



在《2015年促進循環再造及妥善處置  
(產品容器)(修訂)條例草案》委員會  
第二次會議的發言稿

---

陳啟明

2015.11.30



# 擬議生產者責任計劃的 基本組成部份

---

- 政策假設
  - 市民/商界自動配合交出廢玻璃樽
- 組成部份
  - 循環再造徵費
  - 委聘回收承辦商
  - 規管廢玻璃處置設施
  - 相關法律框架
- 問題
  - 能否減廢達標→回收廢玻璃樽5萬公噸/年?



# 擬議機制有基本缺憾

## 一無助源頭分類

---

- 入口商/本地生產商；只要按規定繳費，毋須負責回收
- 徵費層層轉嫁（如酒吧酒樓、餐廳食肆、超市零售等）不願改變既有簡單方便的、以棄置為主的處理模式
- 消費者：徵費額相對於酒價微不足道
- （附件一：《「玻璃樽徵費」有先天缺陷》，2013年3月20日）

# 擬議回收機制下廢玻璃樽來源及估計回收量

廢玻璃樽來源	估計回收量(公噸)
既有回收計劃	12,200
全港性回收網點	5,520
「綠在區區」社區環保站	3,600
總數	21,320

- 以上估算回收量偏向樂觀，原因如下：
  - 既有回收計劃：環保基金資助項目可能被取消
  - 全港性回收網點：私樓人口只是公屋的兩倍
  - 「綠在區區」社區環保站：資助不足？



## 既有回收計劃的貢獻

---

### ○ 近年本港回收再造玻璃量

年份	在本港回收再造的玻璃(公噸)
2012	18,200
2013	10,000
2014	8,400
平均	12,200

### ○ 估計回收量：12,200公噸



## 回收網點效用有限

---

- 公私營屋苑+公眾處所：1200個回收點+：500個回收點
- 以公屋屋苑在2013年的表現作估計基礎：

年份	參與屋邨數目（個）	回收量（公噸）	屋邨平均量（公噸）
2011	6	73	12.2
2012	29	104	3.6
2013	29	132	4.6
2014	164	266	1.6

- 估計回收量：  
 $4.6 \text{公噸/年} \times 1,200 \text{屋苑} = 5,520 \text{公噸/年}$   
 $+ 500 \text{個回收點回收量} = ??? \text{公噸/年}$



## 「綠在區區」社區環保站

---

- 以「綠在沙田」社區環保站2015年第3季玻璃回收量為估算基礎
- 25公噸/季X4季X18區X2倍（回收車出勤次數：48次/季→ 96次/季）
- 估計回收量：3,600公噸/年



# 立法 ≠ 回收量達標

---

- 成效
  - 徵費
- 盲點
  - 無正確分配回收責任
  - 無視飲食業界轉嫁廢物徵費的可能性
  - 無誘因促進源頭分類
- 回收量達標?
  - （回收承辦商）有桶/有車/有回收站/有宣傳  
>< （市民/工商界）冇人合作/冇樽





# 建議（1）

## —拉闊審議範圍

---

- 不應只就法律條文句斟字酌
- + 政府有何措施確保回收量達標？
- + 廢物徵費能否同步實施？
- + 怎樣有效回收工商業廢玻璃樽？  
（21900公噸，2014年）



## 建議（2）

### —延伸按樽制度

---

- 回收承辦商按交出的玻璃樽數目退還費用（例如：0.5元/樽）
- （提供誘因，及為按量資助原則為商界提供回收所需額外開支）
- 提高玻璃樽徵費額（例如：1元/樽→1.5元/樽）
- （附件二：《延伸按樽制度 打破回收困局》，2015年9月21日）



## 建議（3）

### 一簽/續發酒牌時增附帶條件

---

- 須提供玻璃源頭分類方案
- 須委聘持專門牌照收集商
- 規管持專門牌照收集商
- （更能體現生產者責任，及有助回收工商業廢物存在大量廢玻璃樽）



## 建議（4）

### 一食環署轄下社區垃圾收集站

---

- 嚴格拒絕接收廢玻璃樽
- 站內/附近增設玻璃回收桶
- （目前有大量食肆酒吧位處商住大廈，其廢玻璃樽跟家居廢物混在一起，而垃圾收集站照樣接收）

謝謝！

## 「玻璃樽徵費」有先天缺陷

陳啟明

原載於《信報》2013年3月20日，A18頁

政府提出的「飲品玻璃樽生產者責任制」正進行諮詢，但這個設計存在極大漏洞，它將會導致供應鏈上游環節可以把徵費層層轉嫁，使責任制變得有名無實；加上政府的指定回收商無強制回收之權，供應鏈下游以至消費者則無配合回收之責，勢難達到每日回收 100 公噸廢玻璃的目標，進而阻礙「資源循環藍圖」的進程。

