

日本土壤污染防治立法研究

赵小波 著



上海财经大学
法学文丛

法学文丛

 法律出版社
LAW PRESS · CHINA

本研究受“上海市浦江人才计划”（项目编号：13PJC058）资助
中国法学会2013年度部级法学研究自选课题〔项目编号：CLS(2013)D217〕阶段研究成果
上海财经大学资助出版

上海财经大学法学文丛

日本土壤污染防治立法研究

赵小波 著

 法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

日本土壤污染防治立法研究 / 赵小波著. -- 北京 :
法律出版社, 2018
(上海财经大学法学文丛)
ISBN 978 - 7 - 5197 - 1951 - 7

I. ①日… II. ①赵… III. ①土壤污染—污染防治—
立法—研究—日本 IV. ①D931.326

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 019237 号

日本土壤污染防治立法研究
RIBEN TURANG WURAN FANGZHI
LIFA YANJIU

赵小波 著

责任编辑 韩满春
装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京虎彩文化传播有限公司
责任校对 杨锦华
责任印制 陶 松

编辑统筹 学术·对外出版分社
开本 A5
印张 14.625
字数 356 千
版本 2018 年 6 月第 1 版
印次 2018 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792
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、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆分公司/023-67453036

深圳分公司/0755-83072995

西安分公司/029-85330678

上海分公司/021-62071639/1636



书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 1951 - 7

定价:55.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《上海财经大学法学文丛》总序

溯及我中华古国之传统,于今人常用之语“经济”“法律”,皆为先辈所融入的“经世济国”统合之术,遂成我古国之“伦理”治世的格局。及至清末修律,西学东渐,又开始导入以欧洲文明为基础之近代文明,由是我国成为以“法经融合”为表征的近现代文明之一员。

遥想公元9世纪到11世纪的地中海沿岸,商业复兴给人类的近现代文明带来了第一缕曙光,在这一缕曙光中最亮丽的当属公元11世纪波伦亚大学之成立。波伦亚大学是以诠释罗马法而闻名于世的,当时该大学的学者们结合地中海沿岸的商业复兴,对罗马法进行了重新诠释,进而铸就了商业和法学的联姻,从而推动人类进入近代文明。法经融合的教育传统历经千年风雨而不坠,今日以财经见长的英国伦敦经济学院与日本一桥大学,其法学教育亦盛名于世。

清末修律,我国践行西制。在民国时期,法经融合体现最明。大学建制伊始,各校所设法

学院,其下皆置经济科,法科与商科之毕业生皆授为法学学士。因此,我校前身东南大学商科及国立上海商学院即在此大格局中开始了法经融合的教育传统,曾获法国巴黎大学法学博士学位的国立上海商学院院长裴复恒教授即执教于此。

共和国初年,上海财经学院虽受苏俄办学传统之影响,仍传承国立上海商学院之余脉,虽无专门法科教育,仍在财经教育中保存了法科教育之传统。东京审判时出任远东国际军事法庭中国检察官的向哲浚亦蛰居于此,虽以教授英文为业,但以其传奇经历昭示后人:法经融合的教育传统一旦形成,即使世事难料,仍能别样寄居!

20世纪80年代,我校在经济系中设置经济法教研室,并开始招收法科学生,据一些经济系校友云:30年过去了,虽从事的是非法律职业,但当时所受之经济法和国际法教育对日后思维大有益处,至今仍能娓娓道来法学教师作案例分析时通晓中西文之风采。其时的经济法教学点已为全国经济法教育和研究的重镇之一。

20世纪90年代,我校开设经济法系,而后建立了法学院,开始了经济法专业的硕士招生,专门的法科教育遂初具规模。

21世纪以来,我院先后获得宪法和行政法学、国际法学、民商法学、法理学专业硕士学位授予权、法律硕士专业学位授予权、法律经济学和法律金融学博士学位授予权,专门的法科教育基本成型,并且进一步凸显“法经融合”之传统优势。

近几年来,我院迅速聚集了一批法科知名学者与青年才俊,他们居于东西方文明交汇的东海之滨,见证着上海作为国际金融中心和国际航运中心之崛起,仿若感受着公元9世纪到11世纪地中海沿岸的商业复兴;亲历着共和国一个甲子后的盛世发展,仿若感受着美国立国以后“黄金时代”的脉动。他们承继“法经融合”的传统,致力于法学教育,不懈推进法经融合的研究,形成了具有鲜明财经特色的法学作品,遂决定结集出版,以弘扬传统、面向未来,

