



土壤污染治理 责任研究

TURANG WURAN ZHILI
ZEREN YANJIU

王欢欢 著

 復旦大學出版社





土壤污染治理 责任研究

TURANG WURAN ZHILI
ZEREN YANJIU

王欢欢 著

 復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

土壤污染治理责任研究/王欢欢著. —上海: 复旦大学出版社, 2020. 12
ISBN 978-7-309-15364-4

I. ①土… II. ①王… III. ①土壤污染-污染防治-环境保护法-中国 IV. ①D922.683

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 190445 号

土壤污染治理责任研究

王欢欢 著

责任编辑/方毅超

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65102580 团体订购: 86-21-65104505

外埠邮购: 86-21-65642846 出版部电话: 86-21-65642845

江苏凤凰数码印务有限公司

开本 787 × 960 1/16 印张 16.25 字数 283 千

2020 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-15364-4/D · 1064

定价: 68.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司出版部调换。

版权所有 侵权必究

引言	1
第一章 土壤污染治理责任基本概念辨析	6
第一节 土壤与土壤污染	6
第二节 土壤污染治理责任	9
第三节 土壤污染治理的附属责任	16
第二章 我国土壤污染立法及治理实践的发展	19
第一节 我国土壤污染治理责任的早期立法及实践	20
第二节 全国性统一行动及地区性的率先立法与实践	28
第三节 《土壤污染防治法》及配套立法的逐步健全	32
第三章 建设用地土壤污染治理责任制度	36
第一节 建设用地土壤污染及责任概观	36
第二节 责任制度构建中的主要冲突与目标	38
第三节 建设用地土壤污染治理责任的基础	43
第四节 我国建设用地土壤污染的治理责任制度	49
第四章 农用地土壤污染治理责任	64
第一节 农用地与农用地土壤污染	64
第二节 农用地土壤污染治理责任制度构建中的主要冲突	67
第三节 农用地土壤污染治理责任制度的目标与立法现状	74
第四节 我国农用地土壤污染治理责任制度的基本框架与完善	78
第五章 土壤污染治理责任的性质	89
第一节 土壤污染治理责任性质的争议	89

第二节	土壤污染治理责任性质的界定	95
第三节	土壤污染治理责任的一般性义务来源	101
第六章	土壤污染治理责任的原则	108
第一节	土壤污染治理责任原则确立的基本思想	109
第二节	土壤污染治理责任的归责原则	113
第三节	土壤污染治理责任的溯及既往原则	119
第七章	土壤污染治理责任范围的技术准则	145
第一节	我国土壤污染治理标准制度的现状	145
第二节	土壤污染治理标准的制度功能定位	151
第三节	我国土壤污染治理标准制度的完善思路	154
第四节	完善我国土壤污染治理标准制度的路径	158
第八章	土壤污染治理责任的追责机制	163
第一节	土壤污染治理责任的行政认定	163
第二节	土壤污染治理责任的司法解决	167
第三节	土壤污染治理责任行政实施与司法诉讼的关系	174
第四节	土壤污染治理责任与生态环境损害赔偿责任的关系	176
第九章	污染土壤信息管理制度	181
第一节	污染土壤信息管理制度的基本界定	181
第二节	污染土壤信息管理制度的功能	184
第三节	污染土壤信息管理制度的境内外发展现状	187
第四节	我国污染土壤信息管理制度的构建	192
第十章	土壤污染治理责任的社会化承担机制	202
第一节	土壤污染治理的基金制度	202
第二节	土壤污染治理责任的保险制度	209
	结论	215

参考文献	217
附录	231
附录一 《土壤污染防治法》立法大事记	231
附录二 土壤污染治理责任典型案例	233
附录三 土壤污染防治政策、法规、标准一览表	251

引 言

伴随着“镉大米”“毒蔬菜”“毒地开发”等公共危害事件的频发,土壤污染已成为全社会关注的重大问题。与大气、水污染问题不同,土壤污染治理的法律制度不是通过单纯的对现有或未来行为的规制,而是主要通过对治理与修复责任、程序及保障性举措的界定达到立法目的,即“治”重于“防”。可以说,责任制度是构筑整个土壤污染法律制度的核心与重要基石。本书所称的土壤污染治理责任,是指通过直接排除、清理或阻断污染物的迁移转化路径,将应修复的污染土壤恢复到未被污染或法律确认清洁的状态,避免危害或风险的进一步扩大,消除或减少土壤污染物对人体健康、财产或生态环境不利影响的法律责任。本书拟解决的是何人基于何种缘由,应就土壤污染治理与修复中的何种义务承担责任及其责任实现的问题。

