

二零一七年十月三十日
討論文件

立法會環境事務委員會

落實都市固體廢物收費

目的

本文件闡述政府在 2017 年 3 月公布的都市固體廢物收費的落實安排（立法會 CB(1)697/16-17(01)號文件）的擬議修訂，及就不同持份者及社會人士提出的主要意見所作出的回應。

背景

2. 廢物按量收費旨在帶來經濟誘因，推動市民改變產生廢物的行為，從而減少整體廢物棄置量。我們在 2012 年完成了公眾諮詢，獲得廣泛支持，確立引入都市固體廢物按量收費的方向，並以此作為主要的政策工具以達致減廢的目的。按照可持續發展委員會(委員會)在二零一四年完成公眾參與過程後提出的建議，政府制訂了都市固體廢物收費的擬議落實安排，並於 2017 年 3 月公布。在收費機制方面，就食物環境衛生署(食環署)收集的都市固體廢物而言，市民須在棄置廢物前購買預繳式指定垃圾袋¹或標籤²（適用於大型廢物³）。這類由食環署收集的都市固體廢物，在 2015 年約佔每日棄置於堆填區近 10 200 公噸的都市固體廢物中的 52%。至

¹ 指定垃圾袋有九種不同大小，介乎 3 公升至 100 公升(即 3 公升、5 公升、10 公升、15 公升、20 公升、35 公升、50 公升、75 公升及 100 公升)，並有背心袋及平口袋兩款不同設計，以配合不同使用者的需要。每公升收費為 0.11 元，而指定垃圾袋的價格分別為 0.3 元、0.6 元、1.1 元、1.7 元、2.2 元、3.9 元、5.5 元、8.5 元及 11 元。

² 指定標籤劃一收費每個 11 元，不論其所貼附的都市固體廢物的尺寸及重量如何。

³ 本文件所述的大型廢物指無法以預繳式指定垃圾袋包妥的廢物。

於其餘48%每日棄置於堆填區的都市固體廢物，則由私營廢物收集商收集，並會按其重量繳付入閘費。

3. 環境局／環境保護署(環保署)在2017年3月公布實施細節，並於隨後舉辦逾60場座談會、會議、講座及論壇等，向公眾及不同持份者介紹擬議安排，並徵詢他們的意見。社會大眾對建議的實施安排反應正面，但不同持份者亦就如何進一步優化有關安排提出建議。

擴闊預繳式指定垃圾袋的適用範圍

4. 我們收集到不同的意見，其中一項較為主要的意見涉及擬議的入閘費安排。該安排規定私營廢物收集商須登記為帳戶持有人，以在堆填區及廢物轉運站棄置都市固體廢物，並以入閘費模式先向政府繳付都市固體廢物收費，然後向其客戶收回相關費用。私營廢物收集商非常關注有關安排，認為他們只是中介人而非廢物產生者，政府要求他們預繳入閘費並自行向其客戶攤分收費，會為他們帶來不必要的負擔，做法並不理想。他們認為擬議安排不但削弱了「污者自付」原則的應用，遇有客戶(主要是工商機構及物業管理公司)未能依時還款或事後拒絕付款，更會為私營廢物收集商帶來巨大的現金周轉及壞帳問題。因此，他們建議由他們收集的都市固體廢物應同樣使用預繳式指定垃圾袋的機制收費。由於有關建議可省卻向住戶攤分廢物收費的需要，因此亦獲得物業管理公司支持。部份綠色團體亦因預繳式指定垃圾袋的收費機制較能直接體現「污者自付」原則而提出類似的建議。

5. 入閘費安排要求私營廢物收集商作為廢物處置設施使用者繳付費用。有關安排在台北市及首爾等實施廢物按量收費的其他城市亦同樣採用。目前，私營廢物收集商在廢物轉運站⁴棄置都市固體廢物須繳付每公噸介乎30元至110元的入閘費。此外，就建築廢物處置收費而言，如工程合約價值少於100萬元，把建築廢物運往廢物處置設施的人士或由