为推进人类文明与中华民族的伟大复兴添砖加瓦！
是为序。

上海财经大学法学院院长

郑少华

2009年12月1日

作者自序

近年来,伴随我国城市化和工业化的双重快速发展,土壤污染问题逐渐暴露并受到社会各方面的强烈关注。当前我国土壤污染防治形势十分严峻,土壤污染在我国呈现新老污染物并存、无机有机复合污染并存、点源污染与面源污染共存、生活污染和工业污染叠加、城市土壤污染与农村土壤污染并存的特征。一方面,我国农村地区土壤污染严重,因土壤污染引发的人体生命健康、食品安全、粮食安全等问题成为影响我国农村经济社会可持续发展的制约因素。另一方面,因污染企业搬迁等原因导致城市范围内受污染场址大量涌现,土壤污染事件频发给公众健康和环境安全敲响了警钟。因此,研究解决与我国土壤污染防治相关的法律问题已经到了刻不容缓的程度。

在我国对土壤污染立法问题进行系统的探索和研究,始于2006年武汉大学环境法研究所王树义教授主持的原国家环保总局土壤污染防治立法文本起草论证项目。此后,我国环境法

学界对土壤污染问题的讨论不断升温。2007年8月,由中国法学会环境资源法学研究会与兰州大学法学院等单位共同举办的“环境法治与建设和谐社会——2007年全国环境资源法学研讨会(年会)”,将“土壤污染防治立法问题研究”作为会议的主要议题之一。

必须看到,我国在土壤污染立法方面的研究才刚刚起步,当前我们所做的研究工作距离充分认识土壤污染防治立法的规律、建立起符合我国国情的土壤污染防治法律法规体系还有相当长的路要走。一方面,我们在理论研究方面仍显滞后,相关的理论课题仍有待拓展。另一方面,从司法实务的角度来看,以土壤污染为核心案由最终进入司法裁判的案件屈指可数;司法对土壤污染立法的理论贡献尚不突出。

从整体上看,在前期的研究中出现过一些关于其他国家和地区土壤污染防治法律法规的比较研究,但是基本上属于宏观、框架性的比较,细致深入的国别研究十分匮乏。如果仅从形式上去观察别国或地区某一领域的立法,而不深入了解该法在产生、发展乃至执行中出现的问题及其解决办法,就很难充分地吸取国外相关立法的经验和教训。以土壤污染防治立法为例,为不同国家和地区普遍采纳的土壤污染整治基金制度,在立法上其实存在很大的差异;同样规定土壤污染清除实行严格责任,但是其立法原由以及在司法实践中的体现可能截然不同。此外,我们所熟知的一些环境法的基本原则,在被运用到土壤污染防治领域时也不得不反思其合理性。以“污染者负担”原则和“谁污染,谁治理”原则为例,作为早期我国环境法上的两项基本原则,在增加排污者违法成本、减轻和遏制环境污染方面可谓功不可没。但是,在土壤污染防治领域,如果仅仅只是简单地重申和套用这些原则,则可能因为土壤污染防治的自身规律导致相关立法的效能减损。应当看到,环境法的一些基本理念正是在这种冲突和矛盾中不断深化和演进的。

因此,对土壤污染防治立法基本理论做进一步的探索,对土壤污染防治立法先进国家和地区的经验做更加深入细致的研究显得十分必要。

在此背景之下,在过去的几年中笔者一直将土壤污染法制比较研究作为主要的科研选题,通过对典型国家和地区土壤污染防治立法的形成、发展和实施情况的比较分析,期待从中得出一些规律性的认识,为我国相关领域的立法工作带来一些启发。2006年至2008年,笔者在武汉大学环境法研究所攻读硕士学位期间,将日本土壤污染调查制度研究确定为硕士毕业论文的选题,对日本《土壤污染对策法》的核心法律制度作了粗略的探讨。2008年至2012年公派澳大利亚攻读博士学位期间,笔者对美国 and 英国受污染场址管理和修复立法作了深入的比较,在此期间对日本相关领域立法的变化仍时有关注。由于日本近年对其《土壤污染对策法》作了重要的修改,笔者深感需对前期日本土壤污染防治法律制度的一些认识作出相应的调整,故此萌生了系统梳理日本土壤污染防治立法的想法。因此,本书选题体现了近几年来笔者对日本等国土壤污染法制发展的关注,是对笔者前期所做相关研究的一个小结。此外,受“上海市浦江人才计划”项目的资助,本研究在2013年至2015年得以迅速推进。

