

第 4 章

環境保護署
土木工程拓展署

管理棄置拆建物料

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十七號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

管理棄置拆建物料

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.18
審查工作	1.19 – 1.22
鳴謝	1.23
第 2 部分：建築廢物處置收費計劃	2.1
收費計劃	2.2 – 2.35
審計署的建議	2.36 – 2.37
政府的回應	2.38 – 2.39
第 3 部分：增加重新使用填料的措施	3.1
處理填料	3.2 – 3.26
審計署的建議	3.27 – 3.28
政府的回應	3.29 – 3.30
第 4 部分：防止和偵察非法棄置活動的措施	4.1
背景	4.2 – 4.8
運載記錄制度	4.9 – 4.12
審計署的建議	4.13
政府的回應	4.14
偵察非法棄置拆建物料活動的試驗計劃	4.15 – 4.32
審計署的建議	4.33
政府的回應	4.34 – 4.35

	段數
第 5 部分：未來路向	5.1
有關問題	5.2 – 5.3
未來路向	5.4 – 5.9
審計署的建議	5.10 – 5.11
政府的回應	5.12 – 5.14

附錄	頁數
A：在公眾填料庫堆存的填料數量的變化 (2007 至 2014 年)	46
B：環境保護署：組織架構圖 (摘要) (2016 年 7 月 31 日)	47
C：土木工程拓展署：組織架構圖 (摘要) (2016 年 7 月 31 日)	48
D：填料庫收費的成本收回情況 (2006–07 至 2014–15 年度)	49
E：篩選分類設施收費的成本收回情況 (2006–07 至 2014–15 年度)	50
F：堆填區收費的成本收回情況 (2006–07 至 2014–15 年度)	51

管理棄置拆建物料

摘要

1. 建築和拆卸(拆建)活動所產生的棄置拆建物料，可分為能在填海和平整地盤項目中重新使用的惰性拆建物料(例如石塊、瓦礫和泥——下稱填料)，以及須予處置的非惰性拆建物料(例如廢竹、廢木和其他有機物質——下稱非惰性建築廢物)。

2. 根據《廢物處置(指定廢物處置設施)規例》(第354L章)，棄置拆建物料可送往下列設施處置：(a) 兩個由土木工程拓展署(土拓署)管理負責接收填料的公眾填料庫；(b) 兩個由土拓署管理負責接收並將填料送往兩個公眾填料庫的填料轉運設施；(c) 兩個由土拓署管理負責接收按重量計填料含量多於50%(下稱惰性含量規定)的棄置拆建物料的篩選分類設施；(d) 三個由環境保護署(環保署)管理負責接收按重量計填料含量不多於50%的棄置拆建物料的堆填區，分別為新界東南堆填區、新界東北堆填區和新界西堆填區；以及(e) 七個由環保署管理的離島廢物轉運設施，其所接收的棄置拆建物料不限填料含量，此等物料並會被送往新界西堆填區處置。

3. 在2014年產生的2 100萬公噸棄置拆建物料中，有1 956萬公噸(93%)為可重新使用的填料，餘下的144萬公噸(7%)則為送往堆填區處置的混合拆建物料(同時含有填料和非惰性建築廢物)，為同年在堆填區處置的廢物總量542萬公噸的27%。環保署表示，新界東南堆填區和新界東北堆填區只可應付全港的廢物處置需求至本世紀二十年代後期。審計署最近就政府在管理棄置拆建物料方面的工作進行審查。

建築廢物處置收費計劃

4. 自2006年1月，政府就處置棄置拆建物料實施收費計劃(下稱收費計劃)。在該收費計劃之下，將棄置拆建物料送往公眾填料庫和填料轉運設施處置的收費為每公噸27元，篩選分類設施的處置收費為每公噸100元，而堆填區和離島廢物轉運設施的處置收費則為每公噸125元(第2.4、2.5及2.16段)。

摘要

5. **重大部分成本未能收回** 2003年，在審議收費計劃期間，政府告知立法會，收費計劃的收費水平是根據使用者自付原則和悉數收回用作處置棄置拆建物料設施的建造費用和經常開支而釐定。然而，審計署留意到，在2006年1月至2016年8月期間，收費計劃的收費水平未曾作出調整，以致未能收回重大部分就棄置拆建物料處置服務的成本。以2014-15年度為例，篩選分類設施、公眾填料庫和堆填區的收費僅為相關處置服務成本的33%、44%和63%。在2006-07至2014-15年度期間，估計未能收回成本的總額達38.11億元。收費水平將於2017年4月起調整(第2.8至2.11及2.17段)。

6. **沒有每年就成本及收費水平進行檢討** 根據《財務通告第6/2006號》，管制人員須每年檢討費用及收費，並因應需要就費用及收費作出調整。然而，審計署的審查發現，儘管財經事務及庫務局(財庫局)在2006年年中至2014年年中期間曾重複提出要求，但期內環保署和土拓署並沒有就處置棄置拆建物料的收費水平及相關成本進行任何檢討，亦沒有向財庫局提交檢討結果(第2.18及2.21段)。

7. **就收費計劃採取的執法行動有不足之處** 根據《廢物處置(建築廢物處置收費)規例》(第354N章)，主要承判商在承辦價值100萬元或以上的建造工程時，須於獲授予該合約後的21天內向環保署申請開立一個繳費帳戶，使環保署可就處置有關合約的棄置拆建物料向該承判商徵費。承判商在未有開立繳費帳戶的情況下，不能將拆建物料送往政府的相關設施處置。因此，未有開立繳費帳戶的承判商可能會非法棄置拆建物料。在2005年12月至2015年12月期間，就開設繳費帳戶而提交的19 453宗申請個案中，有2 724宗(14%)未有遵守21天的時效規定。然而，環保署只就338宗個案提出檢控。其餘的2 386宗(2 724減338)個案，申請人平均在獲授予相關工程合約後78天才提交申請(由22日至5.8年不等)(第1.6及2.26至2.30段)。

增加重新使用填料的措施

8. 篩選分類設施接收符合惰性含量規定(即按重量計填料含量多於50%)的棄置拆建物料後，會篩選填料以備重新使用，剩餘物料則送往堆填區處置。土拓署採取篩選方法(以棄置拆建物料的重量比率為依據)，以確定應否容許個別車輛於篩選設施處置其載有的棄置拆建物料(第3.3至3.6段)。

9. **很多在篩選分類設施處置的棄置拆建物料車載量不符合惰性含量規定** 根據惰性含量規定，只有按重量計填料含量多於 50% 的棄置拆建物料才會獲篩選分類設施接收。在 2006 至 2015 年期間，送往篩選分類設施的棄置拆建物料車載量中，每年因不符合惰性含量規定而被拒收的比率僅為 2% 至 6% 不等，但環保署和土拓署在 2006 至 2014 年期間進行的調查卻發現，在篩選分類設施所接收的車載量中，每年有 18% 至 56% 不符合惰性含量規定。在 2006 至 2015 年期間，每年從篩選分類設施所接收的棄置拆建物料中，篩選後所得的填料數量比率平均僅為 28% (由 14% 至 44% 不等)，顯示所接收的棄置拆建物料車載量很多未有符合多於 50% 的惰性含量規定 (第 1.4(c) 及 3.8 至 3.13 段)。

防止和偵察非法棄置活動的措施

10. 公眾舉報非法棄置拆建物料的個案由 2005 年的 1 517 宗增至 2015 年的 6 499 宗，增幅達 328%。2015 年，政府部門清理了 6 300 公噸非法棄置拆建物料。2015 年 8 月，環保署推行一項試驗計劃，在 12 個非法棄置黑點安裝監察攝像機系統，以偵察非法棄置活動。在 2015 年 8 月至 2016 年 2 月的試驗計劃期間，該 12 部攝像機系統共錄得 998 宗涉及以車輛非法棄置廢物個案的影像，其中 170 宗 (17%) 涉及非法棄置拆建物料。截至 2016 年 7 月，環保署已就該 170 宗個案中的 46 宗提出檢控，另有 2 宗仍在調查中 (第 4.7 及 4.16 至 4.18 段)。

11. **執法行動有不足之處** 在餘下的 122 宗 (170 減去 46 再減去 2 宗) 個案中，有 80 宗個案因為攝像機所攝錄的車牌號碼影像不清楚，所以環保署沒有提出檢控，而有部分個案影像不清楚是關於所安裝攝像機的質素。環保署沒有就其餘 42 宗個案提出檢控的原因為：(a) 按運輸署提供的地址寄給有關車主的信件因無人認收而退回；(b) 有關車主或駕駛者沒有提供案件詳情；(c) 處理個案有所延誤；及 (d) 涉案駕駛者聲稱是按照僱用運載服務人士的指示而棄置廢物 (第 4.18 及 4.20 至 4.31 段)。

未來路向

12. *須就輸出剩餘填料事宜制訂長遠計劃* 在 2007 至 2014 年期間，香港所產生的填料合共達 1.2565 億公噸，因本地工程項目未能全部重新使用此等填料，當局向內地台山市輸出了合共 7 367 萬公噸填料，佔同期總產量的 59%。然而，由於輸往台山市的填料數量須由環境局與內地有關當局按年議定，所以台山市是否能在某一年以及長期全數吸納在香港產生的剩餘填料，存在一定風險(第 5.6 及 5.7 段)。

審計署的建議

13. 審計署的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：

建築廢物處置收費計劃

- (a) 採取措施，以確保適時調整費用及收費(第 2.36(a) 段)；
- (b) 採取措施，以確保每年適時進行費用及收費的檢討，並將檢討結果提交財庫局(第 2.36(b) 段)；
- (c) 發出具體指引，訂明向違反在 21 天法定時效規定內就處置棄置拆建物料事宜申請開立繳費帳戶的人士提出檢控時應要考慮的因素(第 2.37(a) 段)；

增加重新使用填料的措施

- (d) 檢討篩選分類設施在接收棄置拆建物料車載量所採用的篩選方法，以盡可能符合惰性含量規定(第 3.27(a) 段)；

防止和偵察非法棄置活動的措施

- (e) 採取措施，確保為蒐集檢控證據而安裝的監察攝像機系統能夠清楚攝錄涉及非法棄置廢物車輛的車牌號碼影像(第 4.33(a) 段)；
- (f) 就按運輸署提供的地址寄給車主的信件因無人認收而退回的個案，轉介運輸署跟進(第 4.33(e) 段)；

摘要

- (g) 在非法棄置廢物個案中涉案人不提供案件詳情時，就採取檢控行動的方法和途徑徵詢法律意見(第 4.33(f) 段)；及

未來路向

- (h) 探討台山市以外可接收在香港產生剩餘填料的地方(第 5.10 段)。

政府的回應

14. 政府同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查的目的及範圍。

背景

1.2 工地平整、掘土、樓宇建築、裝修、翻新、拆卸及道路工程等建築和拆卸(拆建)活動所產生的棄置拆建物料，可分為：

- (a) 惰性拆建物料，包括石塊、瓦礫、大石、土、泥、沙、混凝土、瀝青、磚、瓦、砌石和經使用的膨潤土，此等物料可作為填料，並在填海和平整土地項目中重新使用(下稱填料)；及
- (b) 非惰性拆建物料，包括廢竹、廢木、包裝物料，以及其他有機物質，此等物料並不能作為填料重新使用而須予處置(下稱非惰性建築廢物)。

1.3 在 2014 年產生的 2 100 萬公噸棄置拆建物料中，有 1 956 萬公噸(93%)為已重新使用或堆存供日後重新使用的填料，餘下的 144 萬公噸(7%)則為送往堆填區處置的混合拆建物料(同時含有填料和非惰性建築廢物——註 1)。

棄置拆建物料的處理

1.4 根據《廢物處置條例》(第 354 章)的《廢物處置(指定廢物處置設施)規例》(第 354L 章)，棄置拆建物料可送往下列政府設施處置：

- (a) **兩個公眾填料庫** 兩個公眾填料庫分別為位於將軍澳第 137 區的將軍澳填料庫和屯門第 38 區的屯門填料庫，其設立旨在堆存剩餘填料以供日後重新使用。截至 2016 年年中，兩個公眾填料庫的貯存量合計為 2 330 萬公噸。有關填料庫由土木工程拓展署(土拓署)管理，只限接收並處置填料；
- (b) **兩個填料轉運設施** 填料亦可送往由土拓署管理的填料轉運設施處置，分別為柴灣公眾填土躉船轉運站和梅窩臨時公眾填料接收設

註 1：環境保護署表示，送往堆填區處置的棄置拆建物料包括填料和非惰性建築廢物，因為所含填料按重量計為 50% 或以下的混合拆建物料只可送往堆填區處置。

施。由這兩個設施處置的填料會送往兩個公眾填料庫以供日後重新使用；

- (c) **兩個篩選分類設施** 兩個由土拓署管理的篩選分類設施，分別設於屯門和將軍澳（各自位於相關公眾填料庫的範圍內），只限接收並處置按重量計填料含量多於 50%（下稱惰性含量規定）的棄置拆建物料。其在處理所接收的棄置拆建物料時，會盡可能從中篩選填料，所得填料會送往兩個公眾填料庫以供日後重新使用，剩餘物料則送往堆填區處置；
- (d) **三個堆填區** 三個由環境保護署（環保署）管理的堆填區，分別為位於將軍澳並佔地 100 公頃（註 2）的新界東南堆填區；位於打鼓嶺並佔地 61 公頃的新界東北堆填區；以及位於稔灣並佔地 110 公頃的新界西堆填區。送往三個堆填區處置的棄置拆建物料所含填料按重量計不得多於 50%；及
- (e) **七個離島廢物轉運設施** 七個由環保署管理的離島廢物轉運設施，分別位於長洲、喜靈洲、馬灣、梅窩、坪洲、索罟灣和榕樹灣。其所接收的棄置拆建物料不限填料含量，此等物料並會被送往新界西堆填區處置。

