

土壤立法寻求哪些突破?



◆本报记者王玮 姚伊乐

土壤是人类赖以生存的环境要素之一,近年来随着经济的发展,工业化、城镇化进程的推进,土壤同大气、水一样,面临着空前巨大的环境压力,为保护有限的土地资源,保障农产品质量和人居环境安全,加快土壤环境保护立法刻不容缓。

环境保护部近日原则通过了《土壤污染防治行动计划》,提出依法推进土壤环境保护。3月3日,土壤环境保护法规起草工作领导小组第二次会议在北京召开,研究加快起草工作进程。而在去年10月,十二届全国人大常委会已将土壤环境保护立法列入规划。多方关注的土壤环境保护立法,终于有了时间表。就此问题,本报记者采访了上海市环保局局长张全,国务院发展研究中心资源与环境研究所副所长、研究员、中国社会科学院法学研究所教授常纪文,两位专家分别从不同角度谈了他们对土壤环境保护立法的看法。



张全

土壤污染严重威胁健康

□土壤环境保护为何需要专门立法?

《中国土壤环境保护政策》(以下简称《土壤报告》)显示,在重污染企业或工业密集区、工矿开采区及周边地区、城市和城郊地区已出现土壤重污染区和“高风险区”。

据专家初步估计,我国各类工业污染场地地块数至少以数十万计,多数分布在经济发达地区和老工业基地。

近年,“镉大米”、“重金属蔬菜”、“血铅事件”等与土壤污染密切相关的每一起事件,成为公众心中挥之不去的阴霾。

由土壤污染引发的农产品质量安全问题和群体性事件逐年增多,成为影响群

众身体健康和社会稳定的重要因素。

《土壤报告》显示,在各类环境要素中,土壤是污染物的最终受体,大量水、气污染陆续转化为土壤污染,损害经济社会可持续发展基础。然而,由于土壤污染具有隐蔽性、滞后性等特征,其对人类的危害将是灾难性的。

特别是针对污染土壤的预防、整治、修复和开发利用的相关工作,目前仍存在法律空白。因此,应当尽快制定专门的土壤环境保护法,规定专门的、行之有效的制度和措施。

面对严峻的土壤污染形势,尽管在

《环境保护法》、《土地管理法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》等现行的法律法规中已有一些关于土壤污染防治的规定,但其范围满足不了现实的需要。

例如,对不同用途土地污染的划分、各种土壤相关污染物种类的确定和划分、受污染土壤的修复责任的分担、土壤污染整治的行政管理体制制定等多方面的实际操作问题,单靠修订现行法律法规是无法解决的。

特别是针对污染土壤的预防、整治、修复和开发利用的相关工作,目前仍存在法律空白。因此,应当尽快制定专门的土壤环境保护法,规定专门的、行之有效的制度和措施。

并编制治理和修复方案,方可流转。

5、农用地土壤保护制度

通过相关政策法规推广高效低毒的化肥和农药,指导农民合理施用化肥和农药;实施污水灌溉工程的,应确保污水预处理达标后使用。对受污染的农田,由政府组织开展整治前,如尚有可资利用的地方,农业部门应当公布适宜或不适宜种植农作物名录,对农业生产开展指导。

6、突发性污染应急制度

在可能造成土壤污染紧急事件发生时,要求造成污染的单位和个人,必须立即采取防治土壤污染危害的应急措施,并报告环境保护部门及其他有管辖权的管理部门,接受调查并做出紧急处理,把土壤污染对人类健康或环境造成的危害降到最低限度。

7、土壤污染治理基金制度

土壤污染治理周期长、技术难、投资巨大,因此需要建立国家和省两级土壤污染治理专项基金,支持对被污染的土壤进行整治与修复。在污染者不明、无力或不愿承担责任时,由专门的土壤污染治理基金来进行支付,整治基金同时保留向污染者追偿的权利。

□土壤环境保护法应该包括哪些内容?

