

重大法学文库

污染场地风险规制与 治理转型

秦 鹏 李奇伟 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中央高校基本科研业务费重大项目“中国污染场地修复治理与风险管控的
法规范研究”(CDJKXB12006)

重大法学文库

污染场地风险规制与 治理转型

秦 鹏 李奇伟 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

污染场地风险规制与治理转型 / 秦鹏, 李奇伟著.
—北京: 法律出版社, 2015. 5
ISBN 978 - 7 - 5118 - 7796 - 3

I. ①污… II. ①秦… ②李… III. ①场地—环境污
染—污染防治—法规—研究—中国 IV. ①D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 074922 号



重大法学文库

秦鹏 李奇伟 著

责任编辑 刘文科 李峰沅
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2015 年 6 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 三河市龙大印装有限公司

印张 12.5 字数 177 千

印次 2015 年 6 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 7796 - 3

定价:38.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

重大法学文库出版感言(代总序)

随着本套文库的逐本翻开,蕴于文字中的法学研究思想火花徐徐展现在我们面前。它是近年来重庆大学法学学者治学的心血与奉献的累累成果之一。或许学界的评价会智者见智,但对我们而言,仍是辛勤劳作、潜心探求的学术结晶,依然值得珍视。

掩卷回眸,“5”在重大法学学科发展与水平提升的历程中显得格外有意义。

1945年,当时的国立重庆大学即成立了法学院,到新中国建立后的1952年院系调整,法学院教师成为建立西南政法学院的师资力量的组成部分。其后的40余年时间内,重庆大学法学师资和专业成为了空白。在1976年结束“文革”并经过拨乱反正,国家进入了以经济建设为中心的改革开放新时期,我校于1983年在经济管理学科中首先开设了“经济法”课程,这成为了我校法学学科的新发端。

1995年,经学校筹备申请并获得教育部批准,重庆大学正式开设了经济法学本科专业并开始招生;1998年教育部新颁布的专业目录将多个部门法专业统一为“法学”本科专业名称至今。需要提及的是,1999年我校即申报“环境与资源保护法学”硕士点,并于2001年获准设立并招生;这是我校历史上第一个可以培养硕

士的法学学科。

2005年,我校适应国家经济社会发展与生态文明建设的需求,合力申报“环境资源与保护法学”博士学位授权点,成功获得国务院学位委员会批准。为此成就了如下第一:西部十二个省区市中当批次唯一申报成功的法学博士点;西部十二个省区市中第一个环境资源法博士学科;重庆大学博士学科中首次有了法学门类。这里需要特别强调回顾的是,在法学界同仁的支持下,经过近三年的筹备,重庆大学于2002年6月16日恢复成立了法学院,并提出了近中期的办院目标和发展规划。正是有以上的学术积淀和基础,随着重庆大学“985工程”建设的推进,2009年我校获准设立法学一级学科博士点,除已设立的环境与资源保护法学二级学科外,随即逐步开始在法学理论、宪法与行政法学、刑法学、民商法学、经济法学、国际法学、刑事诉讼法学、知识产权法学、法律史学和新闻法学等学科领域培养博士研究生。

抚今追昔,近二十年来,重大法学学者心无旁骛地潜心教书育人,脚踏实地的钻研探索、团结互助、艰辛创业的桩桩场景和教学科研的累累硕果,仍然历历在目。它正孕育形成重大法学人的治学精神与求学风气,鼓舞和感召着一代又一代莘莘学子坚定地向前跋涉,去创造更多的闪光业绩。

展望未来,重大法学学者正在中国全面推进依法治国的时代使命召唤下,投身其中,锐意改革,持续创新,用智慧和汗水谱写创建一流法学学科、一流法学院的辉煌乐章,为培养高素质法律法学人才,建设社会主义法治国家继续踏实奋斗和奉献。

