

政府对可持续发展委员会 都市固体废物收费社会参与过程报告书的回应

引言

可持续发展委员会(下称「委员会」)于二零一四年十二月十六日发表报告，就如何在香港推行都市固体废物按量收费提出多项建议。同日，环境局局长黄锦星先生发表声明，欢迎这份报告，并承诺政府会积极考虑和跟进报告的建议。政府其后在二零一五年二月向立法会环境事务委员会提交未来路向的框架建议。本文件向委员会阐述该框架建议，作为对委员会报告的正式回应。

背景

2. 按量收费提供经济诱因，推动市民改变产生废物的行为，从而减少整体废物的弃置量。我们在二零一二年进行了广泛的公众咨询，就香港应否实施都市固体废物收费收集市民意见。在得到大多数市民支持的基础上，我们确立在香港实施都市固体废物按量收费的政策，这亦是二零一三年五月公布的《香港资源循环蓝图 2013-2022》(下称「《蓝图》」)的其中一项主要减废措施。虽然收费建议获市民普遍支持，但二零一二年公众咨询所收集的意见，反映市民对于收费机制(尤其家居废物收费方面)的意见不一。此外，香港多层多户大厦的情况，亦令收费制度在执行上有不少困难。因此，我们在二零一二年十二月邀请委员会就都市固体废物收费的实施框架进行第二阶段的社会参与。

委员会的建议

3. 在二零一三年九月，委员会根据在准备阶段¹收集的意见，发布了《诚邀回应文件》，当中提出了四项主要议题，包括(i)收费机制；

¹ 由相关界别代表组成的社会参与过程支援小组于二零一三年年初成立。在社会参与过程正式于二零一三年九月展开前，委员会亦在二零一三年四至五月期间举行了七次焦点小组会议。

(ii)收费计划的涵盖范围；(iii)收费水平；及(iv)回收。社会参与的工作随之展开。委员会的公众参与阶段于二零一四年一月完结。经深入磋商后，委员会于二零一四年十二月十六日发表报告，提出了详细建议。有关建议撮录于附件 A。

政府的回应

4. 政府备悉在委员会提出的多项建议中，最具挑战的是建立一套完善的制度，一次过向所有都市固体废物产生者实施收费。收费制度必须与现行废物收集和处理系统大致配合，而这系统本身已十分繁杂和负荷量重。所需的筹备工作牵涉复杂的运作事宜，并触及到多个政策局及部门的工作。此外，持续的公众教育以促成社会大众的行为改变及提高循规比率亦十分重要。环境保护署(下称「环保署」)已成立工作小组督导和统筹筹备工作，成员包括环保署、食物环境卫生署(下称「食环署」)、房屋署和民政事务总署的高层人员，并会按需要增补来自其他相关部门的代表。工作小组会仔细考虑建议的都市固体废物收费计划与其他公共服务(例如保持废物处置 / 收集的效率、环境卫生、公共房屋管理)的协调事宜，以及在收费计划的执法成效、私隐和循规成本之间作出平衡。

5. 概括而言，我们将要进行四项主要工作：

- (a) 制订有效的行动计划，以便在各类都市固体废物收集点实施收费；
- (b) 开发相关的配套系统；
- (c) 加强公众教育和推行社区参与计划；以及
- (d) 草拟赋权法例，为实施都市固体废物收费制度提供法律基础。

下文概述就以上四项主要工作制订的工作计划。我们的目标是在三年之内完成都市固体废物收费的研发工作。至于委员会的其他建议、政府立场 / 工作计划载于附件 B。

为都市固体废物收集点制订有效的实施计划

环保署的堆填区和废物转运站：透过私营废物收集商所处理的都市固体废物

6. 基于私隐和资源的实际因素，我们主要会根据在都市固体废物收集点实施收费，收集点包括食环署的垃圾车和垃圾收集站，以及环保署的堆填区和废物转运站。目前有工商业用户会聘用私营废物收集商收集废物，部分住宅楼宇亦会使用私营收集服务。私营废物收集商每天会直接运送约 3 800 公吨的都市固体废物到堆填区或废物转运站。这些都市固体废物会以「入闸费」的方式收费，在实施方面相对简单直接，但另一方面会引起非法弃置的关注，我们需要加强执法并相应增加资源。

