

中国土壤污染现状与法律责任解读

陈德敏, 薛婧媛

(重庆大学 法学院, 重庆 400044)

摘要:土壤污染越来越受到世人重视,但是防治土壤污染的法律基本上是一项空白。尽管中国现行法律中有一些零星规定,但分散而不系统,缺乏可操作性的具体法律制度,且没有相关法律责任的规定。法律责任作为法律上的否定性评价和谴责,是补救受到侵害的合法权益,恢复被破坏的法律关系和法律秩序的手段。因此,对土壤污染法律责任进行研究十分必要。文章阐述了中国土壤污染现状,分析了土壤污染的主要因素,并借鉴国外对土壤污染防治的经验,提出了规定土壤污染法律责任的构想。

关键词:土壤污染;农业面源污染;国外土壤污染;防治立法;法律责任

中图分类号:DF461

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2008)01-0093-05

随着中国国民经济的快速发展,土壤开发强度越来越大,向土壤排放污染物也越来越多,土壤污染日益严重,尤其是农村面源污染所造成的土壤污染问题日益加深。防治土壤污染,保护有限的土地资源,确保土地安全已成当务之急,运用法律手段防治土壤污染已成必须。

近年来,土壤污染问题受到社会各界的普遍关心和“两会”的高度重视,针对土壤污染防治的人大议案和政协提案逐年增加。这也引起了党中央、国务院对土壤污染防治工作的高度重视。2003年12月3日,曾培炎副总理批示要求“环保总局会同国土资源部就我国部分地区土壤地球化学状况恶化,查清异常原因,并提出综合治理的意见”。2004年,国家环保总局会同国土资源部研究制定《全国土壤现状调查及污染防治专项工作实施方案》,并征求国家发改委、农业部、财政部、科技部、质检总局和法制办意见。2004年12月,国家环保总局、国土资源部联合向国务院报送《关于开展全国土壤现状调查及污染防治专项工作的请示》。2005年4月29日,国务院办公厅提出了“原则同意有关部门提出开展《全国土壤现状调查及污染防治专项工作》的计划,建议国家环保总局、国土资源部按统筹规划、分工协作、避免重复、资源共享的原则,进一步明确调查技术规范 and 任务分工,修改和完善具体调查方案”的意见。2005年3-12月,国家环保总局在沈阳、南京和广州市组织开展了土壤污染调查试点工作。2005年11月17日,国家环保总局第22次局务会议审议通过了《全国土壤现状调查及污染防治专项实施方案(环保总局部分)》。2006年5月25日,国家环保总局主持召开全国土壤现状调查及污染防治项目专家咨询会,国内土壤和环境学界的6位

收稿日期:2007-12-24

基金项目:教育部人文社科重点基地重大项目“全面建设小康社会下的环境资源立法与实施研究”(05JJD820008)

作者简介:陈德敏(1952-),男,重庆人,重庆大学可持续发展研究院院长,法学院教授,博士生导师,主要从事环境资源法及产业研究。

院士和5位知名专家对全国土壤现状调查项目方案设计与组织实施提出咨询建议^[1]。各种针对土壤污染防治的措施表明,运用法律手段防治土壤污染已经成为共识。然而,倍感遗憾的是虽然现行法律法规中已有一些有关土壤污染防治的规定,但都十分零乱,不系统,缺乏可操作性,尚不能达到有效防治土壤污染的目的。因此,制定一部专门的《土壤污染防治法》迫在眉睫。

一、概述

(一)土壤及土壤污染概念辨析

土壤是构成生态系统的基本要素之一,是国家最重要的自然资源,也是人类赖以生存的物质基础。虽然人们对土壤并不陌生,但要对土壤污染法律责任进行研究,首先就应当对土壤的概念进行梳理。此外,制定《土壤污染防治法》也要求对土壤的概念有明确的规定,以确保法律的可操作性。