1.5 任何人士向土拓署申請後，可從公眾填料庫提取填料重新使用，數量不限。就公共工程項目而言，無須就提取填料重新使用而繳費。然而，公共工程承判商須評估並從合約價格扣除藉從公眾填料庫取用填料而節省的成本。至於非公共工程合約，承判商須繳付將填料裝載至車輛及將物料從公眾填料庫運往承判商的施工工地的費用和土拓署的行政費。

1.6 自《廢物處置條例》的《廢物處置（建築廢物處置收費）規例》（第 354N 章）於 2006 年 1 月實施後，收費水平如下：

- (a) 在公眾填料庫和填料轉運設施處置的填料為每公噸 27 元；及
- (b) 在下列設施處置的棄置拆建物料：
 - (i) 篩選分類設施為每公噸 100 元；及
 - (ii) 堆填區和離島廢物轉運設施為每公噸 125 元。

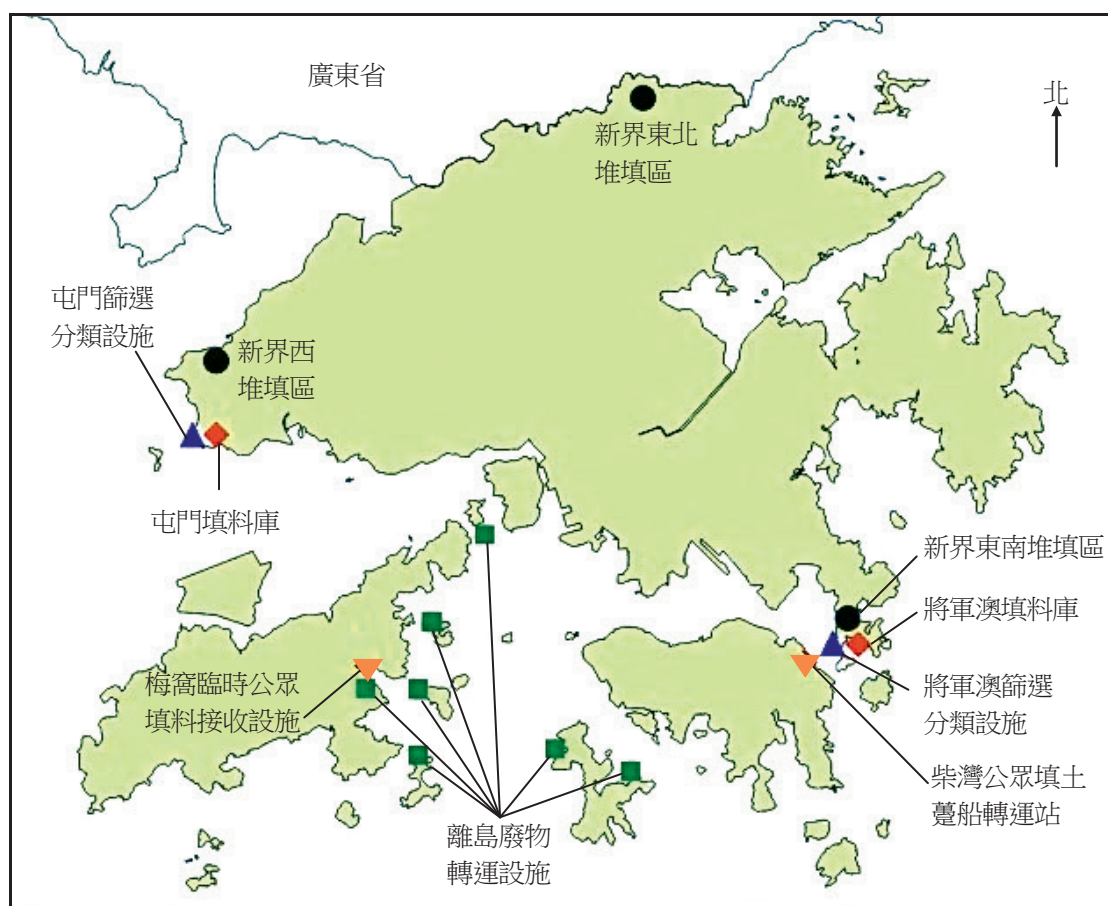
註 2：一公頃（或一萬平方米）土地的面積約相等於一個標準足球場。

1.7 土拓署表示，直至本世紀初期，本港產生的填料主要在本地的填海項目中重新使用，及後因本港的大型填海項目大都停止，近年拆建活動所產生的填料不能悉數用於本地工程項目。經取得內地有關部門同意後，本港由 2007 年起將部分堆存在公眾填料庫的填料輸往內地台山市 (註 3)，供填海項目使用。將填料送往台山市的運費由土拓署承擔 (註 4)。

1.8 圖一顯示接收棄置拆建物料由政府設施位置。

圖一

接收棄置拆建物料由政府設施



資料來源：環保署的記錄

附註：七個離島廢物轉運設施分別位於長洲、喜靈洲、馬灣、梅窩、坪洲、索罟灣及榕樹灣。

註 3：台山市位於廣東省江門西南面，並在香港以西約 140 公里。

註 4：土拓署表示，這筆運費包含在管理填料工作的總營運成本內，所以無法提供有關費用的資料。

引言

1.9 環保署表示，從建造工程開支可見，建造活動在過去 10 年顯著增加。詳情載於表一。

表一

建造工程開支 (以 2015 年 9 月價格計算)
(2005-06 至 2014-15 年度)

建造工程開支 (10 億元)	2005- 06	2006- 07	2007- 08	2008- 09	2009- 10	2010- 11	2011- 12	2012- 13	2013- 14	2014- 15
公營機構	53.5	46.9	47.0	46.6	56.8	73.7	81.6	89.1	95.9	96.0
私營界別	85.3	93.2	96.4	94.3	80.2	78.6	89.0	106.9	106.6	119.4
總計	138.8	140.1	143.4	140.9	137.0	152.3	170.6	196.0	202.5	215.4

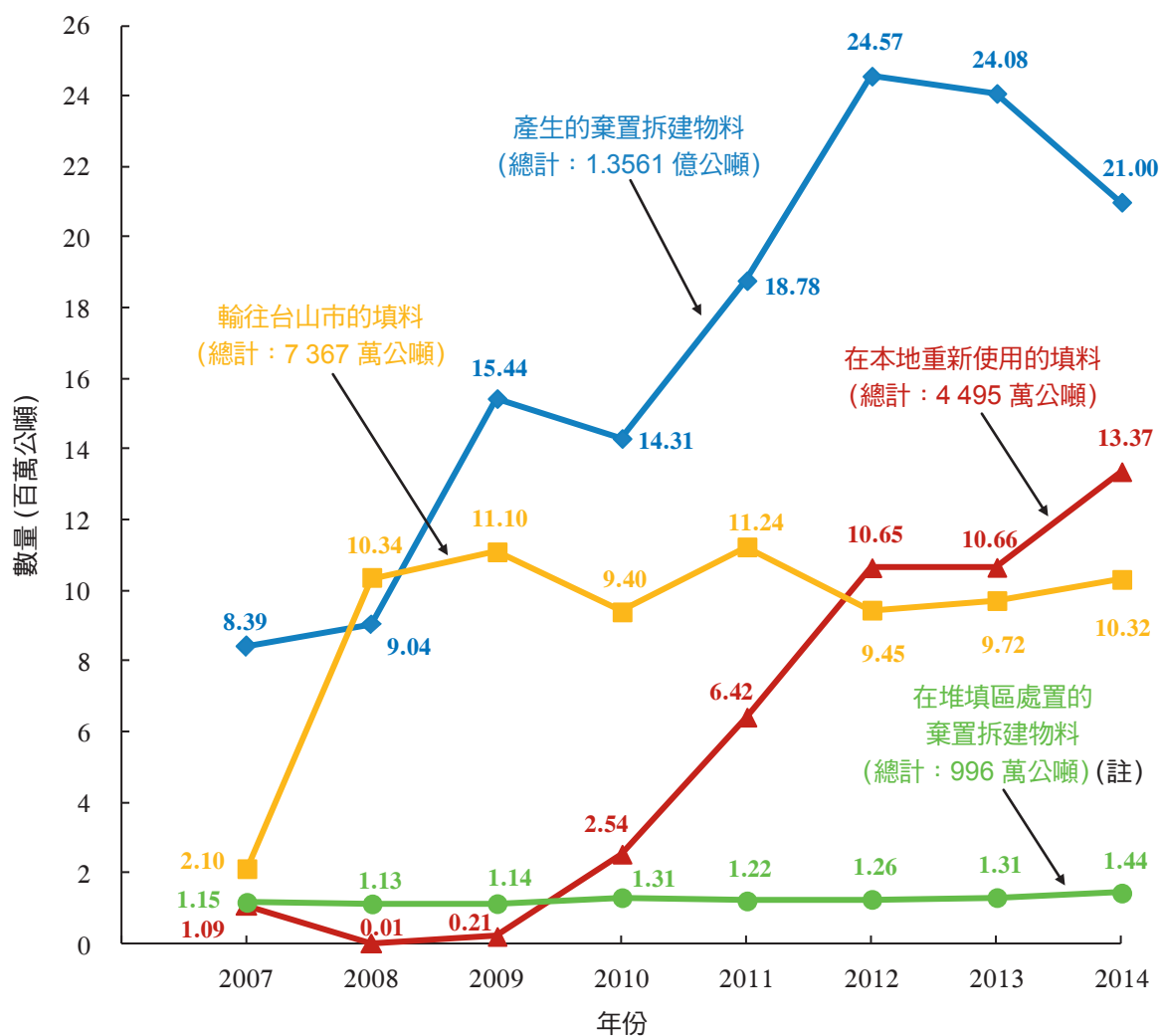
資料來源：環保署的記錄

附註：環保署表示，有關數據載於建造業議會網站。建造業議會在 2007 年根據《建造業議會條例》(第 587 章) 成立，由 1 名主席和 24 名代表業內不同界別的成員 (包括不超過 3 名公職人員) 組成，全部由發展局局長委任。

1.10 圖二顯示，在 2007 至 2014 年期間，本港所產生的棄置拆建物料數量；在本地重新使用和輸往台山市的填料數量；以及在堆填區處置的棄置拆建物料數量。

圖二

產生和處置的棄置拆建物料
(2007 至 2014 年)



資料來源：土拓署和環保署的記錄

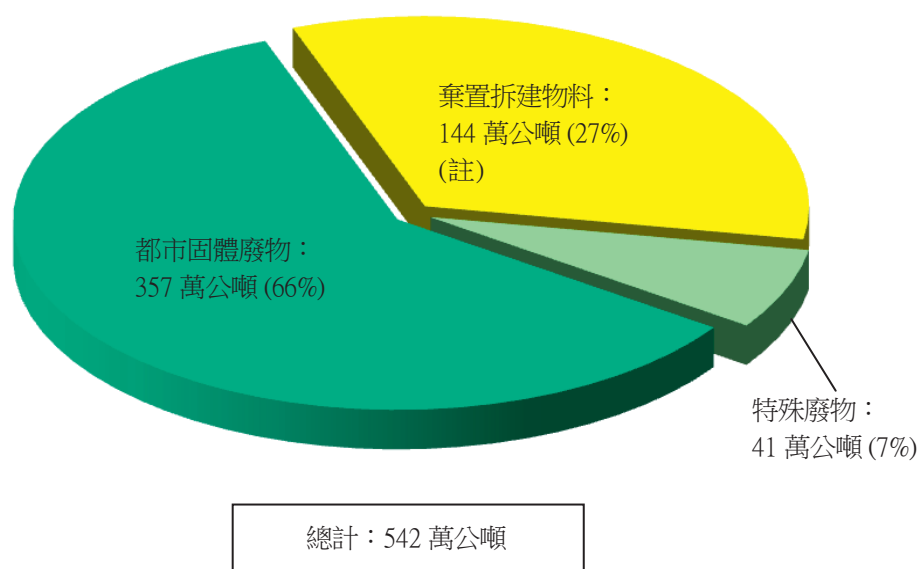
註：數量並包括不是設於建築工地內的混凝土配料廠和水泥／砂漿生產廠所產生的廢棄混凝土(在2007至2014年期間，共有168萬公噸，佔總計996萬公噸的棄置拆建物料的17%)。此類廢棄混凝土無須繳費(見第1.6(b)(ii)段)。

附註：同一年內，在本地重新使用和輸往台山市的填料數量加上在堆填區處置的棄置拆建物料數量的總和，不一定相等於年內產生的棄置拆建物料數量，因為可能有部分填料堆存在公眾填料庫(或從中提取)。在本地重新使用的填料可能從公眾填料庫或直接從其他施工工地提取。附錄A顯示在2007至2014年期間於公眾填料庫堆存的填料數量的變化。

1.11 如圖二所示，棄置拆建物料由 2007 年的 839 萬公噸增至 2014 年的 2 100 萬公噸，增幅達 150%。此外，雖然在堆填區處置的棄置拆建物料數量佔所產生的物料總數量的比率，由 2007 年的 14%($1.15 \div 8.39 \times 100\%$) 降至 2014 年的 7%($1.44 \div 21 \times 100\%$)，但已佔 2014 年堆填區處置廢物總量 (542 萬公噸) 的 27%。詳情載於圖三。

圖三

在堆填區處置的廢物 (2014 年)



資料來源：環保署的記錄

註：見第 1.10 段圖二的註

1.12 2014 年 12 月，環保署估計新界東南堆填區、新界東北堆填區和新界西堆填區的原有設計容量會分別於 2015 年、2016–17 年度及 2018–19 年度達到飽和。這三個堆填區除了接收棄置拆建物料外，亦接收並處置都市固體廢物和特殊廢物；惟新界東南堆填區由 2016 年 1 月起便只接收棄置拆建物料。都市固體廢物源自家居、學校、公共建築物、商店、食肆、辦公室、酒店、工廠及其他行業機構，而特殊廢物則包括疏浚淤泥、來自污水處理廠的脫水污泥、禽畜廢物、醫療廢物和化學廢物。2016 年 10 月，環保署告知審計署：

