

Research on soil pollution prevention
and control of agricultural products



农产品产地土壤污染 防治立法研究

王伟◎著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

Research on soil pollution prevention
and control of agricultural products

王伟◎著

农产品产地土壤污染

防治立法研究

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

农产品产地土壤污染防治立法研究 / 王伟著. —北京: 中国法制出版社, 2015.6

ISBN 978-7-5093-6472-7

I. ①农… II. ①王… III. ①耕作土壤—土壤污染—污染防治—立法—研究 IV. ① D922.680.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 132682 号



策划编辑: 周岸

责任编辑: 周岸

封面设计: 杨泽江

农产品产地土壤污染防治立法研究

NONGCHANPIN CHANDI TURANG WURAN FANGZHI LIFA YANJIU

著者 / 王伟

经销 / 新华书店

印刷 / 北京九州迅驰传媒文化有限公司

开本 / 880 毫米 × 1230 毫米 32

印张 / 13 字数 / 313 千

版次 / 2015 年 9 月第 1 版

2015 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-6472-7

定价: 36.00 元

值班电话: 010-66026508

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 010-66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 010-66010406

市场营销部电话: 010-66033393

邮购部电话: 010-66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

前言 从技术法规中的“技术”谈起

随着科学技术的不断进步，技术在日常生活、社会治理中的作用越来越明显，技术法规作为技术在法律中的表现形式，数量越来越多，作用越来越大。那么，技术在法律中到底可以发挥哪些作用呢？一般认为，科技发展会不断改变人们的法律观，科学理性和技术理性促进了法律的理性化、形式化和技术化。伴随着科学技术的发展，人们的思想更加开放，法律越来越显示出理性和实证的特征，更多地摆脱了偶然性、任意性和随意性因素，成了能为人的理性所把握、预测和控制的理性结构。与此同时，科学技术的发展扩大了立法领域，法律分工更加精细化、专业化。随着科学技术的迅猛发展，智力^①发挥作用的空間越来越大，人类的生活方式和社会组织结构产生了巨大变化，新的社会关系随之产生，这些新的社会关系需要通过相应的立法进行规制。对科技领域中新的社会关系和社会秩序进行调整和规范，这就是法律调整领域的不断扩大。不仅如此，科学技术修改且丰富了法律的内容。科学技术的发展

^① “大象和鲸取得成果很大一部分是基于它们的体积，人类获得成绩很大部分是基于他们的智力。”彼德·德鲁克：《公司的概念》（Concept of the Corporation），机械工业出版社2014年版，第XXXⅢ页。

对一些原有的社会关系造成冲击,致使需要对传统的法律进行相应的调整或改革。比如,在工业与环境领域,科技发展推动了工业企业的迅速发展,在GDP增长的同时,污染物排放日益增多,污染物排放及控制污染物排放的技术也随之增多。面对诸如此类的技术问题,以保护环境安全、维护自然资源的永续利用为目标,从规范人的行为的角度出发,法律对技术的吸收也成为必然。正是环境保护领域科学技术的存在与不断发展,才使得资源环境法学逐渐成为独立的法学门类,与传统的民法、刑法等法学主干学科并行。

依据ISO指南2和WTO/TBT协议,技术法规是指规定强制执行的产品特性或其相关工艺和生产方法(包括适用的管理规定)的文件,以及规定适用于产品、工艺或生产方法的专门术语、符号、包装、标志或标签要求的文件。技术法规是上升为法律的技术规范。这些文件可以是国家法律、法规、规章,也可以是其他的规范性文件,以及经政府授权由非政府组织制定的技术规范、指南、准则等。本书所论及的技术法规,是指包含技术性内容的法律规范,主要包括法律、法规和部门规章。这些法律规范本身主要是由技术性内容组成的,其执法也主要依赖技术人员和仪器设备等技术手段。也就是说,在现有的法律规范中,有这么一部分法律,本身是由或者主要是由技术性内容组成的,离开技术手段和技术人员,法律就只剩下空壳。这些法律是经过无数次验证并具备实证性、稳定性和规范性的技术的法律化^①。不难预见,这一类法律规范在现有法律规范中

^① 之所以要将部分技术法律化,是基于技术本身所具有的规范功能。技术规范通过规定劳动工具、劳动对象的技术要点进而作用于劳动者,当劳动者的行为不遵守技术要求给他人和社会造成一定危害时,国家从维护统治阶级和社会整体公共利益出发,就会把某些重要的技术规范法律化,通过法律的功能使人们遵循一定的规律来开发和利用自然。

