



核心阅读

为保障土壤污染防治计划的有效落实，应全面构建涵盖法律法规体系、技术标准体系和可持续管理体系的“法律—技术—管理”三位一体土壤污染防治体系。

□ 陈卫平

土壤污染关系国家食品安全和人民群众健康。2016年5月，国务院发布《土壤污染防治行动计划》（简称“土十条”），明确了“预防为主，保护优先，风险管控”的土壤污染防治基本思路，从十个方面对有效开展土壤污染防治工作做了系统的战略部署。当前我国土壤污染防治工作有序推进，取得了初步成效，但我国土壤污染防治工作仍任重道远。

我国土壤污染防治工作有序推进

地方“土十条”陆续出台。自2016年国务院发布“土十条”以来，地方各级政府陆续制定并公布土壤污染防治工作方案或实施方案，确定土壤污染防治的重点任务和工作目标。地方版“土十条”主要以“摸清家底，风险管控”为主要思路对“国标”进行分解和细化，其中也不乏根据当地土壤污染特点、环境和经济发展状况等因素突出地方特色。

构建多元体系打好土壤污染防治攻坚战

土壤污染防治立法取得实质性进展。土壤污染防治法是打赢污染防治攻坚战必不可少的法律保障。2017年底，土壤污染防治法草案二审稿提请至全国人大常委会，就强化农用地风险管控责任进行审议。2018年对草案进一步修改完善。目前，土壤环境立法工作取得实质性进展，土壤污染防治法有望快速出台。

土壤污染详查工作稳步进行。各省区市按国家统一要求，以农用地和重点行业企业用地为重点，持续推进土壤污染详查工作，摸清地方土壤污染底数。根据“土十条”要求，2018年底要完成农用地土壤污染状况详查工作，共布设详查点位553万个。据了解，大部分省区市与计划进度基本一致，但分析测试环节总体滞后，个别省区市工作进展缓慢。

技术标准规范配套实施。为深入推动“土十条”的贯彻落实，相关部门先后配套发布了一批技术文件、标准和管理办法，不仅为指导、规范各地农用地土壤污染状况详查和重点行业企业用地调查样品分析测试工作提供了科学的技术支撑，也为开展农用地分类管理和建设用地准入管理提供了技术依据，对于贯彻落实“土十条”、保障农产品质量和人居环境安全具有重要意义。

土壤污染防治示范工程效果显著。“十三五”以来，中央启动了多个土壤污染治理与修复技术应用试点项目，并加快推进土壤污染防治先行区建设。当前，各示范工程和先行区已取得了显著的阶段性成果，但总体来

讲，我国土壤污染治理工作仍处于起步阶段，距“出模式、出经验、出效果”的目标还存在一定差距。

我国土壤污染防治任重道远

首先，我国幅员辽阔，土壤污染形势复杂，家底尚未完全摸清。当前各地正遵循《全国土壤污染状况详查总体方案》开展土壤污染详查工作，然而掌握全国土壤污染状况是一项艰巨工程，土壤污染空间异质性强，区域差异大，“点位超标率”不等于污染超标面积。据我国台湾地区的经验，经过5次的逐级调查才确认台湾的农地污染总数为约400公顷。因而，很难通过一两次的调查查明土壤污染的面积和程度，以及对农产品质量和人群健康的影响。

其次，土壤污染成因复杂。土壤污染输入途径多，工矿企业活动、农业生产活动、交通运输等都可能造成土壤污染，虽然单次输入量很小，但日积月累也会导致土壤污染状况逐步恶化。污染物在土壤中的累积和残留也与土壤性质、气候条件和植物覆盖等密切相关。总之，土壤是污染物的主要受体，大量水、气污染也能陆续转化为土壤污染，因而，在我国整体环境质量改善之前，土壤污染形势难以根本逆转。

再次，土壤污染风险不确定性高。土壤功能的多样性和区域差异性决定了土壤污染风险的复杂性。如农田重金属污染并不一定导致农产品重

金属超标，不同污染物和不同情景下，污染暴露途径和暴露剂量差异很大，对人体健康的影响也有很多差别，需因地制宜采取风险管控措施。

构建科学有效的防治体系

为保障土壤污染防治计划的有效落实，应全面构建涵盖法律法规体系、技术标准体系和可持续管理体系的“法律—技术—管理”三位一体土壤污染防治体系。

首先，法律体系。尽管“土十条”被当作当前和今后一个时期我国土壤污染防治的行动纲领，在一定程度上为土壤质量管理提供了政策性指引，但其约束力有限，必须全面构建我国土壤污染防治法律制度，尽快出台土壤污染防治法案，尤其需要明确土壤污染防治与责任机制、土壤监测与信息公开机制。

