

遼寧大學

法律碩士 (JM) 學位論文

題 目: 土壤污染防治基金法律問題研究

英文題目: **On Legal Issues of Soil Pollution**

Prevention and Control Fund

作 者: 劉嬋

年 級: 2021 級

專業方向: 經濟法

指導教師: 劉佳奇 副教授

時 間: 二〇二三年五月

中文摘要

鉴于我国因历史原因所遗留的土壤污染问题仍然十分严重，被污染的土壤地块数量较多、规模较大，农用地污染面广，工矿企业场地土壤污染问题突出，严重威胁我国农产品质量安全、人居环境安全和生态环境安全。据此，对于土壤污染的防治工作需要大量的资金投入。从国际经验和我国台湾地区经验来看，设立土壤污染防治基金，可以缓解土壤污染防治资金短缺的现状，减轻政府财政负担。正因如此，《土壤污染防治基金管理办法》和地方配套规定相应出台。但通过对既有法律规定的梳理，发现其中仍然存在如下问题：首先，资金的筹集渠道不明确。目前基金的资金来源渠道较为有限，仍过于依赖政府的公共财政投入，给政府造成较大财政负担。其次，基金的使用范围有限，难以发挥预防土壤污染、鼓励公众参与和土壤污染防治技术研发等方面的功能。再次，基金的申请启动不规范，特别是未明确基金申请启动主体、申请启动基金的具体条件、基金启动的相关程序。最后，基金的使用监督制度不完善，主要表现在基金的使用情况信息披露不足、基金的评价机制不完善、基金的外部监督力度不够。针对上述问题，特提出如下法律完善路径。首先，拓宽基金的资金筹集渠道，建议增加土壤污染行政处罚案件的罚款收入作为筹资渠道、增加地税和土地出让金作为筹资渠道、增加追偿的土壤污染修复治理费用作为筹资渠道。其次，拓展基金的使用范围，建议将公益诉讼案件中社会组织败诉承担的诉讼费用纳入使用范围，以及将土壤污染防治技术的研发费用纳入使用范围，同时将预防土壤污染的合理费用纳入使用范围。再次，规范基金的申请启动，建议增加符合条件的社会组织作为申请启动的主体、明确申请启动的具体条件、细化基金启动程序。最后，健全基金的使用监督制度，建议通过建立基金使用审计公众评议制度、基金使用清单公示制度、基金使用绩效评估制度，丰富完善我国基金的使用监督制度，加强公众对基金管理和使用工作的监督，倒逼责任人审慎使用资金，提高基金使用效率。

关键词：土壤污染 土壤污染防治基金 基金

Abstract

In view of the soil pollution problem left over by historical reasons in our country is still very serious, the number of contaminated soil plots is large, the scale is large, the area of agricultural land pollution is wide, the soil pollution problem of industrial and mining enterprise sites is prominent, it seriously threatens the quality safety of our country's agricultural products, the safety of human settlements and the safety of ecological environment. Therefore, the prevention and control of soil pollution requires a large amount of investment. According to the international experience and Taiwan's experience of our country, the establishment of Soil Pollution Control Fund can alleviate the shortage of funds for soil pollution control and lighten the financial burden of the government. Because of this, "Soil pollution control fund management measures" and local supporting provisions accordingly. But through combing the existing legal provisions, it is found that there are still the following problems: first, the fund-raising channels are not clear. At present, the fund's source of funds is relatively limited, and it still relies too much on the government's public financial input, causing a greater financial burden to the government. Secondly, the limited use of the fund, it is difficult to play the prevention of soil pollution, to encourage public participation and soil pollution control technology research and development functions. Third, the fund's application to start non-standard, especially not clear the fund to start the main application, the specific conditions for the application to start the fund, the fund to start the relevant procedures. Finally, the use of the fund management system is not perfect, mainly in the use of the fund information disclosure is insufficient, the fund's evaluation mechanism is not perfect, the fund's external supervision is not enough. In view of the above-mentioned problems, we propose the following ways to improve the law. First of all, broaden the fund's fund-raising channels, it is suggested to increase the revenue of administrative penalty for soil pollution cases as the financing channel, to increase the land tax and land transfer fees as the financing channel, and to increase the recovery of the cost of soil pollution remediation and treatment as the financing channel. Second, to expand the scope of use of the fund, it is proposed to include in the scope of use the litigation costs borne by social organizations in public interest litigation cases, and to include in the scope of use the costs of research and development of soil pollution prevention and control technologies, at the same time, the reasonable cost of preventing soil pollution should be brought into the

scope of application. Thirdly, to standardize the application of the fund start, it is suggested to add qualified social organizations as the main body of the application, to specify the specific conditions of the application, and to detail the fund start procedure. Finally, we will improve the supervision system for the use of funds by establishing a public appraisal system for the use of funds, a public disclosure system for the use of funds, and a performance evaluation system for the use of funds, to enrich and perfect the supervision and management system of fund use in our country, strengthen the supervision of the public on fund management and use, force the responsible person to use the fund prudently and improve the efficiency of fund use.

Key words: Soil Pollution Soil Pollution Prevention and Control Fund Fund

目 录

序言.....	1
(一)研究背景和意义.....	1
(二)国内外研究现状综述.....	1
(三)研究思路与方法.....	5
(四)主要创新点.....	5
一、土壤污染防治基金概述.....	7
(一)土壤污染防治基金的界定.....	7
1.土壤污染防治基金的概念.....	7
2.土壤污染防治基金与相关概念的界分.....	7
(二)土壤污染防治基金的特征.....	8
1.法定性.....	8
2.补充性.....	8
3.营利性.....	8
(三)土壤污染防治基金的理论基础.....	9
1.社会责任理论.....	9
2.污染预防理论.....	9
3.经济激励理论.....	10
二、土壤污染防治基金的规定现状及存在的问题.....	10
(一)土壤污染防治基金的规定现状.....	10
(二)土壤污染防治基金现行规定中存在的问题.....	12
1.基金的资金筹集渠道不明确.....	12
2.基金的使用范围有限.....	13
3.基金的申请启动不规范.....	13
4.基金的使用监督制度不完善.....	13
三、完善土壤污染防治基金的法律路径.....	15
(一)拓宽基金的资金筹集渠道.....	15
1.增加土壤污染行政处罚案件的罚款收入作为筹资渠道.....	15
2.增加地方税和土地出让金作为筹资渠道.....	15
3.增加追偿的土壤污染修复治理费用作为筹资渠道.....	16
(二)拓展基金的使用范围.....	16
1.土壤污染民事公益诉讼案件中社会组织败诉而承担的诉讼费用.....	16
2.土壤污染防治技术的研发费用.....	17
3.预防土壤污染的合理费用.....	17

(三)规范基金的申请启动.....	17
1.增加符合条件的社会组织作为申请启动主体	17
2.明确申请启动的具体条件.....	18
3.细化基金的启动程序.....	19
(四)健全基金的使用监督制度.....	20
1.设立基金使用清单公示制度.....	20
2.完善基金使用的绩效评估制度.....	21
3.建立基金使用审计公众评议制度.....	21
结语.....	23
参考文献.....	24

序言

（一）研究背景和意义

1. 研究背景

当前我国土壤环境整体状况堪忧，解决土壤污染问题迫在眉睫。土壤污染将影响我国粮食的产量及质量，进而影响公众身体健康。鉴于我国因历史原因遗留的土壤污染问题仍然十分严重，被污染的土壤地块数量较多、规模较大，对于土壤污染的防治工作需要大量的资金投入。我国借鉴国外经验，逐步建立了土壤污染防治基金法律制度，以期解决土壤污染环境的问题。从2018年的《土壤污染防治法》规定设立省级土壤污染防治基金，到2021年出台的《土壤污染防治基金管理办法》（下文简称《管理办法》），再到各省市陆续制定的本地区有关土壤污染防治基金的规定等，我国已经初步形成了土壤污染防治基金法律制度体系。实践中，山东省更是进一步将政府与市场资本相结合，采取股权投资等市场化方式，以更加开放包容的态度正视土壤污染问题，以求用最高效、最具经济效益的办法建立和运行我国的土壤污染防治基金。但是从该制度的实际实施情况看，仍然存在资金来源单一、基金使用范围有限、缺乏基金启动条件以及基金使用监督机制不健全等问题，需要通过法律制度的进一步完善加以解决。

2. 研究意义

近年来，我国土壤污染事件仍时有发生，如骇人听闻的常州毒地事件，土壤污染公共事件的发生引发了全社会对土壤污染防治问题的高度关注。目前，土壤污染防治基金属于环境资源法学研究中的新领域，北京、山东等地均出台新的法律规定。本文对土壤污染防治基金法律问题的研究以期实现：

第一，明确土壤污染防治基金“防治”所蕴含之意，为我国土壤污染防治基金研究提供理论基础。

第二，明确土壤污染防治基金的资金筹集渠道，扩宽基金筹集范围。缓解我国土壤污染防治基金严重短缺状况。同时明确基金的使用范围、基金的申请启动规范、基金的监督管理机制，以期解决当前因为理论的不完备和争议给该基金的认知及适用带来的问题。最大程度保证我国土壤污染防治基金顺利实施。

