

## 議題研析

### 一、題目：輸入廢塑膠廢紙等產業用料事業廢棄物政策相關問題之研析

### 二、所涉法律

廢棄物清理法

### 三、探討研析

減輕環境負荷並落實循環經濟，此乃追求永續發展之重要原則之一。然隨著 2006 年至 2017 年每年都位居全球輸入廢塑膠料首位的中國大陸，自 2017 年底實施禁廢令後，國內今年迄今輸入之廢塑膠、廢紙量則見大增<sup>1</sup>，此對國內回收價格產生巨大影響，並進而降低國內廢塑膠及廢紙回收比率。不僅如此，輸入廢塑膠、廢紙量增加後，其價格壓低，也同時降低業者優先購買國內回收之事業廢棄物的意願或收購價格，隨而，大大減損國內回收業與個人回收此類廢棄物之意願，最後，勢必對國內原本之回收體系，引發崩解之危慮。因此，有必要對此議題予以適度釐清檢討。

#### (一)經中央主管機關公告屬產業用料需求之事業廢棄物，其輸入無需許可文件或機關同意

---

<sup>1</sup> 依據國際貿易局的進出口貿易統計查詢系統以及「美國 Institute of Scrap Recycling Industries (ISRI) 之全球統計資料」，台灣從 2006 至 2017 年平均廢塑膠進口值排在全世界的第 10 名；然而與 2017 年台灣進口 20 萬 2099 公噸廢塑膠相比，光是 2018 年 1 至 6 月短短半年時間便進口了 19 萬 7159 公噸的廢塑膠，直追 2017 年全年的進口量。顯示在今年初中國禁止廢塑膠進口後，他國銷至台灣的廢塑膠量倍增。孫瑋孜，循環經濟不應包括有害化學物質，蘋果日報，2018 年 9 月 6 日，第 A13 版。

廢棄物清理法第 38 條第 1 項規定：「事業廢棄物之輸入、輸出、過境、轉口，應向直轄市、縣（市）主管機關申請核發許可文件，始得為之；其屬有害事業廢棄物者，並應先經中央主管機關之同意。但經中央主管機關會商目的事業主管機關公告屬產業用料需求者，不在此限。」亦即，業者輸入之事業廢棄物，若係屬經中央主管機關公告屬產業用料需求者，則無需輸入前取得地方主管機關核發之許可文件或經中央主管機關同意，即得予以輸入。

## **(二)永續發展理念乃國際間人類活動之指導原則，循環經濟社會亦是現階段政府之重要環境政策**

近數十年來，鑑於人口增長、氣候變遷、自然生態惡化、大量廢棄物等各種問題的嚴重性急遽升高，自 1992 年地球高峰會達成原則性合意之「永續發展」(Sustainable Development) 以來，此理念已廣為國際間各種人類活動所接受之指導原則，而為達到此原則，實必要落實循環經濟之社會。循環經濟使用再生能源、拒絕使用無法再利用的有毒化學物質，藉由重新設計材料、產品、製程及商業模式，消除廢棄物。重視資源使用效率(resource efficiency)，設法以更少的資源來創造更多的價值，確保地球有限的資源能以循環再生、永續方式被使用。就此，行政院環保署亦擬訂「資源回收再利用推動計畫」(2018 至 2020 年)，希望將廢棄物資源化妥善運用，其重點策略即包括：「生產—增加資源使用效率」、「消費—減少浪費」、「回收—減少廢棄」及「循環—增加循環度」。

### **(三)國人普遍對於廢塑膠、廢紙類資源回收利用過程持有產生污染環境情事之疑慮**

儘管利用落實循環經濟社會，以達到人類永續發展之目標，是世人肯認之理念。但就以廢塑膠或廢紙類等廢棄物之回收再利用實務現況而言，由於廢塑膠的熱融再生過程，不僅可能把添加於塑膠的眾多毒性物質釋放至空氣與水體中，而且，當許多廢塑膠處理廠設置於農地時，水體污與空氣污都會對周遭農地產生影響，甚至造成土壤污染。此外，輸入廢塑料難免含有其他化學物質，甚至分類品質低落，而這些化學物質在分離後，大多送進焚化廠，亦恐致爐管腐蝕破裂，造成焚化廠頻繁停爐，縮短爐體壽命。至於，廢紙中也有部分成分是无法被回收的，例如：不易回收的紙類、膠帶、塗料、白土等，這些雜質在經過回收處理過程後，也會成為廢紙殘渣與污泥。簡言之，上述情形都使得國人普遍對於利用輸入廢塑膠、廢紙等進行資源回收利用，產生相當程度之疑慮。