食环署的垃圾车：有聘用物业管理公司的住宅楼宇的都市固体废物

7. 食环署设有收集垃圾车队，为垃圾收集站和设有垃圾房的住宅楼宇和公共机构处所提供直接收集垃圾服务。车队的收集服务覆盖大部分由物业管理公司管理的住宅楼宇(包括公共屋邨)及不同的公共机构处所，每天收集约 3 700 公吨的都市固体废物。这些处所一般会委托物业管理公司统筹收集都市固体废物，然后由食环署垃圾车运送到堆填区或废物转运站。如通过新法例实行「按户按预缴式指定垃圾袋收费」，物业管理公司在协助成功过渡至按户按量的收费机制上，将担当关键角色。物业管理公司须与住户商讨如何推行合适的应对措施，例如是否或如何调整垃圾收集安排以便有效监察循规情况；是否停止由物业管理公司免费派发垃圾袋的安排；是否需要制订新的屋苑守则以惩处「搭便车」的行为；如何在处所内加强支援回收；以及是否选取「以整幢楼宇按废物体积」的过渡性收费机制等。因此，我们将紧密而广泛地与物业管理界别(包括房屋署)保持联系，以了解他们所制订的计划，并与相关的持份者共同制定所需的便利措施，以过渡到最终由个别住户采用预缴式指定垃圾袋弃置废物。

食环署的垃圾收集站：源自「三无」大厦和乡村的都市固体废物

8. 食环署的直接收集服务并不覆盖垃圾车不易到达的住宅楼宇和村屋楼宇(主要是旧区或偏远地区的单幢楼宇)，以及乡郊地区。这些住宅楼宇和村屋楼宇，由多个垃圾收集站所组成的网络提供收集服务。这些收集站亦处理街上清洁工人从街道收集的废物，以及处置量以100公升为限的行业废物(通常是地铺的废物)，每天处置的都市固体废物总量约为1600公吨。这些楼宇一般并没有聘用物业管理公司，部分甚至是没有妥善大厦管理的所谓「三无」大厦²，这情况使推动居民配合收费制度方面面对独有的困难。大部分垃圾收集站(尤其位于乡郊地方)无人当值³，亦为有效执法带来更多限制。我们必须广泛地与相关持份者沟通，并制订合适策略以阻吓违规行为。否则，有关地方可能会出现广泛的「搭便车」行为，收费制度便难以在这些地方达到预期的减废成效。

针对未有按规定弃置都市固体废物的执法工作

9. 整体而言，我们预计不依从必须使用指定垃圾袋包妥都市固体废物的违规情况，在垃圾收集站(尤其是无人当值的收集站)会较在食环署垃圾收集车队服务的住宅楼宇垃圾房较多出现。食环署的垃圾收集站员工可协助劝阻有意弃置没有以预缴式指定垃圾袋包妥都市固体废物的人士，食环署的垃圾收集车队亦会拒绝接收并非使用预缴式指定垃圾袋包妥的都市固体废物。我们亦要采取其他额外措施，以阻吓违规或「搭便车」的行为，跨部门工作小组日后会就此咨询相关人士。

² 没有业主立案法团、居民组织或物业管理公司的大厦。

³ 在超过3160个收集站中，只有约150个属永久设施，由食环署的工人或承办商看管；其他均属小型的混凝土或金属结构，或只是无人看管的垃圾桶放置站。

开发配套和其他技术性系统

需要在都市固体废物收集点进行硬件改装

10. 在过渡期间，使用食环署垃圾收集服务的住宅楼宇可采用临时收费机制，根据「以整幢楼宇按废物体积」方式收费，即实际点算用以装载弃置都市固体废物的垃圾桶数目。在食环署和机电工程署的支援下，环保署暂定于二零一五年七月推行小型试验计划，利用自动系统点算垃圾桶数目，以测试有关技术可否在香港应用。我们会根据试验计划的经验制订未来路向。

