

防治土壤污染,改善土地环境质量

全国人大常委会分组审议《土壤污染防治法(草案)》

第十二届全国人大常委会办公厅召开新闻发布会

建立江河湖泊水环境保护联合协调机制

本报记者郭薇 6月27日北京报道 第十二届全国人大常委会第二十八次会议6月27日下午在北京人民大会堂闭幕。会议经表决,通过了关于修改水污染防治法的决定。会议结束后,全国人大常委会办公厅召开新闻发布会,全国人大常委会法制工作委员会国家法室副主任童卫东和环境保护部政策法规司司长别涛就关于修改水污染防治法的决定的有关问题回答了记者提问。

在回答记者提问时童卫东介绍,水污染防治法修改涉及主要的问题有3个:一是关于河长制;二是关于农业农村水污染防治;三是关于饮用水保护。河长制是河湖管理工作的一项制度创新,也是我国水环境治理体系和保障国家水安全的制度创新。在审议中,常委会组成人员和有关地方、社会公众都提出要将河长制写进法律中,强化党政领导对水污染防治、水环境治理的责任。目前我国的水污染治理还是以属地为主。水是流动的,也需要打破行政区划限制,加强流域综合治理。这个问题也是本次水污染防治法修改的重点内容。此次修改明确,国务院环境保护主管部门应当会同国务院水行政等部门和有关省、自治区、直辖市人民政府,建立重要江河、湖泊的流域水环境保护联合协调机制,实行统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施。河长制主要是在其负责的行政区域内组织领导水环境治理、水污染防治等工作,落实属地责任。如果每一个地方都把自己所负责的这段河流、湖泊治理好了,跨区域的水质自然也就好了。

童卫东说,在水污染方面,当前我国农业、农村的污染问题较为严重,农业农村水污染防治工作是一个薄弱环节。从全国人大执法的情况看,农业、农村的水污染对水体总污染的贡献比较大,所以这次在立法过程中大家普遍反映要加强这方面的制度建设。这次修改水污染防治法也主要是从这几个方面对农业和农村的污染防治做了规定。在饮用水水源地保护方面,目前存在着保护区制度不落实,农村的饮用水水源没有得到保护的问题。对农村的关注比较少,这次修改针对农村饮用水水源地保护做了相应的规定,如规定要建立风险评估调查制度,预防风险,规定单一供水的城市要建立应急水源和备用水源,或者建立区域联网供水。对农村有条件的地方也要求集中供水。

童卫东说,利用渗井、渗坑等手段违法偷排现象一直存在。现行水污染防治法对这种行为作了制止,并且也规定了相应的处罚,还规定了责令限期改正、限期治理措施。但这些措施的力度和威慑力可能还不够。这次修改水污染防治法,针对媒体报道的恶劣违法行为又进一步加大了处罚力度,提高了罚款的上限,最高可达100万元。如果违法情节再严重,构成污染环境罪的,可以追究刑事责任。同时水污染防治法还规定,情节严重的,还可以停产关闭。这一系列措施是组合拳,只要严格执法,就会对此类违法行为予以有效打击。

别涛在回答记者提问时表示,排污许可制度是中央确定的生态文明体制改革的一项具体内容。去年底经国务院批准,国办印发了《控制污染物排放许可制实施方案》,明确要把排污许可证作为固定源排污管理的基础性制度。这次修法落实了中央生态文明改革的精神,有多处专门补充性规定:第一,进一步明确排污许可证申请的主体范围,是排放水污染物的企业、事业单位以及其他生产经营者。具体包括排放工业废水、医疗废水的单位和污水集中处理设施的运营单位以及国家规定的其他单位,主体范围进一步明确。第二,明确了排污许可证书中应当载明的内容,包括污染物的种类、浓度、总量、排放去向这些最基本的要求。在工作中,还包括污染防治设施运行的监管要求。第三,对持证单位的基本义务做了明确要求。排污单位必须持证排污,取得了许可证,必须按照许可证的要求排污,也就是禁止无证排污。

