

# 環境及自然保育基金

## 摘要

1. 環境及自然保育基金 (環保基金) 是根據《環境及自然保育基金條例》(第 450 章) 成立的法定信託基金，於 1994 年 8 月開始運作，資助本地非牟利機構進行與環境和自然保育有關的教育、研究和其他項目及活動。環保基金由環境局局長 (即環境局的首長) 擔任受託人。

2. 環境及自然保育基金委員會 (環保基金委員會) 根據《環境及自然保育基金條例》成立，負責就基金的運用向受託人提供意見。環保基金委員會由 5 個小組協助審批環保基金的申請，以及監督獲批項目的推行情況。這些小組為減少廢物項目審批小組、環保教育和社區參與項目審批小組、研究項目審批小組、節能項目審批小組及自然保育小組。設立環境及自然保育基金投資委員會 (環保基金投資委員會)，旨在為環保基金釐定投資策略並監察投資。環境保護署 (環保署) 為各委員會／小組提供秘書處支援，並為環保基金的行政工作 (包括處理申請和監察獲批項目的推行情況) 提供支援。

3. 在 1994 年 6 月至 2018 年 12 月期間，立法會財務委員會先後 7 次批准向環保基金注資，合共 67.35 億元。首 6 次注資 (合共 17.35 億元) 的款項和未用餘額所產生的銀行利息，均用作支援環保基金資助項目。第七次注資的 50 億元則用作種子資本，以賺取投資回報，為環保基金提供長期和可持續的資金來源，支援社區環保行動。

4. 截至 2018 年 10 月，環保基金資助項目共有 6 個主要類別，分別為：(a) 減少廢物項目；(b) 節能項目；(c) 環保教育和社區參與項目；(d) 環保研究、技術示範和會議項目；(e) 自然保育管理協議項目；及 (f) 大型環保教育項目／計劃。這些項目由 11 個環保基金資助計劃資助 (5 個屬減少廢物項目、2 個屬節能項目，以及 4 個分別屬餘下 4 個項目類別)。環保基金自 1994 年成立至 2018 年 3 月期間，已資助約 5 200 個項目，合共批出約 28 億元資助。審計署最近就環保基金進行審查。

## 申請的處理

5. **需要留意環保基金申請的處理時間** 環保署負責處理環保基金的申請，然後把申請提交有關的小組及／或環保基金委員會審批。審計署留意到，在2013-14至2017-18年度批准的1 364宗環保基金申請中，有377宗(27.6%)的處理時間(即由收到申請的日期至批准申請的日期)超過1年。環保署表示，在該377宗申請中，99%是在2013-14和2014-15年度獲批准的，而近年的情況已大有改善(在2015-16至2017-18年度，每年有91%至97%的環保基金申請在6個月內獲批准)。審計署的審查發現，環境局及環保署需要加強措施以協助完成處理1宗長時間未完成處理申請的個案(除了發出催辦信外，環保署並沒有對有關申請機構採取其他跟進行動)，以及考慮向另1宗申請的申請機構提供進一步協助。截至2018年12月，環保署正在處理的環保基金申請有215宗。環保署表示，除了其中兩宗，這些申請從收到的時間起計，全部少於6個月。審計署認為，環境局及環保署需要留意環保基金申請的處理時間，加強措施以協助盡早完成處理申請的工作，以及在必要和適當時，向申請機構提供協助(第2.3及2.5至2.8段)。

6. **環保基金申請的被拒比率持續上升** 在2013-14至2017-18年度期間，環保基金申請的被拒比率由2013-14年度的20%(在559宗申請中，有112宗被拒)上升至2017-18年度的48%(在451宗申請中，有217宗被拒)。審計署留意到，環保署已向申請機構提供原因，解釋為何其申請被拒(例如對有關項目的潛在價值和效益有所保留)，並為有意申請機構舉辦簡報會／經驗分享會，講述／分享申請環保基金資助須注意的事項，過往支持或不支持申請的主要原因，以及過往獲批的值得推展項目。審計署認為，環境局及環保署需要探討進一步措施，鼓勵和協助有意申請機構向環保基金提交申請，進行值得推展的項目(第2.9及2.10段)。

