

# 土壤污染防治立法如何“洋为中用”?

学习借鉴超级基金法经验,建立追责制度,明确修复治理经费来源

◆本报记者霍桃 刘晓星

## 会场声音

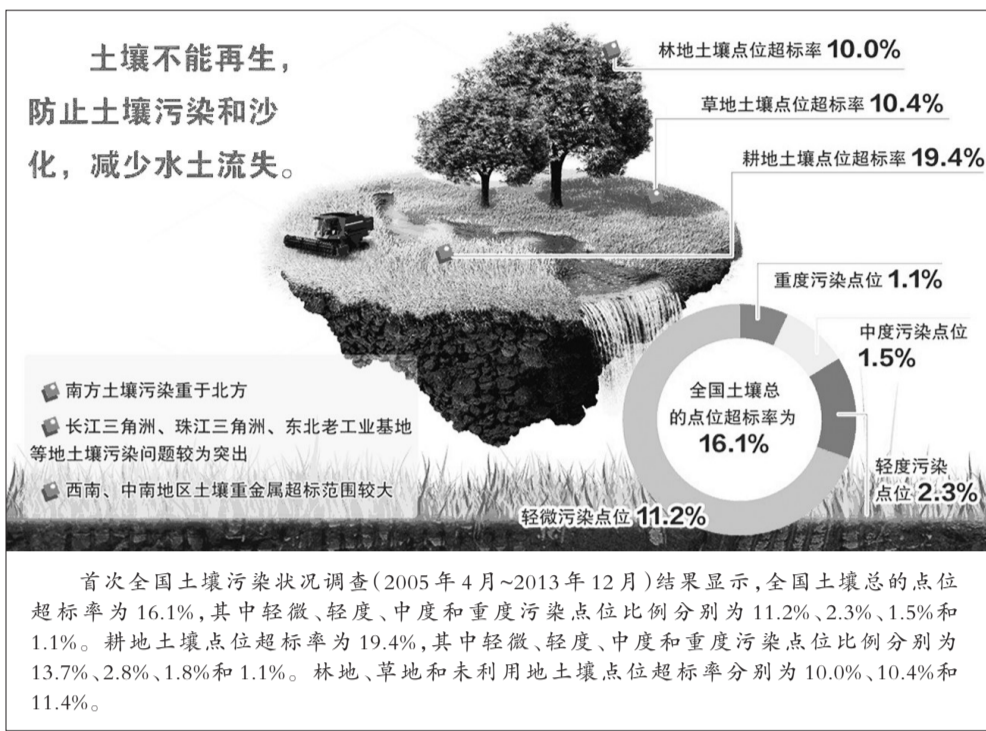
环境保护部宣传教育中心日前举办政策对话会。与会专家、学者和媒体代表听取了“从美国超级基金法立法实践看中国环境政策的影响”课题研究成果,并对土壤污染防治及相关立法、制度建设等展开讨论,分析研究了超级基金法在责任设置和实践层面中产生的诸多问题,以及为解决这些问题所做的修正和完善对制定我国土壤污染防治法的借鉴意义。

**环境保护部原安全总工程师杨朝飞:**土壤污染防治必须建立严格的环境责任追究制度,也要建立相应的基金,要探索建立符合我国国情的资金解决机制。

**环境保护部宣传教育中心主任贾峰:**超级基金法的一个鲜明特点就是“溯及既往”,对造成土壤污染的责任方进行终身追责。

**环境保护部政策法规司法规处副处长李静云:**美国的相关立法实践对我们非常重要,在土壤污染防治行动计划中,将学习和借鉴美国超级基金法的经验。

同时建立超级基金,经费来源于国内生产石油和进口石油产品税、化学品原料税及环境税,上述税收全部进入超级基金的托管基金,然后按每年的实际需要拨款。



## 事前预防与事后治理如何兼顾?

土壤污染治理是复杂的、专业性极强的系统工程,因此土壤污染治理法律体系的构建涉及了治理权力主体、责任主体、治理标准、治理规划、监测与风险评估、污染土壤分类与等级、治理资金等多个方面。

