



文章栏目：专论

DOI 10.12030/j.cjee.202001021

中图分类号 X32

文献标识码 A

孙宁, 张岩坤, 丁贞玉, 等. 我国土壤环境管理名录制度实施中的问题分析和对策[J]. 环境工程学报, 2020, 14(10): 2589-2594.

SUN Ning, ZHANG Yankun, DING Zhenyu, et al. Problems and countermeasures in the implementation of soil environmental management directory system[J]. Chinese Journal of Environmental Engineering, 2020, 14(10): 2589-2594.

我国土壤环境管理名录制度实施中的问题分析和对策

孙宁*, 张岩坤, 丁贞玉, 尹惠林

生态环境部环境规划院, 北京 100012

第一作者: 孙宁(1973—), 女, 硕士, 研究员。研究方向: 土壤污染防治技术与政策咨询。E-mail: sunning@caep.org.cn

*通信作者

摘要 我国污染地块土壤环境管理的基本制度包括疑似污染地块名单制度、污染地块名录制度、建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度。分析了 3 项制度的主要内容和执行现状, 提出了实施中存在的 6 个问题, 阐述了 6 个方面的对策建议。分析认为, 目前疑似污染地块名单和污染地块名录制度未明确“退出”程序和要求; 制度的实际执行情况与管理办法的要求不一致; 各地纳入疑似污染地块名单的地块数量明显偏少; 信息公开的渠道与内容未做统一要求; 初步调查报告的编制和评审要求在现行技术规范中缺乏足够阐述; 风险管控和修复名录制度对工程实施的变更程序、是否明确设置工程设计环节等未做出明确规定。最后, 提出在污染地块环境管理办法修订过程中应增加“退出”疑似污染地块名单和污染地块名录的条件和要求、信息公开渠道与内容, 明确由项目业主单位自行确定是否开展工程设计, 将疑似污染地块名录的制定和信息公开责任调升为市级生态环境主管部门负责, 并细化《建设用地土壤环境调查评估技术指南》中的初步调查布点要求和采样深度要求, 加快省级风险评估报告和效果评估报告评审细则文件的制定等建议, 以期为我国土壤环境管理部门提供决策参考。

关键词 土壤环境管理; 疑似污染地块; 污染地块; 风险管控与修复名录

建立并不断完善我国污染土壤环境管理制度体系是《土壤污染防治行动计划》确定的重要任务之一。2017 年原国家环境保护部发布了《污染地块土壤环境管理办法(试行)》(环保部令第 42 号), 明确提出了建立疑似污染地块名单制度和污染地块名录制度; 2019 年 1 月 1 日实施的《中华人民共和国土壤污染防治法》(以下简称《土壤污染防治法》)第 58 条明确提出建立“建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度”。疑似污染地块名单制度、污染地块名录制度、建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度(以下简称“一名单二名录”)构成了我国特色的污染地块环境管理基本制度。已有研究^[1-5]对制度实施问题的分析不足, 本文分析 3 个制度的主要内容、执行现状、存在问题和完善建议, 以期为我国土壤环境管理部门提供决策依据。

收稿日期: 2020-01-06; 录用日期: 2020-07-20

基金项目: 国家重点研发计划(2018YFC1803000)

1 “一名单二名录”的制度要求

将我国土壤环境管理的“一名单二名录”制度的主要内容,包括责任部门、进入退出条件以及主要内容进行梳理,如表1所示。

表1 “一名单二名录”制度的主要内容
Table 1 Main contents of the soil environmental management directory system

