

浙江省建设用地土壤污染风险管控和修复 “一件事”改革方案

(征求意见稿)

建设用地土壤污染风险管控和修复，是有效防治建设用地土壤污染、保障“住得安心”的核心制度。为加快实现治理体系和治理能力现代化，现就全面推进建设用地土壤污染风险管控和修复“一件事”改革（以下简称“土壤”“一件事”改革），制定如下方案。

一、改革背景

（一）推进土壤“一件事”改革，是贯彻习近平总书记对土壤污染防治重要指示精神的必然要求。习近平总书记强调，要开展土壤污染治理与修复，着力解决土壤污染农产品安全 and 人居环境健康两大突出问题。《浙江省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》提出，要建立土壤环境风险全过程管控体系。这些都需要通过改革手段，实现全流程高水平管控和修复，进一步消除土壤污染人居环境健康的风险隐患。

（二）推进土壤“一件事”改革，是实现土壤污染治理能力和治理体系现代化的必然途径。《中共中央 国务院关于构建现代环境治理体系的指导意见》提出，要形成导向清晰、决策科学、执行有力、激励有效、多元参与、良性互动的环境治理体

系。随着土壤污染防治深入推进，部门联动衔接不畅、重污染地块管控不力、工程监管缺位、市场竞争无序等问题凸显。只有通过改革，努力破解深层次机制问题，才能加快实现治理能力和体系现代化。

（三）推进土壤“一件事”改革，是破解廉政和履职风险“双高”的必然举措。一方面，土壤污染管控和修复的专业性强、程序繁琐、技术成熟度低、利益关系复杂，《土壤法》规定了地方监管部门从调查到修复的全程把关职责，廉政和履职风险均处于高位。另一方面，基层监管部门事多人少、技术支撑薄弱、监管机制盲点漏洞多，还满足不了有效防范廉政风险、切实履行监管职责的需求。因此，迫切需要通过流程再造、体系重塑，来扎紧监管制度的“笼子”、筑牢廉政风险防范的“防火墙”。

二、总体要求

（一）指导思想。坚持以习近平生态文明思想为指导，深入贯彻《中共中央 国务院关于构建现代环境治理体系的指导意见》，以数字化改革引领建设用地土壤污染治理制度系统性重塑，以监管履职和廉政风险突出环节为突破口，推动污染风险管控能力、生态环境监管履职能力和廉政风险防范能力全面提升，建立“依法规范、公开透明、权责清晰、多跨协同、整体智治、精准高效”的建设用地土壤污染风险管控和修复“阳光”运行机制。

（二）基本原则。一是坚持依法改革。在法规、标准和规范的框架内，运用法治思维和法治方式来谋划和实施改革措施，

始终在法治下推进改革，在改革中为完善法治提供探索经验。

二是坚持问题导向。重点聚焦廉政风险防范、生态环保监管与国土空间规划把关衔接、修复工程安全 and 质量监管等风险突出领域，逐个环节分析问题、针对性采取措施，确保取得实效。

三是坚持数字赋能。以数字化改革为引领，通过打造整体、多跨、协同的应用场景，来有效破解现行机制的矛盾问题。运用大数据工具建立可追溯、可预警的土壤污染调查评估、管控修复质控把关机制。

（三）目标体系。构建建设用地土壤污染防治履职和廉政风险防范制度体系，打造衔接多部门、覆盖各环节的建设用地土壤污染风险管控和修复数字化监管应用场景，建立制度更紧密、监管更规范、运行更高效、服务更便捷的运行机制。到 2022 年底，各设区市污染地块安全利用率 93%以上、用途变更为敏感用途地块调查覆盖率不低于 92%、已排查的重污染地块风险管控率 100%、建设用地调查的质控抽查率不低于 10%；到 2025 年，各设区市污染地块安全利用率 95%以上、用途变更为敏感用途地块调查覆盖率不低于 95%、已排查的重污染地块风险管控率 100%、建设用地调查的质控抽查率不低于 20%。

四、工作体系

（一）优化建设用地土壤污染防治评审制度（见附件）。围绕破解生态环境部门、自然资源部门在履行建设用地土壤污染调查、风险评估、修复效果评估等评审职责中，权力过于集中、廉政风险点多等问题，从以下四方面优化评审制度。

1、明确分工。由设区市承担污染调查、风险评估、修复效果评估等环节技术报告的评审工作，提出风险评估、修复效果评估环节的评审建议。省级负责制定规则、搭建平台、指导培训、监督检查、更新名录等任务，形成“市级主办、省级督导”的分工格局。

