

政府管理都市固體廢物的工作

摘要

1. 在二零一三年，香港產生了 549 萬公噸都市固體廢物，其中 348 萬公噸 (63%) 棄置於堆填區，其餘 201 萬公噸 (37%) 則回收以供循環再造。與五年前發表的統計數字比較，棄置於堆填區的都市固體廢物增加了 6.4%，即由二零零九年的 327 萬公噸，增至二零一三年的 348 萬公噸；而都市固體廢物的回收率則由二零零九年的 49%，減至二零一三年的 37%。二零一三年，每日棄置於堆填區的都市固體廢物，大約相等於 650 輛雙層巴士的重量。然而，環境保護署 (環保署) 估算的都市固體廢物產生量及回收率計及了數量不明的經處理後出口的進口可循環再造物料 (見下文第 3 及 8 段)。

2. 環保署是環境局的執行部門，職責之一是推行廢物管理政策和策略。二零零五年十二月，環保署發表《都市固體廢物管理政策大綱 (2005 - 2014)》(《2005 政策大綱》)，就如何避免和減少都市固體廢物，其再用、回收和循環再造；減少廢物體積及棄置事宜，訂定策略、目標和工作計劃。二零一三年五月，環境局發表《香港資源循環藍圖 (2013 - 2022)》(《2013 藍圖》)，載列有關減少都市固體廢物每日人均棄置量的目標。審計署最近就政府在管理都市固體廢物方面的工作進行審查，以期找出可予改善之處。

減少都市固體廢物

3. **都市固體廢物產生量及回收率錯誤計及了數量不明的進口可循環再造物料** 對於政府管理都市固體廢物而進行的工作，都市固體廢物產生量和回收率皆屬衡量工作表現的兩個主要表現指標。前者是棄置於堆填區的都市固體廢物數量，以及本地產生後回收以供循環再造的都市固體廢物數量的總和，而後者則由都市固體廢物回收量及產生量兩項數字計算得出。《2005 政策大綱》訂定目標，以二零零三年為基準年，每年減少都市固體廢物產生量 1%，直至二零一四年。按此目標，都市固體廢物產生量應由二零零五年的 577 萬公噸減少 5% 至二零一零年的 548 萬公噸。然而，由於進行估算時，數量不明的進口可循環再造物料被一併計算在內，因此該兩個指標均被環保署高估。二零零五至二零一零年，兩個指標的高估情況明顯，前者由 601 萬公噸增加 15% 至 693 萬公噸，而後者則由 43% 增至 52%，主要原因是進口可循環再造物料的數量

摘要

在該數年間有所增加。二零一三年，該兩個指標分別回落至 549 萬公噸及 37%。環保署在估算本地產生後回收以供出口的可循環再造物料數量時，使用政府統計處(統計處)就港產品出口可循環再造物料編算的統計數字。該等統計數字以出口商向香港海關(海關)提交的貿易報關表所載資料為基礎。由於在本港經處理後出口的進口可循環再造物料，在貿易報關時都界定為“港產品出口貨物”，因此港產品出口可循環再造物料的數量，實則包含本地產生和進口的數量。都市固體廢物回收量(及產生量)被高估，令政府為增加都市固體廢物回收及循環再造工作的成效遭到扭曲(見下文第 8 段，以及第 2.2、2.5 至 2.11 及 2.15 段)。

4. 自二零一四年四月起，為協助蒐集可靠數據以反映本地產生後回收以供出口的可循環再造物料數量，統計處與海關已採取措施，向出口商蒐集額外資料，以區分出口的可循環再造物料的來源，即本地產生或是海外進口(第 2.20 至 2.22 段)。

