

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)560/14-15(09)號文件

檔 號：CB1/PL/EA

環境事務委員會

2015年2月25日的會議

立法會秘書處就 "本港都市固體廢物收費"擬備的 最新背景資料簡介

目的

本文件旨在提供有關本港引入都市固體廢物收費的最新背景資料，並概述環境事務委員會(下稱"事務委員會")委員就此議題提出的意見及關注。

背景

2. 都市固體廢物包括住宅及工商業活動所產生的固體廢物，但不包括拆建廢物、化學廢物及其他特殊廢物。根據政府於2015年2月公布的統計數字¹，在2013年，每天約有14 311公噸廢物運往堆填區，當中接近67%(或9 547公噸)是都市固體廢物。

3. 政府於2013年5月發表《香港資源循環藍圖2013-2022》，提出在2022年或以前減少40%的都市固體廢物人均棄置量。在各項措施中，都市固體廢物收費和生產者責任計劃是推動行為改變，從源頭減少廢物的主要政策工具。

2012年的公眾諮詢

4. 2012年1月，政府當局發表題為《進一步減少廢物方案：廢物收費是否可行？》的諮詢文件，就引入都市固體廢物收費

¹ 請參閱"香港固體廢物監察報告——2013年的統計數字"：
<https://www.wastereduction.gov.hk/sites/default/files/msw2013tc.pdf>

及其他收費方式諮詢公眾。根據諮詢結果，整體而言，大多數市民支持推行都市固體廢物按量收費，作為推動減廢回收的政策工具。然而，在實施細節上，社會各界意見紛紜，包括關注非法棄置廢物、其他遵規和環境衛生問題。具體的廢物收費水平(儘管不是公眾諮詢的議題)，以及是否有需要實施紓困措施，協助有需要人士應付可能造成的財政影響，亦是關注的範疇。

5. 因應諮詢結果，政府當局決定以設立都市固體廢物按量收費制度作為減少都市固體廢物的大方向。政府當局亦認為有需要邀請可持續發展委員會²展開第二階段社會參與過程，就香港都市固體廢物收費的實施細節收集民意，並促進深入的討論。

2013年的社會參與過程

6. 2013年9月25日，可持續發展委員會展開為期4個月名為“減廢 —— 收費·點計？”的社會參與過程，就如何在本港推行都市固體廢物收費的可行方案收集意見。確定在社會參與過程中徵集公眾意見的4項主要議題臚列如下 ——

- (a) **收費機制** —— 探討在切合香港的獨特環境下實施廢物按量收費的不同方案；
- (b) **收費計劃的涵蓋範圍** —— 考慮全面同時實施，或分界別分階段推行廢物收費計劃；
- (c) **收費水平** —— 考慮一個既獲市民廣泛接受，亦能促使社會作出行為改變以達到減廢成效的收費水平；及
- (d) **回收** —— 就如何支援本地的廢物回收活動以應付社區對回收的需求徵詢意見。

7. 社會參與過程於2014年1月底結束。可持續發展委員會就社會參與過程發表的報告書的超連結載於**附錄**。

² 可持續發展委員會是行政長官為在香港落實可持續發展而提出的其中一項措施。可持續發展委員會成員由行政長官委任，包括來自環境保育、社會服務、工商等界別富於專業知識和經驗的人士，以及政府高層官員。可持續發展委員會提供平台，讓各界就與香港長遠持續發展有關的主要事宜交流意見。

於2014年4月7日推行的都市固體廢物收費試點計劃

8. 環境保護署(下稱"環保署")於2014年4月7日推行都市固體廢物收費試點計劃，為日後實施都市固體廢物收費收集進一步民意和累積實際經驗。

9. 據政府當局所述³，試點計劃為期6個月；其間，當局會收集7個參與屋苑⁴廢物量的統計數據作分析。在首月，當局會為各參與屋苑進行基線調查。之後，各參與屋苑會測試自行選擇的按量收費方案。在試點計劃試行的3個收費方案均載於可持續發展委員會就社會參與過程發出的文件。該等方案為——

