

建设用地土壤污染状况调查监管存在的问题及对策探讨

陆爽君¹,施维林²,许伟¹,江宁³,魏蓝³

(1. 苏州市环境科学研究所,江苏 苏州 215007;

2. 苏州科技大学环境科学与工程学院,江苏 苏州 215009;

3. 苏州工业园区土地储备中心,江苏 苏州 215028)

摘要:明确了建设用地土壤污染状况调查监管的对象,分析了我国现阶段调查监管存在的监管力量不足、从业门槛不明确、实时监管措施缺乏等问题。结合国内外调查工作监管经验和近年苏州工业园区调查监管的探索实践,提出了鼓励引导相关利益方参与调查监管、建立健全从业机构和机构监管制度、引入监理机制、推进信息化过程管理等对策建议。

关键词: 建设用地;土壤污染;调查;监管;苏州工业园区

中图分类号:X322 文献标志码:B 文章编号:1006-2009(2021)02-0005-04

Problems and Countermeasures in Investigating and Supervising Soil Contamination of Construction Land

LU Shuang-jun¹, SHI Wei-lin², XU Wei¹, JIANG Ning³, WEI Lan³

(1. Suzhou Environmental Science Research Institute, Suzhou, Jiangsu 215007, China; 2. College of Environmental Science and Engineering, Suzhou University of Science and Technology, Suzhou, Jiangsu 215009, China; 3. Suzhou Industrial Park Land Reserve Center, Suzhou, Jiangsu 215028, China)

Abstract: This paper clarified the investigating and supervising objects for soil contamination of construction land, and analyzed the problems of insufficient regulatory power, unclear employment thresholds and lack of real-time supervision measures at present in China. Combined with domestic and foreign experience in investigation and supervision, and recent exploration practices in Suzhou industrial park, this paper put forward some countermeasures on encouraging and guiding stakeholders to participate in investigation and supervision, establishing and improving the supervisory system of practitioners and institutions, introducing supervision mechanism, and promoting informatization process management.

Key words: Construction land; Soil contamination; Investigation; Supervision; Suzhou industrial park

20世纪90年代以来,随着我国城市产业结构升级,大量工业企业关停搬迁^[1-2]。建设用地土壤污染状况调查(以下简称调查)作为开展地块后续流转、开发建设或风险管控和修复等管理工作的重要基础和依据^[3-5],保障其真实有效,对地块的安全利用至关重要。今结合多年的调查和监管实践经验,探讨我国调查工作监管现阶段存在的问题,并结合国内外调查工作监管经验和近年苏州工业园区(以下简称园区)调查监管的探索实践,提出相应的对策建议,以期为我国调查工作监管的完善提供借鉴。

1 监管对象

我国的调查工作主要由土地使用权人直接组织或根据双方合同由地块受让人组织实施^[4]。土地使用权人或地块受让人由于缺乏调查能力,因而普遍采取委托第三方从业机构(以下简称从业机构)的方式开展具体的调查工作。从监管客体角

收稿日期:2020-08-17;修订日期:2021-02-12

基金项目:2019年苏州市环保科技基金资助项目(A201902)

作者简介:陆爽君(1990—),男,江苏苏州人,工程师,硕士,主要从事土壤污染调查与管控修复技术、土壤污染风险管理及污水生物生态处理工艺等方面的研究。

度,调查报告编制机构(以下简称调查机构)作为调查工作的组织、协调和内部监管机构,以及报告真实性、准确性和完整性责任主体,应作为重点监管对象,同时,检测机构、钻探机构等调查工作实际参与方也应被列为监管对象。从工作程序角度,事前的从业机构确定、采样分析工作计划编制,事中的现场采样、样品分析,以及事后的调查成果汇总等调查全过程均应成为监管对象。

2 监管存在的若干问题

2.1 监管力量不足

各地对调查工作的监管主要由生态环境部门和自然资源部门等建设用地土壤污染防治工作行政主管部门及其所属机构完成,监管主体相对单一。随着我国城市土地利用空间结构调整,大量符合地方要求的地块在流转前均须开展调查。面对数量众多的地块技术审查和管理任务,受编制、财力等因素制约,基层行政主管部门监管力量严重不足^[6],难以将有限的人力、财力投向事前、事中监管。

