

美日两国政府在土壤污染治理中的作用及启示

□史丹 吴仲斌

世界上许多国家在发展过程中都曾遇到土壤污染问题。美国、日本土壤污染治理中政府的作用与手段主要体现在加强立法、明确污染治理责任、设立专项基金三个方面。这些国家在治理土壤污染方面的经验值得我国学习与借鉴。

一、美国治理土壤污染的主要做法

1. 规定“棕色地块”、设立《环境应对、赔偿和责任综合法》

受1978年美国纽约州的诺夫运河污染事故等环境事故的影响，1980年美国颁布《环境应对、赔偿和责任综合法》，规定了重要的“棕色地块”概念。棕色地块是指因为现实或潜在的污染，从而影响到它们的扩展和重新利用的地产。作为美国土壤污染防治体系的一部基本法律，立法的主要意图在于要对全国范围内的棕色地块进行修复，并且该法对土地的污染者、所有者和利用者以溯及既往的方式规定了法律上的连带严格无限责任。依据该法，美国政府还建立了名为“超级基金(Superfund)”的信托基金，故该法常被称为“超级基金法案”。

2. 明确污染治理责任和超级基金的用途

根据超级基金法，责任主体包括泄漏和处理危险废物或危险设施的所有人或营运人、危险物品的生产者以及对危险废物的处置、处理和运输做出安排的人，包括危险废物的运输者。只有

当污染责任主体不能确定、无力或不愿承担治理费用时，超级基金才可被用来支付治理费用。然后，超级基金将提起诉讼，向能找到的责任主体追索其所支付的治理费用。责任主体对治理费用承担回溯的严格责任和连带责任，并且责任溯及既往，符合一定条件的责任主体即使对危险废物的泄漏或污染行为没有过错，也必须承担治理费用。超级基金或联邦政府可向任何一个能够找到的上述责任人追索全部治理费用。超级基金的最大特点就是对于排污企业的可回溯的严格责任和连带责任。即使当初的排放或者丢弃是完全合法的，现在也可以认为排放或者丢弃的企业应负治理责任。只有在发生不可抗力、战争、第三方的作为以及以上几种原因综合的情况下，上述责任主体才可以不承担治理费用，而由超级基金来支付治理费用。根据超级基金法，美国环保局有权督促责任方予以治理。超级基金法也允许环保局先行支付清理费用，再通过诉讼等方式向责任方追索。对于棕色地块，美国环保局选出需要长期治理的地区，列入国家优先名单，然后由环保局或委托专业机构分析该地区的污染程度，设计清理方案，以进一步采取相应的清理补救措施。

3. 不断完善超级基金的使用办法

一是超级基金的资金来源。美国绝大部分超级基金来自于国内生产石油和进口石油税、化学品原料税、环境税、罚款等，还有一部分则来自于联邦财政拨款。超级基金在1980年设立时的初始

基金是16亿美元，主要来自向石油和化工原料征收的专门税13.8亿美元，另外的2.2亿美元来自于联邦财政。联邦财政部分的拨款为每一个财政年度4400万美元，授权的期限为5年。1986年《超级基金增补和再授权法案》中除了调高上述石油化工行业的专门税税率，还创立了一项新的对年收入在200万美元以上公司所征收的环境税。此外，规定联邦一般财政每一个财政年度向基金拨付2.5亿美元，并进行了5年的再授权。从1987到1991的5个财政年度，超级基金授权资金总额达到了85亿美元。1990年综合财政协调法案将超级基金税收和财政拨款的期限延展到1995年，其税收幅度和从一般财政中拨款的数额均保持不变。自1995年以后，由于没有新的法律授权，超级基金中新的资金基本上来源于向潜在责任方追回的费用，原有基金的利息所得和对责任人的罚款所得。超级基金的资金来源主要有六个方面：对石油和化工原料征收的原料税；对年收入200万美元以上的公司征收的环境税；一般财政中的拨款；对潜在责任人追回的治理费用；对不愿承担相关环境责任的公司及个人的罚款；基金利息。

二是超级基金的支付对象。超级基金主要用于支付以下费用：联邦政府采取的应对危险物质行动所需要的费用；任何个人实施的，为配合国家应急计划的完成所支付的必要费用；对申请人无法从责任方得到救济的、危险物质排放所造成的自然资源损害进行补偿的费用；对危险物质造成的损害进行评估，

开展相应项目调查研究,公众申请专门机构调查泄漏情况等需要的费用;对地方州政府的治理进行补偿以及进行奖励等所需要的费用;对公众参与技术性支持的资助费用;对不同城市不同地区中污染最为严重的土壤进行试验性恢复或清除行动所需要的费用。

