

## 調 查 報 告

- 壹、調查緣起：據訴，並經值日委員核批調查；另陳訴人張○○（台南市金華路一段○○○巷○○號）、bh○○○○（電子信箱：bh○○○○@yam.com）於本案派查後，陸續向本院陳訴，均併入本案調查。
- 貳、調查對象：行政院環境保護署、經濟部工業局、行政院勞工委員會、行政院衛生署。
- 參、案由：據訴：「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。
- 肆、調查依據：本院九十一年十二月二十日（九一）院台調壹字第○九一○八○○九八五號函。
- 伍、調查重點：
- 一、行政院環境保護署認為必須執行「購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具限用政策」之理由。
  - 二、其他國家實施「購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具限用政策」之情形。
  - 三、行政院環境保護署推動「購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具限用政策」之決策過程。
  - 四、「購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐

具限用政策」管制項目、實施方式與政令宣導情形。

五、行政院環境保護署規劃「購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具限用政策」擬定相關配套措施之情形

六、經濟部工業局輔導產業轉型之情形。

七、行政院勞工委員會輔導勞工轉業之情形。

八、行政院衛生署執行餐飲衛生管制情形。

九、其他重要事項。

陸、調查事實：

案經本院函請行政院環境保護署（以下簡稱環保署）、經濟部工業局（以下簡稱工業局）、行政院勞工委員會（以下簡稱勞委會）、行政院衛生署（以下簡稱衛生署）等機關就相關問題提出說明，並於民國（下同）九十二年一月二十七日邀請台灣區塑膠製品工業同業公會、台灣省塑膠製品商業同業公會聯合會、彰化縣塑膠製品商業同業公會、台中市塑膠製品商業同業公會、台南市塑膠製品商業同業公會、台灣區PP容器製造協進會、昇威免洗餐具公司、台北市餐盒食品商業同業公會召開座談會（以下簡稱座談會），復於同年二月十三日約詢工業局陳○○局長、勞委會郭○○副主任委員、衛生署楊○○副署長，另同年二月十四日約詢環保署廢棄物管理處陳○○處長及同年二月二十一日約詢環保署郝○○署長後，全案業已調查竣事，茲將調查事實分述如下：

一、環保署認為必須執行「購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具限用政策」（以下簡稱限塑政策）之理由：

(一)民眾濫用塑膠袋與免洗餐具：

- 1、長久以來購物用塑膠袋及免洗餐具因其價廉及方便性之特性已與一般生活密不可分，其使用量也隨消費能力而成長；目前消費型塑膠袋之種類包含夾鍊袋、透明塑膠袋及購物用塑膠袋等產品，其材質以PE、PP、PVC為主。我國每年消費型塑膠袋使用量約十.五萬公噸，其中購物用塑膠袋每年約六.五萬公噸，估計約近二〇〇億個，平均每人每日約使用二.五個。免洗餐具方面，國內外食人口每日約一、七七〇萬人次，免洗餐具之使用量每年約五.九萬公噸，其中塑膠類（含保麗龍）免洗餐具之使用量每年約四.三萬公噸。
- 2、若按各國平均每人單位國民生產毛額產生之塑膠廢棄物量（公克／美元）分析，美國為一.九公克／美元，日本一.二公克／美元，德國〇.五公克／美元，韓國五.〇公克／美元，而台灣地區則為五.九公克／美元，顯示我國垃圾中塑膠廢棄物量較其他國家高出許多。
- 3、若以各國土地面積與垃圾中塑膠類廢棄物之總量計算各國塑膠廢棄物所造成之環境負荷，更可發現美國為：一.八公噸／平方公里、英國為：十一.五公噸／平方公里、德國為：三.一公噸／平方公里、日本為：十四.六公噸／平方公里、韓國為：二十一.三公噸／平方公里，而我國則為：五十一.一公噸／平方公里，實較世界主要國家高出甚多。

(二) 塑膠類物質具有不易分解、腐化之特性：

- 1、塑膠類物質具有不易分解、腐化之特性，於自然界中經自然分解、代謝作用達到「淨化」者，其比例甚低。
- 2、目前國內一般廢棄物年生產量約為七二五萬公噸，處理方式則以焚化及掩埋為主，其中九十年以焚化方式處理者占總處理量之四十七.六九%，掩埋則占四十三.七三%，又據統計資料顯示，廢棄物中塑膠類占十八~二十二%。易言之，過去十年每年已掩埋一〇〇~一四〇萬公噸之塑膠類廢棄物，累計自八十一年起至八十九年止，已掩埋約一千一百萬公噸之塑膠類廢棄物，若將塑膠類廢棄物之密度以〇.七五噸／立方公尺計，則已掩埋了約一千五百萬立方公尺之塑膠類廢棄物，相當於台灣地區每平方公里土地掩埋四一七立方公尺之塑膠類廢棄物。

(三) 回收與再利用不易：

- 1、購物用塑膠袋與塑膠類（含保麗龍）免洗餐具回收再利用不易及再利用價值低，此可從過去拾荒業者於欠缺回收處理補貼之情況下，仍會主動收購廢紙，惟塑膠袋及免洗餐具則未有拾荒業者會主動收購得到印證。蓋塑膠袋與塑膠類（含保麗龍）免洗餐具質輕、價廉、取得容易，一般民眾易於使用後隨手丟棄，使得回收乏利可圖。
- 2、環保署根據回收免洗餐具多年之經驗得知，紙類製品之回收率高於塑膠製品，以回收統計數據為例：塑膠餐盒回收量每年

約四、四〇〇公噸，回收率僅為十.二%，紙餐具回收量三、二〇〇公噸，回收率則為二十%。縱然處理廢棄塑膠袋與塑膠類（含保麗龍）免洗餐具所需各種回收再利用之技術雖非困難，惟因塑膠袋與塑膠類（含保麗龍）免洗餐具製品多於成品表面以油墨、油漆等印刷圖案，致降低其回收價值，且多數民眾直接將塑膠袋或免洗餐具與污染源接觸，如盛裝油污、顏料、食物或沾污其他物質（金屬屑或纖維）等，並不適合再生回收，其再利用價值亦低。

- 3、免洗餐具使用後常盛裝剩菜剩飯，且餐盒油膩不若飲料可稍作清洗後回收存放，因此一般民眾通常不配合回收免洗餐具，以免招來蟲鼠影響環境衛生。再以運輸成本言，此類製品具有質輕、體積大之特性，亦使其運輸成本大增，是以上述各項因素均使得廢塑膠袋之回收與再生處理目前尚不具經濟可行性。

（四）部分塑膠材質（如 PVC、PS 等）以焚化方式處理可能導致戴奧辛之產生：

- 1、戴奧辛（ polychlorinated dibenzo-p-dioxins, PCDD）為碳、氫、氧、和氯之化合物。其係含氯之物質於燃燒過程中經重金屬催化致使戴奧辛產生，其排出後經環境介質、食物鏈或接觸進入動物、魚類、人類體內，人體所含之戴奧辛百分之九十係源於日常飲食、乳製品、蛋、魚，據國際癌症研究中心（IARC）證實，肝、肺、胃癌及淋巴癌皆與戴奧辛有關，

另對人體免疫系統、生殖系統皆造成影響。

- 2、目前塑膠材質有 PE、PP、PET、PS、PF、ABS、AS、PUR、PVC、PVDC 等種類，由於塑膠為碳、氫、氧之化合物，其中含有氯成分者為 PVC 和 PVDC，製作塑膠袋之 PE 燃燒後雖不致產生戴奧辛，惟此僅限於完全未與其他含氯垃圾混合燃燒之情況；常用之保麗龍免洗餐具本身雖亦不含氯，惟高溫時，仍會釋出有毒物質苯乙烯，當遇含氯垃圾混合燃燒時，亦有產生戴奧辛之虞。
- 3、目前四十七.七% 之垃圾係以焚化處理，未來焚化處理將達九十% ；又根據日本塑膠處理促進協會之統計顯示，都市垃圾之組成成份包括廚餘、紙、布、木、塑膠製品等，其一噸之垃圾含氯量高達十三.一公斤，因此於焚化爐燃燒垃圾時，欲將含氯物質完全去除並非容易。因此，垃圾中不安定之氯素存在與塑膠廢棄物混合，即有產生戴奧辛之虞。