（二）国内外研究现状综述

1. 国内研究现状综述

近年来,我国有关土壤污染防治基金的研究逐步深入。通过梳理各个平台相关文献发现既有研究主要围绕以下内容展开。

关于土壤污染防治基金的概念界定。《管理办法》对基金概念做出了规定,该基金的概念主要体现了基金的性质、资金的来源以及使用方向。¹而董斌(2019)将其定义为:为了推进土壤污染防治工作的开展而建立的,由政府财政拨款、环境税、对污染者的追偿款等多种渠道组成,专门用于土壤污染防治的专项资金。²综上,《管理办法》从基金性质、运行规则等角度对基金概念做出了界定,而学者们主要从基金的来源及用途角度对土壤污染防治基金下定义。

关于土壤污染防治基金的模式选择。董战锋(2018)认为基金模式主要分为三种:政府财政专项资金、政府性基金、投资性基金,三种模式各有优缺点。并且根据我国《土壤污染防治行动计划》的实施目标,在中央层面,应采取政府性基金方式。而在地方层面应鼓励各地结合具体实际采取适宜模式。³冯汝(2017)认为,土壤污染防治基金应该为政府性信托基金。⁴而《管理办法》最终选择政府投资基金作为基金模式。

关于基金的资金来源渠道。刘飞琴(2021)认为在资金的来源方面,可以借鉴日本的先进经验,构建渠道多元的保障机制,具体可包括中央政府财政专项资金、责任主体的赔偿金、土地出让收益等。⁵董斌(2019)认为应当借鉴域外经验拓宽资金来源渠道,除了基于国家环境义务的政府专项投入以外,基金的主要来源还应包括污染企业所缴纳的税收或罚款,同时应当积极引入社会资金扩充基金。⁶董战锋(2018)认为应当多方融资。土壤污染防治基金初始资金是国家财政拨款、土地出让收益金、环境税等,但后期也要发挥基金的引导催化功能,通过绿色债券、绿色保险等引导社会资本进入环保领域。⁷赵越(2015)认为可以采取“政府——企业——合作”模式,企业从政府方获得长期的项目特许经营权或项目收益权,政府从企业方获得专业技术与资源,两者通过建立合资公司展开合作,⁸但是卢明

¹ 《土壤污染防治基金管理办法》第二条规定:“本法所指的基金,是指由省、自治区、直辖市、计划单列市(以下简称省)级财政通过预算安排,单独出资或者与社会资本共同出资设立,采用股权投资等市场化方式,发挥引导带动和杠杆效应,引导社会资本投资土壤污染防治,支持土壤修复治理产业发展的政府投资基金”。

² 董斌、凌晨:《土壤污染防治基金制度建构:域外经验与本土实践》,载《大连海事大学学报(社会科学版)》2019年第6期。

³ 董战锋、王夏辉:《设立国家土壤污染防治基金研究》,载《环境保护》2018年第13期。

⁴ 冯汝:《论我国土壤污染防治基金制度的构建——以我国台湾地区土壤及地下水污染整治基金制度为鉴》,载《山西农业大学学报(社会科学版)》2017年第5期。

⁵ 刘飞琴、李婉秋:《我国土壤污染防治地方立法实践及其完善建议》,载《环境保护》2021年第20期。

⁶ 董斌、凌晨:《土壤污染防治基金制度建构:域外经验与本土实践》,载《大连海事大学学报(社会科学版)》2019年第6期。

⁷ 董战锋、王夏辉:《设立国家土壤污染防治基金研究》,载《环境保护》2018年第13期。

⁸ 赵越:《如何破解土壤污染治理海量资金问题》,载《节能与环保》2015年第12期。

(2013)认为不应当将税收作为资金来源,经济不景气时,赋予企业纳税责任会加重负担,打消其参与积极性,可以改为采用保证金制度。⁹

关于基金的支出范围。刘飞琴(2021)认为,应主要用于农用地土壤污染防治以及土壤污染责任人无法认定时,土壤污染风险管控和修复过程中产生的合理费用,严禁用于非必要的行政支出。在资金的使用方面,地方立法可以对基金使用后如何追偿的问题进行细化规定。¹⁰董战锋(2018)认为,基金除用于土壤污染防治相关活动外,还可以用于以下几个方面:危险物质泄漏的紧急处理费用、基金管理费用等。¹¹冯汝(2017)认为,基金支出还应纳入场地调查及评估费用、土壤污染预防费用、对场地紧急修复垫付费用、宣传教育费用等。¹²综上,学者们提出的支出范围不仅包含了《土壤污染防治法》中的内容,还增加了其他如宣传教育、土壤污染预防等费用。因此,土壤污染防治基金是否应当扩大相关支出范围值得探讨。

关于基金使用的监督管理。刘飞琴(2021)认为,在资金的监督管理方面,应充分调动行政机关与社会主体的积极性,既要发挥生态环境部门和财政部门的主导作用,又要保障企业、民间组织和公民的监督权利。¹³冯如(2017)强调,结合现有基金管理的相关规定,土壤污染防治基金的管理机构应由环境保护部门和财政部门共同负责,同时在基金的管理中应重视公众参与,合理确定资金的分配和使用。¹⁴综上,学者们总结了内外部监督应当如何开展,但是并未详细的进行阐述,仍然是原则性叙述。

2. 国外研究现状综述

毫无疑问,世界范围内有关土壤污染防治基金的法律制度,最具代表性的当属美国的《超级基金法》。依据该法设立的基金目的在于修复污染土壤环境。具体而言,就是在责任主体不明或已确定责任主体但不能承担责任的情况下,建立一个应急和快速反应机制,及时分配应急资金用于修复受污染场,防止土壤污染进一步加剧,破坏国家生态环境。最终超级基金将获得追偿权,可以随时进行索赔。有鉴于此,国外研究现状主要围绕有关超级基金的研究展开。

关于基金的用途问题。William D. Wick (2018)建议利用超级基金支持可能受污染的土地,如垃圾填埋场及矿场进行可再生能源开发。¹⁵Mark Haggerty (2003)

⁹ 卢明、王志彬:《美国超级基金制度对我国土壤污染防治的启示》,载《安徽农业科学》2013年第5期。

¹⁰ 刘飞琴、李婉秋:《我国土壤污染防治地方立法实践及其完善建议》,载《环境保护》2021年第20期。

¹¹ 董战锋、王夏辉:《设立国家土壤污染防治基金研究》,载《环境保护》2018年第13期。

¹² 冯汝:《论我国土壤污染防治基金制度的构建——以我国台湾地区土壤及地下水污染整治基金制度为鉴》,载《山西农业大学学报(社会科学版)》2017年第5期。

¹³ 刘飞琴、李婉秋:《我国土壤污染防治地方立法实践及其完善建议》,载《环境保护》2021年第20期。

¹⁴ 冯汝:《论我国土壤污染防治基金制度的构建——以我国台湾地区土壤及地下水污染整治基金制度为鉴》,载《山西农业大学学报(社会科学版)》2017年第5期。

¹⁵ William D. Wick, *Global Trends, Climate Change And Resilience Within Contaminated Lands Rehabilitation*.

指出,《超级基金法》中对基金的使用范围进行了详细的规定,大体上可以分为如下几类:(1)政府处理危险物质所需的费用;(2)任何其他个人为实施国家应急计划所支付的必要费用;(3)对申请人无法通过其他行政和诉讼方式从责任方处得到救济的费用;(4)对危险物质造成损害进行评估研究,以及公众申请调查泄漏,地方政府对其进行补偿和奖励等一系列活动所需要的费用;(5)对公众参与技术性支持的资助;(6)对1到3个不同的大都市地区中污染最为严重的土壤进行试验性的恢复或清除行动所需要的费用。¹⁶

关于基金的资金筹集渠道问题。¹⁷J. William Futrell (2009)认为美国国会使用经济激励措施来改善保护区的生态环境,但这些激励措施远远不足以改变土壤污染的现状,需要更多的保护资金来改善这种状况。¹⁸Claudia (2006)认为,单一的市场运作或者单一的土壤政策是无法满足当前的土壤污染修复现状,应当以综合办法为基础,将市场与政策相结合。¹⁹F Lannary P. Collies (2003)美国超级基金的资金来源包括政府财政拨款、大型企业所交的环境税,以及采取免征收所得税的措施鼓励企业开发被污染土地,为污染场地的修复提供了资金保障。²⁰Douglas W. McNiel (1988)认为,危险物质超级基金的资金来源主要有:(1)从1980年起对石油和42种化工原料征收的原料税;(2)从1986年起对公司收入征收的环境税;(3)一般财政中的拨款;(4)追偿费用;(5)其他,如基金利息以及对不愿承担相关环境责任的公司及个人的罚款。²¹

从上述国外的相关研究情况看,美国超级基金的使用范围较为广泛,同时基金的资金来源也相对较多。这一方面有利于充分发挥基金的作用,也可以有效保障基金的可持续使用。相关研究成果和理论观点,对于完善我国的土壤污染基金制度带来很好的启示。此外,国外相关研究中也较为强调加强基金的公众参与,相关理论观点同样值得借鉴。例如,Hiromitsu Kobayashi (2002)论述了日本土壤污染控制的法律框架,阐述了赔偿责任和费用回收机制,以及在强化问责制的基础上保障公众的知情权。²²

既有研究存在的不足在于:

第一,既有研究对基础概念混淆不清。对于土壤污染防治基金中“防治”的具

Natural Resources&Environment, 2018, 8.