的比重会越来越大，数量会越来越多。

随着科学技术的发展，农业、环保、工信和交通等领域的技术日益成熟，规范上述领域行为方式的法律规范也越来越具有技术性。例如农产品产地土壤污染防治，横跨农业和环保两个领域，其防治措施和手段都具有很强的技术性，监测调查、分级管理、风险评估和修复治理等具体法律制度的设计，都离不开监测调查技术、边界划分与污染等级评定技术、风险评估方法与技术、修复治理等技术的成熟与规范化。如果技术跟不上，或者不成熟，或者不同顺位的技术在衔接上有缺口，法律就很难制定出来。即使制定出具体法律条文，如果执法人员不具备相关专业知识，不懂得相关仪器设备的操作方法，或者根本没有执法所需要的仪器设备和技术手段，法律就只是空壳、摆设，没有办法实施，更没有办法起到污染预防与治理的作用。

考虑到技术法规中技术的重要性，在立法规划酝酿之时，立法部门就要注重科学立法与民主立法^①的有效结合，邀请技术专家^②参与规划的起草和论证，如果技术上具备立法条件，才可以将其纳

① 民主立法的核心就是要吸收未来的执法者、守法者、司法者参与立法，让他们充分表达自己想法与建议，参与讨论和决策。“说到底，法律活动中更为广泛的公众参与乃是重新赋予法律以活力的重要途径。除非人们觉得那是他们的法律，否则就不会尊重法律。”伯尔曼：《法律与宗教》，梁治平译，中国政法大学出版社2003年版，第35页。

② 吸收技术专家参与立法，也要防止技术专家主导立法。法律专家要在立法中发挥主导作用，要把技术专家表述的技术转为符合法律需要的法言法语，转化为能为普通老百姓理解和接受的法律条文。因为“技术专家在立法过程中完全可能被不同技术主体形成的利益集团所‘俘获’，成为其利益代言人，即使排除‘俘获’的可能性，它注定也要体现技术专家共同体的基本诉求，为其谋取‘社会租金’。再进一步分析，假设技术专家在技术立法的过程中，能够公允地体现了法律公益目标，体现了法治社会‘应然’目标，由于技术专家与其他技术主体的差异性，仍可能与‘大多数人’的生活逻辑产生隔阂甚至排斥。”苏建、陈凡：“论技术法律控制的现实困境及根源”，载《科学技术与辩证法》2008年第2期，第77页。

入立法规划。之后，更要吸收技术专家参与法律条文起草，让法律专家与技术专家共同组成起草小组，研制起草法律条款。在起草过程中，起草小组要深入实地开展调研，了解执法人员的执法水平和执法能力，了解守法群体的守法意识和守法能力，比如法律拟要求农民采取环境友好型的农业生产方式，就要了解农民的知识水平和生产能力，了解他们是否能够胜任环境友好型农业技术的要求，是否具备相应的守法能力。起草小组也要走访相关科研院所和大专院校，了解技术研究进展，了解不同领域技术的差异性。以土壤污染防治立法为例，就要区分工业场地、居住用地和农产品产地，并分别开展技术考察，了解三者是否存在不同的污染防治技术，在技术适用上是否存在差异性，技术使用成本是否能为守法主体所接受等等，然后针对性地设置章节，起草具体法律条款。

技术进入法律条文，要充分考虑到技术本身的特点。考虑技术本身是否具备法律所要求的稳定性和规范性，避免技术更新过快对法律稳定性的伤害。考虑法律与技术的兼容性，把技术中带有规范人的行为方式的内容吸收转化为法律条文，把其他具备规范性的技术转化为技术规范和技术标准，并做好技术法律与技术标准的衔接工作。

技术进入法律进而转化为技术法规，要考虑技术的可转化性和法律的边界。法律的基本属性主要有公开性、稳定性、连续性、严谨性、实用性、明确性、权威性、普遍性、统一性和完备性，技术本身又具有易变性和可更新性，所以要注意二者的衔接。对于不具备立法条件又具有规范作用但不具备技术标准条件的技术性内容，可以出台技术政策。技术政策是国家为了促进本国技术进步和经济、社会的发展，在一定时期的技术发展目标、技术发展方向以及应选择的技术，即关于发展什么技术、限制什么技术、淘汰什么技术的

