

我国土壤污染防治法律体系研究

谢森, 胡伟, 宋书巧 (广西师范学院地理科学与规划学院, 广西南宁 530001)

摘要 针对国内土壤污染防治立法体系现状, 分析土壤污染防治法律体系的不足, 包括缺乏专门立法、体系不完善、责任主体不明确、操作性不强和滞后性等问题。通过对国外土壤污染防治法律体系的研究, 结合我国实际情况, 提出完善我国土壤污染防治法律体系的建议。

关键词 土壤污染; 法律体系; 完善

中图分类号 S-9; D922.6 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)31-277-03

Research on Legal System of China's Prevention and Control of Soil Pollution

XIE Sen, HU Wei, SONG Shu-qiao (Geography and Planning School, Guangxi Teachers Education University, Nanning, Guangxi 530001)

Abstract Aiming at the status of soil pollution prevention and control legal system in China, the shortcomings were analyzed, including lack of special legislation, system is not perfect, the main responsibility is not clear, the operation is not strong and lagging. Based on the research of the foreign legal system of the prevention and control for soil pollution, combined with China's national conditions, suggestions for perfecting China's soil pollution prevention and control legal system were put forward.

Key words Soil pollution; The legal system; Perfect

改革开放后, 历经三十年飞速发展, 我国成为超越日本仅次于美国的世界第二大经济体。随着经济社会的发展, 我国土壤环境问题愈演愈烈, 土壤环境质量的好坏直接关系到生态环境质量的好坏, 直接关系到人类生存环境的质量以及生态文明的构建。

2013年1月23日国务院发布了《国务院办公厅关于印发近期土壤环境保护和综合治理工作安排的通知》(国办发〔2013〕7号), 通知中明确强调“将研究起草土壤环境保护专门法规”等相关内容。那么进一步深入开展我国土壤污染防治立法的研究工作是十分迫切和必要的。

1 国内外土壤污染防治立法现状

1.1 国内土壤污染防治立法现状 在我国, 没有像欧美其他国家一样针对土壤污染防治而专门立法。我国现行法律中有关土壤污染防治的法律规范详见表1。

1.2 国外土壤保护立法现状 国外土壤污染历史比我国长久, 所以很多国家在上个世纪70年代就开始了土壤污染防治立法工作, 上个世纪末基本形成比较完善的土壤保护立法体系。详见表2。

2 国内土壤污染防治立法的不足

我国在土壤污染防治方面的法律法规很多, 但与国外相比, 我国在土壤污染防治法律体系上存在诸多不足, 主要表现在以下一些方面。

2.1 缺乏专门立法 从《宪法》到《关于切实做好企业搬迁过程中环境污染防治工作的通知》, 都涉及土壤的保护。有些条款还明确了保护土壤的责任、义务, 还给出了界定土壤污染的标准规范。但是不同的法律给出的土壤污染防治的主体不同, 有的涉及土地、有的是基本农田, 没有一本类似于《联邦土壤保护法》这样的针对土壤污染防治的纲领性的法

律, 没有统一的总则、原则、义务。这说明我国的土壤污染防治法律体系中缺少专门的土壤污染防治法律文件。

表1 中国土壤污染防治的法律规范

名称	相关内容
《宪法》	合理利用土地…
《环境保护法》	各级人民政府应当加强对农业环境的保护, 防治土壤污染…
《农业法》	农民和农业生产经营组织应当保养耕地…, 防止农用地的污染、破坏和地力衰退
《土地管理法》	各级人民政府应当采取措施, 维护排灌工程设施, 改良土壤, 提高地力, 防止土地荒漠化、盐渍化、水土流失和污染土地
《基本农田保护条例》	为了对基本农田实行特殊保护, 促进农业生产和社会经济的可持续发展
《土壤环境质量标准 GB15618-2008》	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
《固体废物污染环境防治法》	产生固体废物的企业在终止时, 应当首先对固体废物进行妥当处置, 防止污染土壤
《大气污染防治法》	各级地方政府在绿化中应当加强建设施工管理, 控制渣土的堆放, 防止污染土壤
《关于切实做好企业搬迁过程中环境污染防治工作的通知》	对遗留污染物造成的环境污染问题, 由原生产经营单位负责治理并恢复土壤使用功能

2.2 体系不完善 《宪法》提到“合理利用土地”、《环境保护法》中提到“各级人民政府应当加强对农业环境的保护, 防治土壤污染”等。这些法律都提及了保护土壤, 但有的只是界定保护土壤的责任, 有的则涉及受污染土地的治理, 都只是对土壤保护进行了概括性的说明, 没用对应的技术规范; 《土壤环境质量标准》虽然详细地提出相应的技术规范, 但对对应的规定却不明确, 因此现行的土壤污染防治法律与技术规范不协调, 根本不能构成系统的、完备的土壤保护法律体系。

