



今天是：

请输入搜索的关键字 文章题目 搜索

当前位置 首页 >> 2007年中国法学会环境资源法学研究会年会论文集 >> 文章详细

欢迎投稿



[提交稿件](#)

快速通道

- [基地概况](#)
- [招生考试](#)
- [法律学人](#)
- [下载天地](#)
- [论文查询](#)
- [基地简报](#)
- [图书资料](#)
- [所友动态](#)

学术信息 [更多>>](#)

- > 台湾地区成功大学王毓正教...
- > 环境法博士生就业信息
- > DAAD留德校友气候变化法律...
- > 关于举办湖北省法学会环境...
- > 中国法学会环境资源法学研...

法学教室 [更多>>](#)

- > 公众环境调查项目——“呵...
- > 如何构建中国排放权交易市场？
- > 暗管排污如何界定？
- > 法律工具主义很危险
- > 武汉大学硕士毕业论文2008...

招生培养 [更多>>](#)

- > 徐州师范大学法政学院招收...
- > 北大距离“野鸡大学”还有...
- > [\[链接\] 唐骏学历门](#)
- > 中共中央国务院印发国家中...

政府土壤污染防治责任探析

作者：潘丹 网友点击量：198次 添加时间：2009-10-23 17:16:30

政府土壤污染防治责任探析

潘丹（重庆大学法学院，重庆400045）

摘要：我国目前的土壤污染现状及其危害日益严重，加强对土壤污染的预防和治理是当前土壤污染防治离不开政府的作为，而政府作为主要责任人之一却未能很好地履行其职责和进行很好的预防和治理。为此，加强对政府的责任追究，完善政府污染防治责任就显得尤为重要。

关键词：土壤污染 政府责任 责任追究

传统工业文明的迅速发展带来了社会经济的巨大进步，同时也给环境带来了不可磨灭的负面影响。土壤环境污染形势日益严峻。人类的一些不合理的生产、生活方式带入土壤中的污染物大量排放，矿山开采对土壤的破坏以及由此带来的土壤重金属污染，城市生活污水的排放和大量化肥、农药的施用等等都对土壤生态环境造成了严重的破坏，加强土壤污染的防治刻不容缓。政府履行其职责的现状却不尽如人意，政府不作为或者不当作为之情形时有发生，成为土壤污染的主要根源。防治土壤污染、遏制土壤生态环境的进一步恶化，加强对政府的责任追究势在必行。

一、土壤污染防治概述

（一）土壤污染及其危害

作为自然环境中独立的基本要素，根据我国《土壤环境质量标准》的解释，土壤是指地表以下一定深度内，由矿物质、有机质、水分和空气组成的疏松层。由于人类的一些不合理的生产和生活方式，对土壤造成了严重的污染。所谓土壤污染，是指人类活动产生的各种污染物，通过不同的途径输入土壤环境中，其数量和速度超过了土壤的进化能力，从而使土壤的理化性质发生不良变化，导致土壤环境质量下降，影响作物的正常生长发育，并产生一定的水和大气次生环境污染以及人类生存和发展的现象。[1]

随着工业化、城市化进程的加快，我国土壤环境污染不断加剧，工业三废排放、矿山开采、垃圾填埋以及农业面源污染等途径都对土壤生态环境造成了巨大的破坏。日益严峻的土壤污染首先，土壤污染直接破坏了土壤的正常功能，污染物质通过植物吸收和食物链的累积，最终进入人体，由于土壤污染引起的疾病和环境公害事件屡见不鲜，因农药残留而导致食物中毒人员伤亡事件时有发生。作为自然生态系统基本要素之一，土壤受到污染也会影响到其他环境要素。土壤污染对于土壤的污染而导致水、大气的次生环境污染也相当严重。最后，土壤污染对社会经济造成的影响也非常严重。我国“三废”污染的农田近700万公顷，使粮食减产100亿公斤。土壤污染引发的农产品质量下降，严重影响了农产品的出口创汇[2]。仅就重金属污染一项而减产的粮食导致的经济损

> 祝贺2010届环境法研究所硕...

友情链接

更多>>

> 中国高校人文社会科学信息网

> 中国高校人文社会科学文献...

