

二零一一年十一月二十八日
討論文件

立法會環境事務委員會 擴大塑膠購物袋環保徵費計劃

目的

本文件旨在就擴大塑膠購物袋環保徵費計劃（徵費計劃）的建議未來路向，徵詢委員的意見。

背景

2. 徵費計劃於二零零九年七月七日根據《產品環保責任條例》（第 603 章）推出，成為本港首項強制性生產者責任計劃。徵費計劃現涵蓋約 3 300 間登記零售店。相關登記零售商如向顧客提供塑膠購物袋，須收取每個五角的環保徵費。登記零售商亦須向政府提交季度申報，列明當季在其所有登記零售店的任何非豁免範圍¹內，向顧客派發的塑膠購物袋總數，以及已徵收的收費總額。同時，登記零售商須根據申報內容，按季向政府繳付徵費收入。

3. 作為本港實施的首項強制性生產者責任計劃，徵費計劃顯著減少本港在登記零售店中塑膠購物袋的過量使用，而該等登記零售店的塑膠購物袋派發量估計自徵費計劃實施後減少達 90%。另一方面，我們的堆填區調查顯示，在現行徵費計劃的涵蓋範圍以外，過量使用塑膠購物袋的問題仍然嚴重。由二零零九年年中至二零一零年年中，就受規管零售商²以外的界別而言，棄置於堆填區的塑膠購物袋數量增加約 6%。

¹ 現時有兩類豁免，分別適用於非指明貨品及第三方經營者。

² 即連鎖或大型零售商，例如超級市場、便利店及健康護理和化妝品店。

公眾諮詢

4. 我們曾經檢視政府全面的廢物管理策略，並在二零一一年一月重申，生產者責任計劃仍是推動減廢回收的主要政策工具。我們亦承諾致力加快擬備立法建議，以擴大關於塑膠購物袋的強制性生產者責任計劃。我們其後於二零一一年五月十七日發表諮詢文件，並進行為期三個月的公眾諮詢，邀請持份者及公眾人士就下列問題發表意見：

- (a) 政府建議把塑膠購物袋生產者責任計劃推展至盡量涵蓋所有零售商。你是否同意這政策方向？
- (b) 若你同意政府的建議，把生產者責任計劃推展至盡量涵蓋所有零售商，你認為計劃應否涵蓋所有企業而不論其業務規模大小？
- (c) 如只直接為了食物衛生理由而使用塑膠購物袋，應否獲得豁免？有沒有其他情況須要因食物衛生理由而使用塑膠購物袋呢？
- (d) 除為保障食物衛生而使用塑膠購物袋外，平頭膠袋（即沒手挽的膠袋）應否被涵蓋在塑膠購物袋的法定定義下而受到規管？
- (e) 根據我們分析，若要盡量擴大強制性生產者責任計劃至其他零售商，須向政府交付徵費的安排會對零售商（特別是中小型企業）造成沉重負擔。既然生產者責任計劃的目的並不是增加政府收入，而是透過經濟抑制措施避免濫用塑膠購物袋，那麼應否支持政府建議，立法規定零售商必須徵費，以減少濫用塑膠購物袋；而收取到的費用，則採納內地及台灣已實行的方法，不必交付政府？

擴大生產者責任計劃

5. 我們在公眾諮詢期間收到超過 1 800 份意見書，當中約有 700 份是由不同人士簽署但內容相同的複本。我們亦出席了 20 個會議，與區議會、環保團體、商會、諮詢組織及其他持份者組別交換意見。此外，我們亦進行了電話問卷調查，成功訪問了 1 005 名市民。整體而言，社會的反應正面。我們注意到，儘管替代產品（例如不織布袋）的棄置量錄得溫和增長，但是生產者責任計劃自二零零九年七月實施以來，源於現時受規管的零售界別的塑膠購物袋棄置量已大幅下降。同時，消費者明顯地已養成「自備購物袋」的習慣。徵費計劃已見成效，但現時的涵蓋範圍有限。有見及此，社會普遍支持擴大生產者責任計劃的涵蓋範圍，以進一步處理本港過量使用塑膠購物袋的問題。舉例來說，電話問卷調查結果便指出，大部分（66.8%）受訪者均支持擴大此項生產者責任計劃至涵蓋中小企。另一方面，我們亦知悉有人關注擴大生產者責任計劃的實施細節，尤其是對中小企的運作及循規成本的影響。

