

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院環境保護署。

貳、案由：行政院環境保護署於91年實施第一波限塑措施後，在塑膠袋減少使用量上雖有初步成果，然其後該署以國人消費特性，於95年修正公告取消有店面餐飲業管制，放寬限塑措施，未能持續以澈底改變民眾使用習慣，延宕塑膠袋禁用時程，顯有怠失；再依近10年國內塑膠袋使用量顯示，推動限塑源頭減量多年，國內塑膠袋整體生產及使用量不減反增；且推動塑膠產業轉型多年，迄未有普及適當替代品及業界尚待政府輔導轉型亟待解決，難辭執行不力之咎。另因塑膠袋後端處理廠不足，缺乏回收誘因而廠商回收意願低，且限塑政策源頭管制民眾使用上之闕漏及歷年宣導教育未能有效澈底改變民眾使用行為，使回收循環機制不健全，亟待改善；又該署推動資源回收及垃圾強制分類多年，然地方縣市政府環保單位，有以當作一般垃圾丟棄或把民眾分類的回收物回收後，混雜以統包方式賣給回收業者，在垃圾分類及資源回收端之執行，背離我國多年推動之環保政策，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

聯合國世界海洋日2018年主要焦點在預防塑膠污染和提出健康海洋方案，惟根據中研院研究指出，每年有800多萬噸「塑膠垃圾」被丟進海洋，包括塑膠杯、寶特瓶等1次性廢棄物，影響海域周邊環境，對生物、漁業等

造成嚴重影響，臺灣島被海洋垃圾包圍，8成海域可見海漂垃圾，塑膠比率達66.3%。另，從國際編碼系統追塑膠垃圾來源國，海漂垃圾量最主要來源國為中國、越南（約占47.5%-63.7%），次之為臺灣、日本、韓國。

案經調閱行政院環境保護署（下稱環保署）、海洋委員會、行政院農業委員會、經濟部、審計部等機關卷證資料；復於民國（下同）107年11月19日諮詢專家學者及環保團體；再分別於108年2月25日與同年月27日前往彰化縣王功漁港、宜蘭縣南方澳漁港履勘。另於108年1月16日詢問案關人員調查發現，本案環保署違失臚列如下：

- 一、環保署於91年實施第一波限塑措施後，在塑膠袋減少使用量上雖有初步成果，然因限塑所採塑膠袋較厚，整體製造塑膠袋之塑膠用量是否因之減少及對環境影響，環保署並未考量。其後該署以國人消費特性，於95年修正公告取消有店面餐飲業管制，放寬限塑措施，未能持續以澈底改變民眾使用習慣，延宕塑膠袋禁用時程，顯有怠失；再依近10年國內塑膠袋使用量顯示，環保署在推動限塑源頭減量多年，國內塑膠袋整體生產及使用量不減反增，破壞生態；與此同時，國際間許多國家或城市，在限塑上已紛紛採行較我國更積極的具體限制措施。另環保署自91年推動塑膠產業轉型已長達17年，迄今商家販售未有普及適當替代品及業界尚待政府輔導轉型之困境亟待解決，限塑政策推動多年，仍乏相關配套，難辭執行不力之咎

（一）依據廢棄物清理法（修正日期：90年10月24日）第21條規定：「物品或其包裝、容器有嚴重污染環境之虞者，中央主管機關得予以公告禁用或限制製造、輸入、販賣、使用。」爰環保署於91年4月22日公告訂定「購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）

免洗餐具第一批限制使用對象、實施方式及實施日期」，95年修訂為「購物用塑膠袋限制使用對象、實施方式及實施日期」。另按立法院第4屆第6會期第3次會議修正廢棄物清理法時，通過6項附帶決議略以：「一、針對有嚴重污染環境之虞之物品或包裝、容器，環保署應於本法修正通過後3個月內完成評估；6個月內予以公告並分階段限制使用，如塑膠袋、保麗龍、免洗餐具、有關塑膠類之紙尿褲內襯、農業披覆膜及培養袋等。……環保署應儘速訂定時間表，將保麗龍、塑膠袋逐步禁用，並確實落實執行……」^{1、2}。

