

二零一四年七月二十三日
討論文件

立法會環境事務委員會

推動回收業發展的措施及設立回收基金

目的

本文件向委員介紹當局就推動回收業可持續發展所推行措施的最新情況，並請委員支持設立回收基金。

背景

- 二零一三年五月發表的《香港資源循環藍圖 2013-2022》(“《藍圖》”), 闡明在香港減少廢物和增加廢物回收再造的全面策略。為達致在二零二二年或之前將都市固體廢物人均棄置量減少 40% 的目標, 提升回收作業的能力和效率實屬必要。
- 由政務司司長擔任主席的推動回收業可持續發展督導委員會(“督導委員會”)於二零一三年八月成立, 就源頭減廢和推動回收業發展的政策和措施進行了研究。在過程中, 督導委員會與業界保持緊密聯繫, 使我們在制定新的支援政策和措施時能充分考慮到他們的意見。
- 行政長官在二零一四年《施政報告》中宣布預留 10 億元設立回收基金。督導委員會已研究基金的具體用途, 過程中徵詢了回收業界的意見, 亦制訂了基金運作的建議框架。如獲立法會批准撥款, 回收基金預計將於二零一五年上半年開始運作。
- 在二零一三年十二月十六日和二零一四年一月二十七日的事務委員會會議上, 我們向委員介紹了由督導委員會統籌以支援回收業可持續發展的一籃子措施(請參閱立法會 CB(1)500/13-14(03)號和 CB(1)787/13-14(03)號文件)。以下各段就設立回收基金的建議及支援回收業發展的相關措施, 說明最新情況。

回收基金

基金宗旨

6. 成立回收基金的首要宗旨，是藉協助回收行業提高作業能力和效率，推動回收業的可持續發展，從而促進廢物回收和再造，以達致《藍圖》所訂下本港的減廢政策目標。具體而言，我們預期回收基金可收以下成果：

- (a) 從廢物流回收的回收物，及其經處理後產生的再造產品，數量和質量得以提高，而堆填區的棄置量因而減少；
- (b) 開拓再造產品市場，為減少棄置廢物於本港的堆填區提供更大推動力；以及
- (c) 提高回收業的整體作業能力、處理量、效率和技術，並且增加市場資訊，促進回收業可持續發展。

合資格的申請機構

7. 政府建議回收基金應接受以下機構申請：(i)具回收運作經驗並在香港持有商業登記的企業；及(ii)有能力為整體回收業界推展培訓或發展項目，並在本港註冊的非牟利機構、行業支援組織和專業團體。

8. 就企業而言，我們建議提供項目配對基金，供企業提升和擴充在港的回收作業。申請機構須提交建議書，說明如何推動源頭分類、加強收集及／或處理從送往堆填區的廢物流分出的回收物，又或為這些回收物製成的再造產品做商品化和市場推廣的工作。建議書亦須充分說明，在最長為兩年的項目資助期完結後，經改進後的業務能持續運作而無需更多資助。

9. 至於非牟利機構、專業團體和行業支援組織，我們建議資助他們推行能提升行業運作水平和生產力的非牟利項目，例如提高回收業現有和日後可聘用僱員的技術和安全水平，及／或增加行業的人力資源，以及制訂回收作業的資格認證計劃。受資助項目應令整體行業而非個別企業受惠，而項目的成果須與業界人士分享。

資助範圍和限額

10. 回收商用以提升作業及／或為產品進行商品化和市場推廣的項目，所得資助一般定為核准開支項目的 50%，而每項申請以 500 萬元為限。可獲資助的開支項目包括為引進增值程序及／或提高處理量而需購買設備、裝置和車輛的成本；營運成本，例如新增人手、培訓、運輸和設備租賃涉及的開支；與加強業務相關的推廣和宣傳費用，以及將再造產品商品化的開支等。資助限額定為 500 萬元，已參考多項因素，包括購置機械及設備以進行有增值的回收及其他工序的預算成本、鼓勵源頭分類及加強回收物收集的人手和後勤支援的開支，以及相關行業可獲得其他政府資助的範圍和限額。為配合回收商的不同作業情況，我們建議回收商可提交超過一份申請，數目以三份為限而累計資助總額仍不得超過 500 萬元。

11. 非牟利機構和專業／同業協會的行業提升發展項目，所得的資助最高可達核准開支項目的 100%，視乎個別建議的內容而定。例如為前線員工舉辦職業安全培訓課程，考慮到課程的性質和對業界的益處，我們可考慮給予 100% 的資助。至於每個項目的資助額，我們建議以 1,500 萬元為上限，當中可包括聘請人手和購買消耗品等的支出。經考慮人力培訓課程、技術研究和推廣活動的預算開支後，我們認為資助額以 1,500 萬元為上限是合適水平。

