

二零一七年三月二十七日
討論文件

立法會環境事務委員會
都市固體廢物收費落實安排

目的

本文件旨在介紹都市固體廢物收費在香港的擬議落實安排。

背景

落實都市固體廢物按量收費的需要

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。台北市和首爾在引入廢物按量收費初期，都市固體廢物棄置量下跌約三成。基於在 2012 年完成的公眾諮詢中所得的廣泛支持，我們確立引入都市固體廢物按量收費制度的方向，並以此為主要政策工具，以在 2022 年或之前，把廢物棄置量由 2011 年的基礎減少 40%。這項目標已在 2013 年 5 月發表的《香港資源循環藍圖 2013-2022》內訂明。

可持續發展委員會提出的框架建議

3. 我們邀請了可持續發展委員會(「委員會」)進行廣泛的社會參與過程，過程已在 2014 年 1 月完成。根據收集所得的公眾意見，委員會向政府建議落實都市固體廢物收費應以數個原則為前提。首先，在「公平」及「污者自付」原則下，都市固體廢物收費應同時在各個界別實施；第二，就收費機制而言，委員會認為應建基於現有的廢物收集及處置系統，以減少對環境衛生的影響。

4. 委員會提出的框架建議其後獲政府接納。根據此框架—

- (a) 透過食物環境衛生署(「食環署」)直接收集服務棄置的都市固體廢物，最終目標為實行「按戶按預繳式指定垃圾袋」收費。已具備合適條件的住宅樓宇，可在推行收費時直接實行「按戶按袋」收費；
- (b) 儘管已有上述 4(a)項的安排，部分使用食環署直接收集服務的住宅樓宇，其住戶或需要時間就實施都市固體廢物收費的細節凝聚共識。因此，政府應設立過渡期，容許這些住宅樓宇採用「以整幢樓宇按廢物容量」的收費機制；
- (c) 至於使用食環署垃圾收集站棄置都市固體廢物，市民須使用預繳式指定垃圾袋盛載廢物，然後自行或聘用清潔工人送到垃圾收集站棄置。收集站會拒絕接收非以指定垃圾袋盛載的廢物；以及
- (d) 透過私營廢物收集商送到由環境保護署(「環保署」)營運的堆填區或廢物轉運站棄置的都市固體廢物，應按所棄置廢物的重量徵收「入閘費」。個別私營廢物收集商可與客戶商討，決定客戶應如何按其廢物棄置量攤分都市固體廢物收費。

5. 委員會建議在法例生效前設立 12 至 18 個月的「準備期」，讓所有界別就實施都市固體廢物收費作好準備。

收費水平

6. 委員會建議收費水平應與廢物產生者的廢物棄置量掛鉤。收費水平應能有效減廢，但不宜過高。委員會亦建議，以三人家庭計算，初期每月收費約 30 至 44 元(按 2014-15 年度價格水平)，應屬公眾普遍可接受的水平。至於廢物

轉運站及堆填區的「入閘費」，則應訂於每公噸 400 至 499元的水平。工商業廢物和家居廢物的收費水平應大致相若，以確保公平。

7. 我們在 2015 年 2 月 25 日就上述的框架建議諮詢立法會環境事務委員會。事務委員會大致同意有關建議。我們一直按照這框架制定落實安排，並諮詢相關政策局、部門及持份者。同時，我們透過環境及自然保護基金資助的社區參與項目，在不同界別試行落實安排。另一方面，我們正在草擬法例，為收費計劃提供法律基礎，以期在 2017 年第二季提交立法會。

政府建議的落實安排

8. 如上文所述，政府建議透過兩種主要的收費安排落實都市固體廢物收費：按指定垃圾袋收費及「入閘費」。透過食環署直接收集服務棄置廢物的住宅大廈可選擇使用「按桶」過渡安排，預計過渡期為三年。下文闡述政府就不同的收費模式的擬議落實安排。

