

DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2018.18.005

论土壤污染责任人的认定

Identification of the Responsibilities in Soil Pollution

摘要 《土壤污染防治法》对土壤污染责任人的认定基本没有规定具体规则，主要授权行政部门分别认定农用地和建设用地的土壤污染责任人，国务院生态环境主管部门会同有关部门制定认定办法。根据有关土壤污染认定的国际经验、行政认定的一般理论、其他事故责任认定和环境污染损害调解的经验，建议在制定具体的土壤污染责任人认定办法时，明确土壤污染责任人认定行为的行政性，在民事方面只是可以作为诉讼证据使用，同时在制度设计中，注重认定主体独立性、认定规则技术性、认定程序透明化，鼓励公众参与，激励当事人主动承担责任，避免损害当事人合法权益。

关键词 土壤污染防治法；土壤污染责任人；行政认定；责任主体；行政诉讼

■文/王彬

相对水、气等污染，土壤污染更具有隐蔽性、滞后性、累积性和地域性，以及治理难、周期长等特点。有的污染是历史原因造成的，但是责任主体难以追溯，其后果都由现在的人承担。2018年8月31日第十三届全国人民代表大会常务委员会全票通过的《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》），对此着墨不多，主要是：国务院生态环境主管部门会同有关部门制定土壤污染责任人认定办法。本研究将对土壤污染责任人认定进行探讨，以期为后期的细项工作提供支撑。

土壤污染责任人认定的现行规则

《侵权责任法》的一般规定

土壤污染责任属于民事责任。从责任承担方式看，土壤污染治理责任是救济性的，无惩罚性，是一种民事救济手段。从责任主体看，土壤污染责任主要涉及此地块上曾经存在的若干土地使用权人之间的关系，属于民事关系，认定其中何者应当承担何种程度的治理修复责任也应当遵从民事规则。

确定土壤污染责任人，应当适用《侵权责任法》的相关条款。如由侵权行为人承担侵权责任，共同侵权人承担连带责任，分别侵权造成同一损害的分情形承担连带责任、按份责任或者平均责任等。其中第八章环境污染责任部分作为一项特殊侵权责任，规定按照污染物的排放量、种类等因素综合考量多个污染者之间的责任分担。

第三人引起环境损害的，被侵权人有权向第三人或污染者索赔；但污染者有权在赔偿受害人后，向第三人根据不真正连带责任原则进行追偿。

2015年2月，最高法院审判委员会制定并通过《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》，从八个方面对环境侵权案件的责任认定、归责原则和减免事由，以及多人分别、共同造成污染时的责任承担方式进行阐述。

《土壤污染防治法》的特别规定

《侵权责任法》第二条规定“侵害民事权益，应当依照本法承担侵权责任”，第五条规定“其他法律对侵权责任另有特别规定的，依照其规定”。而《环境保护法》第六十四条规定“因污染环境和破坏生态造成损害的，应当依照《侵权责任法》的有关规定承担侵权责任”。综上，在上述法律缺乏具体规定的情况下，土壤污染责任人认定只能依据《土壤污染防治法》。

2018年8月31日通过的《土壤污染防治法》在制定过程中，立法关注的重点是责任人认定和责任人缺失时的责任承担。《土壤污染防治法》最终确定了土壤污染风险管控和修复义务承担、土壤污染防治费用、土壤污染责任人变更和土壤污染责任人不明确或者存在争议时的认定四点内容：土壤污染责任人承担土壤污染风险管控和修复义务；土壤污染责任人不明确或者存在争议时，农用地土壤污染责任人由地方人民政府农业农村、林业草原主管部门会同生态环境、自然资源主管部门认定，建设用地土壤污染责任人由地

