

《審計署署長第五十四號報告書》 — 第 5 章

環保園的發展

撮要

1. 二零零一年九月，環境局公布政府會在屯門第 38 區興建環保園。環保園能為本地的回收物料提供出路，及減輕可再造廢物主要依賴出口的問題。設立環保園亦可鼓勵發展具增值能力和較高檔的環保及循環再造科技，有助減少產生廢物。根據二零零五年的《都市固體廢物管理政策大綱》（2005 政策大綱），環保園佔地 20 公頃，會以相宜的租金為循環再造業提供用地和推動循環經濟。

2. 二零零六年三月，立法會的財務委員會（財委會）批准撥款 3.19 億元發展環保園（環保園項目）。二零零六年七月，建造工程展開。二零零六年十一月，環境保護署（環保署）聘請管理公司（營運公司）負責環保園的管理、保養和市場推廣工作。

3. 環保園分兩期發展。環保署表示，第一期（面積 8 公頃）預計於二零零六年年底或之前啓用（即土地可出租予租戶），第二期（面積 12 公頃）則預計於二零零九年年底或之前啓用。審計署最近進行審查，以探討環保署規劃和管理環保園的情況。

環保園的規劃

4. 二零零一年十一月，環保署聘請工程顧問進行環保園的初步研究。二零零二年十一月，環保園項目獲提升為工務計劃乙級工程，建設工程定於二零零四年年底或之前完工。同月，環境局告知環保署：(a)環保園的運作應財政自給；(b)當局不會額外撥款，支付環保園的經常費用；及(c)環保署須研究讓私營機構參與發展和營運環保園的可行性。

5. 二零零三年三月，環保署聘請財務顧問研究財務安排和探討可讓私營機構參與不同的合約方案。二零零五年九月，因應立法會環境事務委員會和財經事務及庫務局的意見，加上私人投資者對投資環保園項目缺乏興趣，環保署遂決定採用傳統的管理合約模式（採納方案）。根據採納方案：(a)營運公司按月向環保署收取營運費用；(b)租戶繳付的租金會撥入政府一般收入帳目；及(c)環保署會承擔環保園的經常費用。

6. **需要解決經常開支的財務安排** 審計署注意到，雖然環境局在二零零二年十一月決定環保園項目應財政自給，但經常費用的財務安排和應採用的合約方案問題，直到二零零五年九月才解決。結果，環保園第一期的目標啓用日期由二零零四年年底改為二零零六年年底。審計署建議，日後規劃環保項目時，環境局局長及環境保護署署長應在規劃階段時，盡早採取行動解決合約和財務安排問題，並在有需要時，諮詢財經事務及庫務局。

7. **需要探討其他合約安排以引入私營機構的專才** 審計署注意到，根據採納方案，環保園的發展並未全面利用私營機構的專才，因為營運公司只作為管理和保養的代理機構。審計署建議，日後規劃環保項目時，環境局局長及環境保護署署長應審慎研究是否需要讓私營機構參與項目的發展和營運，並在有需要時，探討其他合約安排，以期：(a)引入私營機構的專才，協助改善服務質素；及(b)容許靈活做法，以配合市場轉變。

8. **項目評估需要計及堆填區費用** 環保園的目標之一是推廣廢物循環再造，從而減少倚賴堆填區棄置廢物。環保署估計，在堆填區棄置每公噸廢物所需費用為 125 元。若把需要在堆填區棄置的 58 600 公噸廢物送到環保園循環再造，每年可節省費用達 730 萬元。不過，有關環保園的財委會轄下工務小組委員文件並無提供可節省的堆填區費用資料。審計署建議環境局局長及環境保護署署長應在環保項目的財政評估內計及全部費用和效益（包括節省費用），並視乎情況，考慮在工務小組委員會／財委會文件提供這些資料。

第一期發展

9. 環保園第一期共有六幅用地可供循環再造商租用。截至二零零九年十二月，環保署已就第一期全部用地批出租約。雖然第一期預計於二零零六年或之前啓用，但截至二零一零年二月，所有循環再造商尚未開始循環再造運作。

10. **需要盡力加快第一期的發展** 審計署注意到，出現延誤主要是由於六幅用地其中有三幅需要重新招標承租，以及租戶需要時間就建築圖則取得批准和完成建築工程。審計署建議環境保護署署長應留意第一期的進度，並盡力加快其發展。

11. **需要審慎評估循環再造商對土地的需求** 審計署注意到，六幅用地其中有三幅需要重新招標承租，及兩幅用地所處理的循環再造物料類別需要更改，以配合市場需求。審計署建議環境保護署署長應在招標前，審慎評估循環再造商對土地的需求，包括進行更多市場調查和廣泛諮詢業界。

12. **需要採取行動執行租約規定** 審計署注意到，第一期現有四個租戶未有按租約規定，在接收用地當日起計 12 個月內開始循環再造運作。有些租戶向環保署表示難以遵守此規定。有關困難包括現金周轉問題、市場不穩定，以及不熟悉有關建築物及消防要求的政府規例。審計署建議環境保護署署長應：(a) 採取措施，向沒有遵守規定的環保園租戶執行租約規定；及(b) 研究措施協助租戶解決經營上的困難。