按指定垃圾袋收費

對象

9. 食環署管理約 250 輛包括食環署其下及其承辦商的垃圾收集車，以提供直接收集服務予住宅樓宇及公共機構處所，包括學校、政府大樓及醫院等。同時，食環署亦在全港管理由約 2,900 垃圾收集站及垃圾桶站所組成的網絡。而主要居住在沒有聘用物業管理公司的單幢樓宇和鄉村屋宇的廢物產生者則自行或聘用清潔工人把廢物直接棄置於垃圾收集站。部分商戶或行業機構(如地舖)，亦可把其廢物棄置於垃圾收集站，並以 100 公升為限。在實施都市固體廢物收費後，食環署的垃圾收集車及垃圾收集站只會接收以指定垃圾袋包妥的廢物。每日由食環署收集的都市固體廢物約 5,300 公噸，佔 2015 年在堆填區棄置的都市固體廢物總量 52%。

收費水平

10. 政府認為引入都市固體廢物收費可推動公眾改變行為，從而減廢。增加政府收入或收回政府提供廢物收集及處置服務的成本並非主要考慮因素。在釐訂指定垃圾袋的收費水平時，我們已考慮上文第 6 段所述的委員會建議。在顧及多項考慮因素，包括公眾的負擔能力和接受程度、對推動行為改變的成效、「污者自付」的原則、提供服務的成本等後，我們建議將指定垃圾袋的收費在實施都市固體廢物收費首三年內定為每公升 0.11 元。在這收費水平下，若一個三人家庭每天使用一個 15 公升的指定垃圾袋，該家庭每天須繳付約 1.7 元。為確保都市固體廢物收費水平可有效達致減廢的目標，我們會在實施收費三年後(如收費計劃在 2019-20 年度落實，即 2022-23 年度)檢討收費。

設計、製造及分發指定垃圾袋

11. 經參考香港常用的垃圾袋的大小及為了鼓勵市民透過使用較小的垃圾袋減廢，我們建議指定垃圾袋有九種¹不同大小，介乎 3 公升至 100 公升，並有背心袋及平口袋兩款設計，以配合不同使用者的需要。指定垃圾袋的擬議設計見附件一。指定垃圾袋可作降解及含有 50%再造塑料。每個指定垃圾袋均附有防偽標籤，以達致阻嚇膺品的功效。為方便監管及減少碳足跡，我們計劃由外判商在本地生產指定垃圾袋，並會委託另一承辦商負責協調指定垃圾袋的製造、存貨及銷售工作。

12. 環境及自然保育基金正進行不同的社區參與項目，並試用按擬議技術規格製造的指定垃圾袋試用品。使用者對指定垃圾袋的設計、質量及表現均表示滿意。

13. 由於指定垃圾袋將會是一種主要的收費工具，供家庭、機構、商戶及商業機構使用，覆蓋全面的指定垃圾袋銷售網絡對循規十分重要。在平衡便利市民購買指定垃圾袋的需要及減低銷售偽造指定垃圾袋的風險，並參考台北

¹ 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

市的銷售點後，我們計劃在售賣日常用品的連鎖零售商，包括超級市場、便利店及個人護理產品店等設立銷售網絡。此外，我們亦會考慮在合適的政府大樓，例如綜合服務大樓及街市，並在與有興趣的場所持有人商討後，在物業管理處、住宅樓宇會所及鄉村的村公所放置自動售賣機。我們預計在實施初期最少會有 4,000 個銷售點，擬議的銷售點數目較台北市現時的 2,300 個銷售點為多。

大型廢物

14. 雖然 100 公升的最大容量指定垃圾袋應可切合大部分使用者的需要，但一些大型廢物，如椅子、餐桌及梳化等，均不能以指定垃圾袋包妥。參考其他已實施都市固體廢物收費的城市的安排，我們建議使用大型廢物標籤收費。雖然收費水平可按重量或容量訂定，但為了便利市民，我們會採用劃一價格標籤機制。大型廢物會不論尺寸及重量將劃一收取每件 11 元的費用(按 2019-20 年度都市固體廢物收費計劃預計實施時的價格水平)。這收費參考了 100 公升的最大容量指定垃圾袋的收費。大型廢物標籤可在指定垃圾袋的銷售點及自動售賣機購買。大型廢物標籤的擬議設計見附件二。

