

新民黨

回應《2018年廢物處置(都市固體廢物收費)(修訂)條例草案》意見書

背景

1. 早於 2005 年，本港已就引入都市固體廢物收費展開討論。當局在《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》中提出，應根據棄置量向廢物生產者收費，落實「污染者自付」原則¹。
2. 政府分別於 2012 年及 2014 年，就引入廢物收費及實行方式進行公眾諮詢後，決定以「按戶按袋」方式，落實廢物收費。
3. 2018 年 11 月，當局向立法會提交《2018 年廢物處置(都市固體廢物收費)(修訂)條例草案》(下稱「條例草案」)。法案委員會經 19 次會議，至今仍未就條例草案內容取得共識。
4. 促進資源節約、生態環境保護和污染防治，推動綠色發展空間格局為國家政策大趨勢(見附件一)²。特區政府有責任，盡快建立完善的固體廢物管理策略，推動可持續發展。
5. 本文旨在簡單闡述新民黨對條例草案的意見，並歸納大眾過往對廢物收費提出的質疑，期望局方能在條例草案審議期間，積極回應市民關注。

問題一、減廢策略成效不彰

6. **棄置量及回收率與目標背道而馳**—政府在 2013 年發表《香港資源循環藍圖 2013—2022》，多項政策推行至今，不單未能達到預期減廢目標，人均棄置量不跌反升，回收率亦按年下降。
7. 根據《香港固體廢物監察報告》，本港每日人均棄置量，由 2010 年的 1.3 公斤，上升至 2018 年的 1.53 公斤，升幅為 17.7%。而回收率則由 2015 年的 35% 下降至 2019 年的 29% (見圖一及圖二)。
8. 過去數年的都市固體廢物的產生總量，一直維持於約 5.7 百萬至 6 百萬公噸(見表一)。
9. 以上數據反映現時廢物管理政策出現重大錯誤。當局有責任檢視政策不足，查找廢物數量不斷上升的原因，並向公眾清晰交待。

表一、2015 至 2019 年都市固體廢物產生量

	2015	2016	2017	2018	2019
總量 (百萬公噸)	5.74	5.70	5.75	5.95	5.67
按年變動	2.1%	-0.7%	0.9%	3.5%	-4.6%

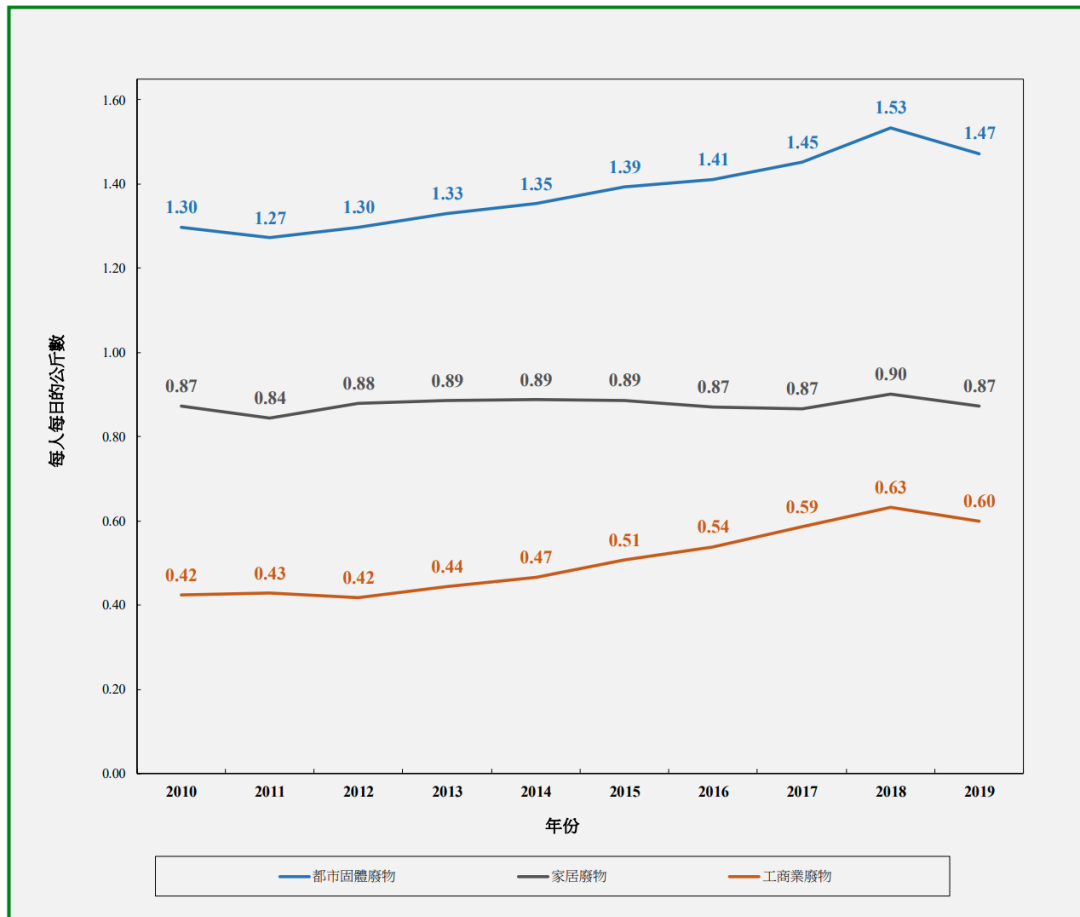
¹ 《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》，