同时,还规定了持证单位的自行监测任务,持证单位要自行监测,重点

先是要要求所有单位要履行自行监测义务,重点排污单位要安装自动监测仪器设备,与环保部门联网,及时准确向社会公开,接受公众监督。环保部门如果发现企业数据出现明显异常,要及时进行现场核查。第二,增加了对于禁止数据作假的明确规定。企业要保证监测仪器的正常运行,禁止篡改伪造监测数据。这次修正案明确规定,没有安装监控装备或者没有与环保部门联网或者没有保证其正常运行的会被处以2万元以上20万元以下的罚款,情节严重的,逾期不整改的,将责令企业停产整顿。如果用篡改数据掩盖非法排污的,由此发生污染,根据新修订的有关司法解释的规定,将构成刑事犯罪,要被依法追究刑事责任。所以这里有行政的处罚,有刑事的处罚,还可能对企业的停产整顿,这一套组合拳,对监测数据造假将会产生足够的震慑力。

本报记者郭薇 6月27日北京报道 第十二届全国人大常委会第二十八次会议今天分组审议了《中华人民共和国土壤污染防治法(草案)》(以下简称草案),参加审议的常委会组成人员认为,这部法非常重要,防治土壤污染、保护和改善土地环境质量,直接

土壤污染防治法要与其他环保法律密切衔接

第十二届全国人大常委会委员吕薇说,土壤污染形成原因比较多,常常是一些长期的综合因素积累结果,水、气、固体废物等等都有可能污染土壤,所以土壤污染防治法要与其他的环境保护方面的法律密切衔接。其他相关法律里面有很多非常好的做法是可以学习和借鉴的。比如矿产资源管理法里就对关于矿产开采以后进行土地修复,已经有非常明确的

“污染担责”应改为“损害担责”

第十二届全国人大常委会副委员长万鄂湘说,污染担责的表述已经过时了。“污染担责”在2014年修改的环境保护法当中被修改为“损害担责”。污染担责就是谁污染谁治理或者说谁污染谁付费,大多数只是一次性的,更多的是付一点处理污染的费用,大部分是罚款性的。但是如果是用“损害担责”的话,其内容要广泛得多,包括生态修复。以后这片土壤不会产生什么样生态方面的破坏或者对人体健康方

进一步完善土壤污染防治资金来源制度

第十二届全国人大常委会委员罗亮权建议,进一步完善土壤污染防治资金来源制度,土壤污染治理需要大量的资金,目前土壤修复项目主要由国家提供治理资金,资金压力巨大。要确定土壤污染防治修复的污染者付费制度,污染者付费是解决环境污染问题的根本原则。同样也适用于土壤污染防治的情况,建议确立具体适用的土壤污染防治与修复的污染者付费制度,建立土壤污染防治与修复政府基金。

由于土壤污染责任人的特殊性和土壤污染长期性和潜伏性的特点,污染者付费制度在某些情况下有可能会失灵,建立土壤污染防治与修复政府基金,能够及时有效对土壤污染进行防治,引导和鼓励社会力量投资土壤污染防治。

第十二届全国人大常委会委员吴晓灵说,建议不要写“国家建立土壤污染防治基金制度”这一条,把这条的内容归入第57条中。国家设立土壤污染的基金制度,目的是解决责任人和债权

政府先埋单,再找责任人追回修复费用

第十二届全国人大常委会委员杨卫说,关于农用地土壤污染的风险管控和修复,草案列的顺序是先判断污染情况和污染源,然后按照污染人、土地使用人和政府这样的顺序来追究修复责任。这是草案关于农用地土壤污染修复设计的路径。现在有大量场合,污染人或者污染企业不清楚。比如多年来从上游下来的污水灌溉,污水是怎么造成的,涉及到很多企业,而且有的企业可能已经关门了,没有能力去承担修复责任。若退一步让使用者(如农民)进行土壤修复,土壤修复的价格、费用又很高。如果修复责任分不清楚,就会导致污染土地的修复问题多年处于扯皮状态。建议对污染的农用地土壤先规定一个修复的期限,到了这个期限还没有人承担修复费用的话,则由政府先来埋单,然后倒逼政府去找责任人把修复费用追回来。因为政府的工作力度比较大,这样就可以使一批污染的土地尽快修复起来。

