

調 查 意 見

壹、案由：為大陸海漂垃圾造成金門與馬祖嚴重垃圾問題，污染地區海域與沿岸生態，影響漁業發展與地區景觀，究係地方政府如何處理大陸海漂垃圾及有何窒礙難行之處？又對於大陸海漂垃圾問題，中央機關究係如何協助地方政府？有無透過兩岸協商機制加以研商解決？實有深入了解調查必要乙案。

一、環保署長期未正視大陸海漂垃圾問題，亦未考量離島事務屬性特殊，積極協助金馬離島地區解決大陸海漂垃圾問題，並研提完整之中長期專案計畫，核有未洽

(一)據金門縣環境保護局（下稱金門縣環保局）函復，該縣府針對海漂垃圾問題自 92 年起即陸續向大陸廈門市、福建省環保廳、環保署、陸委會等單位反映，期透過兩岸協商由污染源頭進行管制，減少海漂垃圾量，節省後續清理成本，該局並統計 95 年至 103 年的海漂垃圾處理量，以 95 年的 757 多公噸最多，近年來則平均落在 500 多公噸，且海漂垃圾受氣候影響，隨季節有不同分布，東北季風時主要分布在東北海岸(每年 10 月至隔年 4 月)，西南季風時主要分布在西南海岸(每年 5 至 8 月)，尤在大雨或颱風後漂流量更為嚴重。

(二)承前，該局統計海漂垃圾種類繁多，其中包括竹子、保麗龍、動物屍體、漁具漁網、塑膠瓶罐等，且由塑膠瓶罐上之簡體字及洋流流向可推估大部分來自陸方，有關 95 年至 103 年的清理數量及費用統計詳如下表 1：

表 1：金門縣 95 年至 103 年海岸垃圾量及清理經費一覽表

年度	資源垃圾 (公噸)	一般垃圾 (公噸)	總計垃圾 (公噸)	海岸清理費用 (新臺幣萬元)	轉運處理費用 (新臺幣萬元)
95 年	-	-	757.96	793	
96 年	-	-	614.95	684	
97 年	-	-	401.52	574	
98 年	-	-	301.48	447	
99 年	-	-	425.58	640	
100 年	60.91	293.98	354.88	707	145
101 年	33.63	443.99	477.63	549	167
102 年	43.78	556.03	599.81	863	231
103 年	27.64	517.14	544.78	518	207

(三)除金門地區外，大陸海漂垃圾亦造成馬祖離島嚴重垃圾問題，據連江縣政府函復相關情形如下：

- 1、連江縣轄內海岸線約 118.5 公里，其中 43.6 公里為清理之重點海岸，每年都委由地區沿線之鄉鎮公所、民間團體認養海岸、雇工並發動機關、學校、居民、軍方辦理轄內海岸線全面清理及維護工作，推動民間團體認養海岸地區。
- 2、下表 2 為連江縣 101 年至 104 年 5 月海岸垃圾清理量及種類，依該表統計發現，影響連江縣地區之海漂廢棄物依序為木竹類、保麗龍類及漁具類佔前三名，評估分析應與大陸沿海地區養殖漁業發達有關。

表 2：連江縣 101 年至 104 年 5 月海岸垃圾清理量及種類一覽表

	總清理 長度 (公里)	總資源垃圾量 (公噸)	總竹木 量 (公噸)	總保麗 龍量 (公噸)	總漁 具量 (公噸)	合計 (公噸)
101 年	69.3	22.5	69	18	6	115.5

102 年	90.6	48.4	246	59.2	22.6	376.2
103 年	110.7	14.8	293.1	37.1	25.7	370.7
104 年 1-5 月	51.6	2.1	26.1	5	2.2	35.4

3、下表 3 主要依據歷年連江縣境內海岸清潔維護執行情形，概略估計每年度單就重點海岸區域清潔維護所投入之經費預算，其中包含人力、補助民間團體認養、後端處理(含垃圾運臺焚化)、機具設備及清潔維護用具等相關費用，而所估總經費每年約為新臺幣（下同）1,810 萬元，其僅能於最低限度下維持海岸地區環境衛生品質，避免影響甚至危害民眾及海岸生物之生命安全。

表 3：連江縣每年海漂垃圾清除處理經費表(單位:新臺幣元)

項目		概估經費	備註
清除	投入海岸線清理費用	300 萬	環保署補助
	民間團體(社協、協會團體)清理經費	100 萬	離島基金補助
	4 鄉投入清理經費	400 萬	各鄉以 100 萬計
	其他	200 萬	清運及風管處等補助
	重點時地投入人力概估經費	300 人次*1,000 元/人*5 次/年*4 鄉=600 萬	

處理	海漂垃圾處理費	300 噸*7,000 元/噸 =210 萬	垃圾至少 300 噸
合計		1,810 萬	(不含機具車輛攔截索等硬體設置費)