《土壤污染防治法(专家组草案)》立法组组长、武汉大学环境法研究所所长王树义解释称,广义的“土壤治理”包括预防与土壤污染后的修复治理两个方面,即事前预防与事后治理。根据我国立法的以往模式,通常是将预防与治理两个方面都同时规定于一部法律中,如《大气污染防治法》、《水污染防治法》等。

“最初专家组的思路是只考虑解决已经受到污染的土壤治理问题,因为土壤污染太严重了。比如我国台湾地区就叫《地下水及土壤污染整治法》,这个法把整治的主体、技术采纳、结果验收都规定得很明确。后来我们发现,规划、调查、监测都是预防的活动。因此,得出了‘防治兼顾,以治为主’的总则。”他说。

也有专家提出不同看法,西南政法大学的一位教授在接受记者采访时表示,相较于大气与水污染而言,土壤污染更具综合性与复杂性,并且在治理对象与手段方面差异很大,将之规定于一部法中很可能导致条文的繁复与混乱,降低立法质量与效果。因此,他倾向于治理与预防分别立法。

土壤污染可能是由于废水、废气、固体废物或其他有毒物质的不当排放与处置造成的,每一类污染物的性质与特点相差甚大,其所涉及的预防与治理方式也相去甚远,将其融于一部法律中,势必会加剧条文的复杂与重复。如果为克服这一缺陷而采取高度抽象与概括化的语言来达到立法的简洁与清晰,又会因概括性太强而导致操作性不强,在实际运用中仍需参照单行法才能实施的弊端,大大降低了法律的实用性。

土壤污染事前预防与事后治理的对象与手段差异明显。事前预防的对象是土壤污染源,包括点污染源与面污染源。因此有关事前预防的立法主要在于控制与削减污染源的排放和泄漏,其中包括通过对大气、水等环境要素的保护实现对土壤的保护。

土壤污染事后治理的立法对象是对有可能产生土壤污染的区域进行管制,并综合调查与监测等方式减轻已污染土壤对人体和其他环境要素的损害,对其进行治理与改良。

二者之间的差异很大,如若规定于一部法律中,很难符合立法系统化、科学化的要求。

参考其他国家土壤污染防治方面的立法,也可以看出事前预防和事后治理分别立法的趋势。

如日本,其土壤污染防治方面的立法包括两部分,其中《大气污染防治法》、《水质污染防治法》、《废弃物处理法》等构成了土壤污染防治方面的立法体系;而《土壤污染对策法》则是土壤污染恢复治理方面的主要立法。英国《环境保护法》中第二部分“污染的土地和废弃的矿山”与美国的《超级基金法》均以土壤污染的事后治理为目标。

目前我国土壤污染形势严峻,而相关立法却严重不足。有关专家表示,所有的污染最终都会进入土壤,是土壤易受污染且污染日趋严重的根源所在。面对土壤污染现状,我国现有的土壤污染恢复治理法律法规显得“捉襟见肘”,构建、完善土壤污染预防

及恢复法律制度已刻不容缓。

去年,环境保护部会同有关部门起草了《土壤污染防治行动计划》,会同国土资源部发布《全国土壤污染状况调查公报》。在加快推进土壤环境保护立法进程中,十二届全国人大常委会已将土壤环境保护列入立法规划

## 有没有专门的法律法规对土壤污染进行约束?

综观我国现行法律法规,有关土壤污染方面的立法比较薄弱,并没有专门的法律法规对土壤污染进行规范,涉及这一领域的规定散见于多部法律法规中,主要有《环境保护法》、《土地管理法》、《农业法》、《基本农田保护条例》、《土壤环境质量标准》和《土地复垦规定》等。