> 环境资源法信息库

> 环境保护部

> 武大图书馆馆藏书目查询

在线调查

《中华人民共和国水污染防治法》

已于2008年2月28日修订通过，并

于2008年6月1日起施行。您认为

应从哪些方面加强水污染防治工

作？

明确各级政府职责

加大处罚力度

加强排污监管

鼓励公众参与

我要投票

查看结果

（二）土壤污染防治的紧迫性与必要性

土壤作为自然环境的基本要素，是植物生长繁育的自然基地，也是农业的基本生产资料，在一味地向自然索取，而忽略了对自身“衣食父母”的保护。目前我国的土壤污染形势十分广泛，据初步统计，全国至少有1300~1600万公顷耕地受到了农药污染，被重金属全国一半以上的省市，每年因土壤污染减产的粮食达到1000多万吨，因土壤污染造成各土壤污染被学术界称为“化学定时炸弹”。与其他环境污染相比，土壤污染更具有隐蔽性，是否已受污染，一般要通过对土壤的检测或对土壤上农作物的检测才能得知。土壤污染有时土壤污染程度已相当严重了，而且土壤污染具有长期性和不可逆性，一旦污染就难以以农药对土壤的污染几乎是毁灭性的，难以根治。

鉴于我国土壤污染的严峻形势，对土壤污染的预防和治理就显得尤为必要而且刻不容缓。才能把土壤资源保护具体落实到实处，合理地利用土地，防止土壤各种形式的退化和破坏，实现土壤的可持续利用。同时，加强对土壤污染的防治，有效地保护好耕地，对于国家发展战略影响，对农业生态环境的保护也是我国建设环境友好型社会的应有之举。环境保护，该积极行动起来，政府、企业、公民个人各司其职，各担其责，针对我国的土壤污染现状土壤环境，维持土壤资源的可持续利用与发展。

二、土壤污染防治与政府责任

谈到政府责任，首先应该明确什么是“责任”。从现代汉语中对责任一词的解释来看，其一是份内应做的事，即职责和义务；其二是没有做好份内的事，根据有关社会规范应当承担的政府责任以上两层意思兼而有之，也即包括政府应当履行的生态环保职责以及政府没有承担的不利后果。我国正在构建责任型政府，“责任政府作为现代民主政治的一种基本价值进行控制的制度安排，它要求政府必须回应社会和民众的基本要求并采取积极行动，必须承担道义上、政治上、法律上的责任。”[6] 政府承担污染治理保护环境的生态责任是责任政府和法治政府的必然要求。

（一）政府承担责任的理论依据

政府作为公共管理的主体，掌握着社会公共权力，对环境保护和生态平衡有着义不容辞的责任。土壤资源作为我国维护自然生态平衡、人与自然和谐发展战略的重要组成部分，政府理应承担

1、政府的本质属性决定了政府应该承担责任

政府承担环境保护污染治理责任是政府公共管理的本质属性之体现。政府作为人民权力的代表，代表共同利益和人民的意志制定与执行公共决策。在现代社会里，创建和谐社会是政府决策的重要内容，包括人与人的和谐，还包括人与自然的和谐，维护自然生态环境的和谐、有序、稳定的可持续发展是和谐社会的重要组成部分。土壤污染由于其隐蔽性，长期性和不可逆性等特点，一旦发生污染，必然造成严重后果，不利于土壤资源的可持续利用。为了避免这一后果，政府基于其地位和职责，应承担

2、政府承担责任是“预防为主，防治结合”原则的客观要求

预防为主原则的形成是人类同环境污染和生态破坏作斗争的经验总结。自从世界环境与发展的国际会议后，各国的环境保护战略发生了根本性的转变，改变了“先污染后治理”的经济发展模式，推行清洁生产机制，由对污染物产生后的排放限制或废物产生后的处理等方面的控制。[7]“预防为主，防治结合”原则推动了清洁生产机制的发展，同时也要求相关环保产防和治理，减少污染源的排放，这些都需要政府行政手段的干预。