(二)經查環保署於91年6、7月間分別公告購物用塑膠袋及塑膠類(含保麗龍)免洗餐具第一批及第二批限制使用措施，93年7月公告購物用塑膠袋及塑膠類(含保麗龍)免洗餐具限制使用措施；95年6月分別公告購物用塑膠袋限制使用及免洗餐具限制使用措施。前開91年間限制措施管制對象包括公部門、私立學校、百貨公司及購物中心、量販店、超級市場、連鎖便利商店、連鎖速食店等7大業別；不得提供厚度小於0.06公釐的購物用塑膠袋，厚度大於0.06公釐者應付費取得。據環保署表示³：「經91年第一波管制公部門、私立學校、百貨公司及購物中心、量販店、超級市場、連鎖便利商店、連鎖速食店，透過以量制價改變民眾生活習慣，管制對象塑膠袋使用量由每年34.35億個減少至14.3億

¹ 立法院90年10月16日九〇臺立議字第3082號函、行政院90年10月22日臺九十環字第061941號函。

² 本院91年調查「據立法委員鄭三元陳訴：「行政院環境保護署於九十一年三月宣佈『購物用塑膠袋及塑膠類(含保麗龍)免洗餐具之限用政策』，惟其政策內容定義不明，且乏配套措施，對於勞工轉業與產業轉型均未研議，且未就資源如何回收等環保工作與業者溝通等情。」乙案調查報告。

³ 環保署107年7月12日環署廢字第1070055055號函。

個，減少20.05億個塑膠袋使用量，其後考量國人消費特性，民眾於有店面餐飲業消費確有使用塑膠袋裝提外帶食物之必要，95年修正公告取消有店面餐飲業管制。」該署另於106年8月修正公告，新增「藥粧店、美粧店及藥局」、「醫療器材行」、「家電攝影、資訊及通訊設備零售業」、「書籍及文具零售業」、「洗衣店業」、「飲料店業」及「西點麵包店業」等7大類限制使用對象，管制對象由2萬家增加至10萬家，除維持不得免費提供規定外，增加管制所有塑膠材質（含生物可分解塑膠），並取消厚度0.06公釐之限制。

- (三)有關環保署91年3月之「購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具之限用政策」，其政策內容、配套措施、產業轉型等情，本院前於91年立案調查，依據該報告調查意見第七點：「環保署以厚度0.06公釐作為購物用塑膠袋限制使用之標準，是否反使塑膠垃圾增加，環保署宜確實瞭解，妥為因應。」內容指出：「查目前賣場中（包括超級市場與便利商店等）主要購物用塑膠袋材質以高密度聚乙烯（HDPE）為主，一般厚度多介於0.02至0.05公釐間，……；若以低密度聚乙烯（LDPE）製作之塑膠袋通常較厚（0.07至0.1公釐間），……。」、「……為減少對於塑膠袋製造業者衝擊、考量塑膠袋製程限制（一般HDPE吹膜機吹膜極限為0.07公釐）與結帳時計價使用所需（即購物袋供應成本需達目前最低貨幣單位價值，約新臺幣1元左右）經評估分析，以0.06公釐作為現階段購物用塑膠袋管制厚度標準。」及「……倘多數消費者能配合減少或重複使用塑膠袋，其厚度雖增加，然棄置量卻減少，自難認為塑膠垃圾將增量。反之，若消費者配合減少或

重複使用塑膠袋之成效不佳，塑膠垃圾量勢必增加，爰此。該署宜持續密切觀察塑膠垃圾量是否增加並妥善因應。」

(四)然依經濟部統計自97年迄至106年，近10年間，國內有關「塑膠膜袋製造業」生產量及銷售量如下：

97-106年歷年國內塑膠製品生產量及銷售量統計如下表：

項目	業別	產品	97年	98年	99年	100年	101年	102年	103年	104年	105年	106年
生產量	塑膠膜袋製造業	塑膠袋(公噸)	219,465	175,759	195,877	193,802	202,572	200,005	221,099	214,680	214,329	225,456
		塑膠膜(公噸)	261,916	284,073	291,907	265,028	295,234	288,491	316,588	309,885	302,953	295,823
銷售量	塑膠膜袋製造業	塑膠袋(公噸)	207,434	175,078	193,660	193,614	201,620	201,474	223,649	216,729	211,862	222,289
		塑膠膜(公噸)	254,920	272,953	284,435	255,144	286,928	290,799	314,534	294,685	293,026	279,905
銷售率		塑膠袋	94.5%	99.6%	98.9%	99.9%	99.5%	100.7%	101.2%	101.0%	98.8%	98.6%

