

学者视角

# 地下水污染防治在立法中应恰当定位

◆刘长兴

地下水污染问题曾因渗井偷排事件、农村饮用水安全等问题进入公众视野,但其所受重视程度仍远不及地表水污染和空气污染,关于地下水污染防治在立法中的定位更是少有人提及。

现行《水污染防治法》涵盖了地表水和地下水污染问题,明确适用于地下水体的污染防治。除海水外,平常可用的水资源无非地表水和地下水,《水法》也明确水资源包括地下水。看起来,地下水污染防治与地表水污染防治一并处理似乎顺理成章。

但这是最合理的立法安排吗?在全国人大常委会已启动《水污染防治法》修订程序,《土壤污染防治法》制定也进入议事日程之际,重新审视地下水污染防治的立法定位十分必要。

从污染的传导过程看,地下水污染与土壤污染的关系更为密切,在一定程度上可归为同一

## 从污染物运动的客观规律和污染治理的客观要求出发,将地下水污染防治与土壤污染防治合并立法可能是更合理的选择。

个问题。地下水主要储存于地下含水层中,与土壤直接连通甚至混为一体,二者之间发生着经常性的物质交换,地下水污染经常是由土壤污染转移造成的。反观地表水与地下水之间,除少数地下河连通地表径流的情形,二者是经由土壤相互关联的。地表水污染导致地下水污染,通常也经过了土壤这一中介。

从污染的治理要求来看,地下水污染与土壤污染的治理具有更多的一致性。不同于地表水多数情况下具有流动性的特征,地下水污染和土壤污染通常无法依赖自净过程完成对污染物的消除。因此,虽然都强调污染源管制的重要性,但对地表水

来说,如果被污染了,有时利用其自净过程可以达到一定水质目标,严重情况下才需要其他治理措施。但土壤和地下水的运动特点决定了如果受到污染,依赖其自净能力恢复环境质量将是漫长的过程。因此,往往需要更主动的治理措施应对土壤污染和地下水污染。

从污染防治的立法例来看,正是由于地下水污染的上述特点,将地下水污染防治与土壤污染防治进行综合考虑更具有合理性。我国台湾地区的相应立法即为《土壤及地下水污染整治法》,将土壤污染与地下水污染合并立法。同时,《水污染防治法》又从防止污水进入土壤和地

下水角度设置若干规则。而大陆地区现行的《水污染防治法》,虽然涵盖了地下水污染防治,但直接涉及地下水的条文只有5个,要么属于水量管理规定,要么是与地表水污染防治制度关联不大的专门规则。由此看出,地下水污染防治制度与地表水污染防治制度并没有无法分割的密切关联。

因此,从污染物运动的客观规律和污染治理的客观要求出发,将地下水污染防治与土壤污染防治合并立法可能是更合理的选择。笔者建议,在水污染防治和土壤污染防治两部法律立法或修订的过程中,应充分考虑污染防治的客观需要,借鉴其他地区立法经验,制定《土壤和地下水污染防治法》,应对土壤和地下水污染问题。将《水污染防治法》修订为集中于地表水污染防治的专门法律,给予地下水污染防治更恰当的立法定位。

作者单位:华南理工大学法学院



罗琪制图

环境热评

## 在线监测数据造假顽疾怎治?

◆慎言

在环境保护部前段时间开展的专项督查中,督查组陆续发现一些企业在线监测数据造假的案例,并随即移交公安机关,涉案人员被刑拘,形成了很大震慑。很长一段时间以来,在线监测数据造假是一个顽疾和难题,空气质量的恶化与其关系密切。面对严峻的环境质量改善压力,最大程度杜绝在线监测数据造假是当务之急。对此,笔者有以下建议。

第一,严查严惩,形成震慑。动员千遍,不如问责一次。就在线监测数据造假而言,告诫千次,不如拘留一天。此次专项督查行动中,因数据造假或不正常运行

监控设施的原因刑事拘留了一些人,这在有关企业和在线监控运行行业形成了震慑,其效果远比通报批评甚至罚款有效得多。在刑拘运维公司具体责任人的同时,还应上下延伸。一方面,对负有监管职责的部门严肃问责;另一方面,应同时对涉事企业进行严厉处罚。

第二,调整模式,釜底抽薪。在处理问题的同时,还应该分析问题产生的原因,加大宣传力度。此次被发现的违法行为,有一些是运维公司迫于企业的压力和追求不得已而为之。毕竟按照现行机制,企业是主导方。还有的造假行为是企业“自学成才”,指派企业员工造假。导致这些问题的主因是按照目前要求,在线监测设备和运维均由企业负责,环保

