

典型国家和地区农产品产地土壤污染防治立法对我国的启示

王 伟

(农业部环境保护科研监测所, 天津 300191)

摘 要:自 20 世纪中叶以来,随着土壤环境污染问题的暴露,不少国家和地区逐步形成了具有自身特色而又不乏普适性的土壤污染防治法律体系。这些法制建设实践,为我国解决日益突出的农产品产地土壤污染问题提供了参考。本文系统论述了 9 个国家和地区农产品产地土壤污染防治法律制度,分析了各自法律制度的特点,并结合我国实际,谈了一点看法与建议,以期为我国土壤污染防治立法提供参考。

关键词:农产品产地;土壤污染防治;法律制度;良好农业生产方式

中图分类号:D912.6

文献标志码:A

文章编号:2095-6819(2015)02-0149-05

doi: 10.13254/j.jare.2015.0038

Enlightenment of Agro-soil Pollution Prevention and Control Legislation in Typical Countries and Regions

WANG Wei

(Agro-Environmental Protection Institute, Ministry of Agriculture, Tianjin 300191, China)

Abstract: Since the middle of the 20th century, with the soil environmental pollution problems exposed, many countries and regions have gradually formed their own characteristics and universality in the legal system of soil pollution prevention and control. These legal practice is important reference for solving the increasing agro-soil pollution problem in China. This paper discussed the legal system of agro-soil pollution of typical countries and regions, and analyzed their own characteristics. Combined with Chinese reality, the paper proposed some opinions and suggestions, which might be useful for the soil pollution control legislation in China.

Keywords: agro-products origin; soil pollution prevention and control; legal institutions; good agro-production mode

目前,随着城镇化进程的不断加快,农产品产地面积不断减少。与此同时,环境污染带来的产地质量下降愈演愈烈,污染已经成为产地质量下降的主要原因之一。多年来,工业三废排放,农业生产中不规范行为,对产地环境造成了极大破坏,威胁到人们的生命健康,严重影响了我国农业的可持续发展。针对农产品产地环境的一系列严重问题和潜在的巨大危机,必须寻找应对策略。历史经验反复证明,一套行之有效的管理体制和完善、可行的法律制度是解决环境与资源约束问题的最佳手段。

土壤污染防治立法已列入本届人大立法规划,相较于场地、居住用地,农产品产地具有自身的特殊性,

其土壤污染防治与农产品有效供给、质量和数量安全绑定在一起,是实现农业可持续发展的基础,需要在《土壤污染防治法》中设计专门的章节予以系统规定。日本、美国、欧盟等国家和地区在这方面积累了丰富的立法经验,这些成熟的立法思路和法律制度,为我国农产品产地污染防治法律体系的完善提供有益借鉴。

1 典型国家和地区法律制度分析

1.1 日本

受公害事件影响,早在 20 世纪 70 年代,日本就制定了《农业用地土壤污染防治法》^[1],该法旨在防治和消除农业用地被特定有害物质污染,合理利用已被污染的农业用地,防止生产有可能危害人体健康的农畜产品,排除农作物生长妨害。该法规定,日本农业用地土壤污染防治的执法主体是都、道、府、县知事,都、道、府、县知事在实施农田土壤污染对策计划时,要依据总理府令和农林水产省令,也就是说农林水产省负责为该法的贯彻实施制定更加详细具体指令和标准,

收稿日期:2015-02-06

基金项目:公益性行业(农业)科技“农产品产地重金属污染安全评估技术与设备开发”(20140314)

