

關於擴大塑膠購物袋 環保徵費計劃 公眾諮詢文件

用少一點 為環保再多一點

綠色香港 我鍾意
I Love Hong Kong
I Love GREEN

目錄

序言

1. 首階段計劃初見成效
2. 加緊步伐 進一步減少濫用塑膠購物袋
3. 應否全面推行膠袋徵費的考慮
4. 全面推行膠袋徵費的細節：具體的涵蓋範圍
5. 全面推行膠袋徵費的細節：徵費的處理
6. 請提出意見

- 附件 A 有關塑膠購物袋棄置量的堆填區調查
- 附件 B 香港與其他地區的減少塑膠購物袋措施比較
- 附件 C 愛爾蘭塑膠購物袋環保徵費計劃 — 因食物衛生理由的豁免項目
- 附件 D 不同種類的袋及強制性生產者責任計劃適用範圍
- 附件 E 回應表格

序言

香港面臨迫切而嚴峻的廢物問題。2011年1月4日，政府當局宣布推出全面和完整的策略及最新的行動計劃，以處理本港的廢物管理問題，其中一個關鍵且必須持續進行的部分，就是要在源頭減少廢物。

我們致力保護環境，而環保工作需要政府和市民攜手合作。本著「生產者責任」的精神，「塑膠購物袋環保徵費計劃」已於2009年7月7日正式實施，引入直接的經濟抑制措施，鼓勵消費者減少濫用塑膠購物袋。

我們感謝社會的普遍支持。在消費者和零售商的配合下，膠袋徵費得以成功落實，成為本港根據《產品環保責任條例》下推行的首個強制性生產者責任計劃。正如我們會在這份《諮詢文件》內說明，膠袋徵費有效遏止香港濫用塑膠購物袋的情況。現在是時候向前邁進，同時，我們更需要市民進一步的支持，同步向前。

在這份《諮詢文件》內，我們會分析如何推展生產者責任計劃，以達至更大的環境效益。謹請細閱我們的分析，並踴躍發表意見，特別是回應我們在文件中提出的具體問題。

環境局局長
邱騰華
2011年5月

第一章 首階段計劃初見成效

- 1.1 「塑膠購物袋環保徵費計劃」(下稱「膠袋徵費」)首階段於 2009 年 7 月 7 日正式實施，成為本港根據《產品環保責任條例》下推行的首個強制性生產者責任計劃。徵費計劃的目的是向消費者徵收每個膠袋五角的徵費，以直接的經濟抑制措施鼓勵消費者減少濫用塑膠購物袋。要引入強制性生產者責任計劃以處理塑膠購物袋的問題，是由於香港人每年棄置於堆填區的塑膠購物袋數以十億計，而製造一般塑膠購物袋所用的原料不易於降解；大量棄置塑膠購物袋，對珍貴的堆填區資源構成壓力。

市民、商戶響應參與

- 1.2 在消費者和零售商的配合下，徵費計劃得以成功落實。計劃推行以來，大部分市民均支持計劃的目的，身體力行，改變了生活習慣，減少濫用塑膠購物袋，自備購物袋，積極實踐綠色生活。根據中央政策組最近進行的電話調查，超過七成半受訪者在登記零售店購物時並沒有索取塑膠購物袋；而近八成受訪者認為膠袋徵費有助他們養成自備購物袋的習慣。
- 1.3 另一方面，首階段徵費計劃的成功，亦和零售商的參與和支持息息相關。訂明零售商的配合(尤其在適時完成登記程序方面)，使膠袋徵費可以按時實施。同時，從實施當日開始，3 000 多間登記零售店均有措施予以配合，包括安排適當的宣傳及向前線員工提供相關的培訓。零售業界對這項環保政策的支持，是值得社會加以肯定的。
- 1.4 多項指標均顯示膠袋徵費有效遏止濫用塑膠購物袋。根據徵費計劃的規定，登記零售商須向政府提交季度申報，列明當季在其所有登記零售店的任何非豁免範圍內，向顧客派發的塑膠購物袋總數，以及所徵收的收費總額。到目前為止，政府已收到七輪季度申報，而每季的徵費收入介乎 570 萬元至 670 萬元不等(見表一)。首個全年的季度申報顯示，登記零售商每日平均派發約

14 萬個塑膠購物袋(或每年 5 100 萬個塑膠購物袋)，相等於每年徵費收入約 2 550 萬元。我們在 2008 年的估算，是每年會有 2 億元的徵費收入¹；按現時實質徵費總額看來，市民在膠袋徵費生效後在登記零售店索取的塑膠購物袋，遠比我們原先預計的數目為少。