¹⁶ Mark Haggerty, Stephanie A Welcomer Superfund Theascendence of enabling myths. carnal of Economic Issues, 2003, 2.

¹⁷ Susan Neuman, Brownfields Development. New Jersey Lawyer, 2016, 10.

¹⁸ J. William Futrell, New action for soil protection. Environmental Law Reporter News&Analysis, 2009, 1.

¹⁹ Claudia, Towards a EU T hematic Strategy for Soil Protection. ournal for European Environmental and Planning Law, 2006, 3.

²⁰ F Lannary P. Collies, A Critique. Duke Environmental Law&Policy Forum, 2003, 13.

²¹ Douglas W. McNiel, Andrew W. Foshee, Superfund Financing Alternatives. Policy Studies Review, 1988, 4.

²² Hiromitsu Kobayashi, Japanese Law for Remediation of Soil Contamination. Asia Pac. J. Envvtl. L, 2002, 5.

体含义解释模糊，混淆“防治基金”与“修复基金”“防治资金”基础概念。

第二，既有研究对基金的应用启动规范未进行统一论述。《管理办法》第五条规定基金应当按照市场化要求运作、终止和退出，并遵循公正、效率的原则。但是，并未对基金应用启动的主体、基金应用启动的具体条件、基金应用启动的程序做出具体明确的规范。而通过前文所述，我国学者对于基金的应用启动规范并未有着重关注，甚至处于忽略的状态，显然不利于我国土壤污染防治基金在实践中高效适用。

第三，既有研究对建立基金使用监督制度限制于立法规定，未进行有效拓展。既有研究多停留在强调公众参与，即基金外部监督主体。对于基金使用监督管理的具体方式、制度并未有详细论述，仍旧局限于我国《管理办法》强调的内外部监督主体方面。

（三）研究思路与方法

1. 研究思路

本文的主要研究对象是土壤污染防治基金（而非土壤污染修复资金），研究目的在于进一步完善土壤污染防治基金法律体系。为达到上述研究目的，本文的研究思路如下：首先，从土壤污染防治基金的基本理论入手，对其概念、理论基础进行阐述。进而，在分析目前该制度体系的现状后提出土壤污染防治基金制度目前仍然存在的法律问题。最后，本文借鉴美国超级基金的相关经验并结合我国本土实践，有针对性的对土壤污染防治基金法律完善提出具体建议。

2. 研究方法

法学规范分析方法。本文坚持问题导向，按照“提出问题——分析问题——解决问题”的基本方法进行研究。通过分析该制度的规定现状，从而发现该制度目前仍然存在的法律问题，最终提出相应的完善建议。

文献研究法。通过查询领域书籍以及各种文献检索网站，本文了解了关于土壤污染防治基金的研究现状，总结出主要的理论观点，为本文研究提供重要的理论素材和基本理论依据。

比较研究法。通过对比美国《超级基金法》以及我国台湾地区等的相关制度设计，分析我国土壤污染防治基金制度存在的法律问题。进而，借鉴域外的有益制度经验针对我国相关问题提出完善建议。

（四）主要创新点

第一，提出了土壤污染防治基金的概念从广义上理解应当包括预防土壤污染。基于土壤污染隐藏性强、治理难度大、治理周期长等特点，以及我国“预防为主，保护优先”的环境保护基本原则，因此本文认为土壤污染防治基金中“防治”应为“预防”和“治理”。土壤污染防治基金在前期出现污染时立即采取预防措施防止

污染扩大化，是极其有必要的。

第二，提出了基金使用范围应当包括公益诉讼案件中社会组织败诉承担的诉讼费用。本文将其列入基金使用范围主要出于以下考虑：一方面我国有合适资格提起公益诉讼的组织多为公益组织，无较强的经济支出承担能力；另一方面，社会组织在提起公益诉讼时承受着来自企业、公众等各方的压力，同时社会组织提起公益诉讼是出于维护社会整体利益的目的，在败诉时若由社会组织承担败诉费用并不符合我国“公平原则”。

第三，创新性地提出了规范基金的申请启动。具体而言：将符合条件的社会组织列入申请启动主体范围、明确基金启动的具体条件、细化基金的启动程序。以期加强我国土壤污染防治基金的适用性，减少申请使用的不明确问题。

土壤污染防治基金法律问题研究

一、土壤污染防治基金概述

（一）土壤污染防治基金的界定

1. 土壤污染防治基金的概念

在《管理办法》出台前，学界对于土壤污染防治基金的定义并不统一，有的学者称其为“土壤污染修复基金”，也有的称其为“土壤污染治理基金”，意在表达修复的含义，但都没有包含土壤污染防治中的“防”一字所蕴含的预防之意。2021年5月施行的《管理办法》第二条²³对土壤污染防治基金做出了明确的定义：省级政府通过财政预算安排，单独出资或者与社会资本共同设立的修复土壤污染的政府性基金。综上，不论是学界观点还是我国法律规定的概念，针对土壤污染防治基金，均未体现出其应有的“预防”之意。

但本文认为，基于该管理办法及土壤污染防治含义之分析，从广义上理解土壤污染防治基金应当包括预防土壤污染。首先，我国《土壤污染防治法》规定“预防优先，保护为主”的基本原则；其次，土壤污染修复周期长，技术难度大，在前期出现污染时土壤污染防治基金应立即采取预防措施防治污染进一步恶化，避免后期污染将可能造成的大量问题。综上所述，本文所称之土壤污染防治基金是旨在预防土壤污染以及治理受污染土壤的政府性基金。

2. 土壤污染防治基金与相关概念的界分

（1）土壤污染防治基金与土壤污染防治资金。《土壤污染防治资金管理办法》规定，土壤污染防治资金是指由中央一般公共预算安排的，专门用于支持地方开展土壤环境风险管控、土壤污染综合防治等改善土壤生态环境质量的专项资金。换言之，土壤污染防治专项资金主要依靠中央财政，并未涉及社会资本投入。土壤污染防治专项资金具备公益性、政府性。而土壤污染防治基金则是政府与社会资本共同设立的，按市场化原则运行，具备营利性的政府性基金。

（2）土壤污染防治基金与土壤污染修复基金。当前我国土壤污染防治基金在实践中主要是用于土壤污染的事后修复。但正如前文所述，本文认为土壤污染防治

²³ 《土壤污染防治资金管理办法》第二条规定：“本办法所称基金，是指由省、自治区、直辖市、计划单列市（以下统称省）级财政通过预算安排资金，单独出资或者与社会资本共同出资设立，采用股权投资等市场化方式，引导各类社会资本投资土壤污染防治，支持土壤修复治理产业发展的政府投资基金”。

基金理论上应从两个层面理解，不仅包括土壤污染治理方面，更应该包括土壤污染预防方面。而土壤污染修复基金适用于受污染土壤的事后治理，并不包括预防土壤污染。

（二）土壤污染防治基金的特征

1. 法定性

基金从广义上理解是指为了实现某种目的而设立的资金。具体而言，基金既有意定，即按协议所设定；也有法定，即由法律设定。而《土壤污染防治法》规定了我国土壤污染防治基金是由省级政府设立的具有法定性的基金。为此，我国财政部、生态环境部等各部门联合制定《管理办法》规定我国土壤污染防治基金的设立、资金来源、适用范围等要件。实践中，山东省、内蒙古自治区、江苏省等各地区按《管理办法》结合地方实际成立了专属于本省的土壤污染防治基金并将其投入到土壤污染治理中。例如，某热电厂污染场地修复问题，由于修复周期漫长，资金需求量大等原因导致热电企业无法承担土壤污染治理工作。在此情况下，最终由江苏省政府依法使用土壤污染防治基金承担了土壤污染防治的相关费用。

2. 补充性

我国《环境保护法》《土壤污染防治法》均明确规定了“损害担责”这一基本法律原则。但是，实践中存在“污染者负担”原则失灵的情形，即某些土壤污染责任主体在造成污染事故之后，由于自身经济条件无法负担土壤修复活动，或者无法确定相关责任主体以及相关责任主体消失的突发状况。上述情形下会导致无法及时开展对污染土壤的治理工作。因此，我国在《土壤污染防治法》中针对性的设置了土壤污染防治基金，发挥其在土壤污染治理工作中的补充作用。例如，在江苏常州外国语学校土壤污染一案中，该校区地块遭受的污染是曾经的化工厂所致。但是由于该地块所遭受的污染距今很久，已经无法找到曾经的三家化工厂，同时化工厂也无法承担高额的修理费。最后江苏省政府依法使用土壤污染防治基金进行修复，体现了基金的补充性特征。同时，应重点注意在此后明晰了责任人或责任人有能力后，基金有权对相关责任人追偿。

