

事業廢棄物再利用管理改進之芻議

黃輝源

行政院環境保護署環境督察總隊前副總隊長(退休)
國立雲林科技大學及虎尾科技大學兼任助理教授

摘 要

廢棄物減量、資源再生、再使用及再循環為世界各國當前廢棄物管理潮流，我國亦配合潮流積極推動相關減量及資源再生的措施，並自 1985 年起將廢棄物再利用作為予於成文化，依行政院環境保護署全國事業廢棄物管制中心(2009 年)統計資料顯示，全國事業廢棄物再利用者約有 1,241 萬公噸，占全國事業廢棄物申報總量的 70.3%，成效似有一定水準，但管理措施中尚存在主政與管制權責不一、再利用許可之嚴謹度待強化、劣幣逐良幣的問題有待改善、再利用物質的標準亟待訂定、違規取締工作有待強化等問題，致管理工作仍存漏洞，可再利用的廢棄物仍發現被違規棄置，造成環境污染事件。廢棄物能否達成零廢棄的目標，以及再利用技術能否在我國發展，有待政府建構更嚴謹的管理模式，建議應儘速修正廢棄物清理法統一主政及管制之事權、加速訂定再利用物質的標準、成立聯合取締小組等，將廢棄物的再利用從嚴管理，建構事業廢棄物再利用的優質環境。

關鍵字：事業廢棄物再利用、公告再利用、申請再利用、資源再生

一、前 言

為達廢棄物減量，資源永續利用的目標，世界各國紛紛採取減量(Reduction)、資源回收(Resource)、再使用(Reuse)、再循環(Recycle)等廢棄物管理方式，我國亦不例外。我國工業減廢工作是從 1988 年 11 月美國國家工程學院院士林作砥博士及美國紐約環保局長沈鐸博士返國推動「工業減廢」運動開始，之後我國廢棄物清理法陸續將廢棄物減量及資源再生的措施納入規範，先於 1985 年將有害事業廢棄物的再利用納入管理，而後於 1995 年也將一般事業廢棄物再利用納入管理，2001 年修正廢棄物清理法時，新增第三十九條將事業廢物再利



用改由中央目的事業主管機關管理。2002 年為促進資源有效的回收再利用，於資源回收再用法第十五條，分別授權中央主管機關及中央目的事業主管機關公告再使用、再生利用、再生資源項目及管理辦法。由上得知，我國在廢棄物減量及資源再生的工作推動上亦相當積極，但數年來，仍然發現多起屬可再利用的廢棄物被任意棄置，造成環境的污染，比如高雄大寮區駱駝山爐渣(集塵灰)棄置、彰化西濱公路橋下爐渣污染、鋁二級冶煉集塵灰棄置山谷、廢桶裝有機溶劑棄置等等，可說層出不窮，屢見不鮮，已使廢棄物再利用蒙上一層陰影。問題發生的原因，以再利用管理措施不夠嚴謹為主因之一。本文乃從現行事業廢棄物再利用管理方式及問題的癥結進行分析後，提出改進措施的建言，期盼真正達到事業廢棄物再利用的目標，而非假再利用之名，行污染之實。

二、現行事業廢棄物再利用規範

依現行廢棄物清理法第三十九條規定，事業廢棄物的再利用應依中央目的事業主管機關規定辦理。依此，國內六大事業廢棄物來源：營建廢棄物、工業廢棄物、學校實驗室廢棄物、醫療廢棄物、國防廢棄物及農業廢棄物，其目的事業主管機關包括內政部、經濟部、財政部、教育部、交通部、農委會、衛生署及國科會等部會，分別依廢棄物清理法的授權，訂定事業廢棄物再利用管理辦法，目前已公告之辦法如下：

