

环保部近日的通知明确要求：“地方各级环保部门要按照相关法规政策要求，积极组织和督促场地使用权人等相关责任人委托专业机构开展关停搬迁工业企业原址场地的环境调查和风险评估工作。经场地环境调查及风险评估认定为污染场地的，应督促场地使用权人等相关责任人落实关停搬迁企业治理修复责任并编制治理修复方案，将场地调查、风险评估和治理修复等所需费用列入搬迁成本。”

在实际操作过程中，曾有不少工厂已经搬迁了，甚至地已经卖了，才发现土壤有污染需要进行修复，此前类似情况往往不得不由政府买单。

对此，环保部明确规定，对于拟开发利用的关停搬迁企业场地，未按有关规定开展场地环境调查及风险评估的、未明确治理修复责任主体的，禁止进行土地流转；污染场地未经治理修复的，禁止开工建设与治理修复无关的任何项目。

企业搬迁或关停后，往往会对原有地块进行开发利用，但被遗留下土壤与地下水污染怎么办？这种在城市建设、“三旧”改造中较为常见的现象，引起了国家重视。

近日，国家环保部发出《关于加强工业企业关停、搬迁及原址场地再开发利用过程中污染防治工作》的通知，首次明确提出搬迁关停工业企业应当及时公布场地的土壤和地下水环境质量状况。未明确治理修复责任主体的，禁止进行土地流转；污染场地未经治理修复的，禁止开工建设与治理修复无关的任何项目……可以预见，一系列具体要求将阻止工业企业污染后借搬迁逃脱治理责任。

环境保护部文件

环发[2014]66号

关于加强工业企业关停、搬迁及原址场地再开发利用过程中污染防治工作的通知

各省、自治区、直辖市环境保护厅（局），新疆生产建设兵团环境保护局，解放军环境保护局，辽河保护区管理局：

为贯彻落实《国务院办公厅关于推进城区老工业区搬迁改造的指导意见》（国办发〔2014〕9号）、《环境保护部、工业和信息化部、国土资源部、住房和城乡建设部关于保障工业企业场地再开发利用环境安全的通知》（环发〔2012〕140号）要求，防范工业企业关停搬迁过程中的偷排、偷倒、不规范拆迁等行为，防止加重场地污染，保障工业企业场地再开发利用环境安全，现就有关事项通知如下：

一、充分认识加强工业企业关停、搬迁及原址场地再开发利用过程中污染防治工作的重要性

随着国家化解产能过剩矛盾、调整优化产业结构及老工业区整体搬迁改造等工作的部署实施，新一轮工业企业搬迁工作已经开始。地方各级环保部门要切实增强责任感，主动当好政府的参谋助手，积极参与国家化解产能过剩矛盾、调整优化产业结构及老工业区整体搬迁改造等各项工作，配合发展改革、工业和信息化部、城乡规划、国土资源、建设等部门，采取有力措施，组织指导工业企业防范关停搬迁过程中产生二次污染和次生突发环境事件，确保工业企业原址污染场地再开发利用前环境风险得到有效控制。

二、强化工业企业关停搬迁过程污染防治

地方各级环保部门应当加强对拟关停搬迁工业企业的监督检查，加强对工业企业关停搬迁污染防治工作的指导，重点督促企业做好以下几项工作：

（一）编制应急预案防范环境影响。为避免各类关停搬迁过程中突发环境事件的发生，企业关停搬迁前应认真排查搬迁过程中可能引发突发环境事件的风险源和风险因素，根据各种情形制定有针对性的专项环境应急预案，报所在地县级环保部门备案，储备必要的应急装备、物资，落实应急救援人员，加强搬迁、运输过程中的风险防控，同时提供生产期内厂区总平面布置图、主要产品、原辅材料、工艺设备、主要污染物及污染防治措施等环境信息资料。搬迁过程中如遇到紧急或不明情况，应及时应对处置并向当地政府和环保部门报告。

