

我国土壤环境社会治理面临的问题及对策建议

党的十八大以来，我国土壤环境社会治理在顶层设计、参与主体和手段运用等方面取得了一定发展，但也面临着诸多问题，还需要从法规建设、信息公开、社会参与机制调整、社会组织规范引导、风险交流沟通等方面进行创新和优化。

文 | 郭红燕 王璇

土壤是构成生态系统的基本环境要素，是人类赖以生存和发展的物质基础。与大气、水污染不同，土壤污染具有明显的隐蔽性、累积性、滞后性和不可逆转性等特点，不易被发现，且土壤污染治理周期较长、成本极高，极易引发社会关注并形成社会风险事件，如“常州毒地事件”、“广钢新城毒地事件”等均属此类。因此，无论是土壤的环境治理，还是土壤环境污染引起的社会矛盾和风险防范，均需要社会的积极监督和参与，社会治理已经成为环境治理体系不可或缺的一部分。

我国土壤环境社会治理取得了一定进展

顶层设计逐步纳入和体现社会治理理念和思想，并将其融入相关法规政策中

党的十八大以来，国家治理体系和治理能力现代化进程加快，土壤领域环境管理机制不断创新，除政府管制、市场调节以外，也非常重视社会力量的参与，倡导多种社会治理手段，如宣传教育、信息公开、环境公益诉讼等，用于治理土壤环境污染问题，同时预防和化解由土壤环境问题引起的社会矛盾和冲突。

社会治理理念和方法也逐步体现在土壤污染防治相关法律法规政策中。2015年《环境保护法》设立“信息公开和公众参与”专章，为社会参与环境治理奠定了坚实的法律基础；2018年《土壤污染防治法》明确将“公众参与”列入总则，规定了信息公开、社会监督和环境损害赔偿等条款，构建了社

会主体参与土壤污染防治的法律框架；2016年《土壤污染防治行动计划》提出“形成政府主导、企业担责、公众参与、社会监督的土壤污染防治体系”；2018年《中共中央 国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》强调，要坚持推进全民共治，提出“构建生态环境保护社会行动体系”。国家环境主管部门出台的土壤污染治理或修复的政策措施中，也配套有信息公开和公众参与的相关内容，如2015年《污染地块土壤环境管理办法》确立了污染地块环境全过程信息公开制度。

参与土壤环境治理的社会主体逐步多元化，部分媒体和社会组织发挥了较好的监督、参与和引导作用

2008年以来，各地土壤污染问题集中爆发，既有土壤重金属污染事件发生，也有城市毒地事件出现，社会各界开始关注土壤污染问题，并通过反馈意见、参加座谈会和听证会等形式积极主动参与到土壤环境决策中，初步形成了多元社会主体参与的格局，主要呈现以下几个特点：

一是参与主体和参与渠道方式日益多元。参与主体由原来以媒体为主，逐步覆盖到社会组织、高校研究机构、相关社区及家庭和公众个人等。同时，由于互联网及新媒体的兴起与发展，社会的参与从线下为主走到线上线下相结合，如随手拍、微信举报、网络曝光等已是常态。

二是现有参与以事中、事后参与为主。由于土壤污染隐蔽性、潜伏性的特点，再加上土壤治理专

由于土壤污染隐蔽性、潜伏性的特点，再加上土壤治理专业性强，社会主体参与土壤污染防治难度大，无论监督、举报还是投诉，都主要集中于事中、事后的参与。

业性强，社会主体参与土壤污染防治难度大，无论监督、举报还是投诉，都主要集中于事中、事后的参与。

三是部分媒体发挥了很好的监督引导作用。如中华环境杂志、南方周末“千篇一绿”、澎湃新闻“绿政公署”等，关注土壤污染及相关民生问题，解读政策与披露事件，深入探究土壤环境问题根源，对于社会理解和关注土壤问题起到了很好的引导作用。

四是社会组织近年来开始涉及土壤议题，学术类、行业协会或商会依托技术优势，在土壤环境问题上积极发声，部分环保社会组织则以参与监督、公益诉讼为突破口，聚焦重金属污染或重大土壤污染事件等开展了不少的工作。

部分社会治理手段得到开发应用，宣传教育、信息公开、社会监督、公益诉讼等在一定程度上促进了土壤污染防治工作

土壤环境宣传教育不断加强。宣传教育主动性针对性不断增强，基本扭转了以往被动应对土壤污染事件舆论的局面，主要表现为：宣教内容由土壤科普扩展到土壤环境与健康、安全等；舆论议题正面引导性增强，由聚焦土壤污染问题扩展到倡导防范土壤污染、由违法行为披露到倡导公众参与；宣教方式多元化，既有新老媒体联动，也有线上线下等传播方式融合。