因为土壤一旦被污染，治理与修复难度多、投入多、周期长，因此，污染预防比污染后修复更重要，必须严格遵循“谁污染、谁治理、谁付费”的责任认定原则，但在个体责任人不明或者不履行相关义务的情况下，政府主体需承担兜底责任。与此同时，公众知情权和参与权是实现土壤污染防治可持续的基本前提，依法公开土壤污染监测数据及污染状况、调查结果、修复效果等土壤环境相关信息，以“公开+激励”的管理机制保障公民及其他社会力量参与和监督土壤污染防治的权利，可最终形成全民

监督、同治共进的土壤污染防治格局。

其次，技术体系。随着土壤污染防治工作的深入推进，许多专业性、技术性问题已然引起业界关注，需要针对土壤污染状况调查与风险评估技术体系、土壤污染修复技术体系等关键问题开展深入调研。

土壤污染本身极具复杂性，超标不等于污染，污染不等同于有风险，有风险不等同于要修复（可改变土地用途）。因此，需建立基于土壤调查的科学有效的分类、分区、分级土壤污染风险管控体系。同时，从修复技术角度来说，土壤污染治理与修复是一项复杂的系统工程，全面治理和彻底修复是不现实且不必要的。应建立以风险管控为导向、适合我国国情的修复技术体系，避免过度修复和修复技术选择的随意性，以及修复过程中的二次污染问题等，科学有序推进土壤污染治理修复。也可借鉴发达国家的经验，确立适合我国实际国情的绿色、可持续修复原则。

再次，管理体系。一是确立风险管理体系。我国土壤类型的多样性和土壤污染的复杂性等特点决定了应按污染程度和土地用途实施土壤环境风险分类分级管理的基本决策。如农用地清洁土壤采取优先保护，轻度污染土壤采取农艺调控，中度污染土壤采取治理修复，对重度污染土壤采取替代种植措施等风险管控措施。对建设用地根据企业生产状态分别实施管理措施，形成集污染预防、环境调查、风险评估、治理修复、全过程监管和可持续再利用为一体的建设用地风险

管理体系。

二是建立统一的信息平台。土壤污染防治需要大量的数据支撑，也需要加强数据共享，为准确研判土壤环境质量状况和污染趋势提供真实有效的数据支撑。

三是完善融资机制。目前用于土壤污染防治的中央专项资金远不能满足巨大土壤污染修复市场需求。我国土地的国有性质、经营主体的多样化决定了我国污染土壤修复责任主体认定的复杂性，也造成了我国污染土壤环境修复资金机制的不明晰。“污染者付费”的实践证明，其在执行中会遇到诸如无法追溯责任人的历史污染、责任人无力承担巨额修复资金、多个污染方如何划分责任等各种难题。因此，有必要进一步发挥市场作用，制定资金管理办法和使用制度，拓宽土壤修复融资渠道和资金缴纳主体。

四是鼓励利益相关方参与。土壤污染防治具有涉及领域广、专业性强、地域特色明显的特点，涵盖科技研发、工程施工、项目咨询、部门监理等多个环节。需要加强多部门联动，鼓励第三方评估机构、社会大众和新闻媒体的积极参与，开展国内与国际、企业与政府的密切合作，形成融合政府、企业、科学家、公众、新闻媒体等多方力量的跨地区、跨职能利益方参与体系。

国家治理

从中央网信领导小组到委员会

□ 孙宝云

2018年3月，中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》，将中央网络安全和信息化领导小组改为中央网络安全和信息化委员会。全面认识从领导小组到委员会的转变，既要看到党的十八大以来网信事业取得的骄人成绩，也要清醒正视依然存在的风险和挑战，深刻理解升级为中央网络安全和信息化委员会的时代意义。

十八大以来取得的成就

信息化基础设施建设成绩显著。党的十八大以来，我国加快了信息化服务的普及速度，让人民群众共享互联网的发展成果。截至2017年底，我国光缆线路总长度已达3747万公里；互联网宽带接入端口达到7.79亿，其中20M以上宽带用户占宽带用户总数的91.2%；网民数量及互联网普及率迅速攀升，我国网民规模已达到7.72亿，手机网民规模达7.53亿，互联网普及率为55.8%，比亚洲的平均水平46.7%高9个百分点，比全球的平均水平51.7%高4个百分点。

