

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。