財務委員會討論文件

2015 年 6 月 26 日

總目 44－環境保護署
分目 700 一般非經常開支
新項目「回收基金」

請各委員批准開立一筆為數 10 億元的新承擔額，用以設立回收基金。

問題

我們需要推動回收作業有效與可持續發展，以增加廢物回收再造和減少在堆填區棄置廢物，作為整體策略的一部分，以應付香港迫在眉睫的廢物問題。

建議

2. 環境局局長建議開立一筆為數 10 億元的非經常開支新承擔額，用以設立回收基金(下稱「基金」)，協助回收業提高作業能力和效率，推動回收業的可持續發展，從而促進廢物回收再造。

理由

3. 在過去 30 年，本港的都市固體廢物量增加近 80%；都市固體廢物每日人均棄置率則由 0.97 公斤上升至 1.33 公升。廢物量上升對整體廢物鏈構成巨大壓力。因應廢物問題迫在眉睫，政府在 2013 年 5 月發表《香港資源循環藍圖 2013-2022》(下稱「《藍圖》」)，闡明在選擇往堆填區棄置廢物前，先通過資源再用、回收和循環再造，以實行源頭減廢的全面策略。利用政策制定、基建發展和社會動員三方面的配合，我們承諾在 2022 年之前把都市固體廢物人均棄置量減少 40%。要達至此目標，回收業的角色舉足輕重。

4. 根據我們的最新調查，香港目前約有 2 000 家公司和機構從事回收業，當中 95% 的公司僱用少於 50 名員工。這顯示回收業界主要由中小型企業組成。它們當中大部分只限於以收集、貯存、分類、捆紮，然後出口等簡單模式運作，而按重量計算，約三分之二的回收物出口至中國內地，其次是越南和台灣等東南亞地區。隨着不同市場加強對回收物的入口管制，這些小型回收商需要加強回收過程的處理量和質量，以保持在回收業界內的營商能力。就政府的廢物管理政策而言，支援整體回收業提升質量和能力有助減少棄置廢物於堆填區和其他棄置點。

5. 建議的回收基金能藉提升回收業在不同範疇的作業效率和處理量，促進回收業的可持續發展，包括－

(a) 提升物流系統，以改善回收效率；

(b) 安裝新設施，以提升回收物的分類和收集；

(c) 透過擴充處理量和採納增值再造工序，提高再造產品的質量；

(d) 透過商品化和相關的市場推廣工作，促進再造產品的經營潛力和市場競爭力；

(e) 發展並提供職業健康及安全的培訓和認證計劃予整體回收業的前線員工；

(f) 為業界提供培訓或認證計劃，以提升整體作業水平，建立市場對回收業的信心；以及

(g) 促進國際和地區的業界人士在回收業的新技術和良好做法方面交流經驗。

6. 在上述背景下，我們建議基金的宗旨應是藉協助回收業提高作業能力和效率，推動回收業的可持續發展，從而促進廢物回收再造。具體而言，基金的目標應是資助可取得以下成果的項目－

(a) 提高從廢物流回收的回收物及其經處理後產生的再造產品的數量和質量，從而減少堆填區的棄置量；

(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。

資助範圍和原則

7. 基金將會供兩大組別申請，即個別企業和非分配利潤組織[註]。資助原則載於下列各段。

(a) 給予個別企業的資助

8. 我們建議基金為企業提供項目配對基金，以協助它們提升和擴充在本港的回收作業。企業如已在本港辦理商業登記，並能證明與本港回收業有密切關係，便有資格提出申請。申請機構須提交建議書，說明會如何加強源頭分類、收集及／或處理從廢物流以至堆填區所得的回收物，又或為回收物製成的再造產品進行商品化和市場推廣。他們亦須充分說明，當最長為期 2 年的項目資助期屆滿後，建議項目仍會保持在其業務程序內，並在無需更多資助下仍能持續運作。

9. 每家回收商所得資助定為獲支持開支項目的 50%，而每項申請以 500 萬元為限；申請數目上限為 3 份，每個項目為期最長 2 年。可獲資助的開支項目包括：為引進增值工序及／或提高處理量而購買設備、裝置和車輛的成本；新增人手開支、培訓、運輸和設備租賃等營運開支；與加強業務有關的推廣和宣傳費用；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，包括為進行回收及相關增值工序而購置機械和設備的預算成本；為鼓勵源頭分類和加強回收物的收集而用於人手和後勤支援的開支等。由於回收商的作業情況各有不同，每家企業可提交超過 1 份申請，數目以 3 份為限，而累計資助總額不得超過 500 萬元。

