

方针 — 减少弃置废物，节省付费

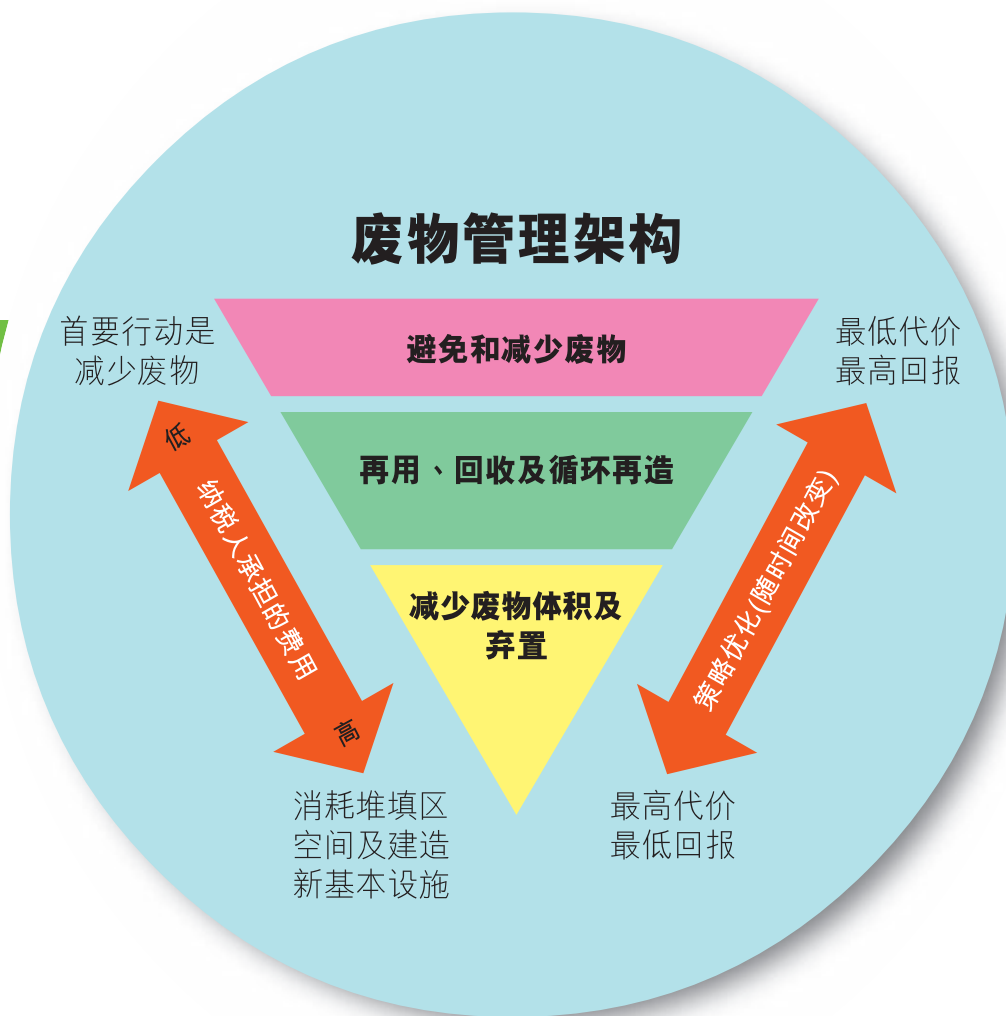
39. 「大市场，小政府」是香港人素来拥护的原则，而政府亦一直实践这套信念，当局只会在市场失效的情况下才会适当介入。但从过去数十年都市固体废物量不断增加，便可见自由市场力量未能有效运作，让每位市民意识到这种消耗型生活模式的真正代价，特别是对环境的严重影响。为解决当前难题，我们必须将废物处理费用与消费决定挂钩，以创造经济诱因，倡导每位香港市民选择更符合可持续发展原则的生活方式，从而减少制造废物和促进回收再造。本章节详述政府实现都市固体废物可持续管理的概念蓝图，包括废物管理架构和我们建议推行的相应政策工具，从而创造诱因，推动市民改变生活习惯和对废物的态度。

