



今天是：

请输入搜索的关键词  文章题目

当前位置 首页 >> 2007年中国法学会环境资源法学研究会年会论文集 >> 文章详细

### 欢迎投稿



[提交稿件](#)

#### 快速通道

- [基地概况](#)
- [招生考试](#)
- [法律学人](#)
- [下载天地](#)
- [论文查询](#)
- [基地简报](#)
- [图书资料](#)
- [所友动态](#)

#### 学术信息 [更多>>](#)

- > 台湾地区成功大学王毓正教...
- > 环境法博士生就业信息
- > DAAD留德校友气候变化法律...
- > 关于举办湖北省法学会环境...
- > 中国法学会环境资源法学研...

#### 法学教室 [更多>>](#)

- > 公众环境调查项目——“呵...
- > 如何构建中国排放权交易市场？
- > 暗管排污如何界定？
- > 法律工具主义很危险
- > 武汉大学硕士毕业论文2008...

#### 招生培养 [更多>>](#)

- > 徐州师范大学法政学院招收...
- > 北大距离“野鸡大学”还有...
- > [\[链接\] 唐骏学历门](#)
- > 中共中央国务院印发国家中...

## 台湾土壤污染防治立法及特色评析

作者：刘鑫瑶 网友点击量：164次 添加时间：2009-10-23 17:15:

### 台湾土壤污染防治立法及特色评析

刘鑫瑶（武汉大学环境法研究所，武汉430072）

**摘要：**台湾自二十世纪七十年代起在借鉴他国和地区经验的基础上结合地区特点形成了以《土壤及地下水污染整治法》为中心的土壤污染防治体系，建立了完备的土地信息备查、分级分区管理、“双标准”等土壤污染防治立法背景、过程、体系、法制特色、执行现状等，相信对我国大陆土壤污染防治立法具有借鉴意义。

**关键词：**《土壤及地下水污染整治法》 污染整治机制 双标准制度

土地是人类赖以生存与发展的自然资源，“是一切生产和一切存在的源泉”[1]也是生态资源就是保护人类的生存与繁衍。但是近年来土壤污染严重威胁人类生命健康，有关防治的重视，各国家和地区纷纷研究、制定相关法律实施预防、保护措施。台湾地区在经济起飞过程中，随着政府对土地环境保护认识的加深，台湾环保法令有早期的偏重水与空气的污染防治，最终形成了以《土壤及地下水污染整治法》为中心的立法体系。

#### 一、立法背景与立法过程

台湾进入二十世纪七十年代后经济发展迅猛，随之而来的环境污染问题也愈演愈烈，特别是公害事件逐渐增多，危害极大，典型的有镉米污染，如彰化白沙村持续不断的镉米污染事件；2000年，彰化县环保局在调查后指出彰化县稻米镉污染事件共有两区，第一处为民国78年（1989年）花坛乡白金工厂排放含镉等重金属污染，而首度爆发镉米事件；第二处镉米事件则发生于民国81年，在彰化县鹿港镇，涵盖彰化市的一部分，总面积3.59公顷，污染源为灌溉用的东西二圳上游工厂排放，致使政府实施监控封存并将送往溪洲焚化炉销毁的措施。导致这一事件的原因是和美县林立，虽然有环保单位督导设置防污设备，不过总有地下工厂等漏网之鱼，甚至有防污设备不达标的美管制区复育的稻米镉含量时高时低，从1989年至2001年的9年间只有3次稻米收成在安全标准以下，一大危害就是食品污染及土壤与地下水的有机物污染，有名的此类污染事件如轰动一时的美国无线电台(VIS)污染事件，法委员赵少康揭发美国无线电公司(RCA)、奇异公司(GE)的桃园厂和竹北厂，过去二十年在桃园县竹北乡，严重污染土壤和地下水，危害附近居民和员工的健康，到目前已有一千多名居民患病，由前地主美国无线电公司提出厂区地下水整治计划，学者专家开会审查，要求把整治范围扩大到周边地区，在评估民众的健康风险时，应把台风缺水期、民众可能饮用受污染地下水的风险也要纳入考虑，还在继续，其危害后果还在不断扩大。

于是台湾政府加紧有关土壤污染防治的研究与立法，1991年土壤污染防治立法正式列入《土壤及地下水污染整治法》。

> 祝贺2010届环境法研究所硕...