随着岁月流逝,本套文库的幽幽书香会逐渐淡去,可是它承载的重大法学学者的思想结晶会持续发光、完善和拓展开去,将化作中国法学前进路上又一轮坚固的铺路石。

陈德敏

2015年5月1日

自序：中国语境下的风险规制议题

正如德国社会学家乌尔里希·贝克所言,人类日益生活在文明的火山口上,^[1]面对风险的生存际遇是无法彻底扭转与回避的。从国际经验来看,即使是步入所谓“后现代化”工业时代的发达国家,也面临着诸如气候变暖、危险废弃物污染、水资源短缺、生物多样性减少等严峻的环境风险考验。而处在“压缩现代化”阶段的中国,一方面,迫切需要技术的昌明、现代文明的深入促进经济社会的发展;另一方面,又不得不面对多重现代性的共时性困境,既赋予经济发展以正当性、必要性,又极易引发社会风险的滋生蔓延,却未充分预留风险管理制度化的时间周期。因此,当下中国自身的结构、刚刚起步的现代化旅程和融入风险全球化的共同趋向为社会风险的放大提供了条件。^[2]在此意义上,作为工业化的风险遗患——污染场地,其修复和风险管控过程不仅存在技术、经济上的共通性,也存在社会结构、制度环境、规制关系的异质性。易言之,污染场地风险规制是深深嵌入在中国语境下特殊现实背景之中的,离开了社

[1] [德]贝克:《风险社会》,何博闻译,译林出版社2004年版,第1页。

[2] 王超、李奇伟:“‘黄金大米’:风险时代技术理性的失范与规约”,载《华南农业大学学报》(社会科学版)2014年第2期。

会视域的观察、解读、审视,将很难构筑符合中国实际、兼顾利益相关者考量的规制关系。

以这样的视域分析污染场地由隐性污染转为显性风险的过程,可以清晰地发现,其风险传导与利益分配存在较为明显的断裂与“碎片化”的特征。一方面,资本与权力的结合主导着城市再造过程,决定了城市扩张的利益分配格局。“退二进三”的产业升级目标、地方政府土地收储制度与“招、拍、挂”商业地产的高歌猛进,不仅使污染企业关停、转业、搬迁,也在一定程度上豁免了对污染者的历史责任;作为“理性人”的地方政府,在制度化财政分权不足的情况下,通过“经营城市”获得了丰厚的地差收入,从而屡屡突破预算软约束的限度实现了地方财政的扩张;在房价上涨的大趋势之下,地产开发企业为了获取差额收益,不断购地、囤地、售地,在资本的角逐游戏中实现了企业的经济目标。

另一方面,围绕着污染场地风险责任的“击鼓传花”博弈也在悄然上演,利益相关者的博弈能力而不是公平负担成为最终决定风险分配的依据。从风险传导的链条来看,污染场地的整治费用与未来可能的风险责任正随着污染场地附着的地块开发而转移,从最初的污染企业转向地方政府,再转向开发商,最终转嫁到消费者身上。在现实的案例中,其风险敞口的解决方案主要依赖于利益相关者的博弈能力。譬如,在一些案例中,地产开发企业不得不拿出巨额资金进行土地修复;而在其他的案例中,地方政府不仅对地产开发企业进行了赔偿,而且最终承担了修复治理费用。当然,由于信息的不透明、污染潜伏周期的长期性等因素,可能导致更多的污染风险最终由消费者及其附近社区承担,从而严重威胁到一定范围内人群的生命健康安全,导致环境的非正义现象。

面对利益分配与风险传导的断裂格局,如果有运转良好的社会治理模式与风险管控体制,将不会产生严重的社会问题或风险;反之,如果既有制度失语与风险规制失范,就会加速社会风险的蔓延。从现实制度约束情况来看,污染场地整治的现状恰恰属于后一种情况。公众与企业在参与环境决策和诉讼中的失衡,环境保护主管部门与地方政府、经济主管

部门在规制权力上的失衡,环境利益与经济利益在互相竞争中的失衡^[1]导致了污染者负担责任的“落空”、环境影响评价制度的“悬置”与土壤污染风险“管制孤儿”现象的出现,也使得风险规制所要求的预防原则、风险评估与沟通机制通通被事后进一步延伸蔓延的修复治理与损害赔偿责任所替代,最终引发了环境风险规制的失灵。