5. **未達推行生產者責任計劃和都市固體廢物收費計劃的時間目標** 《2005 政策大綱》為推行六種產品的生產者責任計劃訂定以下時間目標：塑膠購物袋為二零零七年、廢電器電子產品為二零零七年、汽車輪胎為二零零七年、飲品玻璃樽為二零零八年、包裝物料為二零零八年及充電池為二零零九年，並會在二零零七年向立法會提交有關都市固體廢物收費的條例草案。然而，審計署注意到，首階段和第二階段塑膠購物袋生產者責任計劃先後在二零零九年七月和二零一五年四月才推行。而截至二零一五年八月，其餘五種產品的生產者責任計劃仍未推行，較推行時間目標遲了六至八年。另外，有關都市固體廢物收費的條例草案，在 2016 - 17 年度立法會會期才會提交立法會，較推行時間目標遲了九年(第 2.23、2.26、2.31、2.32、2.40 及 2.43 段)。

6. **須更全面報告塑膠購物袋生產者責任計劃的影響** 在二零零七和二零零八年，環保署告知立法會推行塑膠購物袋生產者責任計劃旨在引導市民改變習慣，減少過量使用塑膠購物袋。環保署在二零零九年七月推行首階段的塑膠購物袋生產者責任計劃(首階段塑膠購物袋計劃)。在該計劃下，符合指明規定的訂明零售商(主要為超級市場、便利店及個人用品店)，須就所派發的塑膠購物袋向顧客收費，每個不少於五角。審計署注意到，根據環保署的堆填區調查結果，在堆填區棄置的印有超級市場、便利店或個人用品店特徵的塑膠購物袋(相關塑膠購物袋)的數量，由二零零九年的 6.57 億個共重 13 493 公噸，減至二零一三年的 1.16 億個(數量減幅為 82%)共重 1 949 公噸(重量減幅為 86%)。然而，其他塑膠購物袋則由二零零九年的 40.21 億個共重 64 942 公噸，增至二零一三

摘要

年的 45.06 億個 (數量增幅為 12%) 共重 65 222 公噸 (重量增幅為 0.4%)。雖然在堆填區棄置的相關塑膠購物袋數量，在二零零九至二零一三年期間減少了 11 544 公噸 (13 493 公噸減 1 949 公噸)，減幅顯著，但對減少在堆填區棄置的都市固體廢物總重量而言 (二零一三年為 348 萬公噸)，影響卻比較少。然而，環保署在告知立法會首階段塑膠購物袋計劃得到順利實行時，只向立法會匯報相關塑膠購物袋所減少的數量而沒有匯報其減少的重量，這項額外資料能更全面反映實行首階段塑膠購物袋計劃對堆填區的影響 (第 2.39 至 2.48 段)。

7. 審計署亦注意到，從環保署堆填區調查結果得知棄置於堆填區相關塑膠購物袋 (見第 6 段) 數量，遠高於登記零售商為旗下登記零售店申報的派發量。舉例來說，二零一二年的堆填區調查發現 1.56 億個相關塑膠購物袋，登記零售商卻申報旗下登記零售店只派發了 5 950 萬個塑膠購物袋 (第 2.49 段)。

回收都市固體廢物

8. **都市固體廢物回收率被高估** 廢物回收的工序包括廢物循環再造、堆肥和產生能源等，旨在從產品中取得最大效益，延後消耗原生資源，減少在堆填區棄置的廢物量，藉此盡量減少使用堆填區。都市固體廢物回收率是政府都市固體廢物回收工作的主要表現指標。《2005 政策大綱》訂定在二零一四年或之前都市固體廢物回收率達到 50% 的目標，而《2013 藍圖》亦訂明，在二零二二年或之前，有 55% 的都市固體廢物將會循環再造。已發表的都市固體廢物回收率，由二零零五年的 43% 增至二零一零年的 52%，在二零一三年卻下跌至 37%。如第 3 段所述，審計署發現，由於當局在估算都市固體廢物產生和回收量時，把經處理後出口的進口可循環再造物料也一併計算在內，導致都市固體廢物的回收率以至循環再造情況，多年來均受到扭曲 (第 3.2、3.4 及 3.6 至 3.13 段)。