## **四、建議事項**

### **(一)循環經濟乃永續發展主軸，另應加強稽查消弭污染疑慮**

我國是個資源極為有限的國家，產業要永續發展，循環經濟是不能不走的一條途徑。但就實務面而言，由於產業規模所限，欲在國內自行建構封閉式的資源循環，確實有其困難。因此，從循環經濟角度來看，在完善的可利用資源回收廢棄物輸入政策前提下，讓適當數量國內供應不足的資源物質進口，對於建立完整的資源回收供需系統是有助益的。其次，應盡量消弭現階段國人普

遍對於廢塑膠、廢紙類資源回收利用過程產生污染環境情事之質疑。其實，此問題癥結仍在於業者有無恪遵環保法律之決心，而非輸入廢塑膠、廢紙等事業廢棄物爭議所僅有，亦即，係廣泛存在於各種環境污染事件的根本問題。是以，就此問題，宜從國人法治教育、環境教育及強化主管機關稽查等基礎面向，根本解決。

## **(二)輸入廢塑膠、廢紙宜從品質管控及總量管制雙管齊下**

針對本事件紛爭，環保署業於本(2018)年 8 月 13 日及 9 月 6 日依廢棄物清理法規定，預告修正「屬產業用料需求之事業廢棄物公告事項第 1 項修正草案」，採取調整廢塑膠及廢紙之輸入管理要件，強化輸入物料品質管控。儘管環保署現階段對於輸入廢塑膠及廢紙之預告公告修正事項，仍侷限於廢棄物本身品質之管控，誠然，塑膠種類眾多，且廢紙中亦有相當成分無法被回收，故以廢塑膠及廢紙等廢棄物品質為管控輸入之要件，當屬重要之基準，值得肯定。惟考量國內環境負荷及回收業者或個人生計，亦不免令人質疑，國內資源回收體系面對如此大量輸入廢塑膠、廢紙，是否能承受吸納此處理量？低價輸入廢塑膠、廢紙是否侵害國內回收業者或個人之經濟生活？進言之，在廢棄物品質管控之外，更應從廢棄物輸入總量管制角度，予以衡量，以健全國內資源回收之永續發展，並保障國人經濟生活穩定。

## **(三)現行廢棄物清理法有關授權主管機關公告免經許可或同意即可輸入之規定，其範圍宜明定採品質管控及總量管制之立法政策**

如上所述，輸入廢塑膠、廢紙宜從品質管控及總量

管制雙管齊下，始能兼顧環環經濟社會之發展，並保障國人生計之維持。然而，現行廢棄物清理法第 38 條第 1 項有關公告屬產業用料需求之事業廢棄物之規定，卻僅明定「中央主管機關會商目的事業主管機關公告」，對於公告屬產業用料需求之事業廢棄物，其得否輸入之判斷基準為何？則未有著墨。儘管環保署預告公告草案，確實也著眼於廢塑膠、廢紙之「品質管控」而研修公告，值得肯定，但針對廢塑膠、廢紙之「總量管制」則付之闕如，有待立法政策上，予以檢討。然無論如何，上述廢棄物清理法第 38 條第 1 項有關公告事項之規定，對於產業用料需求之事業廢棄物的品質及總量，並未明定作為授權公告之目的、範圍或內容，法制上恐有未當。因此，基於法律授權明確性原則，宜於本項授權公告事項中，明定輸入產業用料需求之事業廢棄物之要件，係採品質管控及總量管制之立法政策，以確立國家環境保護與經濟發展並重之立場。

**撰稿人：邱垂發**