从责任承担方式看，土壤污染治理责任是救济性的，无惩罚性，是一种民事救济手段。

《土壤污染防治法》最终确定了土壤污染风险管控和修复义务承担、土壤污染防治费用、土壤污染责任人变更和土壤污染责任人不明确或者存在争议时的认定这四点内容。

方人民政府生态环境主管部门会同自然资源主管部门认定。认定办法统一由国务院生态环境主管部门会同有关部门制定。

其他法规文件的参考规定

法律之外的其他规范，不属于确定土壤污染责任的正式规范，但是在法律没有明确规定的情况下，可以参考适用。

2016年5月国务院印发的《土壤污染防治行动计划》（简称“土十条”）规定：按照“谁污染，谁治理”原则，造成土壤污染的单位或个人要承担治理与修复的主体责任。责任主体发生变更的，由变更后继承其债权、债务的单位或个人承担相关责任；土地使用权依法转让的，由土地使用权受让人或双方约定的责任人承担相关责任。责任主体灭失或责任主体不明确的，由所在地县级人民政府依法承担相关责任。

此外，原环境保护部2016年12月发布的《污染地块土壤环境管理办法（试行）》、2008年6月发布的《关于加强土壤污染防治工作的意见》、2004年6月发布的《关于切实做好企业搬迁过程中环境污染防治工作的通知》，也都对土壤污染责任人认定作出了一些具体规定。

土壤污染责任人认定的国际经验

美国

美国1980年《超级基金法》以严格的连带责任而闻名。其中规定的“棕地”（指因含有或可能含有危害性物质、污染物或致污物而使得扩展、再开发或再利用变得复杂的不动产）修复责任人主要包括美国联邦政府与潜在责任人。潜在责任人即与污染场地有关联的任何关系人，主要包括：（1）污染者；（2）场地被污染时的场地所有人和经营者；（3）受污染场地的现有所有人和经营者；（4）运输污染物质者；（5）选择到污染场地上处置污染物质的人。

上述的责任人认定中，行政机构起着积极主动的作用，并且不需面临诉讼等不利的法律后果。美国联邦环保局有责任进行调查并确定责任人，一般首先委托第三方负责进行调查，在此基础上，发布责任认定书确定责任人。在存在多个责任人的情况下，美国联邦环保局可以选择任意一方责任人履行全部责任，但实际操作中美国联邦环保局尽量会找到所有责任人协商共同承担修复责任，并鼓励主要责任人相互分担责任。在此过程中，美国联邦环保局享有很大的自由裁量权，有权对责任进行无约束的分配，并建议各方承担相对责任，也可能与各责任人达成不同的和解。如果责任人拒绝执行责任认定书，美国联邦环保局可以发布行政命令或者申请司法命令来强制执行，也可以自己先用基金资金清除和治理污染，再向责任人追偿相应的成本费用。如果责任人认为美国联邦环保局的认定有误，可以直接拒绝执行命令，美国联邦环保局则会将拒绝执行人诉至法院，由法院判决谁应当承担责任。但是，此种情况并不经常发生，因为美国联邦环保局在诉至法院之前一般会开出罚单，同时根据《超级基金法》自己先行治理污染，并要求责任人承担费用，这个费用将高于认定责任人自行处理的数倍之多。被认定的责任人一旦败诉，将还需承担数额巨大的罚款和高额的治理费用。

德国

根据《联邦土壤保护法》和《联邦土壤保护与污染地条例》，各地方的土壤保护管理局必须调查土壤不良变化的迹象，这种调查包括历史考察和初步勘查。若调查显示有合理根据怀疑存在不良土壤变化或者污染场地，土壤保护管理局可以发布行政命令责令污染者、土地所有者或者占用者进行详细调查和采取修复措施。如果调查显示其怀疑是毫无根据的，则须依据该条例的规定进行补偿。被认定的责任人不服认定则可以对此行政命令提起诉讼，将土壤保护管理局诉至法院，但起诉不影响行政命令的执行。在存在多个责任人的情况下，多个责任人之间的责任分割属于民事问题，土地保护管理局不参与其责任划分。