9. **須採取行動增加回收廢塑料** 審計署注意到，二零一三年的廢塑料回收率只有 26% (已計及數量不明的進口可循環再造塑料——見第 3 段)，相比廢金屬與廢紙的回收率卻分別有 90% 和 61%。環保署表示，可循環再造塑料的分類程序涉及高昂的勞工成本，再加上運輸成本高昂，以致回收廢塑料的利潤幅度偏低，因此廢塑料的回收率低於其他可循環再造物料 (第 3.11 及 3.14 至 3.19 段)。

摘要

10. **缺乏統計數字顯示有多少收集的可循環再造物料在堆填區棄置** 政府在公共地方設置廢物分類回收桶以便收集可循環再造物料。食物環境衛生署委聘承辦商從廢物分類回收桶收集可循環再造物料並送交認可循環再造商，每公噸所涉政府開支約為 9,000 元。再者，政府承辦商會把從廢物分類回收桶收集所得的可循環再造物料，分為受污染物料和未受污染物料。環保署表示，基於衛生考慮，只有未受污染的可循環再造物料可回收作循環再造。因此，受污染的可循環再造物料會在堆填區棄置，未受污染物料則會送交認可循環再造商。然而，由於可循環再造物料收集服務合約中未有相關的呈報規定，因此政府並沒有統計數字能顯示從廢物分類回收桶收集所得的可循環再造物料中，有多少因受污染或其他原因而須在堆填區棄置 (第 3.24 及 3.36 至 3.38 段)。

循環再造都市固體廢物

11. 為支援本地循環再造業，政府耗資 3.08 億元在屯門發展佔地 20 公頃的環保園，為循環再造商提供租金相宜的長期土地。環保園分兩期發展：第一期六幅土地 (地段 1 至 6) 由二零零六年十二月起可供租用，第二期十幅土地 (地段 7 至 16) 則在二零零九年十月至二零一二年七月期間陸續推出以供租用 (第 4.2 至 4.4 段)。

12. **部分租約規定未獲遵從** 審計署的審查發現：(a) 在二零一一至二零一四年期間，地段 1 租戶呈報的可循環再造物料處理量，只達租約所規定處理量的 16% 至 85%；(b) 地段 3 租戶在二零一零年五月，即租約所訂開始運作時間的 24 個月後，才開始循環再造運作。有關運作其後在二零一一年十一月至二零一三年六月期間暫停了 20 個月，在二零一五年一月至九月期間又再暫停了八個月；(c) 截至二零一五年八月，即租約所訂開始運作時間 (即二零一零年八月) 的五年後，地段 4 的循環再造運作仍未開始；以及 (d) 截至二零一五年八月，即地段 9、10 及 14 的租約所訂開始運作時間 (即二零一三年四月) 的 29 個月後，該等地段的循環再造運作仍未開始 (第 4.6 至 4.21 段)。

13. **部分租戶獲准免費使用空置地段** 審計署的審查發現，在二零一二年七月至二零一五年八月期間，環保署准許五個環保園租戶 (地段 3、8、11、13 及 14 的租戶) 免費使用空置的地段 15 及 16 內若干地方作貯存用途，每段許可期介乎三至六個月不等 (第 4.23 段)。

處理和棄置都市固體廢物

14. **未達減少在堆填區棄置都市固體廢物的目標** 《2005 政策大綱》所訂目標，是要把棄置在堆填區的都市固體廢物，由二零零四年的 60% 減至二零一四年的 25%，而餘下的都市固體廢物中，分別有 50% 藉回收及 25% 以綜合廢物管理設施處理。然而，審計署注意到，在二零一三年超過 63% 的都市固體廢物都是棄置在堆填區 (第 5.2 及 5.12 段)。

