

「資源『在地』循環」才能正本清源
—立法會環境事務委員會 2013 年 6 月 1 日會議上的發言稿

本人認為特區政府的當務之急，並非擴建堆填區，而是制定及落實「資源『在地』循環」策略，原因有二：

1. 特區政府在廢物末端處理問題上態度敷衍，長期依賴堆填區這消極方法處理都市固體廢物，令人失望及失去信心。市民恐怕政府一旦獲撥款擴建堆填區，官員們便依然故我，不會積極推動資源回收再造，資源循環變成空話。

例子一

政府在推動循環再造方面乏善足陳。環保園在 2012 年只處理了 5 萬公噸可再生資源（即可再造重用的物料），也就是說每日少於 140 公噸，遠低於環保園第一期日均處理量 700 公噸的目標。

例子二

有關官員口頭上不斷重申堆填空間非常珍貴，行動上卻沒有好好珍惜，若干廢物處理設施一再延誤，導致大量廢物不必要地棄置在堆填區。舉例來說，首個有機資源回收中心（即廚餘廠）由 2014 年拖延至 2016 才能落成，而第二個廚餘廠則進一步拖延至 2018 年才落成；污泥處理廠為何不分期興建，俾能提前投產處理部份污泥。

2. 出口作為解決本港回收物料的做法不再穩妥可靠。近年，內地政府收緊固體廢物入口限制，內地海關則在去年進行了名為「國門之盾」的反走私行動，於今年 2 月開始了「綠籬行動」，都把廢物走私列為重點打擊項目。（參看附件一）影響所及，香港隨時需自行處理大量無法出口的回收物料，最惡劣的情況每日可能需「額外」處理 9000 公噸都市固體廢物，香港可能因此而需要興建更多堆填區和焚化爐。

對此，特區政府必須有危機意識，早作籌謀；建議措施如下：

1. 正本清源之道，是把「資源循環」策略擴充為「資源『在地』循環」策略，加入「在地再造優先」這重要元素，把發展循環再造產業置於最優先地位。

具體措施方面，應以廢紙再造廠、再生塑膠制造廠、玻璃再造廠等取代焚化爐及擴建堆填區，成為最高優次的「廢物處理措施/資源循環措施」。

營運及財政安排方面，可仿倣有機資源回收中心及廢電器電子產品處理及回收設施的先例，採用「設計、建造及營運」發展模式。(參看附件一)

2. 設法在短期內節省堆填空間，例如：在 2014 年初或之前，把棄置在堆填區的建築廢物收費增加最少一倍，可能令建築廢物棄置量減少一半（註：實施建築廢物處置收費計劃首兩年，棄置在堆填區的建築廢物減少了一半，減幅達 3398 公噸；參看附件二），每日只有約 1700 公噸，使整體棄置量減少八分之一。

最後，建議環境局主動撤回擴建堆填區的撥款申請，及擱置興建焚化爐計劃，並全力建設資源回收系統及資源再造系統，以彰顯局方貫徹「資源『在地』循環」理念的決心。

陳啟明

2013.5.29

資源在地循環 才可治標治本

（原載《信報》2013年5月29日，A16頁；是文為修訂本）

陳啟明

環境局剛發表的《香港資源循環藍圖 2013—2022》（簡稱《藍圖》），沒有正視「回收物料去向」問題，大批廢物隨時無法出口，使本港的廢物末端處理系統不勝負荷。

近年，內地逐步收緊固體廢物入口限制，致使本港回收物料的出口日趨困難，市民因此擔心，即使努力做好源頭分類，也因缺乏循環再造設施，導致大量回收物料被迫棄置在堆填區，或送進焚化爐，資源循環其實有名無實。

《藍圖》訂定在 2022 年或之前，把廢物回收比例推高至 55%的水平，這說法看似相當進取，其實卻迴避了最核心的問題—《藍圖》沒有交代回收物料的去向，下一步會怎樣處理。

近期有報章偵查報導，發現政府回收承辦商竟然把市民放進分類回收桶的膠樽膠盒送往垃圾站丟棄，及後辯稱由於內地海關收緊固體廢物入口限制，致使廢棄塑料無法出口，所以被迫丟棄。

由此可見，依賴出口代替「在地」處理廢物的策略並不可靠，大批回收物料最終可能變成垃圾，香港須作自行處理，最惡劣的情況是廢物量較現時激增一倍。可是，環境局官員並無片言隻語提及這個潛藏危機，遑論應對策略。