友情链接

更多>>

- > 中国高校人文社会科学信息网
- > 中国高校人文社会科学文献...
- > 环境资源法信息库
- > 环境保护部
- > 武大图书馆馆藏书目查询

在线调查

《中华人民共和国水污染防治法》已于2008年2月28日修订通过，并于2008年6月1日起施行。您认为应从哪些方面加强水污染防治工作？

- 明确各级政府职责
- 加大处罚力度
- 加强排污监管
- 鼓励公众参与

我要投票

查看结果

台湾环保署于1991年4月完成《土壤污染防治法（草案）》，并于同年7月经行政院核定生的镉米事件等致使本草案无法应对土壤污染事件中的相关责任、经费筹措与土地管制、院撤销了本草案。

到了1998年8月又制定的《土壤污染防治法（草案）》送行政院经过九次审议后，在1999年11月及12月的两度立法成立，并于2月2日公布实施。

## 二、主要配套法规及其内容

围绕《土壤及地下水污染整治法》还制定了一系列的配套法规，如《土壤及地下水污染整治法的“监测基准”与“管制标准”》、《污染整治费收费办法》、《征收种类与费率》、《基金收支保管及运用办法》等共十八项法案，这些法规与整治法相结合形成了台湾地区的土壤及地下水污染整治法体系。本节主要介绍一下几个比较重要的法案：

2002年10月17日颁布的《土壤及地下水污染整治法实施细则》作为《土壤及地下水污染整治法》的配套法规，对《土壤及地下水污染整治法》中的相关概念、制度、措施进一步做细化的规定。包括各个主管机关及其职责，污染整治工作的程序与记录污染的项目，土壤污染评估的内容，划定污染场址提出整治计划的具体要求（包括评估报告、整治计划、公告等）的写作要求等一系列的问题。

为了配合土壤污染防治中的重要制度——土壤及地下水污染整治基金制度，行政院环境部制定了《土壤及地下水污染整治基金法》、《征收种类与费率》、《基金管理委员会组织章程》、《基金收支保管及运用办法》等法规，对基金来源、基金用途及主管机关做出了明确规定。根据这些法规基金主要业务是调查污染场址，评估其对环境的影响、评定等级、推动整治计划等；基金来源包括整治费用的收入、税款、基金孳息、中央主管机关的预算等八项；基金主要用于审核整治场址、评定等级、推动整治计划等方面的花费；基金的主管机关是行政院环境保护署。

《土壤及地下水污染整治法》实施以来成为台湾环保署处理土壤污染事件的重要法律依据。该法体现了土壤污染防治工作的特点，较完整的展示了台湾土壤污染防治的立法体系。

## 三、基本内容及特色概述

《土壤及地下水污染整治法》分为总则、防治措施、调查评估措施、管制措施、整治复育措施等八章共五十一条，简言之，主要包括四个方面（1）信息搜集、（2）污染整治机制、（3）污染控制场址、（4）污染整治场址。以下就部分作简单的概括介绍：

### （一）信息搜集

此内容主要集中在第二章“防治措施”，为了及时取得有关土壤状况的详细情况，该法规定了发掘土壤情事的多种管道主要包括：1、主管机关的定期监测及查证工作，如第五十一条（以下简称所在地主管机关）应定期检测辖区土壤及地下水状况……”；2、民众检举及地下水污染之虞时，的向所在地主管机关检举……”；3、指定事务所主动上报土壤污染占有人通报土壤污染情况等。这些有关土壤状况的信息还将记载于专册上以备查。因此，有人几经变化，此地的土壤状况都可以很方便地查找到，为政府监管土壤状况，应变突发事件提供依据。

### （二）污染整治机制

有关整治机制的建立防治法第三章“调查评估措施”、第四章“管制措施”和第五章“整治复育措施”中有所规定。提及污染整治机制，要特别指出《土壤及地下水污染整治法》中规定的“双标准”与“土壤污染整治标准”以及与其相对应的“污染控制场址”与“污染整治场址”。污染控制场址（指本条第一款所提及的疑似土壤及地下水污染的场址）之土壤及地下水污染未达土壤及地下水污染管制标准者，所在地主管机关应公告为土壤、地下水污染控制场址。污染整治场址（指本条第二款所提及的疑似土壤及地下水污染的场址）之土壤及地下水污染未达土壤及地下水污染管制标准者，所在地主管机关应公告为土壤、地下水污染整治场址。污染整治场址初步评估后，有危害国民健康及生活环境之虞时，所在地主管机关应报中央主管机关