- (a) 堆填區的預算使用年限視乎下列因素而定：實際人口增長；經濟活動和大型建造活動的水平；減廢措施的成效；以及有否適時提供其他廢物處理設施；
- (b) 新界東南堆填區擴建計劃和新界東北堆填區擴建計劃於 2014 年 12 月獲立法會財務委員會 (財委會) 批准撥款，環保署估計堆填區可應付全港的廢物處置需求至本世紀二十年代後期；及
- (c) 至於擬議新界西堆填區擴建工程 (尚待財委會審批撥款)，待相關顧問研究完成後便可提供其預算使用年限。

政府的目標和為達致目標而採取的行動

1.13 政府為管理棄置拆建物料所訂的目標：

- (a) 減少產生棄置拆建物料；
- (b) 提高重新使用填料；及
- (c) 減少在堆填區處置拆建物料。

1.14 為了減少產生棄置拆建物料及提高重新使用填料，在 2002 年 8 月發出的《環境運輸及工務局技術通告第 33/2002 號》公布，如預計公共工程項目會產生超過 5 萬立方米棄置拆建物料或須輸入超過 5 萬立方米填料，工務部門應在早期設計階段制訂拆建物料管理計劃書，並由工程承判商在施工期間遵辦。

1.15 自《廢物處置 (建築廢物處置收費) 規例》於 2006 年 1 月實施後，當局已就棄置拆建物料的處置事宜收費 (見第 1.6 段)。在 2014–15 年度，來自有關收費的政府收入達 5.11 億元。

負責的決策局和部門

1.16 環境局(註5)和環保署的職責之一，是制訂並落實廢物管理政策和策略、執行環保法例，以及為棄置拆建物料提供處理設施。環境局常任秘書長主管環保署，並兼任環境保護署署長。環保署轄下的環保法規管理科、環境基建科和廢物管理政策科負責管理棄置拆建物料。附錄 B 顯示環保署的組織架構圖摘要。

1.17 在環境局／環保署的政策指引下，土拓署轄下的填料管理部負責管理公眾填料庫、填料轉運設施和棄置拆建物料篩選分類設施。附錄 C 顯示土拓署的組織架構圖摘要。

1.18 在2016–17年度，環保署就廢物管理綱領的經常開支預算為25.89億元，其中包括都市固體廢物、棄置拆建物料和特殊廢物的管理費用。同年，土拓署就管理棄置拆建物料的開支總額預算為11.78億元。

審查工作

1.19 審計署在1997和2002年就政府管理棄置拆建物料工作進行了兩次審查，審查結果載於下述報告書：

- (a) 1997年2月的《審計署署長第二十八號報告書》第8章《善用建築廢物作填海用途》；及
- (b) 2002年3月的《審計署署長第三十八號報告書》第9章《拆建物料的管理》。

立法會政府帳目委員會就上述兩份報告書的審查結果進行公開聆訊。

註5：2001年，環境政策事宜由前環境食物局負責。2002年7月，前環境運輸及工務局成立，接管環境食物局轄下的環境政策範疇。2005年4月，前環境運輸及工務局內負責環保決策的環境科與環保署合併。2007年7月，環境局成立，負責監督環境保護和能源等政策的擬訂和推行。

1.20 如附錄 A 所示，在 2007 至 2014 年期間所產生的棄置拆建物料總量為 1.3561 億公噸，填料佔 1.2565 億公噸 (93%)，其中有 4 495 萬公噸 (36%) 在本地工程項目重新使用，另有 7 367 萬公噸 (59%) 輸往台山市。未有在本地重新使用的填料會送往公眾填料庫堆存，供日後在香港境內或境外重新使用。由於公眾填料庫的貯存空間有限 (截至 2014 年年底，填料庫的總貯存量為 2 230 萬公噸，並已使用 1 690 萬公噸 (76%) 的貯存量)，所以在本地產生的填料必須在本地工程項目中重新使用或輸出香港境外。

1.21 在 2007 至 2014 年期間所產生的棄置拆建物料總量為 1.3561 億公噸，其中 996 萬公噸 (7%) 在堆填區處置，佔同期間在堆填區處置的 4 055 萬公噸廢物的 25%。由於送往堆填區處置的棄置拆建物料數量增加，將重大影響堆填區的使用年限，故採取有效措施減少棄置拆建物料的產量和送往堆填區處置的數量，至為重要。

1.22 基於上述背景，審計署在 2016 年 4 月就政府在管理棄置拆建物料方面的工作展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 建築廢物處置收費計劃 (第 2 部分)；
- (b) 增加重新使用填料的措施 (第 3 部分)；
- (c) 防止和偵察非法棄置活動的措施 (第 4 部分)；及
- (d) 未來路向 (第 5 部分)。

審計署發現政府在上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.23 在審查工作期間，環境局、財經事務及庫務局 (財庫局)、土拓署和環保署的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：建築廢物處置收費計劃

2.1 本部分探討政府由 2006 年 1 月起為減少須處置的棄置拆建物料 (特別是送往堆填區處置) 的數量，所推行的建築廢物處置收費計劃的實施情況。

收費計劃

2.2 1995 年 5 月，《廢物處置條例》下制訂的《廢物處置 (廢物處置的收費) 規例》(第 354K 章) 獲得通過。該規例訂明，送往堆填區處置的棄置拆建物料和工商業廢物的收費水平為每公噸 43 元。然而，因業界反對堆填區收費計劃，政府在 1995 年 6 月宣布暫緩執行該收費計劃，直至與業界達成協議為止。

2.3 2002 年 5 月和 2003 年 4 月，當時的環境食物局 (見第 1.16 段註 5) 告知立法會環境事務委員會 (環境事務委員會)，經諮詢業界人士後，政府建議實施收費計劃，就送往公眾填料庫、填料轉運設施、篩選分類設施、堆填區和離島廢物轉運設施處置的棄置拆建物料收費 (下稱收費計劃)。

2.4 2003 年 4 月，當時的環境運輸及工務局 (見第 1.16 段註 5) 告知環境事務委員會，該收費計劃擬議的差異收費結構如下：

- (a) 在公眾填料庫及填料轉運設施處置完全由填料組成的棄置拆建物料，收費為每公噸 27 元；
- (b) 在篩選分類設施處置含有按重量計多於 50% 填料的棄置拆建物料，收費為每公噸 100 元；及
- (c) 在堆填區處置含有按重量計不多於 50% 填料的棄置拆建物料和在離島廢物轉運設施處置含有任何百分比的填料的棄置拆建物料，收費為每公噸 125 元。

2.5 2005 年 1 月，《廢物處置 (建築廢物處置收費) 規例》獲得通過，當中載列了收費計劃的細節，包括第 2.4 段所述的收費水平。環保署表示，當時所訂的收費水平是按照使用者自付原則和悉數收回有關建造費用和經常開支而釐定。收費計劃於 2006 年 1 月實施。

2.6 根據當時的環境運輸及工務局在 2003 年 4 月及 10 月向環境事務委員會提供的資料，引入收費計劃的目的是向棄置拆建物料產生者提供經濟誘因，從而：

- (a) 鼓勵他們減少產生棄置拆建物料；及
- (b) 鼓勵他們把棄置拆建物料進行篩選分類，以增加重新使用填料、減少須處置的拆建物料和節省寶貴堆填區空間。

2.7 收費計劃實施後，在堆填區處置的棄置拆建物料數量佔其總產量的比率，便由 2005 年的 17% 降至 2006 和 2007 年的 14%，到 2009 年更降至 7%。這些統計數字顯示收費計劃在其實施的首數年內，有效減少在堆填區處置的棄置拆建物料的數量。詳情載於表二。

表二

棄置拆建物料的產生數量及
其在堆填區處置的數量
(2005 至 2014 年)

棄置拆建物料 (百萬公噸)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
產生總量 (a)	14.16	10.91	8.39	9.04	15.44	14.31	18.78	24.57	24.08	21.00
於堆填區處置的 總量 (b) (註)	2.39	1.51	1.15	1.13	1.14	1.31	1.22	1.26	1.31	1.44
百分率 (c) = (b) ÷ (a) × 100%	17%	14%	14%	13%	7%	9%	6%	5%	5%	7%

資料來源：環保署的記錄

註：見第 1.10 段圖二的註。在堆填區處置的棄置拆建物料數量，包括了從篩選分類設施篩選出的非惰性建築廢物數量(見第 1.4(c) 段)。

重大部分成本未能收回

2.8 2003年4月及11月，在審議收費計劃期間，當時的環境運輸及工務局告知環境事務委員會，收費計劃的收費水平是根據使用者自付原則和悉數收回用作處置棄置拆建物料設施的建造費用和經常開支而釐定。

2.9 此外，根據《財務通告第6/2006號：費用及收費》所公布：

- (a) 釐定收費水平時，應以收回全部成本為目標；及
- (b) 決策局局長和管制人員就收費水平檢討擬備建議時，應確保收費率結構和收費水平能助達到收回全部成本的目標。

2.10 然而，審計署的審查發現，在2006年1月至2016年8月期間，收費計劃的收費水平未曾作出調整。由於政府廢物處置設施的運作成本與日俱增，導致其成本收回率在過去10年顯著下降。在2014–15年度，公眾填料庫、篩選分類設施和堆填區藉相關收費收回的處置服務成本收回率分別僅為44%、33%及63%。在2006–07至2014–15年度期間，估計未能收回成本的總額達38.11億元(29.41億元+6.64億元+2.06億元)。詳情載於附錄D至F。

2.11 審計署認為，在2006年1月至2016年8月期間，收費計劃的收費水平都未曾作出調整，以致提供棄置拆建物料處置服務的重大部分成本未能收回，情況並不理想。

2.12 審計署認為，政府廢物處置設施未能藉收費收回重大部分就提供處置棄置拆建物料服務的成本，這情況違反：

- (a) 政府在2003年向立法會作出的陳述，即收費計劃的收費是根據使用者自付原則和悉數收回有關設施的建造費用和經常開支而釐定的(見第2.8段)；及
- (b) 《財務通告第6/2006號》，該通告公布釐定收費水平時，應以收回全部成本為目標(見第2.9(a)段)。

2.13 2016 年 10 月，環保署告知審計署：

- (a) 過往沒有建議調整收費水平的原因，包括因就運送填料到內地台山市一事批出新合約影響了總運作成本，及在 2008 年 7 月中至 2010 年 3 月底期間，政府凍結全部費用及收費；及
- (b) 雖然收費計劃的成效因收費水平未有調整而略為消減，但與棄置拆建物料的產生總量相比，其在堆填區處置的百分率偏低，可見收費計劃對減少在堆填區處置的棄置拆建物料的數量方面，仍不失為有效工具（見第 2.7 段表二）。

2.14 過往未有調整收費水平以收回當中涉及的成本，削弱了收費計劃作為經濟誘因，鼓勵棄置拆建物料產生者減少產生有關物料和進行廢物篩選分類的成效（見第 2.6 段）。

2.15 審計署認為，環保署須聯同土拓署採取措施，確保在考慮使用者自付和收回全部成本原則、對環境、業界和其他相關持份者的影響後，在適當情況下適時調整費用及收費。

近期發展

2.16 2015 年 12 月，環保署告知環境事務委員會：

- (a) 有鑑於既定的費用及收費政策和使用自付原則，該署建議提高收費計劃的收費水平如下：
 - (i) 填料庫收費由每公噸 27 元增至每公噸 71 元（增幅為 163%）；
 - (ii) 篩選分類設施收費由每公噸 100 元增至每公噸 175 元（增幅為 75%）；及
 - (iii) 堆填區收費由每公噸 125 元增至每公噸 200 元（增幅為 60%）；及
- (b) 該署會就都市固體廢物收費計劃的發展，進一步檢討此收費計劃的收費水平。

2.17 2016 年 5 月，環境局在政府憲報刊載經修訂的收費水平，並將於 2017 年 4 月起生效。環境局表示，在落實提升收費水平後，按 2017–18 年度的預估

成本計算，填料庫收費和堆填區收費可以收回全部成本，而篩選分類設施收費的成本收回率則達 66%。為鼓勵有關人士使用篩選分類設施，篩選分類設施收費仍釐定於較堆填區收費低 25 元的水平，差距與現時相同。

沒有每年就成本及收費水平進行檢討

2.18 根據《財務及會計規例》(註 6)，管制人員必須定期檢討轄下服務的各项收費，並作出相應調整。此外，《財務通告第 6/2006 號：費用及收費》訂明，決策局局長和管制人員須：

- (a) 每年檢討費用及收費，並因應需要就費用及收費作出調整；及
- (b) 為適時檢討有關費用，及早擬備並向財庫局提交費用建議書；並須按照庫務署署長發布的《成本計算手冊》，妥為擬備及審核成本報表，作為有關費用建議書的佐證。

2.19 2008 年 7 月中，香港特別行政區行政長官宣布，政府會凍結影響公眾日常生活的費用及收費(註 7)。2009 年 2 月，財政司司長公布，凍結措施將延至 2010 年 3 月 31 日，並提醒各決策局及部門，在凍結收費期間，應繼續按照《財務通告第 6/2006 號》的規定檢討所有費用及收費。

2.20 就此，審計署留意到，在 2004 至 2015 年期間，財庫局曾在下列時間要求環保署和土拓署提交有關收費計劃下各項收費水平的檢討結果，以及調整費用建議書和作為證明的成本報表：

- (a) 2004 年 8 月，財庫局要求環保署和土拓署在收費計劃實施後的第一年就收費水平進行檢討，以確定其實際成本收回率，以便日後進行費用檢討；
- (b) 由 2006 年 5 月至 2008 年 7 月期間，財庫局就有關收費水平的檢討結果向環保署及土拓署多次提出要求和催辦通知；

