

國立臺灣師範大學國際與社會科學學院東亞學系

碩士論文

Department of East Asian Studies

College of International Studies and Social Sciences

National Taiwan Normal University

Master's Thesis

從歷史制度論探討臺灣與韓國限塑政策之異同

A Comparison of Plastic Policies between Taiwan and

South Korea from the Perspective of Historical

Institutionalism



李念庭

Li, Nian-Ting

指導教授：關弘昌 博士

Advisor: Kuan, Hung-Chang, Ph.D.

中華民國 113 年 1 月

January 2024

謝辭

在東亞所兩年半的時間，能按照計劃順利完成論文實在要謝謝太多人。首先謝謝我的指導教授 關弘昌博士，理解我白天工作晚上才能做研究的困難，更在我迷航時像燈塔一樣悉心指引與提點，能成為老師的學生我是最幸運的，藉此表達最誠摯的感謝！另要特別感謝我的口試委員 何撒娜老師、錢宜群老師在口試時的細心批閱，給予寶貴的修改指正，不吝的建言使我獲益良多，幫助本論文更加完整，祝福各位老師平安健康、青春美麗！

感謝東亞所的夥伴 士弘、羅婷、尚霖、思維、艾立、大敬，不太會交朋友的我能認識你們是我碩士旅程中最美好的回憶，在我焦慮緊張時還能精準吐槽、鼓勵，看著在專業領域發光發熱的你們都是我的偶像，願友誼長存。在寫論文常常閉關修煉的時期，要謝謝我的大學、高中摯友們，知道我絕不會讓進度掉鏈子，會偶爾打電話來拉著我往外跑，幫助我更有效率的撰寫論文也沒有錯過玩樂的時光。然而，我知道要常常聽一個研究生傾訴有多不容易，謝謝你們永遠愛護每一種面貌的我，同時給予我足夠的信心，這篇論文是和你們一起完成的。

寫論文的日子我想像過無數次謝辭的內容，也想再次謝謝家人們，謝謝你們認同我的所有決定，支持從管理學院跳到社會科學研究，理解我的情緒起伏、知道我需要休息療癒的空間等，實在難能可貴。最後想推薦《我可能錯了》這本書，讓我在特別煎熬的階段獲得心靈救贖，細讀每一字句都引人深省，尤其是作者說道：「在你需要知道的時候，就會知道，你需要知道的事。」但願正在看這段文字的你，降低任何讓你焦慮的事情去享受當下，相信這段日子絕不是虛度光陰，勇於試錯和自我挑戰將都成為養分，感謝今天的自己，感謝敬愛的師長親友們。

撰 2024/01

中文摘要

本文在 2024 聯合國《全球塑膠公約》頒布之際，嘗試以「歷史制度論」檢視臺灣與韓國限塑政策的制訂背景及發展歷程，從中了解並比較臺灣與韓國在關鍵時刻出現時所作之抉擇，以及主要行為者間的競合關係。臺灣與韓國為生活型態相似的國家，近年來兩國外食人口和網路購物的數量成長，讓「生活型塑膠垃圾」如塑膠袋、塑膠容器、免洗餐具、吸管、宅配包裝等一次性塑膠愈來愈多，尤其 COVID-19 出現後，臺韓兩國的民眾改變原有的生活習慣及消費型態，急劇增加的塑膠垃圾亦使立法委員、環保公民團體對限塑政策之執行成效提出質疑。

本研究發現臺灣與韓國限塑政策的起源看似相似，且臺韓兩國制度發展的既得利益者皆為「國家機關」。然而，從政府公開資料來看，後疫情時代臺韓兩國的生活型塑膠垃圾同樣是逐年成長，這歸因臺灣與韓國在面臨 COVID-19 和全球環境趨勢等重大議題時，主要行為者遵循利益脈絡的互動關係影響其路徑軌跡，進而發展出各自的限塑政策模式。

關鍵字：臺灣、韓國、限塑政策、歷史制度論、比較研究

英文摘要

The main purpose of this study is a comparative analysis from single-use plastic policy between Taiwan and South Korea before enacting “Global Plastics Treaty” in 2024 by applying historical institutionalism theories. Including the reason of the development of policies, and what main actors do in the conjuncture. Since people in Taiwan and South Korea often eat out and shop online, there is a lot of disposable plastic waste, such as plastic bags, plastic containers, disposable tableware, straws, online shopping packaging. Especially since COVID-19 crisis happened, people who change their lifestyle and consumption habit to increase household plastic wastes. All the situations made members of the Legislative Yuan and NGOs in both nations to question the result of plastic policies.

This study found that the origins of plastic policy in Taiwan and Korea appear to be similar, also the vested interests of the plastic policy in both nations are “government offices.” However, judging from public government data, household plastic waste in Taiwan and South Korea has also grown year by year in the post-epidemic era. This is attributed to the fact that major actors follow individual interests whenever facing major processes such as COVID-19 and environmental trends. The interactive relationship of the actors have an impact on the path dependence of study to lead both nations develop the different policy model in plastic policy.

Keyword: Taiwan, South Korea, Single-Use Plastics Policy, Historical Institutionalism, Comparative Analysis.

目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與研究動機	1
第二節 主要研究問題	3
第三節、議題研究之重要性	4
壹、臺灣與韓國塑膠污染之現況.....	4
貳、過去與限塑政策有關之研究.....	6
第四節 文獻回顧	8
壹、新制度主義.....	8
貳、國內外歷史制度論之先行研究.....	15
參、小結.....	16
第五節 研究方法	16
第二章 臺韓限塑政策發展的國際環境.....	20
第一節 與減塑相關之國際公約	20
第二節 由國際組織發起的減塑行動	28
第三節 國際環境對臺韓限塑政策的影響	34
第三章 臺灣限塑政策之發展歷程.....	38
第一節 限塑政策形成至穩定期：2000 年到 2015 年.....	38
壹、2002 年：第一階段限塑政策實施.....	38
貳、2003 年：失業勞工自救會發起「抗議大遊行」	46
參、2006 年：限塑政策精進方案頒布.....	51
第二節 限塑政策轉型期：2016 年到 2022 年	55
壹、2016 年：波蘭在臺留學生發起網路聯署.....	55

貳、2018 年：限塑政策的擴大實施.....	57
參、關鍵時刻：2020 年全球出現 COVID-19 案例.....	62
第三節 小結：歷史制度論的分析	67
第四章 韓國限塑政策之發展歷程.....	72
第一節 限塑政策形成至變動期：2001 年到 2015 年.....	72
壹、2001 年：李富榮議員提案《循環經濟社會促進基本法》草案.....	73
貳、2003 年：環境部實施「一次用產品使用規定指引」	77
參、2014 年：環境部提出《資源循環基本法》草案.....	84
第二節 限塑政策轉型期：2017 年到 2022 年	96
壹、2018 年：環境部實施《資源循環基本法》	96
貳、關鍵時刻：2020 年 COVID-19 疫情擴散.....	103
第三節 小結：以歷史制度論分析	110
第五章 結論.....	114
第一節 研究發現	114
第二節 未來研究建議	116
參考文獻.....	117

表目錄

表 1-1 2018 年各國限塑政策之目標.....	1
表 2-1 一次性塑膠指令（EU）之標記圖示.....	25
表 3-1 臺灣 2002 年限塑政策公聽會摘要.....	44
表 3-2 臺灣限塑政策之重大改變（2002 年至 2011 年）.....	52
表 3-3 「購物用塑膠袋限制使用對象、實施方式及實施日期」政策施行日程	58
表 3-4 臺灣海洋廢棄物治理行動方案草案（2018 年）.....	59
表 3-5 臺灣限塑政策之重大改變（2016 年至 2024 年）.....	61
表 4-1 「減少一次用產品之自願性協定」主要內容.....	79
表 4-2 2003 年「一次用產品使用規定指引」之實施對象、內容.....	80
表 4-3 韓國限塑政策之重大改變（2001 年至 2004 年）.....	83
表 4-4 韓國資源循環相關法律草案（2006 年至 2014 年）.....	91
表 4-5 韓國限塑政策之重大改變（2006 年至 2014 年）.....	94
表 4-6 「第一階段資源循環基本計畫（2018 年至 2027 年）」主要內容.....	99
表 4-7 2021 年「K-循環經濟實施計畫」循環利用率目標.....	101
表 4-8 2022 年《一次用產品使用規範》之實施對象、內容.....	108
表 5-1 臺灣與韓國限塑政策之主要差異.....	114

圖目錄

圖 1-1 民國 105 年至 109 年上半年紙容器回收量.....	5
圖 1-2 2019 年至 2021 年韓國塑膠垃圾量（日）.....	6
圖 1-3 時間序列下的路徑依賴.....	12
圖 1-4 關鍵時刻對時間序列之影響.....	14
圖 2-1 全球承諾締約方塑膠包裝重量（2018 年至 2021 年）.....	30
圖 2-2 執行減塑方案對全球 GDP 之影響.....	33
圖 4-1 2017 年韓國一次用塑膠製品使用量.....	98
圖 4-2 2020 年韓國一次用塑膠製品使用量.....	105
圖 4-3 韓國外送食品交易額與成長率（2018 年至 2021 年）.....	106
圖 4-4 韓國每人一年宅配運輸使用量（2010 年至 2020 年）.....	107



第一章 緒論

第一節 研究背景與研究動機

在塑膠隨處可見的時代，你是否計算過一天會使用多少個塑膠製品？我們知道塑膠製品為生活帶來便利性，同時也造成生態環境的影響。根據聯合國環境署（United Nations Environment Programme, UNEP 2018）統計，自 1950 年到 2017 年生產共 92 億噸塑膠中，約有 70 億噸成為了廢棄物。目前海洋的塑膠垃圾估計重達一億五千萬公噸，大約是魚類的五分之一，倘若塑膠垃圾持續增加，預計到 2050 年海洋裡的塑膠垃圾重量將會超過魚類。（陳柏蓉 2018, 122）

2018 年聯合國環境署將世界環境日的主題訂為「塑戰塑決」（Beat Plastic Pollution），呼籲所有人應該要從自身做起，拒絕使用一次性塑膠製品（Single-use Plastic），並減少使用難以回收再利用的商品。（行政院環境保護署 2022）從表 1-1 可以看到，同年各國對於「減少一次性塑膠製品使用」付諸具體的作為，例如歐盟通過禁用有可替代品的一次性塑膠製品之提案，美國各州政府制定禁止塑膠吸管使用規範，以及英國、日本、韓國與臺灣皆訂定出階段性限塑目標，逐步將一次性塑膠的使用量降低，期望達到全面或部分禁塑。（行政院環境保護署 2022b）

表 1-1 2018 年各國限塑政策之目標

國家	年份	目標
歐盟	2018 年	● 2021 年禁用已有適合替代品的一次用塑膠產品。（吸管、餐盤、攪拌棒、氧化分解塑膠包裝及聚苯乙烯快餐容器等）
英國	2018 年	● 提出 25 年計畫：2042 年實現可避免廢塑膠量至零。
日本	2018 年	● 提出塑膠資源循環策略(草案)：目標 2030 年塑膠瓶和吸管等一次性塑膠製品使用量減少 25%。
韓國	2018 年	● 2018 年 8 月禁止內用使用塑膠杯、紙杯、塑膠碗等一次性容器。 ● 研擬 2018 年底起大型商場全面禁止提供一次性塑膠袋。

		<ul style="list-style-type: none"> ● 推動 10 年逐步禁塑計畫，逐步禁用塑膠杯、塑膠吸管、產品過度包裝。
美國	2018 年	<ul style="list-style-type: none"> ● 加州 2019 年起不主動提供塑膠吸管。 ● 西雅圖 2018 年 7 月 1 日起全面禁用塑膠吸管。 ● 舊金山 2019 年 7 月 1 日起禁止塑膠製的吸管、攪拌棒、牙籤及瓶口塞。 ● 洛杉磯擬 2021 年全面禁用塑膠吸管。

資料來源：筆者整理自行政院環境保護署 2022b。

2023 年世界環境日接續「塑戰塑決」的理念，提出新主題－「塑膠污染的解決方案」(Solutions to Plastic Pollution)。據聯合國最新統計，全球每年塑膠製品回收率低於 10%，多數塑膠垃圾最終流入湖泊、河流及海洋，在降解過程中產生的微粒 (microplastics) 加深環境污染。不僅如此，塑膠微粒亦會附著在食物、飲用水中，長期積累會對健康造成負面影響。

近年來，外食人口及網路購物的成長讓「生活型塑膠」(household plastic) 的使用量激增，廣義的生活型塑膠包含塑膠袋、塑膠容器、免洗餐具、吸管、宅配包裝…等一次用塑膠。據行政院環境保護署 (Environmental Protection Administration Executive Yuan, R.O.C., Taiwan，以下簡稱環保署，於 2023 年 8 月升格為環境部) 統計，臺灣每年免洗餐具使用量高達 5.9 萬公噸，特別是 COVID-19 疫情肆虐下，2021 年外帶外送常用的紙容器回收量對比去年增加 2 至 3 倍。另一方面，生活習慣與臺灣相似的韓國同樣面臨到外食人口攀升及宅配服務的繁榮，讓一次性塑膠製品的使用量佔據全球第一，甚至在 COVID-19 出現後，每人丟棄的塑膠生活垃圾居高不下，每日相當於一棟 34 層的高樓大廈。¹

值得思考的是，由於臺灣與韓國在「關鍵時刻」COVID-19 疫情出現後仍面臨到塑膠垃圾不減反增、環境不堪負荷的問題，臺韓兩國該如何從過去經驗降低對生活型塑膠的依賴呢？政府在此即扮演重要角色。臺灣環保署於 2002 年開始

¹ 根據首爾研究院 (2022) 統計，新冠肺炎疫情蔓延後，首爾每天生產超過 2,300 噸的塑膠，每人每日丟棄的塑膠垃圾對比 2016 年增加 2.14 倍。

推動限塑政策，並因應國民生活習慣的改變，2018 年再透過限塑政策，擴大管制一次性塑膠的流通與使用。而韓國從 2000 年持續提案限塑政策的立法，討論過程中多次因國會議員任期屆滿無疾而終，直至 2018 年通過《資源循環基本法》後，開始加強國民義務性，並管制國內一次性塑膠製品的使用範圍。

本研究目的在於探討臺灣與韓國「生活型塑膠之限塑政策」的起源、沿革以及發展分別受到哪些因素影響？基於此，本研究係透過歷史制度論，以文獻蒐集來檢視臺灣與韓國限塑政策制訂背景與發展歷程，從中觀察並比較臺韓兩國在關鍵時刻所出現的事件及行為者如何影響制度變遷。

第二節 主要研究問題

本研究欲探討的問題為：臺灣與韓國生活型塑膠之限塑政策為何出現？其政策沿革為何？在其發展過程中分別受哪些因素影響？筆者引用孫煒（2003, 31-33）在比較政策研究（Comparative Policy Research）解釋之新制度研究途徑，孫煒認為新制度研究途徑必須檢視五個問題：（1）確定被解釋項、（2）找出主要的政策行動者、（3）分析行動者的資源、（4）探討行動者之間的制度性關係、（5）評估制度性關係對於被解釋項的影響。

本研究以「歷史制度論」（Hall & Taylor 1996）及「路徑依賴」理論（James Mahoney 2000），對於臺灣與韓國生活型塑膠之限塑政策，在特定時間點受到特定因素（包括事件、行為者）影響後，產生之不同政策過程與結果，進行深入比較與討論。具體而言，本文主要集中討論三個問題：

- 一、 臺灣與韓國生活型塑膠之限塑政策為何出現？其出現受到哪些因素影響？
- 二、 從 2000 年到 2022 年，臺灣與韓國生活型塑膠之限塑政策如何發展？當中出現的關鍵時刻為何？而兩國政策的發展過程與模式又有哪些差異？
- 三、 上述關鍵時刻中的事件或行為者，如何影響臺韓兩國生活型塑膠之政策的發展？

第三節、議題研究之重要性

2018 年聯合國在世界環境日首次以「塑戰塑決」的議題彰顯塑膠對地球之危害，各國因而開始關注一次性塑膠的使用，並各自訂定限塑政策。隔年（2019 年），以美國為首等 170 個國家在肯亞舉行的第四屆聯合國環境大會（United Nations Environment Assembly, UNEA 4）共同達成決議，承諾在 2030 年須達成階段性的減塑，但此一部長級決議不具法律約束力。

聯合國環境大會（UNEA 5.2）於 2022 年著手展開《全球塑膠公約》（Global Plastics Treaty）的談判，首要目標是在 2024 年底前完成公約內容的協商。此為繼 2015 年《巴黎協定》（Paris Agreement）通過後最重要的環境協議，同時兼具法律約束力量。談判過程中，儘管「解決塑膠污染」是各國共同認可的議題，但還是因為減少塑膠會對石化經濟產業造成影響，使得各個國家間難以取得共識。

本節旨在說明何謂「生活型塑膠」，了解後疫情時代臺灣與韓國塑膠污染之現況，以使本文選擇限塑政策與臺韓比較之觀點更加具體化。

壹、臺灣與韓國塑膠污染之現況

常見的生活型垃圾包括除了工作及營業場所以外的生活中所製造的垃圾，如家庭垃圾、廚餘、廢食用油、廢紙、廢金屬及鋁罐、廢木材、廢家具等，而廣義的「生活型塑膠」指的是家庭垃圾中常見的免洗餐具、塑膠袋、外帶容器、吸管。

（Greenpeace 2023, 7）

本文以生活型塑膠之限塑政策為研究主軸，限塑政策是近年來國際間廣為討論的話題之一，目前全球的塑膠生產占全球石油消耗量 6%，相當於全球航空業的石油消耗量，也代表塑膠生產的同時帶來可觀的溫室氣體排放量。除此之外，塑膠本身具有耐用和抗降解的特質，一旦流入自然環境中，需耗費幾十年到幾百年的時間才能自然分解，幾乎不會完全消失。特別是塑膠之一的聚氯乙烯（PVC）在生命週期會釋放雙酚 A、鄰苯二甲酸酯有害物質，倘若進入食物鏈，會使人體

健康存在未知的風險。(林茂文 2020, 3-5)

根據臺灣環保署(2022c, 2-98)統計,從2010年到2020年,被丟棄的塑膠製品成為「塑膠廢棄物」後,成為臺灣廢棄物的第三大來源,尤其2020年占比更突破20%,為歷年新高。以常見的外送食物紙容器來說,其外層以塑膠淋膜包覆,屬於一次性的塑膠容器。環境資訊中心(2020)指出,2020年上半年(民國109年)臺灣受到COVID-19疫情影響,紙容器回收量較去年同期多出3倍。可見臺灣民眾生活習慣的改變,也是一次性塑膠使用量增加之因素之一。(參見圖1-1)

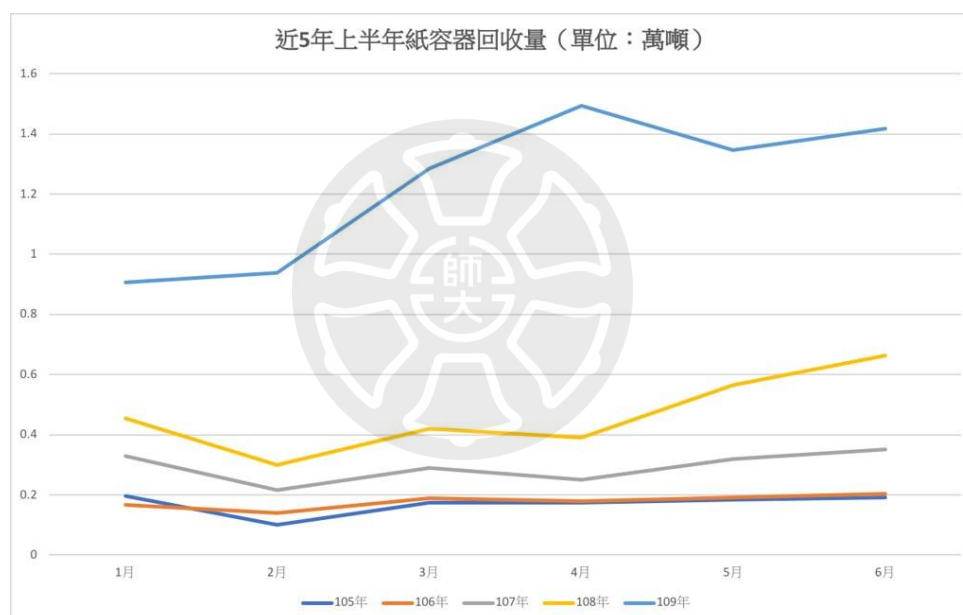


圖 1-1 民國 105 年至 109 年上半年紙容器回收量

資料來源:整理自環境資訊中心(2020)

韓國從1994年開始推動「垃圾計量制度」(쓰레기 종량제),至今垃圾量仍然有小幅增加。根據韓國環境部(2022a, 21)統計顯示,2020年全國垃圾袋製造量對比前一年增加了4.6%,銷售量更提升了15.7%。此外,以綠色和平首爾研究所(2023 9)的資料圖表可發現,2019年到2021年間,韓國的生活垃圾逐年增加,混合塑膠垃圾的數字也有上升的趨勢。(參見圖1-2)另統計到2021年,

外送食物容器使用量對比 2019 年成長 55%，相當於一年每人平均使用 568 個一次性塑膠容器，該數據說明了韓國限塑政策的首要課題是改變民眾對生活型塑膠的使用習慣。(김나라 2023a, 9-11)

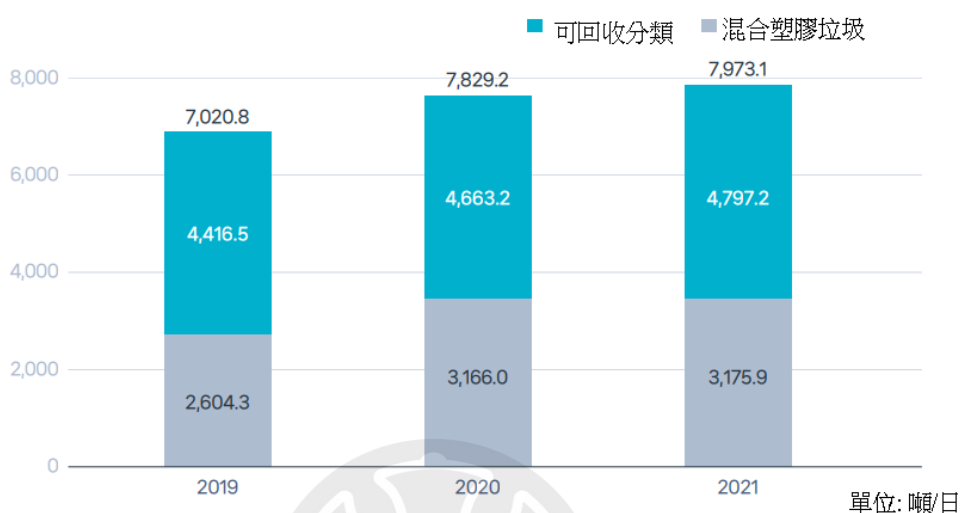


圖 1-2 2019 年至 2021 年韓國塑膠垃圾量 (日)

資料來源：整理自김나라 (綠色和平首爾研究所 2023a, 9)

貳、過去與限塑政策有關之研究

隨著世界各國對解決塑膠污染的意識愈增，近年來的減塑行動也從環保團體逐漸轉換到政府，並由政府在不同的階段制訂了不同的辦法，也就是「限塑政策」。實際上，環保團體依舊扮演重要的角色，蕭新煌、賀德芬、黃武雄 (1985) 認為，民間團體在環境保護及保育上，具備警示、提醒 (政府開拓關切的層面)、督促 (政府改革的意願) 和諮詢的功能。(轉引自張子超、周儒 1998, 28) 這表示政府和環保團體都可能是影響政策出現、變遷的行為者。然而，尋找塑膠的可替代品為限塑政策成功的關鍵之一。

臺灣與韓國的學者在研究限塑政策的方面，著重於探究某個時期頒布之限塑政策對生活習慣的影響，抑或是分析某個地方政府執行限塑政策之成效。例如張

莉君（2019, 23）曾藉由問卷發放來分析臺灣民眾對「付費使用」一次性塑膠吸管與杯子的接受程度，發現平時有購買手搖飲料和塑膠袋習慣的受訪者，較願意支付一次性塑膠的費用，反觀年紀較大的受訪者，對一次性塑膠的支付意願普遍偏低。Kwak, Yeon-Kyeong & Jeon, Do-Hyun（2021）則針對韓國在 COVID-19 疫情時，增加的外送消費量導致一次性塑膠被過度使用進行訪談，結果得知經常叫外送而使用一次性塑膠餐具、容器的受訪者，若意識到塑膠對生態環境的負面影響後，會不自覺地產生負罪感，促使受訪者在生活日常中有意願實踐環保行為。與限塑政策最相關的研究為 Younghu Kwon（2022）及陳子宸（2020）的碩士論文，將研究主軸放在「限塑政策的執行與建議」。Younghu Kwon 的論文透過文獻回顧韓國限塑政策在執行過程所遇到的問題，並參考歐盟的塑膠廢棄物處理方式，最後提出 COVID-19 後韓國限塑政策可改善之方向；陳子宸則是初步描述 2002 年至 2019 年臺灣限塑政策沿革，他也透過深度訪談法做個案分析，了解地方政府執行政策之困境及解決方式。

從上述內容來看，過去學者在臺灣與韓國限塑政策的發展沿革之研究不算少數，但在經歷 COVID-19 疫情後，現行文獻已無法全面了解政策行為者間的互動關係。尤其聯合國的《全球塑膠公約》即將推出，對於一次用塑膠使用量居高不下的臺韓兩國，筆者希望能探討限塑政策將如何發展。本研究使用「歷史制度論」作為研究理論，歷史制度論鑑往知來的特性能補足過去研究薄弱及缺稀之處，亦能夠探究行為者間互動關係對政策變遷之影響，這也是當今臺韓兩國限塑政策研究中所需要著重之處。

第四節 文獻回顧

本節將討論歷史制度論，共分為三小節。首先，從回顧新制度主義的變遷，對歷史制度論中的「關鍵時刻」、「路徑依賴」、「時間序列」進行定義。接著，整理並探討國內外與歷史制度論相關之先行研究。最後，依前述文獻內容，敘述本研究使用歷史制度論為研究理論之主要原因。

壹、新制度主義

自 1950 年代展開的政治行為主義運動，將注重於歷史、制度之描述研究的制度主義 (Institutionalism)，逐漸轉變成對政治及個人行為之科學方法研究，便出現了「行為主義」(Behaviorism) 學派，其試圖以個人行為研究，來修正傳統制度主義的缺失。同時期亦有「理性選擇途徑」(Rational Choice theory) 與其併行，該研究途徑強調個人主義的方法論，假設個人決策以理性為基礎，並具有既定偏好。然而，基於個人的行為與政治現象較複雜，難以客觀地作為科學方法的分析框架，再加上兩者皆過度重視「個人」而忽略其他政治現象中可能的影響因子，引起其他學派的批判。又另一個時機點為 1970 年代的石油危機事件，學者注意到各國政經制度的差異，使各國即便遭遇相似困境，也會帶來政策結果的不同，轉而開始研究各國的國家體制。(蔡相廷 2010, 44)

1980 年代起，學者對國家 (state) 的研究日趨盛行，James March and Johan Olsen 在 1984 年發表文章「新制度主義：政治生活的組織因素」(The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life)，相較於舊制度主義主張「制度決定論」，新制度主義 (The New Institutionalism) 聚焦討論「制度會影響行為」。(March and Olsen 1984, 738) 學者尤其強調制度的自主性，同時提出對行為主義批判之論點 (March and Olsen 1984, 735)：(1) 系絡化 (Contextualism)：傾向將政治視為社會裡不可缺少的一部分，較不傾向將政治與社會區分開來；(2) 化約論 (Reductionism)：傾向將政治現象看作個人行為下的結果，較不傾向將政

治結果歸因於組織結構與適當行為之規則；(3) 功利主義 (Utilitarianism)：行動是自利的，而非將政治行為者視為對義務和責任的回應；(4) 功能主義 (Functionalism)：認為歷史為一有效的機制，可達到獨特且合宜的均衡點，較不重視歷史發展下會有不適應與並非唯一的可能性；(5) 工具主義 (Instrumentalism)：將決策和資源分配看作政治生活的核心，並未關注到政治生活是圍繞著符號、儀式之意義所組成。

時至今日，最常見的新制度主義分類是採用 Peter Hall and Rosemary Taylor 於 1996 年發表「政治學與三種新制度主義」(Political Science and the Three New Institutionalisms)。Hall & Taylor 以「文化途徑」(cultural approach)²、「計算途徑」(calculus approach)³將新制度主義細分為經濟學派的「理性選擇制度論」(Rational Choice Institutionalism)、政治學派的「歷史制度論」(Historical Institutionalism) 與主張文化與個人行為的「社會學制度論」(Sociological Institutionalism) 共三種研究途徑。(Peter Hall & Rosemary Taylor 1996, 936-937) 學者 Hall & Taylor 著重於討論「制度如何影響個人的行為？」，並藉由代表性的三個疑問：「行為者如何行動？」、「制度有哪些作用？」、「制度為何得以延續？」，對新制度主義進行深層探究。

首先，「理性選擇制度論」從微觀與個人層次的理性選擇行為出發，依據個人經濟性的考量，做出決策選擇及衡量利弊得失，往往忽略掉個人的主觀偏好。「歷史制度論」則強調制度是與時俱進的，並聚焦在說明或追蹤特殊歷史時空環境中，關鍵時刻或危機時刻 (conjuncture) 的發展過程。再者，「社會學制度論」特別關注制度的集體性、一致性，也就是行為者的認知及自主能力都受限於體制的框架，該理論也無法對現實世界中，制度的變遷過程提出合理的解釋。(陳癸郁 2014, 12, 15, 22)

² 「文化途徑」(cultural approach) 強調行為並非完全固定，在不否認人類行為是理性或有目的的情況下，個人在多大程度上轉向既定的慣例或熟悉的行為模式來達到目的。

³ 「計算途徑」(calculus approach) 認為制度之所以能持續存在，是受到行為者重視自身利益與目的的納許均衡 (Nash equilibrium) 影響，進而影響制度的發展。

為呼應本研究之主要研究問題，並比較臺灣與韓國限塑政策的發展過程，本文選擇「歷史制度論」作為理論依據。「歷史制度論」的特性為鑑往知來，也就是說其能夠從不同角度，來觀察限塑政策的發展過程，以及限塑政策與行為者之互動，最終找到影響政策發展的因素和因果關係，並賦予其系絡性(Contextual)。(Peter Hall & Rosemary Taylor 1996, 940)

以臺灣與韓國的限塑政策來看，國家歷史背景的不同、時機改變，抑或是國家與利益團體的因素，都可能會對限塑政策的發展產生影響。因此，本研究透過歷史制度論，可探究臺灣與韓國限塑政策發展下的因果關係，也能從中了解韓國的限塑政策對於臺灣有哪些可借鑒之處。以下將敘述歷史制度論與本研究相關之內容。

一、歷史制度論

歷史制度論是由 1960 到 1970 年代的集體理論 (group theories of politics) 和結構—功能主義 (structural-functionalism) 衍生而成，該理論十分強調制度與行為間的因果關係。(Hall & Taylor 1996, 950) 從集體理論來看，歷史制度論試圖去解釋國家制度結果的獨特性，以及展現出結果中的不平等。此外，歷史制度論修正了結構功能主義，認為制度在整個體系起到互動作用，也強調制度的結構是影響制度結果的重要因素。(Hall & Taylor 1996, 937) 依 Hall & Taylor 的研究可知，理性選擇制度論是透過計算途徑來說明，社會學制度論則是文化途徑為代表，而歷史制度論是計算途徑與文化途徑的折衷。

Ellen M. Immergut (1998, 9) 的研究表示，制度是人類文明的創造物，會誘發特定的行為，且制度是可被改變的。Thomas A. Koelble (1995, 242) 關注政治鬥爭 (political struggles) 對制度結果之影響，認為歷史制度論對制度發展和政策制定的研究有很大的幫助。除此之外，與其他研究途徑相比，歷史制度論具有四個獨特的性質 (Hall & Taylor 1996, 938)：(1) 關注「制度與個人互動」並將其概念化；(2) 強調權力不對等與制度發展之關係；(3) 強調制度發展下產生的路徑

依賴和意外結果；(4) 關注制度分析與其他因素的結合，認為其他因素會對制度造成影響。

本研究選擇 Hall & Taylor (1996) 三種新制度主義中的「歷史制度論」作為研究途徑，部分學者認為歷史制度論僅能對已發生的事件進行論述，無法預測制度未來的發展走向。事實上，歷史制度論在學術研究中，仍有其重要性與關鍵性，特別是歷史制度論強調「時間對制度的影響」和「制度發展下的權力不對等關係」。本研究嘗試透過時間線的劃分，比較臺灣與韓國限塑政策發展的過程與模式，並觀察不同關鍵時刻，在當時時空背景下的事件或行為者，如何影響兩國限塑政策的發展。

以下說明歷史制度論可解釋本研究主題「臺韓兩國限塑政策變遷」的部分。

(一) 歷史制度論之分析：路徑依賴

歷史制度論從經濟學觀點延伸到政治研究，尤其關注時間序列下的「關鍵時刻」(critical juncture)、「因果關係」(causal force)、「報酬遞增」⁴(increasing returns)。Hall & Taylor (1996, 942) 認為，若從每個「關鍵時刻」劃分制度發展的時間序列，可觀察影響制度變遷時的「轉折點」(branching point) 有哪些，進而於研究分析得出制度發展之因果關係。

過去研究中，「路徑依賴」(path dependence) 的定義尚模糊不清，學者多半將「制度很重要」、「過去影響未來」視為路徑依賴的主要概念。James Mahoney (2000, 507) 認為，路徑依賴理論足以解釋許多重要的社會現象，屬於最適合歷史制度論的分析工具。