- (一)經濟部事業廢棄物再利用管理辦法
- (二)醫療事業廢棄物再利用管理辦法
- (三)農業事業廢棄物再利用管理辦法
- (四)營建事業廢棄物再利用管理辦法
- (五)科學工業園區事業廢棄物再利用管理辦法
- (六)菸酒事業廢棄物再利用管理辦法
- (七)交通事業廢棄物再利用管理辦法
- (八)教育部事業廢棄物再利用管理辦法

上開事業廢棄物的管理辦法雖由不同的目的事業主管機關會商中央主管機關所訂定，但其再利用運作模式相同，包含「廠內再利用」、「公告再利用」、「再利用許可(個案或通案)」及「試驗計畫」等四種，其運作架構如圖 1 所示。其中廠內再利用部分，事業機構必須於設立前提報廢棄物清理計畫書中書明，並經直轄市、縣(市)主管機關核准後，始得營運。涉及輸出入部分，則須個案提出輸出入之申請，經直轄市、縣(市)主管機關許可後，始得輸出入。公告再利用部分，

將廢棄物性質屬安定或再利用技術成熟者，經目的事業主管機關公告後，逕依各該管理方式進行再利用，迄今相關目的事業主管機關計公告 92 項事業廢棄物種類可逕行再利用，詳如表 1。申請再利用部分係指非屬公告再利用範圍者，包括個案、通案及試驗計畫者，應於取得各該目的事業主管機關核發之再利用許可後，即可逕依許可內容進行再利用行為。相關再利用開始進行時，事業應依規定辦理營運過程之紀錄及申報等工作，主管機關及目的事業主管機關亦得不定期查核，查核結果如有不符規定者，依違反廢棄物清理法三十九條，同時以同法之罰則處罰之。