网络安全与信息化的相关法律法规趋于完善。党的十八大以来，一大批新的法律法规和政策开始实施，包括全国人大常委会通过的《全国人民代表大会常务委员会关于加强网络信息保护的决定》和《中华人民共和国网络安全法》，国家互联网信息办公室发布的《国家网络空间安全战略》，中央网信办印发的《国家网络安全事件应急预案》，工信部制定的《公共互联网网络安全突发事件应急预案》以及最高人民法院、最高人民检察院出台的《关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释》等。此外，国家互联网信息办公室还会同有关部门出台了《关于加强国家网络安全标准化工作的若干意见》，目前已发布198项网络安全国家标准，并制定了包括《互联网新闻信息服务管理规定》等大量具体管理规章。

加大执法力度，强化监督管理。十八届三中全会提出“加大依法管理网络力度，加快完善互联网管理领导体制，确保国家网络和信息安全”，并明确了网络安全治理的基本方针，即“坚持积极利用、科学发展、依法管

理、确保安全的方针”。以此为契机，我国全面加大了依法管理网络空间的力度，公安部先后开展了“净网”“剑网”“清源”“护苗”等一系列专项治理行动；全国人大常委会执法组对网络安全“一法一决定”实施情况进行检查；国家互联网信息办公室强化了监督管理职责，依法查处各种严重违规行为，网络空间日渐清明。

网信事业发展面临的挑战

机遇总是与挑战并存，互联网的快速发展也蕴含着巨大的安全风险，这是中央网络安全和信息化领导部门从领导小组改为委员会的时代背景。

网信领域的技术创新能力有待提高，核心技术受制于人的局面亟待扭转。习近平总书记指出：“一个互联网企业即便规模再大、市值再高，如果核心元器件严重依赖外国，供应链的‘命门’掌握在别人手里，那就好比在别人的墙基上砌房子，再大再漂亮也可能经不起风雨，甚至会不堪一击。”当前，我们需深刻反思，如何面向世界科技前沿，利用我们的制度优势，立足国情，下定决心、保持恒心、找准重心，加速推动信息领域核心技术的突破。

网络运行安全及网络信息安全问题均十分突出。这些问题既涉及关键基础设施安全、网络监控、黑客攻击等方面，也包括用户信息保护、数据安全、网络犯罪等内容。今年3月，“剑桥数据”公司丑闻是典型的数据安全事件，直接导致全球最大社交平台之一的Facebook遭遇信任危机，折射了全球范围内数据安全管理的短板，也为包括我国在内的网络安全问题敲响警钟。2018年我国相关部门开展的专项行动如“净网2018”“护苗2018”“秋风2018”等，均将个人信息保护列为工作重点。

网络安全专业人才短缺问题十分突出。从人大常委会网络安全“一法一决定”执法检查组的报告看，有69%的受访者认为，从事网络安全防护的专业技术人员较少。执法检查结果也证实了这一点，包括政府门户网站在内，基层普遍存在网络安全技术人员匮乏的问题，招不到人也留不住人，“一线执法人员的专业素养和技能难以胜任网络运行安全常态化监管执法职责”。

为什么升级为委员会

加强党中央对网络安全和信息化工作统一领导的标志。在《关于深化党和国家机构改革决定稿和方案稿的说明》中，习近平总书记指出，“党的十八大以来，党中央在全面深化改革、国家安全、网络安全、军民融合发展等涉及党和国家工作全局的重要领域成立决策议事协调机构，对加强党对相关工作的领导和统筹协调，起到至关重要的作用”，“按主要战线、主要领域适当归并党中央决策议事协调机构，统一各委员会名称，目的就是加强党中央对重大工作的集中统一领导，确保党始终总揽全局、协调各方，确保党的领导更加坚强有力”。

加强和优化党中央决策议事协调机构职能的体现。根据《深化党和国家机构改革方案》，中央网络安全和信息化委员会的主要职责是：负责网络安全和信息化领域重大工作的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进、督促落实。同时明确委员会的办事机构为中央网络安全和信息化委员会办公室，并优化了办公室的职责，将国家计算机网络与信息安全管理中心由工业和信息化部管理调整为由中央网络安全和信息化委员会办公室管理”。

进一步推进网络安全和信息化发展的新契机。提高网络空间治理水平和治理能力是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。网络空间不同于现实社会，不能把现实社会的治理方式简单嫁接到网络空间。网络空间治理涉及多学科协同、多部门共治、跨地域甚至跨国界合作，需要极高的治理智慧。如何整合优势资源、如何创新治理体制、如何激发人才活力、如何提高安全意识和防护能力、如何有效防止网络犯罪等，都需要委员会进行顶层设计和统筹协调。未来5年是我国从网络大国迈向网络强国的关键时期，中央网络安全和信息化委员会将肩负这一神圣使命，从国际国内大势出发，总体布局、统筹各方、创新发展，努力把我国建设成为网络强国。