(五)減少石化原料使用所造成之溫室效應：

- 1、國際間由於石化燃料之大量使用，排放大量二氧化碳，加以森林之採伐亦減少自然界吸收二氧化碳之能力，工業革命前，全球大氣中之二氧化碳含量約為二六〇 ppm；一九四〇年代，大氣中之二氧化碳含量三二〇 ppm 以下，至西元二〇〇〇年全球大氣中之二氧化碳含量已高達三七〇 ppm，較工業革命前增加了一一〇 ppm，增加幅度高達四十%。

- 2、溫室氣體主要有二氧化碳 (CO<sub>2</sub>)、甲烷 (CH<sub>4</sub>)、氧化亞氮 (N<sub>2</sub>O)、六氟化硫 (SF<sub>6</sub>)、氫氟碳化物 (HFCs) 及全氟碳化物 (PFCs) (CO<sub>2</sub>:CH<sub>4</sub>:N<sub>2</sub>O 溫暖化潛勢為一:二一:三一〇), 二氧化碳雖非地球溫暖化潛勢最強之溫室氣體, 惟其排放量最大, 所以對全球暖化之影響, 仍以二氧化碳居首占六十%, 且其中約有八十%來自能源部門。
- 3、國內目前製造紙製免洗餐具之紙漿, 多來自先進國家大規模栽植之「經濟林 (有計畫輪伐之人工林)」所提供, 而非砍伐「原始林」;「經濟林」為自然界「可再生資源」, 藉由取之不竭之陽光, 可使資源生生不息永續利用, 一棵樹木於二十年成材生長其間, 將可同時利用二氧化碳生長, 因此, 一棵樹自生長至砍伐造紙, 其對二氧化碳整體貢獻而言, 係減少二氧化碳產生。然原油卻為「不可再生資源」, 一旦經人類使用後即不能再生, 且石油生成過程中, 並不會消耗二氧化碳, 茲以紙製品有較佳回收情況及樹木生長可消耗二氧化碳等優點而論, 為避免溫室效應持續擴大及確保人類生命維持系統正常運行, 紙製品自然優於塑膠製品。

(六)綠色國民所得帳之改善：

聯合國與世界銀行近年已倡導建立和傳統國民所得帳相關聯之綠色國民所得帳, 以評估各國對於環境、社會、與經濟之互動關係。傳統之國民所得帳僅包含市場及少數非市場之交易行為, 卻未將自然資源耗

竭與環境品質衰退之變化納入考量，國際間發展經濟做法各異，如：先進國家係以「永續森林管理制度」生產紙漿、紙板，我國則進口紙漿後加工。茲以綠色國民所得帳之觀點而論，生產紙漿及紙板時之污染量係計入該生產國，至於進口紙板後加工成型之污染量則計入我國，以此作為評價各國永續發展之指標。

- 1、綠色國民所得帳包含自然資源消耗與環境品質折耗二大部分。其中自然資源消耗係指水資源以及礦產資源如砂石、天然氣、大理石等之消耗；環境品質折耗主要分為空氣污染、水污染以及廢棄物污染三大部分之折耗。
- 2、由於國內之紙便當紙板均於國外製造完成，相較於塑膠製品除石油開採外之製程均於國內完成，其製造過程不可避免之廢氣排放、水資源之使用，以及環保署委託辦理生命週期研究結果（即：紙便當盒與塑膠類便當盒僅考慮國內排放量時，有關環境損耗如總能源與水資源之消耗、廢棄物、硫氧化物與氮氧化物等排放量之比較）可知，購物用塑膠袋以及塑膠類免洗餐具對於綠色國民所得帳之負面影響大於紙製品。

（七）其他影響：

- 1、生態環境面：塑膠袋及塑膠類免洗餐具於河川中漂流後，部分堆積於河岸、海岸及潮間帶之紅樹林等區域，造成生態環境之破壞。



- 2、生物環境面：海洋生態之破壞，如塑膠袋漂浮於海面上易被海洋生物誤食。
- 3、生活環境面：導致水溝渠之阻塞，因排水不良而引發之水災。

(八)部分國家對於塑膠袋與塑膠類免洗餐已有所限制，且逐漸成為世界潮流。

## 二、其他國家實施限塑政策之情形：

### (一)購物用塑膠袋部分：

- 1、隨袋課徵環境稅方式：愛爾蘭（每個塑膠袋課徵十五分歐元）、丹麥（五公升以上塑膠袋每公斤課徵二.九五歐元）、東京杉並區（每個塑膠袋課徵五日元）。
- 2、付費取得：韓國、義大利、冰島、德國（每個〇.二馬克）與荷蘭（〇.三荷蘭盾）。
- 3、限制使用：印尼、尼泊爾及南非則規定限制使用低於特定厚度之塑膠袋。
- 4、香港和保育協會共同推動零售業、連鎖店及超市減少使用塑膠袋計畫。

### (二)免洗餐具部分：

- 1、美國之禁用與回收免洗餐具屬於地方事務，有波特蘭（Portland, OR | 確定執行中）、伯克利（Berkeley, CA）、索夫克郡（Suffolk County, NY | 僅執行三個月）、明尼亞波利（Minneapolis, MN）、福立波市（Freeport, ME | 確定執行中）、紐黑文（New Haven, CT）等市，禁用免洗餐具。
- 2、韓國於一九九九年依據該國「促進資源節約與再生使用法」，規定十坪以上之飲食店限制使用「用後即棄」之杯、盤、容器、筷子、湯匙、刀叉及牙籤；回收再生率達

九〇%者例外。

- 3、香港訂有「減少用完即棄發泡塑膠食物\飲品容器指引」，鼓勵減少使用一次即丟容器，分別針對學校、食品製造商、餐館與個人進行宣導活動。

### 三、環保署推動限塑政策之決策過程：

- (一)邁入二十一世紀，先進國家之廢棄物管理趨勢，已由廢棄物末端管制趨向源頭減量、分類回收及資源再利用之政策；自八十六年起，即有部分立法委員、地方議會及民間團體等主張國內應推動購物用塑膠袋與免洗餐具限制使用。而立法院第四屆第六會期修正廢棄物清理法時通過附帶決議：「針對有嚴重污染環境之虞之物品或其包裝、容器，環保署應於本法修正通過後三個月內完成評估、六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」。環保署乃據此研擬限塑政策，以分階段、分對象方式，漸次實施購物用塑膠袋及免洗餐具限制使用；其中第一批限制使用對象為：於政府機關、公營事業機構、軍事機關、國軍福利品供應站、公私立學校及公立醫療院所等，購物用塑膠袋限制使用自九十一年七月一日起實施，塑膠類免洗餐具限制使用則自同年十月一日開始實施；第二批限制使用對象為：於百貨公司及購物中心、量販店、超級市場、連鎖便利商店、連鎖速食店及有店面餐飲業等六大行業內，經營販賣業務之業者，並自九十二年元月一日實施。

- (二)為達成此一政策目標，該署特別成立「購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具限制使用政策專案小組」（以下簡稱專案小組），並由署長親自主持，成員包括署內相關一級單位主管，共同研議政策推動相關議題，作為擬定政策之最高決策單位。於政策形成初期，原則一星期召開一次，之後則視實際需要，不定時隨時召開。專案小組自九十一年一月十五日至九十二年一月二十九日為止，共召開二十四次會議。
- (三)該署除署內之專案小組會議外，另與相關單位進行研商及召開公聽座談會議，包括與相關部會、各縣市環境保護局（以下簡稱各縣市環保局）、環境保護團體、限制使用列管相關業者及塑膠製造相關業者，合計辦理三十次公聽會或座談會，其中有邀請塑膠業者參與研商者如附表一。
- (四)該署又於歷次會議中籲請塑膠與免洗餐具相關公會及業者提供產業受影響程度，並於北、中、南及彰化四場座談會中發出「限制使用政策對製造業者衝擊調查表」合計一五〇份，惟僅回收十三份；該署復於九十一年五月十日、九月十七日、十月二十五日、十一月一日及同年十二月三十一日五度正式發文函請塑膠與免洗餐具相關公會提供受政策影響之廠商人單及失業勞工人單，惟並未獲回應提供，該署只得就經濟部既有資料，研擬相關措施。有關環保署函請塑膠業相關公會協助收集業者衝擊之情形如附表二。
- (五)該署於九十一年五月二十三日至行政院專案