2.2 准入机制有待完善

调查工作对从业机构与人员专业技术性和职业诚信的要求很高^[7]。近年来,随着我国对土壤污染防治工作的逐步重视、各地对调查对象的逐步明确,以及重点行业企业用地土壤污染状况调查等专项工作的全面展开,大量咨询机构跨方向、跨行业跟风从业,从业机构技术力量和业务水平参差不齐,甚至有部分机构唯利是图,无视伦理和公益^[8],调查工作的真实有效性难以保证。现阶段我国在国家层面尚未对从业机构设置明确的准入门槛^[9],尚未对从业人员建立相关的专业技能评定或从业资格管理制度,尚未出台配套的信用管理办法^[10]。在地方层面,广州、上海等地已经采取明确从业机构资质或能力要求^[6,11]、从业机构业绩或考核情况公示等措施^[11-12],为土地使用权人选择从业机构提供参考。然而,各地探索实施的准入监管措施主要关注调查机构业绩、检测机构资质与从业人员职称等情况,忽略了对调查工作各环节从业人员实际技能水平的掌握。此外,从业机构人员流动性普遍较大,人员变动情况难以及时监管,具备相应技能水平的人员是否实际参与项目难以监管。

2.3 事中实时监管措施缺乏

各地现阶段对调查工作的监管多以报告评审

等事后监管措施为主,对于调查过程的事中管理,多采用制定技术标准的方式明确工作技术要求。广州、深圳、上海等地虽然结合自身实际颁布了相关的地方性技术规定^[13-14],但普遍缺乏实时监督机制。对于调查过程真实性和规范性及报告信息来源真实性的审查,各地普遍采取评审时审查现场记录表单和照片等资料的方式,在缺乏实时监管的情况下,记录资料的完整性、真实性和客观性难以保证。调查过程真实性或规范性存疑,不利于得出准确、有效的样品检测结果和科学、真实的报告结论。若事后监管发现调查工作存在真实性和规范性问题,则需要重新组织实施进场采样,易延缓地块再开发进程,增加实现土地价值的时间成本,影响主管部门对地块开展后续管理工作的决策。

3 对策建议

3.1 鼓励引导相关利益方参与调查监管

《中华人民共和国土壤污染防治法》授权公民、法人和其他组织参与和监督土壤污染防治的权利^[4]。土地使用权人作为调查事项责任主体,有义务掌握地块土壤污染现状^[4],理应对调查过程开展监管,保障调查真实有效,从而更准确地了解地块土壤环境质量。同时,地块受让人作为地块后续开发利用的利益方,有权了解和掌握地块土壤环境质量,也可参与项目监管。

在实践中,土地使用权人作为地块出让方或使用方,基于短期经济效益,对调查监管往往采取消极规避的态度。广州等地曾鼓励土地使用权人委托第三方实验室对调查工作全过程开展质量监督,并出具环境监测监理报告^[15],而由于缺乏政策支撑和宣传引导,导致响应有限。建议各地加强土壤污染防治宣传教育,出台相关政策,引导土地使用权人等相关利益方正确认识调查工作,引导、鼓励其带资参与项目监管,实现由单一行政主管部门监管向行政监管与土地使用权人等相关利益方内部监管相结合转变。此外,建议从制度上明确调查机构项目内部监管职责,强化其对自身及自行委托的其他机构项目实施情况的监管。

3.2 建立健全从业机构和机构监管制度

从业人员技能水平是影响调查工作科学性和规范性的重要因素,调查工作的不同环节应由具备相应资格或技能水平的人员牵头承担。日本通过立法对调查人员的资质撤销与获取等做出了具体

规定^[16],调查人员只有通过相关考试才具备参与调查工作的资格,该项考试的通过率仅为10%^[17]。在从业机构方面,德国、日本、美国等国对从业机构准入进行了规定^[7,18-20],德国等国还通过立法对调查机构的指定或委派程序做出了具体规定^[21]。

建议各地借鉴国外经验,通过组织资格考试、资格评审、制定相关技术人员从业资质获取与撤销规定等措施,逐步建立健全从业人员专业技能评定或从业资格管理制度。在从业机构方面,可借鉴广州、上海等地探索实施的从业机构登记考评制度并公开结果,供调查事项组织主体参考,还可参照国外做法,对从业机构设置明确的准入门槛。

3.3 引入监理机制

《污染地块土壤环境管理办法(试行)》明确了县级以上生态环境部门有权对区域内疑似污染地块和污染地块调查等相关活动进行现场检查,并提出了现场核查及查阅、复制有关资料等措施建议。《工业企业场地环境调查评估与修复工作指南(试行)》也要求在现场质量控制中设置第三方监理,以规范采样操作。