[註] 非分配利潤組織包括法定組織或根據香港法例登記的非分配利潤組織。

(b) 給予行業支援項目的資助

10. 我們建議基金亦應資助專業團體、工商組織、研究機構和其他行業支援組織等非分配利潤組織，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僱員的技術和安全水平、增加行業人力資源，以及制訂回收作業資格認證計劃的項目。受資助項目須使整個行業而非個別企業受惠，而項目的成果亦須與業界人士分享。

11. 視乎個別建議的內容而定，給予非分配利潤組織的資助若用以進行提升行業發展的項目所得的資助額最高可達核准開支項目的 100%。以為前線員工舉辦職業安全培訓課程為例，鑑於課程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項的支出。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 萬元為上限是合適的。

12. 我們建議基金公開接受申請，初步為 5 年，並可視乎資助餘額和定期檢討結果而延長。

13. 如建議項目已獲得／將接受其他公帑資助，或正與／將與獲公帑資助的其他機構或申請人的工作重疊，基金將不予考慮。這項規定旨在確保沒有任何項目可循不同途徑獲公帑重複資助。為確保提交的資料完整，申請機構必須申明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。此外，為進一步鼓勵企業和非分配利潤組織投資於配合基金目標的項目，並考慮到基金的宗旨是透過一次性資金援助使回收業可持續發展，我們不建議從具商業元素項目獲取的淨收入中收回政府的資助。

預期效益

14. 我們預計基金會帶來下列效益－

(a) 從廢物流回收的回收物的數量和質量得以提高，從而減少堆填區的棄置量；

(b) 促進在回收基建(包括設備和裝置)的投資，提升它們的規格和處理量，以及發展技能，讓回收商得以提升作業和推行增值工序；

(c) 促進再造產品的市場競爭力，開拓經處理本地回收物的出路，從而吸引投資；

(d) 在適當和合理的情況下，協助回收商提升處理量和作業能力，促進回收業的可持續發展；以及

(e) 經提升處理量的回收業能更有效進行廢物回收再造，從而配合政府在《藍圖》所承諾的減廢政策目標。

執行伙伴

15. 有鑑於香港生產力促進局(下稱「生產力促進局」)推行廢物管理措施的使命、專長和經驗，以及與回收業界的關係，我們計劃邀請該局擔當基金的執行伙伴。

16. 生產力促進局是專為向香港工業提供技術支援而設立的法定機構，其使命與基金提高業界能力以達致可持續發展的宗旨相符。生產力促進局一直與政府、本地業界、環保團體和學者緊密合作，致力改善本港環境。該局協助制訂及／或執行的相關政府計劃，包括清潔生產伙伴計劃和與回收業相關的顧問研究工作。

17. 我們已就制訂基金的運作模式與生產力促進局商討，內容包括推廣和宣傳基金的工作；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申請程序的意見；接收和處理申請書；監察獲批項目的進度和查核有否違反資助條款等。生產力促進局會以提供人手和場地的方式承擔部分支出，包括提供督導、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而負擔的其他必需開支，則會由基金支付。為此，生產力促進局須制訂年度工作計劃和財政預算，供環境保護署(下稱「環保署」)預先審批。與宣傳及／或推廣、市場發展和技術研究有關的人手安排和活動，均會按工作量、基金狀況和市場現況進行檢討，並在有需要時作出適當調整。

18. 在環保署接納生產力促進局提交的年度工作計劃和財政預算後，政府才會按年向生產力促進局撥款。生產力促進局須就基金的運作定期提交進度報告和評估，以及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服務或執行工作。

管理和運作

20. 當局會成立回收基金諮詢委員會(下稱「委員會」)，就基金的整體管理和運作事宜，向環境局局長提供意見和建議。委員會的成員包括各個與促進減廢和回收有關的界別內具備經驗的人士，包括屋邨／屋苑和商場的管理人員、學者、工商業協會和相關決策局／部門的代表等。委員會主席由非官方人士出任，生產力促進局則會充當秘書處。政府會根
附件1 據委員會的意見審批申請。委員會的建議職權範圍載於附件 1。