資料來源：經濟部107年7月10日經授工字第10720419360號函。

由上表可知，歷年塑膠袋生產後當年度銷售率高達99%以上，庫存量低，可見市場使用需求高。又依近10年生產量觀之，國內塑膠袋生產量有呈現增加之趨勢。

97-106年歷年塑膠製品內、外銷量統計如下表：

項目	業別	產品	97年	98年	99年	100年	101年	102年	103年	104年	105年	106年
銷售量	塑膠膜袋製造業	塑膠袋(公噸)	207,434	175,078	193,660	193,614	201,620	201,474	223,649	216,729	211,862	222,289
內銷量(含間接外銷)	塑膠膜袋製造業	塑膠袋(公噸)	148,262	126,188	142,595	142,114	146,485	152,407	171,994	171,005	163,239	169,533
		塑膠膜(公噸)	169,421	175,458	181,788	161,957	173,056	176,955	192,772	179,712	177,754	167,368
直接外銷量	塑膠膜袋製造業	塑膠袋(公噸)	59,172	48,890	51,065	51,500	55,135	49,067	51,655	45,724	48,623	52,756
		塑膠膜(公噸)	85,499	97,495	102,647	93,187	113,872	113,844	121,762	114,973	115,272	112,537
內銷比率		塑膠袋	71.5%	72.1%	73.6%	73.4%	72.7%	75.6%	76.9%	78.9%	77.0%	76.3%
外銷比率		塑膠袋	28.5%	27.9%	26.4%	26.6%	27.3%	24.4%	23.1%	21.1%	23.0%	23.7%

資料來源：經濟部107年7月10日經授工字第10720419360號函。

再由上表可知，塑膠袋的銷售主要以國內市場為主約占7成5左右。又依近10年內銷量觀之，國內塑膠袋內銷量有呈現增加之趨勢。

(五)雖環保署表示，經91年第一波限塑措施，減少20.05億個塑膠袋使用量，然因限塑所採塑膠袋較厚，整體生產塑膠袋之塑膠用量是否因之減少及對環境之影響，環保署並未考量。其後該署以考量國人消費特性，民眾於有店面餐飲業消費確有使用塑膠袋裝提外帶食物之必要，於95年修正公告取消有店面餐飲業管制，未能持續限制使用措施以澈底改變民眾使用習慣，有違廢棄物清理法第21條及延宕立法院第4屆第6會期第3次會議修正廢棄物清理法時，通過6項附帶決議之塑膠袋禁用時程。再依近10年國內塑膠袋使用量觀之，歷年國內生產量不但呈現增加之趨勢，國內所生產之塑膠袋內銷量亦呈現增加。是以，環保署在推動限塑源頭減量多年，國內塑膠袋整體生產及使用量不減反增。據「臺灣清淨海洋行動聯盟」⁴曾統計，臺灣2013年海洋廢棄物前幾名為塑膠袋、免洗餐具、瓶蓋、吸管與飲料瓶等。與其他國家相比，臺灣的塑膠袋不但高居首位，更高達23.75%，遠多過國際；全臺一年用掉180億個，平均每人年使用782個，等於每天使用2.7個（2016/10/21更正：每人每天應為2.14個），比照歐盟每年每人平均198個，臺灣多了3.9倍，濫用的結果也讓臺灣的海岸充斥著垃圾，甚至破壞生態，造成環境衝擊。

(六)再依各國在限塑方面措施觀之，孟加拉是全球第一

⁴ 臺灣清淨海洋行動聯盟由環資、荒野保護協會、黑潮海洋基金會、臺南社大、海科館等團體所組成，他們不只是舉辦淨灘活動率民眾清理海灘上的垃圾，更會對檢到的垃圾進行監測與分析。