6. 基於收集所得的意見，我們建議應採取以下的形式擴大生產者責任計劃：

- (a) 在零售貨品時，一律禁止免費派發塑膠購物袋。除(b)項所指的豁免情況外，售賣者（即零售商）如在零售貨品時派發塑膠購物袋，須向顧客收取每個不少於五角的費用（下稱膠袋收費）；
- (b) 部分塑膠購物袋可獲豁免，免受(a)項規管，但僅限於用作盛載食物、飲品、藥物或供人或動物食用的其他物品，以避免因強制收費而窒礙市民使用塑膠購物袋保障食物衛生；而上述物品如果經過包裝，則只要未與外界環境妥為分隔的已包裝物品，則有關豁免仍然適用；
- (c) 平頭膠袋會被納入受規管範圍之內。任何全部或部分由塑膠製成的購物袋，包括不織布

袋和表面有塑膠薄層的紙袋，均會如現時一樣繼續受規管；以及

- (d) 零售商可保留膠袋收費，無須交付政府。現行計劃下設有若干行政規定，包括零售商及零售店須辦理登記、保存記錄及向政府提交季度申報，日後會被取消。

7. 我們留意到社會上對擴大生產者責任計劃後是否能有效執法表示關注。內地和台灣的經驗顯示，擴大生產者責任計劃成功與否，實有賴社會大眾的支持，一如社會大眾在首階段徵費計劃實施後的情況，身體力行作出行為上的改變，自備購物袋。為延續社會大眾對計劃的支持，我們會積極加強宣傳及公眾教育；同時我們在跟進投訴之外還會進行巡查和突擊檢查，以阻嚇違規者。為達致擴大生產者責任計劃的目的，及因應上文6(d)段的建議（即無須保存紀錄），我們確有需要推行這系列的措施，然而預期仍會有零星的違例免費派發塑膠購物袋的個案。我們初步確定有足夠理由就有關違例個案引入定額罰款制度，有關建議亦曾於事務委員會提出討論。我們會研究相關的事宜，以便在立法階段就引入定額罰款制度制定更具體的建議。

零售商的定義

8. 這項強制性生產者責任計劃於二零零九年實施，旨在達至一項環保目的，即培養市民在行為上作出持久的改變，養成自備購物袋的習慣，以解決過量使用塑膠購物袋的問題。計劃首階段針對特定的零售類別：在徵費計劃實施前，源自這些零售類別的塑膠購物袋在堆填區棄置量中佔明顯的比重。因此，在現行法例下，生產者責任計劃適用於經營下列零售業務的零售商：(i)五間或多於五間的合資格零售店³；或(ii)最少一間合資格零售店，而該店的零售樓面面積不小於 200 平方公尺。截