责范围内负责土壤环境保护相关工作。

三、基本法律制度

1.土壤污染调查监测制度

调查监测制度是防治土壤污染的一个基础性制度,土壤调查耗时长、过程复杂,要明确调查主体,统一调查方案、规范调查方法,建立土壤污染档案,特别是对已发生土壤污染事故的区域,危险物质作业场所等涉及土壤高污染风险的敏感区域应开展重点调查,为土壤环境保护和修复治理提供基础支撑。

2.土壤污染管制制度

根据污染程度和影响程度不同,将污染区划分为土壤污染清理区和土壤污染整治区,在各管制区内采取不同管制方式。对土壤环境质量超过规定标准,污染呈蔓延趋势或已影响到人体健康的区域,划定为土壤污染清理区。该区域应当限期清理,清除污染物。相关污染者或者权利人应按环保部门要求限期治理污染,在限定期限内没有完

成的,可通过代履行进行。对其他土壤受污染区域,根据土壤用途,划定为一定的土壤污染整治区,分步进行整治。在完成整治前,限制该区域的产业准入。

3.土壤污染责任制度

土壤污染预防和整治实行污染者依法负责原则。造成土壤污染的单位是土壤污染调查、评估、治理、修复的责任主体。期间单位发生变更的,由变更后继承其债权债务的单位承担相关责任;该单位已终止的,由所在地县级以上人民政府依法承担相关责任;土地使用权依法转让的,由受让人承担相关责任。同时,依据投资者收益原则,引导和鼓励社会力量投入土壤环境保护工作。

4.工业场地流转制度

将土壤污染调查、评估、治理、修复作为实施工业场地流转的前置条件,规定在土地出让、划拨前应完成环境调查、评估工作,经调查和评估发现土壤已受污染的,应当明确治理修复主体,

□可以从发达国家和地区借鉴哪些经验?

重新开发利用的《城镇和乡村规划法案1990》和《规划政策导则第23条》,以及对污染场地识别和治理过程进行控制的《环境保护法案1990》和《环境法案1995》。

德国制定了《联邦土壤保护法》,除了减少或避免土壤污染外,还规定了须清理被遗弃污染场地,并依此建立起了一套完善的污染场地管理体系,要求对污染场地进行调查、识别、风险评估和修复、评估后才可以重新投入使用。

法国在《工业法》中对土壤修复进行了明确规定,并配套颁布实施《污染土壤分析方法导则》等数十项土壤环境保护相关导则,积极开展污染场地的调查和修复行动。

荷兰在1970年起草了《土壤保护法》,1983年出台了《土壤修复临时法案》,1994年制定了《土壤保护法》和土壤质量标准,每年花费4亿欧元修复1500~2000个场地。

□已有实践能提供哪些帮助?

湖南、湖北、海南、四川、沈阳、宁波等省市开展土壤环境监管试点工作。

技术标准方面,先后制定实施了以下技术规范:1995年,原国家环保总局和技监局颁布《土壤环境质量标准》(目前正组织修订);1999年,原国家环保总局颁布《工业企业土壤环境质量风险评估评价标准》;2004年,原国家环保总局颁布《土壤环境监测技术规范》;2007年,原国家环保总局和质监局颁布《展览会用地土壤环境质量评价标准(暂行)》。不久前发布了《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》和《污染场地土壤修复技术导则》和《污染场地土壤修复技术导则》5项污染场地系列环保标准。它们将成

为场地环境保护标准体系的主要框架。工作实践方面,环保部门于1999年启动土壤污染调查工作,2006年7月起,原国家环保总局和国土资源部联合开展了全国土壤污染状况调查,已建成全国土壤污染状况调查数据库和样品库,针对重金属类、石油类、多氯联苯类、化工类污染场地和污灌区农田土壤等开展试点研究,完成12项试点工程、18份研究报告和7部污染土壤修复技术指南草案,完成了《土壤保护战略研究报告》。

上述政策、标准的实施和实践,都为立法提供了不可多得的科学依据。尤其是在2012年11月27日,环境保护部、工业和信息化部、国土资源部、



常纪文

立法的障碍是体制

中国土壤环境保护与污染控制在立法形式上存在分散立法、附属立法、立法层级较低等缺陷,在立法内容上存在重复立法较多、立法冲突、原则立法过多、可操作性差、基本法律制度没有建立等缺陷。现有的土壤环境保护与污染控制相关法律法规分散且不系统,缺乏针对性、可操作性不强,存在明显的滞后性,不能满足中国土壤环境保护工作的实际需要。

记者:您怎么看待土壤环境保护立法?

常纪文:土壤污染在看来必须要立法,以前很多人认为土壤污染的来源是大气和水,既然有了水污染防治法,有了大气污染防治法,大气中的污染物沉淀到地面,水污染物质流进土壤里,然后就没有必要制定土壤污染防治法了。坦白地说,我以前也这么认为。

现在看来,土壤污染在一些区域很严重,不解决不行。这也说明大气污染防治法和机制,难以对土壤污染的改善起到有效作用。

法律不是挂在墙上的,不是图好听的,法律的作用就是实用、管用。基于现实问题和人民群众保障土壤安全的需求,应当制定这个法。

记者:制定土壤环境保护法需要打好哪些基础?

