

都市固體廢物管理政策 現況與展望

公共專業聯盟
2012年4月

I. 前言

香港公共行政表現向來備受讚譽。可是，現屆政府近年卻在垃圾這個現代都市小問題舉步維艱，特區政府推出的都市固體廢物管理政策備受批評及挫折，甚至令人擔憂政府長遠而言能否維持有效管治。

特區政府近年推出的都市固體廢物管理政策，無論是擴充堆填區還是興建焚化爐，均引起社會不少反響。關鍵在於這些建議並非上佳的政策選項，例如需要犧牲部分郊野公園、大規模填海等。至於仍在進行諮詢的廢物徵費計劃，社會的普遍反應是不理解其必要性，也懷疑其可行性。

若通盤檢視有關政策，肯定會注意到特區政府於 2005 年公佈了《都市固體廢物管理政策大綱》(以下簡稱《政策大綱》)，該政策文件制定了至 2014 年的都市固體廢物管理措施及行動綱領。本智庫將根據有關政策框架以檢討其成效，這將為如何回應廢物徵費問題提供一個討論分析的背景。

根據多年來公共政策分析及研議的經驗看來，有關廢物徵費的諮詢跟特區政府慣常的做法無異，也就是把一個複雜的系統性問題切割處理，致使所得諮詢結果流於偏頗，未必能針對問題，不但影響制訂政策選項的效果，更容易造成決策錯誤。基於此，本智庫會從宏觀角度指出都市固體廢物管理政策應走的路向，輔以具體政策建議，最後提出我們對廢物徵費問題的應。

II. 都市固體廢物問題的現況

A. 《都市固體廢物管理政策大綱》具體落實情況

《政策大綱》擬定了三個指標範疇及主要政策措施及設施如下：

指標範疇	政策措施及設施
避免和減少廢物	廢物收費、生產者責任計劃
再用、回收及循環再造	廢物收費、生產者責任計劃、廢物源頭分類、短期租約土地供廢物回收商租用、環保園、環保採購
減少廢物體積及棄置	應用機械及生物處理技術、堆填區棄置禁令、焚化爐

1. 徵收都市固體廢物費用

政策措施

預繳費用的廢物袋應有不同大小體積。廢物袋的定價應足以彌補處理費用和鼓勵人們改變行爲。(四章，72 段；除註明者外，均來自《政策大綱》，下同)

落實情況

特區政府遲至今年 1 月才開始就徵收都市固體廢物費用安排進行公眾諮詢。

2. 生產者責任制

a. 膠袋

政策措施

政府擬安排由零售商根據生產者責任計劃徵收膠袋費，希望藉此大幅減低膠袋用量。(四章，73 段)

目標實施時間為 2007 年。(四章，82 段，表 5)

落實情況

第一階段的購物膠袋徵費於 2009 年 7 月開始由大型連鎖店負責執行，每個手挽膠袋徵收膠袋稅 5 角。第二階段擬把膠袋稅徵收範圍擴展全港 6 萬間零售店鋪，但零售店鋪可保留收費，毋須上繳政府。有關建議在 2011 年中進行了 3 個月的公眾諮詢，至今仍未敲定具體實行時間。

b. 發泡膠飯盒

政策措施

政府與環保團體合作，為多間中小學舉辦一系列提倡減少使用即棄飯盒的座談會。……相信有助將減廢的訊息，傳播該年輕一代和社會大眾（四章，73 段）

落實情況

截至 2012 年 3 月，環境及自然保育基金合共批准了 80 宗撥款申請，款額達 1 億元，幫助學校加裝中央分飯設施，減少即棄飯盒及廚餘。¹

家居廢物中發泡膠餐具的數量呈下降趨勢，每日棄置在堆填區的數量由 2009 年的 33 萬公噸減至 2010 年 32 萬公噸。²

c. 包裝

政策措施

政府引入生產者責任收費前將會諮詢業界的意見。（四章，73 段）

落實情況

政府仍未展開有關諮詢工作。

¹ 特區政府環境及自然保育基金網頁，<<http://www.ecf.gov.hk/tc/approved/ompps.html>>。

² 環境保護署：《香港固體廢物監察報告》（2009 年的統計數字）及（2010 年的統計數字），圖表 2.9〈都市固體廢物的成份-主要成份分類〉。

d. 電器及電子設備

政策措施

我們將於 2006 年前在九龍灣廢物轉運站設立試驗中心，爭取更多推行電器及電子設備生產者責任計劃的經驗。(四章，76 段)

