

文章编号: 1004-8227(2009)04-0326-05

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

王宏巍

(1. 武汉大学环境法研究所, 湖北 武汉 430072; 2. 东北林业大学人文学院, 黑龙江 哈尔滨 150040)

摘要: 俄罗斯土壤污染防治立法有其自己的特色, 通过研究总结出七点立法特点。中国的土壤污染形势严峻, 现行土壤污染防治立法多采分散立法的模式, 缺乏系统性、专门针对性和可操作性, 既不能适应日益严峻的土壤污染形式, 也不能满足对我国土壤保护的客观需求。因此, 制定专门的《土壤污染防治法》有其必要性和紧迫性。针对我国土壤污染立法现状, 吸收俄罗斯土壤防治立法的先进之处, 进而得出了构建我国专门的《土壤污染防治法》, 树立整体的立法观念; 制定明确的土壤保护标准及土壤污染防治标准; 建立土壤污染预防制度和土壤污染修复制度; 加强土壤的国家监督、国家监测和许可等管理制度; 注重环境影响评价制度以及信息公开, 扩大公民的公众参与权等几点启示。

关键词: 俄罗斯; 土壤污染防治; 立法; 启示

文献标识码: A

土壤是人类赖以生存、发展的主要自然资源之一, 是生态环境的主要组成部分。然而这些年来随着我国经济建设的迅速发展、农业化进程的加快、化学制品在农业生产中的集约使用, 对土壤的开发强度越来越大, 向土壤排放污染物也越来越严重。土壤污染不但直接导致农作物的污染减产, 而且降低了生物品质, 危害人畜健康。土壤中的污染物还会在水力和风力的作用下分别进入大气和水体恶化人类的生存环境, 引发其他生态环境问题。因此, 防治土壤污染, 保护有限的土地资源, 确保土地安全已成为当务之急。土壤防治政策与法律的缺失被认为是造成土壤污染的最主要原因之一。

俄罗斯是一个自然资源储备丰富的大国, 而且生态立法历史悠久, 环境资源法律制度比较完善, 笔者就俄罗斯土壤污染防治立法进行研究和分析, 以期对我国土壤保护立法提供一些参考和启示。

1 俄罗斯土壤污染防治概况和立法特点

1.1 俄罗斯的土壤污染源主要分为两类

第一类是与土壤利用并不直接相关的一些生产经营活动, 比如, 工业、交通和一些其他的经济活动。

这些活动向大气和水体中排放废弃物和污染物致使土壤污染。

第二类是来自农业生产过程中的农业组织和农民, 他们使用化学杀虫除莠剂和农业化学制剂和其它有害物质对土壤造成污染损害。

1.2 俄罗斯至今没有专门的土壤污染防治立法

这是它区别于水污染防治和大气污染防治立法的, 保护土壤的立法建立在其他法规之上, 在其他的相关法律中规定了。主要是在《俄罗斯联邦环境保护法》、《俄罗斯土地法典》、《俄罗斯联邦大气保护法》、《俄罗斯联邦水法典》、《俄罗斯居民卫生安全防疫法》、《俄罗斯联邦关于安全使用化学杀虫除莠剂和农业化学制品法》中有一些相关规定^[1]。比如在《俄罗斯土地法典》中, 第二章土地保护里就规定了土地保护的目和土地保护的内容, 其中包含对土壤及土壤肥力的保护。

1.3 在这些法律法规中明确的规定了土地的所有人, 土地的管理者, 土地的使用者以及承租人的权利和义务

《俄罗斯联邦土地法典》^[2]第 53 条责成土地的所有人、土地的管理者、土地的使用者以及承租人都应该提高土壤的肥力, 采用环保的工艺进行生产, 不

收稿日期: 2008-05-20; 修回日期: 2008-06-05

作者简介: 王宏巍(1980-), 女, 黑龙江省海伦人, 博士研究生, 主要从事环境法研究, E-mail: weiw ei129@sina.com

应当因为自己的农业活动而使土壤的生态状况遭到破坏。并且应当有保护土壤措施的组织, 与此相一致在联邦法律第 53 条规定从事园艺、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给土壤带来损害。目的是防止和消除日常生活(园艺、种菜)等废水、污水对土壤的污染, 遵守卫生和其它利用土壤的标准, 推选出这样的联邦委员会, 遵守法律规定。土地的所有人、土地的管理者、土地的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。