(四)環保署因應作為：

詢據環保署表示，其因應作為及成效如下：

- 1、歷年皆編列經費補助地方政府將垃圾運回臺灣焚化處理。以 103 年為例，該署補助金門縣 2,964 萬元、連江縣 1,135 萬元，辦理垃圾轉運臺灣焚化處理相關事宜，轉運的垃圾量包含離島地區每日產生垃圾量及大陸海漂垃圾量等，金門及連江縣 103 年垃圾轉運量分別為 10,271 公噸及 3,100.36 公噸。該署 104 年度持續補助金門縣 2,901 萬元、連江縣 1,078.5 萬元辦理垃圾轉運臺灣焚化處理，目前離島縣垃圾轉運作業正常。
- 2、於 100 年 6 月 3 日函請陸委會將「海漂垃圾」列入兩岸協商議程。101 年 8 月 23 日再函請陸委會將大陸強化河川垃圾污染管制改善海漂垃圾議題納入後續兩岸協商內容。於 102 年 3 月 21 日函送「金門縣與連江縣海岸因大陸陸源垃圾隨河川入海漂流上岸之污染防治說帖」予陸委會參辦，期透過兩岸兩會機制進行協商。
- 3、於 93 年 5 月 10 日至 15 日曾補助國立交通大學於大陸西安舉辦「第九屆海峽兩岸環境保護研討會」，該次研討會邀集海峽兩岸及國外環保專業人士，就兩岸永續環保技術交流、金馬沿海地區垃圾及廢棄物漂流等議題進行交流。透過該次研討會的辦理，除提醒大陸地區應重視陸源垃圾進入海洋造成海漂垃圾問題，亦由與會專家針對廈門可能生成海洋垃圾之陸源垃圾及船舶廢棄物提出加強

管理等相關建議。

- 4、於 100 年 4 月 11 日至 12 日由張子敬副署長率團赴中國大陸參與「第 2 屆兩岸因應氣候變遷學術研討會暨專家論壇」，4 月 12 日會晤中國大陸環境保護部周建副部長，與談過程中，我方曾向周副部長提及金門縣常發現有大批海上垃圾漂流物，很有可能是從福建沿海傳送過來之問題，陸方隨即指示污染防治司長立即打電話給福建環保局局長注意此事，雙方互動良好，為兩岸因應氣候變遷及環境等相關議題奠定良好合作基礎。
- 5、於 102 年 7 月 29 日至 8 月 3 日赴中國大陸雲南省昆明市與中國大陸環保部就兩岸環保合作進行交流，會中針對「金門縣及連江縣大陸海漂垃圾防治合作」議題交換意見。環保署請大陸環保部門平時加強陸域河川源頭減量治理，並持續加強海域海漂垃圾清理。陸方說明金廈海漂垃圾問題涉及源頭固體廢棄物垃圾處理問題，涉及不同管理部門，當地對岸相關單位已有相互聯繫溝通海漂垃圾問題，廈門已有成立垃圾打撈隊執行水上清理工作，對海漂垃圾清理減量有一定效果。
- 6、環保署為推動地方辦理海洋污染防治事務，每年皆辦理地方政府海洋污染防治考核計畫，由地方政府提報每年度海洋污染防治成果由環保署進行考核。以 103 年度為例，3 離島縣市政府之書面報告成果審查會議，會議委員皆針對海漂垃圾議題提出相關建議，並請地方政府加強海漂垃圾之清理與建議進行來源分析量化，以釐清海漂垃圾源頭並研擬相關對策。
- 7、為了解金門地區受大陸海漂垃圾之影響，環保署於 103 年 7 月 16 日赴金門現勘大金門（山西、山

后、慈湖、后湖、成功)及小金門(上林、青歧)等沙灘受海漂垃圾影響情形，並與環保局討論相關防治及兩岸協商事宜，作為後續推動相關防治作為之參考。

- 8、自 93 年至 103 年持續補助金門及連江縣政府辦理海岸清潔維護，經費總計分別達 3,171 萬 1,000 元及 2,452 萬 2,000 元。

(五)環保署有關環境衛生之計畫與補助經費

- 1、原行政院經濟建設委員會(現為國發會)於 97 年 3 月 11 日審議環保署「營造優質環境衛生計畫」時表示，查行政院秘書長 95 年 3 月 10 日函針對該署所提環境衛生改善計畫有關補助地方政府髒亂點消除、淨灘等，已明確函示「係一般經常性環境維護工作，不宜由環保署以計畫型補助款予以補助」，原行政院主計處(現為行政院主計總處)於 97 年 3 月 4 日審議「營造優質環境衛生計畫」時亦表示「計畫內容多屬地方一般經常性環境維護事務，依地方制度法規定，係屬地方自治事項，仍應由地方政府依同法第 70 條及財政收支劃分法第 37 條之 1 規定，自行優先編列預算辦理，不宜一再仰賴中央補助，以落實地方自治及權責相符精神」。

2、營造永續優質環境衛生計畫

- (1)執行期程自 98 至 103 年，辦理「建構複式動員系統」、「全面提升城鄉環境衛生」、「營造優質環保示範區」及「重塑清淨海岸風貌」等 4 項子計畫，補助全國 22 縣市辦理環境衛生改善工作。
- (2)環保署於 98 年至 103 年「營造永續優質環境衛生計畫」項下「重塑清淨海岸風貌計畫」已

補助連江縣達 934 萬 4,000 元，惟「營造永續優質環境衛生計畫」執行期限至 103 年底止。另環境衛生相關補助地方政府經費，自 90 年起已納入統籌分配款，該署建請金門及連江縣政府向地方政府首長爭取海岸環境維護相關經費編列，以利業務執行。

- 3、102 年 2 月 4 日原行政院研究發展考核委員會(現為國發會)審查環保署「建構寧適家園計畫」時，表示「有關本案規劃營造友善城鄉環境，屬地方政府應辦理事項，環保署為提升地方政府配合辦理意願，本次將其定位為示範推動計畫，惟查環保署前辦理『營造永續優質環境衛生計畫』，亦補助各縣市提報之『營造優質環保示範區』，其屬性與本次計畫提報相似，考量中央地方分工事宜，建議採競爭型機制補助其遴選」。該署遂執行「建構寧適家園計畫」項下「營造友善城鄉環境」計畫，自 104 年度起即採競爭型機制。