個禁塑的國家，2002年起即禁止使用薄型塑膠袋；愛爾蘭於2002年起徵收塑膠袋稅，成為全球第一個開徵塑膠袋稅的國家。中國在2008年禁止商店提供免費塑膠袋；美國加州於2016年起全面禁用塑膠袋；斯里蘭卡在2017年禁止販售塑膠袋、塑膠杯和塑膠盤；2018年7月起美國西雅圖全面禁用塑膠餐具和吸管；萬那杜採相同措施，於2018年禁止塑膠袋、容器和吸管。蘇格蘭也由2018年起，格拉斯哥將禁止市政大樓使用塑膠吸管。至於日本，2020年起所有零售商店都禁止提供免費塑膠袋；英國在25年內將禁用塑膠袋，寶特瓶，塑膠吸管等用品；法國於2020年將成為第一個全面禁用拋棄式塑膠餐具的國家；歐盟也向塑膠宣戰，歐洲議會今（2019）年以壓倒性的560：35票數，贊成禁止使用一系列一次性塑膠，包含咖啡最常使用的咖啡杯、攪拌棒、餐盒、餐具等，加上保麗龍、吸管、棉花棒、耳塞、濕紙巾等，2021年全面生效，此項禁令還包括塑膠減量的目標，其中一項是到2029年，寶特瓶必須達到90%的回收再利用，而不是回收後卻根本沒有妥善利用；而最常出現在海洋的10項塑膠垃圾也必須減半，包含保麗龍、塑膠飲料瓶罐、塑膠袋、鋁箔包、漁網、玻璃瓶等⁵。值得注意的是，超過60%的非洲國家全面限塑，違規者甚至還有刑責⁶。基上說明，國際間許多國家或城市，在限塑上已紛紛採行較我國更積極的具體限制措施。

⁵ <https://www.gvm.com.tw/article.html?id=60425> 遠見雜誌「跟塑膠陋習說再見！歐盟決議全面禁用一次性塑料」

⁶ 綠色和平臺灣辦公室提供，並彙整自：綠色和平臺灣網(2018)，〈別讓我們的方便 成為地球的塑便〉，6月21日，
<https://www.greenpeace.org/taiwan/zh/press/releases/oceans/2018/plastic-pollution/>（檢索日期：2018/7/1）。

(七)再查本院前開報告調查意見第一點：「環保署執行『購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具限用政策』前，雖曾與相關業者、公會及工業局協商，惟與工業局未能事先掌握業者轉型所需時間……」指出：「另據工業局……指出：『……塑膠袋及塑膠類免洗餐具製造設備均屬專用生產機器，不易變更設備構造以生產其他塑膠製品，尤其塑膠類免洗餐具製造設備部分據業者及專家表示完全無法轉作生產其他塑膠製品，故廠商欲轉型產製其他產品，則需調整設備或購置新設備及移轉轉型產品之製造技術等，並非一蹴可及……龐大之產業若要整體轉型，所需經費及時間均相當巨大，估計完成轉型時間需耗時5年以上……。』」、「綜上分析，本案環保署執行限塑政策前，雖曾與塑膠相關業者、公會及工業局協商，惟……，另對於有意願轉型之塑膠袋與塑膠類免洗餐具業者完成轉型所須時間亦未於限塑政策定案前全盤掌握，……，顯見該二機關於決策過程中之資訊交換、意見溝通與分工合作機制有待加強。基於相關業者轉型問題迄未妥善解決，當務之急，宜持續對受衝擊業者提供合理、合法之紓困、輔導措施，……」基上，本院前已指出塑膠產業轉型需長時間，且環保署及經濟部等相關主管機關應對受衝擊之塑膠業者提供輔導措施，協助產業轉型。

(八)惟據經濟部於107年8月6日函復本院有關目前商家及業界執行減/禁塑政策遭遇之困難：

- 1、經濟部商業司調查發現：百貨公司及OK超商、7-11便利商店等業者均表示配合政府減塑政策，其中7-11便利商店表示有尋找替代品及成本考量的問題，例如：找塑膠吸管的替代品時須考

量成本及衛生問題。里仁超市表示「減少塑膠包材」時面臨以下的挑戰：食品類：可能影響食品的保存與品質，甚至大幅增加生鮮蔬果的耗損率，造成食物的浪費。生活用品類：雖然沒有食安的考量，但減用塑膠包裝後，也要確保商品在運送與陳列時，能夠有效防污防塵。

- 2、經濟部工業局調查發現：部分小型塑膠袋工廠因轉型不易，已面臨生產與銷售量下滑，且因營收減少，甚至無法支應設備貸款及勞工資遣費用，業者要求行政院環境保護署可提供政策性低利或優惠利率貸款，減輕廠商的目前設備利息負擔。部分工廠希望能朝轉型升級方向努力，目前政府機關未針對限塑政策受影響之廠商，提供專案輔導措施。

依上調查顯示，環保署自91年推動塑膠產業轉型已長達17年，業界仍有「政府機關未針對限塑政策受影響之廠商，提供專案輔導措施」之建議。又限塑政策之推動亦乏商家販售所需之適當替代品等問題亟待解決。