(二) 规范各类设施拆除流程。企业在关停搬迁过程中应确保污染防治设施正常运行或使用,妥善处理遗留或搬迁过程中产生的污染物,待生产设备拆除完毕且相关污染物处理处置结束后方可拆除污染治理设施。如果污染防治设施不能正常运行或使用,企业在关停搬迁过程中应制定并实施各类污染物临时处理处置方案。对地上及地下的建筑物、构筑物、生产装置、管线、污染治理设施、有毒有害化学品及石油产品储存设施等予以规范清理和拆除。

(三) 安全处置企业遗留固体废物。企业应对原有场地残留和关停搬迁过程中产生的有毒有害物质、危险废物、一般工业固体废物等进行处理处置。属危险废物的,应委托具有危险废物经营许可证的专业单位进行安全处置,并执行危险废物转移联单制度;属一般工业固体废物的,应按照国家相关环保标准制定处置方案;对不能直接判定其危险特性的固体废物,应按照《危险废物鉴别标准》的有关要求进行鉴别。

三、组织开展关停搬迁工业企业场地环境调查

地方各级环保部门要按照相关法规政策要求,积极组织和督促场地使用权人等相关责任人委托专业机构开展关停搬迁工业企业原址场地的环境调查和风险评估工作。经场地环境调查及风险评估认定为污染场地的,应督促场地使用权人等相关责任人落实关停搬迁企业治理修复责任并编制治理修复方案,将场地调查、风险评估和治理修复等所需费用列入搬迁成本。

四、严控污染场地流转和开发建设审批

地方各级环保部门要积极配合国土、建设部门,对于拟开发利用的关停搬迁企业场地,未按有关规定开展场地环境调查及风险评估的、未明确治理修复责任主体的,禁止进行土地流转;污染场地未经治理修复的,禁止开工建设与治理修复无关的任何项目。对暂不开发利用的关停搬迁企业场地,要督促责任人采取隔离等措施,防止污染扩散。

五、加强场地调查评估及治理修复监管

地方各级环保部门要建立日常管理制度,督促场地开发利用前、治理修复过程中污染防治措施的落实,要求场地治理修复从业单位按照《场地环境调查技术导则》、《场地环境监测技术导则》、《污染场地风险评估技术导则》、《污染场地土壤修复技术导则》等环保标准、规范开展调查、评估及治理修复工作。场地使用权人等相关责任人应及时将场地环境调查、风险评估、治理修复各环节的相关材料向所在地设区的市级以上地方环保部门备案。

六、加大信息公开力度

地方各级环保部门应当督促搬迁关停工业企业公开搬迁过程中的污染防治信息。搬迁关停工业企业应当及时公布场地的土壤和地下水环境质量状况。场地

使用权人等相关责任人应当将场地污染调查评估情况及相应的治理修复工作进展情况等信息，通过其门户网站、有关媒体予以公开，或者印制专门的资料供公众查阅。地方各级环保部门应当公开工业企业关停、搬迁及原址场地再开发过程中污染防治监管信息。

各省级环保部门要高度重视工业企业关停搬迁过程中污染防治及原址场地再利用的环境安全，密切协调和配合有关部门，结合地方实际，制定本行政区工业企业关停搬迁及原址场地再利用污染防治工作方案，明确分级管理职责，细化工作要求，加强对相关工作的组织指导，确保环境安全。请各省级环保部门于2014年10月31日前将本省（区、市）具体工作方案报我部备案。

联系人：环境保护部污染防治司 熊晶

联系电话：(010)66556291

电子邮箱：swmd@mep.gov.cn

环境保护部

2014年5月14日

抄送：国务院办公厅，环境保护部各环境保护督查中心，环境保护部固体废物与化学品管理技术中心。

环境保护部办公厅2014年5月14日印发

索引号：000014349/2014-00025

主题分类：城乡建设、环境保护、城市规划

发文机关：

成文日期：2014年03月03日

标题：国务院办公厅关于推进城区老工业区搬迁改造的指导意见

发文字号：国办发〔2014〕9号

发布日期：2014年03月11日

主题词：

国务院办公厅关于推进城区老工业区 搬迁改造的指导意见

国办发〔2014〕9号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为深入实施东北地区等老工业基地振兴战略，积极有序推进城区老工业区搬迁改造工作，经国务院同意，现提出以下指导意见。