土壤污染相关责任具有复合、多面向的特点,包括围绕着土壤污染的预防、风险控制和治理等一系列法律责任,土壤污染造成人身、健康受损和土地等不动产价值贬抑的赔偿责任,以及行政机关的监管责任和监管失职的法律责任等。本书的研究对象是最为关键、最为特别、最为繁重、争议最大,或者对已有责任制度冲击最大的治理责任(即针对已污染土壤中应当修复的部分由责任者承担的治理与修复责任,以及为确保责任者修复及相关义务履行的行政监管责任和附属于土壤污染治理修复责任的民事损害赔偿、信息披露等相关责任),以及规范变动及土地流转带来的责任的转移、保护机制等问题。

为解决这一问题,本书的研究将主要围绕以下五个维度展开(见图 0-1)。

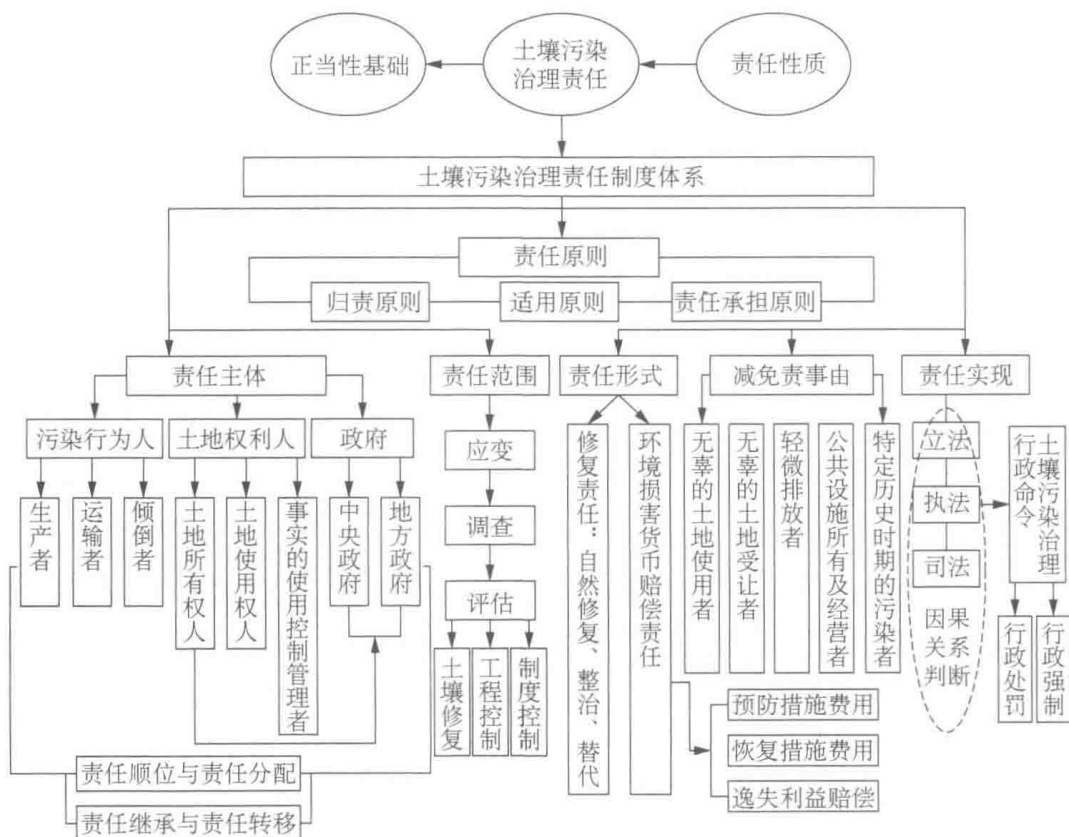


图 0-1 本书框架图

第一,土壤污染治理责任基本范畴研究。本部分主要界定本书所指的土壤污染治理修复责任及其附属责任的一般内涵、责任类型、责任内容等基本范畴。事实上,土壤污染治理修复的责任是一系列法律义务的集合。为此,我们将在考察理论界、各国立法及我国已有相关立法对土壤污染治理修复责任的定义和修复程序规定的基础上,结合污染土壤的初步评价、场地调查、场地分级、修复调查、可行性研究、修复方案确定、修复及必要的后期运营和维护等环节,讨论其中应上升为法律责任的部分,准确界定相关的应变、调查、评估、修复等责任,以及基于土壤污染治理修复义务的行政强制执行、行政处罚和民事责任。