- (九)綜上，環保署於91年實施第一波限塑措施後，在塑膠袋減少使用量上雖有初步成果，然因限塑所採塑膠袋較厚，整體製造塑膠袋之塑膠用量是否因之減少及對環境影響，環保署並未考量。其後該署以國人消費特性，民眾於有店面餐飲業消費確有使用塑膠袋裝提外帶食物之必要，於95年修正公告取消有店面餐飲業管制，放寬限塑措施，未能持續限制使用措施以澈底改變民眾使用習慣，有違廢棄物清理法第21條及延宕立法院第4屆第6會期第3次會議修正廢棄物清理法時，通過6項附帶決議之塑膠袋禁用時程，顯有怠失；再依近10年國內塑膠袋使用量

觀之，歷年國內生產量不但有呈現增加之趨勢，國內所生產之塑膠袋內銷量亦有呈現增加之趨勢，顯示，環保署在推動限塑多年，國內塑膠袋整體生產及使用量不減反增，破壞生態，造成環境衝擊；與此同時，國際間許多國家或城市，在限塑上已紛紛採行較我國更積極的具體限制措施。另環保署自91年推動塑膠產業轉型已長達17年，迄今商家販售未有普及適當替代品及業界尚有「政府機關未針對限塑政策受影響之廠商，提供專案輔導措施」之困境亟待解決，限塑政策推動多年，環保署仍未解決商家及業界相關問題給予配套措施，難辭執行不力之咎。

二、塑膠袋主要材質雖為一般廢棄物應回收項目，然依環保署歷次公告，「塑膠類」項目之回收皆不包含塑膠袋，雖部分地方政府有增訂納為回收項目進行回收，但於回收執行上，因塑膠袋後端處理廠不足，缺乏回收誘因而廠商回收意願低，又限塑政策源頭管制民眾使用上之闕漏及歷年宣導教育未能有效澈底改變民眾使用行為，使回收循環機制不健全，亟待改善。另環保署雖推動資源回收及垃圾強制分類多年，然地方縣市政府環保單位在執行上，有以當作一般垃圾丟棄或把民眾分類的回收物回收後，混雜以統包方式之單一價格賣給回收業者，在垃圾分類及資源回收端之執行，背離我國多年推動之環保政策，為提高回收商資源回收意願及回收資源利用性，環保署應予建立資源回收物分流管理，並善盡監督縣市政府環保單位落實執行之責

(一)依據93年6月2日修正之廢棄物清理法第5條規定：
「……執行機關應設專責單位，辦理一般廢棄物之

回收、清除、處理及廢棄物稽查工作。(第2項)……第2項一般廢棄物回收項目，由中央主管機關定之。但直轄市、縣(市)主管機關得視轄區內特殊需要，增訂其他一般廢棄物回收項目，報請中央主管機關備查。(第6項)」次依環保署95年4月17日公告「執行機關一般廢棄物應回收項目」公告事項：「一、一般廢棄物應回收項目：(一)紙類(含鋁箔包、紙容器)。(二)鐵類。(三)鋁類。(四)玻璃類。(五)塑膠類(不含塑膠袋)。1、聚乙烯對苯二甲酸酯(polyethylene terephthalate; PET)。2、聚乙烯(polyethylene; PE)。3、聚氯乙烯(polyvinyl chloride; PVC)。4、聚丙烯(polypropylene; PP)。5、聚苯乙烯(polystyrene; PS)。……。」另依一般廢棄物回收清除處理辦法第5條規定：「資源垃圾回收貯存場所，除應符合前條規定外，並應符合下列規定：一、貯存容器、設施依所存放之資源垃圾種類分別貯存，並以中文標示。二、經完成分類之資源垃圾置於分區貯存格。……」

(二)經查上開「執行機關一般廢棄物應回收項目」分別於97年10月30日公告新增行動電話充電器(包括座充及旅充);及103年10月24日公告增列食用油為執行機關一般廢棄物應回收項目。次查塑膠袋主要材質為：PE(含LDPE、HDPE)、PP、PET、PVC，為前開一般廢棄物應回收項目，然查目前所公告之回收項目，「塑膠類」不包含塑膠袋。據環保署表示⁷：自95年起與各地方政府合作陸續開始試辦塑膠袋回收試辦計畫，惟因市面上塑膠袋種類繁多，且塑膠