13. **日後出租用地時需要考慮其他安排** 環保署表示，可於簽訂新租約時調整現時某些租約規定，以協助租戶開始運作。為增加環保園的吸引力，需要檢討挑選循環再造營運商的方式。審計署建議環境保護署署長應諮詢財經事務及庫務局局長意見，日後出租環保園用地時，除了公開招標外，考慮是否還有其他合適的安排。

14. **需要檢討環保園在達到廢物管理目標的成效** 環境事務委員會在二零零八年六月舉行會議，並提出下列意見：(a) 環保園的運作方式不能吸引準租戶；(b) 關注環保園按現行方式運作

是否可行；及(c)如廢物管理策略的目的是鼓勵循環再造業發展，應採取合適措施以促進循環再造業務運作。審計署建議環境保護署署長應檢討環保園在達到廢物管理目標的成效，特別是環保園能否達到建立具增值能力和較高檔的工序的目標。

第二期發展

15. 環保園第二期劃分為三區，即：(a)供政府資助工程項目使用的 A 區（兩幅用地共佔 1 公頃）；(b)供涉及循環再造的環保工業使用的 B 區（七幅用地共佔 4.2 公頃）；及(c)作其他短期用途的 C 區（4.9 公頃）。

16. **A 區** 環保署在二零零九年十月預留兩幅用地（每幅 0.5 公頃）設立塑膠廢物處理中心和電器及電子廢物處理中心，由非政府機構負責營運。為數 4,060 萬元的建設費用由基本工程儲備基金撥付，而環境及自然保育基金會在三年內支付不多於 2,000 萬元的經常營運成本。

17. **B 區** 環保署計劃在二零一零年年中邀請有興趣的經營商承租區內用地，以作更廣泛的用途，包括製造環保產品及研究廢物處理技術。

18. **C 區** 二零零九年三月，在發展局的要求下，環保署預留 C 區供存放空貨櫃。地政總署於二零零九年十月向一名貨櫃營運商批出一年短期租約，讓其在露天存放貨櫃。

19. **需要加快發展環保園第二期** 環保園第二期原本計劃可於二零零九年年底招租。截至二零一零年二月，第二期的基建工程仍在進行中。除指定用作設立廢物處理中心的用地外（見第 16 段），第二期其他用地仍未招標。審計署建議環境保護署署長應留意第二期的進度，並盡力加快其發展。

20. **需要留意環保園第二期的土地用途** 第二期平整的 12 公頃土地中，只有 5.2 公頃（包括指定用作兩間廢物處理中心的 1 公頃用地）可供批予循環再造商。審計署注意到：(a)循環

再造業持續要求提供更多土地作經營循環再造業務；及(b)用作存放貨櫃的用地面積甚廣（4.9公頃，佔第二期用地41%），但該用途與環保園循環再造運作的規劃原意並不相符。審計署建議環境保護署署長應：(a)密切監察環保園用地的用途，以確保為循環再造業提供足夠土地；及(b)就暫時撥作存放貨櫃的第二期用地，與發展局局長和地政總署署長聯絡，商討交還用地時間表。

21. **需要評估兩間試驗廢物處理中心的營運** 塑膠廢物處理中心和電器及電子廢物處理中心由獲委任為營運商的非政府機構負責運作。環保署表示，兩間試驗廢物處理中心的運作模式，旨在達到發展具增值能力和較高檔工序的目標。審計署建議環境保護署署長應按環保園發展具增值能力和較高檔工序的目標，檢討兩間試驗廢物處理中心的運作，尤其是他們在提高廢物循環再造這方面的成效。

管理合約的執行情況

22. 二零零六年十一月，環保署把一份為期七年的合約批予營運公司，以提供管理和保養服務，估計金額為9,850萬元。根據合約，營運公司除了提供管理和保養服務外，還須提供環保園的市場推廣服務。

23. **付款額需要與管理服務需求相稱** 由於環保園內業務活動量偏低，以及延遲接管部分用地，營運公司須提供的管理和保養服務大減。然而，合約內並無調整費用條款，容許營運費用因應較低的業務活動量而調減。儘管第一期尚未開始運作，但截至二零零九年十二月，環保署已向營運公司支付了3,200萬元營運費用。審計署建議環境保護署署長應在日後執行環保項目的管理合約時，採取措施確保支付的款項與所需服務相稱。

24. **需要加強營運公司的市場推廣角色** 管理合約並非單純是服務合約，因為營運公司也應提供宣傳環保園的市場推廣服務。審計署注意到由二零零六年十一月至二零零九年十一月，環保署沒有指示營運公司提供市場推廣服務。期間也甚少舉辦

有關的市場推廣活動。審計署建議環境保護署署長應考慮在舉辦市場推廣活動方面，善用營運公司的私營機構的專才，向循環再造商推介環保園。

25. **監察營運公司的表現** 環保園的管理合約訂明多項關於營運公司服務表現的規定。審計署注意到環保署沒有撰寫營運公司的表現評核報告。審計署建議環境保護署署長應按照管理合約列明的服務表現規定，密切監察營運公司的表現，並擬備該公司的表現評核報告。

當局的回應

26. 當局同意審計署的建議。

二零一零年四月