

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)824/16-17(04)號文件

檔號：CB1/PL/EA

環境事務委員會

2017 年 4 月 24 日舉行的會議

立法會秘書處就減廢及循環再造 擬備的背景資料簡介

目的

本文件提供關於本港減廢及循環再造的背景資料，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

廢物管理策略

《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》

2. 香港的每日人均廢物棄置量高於許多已發展經濟體系，而香港主要依賴堆填區處理廢物。¹為處理廢物問題，政府當局於 2005 年 12 月發表《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》("《2005 年政策大綱》")，訂定在 2005 年至 2014 年這 10 年間，以下 3 方面的全面策略及目標：(a)減少都市固體廢物產生量；² (b)提高資源再用、回收及循環再造率；³，以及(c) 減

¹ 在 2015 年，每日平均有 15 102 公噸固體廢物棄置於堆填區，當中約 67%(10 159 公噸)為都市固體廢物。2015 年的都市固體廢物每日人均棄置量為 1.39 公斤。

² 目標是直至 2014 年，每年減少都市固體廢物產生量 1%。

少都市固體廢物棄置量。⁴《2005 年政策大綱》提出一系列政策工具與措施，並強調社區參與和"污染者自付"的原則。

《香港資源循環藍圖 2013-2022》

3. 2013 年，政府當局發表《香港資源循環藍圖 2013-2022》("《2013 年藍圖》")，闡述香港廢物管理的具體行動計劃和時間表，並訂立在 2022 年或之前把都市固體廢物人均棄置量減少 40%的目標。⁵《2013 年藍圖》提出的主要行動包括：(a)實行政策及法規，推動市民改變行為，從源頭減廢；(b)舉辦具明確目標的全港減廢運動，提高市民的環保意識及鼓勵全民參與減廢；及(c)完善與廢物相關的基建。推動減廢及循環再造的主要措施載於**附錄I**。

推動回收業可持續發展督導委員會

4. 為加強各方協力落實源頭減廢的工作，政府於 2013 年 8 月成立推動回收業可持續發展督導委員會。督導委員會由政務司司長領導，成員來自 9 個政策局和部門。督導委員會自成立以來，已聯繫回收業界和其他持份者，探討如何推動回收業可持續發展和支援回收業運作。

開設一個環境保護署助理署長的編外職位

5. 經財務委員會於 2014 年 6 月 6 日批准，政府當局自 2014 年 6 月開設一個環境保護署("環保署")助理署長編外職位(首長級薪級第 2 點)，為期 3 年，以領導環保署新設的減廢及回收科。⁶該科負責的工作包括提高回收業運作的作業水平、管理

³ 目標是在 2009 年及 2014 年或之前，把都市固體廢物的回收率分別提高至 45%及 50%。

⁴ 目標是將棄置於堆填區的都市固體廢物所佔的百分比，由 2004 年的 60%減至 2014 年的 25%，而在餘下的都市固體廢物中，50%會回收，25%由綜合廢物管理設施處理。

⁵ 有別於《2005 年政策大綱》，《2013 年藍圖》只訂立減少都市固體廢物棄置量的單一目標。

⁶ 關於開設新職位的撥款建議，詳情可參閱政府當局就 2014 年 6 月 6 日財務委員會會議發出的文件(EC(2013-14)22)。

回收基金、⁷ 推動環保採購、檢討回收業的基建支援，以及推行減廢和循環再造的公眾教育和宣傳計劃。

審計署署長第六十五號報告書

6. 2015 年 10 月，審計署署長完成就政府當局管理都市固體廢物的工作進行的審查，並於審計署署長第六十五號報告書("審計署署長報告書")中發表相關報告。審計署署長報告書向政府作出多項建議，包括改善屯門環保園租約管理(發展環保園是為了以相宜的價錢提供長期土地供回收商使用)。立法會政府帳目委員會("帳委會")察悉，政府當局同意跟進審計署署長報告書的相關建議。舉例而言，當局會加強執行租約條款，確保環保園租戶可按計劃開始運作、達到預期的循環再造處理量，以及無間斷地運作。政府當局亦會探討設立合適的收費制度，容許商業租戶日後暫時使用空置地段。

議員提出的主要意見及關注

7. 環境事務委員會曾在多次會議上討論關於減廢及循環再造的事宜。人事編制小組委員會及財務委員會分別於 2014 年 2 月及 6 月討論在環保署開設助理署長編外職位的人員編制建議。為研究與推行廢電器電子產品及玻璃飲料容器的生產者責任計劃有關的立法建議而成立的法案委員會，以及環境事務委員會轄下成立的垃圾收集及資源回收小組委員會，亦有在會議上提出減廢及循環再造事宜。帳委會曾舉行兩次公開聆訊，研究審計署署長報告書的審查結果。議員提出的主要意見及關注綜述於下文各段。