⁷ 環保署詢問後書面補充資料。

袋之乾淨程度及複合性質將影響回收後再利用製成二次塑膠粒之良率，故地方政府大多依其是否乾淨(不含液體與雜質)與複合性質予以回收；可回收者如：購物袋、垃圾袋、夾鍊袋、背心袋、打包帶等；不可回收者則為：內層為錫箔、鋁箔、其他不同材質或防靜電的化學物質等複合材質塑膠袋，因目前技術尚無法回收。另表示⁸：「我國自95年實施廢塑膠袋試辦回收，至97年3月底總共回收9,319公噸。各縣市依廢棄物清理法第5條第6項自行增訂執行機關回收項目，計有新北市、桃園市、臺中市、臺南市、宜蘭縣及連江縣公告，106年約回收5,300公噸。」

(三)然據回收業者公開指出⁹：「公所清潔隊收來的資源回收物都會標售，再由業者跟政府購買，但類目只載明『塑膠』，沒有細分塑膠瓶、塑膠蓋或塑膠袋，業者所有的『塑膠』都要收。實際上塑膠袋根本就沒什價值，業者收了以後，不能隨意丟棄，也沒有去處，花錢買了回收物，有些還要自己花錢送去焚化爐燒掉，但有的焚化爐也不收。他的環保站在北部，光塑膠袋就屯積了幾百公噸，『不知道應該放哪裡』。」；另一中部環保公司員工表示¹⁰：「公司與地方環保局簽約，會統包清潔隊收的各式回收物，包括鐵罐、鋁罐、塑膠袋等，但塑膠袋後端幾乎沒有人處理。回收的塑膠袋材質其實很雜，很多還有油墨、髒污等，根本沒辦法處理；業者經過打包、分類後，只能先壓縮暫時堆放在廠內，至今已經累積將近3,000公噸。並指出，自從中國大陸禁止接

⁸ 環保署107年7月12日環署廢字第1070055055號函。

⁹ <https://udn.com/news/story/7266/3726270>

「塑膠袋垃圾危機 真正回收不到一成」

¹⁰ <https://udn.com/news/story/7266/3726270>

「塑膠袋垃圾危機 真正回收不到一成」

收各國的垃圾後，包括歐美、日本等國的所謂『洋垃圾』就輾轉來臺。相較於國內的塑膠袋和塑膠膜，國外材質相對穩定、有回收價值，造成國內塑膠袋回收的排擠效應。政府應該輔導業者為去化塑膠袋找出路，製造業者也要付起責任。」

(四)再據雲林縣虎尾鎮清潔隊隊長黃富義公開說明¹¹：

「乾淨的塑膠袋一直有在回收，但當中會有髒的，若要再分類清理，大部分要仰賴傳統人力，耗費成本太高。他建議應該從源頭控管，不然上游一直生產使用塑膠袋，後端去化卻有困難；源頭製造成本便宜，後端處理成本卻很鉅大，最終只會加重環境污染。」又，任職豐原清潔隊之清潔隊員表示¹²：「塑膠袋回收率相較其他資源物資，回收量非常低，主因是賣價低、不太有廠商願意收。」另，臺中市環保局亦表示¹³：「塑膠袋後端處理廠不足，廠商回收意願也低，回收循環機制不算很健全。」等語。是以，依據上開第一線負責清運回收之清潔隊員及地方主管機關之說法，塑膠袋回收率非常低，主要有三大主因：賣價低、不太有廠商願意收、民眾分類觀念有待加強。而環保署針對我國廢塑膠袋回收辦理情形一節函復本院表示¹⁴：目前「塑膠袋」非為公告應回收廢棄物或執行機關一般廢棄物應回收項目，而歸為「其他」類別，僅有新北市、桃園市、臺中市、臺南市、宜蘭縣及連江縣公告等縣市依廢棄物清理法第5條第6項自行公告為回收項目，106年回收計約5,300公噸。相較上開國內106年塑膠袋