- (a) 按幢按重收費：物業管理公司按整幢樓宇棄置廢物的總重量繳付模擬收費，每公噸500元；
- (b) 按幢按桶收費：物業管理公司按整幢樓宇棄置廢物的總體積繳付模擬收費，每桶(660公升計)66元；
- (c) 按戶按袋收費：個別住戶須購買指定垃圾袋以棄置廢物，平均售價為每10公升1元。

10. 環保署將在試點計劃結束後撰寫報告，總結測試成果和經驗。環保署亦會向可持續發展委員會匯報最新進展，以便可持續發展委員會就實施細節制訂具體全面的建議。

事務委員會的商議工作

11. 事務委員會曾於2011年1月24日、2012年1月19日及2012年12月18日的會議上討論有關都市固體廢物收費的事宜及政府當局於2012年進行的公眾諮詢。2013年11月25日，政府當局就可持續發展委員會在社會參與過程徵集民意的議題諮詢事務委員會。事務委員會亦在2013年12月16日的會議上聽取團體代表對在港實施都市固體廢物收費的意見。可持續發展委員會的代表亦應邀出席2013年11月25日及12月16日的會議。委員提出的主要意見及關注綜述於下文各段。

³ 請參閱新聞公報：

<http://www.info.gov.hk/gia/general/201404/07/P201404070668.htm>

⁴ 7個參與試點計劃的屋苑為淘大花園、柴灣邨、真善美村、藍灣半島、廣田邨、德田邨及逸樺園。

收費水平

12. 委員普遍支持在港實施都市固體廢物收費，並認為都市固體廢物收費應以鼓勵減少廢物而非收回成本為目標。未來的都市固體廢物收費應定於足以推動公眾改變行為以達致減廢的水平。由於廢物收費是推動市民回收廢物的誘因，因此部分委員促請政府當局加大力度回收廢物，以及為回收業制訂全面的發展計劃。當局應把所收取的廢物徵費再投放於協助發展回收業。

13. 部分委員關注都市固體廢物收費計劃對低收入家庭造成的經濟負擔，並認為當局應制訂優惠安排及紓困措施，以減少都市固體廢物收費對基層市民的影響。

14. 可持續發展委員會表示，香港的都市固體廢物收費水平尚未決定。都市固體廢物收費並非一項增加收入的措施，該會預期日後的收費水平應為市民大眾接受，兼能有效促使市民改變行為以達致減廢和回收廢物的目的。政府當局可考慮把所收取的徵費用於支持本港的回收業及其他環保行業。

收費機制

15. 委員普遍認為，按樓宇／屋苑棄置廢物的總重量或總體積收取都市固體廢物收費(即"按幢"收費的機制)，或未能提供足夠的經濟誘因鼓勵個別廢物產生者減少廢物。這種機制亦可能有造成不公平的弊端，因為不論樓宇／屋苑的個別住戶實際棄置多少廢物，所有住戶均須分擔都市固體廢物收費。按個別住戶棄置廢物的體積收取都市固體廢物收費，可提供更直接的誘因。

16. 鑒於香港獨特的環境和城市特色，部分委員建議在樓宇／屋苑內採用混合式收費制度。在這種制度下，部分住戶會以預付費用的指定垃圾袋棄置廢物，而部分其他不願意使用預付費用垃圾袋的住戶則會按他們棄置廢物合共的體積／重量，以集體方式繳付都市固體廢物收費。

17. 可持續發展委員會承認"按幢"收費的機制或未能有效減少廢物，因為都市固體廢物收費會由樓宇／屋苑內所有住戶分攤，因此不能誘使個別住戶減少製造廢物。然而，部分物業管理公司對按戶收費深表關注，因為這做法可能會引致亂拋垃圾或非法棄置廢物的情況。部分物業管理公司擔心，如嚴密監察非法棄置廢物的情況，便可能與居民發生衝突，要追蹤廢物

