

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)205/18-19(03)號文件

檔號：CB1/BC/2/18

《2018 年廢物處置(都市固體廢物收費) (修訂)條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件旨在提供關於《2018 年廢物處置(都市固體廢物收費)(修訂)條例草案》("《條例草案》")的背景資料，並概述議員討論在香港引入都市固體廢物收費的建議及相關事宜時，提出的主要意見和關注。

背景

都市固體廢物的收集和處置

2. 都市固體廢物包括家居、商業及工業固體廢物，但不包括拆建廢物、化學廢物及其他特殊廢物。食物環境衛生署("食環署")及其承辦商為大部分由物業管理公司管理的住宅樓宇(包括公共屋邨及不同的公共機構處所)提供直接收集廢物服務。從這些源頭收集的廢物會運送到堆填區或廢物轉運站，而廢物產生者不須繳付任何徵費。工商業機構及部分住宅樓宇的廢物由私營廢物收集商收集及送往堆填區或廢物轉運站。私營廢物收集商將都市固體廢物送往廢物轉運站處置時須繳費。¹

¹ 此項收費(現時介乎每公噸 30 元至 110 元)旨在讓政府至少可收回處理私營廢物收集商送往廢物轉運站的廢物的邊際成本。除此以外，當局並沒有就棄置於堆填區的都市固體廢物收費。香港另有各個處置化學廢物、建築廢物及醫療廢物的收費計劃。

關於都市固體廢物收費的公眾參與活動

3. 根據在 2012 年諮詢公眾的結果，政府當局確定以都市固體廢物按量收費為減少都市固體廢物的大方向。2013 年，可持續發展委員會就都市固體廢物收費的實施框架進行第二階段公眾參與活動。可持續發展委員會在報告書中建議：(a)為體現公平和"污染者自付"的原則，應同時在所有界別實施都市固體廢物收費；(b)收費機制應建基於現有都市固體廢物的收集和處置制度，以盡量避免對環境衛生產生不良影響；及(c)收費水平應與都市固體廢物產生者的廢物棄置量有直接關係。政府當局進一步於 2017 年舉辦多場座談會、會議、講座及論壇，以徵詢公眾對實施安排的意見。

擬議的實施安排

收費模式及收費水平

4. 考慮到可持續發展委員會建議的實施框架及各方持份者提出的意見，政府當局建議以下兩種收費模式：

- (a) 由食環署收集的都市固體廢物，以及由私營廢物收集商利用配備壓縮系統的廢物收集車輛收集的都市固體廢物，將以規定使用預繳式指定垃圾袋或指定標籤的模式收費。在每日棄置於堆填區的都市固體廢物中，約 80%將以此收費模式收費；及
- (b) 其餘由私營廢物收集商利用無配備壓縮系統的廢物收集車輛(例如夾斗車、勾斗車及卸斗車等)收集的都市固體廢物，將按所處置的廢物的重量，在堆填區或廢物轉運站徵收入閘費。²

² 政府當局於 2017 年 3 月 27 日諮詢環境事務委員會時，所建議的都市固體廢物收費框架包括一個過渡期，其間容許使用食環署直接收集廢物服務的住宅樓宇採用"按桶"收費機制，即"以整幢樓宇按廢物容量"收費；而入閘費的安排則適用於透過私營廢物收集商處置的所有都市固體廢物(不論私營廢物收集商以何種方式收集廢物)。經考慮持份者的意見，政府當局其後於 2017 年 10 月 30 日諮詢環境事務委員會時，已取消"按桶"的安排，以及將預繳式指定垃圾袋的適用範圍擴闊至涵蓋由私營廢物收集商以配備壓縮系統的廢物收集車輛收集的都市固體廢物，並提出上文第 4 段載述的修訂收費模式。修訂收費模式已納入《條例草案》的立法建議內。

5. 根據現時的建議，指定垃圾袋的收費訂於每公升 0.11 元。³ 指定垃圾袋將有 9 種不同大小，介乎 3 公升至 100 公升不等，以配合不同使用者的需要。指定標籤則供不能以垃圾袋包妥的大型廢物使用，建議劃一收費為每個標籤 11 元(即相等於 100 公升指定垃圾袋的價格)。

