

徵收購物膠袋環保費建議方案 公眾諮詢報告

目的

本文件闡述就徵收購物膠袋環保費建議方案（下稱「建議方案」）諮詢公眾所得結果和建議的未來路向。

背景

2. 二零零七年五月二十八日，環境保護署（下稱「環保署」）就建議方案展開公眾諮詢。建議方案的目的，是希望透過直接經濟誘因遏止濫用購物膠袋的情況。建議方案以分階段的方式，在零售層面開徵每個購物膠袋5角的環保費，並在第一階段先涵蓋連鎖式或大型的超級市場、便利店和個人健康及美容產品零售店。估計實施環保徵費後，每年的購物膠袋使用量可以減少近10億個。公眾諮詢工作為期約兩個月，並於二零零七年七月三十一日結束。

公眾諮詢

3. 這次公眾諮詢工作透過多個渠道收集市民的意見，包括 i)民意調查；ii)與立法會環境事務委員會、環境諮詢委員會（下稱「環諮詢」）、區議會和環保團體聯絡委員會舉行會議；iii)民政事務局的公共事務論壇；iv)與主要持分者（包括膠袋製造商、零售商及相關同業公會）進行諮詢會；v)公眾論壇；以及vi)透過專門的網站、電郵和傳真收集書面意見。

4. 就建議方案舉行的會議、諮詢會和公眾論壇，以及在公眾諮詢期間蒐集的書面意見，分別載列於**附件A**和**附件B**。

市民

5. 在公眾諮詢期間，我們委託了香港中文大學傳播研究中心就建議方案進行民意調查，並分別在六月二十八至二十九日和七月二至四日以電話成功訪問了1 102名人士。

6. 在受訪者當中，近90%同意在日常生活中有減用購物

膠袋的空間，而分別有84%和66%受訪者支持政府落實「污染者自付」原則和徵收購物膠袋環保費。

7. 在支持政府徵收環保費的受訪者中，76%認為徵費必須在5角或以上才會有效使市民減少使用購物膠袋。近80%受訪者表示，若每個購物膠袋收取5角，會減少使用購物膠袋或更常自備購物袋。支持徵收環保費的受訪者中，近85%支持分階段實施環保徵費，當中逾95%贊成首先在超級市場、便利店和個人健康及美容產品零售店實施。民意調查的主要結果載列於**附件C**。

8. 此外，我們也在區議會主席和副主席於六月二十一日的每月例會上，徵詢了與會者的意見。他們大部分都支持開徵環保費。我們亦應邀出席了灣仔區議會七月十七日的會議，與會的區議員普遍贊成開徵環保費。此外，我們也透過民政事務局設立的公共事務論壇，徵詢了約500名論壇成員的意見，大部分的書面意見都表示支持建議方案。

9. 儘管普遍市民對建議方案已有廣泛共識，部分市民認為建議的環保費等同懲罰，會令弱勢社羣百上加斤。有些人指大多數購物膠袋已被重用作垃圾袋或包裝袋，亦有部分市民建議政府應鼓勵改用可降解的購物膠袋。其他建議包括政府應加強公眾教育，以及進一步與零售商合作，以自願方式推動減用、重用和回收購物膠袋的工作。

立法會

10. 立法會環境事務委員會在五月二十八日和七月十六日的會議上討論建議方案，七月十六日的會議更邀請外界團體參與。大部分政黨和出席的團體都發言支持徵收購物膠袋環保費。他們認為建議方案符合「污染者自付」原則，鑑於濫用購物膠袋的情況非常嚴重，建議方案應盡快落實。至於建議方案的細節，部分與會者認為徵費所得收入應存入環保基金，用以資助環保工作，亦有與會者建議徵費額應調低至1至2角，以減低對弱勢社羣的影響。

11. 有個別政黨表示，在原則上不反對徵收環保費，但建議在未來兩年應繼續並加強自願性減用購物膠袋的工作，然

後才考慮是否需要引入環保費。該政黨亦關注到環保費或生產者責任計劃可能變相成為某種形式的商品及服務稅，最終對商界和市民造成不必要的負擔。此外，實施建議方案所涉及的行政開支，亦可能加重中小企的負擔。