³ 「合資格零售店」是指出售以下所有三個指明貨品類別的零售店，即(i)任何食品或飲品；(ii)任何藥物或急救用品；以及(iii)任何個人衛生或美容用品。

止二零一一年九月底，根據《產品環保責任條例》登記的零售商共有 42 個，他們經營約 3 300 間受生產者責任計劃規管的合資格零售店。

9. 較早前的公眾諮詢結果顯示市民普遍支持盡量擴大生產者責任計劃的涵蓋範圍。擴大生產者責任計劃後，現時為定義涵蓋範圍而具體界定零售商的零售類別並不適當，不應繼續採用現行法例下的做法。一般按字義來說，「零售」是指直接向最終使用者（即消費者）售賣小量（相對於批發而言）貨品（而非服務）。鑑於引入膠袋收費是要以收費作為一個經濟工具，在貨品銷售點提醒消費者使用塑膠購物袋的環境成本，因此在擴大生產者責任計劃下，我們應盡量在每個銷售點都運用這個經濟工具。據此我們須要修改現行《產品環保責任條例》下對「零售商」的定義，使之不再與銷售者於零售店內的銷售貨品種類，或銷售者的業務規模掛鉤。除因食物及環境衛生理由而使用塑膠購物袋可獲豁免外（參考第 10 至 13 段），售賣者（即零售商）如在零售貨品時派發塑膠購物袋，須向顧客收取每個不少於五角的費用。另一方面，有些主要為服務業的商戶亦會同時銷售貨品，例如補習學校兼售書籍及文具，或髮型屋售賣護髮產品等；在擴大後的生產者責任計劃下，這種零售貨品業務亦將受到規管。

因食物及環境衛生理由的豁免

10. 內地、台灣及愛爾蘭的類似計劃中都有為用於和食物有關的塑膠購物袋提供豁免的安排。我們在擴大生產者責任計劃時，一直擬為涉及食物衛生提供類似的豁免安排。我們在公眾諮詢期間，對如何界定這類有關「食物衛生」的豁免持開放態度。我們指出，直覺上只直接用作盛載食物的塑膠購物袋應該獲得豁免，但如有其他情況具充分理據亦應獲類似豁免，我們歡迎公眾提出討論。我們亦援引愛爾蘭的經驗作為參考。在愛爾蘭（見附件 A），食物如水果、果仁或蔬菜；糖果；奶類製品；熟食（冷或熱）及冰塊，只可容許有一層免徵費的包封，而鮮魚、鮮肉及鮮家禽則可容許有多層包裝（包括用袋裝）。

11. 我們的電話問卷調查結果及諮詢期間所收到的意見書顯示，大部分市民（超過八成）均支持豁免因食物衛生理由而使用塑膠購物袋。雖然有團體屬意採用較嚴格的規定，但社會上的聲音是採用較靈活方式，以盡量顧及本港日常不同情況。我們在平衡各種因素後，認為符合豁免條件的「食品」宜包括所有食物、飲品、藥物或供人或動物食用的其他物品。若塑膠購物袋僅用作盛載這些物品，而這些物品的包裝又未能使其與外界環境妥為分隔，則應無須就該塑膠購物袋收費。我們認為按以上建議來界定豁免範圍，應能回應市民對某些形式的包裝食物（主要是午餐飯盒）的關注，因為此類食物即使已有包裝，仍有可能引起衛生問題。

12. 在公眾諮詢期間，有人提議擴大豁免範圍至涵蓋所有用於盛載冷藏／冰鮮食物或一般「受溫度影響貨品」的塑膠購物袋。現時這些食品通常以平頭膠袋（無須徵費）盛載，以把凝結的水氣與其他貨品分隔。但我們留意到水氣凝結實是溫差所致，另加一層包封亦無法避免。而使用可再重用的購物袋，亦可達到預期的分隔目的。因此，我們不建議為用作盛載已妥為包裝好的冷藏／冰鮮食物的塑膠購物袋提供豁免安排。

13. 醫療專業亦提出以密封袋包封處方藥物的問題。我們注意到現時大部分（即使並非全部）藥物，不論是從醫生或藥房所得的處方，均已以密封形式包裝，以免交叉污染。同時，生產者責任計劃（包括現階段）的政策目標一向是針對購物袋；膠袋如屬產品不可或缺的部分，並非計劃的規管對象。由於診所及醫院派發的密封袋通常貼有標籤列明相關劑量及使用方法，故此應屬於後者（即作為產品不可或缺部分的膠袋）而不應視作購物袋。我們會在進行宣傳及公眾教育時，更清楚闡述如何應用這原則在密封袋和其他適用的情況。我們亦會考慮在法律草擬階段如何更清晰地表達政策原意，以致可毫無疑問地說明任何膠袋若是作為產品不可或缺的一部分，便不受此生產者責任計劃所規管。

