

# 立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)126/17-18(03)號文件

檔號：CB1/PL/EA

## 環境事務委員會

2017年10月30日舉行的會議

### 立法會秘書處就本港引入都市固體廢物收費 擬備的最新背景資料簡介

#### 目的

本文件旨在提供關於本港引入都市固體廢物收費的最新背景資料，並概述立法會相關委員會討論此議題時，議員所提出的意見和關注。

#### 背景

##### 都市固體廢物的棄置及收集

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。根據環境保護署("環保署")公布的廢物統計數字，在2015年，每日有15 102公噸固體廢物棄置於堆填區，當中約67%(10 159公噸)屬都市固體廢物。<sup>1</sup>

3. 目前，食物環境衛生署("食環署")及其承辦商管理約250輛垃圾收集車，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，並把從這些源頭收集的廢物送往堆填區或廢物轉運站，廢物產生者不須繳付任何徵費。食環署沒有為工商業機構提供服務，該等機構及部分住宅樓宇的廢物由私營廢物收集商收集及

---

<sup>1</sup> 請參閱《香港固體廢物監察報告——二〇一五年的統計數字》：  
<https://www.wastereduction.gov.hk/sites/default/files/msw2015tc.pdf>。

送往堆填區或廢物轉運站。私營廢物收集商須繳費，才可將都市固體廢物送往廢物轉運站處置。<sup>2</sup>

### 關於都市固體廢物收費的公眾參與活動

4. 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。<sup>3</sup> 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。

### 擬議的實施安排

5. 政府當局採納了可持續發展委員會的建議，於 2015 年 2 月就都市固體廢物收費提出下述實施框架：

- (a) 就透過食環署直接收集服務處置的都市固體廢物而言，最終目標是實行"按戶按預繳式指定垃圾袋"收費；
- (b) 當局會設立過渡期，在此期間，使用食環署直接收集服務的住宅樓宇最初可選擇採用"按樓宇的廢物棄置容量"收費的機制；
- (c) 就食環署的直接收集服務不涵蓋的住宅樓宇和村屋而言，居民必須使用指定垃圾袋盛載都市固體廢物，並送往垃圾收集站處置；及

---

<sup>2</sup> 此項收費(現時介乎每公噸 30 元至 110 元)的原意，是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。

<sup>3</sup> 可持續發展委員會由行政長官設立，以提供平台予各界就香港長遠持續發展的主要議題交流意見。可持續發展委員會成員由行政長官委任，當中包括來自環境保育、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。

- (d) 就透過私營廢物收集商處置的都市固體廢物而言，當局會在堆填區及廢物轉運站按所處置廢物的重量徵收入閘費。

### 收費水平及收費安排

6. 就按指定垃圾袋收費而言，政府當局於 2017 年 3 月建議在實施都市固體廢物收費首 3 年內，將每公升收費定於 0.11 元。<sup>4</sup> 當局會在其後檢討收費水平，確保收費水平可有效達致減廢的目標。政府當局亦建議採用 9 種大小不同、介乎 3 公升至 100 公升的指定垃圾袋，以配合不同使用者的需要。至於不能以垃圾袋包妥的大型廢物，當局建議提供大型廢物標籤，並就每個標籤劃一收取 11 元。<sup>5</sup>

7. 政府當局同時建議，在都市固體廢物收費生效後為期 3 年的過渡期內，住宅樓宇可選擇採用按食環署垃圾收集車所收集的垃圾桶數量收費的機制。採用此機制的各住宅樓宇，須每月按記錄的倒空垃圾桶總次數繳付費用。為鼓勵住戶及早轉用按指定垃圾袋收費的模式，政府當局當時建議在實施收費的第一年、第二年及第三年開始，每桶的收費水平會較指定垃圾袋的收費水平(每公升 0.11 元)分別高出 30%、40% 及 60%。<sup>6</sup>

8. 就透過私營廢物收集商處置的都市固體廢物而言，政府當局則建議將 4 個市區廢物轉運站和新界西北廢物轉運站的入閘費設定為每公噸 395 元，並將其他廢物轉運站及堆填區的入閘費設定為每公噸 365 元，兩項收費均以收回全部成本的原則釐定。<sup>7</sup> 當局建議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及繳付入閘費。<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> 按照此收費水平，假設一個 3 人家庭每天使用一個 15 公升的指定垃圾袋裝載都市固體廢物，該家庭將須繳付的收費為每天約 1.7 元。

