

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)233/17-18(05)號文件

檔號：CB1/PL/EA

環境事務委員會

2017 年 11 月 27 日舉行的會議

立法會秘書處就對本地回收業的支援 擬備的背景資料簡介

目的

本文件旨在就政府為支援本地回收業發展而推行的措施提供背景資料，並概述議員就該議題提出的意見和關注。

背景

2. 根據政府的統計數字，在 2015 年，約 35%(203 萬公噸) 都市固體廢物從廢物流回收以供循環再造，約 65%(371 萬公噸) 則棄置於堆填區。¹ 經回收的都市固體廢物，有 2% 在本地循環再造，其餘 98% 則出口至內地及其他國家循環再造。2015 年主要物料的回收/循環再造總量的分項數字表列如下：

種類	廢物總量(公噸)				
	紙張	塑膠	含鐵金屬	有色金屬	其他
出口	896 300	88 500	863 600	84 300	54 500
在本地循環再造	0	5 400	0	100	40 100

(資料來源：<http://www.wastereduction.gov.hk/>)

¹ 都市固體廢物包括家居、商業及工業固體廢物，但不包括拆建廢物、化學廢物及其他特殊廢物。

香港的回收作業

3. 根據政府在 2015 年進行的一項調查，香港約有 2 000 間公司和機構從事回收作業，當中約 95% 僱用少於 50 名員工，並只限以收集、貯存、分類、捆紮，然後出口的簡單模式運作。按重量計算，約三分之二的可循環再造物料出口至內地，餘下部分大多出口至越南和台灣等東南亞地區。隨着多個市場逐步收緊可循環再造物料的進口管制，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。

政府支援本地回收業的策略及措施

4. 2013 年 5 月，政府當局發表《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。為促進各相關政策局與部門之間的協作，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。督導委員會自成立以來，已徵詢回收業界和其他持份者的意見，共同探討如何推動回收業持續發展和支援回收作業。政府當局在這方面實施的主要措施綜述如下。

回收基金

5. 10 億元的回收基金於 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，促進回收業的可持續發展。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。行業支援計劃為非分配利潤組織提供資助，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。

回收作業的基建支援

6. 屯門環保園旨在以相宜的價錢，提供長期土地供回收業及環保業發展。² 環保園的總土地面積為 20 公頃，可租用面積為 14 公頃。環保園的基本基礎設施由政府當局斥資興建。回收

² 環保園分兩期發展：第一期 6 幅土地(地段 1 至 6)自 2006 年 12 月起可供租用，第二期 10 幅土地(地段 7 至 16)則在 2009 年 10 月至 2012 年 7 月期間陸續推出以供租用。

商可以相宜的價錢租用環保園內的土地。這些土地的批租期較長，方便回收商投資於較高增值的作業。

7. 此外，政府當局一直提供短期租約用地，專供回收作業使用。³ 除上述措施外，當局已在公眾貨物裝卸區劃出 16 個指定泊位，專供廢紙回收商投標租用，以確保業界有供應穩定的出口設施。政府當局亦已委託顧問公司研究回收業的長遠土地需求，藉此協助制訂適當的支援措施。預期該研究會於 2017 年年底完成。

環保採購

8. 政府當局一直帶頭實行環保採購政策，以提高市場對再造產品的需求。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。現時在政府當局的環保採購清單上附有最新環保規格的產品有 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。

審計署署長第六十五號報告書

9. 2015 年 10 月，審計署署長完成就政府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提出多項建議，包括透過回收基金促進廢塑料回收業的可持續發展，以及改善環保園租約管理。立法會政府帳目委員會察悉，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，政府當局承諾透過回收基金支援回收商安裝設備，以提高可循環再造塑料的價值；繼續進行推廣及宣傳工作，推動公眾改變行為，以期改善廢塑料及其他可循環再造物料的清潔狀況；以及在環保園加強執行租約條款。

議員提出的主要意見及關注

10. 環境事務委員會和垃圾收集及資源回收小組委員會曾在多次會議上，討論支援本地回收業和推廣廢物分類及回收的措施。財務委員會於 2015 年 7 月 17 日的會議上批准設立回收