一、充分认识推进城区老工业区搬迁改造的重要性

城区老工业区是指依托“一五”、“二五”和“三线”建设时期国家重点工业项目形成的、工业企业较为集中的城市特定区域，为我国建立独立完整的工业体系、为老工业城市的形成发展作出了突出贡献，目前仍是当地经济社会发展的重要支撑。但是在长期发展过程中，城区老工业区也出现了落后产能集中、基础设施老化、环境污染较为严重、安全隐患突出、棚户区改造任务重、困难群体较多等问题。近年来，许多城市采取多种方式组织开展城区老工业区搬迁改造，发展改革委也组织开展了相关试点工作，取得了一定成效。但是部分城区老工业区搬迁改造发展定位不合理、搬迁企业承接地选择不科学、污染土地治理不彻底、土地利用方式粗放、大拆大建、融资渠道单一等问题比较突出，亟待加强规范引导。科学实施城区老工业区搬迁改造，对于老工业城市推进产业结构调整、再造产业竞争新优势，完善城市综合服务功能、提高城镇化发展质量，保障和改善民生、维护社会和谐稳定具有重要意义。

二、总体要求

（一）指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中全会精神，按照党中央、国务院的决策部署，以加快转变经济

发展方式为主线，以新型工业化和新型城镇化为引领，以改革创新为动力，以城区老工业区产业重构、城市功能完善、生态环境修复和民生改善为着力点，与加快棚户区改造和加强城市基础设施建设相结合，统筹推进企业搬迁改造和新产业培育发展，破解城市内部二元结构，力争到2022年基本完成城区老工业区搬迁改造任务，把城区老工业区建设成为经济繁荣、功能完善、生态宜居的现代化城区。

（二）基本原则。

政府推动、市场运作。城区老工业区所在城市人民政府要正确引导，精心组织，国务院有关部门和各省级人民政府给予必要的指导和支持。要进一步简政放权，支持社会力量参与搬迁改造，凡利用市场机制能够解决的交由市场解决。

因地制宜、科学规划。各地要充分考虑区位条件、资源禀赋、发展基础和环境承载能力，结合城市总体发展布局，合理确定搬迁改造的方向和目标，统筹安排规模和时序，努力探索各具特色的搬迁改造方式。

创新模式、增强动力。创新城区老工业区搬迁改造的组织模式、资金筹措模式、公共服务设施建设与运营模式、土地治理与开发利用模式，调动各方面积极性，增强搬迁改造的动力。

注重实效、稳妥推进。企业搬迁要注重与技术改造、改制重组相结合，注重扩大就业和增加居民收入，提高基本公共服务水平，保障和改善民生。要做好沟通协调、宣传引导和善后补偿工作，营造良好工作氛围，把好事办好。

三、主要任务

（一）科学编制搬迁改造实施方案。城区老工业区所在城市人民政府负责组织编制搬迁改造实施方案（以下简称实施方案），明确城区老工业区的搬迁改造范围及目标、功能布局、主要任务、重点项目、组织模式、实施进度、保障措施等。实施方案编制过程中要广泛征求意见，特别是相关企业意见，凝聚各方共识，认真开展社会稳定风险评估，做好与地方国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划、环境保护规划等相关规划的衔接。城区老工业区的功能、土地利用类型等因实施搬迁改造而发生重大变化的，所在城市人民政府要依法组