註 6：該規例由財政司司長根據《公共財政條例》(第 2 章) 頒布，以保障公帑及政府財產的安全、經濟效益及利益。

註 7：有關費用及收費包括三大類的政府費用及收費，即因使用個人自用的服務、與職業註冊和考試有關的服務，及與業務活動有關的服務而收取的費用。

- (c) 由 2008 年 8 月至 2010 年 3 月期間(費用及收費凍結期——見第 2.19 段)，財庫局就進行有關收費水平檢討事宜向土拓署和環保署多次發出催辦通知；
- (d) 2008 年 10 月，環保署告知財庫局，處理填料的估計成本約為每公噸 75 元，該署會待運送填料到內地台山市(見第 1.7 段)的新合約批出後，在 2010 年檢討處理填料的收費水平。財庫局回應時表示，鑑於處理填料的估計成本為每公噸 75 元，較每公噸 27 元的收費水平高近三倍，環境局／環保署應立即就此進行檢討；
- (e) 2009 年 3 月和 10 月，環保署向財庫局提交有關堆填區運作的費用建議書和成本報表。環保署建議，堆填區收費會影響公眾的日常生活，故建議凍結收費在當時的水平。環保署亦建議財庫局，由於收費計劃採用差異定價策略，所以應將三項處置收費視為整個組合進行檢討；
- (f) 2010 年 2 月，環保署及土拓署告知財庫局，檢討填料庫收費時會考慮多項因素，包括在內地探討台山市以外可接收剩餘填料的第二個接收點；如有的話，將會影響運送計劃的整體成本；
- (g) 由 2010 年 4 月(即凍結費用期屆滿後)至 2014 年 10 月期間，財庫局再次就收費水平的檢討結果向土拓署及環保署多次提出要求和催辦通知；
- (h) 2014 年 10 月底，環保署向財庫局提交有關接收棄置拆建物料的政府設施(見第 1.4 段)的整體運作成本資料；及
- (i) 2015 年 10 月，環保署向財庫局提交有關運作接收棄置拆建物料的政府設施的費用建議書、成本報表、所需的明細表和計算細節。

2.21 儘管財庫局自 2006 年 5 月起已重複多次提出相關要求，但環保署及土拓署卻延至 2014 年 10 月才向財庫局提供有關接收棄置拆建物料的政府設施的整體運作成本資料(見第 2.20(b) 至 (h) 段)，審計署認為此情況並不理想。在 2007 年至 2014 年 10 月期間沒有每年檢討收費水平亦違反了《財務通告第 6/2006 號》所訂管制人員須每年檢討收費水平的規定(見第 2.18(a) 段)。

2.22 就此，審計署留意到，根據取代《財務通告第 6/2006 號》的《財務通告第 6/2016 號》，就費用及收費檢討方面，管制人員須每年提交按照庫務署署長發布的《成本計算手冊》妥為擬備及審核的成本報表。審計署認為，環保署須

建築廢物處置收費計劃

聯同土拓署，按照《財務通告第 6/2016 號》訂明的規定，每年適時就棄置拆建物料處置服務的費用及收費與其成本進行檢討，並將檢討結果提交財庫局。

2.23 此外，2005 年 1 月制訂收費計劃時，當時的環境運輸及工務局告知立法會，政府會在收費計劃實施 6 個月後和以後定期檢討收費計劃，並會適時向立法會秘書處提交詳細檢討報告。

2.24 2007 年 3 月，環保署就推行收費計劃的情況向環境事務委員會提交進度報告。該報告提述篩選分類設施就接收廢物載量所採用的篩選方法及收費計劃的收取費用機制。然而，該進度報告並沒有提及收費計劃的收費水平。

2.25 審計署留意到，儘管在 2006 至 2014 年期間，棄置拆建物料處置服務的重大部分成本未能收回，但環保署並沒有告知立法會有關收費水平的檢討結果。審計署認為，環保署須在這方面作出改善。

就收費計劃採取的執法行動有不足之處

2.26 根據《廢物處置(建築廢物處置收費)規例》第 9 條，主要承判商(註 8)在承辦價值 100 萬元或以上的建造工程時，須於獲授予該合約後的 21 天內向環保署申請開立一個專為該合約而開立的繳費帳戶。承判商在未有開立繳費帳戶的情況下，不能將拆建物料送往政府的相關設施處置。任何人如無合理辯解而未能遵守該 21 天的時效規定，即屬犯罪，一經定罪，可處最高罰款 5 萬元；如該罪行屬持續罪行，則每天可另處罰款 1,000 元。

2.27 根據環保署的檢控程序：

- (a) 對於超過 21 天申請規定的申請，負責該申請的環保署人員須考慮根據《廢物處置(建築廢物處置收費)規例》第 9 條提出檢控。無論就該個案是否提出檢控，都須徵求主管該申請的首席環境保護主任批註；
- (b) 對於有充分證據並可予檢控的個案，有關人員會將個案轉交環保署中央檢控組提出檢控；及

註 8：根據該規例，只有合約的主要承判商(而非任何分判商)才能為該合約的拆建物料處置事宜開立繳費帳戶。

- (c) 為符合《裁判官條例》(第 227 章) 第 26 條所訂的 6 個月檢控時效，所有應該提出檢控的個案應於 6 個月法定時效 (由接獲申請日期起計) 屆滿之前最少 3 個月轉交中央檢控組。

2.28 在 2005 年 12 月 (開始接受申請日期) 至 2015 年 12 月期間，環保署共接獲 19 453 宗由主要承判商就其承辦價值 100 萬元或以上的工程合約提出的開立繳費帳戶申請。在這 10 年期間所接獲的 19 453 宗申請中，有 2 724 宗 (14%) 未有遵守 21 天的時效規定，環保署就當中 338 宗個案 (佔 2 724 宗個案的 12%) 提出檢控。截至 2016 年 7 月，在該 338 宗個案中，有 333 宗已經定罪，罰款額由 800 元至 20,000 元不等，其餘 5 宗獲判無罪。

2.29 如承判商未有及時為在政府設施處置棄置拆建物料事宜開立繳費帳戶，可能導致非法棄置拆建物料及逃避繳付相關費用。審計署留意到，環保署沒有發出具體指引，訂明向違反 21 天法定時效規定的人士提出檢控時應要考慮的因素。為確保檢控行動一致和合理，環保署須就此發出具體指引。

2.30 此外，審計署的審查發現，在未有遵守 21 天申請規定的 2 724 宗個案中，環保署對 338 宗個案 (12%) 提出檢控，其餘的 2 386 宗個案 (88%) 的詳情載於表三。

表三

違反規定的個案
(2005 年 12 月至 2015 年 12 月)

獲授合約後才提交申請 的日數	超過 21 天規定 的日數	個案	
		數目	百分率
22 至 71 天	1 至 50 天	1 784	75%
72 至 121 天	51 至 100 天	271	11%
122 至 2 127 天 (5.8 年)	101 至 2 106 天	331	14%
	總計	2 386	100%

資料來源：環保署的記錄

該 2 386 宗個案的申請人平均在獲授予相關工程合約後 78 天才提交申請。

建築廢物處置收費計劃

2.31 審計署審查了 10 宗個案，發現就收費計劃所採取的執法行動有可予改善之處(第 2.32 至 2.35 段)。

2.32 **需時很久才採取檢控行動** 審計署留意到有一宗個案，承判商(承判商 A)於 2007 年 12 月，即在獲授予有關合約 87 天後，向環保署遞交開立帳戶申請書。2008 年 3 月，環保署要求承判商 A 解釋延誤遞交申請的原因。2008 年 5 月，環保署與承判商 A 會面。2008 年 6 月，該個案獲轉交中央檢控組提出檢控，當時與 6 個月法定時效的屆滿日期相距僅 3 天(見第 2.27(c) 段)。由於沒有足夠時間擬備傳票申請，所以沒有就該個案提出檢控。環保署表示，該個案是自 2005 年 12 月開始接納開立繳費帳戶申請後的個別個案。

2.33 審計署認為，環保署須採取措施，以確保適時採取檢控行動，以符合 6 個月法定時效規定。

2.34 **未有就不採取檢控行動取得適當批註** 審計署留意到另一宗個案，承判商(承判商 B)於 2011 年 6 月，即在 2007 年 12 月獲授予有關合約 1 280 天後，向環保署遞交開立帳戶申請書。就此個案，環保署決定不提出檢控。然而，該不採取檢控行動的決定是由負責該個案的高級環境保護主任作出批註，而非由負責該個案的首席環境保護主任作出批註，這是違反了環保署檢控程序的規定(見第 2.27(a) 段)。

2.35 審計署認為，環保署須提醒其員工，如對違反 21 天法定規定的個案不採取檢控行動，有關決定須取得適當的環保署人員的批註。

審計署的建議

2.36 審計署**建議**，在管理收費計劃方面，環境保護署署長應聯同土木工程拓展署署長：

- (a) 採取措施，以確保在適當情況並考慮相關因素後，適時調整費用及收費；
- (b) 採取措施，以確保按照《財務通告第 6/2016 號》的規定，每年適時進行費用及收費的檢討，並將檢討結果提交財庫局；及
- (c) 就收費計劃進行定期檢討，並在適當時告知立法會相關的檢討結果。

- 2.37 審計署亦建議，就收費計劃的執法行動，環境保護署署長應：
- (a) 發出具體指引，訂明向違反在 21 天法定時效規定內就處置棄置拆建物料事宜申請開立繳費帳戶的人士提出檢控時應要考慮的因素；
 - (b) 採取措施，以確保適時採取檢控行動，以符合 6 個月法定時效規定；
及
 - (c) 提醒環保署人員，如對違反 21 天法定規定的個案不採取檢控行動，有關決定須取得適當的環保署人員的批註。

政府的回應

2.38 環境保護署署長及土木工程拓展署署長同意第 2.36 段所載的審計署建議。環境保護署署長表示，在考慮收回成本原則和使用者自付原則，以及在堆填區處置的棄置拆建物料數量正隨建造工程數目上升而有所增加，收費計劃的收費水平須作出調整。

2.39 環境保護署署長同意第 2.37 段所載的審計署建議。

第 3 部分：增加重新使用填料的措施

3.1 本部分探討政府為推動本地工程項目增加重新使用填料而採取的措施。

處理填料

3.2 從棄置拆建物料篩選所得的填料，分別在本地工程項目重新使用或輸往台山市。由 2007 至 2014 年的 8 年間，本港合共產生了 1.3561 億公噸棄置拆建物料（見附錄 A），其中 1.2565 億公噸（93%）為可重新使用填料，餘下的 996 萬公噸（7%）則為送往堆填區處置的混合棄置拆建物料。在該 1.2565 億公噸填料中，有 4 495 萬公噸（36%）在本地重新使用，另有 7 367 萬公噸（59%）輸往台山市，而餘下的 703 萬公噸（5%）填料則堆存在兩個公眾填料庫。

很多在篩選分類設施處置的棄置拆建物料 車載量不符合惰性含量規定

3.3 根據《廢物處置（指定廢物處置設施）規例》，符合惰性含量規定（見第 1.4(c) 段）的棄置拆建物料可送往由土拓署管理、位於屯門和將軍澳的兩個篩選分類設施（收費低於堆填區——見第 1.6 段）處置。土拓署表示，篩選分類設施不會接收惰性含量偏低的棄置拆建物料，否則會：

- (a) 令營運成本增加，因為須調撥額外人手和設備資源處理非惰性建築廢物與混合建築廢物的分類工作；
- (b) 加快機械分類裝置的耗損和減低篩選分類工作的效率；及
- (c) 令可重新使用的填料的回收量減低。

3.4 篩選分類設施處理棄置拆建物料時，會盡可能從中篩選填料，所得填料會送往公眾填料庫以備重新使用，剩餘物料（即非惰性建築廢物）則送往堆填區處置。篩選分類工序除了應用振動式篩選機和旋轉式篩選機、磁力過濾器及密度過濾器外，亦採用人手篩選。送往兩個篩選分類設施處置的棄置拆建物料，收費為每公噸 100 元。

3.5 2013年12月，土拓署通過公開招標委聘承辦商(承辦商C)，在兩個篩選分類設施提供為期3年(註9)的篩選分類服務，並由政府出資採購和安裝篩選分類器材及設施。估計合約費用為1.4689億元，而由有關設施處理的棄置拆建物料數量估計為131萬公噸(或每公噸棄置拆建物料的平均處理費為112元)。

3.6 當運載棄置拆建物料的車輛抵達篩選分類設施後，經磅橋量度該車輛的總重量(包括車輛本身和載重的重量)，再從總重量減去車輛重量，便得出棄置拆建物料的重量。根據《廢物處置(指定廢物處置設施)規例》，環保署在憲報刊登公告，述明政府在不同處置設施接收棄置拆建物料的載量時所採用的準則(下稱篩選方法)。根據2005年在憲報公布並在環保署的堆填區和土拓署的篩選分類設施及公眾填料庫採用的篩選方法如下：

- (a) 就已配備可拆除貨斗(註10)的車輛而言，如重量比例(以所裝載廢物的淨重量除以該車輛的許可車輛總重量)等於或少於0.25，即表示有關廢物的惰性含量不符合惰性含量規定，則該載量的棄置拆建物料不應由篩選分類設施接收並處置，應送往堆填區處置；及
- (b) 就沒有配備可拆除貨斗的車輛而言，適用的重量比例為0.20。

3.7 2008年6月，環保署採取措施，優化篩選方法。根據優化方法，如車輛所裝載的棄置拆建物料全屬竹枝、夾板或木材，便不會獲篩選分類設施接收並處置。2010年12月，環保署進一步優化篩選方法，利用激光感應器量度抵達篩選分類設施的車輛所裝載的廢物載量高度，作為額外資料，用以估算該廢物載量的體積和密度。當車輛抵達篩選分類設施後，由電腦運算經激光感應器的測量數據、所裝載廢物載量的重量及該車輛許可總重量等數據，從而運算並顯示該廢物載量應否由分類設施接收並處置的信息。