審查和監察機制

12. 為確保公帑用得其所，我們會設立穩健的監察機制，例如規定相關機構提交進度報告和經獨立核數師審計的帳目、進行突擊檢查和抽查等。申請成功的機構會分階段在項目達到訂明的進度指標時獲發撥款。最後一期撥款則須在項目完滿結束及報告經當局審閱後，才會發放。當局會與申請者簽訂資助條款，包括訂明須採用政府的採購程序及進行公開招聘的要求。當局會視乎情況就個別項目附加條款。我們會向公眾提供有關受資助項目的資料，並會定期向環境事務委員會匯報基金的工作進展。

13. 對於已獲得／將接受其他公帑資助，或其工作正與／將與獲公帑資助的其他機構或申請人的工作重疊的建議項目，回收基金不會予以考慮。這項規定旨在確保沒有任何項目透過不同途徑獲公帑重複資助。此外，為求資料完整，申請者均須申明其向回收基金提交的項目是否正獲政府或其他資助機構考慮。

回收基金諮詢委員會

14. 當局會成立回收基金諮詢委員會，就以下事宜向環境局局長提供意見和建議：

- (a) 有關回收基金的整體管理事宜，包括宣傳和推廣、持份者的諮詢和參與、申請和審核的安排、監察機制、對回收基金秘書處擬備的計劃、預算和報告的審議，以及回收基金的成效評估；
- (b) 與回收基金運作相關的事宜：
 - (i) 申請的指引和程序、審核和資助的準則、防止濫用和規管機制；
 - (ii) 審核申請、就建議政府批准的每份申請訂出附加條款以及資助金額；
 - (iii) 監察獲批項目的進度、成果和資助的發放；以及
 - (iv) 就獲批項目的違章情況建議合適的行動；以及
- (c) 其他與回收基金相關的事宜。

15. 回收基金諮詢委員會會就制訂具體評審準則和程序、申報利益的守則，以及其他與基金運作相關的事宜徵詢廉政公署的意見。

16. 委員會成員會包括與促進減廢和回收工作有關的不同界別富經驗的人士，包括屋苑和商場的管理公司、學術界、工商業協會、相關決策局／部門等的代表。委員會主席會由非官方人士出任，而政府會根據委員會的意見審批申請。

執行伙伴

17. 我們計劃邀請香港生產力促進局（“生產力促進局”）擔當基金的執行伙伴。由於審核企業的申請涉及業內各層作業的專業知識（例如不同回收程序的各種技術選擇、藉業務程序重整提升生產力和產品競爭力的空間等），因此有熟悉回收業商業運作的機構作為我們的執行伙

伴十分重要。生產力促進局是為向香港工業提供技術支援而設立的法定機構，其使命與回收基金提高業界能力以達致可持續發展的宗旨相符。生產力促進局亦熟諳回收業的運作，擁有的經驗和知識有助與業界有效溝通、深入審查和評估項目建議書，以及有效監察獲資助項目的執行情況。生產力促進局過去亦曾有效地協助政府管理一些為業界設立的資助基金。其中一例是清潔生產伙伴計劃，旨在支持廣東省的港資工廠減少排放和提高能源效益。

18. 我們與生產力促進局商討過運作模式，建議由該局擔當回收基金諮詢委員會的秘書處，職能包括推廣並宣傳回收基金；定期就回收業相關事宜進行市場拓展和技術研究，使業界對最新的發展有更多的認識；為申請機構提供一般有關申請程序的意見；接收和處理申請書；監察獲批項目的進度；查核有否違反資助條款等。生產力促進局會以提供人力資源和場地的方式承擔部份支出，包括負責督導、監察和檢討秘書處工作的專業人員、場地租賃和其他輔助技術與支援服務。生產力促進局為執行基金涉及的其他必要開支，則會由回收基金支付。為此，生產力促進局須遞交年度工作計劃和財政預算，供環境保護署（“環保署”）預先審批。提交的年度工作計劃和財政預算需獲環保署接納後，政府才會按年撥款。同時，生產力促進局須就基金的運作定期提交進度報告和評估，亦須提交經獨立審計的年度帳目。