<sup>5</sup> 政府當局指在計算此收費時，參考了最大容量(即 100 公升)的指定垃圾袋的零售價格。

<sup>6</sup> 換言之，在實施收費的首 3 年內，240 公升垃圾桶的收費分別為 34 元、37 元及 42 元，660 公升垃圾桶的收費分別為 94 元、100 元及 115 元。

<sup>7</sup> 政府當局計劃在實施收費的首 3 年內維持入閘費的水平不變。

<sup>8</sup> 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。

## 執法

9. 政府當局打算將都市固體廢物收費生效後首 6 個月設定為適應期。在此期間，食環署的前線人員會在廢物收集點目視檢查，並拒收任何沒有以指定垃圾袋包妥或沒有貼上大型廢物標籤的廢物。當局會對違例個案發出警告，如有需要，亦會採取執法行動。

10. 在適應期後，當局會採取嚴厲的執法行動。食環署的前線人員會繼續在廢物收集點目視檢查及拒收不符合要求的廢物。環保署及食環署會根據關於違例個案的投訴及舉報，在不同的廢物收集點採取監察及執法行動。當局會向在案發現場截獲的違規者發出每張 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規者作出檢控。<sup>9</sup> 此外，環保署會根據所接獲的情報及投訴，訂定私人樓宇內的"違規黑點"名單，並會專注在已確定的違規黑點進行執法工作。

## 審計署署長第六十五號報告書

11. 2015 年 10 月，審計署署長完成就政府當局管理都市固體廢物的工作進行的審查，並於審計署署長第六十五號報告書("審計署署長報告書")中發表相關報告。立法會帳目委員會從審計署署長報告書得悉政府當局未能按原訂目標時間推行都市固體廢物收費計劃，並促請當局盡快實行該措施，從而達到《香港資源循環藍圖 2013-2022》所訂的減廢目標。<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> 就以傳票方式作出的檢控而言，違規者一經首次定罪，可處第 4 級罰款(即 25,000 元)及監禁 6 個月；如屬第二次及其後的定罪，則可處第 5 級罰款(即 50,000 元)及監禁 6 個月。鑒於性質相若，定額罰款通知書及以傳票方式首次定罪的罰則級別與《公眾潔淨及防止妨擾規例》(第 132BK 章)所訂在公眾地方亂拋垃圾的罪行的罰則級別相同。

<sup>10</sup> 《香港資源循環藍圖 2013-2022》於 2013 年 5 月發表，訂定在 2022 年或之前把都市固體廢物人均棄置量減少 40% 的目標。該藍圖的其中一項主要政策工具，是引入都市固體廢物收費，推動公眾改變行為習慣以達致減廢目標。

## 議員提出的主要意見及關注

12. 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 2017 年 5 月 29 日的會議上聽取公眾對當局於 2017 年 3 月提出的擬議實施安排的意見。人事編制小組委員會及財務委員會亦分別在 2015 年 6 月 23 日及 2015 年 11 月 20 日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。政府帳目委員會在 2015 年 12 月 7 日及 29 日舉行兩次公開聆訊，就審計署署長報告書的審查結果及意見聽取證供。議員提出的主要意見及關注綜述於下文各段。

### 收費機制

13. 議員普遍原則上支持在香港實施都市固體廢物收費。部分議員認為，按戶按預繳式指定垃圾袋收費，與按樓宇的廢物棄置容量收費相比，更能有效推動公眾改變習慣。此外，部分議員反映私營廢物收集商深切關注到，若私營廢物收集商須預先繳付入閘費，他們可能會面對現金周轉及壞帳問題。有議員建議政府當局應修訂收費安排，規定所有廢物產生者(包括工商業機構及所有住戶)將廢物放進預繳式指定垃圾袋或指定容器，從而免除私營廢物收集商繳付入閘費的需要。

14. 政府當局強調，就透過食環署直接收集服務處置的都市固體廢物而言，最終目標是實行按預繳式指定垃圾袋收費。由於在"按樓宇的廢物棄置容量"收費的機制下，收費水平會較高，因此已具備合適條件的住宅樓宇，有經濟誘因盡早採用按指定垃圾袋收費的模式。