2014年新修订的《环境保护法》在32条、33条、42条和50条分别对土壤的调查监测、评估和修复制度、农业污染源治理与监测、工业污染源治理与监测、土壤治理资金预算等问题进行了规定。此外,新环保法中有关制定环境质量标准、污染物排放标准、环境监测制度、环境影响评价修正等规定,也与我国土壤污染治理有着密切联系,共同构成了我国有关土壤污染治理的法律体系与框架。

## 涉及土壤污染防治的现行法有哪些问题和缺失?

我国涉及土壤污染防治的相关法律法规条款分散,缺乏系统性,大多数规定过于原则,缺乏可操作性。

新修订的《环境保护法》第32条规定,国家加强对土壤的保护,建立和完善相应修复制度。可是对于修复制度的责任主体、修复方式与标准、不达标准的法律后果等问题仍没有清晰的规定。第50条规定,各级人民政府应当在财政预算中安排资金,支持农村饮用水水源地保护、生活污水和其他废弃物处理、土壤污染防治和农村工矿

污染治理等环境保护工作。但是对于预算资金的来源、分配和权力的配置,以及资金不足时如何进行修复治理等一系列问题也没有涉及。

而《土地管理法》重在耕地的面积而不是质量进行保护,修订后的《土地管理法》仍没有对土壤污染防治做出新的规定。农业部制定的《基本农田保护条例》虽然操作性较强,却只侧重于对土壤的分级定档、肥力监测,也无法对土壤污染进行有针对性的防治。

新修订的《农业法》中,虽然专门

## 污染者不明、无力承担责任时,怎样确定责任方?

美国的超级基金法确立了4项基本的法律制度,包括信息收集和分析制度、将实施反应行动的权力广泛授予联邦政府的制度、创设超级基金以提供治理修复资金的制度和以污染者付费原则为基础的连带的溯及既往的严格责任制度。

对土壤污染的治理,我国实行“污染者负担”原则,这种规定看似合理,但在出现污染者不明、无力或不愿承担责任等问题时,其实效也将大打折扣。实践中出现过很多污染者之间相互推诿的案例,一块受污染的土地可能已几经易手,究竟是一个污染者造成的,还是多个污染者共同造成的,还是多个污染者共同造成的,对受污染的土地若继续实行“谁污染谁治理”的方针,势必会影响受污染土地的及时治理,也增加了政府及相关部门调查、监测的工作量。

历史遗留的污染问题由谁来埋单?贾峰表示:“目前国内主要有两种不同意见。一种观点认为,应在坚持法不溯及既往的前提下,由政府对其治理;另一种观点认为,完全由政府治理财政压力过大,放弃对污染者的追

究也不合理。若污染者不承担消除污染或环境修复的责任而由政府兜底的话,等同于公众来埋单,那显然是有失公允的。”

对此,美国超级基金法规定了为清理污染付费的责任人,称为“潜在责任人”。包括污染设施的当前所有者或经营者;处理、经营危险物质设施的原来所有者或经营者;危险物质的运输者。其中污染设施包括“房屋、建造物、地产、危险废物填埋场。”换言之,“潜在责任人”可能包括过去与现在的场地所有者、废弃物的生产者,以及原先将有毒物质转移到这个场地的机构。

“更重要的是,超级基金法打破了法律界、学术界、司法界多年不变的原则:法不溯及既往。”贾峰表示,按照超级基金法,许多污染行为即使当时是合法的,也应依法承担污染清理或环境修复的法律义务;责任人之间是无限连带的,可以只针对其中一个或几个实力雄厚的潜在责任人提起追偿诉讼。法律规定责任人承担责任不以过

第一类项目。

今年5月,首部土壤污染防治地方法规《湖北省土壤污染防治条例(草案)》进入审议,湖北省将率先开展试点,为已完成并列入全国人大2017年立法计划的国家《土壤污染防治法(草案)》投石探路。