在这种情形下,污染场地修复治理与风险管控议题更应受到法治层面的必要关注。法律基于促进经济社会发展目标而予以经济性权益重点保护的同时,必须注意到经济性收益背后潜伏的环境风险。那种短视、功利性的发展模式事实证明只不过为风险的延后、转嫁与进一步放大提供契机。因此,需要一种崭新的风险规制范型,兼顾政府的发展任务、企业的经济目标和公众的安全诉求,^[2]平衡利益与风险、效率与公平,使社会“财富分配”的过程嵌套着合理的“风险分配”理路,实现从污染末端治理向风险预防的转换。

本书正是基于以上背景而进行的写作。本书的问题意识便是重新检视以规范分析为主流的环境法研究范式,从环境法律规制与人、社会之间相互影响、相互制约的互动关系出发诠释环境法所应具有的实践面向,并基于现实的考量提出污染场地治理的基本原则、制度价值与责任体系,通过风险与收益相协调的制度建构路径,探寻符合中国实际的风险管控制度化方向。本书的写作目的也是力图突破当下环境法学研究中的盲点,对中国的环境问题进行更为适切的评判,并希望经过理论的探索和概念模式的诠释,更好地推进中国环境资源法制之完善。

秦 鹏

2015年1月18日

〔1〕 吴卫星:“论环境规制中的结构性失衡——对中国环境规制失灵的一种理论解释”,载《南京大学学报》(哲学·人文科学·社会科学版)2013年第2期。

〔2〕 秦鹏、杜辉:《环境义务规范论——消费视界中环境公民的义务建构》,重庆大学出版社2012年版,第1页。

目 录

第一章 导 论 / 001

一、问题与反思 / 001

二、旨趣与框架 / 004

三、进路与方法 / 006

第二章 污染场地风险规制的一般认识 / 009

第一节 污染场地范畴:解释路向与规范 认识 / 010

一、解释路向与融合 / 010

二、法规范释义与分级管理 / 014

三、中国污染场地范畴的厘定 / 019

第二节 污染场地属性:从环境问题到社会 风险 / 023

一、污染场地环境问题 / 023

二、污染场地社会风险属性 / 029

第三节 污染场地治理:环境风险规制的兴起 / 034

一、污染场地风险规制的缘起 / 034

二、污染场地风险规制的理论意涵 / 038

三、意指一种现代性风险的治理机制 / 040

四、渗透着权益维护、政府履责与环境正义价值的
追索 / 041

五、以环境风险评价、管理、沟通为基本程式 / 043

六、以风险责任分配为内核 / 045

七、以将风险降低到社会可接受水平为目标 / 046

第三章 污染场地风险规制的演进与逻辑:一个前提性分析 / 049

第一节 污染场地风险规制的制度演进 / 050

一、制造——隐匿阶段 / 050

二、抗争——压制阶段 / 054

三、危害——排除阶段 / 058

四、知识——排斥阶段 / 064

五、参与——合作阶段 / 074

第二节 污染场地风险规制的基本逻辑 / 078

一、就风险处置态度而言,发生了从隐匿、漠视、回避风险到正视风险事实、积极采取措施应对风险的转变 / 078

二、就规制主体关系而言,经历了从紧张、对抗到逐步缓和再到信任合作、相互依赖的转变 / 080

三、从制度发展脉络看,污染场地风险治理经历了从无序到有序、从危险规制到风险规制、从倚重行政理性到公众参与的嬗变过程 / 082

第四章 污染场地风险规制的实际样态:回归中国现实语境 / 085

第一节 “中国式”污染场地风险治理:基于事件之分析 / 086

一、从城市“工业化”到“去工业化”:污染场地之发生 / 087

二、城市再造冲动下的“雾霾”:污染场地风险的转嫁 / 091

三、媒体披露与政府回应:污染场地风险的显性化 / 096

四、去向何方? 污染场地风险隐患的留存与管控 / 101

第二节 风险事件的政策意涵:环境法治的运行

偏差 / 103

一、污染场地风险何以发生? / 103

二、污染场地风险如何管理? / 106

三、风险责任如何分配? / 108

四、公民环境权益如何保障? / 111

第五章 污染场地风险规制失灵及其成因 / 114

第一节 污染场地风险规制的现实困境 / 114

一、“形式化”因应与环境法的“隐匿” / 115

二、“不出事逻辑”与被动回应型特征 / 119