织修订相关规划，有关部门要及时按程序办理。相关中央和省属国有企业要加强对城区老工业区内所属企业的指导，积极配合制定实施方案。

（二）推进企业搬迁改造。对城区老工业区企业视情况分别实施就地改造、异地迁建和依法关停等。符合城市功能定位的企业要就地加强技术改造，提高清洁生产、安全生产和环境保护水平，所在城市人民政府按照相关法律法规要求，搬迁安置安全、卫生及环境防护距离范围内的居民。对环境污染严重，环境风险及安全隐患突出，难以通过就地改造达到安全、卫生及环境保护等法律法规要求和相关国家标准的企业，要异地迁建或依法关停。对异地迁建企业，要注重发挥行业规划和产业政策的引导作用，支持企业同步进行技术改造和改制重组，促进产品技术提档升级。加快淘汰落后产能和落后工艺设备，严格实施落后产能等量或减量置换，防止异地简单复制和落后产能转移。对符合产业升级方向，尤其是同步实施兼并重组、压减过剩产能的项目，有关部门要依法依规加快办理相关手续。符合条件的搬迁改造企业淘汰落后产能的，根据中央财政淘汰落后产能奖励资金管理暂行办法予以支持。对已关停企业，要注重盘活企业用地和生产设施，妥善做好善后工作。所在城市人民政府和相关企业要妥善解决历史遗留问题，做好分离企业办社会职能工作；对企业富余人员采取免费培训、优先提供公益性岗位等措施，积极帮助实现再就业。

（三）合理选择搬迁企业承接地。根据搬迁企业的产业类型、发展方向等条件，引导企业向具备条件的经济技术开发区、高新技术产业开发区等园区搬迁，推动产业集聚发展。冶金、化工、造纸、危险品生产和储运等环境风险较大的搬迁企业，必须迁入依法设立、环境保护基础设施齐全并经规划环境影响评价的产业园区。支持有条件的园区开展循环化改造。对位于远郊县区的搬迁企业承接地，所在城市人民政府要完善市政基础设施和公共服务设施，加强生活配套设施建设，方便职工生活。支持打破行政区划选择搬迁企业承接地，原则上不再为承接搬迁企业新设产业园区。鼓励建立兼顾企业原址所在地和搬迁企业承接地利益的税收分成及绩效考核机制。

（四）培育发展新产业。以提升城市服务功能为导向，充分利用腾退土地，重点发展现代

服务业。依托城区老工业区产业基础，积极发展设计咨询、科技、金融、电子商务、现代物流、节能环保等生产性服务业。鼓励改造利用老厂区老厂房老设施，积极发展文化创意、工业旅游、演艺、会展等产业。大力发展商贸、健康、家庭、养老服务等生活性服务业，满足居民日益提高的生活需求。培育专业化服务机构，提供社会化服务。发挥城区老工业区的产业配套、科技人才及技术研发等优势，积极发展战略性新兴产业和先进制造业。根据城区老工业区发展定位和功能分区，适度进行商品房开发。

（五）完善城市基础设施和公共服务设施。坚持先地下、后地上的原则，加强供水、燃气、供热管网建设和老旧管网改造，建设雨污分流排水系统，完善污水和垃圾收集处理设施，有条件的地区要建设地下综合管廊。优化城市道路交通系统，加强路网衔接连通。加大消防、防洪、排水防涝等基础设施建设和改造力度，提高防灾减灾和应对突发事件能力。完善信息基础设施，应用先进信息技术提高城市管理水平，积极稳妥推进智慧城市建设。根据常住人口数量与结构变化，优化中小学、幼儿园、图书馆、博物馆、体育场馆、医疗卫生机构等公共服务设施布局。大力发展绿色建筑，对既有建筑加强节能改造，对新建建筑严格按照节能建筑要求进行设计、施工和验收。保障政府投入，加强非经营性基础设施建设。允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营。

