

土壤、地下水和农业农村 生态环境保护“十五五”规划

为贯彻落实《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》《美丽中国建设“十五五”规划》要求，以更高标准深入打好净土保卫战，加快推进美丽乡村建设，以高品质生态环境支撑高质量发展，建设美丽中国，制定本规划。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，认真落实四中全会部署，全面贯彻习近平生态文明思想，按照全国生态环境保护大会要求，坚持环保为民，坚持精准科学依法治污，控新增、减存量、防风险、保安全、促健康，强化建设用地风险管控，加强农用地生态环境保护，推进地下水污染协同防治，整县推进美丽乡村建设，推动形成土壤健康、地下水清洁、村庄优美、农业绿色的新时代城市承载底色和乡村美丽图景。

到 2030 年，农用地和建设用地土壤环境安全得到有效保障，土壤和地下水环境质量稳中向好，农业绿色发展水平明显提高，美丽乡村建设取得新的重大进展。到 2035 年，土壤环境风险得到全面管控，土壤和地下水环境质量持续改善，农业绿色发展取得显著成效，美丽乡村基本建成。

专栏1 “十五五”各项指标

指 标	2025 年基准值	2030 年目标值
建设用地安全利用 ^①	有效保障	全面保障
受污染耕地安全利用率（%）	93 左右	95 以上
地下水优良水质比例 ^② （%）	74.3	>78
地下水污染源监控点位污染指数降低比例（%）	—	（30）以上 ^③
美丽乡村整县建成比例（%）	20	55
行政村环境整治数量（个）	—	新增 8 万
农村生活污水治理率（%）	55	70
全国畜禽粪污综合利用率（%）	80 以上	85 以上

注：①为依法应当开展土壤污染状况调查的建设用地；②为地下水环境质量区域点位 I-IV 类水比例；③为 5 年累计数。

二、强化建设用地风险管控

（一）严防企业新增土壤污染

推动产业转型升级。适时修订产业结构调整指导目录，推动化工等重点行业依法依规淘汰落后产能、改进技术工艺、更新污染治理设施。严格落实生态环境影响评价制度，强化土壤和地下水污染源源头防控。

强化要素协同防治。推进工业园区污水管网排查整治，严管工业污水收集和处理设施渗漏。鼓励有条件的化工园区开展初期雨水污染控制，实施化工企业污水“一企一管、明管输送、实时监测”。

开展蒸发塘排查整治，严格落实进出水管控要求，按规定采取防腐蚀、防冻、防渗漏等措施。涉重金属矿产资源开发活动集中区域、受污染耕地集中区域，加强镉等重金属和颗粒物管控。加强一般工业固体废物无害化预处理和规范化环境管理，防控危险废物环境风险，推进全过程信息化环境管理。

加强重点单位管理。动态更新土壤污染重点监管单位名录，以隐蔽性设施为重点全面查清隐患，土壤污染隐患排查整治合格率达到 95%以上。强化自行监测质量管理，定期开展重点监管单位、污水集中处理设施、固体废物处置设施周边监测，推动超标单位溯源断源，管控土壤污染风险。化工园区认定与复核工作，应考虑涉及有毒有害物质的重点场所和隐蔽性重点设施设备防渗漏设计和建设情况。

专栏 2 土壤污染源头防控工程

以京津冀、黄河流域、长江流域为重点，综合考虑污染程度、地下水脆弱性、污染扩散风险等因素，选择 50 个重点行业企业和 30 个化工园区，协同大气、水及固体废物等不同要素，结合土壤、地下水污染隐患排查成果，推动实施绿色化改造、土壤和地下水污染边生产边管控等工程，引领建立土壤和地下水污染防治管理长效机制。

（二）严控腾退地块污染风险

加强名录管理。开展建设用地土壤污染风险管控和修复名录差异化管理。完善后期管理制度。强化建设用地土壤污染风险管控和修复全过程质量管理。

开展专项治理。实施长江沿线 1 公里化工腾退地块土壤污染专项治理行动。建立农药原药制造、焦化企业等腾退地块清单，分类管控污染。强化污染程度重、管控修复难度大或异味明显等地块用途管制，优先用于拓展生态空间。