### 徵費轉嫁 有責無權

擬議徵費制度的最大漏洞是無法阻止費用轉嫁。雖然特區政府選定了飲品供應商作為徵費對象，卻沒有限制他們把有關費用轉嫁到供應鏈下游環節；餐廳食肆、超級市場及零售商同樣可以把費用轉嫁到消費者身上。那麼，徵費作為督促飲品供應商回收玻璃樽的政策工具，便形同虛設了。

從法理角度而言，飲品供應商只要按規定繳費，便履行了指定責任，根本毋須理會玻璃樽的去向，更毋須負責回收玻璃。由此可見，徵費對玻璃回收並無直接幫助，政府只能寄望工商界自願參與回收工作，這跟生產者責任制實施之前無大分別。

零售層面方面，擬議責任制要求商戶店鋪提供附近回收點的資料，由於張貼幾張海報便能符合要求，相信他們多數願意配合，但擬議制度沒有強制要求協助回收玻璃，故估計大部份商戶不會自尋煩惱。

更重要的是，現行的廢物收集方法方便簡單，商鋪只需支付費用，私營清潔公司便會按時把全部垃圾搬走；若商戶改變垃圾處理方式，分揀出玻璃樽等候回收，不但會使工序變得複雜，更會耗費額外人手及存放空間，變相增加了營商成本，倒不如維持現狀，多一事不如少一事。

擬議責任制沒有分派具體回收任務予市民，也不存在任何直接或間接誘因機制，加上欠缺垃圾徵費的協同效應，故相信大部份市民會維持直接掉棄廢玻璃的習慣，而不會主動配合回收。

更糟糕的是，回收承辦商有責無權，也沒有相關法規要求其他持份者配合回收或交出廢玻璃，故即使擬議責任制能徵集足夠款額支付全港性回收系統的開支，也

未必能有效回收大部份玻璃廢品。

### 劃地自限 事倍功半

擬議的「飲品玻璃樽生產者責任制」，其實有頗大的先天缺陷—即使成功落實有關構思，每天也只能回收四成廢玻璃，即是大約 100 公噸左右，其餘 150 公噸還是會送到堆填區去；關鍵在於擬議計劃沒有把非飲品玻璃制品納入管制範圍。

回收過程中，其實肯定會收到各種各樣的玻璃制品，例如盛載醬料的器皿，難道政府容許回收及再造商把他們掉棄在堆填區嗎？若否，再造商還是需要具備相當規模的生產設備以處理非飲品樽玻璃制品。既然如此，環境局為何要畫地為牢，不全面回收所有玻璃廢品呢？

再者，環境局顯然未能吸取歷史教訓：三色桶的早期宣傳口號是：「藍廢紙、啡膠樽、黃鋁罐」，結果令市民誤以為只回收該三種物料，其後要大費周章，才能使市民明白到所有塑膠制品及廢金屬均可放進回收桶裏。可是，環境局卻重蹈覆轍，把玻璃回收範圍局限於飲品樽，很大機會令市民誤以為飲品樽以外的玻璃制品均不可回收。

再看諮詢文件對回收其他飲品包裝物料的態度，叫人更感沮喪。目前塑膠及紙盒的「利樂」（泛指 Tetra Pak 出產的所有包裝飲品）包裝每天分別產生 100 公噸及 80 公噸包裝廢料，環境局既然估計部份飲品制造商可能為逃避責任，而轉用非玻璃包裝物料，卻仍以該問題「不如廢玻璃樽嚴重」而暫不處理。

既然特區政府官員反覆強調，堆填區飽和問題已迫在眉睫，為何主動放棄諮詢—併對多種飲品包裝物料實施回收責任制的可能性，在推展資源回收工作上拖拖拉拉，實在叫人懷疑特區政府迎難而上的決心！

特區政府不盡早為各種可回收物料安排出路，只會自拖後腿，為反對垃圾徵費人士提供拖延落實徵費的藉口—待資源回收系統齊備後才開始徵費吧！

### 兩大原則 必須達到

特區政府應設法彌補擬議計劃的漏洞，透過提高玻璃徵費額起碼二倍至每公升 3 元，這樣可有效阻止供應商把費用轉嫁消費者，及促使他們選擇以按樽制度代替繳付徵費。再者，高昂的徵費變相提高了廢玻璃的市場價值，為玻璃廢品營造有價有市的局面，有助吸引市民參與回收玻璃。