11. 二零一四年四月，我们在物业管理公司管理的住宅楼宇推行试点计划，试行「以整幢楼宇按废物体积」的收费机制，发现由人手运作(例如量度和记录)的收费制度，在运作时会遇到很多操作问题，例如在记录和量度每个垃圾桶时，需要耗费额外时间，亦会产生人为错误。在法定收费计划下，由人手运作的系统会出现漏洞，导致违法行为。在食环署的垃圾收集车安装自动系统以支援计算收费，将有助处理已知悉的运作问题。自动系统全面推行后，亦会与所需的软件同时运作，为选择采用这种收费机制并使用食环署直接收集服务的住宅楼宇，提供用户登记和计算收费的支援。

12. 另一方面，我们会检视所有垃圾收集站的实际情况，再就便利执法和加强支援回收等研究改善的空间。食环署会检讨设置在公众地方的垃圾箱的整体供应情况和设计，以配合推行都市固体废物收费。环保署亦会相应检讨是否有需要在公众地方增加摆放各类回收物的收集设施。

安装合适的技术系统

13. 所有环保署的堆填区和废物转运站已设有磅桥，可供收取都市固体废物入闸费之用，但我们仍要为收费系统进行软件和硬件升级。此外，我们亦要设立适当的销售网络，方便用户(包括家庭、物业管理公司、工商业用户以至清洁工人)购买指定垃圾袋，并可为此设立网站。

「指定垃圾袋」的设计

14. 透过食环署（垃圾车或垃圾收集站）进行都市固体废物收费，将会耗用大量指定垃圾袋。我们会就指定垃圾袋制订技术规格，并会参考过去及将来的测试中所收集的意见，以发展有效的系统来制造指定垃圾袋。举例来说，我们收到的不同意见有针对垃圾袋的大小（现时由家庭装的 5 至 15 公升至工业装的 30 至 70 公升）、形状（即平头袋或背心袋、有或没有褶皱等）及其他物理特性（例如透明度和坚固度）。部分提议涉及垃圾袋的化学成分，例如可否利用在本港回收而未受污染的塑胶购物袋或其他可生物降解物料制造垃圾袋。

公众教育和社区参与项目

15. 委员会建议全面在各界别同时推行都市固体废物收费，这会直接影响超过 220 万个居于各类住宅的家庭住户、各类工商业用户，以及其他公共机构或社区服务单位。我们需要让他们充分了解新措施，并为废物收费所希望带出的行为改变做好准备。我们亦需要在整个准备阶段与相关的持份者保持联系，例如大众市民（作为家居废物产生者）、商会、专业团体、私营废物收集商、清洁服务承办商和物业管理公司等。

「绿在区区」

16. 在二零一四年《施政报告》公布有关推展「绿在区区」（前称「社区环保站」）的项目后，我们正逐步在全港 18 区设点。这些项目会由非牟利团体营办，并由政府资助其营运。在咨询区议会后，我们目前已确定 11 个项目的选址。首个设施将会在二零一五年年初在沙田区投入运作，而第二个位于东区的设施会在同年年中启用。除了为地区上的回收工作加强物流支援外，逐步设立「绿在区区」亦有助加强我们在环保教育和社区参与的工作，从而推广都市固体废物收费和其他减废措施。

持份者论坛

17. 我们正筹备建立一个平台，让持份者参与都市固体废物收费的各个发展阶段。我们倾向为相关人士筹办四至五个持份者论坛，各论坛将集中讨论如何在 / 为有关界别推行都市固体废物收费，包括：(i)有聘用物业管理公司的住宅楼宇；(ii)没有妥善大厦管理服务的住宅楼宇；(iii)乡郊或人口不太稠密的地区；(iv)商界；以及(v)公共机构和社区服务单位。持份者论坛会以互动和共同参与的形式进行。我们期望持份者为政府的筹备工作集思广益，例如(i)在该持份者组别内就相关运作事宜反映意见；(ii)分享最佳作业例子，以及协助制订实务指引，在各持份者组别内发布；以及(iii)动员各持份者组别推动更多社区人士，透过进行测试为全面推行都市固体废物收费做好准备。