政策。^① 技术政策具有针对性、及时性、灵活性和普遍性等特点，可以适应技术的更新性和易变性特征，是发挥技术社会功效的方式之一。因此，技术立法，要处理好技术法规与技术政策的关系和边界^②，发挥技术政策对技术法律的补充作用。

那么，到底哪些技术可以进入法律，转化为法律条文呢？我们认为，只有那些能够体现立法者价值追求，具有普遍公益色彩的技术，才可以进入立法。而技术受技术主体的影响具有多元性，爱因斯坦（Albert Einstein）曾指出：在科学的庙堂里，有许多人所以爱科学，是因为科学给他们以超乎常人的智力上的快感。另外还有许多入所以把他们的脑力产物奉献在祭坛上，为的是纯粹功利的目的。“技术主体在进行技术选择的过程中，有的出于政治考虑，有的出于经济利益，有的出于社会发展；同时，技术选择的主体既包括国家（政府），也有企业，还有公众等等，形成了不同利益集团的选择。”^③ 因此，在技术立法中，要处理好利益主体多样性滋生的技术多元性与法律公益性的关系，把真正体现社会发展需要、能够体现普世价值观、满足公用利益的技术转化为法律制度。在农产品产地土壤污染防治立法上，就是要把能够满足农业生产需要，不影响农产品安全生产，对土壤不会产生新的污染和破坏，农民在经济

① 苏建、陈凡：“论法律与技术政策、技术伦理的协同对策——以技术法律控制边界为视角”，载《科技进步与对策》2009年第5期，第86页。

② 从现代社会治理实践来看，技术政策应该在法律框架下运行，法律即使存在一定的缺陷，也不能否认法律作为技术控制的根本手段。“任何社会的凝聚，包括现代国家和国际组织，都依赖于某种形式的法律框架。任何国家的政策也必然是安置于该国相应的法律框架之中的。特别是，国家的科学政策是安置于国家法律体系之中的。”[美]威廉 A. 布兰彼得：“美国科学政策的法律和历史基础”，载《科学学研究》2005年第3期，第289页。

③ 苏建、陈凡：“论技术法律控制的现实困境及根源”，载《科学技术与辩证法》2008年第2期，第76页。

和生产能力上可以接受的，能够实现农业用地土壤资源永续利用，有利于农业可持续发展的技术和方法遴选出来，转化为法律条款。

本书所论述的农产品产地土壤污染防治立法，就是技术立法。在立法过程中，要突出科学立法的特点，吸收技术专家特别是农艺、植保、环保和土壤等领域的技术专家参与立法，把农产品产地土壤污染防治中具备法律化并有公益性的技术内容，转化为法律条文。同时，要考虑农产品产地土壤的生产功能，考虑污染防治目标，考虑防治技术和相应制度的特殊性，考虑执法主体的技术能力，考虑守法主体特别是农民的守法能力，设计出更具针对性、可操作性的法律条文，以实现保护农产品安全和农用土壤资源永续利用的双重目标。

序 我国土壤污染防治的立法选择

自古以来，天地就是万物繁衍生息的根基。《中庸》有言：“天地之道，可一言而尽也：其为物不贰，则其生物不测。天地之道：博也，厚也，高也，悠也，久也……今夫地，一撮土之多，及其广厚，载华岳而不重，振河海而不泄，万物载焉。”^①土地，更确切地说，是土地表面的耕作层土壤，为农作物生长并成为农产品提供了载体和滋养。

良好的土壤环境是农产品安全生产的首要保障，是人类健康的重要基础。当前，我国土壤污染较为严重。为有效应对土壤污染问题，十二届全国人大常委会将土壤污染防治立法纳入本届五年立法规划的一类项目，由全国人大环境资源委员会牵头起草。自2013年以来，法律草案几易其稿，多方征求意见，留有争议的问题仍在讨论之中。从国际经验和中国国情来看，我国土壤污染防治立法，需要沿着防治和利用两条主线，重点解决以下几个关键问题。

