

「購物用塑膠袋限制使用政策」實施後之調查分析與評估

王廷軒¹、何欣育²、陳王琨³

1 清雲科技大學空間資訊與防災科技研究所

2 景文技術學院環境與物業管理系

3 景文技術學院環境與物業管理系副教授

摘要

行政院環保署自 2002 年 7 月 1 日開始在國內實施限用塑膠類的政策，實施以來各界反應與評價不一。這個政策推動的主要原因是因為在最近幾年當中，環保意識高漲，加上生產及焚化塑膠類產品的過程會產生不少的有毒物質，影響到人的身體健康，且因塑膠類不易分解會產生嚴重的廢棄物處理問題，所以才會有這項政策的產生。

然而這個政策在實施過程之中卻產生了很大的反彈。有塑膠生產業者認為對於他們的生計產生了重大的影響，所以實施以來有很多的反對聲浪。一個環保政策何以會遭來抗拒，政府與業者何者為是、何者為非？值得深入深究。為了要對這個政策的成效做更深入的討論，有必要對這個政策實施以來的經過做仔細的研究。

在本研究中，我們以文字新聞媒體的報導來當作研究的基礎，民意調查作為研究方法，並且將結果做摘要的敘述，客觀分析政策實施後的民意趨向，此一研究的成果除了可以提供未來對於制定環保公共政策的討論之外，也可以做為國內廢棄物處理政策的參考依據。

關鍵詞：塑膠類廢棄物、環保政策

一、研究目的和動機

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，且已呈現氾濫的程度。在我們生活之中，塑膠袋及免洗餐具是那麼方便及隨手可得，在沒有限制下的大量使用，而塑膠在環境中常導致排水溝渠之阻塞，因排水不良而引發之水災，或是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，也可能被海洋生物誤食，造成生態環境的影響，加上塑膠類不易分解、不完全燃燒會產生嚴重的廢棄物處理問題，以焚化方式處理塑膠可能導致戴奧辛之產生，若採用掩埋處理，很多年過去了，塑膠袋還是塑膠袋。根據環保署統計，我國每年消費型塑膠袋使用量約 1.5 萬噸，其中購物用塑膠袋每年約 6.5 萬噸，估計約近二百億個，平均每個人每天約使用 2.5 個；國內外食人口每天約 1770 萬人次，平均每餐約 600 萬人次，免洗餐具使用量每年約 5.9 萬噸，其中塑膠類（含保麗龍）免洗餐具之使用量每年約 4.3 萬噸。購物用塑膠袋因國人消費使用習慣係直接與污染源接觸，如油污、顏料等，其再利用價值低，使得廢塑膠袋的回收與再生處理除技術問題外，亦不具經濟可行性。基於這些考量，並參考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，因此，行政院環保署自 2002 年 7 月 1 日開始在國內實施「購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具限制使用政策」，實施以來各界反應與評價不一。然而這個政策在實施過程之中卻產生了很大的反彈，塑膠生產業者認為對於他們的生計產生了重大的影響，消費者購物時造成不便，所以實施以來有很多的反對聲浪，一個環保政策何以會遭來抗拒，值得深入深究。為了對個政策的成效做更深入的討論，有必要對這個政策實施以來的經過做仔細的研究。

二、研究設計和方法

(1)文字新聞媒體報導來當作研究的基礎，詳細分析國內主要媒體對這個政策所引發出來的相關事件的記錄，並且將結果做摘要的敘述，客觀陳述這個政策的形成與發展歷史。

(2)問卷調查的方式，就消費者的立場和業者的立場，調查兩者的真實意見，以分析立場不同

的兩個方向，是否意見一致，對於這政策產生任何看法和建議加以探討。問卷採取隨機抽樣調查樣本，調查時間為兩星期。

三、研究限制

因為人力、物力、和時間有限，本研究只針對消費者及業者作探討，並未針對塑膠業者做研究探討，另外，就研究政策面而言，本次研究重點著重在於限制使用塑膠袋這方面，所以將塑膠袋業者和除限制使用塑膠袋之外的種類，列為下次研究重點。國內有關塑膠袋及免洗餐具的研究，在期刊論文大多以單一的面向來論述外，專門著作非常缺乏，且較欠缺整體性。因此在探討限用政策時，僅能從環保署公開的官方資料、文件和媒體報紙得到資訊，分析限用政策整體，這是在資料蒐集上所面臨的限制所在。