土壤是生物赖以生存和必不可少的场所,是农林业最基本的生产资料。从生态学的观点看,土壤是物质的分解者(主要是土壤微生物)的栖息场所,是物质循环的主要环节。随着地球上生命的出现,土壤也相应形成。它由矿物质、有机物质(主要是有机物质和土壤微生物)、水分和空气组成,是一个十分复杂的系统。《现代汉语小词典》对土壤的解释为:“土壤是地球表面的一层疏松的物质,由各种颗粒状矿物质、有机物质、水分、空气、微生物等组成,能生长植物。”^[2]中国《土壤环境质量标准》的定义是:土壤是指地球陆地表面能够生长绿色植物的疏松层。中国环境生态网:“土壤是指陆地表面具有肥力、能够生长植物的疏松表层,其厚度一般在2m左右。”^[3]笔者认为,第三种说法较适合被沿用为法律上土壤的定义。前两种的解释虽然具体,但没有数量性的界定,可操作性不强。第三种解释增加了数量程度,对土壤的认识更加直观,实践中也更具有可操作性。综上所述,笔者认为,法律上的土壤可以定义为:土壤是指地球陆地表面能够生长植物的疏松层,其厚度一般在2m左右。

此外,应当注意,土壤不同于土地。土地是地球上由空气、生物、水文、地形地貌、土壤、岩石等自然因素以及人的生活结果所组成的综合体,而土壤只是土地的构成成分中诸多自然因素的一种。

土壤是污染的载体。近年来,由于人口急剧增长,工业迅猛发展,固体废物不断向土壤表面堆放和倾倒,有害废水不断向土壤中渗透,大气中的有害气体及飘尘也不断随雨水降落在土壤中,加上农业面源污染的问题,导致了严重的土壤污染。这些都是人们对于土壤污染实践性的认识,对其作一理论性的概括即是:土壤污染是指由于人类活动产生的污染物质通过各种途径进入土壤,其数量超过土壤的容纳和净化能力,导致土壤的组成、结构和功能等发

生变化,从而影响土壤的有效利用,危害人体健康或财产安全,以及破坏自然生态系统,造成土壤质量下降的现象。

(二)中国土壤污染现状及导致污染的主要因素

土壤污染被称作“看不见的污染”,所有污染(包括水污染、大气污染在内)的90%最终都要归于土壤。当前,中国土壤污染日趋严重,耕地、城市土壤、矿区土壤均受到不同程度的污染,而且土壤的污染源呈多样化的特点。土壤污染的总体情况可以用“四个增加”来概括:土壤污染的面积在增加,土壤污染物种类在增加,土壤污染的类型在增加,土壤污染物的含量在增加。据调查,中国许多地区的土壤已受到不同程度的污染。据国家环保总局有关负责人介绍,土壤污染的总体形势相当严峻,已对生态环境、食品安全和农业可持续发展构成威胁:一是土壤污染程度加剧。据不完全调查,目前全国受污染的耕地约有1.5亿亩,污水灌溉污染耕地3250万亩,固体废弃物堆存占地和毁田200万亩,合计约占耕地总面积的1/10以上,其中多数集中在经济较发达的地区。二是土壤污染危害巨大。据估算,全国每年遭重金属污染的粮食达1200万吨,造成的直接经济损失超过200亿元。土壤污染造成有害物质在农作物中积累,并通过食物链进入人体,引发各种疾病,最终危害人体健康。土壤污染直接影响土壤生态系统的结构和功能,最终将对生态安全构成威胁。三是土壤污染防治基础薄弱。目前,全国土壤污染的面积、分布和程度不清,导致防治措施缺乏针对性。防治土壤污染的法律还存在空白,土壤环境标准体系也未形成。资金投入有限,土壤科学研究难以深入进行。有相当一部分群众和企业界对土壤污染的严重性和危害性缺乏足够的认识,土壤污染日趋严重^[4]。