15. 至於擬議的入閘費安排，政府當局表示，其他已實施都市固體廢物收費的城市普遍也採用類似的收費機制。擬議的混合式登記制度，能在繳付入閘費方面提供更大彈性，而當局會擬備良好作業指引，協助私營廢物收集商與其客戶商討攤分費用的安排。政府當局指出，在私營廢物收集商收集的都市固體廢物中，部分種類的廢物(例如家具及作展覽用途的木板)的尺寸、重量或性質不適合放進指定垃圾袋或容器。然而，考慮到業界提出的關注和建議，政府當局會檢視是否可以擴闊指定垃圾袋的適用範圍。

## 使用所得收入及對低收入家庭的財政影響

16. 議員建議政府當局把來自都市固體廢物收費的收入再投放於協助發展回收業及其他方面，以及按各住戶的減廢量提供其他財政誘因，例如回贈公用設施收費。部分議員關注都市固體廢物收費對低收入家庭的財政影響，並認為當局應為基層市民制訂優惠安排和寬減措施。

17. 政府當局表示，在實施都市固體廢物收費計劃後取得的數據，可用於制訂更多措施鼓勵不同廢物產生者減廢。雖然寬減措施在已實施都市固體廢物收費的城市並不常見，但政府當局會探討如何紓緩都市固體廢物收費對有經濟困難的人士的財政影響。

## 執法行動及公眾教育

18. 議員關注到，實施都市固體廢物收費，可能會令非法棄置廢物的問題惡化，而物業管理公司在處理有關問題時會有困難。他們亦質疑政府當局針對違反都市固體廢物收費規定的個案採取執法行動時，會如何克服可能遇到的困難。

19. 政府當局認同執法工作會有不同方面的挑戰，並預計在下述方面的工作會尤其困難：當場截獲違規者並作出檢控、監察住宅樓宇垃圾槽的使用情況，<sup>11</sup> 以及監察在鄉郊地區無人當值的垃圾收集站及桶站棄置廢物的情況。為應對這些挑戰，政府當局計劃：

- (a) 將都市固體廢物收費生效後首 6 個月設定為適應期，讓廢物產生者有時間逐漸適應相關規定及改變習慣；
- (b) 為物業管理公司擬備良好作業指引，藉此鼓勵他們限制垃圾槽只供清潔員工使用，並要求清潔員工在棄置廢物前作出檢查；及

---

<sup>11</sup> 垃圾槽是一條傾斜管道，可讓垃圾由各樓層開口處滑至設於樓宇地面樓層的中央垃圾房。現時全港約有 4 000 幢住宅樓宇設有垃圾槽。若這些樓宇的個別住戶可隨意使用垃圾槽棄置廢物，當局便會難以監察住戶有否遵守都市固體廢物收費規定。

- (c) 與鄉議局、村代表及其他相關持份者積極探討如何在鄉郊地區有效實施都市固體廢物收費，並在已確定的違規黑點加強突擊巡查。

20. 政府當局會以"搵少啲，慳多啲"為口號，推行大型的公眾教育和宣傳運動。環保署正考慮設立外展隊，協助物業管理公司及居民實踐廢物源頭妥善分類。此外，環境及自然保育基金自 2015 年起已預留 5,000 萬元，為社區參與項目提供資助，讓不同界別就實施都市固體廢物收費作好準備。超過 30 個社區參與項目已獲批撥款，資助額合共 3,300 萬元。政府當局會參考從這些項目中汲取的經驗，優化都市固體廢物收費的落實指引。

### 配套措施

21. 議員普遍認為政府當局應加強推廣廢物源頭分類及循環再造的工作，以配合都市固體廢物收費。由於廚餘佔家居廢物的一大部分，因此部分議員建議政府當局加強支援家居廚餘循環再造的工作。

22. 政府當局向議員保證，當局會制訂配套措施，以配合推行都市固體廢物收費。舉例而言，私人及公眾地方的回收桶數目會逐漸增加，以促進廢物源頭分類；公眾地方的廢屑箱數目則會減少，以免有人濫用廢屑箱逃避繳付都市固體廢物收費。政府當局會繼續推廣"乾淨回收"的概念，從而提升不同產品的可回收程度和回收價值。當局正逐步發展"綠在區區"，加強支援收集不同可循環再造物料(特別是經濟價值較低的物料)的工作。