第二,土壤污染治理责任性质研究。责任性质认定不仅会影响土壤污染治理责任的主观要件和客观要件的安排,亦会对责任的追究方式(行政命令,行政机关参与的民事赔偿,行政机关索赔和其他公益诉讼的方式)及其顺位等程序法问题产生根本性影响。以美国《综合环境应对、赔偿与责任法》(Comprehensive Environmental Response, Comprehension, and Liability Act, CERCLA)为代

表的土壤污染责任制度发源于普通法的侵权责任理论,本部分在探讨侵权责任时,将分析我国已有的土壤污染治理责任追究的不同案例,指出其暴露出的对责任性质认定的不一致以及进而导致的问题,并在此基础上分析不同国家的责任的理论来源。美国创设出的责任制度以普通法的侵权责任理论为基础,从侵权行为的概念出发,将污染行为认定为类似于侵权的行为从而责任人须负担起清除义务及费用。我国台湾地区对于土壤与地下水污染整治的有关规定则在公私二元体系思维下,奉行以行政法和行政管制理论为基础的责任。本部分将在借鉴已有理论的基础上,比较土壤污染治理责任与民事损害赔偿、行政处罚等概念,结合我国特有的土地制度、法律体系、土壤污染问题特点与环境保护领域积极行政的思想,确定土壤污染治理的法律性质。

第三,土壤污染治理责任正当性基础研究。本部分主要研究土壤污染治理责任得以产生的一般义务来源,将起承上启下的作用。一方面,承接前部分对责任性质的研究,解决土壤污染治理责任追究的正当性问题,即基于何种正当的理由,课予人民一定的作为或不作为的义务,而不能满足于“一经法律规定,义务即已产生”;另一方面,对正当性基础这一前端性概念进行研究,通过比对可能的义务主体与法律义务之间合理的关联,厘清特定化的义务人,有助于土壤污染治理责任主体的认定。

第四,土壤污染治理责任法律制度框架研究。本部分将尝试构建我国的土壤污染治理修复责任制度,是本书研究的核心内容。主要包括:(1)责任原则,即土壤污染治理责任的归责原则、法律适用原则和责任分配原则,本部分将在前述责任性质的基础上,探讨是否应当施行过错/无过错/混合、全面/部分/不溯及既往、连带/按份的责任。(2)责任主体,即“谁应当负有责任”,本部分将在分析土壤污染形成和治理中的主要利益冲突的基础上,结合土壤污染治理责任的一般义务来源,在划定的责任主体的大致范围内,分析不同主体各自角色及应承担责任的理由,确定土壤污染治理责任的责任主体。(3)责任范围,即基于不同责任主体各异的可归责依据,特别是在同时存在多个责任主体时,确定其责任承担的顺位或分别应承担责任的范围。在政府作为土壤污染治理责任者时,划分其作为监管者的职责和治理责任的范围。(4)减/免责事由,即责任者可以获得责任减轻或豁免的事由,我们将主要探讨无辜的土地使用者、无辜的未来土地受让者、土地承包经营权人、轻微的排放者、小微企业、公共场地设施的责任减免问题。(5)责任的继受。由于土壤污染往往持续的时间较长,在污染过程中往往会发生自然人或法人的变更(分立、合并、变更等)、消灭,那么,权利义务的继受者

能否以及如何基于对原义务人的继承而自动地承担从原义务人处脱离出的土壤污染治理责任,是在原责任主体发生消灭、变更时责任(特别是行政责任)认定的关键问题。(6)附属责任,即附属于土壤污染治理修复责任中的民事损害赔偿、信息披露等相关责任。