部门予以监管。但是,“谁出钱谁是老大”这个俗理难以改变,既然企业出了钱,那么运维公司自然听企业的话。因此,可以考虑改变现有模式,要求企业将运维经费上缴环保部门,环保部门根据运维公司的运维质量支付费用,这样可以最大程度规避企业对运维公司的干扰。

第三,加强宣传,营造氛围。各级政府应该结合此次专项督查发现的问题,加大宣传力度。一方面,加强对从业人员的宣传教育,让其知道国家法律要求的严肃性,一旦触碰,必定遭严惩。另一方面,加强对企业的宣传教育,让企业知道造假的后果严重,使其不敢动造假的念头。此外,还要在全社会加大宣传力度,充分发挥社会监督的作用。

◆王桂森

防治大气污染,关键在于找到形成污染的原因,即现在不少地方正在开展的源解析,不仅要找到污染的根源、污染物包含的化学成分,还要找到不同地方、区域大气污染物的差别等。这是一个非常复杂的过程,需要用科学的办法来解决。

如何解析污染源,关键在一个“实”字。京津冀地区尤其是北京市,聚集了全国顶尖的科研院所和一流院校,汇聚了国内外各方面的人才,不乏优秀的科学家。笔者认为,科学家可以带着科研团队沉下去,带着科研课题

## 源解析应在沉下去中促精准

沉下去,带着仪器设备沉下去。学习袁隆平研究杂交水稻的“泥腿子”精神,扎根在京津冀及周边雾霾严重的地区现场观察、调研、采样、化验、分析。

根据各地区不同的产业结构,细化单元网格,直到县一级甚至乡一级。既解析点的污染源,又解析面的污染源;既解析一次生成的污染源,又解析二次

生成的污染源;既解析静态污染,又解析动态污染。知道原因了,就会找到解决办法,最终有效改善京津冀这个大区域的大气环境质量。

京津冀地区污染源解析还应注意高原到平原这一地形地貌特点,把气象与地貌的关系分析透彻,把京津冀及周边地区的产业结构弄清楚,把形

成雾霾的未知因素找准找实,把科学有效的对策措施落实下去。要发挥京津冀一体化的政策优势,树立全国“一盘棋”思想。

凝心聚力,久久为功。通过共同努力,科学攻关,雾霾形成的原因一定能够找到,治理雾霾的对策措施一定会更加科学有效。

业界评说

## 加强环保宣教要处理好三个关系

城市的环保宣教与农村的环保宣教如同车之两轮,鸟之两翼。彼此相互依存,缺一不可。地方环保部门要把农村环保宣教纳入环保工作的全局之中,与农村环保工作一起谋划,一起部署,一起落实。

◆王争亚

环境保护部部长陈吉宁在十二届全国人大五次会议记者会上指出:“我们今年在部署2017年环保工作的时候,专门把环保的宣传教育作为环保工作的核心工作。”这充分表明了宣传在教育在整个环保工作中的重要地位和作用。

笔者认为,加强环保宣教,应当处理好以下3个关系。

### 1. 正面宣传与揭露问题的关系

注重正面宣传是宣传战线一直以来秉持的一条原则,但注重正面宣传并不等于可以忽略甚至放弃批判性和揭露性宣传。正面宣传可以鼓舞士气,激昂斗志,而揭露问题一类的宣传教育可以针砭时弊,激浊扬清。两者相辅相成,同样重要,不可偏废。

由于受体制内诸多因素束缚和好人主义、多栽花少栽刺等心态的支配,一些地方环保宣教部门开展的工作大都停留在正面宣传的层面。而对一些违法违纪的环境污染事件比较谨慎、比较忌讳。即便偶尔有一些针对环境问题的宣传报道,也多是就事论事,对污染背后的深层次问题剖析反思不够深刻,揭露和批评没有分量。笔者认为,这种一手硬、一手软的偏差无疑是应当纠正的。

在当前各级政府对环境违法事件严厉打击的高压态势下,

如何使宣传教育、舆论监督成为向污染宣战的投枪、匕首,让宣传教育在发挥震慑作用的同时,切实彰显批判性和战斗性,无疑是摆在所有环保人尤其是环保宣教部门面前的一道现实难题。

处理好正面宣传与揭露问题这两者之间的关系,很重要的一点就是各级领导首先要树立起正确的批评观,自觉把批评性的宣传当成改进工作的动力,真正做到闻过则喜,而非闻过则怒,如此才能为环保宣教创造一个良好的环境。而作为环保宣教部门自身而言,也要自觉摒弃各种思想杂念,在环境违法行为面前敢于担当、敢于亮剑,成为一支既能教育人、引导人的宣传队伍,又能仗义执言、扬善抑恶的战斗队。

### 2. 城市环保宣教与农村环保宣教的关系

反思近年来环保宣教工作的实践,我们不难发现,地方政府在环保宣教上不同程度地存在着重城市、轻农村的现象。农村环保宣教总体上不及城市的力度,明显滞后于形势和任务的要求。

