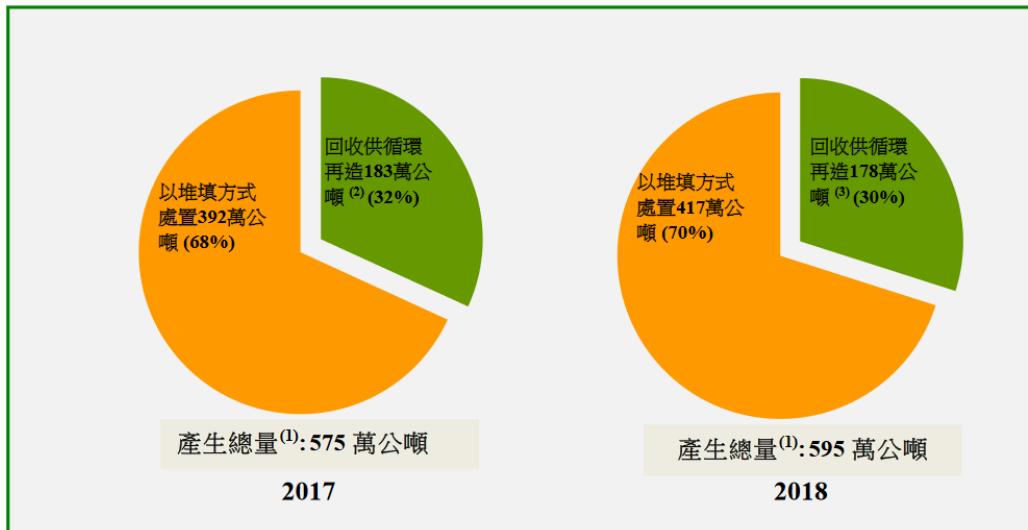


背景：

香港每日生產超過 1 萬公噸的都市固體廢物，當中大部份被送去堆填區，而堆填區在 2013 年擴建了一次後已經不能再應付垃圾問題，香港現算是垃圾圍城。



固體廢物處理方法對社會帶來的影響

香港共有 16 個堆填區，當中 13 個已經關閉，而其餘 3 個仍在運作，為公眾提供廢物處置服務。現時香港所有固體廢物都會被送去三個堆填區(新界東、新界東北和新界西 (香港環境保護署，策略性堆填區)，現時只有新界西的堆填區接受家居廢物，故此亦能說它是全香港壓力最大的堆填區。根據 2006 年立法會檔，現時

運作三個堆填區本來早已超出運作年期，但因為近期的擴建後，現時都還在使用中，可見廿多年來的廢物政策是多麼的短視。

表2-1 現在運作中的堆填區

堆填區	位置	面積 (公頃)	啟用日期	容量 (百萬立方米)	每日收集廢物量	操作年期
新界西堆填區	屯門稔灣	110	1993	61	約 6 356 公噸	25 年至 2018 年
新界東南堆填區	將軍澳大赤沙	100	1994	43	約 8 202 公噸	13 年至 2007 年
新界東北堆填區	新界打鼓嶺	61	1995	35	約 2 794 公噸	15 年至 2010 年

資料來源：立法會秘書處 2006 IN37 05/06

香港在廢物管理的困局

香港都已沒有土地堆填而且土地短缺問題近年一直困擾香港。市民面對「貴」、「細」、「擠」：樓價高、租金貴、上車難；生活空間狹小擠迫、社區設施不足、營商成本高企，香港房屋、經濟，以至各類用地不足的問題，已經成為大眾最關心的其中一個議題。香港近年因為樓價太高，政府和社會最近因為要覓地建房引致社會提出土地大辯論及請專責小組¹（土地供應專責小組（專責小組），2017）來提供不同土地選項給所有人辯論。雖然當中的選項包括填海、收棕地農地等土地及收回高爾夫球場等。香港用來堆填的 571 公頃（當中 288 公頃已關閉）土地都事實上已經差不多占了建房所需要的土量之半，由此可說明堆填除了對環境有害之餘更是在浪費公共土地資源。以下便是堆填區停用後的情況，可見因為堆填後土地再不能用來建築住房或只可以建造簡單的建築，因此土地便會被浪費了。

威廉·鮑莫爾²指出所謂外部性是指經濟活動未經市場價格機能反映其真正成本，即經濟個體的消費或生產行為，無償地影響其他經濟個體福利的效果，以致其他經濟個體在經濟上獲利或損失；換言之，價格機能無法完全反映的現象，即為外部性。因為香港或大灣區內的廢物管理沒有採用「汙者自付」，每個人都自己選擇自己的方式去處理自己的廢物，即不分類或回收而是直接掉落在垃圾桶。

