

二零二一年四月二十二日
讨论文件

委员会第 02/21 号文件

可持续发展委员会

可持续发展委员会就管理即弃塑胶 展开公众参与

目的

环境局与环境保护署(环保署)邀请可持续发展委员会(委员会)考虑展开公众参与，探讨如何管理即弃塑胶物品，以便建议所需管理方法，从而尽量减少该类物品对环境和可持续发展的影响。本文件就拟议公众参与的目标和范畴，胪列环境局与环保署所作建议，以供委员考虑。

背景

2. 塑胶物料既轻便又廉宜，容易塑造成各式物品，常用于日常生活¹。然而，大量制造和使用塑胶物品，亦是塑胶造成污染的主因，不但影响我们的生态系统，更会危害动物性命和人类健康。各种塑胶物品中，即弃的对环境尤其有害，因为它们一般以价值甚低的塑胶制成，难以分类和分拣以供回收，以致回收成本效益较低。目前，即弃的塑胶物品只有极少量能妥善回收，大部分最终都弃于堆填区甚或自然环境。即弃塑胶物品的普及亦变相鼓励惯于浪费的生活方式。

3. 许多司法管辖区早已把管理即弃塑胶物品列为首要工作，并已推出各式计划加以应对。不同司法管辖区在管理即弃塑胶物品方面的近年动向，载列于 **附件 A**。

4. 香港方面，二零零九至一九年间本港堆填区的废塑胶处置量激增 36%，同期人口却只增加 7.5%。在二零一九年，堆填区每日处置大约 2320 公吨废塑胶，约等于 155 部双层巴士的总重量。政府一直推广「走塑」文化，并鼓励源头减废；**附件 B** 载列与即弃塑胶物品相关且持续推行的措施。即使该等措施都能发挥各自的应有效用，我们是时候更进一步，制订长远计划以全面管理即弃塑胶物品。过程中，我们必须动员社会各界

¹ 部分最常见的即弃塑胶物品包括购物袋、饮品樽、食品包装、小胶袋、包装、饮管、搅拌棒和发泡胶外卖容器。

积极参与，从而收集大众对管理方式、范畴、缓急次序和时间表的意见。因此，我们建议由委员会展开公众参与，就如何管理即弃塑胶物品集思广益。

委员会公众参与的内容

5. 现建议委员会考虑在公众参与中讨论下列与管理即弃塑胶物品相关的重要事宜：

(i) 应否管制即弃塑胶物品的使用？

6. 日常生活中使用的即弃塑胶物品种类繁多。在香港，若按堆填区处置即弃塑胶物品的重量计算，首三位是塑胶袋、塑胶餐具和饮品塑胶樽。我们是区内率先管理废塑胶的地方之一，在逾十年前已根据《产品环保责任条例》(第 603 章)，推行塑胶购物袋收费计划，规定在货品零售过程中必须就每个派发的塑胶购物袋收取至少五角。政府已完成优化该计划的检讨，确保该计划能有效减少塑胶购物袋的使用。政府亦正征询市民及相关业界的意见，以着手管理两类即弃塑胶物品，分别是(a)饮品塑胶樽：政府已就推行生产者责任计划于二零二一年二月二十二日展开为期三个月的公众咨询；以及(b)即弃塑胶餐具(即来自全港饮食店的胶叉、胶匙、胶刀、胶筷、胶杯、塑胶食物容器、胶碟、胶碗、胶盖、塑胶饮管和塑胶搅拌棒)：政府正与饮食业界商讨禁用即弃塑胶餐具。以上两类即弃塑胶物品的一般规管方式已有方案，待咨询持份者以商定细节后即可执行。此外，目前另有其他由业界主导、不属规管性质的措施，例如「走塑走即弃」的推广教育活动等。

