

**农业行业标准**  
**《特定农产品禁止生产区划分技术指南**  
**（征求意见稿）》编制说明**

《特定农产品禁止生产区划分技术指南》编制组

2024年6月

# 目 录

一、工作简况.....	3
(一) 任务来源 .....	3
(二) 修订经过 .....	3
(三) 修订背景与必要性 .....	4
1.划分特定农产品禁止生产区相关背景 .....	4
2.修订现行标准的技术必要性 .....	5
3.相关法律法规对特定农产品禁止生产区域划分的要求 .....	7
(四) 相关技术标准的前期基础 .....	11
1.相关国家标准的前期基础 .....	11
2.农业行业标准的前期基础 .....	11
3.生态环境标准的前期基础 .....	12
二、标准修订原则、主要内容及确定依据 .....	12
(一) 修订原则 .....	12
(二) 主要修订内容 .....	13
(三) 修订依据 .....	15
1.文件名称的修改依据 .....	15
2.范围的修订依据 .....	15
3.术语和定义的修订依据 .....	16
4.划分区域确定依据 .....	16
5.资料收集的修订依据 .....	17
6.久治不果地块排查依据 .....	18
7.特定农产品禁止生产清单制定依据 .....	21
8.特定农产品禁止生产区划分依据 .....	22

9.管理措施的提出依据 .....	22
10.动态调整设置依据 .....	23
三、试验验证的分析、综述报告，技术经济论证，预期的经济效益、社会效益和生态效益 .....	23
(一) 综述报告 .....	23
1.耕地土壤环境质量类别划分 .....	23
2.严格管控类耕地的风险管控措施 .....	24
3.特定农产品严格管控区划定 .....	26
(二) 预期的经济效益、社会效益和生态效益 .....	27
四、采用国际标准和国外先进标准的程度 .....	28
五、与有关的现行法律、法规和强制性国家标准的关系 .....	28
六、重大分歧意见的处理经过和依据 .....	28
七、国家标准作为强制性国家标准或推荐性国家标准的建议 .....	28
八、贯彻标准的要求和措施建议 .....	28
九、废止现行有关标准的建议 .....	28
十、其他应予说明的事项 .....	29

## 一、工作简况

### （一）任务来源

为贯彻落实《土壤污染防治法》《农产品质量安全法》，指导严格管控类耕地久治不果地块划定、特定农产品禁止生产清单制定与特定农产品禁止生产区划分工作，保障耕地资源的可持续利用和农产品质量安全，农业农村部立项了农业行业标准制修订项目《修订〈农产品产地禁止生产区划定技术指南〉标准（NY/T 2150—2012）》（农质标函〔2023〕51号），本文件由农业农村部科学技术司提出，农业农村部农业生态与资源保护总站（以下简称“生态总站”）牵头修订。本文件由农业农村部农业资源环境标准化技术委员会技术归口。

### （二）修订过程

2023年，修订任务下达后，生态总站成立了编制组，召开专门会议探讨修订任务，初步制定修订方案，进行任务分工，明确该文件拟修订的主要技术内容。编制组广泛整理和查阅了国内有关禁止生产区划分、管理等相关政策法规、技术规范与项目文件，参阅了耕地质量类别划分、特定农产品严格管控区划定等相关技术文件和文献资料。2023年6月至2023年12月，编制组就当前的严格管控类耕地风险管控、利用情况、禁产区划定等情况开展了调研，深入了解当前特定产品禁止生产区划分的现状与存在的问题，广泛征询了农业农村、生态环境等领域专家对特定农产品禁止生产区划分的意见和建议。2024年3月，编制组在文献查阅、实地调研与意见征询的基础上，经过多次的修改和完善，根据《中华人民共和国标准化法》的要求，按照《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》（GB/T 1.1—2020）的规定，修订形成了《特定农产品禁止生产区划分技术指南》（讨论稿）。2024年6月，结合实际进一步完善，最终形成《特定农

产品禁止生产区划分技术指南》（征求意见稿）及编制说明。

### （三）修订背景与必要性

#### 1.划分特定农产品禁止生产区相关背景

**重度污染耕地严格管控压力依然突出。**近年来，各地通过在重度污染耕地上实施种植结构调整、退耕还林还草、休耕养护、闭环管理等管控措施，有效管控了严格管控类耕地污染风险，农产品质量安全得到有效保障。但必须注意到，由于目前尚缺乏明确的特定农产品禁止生产区域划分办法，对“特定农产品”和严格管控类耕地可种植的作物没有明确规定，导致地方难以把握哪些农作物能种、哪些不能种，只能按照当地的实际情况采取管控措施，超标风险仍然存在，保障农产品质量安全的压力仍然较大。此外，一些粮食生产任务较重的地区，部分严格管控类耕地为永久基本农田，完全禁止种植水稻等粮食作物对粮食保供给及确保耕地保有量十分不利，且会造成耕地资源浪费。因此，亟需从保障农产品质量安全和土地安全高效利用的角度，科学划定特定农产品禁止生产区，因地制宜制定本地区严格管控类耕地农产品禁止种植清单，尤其是久治不果地块上禁止种植的食用农产品清单，确保严格管控措施落实到位，夯实粮食安全与重要农产品质量安全根基。

**划定特定农产品禁止生产区是农业农村部门履行耕地土壤环境保护、保障农产品质量安全的法定职责。**《土壤污染防治法》第四十九条规定，“国家建立农用地分类管理制度。按照土壤污染程度和相关标准，将农用地划分为优先保护类、安全利用类和严格管控类”；第五十四条规定，对严格管控类农用地地块，地方人民政府农业农村、林业草原主管部门应当采取“提出划定特定农产品禁止生产区域的建议，报本级人民政府批准后实施”的风险管控措施。《农产品质量安