報告，除協調各部會支持外，並獲行政院院長指示：「政策立意良好，各部會應配合積極推動。」

- (六)環保署郝○○署長另分別於九十一年三月二十九日、五月一日、五月七日、五月九日及十二月二十日親自拜會國防部湯○○部長、教育部范○○次長、經濟部林○○部長、工業局陳○○局長及勞委會陳○主任委員，請渠等協助政策推動。

#### 四、限塑政策管制項目、實施方式與政令宣導情形：

##### (一)管制項目：

現階段係針對使用量大且對環境造成較大負荷之「購物用塑膠袋」及「塑膠類免洗餐具」兩項限制使用，其定義及範圍分別為：

- 1、購物用塑膠袋：係指限制使用對象提供予消費者裝提購買商品之塑膠袋，其餘直接盛裝肉類、魚類、蔬果等生鮮食品或商品之塑膠袋及裝盛垃圾之垃圾專用塑膠袋不在此限。
- 2、塑膠類免洗餐具：係指提供餐飲消費者一次使用，用過即丟之特性而設計加工製成之塑膠類餐具，客觀上不再經洗滌後重複提供消費者使用者。

- (二)管制業別：百貨公司及購物中心、量販店、超級市場、連鎖便利商店、連鎖速食店及有店面餐飲業等六大行業。

##### (三)實施方式：

限制使用對象提供購物用塑膠袋應依

下列規定：

- 1、厚度小於○·○六公釐以下之購物用塑膠袋，不可提供。
- 2、厚度大於（含）○·○六公釐以上之購物用塑膠袋，不得免費提供，且不可將塑膠袋之售價包含於商品售價內。
- 3、惟下列之塑膠袋不受限制，仍可繼續使用：
  - （1）包裝成商品形式陳列於貨架供選購者。
  - （2）直接盛裝魚類、肉類、蔬果等生鮮商品或食品者。
  - （3）工廠用於包裝其產品者。
  - （4）盛裝醫療院所之藥品者（第一批限制使用對象）。

（四）政令宣導情形：

- 1、該署為推動「少用塑膠袋」教育宣導工作，於八十九年間與高峰百貨合辦「環保結帳台暨折扣優惠」活動。
- 2、該署為持續宣導，於九十年九月二十一日至同年十月三十一日與統一超商舉辦「自備購物袋，環境少負擔」活動，於全省各統一超商店內張貼「自備購物袋，環境少負擔」宣導海報，並舉辦簽署「少用塑膠袋、使用購物袋環保公約」抽獎活動。
- 3、九十年十二月五日舉辦「全國大專院校餐廳免洗餐具減量績優單位選拔活動」，評鑑標準為「行政管理及組織」、「餐具及環境衛生」、「免洗餐具限制使用」、「廚餘作業管理」及「其他特殊成效」等項目。
- 4、該署為擴大推展「購物用塑膠袋限制使用」規定，並促使民眾養成自備並重覆使用購

物袋之習慣，乃於九十一年一月二十八日舉辦「購物環保袋設計徵選活動」，提供高達二十萬元之設計獎勵金。

- 5、該署於九十一年四月十九日假台北衣蝶百貨舉辦「SHOW OFF - IDEE-S 設計購物袋活動」。
- 6、該署於九十一年七月起製作二十萬個環保袋提供民眾購物使用。
- 7、該署於九十一年十二月二十九日假台北市東區的龍門廣場舉辦「永續台灣、美麗地球」宣導活動，為「第二階段購物用塑膠袋與塑膠類免洗餐具限用政策」起跑暖身。
- 8、九十二年二月八日、九日辦理「限制級生活大作戰- 限用塑膠袋及塑膠類免洗餐具行動環保博覽會」。
- 9、九十二年二月十四起推動餐飲業者改用可重複使用餐具補助經費計畫。
- 10、為配合購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具限制使用政策，鼓勵有店面餐飲業提供折扣給自備餐具或容器的消費者，以養成民眾自備餐具習慣，達成減少免洗餐具使用目的，環保署自九十二年二月十四起公開徵求一千家有店面餐飲業者提供折扣優惠給自備餐具的消費者。
- 11、該署於九十二年一月十一日至十九日共六次於各大媒體刊登「因限制使用而失業之輔導政策」全版廣告，廣為週知輔導政策，並成立免費電話諮詢專線（二十一線）。

五、環保署規劃限塑政策擬定相關配套措施減少衝

擊之情形：

(一) 協調輔導產業轉型部分：

- 1、限塑政策對於購物用塑膠袋及塑膠類免洗餐具製造業者及勞工有所衝擊，該署乃依據工業局統計資料推估，目前國內購物用塑膠袋製造業者家數約四百五十家，塑膠類免洗餐具製造業者約五十家，總計約一萬餘人從業人口，如以限塑政策實施將減少業者三十%之產量推估，因而導致四十%之勞工失業，估計約有四、五千人可能會受到影響。
- 2、爰此，該署於限塑政策公告前，於九十一年三月二十六日邀集經濟部共同研商相關政策，並於同年五月一日及五月九日由該署郝龍斌署長分別親自拜會經濟部林部長及工業局陳局長，建請該部協助限塑政策推動，協助事項包括：評估購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具相關業者實際所受衝擊之影響程度、輔導購物用塑膠袋製造業者轉製厚度大於○·○六公釐以上之塑膠袋、輔導業者製作環保購物袋或其他塑膠製品、轉業或提升生產技術及輔導餐具清洗設備業及餐具清洗服務業之設立及發展等。經濟部並自九十一年五月二十四日起六次函文所屬相關單位及公會協助限塑政策推動。
- 3、轉型融資協助：
  - (1) 輔導辦理振興傳統產業優惠貸款。
  - (2) 輔導辦理中小企業升級貸款(第八期)。
  - (3) 輔導辦理金融機構辦理傳統產業專案貸

款暨信用保證專案。

- (4) 輔導辦理中小企業小額週轉金簡便貸款。
- (5) 輔導辦理促進獎助津貼實施辦法之創業貸款利息補貼。
- (6) 該署另研擬「購物用塑膠袋及塑膠類(含保麗龍)免洗餐具製造相關業者貸款利息補貼執行要點」，規劃申請補貼利息對象為受影響之相關塑膠業者於九十一年四月一日起至九十二年九月三十日申請截止前經金融機構申貸核准者，皆可申請，除政策性貸款外，亦同意補助業者自行向金融機構申貸之一般性貸款，額度限制採政策性及一般性貸款合併計算，並考量業者轉型、升級所需機械設備費用分為兩類：屬塑膠免洗餐具製造業者額度為新台幣(下同)二千萬元；非屬塑膠免洗餐具製造業者額度為四百萬元；其利息補貼利率額度分為兩類：政策性貸款，業者負擔年息百分之一，其餘由該署補貼為原則。一般性貸款，該署補貼核定利率之一半為原則。該兩類貸款該署補貼利息上限皆為年息百分之四，其餘由業者負擔。

(二) 協調輔導失業勞工轉業部分：

- 1、該署已會同勞委會訂定「購物用塑膠袋及塑膠類(含保麗龍)免洗餐具製造業非自願性失業勞工就業輔導計畫」，並於九十二年一月十一日至十九日共六次於各大媒體刊登「因限制使用而失業之輔導政策」全



版廣告，廣為週知輔導政策，並成立免費電話諮詢專線（二十一線）；另於九十二年一月十九日「119塑膠產業失業勞工自救會遊行陳情活動」中，於台北市中正紀念堂前設置輔導中心，提供失業勞工轉業諮詢服務。前述輔導就業之執行進度，截至九十二年二月十三日止，透過該署所提供之諮詢就業相關管道登記需協助就業之勞工，共計有三八〇人，其中二九九人非為受限塑政策影響之失業勞工（其中一二人已移請各縣市職業訓練中心協助處理），而受限塑政策影響之非自願性失業勞工則有七十六人，另有五人雖屬受限塑政策影響之勞工，惟目前仍在就業中。前述七十六人受限塑政策影響之非自願性失業勞工中，有二十二人已提供相關證明，另有五十四人由環保署協助取得相關證明中且已輔導兩人至餐具清洗業就業，四人至縣市環保局從事環境維護工作。