³ 據環境保護署表示，至 2017 年 3 月，當局已批出 32 幅共佔地 4.8 公頃的土地，供回收商經營紙料、金屬、塑料、紡織品、木材、玻璃及橡膠輪胎等多種物料的回收作業。

基金的建議。議員曾在多次立法會會議上，就循環再造廢紙及廢塑料和回收基金的運作提出質詢。議員在這些會議上提出的主要意見及關注綜述於下文各段。

回收基金的運作

11. 鑑於有回收商關注到申請回收基金的資助涉及頗高的行政費和繁複的程序，議員質疑基金能否有效解決本地回收業的運作及財政困難。他們亦詢問申請不獲批准的主要原因。

12. 政府當局表示，為盡量減輕中小型企業申請資助時的行政負擔，回收基金秘書處已推出一連串利便措施，包括在企業資助計劃下開設新類別，即小型標準項目，並為此類別推出一套簡化的規則和程序。為協助小型標準項目申請者克服資金周轉的問題，當局會在項目進行至中段時，因應已達至的重要進度指標發放部分款項，而非在項目完成後才發放整筆款項。當局於 2017 年在小型標準項目下推出新的特定主題項目，以配合回收業當前的需要和發展趨勢。⁴ 根據回收基金秘書處提供的資料，截至 2017 年 11 月，共 137 宗回收基金申請已獲批准。⁵

13. 關於申請不獲批准的主要原因，政府當局表示，回收基金諮詢委員會在考慮所有申請時，會參照一套已公布的審批準則。部分申請不獲批准的原因與項目本身有關，例如擬議項目未能示明如何有助把廢物分流，使其不用送往堆填區棄置。部分申請則因為擬議項目超出回收基金的涵蓋範圍而不獲批准。政府當局及回收基金秘書處一直與不獲批准的申請者跟進，協助他們修訂或改善建議，以期重新提交申請。

14. 部分議員建議政府當局透過回收基金，支援回收業界進行研發項目及改善業界的經營技巧。政府當局回應時表示，基金所設的行業支援計劃的主要目的，便是提高回收業整體作業能力及生產力。在該資助類別下，有機會獲得資助的項目包括推廣回收技術和提高業界作業能力的計劃。舉例而言，一個在該資助類別下獲批的項目涉及建立一個網上平台，讓回收商分

⁴ 據政府當局表示，回收基金已預留款項，推出鼓勵本地回收商(特別是廢紙及廢塑料回收商)採購設備的特定主題項目，以協助他們符合內地就可循環再造物料實施的新進口要求。

⁵ 撤除獲批後撤回的申請，共 105 個獲資助項目已經或即將開展，包括 98 個企業資助計劃項目(當中 77 個屬小型標準項目)，以及 7 個行業支援計劃項目。這 105 個項目合共獲批的資助金額約為 8,000 萬元。

享市場資訊和提高他們的作業能力及效率。此外，香港生產力促進局一直就與行業有關的事宜定期進行技術研究，並會與業界分享可改善業界運作的新技術的研究結果。

商業價值低的可循環再造物料

15. 議員認為政府當局應制訂針對性措施，改善商業價值低的可循環再造物料(例如廢塑膠)的回收率及循環再造率。達成這個目標的其中一個可行方法，是利便收集及運送大型可循環再造物料，以減少所涉費用。⁶為使本地回收業在可循環再造物料市場價格波動的環境下得以穩定發展，議員亦建議政府當局參考台灣的做法，為可循環再造物料提供價格補貼。在計算價格補貼時可參考的因素之一，是可循環再造物料若不從廢物流回收，即會招致的堆填成本。

16. 政府當局表示，當局致力落實《2013年藍圖》所載列的措施，促進回收業的可持續發展。政府當局會推行多項工作，包括：

- (a) 實施各種產品的生產者責任計劃及推行都市固體廢物收費計劃，從而利便循環再造商業價值低的可循環再造物料；
- (b) 繼續透過回收基金協助回收商提升作業效率；
- (c) 透過"綠在區區"，加強收集不同可循環再造物料的物流支援；及
- (d) 實行環保採購政策，提高本港對環保和再造產品的需求。