「按桶」過渡收費安排

對象

15. 部分使用食環署垃圾收集車提供廢物收集服務的住宅樓宇，其住戶或需要更多時間就使用指定垃圾袋的實施安排凝聚共識。因此，委員會建議應提供過渡安排，容許這些住宅樓宇自行選擇按食環署垃圾收集車向其樓宇所收取的垃圾桶數量付費。

16. 我們已試行在食環署的垃圾收集車上安排自動系統，以點算及記錄在各住宅樓宇所收集到的垃圾桶數，以確認在技術上可行。各住宅樓宇須按記錄的倒空垃圾桶次數每月付費。有意選用過渡安排的住宅樓宇可在實施都市固體廢物收費前六個月及整個過渡期內登記使用，並向政府申請在垃圾桶上安裝電子標籤，以作識別及結帳之用。

收費水平

17. 我們不鼓勵公眾採用過渡安排，因住戶或居民只能間接感受到收費所帶來影響，削弱減廢意欲。為鼓勵居民及早轉用指定垃圾袋的最終收費模式，我們認同委員會的建議，「按桶收費」必需較「按袋收費」為高，並逐年遞增。「按桶收費」會分別在第一、二及三年開首在指定垃圾袋的擬議收費(即每公升 0.11 元)之上加添 30%、40%和 60%的「額外收費」。240公升的垃圾桶在實施首三年的收費分別為 34 元、37 元及 42元；而 660公升的垃圾桶為分別為 94 元、100 元及 115元。我們亦會收取安裝電子標籤的一次性費用，按收回全部成本計算每桶收費為 170元。所有費用均按 2019-20 年度預計都市固體廢物收費計劃實施時的價格水平計算。

入閘費

對象

18. 就棄置於堆填區或廢物轉運站的廢物，相關的繳費帳戶戶主須按該等廢物的重量繳付入閘費。這項收費安排主要適用於工商業機構，以及目前未有使用食環署垃圾收集服務的住宅樓宇。他們每日棄置的都市固體廢物約有 4,900 公噸，佔 2015 年在堆填區棄置的都市固體廢物總量 48%。

收費水平

19. 現時，私營廢物收集商在市區的廢物轉運站棄置廢物，每公噸須繳費 30元²，但在堆填區則無須繳費。為免影響這些廢物處置設施的現有使用分布，在實施都市固體廢物收費後，市區廢物轉運站與堆填區每公噸 30元的收費差距會維持不變；而新界西北廢物轉運站與堆填區每公噸 38元收費差距則會改為每公噸 30元，以簡化收費計劃的架

² 私營廢物收集商使用不同廢物轉運站的現行收費(如有)介乎每公噸 30 至 110元。收費所定水平可讓政府至少收回處理私營廢物收集商所棄置廢物的額外成本，以由廢物轉運站運往堆填區。

構。至於馬灣、北大嶼山及其他離島的廢物轉運站，由於該等地區並無其他可使用的廢物處置設施，在該等廢物轉運站棄置都市固體廢物的收費水平應與堆填區的收費水平相同。故此，棄置在四個市區廢物轉運站和新界西北廢物轉運站的都市固體廢物，每公噸將收費 395 元；而棄置在其他廢物轉運站及堆填區的廢物則每公噸將收費 365 元（兩者均按 2019-20 年度預計都市固體廢物收費計劃實施時的價格水平計算），以收回全部成本。此收費貼近委員會所建議公眾可接受水平的下限，而使用不同的廢物棄置安排的收費亦大致相約。入閘費水平會在首三年維持不變，此安排與指定垃圾袋收費安排相同。