4、建構寧適家園計畫-營造友善城鄉環境計畫

- (1)執行期程：自 104 至 107 年，為競爭型機制，每年由環保署補助直轄市及縣(市)政府營造 3 至 5 個「拔尖級」及 5 至 10 個「精進級」友善城鄉環境，以鄉鎮市區為推動範圍，分別推動 14 項環境衛生永續指標中之 10 項及 3 項以上指標。由於補助名額有限，採競爭型機制，申請單位要經過書面審查、實地現勘及綜合審查規定程序，審查後名列前茅者方可獲選為推動單位，非每個縣市(鄉鎮市區)均能獲得補助。

- (2)計畫內容：環保署於 103 年 3 月 27 日依營造友善城鄉環境計畫函請全國各縣市政府於 103

年5月13日前提送規劃報告書參與104年營造友善城鄉環境推動單位遴選，例：連江縣推薦南竿鄉提出推動下列3項環境衛生永續指標參與「精進級」營造友善城鄉環境推動單位遴選。

<1>公廁管理潔淨化：南竿鄉8座公廁整修工程。

<2>空屋空地綠美化：空地整地、空屋整修、植栽及機具採購。

<3>居家外圍潔淨化：宣導會、採購垃圾桶與環境衛生用藥。

(3)遴選結果：共計15名候選推動單位提出書面資料參與審查，連江縣南竿鄉為通過書面審查13名候選推動單位之一，再經實地現勘及綜合審查為前5名之一，並獲選為104年「精進級」營造友善城鄉環境推動單位。

(4)所獲補助之內容：計畫補助經費採納入地方政府預算方式辦理，總經費1,371萬元整，其中環保署補助1,220萬元整(89%)，連江縣政府配合款151萬元整(11%)。

(5)「建構寧適家園計畫-營造友善城鄉環境(104-107年)」採競爭型機制，獲選為推動單位(鄉鎮市區)即可獲得補助經費，辦理環境衛生相關工作，環保署建請金門及連江縣政府妥善規劃推薦轄內鄉鎮市區參與「營造友善城鄉環境」遴選。

5、環保署已規劃於104年底，在有限預算額度內挪出部分經費，與連江縣、金門縣及澎湖縣等離島縣市政府以合辦方式辦理「海漂垃圾清除處理暨調查計畫」，有助於解決離島縣市104年度辦理海漂垃圾清除作業之經費不足問題。

- 6、考量連江縣等離島縣市之海洋環境品質受大陸海漂垃圾影響，環保署已規劃於 105 年編列相關經費，作為連江縣政府向國發會申請 105 年度離島建設基金之環保署配合款，以協助地方改善海漂垃圾影響海岸環境品質之情形。

(六)連江縣政府希望中央主管機關提供協助之事項

- 1、建議提高垃圾處理費用補助比例，減少該縣公務預算支出，以提高淨灘維護經費能量。
- 2、據連江縣政府劉增應縣長於 104 年 6 月 29 日受本案本院委員詢問時曾表示，地方政府財政拮据，無法負擔每年處理海漂垃圾的龐大經費，因此希望中央能訂定長遠且完整的中長期專案補助計畫，將人力、垃圾處理補助、機具設備、海漂垃圾攔截設施及其他相關研究經費納入，在兩岸談判未果前，希望中央能持續的挹注，每年編列 1,000 萬元經費，以此方式協助地方處理海漂垃圾問題。
- 3、另查連江縣政府清理大陸海漂垃圾同時，並無專責人員負責記錄垃圾組成及外觀特徵，僅能大致分類後交由後端處理；該府預定針對海漂垃圾研究提報計畫至環保署，希望環保署能補助相關研究經費投入海漂垃圾之成分研究、攔截設施、兩岸交流等工作，並透過兩岸交流機會遞交相關研究報告供對岸相關單位參考。
- 4、海漂垃圾議題層級升高納入兩岸協商議題。

(七)金門縣政府希望中央主管機關提供協助之事項

- 1、因焚化處理費用不斷上漲，在無限制調漲情形下，未來非地方政府所能承擔，建請環保署建立全國統一收費標準，並補助地方處理費用。
- 2、境外移入之垃圾不僅為地方事務，中央亦應有相

當的作為，該府希望中央除負責兩岸協商環保議題從源頭減量外，亦能補助地方政府辦理海岸環境整理及海漂垃圾處理相關費用。

3、另就「法規限制」部分，福建省蘇樹林省長於 104 年 7 月 20 日率團蒞金見證金廈接水簽約儀式，並與金門縣陳福海縣長進行事務性溝通。其中針對金門垃圾送至福建省處理部分，據金門縣政府表示，蘇省長認為技術性問題不大，目前僅有雙方法規限制的部分尚須解決，蘇省長將就該問題請求大陸中央政府修法解決，臺灣部分的法令修正亦請同步加速修正。

4、承前，該縣環保局已於 104 年 4 月 10 日環廢字第 104003774 號請修正「事業廢棄物輸入輸出管理辦法」第 3 條第 4 項規定，並經環保署 104 年 4 月 16 日環署廢字第 1040027906 號函同意納入修法考量，建請督促修正。

(八)經查行政院環境保護署組織條例第 1 條規定：「行政院環境保護署主管全國環境保護行政事務。」是以，環保署基於主管全國環境保護行政事務之權責，對於金馬離島地區長期面臨嚴重之大陸海漂垃圾問題，本應予以正視，然環保署長期因應之作為不外乎補助離島縣市處理海漂垃圾轉運費用、補助離島縣市購置清理海漂垃圾相關機具及推動透過兩岸兩會機制進行協商等，並未基於兩岸特殊關係及離島事務屬性特殊，積極與相關權責機關(包括國發會、陸委會、金門縣政府、連江縣政府等)透過既有的溝通平台進行協調，對於金馬離島地區辦理海岸環境整理及海漂垃圾處理相關費用優先匡列補助，並研提完整之中長期專案計畫，以有效減緩大陸海漂垃圾問題，僅因原行政院經濟建設委員會於 97 年 3