3. 营利性

如前所述，设立土壤污染防治基金可以在责任人不明确或者责任人无力承担土壤污染防治资金的情况下，发挥补充作用，予以土壤污染治理应急资金保障。此外，还能充分扩展土壤污染防治的资金来源渠道，促进土壤生态环境整体向好，实现可持续发展目标。因此可以说，设立土壤污染防治基金在目的上明显具有公益性。然而，设立目的具有公益性并不代表基金不能营利。

《管理办法》规定，我国基金性质为政府性投资基金。此种基金既不是传统的

政府性基金，也不是民间环保公益基金。这就表明，政府的出资在土壤污染防治基金中只是其中的一项资金来源而不是唯一资金来源，进而达到吸纳社会资本投资，拓宽土壤污染防治资金来源渠道的目的。不仅如此，我国《管理办法》第十条也明确规定政府投资性基金中各出资方应当按照“利益共享、风险共担”的原则，按照市场化原则运作。可见，我国土壤污染防治基金具有公益属性的同时还具有营利性。实践中，土壤污染防治基金会将部分资金投入到融资项目或商业活动中，而后营利所得的收益仍归属基金，也是基金的资金来源渠道之一。

（三）土壤污染防治基金的理论基础

1. 社会责任理论

在人类与自然环境的关系愈发紧张背景下，“污染者负担”原则解决了环境保护责任归属问题。然而，土壤污染来源多样、成因复杂，且结果本身具有明显的外溢性，这就决定了土壤污染防治责任的社会性。同时由于我国土壤污染的长期历史遗留问题，我国可能出现一些土壤污染地块无法确定具体责任人或污染责任人已经灭失的情形。此外，即使确定了污染责任人，污染责任人也很大可能上无力承担治理土壤污染的巨额费用，进而导致污染土壤的治理工作被迫搁置，进一步扩大和加剧污染。

正因如此，我国土壤污染防治基金旨在弥补“污染者负担”原则失灵的后果，实现土壤污染防治责任的社会化负担。具体而言，土壤污染危害具有双重性，不仅侵害受害者的个人权益，更侵害了社会公共利益。土壤污染危害的双重性决定了不论是预防土壤污染还是对于已经污染土地的管理、修复都具有社会公益性。在环境保护领域社会责任理论主张建立生态环境损害的多元责任承担机制，包含环境责任保险、环境损害防治的各类基金等，以防止“污染者负担”原则失灵。所以我国《土壤污染防治法》提出设立土壤污染防治基金，就是为了将基金这种社会化的责任承担方式用于无法依据“污染者负担”原则进行归责的污染地块的治理，充分践行社会责任理论。

2. 污染预防理论

2015年1月1日生效的《环境保护法》明确把“预防为主”作为一项环境法基本原则予以确立。鉴于土壤污染隐蔽性、滞后性的特点，且污染结果一旦出现往往难以逆转，如土壤重金属污染囿于技术等方面的原因治理修复的效果较为有限甚至有些无法彻底修复。即使污染土壤可以进行修复，其成本也往往较高。因此，预防也应为土壤污染防治的重要任务，包括土壤污染防治基金在内的与土壤污染防治有关的资金投入，从其使用途径的角度讲也应当高度关注预防问题。

例如，我国台湾地区“整治法”就规定了基金可以用于对污染地区的事前控制。

可见，土壤污染防治基金的使用范围包括但不局限于清除修复费用，其完全可以涉及公众参与、土壤污染防治宣传、调查研究等预防性的费用支出。

3. 经济激励理论

经济激励理论是指利用一系列奖励或处罚措施来诱导一部分个体去做某件特定的事，最后产生特定的结果。激励可以根据性质分为很多种：经济上的、道德上的、法律上的等等。激励也可以根据表现形式分为隐性的和显性的。生态环境领域之所以研究激励，是因为其能够对环境保护现实产生有益的影响。政府采取有利于环境保护的政策手段，将改变人们面临的成本或收益，进而改变公众的行为。举例而言，在生态环境领域，政府针对污染企业收取高额税费，能够倒逼企业进行技术创新，减少污染排放，从而达到保护环境的目的。

土壤污染的成因复杂，因此相关防治工作中不能只有行政处罚、行政强制等命令——控制手段，还需要同时采取必要的经济激励手段。其中，基金就是一种经济激励手段，经济激励理论是土壤污染防治基金的设立和运行的理论基础之一。在《土壤污染防治法》中规定国家鼓励并提倡社会各界为防治土壤污染捐赠财产，并依照法律法规给予税收优惠。通过税收优惠的激励措施，有利于提高社会资本投入基金的积极性，保证基金的可持续发展。

二、土壤污染防治基金的规定现状及存在的问题

（一）土壤污染防治基金的规定现状

现阶段，我国有关土壤污染防治基金在中央立法层面上的法律规范主要规定在《土壤污染防治法》《管理办法》中；而在地方层面，关于基金的设立，一部分省份出台专项规定，如《山东省土壤污染防治基金管理办法》、《内蒙古自治区土壤污染防治基金管理办法》等，另一部分省份在出台的土壤污染防治地方性法规中设置相应法条对其作出规定（具体情况详见下表）。

表 1 各省（区）有关土壤污染防治基金的地方立法情况表

省份	文件名称	实施时间
广东省	《广东省实施〈中华人民共和国土壤污染防治法〉办法》	2019年03月
湖北省	《湖北省土壤污染防治条例》	2019年11月
山西省	《山西省土壤污染防治条例》	2019年11月
天津市	《天津市土壤污染防治条例》	2020年01月
湖南省	《湖南省实施〈中华人民共和国土壤污染防治法〉办法》	2020年07月

续表 1 各省（区）有关土壤污染防治基金的地方立法情况表

省份	文件名称	实施时间
江西省	《江西省土壤污染防治条例》	2021 年 01 月
甘肃省	《甘肃省土壤污染防治条例》	2021 年 05 月
广西壮族自治区	《广西壮族自治区土壤污染防治条例》	2021 年 09 月
河南省	《河南省土壤污染防治条例》	2021 年 10 月
宁夏回族自治区	《宁夏回族自治区土壤污染防治条例》	2021 年 11 月
山东省	《山东省土壤污染防治基金管理办法》	2021 年 12 月
内蒙古	《内蒙古自治区土壤污染防治基金管理办法》	2021 年 12 月
云南省	《云南省土壤污染防治条例》	2022 年 05 月
福建省	《福建省土壤污染防治条例》	2022 年 09 月
江苏省	《江苏省土壤污染防治条例》	2022 年 09 月
安徽省	《安徽省实施〈中华人民共和国土壤污染防治法〉办法》	2023 年 01 月

通过对既有国家和地方相关立法的梳理，其中有关土壤污染防治基金的主要规定如下：首先，关于基金的资金来源。《管理办法》原则性规定了基金的资金来源；²⁴13 省立法均延续《管理办法》模式，原则性规定了多元化资金投入和保障机制。甘肃省具体规定了政府可以对之后确定的土壤污染责任人追偿，并将追偿所得纳入基金，保证资金来源²⁵；广西规定了可以鼓励金融机构为土壤污染防治项目提供信贷支持；江苏省创新提出鼓励设区的市建立土壤污染防治基金²⁶。除上述省份外，其他省的关于基金的资金来源规定均没有比《管理办法》的规定更深入细致，基金的资金来源渠道仍然单一。其次，关于基金的使用范围。《管理办法》概括性的规定了基金使用范围²⁷，而各省均沿用了此规定，并未有结合本地实际情况的创新。再次，关于基金的申请启动规范。《管理办法》第五条²⁸、第七条²⁹规定基金按

²⁴ 《土壤污染防治基金管理办法》第二条规定：“本办法所称基金，是指由省、自治区、直辖市、计划单列市（以下统称省）级财政通过预算安排资金，单独出资或者与社会资本共同出资设立，采用股权投资等市场化方式，引导各类社会资本投资土壤污染防治，支持土壤修复治理产业发展的政府投资基金”。

²⁵ 《甘肃省土壤污染防治条例》第五十九条规定：“依照前款第二项规定实施风险管控和修复后，能够确定土地污染责任人或者土地使用权人的，县级以上人民政府应当向其追偿”。

²⁶ 《江苏省土壤污染防治条例》第五十七条规定：“依照前款第二项规定实施风险管控和修复后，能够认定土地污染责任人或者土地使用权人的，县级以上地方人民政府应当向其追偿，并将追偿所得纳入土壤污染防治基金。鼓励设区的市设立土壤污染防治基金”。

²⁷ 《土壤污染防治基金管理办法》第九条规定：“基金主要用于以下用途：（一）农用地土壤污染防治；（二）土壤污染责任人或者土地使用权人无法认定的土壤污染风险管控和修复；（三）政府规定的其他事项。基金与土壤污染防治专项等财政资金不得对同一项目安排支持资金，避免重复投入”。