废物管理架构

40. 废物管理架构是我们的行动纲领。废物管理架构自1975年³面世以来，一直是全球管理都市固体废物的主导原则。特区政府的策略是采用一套三层架构，三个层次依优先顺序排列分别为：

- 避免和减少产生废物；
- 再用、回收及循环再造；及
- 减少废物体积及弃置。

³ 「废物管理架构」一词始见于欧盟1975年发出的《废物纲领指引》，文件并指定这套方法为欧洲的废物政策。1989年，欧盟委员会的「成员国废物管理策略」正式根据这套方法，制订多个层次的管理方针，有关架构在欧盟委员会于1996年检讨后获进一步确认。



废物管理架构

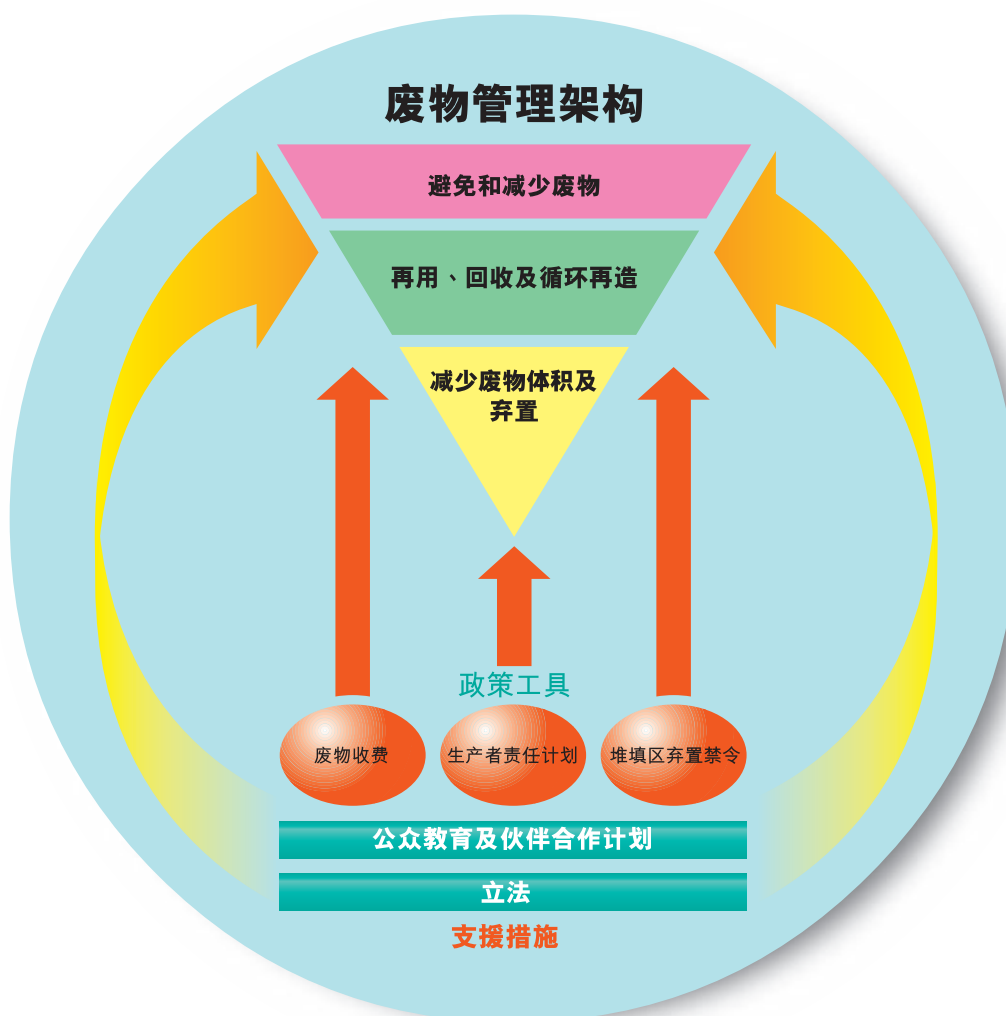
41. **采用三层架构，臻达可持续管理都市固体废物的目标。**最首要的层次是避免和减少废物，亦即在源头解决问题，鼓励公众尽量减少产生废物，假如废物无可避免，则透过恰当的产品设计或精简包装等途径，尽量将废物数量减至最低。