的源頭也可能有困難。可持續發展委員會就收費機制向政府當局作出建議時，會考慮在社會參與過程中收集的回應和意見，包括可否在初期採用分階段推行的方式，讓部分屋苑先採用"按幢"收費的機制，並在較後階段再改用按個別住戶棄置的廢物量收取都市固體廢物收費的機制。

實施都市固體廢物收費

18. 有意見認為，政府當局應考慮分階段在多層樓宇／屋苑推行都市固體廢物收費，然後才把收費計劃擴展至全港。部分委員建議應分階段在不同的界別(即住戶、工商界)實施都市固體廢物收費，而部分其他委員則支持在強制推行收費計劃前設立試驗期，讓住戶熟悉收費計劃。部分委員支持採用循序漸進的收費方式，在最初階段免費收集廢物。

19. 可持續發展委員會表示，社會可能難以就應先向哪個界別收費達成共識。然而，可持續發展委員會同意應考慮在全面實施都市固體廢物收費計劃前，在部分樓宇／屋苑試行收費計劃。

20. 部分委員關注到在沒有樓宇管理的單幢樓宇實施都市固體廢物收費的情況。部分其他委員則關注到，在實施廢物收費後，舊區的非法棄置廢物情況會惡化。他們建議當局應加大力度教育公眾，讓他們認識減廢的需要，並禁止非法棄置都市固體廢物。

21. 可持續發展委員會承認在沒有物業管理公司統籌廢物收集活動的單幢樓宇實施都市固體廢物收費存在困難。當局將需在這些物業加強監察和對違規者的執法工作，以防止有人非法棄置廢物。雖然大部分村屋和不少單幢樓宇均沒有物業管理公司，但香港大部分住戶都居於設有物業管理公司的多層樓宇，物業管理公司可統籌舉辦棄置廢物的活動。

22. 委員認為，香港要成功推行都市固體廢物收費，將有賴相關的政策局和政府部門(下稱"局／部門")通力合作。委員詢問，相關的局／部門會如何合作推行都市固體廢物收費。政府當局回應時表示，可持續發展委員會已就都市固體廢物收費成立支援小組，成員來自不同的相關團體，包括環保署、食物環境衛生署及房屋署的代表。相關的局／部門會支援可持續發展委員會舉辦社會參與活動，並共同考慮該委員會的建議，以推展都市固體廢物收費。

透過相應調低差餉抵銷都市固體廢物收費

23. 部分委員雖然支持在香港推行都市固體廢物按量收費的方向，但關注因差餉已包括收集廢物的收費而會有雙重徵費的情況。他們促請政府當局考慮透過相應調低差餉，抵銷都市固體廢物收費。然而，一名委員認為，由於廢物收費是推動市民減少及回收廢物的誘因，因此無需透過調低差餉抵銷廢物收費，否則便會有違廢物收費的原意。此外，有關抵銷安排亦會招致龐大的行政成本。儘管如此，當局應制訂優惠安排，減輕都市固體廢物收費對低收入家庭的影響。

24. 政府當局回應時表示，提供經濟誘因可推動市民減少廢物。然而，僅此不會令廢物產生量大幅降低。其他國家的成功經驗顯示，都市固體廢物收費是減廢過程中不同階段的重要措施。政府當局已採取多管齊下的方式解決香港的廢物問題，而對於各項達致源頭減廢目的的建議措施，當局則持開放態度。

通過的議案

25. 在2012年12月18日的會議上，事務委員會通過3項議案，分別要求政府如推行廢物按量收費，則 ——

- (a) 應同時減少差餉，避免雙重徵費；
- (b) 應採取分階段遞進的收費方式，並在首階段採取"免費"政策；及
- (c) 應以"收入中立"為收費原則，並應將所得收費回贈減廢有成的用戶。

立法會質詢

26. 方剛議員及陳克勤議員分別於2012年3月21日及2014年6月4日的立法會會議上，就2012年進行的都市固體廢物收費公眾諮詢及2014年進行的都市固體廢物收費試點計劃提出相關質詢。有關立法會質詢及政府當局答覆詳情的超連結載於**附錄**，以便參閱。