https://www.epd.gov.hk/epd/msw/htm_tc/ch03/main.htm#Role

² 國家發展改革委關於創新和完善促進綠色發展價格機制的意見，

https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghxwj/201806/t20180629_960951.html

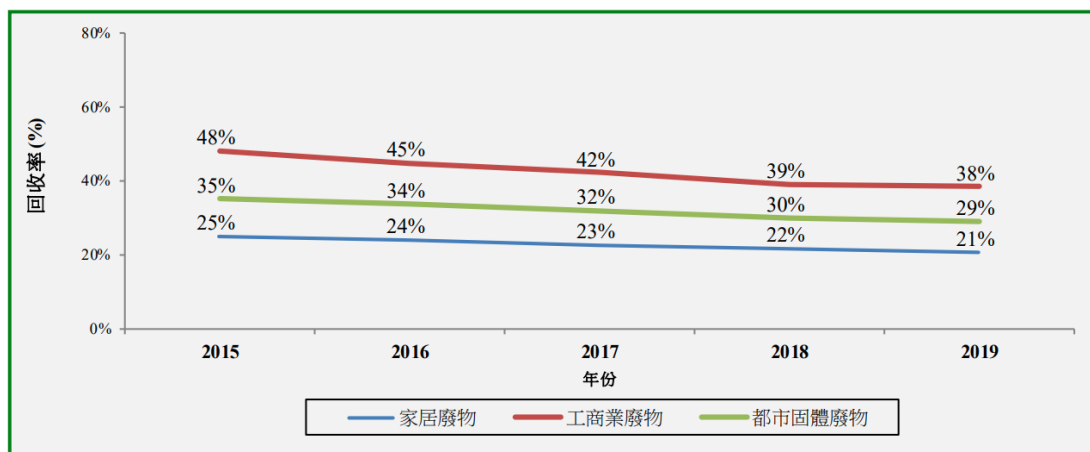
圖一、2010 至 2019 年都市固體廢物的人均棄置率³



註：

(1) 人均棄置率是根據政府統計處於2020年2月所公布的年中人口數字計算。

圖二、2015 至 2019 年都市固體廢物、家居廢物及工商業廢物的回收率



³ 香港固體廢物監察報告 2019 年的統計數字，

<https://www.wastereduction.gov.hk/sites/default/files/msw2019tc.pdf>

10. **醜聞不斷，削弱公信力**—近年有關本地回收的負面消息不絕，公眾難免對推行廢物徵費的成效存疑。例子包括：
- 2015 年—審計署發表報告，指環保署錯誤計將進口循環再造物料也計算在內，導致回收率被嚴重高估⁴。
 - 2017 年及 2020 年—多次有傳媒報道，指前線承辦商將玻璃樽及膠樽等回收物料直接運往堆填區棄置，浪費市民回收的努力⁵。
 - 2020 年 12 月—申訴專員指政府在全港放置約 17,000 套三色桶，但措施成效不彰，因此已主動介入調查⁶。
11. 上述情況不單打擊市民分類回收的意欲，亦令當局的公信力大打折扣。如何說服公眾，政府能通過廢物收費，減少廢物棄置量，將會成為一大挑戰。

問題二、社區回收分類設施不足

12. 除財政因素外，市民是否願意改變生活習慣，很大程度取決於回收設施的便利程度。大量海外研究已指出，分類設施及回收網絡的便利程度，與減廢成效有直接關連。
13. **社區回收設施嚴重不足**—時任行政長官梁振英於 2014 年施政報告中，宣布撥款 4 億港元，在 18 區設立「綠在區區」。截至 2021 年，全港只有 9 個環保回收站；而位於人口密集地區的回收便利點，亦只有 22 個。
14. **樓宇內部缺分類設施**—現時絕大部分住宅樓宇內部，並沒有預留空間設置分類設施，市民需離開所住樓層，使用屋苑或社區內的回收設施，極度不便。政府至 2008 年才修改《建築物條例》，要求所有新建住宅，必須在每一樓層設置回收及分類設施⁷。