三是超级基金的改进。进入20世纪90年代,根据当时的超级基金法,污染的地块必须被修复后才能使用。但大多数棕色地块的污染由以前使用者造成,不应由后来的开发者承担治理污染的责任和费用,没有人愿意开发棕色地块。但棕色地块多数位于市区,严重危害了人们的健康和生活环境,大量居民从这些区域及周边地区搬走,使棕色地块所在社区的人口和经济萎缩,进而影响了城市经济的发展,工厂搬迁后遗留的棕色地块治理和再开发问题逐渐引起了美国社会的关注。因此,美国环保局制定了《棕色地块法》,该法案是对超级基金法进行改进,阐明了污染的责任人而非责任人的界限,并制定了适用于该法的区域的评估标准,保护了无辜的土地所有者或使用者的权利,为促进棕色地块开发提供了法律保障。同时,美国还发起了“棕色地块全国合作行动议程”,以税收等优惠措施,刺激私人资本对棕色地块治理和再开发的投入,例如规定用于棕色地块污染治理方面的开支在治理期间免征所得税。这项法律规定有助于吸引私人资本,对于棕色地块生产能力的恢复起到了重要作用。

二、日本治理土壤污染的主要做法

1. 制订《土壤污染对策法》、明确污染治理的责任

为了解决日趋严重的市区土壤环境污染问题,日本环境省于2002年制定了《土壤污染对策法》。该法包括8章42条,对调查的地域范围、超标地域的确

定,以及治理措施、调查机构、支援体系、报告及检查制度、惩罚条款进行了规定,并规定了成为土壤污染调查对象的土地条件及消除污染的土地标准等,对日本土地污染问题的改善发挥了很大的作用。

《土壤污染对策法》规定,土地所有者是土地污染治理基本责任人,污染治理责任首先由土地所有者承担,但有“合理理由”可以归咎于污染行为人的除外。土地所有者在履行责任后可以向污染行为人追偿。污染治理责任形式为严格责任和溯及责任,但限制了连带责任的适用范围,当污染者之间无特殊联系的情况下,禁止采用连带责任。

2. 设立助成基金、促进污染治理工作开展

《土壤污染对策法》规定,有污染原因者的,要求污染原因者承担费用。当向土地所有者下达治理命令,治理责任由土地所有者承担时,土地所有者采取对策、恢复土地价值,没有污染原因者或原因者无法判明时,费用由土地所有者负担。例如,工业用地或城市用地转为农业用地,若以前的施工地工场遗迹被判定有土壤污染,如果原因者在10年前就已经不存在的情况下,由现在所拥有或耕种的所有者负担义务、承担费用,所有者自己出钱和采取措施治理污染。这种情况于法有据,却不合情理,对此,《土壤污染对策法》设立了指定支援法人,在污染原因者不存在时,助缺乏资力的土地所有者一臂之力,帮助土壤污染对策实施成功,是为“助成”,并依法设立助成基金。《土壤污染对策法》还规定了设立指定支援法人的程序、法人资金的筹集、援助资金的使用等。助成基金的对象是负担实施排除污染措施能力比较低的土地所有者。助成的做法是,经都道府县知事确认,拿出国家的助成金部分,直接提供给土地所有者。助成基金主要来源于政府补助金,以及

在一定条件下由政府以外的个人、组织捐赠的资金。国家助成金部分,当年计划好第二年的开支,一年基本是5亿元的预算。

三、在土壤污染治理中如何发挥政府作用

一是立法先行。发达国家和地区一般都是先立法规定土壤污染治理的基本框架,再据此制定污染治理对策。美国先后颁布《综合污染响应、赔偿和责任认定法案》和《小企业责任免除和棕色地块振兴法案》。日本颁布了《土壤污染对策法》。

二是明确污染治理主体,政府基金弥补不足。遵循“谁污染、谁付费”原则。“污染者付费”原则是现代环境管理工作的主要政策之一,即造成环境损害的人都要承担责任去治理污染,使污染者将环境恶化的成本内部化。目前发达国家在土壤污染治理与开发过程中普遍遵循该原则。“污染者付费”原则也是制定被污染土地修复政策和法律的首要原则,当存在“不当得利”时,“棕地”重建又体现“受益者付费”原则。此外,在治理主体不明确的情况下,政府发挥了“补位”作用,及时对污染进行治理,并保留对污染者追究治理费的权力。

三是政府设立土壤污染治理专项基金,同时引导社会资本参与。专项基金是政府发挥“补位”的重要手段,美国、日本等国是由政府委托有关部门成立专门机构,制定管理和运作规章制度,负责污染土地的治理和恢复,组织建立土壤污染治理专项基金。土壤污染治理投入较大,一些国家积极采取措施吸引社会资本参与,但政府投入优先。以税收等优惠措施,刺激私人资本对污染地块治理和再开发的投入。

(作者单位:中国社会科学院工业经济研究所 中国社会科学院博士后流动站)

责任编辑 刘永恒