19. 為避免利益衝突，生產力促進局不會以申請機構的身分向基金申請資助，亦不會在基金批出的任何項目參與顧問或執行工作。

對財政的影響

20. 成立回收基金涉及總承擔額 10 億元。撥款將用於支付發放給企業最多每項目 500 萬元的資助；非牟利機構、專業團體和行業支援組織最多每項目 1,500 萬元的資助；以及維持基金運作所需的行政和監察費用。基金每年的實際撥款額及運作年期，會視乎申請數目和批出金額而定。為方便制訂預算，我們計算出供基金運作五年及其後繼續監察獲資助項目兩年的預算費用。生產力促進局在這個運作年期預算需要 8,410 萬元的行政和監察費用，以成立專責隊伍進行計劃管理、技術評估和項目監察。生產力促進局會以提供人力資源和場地的方式承擔 1,890 萬元的支出，包括負責督導、監察和檢討秘書處工作的專業人員、場地租賃和其他輔助技術與支援服務。另一方面，基金會向生產力促進局撥款 1,580 萬元，以舉辦宣傳和推廣活動、為申請機構而設的簡介會、經驗分享會，以及就回收業相關事宜，定期進行市場拓展和技術研究。

諮詢業界

21. 環保署與回收行業各分支的代表多次會面，就回收基金的建議資助範圍和運作框架蒐集意見。業界代表表示支持並希望基金早日成立。

其他支援回收業的措施

回收業註冊計劃

22. 環保署聯同業界探討了引入回收商註冊計劃的構思，目的是建立和提升回收業的作業水平，及識別負責任的回收商。業界對此表示支持，認為註冊計劃將有助回收業的發展。香港品質保證局(“品質保證局”)已同意協助建立註冊計劃，現正徵詢業界的意見，擬訂具體運作框架，為特定種類的回收作業設立不同的註冊類別。品質保證局希望在二零一四年第三季首先為廢食油回收商推出註冊先導計劃。正式的註冊計劃預計在二零一四年第四季開始實行。固體廢物回收商的註冊先導計劃則暫訂在本年九月或十月推出，而正式的註冊計劃將於二零一四年年底或二零一五年年初落實推行。

職業安全健康(“職安健”)星級企業先導計劃

23. 為提高回收商的安全標準以及對注意職業安全措施的意識，環保署就制訂職安健星級企業先導計劃(“先導計劃”)的建議，徵詢了職業安全健康局(“職安局”)的意見。先導計劃的內容包括為回收業從業員提供安全培訓課程、津貼購買安全設備、風險評估與安全顧問服務，以及認證已達到較高安全標準的企業為“星級企業”。僱員補償聯保計劃管理局(“聯保局”)支持該建議計劃，並同意為獲先導計劃認證的“星級企業”購買聯保局的僱員補償保險提供遞增式的保費折扣。職安局現正制訂先導計劃的具體運作框架；如向回收基金申請資助成功，計劃將會落實推行。

回收作業的基建支援

24. 屯門環保園提供價錢相宜而租期較長的土地，以鼓勵業界投資於較高增值的回收處理工序。環保園的土地總面積為 20 公頃，而可租用面積總計 14 公頃，由廢食油、金屬、塑膠、木材、電腦設備和電池的回收商租用。此外，政府一直提供短期租約用地供回收作業使用。經檢討短期租約用地的承租投標安排後，當局將改進有關安排，包括引進計分制度以及盡量提供長達五至七年的較長租期，以加強支援廢物回收工作。

25. 環保署將委託顧問研究回收業界的土地需求，藉此協助政府制訂對廢物回收作業的土地支援措施。該顧問研究將會評估、分析以及向政府提供有關廢物回收的短、中及長期土地需求的建議，包括研究不同的方案及可行建議，以改善廢物回收作業的土地應用效率。研究內容將包括在不同類別的處所進行回收作業的可行性。該項研究預計於二零一四年第四季開始，並於二零一五年第四季完成。

26. 為確保回收業有穩定的出口設施，我們會在公眾貨物裝卸區（“裝卸區”）劃出適當泊位，專供回收商投標租用。我們正就這項建議安排向裝卸區用戶蒐集意見；有關安排將於二零一六年現有裝卸區租約到期前實施。

27. 為配合加強廚餘回收再造的整體策略，我們積極發展有機資源回收中心。位於北大嶼山小蠔灣的第一期有機資源回收中心預計於二零一七年開始運作，屆時每日將可處理 200 公噸有機廢物。第二期有機資源回收中心位於北區沙嶺，處理量為每日 300 噸。我們已完成環境影響評估研究，將為招標作準備。

資助研發

28. 我們鼓勵和支持業界投資開發嶄新的回收技術以及把研發成果商品化。由創新科技署管理的創新及科技基金，為有助提升本港產業創新及科技水平的研發項目提供資助。如回收商或其他人士有興趣研發新的回收技術，例如以先進的回收物處理程序製成新的再造產品，可以向創新及科技基金的相關計劃申請資助。