⁷ 回收基金於 2015 年 10 月推出，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。基金資助可取得以下成果的項目：(a)提高從廢物流回收的可循環再造物料的數量和質素，以及該等可循環再造物料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。

減廢及循環再造

8. 議員察悉並非常關注政府當局未能達到《2005 年政策大綱》所載的主要廢物管理目標。⁸ 此外，都市固體廢物回收率過往曾被高估，歪曲了政府在增加都市固體廢物回收及循環再造方面的工作成效評估。議員促請政府當局在多方面加強減廢及循環再造的工作，包括：

- (a) 取得準確的統計數字，以估算都市固體廢物產生量和回收率，以及加強密切監察都市固體廢物每日人均棄置量趨勢和所有大型環保項目推行情況的工作，以期達到《2013 年藍圖》所載的目標；
- (b) 加快推行生產者責任計劃和都市固體廢物收費計劃；
- (c) 促進及增加可循環再造塑料的回收，並推動廢塑料回收業可持續發展；
- (d) 檢討"綠在區區"在廢物減量、回收及循環再造方面的角色；"綠在區區"正於全港 18 區設立，以加強環保教育及協助收集不同種類的可循環再造物料；
- (e) 與食物環境衛生署探討可否把現有或新設的垃圾收集站改建為垃圾收集及資源回收中心，冀能在把垃圾收集站所收集的廢物棄置於堆填區之前，從中回收更多可循環再造物料；
- (f) 加強廢物源頭分類的公眾教育，並考慮就這方面立法；及
- (g) 打擊在本地堆填區棄置進口廢物的活動。

9. 政府當局察悉議員的意見及建議，並向議員保證，當局會按《2013 年藍圖》所載的行動計劃，繼續推展不同的計劃及措施，以推動廢物回收及循環再造。政府當局亦正實施多項扶助回收業的措施，包括：

⁸ 根據政府帳目委員會第六十五號報告書，2014 年產生的都市固體廢物量達 562 萬公噸，較 525 萬公噸的目標高出 7%。2014 年公布的都市固體廢物回收率為 37%，較目標水平的 50%低了 13 個百分點。2014 年在堆填區棄置的都市固體廢物百分比為 63%，較目標水平的 25%高出 38 個百分點。

- (a) 透過回收基金向回收業提供財政支援；
- (b) 提供用地供回收業運作，並在公眾貨物裝卸區("裝卸區")提供泊位作可循環再造物料出口之用；
- (c) 透過改善裝卸區泊位的招標安排，協助回收商取得裝卸區泊位設施；
- (d) 制訂計劃，以提高回收業的職業安全水平和協助降低業界購買僱員補償保險的成本；及
- (e) 加強人力培訓，並在回收業內推廣最佳作業方式。

10. 政府當局指出，上述措施將配合其他減廢及推廣循環再造的長遠措施，例如引入生產者責任計劃及進一步發展環保園。此外，在環保署增設減廢及回收科，預計有助更集中和更有效率地落實相關措施。

回收基金

11. 議員提及回收基金成功獲批的申請比率低，以及申請程序冗長繁複。⁹ 他們質疑基金能否有效解決回收商的運作及財政困難。有議員建議：(a)若可循環再造塑料及其他商業價值低的可循環再造物料的國際市場價格跌至某水平，政府當局便應提供價格補貼，或(b)政府當局應向廢物回收商提供稅務優惠。¹⁰

12. 政府當局表示已在回收基金下設立一項簡化計劃，協助中小型回收商推行成本較低的小型標準項目，例如購買小型設備，以加強處理和收集可循環再造物料。為協助小型標準項目申請者應付較緊絀的資金流，當局會在小型標準項目進行至中段時，因應已達至的重要進度指標發放部分款項，而非在完成項目後才發放整筆款項。政府當局強調，回收基金旨在提升回收商的作業能力，藉以改善所得可循環再造物料的數量和質素，以及促進現時被視為商業價值低的再造物料的市場競爭

⁹ 回收基金設有企業資助計劃(適用範圍包括小型標準項目)及行業支援計劃。截至 2016 年 11 月中，在接獲的 137 宗申請中，共 48 個項目已獲批准，涉及的資助總額約為 5,400 萬元。