提供法律基础的赋权法例

18. 都市固体废物收费须透过立法推行。环保署会牵头拟备立法建议，当中包括(i)规定由食环署垃圾车收集或于垃圾收集站处置的都市固体废物，必须使用预缴式指定垃圾袋妥善包裹；(ii)就透过食环署垃圾车处置的都市固体废物，制订一个只在过渡期内适用的临时代替收费方案；以及(iii)在环保署的堆填区和废物转运站征收都市固体废物入闸费。我们在充分考虑「污染者自付」原则和委员会就社会可接受的收费水平⁴所收到的意见后，会制订具体的收费建议。

实施时间表

19. 正如第 4 段所述，现时跨部门工作小组已开展督导筹备工作。环保署正与相关部门磋商，详细评估所需的立法建议或修订，务求在切实可行的情况下早日展开法例草拟工作。同时，当局将会检视所有住宅楼宇的实际垃圾收集安排，搜集全面的资料，使日后制订的法定监管框架和最佳实务指引适用于各种不同的情况。

⁴ 根据在社会参与过程中收到的意见，委员会注意到大部分回应者选择最低的收费水平方案，即三人家庭住户每月缴付约 30 至 44 元，而入闸费则为每公吨 400 至 499 元，并建议以上述收费水平作为参考。

20. 当局会透过「绿在区区」、持份者论坛和其他渠道，持续进行宣传、公众教育和社区参与活动。我们会与相关持份者保持紧密联系，在不同阶段征询他们的意见，并会不时向环境咨询委员会汇报工作进展。如有需要，我们会向环境及自然保育基金申请新的拨款，以在适当时候于不同类别的住宅楼宇推行试验计划。我们亦会通过协调计划，推展其他筹备工作并确保其完成时间可配合立法时间表。

结论

21. 政府欢迎委员会的建议，这些建议进取而务实，切合香港当前环境。我们承诺会根据上述框架建议制订各项实施细节，并会逐步展开上述筹备工作。

环境局 / 环境保护署

二零一五年四月

委员会发表的都市固体废物收费社会参与过程报告书摘录

(摘自行政摘要)

关键议题	委员会建议内容
收费机制	● 透过食物环境卫生署(食环署)的垃圾收集车队弃置垃圾(主要是由物业管理公司(物管公司)负责统筹楼宇的垃圾收集及环境卫生事务的住宅楼宇)－ ▪ 以实行「按户按预缴式专用垃圾袋收费」为最终目标，这能有效追溯个别住户的垃圾弃置量和公平实施按量收费，以直接的经济诱因推动住户改变行为，减少废物； ▪ 如住宅楼宇已具备合适条件，收费机制应让这些住宅楼宇可即时实行「按户按预缴式专用垃圾袋收费」； ▪ 部分住宅楼宇需要时间让住户就实施收费详情凝聚共识，例如调整垃圾收集安排或改变废物收集设施以追溯垃圾谁属，从而确立「按户按袋」收费的制度。因此应设立过渡期，容许这些住宅楼宇可以「整幢楼宇按容量收费」的方式即时参与收费计划； ▪ 期望过渡期最长为三年，而一年后政府应检视收费计划的成效；以及 ▪ 过渡期间，当局应提供行政指引协助业主 / 住户和物管公司制订按户以「少垃圾，多省钱」为本的公平原则摊分废物收费的