7. **處理環保基金資助項目申請的程序有可予改善之處** 審計署審查了環保基金各個資助計劃的程序指引，發現處理申請程序有可予改善之處(第2.13段)，詳情如下：

- (a) **一些項目申請的討論文件／摘要在會議舉行前不久才送交小組** 環保署向小組提交項目申請的討論文件／摘要，以便小組委員討論和評審應否就有關申請批出資助。審計署留意到：(i) 在2013-14至2017-18年度期間，除了研究項目審批小組外，項目申請的討論文件／摘要在預定會議舉行前不久才送交小組委員的情

## 摘要

---

況並不罕見。舉例來說，在 4 個小組（即減少廢物項目審批小組、環保教育和社區參與項目審批小組、節能項目審批小組及自然保育小組）合共 95 次會議中，有 45 次（47%）會議的項目申請討論文件／摘要在預定會議舉行前 1 至 5 個曆日（平均為 3.7 個曆日）送交委員；及 (ii) 只有 1 個項目類別（環保研究、技術示範和會議項目）資助計劃的程序指引訂明有關送交項目申請討論文件／摘要的時限，但其他資助計劃的程序指引則未有訂明（第 2.14、2.16 及 2.17 段）；及

- (b) **以不同方式查核雙重利益** 查核申請機構有否就同一預算項目，從政府其他資助計劃獲取雙重利益有兩種不同方式：(i) 就 4 個項目類別（見第 4(a) 至 (d) 段）而言，除了申請機構須申報外，環保署也會與政府其他資助計劃的相關秘書處進行全面查核或隨機抽查；及 (ii) 就自然保育管理協議項目而言，與上文 (i) 項的 4 個項目類別相比，這類項目較少，而每個項目獲得的資助額較高，但除了申請機構須申報外，環保署不會查核申請機構有否獲取雙重利益（第 2.21 段）。

### 監察項目推行情況和帳目結算

8. 環保基金的申請指引<sup>1</sup>和環保署的程序指引<sup>2</sup>載述環保署對進行中和已完成項目的監察工作，包括有關查核獲資助機構所提交的進度報告書、完成報告書、帳目報表和證明文件，以及進行實地視察的規定（第 3.2 段）。

9. **環保基金資助項目獲批後長時間仍未展開** 環保署表示：(a) 截至 2018 年 9 月，有 99 個獲批的環保基金資助項目仍未展開；(b) 在該 99 個項目中，15 個（15%）已獲批超過 1 年；及 (c) 該 15 個項目均為涉及安裝設施／裝置（例如綠化天台、太陽光伏板和節能設備）的環保教育和社區參與項目，通常需要較長時間才能完成，因為這些項目必須遵循既定程序（例如進行可行性研究）。審計署的審查發現，環保署就 1 個獲批後長時間仍未展開的項目而採取的跟進行動有所不足。在此個案中，環保署在共計 5 年的期間（涉及 3 個時段），沒有與獲資助機構跟進獲批項目的展開情況。由於環保署採取的跟進行動有所不足，有關撥款因而不必要地長時間被鎖住（第 3.3、3.4 及 3.8 段）。

## 摘要

---

10. **完成環保基金資助項目需時頗長** 環保署表示：(a) 環保基金資助項目為期不宜太長 (超過 3 年)，因為環保基金有需要調整其資助範疇的優先次序，以支持可配合政府施政重點的計劃和活動；及 (b) 截至 2018 年 9 月，有 607 個獲批的環保基金資助項目已經展開但尚未完成。在該 607 個項目中，284 個 (47%) 已展開超過 4 年。該 284 個項目均為涉及安裝設施／裝置的環保教育和社區參與項目。審計署審查了長時間未完成的進行中項目，發現環保署就項目進度而採取的跟進行動有所不足。例如在 1 宗個案中，環保署在共計 6.4 年的期間 (涉及 3 個時段)，沒有與獲資助機構跟進項目的進度，因此即使項目出現重大的延遲 (截至 2019 年 1 月，較預定完成日期延遲 5.5 年)，該署仍未知悉該項目的進度 (第 3.6 及 3.7 段)。

