

怀化市“十四五”土壤和地下水  
生态环境保护规划  
(2021~2025 年)

怀化市生态环境局  
2023 年 4 月

# 目 录

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 一、“十四五”主要面临的形势 .....     | 1  |
| 二、指导思想与基本原则 .....        | 2  |
| (一) 指导思想 .....           | 2  |
| (二) 基本原则 .....           | 3  |
| (三) 规划期限 .....           | 4  |
| (四) 主要目标 .....           | 4  |
| 三、重点任务.....              | 5  |
| (一) 加强土壤污染防治 .....       | 5  |
| (二) 推进地下水生态环境保护 .....    | 18 |
| (三) 提升土壤和地下水环境监管能力 ..... | 22 |
| 四、重点工程.....              | 24 |
| (一) 土壤污染防治项目 .....       | 24 |
| (二) 地下水生态环境保护项目 .....    | 25 |
| (三) 现代化管理能力建设项目 .....    | 25 |
| 五、保障措施.....              | 25 |
| (一) 加强组织领导，强化部门协调 .....  | 25 |
| (二) 加强目标考核，严格责任追究 .....  | 26 |
| (三) 严格环境监管，强化监督执法 .....  | 26 |
| (四) 加大资金投入，保障规划实施 .....  | 27 |
| (五) 加强宣传教育，推动社会监督 .....  | 27 |

“十四五（2021-2025 年）”时期是全面贯彻习近平生态文明思想的重要战略机遇期，也是开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个一百年奋斗目标进军的第一个五年。为推进“十四五”时期土壤和地下水污染防治工作，深入打好净土保卫战，在《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》、《土壤防治行动计划》、《地下水管理条例》的指导下，本次规划围绕土壤调查、土壤风险管控体系、生态健康评估与考核指标体系、污染修复体系、监管信息平台、科技研发力度等方面，持续推进怀化市“十四五”期间的土壤生态环境保护工作。

### 一、“十四五”主要面临的形势

“十四五”时期是全面贯彻习近平生态文明思想的重要战略机遇期，是开启美丽中国建设、实现第二个百年目标的攻坚期，是土壤和地下水生态环境保护面临重要的战略机遇。在习近平生态文明思想的引领下，“绿水青山就是金山银山”的理念不断深入人心，生态文明建设体制机制逐步健全，为土壤和地下水生态环境保护释放政策红利、制度红利。中央全面深化改革委员会第二十一次会议审议通过《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》，会议提出，要巩固污染防治攻坚成果，坚持精准治污、科学治污、依法治污，以更高标准打好蓝天、碧水、净土保卫战，以高水平保护推动高质量发展、创造高品质生活，努力建设人与自然和谐共生的美丽中国。

“十四五”时期，“生态文明建设实现新进步”的目标要求和

“深入打好污染防治攻坚战、持续改善环境质量”的任务要求，势必会对土壤、地下水生态环境污染防治和精细化管理提出更深层次的需求，土壤、地下水污染防治将迎来大好的发展机遇。面对“十四五”土壤环境保护工作的新形势新任务，坚持保护优先、预防为主、风险管控、系统治理，紧密结合怀化实际，充分利用新机遇新条件，突出精准治污、科学治污、依法治污，以确保农产品质量安全、人居环境安全、地下水饮用水水源环境安全、逐步改善土壤环境质量为目标，持续开展土壤环境调查，深入推进工业企业、历史遗留污染源头防治，不断提高治理修复工程项目技术水平和监管水平，进一步推进生态环境治理体系和治理能力现代化，妥善应对各种风险和挑战，坚定推进土壤和地下水生态环境保护，为实现人与自然和谐共生的现代化新怀化的建设奠定坚实基础。

## 二、指导思想与基本原则

### （一）指导思想

全面贯彻党的二十大、十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，落实习近平总书记提出的“三高四新”战略要求，深入贯彻习近平生态文明思想，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，本着稳中求进总基调，坚持保护优先、预防为主、风险管控、系统治理，突出精准治污、科学治污、

依法治污，以保障农产品质量安全、人居环境安全、地下水生态环境安全为目标，以实施一批源头预防、风险管控和修复重大工程为抓手，解决一批突出土壤与地下水生态环境问题，建立健全法规标准体系和监测网络，全面提升监管能力，推进治理体系和治理能力现代化，促进土壤与地下水资源可持续利用，形成“政府主导、企业担责、公众参与、社会监督”的污染防治体系，为建设人与自然和谐共生的现代化新怀化做出新贡献。

## （二）基本原则

**保护优先，预防为主。**加强空间布局管控，强化环境准入。开展污染源排查整治，切断污染物进入土壤、地下水环境的途径。以保护和节约促持续利用，降低资源利用强度，推动土壤和地下水生态环境恢复。

**系统治理，防控风险。**打通地上和地下、城市和农村，协同水、气、固体废物污染治理，系统实施土壤和地下水生态修复与环境治理。坚决守住农产品质量、人居环境和地下水生态环境安全底线，健全“发现问题、解决问题”风险管控机制。

**问题导向，精准施策。**围绕重点区域、行业和污染物，聚焦突出环境问题，结合经济社会发展水平，因地制宜制定差异化土壤与地下水污染防治措施，分类施策、分阶段整治。

**强化监管，依法治污。**完善土壤与地下水污染防治法规标准体系，加强执法能力建设。完善环境监测网络，健全污染防治大数据平台，提升污染治理科学化、智慧化水平，强化科技支撑能

力。

### （三）规划期限

规划以 2020 年为基准年，规划期限为 2021-2025 年。

### （四）主要目标

到 2025 年，全市土壤和地下水环境质量总体保持稳定，局部稳中趋好，受污染耕地安全利用率不小于 93%，重点建设用地安全利用得到有效保障，进一步保障人民群众“吃得放心、住得安心”。