三、利益合谋与知识排斥 / 121

四、法权能力不足与公众参与不畅 / 123

五、“有组织不负责任”与法规规范缺失 / 125

第二节 污染场地风险规制失灵的法治后果 / 133

一、污染者逍遥法外与环境法预防性功能萎缩 / 133

二、公民环境权受损与环境非正义 / 135

三、环境抗争加剧与风险压制的合法性危机 / 137

四、“塔西佗”陷阱与社会风险治理能力下降 / 139

第三节 污染场地风险规制失灵的深层根源 / 140

一、威权型风险治理体制:理论意涵与结构特征 / 141

二、威权型风险治理结构下的制度逻辑 / 146

第六章 治理转型:迈向环境风险公共规制 / 152

第一节 污染场地风险公共规制的特征与

基础 / 152

一、污染场地风险公共规制的特征 / 153

二、污染场地风险公共规制的构建基础 / 157

第二节 污染场地风险公共规制的技术规范

进路 / 162

一、立法规制的核心:三组基础的法理关系 / 162

二、立法规制的实现:原则与制度建构路径 / 164

第三节 污染场地风险公共规制的参与合作 进路 / 170

一、污染场地风险公共规制的弹性结构框架 / 170

二、污染场地风险公共规制的实现路径 / 174

主要参考文献 / 178

第一章 导 论

一、问题与反思

在过去的几十年间,中国经济的发展旅程被部分学者盛赞为“中国奇迹”^{〔1〕},甚至被认为是突破依赖理论(dependence theory)^{〔2〕}局限所发生的一个“特例”。在要素投入的增加、技术进步与制度变迁等多重因素叠加之下,依托比较优势、市场竞争与经济开放,中国不仅成就了高速的经济增长与庞大的外汇储备,也实现了工业的现代化、生产效率的提升与人们生活水平的提高,并在一定程度上摆脱了依附性积累与不发达状况,而未陷入一般发展中国家或第三世界国家所遭受的低度发

〔1〕 在过去 30 年里,中国经济创下发展的奇迹。2009 年,中国经济总量超过日本,成为世界第二经济大国;2010 年,中国出口超过德国,成为世界最大出口国;2013 年,中国贸易总量超过美国,成为最大贸易国;2014 年,中国按照购买力平价计算的经济规模超过美国。林毅夫等将之称为“中国经济增长的奇迹”。林毅夫、蔡昉、李周:《中国的奇迹——发展战略与经济改革》,上海人民出版社 1994 年版,第 2~3 页。

〔2〕 依赖理论(Dependency Theory),或称作依赖学派(Dependency School),是 20 世纪 60 年代晚期由拉丁美洲学者所提出的一套国际关系与发展经济学理论。它将世界划分为先进的中心国家与较落后的边陲国家,后者在世界体系中的地位使之受到中心国的盘剥,故得不到发展,或产生腐败等弊病。Amin S., *Unequal Development: An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism*, Monthly Review Press, 1976.

展(underdevelopment)^[1]或不发展(undevelopment)之困境。然而,这些成就并非无需代价便唾手可得,在“经济奇迹”背后所隐而未显的常常是一系列严重的社会问题,如收入分配不公、生态破坏、环境污染,值得人们驻足反思。

在各种环境问题中,因为现代化工业生产方式带来的有害废弃物(如废水、废气、废渣)遭不当排放、弃置所造成的土壤污染事件时有发生,例如,湖北省竹山垃圾场污染事件(2001)、浙江东阳画水镇化工污染(2005)、湖南浏阳湘和化工厂镉污染事件(2009)、湖南武冈铅污染事件(2009)、紫金矿业污染事件(2010)、陕西凤翔“血铅超标事件”(2009)、广东镉超标大米事件(2013)……而发生在城市中心区历史遗留污染场地的环境问题也随着“退二进三”的产业升级目标与商业地产的高歌猛进逐渐由隐性污染转化为显性风险。2004年,北京宋家庄地铁站中毒事件敲响了污染场地危害的警钟。随后,苏州郭巷化工厂中毒事件(2006)、武汉赫山“毒地”事件(2006)、南京乐居雅小区抵制事件(2007)、原广州氮肥厂经济适用房事件(2008)等相继被曝光,使得长期隐匿在快速经济发展过程中的棘手问题逐渐浮出水面,并引发强烈的社会议论。

