

減少及回收都市固體廢物

A. 引言

審計署曾進行審查，以探討環境局和環境保護署("環保署")在管理有關處置都市固體廢物方面的節省程度、效率和效益。是次審查集中研究以下範疇：

- 都市固體廢物的策略性管理；
- 回收都市固體廢物的進度；
- 推行家居廢物回收計劃；及
- 推行非家居廢物回收計劃。

2. **環境局局長邱騰華先生**在委員會的公開聆訊上發表序辭。他的序辭載於**附錄28**。扼要而言，他表示：

- 都市固體廢物的管理涉及3個重要範疇，即源頭減廢、廢物回收和循環再造，以及廢物的最終處理；
- 源頭減廢是都市固體廢物管理政策的重心。在2008年年中制定的《產品環保責任條例》(第603章)是一個重要里程碑，因為該條例提供了法律基礎，落實生產者責任計劃，以達致減廢和推動廢物回收的目標。塑膠購物袋環保徵費是該條例下首項生產者責任計劃；
- 環境局認為有必要透過立法落實生產者責任的理念。不過，如環境局單靠立法方式，過程可能會非常漫長。因此，政府當局在進行立法工作的同時，亦一直鼓勵有關行業推行自願性的生產者責任計劃；
- 為鼓勵廢物回收和循環再造，政府當局推行了多項措施，並修訂《建築物條例》(第123章)的相關附屬法例，強制規定新建住用建築物和綜合建築物必須在每一樓層提供垃圾及物料回收室；
- 家居廢物回收率已由2005年的16%增至2006年的20%，並進一步增至2007年的24%，每年均有相當可觀的增長。然而，上述數字與整體廢物回收率(45%)和工商業廢物回收率(62%)相比，仍有很大的改善空間。環境及自然保育基金("環保基金")已撥款5,000萬元，資助

減少及回收都市固體廢物

區議會和地區團體舉辦關於環境保護的公眾教育活動，而家居廢物源頭分類是其中一個重要的主題；

- 為進一步鼓勵公眾參與和支持減少及回收廢物，環保基金已撥款1,000萬元，支持《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》("2005年政策大綱")下的公眾教育活動。至今已有7項撥款申請獲得批准，涉及的範圍包括減用膠袋、簡約包裝、減少廚餘、環保採購和廢電器及電子器具回收等；
- 香港有需要發展符合可持續發展原則的廢物管理基礎設施。為此，政府當局已在九龍灣設置一座廚餘廢物試驗處理設施，用以收集工商業產生的廚餘。長遠而言，政府當局會在北大嶼山小蠔灣興建第一期有機廢物處理設施，把廚餘轉化為有用的堆肥產品和再生能源，並已開展可行性及環境影響評估("環評")研究。此外，環保署正就綜合廢物管理設施第一期的兩個可行地點，進行詳細的工程和環評研究，預期這些設施可在2014-2015年度投入服務；
- 審計署署長報告書提及2005年政策大綱中每年減少本港產生的都市固體廢物量1%的目標。此目標具前瞻性，亦相當難度高，即使實施上述所有措施，仍未必能達到。海外經驗顯示，或須推行固體廢物收費制度，以助在源頭減廢。雖然廢物收費備受爭議，但政府當局會就此事展開研究，然後提出不同方案以諮詢公眾；及
- 政府當局提供了35幅短期租約用地，以支持循環再造業的發展。鑒於業界近期要求提供更多短期租約用地，政府當局已覓得另外10幅初步評估為適合的用地，並會盡快推出以供業界使用。雖然廢物回收方面的工作有所進展，但礙於土地、工資等因素，香港在發展大規模循環再造業仍面對不少困難。至於發展環保園的工作，則仍有改善空間。政府當局會與環保園的租戶保持緊密聯繫，盡量提供協助。

B. 都市固體廢物的策略性管理

3. 委員會從審計署署長報告書第4.2段的表4察悉，2007年的家居廢物回收率只有24.4%，成效殊不理想。委員會詢問回收率偏低的原因，以及有何措施可予提高。

減少及回收都市固體廢物

4. 環境局局長回應時表示：

- 與工商業廢物的回收率比較，家居廢物的回收率相對偏低。要成功推動家居廢物回收，有賴提供合適的循環再造設施，以及公眾參與和教育；
- 至今已有983個屋苑參加了家居廢物源頭分類計劃，涵蓋全港人口的51%，成績不算太差。參與該計劃的屋苑均獲提供廢物分類設施。根據經修訂的《建築物條例》的附屬法例，所有新建住用建築物及新建綜合用途建築物住用部分均須在每一樓層設置垃圾及物料回收室。此外，政府當局近期引進最新設計的三色分類回收桶，以鼓勵及方便廢物回收；
- 政府當局已提供資助，任何建築物如須在其樓層增設廢物分類設施，可就每一樓層申請800元資助；及
- 公眾參與和教育同樣重要。政府當局致力在來年與區議會和地區團體合作，推動家居廢物源頭分類行動，並已為此撥款5,000萬元。此外，政府當局亦會繼續資助環保團體舉辦活動，推動減少及回收廢物。

5. 既然地區團體與區議會均是有效的夥伴，可協助當局在社區推廣減少及回收廢物的信息，委員會詢問政府當局會如何與它們合作。委員會又詢問環保署採取了甚麼措施，推動和促進電腦及電子產品的回收。