3.8 表四顯示，在2006至2015年期間，送往篩選分類設施的棄置拆建物料車載量，每年有超過90%獲接收並處置。

註9：在2005年11月至2013年12月期間，經公開招標方式共批出三份同類篩選分類服務合約。

註10：貨斗的尺寸不一，長度由4至7米不等，闊度由2至3米不等，高度由1.5至3米不等，容量則由12至63立方米不等。

表四

篩選分類設施所接收並處置或拒收的車載量
(2006 至 2015 年)

年份	車載量				
	總量	接收		拒收	
	(數目)	(數目)	(百分率)	(數目)	(百分率)
2006	171 685	168 265	98%	3 420	2%
2007	108 950	106 690	98%	2 260	2%
2008	96 501	94 285	98%	2 216	2%
2009	99 924	97 579	98%	2 345	2%
2010 (註)	103 061	100 005	97%	3 056	3%
2011	72 925	68 522	94%	4 403	6%
2012	80 299	75 720	94%	4 579	6%
2013	98 102	92 196	94%	5 906	6%
2014	111 290	105 384	95%	5 906	5%
2015	128 139	122 099	95%	6 040	5%

資料來源：土拓署的記錄

註：2010 年 12 月，環保署進一步修訂廢物處置設施接收廢物載量的篩選方法(見第 3.7 段)。

3.9 審計署留意到，儘管在兩個篩選分類設施處置的棄置拆建物料須符合惰性含量規定(即按重量計填料含量多於 50%)，但在 2006 至 2015 年期間，從兩個篩選分類設施處置的拆建物料篩選所得的填料量，卻遠低於棄置拆建物料總量的 50%。詳情載於表五。

表五

篩選分類設施從棄置拆建物料篩選回收所得的填料
(2006 至 2015 年)

年份	所處理的總 數量	篩選所得的 非惰性廢物數量		篩選所得的 填料數量	
	(千公噸)	(千公噸)	(百分率)	(千公噸)	(百分率)
2006	1 389	960	69%	429	31%
2007	920	677	74%	243	26%
2008	761	600	79%	161	21%
2009	761	609	80%	152	20%
2010 (註)	789	680	86%	109	14%
2011	410	237	58%	173	42%
2012	439	247	56%	192	44%
2013	505	303	60%	202	40%
2014	578	413	71%	165	29%
2015	683	468	69%	215	31%
整體	7 235	5 194	72%	2 041	28%

資料來源：土拓署的記錄

註：見表四的註。

3.10 如表五所示，從棄置拆建物料回收所得的填料百分率遠低於惰性含量規定（即按重量計填料含量多於 50%）。

3.11 此外，在 2006 至 2014 年期間，環保署和土拓署進行了 19 次調查，以確定篩選分類設施所接收的棄置拆建物料中，按車載量計符合惰性含量規定的比率。每次調查會抽樣選出約 140 至 260 車載量，並將每車載量的棄置拆建物料篩選分類為填料與非惰性建築廢物，以確定是否符合惰性含量規定。表六顯示，在 2006 至 2014 年期間進行的 19 次調查中，經抽檢確定符合惰性含量規定的車載量百分率。

表六

在篩選分類設施抽檢並確定符合惰性含量規定的車載量百分率
(2006 至 2014 年)

調查日期	車載量數目百分率	
	符合惰性含量規定	不符合惰性含量規定
2006 年 6 月	61%	39%
2006 年 9 月	79%	21%
2006 年 11 月	76%	24%
2007 年 1 月	69%	31%
2007 年 5 月	65%	35%
2007 年 7 月	58%	42%
2007 年 9 月	50%	50%
2007 年 11 月	54%	46%
2008 年 4 月	52%	48%
2008 年 8 月	60%	40%
2009 年 1 月	52%	48%
2009 年 9 月	44%	56%
2011 年 5 月 (註)	82%	18%
2011 年 11 月	78%	22%
2012 年 6 月	72%	28%
2012 年 11 月	69%	31%
2013 年 4 月	68%	32%
2013 年 10 月	65%	35%
2014 年 11 月	48%	52%
整體	63%	37%

資料來源：土拓署和環保署的記錄

註： 見表四的註。

備註：土拓署表示，所抽檢車輛的貨斗容量和裝載的廢物成份組合均不同。

3.12 2016年9月和10月，土拓署和環保署告知審計署：

土拓署

- (a) 在棄置拆建物料中，難免有部分受污染的惰性物料（例如與混凝土黏緊的浴室潔具和鋼具）無法通過篩選分類工序回收，而須送往堆填區處置。因此，從棄置拆建物料篩選所得的填料數量，較篩選分類設施所接收並處置的棄置拆建物料的惰性含量為低；及

環保署

- (b) 關於表六所示的調查結果，自2010年12月採用修訂篩選方法後，有關惰性含量規定的平均符合規定的比率約為70%。因此，環保署認為現行安排行之有效，而業界亦樂於接受有關安排。

3.13 如表五和表六所示，自2010年12月採用修訂篩選方法後，從棄置拆建物料回收所得填料的比率，由2010年的14%增至2011年的42%，到2012年更增至44%。同樣地，在已抽檢的車載量中，符合惰性含量規定的比率亦由2009年9月的44%增至2011年5月的82%，到2011年11月則為78%。從上述統計數字可見，2010年12月採用的修訂篩選方法在施行的首數年確有成效，有助篩選分類設施避免接收不符合惰性含量規定的廢物載量。

3.14 然而，審計署留意到，從棄置拆建物料回收所得填料的比率卻由2012年的44%降至2015年的31%，而在已抽檢的車載量中，符合惰性含量規定的比率亦由2011年5月的82%降至2014年11月的48%，降幅顯著，顯示修訂篩選方法的成效已在消減，情況令人關注。

3.15 在2006至2014年期間對篩選分類設施所接收的棄置拆建物料車載量進行的調查發現，在已抽檢的車載量總數目中，不符合惰性含量規定的平均有37%。雖然由篩選分類設施接收含高比例非惰性物料的棄置拆建物料車載量，可能有助從中篩選更多填料，而非直接送往堆填區棄置，但這做法會：

- (a) 削弱收費計劃的差異訂價策略的成效；及
- (b) 令收費計劃所得的收費總額減少，因為由篩選分類設施處置每公噸棄置拆建物料的收費較堆填區少25元。

3.16 審計署認為，環保署須聯同土拓署檢討篩選分類設施在接收棄置拆建物料車載量所採用的篩選方法，以盡可能符合惰性含量規定。

增加重新使用填料的措施

所公布的統計數字不一致

3.17 此外，審計署留意到，在 2007 至 2014 年期間，土拓署管制人員報告所反映的公眾填料庫處置填料數量，與環保署每年發表的《香港固體廢物監察報告》所列的數字不同，詳情載於表七。

表七

公眾填料庫所處置的填料
(2007 至 2014 年)

數量 (百萬公噸)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	整體
根據土拓署的記錄 (a)	6.50	7.90	14.00	10.50	11.40	13.10	12.90	12.30	88.60
根據環保署的記錄 (b)	6.51	6.96 (註)	6.93 (註)	10.46	11.37	12.83	12.93	12.56	80.55
差別 (c)=(a)-(b)	(0.01)	0.94	7.07	0.04	0.03	0.27	(0.03)	(0.26)	8.05
百分率 (c)÷(a)×100%	(0.2%)	11.9%	50.5%	0.4%	0.3%	2.1%	(0.2%)	(2.1%)	9.1%

資料來源：審計署對土拓署和環保署記錄的分析

註：土拓署和環保署表示，環保署的 2008 年和 2009 年統計數字沒有計入在相關年度內送往台山市的 93 萬公噸和 716 萬公噸填料。其他年度則已計入相關數量。

3.18 2016 年 9 月和 10 月，土拓署、環保署和財庫局告知審計署：

土拓署

- (a) 年終填料數量的核證工作涉及對兩個公眾填料庫堆存的填料進行地形測量，並就各公共工程項目實際重新使用的填料數量記錄進行對帳，故須待翌年 2 月才能完成。為配合有關統計數字的編撰時間表，土拓署管制人員報告所列的年終統計數字，是根據大概準確的暫定年終統計數字 (相差幅度由 0.2% 至 2.1% 之間) 釐定；

環保署

- (b) 環保署在《香港固體廢物監察報告》所列的年度數據，是根據土拓署提供該年 1 月至 12 月的實際數據而編撰。由於土拓署管制人員

報告與環保署報告的發布時間不同，所以土拓署難免要使用暫定統計數字，而環保署則使用實際統計數字；

財庫局

- (c) 儘管管制人員向財庫局提交預算草案的截止日期通常為 11 月／12 月，但至 1 月初仍可更新管制人員報告所列的實際統計數據 (涵蓋整個曆年)。土拓署應盡可能在 1 月初的限期前更新 12 月的實際統計數據；及
- (b) 如土拓署無法在 1 月初提供實際統計數字，可考慮在相關數字附註如“或須調整的臨時實際數字”等備註。部分政府部門已採用這做法。

3.19 審計署認為，土拓署和環保署所發布有關公眾填料庫處置填料數量的統計數字不同，可能令公眾感到混淆，並削弱有關數據的可信度。因此，土拓署須就這方面採取改善措施。

對 200 級再造石填料的需求偏低

3.20 由 2006 年 11 月至 2013 年 11 月，土拓署經公開招標批出三份合約 (合約 D 至 F)，為位於屯門和將軍澳的兩個公眾填料庫提供管理服務，其中合約 D 為期 37 個月，由 2006 年 11 月至 2009 年 12 月；合約 E 為期 50 個月，由 2009 年 12 月至 2014 年 1 月；及合約 F 為期 40 個月，由 2014 年 1 月至 2017 年 4 月。根據合約 D 至 F，承辦商亦須在將軍澳填料庫提供碎石設施 (具備每日生產 800 公噸填料的產能)，以便將填料打碎為 200 級再造石填料 (即直徑 200 毫米或以下的石粒)，供採用這類再造石填料的公共工程項目使用。

3.21 填料庫承辦商接獲政府工務部門 (或其承判商) 提出從公眾填料庫提取 200 級再造石填料的要求後，便會於將軍澳填料庫進行碎石工作，並按要求提供所需數量，費用全免。根據合約期為 2014 年 1 月至 2017 年 4 月的合約 F，承辦商 F 從公眾填料庫搬運填料至指定地方，每公噸獲付 5.12 元，而生產並裝載 200 級再造石填料到提取者車輛時，每公噸獲付 19.05 元。

增加重新使用填料的措施

3.22 審計署留意到，有關碎石設施生產的 200 級再造石填料數量約有 5 萬公噸 (2012 年)、2 萬公噸 (2013 年)、5 萬公噸 (2014 年) 及 4 萬公噸 (2015 年) (合共 16 萬公噸)，遠低於碎石設施的最高年產量，即 19.68 萬公噸 (800 公噸 × 年內 246 個工作日)。200 級再造石填料的每年需求量為 6 萬公噸 (2012 年)、12 萬公噸 (2013 年)、2 萬公噸 (2014 年) 及 6 萬公噸 (2015 年) (合共 26 萬公噸)。2013 年的需求量高達 12 萬公噸，以同年生產的 2 萬公噸和在工地堆存的 10 萬公噸再造石填料供應。2016 年 9 月和 10 月，土拓署告知審計署：

- (a) 200 級再造石填料的產量主要視乎在公眾填料庫處置的大石塊數量而定，而石塊的供應並不穩定。至於 200 級再造石填料的需求，則視乎市場需求和當時推展的建造項目性質而定；
- (b) 碎石設施的進給室和馬力必須夠大，以處理大小和硬度不一的石塊，所選用的碎石設施亦是市場常見的；及
- (c) 土拓署須確保碎石設施有合理產能，足以應付對 200 級再造石填料的需求。從工地記錄可見，有時碎石設施的產能僅能勉強應付緊急要求。

3.23 審計署認為，土拓署須進行檢討，以查明公共工程項目對 200 級再造石填料需求偏低的原因，並採取所需措施，以迎合使用者的需要。土拓署亦須考慮按收回成本方式，讓私營工程項目申請從公眾填料庫取用 200 級再造石填料。這兩項措施有助增加公共和私營工程項目使用的填料數量。

須鼓勵負責基建項目的公營機構

盡量重新使用填料

3.24 根據 2002 年 8 月發出的《環境運輸及工務局技術通告第 33/2002 號：管理建築及拆卸物料 (包括石塊)》，如公共工程項目會產生超過 5 萬立方米棄置拆建物料或須輸入超過 5 萬立方米填料：

- (a) 應在早期設計階段制訂拆建物料管理計劃書，以估計工程項目所產生和重新使用的棄置拆建物料總數量和輸入的填料數量；
- (b) 將工程項目提升為工務計劃甲級工程之前，由 (首長級人員擔任主席) 部門審核委員會審核管理計劃書；

- (c) 工程承判商應根據管理計劃書的資料擬備廢物管理計劃，並估算工程項目會產生和重新使用的棄置拆建物料總數量，以及所輸入的填料數量；及
- (d) 由土木工程拓展署署長擔任主席的公眾填料委員會應每半年檢視拆建物料管理計劃書和廢物管理計劃的落實情況。

2015年4月，《環境運輸及工務局技術通告第33/2002號》的內容被納入土拓署的《土木工程管理手冊》。

3.25 此外，根據1998年3月發出的《工務局技術通告第4/98號：在填海和填土項目使用公眾填料》，如公共工程項目可能需要輸入30萬立方米或以上填料(例如天然沙)，其倡議人應：