²⁸ 《土壤污染防治基金管理办法》第五条规定：“基金应当按照市场化要求设立、运作、终止和退出，并遵循公开、公正、安全、效率的原则”。

²⁹ 《土壤污染防治基金管理办法》第七条规定：“基金应当由省级财政部门或者由省级财政部门会同生态环

市场化原则设立；《山东省土壤污染防治基金管理办法》规定了基金启动形式³⁰；除此以外其他各省均未有对基金的申请启动规范有更具体的规定。最后，关于基金的使用监督。《管理办法》规定基金实行内部和外部监管制度³¹以及全过程绩效管理制度³²；《山东省土壤污染防治基金管理办法》规定了信息披露监督制度³³；《广西壮族自治区土壤污染防治条例》规定了人大监督制度³⁴和举报制度³⁵。

（二）土壤污染防治基金现行规定中存在的问题

通过对中央层面和地方层面现行土壤污染防治基金规定进行梳理和分析，发现我国土壤污染防治基金存在基金的资金筹集渠道不明确、使用范围有限、申请启动不规范、基金的使用管理制度不完善等问题。

1. 基金的资金筹集渠道不明确

尽管《管理办法》原则上提出了我国的土壤污染防治基金是以政府主导的社会资本参与的政府投资基金，但并未明确具体哪些社会资本可以成为土壤污染防治基金的筹集渠道。相较而言，美国的《超级基金法》则明确规定了资金筹集渠道包括以下几方面：（1）针对环境污染企业征收的税费；（2）追偿的修复费用；（3）基金利息所得和罚款所得；（4）政府财政拨款；（5）其他投资收入，如发行的与土壤污染修复项目相关的国债所得的收益。³⁶由于我国土壤污染防治基金的资金筹集渠道规定不明确，且土壤污染治理周期长、回报缓慢，导致我国社会资本对于投入土壤污染防治项目仍然处于观望态势。在此情况下，政府的财政支出是我国土壤污染防治基金的主要来源，这将势必需要政府扩大资金来源。但是目前我国基金的资金来源仍旧仅依靠专项资金拨款，资金来源渠道有限。

境等部门报本级政府批准设立，并报财政部和生态环境部等部门备案”。

³⁰ 《山东省土壤污染防治基金管理办法》第十三条规定：“土壤污染防治基金可采用公司制、有限合伙制等组织形式，并按照有关法律法规规定，制定公司章程（协议或合同），设立相应的组织机构”。

³¹ 《土壤污染防治基金管理办法》第十一条规定：“基金应当遵照国家有关预算和财务管理制度等规定，建立健全内部控制和外部监管制度，建立投资决策和风险约束机制，防范基金运作风险”。

³² 《土壤污染防治基金管理办法》第十二条规定：“基金应当实行全过程绩效管理，保障政策目标实现，促进基金高效运行。省级财政部门会同生态环境等部门应对基金运行开展绩效监控，并在年度绩效自评的基础上，适时开展外部绩效评价，建立健全与评价结果直接挂钩的激励约束机制”。

³³ 《山东省土壤污染防治基金管理办法》第二十一条规定：“省土壤污染防治基金管理机构应当依据法律法规和行业监管要求审慎经营，建立健全并严格遵守资金募集管理、投资者适当性、信息披露、风险管理、内部控制等业务规则和管理制度”。

³⁴ 《广西壮族自治区土壤污染防治基金管理办法》第五十八条规定：“县级以上人民政府应当将土壤污染防治情况纳入环境状况和环境保护目标完成情况年度报告，向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告；发生重大土壤污染事件的，应当及时向本级人民代表大会常务委员会报告应对处置情况，依法接受监督，并向社会公开”。

³⁵ 《广西壮族自治区土壤污染防治基金管理办法》第五十九条规定：“县级以上人民政府应当将土壤污染防治情况纳入环境状况和环境保护目标完成情况年度报告，向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告；发生重大土壤污染事件的，应当及时向本级人民代表大会常务委员会报告应对处置情况，依法接受监督，并向社会公开”。

³⁶ 曾福城：《刍议我国土壤修复基金来源途径：以美国超级基金制度为借鉴》，载《南京航空航天大学学报（社会科学版）》2016年第3期。

2. 基金的使用范围有限

实践中，我国台湾地区借鉴美国超级基金的相关经验，于2000年出台了“土壤及地下水污染整治法”。台湾地区在基金的使用方式上规定了整治基金主要用于：调查、评估所需费用；计划制定和开展实施所需费用；应急处理所需费用；诉讼成本所需费用等。而我国《管理办法》规定基金仅用于防治农用地土壤污染、土壤污染责任人无法确定的土壤污染防治以及政府规定的其他事项。可见，该条款规定基金的使用范围相对有限的，这可能导致基金难以充分发挥其应有的效果。

3. 基金的申请启动不规范

《管理办法》第五条规定基金应当按照市场化要求运作、终止和退出，并遵循公正、效率的原则。但是，并未对基金申请启动的主体、基金申请启动的具体条件、基金申请启动的程序做出具体明确的规范。

(1) 基金申请启动主体范围过窄。目前，仅《土壤污染防治法》中有涉及规定了基金申请启动的主体。³⁷但实践中，遭受土壤污染影响的主体很多。例如，为土壤污染防治采取行动承担产生费用者、土壤污染受损者以及土壤污染防治责任人等是否可以申请土壤污染防治基金，目前均无明确规定。若申请基金的主体范围过窄，该基金的实际适用范围和频率势必受到影响。

(2) 基金申请启动的条件不明确。本着资金有效利用的原则，土壤污染防治基金在具体的使用中应当突出基金的补充作用。但是我国《土壤污染防治法》、《管理办法》并未规定具体达到何种标准才可以申请启动资金，也未规定土壤污染达到何种程度时，污染治理者、防治责任人才可以申请启动基金。例如，实践中土壤污染治理尚未有成效但是治理者已经无力负担的情形下是否可以申请基金支持，既有法律规范中并未明确规定。这无疑影响了基金的实际启动频率，进而导致基金无法实际发挥出其应有作用。

(3) 基金的申请启动程序不具体。我国中央和各省地方立法都未对基金申请启动程序做出相应细化规定，致使土壤污染治理者、社会组织并不清楚办理基金审核的具体行政部门、需要递交和准备的具体材料、基金的审批流程如何进行、基金审批通过如何通知责任人以及可选择的发放形式。对基金的申请启动程序予以规定能够更加具体的指导申请基金的主体每一步应该做什么，进而减少基金申请主体负累。

4. 基金的使用监督制度不完善

《管理办法》中对基金的使用监督相关法条为第十一条和第十二条：建立健全

³⁷ 《土壤污染防治法》第七十一条规定：“对本法实施之前产生的，并且土壤污染责任人无法认定的污染地块，土地使用权人实际承担土壤污染风险管控和修复的，可以申请土壤污染防治基金，集中用于土壤污染风险管控和修复”。

内部控制和外部监管制度、建立投资决策和风险约束机制、基金应当实行全过程绩效管理,但上述规定仅为原则性规定。而且各省在相关立法中也基本仅是沿用此原则性规定,未能有效提出具体措施,这就导致基金的使用管理工作中存在如下主要问题。

(1) 信息披露不足。土壤污染防治基金在真正开始实施时,并不明确信息披露范围。例如,《江苏省土壤污染防治条例》虽然规定了生态环境主管部门应当定期将建设用地土壤污染状况调查报告、风险管控效果评估报告、修复效果评估报告在其网站上进行公开,但并未规定需要将土壤污染防治基金的资金使用明细报告进行公示披露。此外,《山东省土壤污染防治基金管理办法》虽然规定了信息披露制度,但也未强制要求对基金的资金使用情况进行明确公示。通过浏览各地政府的官方网站,也未发现土壤污染治理基金的资金使用情况相关信息。显然,资金使用情况信息披露不足导致社会公众的知情权和参与权受到影响,从而影响基金的可持续使用。

(2) 基金的评价机制不完善。《管理办法》规定应当建立健全内外部绩效评价机制,将激励约束机制直接挂钩于评价结果。但是,基金使用绩效评估的标准、外部评价的第三方由谁担任,以及绩效评估结果分为几个等级等均未有相关规定。基金评价机制不完善可能导致省级财政部门会同生态环境等部门对基金运行开展绩效监管过程难以保证科学性、准确性、公正性,进而导致绩效评估制度对基金使用的监督作用无法充分发挥。

(3) 基金的外部监督力度不足。目前,对于基金使用情况的外部监督规定仅有原则性规定,且大部分是针对土壤污染状况的监督规定,并未详细规定外部监督主体包括哪些,以及外部如何参与监督。例如,《山东省土壤污染防治基金管理办法》仅规定了省级财政部门会同生态环境等部门的外部监督职责³⁸,并未规定社会组织和公众的监督参与;再如,《甘肃省土壤污染防治条例》虽规定了社会组织和个人监督制度,但是其监督的是土壤污染行为,而不是土壤污染防治基金使用情况³⁹。外部监督力度的不足,容易导致基金使用过程中存在的问题难以被及时发现,从而影响基金使用的规范性、有效性、必要性。

³⁸ 《山东省土壤污染防治基金管理办法》第二十八条规定:“省级财政部门应当会同生态环境等部门根据各自职责,对土壤污染防治基金运作情况进行监督,必要时可开展专项检查,并按照《中华人民共和国预算法》《财政违法行为处罚处分条例》等有关规定对发现的问题予以处理。涉嫌犯罪的,移送司法机关追究刑事责任”。