⁴ 目前，私營廢物收集商在堆填區棄置都市固體廢物無須收費，但在廢物轉運站則須收費，用以支付政府把都市固體廢物轉運至堆填區的相關服務費用。廢物轉運站的入閘費水平旨在讓業界有利可圖，同時亦讓政府至少收回處理私營廢物收集商運往廢物轉運站的都市固體廢物的額外成本。

他人代為將建築廢物運往廢物處置設施的人士，均可開立繳費帳戶以繳付相關的處置費用。若建造工程合約價值為100萬元或以上，則主要承建商須開立帳戶並直接向政府繳付處置費用。

6. 儘管如此，我們明白都市固體廢物的擬議收費水平高於現時使用廢物轉運站所徵收的入閘費及私營收集商所收取的服務費。由於私營廢物收集商需要較長的時間才能從其客戶收回有關費用，這或會令部份私營廢物收集商出現現金周轉的問題。再者，就建築廢物收費而言，廢物收集商一般只須向單一客戶以點對點方式提供服務，但私營廢物收集商往往須從多個處所收集都市固體廢物，載滿收集車後，才運往廢物處置設施棄置。這運作模式無可避免令私營廢物收集商須向多個客戶攤分都市固體廢物收費，因而影響其運作效率。

7. 現時約有一半由私營廢物收集商處置的都市固體廢物是透過配備壓縮系統的垃圾收集車(見附件)收集。這些垃圾收集車主要收集來自地舖、商場、機構，以至住宅及工商業樓宇的都市固體廢物。一般而言，私營廢物收集商的垃圾收集車會從多個處所收集都市固體廢物，載滿收集車後，才運往廢物處置設施。因此，使用垃圾收集車的私營廢物收集商大部分均會受人閘費衍生的問題所影響。另一方面，使用夾斗車、勾斗車及卸斗車等其他種類的廢物收集車(即非垃圾車車輛)，他們不時會收集大型或不規則而未能放進指定垃圾袋的廢物，例如床褥、沙發、大型金屬物品及卡板等。同時，以非垃圾車車輛收集都市固體廢物，一般均屬特別／間歇而非定期安排。在大多數情況下，他們的客戶在使用服務時會按次付款。因此，以非垃圾車車輛提供服務的私營廢物收集商，應不會如垃圾收集車般就與客戶攤分費用及現金周轉／壞帳等方面面對嚴重問題。

8. 基於上述的廢物處置安排及在由私營廢物收集商收集廢物的處所進行的試驗後，我們建議把指定垃圾袋的適用範圍擴闊至私營廢物收集商以垃圾收集車收集的都市固體

廢物⁵。此舉既能回應私營廢物收集商大部分的關注，亦能讓家居及工商層面的都市固體廢物產生者更能直接體現「污者自付」的原則。至於沒有配備壓縮系統的廢物收集車，由於這些車輛會不時收集不能放進指定垃圾袋的大型或不規則的廢物，經由這些車輛收集的廢物會繼續繳付入閘費。我們估計，按照經修訂的建議，在私營廢物收集商每日收集的都市固體廢物當中，約有65%須以指定垃圾袋收費，餘下35%則須繳付入閘費。整體來說，以指定垃圾袋繳費及以入閘費形式繳費的都市固體廢物將分別為80%及20%。

9. 根據修訂後的收費安排，使用垃圾收集車收集廢物的私營廢物收集商應只接收以指定垃圾袋包妥的都市固體廢物，及拒收未經包妥的都市固體廢物。這項規定適用於所有私營廢物收集商，包括食環署的承辦商。如有私營廢物收集商接收違規都市固體廢物，我們會向其發出\$1500元的定額罰款通知書。

10. 鑑於所有垃圾收集車均設有壓縮隔間，我們只能在違規廢物倒進該等隔間處置之前(即在私營廢物收集商接收違規廢物的地方⁶)執法，又或在處所內的樓層用以棄置垃圾的公共垃圾房或垃圾收集點進行執法。基於私隱方面的考慮以及涉及大量執法點，在樓層的執法主要會在收到物業管理公司或住戶的舉報後才進行。另一方面，我們會在垃圾收集車收集都市固體廢物的地點定期巡查。