月 11 日及原行政院主計處於 97 年 3 月 4 日審議環保署「營造優質環境衛生計畫」之意見，即認定金馬離島地區辦理海岸環境整理及海漂垃圾處理係屬一般經常性環境維護工作而不優先補助，疏未考量境外移入金馬離島地區之海漂垃圾並非金馬離島居民造成，大陸海漂垃圾亦非僅為地方事務，不予優先補助實非合理。況且，除金馬離島地區面臨嚴重之大陸海漂垃圾問題外，其他某些沿海縣市亦面臨相同之問題，環保署允應基於中央主管機關之立場而有相當之作為，包括多方聽取金門、連江縣等縣市之需求與意見，召開專家會議等，積極研擬相關對策，並研提完整之中長期專案計畫，否則環保署難辭怠惰責任。

- (九)據上論結，環保署長期未正視大陸海漂垃圾問題，且未考量離島事務屬性特殊，針對該問題，積極研擬相關對策，並研提完整之中長期專案計畫，實有不當，允應確實檢討改進。

二、大陸海漂垃圾問題為兩岸特殊事務，非單純可由地方政府獨立解決，國發會應本於權責，積極協調相關部會研提中長期專案計畫，並優先編列預算資助

- (一)國家發展委員會組織法第 1 條規定：「行政院為辦理國家發展之規劃、協調、審議、資源分配業務，特設國家發展委員會（以下簡稱本會）。」；同法第 2 條規定：「本會掌理下列事項：一、國家發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。二、國家發展計畫之綜合性規劃、協調、審議、資源分配及中長程計畫性別平等影響評估之協調。…」
- (二)本案本院委員於 104 年 8 月 5 日詢問時，曾提問有關離島建設基金計畫與專案補助離島地區處理海漂垃圾之可行性：

1、連江縣政府表示：

(1)104 年至 107 年為期 4 年的「離島建設基金」相關計畫，該府曾提出清淨家園-海岸清潔維護計畫(4 年計畫年計畫)，一年約為 1600 萬元，因環保署未編列相關配合款，導致全部計畫未獲同意。

(2)海漂垃圾是從中國大陸漂過來的，因此國家應該承擔責任。環保署應建構專案處理的模式，資本門的建置亦有必要，並以多個 5 年計畫執行。

2、金門縣政府表示：

離島建設基金運用於清理海岸的相關計畫，環保署認為該計畫內容為地方一般經常性環境維護事務，係屬地方自治事項，因此只能自行編列預算。

3、對於前揭連江及金門縣政府之表示，環保署回應如下：

(1)對於公共建設補助地方的經費，必須送行政院審議，在審議過程中，原行政院經濟建設委員會於 97 年 3 月 11 日審議該署「營造優質環境衛生計畫」時表示，行政院秘書長 95 年 3 月 10 日函示，淨灘係屬一般經常性環境維護工作，不宜由環保署以計畫型補助款予以補助。

(2)原行政院主計處於 97 年 3 月 4 日審議「營造優質環境衛生計畫」時亦表示「計畫內容多屬地方一般經常性環境維護事務，依地方制度法規定，係屬地方自治事項，應由地方政府自行優先編列預算辦理。

(3)102 年 2 月 4 日原行政院研究發展考核委員會審查該署「建構寧適家園計畫」時，表示有關

該案規劃營造友善城鄉環境，屬地方政府應辦理事項，考量中央地方分工事宜，建議採競爭型機制補助其遴選。該署遂執行「建構寧適家園計畫」項下「營造友善城鄉環境」計畫，自104年度起即採競爭型機制。

(4)經建計畫有其規模限制，並有一定資本門比例門檻，現在大部分地方淨灘的需求多屬經常門，故該署在提計畫上受到相對的限制。

(5)經建計畫通過後才有經費，但因經費排擠預算額度，因此，該署在預算編列上確有困難。

4、有關離島建設基金計畫與專案補助離島地區處理海漂垃圾之可行性，國發會表示：

(1)有關公共建設的經費，地方性事務中央原則上並不予補助，但是情況特殊者，也有補助的案例。中央若重視，亦可以作適當的補助，考量離島事務屬性特殊，離島可以納入補助。至於經費編列，該會將考量配合做相關的調配。

(2)有關計畫型的經費編列須先核定計畫，才有預算，如計畫未核定，就無法編列預算。另一方面，如已納入計畫中，考量離島條件特殊，公共建設經費可以優先予以匡列補助，不須納入一般性競爭型的方式辦理。

(3)競爭機制的內涵與規則，環保署可以本於職權逕行裁量，不會有衝突。在寧適家園計畫中，項目為包裹式，環保署可以決定納入補助，若單係針對海漂垃圾問題，在此計畫中即可解決，計畫書中的遊戲規則，環保署可以本於職權逕行修改，必要時可報院修正計畫書，程序上合法。

5、針對國發會上述之表示，環保署回應若適用離島

優先的概念，該署可彈性解決此一問題。但經建計畫有一定規模的限制，包括資本額及配合款。有關修改計畫的問題，該署會後將研議商討是否可以在今年度先做一部分的處理，明年應可上軌道。

