

推进土壤污染防治立法 奠定生态环境安全基石

李干杰

(中华人民共和国环境保护部, 北京 100035)

摘要 面对我国日益严峻的土壤环境形势, 加快推进土壤污染防治立法刻不容缓。加强土壤污染防治立法, 是贯彻落实党中央、国务院重要决策部署的具体行动, 是有效遏制土壤污染加重趋势的关键环节, 是明确落实各方责任的客观要求, 是提高公众土壤环境保护意识的现实需要。推进土壤污染防治立法, 要坚持问题导向, 突出重点环节, 明确责任划分, 处理好与其他法律的关系, 加快建立以土壤污染防治法为统领、以国家政策标准为导向、以部门规章为基础、以科学技术为支撑的中国特色土壤污染防治体系, 奠定生态环境安全基石, 大力推进生态文明建设。

关键词 土壤污染防治法; 立法思路; 战略部署

中图分类号: D922.68

文献标识码: A

文章编号: 1674-6252 (2015) 04-0009-05

Strengthening Legislation on Soil Pollution Prevention and Control, Establishing Cornerstone of Eco-environmental Safety in China

Li Ganjie

(Ministry of Environmental Protection of the People's Republic of China, Beijing 100035)

Abstract: Facing the increasingly serious soil environmental situation, it is high time to accelerate legislation on soil pollution prevention and control. Strength legislation on soil pollution prevention and control is a practical action to implement crucial policy decisions and arrangements of the Central Committee of the Communist Party of China and State Council, a key link to effectively curb the increasing trend of soil pollution, an objective requirement to define responsibilities of relevant parties to be implemented, and practical needs to raise public awareness of soil environmental protection. In order to promote legislation on soil pollution prevention and control, being problem-oriented is necessary, i.e., focusing on key points, clearly dividing responsibilities, well handling the relationship with other laws, so as to speed up the establishment of a China-style soil pollution prevention and control system, which is led by the soil pollution prevention and control law, guided by national policy and standards, based on ministerial regulations, and supported by development of science and technologies, and to establish the cornerstone of eco-environmental safety, furthermore vigorously promote the construction of ecological civilization.

Keywords: legislation of soil pollution prevention and control; legislation ideology; strategic arrangements

引言

土壤污染问题是继大气和水污染问题之后必须予以高度重视、亟待解决的重大环境问题。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出, 要“全面推进依法治国, 用严格的法律制度保护生态环境, 加快建立有效约束行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文

明法律制度, 制定完善土壤污染防治等法律法规, 促进生态文明建设”。保护土壤环境是全社会的共同责任, 推进土壤污染防治立法是落实各方责任的有力保障, 也是构筑我国生态环境安全的重要基石。

1 深刻认识加强土壤污染防治立法的重要意义

习近平总书记在中央政治局第六次集体学习时

作者简介: 李干杰 (1964—), 男, 环境保护部党组成员、副部长, 高级工程师。

注: 本文转载自《中国科学院院刊》, 2015 年第 30 卷第 4 期, 445-451 页。已获作者及期刊授权转载。

指出,人民群众对环境问题高度关注,生态环境在群众生活幸福指数中的地位不断凸显。要加大自然生态系统和环境保护力度,强化水、大气、土壤等污染防治,着力推进重金属污染和土壤污染综合治理,集中力量优先解决好损害群众健康的突出环境问题。李克强总理在2015年政府工作报告中强调,要加强土壤污染防治。张德江委员长在2014年全国人大常委会工作报告中部署开展土壤污染防治情况专题调研,要求推进土壤污染防治立法进程。近年来,我国一些地方“大米镉超标”、“毒地开发”等土壤污染危害事件频发,引起国内外广泛关注,针对土壤立法的人大建议和政协提案逐年增加,土壤污染已成为党中央高度重视、全社会广泛关注的重大问题,土壤污染防治立法刻不容缓。