15. **近年棄置在堆填區的都市固體廢物有所增加** 《2013 藍圖》訂立目標，要把都市固體廢物每日人均棄置量，由二零一一年的 1.27 公斤，至二零一七年或之前減至 1 公斤或以下，及至二零二二年或之前再減至 0.8 公斤或以下。然而，審計署注意到，都市固體廢物每日人均棄置量由二零一一年的 1.27 公斤，增至二零一四年的 1.35 公斤，增幅為 6.3% (第 5.13、5.14 及 6.3 段)。

16. **未有向立法會提供堆填區使用年限所採用的可量化資料和所作假設** 香港有三個堆填區，佔地 271(100+61+110) 公頃，總設計容量為 1.39 億立方米。二零一二年三月，環保署告知立法會，堆填區容量在二零一一年年底合共耗用了 7 900 萬立方米，按此推斷本港三個堆填區在二零一四至二零一八年期間會陸續填滿，耗盡其堆填容量。審計署根據一九九三至二零一一年期間在三個堆填區棄置的廢物總量，以及期間耗用的堆填容量作出估算，結果顯示三個堆填區的剩餘使用年限，在二零一八年後仍能維持一段時間。環保署表示，在估算三個堆填區的剩餘使用年限時，假設部分堆填容量須留作其他用途，以及在堆填區棄置的都市固體廢物、建築廢物和特殊廢物將按年遞增。然而，環保署並無向立法會提供相關的可量化資料及假設 (第 5.16 至 5.20 段)。

未來路向

17. 鑑於多年來在堆填區棄置大量都市固體廢物，令香港有限的堆填區空間於擴建後將於 20 年內陸續耗盡。環保署在二零一四年十二月向立法會申請撥款 96 億元以擴建三個堆填區其中兩個時，告知立法會預計該兩個堆填區的使用年限可延長至二零二三年和二零二八年。環保署亦展開詳細研究，以期把餘下另一堆填區的使用年限延長至二零三三至二零三四年。假設財委會批准撥款，而經批准和擬議的擴建工程均完成後，三個堆填區將合共佔地 554 公頃，其面積約相等於 550 個標準足球場。鑑於香港土地珍貴，政府和社會各界均須

摘要

致力盡量減少在堆填區棄置都市固體廢物，以助保存珍貴的堆填區空間，留供這一代和後代使用 (第 1.7、6.8 及 6.9 段)。

審計署的建議

18. 審計署的各項建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議政府應：

減少都市固體廢物

- (a) 採取措施，以取得本地產生後回收以供出口的可循環再造物料數量的準確統計數字，用以估算都市固體廢物的產生量和回收率 (第 2.34(a)(i) 段)；
- (b) 加快推行生產者責任計劃和都市固體廢物收費計劃 (第 2.34 (c) 及 (d) 段)；
- (c) 加強工作，提高日後蒐集統計數字的準確度，以評估生產者責任計劃的成效 (第 2.52(b) 段)；

回收都市固體廢物

- (d) 在日後提高警覺，對都市固體廢物回收率大幅波動作出監察，並盡快查明原因 (第 3.20(a) 段)；
- (e) 研究通過回收基金提供適切的支援，促進廢塑料循環再造業的可持續發展 (第 3.20 (c) 段)；

循環再造都市固體廢物

- (f) 探討可行方案，以確保租戶遵從環保園租約內訂明的規定 (第 4.30(a) 段)；
- (g) 向牟利機構就他們暫准使用的空置土地收取合理租金 (第 4.30(d) 段)；

處理和棄置都市固體廢物

- (h) 加強工作，以減少產生並增加回收都市固體廢物 (第 5.21(a) 段)；

摘要

- (i) 在日後為堆填區擴建工程申請撥款時，須向立法會提供估算堆填區剩餘使用年限時所採用的可量化資料及假設 (第 5.21(b) 段)；及

未來路向

- (j) 加強工作，向公眾闡明堆填區耗盡問題的嚴重性 (第 6.15(a) 段)。

政府的回應

19. 政府同意審計署的建議。