四、政策制定背景及過程

將政策制定的背景加以分析，以時間序列將其區分為：起始期、醞釀期、臨近期、發展期四個階段，逐一加以介紹。

(1) 起始期(自 88 年至 89 年 3 月)

台北市於八十九年七月實施「垃圾費隨袋徵收」，為了配合專用垃圾袋新制，將回收塑膠袋、包裝用保麗龍和廚餘。並且有意加以禁用或限用塑膠袋，但由於地方自治條例，不可訂定刑責，環境品質文教基金會對塑膠袋減量有了新構想，決定推動購物袋的使用，開始對塑膠袋回收展開研究，並參考其他國家的經驗作評估，經過分析調查後認為有其可能性，將建議政府推動實施塑膠袋回收，當時環保局長沈世宏認為環品會對於塑膠袋的調查有其可行性，將研擬試辦。將「垃圾費隨袋徵收」其配套措施之資源回收項目增加包裝保麗龍、乾淨塑膠袋等。

(2) 醞釀期(自 89 年 4 月至 90 年 12 月)

前環保署長郝龍斌上任之初，積極推動貫徹垃圾減量政策，將限制過度包裝「再生資源管理

法」草案完成，免洗餐具、塑膠袋有效管制、立法禁用，在廢清法修正第廿一條文末加入「使用」兩個字。廢清法修正案於九十年十月廿四日通過後，環保署在法源充足下才開始研擬政策。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。」

(3) 臨近期(自 91 年 1 月至 91 年 6 月)

環保署於九十一年四月廿二日世界地球日正式公告限制購物用塑膠袋及塑膠類(含保麗龍)免洗餐具，也宣示我們愛護環境保護地球的決心，六月十二日修正公告，將原先七月一日實施限制免洗餐具，但因遇到乾早期，擔心限水措施可能導致餐具清洗不乾淨，因此為了因應旱象，環保署決定將免洗餐具第一批限制使用的實施日期延後三個月，自九十一年十月一日起實施。署長推動限制使用政策的目的是希望能引導國民改變用過即丟的生活習慣，將環保的意識推動到全國民眾。

(4) 發展期(自 91 年 7 月至 92 年 10 月)

環保署貫徹政策的決心絕對不會動搖，限用政策一定會如期實施，除了民調顯示有高達七成到八成的民眾都支持這項政策，甚至環保團體還認為環保署早就應該實施限用塑膠袋和免洗餐具，現在作已經太晚了；更重要的是，自從環保署公告實施這項政策之後，地方環保機關已經進行過好幾次的宣導，現在不但有九成以上的民眾知道這項政策即將實施，而且被管制的商家也都做好了準備，如果環保署在最後一刻改變政策，或者延後實施，不但對這些配合政策的商家造成傷害，而且民眾也會強烈質疑環保署的決心，這個政策未來將不可能再順利推動，後果非常嚴重，因此環保署絕不會考慮暫緩實施，希望業者和民眾能夠體諒維護配合，將提撥 20 到 25 億元協助轉業，並提供八千多個就業機會輔導失業勞工。

五、調查結果與分析

(1) 民眾心態上

根據這次研究成果，民眾對於政策的支持度是大過於不支持，但是根據先前的研究調查結果上，發現民眾對於政策的支持程度和是否落實政策的程度上，有相當大的不同，以調查消費者問卷的一項調查選項：您購物是否會自備購物袋（包括使用過乾淨之塑膠袋）和調查業者問卷的一項調查選項：就業者所了解，消費者購物時主要裝提的方式的結果來討論，根據圖的調查結果上，民眾有超過六成以上的比例是偶爾才自備購物袋消費，那麼在圖 2. 的調查結果上

1.