42. 第二个层次是尽量再用、回收及循环再造所有合适的回收物料。如要确保回收工作畅顺高效，我们必须设立完善的分类、收集及分隔系统，此外回收物料的市场出路亦同样重要。事实上，回收业是「循环经济」的中流砥柱，全赖回收业，经济活动产生的废物才可经过再用、回收及循环再造，重新进入消费圈。正因为「循环经济」存在这样的回转机制，我们可以最有效使用资源和物料，同时将废物量减至最低。

43. 当我们已竭尽所能避免、减少和回收再造废物，仍会有剩余的废物需要妥善处置。我们可利用适当的技术将废物处理和减少体积。社会上普遍认同废物弃置于堆填区前必须妥善处理，以免造成长期的负担。都市固体废物未经处理便直接弃置于堆填区会导致渗滤污水和堆填气体排放，造成长远的环境重担。
44. 从经济角度来看，避免、减少和回收再造废物需要投放的资源较少，但回报极高。多年来，政府一直致力以有限资源在这方面寻求最大效益，未来亦会遵循这个方针。
45. **家居废物值得特别关注。**根据2004年数字，每位香港市民每天产生1.35公斤需要弃置的废物，当中约1.0公斤(即74%)源于家居。调查显示本港家居废物的回收率仅为14%，远远低于工商业废物的60-70%回收率。家居废物回收率大幅落后，主因是工商业废物一般种类较少，污染度亦较低，因此更适合分类回收。此外，现时工商业废物生产者需支付费用聘请私人公司将废物收集及运往堆填区，因此工商企业有经济诱因减少废物。
46. 很明显，家居废物的回收及循环再造工作尚有极大改善空间。因此，我们将专注于这个范畴加倍努力。家居废物回收率偏低，香港每位市民亦责无旁贷。我们必须怀主人翁的心态，各人从自身做起，积极解决问题。

政策工具及支持措施的作用

47. 废物管理架构中的有效政策工具应可诱发适当行为和取得理想结果，从而承辅本大纲的整体目标。都市固体废物管理政策下所建议的政策工具，都是鼓励公众避免产生废物和将废物量减至最低，同时倡导废物分类，再用、回收和循环再造、整体处理和减少体积。每项建议的政策工具均可相辅相成，它们可发挥连锁反应，产生协同效益。若建议政策工具落实推行，将以立法支持，确保可有效施行，我们并会继续推行教育计划，确保公众接受和普遍遵从。



善用适当工具和措施

48. 建议的都市固体废物管理策略包括：

建議的政策工具	废物收费 —对行为模式产生重大影响，落实「污染者自付」原则。
	生产者责任计划 —让产品生产者及使用者(即公众)承担责任，分担产品整个寿命周期中所有经济、社会及环境影响。
	堆填区弃置禁令 —将都市固体废物分流，腾出宝贵而成本高昂的堆填区空间。
支援措施	公众教育及伙伴合作计划 —采用软措施提高公众意识、增加沟通了解和加强与公众及商界伙伴合作。
	立法 —确保公众奉公守法的必要措施，同时可惩处进行损害环境活动及作业的违例者。