到 2035 年，全市土壤和地下水环境质量稳中向好，农用地和重点建设用地土壤环境安全得到有效保障，土壤环境风险得到全面管控；全市地下水环境质量总体改善。

“十四五”期间，我市土壤、地下水污染防治领域设置主要指标 4 项，分别为受污染耕地安全利用率、重点建设用地安全利用、地下水国控点位 V 类水比例、“双源”周边地下水监测评价点位水质。

表 1 怀化市“十四五”土壤、地下水生态环境指标体系

| 类型       | 指标名称       | 2020 年 | 2025 年 | 2035 年 | 指标属性 |
|----------|------------|--------|--------|--------|------|
| 农用地土壤环境  | 受污染耕地安全利用率 | 90%    | ≥93%   | 有效保障   | 约束性  |
| 建设用地土壤环境 | 重点建设用地安全利用 | -      | 有效保障   | 有效保障   | 约束性  |
| 地下水生     | 地下水国控点位    | -      | 完成省下   | 完成省    | 预期性  |

| 类型  | 指标名称              | 2020年 | 2025年       | 2035年    | 指标属性 |
|-----|-------------------|-------|-------------|----------|------|
| 态环境 | V类水比例             |       | 达任务         | 下达任<br>务 |      |
|     | “双源”周边地下水监测评价点位水质 | -     | 完成省下<br>达任务 |          | 预期性  |

### 三、重点任务

#### (一) 加强土壤污染防治

##### 1、推进农用地土壤生态环境保护

##### (1) 加快受污染耕地土壤污染溯源排查。

对受重金属污染农用地，精准划分耕地土壤环境质量类别，落实到每一丘块农田。进一步精准、科学、依法推进耕地周边涉镉等重金属行业企业和历史遗留矿区排查整治，打击非法排污，动态更新污染源排查整治清单，坚持“边查边治、应控尽控”，切断重金属污染物进入耕地的途径，对已查明的工矿企业、化肥农药、灌溉水和可能造成土壤污染的清淤底泥等各类污染源，有关县市区要制订控源（断源）工作计划，有效遏制污染源对受污染耕地的持续影响。在溆浦、沅陵等产粮（油）大县、耕地重金属污染问题突出的地区，开展怀化市耕地污染成因排查工程，分期分批建立土壤生态环境长期观测研究基地，开展土壤环境质量、大气重金属沉降、灌溉用水、肥料等农业投入品等监测工作，评估耕地土壤重金属污染趋势，精准识别和排查污染成因，管控污染源。

## **(2) 强化涉镉等重金属行业企业管控。**

根据排查结果及污染风险，对涉镉等重金属污染物排放行业企业制定监管方案，落实污染物排放要求；对历史遗留矿区、矿山，制定整治方案，分期治理，逐步削减存量，降低矿区废物污染灌溉用水或随地表径流进入农田的风险。对基本农田、规模化农产品生产基地等敏感区域的农用地环境质量形成监测制度，根据需求设置此类区域土壤环境质量监测点，并确定监测频次、指标。

## **(3) 巩固提升农用地分类管理**

**加强优先保护类耕地管护。**坚持最严格的耕地保护制度，强化国土空间规划和用途管控，落实基本农田等空间管控边界。根据全市耕地土壤环境质量类别划定结果，将优先保护类耕地纳入永久基本农田，在永久基本农田集中区域，不得规划新建可能造成土壤污染的建设项目。加强农业投入品质量监管，从严查处生产、销售不达标肥料等农业投入品的行为。各县市区要切实加大对优先保护类耕地环境的保护力度，建立健全耕地土壤环境质量监测网点，强化耕地质量动态监测预警，推广普及测土配方施肥、农作物病虫害绿色防控、秸秆还田、定期深翻耕等技术，增施有机肥，间（套）种绿肥，严控新增污染，稳步提升耕地土壤环境质量，确保优先保护类耕地面积不减少、土壤环境质量不下降。

**巩固提升安全利用水平。**根据土壤重金属污染元素、污染程度、立地条件、种植习惯，以推广“六改”（即改善灌溉方式、改良酸性土壤、改革施肥技术、改进耕种措施、改变越冬状况、改

选适宜品种)综合农艺措施为重点,因地制宜选择品种替代、水肥调控、土壤调理等适用当地推广的安全利用技术或组合技术模式。在水稻生育期,重点推广“淹水法”、喷施叶面阻控剂和土壤调理剂等措施,确保农产品合格率稳步提升。确保受污染耕地实现安全利用率到2025年达到93%以上,鼓励对安全利用类耕地种植的植物收获物采取离田措施、开展新品种、新技术、新产品效果验证试验,进一步筛选和构建适用当地受污染耕地类型且可复制可推广的安全利用技术模式。制定“十四五”耕地安全利用年度工作方案,以县为单位全面推进落实。

**全面强化严格管控。**针对严格管控类耕地,全面退出水稻生产。按照“政府引导、市场主导、农民自愿”原则,全面开展种植结构调整。参照《湖南省耕地安全利用技术指南》等技术文件,结合区域农业区划、产业布局、区位优势、种植习惯等,优先推荐改种饲料玉米、酒用高粱、甘薯等旱杂粮和花生、大豆、油葵等油料作物,有条件的地方,鼓励套种一季油菜,提高结构调整效益。将列入严格管控类且无法治理恢复的耕地,进行整改补划,并对永久基本农田、粮食生产功能区和重要农产品生产保护区进行相应调整。利用卫星遥感等技术,探索开展严格管控类耕地种植结构调整或退耕还林还草等措施实施情况监测评估。