11. **在監察環保基金資助項目方面有可予改善之處** 在獲資助機構推行 1 個獲批項目期間，環保署察覺到有關項目的宣傳品有若干違規情況，認為該等物品違反環保基金有關宣傳的資助條件 (即某區議員的照片和姓名於項目宣傳海報的顯眼位置展示 (該名區議員既是獲資助機構的資深顧問，也是該項目的合辦者之一)；及該項目的紀念購物袋並沒有提及項目名稱或環保基金對項目的資助)。就有關違規情況，環保署採取了跟進行動 (例如要求獲資助機構日後製作所有宣傳品前，須提交樣本以徵得事先批准)，並要求獲資助機構作出解釋。獲資助機構在回應時表示，有關海報是以該名區議員所提供的資金設計、製作和派發，該機構會就紀念購物袋採取糾正行動。環保署表示，最終項目開支並不包括被認為不遵守環保基金資助條件的宣傳品開支，而獲資助機構亦已就有關紀念購物袋採取糾正行動。審計署認為，環境局及環保署需要繼續提醒獲資助機構均須遵守環保基金有關宣傳的資助條件。審計署也留意到，環保署在監察該項目的推行情況方面有不足之處：(a) 儘管環保署一再向該獲資助機構發出催辦信，該機構在到期日已過將近 3 年後，才提交完成報告書和經審計帳目報表；及 (b) 沒有記錄顯示，環保署曾根據其程序指引就項目進行實地視察 (第 3.10 段)。

12. **項目完成後長時間仍未結算項目帳目** 環保署表示：(a) 截至 2018 年 9 月，有 303 個已完成的環保基金資助項目的項目帳目仍未結算，其原因和情況各有不同 (例如獲資助機構沒有提供完整和清楚的證明文件，以證明相關開支和項目的推行情況令人滿意)；及 (b) 在該 303 個項目中，185 個 (61%) 已完成超過 1 年。審計署的審查發現，環保署就 1 個項目的帳目結算所進行的跟進工作有可予改善之處。在此個案中，儘管獲資助機構再三詢問項目帳目結算的進度，但環保署於收到獲資助機構的完成報告書後 2.8 年，才要求該機構作出澄清和提供額外資料，以供進一步處理項目的帳目結算工作。結果，於環保署

## 摘要

---

收到完成報告書後約 4 年，項目才獲確認已經完成，而最後一期款項才發放予獲資助機構。因此，未用承擔撥款 (約 87,000 元) 被鎖住約 4 年，無法釋放以資助其他項目 (第 3.14 及 3.15 段)。

### 管治和行政事宜

13. **部分委員的會議出席率偏低** 截至 2018 年 12 月，7 個委員會／小組 (即環保基金委員會、環保基金投資委員會、減少廢物項目審批小組、環保教育和社區參與項目審批小組、研究項目審批小組、節能項目審批小組 (已於 2018 年 10 月 15 日解散) 及自然保育小組——見第 2 段) 的委員人數 (包括主席) 分別為 9 至 15 人不等。審計署審查了該 7 個委員會／小組的委員在過往 3 屆任期 (每屆任期為兩年) (下稱“第一至第三屆任期”) 的會議出席記錄，並留意到：(a) 有關委員會／小組在每屆任期舉行的會議，平均出席率大致令人滿意 (由 62% 至 96% 不等)。然而，研究項目審批小組及環保教育和社區參與項目審批小組會議的平均出席率呈下降趨勢，前者由第一屆任期的 79% 降至第三屆任期的 69%，後者由第一屆任期的 84% 降至第三屆任期的 67%；及 (b) 在第一至第三屆任期，部分委員在任期內的會議出席率低於 50% (第 4.2 至 4.7 段)。

14. **再度委任會議出席率偏低的委員** 在環保基金委員會、環保基金投資委員會、減少廢物項目審批小組、環保教育和社區參與項目審批小組及研究項目審批小組的現屆委員中，審計署留意到，共有 8 名在上屆任期 (即第三屆任期) 會議出席率偏低 (低於 50%) 的委員獲再度委任。環保署表示，就建議再度委任委員而提交批核當局的文件中，該署已考慮委員在上屆任期的會議出席率。然而，該署沒有記錄再度委任出席率偏低委員的理據 (第 4.10 及 4.11 段)。