整治场址（以下简称整治场址），并于中央主管机关公告后七日内将整治场址列册，送各（镇、市、区）公所及地政事务所提供阅览。”

一旦发现土壤有被污染之嫌，相关主管机关就会依职权主动调查污染的相关情况，做出不同的管制措施，还会依据相关数据及“双标准”将污染的土地划定为“污染控制场址”公告，还要将此情况记录于土地登记簿。此时土地所有人就要提出“污染控制计划”或“计划”完成后政府主管机关将公告解除管制。

### （三）资金体系

台湾仿效美国“超级基金”[3]设立了“土壤及地下水污染整治基金”，规定在防治法第二十二、第二十三条分别规定了基金的用途和基金来源，并对基金的管理与运作予以明确。先行代垫整治费用，待污染行为人确定后，再由其偿还整治费用。此基金还用于政府在预防措施时的费用支出。基金主要来源于整治费用、政府拨款、环境污染的罚金等八种途径。管理委员会对其运作实施全面管理。

### （四）法律责任

《土壤及地下水污染整治法》在此部分三个明显的特点：第一，明定污染行为人和有重大过失人、管理人和土地使用人）负有“连带清偿责任”和“连带赔偿责任”，防治法第二十二人因重大过失，致其土地公告为整治场址者，就各级主管机关依第十二条第一款、第十三条与污染行为人负连带清偿责任。”这样就将污染责任人的认定进一步扩大化，更有利于追究责任和行政责任并存，采用重罚主义，在行政责任之外规定了刑事责任，对于严重违反者可处以无期徒刑，这主要规定在第七章“罚则”，本章第二十六条至三十一条主要规定了对不同的刑罚包括有期徒刑、无期徒刑、罚金等，第三十二条至四十二条明确了污染行为人的责任，其中最为严厉的就是第三十五条规定的：“……（污染行为人或土地关系人违反污染防治使用限制地区限制事项，予以罚款）并通知限期改善，届期未完成改善者，按日连续处罚或者停工、停业。必要时并得勒令歇业。”；第三，加强对主管机关的监督。主管机关怠于执行时，民众可以书面形式告知主管机关，书面告知送达六十日内主管机关仍未执行的，民众可以起诉，判令其执行。

与其他国家和地区的环保法令不同，台湾有关土壤污染防治的法令有其独特之处，这一方面突出土壤污染与地下水污染的关系

不同于韩国、日本等国将有关土壤污染防治的法令单纯命名为《土壤环境保护法》或《土壤污染防治法》，台湾法令在其命名上特别指出了“地下水污染”这个概念，强调地下水污染对于土壤质量的重要性。传统的环境法令都偏重于水与空气的污染管制，后来有关环保部门发现土地才是各种污染物的最终承受者，而地下水污染为废水，原因主要是：

（1）水田灌溉污染土壤。一则台湾的耕地多是水田，而水田灌溉用水量大，极易将污染带入土壤。台湾某些缺水地区，如彰化灌溉多使用回归水，而回归水的组成几乎都是以废水为主，这就造成了台湾污染的农地90%以上为水田。[4]

（2）工业废水污染土壤。根据台湾所作的土壤污染调查显示，彰化、桃园、台北、高雄、台南这五个县是工厂的集中地，土壤污染也多是由于工厂排放的含重金属之废水常年累积造成的；二则台湾有些工厂建在田区，借用灌溉渠道排放废水以致造成土壤污染。

### 2、重视土壤污染的“整治”工作

传统的环境法令主要以命令及控制方式执行管制，具有预防功能；而《土壤及地下水污染整治法》则着重于污染发生后如何执行整治工作，属于事后补救，以避免污染扩大和减轻污染危害，保护环境。法令的内容偏重于管制措施与整治复育措施等事后工作的规定，这也是台湾土壤污染防治的一大特色。