- (三)經查國發會為行政院重要政策與資源統籌規劃的機關，擔負國家整體發展之規劃、設計、協調、審議及管考等任務，負責審議行政院交議的國家與經濟發展等計畫。是以，有關處理大陸海漂垃圾問題之相關計畫，行政院交議後，係由國發會進行審查。考量大陸海漂垃圾已嚴重污染金馬離島地區海域與沿岸生態，其主要經濟活動—漁業與觀光業亦深受打擊，且大陸海漂垃圾問題為兩岸特殊事務，非單純可由地方政府獨立解決，國發會應本於權責，基於離島事務屬性特殊，積極協調相關部會針對金馬居民長期困擾之大陸海漂垃圾問題研提完整的中長期專案計畫，並優先編列預算資助。

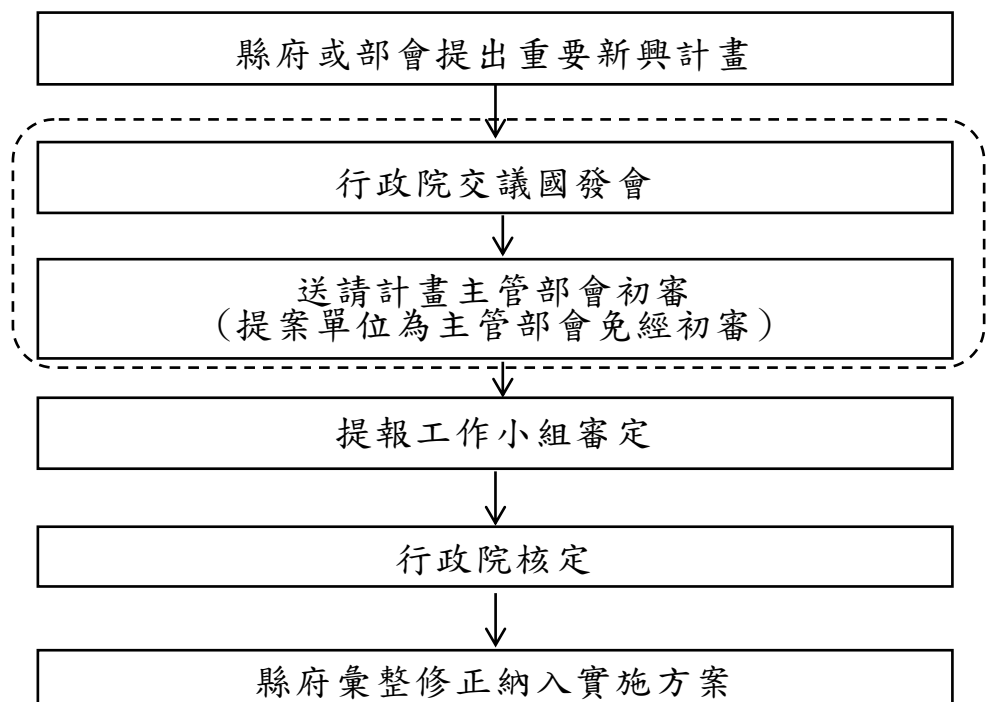
三、金門及連江縣政府允宜依據實際需求，儘速研提相關計畫，以達成清理海岸垃圾的目標

- (一)經查對於大陸海漂垃圾清理相關經費，金門及連江縣政府係透過自行編列預算、離島建設基金及向環保署申請相關補助經費來因應。
- (二)離島建設條例第5條規定略以：「縣（市）主管機關應依據縣（市）綜合發展計畫，擬訂4年一期之離島綜合建設實施方案」；又同條例離島建設條例第15條規定略以：「離島開發建設，由中央政府編列預算專款支應，若有不足，由離島開發建設基金補足之」；故國發會與各離島縣政府規劃各離島縣第4期(104-107年)離島綜合建設實施方案之初，均請各中央目的事業主管機關補助各離島縣之預算，

應優先編列，不能因離島建設基金之有無而短編或不編。另國發會於 103 年 6 月 19 日邀集離島委員、離島縣府及相關部會召開之「離島建設基金」使用規範事宜會議，已明列申請離島建設基金補助之計畫，計畫主管機關及地方政府應至少負擔 15%及 10%的經費，以提升離島建設基金之運用效能，同時前項配合款規定並於 103 年 11 月 21 日行政院離島建設指導委員會第 13 次會議討論通過。

(三)連江縣政府於該縣離島縣第 4 期(104-107 年)離島綜合建設實施方案(草案)時，提案「清淨家園-海岸清潔維護計畫」，該計畫最後並未納入前揭該縣離島縣第 4 期離島綜合建設實施方案之補救方式，詢據國發會表示：

- 1、經查連江縣政府於該縣離島縣第 4 期(104-107 年)離島綜合建設實施方案(草案)時，提案「清淨家園-海岸清潔維護計畫」，103 年 6 月 24 日國發會邀集相關機關審查時，惟環保署未能與連江縣政府就內容及預算達成共識，爰該計畫列入待評估計畫(E 類:計畫尚未具體明確，需修正計畫再專案評估)，後續連江縣政府報請行政院 103 年 12 月 23 日核定之該縣離島縣第 4 期(104-107 年)離島綜合建設實施方案(核定本)，並無納入該案。
- 2、本案若有需求，連江縣政府仍可依行政院核定之「重要新興計畫提報審核流程」研提新興計畫，經行政院離島建設指導委員會工作小組審定後，再報請行政院核定，即可推動執行。
- 3、重要新興計畫提報審核流程



(四)對於 104 年至 107 年為期 4 年的「離島建設基金」相關計畫，連江縣政府於 103 年曾提出清淨家園－海岸清潔維護計畫（4 年計畫），因環保署未編列相關配合款，導致全部計畫未獲同意部分，環保署已規劃於 105 年編列相關經費，作為連江縣政府向國發會申請 105 年度離島建設基金之環保署配合款，以協助地方改善海漂垃圾影響海岸環境品質之情形。