全法》第十五条规定，“县级以上地方人民政府农业行政主管部门按照保障农产品质量安全的要求，根据农产品品种特性和生产区域大气、土壤、水体中有毒有害物质状况等因素，认为不适宜特定农产品生产的，提出禁止生产的区域，报本级人民政府批准后公布。具体办法由国务院农业行政主管部门商国务院生态环境主管部门制定”。制定特定农产品禁止生产区划分技术指南，是农业农村部门依法履行相关法律要求，贯彻指导农产品产地环境管理、组织落实农用地土壤环境分类管理制度等生态环境保护主体责任的重要体现。

**对久治不果地块制定特定农产品禁止生产清单是贯彻落实中央领导同志关于土壤污染防治相关重要批示的重要举措。**党中央高度重视土壤污染防治工作，多次就此作出重要批示。2023年3月，中央领导同志作出重要批示，要求提出从机制上解决的措施和办法，压实地方责任，确保稳步解决、不断向好。2023年11月，中央领导同志批示，要求结合土壤普查摸清底数，严格管控。2024年2月，中央领导同志再次批示，对久治不果的少数地块，应研究采取限制用途等特殊管控措施。这些系列重要批示充分体现出对久治不果地块采取特殊管控措施的紧迫性。划分特定农产品禁止生产区是实现特殊管控的重要手段之一，制修订相关技术指南，确保有关工作科学稳妥推进，将为久治不果地块特殊管控提供重要的技术保障。

## **2.修订现行标准的技术必要性**

**目前标准与耕地分类管理的要求不相适应。**《农产品产地禁止生产区划分技术指南》（NY/T 2150—2012）于2012年6月6日发布，9月1日实施。该文件的制定主要依据《农产品产地安全管理办法》（2006年11月1日起施行）中农产品禁止生产区划定的相关要求制定。在种植业农产品产地禁止生产区划分方面，由于当时尚未出台《土

壤污染防治法》《土壤污染防治行动计划》等法律法规，《农产品质量安全法》尚未修订，因此 NY/T 2150—2012 在种植业农产品产地禁止生产区划分时未考虑受污染耕地分类管理的需求，未突出禁止种植特定农产品这一概念，与当前严格管控类耕地划定久治不果地块、制定特定农产品禁止生产清单、明确特定农产品禁止生产区域的要求脱节，已无法满足当前划分工作的技术需求。

**目前标准未明确划定禁止生产区域的情形。**《农产品产地禁止生产区划分技术指南》（NY/T 2150—2012）提供了农产品禁止生产区划分的资料收集及现场踏勘、农产品产地重点监测划分区确认、环境质量划分监测与评价、禁止生产区划分报告的指导，文件中对重点区域的监测方法做了详细规定，但对于何种情况下应当划分农产品禁止生产区域、应当禁止种植何种农作物等未作明确要求，对于当前实际划分工作的指导性有所欠缺，容易造成各地划分标准不统一，划分结果实际应用性不强等弊端，增加了管理难度。

**目前标准对畜禽养殖业、渔业产地禁产区划定的指导作用十分有限。**《农产品产地禁止生产区划分技术指南》（NY/T 2150—2012）除适用于种植业农产品产地禁止生产区划分外，还适用于畜禽养殖业、渔业产地禁产区划分。从当前的实践来看，目前畜禽养殖业禁养区的划定主要按照生态环境部与农业农村部两部门印发的《畜禽养殖禁养区划定技术指南》（环办水体〔2016〕99号）执行；渔业禁止养殖区的划定主要依据《农业部关于印发〈养殖水域滩涂规划编制工作规范〉和〈养殖水域滩涂规划编制大纲〉的通知》（农渔发〔2016〕39号），对区域内养殖水域滩涂进行禁止养殖区、限制养殖区和养殖区三大功能区域的划分。当前的技术文件已基本满足畜禽养殖业、渔业产地禁止生产区的划定要求，NY/T 2150—2012 的技术指导作用已十分有限。

### 3.相关法律法规对特定农产品禁止生产区域划分的要求

目前涉及特定农产品禁止生产区域划分的法律法规和政策文件主要有《土壤污染防治法》《农产品质量安全法》《土壤污染防治行动计划》《农用地土壤环境管理办法》《农产品产地安全管理办法》《农业部关于贯彻落实〈土壤污染防治行动计划〉的实施意见》等。表 1 总结了特定农产品禁止生产区域划分相关法律法规与政策文件。

表1 与农产品禁止生产区域划分相关的法律法规与政策文件（现行有效）

序号	法律法规/政策文件	文号/实施、修订时间	相关条款/内容
1	《土壤污染防治法》	2018年8月31	第五十四条 对严格管控类农用地地块，地方人民政府农业农村、林业草原主管部门应当采取下列风险管控措施： （一）提出划定特定农产品禁止生产区域的建议，报本级人民政府批准后实施。
2	《农产品质量安全法》	2022年9月2日修订	第二十一条 县级以上地方人民政府农业农村主管部门应当会同同级生态环境、自然资源等部门按照保障农产品质量安全的要求，根据农产品品种特性和产地安全调查、监测、评价结果，依照土壤污染防治等法律、法规的规定提出划定特定农产品禁止生产区域的建议，报本级人民政府批准后实施。 任何单位和个人不得在特定农产品禁止生产区域种植、养殖、捕捞、采集特定农产品和建立特定农产品生产基地。 特定农产品禁止生产区域划定和管理的具体办法由国务院农业农村主管部门商国务院生态环境、自然资源等部门制定。 第六十六条 违反本法规定，在特定农产品禁止生产区域种植、养殖、捕捞、采集特定农产品或者建立特定农产品生产基地的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门责令停止违法行为，没收农产品和违法所得，并处违法所得一倍以上三倍以下罚款。
3	《土壤污染防治行动计划》	国发〔2016〕31号	（十）全面落实严格管控。加强对严格管控类耕地的用途管理，依法划定特定农产品禁止生产区域，严禁种植食用农产品；
4	《农用地土壤环境管理办法》	2017年11月1日	第二十四条 县级以上地方农业主管部门应当对严格管控类耕地采取以下风险管控措施： （一）依法提出划定特定农产品禁止生产区域的建议；