当前在世界范围内,已有40多个国家和地区拥有与土壤污染防治相关的立法,日本只是其中一个较为典型的例子。日本土壤污染防治立法起步较早,相关法律制度相对完善。从20世纪70年代日本的《农业用地土壤污染防治法》,到2002年日本《土壤污染对策法》,再到2009年《土壤污染对策法》修订,日本已经步入了土壤污染防治立法“3.0时代”。在对日本土壤污染法制开展专题调研的过程中,笔者尝试以日本土壤污染防治立法的历史背景为起点,通过对日本《土壤污染对策法》的立法沿革和关键发展加以回顾,对其立法目的、立法体系、核心制度、立法的影响(主要对

司法领域的影响)等问题进行系统的阐释和说明。为什么选择日本相关立法作为研究对象,很大程度上还是在于其大陆法系的法律传统和立法思维,以及其土壤污染防治立法立足该国国情、博采众长的特点。

第一,从历史上来看,日本同样经历了土壤污染防治立法从无到有的发展过程。该国与农业用地土壤污染防治和城市地区土壤污染防治相关的立法日臻完善。综观不同国家和地区土壤污染防治的发展历程,立法滞后的现象并非为我国所独有。西方发达国家和东方的日本都曾经历过比我们国家更为惨痛的教训。日本曾经发生过严重的农用地污染,和当前我国严峻的耕地污染颇为相似。而日本的城市土壤污染问题,与我国城镇化迅速发展过程中出现的土壤污染问题相比可谓有过之而无不及。2011年日本福岛核电站发生的严重核泄漏事故给世界上所有利用核能发电的国家敲响了警钟。与此同时,放射性土壤污染处置问题再度引起日本和国际社会的普遍关注。日本在上述问题上的实践可为包括我国在内的国家提供镜鉴。

日本借助专门立法规范土壤污染防治的做法比我国提前了约45年时间。日本在公害防治立法伊始就确立了典型的七大公害——大气、水、土壤、噪声、振动、地盘下沉和恶臭,土壤污染被明确指定为七大公害之一。20世纪六七十年代的日本,重金属导致农用土地污染的严重程度令人触目惊心。以明治时代的足尾铜矿事件为代表,农用地土壤污染问题逐渐受到日本社会的普遍关注。作为日本“四大公害事件”之一的1955年富山县神通川流域镉中毒事件,不仅导致农作物受损,更让人们意识到农用地土壤污染给人体健康带来的严重损害。1970年,日本《农业用地土壤污染防治法》应运而生,旨在防止农用地的污染并对受污染农用地利用采取必要的管制措施。其后,受东京都江户川地区六价铬中毒事件的触动,从1975年4月起日本开始实施全国土壤污染状况普查。

普查结果显示,在日本全国 177 件土壤污染事件中约有四成属于土壤污染向地下水扩散所导致的二次污染。

由于种种原因,在相当长的时间内,针对市街地(城市地区)的土壤污染防治立法并未在日本得到确立。近年,伴随着日本城市工业遗迹地被大量用作房地产开发,六价铬、镉、砷、汞等重金属和四氯化碳等有机物污染土壤的事件被频繁曝光。经过长期的调研和讨论后,日本国会于 2002 年颁布了《土壤污染对策法》,将其作为整治土壤污染、处理土壤污染纠纷主要的法律依据。该法以掌握受污染场址中“土壤特定有害物质”的污染状况,推动实施防止危害人体健康的相关措施和保护国民健康为目的,全面确立了城市区域土壤污染相关的法律制度。为配合该法实施,日本环境省相继颁布了《土壤污染对策法施行令》,对《土壤污染对策法》中受管制的“特定有害物质”及“其他物质”的种类、土壤污染状况调查的基准、调查命令及处置命令的要件、公用设施管理地的种类等事项予以界定。此外,日本环境省还颁布了《土壤污染对策法施行规则》,进一步对土壤污染调查的程序、方法、相关技术标准和流程等作了更加细致的规定。迄今为止,日本的土壤污染防治立法基本上已经初成规模,在形式上趋于完备,这在世界上诸多拥有土壤污染防治专门立法的国家中并不多见。

第二,日本在制定《土壤污染对策法》的过程中,广泛借鉴了美国、德国、英国、法国、荷兰等国的立法经验,针对土壤污染预防、污染调查和风险评估、费用分担等问题进行过深入的比较研究。从某种意义上讲,研究日本的土壤污染防治立法本身就是在学习一项有趣的比较法研究成果。早在 1995 年,大冢直、柳宪一郎等日本知名法学者就结集出版过土壤污染防治立法的比较研究成果。在土壤污染防治立法国别研究方面,日本学者所做的工作十分细致和深入。根据 2007 年左右从日本国立情报研究所获得的数据,从 1995 年至 2007 年 9 月,即日本《土壤污染对策法》制定至修订