农村环保宣教薄弱的问题集中表现在两个方面。从范围上看,环保宣教的触角还未延伸至广大的农村地区,许多重大的环保宣教活动仅局限于城市中,而较少安排到农村地区。比如,目前不少学校开展的环保宣教实践活动,也只是局限于城市学

### 3. 大水漫灌与精准滴灌的关系

大水漫灌指的是一些地方环保部门组织的突击性集中宣传教育活动。而精准滴灌则是指一些针对性很强、指向性非常明确的点穴式宣传教育。滴灌较之漫灌,有着两个方面的优势。一是持久渗透,可以产生润物细无声的效果。二是目标明确,解决问题的针对性很强。

一直以来,重漫灌、轻滴灌是地方环保宣教工作存在的一个倾向性问题。以每年的环境日为例,各地组织的环保宣教活动可谓声势不小,但只要稍加留意便不难发现,这种热闹的局面仅限于环境日当天及之前的几天。从宣传内容看,也无非是一些大而化之、内容宽泛的东西。并不是说环境日期间组织大规模的集中宣教不应该,但环保宣教如果总是一阵风,效果无疑会大打折扣,久而久之还难免有形式主义之嫌。

环保宣教重在经常持久,贵在有的放矢。如何处理好环保宣教中漫灌与滴灌的关系?笔者认为,首先要树立正确的指导思想,要摒弃急于求成等杂念,着眼工作的实际成效开展各项宣教活动。通过日复一日扎实的精准的工作,唤起全社会的环境保护意识。就实践层面而言,要着力在细、实、准上下功夫。要针对社会不同的对象和群体,设置不同的宣教内容,真正使宣教内容接地气、有温度、可持久,贴近受众、贴近实际。不断增强工作的渗透性、针对性和有效性,让环保宣教潜移默化地产生春风化雨、点滴入土的效果。

建设这个总体要求,从土壤环境保护、农村垃圾污染治理、畜禽养殖污染防治、乡村环境综合整治等实际工作切入,真正使宣传教育贴近农村环保的现实需求。三是宣传教育的形式要有乡土气息。要选择农民喜闻乐见的方式,运用农民朋友听得懂、看得懂的语言和文字,尽量让专业术语和数字直观、通俗,以增强宣传教育的感染力和实效性。

### 3. 大水漫灌与精准滴灌的关系

大水漫灌指的是一些地方环保部门组织的突击性集中宣传教育活动。而精准滴灌则是指一些针对性很强、指向性非常明确的点穴式宣传教育。滴灌较之漫灌,有着两个方面的优势。一是持久渗透,可以产生润物细无声的效果。二是目标明确,解决问题的针对性很强。

一直以来,重漫灌、轻滴灌是地方环保宣教工作存在的一个倾向性问题。以每年的环境日为例,各地组织的环保宣教活动可谓声势不小,但只要稍加留意便不难发现,这种热闹的局面仅限于环境日当天及之前的几天。从宣传内容看,也无非是一些大而化之、内容宽泛的东西。并不是说环境日期间组织大规模的集中宣教不应该,但环保宣教如果总是一阵风,效果无疑会大打折扣,久而久之还难免有形式主义之嫌。

环保宣教重在经常持久,贵在有的放矢。如何处理好环保宣教中漫灌与滴灌的关系?笔者认为,首先要树立正确的指导思想,要摒弃急于求成等杂念,着眼工作的实际成效开展各项宣教活动。通过日复一日扎实的精准的工作,唤起全社会的环境保护意识。就实践层面而言,要着力在细、实、准上下功夫。要针对社会不同的对象和群体,设置不同的宣教内容,真正使宣教内容接地气、有温度、可持久,贴近受众、贴近实际。不断增强工作的渗透性、针对性和有效性,让环保宣教潜移默化地产生春风化雨、点滴入土的效果。

◆孔维泽

随着“两高”司法解释的出台,各地对危险废物监管的重视程度日益提升。但危险废物量大、类多、成分复杂等特点,与基层环保人力短缺、能力不足的现实矛盾依然突出,削弱了危险废物监管成效。

目前,许多地方环保部门正在积极引入第三方技术机构,对危险废物重点产生单位开展核查。这种专家上门体检的方式,有力弥补了环境监管能力不足的短板,增强了监管透明度和公信力。如何借足第三方核查这个力?笔者认为,应注意以下几个问题。

一是如何选择的问题。第三方技术单位作为开展危险废物核查的责任主体,其专业水平和能力关系到核查工作的质量。目前,危险废物核查大多由政府出钱购买服务的形式开展,而社会上从事相关业务的技术单位数量众多,水平参差不齐。为防止部分企业滥竽充数,地方环保部门在招标前,应对各竞标单位的专业水平进行预考察,避免一些与资质要求不符的技术单位参与其中。