#### **(4) 杜绝重金属超标粮食进入口粮市场**

健全落实“省级抽检、市县主检、乡镇速检、企业自检”多级联动稻谷质量安全抽检制度,加大主产乡镇粮食质量安全速测筛查比例,加强农产品临田检测和超标粮食处置,强化对重点地区粮食收购和加工企业的监管,督促开展收购和加工粮食的重金属

监测，对于超标的，要及时报送同级人民政府，抄送同级生态环境、粮食储备等部门，协同落实好“单独收割、先检后收、专库储存、妥善处理”闭环监管措施和“四包一”责任监管机制，确保超标粮不流入口粮市场。对市场中流通的大米及米制品，加大抽检力度，发现问题及时处理。

### **(5) 提升耕地土壤环境质量**

实施耕地质量保护与提升行动，提升土壤有机质，开展耕地土壤酸化治理，在粮食集中生产区域，实施强酸性土壤降酸改良工程，通过完善田间排灌工程，结合施用石灰性土壤调理剂、增施有机肥和改善耕作制度等综合措施，提升土壤 pH 值，增强土壤抗酸化缓冲能力，提升耕地质量，提高粮食生产能力。推进耕地土壤污染修复试点，以镉污染耕地为重点，因地制宜选择典型受污染耕地，在切断重金属等污染源头的情况下，推进以降低土壤中污染物总量为目的的修复试点工作。

### **(6) 动态调整耕地土壤环境质量类别**

应用第三次全国国土调查数据成果，结合《特定农产品严格管控区划定技术导则（试行）》、土壤环境质量例行监测、农产品抽测、治理修复效果评估等信息，及时动态调整耕地土壤环境质量类别，并将清单上传全国土壤环境信息化管理平台。不鼓励曾用于生产、使用、贮存、回收、处置有毒有害物质的工矿用地复垦为食用农产品耕地；确需复垦为食用农产品耕地的，应确保农用地风险管控标准之外的特征污染物不超过所在地土壤环境背景值，并依法进行分类管理。

## **2、推动土壤污染环境管理与风险管控**

## **(1) 整体推进土壤污染源头防治**

加快推进重点行业企业用地调查，配合省生态环境厅持续开展调查对象增补核实和基础信息调查质量提升工作。严格落实涉重金属行业污染物排放监管，聚焦重有色金属采选、冶炼等重点行业，以产业集中地区为重点，严格执行重金属污染物排放标准并落实相关总量控制指标，加大监督检查力度。继续淘汰涉重金属重点行业落后产能，完善重金属相关行业准入条件，禁止新建落后产能或产能严重过剩行业的建设项目，支持企业绿色化提标改造，执行颗粒物和重金属等重点污染物特别排放限值。深入实施涉镉、锌、钒、锑等重金属行业企业排查，对纳入“十三五”污染源整治清单的地块，有序开展“回头看”工作。

**深化重点行业企业管控。**实施重金属污染整治提升行动，加大生产工艺提升改造力度。对耕地周边铅锌铜冶炼企业执行颗粒物和重点重金属污染物特别排放限值。严格涉重金属污染管控，逐步推进将涉镉等重金属行业企业纳入重点排污单位名录，2025年底前，全部安装污染物自动监测设施，对大气颗粒物排放、废水中镉等重金属排放实行自动监测，并按照有关规定与生态环境主管部门的数据平台联网；按照排污许可要求，以监测数据核算颗粒物、重金属等排放量并依法纳入执行报告上报全国排污许可证管理信息平台并公开。强化涉重金属工业园区和重点工矿企业污染物排放及周边环境质量监测，加强环境风险隐患排查。深入推进土壤环境敏感区域周边涉重金属企业污染综合治理。

**规范工业固体废物处理处置活动。**全面开展尾矿、煤矸石、

工业副产石膏、冶炼渣、铬渣、砷渣以及涉镉等重金属污染物排放的工业废水、废气处理产生固体废物的堆存场所排查和整治，完善防扬散、防流失、防渗漏等设施，制定完成整治方案并有序实施。加强尾矿库环境安全隐患排查治理，建立健全尾矿库污染防治长效机制。全面排查各县市区尾矿库，分级分类推进尾矿库整治工作，以县为单元，分类梳理排查发现的尾矿库环境污染问题，拉条挂账建立问题清单，明确责任主体、治理措施、时限要求等。

进一步健全危险废物源头管控、规范化管理和处置等工作机制，推动源头减量化，鼓励危废产生单位优化工艺、设备和原料选配。坚持危险废物资源化利用，根据不同类别危险废物的可利用价值和环境风险情况，按照“利用优先、协同为辅、处置兜底”确定处理方式。新建危险废物利用设施和企业须全部进入工业园区，加强工业固体废物综合利用。对电子废物、废轮胎、废塑料等再生利用活动进行清理整顿，引导有关企业采用先进适用加工工艺、集聚发展，集中建设和运营污染治理设施，防止污染土壤和地下水。加快推进废铅蓄电池集中收集与跨区域转运试点工作，将危险废物收集、贮存纳入审核评估制度，开展评估审核，加强危险废物收集过程监管。

**整治涉重金属矿区历史遗留固体废物。**加强推进历史遗留重金属污染治理，综合应用卫星遥感、无人机航拍和现场踏勘等方式，全面排查涉重金属污染排放矿区无序堆存的历史遗留废物。根据排查结果及污染风险，制定整治方案，统筹安排治理资金和项目，分阶段治理，逐步消除存量。