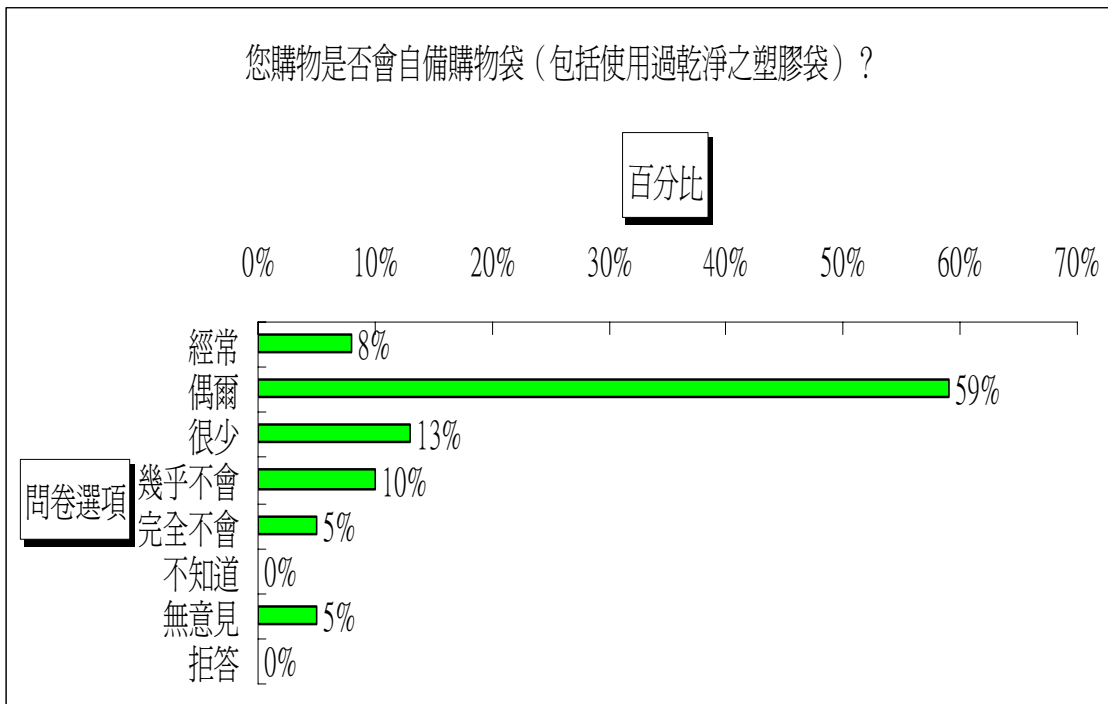


圖 1. 您購物是否會自備購物袋(包括使用過乾淨之塑膠袋)？

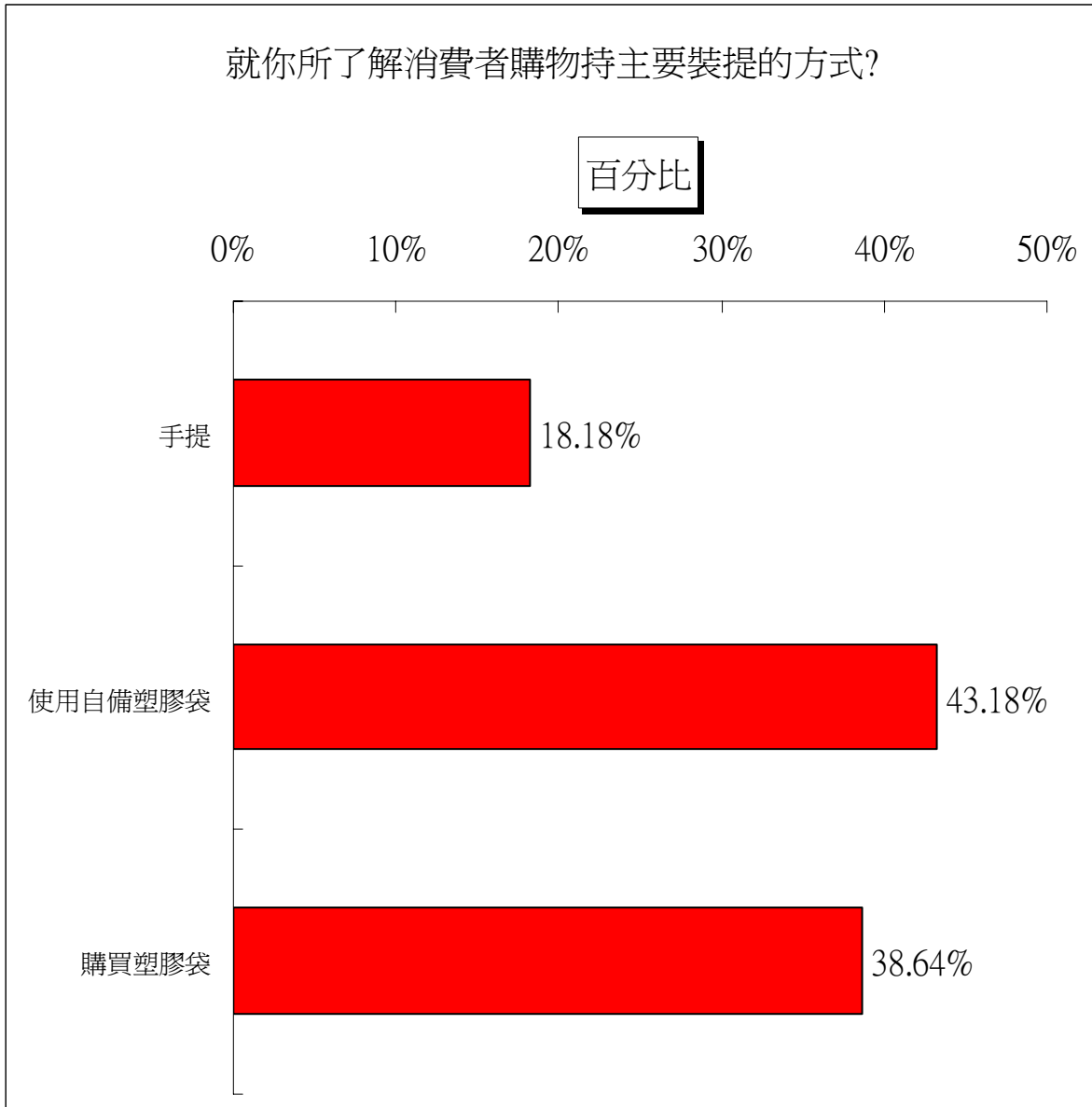


圖 2. 就你所了解消費者購物時主要裝提的方式？

，就業者觀察民眾購物時主要採取的提物方式，有超過五成五以上的民眾是採取手提和購買塑膠袋，和從消費者的立場去做調查結果上是有相當程度的吻合，根據受訪的消費者表示，因為不是每次都能夠去預設消費購物的場地、產品種類，所以就自備購物袋的比率才會偏低，那麼就受訪的業者表示，民眾所以能絕大部分是採取除了使用自備購物袋以外的方式，是因為民眾對於替代的方式不能夠完全的接受，例如為什麼會採取手提，民眾向業者表示：因為不想多花些錢、不能認同為什麼又要再花一些錢，大部分的民眾採取手提的理由比較傾向是因為考慮到購買塑膠袋金額的問題，因為大部分的民眾認為，單次購買的金額雖低，但是長