1.4 规定了土壤保护的和对土壤有害化学物质的最高允许浓度标准

为了保护人类健康和保护环境, 评价土壤状况, 规定了对土壤有害化学物质的最高允许浓度标准, 预先规定周围环境的质量标准, 目的是确定环境允许的定额, 保障居民的生态安全和遗传基因, 在保证正常进行农业活动的情况下, 合理的利用和再生自然资源。

1.5 有专门的《俄罗斯联邦关于安全使用化学杀虫除莠剂和农业化学制剂法》

有专门的《俄罗斯联邦关于安全使用化学杀虫除莠剂和农业化学制剂法》。来规范使用这些可能对土壤产生污染的物质, 而且在使用这些化学制剂之前要进行试验、登记、生态鉴定等一系列活动, 再保证不对周围环境和人类健康产生影响以后, 才能使用。这些化学杀虫除莠剂和农业化学制剂必须经过国家登记, 才能使用, 才能保证土壤免受化学污染。如果这些化学杀虫除莠剂和农业化学制剂不属于国家杀虫剂等的名册之内, 不能在俄联邦境内使用。如果对周围环境和人类健康产生重大影响的化学杀虫除莠剂就被限制使用, 在经过专门的许可之后, 国家必须保证使用这些制剂是安全的。完成法律规定的手续是进行国家登记的条件, 首先应该对这些化学制剂进行登记之前的试验, 是为了研究和论证出这些物质的使用方法和规程。这些规程保证有效合理的使用这些制剂, 并且能够保证周围环境的安全。然后要对登记试验结果进行鉴定, 属于国家对化学制剂的生态鉴定。由专门的俄联邦国家权利机关, 在专门机关的监督下进行的, 并且进行这些鉴定必须符合俄联邦的法律。

《俄联邦关于安全使用化学杀虫除莠剂和农业化学制剂法》第 11 条规定了进行鉴定的原则: (1) 必须进行鉴定原则; (2) 科学全面评价原则; (3) 独立鉴

定原则。鉴定期限不应该超过 6 个月, 公民和法人都可以申请这种国家登记鉴定, 只要符合这些鉴定条件, 鉴定的结果可以通过法院提起诉讼。^[3]

1.6 规定了国家监督、国家监测和许可等制度

公民和法人安全使用化学杀虫除莠剂和农业化学制剂必须经过国家专门机关的许可, 并且要遵守这个联邦法律^[4]。俄联邦政府在 2001 年 5 月 3 日起确立了这一关于农业化学活动的许可规定。生产化学杀虫除莠剂和农业化学制剂必须符合这些规定, 因此就必须考虑到浓度和一些合理的因素。

1.7 污染状况信息公开, 向公众公布使用化学制剂的方法等

俄联邦政府的权利机关确定使用这种制剂的方法, 安全使用这种制剂还要考虑到卫生和生态状况, 植物对农业化学制剂的需要、土壤肥力以及本地区的动物等等。遵守使用这些制剂的操作规程和规则才能安全使用, 并且应该考虑到这些物质对人类和环境产生的不良影响。

