

我国土壤污染修复资金保障法律机制研究

隋易瞳, 王育才

(西北农林科技大学 人文社会发展学院, 陕西 杨凌 712100)

摘要: 面对严峻的土壤污染形势, 我国污染土壤治理修复刻不容缓。要修复已污染土壤亟需巨额资金支持, 基于土壤污染的复杂性和土壤修复资金的庞大性, “谁污染, 谁治理”的个体责任制度以及单一的政府投入模式远远不能满足土壤修复的资金需求。因此, 建立有效的法律机制, 从而保障修复资金充足稳定是持续治理土壤的关键所在。通过分析我国土壤污染修复资金筹措现状及政策法规, 剖析现阶段我国土壤污染修复资金机制面临的法律困境, 借鉴国外土壤污染修复资金保障的成功经验, 结合我国国情, 分别从土壤污染修复资金来源途径、使用分配、监督管理等方面提出了完善我国土壤污染修复资金保障法律机制的建议。

关键词: 土壤污染; 土壤修复; 资金保障; 法律机制

中图分类号: D 922.68 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-7192(2018)03-0067-08

土壤污染具有积累性、隐蔽性和滞后性, 不易受到公众重视。近年来土壤事件频发, 土壤污染逐渐成为公众广泛关注的环境问题, 土壤污染防治也成为我国环境保护事业的三大战役之一。2014 年环境保护部和国土资源部发布了《全国土壤污染状况调查公报》。《公报》显示我国土壤环境状况不容乐观, 土壤总超标率达 16.1%^[1]。随着我国工业经济快速发展、产业升级换代、城市更新改造, 土壤环境问题愈发严重, 治理修复已污染土壤也成为时代的要求。2014 年环境保护部制定发布《污染场地土壤修复技术导则》等 5 项污染场地系列环保标准, 同年《土壤污染防治法(草案建议稿)》提交全国人大环境与资源保护委员会。2016 年《土壤污染防治行动计划》(简称“土十条”)由国务院发布, 将土壤污染防治立法纳入 2017 年全国人大常委会的工作计划中。通过制定《土壤污染防治法》, 土壤修复法律制度将会逐步完善。在土壤污染修复过程中值得关注的是修复资金的巨额性, 要解决海量修复资金问题, 关键在于建立健全修复资金保障法律机制。

明确“立得住、行得通、切实管用”的目标, 遵循“损害者负担、投资者受益、政府责任”的三原则, 从“政府保障, 多元并举”的视角, 提出健全土壤污染修复资金保障法律机制的措施, 以期对我国土壤污染修复资金筹措、制度完善有所裨益。

一、我国土壤污染修复资金筹措现状

筹措是经济学中的概念, 表明资金来源途径广泛。从理论上讲人们可以使用任何方式获得土壤修复资金。改革开放以来, 我国十分重视市场经济发挥的重要作用, 实践证明, 将有形之手与无形之手相结合才能更好推动经济发展和社会进步。同样, 在土壤污染修复资金筹措的环节也应该打破一贯的财政拨款思维, 利用市场经济的手段拓宽资金渠道。因为污染土壤修复工程耗时耗力又耗资, 如果单一依靠政府财力支持是不可持续的, 创造多元性的土壤修复资金来源, 解决资金来源的创新商业模式是必不可少的。目前我国

收稿日期: 2018-01-07

作者简介: 隋易瞳(1992-), 女, 西北农林科技大学人文社会发展学院硕士研究生, 研究方向为环境法; 王育才(1959-), 男, 西北农林科技大学人文社会发展学院教授, 硕士生导师, 研究方向为环境法。E-mail: syt091820@163.com