| 制度名称 | 制定的责任部门 | 名单(名录)进入条件 | 制度主要内容 | 名单(名录)退出条件 |
|---------------------|--|--|--|------------------------------------|
| 疑似污染地块名单制度 | 县级生态环境主管部门,及工业和信息化、城乡规划、国土资源等部门 | 根据国家有关保障工业企业场地再开发利用环境安全的规定,会同工业和信息化、城乡规划、国土资源等部门,建立本行政区域疑似污染地块名单 | 1)将疑似污染地块名单,及时上传污染地块信息系统;2)实行动态更新;3)列入疑似污染地块名单的地块,所在地县级生态环境主管部门应当书面通知土地使用权人。土地使用权人应当自接到书面通知之日起6个月内完成土壤环境初步调查,编制初步调查报告,向社会公开调查报告内容等 | 未做规定 |
| 污染地块名录制度 | 设区的市级生态环境主管部门 | 根据土地使用权人提交的土壤环境初步调查结论,确认超过国家有关土壤环境质量标准的地块 | 1)建立污染地块名录,及时上传污染地块信息系统,同时向社会公开;2)通报各污染地块所在地县级人民政府;3)污染地块名录实行动态更新;4)对列入污染地块名录的地块,设区的市级生态环境主管部门应当书面通知土地使用权人。土地使用权人应按照国家有关环境标准和技术规范,开展土壤环境详细调查 | 未做规定 |
| 建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度 | 省级人民政府生态环境主管部门,及确定的需要实施风险管控、修复的自然资源等主管部门 | 经详细调查和风险评估后,确定的需要实施风险管控、修复的地块 | 1)将需要实施风险管控、修复的地块纳入建设用地土壤污染风险管控和修复名录,按照规定向社会公开;2)根据风险管控、修复情况适时更新;3)列入名录的地块,不得作为住宅、公共管理与公共服务用地 | 达到土壤污染风险评估报告确定的风险管控、修复目标且可以安全利用的地块 |

由表1可知,3项制度环环相扣,形成了污染地块环境管理制度的有机整体,覆盖了我国污染地块管理的全过程:1)疑似污染地块名单由县级生态环境保护主管部门提出,会同工业和信息化、城乡规划、国土资源等部门共同确认,这样可把住土壤环境管理“入口”关口,不漏掉可能造成污染的地块。在此基础上通过制度的实施,若确认为污染地块的,则进入到下一个管理环节,即污染地块名录制度管理范畴;2)污染地块名录制度为开展详细的土壤污染调查把住关口,收入该名录的地块一般需要根据详细调查结果开展风险评估,一旦确认该地块存在不可接受的风险,则该地块将纳入到风险管控和修复名录制度的管理范畴,即推进到下一步管理制度中。3)风险管控和修复名录把住“进入”、“退出”双重关口,即风险超过可接受水平的地块“进入”名录的关口,及达到修复目标要求、可实现安全利用地块的“退出”关口。一旦退出后,该地块即可认为是已达到可安全利用的水平,便可按照预定用途类型开展土地的开发利用,从而实现污染地块安全利用的最终目标。

与3个制度实施相关的技术报告包括初步调查报告、详细调查报告、风险评估报告、修复(风险管控)方案和效果评估报告。《土壤污染防治法》对各个技术报告的评审做出的规定见表2。

2 制度执行现状

当前,疑似污染地块名单和污染地块名录制度在大多数地级市得到了贯彻实施。通过网上检索、各生态环境局网站等途径都可以搜索到大多数城市的疑似污染地块名单和污染地块名录。以国家土壤污染防治先行示范区为例,常德市生态环境局在2018年12月公布了第一批污染地块名录,8个地块纳入了名录,包括地块名称、地理位置和包括禁止任何导致污染扩散的开发利用或者

表 2 《土壤污染防治法》对不同技术报告的评审要求

Table 2 Requirements of different technical report appraisal according to Soil Pollution Prevention and Control Law

| 技术报告名称 | 评审要求 |
|-----------------|--|
| 初步调查：污染地块初步调查报告 | 未做规定 |
| 详细调查：污染地块详细调查报告 | 将污染地块调查报告报送市级地方人民政府生态环境主管部门；由市级地方人民政府生态环境主管部门会同市级自然资源主管部门组织评审 |
| 风险评估报告 | 将风险评估报告报送省级人民政府生态环境主管部门；由省级人民政府生态环境主管部门会同省级自然资源等部门，按照生态环境部发布的评审指南和该省评审要求(指南)组织评审 |
| 土壤污染修复(管控)方案 | 土壤污染责任人负责组织编制修复方案，并组织专家对修复方案进行评审；评审后的报告报项目所在地人民政府生态环境主管部门备案 |
| 效果评估报告 | 土壤污染责任人委托第三方技术单位对风险管控效果、修复效果进行评估，并将效果评估报告报省级生态环境部门，省级生态环境主管部门会同自然资源部门对风险管控效果评估报告、修复效果评估报告组织评审。评审通过后的报告同时报项目所在地生态环境主管部门备案 |

