

二审在即,中国政法大学副教授胡静谈土壤污染防治法草案

污染场地修复责任如何配置?

本报记者王玮

岁末将至,《土壤污染防治法(草案)》(以下简称“草案”)自2017年6月经全国人大常委会一审后,近日将进行二审。由于草案历经反复斟酌推敲,填补了我国环境污染防治法律特别是土壤污染防治法律的空白,因此自公布以来颇受环境法学界的关注。中国政法大学民商经济法学院副教授胡静就是其中一位,他特别向记者谈到了草案中有关土壤污染场地修复责任配置问题。

1 修复责任应当明确为公法责任

草案第八十条第一款规:“土壤污染责任人未按本法规定承担土壤污染风险管控和修复义务,土地使用权人可以向人民法院起诉,请求土壤污染责任人履行相应义务。”

“这项条款暗含立法者有将修复责任的第一判断权给法院,而不是行政机关的意思。”在胡静看来,草案首先应当明确修复责任是公法上的责任,第一判断权应当给行政机关,执行的工具是行政命令。

公法责任的定性赋予行政机关可以单方面决定责任人的法律义务或责任,直到被有正当权限的机关取消或者确认其无效为止。

公法责任的属性主要是因为土壤污染治理具有很强的专业性和技术性。土壤污染治理涉及到治理目标和治理方案的确定、治理过程的监督、治理方案的验收,行政机关由于其专业性优势,较之法院更有能力加以监

2 有效衔接过程责任和终局责任

土壤污染修复责任主体应当分为两大类,一类是个人主体,一类是政府主体。

胡静认为,草案有关个人责任归属的内容分散在第四十五条、第四十八条和第五十条。土壤污染防治中的“治理”一词应作广义理解,包括针对土壤采取的以污染治理为目的的事后措施,如风险管控和修复以及直接服务于这些措施所做的调查评估等准备工作。

草案第四十五条规定的“土壤污染风险评估”,第四十八条规定的“风险管控”和第五十条规定的“修复”都属于“治理”责任的范畴。

对个人责任的观察有两个视角,一个是行为责任和状态责任,另一个是过程责任(中间责任)和终局责任。

胡静认为,土地使用权人之所以要承担责任的依据在于状态责任理论,即基于土地使用权人对土地有管领权力的状态。而污染者承担修复责任的依据在于行为责任理论,即以因果关系为基础。草案条文将污染者和土地使用权人都纳入个人主体,草案相关条文的规定体现如下逻辑:污染者无法认定或者死亡的,土地使用权人履行相关义务。

上述逻辑依循了行为责任和状态责任的理论,但忽视了两点,第一,忽视了过程责任(中间责任)和终局责任的区分;第二,忽视了污染者和土地使用

管。对行政机关的决定不服可以提请司法审查,法院仅仅是对合法性进行审查,并不触及合理性。加之,土地使用权人也负有修复义务,这一点很难在私法责任框架下得到解释。

我国《民法总则(草案)》第一征求意见稿中包括“恢复生态环境”的责任形式,后来被删除,未尝不是出于同样的考虑。因此,胡静认为土壤污染修复责任定位为公法责任更为合理。

此外,修复责任应当由行政机关责令责任人承担。行政机关作出行政行为的形式应当是行政命令,因为土壤污染修复可以解释为消除污染的后果,消除污染的后果可以理解为责令改正,而责令改正就属于行政命令。

另外,胡静还建议增加“风险管控或者修复未达到目标要求的,环境保护主管部门应责令土壤污染责任人继续采取风险管控或者修复措施直至达到目标要求。”

权人在终局责任归责原则上的差异。

过程责任乃是出于紧迫性的要求,对符合一定条件的未必承担终局责任的主体应暂时承担的责任,终局责任则是责任的最后分配。

土壤污染修复的责任人无疑是污染者,但寻找污染者往往需要较长时间和高昂的成本,这就需要一个恰当的责任主体能及时有效控制土壤环境风险,“及时”和“有效”体现了效率价值,显然最恰当的责任主体是距离土壤环境风险发生地“最近”的主体即土地使用权人。这就是过程责任。