2.3 责任主体不明确 主体也称之为法律责任主体, 是指违法主体或者承担法律责任的主体。对于土壤保护的责任主体, 现行土壤污染防治的法律规范中缺乏明确的规定。土壤保护分为污染土壤修复、未受污染土壤保护这两个方面,

基金项目 2014 广西研究生教育创新计划项目(YCSW2014184); 桂科软(11217002-31)。

作者简介 谢森(1991-), 男, 河南南阳人, 硕士研究生, 研究方向: 区域环境学。

收稿日期 2015-09-29

土壤保护和土壤污染修复的责任主体是否一样,现行土壤保护法律体系中的规定还是很模糊的。没有明确规定法律责

任主体,就算规定了相应的法律责任、义务,也只能是纸上谈兵。

表2 国外土壤污染防治法律

国家	法律名称	主要内容
美国	《超级基金法》 《棕色地块法》	《超级基金法》其主要意图在于修复全国范围内的污染地块,并明确清洁费用的承担者,对土壤污染进行有效的防治和治理;《棕色地块法》目的是调动社会各方面的力量和资源,灵活运用不同的手段和方式,治理土壤污染问题
法国	《环境法典》	将土壤污染视为工业防治法中一个新的法律事实,在传统工业法体系中,根据土壤污染的特殊性发展出了一系列特殊管理手段,如土壤监测、风险评估、土壤数据库、土壤修复等
德国	《联邦土壤保护法》	德国唯一的有关土壤环境保护的单独立法,作为德国土壤环境保护领域的基本法,该法主要包括总则、原则与义务。
日本	《土壤污染对策法》 《农业用地土壤防治法》	《土壤污染对策法》掌握土壤特定有害物质污染状况,提供整治土壤污染的主要法规依据;《农业用地土壤防治法》以农村土壤污染为防治对象,目的是为了防治和消除农业用地被特定有害物质污染,以及合理利用已被污染的农业用地

2.4 可操作性不强 现行土壤污染防治的法律规范中缺乏明确的法律责任的规定,并且大多数的规定都是原则性、概括性的规定,例如,“保护土地”、“防止土壤污染”、“应当采取有效措施”等。我国目前涉及到土壤污染防治的部门有环保、农业、水利、矿产资源、国土资源等部门,具体的那些部门,哪个部门采取哪些方式进行土壤的保护工作没有具体指明,从而使那些保护土壤的条款无从实施,导致现行土壤防治保护法律的可操作性不强。

2.5 滞后性 十八大报告中要求“要加强生态文明制度建设。要把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系”。土壤保护对于建设生态文明有着不可替代的作用,但是现行的土壤保护的法律法规颁布时间都较早,对于新时代的新政策均没有形成法律条文;就算相对比较新的《土壤环境质量标准 GB15618 — 2008》也存在严重的滞后性,主要表现在对那些新型污染物的环境标准值的界定等方面。

3 国外土壤污染防治立法经验

3.1 政府引导,社会资金支持 美国的土壤污染防治立法没有一部综合性的、专门性的土壤污染防治法。但其在《棕色地块法》中提到的“调动社会各方面的力量和资源,灵活运用不同的手段和方式”的做法是值得借鉴的。据了解,美国于1997年发起并推动了“棕色地块全国使用议程”,当年联邦政府在100余个“棕色地块”投入的资金超过4亿美元,而到1998年3月,美国确立了16个“棕色地块”治理示范区,吸引了9亿多美元的开发基金。可见以政府为引导,以社会资金为支持对于土壤污染防治是非常有效的。

3.2 独立立法,体系完整 德国的《联邦土壤保护法》和日本的《土壤污染对策法》都是采取独立的土壤环境保护立法模式,这种模式能够对土壤污染防治相关制度进行系统规范,有利于一国系统规制土壤污染防治制度,统一协调其他相关法律规范,从而对土壤环境进行保护。

法国没有综合性、专门性的土壤污染防治法。但是从20世纪80年代至今,法国已累计修复污染土地165 km²,土壤污染面积较20世纪末下降了9%;而我国土壤污染面积却不断增加^[15-16]。导致这些差距的原因,除了我国工业化起步较晚以外,还有就是未能形成比较完整的法律体系。我国的