- 1.5 我們於 2009 年年中和 2010 年年中在堆填區進行了兩次調查，蒐集在膠袋徵費實施前、後有關堆填區塑膠購物袋棄置量的統計資料。根據兩項堆填區調查(調查結果概要載於附件 A)，如把超級市場、便利店、健康護理和化妝品同一零售類別與 2009 年年中進行的徵費前調查結果比較，塑膠購物袋的堆填區棄置量減少了超過 75%。考慮到在徵費計劃實施前這幾個零售類別中的塑膠購物袋派發量估計有大約 65% 來自膠袋徵費所涵蓋的登記零售店²，自 2009 年 7 月實施膠袋徵費起，登記零售商減少派發塑膠購物袋可以高達九成³。
- 1.6 塑膠購物袋派發量的減幅相當顯著。政府所收的徵費遠低於估計，正好與我們透過膠袋徵費推廣綠色生活方式及自備購物袋文化的政策目標一致。事實上，遠低於預期的徵費收入反映膠袋徵費有效，市民普遍已養成自備購物袋習慣，箇中成效是單靠自願參與的計劃未必能夠達到的。社會上亦廣泛認同膠袋徵費成效正面；例如根據中央政策組的電話調查，超過八成的受訪者同意膠袋徵費可以有效改善香港人濫用塑膠購物袋的問題。
- 1.7 以上的數據證明，在商戶和市民攜手響應和支持下，我們是可以將塑膠購物袋派發量大幅減少，遏止濫用塑膠購物袋的。以超級市場為例，2010 年年中估計每年由該途徑產生的塑膠購物袋棄置量由前一年的 4 億 8 800 萬個，大幅減少至 8 400 萬個；成績有目共睹。

1 我們假定登記零售商派發的塑膠購物袋量減少 50%，而不在法定定義範圍內的獲豁免徵費的膠袋量亦減少 50%，由此根據 2005 年的統計數字計算出每年的膠袋徵費總額可達 2 億元。

2 此等零售類別涵蓋了徵費計劃下大部分的登記零售店(總數約 3 100 間)。我們參考過由政府統計處進行的零售調查後，估計登記零售店數目約佔超級市場、便利店、健康護理和化妝品零售店類別的 65%。

3 我們同時假設，徵費前的塑膠購物袋派發量等於 2009 年年中堆填區調查得出的塑膠購物袋棄置量。

表一：
膠袋徵費收入及
登記零售商派發的塑膠購物袋數目
(2009年7月至2011年3月)

時期	徵費收入	相等於派發的 塑膠購物袋數目
2009年7月7日至9月30日 (第一季數字)	約670萬元	約1 340萬個
2009年10月1日至12月31日 (第二季數字)	約640萬元	約1 280萬個
2010年1月1日至3月31日 (第三季數字)	約670萬元	約1 340萬個
2010年4月1日至6月31日 (第四季數字)	約570萬元	約1 140萬個
第一年全年總數	約2 550萬元	約5 100萬個
2010年7月1日至9月30日 (第五季數字)	約630萬元	約1 260萬個
2010年10月1日至12月31日 (第六季數字)	約620萬元	約1 240萬個
2011年1月1日至3月31日 (第七季數字)	約650萬元	約1 300萬個

第二章 加緊步伐 進一步減少濫用塑膠購物袋

2.1 膠袋徵費首階段縱然成功，但所涵蓋零售店數目只佔全港總數的少數。以零售類別而言，雖然有關零售店在徵費計劃開始實施時是派發塑膠購物袋的主要源頭，然而以實際棄置量而言，總數亦只佔全港數字的 14%。另一方面，在 2009 年年中至 2010 年年中，其他界別的塑膠購物袋棄置量估計共增加了 6.7%，個別類別的增幅尤其顯著。事實證明，膠袋徵費是可以有效遏止濫用塑膠購物袋的經濟抑制措施。因此，我們必需把握時機，研究擴大徵費的涵蓋範圍，以進一步改變市民的行為習慣、遏止濫用塑膠購物袋，並確保本港的珍貴堆填資源得到善用。

擴大徵費涵蓋範圍的理據

理據一：塑膠購物袋濫用問題仍然嚴重

- 2.2 政府在 2005 年 12 月發表《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》，其中認定濫用塑膠購物袋構成環境問題，應該透過生產者責任計劃處理。當時，棄置於堆填區的塑膠購物袋估計每年超過 80 億個，即相等於每人每日平均棄置超過三個塑膠購物袋。塑膠購物袋主要由不可降解的物料⁴製造，棄置時會長期佔用珍貴的堆填空間，而且製造、運輸和用後的回收再造都會耗用原材料和能源。我們應該首先盡可能不使用塑膠購物袋，而與之相比，自備購物袋更有利於環境，亦是我們致力推廣的綠色生活習慣。
- 2.3 儘管膠袋徵費初見成效，但是我們仍有空間把整體塑膠購物袋的棄置量進一步降低。目前，香港每人每日仍然棄置超過 1.7 個塑膠購物袋，與其他海外已發展經濟體系的相比，數字仍然偏高，顯示濫用塑膠購物袋在登記商戶以外的情況仍然嚴重。為確保珍貴的堆填資源得到善用，我們有必要在首階段計劃的成功經驗以及民意基礎上，擴大計劃的涵蓋面。

4 有些袋可在特定的實驗室環境下降解，但實際上有關環境條件不一定存在於堆填區中。

理據二：民意清晰支持擴大徵費涵蓋範圍

2.4 2007 年考慮推行首階段膠袋徵費時，公眾諮詢期間進行的一項民意調查顯示，超過九成的受訪者同意日常生活中有減少使用塑膠購物袋的空間；66% 支持實施塑膠購物袋環保徵費。首階段膠袋徵費至今實施已經超過一年，最近由中央政策組進行的調查發現，接近八成的受訪者同意實施膠袋徵費有助他們建立自備購物袋的習慣，另外近七成半的受訪者認為措施應涵蓋更多零售商。鑑於膠袋徵費初見成效，社會上普遍支持繼續加緊推展措施。