6. 環境保護署署長王倩儀女士表示：

- 政府當局非常樂意與地區及社區團體以夥伴形式合作，以提高市民對環境保護和保育的意識，而環保基金會提供撥款，以資助有關團體舉辦公眾教育活動。當局在2008年4月向環保基金注入了10億元，這會有助進一步加強環保教育及研究工作(包括有關減少及回收廢物方面的項目)的撥款資助；
- 環保署一直與區議會合作。除了透過傳閱文件告知區議會環保署的工作外，她本人亦會定期出席各區議會的會議，向區議會介紹環保基金。正如環境局局長所述，環保基金已撥款5,000萬元以加強與區議會及地區團體的合作，舉辦各項環境保護計劃；及

減少及回收都市固體廢物

- 在有關行業的協助下，環保署推行了4項自願性的生產者責任計劃，以回收和循環再造不同種類的產品。這些計劃分別為充電池回收計劃、電腦回收計劃、慳電膽及光管回收計劃及玻璃樽回收計劃。環保署亦推出了一項試驗計劃，收集廢電器及電子產品以供再用及循環再造。環保署希望在全港18區均設置收集點，以方便市民。收集點所在地已在該署的網站上公布。同時，亦有兩個慈善團體在九龍灣舉辦收集廢電腦及電器的活動。此外，環保署亦與區議會合作舉辦地區活動，回收舊電器，尤其是在農曆新年之前的一段時間。

7. 對於委員會詢問環保署就充電池回收計劃及電腦回收計劃所訂的表現指標，**環境保護署署長**回應時表示，環保署：

- 在這些計劃下的目標，是每年可回收約50公噸的充電池及5萬部電腦。電腦回收計劃在2008年1月推出，截至2008年11月，已回收到約2萬部電腦。至於充電池回收計劃，截至2008年10月，已回收的充電池共有155公噸；及
- 會定期評核各項生產者責任計劃的成效，並與有關行業進行討論，以便有需要時擴大計劃的範圍。

8. 委員會察悉，本港有些地區團體推行了一些規模不大，但頗為成功的環保計劃。舉例而言，屯門仁愛堂有婦女組織推行了一項收集廢油製造肥皂的計劃。台灣亦有一個由家庭主婦組成的環保團體，非常活躍，亦甚具影響力。委員會詢問政府當局會否宣傳這類地區團體的成功經驗，以便更有效地向公眾推廣環保信息。

9. **環境局局長**回應時表示：

- 政府當局對於志願機構、非牟利組織及社會企業等團體，不論其規模大小，均非常樂意鼓勵其舉辦環境保護運動。有關團體可向環保基金申請資助。政府當局亦會宣揚它們所成功舉辦的運動；及
- 政府當局向環保基金額外注資後，曾與基金委員會的成員討論該基金日後的運作模式。雙方同意環保基金應主動聯絡地方團體。舉例而言，環保基金會物色一些慈善機構，協助這些機構轉為環保團體。當局已將該項計劃

減少及回收都市固體廢物

告知各區議會的正、副主席，以及區議會轄下相關委員會的主席。

10. 委員會察悉，《廢物處置條例》(第354章)第II部訂有一個法律框架，列明政府當局須擬備廢物處置計劃，述明在收集與處置固體及半固體廢物所須作出的安排，以及所有現有及擬設置的廢物處理地點。制訂廢物處置計劃的程序包括諮詢環境諮詢委員會、將計劃刊登憲報、諮詢公眾，以及提交行政長官會同行政會議批准。根據該條例第7條，制訂廢物處置計劃的程序亦適用於對有關廢物處置計劃的任何修訂。

11. 委員會又察悉，政府當局在1989年公布了一項廢物處置計劃("1989年廢物處置計劃")，當中包括透過設立堆填區及廢物轉運站網絡以處置都市固體廢物的策略。在過去20年，1989年廢物處置計劃似乎一直未有任何修改。

12. 基於上述背景，委員會詢問：

- 1998年公布的《減少廢物綱要計劃》("1998年綱要計劃")及2005年政策大綱相對於法定廢物處置計劃，在性質上比較為何；
- 鑒於廢物處置計劃屬法定性質，若以非法定措施(即1998年綱要計劃及2005年政策大綱)訂明政府當局對廢物處置的政策，一旦政府當局未有顧及或未能達致在法定廢物處置計劃所訂的目標，會否令當局得以規避任何可能出現的法律後果；及
- 鑒於《廢物處置條例》第II部仍然生效，表示政府當局負有法定的承擔，須遵守特定的制訂計劃程序，以非法定措施訂立相若計劃，會否削弱政府當局的承擔。

13. **環境局局長**在2009年1月7日的函件(**附錄29**)中回應時表示：

- 政府當局在1989年12月公布的廢物處置計劃，交代了廢物管理中有關收集及處置的事宜，亦闡述了發展新設施的初步計劃，包括發展3個策略性堆填區及廢物轉運站的網絡，以及關閉舊式焚化爐及小型堆填區。由於廢物處置計劃的重點在於廢物處置及處理，因此並非處理廢物管理策略中其他環節(即避免產生廢物、重用、回收及循環再造)的最佳工具；