我国的土壤污染涉及范围广，治理难度大，更需要政府贯彻预防为主原则，制定严格的法律法规进行行政引导与管理，强调政府在制定发展规划，利用土地资源时应充分考虑对环境的影响，保护土壤自身的自净和修复能力。我国作为一个环境污染与破坏的大国，治理污染的环保工作必须坚持“预防为主，防治结合”原则的实现，为了解决这一问题就必须发挥政府的作用，强化政府责任。

3、法治原则决定了对政府违反职责的责任追究

法治理论的核心在于法律面前人人平等。一切国家机关、政党都必须在宪法和法律的范围内活动，都应当受到法律的追究，承担相应的责任。政府作为国家机关，理应在法律范围内行事，

承担相应的责任。政府承担责任本就有承担不利后果之义。如果政府急于行使其引导、制定决策、进行规划时未能尽到小心谨慎之义务，导致决策错误，甚至于有的地方政府干预法律法规相抵触的行为，政府作为一责任主体，同样也应遵守法律面前人人平等之原则，的不利后果。在污染防治中，正是由于政府的不作为或不作为才导致了环境顽疾久治不好其份内之事是其主要根源，因此有必要追究政府的责任，这也是我国建设法治社会的

（二）强化政府土壤污染防治责任的必要性

人类不合理的生产生活方式对土壤资源环境造成了严重的破坏和影响。农民的环境意识用农药和化肥，殊不知过度地滥用对土壤造成的危害；企业为了追求自身利益的最大化，理投资力度不够。政府作为公共资源的拥有者，公共权力的行使者理应对环境损害做出多环境污染问题都与政府的不作为或不作为有着莫大的关系，政府承担的污染治理责任一些地方政府并没有对我国日益严峻的土壤污染形势给予足够的重视，在制定发展规划时生态环境的保护，比如城市中一些污水处理厂、垃圾填埋场的选址不当，对周围土壤环境管理职责，市场准入把关不严，排污许可制度贯彻执行不力，对于排污不达标的企业采取了容忍了排污企业的污染行为。更为重要的是，有的地方政府倾向于在任期内做出最大政绩，顾，甚至不惜牺牲当地环境来换取经济的一时发展。在环境纠纷中，政府为了达到解决自越权干预环境主管部门工作，助长了污染企业不治理污染的歪风，同时也削弱了环保部员的积极性。[8] 政府责任的履行不足或不当履行制约了我国环保事业的发展，对污染的污染因其自身特殊性质，一旦污染便难以治理，而且进行土壤污染治理的环保产业投入土壤污染治理缺乏积极性，而且土壤污染防治作为一项系统工程，单靠企业或个人的力量，担，唯有政府才是最适宜、最有能力担此责任的。政府制定健全的相关法规作为保障，制定战略性的防治规划，又要加强对民众的环保宣传教育，提高公民保护土壤的意识。后责任，转变政府的不作为，强化自身的责任意识，提高政府自身的决策、执法、监督前工作中显得尤为必要。

三、土壤污染防治中政府的具体责任

加强土壤污染治理，保护土壤生态环境，让人们吃“放心菜”、“无公害食品”，这是本职责。我国的土壤污染现状如此严峻，政府必须增强紧迫感和责任感，谨慎、尽责、政府应当承担的责任。

（一）加强宣传教育，提高公众的土壤保护意识，树立生态理念

1、树立生态理念，坚持科学发展观，维持土壤资源可持续利用
民以食为天，食以粮为主，土壤作为粮食生产的基础，也是关系国民经济发展和人类生存破坏，必然会对整个社会经济和人类生存发展产生巨大影响，因此，政府必须树立一种生态追求经济发展时充分考虑到环境生态的价值，限制污染物超标排放，充分考虑土壤的自然收、降解的有机化合污染物质进入土壤，以及禁止高残留剧毒农药的施用，维持土壤资源
2、强化媒体宣传教育作用，提高公众防治土壤污染、保护土壤资源环境的意识
政府应当加强宣传教育，提高公众的土壤保护意识，尤其是要提高农民的土壤环保意识。步恶化，很大一部分原因就是人们并没有意识到我们脚下这片土地正在受到污染，用之不竭”的，殊不知土壤的肥力正在逐步下降，土壤的功能也逐渐退化。我国广大的却只知一味地施用化肥和农药来增强产量，缺乏土壤资源保护的概念。正因为如此，政府生态环境的方针、政策和法律法规，让农民认识到保护土壤、维护农业生态环境的重要性，使他们掌握一定的农业生态环保的基本知识，在以后的农业生产中合理地施用化肥和境。此外，加强对公众的土壤生态保护教育，也可使企业增强自身责任意识，自觉地进行从而间接地起到预防土壤污染的作用。