17. 政府當局認為向個別回收商直接提供補貼，協助他們維持本屬無利可圖的業務，並非恰當的做法。當局亦沒有計劃為特定種類的可循環再造物料提供價格補貼。政府當局補充，若就可循環再造物料採用"按公噸支付"的補貼方式，便需要釐訂價格基線及適當的補貼水平。由於市況不斷轉變，加上收集和循環再造廢物的成本會有變動，因此難以釐定補貼水平。

⁶ 有議員建議政府當局利便在垃圾站原地源頭分類、回收及初步循環再造廢物，以及在屋苑和公眾地方提供壓縮機或回收機，以供縮小所回收的塑膠或鋁容器的體積。

社區的循環再造設施及公眾教育

18. 議員促請政府當局通盤應對減少、回收及循環再造廢物的挑戰。舉例而言，由於在香港實施都市固體廢物收費，預期會增加從廢物流回收的可循環再造物料的數量，因此政府當局應增加社區的資源回收及循環再造設施，並加強公眾教育，以配合都市固體廢物收費的實施。

19. 政府當局向議員保證，當局會制訂配套措施，配合都市固體廢物收費的實施。尤其是公共空間回收及垃圾收集設施改造督導委員會於 2016 年 2 月成立，以檢視現時回收桶、廢屑箱及垃圾收集站的設計和分布，並就該等設施作出合適的改造建議。預期該督導委員會將於 2018 年公布其建議。據政府當局所述，私人及公眾地方的回收桶數目會逐漸增加，以促進廢物源頭分類。

20. 在公眾教育方面，政府當局表示，環境運動委員會於 2015 年與環境保護署合作推行乾淨回收運動，藉此推廣廢物源頭分類，以供乾淨回收。該項運動包括一系列活動，例如舉辦巡迴展覽和推出電視節目。環境運動委員會亦已委託非牟利團體在約 100 個私人屋苑進行有關乾淨回收的教育及推廣活動，從而提高居民對乾淨回收的意識。當局已為物業管理公司的前線員工及居民組織提供密集訓練及舉辦資訊分享活動，使他們更有能力並持之以恆地實踐乾淨回收。

近期發展

21. 2017 年 7 月，國務院頒布《禁止洋垃圾入境推進固體廢物進口管理制度改革實施方案》("《方案》")。《方案》訂立以下目標：(i)在 2017 年年底前全面禁止進口造成嚴造污染的固體廢物，以及(ii)在 2019 年年底前逐步停止進口國內資源可以替代的固體廢物。《方案》提出的主要措施包括：

- (a) 2017 年年底前，禁止進口生活來源廢塑料、未經分揀的廢紙、紡織廢料等；
- (b) 就固體廢物的進口實施更嚴格的要求；及
- (c) 減少批出固體廢物的進口許可證。

《方案》的節錄(只備中文本)載於**附錄 I**。

22. 2017 年 9 月，一些香港廢紙出口商投訴指他們在內地的買家因內地實施《方案》而無法取得進口廢紙的批文，導致存貨在香港積壓。政府當局與國家環境保護部舉行會議，並反映香港廢紙回收商就《方案》對本地回收作業的影響提出的關注。據國家環境保護部表示，在 2017 年年底前，內地尚有配額以供進口數百萬公噸的廢紙，但香港回收商可利用的配額，取決於個別企業的商業考慮。政府當局亦表示，當局一直與本地回收業界保持密切聯絡，據了解，部分業界人士可繼續把本地可循環再造物料出口到內地。

23. 2017 年 10 月，政府當局在《行政長官 2017 年施政報告》中公布，當局會實施多項措施，協助本地回收商(特別是中小型企業)應對內地就可循環再造物料施加的最新進口要求。政府當局表示，當局會：

- (a) 逐步優化回收基金的運作，協助回收業擴充及提升業務；
- (b) 透過加強與非政府組織及持份者合作，更積極支援回收經濟價值較低的可循環再造物料，包括推行中央收集廢膠樽計劃；及
- (c) 研究培育本地環保再造工業的可行性，包括審視如何利用環保園的土地及配套設施。