¹⁰ 關於議員就回收基金的運作提出的意見及關注，詳情請參閱立法會秘書處就回收基金擬備並就 2016 年 11 月 28 日環境事務委員會發出的[背景資料簡介](#)(立法會 CB(1)158/16-17(05)號文件)。

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。

減廢及回收科的人手

13. 部分議員認為，由於環保署新設的減廢及回收科的職務屬持續性質，於該科開設的環保署助理署長一職及其他非首長級輔助人員職位應為常額職位，以確保工作持續進行，特別是發展回收業的工作。政府當局表示會在有關職位到期撤銷前，因應該科的運作需要及工作進展，檢討是否有需要保留該等職位。

立法會質詢

14. 在 2013-2014 年度至 2016-2017 年度期間，議員在多次立法會會議上提出關於廢物回收及循環再造的質詢。質詢所涵蓋的事宜包括都市固體廢物管理、支援廢塑料及廢汽車電池循環再造的措施、回收業的發展及回收基金。有關質詢及政府當局答覆的超連結載於**附錄 II**。

最新發展

15. 政府當局將於 2017 年 4 月 24 日的會議上，向環境事務委員會簡介推行促進減廢及循環再造的措施的人手安排。

相關文件

16. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2017 年 4 月 18 日

推動減廢及循環再造的主要措施

生產者責任計劃

生產者責任計劃按照"污染者自付"的原則，要求製造商、進口商、批發商、零售商和消費者分擔收集、循環再造、處理和棄置廢棄產品的責任，以期避免和減少該等用後產品對環境的影響。《產品環保責任條例》(第 603 章)在 2008 年 7 月制定，為所有生產者責任計劃提供法律框架。塑膠購物袋環保徵費計劃是根據《產品環保責任條例》實施的首個生產者責任計劃，並已由 2015 年 4 月起全面推行。政府當局正在籌備廢電器電子產品及玻璃容器生產者責任計劃的推行工作。¹

都市固體廢物收費

2. 因應公眾諮詢的結果，政府當局確定應推行都市固體廢物按量收費計劃，作為減少都市固體廢物的主要政策工具。當局正為都市固體廢物收費計劃制訂實施細節，該計劃最終目標是實行"按戶按預付費用的指定垃圾袋"收費。就透過私營廢物收集商處置的都市固體廢物而言，當局會在堆填區及廢物轉運站按所處置廢物的重量徵收"入閘費"。² 政府當局計劃在 2017 年第二季向立法會提交法案，透過修訂《廢物處置條例》(第 354 章)，為收費計劃提供法律基礎。預期都市固體廢物收費最快會在 2019 年下半年推行。

¹ 《2016 年促進循環再造及妥善處置(電氣設備及電子設備)(修訂)條例》及《2016 年促進循環再造及妥善處置(產品容器)(修訂)條例》分別於 2016 年 3 月及 5 月制定，仍未生效。政府當局正根據這些條例訂立相關附屬法例，以實施兩項相關的生產者責任計劃。

² 食物環境衛生署提供直接收集廢物服務的範圍並不涵蓋來自工商業機構及部分住宅樓宇的都市固體廢物。該等機構及住宅樓宇的廢物由私營廢物收集商收集，並送往堆填區或廢物轉運站。

回收基金

3. 回收基金於 2015 年 10 月推出，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。基金資助可取得以下成果的項目：(a)提高從廢物流回收的可循環再造物料的數量和質素，以及該等可循環再造物料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。

回收作業的基建支援

4. 政府當局為回收作業提供相關基建支援，包括在屯門發展環保園，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循環再造物料處理工序；在公眾貨物裝卸區劃出適當泊位，專供回收商投標租用；發展有機資源回收中心和廢電器電子產品處理及回收設施等。政府當局亦已委託顧問研究回收業的土地需求，藉此協助制訂廢物回收及循環再造作業的土地支援措施。

環保採購

5. 政府當局帶頭實行環保採購政策，以提高再造產品的市場需求。當局鼓勵政府部門在符合經濟效益的原則下盡可能採購環保產品。在政府當局的環保採購清單上附有最新環保規格的產品約有 150 種，當局亦正向半官方機構及私營機構推廣環保採購清單。

社區參與

6. 政府當局於 2005 年推行廢物源頭分類計劃，鼓勵居民把廢物分類。透過該計劃，環境及自然保育基金("環保基金")向參與的屋苑提供回收桶。該計劃的涵蓋範圍已由 2008 年 9 月起擴展至工商業樓宇，而該計劃現已覆蓋約八成香港人口。對於沒有設置回收桶或任何廢物分類設施的樓宇，政府當局亦已建立社區回收網絡，以照顧該等樓宇居民的需要。社區回收網絡包括 18 個由環保基金資助營運的社區回收中心，以及約 60 個由非牟利團體管理並設置於不同場所的收集點。