15. **需要改善第一層申報安排** 除了環保基金投資委員會及自然保育小組採用一層申報利益制度外，環保基金委員會及 4 個審批小組 (即減少廢物項目審批小組、環保教育和社區參與項目審批小組、研究項目審批小組和節能項目審批小組) 均採用兩層申報利益制度。一層申報利益制度包括在會議上申報利益的程序。兩層申報利益制度則包括登記委員利益的規定 (委員須在獲委任時及其後每年 1 次，以訂明的申報表登記利益 (第一層申報))，以及在會議上申報利益的程序 (第二層申報)。審計署審查了環保基金委員會及 4 個審批小組第一至第三屆委員提交申報表的記錄，留意到在委員須提交的合共 308 份申報表中：(a) 140 份 (45%) 準時提交；(b) 85 份 (28%) 逾期 1 至 256 天提交，平均逾

## 摘要

---

期 31 天；及 (c) 83 份 (27%) 環保署沒有記錄。環保署表示，這是由於部分委員沒有按要求提交申報表 (第 4.22、4.23 及 4.25 段)。

16. **有空間善用資訊科技以監察處理申請的工作和獲批項目的進度** 環保署設有環保基金資料庫，這是 1 個電腦資料庫，載有所有環保基金申請／獲批項目的主要資料。環保署表示，儘管該署近期曾改善環保基金資料庫，但仍不認為資料庫便於使用，因此審批小組的支援小組或未有適時更新當中的記錄。各支援小組已備存各自的綜合記錄表，當中載列其工作的最新資料。審計署認為，鑑於以下情況，環境局及環保署有空間善用資訊科技以監察處理申請的工作和獲批項目的進度：(a) 環保基金資料庫屬中央資料庫，而由各支援小組備存的個別記錄表只提供其工作的資料；及 (b) 要同時在環保基金資料庫和記錄表輸入有關環保基金申請／獲批項目的資料，支援小組須進行雙重工作 (第 4.32、4.36 及 4.37 段)。

### 審計署的建議

17. 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。審計署建議環境局局長及環境保護署署長應：

#### *申請的處理*

- (a) 留意環保基金申請的處理時間，加強措施以協助盡早完成處理申請的工作，以及在必要和適當時，向申請機構提供協助 (第 2.11(a) 及 (b) 段)；
- (b) 探討進一步措施，鼓勵和協助有意申請機構向環保基金提交申請，進行值得推展的項目 (第 2.11(c) 段)；
- (c) 盡早把項目申請的討論文件／摘要送交小組委員 (第 2.26(a) 段)；
- (d) 考慮在環保基金各個資助計劃的程序指引內訂明向小組委員送交項目申請討論文件／摘要的時限 (第 2.26(b) 段)；
- (e) 隨機抽查自然保育管理協議項目的申請，查明該等項目有否從政府其他資助計劃獲取雙重利益 (第 2.26(d) 段)；

## 摘要

---

### *監察項目推行情況和帳目結算*

- (f) 密切監察環保基金資助項目的展開和進度，並採取措施以確保項目的展開和完成沒有不必要的延遲 (第 3.11(a) 段)；
- (g) 加強措施，確保獲資助機構適時提交所需文件 (第 3.11(b) 段)；
- (h) 繼續提醒獲資助機構遵守環保基金有關宣傳的資助條件 (第 3.11(c) 段)；
- (i) 採取措施，確保在每個項目進行期間進行實地視察 (第 3.11(d) 段)；
- (j) 迅速採取行動處理項目帳目結算工作 (第 3.18 段)；

### *管治和行政事宜*

- (k) 留意委員的會議出席情況，並繼續探討有效措施，鼓勵出席率偏低的委員盡量出席會議 (第 4.30(a) 段)；
- (l) 就向批核當局建議再度委任出席率偏低的委員，妥為記錄有關理據 (第 4.30(b) 段)；
- (m) 採取措施，確保委員適時提交用以登記委員利益的申報表，以及申報表得到妥善保存 (第 4.30(f) 段)；及
- (n) 善用資訊科技，以監察處理申請的工作和獲批項目的進度 (第 4.38 段)。

## 政府的回應

18. 環境局局長及環境保護署署長同意審計署的建議。