環境諮詢委員會

12. 環諮詢會和其屬下的廢物管理小組均支持政府的建議，並認為必須盡快落實。環諮詢會亦同意，環保費作為本港引入生產者責任計劃的第一階段，為求計劃能順利起步，在執行上須以簡易為重。環諮詢會促請政府在計劃實施一年後進行檢討，並應考慮將計劃擴展至其他零售商店，以取得更大的環保效益，並讓受影響的行業在公平的環境下經營。

膠袋製造商

13. 代表膠袋製造商的香港塑料袋業廠商會反對徵收購物膠袋環保費的建議，並指出膠袋較其他只供一次使用的袋子（例如紙袋）更環保。他們亦認為，目前市民已廣泛重用膠袋，若能把膠袋妥善分類回收，更可供循環再造。此外，在堆填區棄置的購物膠袋數量有限，加上可能出現「改用」其他只供一次使用的袋子的情況，因此計劃能否有效減少廢物實成疑問。

零售商

14. 代表零售業界的香港零售管理協會反對開徵環保費，認為該計劃針對連鎖式及大型的超級市場、便利店和個人健康及美容產品零售店，實有欠公允。他們認為這些零售店派發的膠袋只佔問題的一小部份，而且已經自行推出多項措施，以改善濫發購物膠袋的情況。零售業界亦指，計劃初期的實施範圍有限，而且市民可能改用其他只供一次使用的袋子，或從其他未受規管的零售商免費取得購物膠袋，因此質疑建議方案能否收效。至於海外地方實施有關措施是否成功，零售商亦感懷疑。另外，業界亦質疑堆填區調查的數字指約20% 購物膠袋來自上述零售商。零售業界建議政府應繼續通過自願性的措施減少購物膠袋用量。

環保團體及其他組織

15. 環保團體普遍支持徵收環保費的建議，但對於建議的細節有不同意見，特別是在有關徵費收入的用途方面。從其他組織提交的書面意見所見，大部分均原則上支持徵收環保費，然而亦有一些意見對建議方案的成效和長遠效益表示懷疑。

當局對所蒐集的意見的回應

16. 公眾諮詢的回應者普遍支持我們建議的措施去解決廢物問題，令我們感到非常鼓舞。我們亦喜見市民普遍支持落實「污染者自付」原則。是次公眾諮詢顯示，徵收購物膠袋環保費的建議獲得立法會議員、環諮詢會委員、區議會議員和市民的廣泛支持。

17. 雖然社會就建議方案已大致取得共識，但我們亦有留意對建議有保留的人士所提出的關注，特別是部分人士對建議的目的存有異議，質疑為何只針對膠袋，並懷疑開徵環保費是否只是政府增加收入的藉口。另一些人則懷疑這項建議和其他地方實施的類似徵費計劃是否能有效解決購物膠袋廢物的問題，並要求政府繼續採用自願性的措施。至於支持建議的人士當中，也不乏要求政府將徵費的收益撥歸環保用途，用來推廣使用可降解膠袋和加強循環再造購物膠袋的工作。此外，亦有人士要求政府公布由GHK(Hong Kong) Limited (下稱「GHK」) 進行的顧問報告。我們現藉此機會回應上述意見及所關注的事項。

建議的目的

18. 社會普遍認同使用膠袋是現代生活的一部分，在某些情況下，膠袋更是必需的。然而，問題在於我們目前每人每天棄置超過3個購物膠袋。建議方案的核心目的，是要堅定和有效地減少濫用購物膠袋的情況。

19. 我們從沒有打算藉徵收環保費增加政府的收入。環保費只是一項經濟誘因，鼓勵市民自備購物袋和減用購物膠袋。市民使用購物膠袋的數量愈少，徵費所帶來的收入也愈

少。其實，市民只要經常自備購物袋，便無須繳交環保費。

建議的功效

20. 我們應以建議的目的，即減少濫用購物膠袋的情況，來衡量計劃的功效。關於這點，我們估計徵收環保費後，購物膠袋的使用量可以每年減少近10億個。

21. 由於大部份市民會把購物膠袋當作垃圾袋再使用，因此有人關注到建議方案會否促使市民「改用」垃圾膠袋，反而導致塑膠廢物的整體數量增加。然而，愛爾蘭的情況顯示，在徵收環保費後，縱使垃圾膠袋的使用量略有增加，但購物膠袋與垃圾膠袋使用量的總和仍然整體減少77%。考慮到香港購物膠袋的嚴重濫用情況，即使實施建議的環保費後，相信仍會有很大空間可讓購物膠袋作為垃圾膠袋再使用。