時期下來也會金額累積也會成為一種負擔，所以寧可選擇較為省錢的方式「用手提」。再者，為什麼採取向商家購買塑膠袋，根據選擇這項方式的民眾表示，因為不會提前準備消費購物的塑膠袋，他們覺得麻煩，覺得不方便，那根據該政策所規定付費塑膠袋的金額：大型塑膠袋 2 元、小型塑膠袋 1 元（單位：新台幣），對採取這種方式的民眾來說，金額都是在能夠負擔的範圍之內。

(2) 推廣教育上

根據調查消費者的問卷選項（附錄圖 3）：您知道這項政策嗎的調查上

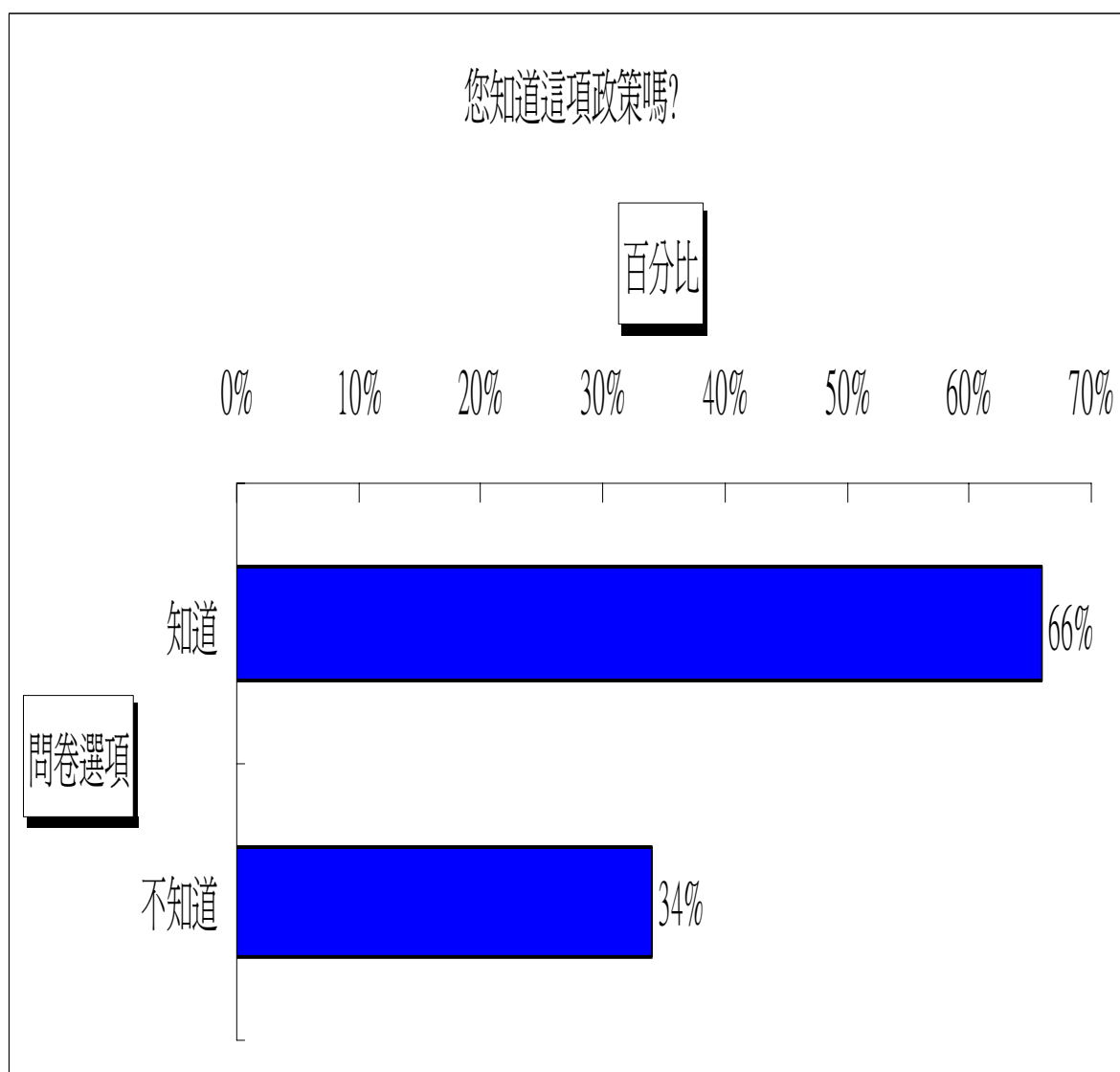


圖 3. 您知道這項政策嗎?

，就有不知道的樣本數，該政策已經實施滿一年後，但還是出現了有受訪民眾表示不知情有此政策，根據受訪民眾表示，在這段實施政策的期間中，在消費場所的時候，並未聽聞商家有提起這項政策，民眾還表示商家依然照常的像以往還未執行政策前一樣給予免費的塑膠袋，研究結果顯示，就政府宣傳面來說，可能還有很大的進步空間，雖然政策實施初期採取很多的方式宣傳，有海報、藝人宣傳廣告等，但是僅僅限於媒體宣傳的方式，對於較少接觸到媒體的民眾，是有很大的不方便。

(3) 政府的執行層面上

根據調查問卷中的開放性題目，不少民眾對於政府在該政策的執行度上，有很大的不滿聲音，整理民眾的開放性意見（執行稽查面）如下：

- 不分行業一律執行罰款
- 違法者，應重罰不得寬待
- 應嚴格執行
- 嚴格實施
- 執行的不徹底
- 強力取締未遵守的商家
- 無徹底實施
- 繼續執行
- 並無貫徹執行的魄力
- 執行不嚴格
- 要多加抽查業者慢慢讓大家養成習慣
- 加強執行力量，違規業者重罰