減少及回收都市固體廢物

- 環保署於1994年委託顧問進行了一項減少廢物研究，以期找出鼓勵社會大眾避免產生、減少、回收及循環再造廢物的方法。有關結果已向立法會環境事務委員會匯報。該事務委員會要求政府當局提供減廢目標及實施時間表的全面概覽。政府當局其後在1997年5月就減少廢物計劃的擬稿諮詢公眾，並公布1998年綱要計劃，陳述減廢的策略和目標；
- 自此以後，市民日益期望政府當局能推出一項以減少廢物、重用和回收為重點的可持續廢物管理策略。為回應市民的期望，特別是可持續發展委員會在2005年5月發表的《香港首個可持續發展策略社會參與過程報告》，政府當局在2005年12月公布了2005年政策大綱，闡述本港未來10年的整體廢物管理策略。2005年政策大綱秉承“污染者自付”的原則，提出了多項政策工具，鼓勵市民減少棄置廢物而積極參與循環再造，並提出在廢物管理設施採用最新的科技。2005年政策大綱採納了可持續發展委員會報告書內所載的廢物管理目標；及
- 2005年政策大綱所載的廢物管理目標，是可持續發展委員會經廣泛公眾參與過程所得的建議。政府當局會繼續致力盡快實踐2005年政策大綱內的目標，並會繼續向立法會匯報工作進度。

C. 回收都市固體廢物的進度

14. 據審計署署長報告書第3.11段所述，本地在2007年製造了136萬公噸易腐爛廢物(主要是廚餘)，佔都市固體廢物總數量的22%，而幾乎所有易腐爛廢物均棄置於堆填區。這會縮短香港3個堆填區的使用期，並產生滲濾污水及堆填區沼氣，如沒有妥善控制，會對環境造成損害。

15. 委員會從環境局局長的序辭得悉，當局只在九龍灣設置了一座廢物試驗處理設施，用以收集工商業產生的廚餘，而在北大嶼山小蠔灣興建的有機廢物處理設施，仍在進行可行性及環評研究的階段。至於可能興建綜合廢物管理設施的地點，仍在進行工程和環評研究，而這些設施預計要遲至2014-2015年度才落成啟用。鑒於繼續在堆填區棄置廚餘並非可取的做法，委員會質疑：

- 政府當局是否明白問題已相當迫切，而擬推行的大型廢物管理設施建造計劃是否進展太慢；

減少及回收都市固體廢物

- 如九龍灣的試驗設施效果並不理想，政府當局是否另有替代計劃；及
- 現有3個堆填區的容量會否在綜合廢物管理設施於2014-2015年度落成啟用前已耗盡。

16. 環境保護署署長回應時表示：

- 在堆填區棄置的廢物中，廚餘佔了大部分。香港每天產生3 300公噸以上的易腐爛廢物，大部分來自家居，而香港工商界每天亦產生870公噸此類廢物；
- 政府當局並非單靠綜合廢物管理設施解決廢物問題。當局亦致力發展有機廢物處理設施，以可持續發展的方式管理廢物。為累積收集和處理有機廢物的經驗和匯集有關資料，當局在九龍灣設置了一個小型試驗設施，專門處理來自20多個工商業處所(如食物工場、酒店及餐廳等)並已在源頭分類的廚餘。該設施處理量為每天4公噸。由於工商業產生的易腐爛廢物較易收集和處理，政府當局的目標是先行處理此類廢物；
- 此外，當局的長遠廢物處理策略還包括分兩期興建的有機廢物處理設施，每期每天可處理200公噸已在源頭分類的工商業有機廢物。第一期設施會於大嶼山小蠔灣興建，並計劃於2013年年初啟用，現正進行環評研究。第二期設施將於北區沙嶺興建，處理量與第一期相若；及
- 現有的堆填區亦有需要擴建。在3個堆填區中，政府當局已對其中兩個的擴建工程完成可行性和環評研究。

17. 環境局局長補充：

- 他在序辭中強調，政府當局須透過立法、與各行業合作、公眾參與和教育、興建基建設施及分配資源等多管齊下，才可解決廢物處理問題；及
- 立法會及廣大市民的支持不能缺少。舉例而言，當局會在來年提出多項立法建議供立法會考慮，而自願性的生產者責任計劃要成功落實，有賴相關行業及公眾的參與。當局已透過注資環保基金，提供額外資源。政府當局亦正物色更多短期租約用地，以滿足循環再造業的需要。環境局會在短期內就他在序辭中提及的數項廢物處理基建項目，向立法會提交撥款申請以供批准。

減少及回收都市固體廢物

18. 關於廚餘的處理方面，委員會察悉，環保署與商界推行了多項計劃，將廚餘回收循環再造。委員會詢問：

- 上述計劃的成效及經驗；
- 政府當局會否考慮提供經濟誘因，以鼓勵更多商業機構參與減少和回收廚餘；及
- 既然本港的廚餘大部分是來自家居，為何政府當局的目標卻是先處理工商業產生的廚餘，而非家居的廚餘。

