

第7章 我們要處理的問題

7.1 在香港實施都市固體廢物收費涉及複雜的考慮因素。我們在研究之前，應首先就收費目的及需要優先考慮的因素取得社會共識。因此我們提出以下的主要指導原則，並討論如何可以借鏡部分海外地區的經驗，在香港實施都市固體廢物收費。

指導原則

引入有效的經濟誘因以達致減廢

7.2 首先，我們**建議**香港如實施都市固體廢物收費，最重要的是引入經濟誘因，以推動減廢及廢物回收。收費計劃不應用作增加政府收入的手段。

要維持有效的廢物收集系統以配合清潔城市目標

7.3 鑑於現時都市固體廢物的處理(見第5.2至5.5段)成效顯著，我們亦**建議**收費機制應盡可能建基於現行的廢物管理系統，包括操作方法、基礎設施及各項減廢回收計劃。設立收費制度的目的固然是要促使市民改變行為，積極減廢及回收廢物，但原則上應盡可能減少對現時廢物管理方法及衛生標準的影響，好讓我們維持行之有效的現有制度。另一方面，我們應妥善處理可能影響市民生活的轉變，並盡量減低收費可能對部分相關人士的生計帶來衝擊。

要切實可行、具成本效益、便於執行及為公眾接受

7.4 由於香港面對獨特挑戰(如第6.9至6.13段分析)，我們**建議**建立收費機制時應充分考慮制度是否切實可行、具成本效益及便於執行。我們應訂立公平的收費準則，並應制定有效的執法程序，以打擊非法棄置廢物活動及其他試圖繞過收費制度的行為。一方面，收費計劃要貫徹「污染者自付」原則，另一方面亦要為整個社會所接受。

更廣泛的議題

針對工商業廢物實施局部收費

- 7.5** 如果香港推行都市固體廢物收費，同時向家居和工商業徵收費用是有其好處的。因為在這種模式下，所有廢物產生者都要付上責任，最符合共同承擔環保責任的精神。不過，部分地區的經驗是率先向個別界別實施廢物收費。我們的廢物管理系統十分複雜，此舉可在全面實施收費之前，首先取得更多本地的經驗(即第4章所論述的局部收費)。事實上，在我們所研究的地區中，工商業機構通常要負責處理本身所產生的廢物，須自行聘請私營廢物收集商進行有關工作，而新加坡就是個例子。
- 7.6** 目前，本港的私營廢物收集商收集大部分工商業廢物。我們可以在工商業廢物運抵處置設施時，向收集商徵收入閘費。入閘費是按量收費的一種，可帶來經濟誘因，鼓勵廢物收集商參與減廢和循環再造活動，甚至可以促使廢物產生者在源頭進行減廢工作，提升減廢效果。雖然有這些好處，先向工商業實施廢物收費並非沒有困難。舉例來說，家居廢物和工商業廢物在某些地方是混合收集的，難於分流。此外，如果沒有家居廢物收費，工商業廢物可能會在住宅樓宇內非法傾倒。再者，我們亦須制訂另一個收費機制，處理並非由私營廢物收集商收集的工商業廢物(例如棄置在垃圾收集站的廢物)。因工商業廢物與家居廢物難以分辨，若果兩者混雜一起棄置，我們便難以執法，堵截這類非法棄置行為。

強制廢物源頭分類

- 7.7** 都市固體廢物收費不是推動源頭減廢及廢物回收的唯一方法。正如第1章提到，以自願形式參加的「家居廢物源頭分類計劃」在香港推行以來，已經取得一定成效，類似計劃已擴展至工商業界。我們亦正加強宣傳和推廣工作，以提高都市固體廢物的回收目標。
- 7.8** 海外有城市實施強制廢物源頭分類，規定住戶須把可回收物從廢物中回收，從而達到減廢目的及促進回收業發展。強制廢物源頭分類不是都市固體廢物收費成功實施的必要條件，兩者並非互相排斥，可以同時實施。我們認為，如有合適的經濟誘因而來協助促成必要的行為改變，減廢及廢物回收的推廣工作便可發揮最佳成效。都市固體廢物收費可以製造這種經濟誘因，強制廢物源頭分類卻沒有相同的效果。

7.9 要強制廢物源頭分類計劃迅速奏效，政府須有效執法，才能對違規行為產生足夠阻嚇作用。要在多層多戶式樓宇內執行強制廢物源頭分類，就香港而言是一大挑戰，都市固體廢物收費亦同樣面對類似的實際難題。首爾和台北市都有實行強制廢物源頭分類，他們透過鄰里監察、即時檢查及拒收違規棄置廢物等措施，從而克服執行上的困難。不過，如果這些措施在香港實行，私隱、鄰里和諧、非法傾倒廢物及環境衛生問題可能引起莫大關注。