常纪文:先说立法基础。第一个立法基础,独特的对象。大气污染防治法中污染的介质是大气,水污染防治法中污染的介质是水。土壤污染防治法中污染的介质是土壤。土壤的介质和大气、水有很大区别。

第二个立法基础,问题的独特性。水体污染的特殊问题是水污染,影响水生态,影响饮水安全。大气污染特殊问题是影响呼吸安全。土壤污染影响的是地下水安全、粮食安全,还有生态安全。所以它的影响更深远,假如全都被污染了,抽取污染的地下水,又对我们产生危害。

第三个立法基础,特殊的方法。如果没有特殊方法,一个法是不能立的。水污染防治法和大气污染防治法解决不了问题,才立这个法。目前来看,它有一些特殊的方法需要建立。包括土壤调查、土壤规划、土壤生态规划、土壤修复、土壤的流转规划、土壤的综合整治、土壤环境标准。

有了独特的领域、独特的介质、独特的问题、独特的目的以及方法,那么,就可以制定土壤环境保护法了。

再有就是有了工作基础。主要是做过土壤调查,对全国的土壤污染有了底数,有了工作基础;制定了土壤环境标准,而且对土壤的修复制定了规程或技术指南;对土壤修复的方法,实践中有了案例,积累了一定经验。

记者:您认为土壤环境保护立法主要面临哪些难题?

常纪文:第一个难题,既要和水污染防治法和大气污染防治法、土地管理法和固体废物污染环境防治法、矿产资源法相切割,还要和它们相衔接。既有独特性,还要有衔接性。独特性体现在立法

的相对独立性。从这点上来看,土壤污染防治法属于一个领域法。这个领域有独特的问题、目的,还有一些独特的方法,所以要立法。

相互衔接意思是,一部法律要取得其它法律的支持,还要利用水污染防治法和大气污染防治法的制度和机制来帮助。因为很多土壤污染是大气、水、固体废物污染造成的,要有衔接性的条款。同时,重点规定土壤污染防治法的特殊性条款。环境保护部制定过几个意见,但这毕竟是部门的工作基础,缺乏有效的法律来统帅。

第二个难题,很多立法的障碍就是管理体制的障碍。把管理体制解决了,其它都好解决。土壤污染很大一块涉及到住建部门、农业部门,这几个部门谁来主导?所以难点是管理体制。我建议,既然是污染,那还是按照老的惯例,就是由环保部门来牵头,其它部门分工负责。

第三个难题,适用范围要圈定。也就是到底解决的是什么问题?是解决农业生态问题?还是地下水污染和农产品安全的问题?一些学者建议,包括武汉大学、李雪佳教授,都认为应当拓展土壤环境保护法的适用范围。把一些由土壤问题造成的食品安全问题也纳入进来,还应与食品安全法相衔接,这是管什么的问题。

第四个难题,责任问题。责任难点问题是在责任分配。很多问题是历史问题,比如老企业污染很严重,所有权可能也转了好多手,这种情况怎么办?治理责任是谁?应该谁谁谁?谁承担责任?谁拥有,谁承担责任。包括治理的责任、修复的责任。

记者:土壤环境保护立法重点包括哪些方面?

常纪文:应该包括以下几个方面,第一个是协调好监管体制,建议地方人民政府向同级人大及其常委会汇报环保工作时,应当包括土壤环境保护工作。第二,建立土壤污染调查制度,由国家经费予以保证。第三,建立区域污染土壤环境达标规划和限期达标制度。第四,通过有操作性的责任分配制度,解决土壤的生态修复问题。其它的通过水污染防治法、大气污染防治法、固体废物污染环境防治法等来解决。第五,建立土壤污染预警制度。比如一旦检查到某些农产品超标,要立即下架,超市不许卖,保障食品安全。相关制度延伸必须要做,因为土壤是源头。第六,土壤污染区的产业结构调整制度,比如有些地区不能种水稻了,不能养鱼了,再种就是违法了。

土壤污染之所以引起广泛重视,是因为土壤污染危及到我们自己和子孙后代了。

生态文明 法制建设 专栏

环境保护部政策法规司主办 中国环境报社协办

本栏目投稿邮箱:hjslaw@sina.com