19. **環境保護署署長及環境保護署助理署長(環境基建)陳英儀**博士答稱：

- 在實施家居廢物源頭分類計劃前，環保署曾在東區4個屋苑進行一項試驗計劃，專門將濕廢物(即廚餘)及乾廢物(即可循環再造的物料如紙張、鋁罐及膠樽等)分類。該計劃並不包括將乾廢物進一步分類。該計劃的結果顯示，廢物回收率略有提高，但由於須在廢物收集點將廢物分類，處理成本高昂。鑒於此次經驗，政府當局在2005年推出家居廢物源頭分類計劃，在每一樓層設置廢物分類設施以方便居民，並鼓勵他們在源頭把廢物分類；
- 有些商業機構積極採取措施，處理本身產生的廚餘。香港迪士尼樂園設置了一部類似在九龍灣廠房所設的廚餘處理機，每天可處理約一、兩公噸廚餘。該機器運作理想，但只屬小規模。要每天處理數百公噸廚餘，則需要採用不同的技術。九龍塘一個商場在其停車場設置了一部相若的機器，處理商場內食肆產生的廚餘。此外，機場管理局亦設置了數部同類機器；及
- 廚餘不能儲存，收集後必須立刻運送到處理廠。工商業產生的廚餘較易收集，因此環保署的目標是先處理工商業廚餘。至於家居產生的廚餘，最終須經綜合廢物管理設施焚化。

20. 委員會從審計署署長報告書第2.15段察悉，按照2005政策大綱的目標，由2005年起直到2014年期間，以2003年的583萬公噸為基數，每年須減少產生都市固體廢物量1%。不過，審計署注意到都市固體廢物的實際數量持續上升。2007年產生的都市固體廢物達625萬公噸，較566萬公噸的目標數量高出10.4%。

減少及回收都市固體廢物

21. 委員會又提到環境局局長指每年減少都市固體廢物量1%的目標具前瞻性，亦相當難度高。鑒於局長有此說法，而政府當局亦顯然不願就其措施(如家居廢物源頭分類計劃)訂立更進取的表現目標，委員會質疑：

- 政府當局對達致減少都市固體廢物目標的承擔；及
- 政府當局會否就各項減少都市固體廢物措施(如公眾教育計劃)訂立更客觀和可量化的指標，為立法會及市民大眾提供評估計劃成效的基準。

22. **環境保護署署長**回應時表示：

- 政府當局一直致力達到在2005年政策大綱訂下的3個廢物管理目標，包括每年減少本港產生的都市固體廢物量1%，雖然這目標很具挑戰性。政府當局已致力透過各種途徑，包括在有需要時立法、舉辦教育及宣傳運動，以及興建廢物處理設施等，務求達到這些目標；
- 政府當局相信根據"污染者自付"原則實施都市固體廢物收費計劃，可有效協助源頭減廢。海外經驗顯示，按廢物體積收費制度會較有效達致減少廢物的目標。然而，香港有個別住戶並非經由廢物收集商收集廢物，以致難以監察這些住戶棄置廢物的體積以釐定收費，因此這措施未必適合香港的情況。政府當局會繼續研究這問題，以期找出符合本港需要的解決方法。在《產品環保責任條例》通過後，當局在實施生產者責任計劃方面亦取得進展。這會為源頭減廢提供經濟誘因。除塑膠購物袋徵費外，政府當局亦會研究對其他產品實施生產者責任計劃；及
- 雖然社會大眾對環境問題的意識有所提高，但都市固體廢物的實際產生量仍不斷增加。雖然家居廢物產生量相對穩定，每年維持於約300萬公噸，但工商業產生的廢物量卻由2005年的255萬公噸增至2007年的290萬公噸。在2005年至2007年期間，本港人口增長維持在每年1%左右，而經濟則有蓬勃增長(即2005年增長7.5%、2006年增長6.8%、2007年增長約6%)。這顯示工商業的廢物產生量增加，很可能是因經濟活動大幅增長而導致。

減少及回收都市固體廢物

23. 環境局局長表示：

- 2005年政策大綱是一個藍圖，訂明政府當局在2005年至2014年期間都市固體廢物管理的主要措施及具體目標。這政策大綱切合香港的情況。雖然政府當局在2006年已達到45%都市固體廢物回收率的目標，較2005年政策大綱所訂目標提早3年達到，但當局不會因此自滿。在減少都市固體廢物的目標方面，政府當局仍落後於指標；
- 他認為短期來說，政府當局不應費力訂立與2005年政策大綱有別的目標；反之，政府當局應竭力達到或超越已在政策大綱訂明的目標；
- 審計署署長報告書指出了政府當局所面對的困難。在沒有收費計劃的情況下，能否減少都市固體廢物的產生量實在成疑。舉例而言，若政府當局要收集家居廚餘，香港市民便須改變棄置廢物的方法，難免要引入徵費措施，作為令市民改變的誘因。本港產生的都市固體廢物量能每年減少1%，情況便會很理想。如果是這樣，在99年後香港便不會有垃圾；及
- 審計署署長報告書亦特別指出有需要發展以焚化為核心技術的現代化綜合廢物管理設施，以大幅減少不可避免的廢物體積。政府當局正推展數項廢物處理基建項目，並會在短期內向立法會提交建議。

24. 關於推動回收及循環再造業方面，委員會察悉在審計署署長報告書第3.16(b)段中，審計署建議環保署應採取進一步措施，改善廢紙和塑膠廢物的回收。不過，環境保護署署長只回應說，環保署已委託香港商界環保協會進行一項“本港工商業產生和回收廢紙及塑膠廢物情況”的研究，這回應似乎未見積極。