根據香港地政總署³ 2019 至 2020 年賣地總為收入為 1100.7 億港元，總面積僅為 149,611 平方米，即每平方米平均賣出價為 735,727 港元。以一公頃的土地為 10000 平方米來計算，每公頃價值為 73 億 5 千 7 百萬。而香港堆填區總佔用地 571 公頃的價值就相當於 4 萬 1 千 6 百億港元，即香港現時庫房財政儲備的大約 4 倍，這就是香港公共經濟負外部性。

都市固體廢物政策不同地區比較背景：

以下是跟香港非常貼近的社會及經濟體制-以南韓和台北為例，他們在實施垃圾按量收費後都相繼在及後數年內有顯赫的減廢成效，下圖便是香港和他們相關的比較，他們的都市廢物人均生產量長期是香港的 30%左右，而香港 2019 年最新的數字為 1.44KG 左右即差不多是他們的 4 倍。可見，廢物收費措施在其他地區實施後獲得非常到位、明顯及重要的效果，這比任何政府利用公帑去做教育、回收等都來得直接了當。現在台北和英國的堆填區收費是大約 1000HKD 左右一噸，相比香港建議 330HKD 一噸貴得多但成效更大，我建議政府要有廢物收費收費藍圖，

1 土地供应专责小组报告, [https://www.landforhongkong.hk/pdf/Report%20\(Chi\).pdf](https://www.landforhongkong.hk/pdf/Report%20(Chi).pdf), 28-2-2019

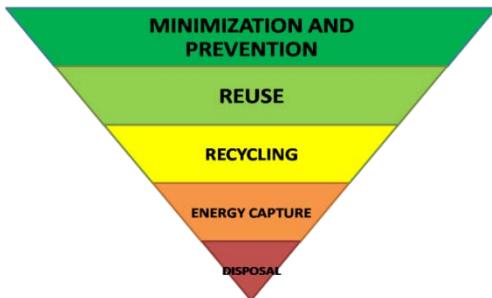
2 William J. Baumol, The Theory of Environmental Policy -Externalities: definition, significant types, and optimal -pricing conditions, P14-15, Cambridge University Press, 1988

3 地政总署卖地纪录 2019-2020, <https://www.landsd.gov.hk/tc/landsale/records.htm>

要有時間表把徵費計劃提升到 1000HKD 一噸。



全球通用的廢物管理框架



上層的減廢是最理想而下層的堆填是最不理想的，香港正正只有最下層的廢物處理，因此香港現在的廢物管理政策也是極不理想。

上層通常是採用廢物收費政策令到市民在源頭減廢(prevention & reuse)而且在分類過程中又可以激發市民在源頭分類及增加回收量(recycle)。

Energy capture 則是廢物發電或焚化，我們在 2024 年在索鼓洲將興建第一座焚化爐但每日只是焚燒 3000 公噸垃圾而且出來的大約 600 噸有毒害爐渣粒還是要被送去堆填，相對每天生產 11000 公噸都市固體廢物及堆填區爆滿的情況，現時措施還是未足夠。

廢物管理政策建議:

垃圾徵費由 2006 年開始討論至今 2021 年，我們已慢了相近地區 20 多年，本人熱切希望此例盡快通過以舒緩堆填區及垃圾圍城的問題，否則我們便要在郊野公園擴建堆填區。而且我們也需要在前端源頭分類，因此政府有需要在末端做出一些主動的措去為堆填區減壓力。本人曾去過歐美英及日韓台地區考察，他們除了有實施垃圾徵費外，有些國家如歐洲英文有很多末端處理的措施，例如 **material recovery facility** 林料回收設施，這些設施都會被安置在每個大堆填區或焚化爐的前門，當地政府會先把都市固體廢物先運進這些設施做分揀，把廢物中回收的物料分揀出來，例如紙張，可回收塑膠及金屬，餘下的才會被送去堆填區。我們每日生產的都市固體廢物的 11000 公噸中有大約 24 % 是廢紙、20%廢塑膠(當中可能 2-4%可回收，其他應該是製作**廢棄物衍生燃料**)、30%是廚餘。如果我們可以把當中的有用的廢紙分揀出來送去將會興建的環保園廢紙廠而塑膠可被回收或制作 **RDF**，廚餘送去政府的有機處理中心。我們的堆填垃圾量可減低 50%。