22. 然而，我們並不會忽視「改用」其他只供一次使用袋子（例如紙袋）的可能性。因此，我們建議以分階段的方式，首先在連鎖式或大型的超級市場、便利店和個人健康及美容產品零售店實施環保費。鑑於這類零售商店所出售的產品的性質和香港市民的購物習慣，「改用」紙袋的可能性應較低。不過，我們會密切監察情況，並會處理可能出現的濫用情況。此外，我們亦會在徵費計劃實施一年後進行檢討，並會視乎情況，調整或擴大計劃的涵蓋範圍，以包括其他類別的零售商或購物袋。

海外經驗

23. 與利益相關人士所言相反，海外地方實施環保費的經驗大致上是成功的。愛爾蘭在二零零二年三月起於零售層面徵收0.15歐元（港幣1.5元）的購物膠袋環保費。在推行徵費後，購物膠袋的使用量在首年下跌95%。購物膠袋的使用量在其後數年輕微回升，但仍維持在較徵費前低90%的水平¹。正如上述所言，儘管垃圾膠袋的使用量略有增加，但購物膠袋與垃圾膠袋用量的總和仍整體減少77%。為保持環保費的成效，愛爾蘭已在二零零七年七月將環保費調高至0.22歐元

¹ <http://www.environ.ie/en/Environment/Waste/PlasticBags/News/MainBody,3199,en.htm>

（港幣2.2元）。

24. 台灣於二零零二年實施「購物用塑膠袋限制使用政策」，包括 i) 禁止使用厚度少於0.06毫米的購物膠袋；以及 ii) 在零售層面推行環保徵費。在推行徵費後，購物膠袋的使用量在首年下跌了80%，其後數年輕微回升²。由於禁止使用「薄身」購物膠袋，以致某些必須使用購物膠袋的行業的膠袋廢物量增加。台灣環境保護署於是自二零零六年六月起豁免有店面的餐廳，使其不再受限用政策規管。有見及台灣的經驗，我們建議分階段推行計劃，並在實施一年後檢討情況。

25. 三藩市政府在二零零五年一月建議就購物膠袋徵收0.17美元（港幣1.3元）環保費，以減少購物膠袋的使用量。由於業界反對，市政府遂撤回建議，改而在二零零五年十一月與大型超級市場簽訂自願性的減用購物膠袋協議，以期在二零零六年十二月或之前，減少使用1 000 萬個購物膠袋³。不過，據報這個目標至今仍未達到⁴。二零零七年三月，三藩市政府立法硬性規定超級市場和藥房只可使用可循環再造的紙袋、可用作堆肥的膠袋或可循環再用的購物袋⁵。

自願性的減用膠袋措施

26. 早在一九九三年，我們便已推行「自備購物袋（BYOB）」運動，開展自願性的減用膠袋計劃。可是，直至現在，濫用購物膠袋所造成的環境問題仍然嚴重。我們認為現在是採取更果斷行動，引入環保費的適當時機，市民亦普遍認同。在徵收環保費的同時，我們會繼續推行自願性的減用膠袋計劃，令市民能更善用購物膠袋。

環保費的用途

27. 正如上文所言，我們建議方案的目的，是希望以經濟誘因遏止濫用購物膠袋的情況。我們同意環諮詢會的意見，即不宜把環保費與環保措施的撥款掛，否則可能會使市民有

² <http://ww2.epa.gov.tw/enews/Newsdetail.asp?InputTime=0920627163727>

³ http://www.sfenvironment.org/our_sfenvironment/press_releases.html?topic=details&ni=118

⁴ http://www.sfenvironment.org/our_sfenvironment/news.html?topic=details&ni=32

⁵ <http://www.sfgov.org/site/uploadedfiles/bdsupvrs/ordinances07/o0081-07.pdf>

錯誤觀念，以爲支付環保費是爲環保作出貢獻，這正與建議的目的背道而馳。

28. 無論所徵收的環保費數目多少，政府都會致力推動環保工作。在徵收環保費的同時，我們會繼續提高市民的環保意識，並透過廢物減量、回收、循環再造的計劃和採用最新的廢物處理技術以可持續發展的方式長遠解決本港的廢物問題。