23. 政府當局亦表示，《香港廚餘及園林廢物計劃 2014-2022》("《廚餘計劃》")就減少、回收及循環再造廚餘訂定全面的策略。《廚餘計劃》中的一項重要策略，是發展約有 5 至 6 個有機資源回收中心的網絡，把廚餘轉化為可再生能源或堆肥。有機資源回收中心第 1 期及第 2 期分別計劃在 2017 年年底及 2021 年落成啟用。政府當局亦已按《廚餘計劃》推出多項措施，例如"惜食香港運動"及"屋苑廚餘循環再造項目"，以提高公眾對減少廚餘的意識及鼓勵公眾養成廚餘源頭分類的習慣。

### 透過相應調低政府差餉抵銷廢物收費

24. 部分議員認為，由於政府差餉已包括收集廢物的收費，因此當局在實施都市固體廢物收費時應同步調低差餉，以釋除工商界對"雙重收費"的疑慮。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減廢有成的用戶。

25. 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。擬議的都市固體廢物收費定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

26. 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。質詢涵蓋的事宜包括 2012 年進行的公眾諮詢、2014 年推行的都市固體廢物收費試點計劃、為配合都市固體廢物收費而設置回收設施的事宜，以及收費機制。有關質詢及政府當局答覆的超連結載於**附錄**。

## 最新發展

27. 政府當局將於 2017 年 10 月 30 日的會議上，向事務委員會簡介都市固體廢物收費落實安排的擬議修訂。

## 相關文件

28. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2017 年 10 月 26 日

## 本港引入都市固體廢物收費

## 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： <a href="#">EP 86/03/175A</a> )  會議紀要 (立法會 <a href="#">CB(1)1509/10-11</a> 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 <a href="#">CB(1)819/11-12(01)</a> 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 <a href="#">CB(1)855/11-12(05)</a> 號文件)  會議紀要 (立法會 <a href="#">CB(1)1219/11-12</a> 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 <a href="#">CB(1)276/12-13(01)</a> 號文件)  會議紀要 (立法會 <a href="#">CB(1)568/12-13</a> 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 <a href="#">CB(1)314/13-14(03)</a> 號文件)  會議紀要 (立法會 <a href="#">CB(1)772/13-14</a> 號文件)

日期	事項	文件
		政府當局提供的跟進文件 (立法會 <a href="#">CB(1)591/13-14(01)</a> 號文件)
2013年 12月16日	環境事務委員會 會議	會議紀要 (立法會 <a href="#">CB(1)1103/13-14</a> 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 <a href="#">CB(1)560/14-15(08)</a> 號文件)  會議紀要 (立法會 <a href="#">CB(1)726/14-15</a> 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 (立法會 <a href="#">EC(2015-16)3</a> 號文件)  會議紀要 (立法會 <a href="#">ESC110/14-15</a> 號文件)
2015年 11月20日	財務委員會會議	會議紀要 (立法會 <a href="#">FC163/15-16</a> 號文件) (立法會 <a href="#">FC164/15-16</a> 號文件)
2017年 1月23日	環境事務委員會 會議	政府當局就"2017年施政報告——環 境局的政策措施：環境保護"提交的 文件 (立法會 <a href="#">CB(1)451/16-17(01)</a> 號文件)  會議紀要 (立法會 <a href="#">CB(1)683/16-17</a> 號文件)

日期	事項	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 <a href="#">CB(1)697/16-17(01)</a> 號文件)  會議紀要 (立法會 <a href="#">CB(1)1268/16-17</a> 號文件)
2017年 5月29日	環境事務委員會 特別會議	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 <a href="#">CB(1)697/16-17(01)</a> 號文件)

**相關文件的超連結：**

機構	文件
環境局	<a href="#">《香港資源循環藍圖 2013-2022》</a>
可持續發展 委員會	<a href="#">題為"減費——收費·點計?"的誠邀回應文件</a>  <a href="#">《都市固體廢物收費社會參與過程報告書》</a>

**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 <a href="#">新聞公報</a>
2014年6月4日	有關陳克勤議員所提立法會質詢(書面)的 <a href="#">新聞公報</a>
2017年6月21日	有關盧偉國議員所提立法會質詢(口頭)的 <a href="#">新聞公報</a>
2017年7月12日	有關易志明議員所提立法會質詢(書面)的 <a href="#">新聞公報</a>