其次，擬議制度還應規定飲品供應商需最少回收七到八成的玻璃廢品。其實送貨工人送貨之餘可同時負責回收，有關安排可善用送貨車輛回程時閒置的運力，而政府委聘的回收商只需擔當補充角色便可。

所有玻璃廢品及飲品包裝物料均應實施生產者責任制，把回收範圍擴充至各種各樣的玻璃廢品，及塑膠和「利樂」飲品包裝材料，而目標回收量則每日 100 公噸提升至 430 公噸。

環境局必須改轍更張，扭轉玻璃回收責任制畫地自限的格局，盡早擴充回收範圍及增加回收物種，否則都市固體廢物處理策略難望取得預期效果。

關鍵詞：飲品玻璃樽生產者責任制、包裝材料

## 延伸按樽制度 打破回收困局

陳啟明

原載於《信報》2015年9月21日，A21頁

玻璃樽回收籌備工作近期雖然取得較大進展，但整體回收機制仍存在根本缺憾——只顧徵費而沒有強制工商業界協助回收，也沒有足夠誘因鼓勵商戶及市民進行源頭分類或主動交出廢玻璃樽。

此外，回收過程造成的噪音滋擾及交通阻塞，也沒有受到應有的重視，勢將引發大量投訴而阻礙回收工作。若要整體政策目標得以落實，環保官員應認真考慮實行「有償回收」，透過承辦商以現金回收玻璃樽，並及早就噪音及交通問題籌劃應對措施。

### 回收網點 被動效微

環保局近期積極推動玻璃回收政策，今年4月還公佈飲品玻璃樽生產者責任計劃的修訂方案，具體內容包括：

- 目標回收量由每年36500公噸（每天100公噸），增至50000公噸；
- 回收範圍由飲品玻璃樽擴充至醬油樽等玻璃容器，並積極宣傳清潔回收的重要性；
- 為回收到的玻璃樽安排出路，主要是磨碎成玻璃砂作填料用途；
- 承辦商數目將由1個增至最多3個，分別負責港島、九龍及新界的玻璃回收工作。

此外，環境局及環保署更為日後全面實施玻璃回收，在兩方面作出了準備，包括：一、廣佈玻璃回收點，在公私營屋苑設置了1200個回收點，及在公眾處所設立了500個回收點；二、制訂法律框架，並於7月提交了產品容器生產者責任計劃的相關條例草案，為飲品玻璃樽回收開展立法工作。

問題是，在全港範圍廣佈了回收網點，商戶市民便會自動把廢玻璃樽放進回收桶嗎？即使承辦商因玻璃砂有較明確的銷路而努力回收，便能回收到足夠數量的廢玻璃樽嗎？情況顯然並非那麼簡單。

早在兩年多前，筆者已撰文指出：擬議的玻璃樽回收制度存在嚴重漏洞，只是釐清徵費對象及把收集玻璃的工作交予承辦商，卻放棄要求工商業界協助回收，故此冀望能從工商業廢物中的收集到大量廢玻璃樽，不啻緣木求魚。擬議回收架構存在的問題如下：



- 供應鏈上層如入口商及本地生產商只要按規定徵費，便算履行指定責任，毋須負責回收；
- 供應鏈各層把徵費層層轉嫁，透過最下層如酒吧酒樓、餐廳食肆、超市零售等可以把徵費加諸消費者身上，自然不願改變既有簡單方便的、以棄置為主的處理模式，否則反會耗費人手及儲存空間，得不償失。（參看另文〈「玻璃樽徵費」有先天缺陷〉，刊 2013 年 3 月 20 日《信報》）

從家居廢物中回收玻璃樽的前景同樣叫人沮喪，關鍵在於玻璃樽徵費額過低，不足以改變消費者的習慣。顯而易見，有關徵費只會令大部份啤酒的售價增加少於 5 個百分點，更何況消費者可選購罐裝以逃避徵費；至於有能力購買數十以至數百元一瓶的烈酒及紅白酒的消費者，對有關徵費更不屑一顧！至於環保官員一廂情願認為擬議的廢物徵費有助減廢，論者已充份批駁，在此不贅。