序号	法律法规/政策文件	文号/实施、修订时间	相关条款/内容
5	《农产品产地安全管理 办法》	2006年11月1日	<p>第八条 农产品产地有毒有害物质不符合产地安全标准,并导致农产品中有毒有害物质不符合农产品质量安全标准的,应当划定为农产品禁止生产区。</p> <p>禁止生产食用农产品的区域可以生产非食用农产品。</p> <p>第九条 符合本办法第八条规定情形的,由县级以上地方人民政府农业行政主管部门提出划定禁止生产区的建议,报省级农业行政主管部门。省级农业行政主管部门应当组织专家论证,并附具下列材料报本级人民政府批准后公布。</p> <p>(一)产地安全监测结果和农产品检测结果;</p> <p>(二)产地安全监测评价报告,包括产地污染原因分析、产地与农产品污染的相关性分析、评价方法与结论等;</p> <p>(三)专家论证报告;</p> <p>(四)农业生产结构调整及相关处理措施的建议。</p> <p>第十条 禁止生产区划定后,不得改变耕地、基本农田的性质,不得降低农用地征地补偿标准。</p> <p>第十一条 县级人民政府农业行政主管部门应当在禁止生产区设置标示牌,载明禁止生产区地点、四至范围、面积、禁止生产的农产品种类、主要污染物种类、批准单位、立牌日期等。</p> <p>任何单位和个人不得擅自移动和损毁标示牌。</p> <p>第十二条 禁止生产区安全状况改善并符合相关标准的,县级以上地方人民政府农业行政主管部门应当及时提出调整建议。</p> <p>禁止生产区的调整依照本办法第九条的规定执行。禁止生产区调整的,应当变更标示牌内容或者撤除标示牌。</p>

序号	法律法规/政策文件	文号/实施、修订时间	相关条款/内容
			<p>第十三条 县级以上地方人民政府农业行政主管部门应当及时将本行政区域内农产品禁止生产区划定与调整结果逐级上报农业部备案。</p> <p>第十六条 县级以上人民政府农业行政主管部门应当采取生物、化学、工程等措施，对农产品禁止生产区和有毒有害物质不符合产地安全标准的其他农产品生产区域进行修复和治理。</p> <p>第十九条 任何单位和个人不得在禁止生产区生产、捕捞、采集禁止的食用农产品和建立农产品生产基地。</p> <p>第二十六条 违反《中华人民共和国农产品质量安全法》和本办法规定的划定标准和程序划定的禁止生产区无效。</p> <p>违反本办法规定，擅自移动、损毁禁止生产区标牌的，由县级以上地方人民政府农业行政主管部门责令限期改正，可处以一千元以下罚款。</p>
6	农业部关于贯彻落实《土壤污染防治行动计划》的实施意见	农科教发〔2017〕3号	建立针对重度污染区的特定农产品禁止生产区划定制度；严格管控重度污染耕地，有序划定农产品禁止生产区，依照《农产品质量安全法》和《农产品产地安全管理办法》，结合区域农产品品种特性和大气、土壤、水体等环境状况，科学划定特定农产品禁止生产区。
7	生态环境部 农业农村部关于印发《农业农村污染治理攻坚战行动计划》的通知	环土壤〔2018〕143号	加强对严格管控类耕地的用途管理，依法划定特定农产品禁止生产区域，严禁种植食用农产品（农业农村部牵头，生态环境部、自然资源部参与）

## **（四）相关技术标准的前期基础**

### **1.相关国家标准的前期基础**

目前，我国已基本形成了农用地重金属污染风险管控的技术标准体系，指导了国家土壤污染防治行动计划的有效实施，提升了土壤污染治理的标准化水平。《土壤环境质量 农用地土壤污染风险管控标准（试行）》（GB 15618—2018）规定了农用地土壤污染风险筛选值和管控值，为耕地土壤环境质量类别划分提供了基础。《食品安全国家标准 食品中污染物限量》（GB 2762—2022）规定了食品中铅、镉、汞、砷、铬等污染物的限量指标，对保障食品安全、规范食品生产经营、维护公众健康具有重要意义。《水稻生产的土壤镉、铅、铬、汞、砷安全阈值》（GB/T 36869—2018）、《种植根茎类蔬菜的旱地土壤镉、铅、铬、汞、砷安全阈值》（GB/T 36783—2018）、《小麦安全生产的土壤镉、铅、铬、汞、砷阈值》（GB/T 41685—2022）规定了保障农作物安全生产的土壤重金属含量限值。

### **2.农业行业标准的前期基础**

农业农村部制定了《耕地土壤环境质量类别划分技术指南》（即将发布），规定了耕地土壤环境质量类别划分的原则、方法、流程、技术要求，将耕地土壤环境质量按土壤镉、汞、砷、铅、铬五种重金属的含量划分为优先保护类、安全利用类、严格管控类三类，实现对耕地的分类管理。农业农村部办公厅印发了《特定农产品严格管控区划定技术导则（试行）》（农办科〔2020〕3号），规定了特定农产品严格管控区划定的技术流程、技术要求和管理措施等要求，该导则主要基于水稻和小麦的超标情况划定特定农产品严格管控区，依据评价单元监测点的特定农产品可食用部位中目标污染物单因子污染指数算数平均值和单因子样本超标率，综合判定是否将该评价单元划定

为管控区，当评价单元内的监测点特定农产品中目标污染物单因子污染指数算数平均值显著大于 2，且同一污染物单因子样本超标率水稻不小于 70%、小麦不小于 30%时，该评价单元划定为管控区。从长期实践来看，该导则在管控区的划定过程中起到了十分重要的技术支撑作用，但从现实需求来看，该导则未明确久治不果地块的划分，特定农产品仅局限于水稻和小麦，未涉及蔬菜等其他食用农产品，也未明确特定农产品禁止生产清单制定的技术流程，对于现阶段久治不果耕地特定农产品禁止生产清单制定的技术指导意义有限。