土壤污染修复资金筹措具有以下两大特点。

1. 土壤修复政府出资比重大

目前,我国污染土壤修复资金主要来源于中央财政专项资金和地方政府,主要依靠政府收入。国家对土壤污染修复的支持态度明确、力度颇强,2012年3月在《“十二五”规划纲要》中对土壤污染修复进行论述,将土壤污染修复列为环保产业的重中之重。2016年3月《“十三五”规划纲要》第四十八章“发展绿色环保产业”中提到,加快土壤污染修复治理等新型技术研发和产业化。根据公布的2016年中央财政预算,土壤污染防治专项资金预算数为90.89亿元,比2015年执行数增加53.89亿元,是2015年的1.5倍,预计“十三五”时期还会大幅提升^[2]。目前土壤污染修复资金51%来源于政府出资。统计报告显示,2013年各地启动土壤修复试点项目总计42个,其中业主为政府的项目数量为19个,业主为企业的项目数量为23个,但资金来源多为国家专项资金,其中16个项目总计涉及资金量约为6亿元,资金来源几乎全部为政府补贴资金^[3],这反映出我国土壤污染修复资金来源的单一以及政府财政负担过重的现实状况。

2. 土壤修复商业模式不成熟

现阶段,我国土壤污染修复的商业模式主要分为以下两种:(1)“出让-修复”模式,土地开发商承担修复资金;(2)“修复-出让”模式,财政拨款和银行贷款支持修复经费。前一种模式存在不能约束土地开发商,无法防止其将土壤修复资金挪作他用的弊端,因此采取此种模式的项目较少。后一种模式主要是政府收购搬迁企业的土地,在进行调查、评估、修复后由土地储备中心将其投入土地流转市场进行交易。目前我国土壤修复示范项目较多采取政府采购土壤修复服务的模式。但这种模式可能存在地方政府投入资金的积极性不高,实际投入远远低于市场预期。国家大力提倡土壤修复环保事业,而修复资金是否充足稳定成为能否恢复污染土壤利用能力的首要因素。可以看出,我国土壤污染修复市场潜力虽大

但仍处于萌芽阶段,据统计2015年土壤修复市场规模为30亿元,2016年增长至90亿元,预计2017年有望达到240亿元^[4],但与土壤修复市场空间相悖的是,2015年土壤修复合同签约额仅为21.3亿元,在GDP中仅占万分之0.3^[5],在环境服务业中,涉及土壤污染治理的生态修复企业也仅仅占3.7%^[6],我国与土壤污染修复市场发展良好、商业模式成熟的西方国家相比仍有很大差距。

二、土壤污染修复资金相关政策法规

我国对土壤污染治理问题关注起步晚。自2006年展开全国土壤污染状况调查后,与土壤相关的政策文件陆续出台,2008年6月环境保护部发布《关于加强土壤污染防治工作的意见》、2011年3月环境保护部审议并原则通过《污染场地土壤环境管理暂行办法》、2013年1月国务院印发《近期土壤环境保护和综合治理工作安排》、2016年5月国务院印发《土壤污染防治行动计划》。2016年12月环境保护部公布《污染地块土壤环境管理办法(试行)》,自2017年7月1日起施行。值得关注的是《中华人民共和国土壤污染防治法(草案)》于2017年先后进行两次审议。从历年建设进程可以看出,我国土壤污染修复政策法规的内容从笼统的初步意见到详细的规划指标,目标从建立单一的保护制度到建成统一的保护体系,重点从以预防为主到防治并举、修复先行。

特别提出土壤修复资金也从未涉及到制定规章。2016年8月财政部会同环境保护部发布《土壤污染防治专项资金管理办法》,分别从资金用管原则、使用范围、分配方法、审查批准等方面对土壤污染防治专项资金进行规定。以“地方为主、国家引导、重点突出、奖效结合”为原则,以土壤污染修复、风险管理、状况调查及测评等方面为范围,采用因素法与项目法进行资金分配,由财政部、环保部进行资金监审。2017年6月全国人大常委会首次审议《土壤污染防治法(草案)》,