另一方面，為方便居民而在全港住宅廣佈玻璃回收點的效果也頗成疑問，三色桶的經驗便是明證。全港大部份住宅屋苑雖已擺放三色桶，涵蓋範圍超過全港八成人口，可是塑膠的回收比例不高，2013 年只稍多於塑膠垃圾總量的四分之一，原因是廢塑膠的回收價格遠低於廢金屬及廢紙。問題是，廢塑膠雖然價低，還算有價有市，回收商仍願意出價收購，但玻璃卻完全缺乏商業性回收，因此回收量不容樂觀。

現再以公共屋邨進行玻璃回收的情況作進一步分析，作為在全港屋苑收集玻璃樽的評估參考。截至 2013 年底，全港有 29 個公共屋邨參加了玻璃回收計劃，參與的時間由最短的 14 個月至最長的 24 個月，可是每個屋邨當年的平均回收量只有 4.6 公噸（參看表一），相當於每天回收到 32 個玻璃樽（每個玻璃樽平均重量為 0.4 公斤）。<sup>1</sup>

表一：玻璃樽回收量（公屋屋邨）

年份	參與屋邨數目（個）	回收量（公噸）	屋邨平均量（公噸）
2011	6	73	12.2
2012	29	104	3.6
2013	29	132	4.6
2014	164	266	1.6

資料來源：轉引自《文匯報》2015 年 5 月 12 日

若以上述數據作推算基礎，並假設全港放置了玻璃回收桶的 1200 個住宅屋苑年均回收到 4.6 公噸玻璃樽，那麼全港屋苑的玻璃回收量將有 5520 公噸，但也僅

<sup>1</sup> 2014 年的每邨平均回收量不能作準，因為超過半數（多達 83 個）屋邨是在下半年才加入玻璃回收計劃。

及全港回收目標一成左右。必須指出的是，有關數據已是相當樂觀的估計，因為全港 164 條公共屋邨的居住人數超過 200 萬，其餘千多個屋苑的居住人口不會多於 500 萬。

## 有償回收 實利鼓勵

另一方面，環境局在構思玻璃回收系統時，似乎忽略了噪音滋擾、交通阻塞等操作層面的問題，也沒有針對由此衍生的收集及物流困難而提出應對措施。

噪音問題來自玻璃樽碰撞的刺耳聲響，但由於運載容器缺乏針對性設計，相信會大大加劇問題的嚴重性。現時普遍採用的玻璃回收桶多是 240 公升或 660 公升的垃圾桶，高度分別達 1 米及 1.2 米左右，故當大量玻璃樽被丟進時，或撞擊桶的底部，或互相撞擊，均會造成震耳欲聾的聲響。

為免噪音滋擾，日後的回收承辦商可能只把回收桶整個運走，即使有剩餘空間，也不能在擺放地點就近合併，或把玻璃樽由較小的回收桶轉移至較大回收桶。若然如此，擬議的區域性回收系統將需設立足夠數量的中轉站，以合併回收桶內的玻璃樽，藉以提升物流效率。

交通影響也不容忽視。現時不少酒吧餐廳、酒樓食肆設在商住樓宇之內，收集玻璃樽的過程會衍生不少問題，包括：大量玻璃回收桶將堆積街上或行人道，導致阻街；為數不少的物流車輛佔用路面，影響交通；繁忙路段設有禁止停車上落貨時段，缺乏足夠時間運走廢玻璃樽等等。

基於此，整體玻璃回收機制的設計必須改弦更張，實行「延伸版按樽制度」，透過內置誘因以鼓勵商戶及市民實行源頭分類及主動交出玻璃樽。既然市民是玻璃徵費的實際支付人，也就等於預付了「按金」，因此可以委派承辦商以每個 5 角的價錢（具體金額可從長計議）在市面回收 750 毫升玻璃樽，讓商戶及市民取回部份「按金」。回收業界以至拾荒者也可以參與收集的廢玻璃樽售予承辦商，這樣既有助形成多元回收，善用現有回收網絡，更可間接增加回收點，從而減輕阻街堵路的問題。

必須注意的是，「有償回收」將使擬議徵費收入不敷應用，因而需要增加徵費款額；具體數字有待研究。

環保官員也不可對噪音物流問題放任自流，應要求承辦商設法妥善處理，包括：嚴格審查其回收策略以確保回收量達標、改良運載容器以控制噪音等。環境局也應及早跨部門協商、規劃回收桶停放位置、擬定回收車停泊上落貨安排等。

廢玻璃樽的剩餘經濟價值遠低於「四電一腦」，這可從本港市場沒有商業性回收可見一斑。環保官員在策劃玻璃回收的過程中，若只顧把「四電一腦」回收系統生搬硬套，整個回收計劃只會以失敗告終。