須處理的問題

問題一 香港是否需要引入都市固體廢物收費？

7.10 香港正面對迫在眉睫的廢物問題。政府已制訂多管齊下策略加以處理，並逐漸取得成果。然而，本港所產生的都市固體廢物中尚有48%(即每日9 100公噸)需要棄置於堆填區。要持續可行地解決問題，我們必須加大力度，提升廢物回收率。根據若干國際城市的經驗，都市固體廢物收費是有效的經濟誘因，令大眾改變生活習慣，進而減少產生廢物。以台北市和首爾為例，當地人均家居廢物棄置率只有香港的一半左右，而兩個城市都已經實施都市固體廢物收費。假若香港同樣實施收費而又能夠收到同一果效，需要棄置於堆填區的廢物將大大減少⁸。上文第1至第3章已詳細論述我們面對的困難和都市固體廢物收費的潛在好處。

問題二 收費計劃要全面推行抑或局部實施？

7.11 香港已有對某類廢物收費的經驗，但肯定的是，都市固體廢物收費制度會更複雜和影響更多持份者。國際間有局部收費的例子(參看第4.8和4.9段)。在香港，正如上文第7.5段所論述，如首先向工商業廢物收費會有其好處。然而，市民須就是否需要引入都市固體廢物收費(問題一)達成共識，同時亦接納第7.6段論述的潛在不便和困難。在現階段，我們樂於就局部推行收費的利弊聽取市民意見。

8 試舉例說明，按55%的回收率目標，估計需要棄置的都市固體廢物(經回收後)為8 500公噸。到第一期綜合廢物管理設施(處理量每日3 000公噸)和有機資源回收中心(處理量每日200公噸)投入服務後，需要棄置於堆填區的廢物會減至每日5 300公噸。

若果香港實施都市固體廢物收費和其他減廢措施，能將現時的人均家居廢物棄置率每日0.87公斤減至約0.40公斤(與台北市和首爾的水平相約)，每日需要處理的廢物則減至5 800公噸。如上述的廢物處理設施亦同時投入服務，要送往堆填區棄置的廢物會減少至每日2 600公噸。

問題三 香港應採用那一種收費模式：按量收費、接近似量收費、抑或是定額收費？

7.12 這個問題實際上涉及運作困難與減廢得益之間的取捨。按量收費能提供最大的經濟誘因，透過廢物量與收費直接掛鉤，達至減廢的效果。但這種收費模式比較上難於實行和執法。相對而言，接近似量或定額收費則較易實行，但對減廢的成效可能大打折扣，因為收費與廢物量之間並無直接關聯。詳細的分析載於第4章。

問題四 如果引入都市固體廢物收費，你是否願意改變棄置廢物的行為習慣？

7.13 源頭減廢實際上涉及一種生活態度，坐言起行，在丟棄廢物前要想一想。台北市和首爾推行都市固體廢物收費計劃能得以成功，實有賴大眾遵行有關制度而沒有違例棄置垃圾。如果我們落實與台北市相若的制度，香港人便須定時定點排隊把廢物送交指定的收集人員。市民必須使用專用垃圾袋裝載廢物，否則便會被拒收。市民是否接受要購買專用垃圾袋來裝載廢物？就本港實行相若的收費機制而言，究竟大眾有多大程度接受在定時定點收集廢物的做法？我們需要確定市民對這些改變的看法。

問題五 你是否同意政府立法強制規定廢物必須源頭分類，因而禁止未經授權棄置廢物？

7.14 如果要禁止未經授權棄置廢物，我們實際上是實行強制性廢物源頭分類措施。我們在7.8段及7.9段已討論過這項強制性措施的成效。一般而言，強制性廢物源頭分類可以獨立實施或與都市固體廢物收費一併推行，以帶動必要的行為習慣改變，從而進一步減少廢物。我們的分析是，單獨落實強制性廢物源頭分類措施並非不可行。但在沒有都市固體廢物收費配合的情況下，社會在推行初期的遵從比率可能會較低。政府若進行積極的宣傳和公眾教育活動，應可把遵從比率推高，但卻需要較長時間才可收效。總括而言，社會對強制性的廢物源頭分類所持立場，會與都市固體廢物收費的日後發展息息相關。因此，我們亦歡迎市民在這次諮詢中提出對強制性廢物源頭分類的意見。