



《上海市环境保护条例(修订草案)》今提交人大审议—— “土壤安全”，从制度保障开始



本报记者
姚丽萍

近年来，土壤污染问题日益受到社会关注，但相关法律、法规仅仅作出原则性规范，缺乏可操作性。

今天下午，《上海市环境保护条例(修订草案)》提交市十四届人大常委会第28次会议审议。保障土壤环境安全，立法具体设定了哪些创制性措施？

该体检就体检 建土壤污染监控评估机制

如果土地累坏了，瓜果蔬菜都不会香甜；如果土壤被污染了，结果更是不言而喻的。

因为长期从事环境保护问题研究，全国人大代表陈振楼在江南的乡村田野调查发现，一些蔬菜大棚拆除后，土壤的颜色变了，有的发白，有的发红——那轻微的是土地盐渍化，再严重点就成盐碱地了。为什么会这样？

他询问大棚种植户后得知，原来，大棚投入生产后，土地就没有休息过，原本该3年后休耕一年的土地，一直在工作。土地竟也做了“工作狂”！如果有人24小时不休息，结果会怎样？人吃不消，土地年复一年不得闲，就能吃得消吗？

土地当然也吃不消。近年来，“大棚种植”普及，餐桌上一年四季都能吃到黄瓜、西红柿、草莓，反季节蔬果早就成了熟面孔。可是，人们常常说，怎么果子不像从前那么甜了，“原味”到哪里去了？

为啥不甜了？一个常识是：如果我们吃石油转化的食物，那能好吃吗？没错，缺乏休息的大棚土壤肥力不够，就大力施肥，化肥没少用。化肥从哪里来？不就是石油化工的衍生品吗？

陈振楼早年在英国留学，看到过英国的农民如何休耕——一片土地，一半耕种，种粮种菜，旁边的土地任它长草，来年轮换。去年长出的草也不浪费，做有机肥，就地消化。

“这样，土地资源利用可持续，也不必担心土地盐渍、盐碱化，也不必担心瓜果蔬菜少了原味。”陈振楼说，更重要的是，政府给农民补贴，农民收入有保障，就不会急吼吼地竭泽而渔；大棚休耕很必要，他山之石，不妨借鉴。

同时，从“大棚的劳累”不难窥见转变农业生产方式的紧迫性。在我国，面对庞大的人口基数，发展环境友好型的生态农业，让粮食和农产品满足市场需求，不止要守住耕地红线，还要逐步构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系，推广先进技术，增强农业综合生产能力——既保障粮食和重要农产品的有效供给，也让土地利用可持续。

而在实现这种“重大调整”之前，申城为保护土壤而创设的一种制度是：土壤污染监控评估机制。

这个评估机制如何执行？立法给出了“三步走”的路径：环保等部门应当定期开展土壤环境质量调查、污染源排查；危险废弃物处置企



■ 泖港万亩生态涵养林，保护了黄浦江上游水源

本报记者 周馨 摄

记者手记

“海螺”不幸，环境之幸

上海海螺水泥厂位于水源保护区，部分工艺涉及粉尘排放不符合法律法规要求，被录入环保部门“淘汰目录”。2014年，这个厂的粉磨生产线被关停，奉贤区为此每年减少税利1亿多元人民币。“海螺”看似很不走运，但进入“淘汰目录”，却是高污染企业的必然结果。

在上海，大气污染的主要原因是什么？来自市环保局的信息显示：能耗总量大、结构不合理，是中城大气污染的主要原因。因此，《清洁空气行动计划》将中小锅炉和窑炉的清洁能源替代作为主要抓手。

市人大城建环保委调研显示，截至2014年本市还存在一大批规模小、工艺落后、污染排放重、环保设施不全的企业，且存在于工业园区外，平时缺乏有效监

管，甚至无证无照经营，亟待加大力度调整或淘汰。

截至2014年，中小锅炉和窑炉的清洁能源替代，各区力度不一，进度差异较大，剩下不少难啃的“硬骨头”；此外，本市郊区和城乡结合部还有大量经营性燃煤茶水炉灶亟待整治。同时，伴随建设中心向郊区转移，郊区大量工程开工建设，但由于未依法依规严格落实管理措施，工地现场和渣土运输、混凝土搅拌车管理不到位，扬尘问题突出，造成近年来部分区域扬尘量不降反升。

