

二零零七年三月二十六日
討論文件

立法會環境事務委員會

《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》

主要措施的最新進展

目的

本文件向委員報告《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》(《政策大綱》)內各項主要措施的最新進展。

背景

2. 為了全面處理廢物問題，政府在二零零五年十二月發表《政策大綱》，提出未來十年的廢物管理策略。《政策大綱》按照「避免和減少廢物」、「再用、回收及循環再造」和「減少廢物體積及棄置」的廢物管理架構，以及「污染者自付」原則，公布一系列政策措施，以達到下列由可持續發展委員會建議，並已納入政府《香港首個可持續發展策略》的指標：

- (a) **指標 1 - 避免和減少廢物**：以二零零三年的水平為基數，每年減少本港產生的都市固體廢物量 1%，直到二零一四年。
- (b) **指標 2 - 再用、回收及循環再造**：在二零零九年和二零一四或之前，把都市固體廢物回收率分別提高至 45% 和 50%。
- (c) **指標 3 - 減少廢物體積及棄置**：在二零一四年或之前，把棄置於堆填區的都市固體廢物總量減少至 25% 以下。

3. 立法會環境事務委員會(委員會)曾於二零零五年十二月十五日討論《政策大綱》，並在二零零六年一月十九日召開特別會議，邀請各界代表發表意見。委員和其他相關人士普遍支持《政策大綱》提出的措施。

本港廢物統計數字

4. 二零零六年為環境保護署(環保署)實施《政策大綱》中各項措施的首年。我們最近完成的二零零六年廢物統計(摘要載於附件)顯示，

在經濟增長率達 6.8%的情況下，棄置於堆填區的都市固體廢物量較上一年下降 1%(36,000 公噸)。家居廢物的回收情況同樣令人鼓舞，回收率在一年間由 16%上升至 20%。此外，都市固體廢物的整體回收率亦由二零零五年的 43%，上升至二零零六年的 45%，提早三年達到上文第 2(b)段所述的指標。

5. 然而，有些情況仍然值得我們關注。雖然棄置於堆填區的都市固體廢物量在二零零六年下降了 1%，但與《政策大綱》中的指標，即把棄置於堆填區的都市固體廢物總量減少至 25%以下，仍有一段很大的距離。再者，儘管我們致力減廢，香港所產生的都市固體廢物仍持續上升。這與二零零六年工商和旅遊業發展蓬勃，以致工商廢物的總量上升 4%不無關係。另一點值得注意的是都市固體廢物的回收量雖然由二零零五年的 259 萬公噸上升至二零零六年的 284 萬公噸，但去年在本地進行回收再造的都市固體廢物卻減少至 11 萬公噸。這些數字顯示，雖然我們在源頭分類及回收再造方面成績理想，但仍須全力推展《政策大綱》中的其他措施，特別是都市固體廢物收費、生產者責任計劃、環保園及綜合廢物管理設施。落實《政策大綱》各項措施的進展詳見下文第 6 至 24 段。

《政策大綱》的主要措施

家居廢物源頭分類計劃

6. 全港家居廢物源頭分類計劃在二零零五年一月推出，目的是在貼近家居廢物產生的源頭放置合適的回收再造設施，並擴大可回收廢物的類別。這項計劃鼓勵市民參與回收廢物，同時有助循環再造業得到可靠的物料來源。

7. 截至二零零七年一月底，參與這項計劃的屋苑有 504 個，涵蓋約 70 萬個住戶，約佔本港人口 30%。當中約半數屋苑以樓層形式進行廢物分類，其餘則在大廈底層設置廢物分類設施。參與計劃的屋苑普遍取得令人鼓舞的成績，棄置的廢物大約減少了 3 至 4%。鑑於二零零六年家居廢物回收成績理想，我們會繼續推展這項計劃，務求達到《政策大綱》定下的指標，即把參與計劃的屋苑在二零零七、二零零九及二零一零年年底或之前分別增至 700 個、1,140 個及 1,360 個。如《政策大綱》所述，我們的目標是把家居廢物回收率在二零一二年或之前達到 26%。

8. 至於工商業廢物，環保署已推行了一項「明智減廢計劃」，鼓勵本地企業自願減少機構內部或由其服務及產品所產生的廢物。參與計劃的機構須訂定和推行避免及減少廢物的目標，而政府則提供免費的技術意見，並監察有關進展。我們每年向參與計劃的機構頒發明智減廢標誌，表揚他們在減少和回收再造廢物方面的貢獻。該計劃自一九九九年成立至今，參與的機構已增至 1,500 多家。許多大型機構、著名的上市公司和公用事業機構都已經成為計劃的成員，並獲頒明智減廢