理據三：廣泛實施膠袋徵費符合國際趨勢

2.5 濫用塑膠購物袋並非香港獨有的問題。海外愈來愈多地方(包括不少國際城市)正引入或考慮引入適合當地實際情況的減少塑膠購物袋措施。

2.6 一般來說，國際間實施減少塑膠購物袋的措施可分為幾大類，而香港採用了在零售層面徵費⁵。我們在分析下一階段的可行方向時，集中研究了內地、台灣和愛爾蘭的經驗。這幾個地區都在零售層面實施減少塑膠購物袋措施，他們的實施情況和香港的相似，把他們的經驗綜合參考，可以得出適合香港的主流模式：

- (a) *內地*：內地於 2008 年在全國實行限制使用塑膠購物袋的措施，其中包括禁止零售店免費派發塑膠購物袋，豁免基於衛生及食品安全目的，用於裝盛散裝生鮮食品、熟食、麵食等商品的塑膠預包裝袋。這項措施適用於所有零售商，而零售商保留所收集的費用，無須交付政府。
- (b) *台灣*：台灣於 2002 年和 2003 年分兩階段實施塑膠購物袋「限制使用」政策⁶，訂明零售店和機構派發的塑膠購物袋須收取費用，收費所得歸零售商所有；而以下膠袋可獲豁免：(i) 直接盛裝魚類、肉類、蔬果等生鮮商品或食品者；(ii) 包裝成商品形式陳列於貨架供選購者；(iii) 工廠用於包裝其產品者；以及(iv) 盛裝醫療院所之藥品者。

5 其他地區實施減少塑膠購物袋的措施遠包括在生產及進口層面徵收環保費，禁用塑膠購物袋，以及自願措施。

6 措施名為「購物用塑膠袋及塑膠類(含保麗龍)免洗餐具限制使用政策」。

(c) 愛爾蘭：愛爾蘭在 2002 年實施膠袋環保徵費，顧客須在超級市場、油站和其他銷售商店等銷售點繳付徵費。換言之，徵費適用於所有零售商，而零售商須把徵費轉交負責收款的稅務專員。另有豁免措施，適用於僅用作盛載鮮魚、肉類、家禽、蔬果、糖果、奶類產品和熟食的膠袋。與內地的例子一樣，這項措施適用於所有零售商；不同的是，零售商須把徵費交付政府機構。

2.7 上述地區減少塑膠購物袋的措施概要載於附件 B。除此之外，許多大城市亦在近年相繼引入類似的徵費措施。加拿大多倫多於 2009 年開始在零售店實施強制性膠袋收費，所收費用由零售商保留；美國方面，華盛頓哥倫比亞特區亦於 2010 年 1 月開始在銷售雜貨的零售店強制性徵收膠袋稅。

理據四：貫徹廢物管理的全盤策略

2.8 最近，政府為處理迫切廢物問題而制訂了全盤策略和最新的行動計劃。其中，生產者責任計劃仍然是推動源頭減廢的主要政策和經濟手段之一，有關措施同時可以時刻提醒市民履行「環保責任」。不過，正如我們在首階段計劃推出以來一再強調，膠袋徵費是否成功並非以徵得款項的多少來衡量；計劃的目標，從來不是提高政府庫房的收入。我們期望可以透過引入新的生產者責任計劃及擴充現有計劃，鼓勵從源頭減少製造廢物。

用少一點為環境再多做一點

2.9 鑑於膠袋徵費初見成效，社會上普遍支持繼續加緊推展措施。我們認為社會已經作好準備，可以向前邁進，因此建議**把強制性生產者責任計劃現時的範圍擴展至包括其他膠袋徵費尚未涵蓋的零售商**。下文將就計劃未來的涵蓋範圍、豁免，以及徵費收入的處理安排等各方面，作出詳細分析。

第三章 應否全面推行膠袋徵費的考慮

- 3.1 根據徵費計劃的規定，「登記零售商」須就派發給顧客的每一個塑膠購物袋收取不少於五角的費用作為環保徵費，然後透過定期申報及付款機制，把徵費所得轉交政府。截至 2010 年 12 月底，共有 40 個訂明零售商根據《產品環保責任條例》完成登記，而這些「登記零售商」經營約 3 100 間受徵費計劃規管的合資格零售店。

首階段計劃以連鎖經營的零售商為目標

- 3.2 正如表二所顯示，首階段計劃下的「登記零售商」絕大部分均屬連鎖經營。這亦是我們實施的原意，因為連鎖式或大型的超級市場、便利店、個人健康及美容產品零售店和百貨公司較具規模，行政管理能力和配套設施均較為完備，有能力執行法律下的相關規定。另一方面，根據 2005 年的數字，這些零售店當時佔全港所有零售店不足 4%，但同年的堆填區調查顯示卻有超過 20%棄置於堆填區的塑膠購物袋由這些零售店所派發。

將膠袋徵費擴展至中小型企業的利弊

- 3.3 假如要擴大膠袋徵費的涵蓋範圍，我們無可避免要考慮是否跨出連鎖經營的界線以外，把中小型企業納入目標規管範圍。根據政府統計處的資料，截至 2010 年 9 月，本港共有約 6 萬個零售機構單位，而中小型企業佔了本港零售店的絕大部分(約 98%)。
- 3.4 為反映第 3.2 段提及以連鎖經營的零售商為目標的政策原意，我們目前實際上是假定連鎖經營的零售商均經營：(i)五間或多於五間的合資格零售店⁷；或(ii)最少一間合資格零售店，而該店的零售樓面面積不小於 200 平方公尺。根據政府統計處於 2009 年所作的調查，接近 1 800 間零售機構單位的零售樓面面積不小於 200 平方公尺。這些零售店部分應已被徵費計劃所涵蓋：截至 2010 年 12 月底，共有 668 間登記零售店是超級市場或百貨公司，而經營這些零售店一般要有較大的面積。我們只要調整用作界定連鎖店的參數，便有可能擴大涵蓋範圍。