关键议题	委员会建议内容
	机制，同时应支援及鼓励楼宇尽快迈向「按户按袋」收费，例如按整幢楼宇按容量收费水平较按户为高，以及按年递增。 ● 使用垃圾收集站弃置垃圾(主要是没有聘用物管公司管理的住宅楼宇、乡郊地方和弃置少量废物的工商机构)- ▪ 住户须使用预缴式专用垃圾袋盛载废物，并自行或聘用清洁工人将专用垃圾袋弃置于食环署管理的垃圾收集站；食环署的垃圾收集站应拒收并非使用预缴式专用垃圾袋妥善包装的废物； ▪ 当局应考虑容许工商机构使用预缴式专用垃圾袋，将小量的工商业废物弃置在垃圾收集站；以及 ▪ 当局应研究改装有关设施的需要，以及增加人手管理及监察，以阻吓非法弃置垃圾的情况。 ● 透过私营废物收集商弃置垃圾(大部分是工商机构，亦包括小部分私人屋苑，有关垃圾将被送往废物转运站或堆填区)- ▪ 在废物转运站 / 堆填区按废物重量收费，即「入闸费」。废物收集商应与客户商讨如何让个别废物产生者摊分废物收费。 ● 引入支援措施 - ▪ 加强教育工作，以增强公众对减废和回收的认知，从宏观角度看，应致力迈向香港可持续发展的愿景，实践简约而少浪费的

关键议题	委员会建议内容
	生活模式； ▪ 可研究与区议会、乡议局及乡事团体、屋苑、学校、环保团体、商会、废物收集商及其他持份者进一步的合作空间，以推动教育和宣传工作； ▪ 应考虑如何协助在屋苑有效落实「按户按袋」的收费模式，包括加强监察系统、增设回收设施及举办更多环保回收活动等；以及 ▪ 加强巡查和执法人手及提高罚款，以起阻吓作用。
收费计划的涵盖范围	▪ 收费计划应全面在各界别同时实施；以及 ▪ 应考虑在法例正式生效前有十二至十八个月的预备阶段，让各界别做好准备。
收费水平	▪ 应贯彻按量收费和「污染者自付」的原则，收费水平应有效推动减废，但不宜过高； ▪ 在社会参与过程中，较多回应者就工商业废物收费选择最低的收费水平选项(即每公吨港币400至499元)，政府应以此作为参考； ▪ 工商业废物和家居废物的收费水平的厘订应大致相同，以确保公平原则； ▪ 较多回应者就家居废物收费选择最低的收费水平选项，即每户每月(以三人家庭计)港币30至44元。建议政府可参考以此作为家居废物收费水平的起点，并在实施一至两年后检讨减废成效；

关键议题	委员会建议内容
	▪ 应考虑有经济困难人士的需要。细节方面，应交由政府深入探讨；以及 ▪ 政府应清楚解释差饷及都市固体废物收费建基于不同的特定原则及两者的差别，以回应部分社会人士对这方面的关注。

关键议题	委员会建议内容
回收	▪ 在物管公司、业主立案法团及其他相关组织支持下，增加屋苑和公众地方的回收设施，以及增强对住户在推广回收方面的公众教育； ▪ 寻找可行出路，以期扩阔在回收设施收集可回收物的种类； ▪ 加快建设有机资源回收中心，并探讨有助厨余在地源头分类的可行措施； ▪ 探讨在垃圾收集站附近增加回收设施，以提供额外诱因和产生协同效应，进一步协助及鼓励单幢楼宇居民进行回收； ▪ 研究逐步减少路边废屑箱数目及 / 或重新设计路边废屑箱，以防市民用来弃置家居和行业废物； ▪ 增加对回收业的措施和支援，包括增加提供土地、支援可回收物料的收集、鼓励技术研究、扩大环保采购以及推动回收业人手的培训和发展等； ▪ 研究采取措施(包括长远设立生产者责任制)，以加强回收一些现时单靠市场回收而在经济上或不可行的可回收物料； ▪ 政府应进一步扩大生产者责任计划；以及 ▪ 在实施都市固体废物收费前，应加大力度推行教育和宣传运动，以进一步推广公众认知和实行减废、源头分类和清洁回收,并作为在学校和社会的持续教育工作。