有一類型的路徑依賴研究結合經濟學中「報酬遞增」的觀點，認為時間序列具有「自我增強」(self-reinforcement) 的特性。假設當時間推移，序列軌跡將難以改變或無法改變，在到達平衡點前，自我增強的機制可能會使序列沿著既定路

⁴ 經濟學上的「報酬遞增」，表示經濟效益的遞增，使該項技術或制度發生自我增強的複製機能，使制度持續，進入長期的穩定期，亦能說明制度的路徑依賴。(蔡相廷 2010, 61)

徑發展，且該機制因每次路徑推移而更加強化。(參見圖 1-3) 此外，報酬遞增在政治研究中亦被應用於探究大範圍社會與政治制度，以了解制度長遠發展的可能性。(Mahoney 2000, 512-514)

隨著路徑依賴的研究漸為廣泛，James Mahoney (2000, 510-512) 在歷史制度論的研究中，嚴謹地提出三個路徑依賴的特徵：

1. 為涉及因果關係的研究，且與早期時間序列有高度關聯。
2. 早期歷史事件是偶然的，無法根據先前事件或初始條件解釋。
3. 一旦偶然的歷史事件發生，時間序列即被認定為具有因果關係，並持續追蹤此一特定結果。

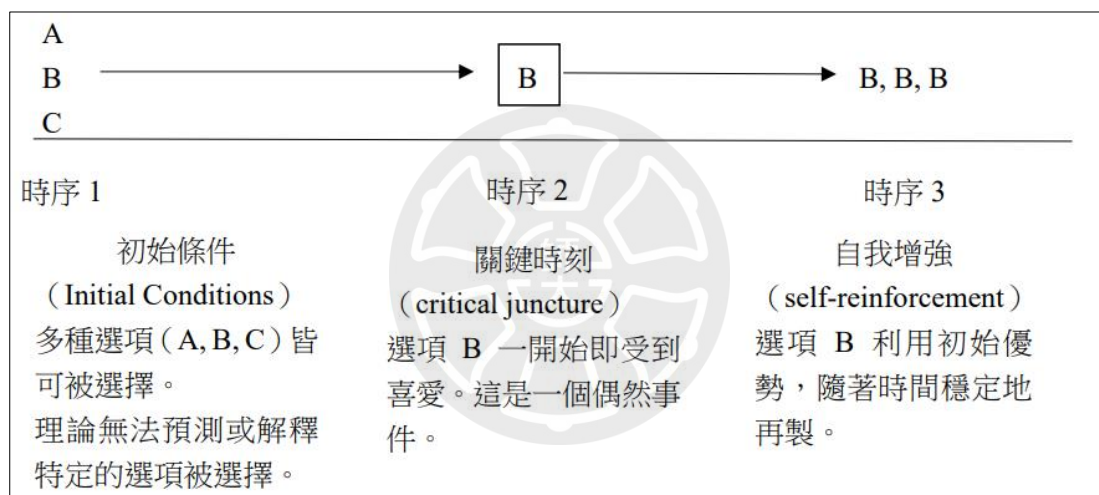


圖 1-3 時間序列下的路徑依賴

資料來源：修改自 Mahoney (2000, 514)。

接續前述，當制度受到「關鍵時刻」(偶然事件)的影響，讓路徑軌跡隨時間推移逐漸「鎖定」⁵ (lock-in)，即開啟了「自我增強」的機制。(Mahoney 2000, 515) 至於「制度重製」(institutional reproduction)，則出現於被「鎖定」的情況下。簡單來說，即便沒有出現同樣的「關鍵時刻」，制度仍會自行複製特定的模式並遵循鎖定之路徑方向，此一現象將會導致制度變遷的難度上升。(Mahoney

⁵ Mahoney 認為鎖定 (lock-in) 是路徑依賴研究的核心。(Mahoney 2000, 526)

2001, 114)

從歷史制度論的觀點來看，政策制定本就不限縮於制度層面，亦可能包含各種因素之間的交互作用。行為者在制度創始時期的重大關鍵時刻，所做的行動選擇，即可視為歷史制度論分析的起點。(余宜娟 2012, 27)

(二) 歷史制度論之分析：關鍵時刻

正如 Kathleen Thelen (1999, 390) 所言，歷史制度論可詳細地檢視政策發展的時間序列 (temporal sequence) 與制度的發展軌跡，並藉由「關鍵時刻」進一步解釋時間序列中，一連串事件的發生如何導致制度結果的不同。

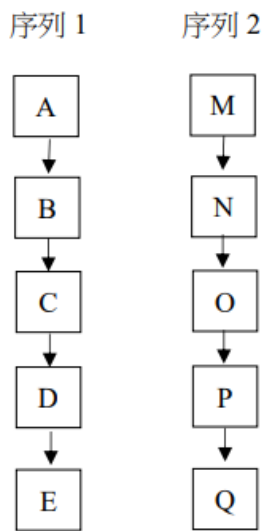
然而，歷史制度論的研究中特別強調「關鍵時刻」的選擇是「偶然的」⁶ (contingency)。B. Guy Peters, Jon Pierre and Desmond S. King (2005, 1287) 的研究指出，制度發展中看似很小的選擇，無論為有意的 (purposefully) 或無意的 (unthinkingly)，未來皆會帶來顯著的後果與影響，且該選擇是不可逆轉的 (irreversible)。此外，Mahoney (2000, 513) 發現路徑依賴中，每個時期的「制度變遷」皆受到當時的「關鍵時刻」影響。因此研究中亦可運用反事實分析 (counterfactual analysis)，來驗證制度發展的事件軌跡之因果關係是否真實，以及關鍵時刻在路徑依賴研究的重要性。

Mahoney (2000, 528-529) 以三種事件解釋關鍵時刻對時間序列之影響。(參見圖 1-4) 從例 1 來看，序列 1、2 為二個獨立事件且無任何交集 (conjuncture)，因此二個序列皆依循自身軌跡各自發展；例 2 同樣為隨著序列發展的二個獨立事件，此時序列交集出現「事件 Z」(關鍵時刻)，但二個序列接著又回到各自軌跡，代表關鍵時刻並未對事件結果造成長遠的 (enduring) 影響；例 3 為二個序列交集下出現事件 S (關鍵時刻)，且序列交集後產生截然不同的軌跡 (S-T-U)，表示

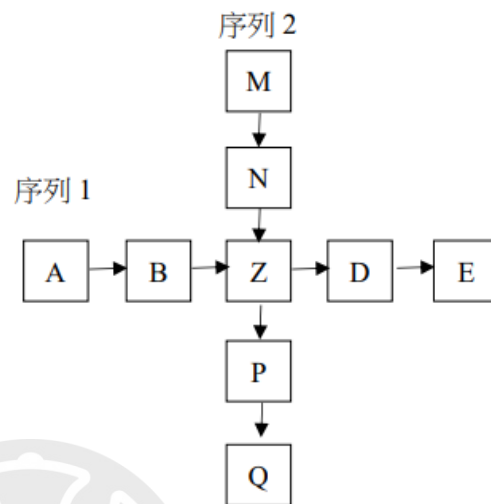
⁶ 偶然性 (contingency) 指的是無法透過理論解釋，或計算性地預測特定結果的發生。依賴理論中的偶然事件 (event) 不可跳脫因果理論的解釋，與真正隨機且不具前因卻發生的事件有所不同。(James Mahoney 2000, 513)

關鍵時刻改變了事件序列與其結果。此亦為路徑依賴的經典案例，也對於序列「何時」產生交集，以及序列「交集後」的事件演變有較具體的解釋。

例1. 兩個獨立序列之事件



例2. 一個未影響結果的關鍵時刻



例3. 影響結果的關鍵時刻

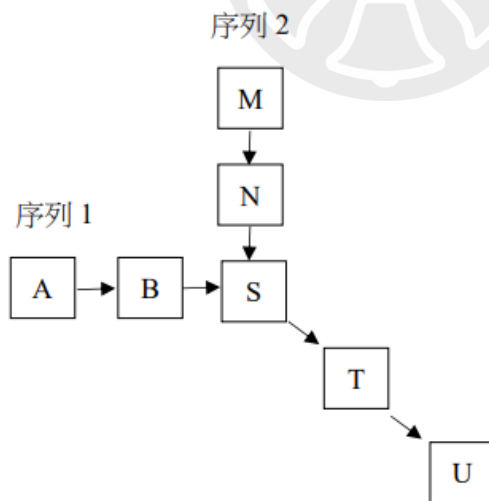


圖 1-4 關鍵時刻對時間序列之影響⁷

資料來源：修改自 Mahoney (2000, 529)。

⁷ 圖 1-4 中，各個英文字母代表不同的事件，按照箭頭方向標示時間序列下事件與事件間的因果序列。

貳、國內外歷史制度論之先行研究

以下就部分國內外歷史制度論的研究文獻進行討論。

黃暖婷（2008）的碩士論文使用歷史制度論之路徑依賴為研究途徑，解釋墨西哥與南韓金融政策演變，並了解兩國經濟問題的結構性缺陷與關連事件交互影響下，形塑制度發展（或改革）之不同。黃認為就比較研究來說，「行為者的利益與策略」以及「行為者之間的權力分配」是刻劃行為者特性最重要的元素。縱使墨西哥與南韓面臨相似事件境遇，制度改革的結果卻相差甚遠。按照路徑依賴的觀點，研究可知即便制度所存在的時空有所轉變，兩國仍有固定或持續影響之「鎖定效應」（lock-in effect）現象。

Chung Eui-Chang（2015）發表了一篇對美國和英國反壟斷政策（Antitrust Policy）之比較研究，以歷史制度論作為研究途徑，研究發現各國的反壟斷政策是基於獨特的歷史背景、制度而形成，尤其著重在國家的政治制度對政策之影響。此外也點出，「國家間的歷史背景與制度的差異」會導致各國政策發展有所差異。在研究的部分，Chung 認為倘若要進一步研究制度與行為者的變化，須新增其他變數才能讓研究更完整。

洪雯柔（2022）比較臺灣和美國資訊教育政策之發展，分別檢視兩國在產業與教育間的互動，從歷史制度論觀點嘗試觀察兩國在制度生成、路徑依賴以及重大轉折點的事件內容。洪點出兩國在制度產生前有不同的優勢，亦讓制度時間分期有一定的時間差。而研究借重 Streeck & Thelen（2005）的五個制度變遷模式，發現臺美兩國資訊教育政策皆具有新舊規則的「取代」（displacement），以及從舊規則「轉換」到新規則（conversion）等樣態。⁸

上述三篇文章清楚說明歷史制度論應用於兩國政策比較之可行性，且研究多將「關鍵時刻」、「路徑依賴」視為核心概念，再按「時間序列」分析制度的發展脈絡及結果。歷史制度論作為本研究之研究途徑，有二點原因適合用來分析臺灣

⁸ Wolfgang Streeck & Kathleen Thelen（2005）認為制度變化是內生的，且變化是漸進地積累而成。其歸納出制度變遷模式，包含「取代」（displacement）、「轉換」（conversion）、「層疊」（layering）、「飄移」（drift）、「竭盡」（exhaustion）。（轉引洪雯柔 2022, 26）

與韓國的限塑政策，並解釋政策出現及發展過程中的影響因素。第一，強調「時間對制度的影響」，能夠從過去事件點出相關行為者在關鍵時刻所做之選擇，加以釐清臺韓兩國的限塑政策為何轉變至今。第二，認為制度發展存在「權力不對等關係」，例如塑膠業者及民眾無法參與限塑政策的決策過程、限塑政策本身為管制性政策等。此外，透過歷史制度論亦能檢視臺韓兩國政府在政策過程中所扮演的角色，以及行為者間的互動關係為何。

參、小結

從本研究要探討的主題來看，筆者希冀透過歷史制度論，了解臺灣、韓國限塑政策制定的原因，以及政策發展的「時間序列」下所出現的「關鍵時刻」、「路徑依賴」，並且嘗試比較影響臺韓兩國限塑政策發展之因素，以及兩國限塑政策發展模式的異同。

第五節 研究方法

本研究採用文獻分析法與歷史研究法，界定研究的時間範圍為臺韓兩國開始進行限塑政策的制定（2000年），至全球進入後疫情時代（2022年）為止。本研究亦選擇強調因果關係及關鍵時刻的「歷史制度論」作為主要理論，進一步檢視臺灣與韓國限塑政策的制定起源、發展歷程。以下將詳細說明本文之研究方法、研究架構及限制。

壹、文獻分析法

本研究係藉由文獻分析法，蒐羅中文、英文、韓語的文獻資料，應用於瞭解歷史制度論的定義及與本研究相關內容，並對於臺灣與韓國的限塑政策，其制定之歷程、相關法規、統計數據等，做一系統性的彙整及探討。

本研究的文獻範圍包含臺灣與韓國之學術期刊、碩博士論文、專書。除解釋

歷史制度論，有鑑於限塑政策的議題較新，本研究亦包含引用政府正式公開的統計資料與及數據，經過嚴謹的過濾，為本研究提供更深化的立論。臺灣限塑政策資料主要來自中華民國行政院環境保護署之官方網站，韓國則是參考大韓民國環境部之官方網站。

此外，筆者雖在閱覽韓國文獻資料上不具語言隔閡，惟韓國官方對於管理期刊、學位論文較為嚴謹，增添非韓國籍的筆者在文獻蒐集的難度。因此，本研究係根據韓國政府官方的正式公開統計數據、法規、新聞報導等，來詮釋及分析韓國限塑政策之發展概況。具體而言，本研究將以大韓民國環境部（대한민국 환경부）的官方網站公開資料為主，其他官方統計資料和主流新聞報導為輔，來解釋韓國限塑政策的發展背景和歷程。

貳、歷史研究法

歷史研究法兼具了系統性與客觀性等二個層面，除了依照研究的時間範圍，針對相關且已發生之真實事件進行彙整和敘述外，也可運用多篇文獻的相互對比，反覆驗證所蒐集的資料是否為客觀正確。

本研究係以歷史研究法，來瞭解臺灣與韓國限塑政策的起源、細部發展概況。具體而言，本研究按照時間脈絡，將臺灣限塑政策的發展聚焦於「2002年實施第一階段限塑政策」到2022年之間所發生的關鍵事件，韓國限塑政策的發展集中在「2001年國會開始討論《資源循環基本法》草案」到2022年之間的關鍵事件，並針對臺韓這些關鍵事件進行文獻回顧及分析。

參、研究架構

本文共分為五大章節，章節架構如下：

第一章「緒論」分為五小節，首先闡明本研究之研究背景與動機，以及主要研究問題。接著，以「臺灣與韓國塑膠污染之現況」與「過去與限塑政策有關之研究」，來說明限塑議題研究的重要性。第三節則透過文獻回顧來了解歷史制度論，並蒐集歷史制度論應用在兩國政策比較的研究文獻，進而說明理論的可行性及對本研究的必要性。最後一節則說明何謂文獻分析法及歷史研究法，以及本研究如何運用這兩種方法，並提到本研究遭遇之限制與困難。

第二章「國際環境對臺韓限塑政策的影響」分為三小節，包含以時間序列說明和減塑議題相關的國際公約，以及國際組織發起的減塑行動，藉此了解並比較國際環境對臺灣與韓國限塑政策之影響。

第三章「臺灣限塑政策之發展歷程」、第四章「韓國限塑政策之發展歷程」各自分成三小節。前兩節將分別了解臺灣與韓國的限塑政策，從政策形成至穩定時期的制訂因素和其發展過程，第三節則應用「時間序列」、「路徑依賴」的理論架構，分析「關鍵時刻」如何各自影響臺韓兩國限塑政策的變遷，亦從中觀察政策行為者的互動關係。

第五章「結論與建議」分為兩小節。第一節統整本研究之發現，並比較臺灣與韓國限塑政策之發展差異。第二節則提出未來相關研究之建議。

肆、研究限制

本研究之進行有以下幾項限制。

首先，第一手資料的缺乏。礙於時間考量，本研究並未對相關機構、人物進行深度訪談，但筆者將盡心檢閱文獻，並過濾掉過於偏頗的研究，本文將以客觀、真實的角度，來敘述所蒐集的文獻內容。

第二，研究範圍界定。近年臺灣與韓國的限塑政策變動快速，但是為了避免

本論文篇幅過長使研究主題失焦，本研究的研究時間範圍以「臺韓兩國開始制訂限塑政策」到「後疫情時代（2022年）」界定之。

第三，韓國研究文獻選擇。本研究乃了解韓國限塑政策的發展歷程，主要透過韓國政府公開文件所記載之限塑政策相關內容。更如同先前所述，韓國文獻付費管理嚴謹，進一步地蒐集較為困難，故本研究亦以韓國報章雜誌、新聞資料之重點內容為輔，使本文韓國限塑政策之發展更加完整。



第二章 臺韓限塑政策發展的國際環境

工業化快速發展帶來全球氣候變遷，引發海平面上升、極端水文氣象、環境災害等現象，這些事件一再地影響人類生活，進而讓各國開始關注溫室氣體的減排，其中須經由石油和天然氣提煉製造的塑膠製品也被列入溫室氣體減排的觀察項目。如同第一章所述，塑膠廢棄物需耗費幾十年到幾百年的時間才能自然分解，更幾乎不會完全消失，倘若全球塑膠使用量持續增加，分解的塑膠廢棄物除了會造成環境污染，流入食物鏈亦對人類健康產生難以預測之威脅。

環保團體地球行動(Earth Action)自 1993 年起每年公布「塑膠超載日」(Plastic Overshoot Day)，凡是那天的到來即表示環境已承擔了一年內能負荷的塑膠垃圾量。根據地球行動發表的報告，他們將 2023 年 7 月 28 日訂為全球的「塑膠超載日」，而各個國家也有不同的塑膠超載日，例如韓國是 10 月 30 日，美國是 11 月 30 日，自此亦能夠看出各國執行塑膠垃圾處理和資源循環的成效，更讓各個政府、企業和個人清楚該承擔的減塑責任。(環境資訊中心 2023b)

臺灣與韓國處在外食人口及網路購物雙雙成長的後疫情時代，共同面臨到塑膠使用量居高不下的難題，究竟臺韓兩國要如何因應國際減塑趨勢，減少一次性塑膠的使用呢？本章將說明近年國際間與減塑相關之國際公約，以及由國際組織發起的減塑行動，藉此了解有哪些國際環境的因素影響臺韓兩國限塑政策的制訂及發展。

第一節 與減塑相關之國際公約

本節旨在回顧與減塑相關的國際公約，譬如 1994 年《聯合國氣候變化綱要公約》生效後，聯合國透過每年締約方大會共同研議並簽署《京都議定書》、《哥本哈根協議》、《巴黎協定》等補充條款，藉此強化締約各方的約束力，同時遏阻全球暖化問題加劇。另外，本節也從歐盟於 2018 年通過的「歐盟循環經濟塑膠

策略(2018年至2030年)」,了解歐盟制訂哪些方案來改善塑膠使用氾濫的問題。最後,本章也將說明聯合國預計2024年提出《全球塑膠公約》的發展進程。以下將依時間序列說明與減塑相關之公約。

壹、1994年《聯合國氣候變化綱要公約》

一般提到全球暖化,都會聯想到化石燃料排放的溫室氣體,此乃因聯合國早在1990年代意識到溫室氣體與全球氣候的連帶影響後,由聯合國大會設立「政府間談判委員會」(Intergovernmental Negotiating Committee, INC),並授權其起草環境氣候變遷相關的公約條文。

1992年5月,聯合國總部為進一步檢視全球氣候變遷議題,通過了《聯合國氣候變化綱要公約》(United Nations Framework Convention on Climate Change, 以下簡稱UNFCCC),1994年公約生效至今已有198個締約方。⁹雖然該公約不具有法律約束力,但締約方自1995年起約定每年定期舉辦「締約方大會」(Conferences of the Parties, 以下簡稱COP),企圖從減緩、調適、科技、與基金的設立等四大面向,由締約的已發展國家率先減量,共同針對大量溫室氣體排放與全球暖化問題尋求解方。(李河清、李元薇 2016, 31)

歷屆締約方大會的談判結果中,最著名的莫過於1997年第三屆COP通過了《京都議定書》(The Kyoto Protocol),以及2015年第二十一屆COP通過的《巴黎協定》(The Paris Agreement)。首先,《京都議定書》是由UNFCCC締約方於1997年12月共同簽署之議定書,是一個具有國際約束力的規範,目的是在遏止締約國繼續產生並排放二氧化碳、甲烷等溫室氣體,遏止擾亂地球氣候系統。根據《京都議定書》之規範,只有占1990年全球溫室氣體排放量55%以上的至少55個國家核准之後,議定書才能正式生效。因此當溫室氣體排放占比17%的俄羅斯總統Putin簽署聯邦法令,宣布俄羅斯正式批准《京都議定書》後,《京都議

⁹ 根據「聯合國氣候變化綱要公約官方網站」(2023)統計,目前締約方有197個國家及歐盟。

定書》自 2005 年 2 月起生效。(蔡東杰、梁乃懿 2011, 139)

《京都議定書》將減排的責任加諸於已開發國家，首先設定 2005 年至 2012 年的階段性目標，另於即將到期的 COP18 上同意延長至 2020 年。《京都議定書》基於實現減少溫室氣體排放與可循環發展，明文要求締約方進一步提出因應政策和措施，其中與塑膠減量有關聯的規範為第二條第 1 款 (a) 項第 (八) 目：「透過廢棄物管理及能源的生產、運輸和分配中的回收和使用限制，來減少甲烷等溫室氣體之排放。」¹⁰

以臺灣與韓國限塑政策為例，臺韓兩國很早就推動「延伸生產者責任」制度 (Extended Producer Responsibility, 以下簡稱 EPR 制度)，臺灣是自 1988 年政府立法管理資源回收制度開始，闡明塑膠相關業者須負擔製造或販賣物品之回收責任。(廖林詮、林宗昱 2020, 113) 意即政府將回收觀念與 EPR 制度依法結合，進而督促企業注重產品的可回收性，更重要的是政府鼓勵企業內部技術改良，或是與回收再生公司合作，讓產品包裝與使用後的外殼都更替成可回收之材質。韓國則於 2003 年修訂《資源節約暨擴大再循環相關法》後開始推廣 EPR 制度，企業是以長期發展的角度制訂再利用的體系。舉例來說，產品生產前的設計能評估到每個「生產－銷售－使用」階段中所使用的一次性塑膠，以及塑膠廢棄物能否最大化的減少或再被使用。

有鑒於《京都議定書》未達成第一期的減排目標，且即將於 2020 年屆滿，2015 年 12 月在法國舉行的 COP21 甫通過《巴黎協定》，由聯合國 171 個成員國共同簽署，訂於 2016 年 11 月生效。¹¹《巴黎協定》出現的主要標的為取代《京都議定書》，並將減排責任從已開發國家拓展到開發中國家。根據《巴黎協定》第二條第 1 款 (a) 項規範，締約國的減排責任是讓地球均溫升幅的上限不得超過攝氏 2°C (在工業化以前的水準之上)，並盡力將之控制在攝氏 1.5°C 以內。(譚

¹⁰ 參見，《聯合國氣候變化綱要公約》京都議定書，https://unfccc.int/kyoto_protocol，頁 2-3，查閱時間：2023/10/05。

¹¹ 根據「聯合國氣候變化綱要公約官方網站」統計，《巴黎協定》現有 197 個締約方。

偉恩 2015, 50) 從中可了解到《巴黎協定》與《京都議定書》不同的有，《巴黎協定》為要求各國自訂預期貢獻並完成國內相關法令，由下至上來達成各區間減排目標，二是《巴黎協定》的締約方較《京都議定書》多，表示協定在國際間的公信力及約束力較強。

《巴黎協定》與減少塑膠使用有關的條文，例如第七條第 9 款規定各個締約方應酌情參與適應計劃歷程並採取行動，包括制訂或加強相關計劃、政策和其貢獻，當中亦可包含以下五點：(a) 落實適應行動、任務及付出努力；(b) 關於制訂並實施國家適應計劃的歷程；(c) 評估氣候變遷影響與環境脆弱性，意即制訂國家確定的優先行動時，也考慮弱勢群體、地區和生態系統；(d) 了解適應計劃、政策或行動的執行成效，並從中學習；(e) 透過經濟多樣性和自然資源可持續發展的管理，來建立社會經濟和生態系統的恢復力。¹²

整體而言，雖然《京都議定書》和《巴黎協定》並無直接使用「塑膠減量」、「限制塑膠使用」等字詞的條文規範，但是從兩份國際公約的目標可得知，它們承先啟後地強化締約方履行義務，且認知到可持續發展、消費、生產模式的循環經濟，對於氣候變化行動有著重要的作用。更重要的是，循環經濟也是臺韓兩國近年來制訂限塑政策的主要訴求。

貳、2018 年「歐盟循環經濟塑膠策略（2018 年至 2030 年）」

歐洲聯盟 (European Union, EU, 以下簡稱歐盟) 現為歐洲地區最大的區域政治經濟合作組織，而臺灣與韓國在制訂限塑政策時，亦多考據歐盟的相關法規及措施。本節除了回顧聯合國的減塑做法，也希望從區域經濟組織來觀察牽涉層面較廣的限塑政策如何執行。

「限塑政策」是歐盟近年的環境管理政策中的重點之一，根據歐盟塑膠協會 (Plastics Europe 2023) 統計，2020 年歐盟會員國製造約二千四百萬噸的塑膠廢

¹² 參見聯合國氣候變化綱要公約《巴黎協定》，<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>，頁 10-11，查閱時間：2023/10/05。

棄物，相當排放約一百萬噸的二氧化碳（CO₂），其中有三分之一是燃燒塑膠廢棄物而產生，也因此歐盟提出塑膠的循環政策以作為因應。

2018年1月16日，歐盟提出「歐盟循環經濟塑膠策略(2018年至2030年)」(A European Strategy for Plastics in a Circular Economy)，這個策略要求成員國在2030年前將所有塑膠包裝改為可回收材質 (recyclable)、減少使用一次性塑膠製品 (single-used plastics)、禁止塑膠微粒 (micro-plastics) 等。根據2018年歐洲聯盟執行委員會 (European Commission，以下簡稱歐洲執委會) 公開的最終版限塑政策文件指出，「歐盟循環經濟塑膠策略」為塑膠減量啟動了一系列措施，具體內容有：¹³

- (一) 提高可回收材質的經濟效益與質量，如改善產品包裝、增加可回收的規範制度。
- (二) 抑制塑膠垃圾，並減少垃圾棄置，如降低海洋垃圾、針對生物可降解塑膠提出解決方案。
- (三) 推動循環解決方案的投資與創新。
- (四) 展開全球減塑行動，如與非歐盟國家合作、參與減塑相關的多邊組織等。

又根據歐洲執委會(2018)統計，全球海洋垃圾中塑膠垃圾的占比為85%，海洋的塑膠污染亦為歐盟所重視的議題。2018年5月，歐盟針對歐洲海灘常見的10種一次性塑膠製品及棄置漁具提出「一次性塑膠禁用草案」(New EU rules on single-use plastics)，禁用項目包括棉花棒、餐具、塑膠瓶、吸管與攪拌棒、包裝紙、飲料杯、香煙濾嘴、濕紙巾、塑膠袋等，草案中明定成員國的義務，例如2025年歐盟成員國的一次性塑膠杯(瓶)回收率須達到90%。¹⁴簡單來說，歐盟


¹³ 參見歐洲執委會，2018，”Annex I of the plastics strategy”，<https://circabc.europa.eu/ui/group/2203ac52-e11f-4a4f-82d6-a3a72eda77aa/library/915ed7a7-557e-43d1-aa5e-b050138a1de4/details?download=true>。查閱日期：2023年9月16日。



¹⁴ 參見歐洲執委會：https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3927。查閱日期：2023年9月17日。

預計透過「一次性塑膠禁用草案」來設定各國的減排目標，並確保提供可替代之產品，或是禁止免費提供一次性塑膠用品。

2019年6月，歐盟基於循環經濟塑膠策略而新增「一次性塑膠指令」(Single-Use Plastics Directive, EU: 2019/904)，預計於2021年7月起實施。該指令第十四條賦予成員國減少使用特定且非立即可取代的一次性塑膠製品之義務，初估可帶來效益包含2030年減少排放340萬噸CO₂e，避免造成相當於損失220億歐元的環境破壞，更名為消費者在一次性塑膠節省約65億歐元的支出。(同註14)另一方面，「一次性塑膠指令」也針對經常被恣意棄置的一次性塑膠製品實施統一標記的規範，消費者得以辨認產品是否為塑膠，並藉由圖示彰顯隨意棄置對環境造成之負面影響，這些一次性塑膠製品主要有衛生棉(片)、衛生棉條、濕紙巾、香菸濾嘴、塑膠製造之飲料杯等五大產品。(參見表2-1；資料來源同表2-1)

表 2-1 一次性塑膠指令 (EU) 之標記圖示

圖示	產品	指令內容
	衛生棉(片)	<ul style="list-style-type: none"> ● 包裝表面積大於或等於 10cm² 應予以標示。 ● 允許 2022 年 7 月 4 日前出貨的產品使用貼紙標籤。
	衛生棉條	
	濕紙巾	
	菸草製品之濾嘴	<ul style="list-style-type: none"> ● 包裝表面積大於或等於 10cm² 應予以標示。 ● 圖示不得妨礙歐盟「菸草製成

		<p>產品指令」(Directive 2014/40/EU) 規範標示的健康警告文字之可見度。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 允許 2022 年 7 月 4 日前出貨的產品使用貼紙標籤。
	部分由塑膠製成的飲料杯	<ul style="list-style-type: none"> ● 部分由塑膠製成飲料杯之標示應放置於杯子表面，並遠離就口處。 ● 圖示不得放置於杯子底部。 ● 有杯墊設計之完全塑膠製成飲料杯不得將圖示放置於杯墊上。 ● 允許 2022 年 7 月 4 日前出貨的產品使用貼紙標籤。
<p>印刷式：</p> 	完全塑膠製成的飲料杯	
<p>壓印或浮雕式：</p> 		

資料來源：筆者自行整理自註 14。

Valentina Beghetto, Vanessa Gatto, Riccardo Samiolo, Cristina Scolaro, Salim Brahimi, Manuela Facchin, and Annamaria Visco 等人在 2023 年發表一篇談論「歐盟碳中和 (Carbon Neutral) 政策與歐洲限塑現況」的文章，當中提到 2019 年歐盟為實現 2050 年碳中和而制訂「歐洲綠色政綱」(European Green Deal)，首先致力於 2030 年達成可持續發展，以及完成《巴黎協定》之階段性目標。再者，為遏止 COVID-19 後全球濫用塑膠使暖化加劇，歐盟於 COP26 與 COP27 這二次會議上與聯合國向所有參與國重申全球平均氣溫成長不高於 1.5°C 內之目標，也預計和歐盟成員國研擬設定更高的塑膠回收門檻，例如 2030 年包裝實現可完全回收。(Valentina Beghetto et al. 2023, 9)

參、2024 年聯合國制訂《全球塑膠公約》

2022 年 3 月，全球 175 個國家於肯亞首都奈洛比舉行聯合國環境大會(UNEA 5.2)，於大會中通過制訂《全球塑膠公約》(Global Plastics Treaty) 的決議，促使聯合國政府間談判委員會(INC) 著手展開公約談判，其首要目標是在 2024 年底
前完成公約內容的協商。

回頭檢視 2015 年《巴黎協定》，儘管聯合國透過每年的會議談判對各國的溫室氣體排放進行施壓，也無法達成預期的減排目標，因此重新提出合時宜的《全球塑膠公約》十分重要。整體而言，締約方通過簽署《全球塑膠公約》後將受到法律約束，該公約將會鞏固聯合國強制設定各國塑膠減量目標的正當性。不同以往《京都議定書》採取各締約方依聯合國制訂之框架目標，以及締約方自主推動減塑政策的被動模式，《全球塑膠公約》改為由下至上的貢獻。再者，《全球塑膠公約》涵蓋整個塑膠從「生產、消費到丟棄」的週期規章，預計將改變原先的塑膠生命週期，並降低因塑膠產生的溫室氣體排放量、海洋污染等問題。

2023 年 5 月 29 日，《全球塑膠公約》在法國巴黎展開為期五天的「第二次談判會議」(INC2)，談判進程多耗在各締約方談論投票規則及程序要點，針對減塑條文內容僅有初步討論。美國綠色和平(Green Peace) 全球減塑行動負責人 Graham Forbes 表示，談判會議時間很緊迫，石油國與化石燃料產業為主的國家卻還試圖弱化公約內容，拖延談判進度。(環境資訊中心 2023a) 根據中國時報(2023) 報導，綠色和平組織在第二次談判會議結束後對外呼籲，《全球塑膠公約》必須直接解決塑膠生產問題，公約內容也必須與控制全球升溫在攝氏 1.5 度內的目標一致，同時幫助世界擺脫對化石產業及塑膠的依賴。

由此看來，預計 2024 年底啟動的《全球塑膠公約》是繼《巴黎協定》後最重要的環境協議，對此綠色和平組織則擔任監督公約制訂的角色，未來第三次談判會議(INC3) 於 2023 年 11 月又將在肯亞首都奈洛比展開，此一公約之於臺灣與韓國而言，都將成為影響兩國國內限塑政策變遷的關鍵因素。

第二節 由國際組織發起的減塑行動

我們深知一次性塑膠用品的便利性，但是棄置塑膠後流入海洋導致環境污染事件頻傳，塑膠廢棄物在環境中長期積累，亦可能會對人類生命健康造成威脅。因此，國際組織希望透過自身的號召力，來督促全球各國減少塑膠使用量，也嘗試延長塑膠的整個生命週期。本節將透過 2018 年的「新塑膠經濟全球承諾」、2019 年聯合國環境大會宣誓 2030 年的減塑目標，以及 2022 年 OECD 提出的〈全球塑膠前景〉，來說明國際組織對限用塑膠的貢獻和作為。

