

# 土地修复制度的建设

阮婧臻

### 一、引言

随着我国社会的发展，污染问题越发严重，从沙尘暴到雾霾，我国民众经历着各种环境事件。同时，随着这些问题的到来，癌症村等社会事件开始在人们的谈话中越来越多，民众正在走入一个关心环境、关注自己环境权益的时代。空气问题、水资源问题得到更多的关注，但是大家都有些忽视了土地污染的问题。

20 世界 70 年代的“拉夫运河事件”让美国在切肤之痛中开始了棕地修复之路，1980 年制定了美国污染防治体系的基础——《超级基金法》。该法通过制定全国性计划来解决废弃或失控危险垃圾对环境 and 公众健康造成的风险，并规定了对污染的应急响应、信息收集和分析、责任方和责任及场地清理等措施。在迟于美国 30 多年后的今天，我国土地污染触目惊心的情况下，我国土地修复制度才开始了自己的艰难跋涉。我国土地修复开始晚，发展慢，但是其优势在于国外经历多年的探索，已有了较为完善的土地修复制度，这将给我国提供极大的助力。

### 二、我国土地修复制度面临的困难

#### （一） 责任主体难确定

土地污染在一般情况下是个长期的过程，具有隐蔽性和积累性。我国长期以来对于土地污染的监管是散漫的，并没有将预防为主的原则真正贯彻在行政过程中。如 2004 年 4 月 28 日，北京宋家庄地铁站施工过程中发生一起工人中毒事件。宋家庄地铁站所在地点原是北京一家农药厂厂址，始建于上世纪 70 年代。尽管已撤离多年，但仍有部分有毒有害气体遗留在地下。当挖掘作业到达地下 5 米处时，3 名工人急性中毒，后被送往医院治疗，该施工场地随之被关闭。北京市环保局随后开展了场地监测并采取了相关措施。之后污染土壤被挖出运走进行焚烧处理。像这种事件还能找到确定的污染者，但是在某些事件中，被污染地可能经过多任使用者，也可能是多个污染者的共同行为导致，或者是多年前的某个已不能寻找的单位个人所为。

同时我国还没有对该责任主体进行法理上的一个定位，没有法律依据的情况下，要寻找并区分出责任主体是较为困难的，使被侵害人获得赔偿的几率降低，同时我国实行的污染者负责原则使污染者赔偿成为被侵害人赔偿的唯一来源，这就使被侵害人极可能陷入没有赔偿的危险境地。土地污染所造成的侵害是长期而隐蔽的过程，使被侵害人容易患上慢性疾病，治疗这些疾病需要大量的费用和长期的过程，被侵害人得不到赔偿就必须自己负责，这是不公平而且容易影响社会和谐的。

#### （二） 修复标准不确定

我国现行的关于土壤环境标准的规定是 1995 年 1 月 1 日颁布，1996 年 03 月 01 日开始实施的《土壤环境质量标准》。该标准已使用了近 20 年，这 20 年我国的环境问题日益严重，土壤污染事故频发，该标准已不能适应新情况。同时，土地修复是件困难而且长期的事情，不同的污染土地在现有条件下能够修复到的程度是不一样的，不同的修复后的用途也决定了土地修复所要达到的效果是不一样的。修复标准的制定是国家对土地的一种保护，只有制定切实可用的，符合客观需要的修复标准才能使土地修复在技术上得到长足的发展。

#### （三） 修复技术发展缓慢

根据环保部、发改委和国家统计局的全国第四次环保产业调查结果来看，在我国环境服务业中，涉及土壤治理的生态修复企业仅仅占 3. 7%，还有巨大的提升空间。我国土地修复技术起步较晚，在具体实践中多采用较低级别的处理方式，如异地填埋，容易造成处理不彻底或者二次污染。

#### （四） 修复资金缺口大

我国现在的污染土地还是靠污染者治理和政府财政支持，具有极大的限制性，无法长期实行。因为土地修复所需的资金极大，污染者很难自己承担，同时，污染土地对公共安全的不利影响又迫使政府最快的解决，政府在无法使污染者付费时只能使用财政资金。这实际上是增加了财政负担，同时对污染者给予了利益。