內地收緊廢料進口

近年，內地環保及相關部門逐步收緊固體廢物入口限制，海關則加強堵截「洋垃圾」入口。2011年1月，環境保護部頒布《進口廢 PET 飲料瓶磚環境保護控制要求（試行）》，明確規定入口的廢 PET 飲料瓶磚（塑料瓶壓成磚狀，方便運輸）不容許有液體流出、須無明顯異味和污漬、其他夾雜物料（例如廢紙、廢木片等）不得超過廢膠磚重量的 0.5%等，違者不得進口。

同年 8 月，《固體廢物進口管理辦法》正式實施，禁止 9 種廢料入口，包括不能用作原料或不能以無害化方式利用的固體廢物、境內產生量或堆存量且尚未得到充份利用的固體廢物等。影響所及，本港在是年的廢塑膠出口量較前一年大跌了 47%，共減少 73 萬公噸。

內地海關在 2012 年全年進行了名為「國門之盾」的反走私行動，打擊範圍包括非法入口城市生活垃圾、廢舊電腦和家庭電器等違禁物品。¹自今年 2 月開始的「綠籬行動」，更把廢物走私列為重點打擊項目，內地海關會特別留意經香港轉口的貨物，及針對拼櫃夾藏情況進行重點檢查；截至 4 月中旬的一段時間內，香港佔全國廢塑膠入口的份額較去年的 12% 下降 4%，減幅達三分之一。²

面對如此沉重打擊，本港的塑膠回收可說進入了寒冬期，有回收商被迫丟棄廢塑料，有回收商更乾脆不再收購廢塑膠。尚不止此，經香港轉口內地的固體廢物一旦被拒絕進口，很可能滯留本港，最後被送到堆填區，令本港的廢物末端處理問題百上加斤。有業內人士指出，本港近期每月最少有 1500 公噸洋垃圾被掉棄在堆填區³。

內地嚴控都市廢物進口是大勢使然，政府意識到以高昂的環境代價支撐經濟發展是不可持續的；而更重要的是，人民生活愈來愈富裕，可供再造再用的廢物大增，對入口需求自然相應下降。

其實，透過出口把都市廢物處理問題轉嫁鄰近地區，實在有違公義原則，可是特區政府還是厚著面皮向廣東省政府爭取建立機制，讓本港產生的回收物料運到內地重用；有關議題據稱已被納入《粵港合作框架協議》的每年工作重點中，只是從近年粵港聯席合作會議的新聞公布來看，有關協商並無任何實質進展。

故此，特區政府必須及早評估形勢，並擬備應對策略。在 2011 年，單是廢紙料及廢塑膠兩項物料的出口量便達到 212 萬公噸，日均 5801 公噸，數量十分龐大，約等於每日棄置在堆填區廢物量的六成左右。

倘若回收物料出口量減少一成，本港的末端處理系統每天便需額外吸納近 600 公噸的廢物，出口情況若急速惡化，勢將嚴重衝擊《藍圖》的部署，香港甚至會出現垃圾圍城的境況。

在地再造優先

另一方面，《藍圖》繼續強調興建焚化爐及擴建堆填區是廢物末端處理的有效辦法。問題是，環境局官員拿不出更具說服力的理由，令市民信服有關設施是必要的。

¹ <“國門之盾”緝私案值逾 882 億 廢物成今年打私重點>，

< <http://finance.people.com.cn/n/2013/0129/c1004-20355592.html> >

² < <http://www.sci99.com/subject/recycledResources/2013-04-16/> >

³ 《SUN 驚奇：洋垃圾棄鄉郊 搞臭香港》，<http://the-sun.on.cc/cnt/news/20130315/00410_097.html>

環保局官員必須認清反對者的理據所在，他們認為焚化爐並不符合可持續發展原則，焚化可再造重用的物料是暴殄天物，轉廢為能只是美麗的語言包裝而已。結合廢料出口的最新形勢考慮，他們更擔心將會有更多廢紙料及廢塑膠因無法出口而要留港處理，但本港缺乏足夠的再造設施，這些物料最終還是被送往堆填區或焚化爐，屆時政府便順理成章，再擴建堆填區及增建焚化爐。

基於民心所向，及出口大環境的改變，環境局應考慮把「資源循環」策略擴充為「資源『在地』循環」策略，加入「在地再造優先」這重要元素，把推動循環再造產業的發展置於最優先地位。

具體措施方面，應以廢紙再造廠、再生塑膠制造廠、玻璃再造廠等取代焚化爐和擴建堆填區，成為最高優次的資源循環措施。由於有關設施爭議性較低，應可盡快落實興建，為堆填區減壓。