荷兰

根据荷兰法律，修复责任属于公法责任，

修复对象、责任人、责任内容等由行政机关根据现场调查确定并具有公定力，如果污染超出当前所有者或经营者的责任范围，行政机关可通过与当前所有者或经营者，以及其他当事方进行磋商以确定修复责任。行政机关的这一决定受合法性保护，至被有正当权限的机关取消或者确认无效为止，相对方不得否认其效力。修复行动被视为公共需求，行政机关可以随时启动调查和修复，并向责任人收取费用。在存在多个责任人的情况下，责任人之间的责任分割属于民事问题，但是在确定历史性污染责任时，主管当局需要参与。

英国

根据《环境保护法案》，地方当局必须先确定受污染的土地。如果确定土地遭受污染，有关当局将开展调查，确定责任人。一般情况下，责任人可以在自愿的基础上修复土地，与有关部门签订一份自愿修复计划。若责任人不同意自愿修复，有关当局将向责任人发出一份正式的修复通知，要求对其进行修复，以使土地适合使用。被要求修复土地的责任人可以对此向有关部门（通常是英国环境、食品和农村事务部）提起上诉，或者向法院提起诉讼，但这种情况并不多见。

日本

根据《土壤污染对策法》，政府机关有权利在发现土地受到污染并且污染程度达到政府制定的对人体健康产生损害的标准时命令土地占用者、管理者或者所有者调查土壤污染具体情况，并将调查结果报告给都、道、府、县知事，在污染原因明确并且未遭受异议的情况下，都、道、府、县知事有权命令造成土壤污染的相关责任人采取措施防止污染进一步扩散以及去除污染^[1]。

土壤污染责任人认定的法律性质探讨

土壤污染责任人认定是否为行政行为？

如何认定“行政行为”，法律没有明确界定。一般认为，行政行为是行政机关依据职权，对公民、法人和其他组织作出的有关其权利义务的单方行为。土壤污染责任人认定符合行政行为的一般定义，应当认定为行政行为，具体来说是一种行政确认行为，即行政主体依法对管理相对人的法律地位和权利义务进行甄别，给予确定或

否定并予以宣告的行政行为^[2]。

行政行为具有行政效力，行政确认行为的行政效力依据是否独立有所不同。非独立行政确认行为，是有关行政行为的一部分，不独立开展，也不发生独立的效力，而是体现在它所支持的行政处罚、行政许可等行为中。独立行政确认行为，可以独立开展，并可以支持不特定的行政行为，甚至可以发生民事效力，如婚姻登记行为、自然资源权属确认为等。

但是，立法机关、司法机关认定其不是具体行政行为的，则可以作为例外，如道路交通事故责任认定、医疗事故鉴定。《道路交通安全法》第七十三条规定：“公安机关交通管理部门应当根据交通事故现场勘验、检查、调查情况和有关的检验、鉴定结论，及时制作交通事故认定书，作为处理交通事故的证据。交通事故认定书应当载明交通事故的基本事实、成因和当事人的责任，并送达当事人”。《全国人大法工委关于交通事故责任认定是否属于具体行政行为、可否纳入行政诉讼受案范围的意见》（法工办复字[2005]1号）对交通事故认定进行如下解释：“根据道路交通安全法第七十三条的规定，公安机关交通管理部门制作的交通事故认定书，作为处理交通事故案件的证据使用。不能向人民法院提起行政诉讼。如果当事人对交通事故认定书牵连的民事赔偿不服的，可以向人民法院提起民事诉讼”。1989年《最高人民法院关于对医疗事故争议案件人民法院应否受理的复函》认为，医疗事故鉴定结论不可诉，规定：医疗事故鉴定委员会所作的医疗事故鉴定结论，系卫生行政主管部门认定和处理医疗事故的依据。病员及其亲属如果对医疗事故鉴定结论有异议，可以向上一级医疗事故技术鉴定委员会申请重新鉴定，人民法院不予受理。