表 4 建议的政策工具及支援措施

废物收费

- 49.** 都市固体废物管理并非免费。种种充份理由均指出，废物收费是落实一套连贯性废物管理策略的关键。香港市民素来毋须直接支付他们所产生废物的收集、输送及处理费用。每年约为12亿元的都市固体废物处理费用一向由公帑拨支，因此市民缺乏经济诱因去积极减少废物量，再用或循环再造废物。
- 50.** 为使公众认清消费与环境代价之间的关系，我们建议根据弃置废物量直接向每名废物生产者收费。换言之，管理都市固体废物的全数费用将公平地由产生这些废物的人承担。这项政策完全符合公众支持的「污染者自付」原则。根据国际的经验，推行废物收费计划后废物量会下降，废物减免和回收率则会上升。
- 51. 废物收费是改变行为模式的直接工具。**以消耗为主导的生活模式下，只要产品过时，不论新旧都会轻心弃掉，结果对废物管理基本设施造成极大负担，而且无法达到可持续发展原则。假如直接征收都市固体废物费，市民不得不对消费及弃置废物的习惯重新思量，并会更深刻地意识到这种生活模式对环境造成的不良影响。在收费计划下，市民不但可透过选购较为环保的产品而降低应付废物收费的金额，更重要的是他们可参与减少废物，携手为香港的环境尽一分力。
- 52.** 减少废物就是节省金钱。废物源头分类是政府减少需处理和弃置废物策略的轴心。直接征收都市固体废物费可鼓励本港的家庭将可回收废物分类，避免它们成为废物，从而降低他们需要支付的都市固体废物费。只要公众少制造废物，长远的废物管理费用便会下降，日后便不需要兴建太多堆填区和其他废物管理设施。这项政策可对环境带来多方面的裨益，使政府和市民同样受惠。

生产者责任计划

- 53. 规定制造者、处理者和最终使用者分担责任。**每件产品在寿命周期各阶段也会对经济、社会及环境造成影响。我们必须令产品的生产者 and 使用者为他们制造和消耗的产品负责。政府建议设立框架，就某些产品推行生产者责任计划。当中优先项目是在制造、包装、消耗过程中或废弃后对废物弃置造成重大影响的产品。
- 54.** 生产者责任计划把管理某些产品的责任交予制造商、分销商或零售商。一套设计完善的生产者责任计划可推动制造商设计一些产生较少废物或可以再用或循环再造的环保产品，扩展的生产者责任计划，把这计划的概念伸延至与产品有关的消费者、业界及分销商，令他们就产品在整个寿命周期造成的所有经济、社会及环境影响分担责任。我们不仅希望工商业界改变思维，重新规划从设计以至废物处理的每个生产阶段，我们还希望消费者在购物、再用及弃置产品时作出明智的抉择。
- 55. 生产者责任计划为本地回收业注入活力，是业界持续发展的关键。**在「循环经济」的框架下，经济活动产生的废物会重回消费圈。废物回收不但可减慢我们消耗天然资源的速度，还可减低制造工序造成的环境污染。多年来，本港在废物回收方面取得重大的成果，目前每年回收的都市固体废物超过230万公吨。然而这些废物九成均出口外地进行循环再造，实在有违取近不取远的基本原则，更导致香港承受环球市场需求不稳定的风险。政府冀盼可藉生产者责任计划建立长期稳定的本地可回收产品及物料源流，从而支持本地回收业长远发展，切实体现「循环经济」概念。

堆填区弃置禁令

- 56. 堆填区弃置禁令可维护我们珍贵的堆填空间。**厨余和食肆废物这类可生物降解废物会释放堆填气体和渗滤污水。堆填气体是带恶臭、可燃烧和

可爆炸的气体，并可能导致窒息；渗滤污水则属高度污染物质，处理不当会渗进或直接流入水源，造成严重的污染。由于可生物降解废物的分解过程很缓慢及不均匀，因此堆填区表面会出现不均匀沉降，可以引发长期的斜坡不稳定问题。政府为维修300公顷已关闭堆填区，每年耗资6,200万元解决其环境问题。我们必须珍惜和善用现有的珍贵堆填空间，留给惰性废料或无可避免的废物。长远来说，我们建议禁止在堆填区弃置可生物降解废物，以延长堆填区的寿命，使它们不致成为长期环境负担。此外，禁止弃置特定废物于堆填区亦符合海外现时的做法，如欧盟堆填区指引正逐渐收紧堆填废物中可生物降解的含量。



