

加 急

生态环境部办公厅 农业农村部办公厅 文件

环办土壤〔2021〕8号

关于印发《农业面源污染治理与监督指导 实施方案（试行）》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），新疆生产建设兵团生态环境局、农业农
村局：

为认真贯彻习近平总书记关于加强农业面源污染防治的
重要指示批示精神，贯彻落实党的十九届五中全会、中央农
村工作会议关于深入打好污染防治攻坚战、推进化肥农药减

量化的部署要求，制定本方案。请各地结合实际，认真贯彻
执行。



(此件社会公开)

农业面源污染治理与监督指导实施方案（试行）

农业面源污染治理是生态环境保护的重要内容，事关农村生态文明建设，事关国家粮食安全和农业绿色发展，事关城乡居民的水缸子、米袋子、菜篮子。为加强农业面源污染治理与监督指导，保护生态环境，维护国家粮食安全，促进农业全面绿色转型，制定本实施方案。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，认真践行习近平生态文明思想，坚定贯彻新发展理念，根据党中央、国务院决策部署，深入打好污染防治攻坚战，以钉钉子精神推进农业面源污染防治，立足我国“三农”工作实际和新时期发展需要，以削减土壤和水环境农业面源污染负荷、促进土壤质量和水质改善为核心，按照“抓重点、分区治、精细管”的基本思路，统筹谋划、协同联动，突出重点、试点先行，优化政策、强化监督，真抓实干、久久为功，形成齐抓共管、持续推进的农业面源污染治理体系和治理能力，为全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化开好局、起好步。

（二）基本原则

统筹推进，突出重点。统筹农业面源污染防治工作，以化肥农

药减量化、规模以下畜禽养殖污染治理为重点内容，以防控农业面源污染对土壤和水生态环境影响为目标，以长江经济带和黄河流域为重点，兼顾珠江、松花江、淮河、海河、辽河等流域，在干流和重要支流沿线、南水北调东线中线、湖库汇水区、饮用水水源地等环境敏感区（以下简称重点区域），强化农业面源污染防治。

试点先行，夯实基础。根据种植和养殖产业分布、污染防治工作基础，在典型流域、海域、区域开展农业面源污染治理监管试点示范，形成易复制、可推广的治理模式和管理措施，探索建立农业面源污染监测评估体系。

分区治理，精细监管。根据不同区域、不同类型污染源特征、地理气候影响因素和环境保护要求，立足地方实际，尊重农民群众意愿，实施“一区一策”，因地制宜采取治理措施，加强精细化监督管理，实现精准治污、科学治污和依法治污。

政策激励，多元共治。强化政策引导作用，注重激励性措施与强制性措施相结合，充分运用税收、补贴等经济手段，广泛调动农业产业链主体和社会各界的积极性，推动政府、农业社会化服务机构、农户等多元主体合作共治。

（三）工作目标

到 2025 年，重点区域农业面源污染得到初步控制。农业生产布局进一步优化，化肥农药减量化稳步推进，规模以下畜禽养殖粪污综合利用水平持续提高，农业绿色发展成效明显。试点地区农业面源污染监测网络初步建成，监督指导农业面源污染治理的法规政策标准体系和工作机制基本建立。

到 2035 年,重点区域土壤和水环境农业面源污染负荷显著降低,农业面源污染监测网络和监管制度全面建立,农业绿色发展水平明显提升。

二、主要任务

(一) 深入推进农业面源污染防治

推进重点区域农业面源污染防治。根据农业污染源类型分布、地理气候条件、环境质量状况等,确定农业面源污染优先治理区域。优化农业生产空间布局,按照土壤、水和海洋生态环境保护要求,分区分类采取治理措施。在种植业面源污染突出区域,实施化肥农药减量增效行动,优化生产布局,推进“源头减量-循环利用-过程拦截-末端治理”工程,深入实施秸秆综合利用行动,以肥料化、饲料化、燃料化利用为主攻方向,建立一批秸秆综合利用重点县,打造产业化利用典型模式。持续推进农膜回收行动,以标准地膜应用、专业化回收、资源化利用为重点,强化农膜回收利用示范县建设,健全回收网络体系,试点农膜区域性绿色补偿制度,加快可降解农膜应用示范,着力解决农田“白色污染”问题。在养殖业面源污染突出区域,基于土地消纳粪污能力,合理确定养殖规模,促进畜禽粪污还田利用,推动种养循环,改善土壤地力。