俄联邦权利机关专门授权给那些具有专业知识和技能准备的人才能有限度的使用这些化学杀虫除莠剂和农业化学制剂。《俄罗斯联邦关于安全使用化学杀虫除莠剂和农业化学制剂法》(第 22 条) 按照俄罗斯自然部委的指令在使用、保存、运输这些化学杀虫除莠剂和化肥时应当遵守保护周围环境免受不良的影响和污染的规则、法则、规定^[5]。使用这些化学杀虫除莠剂和农业化学制剂的品种、方法和操作规程应当严格符合国家规定的名册, 即对国民经济生产有利的名册。那些园艺人员、种菜者都必须严格遵守这些操作规程和细则(指南), 在使用化学杀虫除莠剂和农业化学制剂应当借助于专门的技术和装置, 保证遵守这些药剂的使用量和防止环境污染。这些作业都应当在专门的日志中确定下来, 并且要有主管人员的签名。这种是正式的文件, 是由俄联邦政府授权机关在保护环境的过程中制定的。每年在使用这些化学制剂之前企业、机关、组织和保护环境的区域组织进行深入研究对周围的环境、植物、动物造成的影响, 使用的方法和法律原则, 使用的期限。必须经过专家的初步研究和确定保护植物的方法之后才能进行化学制剂的加工。化学制剂的加工必须在规定的期限里, 并应遵守使用量和药剂配置量的规则。往土壤中投放这些化学杀虫除莠剂和农业化学制剂不允许超过最高允许的浓度标准^[6]。在同一地区禁止在同一时间对植物耕作采用同一种化学制剂。在植物的同一生长期内应当轮流使用不同

的化学药剂品种。

2 我国土壤污染防治立法概况及存在的不足

目前我国土壤污染的总体形势相当严峻。据不完全统计,目前全国受污染的耕地约有 1 667 万公顷,污水灌溉污染耕地 216 万公顷,固体废弃物堆存占地和毁田 13 3 万公顷,合计约占耕地总面积的十分之一以上,其中多数集中在经济较发达的地区。根据初步数据,受镉、砷、铬、铅等重金属污染的耕地面积近 2 000 万公顷,约占耕地总面积的 1/5;其中工业“三废”污染耕地 1 000 万公顷,污水灌溉的农田面积已达 330 多万公顷^[7]。土壤污染不仅对人体有害,更会给环境及农业生产安全带来一系列不良影响。除耕地之外,我国的工矿区、城市也存在土壤(或土地)污染问题。据了解,近几年来上海在产业结构调整和城市改造中,约有 1 400 家有一定污染的工厂被搬迁,但在对土壤污染未作调查和评估的情况下,有关单位就直接在原地建造居民住宅或商住楼等。生活和工作在受污染土地上的人们的健康受到严重威胁。在土壤污染防治问题中,相关的控制标准和法规的缺乏受到重视,几乎所有原因分析中,都将政策与法律的缺失的问题作为最主要原因之一。

我国目前与土壤污染防治有关的法律主要有《中华人民共和国环境保护法》、《农业法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《固体废物污染防治法》、《土地管理法》和《基本农田保护条例》。这些法律、行政法规、地方性法规和部门规章等只是从农业环境保护方面、防治三废污染方面和保护特殊的自然区域、人文遗迹的角度做了一些零散规定,大多只是一笔带过,并没有专门性的立法,缺乏具体的制度操作性,不能从根本上对土壤污染的防治和治理发挥作用。

具体体现在以下几个方面:

(1) 立法分散且不系统。如前所述尽管我国的土壤污染防治法律法规很多,但是缺少专门性的立法,以及在任何法律法规中都没有专章的规定。零星、分散的规定显然不能满足需要,而且使得整个土壤污染防治立法没有体系,没有统一的原则、目标和措施。而且立法的层级也较低,不利于普遍适用。

(2) 土壤污染防治与土壤环境保护标准规定不明确。1995 年国家曾颁布土壤质量环境标准,但业

内专家认为该标准过分强调统一,并不能满足我国土壤多样化特点。同时,由于制定时的局限性,并不能满足土壤污染防治与土壤环境保护的需要。例如,该标准中对铅的临界含量定值偏高,难以保障儿童健康;另外标准中有机污染物种类太少,仅有“六六六”和 DDT 两种,事实上,这两种农药于 1983 年已停产,对土壤危害程度越来越小,可其他新型的污染物并没有随之补充进来。