(五)據環保署復函，現行「建構寧適家園計畫－營造友善城鄉環境（104-107 年）」採競爭型機制，獲選為推動單位（鄉鎮市區）即可獲得補助經費，辦理環境衛生相關工作，故建請金、馬離島地區妥善規劃推薦轄內鄉鎮市區參與「營造友善城鄉環境」遴選。對此，惟：

- 1、金門縣政府表示，「寧適家園計畫－營造友善城鄉環境計畫」內容係以鄉鎮市區為執行主體，經函請該縣各鄉鎮提送申請計畫，各鄉鎮表示目前該縣已有城鄉風貌型塑計畫、鄉村整建計畫等相關

補助經費，與該計畫同質性高，且大都為資本門，與鄉鎮清潔隊所需用於環境整理、淨灘工作之經常門不符，考量避免資源重複浪費、經費執行力及現況所需，暫無申請意願。

- 2、連江縣政府表示，該縣今(104)年度獲選之計畫「建構寧適家園計畫-營造友善城鄉環境(精進級：南竿鄉)」中，因無海岸清潔維護相關指標，因此僅提報公廁管理潔淨化 976 萬元、空屋空地綠美化 280 萬元及居家外圍潔淨化 115 萬元 3 項子計畫指標，總計畫經費 1,371 萬元。

(六)本院委員於 104 年 8 月 5 日詢問時，「建構寧適家園計畫-營造友善城鄉環境(104-107 年)」採競爭型機制問題，已獲得解決，茲將國發會及環保署相關之表示說明如下：

- 1、國發會：

競爭機制的內涵與規則，環保署可以本於職權逕行裁量，不會有衝突。在寧適家園計畫中，項目為包裹式，環保署可以決定納入補助，若單係針對海漂垃圾問題，在此計畫中即可解決，計畫書中的遊戲規則，環保署可以本於職權逕行修改，必要時可報院修正計畫書，程序上合法。

- 2、環保署：

若適用離島優先的概念，該署可彈性解決此一問題。會後將研議商討是否可以在今年度先做一部分的處理，明年應可上軌道。

(七)綜上，金門及連江縣政府允宜依據實際需求，儘速研提相關計畫，包括申請離島建設基金計畫之重要新興計畫、環保署建構寧適家園計畫提送申請計畫等，以達成清理海岸垃圾的目標。

四、陸委會及環保署應持續積極與中國大陸協商，力促陸方將海漂垃圾議題定調為兩岸特殊事務，並納入兩岸環境保護合作協議草案之子議題

(一)「兩岸環境保護合作協議」草案中，有關海漂垃圾問題協商之背景、規劃及目前進度

1、協商背景

(1)有關將海漂垃圾問題納為「兩岸環境保護合作協議」草案子議題之必要性：

<1>金門縣政府：

基於兩岸關係特殊，該府赴大陸或陸方蒞金均以拜會、交流或座談方式辦理，相關議題以提案方式提出討論，無法做出結論及紀錄，仍需提至兩岸協商會議辦理。另本案本院委員於104年6月23日赴金門詢問金門縣政府時，曾提問該縣大陸海漂垃圾92年迄今，與中國大陸反應之情形，據金門縣政府陳福海縣長答復略以：「兩岸環保議題的接觸，以前都是學術交流比較多，兩岸三地的首長會議第一次以事務性的民生議題為主，...104年5月24日與國臺辦張志軍主任在金門會面，就民生議題舉行會談，第一個是引水、接電，然後環保議題就是垃圾跟越界捕魚，還有盜採砂石。也利用104年6月13日海峽論壇的機會，向福建省省長再次重申這幾個問題。在金門7月中旬，我安排省長要來接水，我會再次跟他提起有關海漂垃圾比較單純的問題。在福建省省長7月中旬來金門之前即7月3日，我會先到大陸去會談，與相關單位就這些議題，比較務實具體地跟廈門對接。」

<2>連江縣政府：

建請環保署將兩岸海漂垃圾議題，轉請陸委會列入海基與海協兩岸協商議程。唯有將議題層級提高，創造足夠壓力，再由大陸高層由上往下交辦地方執行，才能夠產生更大的驅動力，投入足夠資源，澈底解決海漂垃圾問題。

<3>環保署：

中國大陸環保部認為「海漂垃圾」屬地方事務，陸方主要職掌機關為住房及城鄉建設部，非屬中國大陸環保部主管業務，因此洽談「海漂垃圾」議題之意願不高。惟此一問題仍須尋求解決之道，環保署將繼續推動，並請陸委會協助由兩會平台搭橋，環保署可藉此平台與中國大陸環保部甚至其他部門進行業務交流、溝通及談判協商等工作。

(2) 據陸委會函復表示，金門及連江縣政府多年來即陸續來函或透過與會大陸事務座談等互動場合，請陸委會協處大陸海漂垃圾問題；環保署亦於100年及102年函請陸委會就大陸海漂垃圾污染管制議題納入兩岸兩會後續協商議題，由於當時立法院及各界關注「霾害污染(PM2.5)」等長程污染物，大陸海漂垃圾問題且須陸方同意，始能納入協商議題，惟依陸方過去立場，認為海漂垃圾問題屬福建省地方事務，宜由地方政府解決，爰過去兩岸環境保護合作規劃議題係以「兩岸空氣品質監測合作」為優先。

(3) 至102年開始，陸委會鑒於金門及連江縣政府與兩縣民眾多次建議中央相關機關協助解決大陸海漂垃圾污染問題，並將大陸海漂垃圾污染

問題納入兩岸環境保護議題後續協商之子議題，陸委會爰於102年1月25日函請環保署協助蒐集提供金門及馬祖受大陸海漂垃圾污染說帖(含相關統計數據及照片)等資料，以利再次透過兩岸兩會管道，請大陸方面積極協調有關部門予以妥適處理解決，並列入兩岸兩會「兩岸空氣品質監測合作」兩岸環保業務主管機關「溝通與商討」議題。