土壤污染防治法律体系的漏洞较多,相关法律之间不能相互补充,现有的法律不能构成完整的法律体系。

3.3 明确的法律主体 土壤保护应该包含受污染土壤的修复和未受污染土壤的保护两方面。对于受污染土壤的修复,很重要的一点就是界定责任主体。如何认定责任主体,国外的法律都有明确的规定。比如法国《环境法典》中工业法中就提及“在没有法律责任人的情况,国家环保部门负责土壤污染的修复工作”。这是我们应该借鉴的。

3.4 明晰部门职权,保障法律实施 我国由于涉及土壤污染防治的部门较多,从而存在多头管理的问题,最终导致部门职权不清晰,不能对土壤污染防治起到积极的作用。国外涉及土壤保护的立法部门也很多,例如,日本环境省由大臣官房、废弃物再生资源利用对策部、综合环境政策局、环境保健部、地球环境局、水大气环境局、自然环境局、环境调查研究所、地方环境事务所等九大部门组成^[17],但是日本在其土壤污染防治的法律中明晰部门职权,使得土壤污染防治的各个部门协调工作,保障法律实施。

4 土壤污染防治法律体系构建的建议

环境保护部副部长李干杰指出,土壤环境质量的好坏,不仅关系当代人,而且关系子孙后代的健康。土壤环境保护立法是做好一切土壤环境保护和综合治理工作的根本保证。这说明我们国家现在急需一整套完善的、有中国特色的土壤保护法律体系。在充分了解我国土壤保护法律体系现状与不足的基础上,借鉴发达国家多年来的立法经验,立足于中国国情,根据当前的污染形势,构建能够体现科学发展观、生态文明等理念的土壤保护法律体系,应该在立法过程中着重考虑以下一些方面。

4.1 加快制定土壤保护“核心”法,构建完整的土壤环境保护法律体系 这里所谓土壤保护的“核心”立法,指的在我国土壤保护领域的“基本法”、或者“龙头法”。建立“核心”法的目的是有两点:首先表现在其基本性,在其他法律规定存在冲突的情况下,“核心”法是最基础法律依据;其次是其“龙头”的作用,“核心”法能调整土壤保护领域中最重的社会关系,辅之以其他法律共同构建完整的土壤环境保护体系。

4.2 注重市场经济的作用,鼓励社会共同参与 土壤环境的保护,不仅仅是政府的职责,同时也是全社会的责任。往

往土壤污染的整治和管理需要巨大的资金支持,仅仅只依靠国家、财政拨款是远远不够的。因此在进行土壤污染防治立法时,应注重市场经济的作用,引入其他社会资金进行土壤保护工作;同时也要注意社会团体参与土壤污染防治政策的倾向性,以此鼓励更多社会团体参与土壤污染防治工作。

4.3 完善行政管理体制,切实执行法律条款 行政管理体制是指一个国家行政机构设置,行政职权划分及为保证行政管理顺利进行而建立的一切规章制度的总称。土壤污染防治行政管理体制涉及土壤污染防治工作中行政管理机构、权限、制度、工作、人员等内容。如果构建土壤保护法律体系没能建立完善行政管理体制,未能让各个行政管理部门明晰自己的职权,那么再好的法律体系也只是一纸空话。

4.4 完善土壤污染防治法律制度 制度是法律的具体化,它包含有指导性、约束性、激励性、规范性、程序性等性质,是一部法律最核心的部分^[19]。立足我国国情,结合我国现有的法律制度、借鉴国外优秀立法经验,笔者认为应该从五方面来完善土壤污染防治法律制度:土壤环境标准制度、土壤污染监测制度、土壤污染预警制度、土壤保护经费保障制度、责任追究制度,从最初的土壤监测到最后的责任追究形成一套较为全面的责任体制。

5 结语

进入 21 世纪以来,我国的经济快速发展,但是我国的土壤污染却越加严重。从我国的土壤污染、立法现状来看,我国亟需完善土壤保护法律体系。通过对国内外土壤保护立法的对比研究,分析我国土壤保护立法的不足之处;同时借鉴发达国家优秀的立法经验,提出“加快制定土壤保护“核心”法、注重市场经济的作用、完善行政管理体制、完善土壤污染防治法律制度四条完善土壤保护与污染防治的法律体