不得作为住宅、公共管理与公共服务用地在内的开发利用总体要求等；韶关市环保局在 2018 年 12 月公布了全市污染地块名录信息表，7 个地块纳入名录表中，公布了地块名称、地理位置和污染物种类等信息；河池市在 2018 年 11 月发布了第一批污染地块名录及其开发利用负面清单，共计 22 个地块，包括地块名单、地理位置、占地面积、原使用单位和公布之时的治理修复进展情况；2019 年 6 月，铜仁市公布了污染地块名录，3 个地块纳入名单中，公布信息包括地块名称、地理位置、占地面积、规划用途、目前调查评估和修复进展等。通过各地污染地块名单的公布，便于市级生态环境、自然资源、国土规划等不同部门按照各自职责加强污染地块土壤环境管理，便于公众了解污染地块相关信息。

截至 2019 年年底，全国共计 27 个省(市、区)在省级生态环境部门网站上公布了污染地块风险管控与治理修复名录。根据公开的信息，共计 527 个地块，各省公布数量不一，浙江省数量最多，为 63 个地块；吉林、宁夏和新疆公布数量少，分别为 1 个地块。各省名录公布的信息普遍有地块名称、地理位置、四至范围、占地面积、目前进展等信息，除此以外，四川省、河北省、云南省还公布了地块主要污染物类型，浙江省、上海市还公布了地块使用权人信息。根据公开信息中显示的地块面积，贵州铝厂有限责任公司原电解铝厂、碳素厂、动力厂场地的面积达到 143 hm²，为公开面积中最大的地块，其特征污染物有重金属砷、镍、汞，以及有机污染物苯并[a]芘、苯并[a]蒽等；面积最小的地块位于安徽省淮南市淮南供电公司某变电站，面积仅 100 m²左右。各省公布的地块信息有利于公众了解污染地块的基本情况，有利于落实污染地块必须在落实治理修复或管控措施、达到相应的管控目标后才可以再次开发利用这一管理要求。

3 制度执行中存在的主要问题

1) 疑似污染地块名单和污染地块名录制度未明确“退出”的程序和要求。疑似污染地块名单和污染地块名录制度主要明确了进入名单或名录的条件，但并未明确退出该名单和名录的要求。当初步调查后，地块土壤污染物浓度未超过《土壤环境质量 建设用地土壤污染风险管控标准(试行)》(GB 36600-2018)(以下简称“36600 标准”)的筛选值，是否直接剔除；或者超出“36600 标准”中筛选值，进入到污染地块名单中的地块，从疑似污染地块名单中退出的程序和方法尚未明确。另外，某地块若退出省级风险管控与修复名录后，从污染地块名录中退出的程序和方法也尚未明确。特别需要注意的是，列入污染地块名录的地块中土壤污染物浓度大于“36600 标准”筛选值，而退出省级风险管控与修复名录的标准是达到预定的风险管控或治理修复目标，且该地块可以被

安全利用,当地块达到修复目标值,但该目标值大于“36600标准”中筛选值时,是否可以直接从污染地块名录中退出并未做出明确说明。若该地块从省级风险管控与修复名录中退出,但不退出污染地块名录,会因社会公众并不充分了解和掌握相关制度和标准的关系,而不易接受退出省级名录的结果。因此,还应联动处理污染地块名录和省级风险管控与修复名录在退出时的标准衔接问题,以及退出后的跟踪监管要求。

2) 疑似污染地块名单和污染地块名录制度的实际执行情况与管理办法的要求不一致。从网上公示的信息来看,哈尔滨、福州、沧州、惠州、兰州、黄石等多个地级城市的疑似污染地块名单由市级生态环境部门建立并公布,而不是按照污染地块管理办法的要求,由区县级生态环境部门(或市级生态环境部门派出机构)制定并公布。