7 正如第 3.2 段中解釋，所謂「合資格零售店」，是指出售以下所有三個指明貨品類別的零售店，即(I)任何食品或飲品；(II)任何藥物或急救用品；以及(III)任何個人衛生或美容用品。

表二：
 登記零售商所經營的登記零售店數目
 (截至 2010 年 12 月底)

所經營登記零售店數目的範圍	符合左欄所示經營規模的登記零售商數目	有關類別的登記零售店佔總數的百分比
經營 1 至 5 間登記零售店	14	1.05% (33/3146)
經營 6 至 20 間登記零售店	15	4.80% (151/3146)
經營 21 至 100 間登記零售店	6	9.15% (288/3146)
經營 101 至 300 間登記零售店	2	11.76% (370/3146)
經營 301 間或以上登記零售店	3	73.24% (2304/3146)
—	40	100%

- 3.5 不過，正如表三所顯示，調查中有超過九成的零售機構單位，其零售樓面面積不足 100 平方公尺。此外，個別零售商理論上可以在零售店內重新佈置，或透過分開註冊，便有機會免於落入有關涵蓋範圍，引致徵費計劃在實際運作上有可能出現問題。無論如何，逐步推展只可稍微擴大涵蓋範圍，絕大部分零售店仍然可能會不受強制性生產者責任計劃所規管。
- 3.6 如果將下一階段計劃擴展至涵蓋中小型企業的話，則我們在評估採用何種方式時，必須考慮行政管理方面的因素，以及措施對中小型企業的日常運作模式而言是否實際可行。事實上，在首階段徵費計劃的實施過程中，部分受膠袋徵費規管的零售商曾向我們反映，他們花了相當工夫才可滿足現行法例的行政規定。我們必須評估是否所有中小型企業(其中有部分所擁有的資源遠遠落後於連鎖店)均有能力遵循相同的行政規定。

表三:
所有零售商中，不同樓面面積的
零售機構單位數目 (2009 年)

樓面面積	零售機構單位數目	百分比
<100 平方公尺	44 956	90.5%
100 - 149 平方公尺	2 269	4.6%
150 - 199 平方公尺	634	1.3%
200 或以上平方公尺	1 776	3.6%
	49 635	100.0%

資料來源：政府統計處，2009 年經濟活動按年統計調查-進出口貿易、批發及零售業以及住宿及膳食服務業

全面推行的理據

- 3.7 我們考慮了逐步擴展的方式和全面推行徵費兩種方式之間的利弊。正如上文提及，逐步擴展只可稍微擴大涵蓋範圍，對進一步遏止濫用塑膠購物袋的問題所起的作用相對有限。另一方面，無論是按經營規模或貨品類別作出介定，都無可避免會引起有關公平競爭的關注。在首階段徵費的成功基礎上，要做到能進一步推動市民減少濫用塑膠購物袋，培養市民持續自備購物袋的習慣，我們相信全面推行徵費將會對社會發出明確信息，而且有助市民和整體零售業界合力處理濫用塑膠購物袋的問題，這不但符合共同分擔環保責任的原則，亦是最有效，最有力的措施。
- 3.8 此外，我們留意到除合理的豁免外(例如為了食物衛生，有關問題會在第四章詳細討論)，國際間普遍的做法是全面涵蓋整個零售業界。因此，我們建議在全面推行生產者責任計劃後，禁止免費派發塑膠購物袋，並規定派發塑膠購物袋必須收費，每個五角，作為遏止濫用的經濟抑制措施。

問題一 政府建議把塑膠購物袋徵費推展至盡量涵蓋所有零售商。是否同意這政策方向?

第四章 全面推行膠袋徵費的細節：具體涵蓋範圍

4.1 要全面推行膠袋徵費，社會上必須就具體細節達成共識，其中包括具體的涵蓋範圍。以下臚列了一系列相關的議題，供市民及持份者表達意見：

議題一：應否涵蓋所有企業而不論其規模大小？

4.2 首階段的徵費計劃基本上涵蓋了以連鎖經營商戶為主的零售店。在香港，這些商戶屬於規模較大和行政能力相對較強的企業。目前，本港大部分零售店（約 98%）均由中小型企業經營。如果我們繼續集中處理連鎖店，則擴大強制性生產者責任計劃的涵蓋範圍後，大部分的零售店仍然不受規管。

4.3 **我們建議把膠袋徵費擴展至向所有其他零售商。**這意味着佔香港大多數企業數目的中小型企業，都會被納入強制性生產者責任計劃內。在決定具體涵蓋範圍時，我們應否不論企業規模大小，把所有商戶納入計劃？首階段計劃中關於店舖樓面面積等的因素，又應否繼續列入我們的考慮範圍？

