



有衣食分享計劃 天水圍社區發展網絡

2017年1月16日會議

關於「社區垃圾在地處理」意見書

## 政府口講環保 政策卻不配合

致：立法會垃圾收集及資源回收小組委員會

### 背景

研究指出廚餘佔都市固體廢物三分之一，香港一方面面對堆填區爆滿問題，另一方面基層家庭卻難以負擔購買新鮮食物的費用。近年政府聲稱要「消滅廚餘」，「惜食香港運動」門面工夫做足，可是全面的社區食物回收政策至今仍停留鼓勵回收層面，未能做到真正源頭減廢。

本港現有多個團體推動食物回收，天水圍社區發展網絡紮根天水圍推行「有衣食分享計劃」，由2012年尾開始回收社區內過多、剩餘的食物，由家庭主婦作兼職回收員，由上門派菜義工及以定點派發的形式進行分享食物的工作，減少浪費之餘，鼓勵鄰舍互助，建立商戶、市民、環境「三贏」的社區網絡。本機構單單是上年回收量超過十一萬八千多公斤，而上年受惠人數超過一萬人次。

### 處理廚餘責任誰屬？

「有衣食」主力回收街市剩菜及商界捐贈食物。現時商界因清倉、產品將近到期、超市無法上架等各種原因，定期掉棄大批食物。

出現以上浪費情況正正是由於商家為了將資本極大化，而不斷生產商品及不停鼓吹消費，最後出現過度生產，造成恆常浪費的市場惡習。難道當工商業界為了賺錢而消耗土地、水、原材料等珍貴地球資源，其中產生的垃圾及回收處理成本卻要社會大眾及回收團體埋單？

由於「生產者責任制」未有落實至飲食業界，捐贈者均要求回收團體自行支付運費、倉庫入閘費及廚餘處理費用，我們對實施「都市固體廢物收費」後，能鼓勵生產者捐贈食品給回收團體的可能性深感憂慮。雖然食物分享團體已經盡力在短時間建立地區回收及分發網絡，相較香港每天平均三千多公噸的廚餘掉棄量而言(此為環保署2015年的統計數字，而工商業廚餘更有持續上升趨勢)，我們的努力與當下的垃圾問題相比不過是杯水車薪。若政府只空談收費或口頭鼓勵生產者要負責，而欠缺實際規管力度，屆時堆填區爆滿問題仍無法解決，而回收團體亦淪為代罪羔羊。

### 食物回收欠政策及支援

政府近年雖積極提出資源循環藍圖，又就垃圾徵費開展公眾諮詢，惟我們期望當局為香港食物浪費問題承擔更多。雖然現時環境自然保育基金有為不同回收團體提供資助，但是只要求各團體回收到一定的重量，從未要求或鼓勵街市等的商業或公營機構制定減廢率，令團體為追數「疲於奔命」。

我們建議政府為商業或公營機構制定減廢比率，這樣可以鼓勵商界主動聯絡不同團體，讓回收團體為商界提供減廢建議及策略，甚至為他們進行回收工作，令回收團體及商界之間的關係由本身是回收團體哀求商業捐贈的不平等關係，轉變成伙伴關係。

另外，我們建議基金除了以回收重量為項目的單一目標外，可以加上減廢率作為項目的目標，從而更全面地評估回收團體的工作。以本團體經驗為例，本團體在天澤街市回收已經超過 4 年，當初每日的回收量平均超過 100 公斤，在經過我們的惜食及環保教育工作後，現時每日回收量平均大約只有大約 50-60 公斤。若單單以回收重量來看，本團體的工作在基金眼中並不有效，但是可以看到天澤街市在我們工作後減廢百分率接近 50%，真正達到減廢的效果。

此外，我們亦建議政府為回收團體提供持續的資助，現時基金資助的模式只屬於短期資助。以本團體為例，雖然本團體在過去兩年已經超出基金所訂立的目標，但最後仍不獲續約。在沒有資源的情況下，我們唯有眼白白看著兩年建立的網絡及工作化為烏有。現時商界食物浪費情況非常嚴重，單是本機構每月已經回收到超過 6 噸的大批食物。面對龐大的浪費，但回收團體卻欠缺持續的支援，被迫單打獨鬥，承受極大成本開支及食物安全風險。「剩食」並不會因為團體數年的工作後而再不出現，要做到減廢的效果，那必定需要長期地在街市、貨倉等的地方進行回收工作。

最後，我們促請政府盡快訂立《好撒馬利亞人法》免除食物捐贈及回收單位的食物安全責任，長遠減少食物浪費。此外，我們建議政府一方面以獎勵方式，例如提供稅務優惠、定期表揚注重環保的企業等等，鼓勵生產者自發研究不同行業面對的廚餘問題、監督食物採購、儲存不當、運輸損耗等情況，並主動提供運輸方案，盡早將仍可食用的產品捐予社區團體、食物銀行或社區食堂，而非等到最後一刻才將食物回收及安全責任諉於回收業界；另一方面亦建議以罰款方式懲罰過度浪費的企業，在食物回收政策上可以參考類似美國國家環境保護局(Environmental Protection Agency, EPA)「Food Recovery Hierarchy」的清晰指引，以回收層階限制商界的「剩食」(仍可食用)與「廚餘」(不可食用)棄於堆填區的比例，以杜絕生產者將垃圾處理費用轉嫁消費者，或以成本效益為藉口避過企業社會責任。