目標實施時間為 2007 年。(四章，82 段，表 5)

落實情況

公眾諮詢工作遲至 2010 年 4 月完成，有關當局至今仍未向立法會提交立法建議。

e. 供應鏈

政策措施

由於香港以不再是主要的生產基地，香港的生產責任計劃重點是確保供應鏈中各方（包括進口商、分銷商以至零售商及消費者）共同分擔責任。(四章，81 段)

落實情況

未見政府有針對性活動。

f. 其他產品

政策措施

針對特定產品的計劃實施時間表：電器及電子設備、汽車輪胎及廢物膠袋的目標實施時間為 2007 年，包裝物料、飲品容器的目標實施時間為 2008 年，而充電池的目標實施時間為 2009 年。(四章，82 段，表 5)

落實情況

除了膠袋及電器及電子設備產外，其餘幾項產品更未提上議事日程。

3. 廢物源頭分類

政策措施

就家居廢物回收率、整體人口參與計劃比率及參與計劃的出租公共屋邨數目訂定指標。(四章，88 段)

落實情況

廢物源頭分類計劃自 2005 年開始實施，截至 2011 年底，全港已有 1791 個屋苑/大廈參加了「家居廢物源頭分類計劃」。³2007 年 10 月，類似的計劃開始在工商業樓宇實施，至 2011 年 8 月，參加了計劃的樓宇已超過 700 幢。⁴

玻璃樽回收試驗計劃已進行多年，仍停留在試驗階段；2010 年底，東九龍 6 條公共屋邨進行了一個為期 12 個月的玻璃樽回收計劃。⁵

4. 區域及分區回收中心網絡/短期租約土地

政策措施

政府現正研究將合適的公共地方化作回收再造地點，例如天橋底的閒置土地；(四章，83 段) 及會向廢物回收商出租適合的短期租約土地。(四章，95 段)

落實情況

特區政府批出供廢物回收再造用途的短期租約用地，數量上反不如前，由 2007 年中的 36 幅減少至 2012 年初的 32 幅，總面積更由 7.37 公頃減至 4.83 公頃。⁶

³ 特區政府「家居廢物源頭分類計劃」網站:

<https://www.wastereduction.gov.hk/chi/household/source_achievements.htm>。

⁴ 〈廢物源頭分類計劃獲各界積極響應〉，特區政府《新聞公報》，2011 年 8 月 17 日，<<http://www.info.gov.hk/gia/general/201108/17/P201108170206.htm>>。

⁵ 「玻璃樽源頭分類試驗計劃」，環境保護署網站：<http://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/environmentinhk/waste/eco_responsibility/gcrp_pilot_ssp_ha.html>。

⁶ 〈為回收業提供合適的短期租約土地〉(附件—供廢物回收再造用途的短期租約用地 (截至

至於區域及分區回收中心網絡的構思，未見政府提出具體計劃予以落實。

觀塘及茶果嶺兩個公眾貨物裝卸區於 2011 年底關閉，勢將影響附近一帶的回收物料轉運及出口。

5. 環保園

政策措施

政府將會建立環保園為環保及回收也提供長期土地。環保園第一期預計於 2006 年投入服務。(四章，95 段)

落實情況

環保園投產進度一再延誤，不但對循環再造產業的發展造成負面影響，也間接影響地區層面回收系統的發展。第一期的招標過程一拖再拖，6 個租戶遲至 2010 年第二、三季才正式投入運作。環保園第二期另外 6 幅用地也遲至 2011 年 9 月才批出。