標誌。此外，有鑑於香港工商業產生的有機廢物(主要是食品廢物)越來越多，我們計劃設立有機廢物處理設施，處理從工商機構(包括飲食業、食物加工業和餐館)收集到的有機廢物，並把這些廢物循環再造成有用的產品。

生產者責任計劃

9. 生產者責任計劃是廢物管理中一項主要的政策工具。在生產者責任計劃下，包括製造商、進口商、批發商、零售商或消費者在內的相關人士均要分擔產品由生產到棄置的環保責任，藉此鼓勵回收再造和減低產品對環境的影響。如《政策大綱》所載，我們會提交《產品環保責任條例草案》(條例草案)，為落實生產者責任計劃提供法理基礎。

10. 在二零零六年四月的委員會會議上，委員曾經討論過我們就條例草案提出的建議。委員原則上支持生產者責任計劃的推行，但對「綱領法例」的立法方式有所保留。委員希望一併考慮條例草案和個別計劃。有見及此，我們展開了有關購物膠袋環保徵費的研究，該徵費亦會是條例草案所涵蓋的首個生產者責任計劃。我們打算在短期內向委員會提交這項計劃的詳細建議。如得到市民和委員支持，我們期望可以在本年內向立法會提交條例草案。在引進法例之前，我們會繼續與零售業緊密合作，透過自願方式減少派發膠袋的數量。在二零零六年，十家大型零售連鎖店(包括三家最大的超級市場)先後與環保署簽訂“減發膠袋目標協議”，並承諾在一年內減發合共 1.2 億個膠袋。截至二零零六年十二月，這些零售連鎖店已減發合共 1.24 億個膠袋，超越其減發膠袋的目標。我們現正與這些零售連鎖店探討可否提高減發膠袋目標。與此同時，在二零零六年六月至十二月期間，四個主要環保團體在環保署支持下舉辦一項全港“無膠袋日”運動，有 30 多家零售連鎖店參與，並得到市民大力支持。有些大型零售連鎖店已決定再接再厲，在二零零七年繼續至少每月推行一次“無膠袋日”。數家大型零售連鎖店更決定在每週，甚至每天推行。

11. 根據《政策大綱》，除購物膠袋外，廢棄輪胎和廢棄電器及電子設備亦是優先推行生產者責任計劃的產品。根據海外的例子及制訂購物膠袋環保徵費的經驗，我們認為與有關各方合作推行自願生產者責任計劃，既能提高計劃的認受性，亦可藉此發展一套切實可行的運作安排。因此，我們現正與輪胎業探討由他們自行進行廢棄輪胎回收再造的可行性。我們亦以試驗性質批出合約，回收再造現時由政府處理的輪胎；並研究可否採用橡膠改良瀝青鋪設路面，以期建立本地輪胎循環再造的能力。至於廢棄電器及電子設備，自二零零三年以來，我們委託了兩家非牟利機構把廢棄的電器、電子設備及電腦回收再造，迄今已回收並處理超過 17 萬件物品。我們又鼓勵本港電腦業承擔更大責任，處理棄用的產品。最近，一家大型電腦公司向本地消費者推出免費電腦回收再造服務，我們現正與本地其他主要電腦供應商研究可否提供類似服務。

都市固體廢物收費

12. 都市固體廢物收費旨在按照「污染者自付」的原則提供直接經濟誘因，鼓勵市民減少廢物和積極參與回收再造。這項收費是一項重要政策工具，讓我們可以停止和改變廢物不斷增加的趨勢，以達到《政策大綱》中的減廢指標。由於家居廢物佔整體都市固體廢物約 70%，我們率先於二零零六年十一月至二零零七年二月，在 20 個屋苑進行為期三個月的試驗計劃，研究在不同類型屋苑回收和處置廢物的運作安排，以探討在香港實施都市固體廢物收費的可行性。

13. 在試驗期間，20 個屋苑的居民獲分發不同大小的“專用垃圾袋”，用來棄置不可回收的家居廢物。其中五個屋苑更加試用“廚餘袋”，把廚餘與其他家居廢物分開棄置。試驗計劃透過數據調查、問卷調查及多個意見分享工作坊，收集有用的資料。

