

云南省生态环保智库专报

Yunnan Bulletin on Environmental Decision Making

2018 年第 6 期（总第 6 期）

云南省环境科学研究院

2018 年 9 月

编者按：国家于 2018 年 5 月 24 日，由国家生态环境、发展改革等 13 个部委联合印发《土壤污染防治行动计划实施情况评估考核规定（试行）》（环土壤〔2018〕41 号），从顶层设计上明确了各省（区、市）土壤污染防治工作的评估考核方法。云南省生态环保智库在学习、解读国家土壤污染防治及其评估考核等有关工作要求的基础上，结合我省实际，从介绍评估考核规定中的考核内容及评分方法、解析评估考核规定要求入手，分析提出了推进评估考核的较为细致的对策建议，供有关决策层参考。

国家“土十条”考核规定研究及对我省土壤污染防治工作的有关建议

2016年5月28日，国务院正式印发《土壤污染防治行动计划》(国发〔2016〕31号)(以下简称“土十条”)，作为当前和今后一个时期全国土壤污染防治工作的行动纲领，标志着我国土壤污染防治工作进入了新的阶段。2018年5月24日，为进一步落实“土十条”相关工作要求，国家生态环境、发展改革等13个部委联合印发《土壤污染防治行动计划实施情况评估考核规定(试行)》(环土壤〔2018〕41号)，以细化对各项工作的评估考核。云南省是“有色金属王国”，在深入发展有色金属产业的同时，区域土壤污染隐患也较为突出，为着力推进云南省土壤污染防治工作，全面完成《云南省土壤污染防治目标责任书》，确保我省在“土十条”年度及年终考核中取得较好成绩，通过对国家《土壤污染防治行动计划实施情况评估考核规定(试行)》进行分析解读，总结出对考核规定新的理解，提出我省对“土十条”实施工作的有关建议。

一、考核内容及评分方法

根据《土壤污染防治行动计划实施情况评估考核规定(试行)》，其中主要包括了考核内容和评分方法。

(一) 考核内容

评估考核内容包括土壤污染防治目标完成情况和土壤污染防治重点工作完成情况两个方面。年度评估内容是土壤污染防治重点工作完成情况；终期考核内容是土壤污染防治目标完成情况，兼顾土壤污染防治重点工作完成情况。**土壤污染防治目标包括：**受污染耕地安全利用率、污染地块安全利用率两个方面。**土壤污染防治重点工作包括：**土壤污染状况详查、源头预防、农用地分类管理、建设用地准入管理、试点示范、落实各方责任及公众参与等六个方面。

（二）评分方法

评估考核采用评分法，土壤污染防治目标完成情况和土壤污染防治重点工作完成情况满分均为 100 分，评估或考核结果分为优秀、良好、合格、不合格四个等级。评分 90 分（含）以上为优秀、80 分（含）至 90 分（不含）为良好、60 分（含）至 80 分（不含）为合格、60 分以下为不合格（即未通过评估或考核）。

二、解读考核规定的几点新理解

（一）土壤污染事件发生与否是考核的核心

在完成土壤污染防治目标及重点工作的同时，一定要把预防农产品超标、污染地块再开发利用环境事件等土壤污染事件的发生作为重点工作。在两个考核指标中，均指出如果发生超标或环境事件，均要进行扣分，而且分数是扣完为止；而在涉重金属行业污染防控中也明确指出年度发生涉重金属重大及以上突发环境事件 2 起及以上的，年度评估结果判定为不合格；在落实各方责任及公众参与重点工作中，专门设定了对违法违规的再生利用活

动污染严重且造成不良社会影响的扣分事项。从整体考核规定上来看，在对发生了土壤污染事件的处理上，扣分的分值均较高，并且都未设置扣分上限，也就是说如果发生了土壤污染事件，即便其它各项重点工作完成情况较好，也难以在考核中获得高分，甚至可能会出现考核不合格的情况。