- (a) 在初期規劃階段審議並考慮盡量使用填料的措施；及
- (b) 為工程合約招標之前，先就所輸入的填料數量徵求公眾填料委員會(見第3.24(d)段)批准。

3.26 《環境運輸及工務局技術通告第33/2002號》和《工務局技術通告第4/98號》所公布的措施，都有助工程項目減少產生棄置拆建物料和增加重用工程項目所產生的填料。審計署認為，為使有關措施發揮最大效益，環保署和土拓署須採取措施，鼓勵負責基建項目(例如機場、鐵路和房屋項目)的公營機構採取措施，令工程項目減少產生棄置拆建物料，並增加重用工程項目所產生的填料。

審計署的建議

3.27 審計署建議，環境保護署署長應聯同土木工程拓展署署長：

- (a) 檢討篩選分類設施在接收棄置拆建物料車載量所採用的篩選方法，以盡可能符合惰性含量規定；及
- (b) 採取措施，鼓勵負責基建項目(例如機場、鐵路和房屋項目)的公營機構推行措施，令工程項目減少產生棄置拆建物料和增加重用工程項目所產生的填料。

增加重新使用填料的措施

3.28 審計署建議，土木工程拓展署署長應：

- (a) 在管制人員報告中清楚述明，公眾填料庫處置填料的數量為須調整的臨時數量；及
- (b) 聯同環境保護署署長：
 - (i) 進行檢討，以查明公共工程項目對 200 級再造石填料需求偏低的原因，並推行所需措施，以迎合使用者的需要；及
 - (ii) 考慮按收回成本方式，讓私營工程項目申請從公眾填料庫取用 200 級再造石填料。

政府的回應

3.29 環境保護署署長同意第 3.27 段所載的審計署建議。對於篩選分類設施所採用篩選方法的成效，他表示環保署會監察有關情況，以確定日後有否需要作出調整。

3.30 土木工程拓展署署長同意第 3.27 和 3.28 段所載的審計署建議。關於第 3.27(b) 段的審計署建議，他表示土拓署已要求相關公營機構(包括機場管理局、香港鐵路有限公司和市區重建局) 推行措施，令工程項目減少產生棄置拆建物料和增加重用工程項目所產生的填料。有關公營機構的代表因應需要出席公眾填料委員會會議，並提供其工程項目所產生棄置拆建物料和所需填料等最新資料。

第 4 部分：防止和偵察非法棄置活動的措施

4.1 本部分探討政府為防止和偵察在政府土地上非法棄置拆建物料活動而採取的措施，審查工作集中於運載記錄制度和偵查非法棄置拆建物料活動的試驗計劃。

背景

4.2 根據下列條例，任何人如未獲政府事先批准而在政府土地上棄置廢物，可能犯罪：

- (a) 根據由環保署執行的《廢物處置條例》第 16A 條，任何人干犯非法棄置廢物的罪行，第一次定罪最高可處罰款 20 萬元和監禁 6 個月；其後定罪最高可處罰款 50 萬元和監禁 6 個月；以及在向法庭證明該罪行是持續的，並使法庭信納後，按持續犯罪期間每天另處罰款 1 萬元；
- (b) 根據由食物環境衛生署(食環署)執行的《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)的《公眾潔淨及防止妨擾規例》(第 132BK 章)第 4 和 9A 條，任何人干犯非法棄置廢物的罪行，最高可處罰款 25,000 元和監禁 6 個月；及
- (c) 根據由 7 個政府部門(註 11)執行的《定額罰款(公眾地方潔淨罪行)條例》(第 570 章)第 3 條，任何人干犯與非法棄置廢物有關的罪行，可處定額罰款 1,500 元。(由 2016 年 9 月起，有關條例的名稱修訂為《定額罰款(公眾地方潔淨及阻礙)條例》。)

4.3 在 2001 年審議《定額罰款(公眾地方潔淨罪行)條例草案》期間，政府告知立法會，如非法棄置廢物的體積超過 0.2 立方米(大概相等於一個生果紙皮盒)，便會發出法庭傳票檢控違例者(例如根據《廢物處置條例》第 16A 條或《公眾潔淨及防止妨擾規例》第 4 和 9A 條)發出傳票——見第 4.2(a) 和 (b) 段)，而不會發出定額罰款通知書。

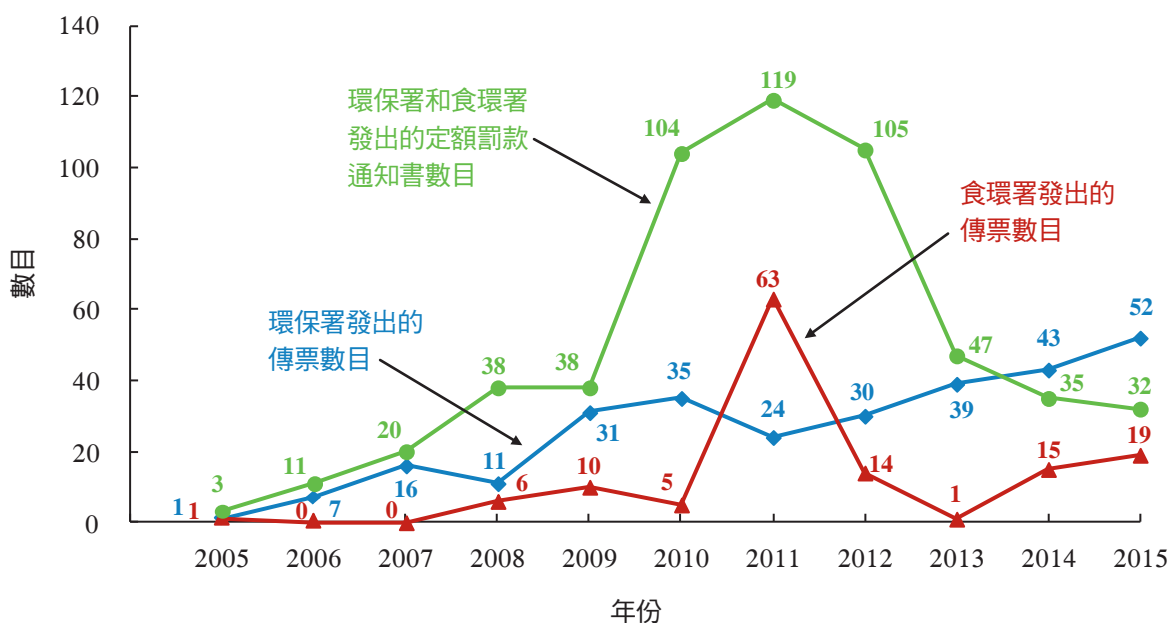
註 11：該 7 個政府部門為漁農自然護理署、環保署、食環署、香港警務處、房屋署、康樂及文化事務署及海事處。

防止和偵察非法棄置活動的措施

4.4 由 2008 年起，環保署聯同其他 9 個涉及處理非法棄置拆建物料的政府部門(註 12) 進行跨部門周年會議，並向有關部門取得相關統計數字。圖四顯示在 2005 至 2015 年期間對在政府土地上非法棄置拆建物料活動而提出檢控的數目，包括由環保署根據《廢物處置條例》第 16A 條發出的傳票；由食環署根據《公眾潔淨及防止妨擾規例》第 4 和 9A 條發出的傳票；以及由環保署和食環署根據《定額罰款(公眾地方潔淨罪行) 條例》第 3 條發出的定額罰款通知書。

圖四

對在政府土地非法棄置拆建物料活動
而提出檢控的數目
(2005 至 2015 年)



資料來源：環保署的記錄

4.5 在 2013 至 2015 年期間，環保署根據《廢物處置條例》第 16A 條提出檢控的個案合共有 134 (39+43+52) 宗。截至 2016 年 7 月，其中 132(99%) 宗已定罪，並處罰款 1,000 元至 25,000 元不等，另有 2(1%) 宗的傳票已撤回。

註 12：該 9 個政府部門為漁農自然護理署、屋宇署、土拓署、渠務署、食環署、路政署、民政事務總署、地政總署及規劃署。

4.6 此外，同期食環署根據《公眾潔淨及防止妨擾規例》第4和9A條提出檢控的個案合共有35(1+15+19)宗。截至2016年7月，其中32(91%)宗已定罪，並處罰款1,500元至5,000元不等，另有3(9%)宗仍在處理中。

4.7 自2006年1月實施建築廢物處置收費計劃(見第1.15段)後，公眾舉報非法棄置拆建物料的個案數目和政府部門發現並清理的非法棄置拆建物料數量均顯著增加，詳情見圖五。

圖五

接獲的公眾舉報個案和
政府部門清理的非法棄置拆建物料
(2005至2015年)



說明：
◆ 接獲的公眾舉報個案 (註)
■ 發現並清理的非法拆建物料

資料來源：環保署的記錄

註： 環保署表示，每宗非法棄置廢物事件可能招致超過一宗公眾舉報個案。然而，環保署沒有關於重覆舉報個案的統計數字。

防止和偵察非法棄置活動的措施

4.8 路政署和地政總署是負責清理在政府土地上非法棄置拆建物料的主要政府部門。在 2015 年，政府部門清理了合共 6 300 公噸非法棄置拆建物料，其中路政署和地政總署分別清理了 5 380(85%) 公噸和 886(14%) 公噸。路政署表示，其承辦商在 2015 年清理的非法棄置拆建物料，主要送往公眾填料庫 (2 769 公噸或 51%) 和篩選分類設施 (2 512 公噸或 47%) 處置，另有小部分送往堆填區處置 (99 公噸或 2%)。

運載記錄制度

4.9 就處置公共工程項目所產生的棄置拆建物料，政府實施運載記錄制度。根據 2010 年發出的《發展局技術通告(工務)第 6/2010 號：處置拆建物料的運載記錄制度》，為公共工程項目而設的制度有下列主要特點：

- (a) **工地管制** 公共工程承判商會擬備工地組織架構圖，列明推行該制度的人員和各員工的職責，以及指派資深人員監察各工地出口。各工地出口會安裝視像錄影系統，以監察車輛進出工地的情況。如承判商徵得工程項目部門的批准，可採用運載記錄制度以外的工地管制方法；
- (b) **付運管制** 在運載拆建物料的車輛離開公共工程項目的建造工地之前，其駕駛者須向承判商領取一張運載記錄票。如將棄置拆建物料送往政府廢物處置設施(例如公眾填料庫)，則可以環保署發出的載運入帳票作為運載記錄票。在車輛離開之前，工地督導人員會查閱由承判商編制的卸置記錄所列數量(分為四分之一滿、半滿或滿載)，以覆查裝載在車上的棄置拆建物料的估計數量；及
- (c) **卸置記錄管制** 在抵達運載記錄票所訂明的指定廢物處置設施後，有關員工會為棄置拆建物料量度重量，在環保署的交收記錄上登記其重量，以及在運載記錄票上蓋章。工地督導人員會查閱在交收記錄(載於環保署網站)登記的棄置拆建物料重量，以覆查由承判商編制的卸置記錄所列數量；如發現差異，便會採取跟進行動。

4.10 運載記錄制度旨在防止和偵察：

- (a) 運載公共工程項目棄置拆建物料的車輛在前往指定處置目的地途中，未經許可加載任何物料；及
- (b) 在前往指定處置目的地途中，非法棄置拆建物料。

須將運載記錄制度擴及至公營機構的工程項目

4.11 非公共工程項目無須按規定採用運載記錄制度。根據收費計劃，環保署會為公共和非公共工程項目發出載列相關工程項目帳戶編號的拆建物料載運入帳票，以便收費。當運載拆建物料的車輛抵達政府廢物處置設施時，駕駛者會向處置設施的員工遞交載運入帳票(票上沒有載列拆建物料重量的資料)。處置費(款額按棄置拆建物料的重量而定)會按載運入帳票所列的帳戶資料，從相關帳戶收取，而載運入帳票會被蓋章。環保署表示，此制度會記錄棄置拆建物料從產生地至處置地之間的交接情況。

4.12 審計署留意到，公共工程項目的運載記錄制度規定，須在工程項目的工地保留卸置記錄(以便覆查送往政府廢物處置設施處置的拆建物料的實際數量)。卸置記錄有助防止和偵察運載公共工程項目的棄置拆建物料的車輛在前往指定處置目的地途中，未經許可加載任何物料或非法棄置拆建物料(見第4.10段)。審計署認為，環保署須聯同相關政府決策局和部門，推動公營機構在相關工程項目採用運載記錄制度。

審計署的建議

4.13 審計署建議，為防止和偵察非法棄置拆建物料活動，環境保護署署長應聯同相關政府決策局和部門，採取措施以推動公營機構在相關工程項目採用運載記錄制度。

政府的回應

4.14 環境保護署署長同意審計署的建議。

偵察非法棄置拆建物料活動的試驗計劃

4.15 由 2008 年起，環保署聯同相關政府部門擬備非法棄置拆建物料黑點名單(下稱黑點名單)。2009 年 12 月，環保署在兩處地點安裝了兩部閉路電視監察攝像機系統(地點 A 和 B，在當時均為同一條道路上的嚴重黑點)，以監察非法棄置拆建物料活動並蒐集相關證據。2014 年 3 月，環保署在沿著地點 A 和 B 同一條道路上的另一處地點(地點 C)加裝一部監察攝像機系統。此後，在有關道路發現的非法棄置拆建物料有所減少，由 2009 年的 1 038 立方米減至 2010 年的 39 立方米，到 2015 年更減至 2 立方米。上述三部閉路電視攝像機系統的設立成本和安裝費用總額為 155 萬元，在 2015 年的維修費用則為 79 萬元。上述攝像機系統的安裝和維修工作均由機電工程營運基金(註 13)負責。

4.16 截至 2015 年 8 月，環保署根據該署內部和其他 9 個政府部門(見第 4.4 段)提供的資料制訂了非法棄置黑點名單，列出 41 個黑點。同月，環保署推出試驗計劃，在其中 12 個非法棄置黑點安裝監察攝像機系統，作為清潔香港 2015 運動(註 14)的新措施之一，詳情如下：