## 2、輔導失業勞工至餐具清洗業或其他傳統產業工作：

- (1) 雇主每僱用一人購物用塑膠袋及塑膠類免洗餐具製造業者因限塑政策而失業之勞工滿六個月，即依勞委會「振興傳統產業僱用獎助津貼計畫」相關規定，前六個月每人每月發給津貼一萬元整，第七個月起每滿一個月發給津貼五千元整，本項津貼每人合計以發給一年為限，以增加雇主僱用購物用塑膠袋及塑膠類免洗餐具製造業失業勞工之誘

因，餐具清洗業及其他傳統產業皆可提出申請，惟以餐具清洗業為優先獎助對象。總計九十二年度可輔導四、二六〇人失業勞工，所需總經費為三億八千三百四十萬元，其中環保署分攤一億零二百二十四萬元，勞委會分攤二億八千一百一十六萬元。

(2) 輔導失業勞工從事環境維護相關工作：補助各地方政府僱用失業勞工，從事居家周遭髒亂點清理、環保林園大道及環保公園維護、海岸地區環境清潔維護工作、觀光旅遊路線周圍地區環境整頓及維護、廚餘回收以及資源回收等工作，預計可僱用四、一四〇人失業勞工，總經費為十一億九千七百六十四萬元。

(三) 協調衛生署預防餐具不潔引發傳染病部分：

- 1、環保署於限塑政策公告前，即與衛生署共同研商，並於政策推動時多次函文衛生署，且於九十一年六月七日召開之兩署會談中，再次商請協助配合限塑政策推動，衛生署除已函文所屬相關單位協助配合限塑政策外，亦辦理多場次餐具清洗衛生說明會。目前衛生署已依食品衛生管理法，進行查驗與取締工作，確實做好餐飲衛生把關工作。
- 2、此外，衛生署依食品良好衛生規範第二十七條至第二十九條，明訂餐飲業者應符合之良好衛生規範；且配合訂定「餐具清洗良好作業指引」，提供業者、民眾清洗餐具之參考。環保署考量民眾生活習慣改變並

非一蹴可及，加上有衛生安全上 A 型肝炎傳播之疑慮，因此目前僅限制塑膠類（含保麗龍）免洗餐具之使用，其餘材質免洗餐具目前仍未限制使用。

#### 六、工業局輔導產業轉型之情形：

(一)工業局歷年已編列經費委託財團法人研究機構等單位執行專案計畫以協助製造業全面升級，目前執行中之塑膠業輔導升級計畫係自八十八年度開始辦理，如九十年及九十一年度投入整體塑膠產業之經費分別為五三、一六〇仟元與五二、五八〇仟元，其中用於塑膠袋及塑膠製免洗餐具包裝等產業於九十年及九十一年度均投入一仟多萬元，由於塑膠袋及塑膠製免洗餐具業家數約占整體塑膠產業七分之一，工業局計畫用於輔導塑膠袋及塑膠製免洗餐具業專案計畫經費約占整體塑膠產業三分之一。

(二)環保署於九十一年七月二十三日公告六大行業實施第二階段限塑政策，並於九十二年一月一日起實施，是時工業局執行中之塑膠業輔導升級計畫預算已執行近六成，工業局乃請財團法人塑膠工業技術發展中心（以下簡稱塑膠工業發展中心）協助業者轉型，另於九十二年一月十五日由工業局陳〇〇局長親自拜會環保署郝〇〇署長並建請該署協助提供轉型經費、補助業者購置設備貸款利息及考慮採行資源回收替代政策，其中有關補助業者購置設備貸款利息之建議已獲該署採納。

(三)該局於九十二年一月十五日假塑膠工業發展

中心舉辦「協助購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具製造業升級轉型研討會」，該會由工業局主辦，台灣區塑膠製品工業同業公會、台灣區塑膠製品商業同業公會及塑膠工業技術發展中心協辦，輔導業者運用政府資源、補助計畫、融資貸款措施。該次研討會分為四大主題，包括：運用政府資源提升競爭力、政府相關升級轉型計畫、如何運用兆元優惠貸款暨融資保證雙軌制取得資金、塑膠技術專題（免洗餐具禁用後之塑膠相關行業走向、塑膠膜袋業轉型之契機）等，由該中心研發人員說明技術升級轉型並提供轉型成功之實例，且解答塑膠袋及免洗餐具業者各項問題。另委託財團法人工業技術研究院化學工業研究所於九十二年一月十六日、一月二十二日、一月二十三日分別於台南、台北及台中辦理塑膠製品新技術與新產品研討會。

- (四) 該局為提供欲轉型之塑膠袋及塑膠免洗餐具業者有關資金面、技術面及行銷面等之諮詢服務，乃於經濟部傳統產業輔導中心及塑膠工業發展中心設置服務窗口，以專案輔導塑膠袋及免洗餐具業者轉型，該局又於九十二年度「塑膠工業技術開發與輔導計畫」項下特別編列二〇、〇〇〇仟元以協助該業轉型（占塑膠業整體輔導經費四成）。
- (五) 經濟部於九十二年一月二十八日召開之「經濟部與環保署部署協調會議」中，再次提案建議環保署提供部分輔導經費及貸款利息補貼等優惠措施。

## 七、勞委會輔導勞工轉業之情形：

(一)環保署郝○○署長前於九十一年十二月二十日親自拜會該會陳主任委員請協助限塑政策推動後，該會提供雇主僱用失業勞工獎助津貼，雇主可依據該會「振興傳統產業僱用獎助津貼計畫」向各公立就業服務機構提出申請，經審核通過後，由公立就業服務機構推介因受限塑政策影響之非自願性失業勞工或符合就業服務法第二十四條所列負擔家計婦女、中高齡者、身心障礙者、原住民及生活扶助戶等特定對象至傳統產業。雇主每僱用一人失業勞工滿六個月即發給僱用獎助津貼六萬元整，第七個月起每滿一個月發給僱用獎助津貼五千元，每人合計以發給一年為限。

(二)該會為落實就業服務法第三十三條規定，建立依法被資遣員工通報制度，使各公立就業服務機構即時掌握被資遣員工之資料，主動聯繫安排輔導轉業或參加職業訓練事宜，內容如下：

1、心理關懷：協助被資遣員工面對此一問題，重新評估自己，包括自我認識、自我接受及自我實現，規劃未來。

2、就業資源：透過該會職業訓練局整合之就業資源，提供被資遣失業勞工快速得到相關就業或職業訓練資訊。

3、就業輔導及推介媒合：

(1)對有工作能力及工作意願需輔導就業之失業勞工，依其住所分別轉介就業服務站就近登錄求職資料。

(2)各就業服務站依其性別、年齡及工作志

願等，清查現有就業機會，如有適當就業機會，經就業服務員電話聯繫，有意願者，即將求職資料傳真予用人單位，求職者即可直接前往應徵。

(3) 經輔導獲得就業者，應於其就業一個月內予以就業後隨訪，瞭解其就業後之工作狀況，並予以必要之協助與服務。

(4) 經輔導尚無適當就業機會之失業勞工，將結果復知當事人，並編製人才待聘資料，隨時提供合適之就業機會。

#### 4、職業訓練：

(1) 無特定專長須參加職業訓練者，依其需求予以轉介各相關公共職業訓練中心或參加勞委會職業訓練局委託之學校、單位辦理之職業訓練課程，學習轉業技能，增加轉業能力。

(2) 訓用合一之追蹤：追蹤承訓單位對結訓學員之就業輔導情形，如仍無法媒合，則轉入勞委會職業訓練局就業服務站推介媒合。

(3) 協助獲推介之被資遣失業勞工申領參加職業訓練期間之訓練生活津貼。

5、社會救助：不適就業輔導或職業訓練者，如須生活扶助、低收入補助、急難救助、醫療補助、災害救助、房貸展延、勞工保險寄保、健保續保及心理諮商等服務則轉介至社會局、衛生局或相關單位。