問題二 若你同意政府的建議，把塑膠購物袋徵費推展至盡量涵蓋所有零售商，你認為計劃應否涵蓋所有企業而不論其規模大小？

議題二：應否豁免盛載食物的膠袋？如何界定豁免的條件？

- 4.4 現時的《產品環保責任條例》及《產品環保責任（塑膠購物袋）規例》提供兩類豁免，分別適用於非指明貨品⁸；以及登記零售店內的第三方經營者（即經營者不是登記零售商）。如果按建議擴大強制性生產者責任計劃的涵蓋範圍，則上述安排或無須繼續存在，因為所有零售商，不論是否售賣現有的指明貨品，或是否零售店中的第三方銷售商，都會受到強制性生產者責任計劃規管。
- 4.5 我們無需考慮對某些商業經營提出豁免，但要重點考慮的是：如因食物衛生理由使用膠袋，應否獲豁免強制收費？基於食物衛生原因而豁免塑膠購物袋收費，在其他地方亦有實行（見第二章）。此外，一般認為自備購物袋不能完全有效地取代用來盛載食物的膠袋。**在考慮各種因素後，我們建議原則上塑膠購物袋如只直接用來盛載食物，可基於食物衛生理由獲豁免強制收費。**
- 4.6 一般而言，包裝好的食物不符合豁免準則，因為所使用的塑膠購物袋並非直接用來盛載食物。這與我們一貫不鼓勵過度使用包裝物料的信息一致。不過，我們也留意到使用塑膠購物袋盛載包裝好的食物，在某些情況下從食物衛生角度來說也是合理的。從附件 C 載列的資料可見，愛爾蘭也容許就某些包裝好的食物免費派發塑膠購物袋。我們歡迎市民發表意見，以便我們就豁免的具體範圍作出最符合本地情況的定義。

問題三 如只直接為了食物衛生理由而使用塑膠購物袋，應否獲得豁免？有沒有其他情況須要因食物衛生理由而使用塑膠購物袋呢？

8 即在登記零售店出售但不屬於(I)食物或飲品、(II)藥物或急救用品或(III)個人衛生或美容用品的貨品。

議題三：平頭膠袋應否相應受到規管？

- 4.7 根據徵費計劃的界定，任何袋如(i)全部或部分由塑膠製成；及(ii)在其上有或附有手挽、手挽孔、用作撕開袋身而形成手挽孔的打孔虛線，作攜帶用途的繩索或帶條，或任何其他作攜帶用途的設計，即屬塑膠購物袋；除非是以每個五元或以上的售價出售，否則均受徵費計劃規管。這類膠袋絕大部分是顧客購買雜貨時獲派發的用完即棄膠袋，但亦包括在袋身封上塑膠薄層的紙袋及不織布袋(兩者某部分由塑膠製成)。另一方面，通常(雖不一定)用作包封新鮮食物的平頭膠袋(即沒有手挽的膠袋)並沒有納入現行計劃內，原因是平頭膠袋並無作攜帶用途的設計，因此不在塑膠購物袋的法定定義內。
- 4.8 膠袋徵費自 2009 年年中推行以來，我們曾接獲濫用平頭膠袋的報告。我們不鼓勵這種不當行為，而如果按第 4.5 段的建議安排豁免，「購物袋」的法律定義便無須包括作攜帶用途的設計。換言之，**我們建議平頭膠袋須在下一階段受到規管**。在法例草擬階段，我們會為「塑膠購物袋」定出一個更明確、最符合本地情況的定義。為方便參考，附件 D 列出下一階段計劃擴展涵蓋範圍後大致所包括的各類塑膠購物袋。

問題四 除為保障食物衛生而使用的塑膠購物袋外，平頭膠袋(即沒有手挽的膠袋)應否被涵蓋在塑膠購物袋的法定定義下而受到規管？

第五章 全面推行膠袋徵費的細節：徵費的處理

5.1 如上文提到，中小型企業方面實際上能否配合制度，可能是建議擴展是否可行的決定性因素。考慮到其他地方的經驗(見第二章)，可以得出實際上按建議全面推行的兩大方法，即：

- (a) 收集得來的費用須向政府交付，一如愛爾蘭的做法；以及
- (b) 收集得來的費用由零售商保留，即仿效內地和台灣的做法。

我們要考慮行政和其他因素，例如循規成本、執行的難度和社會認同等，然後在兩者中作出選擇。

沿用「向政府交付」的方式未必可取

5.2 根據現行法例，訂明零售商必須：

- (a) 根據《產品環保責任(塑膠購物袋)規例》登記成為登記零售商；
- (b) 把其經營的所有合資格零售店辦理登記手續；
- (c) 向政府提交季度申報，列明當季在其所有登記零售店的任何非豁免範圍內，向顧客派發的塑膠購物袋總數，以及所徵收的收費總額；
- (d) 每季向政府支付季度申報中列出的徵費所得；
- (e) 載有足以核實每季的申報及支付徵費的詳情的紀錄、發票、收據、送貨單或任何其他文件；以及
- (f) 在提交作登記之用的資料有所變更時知會政府，並在出現須要撤銷登記的情況時向政府提出有關申請。