而也有一些程式是固體廢物創作成把可燃燒的焚化廢物-**廢棄物衍生燃料(Refuse Derived Fuel, RDF)**，這樣就可以令焚化爐更有效運作。**廢棄物衍生燃料(Refuse Derived Fuel, RDF)** 技術係為廢棄物經不同處理程序製成燃料的技術。 其中的**固態廢棄物衍生燃料(RDF-5)**則是將廢棄物經破碎、分選、乾燥、混合添加劑及成型等處理過程，製成固態錠型燃料。

以下是本人到英國的林料回收設施考察的相片：



以下是分揀出來的廢塑膠、廢紙。它們會被打扎成扎裝再運去不同的回收設施。這些廢料有些是有價值但很多都沒有價值，政府可按市場招標商界投標購買或處理。



紙箱紙



塑膠膜



塑膠樽

本人得知索鼓洲焚化設施可能有一個先導計劃做這個材料分揀設施但仍建議政府應加快研究在現在各堆填區都設置這種材料分揀設施及製作**廢棄物衍生燃料**。

現在綠在區區改革建議(塑膠)

增加回收點及回收標準數量:

因為政府已推出中央收紙項目，廢紙回收已不是公共管理問題，而現在最頭痛是廢塑膠問題，居民及政黨都反映及投訴塑膠回收配套不足及不方便，以令到有些市民及政黨反對垃圾徵費。現在綠在區區及社區回收中心原意是以教育市民為主而非做實質回收為主，其大站如綠在區區的標書回收基本噸數是每月 **2-4 公噸塑膠每一大區**，相對全香港每日堆填 **2100 公噸**塑膠基本是解決不了問題，而且他們多只是 NGO 營運而非真正回收商或工廠，他們只是為達到標書目標就完成工作。相對一些在香港營運的私營回收工廠，工場基本不能回收到足夠本地香港廢料去正常營運，一間正常的工廠每月最少要 500 公噸廢塑膠以達到收支平衡，而沒有垃圾徵費下，依靠私營市場的塑膠回收系統早已不能運作，因此現在香港回收公廠基本接收不夠廢料。

因此本人建議在 18 區內的每區加開最少 3-4 間社區回收中心(現在每區只有一間社區回收中心)，而且每間社區回收中心應設標準回收噸數下限為合理每月的 10 至 20 噸，即每區每月回收量最至有 100-150 噸以上才算合理。即香港全 18 區回收有大約 2000 噸以上左右才算是一個正當的回收體系，這樣香港還可以支撐到幾間遺留下的塑膠回收工廠。否則，如果連最後的私營回收工廠也倒下，當垃圾收費上台時，社會便沒有最後本地的塑膠回收鏈，到時社會問題便大了。

增設回收站在政府管轄的公營房屋

本人在政黨內的地區人士口中得知，當區人士建議在政府管轄的公營房屋劃出空間做回收站，這些站可由環保署管轄而批出標書給當地團體營運，做法如現在的社區回收站，這樣利民的措施便容易得到地區人士以及政黨的支持。

購入現有在社區回收站的街

參考勞福局為應對長遠社會老年化問題而購入物業安排，香港的廢料回收問題也有同樣的特性，環境局也應採用相同的策略去應對長遠的社會問題，就是便民利民的公營回收點。現在環保署在 18 區設置的社區回收站，除大站綠在區區是在政府用地上(都是偏遠市民居住地)，其他都是租用私人街角鋪做回收站，這些回收站貼近民居也非常面向群眾，但唯一短板是租金貴而且只

是短期租約。這些回收鋪都是裝飾精美及令市民對回收站改觀的良好回收點，但這些鋪租金動輒都是 12 至 18 萬月租，如果租約完結後不再續租，這就會浪費前期的投入如裝修，最重要是市民到該地點日常回收習慣，因此本人建議政府能動用公帑購入鋪面作長遠之用，實在是可作參考。

增設委員會建議：

香港現在缺乏短、中、長的針對性政策及有關學術、政商業界的諮詢架構，以令到特區政府未能在政策制定上和跟社會各持份者的溝通，政府難以制定是短、中、長的廢物管理政策，未能制定一個技術可行、有長遠公共利益及政治接受的方案。因此，本人建議特區政府應盡早先建立多一個委員會針對香港固體廢物管理，如「固體廢物管理委員會」，當中可由不同界別和持份者組成，而主席應該最少是環境局局長及有食衛局局長代表，因為現在香港的廢物管理是食環署負責收集垃圾但環保署負責堆填區管理及減廢環保措施，當中實在是有不同政策局的權責交替，因此本人其實覺得最理想是由政務司司長作為該委員會主席。

黃穎灝
香港廢塑料協會