

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)158/16-17(05)號文件

檔號：CB1/PL/EA

環境事務委員會

2016年11月28日的會議

立法會秘書處就回收基金 擬備的背景資料簡介

目的

本文件旨在提供有關回收基金的背景資料，並概述立法會相關委員會討論有關事宜時，議員所提出的意見和關注。

背景

2. 香港目前約有 2 000 間公司從事回收作業，當中大部分公司僱用少於 50 名員工，並以簡單的模式運作。隨着多個市場加強回收物的入口管制，¹ 這些小型回收商需要加強回收過程的處理量和質素，以保持營商能力。就廢物管理而言，提升回收業的質素和能力，有助減少堆填區和其他棄置點的廢物。

3. 根據《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》("《2005年政策大綱》")，² 政府當局於 2013 年 5 月發表《香港資源循環藍圖 2013-2022》("《2013年藍圖》")，為截至 2022 年的廢物管理制訂全面策略、目標、政策和行動計劃。《2013年藍圖》所載的主要措施之一，是促進本地回收業發展。

¹ 在香港，按重量計算，約三分之二的回收物出口至內地。回收物的其他主要市場為越南和台灣等東南亞地區。

² 政府當局於 2005 年 12 月發表《2005 年政策大綱》。《2005 年政策大綱》闡述一套全面的策略，透過一系列經證實具有成效的政策工具與措施處理廢物問題，而關於 2005 年至 2014 年的都市固體廢物管理路向，則強調社區參與和"污染者自付"原則。

4. 為促進各相關政策局與部門的協作，以實現《2013年藍圖》所載的目標，政府當局於2013年8月成立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")。督導委員會的其中一項職責，是促進本地回收業發展，包括研究成立回收基金。

回收基金

設立及宗旨

5. 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。隨着相關的撥款建議於2015年7月獲財務委員會批准，回收基金於2015年10月推出。回收基金的宗旨是透過提升本地回收業的作業效能和處理量，促進回收業可持續發展。基金的目標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的數量和質素，以及該等回收物經處理後產生的再造產品的數量和質素；
- (b) 開拓再造產品市場；及
- (c) 提高回收業的整體作業能力、處理量、效率和技術，並增加市場資訊。

資助範圍、資格及資助限額

6. 回收基金設有兩項計劃，分別為企業資助計劃及行業支援計劃。企業資助計劃為個別回收商提供項目配對基金，協助回收商提升和擴充其廢物回收作業。³ 每間企業的資助額定為獲支持開支項目的50%，而每項申請的資助額以500萬元為上限；每間企業可提交最多3份申請，而累計資助總額則不得超過500萬元。在該計劃下，屬中小型企業的回收商亦可獲得資助，以推行小型標準項目，例如人力資源培訓和職業安全項目。就此類別而言，每項申請的資助額以15萬元或核準開支的50%為上限，以較低者為準。

³ 企業資助計劃的資助對象為任何已按照香港法例設立及登記，並持有有效商業登記證的公司。該公司應有實質業務在香港運作，並能證明至少擁有一年回收相關運作的經驗。

7. 行業支援計劃為專業團體、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提供資助，⁴ 以推行有助提升本地回收業整體作業能力和生產力的非牟利項目。⁵ 資助額最高可達核准開支項目的 100%，而每個項目的資助額以 1,500 萬元為上限。

回收基金的管理、監察和檢討

8. 政府當局已成立回收基金諮詢委員會("諮詢委員會")，就回收基金的整體管理和運作事宜向環境局局長提供意見和作出建議，以及向政府提供意見，以供政府在審批資助申請時考慮。政府邀請了香港生產力促進局("生產力促進局")擔當回收基金的執行夥伴，並充當諮詢委員會及該基金的秘書處。

9. 為確保公帑得以善用，獲批的申請機構須與政府簽訂合約，訂明獲回收基金資助的詳細條件、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。受資助機構須提交定期進度報告、經獨立核數師審計的帳目、項目完成報告和最終審計報告。該等機構亦須根據相關基準定期提交報告，例如經處理回收物的數量增幅。生產力促進局會進行實地突擊檢查和抽查，以核實紀錄，並查證受資助機構所匯報的成果和目標。撥款只會分階段在核准項目達到訂明的進度指標時才發放。

10. 回收基金秘書處須就基金的運作，向諮詢委員會定期提交經獨立審計的帳目及進度報告。環境保護署計劃在回收基金推出約兩至三年後進行中期檢討，檢視基金的整體運作及基金秘書處的表現。

議員提出的主要意見及關注

11. 環境事務委員會("事務委員會")於 2014 年 7 月 23 日討論設立回收基金的建議，而財務委員會則於 2015 年 7 月 17 日審議該項建議。在 2013 年 12 月 16 日、2014 年 1 月 24 日、2015 年 1 月 26 日及 2016 年 1 月 25 日的事務委員會會議上，政府當局向事務委員會簡介促進回收業的事宜及每年《施政報告》所載