20. 委員會建議的入閘費安排規定私營廢物收集商須登記為帳戶持有人和在廢物轉運站及堆填區棄置都市固體廢物時繳付費用。私營廢物收集商應按照個別廢物產生者的都市固體廢物棄置量，與其客戶商討攤分廢物收費的方法。然而，在我們諮詢私營廢物收集商時，他們就規定私營廢物收集商須繳付費用的擬議安排表達了關注。他們認為如客戶未能依時還款或事後拒絕付款，會令他們衍生現金周轉及壞帳問題。在考慮他們的意見後，我們建議採用混合式機制，容許私營廢物收集商及廢物產生者登記為帳戶持有人及繳付入閘費。私營廢物收集商與客戶可商討一個雙方均同意的繳費安排。建築廢物處置收費計劃現正實施類似安排³，並運作順暢。

21. 為協助私營廢物收集商與其客戶商討按棄置量攤分廢物收費的方法，政府已準備了相關指引，當中包括可行的攤分方法。我們會參考正在進行的環境及自然保育基金社區參與項目的實際經驗，並繼續優化有關指引。

為有需要人士提供援助

22. 雖然減廢責任應由整個社會共同承擔，而豁免廢物收費並不可取，但委員會建議應考慮如何處理有財政困難

³ 我們會就「入閘費」的引入檢討建築廢物處置收費。在檢討時，我們會考慮推動行為改變的政策目標及處理建築廢物堆填費及入閘費的差距的需要。

的人士的需要。因此，政府計劃為綜合社會保障援助計劃的人士提供財政援助。援助金額會考慮不同的因素，包括估算的每月廢物棄置費。政府會適時公布有關詳情。

協助市民遵規

生效安排及執法工作

23. 台北市及首爾的經驗顯示，在實施都市固體廢物收費初期，公眾認知及參與對計劃的順利實施非常重要。由於市民需要時間適應新收費計劃，在全港即時採取密集及嚴厲的執法行動並非最佳方法。參考塑膠購物袋收費計劃的成功經驗，我們計劃在都市固體廢物收費生效後首六個月設立「適應期」。在此期間，食環署的前線人員會檢視查看接收的廢物是否已由指定垃圾袋包妥，或貼上大型廢物標籤，並會拒收不符合要求的廢物。我們會對違例個案發出警告，但會對性質及程度嚴重的違例行為採取執法行動，例如違例者在獲發警告後仍屢次違法。此安排可讓市民在實施初期適應有關規定，並顧及部分廢物產生者或需略多些時間逐漸改變行為習慣。

24. 在適應期後，我們會採取嚴厲的執法行動。具體來說，一如在適應期的安排，食環署的前線人員會繼續在廢物收集點檢視及拒收不符合要求的廢物。此外，根據前線清潔工人、廢物收集商、物業管理公司及市民提供的違例投訴及舉報，環保署及食環署會在廢物收集點（即食環署的垃圾收集車、垃圾收集站及垃圾桶站）採取監察及執法行動。我們會向在案發現場截獲的違例者發出 1,500 元的定額罰款通知書，亦會以傳票方式向嚴重及屢次違例者採取檢控行動⁴。我們亦會就此設立熱線，以解答市民的查詢及接收違例投訴及舉報。

⁴ 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。鑑於性質相若，定額罰款通知書及以傳票方式的首次定罪罰款水平與於《公眾潔淨及防止妨擾規例》(第 132BK 章)下在公眾地方亂拋垃圾的罪行相同。

25. 香港多層大廈林立。物業管理界別對於廢物產生者在樓宇內的公共空間（如個別樓層）違例棄置廢物的情況表達了關注，因這些違規人士會難以辨別。本港約有 41,000 幢住宅樓宇，在這些樓宇進行定期巡查會大幅增加執法人手的需求，而市民或會視之為不必要的私隱侵犯及干擾。然而，我們建議，在廢物收集房或樓宇樓層及其他供收集廢物的地方棄置任何未有使用指定垃圾袋包妥的都市固體廢物，均屬違法。根據市民及物業管理公司的情報及投訴，我們會制訂「違法黑點」名單，以便進行巡查和對違例者採取執法行動。