¹¹ <https://udn.com/news/story/11311/3726209>

¹² <https://udn.com/news/story/11311/3726209>

¹³ <https://udn.com/news/story/11311/3726209>

¹⁴ 環保署107年7月12日環署廢字第1070055055號函。

「塑膠袋製造成本低 後端去化卻很貴」

「塑膠袋製造成本低 後端去化卻很貴」

「塑膠袋製造成本低 後端去化卻很貴」

生產量225,456公噸之統計數據，106年塑膠袋僅2.4%被回收，凸顯國內塑膠袋回收誘因不足、回收率偏低，回收機制亟待改善。

(五)對此，綠色陣線協會常務理事林長茂公開表示¹⁵：

「在臺灣，除了各項購物使用塑膠袋，還被大量用來裝湯及各種食物，後端卻無法回收，付出的處理和環境成本非常高。因為絕大多數無法回收，這些塑膠袋絕大多數都拿去焚化爐焚燒，除了產生戴奧辛，還有很多被隨意丟棄或大量堆置。」另，看守臺灣協會秘書長謝和霖亦公開呼籲¹⁶：「不主動提供塑膠袋的限塑政策，其實還有很多改善空間。除了有提把的塑膠袋、購物袋外，一般小吃店、餐廳、早餐店等用來裝湯裝菜的透明、PE材質塑膠袋，也應該管制。但環保署限塑政策，只針對有提袋的購物用塑膠袋。」而環保署於本院詢問有關海洋垃圾源頭減量針對民眾之宣導情形一節表示：「本署對於各項一次用非必要塑膠產品，自91年起已陸續推動一系列源頭減量措施，包括『購物用塑膠袋及塑膠類免洗餐具限制使用政策』、『限制塑膠類托盤及包裝盒使用』、『一次用外帶飲料杯源頭減量及回收獎勵金實施方式』等，……以引導民眾改變拋棄型的生活型態，達減少垃圾產生量與處理量的效果。」再查環保署歷年宣導相關作為有：拍攝源頭減量宣導影片、印製宣導單張、海報及貼紙張貼、設置一次用產品減量宣導網站等方式向民眾宣導。然該署在推動限塑源頭減量多年，民眾在塑膠袋之整體使用量不減反增，已如前述。據上足見，限塑政策源頭管制民眾使用上之闕漏，宣導教育仍有待加強，

¹⁵ <https://udn.com/news/story/7266/3726272>

¹⁶ <https://udn.com/news/story/7266/3726272>

「環團：塑膠袋應從源頭就課費」

「環團：塑膠袋應從源頭就課費」

以澈底改變民眾在生活上的使用行為。

(六) 基上，環保署廢管處長賴瑩瑩公開表示¹⁷：「今年年底北部會有兩家業者把廢塑膠、橡膠等做成鍋爐燃料，回收業者堆放在田間、閒置空間的塑膠物將會有更好的去處，不會增加焚化爐負擔，田間也不會無限制堆放；另委託民間單位參考歐盟的燃燒標準進行試燒，建立我國自己的燃燒標準。」另表示：「家戶的乾淨垃圾袋還是可以交由清潔隊回收，由清潔隊去化，但目前回收率僅9%偏低。由於現在採統包方式，業者標到包案後無法做物質再利用，只能做燃料。未來塑膠袋、塑膠膜會盡可能分流，日前已與各大賣場、量販店開會溝通，另規畫找物流業者、回收業者進行媒合，讓大量使用塑膠包膜的賣場、運貨使等通路的塑膠膜有去處。至於塑膠膜的回收體系，已規畫在量販店、賣場群聚的聚落位置先做一個示範點，建立集中回收體系。讓回收業者方便處理、載運，甚至可以分類。協調媒合使用端與回收端需求，先在賣場、量販店推廣，再擴及貨運、網購業者，最快6月底前試辦。」等語。108年4月9日聯合晚報並以「賣場、量飯店回收塑膠膜—環保署建回收體系 最快6月底前試辦」¹⁸為題報導：「環保署現在規畫，先針對材質單純、用量龐大的塑膠膜，建立集中回收體系，讓塑膠膜、塑膠袋分流，最快6月底前試辦，一段時間再重新檢討限塑政策。」

(七) 末查有關各類塑膠材質製品之廢棄物回收辦理情形，據環保署於本院詢問書面資料說明¹⁹：我國自

¹⁷ https://udn.com/news/story/7266/3744794?from=udn-catebreaknews_ch2

¹⁸ https://udn.com/news/story/7266/3744794?from=udn-catebreaknews_ch2

¹⁹ 環保署詢問書面資料。

89年推動資源回收四合一計畫，透過資源回收基金之運用規劃，結合「社區民眾」、「地方政府清潔隊」（執行機關）及「回收商」等推動資源回收工作，並依廢棄物清理法第15條公告應回收物品，其中廢塑膠容器（包含PET、PE、PVC、PP、PS、PLA等材質）、廢電子電器物品、廢資訊物品及廢汽機動車輛等內含之廢塑膠，回收後進行粉碎、清洗、分選、造粒，並製成二次塑膠原料，以供再生塑膠製品使用。另於92年推動垃圾強制分類為一般垃圾、資源回收物及廚餘等三大類交付地方清潔隊，分類後之廢塑膠，經地方清潔隊送交合格之回收商後交至再利用業者，作為塑膠製品原料、鋼鐵廠輔助燃料用途、或產製為塑膠裂解油品。