(1)加强土壤污染防治立法,是贯彻落实党中央、国务院建设生态文明重大决策部署的具体行动。党的“十八大”报告明确提出,要“坚持预防为主、综合治理,以解决损害群众健康突出环境问题为重点,强化水、大气、土壤等污染防治”。《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》要求,研究制定土壤环境保护等方面法律法规。2013年1月,《国务院办公厅关于印发近期土壤环境保护和综合治理工作安排的通知》提出,要完善政策法规,研究起草土壤环境保护专门法律。2013年3月,国务院在确定政府重点工作时提出,要在重点地区有针对性地采取措施,加强对大气、水、土壤等突出问题的治理,集中力量打攻坚战,让人民群众看到希望。因此,加强土壤污染防治立法,既是贯彻落实党中央、国务院关于土壤环境保护重要决策部署的具体行动,也是实现土壤环境保护和综合治理工作目标的根本保障。

(2)加强土壤污染防治立法,是有效遏制土壤污染加重趋势的关键环节。环境是一个复杂的生态系统,大气、水、土壤是生态环境的三大要素。没有土壤环境质量的改善,就谈不上生态环境质量的整体改善,也就无法保障农产品质量和人体健康。长期以来,我国经济发展方式粗放,产业结构和布局不合理,污染物排放总量居高不下,土壤作为大部分污染物的主要消纳地,其环境质量受到显著影响。2014年4月环境保护部、国土资源部发布的《全国土壤污染状况调查公报》显示,全国土壤环境状况总体不容乐观,部分地区土壤污染较重,耕地土壤环境质量堪忧,工矿业废弃地土壤环境问题突出,全国土壤总的点位超标率为16.1%,其中耕地土壤点位超标率为19.4%。但目前我国土壤污染防治方面的立法却基本处于空白状态,只是在环境保护等现行相关法律中有一些涉及土

壤污染防治的原则要求或规定。因此,加快土壤污染防治立法,对于改善土壤环境质量,防治和减少土壤污染,保护有限的土地资源,保障农产品质量和人居环境健康具有十分重要的意义。

(3)加强土壤污染防治立法,是明确并落实各方责任的客观要求。保护土壤环境是全社会的共同责任,需要政府、企业、社会等各方面的共同参与。要通过立法,落实各级政府对本辖区土壤污染防治工作负总责,明确各部门的职责分工,明确企业治理污染、保护土壤环境和土壤修复的主体责任,明确社会力量参与的途径和内容等。尤其重要的是,要通过立法建立土壤污染防治投入机制,明确土壤污染防治投入和保障工作经费的政府责任;根据“谁污染、谁治理”的原则,将土壤污染治理作为企业的法定义务写进法律条款,确保企业治理土壤污染的资金投入;根据“谁投资、谁受益”的原则,建立有利于土壤污染防治和产业发展的税收、信贷、补贴等经济政策,引导和鼓励社会资金投入土壤环境保护和综合治理。制定土壤污染防治法,明确并落实各方责任,从而调动各方面的积极性,形成全社会关心、支持、参与土壤环境保护工作的良好局面。

(4)加强土壤污染防治立法,是提高公众土壤环境保护意识的现实需要。长期以来,人们提到环境保护、污染防治,首先想到的就是水、大气、噪声和固体废物等,而对土壤环境保护则相对陌生。除了由于土壤环境问题的隐蔽性和累积性使得人们对脚下土地表层的“变化”不易觉察或不易感知以外,一个主要的原因就是缺少一部像《海洋环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》等环境要素保护的专门性保护法律。由于相应法律的缺位,人们不可能系统地了解法律关于保护土壤环境和防治土壤污染的规定,不知道自己在土壤污染防治方面的权利和义务,土壤环境保护的意识就会淡薄。制定《土壤污染防治法》,不仅可以使我国土壤环境保护工作的法律手段得到加强,而且可以增强人民保护土壤环境、防治土壤污染的意识,自觉地遵守和执行法律关于保护土壤环境、防治土壤污染的规定。