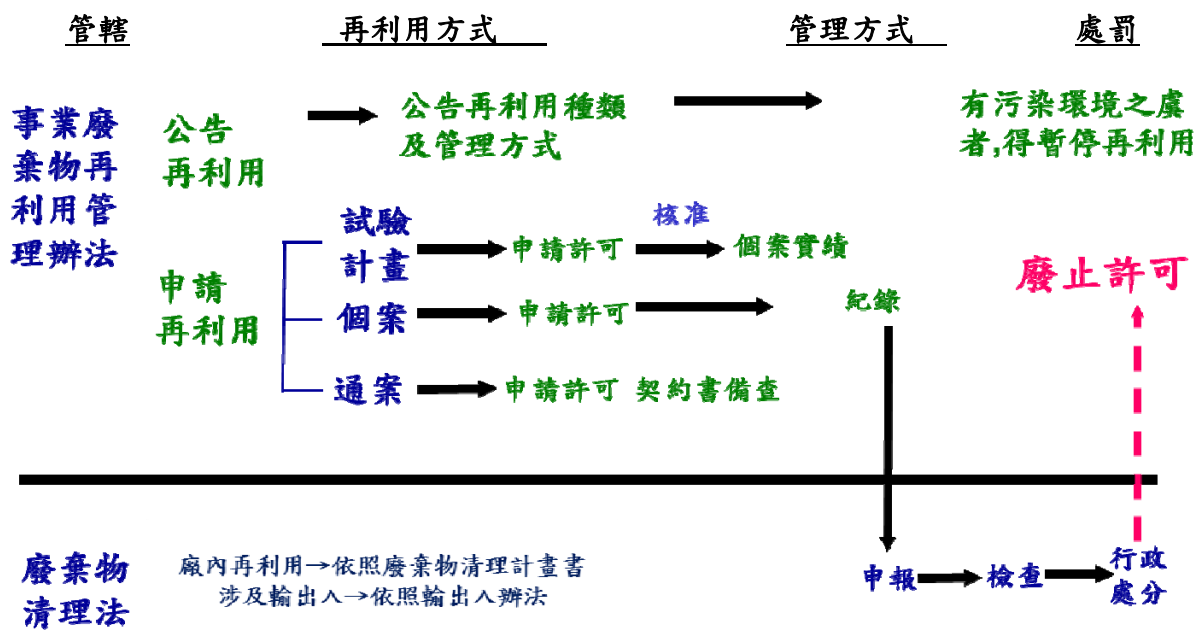


圖 1 廢棄物清理法及事業廢棄物再利用管理辦法運作架構圖



表 1 事業廢棄物公告再利用種類統計表

種類	公告機關	項目	種類
經濟部事業	經濟部	57	計廢鐵等 57 項。
營建事業	內政部	7	廢木材、廢玻璃屑、廢鐵、廢單一金屬料、廢塑膠、廢橡膠、營建混合物。
菸酒事業	財政部	2	廢酒糟、廢酒粕、廢酒精醪、釀酒污泥。
農業事業	行政院農委會	9	禽畜糞、農業污泥、菇類培植廢棄包、羽毛、禽畜屠宰下腳料、斃死禽畜、廢棄牡蠣殼、果菜殘渣、豬毛。
醫療事業	行政院衛生署	9	廢紙、廢玻璃、廢金屬、廢塑膠、廚餘、廢石膏模、廢棄尖銳器具、廢攝影膠片、廢顯/定影液等一般事業廢棄物。
交通事業	交通部	8	廢鐵、廢紙、廢木板、廢玻璃、廢單一金屬料、廢塑膠容器、廚餘、廢水泥電桿。
合計	6 部會	92	

事業廢棄物再利用工作自推動已來，依行政院環境保護署全國事業廢棄物管制中心(2009 年)統計資料顯示，全國事業廢棄物申報總量約 1,765 萬公噸，其中再利用者約有 1,241 萬公噸，占 70.3%，以鋼鐵業的集塵灰及爐渣等再利用為最大宗，詳如圖 2。由上述的申報資料顯示，單從帳面數據，我國事業廢棄物再利用的績效，似乎有一定的水準，但為何仍發現可再利用的廢棄物被任意棄置，顯然有迷思，值得政府機關仔細檢討，並提出因應對策。