過量使用平頭膠袋及不織布袋

14. 一如上文闡釋，為了處理食物衛生的問題，現時平頭膠袋不包括在塑膠購物袋的法定定義內。平頭膠袋沒有手挽，通常用以包封新鮮食物。如採納上文第 10 至 13 段所討論的特定豁免條文，則現時的做法會變為過時；故此我們有理由要把平頭膠袋納入生產者責任計劃內。此舉亦有助遏止過量使用平頭膠袋的問題，以回應越來越多有關的濫用報告。我們的電話問卷調查顯示，63.4%的受訪者支持規管平頭膠袋，另外約六成的書面意見亦同樣表示支持。我們會在擬定擴大生產者責任計劃的詳細法例條文時，研究如何將平頭膠袋納入規管。

15. 不織布袋的問題在公眾諮詢期間亦引起關注。當時香港塑料袋業廠商會公布了若干業界數據，聲稱生產者責任計劃實施後，此類購物袋的生產量上升，本港因而耗用更多塑膠物料⁴。我們認為生產者責任計劃的成效應按最終棄置量（而非生產量）的統計數字來作出評估。統計數字顯示，生產者責任計劃實施後，從超級市場、便利店、個人健康及美容產品零售店類別棄置於堆填區的塑膠購物袋數目下降約 75%⁵。此外，與一次性使用的塑膠購物袋不同，不織布袋可供多次重用；相比之下，可重用的購物袋（大多為不織布袋，通常被誤稱為「環保袋」）的棄置數量雖然上升，但在二零一零年年中的棄置量只相當於整體棄置塑膠購物袋的 0.4%。不織布袋一般是以聚丙烯（塑膠的一種）製成，除非以五元或以上的價格售賣，否則亦須付膠袋費用。附件 B 列出在擴大生產者責任計劃下受規管的塑膠購物袋的種類。

零售商保留膠袋收費

16. 在尋求擴大生產者責任計劃時，如何處理膠袋收

⁴ 業界表示，不織布袋所含的塑膠物料量是一般塑膠購物袋的 30 至 50 倍。

⁵ 根據現行徵費計劃，三個零售類別的零售店中只有約 65%是登記零售店。如果計及有關考慮，徵費導到的減幅可高達 90%。

費是較具爭議的問題。在公眾諮詢期間，我們已向多方講解，現時的方式是規定零售商每季須向政府交付徵費收入（「向政府交付」的方式），零售商同時要遵循有關登記、季度申報及保存記錄的行政規定；這對佔本港零售業超過九成的中小企而言是沉重負擔。以高速現金交易模式經營的報販為例，如他們要遵循上述規定（尤以保存記錄而言），現時的營業模式便須作根本改變。我們的主流建議是容許零售商自行保留及處理膠袋收費，無須交付政府（即「由零售商保留」的方式，而非現時「向政府交付」的方式）。這項建議在需要擴大生產者責任計劃和中小企零售商面對的實際困難之間，取得了適當的平衡。在諮詢期間，受影響行業均歡迎建議的「由零售商保留」的方式。他們認為如參與生產者責任計劃，這個方式對他們履行職責而言相對上較為可行。但無可否認，公眾意見相當分歧。

17. 我們已分析社會對「由零售商保留」的方式的關注。當中有人反對採納此方式的後果，認為現時的登記零售商（大部分為連鎖經營商）可因此節省成本和賺取額外收入，因為根據現行制度有關收入必須交付政府。然而他們亦承認若按現有形式把生產者責任計劃擴展至中小企零售商，並不可行。因此他們提倡「雙軌」制度，即對現有登記零售商維持現狀，而「由零售商保留」的方式應只適用於生產者責任計劃下新受規管的零售商。我們在諮詢文件中已分析，提倡的所謂「雙軌」制度絕非一般「祖父條款」的追溯安排，因為隨時可以有新的連鎖經營商加入市場。此外，「雙軌」制度亦有其他法律和實際執行問題（見附件 C），因此不應進一步考慮「雙軌」制度。