社區動員和教育

29. 政府現已推行全港廢物源頭分類計劃，鼓勵市民在源頭把廢物分類，從而增加可供回收商收集和處理的回收物數量。環境運動委員會（“環運會”）在住宅、商業和工業樓宇的公眾地方提供廢物分類回收桶，而環境及自然保育基金（“環保基金”）則資助在樓宇各樓層設置廢物分類回收桶。由於單幢式樓宇未必可以放置回收桶，因此當局聯同非政府機構、學校和屋邨／屋苑建立社區回收網絡，於各區設置合共超過 530 個收集點，以期方便市民實行源頭分類。

30. 區議會、環運會、民政事務總署和環保署在二零一二年推出社區參與計劃，當中包括在全港 18 區推出主題為“社區減廢行動：不浪費、多再用、精明回收”的宣傳活動。在二零一四至一五年度，環運會撥款 2.1 億元推行新的環保項目，其中一半會用於減廢項目，包括

社區減廢、減少廚餘和惜食運動。不屬以上類別而與廢物相關的項目，亦可向環保基金申請研究、教育、示範和會議項目或環運會計劃的資助。

31. 繼行政長官在二零一四年《施政報告》公布相關措施後，當局便着手在全港 18 區各設立一個社區環保站。社區環保站會由經公開投標挑選的非牟利機構營運。為了與私人回收商的現有服務相輔而行，非牟利機構會在社區加強環保教育，並提供後勤支援，協助收集市場價值較低的回收物，例如廢電器電子產品、廢玻璃樽、慳電膽和充電電池。我們預計首個設於沙田的社區環保站可於二零一四年年底啟用。此外，為了方便市民取得減廢回收的資料，環保署推出了“咪咁嘢”免費流動應用程式，提供全港約 4 000 個設於公眾地方的回收物收集點的所在位置。應用程式自二零一四年三月推出以來，下載次數已逾 4 000 次。

環保採購

32. 政府亦帶頭實施環保採購政策，以增強市場對環保產品和回收再造產品的需求，對回收業的發展亦有正面作用。舉例來說，在公務工程項目使用含有循環再造玻璃成分的環保行人路磚，促進了廢玻璃的循環再用。政府車輛、船隻和其他機器使用由廢食油製成的生化柴油，亦有助廢食油的回收再造。此外，我們現正進行顧問研究，檢視和增加政府採購清單中具環保規格的項目，並改進檢定機制，方便決策局和部門進行環保採購。

生產者責任計劃

33. 我們現正就廢電器電子產品和飲品玻璃樽的兩個生產者責任計劃擬訂立法建議。相關的收集和處理系統亦正進行提升：

- (a) 就廢電器電子產品的生產者責任計劃，我們正向立法會申請撥款，以在環保園設立廢電器電子產品的處理和回收設施。該設施每年可處理 3 萬公噸廢電器電子產品。
- (b) 至於飲品玻璃樽的生產者責任計劃，我們現正積極擴大玻璃樽回收網絡，目標是在二零一四年年底把住宅的收集點由二零一三年年底的 311 個增至 1 000 個左右。

34. 當兩個生產者責任計劃全面實施後，我們便能建立可持續的系統，妥善回收洗衣機、雪櫃、冷氣機、電視機、電腦產品和飲品玻璃

樽。按照“污染者自付”原則，當局會透過徵收回收再造費用，收回生產者責任計劃的成本。

35. 在強制性生產者責任計劃未實施前，我們鼓勵市民參與自願性質的生產者責任計劃，當中包括慳電膽和充電池的生產者責任計劃。我們會繼續支持這些計劃，並於適當時候考慮是否有需要引進更多的生產者責任計劃。

都市固體廢物收費

36. 都市固體廢物收費能提供經濟誘因促進減廢，增加廢物回收即為其中一個渠道。我們在二零一二年進行的公眾諮詢顯示，市民大多支持香港引進都市固體廢物按量收費，而可持續發展委員會亦在本年一月完成了有關都市固體廢物收費實施細節的社會參與活動。可持續發展委員會現正分析社會參與活動中收集到的意見，並會適時總結建議。此外，當局於本年四月推出都市固體廢物收費試點計劃，有七個屋邨參與。當局希望透過試點計劃，蒐集更多市民的意見，並累積經驗，以助日後實施都市固體廢物收費。

未來路向

37. 視乎委員的意見，我們會在二零一四年年底前向財務委員會（“財委會”）提交成立回收基金的建議。如獲財委會通過，回收基金會二零一五年上半年開始運作。

環境局／環境保護署
二零一四年七月