2 准确把握土壤污染防治立法思路

《土壤污染防治法》将是我国土壤环境保护领域的第一部专门法律,是坚决向污染宣战的有力武器。法律草案的制定,应在深入分析现有相关法律规定不足的基础上,按照“稳、准、狠”和“细、实、新”的总要求,理清立法思路,在制度、机制、政策等方

面进行积极探索。

2.1 现有土壤污染防治相关规定的缺陷

我国目前尚无土壤污染防治的专项法律法规，相关规定散见于其他有关的法文件或政策文件中。如，《环境保护法》第三十二条规定，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》第五十一条规定，利用工业废水和城市污水进行灌溉，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》规定，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。此外，土壤环境质量标准、展览会用地土壤环境质量评价标准、工业企业土壤环境质量风险评价基准等标准，对防治土壤污染也做出了一些规定。然而这些规定存在明显缺陷，难以满足当前和今后土壤污染防治的要求，主要表现在四个方面：

（1）分散且不系统。往往一部有关的法文件中只有一二个相关的法律规范，这使得土壤污染防治无法系统有效地进行。土壤与大气和水为三大环境要素，几乎所有的污染最终都会通过某种途径进入土壤，土壤污染防治需要整体、综合的保护对策，零星、分散的规定显然无法满足要求。

（2）缺乏针对性。土壤污染具有隐蔽性、滞后性、累积性、不可逆转性和难治理性等特点，现有的规定并未针对这些特点进行制度设计，在土壤污染防治效果上大打折扣。

（3）可操作性不强。现行土壤污染防治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”，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。

（4）明显滞后。有些规定已经过时，不能适应目前土壤污染防治的要求。如，1995年颁布的《土壤环境质量标准》是具有法律性质的技术规范，是土壤污染防治法律规范中不可缺少的重要组成部分。但该标准过分强调统一，不适合我国土壤多样化的特点；部分指标定值不合理，有些污染物来源已被取缔，新型污染物标准尚未更新补充。

2.2 土壤污染防治立法思路

《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，建立系统完整的防治体系。

（1）坚持问题导向。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。法律草案的制定要紧紧抓住农用地和污染场地两个重点，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，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。

（2）突出重点环节。土壤污染问题是一个复杂的问题，其治理环节也相对较多，在当前的严峻形势面前，“防、控、治”是需要我们重点抓住的三个环节。为此，法律草案针对“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，应下大力气，着重笔墨，对各环节做出详细规定。

（3）明确责任划分。责任明晰、奖罚分明是确保法律实施的根本。党的十八届三中全会提出所有者和监管者分开和一件事由一个部门管理的原则，强调所有者和监管者相互独立、相互配合、相互监督。现行山水林田湖分割管理、分段管理要实现一体化，所有者、使用者、开发者与监管者不能混为一谈，要合理分开、理顺关系。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，各个部门之间都要科学分工，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。

2.3 处理好与其他相关法律的关系

在《土壤污染防治法》起草过程中，需要妥善处理好与其他相关法律的关系，使各法律法规相互配合，形成合力，共同维护我国生态环境安全。《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》是环境保护领域里的“基本法”或“母法”，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。《土壤污染防治法》与《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》等污染防治法律一样，都是我国环境保护方面的单行法律，共同依据《环境保护法》有关规定制定，具有同等法律效力，只是各自调整对象的范围有所分工或不同。

《土壤污染防治法》与现行土壤污染防治规范性文件或法律的关系，则是另一个层面的“基本法律”与“单行法律、法规”、“母法”与“子法”的关系。《土壤污染防治法》是土壤污染防治方面的“基本法”或“母法”，是土壤污染防治领域最主要或最重要的法律。土壤污染防治立法的目的、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。

3 加快建立以《土壤污染防治法》为统领的土壤污染防治体系

2015年4月25日印发的《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》首次提出,“协同推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化和绿色化”,将生态文明建设摆在更加重要的位置。按照国家决策部署,我们要加快建立以《土壤污染防治法》为统领,以国家政策标准为导向,以部门规章为基础,以科学技术为支撑的中国特色土壤污染防治体系,大力推进生态文明建设。