政府就委员会其他建议所持的立场及工作计划

	委员会的建议	政府的立场 / 工作计划
	收费水平	
1	应贯彻按量收费和「污染者自付」的原则，收费水平应有效推动减废，但不宜过高。	根据二零一二年公众咨询的结果，政府已确立引入都市固体废物按量收费的方向。环保署经仔细考虑「污染者自付」的原则和委员会就社会可接受的收费水平所收到的意见后，会制订具体收费建议，并提交予立法会审议。
2	在社会参与过程中，较多回应者就工商业废物收费选择最低水平选项(即每公吨港币 400 至 499 元)，政府应以此作为参考选项。	
3	工商业废物和家居废物的收费水平的厘订应大致相同，以确保公平原则。	
4	较多回应者就家居废物的收费大多选择最低的收费水平选项，即每户每月(以三人家庭计)港币 30 至 44 元。建议政府可参考以此作为家居废物收费水平的起点，并在计划实施一至两年后检讨其减废成效。	

	委员会的建议	政府的立场 / 工作计划
5	应考虑有经济困难人士的需要。细节方面，应交由政府深入探讨。	环保署会探讨是否真正有需要为有经济有困难人士设宽减措施。
6	政府应清楚解释差饷及都市固体废物收费建基于不同的特定原则及两者的差别，以回应部分社会人士对这方面的关注。	环保署会按委员会的建议，清楚解释建议的都市固体废物收费与差饷的分别，两者并无双重收费。都市固体废物收费的原意是提供经济诱因，推动市民的行为改变，以达致减废和回收的效果。差饷则是按照物业的应课差饷租值计算，是政府收入的主要来源之一。
	回收	
1	在物业管理公司、业主立案法团及其他相关组织支持下，增加屋苑和公众地方的回收设施，以及增强住户在回收方面的公众教育。	除了其他废物源头分类工作外，环保署亦正逐步设立「绿在区区」的设施，以加强社区环保教育及对地区回收计划的物流支援。
4	探讨在垃圾收集站附近增加回收设施，以期提供额外诱因和产生协同效应，进一步协助及鼓励单幢楼宇居民进行回收。	

	委员会的建议	政府的立场 / 工作计划
2	寻找可行出路，以期扩阔在回收设施收集可回收物的种类。	《蓝图》所载的多项推行中或新的措施，将有助本地回收系统发展，包括： □ 透过回收基金提升回收业界的营运能力、回收量及物料处理后的质量，以建立稳定的回收物料出路；以及 □ 由政务司司长担任主席的推动回收业可持续发展督导委员会将继续研究和制订配套措施，例如推动回收业人手培训、环保采购，以及鼓励技术及产品研发。
6	增加对回收业的措施和支援，包括增加提供土地、支援可回收物料的收集、鼓励技术研究、扩大环保采购，以及推动回收业人手的培训和发展等。	
3	加快建设有机资源回收中心，并探讨有助厨余在地源头分类的可行措施。	首间位于小蚝湾(北大屿山)的有机资源回收中心在兴建中，落成后每天可处理 200 公吨厨余。我们亦会充分考虑有机资源回收中心的可用处理量，探讨支援厨余在地源头分类的可行措施。
5	研究逐步减少路边废屑箱数目及/或重新设计路边废屑箱，以防市民用来弃置家居和行业废物。	食环署会检讨在公众地方的垃圾箱的整体供应情况及设计，以配合都市固体废物收费的推行。

	委员会的建议	政府的立场 / 工作计划
7	研究采取措施(包括长远设立生产者责任制)，以加强回收一些单靠市场回收在经济上或不可行的可回收物料。	- 正如政府在《蓝图》所承诺，环保署正逐步推行多个生产者责任计划，以推广减废和回收： ☐ 由二零一五年四月一日起全面推行塑胶购物袋收费； ☐ 已向立法会提交废电器电子产品生产者责任计划；而环保署已就发展一所本地废电器电子产品处理设施取得拨款批准； ☐ 正筹备饮品玻璃樽生产者责任计划；以及 ☐ 正支援多个由业界主导的回收计划，以回收慳电胆和充电池。
8	政府应进一步扩大生产者责任计划。	
9	在实施都市固体废物收费前，应加大力度推行教育和宣传运动，以进一步推广公众认知和实行减废、分类和清洁回收,并作为于学校和社会的持续教育工作。	有关政府的宣传、公众教育和社会参与工作计划，请参阅第 15 至 17 段。