**防控矿产资源开发污染土壤。**在沅陵县执行重点污染物特别排放限值。以实现资源利用高效化、开采方式科学化、生产工艺绿色化、矿山环境生态化为目标，全面推进绿色矿山建设。严格矿区生态环境治理与保护，全面修复矿山生态，生产矿山必须落实“边生产、边恢复、边治理”的要求，扎实开展废弃矿山核查和集中整治工作，全面查明废弃矿山家底现状，形成市、县一套本底数据、一个信息平台，为部署矿山生态修复项目提供决策参考，其废弃矿山综合整治和生态修复，要因地制宜管控矿区污染土壤和酸性废水环境风险，重点保障农业生产和生活用水安全，鼓励采取自然恢复等措施。加大沅陵县、溆浦县矿业绿色发展示范区建设力度，不断提高矿产资源的利用率。加快推进靖州苗族自治县灯塔砂石材料厂建筑用石料用灰岩矿、湖南辰溪华中水泥有限公司二厂石灰石矿、洪江市湾溪乡青山坑花岗岩矿等全市在产矿山企业开展绿色矿山建设，2025年前全部达到湖南省绿色矿山标准。

**推动实施绿色化改造。**聚焦重有色金属采选和冶炼、涉重金属无机化合物工业等重点行业，开展企业绿色化提标改造；加快实施石化、化工、有色等行业绿色升级。鼓励土壤污染重点监管单位因地制宜实施管道化、密闭化改造，重点区域防腐防渗改造；以及物料、污水、废气管线架空建设和改造，从源头上消除土壤污染。

**实施重金属总量控制。**聚焦重有色金属采选冶炼、电镀等重点行业和重点区域，坚持严控增量、削减存量，持续推进镉、汞、砷、铅、铬、铊等重点重金属污染防控。严格涉重金属重点行业

环境准入，落实重点重金属污染物排放量“等量置换”和“减量置换”原则。加大有色金属、电镀等行业企业生产工艺提升改造力度，积极推进重金属特别排放限值达标改造等污染治理工程，持续减少重金属污染物排放。

## **（2）防范新增建设用地土壤污染**

加强未利用地环境管理。按照科学有序原则开发利用未利用地，防止造成土壤污染。加强对矿产资源开采活动影响区域内未利用地的环境监管，发现土壤污染问题的，要及时督促有关企业采取防治措施。

**严格建设项目土壤环境影响评价制度。**对各类涉及土地利用的规划和可能造成土壤污染的建设项目，应当依法进行环境影响评价。对土壤可能造成的影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良影响的对策和措施，制定土壤环境影响跟踪监测计划，为土壤环境保护提供科学依据；需要建设的土壤污染防治设施，要与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用；有关环境保护部门要做好有关措施落实情况的监督管理工作。有关县市区人民政府要与重点行业企业签订土壤污染防治责任书，明确相关措施和责任，责任书向社会公开。

**强化重点监管单位监管。**加强土壤重点企业监管，根据典型行业有毒有害物质排放、腾退地块土壤污染情况，重点行业企业地块土壤污染状况调查结果，定期更新土壤环境重点监管企业名单，并督促企业开展土壤、地下水自行监测和隐患排查，针对排查出的问题，制定整改方案。督促重点监管单位依法全面落实土壤污染防治义务，依法纳入排污许可管理，全面落实有毒有害物

质排放报告、污染隐患排查、用地土壤（地下水）自行监测、设施设备拆除污染防治要求，推动重点单位将土壤污染防治贯穿到生产经营的全过程和各个环节，每年至少对其用地开展1次土壤和地下水监测；到2025年底，至少完成1次土壤和地下水污染隐患排查整改。土壤污染重点监管单位应按照国家相关规定购买环境污染责任保险。鼓励湖南辰州矿业有限责任公司等土壤污染重点监管单位因地制宜先行实施管道化、密闭化改造。加强企业拆除活动污染防治现场检查，督促企业落实拆除活动污染防治措施。

### **（3）严格建设用地准入管理**

持续开展土壤污染状况调查评估。以用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地的地块，以及腾退工矿企业用地为重点，依法开展土壤污染状况调查和风险评估；优先对重点行业企业用地调查查明的潜在高风险地块，开展进一步调查和风险评估，掌握重点行业企业用地污染地块分布及其环境风险情况，完成重点行业企业用地土壤污染状况调查数据分析与成果集成工作，对超标严重的企业和污染地块及时进行风险管控。鼓励各县市区对列入年度建设用地供应计划的地块，纳入用地清单制进行统筹管理，因地制宜适当提前开展土壤污染状况调查，化解建设用地土壤污染风险管控和修复与土地开发进度之间的矛盾。持续推进工业园区、油库、加油站、废弃矿山及尾矿库、集中式饮用水水源地、垃圾填埋场等重点区域土壤调查评估，查清土壤环境质量状况和环境风险，为建立土壤污染风险源清单提供基础数据，提升土壤环境管理针对性和有效性。

同时应充分发挥环境大数据辅助监管的作用，对全市注销、撤销排污许可证企业，及时纳入监管视野，防止腾退地块游离于监管之外。地方各级自然资源部门在规划、转让、登记等环节，商生态环境部门依法督促相关单位调查并上报土壤污染状况。建议结合科研机构、院校等技术力量开展本市土壤重金属本底值调查。