导致土壤污染的主要因素有:(1)工业排放的废气、废水、废渣。工业“三废”未经处理或处理不当直接排放,将会污染环境,并最终归于污染土壤。(2)污水灌溉。不少地区用污水灌溉农田,且多数污水未经处理,所含重金属及有毒、有害物质会在土壤中累积,造成严重后果。(3)农药、化肥等化学制品。许多地区单纯地为了提高粮食产量,大量使用农药、化肥等化学制品,造成土壤过酸,使土壤的团粒结构遭到破坏,导致土壤板结。(4)重金属污染。“使用含有重金属的废水进行灌溉是重金属进入土壤的一个重要途径。重金属进入土壤的另一条途径是随大气沉降落入土壤”^[5]。(5)非降解农膜的大面积使用。残留在土壤中的农膜阻碍了土壤水分和气体的交换,破坏土壤的物理性状,甚至使土壤性质改变到不宜耕作。

从以上导致土壤污染的因素可以看出,农业面源污染占了重要的比例。农业面源污染是指在农业

生产过程中农药、化肥、地膜等农用物资的不合理和过量使用,以及畜禽粪便等农业废弃物的任意排放而造成的水体、土壤、生物和大气的污染。农药、化肥的过量使用会引起土壤中 PH 值等发生变化,导致一定程度的酸化或碱化,使土壤的团粒结构遭到破坏,导致土壤板结。此外,农村地广人稀,居住分散,畜禽自然放养,粪便自然排放,没有像样的公共卫生设施和地下管网通道,农民的生活垃圾几乎全部露天堆放,生活污水几乎全部直排,由此造成的土壤污染非常严重,农业面源污染已成为污染防治的瓶颈。

二、国外对土壤污染法律责任的规定

中国目前还没有一部专门针对土壤污染防治的法律,而其他许多国家在土壤污染防治方面的工作开展得较早,并纷纷制定了相应的法律法规来保护土壤环境。

美国很早就开始重视土壤污染防治,已经取得了很大的成就,其在土壤保护方面的实践在全世界都极具代表意义。美国在土壤污染防治方面制定的相关法律法规包括《土壤污染防治法》;1980 年的《综合环境应对赔偿法》(The Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act, CERCLA),也称作《超级基金法》(Superfund Act);《棕色地块法》等。在法律责任方面,长期的实践和法律规定确立了“谁污染谁治理”的原则。例如,美国《土壤污染防治法》规定,企业不再使用某块土地时,要检测它是否符合生态安全标准,如不符合,企业需要将其恢复。其恢复的成本很高,据广东省生态环境与土壤研究所介绍,一个 10 公顷的厂房地如被污染,可能需要上亿美元的投入来恢复,所以,公司很少敢于冒这样的风险,使其所在的土壤受到污染^[6]。“谁污染谁治理”的原则明确了污染者的责任,要求对土壤造成污染的组织或个人对污染源和被污染的土壤进行治理,以预防、治理土壤污染。

世界上最早对土壤进行大面积修复的是日本。1956 年,日本神通川下游出现居民全身骨痛的病例。直到 1961 年才查明,该病与日本神冈炼锌厂排放的含镉废水有关。含镉废水浇灌的大米被当地居民长期食用,引发“痛痛病”。“到 1979 年为止,这一公害事件先后导致 80 多人死亡,间接受害者则人数更多,经济损失也超过 20 多亿日元。至今,仍不断有人提出起诉和索赔的要求”^[7]。在经历了土壤污染带来的巨大危害后果后,日本于 1970 年颁布了《农业用地土壤污染防治法》;1991 年制定了《土壤污染环境标准》;1999 年环境厅制定了《关于土壤、地下水污染调查对策方针》,实施《环境影响评价法》,将土壤环境纳入评估范围;2002 年颁布了《土壤污染对策法》。在法律责任方面对责任主体及实现方式都作了相应的规定。如《农业用地土壤污染防治法》第十七条规定“拒绝、妨碍或回避第十三条第一款规

定的调查、测定或采集样品者,处 3 万日元以下的罚款”;“法人的代表人、法人或自然人的代理人、使用人及其他从业人员,实施了与其法人或自然人的业务有关的前款的违法行为时,除处罚行为人为人外,对其法人或自然人也要处以同款的罚金刑”。