- (a) 在 1 個地點(地點 D)，由環保署以總額 21,600 元向承辦商(以報價方式僱用)購置並安裝一套系統；及
- (b) 在其餘 11 個地點(地點 E 至 O)，由環保署向供應商(以報價方式僱用)採購服務，以供應和維修有關系統，為期 5 至 7 個月，至 2016 年 2 月為止，費用總額為 116.4 萬元。有關系統由服務供應商擁有和運作，並按服務合約的規定於 2016 年 2 月試驗計劃結束時拆卸。

4.17 環保署表示，推出監察攝像機系統試驗計劃，旨在測試簡單低價的攝像機在不同環境(例如照明情況、拍攝角度和距離)的表現和績效，並與閉路電視系統比較，從而為偵察非法棄置活動找出最具成本效益的系統配置。

註 13：機電工程營運基金於 1996 年 8 月根據《營運基金條例》(第 430 章)設立，以便對機電工程署若干服務的運作進行管理及核算。機電工程營運基金提供的服務包括操作和維修電力、機械、電子和屋宇裝備系統及設備。

註 14：政府在 2015 年 8 月推出該運動，以提高社會的清潔意識，並推動社區合力改善環境衛生。

4.18 在 2015 年 8 月至 2016 年 2 月的試驗計劃期間，該 12 部攝像機系統共錄得 998 宗涉及以車輛非法棄置廢物個案的影像，其中 170 (17%) 宗涉及折建物料。截至 2016 年 7 月，就該 170 宗個案採取的執法行動進度如下：

- (a) 46 (27%) 宗：已提出檢控；
- (b) 2 (1%) 宗：在調查中；
- (c) 80 (47%) 宗：由於攝像機所攝錄的車牌號碼影像不清楚，沒有提出檢控 (見第 4.20 和 4.21 段)；及
- (d) 42 (25%) 宗：儘管攝像機所攝錄的車牌號碼影像清晰，但因下列原因而沒有提出檢控：
 - (i) 14 宗：無法聯絡車主 (見第 4.22 至 4.25 段)；
 - (ii) 19 宗：車主或駕駛者沒有提供案件詳情 (見第 4.26 至 4.29 段)；
 - (iii) 5 宗：延誤及證據不足 (見第 4.30 段)；及
 - (iv) 4 宗：涉案駕駛者聲稱是按照僱用運載服務人士的指示而棄置廢物 (見第 4.31 段)。

4.19 截至 2016 年 7 月，在檢控的 46 宗個案中 (見第 4.18(a) 段)，有 11 宗已發出定額罰款通知書 (每宗罰款 1,500 元)，另有 35 宗以傳票方式檢控並定罪，所處罰款由 2,000 元至 15,000 元不等。

攝像機所攝錄的車牌號碼不清楚

4.20 因攝像機所攝錄的車牌號碼影像不清楚而沒有提出檢控的個案有 80 宗 (見第 4.18(c) 段)，分布在 8 個地點。環保署表示，造成影像不清楚的原因如下：

- (a) 有關地點的照明欠佳，影響所攝錄影像的清晰度；
- (b) 受所安裝攝像機的質素所限 (例如解像度低)；及
- (c) 涉案車輛的車牌號碼不在攝像機的拍攝範圍內。

防止和偵察非法棄置活動的措施

4.21 審計署留意到，因攝像機系統所攝錄的涉案車牌號碼影像不清楚而影響檢控工作的個案，包括在一處地點的攝像機系統所攝錄的全部 24 宗非法棄置廢物個案(其中 1 宗涉及拆建物料)，而在另一處地點的 22 宗非法棄置廢物個案中，有 20 宗(其中 2 宗涉及拆建物料)受影響。審計署認為，環保署須採取措施，確保為蒐集檢控證據而安裝的監察攝像機系統能夠清楚攝錄涉及非法棄置廢物車輛的車牌號碼影像。

無法聯絡車主以便提出檢控

4.22 關於攝像機系統清楚攝錄涉案車輛的車牌號碼影像，但無法聯絡車主以便提出檢控的個案有 14 宗(見第 4.18(d)(i) 段)，環保署按運輸署提供的地址，以掛號郵件方式致信有關車主，要求他們提供相關資料。然而，就該 14 宗個案寄出的所有信件均因無人認收而退回。環保署表示，有關信件無人認收，可能由於收信人並非在相關地址居住、故意不認收信件或當時不在香港。關於該 14 宗個案，環保署已就其中 6 宗向入境事務處(入境處)索取涉案人士的地址，以便進一步調查，結果發現入境處提供的地址中，有 5 宗個案的地址與運輸署的相同。至於餘下 1 宗有不同地址的個案，因為環保署接獲新地址資料時，《裁判官條例》就檢控行動所訂的 6 個月法定時效即將屆滿，該署不能採取進一步行動。審計署認為，環保署須採取措施，確保可在《裁判官條例》規定的 6 個月時效內(由干犯罪行時間起計)就非法棄置廢物個案提出檢控。

4.23 審計署留意到，在 14 宗個案中，按運輸署提供的地址寄給車主的信件因無人認收而退回，而環保署只就其中 6 宗向入境處求助。審計署認為，環保署須發出指引，訂明處理非法棄置廢物個案的程序。

4.24 審計署亦留意到，香港警務處(警務處)在處理由監察攝像機攝錄的超速和衝紅燈個案時，如未能按運輸署提供的地址與車主取得聯絡，便會向入境處、水務署、懲教署、醫院管理局、公用事業公司及註冊車輛投保的保險公司索取車主地址。審計署認為，環保署須加強聯絡涉及非法棄置廢物個案的車主的工作，並參考警務處的良好做法。

4.25 此外，根據《道路交通條例》(第 374 章)，車主須在其地址改變後 72 小時內通知運輸署(註 15)。審計署認為，對於按運輸署提供的地址寄給車主的

註 15：根據《道路交通條例》，任何人無合理辯解而沒有在其地址改變後 72 小時內通知運輸署有關改變，即屬犯罪，可處罰款 2,000 元。

信件因無人認收而退回的個案，環保署須將有關個案轉介運輸署跟進，例如調查相關車主有否因未有將改變地址一事及時通知運輸署而干犯《道路交通條例》所訂的罪行。

車主或駕駛者不提供案件詳情

4.26 車主或駕駛者不提供案件詳情的個案有 19 宗 (見第 4.18(d)(ii) 段)，環保署並沒有採取進一步行動。

4.27 審計署留意到在 4 宗個案中，攝像機系統攝錄了涉及非法棄置拆建物料個案的影像，而該 4 宗個案的涉案車輛共有 3 部，其登記車主均為同一人。該車主同意出席會面，但多次押後會面時間。環保署遂按《廢物處置條例》第 23B 條 (註 16) 向車主送達通知書，要求他提供涉案駕駛者的資料。車主與環保署會面後，表示未能從該 4 宗個案的錄影片段辨認涉案駕駛者。環保署表示，由於沒有足夠證據證明車主犯罪，故未能採取進一步檢控行動，並結束個案的跟進行動。

4.28 在另外 1 宗個案中，攝像機系統攝錄了 1 宗涉及非法棄置拆建物料個案的影像，並經相關車主辨認涉案駕駛者。當環保署聯絡該涉案駕駛者時，該駕駛者拒絕提供進一步資料或出席會面。環保署表示，由於沒有足夠證據證明駕駛者犯罪，故未能採取進一步檢控行動，並結束個案的跟進行動。

4.29 審計署認為，在非法棄置廢物個案的車主及／或涉案駕駛者不提供案件詳情時，環保署須就採取檢控行動的方法和途徑徵詢法律意見。

延誤及證據不足

4.30 審計署留意到在 3 宗個案中，涉案駕駛者聲稱按食環署垃圾收集站員工的建議棄置廢物 (在第 4.18(d)(iii) 段 5 宗個案的其中 3 宗)。然而，食環署通知環保署，未能找到駕駛者所指的員工。食環署表示，在另外 2 宗個案中，該署在該事件發生 4 個月後才獲通知，而且環保署所提供的影像質素欠佳，無法從

註 16：根據《廢物處置條例》第 23B 條，環保署可向任何人送達通知書並規定該人提供資料。任何人無合理辯解而沒有遵從有關規定，或作出其知道是屬於關鍵性的不正確陳述，即屬犯罪，可處罰款 10 萬元。

防止和偵察非法棄置活動的措施

中辨認涉案員工。審計署認為，環保署須適時把有關個案通知食環署，以便採取跟進行動。

涉案駕駛者聲稱按指示棄置廢物

4.31 攝像機系統攝錄了 4 宗涉及非法棄置拆建物料個案的影像(見第 4.18(d)(iv) 段)，涉案車輛均為同一部，其車主亦是涉案駕駛者。在會面中，該駕駛者聲稱她只是為客戶提供運載服務，而該 4 宗個案的客戶均為同一人，並向環保署提供該客戶的聯絡號碼。環保署數次聯絡該客戶但不果。環保署表示，由於沒有足夠證據確定違法者的身分，故未能採取進一步檢控行動，並已結束個案的跟進工作。審計署認為，在非法棄置廢物個案的涉案駕駛者聲稱只是按照僱用運載服務人士的指示行事時，環保署須就採取檢控行動的方法和途徑徵詢法律意見。

沒有對以人手或手推車非法棄置廢物的活動

提出檢控

4.32 在 2015 年 8 月至 10 月期間(註 17)，在試驗計劃下安裝於 12 個地點的攝像機系統(見第 4.16 段)共攝錄得 128 宗涉及非法棄置拆建物料個案的影像(註 18)，包括 37 (29%) 宗以車輛棄置廢物的個案，以及 91 (71%) 宗以人手或手推車棄置廢物的個案。環保署表示，由於難以辨認以人手或手推車非法棄置廢物個案的涉案人，故該署沒有就該 91 宗個案提出檢控。審計署認為，環保署須聯同相關政府部門加強行動，偵察和防止在政府土地上非法棄置廢物活動，例如加強巡查以人手或手推車非法棄置廢物活動的黑點。

註 17：2015 年 11 月，環保署停止保存監察攝像機系統所攝錄並不涉及車輛的非法棄置活動影像。

註 18：同期，攝像機系統亦攝錄了合共 978 宗涉及非法棄置其他廢物個案的影像，包括 166 (17%) 宗以車輛棄置廢物的個案，以及 812 (83%) 宗以人手或手推車棄置廢物的個案。

審計署的建議

4.33 審計署建議，日後管理用以偵察非法棄置拆建物料的監察攝像機系統時，環境保護署署長應：

- (a) 採取措施，確保為蒐集檢控證據而安裝的監察攝像機系統能夠清楚攝錄涉及非法棄置廢物車輛的車牌號碼影像；
- (b) 採取措施，確保在 6 個月時效內就非法棄置廢物個案提出檢控；
- (c) 發出指引，訂明處理經監察攝像機系統攝錄的非法棄置廢物個案的程序；
- (d) 加強聯絡涉及非法棄置廢物個案的車主的工作，並參考警務處在處理超速和衝紅燈個案的良好做法；
- (e) 就按運輸署提供的地址寄給車主的信件因無人認收而退回的個案轉介運輸署，以便跟進當中是否涉及沒有將改變地址一事及時通知運輸署的罪行；
- (f) 在非法棄置廢物個案中涉案人不提供案件詳情時，就採取檢控行動的方法和途徑徵詢法律意見；
- (g) 把涉案駕駛者聲稱按食環署站內員工或其承辦商的建議而棄置廢物的個案適時通知食環署，以便採取跟進行動；及
- (h) 聯同相關政府部門加強行動，偵察和防止在政府土地上非法棄置廢物活動，包括以人手或手推車非法棄置廢物活動。

政府的回應

4.34 環境保護署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 關於第 4.33(a) 段，環保署會提高監察攝像機系統的技術規格，以便為檢控工作蒐集證據，並會在日後因應可用資源和成本效益而購置質素較佳的設備；
- (b) 關於第 4.33(b) 段，環保署會提醒所有前線員工，在 6 個月時效內就非法棄置廢物個案提出檢控；

防止和偵察非法棄置活動的措施

- (c) 關於第 4.33(c) 段，環保署在檢討監察攝像機系統的試驗計劃時，會跟進就處理非法棄置廢物個案程序發布指引事宜；
- (d) 關於第 4.33(d) 段，環保署會將向入境署查詢的做法列為聯絡有關車主的常規程序；
- (e) 關於第 4.33(e) 段，環保署會在執法指引內訂明程序，確保會將涉及按運輸署提供的地址寄給車主的信件因無人認收而退回的個案轉介運輸署跟進。試驗計劃所發現的相關個案已轉介運輸署跟進；
- (f) 關於第 4.33(f) 段，環保署會就向非法棄置廢物個案的涉案人提出檢控的方法與律政司跟進；
- (g) 關於第 4.33(g) 段，在處理涉案駕駛者聲稱按站內員工或承辦商建議而棄置廢物的個案時，環保署會適時通知食環署，以便食環署向承辦商或其員工查核和採取跟進行動；及
- (h) 關於第 4.33(h) 段，環保署會加強偵察和防止非法棄置廢物活動，惟跟進行動須按有關政府部門所定的工作優次而安排。

4.35 關於第 4.33(e) 段，運輸署署長歡迎由環保署將懷疑車主地址記錄不正確的個案轉介運輸署跟進的建議，並表示採用運輸署地址記錄的一些政府部門有採納這轉介安排。

第 5 部分：未來路向

5.1 本部分探討管理棄置拆建物料工作所涉及的主要問題和未來路向。

有關問題

5.2 在 2007 至 2014 年期間，香港產生的棄置拆建物料增加了 150%。在這 8 年間產生的拆建物料，有 93% 為可重新使用的填料，餘下 7% 大都是送往堆填區處置的混合拆建物料。至於在同期產生的 1.2565 億公噸填料，有 36% 在本地工程項目中重新使用，另有 59% 輸往內地。因此，日後拆建活動所產生的大量填料，其重新使用情況要視乎本地工程使用這些填料數量和是否繼續將剩餘填料輸出香港境外而定。