3.1 加快推进《土壤污染防治法》立法进程

环境保护部自2006年起,着手启动《土壤污染防治立法》研究工作,成立立法起草研究小组,组织开展相关调研活动,编译日本、德国、瑞士、加拿大、比利时、美国等十几个国家和地区土壤环境保护方面的法律法规,组织召开立法专题研讨会、专家讨论会和国际研讨会等。2012年,土壤污染防治立法列入国务院立法工作计划三类项目。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。

3.1.1 草案建议稿的形成过程

(1)成立立法领导小组,建立工作机制。2012年9月,原国务院总理温家宝在22位院士提交的《关于我国土壤污染防治的几点建议》上做出重要批示,要求环境保护部会同有关部门“制定规划,推进立法,使土壤防治工作真正得以落实,取得成效”。为此,环境保护部牵头成立土壤环境保护法规起草工作领导小组、工作组,以及相应的专家组,开展《土壤污染防治法》起草工作。2012—2014年,先后组织召开3次领导小组会议,研究工作方案,听取工作进展情况汇报,讨论《土壤污染防治法》起草中的重大问题。(2)开展专题座谈,深入调查研究。专门组织召开部分全国“两会”代表土壤污染防治立法专题座谈会,组织立法专家组赴江苏、江西实地调研污染场地环境监管和土壤修复情况,组织召开土壤修复企业座谈会,结合土壤污染防治重点建议办理赴湖北开展调研,听取地方政府、部门、企业和人大代表等对土壤污染防治

立法的意见和建议。

(3)集中时间修改完善,广泛征求意见。近两年来,组织开展大量国外同类立法的研究,先后召开20余次专家组会议,就法律框架、主要制度、草案文本反复研究。2014年2月形成《土壤污染防治法(草案征求意见稿)》;4月,征求中共中央、国务院有关部门和各级人民政府意见;12月,再次征求立法领导小组成员单位意见,并修改完善报送全国人大环资委。

3.1.2 草案建议稿的内容框架和主要制度设计

草案建议稿共八章近80条,主要就《土壤污染防治法》的立法目的、适用范围、基本原则、监督管理体制、规划和标准、污染防治、风险管控、污染土壤修复等重要制度和措施做了规定。立法目的是保护和改善土壤环境,防治土壤污染,保障农产品质量和公众健康,实现土壤资源永续利用,促进经济社会可持续发展。立法原则是坚持保护优先、预防为主、风险管控、综合治理、公众参与、污染担责。草案建议稿提出了一系列的管理制度。如,在监督管理体制方面,规定了土壤环境保护的统一监督管理体制和部门分工负责管理的机制,规定对土壤环境保护实行行政首长负责制与目标考核制;在监测调查方面,规定了土壤环境监测制度、土壤环境状况调查制度、土地权属变更环境状况调查评估制度、土壤环境信息共享与公报制度等;在土壤环境保护方面,规定了土壤环境实行分级分类管理、土壤环境保护优先区域的划定原则、保护与奖励规定等;在土壤污染风险管控方面,规定了污染土壤环境风险管控制度,以及农用地、建设用地的风险评估报告制度等;在污染土壤修复方面,规定了土壤修复责任人认定原则,土壤修复程序、要求等。制度设计是立法最重要的内容,好的制度设计是立法成功的关键,有些重要制度还要在地方上先行先试,通过实践进行检验,确保发挥应有的作用。

3.1.3 配合全国人大加快立法进程

为推进土壤立法工作,全国人大从2014年5月起,密集组织开展土壤污染防治专题调研。陈昌智、沈跃跃两位副委员长以及环资委罗清泉副主任委员,分别带队赴山东、辽宁、湖南、河南、江苏、上海、广东等地开展实地调研,调研形成的《关于土壤污染防治工作情况的专题调研报告》,得到国务院领导重要批示,调研报告中提出的五点建议对土壤污染防治法草案建议稿的进一步修改完善发挥了重要作用。2014年底《土壤污染防治法(草案建议稿)》提交之后,全

