

二零一三年六月二十四日
討論文件

立法會環境事務委員會

監管收集可循環再造物料外判工作及 推廣回收再造業

目的

本文件應委員的要求，介紹在公眾地方收集可循環再造物料的監察安排，以及政府為推廣本地回收業所採取的措施。

背景

- 政府在二零一三年五月公布的《香港：資源循環藍圖 2013-2022》（《藍圖》），勾劃了廢物管理的全面策略、目標、政策及行動計劃，強調減少廢物和回收廢物。為達致這目標，政府會同時在多個層面採取行動，促使市民改變行為，盡量從源頭減少廢物，以及推出有針對性的全港減廢運動，當中包括廢物回收措施。
- 設置三色廢物分類回收桶(三色回收桶)回收廢紙、廢金屬和塑膠廢物，是減少須棄置的廢物和增加廢物回收量的措施之一，在一九九八年由政府根據《減少廢物綱要計劃》率先推出，自此各相關部門，包括食物環境衛生署(食環署)、康樂及文化事務署(康文署)及漁農自然護理署(漁護署)在全港各公眾地方提供三色回收桶。
- 食環署自二零零零年起，一直透過外判為三色回收桶提供可循環再造物料收集服務。截至二零一三年六月一日，合約式服務涵蓋約 3360 個收集點。該等收集點設於公眾地方、學校、診所及由康文署、漁護署及其他部門管理的場地。

5. 至於私人地方，包括住宅、商業、工業及公共機構場所，上述源頭產生的可循環再造物料，是由商業回收商而非政府收集。由二零零九年至二零一一年，從香港的住宅、商業、工業及公共機構源頭回收的可循環再造物料，分別是 318 萬公噸、360 萬公噸及 302 萬公噸，而相應的都市固體廢物回收率則分別為 49%、52%及 48%。大部分回收物料出口至內地、台灣及鄰近國家(如日本、韓國、菲律賓、泰國及越南)，作回收用途，其出口總值介乎每年 58 億至 86 億元。

可循環再造物料收集服務的管理

服務要求

6. 現時為期兩年的可循環再造物料收集中約由二零一二年八月一日起生效。該合約由食環署判給單一承辦商，涵蓋全港的可循環再造物料收集服務。相關合約條文規定該承辦商須：

- (a) 至少每星期一次，或當回收桶已超過七成滿溢時，在每個收集點提供收集服務。實際的收集次數由每星期一次至六次不等；
- (b) 在收集時把各類可循環再造物料分開處理，把收集的每類可循環再造物料妥為稱量並記錄。回收桶內的可循環再造物料如混雜了屬不可循環再造物料的垃圾或廢物，應把它們挑出並處置；以及
- (c) 安排把所有收集的可循環再造物料送交回收商。環境保護署(環保署)的網站載列了一份回收商的名單。

監察承辦商的工作表現

7. 食環署設有完整的合約管理機制。署方會在合約清楚列明承辦商須符合的職責規定及服務表現標準。食環署監

督人員須進行定期巡查和突擊檢查，以監察承辦商的工作表現，以及不時抽查承辦商記錄，包括員工的出勤記錄、路線時間表和可循環再造物料收集商發出的相關收據，以確定承辦商符合合約的要求。

8. 如發現承辦商違約，食環署會採取相應懲罰措施，包括向承辦商發出口頭警告、書面警告和失責通知書。當局亦會按所發出的失責通知書數目，扣減每月付予承辦商的費用。如承辦商嚴重違約，食環署或會考慮終止合約。

監察承辦商的工作表現的改善措施

9. 食環署注意到違規情況有所增加，並關注承辦商的工作表現。食環署已增加定期巡查的次數，以及透過由便裝人員進行巡查加強突擊檢查，並已根據合約條文嚴格執法。自二零一二年八月一日合約生效以來，食環署已就可循環再造物料(作普通垃圾)不當處置發出共兩封警告信及六份嚴重失責通知書，並就其他違規情況發出 11 封警告信及 32 份失責通知書。食環署亦多次與承辦商會晤，其注意違約的嚴重程度及相關的公眾關注，並須恪守合約的相關條文包括加強監察收集服務的運作。