作者简介:王 伟(1981—),男,陕西合阳人,助理研究员,国家司法鉴定人,主要研究方向为环境法学与污染损害司法鉴定。

E-mail: wangweirenzhe@126.com

指导都、道、府、县知事开展执法工作。

为了配合该法实施,农林水产省相继出台了《制定农用地土壤污染对策计划内容的省令》、《关于制定农用地土壤污染对策地域指定要件铜量的检定方法的省令》、《制定农用地土壤污染对策地域指定要件砷量的检定方法的省令》、《土壤污染环境标准》、《关于土壤·地下水污染调查·对策方针》、《与重金属有关的土壤污染调查·对策方针》等法令和技术标准^[2],这些法律和技术规范主要规定了农业用地土壤污染对策地区的划定与调整;农田土壤污染对策计划的制定、主要内容及其变更程序;重污染区或禁止生产区的划定及调整。关于重污染区的认定条件,《农业用地土壤污染防治法》规定,“在对策地区区域内的某农业用地中,从其土壤和在该农业用地里生长的农作物等所含有的特定有害物质的种类和数量来看,如果认为是因利用该农业用地而生产出有可能危害人体健康危险的农畜产品时,都、道、府、县知事就可以规定该农业用地不适合种植的农作物,或者该农业用地生长农作物以外的植物中不适合供家畜饲料用的植物(以下统称“指定农作物等”)的范围,将该农业用地区域作为特别地区而予以指定。”^[3]此外,还规定了农业用地土壤污染防治的措施及其要求;规定了土壤污染物的调查测定分析方法。

随后,1999 年,颁布了《Dioxine 类物质对策特别措施法》和《Dioxine 类物质而引起的土壤污染的环境标准》^[4]。2002 年始,制定了《土壤污染对策法》,为贯彻执行该法,又颁布了《土壤污染对策法施行规则》和相关技术规范,详细规定了各类土壤污染状况调查、指定区域的指定规则等内容。由于《农业用地土壤污染防治法》已经对农业用地土壤作出了详细规定,该法及相关技术规范主要针对工业土壤。

1.2 澳大利亚

《土壤保持法》立法目的是保持土壤资源和农场水资源,防止土壤资源受到污染和破坏,减轻土壤侵蚀、退化。该法规定土壤保持委员会为土壤污染防治的执法主体,州级地方政府负责具体实施。该法在对农场土地定义的基础上,详细规定了土壤保持的管理体系,如土壤保持委员会委员的任命、职责和机构设置等;土壤受到侵蚀或污染后的救济措施,如通知程序、起诉等;固体工事构筑和排水对土壤的污染,如构筑应防止或减轻土地淹没或水溢出到土地上的工事等^[5]。此外,澳大利亚主要各州区有相关土壤立法,如《新南威尔士州土壤保育法》。

1.3 美国

《土壤和水资源保护法》有诸多内容涉及农产品产地土壤污染防治。该法确立了农业部在土壤保护方面的职权,规定了土壤资源评价制度,授权农业部部长指导开展国家土壤持续评价;规定了土壤保护项目制度的内容和实施程序,如土壤保持、保护、环境改善以及替代方法的鉴定和评价;考虑到土壤保护,农业生产和环境因素相关的成本、利益和影响所采用的替代灌溉技术的调查和分析等^[6]。美国《农地保护政策法》(Farmland Protection Policy)^[7]规定了农业部门的主要职责在于执行美国农地保护政策,确保维持美国农业的生产能力,有权运用人力和其他必要的资源以实施国家保护农地的政策。同时对于农地给予了明确的界定,其包括基本农田、特殊农田以及除基本农田和特殊农田以外的农田。

此外,《联邦农业改革法》对于高度易被侵蚀农田的保护作出详细规定,还规定了环境质量促进计划,对农业环境的保护、污染的控制等内容。

1.4 德国

《联邦土壤保护法》是德国集中规制土壤污染防治问题的法律,该法将土壤资源的可持续利用和恢复土壤功能作为最高立法目标。主要内容涉及土地使用者预防土壤污染事件的义务,密封土地恢复的方法和程序,耕地保护和肥料使用,土壤环境污染评估和调查,危害防范责任,被污染地区确定方法,污染治理和补救程序,良好农业生产方式,影响土壤地力的因素和使用方法,土壤研究、调查、保护、管理主体资格,国家土壤信息系统的建立等。

为贯彻执行该法,德国制定了《联邦土壤保护与污染地区条例》,适用于正在遭受污染、发生不利的土壤改变和污染地区的调查与评估。规定了依据《联邦土壤保护法》第 8 条第 3 款和第 9 条规定的关于采样、分析和品质保证的要求;关于通过采取排除污染和安全措施实施的风险预防的要求,以及其他依据《联邦土壤保护法》第 4 条第 2~4 款和第 8 条第 3 项规定的保护和限制措施;关于调查的辅助条件和依据《联邦土壤保护法》第 13 条第 1 款规定的针对特定污染地区的补救计划;关于防范依据《联邦土壤保护法》第 7 条规定的不利土壤变化形成的要求,包括依据《联邦土壤保护法》第 6 条规定的关于申请和材料引入的要求等。