提到通过多种渠道方式解决土壤污染资金问题，由此看来，我国土壤污染修复资金法规制定逐步开始。

总体而言，我国土壤污染防治法制建设有所进步，但仍不可忽视污染土壤修复资金保障在法制方面的不足和局限。

三、我国土壤污染修复资金保障的法律问题

土壤污染修复资金是具体展开土壤治理修复实践的物质基础，海量的资金需求也是我国必须解决的难题。虽然近年来我国在土壤污染治理方面投入了巨额的资金支持，但是成本较高的土壤污染修复仍存在资金缺口。最保守的测算，每公顷受重金属污染的农业耕地即使用修复成本最低的植物修复法，需要的资金达到30万元，每公顷棕色地块和矿区土壤污染修复需要的资金最低要9万元^[7]。在充分了解现实的基础上，分析我国土壤污染修复资金存在的问题。

1. 土壤污染修复资金保障的立法空白

我国已经制定《大气污染防治法》《水污染防治法》，自“土十条”出台，《土壤污染防治法》呼之欲出。但不可否认我国在土壤污染防治方面的专门立法刚刚起步，仍处于萌芽阶段，进而专门针对土壤污染修复的具体法律也是相对空白，关于污染土壤的治理费用、修复资金等重要方面更无规定。立法的缺陷已然成为我国土壤污染防治与修复的致命短板。

首先，关于土壤污染防治与修复的法律要求，分散于环境污染防治、自然资源保护和农业类法律法规中，如《环境保护法》《土地管理法》《矿产资源法》《草原法》《农产品质量安全法》《固体废物污染环境防治法》《土地复垦条例》《基本农田保护条例》《农药管理条例》《危险化学品安全管理条例》以及《土壤环境质量标准》等。关于土壤污染修复资金的规定，现行环境资源立法尚无有效支撑。如2014年修订的《环境保护法》第五十条的规定，政府应安排财政资金支持

土壤污染防治等环境保护工作。2016年发布的《土壤污染防治专项资金管理办法》第五条，规定专项资金应用于污染土壤修复与治理、土壤生态修复与治理、土壤环境质量改善等方面，虽对土壤修复资金的使用、分配等做出规定，但并未明确资金的来源、监管等方面。土壤污染防治法律规定不具体、不系统导致实践中的土壤污染修复不具备针对性、缺乏可操作性，而土壤污染修复资金保障的立法缺陷也导致实践中的土壤污染修复效果不明显。

其次，关于土壤污染防治与修复的规定要求，主要体现在政府的政策性文件和规范性文件中，如《关于加强土壤污染防治工作的意见》《重金属污染综合防治“十二五”规划》《关于保障工业企业场地在开发利用环境安全的通知》《近期土壤环境保护和综合治理工作的安排的通知》以及《土壤污染防治行动计划》等。规定内容为“加大投资力度”、“完善投融资模式”、“建立可持续发展准备金制度”^[8]、“实施土壤修复工程”、“建立健全管理体制机制”、“发挥市场机制作用”等。这些文件规定多具原则性、倡导性，缺乏执行力与强制力。

2. 土壤污染修复资金保障机制的局限滞后

我国土壤污染修复资金的性质是政府主导性资金。据报道显示超过75%的修复资金是由政府承担的^[9]，政府的财政投入是土壤污染修复的主力。但土壤资源具有公共性，人们过度支配公共财产难免造成“公地悲剧”，使土壤资源遭到破坏和污染。假设人们利用土壤资源只想收取而不想支出，为保证可持续发展，政府就要源源不断地支出，那么政府扮演的兜底角色将承担巨大压力。因此政府主导模式具有一定的局限性和滞后性。

首先，修复资金来源单一。由上文可知，我国进行土壤污染修复的资金绝大部分来源于政府的财政支持，企业、社会团体以及私人的资金投入很少。土壤修复行业主要由政府主导，市场化机制尚未建立，即使我国土壤修复产业空间很广，但是壤修复市场未得到开发。土壤修复产业模式

不清晰,产业链尚未完善,导致市场规模小,市场活力不足。单一的财政投入未能解决好政府与市场的关系,导致土壤修复的资金空缺,不能确保土壤污染防治的可持续。

其次,修复资金使用不合理。政府进行土壤修复投资,其实质也是一种行政审批,复杂的审批环节使资金不具备即时支付能力,不能及时应对土壤污染可能引起的突发性事件。此外资金核算缺乏独立系统,造成土壤修复资金使用效率低,导致土壤修复不能有效实施。