三、中国建立土壤污染法律责任的必要性及构想

(一)必要性

相比其他环境污染,土壤污染具有更强的隐蔽性和滞后性,且一旦被污染将很难恢复。土壤被污染后,污染物通过植物的吸收作用进入植物体内,通过食物链最终进入人体,危害人体健康。法律规制的脱节使得土壤污染得不到应有的牵制,且愈演愈烈。目前,中国现行法律体系中有关土壤污染防治的法律规范仅零星存在于《环境保护法》、《农业法》、《土地管理法》、《基本农田保护条例》和《土壤环境质量标准》等法规中,且都只做了原则性的规定,对于如何保障土壤不被污染,并未作出明确的规定,更缺乏土壤法律责任的规定。法律责任作为法律上的否定性评价和谴责,是补救受到侵害的合法权益,恢复被破坏的法律关系和法律秩序的手段,是实现土壤污染防治目标的重要保障。因此,在土壤污染防治法律规范中设立法律责任的规定已成为必需。

(二)具体构想

1. 土壤污染法律责任主体

责任主体是指因违反法律、违约或法律规定的事由而承担法律责任的人,包括自然人、法人和其他社会组织^[8]。明确责任主体是研究和确立法律责任的基础。

借鉴国外对土壤污染的立法经验,结合中国土壤污染现状,农村面源污染的主体分散且不易确定等因素,我们可以把土壤污染概括为两种类型,即农业用地土壤污染和工业用地土壤污染。两种类型的土壤污染有各自不同的污染原因和来源。从前述导致土壤污染的主要因素中可以看出,导致农业用地土壤污染的主要是污水灌溉、农药、化肥等化学制品的使用、非降解农膜的大面积使用等,总的来说是因农业生产经营组织和农业生产者的农业生产活动引起的,要解决的是农村面源污染的问题。这种情形下的土壤污染法律责任主体是农业生产经营组织和农业生产者。当然,也不排除农业用地周围企业的排污行为造成农业用地土壤污染的情形,此种情况下的责任主体应当为导致土壤污染的单位及其直接负责的主管人员和其他直接责任人员。

对于工业用地的土壤污染,大都因为工业废气、废水、废渣未经处理或处理不当直接排放引起的,归结于单位的生产经营活动。单位为了追求经济利益,往往忽视对环境的保护,排出的废气、废水、废渣

中含有许多超标的重金属元素及其他污染物质,最终导致对土壤的污染。如工业排放的二氧化硫、一氧化氮等有害气体在大气中发生反应而形成酸雨,以自然降水形式进入土壤,引起土壤酸化。废水中的重金属元素对土壤的污染基本上是一个不可逆转的过程,被某些重金属污染的土壤可能要100~200年时间才能恢复。单位的排污行为造成的土壤污染危害后果相比农业生产经营组织和农业生产者的农业生产活动而言,更加严重,且多与责任人员的决策有关。因此,除单位须负法律责任外,直接责任人员也应当承担相应的法律责任,即是说,工业用地土壤污染责任主体为导致土壤污染的单位及其直接负责的主管人员和其他直接责任人员。

综上所述,土壤污染法律责任主体为农业生产经营组织和农业生产者、导致土壤污染的单位及其直接负责的主管人员和其他直接责任人员。此外,疏于对土壤管理的主管部门及其责任人员须依照中国相关法律承担相应的责任。

2. 土壤污染民事法律责任

“民事法律责任是指公民或法人因违反法律、违约或者因法律规定的其他事由而依法承担的不利后果”^[8]。相对于传统的民事法律责任理论,环境民事法律责任在构成要件方面有其独到之处,而土壤污染民事法律责任作为环境民事法律责任的一种,也具有环境民事法律责任的特征。