可降解的購物膠袋

29. 使用可降解的購物膠袋並沒有實質解決濫用膠袋的問題，反而會令市民產生錯覺，以爲可降解的購物膠袋不會對環境構成負面影響。事實上，棄置可降解的購物膠袋同樣會影響環境，並對本港珍貴的堆填空間造成壓力。此外，可降解的購物膠袋與傳統膠袋混雜在一起，會令回收和循環再造購物膠袋的工作更爲困難。因此，經常自備可重用的購物袋和從源頭避免使用購物膠袋，才是解決廢物問題的最佳方法。

回收再造購物膠袋

30. 在透過環保費從源頭減少購物膠袋之餘，我們亦積極鼓勵回收和再造購物膠袋。自二零零五年起，我們便推行全港性的「家居廢物源頭分類計劃」，把膠袋連同其他塑膠物料分類和收集，以作回收再造。同樣地，三色回收桶亦收集膠袋和其他塑膠物料，供回收再造。在推行源頭分類計劃的同時，我們會透過重點宣傳和更有效的回收方法，進一步推動購物膠袋的回收再造。另外，我們亦會與環保團體合作，鼓勵市民重用購物膠袋。

GHK進行的顧問研究

31. 環保署在二零零五年十二月委聘 GHK 進行一項有關「評估塑膠購物袋收費計劃的益處和影響」的研究。GHK 確認及評估了四個減用購物膠袋的方案，即(1)自願參與計劃；(2)供應商徵費及顧客收費；(3)在所有零售商店向顧客收費；以及(4)在指定零售商店(主要是超級市場和便利店)向顧客收費。

32. GHK認為以上所有方案均可減少購物膠袋的用量，但有一個問題需要解決，即零售商店可能「改用」其他種類的購物袋。方案(1)可使購物膠袋的用量略為減少，而「改用」其他種類購物袋的可能性亦較低。方案(2)及(3)可使購物膠袋的用量大幅減少，但「改用」其他種類購物袋的可能性很高，並且很可能會令棄置於堆填區的廢物量增加。方案(4)可使購物膠袋的用量減少，但「改用」其他種類購物袋的可能性仍然存在。廢物量可能有淨增加或減少，須視乎「改用」其他種類購物袋的多寡而定。

33. 我們在制訂建議方案時已參考了GHK的研究。GHK關注「改用」其他種類購物袋的可能性，我們亦有同感。因此，我們建議分階段開徵環保費，首先在連鎖式或大型的超級市場、便利店和個人健康及美容產品零售店實施。鑑於該類零售商店所出售的產品的性質和香港人的購物習慣，「改用」其他種類購物袋的可能性較低。根據GHK的評估，在不「改用」其他種類購物袋的情況下，方案(4)會令棄置於堆填區的廢物量減少。然而，我們會密切監察情況，並會解決可能衍生的濫用問題。我們亦會根據GHK的建議，在計劃推行後一年進行檢討。GHK的研究可於網上閱覽⁶。

未來路向

34. 公眾諮詢的結果清楚顯示，市民廣泛支持以開徵環保費解決濫用購物膠袋問題。書面意見亦顯示，市民的環保意識日漸提高，並認為現在是採取更果斷行動解決環境問題的適當時機。環保徵費的建議正正回應了市民對環保方面的訴求。

35. 我們正着手擬訂有關法例，即《產品環保責任條例草案》(條例草案)。正如我們在向立法會環境事務委員會提交的文件中所指出，條例草案會訂明生產者責任計劃的目的，包括以開徵環保費的方式從源頭減少廢物；條例所涵蓋的產品和物料種類；購物膠袋生產者責任計劃的主要規管措施，包括開徵環保費、以及購物膠袋和相關零售商的定義。購物膠袋生產者責任計劃的實施和運作細節會在附屬法例中訂

⁶ http://www.epd.gov.hk/epd/english/environmentinhk/waste/prob_solutions/env_levy.html

明。我們計劃在二零零七至零八年的立法年度向立法會提交條例草案。

36. 同時，我們會繼續與環保團體和零售業界攜手合作，通過自願參與的形式減用購物膠袋。去年，環境及自然保育基金委員會已同意撥款一千萬元，以支持《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》下的公眾教育計劃。一個為期一年的公眾教育活動已獲得撥款，在街市、麵包店和報紙攤擋推動減用膠袋。除了減用膠袋外，我們亦會鼓勵環保團體推動膠袋重用和回收再造，以配合環保徵費和實現循環經濟。