国人大环资委正式接手法律草案的起草工作，土壤立法开始进入快车道。2015 年以来，全国人大环资委牵头成立了土壤立法专家组、工作组、协调组，制定了立法工作方案，明确了时间节点，组织召开土壤污染防治立法部门座谈会和专家座谈会。环境保护部配合全国人大环资委，组织召开土壤污染防治技术与立法座谈会、地方土壤污染防治立法座谈会，编制完成土壤污染防治立法知识读本。下一步，环境保护部将继续积极配合全国人大环资委、法工委推进《土壤污染防治法》的调研、修改和论证工作。

3.2 统筹做好国家土壤污染防治战略部署

根据党中央、国务院的要求，环境保护部正会同相关部门抓紧编制全国土壤污染防治行动计划，以明确今后一个时期我国土壤污染防治的战略部署。根据前期的研究，需要着重抓好以下几个方面。

首先，要确立土壤污染防治工作总体思路。针对当前土壤污染防治面临的严峻形势，土壤污染防治工作应该按照“一二三四”的总体思路来考虑，即：实现一个目标，突出二个重点，抓住三个环节，夯实四个基础，切实抓好土壤环境保护重点工作。

一个目标，就是争取利用 6—7 年时间，使土壤污染恶化趋势得到遏制，全国土壤环境状况稳中向好。具体地说，就是使农用地土壤环境得到有效保护，污染严重耕地实现有序休养生息，建设用地土壤环境安全得到基本保障，土壤污染防治试点示范取得明显成效。

二个重点，即耕地和建设用地土壤污染防治。耕地土壤质量是农产品安全的首要保障，建设用地，特别居住和商业用地安全是人居环境健康的重要基础。抓住土壤环境保护的这两个重点，就可以基本保障老百姓最切身的利益。

三个环节，即“防、控、治”。“防”就是通过建立严格的法规制度，实施严格的监督监管，严防新的土壤污染产生，保护现有良好的土壤。“控”就是开展调查、排查，掌握土壤污染状况及分布，采取有效手段，防范和控制污染风险。“治”就是开展土壤污染治理修复，针对不同污染程度、不同污染类型分类施策，在典型地区组织开展土壤污染治理试点示范，逐步建立土壤污染治理修复技术体系，有计划、分步骤地推进土壤污染治理修复。

四个基础，即摸清底数，完善制度，创新技术，提升能力。摸清底数，就是要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。完善制度，就是通过推进土壤保护立法，建立部门制度，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。创新技术，就是不断加大土壤领域科研投入，不断完善土壤修复技术、防控技术、风险管控技术等，加强技术支撑。提升能力，主要是加强土壤环境监测和监管能力建设，建立土壤环境例行监测制度，设立土壤环境质量监测国控点位，建立“统一监管、分工负责”的土壤环境管理体制，加强部门联动，形成监管合力，共同推进土壤环境保护。

第二，要健全土壤污染防治管理体制。党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，建立和完善监管所有污染物排放的环境保护管理制度，独立进行环境监管和行政执法，建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制，由一个部门负责领土范围内所有国土空间用途管制职责，对山水林田湖的统一保护、统一修复。我们要按照十八届三中全会有关要求，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、各有关方共同参与的土壤环境管理体制，协同推进土壤污染防治。

第三，要加快土壤环境保护和综合治理工作。结合国家层面出台和实施土壤污染防治行动计划，各地也要按照国家统一部署，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的治理修复计划规划，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。

第四，要积极研究制定配套政策标准和技术体系。在《土壤污染防治法》出台之前，先期研究制定《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。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。

当前，我国经济发展进入新常态，全面改善环境质量面临重要机遇和重大挑战，土壤污染防治任务繁重艰巨，必须按照党和国家的决策部署，结合实际，狠抓落实，确保土壤污染防治目标如期实现，深入推进生态文明建设。