3、倡导“绿色消费”观，树立污染预防理念

通过政府自身推行“绿色采购制”，在社会倡导一种“绿色消费”观，引导公众自觉地引导绿色消费，一方面有助于引导消费者在进行消费时选择未被污染或者有助于公众健康的式的改革，在生产产品时即使用清洁、无污染的环保资源，同时采用清洁生产机制，从

生；另一方面也有助于教育消费者在消费过程中注重对垃圾的处置，减少塑料制品、包装材料或可降解材料进行包装，提高废弃资源的回收利用率，这些都能减少污染排放，控制作用。[10]

（二）制定土壤污染防治政策法规，完善污染防治法制机制

加强对土壤污染的预防和治理，改变土壤生态环境，并不单单是为了某一企业或个人的利益性质，这一性质也就决定了土壤污染治理必须依靠政府和法律的支持。我国目前尚无土壤环境进行保护的相关制度也散见于《环境保护法》、《农业法》、《基于农田保护法》等一些相关的污染防治法等法律法规中，缺乏对土壤环境的系统保护以及对土壤污染的综合治理。制定了一些与土壤保护相关的法律法规，但土壤污染防治方面的政策法规还不健全，对一些问题的界定，从而造成土壤资源的保护力度不够，污染进一步加剧。因此，政府有必要推动《土壤污染防治法》，使我国的土壤污染防治工程有法可依。此外，各级地方政府还应加强环境行政法等污染治理法律相配套的行政法规和规章，将相关的污染防治法律具体化，同时对已经制定法规进行整理修改，完善污染防治法制机制。[11]

（三）完善土壤污染防治的行政管理体制，建立有效的土壤环境行政监管制度

我国在土壤污染防治方面存在多头管理的问题，农业部门、环保部门、国土资源部门、国土管”管”，这种“婆家”太多的状况，会出现多家管理主体相互推委或争相管理现象，不能对土壤[12]

管理体制的混乱必然造成对土壤污染现状不能很好治理的结果，因此要有效地防治土壤污染，必须建立有效的土壤环境行政监管体制。笔者认为首先必须明确各级政府的土壤污染防治责任，政府作为主要监管部门划分职责与权限，实行由政府统一领导与各部门分工负责的协作管理体制，共同致力

（四）加大政府公共财政的投资力度，运用经济手段促进土壤污染防治工程的发展

1、增加财政投入，加强对土壤环境科学以及土壤污染治理与修复技术的科研力度
加强对土壤环境科学的研究是解决已污染土壤的有效途径，也有利于将对土壤的污染防治与治理开始重视污染土壤的治理与修复技术的研究，日本是较早实施土壤修复制度的国家，对不同类型的土壤污染采取不同的治理和修复措施，而德国于1995年时就投资60多亿美元进行土壤治理。[13] 土壤污染防治是环境保研究的热点，但我国的土壤修复技术还存在诸多问题，因此政府应该增加有关污染土壤的修复技术并将其运用到实践当中，改善我国的土壤污染现状，并扼止我国土壤污染与污染治理的科研力度，政府的财政支持是关键。

2、增加对企业的经济扶持，鼓励企事业单位进行污染控制与治理
污染治理是环境保护的重要方面，政府为了保护土壤环境，就必须加强土壤污染的预防和控制，更要注重对污染产生的源头控制。通过政府的经济扶持和政策导向，促使企业减少污染物的排放，提高污染治理的力度，从而达到保护环境的目的。首先，政府直接对污染治理需要巨额资金投入，许多企业皆无力承担这一经济负担，因此就需要政府财政给予补贴，通过直接财政补贴或提供专项贷款等方式给予企业以经济支持，旨在促进企业改进生产工艺，加强对自身排污的治理。其次，政府通过税收优惠政策鼓励污染治理等环保产业的发展。再次，政府给予污染治理的税收优惠政策，都是对企业进行污染控制与治理的一种财政扶持，有利于从源头上预防和控制土壤污染，保护环境。