壹、2018 年「新塑膠經濟全球承諾」

2018 年 10 月，艾倫·麥克阿瑟基金會（Ellen MacArthur Foundation）¹⁵與聯合國環境署提出「新塑膠經濟全球承諾」（The New Plastics Economy Global Commitment，以下簡稱全球承諾），此一全球承諾集結全球各國政府、企業、非政府組織等超過 250 個締約方共同簽署，期許能夠實現塑膠循環經濟。¹⁶在臺韓兩國的部分，臺灣由「循環台灣基金會」在 2019 年 10 月完成簽署，為臺灣第一個加入全球承諾的單位，韓國政府則尚在評估加入全球承諾，以及參與後配合制定量化目標並公開執行成果之可行性。

全球承諾的締約方須在 2025 年將塑膠包裝更替為 100% 可重複使用（reuse）、可回收（recycle）或可堆肥（compost）的材質，當中也具體定義循環經濟體系（circular economy）的內容分為六大面向：（一）透過綠色設計、創新和全新的物流模式，來改善設計不良與不必要的塑膠包裝；（二）採用重複使用的模式，減少一次性包裝需求；（三）所有塑膠包裝能 100% 被重複使用，且可回收或可堆肥；（四）確認第三點是實際可執行的；（五）塑膠使用與有限資源的耗用須完全

¹⁵ 艾倫·麥克阿瑟基金會是由英國長途帆船運動員 Ellen MacArthur 創立，基金會注重推廣循環經濟，並減少環境污染廢棄物。（參見 Ellen MacArthur Foundation 網頁：<https://ellenmacarthurfoundation.org/>。查閱日期：2023/09/20。）

¹⁶ 參見聯合國網頁：<https://www.unep.org/new-plastics-economy-global-commitment>。查閱日期：2023/09/20。

脫鈎；(六) 所有塑膠包裝都不含有害化學物質，並注重相關人員的健康安全與權利。(循環台灣基金會 2019, 6)

除此之外，為維持全球承諾的可信度及透明度，締約方須遵守承諾書中共同訂定的最低目標，並提供年度的進程報告，約定每 18 至 24 個月與基金會一同檢視目標，藉此逐年提升對於目標的企圖心，也確保「新塑膠經濟全球承諾」可以持續成為領導標竿。(循環台灣基金會 2019, 3)

根據艾倫·麥克阿瑟基金會與聯合國環境署共同發布之〈新塑膠經濟全球承諾 2019 年進度報告〉(Global Commitment 2019 Progress Report)，2019 年全球承諾已有超過 400 個締約方加入，當中亦包含國際知名企業包含可口可樂(the Coca-Cola company)、雀巢(Nestlé)、聯合利華(Unilever)、家樂福(Carrefour)等著名的零食與飲料製造零售商，以及電腦公司蘋果(Apple Inc.)，這些企業亦佔有全球使用與生產一次性塑膠的 20%。接續〈全球承諾〉的理念，該報告針對締約方在 2025 年以前進行之減塑相關措施提出六大行動指標：(一) 消除有問題或不必要的塑膠包裝；(二) 從一次性使用轉向可重複使用；(三) 100% 可被重複使用、回收或堆肥的塑膠設計；(四) 實現塑膠 100% 可重複使用、回收或堆肥；(五) 改善塑膠與有限資源的消耗；(六) 公開透明度。(UNEP 2019, 13-18)

舉例來說，可口可樂加入全球承諾後約定於 2025 年所有包裝材質實現 100% 可回收，在 2030 年所有的包裝使用 50% 之可回收材料製造，而聯合利華強調 2025 年減少 50% 的塑膠原料使用量，塑膠使用量將降低 10 萬噸以上。雀巢則是承諾在 2020 年上半年淘汰使用碳黑塑膠的膠囊咖啡，預計能減少每年 8,000 噸的塑膠使用量。蘋果公司(Apple Inc.) 承諾 2025 年每一個 Apple 產品都不含任何塑膠包材，且在 2030 年針對製造供應鏈與產品生命週期實現碳中和，達成氣候零影響。總體而言，該報告預估 2025 年締約方的塑膠回收材料需求將超過 500 萬噸，相當於每年可減少開採 2,500 萬桶石油、減少 800 萬噸的二氧化碳排放量，也等同路上減少行駛 170 萬輛汽車。(UNEP 2019, 19, 21, 42-43)

令筆者感到好奇的是，受到 COVID-19 疫情影響的全球承諾能否達成 2025

年的六大行動指標呢？根據 2022 年 11 月發布之〈新塑膠經濟全球承諾 2022 年進度報告〉(Global Commitment 2022 Progress Report) 發現，受到疫情嚴重打擊之締約方（包含國家及時尚品牌）在塑膠使用量上存在「反彈效應」(rebound effect)。從圖 2-1 可以看到，COVID-19 加劇影響的 2021 年底，全球整體的塑膠使用量增加 5%，又回到 2018 年的 1,190 萬噸，而 2021 年締約方的塑膠包裝重量對比去年提升 2.5%，也就是說，若想達到預期的減量目標，須逐年降低 5.4% 的塑膠包裝使用量，數據顯示 COVID-19 的出現加深 2025 年預定目標兌現的困難度。(UNEP 2022, 35, 37)

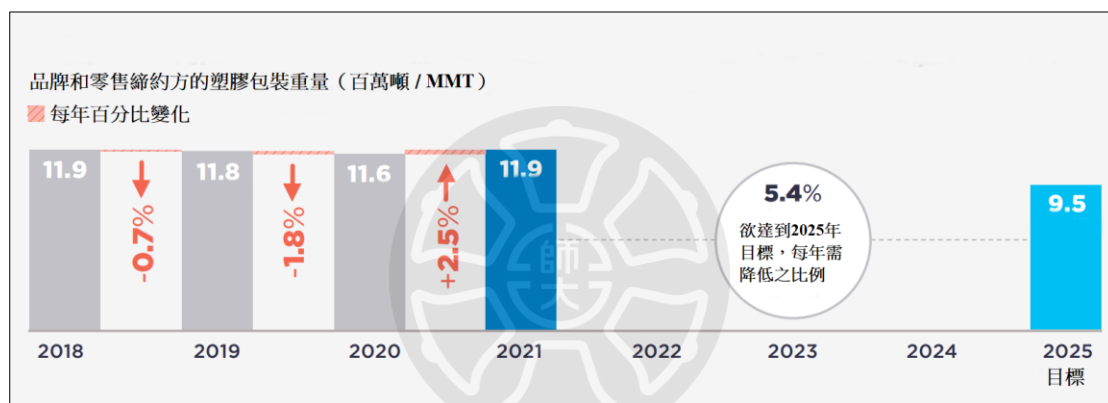


圖 2-1 全球承諾締約方塑膠包裝重量 (2018 年至 2021 年)

資料來源：UNEP 2022，〈新塑膠經濟全球承諾 2022 年進度報告〉，<https://www.unep.org/resources/report/global-commitment-2022>，頁 37。

另一方面，這份報告提出了三個主要發現，直接地說明締約方現階段實施的限塑政策，對於實現 2025 年之目標仍有一大距離。第一，儘管在某些領域取得顯著的進展，但預定的目標在 2025 年是無法實現的。第二，對於締約方來說，無法實現的目標將成為加快行動的潛在因素，尤其是從回收利用、減少使用塑膠包裝開始，降低塑膠使用和商品銷售表現之間的關聯。第三，各國政府須立即採取行動，共同制定並遵守具有法律約束力之國際公約，例如參與《全球塑膠公約》的制訂。(UNEP 2022, 3)

貳、聯合國環境大會宣誓 2030 減塑

2018 年 6 月，加拿大在世界最大經濟體組成的七大工業國組織（Group of seven, 以下簡稱 G7）¹⁷ 的高峰會上提出「海洋塑膠憲章」(Ocean Plastics Charter)，這是一個不具法律約束力的憲章，期望在 2030 年前所有塑膠皆達到可回收、可重複使用、可回復（recoverable）的狀態，並預估 2040 年回收所有塑膠，有效遏止一次性塑膠廢棄物的產生。(TULLO, ALEX 2018, 13) G7 中以加拿大為首，法國、德國、義大利、英國與歐盟通過並簽署「海洋塑膠憲章」，而美國、日本選擇不跟進。根據食力 foodNEXT 雜誌（2019）報導，日本政府不簽署「海洋塑膠憲章」是考量到國內限塑法規尚未完備，更未評估限塑對國內經濟社會之影響程度，因此決定不貿然執行。美國則是制訂「拯救我們的海洋」(Save Our Seas Act) 法案，依法禁止世界各國傾倒的塑膠垃圾漂向美國周邊海岸，而目前美國的限塑法規係交由各州政府自行制訂和公告。

2019 年 3 月 15 日，在肯亞主辦的聯合國環境大會(United Nations Environment Assembly, UNEA 4) 達成共同決議，以美國為首的 170 個國家承諾於 2030 年前大量減少一次性塑膠製品的使用，避免塑膠垃圾流入海洋。這是由於大會公布的數據顯示，迄今（2019 年）為止製造的 90 億噸塑膠中絕大多數的塑膠垃圾都集中在垃圾掩埋場或是流入自然環境，只有 9% 能被回收，且預計 2050 年地球將會出現 120 億噸的塑膠垃圾，因此聯合國認為各國必須意識到「改善消費模式」和「加強廢棄物管理」的重要性。(UNEP 2019b, 1)

另一方面，聯合國環境規劃署（UNEP）在聲明中表示，大會決議係採取邀請和酌情行動的鼓勵宣言，所做的決議為不具法律約束力的部長級決議。例如大會鼓勵各國制訂延伸生產者責任制度，或是打造區域間的聯合減塑行動，因而也注意到各國開始注重塑膠使用減量，透過政策與立法等實際行動減少某些一次性塑膠用品，以及建立降低海洋污染的決心。(UNEP 2019b, 2)

¹⁷ 七大工業國組織（G7）是於 1975 年創立的政府間論壇集團，成員國包含美國、德國、法國、英國、日本、義大利、加拿大等七個已開發國家，定期會晤協議國際重大的政治與經濟議題。

參、2022 年 OECD 〈全球塑膠前景：2060 政策情境〉

經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development，以下簡稱 OECD）¹⁸於 2022 年 6 月發布〈全球塑膠前景：2060 政策情境〉（Global Plastics Outlook: Policy Scenarios to 2060），該研究報告預測在全球經濟和人口成長的推動下，2060 年全球塑膠消費量將從 2019 的 4.6 億公噸成長近三倍（約 12.31 億公噸），塑膠洩漏量（plastic leakage）也將增加二倍，而當中有一半的塑膠垃圾會被送去掩埋，但只有不到五分之一的塑膠可被回收。（OECD iLibrary 2022）

接著，〈全球塑膠前景〉研究證實，因為塑膠在整個生命週期都會排放溫室氣體，甚至某些情況下的塑膠回收利用也會導致溫室氣體的增加，表示「塑膠」與「氣候變遷」存在關聯性。對此，OECD 呼籲各國應該推動具約束力的限塑政策來減少塑膠的使用需求，進而解決塑膠污染問題。OECD 在報告中提出三大方向，提醒各國需針對塑膠生命週期的不同階段擬定全面性的政策。

第一是「降低塑膠需求」，從源頭減少對塑膠的使用需求，並加強回收再利用，例如透過塑膠徵稅、改善包裝設計等措施，來延長塑膠的生命週期。第二是「加強回收」，藉由訂定具體的回收目標提高回收率，以及規劃延伸生產者責任（EPR 制度），鼓勵企業在塑膠設計、製造、再利用的過程中實現塑膠循環經濟。最後是「封閉塑膠洩漏路徑」，旨在透過提升廢棄物管理之基礎設施與垃圾集中率，避免未被適當管理的塑膠垃圾流入環境造成污染。

除此之外，OECD 在同份報告中提出兩種可行的全球減塑模擬情境，分別是圖 2-2 中的「強化會員國國內減塑政策」的藍色實線與「全球共同採取嚴格的減塑政策」的綠色實線。OECD 模擬實施兩種方案所耗費的經濟與財政成本後，認為主要差異取決於地區優勢與塑膠生產量，且預期這兩個方案實行至 2060 年時全球 GDP 皆降低不到 1%，這也表示若國際實施 OECD 提出的任一方案將有機

¹⁸ 經濟合作暨發展組織成立於 1961 年，目的為提供會員國協調交流經濟政策，並促進國家經濟的發展。

會能減緩塑膠污染的環境危害，情境說明如下：(OECD iLibrary 2022)

(一)「強化會員國國內減塑政策」：若是由 OECD 會員國率先採取徵收塑膠稅、提升廢棄物管理體系等一連串區域性的行動，那麼有望於 2060 年減少五分之一的全球塑膠使用量，並且將全球回收率提升到 40%，同時減少一半以上的塑膠垃圾流入自然環境中，而此行動預計導致 2060 年的全球 GDP 降低 0.3%。(參見圖 2-2 的藍色實線)

(二)「全球共同採取嚴格的減塑政策」：若是非 OECD 會員國的國家(歐亞大陸、中東國家、非洲地區)同樣執行塑膠徵稅、大幅改善廢棄物管理體系，則有望於 2060 年減少三分之一的全球塑膠使用量，並且全球回收率來到 60%，更幾乎沒有塑膠垃圾流入自然環境中，而此行動預計使 2060 年的全球 GDP 降低 0.8%。(參見圖 2-2 的綠色實線)

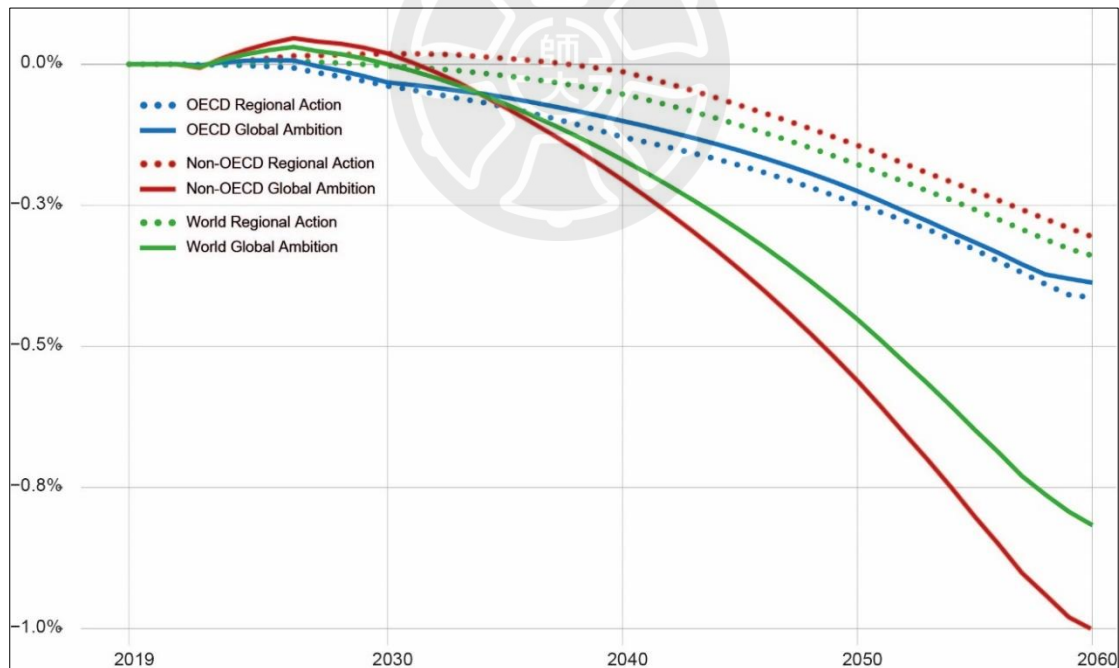


圖 2-2 執行減塑方案對全球 GDP 之影響

資料來源：OECD 2022〈全球塑膠前景：2060 政策情境〉，<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/aa1edf33-en/index.html?itemId=/content/publication/aa1edf33-en>。查閱時間：2023/09/24。

整體而言，OECD 報告於公布後引發全球熱烈關注與討論，也促使聯合國加速具有法律約束力的《全球塑膠公約》的訂定和討論，由此可見 OECD 與塑膠相關之研究具有一定的國際影響力與可信度，為新國際公約的制訂提供正面的幫助。

第三節 國際環境對臺韓限塑政策的影響

另一方面，國際組織的行動及國際公約的簽署對於臺灣與韓國的限塑政策發展扮演決定性的角色，也就是說臺韓兩國在制訂限塑政策時，首先會從聯合國或歐盟相關政策的公約架構開始評估，其次則是研究國際或區域組織中，與限塑政策有關的變動來模擬國內可行的政策內容。本節將使用歷史制度論，透過二個重大事件說明國際環境對臺韓兩國限塑政策發展的影響，最後提出總結。

壹、第一個重大事件：2019 年聯合國環境大會宣示減塑目標

2019 年 3 月，聯合國環境規劃署召開第四屆聯合國環境大會（UNEA 4）時宣示 2030 年減塑目標的舉動，不僅代表減塑成為國際認同的環保議題，更凸顯各國制訂限塑政策的重要性。2020 年環保署以「綠色復甦、永續未來」為主題舉辦「2020 臺灣循環經濟高峰會」，針對塑膠、營建及農業等三大議題邀請各部會高層和產業代表進行分享與交流。根據環保署廢管處統計，2021 年臺灣有 76% 的原料來自進口，加上國內長期面臨天然資源不足、廢棄物去化等難題，¹⁹同年 7 月環保署廢棄管理處宣布成立「資源循環辦公室」，設置「政策規劃」、「產業循環管理」、「有機資源」、「無機資源」及「金屬及化學品資源」等五個工作團隊，作為檢討資源循環相關法規，並將塑膠廢棄物轉化為資源可再利用的經濟發展模式。（環境資訊中心 2021）

在韓國方面，根據環境產業技術研究院（2022, 5）研究報告指出，韓國占全球塑膠產量的 4.1%，這表示韓國在塑膠製造的石化產業中愈有優勢，愈容易受

¹⁹ 廢棄物去化是指業者與回收單位以焚燒、掩埋等處理廢棄物之傳統方式。

到國際環境的變動影響。因此環境部於 2018 年依《資源循環基本法》第十一條頒布「第一階段資源循環基本計畫（2018 年至 2027 年）」(제 1 차 자원순환기본계획)，集中發展回收再利用與資源循環兩大部分，而目標是到了 2027 年將塑膠廢棄物產生量對比 GDP 減少 20%，並且實際回收率從 70%提升至 82%。在此須強調的是，韓國實施的政策並沒有設定循環經濟的目標，當中不包含為了配合減塑公約和推展國際合作而努力。(Younghu Kwon 2022, 29) 但自 2019 年起環境部再修訂《資源循環基本法》，讓限塑政策在不影響國內經濟發展的同時能更加順利地執行，政府也陸續新增「透明 PET 瓶強制分類處理制度」、《一次用產品使用規範》與「禁止化妝品添加塑膠微粒」條例等法規，為的就是實現到 2030 年時減少 50%的塑膠廢棄物量、回收率由 34%提升至 70%的階段性目標，也替國內限塑政策的下一階段做準備。

貳、第二個重大事件：2024 年聯合國《全球塑膠公約》

根據上述 OECD (2022) 統計報告來看，COVID-19 疫情期間的全球塑膠使用量不減反升，這意味著現今國際間「不具法律約束力」的協定已不是減塑行動的最佳解答。此外，聯合國預定於 2024 年提出之《全球塑膠公約》迫在眉睫，它或將被囊括進入歐盟和各個國際組織的減塑計畫中，亦是臺灣與韓國共同關注的國際公約之一。

2023 年 8 月，台灣永續能源研究基金會 (TAISE) 協同環保署指導舉辦「台灣塑膠論壇」(Taiwan Plastic Forum)，討論未來國內塑膠產業面對《全球塑膠公約》約束下的挑戰與機會。正如財團法人塑膠工業技術發展中心總經理蕭耀貴在論壇中所言，「回收資源最大化、廢棄物最小化」是臺灣塑膠資源循環的推動目標，再加上臺灣於 2019 年 10 月加入「新塑膠經濟全球承諾」倡議，建立循環經濟確實是必要的改變。(台灣永續能源研究基金會 2023) 另一方面，環保署也公開表示，未來環保署升格後，將由資源循環署密切注意公約訂定之進度和內容，以低碳、零廢棄、落實重複使用為主要方向，並持續加強環保團體的溝通及商議，

來滾動式檢討臺灣的限塑政策。(環境部新聞專區 2023)

韓國環境部部長韓貞愛於 2022 年的聯合國環境大會(UNEA 5.2)公開表示，韓國將積極參與政府間談判委員會(INC)的討論，確保有納入促進循環經濟、減少溫室氣體排放，以及包含可持續消費和發展的國家行動計劃等與制訂《全球塑膠公約》有關的關鍵項目。(대한민국 환경부 2022)然而，全球塑膠公約草案呼籲從「減少塑膠生產量」開始，這和注重廢棄物管理、回收利用的韓國截然不同，根據此一趨勢，綠色和平塑膠運動倡議者 Nara Kim 認為，韓國應該朝向減少製造與使用塑膠的方向擬出因應對策。(김나라 2023b)此外，公約的最終討論會議預定在韓國舉行，김나라(2023b)認為作為主辦國之一的韓國應於減少塑膠生產和使用的方案上積極表達意見，因為《全球塑膠公約》的制訂不是為了某一方利益行為者，而是為了全球人類健康和環境的可持續發展而努力。

參、小結

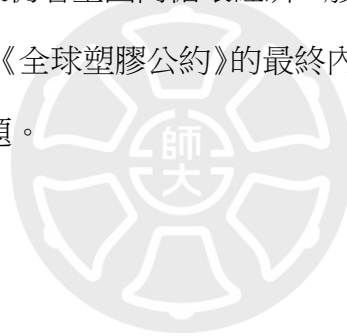
二十一世紀全球各國間透過網際網路和便利的交通運輸，促成緊密的聯繫及互動，可以看到在討論環境變遷的議題時，無論是聯合國會員國的韓國或是非會員國的台灣都認知到過度使用塑膠對環境生態將造成嚴重的後果。此外，臺韓兩國也都將聯合國主導的氣候協議(或公約)，以及歐盟規劃因地制宜的減塑政策與法令，作為自身國家制訂限塑政策之參考。

然而，COVID-19 後疫情時代的到來讓全球經濟逐漸回復到疫情前的樣態，根據 2020 年韓國環境產業技術研究院的報告，過去十年全球塑膠生產和使用量快速成長，特別是 COVID-19 後口罩、手套等一次性用品增加，導致全球海洋中發現的塑膠垃圾量愈來愈多，例如一次性手套在海中像水母般地飄浮，口罩在分解過程產生塑膠微粒等等，這些塑膠廢棄物將以不同形式回到食物鏈，不僅威脅海洋生物，更危害到我們的健康。(Younghu Kwon 2022, 14-15)

本研究以歷史制度論分析近年的國際環境事件，發現國際環境有二個重大事件推動臺韓兩國限塑政策的發展，但並未改變臺韓兩國制度軌跡。首先 2019 年

聯合國環境大會宣示 2030 年的減塑目標後，臺灣透過舉行循環經濟高峰會，提供國內塑膠產業和政府高層交流討論的空間，亦可確認現行政策是否需要調整；韓國則是逐年修訂各式法規，不難看出是為了將國內限塑政策接軌全球塑膠公約做準備。接著是 2022 年底聯合國與各國展開《全球塑膠公約》的商議討論，儘管公約尚未定論，討論過程受到石油生產國與化石燃料產業國的中國、印度、中東國家和歐美國家兩派不同利益行為者的觀點而陷入膠著，但外界仍對公約的制訂有相當大的信心。

從臺灣與韓國的角度來看，臺韓兩國皆強調政府對《全球塑膠公約》的重視，兩國不同的是臺灣環保署已表示以公約內容滾動式調整現有的限塑政策，而韓國塑膠製造產業占全球的 4.1%，國內的塑膠生產與廢棄物管理將是限塑政策的一大重點，但韓國目前的政策仍著重國內循環經濟、廢棄物回收再利用等方面。因此，韓國環境部未來是否依《全球塑膠公約》的最終內容來修改限塑政策之方向，為本研究可持續關注的議題。



第三章 臺灣限塑政策之發展歷程

聯合國早在 2000 年代注意到工業化後的二氧化碳（溫室氣體）增加，進而導致全球氣候異常、海平面上升、環境污染等問題，這使我們不難聯想到由石化原料製造的塑膠製品，我們假設塑膠生產量與使用率不斷上升，那些難被分解且容易取得的塑膠用品流入海洋後，將會帶來對生態帶來難以想像的污染後果。因此，就臺灣四面環海的地理特性而言，海洋污染絕對是政府長期以來關注的議題，這也讓限塑政策成為臺灣近年的重要政策之一。

本章將臺灣限塑政策之發展歷程分為「限塑政策形成至穩定期」（2000 年到 2015 年）與「限塑政策轉型期」（2016 年到 2022 年）二大部分來說明，並依照臺灣限塑政策的「時間序列」，來探討政策發展過程中所出現的事件，再分析「關鍵事件」如何影響制度的變遷。

第一節 限塑政策形成至穩定期：2000 年到 2015 年

本節將敘述臺灣限塑政策從 2000 年到 2015 年曾發生之重大事件，並討論這些事件如何影響政策制定與政策的發展過程。包括 2000 年臺灣首次政黨輪替、2002 年環保署長郝龍斌推動「購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具限制使用實施方式」、2003 年塑膠免洗餐具業者遊行抗議、2003 年張祖恩接任環保署長，以及 2006 年施行「限塑政策精進方案」等。

壹、2002 年：第一階段限塑政策實施

一、法源修正

1990 年代民主化後，臺灣政黨間出現了泛藍、泛綠之派系，立委之間明爭暗鬥致使政策議程經常延宕，政策難以通過執行。乃至於 1999 年 1 月，立法院三讀通過「國會改革五法」，建立了「黨團協商制度」，此時予以黨團和政黨協商地

位法制化、系統化。

在黨團協商制度穩定進行一段時間後，2001 年間立法院得以提出「《廢棄物清理法》第二十一條修正案」，朝野雙方針對垃圾棄置問題，在修改法案上取得共識，也認同臺灣需透過焚化爐的興建，來清理廢棄物並減少掩埋比重。

2001 年 10 月 4 日，為抑制高污染、不易分解等物品之使用，立院三讀通過《廢棄物清理法》全文修正案。其中，第二十一條將塑膠類廢棄物減量的概念具象化：「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。」又據朝野協商通過之附帶決議內容可知，限塑政策的法源依據為修正後的《廢棄物清理法》第二十一條，並明訂限塑政策應採取「分階段、範圍、對象」之方式進行，第一階段限塑政策之目的為抑制購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具的使用。第二十一條條文附帶決議內容如下：

「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。...環保署應儘速訂立時間表，將保麗龍、塑膠袋逐步禁用，並確實落實執行。」（立法院國會圖書館 2001）

在此之後，立法委員也著手修改《資源回收再利用法》。2002 年間立委賴勁麟等四十人、立委周清玉等四十三人擬具「資源回收再利用法草案」，以及立委張蔡美等三十四人擬具「再生資源利用法草案」。2002 年 7 月 3 日，經委員會審查討論和立院三讀通過後宣布，於 2003 年起陸續施行《資源回收再利用法》及相關子法。該法確信臺灣的限塑政策是以「源頭減量」為首要目標，並加強落實垃圾回收分類、一次性紙杯與免洗餐具限制使用等規範。

根據 2002 年 6 月 4 日《資源回收再利用法》草案三讀討論之會議記錄，第七條內容提到將臺灣限塑政策交予環保署全權管理、執行，明訂環保署可依權責制定資源永續利用之政策及法令。第七條之條文內容如下：

「中央主管機關及中央目的事業主管機關，應依權責制定有關減少資源消耗，抑制廢棄物產生，及促進資源回收再利用之政策及法令，並付諸施行。」（立法院國會圖書館 2002）

二、政策進展過程

2000 年第二次總統大選中，民進黨的陳水扁以 39.3% 的得票率勝選，為臺灣首次政黨輪替。5 月 20 日陳水扁就職後，時任臺北市環保局局長的林俊義，轉而任職環保署署長，林署長本身為臺灣反污染、反核的先行者，集中關注生態保育工作的加強，且積極推展非核家園。

林俊義署長任期內也有與限塑相關的政績，為人所知的是原預定於 2000 年 7 月 1 日實施之「禁用免洗餐具及限制賣場塑膠袋只賣不送」政策，公告後卻又因環保署認為政策準備不足，加上考量當時國內社會經濟的發展而停擺。（張志豪 2020, 60）對此，2000 年 7 月 4 日立法院第四屆第三會期第二十九次會議紀錄，立法委員蔡豪提及限塑政策實施後對臺灣社會環境之益處，期望環保署再次評估施行限塑政策，內容如下：

「『禁用免洗餐具及限制賣場塑膠袋只賣不送』為前任環保署首長預計實施之政策，禁用免洗餐具原意為節省地球環境資源，避免造成不必要的資源浪費；而賣場塑膠袋只賣不送則是為避免使用無法再生且不易分解之塑膠耗材…。此政策一旦實施只需在民眾及廠商之配合下，相信就能提升臺灣之環境衛生水準…」（立法院國會圖書館 2000）

對此，2000 年 9 月 15 日立法院第四屆第四會期第一次會議中，行政院針對該議題進行書面答覆，暫緩執行限塑政策之主要考量為法源尚有不足，具體內容如下：

「…與會專家學者對於廢棄物清理法第十條之一第七項規定予以強制規定塑膠袋之管制措施及禁用免洗餐具之看法不一，…故本署擬於『資源回收再利用法』草案中，將訂定相關規定，以抑制塑膠袋的使用，並鼓勵使用對環境友善之

產品，使其足具法律效力。」（立法院國會圖書館 2000）

2001 年 3 月，國民黨籍的郝龍斌接任環保署署長。郝署長上任期間，除致力於河川汙染、空污改善，更延續先前各環保署首長之理念，公告將推動長期被延宕的限塑政策。據環保新聞專區（2002）統計資料指出，臺灣每年使用約 6.5 萬噸的購物用塑膠袋，估計近 200 億個，平均每人每天約使用 2.5 個。另外，外食人口每天約 1770 萬人次，免洗餐具的使用量每年約 5.9 萬噸，其中塑膠類約有 4.3 萬噸。由此可見，購物用塑膠袋及免洗餐具在臺灣普及氾濫的程度，其便利性促使民眾養成用完即丟的習慣，因此政府意識到須逐步建立民眾的環保概念，以源頭減量為目標，來減少廢棄物產生。

在政策法源完備之際，為宣布第一階段的限塑政策即將實施，環保署署長郝龍斌在 2002 年的世界地球日（4 月 22 日）公開對民眾進行信心喊話：

「今天我要代表環保署，正式宣布『塑膠袋及塑膠類免洗餐具限制使用政策』第一階段從七月一日開始實施。...選擇推動限用塑膠袋和塑膠類免洗餐具作為第一步，是因為我們從各項民調都知道，臺灣塑膠袋和免洗餐具用得太多，已經到了氾濫的程度。...我要宣示，環保署要開始推動全民環保生活革命，台灣要從污染的國家，邁向清淨的國度。」（環保新聞專區 2002）

2002 年 7 月 1 日，環保署依《廢棄物清理法》第二十一條，正式以分階段、範圍的方式實施「購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具限制使用實施方式」（以下簡稱第一階段限塑政策）。首批實施對象為政府機關、學校、公營事業機構、軍事機關等場所，該政策為臺灣的限塑政策拉開歷史序幕。接著，2003 年 1 月擴展到第二批實施對象（百貨業、量販店、連鎖超市、連鎖超商、速食店，及有店面的餐飲業等）。第一階段限塑政策是具有管制性的公共政策，也是近年來對臺灣民眾生活有重大影響的政策之一，加上當時不少塑膠相關業者與商家認為環保署公告過於突然，缺乏調整空間，使得環保署於政策公告至施行期間亦承受許多相關人士的反彈聲浪及質疑。儘管如此，郝署長對第一階段限塑政策的貢獻絕對是有目共睹。

三、決策過程

事實上，環保署實施之「購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具限制使用實施方式」，牽涉到民生經濟、社會發展等諸多層面，被認為是一個極為複雜的公共政策。正因如此，環保署在政策施行之前，除了完備法源，也針對業者和民眾進行事前宣導及調查，例如環保署成立專案小組、民意調查、舉辦各類型的公聽會等。限塑政策於郝龍斌任期間，其進展相當全面和快速，至今限塑政策也是臺灣非常重要的管制性政策。

（一）環保署成立專案小組

針對臺灣的第一階段限塑政策，郝龍斌署長特別設立跨部門的「限塑政策專案小組」，參與人員多為環保署內的相關一級單位主管，當中再劃分出綜合規劃組、現場督導及考核組、文宣組、新聞組、國會組、法制組等。小組強調以「民眾、媒體和國會反應」作為政策規劃之重要考量，而非以往僅有政府悶頭苦幹之作法。（蘇偉業 2007, 19-20）

根據監察院調查報告紀錄（2003），限塑政策形成初期，專案小組為擬定限塑政策之最高決策單位，以郝龍斌為首，原定一周召開一次，來研議限塑政策相關議題，爾後則視實際需要，不定時召開，而限塑政策專案小組自 2002 年 1 月 15 日至 2003 年 1 月 29 日為止，共召開二十四次會議。

（二）全國民意調查

限塑政策涉及各個層面，當中對民眾的影響最為直接，因此民眾的環保認知及行為（生活習慣）改變會是評估政策是否成功的重要一環。行政院研究發展考核委員會（國家發展委員會之前身，以下簡稱研考會）為了解民眾對限塑政策的看法，參酌主管機關或專家學者意見設計問卷，並施行民意調查，最後提供調查結果報告作為決策及政策制定之參考。2002 年 4 月行政院研究發展考核委員會的問卷「民眾對社會重要議題的看法」中，針對限塑政策實施前進行民調之結果

指出，約七成民眾贊成限制六類管制對象使用塑膠袋及免洗餐具（塑膠及保麗龍），認為限塑政策將對生活習慣有影響的占了 35%。²⁰

2003 年 2 月政策施行後，研考會進行「民眾對現階段社會重要議題的看法」之民意調查，其中 66% 民眾贊成政府限制六類管制對象所使用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具，而近四成民眾認為限制塑膠袋影響自身的生活習慣，以及約有二成民眾認為限制塑膠類（含保麗龍）免洗餐具影響自身的生活習慣。²¹