宣傳、公眾參與及教育

26. 根據其他城市的經驗，公眾教育是成功推行都市固體廢物收費的關鍵。為此，環境及自然保育基金已於 2015 年預留 5,000 萬撥款，為社區參與項目提供資助，讓不同界別及持份者就實施都市固體廢物收費作好準備。至今已有超過 30 個社區參與項目獲得撥款，總資助額共 3,300 萬元。他們在實際環境試行都市固體廢物收費的經驗可為日後的收費安排提供有用的參考。我們會以此優化相關的落實指引。我們亦會舉行分享會，讓項目參與者與其他持份者分享經驗。

27. 與此同時，我們一直與不同的持份者，包括物業管理界別、私營廢物收集商、商會及鄉議局等聯繫，集思廣益，共同擬訂實施安排。我們在今年稍後會向立法會提交立法建議為收費計劃提供法律基礎；在這之前，我們會繼續諮詢不同的持份者及舉辦地區論壇。

28. 為了提升公眾認知及對收費計劃的認識，我們將會以「搵少啲、慳多啲」為主題進行重點宣傳活動，並會推出專屬網站，以宣傳收費計劃及有關安排。我們會在審議條例草案階段繼續宣傳工作，並會在通過條例草案後的 12 至 18 個月「準備期」加強宣傳。我們亦會與不同的持份者合作，包括環保團體、物業管理公司及鄉郊村落等，以舉辦不同的宣傳和教育活動。

減廢及回收支援

29. 引入都市固體廢物收費會向市民提供更大誘因減廢及在源頭把可循環再造物料分類回收。政府明白在引入都市固體廢物收費時，並需增加減廢及回收支援的重要性。下文闡述政府正進行的不同政策及措施。

生產者責任計劃

30. 香港在 2009 年引入塑膠購物袋收費，並於 2015 年 4 月起將此收費擴展至全港所有的零售店舖，成功令塑膠購物袋的棄置量進一步減少 25%。實施都市固體廢物收費後，須妥善收集和處理的各種回收物將有所增加。高價值的回收物(例如金屬和紙張等)在私營市場的銷情不俗，而我們正逐步引入生產者責任計劃，建立回收系統，把特定的低價值回收物轉為可重用資源。在 2016 年，廢電器電子產品和飲品玻璃容器的生產者責任計劃的賦權法例已獲通過。我們預計於未來數個月向立法會提交相關的附屬法例，以期在 2017-18 年度分階段實施計劃。

31. 同時，過去數年，由於回收塑膠原料市價大跌，棄置在堆填區的廢塑膠持續增加，由 2013 年的 681,000 公噸增至 2015 年的 797,000 公噸，佔都市固體廢物棄置量的比重由 19.5% 增至 21%。同期，廢塑膠的回收和循環再造量大跌，由 243,000 公噸下跌至 94,000 公噸。因此，在 2017 年的施政報告中，政府已公布會開展可行性研究，探討如何為合適的塑膠產品容器引入生產者責任計劃，主要包括飲品和個人護理產品的膠樽。

支援廢物的源頭分類

廢物源頭分類計劃

32. 為推廣「家居及工作間的廢物循環再造」觀念，環保署一直透過環境運動委員會和環境及自然保育基金為不同住宅及工商業樓宇提供回收桶。計劃已覆蓋超過八成的香港人口。為回應住宅及工商業樓宇的需求，我們會透過

環境運動委員會提供更多回收桶予每幢樓宇以支援回收工作。

公眾地方的回收桶及廢屑箱

33. 政府在公共空間放置回收桶，以提供回收支援予未有足夠空間放置回收桶的大廈(如單幢樓宇)，以及提高公眾的廢物分類和循環再造的意識。這包括由食環署管理的路旁回收桶和康樂及文化事務署(「康文署」)轄下的文化及康練場地提供的回收桶。根據其他城市的經驗，政府在實施廢物收費時，通常會減少廢屑箱，以免廢屑箱被濫用以逃避都市固體廢物收費⁵。回收桶的數量亦會調整，以提升回收桶及廢屑箱的比例。為此，我們在 2016 年 2 月成立由環境局局長主持的公共空間回收及垃圾收集設施改造督導委員會(「督導委員會」)，檢討公共空間的回收桶及廢屑箱數目、分布和設計。