一、法律名称

在法律名称上，应该是《土壤污染防治法》而非《土壤环境保护法》。

^① 《大学中庸今注今译》，宋天正注译，杨亮功校订，重庆出版社2009年版，第104页。

通常认为,环境保护是包括自然资源保护、生态安全、污染防治等在内的,以保障经济社会可持续发展的各种行动的总称。从法律体系构建角度讲,《环境保护法》是环境保护领域的综合性法律,规定由各个环境要素组成的整体环境保护的基本问题,当然也包括土壤环境保护的内容。对于各个环境要素,不宜再制定与之等阶且内容相似的法律,而应当制定污染防治和自然资源保护的单行法,以保证法律体系的系统性、自治性、合理性和科学性。从资源保护角度,我国已经出台了《农业法》《草原法》《土地管理法》《基本农田保护条例》等法律法规。从环境要素角度,已经出台了《大气污染防治法》《水污染防治法》《放射性污染防治法》《固体废物污染环境防治法》等法律,土壤作为一种资源环境要素,从资源保护角度,已有《农业法》《土地管理法》《水土保持法》《基本农田保护条例》等法律法规,唯独缺少作为环境要素考虑的污染防治法。

在法律名称上,国外立法大多也都使用《土壤污染防治(整治)法》,侧重规定已污染土壤的治理问题。“日本土壤环境保护立法由两部分组成,一是专门性的土壤污染防治立法。包括《农业用地土壤污染防治法》与《土壤污染对策法》,其内容侧重于对已经污染土壤的改良和恢复。二是与土壤污染预防相关的外围立法,包括《大气污染防治法》《水质污浊防止法》《废弃物处理法》《化审法》《肥料取缔法》和《农药取缔法》等。这些外围立法通过对大气污染、水污染、固体废物污染、特定化学物质污染、化肥和农药污染的控制,从不同方面来阻断新的污染源进入土壤,从而达到保护土壤环境质量的目标。”^①此外,我国台湾地区的“土壤与地下水污染整治

^① 梁剑琴:“世界主要国家和地区土壤污染防治立法模式考察”,载《法学评论》2008年第3期,第87页。

法”，内容仅限于已污染土壤的认定、管制与整治。

当前，我国土壤立法迫切需要解决的关键问题是“防”与“治”的问题。其中，“防”关注的是当前和未来的土壤环境问题，“由于污染来源的多样性，针对不同污染源的预防措施也具有多样性，在土壤污染防治领域的专门法中一一规定，必然造成法律规范本身的臃肿，很难体现立法的宗旨和目的。”^①由此，“防”的问题大多可以交由其他外围法律解决，专门法中只需作出衔接性和禁止性规定。“治”解决的是已经被污染的土壤问题，从我国土壤污染现状和演变趋势看，这一问题更值得关注。因此，专门立法应该从“预防污染物进入土壤和治理已污染的土壤”角度考虑，由于预防土壤污染的制度和措施可以在其他相关法律中规定，立法的重心应该放在已污染土壤的治理上。

二、调整对象

在调整对象上，要明确界定并区分工业等场地与农产品产地，将农产品产地和工业场地作为主要调整对象在法律中确定下来。

场地、耕地、农用地和农产品产地，是土壤污染防治立法要详细论证并予以明确的概念。依据《土地管理法》，农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等。依据《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2007），耕地是指种植农作物的土地，包括熟地、新开发复垦整理地、休闲地、轮歇地、草田轮作地；以种植农作物为主，间有零星果树、桑树或其他树木的土地；平均每年能保证收获一季的已垦滩地和海涂。依据《农产品产地安全管理办法》，农产品产地是指植物、动物、微生物及其产品生

^① 宋德君、武晓峰：“日本《土壤污染对策法》的修订及其启示”，载《污染防治技术》2014年第4期，第87页。

产的相关区域。依据《污染场地术语》(HJ 682-2014), 场地 (site) 是指某一地块范围内的土壤、地下水、地表水以及地块内所有构筑物、设施和生物的总和。《污染场地术语》中关于场地^①的概念, 是将美国环境场地调查评价的内容和对象作为场地本身来对待的, 而美国环境场地更多是指构筑物 (主要是指污染企业工厂和设施等) 搬迁或拆除遗留的环境污染可能对后续使用者的人体健康产生直接危害的建筑用地、矿山、石化、炼钢等污染企业厂址等不动产。