3) 各地纳入疑似污染地块名单的地块数量明显偏少。目前,生态环境系统正在组织开展全国重点行业企业用地土壤污染状况调查,各地级市都明确了关闭淘汰的遗留地块名单。各市开展重点行业企业遗留用地调查的数量大都在50块以上,一些地级市达到了100块,甚至更多。根据土壤调查要求,需要开展重点行业企业调查的关闭淘汰类地块均属于疑似污染地块的范畴。然而,对比2个名单来看,疑似地块数量明显少于遗留地块名单。如2019年,哈尔滨市公布的疑似污染地块名单数量为29块、兰州市公布了8块、上海市静安区公布了4块、沧州公布了16块、安庆市公布了2块、金华市公布了7块、北海市公布了1块。造成这种结果的主要原因在于,各地生态环境部门在制定名单时态度较为保守和谨慎,仅将确已启动了调查的地块纳入疑似污染地块名单中,这与疑似污染地块名单制度的初衷与目的不一致。

4) 信息公开的渠道与内容未做统一要求,各地实施情况不一致。一方面,“一名单二名录”本身应包含的信息内容不统一,同时对土地使用权人负责公开的初步调查报告和详细调查报告也没有明确公开范围和公开的内容要求。从实际情况来看,各地公开的信息内容差异较大,会给公众带来很多疑惑。例如,成都市、金华市、宜昌市、湖州市等城市在污染地块名录中仅公开了地块名称、地理位置等;北京市、郑州市、上海静安区、佛山市等地区公开内容相对较多,包括地块名称、地理位置、四至范围;安庆市、遵义市等地市还进一步公开了主要污染物和污染状况,但公开的管控要求各地情况不一。

5) 初步调查报告的编制要求和评审要求在现行技术规范中缺乏足够阐述。这会导致各地评审过程中把握尺度不一,从而影响污染地块名录制度的有效实施。现有各项技术规范和指南对初步调查报告编制的要求较少,2018年1月1日实施的《建设用地土壤环境调查评估技术指南》中也仅是简单地提出地块面积大于5000 m²时,调查点位数量不少于6个的要求,难以满足初步调查工作的实际需要。

6) 建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度对工程实施的变更程序、是否明确设置工程设计环节等现实问题未做出明确规定。这会导致认识不一,争论较多,操作各异,不利于未来土壤治理修复向标准化、工程化的方向发展。

4 完善制度内容及实施的相关建议

1) 针对退出的条件和程序不明确的问题,建议在制度修订过程中应阐明。若符合进入污染地块名录的条件时,或者经过初步调查发现地块污染物浓度在“36600标准”筛选值浓度范围内时,应及时将可退出地块在动态更新过程中退出;明确疑似污染地块名单的更新时间,如每隔半年更新一次。同理,若地块符合从省级风险管控与修复名录退出的条件时,地级市生态环境管理部门应及时发布退出通知,在与省级生态环境主管部门同步将符合退出条件的地块从污染地块名录中删除。

2) 建议疑似污染地块名单的制定和信息公开责任由县级生态环境主管部门调升为市级生态环境主管部门负责。目前, 各区县生态环境部门负责各自建立疑似污染地块名单的做法会造成把关不严、评判标准不统一及信息分散等问题, 且不利于集中管理和解决疑似污染地块数量偏少等问题。若调整到市级生态环境部门统一制定和发布, 则有利于疑似污染地块名单和污染地块名录的统一、协调管理。同时, 通过市级生态环境主管部门的严格管理、或省级生态环境部门开展监督检查等手段, 可较好解决疑似污染地块名单中地块数量偏少的问题。

3) 对信息公开渠道与内容做出统一要求, 做好“一名单二名录”在内容上的有效衔接, 并体现逐级深化的管理意图。建议疑似污染地块名单中的信息至少应包括地块名称、地理位置、面积大小、四至范围边界、地块污染者/使用权人/负有调查评估责任的组织机构、曾经从事的行业生产活动、使用历史等信息。污染地块名录中公布的信息除了包括疑似污染地块名单中的信息以外, 至少还应包括潜在污染物名称、周边环境敏感保护目标的名称。省级风险管控和修复管控名录公布的信息内容除了包括污染地块名录中的信息内容以外, 还应增加风险管控和治理目标、主要工程量、主要技术方法和工程总投资等信息。疑似污染地块名单和污染地块名录应在市级生态环境保护主管部门网站上及时公布, 省级名录应在省级生态环境主管部门网站上及时公布。