18. 也有人提出略為不同的論據，認為政府不應放棄現有的徵費收入（每年約 2,500 萬元）。他們反建議以其他不同方式（例如入口稅或生產專用購物袋），以一方面減少零售層面因膠袋收費對營運造成的不便，而另一方面則可保留生產者責任計劃作為政府的收入來源。這些方案都各有問題（亦見附件 C），而我們一直強調生產者責任計劃的政策原意並非為增加政府收入。生產者責任計劃利用收費作為一個經濟工具，用於零售層面以遏

止過量使用塑膠購物袋，並已證實成效非常顯著。

19. 最後，有人關注到膠袋收費的性質可能會由公帑變成私人業務收益，擔心顧客或零售商很容易私下以折扣或退款來逃避收費，或會對遵循情況造成負面影響。在公眾諮詢期間，我們解釋內地和台灣均採用「由零售商保留」的方式；就本港而言，首階段徵費計劃已見成效，市民亦已養成自備購物袋的習慣，這些都為擴大生產者責任計劃奠下基礎。我們預期違規行為僅屬少數，可透過宣傳、公眾教育及執法三管齊下的方式處理。

20. 總括而言，我們可見社會對「由零售商保留」的方式整體上視為可以接受。正如我們的電話問卷調查顯示，若未來確定採用「由零售商保留」的方式為達至擴大徵費計劃的方法，約六成受訪者表示會予以支持。而近九成受訪者確定，即使生產者責任計劃按「由零售商保留」的方式擴大推行，他們仍會繼續保持自備購物袋的習慣。因此，我們建議確立有關方案，即擴大生產者責任計劃後，零售商可保留膠袋收費，無須交付政府。

循規制度

21. 現時約全港零售店舖的 5% 受現有循規制度所涵蓋。循規制度十分嚴格，目的是要保障公帑。一旦超過 60 000 個零售店舖被納入涵蓋範圍，同時轉用「由零售商保留」的方式，這項保障公帑的考慮將不再適用。因此我們會致力簡化行政規定，以減輕中小企的循規成本。在擴大生產者責任計劃下，零售商無須再遵循現時的行政規定，包括零售商及零售店須辦理登記、保存記錄及向政府提交季度申報。我們的執法策略因而亦須調整。電話問卷調查的受訪者認為，擴大的生產者責任計劃日後是否成功，「宣傳及公眾教育」和「消費者自律」為最關鍵的因素，遠較「有效執法」重要。我們為回應民意，會展開持續的公眾教育活動，讓社會在向立法會提交相關立法建議並通過成為法例之前，提早作好準備。

22. 隨著我們加強宣傳及市民日漸養成自備購物袋的

習慣，我們預期違規情況不會普遍出現，只會有零星的個案，而且大部分也只屬性質輕微。在公眾諮詢期間，有建議指在擴大的生產者責任計劃下，可考慮引入定額罰款制度。我們已仔細研究過這項建議。初步看來，每日都有大量的零售交易進行，而這些交易在擴大生產者責任計劃下均須受到規管，因此我們認為以定額罰款來處理就有關免費派發塑膠購物袋的個別違規行為，並非不合適的；考慮到自備購物袋的習慣已於社區植根，以致預期違規情況並不普遍，我們認為引入定額罰款制度更可提升執法的效率，以保持阻嚇作用。我們會同時保留原有的刑事訴訟程序，以處理嚴重（例如重複或有組織性）的違規行為。

23. 一如現行的徵費計劃，我們一貫的政策原意是對零售商（即業務的東主而非代其行事的僱員）委以責任。我們亦將會考慮有關違規的嚴重性，以釐定具足夠阻嚇作用的罰款水平。徵費計劃實施以來共有五宗被定罪的個案，而由法院判刑的罰款（以每項罪行計）是二千元。我們會考慮事務委員會提出的意見，以進一步研究有關事宜，以在立法階段制定更具體的建議。