**合理规划污染地块用途。**各级国土资源、城乡规划等部门在编制国土空间规划、控制性详细规划等相关规划时，要征询土壤污染状况详查情况，根据建设用地土壤环境调查评估及现有重金属污染场地调查结果，建立污染地块名录及其开发利用的负面清单，合理确定其土地用途。已经制定的规划应当根据土壤污染防治要求作出相应调整。推动建立污染地块空间信息与国土空间规划“一张图”，落实重要生态空间分区管控，严格执行“三线一单”管控要求。制定国土空间规划、土地利用总体规划、城乡规划以及批准建设项目时，应与土壤环境功能区划相协调，综合考虑土壤等环境质量状况和承载能力，科学确定区域功能定位和空间布局。将建设用地土壤环境管理要求纳入城市规划和供地管理，土地开发利用必须符合土壤环境质量要求。从严管控农药、化工等行业中的重度污染地块规划用途，确需开发利用的，鼓励用于拓展生态空间。对确定用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地的污染地块（以其控制性详细规划获批时间为准），应当在控制性详细规划中载明后续土壤污染风险管控和修复活动的原则性要求。

**因地制宜严格污染地块准入管理。**将建设用地土壤环境管

理要求纳入国土空间规划和供地管理，土地开发利用必须符合土壤环境质量要求。列入建设用地土壤污染风险管控和修复名录的地块，不得作为住宅、公共管理与公共服务用地。未达到土壤污染风险评估报告确定的风险管控、修复目标的建设用地地块，禁止开工建设任何与风险管控、修复无关的项目。依法应当开展土壤污染状况调查或风险评估而未开展或尚未完成调查评估的土壤污染风险不明地块，杜绝进入用地程序。依据土壤环境功能区划，规范制定土地适用准入条件，对土壤环境功能区划内不符合产业政策和供地政策的高能耗、高污染、产能过剩等项目，一律不予通过审批，不安排新增建设用地计划指标。完善准入管理机制，采取“净土收储”“净土供应”“净土开发”或“环境修复+开发建设”等模式，严格污染地块用途管制，落实准入管理要求。

**合理确定涉污染土地开发和使用时序。**涉及成片污染地块分期分批开发的，以及污染地块周边土地开发的，要优化开发时序，原则上住宅、公共管理与公共服务等敏感类用地应后开发。对污染突出、环境敏感和管控难度较大的污染地块，避免作为高功能用地性质进行开发使用，防止受污染土壤及其后续风险管控和修复影响周边拟入住对象（群众），并防止引发负面舆情。涉污染地块作为住宅、公共管理与公共服务等敏感类用地开发前，应完成土壤污染治理效果评估并满足修复治理要求。

**实施建设用地全周期管理。**以土壤污染状况调查、涉镉涉铊等重金属重点行业企业排查和整治及重点行业企业用地详查采样为抓手，结合污染地块土地规划用途、行业特征、风险等级、社会影响等因素，制定全市污染地块清单和优先管控名录。对名

录中的地块，土壤污染相关责任人应当依法采取风险管控和治理修复措施，达到风险管控、修复目标且可以安全利用的地块，土壤污染责任人、土地使用权人可以向省生态环境厅申请移出名录；未达到风险管控、修复目标的地块，禁止开工建设任何与风险管控、修复无关的项目。

**强化部门信息共享和联动监管。**自然资源部门会同生态环境等部门共享用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地的地块信息，土壤污染重点监管单位生产经营用地用途变更或土地使用权收回、转让信息，涉及疑似污染地块、污染地块国土空间规划等相关信息，实现污染地块空间信息与国土空间规划的“一张图”。生态环境部门会同自然资源、住房城乡建设等部门，建立污染地块数据库及信息平台，共享疑似污染地块及污染地块的空间信息。鼓励利用卫星遥感、无人机、视频监控等手段开展非现场检查。

**加强信息公开。**2022年起，拟出让地块原为土壤污染地块的，在土地收储、出让以及房地产出售等环节，不动产权利人应依法公开地块原土壤污染状况及污染治理和修复情况。自然资源、住房城乡建设等部门加强房地产出售环节污染土壤防治公示情况检查。强化土壤污染风险管控、修复项目施工过程，以及暂不开发利用地块风险管控信息公开。

#### **（4）有序推进建设用地土壤污染风险管控和治理修复**

**加强建设用地风险管控和修复。**以用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地的污染地块为重点，严格落实风险管控和修复。以重点地区危险化学品生产企业搬迁改造、沿江化工企业搬

迁改造等专项行动遗留地块为重点，加强腾退土地污染、历史遗留污染问题风险管控和治理修复，对拟开发利用为居住用地和商业、学校、医疗、养老机构等公共设施用地的污染地块，经风险评估确认不符合用地要求需要治理与修复的，按照“谁污染、谁治理”的原则开展治理修复，消除污染隐患，保障后续土地流转。依法关闭不能稳定达标排放的涉重金属污染企业，加快老工矿企业污染治理，完成遗留矿渣污染治理和土壤修复工程。受污染土壤修复后资源化利用的，不得对土壤和周边环境造成新的污染。对暂不开发利用、治理技术尚不成熟的受污染建设地块，实施土壤污染风险管控，防止污染扩散。强化风险管控和修复工程监管，重点防止转运污染土壤，以及农药类等污染地块风险管控和修复过程中产生的异味等二次污染，确保实现风险管控和修复目标。推广绿色修复理念。探索建立污染土壤转运联单制度。针对采取风险管控措施的地块，通过跟踪监测和现场检查等方式，强化后期管理。鼓励绿色低碳修复，探索对污染地块绿色低碳修复开展评估。重点关注沅陵县矿产资源开发活动集中区域已产生土壤和地下水污染情况。