推廣回收業的措施

10. 廢物回收業能否取得佳績，視乎多項因素，包括收集的可循環再造物料是否清潔及已妥善分類；收集、運輸、分類和處理所涉及的成本；有否適當的土地及設施可供回收業使用；以及是否有買家和市場(可循環再造物料的出路)。政府已在多方面推行一籃子措施，重點是為回收業締造更理想的營商環境。現行措施概述於下文各段。

廢物源頭分類

11. 政府已在全港推出廢物源頭分類計劃，鼓勵市民在源頭把廢物分類，從而增加可循環再造物料數量，供本地回收商收集和處理。截至二零一三年五月底，共有 1952 個屋

邨／住宅樓宇、836 幢工商業樓宇及約 700 條鄉村參與廢物源頭分類計劃，涵蓋超過八成本港人口。透過環境保護運動委員會(環運會)及環境及自然保育基金(環保基金)的撥款及資助，參予計劃的屋邨及樓宇可獲分發廢物分類回收桶。除回收紙張、金屬和塑膠外，很多參與屋邨及樓宇亦收集多種可循環再造物料，包括舊衣、玻璃樽、慳電膽、充電池及廢電器電子產品。

12. 為確保住宅樓宇有足夠空間，以便居民在源頭把廢物分類，作物料回收之用，當局已於二零零八年修訂《建築物(垃圾及物料回收房及垃圾槽)規例》。由二零零八年十二月一日起，所有新建住用建築物及綜合用途建築物的住用部份，須在每一樓層設置垃圾及物料回收室(面積最少為 1.5 米乘 1.5 米)。

社區參與

13. 大多數身處屋邨和工作地點的市民，可以方便使用廢物分類回收桶。然而，單幢樓宇(特別是舊區)的居民，可能因空間不足和其他限制(例如沒有物業管理公司或業主立案法團管理回收工作)，以致未能享有此種方便。為此，當局在二零一二年推出社區回收網絡，在各區設立更多可循環再造物料收集點。現時，社區回收網絡營運約 530 個收集點，其中包括由環保基金資助設於 13 個地區的 15 個社區回收中心，以及設於 15 個地區的 48 個非政府機構處所、180 個公共租住屋邨和 290 所學校的收集點(附件 1)。

14. 當局除了增設收集點外，亦着意在地區層面加強宣傳和推廣工作。為此，區議會、環運會、民政事務總署和環保署自二零一二年起，推出一項減少廢物和回收廢物的社區參與計劃。由二零一二年四月至二零一三年三月，全港 18 區超過 21 萬人參與有關的推廣活動。這項計劃會在二零一三至一四年度繼續推行。

土地支援及基金資助

15. 由於土地成本高昂對回收業是一大掣肘，因此政府自一九九八年起便提供短期租約用地，供回收商專用。現時

此類用地有 34 幅，總共佔地約 4.9 公頃。在二零一一年，上述用地處理的可循環再造物料約達三十三萬公噸，出口總值約為 6 億元。

16. 政府會繼續物色合適的短期租約用地，供回收商租用。然而，由於對作回收用途的短期租約用地漸多人抱“不要在我家後園”的態度，區內居民紛紛提出反對，現有租約續期及物色新用地越趨困難。其他公共需求(例如房屋、休憩用地、社會服務等)亦競逐用地，情況尤以市區為甚。此外，短期租約的租契一般為期三至五年，因此回收商不願作出長遠資本投資。

17. 香港大部分的回收商大多以簡單模式運作，即收集、儲存、分類、捆紮及出口，並無任何有增值能力的回收工序。為推動回收業在香港進行更有增值能力的工序，而非單靠出口，政府已在屯門第 38 區發展環保園，以推廣把可循環再造物料加工成更高經濟價值的產品。