（三）公聽會

臺灣的限塑政策近似管制性政策，並帶有濃厚的社會改造運動色彩，限塑政策除了涉及塑膠製造業、零售業等經濟利益群，也觸動到民眾生活習慣的改變。

（蘇偉業 2007, 19）從過往環保署一再延宕限塑政策就能看出，塑膠相關業者的反彈及民眾的質疑為限塑政策窒礙難行的主要因素，正當環保署決定於 2002 年實施第一階段限塑政策，政策的執行就不再只能仰賴政府單位的約束力，更需要集結相關人士的意見，讓臺灣限塑政策的內容愈趨完善。因此，公聽會扮演著極為關鍵的角色。

據立法院國會圖書館紀錄，環保署曾針對利害關係人辦理約 30 場的公聽會，藉此環保署得與有關對象進行意見交流、討論。²²（張志豪 2020, 64-65）例如先前環保署舉行公聽會，與塑膠業者商議購物用塑膠袋之限制厚度，爾後環保署確實依照公聽會商議之結論，修正並公告塑膠袋厚度「不得低於零點零六毫米」。再到 2002 年，臺灣有二場關鍵的公聽會，同樣對限塑政策制定之方向起到關鍵性的作用。（參見表 3-1；資料來源同表 3-1）

首先是 2002 年 4 月 23 日，立法委員鄭三元、楊麗環與環保署舉行之「『限用塑膠類免洗餐具及塑膠袋』公聽會」，面對塑膠業者認為限塑政策是打壓業者

²⁰ 參見國發會網頁：https://www.ndc.gov.tw/nc_915_4023。

²¹ 參見國發會網頁：https://www.ndc.gov.tw/nc_915_4026。

²² 相關單位包含相關部會、各縣市環境保護局、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等。

與產品形象之質疑，雙方認為仍需要進一步溝通討論，廢棄物管理處處長陳雄文發言表示：

「限塑政策並不是要全面否定塑膠業的存在，而是希望減少使用的氾濫。…環保署以漸次性逐步實施，是為了能與業者和消費者有更妥善的討論空間，總比環保署埋頭苦幹好。」

再來是 2002 年 9 月 4 日，因限塑政策實施近二個月，委員鄭三元、林惠官、傅崑萁及環保署再次邀請各界專家和相關業者，舉辦「第二階段『限用塑膠類免洗餐具及塑膠袋』座談會」，塑膠業者首先針對外帶及微波食品使用的塑膠袋、容器進行討論，並且針對限塑政策預定之第二批實施對象不包含「無店面的攤販」提出疑問：

「業者所生產之塑膠產品，絕大部分都可經由清洗再使用，反觀紙類製品，並不具有清洗再利用之功能…現階段對店面設限，是否意味環保署鼓勵原本辛苦存錢買了店面的攤販，放棄辛苦購買的店面，回頭去經營攤販？」

對此，代表環保署的尤執行秘書僅回覆：

「環保署基於垃圾源頭減量的政策目標，按照現階段比例，國內垃圾中塑膠佔比偏高，對於環境的負荷本國也高出許多，因此選擇推動限塑政策。」

表 3-1 臺灣 2002 年限塑政策公聽會摘要

日期	會議名稱	會議摘要
2002 年 4 月 23 日	「限用塑膠類免洗餐具及塑膠袋」公聽會	<ul style="list-style-type: none">● 限塑政策的前置作業不完善，環保署須因應業者建議提供解決辦法。● 環保署提供受影響之相關業者協助或承諾，並妥善進行協商。

		<ul style="list-style-type: none"> ● 宣導減少使用購物用塑膠袋及免洗餐具時，環保署應避免過度惡化塑膠的存在。
2002 年 9 月 4 日	第二階段「限用塑膠類免洗餐具及塑膠袋」座談會	<ul style="list-style-type: none"> ● 環保署需清楚定義免洗餐具的「免洗」。 ● 有關開放外帶使用之塑膠製品，環保署需詳加說明。 ● 環保署應對廠商貸款提供紓困解決措施。

資料來源：筆者整理自立法院國會圖書館，<https://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>，查閱日期：2023/07/23。

綜上所述，環保署舉辦公聽會邀請利害關係人，汲取限塑政策之相關建議及訴求，在擬定限塑政策上應有一定的幫助。然而 2002 年的二次公聽會，可以看到當中存在一些狀況。

第一，環保署仍未取得政策執行和照顧業者間的平衡，且第二次座談會僅指派署內執秘與會，實則無法為環保署和政策規劃提供具體承諾，外界不免擔心公聽會淪為形式；第二，限塑政策的施行將涉及到多個面向，政府決定採用階段（漸進）式的模式調整現行政策，一來無法兼顧到所有政策行為者的利益，二來容易引起大小爭論，甚至出現集結遊行抗議之活動。即便如此，環保署依然保有堅定的姿態，並表示不會暫緩第二階段限塑政策的實施。

貳、2003 年：失業勞工自救會發起「抗議大遊行」

一、「支持環保、拒絕失業」大遊行

2002 年 7 月，環保署公告在隔年 1 月預計將百貨業、量販店、連鎖超市、連鎖超商、速食店，及有店面的餐飲業等加入為第二批管制對象。在此之前，各地方環保局從 2002 年 5 月起陸續辦理近二千場次限塑政策之說明會及宣導活動，又據蓋洛普公司民意調查結果，約七成受訪民眾支持限塑政策的持續推動。環保署也透過各方電視、報紙、廣告文宣等媒介來預告限塑政策即將擴大實施。（環保新聞專區 2002）

然而，自 7 月實施限塑政策後，因而受影響之失業勞工愈來愈多，2002 年 10 月 30 日的中央政府總預算案第十二組第四次會議中，立委高明見針對因限塑政策而失業之勞工提出質詢，郝龍斌署長回應道：

「環保署積極主動對於塑膠業者進行訪視並對話溝通，瞭解困難問題所在。…業者反映政策將影響生計，因此環保署才規定大於零點零六毫米的塑膠袋可繼續使用，讓業者有一條出路，亦曾對民眾使用情況進行評估…。」（立法院國會圖書館 2002）

限塑政策制訂目的為「從源頭減量」，才決定透過管制性之方式來推動政策，眼看下一階段的限塑政策實施在即，環保署提出之種種政策方案使得部分塑膠勞工面臨轉職、失業危機，但相關配套措施的部分尚有諸多考量而不完善，進而引起塑膠勞工的陳情抗議。2002 年 12 月 17 日，塑膠產業勞工失業自救會在立法院、監察院展開「支持環保、拒絕失業」大遊行，並向環保署提出三點訴求（環保新聞專區 2002）：

- （一）希望「暫緩下一階段限塑政策，並提供塑膠業者完善的配套措施再行實施」。
- （二）希望限塑政策「不限制外帶餐飲所用的塑膠類免洗餐具」。
- （三）希望「加強資源回收再利用、活化經濟，創造就業機會」。

針對塑膠產業勞工失業自救會到立法院及監察院之陳情事件，郝龍斌舉辦記

者會，公開為環保署的立場發聲：

「從環保署的立場來說，拼環保和拼經濟一樣重要，因此我們對於塑膠袋及塑膠類免洗餐具政策造成塑膠製造業的衝擊，只能再一次說：我們願意跟你們一同度過難關，但是政策一定要實施，環保署貫徹政策的決心絕對不會改變。」(環保新聞專區 2002)

由此可以看出，限塑政策當時在臺灣社會風氣並不容易被接受，且國外類似的環保政策也是 2000 年前後開始執行，臺灣政府缺乏可參考之具體成功案例，且在對相關業者、勞工的配套應對措施不完善的情況下，執行限塑政策之阻力甚大。

二、「119 救救我，抗議環保署霸政，全民團結」大遊行

與眾多政策利害關係人的訴求背道而馳，環保署於 2003 年 1 月 1 日如期推動下一階段的「購物用塑膠袋及塑膠類(含保麗龍)免洗餐具限制使用」政策，將管制對象擴大到「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之餐飲業」等六大場所。

2003 年 1 月 19 日，為抗議環保署執意推行的下一階段限塑政策，這次塑膠業者及塑膠製品公會退居幕後，由塑膠產業勞工失業自救會發動「『119 救救我』，抗議環保署霸政，全民團結大遊行」(以下簡稱 119 大遊行)，集結約五萬人走上凱達格蘭大道遊行。領銜的自救會代表認為，環保署與利害關係人的溝通落差甚大，無論是對政策的不滿，或是輔導就業等問題，種種因素都促使他們上街表達訴求。遊行過程中，上萬人要求環保署將限塑政策「喊停」，同時高喊要環保署長郝龍斌下台。對此，郝龍斌於傍晚召開記者會再次申明「限塑政策不會喊停」、「環保不能走回頭路」，也表示將全力協助解決限塑政策對塑膠相關勞工、業者帶來的影響與問題。(大紀元 2003；BBC News 中文 2003)

「119 大遊行」為臺灣限塑政策的重大轉折點，從此可再度認知到，郝龍斌時期的環保署對於限塑政策採取正面應對和堅定之一貫態度，展現認為臺灣可創

造「環保奇蹟」的信心。反觀原先支持限塑政策的朝野立委們，在受到陳情及輿論壓力影響後，逐漸站在反對限塑政策的民眾、業者方，使得環保署推動限塑政策面臨到重重困難，再加上當時限塑政策是新穎的公共政策，環保署身處不確定性高的環境之下，採取「分階段、分對象、分範圍」的施行方式也引起外界質疑，其執行成果更成為放大檢視之對象。

三、非自願性失業勞工及業者輔導計畫

對於塑膠業者和非自願失業勞工頻繁抗議限塑政策之情況，環保署並非是無所作為。針對塑膠相關業者，在行政院通過預算編列新臺幣一億元後，環保署隨即公告「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」，協助受影響的塑膠製造、銷售、回收處理等相關業者進行輔導轉業或技術升級，來減少業者財務資金的負擔。紓困貸款補貼申請期間為 2002 年 4 月 1 日至 2003 年 9 月 30 日止，其中明訂屬塑膠類（含保麗龍）免洗餐具製造業者可申請最高二千萬元之本金補貼，若非前述之業者，最高亦可申請至四百萬元之本金補貼。（環保新聞專區 2003）

2003 年 1 月 28 日，環保署和經濟部工業局訂定「協助塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具製造業轉型計畫」，從 2003 年 10 月 22 日至 2004 年 4 月 22 日施行。此救濟方案以經濟部工業局為主管機關，成功輔導 23 家廠商業者進行產業轉型，但扣除前置作業及成效計算區間，實際只執行了四個多月，且補助資格審核嚴謹，部分業者尚未收到申請結果即面臨裁員、倒閉之狀況。（張志豪 2020, 63）

針對非自願失業勞工，環保署與行政院勞工委員會（以下簡稱勞委會）、中小企業處，一同輔導有工作能力及工作意願之非自願失業勞工再度就業，提供約 4,800 個工作機會，鼓勵失業勞工轉移至餐具清洗產業、其他傳統產業，或從事環境維護工作、進入中小企業再就業等。截至 2003 年 2 月 21 日，環保署統計已有 78 位非自願失業勞工經由環保署提供之諮詢管道登記，並目前完成 11 位新工

作的就業輔助。(環保新聞專區 2003)

除此之外，環保署和勞委會於 2003 年 3 月 27 日公告展開「購物用塑膠袋及塑膠類(含保麗龍)免洗餐具製造業非自願失業勞工就業輔導計畫」，當塑膠相關業主雇用同業公司因政策而失業之勞工，以投保勞健保起始日計算至第六個月，符合標準的勞工可領取新臺幣六萬元津貼，第七個月起每滿一個月再補貼新臺幣五千元，並每人合計以發給一年為限。(張志豪 2020, 63；根植法律網)

二、嚴重急性呼吸道症候群 (SARS) 肆虐

2003 年 3 月，「嚴重急性呼吸道症候群」(SARS) 進入臺灣，也成為限塑政策改動的因子。起初 SARS 病毒傳播原因、原體型態、診治方式皆未被世界衛生組織 (WHO) 釐清，加上當時臺灣民眾的防疫知識不普及，使得社會壟罩在警戒不安的氛圍裡。因應防治需要，政府強制搭乘指定大眾交通運輸工具須配戴口罩，此一規範政令也讓臺灣民眾開始有防止飛沫傳播的意識。

除此之外，不少人開始主張在外用餐若使用可重複使用的餐具，也可能造成飛沫交互傳染，讓限塑政策是否需要「暫停」的議題再度成為討論焦點。2003 年 4 月 25 日，立法院第五屆第三會期第九次會議時，立法委員王幸男針對 SARS 防疫期間，環保署仍持續推行一次性塑膠的限制使用提出質疑：

「環保署現行推動重複使用餐具及零點零六毫米以上的購物用塑膠袋，如果感染 SARS 的人摸過這些東西，有沒有接觸傳染的可能？...如今臺灣對 SARS 已經全面宣戰...郝署長可否暫時不要限制餐飲業使用免洗餐具與塑膠袋？」(立法院國會圖書館 2003)

2003 年 5 月 9 日，立法委員林進興於立法院第五屆第三會期第十一次會議也進一步說到限塑政策應放寬實施：

「針對最近 SARS 疫情傳染速度加劇...政府應除了要求各餐飲業使用免洗餐具外，環保署是否在此緊急時刻，能放寬限用塑膠杯、碗、盤等塑膠餐具使用，直到臺灣 SARS 疫情被 WHO 除名為止。」(立法院國會圖書館 2003)

事實上，接踵而至的聲音並未直接影響到限塑政策的推展。以 2003 年 6 月 5 日行政院書面答覆為例，環保署認為當時行政院衛生署及 WHO 皆未證實免洗餐具是疫情傳播的主要途徑，且現行的限塑政策公告使用「限制」的文字，而非強調須「全面禁止」。因此，環保署於回文建議餐廳業者遵循衛生署訂定之指引規範清洗餐具，來防止 SARS 病毒擴散，限塑政策則照常執行。(立法院國會圖書館 2003)

一個值得探究的問題是，在 SARS 疫情期間，臺灣照常實施購物用塑膠袋、免洗餐具之限制使用政策，民眾是否會因為 SARS，而影響對限塑政策之支持態度及自身使用習慣呢？根據環保署 2003 年 6 月 27 日的「第二階段限塑政策實施半年檢討報告」指出，近八成的民眾表示支持限塑政策，且施行近一年來購物用塑膠袋之個數減量率約為 80%，塑膠類免洗餐具個數減量率約為 96%。其中，小吃店之購物袋及免洗餐具減量成效較不理想。(環保新聞專區 2003)

三、限塑政策停滯期

根據環保署執行第一階段限塑政策的績效報告來看，2002 年到 2003 年購物用塑膠袋原定目標為減少 2 萬噸，實際減量 1.53 噸。塑膠類免洗餐具原預期能減少使用 1.2 萬噸，實際減量了 1.72 噸。(蘇偉業 2007, 24) 以塑膠類免洗餐具的減量成效來看，管制性的限塑政策確實有一定的影響力，而購物用塑膠袋過於常見且方便性高，除了需要長時間的宣導減用一次性塑膠袋，也需要民眾與業者共同響應，才能發揮限塑政策的最大效果。

2003 年 10 月，郝龍斌因其他事件請辭環保署署長一職，同時連帶限塑政策專案小組宣布解散，轟轟烈烈一時的限塑政策瞬即進入停滯期。張祖恩接任環保署署長後，致力於源頭減量、資源回收、推動垃圾全分類零廢棄等多項措施。張署長雖一再強調限塑政策不會改變，但有關限塑政策的行銷宣傳、稽核調查及績效報告愈漸減少，當時的環保署也正在評估是否放寬塑膠袋厚度的限制，倘若限

制放寬，對於先前塑膠業者已配合政府方案購入新設備和開銷又是一大打擊。²³
(環境資訊中心 2003)

參、2006 年：限塑政策精進方案頒布

一、限塑政策精進方案

到了 2006 年，第一階段的限塑政策已施行三年多，從各級環保機關稽查結果可知，臺灣的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（以下簡稱前五類場所）之政策執行效果顯著。然而，各級環保機關仍有稽查到部分店面餐飲業有免費提供塑膠袋給消費者裝提外帶食物的案例，違規情形嚴重。另一方面，政府規定使用增厚的購物用塑膠袋，使塑膠實際使用量不減反增，更未讓原先預期之塑膠袋重複使用率提升。(環保新聞專區 2006)

種種因素都使環保署著手檢討及評估現行的限塑政策的可行性，從表 3-2 可看到 2006 年臺灣限塑政策的重大改變。首先，環保署以《資源回收再利用法》第六條的「源頭減量為優先」之核心精神，²⁴於 2006 年 3 月公告執行「限塑政策精進方案」，也可稱作「新限塑政策」，將限塑政策修正為「購物用塑膠袋」及「塑膠類免洗餐具」二大部分，並另訂政策實施細則及方式。(環保新聞專區 2006)

接著，環保署依據《廢棄物清理法》第二十一條，於 2006 年 6、7 月分別公告「購物用塑膠袋限制使用對象、實施方式及實施日期」、「免洗餐具限制使用對象、實施方式及實施日期」(環署廢字第 0950044963 號、環署廢字第 0950044991 號)，規劃將「購物用塑膠袋」及「塑膠類免洗餐具」之限用政策分開執行。

在「購物用塑膠袋」的部分，首先考量臺灣民眾喜愛湯汁、油膩、高溫的飲食，外帶仍有使用塑膠袋裝提之必要，從 2006 年 5 月起，環保署宣布取消有店

²³ 郝龍斌時期之限塑政策公告中，禁止商家提供厚度低於零點零六毫米的購物用塑膠袋，但因塑膠業者認為政策宣告突然且因應措施不完善，引發強烈反彈，並期望環保署能給予應變時間。

²⁴ 《資源回收再利用法》第六條：「為達成資源永續利用，在可行之技術及經濟為基礎下，對於物質之使用，應優先考量減少產生廢棄物，失去原效用後應依序考量再使用，其次物質再生利用，能源回收及妥善處理。但經生命週期考量，可得最佳整體環境效益之廢棄物利用方式者，不在此限。」

面餐飲業的塑膠袋「付費取得」及「厚度限制」，並維持前五類場所之現行管制方式（6月9日生效）。於此同時，為避免塑膠袋造成環境污染問題，環保署更進一步推動清潔隊試辦塑膠袋回收，再接續公告塑膠袋為「執行機關一般廢棄物應回收項目」，就此針對塑膠袋的使用方式加強管理。（環保新聞專區 2006）

在「塑膠類免洗餐具」的部分，2006年6月環保署宣布政府機關（7月1日生效）、公私立學校餐廳（9月1日生效）不得提供免洗餐具（含免洗筷、湯匙、刀叉、攪拌棒）及塑膠類容器（含杯、餐盒及餐盒內盛裝食物之塑膠內盤）。預期施行後可減少2,600公噸/年的使用量，並持續輔導其他對象使用可重複清洗餐具，以達到臺灣廢棄物源頭減量之目的。（行政院環境保護署 2006）

針對量販店及超級市場販售之包裝容器，環保署另依據《資源回收再利用法》第十三條，於2007年3月頒布「限制塑膠類托盤及包裝盒使用」政策（環署廢字第0960023624號），定於7月1日生效。該政策目的為減少包裝蛋類、生鮮蔬果，及糕餅麵包等食品之塑膠類托盤及包裝盒用量，並逐年訂定階段性之目標、稽查其執行成果。（行政院環境保護署 2007）

另外，隨著臺灣民眾購買外帶飲料成為生活趨勢，為鼓勵民眾自備飲料杯，減少使用一次用飲料杯，以達「源頭減量」之目的，環保署依《廢棄物清理法》第二十二條，於2011年5月推動「一次用外帶飲料杯源頭減量及回收獎勵金實施方式」（環署廢字第1000000978D號）。即連鎖和指定飲料販賣業（飲料店、便利商店、速食店）於營業時間內，對於民眾持其所屬連鎖體系品牌及回收獎勵金標示之一次用外帶飲料杯至其任一門市（含直營及加盟）回收者，應予兌換每兩個新臺幣一元之回收獎勵金。（行政院環境保護署 2011）

表 3-2 臺灣限塑政策之重大改變（2002 年至 2011 年）

實施時間	政策名	內容
2002 年 7 月	「購物用塑膠袋及塑膠	● 管制項目：不得免費提供購物

	類（含保麗龍）免洗餐具 限制使用實施方式」	<p>用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具，且購物用塑膠袋厚度不得小於零點零六毫米。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 限制使用對象：公部門（含政府機關、學校、公營事業機構、軍事機關）、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、有店面之餐飲業等七類場所。
2006 年 3 月	「限塑政策精進方案」	<ul style="list-style-type: none"> ● 將原限塑政策劃分為「購物用塑膠袋」及「塑膠類免洗餐具」二大部分，並公告相關行政法規。
2006 年 6 月	「購物用塑膠袋限制使用對象、實施方式及實施日期」政策	<ul style="list-style-type: none"> ● 明訂購物用塑膠袋之定義。 ● 取消有店面餐飲業之塑膠袋「付費取得」及「厚度限制」。
2006 年 7 月	「免洗餐具限制使用對象、實施方式及實施日期」政策	<ul style="list-style-type: none"> ● 明訂免洗餐具之定義。 ● 禁止政府機關及公私立學校提供塑膠類免洗餐具及容器。
2007 年 7 月	「限制塑膠類托盤及包裝盒使用」政策	<ul style="list-style-type: none"> ● 明訂量販店及超級市場為「指定公私場所」。 ● 設定指定公私場所每年減少指定容器使用量之目標達成率。

2011 年 5 月	「一次用外帶飲料杯源頭減量及回收獎勵金實施方式」	<ul style="list-style-type: none"> ● 明訂一次用外帶飲料杯之定義。 ● 公告連鎖及指定飲料販賣業依規定予民眾兌換回收獎勵金。
------------	--------------------------	--

資料來源：筆者自行整理。

至此可知，2002 年由環保署實施之限塑政策，已逐步建立臺灣民眾減少使用塑膠袋及免洗餐具的認同與意識，2006 年「限塑政策精進方案」實施後，則透過給予經濟誘因，提高民眾身體力行的意願。從這裡亦可見環保署藉由持續觀察民眾消費習慣的改變，來逐步調整相關法令，臺灣的減塑不再僅是政府機關獨自努力，而是在政策行為者間不斷互動下取得平衡，幫助臺灣的限塑政策更趨完善。

二、「資源循環利用法」草案

正因為 2002 年環保署實施之限塑政策及其相關法令，主要法源皆為《廢棄物清理法》與《資源回收再利用法》，但因二法使用上交錯混雜，而開始有「二法合一」的聲音出現。環保署自 2005 年起有意參照美國、德國等先進國家之立法情形，擬具「資源循環利用法」草案，經由環保署內的審慎研議，希望藉由整併《廢棄物清理法》及《資源回收再利用法》，來強化臺灣資源循環再利用、源頭減量與綠色設計之理念。

「資源循環利用法」草案納入 5R 精神，期望達成資源循環零廢棄的最終目標，包含減量（Reduction）：源頭減量，減少製造端之原料使用量及消費端之廢棄資源產生量；再使用（Reuse）：物品丟棄前應予以再使用；回收再利用（Recycling）：將廢棄資源化為可用之物質；能源回收（Energy Recovery）：無法再利用者，進行能源回收；國土再造（Land Reclamation）：竭盡前述方式仍無法

再利用或回收者，則妥善處理至安定化、無害化後，用於國土再造等。(環保新聞專區 2013) 2013 年 7 月，經行政院裁示通過「資源循環利用法」草案後，送到立法院審議，隨即反遭朝野立委詬病，認為草案不夠完整，且二法合一的議題僅為草草提出，使得該議題無疾而終。

第二節 限塑政策轉型期：2016 年到 2022 年

轉眼來到近六、七年，網際網路的便利性使我們能快速接收到國內外的消息，也可由網路得知政府政策，加上網路言論的力量愈來愈大，無論訊息的大小，都可能成為某政策改動的影響因素，或讓某議題更受到重視。2016 年波蘭在臺留學生 Piotr Kurczewski 發起「讓免費的塑膠袋在臺灣消失吧！—給臺灣總統的請願書」的網路聯署，讓更多臺灣民眾、環保團體開始關注限塑政策。另一方面，臺灣外帶手搖飲料、微波食品和外送的普及化，再加上 2020 年 COVID-19 疫情爆發，民眾宅在家的時間增加，改變了原有的生活習慣，一次性塑膠用品的使用量也迎來新的高峰。

我們了解塑膠廢棄物會對生態環境造成負面之影響，那麼該如何在維持生活品質的前提下，減少一次性塑膠的使用量呢？另外，「關鍵時刻」COVID-19 疫情的出現，會對臺灣塑膠使用量造成何等影響呢？本節將講述臺灣限塑政策從 2016 年到 2022 年的發展歷程。

壹、2016 年：波蘭在臺留學生發起網路聯署

以往的政府政策大多透過廣播電視、紙本文宣作為宣傳媒介，生活在科技日新月異的年代，網路訊息的擴散速度相較十多年前提升不少，現今則以網路媒體、社群平台的力量擴散宣傳政府政策。在這當中，有一則貼文在社交平台臉書 (Facebook) 上發布後，讓沉寂已久的限塑政策再度登上話題版面。

2016 年 6 月 19 日，波蘭在臺留學生 Piotr Kurczewski 於臉書上發布一則貼

文，並附上「讓免費的塑膠袋在臺灣消失吧！—給蔡英文總統的請願書」的網路聯署，並且製作影片記錄臺灣民眾使用一次性塑膠的氾濫情況。文中更提到，他在臺灣生活的四年間，被美麗的自然風光和善良的人們深深打動，卻不斷注意到菜市場、餐廳或商店裡，隨處可見商家提供免費的「一次性塑膠袋」。Piotr Kurczewski 深知塑膠材質對環境造成的傷害，便希望透過網路力量號召，讓蔡總統能對於臺灣塑膠袋使用量過高的問題，採取堅定嚴厲的舉動。例如他提出「污染者付費」的政策，將塑膠袋及紙袋的價格提高至新臺幣五元，除展現保護臺灣環境的決心，更是要降低塑膠分解過程中的有害物質，對人體造成的負面影響。

（自由時報 2016）

貼文發布後二到三天，已吸引超過 8,000 位網友共同參與聯署，其中大多數都是臺灣人，也有多家臺灣媒體爭相訪談聯署的發起人 Piotr Kurczewski，在相關報導中重新檢視臺灣的限塑政策，以及提供環保署之統計數據佐證。由此可見，如今一篇網路文章的力量已不容小覷，它能成功地使越來越多人意識到臺灣一次性塑膠使用量過高的問題。

2016 年 9 月 21 日，台灣環境資訊協會、立法委員陳曼麗和波蘭在臺留學生 Piotr Kurczewski 共同召開記者會，Piotr Kurczewski 首先透過臺灣每年塑膠袋人均使用量是歐盟四倍的統計資料，再次呼籲政府須正視塑膠過度濫用的問題，尤其是流通最廣泛的塑膠袋和塑膠類免洗餐具。此外，立法委員陳曼麗也鼓勵民眾自備環保袋，減少使用購物用塑膠袋，希望藉由民間、立法單位、行政機關的努力，盡早實現臺灣塑膠減量的目標。（台灣環境資訊協會 2020）儘管臺灣已實施了十多年的分階段「購物用塑膠袋及免洗餐具限制使用」政策，此一記者會的舉辦就代表限塑政策再度需要有符合時節、妥善的配套方案出現。臺灣透過 2016 年 Piotr Kurczewski 的聯署文章和環保團體的發聲，開啟環保署研議修改現行政策的序幕，也讓臺灣民眾對減塑議題有一定的瞭解及重視。

貳、2018 年：限塑政策的擴大實施

2017 年 6 月 8 日，聯合國將「2017 年世界海洋日」的主題訂定為「我們的海洋，我們的未來」(Our Ocean, Our Future)，鼓勵各國展現解決塑膠垃圾、防止海洋垃圾的行動。另外，聯合國主席於同年 6 月的《海洋大會》(The Ocean Conference) 形容塑膠垃圾的現況，他提到每分鐘就有一部垃圾車量體的塑膠廢棄物被倒入海洋，估計至 2050 年，海洋裡的塑膠將和魚類一樣多，最終影響食物鏈及人類飲食，塑膠減量刻不容緩。(環保新聞專區 2017)

為呼應國際與聯合國對海洋塑膠垃圾的重視，2017 年 8 月 15 日，環保署依據《廢棄物清理法》第二十一條，修正「購物用塑膠袋限制使用對象、實施方式及實施日期」政策(環署廢字第 1060062219 號，以下簡稱第二階段限塑政策)，公告自 2018 年 1 月 1 日起擴大實施。除原先規定不得免費提供購物用塑膠袋的七類管制對象，另新增西點麵包店、飲料店、書籍及文具零售業、洗衣店、醫療器材行、藥局及藥妝店、家電攝影資訊及通訊設備零售業等共十四類管制對象，共影響到約十萬家業者。此外，環保署取消 2002 年所規範之購物用塑膠袋厚度之管制條例，新增了無論塑膠袋是薄或厚，皆「不得」免費提供給消費者的規定，而購物用塑膠袋的收費金額，維持由業者自行訂定的方案。(行政院環境保護署 2017)

究竟 2018 年的「第二階段限塑政策」，與先前政策的差異何在？首先，在限塑政策公告至實施時間，環保署給予管制對象約半年的緩衝期，減少業者須臨時找到替代品或被限制使用之塑膠製品無處堆放之情況。第二，限塑政策將一次性塑膠視為付費商品後，各商家或塑膠業者皆無出現抗議聲音，間接表示業者對限塑政策之接受度增加。第三，2018 年政策新增購物用塑膠袋與專用垃圾袋「兩袋合一」之條例，從結合垃圾費隨袋徵收的雙北(臺北市、新北市)率先示範，規定各大量販店、超市及連鎖便利商店僅能提供付費的「兩用袋」。2017 年 4 月 19 日，環保署署長李應元於第九屆第三會期之社會福利及衛生環境委員會第十五次全體委員會議中，說明第二階段限塑政策的規劃現況，不難看出環保署對兩用袋

的推行，有經過更謹慎周全的評估：

「舊金山、韓國首爾等地，在街頭巷尾都很明顯的標示垃圾分類，像韓國就有鼓勵使用兩用袋，並對於首爾地區的本國人和外國人有不同的處理方案，這些實際經驗也能夠提供我們參考。」（立法院國會圖書館 2017）

另從表 3-3 可見，環保署公告之政策說明中，係針對購物用塑膠袋管制政策提出具體的日程安排，且明訂主管機關得派員進行稽查、監督政策執行情形，違者第一次得施以勸導、警告，第二次及其後違反者均予限期改善，並處以新臺幣 1,200 元至 6,000 元罰鍰，最後則預期在 2018 年與全民共同展開「減塑新生活運動」。

表 3-3 「購物用塑膠袋限制使用對象、實施方式及實施日期」政策施行日程

年分/單位	中央政府	地方政府	商家或業者
2017 年 8-9 月 「政策宣傳階段」	<ul style="list-style-type: none"> ● 召開政策公告記者會 ● 辦理公告說明會 ● 拜訪全國性工會，請求配合推動 ● 製作、設計政策文宣 	<ul style="list-style-type: none"> ● 宣導限塑政策 新增之管制對象，並配合了解轄內情形 	<ul style="list-style-type: none"> ● 無
2017 年 10-11 月 「加強宣傳階段」	<ul style="list-style-type: none"> ● 辦理限塑政策相關活動，加強宣傳 ● 研訂並函頒稽查作業原則與執行認定原則 	<ul style="list-style-type: none"> ● 檢視並確認轄內列管清單 ● 訂定轄內稽查計畫 	<ul style="list-style-type: none"> ● 於櫃檯張貼政策文宣，提早向消費者進行宣傳
2017 年 12 月 「政策確認階段」	<ul style="list-style-type: none"> ● 舉行記者會，確認即將擴大實施之限塑政策 	<ul style="list-style-type: none"> ● 無 	<ul style="list-style-type: none"> ● 無
2018 年 1 月 「政策正式實施」	<ul style="list-style-type: none"> ● 彙整全國施行成效 	<ul style="list-style-type: none"> ● 辦理地方稽查 	<ul style="list-style-type: none"> ● 配合執行政策

資料來源：筆者自行整理。

相較於 2002 年第一階段的限塑政策被質疑是一意孤行的管制性政策，2018 年的限塑政策的執行面結合與時俱進的特性。例如在各項政策公告後，由中央機關與地方政府協同確認，政策實施日期可因應各地區、業者性質之差異自行訂定。再者，近年環保署與環保公民團體(NGO)具有更緊密的交流，限塑政策不再只是政府單方面的管制公告，更加入許多關鍵團體的聲音，讓政策完善且執行面具有可變動性。具體措施為 2018 年 5 月環保署和環保公民團體共同發布之「臺灣海洋廢棄物治理行動方案」²⁵，係依據《廢棄物清理法》與《資源回收再利用法》，並制定為期五年的目標（2018 年到 2022 年），將方案的執行面向分為「源頭減量」、「預防與移除」、「研究調查」、「擴大合作參與」等四個。於此同時，環保署也架設〈一次用產品源頭減量宣傳網〉，內容涵蓋了政策說明、國際減量作法、政策法規、推動案例及常見問答等多個層面，讓民眾可透過網站，更加認識臺灣限塑政策的施行細節及具體成果有哪些。（參見表 3-4）

表 3-4 臺灣海洋廢棄物治理行動方案草案（2018 年）

2018 年		2020 年	2025 年	2030 年
「臺灣海洋廢棄物治理行動方案」草案公布	購物提袋	● 擴大限用措施範圍，如開立發票之所有商店。	● 全面限用，強化以價制量。	● 全面禁用購物用塑膠袋。
	免洗餐具	● 現行限制使用之業者，於消	● 全面限用塑膠類免洗餐具，	● 全面禁用，不得提供各類免