7. 除上述物品外，还有许多其他常用的即弃塑胶物品。例子包括：非饮品类产品的塑胶樽；派递服务、物流服务和电子商贸服务所用的包装；个人护理及化妆用品所用的塑胶；与食物及饮品相关的包装；各行各业的特有用品，例如酒店提供的盥洗用品、零售与市场推广业使用的宣传物品；以及礼品包装、装饰、其他庆祝用品等节庆和娱乐用品。管制该等物品的使用，而最终目标是淘汰当中部分物品，亦是其他地方的常见做法。话虽如此，我们必须承认部分物品至少在可见的将来仍然无法淘汰，原因有许多，包括该等物品用于保障人类健康和福祉(例如医疗用注射器和个人防护装备物品)，特别是全球现正应对 2019 冠状病毒病大流行，又或是有关物品没有其他合理的替代品。若要管制即弃塑胶物品的方式更易令人接受，便须在广纳民意后以务实的态度界定管制范畴。社会各界必须明白，管制即弃塑胶物品的使用，目的并非是要全面禁用塑胶，而是要杜绝任意滥用塑胶的行为。

8. 为识别须予处理的即弃塑胶物品，建议可订定一套评估准则，并可参考以下例子：

准则	阐释	例子
(a) 是否有替代品	在某些情况下，能以合理的替代品取代塑胶作为制造物料。	以棉袋取代即弃塑胶袋
(b) 随处弃置 / 进入海洋环境的机会	轻便的即弃塑胶物品随处弃置的机会较大，因而对海洋环境造成更大威胁。	胶袋和塑胶包装是常见的海洋塑胶废物
(c) 运作需要	某些行业或许必须采用即弃塑胶物品才能满足基本运作需要。	包裹铜线的塑胶、塑胶喉管、储存化学品的塑胶容器
(d) 健康影响	基于卫生理由，要淘汰医疗相关的即弃塑胶物品或更困难。	口罩、注射器、个人防护装备
(e) 可回收程度及回收出路	部分即弃塑胶物品由价值甚低和难以回收的塑胶制成，未能轻易分类和分拣以供回收。	塑胶包装

(ii) 应以什么方式管理即弃塑胶物品？

9. 按照项目 (i) 下所列准则，便可识别一批须予处理的即弃塑胶物品 (下称「目标物品」)。由于涉及的即弃塑胶物品种类繁多，故此必须订定缓急次序，让市民有时间逐步改变使用该等物品的习惯。在公众参与的这部分，我们建议搜集公众对以下事项的意见：

- (a) 应以什么方式 (自愿或规管) 管理项目 (i) 下识别的即弃塑胶物品；
- (b) 哪类塑胶物品 (例如在堆填区处置量较高者) 须及早处理；以及
- (c) 哪类塑胶物品较易受管制。

10. 对于项目 (i) 下识别的每种目标物品，社会各界须考虑在管制上究竟应采取规管措施(一般涉及收费、禁令、产品须符合的要求等)、非规管措施(例如自愿约章、教育活动)，抑或分阶段方式(即由非规管措施逐步变成规管措施)。其他地方的经验显示，规管措施较常用于管制塑胶购物袋、饮品塑胶樽、酒店提供的即弃盥洗用品、氧降解塑胶等。可是，推行规管措施一般需时较长，必须留意。

11. 上文第 6 段提到本港早已设立制度规管塑胶购物袋。塑胶购物袋收费计划自二零一五年起全面推行后，塑胶购物袋的堆填区处置量已下跌 25%。我们建议藉是次公众参与，搜集市民的意见，研究如何优化现行计划，例如检讨现有的豁免范围和每个塑胶购物袋收取五角的收费水平，以维持计划的成效。

(iii) 环保生活方式—公众接受程度

12. 经过多年宣传和教育，公众普遍已经非常熟悉「惜物、减废」的概念，乐意实践更环保的生活方式。「自备购物袋」是最深入民心和广为实践的环保概念之一，「自携水樽」(使用可重用水樽与饮水机)而非购买包装饮品，则是另一日趋普及的生活习惯。我们建议借助是次公众参与，进一步推广环保生活方式。