14. 我們現正檢討試驗計劃的結果，以及參與試驗計劃的屋苑住戶和物業管理公司的意見。初步觀察所得，若能提供適當的運作支援，協助源頭分類和回收，在屋苑形式的居住環境下推行都市固體廢物按量收費是可行的。我們亦會繼續研究有關“專用垃圾袋”的設計、大小、派發以及收集的安排。在設計一個全港通行的方案時，我們要考慮一系列的問題，我們要研究一些鼓勵市民參與的措施，例如提供必須的運作支援。我們亦要研究執法措施，以免市民逃避繳費和非法棄置廢物。我們亦要考慮單幢式樓宇所面對的限制，因為這類樓宇未必具備足夠的源頭分類設施，或根本沒有這類設施。鄉郊地方的村屋亦可能要採用不同的模式，收集可回收及其他不能避免的廢物。再者，佔整體都市固體廢物棄置量 30% 的工商業廢物，也可能需要另一種廢物收集和處理系統。最後，我們會按照“污染者自付”原則，擬訂收費方式和水平，務求以經濟誘因鼓勵減廢。

15. 我們會繼續進行有關的可行性研究，並會逐一考慮上述問題。鑑於這項計劃涉及全港市民，我們會在今年下旬就可行的方案諮詢公眾，然後才向立法會提交相關法例。

推動“循環經濟”

16. 雖然本港的廢物回收率有所增加，令人鼓舞，但根據最新的廢物統計數字，我們仍然依賴出口回收物料作為都市固體廢物循環再造的主要出路。因此，我們有必要繼續致力在本港推動“循環經濟”，藉此把廢物再造成有用的產品，並帶回經濟鏈內。就此而言，位於屯門的環保園旨在以相宜的價格，為本地的環保及循環再造業提供長期用地，以期鼓勵他們投資於先進而合乎成本效益的科技。立法會財務委員會於二零零六年三月批准撥款進行這項計劃，建築工程遂於同年七月展開。我們在二零零六年年底開始進行招標，並快將完成環保園第一期首批三幅土地的租約標書審批工作。這些土地的指定用途為處理廢棄塑膠、汽車輪胎、木料、石膏、玻璃和其他建築物料。除環保園外，我們一直以短期

租約的形式向回收再造業批出土地。截至二零零七年二月，政府已批出 36 幅、總面積為 7.4 公頃的土地，專門租予循環再造業使用。

17. 《政策大綱》重申，政府部門會採取環保採購政策作為推動“循環經濟”的另一項重要措施。過去四年，政府購入價值逾 1.8 億元的環保產品，包括再造紙、辦公室文具和潔淨用品。政府亦把“能源效益標籤計劃”所訂的“能源標籤”，列為招標購買冷氣機、雪櫃和影印機的強制規定。委員會已在二零零六年十二月的會議討論過政府採取的環保措施詳情(文件編號：CB(1)513 06-07(04))。

18. 此外，政府會繼續透過創新及科技基金、中小企業發展支援基金、環境及自然保育基金和優質教育基金提供撥款，資助新回收再造技術的研究發展、與減廢有關的社區參與計劃和廢物回收再用試驗計劃等項目。在二零零六年，這些基金合共資助了 45 個相關項目，撥款額共約 1,200 萬元。

提供廢物管理設施

19. 本港三個策略性堆填區將會在十年內飽和。雖然《政策大綱》所訂立的減少和回收廢物措施可減少廢物的產生及棄置，但我們仍有需要延長堆填區的可用期，以處理無可避免的廢物。為此，我們現正進行新界東北堆填區和新界東南堆填區擴展工程的可行性和環境影響評估(環評)研究，相關環評報告會在二零零七年內作公開展示，並提交環境諮詢委員會(環諮會)考慮。新界西堆填區擴展工程的可行性和環評研究則會在短期內展開。

20. 香港是少數只依靠堆填區處置廢物的現代化都市。考慮到本港廢物產生的趨勢，單單依靠堆填區處置廢物，顯然不是一個「可持續發展」的方法。我們需要發展多技術模式的先進綜合廢物管理設施，在最終棄置前盡量減少廢物的體積。只有及早啓用綜合廢物管理設施，我們才可以達到《政策大綱》的指標——在二零一四年或之前把棄置於堆填區的都市固體廢物總量減少至 25% 以下。

