

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)121/16-17(01)號文件

檔號：CB1/PS/1/16

環境事務委員會

垃圾收集及資源回收小組委員會

背景資料簡介

目的

本文件旨在就香港的垃圾收集及資源回收事宜提供背景資料，並概述立法會相關委員會討論相關事宜時，議員所提出的主要意見和關注。

背景

廢物收集

2. 目前，約 85% 來自家居源頭的都市固體廢物由食物環境衛生署("食環署")或其承辦商收集，再轉運往堆填區，廢物產生者無須就此繳付任何費用。¹ 食環署共設 157 個永久離街垃圾收集站("垃圾站")、574 個鄉村式垃圾站和 2 200 多個垃圾桶置放處。食環署及其承辦商營運 245 輛垃圾收集車輛("垃圾車")，直接或經全港的垃圾站收集垃圾，繼而將這些垃圾運往環境保護署("環保署")管理的廢物轉運站或堆填區。²

¹ 都市固體廢物包括來自住宅及工商業源頭的固體廢物，但不包括拆建廢物、化學廢物及其他特殊廢物。家居源頭是指住宅及機構處所，例如學校。

² 現時有 3 個策略性堆填區，分別位於稔灣、將軍澳及打鼓嶺；另有 7 個廢物轉運站分布於香港各區，集中收集廢物，以供運往堆填區。由小型垃圾車運至廢物轉運站的廢物在站內經壓縮後會裝上貨櫃，然後由貨櫃車或船隻運往堆填區。私營廢物收集商須繳費，才可將都市固體廢物送往廢物轉運站處置。收費的原意是讓政府至少可收回處理私營廢物收集商送往廢物轉運站的廢物的邊際成本。除此以外，現行並沒有就棄置於堆填區的都市固體廢物徵費。香港另有各個處置化學廢物、建築廢物及醫療廢物的收費計劃。

3. 食環署並沒有為工商業機構提供服務，該等機構須自行聘用廢物收集商。私營廢物收集商收集大部分來自工商業源頭的都市固體廢物，然後直接運往堆填區棄置。至於商住樓宇，家居廢物和工商業廢物往往在廢物收集過程中混雜一起。此外，工商界(例如街鋪)也有把廢物棄置於垃圾站的例子。不論如何收集都市固體廢物，現時廢物產生者都無須就於堆填區棄置都市固體廢物繳費。

廢屑箱

4. 食環署在街道上設置兩款廢屑箱，容量分別為 70 公升及 130 公升。2015 年，食環署檢視街道上廢屑箱的分布情況，並把各區廢屑箱的數目減少約 15%。食環署亦由 2016 年 6 月起分批推出新設計的廢屑箱。新設計的特徵包括垃圾投入口較小及箱身貼有較大的警告標示，以教育市民不應將垃圾棄置在廢屑箱旁或頂部，並應把大包的垃圾妥善棄置於垃圾站。

回收桶

5. 政府自 1998 年推出《減少廢物綱要計劃》後，在全港各區設置三色廢物回收桶(即回收桶)，並鼓勵市民將廢物中的紙張、塑膠及金屬分類丟棄。2005 年，環保署在全港推行家居廢物源頭分類計劃，在屋苑每個樓層及其他地方增設廢物分類設施，方便居民在源頭將廢物分類，以及增加可回收的回收物種類。2007 年，環保署把該項計劃的涵蓋範圍擴展至工商業樓宇。

6. 食環署以外判方式，委聘一個私營承辦商從回收桶收集廢物。設有回收桶的地點包括行人道、垃圾站、公眾街市、巴士總站，以及由學校、水務署和環保署管理的場地等。至於設於郊野公園、文康設施、公共屋邨、政府宿舍和政府辦公大樓等地點的回收桶的維修及管理，則分別由漁農自然護理署("漁護署")、康樂及文化事務署("康文署")、房屋署、政府樓宇的物業管理公司分別安排及支付費用。

都市固體廢物收費

7. 政府當局於 2012 年 1 月發表題為"進一步減少廢物方案：廢物收費是否可行？"的諮詢文件，就引入都市固體廢物收費及其他收費方式諮詢公眾。根據諮詢結果，大多數市民支持推行都市固體廢物按量收費，以推動減少和回收廢物。政府當局的目標是在 2016-2017 下半年度立法會會期提交相關法案，即廢物處置(都市固體廢物收費)(修訂)條例草案。