6. 當局建議，4 個市區廢物轉運站和新界西北廢物轉運站的入閘費訂於每公噸 395 元，其他廢物轉運站及堆填區則為每公噸 365 元。⁴ 當局將採用混合式登記機制，即私營廢物收集商及廢物產生者均可登記為帳戶持有人，以繳付入閘費。⁵ 在實施都市固體廢物收費的首 3 年內，指定垃圾袋、指定標籤及入閘費的收費水平將維持不變。當局會在其後檢討收費水平。

實施策略及執法事宜

7. 為推動所需的行為改變，政府當局計劃採取多管齊下的策略，包括：(a)在相關立法建議通過後，設置一個 12 至 18 個月的準備期；(b)加強減廢及回收支援；(c)加強公眾教育、宣傳及參與活動；(d)應用創新及科技措施；(e)透過增加綜合社會保障援助的標準金額，援助有需要人士；及(f)採用風險為本的執法模式。

8. 都市固體廢物收費生效後，首 6 個月將設定為適應期。在適應期內，食環署的前線人員會在廢物收集點進行檢視，並拒收違規廢物。違例者會被警告(如違例行為的性質及嚴重性達到須採取執法行動的程度，則當局仍會採取所需行動)。在適應期後，當局會以風險為本模式採取嚴厲執法行動，尤其是針對

³ 在此收費水平，3 人家庭若每天使用 1 個 10 公升指定垃圾袋處置都市固體廢物，每月須支付約 33 元。

⁴ 為平衡各廢物處置設施的流量，當局建議，在推行都市固體廢物收費後，現時在市區廢物轉運站與在堆填區處置廢物的收費差距(以每公噸廢物計為 30 元)維持不變，而新界西北廢物轉運站亦將採用同樣的收費差距。至於其他廢物轉運站，由於並無替代廢物處置設施可供使用，在該等廢物轉運站棄置都市固體廢物的收費水平將與堆填區相同，一如現時的情況。

⁵ 這項擬議安排旨在回應私營廢物收集商的疑慮。他們憂慮，如須預先繳付入閘費，但客戶未能依時向他們還款，或會衍生現金周轉及壞帳問題。

違法黑點。環境保護署("環保署")及食環署會根據所接獲的違例投訴及舉報，在不同處所採取巡查及執法行動。當局會向在涉事現場被截獲的違例者會發出 1,500 元的定額罰款通知書，亦會以傳票方式檢控嚴重及屢次違例者。

《2018 年廢物處置(都市固體廢物收費)(修訂)條例草案》

9. 《條例草案》於 2018 年 11 月 2 日在憲報刊登，並於 2018 年 11 月 14 日的立法會會議上首讀。《條例草案》旨在修訂《廢物處置條例》(第 354 章)及《廢物處置(廢物轉運站)規例》(第 354M 章)，以就處置都市固體廢物設立收費計劃；對《廢物處置(建築廢物處置收費)規例》(第 354N 章)作出一項相關修訂；⁶ 以及就相關事宜訂定條文。

議員提出的主要意見及關注

10. 環境事務委員會("事務委員會")自 2011 年 1 月起曾在多次會議上，與政府當局及可持續發展委員會討論都市固體廢物收費的事宜，並在 2013 年 12 月及 2017 年 5 月聽取公眾就此課題的意見。人事編制小組委員會及財務委員會亦分別在 2015 年 6 月及 11 月審議實施都市固體廢物收費的人員編制建議時，討論相關事宜。議員提出的主要意見及關注綜述於下文各段。

減費誘因

11. 議員普遍原則上支持在香港引入廢物按量收費，藉以減少廢物。部分議員建議，政府當局應採取軟硬兼施的方法，在推行都市固體廢物收費的同時，按減廢量或可循環再造物料的回收量為個別住戶提供獎賞。

12. 政府當局回應時表示，根據擬議收費模式，廢物產生者須繳付的費用會與其廢物棄置量成比例，因此廢物產生者會有財務誘因減少廢物。按減廢量提供金錢獎賞的做法不符合"污染者自付"原則。以可循環再造物料回收量為依據的獎賞計劃，亦