最后,修复资金监管不明确。根据《土壤污染防治专项资金管理办法》第十七条、第十八条规定,要求建立健全监管制度,进行信息公开,接受社会监督。虽然提到对资金的使用、土壤质量的改善情况进行监督检查,但是内容并不明确,缺乏责任监管体系。

四、国外土壤污染修复资金保障的经验借鉴

一些发达国家因土壤环境恶化,在20世纪80年代开始关注土壤污染,并且通过制定法律、建立机制进行土壤污染防治。不仅在预防土壤进一步遭受污染方面取得成效,而且在污染土壤的治理修复方面取得成果,譬如美国、英国、荷兰、日本等国家。分析这些国家的成功经验,可以为我国完善土壤污染修复资金保障机制提供参考。

1. 相关国家土壤污染修复资金法制介绍

(1) 美国。1980年《综合环境反应、赔偿和责任法》(CERCLA)即《超级基金法》(Superfund Act)根据污染者付费原则,规定由污染责任主体承担土壤污染修复资金,无法确定责任主体的情况下,由超级基金承担。规定污染责任主体的可回溯严格责任与连带责任。此外,美国提出“棕地开发”土壤污染管理模式,鼓励企业主动修复污染土壤并享受开发利益。1986年《超级基金修正及再授权法》(Superfund Amendments and Reauthorize Act)建立公众参与制度,在资金筹措方面增加信托基金、环境保险等项目^[10]。美国在

土壤整治方面不仅提供了法律保障,而且促进了污染土壤修复市场的繁荣。

(2) 英国。1990年英国制定《环境保护法案》(Environmental Protection Act)对土壤污染修复的责任认定和资金机制做出规定。污染场地修复资金按照“污染者付费”原则实行分层责任机制,第一层修复资金承担者是知道或应当知道某些行为会造成土壤污染而主动或放纵该行为实施的公司或个人;第二层修复资金承担者是当前土地所有者或者业主^[11];第三层是在污染者无法找到的情况下,由纳税人承担修复资金。污染场地修复资金除了来源于税收外,地方授权机构和英国环境署还可以通过向专门机构申请资金进行污染调查和修复,比如英格兰地方授权机构可以向环境、食品及农村事务部(DEFRA)申请资金^[12]。

(3) 荷兰。1983年《土壤保护暂行法案》在荷兰生效,该法案规定若政府修复了污染地,且污染本身构成违法,则政府可向污染者求偿^[13]。1986年《土壤保护法》对污染者预防和修复土壤污染的义务加以明确,且赋予行政机关要求污染者、潜在污染者提供财务保证的权利。法律规定污染者和潜在污染者的财务保证可通过环境保险、环境基金、自我保证等形式实现^[14]。此外,政府也应该提供修复资金支持,包括政府补贴、公私合作等方式。

(4) 日本。1970年日本颁布《农业用地土壤污染防治法》,此法侧重农业用地土壤污染预防,不适用工业用地产生的土壤污染。2002年公布《土壤污染对策法》,该法对城市用地土壤污染防治做出具体规定,促使日本形成土壤污染评估、土壤污染保险、土壤污染治理的一系列产业。依据《土壤污染对策法》日本制定了土壤污染修复基金制度,建立土壤修复基金,指定公益财团法人日本环境协会为指定支援法人^[15]。制度规定基金来源为政府补贴和民间出资、捐赠,基金使用条件为土壤污染者不明或者土地所有者、污染者无力支付治理修复费用时,可以申请资助。除土

壤污染修复基金提供资金支持外，政府还会利用税收优惠政策筹集修复资金。此外，日本也建立信息公开和公众参与制度，充分发挥公众对政府和企业的监督作用。

2. 相关国家的成功经验总结

通过对比以上国家在土壤污染修复资金保障中取得的成果，可以看出制定专项配套的法规制度、提供政府宏观的财政支持、重视企业团体的社会力量是各国共同之处，由此总结出以下资金保障模式：专门立法模式、利益主导－政府保底模式。