1.5 欧盟

《关于建立对土壤保护框架的建议及对 2004 年

第35号指令的修订》^[8](COM(2006) 232)是欧盟委员会、欧洲理事会、欧洲议会与经社理事会依据欧洲共同体条约,制定的有关土壤污染防治的法律规范。该规定的内容,欧盟成员国都要遵守,或者是在国内法中直接援引,或者转化为国内法。

该规范旨在建立一个土壤保护和维持土壤肥力的框架,以此发挥土壤的生物产出、环境、经济、社会和文化功能。生物产出功能包括农业和林业2方面,可见,该规定涵盖了农产品产地土壤污染防治。该规范主要规定了污染土地的详细目录和划定方法;污染土地的修复补救措施,包括但不限于污染物的移动、控制、牵制或污染物的减少;污染地区土地修复的责任承担机制,即那些对污染有责任但是污染无法确定的,或者在共同体或国家立法规定下无法归责的,或无法承担修复的成本,如何由成员国政府承担或其他机构资助。

1.6 挪威

挪威《土地法》对土壤污染防治作了较为详细的规定。该法旨在提供适当的条件,以确保国家的土地包括林地、山区以及属于土地资源的其他一切地区,能够以最有益于社会和最有益于那些农业地区的方式加以利用。该法规定市县农业主管当局为主要监管主体,并详细规定了处理事务的手续、所运用的技术及相关的职责等。该法第四章是关于耕地和可耕种土地等的保护,规定了监管主体所应当采取的措施,以及对耕地和可耕种的土地的使用。此外,它还对农用地的耕种,新耕种方式和农田道路等作了规定。

1.7 保加利亚

保加利亚《土壤法》旨在预防对土壤的损害和对土壤功能的破坏,对土壤多功能能力的长期性保护,在评估环境风险和人类健康风险的基础上,通过实施一些活动促进被损害土壤功能的恢复。

该法第二章规定了土壤管理、土壤可持续利用和土壤复原的管理体制。土壤污染防治由环境与水资源部、农业与林业部、地区发展与公共建设工程部长和健康部长来共同实施,并规定了各部门的主要职责。第三章是土壤保护和可持续利用,规定了土壤损害的来源;禁止破坏已经存在的反侵蚀和灌溉设施,防止该行为导致对土壤的破坏;以及对危害物质的规定和土壤腐殖质层的保护等。第四章是对土壤功能恢复的规定。第五章是土壤保护,可持续利用和复原的国家 and 地方计划。第六章是关于土地与土壤监测,针对土壤资源和自我监测的国家信息系统的规定。第七章是

土壤保护,可持续利用和复原活动的控制。第八章是有关实施强制管理措施,行政的和处罚的责任的分担的规定。

1.8 斯洛文尼亚

斯洛文尼亚共和国《土壤中危险物质的输入和植物营养物质输入法》是其主要的土壤污染防治法律。该法主要规定了污泥处理工厂的污泥、河床和湖泊的堆肥或泥浆、在作物灌溉或施肥过程中物质的输入问题,尤其是农用土壤中每年危险物质和植物肥料输入的最低限值,以及减少这些输入量的水平和其他关于这些输入的措施。该法采用大量的图表,详细规定了不同的农作物、不同的地块所需要的营养物质的数值,并且,还对土壤中所能输入的危险物质的含量等作了规定。其第二章主要是关于危险物质每年的输入量的最低数值;农家肥料施用中,每年的营养物质的输入量的最低数值;集水处的安全地区,氮的每年的输入量的最低限值。第三章是对输入到土壤中的危险物质和植物营养物质的测量,主要是关于施肥和植物灌溉。