农业部印发了《养殖水域滩涂规划编制工作规范》(农渔发〔2016〕39号)，将养殖水域滩涂功能区分为禁止养殖区、限制养殖区和养殖区，其中禁止在饮用水水源地一级保护区、自然保护区核心区和缓冲区、国家级水产种质资源保护区核心区、未批准利用的无居民海岛等重点生态功能区，港口、航道、行洪区、河道堤防安全保护区等公共设施安全区域，有毒有害物质超过规定标准的水体(各地在“三区划定”中以《渔业水质标准》(GB 11607—1989)为依据进行判断)，法律法规规定的其他禁止从事水产养殖的区域开展水产养殖。

### **3.生态环境标准的前期基础**

生态环境部、农业农村部两部门印发了《畜禽养殖禁养区划定技术指南》(环办水体〔2016〕99号)，该指南将饮用水水源保护区、自然保护区、风景名胜区、城镇居民区和文化教育科学研究区、法律法规规定的其他禁止建设养殖场的区域作为畜禽养殖禁养区的划定范围。

## **二、标准修订原则、主要内容及确定依据**

### **(一) 修订原则**

1. 规范性。《特定农产品禁止生产区划分技术指南》依照《土壤

污染防治法》《农产品质量安全法》《标准化法》《土壤污染防治行动计划》等纲领性法律法规，参照颁布实施的相关国家标准与行业标准，进行修订。

**2.科学性。**《特定农产品禁止生产区划分技术指南》的修订针对当前严格管控类耕地久治不果地块划定、特定农产品禁止生产清单制定、特定农产品禁止生产区域划分的需求，从保障农产品质量和土地安全高效利用的角度，科学确定相关划分技术路径与实施步骤，在农业科学与环境科学的指导下科学实施。

**3.实用性。**《特定农产品禁止生产区划分技术指南》的使用对象主要为我国农业农村、生态环境行业的技术部门、管理部门、相关企业事业单位，为实现久治不果地块特殊管控、农产品安全生产与耕地资源的可持续利用提供技术支撑。

**4.系统性。**耕地污染防治是一个系统性工程，划分特定农产品禁止生产区域是依法落实分类管理制度要求，实现严格管控类耕地久治不果地块特殊管控，确保国家粮食安全与重要农产品质量安全的基础性工作。本文件提供了特定农产品禁止生产区划分的划分对象、基础资料收集、产地调查监测、久治不果地块划分、特定农产品禁止生产清单制定、特定农产品禁止生产区划分、成果集成、管理建议、动态调整的指导，为久治不果地块的严格管控提供支撑。

## **（二）主要修订内容**

修订后的文件包括范围、规范性引用文件、术语和定义、划分区域、划分流程、管理措施、动态调整等7章，2个附录。

与《农产品产地禁止生产区划分技术指南》（NY/T 2150—2012）相比，除结构调整和编辑性改动外，主要技术变化如下：

1. 文件名称由《农产品禁止生产区域划定技术指南》修改为《特

定农产品禁止生产区划分技术指南》；

2. 第1章“范围”由“适用于种植业农产品产地；畜禽养殖业、渔业产地禁产区划分可参照本标准执行”修改为“适用于种植业特定农产品禁止生产区划分。不适用于畜禽养殖业、渔业、海洋养殖业产地禁止生产区划分”；

3. 依据修改内容，更新了第2章“规范性引用文件”中的文件，由NY/T 2150—2012中的9个文件（4个国标、4个农业行标、1个技术文件）减少为1个文件（1个农业行标）；

4. 修改了第3章“术语和定义”，NY/T 2150—2012中的4个术语全部删除，按照当前的需求，新增了对“久治不果地块”、“特定农产品禁止生产清单”、“特定农产品禁止生产区”等3个术语的定义；

5. 增加了第4章“划分区域”，明确划分对象为种植食用类农作物的严格管控类耕地；

6. 删除了“农产品产地禁止生产区划分程序”（见2012年版第4章）；新增了第5章“划分流程”；

7. 增加了“资料收集”（见5.1），依据《食用农产品产地重金属污染风险评估技术指南》的要求收集资料；

8. 增加了“实地踏勘”（见5.2），明确了踏勘核实需要关注的内容。

9. 按照中央领导同志批示要求与当前禁产区划分客观需要，增加了“排查久治不果地块”（见5.3），明确了久治不果地块划分的标准；

10. 根据当前严格管控类耕地风险管控需求，增加了“特定农产品禁止生产清单制定”（见5.4），明确了宜列入禁止生产清单的特

定农产品、清单内容等技术要求；

11. 增加了“特定农产品禁止生产区划分”（见 5.5），明确了依据久治不果地块划分结果与特定农产品禁止生产清单获得特定农产品禁止生产区的方法；

12. 增加了“编制报告”（见 5.6），明确了报告提纲要求；

13. 为明确特定农产品禁止生产区的管理要求，增加了第 6 章“管理建议”；

14. 按照当前久治不果地块特定农产品禁止生产清单根据实际情况动态调整的要求，增加了第 7 章“动态调整”，明确了调整久治不果地块特定农产品禁止生产清单、特定农产品禁止生产区的情形；

15. 增加了“久治不果地块特定农产品禁止生产清单样式”规范性附录（见附录 A）、“特定农产品禁止生产区划分报告编制提纲”资料性附录（见附录 B）。

### **（三）修订依据**

#### **1. 文件名称的修改依据**

《土壤污染防治法》《农产品质量安全法》中相关法律条文均统一称为“特定农产品禁止生产区域”，为与相关法律法规保持一致，将文件名称由《农产品禁止生产区域划定技术指南》修改为《特定农产品禁止生产区划分技术指南》。