- (4)兩岸兩會第10次會談於103年2月27日舉行期間，雙方一致認為可以將「環境保護合作」等6項議題納入第11次會談的協商議題，任何一項達成共識，就可以簽署協議。

2、協商規劃及目前進度

- (1)陸委會業依兩會高層會談結論，分別於103年4月及9月就「兩岸環境保護合作」議題召開專案小組會議，依據行政院版「臺灣地區與大陸地區訂定協議處理及監督條例」(草案)，該議題尚屬「協商議題形成階段」，分別於103年共舉辦7場座談會(陸委會北、中、南3場，環保署北、中、南、東4場)與外界溝通與諮詢，後續將規劃向立法院院長、副院長、朝野黨團、所屬委員會及相關委員會委員進行溝通及諮詢程序，爭取各界支持，以為完備。
- (2)陸委會於103年11月10日、11日陪同蕭前副總統前往北京參加APEC年會時，以及於11月12日於北京舉辦兩岸事務首長互訪會議期間，亦與中國大陸國務院臺灣事務辦公室(下稱國臺辦)討論將海漂垃圾納入兩岸環境保護合作協議協商議題。
- (3)104年3月26日行政院第3441次會議院長裁

示：「請陸委會積極與中國大陸協商，儘速促成兩岸環保協議，以減少境外污染物傳播對我國空氣品質之影響」。

(4)陸委會夏立言主委於 104 年 5 月 23 日「第 3 次兩岸事務首長會議」中向國臺辦張志軍主任明確表達我方對於兩岸環保議題之關切，並建議將霾害(PM2.5)治理及大陸垃圾海漂至金馬海域議題，納入兩岸環境保護合作協議雙方協商範圍，陸方持正面積極態度。會後雙方各自發布新聞說明商談結果，陸方表示將與我方共同開展廈金海域海漂垃圾和生態環境綜合治理。

(5)陸委會於「第 3 次兩岸事務首長會議」翌日(5 月 24 日)，邀請張志軍主任參加陸委會主辦之「與金門業界代表座談會」，我方已向張志軍主任表達海漂垃圾問題，張志軍主任於閉門會議中允諾，後續將協調相關部門協處。

(6)兩岸環保業務主管機關已於 104 年 7 月下旬進行「兩岸環境保護合作議題」第 1 次業務溝通，並已就海漂垃圾議題進行溝通，陸方表示國臺辦張志軍主任在金門參加「兩岸事務首長會議」時亦關切該問題，環保部已會同相關部會赴福建調研，據瞭解，廈門市海洋與漁業局已編列經費在九龍江上游進行打撈，減少陸源垃圾漂流至出海口，未來將會逐年編列預算執行。

(二)有關「臺灣地區與大陸地區訂定協議處理及監督條例」(草案)目前立法之最新進展，詢據陸委會表示，行政院於去(103)年 4 月 3 日將兩岸協議監督條例草案送請立法院審議，立法院院會於去(103)年 4 月 11 日一讀交內政委員會審查，惟民進黨團及國民黨

團先後提出復議，其後復議案因多次遭議事杯葛，因此目前尚在一讀復議中，尚未交內政委員會審查。

(三)金門及連江縣政府希望兩岸環境保護合作協議草案包含之內容：

1、金門縣政府：

- (1)請陸方持續進行海域垃圾打撈作業，加強源頭整治、層層攔截、查處違法傾倒等污染管制措施，以有效減少海漂垃圾來源。
- (2)建立區域性合作將海漂垃圾及生活垃圾轉運大陸廈門焚化處理。

2、連江縣政府

- (1)建請福建當局比照廈門作法，啟動閩江口打撈海漂垃圾機制。
- (2)定期由環保署率離島 3 縣市赴對岸考察交流，以利訊息互換，更新近況。
- (3)建請大陸當局輔導漁民少用或禁用保麗龍漁具，以免造成大量保麗龍海漂垃圾，不僅污染環境，更會造成海洋環境生態與鳥類之危害。
- (4)福建地區尤以閩江流域周邊及其出海口城鎮應仿效臺灣實施垃圾回收機制。
- (5)建置海漂垃圾處理專責機構。

3、此外，金門及連江縣政府皆表示，聽取多方意見有益於政策形成，使內容更臻完善，若能實地現勘則更能清楚明白問題之所在；為充分表達兩縣後續辦理大陸海漂垃圾規劃，該二府認為有必要針對海漂垃圾防治在各該地辦理溝通、說明或諮詢座談會，重點在於讓中央能聽取地方真實民意，並將其建議落實在兩岸環境保護合作協議草案中。

- 4、另據連江縣政府表示，希望陸委會方面溝通陸方持續進行海域垃圾打撈作業，加強源頭整治、層層攔截、查處違法傾倒等污染管制措施，以有效減少海漂垃圾來源，並建立區域性合作將海漂垃圾及生活垃圾轉運大陸廈門焚化處理。