8. 為加強政府減廢及資源回收的工作，配合將來實施都市固體廢物收費，當局於 2016 年 2 月 1 日成立公共空間回收及垃圾收集設施改造督導委員會("督導委員會")，由環境局局長出任主席。³ 督導委員會負責檢視現時在提供回收及垃圾收集設施方面的情況，並提出所需的改造建議。

9. 政府於 2016 年 11 月 8 日宣布，督導委員會於 2016 年 4 月委託顧問進行的首階段研究經已完成。研究結果顯示市民普遍要求增加公共空間的回收桶數目，並支持減少廢屑箱的數目，以配合都市固體廢物收費。顧問建議了一些日後提供該等設施的一般性規劃指標。相關新聞公報載於**附錄 I**。

"綠在區區"

10. 行政長官於 2014 年的《施政報告》中宣布，政府計劃在全港 18 區各設"綠在區區"，藉此加強環保教育，以及協助收集區內不同種類的回收物(尤其是經濟價值不高的回收物，包括電器、電腦、飲料玻璃樽、慳電膽/光管及充電池)。⁴ "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。

生產者責任計劃

11. 生產者責任計劃是香港廢物管理策略的一項主要政策工具。⁵ 生產者責任計劃的理念是落實"污染者自付"的原則和"環保責任"的元素，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使用後的產品對環境的影響。《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》及《2015 年促進循環再造及妥善處置(產品容器)(修訂)條例草案》

³ 督導委員會的成員來自相關界別，包括設計及規劃界、學術界、商界、非牟利組織和地區人士，以及相關政府部門(漁農署、環保署、食環署、民政事務總署及康文署)。

⁴ 環保署正逐步在全港各區設立"綠在區區"。"綠在沙田"及"綠在東區"分別由 2015 年 5 月 12 日及 2015 年 9 月 23 日起開放予公眾使用。

⁵ 於 2008 年 7 月制定的《產品環保責任條例》(第 603 章)是框架法例。此框架法例就所有生產者責任計劃訂定共同核心元素，以及就個別類型的產品訂定基本規管要求，而運作細節則會透過該條例及其附屬法例訂明。

的通過，為實施分別針對若干受管制電器及玻璃飲料容器的生產者責任計劃訂立了法律框架。⁶

12. 為支援實施針對受管制電器的生產者責任計劃，當局正在屯門環保園興建廢電器電子產品處理及回收設施，以提供收集和妥善處理受管制電器廢物的服務。該設施預計在 2017 年年中啟用。至於針對玻璃飲料容器的強制性生產者責任計劃，政府會委聘最多 3 個玻璃管理承辦商，收集及安排玻璃容器循環再造。有關承辦商分別服務港島、九龍及新界 3 個區域。當局會以合約規定玻璃管理承辦商須在所負責的區域與"綠在區區"協調合作，管理所服務區域的住宅樓宇/屋苑的玻璃容器收集服務。玻璃管理承辦商亦應維持足夠的收集點網絡，以方便廢物產生者(主要是酒吧及其他餐飲服務業)參與廢玻璃容器回收。

有機資源回收中心

13. 政府當局在 2014 年 2 月發表的《香港廚餘及園林廢物計劃 2014-2022》("《廚餘計劃》")中，建議於 2014 年至 2024 年期間，分期設立為數 5 至 6 間有機資源回收中心的網絡。有機資源回收中心第 1 期現正於北大嶼山的小蠔灣興建，預計在 2017 年年底全面運作。該項設施會收集和處理工商界經源頭分類的廚餘。

14. 為準備未來加大規模回收廚餘，環保署與工商界展開廚餘循環再造合作計劃，收集經源頭分類的廚餘，然後運往九龍灣廚餘試驗處理設施。另一方面，香港房屋委員會("房委會")自 2011 年起分階段在公共屋邨推行廚餘回收試驗計劃，環保署亦自 2011 年起在屋苑推行廚餘循環再造項目，以期令住戶養成把廚餘分類的習慣和回收廚餘。當局成立了一個由環保署領導的跨部門工作小組，研究合適安排，以便源頭分類、收集食環署和房委會/房屋署轄下街市、熟食中心及商場等場所內所產生的工商業廚餘，並運送至相關設施循環再造。