²⁵ 環保公民團體包括台灣蠻野心足生態協會、社團法人台灣環境資訊協會、海湧工作室有限公司、社團法人中華民國荒野保護協會、財團法人海洋公民基金會、財團法人慈心有機農業發展基金會、財團法人綠色和平基金會、財團法人黑潮海洋文教基金會共 8 個。（海廢治理平台專區 2 018）

		費者內用餐飲時，不得提供各類免洗餐具。	強化以價制量。	洗餐具。
	一次用外帶飲料杯	● 強化一次用外帶飲料杯之自備優惠措施，以價制量。	● 全面限用，強化以價制量。	● 全面禁用一次用外帶塑膠飲料杯。
	塑膠吸管	● 餐飲業者內用飲品不得提供一次用塑膠吸管。	● 全面限用一次用塑膠吸管，強化以價制量。	● 全面禁用，不得提供一次用塑膠吸管。

資料來源：整理自環保新聞專區 2018，<https://enews.moenv.gov.tw/page/3b3c62c78849f32f/af375a33-2b0c-42f7-8dbd-d363f4322480>，查閱時間：2023/08/17。

近年來鑑於國際對海洋塑膠污染議題之重視，以及臺灣的海灘常見廢棄物以塑膠吸管為大宗，2019年5月8日，環保署依《廢棄物清理法》第二十一條，公告於7月1日實施「一次用塑膠吸管限制使用對象及實施方式」政策（環署廢字第1080031442號）。藉此加強管制政府機關、學校、百貨公司業及購物中心與連鎖速食業者，皆不得於內用時提供一次用塑膠吸管給消費者，避免衍生更多嚴重的生態與環境污染問題。

另一方面，為持續推廣使用可重複清洗使用之餐具、自備環保餐具，減少用過即丟之一次用餐具。2019年8月8日，環保署依《廢棄物清理法》第二十一條，公告修正「免洗餐具限制使用對象及實施方式」政策（環署廢字第1080056916號）。環保署擴大新增百貨公司業、購物中心及量販店等管制對象，規範臺灣消

費者在指定地點內用時不得提供各類材質免洗餐具，並明訂地方主管機關可視轄內情況自行公告實施日期，也給予業者充足的調整時間。

從表 3-5 可以看到，環保署於 2018 年第二階段的限塑政策，除了擴大管制既有的購物用塑膠袋與免洗餐具政策，又細分出「一次用塑膠吸管限制使用對象及實施方式」和「一次用飲料杯限制使用對象及實施方式」共四大面向。由此可知，環保署從「源頭減量」的目標出發，因應民眾的消費習慣來修正各項一次性塑膠減量政策，希望達成 2050 年淨零排放的最終目標。

表 3-5 臺灣限塑政策之重大改變（2016 年至 2024 年）

日期	事件	內容
2016 年 6 月 1 日	波蘭在臺留學生發起減塑網路連署行動	<ul style="list-style-type: none"> ● Piotr Kurczewski 在 Facebook 發起「讓免費塑膠袋在台灣消失吧」連署活動，吸引 8,000 位網友共同響應。
2016 年 10 月 28 日	環保署提出「購物用塑膠袋限制使用對象、實施方式及實施日期」草案	<ul style="list-style-type: none"> ● 新增共計十四類管制對象。 ● 取消管制塑膠袋厚度，塑膠袋皆「不得」免費提供給消費者。
2018 年 1 月 1 日	環保署實施第二階段限塑政策	<ul style="list-style-type: none"> ● 推廣「兩袋合一」政策。
2019 年 7 月 1 日	環保署實施「一次用塑膠吸管限制使用對象及實施方式」政策	<ul style="list-style-type: none"> ● 管制對象於消費者內用時不得提供一次用塑膠吸管。
2019 年 8 月 8 日	環保署實施「免洗餐具限制使用對象及實	<ul style="list-style-type: none"> ● 管制對象於消費者內用時不得提供免洗餐具。

	施方式」政策	<ul style="list-style-type: none"> ● 地方環保局可視轄內情況公告實施日期。
2024 年 12 月 31 日前 ²⁶	環保署實施「一次用飲料杯限制使用對象及實施方式」政策	<ul style="list-style-type: none"> ● 禁止管制對象提供一次用塑膠飲料杯。 ● 推動「自備非一次用飲料杯優惠」、「免費借用循環杯」之方案。

資料來源：筆者自行整理。

參、關鍵時刻：2020 年全球出現 COVID-19 案例

2020 年初，「嚴重特殊傳染性肺炎」(COVID-19，又稱為新冠肺炎) 在全球各國迅速蔓延，是繼 SARS 後最嚴重的傳染性疾病。新冠肺炎的傳播媒介多、感染性強，且病毒株變異甚快，世界衛生組織 (WHO) 將 COVID-19 視為全球衛生緊急狀況，各國政府也跟進規範確診患者需自主或就醫隔離七至二十一天，突如其來的傳染性疾病打亂既有的日常作息，也導致全球經濟停滯。此外，現代網路通訊的發達幫助在新冠肺炎疫情下，部分民眾可進行居家工作、學校可施行線上授課。臺灣在三級警戒發布的期間，隨著民眾待在家中的時間愈來愈多，帶動了線上購物的繁榮發展，例如訂購網購商品、外送餐點的頻率提升，促使一次性包裝、一次用塑膠餐具等生活垃圾之比例不斷攀升。

種種情況讓第二階段的限塑政策備受質疑，綠色和平組織的專案主任唐安指出，臺灣國內自 2009 年至 2019 年的十年間，購物用塑膠袋、塑膠免洗餐具及容器等一次性塑膠用品的銷售量總計增加 22.8%。(環境資訊中心 2020b) 可見在沒有疫情的時期，臺灣限塑政策的實施成效未必能如預期，那麼 2020 年 COVID-

²⁶ 根據環保署 2022 年 4 月 28 日公告「一次用飲料杯限制使用對象及實施方式」第三條第一點說明，考量限制使用對象之營業規模、經營形態及所在區域之生活條件等因素，各政府機關最遲應於 2024 年 12 月 31 日前向環保署提報實施日期。

19 的出現後，政府該如何因應並持續擴大推動第二階段的限塑政策呢？

2021 年 4 月 22 日，蔡英文總統於「永續。地球解方—2021 設計行動高峰會」開幕致詞演說中提到，2050 淨零轉型是全世界的目標，也是台灣的目標。

「今天是『世界地球日』，這一天我們聚集在一起，為的就是要思考促進永續發展的方式。...大家都有一個共同的目標，就是透過減少碳排放，來降低氣候變遷的速度，進而縮小災害，讓人類跟萬物都有永續生活的環境...。當多數國家在談論 2050 年淨零轉型的目標，臺灣也正積極地部署中。在行政院統籌下，政府已經開始評估及規劃在 2050 年，臺灣達到淨零排放目標的可能路徑，除了穩定推動中的能源轉型，包括製造、運輸、住宅、農業等部門，也必須提出系統性的減碳策略。」(中華民國總統府 2021)

另一方面，環保署資源循環辦公室於 2022 年 3 月公告的〈淨零轉型關鍵戰略「資源循環零廢棄」之推動〉，將塑膠列入資源循環策略的關鍵項目，並提到限塑政策在推動策略中屬於「源頭減量綠色設計」，預期 2030 年能減少 25% 的一次性塑膠包裝，且塑膠包裝、容器之回收率可達到 70%。(行政院環保署 2022d, 33, 35, 38)

一、「網際網路購物包裝限制使用對象及實施方式」

根據經濟部統計，自 2017 年至今國內零售業網路銷售金額逐年成長，相當於製造 3,134 公噸塑膠包材廢棄物，以及 5.4 萬公噸紙類包材廢棄物，整體網購包裝碳排放量達到了 7.8 萬公噸二氧化碳當量 (CO₂e)²⁷。因應臺灣民眾購物型態的改變，環保署邀請學者、環保團體、網購產業相關之網購平台、包裝材、緩衝材、物流運輸與便利商店業者，共同研擬 2019 年版「網購包裝減量指引」並成立「網購包裝減量聯盟」，藉此協助業界推動網購包裝減量。該方案預計從包裝

²⁷ 二氧化碳當量 (CO₂e, carbon dioxide equivalent) 是測量溫室氣體的標準單位，溫室氣體主要包含二氧化碳、甲烷與氧化亞氮，藉此將不同的溫室氣體轉化為二氧化碳當量，來評估整體對全球暖化的影響程度。

減量、環保材質及循環包裝三項原則來試行。(行政院環境保護署 2022b)

然而，2019 年版的「網購包裝減量指引」為行政指導性質，也就是說該指引不具法律的強制約束力，再加上新冠肺炎疫情之連帶影響，2021 年臺灣網購包裝增為 2.2 億件，製造約 5.7 萬噸的廢棄物，環保署更預計 2030 年的網購包裝將成長至 4.9 億件，並產生 12.6 萬噸廢棄物。由此可見，網購商品的便利性背後，隱藏著一次用塑膠包材的可觀數量，更不可忽視長期下來塑膠廢棄物可能造成的嚴重後果。(環境資訊中心 2022)

2022 年 9 月 29 日，臺灣政府評估近年網購包裝之國際管制趨勢，以及減少國內廢棄物之必要性，公告「網際網路購物包裝限制使用對象及實施方式」草案。環保署回收基管會執秘王嶽斌進而表示，源頭減量是限塑政策的長期目標，該草案立法是希望將「網購包裝減量指引」變成強制性規範，藉此減少業者的包材成本，更降低塑膠廢棄物量及環境負擔。對此，台北市化妝品商業同業公會代表認為，循環包裝立意良善，但不一定適用所有產業別，過於簡樸的包裝可能間接降低消費者對商品的價值感，進而影響網路零售業者的發展。(環境資訊中心 2022)

在接續召開五場聯盟會議後，環保署於 2023 年 2 月 16 日依《廢棄物清理法》第二十一條與《資源回收再利用法》第十三條第二項，頒布「網際網路購物包裝限制使用對象及實施方式」(環署基字第 1121010684 號)，並公告將於 7 月 1 日起實施。該政策涵蓋三大管制項目：使用材料、重量比例、分年目標，明訂包裝材料禁止使用 PVC 材質，而紙類包材須含 90%以上的再生紙、塑膠包材則使用摻配比例 25%以上的再生塑膠。針對中、大型企業，環保署分別訂定「包裝重量比例」與「分年目標」，也推廣業者多加利用「循環箱/袋」或「原箱出貨」，貫徹源頭減量的政策目的。

二、「一次用飲料杯限制使用對象及實施方式」

以環保署公開之調查結果來看，2011 年臺灣總計使用約 15 億個一次用飲料杯，而 2021 年統計國內飲料店、便利商店、速食店、超市及有店面餐飲業等商家，約使用 40 億個一次用飲料杯，十年間臺灣飲料業的蓬勃發展與民眾消費習慣改變，使得一次用飲料杯使用量成長近三倍。(行政院環境保護署 2022b)

考量當今國際的減塑趨勢，以及減少臺灣一次用飲料杯生產與廢棄處理對環境之衝擊，2022 年 4 月 28 日環保署依《廢棄物清理法》第二十一條公告「一次用飲料杯限制使用對象及實施方式」政策(環署基字第 1111050368 號)。該項政策的管制對象包含自營與連鎖飲料店、連鎖便利商店、連鎖速食店、連鎖超市等，並明訂各縣市執行日期為 2024 年 9 月 1 日(最遲須於 12 月 31 日前實施)。除了禁止管制對象提供一次用塑膠飲料杯，環保署推動「自備非一次用飲料杯優惠」、「免費借用循環杯」方案，提供消費者經濟誘因，並建立永續循環的生活環境。

三、修正「免洗餐具限制使用對象及實施方式」

2019 年修改免洗餐具限用政策時，明訂業者可提供消費者「完全生物可分解」材質製成之免洗餐具，但因為該材質需要在特定的條件環境才能快速分解，環保署考量到臺灣長期下來的回收體系發展及衍生的環境問題，決定在政策施行四年多後調整方向。2023 年 6 月 29 日，環保署預告修正「免洗餐具限制使用對象及實施方式」(環署基字第 1121070544 號)，並公布於 8 月 1 日起業者不得提供含生物可分解塑膠之塑膠類免洗餐具。

正如環保署統計，新冠肺炎疫情爆發後，臺灣各式一次性餐具使用需求增加，也使得 2021 年 5、6 月的廢塑膠盒與廢塑膠盤回收量來到 5,343 公噸，較 2020 年同期(4,063 公噸)增加 31.5%。此外，有鑑於疫情期間的外送成為新型態的消費管道，環保署自 2020 年起與外送平台、餐具租賃業者及地方環保局共同合作，試辦「環保外送服務」，也就是向民眾推廣多加使用環保餐具盛裝餐飲，以及餐具的重複使用，搭配折扣誘因和宣導來減少免洗餐具的使用習慣。(環境部

四、「一次用旅宿用品限制使用對象及實施方式」

隨著國內旅遊盛行、政府開放觀光客來臺旅遊後，旅宿業者每日會使用到大量的一次性產品，進而製造出許多難以被分解的塑膠垃圾。對此，環保署從 2009 年開放申請「環保旅館標章」，並在 2012 年也推動「環保旅店」之認證，都是為了規範旅宿業者不可提供拋棄式的沐浴備品給旅客。具體之管制性政策是直到 2023 年 7 月 17 日，環保署推動「一次用旅宿用品限制使用對象及實施方式」(環署基字第 1121081126 號) 後才出現，並訂定於 2025 年 1 月 1 日生效。

環保署回收基管會執行秘書王嶽斌預估將有一萬四千五百家旅宿業者受到影響，然而經環保署公告生效後，樂觀估計臺灣一年將減少 4.6 億以上的小瓶裝旅宿用品量，減少約 2,100 公噸的廢棄物，代表一年可減碳 2,500 公噸。另外，若將小於 180 毫升的容器更換為大瓶容器，預期整體塑膠使用量將減少近三成。
(自由時報 2023)

五、擬定《資源循環促進法》草案

2023 年 3 月，環保署開始討論將原有的《廢棄物清理法》與《資源回收再利用法》二法整併的可能性，預計共同修訂為《資源循環促進法》。事實上，二法合一早在 2005 年即開始被討論，而環保署在 2013 年有提過「《資源循環利用法》草案」，只是當時送到立院時，多數立法委員認為草案不夠完善且可行性低而被喊停。此次《資源循環促進法》的二法合一是睽違十年由環保署再次提出，該法推動之主要目的是因近年臺灣一般廢棄物的數量連年增高，體現廢棄物處理之相關法條尚未完善。今年環保署公告正在規劃「資源循環促進法草案」後，立法委員洪申翰在立法院第十屆第七會期社會福利及衛生環境委員會第七次全體委員會議，向環保署提出臺灣目前需要解決的四大廢棄物問題，給予法條制訂之相關建議 (立法院國會圖書館 2023)：

- (一) 促使產源發展資源循環產業模式的政策工具不足。
- (二) 環保署與目的事業主管機關，對廢棄物的分工協調介面不明。
- (三) 廢棄物處理量能不足與後端去化管道受阻。
- (四) 再利用產品沒有市場，造成「假再利用真棄置」問題。

第三節 小結：歷史制度論的分析

本節欲透過歷史制度論的「路徑依賴」理論，探討臺灣限塑政策的發展歷程。以下將引用 Mahoney (2000) 的研究，以「時間序列」了解行為者在制度創始時期的重大關鍵時刻所做的行動選擇，進而探索制度制訂與發展之原因，這包括臺灣限塑政策發展的初始條件、關鍵時刻，以及制度重製產生的自我增強序列等。

壹、初始條件

從時間序列來看，臺灣限塑政策創始時期是出自 1990 年代末塑膠垃圾棄置的議題，以及政府對海洋資源的維護日益重視，讓環保署意識到須透過管制性政策來減少一次性塑膠的使用，但原定 2000 年 7 月實施之「禁用免洗餐具及限制賣場塑膠袋只賣不送」政策，卻基於法源尚有不足而暫停執行。

因而立法院於 2001 年三讀通過修正《廢棄物清理法》第二十一條後，環保署按照附帶決議提到之限塑政策推動目的及施行方式，準備公告第一階段限塑政策，本研究亦將法源修正完畢視為路徑依賴的起始點。

貳、關鍵時刻

制度隨著時空背景的變化而產生的關鍵時刻會使路徑出現變遷，而關鍵時刻形成之原因可分為內因 (exogenous motives) 和外因 (endogenous motives)。本研究分析臺灣限塑政策從「限塑政策形成至穩定期」(2000 年到 2015 年) 到「限塑政策轉型期」(2016 年到 2022 年) 二大部分的發展歷程，本文認為臺灣限塑政

策的關鍵時刻為 2020 年 COVID-19 疫情出現後，首先說明制度發展之三個重大事件與一個轉折點。

路徑發展的第一個重大事件為 2002 年 1 月由郝龍斌創立跨部門的限塑政策專案小組，關鍵時刻之形成是為了減少臺灣一次性塑膠的使用量，進而於同年 7 月環保署公告實施第一階段限塑政策，環保署係針對購物用塑膠袋、塑膠類免洗餐具二大類別進行管制。

然而在限塑政策實施後，卻逐漸發現制度難以滿足所有人的需求，受政策影響而非自願失業之勞工與業者積累著不滿的情緒，此時出現第二個重大事件—2003 年失業勞工自救會發起抗議大遊行，他們呼籲政府暫停倉促推動且缺乏完善的配套措施的限塑政策，遊行的開展讓環保署正式關注政策的缺失，並推動各項補貼措施及輔導計畫，也是制度發展的「轉折點」。

第三個重大事件是 2016 年波蘭在臺留學生發起減少使用一次性塑膠之網路聯署行動，再加上他與環保團體的共同發聲，讓限塑議題再度引起各界關注討論。2018 年環保署除了公告實施第二階段限塑政策，更與環保公民團體共同發布「臺灣海洋廢棄物治理行動方案」，將原有的管制項目（購物用塑膠袋、免洗餐具、一次用外帶飲料杯、塑膠吸管）加以制訂階段性限用目標。

「關鍵時刻」出現在 2020 年 COVID-19 時，疫情使台灣民眾生活習慣改變，進而讓生活型塑膠的使用量增加。對此，環保團體對臺灣限塑政策的執行力度提出質疑，也促使環保署於 2021 年陸續推動網購包裝減量、禁用一次性塑膠飲料杯、限制提供免洗餐具、一次用旅宿用品等相關政策。另一方面，環保署提出「《資源循環促進法》草案」，將廢棄物視為廢棄資源，提高國內資源使用之效率。

參、制度重製

「制度重製」(institutional reproduction) 的路徑依賴軌跡可從「自我增強」的機制觀察，它結合「報酬遞增」(increasing returns) 的觀點，意即就算沒有「關鍵時刻」的出現，制度仍會自行複製，並鎖定(lock-in) 朝向既定路徑發展。隨

著每次路徑推移而逐漸增強，除了增添制度變遷的難度，亦會產生制度重製的現象。臺灣限塑政策首先在《廢棄物清理法》修正通過後出現第一個自我增強，可以看到 2002 年間共有三組立法委員著手推動「資源回收再利用法草案」，明訂臺灣限塑政策的首要目標為「源頭減量」，也幫助制度的法源依據更趨完善，將制度發展路徑逐漸鎖定（lock-in）。

接著限塑政策受到 SARS 疫情影響而進入停滯期，直到 2006 年 3 月環保署推出「限塑政策精進方案」，包含修正塑膠袋、免洗餐具的管制條例，再新增塑膠類托盤與餐盒的限用、一次用飲料杯的回收獎勵金等制度。此時制度變遷中出現「鎖定效應」（lock-in effect），它秉持源頭減量的法源依據，因應民眾的消費習慣將原有的制度進行修正，並開啟自我增強的機制，使其遵循既定路徑發展。

2018 年後第二階段限塑政策穩定實施的這段時期，可視為「制度重製」的起始點。2021 年環保署依照蔡英文總統 2050 淨零轉型的目標，將塑膠列入資源循環策略的關鍵項目，透過政府與民間相互督促、交流的模式，期盼臺灣能達成「2030 年全面禁用」一次性塑膠製品的階段性目標。

肆、主要行為者的利益考量與互動關係

從本文第二、三章的內容架構，可分析出臺灣限塑政策的發展歷程中有三個主要行為者，他們在關鍵時刻受到特定因素的影響，產生了利益相關的競爭與互動關係，包括國家機關、為民眾發聲的立法委員，以及環保公民團體。

自 2000 年代政黨輪替以來，立法委員積極推動限塑政策相關法規修訂，他們在制度變遷的進程中扮演為民喉舌、監督政府的關鍵角色。例如早期為了改善臺灣廢棄物管理的問題，從 2000 年到 2002 年立委們不分黨派地提出《廢棄物清理法》與《資源回收再利用法》修改草案，並於立法院會議中為民眾爭取實施或調整限塑政策的機會。在 2002 年到 2003 年間，基於第一階段限塑政策的配套措施不完善，導致因政策失業、倒閉的勞工和企業愈來愈多，立委透過立院質詢的手段向環保署施壓，督促政府盡速提出因應方案。近年也有立委持續關注限塑政

策，如同 2016 年邀請環團共同舉辦記者會，呼籲政府關注一次性塑膠使用的問題，這些站在國家機關與環保公民團體之間的立法委員，對於臺灣限塑政策的推動產生了重要的作用。

環保公民團體在民主多元的政治體系中，往往可藉由遊說、競選等種種方式影響公共政策的規劃與執行，因此在政策運作過程中尤為重要。(孫煒 2003, 32) 從本章內容來看，在 2000 年至 2017 年臺灣限塑政策的發展過程中，環保公民團體積極運用自身領域的專業優勢和 NGO 組織的特性，扮演「監督國家機關」的角色。例如透過參與環保署舉辦的公聽會、座談會，站在維護環境的立場提出各類數據佐證限塑政策的正反面事例，也建立自身對制度之影響力。到了 2018 年，環保署邀請 12 個環保公民團體共同推出「臺灣海洋廢棄物治理行動方案」，環團主要負責教育和促進大眾參與，另外部分環團也會協助環保署進行定期的海洋污染調查監測。

面對不斷變動的國際環境，各時期的政府一定會受到直接或間接的影響，進而導致制度變遷，國家機關在制度制訂時也須考量到制度和國內社會經濟之間的平衡，打造有利於制度發展的環境。尤其臺灣在 1971 年退出聯合國後的國際關係略為緊張，但臺灣四面環海和天然資源稀缺的地理位置，讓環保署制訂限塑政策時不得不關注全球海洋污染、溫室氣體排放等議題。以往國家機關和環保公民團體、立法委員是相互競爭的關係，政府為了主導限塑政策的制訂方向，僅透過公聽會、座談會的形式，讓環團參與限塑政策的討論。為解決臺灣塑膠廢棄物增長的問題，環保署於 2000 年到 2006 年間承受立委施壓、塑膠業從業人員與環團的多方抗議，仍堅持透過限塑政策的實施以建立起民眾的環保意識，且從各項民調結果來看，大多數民眾對限塑政策採取正面支持的態度。對於立法委員、環保公民團體等行為者而言，國家機關忽視掉限塑政策的負面影響，如受政策影響而失業的勞工、政策實施對象對政策公平性的質疑，以及政策規範出現漏洞等，這使得限塑政策遭當時的媒體詬病為「一意孤行的政策」。

當政府站穩政策制訂的地位後，環保署開始意識到「海洋廢棄物的複雜本質」

與「單一機關或團體的能力侷限」會阻礙限塑政策的拓展，於是和環保公民團體經過密集的資訊交流和討論後，兩者於 2018 年共同擬定行動策略，以減少海洋廢棄物的產生與衝擊。(海廢治理平台專區 2020, 2-3) 隨著國際減塑趨勢成熟發展，2023 年環保署公告未來將持續關注聯合國《全球塑膠公約》的動向，以作為臺灣限塑政策的參考。這個事件亦回應路徑依賴的基本概念，也就是制度在形成後出現一批該制度下的既得利益者，這些人將會反對規劃偏離該制度的變遷，進而讓制度產生自我強化的慣性。(孫煒 2003, 33) 若將這個觀念套用在臺灣限塑政策，當中的既得利益者即為負責制訂政策的「國家機關」，如此一來限塑政策將會朝向《全球塑膠公約》所制訂的條文發展。

綜合下來，三個行為者面對到國內社會發展和國際環境的趨勢，遵循利益的脈絡時而合作時而相互角力，形塑了當今臺灣限塑政策的發展路徑。從本文可知，2002 年環保署制訂第一階段限塑政策是因為國內一次性塑膠用品使用氾濫，需要透過管制性政策的約束力來減少塑膠使用量，2018 年擴大實施的限塑政策，關鍵時刻則是在於臺灣減塑現況和國際塑膠議題的重視。看似穩定的限塑政策實施超過二十年，受到 COVID-19 影響民眾的消費習慣改變，加上國際塑膠減量的環保意識抬頭，政府若希望將現今限塑政策接軌聯合國的《全球減塑公約》，並規劃立案《資源循環促進法》，目前制度發展仍須更加完善，避免淪為口號。

第四章 韓國限塑政策之發展歷程

位於朝鮮半島的韓國自然資源貧乏，1960 年代由於其國內經濟發展快速，所以大量增加一次性塑膠的使用。對於韓國而言，能夠立即解決塑膠垃圾的方式是從加強廢棄物管理開始，於是環境部自 1994 年起推動全國「垃圾計量制度」。更特別的是，韓國政府為了因應社會環境變化並避免資源浪費，環境部於 2003 年公告實施「一次用產品使用規定指引」，規定實施對象減少使用一次用產品，並避免製造產品時的過度包裝，這與臺灣 2002 年第一階段限塑政策的宗旨相似，本研究也將此作為比較臺韓兩國限塑政策發展的第一步。

本章將韓國限塑政策之發展歷程分為「限塑政策形成至穩定期」（2000 年到 2015 年）與「限塑政策轉型期」（2016 年到 2022 年）二大部分，從「時間序列」回顧制度發展過程中的事件與「關鍵時刻」，了解「關鍵時刻」如何影響韓國限塑政策的變遷，並觀察主要行為者對制度發展之影響與作用。

第一節 限塑政策形成至變動期：2001 年到 2015 年

1980 年代起隨著韓國民主化的速度加快，整體國內社會經濟和生活品質的提升，原先隱藏的廢棄物污染問題也開始浮現在檯面。隨著韓國國內外對環境問題的關注日益增加，政府對環境法制表現出強硬的態度，並將解決環境問題的政策視為國內重要的政策，於是自 1990 年代初以來，韓國逐步配合國際趨勢來加強環境法規。（韓國行政學會 2010, 6）

本節將以 1998 年金大中政府執政時期和 2000 年的國會選舉作為開頭，回顧韓國限塑政策發展歷程下，不同時期所出現的不同重大事件、以及事件行為者的利益考量如何使制度產生變遷。

壹、2001 年：李富榮議員提案《循環經濟社會促進基本法》草案

一、1990 年代之限塑相關法令

韓國的環境政策是與臺灣相似的管制性政策，限塑政策依照韓國政府干預和法律約束的程度分為「命令指令性法規」(Command and Control)²⁸、「教育與勸導」²⁹、「自我規範」(Self-Regulation)³⁰三種模式，韓國環境政策最常使用基本法、行政命令、實施細則等命令指令性法規，制訂單獨的環境準則。(韓國行政學會 2010, 7)

自 1960 年代韓國經濟蓬勃發展，衍生出不少廢棄物相關問題。起初大韓民國環境部(대한민국 환경부)希望建立民眾對「垃圾分類、回收再利用」的基本概念，但當時社會風氣過於重視「經濟持續發展」及「個人福祉」，多數民眾認為比起減量和再利用，不如思考如何處理這些已產生的廢棄物。到了 1990 年代全球掀起環境保護運動，世界各國皆認為紙製容器相對塑膠環保許多，使得各大業者、廠商將免洗餐具、外帶容器改為紙製，但特別的是韓國在尋找塑膠容器的替代品時並未將紙容器納入考慮，因此一次用塑膠容器在韓國仍十分盛行。(조강석 1999, 100)

1993 年 6 月，環境部為抑制廢棄物產生、促進資源節約和循環利用，公告實施《資源節約及循環利用促進法》及相關施行細則(자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률，以下簡稱《資源節約促進法》)·《資源節約促進法》主要針對百貨公司、大型賣場、購物中心、市場及批發零售等營業場所，限制其一次性塑膠容器之使用，且規範業者不得免費提供一次性之購物用塑膠袋；另亦對於餐飲業、觀光飯店業提供給消費者之一次性用品(如盥洗用品、餐具、容器等)進行數量管制，該法亦奠定了韓國法規中「回收再利用」的基礎。(環境部 2000)

接著，1994 年環境部依據《廢棄物管理法》(폐기물관리법)第十四條實施

²⁸ 命令指令性法規指的是韓國透過法律約束力，監管這些造成環境污染的行為者及設施。

²⁹ 教育與勸導是透過說服、不具法律約束力的方式，使行為者自行實現並遵守環境政策。

³⁰ 自我規範指的是自治團體自行規範成員的行為，屬於一種有效率且專業的監管策略。

「垃圾計量制度」(쓰레기 종량제)，將垃圾袋分為「一般用」、「可回收」及「廚餘」三種。換言之，民眾須付費購買專屬分類的垃圾袋，並於指定地點丟棄垃圾，這是為了促進韓國廢棄物能夠被「回收再利用」的第一步行動。

總的來說，韓國廢棄物管理的法條大多是引據《廢棄物管理法》與《資源節約及循環利用促進法》二法，同時會因應國內經濟社會之發展狀況，各自公告不同的施行細則，使得 1990 年間的韓國與廢棄物管理有關的法規錯綜複雜，現行法律的內容多少會重疊，更引發制度間相互矛盾的課題。其次，《廢棄物管理法》與《資源節約及循環利用促進法》在定義專有名詞的方面用詞紊亂，於是自 2000 年起陸續有國會議員提倡「二法合一」的聲音，最常被提到的就是整併為《資源循環基本法》。Jeong Hoon (2009, 124-125) 認為，當時推崇制訂《資源循環基本法》的原因可能包含以下四點：

首先，「缺乏相關之法律依據」。韓國以《憲法》為具正當性且可作為最終解釋之法源，舉凡違憲的法條都將會被修正或廢止，《憲法》更能解決法與法間的矛盾問題，但廢棄物管理並不存在像憲法一般的「基本法」，若按二法內容持續施行，既不適用作為最終解釋依據，又難以合理去追溯每一子法之法源。

第二，「現行法律不符合《基本法》要求」。韓國現行法律中，與廢棄物、資源循環相關的即《廢棄物管理法》，狹義上可看作涵蓋「循環利用」之一般法，但嚴格檢視會發現該法側重於廢棄物處理方面，且對於「再利用、資源循環」等名詞定義型態模糊，倘若將其視為基本法，應用在解釋部分法條會有所侷限。

第三，「名詞定義含糊混亂」。現行廢棄物管理法律中，內容經常出現如「廢棄物」、「可循環利用之資源」、「處理」、「再利用」、「再使用」、「再生利用」等難以區分的用詞，且有不少民眾認為廢棄物管理法過於複雜，應系統性整合避免混亂。

第四，「利益衝突與成效分散」。以韓國的法律體系而言，因名詞定義模糊，會導致一個事件會有不同立場的應對方式，對法律的解釋和執行方式也有所差異，再加上廢棄物相關負責部門分散，不容易判斷流程標準及掌握執行效果。

二、2001 年《循環經濟社會促進基本法》草案

隨著 1990 年代韓國國內塑膠的大量生產與消費使用需求，導致天然資源及能源的枯竭問題，至此可知廢棄物不單純只是需要處置的對象，而是被看作需要回收的「資源」，這也表示韓國的經濟社會結構需要進行系統化的轉型。(Il Seok Lee and Hong Yoon Kang 2016, 83)

於此同時，韓國國內開始出現二法合一的聲音，首個代表性的例子為 2001 年國會議員李富榮的提案，他認為現行的《廢棄物管理法》及《環境政策基本法》(환경정책기본법) 都著墨於管理廢棄物產生後的處理作業，倘若韓國依循該路徑發展，將會難以實現環境政策所期望之「可持續發展的社會型態」最終目標，進而表示制訂與資源循環利用相關的新法律是必要的。(Lee and Kang 2016, 83)

2001 年 12 月，以李富榮(이부영) 為首等 23 位國會議員提出《循環經濟社會促進基本法》草案(순환경제사회형성촉진기본법안)，草案第一章第三條定義的「循環經濟社會」為從「生產－銷售－使用－處理」過程中能更有效地利用資源，促進資源回收來抑制資源消耗，並最大限度地減少廢棄物，打造減輕環境負荷的社會。他們主要的提案目的包括以下三點 (Jeong Hoon 2009, 131)：

(一)「明訂循環經濟的社會型態」，將可回收的廢棄物定義為「循環資源」，依法管理廢棄物處理並促進其再利用。

(二)「明訂廢棄物管理責任」，首先確立在廢棄物處理的過程中，國家、地方政府、業者及人民所扮演的角色，由此建立生產者責任制度。

(三)「限塑政策架構之形成」，建立環境總體管理體系(包含水質、氣候和生態系統變化、土壤生物資源等)，將其視為打造循環經濟社會的重要國家政策。

後來因李富榮的議員任期屆滿，該提案就不了了之。第二個例子為 2004 年 11 月隸屬「開放國民黨」的第十七屆國會議員李浩雄(이호웅) 的提案，他以李富榮的提案為基礎，向國會提交《資源循環經濟和社會促進基本法》草案(자원순환형경제사회형성촉진기본법안)。事實上，該提案的主要框架和李富榮的草案內容十分相似，例如兩者都在提案的第一章第三條將「循環資源」定義為「廢

棄物中可全部或部分作為原料或部分可利用物質」，不同的是李浩雄選擇以「資源循環型的經濟社會」取代李富榮的「循環經濟社會」，其精準的用字能夠強化資源循環利用的觀點，也奠定了韓國在制訂限塑政策的基本概念。(Jeong Hoon 2009, 131)