- 5.3 愛爾蘭採用「向政府交付」的方式，是得到早已確立的增值稅系統的支援。這樣，徵費與增值稅可一併核實。不過，香港並無類似的制度。如生產者責任計劃擴大涵蓋範圍後有「向政府交付」的要求，則參與的零售商(絕大部分是中小型企業)便需要就會計、申報、核數及其他相關事項設立新的或額外的系統。
- 5.4 目前，徵費計劃下有部分零售商(截至 2010 年 12 月底共有四個)只經營一間零售店，他們各自以自己的方式履行上述行政規定的責任。不過，他們的經驗是否已經可以為所有中小型企業提供充分的解決方案，令中小型企業也可以在現有的循規制度下經營，而不會招致不成比例的循規成本，這方面仍然存有疑問。
- 5.5 我們同時要考慮對政府資源的影響。粗略估計，若要求企業提交季度申報，零售業界每年便須向政府提交 25 萬份申報，另外又會衍生同等數目的繳費交易。此外，我們要處理零售商和零售店的登記申請，其後又要維持有關的數據庫。如果我們採用較為有利營商的其他方案，我們或可以在避免對零售商造成不必要負擔的前提下推展這項有意義的環保措施。與此同時，額外工作量所需的財政和人手，又可以轉投至其他更有效益的工作或服務。

「由零售商保留」的方式可以減輕中小型企業的負擔

- 5.6 在「向政府交付」的方式下所收取的費用屬政府徵費。由於涉及公帑，零售商和政府須引入新增而鉅細無遺的合規制度，要簡化工作程序的空間很小。我們的政策原意是要透過經濟抑制手段來改變市民濫用塑膠購物袋的行為，而這種經濟抑制手段應該向消費者施行，是否採用「向政府交付」的方式對措施的成效沒有太大關係。無論如何，我們並不打算透過強制性生產者責任計劃增加政府收入。

- 5.7 內地與台灣均採用「由零售商保留」的方式，在派發塑膠購物袋時收取的費用會由零售商保留，無須交付政府⁹。這樣有助減輕零售商為循規而付出的成本。平衡各項考量後，我們認為這種方式(相對「向政府交付」的方式而言)更能減輕中小型企業的負擔，因此，我們建議採用「由零售商保留」這種方式。
- 5.8 或許另有意見關注到如採用「由零售商保留」的方式，零售商可能會更容易逃避規管，向顧客以回贈方式退回徵費。然而，現行法例已禁止零售商以回贈方式退回徵費以逃避強制性生產者責任計劃的規管，有關規定將日後繼續適用。此外，我們亦可考慮規定零售商必須發出收據或保存徵費紀錄，以便利執法工作。

雙軌制度並不切實可行

- 5.9 或許另有意見支持推行雙軌制度，即：

- (a) 鑑於現行「向政府交付」的方式對連鎖店進行規管證實有效，我們應對現有的登記零售商維持現狀；
- (b) 由於「由零售商保留」的方式更有可能減輕中小型企業的負擔，所以應對新受規管的零售商(大部分屬中小型企業)採用「由零售商保留」的方式。

- 5.10 這種雙軌制度並不切實可行，因為理論上登記零售商可以撤銷登記，然後根據擴展後的強制性生產者責任計劃重新登記；這樣他們便可因此減輕行政工作的負擔，而我們亦難以就這種商業決定引入合理的法定制裁措施。無論如何，在這種雙軌制度下，零售商就塑膠購物袋收取同等的強制性費用，但卻可能受不同的法例規管；這種處理手法上的差別亦會引起公眾對強制性生產者責任計劃的整體目的產生混淆。

9 技術上，在「由零售商保留」的方式下，就塑膠購物袋所收取的款項只屬零售商的收費，並不屬於公帑的一部分。為簡化溝通，有關收費在《諮詢文件》內仍舊稱為「徵費」，不另外作出區別。

問題五

根據我們分析，若要盡量擴大強制性生產者責任計劃至其他零售商，須向政府交付徵費的安排會對零售商（特別是中小型企業）造成沉重負擔。既然生產者責任計劃的目的並不是增加政府收入，而是透過經濟抑制措施避免濫用塑膠購物袋，那麼應否支持政府建議，立法規定零售商必須徵費，以減少濫用塑膠購物袋；而收取到的費用，則採納內地及台灣已實行的方法，不必交付政府？

第六章 請提出意見

- 6.1 建議一旦實施，將涵蓋差不多所有零售商，不論其業務規模或在其零售店銷售的商品種類。我們建議豁免因衛生理由而僅直接用作盛載食品的塑膠購物袋；除此之外，任何零售商，包括附件 D 所列出者，一律不得免費派發塑膠購物袋。儘管需要的執法工作所涉範圍遠遠大於現行的徵費計劃，我們預計強制性措施會進一步加強市民自備購物袋的信息，加上公眾支持，將會大大減少使用塑膠購物袋，進一步確立市民減廢的行為和習慣。

歡迎你提出意見

- 6.2 我們會考慮在公眾諮詢期間收集到的意見，以制訂下一階段強制性生產者責任計劃的細節。為此，我們歡迎持份者和市民就以下問題發表意見：
- (a) 問題一：政府建議把塑膠購物袋徵費推展至盡量涵蓋所有零售商。你是否同意這政策方向？[參看第三章]
 - (b) 問題二：若你同意政府的建議，把塑膠購物袋徵費推展至盡量涵蓋所有零售商，你認為計劃應否涵蓋所有企業而不論其規模大小？[參看第四章]
 - (c) 問題三：如只直接為了食物衛生理由而使用塑膠購物袋，應否獲得豁免？有沒有其他情況須要因食物衛生理由而使用塑膠購物袋呢？[參看第四章]
 - (d) 問題四：除為保障食物衛生而使用的塑膠購物袋外，平頭膠袋(即沒有手挽的膠袋)應否被涵蓋在塑膠購物袋的法定定義下而受到規管？[參看第四章]