⁴ 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。

⁵ 相關項目的例子包括為回收業業內人士而設的培訓計劃，以及回收作業資格認證計劃。

的相關措施時，議員亦曾提出與回收基金有關的事宜。議員提出的主要意見及關注綜述於下文各段。

資助範圍及限額

12. 議員關注到，回收基金能否及如何改善回收作業的效能及效率，並強調政府當局應協助本地回收商，在回收作業中加入有增值能力的回收工序。

13. 政府當局回應時表示，回收基金的宗旨是提高回收業的作業能力、處理量、效率和技術，從而促進回收業可持續發展。回收基金的資助範圍廣泛，個別申請機構應提出具體的項目建議，並證明項目有潛力改善廢物回收作業。

14. 議員詢問當局有何理據，規定每間企業的資助額以 500 萬元為上限，但非分配利潤組織每個項目的資助額則以 1,500 萬元為上限。政府當局表示，在釐定資助限額時，政府當局已諮詢回收業，並考慮到多項因素，包括為使回收及相關工序具有增值能力而購置機械及設備的預算成本。當局認為將非分配利潤組織每個項目的資助限額定為 1,500 萬元恰當，因為受資助項目會令整體行業而非個別企業受惠，而項目的成果須與業內人士共享。

申請機構的資格及資源

15. 部分議員質疑，鑒於非分配利潤組織可申請環境及自然保育基金("環保基金")的撥款資助其環保項目及活動，為何該等組織仍可申請回收基金。政府當局解釋，環保基金旨在資助與環境及自然保育事宜相關的教育、研究及其他項目/活動，而回收基金則旨在提升回收作業的能力和效率。鑒於兩項基金的宗旨相異，當局認為准許非分配利潤組織申請回收基金，屬恰當的做法。有議員問及，由內地附屬公司負責回收作業的本地企業是否合資格申請回收基金。就此，政府當局澄清，該基金只會支持能改善本地回收作業的項目。

16. 有議員關注到，屬中小型企業的回收商或欠缺資源撰寫申請回收基金所需的項目建議書，以致只有大型回收商可受惠於該基金的企業資助計劃。政府當局指出，基金容許數間企業(包括中小型企業)聯合提出申請，以配合回收商不同的作業情況。生產力促進局表示會提供求助台支援服務，協助所有回收商提交項目建議書。企業資助計劃下將會設有小型標準項目，並簡化申請程序，以照顧屬中小型企業的回收商的需要。

回收基金的管理及監察

執行夥伴

17. 議員要求政府當局說明委任生產力促進局擔當回收基金執行夥伴的理據，並解釋為何不委託政府政策局或部門管理該基金，以節省成本。

18. 政府當局解釋，生產力促進局在管理規模及性質相若的政府基金方面素有經驗，並與回收業有緊密聯繫。生產力促進局成立專責隊伍，進行計劃管理、技術評估和項目監察的工作所需的費用為 8,410 萬元(佔回收基金金額約 8.4%)，相較其他類似計劃的費用並不算高。另一方面，回收基金會向生產力促進局發放 1,580 萬元，以供舉辦宣傳和推廣活動，以及定期進行相關的市場拓展和技術研究之用。與此同時，生產力促進局以提供人手和場地的方式承擔部分支出，包括提供專業人員以督導、監察和檢討秘書處工作、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回收基金而負擔的其他必需開支會由基金支付。

處理申請

19. 議員要求政府當局提供資料，說明如何防止經不同渠道(包括回收基金)向同一申請機構重複發放公帑。政府當局表示，回收基金的申請會轉交政府的相關政策局/部門徵求意見。如擬議項目已從其他政府渠道取得資助，申請將不會獲批。

20. 部分議員察悉，政府當局、生產力促進局及諮詢委員會均參與處理回收基金的申請。他們關注到三方的工作可能有所重疊。政府當局解釋，三方的角色和責任不盡相同。生產力促進局負責接收並初步篩選所有申請，諮詢委員會負責審核申請並提供建議，政府當局則就申請作最終審批。

監察機制

21. 議員查詢回收基金監察機制的詳情，特別是政府當局可如何確保受資助機構遵守該基金的規定。他們亦詢問政府當局會否就已批出的款項進行中期審查；以及如受資助機構在項目資助期內結業，政府當局會採取甚麼行動，包括會否收回已發放的款項。

22. 政府當局及生產力促進局表示，每間申請機構必須就其財政狀況及估計再造產品增加的價值提供資料，以證明機構即使未能取得更多資助，仍能持續運作。獲批申請的機構與政府當局簽訂的合約會加入條款，訂明如項目表現未如理想，又或申請機構未有履行合約或結業，須歸還款項及/或資產。當局已設立穩健的監察機制，規定受資助機構須提交進度報告和經獨立核數師審計的帳目等文件。生產力促進局會進行實地突擊檢查和抽查，以查證受資助機構所匯報的成果和目標。撥款只會在完成項目的訂明進度指標時發放。若受資助機構在項目資助期內結業，撥款便會停止發放。