专栏 3 沿江 1 公里化工腾退地块土壤污染专项治理工程

针对长江沿线 1 公里范围内化工腾退地块，建立“查、用、治、管”体系，明确清单并动态更新，全面查清人体健康、污染物迁移扩散入江等风险，结合地块规划用途和风险分级，分类采取风险管控或修复措施。明确治理责任，创新治理模式，强化低成本、高环保效益的风险管控和绿色低碳修复，支持腾退地块合理利用。严格治理验收，强化长效监管，避免相关地块治理后再出现重大环境污染问题。

（三）保障再开发地块安全利用

严格用地准入。推动建设用地土壤环境管理要求纳入供地管理。依法应当开展土壤污染状况调查、风险评估、风险管控、修复的地块，在未完成相关工作前不得办理用于居住、公共管理与公共服务用地的相关手续。加强对名录地块遥感监测和现场监管，及时移交问题线索，防止违规开发利用。

推动治用协同。引导全社会树立“存量优先”理念，积极推动工业腾退地块管控修复和盘活利用。推动大型污染地块合理分期分片治理，做好环境修复与开发建设衔接。

专栏 4 工业腾退地块土壤污染修复和再开发利用工程

选择 10 个左右化工、钢铁、采矿等行业腾退地块，推动土壤污染管控修复工程作为生态环境基础设施的重要组成部分，创新“修复治理+产业融合”投融资模式，鼓励有关当事人按“受益者负担”原则，自愿实施风险管控和修复，推动腾退地块用于新兴产业发展和生态旅游等项目。

优先对污染物迁移性强、地层渗透性高、规划用途敏感的区域进行治理，严控治理过程污染扩散对周边敏感目标造成影响。结合地上地下分层空间开发利用特点，完善地块风险管控和修复要求。

三、加强农用地生态环境保护

（四）推进农用地分类管理

加强优先保护类耕地保护。落实用地养地措施，合理增施有机肥，推行秸秆和粪肥还田，改良培肥土壤，推动耕地土壤有机质提升。推进科学精准施用化肥和化学农药（含除草剂等）。持续巩固受污染耕地安全利用水平。对安全利用类耕地，落实“以种适地”和“以地适种”相结合的安全利用措施。对严格管控类耕地，推进风险管控措施，开展落实情况遥感监测。动态调整耕地土壤环境质量类别。加强粮食流通环节监管，严防重金属超标粮食进入口粮市场。

（五）深化农用地土壤重金属溯源整治

基本完成农用地土壤重金属污染重点县（市、区）溯源整治。

在重点区域开展大气重金属沉降试点、农田灌溉用水质量监测，评估涉重金属在产企业土壤污染累积性风险和历史遗留污染源整治项目成效。对重有色金属矿采选和冶炼等重点行业企业、矿山和尾矿库等，开展重金属环境安全隐患排查整治。加强受污染农用地周边历史遗留废弃矿山生态修复和污染协同治理。

专栏 5 农用地土壤重金属污染源专项整治工程

整县推进农用地土壤重金属污染溯源和整治，降低土壤重金属累积性风险。利用信息技术，开展现场查勘、访谈、监测，追溯现有和历史遗留污染源，建立并动态更新源清单。严格在产企业重金属排放监管，重点区域执行颗粒物和重金属污染物特别排放限值，整治历史遗留废渣及受污染水体底泥。开展土壤重金属、大气重金属沉降试点、农田灌溉水质监测，评估整治成效，切断镉等重金属污染物进入农田的链条。

（六）加强黑土地生态环境保护

加大秸秆覆盖还田免（少）耕播种保护性耕作技术及等高种植、深松深耕、侧深施肥等措施推广力度。对水土流失重点治理区和预防区，加强坡耕地治理、侵蚀沟治理、农田林网建设。加强黑土地质量跟踪监测和分析。在黑龙江、吉林等省份探索开展黑土地生态环境调查。确保黑土地功能不退化、质量有提升、产能可持续。