環保園租戶的廢物回收量及循環再造量始終未見公佈，其網站提供的租戶介紹中僅交代了個別租戶的每季目標廢物回收數量，⁷故現階段難以評估其績效。

6. 環保採購

政策措施

政府將會採取環保採購政策，增加市場對再造產品的需求。(四章，95 段)

2007 年 6 月)，《新聞公佈》，2007 年 7 月 11 日 <http://gia.info.gov.hk/general/200707/11/P200707110175_0175_29524.pdf>；〈供廢物回收再造用途的短期租約用地 (截至 2012 年 1 月)〉，<https://www.wastereduction.gov.hk/chi/materials/workplace/STT2012_1-Chi.pdf>。

⁷ 〈租戶特寫〉，環保園網頁，<<http://www.ecopark.com.hk/tc/tenant-close-up.aspx>>。

落實情況

特區政府自 2000 年開始為政府部門經常使用的產品制定環保規格，並要求所採購產品需符合有關規格，至今採購清單中具環保規格的產品已增加到 103 種。可是，特區政府沒有公布環保產品佔總採購額的比例。

特區政府也嘗試在社會層面推動環保採購，《香港環保次採購約章》於 2007 年 10 月正式成立，可是成效不彰。除了 11 個創會會員外，《香港環保次採購約章》至今只有資深會員 13 個、普通會員 44 個，及準會員 31 個，⁸ 歷時 4 年半年，各類會員的總數僅有 109 個。

7. 堆填區棄置禁令

政策措施

當政府採用適當的技術（如堆肥或壓氧分解），禁用堆填區的政策長遠可擴展至可生物降解廢物（如廚餘）。（四章，105 段）

落實情況

現屆政府遲遲未能敲定有機廢物處理廠興建計劃，堆填區棄置禁令自然難有寸進。

8. 廚餘回收

政策措施

可再生降解物料（如工商業活動產生的廚餘）可在產生源頭收集，進行堆肥及壓氧分解等生物處理。……內地對有都是固體廢物生產的堆肥品質實施嚴格的進口管制，因此將堆肥出口至內地亦不可行。我們估計香港每日只能吸納有 500 公噸可再生物降解廢物所產生的土壤改良劑。（四章，108 段）

⁸ 參看香港環保採購約章網頁，會員名單，〈<http://www.hkgpc.org/html/tchi/member.aspx>〉。

落實情況

小蠔灣及沙嶺有機廢棄物處理廠作為主要處理廚餘設施，談論多時仍未見落實，前者仍停留在招標階段，後者還未完成可行性研究及環境評估，首個設施最快也要到 2010 年代中期才能完成投產。

9. 焚化爐/現代綜合廢物管理設施

政策措施

在各項減廢和回收再造的措施實施後，綜合廢物管理設施（及焚化爐）會分兩階段發展。（四章，112 段）

落實情況

特區政府敲定了在石鼓洲興建綜合廢物管理設施，最近卻遭立法會環境經食物委員會駁回，被迫擱置撥款申請。

10. 小結

從上述落實情況看來，現時都市固體廢物管理政策最大的問題在於政府議而不決、說多做少，及捨難取易。

《政策大綱》提出的 3 個指標範疇以至相關政策及設施的落實情況強差人意，現綜合論述如後：

a. 避免和減少廢物

整體而言，有關部門偏重推行自願減廢計劃，例如各類「源頭減廢計劃」，表面上成績不俗，參加的屋苑大廈為數不少，問題是個別住戶商戶自願參與者數目有限，與全民參與還有一段頗長的距離。

廢物徵費及生產者責任計劃等措施有賴行政及立法手段配合，需要較強游說教育功夫及政策執行力度，可是特區政府沒拿出政治決心貫徹執行。故此，減廢效果不彰，尚有很大改進空間。

b. 再用、回收及循環再造

減廢、回收及循環再造三者環環相扣、其中一個環節發展不完善，肯定會影響其他環節的效果。

廢物徵費及生產者責任計劃未能落實，以致缺乏法律及行政工具的輔助，加上外在環境欠缺積極誘因，導致回收率難以有效提升，也影響了回收物料的「貨源」及廠商不願投資發展循環再造業。