25. 委員會亦從環境局局長的序辭察悉，礙於土地、工資等因素，香港在發展大規模的循環再造工業方面，面對不少困難，而在發展環保園的工作上，仍有改善的空間。

26. 委員會詢問：

- 環保園的租戶何時會開始營運，而他們所面對的困難為何；

減少及回收都市固體廢物

- 環保園第二期用地租約規定的檢討方向為何，以及有何具體措施協助回收及循環再造業，尤其是如何協助業界渡過金融海嘯所帶來的困難，例如政府當局會否進一步延長租賃期及減租，並為租戶建造廠房；及
- 落馬洲河套會有較多土地，亦有較多工資較低的工人，政府當局會否考慮在該處發展循環再造業，以配合該行業的需要。

27. 環境局局長及環境保護署署長表示：

- 環保園第一期共有6幅用地，其中4幅已批出作回收廢木料、廢食油、電腦和廢塑料再造之用。租戶已準備建造廠房。至於其餘兩幅用地，其中一幅指定作循環再造鐵碎料用途，現已進入標書評審的最後階段，而另一幅指定作循環再造多種物料的用地，將於2008年年底招標。除提供租金相宜的土地外，政府當局亦協助環保園的租戶進行市場發展及與供應商聯繫。環保基金則為循環再造業提供資金，以支持業界發展技術；
- 環保園的租金已十分低廉，甚至比短期租約更低，其租賃期長達10年，約滿後可續租。問題在於未必有循環再造產品適合在香港使用，或租戶不願作長期投資。以廢紙再造業為例，雖然廢紙在香港回收，但循環再造的廠房卻在內地。過去數年的經驗顯示，香港未必能吸引大規模的循環再造業在本地發展。此外，部分較高檔的循環再造商或會選擇在香港科技園而非在環保園營運；
- 儘管有各種困難，政府當局一直支持循環再造業。若經營商在行政上有困難，環保署會協助他們與有關的政府部門聯絡。若他們缺乏所需技術，政府當局亦會盡力提供協助。不過，重要的是他們須有承擔，把用地用作經營與生產，而非儲存貨物；
- 香港與深圳當局正考慮落馬洲河套的土地用途，包括專上教育及研究和發展高新科技，而河套的發展較環保園遙遠；及
- 關於環保園第二期的發展，政府當局已成立委員會，研究如何增加環保園的吸引力。委員會的部分委員建議政府當局或可建造一些標準廠房，供租戶使用。政府當局

減少及回收都市固體廢物

會考慮這方案，但關注到標準劃一的設計未必切合租戶的不同要求。政府當局會繼續與循環再造業的代表，以及其他相關組織如香港科技園及香港生產力促進局等進行商討。

D. 推行家居廢物回收計劃

28. 據審計署署長報告書第4.5及4.8段所載，家居廢物源頭分類計劃自2005年起在屋邨實施，以回收家居廢物。環境局就這項計劃訂立下述表現目標：(a)在2010年或之前，全港人口的80%參與計劃；(b)在2012年或之前，計劃的涵蓋範圍會擴大至所有公共租住屋邨(公共屋邨)；及(c)家居廢物回收率會由2005年的16%增加至2012年的26%。依委員會看來，上述表現目標屬於保守。委員會詢問：

- 儘管公共屋邨屬香港房屋委員會的管轄範圍，在公共屋邨推行該計劃理應更為容易，但政府當局為何以2012年或之前而非更早的時間，作為把計劃的涵蓋範圍擴大至所有公共屋邨的目標；
- 由於家居廢物回收率在2007年已達24%，政府當局會否就此訂立一個較高的目標，而非依循在2012年達至26%的原定目標，以求加強其工作的動力；及
- 都市固體廢物、家居廢物及非家居廢物在世界其他先進城市的回收率，以及有關回收率與香港比較為何。

29. 委員會又提到在審計署署長報告書第4.18(b)及(c)段中，環境保護署署長表示在推行全港家居廢物源頭分類計劃後，廢物源頭分類的信息已在社區廣泛傳播，而該計劃亦令香港的廢物回收情況有所改善。依委員會看來，政府當局自滿於家居廢物源頭分類計劃的進展，委員會質疑當局是否有決心達致更進取的目標。

30. 關於把家居廢物源頭分類計劃擴大至公共屋邨，**環境保護署署長**解釋，雖然環保署希望加快進度，但須與房屋署合作。為推行該計劃，房屋署須物色合適的地點設置廢物分類設施，並作出相應安排，例如與清潔承辦商訂定安排。