(1) 专门立法模式。专门立法模式是指采取专门制定法律和专门制定法律修正案等立法形式，主要以土壤污染修复资金保障为规制对象，制定一套包括资金来源、使用以及监管等方面完整的法律规范。除美国、英国、日本等国家专门制定法律及法律修正案外，德国、我国台湾地区也有此种举措，可见专门立法已经成为世界土壤污染修复资金保障的主流趋势。

(2) 利益主导－政府保底模式。利益主导－政府保底模式是指在配合整体社会需求之下，将资金筹措与土地利用结合，投资者修复污染土壤可享受土地使用权获得的利益，鼓励私人投资。同时以国家专项基金为基础保障，重视宏观力量。此种模式既弥补个体环境责任力量的单薄，环境责任社会化又减轻国家负担。通过对土壤污染修复资金分担化，对治理责任分散化，使外部性趋于正向化，是对环境的经济政策工具与法律制度的协调运用。

五、完善我国土壤污染修复资金保障法律机制的措施

前文对于国外土壤污染修复资金保障的法制分析，为我国提供以下启示。

1. 加快土壤污染修复资金保障的专门立法

关于土壤污染防治修复，发达国家经历了从分散到专门立法的进程。我国土壤污染修复处于探索阶段，相关法律法规、制度及标准都需要不

断构建和完善。制定土壤污染修复资金保障专项法律，填补土壤污染修复资金机制的立法空白，是土壤污染修复环节必须考虑的，也是包含在《土壤污染防治法》整体立法进程之中的。我国应该借鉴国外的专项立法经验，在立法过程中应首要明确土壤污染修复资金保障的立法原则，除过遵循环境法中环境保护同经济、社会持续发展相协调原则和公众参与原则外，还应该把握“损害者负担、投资者受益、政府责任”的综合原则以及市场作用原则，从国家宏观规制和市场经济调节形成以政府基金为保障，多元资金共筹措的土壤污染修复资金保障模式。“损害者负担”是指只要发生污染环境、破坏生态行为，行为人即承担出资修复、后续监测保障等责任。美国《超级基金法》确立“谁污染，谁付费”的污染者负责原则，但这一原则在我国实践中存在缺陷，污染者大多只是一次性付一点污染处理费，污染者承担责任的范围小，也未进行修复土壤后续的跟踪监测。因此，将“污染者负担”变为“损害者负担”原则，其责任范围扩大到生态环境，其责任时效延长到土壤等生态环境的后续监测，形成严格的无限责任。

2. 建立土壤污染修复资金筹措多元体系

在遵循“损害者负担、投资者受益、政府责任”原则的前提下，借鉴“利益主导－政府保底”模式，结合英国分层责任机制的启示，在我国建立土壤污染修复资金多渠道来源体系。当损害主体明确时，土壤污染修复资金首先由损害者或潜在损害者承担；当主体不明时，利用多元的市场机制、明确的商业模式等开放性手段与政府基金保障性支持相结合提供土壤污染修复资金，在这里政府基金是最后保障，政府成为“保底人”。

(1) 引入土壤污染修复责任保险。依据保险业发展的规律，可保性与市场性是设立保险的必要条件。提出土壤污染修复责任保险机制是因为土壤污染风险保险与其他保险种类一样，具备将不特定多数人的风险进行分摊，从而降低特定企业或个人风险的功能，也为解决污染主体明确但

其不具备修复污染土壤的能力或者其能力有限的尴尬情形。这种保险机制包含于环境责任保险机制之中。土壤污染修复责任保险是以被保险人造成土壤环境污染时,依法对所造成的污染后果应当承担的治理责任、支付的修复资金为保险对象的保险。在我国应根据土壤本身价值以及土壤对人类作用大小程度、土壤污染严重程度、土壤污染潜在危害程度建立“强制责任保险为主、自愿责任保险为辅”的保险制度。例如对可能造成耕地污染的农户、乡镇企业,对产生重金属、有机物等可能污染土壤的行业实施强制责任保险,对其他行业实施自愿责任保险。土壤污染修复责任保险有助于保障充足的修复资金,实现投保人环境风险的分散转移,有利于污染土壤修复义务的切实履行。