这些土壤污染及污染场地问题除了对自然生态环境,如土壤、地下水以及周边环境造成极大破坏需要巨额的经费与较长的时间予以整治修复以外,对与之相关的工作场所、居民、社区的生活环境也造成了莫大的冲击,严重威胁到公众的生命健康与财产安全,^[2]甚至引发环境群体性事件,从而使环境风险的触角逐渐延伸放大至整个社会。由于当下的中国

[1] “低度发展”理论由德国学者安德烈·弗兰克提出,认为不发达国家的落后是由这些国家在国际经济贸易体系中的依附性地位导致的。张树焕:“安德烈·弗兰克‘低度发展’理论的提出、内容及评价”,载《湖北社会科学》2012年第4期。

[2] 例如,群体性疾病现象“癌症村”的出现。癌症村是一种中国大陆在改革开放后出现的群体疾病现象。由于环境污染,大多是饮用了上游企业排出的未经处理的污水,以及环境、土壤等受污染,导致人体内部机制严重受损,造成某一村庄大规模的癌症病发。在中国学界与媒体指称污染地区居民承受较高罹癌率多年后,中华人民共和国政府环保部终于在2013年2月官方文件首度承认中国存在“癌症村”。中国民间专家估计,若包括非官方数据资料,中国大陆的癌症村约达四百五十九个,且有逐渐往中国中西部扩散的现象。

正处于“压缩现代化”(compressed modernization)^[1]阶段,经济理性与科技理性牢牢掌控着社会发展的话语权,在面对多重现代性的共时性困境之时,如果缺乏有效的风险规制就容易引发社会风险的滋生蔓延。在此情形下,审视与分析与之密切相关的风险规制政策与法律就显得尤为必要。

首先,就污染场地的产生及风险预防的面向而言。污染事件发生的原因为何?为什么一再地发生?其严重性如何?谁承受了污染损害的恶果?政府为此采取了哪些规制措施?其隐含的规制盲点为何?如何予以改善以预防危害的再次发生?

其次,就污染场地风险评估、沟通与决策的面向而言。事件发生以后,环境污染风险如何被定义及解决?谁有权力诠释、认可环境风险,并操控解决的模式?政府在风险管理中的立场、角色定位以及规制逻辑怎样?科学与技术专家在此过程中处于何种地位?“科学争议”问题如何解决?地方民众或污染受害者在此过程中扮演何种角色?信息公开与公众参与是否充分?在公共领域中,风险规制合法性应当通过最广泛的民主程序来达到,还是最佳的专家技术来获得?^[2]

最后,就风险责任分配与污染场地再利用的面向而言。针对恶劣的污染事件,风险责任分配的实际样态怎样?“污染者付费”原则是否贯彻执行?应赋予污染受害人何种权利与司法救济,使其正当权益得以维护?在现有科学技术无法将受损害的土壤或地下水恢复至原来状态的现实处境之下,未来这些受污染的土地应当如何予以利用?公众有无实质参与的机会?

总之,污染场地的风险规制已成为值得进一步加以审思的课题。对于处在风险管控制度建构期的中国而言,理性审视已有法制的运行情况,适时将土壤污染防治纳入制度化的轨道将有助于防范污染场地风险的外

[1] 压缩现代化是一种社会文明形态,在这一形态下,社会经济、政治与文化的变迁以一种在时间和空间维度上高度浓缩的方式呈现,不同的历史和社会元素动态共存于系统之中,导致社会系统建构复杂和多变。Chang, Kyung-Sup, *Compressed Modernity in Perspective: South Korean Instances and Beyond*. Unpublished paper, Seoul.