（二）污染地块安全利用认定面积有新的规定

污染地块安全利用率是指符合规划用地土壤环境质量要求的再开发利用污染地块面积，占行政区域内全部再开发利用污染地块面积的比例。在对该指标进行计算过程中，其考核基数是指 2017 年 7 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日期间，获取建设工程规划许可证的再开发利用污染地块总面积，其中需注意建设工程规划许可证与国有土地使用证、建设用地规划许可证和建筑工程施工许可证的区别。同时，再开发利用的疑似污染地块、污染地块，未按照《污染地块土壤环境管理办法（试行）》（环境保护部令第 42 号）有关规定开展环境调查、风险评估、风险管控、治理与修复及其效果评估，以及未将相关报告（方案）上传全国污染地块土壤环境管理信息系统并向社会公开的，其面积按不符合规划用地土壤环境质量要求的再开发利用污染地块面积计。

（三）重点工作多数是根据实施方案内容来进行考核

在六项重点工作中，具体工作任务主要体现在土壤污染状况详查、源头预防、农用地分类管理及建设用地准入管理等四项中，其中源头预防、农用地分类管理中涉及的 8 小项任务均要求各省（区、市）在 2018 年制定相应的工作方案，并按方案计划进行实

施，也即是说，国家在年度及年终考核中，是根据工作方案中制定的工作任务及目标来进行考核。这体现出国家在考核中给予各省（区、市）一定的自主权，但在考核过程中也将更为严格。因此，我省在各项方案制定时，须量力而行，一定要可操作、可实施。

（四）要提前开展考核中加分事项

云南省在“土十条”考核中，废弃农膜回收利用及土壤污染综合防治先行区建设等两项重点任务不考核，较其他重点省份少了两项内容，而国家在制定“土十条”考核规定中，也设定了法律法规、专项资金、项目库建设、监测网络建设、先行区建设、先进经验推广、宣传等7大项的加分项，共计10分。因此，在我省土壤污染防治工作开展中，因提前研究开展土壤相关政策法规制定、项目库建设、监测网络建设、先行区建设等加分项工作内容，以确保在年度及年终考核中能够“好上加好”。

（五）深入理解国家对部分事项设定的本意

土壤污染防治工作不仅在我省，在全国，也是属于一项新开展的工作，它不同于水污染防治和大气污染防治，从法律、法规、现状、治理技术等多个方面尚不成熟，工作开展难度大，需要地方政府给予更多的支撑。在这种情况下，国家在“土十条”考核规定设定中，增加了“地方县级以上人民政府主要领导干部、分管生态环境工作的领导干部带头宣传‘土十条’、在党政领导干部培训班或深入基层（中小学、乡村等）开展土壤污染防治等生态环境保护专题讲座的”加分项及宣传教育中，要求“各省（区、

市)将土壤污染防治培训纳入党政领导干部培训计划并开展相关培训的、各省(区、市)开展了各种不同形式土壤环境宣传教育的”重点事项,就是要求各地政府重视土壤污染防治工作,从而以高位推动辖区土壤污染防治工作的全面开展。

三、推进考核的对策建议

(一) 组建“土十条”考核管理办公室

为促进“土十条”各项工作落实,完成好我省评估考核工作,建议成立“土十条”考核管理办公室。主要包括工作组和技术组:工作组由省环保厅作为牵头单位,成员单位包括与评估考核相关的各省级职能部门,考核工作组办公室设在云南省环境保护厅土壤环境管理处,工作组组长由云南省环境保护厅厅长或分管土壤环境管理工作的副厅长担任,副组长为各成员单位的分管副厅长;技术组由各成员单位安排技术支撑单位及人员组成。

(二) 定期召集成员单位召开联席会议

定期召集各成员单位召开“土十条”考核联席会议,逐步形成“土十条”实施推进长效机制。建议第一次联席会主要包括四个方面的内容:一是确定联席会议召开的频次;二是传达各部门“土十条”考核的考核任务;三是听取各部门关于“土十条”任务进展情况汇报,了解考核任务的落实情况;四是明确各部门关于“土十条”任务的技术支撑团队,形成联络员名单,建立省级层面的“土十条”考核工作组。