13. 上述自备 / 自携措施，并无要求公众承担任何额外成本(或极其量只须承担最低成本)。事实上，在推广环保生活方式时，甚少强调可能须付出更多这一点，唯一例外是塑胶购物袋征费，因该项征费属经济抑制措施，旨在使公众减少使用塑胶购物袋。然而，就即弃塑胶物品而言，若以其他原料生产或以其他产品取代该等物品，便很可能会招致额外成本。塑胶的生产成本低廉，事实上是即弃塑胶物品在市场上大受欢迎的原因。在推动公众共同管制即弃塑胶物品时，有必要让公众得知在成本方面的影响。在公众参与的这部分，我们建议就项目 (ii) 下考虑的方式和大众实践环保生活方式所衍生的下列各项成本相关事宜，搜集公众意见：

- (a) 公众是否愿意为减少使用即弃塑胶物品而承担额外成本，其形式可能是法定征费或使用替代原料 / 产品的成本；
- (b) 公众如愿意，则可接受的额外成本幅度为何；以及
- (c) 消费者选择「较环保」产品时的考虑因素(例如产品能否再用、有没有采用「环保物料」、包装是否环保、品牌对「环保责任」的取态)。

14. 公众对上述问题的回应，与设计合适工具以管制即弃塑胶物品息息相关。有关回应尤其有助评估公众对收费等更严格措施的接受程度。在业界为保护环境而设计 / 研究即弃塑胶物品的替代品时，公众愿意承担的额外成本幅度亦极具参考价值。

公众参与的对象及模式

15. 管制即弃塑胶物品，定必影响普罗大众的日常生活，是次公众参与自然应以市民为主要对象。话虽如此，许多行业亦须采用即弃塑胶物品，故应在有需要时咨询业界。我们也建议以额外方式搜集公众意见，例如进行随机电话调查，并继续探访学校以听取青少年的意见。再者，由于我们建议借助是次公众参与推广环保生活方式，因此《公众参与文件》应行文浅白，配上吸引的图像，并辅以有趣的事实资料及环保要诀，以达到教育目的。

未来路向

16. 如委员赞同公众参与议题及内容的上述建议，我们会展开以下工作：

- (a) 委任计划总监，协助委员会监督整个公众参与过程、拟备咨询文件、搜集并分析收到的意见，以及聘用服务提供者进行随机电话调查以搜集公众意见；
- (b) 委员会辖下的策略工作小组会提供意见，以助拟备《公众参与文件》、为公众参与推行公众互动阶段和在考虑所得意见后制订建议；以及
- (c) 制订宣传及公众教育计划，以配合公众参与工作。

公众参与的主要行动时间表载于 附件 C。

征询意见

17. 请委员考虑上述建议。

环境局 / 环境保护署
二零二一年四月

不同司法管辖区管理即弃塑胶物品的
近年动向摘要

司法管辖区	管理即弃塑胶物品的近年动向	
全球 — 《巴塞尔公约》缔约国	2021 年 1 月	<ul style="list-style-type: none"> • 必须获得相关出口国、进口国及各过境国的同意，才可越境转移在《巴塞尔公约》下受管制的废塑胶。
中国内地	2020 年 1 月	<ul style="list-style-type: none"> • 宣布全国淘汰即弃塑胶物品的计划，由 2020 年年底起逐步推展至 2025 年，涵盖以下产品： <ul style="list-style-type: none"> - 超薄 / 不可降解的塑胶袋； - 塑胶棉花棒； - 含微胶珠的日常化学产品； - 发泡胶餐具； - 不可降解的塑胶饮管； - 不可降解的塑胶餐具； - 不可降解的塑胶快递包装；以及 - 酒店免费提供的塑胶物品。
澳门	2019 年 11 月	<ul style="list-style-type: none"> • 塑胶购物袋征费计划在《限制提供塑胶袋》法律下生效。在零售行为中会就每个提供的塑胶购物袋收取澳门币 1 元。
	2021 年 1 月	<ul style="list-style-type: none"> • 禁止发泡胶餐盒进口和转运。
南韩	2018 年 5 月	<ul style="list-style-type: none"> • 宣布一项计划，主要目标如下： <ul style="list-style-type: none"> - 在 2020 年或之前以透明的饮品 PET 胶樽取代一切有色的饮品 PET 胶樽； - 在 2022 年或之前将塑胶杯和塑胶袋的用量减少 35%； - 将塑胶垃圾量减半；以及 - 在 2030 年或之前将塑胶回收率增至七成。
	2019 年 1 月	<ul style="list-style-type: none"> • 禁止在大型商店和超级市场使用即弃塑胶袋，并将塑胶购物袋收费计划扩展到烘制面包饼食店。
日本	2019 年 5 月	<ul style="list-style-type: none"> • 采取《塑胶资源循环策略》，主要目标如下： <ul style="list-style-type: none"> - 在 2030 年或之前将即弃塑胶物品的用量累计减少 25%；