(3) 土壤污染防治制度缺失。土壤污染防治制度和土壤污染修复制度的缺乏,以及土壤的国家监督、国家监测和许可等管理制度的不利,使得土壤污染防治的工作无法有效进行。

(4) 针对性、可操作性不强。因为现行土壤污染防治立法大多为散见于各法律、法规中的零星规定,所以并没有针对我国土壤污染的特点做出相应明确的具体措施。而且这些规定以概括立法为主,政策性的意味较浓。许多条款只是概括性的规定要“防治土壤污染”、“改良土壤”,但是具体如何保护,如何进行土壤污染的整治、修复或改良,由谁监管及责任、后果都没有具体规定,无法得到具体实施。

3 构建我国《土壤污染防治法》的启示

3.1 制定专门的《土壤污染防治法》,树立整体的立法观念

俄罗斯没有制定专门的《土壤污染防治法》,虽然现行的多部法律、法规对土壤的污染防治起了很重要的作用,但是在众多法律的协调和具体针对土壤污染的规定上还有一定的欠缺。我国应该制定专门的《土壤污染防治法》,因为其他的污染防治法不能解决已经受污染的土壤的清除和修复等问题,需要专门立法。在创制有关土地污染防治的法律规范时,应引入生态系统协调性与整体性的理念,确立生态优先与生态整体的观念。在建构土地污染防治相关法律规范或法律制度时,必须将生态整体性的观念植根其中,适应自然中大气、水、氮等各种循环的过程与机制,将土壤的环境治理与大气、水、粮食、人类行为等各方面的内容综合考虑,确立合理的法律规范调整机制。

3.2 制定明确的土壤保护标准及土壤污染防治标准

我国已经颁布了《土壤环境质量标准》,但是现行的《土壤环境质量标准》只是单一地规定了土壤的等级分类,未对土壤污染的标准做出明确的规定,这

种状况对于土壤污染防治是效果甚微的。问题主要表现在对土壤污染的界定上: 标准不明确, 对于哪个标准才是土壤污染现行法规定的认识不统一。没有明确的土壤质量标准, 就不能为环境执法提供依据, 也不能对切实有效的追究污染者的环境责任。因此, 有必要对现行的《土壤环境质量标准》进行修订, 学习俄罗斯在这方面的明确、详细的规定。关键是把界定土壤污染的具体标准纳入其体系当中去。同时各级人民政府的环境保护行政主管部门要结合本地具体情况, 制定有针对性的土壤污染防治标准。

3.3 建立土壤污染预防制度和土壤污染修复制度; 加强土壤的国家监督、国家监测和许可等管理制度

土壤一旦受到污染, 要清除其中的污染物则不是一件容易的事。在这种情况下, 土壤污染的预防就远比土壤污染的治理重要的多。实践证明, 污染源的控制是避免土壤污染切实可行的方法。《俄罗斯联邦关于安全使用化学杀虫除莠剂和农业化学制剂的法》对使用的农药、化肥的一系列试验、登记、生态鉴定等活动, 以及对使用农药化肥制剂的严格规定, 都是对土壤污染的预防制度。农药、化肥的过度使用是造成农田土壤污染的重要原因, 因而要建立和完善农药、化肥的使用制度, 尤其要禁止使用剧毒农药, 对于高毒、高残留及残留期较长的农药要限制使用。《俄罗斯土地法典》中明确规定了, 消除污染后果、保持已达到的土壤改良水平, 复垦被破坏的土地恢复土壤肥力等土壤污染修复方法。我们在制定土壤污染防治法的时候也应当将这些重要制度纳入其中。根据土壤污染防治的特殊性, 应完善土壤污染防治的监督管理。行政主管部门的检查对防范土壤污染起到举足轻重的作用。引进排污许可证制度, 增强法律可操作性。明确排污许可证制度的法律地位, 规定排污单位持有排污许可证才能排污, 否则不允许排污。