⁶ 此項修訂旨在賦權環境局局長更改建築廢物收費，並可將該等收費訂於高於收回成本的水平，以期適當地解決都市固體廢物收費和建築廢物收費之間的配合問題。

可能無意中鼓勵消費者購買用完即棄的產品。不過，為推動循環再造，各間社區回收中心和"綠在區區"一直有就市民帶來的可循環再生物料，向他們派發禮品及紀念品，這方面的工作會繼續進行。

加強支援減廢及循環再造

13. 議員普遍歡迎政府當局增撥恆常資源以加強減廢和循環再造工作的計劃，以配合實施都市固體廢物收費。⁷他們要求當局闡述這些增撥的資源的用途。部分議員促請政府當局把來自都市固體廢物收費的收入再投放於減廢/循環再造措施。

14. 政府當局表示，增撥的資源所支援的減廢和循環再造工作包括：

- (a) 在全港設立外展隊，為市民提供在地協助，尤其是單幢樓宇林立的舊區的居民；
- (b) 為現時由環境及自然保育基金提供有時限資助的社區回收中心提供常規性撥款；
- (c) 視乎將推出的先導計劃成效，在全港提供免費收集非工商業廢塑膠及各界廚餘的服務；及
- (d) 推行應用逆向自動售貨機的先導計劃，以評估其鼓勵回收廢塑膠飲料容器的成效。

利便循規及執法

15. 議員關注實施都市固體廢物收費會令非法棄置廢物的問題惡化，並引致規避繳費及濫用公眾地方廢屑箱的情況。他們詢問，政府當局會如何克服對違例者採取執法行動時可能遇到的困難，並同時在監察循規情況與保障私隱之間取得平衡。

⁷ 《行政長官 2018 年施政報告》中宣布，為配合都市固體廢物收費的落實，政府會在 2019-2020 財政年度先增撥約 3 至 4 億元，並在都市固體廢物收費實施的財政年度起進一步增加撥款。這項每年撥款的數額與都市固體廢物收費預算所得總收入相若。

16. 政府當局表示，當局會在公眾地方違規黑點增加安裝網絡攝影機以阻止非法棄置廢物，亦會在"多功能智能燈柱"先導計劃下逐步推出備有智能科技的監察攝影機。政府當局亦正研究應用其他技術，例如在廢物收集車輛安裝全球衛星定位系統，以追蹤及/或遏止棄置違規都市固體廢物的行為。由於在個別樓宇定期巡查會大幅增加執法人手的需求，亦可能會被視為不必要地侵犯私隱，政府當局會在獲取相關居民組織/物業管理公司的同意後，根據市民及物業管理公司的情報及投訴，制訂違法黑點名單。此外，當局可開發流動應用程式，供公眾舉報違規個案。

入閘費的繳費安排

17. 部分議員認為，政府當局建議的混合式登記機制未能充分回應小型私營廢物收集商的疑慮，因為這些廢物收集商的議價能力較其客戶低，可能被迫代客戶預先墊付入閘費，因而引起潛在的現金周轉及壞帳問題。他們建議，由私營廢物收集商以無配備壓縮系統的廢物收集車輛提供服務的廢物產生者，均須登記為帳戶持有人，以繳付入閘費。

18. 政府當局表示，當局已考慮議員建議的方案，但相關業界的代表普遍認為，混合式機制可在繳付入閘費方面提供更靈活的選擇，因而比較可取。建議的混合式登記機制將與現行建築廢物處置收費計劃下的繳費安排相若。

透過相應調低政府差餉抵銷廢物收費

19. 部分議員認為，由於政府差餉已包括收集廢物的收費，當局在實施都市固體廢物收費時應同步調低差餉。在 2012 年 12 月 18 日的會議上，事務委員會通過 3 項議案，分別要求政府當局如推行廢物按量收費，則(a)應同時調低差餉，避免雙重收費；(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予減廢有成的用戶。

20. 政府當局回應時表示，政府差餉是按照物業的應課差餉租值收取的間接稅，與物業的廢物棄置量或政府收集及處置廢物的開支無關。擬議都市固體廢物收費訂於公眾普遍可接受的水平，當局未能藉此收回提供廢物收集及處置服務的全部成本。