建立农业面源污染防治技术库。按照全要素治理、菜单式遴选的原则,以种植、规模以下畜禽养殖、水产养殖等污染防治为重点,根据污染类型和主要成因,分区分类建立农业面源污染防治技术库。总结试点示范成果和各地经验做法,形成一批农业面源污染治理模式,由点及面,逐步形成产业化、规模化效应。

（二）完善农业面源污染防治政策机制

健全法律法规制度。制修订肥料管理等对农业面源污染有重大影响的法律法规。加强化肥农药生产经营管理和使用指导，推动精准施肥、科学用药。以省为单位加强畜禽散养密集区污染治理，明确规模以下畜禽养殖场户污染治理要求和责任，鼓励对畜禽粪污进行无害化处理，达到肥料化利用有关要求后，进行还田利用。规范突发环境事件应急管理工作，防止在处理事故过程中，将废水、废液、固体废弃物直接排入农田。

完善标准体系。适时评估并完善农业面源污染防治与监督监测相关标准。指导各地制定种植业污染治理、水产养殖尾水排放等标准规范。以促进畜禽粪污资源化利用为导向，健全畜禽养殖污染治理标准体系，加强养殖场户环境监督管理。农田灌溉用水、水产养殖用水、畜禽粪污肥料化利用应执行相应标准，防止污染土壤、地下水和农产品。

优化经济政策。完善农业面源污染防治设施用电用地政策，落实有机肥产品生产销售、化肥农药减量、有机肥替代化肥等补贴和税收减免政策。对开展畜禽粪肥运输、施用等社会化服务组织，按规定予以支持。优先将畜禽、水产养殖、秸秆农膜等废弃物处理和资源化利用装备等支持农业绿色发展的机具列入农机购置补贴目录。探索开展“点源-面源”排污交易试点。

建立多元共治模式。在重点区域以省为单位，编制农业面源污染防治实施方案，制定污染防治目标任务，明确监督指导和保障措施。发展农资绿色配售，推动农资经销商成为污染防治的重要主体

和信息传导枢纽，引导农户使用绿色高效的肥料农药。通过向社会购买服务等方式，推进农业面源污染治理市场化。充分发挥农业社会化服务机构、农民合作经济组织作用，推广“政府+协会+农户”“龙头企业+协会+农户”等模式，加强专业技术管理。推动统一生产管理、统一订购农资、实施品牌认证等标准化生产，形成“政府-市场-农户”多元共管共治体系。

（三）加强农业面源污染治理监督管理

开展农业污染源调查监测。完善化肥农药使用量调查核算方法，在统计、农业农村、市场监督管理等部门工作基础上，逐步摸清化肥农药使用变化情况。利用实地调研、台账抽查、智能终端采集等方式，对化肥农药投入、畜禽和水产养殖等污染物排放情况进行抽查核实。加密布设农业面源污染监控点，重点在大中型灌区、有污水灌溉历史的典型灌区进行农田灌溉用水和出水水质长期监测，掌握农业面源污染物产生和排放情况。开展畜禽粪肥还田利用全链条监测，分析评估养分和有害物质转化规律。

评估农业面源污染环境影响。制定农业面源污染环境监测技术规范，加强农业污染源、入水体污染物浓度与流量监测、受纳水体水质和流量监测，构建全国农业面源污染环境监测“一张网”。在重点区域，基于全国地表水环境质量监测网，结合农村环境质量监测，采用更新改造、共建共享和新建相结合的方式，增加环境监测布点，加强暴雨、汛期等重点时段水质监测。开展农业污染物入水体负荷核算评估，确定监管的重点行业、重点地区和重要时段。

加强农业面源污染长期观测。在嘉陵江、汾河、太湖、巢湖、

南四湖、洱海、白洋淀、丹江口库区、密云水库等重点水域先行先试，建设农业生态环境野外观测超级站，开展气象、水文、水质、土壤和地下水等野外长期观测和定量分析，结合遥感技术，掌握农业面源污染时空演变规律，逐步实现对农业面源污染环境质量影响的动态评估。加强国家农业科学观测实验站建设，对农业生产要素及其动态变化进行系统观测、监测和记录，为农业面源污染治理提供基础支撑。

建设农业面源污染监管平台。系统整合农田氮磷流失监测、地表水生态环境质量监测、农村环境质量监测等数据，实现从污染源头到生态环境的监测数据互联互通。加强全国农业源普查、生态环境统计、畜禽粪污综合利用信息、全国排污许可管理平台等工作对接共享。借助互联网、物联网等技术，拓宽数据获取渠道，实现动态更新。发挥农业面源污染大数据在指导污染防治、控制温室气体排放、优化城乡规划、土地利用和推动农业绿色发展中的作用。