在终局责任上,污染者责任往往是无过错责任。这在土壤污染防治具有专门立法的国家和地区形成通例。在归责原则上对土地使用权人采用“过错推定”为宜,即能够证明自己无过错的土地使用权人不承担终局责任,只是承担不真正连带责任;不能证明自己无过错的土地使用权人承担连带责任。因此,在终局责任上,应对污染者适用无过错责任,对土地使用权人适用过错推定原则。

胡静观察到,国外相关立法中有过程责任,也就是在污染发生后暂时还没有找到污染者的情况下,行政机关可以要求土地的使用权人进行修复。如果土地使用权人能够证明自己无过错,土地使用权人修复后,再向真正的污染者追偿,这时土地使用权人

对采取风险管控或修复措施但未达到目标要求的责任人来说,并没有完全履行此前确定的责任,在这一责任被行政机关依法撤销或变更之前,实现污染地块环境质量达标的责任始终存在,并不因曾有风险管控或修复行为而解除。

继续实行风险管控或修复直至达标本身就是履行责任的题中应有之义,但为明确义务起见,胡静认为在法律中加以明确规定,将更有利于遏制现在已经初现端倪的土壤污染修复工程难以达到修复目标要求的问题,即通过法律强调:土壤污染修复不达标的,由修复责任人承担全部责任。

承担的实际上是不真正连带责任;如果土地使用权人不能够证明自己无过错,土地使用权人只能够就超过他应承担的份额的这一部分向污染者追偿,这时土地使用权人构成是一种共同的侵权。这就是过程责任和终局责任的衔接。

另外,如果私人主体涉及多个责任人,应当以连带为原则,以按份责任为补充。也就是原则上实行连带责任,如果责任人能够证明自己的责任份额,就只承担按份责任。

政府在责任人不明或者不履行相关义务的前提下,自行履行义务的立法例较为常见。在这种情况下,行政机关的修复事实上承担兜底责任。这种兜底责任是由行政机关的公共利益代表的身份和修复土壤的紧迫性所决定的。政府兜底的资金可以来自预算,也可以单独设立基金。

胡静认为草案中应当增补政府兜底的条款,政府兜底不是对污染者负担原则的否定而是对其局限加以克服,政府承担兜底责任后,应当对个人责任人就政府支付的承担兜底责任的费用进行追偿。

需要强调的是,并非土壤只要遭受到污染,责任人就应承担修复责任,而是污染到一定程度,结合周边人口、环境等其他因素综合考虑必须修复的地块的范围,才发生修复责任问题。

张家口市林业局局长白凤鸣介绍说:“今年截至10月底,张家口市已完成绿化造林193.3万亩,占全年任务的90%以上;明后两年全市还要完成人工造林101.7万亩,完成封山育林203.4万亩。巩固造林绿化成果。”

让监管部门监管有法可依,《条例》明确规定,在禁牧范围内放牧的,县级以上人民政府农牧、林业主管部门或者其委托的农牧、林业工作机构可责令其停止违法行为。

拒不改正的,可按每只(头)牲畜处以30元以上90元以下罚款;致使植被受到破坏的,责令限期恢复植被,造成损失的,依法承担赔偿责任。致使林木受到毁坏的,依法赔偿损失;补种毁坏株数一倍以上三倍以下的树木。

拒不补种树木或者补种不符合国家有关规定的,由县级以上人民政府林业主管部门组织代为补种,所需费用由违法者承担。

此外,擅自移动或者毁坏禁牧的标志、界桩、围栏等设施的,责令其限期恢

张家口市禁牧条例施行,聚焦草场和林地保护

禁牧范围内禁止放养草食牲畜

◆本报记者张贤贤 通讯员郭静娴

河北省张家口市人大常委会、市政府新闻办日前就《张家口市禁牧条例》发布实施召开新闻发布会。《条例》作为张家口市首部地方性法规,明确规定禁牧范围内禁止放养牛、羊等草食牲畜,禁止擅自移动或者毁坏禁牧标志、界桩、围栏等设施,违者将承担法律责任。《条例》已于2017年12月1日起施行,从此张家口市将结束林区禁牧缺少执法依据的尴尬局面。