減少及回收都市固體廢物

31. 環境局局長回應時表示：

- 政府當局應可達致在2012年或之前將家居廢物回收率提升至26%的目標。不過，他同意政府當局應加倍努力，改善家居廢物回收的情況。為達致更高的回收率，政府當局須與管業公司及居民團體合作；
- 至於廢物回收設施方面，由於現有住宅樓宇大部分沒有在每一樓層設置垃圾及物料回收室，亦缺乏空間設置廢物分類設施，當局已於2008年5月修訂《建築物(垃圾及物料回收房及垃圾槽)規例》(第123章，附屬法例H)，規定新建住宅樓宇須在每一樓層設置這些設施。為提高公眾的環保意識，當局將於公眾地方放置800多個新的三色分類回收桶；及
- 政府當局為安裝循環再造設施提供撥款資助。此外，當局的目標是透過社區參與及教育，鼓勵居民參與，從家居起在源頭把廢物分類。舉例而言，許多大型屋邨除回收廢紙、金屬及塑膠廢物外，亦主動放置舊衣回收箱。政府當局會表揚這些屋邨，並宣傳這些屋邨的優良經驗。他亦親自介紹新設計的三色分類回收桶，以加強宣傳。政府當局亦會不時推出各項計劃來推高回收率，例如回收電腦及電器。

32. 至於其他先進城市的回收率，環境保護署助理署長(環境基建)在公開聆訊及其2009年1月6日的函件(附錄30)中答稱，海外地方的有關數據主要關乎都市固體廢物。根據最近期獲得及能夠作比較的資料，香港的都市固體廢物回收率於2007年為45%，與一些主要城市的比較為：東京(18%，2007年數據)、悉尼(26%，2003年數據)、紐約(30%，2003年數據)、倫敦(35%，2006-2007年度數據)、新加坡(54%，2007年數據)、台北(61%，2007年數據)及首爾(64%，2007年數據)。

33. 委員會從審計署署長報告書第4.14段察悉，環保署只採用政府統計處從循環再造商收集的統計數字，評估家居廢物源頭分類計劃的成效，而這些統計數字未必反映根據該計劃回收的都市固體廢物實際數量，因為部分可循環再造廢物可能未有透過該計劃，而被直接送往循環再造商。委員會詢問環保署會否按審計署建議，直接估計在家居廢物源頭分類計劃下回收的可循環再造廢物量。

減少及回收都市固體廢物

34. **環境保護署署長及環境保護署助理署長(環境基建)答稱：**

- 環保署沒有直接從參與計劃的屋邨收集家居廢物源頭分類計劃下回收可循環再造廢物量的數據，因為這些屋邨所匯報的回收量，可能只反映部分實際廢物回收量。居民或會選擇把可循環再造的廢物放入由樓宇或屋邨提供的分類回收桶，或直接送交循環再造商。環保署認為這些做法可取，因為有利於保護環境。因此，該署採用政府統計處的數字來評估家居廢物源頭分類計劃的成效；及
- 日後，除採用政府統計處的統計數字外，環保署亦會落實審計署的建議，在參與家居廢物源頭分類計劃的屋邨及樓宇進行調查，以取得在該計劃下回收的家居廢物量的資料。

E. 推行非家居廢物回收計劃

35. 據審計署署長報告書第5.4至5.6段所述，環保署於2007年10月推出工商業廢物源頭分類計劃，鼓勵工商業樓宇的管理公司推行廢物分類及回收措施，並填報廢物回收量季度報表。審計署署長報告書第5.8段顯示，環保署並非從參與工商業廢物源頭分類計劃樓宇的管理公司，收集在該計劃下所回收可循環再造廢物的統計數字，以評估計劃的成效。第5.11(a)段亦指出，只有40%的參與樓宇定期提交所回收可循環再造廢物的報表。

36. **委員會要求環保署解釋：**

- 為何該署並非從參與樓宇的管理公司收集統計數字；及
- 為何只有如此低比率的參與該計劃的樓宇提交報表，以及該署會採取甚麼行動以求改善。

37. **環境保護署署長及環境保護署助理署長(環境基建)答稱：**

- 與家居廢物源頭分類計劃相同，由於政府統計處的資料較為完備，環保署一向根據政府統計處從循環再造商收集的統計數字，評估工商業廢物源頭分類計劃的成效。

減少及回收都市固體廢物

然而，因應審計署的建議，環保署亦會從參與工商業廢物源頭分類計劃樓宇的管理公司，收集在該計劃下所回收可循環再造廢物的統計數字，以作參考；

- 提交可循環再造廢物回收量的季度報表，屬自願性質。環保署會透過與參與樓宇作更緊密的溝通，致力鼓勵他們更積極參與。環保署亦會推出類似家居廢物源頭分類計劃的獎勵計劃，獎勵交回報表並達致高回收率的參與樓宇；及
- 工商業廢物源頭分類計劃在2007年10月才推行，現時仍屬推行初期。直至2008年11月，約有420幢工商業樓宇參與該計劃。為吸引更多樓宇參與，當局會為參與的工商業樓宇免費提供分類回收桶。

38. 委員會從審計署署長報告書第5.12(a)至5.14段察悉，教育局、環保署及環境保護運動委員會("環保會")在學校推行廢物回收計劃，以加強學生認識節約資源及廢物分類的重要。然而，截至2008年7月，全港只有67%的學校設有分類回收桶。委員會詢問為何並非所有學校均獲提供分類回收桶，而政府當局會如何改善此情況。