《环境保护法》,防止土壤污染,保护生态环境,保障农林生产,维护人体健康而制定的标准。它规定了土壤环境质量分类和标准分级,以及土壤监测的采样方法和分析方法。可以说《土壤环境质量标准》是具有法律性质的技术规范,是土壤污染防治法律体系中特殊的、不可缺少的组成部分。

此外,还有些立法或规章与土壤污染治理有一定的关联,如《清洁生产促进法》、《城市生活垃圾管理办法》、《固体废物污染环境防治法》、《农药限制使用管理规定》、《关于切实做好企业搬迁过程中环境污染防治工作的通知》等,对于固体废物处置、土壤检测、土壤调查与修复方案等问题进行了简要规定。

地方性立法与制度中也有对土壤保护和治理的一些规定。如《四川省长江水源涵养保护条例》、《安徽省农业生态环境保护条例》、《上海市环境保护条例》、《浙江省固体废物污染环境防治条例》、《沈阳市污染场地环境治理及修复管理办法》等。

设立“农业资源与农业环境保护”一章,并在第58条、65条涉及了化肥、农药的施用,但与《清洁生产促进法》的原则性规定类似,实际作用十分有限。

比较有针对性的《土壤环境质量标准》也存在土壤环境监测内容较少的情况。南京土壤研究所研究员路永明表示,这部标准无论在土壤多样性和区域差异性方面,还是在土地利用方式多样性和污染物多样性方面都存在较多的空缺,亟须修订和完善。

专家评价称,现行法对土壤污染防治的调控是原则性的、零散的、不全面的,无法完全满足土壤污染防治的具体需求。因而,构建与完善我国的土壤污染防治法律体系势在必行。

错为要件,除不可抗力、战争、第三人行为等法定免责事由之外,均应承担责任。“潜在责任人”之间为连带责任,这就从根本上解决了污染者之间相互推诿的问题,最大限度地保障受污染土地及时修复。

但是美国这种严苛的立法也产生了一些弊端,导致被污染土地在被业主遗弃后,没有人愿意去购买这些污染的地块,并对其治理和清理,担心应付日后随时可能引起的环境侵权索赔。而政府为开发利用这些地块而给予开发利用者的税收优惠或补贴对于大多数企业来说得不偿失,这就严重阻碍了这些土地的治理、开发、再利用,久而久之这些土壤的污染愈演愈烈,成了真正的“棕色地块”。

为促进反应行动快速有效地进行,相较于美国其他环境法律,超级基金法赋予行政机关更为强有力的权力,也建立了相应的权力制衡机制。

我国环境管理正处于深刻变革时期,在采访中,业内专家表示,制定我国的土壤污染防治法时,既要充分借鉴美国超级基金法环境责任制度的演变过程和教训,又要根据我国实际情况,比如土地国家所有、经营人混杂(合资、独资)、土地稀缺等国情加以调整,避免造成“有法难依”的局面。

## 他山之石

## 谁来为土壤污染埋单?

美国超级基金法规定,在土壤污染被发现和危险废物被处理后,美国环境署开始查找“潜在责任人”。一旦确认了“潜在责任人”,则可能要求其负担全部治理修复费用。如果“潜在责任人”不予合作,政府既可通过诉讼法律,强制要求其修复,也可以利用超级基金开展修复。

根据规定,场地所在州应分担联邦政府的修复成本,即州政府必须承担至少10%的治理修复费用,并且负责场地的运营和维护。

当污染责任方无法被识别或无力支付治理修复费用时,美国环境署使用信托基金即超级基金中的钱治理修复污染最严重的土壤。也就是说由超级基金先行垫付土壤污染修复治理费用,然后通过诉讼等方式向最终责任方追索。

据了解,超级基金的主要来源包括原料税、环境税、财政拨款经费以及对责任的追偿费用和罚款等。根据美国政府绩效办公室的报告,截至2007财年度,超级基金总计融资423亿美元,加上责任人主动修复污染土地花费的225亿美元,总金额达到648亿美元。

