

### 一、題目：節制塑膠吸管政策之探討

### 二、所涉法律

廢棄物清理法第 21 條、第 51 條

### 三、探討研析

(一) 鑑於近年來國際對海洋塑膠污染議題之重視，環保署預告「一次用塑膠吸管限制使用對象、實施方式及實施日期」草案，規定公部門、公私立學校、百貨公司及購物中心、連鎖速食店等 4 大類（約 8,000 家業者）限制使用對象不得提供一次用塑膠吸管供內食餐飲之消費者使用，並自 2019 年 7 月 1 日生效。後續規劃於 2020 年擴大至其他提供餐飲業者，並至遲於 2025 年前，研提外帶使用一次用塑膠吸管之管制措施，2030 年則全面禁用。因考量一次用塑膠吸管限制使用於國內為初期推動階段，爰於 2020 年 6 月 30 日前，限制使用對象如第一次違規先予勸導，不處罰鍰。至 2020 年 7 月 1 日起，即依廢棄物清理法第 51 條第 3 項「處新臺幣 1 千 2 百元以上 6 千元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。」此預告公告後，掀起各方議論。尤其喜歡喝珍珠奶茶民眾，直言臺灣珍奶文化不用吸管用什麼？

(二) 聯合國之報告顯示，人類每年製造 90 億噸塑膠，僅有 9% 被回收，每年約有 800 萬噸塑膠廢棄物流入海洋，10 萬隻海洋生物因塑膠致死。鯨豚肚子裡塞滿塑膠垃圾之恐怖畫面越來越常見。聯合國祕書長古特瑞斯

(António Guterres) 表示，海洋中塑膠污染已達到了每塊小於5公釐大小，數量比銀河系的星星還要多。他說，如果這個現象沒有獲得改善，到了2050年，海洋中之塑料將比魚還要多，且即便在偏遠的北極，也逃不過塑膠污染魔爪，世界上沒有任何地方能夠倖免。

(三) 在我國，吸管不屬於塑膠「容器」，不是環保署規定回收項目之一，而是由各縣市自行決定是否回收。可以回收吸管之縣市只有少數(目前已沖洗乾淨可回收吸管縣市，有新北市、基隆市、南投縣、嘉義市、台南市、金門縣)，一來是吸管使用過後如果不洗乾淨晾乾就回收，會孳生細菌，影響回收品質；二來吸管體積太小，回收利潤不足以支付分類作業成本。

(四) 國際上關於節制塑膠吸管作法：

1. 歐盟：2018年5月28日提案擬禁用一次用塑膠製品新措施，以達到減少海洋垃圾。關於吸管為直接禁用，但尚未設定履行期限。
2. 英國：計畫在英格蘭地區禁止販售一次用塑膠吸管、攪拌棒和棉花棒。英國與愛爾蘭1361家麥當勞將從2018年9月開始改用紙吸管，預計2019年全面上路。
3. 美國：西雅圖自2018年7月起，一律禁止餐廳提供塑膠吸管與容器；加州2018年5月30日眾議院通過，限制餐廳主動提供一次用塑膠吸管法案，違反者前二次予以警告，再犯則處罰鍰每日25美元，每年300美元為限；洛杉磯市議會2018年4月27日投票通過，要求洛杉磯市衛生局起草，有關餐廳不得向消費者主動提供一次用塑膠吸管法案。
4. 法國：非政府組織「拒絕吸管協會」(Association Bas les

Pailles) 2018 年 2 月 3 日發起「國際無吸管日」(Journee Internationale Sans Paille)，在這天舉辦各種活動，提醒大眾塑膠吸管對環境的危害，有 35 國響應。創辦人更發起 15 萬人連署拒塑膠吸管。

5. 加拿大：為達成 2040 年零廢棄目標，2018 年 5 月 16 日通過立法，禁止業者提供一次用塑膠吸管。
6. 印度：2018 年 6 月 5 日宣布全國於 2020 年起禁止所有一次用塑膠，包括塑膠袋、寶特瓶、吸管、塑膠餐盒、包裝袋等。另印度首都德里已於 2017 年 1 月起禁止一次用塑膠。
7. 新加坡：肯德基 84 家速食連鎖店，自 2018 年 6 月 20 日起停止提供塑膠杯蓋及吸管，但對外帶飲料之消費者仍會提供塑膠杯蓋。
8. 萬那杜：因受海洋環境汙染影響甚大，2018 年 2 月立法自 2018 年 7 月 1 日起禁止使用塑膠吸管。為世界上第一個立法禁止塑膠吸管之國家。