第五,土壤污染治理责任法律制度实现路径研究。本部分主要解决如何在立法中设定土壤污染治理责任,以及责任在行政执法、司法权力运行、自愿性实施等层面的实现。这主要涉及责任规范的立法建议,行政机关在确定土壤污染治理责任主体、修复活动的监管和违反责任的行政强制、行政处罚等方面权责的设置,治理责任的行政决定与司法判决间的顺位、司法实现,土壤环境修复司法判决执行与行政监管之间的衔接,以及自愿性修复的模式和路径等问题。具体而言,包括:(1)立法实现,由于我国正处在构建土壤污染防治法律制度的起步阶段,我们将率先研究责任制度的构建目标和目标间的优先序列,随即结合已有土壤污染防治的立法工作,提出针对责任制度的立法建议。(2)行政执法,即行政机关在确定土壤污染治理责任主体、治理修复活动的监管和违反责任的行政强制、行政处罚等方面的权责。(3)司法实现,涉及土壤污染治理责任的行政决定与司法判决间的顺位、土壤污染治理责任的司法实现(诉讼类型、诉讼主体、诉讼请求、判决方式等)以及土壤环境修复司法判决执行与行政监管之间的衔接,我们将提出完善我国土壤污染治理修复司法实践的建议。

本书有助于在土壤污染防治法框架下,进一步细化土壤污染治理责任制度,为行政职权纵横条块分割最严重的领域之一——土壤污染防治——行政管理体制的构建以及相关行政权力运行机制的设计提供建议,并对土壤污染治理责任制度司法表达及土壤污染治理司法实践的发展有积极意义。

此外,本书将深入探讨土壤污染治理责任制度的理论,如土壤污染治理责任的法律性质、溯及既往责任等问题,对一些传统的法学理论提出了挑战。对这种挑战的范围与深度的研究有助于搭建环境法与法理学、民法、行政法等传统法律部门沟通的桥梁。例如,本书区分了土壤污染治理责任的一般性义务来源和责任性质,讨论了美国式(以普通法侵权责任理论为基础)和德国式(在公私二元体系思维下以行政法和行政管制理论为基础)的土壤污染治理责任的差异与趋同性,并在其制度化表达中,探析治理责任与恢复原状的民事法律责任抑或是责令改正的行政法律责任之异同,为责任制度框架的构建与立法、执法、司法表达提供了基础。

本书有助于丰富环境法学一些基本理论的内涵。譬如,就土壤污染治理责

任而言,2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)确立的“损害者担责”原则意味着损害者责任从间接性的、指向排放行为的成本负担转变为直接责任,即尽快且有效地排除土壤污染的危害,将污染土壤恢复至安全状态。此外,本书不仅从现时的角度分析土壤污染治理责任在不同责任主体间的分配,更从历时的角度研究责任的结构、延续、责任保护机制、责任转移机制等问题,特别是基于更严格标准的颁布及侵权民事诉讼触发的潜在法律责任,基于背景值修复和自愿性修复的责任保护机制,以及基于市场化机制的责任转移机制。

第一章

土壤污染治理责任基本概念辨析

土壤污染责任是一个复合性概念,包括土壤污染的预防责任、治理责任、人身健康损害赔偿 responsibility、土地等不动产财产损害赔偿 responsibility、自然资源中长期损害赔偿 responsibility、行政机关的监管 responsibility、不履行土壤污染预防与治理义务的行政 responsibility、监管失职的法律责任等多层次的责任。其中,治理责任是整个土壤污染法律制度的核心与重要基石,是土壤污染立法目的实现的主要途径。在涉及土壤污染治理责任的相关概念时,我国相关的法律法规和理论研究都存在界定不清或其他相关概念混淆的情况。因此,厘清相关概念的边界,成为土壤污染治理责任研究的首要问题。

第一节 土壤与土壤污染

一、土壤

《土壤环境质量 农用地土壤污染风险管控标准(试行)》(GB 15618—2018)对土壤的定义如下:位于陆地表层能够生长植物的疏松多孔物质层及其相关自然地理要素的综合体。相较于原《土壤环境质量标准》(GB 15618—1995)对土壤的定义,新标准更加强调环境要素的整体性,而不仅限于土壤要素本身。^[1]《建设用地土壤污染风险管控和修复术语》(HJ 682—2019)则将土壤界定为,由矿