相關立法會質詢

24. 在 2017 年 10 月 25 日的立法會會議上，梁繼昌議員及廖長江議員分別提出質詢，詢問政府當局會如何支援回收商符合內地就進口可循環再造物料實施的更嚴格要求，以及為本地產生的可循環再造物料開拓其他出路及市場。有關質詢及政府當局答覆的超連結載於**附錄 II**。

最新發展

25. 在 2017 年 11 月 27 日的環境事務委員會會議上，政府當局會向事務委員會簡介為提升本地回收業和加強社區層面減廢工作及回收支援而推行的各項措施，以應對內地由 2018 年年初起逐步收緊進口可循環再造物料要求所帶來的挑戰。

相關文件

26. 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 11 月 23 日

《禁止洋垃圾入境推進固體廢物進口管理制度改革實施方案》 (節錄)

總體要求

基本原則：堅持疏堵結合、標本兼治。調整完善進口固體廢物管理政策，持續保持高壓態勢，嚴厲打擊洋垃圾走私；提升國內固體廢物回收利用水平。堅持穩妥推進、分類施策。根據環境風險、產業發展現狀等因素，分行業分種類制定禁止進口的時間表，分批分類調整進口固體廢物管理目錄；綜合運用法律、經濟、行政手段，大幅減少進口種類和數量，全面禁止洋垃圾入境。堅持協調配合、狠抓落實。各部門要按照職責分工，密切配合、齊抓共管，形成工作合力，加強跟蹤督查，確保各項任務按照時間節點落地見效。地方各級人民政府要落實主體責任，切實做好固體廢物集散地綜合整治、產業轉型發展、人員就業安置等工作。

主要目標：嚴格固體廢物進口管理，2017年年底前，全面禁止進口環境危害大、群眾反映強烈的固體廢物；2019年年底前，逐步停止進口國內資源可以替代的固體廢物。通過持續加強對固體廢物進口、運輸、利用等各環節的監管，確保生態環境安全。保持打擊洋垃圾走私高壓態勢，徹底堵住洋垃圾入境。強化資源節約集約利用，全面提升國內固體廢物無害化、資源化利用水平，逐步補齊國內資源缺口，為建設美麗中國和全面建成小康社會提供有力保障。

完善堵住洋垃圾進口的監管制度

禁止進口環境危害大、群眾反映強烈的固體廢物：2017年7月底前，調整進口固體廢物管理目錄；2017年年底前，禁止進口生活來源廢塑料、未經分揀的廢紙以及紡織廢料、釁渣等品種。

逐步有序減少固體廢物進口種類和數量：分批分類調整進口固體廢物管理目錄，大幅減少固體廢物進口種類和數量。

提高固體廢物進口門檻：進一步加嚴標準，修訂《進口可用作原料的固體廢物環境保護控制標準》，加嚴夾帶物控制指標。印發《進口廢紙環境保護管理規定》，提高進口廢紙加工利用企業規模要求。

完善法律法規和相關制度：修訂《固體廢物進口管理辦法》，限定固體廢物進口口岸，減少固體廢物進口口岸數量。完善固體廢物進口許可證制度，取消貿易單位代理進口。增加固體廢物鑒別單位數

量，解決鑑別難等突出問題。適時提請修訂《中華人民共和國固體廢物污染環境防治法》等法律法規，提高對走私洋垃圾、非法進口固體廢物等行為的處罰標準。

保障政策平穩過渡：做好政策解讀和輿情引導工作，依法依規公開政策調整實施的時間節點、管理要求。綜合運用現有政策措施，促進行業轉型，優化產業結構，做好相關從業人員再就業等保障工作。