3.4 学习俄罗斯的生态鉴定制度, 从而注重环境影响评价制度在我国土壤污染防治中的运用

为了防范土壤遭受污染, 环境影响评价应主要针对农业用地周围的建设项目进行。在农业用地周围进行的建设项目大多是乡镇企业, 由于这些企业规模小、技术薄弱, 在发展过程中给农业生产环境带

来了严重的破坏。针对乡镇企业发展的现状和农业生产条件的具体需要, 对于农田周围新建的乡镇企业, 在其动工前要进行环境影响评价, 对于可能给土壤带来污染的企业要坚决予以制止; 对于有可能给土壤带来污染的在建企业, 要提出具体的整改意见。

3.5 信息公开, 扩大公民的公众参与权

我国是农业大国, 所以农民与土地的关系显得尤为重要。一旦土壤遭受污染, 农民自身利益将不能得到有效保障, 同时也会制约农村的持续发展。然而政府的职能毕竟有限, 不可能无所疏漏, 所以在进行土地环境的监督管理过程中有必要加强公众参与, 尤其是增强广大公民的公众参与意识和土壤保护意识。首先, 要落实公众的知情权。各级环保部门要定期向公众公布土壤的具体情况, 包括土壤受污染的程度、改善土壤质量和防治土壤污染的具体建议。其次, 要保证公众对影响土地环境的活动的决策参与权, 鼓励公众参与到具体防范土壤污染的工作中去。特别是对农业用地周围的建设项目进行环境影响评价时, 要倾听广大人民群众的意见。还要, 在制定农村污染防治法方面要扩大民众的监督权。对于一些环境行政主管部门及执法人员放任土壤污染的现象, 要通过立法的形式明文规定鼓励公众通过检举、监督等手段对其进行规制, 创造良好的环境行政执法环境。

参考文献:

- [1] 马骥聪. 俄罗斯联邦环境保护法和土地法典[Z]. 北京: 中国法制出版社, 2003.
- [2] 王树义. 俄罗斯生态法[Z]. 武汉: 武汉大学出版社, 2001.
- [3] 1 . ¼Å¼Å°É¼Å¼ ÅÅ±Å [Z]. '¼Å¼¼ÅÅ³Å ÅÅ ÅÅ³ ± 2003.
- [4] i . ¼Å¼¼Å¼ ÅÅ±Å [Z]. ÅÅ³ ± '¼Å¼¼ÅÅ³ ÅÅ ÅÅ ÅÅ³ ± 2002.
- [5] . ¼Å¼Å°É¼Å¼ ÅÅ±Å [Z]. ÅÅ³ ± '¼Å¼¼ÅÅ³ ÅÅ ÅÅ - '¼Å¼, 2004.
- [6] . ÅÅ¼°ÅÅ ¼Å¼¼Å¼ ÅÅ±Å [M]. ÅÅ³ ± ÅÅ ÅÅ - '¼Å¼, 2002.
- [7] 戈华清, 温尚杰. 土壤生态安全若干法律问题析[EB/OL]. 中国环境法网. <http://www.riel.whu.edu.cn/show.asp?ID=3256>, 2005.

**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**

WANG Hong-wei

(1. Institute of Environmental Law, Wuhan University, Wuhan 430072, China;

2. School of Humanities and Social Science, Northeast Forestry University, Haerbin 150040, China)

Abstract: Law of preventing and controlling polluted soil in Russia has its own features. The author concluded seven features of the law construction and puts forward the necessity and urgency of constructing Law of Preventing and Controlling Polluted Soil in China according to the present situation of the soil pollution in China. We can conclude that it is important to construct specialized Law of Preventing and Controlling Polluted Soil in China, establish the law concept, set up the specific standards of soil protection, establish the system of polluted soil predicting and repairing, strengthen the managing system of national supervision and permission on soil, emphasize the system of environmental evaluation and information opening and enlarge citizens' rights of public participation and so on.

Key words: Russia; preventing and controlling polluted soil; legislate; revelation