18. 環保園佔地 20 公頃，總租用面積 14 公頃，以相宜的價格提供長遠土地以促進香港回收業的發展，目的是鼓勵業界投資於更先進的技術和有增值能力的工序。目前，共有 14 幅土地租予回收廢食油、廢金屬、廢木料、廢電器電子產品、廢塑膠、廢電池、廢建築物料／廢玻璃、廢輪胎及廚餘之用。在二零一二年，環保園租戶回收的可循環再造物料約 5 萬公噸。

19. 至於對回收業的基金資助，除了創新及科技基金和為中小企而設的各項基金外，環保基金是廢物回收項目的主要資助來源。由於減少及回收廢物是其中一項重要的環境挑戰，因此環保基金優先資助與減廢回收及環保科研有關的項目。有關環保基金和創新及科技基金所資助的項目，更多資料分別載於**附件 2**及**附件 3**。

20. 環保署正在設立首階段的五個社區環保站，目的是促進地區層面的回收物料收集工作。社區環保站將會由非政府機構營運，以支援社區進行回收物料的收集及運輸，並同時聯同物業管理公司、學校及其他社區團體等加強環保教育和宣傳活動。環保站應可以幫助回收業減輕物流成

本，有助回收業的繼續發展。我們打算在今年後期進行首兩個環保站的招標工作。

可循環再造物料的出路

21. 除上述提供土地支援和基金資助外，政府亦考慮其他方法，協助回收業為可循環再造物料尋求出路。每年，香港收集到超過 300 萬公噸可循環再造物料，大部分會出口作循環再造用途。收集所得的廢紙，主要是經公眾貨物裝卸區運往內地。為進一步支援回收業，二零一三年《施政報告》公布，政府會考慮在公眾貨物裝卸區劃出適當泊位，專供回收業競投，以提供穩定的出口設施。

22. 此外，政府帶頭採取環保採購政策，以提高本港對環保和再造產品的需求，從而促進回收業的發展。例如，當局鼓勵工務計劃進行環保採購，令含有回收玻璃成分的環保行人路磚需求上升，惠及從事收集廢玻璃和製造環保行人路磚或其他合適物料的本地回收商。

商業價值較低的可循環再造物料

23. 一般來說，價值較高的可循環再造物料，例如五金廢料及廢紙，會按公開市場的力量由回收商收集和處理，政府直接協助並非必要。不過，價值較低的可循環再造物料，包括廢塑膠、玻璃樽、廢電器電子產品和木材等，如無協助則難以收集和循環再造。

24. 至於廢塑膠和廢電器電子產品，政府透過環保基金，資助非政府機構在環保園營運資源再生中心。同時，如前所述，有 15 個得到環保基金資助，由非政府機構營運的社區回收中心，分布於 13 個地區。這些中心一般設於舊區，提供「以物易物」服務，又從單幢樓宇中回收價值低的廢塑膠，然後把回收得來的廢塑膠打紮付運。再者，分布於 15 個地區的多個非政府機構場地亦共設立了 48 個社區收集點。這些收集點備有宣傳資料及禮品，派發給送交可循環再造物料到收集點的市民。上述中心和收集點在社區層面支援回收工作，包括接觸社區和向市民收集價值較低的可循環再造物料。

25. 上文第 20 段提到的社區環保站，將可以在社區層面支持回收活動。這些支持包括向市民收集可循環再造物料；支援社區回收網絡；以及展開其他源頭分類措施。

26. 至於木料廢物，目前有少數木卡板製造商和回收商(包括在環保園營運的一名回收商)，把舊木卡板翻新再用，或把木料廢物軋為木碎供出口再造。為推廣本港的木料廢物回收活動，政府一直積極聯絡木料廢物生產者和收集商(包括政府部門)，以鼓勵在源頭把木料廢物分類，並直接把木料廢物送交環保園或其他適當的回收商處理。