现代化堆填区有防渗漏层防止渗滤污水溢出以免污染地下水

- 57.** 堆填区弃置禁令具有充份经济理据。禁止在堆填区弃置特定的都市固体废物不仅可纾缓堆填区空间紧绌的问题，亦可为回收业或二手货品市场提供长期稳定的可回收物料来源。禁令将针对可轻易从主流废物中回收的产品，以及具有回收价值或目前有妥善出路的物料。除可促进回收有价值物料外，禁令还可配合政府强调避免、减少、再用及再造废物的整体都市固体废物管理策略，承辅都市固体废物收费计划和生产者责任计划，确保某些类别的废物得以回收。



每个市民都可为废物源头分类献出一分力

公众教育及伙伴合作计划

58. **公众教育及伙伴合作计划是政策工具的基石。**要成功推行建议的政策工具，公众全力支持是关键要素。大家必须明白需要改变一贯的习惯，及理解各政策工具的种种好处。我们固然可推行广告宣传呼吁公众响应，从而加强公众意识，但成效最大的却莫如采取更直接的外展方法，走向社群。深入各阶层的持续公众教育和伙伴合作计划具有重大的长远效益，加深公众了解避免、减少、再用及再造都市固体废物是何等重要。
59. 我们要从学校作为起点，以学童为目标对象。教育界培育我们的下一代，是推动改革的重要媒介。要学童养成负责任的行为模式和环保习惯，必须谆谆教诲，藉此加强学童的公民意识和社会责任感，使他们透过减少废物以爱护环境。要倡导负责任的行为模式，合适的学校课程不可或缺，此外亦可透过德育和公民教育、环境教育以及小学通识教育和中学社会科课程、通才教育、综合人文学科和科学课程等传达正确讯息。

- 60.** 与商界的伙伴合作关系举足轻重。商界是都市固体废物管理的重要伙伴。就以办得有声有色的「明智减废计划」为例，多年来便深入工商各界，公开表扬了数千间主动减少废物的环保企业。凭藉商界的参与，我们向广大市民印证了政策工具的成效，让本港330万劳动人口认识可持续管理都市固体废物的概念。



本地社区和环保团体齐心协力推广减少及回收废物

立法

- 61. 政策工具必须有法例支持。**政府应以坚定公平的态度推行建议的政策工具，此外并必须以立法作实质支持。当监管措施正式成为法律，当局便可实施管制措施，落实都市固体废物收费计划、生产者责任计划和堆填区弃置禁令等规定。监察和执法对非法倾倒废物等损害环境的行为具有阻吓作用，而且可确保违例者得到惩处，以及确保产品和物料妥善回收，继而再用或循环再造。

摘要

62. 作为自由市场的忠实拥护者，我们建议创造经济诱因，在三层废物管理架构下运用政策工具：避免产生和减少废物；再用、回收及循环再造；减少废物体积及弃置。为了以我们有限的资源取得最高回报，政府将以避免产生废物和回收再造为工作重点。我们相信只要结合三大建议的政策工具，即废物收费计划、生产者责任计划和堆填区弃置禁令，以及两大配套措施，即公众教育与伙伴合作及立法，便可发挥强大的连锁效益：

- 废物收费促进「污染者自付」原则，同时创造经济诱因引导公众改变生活习惯；
- 生产者责任计划强调分担责任，创造更大诱因促使公众回收废物循环再造，为本地回收业注入活力，使业界持续发展；而
- 堆填区弃置禁令则可防止有价值、可回收及不稳定的都市固体废物进入堆填区，从而延长堆填区的使用寿命，减轻长远的环境负担，此外亦可承辅其他两项政策工具。

63. 以上政策工具必须正式立法才可顺利推行。与此同时，政府亦会通过公众教育及伙伴合作计划加强宣传减少废物量和废物回收。