土壤环境信息公开取得进展。法律层面，《土

壤污染防治法》《污染地块土壤环境管理办法》等的发布，不仅规定了信息公开内容，包括土壤污染防治信息、污染地块环境信息、企业排污信息及其他土壤环境信息，而且明确了信息公开的责任主体，主要包括政府、土壤污染责任人或土地使用权人。实践层面，我国建成了国家土壤环境监测网络，正在开展第二次全国土壤污染状况详查工作，这些都为摸清土壤环境污染状况（包括污染物类型、污染程度和区域分布等）、破解“土壤底数不清”问题奠定了坚实的基础。截至目前，重庆、北京、天津、南昌等地已经发布了污染地块名录及开发利用负面清单，部分省市（如北京、山西、河北等）已发布土壤污染防治重点监管企业名单。这些工作对于促进土壤环境社会监督和参与具有重要意义。

环境社会监督不断深化。社会监督是应用最为广泛的环境社会治理方式之一。部分地方采取有奖举报、聘用社会监督员等方式，鼓励和支持社会参与监督，包括对政府执政和污染源环境行为等的监督。实践中，社会公众对污染源排污行为的监督居多，如，北京密云群众举报韩国企业违法倾倒危废污染农田行为；媒体曝光土壤环境污染事件及肇事企业等，对污染企业形成了强大的舆论压力；社会组织自发参与环境监督，发现并公布环境污染事件，如重庆民间环保组织在河北、天津两地发现3处被严重污染的渗坑，为环境主管部门提供了监察执法线索。

此外，环境公益诉讼已经应用到土壤污染事件维权，极大震慑和惩治了企业环境违法行为，维护了土壤环境公共权益，如腾格里沙漠污染公益诉讼案。部分案件还间接加速了地方环境政策制定进程，如“常州毒地公益诉讼案”之后，常州市加快审议通过了《常州市工业用地和经营性用地土壤环境保护管理办法（试行）》。

面临的主要问题和挑战

土壤污染防治“技术壁垒”阻碍了社会参与

一方面，土壤污染具有累积性和潜伏性，早期难以发现。污染物在土壤中经过长期累积形成土壤

长远来看，还应增强土壤环境信息服务，借助云平台、大数据分析技术手段，挖掘土壤环境监测或监管数据，增强信息的可读性、立体化，满足公众土壤环境信息需求。

污染，其后果往往要通过食物链放大效应后，由植物、动物或人体健康状况才能反映出来，从产生到发现危害需要的时间较长。而且，土壤污染隐蔽性较强，一般要通过专业监测才能获取污染的实际情况。除非是污染程度重或具有特异色味的污染物，否则很难被发现，这使群众举报土壤污染比较困难。

另一方面，土壤污染治理专业技术性强，增加了社会参与的难度。多数公众参与土壤修复决策有限，难以准确认知土壤修复的目标、技术与修复方案等。而且，由于对土壤环境问题认知有限，尚不能从风险角度来科学认识污染物的危害与控制手段。面对土壤污染或突发环境事件时，多数公众缺乏准确的判断和分析，易盲目“跟风”。

土壤环境社会治理缺乏配套细则规定

我国现有的土壤污染防治法律体系尚处于构建发展阶段，《环境保护法》《土壤污染防治法》等大多明确规定了土壤环境信息公开、公众参与、公益诉讼等社会治理的内容，但多以原则性、指导性规定为主，缺乏可操作的细则规定。如，现有法律法规对重点排污单位土壤环境信息公开的义务规定不足；规范或文件中对于土壤污染防治中公众何时参与、如何参与及参与渠道等缺乏程序性规定；也缺乏配套的细则规定，包括行政上的监督管理制度、土壤环境数据监测和信息公开制度、污染地块公众参与制度、土壤环境损害赔偿制度等。

社会公众可获取的土壤环境信息严重不足

我国土壤环境信息公开基础薄弱，公众获取的土壤环境信息极为有限。主要原因，一是政府本身掌握的土壤环境信息有限。地方陆续启动土壤环境基础信息数据库建设，仅个别省市如北京市，明确提及对外提供数据查询服务，已公开土壤环境信息也大多“宏观居多、微观过少”，短期内仍无法扭转土壤环境质量信息公开零散的状况，且缺乏相应的解读。二是部分涉土污染的企业社会责任意识不强，没有履行环境信息公开的义务，对于土壤污染相关的数据更是采取忽略或隐瞒的方式，甚至拒绝公开向土壤排放的污染物类型、排放量等信息。这些都不利于社会的监督和参与。

社会参与土壤环境治理的广度和深度不够

目前，国内社会参与土壤环境治理的广度和深度都有所欠缺，除与土壤环境信息公开不足直接相关外，还与社会机构本身的专业性、参与方式以及现有的社会参与制度有关。当前社会参与土壤污染防治领域的工作，主要集中于采用宣传教育和社会监督等方式，只有极少部分较为专业的社会组织能够采用政策倡导、环境公益诉讼、提供社会服务等方式深度参与到土壤环境治理当中。