附件2 21. 評審申請的指導原則和主要準則載於附件 2。我們正就具體評審準則和程序的制訂、利益申報規定，以及其他與基金運作相關的事宜，徵詢廉政公署的意見。

審查和監察機制

22. 我們會設立穩健的監察機制，確保申請資助的機構須審慎地善用公帑。例如，申請機構須與政府簽訂合約，訂明詳細的資助條件、資本資產的購買和處置條款，以及項目表現一旦未如理想時政府收回款項及／或資產的條款等。申請機構亦須提交定期進度報告、經獨立核數師審計的帳目，以及項目完成報告和最終審計報告。

23. 我們預計部分項目可能須要採購資本資產和招聘人手，因此，只要情況適用，申請機構均須遵照政府的採購程序和進行公開招聘。申請機構須在申請階段披露其採購和招聘人手機制，並在進度和最終報告內匯報機制的運作情況並附連證明文件，以便查核。倘若申請機構未有依照機制行事，可能會被收回全部或部分資助。政府亦會視乎情況就每個項目另訂額外條件。

24. 為方便評估獲批項目達到政府政策目標的成效，申請機構亦須根據相關基準定期提交報告，例如處理原擬送往堆填區的回收物有多少噸增幅、經加工的廢物種類增加能否開拓回收市場並為再造產品增值，及／或回收業的人力供求情況有否因所舉辦的培訓課程而有所改善等。

25. 除了上述監察措施外，生產力促進局亦會就個別項目進行突擊檢查和抽查，以核實記錄，並查證獲批申請機構所匯報的成果和目標。在檢視定期報告，以及在實地視察時有關申請機構被評為表現滿意後，政府才會分階段在項目達到訂明的進度指標時，向申請獲批的機構發放撥款。最後一期撥款則須在項目圓滿結束，而有關報告亦經審閱後才會發放。

26. 為增加透明度，當局會將基金的申請程序和審批準則，以及獲資助項目的資料上載互聯網，供公眾閱覽。當局亦會定期向立法會環境事務委員會匯報基金工作的進展。

對財政的影響

27. 成立回收基金涉及總承擔額 10 億元，用作支付就申請發放資助，以及維持基金運作所需的行政和監察費用。

28. 假設生產力促進局會獲委聘負責基金行政管理工作 7 年(5 年管理基金，以及 2 年監察資助項目)，預算需要合共 9,990 萬元，當中包括－

(a) 8,410 萬元用於行政和監察費用，以成立專責隊伍進行計劃管理、技術評估和項目監察；以及

(b) 1,580 萬元用於舉辦宣傳和推廣活動、為申請機構舉辦簡介會、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。

生產力促進局將以提供人手和場地的方式承擔部分支出，涉及 1,890 萬元，包括提供督導、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。基金的估計分項開支和生產力促進局承擔的支出載於附件 3。

附件3

29. 基金的實際每年資助分配和運作年期將視乎申請數目和批出金額而定。諮詢委員會會因應當時市場的情況和業界的需要，定期檢討回收基金的狀況。預計的現金流如下－

年度	(百萬元)
2015-16	30
2016-17	100
2017-18	200
2018-19	220
2019-20	220
2020-21	150
2021-22	60
2022-23	20
總計	**1,000**

推行時間表

30. 建議的基金如獲委員批准，而所需的籌備工作亦如期完成，我們擬在 2015 年下半年推行。

公眾諮詢

31. 我們與回收行業各分支的代表多次會面，就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。我們亦已在 2014 年 7 月 23 日向立法會環境事務委員會簡介基金的資料。委員普遍支持建議。我們在制訂現有建議時，已考慮他們的意見。

背景

32. 政府多年來已推行多項支援措施，鼓勵減廢和推動香港回收業的健康發展，例如提供基建支援、推動社會參與並引進相關法例和資助計劃等。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在 2013 年 8 月成立，就源頭減廢和推動回收業可持續發展的政策和措施進行研究。行政長官在 2014 年的《施政報告》中宣布，已預留 10 億元設立回收基金。