（七）科学规范推进盐碱地综合利用

盐碱地综合利用规划项目应避让生态环境敏感区，涉及滨海、

滨湖周边的，要建设生态缓冲带。加强涉盐碱地引水和灌区工程等生态环境影响评价。跟踪监测盐碱地土壤质量。

四、深化地下水污染协同防治

（八）强化水源和区域环境协同保护

强化县级及以上集中式地下水型饮用水水源保护区、补给区调查评估，筛查全氟化合物、重金属等潜在污染风险。健全优先防控水源地台账动态管理机制。推进超标水源分类整治，人为污染的，限期达标并强化周边污染源风险管控；自然背景的，推动替代水源建设或供水水质净化改造。完善全国地下水污染防治重点区划定和集成，推动纳入生态环境分区管控体系并强化环境管理。

（九）开展污染源和区域污染协同防控

推进化工园区地下水污染专项整治，督促建成地下水环境监测体系及长效监管机制。对水质恶化的考核点位，开展溯源断源整治。开展京津冀地区历史遗留地下水污染源筛查试点。完成在产企业和化工园区土壤及地下水污染管控修复试点。对面源污染典型地区探索区域地下水污染调查评估和溯源整治。建设5个地下水污染防治先导区。

（十）探索地下水资源和环境协同管控

强化回补水预处理与动态监测，严格落实城镇污水再生利用地下水回补等相关水质标准。研究制定泉域保护范围及岩溶强发育、存在较多落水洞和岩溶漏斗区域划定方法。加强对矿产资源开采和尾矿库建设、运行、关闭等活动的污染防治监督管理。

五、推进美丽乡村建设

(十一) 实施整县推进美丽乡村建设行动

深入学习运用“千万工程”经验，选择有条件的县（市、区）整县推进美丽乡村建设行动，梯次推进美丽乡村建设全域覆盖。加强农村生态环境监测评估，开展农村突出生态环境问题遥感监测，推进成效评估。

专栏6 美丽乡村建设工程

在长江经济带和黄河流域等重点区域，综合考虑村庄生活空间整治、村庄生态空间保护与治理，实施农村生活污水垃圾治理、黑臭水体治理及水质改善等系列工程，建设一批村庄干净整洁、农业绿色低碳、生态环境优美的人与自然和谐共生的美丽乡村。

(十二) 推动农村生态环境综合整治

推进农村生活污水治理。分类梯次推进中心村等重点村庄生活污水治理，优先采用资源化利用模式和无动力、微动力设施。有条件的地方协同推进农村改厕与生活污水治理。探索解决人口“潮汐”现象明显的村庄生活污水治理问题，推动高寒、高海拔地区农村生活污水资源化利用。优化调整农村生活污水处理低效无效设施，重点对日处理100吨及以上设施健全运维管护长效机制。

整治农村小微水体。实施农村小微水体治理工程，开展农村小微水体摸底排查、治理，持续改善农村水生态环境，解决群众反映强烈的突出问题。

专栏 7 农村小微水体治理工程

围绕坑塘沟渠、河流、湖泊、水库等（包括常年有水及季节性有水的水体），综合运用卫星遥感、人工智能等技术，开展农村地区小微水体排查，建立治理清单。坚持以控源截污为根本，制定“一水一策”治理方案，优先采取内源清理、生态化治理等措施，系统治理、分类推进。鼓励结合村庄景观建设、生态价值转化、产业融合发展等，建立健全“以用促治、以用促管”长效管护机制。在淮河、汾河、长江中游等重点流域，以及京津冀、关中平原、黄淮平原、东北平原等重点区域，率先治理一批群众反映强烈的问题。

治理农村生活垃圾。推进农村生活垃圾治理，稳定村庄保洁队伍，加强日常清扫保洁。推行简便易行的农村生活垃圾分类方式，开展垃圾分类和资源化利用。推进农村生活垃圾收运处置体系建设。

（十三）加强农业面源污染治理

聚焦突出区域加强农业面源污染系统治理。各地统筹农业发展、农民增收与生态环境保护，持续提升污染防治成效。加大水源地、溶洞、河道沿岸畜禽粪污直排乱堆问题巡查监管力度，强化喀斯特地区畜禽养殖经营主体污染监管。

加强养殖业污染防治。以畜牧大县为重点，优化养殖布局、规模，逐步实现以地定养、种养结合。地方依法确定畜禽散养密集区，并加强对生态环境敏感、污染问题突出的散养密集区监管，推进养殖户粪污收集处理设施建设。鼓励因地制宜以村屯或乡镇为单位进行粪污集中堆沤和还田利用。推进养殖池塘设施化改造、水产养殖