#### **2. 范围的修订依据**

由于《养殖水域滩涂规划编制工作规范》（农渔发〔2016〕39号）、《畜禽养殖禁养区划定技术指南》（环办水体〔2016〕99号）已对畜禽养殖业、渔业产地禁止生产区的划分进行了技术规范，且考虑到当前各地区养殖水域滩涂禁止养殖区、限制养殖区和养殖区三大功能区域的划分，以及畜禽养殖禁养区划定工作已基本完成，在实际应用中，

NY/T 2150—2012 应用于畜禽养殖业、渔业产地禁止生产区划分的情况较少，因此在新修订的文件中不再将畜禽养殖业、渔业纳入适用范围，本文件只专注于目前尚无明确技术指南的种植业产地特定农产品禁止生产区划分。修订后，范围由“适用于种植业农产品产地；畜禽养殖业、渔业产地禁产区划分可参照本标准执行”修改为“适用于种植业特定农产品禁止生产区划分。不适用于畜禽养殖业、渔业、海洋养殖业产地禁止生产区划分”。

### 3.术语和定义的修订依据

修订后的文件共涉及 3 条术语。

术语“久治不果地块”主要依据中央领导同志批示件与《关于加强耕地土壤污染防治有关工作的函》（农科（资环）函〔2024〕2号）中相关要求定义。定义为“生产特定农产品常年超标严重，且难以通过安全利用措施降低其超标风险的严格管控类耕地”。

术语“特定农产品禁止生产清单”主要依据《关于加强耕地土壤污染防治有关工作的函》（农科（资环）函〔2024〕2号）中相关要求定义。定义为“在久治不果地块内，根据农产品质量情况制定的禁止生产的农产品清单”。

术语“特定农产品禁止生产区”主要是基于特定农产品禁止生产区实际划分工作程序定义。该定义主要明确了划定的依据，为特定农产品禁止生产清单中禁止生产的特定农产品。因此定义为“依据特定农产品禁止生产清单划定的禁止生产特定农产品的区域”。

### 4.划分区域确定依据

依据《土壤污染防治法》第五十四条，“对严格管控类农用地地块，地方人民政府农业农村、林业草原主管部门应当采取下列风险管控措施：（一）提出划定特定农产品禁止生产区域的建议，报本级人

民政府批准后实施；……”，以及《关于加强耕地土壤污染防治有关工作的函》（农科（资环）函〔2024〕2号）中相关要求，修订后文件将严格管控类耕地作为特定农产品禁止生产区划分的对象。

## 5.资料收集的修订依据

由于文件修订后以种植食用农产品的严格管控类耕地作为禁产区划分对象，特定农产品禁止生产区的划定与农产品质量关系密切，需收集农产品产地重金属污染风险与农产品质量相关资料，为下一步划定作数据准备，因此本文件需收集《食用农产品产地重金属污染风险评估技术指南》中要求的基础资料。

包括但不限于以下内容：

——基础图件资料：主要包括行政区划、土地利用现状、土壤类型、地形地貌、河流水系等矢量图件及最新高分遥感影像数据。

——区域自然环境资料：主要包括地理位置、土壤 pH、成土母质、植被、气候与气象、自然灾害等。

——区域农业生产与社会经济资料：主要包括灌溉水源、人口状况、农业生产、工业布局、农田水利和农村能源结构情况，当地人均收入水平、主栽食用农产品、种植结构和耕作制度等。

——重点污染源资料：主要包括行政区域内重点土壤污染工矿企业所属行业类型、空间位置分布，主要污染物种类及排放途径；农业灌溉水质量，农药、化肥、农膜等农业投入品的使用情况及畜禽养殖废弃物处理处置情况，固体废物堆存、处理处置场所分布等。

——土壤环境和农产品质量数据：收集评估区域内多年来的土壤与农产品重金属含量数据。数据来源主要包括：全国农用地土壤污染状况详查、农产品产地土壤重金属污染普查、多目标区域地球化学调查、农产品产地土壤重金属监测等历史性土壤污染调查数据，其他生

态环境、农业农村、自然资源等部门相关调查数据，相关科学研究的调查数据等。要依据相关标准和规范，对有关数据质量进行审核，剔除无效数据，保障数据质量。

为考证收集资料的准确性，修订后的文件保留了实地踏勘的技术要求，并结合实际划分工作需要，对相关内容做了修改。修改后，踏勘主要是核实待划分地块的地理位置、四至范围、当前利用情况、种植农作物种类等。

## **6.久治不果地块排查依据**

### **(1) 以超标率作为排查指标确定依据**

排查指标主要参考了《特定农产品严格管控区划定技术导则（试行）》（农办科〔2020〕3号），该导则主要依据评价单元监测点的特定农产品可食用部位中目标污染物单因子污染指数算数平均值和单因子样本超标率，综合判定是否将该评价单元划定为管控区，当评价单元内的监测点特定农产品中目标污染物单因子污染指数算数平均值显著大于 2，且同一污染物单因子样本超标率水稻不小于 70%、小麦不小于 30%时，该评价单元划定为管控区。

目前在评价工作中采用单因子污染指数的方法主要是为了区分污染超标的严重程度，并由此划分不同的风险等级。但从实际管理和应用的角度来看，相关管理部门通常以农产品是否超标作为农产品能否流入市场的依据，超标严重程度并不在考量范围。因此，为与实际管理工作相衔接，本文件排查久治不果地块以农产品污染物样本超标率为主要划分指标，不再考察超标严重程度。

### **(2) 排查标准确定依据**

水稻、小麦、蔬菜超标率超过 20%的地块划为久治不果地块的排查标准，主要依据《关于加强耕地土壤污染防治有关工作的函》（农

科（资环）函〔2024〕2号）中的相关要求设置。同时，编制组对全国农产品超标的地区进行了梳理和统计，这些地区主要集中在南方酸性土水稻种植区及北方工矿企业周边小麦产区，根据对一些地区重金属污染耕地修复及农作物种植结构调整试点工作面上数据的统计，一般情况下，严格管控类耕地水稻、小麦、蔬菜镉超标率超过20%，则安全利用措施通常很难发挥理想效果，常年投入大量的治理成本后，超标风险仍然很高，且涉及到后续食用农产品质量监测、秸秆离田、超标农产品封闭处置等一系列问题，管理难度很大。因此，本文件将超标率超过20%作为久治不果地块的划分限值。