的关键时期,可检索到日本学者在各类法律期刊和环境类期刊上发表的以“土壤污染”为关键词的论文多达1500余篇,其中与土壤污染防治立法相关的法学类论文约700篇。土壤污染防治立法研究始终是日本环境法学界关注的热点问题之一。2002年,日本《土壤污染对策法》颁行以后,针对这一专门立法的研究增长尤为迅速。

虽然日本广泛借鉴了各国土壤污染防治立法经验,但在其《土壤污染对策法》的立法过程中却紧守实用性(现实可能性)原则,并未照搬他国现成的制度。考察其立法审议过程可知,虽然日本对其主要的学习对象——美国和德国的经验十分重视,但是在制定其土壤污染对策法时却注入了新的理念,并存在明显的制度创新。在制定日本《土壤污染对策法》的过程中,立法者也十分注重对其本国现有的土壤污染防治经验教训的总结。日本地方立法(条例和纲要)为其全国性立法提供了宝贵的经验;现有的措施和新的对策理念相互融合、相互补足、不断完善。这或许能够带给我们一些启示:只有尊重科学、符合国情、能解决问题的法律制度才具有强大的生命力。

第三,日本《土壤污染对策法》的颁行给日本社会带来了深刻的影响。该法给城市地区房地产开发(宅地开发)和不动产交易带来的影响最为明显。在一定程度上,《土壤污染对策法》对日本不动产交易行业、环境会计、金融和保险业带来的冲击是前所未有的。而这类问题对当前的中国而言,表现并不明显。因此,选择日本土壤污染防治法制作作为研究对象是十分有意义的。

近年来我国整体经济水平长期保持了持续、健康、稳定的发展,我国的环境问题具有明显的跨时代发展的特征。西方资本主义国家工业化初期的大气污染、水污染等普遍的污染问题在我国已经日益严重自不待言,土壤污染尤其是重金属污染在我国呈现出爆发的迹象。土壤污染防治立法势必对我国社会、经济产生重

要的影响,不动产价格鉴定行业、房地产开发事业、银行金融业、保险业、环保科技产业无一不被包罗其中。土壤污染防治立法已经被列入我国全国人大立法规划,目前仍处于攻坚阶段。2016年5月28日,国务院印发的《土壤污染防治行动计划》成为当前和今后一个时期指导我国土壤污染防治工作的重要行动纲领。该计划从十个方面提出了我国未来土壤污染防治的行动目标,因此又被称为“土十条”。其中,“推进土壤污染防治立法,建立健全法规标准体系”被确立为该计划的重要行动步骤。2017年6月,第十二届全国人大常委会第二十八次会议对《中华人民共和国土壤污染防治法(草案)》进行了审议,并向社会公开征求意见。充分借鉴其他国家和地区在土壤污染防治方面的经验和实践,探索建立适应我国经济社会发展阶段的土壤污染防治法律法规体系,既是科学应对我国土壤污染问题的必由之路,也是推进我国生态文明法制建设的重要一环。

第四,日本土壤污染防治法制不是静态的,其本身也处在不断的改进和完善当中。这一制度体系覆盖了立法、司法和执法三大领域,是立体的也是动态发展的。在其发展的过程中还衍生出若干新的课题。对这些新问题的把握,将有助于我们近距离观察一部新法诞生后给整个法治生态带来的影响。这一过程也有助于我们在土壤污染防治立法过程中,尽可能充分地评估该法可能给方方面面的社会关系带来的潜在影响。

日本《土壤污染对策法》颁布至今已逾14年。在此期间,日本社会对土壤污染的认识不断加深,土壤污染调查和污染整治工作也取得了相当的成效。日本重视环保科技,环保技术相对发达,迄今已建立完整的土壤污染修复产业链。如今,在日本都市再生等系列计划的带动下,日本土壤污染防治已经从应对土壤污染(采取对策措施处理受污染土地),逐步转向了对棕色地块(因为可能存在土壤污染问题导致土地潜在的价值显著降低进而影响其开发利

用的土地)的再开发。对棕色地块开发的法律规制问题已经成为日本土壤污染防治的新重点。2007年4月,日本环境省在其研究报告《关于棕色地块土壤污染问题的实态问题》中称,日本棕色地块的面积为2.8万公顷,土地资产规模约合10.8兆亿日元,初步计算土壤污染对策费用约合4.2兆亿日元。棕色地块问题给城市周边的农用地和绿地开发带来极大的压力。日本长期跟踪研究美国的《综合环境反应、赔偿与责任法》(CERCLA,亦称《超级基金法》),在过往的研究中日本的研究者关注较多的是美国土壤污染责任制度和超级基金(スーパーファンド)的问题。最近几年日本环境省公布的调研报告中明确引入了“棕色地块”(ブラウンフィールド)的概念,将棕色地块的开发管理作为环境决策者关注的新领域。