园区国土环保局通过委托第三方专业机构(以下简称监理机构),以资料核查和现场旁站为主要工作方法,以监理报告为主要成果提交方式,重点针对第二阶段土壤污染状况调查过程的真实性和规范性开展全过程监督评估。调查监理工作主要分为采样分析工作计划编制阶段、样品采集现场准备阶段、样品采集阶段、样品检测与调查报告编制阶段4个部分,围绕质量控制、投资控制和进度控制展开工作。其中,质量控制主要包括对项目参与机构资质、人员能力、设备、材料、工具适用性和可用性、采样分析工作计划和调查过程记录材料完整性、调查过程叙述真实性等方面的核查,以及对现场样品采集与快速检测及保存过程技术操作规范性、质量保证和质量控制措施落实情况、二次污染防治、人员安全和健康等方面的旁站检查,是调查监理工作的重点和难点,监理机构应及时发现并指出调查过程中存在的规范问题,当发现对样品检测结果和调查结果真实有效性造成重大影响时,有权暂停调查工作;投资控制主要包括对钻孔、样品采集和检测实际工作量的核查,并将其作为调查机构费用结算的重要依据;进度控制指在保证施工质量的前提下,督促调查机构在调查工作各阶段

按要求及时提交阶段性调查成果。监理报告与调查报告同期编制,作为调查过程记录和评估的重要材料,供调查报告评审专家参考,并供事后调查过程追溯参考。调查监理实施2年以来,对规范园区调查工作起到了积极作用。各地可借鉴园区经验,在监管调查工作中引入监理或质量控制机制,通过购买专业服务的方式,解决基层主管部门监管力量难以投向事中阶段的问题,实现对调查工作的全过程监管。此外,还可结合管理需求、组织方式和资金规模,构建适宜各地实情的监理工作管理体系,明确监理工作对象、工作程序和技术要点等内容。

3.4 推进信息化过程管理

园区国土环保局正尝试构建信息化管理平台,用于调查工作全生命周期的规范化管理和动态监管。该平台构建的供应商库、人员库、专家库实现了对从业机构、从业人员和专家的动态管理,引入的生物信息识别技术实现了入库人员权限管理,有效保障了调查工作各环节参与人员的技能水平。其构建的调查业务数据库实现了样品采集和分析各环节信息的实时录入和存储,为监管人员事中实时监管和事后信息追溯提供了便利,采用的标准作业程序有效保障了从业机构过程信息记录的完整性和及时性,利用平台智能化判断优势,还可辅助监管人员和专家对样品采集和分析操作时限等规范性问题进行判别。构建的地理空间数据库联合多部门录入地块及周边区域相关资料,为调查机构信息采集提供了便利,智能化表单生成功能还节约了项目参与人员现场记录和资料整理的时间。各地可借鉴园区信息化管理平台建设思路,结合自身实际构建类似平台,利用平台信息实时录入、信息可追溯等特点,以及标准作业程序、智能化判断等技术优势,辅助监管人员完成调查工作全过程监管。

4 结语

调查工作作为开展地块后续管理的重要基础和依据,其真实有效性对地块的安全利用至关重要。我国的调查管理制度和标准体系尚处于建设期,相关技术标准仍在修改完善中,存在监管力量不足、从业门槛不明确、实时监管措施缺乏等问题,调查工作的真实性和规范性难以保证。结合近年来园区在调查工作监管方面的探索实践,建议各地通过引入监理机制、构建信息化平台等措施,实现

调查监管由事后监管向全过程监管转变,保障调查工作真实、规范、可追溯。同时,结合国内外调查监管经验,提出引导相关利益方带资参与项目监管、压实调查机构调查工作内部监管职责、制定相关技术人员从业资质获取与撤销规定及从业机构考评公示制度等措施建议,以实现多层次多角度监管,以及从业机构和从业机构业务水平监管,保障调查工作质量。

[参考文献]

- [1] 余勤飞,侯红,吕亮卿,等. 工业企业搬迁及其对污染场地管理的启示——以北京和重庆为例[J]. 城市发展研究,2010,17(11):95-100.
- [2] 熊燕娜,臧文超,焦永杰,等. 发达国家工业场地拆迁过程中污染防治管理经验及启示[J]. 环境监测管理与技术,2019,31(1):1-5.
- [3] 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.
- [4] 生态环境部法规与标准司.《中华人民共和国土壤污染防治法》解读与适用手册[M]. 北京:法律出版社,2018:130-179.
- [5] 许伟,张建荣. 工业污染场地环境调查工作存在的问题及对策[J]. 宁夏农林科技,2016,57(4):52-54.
- [6] 吴俭,邓一荣,林彰文,等. 广州市污染场地环境管理对策研究[J]. 环境科学与管理,2018,43(12):6-9.
- [7] 邱秋. 日本、韩国的土壤污染防治法及其对我国的借鉴[J]. 生态与农村环境学报,2008,24(1):83-87.
- [8] 施维林. 场地土壤修复管理与实践[M]. 北京:科学出版社,2016:38.
- [9] 吴俭,邓一荣,肖荣波,等. 当前我国污染地块环境管理存在的问题与对策探析[J]. 环境监测管理与技术,2018,30(3):1-3.
- [10] 杭静,展漫军,陈鹏,等. 南京市污染地块环境管理对策探讨[J]. 绿色科技,2019(10):127-128.