3、增加对农业的财政投入，改善农业生态环境
我国广大农村经济发展的不足，农业生产方式落后才会导致农药化肥的大量施用，农民对化肥的依赖也 也对土壤造成了严重的污染和破坏，而且污染的范围广、面积大，对土壤造成的破坏难以修复。虽然政府增加了对环境污染治理的投入，但治理污染的投资占GDP的比例仍然相当低，而且主要是针对工业污染治理的投入，生态环境保护的投入不足使农业生态环境处于严重的透支状态。[14] 因此政府对农村、农业的投入，一来可以鼓励发展并支持生态农业，减少农业生产对化肥、农药的依赖，促进土壤的肥力，增加农产品的产量；二来可以减轻农民的负担，间接地保护了农业生态环境。政府应该扩大公共财政对农业的投入，实施积极的财政倾斜政策，安排专项的事业经费，支持生态农业建设与无公害农产品生产。政府应加大农业源污染的防治力度，大力研发和推广环保型农业生物技术、农业生态工程与农艺技术，加强农业生态环境

四、政府土壤污染防治责任的实现

我国日益突出的环保问题与企业、公众的生态环保观念和和行为固然有着直接的关系，然而也是我国环境资源问题日益严峻的重要原因，政府在环保方面的不作为、干预执法以及不作为的主要根源，土壤污染的防治方面也概莫能外。实现政府的污染防治责任除了要监督和督促企业履行其污染防治义务外，更重要的是要监督和督促政府对政府违反其职责义务的责任追究。

第一，针对政府应该履行的职责和义务，此种责任的实现是政府的份内之事，有赖于政府自身来实现。转变传统的行政管理方式，不仅仅依靠单纯的行政命令方式直接控制相对人的行为以外，在具体的环境执法过程中应更多地采用环境行政合同与环境行政指导等行政行为，引导企业采用新型环保技术，减少污染物质的排放，从根本上预防土壤污染，同时还可以发展环保产业，增强不同的社会主体参与土壤污染治理、维护土壤环境的积极性。此外，应增强政府行政的透明度，比如在进行城市规划、垃圾填埋场的选址时实行听证制度，增强公众参与，履行其份内职责和义务。

第二，针对政府的不作为和不当作为而引发的重大环境污染事故，政府应当承担不利后果。《中华人民共和国环境保护法》第十六条明确规定“地方各级人民政府应当对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理”。《环境影响评价法》亦将政府规划纳入到评价范围，明确了政府以及各部门的责任。保护环境不被污染是政府的首要职责，环保部门执法不力甚至违法作为，其责任固然难以逃脱，但是地方政府作为环保主要责任主体，追求经济效益与政绩而忽略环境保护，不但没有履行其职责，反而充当违法企业的保护伞，用政府责任追究制，追究相关领导干部的行政责任，造成了重大环境污染事故构成犯罪的严重后果。于此，要使对政府的责任追究落到实处，就应当首先在立法中明确政府的责任，将政府的决策等行为具有可诉性，运用司法监督手段实行官员问责制，追究政府及其主要领导干部在土壤污染防治中，应当在我国土壤污染防治立法中明确规定政府的责任以及相应的制裁措施，以及在污染治理等方面实行依法行政、监督执法，对违反规定者进行制裁，追究其法律责任。