34. 督導委員會最近已完成首階段檢視回收桶及廢屑箱的數目及分布的工作。根據顧問研究提出的規劃參數⁶，督導委員會建議在 2019 年計劃實施都市固體廢物收費前，將公共空間的廢屑箱數目減少 40%至 24,300 個，並將公共空間的回收桶與廢屑箱的整體比例由現時的 1:14 提升至 1:6，令相關回收桶數目增加 45%至 4,000 個。食環署和康文署會在隨後檢視有關安排，並在考慮實際情況、市民反應及其他運作因素後，進一步調整公共空間廢屑箱和回收桶的數目。

35. 另一方面，廢屑箱和回收桶應設置於策略性地點(如場地出入口和十字路口等)，讓市民更能掌握它們擺放的位置，從而增進它們的使用率。相關部門亦應考慮在合適地

⁵ 台北市在 2000 年實施都市固體廢物收費前，約有 29,000 個廢屑箱和 15,00 個回收桶，而首爾在 1995 年時則約有 7,600 個垃圾桶。目前，台北市的廢屑箱和回收桶數目均為 2,700 個，而首爾的廢屑箱和回收桶數目各有 4,500 個。由此可見，兩個城市在實施都市固體廢物收費後，廢屑箱數量大減，而回收桶數量則有所增加。

⁶ 根據規劃參數，回收桶的數目應該增加，而兩個回收桶之間的距離應減至 250 米。另一方面，垃圾桶的數目則應減少，而兩個廢屑箱之間的距離應增至 150 米。

點設置收集特定物料的回收桶，例如在運動設施外和沙灘設置專門收集廢塑膠樽及鋁罐的回收桶。政府將制訂指引以落實廢屑箱及回收桶的設置安排。再者，為便利市民進行回收，我們計劃引進以單一隔間收集不同回收物的設計，亦會在一些公共空間作試行，以確保運作暢順。

在社區層面的支援

36. 由環境及自然保護基金資助的「社區回收網絡」為沒有物業管理的住宅樓宇提供回收支援。該網絡轄下有18個由非政府機構成立和管理的社區回收中心。這些中心可作為社區層面的回收廢物收集點。另一方面，正在擴展的「綠在區區」網絡⁷會推廣有關減廢的公眾教育，並為地區上回收價值較低的回收物提供物流支援。鑑於回收服務的需求將會增加，我們正加強與物業管理公司聯繫，為居民及物業管理公司的前線清潔工人作好準備，以應對日後在處理廢物及回收物的轉變。我們並已鼓勵廢物收集商和循環再造商利用回收基金提高處理量和運作效率。

推廣乾淨回收

37. 我們會增強推廣乾淨回收的宣傳及教育工作，讓市民加深了解乾淨回收對回收物的回收價值和可回收性的重要性。新一輪的宣傳活動將集中教育市民如何減少回收物的「污染物」和「雜質」。我們亦計劃加強外展服務以增加有關的實地教育工作，並向物業管理公司及居民提供在地協助和支援，以進行適當的廢物源頭分類和乾淨回收。

實施時間表

38. 按上述擬議的安排落實都市固體廢物收費須修改廢物處置條例(第 354 章)，並在條例草案通過後在廢物處置條

⁷ 環境局於 2013 年表示以先導形式在全港設立五個「綠在區區」，透過委聘非牟利團體營辦並資助其後營運，從而加強環保教育，協助社區收集各類回收物料，讓綠色生活紮根社區。行政長官在《2014 年施政報告》進一步宣布擴展計劃至在全港 18 區推行。