環境局／環境保護署
2015 年 6 月

回收基金諮詢委員會建議職權範圍

就以下事宜向環境局局長提供意見－

(a) 有關回收基金(下稱「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，以及基金的成效評估；

(b) 與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條款和條件，以及資助金額；

(iii) 監察獲批項目的進度、成果和資助的發放；

(iv) 就獲批項目的違章情況建議合適的行動；以及

(c) 其他與基金相關的事宜。

回收基金審核申請的指導原則和主要準則

A. 指導原則

提供資助予能展示以下潛力的項目－

(i) 提高從廢物流回收的回收物及其經處理後產生的再造產品的數量和質量，從而減少堆填區的棄置量；

(ii) 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

(iii) 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。

B. 主要審核準則

適用於企業

(i) 預計可提升回收物的數量和質量。

(ii) 預計可提升再造產品競爭力的幅度。

(iii) 預計提升整體作業能力、處理量、效率和技巧的程度。

(iv) 項目的需要、可行性和成本效益，並考慮當時市場情況和項目對提升廢物回收再造的貢獻。

(v) 項目在資助期屆滿後是否無需更多資助而仍能持續運作。

適用於非分配利潤組織、專業團體和行業支援組織

(i) 預計對提升回收從業員的整體作業能力、知識和技能的貢獻。

(ii) 預計可提升回收業運作水平和生產力的程度。

(iii) 項目一般對回收業的助益。

(iv) 項目的需要、可行性和成本效益。

(v) 項目可與業界人士分享的成效。

回收基金的估計分項開支和香港生產力促進局承擔的支出[註1]

	政府撥款 **5+2** 年 **(**千元**)**	香港生產力促進局資助 **5+2** 年 **(**千元**)**	費用總額 **5+2** 年 **(**千元**)**
1. 提供給獲批項目的撥款[註2]	**900,120**	不適用	**900,120**
2. 計劃管理和技術評核			
● 計劃總監和副計劃總監[註3]	--	9,520	9,520
● 計劃經理[註4]	13,380	--	13,380
● 計劃管理和行政[註5]	29,210	1,650	30,860
● 技術評估和監察[註5]	38,340	7,770	46,110
● 其他[註6]	3,150	--	3,150
小計	**84,080**	**18,940**	**103,020**
3. 教育、宣傳和推廣[註7]			
● 網頁製作和維修	710	--	710
● 設計和印製推廣資料	280	--	280
● 開展禮	210	--	210
● 簡介會	890	--	890
● 技術視察展覽項目	540	--	540
● 報章和電台附加刊物	1,290	--	1,290
● 展覽項目的錄影製作	1,120	--	1,120
● 環保博覽和年度講座	1,880	--	1,880
● 定期市場和技術研究	8,880	--	8,880
小計	**15,800**	--	**15,800**
總計**(1)+(2)+(3)**	**1,000,000**	**18,940**	**1,018,940**

註：

註 1：為估算開支，假設回收基金會在 2015 年第 3 季推行，並考慮到撥款會以分期方式向獲批項目發放，實際發放時間可能會持續至 2022-23 年度，以應付獲批項目在 5 年申請期中較後階段的需求。

註 2：在扣除發放給香港生產力促進局作為基金執行伙伴的 9,988 萬元後，10 億元的餘款會用於支付申請機構取得的資助及其他應急用途。個別企業與非分配利潤組織之間的實際撥款額會視乎申請數目和批出金額而定。諮詢委員會會因應當時的市場情況和業界的需要，定期檢討回收基金的狀況。

註 3：生產力促進局計劃委任該局 1 名總裁擔任計劃總監、1 名總經理擔任副計劃總監，以兼職形式監督和監管回收基金的執行，作為該局對回收基金承擔的支出。我們在考慮工作量和其他相關因素後，會檢討人手安排，並在有需要時作出適當調整。

註 4：生產力促進局計劃委派該局 1 名首席顧問擔任計劃經理，監督回收基金各項建議措施的整體規劃和管理，並擔任回收基金諮詢委員會的秘書。計劃經理會在首 5 年把 70% 的時間花在回收基金計劃上，但會在第 6 至第 7 年逐漸減少至 35%。我們在考慮工作量和其他相關因素後，會檢討人手安排，並在有需要時作出適當調整。

註 5：生產力促進局計劃聘請 3 名計劃主任和 2 名計劃助理負責計劃管理和行政工作，另外聘請 1 名技術小組組長、2 名計劃主任和 2 名計劃助理負責技術評估和監察工作。作為對基金承擔的支出，該局會資助 1.2 名計劃主任的人力資源服務，全職協助計劃經理工作。我們在考慮工作量和其他相關因素後，會檢討人手安排，並在有需要時作出適當調整。

註 6：其他開支，包括計劃審計、交通、郵遞、印刷、兼職員工等費用，將由回收基金支付。

註 7：所有與教育、宣傳及／或推廣有關的活動和開支，均會按回收基金的狀況和業界當時的情況作出檢討，並在有需要時作出適當調整。