21. 為此，環諮會在二零零六年三月派出一個代表團到訪荷蘭和德國，考察這些國家在管理和處理都市固體廢物的最新知識和經驗。根據代表團的建議，我們修訂了綜合廢物管理設施擬採用的技術建議：以熱能處理作為核心技術，同時利用生物技術處理從源頭分類得來的可生物降解廢物，並以機械分類和循環再造方式處理潔淨的混合可回收物料。我們已着手進行選址工作，並會考慮環保、技術/工程和經濟因素，以及對社會和消費者/用戶的影響。其後，我們會進行詳細的可行性和環評研究。

22. 在綜合廢物管理設施啓用和各項生產者責任計劃實施後，我們會考慮就個別廢物種類和未經處理的都市固體廢物推行堆填區棄置禁令。在訂立相關法例前，我們會諮詢公眾。

公眾教育和夥伴合作計劃

23. 公眾的支持和參與對成功推行《政策大綱》的措施至為重要。為配合《政策大綱》的推行，當局以“避免和減少產生廢物”為主題，舉辦了一系列宣傳及教育活動，例如世界環境日 2006、香港環保節 2006-07、第六屆香港綠色學校獎和 2006-07 年度學生環境保護大使計劃。此外，我們一直與環保團體和本地公司緊密合作，舉辦特定的減廢活動，其中最顯著的例子是上文第 10 段所述的“減發膠袋目標協議”和“無膠袋日”。

24. 為進一步推動公眾參與的工作，我們已取得環境及自然保育基金委員會的支持，預留了 1,000 萬元舉辦公眾教育活動，推廣《政策大綱》內的環保措施。我們打算運用這筆指定撥款，資助舉辦全港活動，例如公眾研討會、展覽及其他活動，以加深市民對本港廢物問題的認識，並鼓勵他們支持《政策大綱》各項措施。我們會在二零零七年三月底邀請有關機構申請撥款。

未來路向及徵詢意見

25. 《政策大綱》推行首年的成績理想，因此我們會繼續致力推行各項措施，優先項目包括廢物源頭分類計劃、生產者責任計劃、都市固體廢物收費計劃、堆填區擴展和綜合廢物管理設施。但至為重要的，是加強和推展公眾教育活動。

26. 有請各位議員備悉最新的廢物統計數字，以及推行《政策大綱》各項主要措施的進展。我們稍後會提出推行這些措施的詳細建議，謹此呼籲各位議員和市民鼎力支持。

環境保護署
二零零七年三月

二零零六年主要廢物數據

A. 都市固體廢物的回收

	2005	2006
都市固體廢物整體回收率 政策大綱的指標： 在 2009 年或之前達到 45% 在 2014 年或之前達到 50%	43%	45%
家居廢物回收率 政策大綱的指標： 在 2007 年或之前達到 20% 在 2012 年或之前達到 26%	16%	20%
工商業廢物回收率	63%	63%
都市固體廢物的整體回收量	259 萬公噸	284 萬公噸
回收後出口的都市固體廢物量	243 萬公噸	273 萬公噸
出口總值	45 億元	53 億元
在本地回收再造的都市固體廢物量	16 萬公噸	11 萬公噸

B. 都市固體廢物的棄置

	2005	2006
家居廢物棄置量	249.2 萬公噸	242.1 萬公噸 (-2.8%)
工商業廢物棄置量	93.1 萬公噸	96.6 萬公噸 (+3.8%)
都市固體廢物整體棄置量 政策大綱的指標： 在二零一四年或之前，把棄置於堆填區的都市固體廢物總量減少至 25% 以下	342.3 萬公噸	338.7 萬公噸 (-1.0%)

C. 都市固體廢物的產生

	2005*	2006*
本港產生的家居廢物量	298.2 萬公噸	304.2 萬公噸 (+2%)
本港產生的工商業廢物量	255.1 萬公噸	265.5 萬公噸 (+4.1%)
本港產生的都市固體廢物總量 (即回收和在堆填區棄置的都市 固體廢物總和) 政策大綱的指標： 每年減少本港產生的都市固體 廢物產生量 1%，直到二零一 四年為止。	601.3 萬公噸	622.7 萬公噸 (+3.6%)

* 個別活動(如搬運、裝修、拆卸等)所產生的廢物來源不明，並能分類為工商業或家居廢物，所以在總數上有少許偏差。