可见, 场地是一种特指概念, 不能替代和包含从土地使用功能和农产品质量安全角度界定的耕地和农产品产地, 不能包含和替代用于生产绿色植物的土壤。耕地范围又太小, 无法囊括所有需要保护的农业用地土壤, 农用地是从土地用途角度对土地类型的界定, 主要用于国家土地利用总体规划的编制, 其目的是为了满足不同土地数量管理的需要, 其中的养殖水面显然不属于农业用地土壤。农产品产地是《农产品质量安全法》中确立的法定概念, 是从农业资源永续利用和保证农产品质量安全乃至国家粮食安全角度对农产品生产土地的界定, 农产品产地土壤将农产品与土壤结合起来, 更能体现土壤防治的目的与意义, 更适合作为农业生产要素、农业资源要素和环境要素使用。此外, “农产品产地土壤”已经在财政部和农业部共同开展的《农产品产地土壤金属污染防治专项》和中央文件中反复出现, 基于此, 耕地和农用地不易进入《土壤污染防治法》, 而应代之以农产品产地。工业场地和农产品产地, 应该是《土壤污染防治法》中并行出现的法律概念。建议《土壤污染防治法》将“农产品产地土壤”作为法定词

^① 据该标准起草人介绍, 在标准起草期间, 关于词语的运用, 有人提出用“地块”, 有人提出用“土地”, 也有人提出用“土壤”, 一直形不成一致意见, 最后用了“场地”。该系类标准起草的初衷是从技术角度解决污染企业搬迁遗留下来的污染问题, 保护厂址后续使用者的人体健康。

语确定下来,用以保护生产初级农产品的地球陆地表面的疏松层^①。

三、立法模式

在立法模式上,要按土壤用途功能和防治特点设立章节^②,分别设立“农产品产地土壤污染防治”和“场地土壤污染防治”专章,侧重规定已污染土壤的治理和利用问题。

在我国,农业一直是不堪重负而又必须承负的弱质产业,农产品产地土壤是一个开放系统,既有来自工业的点源污染也有自身的面源污染,特别是农产品产地土壤承载着农产品数量和质量安全的重任,负担着全国 13 亿人口粮食的供给,具有自身的特殊性和战略意义。以日本为例,日本农业用地土壤资源缺乏,必须在有限的农业用地土壤上生产足够的安全农产品,用于满足国民口粮和部分工业生产的需要,因而没有像加拿大、美国等国家采取休耕的措施,而是出于提高资源利用率的目的,对农业用地土壤污染防治单独加以规定。我国目前的农产品产地土壤状况和上世纪 60 年代日本面临的农业用地土壤状况极其相似。日本的单独立法模式对我国具有现实的借鉴意义。

因此,我国土壤污染防治立法应考虑农产品产地土壤污染防治的重要性和特殊性,将农产品产地土壤作为一个独立的、特别的规制对象,与工业场地等土壤区别开来。在《土壤污染防治法》中,可以参照《土地管理法》(第四章 耕地保护、第五章 建设用地)、《水污染防治法》(第四章 水污染防治措施分工业、城镇、农业农

① 依据《土壤环境质量标准》(GB15618-1995),土壤是指地球陆地表面能够生长绿色植物的疏松层。疏松层是指深度在 0~100cm 的土壤耕作层。

② 可参照《土地管理法》、《水污染防治法》等相关法律设置章节,具体章目设置为:总则、监督管理、污染防治的一般措施、农产品产地土壤污染防治、场地土壤污染防治、法律责任、附则。

村等节，第五章 饮用水水源和其他特殊水体保护）等相关法律章节设置，对农产品产地土壤设置专章进行规定，侧重规定已污染产地土壤的治理和利用问题。在此基础上，由国务院出台专门的《农产品产地土壤污染防治条例》，细化和实施《土壤污染防治法》“农产品产地土壤污染防治”专章的法律规定。此种立法模式在我国已有先例，如《土地管理法》设专章规定“耕地保护”，依据专章规定，国务院出台了《基本农田保护条例》，对耕地中的基本农田保护予以细化。

四、管理体制

在管理体制上，要明确界定环保、农业、国土等相关职能部门的防治职责，明确各级农业行政主管部门在农产品产地土壤污染防治中的法律职责。

《土壤污染防治法》是一部管理法还是一部社会法？政府及其职能部门在《土壤污染防治法》中应该扮演什么角色？哪些职能部门在哪些领域应该起什么作用？这些是关涉法律定位，乃至立法过程中要解决的最基本的问题，也是最重要的问题^①。从规制内容和目标来看，《土壤污染防治法》应该定位为社会法，也就是政府、排