(三) 建立“土十条”考核的顾问专家

为确保“土十条”考核准备的材料符合国家考核要求,建议

组建我省“土十条”考核的顾问专家组。顾问专家组主要分为国家级专家和省级专家两个层次。国家级专家从环保部规划院、中国环科院等单位，聘请参与国家“土十条”考核工作的有关专家，主要职责包括：1) 在评估考核实施过程中给予技术指导；2) 对提交国家的“土十条”考核报告进行把关；3) 提供技术咨询，帮助解决评估考核实施过程中遇到的技术困难和问题。省级专家从云南省省内大专院校及科研院所等单位聘请熟悉“土十条”工作并专业从事土壤污染防治方面的专家，主要负责“土十条”考核阶段性成果报告的技术指导和把关工作。

(四) 继续完善土壤污染防治工作调度机制

继续完善省级各相关厅局、16个州(市)年度重点工作任务调度机制，建立各州(市)、省级各相关厅局重点工作目标与任务销号清单及档案管理。制定“土十条”实施情况考核调度表格，编制调度表格填写说明，完成省级各相关厅局、各州(市)年度土壤污染防治重点工作进展情况的调度工作。依据调度情况，形成土壤污染防治动态报告，报送厅领导、各相关厅局、各州(市)人民政府，并适时分级(预警、加强、启动等)向各相关厅局及各州(市)通报重点工作进展情况。按季度召开专项小组联席会议，定期通报工作进展、存在问题，讨论提出解决办法和明确下一步工作要求。

(五) 制定省级“土十条”考核制度

积极与国家工作对接，参加国家组织的“土十条”考核工作培训会，第一时间熟悉即将发布的考核规定工作细则，结合云南

省土壤污染防治工作实际，开展顶层设计，形成“云南省土壤污染防治行动计划实施工作手册”。在此基础上，制定云南省“土十条”考核细则，细化各项重点任务考核分值，明确考核办法，确定考核程序，指导全省“土十条”考核工作的有序推进。

（六）加快考核资料收集及台账建立

为谋划全省 129 个疑似污染地块名单建立考核工作，提前与国家核对我省从事过有色金属冶炼、石油加工、化工、焦化、电镀、制革等行业生产经营活动，以及从事过危险废物贮存、利用、处置活动的用地名单，确保我省掌握的各县（市、区）疑似污染地块信息与国家一致。同时，为加快推进我省受污染耕地安全利用和治理与修复、重度污染耕地种植结构调整或退耕还林还草等相关工作的开展，建议省级有关厅局尽快进行充分对接，掌握土壤及农产品检测数据，进行重点区域的划分，确保工作开展有的放矢。

加快制定考核工作重点支撑材料及相关痕迹材料收集长清单，汇总梳理各州（市）、各相关厅局材料，建立云南省土壤污染防治工作实施情况考核纵向及横向档案室。纵向档案室按照 6 项重点考核工作进行梳理，以便迎接国家考核；横向档案室分州（市）及厅局进行梳理，为各相关厅局、各州（市）年度评估和终期考核提供依据。在制定档案材料时，应借鉴总量、水、气评估考核及生态文明建设相关经验，合理建立分类目录，方便资料分类装订成册，方便评估考核专家核查。

（七）随时准备迎接国家组织抽查工作

国家生态环境部将会同有关部门采取“双随机（随机选派人员、随机抽查部分地区）”方式，根据各省（区、市）人民政府的自查报告、各牵头部门的书面意见和环境督查情况，对被抽查的省（区、市）进行实地评估考核，最终形成抽查评估考核报告。我省作为全国土壤污染防治的重点省份，应重点准备好迎接国家组织抽查工作。技术组应完成我省年度评估自查报告汇报 PPT 制作，提前制定好迎接国家现场抽查考核的工作方案，再根据国家考核工作计划进行调整，确保现场抽查考核工作顺利进行。

主送：省环保厅领导及各处室

抄送：生态环境保护相关单位及专家

主编：卢云涛，陈异晖	
联系人：张晓宇 陈远翔	电话：0871-64171578 邮箱：zxy@yies.org.cn

以上信息供参考。如有建议或提示，请反馈我院。