27. 政府會繼續與相關業界(例如慳電膽、電腦和充電池)合作，推行多項自願性生產者責任計劃。上述計劃由業界直接參與和資助，除了為市民和業界提供免費回收服務外，更發揮鼓勵及推動相關物流業和回收業發展的作用。至於其他物品，例如廢電器電子產品和飲品玻璃樽，上述計劃有利於在本港產生的廢物在本地循環再造，從而擴大現有循環再造設施的規模。政府現正着手針對廢電器電子產品和玻璃樽引入強制性生產者責任計劃。

28. 從參與源頭分類計劃的住宅或商業處所收集的可循環再造物料，一般質素較佳，因為清潔工人已作簡單分類或篩選。反之，從公眾廢物分類回收桶所收集的可循環再造物料，則較容易受到污染，此情況在廢塑膠尤為常見。只要杯內或樽內殘留少量食物或飲料，便足以污染廢物分類回收桶內整批可循環再造物料。

29. 為提高回收物料的質素，我們會與物業管理公司合作，繼續推出新的宣傳及推廣活動，鼓勵居民留意在源頭把可循環再造物料分類。我們會在廢物分類回收桶張貼告示，清楚顯示哪些物料可以回收，哪些物料不可以回收，以及需要避免污染已分類的可循環再造物料。我們會展開更多宣傳運動，積極向市民推廣善用在住宅、工商業處所及公眾地方的廢物分類回收桶。

法定措施

30. 政府正逐步引入強制性生產者責任計劃。為鼓勵廢物回收和減少廢物，政府已向立法會提交《2013年產品環保責任(修訂)條例草案》，擴大塑膠購物袋的生產者責任計劃，即塑膠購物袋環保徵費計劃，以抑制過量使用膠袋，並加深公眾對減廢／廢物回收的認識。

31. 與此同時，政府現正擬備立法建議，引入第二項強制性計劃，即廢電器電子產品生產者責任計劃。這項新的計劃，會以工務計劃下按照“設計、建造及營運”模式在環保園建立的處理設施為基礎。至於針對飲品玻璃樽的第三項強制性計劃，當局曾在二零一三年年初進行為期三個月的諮詢；政府現正根據所得的回應考慮該計劃的未來路向。

32. 政府已根據二零一一年公眾諮詢所得的回應確立方向，在香港推行都市固體廢物按量收費，並邀請了可持續發展委員會進行公眾參與活動，與市民一起探討各項實施細節。推行都市固體廢物收費，能為社會大眾和各行各業提供更大誘因，鼓勵他們在源頭把不同廢物分類，從而為回收業提供更多可循環再造物料。此外，都市固體廢物收費會帶來經濟誘因，促使回收業進一步投資和發展業務。

未來路向

33. 食環署會繼續密切監察承辦商的工作表現，並就違約情況嚴格執法。

34. 雖然涵蓋全港的單一合約可收規模經濟之效，但有關承辦商的工作表現實在強差人意。食環署現正考慮把該份大綜合約分拆為多份較小型的合約，此舉可引入較多競爭，當局亦可更有效監察承辦商的工作表現。

35. 承辦商聲稱難以覓得合適的回收商，接收其收集的可循環再造物料。為此，食環署會與環保署緊密合作，尋求可行措施協助解決上述問題。政府亦會加強宣傳和教育，

加強市民認識哪種可循環再造物料適宜回收，以方便隨後的分類和回收工作。

36. 為促使市民改變行為，實踐《藍圖》的「惜物、減廢」目標，環保署會加緊努力，動員全港市民參與減廢、回收和循環再造。除了宣傳推廣及公眾教育外，環保署會與各相關界別緊密合作，在社區增設收集點，方便市民積極參與，從而進一步增加可循環再造物料數量，供本地回收商收集和處理。