**推进土壤污染修复（管控）工程实施。**根据“十三五”重点行业企业用地土壤污染状况调查、建设用地调查评估等结果，结合相关地块规划用途和开发计划，实施重点建设用地土壤污染修复（管控）工程，消除一批建设用地土壤重大污染风险。对暂不开发利用或现阶段不具备治理修复条件的污染地块，组织划定管控区域，设立标识，发布公告，限制人员进入、禁止土壤扰动，制

定周边影响区域环境保护方案；经调查评估确认有污染扩散风险的，应当采取相应的污染源清理、污染阻隔等措施。实施洪江市黔城镇尖坡界石煤矿区重金属污染、沅陵县五强溪黄金冶炼厂污染地块、靖州县红友采石场重金属污染风险管控等项目修复（管控）工程。

**健全土壤环境风险管控体系。**按照环境影响评价和环境风险评估的结果，对土地利用布局进行合理规划和调整，及时规避土地利用中可能出现的环境风险隐患。建立健全环境风险防范与突发环境污染事件应急部门协调联动机制。加强环境风险管控，建立事前风险防范、事中应急响应、事后损害评估与环境修复等各环节过程管理体系。

**推动修复产业健康发展。**生态环境主管部门或自然资源主管部门将建设用地土壤污染状况调查、风险评估、风险管控效果评估、修复效果评估等报告评审通过情况汇总并在其官网予以公布，鼓励社会选择从业水平高、评审通过率高的单位，淘汰水平不高、评审通过率低的单位，推动从业单位提高水平和能力。强化信用管理，生态环境主管部门依法将从事土壤污染风险管控和修复活动的单位和个人的执业情况，纳入信用系统建立信用记录，将违法信息记入社会诚信档案，并纳入全国信用信息共享平台和国家企业信用信息公示系统向社会公布。

## **（二）推进地下水生态环境保护**

以保护和改善地下水环境质量为核心，按照“强基础、建体系、控风险、保安全”的思路，提升地下水生态环境保护治理体

系和治理能力，开展“双源”地下水生态环境状况调查评估，切实保障地下水型饮用水源环境安全，实施地下水重点污染源的源头预防和管控修复工程，积极探索地下水生态保护试点，分区管理，分类防控，协同治理，遏制地下水污染。

### **1、开展地下水“双源”生态环境调查评估**

**排查城镇地下水型饮用水水源污染风险。**开展地下水型饮用水水源保护区及补给区地下水环境状况调查，识别可能存在的污染源，研判风险等级，对已划定的地下水型饮用水水源保护区实施规范化建设，建立和完善地下水型饮用水水源补给区内优先管控污染源清单。

**开展污染源周边地下水环境状况调查评估。**开展“一企一库”“两场两区”（即化学品生产企业、尾矿库、危险废物处置场、垃圾填埋场、工业集聚区、矿山开采区）地下水环境状况调查评估，查清基本信息、环境管理、水质状况等内容，评估地下水环境风险。开展地下水型饮用水水源保护区及补给区地下水环境状况调查，对已划定的地下水型饮用水水源保护区实施规范化建设，建立和完善地下水型饮用水水源补给区内优先管控污染源清单。加强地下水环境监管能力建设，落实“十四五”地下水环境质量考核点位实施，对地下水环境质量考核点位周边开展隐患排查和整治。2023 年底前，实施洪江区、溆浦县、新晃侗族自治县等化工行业工业集聚区地下水环境状况调查评估；2025 年底前，实施辰溪县张家湾等涉重金属污染源地下水环境状况调查评估。根据调查评估结果，开展地下水环境状况调查评估及修复试点，防控地下水污染。

**健全部门间地下水环境信息共享机制。**市、县生态环境、自然资源、水利部门共享地下水环境状况调查、水文地质勘查、地下水资源调查等信息。完善生态环境、自然资源主管部门联动监管机制,联合开展地下水污染成因和趋势分析、污染防治区划、污染源头预防和管控等试点工作。生态环境部门会同相关部门推进地下水环境“一张图”管理,实现地下水型饮用水水源保护区、重点污染源、水文地质分区、国家地下水监测工程水位水质等信息共享。

## **2、保障地下水型饮用水水源环境安全**

**规范地下水型饮用水水源环境管理。**构建“划、立、治、测、管、服”饮用水水源环境保护工作体系。开展城镇、农村“千吨万人”和“千人以上”集中式地下水型饮用水水源保护区划定和优化调整。在饮用水水源保护区的边界设立明确的地理界标和明显的警示标志,逐步清理生态功能区内违法建筑项目以及排污口。针对人为污染造成水质超标的地下水型饮用水水源,采取水厂处理或更换水源等措施,确保饮水安全。各地定期监测、检测和评估本行政区内地下水型饮用水水源、供水厂出水和用户水龙头水质等饮水安全状况。采取抽查等形式,加强对地下水型饮用水的日常监管,推进落实“属地管理”,督促县级及以上城镇饮水安全状况信息依法每季度向社会公开。持续开展基础调查,建立档案制度,做到县级及以上全覆盖,逐步推进规范化建设工作。

## **3、加强地下水污染源头预防**

**实施地下水污染源防渗。**化学品生产企业、危险废物处置场、垃圾填埋场等申领排污许可证时,载明地下水污染防渗和水质监

测相关义务，采取防渗漏等措施，建设地下水水质监测井并进行监测。根据潜在地下水污染特征，科学设计监测井位置和深度，加强监测井建设质量控制和运行维护，建立监测数据报送制度。推进地下水重点污染源的地下水环境自行监测工作。

**探索报废矿井及钻井封井回灌。**试点建立报废矿井、钻井等清单，开展地下水环境风险评估，针对风险较大的报废矿井、钻井，探索实施封井回灌工作，防止地下水串层污染。针对矿渣堆放场等废物收集、贮存、处理处置设施，要按照有关要求采取防渗措施，防止矿渣堆放场等场地渗滤液对地下水造成污染。探索原地浸矿地下水污染风险管控。