最新發展

27. 政府當局在2015年1月26日向事務委員會簡介2015年施政報告所載的相關政策措施⁵時表示，可持續發展委員會已就社會參與過程向政府提交報告書。政府當局現正研究報告書內的建議，目標是向立法會匯報實施都市固體廢物收費的框架建議。

28. 政府當局會在2015年2月25日的事務委員會會議上，向事務委員會簡介實施都市固體廢物收費的框架建議，並就一項相關的人員編制建議諮詢委員。

相關文件

29. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2015年2月17日

⁵ 請參閱立法會[CB\(1\)436/14-15\(01\)](#)號文件第15段

本港都市固體廢物收費

相關文件一覽表

立法會／ 委員會	會議日期	文件
環境事務 委員會	2011年1月24日	<p>環境局／環境保護署於2011年1月4日就"《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》主要措施的最新進展"發出的立法會參考資料摘要 (檔號：EP 86/03/175A)</p> <p>會議紀要 (立法會CB(1)1509/10-11號文件)</p>
環境事務 委員會	2012年1月19日	<p>政府當局就"進一步減少廢物方案：廢物收費是否可行?"提供的諮詢文件 (立法會CB(1)819/11-12(01)號文件)</p> <p>政府當局就"都市固體廢物收費公眾諮詢"提供的文件 (立法會CB(1)855/11-12(05)號文件)</p> <p>立法會秘書處就"本港都市固體廢物的管理"擬備的最新背景資料簡介 (立法會CB(1)855/11-12(06)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會CB(1)1219/11-12號文件)</p>
環境事務 委員會	2012年12月18日	<p>政府當局就"透過都市固體廢物收費減少廢物：未來路向"提供的文件 (立法會CB(1)276/12-13(01)號文件)</p> <p>立法會秘書處就"本港都市固體廢物收費"擬備的背景資料簡介 (立法會CB(1)301/12-13(02)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會CB(1)568/12-13號文件)</p>

立法會／ 委員會	會議日期	文件
環境事務 委員會	2013年11月25日	<p>政府當局就"可持續發展委員會都市固體廢物收費社會參與過程 —— "減廢 —— 收費·點計?"提供的文件 (立法會CB(1)314/13-14(03)號文件)</p> <p>立法會秘書處就"本港都市固體廢物收費"擬備的最新背景資料簡介 (立法會CB(1)314/13-14(04)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會CB(1)772/13-14號文件)</p> <p>政府當局就"可持續發展委員會都市固體廢物收費社會參與過程 —— "減廢 —— 收費·點計?"提供的補充文件 (立法會CB(1)591/13-14(01)號文件)</p>
環境事務 委員會	2013年12月16日	<p>政府當局就"可持續發展委員會都市固體廢物收費社會參與過程 —— "減廢 —— 收費·點計?"提供的文件 (立法會CB(1)314/13-14(03)號文件)</p> <p>立法會秘書處就"本港都市固體廢物收費"擬備的最新背景資料簡介 (立法會CB(1)314/13-14(04)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會CB(1)1103/13-14號文件)</p>

相關立法會質詢的超連結：

日期	立法會質詢
2012年3月21日	方剛議員提出的立法會質詢 http://www.info.gov.hk/gia/general/201203/21/P201203210214.htm
2014年6月4日	陳克勤議員提出的立法會質詢 http://www.info.gov.hk/gia/general/201406/04/P201406040494.htm

相關文件的超連結：

機構	文件
環境局	《香港資源循環藍圖2013-2022》 http://www.enb.gov.hk/tc/files/WastePlan-C.pdf
可持續發展 委員會	題為"減費 —— 收費·點計?"的《誠邀回應文件》 http://www.susdev.org.hk/share/pdf/MSW_IR_CHN.pdf 《都市固體廢物收費 社會參與過程報告書》 http://www.susdev.org.hk/share/pdf/mswc_sdc_report_c.pdf