2007 年 1 月 9 日，產業資源部在韓國技術中心舉辦「《資源循環經濟和社會促進基本法》公聽會」，它著重於討論當韓國自然資源的枯竭和再生資源運用問題的日益突顯時，國內需要制訂資源管理政策，也就是藉由實現「資源循環經濟社會」來解決自然資源供給不穩定之問題。然而，此會議並沒有邀請環境部資源循環局政策科的科長，又根據 2006 年總統顧問機構的永續發展委員會所公布之《國家永續發展實施計畫》，將環境部指定為「資源循環經濟社會」的主管機關，這使得環境部和產業資源部的業務分工有所衝突，雙方也在制訂環境政策的立場相左。³¹ (環境部 2007)

2008 年 8 月 12 日，李浩雄等人提交之《資源循環經濟和社會促進基本法》草案進入小組委員會審查，根據第 271 屆第 2 次法案審查小委員會的會議記錄，當時議員們皆認為法案內容與現行的《廢棄物管理法》、《資源節約及循環利用促進法》過於相似，也就是說倘若通過制訂提案，將要在短期間大規模檢視現行法規間的缺漏。最後，議員們一致認為《資源循環經濟和社會促進基本法》的制訂需根據各項法律的進展進行中長期的審視，並充分諮詢相關部會和行業的意見，因此在會議中否決此一提案。(國會圖書館 2008)

在此可關注的部分還有，當時 2001 年國會議員李富榮所屬的大國家黨為在野黨，為右翼保守派，而金大中政府（執政黨）則是偏左翼進步派的新千年民主黨。2004 年國會議員李浩雄為左翼的開放國民黨，與執政黨的盧武鉉總統同為一黨派。³²至此可知，韓國提出限塑政策草案的過程中，政黨派系的對立問題較

³¹ 「產業資源部」(Ministry of Commerce Industry and Energy) 是韓國在 1998 年 2 月 28 日成立之中央行政機構，負責管理工商業貿易、能源政策，但產業資源部於 2008 年 2 月 28 日廢止，並改組為「知識經濟部」(Ministry of Knowledge Economy)。(參見知識經濟部網頁：www.motie.go.kr)

³² 2000 年第十六屆韓國國會大選中，由在野黨的大國家黨獲得最多席次，其次是金大中所屬的

少，但如同「《資源循環基本法》草案」的第一章第一條所提到，該法是為保護韓國環境並打造「可持續發展的社會」為目標。因此，我們可看到韓國在限塑政策相關的法律條文，著重將「廢棄物管理」有關的專有名詞清楚地定義，且各個施行細則皆提出相應的法源依據。

貳、2003 年：環境部實施「一次用產品使用規定指引」

一、限塑政策之法源修訂

環境部為抑制韓國在生產階段的廢棄物，並促進所產生廢棄物能夠再被使用，於 2002 年 2 月全面通過修訂《資源節約及循環利用促進法》及相關子法，並訂於 2003 年 1 月起實施。這個法律可視為韓國限塑政策的「起始點」，它為生產階段製造大量廢棄物的生產者賦予回收之義務，實施對象包含生產者和消費者，他們都應承擔廢棄物的回收與管理責任。另一個特別的是，2002 年修訂版的《資源節約及循環利用促進法》新增了針對違反包裝規定者課徵罰款的條例，同時全面修訂減少包裝廢棄物之相關法規，藉此想改善過去執行法令所出現的問題。而該法修訂後有三個主要重點，包含「名詞定義」、「減少一次用產品」、「限制過度包裝」等。³³

首先是限塑政策的「名詞定義」，根據《資源節約及循環利用促進法》第二條可知，「一次用產品」為總統令規定僅使用一次且不考慮重複使用的產品，「可再生資源」指的是無論有無使用過的被丟棄物品，以及廢棄後可被蒐集作為原料的副產品，例如可回收能源和廢熱，但不包括放射性物質及其污染的物質。³⁴

接著在「減少一次用產品」方面，《資源節約及循環利用促進法》的實施對

執政黨－新千年民主黨（前身為新政治國民會議），除了金大中總統完成韓國史上第一個政權交替外，2000 年後的國會生態也轉變為兩黨派系的競爭。

³³ 參見《資源節約及循環利用促進法》，<https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=62190&ancYd=20020204&ancNo=06653&efYd=20030101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0>。

³⁴ 韓國的法律分為五個等級，第一等級為憲法，第二等級包括法律、總統緊急命令、總統緊急財政經濟命令、國際公約和國際法規，第三等級為總統令、國會規則、大法院規則、憲法法院規則與中央選舉管理委員會規則，第四等級是總理令及部令，第五等級則為行政規則和地方自治法規。

象包含總統令規範的餐廳、澡堂、百貨公司、旅宿業者、大型商店、零售批發業、市場、體育館等八種場所，並依照第十條限制實施對象不得免費提供一次性用品，而受管制的一次性用品則包括免洗餐具（含杯、盤、容器、木筷、牙籤、湯匙、刀叉）、一次性廣告傳單、拋棄式盥洗用具（含刮鬍刀、牙膏、牙刷、洗髮精、漱口水）、一次用塑膠購物袋，以及一次性助威用品（含充氣氣球、塑膠椅墊）和塑膠桌巾等。

最後是「限制過度包裝」方面，《資源節約及循環利用促進法》針對食品飲料、化妝品、清潔劑、醫藥用品、服飾雜貨和外包裝超過一次以上的產品推動循環利用政策。根據第九條第一、二項規定，環境部長令將公告生鮮托盤、蛋盒、泡麵碗及家電之包裝緩衝材等塑膠包裝產品的包裝材質和包裝方法相關基準，並具體提出合成樹脂包裝材各年度的減量目標。³⁵

二、環境部推出「減少一次用產品之自願性協定」

儘管《資源節約及循環利用促進法》已明確規定實施對象和各式一次用產品的限制，卻沒有規範到提供外帶餐飲的店家，但是國內連鎖速食餐廳與外帶咖啡店的數量愈來愈多，使得這種便利卻非環保的消費模式逐漸成為民眾的習慣。根據環境部 2002 年的統計顯示，韓國連鎖速食餐廳與外帶咖啡店一年使用超過 3 億個一次性外帶杯，對比去年同期增加了 16%。（環境部 2002a）為降低資源浪費和廢棄物處理的環境問題，環境部自 2002 年 10 月起與 7 間連鎖速食業和 24 間外帶咖啡業簽訂「減少一次用產品之自願性協定」（1 회용품 줄이기 자발적협약），來減少一次用塑膠飲料杯的使用，並且環境部和簽署方約定於 2003 年 1 月起實施。從表 4-1 可以看到自願性協定劃分為二大類別（環境部 2002b）：

³⁵ 根據《資源節約及循環利用促進法》第九條第一項規定產品的基準，例如包裝的空間比例、層數與材質。

表 4-1 「減少一次用產品之自願性協定」主要內容

類別	內容
連鎖速食餐廳	<ul style="list-style-type: none"> ● 店鋪面積高於 100 坪以上的店家內用皆必須提供可重複使用的杯子(如馬克杯),而不是一次性外帶杯。 ● 使用一次性外帶杯的顧客需額外支付 100 韓元,若將使用過的杯子至店家回收,可退還押金。 ● 每半年公開一次性外帶杯的收還款明細,並將利潤以贈品或支持環保活動的形式回饋顧客。
外帶咖啡店	<ul style="list-style-type: none"> ● 50 坪以上的店家內用皆必須提供可重複使用的杯子(如馬克杯),而不是一次性外帶杯。 ● 使用一次性外帶杯的顧客需額外支付 50 韓元,若將使用過的杯子至店家回收,可退還押金。 ● 每半年公開一次性外帶杯的收還款明細,並將利潤以贈品或支持環保活動的形式回饋顧客。

資料來源：環境部 2002b。查閱時間：2023 年 10 月 29 日。

又根據環境部 2003 年 1 月底的調查研究,「減少一次用產品之自願性協定」實施後有 67%到 73%的業者在內用時提供可重複使用的杯子,例如環境部實際訪視有簽立協定的 Starbucks,即便是店面較小的門市也不提供一次性外帶杯,反觀外帶咖啡店仍舊習慣使用一次性外帶杯。而研究結果也指出,不少顧客認為收取一次性外帶杯的押金造成不便,且經官方統計一次性外帶杯的回收率最高為 18.9%,可知回收效果不如預期。(環境部 2003)

三、環境部推出「一次用產品使用規定指引」

(一) 法源依據及內容

基於韓國國內消費習慣改變，導致一次用產品的使用量愈來愈多，其使用範圍更需要嚴加地控管以避免氾濫。2003年1月20日，環境部依照《資源節約及循環利用促進法》及相關子法之第十條、第四十一條公告實施「一次用產品使用規定指引」(1 회용품 사용규제 관련 업무처리지침)，這可看作是韓國限塑政策的起始點，³⁶首波實施對象包括餐飲業、團體食堂、澡堂、旅宿業、百貨公司、購物中心、批發中心、市場及大型店、金融業、遊樂場、體育館等九大類營業場所。除此之外，「一次用產品使用規定指引」的內容十分廣泛，它將各個實施對象所使用之一次用產品的材質、提供數量、回收方式皆明確規範，包含免洗餐具、一次性廣告傳單、塑膠袋、住宿備品等。(參見表 4-2；資料來源同表 4-2)

表 4-2 2003 年「一次用產品使用規定指引」之實施對象、內容

實施對象	政策內容
餐飲業、團體食堂	<ul style="list-style-type: none">● 減少提供顧客一次性免洗餐具與容器，如杯、盤、合成樹脂容器、木筷、塑膠湯匙和刀叉、牙籤、塑膠桌巾等用品。● 減少印刷及發送一次性廣告傳單。● 落實處理一次用產品的回收，設置回收設施或轉交回收公司負責，所產生的一次用產品回收率需達到 90%。
澡堂、旅宿業（客房 7 間以上）	<ul style="list-style-type: none">● 禁止於更衣室、浴室、客房免費提供顧客一次性用品，如刮鬍刀、牙刷、牙膏、洗髮精、潤髮乳。

³⁶ 《資源節約及循環利用促進法》及相關子法第四十一條：「違反第四十一條第一項所涵蓋之情形者，將處以 300 萬韓元以下的罰款，違反第二項所涵蓋之情況者，將處以 100 萬韓元以下的罰款。」

百貨公司、購物中心、批發中心、市場及大型店	<ul style="list-style-type: none"> ● 禁止免費提供顧客一次性塑膠袋或購物袋，並自訂能降低購買一次袋意願的單價，於店內張貼告示以便理解政策內容。 ● 建立一次性塑膠袋或購物袋的付費使用制度，且給予自備購物袋的顧客一定程度的折扣或贈品，鼓勵其重複使用或進行回收。 ● 商家自製之一次性塑膠袋或購物袋，需印有減用告示。 ● 減少印刷及發送一次性廣告傳單。 ● 針對百貨公司和大型店家，設立再生產品的交換和銷售據點，透過標示和文宣進行推廣。
食品製造與加工業	<ul style="list-style-type: none"> ● 大型店家所營業場所減少使用一次性合成樹脂的容器、拋棄式餐盒。
遊樂場、體育館、綜合體育設備	<ul style="list-style-type: none"> ● 禁止免費發放一次性助威用品。
金融業及其他業者	<ul style="list-style-type: none"> ● 減少印刷及發送一次性廣告傳單。

資料來源：筆者自行整理自「一次用產品使用規定指引」附錄二。

（二）限塑政策之實施成效

臺灣環保署曾針對韓國執行的限塑政策提出實地考察報告，包括探訪韓國減少包材廢棄物及一次用產品相關措施，他們認為韓國在 2003 年執行的「一次用產品使用規定指引」有五個待改善的問題：（1）管制對象與非管制對象之間的公平性；（2）限塑政策落實不易，且罰鍰額度為 300 萬韓元（約新臺幣 10 萬元）對大型業者的遏阻力低；（3）自律及勸告的規定過多，政策執行的效率受到質疑；（4）政策中特例的規定過多，降低執行效率；（5）限塑政策中的部分產品與廠

商範圍定義模糊，造成執行混亂。(韋佩玲 2006, 16)

此外，韓國限塑政策在短時間內的重大變革，也引發部分民眾的不滿與質疑，根據 2002 年 2 月的環境運動聯合報導，環境部自 1999 年頒布《資源節約及循環利用促進法》後，違反一次性用品使用規定的小吃店將處以 300 萬韓元的罰款，反觀公家單位僅採取「勸導」的方式，致使民眾質疑限塑政策有官民差別待遇的現象。(環境運動聯合 2002a) 另一方面，同年 5 月國際足總世界盃 (FIFA World Cup) 在日本與韓國各城市的體育館舉行，當時韓國資源循環公社 (現韓國環境公團) 理事長沈在坤於報紙上點名蔚山、大邱、水原三個體育競技場在世界盃期間累積的垃圾量已有 51 公噸，可見限塑政策的初來乍到，尚未改變一次用產品用完即丟的認知及習慣，因此沈理事長也公開呼籲民眾自行攜帶可重複利用的餐具、容器，並減少使用一次性用品。(環境運動聯合 2002b)

(三) 成立「韓國環境資源公社」

2003 年 12 月環境部為了因應廢棄物管理體系從「廢棄物抑制、回收和適當處置」轉變成「循環資源管理體系」的趨勢，頒布了《韓國環境資源公社法》(한국환경자원공사법)，讓「韓國資源循環公社」於 2004 年 7 月 1 日更名為「韓國環境資源公社」。此路徑發展的轉折點賦予韓國環境資源公社循環資源的回收、廢棄物處理技術、資源循環調查統計、教育與宣導的執行責任，並讓限塑政策的監督執行更加完整。³⁷ 隨著環保趨勢再次改變，2010 年 1 月 1 日環境部通過《韓國環境公團法》(한국환경공단법)，將韓國環境資源公社與環境管理公團(환경관리공단) 整併為「韓國環境公團」(한국환경공단)，解決了過去二個公家機關職能重疊的問題，更提高促進資源循環的業務管理效率，讓環保與國內經濟發展並肩前行。2001 年到 2004 年間和韓國限塑政策的發展歷程可參考表 4-3。

³⁷ 參見韓國環境公團網站：<https://www.keco.or.kr/web/lay1/S1T9C314/contents.do>。

表 4-3 韓國限塑政策之重大改變 (2001 年至 2004 年)

日期	事件	內容
2001 年 12 月	李富榮等 23 人提出「循環經濟社會促進基本法」草案	<ul style="list-style-type: none"> ● 將《廢棄物管理法》與《環境政策基本法》合併，為韓國環境持續發展做出貢獻。 ● 具體定義「循環經濟社會」，並提出限塑政策的架構和廢棄物管理責任。
2003 年 1 月	修訂《資源節約及循環利用促進法》及相關子法	<ul style="list-style-type: none"> ● 法規賦予生產階段製造廢棄物的生產者回收的義務，為韓國第一個限塑政策的法規。 ● 環境部將限塑政策分為「減少一次用產品」和「限制過度包裝」兩大部分。
	「減少一次用產品之自願性協定」	<ul style="list-style-type: none"> ● 環境部和連鎖速食業和外帶咖啡店自發性地簽訂減少一次性外帶杯的協定。 ● 簽約業者於規範區間，顧客使用一次性外帶杯需支付指定金額，若將杯子回收可退還押金。
	「一次用產品使用規定指引」	<ul style="list-style-type: none"> ● 實施對象包含餐飲業、團體食堂、澡堂、旅宿業、百貨公司、購物中心等大型店家、遊樂場、體育館、金融業及其他業者。 ● 禁止免費提供免洗餐具、旅宿備品、購物袋等一次性用品，以及減少印

		刷和發送一次性廣告傳單。
2002 年 2 月	限塑政策的內容引起民眾不滿與質疑	● 《資源節約及循環利用促進法》針對違反一次性用品使用規定的小吃店處以 300 萬韓元的罰款，反觀公家單位僅採取「勸導」的方式。
2004 年 7 月	「韓國環境資源公社」成立	● 《韓國環境資源公社法》推出後，讓韓國的廢棄物管理體系轉變成「循環資源管理體系」。
2004 年 11 月	李浩雄等 27 人提出「資源循環型的經濟社會促進基本法」草案	● 接續李富榮的提案，以「資源循環型的經濟社會」取代「循環經濟社會」。

資料來源：筆者自行整理。

參、2014 年：環境部提出《資源循環基本法》草案

2006 年到 2014 年的這段時間，隨著「二法合一」的聲音愈來愈多，讓環境部、產業資源部、國會議員等陸續提出資源循環法規的草案立法申請，延續先前李富榮、李浩雄議員的提案，韓國限塑政策中「資源循環」的概念和分工逐漸成形，以下將說明 2006 年至 2014 年間與資源循環有關的法規草案。

一、2006 年環境部《資源循環社會促進法》草案³⁸

首先是 2006 年環境部推動的《資源循環社會促進法》草案（자원순환사회촉진법）該草案旨在於透過抑制因製造和循環利用而產生的廢棄物，減少消耗自然資源，創造每個「生產－銷售－使用」階段都是對環境友善的「資源循環社會」

³⁸ 정훈 (2009), 폐기물 관련 법체계와 자원순환기본법의 제정필요성, 환경법연구, 31(2): 132.

。而環境部將法規中的「資源循環社會」定義為：「透過抑制廢棄物的產生，以及將已產生的廢棄物進行循環利用，來減少自然資源的消耗，形成物質的生命週期是一個環境友善（eco-friendly）的社會型態。」儘管《資源循環社會促進法》草案最後並未通過，但後來環境部將提案的部分內容納入「第一階段資源循環基本計畫」中施行。（Jeong Hoon 2009, 132）

事實上，各個草案的法規名稱因為有共同目標而相近，但它們在名詞定義和實施內容上各所不同。從表 4-4 可以看到環境部於 2007 年 2 月再提出的《資源循環社會形成促進法》草案（자원순환사회 형성 촉진법），該提案因為知識經濟部（知識經濟部為現在產業通商資源部的前身）的反對而遭否決，原因是提案中的內容大多和現行《資源節約及循環利用促進法》十分相似，再增添一條法規的必要性值得討論。（Jeong Hoon 2009, 132）而這個提案的內容被環境部納入 2008 年 3 月 21 日《資源節約及循環利用促進法》的全面修訂，透過抑制廢棄物的產生、鼓勵回收等，實現資源的循環利用，為保護環境和國家經濟的健康發展做出貢獻。

二、2007 年產業資源部《資源循環經濟社會形成基本法》³⁹

在國際原材料供應不穩，對外貿易依存度逐年增加的情況下，韓國自然資源貧乏的問題愈來愈明顯，而當時韓國的資源管理政策皆以資源開發與循環再利用為主，沒有以「資源生產」為基礎的中長期資源管理目標。（產業通商資源部 2007）知識經濟部認為政府若要從根本上節約、有效利用資源，並將「形成資源循環社會」的概念落實到法律的話，國家層級就必須制定新的《基本法》，才能建立一個經濟和環境兼顧的國家資源管理體系。（Jeong Hoon 2009, 132）

因此，產業通商資源部（以下簡稱產業資源部）於 2007 年 4 月提出《資源

³⁹ 산업통상자원부 (2007), 「자원순환 경제사회형성 기본법」 제정법률(안) 입법예고, https://motie.go.kr/motie/in/ay/policynotify/announce/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=19594&bbs_cd_n=6。

循環經濟社會形成基本法》提案預告(자원순환 경제사회형성 기본법),為的是由產業資源部帶領韓國全產業走向「資源循環社會」的最終目標,同時改善資源循環社會的整體效果,從根本奠定韓國「社會綠色永續發展」的基礎。另一方面,該法亦期望透過企業與產業開始建立起「資源循環經濟社會」的概念,打造環保國家並提升韓國的綠色經濟效益。該法規草案將「資源循環」定義為:「透過消費階段最大化地有效利用資源,來減少資源消耗浪費,同時抑制經濟發展過程中所產生的廢棄物,以及將已產生的廢棄物進行循環利用,意味著整個『生產—銷售—使用—處理』的物質生命週期都是以可持續發展的形態進行。」(Jeong Ho on 2009, 133-134)而《資源循環經濟社會形成基本法》提案主要內容是由五個方向組成:(一)界定資源循環經濟社會的概念與限塑政策的基本規範。(二)明定個體經濟業者在創造資源循環經濟社會的責任和義務,例如企業與公民如何配合國家及地方政府的政策。(三)規定國家資源管理基本計劃的制訂與實施,以及國家資源管理委員會的組成等。(四)推動能促成資源循環經濟社會所需之工作項目,譬如訂定基本計劃之實施目標、培養專業人才,以及進行調查研究等。(五)建立政府與資源循環相關的授權和委託依據、受託人的保密義務與違反之處罰等。(產業通商資源部 2007)

三、2008年「塑膠廢棄物回收與再利用之自願性協定」⁴⁰

根據 Gang Hui-Tae (2009, 10-11) 研究指出,韓國每人一年平均下來會使用 98.2 公斤的塑膠,這個重量較美國、日本、法國等已開發國家高出許多,而當時韓國對於塑膠回收再生的技術尚未純熟,因此韓國決定從「減少塑膠產生」開始,同時也能降低進口石油的需求。

2007年11月環境部依照《資源節約及循環利用促進法》第十二條第二項第二點制訂「塑膠廢棄物回收與再利用之自願性協定」(플라스틱 폐기물 회수·재

⁴⁰ 박태주 (2011), 폐기물부담금제도 개선방안 마련을 위한 연구, 한국환경정책 평가연구원。

활용 자발적 협약),⁴¹如同 2003 年環境部「減少一次用產品之自願性協定」採用自願簽署的模式。根據韓國環境政策評價研究院(2011, 16)的報告書可知,韓國環境資源公社作為協定之執行機關,主要是幫助企業減少負擔廢棄物處理費用,並促進廢棄塑膠回收。截至 2009 年 4 月,環境部已與 11 個事業團體,共計 310 間有關企業簽署「塑膠廢棄物回收與再利用之自願性協定」,而簽署的製造商多數為 PE 管、潤滑油塑膠容器、隔熱塑膠泡棉、電信通訊傳輸線等企業。(Gang 2009, 8)

從具體成效來看,在 2008 年「塑膠廢棄物回收與再利用之自願性協定」實施的一年期間,韓國透過塑膠回收再利用大幅降低垃圾掩埋與焚燒處理費用,更減少了 23,534 公噸的溫室氣體排放量。(Gang 2009, 9)。

四、2013 年崔奉弘議員提出《資源循環社會形成促進法》⁴²

再到 2013 年 7 月,崔奉弘議員等 22 人提出《資源循環社會形成促進法》草案(자원순환사회 전환 촉진법),崔奉弘表示現行的《廢棄物管理法》與《資源節約及循環利用促進法》在廢棄物適當處理和再利用方面的政策已相當完善,但這二個法律都是針對大量生產、消費、丟棄的社會經濟結構而制訂。基於此,他認為韓國應該從「生產—銷售—使用—處理」的過程更有效地利用資源,促進產品的循環再利用,才能克服 21 世紀所面臨到能源危機和環境傷害的問題。崔的提案與先前國會議員、環境部及產業資源部的相同處在於,希望透過制訂國家資源循環社會基本計劃,來賦予全國民社會責任並抑制資源消耗。換言之,崔期望韓國在減輕環境負荷的同時,最大限度地減少廢棄物的產生,使韓國能夠一步步地轉型為「資源循環型社會」。⁴³

⁴¹ 《資源節約及循環利用促進法》第十二條第二項第二點:「特別自治道知事、市長、郡長、區廳長得依環境部令規範,對不遵守第一項規定訂定之廢棄物排放者採取格外之措施。」

⁴² 參見國民參與立法中心網站(2013): <https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/nsmLmSts/out/1905944/detailRP>。

⁴³ 資料來源同註 42。

根據崔奉弘等人提出的《資源循環社會形成促進法》第一條，能了解該法的主要目的是透過資源的有效利用，最大限度地減少廢棄物的產生，也鼓勵所產生的廢棄物能夠被重複使用及妥善處理，最終創造一個可持續發展的資源循環社會。提案中指的「廢棄物」是依《廢棄物管理法》第二條第一項所規範之範疇，⁴⁴而「資源循環社會」指的是打造讓資源能更有效流通的經濟社會結構。(김경민 2013, 1)

總體而言，《資源循環社會形成促進法》的內容可以分成六大部分：(一) 明定出轉型成資源循環社會之基本原則，例如重新定義資源循環社會的基本理念、面貌、特定名詞等。(二) 制訂相關原則來減輕相關業者之負擔，若符合一定條件的生產過程中附帶產生的物質，或是經過廢棄物回收處理的循環資源即予以排除。(三) 明定國家、地方政府、企業與公民的職責分工，並在發展成資源循環社會過程中，支援非營利組織所進行的相關文創事業。(四) 要求環境部長制訂資源循環社會轉型之基本計劃，並為順利推進基本計劃而新設國家資源循環委員會，也進行資源循環統計調查。(五) 推動資源循環目標管理、促進資源循環再利用、產品循環再利用之可能性評估、再生產品之標誌，以及開展回收再利用事業等相關政策。(六) 明定建立資源循環社會的初期所需的稅金和基金，再設立並營運循環資源綜合園區、循環資源交易所、資源循環社會促進機構、循環資源支援中心等，另也明確訂定環境友善的廢棄物之處理方式。

五、2014 年李完永議員提出《資源循環社會形成基本法》⁴⁵

2014 年 2 月，國會議員李完永等 13 人提出《資源循環社會形成基本法》草案(자원순환사회형성 기본법)，這是繼產業資源部後第二個提出限塑政策須制訂《基本法》的草案。主要是因為現行的《廢棄物管理法》、《資源節約及循環利

⁴⁴ 《廢棄物管理法》第二條第一項：「廢棄物是指人類生活或企業活動所產生之不需要且不可再使用的物質，例如燃燒灰渣、污泥、廢油、廢酸、廢鹼、無生命體等。」

⁴⁵ 參見國民參與立法中心網站(2014)：<https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/nsmLmSts/out/1909320/detailRP>。

用促進法》與《營建廢棄物循環利用促進法》雖已改善廢棄物的適當處理及資源回收再利用等政策，但就法規內容而言，三個法律比起管理「再生資源」更重視「廢棄物」處理，這些法規可謂是為了符合韓國大量生產、消費、丟棄的國內經濟結構而制訂的。⁴⁶

據此，李完永議員認為至今為止韓國法規中經常被混用的廢棄物、廢棄資源、循環資源等條文應該建立新的範式（paradigm），來幫助國內資源最大限度地循環利用。李完永等人透過《資源循環社會形成基本法》草案中的第二條、第三條、第五條具體說明此《基本法》的基本理念，並制訂或修正資源循環相關政策之原則。另一方面，提案也確立了資源循環中各領域的角色和責任，建構保護環境且有效率的資源循環體系，促進經濟與資源循環皆可持續發展的社會。⁴⁷

論提案目的而言，李完永等人同樣是為了抑制韓國資源消耗，希望最大限度地減少廢棄物產生等問題，更進一步的目的則在於李完永預期未來韓國在新增或修訂與資源循環相關法規時，《資源循環社會形成基本法》能作為最基本法規而優先適用。草案具體內容可劃分為四個部分：（一）明定國家、地方政府、企業與公民在資源循環過程中所負責的工作與角色。（二）制訂資源循環社會轉型之基本計劃，並為順利推進基本計劃而新設國家資源循環委員會。（三）推動資源循環發展指標、資源循環之目標，推廣使用再生產品，以及評估產品、產業開發中循環再利用的可能性。（四）明定執行資源循環統計調查、設立循環資源綜合園區，並提供資源循環產業的支援基金、引進資源循環設施的資金和技術支援等，亦要求展開國際合作。

表 4-4 為 2006 年至 2014 年間韓國資源循環法規草案之整理，透過表 4-4 可以清楚了解上述四個法規之內容與提案結果。值得探討的是，李完永議員提出之《資源循環社會形成基本法》草案與崔奉洪議員提案的《資源循環社會形成促進法》有哪些不同之處呢？

⁴⁶ 資料來源同註 45。

⁴⁷ 資料來源同註 45。

首先，從主管機關來看，李的提案將韓國政府內閣最高決策機構的「國務總理」視為限塑政策之主管機關，崔則是以「環境部」為法律最高主管機關。第二，我們可觀察崔所提出的《促進法》屬於專法，李是近年韓國立法時經常使用的《基本法》。Woo Ki-taek (2016, 53-54) 的文獻指出，韓國法律命名大多取決於立法者及推動者的意願，雖並未明確表示基本法較其他專法 (개별법) 具有優先且特殊的地位，但假定基本法擁有實踐的意義，他的優越性即可被承認。在法律層面，崔李兩者皆是希望制訂限塑政策的法律基礎，但法律形式和效力有所不同。

第三，從名詞定義來看，根據李提出之《資源循環社會形成基本法》第三條，「廢棄物」指的是環境部條例所規定的廢棄物，包括無法回收再使用的物質或物體，以及不能以能源發電為目的而進行焚燒或填埋的物質或物體，但不包含《核能安全法》第二條規定的放射性廢棄物。「資源循環社會」則是在人類生活或企業發展過程中必需的產品、原材料、材料、容器，以及能源在生產、流通、消費、處理之過程，整個社會成員盡力減少廢棄物的產生並最大限度地運用廢棄物和能源，打造一個自然資源使用量最低的社會。回溯上文，崔所定義的「廢棄物」是由《廢棄物管理法》第二條第一項所規範，「資源循環社會」是打造讓資源能更有效流通的經濟社會結構。(김경민 2013, 1) 由此可了解李的名詞定義比崔的草案更加具體，且李的草案將「廢棄資源」、「再生資源」、「再利用、再製、再生」等名詞更加具體化。

表 4-4 韓國資源循環相關法律草案（2006 年至 2014 年）

草案名稱	《資源循環社會促進法》	《資源循環經濟社會形成基本法》	《資源循環社會形成促進法》	《資源循環社會形成基本法》
日期	2006 年	2007 年 4 月	2013 年 7 月	2014 年 2 月
提案人	環境部	產業資源部	崔奉弘議員（新國家黨）	李完永議員（新國家黨）
主管機關	環境部	產業資源部	環境部	國務總理
廢棄物和資源循環	<ul style="list-style-type: none"> ● 資源循環社會：透過抑制廢棄物的產生，以及將已產生的廢棄物進行循環利用，來減少自然資源的消耗，形成物質的生命週期是一個環境友善的社會型態。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 資源循環：和 2006 年環境部的定義相似，另加入從消費階段最大化地有效利用資源，將整個「生產－銷售－使用－處理」的生命週期都是可持續發展的型態。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 自《廢棄物管理法》1980 年代頒布後，將「循環資源」包含在「廢棄物」的定義中。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 建立「廢棄物資源」的基本概念，而廢棄物資源的定義中，循環資源不包含在廢棄物裡。 ● 廢棄資源：可回收資源和廢棄物。
推動結果	納入環境部「第一階段資源循環基本計畫」。	奠定環境部建立《資源循環基本法》的法規基礎。	為 2014 年修訂《資源循環社會形成促進法》的前身。	

資料來源：筆者整理自 Jeong Hoon 2009, 132-134；Lee and Kang 2016, 84。

最後，這兩個國會議員的提案於 2016 年 5 月 19 日第 342 次臨時國會第一輪中皆被否決，我們可透過 2014 年 4 月環境勞動委員會針對李完永議員提案所撰寫的檢討報告書中得知，崔和李的立法提案曾與另兩位國會議員的提案一同討論過，而環境勞動委員會從資源循環的「名詞定義」、「職責分工」、「基本計畫之制訂」與「具體實施內容及罰金」等來分析四個提案的優缺點，得出四個類似的草案或將有整併的必要性。⁴⁸簡言之，基於韓國多項法律對於相同的名詞有不同的定義範疇，若通過其中一個限塑政策專法，則須回頭審視修訂每一項法規的解釋，倒不如修訂既有的法律或增加補充條款。(環境勞動委員會 2014, 29)然而，職責分工更是關乎資源循環基本計畫的制訂與執行，環境勞動委員會認為草案都須加強說明主管機關、企業在資源循環社會所扮演的角色與責任，並且針對現行法律之規範，合理地評估資源循環基本計畫的執行方案和成效調查能否並行。⁴⁹(環境勞動委員會 2014, 14-15, 22)

六、2014 年確立法規名稱為《資源循環基本法》

(一) 塑膠廢棄物與一次用產品使用狀況

根據朝鮮日報(2018)報導，2011 年韓國每天共有 3,950 噸的塑膠垃圾，到 2014 年則產生 4,600 噸的塑膠垃圾，因為 2014 年韓國興起在家能夠買到生鮮蔬果、家電、日用品的網購平台，它們具有即時配送和包裝完善的優點，增添生活的便利性，卻使得像火箭速配、子彈配送等主打下單四小時內送達的網購平台競爭激烈，而宅配商品使用防撞泡棉、塑膠膜、塑膠氣泡紙的「過度包裝」，製造許多一次性的塑膠垃圾。

⁴⁸ 另外兩個法規草案分別是 2013 年 11 月田炳憲議員提出的《資源循環社會促進基本法》，以及 2013 年 12 月李潤錫提出之《資源循環促進基本法》。

⁴⁹ 環境勞動委員會 (Environment and Labour Commission) 是國會常設委員會，負責審查環境部及就業勞動部管轄範圍內的法案與請願書等議案。

資源循環社會經濟研究所所長洪秀烈表示，1950 年至 2010 年韓國塑膠使用量增加超過 20 倍，2050 年或將會再增加 20 倍也說不定，政府有必要推動限塑政策，並鼓勵全民共同減塑。(朝鮮日報 2018)

(二)《資源循環社會形成促進法》預告草案

檢視前面四位國會議員的草案可發現，韓國法律條文重疊率高的特性，導致專法或基本法的立法討論時相當耗時，制訂限塑政策的基礎法律具有極大的挑戰性。這時，由環境部部長尹成奎所推動之《資源循環社會形成促進法》預告草案在 2014 年 10 月間的國務會議上通過，環境部認為這是體現朴槿惠政府「早日實現資源與能源良性循環的資源循環社會」的重點法律，也是展現韓國政府制訂限塑政策之決心的轉折點。