4) 针对初步调查阶段工作内容和深度要求简单的问题, 建议修订 2018 年 1 月 1 日实施的《建设用地土壤环境调查评估技术指南》。土壤调查点位数量的确定方式建议调整为: 合理划定调查分区、每个分区至少 2 个点位的方式; 而不是现有的调查面积大于 5 000 m³ 时, 至少 6 个点位的笼统要求。另外, 应明确每个钻孔的土壤采样最大深度的污染物浓度一般情况下应达到低于“36600 标准”土壤污染物筛选值浓度, 水文地质勘查应满足对初步调查和分析的支撑需要。

5) 建议在污染地块全过程管理程序中补充由项目业主单位自行确定是否开展工程设计的环节。需要进行工程设计环节的, 为加强设计与工程施工之间的衔接, 鼓励采取设计-采购-建设一体化的工程总承包方式。若工程实施过程中确需发生技术路线、处理规模等重要内容变更的, 由设计单位或者施工单位发起, 业主单位组织召集施工方、技术编制单位/设计方、监理单位、评审专家等共同参加变更论证会议, 集体签字确认后开展变更工作。若涉及修复目标值变更的, 则应由省级生态环境部门组织专家重新进行论证。

6) 做好制度实施配套的管理和技术文件的制定。当前应督促各省加快制定风险和效果评估报告的评审管理办法, 明确评审组织实施部门及其职责, 明确评审管理的程序, 以及评审要点等。组织评审专家的技术培训, 统一评审尺度和要求, 避免因专家的主观判断和个人好恶影响评审质量。

参 考 文 献

- [1] 张俊丽, 王芳, 余勤飞, 等. 工业企业场地再开发的多部门联合监管机制探讨[J]. 环境污染与防治, 2014, 36(12): 1-5.
- [2] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国土壤污染防治法[EB/OL]. [2020-04-25]. http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/lfzt/rlyw/node_32834.htm.
- [3] 姜林, 樊艳玲, 钟茂生, 等. 我国污染场地管理技术标准体系探讨[J]. 环境保护, 2017, 45(9): 38-43.
- [4] 周艳, 万金忠, 林玉锁, 等. 浅谈我国土壤问题特征及国外土壤环境管理经验借鉴[J]. 中国环境管理, 2016, 8(3): 95-100.
- [5] 王旭. 我国土壤污染防治基金法律制度研究[J]. 河北农机, 2019(8): 97-98.

(本文编辑: 靳炜, 郑晓梅)

Problems and countermeasures in the implementation of soil environmental management directory system

SUN Ning*, ZHANG Yankun, DING Zhenyu, YIN Huilin

Chinese Academy of Environmental Planning, Ministry of Environmental Protection of China, Beijing 100012, China

*Corresponding author, E-mail: sunning@caep.org.cn

Abstract The fundamental systems for soil environment management of contaminated plots in China consist of “List System of Suspected Contaminated Plots”, “List System of Contaminated Plots” and “List System of Soil Pollution Risk Control and Remediation of Construction Land”. This paper analyzes the main contents and implementation status of the three systems, identifies six problems existing in the implementation, and expounds six countermeasures and suggestions. According to the analysis, the current list of suspected contaminated plots and the list system of contaminated plots do not specify the “exit” procedures and requirements. The implementation of the system in practice is inconsistent with the requirements of the management measures. The number of plots included in the list of suspected contaminated plots by local governments is suspiciously small. There is no uniform requirement on the channels and contents of information disclosure. The requirements of the preliminary investigation report are not sufficiently elaborated in the current technical procedure. The list system for risk control and remediation fails to clearly stipulate the variation procedures for the implementation of the project and the necessity of engineering design. To address these issues, this paper proposes the following advises to support policy making for soil management in China: 1) there is a need to include the conditions, requirements, and channels and content of information closure of “exist” procedure of “List System of Suspected Contaminated Plots” and “List System of Contaminated Plots” in the revision of “Administrative Measures for the Soil Environment of the Contaminated Land Parcel”; 2) empower the project owner to decide whether to carry out the engineering design; 3) entrust the municipal department of ecology and environment with the formulation and information disclosure of the “List System of Suspected Contaminated Plots”; 4) elaborate the requirements on the preliminary survey layout and sampling depth in the “Technical Guide for The Investigation and Assessment of Contaminated Land Parcels”; and 5) booster the development of detailed rules for the risk assessment and performance assessment at provincial level.

Keywords soil environmental management; suspected contaminated land; contaminated land; risk control and remediation directory