短期而言，特區政府可考慮在全港範圍內興建多間小規模的再造廠，包括利用工業邨用地及新發展區的特殊工業用地；長遠而言，可把焚化爐另一選址曾咀的土地改為興建大型再造廠。

營運及財政安排方面，可仿效有機資源回收中心及廢電器電子產品處理及回收設施的先例，採用「設計、建造及營運」發展模式。

改變既有政策思維

必須指出的是，由政府資助興建及營運廢料再造廠的構思，不但要求既有都市固體廢物處理策略作出重大調整，更會觸動政府的基本經濟方針及重要財政原則，為此，特區政府須就以下幾方面改變既有政策思維：

一· 業界處理回收物料的份額漸形萎縮，政府須適當介入。隨著回收商拒收的情況愈來愈普遍，整體回收率自然趨跌。為免大量物料無法回收再造變成垃圾，特區政府只好介入，推動回收及再造行業發展，不應視為干預市場。

二· 再造廠也是廢物管理設施。廢紙再造廠、再生膠制造廠，以至環保園內的再造廠，他們的廢物處理功能與焚化爐及堆填區無異，但對資源循環的貢獻則遠超後者。

三· 不存在與回收商爭奪廢料貨源問題。隨著內地收緊固體廢物入口限制，回收商可能因無利可圖而拒絕回收，屆時可再生資源的待遇將等同垃圾。

四·不存在與再造商爭利的問題。本港現時沒有廢紙料再造廠，從事廢塑膠再造的廠家也寥寥可數，政府若投入資源推動產業發展，只要開放參與，並按市場規律營運便可。

五·不存在政府補貼商界問題。特區政府出資興建及營運再造廠的理據，與資助堆填區、污泥處理廠以至焚化爐相同，這些設施同樣發揮處理廢料的功能。

最後，從「內交」的角度而言，依賴出口解決本港廢物處理問題的做法也不可取，既不符合國情國策，更會損害鄰近省市的利益。行政長官梁振英既然強調要積極辦好「內交」，自當有所措置，最佳選項自然是「資源『在地』循環」！

2013.5.29

建築廢物也要減量—堆填區減壓靠「短、平、快」

（原載《信報》2013年1月14日，A16頁；是文為修訂本）

陳啟明

為應對堆填區快將飽和問題，特區政府提出了垃圾徵費計劃，社會輿論及民情反應頗為正面，政府的民意調查結果顯示超過六成受訪者接受有關收費建議。於是，特區政府把有關政策醞釀程序推前一步，交由可持續發展委員會進行第二階段公眾參與，預計相關法案會在2016年提交立法會審議。垃圾徵費政策既有路線圖，又有時間表，看來情況相當樂觀。

問題是，如果焚化爐及擴充堆填區方案最終不獲通過，其他擬議減廢及廢物處理措施即使都能如期落實，也只能把堆填區飽和期限延後幾年而已。令人惋惜的是，環境局畫地為牢，捨近圖遠，沒有把堆填區另一廢物來源，即建築廢物重新納入中短期減廢政策的框架之內，白白放棄了一項「短、平、快」的減廢措施。

通脹削弱收費效果

環境保護署把棄置在堆填區的固體廢物分為三大類：都市固體廢物、建築廢物及特殊廢物。建築廢物方面，特區政府似無意推出任何措施。環境局相信會有以下辯解：早在2006年，當局已實施建築廢物處置收費計劃，對不同種類的建築廢物徵收棄置費用。實施首年，建築廢物量銳減2431公噸至4125公噸，減幅超過三分之一，2007年再減少967公噸至3158公噸。

可是，近年建築廢物量不跌反升，在2010年上升至3584公噸的近年高位，佔棄置在堆填區廢物的份額則升至四分之一的水平，顯示有關徵費的減廢效果逐步消減。原因顯而易見，有關收費水平自2006年以來從未調整，甚至沒有按通脹上調。

建築廢物可分為兩大類：即惰性物料及非惰性物料。惰性物料包括建築碎料、瓦礫、泥土及混凝土；非惰性物料則包括竹、木料、植物、包裝廢物及其他有機物料。惰性物料可用作填海和平整土地的公眾填料，混凝土和瀝青等物料更可再次用作建材，故不會對堆填區構成壓力。較難處理的是惰性及非惰性物料混在一起的混雜建築廢物。