根據環境部(2014)的官方報導，為了在法案中提出韓國成為資源循環社會前的過渡期措施，環境部從 2013 年 7 月到 2014 年 9 月間陸續與產業通商資源部之相關部門、塑膠相關業者、專家等利益關係人展開了約 40 次的溝通討論，例如舉辦相關產業的座談會(包括電能、鋼鐵、非鐵金屬、造紙之四大產業、永續發展企業協會、韓國中小企業聯合會等)，以及與產業通商資源部的能源整合管理委員會進行密切的會議。環境部資源循環局洪正基局長表示：「在制訂《資源循環社會形成促進法》法案的過程中，我們努力傾聽各界的聲音，透過未來國會立法時的充分討論，我們期望能夠實現大家都認同的資源循環社會。」(環境部 2014) 如此一來，環境部透過制訂法案前和外界的溝通與交流，將韓國轉型為資源循環社會的共識，以及合理的政策規範，體現在《資源循環社會形成促進法》的內容中。

《資源循環社會形成促進法》與限塑政策密切相關的是在第七條第一項規範之國民義務：「全體國民應致力於降低製造廢棄物，透過不使用一次用產品、優先購買產生較少廢棄物的產品等方式，或是盡可能將其使用壽命延長，保護自然生態及我們的生活環境。」另外，當時環境部預期該法可從 2017 年 1 月起生效，

並訂定 2020 年廢棄物製造量對比掩埋量從 2011 年的 9.4%減少為 3%，以及廢棄物中再生資源的掩埋率從 2011 年的 56%降低到 0%之目標，可見環境部將廢棄物減量的厚望放在《資源循環社會形成促進法》上。(環境部 2014)

於此同時，環境勞動委員會在同一時間（2014 年 10 月）提出《資源循環基本法》，國會將前述四位國會議員提出之草案、環境部《資源循環社會形成促進法》及《資源循環基本法》共同審議後，2016 年 5 月確認最終的法律名稱為《資源循環基本法》，具體內容將於第四章第二節說明。

表 4-5 為 2006 年至 2014 年韓國限塑政策發展的關鍵事件，可以清楚了解韓國的限塑政策所遇到的關鍵時刻與重大轉折點，這些事件促使路徑持續朝向既定的軌跡發展。

表 4-5 韓國限塑政策之重大改變（2006 年至 2014 年）

日期	事件	內容
2006 年	環境部提出《資源循環社會促進法》	<ul style="list-style-type: none"> ● 接續李浩雄議員的立法草案，重新解釋「資源循環社會」、「廢棄物」的名詞定義。 ● 因二法合一過於複雜未通過，但提案內容被納入「第一階段資源循環基本計畫」中施行。
2007 年 4 月	產業資源部提出《資源循環經濟社會形成基本法》	<ul style="list-style-type: none"> ● 由產業資源部帶領韓國全產業走向「資源循環社會」的最終目標，從根本奠定韓國「社會綠色永續發展」的基礎。 ● 透過企業與產業開始建立起「資源循環經濟社會」的概念，讓產品的整

		個生命週期都能是可持續發展的型態。
2008年1月	「塑膠廢棄物回收與再利用之自願性協定」	<ul style="list-style-type: none"> ● 由環境部與韓國環境資源公社共同執行及管理。 ● 幫助相關企業降低塑膠廢棄物產生，並促進回收再利用。
2013年7月	崔奉弘議員提出《資源循環社會形成促進法》	<ul style="list-style-type: none"> ● 從「生產－銷售－使用－處理」的過程更有效地利用資源，建立資源循環的社會。 ● 將環境部視為限塑政策之主管機關。
2014年10月	環境部提出《資源循環基本法》草案	<ul style="list-style-type: none"> ● 由環境勞動委員會提案。 ● 與當時政府、環境部、國會議員等提出之五個類似草案整併審議，確認法律名稱為《資源循環基本法》。

資料來源：筆者自行整理。

第二節 限塑政策轉型期：2017 年到 2022 年

本節以 2016 年通過《資源循環基本法》新法出發，探討 2016 年到 2022 年韓國限塑政策的發展歷程中，2020 年初「關鍵事件」COVID-19 疫情出現和行為者的互動影響，從而引發制度變遷而使限塑政策形成當今的樣貌。

儘管韓國限塑政策制訂完整，「關鍵事件」不可避免地改變韓國民眾原有的生活步調，使得近三年（2020 年至 2022 年）韓國外帶容器、一次性飲料杯、免洗餐具等一次性塑膠的使用量呈現成長趨勢。根據首爾研究院（2022）統計，韓國首都首爾受到 COVID-19 影響，平均每人一天丟棄的塑膠垃圾與 2016 年相比增加 2 倍以上。以下將按時間序列講述 2018 年後韓國限塑政策發展的事件與關鍵時刻。

壹、2018 年：環境部實施《資源循環基本法》

一、制訂起源及目的

（一）《資源循環基本法》

環境勞動委員會於 2014 年 10 月提出《資源循環基本法》草案，它是 2018 年《資源循環基本法》的前身，且與環境部提出的《資源循環社會形成促進法》內容相似，只是在法律形式上採用被視為法律位階較高的基本法。

2016 年 5 月 19 日《資源循環基本法》在第十九屆第 342 次國會議會中正式通過，爾後於同年 5 月 29 日公告自 2018 年 1 月 1 日起生效，主管機關為環境部資源循環政策科。《資源循環基本法》的主要內容包括以下七個：（1）設立和執行資源循環基本計畫；（2）設定國家資源循環目標，管理企業資源循環之成果；（3）促進資源循環的使用；（4）平價產品的危害性及循環利用性；（5）資源循環的品質標誌認證；（6）徵收廢棄物處理負擔費；（7）財政、技術支援。⁵⁰然而，

⁵⁰ 參見《資源循環基本法》，<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%9E%90%EC%9B%90%EC%88%9C%ED%99%98%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95>。

環境部在制訂《資源循環基本法》的過程中並未和利益關係人協商或進行討論，致使利益關係人在塑膠使用問題上難以順利達成共識。最終，與基本法相關的部會和業者即便針對某些項目進行了討論修改，環境部在沒有向相關部會和業者反饋的情況下就呈交至國會並通過，可以說與一般的立法文化背道而馳。(Lee and Kang 2016, 83)

另一方面，《資源循環基本法》在條文裡十分強調「打造資源循環社會」的概念。根據 Yi Jong Yeong (2019, 179-180) 的研究，《資源循環基本法》是基於抑制廢棄物產生 (reduce)、重複使用 (reuse)、回收再利用 (recycle) 這三大重點而訂定。對於韓國而言，理想中的資源循環社會首要重視「抑制廢棄物產生」，再來是「重複使用」，並將「回收再利用」放在最後，才可以稱作是一個完善的資源循環社會 (Resource Circulation Community)。

(二) 韓國一次用產品使用狀況

Greenpeace Korea (2019, 13) 的調查指出 2017 年韓國每人平均使用 96 個 PET 寶特瓶、460 個一次用塑膠袋，以及 65 個塑膠飲料杯。加總起來，韓國民眾每人消耗 11.5 公斤的塑膠，而一次性塑膠更占據了所有廢棄物中的 20%。(參見圖 4-1) 另外，聯合新聞 (2020) 的報導也表示韓國一次性塑膠製品過度使用的問題，它認為韓國無法透過積極進行回收來擺脫塑膠污染的危機，並再次強調從生產減少塑膠使用，或是轉而使用可以回收再利用的產品。從諸多報導中能了解韓國民眾在使用一次用產品的數量逐年增加，導致塑膠廢棄物處理愈來愈複雜。

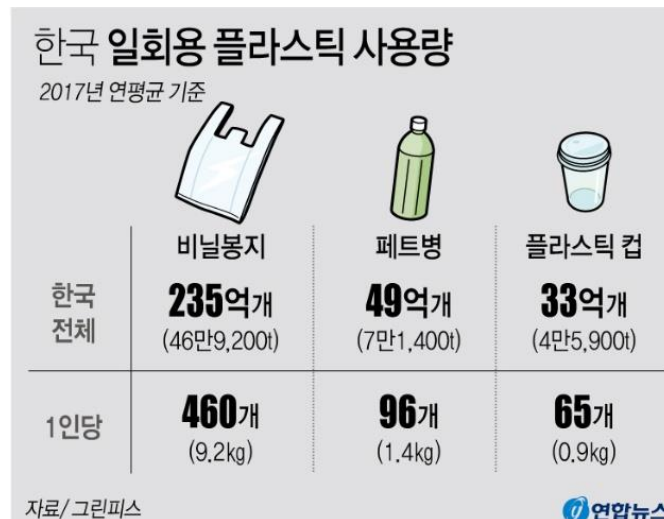


圖 4-1 2017 年韓國一次用塑膠製品使用量

資料來源：연암뉴스 2020, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200103141100004>，

閱覽日期：2023 年 11 月 19 日。

因此環境部在制訂《資源循環基本法》時，從第一條就明確定義何謂「資源循環社會」以及該法的實施方向：

「本法旨在效率性地使用可回收資源並抑制廢棄物的產生，來減少自然資源和能源的消耗，進而促進廢棄物的循環再利用與規畫適當處理方案，打造環境保護、建立資源循環的社會的基礎。」⁵¹

二、「第一階段資源循環基本計畫（2018 年至 2027 年）」

《資源循環基本法》之所以被稱作韓國限塑政策的基本法，除了法源依據更加完善以外，它和過往韓國限塑政策有些不同，依據《資源循環基本法》第十一條之規定，環境部須負責制訂並執行為期十年的「資源循環基本計畫」，每五年再舉行會議，來檢討各項「資源循環計畫」的成效和可行性。⁵²該計畫的目標是

⁵¹ 資料來源同註 50。

⁵² 《資源循環基本法》第十一條：「環境部長應與中央相關機構負責人協商，每十年制訂並實施一次資源循環基本計畫...，提出關於抑制廢棄物產生、有效使用資源，以及促進循環利用之中長期政策目標、執行方向。」，資料來源同註 50。

在 2027 年能夠減少 20%的廢棄物產生，循環利用率從 70%成長至 82%，最終廢棄物處理率自 9%降至 3%。(환경부 2018c, 46) 從表 4-6 可了解 2018 年到 2027 年韓國「第一階段資源循環基本計畫」各項政策的執行重點，而本研究著重討論韓國限塑政策的發展歷程，故以下將說明與一次用產品相關的政策內容。

表 4-6 「第一階段資源循環基本計畫 (2018 年至 2027 年)」主要內容

實施日期	政策名稱	內容
2018 年 7 月	「禁止化妝品添加塑膠微粒」條例 (화장품 내 미세플라스틱 금지)	<ul style="list-style-type: none"> ● 2017 年 7 月禁止國內美妝企業生產含有塑膠微粒的化妝品與洗面乳。 ● 起禁止國內販售含有塑膠微粒的化妝品與洗面乳。
2019 年 1 月	《一次用產品使用規範》	<ul style="list-style-type: none"> ● 2018 年 12 月修訂《資源節約及循環利用促進法》。 ● 禁止餐飲、團體食堂免費提供一次性塑膠袋。 ● 禁止商店使用免洗餐具及一次性塑膠杯。
2020 年 12 月	「透明 PET 瓶強制分類處理制度」(투명 페트병 분리배출 의무 제도)	<ul style="list-style-type: none"> ● 公寓大樓實施透明 PET 瓶單獨回收措施。 ● 目的是提高資源的回收率，減少垃圾掩埋。
2021 年 12 月	「K-循環經濟實施計畫」	<ul style="list-style-type: none"> ● 為了韓國 2050 實現碳中和的目標，更改善塑膠使用問題。 ● 分為「加強生產和流通階段的資源循環」、「推廣環境友善的消費模式」、

		「擴大廢棄物回收再利用」、「建立穩定的廢棄物處理機制」四大部分。
2022 年 10 月	「減少塑膠使用政策」	<ul style="list-style-type: none"> ● 以 2050 實現碳中和為目標，韓國必須轉型為塑膠循環經濟的社會。 ● 分為「以替代品減少一次用產品的使用」、「穩定地回收再利用」、「再生原料」、「履行國際社會的責任」四個部分。

資料來源：筆者自行整理。

(一)《一次用產品使用規範》

基於環境部過去制訂之《資源節約及循環利用促進法》及相關施行細則中，並未妥善規劃一次用產品的處理罰金，導致塑膠廢棄物仍居高不下，到了 2018 年 12 月環境部再度修訂《資源節約及循環利用促進法》後，於 2019 年 1 月依據修訂之《資源節約法》公告實施《一次用產品使用規範》(일회용품 사용 규제)，嚴格管制實施對象減少提供顧客一次性外帶杯，並擴大一次性塑膠袋、塑膠吸管等產品的限制使用政策。(환경부 2018c, 64-65)

首先在 2018 年 8 月，環境部對國內的咖啡專賣店提出「內用禁止提供一次性外帶杯」，藉此減少塑膠外帶杯的使用量，進而拉開近幾年韓國限塑政策的序幕。接著，2019 年 1 月環境部針對一次用塑膠袋實施收費制度，明定商家面積超過 33 平方公尺以上的麵包店、便利商店，以及面積超過 3000 平方公尺的大型賣場、面積超過 165 平方公尺的超市不得免費提供塑膠袋。為因應商家和消費者的政策過渡期，政府鼓勵使用被允許之替代品，包括可重複使用袋、購物袋與紙袋等。(Yoo Jaeyoung, Li Xu, Hwang, hyesun 2023, 5)

此外，2018 年的《一次用產品使用規範》與 2003 年「一次用產品使用規定

指引」有不少相似之處，例如《一次用產品使用規範》明定餐飲業、團體食堂不得使用紙杯、塑膠吸管、攪拌棒，體育館等場地禁止發放一次性助威用品，這都和 2003 年的「一次用產品使用規定指引」一致。(KBS News 2022；參見表 4-2)

(二)「K-循環經濟實施計畫」

截至 2021 年 12 月，韓國塑膠使用量位居全球第三，製造與處理所產生的大量塑膠廢棄物，都與韓國在 2050 年實現碳中和的願景有所衝突。(환경부 2021) 2021 年 12 月，由環境部部長韓貞愛、產業通商資源部部長文承旭共同制訂之「K-循環經濟實施計畫」(한국형 K-순환경제이행계획) 在碳中和委員會審議討論後通過，這個計畫除了透過「生產－銷售－使用－回收」過程加強循環利用、減少廢棄物產生，也藉此推動振興循環經濟之法制基礎，其內容包括「加強生產和流通階段的資源循環」、「推廣環境友善的消費模式」、「擴大廢棄物回收再利用」、「建立穩定的廢棄物處理機制」四大部分。(환경부 2021)

表 4-7 可以看到 2021 年「K-循環經濟實施計畫」的實際回收率指標，這是環境部為了在 2050 年前實現循環經濟社會、達到碳中和的最終目標而制訂，其中政府計畫將「再生塑膠」取代「石油塑膠」，讓塑膠的回收率從 2021 年的 56%，提升至 2050 年的 95%。(GS Caltex 2023)

表 4-7 2021 年「K-循環經濟實施計畫」循環利用率目標

類別	2021 年	2030 年	2050 年
包裝材料 (EPR 對象)	81%	85%	90%
塑膠	56%	60%	95%
紡織品	30%	50%	70%
電器、電子產品	33%	50%	70%

汽車（每輛）	89%	93%	95%
廚餘（生物燃氣）	13%	52%	70%
建設（自然資源替代率）	73%（6.2%）	80%（20%）	90%（30%）

*註 1：EPR 制度（延伸生產者責任制度）：賦予指定的產品/包裝材料生產者一定程度的回收再利用義務，未履行義務者將處以罰金。

*註 2：電動汽車電池、汽車配件之循環利用率將在體系建立後進一步討論。

資料來源：GS Caltex 2023 〈탄소중립을 위한 한국형(K)-순환경제 이행 계획과 플라스틱 문제 해결 현황〉，https://gscaltexmediahub.com/future/green-transformation/korea-circular-economy-plan_and_plastic/。查閱時間：2023 年 12 月 2 日。

此外，「K-循環經濟實施計畫」致力於推廣消費者購買「可重複使用」的產品，以減少一次性塑膠製品的消耗，同時也呼籲業者在產品設計中應用永續環保的概念，並使用具有易回收、耐用、可再製特質之原材料，如此不僅可大幅降低生產者的回收責任，更能夠避免不必要之塑膠包裝帶來的資源浪費。（환경부 2021）

（三）「減少塑膠使用政策」

「減少塑膠使用政策」(전 주기 탈 플라스틱 대책)是環境部自 2022 年 10 月起執行之政策，這是韓國政府受到「歐盟循環經濟塑膠策略(2018 年至 2030 年)」的影響，進而針對國內塑膠棄置後的環境殘留污染，可能對人類社會造成重大影響而制訂之應對措施。（환경부 2022c, 1-1, 2-1）隨著 2022 年韓國進入到後疫情時代，政府為了解決國內大量使用的一次性塑膠包裝與容器產生之廢棄物，將政策目標聚焦在 2025 年對比 2021 年韓國將減少 20%的塑膠廢棄物，而政策內容可細分為「以替代品減少一次用產品的使用」、「穩定地回收再利用」、「再生

原料」、「履行國際社會的責任」四大部分，藉此環境部也期望韓國能轉型為沒有一次用產品的「塑膠循環經濟之社會」。(환경부 2022c, 1-1-1-3)

1. 「以替代品減少一次用產品的使用」：在業者面，引進可重複利用的標章認證制度、建立快遞、農產品的過度包裝規範，以及制訂塑膠包裝的厚度及材質指標等。在消費者面，由業者及政府提供誘因，鼓勵消費者使用可重複利用的容器、押金制杯子。

2. 「穩定地回收再利用」：透過鼓勵購買易回收的商品，並根據適用於歐盟的國際標準，建立韓國的再生原料認證體系，讓廢棄物從掩埋焚燒的處理方式，轉變為可再生的材料或能源。

3. 「再生原料」：發展塑膠再生原料及可替代品的產業及市場。

4. 「履行國際社會的責任」：因應全球塑膠公約的制訂，推動在韓國舉辦 IN C4，並針對韓國沿海、鄉村地區擴大塑膠蒐集回收系統，防止塑膠進入海洋。

貳、關鍵時刻：2020 年 COVID-19 疫情擴散

2020 年初 COVID-19 的出現不僅造成全球各國相當嚴重的影響，對於以觀光旅遊聞名的韓國社會經濟產生的硬傷更是難以計算，當韓國國內處於 COVID-19 高峰時期，政府為了避免疫情擴散且預防飛沫交叉感染，暫時允許限塑政策暫停實施，使得長期積累下來的一次用產品使用規範有所鬆動。根據環境部統計，2021 年韓國人均一次性飲料杯使用量從 2019 年的 5,043 公噸提升到 7,196 公噸，而免洗餐具的使用數量則從 2019 年的 7 億 7 千萬個成長到 10 億 2 千萬個。(環境部 2022b)

然而，隨著 2022 年韓國進入到後疫情時代，限塑政策的主要行為者又是如何重振限塑政策？以下將說明 2020 年至今的政策發展歷程。

一、 2020 年韓國一次用塑膠製品使用狀況

在 COVID-19 出現的短短幾年間，多數韓國民眾的消費和生活習慣都產生改變，學者從 PET 寶特瓶、塑膠袋、塑膠飲料杯等常見的一次用塑膠製品使用量變化，來分析後疫情時代的韓國消費模式。根據 Greenpeace Korea (2023, 10-11) 的統計報告，2020 年韓國每人每年使用 109 個 PET 寶特瓶、102 個塑膠飲料杯、533 個一次用塑膠袋，國內使用量對比 2017 年的數據都有大幅度的成長。(參見圖 4-2) Sora Yi (2021, 16-17) 認為民眾遵守 COVID-19 政府實施之社交距離政策，導致外出活動及私人消費的減少，更改變網路購物的消費習慣。舉例來說，疫情前韓國「販售特定品類的網路商家」的交易額多於「同時可購買多個品類的綜合商家」，但疫情後民眾偏好轉向至後者消費，其中「外送平台」與「網購宅配」是韓國一次用塑膠使用增加之主因。

(一) 外送平台 (food delivery apps)

COVID-19 讓韓國餐飲外送 app (以下簡稱 FDA) 興起並改變了國內餐飲業的趨勢，好處是帶動了外送平台、外送員和相關產業的經濟機會，而國內消費者即便進入到後疫情時代，在可外出的情況下仍習慣使用 FDA 點餐、購買生鮮蔬食等，這些外送外賣使用一次性的塑膠容器、外包裝，在被丟棄後的處理過程增加韓國溫室氣體排放，而韓國是塑膠使用量世界第三大的國家，國內 46% 的塑膠用於「包裝」。(Daeho Byun and Hongdae Jeon 2023, 84, 86) 我們可看到圖 4-2，2020 年韓國國內每人使用約 568 個外送食物塑膠容器，表示後疫情時代韓國面臨一次性塑膠製品使用居高不下的難題。(Greenpeace Korea 2023, 11) 對此，制訂「更加環保的配送流程」具有立即的必要性。

事實上，韓國 FDA 交易額每年都有顯著的提升，從圖 4-3 能清楚了解 2018 年韓國外送交易額為 5 兆韓元，到 2020 年年初增加到 10 億韓元，這主要歸因於 COVID-19 的出現。若深入觀察 2018 年至 2021 年韓國每月 FDA 的交易額，可得知 2019 年 12 月韓國 FDA 交易金額為 1 兆韓元，較 2018 年 1 月成長了 202.7%，

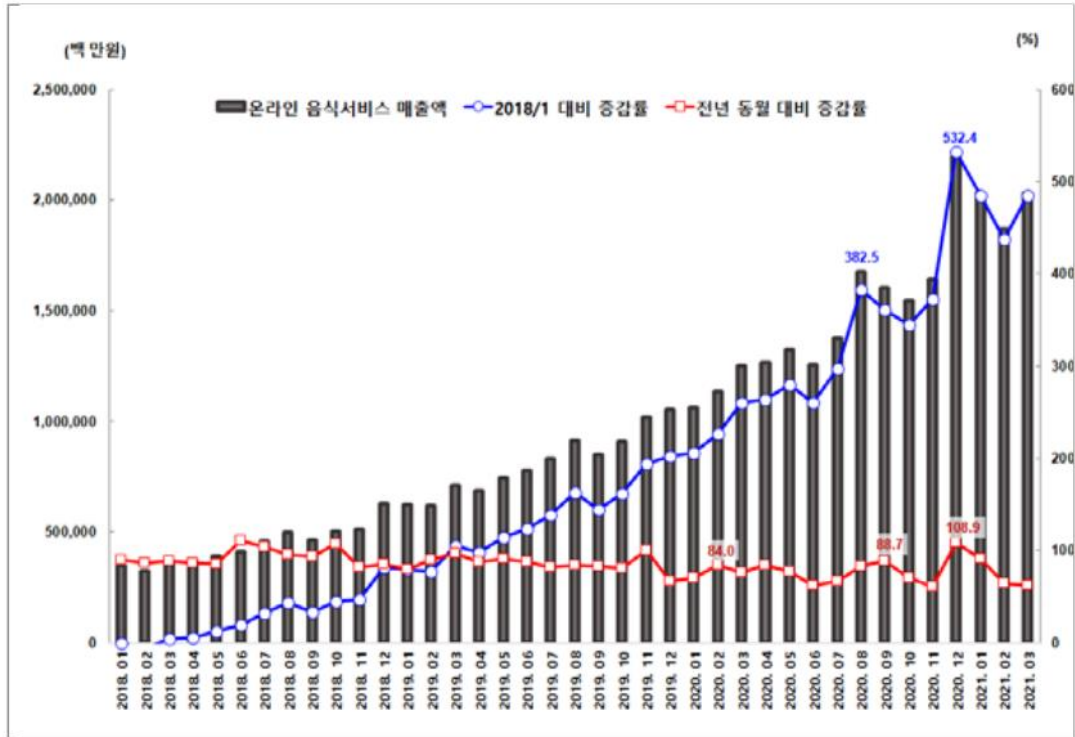


圖 4-3 韓國外送食品交易額與成長率（2018 年至 2021 年）

資料來源：Yi 2023, 19。

（二）網路購物宅配

Yi (2023, 19) 的研究指出，疫情發生前的十一年間（2009 年至 2019 年），韓國每年每人的宅配包裹運輸量平均增加 10%。我們可從圖 4-4 詳細觀察每人一年宅配包裹運輸量的變化：從 2010 年的 10 億個包裹成長到 2019 年的 27 億個。另外，2019 年網購交易額對比前一年增加 20.6%，但宅配運輸量只成長 9.7%，這也表示消費者在使用物流服務時習慣集中於某一平台消費。而隨著疫情出現，從圖 4-4 可知 2020 年韓國宅配數量達到 33 億箱，且每人一年平均收到 65.1 個包裹，對比前一年急遽成長了 20.9%。（Yi 2023, 19）

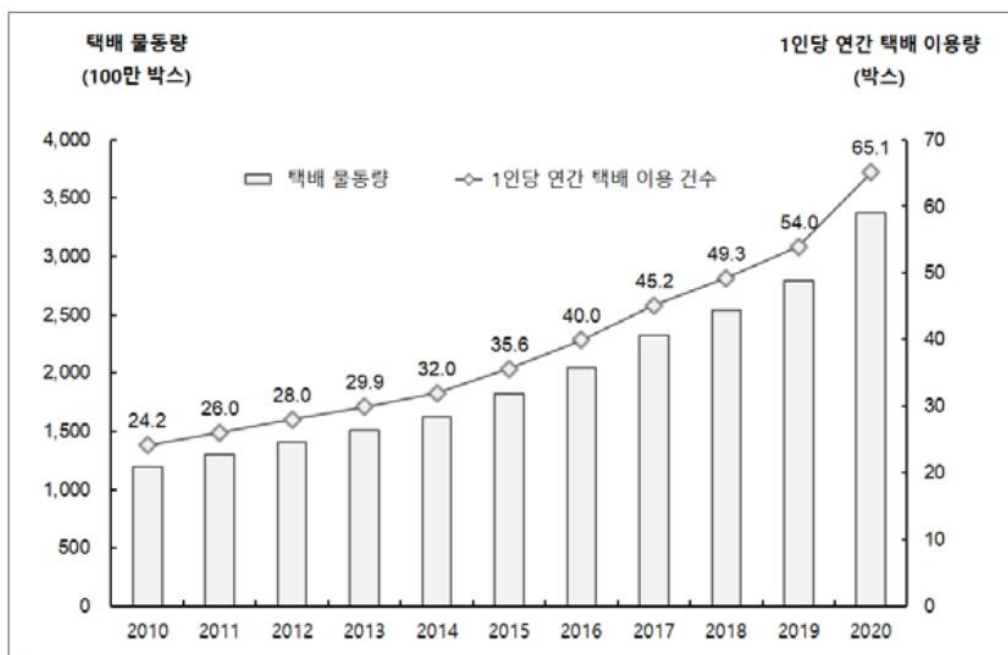


圖 4-4 韓國每人一年宅配運輸使用量（2010 年至 2020 年）

資料來源：Yi 2023, 20。

二、2022 年「Go Naked, No Plastic」大遊行

在 COVID-19 嚴峻期間一次用產品的使用大幅提升，讓韓國環保團體意識到塑膠污染將導致之生態環境威脅，於是在疫情趨緩的 2022 年 4 月 22 日，Lush Korea 在首爾汝矣島進行 150 人的「Go Naked, No Plastic」遊行活動，宗旨在提高韓國民眾對塑膠垃圾嚴重性之認識，以及使民眾了解過度包裝造成之環境污染對氣候變遷和生態系統的威脅有哪些。⁵³

除此之外，參與人在遊行的同時也隨手拾起街邊垃圾，根據 Lush Korea 的報導記錄，歷經一小時後所有參與人的袋子都已裝滿，他們透過實際的行動來傳遞「韓國仍需改善廢棄物處理的機制」，以及「人民對一次用產品的減用意識需要更多的關注與響應」的訊息。

⁵³ 參見 Lush Korea 網站，<https://www.lush.co.kr/m/board/article/22285>。查閱時間：2023 年 12 月 3 日。

三、2022 年 375 個市民社會團體「呼籲政府重視塑膠問題」

根據環境運動聯合（2022）的報導，2022 年 8 月韓國環境會議與 375 個市民社會團體於首爾舉行記者會，數據指出 2020 年韓國塑膠廢棄物比去年增加 19%，他們認為世界各國都致力於「限制一次用塑膠使用」與順應《全球減塑公約》之制訂方向，然而隨著尹錫悅政府上任，原訂 2022 年 6 月實施之「一次性杯子押金制度」被環境部無預警推遲，更暫停限制商店提供一次用塑膠，整體發展和國際減塑趨勢背道而馳，引發市民社會團體的不滿。

四、2022 年《一次用產品使用規範》擴大實施

如前面所說，韓國政府受到 COVID-19 的影響，宣布自 2020 年起國內暫停實施限塑政策，韓國外帶外送、網購宅配的發展及便利性導致塑膠使用逐年攀升。2021 年 12 月在環境部修訂《資源節約及循環利用促進法》後，環境部部長韓和貞於 2022 年 11 月宣布擴大實施《一次用產品使用規範》，包括新增中小型商家禁止使用一次性塑膠袋、塑膠吸管與紙杯，更嘗試提高政策在店家實際執行的可行性，以及減少碳排放之措施，而 2022 年《一次用產品使用規範》之實施對象、內容可參見表 4-8。（환경부 2022d）

表 4-8 2022 年《一次用產品使用規範》之實施對象、內容

實施對象	主要內容
餐飲業、團體食堂	<ul style="list-style-type: none">● 禁止使用一次性杯盤、容器、免洗餐具、牙籤、塑膠桌布、塑膠吸管、攪拌棒。● 減少發放一次性廣告傳單。● 餐廳、酒吧不得免費提供一次性塑膠袋與紙袋，並鼓勵麵包店減少使用。
百貨公司等大型賣場之食	<ul style="list-style-type: none">● 禁止使用一次性合成塑膠容器。（不包括密封

品製造、即時產品加工業	包裝容器、可生物降解容器)
澡堂、旅宿業	<ul style="list-style-type: none"> ● 不得免費提供拋棄式刮鬍刀、牙刷、牙膏、洗髮精與潤髮乳。
大型商店	<ul style="list-style-type: none"> ● 禁止提供塑膠傘套、一次性塑膠袋、購物袋。(紙袋除外) ● 抑制生產、發放一次性廣告傳單。
體育設施(遊樂場、體育館、綜合體育設備)	<ul style="list-style-type: none"> ● 不得免費提供一次性助威用品。
零售批發業(店面超過 33 平方公尺的商家)	<ul style="list-style-type: none"> ● 不得免費提供一次性塑膠袋，一般零售商家則是禁止發放。 ● 抑制生產、發放一次性廣告傳單。
金融業及其他業者	<ul style="list-style-type: none"> ● 抑制生產、發放一次性廣告傳單。

資料來源：環境部 2022b, 7。

另根據每日經濟(2022)報導，因為環境部的《一次用產品使用規範》修改臨時，不到一個月的時間就要限制業者不得免費提供一次性塑膠袋、塑膠吸管、免洗木筷等，使得向廠商訂貨的便利商店業者須自行承擔訂購成本。此外，環境部對限塑政策的說詞反反覆覆，例如韓國連鎖超商 CU 業者受訪時表示，在政策發布前環境部將再次修改內容，同意業者免費提供免洗木筷給顧客，但另一間連鎖超商 GS25 的業者則提到，他們開始規範無論是內用或外帶的顧客皆不會提供免洗木筷。(每日經濟 2022) 從這裡可了解限塑政策的實施過程中，若制度行為者之間認定的規範不同，會導致制度執行時出現混亂或衍伸之難題，也凸顯了主要行為者的抉擇相當重要。

然而，韓國為了打造更完善的塑膠生命週期，加速實現 2050 年碳中和的循環經濟社會，環境部於 2022 年 12 月 31 日宣布《循環經濟社會轉換促進法》(ㄴ

환경제사회 전환 촉진법) 將於 2024 年 1 月起實施並取代《資源循環基本法》，這可看作限塑政策發展軌跡的「制度重製」現象。

《循環經濟社會轉換促進法》第二條將循環經濟定義為「透過提升產品的永續性、建立最大限度地減少資源和能源投入的資源的循環網絡」，而循環經濟社會指的是「所有人共同致力於發展循環經濟，從而實現環境保護和溫室氣體減少排放並存的社會」，環境部部長韓和貞藉此宣布 2024 年韓國將進入「減少使用塑膠的時代」(탈 플라스틱 시대)。(환경부 2022e)

第三節 小結：以歷史制度論分析

本節以「路徑依賴」探討韓國限塑政策發展過程中所出現的初始條件、關鍵時刻和制度重製，藉此了解影響韓國限塑政策制訂的因素。另一方面，本節將會分析重大事件裡行為者間的利益考量，以及他們的互動關係為何。

壹、初始條件

根據 Mahoney(2000)的觀點，路徑依賴的初始條件有多種選項皆可被選擇，但我們無法預測或解釋特定選項被選擇之原因。細看韓國限塑政策一開始希望解決塑膠廢棄物過多、一次用產品使用量居高不下的問題，於是透過法律來限制國內塑膠製品的使用，同時建立民眾對於「回收分類、再利用」的基礎概念。本研究認為限塑政策的路徑依賴是從 2002 年 2 月環境部公告《資源節約及循環利用促進法》的全面修訂開始，它除了重新定義一次用產品及可再生資源的名詞解釋，更用於 2003 年推行「一次用產品使用規定指引」，可看作是韓國限塑政策的起始點。

貳、關鍵時刻

本文將韓國限塑政策分為「限塑政策形成至變動期」(2000 年到 2015 年)與「限塑政策穩定期」(2016 年到 2022 年)二個發展時期。本研究發現韓國限塑政策的發展過程出現兩個重大事件，以及關鍵時刻—COVID-19 出現使得制度產生變遷。