問題三、本地回收能力成疑

15. 本港一直依賴出口方式，處理分類回收得來的循環再用物料（見圖三）。
16. **本地回收能力有限**—本地處理的塑料及紙料總量長期偏低。2019 年由本地處理塑料有 74,400 公噸，而紙料只有 100 公噸。事實上，2019 年本地處理的回收物料有 200,000 公噸，分別佔總回收的 12% 及固體廢物總產生量的 3.5%。

⁴ 審計署，政府管理都市固體廢物的工作，https://www.aud.gov.hk/pdf_ca/c65ch01.pdf

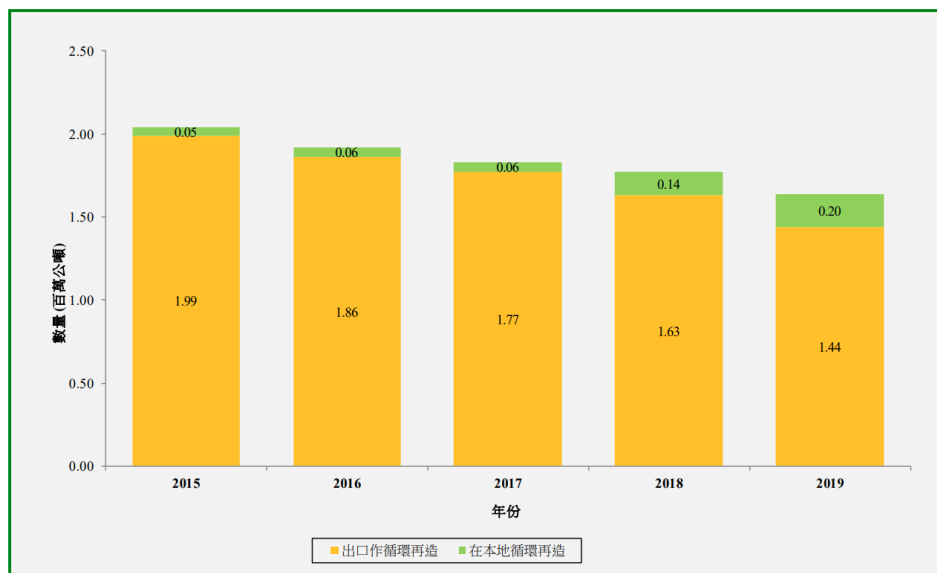
⁵ 東方日報，網民熱話：屋苑回收玻璃樽直送堆填區？環保署跟進，https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20190327/bkn-20190327145737892-0327_00822_001.html

⁶ 申訴專員主動調查廢物分類回收桶的管理和成效，2020 年 11 月 30 日，<https://www.info.gov.hk/gia/general/202011/30/P2020113000319.htm>

⁷ 立法會參考資料摘要，2008 年建築物(垃圾及物料回收房及垃圾槽)(修訂)規例，https://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/subleg/brief/125_brf.pdf

17. 受國家收緊入口政策影響，廢膠及廢紙近年失去出口市場。有意見認為，落實廢物徵費將會令可供回收物料大幅增加，以本地回收業的規模，根本無法應付。已分類的物料最後會被送往堆填區，既白費市民心機，亦只會繼續加重堆填區的負荷。
18. 當局有必要向公眾交代，現時本地處理回收物料的能力，以釋除市民有關本地回收業的疑慮。

圖三、2015 至 2019 年從都市固體廢物回收之可循環再造物料的数量



表二、塑料及紙料棄置量與本地回收量的比較

	塑料		紙料	
	棄置量* (公噸)	本地回收量 (公噸)	棄置量 (公噸)	本地回收量 (公噸)
2015	796,795	5,400	823,805	0
2016	778,180	7,200	819,060	0
2017	775,260	13,700	924,180	0
2018	855,195	55,800	986,230	0
2019	846,600	74,400	986,960	100

*備註：由每日棄置量推算

問題四、執法安排混亂不公

19. 在兩次公眾諮詢中，包括區議員、業主代表及物業管理公司等持份者，對廢物收費的執行細節及執法機制表示強烈不滿。但當局至今仍未提出合理的應對方案。
20. **難以監察違規行為**—由於大部分香港的住宅，均在各自樓層設有垃圾收集設施，現實上無法在所有樓層進行監察。當局已明言因私隱考

