

土壤污染防治立法时不我待

两会代表委员建议加快建立土壤污染防治法规体系,围绕“防、控、治”三个环节,明确各方责任



◆本报记者刘晓明 文雯 童克准

3月5日,农业部部长韩长赋在十二届全国人大四次会议记者会上透露,通过点位调查,目前我国重度污染土地面积约占总面积的1%左右,其中包括耕地。

土壤污染防治在往年两会上是一个频频被提及的话题。在今年两会上,如何从法律的角度更有效地防治土壤污染成为代表委员们关注的焦点。许多代表委员提出,应加大司法介入土壤污染防治的力度,改变污染防治单纯依靠行政机制、措施手段单一的被动局面,更好地推动土壤污染防治工作的开展。



致公党中央向全国政协十二届四次会议提交了《关于农田土壤重金属污染防治和修复的提案》,建议为加强农田土壤重金属污染防治,应采取加强法制建设、严控污染源污染、严格土壤监测等措施。图为3位全国政协委员在商讨提案。邓佳摄

1 土壤污染防治立法亟待提速

土壤污染防治工作缺乏有效的法规依据和标准支撑,相关法律出台刻不容缓

“根据2014年《全国土壤污染状况调查公报》,全国土壤点位总超标率为16.1%,其中耕地点位超标率达19.4%,我国粮食安全受到极大威胁。”日前,来自农工界别的全国政协委员周健民在联组讨论会上这样表示。

土地是决定粮食生产和国家粮食安全战略不可缺少的要素。周健民说:“如果没有安全优质的土壤,哪有放心的‘菜篮子’、‘米袋子’?近两年不断被曝出的‘镉大米’、‘铅污染’事件,就已经向我们发出了警示。”

相对于大气污染,土壤的污染一般看不见,容易被忽视。与大气污染、水污染不同的是,土壤污染的影响过程更漫长。

周健民告诉记者,土壤污染直接影响到十几亿人的吃饭问题,有必要从保障国家粮食安全、生态安全的战略高度统筹规划,加快《土壤污染防治法》的立法进程,形成完整的土壤保护法律体系。

中国政法大学环境资源法研究所副所长胡静告诉记者,面对土壤污染状况日益严峻的态势,我国在相关法

律的制定上明显滞后。

“由于我国土壤污染防治工作起步较晚,相比于水污染和大气污染防治领域都已颁行了专门立法,我国在土壤污染防治方面尚无专门立法,这严重制约了土壤污染防治工作的开展。”胡静说。

记者了解到,在我国目前现行法律中,也有一些关于土壤污染防治方面的规定,如《环境保护法》、《土地管理法》、《固体废物污染环境防治法》等。此外,国家还出台了一些标准,对土壤污染防治也做出了一些规定。

但是在全国人大代表吕忠梅看来,这些规定虽然涉及到土壤污染防治,但却存在明显缺陷,分散且不系统,缺乏可操作性,有些规定甚至明显滞后,难以满足当前和今后土壤污染防治的要求。

吕忠梅解释说,在一部法律中往往只有一两条规定与土壤污染防治相关,这使得土壤污染防治无法系统有效地进行,“土壤与大气、水为三大环境要素,几乎所有的污染最终都会通过某种途径进入土壤。因此,土壤污染防治需要采取整体、综合性的保护对策,零星、分散的规定显然无法满足要求。”

与此同时,土壤污染具有隐蔽性、滞后性、累积性、不可逆性和难治理性等特点,现行的法律条款只是原则性、概括性地指出要“防止土壤污染”、“改良土壤”等,而对于如何保护土壤环境不受污染,如何对污染的土壤环境进行整治、修复或改良,并未做出明确具体的规定,难以具体实施。

吕忠梅指出,现有的法律规定并未针对土壤污染的特点进行制度设计,导致在土壤污染防治效果上大打折扣。此外,有些规定已经过时,不能适应当前土壤污染防治的要求。在有的规定中,存在部分指标值不合理、有些污染物来源已被取缔,而新型污染物标准尚未更新补充的情况。

记者在采访中了解到,于1995年颁布的《土壤环境质量标准》,目前正在有针对性地细化修订中。

胡静也表示,土壤承载的生产生活功能,使得土壤污染直接影响到公众健康、食品安全和土地的再开发利用,相关法律法规的出台刻不容缓。

周健民也表达了同样的担忧。他指出,我国的《土壤污染防治法》还在制定

之中,土壤污染防治工作缺乏有效的法规依据和标准支撑,也没有操作性强的管理规范,“目前土壤污染防治工作职责不清的问题十分突出,其中土壤污染的责任主体、管理主体和管理流程等均没有明确规定,不利于土壤污染防治工作的有效落实。”

记者了解到,环境保护部自2006年起着手启动“土壤污染防治立法”的研究工作。到2013年,十二届全国人大常委会将其列入立法规划第一类项目,全国人大环资委委托环境保护部起草《土壤污染防治法(草案建议稿)》;2014年12月,草案建议稿提交全国人大环资委。目前,《土壤污染防治法》已列入了第十二届全国人大常委会立法规划,并启动了前期工作。

在我国土壤污染防治专门法律尚未出台之时,国内部分省份已开展了土壤污染防治地方立法的探索和实践,如在2015年,福建省人民政府就颁布了《福建省土壤污染防治办法》;2016年,湖北省十二届人大四次会议通过了我国首部针对土壤污染防治的地方性法规——《湖北省土壤污染防治条例》。

2 土壤污染防治立法重点是什么?