### 垃圾問題需跨部門合作

處理「剩食」不但需要商界的合作，更需要各政府部門之間合作，才能讓各團體更有效地進行回收工作。

政府既需要迫使商界盡其社會責任，不同政府部門亦要為回收團體打通行政關卡。在沒有先例的情況下，層層疊疊的官僚架構不是將食物安全作為擋箭牌，就是不同部門因管理公司外判而互相推卸責任，結果都是將食物回收及分享活動拒諸門外。我們開展回收計劃四年間，便經常遇到因在社區中缺乏恆常派菜場地，缺乏儲存空間，又無法在社區內覓得可供團體使用的廚餘回收設施，而白白看著食物被浪費。

除了面對社區空間不足及欠缺社區廚餘回收設施的問題外，在回收街市剩菜的過程中亦處處碰壁，例如需要花人手及金錢運輸工具到各街市及商戶沒有誘因捐贈食物等等的問題。因應上述情況，

我們希望政府可以在公營街市中帶頭制定方便團體進行回收工作的政策及措施，我們建議公營街市主動開放空置舖位給予回收團體放置回收工作及限制公營街市的棄置食物重量。這不但能讓不同團體更有效地在公營街市回收街市剩菜，亦可以鼓勵私營街市(例如領展街市)仿效制定相類似的政策。

最後，我們認為若果要從源頭解決食物浪費問題，跨部門合作支援食物回收成為社區發展項目是政府當前急務。政府理應主動向社區團體提供運輸、場地等支援，例如讓食物回收團體優先使用房署空置單位或康文署轄下場地，締造有利食物回收的社會環境。這些措施既可促進基層就業，又可減少堆填區壓力，造福弱勢社群，從而締造更宜居都市環境，最終讓整體社會得益。

## 總結

總括而言，單就食物分享活動令接受食物人士得到的經濟及食物支援，每年已為香港社會節省不少福利及醫療開支，還未計算我們為政府省下的垃圾處理費用和環境成本。在「污者自付」的立場上，我們支持推行垃圾徵費處理無法回收再造的固體廢物。但如果政府計劃在沒有任何回收配套措施及政策指引的情況下，繼續讓食物回收團體直接或間接為生產者和整個社會支付廚餘處理成本，我們認為此舉是既不公道，亦非常短視的不平等政策！

## 因此我們建議政府在推行徵費之餘：

### 1. 厲行生產者責任制

-政府部門帶頭減廢，並以有獎有罰方式，鼓勵商界及街市自發研究及處理廚餘問題來源，並限制「剩食」(仍可食用)和「廚餘」(不可食用)掉棄堆填區的數量，以逼使商界分擔食物回收責任，改變回收團體和商界之間的權力關係。

-為避免食物回收團體淪為垃圾接收站，政府可從公營部門做起，再以清晰指引鼓勵商界及大眾跟隨，長遠減少食物浪費及堆填區壓力。我們建議政府參考 2012 年美國環境保護機構 (Environmental Protection Agency, EPA) 提出的「食物回收層階」(Food Recovery Hierarchy) (見下表)。該方案以「源頭減廢」(Source Reduction)及「餵養人口」(Feed People)為最首選的食物處理方法，目的是將「食物浪費」(Food Waste)數量減至最少，最後一層才以焚化及堆填方式處理。

最首選	Food Recovery Hierarchy 食物回收層階	
	1	Source Reduction 源頭減廢
	2	Feed People 餵養人口
	3	Feed Animals 餵養動物
	4	Industrial Uses 工業用途
	5	Composting 堆肥
最次選	6	Landfill/Incineration-Last resort for disposal 堆填/焚化-最後的處罰方式

資料來源：<http://www.epa.gov/wastes/conservesmm/foodrecovery/>

## 2. 盡快訂立食物捐贈法

-參考美國 1996 年訂立的《好撒馬利亞人法》(The Federal Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act)，免去捐贈者和回收團體在食物安全方面的法律責任，接受食物人士若因進食捐贈食物而影響健康，亦不可追究，從而令商界更安心地捐贈，藉此做到鼓勵商界捐贈食物的效果。

## 3. 改善環境自然保育基金的資助模式

-剩食及廢物問題並因團體數年的回收工作後而完全消失，因此我們建議政府應提供長期的社區食物回收資助。另外，我們建議除了單單以回收重量為評核機構的因素外，亦可以加入減廢率等等的其他因素，讓政府可以更全面地評估回收團體的工作。

## 4. 推行持續的社區廚餘回收措施

-現在政府打算只依賴兩個中央廚餘處理中心解決全港性廚餘問題，那必增加廚餘運輸過程中的污水及碳排放。我們建議政府應在每區建立小型廚餘處理系統及社區農圃，或在屋邨放置廚餘收集箱，方便回收團體及市民使用。當廚餘回收產出的肥料，肥料可以使用在社區園圃中。但是若社區欠缺園圃，社區產出的肥料屆時要不就是浪費，和環保的原意相違背；要不就需要運到其他地方去使用，增加碳排放。因此，我們認為社區農圃及社區廚餘回收是相輔相成的社區設施，這樣才能更有效地利用廚餘及達到可持續的效果。

## 5. 跨部門合作，支援食物回收團體

-政府應主動提供運輸、場地、廚餘處理等基本配套支援，例如讓食物回收團體優先使用房署空置單位、食環署或房屋署街市、康文署轄下社區會堂，作分發食物、存放物資或廚餘之用。

## 6. 提供技術支援，帶動綠色產業

-食物回收及廚餘處理均是勞動密集行業，後者更需要專業技術支援，政府應協助回收團體克服廚餘處理、食物儲存等問題，鼓勵綠色行業發展，創造就業。

聯絡人：梁兆隆(3482 0624 / [REDACTED])