## 四、整治法执行现状

《土壤及地下水污染整治法》自实施以来为台湾预防及整治土壤及地下水污染，确保土壤环境质量提供了法律依据，使污染场址的处理有了明确的规范，也是一些污染案件得到了及时、合理的处理。截至2010年底，已经公告1784处污染场址，其中包括7处污染整治场址，4处地下水污染限制使用地区，1处地下水污染限制使用地区。此外，还公告了1处地下水污染限制使用地区，1处地下水污染限制使用地区，1处地下水污染限制使用地区。

址。起到了有效防止和控制台湾地区土壤及地下水污染，保护民众健康和改善生态环境。本法在带来生态效益的同时对台湾的经济也有一定的影响。以其对台湾的企业经营影响为例，第一，明确企业的环保责任。依据《土壤及地下水污染整治法》第六条的规定“民众”对地下水使用目的事业主管机关、土地所有人、管理人或所有人于发现土壤或地下水有污染时，应即通知主管机关。这里“民众”当然就包括工厂的员工，事业主管机关、土地所有人等就包括企业业主，企业防止土壤污染的义务；第二，对企业土地使用权的影响。第八条：“中央主管机关公告与土地公告为控制场址或整治场址时，土地所有人应提供土壤污染检测数据。未提供相关数据者，与该土地公告为控制场址或整治场址相同。”据此，企业在进行土地使用权交易时，不提供土壤污染证明就不能有效地完成土地估价、股值换算等，土壤污染也是重要的考虑项目之一；第三，对企业运营的影响。事业主管机关公告之事业与设立、停业或歇业前，应检具用地之土壤检测数据，报请所在地主管机关申办有关事宜。”当企业发生污染土壤的情况时还可能被勒令停业、歇业，这些强制措施加大环保工作的力度，力保企业的正常运转，但这也使企业要投入更多的人力、物力、财

[5]

虽然短期内《土壤及地下水污染整治法》的实施给台湾企业的发展带来一些不利因素，但改善的投资环境，为台湾经济长期的持续、稳定发展提供了良好的外部条件。现在越来越多的企业响应政府的环保倡议，参与到环保法制建设中，力求在实现环保要求的同时实现企业的经济效益。

### 五、可资借鉴的制度

台湾的《土壤及地下水污染整治法》在制度设计虽不能称之为完善，还是有值得我们借鉴的地方。

#### （一）注重土壤污染其它污染类型的关联关系

台湾在土壤污染立法中认识到土壤是各种污染物的最终承受体，注重土壤污染与大气污染、水污染的关联关系。依据地区土壤受污染的实际状况，依据废水是导致土壤污染的主要来源这一事实制定了《土壤及地下水污染整治法》“头痛医头，脚痛医脚”的片面化污染防治思维。

这启示我们在制定和实施土壤污染法时，要正视“土地是万物之母”这一事实，关注土壤污染与其它污染类型的关联关系。同时由于关联的复杂性更应在立法时注意土壤污染防治范畴与其它污染类型的界定。

#### （二）完善的土地情况备查制度

台湾有比较完善的土地登记制度，在土地登记簿上不但记录了一块土地的位置、使用状况，而且对土地也有专门册子记载受污染的具体情况，《土壤及地下水污染整治法》就明确规定土地所有人应将土地污染检测资料送各地方事务所以供阅览备查。这使土地各个时期的情况得到清晰的展现，一旦发生土地污染，地方查找资料和采取适当的紧急措施。

在土地移转方面，由于土壤及地下水污染已经被视为土地权益中的一部分，故土污法第九条规定事业所使用之土地移转时，让与人应提供土壤污染检测资料。土地让与人未依前项规定提供检测资料者，土地公告为控制场址或整治场址时，其责任与场址土地所有人相同；再则依本法第十五条规定土地所有人未依本法规定提供检测资料者，其处分权会被暂时被冻结。因此依照本法，土地交易时，各方都可能要求土地提供检测资料，否则无法有效交付，土地权益就有可能遭受影响。这就促使土地所有人基于经济价值的考虑而主动进行土壤污染检测，最大限度的保有土地权益。

#### （三）“双标准”制度与分级分区管理

台湾在土壤污染的整治制度中摒弃了“一刀切”的治理模式，而是依据“双标准”将污染场址分为“控制场址”和“污染整治场址”对其实行不同的管制措施。鉴于被公告为“污染整治场址”的土地具有生活环境之嫌，对其的管制措施及相关污染行为人的处罚都较为严厉。