确立土壤污染责任人、土地使用权人、政府的责任体系

第十二届全国人大常委会委员沈春耀说,土壤污染立法很重要的问题就是如何确定责任人。草案中有这么几处规定,第37条、第43条等。明确了土壤使用权人,有些情况下土壤污染责任人找不到,经过多年

关系到农产品质量安全、公众的身体健康和经济社会的可持续发展。这部法及时出台,对防治土壤污染将有巨大的推动作用。

在审议中,常委会组成人员和部分人大代表对草案也提出了进一步修改完善的意见和建议。

土壤的污染防治成本是很高的,而且往往责任不容易确定,因此要体现土壤污染防治的特点。吕薇非常赞成草案里提到的预防为主、保护优先、分类管理、风险管控、污染担责、公众参与这些原则。但是,治理土壤污染时要有优先顺序,应根据对人民生命健康的影响程度来确定治理的先后顺序。

面的损害,都要由污染者来承担责任,相当于一种无限责任。“损害担责”比“污染担责”包括的范围、深度、广度要大得多。

第十二届全国人大常委会委员陈光国建议,草案第78条“在违反本法第二十六条第四款规定,有下列行为之一的地方人民政府环境保护主管部门有权责令其改正”之后加上“恢复原状”这四个字。因为只责令“改正”缺乏惩罚性的要求。

人无法认定或者消亡的情况下土壤污染治理以及本法颁布之前产生的这类治理。但如果建立土壤防治基金制度就要固定一份钱,这不利于国家统筹运用财政资金。为从财务上保证土壤污染治理,国家还要采取一些措施,加强对各项污染防治规划的力度和项目库建设,国民经济规划中要把各项治理和防治污染的事情写进去。而不是国家干一件事情就列一个基金、列一个专项,这样不利于财政资金有效利用。

第十二届全国人大常委会委员王其江说,草案中很多条款采用了原则性表述,比如第56条规定,“国家采取有利于土壤污染防治的财政、税收、价格、金融等经济政策和措施”,第59条规定“国家鼓励相关金融机构在办理土地抵押业务时开展土壤污染状况调查”等,但这些措施落实的部门是谁?如何具体落实?不落实有什么责任?都没有规定,建议对有关内容进一步细化,做到任务明确、责任清晰。

政府先埋单,再找责任人追回修复费用

第十二届全国人大代表沈绿叶说,草案第41条“修复活动应当优先采取以农艺措施为主的修复技术”后加一句“土壤污染责任人无法承担修复责任的由地方人民政府代为修复,代为修复费用由土壤污染责任人负责”,理由如下:地方人民政府代为修复土壤,势必会有费用支出,政府财政不应为污染责任人埋单,代为修复费用应由土壤污染责任人负责。

全国人大环境与资源保护委员会副主任委员王云龙说,草案第27条第2款,“县级以上地方人民政府农业主管部门应当鼓励农业生产者采取有利于防止土壤污染的种养结合、轮作休耕等农业耕作措施,支持采取土壤改良、土壤肥力提升等有利于土壤养护和培育的措施;支持畜禽粪便处理、利用的设施建设。”这件事情是一件很大的事情,因为涉及面广,广大的农民都涉及到。而且又是我们基础土壤的改善,所以只有鼓励措施是不够的。这一条应该相应制定有关政策鼓励和支持。

后,现在只能找到使用人。污染的责任人找不到,土地使用权人也没有明确的责任,这个时候谁承担治理修复责任?就明确为政府。总之,一个是污染责任,一个是土地使用的责任,一个是政府的责任。

土地使用人还有先前的使用人和现在的使用人这样一个变化,责任人也可能不止一、两个。过了十几年、几十年才发现,找先前在这块地上带来污染后果的责任人是很困难的。这是土壤污染防治法律制度构建和设计的难点。

责任人、使用人前后有很多、很大的变化,最后都找不到了,政府先把土壤防治的任务担起来,包括风险管控和治理修复等。还要明确区分土壤污染者责任和土地使用者管护责任,土地使用者有管护责任,这块地包括附近地块可能没看好,有污染了,负有管护上的责任。这和直接造成污染的责任不一样。草案第四章、第五章确立这样一个责任体系,在这个前提下再规定权利义务。