^① 关于政府在社会中的角色和职能，有两种截然对立的观点，即“国家社会化”和“社会国家化”。前一种倾向于赋予政府一种全摄性的职能，让政府来管理人民的生活并主导社会的发展方向，允许政府的触角伸展到社会生活的所有领域；后一种倾向于让政府来维持社会的平衡，并且仅仅提供一个社会自我管理、个人自我定位的一般性规则框架，将政府定位在维持社会均衡上。（陆而启：《法官事实认定的心理学分析》，法律出版社2014年版，第109页。）现代政府一般都将自己定位在后者。就土壤污染防治来说，更重要的是政府如何维持和处理工农业生产与农产品质量安全、人体健康的关系，政府能做的主要是调动生产者控制其外部不经济性的积极性和主动性，而不是自己亲历亲为，充当保姆和后盾。当然，对于已污染又找不到责任主体的土壤，政府还是需要动员全社会力量参与修复治理的。

污企业、土壤使用者和经营者、社会公众共同参与和实施的规则，政府的作用更多应该是引导和监督，而不是简单的行政管理，强调的不是政府职权，而是政府的职责，是政府应该做些什么，不是政府应该强制社会公众做什么。从这个角度来说，在农产品产地土壤污染防治中，各级农业行政主管部门应当承担具体的组织协调、实施和督促的职责，并接受环保部门的统一监督。

首先，土壤污染防治立法目的主要是“保障农产品质量安全”和“实现土壤资源永续利用”。《农产品质量安全法》明确提出农业部门是农产品质量安全的监督管理主体，《环境保护法》和《农业法》等法律也赋予了农业部门对“农产品产地土壤”这么一种“资源”实施监督管理的重要职责。其次，农产品产地土壤污染预防治理过程是和农业生产绑定在一起的，没有农业部门的参与和监管，很难实施。农产品产地土壤与农业生产密切相关，产地土壤安全事关农产品质量和农业可持续发展，在污染修复治理上，提倡采取以农艺措施为主的修复治理措施，有其特殊规律和特殊需要。农艺措施离不开农民的参与和实施，而农民作为实施主体的修复治理是和农业生产过程紧密结合在一起的，农业部门作为指导和监督农民农业生产过程的主体，只有具备农产品产地土壤污染治理的职能，才能确保修复治理为农业生产服务，为农业可持续发展服务。最后，在职能分工上，按照国务院职能分工，农业部主管农业与农村经济发展，承担农用资源保护和管理、农产品品质改善、农业面源污染防治、生态农业和农业可持续发展等职能工作。不断提高农产品产量，确保农产品质量安全是农业部门的重要职责。农产品产地土壤是最为重要的农用资源，农产品产地土壤环境质量的好坏与农产品产量和质量密不可分。作为农产品产地土壤的“用户”和农产品安全的“监护人”，农业部门是农产品产地土壤污染的最大受

害者,如果没有相应的监管职能^①,就无法阻断外源污染对农产品产地的污染危害,无法控制土壤中的污染物向农产品转移。

因此,应赋予农业部门农产品产地土壤污染防治的监管职能,以确保其有效履行生产安全农产品的监管职能。建议在《土壤污染防治法》中,专设一条,为“国务院农业行政主管部门对农产品产地土壤污染防治实施监督管理,接受同级环境保护行政主管部门的统一监督。县级以上农业行政主管部门负责组织农产品产地土壤环境质量的调查、监测、评价和科学研究,负责受污染农产品产地土壤的修复治理和特定农产品禁产区划分管理工作,承担农产品产地污染事故的调查处理和应急管理。”农业部门实施监督管理的范围和环节详见《农产品产地土壤污染防治路径图》。

五、法律框架

《土壤污染防治法》可设七章,具体为:第一章 总则,第二章 土壤污染防治监督管理,第三章 土壤污染防治一般措施,第四章 农产品产地土壤污染防治,第五章 场地土壤污染防治,第六章 法律责任,第七章 附则。理由如下:

《土地管理法》从土地用途出发,考虑到土地类型本身和管理制度上的差异性,针对耕地和建设用地,分别设专章予以规定,该法第四章专门规定耕地保护,第五章专门规定建设用地。其章节设置如下:第一章 总则,第二章 土地的所有权和使用权,第三章 土地利用总体规划,第四章 耕地保护,第五章 建设用地,第六章 监督检查,第七章 法律责任,第八章 附则。

《水污染防治法》考虑到不同水体污染防治要求和措施的差异性,

^① 职责与权力应当相匹配。没有责任的权力就会走向专制,没有权力的责任就会使人无所作为。