6、勞工保險失業給付：凡符合請領該項補助之關廠歇業被資遣失業勞工，協助其至該會職業訓練局所屬公立就業服務中心(站)

辦理，以確保及安定其失業期間之基本生活。

7、自行創業：勞委會職業訓練局所屬就業服務中心（站）提供相關創業貸款資訊，協助須辦理創業貸款之失業勞工。

8、勞工紓困貸款：對參加勞工保險年滿十五年且生活困難勞工提供其最高二十萬元，年息三·七%之紓困貸款。

(三)輔導失業勞工轉業情形：

1、勞委會所屬就業服務機構為即時掌握被資遣員工之資料，得主動聯繫安排輔導轉業或參加職業訓練事宜。勞委會並與環保署分工，由環保署提供受到限塑政策影響之非自願性失業勞工及輔導廠商人冊，再由勞委會辦理推介就業，且以專案列管及追蹤輔導就業情形，同時請勞委會所屬就業服務機構定時將追蹤情形回復該會。

2、勞委會請所屬就業服務機構將符合「公共服務擴大就業機會計畫」資格之失業勞工建立候用人冊，推介就業。其中環保署提供環境清潔維護、資源回收、事業廢棄物源頭管理及流向追蹤稽查等計畫所須人力計三千六百六十人，並優先進用因限塑政策之失業者。

八、衛生署執行餐飲衛生管制情形：

(一)九十一年二月二十六日提出：「餐具清洗良好作業指引」、「餐具洗滌 Q/A」。

(二)九十一年四月十五日至十六日辦理「各地衛生局稽查人員餐具洗滌衛生暨簡易檢查種子講員培訓研習班」。

- (三)九十一年五月七日提出：「衛生署針對環保署公告特定飲食場所禁止使用免洗餐具並請求衛生機關配合之具體做法」。
- (四)於九十一年四月三日以衛署食字第○九一○  
○二二○○五號函通知各縣市衛生局於同年六月三十日前完成第一階段餐飲衛生稽查並輔導建立標準洗滌作業及自我簡易檢查能力，同年十二月三十一日前完成第二階段餐飲衛生稽查，且每一列管業者至少稽查二次，並輔導建立標準洗滌作業及自我簡易檢查能力。據該署統計至九十二年二月十日止，二十五縣市合計稽查一三、七六○次，辦理宣導會三五八場，接受宣導人數三六八、三四人，其中嘉義市僅稽查四次，其餘都會區之縣市稽查次數偏低者如：基隆市(稽查六十七次)、新竹市(稽查三十一次)、台南市(稽查四十七次)。
- (五)於九十一年五月二十七日以衛署食字第○九一○  
○三二四三六號函提供「高溫滅菌設備相關技術規定」、「餐具設備業及餐具清洗租用服務業人單」予環保署。
- (六)於九十一年六月十一日以衛署食字第○九一○  
○三六五○七號函各縣市衛生局，確實辦理業者餐具、清潔衛生督導。
- (七)於九十一年十月一日以衛署食字第○九一○  
○六三六二三號函各縣市衛生局對於不符「餐具衛生標準」者，依食品衛生管理法處辦。
- (八)該署與環保署於九十一年十一月十五日派員檢查大專院校餐廳使用雙槽輸送帶式餐具自



動洗滌設施，並將發現之缺失，由衛生署於同年十一月二十八日以衛署食字第○九一○七四六二一號函教育部轉各校參考。

(九)該署另依「維護公共安全方案」執行餐飲衛生稽查，九十一年全年預定稽查家數為二、五二三家，實際稽查數為二、七三九家，惟受該方案列管之七、二一一家業者中，達到衛生自主管理之家數僅三、六二六家。

## 柒、調查意見：

本案經本院函請行政院環境保護署（以下簡稱環保署）、經濟部工業局（以下簡稱工業局）、行政院勞工委員會（以下簡稱勞委會）、行政院衛生署（以下簡稱衛生署）等機關就相關疑點提出說明，並於民國（下同）九十二年一月二十七日邀請台灣區塑膠製品工業同業公會、台灣省塑膠製品商業同業公會聯合會、彰化縣塑膠製品商業同業公會、台中市塑膠製品商業同業公會、台南市塑膠製品商業同業公會、台灣區 PP 容器製造協進會、昇威免洗餐具公司、台北市餐盒食品商業同業公會召開座談會（以下簡稱座談會），復於同年二月十三日約詢工業局陳○○局長、勞委會郭○○副主任委員、衛生署楊○○副署長，另同年二月十四日約詢環保署廢棄物管理處陳○○處長及同年二月二十一日約詢環保署郝○○署長後，全案業已調查竣事，茲將調查意見分述如下：

一、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，籌措輔導其轉型所需之足額經費，致政策推出後，塑膠袋與塑膠類免洗餐具業者抗議不斷，顯見政策之規劃與推動有欠周延：

（一）立法院第四屆第六會期第三次會議修正廢棄物清理法時，通過六項附帶決議略以：「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三個月內完成評估；六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...」。(詳見立法院九十年十月十六日九〇台立議字第三〇八二號函、行政院九十年十月二十二日台九十環字第〇六一九四一號函。)

- (二)環保署據此於九十一年三月規劃研擬「購物用塑膠袋及塑膠類(含保麗龍)免洗餐具限制使用政策」(以下簡稱限塑政策)，依該署之規劃，限塑政策第一批實施對象為政府機關、學校、公營事業機構、軍事機關等，自九十一年七月一日起實施(註：由於當年發生水荒，第一階段限塑政策實施日期延後至同年十月一日起實施。)；第二批實施對象為百貨公司及購物中心、量販店、超級市場、連鎖便利商店、連鎖速食店以及有店面之餐飲業等，自九十二年一月一日起實施。
- (三)限塑政策經該署於九十一年五月二十九日提報行政院二七八八次院會通過，游院長並於同日裁示：「...政策立意良好，應積極推動...」、「限塑政策涉及層面廣，需各部會及地方政府協助配合辦理始得順利推動，請各部會及地方政府率先以身作則，全力配合...」。
- (四)該署即依行政院游院長之提示及會議結論於九十一年七月二十三日公告第二階段限塑政策，並自九十二年一月一日起執行。該等第二階段限塑政策執行前，致力於政令宣導並曾於九十年七月十七日至九十一年十二月三

十一日間邀請塑膠等相關業者、相關公會等召開十六次之會議（包含研商會、公聽會、座談會，如附表一。），該署郝○○署長並於九十一年五月七日、同月九日分別拜會經濟部林義夫部長、工業局陳○○局長，尋求政策支持。

(五) 工業局為配合該署政策，乃於九十一年五月二十四日以工化字第○九一○三三○二九三○號函請台灣區塑膠製品工業同業公會轉知業者欲提升生產技術可洽財團法人塑膠工業技術發展中心、財團法人工業技術研究院化學工業研究所或工業局，惟是時該局執行中之「塑膠業輔導升級計畫」預算已執行百分之六十，僅餘之預算不足以協助全數有意願升級之塑膠產業升級。嗣該局雖於九十二年度再度編列新台幣（下同）二、○○○萬元辦理「塑膠工業技術開發與輔導計畫」協助塑膠業者轉型，然該經費仍屬杯水車薪，不足救急；為解決經費不足問題，環保署復於九十二年二月二十六日以環署廢字第○九二○○一四五四○號函公告「購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具製造相關業者貸款利息補貼執行要點」，對於向金融機構辦妥貸款之塑膠業者提供最高年息百分之四補貼，業者負擔年息百分之一。

(六) 另據工業局九十二年二月十三日工化字第○九二○三三○○九一一號函附件指出：「... 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五年以上...」，惟查上開「完成轉型時間需耗時五年以上...」之警訊，工業局於九十年十月二十四日、九十一年三月十四日、同年三月二十六日分別參加環保署舉辦之「免洗餐具、塑膠袋第一階段限制使用業者範圍、實施方式及實施日期（草案）研商會」、「購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具限制使用政策塑膠業者研商會」、「購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具限制使用政策研商會（中央部會）」時，僅向環保署提出「...對產業界影響甚鉅...」、「...拉長緩衝時間...」、「...建議第二批之實施時間上儘量延後...」等觀點，並未具體提出轉型需五年以上。