1.9 俄罗斯

俄罗斯有关土壤污染防治的法律分散在《联邦环境保护法》、《土地法典》和《联邦关于安全使用化学杀虫除莠剂和农业化学制品法》等法律之中。其中,《土地法典》第二章规定了土地保护的目的是内容,包括了对农业用地土壤污染的预防及土壤肥力的保护。该法第53条规定,“土地所有人、管理者、使用者以及承租人都应该提高土壤的肥力,采用环保工艺进行生产,不应当因为自己的农业活动而使土壤的生态状况遭到破坏。从事园艺、蔬菜种植和其他非商业性活动的人都应当遵守农业技术标准,不应当给土壤带来损害。土地所有人、管理者、使用者以及承租人都有责任在进行农业生产的时候保证土壤肥力的再生能力,以及消除这种活动对环境保护带来的不良影响。”《关于安全使用化学杀虫除莠剂和农业化学制品法》规定,农用化学制剂使用之前要进行试验、登记、生态鉴定等一系列活动,保证不对周围土壤环境和人类健康产生影响以后,才能使用^[9]。这些规定均涉及农业用地土壤污染防治问题,在实践中发挥了较好的作用。

2 特点分析

通过前述分析,不难发现,世界主要国家和地区都形成了自己的农产品产地土壤污染防治法律制度,其共性特点如下:

一是形成了具有本国特色的农业资源环境保护

法律体系。如日本形成了以《农用地土壤污染防治法》、《土壤污染对策法》、《水质污浊防止法》、《废弃物处理法》、《肥料取缔法》和《农药取缔法》等为主体,《制定农用地土壤污染对策计划内容的省令》、《与重金属有关的土壤污染调查·对策方针》和《关于制定农用地土壤污染对策地域指定要件铜量检定方法的省令》等为补充的农业资源环境保护法律体系。德国构建了以欧盟相关指令为指导,《联邦土壤保护法》为核心,《联邦污染控制法》、《肥料法》、《循环经济与废弃物管理法》和《联邦土壤保护与污染场地条例》等为骨干,地方各州土壤保护法为补充的农业资源环境保护法规体系。

二是建立了农业资源环境保护管理体制,并确立了农业行政主管部门的法律地位。如日本形成了以环保署为主、农林水产省等部门分工配合的农业资源环境保护管理体制。农林水产省消费安全局设置了农业安全管理科,负责农地土壤污染的防治及消除、肥料及农药的合理使用、农地土壤改良等农业资源环境保护工作。美国农业部自然资源保护局负责土壤、水资源、森林和野生动植物资源等综合的利用和管理。通过提供技术援助,实施环境补贴和激励等支持计划,帮助农场主保护土壤等自然资源,以达到减少土壤污染和水土流失,改良土壤和牧场的作用。

三是技术标准作为法律的组成部分或法律附件,有力地推动了法律实施。如日本为了配合《农用地土壤污染防治法》的实施,先后制定了《关于制定农用地土壤污染对策地域指定要件铜量检定方法的省令》等技术法规,作为法律的组成部分,与法律一并实施,同时制定了挥发性有机化合物(VOC)、农药等15项农用地土壤环境限制标准,制定了杀螟硫磷等11种农药及二恶英、甲苯等污染物限量。欧盟《硝酸盐指令》更是直接规定了农业水体中硝酸盐浓度限值,规定了实施良好农业规范的最低要求,其中规定了氮肥施用的单位最高值。斯洛文尼亚更是在法律中直接规定技术指标和限量值,做到法律与标准的无缝衔接。

3 启示与建议

通过前述分析,不难发现,美国土壤防治法律比较全面系统,注重法律概念阐释,法律条文规定非常明确,可操作性强,在涉及农田土壤保护上,具体防治措施、实施主体与实施程序都很明确具体。在我国立法中,要吸收其立法明晰、具体的优点及在产地污染防治方面的成熟做法和先进经验。澳大利亚土壤污染防治的职责集中在一个土壤保持计划部门的立法模

式,也值得我们引进和吸收运用。欧盟部分成员国立法比较具体,如德国,涉及产地污染防治的法律规定很多,但比较具体。此外,欧盟土壤保护设置了许多政策性、引导性规定,为我国产地污染防治相关政策的制定提供了规范性素材;日本农业用地土壤污染防治立法时农业土壤污染情况,农业用地土壤资源与农产品供给的紧张关系,与我国现在的情形特别相近,其制定专门立法的做法,值得我国借鉴。此外,一些发展中国家如保加利亚、斯洛文尼亚,与我国发展处于同一阶段,土壤环境问题较多,与我国具有较多相似性,其法律制度设计,特别是法律语言与技术指标的衔接与融合,也为我国立法提供了参考。