³⁹ 《甘肃省土壤污染防治条例》第六十七条规定:“任何组织和个人对污染土壤的行为,均有向生态环境主管部门和其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门报告或者举报的权利”。

三、完善土壤污染防治基金的法律路径

针对土壤污染防治基金存在的上述法律问题，特提出以下完善路径，以期推动我国土壤污染防治基金法律制度体系更加健全、科学、高效，更好地服务于土壤污染防治工作。

（一）拓宽基金的资金筹集渠道

对于土壤污染防治基金而言，资金来源渠道稳定是至关重要的。为保证基金持续、稳定的运行，具体而言可从以下三方面拓宽资金来源渠道。

1. 增加土壤污染行政处罚案件的罚款收入作为筹资渠道

前文已述，美国《超级基金法》将对污染企业的相关罚款作为基金的资金来源渠道之一。结合我国具体实际，此项资金渠道来源可以借鉴。具体而言，本文所指我国土壤污染行政处罚案件的罚款收入，既包括违法排污行为而导致的行政处罚，也包括不予及时履行防治义务所导致的迟延罚款。主要理由在于：首先，行为人违法向土壤环境排污的行为不仅为法律所禁止，而且还可能造成土壤污染。因此，将该类罚款收入纳入基金的资金筹集渠道，不仅有利于促使企业为规避付出罚款这项违法成本而采取有效措施遵守法律，而且罚款本就是针对土壤污染违法行为做出的，将罚款直接用于治理污染土壤符合环境公平原则。其次，责任人若不及时履行土壤污染防治义务，不仅本身属于行政违法行为，还可能导致土壤污染损害后果的发生或损害范围进一步扩大，进而可能致使土壤污染治理修复所需费用进一步增加。故据此对其科处的迟延罚款不仅可以督促行为人及时履行相关法定义务，同时也具有了预防或遏制土壤污染损害后果发生的功能。因此，将迟延罚款纳入基金的资金筹集范围，同样符合环境公平原则。

2. 增加地方税和土地出让金作为筹资渠道

首先，地方税又被称为地税，此种税收是由地方政府依据税收征收管理权以及收入支配权进行分类管理和支配进行征收的一类税收。我国台湾地区在“整治法”第六章中详细规定了该基金的来源有对石化有机污染物以及对土地增值部分所征收的高额税费。基于土壤污染防治工作具有很强的社会公益性，地方各级政府作为公共利益的代表，理应承担治理土壤污染的责任。因此，我国可借鉴台湾地区相关经验将将地税中城镇土地使用税、耕地占用税、土地增值税部分纳入地方基金中，保证地方治理土壤污染时资金充足。但是目前对于地税应该纳入基金的比例尚无相关法条和文献可以参考借鉴，仍需进一步探索。

其次，土地出让金指出让土地收取的土地使用资金。污染的土壤经修复后，经过评估又可以重新投入土地流转市场进行转让使用，而将出让土地产生的收入纳入土壤污染防治基金中的资金渠道可以弥补之前为治理土壤所支出的高额费用。

因此，将土地出让金作为基金的资金筹集渠道，可促进污染土地的再利用，保障污染治理资金充足，形成良性循环状态。然而，应当指出，并非所有土地出让金都可以用作土壤污染防治基金的资金来源。将土地出让金作为基金的资金来源应当满足以下条件：由土壤污染防治基金承担修复费用且限于历史遗留污染地块。上述情况下可从该土地的土地出让金中提取一定的比例，并注入土壤基金之中。

3. 增加追偿的土壤污染修复治理费用作为筹资渠道

土壤污染防治基金应当对有明确污染者但不能履行土壤污染防治义务或者不能确定防治责任人的，发挥补充作用。即先行垫付相关费用的支出。如果后续能够确定具体责任人或责任人能够履行其义务时，基金追偿回收到的资金理应作为土壤污染防治基金的资金来源，符合“污染者负担”原则。实践中，《江苏省土壤污染防治条例》创新性的提出县级以上地方人民政府应当在能够认定土地污染责任人或者土地使用权人后，向其追偿，并将追偿所得纳入基金中。将追偿的土壤污染修复治理费用作为筹资渠道，一方面，缓解了政府财政负担压力，减小了资金不足缺口，推动我国土壤污染防治工作的顺利开展；另一方面，也能够更加公平地让污染企业承担相应土壤污染治理责任，避免“企业污染——政府治理——社会买单”的困局。

（二）拓展基金的使用范围

土壤污染治理工程是系统性的，涉及场地调查、场地分类、修复调查、可行性研究、修复方案确定、修复及必要的后期维护等环节。⁴⁰在前文资金来源得到充分的扩充的基础上，为保证基金的使用效率，资金的使用切实到位，还必须合理扩大基金的使用范围。

1. 土壤污染民事公益诉讼案件中社会组织败诉而承担的诉讼费用

社会环保组织提起土壤污染民事公益诉讼案件是基于公心，践行保护土壤环境的社会责任。此行为不仅通过司法手段有效地保护了我国的土壤环境，而且也对企业污染土壤的行为形成了一种强大的社会监督力量。结合相关规定，检察机关提起土壤污染民事公益诉讼无需支付诉讼费，但社会组织则并不适用该规则。因而，社会组织如果在土壤污染民事公益诉讼案件的审理过程中一旦败诉，在诉讼过程中产生的鉴定费用、律师费、以及败诉后需要负担的诉讼费等依法就需要由社会组织承担。显然，这将很有可能会影响社会组织参与环境民事公益诉讼的积极性，不利于激发社会组织参与保护我国土壤环境的热情。有鉴于此，建议将土壤污染民事公益诉讼案件中社会组织败诉承担的诉讼费用纳入基金的使用范围，鼓励社会组织“勇于发声”，激励社会组织更加积极的投身于守护“净土”的事业中。

⁴⁰ 王欢欢：《城市历史遗留污染场地治理责任主体之探讨》，载《法学评论》2013年第4期。

2. 土壤污染防治技术的研发费用

开展土壤污染过程与风险基础研究，推进土壤污染管控与修复关键技术研发，强化土壤环境监管，保障土壤环境安全，既是加大《土壤污染防治行动计划》科技支撑力度的现实需要，也是支撑美丽中国、生态文明建设的长期需要。⁴¹但我国研究治理被污染土壤的技术起步较晚，与发达国家仍有较大差距。在其背景下，将土壤污染防治技术的研发费用纳入基金的使用范围，可以保证治理技术研发费用更加充足，激励更多的机构和组织等投身于土壤污染治理技术的研究中，尽快缩短与发达国家在土壤污染治理技术上的差距。同时，加快土壤污染防治技术的研究，也有利于优化土壤污染修复的效果，缩短土壤污染修复的周期，提高土壤污染防治基金未来的使用效率。

3. 预防土壤污染的合理费用

预防为主是我国土壤污染防治工作应当坚持的基本原则。我国台湾地区规定整治基金主要用于支持土壤及地下水环境保护，在基金的适用范围上具体为：第一，调查评估的费用；第二，对污染地区事前控制从而防止污染的费用；第三，研究和奖励费用等。借鉴台湾地区第二项规定的有益经验，建议应当将预防土壤污染的宣传费用、对公众为土壤污染预防所采取的有利行动的奖励费用、政府或社会组织评估土壤环境状况费用等纳入基金的使用范围中。上述支出虽然不是直接用于改善或修复土壤生态环境，但是其能够在源头上预防发生土壤污染的结果或是避免土壤污染扩大化。

（三）规范基金的申请启动

土壤污染防治基金欲实现应有的效果，必须把握好申请启动这一关，从法律上规范其启动环节。

1. 增加符合条件的社会组织作为申请启动主体

应当说明的是，此处所说的申请主体主要是指能够申请基金启动的主体，而不是基金的实际使用主体。之所以将社会组织作为申请启动防治基金的主体，主要是考虑到社会组织在土壤污染防治领域中的重要作用。我国社会组织近年来发展迅速，无论是在宣传教育、社会监督、建言献策还是在参与公益诉讼等方面都发挥了重要的作用。故将其列入申请主体，可以达到监督政府部门工作的效果，在政府部门没有及时提出申请或怠于申请时，发挥其参与治理活动的作用，使基金管理部门注意到仍有被污染土壤需要基金治理。同时，这也是环境善治的要求，环境善治强调环境保护中充分发挥各相关方的作用，充分利用多种手段改变环境保护仅由政

⁴¹ 骆永明、滕应：《中国土壤污染与修复科技研究进展和展望》，载《土壤学报》2020年第5期。

府独立承担并过分依赖行政手段的局面。⁴²

《环境保护法》第五十八条规定了符合条件的社会组织可提起环境公益诉讼⁴³。我国土壤污染防治基金管理委员会在说明社会组织作为申请启动主体需要什么具体条件时可借鉴上述法条规定。在此基础上进行探讨，首先由于我国农村土壤污染形势也不容乐观，若仅授予在设区的市级以上民政部门进行注册的环保社会组织申请基金资格，社会组织工作量太大，很有可能导致农村的相关土壤污染情况被忽略，因此本文认为社会组织申请基金的资格可以下放到区级社会组织；其次，我国土壤污染治理具有很强的专业性，在授予社会组织申请基金的主体资格时，必须要求该社会组织日常工作与防治土壤污染有关，能够大致了解土壤污染是否存在以及污染是否严重。综上所述，本文明确能够申请防治基金的社会组织必须符合以下条件：（1）在区（县）级以上人民政府民政部门注册；（2）社会组织章程确定的宗旨和主要业务范围是维护社会公共利益，并专门从事与防治土壤污染相关的环保公益活动连续五年以上且无违法记录。

