

## 研究摘要

環境保護署最新發表的《香港固體廢物監察報告 2017》顯示<sup>1</sup>，在過去 26 年間，本港都市固體廢物總量由 1991 年的 270 萬公噸，增加超過四成，至 2017 年的 392 萬公噸。

近年香港廢物量不斷增加，使愈來愈多市民意識到垃圾圍城、堆填爆滿的問題。這些不斷攀升的廢物量，除了為生活環境帶來沉重負擔外，同時亦為香港整個廢物管理系統帶來巨大壓力。香港現時的廢物處理方法十分有限，主要依賴 3 個分別位於新界打鼓嶺、將軍澳和屯門的策略性堆填區，以堆填方式處置都市固體廢物。

對於地少人多的香港而言，堆填並不是一個可持續的廢物處理方法，更會對周邊的環境造成影響。在《香港資源循環藍圖 2013 - 2022》提及的廢物管理架構中，「回收」及「循環再造」是廢物處理其中重要一環。但本港近年整體的回收率不斷下降，由 2010 年的 52%，回落兩成至 2017 年的 32%。其中，家居廢物的回收率過去都維持在一個相對較低的水平。以 2017 年為例，家居廢物更只有 23% 的回收率。

廢物和資源只是一線之差，關鍵在於市民環保意識的高低。為進一步推動回收和加強減廢的工作，特區政府已於 2018 年 11 月向立法會提交都市固體廢物收費的法案；有關法案預計最快於 2020 年底落實。鄰近香港的城市如台北和首爾，也曾經面對減廢和回收的難題，但兩地分別於 2000 年和 1995 年實施垃圾收費計劃後，取得一定成效，廢物量顯著減少。

青年作為社會未來主人翁，是推動社會持續發展的中堅分子。而了解他們對香港減廢和資源回收的意見，將為特區政府制定相關政策帶來一定啟示。因此，本研究先檢視本港和其他地區在資源回收和減廢的策略與成效，同時嘗試從青年角度，了解他們對促進香港減廢和資源回收的意見，從而提出可行建議。

研究在 2019 年 2 月期間，主要透過三方面蒐集資料，包括實地青年意見調查，共訪問了 520 位 15 至 34 歲的香港青年、20 位參與聚焦小組青年訪談，以及 7 位專家和學者。

<sup>1</sup> 環境保護署。2018 年。〈香港固體廢物監察報告 2017〉。

## 主要討論

### 1. 香港近年廢物棄置量持續高企，進一步改善減廢與資源回收狀況刻不容緩。

環境保護署最新發表的《香港固體廢物監察報告 2017》顯示<sup>2</sup>，本港都市固體廢物人均棄置量過去連續七年上升。由 2011 年每人每日平均棄置 1.27 公斤垃圾，增至 2017 年的 1.45 公斤的歷史新高，上升超過一成。有關數字與 2013 年發表的《香港資源循環藍圖 2013 - 2022》<sup>3</sup>中，提出減至 1 公斤的目標相差甚遠。

另一方面，本港近年整體的回收率也不斷下降，由 2010 年的 52%，回落兩成至 2017 年的 32%。其中，家居廢物的回收率都只能維持在一個相對較低的水平，以 2017 年為例，家居廢物只有 23% 的回收率。

面對持續上升的廢物量，特區政府除要積極進行減廢和回收外，亦應檢視有關工作所面對的困難，從而制定相應的政策措施，解決垃圾圍城所產生的危機。

### 2. 加強減廢和資源回收，有助整體社會可持續發展、紓緩氣候暖化和減少對人體健康的負面影響。

是次實地青年意見調查中，成功收回 520 份有效問卷。調查結果顯示，有 358 名受訪青年表示在接受訪問前的一個月內，有「間中」或「經常」回收塑膠、紙張或鋁罐。他們較多表示希望通過回收物品，從而「減少對環境傷害」(64.5%)和「珍惜環境資源」(50%)。

另有受訪專家指出，鼓勵市民參與減廢和資源回收，減少對堆填區的負擔，相信對紓緩氣候變化有一定作用。而大量廢物棄置於堆填區內，除了造成氣候暖化外，更對人們的健康有一定影響。