应该把重点放在“防”上面,要突出以“防”为主,其次才是对污染土地进行修复

在记者的采访中,与会的代表委员都表达了一个相同的观点:《土壤污染防治法》的制定,应抓住当前土壤污染防治的核心问题,明确责任、突出重点,建立一个系统完整的防治体系。

“在《土壤污染防治法》的制定上,不能光侧重于‘治’,应该把重点放在‘防’上面,要突出以‘防’为主,其次才是对污染土地进行修复。”周健民向记者表示。

胡静也指出,在土壤污染防治方面,预防不可忽视,应尽量保护好现有的清洁土壤,“因为一旦土壤受到污染,回过头再进行治理的成本,将是预防所花费成本的十倍甚至百倍。”

胡静说,发达国家的土壤环境管理经验表明,土壤环境保护、土壤污染风险管控、土壤污染治理与修复的费用比例是1:10:100,加强土壤环境保护是土壤环境管理费用最低的方式。农用地污染威胁农产品安全、污

染场地再开发利用威胁人居环境健康,这是我国土壤环境面临的两大突出问题。吕忠梅认为,法律草案的制定要紧紧抓住这两个重点,对症下药,提出分级分类管理等一系列制度要求。对于不同地区、不同污染程度的土壤,应因地制宜、能治则治,暂时不能治的抓好风险管控,确保土壤安全利用。

周健民认为,土壤污染问题是一个复杂的问题,在当前的严峻形势面前,“防、控、治”是需要重点抓住的三个环节,因此在进行立法时,应针对“土壤环境保护和污染预防”、“土壤污染的风险管控”、“污染土壤的修复”等重点内容,下大力气,着重笔墨,对各环节做出详细规定。

责任明晰、奖罚分明是确保法律实施的根本。胡静指出,土壤污染防治是一个复杂的系统工程,涉及政府、企业、社会等各方面的责任和义务,因此各个

部门之间要科学分工、合力施策,明确和落实各方责任,调动各方积极性,共同做好土壤污染防治工作。

在《土壤污染防治法》起草过程中,如何妥善处理好这一法律与其他相关法律的关系,使各法律法规之间相互配合,形成合力?

吕忠梅指出,《土壤污染防治法》与《环境保护法》是“单行法”与“基本法”、“子法”与“母法”之间的关系,《环境保护法》是环境保护各单行法律制定的依据之一,也是制定《土壤污染防治法》的依据。而《土壤污染防治法》与现行土壤污染防治规范性文件或法律之间的关系,则是另一个层面上的“基本法律”与“单行法律法规”、“母法”与“子法”的关系。作为土壤污染防治方面的“基本法”或“母法”,《土壤污染防治法》是土壤污染防治领域最重要的法律。

“土壤污染防治立法的目的和任务、

土壤污染防治的基本原则、管理体制、基本法律制度、主要措施、法律责任的追究等主要事项均由其规定,以保障土壤污染防治立法的统一性。”吕忠梅说。

吕忠梅还指出,土壤污染防治立法应重点落实以下主要内容:

首先应确立“保护优先、预防为主、综合治理”的基本法律原则,通过规划、区划、风险评估、环境影响评价等制度设计,加强风险管控、切断污染源、遏制扩大趋势。

其次,应摒弃“主管与分管”、“统管与配合”的传统部门分割管理体制,建立“整合式执法”体制和协调、协作执法机制。在本级政府的统筹协调之下,在明确环保、农业、国土、住房和城乡建设等相关部门权责的基础上,参照即将颁布的“土十条”的相关内容,根据本部门的职能定位和责任范围适时、适当、适度参与土壤污染治理。

3 土壤污染防治法规体系如何构建?