为确保划定结果的科学性与准确性，划分工作应以多年的连续监测结果为依据。充分考虑操作的可行性、实用性及现阶段的基本国情和工作基础，综合专家建议，本文件对于作为主粮的水稻和小麦，以连续3年的监测结果作为划分依据；对于蔬菜和其他食用农产品，由于采收频繁，一年存在多季种植、多季采收的情况，以连续2年的监测结果作为划分依据。

综合各方面因素，存在下列情形之一的地块宜划分为久治不果地块，制定特定农产品禁止生产清单，开展特定农产品禁止生产区划分：

- a) 连续3年水稻、小麦超标率均高于20%；
- b) 连续2年其他食用农产品超标率均高于20%；
- c) 主管部门认为有必要的其他情形。

### **（3）调查监测**

久治不果地块划定并不是“另起炉灶”开展一项新工作，而是在耕地土壤环境质量类别划分的基础上，进一步加强高风险食用农产品产地污染风险管控。NY/T 2150—2012中主要对重点监测区进行调查监测，监测区主要为农田灌溉水污染物超标、农区空气污染物超标、

农产品超标、重点工矿企业周边农区等存在污染风险的区域，这在未进行耕地土壤环境质量类别划分前是一种较为合理的安排。目前，全国耕地土壤环境质量类别划分工作已经全面完成，根据土壤重金属超标情况与农产品质量情况，将耕地分为优先保护类、安全利用类和严格管控类，各类别耕地的土壤污染风险基本明确。划分特定农产品禁止生产区的主要目的是保障农产品质量安全、确保耕地资源高效利用，因此需要进一步明确种植食用类农产品严格管控类耕地污染风险，本文件农产品布点、采样与检测方法主要引用了《食用农产品产地重金属污染风险评价技术指南》的规定，该文件适用于水稻、小麦、玉米、蔬菜、水果等植物类食用农产品产地重金属风险评估。

根据《食用农产品产地重金属污染风险评价技术指南》，在调查单元划分上，将评估区域与全国农用地土壤污染状况详查中的评价单元(分优先保护、安全利用与严格管控3类，以下简称详查评价单元)及自然资源部门最新土地利用现状图(按水田及其他2类)叠加合并，使评估区域分割为不同污染程度的调查单元。若没有或无法获取详查评价单元，可直接叠加土地利用现状图，将评价区域划分为水田、其他等2类调查单元。

点位布设上，根据大样本理论，应确保每个调查单元内用于风险评估的土壤-农产品数据一一对应的点位(以下简称成对点位)不少于30个。对于历史性成对点位不足的调查单元，应开展补充调查，补充布点密度参考表1。若调查单元根据布点密度计算的点位数量低于30个，则按照30个计。如调查单元面积较小、地形破碎，或土壤与农产品重金属含量变异较大，可适当提高布点密度；当地形平坦、种植结构单一、土壤类型单一时，可酌情降低布点密度。

表 1 调查单元成对点位布点密度

类型	优先保护类	安全利用类	严格管控类
水田	150-500 亩/点	50-150 亩/点	15-50 亩/点
其他	500-1500 亩/点	150-500 亩/点	50-150 亩/点

注: 1. 每个调查单元内应确保历史性及补充调查成对点位之和不低于 30 个。例如某评价区域 1200 亩, 全部为水田, 分为 2 个调查单元, 其中安全利用类调查单元 500 亩, 历史性成对点位 3 个; 严格管控类调查单元 700 亩, 历史性成对点位 4 个。则安全利用类调查单元至少还需要补充成对点位 27 个, 严格管控类调查单元还需补充成对点位 26 个

2. 对于未叠加详查评价单元的调查单元, 统一采用安全利用类的布点密度。例如划分为水田的某调查单元, 按照 50-150 亩/点的密度布点

布点位置上, 基于布点密度计算出调查单元成对点位数量后, 在调查单元网格布点。在网格内选择有代表性的食用农产品地块中间的开阔地带进行布点。

采样上, 农产品采样方法按照《农、畜、水产品污染监测技术规范》NY/T 398 的规定执行。只采集一季农产品。对于多季或轮作、间套作情况, 尽可能采集重金属富集能力较强的主栽农产品。若单季情况, 采集本季度典型农产品即可。

样品检测上, 分别测定农产品中总铅、总镉、总汞、总砷和总铬含量。

### 7. 特定农产品禁止生产清单制定依据

《关于加强耕地土壤污染防治有关工作的函》(农科(资环)函〔2024〕2号)明确要求, 对久治不果地块要因地制宜科学制定特定农产品禁止生产清单。本文件主要基于久治不果地块内食用农产品的调查监测结果、群众意愿, 确定宜纳入禁止生产清单的农产品。

有下列情形之一的特定农产品, 宜列入清单:

- a)水稻、小麦：连续3年超标率高于20%；
- b)其他食用农产品：连续2年超标率高于20%；
- c)主管部门认为有必要禁止生产的农产品。

超标率及监测年限的设定已在久治不果地块划分依据中解释，在此不再赘述。

本文件对清单应包含的内容做了规定，包括禁止生产的特定农产品种类、地块地理位置、地类、面积等，久治不果地块特定农产品禁止生产清单样式见文件文本附录A。由于该清单为划分特定农产品禁止生产区所必须，因此本文件将附录A作为规范性附录。

### **8.特定农产品禁止生产区划分依据**

按照特定农产品禁止生产清单，将禁止生产特定农产品的久治不果地块合并，即可得到特定农产品禁止生产区。

划分结束后，根据划分结果开展踏勘核实。重点是确认特定农产品禁止生产区边界是否准确，划分结果与当地土壤和农产品历年质量监测数据、群众反映情况等是否吻合。编制《特定农产品禁止生产区划分报告》（见附录B）。