24. 為準備推行擴大後的生產者責任計劃，我們會加強與零售商界溝通、宣傳，尤其是業務以現金交易為主的中小企業，以加強業界對擴大生產者責任計劃的目標和循規要求的認識。我們亦會舉辦特定的行動以支援巡查和執法，確保生產者責任計劃在擴大後仍然保持足夠的阻嚇作用。

其他方案

25. 要避免對中小企營運造成不便，其中一個方案是在超級市場、便利店以及個人健康和美容產品零售店以外，選擇性地針對其他連鎖店經營商。然而我們並不屬意這個方案，因為難以從推動環保的角度提出強而有力的理據。事實上，香港大多數零售商屬中小企，如繼續針對連鎖經營商，計劃可擴大的範圍會非常有限，與普遍支持盡量擴大涵蓋範圍的民意並不相稱。

未來路向及徵求意見

26. 我們下一步會著手為擴大計劃進行籌備工作，特別是要展開法律草擬工作，以盡早向立法會提交立法建議。同時，我們會繼續邀請業界全程參與，此舉一方面可確保我們就擴大生產者責任計劃制訂實施細節時，能顧及循規成本，另一方面能提高業界對即將推行的生產者責任計劃的認知。

27. 為回應社會對過量派發不織布袋的關注，我們會繼續促請零售業及公眾減少使用這類購物袋。環境及自然保育基金亦有資源，資助非牟利團體舉辦一些以善用塑膠購物袋、及以擴大生產者責任計劃下的循規制度為題的宣傳及公眾教育活動。

28. 請委員對上文所述擴大生產者責任計劃的方向發表意見。

環境保護署


二零一一年十一月



愛爾蘭塑膠購物袋環保徵費計劃 —
因食物衛生理由的豁免項目

- (a) 僅用作盛載以下物品的膠袋 —
 - (i) 鮮魚和鮮魚製品
 - (ii) 鮮肉和鮮肉製品，或
 - (iii) 鮮家禽和鮮家禽製品
- (b) 僅用作盛載(a)段已預先包裝（包括用袋裝）的產品的膠袋
- (c) 僅用作盛載以下物品的膠袋 —
 - (i) 生果、果仁或蔬菜
 - (ii) 糖果
 - (iii) 奶類製品
 - (iv) 冷、熱熟食，或
 - (v) 冰塊

但上述產品不得有預先包裝

不同種類的袋及
強制性生產者責任計劃適用範圍

| | 袋 | 首階段的 涵蓋範圍 | 下一階段的 建議涵蓋範圍 | 備註 |
|----|---|--------------|-----------------|---|
| 1. |  (塑膠購物袋) | 是 | 是 | <ul style="list-style-type: none"> 根據《產品環保責任條例》附表 2，塑膠包括聚乙烯、聚丙烯、聚氯乙烯、氯化物和尼龍。 |
| 2. |  (不織布袋) | 是 | 是 | <ul style="list-style-type: none"> 不織布袋一般以聚丙烯（一種塑膠）製造。 |

| | 袋 | 首階段的 涵蓋範圍 | 下一階段的 建議涵蓋範圍 | 備註 |
|----|---|--------------|-----------------|--|
| 3. |  <p>(表面有塑膠薄層的紙袋)</p> | 是 | 是 | <ul style="list-style-type: none"> 由於面層的塑膠成分，這些紙袋現時列入塑膠購物袋的定義範圍。 同一道理，其他部分有塑膠成分的紙袋，例如手挽或其他裝飾部分，現時同樣列入塑膠購物袋的定義範圍。 在首階段下，訂明零售商（主要是超級市場、個人健康及美容用品店）不經常使用這類袋，因此強制收費只涉及極少個案。這情況將來或會改變，到時售賣服裝、鞋和相關產品以及多種其他消費品的零售商會納入收費計劃範圍。 |
| 4. |  <p>(平頭膠袋)</p> | 否 | 是 | <ul style="list-style-type: none"> 平頭膠袋由於沒有附設作攜帶用途的設計，因此現時不列入塑膠購物袋的定義範圍。 我們已經提出建議，在擴大推行生產者責任計劃時，對塑膠購物袋的法定定義作出修改，以包括沒有附設作攜帶用途的設計的袋。 |