第一個重大事件為 2001 年國會議員李富榮提出《循環經濟社會促進基本法》草案，這是為了解決韓國塑膠廢棄物過多的問題，但也因此有「循環經濟社會」、「有效利用資源減少廢棄物」的基本概念出現。即便法律未被通過，但是也讓環境部在 2002 年完成《資源節約及循環利用促進法》的修訂，並公布於 2003 年實施「一次用產品使用規定指引」，針對過度包裝與一次用產品兩大部分進行第一階段的限制。

2003 年「一次用產品使用規定指引」實施期間，韓國國內對於限塑政策法源依據，抑或是法律修訂的聲音愈來愈多，促使四名國會議員、國家機關的兩個部門陸續提出與「資源循環」有關之法律草案。此時韓國限塑政策的發展出現了「轉折點」，也就是 2014 年由環境部所提出之《資源循環基本法》草案，這個草案與其他相關提案一併送交至國會審查後，在 2016 年 5 月《資源循環基本法》通過，並於 2018 年 1 月 1 日正式實施。

「關鍵時刻」在 COVID-19 疫情發生後，韓國一次用塑膠的使用量大幅增加，外送平台及網路購物的便利也導致 2022 年進入後疫情時代後，民眾生活習慣改變。2022 年，市民社會團體和專家學者針對 2020 年至 2021 年間外送平台、網購宅配兩大產業的發展狀況，以及產業對減少塑膠使用的影響向政府提出改善建議，第二個重大事件促使環境部從 2022 年 11 月開始擴大《一次用產品使用規範》，嚴格限制實施對象不得免費提供一次性塑膠袋、免洗餐具、塑膠吸管等產品，提升減少日常生活使用的共識，邀請商家、國民共同參與限塑政策。

參、制度重製

按照 Mahoney (2000, 114) 的觀點，制度會隨著時間序列的推移而鎖定，再利用初始優勢繼續「自我增強」，最後進入到「制度重製」的階段，簡單來說，韓國限塑政策的「自我增強」出現於 2006 年環境部提出《資源循環社會促進法》時，讓限塑政策在討論法條內容的同時，能夠運用前人所留下的基礎內容，讓制度穩定地朝向「鎖定」之路徑前進。而「制度重製」出現在 2022 年，當環境部宣布從 2024 年《循環經濟社會轉換促進法》將取代既有的《資源循環基本法》時，這表示韓國限塑政策在制度變遷下循著鎖定之路徑，因應國內外的環境來修正原先的法律內容與政策，並且重製出新的制度規範，為韓國 2024 年打造「減少塑膠使用的時代」而努力。

肆、主要行為者的利益考量與互動關係

根據第二章、第四章的分析，韓國限塑政策的發展歷程有三個主要行為者，包括國家機關、國會議員及市民社會團體。他們透過立法提案、調查報告以及遊行抗議等方式，來表達自身對限塑政策的利益考量和不同的立場。

筆者從國家機關的角度，發現政府在限塑政策的制訂與執行過程之中往往擔任決定性的角色，例如 2003 年環境部實施修訂之《資源節約及循環利用促進法》後，讓韓國第一個限塑政策「一次用產品使用規定指引」得以兌現；抑或是收到多個國會議員的法律草案申請後，環境部於 2014 年提出「資源循環基本法草案」，在 2016 年通過了《資源循環基本法》的制訂。此外，近年來歐盟、聯合國等國際組織意識到塑膠污染將影響氣候變遷，紛紛針對塑膠頒布限制規範，也基於 Greenpeace 所提出之韓國一次用產品使用調查，讓政府真正意識到「從生產減少塑膠使用」才是限塑政策的要領，這些行為者間的互動都促使韓國政府頒布「第一階段資源循環基本計畫（2018 年至 2027 年）」，韓國限塑政策不僅履行自身對國際社會的責任，也是將目標放遠在 2050 年碳中和。

對於十分關注韓國廢棄物處理、塑膠使用問題的國會議員來說，除了為國民

發聲的工作和義務，建立「限塑政策專法」更是非常關鍵的議題。例如 2001 年李富榮議員、2004 年李完永議員接續向國會提出法律草案，爭取將二法合一，也讓限塑政策的規範逐漸成型。

在市民社會團體方面，市民社會團體作為韓國具有指標性的環保團體，具有監督國家機關的義務。特別是 2018 年《資源循環基本法》實施與後疫情時代的一次用塑膠垃圾持續攀升，使得市民團體聯合國會議員呼籲政府應積極處理政策問題。此外，Greenpeace 每年針對韓國常見一次用塑膠提出研究報告，藉由其強大的網路行銷能力，結合國內媒體的報導吸引民眾與政府關注限塑議題。

概括來說，韓國限塑政策的三個主要行為者在面對自身利益時，各自扮演監督、執行和輔助的角色，他們在制度變遷過程中的競爭多於合作。此外，韓國限塑政策的變革還受到國際環境趨勢的影響，例如 2019 年聯合國宣示減塑目標，讓環境部在修訂《資源循環基本法》後新增《一次用產品使用規範》。由此可知，隨著制度形成至一定的發展階段，「國家機關」成為一個既得利益者，從而反對限塑政策偏離原先的路徑，並確保限塑政策能夠穩定地朝向原先的政策目標前進。

從上述內容可了解，韓國限塑政策的出現是因 1990 年代廢棄物管理體系的變革，以及石油原料供不應求等種種狀況都讓韓國必須走向「資源循環利用」的社會型態。再到 2022 年韓國進入後疫情時代，民眾消費習慣改變讓韓國政府和國際環境都更重視減少塑膠使用。現行限塑政策是執行階段性的實施塑膠限用措施、提升回收設備的方式，但該如何邀請所有國民共同參與限塑政策，尚待留意聯合國《全球塑膠公約》頒布後的制度走向。

第五章 結論

第一節 研究發現

近年來，限塑政策經常在國際環境議題中被提出，尤其是聯合國將於 2024 年制訂之《全球塑膠公約》更凸顯出減少塑膠使用的重要性。有鑒於臺灣與韓國的外食人口增加和網路購物的興盛，導致一次用產品的使用愈來愈氾濫，尤其後疫情時代兩國民眾對於生活型塑膠的依賴程度不減反升。因此，本研究欲透過歷史制度論觀察臺灣與韓國的限塑政策為何出現，以及其出現受到哪些因素影響。此外，本文亦從中檢視臺韓兩國的限塑政策在關鍵事件後的發展，以及各自的制度演變過程中主要行為者彼此互動下產生之結果為何。經過前面章節的探討，本章比較臺韓兩國限塑政策之異同，並提出以下結論（參見表 5-1）：

表 5-1 臺灣與韓國限塑政策之主要差異

內容比較	臺灣	韓國
政策形成原因	<ul style="list-style-type: none">● 天然資源稀缺，為減少海洋環境污染與廢棄物處理等問題。	<ul style="list-style-type: none">● 天然資源稀缺，為有效利用資源並減少廢棄物處理。
相關法律	<ul style="list-style-type: none">● 2013 年環保署向立法院提案「《資源循環利用法》草案」，未通過。● 2024 年環保署預告《資源循環促進法》。	<ul style="list-style-type: none">● 2001 年國會議員提出「《循環經濟社會促進基本法》草案」，因任期屆滿未實現。● 2018 年環境部實施《資源循環基本法》。● 2024 年環境部實施《循環經濟社會轉換促進法》。
關鍵時刻	<ul style="list-style-type: none">● 2020 年 COVID-19 疫情爆發，民眾生活習慣改變。	
主要行為者	<ul style="list-style-type: none">● 國家機關、立法委員、環保公民團體。	<ul style="list-style-type: none">● 國家機關、國會議員、市民社會團體。
因應《全球塑膠公約》之政策走向	<ul style="list-style-type: none">● 環保署宣布《全球塑膠公約》推出後，將滾動式調整現行政策。● 資源循環推動目標為「回收資源	<ul style="list-style-type: none">● 環境部著重「廢棄物管理」、「資源回收再利用」。● 市民社會團體認為，國內政策應

	最大化、廢棄物最小化」。	從「減少塑膠生產量」開始。
--	--------------	---------------

資料來源：筆者自行整理。

首先，本文觀察影響臺灣與韓國的限塑政策形成的因素，Mahoney(2000, 510)認為路徑依賴與早期事件有高度的關聯性，當我們細看臺韓兩國的先天條件，可以了解他們皆具有缺乏天然資源、原物料需要透過進口取得的劣勢，這使得資源有效使用對臺韓兩國格外重要。從歷史制度論來看，臺韓兩國的限塑政策皆受到國際環境及複雜的國內情況影響，因而發展出各自的路徑軌跡。國際環境方面，兩國都按照聯合國公約的減少碳排放目標，或是參考2018年「歐盟循環經濟塑膠策略」來規劃限塑政策。國內的部分，臺灣自1990年代塑膠廢棄物處理作業日漸繁重，再加上國內海洋保護意識的抬升，使得政府開始規劃一次用產品的限制使用措施，例如2002年起依照《廢棄物清理法》第二十一條實施的「第一階段限塑政策」，訂定實施對象不得免費提供免洗餐具與塑膠袋之規定。反觀韓國的部分，起初韓國政府期望透過管制措施避免石油原料的過度消耗，因而環境部在2003年施行「一次用產品使用規定指引」，從生活常見的免洗餐具、塑膠袋、旅宿備品、廣告傳單等開始遏止一次用產品的需求。儘管臺韓兩國出發點不同，但無論是臺灣政府或是韓國政府，在創造制度當下皆透過修訂或新增法條的作法，從這裡不難看出國家機關所作出之抉擇成為制度軌跡的「初始條件」，也讓制度在演變的過程中延續初始制訂之法律內容，並且依循歷史制度論提及的「鎖定效應」而讓國家機關成為制度的既得利益者。

接著，本文檢視2000年以後臺灣與韓國限塑政策的發展歷程，發現臺韓兩國的限塑政策受到各自的事件影響而讓制度軌跡有所變化。臺灣限塑政策的重大轉折點出現在2003年失業勞工自救會的抗議遊行，立法委員和環保團體一起聲援受政策影響的勞工與業者，更使主掌制度制訂的環保署意識到限塑政策設計上的顧此失彼將帶來強烈的反彈，或有撼動制度軌跡的可能性，因而對此新增相關的因應措施，以及給予政策緩衝期。另一方面，韓國限塑政策發展的重大轉折點

是在 2001 年到 2013 年間有多位國會議員提出限塑政策專法草案，讓環境部開始檢視過往的相關提案，並於 2016 年通過《資源循環基本法》，藉此鞏固其控制制度之權力。至此可了解，臺韓兩國政府在面臨到制度變革的危機時，往往利用初始優勢修訂法條內容，使制度「自我增強」並且往鎖定的路徑發展。

最後，臺灣和韓國的限塑政策發展的另外一個差異是，兩國同時在 2018 年實施新一階段的限塑政策，但到了「關鍵時刻」2020 年 COVID-19 疫情擴散後臺韓兩國對制度變遷的抉擇有所不同，臺灣在政府的勸導鼓勵下持續實施限塑政策，韓國則是中斷了一段時間，在疫情趨緩後才再次恢復政策。總體來說，制度改革需要適當的時機與條件，若沒有 COVID-19 的出現讓一次用產品使用持續攀升，以及 2022 年聯合國著手討論制訂《全球塑膠公約》，臺灣和韓國恐怕也不會那麼快發展出適合國內經濟社會的政策內容，再加上制度的主要行為者相互的合作、競爭關係，臺韓兩國的限塑政策才得以穩健地持續發展。

第二節 未來研究建議

本論文以「歷史制度論」為研究之基礎，檢視近二十年來臺灣與韓國限塑政策的發展歷程，從中了解影響臺韓兩國限塑政策的國際環境，也探究國內與政策相關的法律修訂與行為者的立場。礙於臺韓兩國限塑政策的議題較新穎，文獻蒐集耗時與取材難度高，本研究僅能簡單敘述臺灣與韓國的政治、經濟社會背景，並將範圍鎖定在近二十年的限塑政策之一次用產品及限塑政策法源依據，因此筆者所進行之研究視角並沒有完全涵蓋現正發展的限塑政策。

至於未來對此議題的研究，筆者建議也可以運用「深度訪談法」取得第一手資料，以了解不同相關行為者的立場與想法。

參考文獻

中文部分

一、專書

何景榮譯，Jan-Erik Lane, Svante Ersson 著，2002，《新制度主義政治學》，台北：

韋伯文化，頁 91-92。

蘇子喬譯，Marc Howard Ross 著，2015，《比較政治－理性、文化與結構》，台北：

五南圖書，頁 72-78。

二、學位論文

余宜娟，2012，〈我國溫室氣體減量政策：歷史制度論之觀點〉，台北：台灣大學

政治學研究所碩士論文。

洪雯柔，2022，〈臺美資訊教育政策比較研究：歷史制度主義觀點〉，南投：暨南

大學國際文教與比較教育所博士論文。

陳子宸，2020，〈臺中市限塑政策執行之研究〉，台中：國立中興大學國家政策與

公共事務研究所碩士論文。

張志豪，2020，〈我國限制使用購物用塑膠袋政策變遷之分析－多元觀點分析法

之應用演化途〉，台東：國立台東大學公共事務研究所碩士論文。

張莉君，2019，〈拋棄式塑膠吸管與容器之支付意願研究〉，新竹：國立清華大學

公共政策與管理學研究所。

黃暖婷，2008，〈金融自由化導致金融危機？－墨西哥與南韓金融改革政策比較〉，

台北：臺灣大學政治所碩士論文。

鄒怡如，2017，〈以發展型國家理論觀察韓國「綠色增長戰略」之推動〉，台北：

國立臺灣師範大學東亞所碩士論文。

三、期刊

李河清、李元薇，2016，〈氣候變遷調適與人類移動：對 COP21 與《巴黎協定》的反思〉，《台灣人權學刊》，3（3）：27-41。

韋佩玲，2006，〈「考察韓國一次用塑膠產品限制使用實施情形」出國報告〉，行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書。

陳柏蓉，2018，〈降低塑膠垃圾趨勢下之新創機會〉，《臺灣經濟研究月刊》，41（8）：122-123。

陳癸郁，2014，〈新制度論的困境與挑戰〉，《政治學報》，58：1-36。

孫煒，2003，〈比較政策研究的新制度研究途徑：兩岸高等教育政策之初步比較〉，《問題與研究》，42（1）：19-45。

張子超、周儒，1998，〈民間團體推動環境教育活動內涵之研究〉，《師大學報：科學教育類》，43（1）：27-45。

廖林詮、林宗昱，2020，〈循環經濟—鼓勵生產者自主回收機制探討〉，《經濟前瞻》，192：112-117。

蔡東杰、梁乃懿，2011，〈氣候變遷下的國家主權與國際建制發展：以京都議定書為例〉，《全球政治評論》，34：127-144。

蔡相廷，2010，〈歷史制度主義的興起與研究取向—政治學研究途徑的探討〉，《臺北市立教育大學學報人文社會類》，41（2）：39-76。

蕭新煌、賀德芬、黃武雄，1985，〈多元化的社會中民間團體扮演什麼角色？〉，《中國論壇》，244：22-28。

譚偉恩，2015，〈COP21：《巴黎協定》評述〉，《戰略安全研析》，128，49-56。

蘇偉業，2007，〈政策行銷：理論重構與實踐〉，《中國行政評論》，16（1）：1-34。

四、網路資料

BBC News 中文，2003，〈台灣塑膠業者遊行示威〉，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_2670000/newsid_2673800/2673849.stm，查閱時間：2023/08/

03。

大紀元，2003，〈塑膠失業勞工週日大遊行赴立法院陳情〉，<https://www.epochtimes.com/b5/3/1/17/n266807.htm>，查閱時間：2023/08/03。

中國時報，2023，〈全球塑膠公約討論 綠色和平籲：擴大全面重複使用〉，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20230603002411-260405?chdtv>，查閱時間：2023/09/15。

中華民國總統府，2021，〈世界地球日—總統：臺灣正積極部署在 2050 年達到淨零排放目標的可能路徑〉，<https://www.president.gov.tw/News/26056>，查閱時間：2023/08/27。

立法院國會圖書館，<https://npl.ly.gov.tw/do/www/homePag>，查閱時間：2023/07/23。

台灣永續能源研究基金會，<https://taise.org.tw/index.php>，查閱時間：2023/10/09。

台灣環境資訊協會，2020，〈塑塑退散！環團呼籲：解決海廢，從源頭減量開始〉，https://teia.tw/life_lastestpost/%E5%A1%91%E5%A1%91%E9%80%80%E6%95%A3%EF%BC%81%E7%92%B0%E5%9C%98%E5%91%BC%E7%B1%B2%EF%B8%B0%E8%A7%A3%E6%B1%BA%E6%B5%B7%E5%BB%A2%EF%BC%8C%E5%BE%9E%E6%BA%90%E9%A0%AD%E6%B8%9B%E9%87%8F%E9%96%8B%E5%A7%8B/，查閱時間：2023/08/16。

自由時報，2016，〈波蘭博士生對台灣總統請願「讓免費塑膠袋從台灣消失吧」〉，<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1735860>，查閱時間：2023/08/16。

自由時報，2023，〈2025 年全面限用一次性旅宿備品 環署估約 1.4 萬業者受影響〉，<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/4366688>，查閱時間：2023/08/31。

行政院環境保護署，2020，〈108 年版環境白皮書〉，查閱時間：2022/11/15。

行政院環境保護署，2022a，〈環境保護署官方網站〉，<https://www.epa.gov.tw/>，查閱時間：2022/11/05。

行政院環境保護署，2022b，〈一次用產品源頭減量宣傳網〉，<https://hwms.epa.gov>

v.tw/disPageBox/onceOff/onceOffHp.aspx?ddsPageID=EPATWH，查閱時間：2022/11/05。

行政院環境保護署，2022c，〈110 年環境保護統計年報〉，頁 2-98，查閱時間：2022/11/06。

行政院環境保護署，2022d，〈淨零轉型關鍵戰略「資源循環零廢棄」之推動〉，頁 31-39，查閱時間：2023/09/26。

食力 foodNEXT，2019，〈日本身為塑膠使用大國 為何拒簽海洋塑膠憲章？〉，<https://www.foodnext.net/issue/paper/5739286056>，查閱時間：2023/09/24。

根植法律網，<https://www.rootlaw.com.tw/index.aspx>，查閱時間：2023/08/03。

海廢治理平台專區，2018，〈臺灣海洋廢棄物治理行動方案〉，<https://www.epa.gov.tw/SWM/5919C0B615518E4D>，查閱時間：2023/08/16。

海廢治理平台專區，2020，〈臺灣海洋廢棄物治理行動方案〉，<https://www.epa.gov.tw/DisplayFile.aspx?FileID=D983E1C3CE1726FB&P=eb64d54a-d652-4d31-bf33-d3f4f18dd4b5>，頁 6-17，查閱時間：2022/11/16。

國家發展委員會，<https://www.ndc.gov.tw/Default.aspx>，查閱時間：2023/07/24。

循環台灣基金會，2019，〈新塑膠經濟全球承諾〉，頁 1-24。

監察院調查報告，2003，092 財調 0036 字號。

環保新聞專區，2002，<https://enews.epa.gov.tw/Page/B514A5023133ED27>，查閱時間：2023/07/23。

環保新聞專區，2017，<https://enews.epa.gov.tw/Page/3B3C62C78849F32F/2327ee93-219f-405a-8616-22429ceb6b8c>，查閱時間：2023/08/17。

環保新聞專區 2018，<https://enews.moenv.gov.tw/page/3b3c62c78849f32f/af375a33-2b0c-42f7-8dbd-d363f4322480>，查閱時間：2023/08/17。

環境部新聞專區，2021，<https://enews.moenv.gov.tw/Page/3B3C62C78849F32F/84e2a779-29f3-465b-961f-a7a9cefa5818>，查閱時間：2023/08/31。

環境部新聞專區，2023，<https://enews.moenv.gov.tw/Page/3B3C62C78849F32F/fc9>

11f67-4d14-47a4-9b22-3f81b50f97ad，查閱時間：2023/09/30。

環境資訊中心，2003，〈限塑政策 紙袋業者要求跟進〉，<https://e-info.org.tw/news/taiwan/special/2003/taspr2003-03.htm>，查閱時間：2023/07/25。

環境資訊中心，2020a，〈疫情、外送影響 今年上半年紙容器回收量破 7 萬噸〉，<https://e-info.org.tw/node/226327>，查閱時間：2023/07/09。

環境資訊中心，2020b，〈限塑 10 年政策失靈？一次性塑膠用量增 22.8%〉，<https://e-info.org.tw/node/227866>，查閱時間：2023/08/23。

環境資訊中心，2021，〈環保署成立「資源循環辦公室」整合物質資源 擬徵事業廢棄物基金〉，<https://e-info.org.tw/node/231576>，查閱時間：2023/10/09。

環境資訊中心，2022，〈網購包裝減量新規明年 7 月上路 「重量比例」限制引業者反彈〉，<https://e-info.org.tw/node/235685>，查閱時間：2023/08/27。

環境資訊中心，2023a，〈產油國跟產業卡進展 全球塑膠公約談判龜步前進〉，<https://e-info.org.tw/node/236916>，查閱時間：2023/09/15。

環境資訊中心，2023b，〈第一個「塑膠超載日」 環團估 2023 年處理量能 7 月 28 日已耗盡〉，<https://e-info.org.tw/node/237328>，查閱時間：2023/10/07。

英文部分

Beghetto, Valentina., Gatto, Vanessa., Samiolo, Riccardo., Scolaro, Cristina., Brahimi, Salim., Facchin, Manuela., and Visco, Annamaria. 2023. "Plastics today: Key challenges and EU strategies towards carbon neutrality: A review." *Environmental Pollution*, 334: 1-15.

Basel Convention. <https://www.basel.int/>. (Nov 04, 2023)

European Commission. https://commission.europa.eu/index_en. (Sep 16, 2023)

European Commission. 2019. "Single-Use Plastics Directive." EU: 2019/904. (Sep 17, 2023)

- Hall, Peter A., and Taylor, Rosemary C. R. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies*, 44(5): 936-957.
- International Maritime Organization. <https://web.archive.org/web/20211203035312/https://www.imo.org/en/>. (Nov 03, 2023)
- Immergut, Ellen M. 1998. "The Theoretical Core of the New Institutionalism." *Politics and Society*, 26(1): 5-34.
- Koelble, Thomas A. 1995. "The New Institutionalism in Political Science and Sociology." *Comparative Politics*, 27(2): 231-243.
- London Convention. <http://londonconvention.org/>. (Nov 03, 2023)
- Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology." *Theory and Society*, 29(4): 507-548.
- Mahoney, James. 2001. "Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective." *Studies in Comparative International Development*, 36(1): 111-141.
- March, James., and Olsen, Johan. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *The American Political Science Review*, 78(3): 734-749.
- OECD iLibrary, 2022. "Global Plastics Outlook: Policy Scenarios to 2060." <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/aa1edf33-en/index.html?itemId=/content/publication/aa1edf33-en>. (Sep 23, 2023)
- Peters, B. Guy., Jon Pierre and Desmond S. King. 2005. "The politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism." *The Journal of Politics*, 67(4): 1275-1300.
- Plastics Europe. <https://plasticseurope.org/>. (Sep 10, 2023)
- Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Ann. Rev. Polit. Sci.*, 2: 369-404.

TULLO, ALEX. 2018. “G7 leaders sign plastics pledge.” *C&EN Global Enterprise*, 96(25): 13.

United Nations Climate Change. <https://unfccc.int/>. (Sep 09, 2023)

UNEP, 2019a. “Global Commitment 2019 Progress Report.” <https://www.unep.org/resources/report/new-plastics-economy-global-commitment-2019-progress-report>. (Sep 29, 2023)

UNEP, 2019b. “UN Environment Assembly 4 (UNEA 4) Resolutions.” <https://www.unep.org/resources/resolutions-treaties-and-decisions/UN-Environment-Assembly-4>. (Oct 08, 2023)

UNEP, 2022. “Global Commitment 2022 Progress Report.” <https://www.unep.org/resources/report/global-commitment-2022>. (Sep 30, 2023)

韓文部分

GS Caltex. 2023. “탄소중립을 위한 한국형(K)-순환경제 이행 계획과 플라스틱 문제 해결 현황 , ” https://gscaltexmediahub.com/future/green-transformation/korea-circular-economy-plan_and_plastic/. (Dec 02, 2023)

Greenpeace Korea. 2019. “플라스틱보고서: 플라스틱 대한민국 일회용의 유혹.” 대한민국국회. <http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-60-010.do#none>. (Aug 06, 2023)

Greenpeace Korea. 2023. “[보고서] 2023 년 플라스틱 대한민국 2.0 : 코로나 19 시대, 플라스틱 소비의 늪에 빠지다,”

KBS News. 2022. “일회용품 사용제한 대폭 확대,” https://world.kbs.co.kr/service/contents_view.htm?lang=k&menu_cate=issues&id=&board_seq=431542&page=1&board_code=news_hotissue. (Dec 02, 2023)

Lush Korea. 2022. <https://www.lush.co.kr/m/board/article/22285>. (Dec 03, 2023)

- 김경민. 2013. “「자원순환사회 전환 촉진법」안의 주요내용과 개선과제,” 이 슈와 논점, 699: 1-4.
- 김나라. 2023a. “[보고서] 2023 년 플라스틱 대한민국 2.0 : 코로나 19 시대, 플라스틱 소비의 늪에 빠지다,” <https://www.greenpeace.org/korea/update/25774/report-disposable-korea-ver2/>. (Jul 09, 2023)
- 김나라 . 2023 b . “플라스틱 협약 초안 한국 태도에 쏠린 눈,” https://m.weekly.khan.co.kr/view.html?med_id=weekly&artid=202309221124301&code=117. (Oct 09, 2023)
- 김홍균. 2017. “「자원순환기본법」의 평가와 향후 과제,” *Environmental Law Review*, 39(1): 73-100.
- 강희태. 2009. “플라스틱 폐기물 회수.재활용 자발적 협약 - 플라스틱 폐기물 회수.재활용 자발적 협약 성공, 우리 모두의 손에 달려있다,” *Pallet News*, 54: 7-11.
- 곽연경, 전도현. 2021. “배달 음식 소비자의 환경의식과 에코 죄책감이 친환경 행동에 미치는 영향 : 에코 죄책감 조절효과,” *Journal of Foodservice Management*, 24(6): 133-157.
- 권영후. 2022. “일회용품 규제와 플라스틱 규제 정책의 방향성에 관한 연구,” 중앙대학교 대학원 독일유럽학과 국내석사.
- 대한민국환경부. <http://me.go.kr/home/web/main.do>. (Nov 05, 2022)
- 매일경제. 2022. “편의점 일회용품 사용규제 앞두고 오락가락에 현장 혼란,” <https://www.mk.co.kr/news/business/10542320>. (Dec 03, 2023)
- 박태주. 2011. “폐기물부담금제도 개선방안 마련을 위한 연구,” 한국환경정책 평가연구원.
- 변대호, 전홍대. 2023. “친환경 음식배달을 위한 정책대안의 평가,” *산업혁신 연구*, 39(1): 84-98.

- 산업통상자원부. 2007. “「자원순환 경제사회형성 기본법」 제정법률(안) 입법 예고,” https://motie.go.kr/motie/in/ay/policynotify/announce/bbs/bbsView.do?bs_seq_n=19594&bbs_cd_n=6. (Nov 8, 2023)
- 이소라. 2021. “포스트 코로나 시대의 자원순환 정책분석 연구,” *도시연구*, 20: 11-38.
- 이일석, 강홍윤. 2016. “자원순환사회 형성을 위한 “자원순환기본법”이 나아가야 할 방향,” *Journal of the Korean Institute of Resources Recycling*, 25 (6): 82-91.
- 이종영. 2019. “재제조제품 품질인증제도의 자원순환사회적 문제,” *환경법연구*, 41(2): 173-210.
- 연합뉴스. 2020. “국내 플라스틱 컵 사용량 연간 33억개...쌓으면 달까지 닿아,” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200103141100004>. (Nov 19, 2023)
- 우기택. 2016. “기본법과 체계정당성에 관한 연구 -인권기본법 제정의 필요성을 중심으로,” *법제논단*, 38-66.
- 유재영, 이육, 황혜선. 2023. “일회용품 사용규제에 관한 온라인 뉴스 및 뉴스 댓글 분석,” *한국소비자학회*, 34(5): 1-28.
- 조강석. 1999. “일회용품의 규제와 종이컵,” *포장계*, 72: 100-104.
- 조선일보. 2018. “물건 주문하면 포장이 산더미... '과포 문화'가 쓰레기 더 키워,” https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2018/04/03/2018040300284.html. (Nov 15, 2023)
- 정의창. 2015. “역사적 제도주의로 본 독점금지정책 도입과정: 미국과 영국의 사례,” *사회과학연구*, 23(2): 204-238.
- 정훈. 2009. “폐기물 관련 법체계와 자원순환기본법의 제정필요성,” *환경법연구*, 31(2): 115-143.

- 한국연구원. 2022. “코로나로 플라스틱 쓰레기 얼마나 늘었을까?”
<https://www.si.re.kr/node/66275>. (Aug 25, 2022)
- 한국행정학회. 2010. <환경규제의 역사적 흐름 고찰 및 합리적 개선 방안 연구> .(Oct 15, 2023)
- 한국환경산업기술원. 2022. <플라스틱 국제협약협상동향 조사·연구 용역> .
 (Oct 09, 2023)
- 환경운동연합. 2002a. “일회용품 규제 ‘官·民(관민) 차별’ ,”
<http://kfem.or.kr/?p=57409>. (Nov 02, 2023)
- 환경운동연합. 2002b. “월드컵때 일회용품 쓰지 말자,”
<http://kfem.or.kr/?p=59682>. (Nov 02, 2023)
- 환경운동연합. 2022. “[자원순환] 전국 375 개 시민사회단체, 윤석열 정부에
 플라스틱 오염 해결 촉구,” <http://kfem.or.kr/?p=227361>. (Jan 27, 2024)
- 환경노동위원회. 2014. “자원순환사회형성 기본법안 검토보고,” 이완영의원
 대표발의, 의안번호 제 9320 호.
- 환경부. 2002a. “테이크아웃점 1 회용품 줄이기,” <https://www.me.go.kr/m/file/readHtml.do?fileId=2532&fileSeq=2> .
 (Oct 29, 2023)
- 환경부. 2002b. “1 회용품 사용줄이기 자발적협약 체결,”
<http://27.101.216.208/home/web/board/read.do;jsessionid=A016unSGC10JMvw4TUTw7H2w.mehome1?pagerOffset=17980&maxPageItems=10&maxIndexPages=10&searchKey=&searchValue=&menuId=10525&orgCd=&boardId=82238&boardMasterId=1&boardCategoryId=&decorator=>. (Oct 28, 2023)
- 환경부. 2003. “1 회용품 줄이기 자발적 협약,”
<https://me.go.kr/home/web/board/read.do;jsessionid=mAdkENCrc93pAfnV-L0dOPZo.mehome1?pagerOffset=15680&maxPageItems=10&maxIndexPages=10&searchKey=&searchValue=&menuId=10525&orgCd=&boardId=81988&bo>

ardMasterId=1&boardCategoryId=39&decorator=. (Oct 29, 2023)

환경부. 2007. “자원순환경제사회형성 기본법 제정 갈등 해결을 위한 제언,”

<https://www.me.go.kr/home/web/board/read.do;jsessionid=nnBdagWyT9Y-j9gR9vtswmi6.mehome1?pagerOffset=9330&maxPageItems=10&maxIndexPages=10&searchKey=&searchValue=&menuId=&orgCd=&boardMasterId=2&boardCategoryId=&boardId=152517&decorator=>. (Oct 26, 2023)

환경부. 2014. “자원순환사회 전환 촉진법 제정안, 국무회의 통과,” <https://www.me.go.kr/home/web/board/read.do;jsessionid=fBpV6kqkia53gfj8MQHOIHMO.mehome1?pagerOffset=7330&maxPageItems=10&maxIndexPages=10&searchKey=&searchValue=&menuId=&orgCd=&boardId=432930&boardMasterId=1&boardCategoryId=&decorator=>.

(Nov 11, 2023)

환경부. 2018a. “2030 년까지 플라스틱 폐기물 발생량 절반으로 줄인다 - 생산부터 재활용까지 각 순환단계별 종합 개선대책 마련 -,” <http://www.me.go.kr/home/web/board/read.do?boardMasterId=1&boardId=862300&menuId=286>.

(Nov 15, 2022)

환경부. 2018b. 〈2018 환경백서〉. (Nov 18, 2022)

환경부. 2018c. 〈제 1 차 자원순환기본계획(2018~2027)〉. (Dec 2, 2023)

환경부. 2021. “탄소중립을 위한 한국형(K)-순환경제 이행계획 수립,”

<https://me.go.kr/home/web/board/read.do;jsessionid=sRzWJR7DLdiHgHm91pPcTcJQ.mehome1?pagerOffset=380&maxPageItems=10&maxIndexPages=10&searchKey=&searchValue=&menuId=&orgCd=&boardMasterId=1&boardCategoryId=39&boardId=1498660&decorator=>. (Dec 2, 2023)

환경부. 2022a. 〈「2020 년 쓰레기 종량제 현황」〉, 자원순환정보시스템: 21.

(Nov 06, 2022)

환경부. 2022b. 〈1 회용품 사용 줄이기 적용범위 가이드라인〉. (Nov 13, 2023)

환경부. 2022c. 〈전 주기 탈 플라스틱 대책〉. (Dec 03, 2023)

환경부. 2022d. “11 월 24 일부터 일회용품 사용 줄이기 시행,”
<https://me.go.kr/home/web/board/read.do?menuId=10525&boardId=1557410&boardMasterId=1>. (Dec 03, 2023)

환경부. 2022e. “순환경제사회 전환 촉진법 국회 통과,”
<https://www.me.go.kr/home/web/board/read.do?boardMasterId=1&boardId=1571040&menuId=10525>. (Dec 03, 2023)

