归档。档案材料应当至少保存三十年。

**第二十五条** 土壤污染责任人认定过程中，发生下列情形之

一，可以终止土壤污染责任人认定：

（一）涉及土壤污染责任的单位和个人之间就土壤污染责任承担及责任份额协商达成一致，相关协议书报启动认定调查的农业农村、林草主管部门会同生态环境、自然资源主管部门备案；

（二）经诉讼等确认土壤污染责任。

**第二十六条** 从事土壤污染责任人认定的调查、审查与决定的有关单位和人员应当恪尽职守、诚信公正。未经有权机关批准，不得擅自发布有关信息。不得利用土壤污染责任人认定工作牟取私利。

**第二十七条** 开展土壤污染责任人认定所需资金，农业农村、林草、生态环境和自然资源主管部门应当依照《中华人民共和国土壤污染防治法》第七十条规定，向同级人民政府申请。

## 第五章 附则

**第二十八条** 省级农业农村、林草主管部门可以根据本办法，会同同级生态环境、自然资源主管部门，结合当地实际，制定具体实施细则，并报农业农村部、国家林草局、生态环境部、自然资源部备案。

**第二十九条** 本办法自 2021 年 5 月 1 日起施行。