(2) 推广政府和企业合作(PPP)商业模式。“政府-企业-合作”(Public-Private-Partnership)模式也称为PPP模式,是指政府给予企业长期的特许经营权与收益权,企业以对基础设施的投资作为交换条件的合作模式。近年来我国政府力推PPP这种公私合营的项目融资模式,国内PPP项目喷井式发展。最新出台的“土十条”也提出建立政府和社会资本合作的PPP模式,并在土壤污染修复领域已经开始进行探索^[16]。这不仅由于即将出台的《土壤污染防治法》为土壤修复行业带来广阔市场和法律保障,还在于政府大力发展土壤修复的市场化,并积极提倡利用PPP模式解决土壤污染修复资金筹措困难的现实状况。PPP模式在土壤修复中的具体运行如下:政府通过政府采购形式与中标单位合作组建以生态环境治理(土壤污染修复)为特殊目的的公司,并签订特许经营合同。由特殊目的公司筹资与政府共同推进工业场地土壤污染修复工程,修复后的工业场地投入市场重新利用,合作单位从土地交易盈利中获得治理收益。在实践中,土壤重金属污染十分严重的湘潭市运用公私合作首创“岳塘模式”,打破了土壤污染修复行业的资金瓶颈,可以称为我国土壤修复行业PPP商业模式的范例。利用政府企业

合作模式拓宽土壤修复资金的来源,要把握其利益导向性与制度保障性。城市灰地、工业用地、矿区治理采取此种模式开展土壤修复是有预期回报的,而对耕地修复而言,土地升值空间不大,那么,PPP模式能够应用于此吗?答案是肯定的,虽然实践中耕地修复PPP项目案例颇少,但已有盈利的成功案例,即大环江河流域土壤污染治理案例。案例表明,按照20年、50年中长期农业收益计算,修复后的1280亩农田可产生经济收入1.56亿元和3.9亿元。可见,推广土壤污染修复PPP商业模式势在必行。

(3) 构建土壤污染修复专项基金。目前我国需要修复的污染土壤数量之多,所需的修复资金金额之大以及应对土壤污染可能引起的突发性事件之难,都突出了我国构建土壤污染修复专项基金机制的必要性和紧迫性。在建立土壤污染修复基金方面我国可以借鉴美国、日本等国家的成功经验,因为我国设立基金的目的与他国有相似点,都是为解决污染土壤的主体无法确定时,国家可以提供修复资金支持,完成对土壤的整治修复。当然根据我国公有制的国家性质,设立基金也是为了解决历史遗留的国有企业污染土壤问题。根据《土壤污染防治专项资金管理办法》对我国财政资金用于土壤污染防治的规定,提出构建我国土壤污染修复专项基金的建议,我国土壤污染修复基金应分别设置国家基金和地方基金。国家基金的资金包括中央财政拨款、环境税、排污费、资源使用费、土壤复垦费、通过环境损害诉讼获得的生态损害修复费、通过生态补偿制度获得的部分资金以及对污染者的罚款,基金管理部门由财政部会同环境保护部共同设置。地方基金的资金除包括国家基金的专项分配外,还允许地方吸纳民间资金,比如当地公益组织、企业及个人的出资捐赠,基金直接由省级人民政府管理。