⁶ 受管制電器包括空調機、電冰箱、洗衣機、電視機、電腦、列印機、掃描器和顯示器。第 11 段所述的兩項生產者責任計劃尚未生效，因為當局仍未藉訂立附屬法例訂明運作細節。

發展回收業

發展環保園

15. 位於屯門龍門路的環保園於 2007 年開始運作，是香港首個為回收業而興建的設施。環保園旨在以可負擔的價格提供長期用地，以及提供完善的配套設施，供回收及環保業使用，以期減少回收商的基建開支，從而鼓勵回收商投資先進的技術及回收工序。

回收基金

16. 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。回收基金的目標是資助可取得訂明成果的項目。有關成果為：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；開拓再造產品市場；以及提高回收業的整體作業能力、處理量、效率和技術，並增加回收業的市場資訊。

議員提出的主要意見及關注

17. 在上一屆立法會，環境事務委員會("事務委員會")於討論廢物管理設施如"綠在區區"及回收業的發展時，曾提出與收集、回收及循環再造垃圾有關的事宜。立法會亦曾成立法案委員會或小組委員會，審議有關為受管制電器及玻璃飲料容器引入生產者責任計劃，以及廢物分流計劃推行安排的立法建議，而該等委員會曾在會議上提出相關事宜。近年，議員在審核開支預算期間，亦曾提出多項有關廢物管理的問題。議員提出的主要意見及關注綜述於下文各段。

垃圾收集站

18. 部分議員建議，政府當局應考慮改善垃圾站的設計，提供廢物壓縮設施(例如流動垃圾壓縮機)或污水處理/處置設施，讓垃圾車在駛往廢物轉運站或堆填區途中妥善地排放污水。政府當局表示，食環署會按個別垃圾站(包括正在籌劃階段的垃圾站)的運作需要，並視乎場地情況是否許可，考慮於站內設置流動垃圾壓縮機。政府當局亦指出，食環署大部分的離街垃圾站均位於住宅區，該等垃圾站的設計及容量並非為其他用途而設定。容許垃圾車在食環署的垃圾站排放污水會帶來種種問題，

例如妨礙垃圾站的正常運作、增加垃圾站附近的交通負荷，以及衍生衛生和其他問題。此外，食環署的垃圾站並無污水處理設施處理垃圾車的污水，在站內排放污水不能符合容許的排放標準。

19. 有議員建議，當局應在垃圾站附近增設如玻璃飲料容器等回收物的收集點，以便利公眾交回這些容器。當局可考慮利用現有垃圾收集網絡，建立可回收資源的中央收集網絡。政府當局回應時表示，以玻璃飲料容器生產者責任計劃為例，政府根據該項生產者責任計劃所委聘的玻璃管理承辦商，可決定如何收集廢玻璃容器，以及是否向廢物產生者或私營收集商提供誘因，鼓勵他們交回更多廢玻璃容器。

"綠在區區"

20. 部分議員關注到"綠在區區"與私營回收商之間在收集回收物方面有潛在競爭及角色重疊。政府當局解釋，"綠在區區"與私營回收商在回收方面的角色相輔相成。在市場的力量下，私營回收商較有可能會收集價值較高的回收物，而"綠在區區"則會提供物流支援，以收集商業價值較低的回收物(例如電器、慳電膽、光管、玻璃樽及充電池等)，繼而送交合資格的回收商妥善處理。

21. 議員建議，當局可善用"綠在區區"的用地及處所，用作中央樞紐，大規模處理從私營回收商及由本地機構營運的收集點所得的回收物，藉此透過規模經濟達致最大的成本效益。此外，在政府的支持下，"綠在區區"應較私營回收商更有能力投資先進的回收技術，以改良回收工序及支持收集更多回收物。

22. 政府當局表示，"綠在區區"的主要功能之一是在社區層面加強環保教育，推廣綠色生活及"惜物減廢"的文化。考慮到"綠在區區"的用地限制，以及對附近居民的潛在不良環境影響(例如壓碎及磨碎廢玻璃容器所產生的噪音影響)，"綠在區區"的用地不會適合用作大規模處理回收物。

擴大回收網絡

23. 議員詢問政府當局會如何擴大社區回收網絡。有議員建議，鑒於住戶或許沒有足夠空間把廢物分類，政府當局應與房委會探討可否聘用房委會的潔淨服務承辦商，在個別公共租住屋邨的指定範圍內從家居垃圾中將可回收物料分類。