（六）治理修复生态环境。大力推进城区老工业区环境整治和生态系统修复，因地制宜加强绿地、公园建设，结合城市河湖水系和传统街区改造构筑特色生态景观。高度重视环境污染治理，落实场地污染者或使用者治理修复责任。对于土壤、水体污染严重的区域，采取工程技术、生物修复等措施进行专项治理，防止污染扩散。在企业异地迁建或依法关停前，企业应制定搬迁过程中产生的废物和企业生产、存储设施处理处置方案并认真实施，落实企业污染防治责任，防止发生二次污染和次生突发环境事件。地方环境保护部门要会同有关部门组织相关责任方开展场地环境调查和风险评估，确定污染源、污染范围和污染程度。对于保留的工业建筑物，应调查其污染状况并评估其再利用的环境和健康风险，对确认已污染的建筑物应编制清洁方案，治理后方可利用。鼓励采用先进适用技术，引入社会资本，积极探索污染治理市场化新

模式。中央重金属污染防治专项资金积极支持列入《重金属污染综合防治“十二五”规划》的城区老工业区污染土地治理。加大对腾退土地有机物污染治理的资金投入力度。

(七)推进城区老工业区棚户区改造。把城区老工业区搬迁改造与加快棚户区改造紧密结合起来,大力推进城区老工业区棚户区改造。地方各级人民政府上报年度棚户区改造计划时,优先安排城区老工业区的棚户区改造项目。要积极引入市场机制,吸引社会力量参与棚户区改造。鼓励国家开发银行及有关大型商业银行为城区老工业区棚户区改造提供资金支持。支持对搬迁改造企业老家属区进行房屋修缮和环境综合整治,完善配套设施,着力改善老职工、困难家庭的居住条件。

(八)加强工业遗产保护再利用。高度重视城区老工业区工业遗产的历史价值,把工业遗产保护再利用作为搬迁改造重要内容。在实施企业搬迁改造前,全面核查认定城区老工业区内的工业遗产,出台严格的保护政策。支持将具有重要价值的工业遗产及时公布为相应级别的文物保护单位和历史建筑。合理开发利用工业遗产资源,建设科普基地、爱国主义教育基地等。

四、保障措施

(一)加强组织领导。城区老工业区所在城市人民政府对搬迁改造负总责,要加强组织领导,完善工作机制,落实工作责任,制定切实可行的实施方案,做好社会稳定风险评估和环境影响评价,强化风险防控,扎实推进各项工作。各省级人民政府要加强对城区老工业区搬迁改造工作的指导和支持,组织评估实施方案;搬迁改造任务较重的省(区、市),要出台专门政策措施,加大支持力度。发展改革委要加强综合协调,继续组织做好2013年启动的城区老工业区搬迁改造试点工作,不断总结经验,完善政策措施。国务院有关部门要结合各自职能,尽快落实政策。国有资产监管部门要协调相关国有企业积极配合城区老工业区搬迁改造工作。

(二)拓宽资金筹措渠道。鼓励银行业金融机构根据搬迁改造项目特点,完善金融服务。支持将城区老工业区符合要求的搬迁企业经营服务收入、应收账款以及搬迁改造项目贷款等作为基础资产,开展资产证券化工作。支持符合条件的企业通过发行企业债、中期票据和短期融资券等募集资金,用于城区老工业区搬迁改造。鼓励社会资本参与搬迁企业改制重组和城区老

工业区市政基础设施建设。合理引导金融租赁公司和融资租赁公司按照商业可持续原则依法依规参与企业搬迁改造。国务院有关部门安排产业发展、市政基础设施和公共服务设施建设、污染治理等专项资金时，要加强协调，合力支持城区老工业区搬迁改造。继续安排城区老工业区搬迁改造专项资金，重点支持改造再利用老厂区老厂房发展新兴产业和企业搬迁改造等。适当安排中央和地方国有资本经营预算资金，支持城区老工业区搬迁改造中的国有企业棚户区改造。发展滞缓或主导产业衰退比较明显的老工业城市可将中央财政安排的相关转移支付资金重点用于城区老工业区搬迁改造。对列入实施方案的搬迁企业，按企业政策性搬迁所得税管理办法执行。