综上，在《土壤污染防治法》没有明确的情况下，土壤污染责任人认定应当被作为行政行为对待。

土壤污染责任人认定行为可否被提起行政复议或者行政诉讼？

根据2017年修订的《行政复议法》第二条和第六条，公民法人和其他组织认为行政机关的具

在《土壤污染防治法》没有明确的情况下，土壤污染责任人认定应当被作为行政行为对待。

体行政行为侵犯其合法权益，就可以提起行政复议。根据2017年修订的《行政诉讼法》第二条和第十二条，公民法人和其他组织认为行政机关的行政行为侵犯其合法权益，就可以提起行政诉讼。

行政确认认定的法律效果具有客观性、间接性、非独立性。客观性是指，它只是对事实、关系、地位、权利等这些客观存在的甄别与确定或肯定与否定。间接性是指，认定行为往往被当作程序性的行为，法律效果不是认定行为的内容，而只是在认定行为的基础上、作用下产生的。非独立性是指，它本身没有独立存在的价值，而是为了相关的或相随的其他行政行为，如许可、处罚行为等。

那么，可否将行政确认为排除在行政复议和行政诉讼范围之外？根据立法和有关司法解释，行政确认行为只要关系相对人合法权益，就应当纳入行政诉讼范围接受合法性审查。例如，2003年最高人民法院复函辽宁省高级人民法院（[2003]行他字第17号）明确：教育行政主管部门出具介绍信的行为对行政相对人的权利义务产生实际影响的，属于可诉的具体行政行为。1994年公安部发布《关于对火灾原因鉴定或认定和火灾事故责任认定不服不属于申请行政复议范围的通知》规定，部门文件无权将行政行为排除行政复议范围。

环境污染赔偿调处调解，也因不影响当事人权益，被认定不可诉讼。1989年《环境保护法》曾规定，环境污染赔偿责任和赔偿金额的纠纷，“可以根据当事人的请求，由环保部门或者其他部门处理；当事人对处理决定不服的，可以向人民法院起诉。当事人也可以直接向人民法院起诉”。1992年1月，全国人大常委会法制工作委员会（简称“人大法工委”）函复原国家环境保护局：因环境污染损害引起的赔偿责任和赔偿金额的纠纷属于民事纠纷，环保部门根据当事人的请

求所作的处理，当事人不服的，可以向人民法院提起民事诉讼，但这是民事纠纷双方当事人之间的民事诉讼，不能以作出处理决定的环境保护行政主管部门为被告提起行政诉讼。此后，《水污染防治法》《大气污染防治法》等其他环境保护法律法规中关于由行政机关介入民事责任，都明确规定为调解性质，不可提起行政诉讼。鉴于环保部门的调处或者调解在实践中应用极少、效果不大，2014年修订的《环境保护法》删除了上述规定。2015年中办国办印发的《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》提出了赔偿权利人与赔偿义务人进行生态环境损害磋商制度，未经磋商或磋商未达成一致，赔偿权利人依然可以依法提起诉讼。2017年发布的《生态环境损害赔偿制度改革方案》增加规定，赔偿协议经司法确认的，可以向人民法院申请强制执行，提升了该制度的法律约束力。贵州省政府还专门制定了《生态环境损害赔偿磋商办法（试行）》推行该制度。

综上，土壤污染责任人认定行为，只要设计足够的救济渠道，尽量不损害当事人合法权益，就可以在提高制度效率的同时，避免被提起行政复议或者行政诉讼。

土壤污染责任人认定能否申请人民法院强制执行？

土壤污染责任人认定的法律效果，可以分为行政和民事两个方面。

在行政方面，行政部门根据土壤污染责任人认定做出行政处罚或者其他可执行的行政行为的，则可以申请人民法院强制执行。如《最高人民法院关于劳动行政部门作出责令用人单位支付劳动者工资报酬、经济补偿和赔偿金的劳动监察指令书是否属于可申请法院强制执行的具体行政行为的答复》（[1998]法行字第1号）明确，劳动行政部门责令用人单位支付劳动者工资报酬、经济补偿和赔偿金的，用劳动监察指令书不是具体行政行为，不可申请强制执行，但是做出行政处罚决定书的，就可以申请人民法院强制实行。