笔者认为,要考量核查单位的业务水平和业绩,优先选择近年来担任过危险废物核查工作的技术单位。通过认真分析其往年编制的危险废物核查报告,挑选有能力担任这一地区核查工作的技术单位。要考量核查单位

◆李学辉

杏桃桃坞春三月,少有人家不出游。阳春三月,十里樱花,百里桃花,万亩杏花,总能吸引游人的目光。

近年来,刻意大面积种植观赏花卉树木吸引游客,似乎成了许多地方发展乡村旅游的必选项。一些地方通过大面积种植观赏花卉树木,带动了当地乡村旅游业的发展,扩大了知名度。但也有个别地方由于缺少事前规划,出现了伤及生态环境的状况。

过去,由于人们发展农村经济采用的模式单一,并且往往是低水平的、掠夺资源式的生产方式,给生态环境造成了较大破坏。例如,20世纪90年代,我国云南省西双版纳地区为发展地方

人员配置和承受能力,避免核查时出现人员力量与任务需求不匹配等情况,确保核查工作按时保质完成。

二是如何开展的问题。要正确看待环评文件在核查中的作用。环评是项目建设对周边环境可能产生影响的预见性评定,经行政部门审批后,具有法律效力,是地方环保部门日常监管的有效工具。但由于历史原因以及一些环评编制机构自身水平的局限,许多环评中关于危险废物的描述不符合企业实际状况和当前监管要求。因此,技术单位在核查时,应对环评中的内容进行针对性筛选,依据生产工艺判断危险废物种类,以物料衡算等方式估算危险废物数量,而非简单依靠企业自行记录的危险废物管理台账。

要充分认清现场踏勘的重要性。踏勘现场不只是核实危险废物贮存情况,更是对企业整个生产情况的一个直观认识。通过现场踏勘,了解掌握产废节点设施运行现状,做到眼见为实。同时,应对企业可能存在的暗门、围墙等场所进行检查,明确企业是否通过上述渠道隐藏危险废物的嫌疑。

此外,应对企业副产品的危险性进行严格审查。近年来,一些企业将生产过程中产生的废酸、废盐等,通过制定所谓的企业质量管理标准,擅自以副产品的名义进行出售。这些所谓的副产品仍具有危险特性,一旦规避环

境监管,容易引发环境污染事故。

因此,只要《国家危险废物名录》和环评批复中明确定性为危险废物的,必须按照危险废物进行严格管理,规范处置行为。对不明确是否具有危险特性的,可根据生产工艺和可能含有的污染因子,对其危险特性进行判断,并要求企业委托专业机构,按照国家规定的危险废物鉴别标准和鉴别方法予以认定。

三是如何监管的问题。引入第三方技术机构开展危险废物核查,并不意味着地方环保部门可以做甩手掌柜,而是应该在核查过程中做好相应的监管和指导工作,从国家政策导向入手,保障核查效果。

在危险废物核查过程中,专业层面上的情况由第三方技术机构进行把关,但如何更规范指导企业管好危险废物,仍需要地方环保部门向企业提出明确要求,从而增强企业自觉守法的意识,提高规范化管理水平。地方环保部门也可以借助危险废物核查,认真学习专家核查过程中的方式方法,有效提升自身业务水平,提高监管能力。

在当前环境监管压力与日俱增的现状下,引入第三方技术机构对企业危险废物现状进行把脉问诊,不仅可以摸清危险废物底数,弥补监管能力不足,还可以使地方环保部门通过参与危险废物核查,提升业务水平,这样的方法值得推广借鉴。

## 花卉种植莫搞一枝独秀

经济,破坏原始林地大面积种植橡胶树。虽然获得了较大的经济效益,但过度强调单一植物的种植也破坏了当地的热带雨林,削弱了涵养水源的能力,导致热带雨林地区极端缺水的怪现象,影响了当地人们的生活和饮食。

笔者认为,种植观赏类花卉树木,发展乡村旅游,在形成规模效益的同时,应兼顾资源环境的生物多样性。不能盲目追求规模而任意扩大单一资源的范围,破坏生物多样性,导致生态环境

损害。应全面规划,确保观赏类花卉树木的种植不会削弱周围环境的生态功能,而是通过种植基地建设提升周围的生态功能得到改善和提高。世界万物合则有力,单则无功。扩大花卉树木种植规模,大力发展乡村旅游也应遵循这个规律,采取多样性原则。避免过度强调发展单一花卉树木种植,做到因地制宜,发展多样花卉树木种植,兼顾其他物种的生存繁衍,在形成规模效益的同时,保护资源环境。