(七)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，惟環保署與工業局對於輔導塑膠業者轉型所需之足夠經費未能於限塑政策執行前事先規劃、籌措，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，以利分期輔導，俟政策推出後，方察覺輔導轉型經費不足，嗣知完成轉型所須時間高達五年後，方緊急向行政院爭取動用一億元之第二預備金以補貼塑膠業者轉型貸款利息，期為業界紓困，

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，結合政府與業界力量同心共創經濟與環保雙贏之永續經營環境。

二、依法設立登記之塑膠袋及塑膠類免洗餐具製造工廠，於限塑政策實施後，經營環境更加艱辛，為減緩產業外移，並避免違背信賴保護原則，環保署與工業局宜速謀解決對策：

查歷年經濟部核准本國塑膠業廠商至大陸投資之金額，已由八十年之二二、四八五千美元，提高至八十六年之三四九、一一六千美元，九十年降為一五六、〇六七千美元，九十一年一至十一月則累計提高至三〇七、九八五千美元（詳見經濟部經濟統計指標：表 E-七），顯見部分塑膠產業係自八十年起陸續外移，並非自限塑政策實施後方大量外移，惟依法設立登記之塑膠袋及塑膠類免洗餐具製造工廠，於限塑政策實施後，經營環境更加艱辛，為減緩產業外移及減少失業人口，並避免違背信賴保護原則，環保署與工業局宜就限塑政策實施後受波及產業外移之相關因素，通盤分析檢討，妥謀解決對策。

三、環保署會同勞委會訂定之「購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具製造業非自願性失業勞工就業輔導計畫」僅極少數失業勞工利用該管道尋求轉業，又部分計畫經費能否逐年編列及失業勞工任滿一年，是否遭雇主解僱乙節，均存有不確定性，環保署宜協調勞委會速

查究其原因並謀因應對策，以疏民困：

- (一)查環保署於執行限塑政策前，除於歷次會議中籲請塑膠與免洗餐具相關公會及業者提供產業受影響程度，並於北（九十一年四月三日舉辦）、中（九十一年四月八日舉辦）、南（九十一年四月八日舉辦）及彰化（九十一年四月十六日舉辦）四場會議中發出「限制使用政策對製造業者衝擊調查表」合計一五〇份，期能調查業者所受衝擊，惟僅回收十三份；該署復九十一年五月十日、九月十七日、十月二十五日、十一月一日及十二月三十一日五度正式發文函請塑膠與免洗餐具相關公會提供受政策影響之廠商人單及失業勞工人單，惟未獲回應。該署乃只得參考經濟部既有資料，研擬相關輔導失業勞工轉業之措施。
- (二)嗣該署郝○○署長於九十一年十二月二十日拜會勞委會陳○主任委員尋求協助，另於該政策執行之次日（九十二年一月二日）與勞委會共同訂定「購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具製造業非自願性失業勞工就業輔導計畫」，同日亦訂定「輔導餐具清洗產業或其他傳統產業僱用因限制使用政策失業勞工獎助計畫」，翌日（一月三日）另以環署廢字第○九二○○○○八一三號函公告「行政院環境保護署輔導因限制使用政策失業勞工推動環境清潔維護工作執行要點」。其中「購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具製造業非自願性失業勞工就業輔導計畫」包含「輔導失業

勞工至餐具清洗產業或其他傳統產業工作計畫」、「輔導失業勞工從事環境維護工作計畫」、「中小企業人力協助推動計畫」等三項工作計畫，共提供八千四百個工作機會，惟查因限塑政策致失業之勞工利用上開管道者，截至九十二年二月十三日止僅七十六人登記求職（註：七十六人中有二十二人已提供相關證明，另有五十四人由該署協助取得相關證明）實際輔導至餐具清洗業就業者有兩人，另輔導至縣市環境保護局從事環境維護工作者有四人。該輔導計畫成效不彰，又「輔導失業勞工從事環境維護工作計畫」提供之日薪僅一千元，對於身處都會高消費地區又須扶養雙親與子女之失業勞工恐難以維持基本生活，且該筆預算係一年編列一次，並須立法院通過後方能動支，對部分失業勞工而言，存有極大不確定性。其餘兩項計畫係由傳統產業或中小企業業主提供工作機會，薪資由雇主支付，並由政府補助雇主僱用獎助津貼每人每月五千元至一萬元，惟補助期限亦僅一年，屆時，雇主是否會繼續僱用？亦存有不確定因素，此等攸關勞工就業之問題，環保署宜協調勞委會速查究其原因並謀因應對策，以疏民困。

四、衛生署配合環保署督導縣市衛生局執行餐飲衛生稽查之執行成效仍有不彰，又部分餐飲業者無力負擔租用餐具清洗設備押金，影響餐飲衛生之落實，應儘速檢討改進：

（一）環保署於第二階段限塑政策執行前，曾與衛生署協商並函請其協助，衛生署即於九十一



年二月二十六日提出：「餐具清洗良好作業指引」、「餐具洗滌 Q/A」，同年四月十五日至十六日辦理「各地衛生局稽查人員餐具洗滌衛生暨簡易檢查種子講員培訓研習班」，同年四月三日復以衛署食字第○九一○○二二○○五號函各縣市衛生局須於九十一年六月三十日前完成第一階段餐飲衛生稽查並輔導建立標準洗滌作業及自我簡易檢查能力，同年十二月三十一日前完成第二階段餐飲衛生稽查，且每一列管業者至少稽查二次，並輔導建立標準洗滌作業及自我簡易檢查能力。同年五月七日衛生署再度提出：「衛生署針對環保署公告特定飲食場所禁止使用免洗餐具並請求衛生機關配合之具體做法」，另環保署亦於九十一年六月七日召開之兩署會談中，再度商請衛生署配合該政策推動，並於九十一年十二月十八日以環署廢字第○九一○○八九二○二號公告「行政院環境保護署補助塑膠類免洗餐具第二批限制使用對象改用可重複清洗餐具執行要點」，又於九十二年二月七日訂定「行政院環境保護署鼓勵有店面餐飲業提供優惠折扣予自備餐具消費者補助要點」，合先敘明。

(二)惟查各縣市衛生局執行餐飲衛生稽查部分，據衛生署統計至九十二年二月十日止，二十五縣市合計稽查一三、七六〇次，辦理宣導會三五八場，接受宣導人數三六、八三四人，惟查嘉義市僅稽查四次，其餘都會區之縣市稽查次數偏低者如：基隆市（稽查六十七次）、新竹市（稽查三十一次）、台南市（稽

查四十七次)；另依「維護公共安全方案」執行餐飲衛生稽查，九十一年全年預定稽查家數為二三、五二三家，實際稽查數為二七、三八九家，惟受該方案列管之七、二一一家業者中，達到衛生自主管理之家數僅三、六二六家。

(三)此外，衛生署雖已於九十一年五月二十七日以衛署食字第○九一○○三二四三六號函提供「高溫滅菌設備相關技術規定」、「餐具設備業及餐具清洗租用服務業人單」予環保署，惟迄本院於九十二年一月二十七日召開座談會時，與會人員指出餐具清洗設備僅租用之押金即高達二十五萬元，顯然並非一般店家所能負擔。

(四)綜上，衛生署配合環保署督導縣市衛生局執行餐飲衛生稽查之執行成效仍有不彰，又部分餐飲業者無力負擔租用餐具清洗設備之押金，影響餐飲衛生之落實，宜儘速檢討改進。

五、環保署宜協調衛生署查核市售紙製免洗餐具之進口紙板是否合乎安全衛生標準，以確保國人健康：

查限塑政策實施後，使得紙製免洗餐具之市場需求量增加，亦造成紙製免洗餐具價格上揚，為供應市場大量需求，部分紙製免洗餐具製造業，已自境外大量進口紙板、紙漿，惟其受否合乎安全衛生標準？尚未全面執行檢驗，環保署宜協調衛生署查核市售紙製免洗餐具之進口紙板是否合乎安全衛生標準，以確保國人健康。

