

二零二一年四月二十二日
討論文件

委員會第 02/21 號文件

可持續發展委員會

可持續發展委員會就管理即棄塑膠 展開公眾參與

目的

環境局與環境保護署(環保署)邀請可持續發展委員會(委員會)考慮展開公眾參與，探討如何管理即棄塑膠物品，以便建議所需管理方法，從而儘量減少該類物品對環境和可持續發展的影響。本文件就擬議公眾參與的目標和範疇，臚列環境局與環保署所作建議，以供委員考慮。

背景

2. 塑膠物料既輕便又廉宜，容易塑造成各式物品，常用於日常生活¹。然而，大量製造和使用塑膠物品，亦是塑膠造成污染的主因，不但影響我們的生態系統，更會危害動物性命和人類健康。各種塑膠物品中，即棄的對環境尤其有害，因為它們一般以價值甚低的塑膠製成，難以分類和分揀以供回收，以致回收成本效益較低。目前，即棄的塑膠物品只有極少量能妥善回收，大部分最終都棄于堆填區甚或自然環境。即棄塑膠物品的普及亦變相鼓勵慣於浪費的生活方式。

3. 許多司法管轄區早已把管理即棄塑膠物品列為首要工作，並已推出各式計劃加以應對。不同司法管轄區在管理即棄塑膠物品方面的近年動向，載列於附件 A。

4. 香港方面，二零零九至一九九九年間本港堆填區的廢塑膠處置量激增 36%，同期人口卻只增加 7.5%。在二零一九年，堆填區每日處置大約 2320 公噸廢塑膠，約等於 155 部雙層巴士的總重量。政府一直推廣「走塑」文化，並鼓勵源頭減廢；附件 B 載列與即棄塑膠物品相關且持續推行的措施。即使該等措施都能發揮各自的應有效用，我們是時候更進一步，

¹ 部分最常見的即棄塑膠物品包括購物袋、飲品樽、食品包裝、小膠袋、包裝、飲管、攪拌棒和發泡膠外賣容器。

制訂長遠計劃以全面管理即棄塑膠物品。過程中，我們必須動員社會各界積極參與，從而收集大眾對管理方式、範疇、緩急次序和時間表的意見。因此，我們建議由委員會展開公眾參與，就如何管理即棄塑膠物品集思廣益。

委員會公眾參與的內容

5. 現建議委員會考慮在公眾參與中討論下列與管理即棄塑膠物品相關的重要事宜：

(i) 應否管制即棄塑膠物品的使用？

6. 日常生活中使用的即棄塑膠物品種類繁多。在香港，若按堆填區處置即棄塑膠物品的重量計算，首三位是塑膠袋、塑膠餐具和飲品塑膠樽。我們是區內率先管理廢塑膠的地方之一，在逾十年前已根據《產品環保責任條例》(第 603 章)，推行塑膠購物袋收費計劃，規定在貨品零售過程中必須就每個派發的塑膠購物袋收取至少五角。政府已完成優化該計劃的檢討，確保該計劃能有效減少塑膠購物袋的使用。政府亦正徵詢市民及相關業界的意見，以著手管理兩類即棄塑膠物品，分別是(a)飲品塑膠樽：政府已就推行生產者責任計劃於二零二一年二月二十二日展開為期三個月的公眾諮詢；以及(b)即棄塑膠餐具(即來自全港飲食店的膠叉、膠匙、膠刀、膠筷、膠杯、塑膠食物容器、膠碟、膠碗、膠蓋、塑膠飲管和塑膠攪拌棒)：政府正與飲食業界商討禁用即棄塑膠餐具。以上兩類即棄塑膠物品的一般規管方式已有方案，待諮詢持份者以商定細節後即可執行。此外，目前另有其他由業界主導、不屬規管性質的措施，例如「走塑走即棄」的推廣教育活動等。