### **9.管理措施的提出依据**

《农产品质量安全法》第二十一条规定，“任何单位和个人不得在特定农产品禁止生产区域种植、养殖、捕捞、采集特定农产品和建立特定农产品生产基地”。《土壤污染防治法》第五十四条规定，“对严格管控类农用地地块，地方人民政府农业农村、林业草原主管部门应当采取下列风险管控措施：（二）按照规定开展土壤和农产品协同监测与评价”。因此，本文件对特定农产品禁止生产区的管理建议是，不宜种植特定农产品禁止生产清单内的农作物，宜种植清单外的农作物，采取安全利用措施，定期开展土壤和农产品协同监测与评价。

考虑到后期动态调整的需求，允许以科研或试点的性质在特定农产品禁止生产区内小范围种植清单内农产品，依据连续监测结果动态调整特定农产品禁止生产清单和特定农产品禁止生产区。

### **10.动态调整设置依据**

按照《关于加强耕地土壤污染防治有关工作的函》（农科（资环）函〔2024〕2号）要求，制定的特定农产品禁止生产清单，要根据实际情况进行动态调整。本文件主要依据土地利用类别的改变情况（如某久治不果地块已由耕地调整为建设用地，则相应的特定农产品禁止生产区撤销），严格管控类耕地调整情况（如通过耕地土壤环境质量类别动态调整新增的严格管控类耕地，应按本文件进行特定农产品禁止生产区划分），受污染耕地治理修复情况（如某地块经过治理修复后，试种禁产清单农产品，连续多年监测后超标率均低于20%，则应根据相关要求调出禁产清单，调整特定农产品禁止生产区），其他影响耕地土壤环境质量与农产品质量安全变化的情况动态调整久治不果地块特定农产品禁止生产清单、特定农产品禁止生产区。

## **三、试验验证的分析、综述报告，技术经济论证，预期的经济效益、社会效益和生态效益**

### **（一）综述报告**

#### **1.耕地土壤环境质量类别划分**

《土壤污染防治法》按优先保护类、安全利用类和严格管控类对耕地土壤环境质量进行分级。目前的划分主要依据《农用地土壤环境质量类别划分技术指南》（环办土壤〔2019〕53号）与《耕地土壤环境质量类别划分技术指南》进行。

主要是依据 GB 15618 中的筛选值（ $S_i$ ）和管制值（ $G_i$ ），基于点位土壤镉、汞、砷、铅、铬的含量（ $C_i$ ），将其土壤环境质量类别分

为 3 类：

I 类： $C_i \leq S_i$ ，土壤污染风险低，一般情况下可忽略，划为优先保护类；II 类： $S_i < C_i \leq G_i$ ，对农产品质量安全、农作物生长或土壤生态环境可能存在风险，划为安全利用类；III 类： $C_i > G_i$ ，食用农产品不符合质量安全标准等土壤污染风险高，且难以通过安全利用措施降低食用农产品不符合质量安全标准等土壤污染风险，划为严格管控类。按点位土壤镉、汞、砷、铅、铬中类别最差的因子确定该点位综合评价结果。同时，在初步划分的基础上，可基于食用农产品超标情况对类别进行动态调整。

按照不同的风险级别，对受污染耕地依法实施分类管理。安全利用类主要采取农艺调控、替代种植等安全利用措施确保农产品达标生产；严格管控类耕地采取调整种植结构、退耕还林还草、退耕还湿、轮作休耕、轮牧休牧等风险管控措施。

## 2. 严格管控类耕地的风险管控措施

我国人多地少的国情和农民意愿决定了耕地污染治理工作必须兼顾短期修复治理效果与长期环境效应，既要维持农业生产，又要保障农产品质量安全。近年来，对重度污染耕地，主要通过种植结构调整，改对抗性种植为适应性种植，优先种植对目标污染物（如镉）不敏感的可食用作物或健康水产养殖，然后再改种棉花、苕麻（黄麻、亚麻）、香料、蚕桑等非食用作物，最后才考虑退耕还林还草。

### （1）种植结构调整

近年来，各地加强对重度污染耕地的用途管理，在重点区域重度污染耕地推进种植结构调整严格管控措施，因地制宜改种牧草、棉花、桑麻、花卉苗木等，退出水稻、小麦等口粮作物种植。

如湖南等地采用种植多年生作物瓜蒌并辅以配套技术，形成在重

度污染区退出水稻生产后的种植结构调整模式。多年来，当地对瓜蒌产品反复进行了可行性调研，从种植气候、土壤、生产、加工、市场营销等多方面进行了综合论证，瓜蒌适合南方种植。正常年份，瓜蒌可实现当年种植当年受益，第二年后进入盛产期，亩产瓜蒌籽 100 公斤、天花粉 15 公斤、瓜蒌酒 60 公斤，瓜蒌籽市场价 35~40 元/公斤。瓜蒌收获后通过深加工每亩收入可达 1 万元，开发瓜蒌产业前景良好，是农业种植结构调整和农民脱贫致富的有效途径之一。

如广西贵港、崇左市，近 70%和 83%的严格管控类耕地种植甘蔗或经过安全评估的水果；南宁市武鸣区、贵港市覃塘区和百色市田东县通过改种沃柑、火龙果和香蕉，建立种植结构调整集中推进示范区。其中，贵港市覃塘区大岭乡建立种植结构调整集中推进示范区 450 亩，改种经过安全评估的火龙果 240 亩，年产值 672 万元，纯收入 432 万元；种植甘蔗 210 亩，年产值 60.06 万元，纯收入 14.7 万元；通过产业发展提供农民就业岗位 100 多个，带动 43 户脱贫户增收。