24. 政府當局察悉議員的建議。政府當局並表示，除在 18 區的每一區推行"綠在區區"項目外，當局亦推行其他減廢和回收計劃。舉例而言，根據全港家居廢物源頭分類計劃，參與計劃的屋苑會設置回收桶，方便居民在源頭把廢物分類。政府當局亦正於公共屋邨進行廚餘回收試驗計劃，並自 2011 年起在屋苑推行廚餘循環再造項目，以期令住戶養成把廚餘分類的習慣及回收廚餘。

生產者責任計劃

25. 議員質疑生產者責任計劃的安排在妥善收集及管理相關回收物(例如玻璃飲料容器)方面是否具有成本效益。在生產者責任計劃下以公帑資助承辦商從廢物產生者或私營回收商收集回收物，可能會令經濟效益減損。

26. 政府當局指出，直接資助私營回收商，或付款予交回可回收廢物的廢物產生者，在運作上會有困難。實行強制性生產者責任計劃會使有關廢物的收集及處理工作在規模上更具經濟效益，而聘用承辦商，以配合生產者責任計劃的推行，能更佳支援在全港推行回收工作。舉例而言，若由玻璃管理承辦商提供廢玻璃收集服務，以循環再造玻璃製成的建築材料的製造商將無須面對收集及處理廢玻璃所引致的大幅成本差距。

政府部門在廢物管理方面的合作

27. 議員建議，食環署應在廢物管理方面(例如回收方面)擔當更積極的角色，並與相關的政府部門(例如環保署)進一步合作。舉例而言，食環署可考慮在每個公眾街市提供空間及人手，以便回收廚餘。政府當局回應時表示，食環署會繼續考慮如何改善協調該署收集垃圾及環保署管理廢物工作，特別是在廚餘回收及都市固體廢物收費方面。

支援回收業的措施

28. 議員普遍認為，政府當局應制訂全面策略及在多方面推行措施，以支援回收業。舉例而言，當局應進一步推廣從源頭減少廢物及把廢物分類、考慮為廢物源頭分類立法、加快推行"綠在區區"項目、擴大社區回收網絡、⁷ 就在屋邨屋苑設立的回收

⁷ 由於單幢樓宇未必能放置回收桶，政府於 2011 年推出社區回收網絡，在各區設立更多回收物收集點，方便居民進行廢物源頭分類。該項措施旨在透過以物易物和面對面的推廣活動，提高市民對回收再造的意識，以及鼓勵市民參與回收廢物。

物收集點提供資料、加強教育公眾的工作，以及為廢物回收商提供稅務優惠或資助。

29. 政府當局向議員保證，當局會繼續推展不同的計劃及措施，以推動回收及循環再造廢物。舉例而言，《香港資源循環藍圖 2013-2022》已就社區的廢物源頭分類及"乾淨回收"(使從回收桶收集所得的回收物沒有受到污染)工作訂定行動計劃，以提升所得回收物的數量與質素。當局亦發展環保園，以可負擔的價格為回收商提供土地。就各種產品推行新的生產者責任計劃，亦會令本地回收業受惠。除回收基金外，政府當局亦透過創新及科技基金和環境及自然保育基金為回收商和有關各方提供資助。此外，政府當局與培訓機構協調提供訓練課程方面的工作，以提升回收業僱員的知識和技能。

立法會質詢

30. 在 2015-2016 年度立法會會期內，梁繼昌議員、易志明議員、葉國謙議員、陳克勤議員、郭家麒議員及郭偉強議員在 2015 年 10 月 28 日、2015 年 12 月 2 日、2015 年 12 月 16 日、2016 年 5 月 25 日及 2016 年 7 月 6 日的立法會會議上，曾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；回收桶的管理和回收桶回收廢物的成效。有關質詢及政府當局答覆的超連結載於**附錄 II**。