面對不利的市場環境，政府當局仍堅持市場主導的政策，沒有對環保回收再造業提供有力的援助，結果地區性回收中心、環保園、廚餘廠以至環保採購發展遲緩，未能壯大整個行業供應鏈。

同樣重要的是，本地再造業始終未能形成經濟規模，是否回收個別物料完全受制於海外市場是否有出路，使本港的廢物回收無法健康全面發展，難以形成良性循環。

c. 減少廢物體積及棄置

有關當局對建設廢物處理設施的態度其實同樣消極，連廚餘廠及環保園等不具爭議性的設施也進度緩慢，致使大量可以回收的物料需棄置在堆填區，特區政府實在難辭其咎。

再以污泥處理廠為例（備注：污水處理廠產生的污泥雖然並非家居廢物），該廠的設計處理量每日 2 000 公噸內含 30%固體物的污泥，原擬在 2012 年投入運作，⁹其後更延至 2013 年底才能落成使用。¹⁰至於特區政府為何不再更早時間考慮建設污泥處理廠，也欠缺一個解釋。

B. 策略性錯誤及其後果

1. 忽略工商業界在減廢、再用及回收方面的作用

《政策大綱》在探討生產者責任計劃如何落實推行時，指出「消費者作為

⁹ 環境保護署：《污泥處理設施—工程項目簡介》，3 頁，

<http://www.epd.gov.hk/eia/chi/register/profile/latest/cesb169/cesb_169.pdf>。

¹⁰ 〈振英棄焚化爐 邱騰華「唱反調」 湯家驊指梁迴避泛民感失望〉，《星島日報》，2012 年 3 月 6 日，A10 頁。

選用產品能的抉擇者，同樣責無旁貸」(四章，79 段)，更指出「由於香港以不再是主要的生產基地，香港的生產責任計劃重點是確保供應鏈中各方(包括進口商、分銷商以至零售商及消費者)共同分擔責任」(四章，81 段)，顯示有關政策文件對本地工商界採取相當理解體諒的態度，有關論述表面上把責任公平分攤給各個方面，實質效果是沒有明確規限工商業界在減廢、再用及回收方面的責任。

近年的具體政策措施顯示，《政策大綱》提出的生產者責任計劃相關環節，大部份都沒有落實，概要情況如下：

生產者責任計劃相關環節	落實情況
規定製造商承擔回收責任，回收廢棄的產品循環再造	主要由消費者承擔責任
限制免費派發某類產品，減少耗用量	市場上發展至有 6 張免費報紙
對某些產品類被實施強制性按金制度，鼓勵回收	主要是自願推行
對某些產品類別徵收費用以便回收再造廢棄產品	未見推出類似措施
限制某些產品採用某些成份，方便廢物循環再造	未見推出類似措施

更重要的是，政府官員認為工商業廢物的回收率一向「處於較高的水平」，在 2009 年達到 65%，¹¹有關當局在過去一段時間沒有有效監督工商業廢物的增長，更罔論推出立法及行政手段進一步提升工商業廢物的回收率。

工商業廢物近年增長迅速，成為都市固體廢物近年居高不下的主要原因。2002 至 2010 年間，工商業廢物大增幾近六成，超過 1500 公噸，其中商業廢物更激增四分之三，反而家居廢物減少接近兩成，每天垃圾量減少近 1400 公噸。再從人均減廢量進行比較，每天人均家居廢物數量在這段期間減少了 0.25 公斤，但同期人均工商業廢物增加的影響，以致人均都市固體廢物只減少了 0.11 公斤。詳情參看下表：