37. 推行強制性生產者責任計劃後，預計會為本地回收業帶來更多機會。政府會繼續加快逐步推行強制性生產者責任計劃，首要目標為廢電器電子產品和飲品玻璃樽。更為重要的是，推行都市固體廢物收費計劃後，市民和各行各業有更大誘因在源頭把不同廢物分類，從而為回收業提供更多可循環再造物料。

環境局
環境保護署
食物環境衛生署
二零一三年六月

社區回收網絡收集點摘要
(截至二零一三年五月)

類別	收集點類別 (設有面對面推廣、以物易物活動／或運送可循環再造物料)	數目
1	環保基金資助的回收中心 **	15
2	設於非政府機構服務中心的收集點 **	48
3	九龍灣回收物料轉運中心 **	1
4	學校-參加廢物源頭分類及教育計劃，並設立回收角	290
5	房屋委員會出租公屋屋邨 – 經常舉辦以物易物攤位	160
6	房屋協會出租公屋屋邨 -經常舉辦以物易物攤位	20
	社區回收網絡收集點總數	534

**註 - 收集點的詳細位置可於下列網站查閱:

https://www.wastereduction.gov.hk/chi/community/crn_outlet.htm

環境及自然保基金推出的資助計劃

獲資助活動／資助計劃	承擔額 (百萬元)					
	2007-08 年度	2008-09 年度	2009-10 年度	2010-11 年度	2011-12 年度	2012-13年度 (截至 2012 年12月)
環境保護運動委員會的活動	18.96	20.59	38.47	25.35	22.72	18.93
環保教育和社區參與項目：一般項目	0.68	1.42	7.34	6.11	23.21	3.6
環保教育和社區參與項目：小型工程項目	-	52.04	84.86	78.48	52.93	48.54
自然保育管理協議項目	6.82	0	9.63	0	14.79	7.77
研究、技術示範和會議項目	3.24	4.41	29.38	10.41	10.90	8.72
廢物減量和回收計劃	2.38	1.69	54.29	61.84	65.59	31.83
節能計劃	-	-	84.09	232.70	132.31	105.98
其他(例如《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》下推行的公眾教育計劃)	2.95	3.63	42.25	13.24	13.45	3.3
總計:	35.03	83.78	350.31	428.13	335.9	228.67

創新及科技基金
產業撥款分佈概覽(截至 2013 年 4 月 30 日)*

行業	資助計劃								總計	
	創新及科技支援計劃		一般支援計劃		大學與產業合作計劃		小型企業研究資助計劃			
	經核准項目數目	獲批出款額 (百萬元)	經核准項目數目	獲批出款額 (百萬元)	經核准項目數目	獲批出款額 (百萬元)	經核准項目數目	獲批出款額 (百萬元)	經核准項目數目	獲批出款額 (百萬元)
生物科技	173	415.9	7	4.4	55	95.9	39	60.7	274	576.8
電氣及電子	437	2,301.7	6	4.4	42	39.9	99	114.8	584	2,460.9
環保	56	125.8	1	1.0	11	20.6	15	18.3	83	165.7
資訊科技	257	1,276.8	13	12.2	54	55.5	181	194.1	505	1,538.7
基礎產業	347	1,570.8	4	3.2	63	47.8	19	17.8	433	1,639.6
紡織／制衣 ／鞋履	101	420.4	1	0.4	5	3.3	4	3.2	111	427.3
一般 (跨行業)	8	73.1	1241	413.1	1	0.4	1	0.9	1251	487.5
其他	36	93.2	10	17.0	2	1.6	10	8.3	58	120.1

總計:	1415	6,277.8	1283	455.7	233	265.0	368	418.1	3299	7,416.6
------------	-------------	----------------	-------------	--------------	------------	--------------	------------	--------------	-------------	----------------

*資料摘錄自創新及科技基金網站 <http://www.itf.gov.hk/1-chi/StatView104.asp>

註: 環保基金資助的項目如與回收業有關, 會以灰色特別標示。