相關文件

31. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2016 年 11 月 14 日

香港特別行政區政府於 2016 年 11 月 8 日
發出的新聞公報

公共空間回收及垃圾收集設施改造督導委員會
召開第三次會議

由環境局局長黃錦星主持的公共空間回收及垃圾收集設施改造督導委員會（督導委員會）今日（十一月八日）舉行第三次會議，以檢視公共空間回收及垃圾收集設施的分布及設計。

督導委員會早前委託顧問進行研究，以檢視公共空間回收桶及廢屑箱的數目及分布。顧問已完成相關研究，並在今天的會議上匯報主要研究結果及就上述設施的分布提出建議。

其中一項研究結果顯示市民普遍要求增加公共空間的回收桶數目，並支持減少廢屑箱的數目，以配合日後實施都市固體廢物收費計劃。

顧問認為，政府已透過「廢物源頭分類計劃」推動於家居及辦公地方進行回收，計劃現已涵蓋全港八成人口。雖然經公共空間回收桶所收集的回收物少於全港總回收量的百分之一，但應需在日後增加其數目，以為行人及現時「廢物源頭分類計劃」尚未覆蓋的市民提供更佳的回收支援。廢屑箱的主要功能是收集行人所產生的廢屑，其數目有下調空間。

根據研究結果及參考了國際經驗，顧問就公共空間的回收桶及廢屑箱的未來的規劃建議了一些一般性的指標；應用這些規劃指標將分別增加回收桶的數目及減少廢屑箱的數目。顧問同時亦建議相關改動應分階段進行，並在參考公眾意見及反應後不時作出檢討及修訂。

除一般性規劃指標外，顧問同時建議政府應於合適位置（例如經常收到較多廢紙的港鐵車站出入口），增設回收特定物料的回收桶（例如廢紙），以促進資源回收。相關設施亦應放置於策略性位置，如十字路口及場地出入口等，讓市民更能掌握它們擺放的位置，從而增進它們的使用率。

除回收桶及廢屑箱的數目及分布外，顧問研究亦就這些設施的未來設計建議了一些參數。回收桶的大小、類別及配置應採用靈活設計，以物盡其用。此外，回收桶的投入口亦應根據回收物料類別作相應設計，以減少市民誤放回收物；而廢屑箱的投入口設計，應防市民棄置家居及行業廢物。

黃錦星於會上表示：「顧問研究對回收桶及廢屑箱的未來規劃提供了有用的指引。然而，指引只屬一般性指標，相關設施的實際設置需考慮不同地點的特性（例如旅遊景點）、場地限制及其他運作上的因素等。我們亦需顧及保持環境衛生這重要因素。有關部門會進一步考慮顧問的建議，然後向督導委員會匯報回收桶及廢屑箱應如何作出改動。」

在今天的會議上，督導委員會亦就第二階段的顧問研究框架進行討論。第二階段的顧問研究將參考是次研究所建議的設計參數，以檢視公共空間回收設施及廢屑箱的設計。公眾參與將是第二階段研究的重要部分，而顧問會在研究期間徵詢不同持份者的意見。

是次研究於今年四月受託進行。顧問安排了實地考察及抽樣調查，以評估回收設施和廢屑箱於不同環境下的使用情況。顧問並進行了問卷調查及聚焦小組會議，以收集市民及持份者的意見。

督導委員會由環境局局長出任主席，成員來自設計及規劃界、學術界、商界、非牟利組織和地區人士，以及相關政府部門代表。

[資料來源：環境局網頁]

垃圾收集及資源回收小組委員會

相關文件一覽表

日期	事項	文件
2014 年 4 月 4 日	財務委員會審核 2014-2015 年度開 支預算的特別 會議	議員提出的書面問題及政府當局的 答覆 (答覆編號： FHB(FE)160)
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)
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"提交的文件 (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 3 月 30 日	財務委員會審核 2015-2016 年度開 支預算的特別 會議	議員提出的書面問題及政府當局的 答覆 (答覆編號： ENB046、087、099、314、 350、380)

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)
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)
2016年 4月6日	財務委員會審核 2016-2017年度開 支預算的特別 會議	議員提出的書面問題及政府當局的 答覆 (答覆編號： FHB(FE)186)
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 (立法會號文件)

《2015年促進循環再造及妥善處置(產品容器)(修訂)條例草案》委員會報告的超連結：

發出日期	報告
2016年 4月14日	《2015年促進循環再造及妥善處置(產品容器)(修訂)條例草案》委員會報告

相關文件的超連結：

政府政策局／部門	文件
環境局	《香港資源循環藍圖 2013-2022》 《香港廚餘及園林廢物計劃 2014-2022》
環境局	有關"可持續的廢物管理 — 進一步減少廢物方案：廢物收費是否可行"的公眾諮詢文件

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
2016 年 7 月 6 日	有關梁繼昌議員所提立法會質詢(書面)的 新聞公報