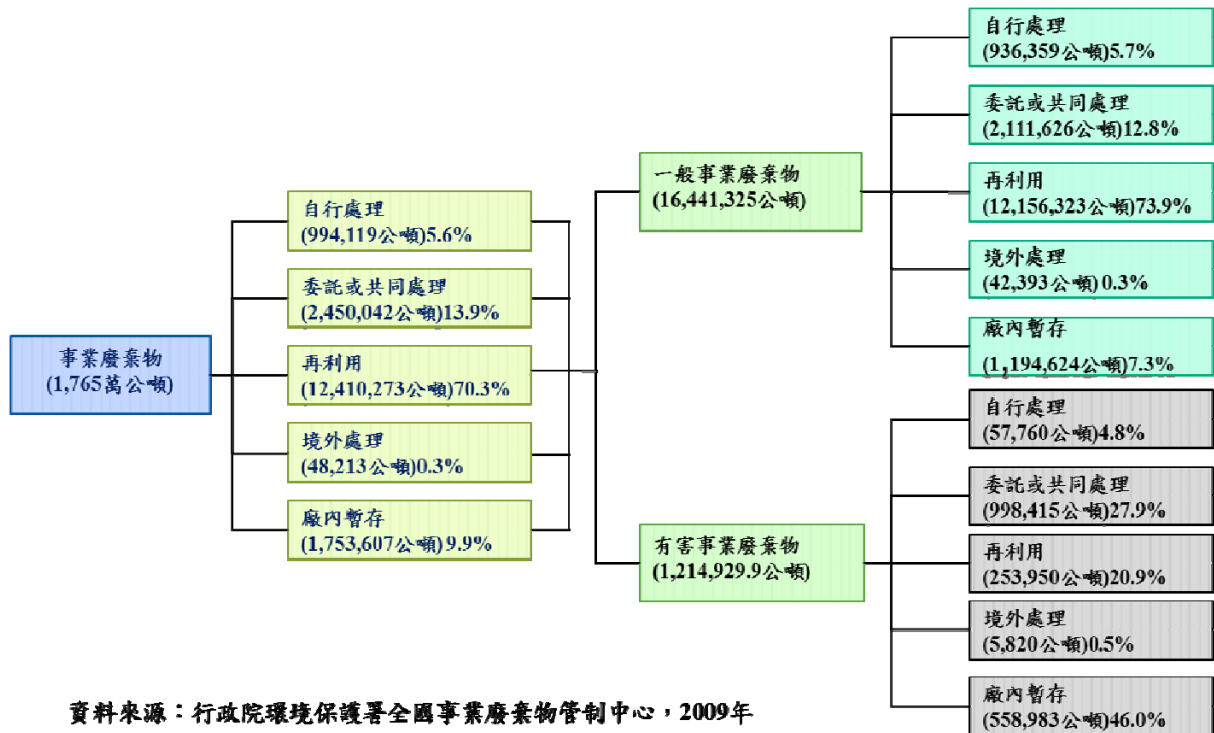


圖 2 事業廢棄物流向

三、再利用現況檢討

事業廢棄物再利用自 1985 年執行以來，績效不能完全否定，但未依規定再利用的問題，仍經常發生，究其原因，除「暴利」的誘使外，最關鍵還是政府的管理作為，是否讓業者有走漏洞的機會，以下將就相關管理問題提出探討。

(一)主政與管制權責不一

廢棄物清理法於 2001 年 10 月 24 日修正時，考量各種行業及其再利用廢棄物的性質，尚不易掌握，若授權由中央目的事業主管機關來主政時，將可依其所管理的產業類別，訂定相關的再利用管理辦法予於規範，對於推動以再利用方式處理事業廢棄物將大有助益，因此修法後，將事業廢棄物再利用相關規範授權由中央目的事業主管機關會商中央主管機關訂定。但如業者違反再利用規定時，仍依廢棄物清理法予於處罰。換言之，管理方式由目的事業主管機關主導，違規處罰由環保機關執行。此現象即目的事業主管機關扮白臉，環保機關扮黑臉。除此，依行政倫理的角度而言，目的事業主管機關



與其所管理的產業別的關係是輔導的角色，無法期待其訂定非常嚴格的管理辦法，管控相關再利用行為。上述問題，顯示主政與管制權責不一，不符合行政管理的原理。

(二)再利用許可之嚴謹度待強化

對於有意從事廢棄物再利用的機構，事先應瞭解其再利用計畫與能力，並逐案核准。但從前述再利用規範中發現「廠內再利用」、「再利用許可(個案或通案)」及「試驗計畫」、「輸出入」皆採事先許可制，但公告再利用部分，經目的事業主管機關公告之再利用種類，逕依各該管理方式進行再利用。換言之，這類廢棄物進行再利用之前，事先無需經許可，目前常發生的假再利用之名，行任意棄置之實者，多數皆為此類公告再利用之種類，如鋁二級冶煉集塵灰、污泥等，由於制度管理不一，容易造成業者遊走法律邊緣。

(三)劣幣逐良幣的問題有待改善

廢棄物在形成可再利用物質時，業者仍需投資相關處理(或再利用)設施及管理工作，如確實進行再利用，過程中仍需付出成本，但因為制度上留有「公告再利用」者，可逕依各該管理方式進行再利用，由於事先未審核，對於心術不正之業者而言，恰提供其作假的機會，縱然事後有申報之機制，但該申報的資料可信嗎？不無存疑。不守規矩的業者，無需投資過多的成本，從事無本生意，如此惡性循環，對於真正想從事本項工作業者根本無立足之地，良好的再利用環境亟待重新建立。

(四)再利用物質的標準亟待訂定

事業廢棄物再利用用途，大致上可用於工程用途(工程填地、道路級配、建材原料等)、農業用途(有機質肥料、土壤改良劑等)、其他用途(燃料、化學品原料等)，再利用物質去化管道順暢與否，與使用者對此物質的使用信心有相當的關係，但迄今相關目的事業主管機關並無訂定相關使用規範，因此使真正要從事再利用的機構或有意使用再利用物質者，無所適從。反而讓膽大又不守法的業者，有利可圖。