#### 四、建議事項

- (一) 環保署預告「一次用塑膠吸管限制使用對象、實施方式及實施日期」草案，定於 2019 年 7 月 1 日生效。因考量國內為初期推動階段，爰於 2020 年 6 月 30 日前，限制使用對象如第一次違規先予勸導，不處罰鍰。至 2020 年 7 月 1 日起，即依廢棄物清理法第 51 條第 3 項處罰。惟法規既已定於 2019 年 7 月 1 日生效，即不因國人尚在初期適應階段，而予以法律假期。「先予勸導，不處罰鍰，至 2020 年 7 月 1 日起依法處理」，與廢棄物清理法規定未合。建議延後施行日期，期間加強宣導並以行政指導方式請公、私部門配合執行；一旦法

規生效，即應依法辦理，用符法制。

- (二) 目前因一次用塑膠吸管替代材質有限，故環保署針對取得環保標章生物可分解塑膠材質或紙類、木片等植物纖維材質塑膠含量低於 10% 製成之吸管，或工廠出廠已附有吸管之商品，且公開陳列供選購者，暫不限制使用。惟「工廠出廠已附有吸管之商品，且公開陳列供選購者」，即市面上頗多飲料附有吸管整體販售之商品，於本次公告屬於例外不予限制。因其商品種類、數量頗多，於節制塑膠吸管政策恐有不妥，建議應一併考量予以管制。
- (三) 政府應獎勵業者研發新替代材質之吸管，並加強宣導、教育民眾應有「除非必要，否則不用吸管」觀念，若要使用，也要養成重複利用習慣，或使用可自然分解材質，才能真正貫徹環保。

撰稿人：李麗莉

## 有關「節制塑膠吸管政策之探討」之書面意見

陳世超

按廢棄物清理法第 21 條規定，對於物品或其包裝、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。違反中央主管機關公告限制販賣、使用規定者，依同法第 51 條第 3 項規定，處新臺幣 1200 元以上 6000 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。

而為加強對一次用塑膠吸管之管制，廢棄物清理法中央主管機關已於日前預告「一次用塑膠吸管限制使用對象、實施方式及實施日期」草案，並明定自 108 年 7 月 1 日生效。因此，依「一次用塑膠吸管限制使用對象、實施方式及實施日期」第 3 點規定：「限制使用之實施方式：(一) 限制使用對象不得提供一次用塑膠吸管供內食餐飲使用。…」，「一次用塑膠吸管」自 108 年 7 月 1 日起即屬中央主管機關依廢棄物清理法第 21 條規定公告不得提供使用之物品。

另中央主管機關考量「一次用塑膠吸管」限制使用於國內為初期推動階段，而於「一次用塑膠吸管限制使用對象、實施方式及實施日期」第 5 點規定：「違反本公告之處罰：(一) 公告生效日起至中華民國一百十年六月三十日，限制使用對象違反本公告規定者，第一次先施以勸導；第二次及其後違反者，依廢棄物清理法第五十一條第三項規定處罰。…」，此一規定之性質，觀其前後文規範意旨，似為中央主管機關就違反行政法上義務行為所訂之裁量基準，就限制使用對象於公告生效日起至 110 年 6 月 30 日期間第 1 次違反本公告規定者，僅施以勸導，而免予處罰。

惟行政罰係對違反行政法上義務行為所為裁罰性不利處分，符合法律構成要件之行政不法行為，主管機關應即依法裁罰之，如法律有特別規定授權主管機關斟酌具體情況免予處罰者，例如行政罰法第

19 條規定：「違反行政法上義務應受法定最高額新臺幣三千元以下罰鍰之處罰，其情節輕微，認以不處罰為適當者，得免予處罰(第 1 項)。前項情形，得對違反行政法上義務者施以糾正或勸導，並作成紀錄，命其簽名(第 2 項)」主管機關始有處罰與否之裁量空間。準此，主管機關如依職權調查具體事實符合廢棄物清理法第 21 條之構成要件，而無阻卻違法事由者，即應依廢棄物清理法第 51 條第 3 項規定處罰。

雖行政罰法第 19 條第 1 項有授權主管機關得斟酌具體情況免予處罰之規定，惟仍以處罰規定罰鍰之法定最高額在 3000 元以下為限，並不包括裁罰機關依調查具體個案之事實，經審酌各種情形決定之裁罰金額在 3000 元以下之情形(法務部 102 年 7 月 23 日法律決字第 10203506500 號函參照)。

是以，廢棄物清理法第 51 條第 3 項規定罰鍰之法定最高額既非在 3000 元以下，應無行政罰法第 19 條職權不處罰規定之適用，主管機關僅得於法定罰鍰金額範圍內裁量處罰，並無選擇以輔導、勸導等方式限期行為人改善而不予處罰之裁量權限。

故「一次用塑膠吸管限制使用對象、實施方式及實施日期」就限制使用對象於公告生效日起至 110 年 6 月 30 日期間第 1 次違反本公告規定者，僅施以勸導，而免予處罰之規定，是否妥適，恐有待斟酌。