尾水治理。对大型规模化养殖场开展氨等恶臭气体治理设施建设。

推进农业投入品科学使用。以农业大县为重点，深入推进化肥科学使用增效，鼓励测土配方施肥和增施有机肥。加强农药包装废弃物回收处理利用。推进地膜科学使用回收，推广加厚高强度地膜和全生物降解地膜。探索农膜残留污染遥感监测。实施兽用抗菌药使用减量化行动。指导养殖户科学合理安全使用饲料和饲料添加剂。

强化秸秆综合利用和焚烧管控。鼓励因地制宜完善秸秆收储运体系，科学布设收储站点。通过肥料化、饲料化、能源化、原料化、基料化利用等方式，构建科学合理的综合利用路径，全国秸秆综合利用率稳定在 88% 以上。落实秸秆精准焚烧、分区管控办法。

（十四）推动乡村环境高水平保护

推进农业领域温室气体减排。鼓励符合条件的农业领域项目开发并申请登记核证自愿减排量（CCER）。持续推动甲烷等非二氧化碳温室气体排放控制。推动农田土壤碳汇能力提升。

提升乡村幸福宜居品质。综合治理乡村水土流失，加强乡村河湖管护。鼓励太阳能、风能等绿色用能模式在农村污水处理等设施应用。加强农村自然生态保护。强化乡村空间设计和风貌引导，培育“美丽乡村+”文旅、教育、康养等多元融合新业态。

六、提升治理效能

（十五）健全法规标准

贯彻生态环境法典要求，研究制定地下水污染防治监督管理、建设用地土壤环境管理等办法。健全土壤污染重点监管单位地下储

罐备案等制度，完善隐患排查整治、周边监测等规范。制修订土壤和地下水有关环境质量与风险管控标准。研究制定农用地土壤污染源整治成效评估、农村生活污水处理等技术规范。完善土壤和地下水生态环境损害鉴定评估技术方法。

（十六）加强能力建设

建立地下水环境质量监测评价方法，完善土壤、地下水环境质量监测网络。健全土壤生态环境监测评估体系，加强盐碱地有机质、可溶性盐监测和黑土地有机质监测，探索开展抗生素、微塑料等调查监测。开展农产品产地土壤和农产品协同监测。开展全国土壤污染状况普查和地下水污染调查评价。

专栏 8 开展普查调查

1. 第二次全国土壤污染状况普查：集成已有土壤污染相关调查、监测数据，锚定美丽中国建设目标，按照全面普查、重点调查、协同共享的总体思路，分类确定农用地、建设用地、未利用地普查任务，确定重点调查、抽样调查范围，按需开展实地取样调查和土壤健康、新污染物等专题调查。

2. 全国地下水污染调查评价：以区域和污染源为重点开展调查，基本掌握全国地下水环境质量及污染状况，研判污染趋势和环境风险，完善高风险污染源名单。初步建立地下水环境背景值和脆弱性分区。探索开展岩溶强发育区、地下水超采区、农业面源、油气开采区、新污染物和依赖地下水生态系统保护等专题调查。

（十七）强化监督执法

严厉打击非法倾倒处置固体废物、向农用地排放重金属或者其

他有毒有害物质含量超标的污水或污泥、畜禽养殖场违法排污以及土壤污染风险管控和修复过程弄虚作假等违法犯罪行为。严厉打击企业和其他生产经营者对农田及灌溉沟渠、渔业养殖水域等造成损害的违法排污行为。

（十八）深化科技创新

加强土壤生态环境健康、农业面源污染防治、地下水污染精准溯源、农业农村减污降碳协同等研究。加强污染管控修复技术、修复药剂、快速检测装备等研发。推动人工智能、物联网等新技术应用。

七、组织实施

生态环境部会同有关部门定期开展规划实施情况动态监测、中期评估和总结评估。加强部门间协同，结合实际情况支持开展普查、监测、修复治理、美丽乡村建设、环境执法能力建设等，加大对农业面源污染突出区域治理支持力度。落实绿色生态导向的农业补贴政策。做好政策宣传解读、专题培训、科普教育和经验推广。