(五)違規取締工作有待強化

廢棄物管理工作雖然有許可、紀錄申報及查核等制度，但如要讓管理工作導入正軌，需要對於違規者適時的懲戒，才有辦法使多數的民眾願意守法，目前對於違規者的取締，仍以環保機關為主，但在取締過程中有部分事項，環保行政機關仍然會有力不從心之處，比如擬對違規者採取搜索，收集證據，如事先未取得司法機關核發之搜索證件，恐有侵犯人權之疑，此舉恰給擬違

規的業者，有一個保護傘，因此如何給予有意違規者，當頭棒喝，值得政府機關提出對策。

四、再利用環境改善的建議

我國事業廢棄物再利用工作雖已起動，但執行過程發現有前述之問題，為能營造良好的再利用環境，使真正有意從事再利用的業者有生存之空間，建議改善方向如下：

(一)修正廢棄物清理法統一事權

基於環保機關有保護環境的使命感，現行廢棄物清理法第三十九條應適當修正，將相關事業廢棄物再利用管理辦法的訂定改由中央主管機關(行政院環保署)主導，並採許可制度從嚴審核，使主政與管制的權責合一。同時訂定再利用的機構審核準則，使審核者有一定的審核標準，方不致於產生因人而異的現象。

(二)加速訂定再利用物質的標準

再利用物質的使用，可能涉及的部會包括內政部、經濟部、農委會、環保署等部會，各相關行政機關應摒去本位主義，應在環境基本法的框架下，分工合作，儘速的頒訂相關再利用物質使用用途的標準或規範，使再利用管道更加明確，降低再利用投資者或使用者的不確定感。

(三)成立聯合取締小組

有效取締不法者，是解決劣幣逐良幣的方法之一，但取締過程中不僅收集違反環保法規的事項外，亦可能涉及逃漏稅、公共危險、不實申報等，建議結合環保、檢調、財稅等機關，成立常設的取締小組，並訂定聯合取締的計畫，給予違規者重懲，方能建立守法之秩序，使事業再利用工作步入正軌。

五、結 語

廢棄物再利用是達成「廢棄物零廢棄」的方法之一，我國也順著潮流，積極朝此方向努力，但部分的業者陷入一個迷思，總認為他們投資從事事業廢棄物再利用是幫忙政府解決問題，政府應該鼓勵，相關法令規章應該鬆綁，但這些再利用的物質，在未進行再利用之前，它也是廢棄物，再利用過程中如不管控，它仍



然會對環境產生衝擊，此後果可能如同塑化劑被濫用而引發民眾的恐慌。當前事業廢棄物管理工作存在一些漏洞，很容易讓有心人士假再利用之名，而為非作歹，甚而影響廢棄物再利用的市場，也導致真正要開發再利用技術的投資者卻步，這種傷害不僅使廢棄物零廢棄的政策無法落實，甚至造成環境污染，社會必須付出更多成本解決污染問題。因此，事業廢棄物再利用從嚴審核及嚴密管控，實為不二法門。

參考文獻

- 1.廢棄物清理法，行政院環境保護署網站 <http://www.epa.gov.tw>.
- 2.行政院環境保護署統計年報(2010年)，行政院環境保護署網站 <http://www.epa.gov.tw>.
- 3.廢棄物管理三十年紀實(2008年1月)，行政院環境保護署出版，臺北。
- 4.再利用機構查核輔導成果報告與問題分析(2008年)，行政院環境保護署事業廢棄物查核輔導及清理管理技術整合應用成果研討會講義，臺北。
- 5.事業廢棄物再利用相關法規介紹(2010年)，行政院環境保護署公民營廢棄物清除處理機構管理工作檢討會講義，臺北。