系的建议。

参考文献

- [1] 骆永明. 中国土壤环境污染态势及预防、控制和修复策略[J]. 环境污染与防治, 2009, 31(12): 27-30.
- [2] 林玉锁. 我国土壤污染问题现状及防治措施分析[J]. 环境保护, 2014(11): 39-41.
- [3] 陈德敏, 薛婧媛. 中国土壤污染现状与法律责任解读[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2008, 14(1): 93-97.
- [4] 赵庆龄, 路文如. 土壤重金属污染研究回顾与展望: 基于 web of science 数据库的文献计量分析[J]. 环境科学与技术, 2010, 33(6): 105-111.
- [5] 高翔云, 汤志云, 李建和, 等. 国内土壤环境污染现状与防治措施[J]. 环境保护, 2006(2B): 51-53.
- [6] 石莉颖. 论我国土壤污染防治法律制度的构建[D]. 上海: 华东政法大学, 2007.
- [7] 卢明. 我国土壤污染防治法律机制研究[D]. 杨凌: 西北农林科技大学, 2013.
- [8] 高琳昕. 我国土壤污染防治法律机制研究[D]. 石家庄: 石家庄经济学院, 2014.
- [9] 罗丽, 袁泉. 德国土壤环境保护立法研究[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2013, 26(6): 965-969.
- [10] 刘豫. 中国土壤环境保护立法研究[D]. 兰州: 兰州大学, 2013.
- [11] 高海燕. 我国土壤污染防治立法之思考[D]. 长沙: 湖南师范大学, 2008.
- [12] 卿漪. 土壤污染防治法律制度研究[D]. 长沙: 湖南大学, 2008.
- [13] 汪劲. 环境法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006.
- [14] 曾晖, 吴贤静. 法国土壤污染防治法律及其对我国的启示[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2013(4): 107-112.
- [15] 王树义. 关于制定《中华人民共和国土壤污染防治法》的几点思考[J]. 法学评论, 2008(3): 72-76.
- [16] 中华人民共和国环境保护部. 2012 年中国环境状况公报[EB/OL]. [2014-10-04]. http://zls.mep.gov.cn/hjtj/qghjtjgb/201311/t20131104_262805.htm.
- [17] 卢宏友, 祁毓. 日本的环境治理与政府责任问题研究[J]. 现代日本经济, 2013(3): 68-78.
- [18] 夏书章, 王乐夫, 陈瑞莲. 行政管理学[M]. 广东: 中山大学出版社, 2008: 5-15.
- [19] 徐治雄, 杨士龙. 我国耕地土壤污染防治法律问题研究[C]//中国法学会环境资源法学研究会、国家环境保护总局、全国人大环资委法案室、兰州大学. 环境法治与建设和谐社会: 2007 年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集(第三册). 中国法学会环境资源法学研究会、国家环境保护总局、全国人大环资委法案室、兰州大学, 2007: 4.

(上接第 124 页)

没有不良影响。

表 6 啤酒花渣对肉仔鸡肠道微生物数量的影响 10⁶ 个/g

组别	乳酸杆菌	大肠杆菌
I	135.88 ± 94.86 ^a	34.94 ± 19.56
III	1.28 ± 2.31 ^b	9.05 ± 7.26
V	0.19 ± 0.16 ^b	53.25 ± 34.07

注: 同列不同小写字母表示差异显著 ($P < 0.05$)。

乳酸杆菌和大肠杆菌都是肉仔鸡肠道中的优势菌。Fuller 和 Turvey(1971 年)证实乳酸杆菌是家禽嗦囊中的正常菌群,是保持肠道微生物群落平衡的重要保证,此菌吸附在肠壁上,与有害微生物竞争空间和营养。大肠杆菌大多情况下是消化道中的正常菌,一般不致病,但当宿主机体发生变化或进入消化道以外的部位时则成为致病菌。该试验中肠道乳酸杆菌 III 组、V 组显著低于 I 组 ($P < 0.05$),肠道大肠杆菌各组间差异均不显著 ($P > 0.05$),表明在啤酒花渣添加

8% 和 16% 啤酒花渣饲料会降低肠道乳酸杆菌的数量,而对肠道大肠杆菌的数量没有不良影响,而具体原因则有待进一步研究。

4 结论

饲料中添加啤酒花渣对肉仔鸡内脏器官发育及肠道大肠杆菌生长无不良影响,但添加 8% 和 16% 啤酒花渣会抑制肠道乳酸杆菌的生长。

参考文献

- [1] 刘家林, 柳冰雄. 酿造酒工艺学[M]. 北京: 中国轻工业出版社, 1992: 9-10.
- [2] BENITEZ J L, FORSTER A, KEUKELEIRE D, et al. Hops and hop products, manual of good practice[M]. Amsterdam, Netherlands: EBC and Verlag Hans Carl, 1997.
- [3] 张艳. 菊粉对肉鸡生产性能、血液指标及肠道菌群的影响[D]. 保定: 河北农业大学, 2004: 22-24.
- [4] 杨海明, 郭春燕, 朱金金, 等. 鸡胚胎及其部分组织器官生长发育规律的研究[J]. 中国家禽, 2006(24): 78-80.