¹¹ 〈有關三色分類回收桶的數目及位置〉，《新聞公報》，2010 年 5 月 26 日。

表一：每日棄置堆填區都市固體廢物數量

	2002	2010	增減幅度	增減百分比
家居廢物(公噸)	7519	6135	-1384	-18%
商業廢物(公噸)	1342	2352	1010	+75 %
工業廢物(公噸)	561	627	66	+12 %
工商業廢物(公噸)	1903	2979	1076	+57%
都市固體廢物(公噸)	9422	9114	-308	-3%
人均家居廢物(公斤)	1.11	0.87	-0.25	-21.62%
人均工商業廢物(公斤)	0.29	0.42	0.14	44.83%
人均都市固體廢物(公斤)	1.40	1.29	-0.11	-7.86%

資料來源：環境保護署：《香港固體廢物監察報告》（2006 年的統計數字）及（2010 年的統計數字），圖表 2.7〈都市固體廢物及家居廢物的人均棄置率〉。

B. 過度依賴出口

本港主要依賴出口外地來吸納本地的回收物資，特區政府毫不隱諱。以 2010 年為例，本港回收供循環再造的物料約為 360 萬公噸，其中 357 萬公噸（約 99%）出口循環再造，只有約 3 萬公噸在本地循環再造。¹² 由此可見，本地循環再造也不成氣候，某些回收物料若在海外沒有市場，他們的唯一出路便是堆填區。

特區政府在分析廢物回收及循環再造的主要限制時指出：「一些回收物料，特別是玻璃、木材、輪胎及有機物料，市場價值不高運輸費用高昂誘惑沒有市場需求」。¹³ 個別回收物料的遭遇便可以想見。在 2010 年，每日棄置在堆填區的玻璃達到 373 公噸，木料/藤料則有 295 公噸。由於廚餘處理廠遲遲未動工，該年棄置在堆填區的工商業食物渣滓便有 840 公噸。¹⁴

把吸納本地的回收物資的責任轉嫁外地，既違反公平原則，從現實發展情況看來也是不可持續的。內地對「洋垃圾」入口固然有嚴格管制，也開始整頓一些高污染性行業，其中當然包括回收再造行業。長遠而言，本港不

¹² 環境保護署：《香港固體廢物監察報告》（2010 年的統計數字），圖表 3.2〈2009 及 2010 年回收的都市固體廢物〉註（1），12 頁。

¹³ 環境保護署廢物管理政策組：〈香港都市固體廢物的回收及循環再造〉，2010 年 11 月，香港減廢網站，〈https://www.wastereduction.gov.hk/chi/materials/info/wr_msw.pdf〉。

¹⁴ 同上書，圖表 2.9〈2010 年都市固體廢物的成份—主要成份分類〉，9 頁。

能依賴外地吸納本港的回收物料。

C. 硬套自由不干預政策

特區政府對環保回收及循環再造行業基本上秉持自由市場原則，採取就手旁觀態度，不會提供任何形式的資助或援助。由於該等行業利潤相當微薄，因此主要以粗放式經營，屬於勞動密集及低技術水平的行業。由是之故，該等行業難以形成規模經濟，行業及營運過程中出現不規範情況，在所難免。本港回收及再造行業在既有的經營環境下，自然無法有效承擔環保回收再造的社會功能。

環保園招標及投產一再拖延，是政策失誤使然，無法形成區域性/地區性回收中心，也是政策使然。

香港過去工業貿易的發展，都獲得政府某種形式的幫助，現在政府僵化地硬套自由經濟政策，卻罔顧回收再造的積極社會作用，實在是嚴重的政策偏差，叫人失望。

D. 漠視半數廢物沒有出路的事實

現時可回收物料主要包括紙張、金屬、塑膠及舊衣幾大類，但政府沒有交代還有大量廢物是目前的回收系統無法處理的，他們包括易腐爛的廢物、玻璃、木料/藤料、家居有害廢物等，後者的數量接近四千五百公噸，約為每日棄置在堆填區廢物量一半，詳情如下：

公噸

	家居廢物	工商業廢物	小計
易腐爛的廢物	2747 (74.9%)	922 (25.1%)	3668 (100%)
玻璃	310 (82.9%)	63 (16.8%)	374 (100%)
木料/藤料	74 (25.1%)	221 (74.9%)	295 (100%)
家居有害廢物	75 (69.4%)	33 (30.6%)	108 (100%)
總計	3206 (72.1%)	1239 (27.9%)	4445 (100%)