- (e) 問題五:根據我們分析，若要盡量擴大強制性生產者責任計劃至其他零售商，須向政府交付徵費的安排會對零售商(特別是中小型企業)造成沉重負擔。既然生產者責任計劃的目的並不是增加政府收入，而是透過經濟抑制措施避免濫用塑膠購物袋，那麼應否支持政府建議，立法規定零售商必須徵費，以減少濫用塑膠購物袋；而收取到的費用，則採納內地及台灣已實行的方法，不必交付政府？[參看第五章]

為方便市民對是次公眾諮詢提供意見及我們在其後進行分析，請利用載於附件 E的意見回覆表提交意見。

諮詢期限及回應方式

- 6.3 由現在至 2011 年 8 月 16 日，歡迎持份者和市民以郵寄、電郵或傳真方式把意見遞交本署。

郵寄:	香港灣仔 告士打道 5 號 稅務大樓 45 樓 4522 室 環境保護署廢物管理政策科
電郵:	psbprs@epd.gov.hk
傳真:	2318 1877

有關塑膠購物袋棄置量的堆填區調查
(單位: 估計每年棄置量)

零售類別	2009 年年中		2010 年年中	
	百萬個/年	%	百萬個/年	%
超級市場	488.22	10.44%	84.22	1.90%
便利店	89.98	1.92%	15.33	0.34%
健康護理和化妝品店	79.14	1.69%	53.57	1.21%
<i>合計</i>	657.34	14.5%	153.12	3.45%
麵包餅食店	262.18	5.60%	316.66	7.13%
百貨公司及家居用品店	47.62	1.02%	41.41	0.93%
餐廳和熟食店	326.98	6.99%	349.68	7.87%
書籍、文具和禮品店	20.53	0.44%	20.69	0.47%
時裝和鞋履店	34.79	0.74%	52.28	1.18%
電器、電子及電訊產品商店	9.95	0.21%	10.69	0.24%
報紙及雜誌膠袋	121.43	2.60%	98.79	2.22%
其他	3 197.71	68.35%	3 400.42	76.52%
<i>合計</i>	4 021.19	85.59%	4 290.62	96.55%
總數	4 678.53	100.00%	4 443.74	100.00%

註

- 塑膠購物袋指(I)完全或部分由塑膠製成；及(II)在其上有或附有手挽、手挽孔、用作撕開袋身而形成手挽孔的打孔虛線、作攜帶用途的繩索或帶條、或任何其他作攜帶用途的設計。
- 2009 年年中和 2010 年年中分別進行的堆填區調查，期間同時估計以下各類袋在堆填區內的數量，但有關數字並不包括在以上的表格內。

	2009 年年中 百萬個/年	2010 年年中 百萬個/年
(a) 環保購物袋:	9.88	17.74
(b) 紙製購物袋:	27.95	43.40
(c) 塑膠垃圾袋:	1 126.15	1 429.72

香港與其他地區的減少塑膠購物袋措施比較

		香港	台灣	中國內地	愛爾蘭
1.	塑膠購物袋的定義	<ul style="list-style-type: none"> 用塑膠製造並附設作攜帶用途設計(如手挽)的袋 	<ul style="list-style-type: none"> 用塑膠製造、供顧客載物的袋 	<ul style="list-style-type: none"> 用於裝盛消費者所購商品，具有提攜功能的塑膠袋 	<ul style="list-style-type: none"> 用塑膠製造、在零售點給顧客載物的袋
2.	無須徵費或收費的塑膠購物袋	<ul style="list-style-type: none"> 價格五港元或以上個別售賣的袋，或預先包裝貨物的袋 	<ul style="list-style-type: none"> 直接盛裝魚類、肉類、蔬果等生鮮商品或食品者 包裝成商品形式陳列於貨架供選購者 工廠用於包裝其產品者 盛裝醫療院所之藥品者 	<ul style="list-style-type: none"> 基於衛生及食品安全目的，用於裝盛散裝生鮮食品、熟食、麵食等商品的塑膠預包裝袋 	<ul style="list-style-type: none"> 僅用作裝載以下物品的塑膠袋： <ul style="list-style-type: none"> ◇ 鮮魚和鮮魚製品 ◇ 鮮肉和鮮肉製品，或 ◇ 鮮家禽和鮮家禽製品或預先包裝(包括用袋裝)的上述產品 僅用作裝載以下物品的塑膠袋 <ul style="list-style-type: none"> ◇ 生果、果仁或蔬菜 ◇ 糖果及奶類製品 ◇ 凍熱熟食，或 ◇ 冰塊

		香港	台灣	中國內地	愛爾蘭
3.	徵費或收費水平	<ul style="list-style-type: none"> • 每個不少於 0.5 港元 	<ul style="list-style-type: none"> • 由零售商決定 	<ul style="list-style-type: none"> • 由零售商決定，視乎若干要求而定（例如不低於成本、有清楚標價和沒有折扣或回贈等） 	<ul style="list-style-type: none"> • 2002 年時每個 0.15 歐元
4.	徵費或收費的用途	<ul style="list-style-type: none"> • 送交政府，作為一般收入 	<ul style="list-style-type: none"> • 由零售商保留 	<ul style="list-style-type: none"> • 由零售商保留 	<ul style="list-style-type: none"> • 送交政府，撥進專用的環保基金
5.	受計劃規管的零售店	<ul style="list-style-type: none"> • 連鎖或大型超級市場、便利店、個人健康及美容用品店、藥房、百貨公司等 	<ul style="list-style-type: none"> • 政府部門或機構、學校及公立醫院 • 百貨公司、商場、倉儲式超市、超級市場及便利店 	<ul style="list-style-type: none"> • 向消費者提供零售服務的各類超市、商場、集貿市場 	<ul style="list-style-type: none"> • 任何商店、超級市場、油站或其他零售店