立法會質詢

21. 在 2012 年 3 月 21 日、2014 年 6 月 4 日、2017 年 6 月 21 日及 2017 年 7 月 12 日的立法會會議上，方剛議員、陳克勤議員、盧偉國議員及易志明議員分別提出與都市固體廢物收費有關的質詢。該等質詢及政府當局答覆的超連結載於**附錄**。

最新發展

22. 在 2018 年 11 月 16 日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會，研究《條例草案》。

相關文件

23. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2018 年 12 月 4 日

《2018 年廢物處置(都市固體廢物收費)(修訂)條例草案》委員會

相關文件一覽表

日期	事項	文件
2011 年 1 月 24 日	環境事務委員會 會議	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) 會議紀要 (立法會 CB(1)1509/10-11 號文件)
2012 年 1 月 19 日	環境事務委員會 會議	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) 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) 會議紀要 (立法會 CB(1)1219/11-12 號文件)
2012 年 12 月 18 日	環境事務委員會 會議	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) 會議紀要 (立法會 CB(1)568/12-13 號文件)
2013 年 11 月 25 日	環境事務委員會 會議	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) 會議紀要 (立法會 CB(1)772/13-14 號文件)

日期	事項	文件
		政府當局提供的跟進文件 (立法會 CB(1)591/13-14(01) 號文件)
2013 年 12 月 16 日	環境事務委員會 特別會議	會議紀要 (立法會 CB(1)1103/13-14 號文件)
2015 年 2 月 25 日	環境事務委員會 會議	政府當局就"推行都市固體廢物收費 的框架建議"提供的文件 (立法會 CB(1)560/14-15(08) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)726/14-15 號文件)
2015 年 6 月 23 日	人事編制小組委 員會會議	政府當局就"建議在環境保護署開設 兩個編外職位，即一個首長級乙級政 務官(首長級薪級第 3 點)職位和一個 首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)職位，為期 3 年，在財務委員會 批准後即時生效，以領導新設立的廢 物管理(特別職務)科"提交的文件 (EC(2015-16)3) 會議紀要 (立法會 ESC110/14-15 號文件)
2015 年 11 月 20 日	財務委員會會議	會議紀要 (立法會 FC163/15-16 號文件) (立法會 FC164/15-16 號文件)
2017 年 3 月 27 日	環境事務委員會 會議	政府當局就"都市固體廢物收費落實 安排"提交的文件 (立法會 CB(1)697/16-17(01) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1268/16-17 號文件)
2017 年 5 月 29 日	環境事務委員會 特別會議	會議紀要 (立法會 CB(1)617/17-18 號文件) 政府當局提供的跟進文件 (立法會 CB(1)1347/16-17(02) 號文件)

日期	事項	文件
2017 年 10 月 30 日	環境事務委員會 會議	政府當局就"落實都市固體廢物收費" 提供的文件 (立法會 CB(1)126/17-18(02) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)399/17-18 號文件) 政府當局提供的跟進文件 (立法會 CB(1)357/17-18(02) 號文件)
2018 年 10 月 22 日	環境事務委員會 政策簡報會	政府當局就"2018 年施政報告——環 境局的政策措施：環境保護"提供的 文件 (立法會 CB(1)10/18-19(01) 號文件)
2018 年 11 月 14 日	當局向立法會提 出《2018 年廢物 處置(都市固體廢 物收費)(修訂)條 例草案》	條例草案 立法會參考資料摘要 (檔號：EP CR/9/65/3) 法律事務部報告 (立法會 LS13/18-19 號文件)
2018 年 11 月 26 日	環境事務委員會 會議	立法會參考資料摘要 (檔號：EP CR/9/65/3)

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》
可持續發展 委員會	題為"減費——收費・點計?"的誠邀回應文件 《都市固體廢物收費社會參與過程報告書》

相關立法會質詢的超連結：

日期	立法會質詢
2012 年 3 月 21 日	有關方剛議員所提立法會質詢(書面)的 新聞公報
2014 年 6 月 4 日	有關陳克勤議員所提立法會質詢(書面)的 新聞公報
2017 年 6 月 21 日	有關盧偉國議員所提立法會質詢(口頭)的 新聞公報
2017 年 7 月 12 日	有關易志明議員所提立法會質詢(書面)的 新聞公報