#### **4、推进地下水环境质量管理、污染风险管控和修复**

**强化地下水环境质量目标管理。**针对国家地下水质量考核点位，分析地下水环境质量状况并逐一排查污染成因。非地质背景导致未达到水质目标要求或导致地下水质量为V类的，制定地下水环境质量达标（保持）方案，明确完成时限、管控或防治措施，确保地下水污染风险监控点位，特征污染物浓度保持稳定或有所改善。严格落实“三线一单”生态环境分区管控制度，探索建立地下水生态功能区环境准入负面清单。

**推进地下水污染风险管控与修复。**根据已开展地下水环境调查评估工作的结果，对环境风险不可接受的，实施地下水污染风险管控或修复，阻止地下水污染扩散，加强风险管控后期地下水环境监管。开发利用污染企业场地和其他可能污染地下水的场地，要明确修复及治理的责任主体和技术要求，按照“谁污染、谁治理”的原则，被污染的土壤或地下水，由造成污染的单位

个人负责修复和治理。对溆浦椒板溪煤矿矿涌水及洪江市白栗洞水库上游矿涌水开展污染治理工程。

**开展地下水污染修复试点。**土壤污染状况调查报告、土壤污染风险管控或修复方案等应依法包括地下水相关内容，存在地下水污染的，要统筹推进土壤和地下水风险管控和修复。根据地下水环境状况调查评估结果，开展地下水环境状况调查评估及修复试点，防控地下水污染。开展辰溪县长田湾乡大角湾煤矿地下水污染防治试点项目。

**强化土壤、地下水污染协同防治。**加强农用地土壤与地下水污染协同防治，加强建设用地土壤与地下水污染协同防治，对污染物含量超过土壤污染风险管控标准的建设用地地块，土壤污染状况调查报告应当包括地下水是否受到污染等内容。

### **（三）提升土壤和地下水环境监管能力**

#### **1、健全监测网络**

土壤方面，完成重点单位、污染集中处理设施和固废处置设施周边土壤环境质量监测点位布设，2025 年底前至少完成一轮监测。督促落实重点单位用地土壤自行监测要求。以土壤国控网、省控网布点采样工作为基础，加快完善全市土壤环境监测网络，重点在农用地、饮用水水源地保护区、蔬菜基地、畜禽养殖基地、重点行业企业等地布设市控点位。基于全省农用地土壤污染状况详查结果，结合农业生产特点，建立土壤生态环境长期观测基地。

地下水方面，推进“十四五”地下水环境质量考核点位实施，推进实施湖南省地下水监测网络建设三年规划（2021-2023 年）。按国家及湖南省要求完善地下水监测系统，加强地下水水源补给

区污染土壤环境质量监测。整合优化重点园区和企业内部地下水监测井，合理布设园区和重点企业周边地下水监测点，完善地下水环境监测网，统一采样检测要求、统一数据汇总分析，建立区域监管和“双源”监控相结合的地下水环境监测网。

## **2、加强生态环境执法与应急**

**加大执法监管力度。**依法将土壤和地下水生态环境保护相关工作纳入日常执法内容。将土壤重点监管企业环境监管纳入环境监管执法重点，加快建立并实施监测与执法同步的“测管协同”模式。建立环保、公安、国土、农业、经信、安监等部门之间以及区域之间的联合监管执法制度，明确各部门对土壤环境的监管职责，有效开展协同土壤污染保护与执法工作。将重点监管单位落实《土壤污染防治法》相关义务情况，纳入重点排污单位“双随机一公开”检查。依法查处未按要求落实自行监测、有毒有害物质排放报告、污染隐患排查、拆除活动污染防治等要求的重点监管单位。严厉打击向土壤、地下水渗排偷排污染物等严重违法行为。加强对列入建设用地土壤污染风险管控（修复）名录地块的抽查巡检，依法查处违规开发或修复工程造成二次污染等行为。建立土壤污染终身追责制，并对违法企业或责任人采取行政或刑事处罚，提高执法威慑力。

**增强土壤及地下水应急监管能力建设。**提升土壤与地下水生态环境突发环境事件应急处置能力，各相关单位制定的突发环境事件应急预案应包括防止土壤和地下水环境污染内容。加强土壤与地下水生态环境执法，提升执法装备水平，配备便携式污染

检测仪器、无人机、探地雷达等设备。组织开展监管执法工作培训。逐步推进各县市区生态环境监测、执法能力建设和信息化平台建设、生态环境保护基础保障能力建设等项目实施，逐步提高环境执法、环境监测支出预算在政府财政预算比例，配套完善执法车辆、快速检测仪器等执法装备及环境监测设备，加大环境监察、环境应急、环境监测等专业技术培训力度，严格落实执法人员持证上岗制度。

### **3、强化污染防治科技支撑**

进一步加强土壤、地下水生态环境保护科技支撑能力建设，优化和整合污染防治专业支撑队伍，开展土壤污染人才库培养计划，提升污染防治专业技术水平。推进土壤和地下水污染源头预防和管控、污染地块风险管控与治理修复、效果评估、后期管理等共性关键技术研究。

## **四、重点工程**

按照国家和省里要求，结合怀化市实际情况，遵循优先重点区域、后一般区域的推进原则，为落实本规划中各项目标、任务和措施，围绕怀化市土壤污染防治、地下水生态环境保护以及现代化管理能力建设项目三个大方向，建立怀化市“十四五”土壤、地下水和监管能力建设重点项目储备库。本规划涉及的重大工程主要包括项目工程共计12项，详见附表1。