資料來源：環境保護署：《香港固體廢物監察報告》(2010年的統計數字)，圖表 2.8〈2010年都市固體廢物的成份〉。

E. 循環再造吸納量削弱了回收效果

環保園駐園再造廠已開始投產，部份企業的回收再造能力如下：

公噸

物料再造商	回收再造物料	每季目標 廢物回收量	日均回收量
倡威科技有限公司	食油	5000	54.9
香港鴻偉人造板公司	木材	12500	137.4
紹榮鋼鐵有限公司	金屬	40000	439.6
俐通集團	電子、電腦設備	300	3.3
香港德福環保科技集團有限公司	塑膠	5110	56.2
仁愛堂環保園塑膠資源再生中心	塑膠	1560	17.1
聖雅各福群會「綠色家電環保園」	家電	50	0.5
銀星控股有限公司	車用電池	660	7.3
總數		65180	716.3

資料來源：環保園網頁。

其實，在本地再造可以減省運費及碳排放，更重要的是，部份沒有海外市場的物料由於本地有再造廠而無需棄置堆填區。以木材為例，過去廢木材沒有出路，現在環保園廠商每日可吸納百多公噸廢木材，還未計算就地加工可能刺激「原材料」的需求而進一步提高回收率。

再以玻璃為例子，說明玻璃回收與再造的關係。政府介紹玻璃瓶回收及再造問題的資料指出，廢玻璃製造玻璃瓶比對從相關的礦物原料生產玻璃瓶在成本方面不相上下，因此回收玻璃輸往海外一途因欠缺經濟效益而一直難以啓動。¹⁵由於本港沒有具規模的玻璃再造產業，環保署曾公開表示：「在尚未確保玻璃有穩妥的回收出路之前，並不是以過早地建立大規模的玻璃樽收集系統。」¹⁶由此可見，本港整體廢物回收率能否提升，取決於本地循環再造業能否擴大發展。

¹⁵ 環境保護署廢物管理政策組：〈香港廢玻璃瓶的回收及循環再造〉，2010年11月，香港減廢網站，〈https://www.wastereduction.gov.hk/chi/materials/info/wr_glass.pdf〉。

¹⁶ 同前資料，2007年6月版本。

III. 政策原則建議

A. 都市固體廢物管理政策

1. 《政策大綱》提供了（1）避免和減少廢物、（2）再用、回收及循環再造，及（3）減少廢物體積及棄置三大範疇，可說是一個整全的政策框架，可以沿用下去，未來的政策重點是全面貫徹落實。
2. 廢物徵費的目的是要藉此改變市民的行爲，能否使市民心悅誠服，自覺遵守才是關鍵所在。
3. 信任市民具環保意識及願意承擔減廢及處理廢物的責任，故訂定政策優次方時，應以創造外在條件方便減廢、回收及再造的政策先行，對市民日常生活造成負面影響者次之。
4. 特區政府必須重建市民對政府遵循環保原則處理都市固體廢物的信心，既要身先士卒，又要投放足夠資源，例如在減廢、回收、環保採購等方面以身作則，及積極支持再造產業、建設環保廢物處理設施（不包括焚化爐）等，這有助建立起政策的感召力，市民也不會認為政府推卸責任。
5. 城市固體廢物問題事關社會各界及每個市民，關鍵在於動員全社會共同參與，更要體現公平承擔，因應近年工商業廢物飆升，應首先推出應對措施。
6. 確保三個政策範疇的措施齊頭並進，產生協同效應，例如以源頭減廢協助減少垃圾量、推動循環再造行業以促進回收等。

B. 廢物徵費

1. 從落實政策的優先次序考慮，廢物徵費應在主要減廢回收措施全面落實後才實施。
2. 有關收費制度應設有鼓勵機制，讓積極減廢及回收的市民無需繳費，甚至有機會獲得金錢回饋。
3. 廢物徵費應堅守「收入中立」原則，所得額外財政收入應用於推動環保回收循環再造經濟的發展。