5.3 此外，在 2014 年送往 3 個堆填區處置的棄置拆建物料，佔堆填區同年處置廢物總量的 27%。然而，環保署表示，新界東南堆填區和新界東北堆填區只可應付全港的廢物處置需求至本世紀二十年代後期。

未來路向

須減少送往堆填區處置的棄置拆建物料

5.4 鑑於堆填區的空間稀缺，審計署認為環保署須與相關政府部門和其他持份者協調，以加強行動，減少送往堆填區處置的棄置拆建物料。

5.5 有鑑於此，審計署留意到，收費計劃的收費水平於 2017 年 4 月調整後，可提供額外經濟誘因，促使棄置拆建物料的生產者減少有關物料的產生和實行廢物篩選分類，以減少送往堆填區處置的棄置拆建物料。

須就輸出剩餘填料事宜制訂長遠計劃

5.6 鑑於在香港產生的填料因本地工程項目未能全部重新使用，故前環境運輸及工務局與內地有關當局商討後，於 2004 年簽訂協議，將本港的剩餘填料運往內地，供內地的工程項目使用。2006 年 1 月，台山市一個填海工程獲指定為接收香港剩餘填料的工程項目。在 2007 至 2014 年期間，香港產生的填料合共達 1.2565 億 (4 495 萬 + 7 367 萬 + 1 690 萬 - 987 萬——見附錄 A) 公噸，同期由香港送往台山市的工程項目重新使用的填料有 7 367 萬公噸 (即 59%)。因此，台山市在近年成為香港產生填料的重要處置的地方。

5.7 審計署留意到，輸往台山市的填料數量須由環境局與內地有關當局按年議定。就 2016 年而言，雙方同意由台山市接收來自香港的 1 300 萬公噸填料。台山市項目是否能在某一年以及長期全數吸納香港產生的剩餘填料，存在一定風險。審計署認為，為長遠計，環境局須聯同土拓署探討台山市以外可接收香港產生剩餘填料的地方。

5.8 此外，鑑於將填料輸出香港境外涉及高昂運費，環保署亦須聯同土拓署加強措施，鼓勵在本地重新使用香港產生的填料。

須制訂監察攝像機系統安裝計劃 以防止和偵察非法棄置拆建物料活動

5.9 審計署留意到，為防止和偵察非法棄置拆建物料活動而安裝監察攝像機系統的試驗計劃於 2015 年 8 月開始，並於 2016 年 2 月結束 (見第 4.16 至 4.18 段)。環保署表示，該署於 2016 年 2 月開始檢討，研究試驗計劃所涉及的技術和法律限制等事宜，從而就所發現的問題制訂應對措施。審計署認為，環保署須適時完成試驗計劃的檢討工作，並根據檢討結果為安裝監察攝像機系統事宜制訂策略和推行方案，以防止和偵察非法棄置拆建物料活動。

審計署的建議

5.10 審計署建議，環境局局長應聯同土木工程拓展署署長探討台山市以外可接收香港產生剩餘填料的地方。

5.11 審計署建議，環境保護署署長應：

- (a) 聯同土木工程拓展署署長加強採取措施，鼓勵在本港重新使用香港產生的填料；及
- (b) 適時完成安裝監察攝像機系統試驗計劃的檢討工作，並根據檢討結果為安裝攝像機系統事宜制訂策略和推行方案，以防止和偵察棄置拆建物料活動。

政府的回應

5.12 環境局局長同意第 5.10 段所載的審計署建議。

5.13 環境保護署署長同意第 5.11 段所載的審計署建議。

5.14 土木工程拓展署署長同意第 5.10 和 5.11(a) 段所載的審計署建議。

附錄 A
(參閱第 1.10、1.20、
3.2 及 5.6 段)

在公眾填料庫堆存的填料數量的變化
(2007 至 2014 年)

數量 (百萬公噸)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	整體
年初堆存的填料	9.87	13.92	11.48	14.47	15.53	15.43	18.64	21.03	9.87
加：									
產生的棄置拆建物料	8.39	9.04	15.44	14.31	18.78	24.57	24.08	21.00	135.61
減：									
在本地重新使用的填料 (註)	(1.09)	(0.01)	(0.21)	(2.54)	(6.42)	(10.65)	(10.66)	(13.37)	(44.95)
輸往台山市的填料	(2.10)	(10.34)	(11.10)	(9.40)	(11.24)	(9.45)	(9.72)	(10.32)	(73.67)
在堆填區處置的棄置 拆建物料	(1.15)	(1.13)	(1.14)	(1.31)	(1.22)	(1.26)	(1.31)	(1.44)	(9.96)
年終堆存的填料	13.92	11.48	14.47	15.53	15.43	18.64	21.03	16.90	16.90
公眾填料庫的總貯存量	22.9	19.2	19.2	19.2	19.2	21.9	22.3	22.3	

資料來源：土拓署和環保署的記錄

註：本地重新使用填料的數據由下列兩個部分組成：

- (a) 直接重新使用的填料 (即從一個施工工地直接運往另一個施工工地重新使用，不經公眾填料庫)；及
- (b) 從公眾填料庫提取的填料。

詳情如下：

數量 (百萬公噸)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	總計
(a) 直接重新使用的填料	0.72	0.01	0.21	2.54	6.19	10.48	9.84	7.01	37.00
(b) 從公眾填料庫提取的 填料	0.37	—	—	—	0.23	0.17	0.82	6.36	7.95
總計	1.09	0.01	0.21	2.54	6.42	10.65	10.66	13.37	44.95

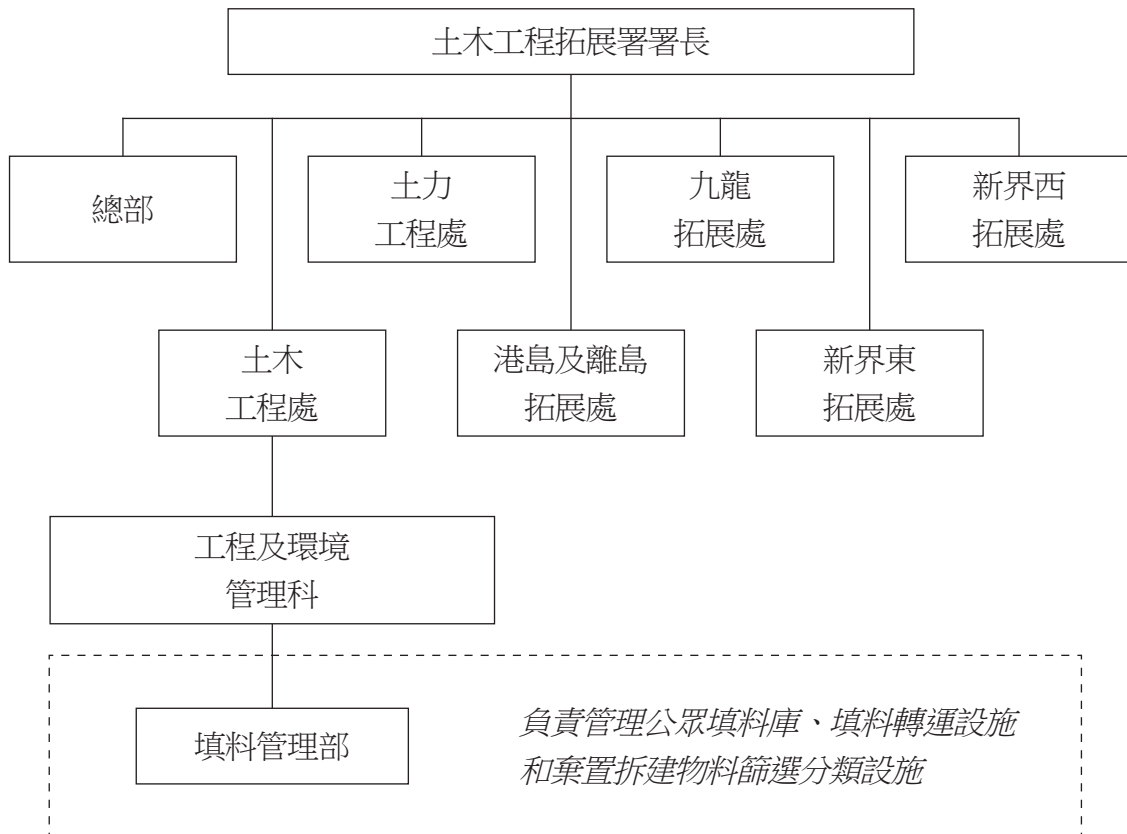
附錄 B
(參閱第 1.16 段)

環境保護署：
組織架構圖 (摘要)
(2016 年 7 月 31 日)



資料來源：環保署的記錄

土木工程拓展署：
組織架構圖 (摘要)
(2016 年 7 月 31 日)



資料來源：土拓署的記錄

附錄 D
(參閱第 2.10 段)

填料庫收費的成本收回情況
(2006–07 至 2014–15 年度)

財政年度	接收的數量 (註 1) (a) (百萬公噸)	須繳費的數量 (註 2) (b) (百萬公噸)	每公噸成本 (註 3) (c) (元)	每公噸收費 (d) (元)	成本收回率 (e)=(d) ÷ (c) × 100% (百分率)	估計未能收回的成本 (f)=(b) × [(c)–(d)] (百萬元)
2006–07	6.06	1.07	43	27	63%	17.12
2007–08	6.27	3.38	63		43%	121.68
2008–09	6.80	4.84	61		44%	164.56
2009–10	6.77	5.84	64 (註 4)		42%	216.08
2010–11	10.35	8.91	66		41%	347.49
2011–12	11.20	11.37	66		41%	443.43
2012–13	12.64	13.45	58		47%	416.95
2013–14	12.73	13.35	85		32%	774.30
2014–15	12.39	12.56	62		44%	439.60
總計						2,941.21

資料來源：審計署對土拓署和環保署記錄的分析

註 1：有關數字是指公眾填料庫在各公曆年內所接收的填料數量。為簡明起見，有關數量在本表是指在該財政年度的接收數量。有關數量只包括直接在公眾填料庫處置的填料數量，並不包括經篩選分類設施篩選所得的數量，因為在篩選分類設施處置的棄置拆建物料已另行收費。

註 2：環保署表示，(a) 與 (b) 欄的數字有差異是因為：

(a) 部分類別的填料獲豁免繳費 (例如：相關工程合約於 2005 年 12 月 1 日之前已授予的工程項目所產生的填料)；及

(b) 由獲批准的船隻送交公眾填料庫處置的填料，其收費是根據該船隻的最高許可載重而非實際送交的填料重量而定。因此，當船隻未有載滿填料，其須繳費的填料數量會比實際送交公眾填料庫的數量為多。

註 3：有關成本是根據土拓署擬備的成本報表釐定。

註 4：土拓署表示，2009–10 年度的成本報表從缺。2009–10 年度的估算成本是以 2008–09 年度和 2010–11 年度的成本平均計算。

附錄 E
(參閱第 2.10 段)

篩選分類設施收費的成本收回情況
(2006–07 至 2014–15 年度)

財政年度	接收的數量 (註 1) (a) (百萬公噸)	須繳費的數量 (註 2) (b) (百萬公噸)	每公噸成本 (註 3) (c) (元)	每公噸收費 (d) (元)	成本收回率 (e)=(d) ÷ (c) × 100% (百分率)	估計未能收回的成本 (f)=(b) × [(c)–(d)] (百萬元)
2006–07	1.46	0.28	140	100	71%	11.20
2007–08	0.89	0.46	180		56%	36.80
2008–09	0.76	0.59	200		50%	59.00
2009–10	0.75	0.63	248 (註 4)		40%	93.24
2010–11	0.76	0.69	296		34%	135.24
2011–12	0.42	0.41	229		44%	52.89
2012–13	0.44	0.44	242		41%	62.48
2013–14	0.50	0.50	295		34%	97.50
2014–15	0.58	0.58	299		33%	115.42
總計						663.77

資料來源：審計署對土拓署和環保署記錄的分析

註 1：有關數字是指篩選分類設施在各公曆年內所接收的棄置拆建物料數量。為簡明起見，有關數量在本表是指在該財政年度的接收數量。

註 2：見附錄 D 註 2(a)。

註 3：見附錄 D 註 3。

註 4：見附錄 D 註 4。

附錄 F
(參閱第 2.10 段)

堆填區收費的成本收回情況
(2006–07 至 2014–15 年度)

財政年度	接收的數量 (註 1) (a) (百萬公噸)	須繳費的數量 (註 2) (b) (百萬公噸)	每公噸成本 (註 3) (c) (元)	每公噸收費 (d) (元)	成本收回率 (e)=(d) ÷ (c) × 100% (百分率)	估計未能收回的成本 (f)=(b) × [(c)–(d)] (百萬元)
2006–07	0.55	0.09	135	125	93%	0.90
2007–08	0.48	0.18	142		88%	3.06
2008–09	0.53	0.28	145		86%	5.60
2009–10	0.53	0.34	154		81%	9.86
2010–11	0.63	0.40	147		85%	8.80
2011–12	0.98	0.75	168		74%	32.25
2012–13	1.01	0.75	179		70%	40.50
2013–14	1.01	0.75	191		65%	49.50
2014–15	1.03	0.75	199		63%	55.50
總計						205.97

資料來源：審計署對環保署記錄的分析

註 1：有關數字是指堆填區在各公曆年內所接收的棄置拆建物料數量。為簡明起見，有關數量在本表是指在該財政年度的接收數量。有關數量只包括直接在堆填區處置的棄置拆建物料數量，並不包括經篩選分類設施篩選所得的數量，因為在篩選分類設施處置的棄置拆建物料已另行收費。

註 2：見附錄 D 註 2(a)。此外，部分在堆填區處置的混凝土廢物無須繳費(見第 1.10 段圖二的註)，其數量亦沒有納入計算之內。

註 3：有關成本是根據環保署擬備的成本報表釐定。