23. 議員質疑，若回收基金的資助用於營銷和推廣活動，政府當局可如何評估有關資助是否符合基金的宗旨。政府當局表示，回收基金的目標之一是支持可開拓再造產品市場的項目。回收商如申請把資助用於商品化和市場推廣的工作，須展示擬議項目可如何改善回收物的源頭分類或收集，或再造產品的數量和質素。

鼓勵回收商業價值低的物料

24. 議員詢問，一些回收業務涉及商業價值低而回收成本高的回收物(例如廢塑料、玻璃樽及廚餘)，政府當局有何措施促進該等回收業務持續發展，特別是會否考慮直接資助該等業務。

25. 政府當局回應時表示，日後推行的強制性飲品玻璃樽生產者責任計劃和都市固體廢物收費計劃，會激勵廢物回收，包括商業價值低的回收物。當局亦已實行環保採購政策，以提高本港對環保和再造產品的需求，例如在工務工程項目使用環保地磚，以及推行政府車輛試用生化柴油的計劃等。⁶ 此外，當局正於 18 區推行"綠在區區"計劃(前稱"社區環保站")，就收集商業價值低而沒有足夠市場出路的回收物提供物流支援。⁷ 政府當局強調，回收基金旨在提升回收商的作業能力，藉以改善所得回收物的數量和質素，以及促進現時被視為商業價值低的再造物料的市場競爭力。直接提供資助，協助回收商維持本屬無利可圖的業務，並非恰當的做法。

⁶ 環保地磚是利用回收玻璃樽製造的混泥土地磚。

⁷ "綠在區區"計劃為 2013 年及 2014 年施政報告所述的其中一項措施。政府當局正於 18 區推行該計劃，各區項目由政府資助，並由非牟利機構營運，用以加強環保教育，以及協助社區收集各類回收物。

立法會質詢

26. 在 2015-2016 年度立法會會期內，郭偉強議員、郭家麒議員、陳克勤議員、葉國謙議員及易志明議員在 2015 年 10 月 28 日、2015 年 12 月 2 日、2015 年 12 月 16 日及 2016 年 5 月 25 日的立法會會議上，分別提出有關廢物回收及循環再造的質詢。質詢所涵蓋的事宜包括支援回收廢塑料及廢汽車電池的措施；三色廢物分類回收桶的管理和回收桶回收廢物的成效；以及政府當局會否支持將循環再造廚餘所得的產品商品化。有關質詢及政府當局答覆的超連結載於**附錄**。

最新發展

27. 政府當局將於 2016 年 11 月 28 日的事務委員會會議上，向委員簡介回收基金運作的進展，以及當局為使該基金能更有效支援回收業及社區回收網絡而考慮推行的措施。

相關文件

28. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2016 年 11 月 22 日

回收基金

相關文件一覽表

日期	事項	文件
2013 年 12 月 16 日	環境事務委員會 會議	政府當局就"推動回收業發展"提交的文件 (立法會 CB(1)500/13-14(03) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1103/13-14 號文件)
2014 年 1 月 27 日	環境事務委員會 會議	政府當局就"推動回收業發展"提交的文件 (立法會 CB(1)500/13-14(03) 號文件) 政府當局就"推動回收業發展"提交的 補充文件 (立法會 CB(1)787/13-14(03) 號文件) 政府當局就"2014 年施政報告 — 環 境局的政策措施：環境保護"提交 的文件 (立法會 CB(1)744/13-14(01) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1291/13-14 號文件)
2014 年 7 月 23 日	環境事務委員會 會議	政府當局就"推動回收業發展的措施 及設立回收基金"提交的文件 (立法會 CB(1)1814/13-14(03) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)61/14-15 號文件)
2015 年 1 月 26 日	環境事務委員會 政策簡報會及 會議	政府當局就"2015 年施政報告 — 環 境局的政策措施：環境保護"提交 的文件 (立法會 CB(1)436/14-15(01) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)674/14-15 號文件)

日期	事項	文件
2015年 7月17日	財務委員會會議	政府當局就"回收基金"提交的文件 (FCR(2015-16)25) 會議紀要 (立法會 FC65/15-16 號文件) (立法會 FC66/15-16 號文件) 政府當局提交的跟進文件 (立法會 FC248/14-15(01) 號文件)
2016年 1月25日	環境事務委員會 政策簡報會及 會議	政府當局就"2016年施政報告 — 環 境局的政策措施：環境保護"提交 的文件 (立法會 CB(1)459/15-16(03) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)739/15-16 號文件)

相關立法會質詢的超連結：

日期	立法會質詢
2015年 10月28日	有關郭偉強議員所提立法會質詢(書面)的 新聞公報
2015年 12月2日	有關郭家麒議員所提立法會質詢(書面)的 新聞公報
2015年 12月16日	有關陳克勤議員所提立法會質詢(書面)的 新聞公報
2016年 5月25日	有關葉國謙議員所提立法會質詢(書面)的 新聞公報 有關易志明議員所提立法會質詢(書面)的 新聞公報