传统的民事法律责任的构成要件有四个:行为的违法性、损害结果、违法行为与损害结果之间的因果关系、行为人有过错。首先,在行为的违法性方面,从《环境保护法》和各单行环境污染防治法(如《水污染防治法》、《大气污染防治法》)来看,并未将“行为的违法性”作为行为人承担环境民事法律责任的必要条件。这是因为在环境污染事件中,不违法的行为也可能造成损害的发生,如企业的合法排污行为累积造成的损害。比照《水污染防治法》、《大气污染防治法》,《土壤污染防治法》也应规定为只要单位或个人造成了严重的土壤污染,就应当承担相应的民事责任,并不以其行为违法为必备要件。其次,在损害结果方面,传统民事责任理论是“有损害,始有救济。无损害,即无责任”,然而环境污染损害结果的出现往往需要很长一段时间,土壤污染的损害结果具有更强的隐蔽性和滞后性(如前述日本的“痛痛病事件”在几十年后才被发现),如果等到损害结果发生后再进行民事救济,对受害人甚至对整个社会来说,都是极不合理的。例如,工厂将工业废渣堆弃在周围的农业用地上,废渣中的重金属元素渗透到土壤,农业生产者认为有可能影响其上的农作物生长,或可能导致减产,就有理由要求工厂采取措施以防止减产等损害结果的发生,如果非要等到损害结果发生后才进行民事救济,那么农业生产

者就会蒙受不必要的损失。再次,环境污染的特殊性使判定违法行为与损害结果之间的因果关系变得极为困难。“因此有必要突破传统的因果关系理论,建立新的符合环境侵权损害特点的因果关系的判定方法”^[9]。最后,行为人有过错是传统民事法律责任的必备要件,而在环境污染领域,无过错责任原则已被普遍承认。中国《环境保护法》、《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《噪声污染防治法》等环境法律法规对这一原则都有规定,《土壤污染防治法》也应落实这一原则。

3. 土壤污染行政法律责任

在《水污染防治法》、《大气污染防治法》中规定了许多行政法律责任,如《水污染防治法》第四十六条规定:“违反本法规定,有下列行为之一的,环境保护部门或者交通部门的航政机关可以根据不同情节,给予警告或者处以罚款;”第四十七条规定:“违反本法第十三条第三款规定,建设项目的水污染防治设施没有建成或者没有达到国家规定的要求,即投入生产或者使用的,由批准该建设项目的环境影响报告书的环境保护部门责令停止生产或者使用,可以并处罚款。”从《水污染防治法》的规定可以看出,行政法律责任的实现形式主要有:(1)声誉罚,如警告。(2)财产罚,主要形式是罚款。(3)行为罚,也称能力罚,主要包括责令重新安装使用、责令停止生产、责令停止使用、责令停业、责令关闭等。不仅规定了行政相对人的行政法律责任,还规定了行政执法机关及其工作人员行政违法应承担的行政法律责任。如《水污染防治法》第五十八条规定:“环境保护监督管理人员和其他有关国家工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,由其所在单位或者上级主管机关给予行政处分”。《土壤污染防治法》可以参照《水污染防治法》,对土壤污染行政法律责任作出相关规定。

此外,应当注意的是,中国目前土壤污染防治的行政管理体制不够明确,存在多头管理的问题。农业部门、环保部门、国土资源部门、地矿部门“都管一点,又都不太管”^[10]。这种状况,会出现多家管理主体互相推诿、扯皮或者争相管理的现象。因此,对土壤污染防治要实行政府领导,政府各行政主管部门按照职权划分,实施统一监督管理与部门分工负责的行政管理体制。对疏于对土壤管理的主管部门及其责任人员须依照相关法律承担相应的责任。

4. 土壤污染刑事法律责任

作为特定法律责任的刑事责任,是指行为人因其犯罪行为所应承受的,代表国家的司法机关根据刑事法律对该行为所作的否定评价和对行为人进行谴责的责任^[11]。土壤污染刑事法律责任属于环境刑事法律责任,是刑事责任的一种。环境刑事法律责任是国家运用刑事手段保护环境资源的一种强有力