2、优化流程。取消现行评审过程中的非法定程序：一是取消生态环境部门出具书面评审意见环节，改为“更新名录+告知查询途径”的方式；二是取消技术报告修改后的专家复核环节，改为由技术审查单位复核。

3、审查量化。调整以专家定性评价的审查模式，通过修订技术审查指标、细化判定标准、增加指标赋分、划定分数线，实现统一客观的量化评分。

4、阳光办理。通过完善评审数字化应用模块，全程留痕、全程公开。全量归集受理、初审、专家审查、技术审查、评审决定等各个环节的关键信息和技术文件，将办理中“人、意见、技术报告”全程数字化“留痕”，严格执行法定程序的同时，实现逆向精准追溯。加快形成受理、查询、告知、公示“一网通办”功能，及时向申请人推送办理实时状态，向社会公示、公开评审结果。

（二）建立严格的调查评估和修复质控制度。围绕破解土壤污染采样检测、专家审查、修复等环节的水平参差不齐的问题，采取以下三方面针对性措施：

1、建立采样检测全程质控机制。将重点企业用地土壤污染

详查质控制度，全面应用到建设用地土壤污染调查、效果评估中。一是强化布点、采样、检测全程留痕，督促调查单位依据详查技术规范，将布点方案、采样取样现场记录（图片、视频）、样品检测分析等关键数据上传系统，以备倒查追溯。二是强化质控抽查，组织各市对采样合规性进行旁站监督、平行样验证，复核实验室检测的全套原始记录。

2、加强评审专家库管理。坚持专家廉政承诺制，每次评审会前宣读签署廉政承诺书。建立专家水平评价制度，每次评审会后由管理部门、技术审查单位、业主单位分别从德、廉、勤、能四方面对专家进行评分，评分结果录入系统，按得分情况按绿、黄、黑三色标记管理。对年度积分为黄色的、降低其抽取概率，对黑色的、不再抽取。组织专家业务培训考试，考试成绩与专家库调整挂钩。

3、落实从业单位信用管理制度。全面施行从业单位和个人执业情况信用记录，督促从业单位和个人登记执业状况，组织各市生态环境部门评价执业质量。严格奖惩机制，充分运用调查评估和修复质控成果，按年度通报技术报告评审得分，不定期曝光严重质量问题的技术报告、编制单位和负责人；查明弄虚作假的，依法查处并通报信用主管部门，予以联合惩戒。积极引导业主单位选择信誉好、业绩佳的单位。在修复工程发包环节引入建筑业企业资质标准，督促业主单位委托具有相应环保工程专业承包资质的单位承接修复工程。对委托无资质单位承担修复工程的，效果评估环节实行“一票否决”。

（三）完善多部门联动监管机制。围绕破解重污染地块盲目修复开发、夯实安全利用基础、增强执法倒逼约束，重点抓好三个衔接：

1、加强管控修复地块名录与国土空间用途管制的衔接。省生态环境厅会同省自然资源厅整合疑似污染地块、污染地块和用途变更为敏感用途地块，统一纳入建设用地管控和修复名录，实现开发利用“一张负面清单”管理。加快污染地块数据库与国土空间规划数据库对接，实时推送更新污染地块信息，动态抓取列入名录地块在国土空间规划关键节点信息，实现可预警、可追溯的污染地块开发利用线上联动监管机制。严格用地审批与规划许可，加强土地供应管理，列入建设用地土壤污染风险管控和修复名录的地块，以及经认定有土壤污染风险但未完成调查评估或修复的地块，不得纳入地方政府土地储备库，不得办理用地审批和规划许可手续。

2、强化土壤业务监管与执法倒逼惩治的衔接。加快制订修复工程污染防治监督管理导则，明确修复工程污染防治监管的重点环节和要求，督促地方生态环境部门切实抓好落实。支持省环科院借助卫星遥感、无人机等手段，开展列入管控修复名录地块的不定期巡检，重点抽查有无擅自开发情况。经巡检发现有动工迹象的，将线索移交地方核实，经核实违规开发的，由环境执法部门依法查处。将污染地块修复工程二次污染防治落实情况，纳入环保执法专项行动，发现不落实二次污染防治措施、修复引发严重污染的，依法严查、并与企业环保信用评