3. 规制土壤污染修复资金合理使用分配

认识到土壤污染修复资金不再是单一的政府出资,而是多元的来源途径。在此基础上,要规范资金的使用分配。首先,当土壤污染者确定时,

污染者有能力出资或者能力有限而通过土壤污染修复责任保险获得修复资金时,污染者可以自行或通过第三方机构进行土壤修复,资金主要用于污染土壤的调查评估、污染土壤的整治修复、修复后土壤的质量验收,严格要求修复资金投入充足,使用充分,要求土壤修复成果显著。其次,公私合作修复污染土壤时,特殊目的公司除将资金用于污染土壤的治理修复,还应分配一部分资金在公司土壤修复技术改进方面。最后,土壤污染修复专项基金是提供稳定充足资金的最后保障,也是最重要的资金来源,因此应明确基金的使用情形、前提及范围。土壤污染修复专项基金使用情形主要为污染土壤主体不明、国有企业污染土壤修复、耕地土壤污染修复以及其他重大土壤污染修复等情形。土壤污染修复专项基金的使用前提应分别规定,即国家基金启动方式主要是分配与申请相结合,国家基金的管理部門将综合考虑各省土壤污染状况以及财力状况进行基金分配,各省级财政和环境保护主管部门则通过制定土壤修复方案向国家基金管理部门进行申请。地方基金使用前提应为因土壤污染受到损害的个人、企业、环境保护组织或环境保护机关进行申请。土壤污染修复专项基金的使用范围主要包括耕地、城市灰地、化工企业场地等土壤污染治理修复以及委托治理修复费用、对污染土壤调查评估费用、对已修复土壤复检费用、处理土壤污染突发事件应急费用、鼓励社会公众主动预防修复土壤污染的奖励费用以及土壤修复市场培育费用。

4. 完善土壤污染修复资金监督

首先,制定土壤污染修复出资登记制。该制度是为严格落实污染者付费原则而提出的,为监督土壤污染主体真正承担修复资金的出资义务,要求污染者支付修复资金时在政府环境保护主管部门进行登记,以此作为出资凭证,同时也监督土壤污染修复资金的落实情况。其次,重视社会公众参与。在土壤污染修复资金筹措工作中鼓励社会公众的积极参与,并建立良好的信息公开与交流机制,与公众进行充分对话,有利于对政府

筹措、使用土壤污染修复资金情况进行监督^[18]。最后,确定土壤污染修复专项基金监督部门及其职责。国家基金的监督部门由农业部、国土资源部、住房和城乡建设部共同组建,职责主要是监督由财政部与环境保护部共同成立的基金管理部门对基金筹集与分配情况。地方基金的监督部门由地方环境保护主管部门担任,其职责主要包括监督政府对基金管理的合法性、监督基金在土壤修复各过程的实际运用、监督政府对土壤修复后基金使用及剩余金额的信息公开等。

六、结 语

面对我国严峻的土壤污染形势,土壤污染修复显得尤为重要。而面对海量的土壤污染修复资金需求,研究如何构建和完善我国土壤污染修复资金保障的法律机制显得尤为关键。为筹措治理修复资金,建立长效资金支持机制,需要了解我国目前土壤污染程度以及土壤污染修复资金现实状况,梳理现阶段我国在土壤污染防治、土壤污染修复方面的法律进程,分析我国在土壤污染修复资金保障方面存在的困境,总结国外在土壤污染修复资金筹措方面的启示。提出我国完善土壤污染修复资金保障的立法,为后续保障机制提供法律依据尤为重要。在修复资金来源环节,应该打破单一的政府资金支持模式,创建新型多元的融资模式,引入土壤污染修复责任保险机制,保障污染者承担修复费用。推广土壤修复公私合作模式,吸纳大量社会资金,拓宽资金来源。建立土壤污染修复专项基金机制,成为提供土壤污染修复资金的最后保障。在修复资金使用环节,规定土壤污染修复资金应合理使用分配。在修复资金监督环节,建立土壤污染修复出资登记制、注重社会公众参与制、明确土壤污染修复专项基金的监督部门及其职责,为土壤污染修复资金提供末端保障。由此可见,研究我国土壤污染修复资金保障的法律机制可以更好解决我国对修复资金的需求问题,从而促进土壤污染修复行业的蓬勃发展。