7. 除上述物品外，還有許多其他常用的即棄塑膠物品。例子包括：非飲品類產品的塑膠樽；派遞服務、物流服務和電子商貿服務所用的包裝；個人護理及化妝用品所用的塑膠；與食物及飲品相關的包裝；各行各業的特有用品，例如酒店提供的盥洗用品、零售與市場推廣業使用的宣傳物品；以及禮品包裝、裝飾、其他慶祝用品等節慶和娛樂用品。管制該等物品的使用，而最終目標是淘汰當中部分物品，亦是其他地方的常見做法。話雖如此，我們必須承認部分物品至少在可見的將來仍然無法淘汰，原因有許多，包括該等物品用於保障人類健康和福祉(例如醫療用注射器和個人防護裝備物品)，特別是全球現正應對 2019 冠狀病毒病大流行，又或是有關物品沒有其他合理的替代品。若要管制即棄塑膠物品的方式更易令人接受，便須在廣納民意後以務實的態度界定管制範疇。社會各界必須明白，管制即棄塑膠物品的使用，目的並非是要全面禁用塑膠，而是要杜絕任意濫用塑膠的行為。

8. 為識別須予處理的即棄塑膠物品，建議可訂定一套評估準則，並可參考以下例子：

準則	闡釋	例子
(a) 是否有替代品	在某些情況下，能以合理的替代品取代塑膠作為制造物料。	以棉袋取代即棄塑膠袋
(b) 隨處棄置／進入海洋環境的機會	輕便的即棄塑膠物品隨處棄置的機會較大，因而對海洋環境造成更大威脅。	膠袋和塑膠包裝是常見的海洋塑膠廢物
(c) 運作需要	某些行業或許必須採用即棄塑膠物品才能滿足基本運作需要。	包裹銅線的塑膠、塑膠喉管、儲存化學品的塑膠容器
(d) 健康影響	基於衛生理由，要淘汰醫療相關的即棄塑膠物品或更困難。	口罩、注射器、個人防護裝備
(e) 可回收程度及回收出路	部分即棄塑膠物品由價值甚低和難以回收的塑膠製成，未能輕易分類和分揀以供回收。	塑膠包裝

(ii) 應以什麼方式管理即棄塑膠物品？

9. 按照項目(i)下所列準則，便可識別一批須予處理的即棄塑膠物品(下稱「目標物品」)。由於涉及的即棄塑膠物品種類繁多，故此必須訂定緩急次序，讓市民有時間逐步改變使用該等物品的習慣。在公眾參與的這部分，我們建議搜集公眾對以下事項的意見：

- (a) 應以什麼方式(自願或規管)管理項目(i)下識別的即棄塑膠物品；
- (b) 哪類塑膠物品(例如在堆填區處置量較高者)須及早處理；以及
- (c) 哪類塑膠物品較易受管制。

10. 對於項目 (i) 下識別的每種目標物品，社會各界須考慮在管制上究竟應採取規管措施(一般涉及收費、禁令、產品須符合的要求等)、非規管措施(例如自願約章、教育活動)，抑或分階段方式(即由非規管措施逐步變成規管措施)。其他地方的經驗顯示，規管措施較常用於管制塑膠購物袋、飲品塑膠樽、酒店提供的即棄盥洗用品、氧降解塑膠等。可是，推行規管措施一般需時較長，必須留意。

11. 上文第 6 段提到本港早已設立制度規管塑膠購物袋。塑膠購物袋收費計劃自二零一五年起全面推行後，塑膠購物袋的堆填區處置量已下跌 25%。我們建議藉是次公眾參與，搜集市民的意見，研究如何優化現行計劃，例如檢討現有的豁免範圍和每個塑膠購物袋收取五角的收費水平，以維持計劃的成效。

(iii) 環保生活方式－公眾接受程度

12. 經過多年宣傳和教育，公眾普遍已經非常熟悉「惜物、減廢」的概念，樂意實踐更環保的生活方式。「自備購物袋」是最深入民心 and 廣為實踐的環保概念之一，「自攜水樽」(使用可重用水樽與飲水機)而非購買包裝飲品，則是另一日趨普及的生活習慣。我們建議借助是次公眾參與，進一步推廣環保生活方式。