级挂钩。

（四）加快打造改革数字化应用场景。谋划实施浙江省土壤环境信息化管理系统二期改造提升，围绕建设用地土壤污染防治“一网感知、一网通办、一网协同、一图展示”的目标，打造覆盖全流程满足履职和廉政风险防范需求的数字化应用场景。在现有系统基础上增设“一库一终端五模块”。**一库**，就是建设用地土壤污染防治基础数据库。**一终端**，就是应用场景的手持终端，用于跟踪现场采样、样品流转和检测过程。**五个模块分别是：**一是质控模块，用于从业单位采样、检测、修复环节上传数据资料，便于技术审查和监管追溯；二是业务办理模块，用于业主单位、从业单位、专家、技术审查机构和管理部门申报和办理评审事项，动态核算污染地块安全利用率，记录从业单位和个人执业情况；三是数据分析模块，用于智能分析调查评估、修复、采样检测、遥感和无人机巡检等多维度数据，为生态环境监管提供决策依据；四是预警处置模块，基于数据分析结果，重点针对违法开发、违规操作、采样检测修复环节弄虚作假等问题，给出并定向推送预警信息，辅助监管闭环处置；五是监管巡查模块，各级生态环境部门依法开展修复全过程监管，在重要修复节点进行现场检查，在系统记录检查情况，对发现问题督促相关主体整改并形成闭环。

（五）推进修复工程试点。督促重点地区选择不同类型的拟修复工程，全面应用施工质量和安全监理、二次污染防治、工程竣工验收、效果评估等全流程的改革措施，为进一步探索

成熟适用的技术和监管模式积累实战经验。

五、政策体系

（一）建立一套管理制度。出台《浙江省建设用地土壤污染风险管控与修复监督管理办法》，配套制订评审规程、专家库管理办法、部门数据对接共享制度、采样检测质控抽查规程、遥感和无人机巡检规范、数字化应用场景操作规范等制度。

（二）制订一批技术规范。出台《建设用地土壤污染风险评估技术导则》，修订调查、风险评估和修复效果评估报告技术审查标准，制订调查采样检测、修复工程环境监理、修复工程二次污染防治等方面技术标准规范。

六、评价体系

（一）优化改革措施落地评价体系。将改革新举措落实情况纳入各市土壤污染防治综合评价，增设并加大重污染地块风险管控、用途变更为敏感用途地块调查覆盖面、采样和检测环节质控制度落实等方面的分值权重。

（二）强化数字化场景应用质量评价。在数字化场景中，对土地使用权人、技术机构、专家、生态环境和自然资源主管部门应用情况进行赋分，从应用率、规范率、闭环率等方面设置分值和扣分标准，触发一项、自动扣分，定期巡检、形成总分，按专家、企业、部门分类排名通报。年度总分与专家库调整、部门年度考核、土地使用权人和技术机构信用等挂钩。

（三）开展改革创新争先竞赛。鼓励有条件市、县（市、区）结合实际主动认领改革任务，对在部门协同联动、调查质

控监管、修复工程监管、土壤执法监管等方面举措佳、效果好、推广价值大的，在省级生态环保转移支付、年度考核和评优创建上，予以重点倾斜。

七、保障体系

（一）加强组织领导。土壤“一件事”改革是全面落实《土壤法》、确保人居环境安全的系统性工程。省生态环境厅会同省自然资源厅负责统筹协调全省改革推进工作，建立改革工作调度、会商、协调和检查工作机制。各市生态环境、自然资源主管部门要牢固树立大局意识、责任意识，明确细化本地区改革目标、改革举措、职责分工，建立高效、纵向对口的工作体系，推动落地见效。

（二）推动分类试点。根据各市工作条件差异，评审制度、数字化场景应用和修复工程改革试点，主要在杭州市、温州市开展；部门联动监管试点，主要在宁波市、台州市、绍兴市开展。其余各市应根据本方案要求，聚焦突出问题，确定至少 1 个改革方向、1 个县（市、区）开展试点。各市应加快明确改革方向、目标、举措和承担单位，形成可操作、可落地、可评价改革实施方案，于 2021 年 10 月底前书面上报省生态环境厅、省自然资源厅。省生态环境厅、省自然资源厅经组织专家审查遴选后，张榜公布列入省级改革试点的名单。

（三）强化保障支撑。改革工作所需经费以试点地区和单位自筹为主。对列入省级改革试点的市、县（市、区），省生态环境厅通过省级生态环境保护资金转移支付予以适度支持。邀

请土壤污染防治、建设工程、土壤环境科研和监测等方面的专家参与，加强对试点地区和技术项目的技术指导服务。