[1] 国家环境保护局《土壤环境质量标准》(GB 15618—1995)将土壤定义为地球表面能够生长绿色植物的疏松层。

物质、有机质、水、空气及生物有机体组成的地球陆地表面的疏松层。从科学意义的角度看,土壤往往被界定为母质在生物、气候、地形、时间等自然因素和人类活动的综合作用下形成的,含有空气、水、矿物质、有机物和生物的多孔物质层。〔1〕

二、作为科学术语的土壤污染

土壤污染是指人类生产和生活活动排出的有害物质进入土壤,其数量和速度超过了土壤的容纳能力和净化速度,破坏了土壤的自然平衡,引起土壤的性质、组成或性状等发生改变,并影响人体健康与生态系统的现象。〔2〕土壤作为物质能量转化的中心环节,具有自净能力。因此,只有当污染物的蓄积超过其自净能力时,才符合科学术语上对土壤污染的界定,并非有害物质甫一进入土壤,即构成土壤污染。

三、作为立法术语的土壤污染

(一) 土壤污染的立法界定

《中华人民共和国土壤污染防治法》(以下简称《土壤污染防治法》)第2条规定,土壤污染是指因人为因素导致某种物质进入陆地表层土壤,引起土壤的化学、物理、生物等方面特性的改变,影响土壤的功能和有效利用,危害公众健康或者破坏生态环境的现象。

(二) 污染土壤的基本立法分类

按照污染物的种类不同,土壤污染可分为有机物污染、无机物污染、生物污染、放射性物质污染四类。污染土壤的分类与土壤污染的分类是两个不同的概念,二者不能混淆。《土壤污染防治法》明确了污染土壤的分类管理原则,将污染土壤大致分为农用地、建设用地和其他用地等大类。农用地与建设用地的保护目标各有侧重,前者以保护食用农产品质量安全为主要目标,后者则以人体健康为主要目标。这种差异也体现在污染土壤的分类的不同上。农用地依据污染程度的不同,分为优先保护类、安全利用类和严格管控类。具体而言,根据《土壤污染防治行动计划》:未污染和轻微污染的归为优先保护类;轻度和中度污染的归为安全利用类;重度污染的归为严格管控类。根据《土壤环境质量 建设用地土

〔1〕 吕贻忠、李保国:《土壤学》,中国农业出版社,2006年,第2—3页。

〔2〕 李发生等:《有机化学品泄漏场地土壤污染防治技术指南》,中国环境科学出版社,2012年,第1页。

壤污染风险管控标准(试行)》(GB 36600—2018),建设用地则根据受体的暴露情况的不同,分为敏感受体存在大量、长期暴露风险的居住用地、中小学用地、医疗卫生用地等第一类用地,和保护对象存在一定暴露风险的工业用地、物流仓储用地、道路与交通设施用地等第二类用地。

在土壤污染防治的法律体系内,对污染土壤更重要的分类是依据土壤污染的程度,在土壤污染调查以及土壤污染风险筛选值和风险管制值“两线三区”的基础上,相应地划分成疑似污染土壤、未污染土壤、不存在不可接受风险的污染土壤和应风险管控或修复的污染土壤四种类型。根据地块污染特征、相关标准规范要求和地块利益相关方意见怀疑地块存在污染时,则地块为“疑似污染”地块。对疑似污染地块进行土壤污染状况调查后,若土壤中污染物含量等于或低于土壤污染风险筛选值,对人体健康的风险可以忽略,则是“未污染土壤”。若超过风险筛选值,对人体健康可能存在风险,开展详细调查和风险评估后,污染物含量不超过土壤污染风险管制值,存在一定程度的污染和对人体健康的风险,但不处于不可接受的水平的,则是“不存在不可接受风险的污染土壤”。经过详细调查和风险评估后,土壤中污染物含量超过土壤污染风险管制值的,对人体健康通常存在不可接受的风险,应采取风险管控或修复措施,为“应风险管控或修复的污染土壤”。