的措施,是对环境违法行为最严厉的制裁。《水污染防治法》、《大气污染防治法》对刑事责任都做了相关规定。《水污染防治法》第五十七条规定“违反本法规定,造成重大水污染事故,导致公私财产重大损失或者人身伤亡的严重后果的,对有关责任人员可以比照刑法第一百一十五条或者第一百八十七条的规定,追究刑事责任”;《大气污染防治法》第六十一条规定“造成重大大气污染事故,导致公私财产重大损失或者人身伤亡的严重后果,构成犯罪的,依法追究刑事责任”。从中可以看出,环境刑事法律责任并不以行为人主观上有过错作为必备的构成要件,只要行为人的行为造成重大污染事故,导致公私财产重大损失或者人身伤亡的严重后果,就应追究行为人的刑事责任。这与环境污染犯罪多为过失犯罪的特征是相符的。土壤污染较之其他环境污染具有更强的隐蔽性和滞后性,土壤受污染后也更难以治理和恢复,因此,运用刑法手段保护土壤具有重要意义,对土壤污染刑事法律责任进行规定势在必行。

四、结语

环境污染不容忽视,所有污染的90%最终都要归于土壤污染。目前,土壤污染现状不容乐观,加之农村面源污染的严重性,制定《土壤污染防治法》已经迫在眉睫。明确土壤污染法律责任有利于补救受到侵害的合法权益,恢复被破坏的法律关系和法律秩序,最终实现土壤污染防治目标。

参考文献:

- [1] 国家环境保护总局. 全国土壤污染状况调查大事记 [EB/OL]. [2006-08-15]. http://www.zhb.gov.cn/natu/yjsp/qgtrxzc/200607/t20060720_91678.htm.
- [2] 现代汉语小词典[K]. 北京:商务印书馆,1980:556.
- [3] 中国环境生态网. 什么是土壤和土壤污染 [EB/OL]. [2004-04-19]. <http://www.eedu.org.cn/Article/es/envir/ptheory/soil/200404/173.html>.
- [4] 国家环境保护总局. 先要查清家底——全国土壤现状调查情况综述 [EB/OL]. [2006-12-28]. http://www.zhb.gov.cn/natu/yjsp/qgtrxzc/200612/t20061231_99195.htm.
- [5] 韩素清,迟翔. 土壤污染的类型及影响和危害[J]. 化工之友,2007(5):32-34.
- [6] 凌欣. 土壤污染防治法律制度研究 [EB/OL]. [2006-09-20]. <http://www.rieh.wlu.edu.cn/show.asp?ID=4265>.
- [7] 王永生. 遏制土地污染确保生命线安全[J]. 国土资源,2006(12):30-31.
- [8] 张文显. 法理学(第2版)[M]. 北京:高等教育出版社,2003:11,146,148.
- [9] 常纪文. 环境法律责任原理研究[M]. 长沙:湖南人民出版社,2001:217.
- [10] 刘溜,刘英丽. 拿什么拯救被污染的土地[N]. 中国新闻周刊,2005(7).
- [11] 汪力,高飞. 刑法总论[M]. 重庆:重庆大学出版社,2002:173.

On Soil Pollution and Related Legal Liabilities in China

CHEN De-min, XUE Jing-yuan

(College of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: Nowadays, soil pollution catches increasing attention. However, the law about soil pollution control is basically a blank. Only some sporadic, non-systemic provisions about soil pollution control, which is unfeasible and not involve any legal liabilities, scattered in our present law system. In addition, as the negative evaluation and condemnation in law, legal liability is a means to remedy violations of the legitimate rights and interests and to restore the destroyed legal relations and legal order. Therefore, it is necessary to study on the related liabilities of soil pollution. This paper describes the status of soil pollution in China and analyzes its main factors at first, and then, presents framework on soil pollution liabilities referencing soil pollution control law of foreign countries.

Key words: soil pollution; agricultural non-point source of pollution; soil pollution control legislation in foreign countries; legal liabilities

(责任编辑 胡志平)