总之,研究和探讨土壤污染防治立法,于我国而言具有十分重要的理论价值和现实意义。根据比较法学上“相同社会制度的可比性”和“不同社会制度的可比性”理论,对土壤污染防治立法领域一些具有共性的问题进行比较分析,具有十分重要的现实意义。一方面,从法学理论研究的角度看,土壤污染立法必然会对污染治理的责任进行划分,传统民法上的原因者责任、严格责任,以及溯及责任在土壤污染防治领域必然受到挑战;土壤污染责任主体的认定、归责原则、责任的实现方式是环境法学乃至整个私法研究领域必须认真对待的课题。这些问题的妥善解决,将对我国社会生产、生活的平稳运行产生重要的影响。另一方面,从司法的角度看,我国宪法尚未明确规定公民的环境权,环境公益诉讼和环境责任保险在我国尚处于起步阶段,因土壤污染、地下水污染及由此引发的民事纠纷势必给我国的环境司法工作提出新的挑战。唯有深入研究,方能从容应对各种新情况、新问题。

本书共分三个部分(三编)。第一部分为背景编,主要研究日本土壤污染防治立法的相关社会历史背景。第二部分为制度编,

重点考察日本土壤污染防治法律制度生成和发展,对依托《土壤污染对策法》建立起来的各项法律制度分别展开诠释。第三部分为资料编,笔者收集整理并翻译了部分与日本土壤污染防治相关的法律、法规,供有兴趣的读者参考。

从国别研究的视角探讨日本土壤污染防治法律制度的形成和发展,辅之以宏观社会历史背景与立法史的考察,并择取相关案例做个案分析,是笔者在外国环境法研究方面所做的一次尝试。日本在制定和修改《土壤污染对策法》的过程中,在对相关法律问题进行专题研讨时,汇聚了环境科学、环境法学、经济学等诸多不同领域的专家、学者们提出的建设性意见。这些公开于日本环境省网站的会议纪要、议事记录让系统研究日本土壤污染防治立法成为可能,这些材料也是本书重要的参考资料来源。在对相关法律制度进行分析的过程中,考虑到环境法学的科学技术性和法学性高度融合的特点,本书借助了大量的图表对有关问题进行描述,希望能将相关内容以简洁明了的方式呈献给读者。此外,本书选译了部分与日本土壤污染防治相关的核心法律、法规,期望能对广大的环境保护工作者和环境法研究者有所助益。

是为序。

赵小波

2018年1月6日

日本土壤污染对策法律、法令简称对照表

为行文方便,本书正文和注释中会对一些常用的与日本土壤污染对策相关法律和法令(施行令、施行规则、省令、通知)使用特定的简称,这些法律和法令的全称和颁布日期参见下表。

新法	土壤污染对策法の一部を改正する法律(平成 21 年法律第 23 号)
法	土壤污染对策法(平成 14 年法律第 53 号)
旧法	修订前的《土壤污染对策法》(同上)
施行令	土壤污染对策法施行令の一部を改正する政令(平成 21 年政令第 245 号)
施行规则	土壤污染对策法施行規則及び土壤污染对策法施行規則の一部を改正する省令の一部を改正する省令(平成 23 年環境省令第 13 号)
处理业省令	汚染土壤処理業に関する省令(平成 21 年環境省令第 10 号)
处理业省令(修订)	汚染土壤処理業に関する省令の一部を改正する省令(平成 23 年環境省令第 14 号)

续表

指定调查机关等省令	土壤污染对策法に基づく指定調査機関及び指定支援法人に関する省令(平成 14 年環境省令第 23 号)
指定调查机关省令(修订)	土壤污染对策法に基づく指定調査機関及び指定支援法人に関する省令の一部を改正する省令(平成 22 年環境省令第 3 号)
施行通知	《土壤污染对策法の一部を改正する法律による改正後の土壤污染对策法の施行について》(平成 22 年 3 月 5 日環水大土発第 100305002 号)
地历调查通知	土壤污染状况調査における地歴調査について(平成 24 年 8 月 17 日付け環水大土発第 120817003 号)
处理业通知	汚染土壤处理業の許可及び汚染土壤の処理に関する基準について」(平成 22 年 2 月 26 日環水大土発第 100226001 号)
搬运基准通知	汚染土壤の運搬に関する基準について(平成 22 年 3 月 10 日環水大土発第 100310001 号)