綜合而言，促進減廢和資源回收，可以讓整體香港社會達致雙贏局面：一方面能夠減輕本港廢物處理的負擔，長遠有助整體社會的可持續發展；另一方面，減廢和資源回收能紓緩氣候暖化的現象，同時減少對人體健康的負面影響。

<sup>2</sup> 環境保護署。2018 年。〈香港固體廢物監察報告 2017〉。

<sup>3</sup> 環境局。2013 年。〈香港資源循環藍圖 2013 - 2022〉。

### **3. 現時本港的環保法例並不完善，遠落後於鄰近地區，存有很大改善空間。**

有受訪專家認為，香港與廢物處理有關的政策和法規仍未完善，是導致近年廢物量有增無減的其中一個原因。以首爾、柏林和台北的經驗為例，三地分別於 1992、1999 和 2001 年起落實強制廢物源頭分類的法例，規定市民棄置垃圾時，必須按不同類別分類回收。台北和首爾的生產者責任制已經涵蓋超過 30 項不同廢物，但香港目前只實施了塑膠購物袋和廢電器電子產品兩項生產者責任制的法例，其他廢物如玻璃飲料容器、塑膠產品容器等，則仍在草擬法例或諮詢階段。

由此可見，要促進香港的減廢和資源回收，特區政府可加大力度從多方面作出改善，包括盡快落實都市固體廢物徵費計劃和完善不同種類廢物的生產者責任制。長遠而言，特區政府應積極探討實施強制廢物源頭分類的可行性，從而推動市民更積極參與減廢和回收。

### **4. 本港回收業界面對經營困難，難以有效提升整體廢物回收比率。**

要提升香港整體的廢物回收比率，回收業界的角色必不可少。但有受訪專家表示，回收業界在香港經營面對很大困難，當中包括土地、人力、運輸成本高昂等，加上部分回收物料價格下跌，導致回收業界的經營者難以謀生。

此外，本港的回收業一直以收集及出口本地廢物的方式獲利，但隨著 2017 年中國內地頒布「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」，收緊廢料進口和審批程序，並大幅減少固體廢物進口種類和數量，對本已經營困難的香港回收業界來說，無疑是雪上加霜。

回收成本及租金高昂、廢料價值低和依賴外地接收本港的廢物等，都是回收業界面對的主要困難，這將直接打擊本港的廢物回收量。特區政府應加強對回收業界的支援，如提供經濟誘因、尋找新的廢物出口地、協助業務轉型等，以提升業界技術，使其符合新的環保標準，從而增加本港廢物回收率。

**5. 回收的便捷程度仍有待改善。有關當局宜針對青年認為回收麻煩和設施不足問題，便利他們參與回收。**

本研究的實地意見調查顯示，在受訪前一個月內皆「未試過」或「甚少」回收物品的青年中，逾六成(63.6%)表示因「擺去回收好麻煩」。相反，在表示「間中」或「經常」回收物品的受訪青年中，也有四成一的受訪青年表示因「回收設施好方便」(41.3%)而驅使他們進行回收。由此可見，回收設施是否便捷，對青年人會否參與物品回收有重要影響。

若要長遠提高香港的整體回收率，促進更多香港青年人和市民參與回收，首先需要提升回收物品的便捷程度。有關當局應在回收設施和回收程序方面多下工夫，並支持有助減廢和資源回收的創新科技產品，讓更多市民可更方便、容易地把建立回收習慣。

**6. 受訪青年對廢物徵費的成效存疑。但不少外地例子顯示，實施廢物徵費後，長遠均有助減廢與促進回收。**

在實地青年意見調查中顯示，在實施垃圾收費計劃後，三成六(36.5%)受訪青年表示同意相關措施可以令自己更積極進行減廢和廢物分類回收，而兩成二(22.9%)受訪青年則表示不同意。另有三成五(35.0%)受訪青年表示一半半。而在青年聚焦小組訪談中，也發現不少訪談青年對於垃圾徵費計劃能否鼓勵自己參與減廢和回收的意見不一。