	<p>2020年7月</p> <p>2022年4月</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 在2025年或之前为所有容器和包装 / 产品换上可重用 / 可回收的设计； - 在2030年或之前令容器和包装的回收率达到六成；以及 - 在2035年或之前百分百善用废塑胶。 <ul style="list-style-type: none"> • 零售商须就每个塑胶购物袋收取至少3日元(约港币两角)。 • 禁止商店和各行各业免费提供即弃餐具。
<p>欧洲联盟 (欧盟)</p>	<p>2018年1月</p> <p>2019年6月</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 采取《循环经济下的欧洲塑胶策略》，目标如下： <ul style="list-style-type: none"> - 在2030年或之前，欧盟市场上所有塑胶包装均可重用或回收； - 减少消耗即弃塑胶物品；以及 - 限制蓄意使用微塑胶。 • 发布针对欧洲海滩和海洋上常见即弃塑胶垃圾的《即弃塑胶物品指令》，该指令就各种产品提出不同措施，例如： <ul style="list-style-type: none"> - 禁止使用(适用于棉花棒、餐具、饮品搅拌棒、饮管、餐碟、气球杆、发泡胶食物容器、氧降解塑胶产品)； - 制订产品设计要求和加强回收(适用于塑胶樽)；以及 - 征费或设定国家消耗上限目标(适用于塑胶购物袋)。
<p>英国</p>	<p>2018年12月</p> <p>2020年10月</p> <p>2021年4月</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 发表《英国处理资源和废物的策略》，概述多项管理塑胶废物的措施。 • 制定规例以禁止英国企业供应或售卖即弃的塑胶饮管、棉花棒和饮品搅拌棒。 • 把即弃购物袋征费扩展至所有零售商，而英国的征费亦由5便士增至10便士。
<p>加拿大</p>	<p>2017年6月</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 制定规例，禁止制造、入口(在2018年7月或之前)和售卖(在2019年7月或之前)含微胶珠的盥洗用品，包括非处方药物和天然健康产品。

	<p>2019年6月</p> <p>2020年10月</p>	<ul style="list-style-type: none"> 宣布计划最早于2021年或之前禁用「有害」的即弃塑胶物品。 宣布计划于2030年或之前达致零塑胶废物的目标。计划的主要部分是禁用六种有害的即弃塑胶物品，即采用难以循环再用的塑胶制成的塑胶购物袋、饮管、搅拌棒、六环圈包装、餐具和食物器具。预计相关规例将于2021年年底有定案。
西澳洲	<p>2018年7月</p> <p>2020年11月</p>	<ul style="list-style-type: none"> 禁止零售商提供轻便塑胶袋。 公布《西澳洲塑胶计划》，胪列短期(2020年至2023年)和中期(2024年至2026年)的行动，目标是淘汰下列塑胶产品： <ul style="list-style-type: none"> 短期行动将淘汰： <ul style="list-style-type: none"> - 餐碟； - 餐具； - 搅拌棒； - 饮管； - 厚身胶袋； - 发泡胶食物容器；以及 - 充氦气球释放仪式。 中期行动将淘汰： <ul style="list-style-type: none"> - 保鲜袋； - 微胶珠； - 发泡胶包装； - 胶柄棉花棒；以及 - 氧降解塑胶。

香港管理即弃塑胶物品的持续推行措施

二零零九年

- **塑胶购物袋收费计划**

塑胶购物袋收费计划是本港首个推行的生产者责任计划。首阶段收费计划于二零零九年七月七日展开。自二零一五年四月一日起，收费计划扩展至整个零售业界，所有零售商店均须参与。