4. 廢物徵費不可成爲變相銷售稅，更應排除其累退稅的弊病。

IV. 政策建議

A. 都市固體廢物管理政策

1. 爲了重建市民對政府願意承擔都市固體廢物處理責任的信心，特區政府應身先士卒，在政府內部全面實施各項減廢、回收及環保採購措施，除了要求政策局及部門在年度環保報告內加強交代有關情況外，特區政府也應提交整體政府的環保報告，尤其要系統地交代政府內部固體廢物處理的年度比較及相關數據，供市民監察。
2. 若要都市固體廢物處理政策成功落實，特區政府宜推動一個全港性運動，動員社會各界及全體市民參與減廢回收活動。有關活動不單要幫助市民建立起全面環保意識，進而身體力行，還要消除彼此之間的猜忌及互相推諉責任。更重要的是，有關運動需與香港未來的願景結合，吸引市民合力爲更美好的將來出一份力。
3. 積極落實避免及減廢範疇的政策措施，尤其是推行各項生產者責任制，從源頭減少廢物，幫助市民減少不必要的廢物。生產者應針對供應鏈上游的生產商、入口商、批發商、代理商等，要求督促他們生產及進口的貨品均需符合低耗能、原料少、無毒低污染、容易回收、減少多餘包裝等要求。若然如此，市場上才有真正的選擇，有志於減廢回收的市民才有機會實踐，未能做到大量減廢的市民也樂意遵守廢物徵費的規定。
4. 以創新思維提升回收再造效益
 - a. 在全港範圍內建立多種類物料協同回收系統

由單項回收轉爲多項物料協同回收，才能最大程度節省運輸費用。以食肆爲例，只要分類清楚，回收商可以一次過回收廢食油、玻璃樽、金屬罐、廚餘、塑膠樽等 5 種物料，食肆方面也可把廢物量大幅減少。

除了三色筒外，政府推動的自願參與回收活動大部份是單項回收，也就是只回收一種物料，例如充電池、電腦、慳電膽及光管、玻璃樽等，由於收集點分佈廣而回收量有限，以至單位運費成本昂貴，抵消了大部份回收物料所得價值。

b. 以購買服務方式補助回收及再造行業

回收商收集回收物料為政府減省了垃圾收集及運輸費用，再造商從廢物中拆走及提取有用物料，有助減少廢物量及縮減廢物體積，他們理應可以向特區政府支取相關服務收費。特區政府不應視該等服務為理所當然而無需付費，因此不存在所謂行業補貼問題。

c. 推動有償回收活動

回收物料其實具有一定的現金價值，若能推廣有償回收，這將對減廢回收產生正面強化作用，有助大大提高回收率。運用商業原則推動回收，除了依靠市場上的回收商外，政府也可以提供創業資金成立社會企業開展有關業務。

d. 以高科技帶動循環再造

本港科研能力及科技水平均位居世界前列，循環再造應結合研發及高新科技，朝高科技化方向發展。

- 從廢電器及電子零件中回收稀土金屬：香港工業總會與香港生產力促進局近日發表了有關香港發展稀土加工工業的可行性研究報告，指出香港有條件發展成為策略性稀土加工中心及開發 4 類應用潛力高的稀土中介材料。¹⁷另一方面，廢電器及電子零件含有不少珍貴金屬，部份先進國家如日本便從非電子產品中回收稀土金屬。¹⁸由於香港每年產生大量廢電器及電子零件，特區政府除了積極推動前述 4 類稀土中介材料工業的發展外，也可透過創新及科技基金，資助研發更先進及有效的回收金屬技術，俾能大幅提升循環再造業的科技水平。
- 把廢食油提煉成為生化柴油，¹⁹是另一個高增值的循環再造產業。