◇草场占比近1/3,禁牧遵循生态优先

“近年来,张家口市通过退耕还林还草、荒山荒坡绿化等一系列重大生态建设工程,使生态环境有了很大改善,生物多样性方面有长足进步。但是,全市生态环境仍很脆弱,传统落后的牲畜放牧方式,导致幼树幼苗和草场植被遭到不同程度的破坏。”张家口市人大常委会主任单东兴介绍说,《条例》的制定,有利于张家口市草原生态资源恢复和森林质量的提高,有利于野生动物种群和栖息地的恢复与保护,同时也为政府相关部门提供了行政执法依据。

据了解,张家口是河北省的草原资

林地是《条例》明确的又一重要区域。据了解,截至2016年年底,张家口市森林覆盖率为39%,森林蓄积量达到2490万立方米。到2022年,也就是京张冬奥会举办时,张家口市森林覆盖率要达到50%。

◇巩固造林绿化成果,毁坏林木将责令补种

复原状;逾期不恢复原状的,应承担赔偿责任,并可处200元以上500元以下罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

◇加大生态扶贫力度,确保群众“禁牧不减收”

禁牧之后,养殖户如何饲养家畜?《条例》第十四条提出,禁牧区域的养殖户应当对牛、羊等草食牲畜实施舍饲圈养。各级人民政府对实施舍饲圈养的养殖户应当给予政策扶持。此外,《条例》第十五条还提出,各级人民政府应当加强禁牧区域内农村产业结构调整,拓宽农民增收渠道。

张家口市农牧局局长李晓红在回答记者提问时表示,禁牧不等于禁养,《条例》的出台,为各级农牧部门引导广大农民群众转变草场畜牧业发展方式提供了契机。下一步,张家口市将按照“兴草、优态、壮特、强牧”的指导思想,做好草原生态的建设、保护、利用和草原示范区建设这篇文章,使草原畜牧业的发展和草原生态的建设同步并进。

白凤鸣则表示,张家口市各级林业部门将加大生态扶贫力度,通过聘用生态护林员、发展林业产业、发展林下经济等措施,增加林农收入,确保林区群众实现“禁牧不减收”的目标。

法治动态

辽宁加大环境公益诉讼案办理力度

检察机关与环保部门每季度末互相通报各自情况

本报讯 辽宁省人民检察院与省环保厅近日联合印发《关于在办理环境公益诉讼案件中加强协助的实施办法》,旨在进一步发挥检察机关法律监督职能和环保部门依法监管职能,促进依法行政和公正司法,共同解决环境保护方面存在的突出问题。

办法规定,检察机关与环保部门分工合作、紧密配合,建立工作联络和信息共享机制,实现信息互通、资源共享。定期召开联席会议,互相通报工作情况,研究解决实践中的重大问题和事项。各级环保部门每季度末向同级检察机关通报立案查处的环境违法案件情况;各级检察机关每季度末向同级环保部门通

报依法受理、办理的涉及公益诉讼的环境行政执法案件。

同时,双方要建立调查取证、行政执法监督告知、案件专业咨询协助、民事公益诉讼案件通报等制度。明确环保部门依法配合检察机关调阅执法卷宗,环保部门为检察机关办理环境公益诉讼案件提供专业咨询协助;环保部门在执法过程中,发现需要对破坏生态环境损害社会公共利益的行为提起民事公益诉讼的,可以向检察机关进行通报,商检察机关支持起诉。

省检察机关和环保部门确定共同建立鉴定机构和咨询专家推荐名录,便于各级检察机关在办案中选取相关机构和专家进行咨询和鉴定。 张荣

包头“环保警察”正式上岗

“环保+公安”联动执法模式落地

本报见习记者李俊伟 通讯员刘天成 包头报道 由内蒙古自治区包头市公安局组建的综合执法行动支队派出的7名“环保警察”日前入驻包头市环保局,标志着包头“环保+公安”联动执法模式正式落地。

为深入贯彻落实党的十九大对生态文明建设和环境保护做出的新部署、新要求,全面实现“全覆盖、零容忍、严执法、重实效”的总体目标,包头市委、市政府高度重视环境监察执法工作,多次深入环保部门和执法现场实地调研,大胆探索“环保+公