[2] 戚建刚:“风险规制过程合法性之证成——以公众和专家的风险知识运用为视角”,载《法商研究》2009年第5期。

溢。因此,本书将以污染场地问题与环境风险规制之间的辩证关系为探讨的主轴,除了试图予以全面而动态的检视外,也尝试透过风险规制的制度演进与内在逻辑,为风险规制失灵现象提供一个理论的解释性框架,并提出未来环境风险治理转型的方向。

二、旨趣与框架

本书的基本旨趣在于,透过污染场地这一风险范型,从环境风险治理的视域探寻中国语境下风险规制的基本逻辑、制度约束与转型进路。正如德国社会学家乌尔里希·贝克所言,人类日益生活在文明的火山口上,^[1]现代社会的发展模式、知识系统和道德观念产生了诸多难以化解的潜在风险。在此意义上,污染场地问题不仅仅是环境科学与经济问题,更是社会风险议题,污染场地治理的实质即是风险规制。由于目前的环境法律系统尚处于从危险规制向风险规制转变的初始阶段,行政分支对环境风险规制缺乏明确的操作经验;立法系统更无法为风险之源和风险之后果的规制提供规范上的可靠预期;而通过个案判决分配责任来应对环境风险的司法进路也被证明收效甚微。在此情形下,风险社会无疑要求委身于其下的法治变革将风险预防和风险规制视为公共生活的基本价值加以倡导,并以此为标准裁剪制度,拟定政策。^[2]具言之,如果试图将污染场地生态修复与风险管控纳入良好的治理框架之中,不仅需要改变传统以禁止、命令、许可为主要干预手段的命令控制模式,促使环境规制从污染控制导向转变为风险预防导向,更需要以公共认知、利益和伦理为基础推动社会风险规制结构体系与治理能力的提升,通过公共参与实现政府与社会的良性互动,从而在根本上为污染场地风险的化解提供一种持续的内在动力。

基于这样的目的,本书的论述架构除导论以外可略分为六个部分:

第一章,导论。本书从有害废弃物遭不当排放、弃置造成的污染场地事件入手,提出论题域:审视与反思中国污染场地风险规制政策的必要

[1] [德]乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,译林出版社2004年版,第1页。

[2] 杜辉:“挫折与修正:风险预防之下环境规制改革的进路选择”,载《现代法学》2015年第1期。

性。本书的意旨在于,透过污染场地这一风险范型,从环境风险治理的视域探寻中国语境下风险规制的基本逻辑、制度约束与转型进路。

第二章,污染场地风险规制的一般认识。在分析棕地范畴的不同解释路向与各国污染场地法律规定基础上,提出了中国污染场地的定义。污染场地是指因从事生产、经营、使用、贮存有毒有害物质,堆放或处理处置有害废弃物,以及从事矿山开采等活动,引起或可能引起污染危害超过人体健康或生态环境可接受风险水平的空间区域。它不仅是与资源性、生态性、功能性、经济性相关联的技术性议题,亦是社会建构的、寓于社会关系和社会结构之中的社会性问题。因此,污染场地环境问题即是风险问题,污染场地治理的实质即是风险规制。

第三章,污染场地风险规制的演进与逻辑。根据不同时期污染场地风险规制的特征,可以将其划分为:风险制造——隐匿、抗争——压制、危害——排除、知识——排斥、参与——合作五个阶段。在这一演进过程中,就风险处置态度而言,发生了从隐匿、漠视、回避风险到正视风险事实、积极采取措施应对风险的转变;就规制主体关系而言,经历了从紧张、对抗到逐步缓和再到信任合作、相互依赖的转变;从制度发展脉络看,污染场地风险治理经历了从无序到有序,从危险规制到风险规制,从倚重行政理性到公众参与的嬗变过程。

第四章,污染场地风险规制的实际样态。理解和诠释“中国式”污染场地风险规制需要回归中国现实,因此,本书透过典型事件梳理中国污染场地风险的发生过程、环境危害和责任分担情况,分析污染场地风险决策过程的运作脉络、公众诉求与政府回应、补救措施,并从污染场地风险何以发生、污染场地风险如何管理、风险责任如何分配、公民环境权益如何保障四个方面对事件进行纵深解构,从制度审视的视角探寻其政策意涵。

第五章,污染场地风险规制失灵及其成因。文章分析了污染场地风险规制失灵的表象,主要为:“形式化”因应与环境法的“隐匿”、“不出事逻辑”与被动回应型特征、利益合谋与知识排斥、法权能力不足与公众参与不畅、“有组织不负责任”与法规范缺失等。指出,规制失灵导致了严重的法治后果:污染者逍遥法外与环境法预防性功能萎缩、公众环境抗争加剧与政府风险压制的合法性危机、“塔西佗”陷阱与社会整体风险治理能