如在土壤环境公益诉讼领域，土壤污染类环境公益诉讼的数量、质量及所激发的法治监督力量依然有限，与公益诉讼的机制不完善、诉讼资质要求高、社会组织专业能力不足、鉴定难、诉讼费用高昂、地方干扰等都有直接关系。再如，在土壤环境社会服务领域，在土壤污染修复方面，我国现阶段主要引入环保企业参与环境治理的投资建设和运营管理，以PPP模式激发社会资本参与，通过第三方治理的方式加强政府与企业、企业与企业之间的协作。社会力量在自身硬件能力、资金方面不具备优势，在土壤污染监测、治理方面无法与企业相抗衡，暂时未能在政府购买社会服务方面实现突破。

土壤环境治理政府社会互动有待加强

我国土壤污染防治工作仍以政府主导为主，各类社会主体参与和发挥的作用有限，政府与社会互动不足，主要表现为：一是土壤环境政策的解读与

社会关切回应远远不够，政策误读、数据夸大等现象频现，严重削弱了政府环境部门公信力。二是缺乏社会风险交流机制，政府管理部门将工作重心置于环境监管，企业偏重技术理性，与社会公众风险沟通严重不足。公众既无法准确获知污染场地再开发的风险、修复策略等，也无法得到及时的信息反馈，经常引发由于公众不了解不认同而产生的社会风险。三是各级地方政府对于公众的土壤环境关切和诉求缺乏深入的社会调查，处理环境纠纷方面，相关行政人员专业水平、环境法律意识等参差不齐，导致不能有效解决环境纠纷。

建议

制定完善土壤环境社会治理相关法律法规

一是与《环境保护法》《土壤污染防治法》充分衔接，进一步建立健全土壤专项法律法规，增加并细化环境信息公开和公众监督参与相关规定，提高可操作性。如在《污染场地土壤修复技术导则》中加入信息公开和公众监督参与的内容，明确公众参与的责任义务、范围、形式等，规范公众参与的具体程序。二是鼓励地方结合当地实际研究制定土壤污染防治公众参与的地方性指南或规范，促进社会监督参与和推动土壤环境治理。如涉及重金属污染治理的地区，可出台土壤重金属污染防治公众参与指导意见。

加大基础性土壤环境信息的公开

规范土壤环境信息公开的内容、方式及机制等，提高土壤环境信息发布的完整性、有效性。落实有毒有害物质监管制度，明确重点监管企业名单筛选的原则、量化标准，建立和发布土壤污染重点监管单位名录。加强对排污企业环境监管，严格落实污染物排放转移信息披露等，提高土壤环境信息披露的数量和质量。此外，长远来看，还应增强土壤环境信息服务，借助云平台、大数据分析技术手段，挖掘土壤环境监测或监管数据，增强信息的可读性、立体化，满足公众土壤环境信息需求。

调整和优化土壤污染治理社会参与机制

一是针对土壤污染治理过程，尽量做到社会

公众全过程参与，即从污染场地调查、风险评估、修复目标确定、治理方案筛选及修复实施后评价阶段均应设立必要的公众参与制度，包括建立评议制度，投诉、举报等渠道，确保公众有序有效参与。针对采取风险管控的污染土地（如被限制种植类型的农用地、采取用途管制的城市污染地块），引入社会力量监督土地用途及使用行为，既可防止土地用途随意变更，也可降低污染迁移及发生二次污染的风险。二是开展必要的土壤污染防治公众参与试点。结合各地土壤污染治理与修复技术应用试点，选取试点地区 and 项目，开展公众参与试点，通过试点经验和效果总结，进一步规范公众参与的方式方法，为推广实施土壤污染防治公众参与奠定基础。

规范和引导社会组织参与土壤污染治理

目前，国内能够参与和推动土壤污染防治工作的社会组织数量及质量都不是很乐观。建议通过政策引导、购买社会服务、组织培训等，指导和引导社会组织提高自身能力和专业性的同时，积极有序参与土壤污染防治工作，包括参与对土壤污染源、企业排污行为和污染地块的监督，以第三方的角色代表公众参与污染修复项目实施和验收等，不断扩大参与广度和深度，有效推动土壤环境治理工作。

建立土壤污染防治风险沟通交流机制

在土壤环境治理领域，创新政府社会合作共治的模式，重视环境社会交流互动。一是充分利用现代信息技术，建立政府与社会之间信息共享和意见表达平台，提高土壤环境政策解读力度及公众意见收集效率，减少政社之间信息不对称的问题。二是重视环境社会沟通。在土壤污染风险管控中，要通过对话沟通获取居民的理解和支持，防止社会矛盾和纠纷事件发生。在平时要增强土壤环境信息主动解读力度，结合土壤污染的特点，既要准确解释土壤污染调查数据和背景、土壤污染治理专业术语，也要适时发布土壤环境安全警示和资讯。❷

（郭红燕，生态环境部环境与经济政策研究中心高工、博士；王璇，生态环境部环境与经济政策研究中心工程师）