7. 此外，政府當局正於全港 18 區設立"綠在區區"，藉此加強環保教育，並協助收集區內不同種類的可循環再造物料，尤其是經濟價值較低的可循環再造物料，包括電器、飲料玻璃樽、慳電膽/光管及充電池。³ "綠在區區"收集所得的物料會送交合資格的回收商，以供妥善處理及將廢物轉為資源。

³ "綠在區區"由透過公開招標挑選的非牟利機構營運。"綠在沙田"、"綠在東區"、"綠在觀塘"及"綠在元朗"已開始運作。

減廢及循環再造

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 <u>CB(1)500/13-14(03)</u> 號文件) 會議紀要 (立法會 <u>CB(1)1103/13-14</u> 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"提交的補充文件 (立法會 <u>CB(1)787/13-14(03)</u> 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 <u>CB(1)744/13-14(01)</u> 號文件) 會議紀要 (立法會 <u>CB(1)1291/13-14</u> 號文件)
2014 年 2 月 19 日	人事編制小組委員會會議	政府當局就"建議在環境保護署開設 1 個環境保護署助理署長編外職位(首長級薪級第 2 點)，為期 3 年，以領導新設立的減廢及回收科"提交的文件 (<u>EC(2013-14)22</u>) 會議紀要 (立法會 <u>ESC43/13-14</u> 號文件)
2014 年 6 月 6 日	財務委員會會議	會議紀要 (立法會 <u>FC55/14-15</u> 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 <u>CB(1)1814/13-14(03)</u> 號文件) 會議紀要 (立法會 <u>CB(1)61/14-15</u> 號文件)

日期	事項	文件
2015 年 2 月 25 日	環境事務委員會會議	政府當局就"推行都市固體廢物收費的框架建議"提供的文件 (立法會 CB(1)560/14-15(08) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)726/14-15 號文件)
2015 年 4 月至 12 月	《2015 年促進循環再造及妥善處置(電氣設備及電子設備)(修訂)條例草案》委員會	法案委員會報告 (立法會 CB(1)489/15-16 號文件)
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)
2015 年 10 月至 2016 年 2 月	《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	法案委員會報告 (立法會 CB(1)791/15-16 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)

日期	事項	文件
2016 年 10 月 24 日	環境事務委員會 會議	政府當局就"推行減少及回收廚餘措施的 進展與人手安排"提交的文件 (立法會 CB(1)19/16-17(05) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)210/16-17 號文件)
2016 年 11 月 28 日	環境事務委員會 會議	政府當局就"回收基金的落實情況"提交的文件 (立法會 CB(1)158/16-17(04) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)369/16-17 號文件)
2016 年 12 月 13 日	垃圾收集及資源 回收小組委員會 會議	會議紀要 (立法會 CB(1)407/16-17 號文件)
2017 年 1 月 16 日	垃圾收集及資源 回收小組委員會 會議	會議紀要 (立法會 CB(1)558/16-17 號文件)
2017 年 1 月 23 日	環境事務委員會 會議	政府當局就"落實推行廢電器電子產品生 產者責任計劃"提交的文件 (立法會 CB(1)444/16-17(03) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)683/16-17 號文件)
2017 年 3 月 27 日	環境事務委員會 會議	政府當局就"都市固體廢物收費落實安排" 提交的文件 (立法會 CB(1)697/16-17(01) 號文件)

相關文件的超連結：

機構	文件
環境保護署	《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》
環境局	《香港資源循環藍圖 2013-2022》

相關立法會質詢的超連結：

日期	立法會質詢
2013 年 11 月 20 日	有關陳克勤議員所提立法會質詢(口頭)的 新聞公報
2014 年 6 月 18 日	有關林健鋒議員所提立法會質詢(書面)的 新聞公報
2015 年 3 月 25 日	有關陳克勤議員所提立法會質詢(口頭)的 新聞公報
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
2016 年 12 月 7 日	有關梁繼昌議員所提立法會質詢(書面)的 新聞公報

審計署署長第六十五號報告書及政府帳目委員會報告書的超連結：

日期	報告書
2015 年 10 月 27 日	審計署署長第六十五號報告書 第 1 章 "政府管理都市固體廢物的工作"
2016 年 2 月 17 日	政府帳目委員會第六十五號報告書 第 8 部第 1 章 "政府管理都市固體廢物的工作"