安”治理环境污染问题的新模式。

包头市环保局也着眼长远、立足现实,坚持以队伍建设“软实力”提供环境执法“硬支撑”,在原有行刑衔接的基础上,积极协调,促使这一执法机制在最短时间内落实到位。

过去包头环保部门在执法中经常遇到阻碍执法、抗拒执法的情况,环境执法面临调查取证难、处置处罚难的尴尬境地,今后公安部门将与环保部门无缝对接,符合当前环境执法新需求,可谓恰逢其时。

倾倒在危险废物4000余吨,获利80余万元

陕西榆林批准逮捕涉案五人

本报记者李涛榆林报道 陕西省榆林市榆阳区检察院近日依法批准逮捕涉嫌污染环境罪的5名犯罪嫌疑人,这5人涉嫌倾倒危险废物,严重危害生态环境和人民群众健康。此案也是榆林检察院系统处置的首例涉及危险废物的环境污染案件。

2017年8月,根据群众举报,榆林市公安局榆阳分局民警同榆阳区环保局工作人员在区巴拉素镇大漠纸业业有限公司厂内检查发现,“榆林千千环保工程有限公司”租用的污水池中倾倒入大量疑似有毒、有害工业污水。

调查机关对倾倒入污水的池中、拉运污水罐车内进行现场取样送检,检测结果显示送检样本南、北两侧水池COD值均不合格。拉运污水油罐车及南北两侧水池中检测出pH值、挥发酚值数、石油类值数均不符合《污水综合排放标准》一级标准,其中送检检测出的有毒物质石

油类(石油溶剂)数值为54261.76mg/L,有毒物质总量≥3%,根据国家《危险废物鉴别标准 毒性物质含量鉴别》属于危险废物。

榆阳区检察院获得此消息后,立即指派侦查监督科干警提前介入,引导公安机关侦查取证,并与公安机关一起研究侦查方案,调查分析案情,核实证据,协助公安机关收集主要证据材料,完善证据链条。

调查初步查明:2017年7月~8月以来,榆林千千环保工程有限公司的污水池等,先后从苏图苏木长庆试气二项目部天然气井、内蒙古自治区鄂托克旗后旗中国石油渤钻技术服务公司、陕西省子洲县森瑞公司拉运工业污水,共计4000余吨,全部倾倒在租用的榆阳区巴拉素镇大漠纸业公司厂内污水池中,预计违法所得80余万元人民币。目前,此案正在进一步审理中。

宿迁宿城公开审理一起非法采矿案

骆马湖水域全面禁止采砂,被告人明知故犯获利

本报讯 江苏省宿迁市宿城区人民法院近日在骆马湖海事搜救中心门前广场巡回审理一起非法采矿案,庭审现场吸引当地200余名干部群众旁听。

法庭经过审理,当庭以非法采矿罪判处被告人晏某有期徒刑一年九个月,并处罚金人民币16万元;追缴其违法所得计16.48万元上缴国库。

《关于禁止在骆马湖水域非法采砂的通告》《关于在南水北调东线输水干线洪泽湖骆马湖至南四段全面禁止采砂活动的通知》都明确规定骆马湖全面禁止采砂。2015年11月~2016年3月,被告人晏某明知骆马湖水域全面禁止开采黄砂,为牟取暴利,操采采砂船在骆马湖宿迁黄墩、桃花岛附近等水域非法开采建筑黄砂,并向吴某、李某、刘某、

阙某出售,销售金额合计人民币16.48万元。

2017年4月18日,被告人晏某被公安机关抓获,归案后如实供述其犯罪事实。

宿城法院受理此案后,在深入了解案情基础上,组成合议庭,由院长耿辉担任审判长,以巡回审判的形式开展案件审理。庭审现场,被告人如实供述其犯罪事实,依法可以从轻处罚。法庭综合全案情节,遂依法作出上述判决。

庭审结束后,耿辉还就这起案件现场以案说法,阐明非法开采黄砂,不仅破坏国家对矿产资源的保护制度,同时影响水生态环境、危害河道防洪安全及河势稳定等问题,以此提高公众生态环境保护意识。 朱来宽



图为庭审现场。朱来宽 徐二海摄