当前,我国的土壤污染问题,特别是农产品产地土壤污染问题,已经引起国家和社会的普遍关注,国家启动了一系列产地土壤重金属污染防治工作,已初显成效。相关科研工作已相继深入,部分防治技术在实践中得到了验证,一些在实践中行之有效的做法也正在推广实施。农产品产地土壤污染防治立法时机已经成熟。

相较于场地、居住用地,农产品产地与农产品绑定在一起,其土壤污染防治具有自身的特殊性,应当独立对待。要在明确立法思路和法律原则的基础上,设计出针对性、操作性强的法律制度,以实现产地土壤资源永续利用和农产品安全双重目标。建议在拟制定的《土壤污染防治法》中,设置农产品产地专章,系统规定农产品产地土壤污染防治法律制度,体现各级农业行政主管部门在农产品产地土壤污染防治工作中的法律地位,突出产地与产品一体化保护、用地与养地相结合的立法理念,将修复治理与农业清洁生产一体化考虑,在生产中解决污染问题。

之所以要突出农业行政主管部门的法律地位,是因为产地土壤污染治理是农业生产过程中的治理,与农业投入品的使用、农业生产方式绑定在一起,离不开农民的参与和实施,农业部门作为指导和监督农业生产过程的责任主体,只有赋予农产品产地土壤污染治理的职能,才能确保修复治理在农业生产过程中进行,与农业生产目标相吻合。

参考文献:

- [1] 环境法令研究会. 环境六法 I [M]. 中央法规出版社株式会社, 平成20年(2008年): 2049-2056.
The Environmental Law Institute. Environmental six Law[M]. The Central Regulations Press Co., LTD, 2008: 2049-2056. (in Japanese)

- [2] 王伟,刘卫东,乌云,等.比较法视野下农产品产地污染防治立法考究[J].生态经济,2010(9):103-107.
- WANG Wei, LIU Wei-dong, WU Yun, et al. Pollution, control legislation of agricultural origin on comparative law perspective[J]. *Ecological Economy*, 2010(9): 103-107.(in Chinese)
- [3] 王伟,沃飞.从国外土壤保护立法看我国土壤保护立法[J].农业环境与发展,2008(5):21-25.
- WANG Wei, WO Fei. Chinese legislation of the foreign soil protection legislation[J]. *Agro-Environment & Development*, 2008(5): 21-25.(in Chinese)
- [4] 胡立智.发达国家土壤污染防治法律制度的经验及其借鉴[J].法制与社会,2008(1):259.
- HU Li-zhi. Experience and lessons of soil pollution prevention law system in the developed countries[J]. *Legal System and Society*, 2008(1): 259.(in Chinese)
- [5] 毛如柏.世界环境法汇编(澳大利亚卷二)[M].北京:中国档案出版社,2007:779-807.
- MAO Ru-bai. A corpus of foreing environmental law. (Volume of Australia (two))[M]. Beijing: Chinese Archives Press, 2007: 779-807.(in Chinese)
- [6] 毛如柏.世界环境法汇编(美国卷二)[M].北京:中国档案出版社,2007:688-690.
- MAO Ru-bai. A corpus of foreing environmental law. (Volume of U.S. (two))[M]. Beijing: Chinese Archives Press, 2007: 688-690.(in Chinese)
- [7] United States Code Service Archive Directory, Title 7. Agriculture Chapter 73. Farmland Protection Policy[M]. Matthew Bender & Company, Inc. 2007: 110-119.
- [8] http://ec.europa.eu/environment/soil/three_en.htm
- [9] 王宏巍.俄罗斯土壤污染防治立法研究及其对构建我国《土壤污染防治法》的启示[J].长江流域资源与环境,2009(4):326-328.
- WANG Hong-wei. Research on law of preventing and controlling polluted soil in Russia and its revelations over constructing law of preventing and controlling polluted soil in China[J]. *Resources and Environment in the Yangtze Basin*, 2009(4): 326-328.(in Chinese)