三、试点示范

围绕国家重大发展战略和污染防治攻坚战总体部署，以控制农业面源污染对重点区域土壤和水环境影响为目标，在广西、广东、湖南、湖北、河南、江苏、安徽、云南、江西、四川、山东、宁夏、河北、陕西、吉林、青海等省份部分县市区开展试点（以下简称试点县），实施农业面源污染综合治理等项目，建设一批以污染防治、调查监测、绩效评估等为主要内容的试点示范工程。

（一）形成农业面源污染防治典型模式。在试点县中筛选以种植、规模以下畜禽养殖、水产养殖为主的区域，建设一批农业面源

污染综合治理示范工程。优化农业生产空间布局，开展系统设计、分类治理，形成具有区域特色的农业面源污染治理模式。大力发展种养结合、生态循环农业，扩大绿色、有机和地理标志农产品种养规模，增加绿色优质农产品供给，提升农业发展质量和效益。

（二）建立农业面源污染调查监测体系。开展农业面源污染调查和成因分析，科学测算化肥农药对面源污染的影响和粪污资源化利用情况。研究农业面源污染敏感区域识别方法，编制优先治理区域清单。选取典型小流域及海水养殖集中分布的近岸海域，结合地面监测和卫星遥感技术，评估污染物入水体负荷和时空分布等。在四川都江堰、内蒙古河套、宁夏青铜峡等选择大中型灌区，开展农田灌溉用水水质监测，在养殖密集区加强地表水水质监测。建设农业面源污染监管信息平台，加强污染防控预警。

（三）探索农业面源污染防治绩效评估。研究制定农业面源污染防治绩效评估办法，明确评估范围、指标、内容、方式等。以第二次全国污染源普查结果为基础，补充摸底调查数据，确定绩效评估指标和基数。探索将环境质量改善状况作为农业面源污染防治绩效评估的主要依据。

四、保障措施

（一）加强组织领导。完善中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作推进机制。有关部门根据本方案要求，密切协作配合，生态环境部门履行监督指导农业面源污染治理职责，并与农业农村、发展改革、财政、水利、林业草原等相关部门按照“党政同责、一岗双责”要求，加强信息共享、定期会商、督导评估，形成齐抓共管

的工作格局。省级对本地区农业面源污染治理工作负总责，提供组织和政策保障，做好监督考核。市级做好上下衔接、域内协调和督促检查等工作。县级做好具体组织实施工作。

（二）强化队伍建设。明确县乡镇承担监督指导农业面源污染治理工作的机构和人员。加强农业环境保护和农技推广体系队伍建设，引导农民科学使用农业投入品，采用绿色生产方式。推动生态环境监管执法重心下移、力量下沉、保障下倾，落实县乡镇基层生态环境保护职责，加强农业面源污染治理监管队伍建设。组织开展农业面源污染治理监管执法培训，提升基层监管执法能力。

（三）加大资金投入。构建公共财政支持、责任主体自筹和社会资金参与的多元化投入格局。中央有关部门结合现有资金渠道，支持地方农业面源污染治理。各地要合理安排资金投入，确保完成治理目标。鼓励地方按规定加强相关渠道资金和项目统筹整合。规范政府和社会资本合作，引导社会资本投向农业面源污染防治领域。加大绿色信贷、绿色债券对农业面源污染防治的支持力度，重点支持化肥农药减量增效、畜禽粪污资源化利用、秸秆综合利用、农膜回收利用、池塘养殖尾水利用处理等。

（四）提升科技支撑。成立农业面源污染防治专家组，开展长期跟踪和定期会商，为关键技术研究和重要政策咨询提供支撑，对试点示范地区强化技术帮扶。加强与高校、科研院所合作，整合科技资源，通过相关国家科技计划，加快农业面源污染调查、监测、评估技术为重点的联合攻关，集中力量研发农业面源污染估算模型和源解析技术方法，研发先进的自动监测、快速监测设备，推广成熟适用技术。

（五）强化监督工作。推动各级地方政府将农业面源污染防治工作纳入绩效评估范畴，明确年度任务与评估指标。实施信息公开，拓宽投诉举报渠道，发挥群众监督作用。将农业面源污染治理存在的突出问题纳入中央生态环境保护督察范畴，强化农业面源污染治理突出问题监督。

（六）加强宣传引导。利用新媒体与传统媒体，宣传农业面源污染防治的重要性，普及治理知识和技术，鼓励公众参与和监督，增强农村居民生态环境保护意识和能力，形成全社会保护农业生态环境的良好氛围。

生态环境部办公厅

2021年3月23日印发