根據建築廢物處置收費計劃，建築廢物會按惰性物料多寡訂定收費水平，全部為惰性物料可以作為公眾填料，每公噸只收27元；超過半數為惰性物料者收費為

100 元，少於半數者則收 125 元。

以上收費水平顯然已不合時宜，除了收費的效果以局部被通脹抵消外，更重要的是兩類混雜建築廢物的收費差距不大，只有 25 元，對建築商派人分揀惰性物料送往篩選分類設施的吸引力不大。

基於此，特區政府應考慮把惰性物料重量比例少於 50% 的建築廢物的收費增加一倍，其餘兩類建築廢物只按通脹率調整收費。特區政府更應公開宣布新收費標準旨在鼓勵源頭分類，而不只為收回成本。

從政策效果而言，是次加費相信不及 2006 年首次引入收費制度，但最低限度能遏止廢物量不跌反升的勢頭。近年每年棄置在堆填區的建築廢物量約 3300 公噸，若能減廢兩成，堆填區便可以少收 660 公噸廢物，每年為堆填區節省二十分之一的廢物容量。

新政策不影響民生

「短、平、快」是指有關政策措施能於短時間內見效、金錢以至政治成本較低，及可以盡快實行，毋須立法，毋須額外開支及員工，也毋須建立新系統和設施。比較而言，擬議的惜食運動將進行為期 3 年的宣傳教育工作，垃圾徵費計劃還要經歷漫長的諮詢立法程序，有機資源回收中心多年後才能落成啟用……，全都無法收立竿見影之效。

有關增費建議的最大好處是，建築廢物處置收費計劃已實施多年，業界熟悉收費準則和程序安排，新政策更只是大幅上調惰性物料偏少的建築廢物的收費額。特區政府若要實行有關政策，只需事前做好政策解說，然後公布新收費的實行日期，便能落實執行。

從政治角度而言，有關加費建議並不影響民生，估計議會內不會有太大阻力。再者，增加收費一倍幅度雖大，但加費後的金額也只是每公噸 250 元而已，無論對大型基建工程或小型裝修工程，在整體工程開支中只是一個小數目。更重要的是，新增收費並非不可避免，只要建築商做好源頭分類，惰性物料過半的建築廢物便不會送往堆填區，費用便不會倍增。

擬議收費額帶來的最大改變，在於特區政府把有關公共服務的收費標準與成本脫鉤。現時棄置在堆填區的建築廢物收費為每公噸 125 元，基本上是「成本價」，倍增收費等於實行政策性收費。其實，不少歐美國家已逐步提高堆填區收費以推動減廢，倘若焚化爐及堆填區擴建計劃均不被市民接納，特區政府再無其他大量

減廢及縮小垃圾體積的辦法，故必須善用堆填區的剩餘垃圾容量，屆時增收堆填區棄置垃圾費將成為重要的政策工具，而率先增加建築廢物的堆填區收費可視為試金石。

現屆政府甚至可以在首份財政預算案公布有關增收費用安排，在半年後，即 10 月開始實施。若能把棄置在堆填區的建築廢物減少兩成，便等於兩間有機資源回收中心提前三年落成，有助紓緩堆填區的壓力。

新收集模式帶來新商機

建築廢物能否進一步減量，除減少廢物的產生外，做好源頭分類回收同樣重要。倍增棄置在堆填區建築廢物的收費後，收費差距拉闊至 150 元左右，相信會令建築商對建築廢物分類棄置及回收更加積極。

大型建築商工程項目多，產生的廢物量也大，為控制成本，相信會進一步改善處理廢物流程，做好源頭分類工作；小型建築商，特別是從事裝修工程的建築商，由於工程規模不大，多派一輛貨車分類運走惰性及非惰性物料可能費用更多，得不償失。實行擬議的收費建議後，估計市場可能作出調節，甚至出現新的商機，催生專門運送某類建築廢物的貨車。小型建築商屆時可以召喚不同的建築廢物回收車運走小批量的廢物，透過節省開支以增加利潤。

近年本港的循環再造業有長足發展，可以免費接收部份建築廢物。環保園已設有木材再造廠，該廠願意接收送達廠址的木材，不收取任何費用。按照政府的構思，本港的玻璃再造廠日後每年可處理 5 萬公噸玻璃，同樣有助吸納建築廢物。

特區政府不應對行之有效的政策感到自滿，反而應精益求精，檢討及強化其政策效果，建築廢物處置收費政策便是一例。隨著堆填區即將飽和，應對之策，惟有全力以赴，動用一切可動用的政策工具，把「3R」策略應用到物質循環的各個階段及環節。

2013.5.29