二零一八年

- **停售塑胶樽装水**

自二零一八年起，政府处所设置的自动售卖机逐步停售容量为一公升或以下的塑胶樽装饮用水。

- **增设饮水机和加水站**

为建立「自携水樽」的文化，环境保护署(环保署)由二零一八年起在政府场地分阶段加装饮水机，并于郊野公园逐步增设加水站。

- **「外卖走塑 餐具先行」运动**

为鼓励市民外卖时「走塑、走即弃」，环境运动委员会和环保署连同餐饮业界在二零一八和一九年合办是项运动。

- **「走塑沙滩 餐具先行」运动**

环保署于二零一八和一九年的夏天在各个公众泳滩举行是项运动，鼓励市民和泳滩附近的食店避免使用或派发即弃塑胶餐具，以达致在沙滩源头「走塑」。

- **绿展队**

减废回收社区外展队「绿展队」分阶段成立，与社区内不同持份者在源头减废、清洁回收方面更紧密合作。

二零一九年

- **在政府场地减少使用即弃塑胶餐具**

政府自二零一九年起已停止在大部分政府处所及食堂提供胶饮管和发泡胶食物容器，亦会在批出新合约或续约时，就避免使用上述即弃餐具的安排订立相关要求。

二零二零年

- **塑胶可回收物料回收服务先导计划**

为期两年的先导计划于二零二零年在东区、观塘及沙田逐步展开。所有从非工商业处所收集所得的废塑胶会制成再生原材料或再造产品，以期得到妥善处理。

- **「走塑」学校午膳先导计划**

计划为约 50 间学校提供「四宝」(雪柜、电蒸柜、洗碗机及消毒机)，鼓励学生使用可重用食物容器自备午膳。

- **「减废回收 2.0」宣传运动**

这项持续进行的宣传运动鼓励市民「惜物减废」，实践绿色生活；宣扬「慳多啲 点止三色咁简单」的讯息；以及发放减废与废物回收的知识和最新资讯。

- **社区回收网络的新品牌**

新品牌「6」旗下的 22 个「回收便利点」和超过 100 个「回收流动点」(即每周定时营运的流动回收点)自二零二零年年底开始逐步启用，接收即弃塑胶物品及其他价值较低的可回收物料。连同九个现有的「回收环保站」(前称「绿在区区」)，新的社区回收网络在推动社区废物源头分类和干净回收的工作上发挥更积极的功能。

二零二一年

- **「塑胶饮料容器生产者责任计划」的公众咨询**

政府将推行「塑胶饮料容器生产者责任计划」，要求持份者共同承担环保责任。预计「塑胶饮料容器生产者责任计划」最快可于二零二五年或之前实施，视乎公众咨询所得意见和提出最终建议须经循的立法程序而定。

- **逆向自动售货机(入樽机)先导计划**

环保署正进行为期一年的逆向自动售货机(入樽机)先导计划，以评估在本港实地应用的可行性及成本效益。

- **校园安装智能饮水机先导计划**

80 所中小学在计划下获赠智能饮水机，鼓励学生培养「自携水樽」的生活文化。

- **就即弃塑胶餐具的规管事宜进行公众咨询**

政府计划就分阶段规管即弃塑胶餐具一事征询业界、市民及其他持份者的意见。视乎收到的意见和随之而来的立法程序，期望首阶段规管工作可于二零二五年前后落实。

可持续发展委员会
如何管理即弃塑胶物品
公众参与的行动时间表

时间	行动
二零二一年 五月至八月	<ul style="list-style-type: none">• 委任计划总监• 成立策略工作小组并委任增选成员• 为公众参与作准备，包括制订工作计划、拟备《公众参与文件》和进行其他相关工作• 委聘服务供应商进行随机电话调查
二零二一年 九月至十一月	<ul style="list-style-type: none">• 在三个月内举办各项公众互动和宣传活动• 进行随机电话调查
二零二一年十二月 至二零二二年二月	<ul style="list-style-type: none">• 分析所得意见并制订建议
二零二二年三月	<ul style="list-style-type: none">• 公布结果和建议