愛爾蘭塑膠購物袋環保徵費計劃 —
因食物衛生理由的豁免項目

- (a) 僅用作盛載以下物品的膠袋 —
 - (i) 鮮魚和鮮魚製品
 - (ii) 鮮肉和鮮肉製品，或
 - (iii) 鮮家禽和鮮家禽製品

- (b) 僅用作盛載(a)段已預先包裝（包括用袋裝）的產品的膠袋

- (c) 僅用作盛載以下物品的膠袋 —
 - (i) 生果、果仁或蔬菜
 - (ii) 糖果
 - (iii) 奶類製品
 - (iv) 冷、熱熟食，或
 - (v) 冰塊

但上述產品不得有預先包裝

不同種類的袋及
強制性生產者責任計劃適用範圍

	袋	首階段 是否涵蓋?	下一階段的主流方案 是否涵蓋?	備註
1.	(塑膠購物袋)	是	是	<ul style="list-style-type: none"> 根據《產品環保責任條例》附表 2，塑膠包括聚乙烯、聚丙烯、聚氯乙烯、氯化物和尼龍。
2.	(不織布袋)	是	是	<ul style="list-style-type: none"> 不織布袋一般以聚丙烯(一種塑膠)製造。

	袋	首階段 是否涵蓋?	下一階段的主流方案 是否涵蓋?	備註
3.	(表面有塑膠薄層的紙袋)	是	是	<ul style="list-style-type: none"> • 由於面層的塑膠成分，這些紙袋現時列入塑膠購物袋的定義範圍。 • 同一道理，其他部分有塑膠成分的紙袋，例如手挽或其他裝飾部分，現時同樣列入塑膠購物袋的定義範圍。 • 在首階段下，訂明零售商(主要是超級市場、個人健康及美容用品店)不經常使用這類袋，因此強制收費只涉及極少個案。這情況將來或會改變，到時售賣服裝、鞋和相關產品以及多種其他消費品的零售商會納入收費計劃範圍。
4.	(平頭膠袋)	否	是	<ul style="list-style-type: none"> • 平頭膠袋由於沒有附設作攜帶用途的設計，因此現時不列入塑膠購物袋的定義範圍。 • 根據諮詢文件載列的主流方案，塑膠購物袋的法定定義可作修改，以包括沒有附設作攜帶用途的設計的袋。

Please fold here. 請在此對褶

關於擴大塑膠購物袋環保徵費計劃公眾諮詢
回應表格

Public Consultation on the Extension of
The Environmental Levy Scheme on Plastic Shopping Bags
Response Form

Please fold and seal here. 請在此對褶及封口
POSTAGE WILL BE PAID BY LICENSEE 郵費由持牌人支付

NO POSTAGE STAMP NECESSARY IF POSTED IN HONG KONG 如在本港投寄毋須貼上郵票
Please fold and seal here. 請在此對褶及封口

香港灣仔
告士打道五號
稅務大樓四十五樓
四五二二室
環境保護署
廢物管理政策科

BUSINESS REPLY SERVICE LICENCE NO. 商業回郵牌號: 7590

Environmental Protection Department
Waste Management Policy Division

Room 4522, 45th floor, Revenue Tower
5 Gloucester Road
Hong Kong

Please fold and seal here. 請在此對褶及封口

回應表格

第一部分^(註)

- 這是 團體回應 (代表個別團體或機構意見)
 個人回應 (代表個人意見)

(個人或機構名稱)

及

(電話) (電郵)

註：日後，政府可能會在討論或後續報告(不論公開或非公開)中，引述各界回應這份諮詢文件時發表的意見。如有任何要求希望把全部或部分意見保密，我們會尊重有關意願。除非已經提出此等要求，否則所有收到的意見不會保密處理。

第二部分

問 1：政府建議把塑膠購物袋徵費推展至盡量涵蓋所有零售商。你是否同意這政策方向？[參看第三章]

意見：

問 2：若你同意政府的建議，把塑膠購物袋徵費推展至盡量涵蓋所有零售商，你認為計劃應否涵蓋所有企業而不論其規模大小？[參看第四章]

意見：

問 3：如只直接為了食物衛生理由而使用塑膠購物袋，應否獲得豁免？有沒有其他情況須要因食物衛生理由而使用塑膠購物袋呢？[參看第四章]

意見：

問 4：除為保障食物衛生而使用的塑膠購物袋外，平頭膠袋（即沒有手挽的膠袋）應否被涵蓋在塑膠購物袋的法定定義下而受到規管？[參看第四章]

意見：

問 5：根據我們分析，若要盡量擴大強制性生產者責任計劃至其他零售商，須向政府交付徵費的安排會對零售商（特別是中小型企業）造成沉重負擔。既然生產者責任計劃的目的並不是增加政府收入，而是透過經濟抑制措施避免濫用塑膠購物袋，那麼應否支持政府建議，立法規定零售商必須徵費，以減少濫用塑膠購物袋；而收取到的費用，則採納內地及台灣已實行的方法，不必交付政府？[參看第五章]

意見：

其他意見

www.epd.gov.hk