### **（一）土壤污染防治项目**

为进一步提升各县区市的土壤环境保护和修复能力，应积极申报中央专项资金项目，做好土壤污染防治中央项目储备库入库

申报工作。

土壤污染防治项目主要范围为土壤调查和评估、土壤污染风险管控、土壤污染修复治理等，总计共8项。

## **（二）地下水生态环境保护项目**

主要包括地下水污染防控与矿涌水污染治理。具体项目如溆浦椒板溪煤矿矿涌水及洪江市白栗洞水库上游矿涌水污染治理项目、辰溪县长田湾乡大角湾煤矿地下水污染防治试点项目等，共计2项。

## **（三）现代化管理能力建设项目**

主要包括环境监管能力建设、土壤环境监测监管工程，具体项目如构建土壤环境质量监管系统，提升土壤环境监测能力和重金属断面自动监测能力建设，加强土壤环境应急和执法能力建设等，共计2项。

# **五、保障措施**

## **（一）加强组织领导，强化部门协调**

在市政府的统筹领导下，建立“政府主导、部门协同、上下联动”的污染地块治理修复工作协调推进机制。进一步加强组织领导，按《怀化市土壤污染防治工作方案》落实各部门责任，建立土壤污染信息共享机制，完善政府主导、企业担责、公众参与、社会监督的工作机制等，形成政府多部门齐抓共管的工作合力。各县市区人民政府是土壤污染防治的责任主体，要将土壤污染治理与修复任务逐一分解，明确各相关部门土壤环境保护工作职责

和任务分工，加强组织领导和沟通协调，共享数据信息，强化监督管理，抓好工作落实。落实目标责任制，实行“重心下移、区域负责、属地管理”，把各项目标、任务、责任落实到各重点企业和单位。根据我市土壤治理与修复工作开展情况，逐年制定下一年度实施方案，制定可量化、可考核的年度目标。建立健全全市土壤污染防治联席会议机制，定期研究、协调和解决污染地块治理修复中的重大问题和事项。完善政府主导、企业担责、公众参与、社会监督的工作机制，形成齐抓共管的工作合力。

## **（二）加强目标考核，严格责任追究**

落实“党政同责”、“一岗双责”，制定考核办法，将土壤和地下水污染治理与修复目标及重点任务、项目完成情况纳入各县市区人民政府及其责任人的年度考核范围。评估和考核结果作为对领导班子和领导干部综合考核评价、自然资源离任审计的重要依据，作为土壤污染防治专项资金分配的重要参考依据之一。

按照目标责任制要求，完善责任落实和考核问责制度，对土壤环境问题突出、区域土壤环境质量明显下降、防治工作不力等造成土壤环境污染的县市区、部门、单位和有关责任人员，按照有关法律法规和《党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则（试行）》规定实行责任追究。对成绩突出的县市区、部门、管委会和企业予以通报表扬。

## **（三）严格环境监管，强化监督执法**

将土壤污染防治作为环境执法的重要内容，加强土壤环境日

常监管执法。开展重点行业企业专项环境执法，强化对矿石和尾矿库、涉重金属排放、涉危险化学品企业的环境监督检查，严厉打击非法排放有毒有害污染物、违法违规存放危险化学品、非法处置危险废物、不正常使用污染治理设施、监测数据弄虚作假等环境违法行为。重点加强重点监管企业、重点工业园区等区域的土壤污染防治监督管理。定期动态更新全市土壤环境重点监管企业名单，将土壤环境重点监管企业全部纳入监督性环境监察范围，强化监管。

#### **（四）加大资金投入，保障规划实施**

政府要加大对土壤、地下水污染防治工作的支持力度，加强资金保障。不断拓宽土壤和治理与修复工作的资金来源，积极争取国家、省级土壤污染治理与修复专项资金，统筹相关财政资金，通过现有政策和资金渠道加大支持力度，对重点区域给予倾斜，重点支持土壤环境调查与监测评估、监督管理、治理与修复、重金属污染防治、土壤环境大数据等工作。按照“谁污染、谁治理”原则，督促企业落实土壤污染治理与修复资金。综合运用财政、金融、税收等政策，积极引导社会资本参与土壤污染治理与修复项目。加大政府购买服务力度，推动受污染耕地和以政府为责任主体的污染地块治理与修复。

#### **（五）加强宣传教育，推动社会监督**

制定土壤、地下水环境保护宣传教育工作方案，将其纳入公益性宣传和培训范围，充分利用互联网、电视、报纸等多媒体加

强宣传力度，结合世界地球日、环境日、土壤日、粮食日、全国土地日等主题宣传活动，组织开展土壤、地下水环境保护宣传进机关、进学校、进社区、进家庭等活动，普及土壤、地下水污染防治相关知识，加强法律法规政策宣传解读，提高全社会对土壤、地下水环境保护重要性的认识，加强民众的环境保护意识，营造保护环境的良好社会氛围。

健全土壤环境信息公开制度，按照《污染地块土壤环境管理办法（试行）》的要求，强化信息公开。重点行业企业要依据有关规定，向社会公开其产生的污染物名称、排放方式、排放浓度、排放总量，以及污染防治设施建设和运行情况。建立健全公众参与机制，扩大公众参与渠道，保障公众的知情权、参与权、表达权和监督权，充分调动社会各界参与土壤、地下水环境保护和污染防治工作。为公众参与土壤污染治理与修复管理和监督创造良好氛围。完善有奖举报制度，积极引导公众、新闻媒体、民间环境保护机构参与土壤污染治理修复的监督。