六、違反限塑規定之罰責對使用者而言，確實過於嚴苛，環保署為減少爭議，以開立警告單因應，

有欠周妥，應予改進：

- (一)九十年十月二十四日 總統(九〇)華總一義字第九〇〇〇二〇六五〇〇號令修正公布之廢棄物清理法第二十一條規定：「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。」同法第五十一條第二項規定：「有下列情形之一者，處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：...四、違反第二十一條中央主管機關規定者」。
- (二)環保署依據該法之授權於九十一年七月二十三日以環署廢字第〇九一〇〇四九八六九號公告：「購物用塑膠袋及塑膠類(含保麗龍)免洗餐具第二批限制使用對象、實施方式及實施日期」，並自九十一年一月一日起實施，經一個月半之宣導期後，該署即自九十二年二月十六日展開首波稽查行動，總計稽查八三一家，發現八處違規，該署已開立警告單，將於十五日至一個月內，再次複查，若再違反規定則依法告發處分，處六萬元罰鍰。
- (三)揆之修訂前廢棄物清理法第二十一條及同法第五十一條第二項之規定係針對製造、輸入、販賣業者而訂，修訂後擴大管制對象，將「使用者」納入規範，卻未同時考慮罰鍰對象已變更，罰鍰額度亦應有別，致造成一般小型店家如違規能否支付高達六萬元罰鍰之存疑。以麵店為例，每碗麵以五十元計，店家必須賣出一、二〇〇碗麵，方能支付該筆罰鍰，其罰鍰之重，遠遠超過嚴重之交通

違規，確實過於嚴苛，且該署為免社會苛責，於執法過程，在無法律授權情形之下，另增「開立警告單」之緩衝時期，亦有爭議，為避免衍生民怨，宜修法改進。

七、環保署以厚度〇.〇六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：

(一)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，一般厚度多介於〇.〇二至〇.〇五公釐間，每只平均成本介於一角至五角不等；若以低密度聚乙烯(LDPE)製作之塑膠袋通常較厚(〇.〇七至〇.一公釐間)，其成本平均介於二元至五元不等。

(二)上開以低密度聚乙烯(LDPE)製作之塑膠袋通常使用於具高額消費之賣場(如百貨公司或精品店等)，由於設計精美與堅固，消費者普遍將其再利用。又目前市面上HDPE材質與LDPE材質塑膠袋分占市場百分之九十與百分之十(產量)，顯示較高成本之購物用塑膠袋相對於輕薄者確較能達到再利用成效。因此，為減少限制使用政策對HDPE材質塑膠袋製品業者衝擊，並兼顧消費者對塑膠袋之再利用意願，該署參考部分塑膠業者出席公聽會所提意見，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吹膜機吹膜極限為〇.〇七公釐)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，約新台幣一元左右)經評估分析，以〇.〇六公釐作為現階段

購物用塑膠袋管制厚度標準。

(三)綜上，環保署以厚度〇.〇六公釐作為購物用塑膠袋限制使用之標準，係考量減少對業者衝擊，並促使消費者因付費而珍惜資源，從而自動自發重複使用塑膠袋，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。

八、其他與本案有關之陳訴事項，為兼顧經濟與環保雙贏，行政院亦應督促所屬相關部會注意及改進：

(一)本院召開座談會時，相關公會、業者提出之陳訴事項部分：

1、本院於九十二年一月二十七日召開座談會時，部分與會者提出陳訴略以：「應研發塑膠袋與免洗餐具再利用技術，整合全國失業勞工全面執行塑膠袋與免洗餐具回收。」、「應鼓勵塑膠袋與免洗餐具業者落實執行資源回收，對於達到回收標準之業者、商店，修正法令不設限，或放寬管制。」、「對於某些塑膠袋與免洗餐具經評估非屬用後即丟者，不納入列管。」、「免禁低污染塑膠袋、回收再製之塑膠袋。」、「不要有第三階段限用政策。」、「部分中南美邦交國尚需塑膠袋與免洗餐具供應，建議協調工業局、外交部，輔導既有設備遷至邦交國設廠，協助邦交國設工業區，

將國內塑膠廠遷入，業者提供邦交國技術，既可敦睦邦交，又可替業者紓困。」。

- 2、由上開提供之意見得悉，相關業者似有漸漸配合限塑政策之誠意，持續尋求環保署與相關業者皆能雙贏之方案，以減輕衝擊，基於憲法增修條文第十條：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」所定「經濟與環保兼籌並顧」之精神，環保署與相關業者，宜互為對方立場、困難設想，共同運用雙方智慧與誠意，共商解決問題之對策，以促經濟與環保雙贏。

(二)部分陳訴人質疑限塑政策浪費水資源部分：

- 1、限塑政策已使部分餐飲業者將免洗餐具改為可重複清洗之餐具，將耗費水資源自屬當然，惟查經濟部水利署於九十一年十二月三十一日出席：「塑膠類製品限用政策之影響評估公聽會」時指出略以：「預估每日增加用水量千分之五，影響有限。」（詳見工業局內簽；創簽字號：工化字第○九一○三三○八○九○號）。
- 2、上開水利署之預估，於平日水庫水量充足之條件下，影響固然有限，惟嗣若因水庫水量不足，實施分區輪流供水之際，餐飲業者若無水可用，又無法使用免洗餐具，勢必採用昔日「三桶水」清洗餐具之策略，對餐飲安全衛生難謂無負面影響。
- 3、環保署對上開問題知之甚詳，九十一年限水期間，該署將原定於九十一年五月二十九日發布塑膠類免洗餐具第一批限制使用政策，延後至同年十月一日起實施，本（九

十二)年三月初，翡翠水庫水位已低於歷年平均值，為因應日後可能之分區停水，環保署宜合理檢討限塑政策，以免法令僵化致無法立即處理緊急突發狀況。

(三)部分陳訴人質疑環保署限塑政策民意調查有誘導民眾作答部分：

- 1、查環保署委託蓋洛普公司於九十二年元月十日至十四日，針對台灣地區十八歲以上民眾，共二、五四七個有效樣本，於百分之九十五之信心水準下進行「實施第二階段購物用塑膠袋及塑膠類(含保麗龍)免洗餐具限制使用政策意向調查」。調查顯示，雖有平均約四成五之民眾認為限制使用「購物用塑膠袋」及「塑膠類免洗餐具」會對日常生活造成不便，惟仍有八成以上之民眾支持環保署推動「第二階段購物用塑膠袋及塑膠類(含保麗龍)免洗餐具限制使用」政策，然部分陳訴人認為該署所為民意調查有誘導民眾作答之嫌。
- 2、然查行政院研究發展考核委員會(以下簡稱研考會)於九十一年十二月二十六日至二十七日進行電話調查，以台灣地區二十歲以上民眾為抽樣母體，採用分層隨機抽樣法，計完成一、〇九二個有效樣本，於百分之九十五之信心水準下，抽樣誤差為正負百分之三等抽樣條件下，於九十一年十二月三十一日完成「民眾對政府推動限用塑膠袋及塑膠類免洗餐具政策的看法」民意調查報告，由該報告顯示，有九成五之受訪者知悉將自九十二年一月起限制六

種行業使用塑膠袋及塑膠類免洗餐具。對於限制使用塑膠袋之政策，有五成八之受訪者認為對其生活習慣並無不好影響，三成七認為會有不好之影響；對於限制使用塑膠類免洗餐具方面，有七成一之受訪者認為對其生活習慣不會有不好之影響，二成三認為會有不好之影響。

- 3、復查該會於九十二年二月十七日至十八日再度進行電話民意調查，以台灣地區二十歲以上民眾為抽樣母體，採用分層隨機抽樣法，計完成一、〇九六個有效樣本，於百分之九十五之信心水準下，抽樣誤差為正負百分之三等抽樣條件下，於九十二年二月二十一日發表「民眾對現階段社會重要議題的看法」民意調查報告，由該告顯示有六成七受訪者贊成限制六項行業使用塑膠袋及塑膠類免洗餐具之做法，不贊成者僅一成九，無明確反應者一成四。另外，有五成八之受訪者認為限用塑膠袋對其生活習慣並無不好之影響，七成五之受訪者認為限用塑膠類免洗餐具，對其生活習慣無不好之影響；另據該會於同年元月二十七日公布「民眾對游院長上任週年施政滿意度」民意調查，十四類施政項目當中，民眾對推動環境保護工作的滿意度最高，達八成。
- 4、綜上可悉，無論環保署或研考會所為之民意調查，均顯示多數民眾支持限塑政策，感覺造成生活不方便者均未超過五成，自難謂該署以誘導方式主導民意調查結果，