e. 以宜居城市概念帶動循環再造

誠如前文所說，廚餘製成的土壤改良劑若不能在本港範圍內找到出路，便

¹⁷ 詳情參看〈工總及生產力局的研究指香港有條件開拓稀土特種中介材料產業〉(新聞稿)，香港工業總會網頁，2012 年 3 月 13 日，

<http://www.industryhk.org/tc_chi/news/news_press/pr_120313_009.php>。

¹⁸ 〈外國購華稀土廢料 加工提煉〉，《文匯報》(網上版)，2011 年 6 月 21 日。

¹⁹ 〈荷航活用地溝油〉，《文匯報》(網上版)，2011 年 11 月 26 日。

會棄置在堆填區。特區政府可以從兩方面為該等土壤改良劑開拓出路，包括：

- 支持鄉郊復耕：目前鄉郊荒廢的原耕地不少，而社會上有志參與耕種的聲音愈來愈大，政府若能與新界地主協調配合，短時間內可能出現大面積復耕，除有助減少廢物外，更可使香港這個現代化城市生活倍添姿彩；
- 推廣天台花園；天台花園本身便有節能減排的效用，更可以持續吸納大量土壤改良劑，可說是一舉兩得，具體推廣策略如下：
 - － 率先綠化公共樓宇及設施的屋頂，其中高層建築物可採用較簡約的設計，低矮建築物則採用較細緻的設計，後者可供附近建居民欣賞；
 - － 特區政府也應鼓勵私人樓宇的業主參與，包括倡導企業社會責任，或提供配對資金作為鼓勵。

5. 盡快興建廢物處理設施，焚化爐屬最後的選項

- 在新界東建設另一個環保園，規模與現時的環保園相若，重點是要引入策略性再造廠，例如缺乏海外市場的玻璃、木料等，及製成品肯定有本地市場的再造紙等。
- 小蠔灣及沙嶺有機廢棄物處理廠固然需盡快建成投產，第三個有機廢棄物處理廠亦應按政府原來的規劃於 2020 年前完成，俾能全數吸納每日約 900 公噸的工商業廚餘。
- 現代焚化爐雖然比較環保，始終不如再用、回收及再造，更何況從成本效益角度分析也不如廢物徵費，故焚化爐應是所有都市固體廢物處理措施中的最後選項。

廢物徵費與焚化爐營運成本分析

	焚化爐(2016 年起)	廢物徵費(2015 年起)
資本性投資(億元)	150	10
每年淨營運開支(億元)	35	0.5
每天堆填減省量(公噸)	2700	2700
總堆填減省量(萬公噸；至 2022 年)	690	788
節省堆填成本(億元；至 2022 年)	44	50
淨開支/收益(億元；至 2022 年)	-351	+36

分析基礎：

- 焚化爐可於 2016 年投產，處理量每天 3000 公噸，容積壓縮率為 90%，餘下的灰燼殘渣仍需棄置在堆填區。
- 廢物徵費可於 2015 年實施，參照台北經驗，可減廢三成，即每天約 2700 公噸，但並未假設減廢率持續上升。
- 設立廢物徵費系統的初始成本為 10 億元，不論徵費率多少，每年收取的徵費將全數用於回饋市民和資助回收再造業，因此政府並無淨收益或支出。
- 假設現時每公噸堆填成本為 630 元，保持不變；但有關成本計算尚未納入垃圾運輸費用。

B. 廢物徵費

1. 局部收費制度可率先實施，對象是工商業廢物，俾能有效控制廢物增長的速度。
2. 廢物徵費不可以成為變相消費稅，既然家居廢物按量徵費會增加家庭支出，一旦實施徵費便須同時提供紓緩措施，以保障基層及低收入人士的生活水平不致受嚴重打擊。有兩項措施可供選擇：
 - a. 引入類似水費寬免的措施，每天向每個住戶提供一個免費垃圾袋，如垃圾量超過限額需要額外垃圾袋，便需自行購買指定的垃圾袋，等同按量徵費；或
 - b. 每年向每名/戶市民派發「購買固體廢物專用垃圾袋津貼」，市民減廢少買垃圾袋，省下來的金錢可作其他用途，因此有鼓勵市民減廢的功用。