13. 上述自備／自攜措施，並無要求公眾承擔任何額外成本(或極其量只須承擔最低成本)。事實上，在推廣環保生活方式時，甚少強調可能須付出更多這一點，唯一例外是塑膠購物袋征費，因該項征費屬經濟抑制措施，旨在使公眾減少使用塑膠購物袋。然而，就即棄塑膠物品而言，若以其他原料生產或以其他產品取代該等物品，便很可能會招致額外成本。塑膠的生產成本低廉，事實上是即棄塑膠物品在市場上大受歡迎的原因。在推動公眾共同管制即棄塑膠物品時，有必要讓公眾得知在成本方面的影響。在公眾參與的這部分，我們建議就項目 (ii) 下考慮的方式和大眾實踐環保生活方式所衍生的下列各項成本相關事宜，搜集公眾意見：

- (a) 公眾是否願意為減少使用即棄塑膠物品而承擔額外成本，其形式可能是法定征費或使用替代原料／產品的成本；
- (b) 公眾如願意，則可接受的額外成本幅度為何；以及
- (c) 消費者選擇「較環保」產品時的考慮因素(例如產品能否再用、有沒有採用「環保物料」、包裝是否環保、品牌對「環保責任」的取態)。

14. 公眾對上述問題的回應，與設計合適工具以管制即棄塑膠物品息息相關。有關回應尤其有助評估公眾對收費等更嚴格措施的接受程度。在業界為保護環境而設計／研究即棄塑膠物品的替代品時，公眾願意承擔的額外成本幅度亦極具參考價值。

公眾參與的對象及模式

15. 管制即棄塑膠物品，定必影響普羅大眾的日常生活，是次公眾參與自然應以市民為主要對象。話雖如此，許多行業亦須採用即棄塑膠物品，故應在有需要時諮詢業界。我們也建議以額外方式搜集公眾意見，例如進行隨機電話調查，並繼續探訪學校以聽取青少年的意見。再者，由於我們建議借助是次公眾參與推廣環保生活方式，因此《公眾參與文件》應行文淺白，配上吸引的圖像，並輔以有趣的事實資料及環保要訣，以達到教育目的。

未來路向

16. 如委員贊同公眾參與議題及內容的上述建議，我們會展開以下工作：

- (a) 委任計劃總監，協助委員會監督整個公眾參與過程、擬備諮詢文件、搜集並分析收到的意見，以及聘用服務提供者進行隨機電話調查以搜集公眾意見；
- (b) 委員會轄下的策略工作小組會提供意見，以助擬備《公眾參與文件》、為公眾參與推行公眾互動階段和在考慮所得意見後制訂建議；以及
- (c) 制訂宣傳及公眾教育計劃，以配合公眾參與工作。

公眾參與的主要行動時間表載於附件C。

徵詢意見

17. 請委員考慮上述建議。

環境局／環境保護署

二零二一年四月

不同司法管轄區管理即棄塑膠物品的
近年動向摘要

司法管轄區	管理即棄塑膠物品的近年動向	
全球 — 《巴塞爾公約》締約國	2021 年 1 月	<ul style="list-style-type: none"> • 必須獲得相關出口國、進口國及各過境國的同意，才可越境轉移在《巴塞爾公約》下受管制的廢塑膠。
中國內地	2020 年 1 月	<ul style="list-style-type: none"> • 宣佈全國淘汰即棄塑膠物品的計劃，由 2020 年年底起逐步推展至 2025 年，涵蓋以下產品： <ul style="list-style-type: none"> - 超薄／不可降解的塑膠袋； - 塑膠棉花棒； - 含微膠珠的日常化學產品； - 發泡膠餐具； - 不可降解的塑膠飲管； - 不可降解的塑膠餐具； - 不可降解的塑膠快遞包裝；以及 - 酒店免費提供的塑膠物品。
澳門	2019 年 11 月	<ul style="list-style-type: none"> • 塑膠購物袋征費計劃在《限制提供塑膠袋》法律下生效。在零售行為中會就每個提供的塑膠購物袋收取澳門幣 1 元。
	2021 年 1 月	<ul style="list-style-type: none"> • 禁止發泡膠餐盒進口和轉運。
南韓	2018 年 5 月	<ul style="list-style-type: none"> • 宣佈一項計劃，主要目標如下： <ul style="list-style-type: none"> - 在 2020 年或之前以透明的飲品 PET 膠樽取代一切有色的飲品 PET 膠樽； - 在 2022 年或之前將塑膠杯和塑膠袋的用量減少 35%； - 將塑膠垃圾量減半；以及 - 在 2030 年或之前將塑膠回收率增至七成。
	2019 年 1 月	<ul style="list-style-type: none"> • 禁止在大型商店和超級市場使用即棄塑膠袋，並將塑膠購物袋收費計劃擴展到烘制麵包餅食店。
日本	2019 年 5 月	<ul style="list-style-type: none"> • 採取《塑膠資源循環策略》，主要目標如下： <ul style="list-style-type: none"> - 在 2030 年或之前將即棄塑膠物品的用量累計減少 25%；