战略参考

核心阅读

环保“一刀切”的工作方式看似严苛、雷厉风行，实则是变相的懒政怠政，不仅回避了问题、掩盖了真相，而且有违公平。应坚持依法治污和依法“切一刀”，严处环保“一刀切”。

当前，中央环保督察直面问题，动真碰硬，在地方形成了强烈震慑。但与此同时，某些地方环保部门“一刀切”的工作方式的弊端，也开始出现，个别尚待接受督察的省市前往已接受督察的省市取经“如何配合中央环保督察”。结果，真经没学到，却“悟”出了在中央环保督察组到来之际用“调度令”的方式，把一些“没把握的”企业，甚至连带一些合法生产的企业一律关停“避风头”的“高招”，把一些问题“捂”了下来。这样一来，“面子”上是好看多了，但这种做法是以“貌似积极”的态度“配合”中央环保督察的招招，其实质是消极应对、消极对抗中央环保督察。前不久，在中央环保督察组对第一轮环保督察整改情况开展“回头看”之际，生态环境部印发《禁止环保“一刀切”工作意见》，并请各中央环保督察组协调被督察地方党委和政府抓好落实。笔者认为，这一警钟，切中时弊，敲得非常必要，既是对环保工作中简单粗暴行为的当头棒喝，也是对环境治理善治诉求的积极呼应。

一直以来，个别地方环保部门平时疏于监管，到了督察组入驻时，立马“严”了起来，临时大批关停企业，甚至有些已经投入大量资金进行转型升级、合法生产、达标排放的企业也被一并停电停产。每个企业都处于产业链的某一个节点上，“牵一发而动全身”并非虚言，粗暴临时关停合法生产的企业不仅让单个企业丧失生产经营的安全感，造成无端的经济损失和信誉损失，也影响到产业链上下游的若干企业，导致一个时期市场的混乱和产品价格的非正常波动。而且，“一刀切”还可能埋下安全隐患，引发生产事故。因为停产耽误了时间，企业匆忙复工后为了满足订单，必然会抢时间生产，这一停一开便可能酿出事儿来。比如化工企业设备设施未做好清理处置，里面

的物质易产生化学反应、泄漏，短期停产再启动，设备也易出现故障引发事故等。

可见，环保“一刀切”的工作方式看似严苛、雷厉风行，实则是变相的懒政怠政，不仅回避了问题、掩盖了真相，而且有违公平。待督察组一走，大多数问题就会重新出现，不仅妨碍了企业正常的生产经营，破坏了正常的经济运行秩序，影响了人民群众的正常生活，也掩盖了本应得到纠正的环境问题，弱化了中央环保督察的效果。甚至有关专门人士更是指出，环保“一刀切”是对中央环保督察的“高黑照”。

禁止环保“一刀切”，必须坚持依法治污。治理污染，必须依法执法、精准执法。生态环境部发文禁止环保“一刀切”，本质上是将环境问题的整改引入依法依规的正确途径，通过在顶层设计层面划红线，督促地方掌握好严格执法和避免矫枉过正的分寸。环境治理应着眼“治污”，而不是把所有有污染排放的企业“治死”；目的是为了解决问题，而不是制造更大的问题。因此，必须具体问题具体分析，分类施策。对具有合法手续且符合环保要求的企业，无论环保风暴刮得再猛，都应保障其正常生产；对具有合法手续，但没有达到环保要求的，有关部门应当帮助企业整改问题，也不应一棍子打死。

禁止环保“一刀切”，必须坚决依法“切一刀”。企业应对照法律法规、环境标准，解决好自己的污染问题。治理环境问题，必须切掉污染毒瘤，并以此推进经济绿色转型升级和供给侧结构性改革。对于没有合法手续，且达不到环保要求的企业，应当依法停产整改；对于恶意排污、屡查屡犯的企业，应严处重罚，严厉打击，绝不姑息；对于布局不合理、工艺落后、污染严重、治理无望的散乱污企业，应毫不手软地坚决关闭。

别把治污的「经」念歪了

□ 贺震

禁止环保“一刀切”，必须严处环保“一刀切”。环保督察不能只督察污染防治情况，还应督察污染防治中有无“一刀切”的做法。必须对生态环保领域的形式主义亮剑。要把环保“一刀切”作为典型问题纳入环保督察范畴，对问题严重且造成恶劣影响的，严格实施督察问责。以此引导被督察地方党委政府从加强政治和作风建设的高度，彻底摒弃环保“一刀切”。

治理评论