11. 作為在2017年3月公布的落實安排的一部份，我們會把都市固體廢物收費生效後的首六個月定為「適應期」，讓市民逐步適應收費制度。我們會鼓勵私營廢物收集商就違規棄置都市固體廢物的情況向環保署報告，以便署方制定違規黑點清單，並進行監察和跟進。環保署會就私營廢物收集商在行人路或路邊收集都市固體廢物的地點進行調查，並在經常發現違規都市固體廢物的地方，向相關人士(包括物業管理公司、居民及前線清潔工人)進行重點宣傳和公眾教育。我

⁵ 由私營廢物收集商以垃圾收集車運往市區廢物轉運站及新界西北廢物轉運站的都市固體廢物，須額外繳付每公噸30元的費用，從而與使用該等廢物轉運站時須繳付的較高入閘費看齊。

⁶ 包括處所內可供收集都市固體廢物的範圍，如無劃出收集廢物的地方，則包括行人路或路邊。

們亦會提醒單幢樓宇的前線清潔員工，不應收集住戶的違規都市固體廢物。在「適應期」內，我們主要會對違例者作出勸喻或警告，但亦會就嚴重及屢次違例者採取行動。在「適應期」後，我們會就棄置⁷及接收違規都市固體廢物人士採取嚴厲的執法行動。由於行為改變需時，我們會按落實收費的進展及公眾在「適應期」的反應，檢討延長六個月「適應期」的需要。

12. 為協助遵規，除設立熱線外，我們亦計劃設計流動應用程式，讓市民舉報違規個案，並與區議會、非政府組織及環保團體協作，建立一個以「觀察員」組成的網絡。我們亦會探討利用合適科技以追蹤及阻止違規棄置都市固體廢物的可行性。

13. 我們會與物業管理公司緊密合作，協助他們向其住戶宣傳有關廢物收費的安排。除制備良好作業指引供物業管理公司及前線清潔員工參考外，我們亦會成立「外展隊」(請參閱下文第 16 段)，向他們及居民提供在地支援以落實有關安排。

取消「按桶」收費安排

14. 在 2014 年委員會進行的社會參與過程中，有意見反映由於在多層多戶大廈難以追查違規廢物的源頭，因此應讓居民有更多時間就落實安排達成共識。就此，委員會建議設立不多於三年的過渡期，讓這些處所以自願性質採用「按桶」收費安排，即按食環署在全幢樓宇所收集到的都市固體廢物的桶數收費。然而，「按桶」收費只能讓住戶間接感受到收費所帶來影響。為鼓勵居民及早轉用指定垃圾袋的最終收費模式，我們建議在實施「按桶收費」的第一、二及三年開始時，在指定垃圾袋的擬議收費之上，分別加添 30%、40% 和 60% 的「額外收費」。

⁷ 我們會向違例者發出 1,500 元的定額罰款通知書或會以傳票方式採取檢控行動。以傳票方式的檢控違例者一經首次定罪可處第 4 級罰款(即 25,000 元)及監禁六個月；而第二次及其後的定罪可處第 5 級罰款(即 50,000 元)及監禁六個月。

15. 自 2017 年 3 月公布實施細節以來，物業管理界表示由於「按桶」收費較高，業主立案法團或居民組織選用「按桶」收費的可能性不高。同時，鑑於擬議過渡安排只維持三年，而居民最終仍須使用指定垃圾袋收費，故此物業管理公司傾向盡早向住戶宣傳使用指定垃圾袋的安排。再者，擬議的六個月適應期可協助居民適應有關安排，以致對「按桶」收費安排的需求減少。因此，我們建議從都市固體廢物收費的方案中取消這項安排，以避免削弱了收費效果及不必要地令收費制度變得複雜。

減廢及回收支援

社區支援

16. 引入都市固體廢物收費並非旨在增加政府收入，而是透過鼓勵行為改變，以推動減廢及回收。我們非常明白政府需投入充足資源，以加強對回收的支援。除了我們已推出各項鼓勵回收的措施外，我們會在環保署成立外展隊，為 18 區居民和物業管理公司提供在地指導，協助他們實踐廢物妥善分類和乾淨回收，並支援居民為落實都市固體廢物收費及其他減廢措施作好準備。我們亦會開展以「搵少啲、慳多啲」為主題的減廢及回收宣傳活動，首階段重點教導市民可妥善回收的回收物種類，名如何盡量減少廢膠樽的「污染物」和「雜質」，及如何妥善把廢紙分類及保持清潔及避免弄濕，以達到內地將於 2018 年初起逐步對進口回收物實施的更嚴格規定。