- 徹底執行
- 要實際貫徹執行
- 請繼續保持追蹤，並且確實追蹤攤販小吃店執行狀況

根據民眾意見的結果顯示，民眾對於政府人員在貫徹執行政策法令的時候抱持著很大的懷疑，民眾紛紛表示，常常見到有商家在進行違規的動作，但是，卻不見稽查人員前往規勸。

六、結論與建議

經過這次的研究結果，調查結果顯示多數的民意是支持這項政策（在請問您贊成「購物用塑膠袋限制使用政策」嗎的調查上，十分贊成佔 15%、贊成佔 59%、不太贊成佔 13%、反對佔 0%、不知道佔 3%、無意見佔 10%、拒答佔 0%），但是也同時發現調查顯示（在請問您購物時主要會用那一種方式裝提所購之商品的調查上，用手拿佔 52%、用推車或提籃佔 12%、付費購買商家提供之塑膠袋佔 13%、使用店家提供之紙箱或紙袋佔 0%、自備使用過之塑膠袋佔 13%、不知道佔 5%、無意見佔 0%、拒答佔 5%）有超過半數的人採取非該政策所推行的方式購物（用手拿佔 52%、付費購買商家提供之塑膠袋佔 13%），本次研究重點即在研究了解該政策在實施後所呈現的結果是否和民意方向一致，最後調查結果顯示，該政策是有相當大的討論和改善空間，綜觀所有研究的重點，最後本研究建議如以下幾點，寄望本次研究所帶來的結果，在該政策實施後的討論議題上，帶來拋磚引玉之效。

1. 「在執行取締上，務必做到讓業者信服，民眾對政府有信心」
2. 「在宣傳教導上，儘可能做到絕大部分的民眾，不分男女老少教育程度多寡，都必須了解該項政策的用意和規定」
3. 「管制業者類別應予詳細分類清楚，稽查人員數量應該充足」
4. 「替代用品的選擇，應該要實際去做全盤性的規劃，不能讓民眾對替代用品有排斥」