- 参考文献：
1. 陈泉生. 环境法原理[M].北京：法律出版社，1997.
 2. 王成栋. 政府责任论[M].北京：中国政法大学出版社，1999.
 3. 姜达炳. 农业生态环境保护导论[M].北京：中国农业科技出版社，2002.
 4. 刘颖秋. 土地资源与可持续发展[M].北京：中国科学技术出版社，1999.
 5. 张成福. 责任政府论[J].中国人民大学学报，2000（2）.
 5. 高翔云、汤志云等. 国内土壤环境污染现状与防治措施[J].江苏环境科学.2006.4.（2）.
 6. 于海. 政府在农村经济发展中的环保责任分析[J].安徽农业科学.2006.34.（18）.
 7. 张礼建、张迎燕. 论政府在经济发展中的生态责任[J].重庆大学学报（社会科学版），2006.12.（1）.
 8. 龚子同、陈鸿昭等. 中国土壤资源特点与粮食安全问题[J].生态环境2005.14(5).
 9. 孙萍、王丹. 论地方政府在环境保护中的角色定位[J].社会科学辑刊.2002（1）.
 10. 戈华清. 土壤污染与土壤污染防治立法. 2000年环境资源法学研讨会论文集（2000.11）.
 12. 王小萍. 论环保产业发展的政府责任. 2002年中国环境资源法学研讨会论文集（2002.11）.
 13. 于伟. 我国土壤资源保护问题研究[J].中国农村经济.2000.1.
 14. 何跃、黄沁. 构建责任型政府 建设环境友好型社会——论政府在经济发展中的生态责任[J].生态经济.2006.12.（12）.
 15. 赵宇红. 危险废物污染土壤的治理——美国立法给我们的启示[J].可持续发展战略与法律.

Research on Government Responsibility For Soil Pollution Prevention
Pan Dan

(Law School of Chongqing University, Chongqing 400042)

Abstract: Chinas current status of soil pollution and the danger of it are increasingly serious. Therefore, it's an important task that strengthening the prevention and management of soil pollution in the future. The prevention of Soil pollution cannot without the government's action and the government as one of the main body failed to fulfill its duties and obligations, which led to soil pollution can not be prevented. Therefore, it's the high time that to strengthen the governmental accountability and improve the government's

Therefore, it's the high time that to strengthen the governmental accountability and its responsibility for the prevention of pollution.

Key words: Soil Pollution; governmental responsibility; responsibility affirmation

作者简介:

潘丹 (1984—), 女, 重庆大学法学院资源与环境保护法硕士研究生。

- [1] 戈华清.土壤污染与土壤污染防治立法.2000年环境资源法学研讨会论文集,第458页
- [2] 凌欣.土壤污染防治法律制度研究.2006年全国环境资源法学研讨会论文集.第1238页.
- [3] 高翔云、汤志云等.国内土壤环境污染现状与防治措施[J].江苏环境科学.2006.4.(2)
- [4] 摘自米中河.无法可依 缺乏监督 土壤污染敲响警钟,人民日报.2006-4-6.
- [5] 现代汉语词典(增补版)[M].北京:商务印书馆.2000.第1574页.
- [6] 张成福.责任政府论[J].中国人民大学学报,2000(2)第77页.
- [7] 陈泉生.环境法原理[M].北京:法律出版社,1997.第15页.
- [8] 孙萍、王丹.论地方政府在环境保护中的角色定位[J].社会科学辑刊.2002(1)第50页
- [9] 戈华清.土壤污染与土壤污染防治立法.2000年环境资源法学研讨会论文集.第459页.
- [10] 梁平、李燕.关于和谐社会要求下的政府生态责任的思考[J].和谐企业.2006.第19页.
- [11] 张礼建、张迎燕.论政府在经济发展中的生态责任[J].重庆大学学报(社会科学版).2006.第123页.
- [12] 凌欣.土壤污染防治法律制度研究.2006年全国环境资源法学研讨会论文集.第1239页
- [13] 高翔云、汤志云等.国内土壤环境污染现状与防治措施[J].江苏环境科学.2006.4.(2)
- [14] 于海.政府在农村经济发展中的环保责任分析[J].安徽农业科学.2006.34.(18)第47页.

版权声明:本站为非盈利型网站,如果您认为本站的文章或图片侵犯了您的版权,请与

[首页](#) | [新闻公告](#) | [学术文章](#) | [会议论文](#) | [电子期刊](#) | [环境法规](#) | [环保案例](#) | [环保知识](#)

访问次数: 32494559 当前在线: 5人 管理中心

Copyright©2005-2009 武汉大学环境法研究所 地址:中国武汉大学法学院 邮编:430072

网站技术支持:上谷网络

合作伙伴: [阳澄湖大闸蟹专卖店](#) [nod32激活码YY语音下载](#) [年夜饭半成品预定](#) [海鲜大礼包](#) [张裕干红葡萄酒](#) [上海半成品年夜饭](#) [什么牌子橄榄油](#)