参 考 文 献

- [1] 国土资源部. 全国土壤污染状况调查公报[N]. 中国环境报, 2014-04-18(1).
- [2] 2016 涉农补贴预算公布近百亿资金防治土壤污染[EB/OL]. [2017-03-18]. 北极星节能环保网站, <http://huanbao.bjx.com.cn/news/20160414/724812.shtml>.
- [3] 项目资金多来源于政府[EB/OL]. [2017-03-18]. 凤凰财经网站, http://finance.ifeng.com/a/20140509/12293410_0.shtml.
- [4] 土壤修复产业规模今年或达 240 亿元[EB/OL]. [2017-03-21] 新闻频道中华网站, <http://news.china.com/finance/11155042/20170303/30297484.html>.
- [5] “政府+社会资本”成填补土壤修复资金缺口新希望[EB/OL]. [2017-03-21] 土流网站, <http://www.tuliu.com/read-39840.html>.
- [6] 土壤修复:产业冷清亟待立法 从业单位仅占环境服务业 3.7%[EB/OL]. [2017-03-21] 凤凰财经网站, http://finance.ifeng.com/a/20140830/13030019_0.shtml.
- [7] 土壤污染修复资金缺口巨大 污染者付费制度缺失[EB/OL]. [2017-03-21]. 环境保护部华南环境保护督查中心网站, http://hndczx.mep.gov.cn/pub/doc_view.jsp?newsid=c1ce87bb-0142-1000-e000-da37c0a80721.
- [8] 闫海, 张馨予. 我国土壤修复基金法律制度的建立与设计——基于美国超级基金立法的经验教训[J]. 国土资源情报, 2016(8):14-19.
- [9] 于宏旭, 孙宁. 场地修复还需精打细算[N]. 中国环境报, 2015-02-10(12).
- [10] 幸红, 林鹏程. 论广东省土壤污染修复法律机制的完善——基于美国超级基金制度之启示[J]. 江西理工大学学报, 2016, 37(6):15-22.
- [11] 幸红. 土壤污染修复法律机制探析[J]. 广西民族大学学报(哲学社会科学版), 2015, 37(6):145-149.
- [12] 武春晖, 谢飞. 中国土壤修复金融融资机制国外借鉴探讨[J]. 当代经济, 2016(16):68-69.
- [13] 刘静. 预防与修复:荷兰土壤污染法律责任及资金保障机制评析[J]. 法学评论, 2016(3):163-172.
- [14] “土十条”出台:鼓励政府和社会资本合作(PPP)模式[EB/OL]. [2017-04-02]. 搜狐网站, <http://mt.sohu.com/20160608/n453495024.shtml>.
- [15] 如何实现新型土壤修复商业模式? 典型案例成国内土壤修复市场“指南针”[EB/OL]. [2017-04-05]. 赛恩斯环保网站, <http://www.seshb.com/displaynews.html?newsID=397938>.
- [16] 李孳萍. 土壤修复制度立法探讨[J]. 环境保护, 2015(15):24-27.

A Study on the Legal Mechanism for the Funding Guarantee of Soil Pollution Remediation in China

SUI Yi-tong, WANG Yu-cai

(College of Humanities and Social Development, Northwest A&F University, Yangling 712100, China)

Abstract: Faced with a severe situation of soil pollution, we have no time to delay the treatment and restoration of contaminated soil in China, which needs huge amounts of money though. Because of the complicity of soil contamination and the investment of a vast sum of money in the soil restoration, the individual responsibility system, in which “those who pollute the soil are to restore it”, and the single pattern of government investing are inadequate to satisfy the financial need in soil restoration. Therefore, it is critical to establish an effective legal mechanism to guarantee sufficient and stable fundings for the sustainable soil treatment. The paper analyzes the financing statues, the policies and regulations for soil pollution remediation, and the legal dilemmas challenging the funding mechanism of the soil pollution remediation in China at the present. According to the national condition, it is suggested to use the successful experience of other countries for reference to improve China’s legal mechanism for the funding guarantee of soil pollution remediation in the aspects of funding sources, capital distribution and supervision.

Key words: soil pollution; soil remediation; funding guarantee; legal mechanism

【编辑 吴晓利】