第十二届全国人大常委会委员陈喜庆说,建议增加土地收储后的污染责任承担方面的内容。实践中已经发生在政府收储土地以后,由政府承担污染土地的治理及修复责任,还是由原污染企业或个人承担的问题。土地收储是国土资源管理部门调控土地市场依法取得土地的行政行为,土地储备机构既不属于污染者,也不属于污染场地的使用权受让人,所以土地收储不能免除被收储土地污染者

的责任。依据“损害担责”的原则,污染企业仍应承担治理与修复责任。建议增加这方面的规定。

第十二届全国人大常委会委员丁仲礼对土壤污染防治法草案提出3点建议。一是总则中应该把责任体系写清楚。现在的土壤污染防治法没有一个责任体系,这里就牵涉到很多方面的问题。比如说标准的制定,污染程度的评价、治理技术的选择,治理的过程,验收评估等等,每一个环节到底谁是责任的主体,这个要确定下来,最好在总则中设一段作总的描述。二是草案第10条第二款操作上可能有难度。建议改为“根据土壤生成的自然条件、污染状况、利用现状以及人体健康风险和生态系统风险的认知水平,分类制定土壤污染风险程度的国家标准,作为后续利用、治理等活动的依据。对这一标准要进行定期评估和适时修改”,这样可能更好操作。三是总则第4条“各级人民政府应当加强对土壤污染防治工作的指导、协调,督促各有关部门依法履行土壤污染防治管理职责”,这里有一个责任主体的问题,各级人民政府是起指导作用,还是起领导作用?建议改为“领导、协调,督促其下辖的有关部门依法履行土壤污染防治管理职责”。

依法公开土壤污染相关信息

第十二届全国人大常委会委员周天鸿说,草案第71条规定,环境保护主管部门应当依法公开土壤污染相关的信息,公民和社会组织有没有权利要求环境主管部门公开他们所关心的区域的土壤信息?包括普查、调查、风险评估、管控和修复情况。草

案第14条规定,环境保护主管部门应当将涉及主要食用农产品产区的土壤环境信息通报给食品安全部门,要不要通报给社会?社会上老百姓关注某个地方食品是否超标,现在草案中也没有途径让公众获得正确消息。草案对此规定不够。

土壤污染状况普查应改为五年一次

第十二届全国人大常委会委员杨震说,草案第11条规定“每十年组织一次土壤污染状况普查”,是不是时间太长?建议改为5年一次,一届政府做一次土壤污染普查。10年太长了,有些污染事后不太容易治理

恢复。全国人大农业与农村委员会委员李登海也赞成把土壤污染普查时间缩短到5年或更短的时间。同时建议,对污染严重的地区建立长期监督的机制。

进一步明确政府有关部门的权责

全国人大农业与农村委员会委员李登海说,涉及到土壤污染的部门有环保、农业、林业、国土资源、住房和城乡建设、卫生计生等部门,建议根据这些部门、领域分别规定污染防治、责任承担等。目前主要的问题是农业土壤污染防治,其次是林业。农业方面涉及到粮食安全和食品安全问题,建议在立法中侧重规定农业和林业方面的土壤污染防治,作为重点单列,农业部分单列一章、林业部分单列一章。国土资源和住房建设方面土壤污染防治也细化列为一章。另外,不同部门对土壤污染防治的具体要求、监督、法律责任也应列清楚。

全国人大农业与农村委员会委员李世明说,首先应进一步把政府有关部

门的职权规范明确。由于土壤污染的成因和类型十分复杂,防治土壤污染的任务非常艰巨,有的工作不仅量大,而且持续时间长,比如土壤污染的普查、监测等。土壤污染的防治涉及政府的多个部门,建议在此法中把政府相关部门的权责划分清晰。其次是处理好国家标准和地方标准的关系。草案明确,土壤环境质量国家标准由国务院环境保护主管部门组织制定,地方标准还要不要?现在的草案没有把标准写入,建议修改时再听听各方面的意见,再认真研究推敲一下。我国地域辽阔,东西部、南北方土壤背景值不同,地区差异性很明显,如果允许出台高于国家标准的地方标准,可能有利于保护未污染的土壤。



图为一处生态修复司法保护林。

资料图片