2. 明确申请启动的具体条件

关于土壤污染防治基金的具体启动条件，实践中存在不同观点。有观点认为，基金应当在污染责任主体不明或缺失的情况下使用；⁴⁴也有观点认为，土壤污染防治基金启动的前提条件是污染者无力履行土壤污染防治工作、或污染责任主体消失的情况下；⁴⁵还有观点认为，在企业经济能力不够或责任者不明的情况下可以启动基金。⁴⁶本文认为土壤污染防治基金启动条件主要包括责任主体不明或消失、污染责任主体无力履行、处置突发性污染事件等情况。

（1）责任主体不明或缺失的情况可由土壤污染防治基金支出治理费用。学界将责任主体不明或消失的被污染土壤称之为历史遗留污染场地，并规定由当地政府依法承担相关修复责任。由于责任主体已经消失，同时也无法确定具体的责任主体，政府作为公权力组织，应当承担起治理该特殊污染土壤的责任和义务，保护我国公民的整体公共利益。但是我国大部分省份地方政府财政压力很大，财政支出甚至依靠转移支付，同时土壤污染治理周期长、耗资大，因此，我国各地方政府在土壤污染治理过程中不可能只依赖于政府专项资金，势必需要使用土壤污染防治基金，缓解地方政府财政负担，以保证土壤污染防治顺利推进。

⁴² 唐绍均、蒋云飞：《环境行政代履行制度：优势、困境与完善》，载《中州学刊》2016年第1期。

⁴³ 《环境保护法》第五十八条规定：“符合下列条件的社会组织可提起环境公益诉讼：（一）在设区的市级以上人民政府民政部门注册；（二）专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录”。

⁴⁴ 李晨：《中外比较：污染场地土壤修复制度研究》，法律出版社2015年版，第198页。

⁴⁵ 闫海、张馨予：《我国土壤修复基金法律制度的建立与设计——基于美国超级基金立法的经验教训》，载《国土资源情报》2016年第8期。

⁴⁶ 幸红：《土壤污染修复法律机制探析》，载《广西民族大学学报（哲学社会科学版）》2015年第11期。

(2) 责任主体无力履行治理责任的情况下也可以由土壤污染防治基金先行支出治理费用。由于我国土壤污染防治基金针对“污染者负担”失灵的情况应当履行补充作用，因此基金可以保证在企业无力承担防治责任的情况下及时的治理被污染土壤，避免损害结果的发生或进一步扩大。

(3) 突发性污染事件也可以纳入基金的启动条件之中。土壤污染突发性事件往往带来的危害是难以估量的，如“天津爆炸案”。此种情况下，污染责任主体自身的财力可能并不足以及时有效地开展土壤污染防治工作，此时就需要立刻启动土壤污染防治基金。

3. 细化基金的启动程序

(1) 细化基金的申请程序。首先，需要细化规定申请人具体应当向何部门申请基金。《山东省土壤污染防治基金管理办法》第八条规定省级财政部门负责出资资金筹集、拨付等工作。依据此法条，本文认为基金申请人可以向省级财政部门提交土壤污染防治基金使用申请；其次，在提交申请时也要将自己的资产信用评估报告、土壤污染情况报告、修复方案、其他相关研究报告等一并提交。申请人应当对材料真实性负责。最后，需明确规定审核部门在申请人申请后必须遵循的相关程序，申请主体在提交申请后，审核部门应当在3日内及时受理。如果材料齐全，申请主体合格，审核部门应当立即进行展开调查；如果申请主体不合格，应当及时告知申请人，并通知合适申请人准备相应材料进行申请；如果申请主体合格，但申请材料不齐全，应当一次性且立即告知申请人需要补齐的相关材料，不可推脱，故意延期办理。

(2) 细化基金的审批程序。基金审批机关在接到申请人的申请后，应当立即对该申请展开审核。审核内容包括：申请人是否具备申请资格、申请人提交的材料是否完整、准确，申请基金涉及的土壤地块污染情况等。然后，应由一个专门的调查和审计小组对土壤地块进行实地调查，出具专业的评估报告，再然后，财政部门应根据评估报告，评估该地块防治所需的金额。同时，应当对申请人未来的财政状况进行评估，以保证基金后续能够得到追偿。此外，为保证基金的正常运营和安全，应当对审批做出一定的权力限制，确保申请人的所需费用不会超过基金的整体数额。最终审批机关应当将审批结果及时通知到申请人。若基金申请人对审批结果或审批过程有异议，可提出复议或重新提交基金申请报告。

(3) 细化基金的发放程序。针对不同的情况，基金应当有不同的发放方式。一方面，如果土壤污染状况较轻、所需治理费用较少，基金可以一次性发放给申请人；另一方面，如果土壤污染严重，企业无力承担整体治理费用的情况下，基金可以通过分阶段的形式发放给申请人。同时，申请者必须报告每个阶段的治理进展和

资金使用情况。负责基金使用管理的主体应当对基金是否用于土壤污染防治事项进行考察，调查其是否将资金用于防治相关项目，土壤污染修复是否有成效，再决定是否继续拨款给申请人。基金在具体使用时还可以采取拨款、贷款等多种形式，如对于历史遗留土壤污染问题，资金必须由政府来承担时，基金可以拨款形式支出；而对于污染责任明确但现期不具备治理资金的企业，基金可以以贷款形式支出，同时以签订合同的形式要求责任人分期偿付贷款金额。

（四）健全基金的使用监督制度

1. 设立基金使用清单公示制度

联邦环境保护局（EPA）已被授予全面领导执行超级基金法案的最高权力。在超级基金的运作中，EPA 有权命令企业清理受污染的场地，而且不必说明被命令清除的企业违反了什么法律，被命令的企业也不一定是污染责任主体。EPA 在“超级基金”上的开支是由具体的、有针对性的税收资助的，这些税收不需要经过常规的国会拨款程序和详细的预算审查，也不需要考虑成本，这导致了超级基金使用上的严重浪费。据统计，联邦政府每年投入数亿美元的超级基金，其中只有不到一半实际用于清理污染地区，其余大量用于支持项目行政管理。⁴⁷总之，由于美国联邦环保局在基金使用管理方面过大的权限且缺乏监督，导致美国基金使用效率低下，基金浪费量巨大。有鉴于此，我国应吸取美国实施《超级基金法》的经验教训，制定基金使用清单公示制度。这有利于约束污染治理责任人权力的扩张，防止内部腐败，保证基金中的资金充分运用到土壤污染治理活动中，防止资金产生不必要的浪费。同时，公示还能倒逼治理责任人审慎使用基金中的资金，提高资金使用效率，增强其向公众负责的服务意识。

建立基金使用清单公示制度应当明确以下事项：第一，明确基金使用公示的范围，严格规定公开所需经历的各项程序。第二，明确制定统一、规范的基金使用公示的标准，利用标准形式传递有效信息。此外，基金使用公示标准化应当以社会公众的易懂性为目标。基金使用公开应当以社会公众能够充分理解有关信息为目标，基金使用收支信息应以通俗的文字说明、统计图表等多种形式有效表达，以引导公众参与使用信息的交流和互动。第三，运用数字化平台，开发动态、便捷的政府性基金公开载体。基金使用的有效公示不仅应当标准、易懂，还应当方便公众及时快速的获取信息。基金使用责任主体应聘请专业机构制定基金使用明细表，理清每项费用支出情况，并据此做出基金使用清单，其后在官网、微博、公众号等渠道上进行永久公示。

⁴⁷李志涛、翟世明：《美国“超级基金”治理案例及其对我国土壤污染防治的启示》，载《环境与可持续发展》2015年第4期。

2. 完善基金使用的绩效评估制度

首先,省级财政部门应联合生态环境等部门对基金运行进行绩效评估,并在年度自评的基础上,适时开展外部绩效评价,明确外部评价机构,例如第三方评估机构,省人大、社会环保组织等。其次,应当定期定点的组织开展基金使用评估和监管工作,并将评估与监管结果向全社会公布,开通接受公众意见的线上线下渠道,接受公众监督。再次,明确基金使用绩效评估标准,列明基金使用完成情况所对应的各个绩效等级,如优秀、良好、合格等。最后,根据基金使用的绩效评估等级结果对公职人员进行绩效等级划分,将年终奖同绩效评估结果相挂钩。我国政府通过完善基金使用绩效评估制度,可以提高基金使用责任主体的工作效率,防止基金使用主体出现懒政、不作为、拖延等不利于土壤污染治理的一系列行为。