根據調查民眾表示，環保署所提倡的替代用品上，民眾認為有很大的不方便性，例如：紙袋裝置熱食，民眾覺得提領的時候不方便，容易破洞，加上實施該政策之初期，就有環保團體認為大量使用紙袋來替代塑膠袋，垃圾污染量不會一定減少，反而根據他們的調查，因為紙袋上有覆蓋一層塑膠薄膜，所以在處理的垃圾量上，並未如預期的減少。

5. 「罰責規定上應該有較大的彈性，罰責的對象分類要清楚」

雖然最近立法院通過罰款金額從 60000~300000 降至 1200~6000，考量到的是因為原先罰款金額下限太高，以致稽查人員在開單處罰的時候，往往會被其他外來因素干擾到（例如：商家和稽查人員熟識、稽查人員考量商家生機問題而並未依法行事），但是金額的上下限建議採取行業分類等級，像是大型的購物場、百貨公司等等大型消費購物點，那麼罰款金額就可以依照比例原則調高，那像是早餐店、小吃業者這類營業額較少的行業，罰款金額就可以調低然後採累加式罰款，至於罰責上規定的行業，必須做到盡量不要有模糊空間可以讓業者民眾鑽法令漏洞，例如：夜市的手推車小吃攤販、和夜市固定攤位攤販，他們在污染製造量上，有很多時候是不相上下的，那麼依照法令規定，手推車的攤販是免責的，那這樣就會造成不公平現象，會引發民眾業者抗議，最遭的結果是，人人群起效仿來破壞環境，所以業者分類應該詳細清楚。

七、參考文獻

1. 丘昌泰，台灣環境管制政策
2. 李澤民，環境政策與法規
3. 鄧民生，2002，台北市垃圾費隨袋徵收政策之研究，銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士在職專班
4.

媒 體	發 布 日 期
(1)聯合報	1998.7.27 1999.7.1 2000.1.7；1.9；1.13；4.20；4.21；4.21；5.13；8.31 2001.1.9；3.15；4.17；7.28；10.2；10.3；10.8；10.17；11.27； 11.28；2001.12.26 2002.1.9；1.10；1.16；1.18；1.23；1.26；1.29；1.30；2.4； 2.22；4.23；2002.4.24；4.25 2003.1.18
(2) 民生報	1999.12.15 2000.1.7；1.12；2.24；3.4；3.24；3.30；4.20；5.10
(3)中國時報	999.12.16 2000.2.21；4.20；7.11；8.9 2001.1.8 2002.1.30
(4) 勁報	2000.2.23
(5)東森新聞網	2002.6.30
6. 行政院環保署，www.epa.gov.tw

A study of the Execution Results of an Environmental Policy

about

the Restriction of Plastic Bag Usage in Taiwan

Ting-Syuan Wang¹, Hsin-Yu Ho², Wang-Kun Chen³

¹Research Project Student, Ching-Yun university of Technology

²Research Project Student, Jin-Wen Institute of Technology

³Associate Professor, Jin-Wen Institute of Technology

Abstract

In this research, the news media was adopted as the pool for the object analysis of the public opinion about an environmental policy; the restriction of the usage of plastic bag. The environmental policy of the restriction of plastic bag usage was started in July 1 of 2002. The main reason of this policy is because the environmental awareness is rising in recent years and the production process of the plastics bag creates a lot of poisonous materials, which affect the human health. The other reason is because the plastic bag is also difficult to decompose. However, there are many objections, which rise about the execution of this policy. The plastic bag producer thinks this policy will severely influence their market, and there are also many different reaction on this policy. . The description of this policy in both the positive and negative was analyzed in this study and a field survey of the public opinion was conducted. The statistical results reveal that more than sixty percent people know the policy, however, only eight percent people follow the instruction to stop using the plastic bag. It is clearly to say that the government has to be more carefully so as to execute the policy more fluently.

Key words : plastic wastes, environmental protection policy