- [11] 上海市环境保护局,上海市规划和国土资源管理局,上海市经济和信息化委员会,等. 上海市环保局、市规划国土资源局、市经济信息化委、市建设管理委关于保障工业企业及市政场地再开发利用环境安全的管理办法(沪环保防[2014]188号)[EB/OL]. [2016-09-14]. <http://www.shbsq.gov.cn/shbs/jnjp/20180928/62649.html>.
- [12] 常春英,董敏刚,邓一荣,等. 粤港澳大湾区污染场地土壤风险管控制度体系建设与思考[J]. 环境科学,2019,40(12):5570-5580.
- [13] 广州市环境保护局. 广州市环境保护局办公室关于印发广州市工业企业场地环境调查、治理修复及效果评估技术要点的通知(穗环办[2018]173号)[EB/OL]. [2018-11-19]. http://sthjj.gz.gov.cn/hjgl/trwrzf/xgzcfg/content/post_2912238.html.
- [14] 深圳市人居环境委员会. 深圳市建设用地土壤环境调查评估工作指引(试行)[EB/OL]. [2018-09-30]. <http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxgj/tzgg/201809/P020180930369913626286.pdf>.
- [15] 广州市环境保护局. 广州市环境保护局关于加强工业企业地块再开发利用环境管理的通知(穗环[2017]185号)[EB/OL]. [2017-12-12]. http://sthjj.gz.gov.cn/hjgl/trwrzf/xcpz/content/post_2870729.html.
- [16] 袁城程. 完善我国土壤环境质量调查法律制度研究[D]. 昆明:昆明理工大学,2017.
- [17] 周芳,金书秦. 日本土壤污染防治政策研究[J]. 世界农业,2014(11):47-52.
- [18] 叶露,董丽娟,郑晓云,等. 美国的土壤污染防治体系分析与思考[J]. 江苏环境科技,2007,20(1):59-61.
- [19] 刘乙敏,李义纯,肖荣波. 西方国家工业污染场地管理经验及其对中国的借鉴[J]. 生态环境学报,2013,22(8):1438-1443.
- [20] 秦天宝. 德国土壤污染防治的法律与实践[J]. 环境保护,2007(10):68-71.
- [21] 周昱,刘美云,徐晓晶,等. 德国污染土壤治理情况和相关政策法规[J]. 环境与发展,2014,26(5):32-36.

本栏目编辑 姚朝英

(上接第4页)

- [14] 朱荣华,龙正如,田振亚,等. 海上风电机组基础施工过程中噪音消减方法浅析[J]. 风能,2014(4):86-89.
- [15] 牛富强,杨燕明,许肖梅,等. 海上风电场运营期水下噪声测量及特性初步分析[J]. 振动与冲击,2016,35(12):215-220.
- [16] VATTENFALL A, SKOV-OG N. Danish offshore wind-key environmental issues[R]. Copenhagen: DONG Energy, 2006.
- [17] KÖLLER J, KÖPPEL J, PETERS W. Offshore wind energy: research on environmental impacts[M]. Berlin: Springer Science & Business Media, 2006.
- [18] POPPER A N, HAWKINS A D. An overview of fish bioacoustics

and the impacts of anthropogenic sounds on fishes[J]. Journal of Fish Biology, 2019, 94(5):692-713.

- [19] SHARICK A, LANGNISS O, WISER R. 欧盟海上风电发展报告2008[R]. Stuttgart: The Centre for Solar Energy and Hydrogen Research Baden-Württemberg, 2008.
- [20] 袁征,马丽,王金坑. 海上风机噪声对海洋生物的影响研究[J]. 海洋开发与管理,2014(10):62-66.
- [21] 王蕾,孙韬,张晓璐. 中德海上风电海洋环境影响调查标准对照研究[J]. 低碳世界,2017(36):377-378.
- [22] AMARAL J, VIGNESS-RAPOSA K, MILLER J H, et al. The underwater sound from offshore wind farms[J]. Acoustical Society of America, 2020, 16(2):13-21.