(八)然在垃圾分類及資源回收執行上發現，有縣市政府資源回收車將民眾分類好之紙容器、薄塑膠、寶特瓶、鐵鋁罐、玻璃瓶、利樂包、電風扇、微波爐等回收物回收後，回資收場卻將民眾已分類好的回收物混雜堆放²⁰。看守臺灣協會秘書長謝和霖亦證實表示：「臺北市的模式有點欺騙民眾感情，把民眾稍微分類的回收物，部份混在一起，到了（屏東）回收商又要再分一次，等於浪費資源，如果能把（民眾）分好的回收物直接賣給回收商，價格會更好、也可避免重工。」等語。另日前甫榮獲環保署「107年度推動執行機關加強辦理資源回收工作績效考核計畫」全國第3組「金質獎」的宜蘭縣²¹，近日（108/4/24）更有民眾蒐證錄影投訴媒體，有關宜

²⁰ <https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5092256> 「獨家直擊：你辛苦做的分類回收，是一場騙局？」

²¹ https://www.e-land.gov.tw/News_Content.aspx?n=770C4B84956BD13B&s=B5DF9A54C28E926C

蘭市公所清潔隊人員，長期把資源回收物直接丟入垃圾車內一事，並經宜蘭市公所坦承疏失²²。是以，現階段地方縣市環保單位係把民眾分類的回收物回收後，有以當作一般垃圾丟棄或混雜以統包方式之單一價格賣給回收業者，在垃圾分類及資源回收端之執行，背離我國多年推動之環保政策，縣市政府在資源回收物分流管理及落實亟待建立及監督，以提高回收商資源回收意願及回收資源之利用性。

(九)綜上，塑膠袋主要材質雖為一般廢棄物應回收項目，然依環保署歷次公告，「塑膠類」項目之回收皆不包含塑膠袋，雖部分地方政府有增訂納為回收項目進行回收，但於回收執行上，因塑膠袋後端處理廠不足，缺乏回收誘因而廠商回收意願低，又限塑政策源頭管制民眾使用上之闕漏，使回收循環機制不健全，亟待改善。另環保署雖推動資源回收及垃圾強制分類多年，然地方縣市政府環保單位在執行上，有以當作一般垃圾丟棄或把民眾分類的回收物回收後，混雜以統包方式之單一價格賣給回收業者，在垃圾分類及資源回收端之執行，背離我國多年推動之環保政策，為提高回收商資源回收意願及回收資源利用性，環保署應予建立資源回收物分流管理，並善盡監督縣市政府環保單位落實執行之責。

²² <https://tw.news.appledaily.com/new/realtime/20190424/1555961/>
踢爆 宜市清潔隊回收物全丟垃圾車」

「扯！網友蒐證

綜上所述，環保署於91年實施第一波限塑措施後，在塑膠袋減少使用量上雖有初步成果，然其後該署以國人消費特性，於95年修正公告取消有店面餐飲業管制，放寬限塑措施，未能持續以澈底改變民眾使用習慣，延宕塑膠袋禁用時程，顯有怠失；再依近10年國內塑膠袋使用量顯示，推動限塑源頭減量多年，國內塑膠袋整體生產及使用量不減反增；且推動塑膠產業轉型多年，迄未有普及適當替代品及業界尚待政府輔導轉型亟待解決，難辭執行不力之咎。另因塑膠袋後端處理廠不足，缺乏回收誘因而廠商回收意願低，且限塑政策源頭管制民眾使用上之闕漏及歷年宣導教育未能有效澈底改變民眾使用行為，使回收循環機制不健全，亟待改善；又環保署推動資源回收及垃圾強制分類多年，然地方縣市政府環保單位，有以當作一般垃圾丟棄或把民眾分類的回收物回收後，混雜以統包方式賣給回收業者，在垃圾分類及資源回收端之執行，背離我國多年推動之環保政策，均有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：張武修

中 華 民 國 1 0 8 年 5 月 8 日