分析擴大塑膠購物袋環保徵費計劃的其他方案

「雙軌」制度

有意見支持推行「雙軌」制度，即：

- (a) 基於現行適用於選定行業連鎖店的「向政府交付」的方式證實有效，我們應對現有的登記零售商維持現狀；以及
- (b) 由於「由零售商保留」的方式更有可能減輕普遍零售業的負擔，所以對新受規管的零售商（大部分為中小企）應採用「由零售商保留」的方式。

我們已在公眾諮詢解釋，這種「雙軌」制度並不切實可行，因為理論上已登記零售商可以先從現行徵費計劃撤銷登記，然後根據擴大生產者責任計劃重新登記。另一方面，零售商雖然須就塑膠購物袋收取同等的強制性費用，但卻可能受不同的法例規管。這種處理手法上的歧異會令公眾對強制性生產者責任計劃的整體目的感到混淆。

2. 我們曾經在考慮公眾諮詢期間收到的回應後進一步研究這個方案，其間留意到在「雙軌」制度下，「向政府交付」的方式只適用於超級市場、便利店、個人健康及美容產品零售店現時的連鎖經營商，但不適用於業務性質相近的新加盟連鎖經營商，又或是售賣其他產品（如服裝）的其他連鎖經營商。這種處理手法上的歧異，目標有欠清晰，而且似乎比較隨意。訂立這種制度可能引起有關方面對更廣泛議題的關注，例如零售業的競爭環境是否公平，以及各零售商在法律面前的待遇是否平等。由於欠缺理據證明有合理目的要在處理手法上有歧異，我們不建議擴大生產者責任計劃以此作為未來路向。

入口稅制度

3. 入口稅制度的用意，是讓政府以較低的開支收取膠袋收費，取代累贅的循規制度（即由個別零售商（包括中小企）向政府交付徵費）。有說法認為收取入口稅會導致價格調整，而市場機制會令塑膠購物袋用量相應下降。

4. 一般來說，國際間實施減少塑膠購物袋的措施可分為幾大類。部分地區採用了在生產或入口層面收取環保徵費，關於這個方案（相對於在零售層面徵費）的優點，我們在制訂現行徵費計劃的階段已作深入討論。扼要而言，我們認為首階段已證明，在零售層面實施減少塑膠購物袋的措施，可更直接提醒消費者使用塑膠購物袋的環境成本，並能更有效地鼓勵他們自備購物袋。

5. 我們相信在公眾諮詢期間有人重新討論這個方案，主要是希望以此方案保留生產者責任計劃帶來的收入。然而，生產者責任計劃原則上不是、也不應被視作一項為庫房掙取收入的措施。我們同樣不建議以此作為擴大生產者責任計劃的未來路向。

專用袋制度

6. 專用袋制度與入口稅制度的構思類似。上文第 4 及第 5 段所載的考慮因素同樣適用於這個方案，另外根據這種制度，零售業使用的所有塑膠購物袋，均須由政府或政府認可的來源提供；而我們未能找到有關做法的外國例子。雖然這樣可使政府能就本港使用的塑膠購物袋規定生產方面的環保標準（例如尺寸、設計及所用物料），但這可能偏離了生產者責任計劃的主要目的，即培養市民自備購物袋的習慣及減少過量使用塑膠購物袋。鑑於方案涉及更廣泛的規管問題，我們不建議以此作為擴大生產者責任計劃未來路向。