立法时首先要完善我国的土壤环境质量标准,并建立起土壤污染治理修复技术体系

不过,即便有了法律的保驾护航,还需要相应的配套措施和制度确保政策的落实。

无论是土壤的保护还是治理,都离不开对土壤的监测与评价,只有详细掌握了土壤的监测数据,才能知道土壤是否被污染,土壤的污染类型、污染物的数量等关键问题,进而确定保护或修复方案。从目前情况来看,我国土壤状况的监测存在家底不清和因多部门管理造成职责交叉、界限不清等问题。

2005年4月~2013年12月,环境保护部会同国土资源部联合开展了全

国首次土壤污染状况调查。而上一次开展的全国土壤普查还是在20世纪80年代,那是建国以来的第二次土壤普查。

周健民指出,针对同一块土地,我们目前并没有完整全面的数据,并且由于各部门采样、分析方法的不统一,人们对数据的准确性也存在质疑。

全国人大代表黄细花指出,对全国土壤污染情况家底掌握不清,就不能为土壤污染防治规划和污染治理修复提供科学依据。她建议要摸清家底,就是在第一次全国土壤污染状况调查的基础上,组织开展土壤污染状况详查工作,全面会诊土壤污染现状,尽快摸清土

壤污染家底,为进一步搞好土壤污染防治规划、计划和污染治理修复提供科学依据。

“通过农地土壤污染监测系统的建立,使国家能够把握哪里有土壤污染、有何种污染。因此立法时首先要完善我国的土壤环境质量标准,并在全国范围内建立起土壤质量监测网络,制定统一的监测标准,定期对农业和工业等各种用地土壤质量进行调查、监测和控制,以及时掌握土壤污染动态变化。”全国政协委员刘建群建议,在《土壤污染防治法》的起草过程中,要在已完成全国和重点省区土壤重金属污染普查

评价基础上,尽快部署启动相关区域与农业生产布局、主要农作物吸收污染程度相结合的测试研究与评价,以利指导具体生产。

如何通过推进土壤保护立法来完善相关标准规范,使土壤保护和治理工作有章可循、有据可依?与会代表专家表示,在《土壤污染防治法》出台的同时,也应研究制定《建设用地土壤污染防治条例》、《污染场地土壤环境管理办法》、《农用地土壤环境管理办法》等法规和规章。此外,还要修订发布土壤环境质量新标准和相关土壤环境标准,开展土壤污染治理与修复试点示范,建立土壤



国内土壤污染防治相关法律规定

相关法规	主要内容
《环境保护法》	国家加强对大气、水、土壤等的保护,建立和完善相应的调查、监测、评估和修复制度。
《水污染防治法》	利用工业废水和城镇污水进行灌溉,应当防止污染土壤、地下水和农产品。
《固体废物污染环境防治法》	对固体废物实行从产生到处置的全过程控制,禁止向环境排放固体废物,尽量减少固体废物的产生量和危害性。
《土地管理法》	各级人民政府应当采取措施,维护排灌工程设施,改良土壤,提高地力,防止土地荒漠化、盐渍化、水土流失和污染土地。
《农业法》	农民和农业生产经营组织应当采取相关措施,防止农用地的污染、破坏和地力衰退。
《农产品质量安全法》	禁止违反法律、法规的规定向农产品产地排放或者倾倒废水、废气、固体废物或者其他有毒有害物质。

制图徐洋



在今年两会上,许多代表委员提出,应加大司法介入土壤污染防治的力度,改变污染防治单纯依靠行政机制、措施手段单一的被动局面,更好地推动土壤污染防治工作的开展。资料图片

污染与治理修复技术体系,为法律的出台和实施提供有力的技术支撑。

有代表委员表示,目前,我国环保、农业、国土资源、土地等行政主管部门都有对土壤污染防治的管理职权,管理部门较多,带来了管理权限不清晰、权利重合交叉等现象。因此,构建起系统统一的土壤污染防治管理体制、明确管理主体及其职责权限成为当务之急。

“应该抓住深化生态文明体制改革的契机,厘清土壤污染防治有关部门的权限和职责,加强各部门分工和协作,建立健全环保部门统一监督管理、有关部门分工负责、各级政府统一组织、各有关方面共同参与的土壤环境管理体制,协同推进土壤污染防治。”周健民表示,应有效整合管理资源,构建土壤污染防治法规体系。在这一过程中特别要明确相关部门管理职能、管理流程的规范和管理标准的配套,提高土壤污染防治的可操作性。

“在制定《土壤污染防治法》时,可以抓住土地流转这一核心环节来整合国土、环保、农业、经济等部门的管理力量,建立部门协同机制,更有效地落实土壤污染防治工作。”周健民说。

吕忠梅则表示,要结合各地实际情况,制定土壤污染防治工作方案和重点区域治理修复计划规划,建设土壤污染综合防治示范区,积极开展土壤污染治理与修复,稳步推进土壤环境保护工作的开展。

全国人大代表刘正军指出,在耕地重金属污染治理过程中,还面临很多技术难题,需要整合企业、科研院所等部门共同攻关,提高治理效率,降低治理成本。他建议结合长株潭重金属污染耕地修复治理试点,支持在湖南省建设农田土壤污染防治与修复技术国家工程实验室,以利于更好地将治理示范与技术研发应用结合起来,统筹推进农用地污染的防控与修复。