39. **環境保護署署長**在公開聆訊上，以及**環境保護署助理署長(環境基建)**在2009年1月6日的函件中表示：

- 環保會曾分別於2000年及2003年，舉辦兩屆一次過的"學校廢物分類及回收計劃"("該計劃")。所有中小學都獲得邀請，並按校方的意願參與該計劃。經環保會、環保署及當時的教育署的努力，環保會向全港約70%的中小學校舍提供共1 100套分類回收桶。該計劃成功喚起學校對廢物分類及回收的關注。部分未有參與該計劃的學校，亦已自費購買分類回收桶；
- 自該計劃推出以來，環保會不斷主動向新建學校提供支援，為各間新參與計劃的學校送出分類回收桶標貼，並轉介學校(不論有否參與該計劃)使用由食物環境衛生署("食環署")安排的免費廢物回收服務；與此同時，環保會亦有檢討和改良分類回收桶的設計，以增加回收物的種類；

減少及回收都市固體廢物

- 鑒於該計劃送出的分類回收桶大部分已自然耗損，環保會於2008年初向環保基金申請到600萬元的資助，為中小學購置新設計的分類回收桶。環保會已於2008年11月發信邀請全港中小學申領新分類回收桶。截至2008年12月底，環保會已接獲超過220宗申請，當中大約140間的申請學校從未透過該計劃向環保會申領分類回收桶。所有分類回收桶將於本學年派發，把三色分類回收桶於學校校舍的放置率推高至大約83%；及
- 即使該計劃沿用學校自願參與的模式，環保會樂意接受所有分類回收桶的申請。因此，環保署會主動聯絡及邀請未有參與該計劃的學校參加，並查明學校未能參與計劃的原因。

40. 審計署署長報告書第5.23段顯示，截至2008年6月，在鄉郊地區的垃圾收集站，只有17%設有分類回收桶。委員會詢問設置比率偏低的原因，而食環署又有何行動計劃改善此情況。

41. **食物環境衛生署署長卓永興先生**在公開聆訊上，並在2008年12月31日的函件(*附錄31*)中表示：

- 鄉郊地區的垃圾收集站通常位於較偏遠的地方，服務的區內人口較少。食環署自2000年起在鄉郊垃圾收集站設置分類回收桶。與市區的回收桶比較，鄉郊垃圾收集站分類回收桶的回收量普遍偏低。不過，為協助推廣廢物分類及回收的概念，該署已逐步增加設有分類回收桶的垃圾收集站數目。為善用資源，該署優先考慮那些可獲市民"響應"比率較高的鄉郊垃圾收集站，而考慮的因素包括區內人口數目、垃圾收集站的地點是否方便和附近是否有遊客區等。現時，已有25%的鄉郊垃圾收集站設有分類回收桶；及
- 食環署會繼續支援環保署的工作，以進一步提高公眾的廢物分類意識和鼓勵公眾參與。就此，在2009年首季，食環署將於全港300個新地點設置分類回收桶。視乎環保署諮詢區議會所得的結果，部分新地點會包括鄉郊垃圾收集站。

減少及回收都市固體廢物

F. 結論及建議

42. 委員會：

都市固體廢物的策略性管理

— 對於環境局局長處理都市固體廢物問題缺乏迫切意識及不夠積極，深表遺憾及感到難過，而以下各項足可反映有關情況：

(a) 儘管在《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》("2005年政策大綱")中已訂下每年減少本港產生的都市固體廢物量1%的目標，但在2007年產生的都市固體廢物達625萬公噸，較566萬公噸的目標數量高出10.4%，而環境局局長未能表現出政府當局對達致減少都市固體廢物目標的承擔；

(b) 雖然45%都市固體廢物回收率的目標早於2006年已經達到(原定於2009年或之前達標)，環境局局長未有作進一步承擔將目標提高；及

(c) 當局未有就建造大型廢物管理設施制訂明確的時間表。現時正在推行的只是一項收集工商業產生的廚餘的試驗計劃，而在北大嶼山小蠔灣興建的有機廢物處理設施，仍在進行可行性及環境影響評估研究的階段。至於可能興建綜合廢物管理設施的地點，仍在進行工程和環境影響評估研究，而這些設施預計要遲至2014-2015年度才落成啟用；

— 對以下事項深表關注：

(a) 都市固體廢物的人均產生量由1998年的每日1.99公斤增至2007年的每日2.47公斤，增幅為24%；

(b) 在2007年，其他亞洲城市在堆填區棄置都市固體廢物的比率較低(3%至16%)，而香港在堆填區棄置的都市固體廢物卻達到55%；及

(c) 3個堆填區的容量會在6至10年間達致飽和；

減少及回收都市固體廢物

— 知悉：

- (a) 《廢物處置條例》(第354章)第II部訂有一個法律框架，列明政府當局須擬備廢物處置計劃，述明在收集與處置固體及半固體廢物所須作出的安排，以及所有現有及擬設置的廢物處理地點。制訂廢物處置計劃的程序包括諮詢環境諮詢委員會、將計劃刊登憲報、諮詢公眾，以及提交行政長官會同行政會議批准，而上述程序亦適用於對有關廢物處置計劃的任何修訂；
- (b) 當年的環境司於動議二讀《1979年廢物處置條例草案》時表示廢物處置計劃會"成為推行廢物管理的政策大綱"；及
- (c) 政府當局在1989年公布了一項廢物處置計劃("1989年廢物處置計劃")，當中包括透過設立堆填區及廢物轉運站網絡以處置都市固體廢物的策略；