（三）加大土地政策支持力度。对因搬迁改造被收回原国有土地使用权的企业，经批准可采取协议出让方式，按土地使用标准为其安排同类用途用地。改造利用老厂区老厂房发展符合规划的服务业，涉及原划拨土地使用权转让或改变用途的，经批准可采取协议出让方式供地。各级国土资源管理部门下达年度新增建设用地计划指标时，要根据实施方案确定的规模和时序，向搬迁企业承接地倾斜。中央企业所属企业搬迁，一次性用地数量较大、地方政府确实难以平衡解决的，可报请有关部门在安排下一年度用地计划指标时研究解决。对在搬迁企业原址发现地下文物或工业遗产被认定为文物的老工业区，所在市辖区因保护文物需要新增建设用地的，所在省级、市级人民政府优先安排用地计划指标。将已确定的城区老工业区搬迁改造试点所在市辖区纳入城镇低效用地再开发试点范围。

推进城区老工业区搬迁改造任务艰巨，责任重大。各有关地区和部门要按照本意见要求，结合实际，扎实做好各项工作，确保各项政策措施落到实处，见到实效。

附件：重点任务部门分工表

国务院办公厅

2014年3月3日

（此件公开发布）

附件

重点任务部门分工表

序号	工作任务	负责部门
1	城区老工业区的功能、土地利用类型等因实施搬迁改造而发生重大变化的，所在城市人民政府要依法组织修订相关规划，有关部门要及时按程序办理	住房城乡建设部、国土资源部
2	对符合产业升级方向，尤其是同步实施兼并重组、压减过剩产能的项目，有关部门要依法依规加快办理相关手续	发展改革委、工业和信息化部
3	符合条件的搬迁改造企业淘汰落后产能的，根据中央财政淘汰落后产能奖励资金管理辦法予以支持	财政部、工业和信息化部、发展改革委、能源局
4	支持有条件的园区开展循环化改造	发展改革委
5	中央重金属污染防治专项资金积极支持列入《重金属污染综合防治“十二五”规划》的城区老工业区污染土地治理。加大对腾退土地有机物污染治理的资金投入力度	财政部、环境保护部
6	把城区老工业区搬迁改造与加快棚户区改造紧密结合起来，大力推进城区老工业区棚户区改造	住房城乡建设部、发展改革委、财政部、国资委
7	支持将具有重要价值的工业遗产及时公布为相应级别的文物保护单位	文物局
8	继续组织做好2013年启动的城区老工业区搬迁改造试点工作。继续安排城区老工业区搬迁改造专项资金	发展改革委
9	国有资产监管部门要协调相关国有企业积极配合城区老工业区搬迁改造工作	国资委

10	支持将城区老工业区内符合要求的搬迁企业经营服务收入、应收账款等作为基础资产，开展资产证券化工作	证监会
11	支持将城区老工业区内符合要求的搬迁改造项目贷款作为基础资产，开展信贷资产证券化工作	人民银行、银监会
12	支持符合条件的企业通过发行企业债、中期票据和短期融资券等募集资金，用于城区老工业区搬迁改造	发展改革委、人民银行
13	国务院有关部门安排产业发展、市政基础设施和公共服务设施建设、污染治理等专项资金时，要加强协调，合力支持城区老工业区搬迁改造	发展改革委、财政部、工业和信息化部、环境保护部、住房城乡建设部等
14	适当安排中央和地方国有资本经营预算资金，支持城区老工业区搬迁改造中的国有企业棚户区改造	财政部、国资委
15	各级国土资源管理部门下达年度新增建设用地计划指标时，要根据实施方案确定的规模和时序，向搬迁企业承接地倾斜。中央企业所属企业搬迁，一次性用地数量较大、地方政府确实难以平衡解决的，可报请有关部门在安排下一年度用地计划指标时研究解决	国土资源部
16	将已确定的城区老工业区搬迁改造试点所在市辖区纳入城镇低效用地再开发试点范围	国土资源部