## **(2) 退耕还林还草**

基于目前的经济技术水平，对重度污染耕地进行治理与修复，资金投入大，时间周期长，并可能对土壤功能造成严重破坏。考虑到我国耕地资源有限的基本国情，对重度污染耕地采取种植结构调整或退耕还林还草等措施，既充分利用了土地资源，又避免了产出超标粮食的风险。

针对不宜耕种土地的退耕还林还草问题，各部门先后印发过《国务院关于进一步做好退耕还林还草试点工作的若干意见》《国务院关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》《国家环境保护总局关于开展生态补偿试点工作的指导意见》《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》等文件，对相关政策进行了逐步明确梳理。耕地重金

属污染治理工作提上日程后，农业农村部门尝试将受污染耕地的治理纳入退耕还林还草生态补偿的政策框架，是一项积极的机制创新。

农业农村部、生态环境部办公厅于 2019 年印发了《关于进一步做好受污染耕地安全利用工作的通知》，对重度污染耕地退耕还林还草政策进行明确。包括以下要点：一是对于难以有效切断重金属污染途径，且土壤重金属污染严重、农产品重金属超标问题突出的耕地，各地农业农村部门应当加快实施种植结构调整或退耕还林还草等严格管控措施，降低农产品超标风险。二是需退耕的重度污染耕地属于永久基本农田的，会同有关部门以实际退耕面积核减有关省份的耕地保有量和永久基本农田保护面积，在国土空间规划修编时予以调整。

### 3.特定农产品严格管控区划定

《特定农产品严格管控区划定技术导则(试行)》(农办科〔2020〕3号)对特定农产品严格管控区划定的相关技术要求做了规定。

在划定区域方面，根据《农用地土壤环境质量类别划分技术指南》，在耕地土壤环境质量类别划分清单中列为严格管控类，主栽农作物种类为水稻或小麦的耕地，且存在水稻和小麦超标的区域，列为待划定区域，并给出了列为待划定区域的情形。

农产品质量监测方面，现有调查监测数据满足划定工作需要的，可不开展农产品质量监测。在待划定区域的每个评价单元内，布设监测点开展特定农产品质量监测。监测点布设根据科学性与可行性相结合的原则综合考虑待划定区域污染物类型、种植环境、作物特点、土地利用方式、土壤类型、地形地貌、灌溉水系分布等多种因素，布点密度一般为 15-150 亩/点，原则上不少于 10 个点，监测实施过程具体参照 NY/T 398 的规定执行。

划定标准方面，根据管控区待划定区域评价单元内监测点的特定

农产品可食部位中目标污染物单因子污染指数算术平均值和单因子样本超标率，综合判定是否将该评价单元划定为管控区。评价单元划定为管控区需同时满足以下两个条件：评价单元内的监测点特定农产品中目标污染物单因子污染指数算术平均值显著大于2；评价单元内的监测点同一污染物单因子样本超标率水稻 $\geq 70\%$ ，小麦 $\geq 30\%$ 。

确定管控区边界方面，管控区待划定区域内符合划定标准的评价单元合并为特定农产品严格管控区。

根据当地实际情况，因地制宜选用以下3类措施作为管控区拟实施的严格管控措施：种植结构调整，退出食用农产品生产，改种纤维作物、饲料作物、能源作物等非食用农产品。休耕，可采用季节性休耕或治理式休耕。季节性休耕指每年种植一季以上的养地作物，使其休养生息；治理式休耕指依据当地土壤污染情况种植相应污染物的高富集植物，并对移除的高富集植物秸秆进行集中处理，严禁还田，或实施翻耕旋耕、灌溉淋洗等其他耕地治理措施。退耕还林还草，纳入退耕还林还草范围，加强政策：规划引导，因地制宜，宜乔则乔、宜灌则灌、宜草则草，有条件的可实行林草结合，合理安排规模和进度。

## **（二）预期的经济效益、社会效益和生态效益**

根据农产品品种特性和产地安全调查、监测、评价结果，依照土壤污染防治等法律、法规的规定提出划定特定农产品禁止生产区域的建议，是《农产品质量安全法》《土壤污染防治法》规定的法定职责。本文件是针对特定农产品禁止生产区划分工作修订的专门性技术指南，综合考虑了保障农产品质量安全和土地安全高效利用的需求，贯彻耕地土壤环境质量类别划分要求，根据当前严格管控类耕地种植农产品情况与实际风险管控情况，科学划定久治不果地块，因地制宜制定本地区久治不果地块特定农产品禁止生产清单，划分特定农产品禁

止生产区。本文件的施行，预期可为各地落实久治不果地块特殊管控要求，划分特定农产品禁止生产区提供技术指导，对于保障农产品质量安全，推动耕地资源可持续利用，切实加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护具有重要意义。

#### **四、采用国际标准和国外先进标准的程度**

本文件未涉及国际标准的采用。

#### **五、与有关的现行法律、法规和强制性国家标准的关系**

本文件与有关的现行法律法规和强制性国家标准无冲突。符合《土壤污染防治法》《农产品质量安全法》《土壤污染防治行动计划》《农用地土壤环境管理办法》《农产品产地安全管理办法》等国家法律法规和管理办法的要求。本文件属推荐性标准，与《食用农产品产地重金属污染风险评价技术指南》（NY/T XXX）等农产品产地污染风险监测与评价相关农业行业标准技术要求一致。

#### **六、重大分歧意见的处理经过和依据**

本文件在制定过程中未出现重大分歧意见。

#### **七、国家标准作为强制性国家标准或推荐性国家标准的建议**

本文件为农业行业标准 NY/T 2150—2012 的修订文件，建议代替 NY/T 2150—2012 发布实施。

#### **八、贯彻标准的要求和措施建议**

建议农业农村部门配套出台相关的管理文件，指导、督促、规范特定农产品禁止生产区划分工作开展。

#### **九、废止现行有关标准的建议**

本修订文件发布后，建议原标准 NY/T 2150—2012 废止。

十、其他应予说明的事项  
无。