此外，不少受訪專家、學者都認同香港應盡快實施廢物徵費的相關法例。參考台北和首爾兩地經驗為例，實施廢物按量徵費後，家居廢物量顯著下跌。台北的人均垃圾產生量由 1997 年的 1.04 公斤下降至 2017 年的 0.77 公斤；而首爾則由 1995 年的 1.3 公斤，降至 2016 年的 0.94 公斤。在回收比例方面，台北由 1997 年的 53% 增至 2017 年的 72%。首爾則由 1994 年的 21% 上升超過 3 倍，至 2016 年達到 68%。

從上述經驗可見，在實施廢物按量徵費後，對減廢和資源回收有一定幫助。特區政府應借鑒並落實相關法例，同時在執行細節上，定期作出檢討，加強執法力度和堵塞法例漏洞，從而推動更多市民參與減廢和回收。

## 建 議

基於上述研究結果及討論要點，可透過下列幾項建議，促進香港的減廢和資源回收：

**1. 完善減廢政策及法例，包括生產者責任制及都市固體廢物徵費計劃。**

研究建議，特區政府應盡快考慮把生產者責任制擴充至其他物品，例如鋁罐、紙包飲品等其他包裝物料或容器，以透過「污染者自付」的原則，讓相關持分者可以分擔回收、循環再造、處理和棄置廢棄產品的責任。特區政府在落實廢物徵費相關法例的同時，執行細節上亦應定期作出檢討，加強執法力度和堵塞法例漏洞，從而推動更多市民參與減廢和回收。

**2. 試行垃圾強制分類回收，長遠亦應探討全港實施的可行性。**

研究建議特區政府可於現階段揀選公共屋邨、鄉郊、商場、公營機構、受資助機構或學校等場所試行，以測試計劃成效。長遠來說，政府亦應把立法強制分類回收的選項，加入香港未來資源減廢的行動藍圖內，為將來全港落實推行作準備。

**3. 增加及改善回收設施，提升市民回收動機。**

建議特區政府應增加回收設施的數量，提升市民回收動機。政府亦應在現有回收設施上增設指示，以標示可以回收的物品和正確的回收步驟，強化提醒和教育公眾的功能。另外，當局亦應增設更多逆向膠樽回收機（**Reverse Vending Machine**，簡稱 **RVM**），並以經濟誘因鼓勵市民保持回收膠樽清潔和正確地回收。

**4. 增加對本地廢物回收再造業的支援：優化回收基金，給予回收物料定額補貼和完善回收再造產業。**

為長遠推動本港回收業的可持續發展，研究建議特區政府參考外地經驗，把所有環保徵費的收入，例如已經實施的膠袋徵費、將來的都市固體廢物和生產者責任制的收費等，撥入回收基金，以恆常及穩定地支援本港回收業的發展。

為解決回收商面對的經營困難，政府應考慮直接給予回收物料定額補助，提升回收物料如塑膠的價格，以減少回收物料價格過低對回收商造成影響。

研究亦建議政府應繼續支援本港廢物再造業，於環保園批出更多土地興建回收再造廠；長遠使所有本地收集到的回收物品，都能在香港重新再造成環保物料，達致「在地使用、在地回收、在地再造」。

**5. 鼓勵業界人士參與環保創新產品的開發，讓公眾更方便、舒適地參與減廢行動。**

政府可以透過創科生活基金提供經濟誘因，鼓勵業界人士參與環保創新產品的開發，從而讓市民可透過一些創新及環保設計，把減廢和綠色環保的文化融入日常生活。

**6. 設立「全民走塑日」，推廣減廢和環保生活文化。**

研究建議設立「全民走塑日」，讓全港學生和市民有機會參與實踐減廢和環保生活，同時讓公眾持續關注有關議題，建立減廢的生活習慣。此外，在教育和宣傳策略上，除了要提升整體市民的環保意識外，也需加強市民對正確回收的認識。同時，政府也要增加市民參與回收的信心，確保市民棄置於回收箱的物品得到適當處理。