惟限塑政策執行初期確已對部分民眾造成生活不便習慣，宜於兼顧綠色消費之理念下，設法減低民眾之不便。

(四)部分陳訴人質疑紙袋是否較塑膠袋環保部分：

- 1、查環保署為瞭解國際學術界關於不同材質製作之塑膠袋與免洗餐具對環境衝擊之論述，曾委託專家對部分產品執行「生命週期評估 (Life Cycle Analysis 簡稱 LCA，即俗稱：商品環境影響評估)」。主要評估內容為不同材質製成之購物用袋、免洗餐具與其他包裝容器對於環境衝擊之比較。該署發現，不同材質對於各種環境衝擊評估項目之貢獻度有別，各種評估項目之重要性 (排序、權重、民眾喜好程度) 端視國情、地理環境、風俗習慣、關注之議題以及其他地方之特殊性而有所差異，因此各材質尚無「絕對環保」之定論，僅有「相對環保」之環工共識。
- 2、復查「資源重複使用」即為「相對環保」觀念之落實，限塑政策之推動除可使消費者與業者分別改用重複使用之環保袋、重複清洗使用之餐具外，部分業者轉用紙袋或紙製免洗餐具，亦為「相對環保」觀念之實現，其理由如下：
  - (1) 台灣地區每年紙製品使用量為四二一萬噸，廢紙回收管道暢通回收率高達六十四%，其中紙製免洗餐具僅占一.六萬噸，以目前塑膠類免洗餐具占市場供應三分之二計算，即便業者全部改用紙餐

具，紙餐具使用將增加二倍，僅達四.八萬噸，至於用紙量亦僅占全部使用量百分之一.一%。

(2) 目前製造紙製免洗餐具之紙漿，多來自先進國家大規模栽植之「經濟林」，所謂「經濟林」係經良好規劃、經營、輪伐之人工種植森林，並非不得砍伐之國土保全森林，因此藉由良好森林管理制度與監控機制即可使「經濟林」之森林資源永續利用，成為「可再生資源」，林農亦可由森林獲得永久之收益，致有持續鼓勵種植森林之誘因。然塑膠之原料來自於石油，石油為「不可再生資源」為眾所皆知之事實，節約能源、減少石油使用，普遍成為國際間推動環保之重要議題。

3、綜上，陳總統已宣佈九十二年為永續元年，以永續發展觀點而言，在非缺水期，且造紙廠污水（含污泥）處理良好，加以紙漿係來自「經濟林」（或混合回收紙紙漿）及餐具獲得安全衛生清洗之條件下，使用紙袋、紙製免洗餐具相對於使用塑膠袋、塑膠類免洗餐具較為環保（反之，則以塑膠袋、塑膠類免洗餐具對環境較為友善）。惟為減少紙類使用對環境或飲食安全衛生之影響，環保署宜加強監控紙廠之污染防治成效，行政院農業委員會宜加強取締違法盜伐森林等不法行為並擴大造林範圍，經濟部（國際貿易局、標準檢驗局）、衛生署、財政部（海關）宜通力合作管制

廠商進口（尤其為疫區或已爆發危險、不明疾病之地區）之紙漿及免洗餐具是否符合安全衛生標準？以減少負面影響，落實限塑政策效益。

（五）部分陳訴人質疑環保署將防治登革熱經費，移為輔導塑膠業勞工轉業經費部分：

- 1、查該署執行限塑政策所提之二項就業輔導計畫，尚未挪用九十二年度原編列防治登革熱預算。
- 2、該署為防治登革熱，九十二年度已於「水污染防治及流域整體性環境保護計畫」中編列補助款用於補助地方政府加強推動環境清理工作，其中「加強村里社區居民共同維護居家環境計畫」計編列一億元，並已於九十一年十月十七日全國環保機關業務協調會報要求各地方政府九十二年仍依據「加強環境清潔維護實施計畫」持續推動登革熱病媒蚊滋生源清除、消除髒亂點等工作，其經費並未挪為塑膠業之輔導轉業金。
- 3、該署配合「九十二年度公共服務擴大就業計畫」所提之「環境清潔維護專案計畫」，總經費四億餘元，係屬追加預算，主要補助各地方政府因應僱用失業勞工措施，以雇工方式協助執行環境清理工作，屬專案計畫，並非挪用防治登革熱預算填補塑膠轉業金。

（六）部分陳訴人質疑限塑政策使得紙製免洗餐具漲價、缺貨，影響業者經營成本部分：

- 1、該署執行限塑政策後，因部分受列管餐飲

業者及紙製免洗餐具供應商，大量改用紙餐具，瞬間造成市場供需不均、價格上揚及部分項目缺貨，經該署調查結果，紙製免洗餐具於九十一年十二月九日時漲價達二成，湯杯、飲料杯（A O 杯）項目則有缺貨情形。

- 2、針對免洗餐具區域性供需失調部分，環保署已於全球資訊網頁建置完成限制使用開放式商情資訊交換平台，免費提供可製作厚度〇.〇六公釐以上之塑膠袋、可重複使用購物袋、餐具清洗相關服務業及其他材質免洗餐具之廠商自由登錄，以提供限制使用對象查詢相關產品功能，該查詢網業亦可由衛生署網站連結。
- 3、中華民國紙製免洗包裝聯合回收協會另於九十二年一月二十日至二十二日連續三天於報紙刊登聯合啟事，有十七家紙餐具製造業者可直接提供一般民眾及商家所需之替代性材質、紙製容器，以紓解缺貨或漲價困境。
- 4、該署亦行文行政院公平交易委員會（以下簡稱公平會）協助該署於第二批限制實施前後幾個月，針對市場上紙製替代產品，如購物用紙袋、紙製免洗餐具（杯、碗、盤、碟及餐盒）等價格及業者是否聯合漲價行為，進行調查及監控，該會已於九十一年十二月二十三日開始立案調查。
- 5、綜上，為避免購物用紙袋、紙製免洗餐具不合理之漲價或缺貨，公平會宜持續監控違反公平交易法之行為，以紓解業界困境。

(七)部分陳訴人質疑，僅有少數國家限制塑膠袋使用部分：

- 1、國外限制購物用塑膠袋使用者，不乏其例，諸如；採「隨袋課徵環境稅方式」者有愛爾蘭（每個塑膠袋課徵十五分歐元）、丹麥（五公升以上塑膠袋每公斤課徵二.九五歐元）、東京杉并區（每個塑膠袋課徵五日元）；採付費取得者有韓國、義大利、冰島、德國（每個〇.二馬克）與荷蘭（〇.三荷蘭盾）；採限制使用者有印尼、尼泊爾；南非則規定限制使用低於特定厚度之塑膠袋；另香港和保育協會共同推動零售業、連鎖店及超市減少使用塑膠袋計畫。
- 2、國外限制免洗餐具者，亦非無前例，諸如；美國目前有波特蘭（Portland, OR）、伯克利（Berkeley, CA）、索夫克郡（Suffolk County, NY）、明尼亞波利（Minneapolis, MN）、福立波市（Freeport, ME）、紐黑文（New Haven, CT）等市，禁用免洗餐具；韓國於西元一九九九年依據該國「促進資源節約與再生使用法」，規定十坪以上之飲食店限制使用用後即棄之杯、盤、容器、筷子、湯匙、刀叉及牙籤；回收再生率達九〇%者例外；香港訂有「減少用完即棄發泡塑膠食物/飲品容器指引」，鼓勵減少使用一次即丟容器，分別針對學校、食品製造商、餐館與個人進行宣導活動。
- 3、由上可知，減少使用購物用塑膠袋及免洗餐具並非我國獨創，其乃逐漸成為世界潮流趨勢。

捌、處理辦法：

- 一、抄調查意見函請行政院督促所屬確實檢討改進見復。
- 二、抄調查意見函復陳訴人。

中 華 民 國 九 十 二 年 四 月 日