環境保護署
二零零七年八月

附件 A

會議、諮詢會及公眾論壇一覽表

日期	諮詢會、會議及公眾論壇
五月二十八日	方剛議員及零售業界代表
五月二十八日	立法會環境事務委員會
六月五日	環保團體聯絡委員會
六月六日	環境諮詢委員會廢物管理小組
六月十一日	環境諮詢委員會
六月十二日	華潤萬家
六月十五日	屈臣氏集團 (百佳及屈臣氏)
六月十五日	香港塑料袋業廠商會
六月十八日	牛奶公司 (惠康、萬寧及 7-Eleven)
六月二十一日	區議會主席及副主席
六月二十八日	City'super
七月三日	Circle-K 便利店
七月五日	吉之島
七月六日	Apita (UNY)
七月十日	馬莎百貨
七月十二日	香港零售管理協會
七月十六日	立法會環境事務委員會(與團體代表舉行會議)
七月十七日	灣仔區議會
七月二十二日	公眾論壇

附件 B**書面意見一覽表**

組別	書面意見數目
諮詢組織	
- 環境諮詢委員會	1
政黨及立法會議員	
- 公民黨	1
- 民主建港協進聯盟	1
- 民主黨	1
- 香港民主民生協進會	1
- 自由黨	1
- 方剛議員	1
區議會議員	
- 陳健成(油尖旺)	1
- 陳權軍(西貢)	1
商會	
- 香港中華廠商聯合會	1
- 香港工業總會	1
- 製造業綠色聯盟	1
- 香港塑料袋業廠商會	1
- 香港零售管理協會	1
專業組織	
- 工程界社促會	1
- 香港水務及環境管理學會	1
- 香港工程師學會	1
- 香港廢物管理學會	1
環保團體	
- 清新空氣行動委員會	1
- 長春社	1
- 香港地球之友	1
- 環保促進會	1
- 環保觸覺	1
- 綠色學生聯會	1
其他組織	
- 基督徒環保關注組	1
- 明愛莫張瑞勤社區中心	1

- 香港基督教服務處	1
- 怡達集團	1
- 灣仔民政事務處焦點小組	1
公共事務論壇	
- 論壇成員	42
市民	
- 市民	77
總計	148

徵收購物膠袋環保費建議方案的民意調查

日期： 6 月 28 至 29 日；7 月 2 至 4 日

樣本： 1,102 名 15 歲或以上的受訪者

誤差程度： $\pm 3.0\%$ (95% 置信度)

主要結果

減用購物膠袋的空間

- 89.3 %受訪者同意在日常生活上有減用購物膠袋的空間。

「污染者自付」原則和環保徵費

- 84.0%受訪者支持或非常支持「污染者自付」原則。
- 66.2%受訪者支持或非常支持徵收購物膠袋環保費。

環保徵費的成效

- 支持徵收環保費的受訪者當中：
 - 76.2% (佔所有受訪者的 50.4%) 認爲徵費 5 毫或以上具阻嚇作用。
 - 77.9% (佔所有受訪者的 51.6%) 表示，若徵收 5 毫購物膠袋環保費，會減少使用購物膠袋。
 - 79.9% (佔所有受訪者的 52.9%) 表示，若徵收 5 毫購物膠袋環保費，會更常自備購物袋。

分階段實施

- 支持徵收環保費的受訪者當中：
 - 84.3% (佔所有受訪者的 55.9%) 支持分階段實施徵費。
 - 95.3% (佔所有受訪者的 53.2%) 支持分階段實施的受訪者同時贊成首先在超級市場、便利店和個人健康及

美容產品零售店推行。

再用和循環再造

- 92.7%受訪者表示會重用購物膠袋作以下用途：

垃圾袋	90.4%
一般攜物袋子	83.7%
包裝物料	69.7%
購物袋	64.6%
其他用途	2.1%

- 34.4%受訪者會將購物膠袋分類，以便循環再造。
- 71.1%受訪者聲稱他們日常會自備購物袋。

其他減用膠袋措施

- 不支持徵收環保費的受訪者（21.8%）建議實施下述措施來減用購物膠袋：

措施	佔不支持徵費受訪者的百分率	佔所有受訪者的百分率
加強公眾教育	94.3%	20.5%
由零售商推行自願計劃	82.5%	18.0%
更廣泛地再用和循環再造購物膠袋	91.8%	20.0%
禁用膠袋	13.9%	3.0%
其他	17.5%	3.8%