四、我国土壤污染的现状

尽管尚不能对我国目前的土壤污染状况做全面的评估,但其严重的状况已不容置疑,有关土壤污染的社会事件不断出现。根据2014年我国首次《全国土壤污染状况调查公报》,我国土壤环境状况总体不容乐观,部分地区土壤污染较重,耕地土壤环境质量堪忧,工矿业废弃地土壤环境问题突出。全国土壤总的点位超标率为16.1%,其中轻微、轻度、中度和重度污染点位比例分别为11.2%、2.3%、1.5%和1.1%。从土地利用类型看,耕地、林地、草地土壤点位超标率分别为19.4%、10.0%、10.4%。从污染类型看,以无机型为主,有机型次之,复合型污染比重较小,无机污染物超标点位占全部超标点位的82.8%。从污染物超标情况看,镉、汞、砷、铜、铅、铬、锌、镍8种无机污染物点位超标率分别为7.0%、1.6%、2.7%、2.1%、1.5%、1.1%、0.9%、4.8%;六六六、滴滴涕、多环芳烃3类有机污染物点位超标率分别为0.5%、1.9%、1.4%。^[1]

[1] 环境保护部和国土资源部:《全国土壤污染状况调查公报》,生态环境部官网, http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/qt/201404/t20140417_270670.htm, 2020年3月14日访问。

五、土壤污染的特点

简而言之,土壤污染具有若干影响责任制度样态的特点。首先,土壤往往是大部分其他环境要素中污染物的最终消纳地。《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国放射性污染防治法》^[1]等立法主要规范污染物的排放。土壤污染的治理责任则主要由《土壤污染防治法》设置并实施。其次,土壤污染具有累积性和隐蔽性。人们发现的土壤污染往往由过去的污染活动造成,有的甚至是多次污染长期累积而成的。例如,在直接推动美国《综合环境应对、赔偿与责任法》(“超级基金法案”)颁布的拉夫运河事件中,1978年,居民发现,小区多发的健康问题和婴儿出生缺陷与小区周围的运河有关,而该运河曾是一个堆满化学废物的大垃圾场。该地的填埋活动从20世纪20年代持续到20世纪50年代。^[2]我国的诸多土壤污染事件亦是如此,在武汉长江明珠小区土壤污染事件中,长江明珠小区的土地曾被污染近60年,它的前身是武汉久安制药厂、武汉市长江化工厂。1997年长江化工厂停产后,一企业又在此生产电镀添加剂。多次污染活动致使土壤中污染物聚积。^[3]最后,土壤污染具有不可逆性。土壤一旦遭到污染,重金属元素和持久性有机污染物等物质将在土壤中长期累积、留存,即便一些非持久性有机污染物也需要相当长的降解时间,会对人体健康及土壤环境造成严重的危害,不经人为治理与修复,污染状态将持续。

第二节 土壤污染治理责任

一、土壤污染治理责任与相关概念辨析

(一) 土壤污染治理责任与土壤污染风险管控与修复责任

尽管《土壤污染防治法》第35条规定,“土壤污染风险管控和修复,包括土壤污染状况调查和土壤污染风险评估、风险管控、修复、风险管控效果评估、修复效

[1] 以下分别简称《固体废物污染环境防治法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《放射性污染防治法》。

[2] “The Love Canal Tragedy”(《拉夫运河悲剧》),美国国家环境保护局网站:<https://archive.epa.gov/epa/aboutepa/love-canal-tragedy.html>,2020年4月20日访问。

[3] 《武汉污染土地上建起经适房,土壤中毒将贻害百年》,《新京报》2010年11月30日。

果评估、后期管理活动等”，但土壤污染风险管控和修复亦单纯指通过切断土壤中污染物迁移转化的路径将地块污染物移除、削减、固定或将风险控制在可接受水平的活动。这种规定会直接导致上下位概念的混乱，通过“风险管控和修复”与“风险管控、修复”的一字(标点)之差来区分并非合理做法。在适用过程中，许多条文将面临巨大争议。一个典型例子是《土壤污染防治法》第68条。该条规定：“土地使用权已经被地方人民政府收回，土壤污染责任为原土地使用权人的，由地方人民政府组织实施土壤污染风险管控和修复。”那么，地方人民政府组织承担的，仅仅是作为下位概念的污染土壤的风险管控和修复，抑或是作为上位概念的土壤污染状况调查、风险评估、风险管控等全系列责任？在承担后者的全部责任后，地方人民政府可否向土壤污染责任人追偿，特别是能否追偿其全部的花费？若被追偿人提起抗辩，认为本条中的风险管控和修复所指责任的范围应是下位概念，又当何如？