— 對以下事項深表關注：

- (a) 委員會雖已要求政府當局就下文(b)分段所述的關注事項作書面解釋，但政府當局未有提供滿意的解釋；
- (b) 儘管已訂有法定的廢物處置計劃制訂程序，政府當局仍以非法定措施(即1998年公布的《減少廢物綱要計劃》及2005年政策大綱)訂明其對若干廢物處置範疇的政策大綱；及
- (c) 儘管當局公布了1998年的《減少廢物綱要計劃》及2005年政策大綱，但自1989年廢物處置計劃制訂至今已近20年，其間當局顯然沒有對該計劃作出任何修改，亦未有制訂新的廢物處置計劃；

— 察悉環境局局長及環境保護署署長已同意實施審計署署長報告書第2.25段所載審計署的建議；

— 促請環境局局長：

- (a) 恪守2005年政策大綱所訂下的減少都市固體廢物目標，並積極採取措施來達成目標；

減少及回收都市固體廢物

- (b) 提高都市固體廢物回收率的目標；
- (c) 制訂明確的時間表及行動計劃，以加快興建大型廢物管理設施；及
- (d) 檢討政府當局自制訂1989年廢物處理計劃後以非法定措施，而不是以法定的廢物處置計劃訂明其廢物處置政策的做法，並向立法會環境事務委員會匯報檢討結果；

回收都市固體廢物的進度

— 對以下情況深表遺憾：

- (a) 在2007年，幾乎所有136萬公噸的易腐爛廢物均棄置於堆填區，這會縮短堆填區的使用期，並產生滲濾污水及堆填區沼氣；及
- (b) 在2007年，回收的廢紙及塑膠廢物分別只有56%及57%，意味有大量廢紙及塑膠廢物棄置於堆填區；

— 知悉環境保護署署長已表明同意實施審計署署長報告書第3.16段所載審計署的建議，但促請署長制訂明確的實施時間表；

推行家居廢物回收計劃

- 對下述事宜深表關注：環境保護署("環保署")只採用政府統計處從循環再造商收集的統計數字，評估家居廢物源頭分類計劃的成效，而這些統計數字未必反映根據該計劃回收的都市固體廢物實際數量；
- 對下述事宜深表不滿：環境局就家居廢物源頭分類計劃訂立的部分表現目標過於保守(即在2012年或之前而非更早將該計劃涵蓋的範圍擴大至所有公共租住屋邨，以及將家居廢物回收率由2005年的16%增至2012年的26%而非更高)，反映環境局欠缺決心積極擴大該計劃；
- 察悉環境保護署署長已同意實施審計署署長報告書第4.17段所載審計署的建議；
- 促請環境保護署署長就家居廢物源頭分類計劃訂立更進取的表現目標，並制訂具體措施來達成目標；

減少及回收都市固體廢物

推行非家居廢物回收計劃

— 對以下情況表示失望：

- (a) 環保署並非向參與工商業廢物源頭分類計劃樓宇的管理公司收集在該計劃下回收可循環再造廢物的統計數字，以評估計劃的成效；
- (b) 只有40%參與工商業廢物源頭分類計劃的樓宇提交廢物回收量報表，成效殊不理想；
- (c) 儘管當局曾於2000年及2003年兩度推行學校廢物分類及回收計劃，但截至2008年7月，全港只有67%的學校設有分類回收桶，以供廢物回收及循環再造；
- (d) 部分公眾地方的分類回收桶出現滿溢情況，有些分類回收桶附近並無放置垃圾桶；及
- (e) 截至2008年12月，只有25%的鄉郊地區垃圾收集站設有分類回收桶；

— 察悉：

- (a) 環境保護署署長及教育局局長已同意實施審計署署長報告書第5.24段所載審計署的建議，並會在2008-2009學年將在學校設置分類回收桶的比率提高至83%左右；
- (b) 食物環境衛生署署長已同意實施審計署署長報告書第5.25及5.26段所載審計署的建議；及
- (c) 康樂及文化事務署署長已同意實施審計署署長報告書第5.26段所載審計署的建議；

— 促請：

- (a) 環境保護署署長積極向未有參與學校廢物分類及回收計劃或申請新分類回收桶的學校作出跟進，以期進一步提高設有分類回收桶的學校的比率；及
- (b) 食物環境衛生署署長盡快在鄉郊地區垃圾收集站設置更多分類回收桶；及

減少及回收都市固體廢物

跟進行動

一 希望當局繼續向其報告：

- (a) 達致2005年政策大綱所訂減少都市固體廢物的目標取得的進展，以及為達成目標而採取的措施；
- (b) 政府當局就提高都市固體廢物回收率的目標所作的決定；
- (c) 為加快興建大型廢物管理設施制訂的明確時間表及行動計劃；
- (d) 對於委員會建議政府當局檢討其以非法定措施而不是以法定的廢物處置計劃訂明處置廢物政策的做法，政府當局所作的決定；
- (e) 實施審計署署長報告書第3.16段所載審計署的建議的明確時間表；
- (f) 政府當局對就家居廢物源頭分類計劃訂立更進取的表現目標所作的決定，以及達成這些目標的任何具體措施；
- (g) 在全港所有學校設置分類回收桶的進展；
- (h) 在鄉郊地區垃圾收集站增設分類回收桶的進展；及
- (i) 實施其他審計署建議的進展。