17. 此外，我們亦打算引入新服務，中央收集從 18 個社區回收中心收到的廢膠樽，並在有需要時直接從全港各個源頭收集廢膠樽，以更好支援為廢膠樽的收集及回收工作。另外，我們會在環保署設立廚餘回收組，專責研究及制定新的廚餘棄置監管措施，包括研究先在產生大量廚餘的工商業界推行強制廚餘源頭分類，及繼續推行「惜食香港運動」

支援回收業

18. 另外，為提高本地回收商處理廢塑膠的能力，以達到內地對進口回收物實施的更嚴格規定，回收基金諮詢委員會

已於 2017 年 9 月預留 2,000 萬元，以支援回收商購置各種所需器械，包括塑膠分類器、標籤及樽蓋移除器、清洗機、風乾機及切粒機等。同時，基金亦已額外預留 5,000 萬元，鼓勵回收商採用配備壓縮系統的貨車，從而提高運作效率，以及降低處理本地回收物(特別是塑膠與紙張)的高昂收集與運輸費用。

19. 因應回收業的最新需要和規定，環保署正與回收基金研訂更多措施並於不久將來推出，從而擴闊回收基金涵蓋的範圍，並加強基金的職能和運作。其中，我們會檢視長遠而言應否及如何協助推動本港發展產品製造業以善用本地產生的回收物，藉此更好吸納並重用從本地回收的資源，以及盡量減少依賴以出口方式處置本地回收物。為此，我們亦會審視如何善用環保園的土地資源，以及是否需要其他鼓勵措施；審視過程中會考量回收業及其他持份者的意見和需要。

援助有需要人士

20. 雖然減廢的責任應由整個社會共同承擔而豁免都市固體廢物收費的安排並不合適，但我們認為有需要為有財政困難人士提供援助。正如早前曾向委員交代，鑑於綜合社會保障援助(綜援)計劃旨在為經濟上未能自給自足的人士提供安全網，政府計劃向綜援受助人提供都市固體廢物收費的有關援助。參照三人家庭用於棄置廢物的預算平均開支(即按每天使用容量為 10 公升的指定垃圾袋計算，每月為 33 元或每人每月約 10 元)，我們計劃在都市固體廢物收費實施後，為所有綜援受助人增加綜援的標準金額⁸每人每月 10 元⁹。

⁸ 綜援的標準金額會按社會保障援助物價指數每年調整。

⁹ 由於「高額長者生活津貼」的水平(計劃於 2018 年年中實施)與單身健全綜援受助長者所領取的標準款額掛鉤(現時為每人每月 3435 元)，「高額長者生活津貼」的款額在都市固體廢物收費實施後將會相應增加每人每月 10 元。

設立減少都市固體廢物辦公室

21. 我們預期在全港落實都市固體廢物收費需額外的資源。除了致力爭取所需的資源外，為展示政府決心落實都市固體廢物收費，並以此作為達致我們定下的減廢目標的主要政策工具，以及更有效落實收費計劃，我們建議待條例草案獲通過後，在環保署轄下設立減少都市固體廢物辦公室(減廢辦)。新的減廢辦會整合環保署內所有與都市固體廢物收費相關的資源，並會透過與其他部門的協作，統籌都市固體廢物收費的籌備、落實、執法和檢討工作。

實施時間表

22. 我們計劃在 2017 年年底向立法會提交修訂條例草案。假設審議修訂條例草案需時 12 個月，而在法例生效前另設 12 至 18 個月的準備期，我們最早可於 2019 年年底時實施都市固體廢物收費。

徵詢意見

23. 請委員就擬議修訂安排及上述其他事宜，提供意見。

環境局／環境保護署
二零一七年十月

配備壓縮系統的垃圾收集車