在民事方面，土壤污染责任人认定作为行政行为，不能直接作为承担环境损害赔偿责任的依据申请强制执行，而是可以另行提起民事诉讼，并将土壤污染责任人认定结论作为证据使用。例

土壤污染责任人认定行为，只要设计足够的救济渠道，尽量不损害当事人合法权益，就可以在提高制度效率的同时，避免被提起行政复议或者行政诉讼。

组建独立的土壤污染责任认定机构或者指定有关机构承担土壤污染责任认定职能，在能力不足时，委托具有能力的社会机构承担土壤污染责任认定任务。

如，有关环境法律法规和1992年人大法工委答复反复明确，环保部门的环境污染纠纷调处或者调解不影响受害人提起民事诉讼。1989年最高法院复函明确，当事人仅要求医疗单位赔偿经济损失向人民法院提起诉讼的，按民事案件立案受理。

综上，土壤污染责任人认定确定产生行政法律效力，有关的行政行为可以申请法院强制执行；但是不能直接产生民事法律效力，仅仅可以作为证据运用于民事诉讼当中。

进一步完善土壤污染责任人认定制度的建议

土壤污染责任人认定不当，不但可能损害当事人合法权益，也可能给政府部门带来法律风险。关于完善土壤污染责任人认定制度，笔者提出如下建议：

明确土壤污染责任认定服务为履行行政职能

明确区分土壤污染责任人认定的行政和民事效力。生态环境行政主管部门和有关部门依法作出的土壤污染责任人认定，是为履行土壤污染防治行政职能服务的行政行为，基于土壤污染责任人认定行为做出的行政行为，有关部门可以申请人民法院强制执行，当事人也可以向人民法院提起行政诉讼。如果当事人对土壤污染责任人认定牵连的民事赔偿不服的，可以向人民法院提起民事诉讼，并将土壤污染责任人认定结论作为证据之一。

保证土壤污染责任人认定主体的独立性

结合生态环境保护机构改革，借鉴医疗事故鉴定委员会确认机构经验，研究组建独立的土壤污染责任认定机构或者指定有关机构承担土壤污染责任认定职能，在能力不足时，委托具有能力的社会机构承担土壤污染责任认定任务^[3-5]。

增强土壤污染责任认定规则的技术性

一是系统明确土壤污染责任人认定基本规则，包括：将“谁污染，谁治理”作为基本原则；共同造成土壤污染的，按照《侵权责任法》及最高人民法院解释分担责任；经分立、改制、合并的企业，由继承债权、债务的单位负责土壤治理修复；土地使用权经过转让的，由受让人承担修复责任。

二是根据具体领域，制定土壤污染责任人

认定的技术导则，为每个问题规定技术性规范或规程。

体现土壤污染责任人认定程序的透明性

借鉴国际经验，充分运用环境信息公开和公众参与手段，将土壤污染责任人认定全过程公开、开放：一是充分公开信息，将土壤污染责任人待认定的污染土地的有关信息全面公开；二是鼓励公众参与，实施有奖举报，对提供土壤污染责任人认定有关信息的单位和个人给予奖励；三是实施政策激励，在认定土壤污染责任人难度较大的情况下，鼓励和支持有关当事人自愿实施土壤污染风险管控和修复。^{⑥B}

参考文献

- [1]胡静. 污染场地修复的行为责任和状态责任[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2015(6): 129-137.
- [2]王欢欢. 城市历史遗留污染场地治理责任主体之探讨[J]. 法学评论, 2013(4): 124-131.
- [3]杨小君. 关于行政认定行为的法律思考[J]. 行政法学研究, 1999(1): 59-64.
- [4]李芙蓉. 我国污染场地修复责任认定制度初探——从常州污染场地案谈起[J]. 环境保护科学, 2018(1): 122-126.
- [5]易崇燕. 我国污染场地生态修复法律责任主体研究[J]. 学习论坛, 2014(7): 77-80.

(作者系生态环境部环境与经济政策研究中心高级工程师)