慮，不會拆開垃圾袋追查來源，針對黑點巡查及舉報機制的阻嚇力有限，執法難度極高，只能靠市民自律。

21. **引起不公情況**—有不少業主代表指出，若出現違規情況，食環署將拒收相關廢物。鑑於追查源頭極為困難，只能由法團或物業管理公司處理代為處理拒收物品，再將成本轉嫁於業主。此漏洞反映當局制訂措施時，未有考慮實際操作，形同懲罰守法市民，做法有欠公允。
22. **影響環境衛生**—現時非法棄置情況普遍，鄉郊地區情況更為嚴重。市民及地區代表多次投訴，情況仍未見改善。參考海外案例，一般會在落實廢物徵費時，同步加強執法力度或提高罰則，大力打擊非法棄置。反觀特區政府，在應對廢物徵費對環境衛生影響方面，力度明顯不足。
23. 環境局有責任回應以上關注，並制訂具針對性的應對措施，妥善處理廢物收費有可能引致的不良影響。

其他公眾關注

24. 本港經濟由 2019 年中起轉差，失業率攀升。不少基層市民擔心廢物徵費將增加財政壓力，希望政府可擴大資助或豁免範圍。
25. 現時回收物多達八種，而正確分類及乾淨回收等概念，對不少人而言仍相對複雜，希望當局可簡化回收程序。
26. 公屋居民代表多次指出，希望當局於更多公共屋邨推出試行計劃，讓長者及弱勢社群，盡早適應新安排。
27. 新冠肺炎疫情在劏房集中的舊式大廈蔓延，揭示「三無大廈」衛生情況惡劣，垃圾在後巷及天井等隱蔽位置堆積。地區代表已多次警告，落實廢物徵費定必令衛生情況惡化。

總結

28. 落實源頭減廢及促進可持續發展等理念，普遍獲社會支持及認同。然而，單純假設引入收費機制，便足以令市民改變習慣，達到減廢目標，是將問題過度簡化。
29. 過往的數據顯示，本港廢物管理政策出現根本性謬誤，有必要全面糾正，並按實際情況，重新制訂合理的減廢及回收目標。
30. 引入都市固體廢物收費，影響的範圍非常廣泛，牽涉全港七百萬市民。政策制訂必須極為謹慎，任由市民承受政策的負面影響，勢必導致民怨升溫，後果嚴重。
31. 新民黨認為，當局有必要在條例草案審議過程中，充份回應上述各項公眾關注，並提出具體回應措施，釋除公眾疑慮，政策才有可能順利落實。

2021 年 2 月

國家發展改革委關於創新和完善促進綠色發展價格機制的意見
2018年6月21日
(節錄)

四、健全固體廢物處理收費機制

全面建立覆蓋成本併合理盈利的固體廢物處理收費機制，加快建立有利於促進垃圾分類和減量化、資源化、無害化處理的激勵約束機制。

(一) 建立健全城鎮生活垃圾處理收費機制。按照補償成本併合理盈利的原則，制定和調整城鎮生活垃圾處理收費標準。2020 年底前，全國城市及建制鎮全面建立生活垃圾處理收費制度。鼓勵各地創新垃圾處理收費模式，提高收繳率。鼓勵各地制定促進垃圾協同處理的綜合性配套政策，支持水泥、有機肥等企業參與垃圾資源化利用。

(二) 完善城鎮生活垃圾分類和減量化激勵機制。積極推進城鎮生活垃圾處理收費方式改革，對非居民用戶推行垃圾計量收費，並實行分類垃圾與混合垃圾差別化收費等政策，提高混合垃圾收費標準；對具備條件的居民用戶，實行計量收費和差別化收費，加快推進垃圾分類。鼓勵城鎮生活垃圾收集、運輸、處理市場化運營，已經形成充分競爭的環節，實行雙方協商定價。

(三) 探索建立農村垃圾處理收費制度。在已實行垃圾處理制度的農村地區，建立農村垃圾處理收費制度，綜合考慮當地經濟發展水平、農戶承受能力、垃圾處理成本等因素，合理確定收費標準，促進鄉村環境改善。

(四) 完善危險廢物處置收費機制。按照補償危險廢物收集、運輸、貯存和處置成本併合理盈利的原則，制定和調整危險廢物處置收費標準，提高危險廢物處置能力。綜合考慮區域內醫療機構總量和結構、醫療廢物實際產生量及處理總成本等因素，合理核定醫療廢物處置定額、定量收費標準，收費方式由醫療廢物處置單位和醫療機構協商確定。加強工業危險廢物和社會源危險廢物處置成本調查，合理確定並動態調整收費標準；在確保危險廢物收集、運輸、貯存、處置全流程監控，違法違規行為可追溯的前提下，處置收費標準可由雙方協商確定。