強化洋垃圾非法入境管控

持續嚴厲打擊洋垃圾走私：將打擊洋垃圾走私作為海關工作的重中之重，嚴厲查處走私危險廢物、醫療廢物、電子廢物、生活垃圾等違法行為。深入推進各類專項打私行動，加大海上和沿邊非設關地打私工作力度，封堵洋垃圾偷運入境通道，嚴厲打擊貨運渠道藏匿、偽報、瞞報、倒證倒貨等走私行為。對專項打私行動中發現的洋垃圾，堅決依法予以退運或銷毀。聯合開展強化監管嚴厲打擊洋垃圾違法專項行動，重點打擊走私、非法進口利用廢塑料、廢紙、生活垃圾、電子廢物、廢舊服裝等固體廢物的各類違法行為。對廢塑料進口及加工利用企業開展聯合專項稽查，重點查處倒賣證件、倒賣貨物、企業資質不符等問題。

加大全過程監管力度：從嚴審查進口固體廢物申請，減量審批固體廢物進口許可證，控制許可進口總量。加強進口固體廢物裝運前現場檢驗、結果審核、證書簽發等關鍵控制點的監督管理，強化入境檢驗檢疫，嚴格執行現場開箱、掏箱規定和查驗標準。進一步加大進口固體廢物查驗力度，嚴格落實"三個 100%"(已配備集裝箱檢查設備的 100%過機，沒有配備集裝箱檢查設備的 100%開箱，以及 100%過磅)查驗要求。加強對重點風險監管企業的現場檢查，嚴厲查處倒賣、非法加工利用進口固體廢物以及其他環境違法行為。

[資料來源：摘錄自國務院辦公廳就《禁止洋垃圾入境推進固體廢物進口管理制度改革實施方案》發布的通知]

對本地回收業的支援

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"提供的文件 (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"提供的補充 文件 (立法會 <u>CB(1)787/13-14(03)</u> 號文件) 會議紀要 (立法會 <u>CB(1)1291/13-14</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"提供的文件 (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)
2015 年 7 月 17 日	財務委員會會議	政府當局就"回收基金"提供的文件 (<u>FCR(2015-16)25</u>) 會議紀要 (立法會 <u>FC65/15-16</u> 號文件) (立法會 <u>FC66/15-16</u> 號文件) 政府當局的跟進文件 (立法會 <u>FC248/14-15(01)</u> 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"提供的 文件 (立法會 <u>CB(1)158/16-17(04)</u> 號文件)

日期	事項	文件
		會議紀要 (立法會 <u>CB(1)369/16-17</u> 號文件)
2016 年 11 月至 2017 年 9 月	垃圾收集及資源 回收小組委員會	小組委員會報告 (立法會 <u>CB(1)27/17-18</u> 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" 提供的文件 (立法會 <u>CB(1)697/16-17(01)</u> 號文件) 會議紀要 (立法會 <u>CB(1)1268/16-17</u> 號文件)
2017 年 4 月 24 日	環境事務委員會 會議	政府當局就"推行減廢及回收措施的人手 安排"提供的文件 (立法會 <u>CB(1)824/16-17(03)</u> 號文件) 會議紀要 (立法會 <u>CB(1)1297/16-17</u> 號文件)
2017 年 5 月 29 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" 提供的文件 (立法會 <u>CB(1)697/16-17(01)</u> 號文件)
2017 年 10 月 30 日	環境事務委員會 政策簡報會及會 議	政府當局就"2017 年施政報告——環境局 的政策措施：環境保護"提供的文件 (立法會 <u>CB(1)75/17-18(01)</u> 號文件) 政府當局就"落實都市固體廢物收費"提供 的文件 (立法會 <u>CB(1)126/17-18(02)</u> 號文件)

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： <u>第1章 "政府管理都市固體廢物的工作"</u>
2016年2月17日	政府帳目委員會第六十五號報告書： <u>第8部第1章 "政府管理都市固體廢物的工作"</u>

相關文件的超連結：

政府政策局	文件
環境局	<u>《香港資源循環藍圖 2013-2022》</u>

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 <u>新聞公報</u>
2015年12月16日	有關陳克勤議員所提立法會質詢(書面)的 <u>新聞公報</u>
2017年6月21日	有關盧偉國議員所提立法會質詢(口頭)的 <u>新聞公報</u>
2017年10月25日	有關梁繼昌議員所提立法會質詢(口頭)的 <u>新聞公報</u>
2017年10月25日	有關廖長江議員所提立法會質詢(書面)的 <u>新聞公報</u>