为了澄清法律条文的准确意旨，避免不必要的法律纠纷，笔者主张，应使用土壤污染治理责任作为上位概念，等同于第35条中“土壤污染风险管控和修复”的范围，具体包括土壤污染状况调查、土壤污染风险评估、风险管控、修复、风险管控效果评估、修复效果评估、后期管理活动等责任。

（二）土壤污染治理责任与土壤污染的防治责任

从范围上看，土壤污染防治责任大于土壤污染的治理责任。土壤污染治理责任侧重对现有污染的治理，而土壤污染防治责任则是防治结合，更侧重预防。《土壤污染防治法》明确的第一条原则即为预防为主。

另外，土壤污染治理责任的主体不同于土壤污染防治责任。前者是土壤污染责任人或土地使用权人等，而后者不仅包括承担土壤污染治理责任的主体，还包括监管责任主体、第三方机构、公民与社会组织等。根据《土壤污染防治法》，任何组织和个人都有保护土壤、防止土壤污染的义务，地方各级人民政府应当对本行政区域土壤污染防治和安全利用负责，各级人民政府应当加强对土壤污染防治工作的领导。^[1] 总而言之，土壤防治责任主体不仅包括被监管者，也包括监管者。因此，土壤污染防治责任的范畴远超土壤污染治理责任，包括从土壤污染立法、执法、司法到具体治理工作的每一个环节。

（三）土壤污染治理责任与环境修复责任

土壤污染治理责任与环境修复责任的性质不同。根据《最高人民法院关于

[1] 《土壤污染防治法》第4—6条。

审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》,环境修复是一项民事责任,受损生态环境能够修复的,人民法院应当依法判决被告承担修复责任。〔1〕该规定将修复生态环境与赔偿损失、停止侵害、排除妨碍、消除危险、赔礼道歉等民事责任并列,将其作为《中华人民共和国侵权责任法》(以下简称《侵权责任法》)中恢复原状的另一种表述。当然,对于该问题这只是一种解释路径。事实上,在《民法典》“侵权责任编”第七章“环境污染和生态破坏责任”中,第1234条规定:“违反国家规定造成生态环境损害,生态环境能够修复的,国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人在合理期限内承担修复责任。侵权人在期限内未修复的,国家规定的机关或者法律规定的组织可以自行或者委托他人进行修复,所需费用由侵权人负担。”紧接着,第1235条规定,违反国家规定造成生态环境损害的,国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人赔偿下列损失和费用:(1)生态环境修复期间服务功能丧失导致的损失;(2)生态环境功能永久性损害造成的损失;(3)生态环境损害调查、鉴定评估等费用;(4)清除污染、修复生态环境费用;(5)防止损害的发生和扩大所支出的合理费用。对此,有学者主张,环境生态损害的相关费用可以包括以下五类:(1)防范性措施费用,即为了防止、遏制损害的发生,防止损害的扩大或者将损害程度降低到最小范围内所采取的或将要采取的任何实际可行的合理措施的费用;(2)清除措施费用,即及时有效地清除、清理生态环境侵害行为所造成的损害后果,防止二次污染和破坏而发生的相关费用;(3)修复性措施费用,即被损害的生态环境恢复到损害或破坏发生前的状况的恢复性修复措施的相关费用,或者在必要的情况下向环境引入功能替代物、采取功能替代性移植、提供功能替代性栖息地等补救性的修复措施所需的费用;(4)附带损失的费用,包括损害的评估费用、监测费用、检测费用、修复措施的科研费用和其他因损害而产生的行政管理性费用;(5)象征性损害赔偿费。如果无法修复生态损害所导致的污染和破坏,只能要求侵害人承担象征性赔偿责任以填补已经产生的生态损害。应参照类似性质、范围、程度的生态损害事件,根据防范性措施费用、清除措施费用、修复措施费用、监测费用、评估费用和修复措施科研费用等分类估算其总和。〔2〕不论是依据立法条文还是学者观点,在土壤污染领域,至少在生态环境损害调查、鉴定评估等费用,清除污染、修

〔1〕《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》第11—12条。

〔2〕竺效:《反思松花江水污染事故行政处罚的法律尴尬——以生态损害填补责任制为视角》,《法学》2007年第3期。