(四)將海漂垃圾回運大陸處理之可行性

- 1、詢據環保署表示，國際間有害廢棄物之越境轉移，係依循巴塞爾公約(Basel Convention)規定辦理，公約主要目的為：減少有害廢棄物產生、避免跨國運送時造成環境污染及防止非法運送行為。我國雖非巴塞爾公約會員國，但仍積極參與公約相關事務，並將公約精神落實於管理法規，除要求輸出者應先取得接受國同意輸入許可，始得向地方主管機關申請核發輸出許可外，另有害廢棄物，更需先經中央主管機關同意，且對於輸出入之事業廢棄物，亦針對其申報資料進行勾稽比對流向，確保妥善處理，並由海關協助邊境查核，以降低事業廢棄物違法輸出入之情事。
- 2、依「事業廢棄物輸入輸出管理辦法」第3條第4項規定：事業、非事業及家戶產生之一般生活垃圾及其焚化灰渣，禁止輸入及輸出。另依中國大陸環保部等相關單位共同發布之第12號令「固體廢物進口管理辦法」第11條規定，亦將「城市垃圾」列為禁止進口項目。
- 3、大陸海漂垃圾打包回運大陸涉及兩岸事務及法規面等問題，尚待克服，金門縣環保局已於104年4月10日環廢字第104003774號函請修正「事業廢棄物輸入輸出管理辦法」第3條第4項規定，並經環保署104年4月16日環署廢字第1040027906號函納入修法考量。

- 4、本案本院委員於104年6月29日赴馬祖詢問時，曾提問有關大陸海漂垃圾回運大陸可行性，據環保署張子敬副署長答復略以：「有關海上垃圾漩渦技術方面，假使將海漂垃圾回運到大陸去燒，但大陸處理的技術並不如我方，金馬地區本身能夠處理垃圾的規模又太小，故短期內運回本島燒還是較為可行。」
- 5、福建省蘇樹林省長於104年7月20日率團蒞金見證金廈接水簽約儀式，並與金門縣陳福海縣長進行事務性溝通。其中針對金門垃圾送至福建省處理部分，據金門縣政府表示，蘇省長認為技術性問題不大，目前僅有雙方法規限制的部分尚須解決，蘇省長將就該問題請求大陸中央政府修法解決，臺灣部分的法令修正亦請同步加速修正。
- 6、本案本院委員於104年8月5日詢問時，曾提問有關離島地區處理海漂垃圾相關法規修改之可行性，茲就相關討論臚列如下：
 - (1)金門縣政府陳福海縣長表示：「今年7月3日我赴廈門市，垃圾問題是我們訪問的重點之一，對岸的部分目前選擇廈門、泉州等地試點，就『事業廢棄物輸入輸出管理辦法』的管理辦法做修正勢在必行。對岸態度十分友善，但尚待相關法令修正。我是認為環保議題應用框架處理，避免去談太過細節技術的內容」、「以我這次談水的經驗，我們對大陸的戰略思維必須清楚。離島地區的問題，若有中央相關法令的解套，如此我們的人過去談，便能告訴對岸請他們內部做相關解決，務實共同處理海漂垃圾問題」、「兩岸其實應務實的去談民生議題，我和福建省省長及國臺辦張志軍主任都有溝通此一

方面。重點在不違法的狀態下，優先解決老百姓的問題。」

- (2)金門縣環保局傅豫東局長表示：「本府近半年與陸方聯繫密切，廢棄物的相關辦理規定，大陸是聯合國會員國，但臺灣不是，受到大陸海漂垃圾影響的離島地區，是否應考量排除條款。現在目前的法規，『事業廢棄物輸入輸出管理辦法』是管理辦法，中央應有權限先作修正，如此一來，我下周去對岸談，立場與力道皆會不同。」
 - (3)連江縣政府劉增應縣長表示：「我們希望成立一個專責的單位，以處理閩江過來的海漂垃圾，最後也盼望能夠把這些大陸海漂垃圾回運大陸。」
 - (4)國發會黃萬翔副主委：「長期的談判可考量創新的作法，比如『輸入、輸出』用詞可以考量實際情形，有新辭彙說明。」
 - (5)環保署張子敬副署長：「有關垃圾是否能夠出口，國際上有巴塞爾公約，目前我國相關環保法規依該公約精神訂定，若修改『事業廢棄物輸入輸出管理辦法』，該署亦須面臨立法院的質詢。」
 - (6)陸委會林祖嘉副主委：「未來該會與環保署仍持續努力與陸方溝通，另建議可思考比照金門引水，中央主管機關同意由地方政府合作方式處理，至於涉及法規修正事宜，面臨立法院審查會有較大障礙。」
- 7、綜上，環保署允應衡估當前離島地區大陸海漂垃圾實際清理之民意需求，在維護金、馬離島地區居民權益原則下，協調尋求將海漂垃圾回運大陸

處理之可行性。

- (五)關於大陸海漂垃圾問題，經查金門及連江縣政府每年編列預算或行政院環保署補助經費清除大陸海漂垃圾，僅能治標，須配合陸委會與環保署加強與大陸相關部門的協商，嚴格控管大陸垃圾的處理，標本共治，才能有效減緩或杜絕大量海漂垃圾的產生。而此有賴兩岸環境保護合作協議之洽簽與執行，由協議所建立的正式溝通與聯繫平台，使兩岸中央與地方層級針對如何有效解決大陸海漂垃圾問題，直接進行對話與溝通，共同研商最佳解決對策，不論是針對環境教育、海上垃圾攔截技術合作等，透過雙方交流管道加以落實執行，共創多贏局面。總之，陸委會及環保署應在維護金、馬離島地區居民權益原則下，透過辦理溝通、說明或諮詢座談會的方式，多聽取金、馬離島地區居民之需求與意見，擱置政治及文字用語爭議，研擬具體解決海漂垃圾方式，包括探求將海漂垃圾回運大陸處理之可行性等，並持續積極與中國大陸協商，力促陸方將海漂垃圾議題定調為兩岸特殊事務，將之納入兩岸環境保護合作協議草案之子議題。

調查委員：包委員宗和

王委員美玉

江委員綺雯