为此，市环保局回应，源头预防是大气污染治理的根本措施，大气污染防治条例对能源和产业结构调整作出了专门规定，环保部门将就此采取更有力的措施。在能源管理方面，以合理控制能源消费总量、优化能源结构、取消

分散燃煤为目标，强化节能提效，加快推广清洁能源，到2015年基本完成中小锅炉、窑炉的清洁能源替代。在产业结构方面，一方面，要制定严于国家要求的产业准入名录，滚动提高准入标准；另一方面，要求现有高污染企业强化主动淘汰机制，实行淘汰目录管理。

今天，要落实环保最严格法律责任，《上海市环境保护条例(修订草案)》新增了按日计罚、停产整治、查封扣押、停止供电等一系列强化法律责任的措施，以此克服环保领域“违法成本低、守法成本高”的弊端，并将最严格的法律责任从大气污染防治领域扩大至所有环保领域。

就此而言，“海螺”的命运，是环境之幸；更严立法保障生态文明，也是环保立法的大势所趋。

姚丽萍

环境信息如何公开？

环境信息公开，是保障公众知情权的基本手段和公众监督机制的重要内容。那么，立法如何保障环境信息公开？条例修订草案规定——

◆ **政府层面** 要求依法公开环境质量、环境监测、许可、处罚及排污费的征收和使用情况。企业环境信用信息也通过政府网站向社会公开，同时纳入本市公共信用信息服务平台。此外，特别规定市环保部门建立环境保护信息平台，负有环保监督管理职责的部门都需要将各自领域的环保信息向平台归集，便于部门间的信息共享。

◆ **企业层面** 要求企业公开相关环境信息，以便更好发挥社会监督作用。条例修订草案扩大了环保法规定的需要公开环境信息的企业范围，明确要求在市企事业单位环境信息公开平台上发布信息。此外，鼓励化工、钢铁等重点排污单位通过设立“公众开放日”等方式定期向公众介绍企业的排污，以及防治情况。

业应当按照国家和本市的规定，定期对土壤和地下水进行监测，并将监测结果向环保部门报告；最后，工业用地出让、转让、租赁、收回前应当进行土壤和地下水的环

境质量评估。通俗点说，一旦立法通过，今后在申城，土壤环境质量定期检测，是必须的；到了时候，该“体检”就“体检”，防患于未然，不至于等到严重盐碱化了，不至于等到长出“毒大米”了，才去追究到底出了什么问题。

谁污染谁付费 探索修复资金保障机制

环境保护的一个原则是：谁污染谁付费。

2013年，许丽萍代表在市十

四届人大一次会议上提出代表建议，建议由政府制定土壤治理计划，在土地流转和工程建设前要治理修复土壤，由财政出资修复无主土地污染。

市环保局就此答复：本市将探索建立土地土壤污染修复资金保障机制——按照“谁污染、谁治理”的原则，由政府督促企业落实土壤污染治理资金；按照“谁使用、谁负责、谁投资、谁受益”的原则，充分利用市场机制引导和鼓励社会资金投入土壤污染治理修复。

同时，市规土、发改、建设部门也将严格项目审批，一旦确定“被污染”，未明确修复主体前不得进行土地流转。在建设项目环评审批中要

求新建、改建、扩建工业项目开展土壤监测，纳入竣工环保验收。

此外，本市还立足重点区域、聚焦重点行业、锁定一系列重点污染物，研究制订污染场地风险识别评估、治理修复的技术标准，以及工业用地地质环境风险与土地利用绩效综合评价体系。

目前，环保部门答复代表建议的种种思路和措施，已进入立法视野——条例修订草案强化土壤污染的防范和修复责任，发现存在环境风险，土地的使用者应当制定相应的风险防控方案，采取防范措施；污染发生后，排放污染物的单位或者个人应当承担修复责任。同时，生产、销售、贮存液体化学品或者油类

的企业还应当进行防渗处理，防止污染土壤和地下水。

不修复不使用 规范污染场地建敏感项目

假如，有一个地方，土壤被严重污染，很不幸，这个地方又被直接建成了居民小区、学校或者医院，结果会怎样？结果，肯定是灾难性的。

如何防止这种“灾难”发生，消除公众的担心？条例修订草案给出的明确说法：严格规范污染场地用于敏感性建设项目——工业用地以及生活垃圾处置等市政用地转为居住、教育、卫生等用地，如果存在土壤和地下水污染，应当严格按照相关规定予以修复，方能投入使用。