	<p>2020年7月</p> <p>2022年4月</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 在2025年或之前為所有容器和包裝／產品換上可重用／可回收的設計； - 在2030年或之前令容器和包裝的回收率達到六成；以及 - 在2035年或之前百分百善用廢塑膠。 <ul style="list-style-type: none"> • 零售商須就每個塑膠購物袋收取至少3日元(約港幣兩角)。 • 禁止商店和各行各業免費提供即棄餐具。
歐洲聯盟 (歐盟)	<p>2018年1月</p> <p>2019年6月</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 採取《循環經濟下的歐洲塑膠策略》，目標如下： <ul style="list-style-type: none"> - 在2030年或之前，歐盟市場上所有塑膠包裝均可重用或回收； - 減少消耗即棄塑膠物品；以及 - 限制蓄意使用微塑膠。 • 發佈針對歐洲海灘和海洋上常見即棄塑膠垃圾的《即棄塑膠物品指令》，該指令就各種產品提出不同措施，例如： <ul style="list-style-type: none"> - 禁止使用(適用於棉花棒、餐具、飲品攪拌棒、飲管、餐碟、氣球杆、發泡膠食物容器、氧降解塑膠產品)； - 制訂產品設計要求和加強回收(適用於塑膠樽)；以及 - 征費或設定國家消耗上限目標(適用於塑膠購物袋)。
英國	<p>2018年12月</p> <p>2020年10月</p> <p>2021年4月</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 發表《英國處理資源和廢物的策略》，概述多項管理塑膠廢物的措施。 • 制定規例以禁止英國企業供應或售賣即棄的塑膠飲管、棉花棒和飲品攪拌棒。 • 把即棄購物袋征費擴展至所有零售商，而英國的征費亦由5便士增至10便士。
加拿大	<p>2017年6月</p> <p>2019年6月</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 制定規例，禁止製造、入口(在2018年7月或之前)和售賣(在2019年7月或之前)含微膠珠的盥洗用品，包括非處方藥物和天然健康產品。 • 宣佈計劃最早於2021年或之前禁用「有

	2020年10月	<p>害」的即棄塑膠物品。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 宣佈計劃於2030年或之前達致零塑膠廢物的目標。計劃的主要部分是禁用六種有害的即棄塑膠物品，即採用難以循環再用的塑膠製成的塑膠購物袋、飲管、攪拌棒、六環圈包裝、餐具和食物器具。預計相關規例將於2021年年底有定案。
西澳洲	2018年7月 2020年11月	<ul style="list-style-type: none"> • 禁止零售商提供輕便塑膠袋。 • 公佈《西澳洲塑膠計劃》，臚列短期(2020年至2023年)和中期(2024年至2026年)的行動，目標是淘汰下列塑膠產品： <p>短期行動將淘汰：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 餐碟； - 餐具； - 攪拌棒； - 飲管； - 厚身膠袋； - 發泡膠食物容器；以及 - 充氦氣球釋放儀式。 <p>中期行動將淘汰：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 保鮮袋； - 微膠珠； - 發泡膠包裝； - 膠柄棉花棒；以及 - 氧降解塑膠。

香港管理即棄塑膠物品的持續推行措施

二零零九年

- **塑膠購物袋收費計劃**

塑膠購物袋收費計劃是本港首個推行的生產者責任計劃。首階段收費計劃於二零零九年七月七日展開。自二零一五年四月一日起，收費計劃擴展至整個零售業界，所有零售商店均須參與。