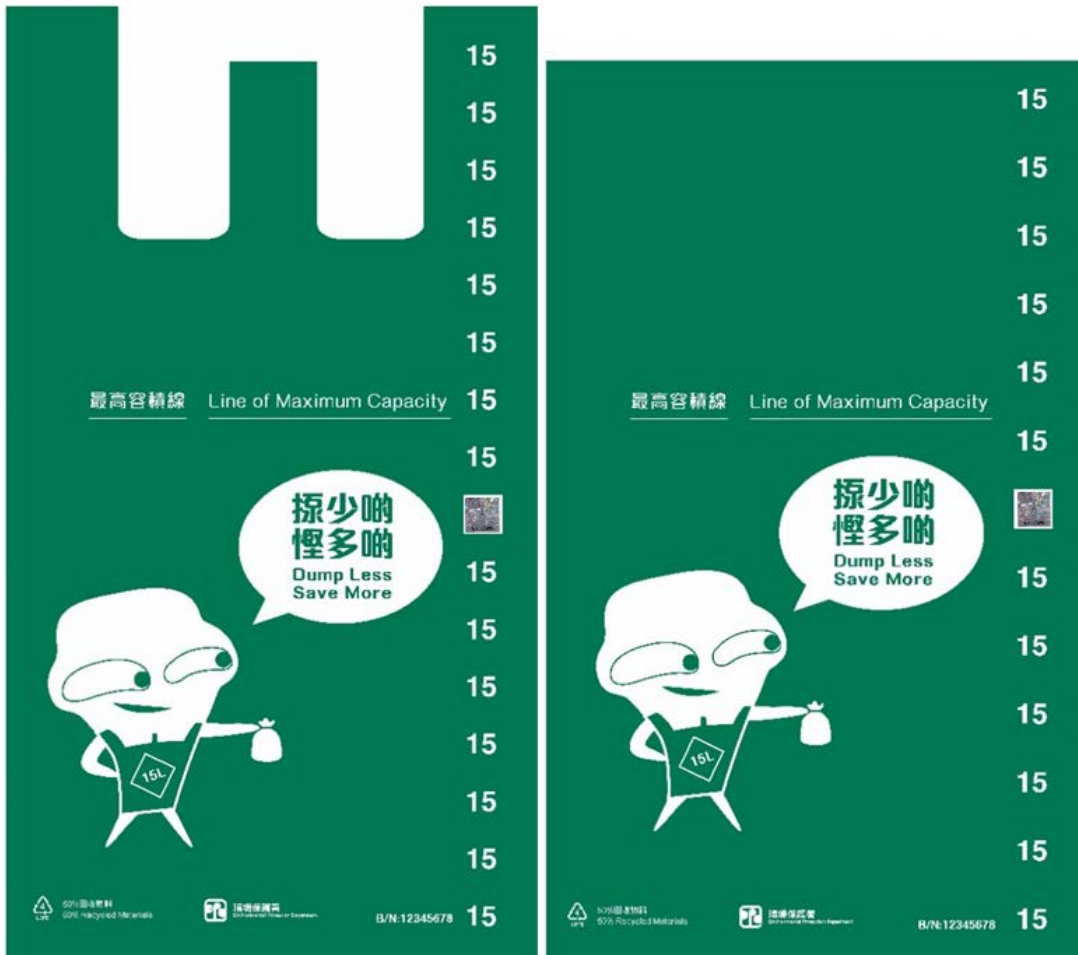
例下訂立附屬法例。我們正在草擬條例草案，並計劃於 2017 年第二季提交立法會。考慮條例草案所須的審議時間及在條例草案通過後設立 12 至 18 個月的「準備期」，我們預計都市固體廢物收費最快可於 2019 年下半年推行。

徵詢意見

39. 請委員就上述都市固體廢物收費在香港的落實安排提供意見。

環境局／環境保護署
二零一七年三月

15 公升指定垃圾袋的擬議設計



背心袋

平口袋

大型廢物標籤的擬議設計