#### （五） 法律、制度等规制不够

在环境保护的实践中，人们发现预防的费用远远少于治理的费用。事前

行为的规制是法律、制度的重要功能，在土地修复制度中不能只看着土地被污染之后的修复，更应采取措施在其他土地被污染前就进行防范。我国新《环境保护法》强调了预防为主的原则就是为了建立看重预防的国家意识，敦促各级政府，特别是环保部门，加强监管力度。但是因为配套法律、制度的不完善，我国还没有建立一个先预防，从源头减少土地污染的新机制。

### 三、制度构建

#### （一） 树立土地保护意识

在全国树立土地保护意识，增强政府和人民对土地安全的重视，强调土地的重要性。只有人民都意识到土地的重要，土地现在的被污染程度，及土地污染对人类的重大灾难性，才能发动人民的力量，为下一步政策的顺利实行创造一个有利的社会环境。

人类的法制化进程告诉我们，国家政策的顺利实施必须依靠民众对其的认同，民众认为该政策对他的生活是正影响时他才会从行动中遵守，同时，当该政策对其具有有利性时，他会积极的参与，使该政策更好的得到实行。土地安全关系着人民的菜篮子，与人民的生活息息相关，制定良好的土地制度，增加人民的参与度，比如规定人民可以在发现污染土地或者污染土地的行为时，有权利向政府、环保部门举报，接收到举报的部门必须在时限内给予答复，若该部门漠视人民的举报，人民有权利起诉或者向上级机关投诉，也就是说建立一个人民可以使用的解决途径，就可以将广大的人民力量吸收到土地修复制度中来。人民将承担发现者，监督者的角色，更好的促进土地修复制度的实行。

#### （二） 完善法律制度

制定完善的法律制度，规定从土地被使用之初到使用中再到使用结束后这一过程中的土地污染监管流程，务必从源头上减少土地污染的面积和程度。国外在土地修复的立法上有很多的实践，我国在土地污染上具有特殊性，不能直接照搬国外的立法。我国本身是一个土地类型多样，气候等自然条件不一致的国家，土地污染原因也具有多样性，特别是社会环境与国外有较大的差别，如丹麦半数的修复工作都由私人实施。1995 年，自愿修复工作预算达到了 840 万美元。这在我国现在的条件下很难达成，所以我国立法要更注重自己国家的国情。

#### （三） 理顺管理机构

我国的国家机构体系分类较细，土地修复这一问题就涉及环保、土地、工商等多个部门。各部门都有自己的利益需求，造成的矛盾使土地监管主体混乱，延迟了土地修复的发现和急时的治理。可以建立以环保部门为主体的联动机制，联合各部门的力量加大对土地使用者的监管，坚持预防为主的原则，将土壤污染压缩到最小，同时在出现土地污染的时候更快的发现及治理。

#### （四） 完善土地标准

制定完善的土地标准，给土地使用者一个限度，才能迫使土地使用者在使用土地时做好风险防范，在利益权衡下选择更好的土地使用方式。同时，在修复土地的时候有标准才能估算土地修复费用，涉及资金的问题都是重要问题。

#### （五） 增加资金来源

我国现阶段的土地污染治理主要依靠政府财政资金，但是政府财政资金具有有限性，完全依靠政府治理是不现实的。欧盟国家污染土地修复资金来源包括废弃物征收税法，工业基金，政府津贴，土地注册交易费用，污染土地拍卖价格和私人筹措资金。这些方式提醒我国在土地修复上，要有政府的资金投入，更多的是其他利益方的资金投入。政府要积极引入其他主体参与土地治理问题，比如被污染土地出让时，可以降低价格的条件，让受让方承担土地污染的治理费用。同时政府做好监督工作，确保该受让方实现土地的治理。

### 四、结语

总的来说就是参考国内外土地修复制度的实践经验，结合我国实际，构建我国的土地修复制度。包括法律法规的制定、政府各部门职能的分配、土地修复中的资金问题等。在这样的多方面治理下，我们的土地才能得到保护，我们的生存才能延续。（作者单位：四川大学法学院）

作者简介：阮婧臻（1991. 3 - ），女，土家族，湖北咸丰人，本科，在读硕士研究生，四川大学法学院，研究方向：环境与资源法学。