此外,联邦和州政府启动“棕色地块”再开发计划、州自愿治理计划等项目,推动私人资本参与较轻污染场地的修复治理和再利用。各经费来源为超级基金法的实施及相关修复治理计划提供了资金保障。

在我国,虽然许多历史污染都是由企业、工厂对土壤污染的忽视造成的,但是却很难照搬美国超级基金法,将沉重的治理责任直接加在经济实力并不稳固的国内企业身上。

对此,环境保护部宣传教育中心主任贾峰认为,开展土壤污染治理必须建立类似美国超级基金的“污染场地修复基金”。而它的功能应该超越超级基金,为那些经济实力不足的企业暂时分担部分修复费用,使其逐步偿付应该承担的治理费用,从而引导其将环境风险作为影响企业发展的关键因素,纳入未来管理和决策的考虑范畴中。对于那些找不到责任主体或责任主体不愿采取任何措施的,“污染场地修复基金”也可以避免因漫长的诉讼或者寻找责任方的过程而延误土壤修复工作的开展。

毫无疑问,建立“污染场地修复基金”是开展我国土壤污染防治的有效措施。从超级基金的各种融资方式所占比例不难看出,维持基金的运营很大程度上依赖于环境税收或者国家拨款,其自身增值的空间十分有限。而在美国,这样经济实力的发达国家,超级基金项目实施的后期尚且出现了资金供给大幅减少甚至

足的现象,那么对我国来说,要想长期支持如此庞大的一项环境支出恐怕更是难以实现。

采访中,业内专家表示,我国如果要建立并维持这项环境基金,可以考虑扩展多样化融资方式,如发行绿色债券、鼓励民间集资等。另外,我国应该更注重基金的自身增值,选择一些发展前景较好的环保产业投入资金,在提高环保产业科技水平的同时,每年还可以从产业运营的收入中获得固定的收益,从而增加基金积累。

正如贾峰所言:“如何保障其长效运行下去是极其重要的。从美国的经验可以看出,完善的法律体系对超级基金项目的实施起到了决定性的作用。与此同时,可以采用经济刺激手段促进土壤修复治理。”

虽然在美国超级基金法中,对行政管理费用的支出有较为严格的规定,但是在超级基金法的实施中,行政管理费用仍占有很高的比例,并成为法律备受争议的原因之一。专家预测,这也将是我国开展土壤修复治理要面临的一大难题。相比美国,我国行政管理体系目前仍处于不断完善阶段,存在着部门分支庞杂、职能界限不明等问题,因此如何提高行政管理的效率,降低行政管理支出,将资金更多用于修复治理中,对于我国未来的土壤污染治理至关重要。

同时,由于我国特殊的国情,许多企业经历了改制、合并等过程,这使得历史遗留问题的责任识别更为复杂。超基金要进行严格的归责,可能需要花费巨额的执法成本。因此如何“快刀斩乱麻”地处理我国历史遗留的污染土地,降低执法成本又是一个难题。

如今,美国超级基金法已实施30余年。据统计,自1983年~2008年,超级基金项目共治理有害土壤、废物1亿多立方米,治理垃圾渗滤液、地下水、地表水约12.9亿立方米,为数万人提供了洁净的饮用水水源。截至2014年6月,1158块场地已完成修复工程,占累计列入国家优先治理名录场地的68.1%。

贾峰表示,美国超级基金法的实施还产生了诸多不可量化的效益,例如减少土地资源闲置和浪费、推动环境保护的公众参与和信息公开、防止危险废物不受控制释放、提高政府与公众的应急响应能力等。超级基金法还催生并发展了环境污染责任保险等一系列新型环境治理工具,对美国的创新起到了积极促进作用。“此外,超级基金法最为显著的一个不可量化的效益在于其对企业的巨大威慑作用,促使企业迫于法律威严而重视环保,使诸多污染问题在源头得以预防。”