在土壤污染整治过程中，政府还会对污染土地依不同的土地使用目的分级分区管理，不同分区管制的标准也不相同，如建筑用地与农田所订立的污染管制标准就有很大的差异。这两项制度较好的平衡了环境保护与经济效益的之间关系，依据污染程度和土地用途的不同制定不同的整治标准，既解决了土壤污染与利用问题又节约了经济成本。

#### （四）确立食品安全的风险分析与预警值

2005年台湾彰化五处蛋鸭场疑遭戴奥新（一种重金属）污染，致使约两万只蛋鸭和十六万斤有镉米事件，都使公众越来越关注由土壤污染带来的食品安全问题。台湾过去对食品及农产品中重金属含量标准，主要考虑土壤、动植物接触机率及吸收特性、内外环境的不同影响等。缺少接

处理依据，未考虑到人、动植物接触机率及吸收特性，内外环境的不同影响等，缺少接触途径和暴露频率的考虑。[5]提出应依据“人体暴露风险”和“动植物累积毒素的时间”制定不同的风险评估。台湾目前制定土壤污染管制标准，并预计会进一步扩大到蔬菜与谷类。[6]对食品安全进行风险分析，结合不同的暴露途径和暴露频率，能更科学合理的对食品安全进行监测，并在保障人体和动植物安全的前提下避免不必要的经济成本。从以上对台湾地区土壤污染防治及其特色制度的概述，可得其成功之处就在于：借鉴经验，因地制宜，防治与经济效益相平衡。全面的防治模式、具体问题具体分析、以经济促防治，这些也是其中值得学习之处。

Soil pollution preventing and controlling legislation of Taiwan and comment

LIU Xinyao

(Research Institute of Environmental law, Wuhan University, Wuhan)

Abstract: From 1970s, on the basis of drawing experiences of other countries and regional characteristics, Taiwan formed a soil pollution prevention and control system which includes the Soil Pollution Governance Act. Taiwan has formed a series of characteristics system, like a dual standard system and so on. It will be helpful to perfect our country's soil pollution preventing and controlling legislation.

Key words: soil and underwater pollution governance Act; pollution prevention mechanism

作者简介：

刘鑫瑶（1983-），女，武汉大学环境法研究所硕士研究生。

[1] 《马克思恩格斯选集》第二卷[M]，北京：人民出版社，1960年版，第109页。

[2] 邓仕元：《镉米田复育 至少要10年》，载于《劲报》，2001年9月5日。

[3] 美国“超级基金”来源于1980年美国国会通过的《综合环境反应、赔偿和责任法》，美国经济中心开始从城市到郊区、由北向南、由东向西转移，许多企业搬迁后留下了大量“棕色地带”，对人体和环境造成了严重威胁。《综合环境反应、赔偿和责任法》创立了超级基金的形式确保对这些“棕色地带”的清理。该法授权美国环保局（EPA）敦促各责任方对污染行为无过错，均由承担全部清理费用的义务。法案也允许EPA以基金先行支付清理费用，在污染源于生产石化和某些无机化学制品行业征收的专门税和联邦财政；基金主要用于支付政府《超级基金应急响应计划》的废弃物处置进行的转移与进行补救行为的费用；基金规定责任人对处理费用承担不可抗力、战争、第三方行为是免责事由。基金实施以来清理了1亿多立方米的污染土壤，开辟了污染治理的新方式，被各国所借鉴。但也存在资金短缺、投入资金回收差、清理成本高等问题。

[4] 参见胡思聪：《土壤及地下水污染整治法的执行检讨》，载于<http://www.npf.org.tw/F089.htm>

[5] 参见蔡动雄：《环保问题对台湾电子业竞争力的影响》，载于<http://www.npf.org.tw/F089-007.htm>

[6] 参见蓝正朋：《建立风险评估制度才能让民众吃得安心》，载于<http://www.npf.org.tw/F095-010.htm>

版权声明：本站为非盈利型网站，如果您认为本站的文章或图片侵犯了您的版权，请与

合作伙伴：[阳澄湖大闸蟹专卖店](#) [nod32激活码YY语音下载](#) [年夜饭半成品预定](#) [海鲜大礼包](#) [张裕干红葡萄酒](#) [上海半成品年夜饭](#) [什么牌子橄榄油](#)