二零一八年

- **停售塑膠樽裝水**

自二零一八年起，政府處所設置的自動售賣機逐步停售容量為一公升或以下的塑膠樽裝飲用水。

- **增設飲水機和加水站**

為建立「自攜水樽」的文化，環境保護署(環保署)由二零一八年起在政府場地分階段加裝飲水機，並於郊野公園逐步增設加水站。

- **「外賣走塑 餐具先行」運動**

為鼓勵市民外賣時「走塑、走即棄」，環境運動委員會和環保署連同餐飲業界在二零一八和一九年合辦是項運動。

- **「走塑沙灘 餐具先行」運動**

環保署於二零一八和一九年的夏天在各個公眾泳灘舉行是項運動，鼓勵市民和泳灘附近的食店避免使用或派發即棄塑膠餐具，以達致在沙灘源頭「走塑」。

- **綠展隊**

減廢回收社區外展隊「綠展隊」分階段成立，與社區內不同持份者在源頭減廢、清潔回收方面更緊密合作。

二零一九年

- **在政府場地減少使用即棄塑膠餐具**

政府自二零一九年起已停止在大部分政府處所及食堂提供膠飲管和發泡膠食物容器，亦會在批出新合約或續約時，就避免使用上述即棄餐具的安排訂立相關要求。

二零二零年

- **塑膠可回收物料回收服務先導計劃**
為期兩年的先導計劃於二零二零年在東區、觀塘及沙田逐步展開。所有從非工商業處所收集所得的廢塑膠會製成再生原材料或再造產品，以期得到妥善處理。
- **「走塑」學校午膳先導計劃**
計劃為約 50 間學校提供「四寶」(雪櫃、電蒸櫃、洗碗機及消毒機)，鼓勵學生使用可重用食物容器自備午膳。
- **「減廢回收 2.0」宣傳運動**
這項持續進行的宣傳運動鼓勵市民「惜物減廢」，實踐綠色生活；宣揚「慳多啲 點止三色咁簡單」的訊息；以及發放減廢與廢物回收的知識和最新資訊。
- **社區回收網絡的新品牌**
新品牌「6」旗下的 22 個「回收便利點」和超過 100 個「回收流動點」(即每週定時營運的流動回收點)自二零二零年年底開始逐步啟用，接收即棄塑膠物品及其他價值較低的可回收物料。連同九個現有的「回收環保站」(前稱「綠在區區」)，新的社區回收網絡在推動社區廢物源頭分類和乾淨回收的工作上發揮更積極的功能。

二零二一年

- **「塑膠飲料容器生產者責任計劃」的公眾諮詢**
政府將推行「塑膠飲料容器生產者責任計劃」，要求持份者共同承擔環保責任。預計「塑膠飲料容器生產者責任計劃」最快可於二零二五年或之前實施，視乎公眾諮詢所得意見和提出最終建議須經循的立法程序而定。
- **逆向自動售貨機(入樽機)先導計劃**
環保署正進行為期一年的逆向自動售貨機(入樽機)先導計劃，以評估在本港實地應用的可行性及成本效益。
- **校園安裝智能飲水機先導計劃**
80 所中小學在計劃下獲贈智能飲水機，鼓勵學生培養「自攜水樽」的生活文化。
- **就即棄塑膠餐具的規管事宜進行公眾諮詢**
政府計劃就分階段規管即棄塑膠餐具一事徵詢業界、市民及其他持份者的意見。視乎收到的意見和隨之而來的立法程序，期望首階段規管工作可於二零二五年前後落實。

可持續發展委員會
如何管理即棄塑膠物品
公眾參與的行動時間表

時間	行動
二零二一年 五月至八月	<ul style="list-style-type: none"> • 委任計劃總監 • 成立策略工作小組並委任增選成員 • 為公眾參與作準備，包括制訂工作計劃、擬備《公眾參與文件》和進行其他相關工作 • 委聘服務供應商進行隨機電話調查
二零二一年 九月至十一月	<ul style="list-style-type: none"> • 在三個月內舉辦各項公眾互動和宣傳活動 • 進行隨機電話調查
二零二一年十二月 至二零二二年二月	<ul style="list-style-type: none"> • 分析所得意見並制訂建議
二零二二年三月	<ul style="list-style-type: none"> • 公佈結果和建議