3. 建立基金使用审计公众评议制度

审计是由国家授权或接受委托的专职机构和人员依据国家法规、审计准则和会计理论,运用专门的方法,对被审计单位的财政、经营管理活动及其相关资料是否真实、正确、合规、合法进行审查和监督的一项独立性的经济监督活动。在土壤污染防治基金使用过程中进行审计评议是极为必要的。首先,审计评议是对于基金使用情况外部监督的高效手段。通过审计基金的财务收支、内部控制及其有关经营管理活动,揭露是否存在违法乱纪、基金遭受严重损失及基金使用浪费等行为,以确保及时纠正违法行为、制止损失扩大,提高基金使用效率;其次,审计通过对土壤污染防治基金使用进行审核检查,确认基金使用项目合理性,以便加大对相关污染土壤治理的投入,或是指出其使用不合理性,并提出建议,方便基金管理部门调查研究,若查证属实,减少资金投入。总之,采取审计评议方式有利于确保我国土壤污染防治基金用之高效。

具体而言:首先,在事前审计评议方面。基金审计部门应当对申请人所申请的土壤污染防治项目与资金使用方案予以审计,明确基金使用预算标准和基金使用各阶段计划,形成基金使用审计初步方案,而后在此方案基础上召开公众听证会,邀请社会各界人士参与听证,听取公众评议意见,以“少数服从多数”原则评判基金使用审计方案是否通过。其次,在事中审计评议方面。在土壤污染防治基金使用中后期阶段,可能会产生最初未形成预算的各项费用,因此需要基金审计部门再次制定审计标准,评估基金使用动态价值,计算出基金使用产生的分期费用,形成中期审计方案。而后以召开听证会或是公示的方式,收取公众评议意见,调整基金使用审计方案,明确基金使用各项费用标准。最后,在事后审计方面。审计部门应在基金使用达到预期目标终止退出时,对基金的剩余资金予以审计,形成基金使用审计决算方案。公众对此方案可评议各项费用的使用是否合理、是否存在基金使用浪费

情况、决算方案是否能够通过听证会并进行年终总结，以此监督基金运行的高效合法性。

结 语

我国土壤污染日趋严重,这是不争的事实。作为解决土壤污染防治资金不足问题的有效手段,我国土壤污染防治基金已通过立法确定。但法律规定过于宽泛笼统,影响了该基金筹资、使用、申请、监管的适用性和实施效果。为保障土壤污染防治资金充足,且最大限度发挥出该基金应有的补充功能,有必要对土壤污染防治基金的各项内容进行细化分析。本文结合分析国外和台湾地区实践经验,针对我国《管理办法》中存在的问题,提出了相应的法律法规完善建议。此外,各省也应当结合本地实际情况,进一步细化土壤污染防治基金适用的各项规定。

由于本人水平所限,对于完善土壤污染防治基金的研究存在不够深入、不够全面的问题。对于文中提出的法律建议如何具体落实,如构建基金使用公众评议制度、基金使用清单公示制度等还需要更为深入的思考。同时对于基金使用不当或基金被浪费、基金未用于土壤污染防治的行为我国应当如何处罚的问题,受篇幅所限本文也未展开研究。期待在今后的学习中能够继续相关问题的深入研究,以期为我国土壤污染防治基金法律体系的完善贡献更多智力成果。

参考文献

著作部分:

1. 韩德培, 陈汉光. 环境保护法教程[M]. 北京: 法律出版社, 2018.
2. 赵小波. 日本土壤污染防治立法研究[M]. 北京: 法律出版社, 2018.
3. 李奇伟. 城市污染场地治理法律制度研究[M]. 北京: 法律出版社, 2017.
4. 李冰强. 公共信托理论批判[M]. 北京: 法律出版社, 2017.
5. 施维林. 场地土壤修复管理与实践[M]. 北京: 科学出版社, 2017.
6. 王灵波. 美国自然资源公共信托制度研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2016.
7. 秦鹏, 李奇伟. 污染场地风险规制与治理转型[M]. 北京: 法律出版社, 2015.
8. 贾峰. 美国超级基金法研究: 历史遗留污染问题的美国解决之道[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2015.
9. 李晨. 污染场地土壤修复制度研究[M]. 北京: 法律出版社, 2013.
10. 吕忠梅. 环境损害赔偿法的理论与实践[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2013.
11. 李静云. 土壤污染防治立法——国际经验与中国探索[M]. 北京: 中国环境出版社, 2013.
12. 龚宇阳. 污染场地管理与修复[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2012.
13. 陶广峰. 经济法[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2010.
14. 李广贺. 污染场地环境风险评价与修复技术体系[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2010.
15. 秦天宝. 环境法——制度·学说·案例[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2008.
16. 竺效. 生态损害的社会化填补法理研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2007.
17. 王树义. 可持续发展与中国环境法治循环经济立法问题专题研究[M]. 北京: 科学出版社, 2007.
18. 洪坚平. 土壤污染与防治[M]. 北京: 中国农业出版社, 2005年版.
19. 陈怀满. 环境土壤学[M]. 北京: 科学出版社, 2005.
20. 柳志伟. 基金立法和发展: 比较与借鉴[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2003.

论文部分:

1. 董斌, 凌晨. 土壤污染防治基金制度建构: 域外经验与本土实践[J]. 大连海事大学学报(社会科学版), 2019(18).

2. 董战锋, 王夏辉. 设立国家土壤污染防治基金研究[J]. 环境保护, 2018 (13) .
3. 冯汝. 论我国土壤污染防治基金制度的构建——以我国台湾地区土壤及地下水污染整治基金制度为鉴[J]. 山西农业大学学报(社会科学版), 2017 (16) .
4. 刘飞琴, 李婉秋. 我国土壤污染防治地方立法实践及其完善建议[J]. 环境保护, 2021 (20) .
5. 赵越. 如何破解土壤污染治理海量资金问题[J]. 节能与环保, 2015 (12) .
6. 卢明, 王志彬. 美国超级基金制度对我国土壤污染防治的启示[J], 安徽农业科学, 2013 (41) .
7. 曾福城. 刍议我国土壤修复基金来源途径——以美国超级基金制度为借鉴[J]. 南京航空航天大学学报(社会科学版), 2016 (3) .
8. 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) .
9. 骆永明, 滕应. 中国土壤污染与修复科技研究进展和展望[J], 土壤学报, 2020 (5) .
10. 唐绍均, 蒋云飞. 环境行政代履行制度: 优势、困境与完善[J]. 中州学刊, 2016 (1) .
11. 闫海, 张馨予. 我国土壤修复基金法律制度的建立与设计——基于美国超级基金立法的经验教训[J]. 国土资源情报, 2016 (8) .
12. 幸红. 政府在土壤污染修复中的长效治理机制探析[J]. 广西民族大学学报(哲学社会科学版), 2016 (5) .
13. 李志涛, 翟世明. 美国“超级基金”治理案例及其对我国土壤污染防治的启示[J]. 环境与可持续发展, 2015 (4) .
14. 李奇伟. 美国污染场地国家优先名录制度的建设及其启示[J]. 时代法学, 2021 (1) .
15. 袁红欣. 试论我国土壤污染防治的重点与难点[J]. 低碳世界, 2019 (1) .
16. 高阳, 刘路路, 王子彤, 朱文洁. 德国土壤污染防治体系研究及其经验借鉴[J]. 环境保护, 2019 (13) .
17. 刘佳奇. 环境保护税收入用途的法治之辩[J]. 法学评论, 2018 (1) .
18. 彭本利, 李爱年. 我国土壤污染防治立法回溯及前瞻[J]. 环境保护, 2018 (1) .
19. 李爱年, 肖和龙, 彭本利. 《土壤污染防治法(草案)》立法评析与修改建议[J]. 环境保护, 2018 (7) .
20. 罗明, 魏洪斌, 鞠正山. 欧美国家污染土地治理修复政策及启示[J]. 中国土地, 2017 (2) .
21. 马中, 徐湘博, 赵航, 朱峰, 昌敦虎. 论“土十条”污染耕地修复资金需求及实

现机制[J]. 环境保护, 2017 (16) .

22. 王金南, 董战峰, 程翠云, 宁森. 建立国家环境质量改善财政激励机制[J]. 环境保护, 2016 (5) .

23. 沈绿野, 赵春喜. 我国环境修复基金来源途径刍议——以美国超级基金制度为视角[J]. 西南政法大学学报, 2015 (3) .

24. 李挚萍. 土壤修复制度立法探讨[J]. 环境保护, 2015 (15) .

外文文献部分:

1. Claudia, Towards a EUT hematic Strategy for Soil Protection, Journal for European Environmental and Planning Law, 2006 (3) .

2. Hiromitsu Kobayashi, Japanese Law for Remediation of Soil Contamination, Asia Pac. J. Env'tl. L. 11, 2002 (5) .

3. J. William Futrell, New action for soil protection, Environmental Law Reporter News & Analysis, 2009 (1) .

4. Susan Neuman, Brown fields Development, New Jersey Lawyer, 2016 (10) .

5. William D. Wick, Global Trends, Climate Change And Resiliencew Within Contaminated Lands Rehabilitation, Natural Resources & Environment, 2018 (8) .