第2章

環境局 漁農自然護理署 環境保護署 食物環境衞生署 康樂及文化事務署

政府應對沿岸垃圾的工作

香港審計署 二零二零年十月二十八日 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。

《審計署署長第七十五號報告書》共有 10 章,全部載於審計署網頁 (網址:https://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

政府應對沿岸垃圾的工作

目 錄

	段數
摘要	
第1部分:引言	1.1 – 1.12
審查工作 政府的整體回應 鳴謝	1.13 1.14 1.15
第2部分:環境保護署對海岸清潔情況的監察工作	2.1 – 2.3
海岸地點的監測工作 審計署的建議 政府的回應	2.4 - 2.18 2.19 2.20
應對境內發現大量海漂垃圾的指引 審計署的建議 政府的回應	2.21 - 2.25 2.26 2.27
第3部分:漁農自然護理署的清潔工作	3.1
清潔工作的監察 審計署的建議 政府的回應	3.2 - 3.7 3.8 3.9
審計署在海岸公園及海岸保護區的視察 審計署的建議 政府的回應	3.10 - 3.21 3.22 3.23
第4部分:康樂及文化事務署的清潔工作	4.1
在刊憲泳灘收集和清理沿岸垃圾	4.2 - 4.15

	段數
審計署的建議 政府的回應	4.16 4.17
第 5 部分: 食物環境衞生署的清潔工作	5.1
清潔工作的監察 審計署的建議 政府的回應 審計署對食物環境衞生署轄下優先處理地點的視察 審計署的建議	5.2 - 5.9 5.10 5.11 5.12 - 5.13 5.14
政府的回應 清潔服務的招標工作 審計署的建議 政府的回應	5.15 5.16 - 5.23 5.24 - 5.25 5.26 - 5.27
第6部分:其他相關事宜	6.1
促進海岸清潔的宣傳和公眾參與活動 審計署的建議 政府的回應	6.2 - 6.10 6.11 6.12
使用 360 度攝影機系統監察偏遠的海岸地點 審計署的建議 政府的回應	6.13 - 6.17 6.18 6.19
針對海上棄置廢物的執法行動 審計署的建議 政府的回應	6.20 - 6.22 6.23 6.24
在刊憲泳灘設置更多飲水機 審計署的建議 政府的回應	6.25 - 6.31 6.32
政府的回應	6.33 - 6.35

附錄		頁數
A:	與海上和近岸棄置廢物有關的法例和刑罰	102
B :	"海岸清潔" 社交媒體專頁每月分析報告中	
	誤報的數字 (2018年11月至2020年6月)	103



政府應對沿岸垃圾的工作

摘要

- 1. 根據環境保護署 (環保署)於 2015年完成的一項海上垃圾研究 (2015年研究)的報告,海上垃圾是指任何由人為活動產生的固體廢物、被棄置或遺失的物料,不論其源頭而進入海洋環境中。漂浮垃圾 (即漂浮在海面的海上垃圾)或會沖上岸邊,積聚於海岸線,成為沿岸垃圾。漂浮垃圾由海事處負責收集,沿岸垃圾則由數個政府部門,包括漁農自然護理署 (漁護署)、食物環境衞生署 (食環署)和康樂及文化事務署 (康文署)負責收集,視乎垃圾的位置屬哪個部門負責而定。2019年,漁護署、食環署和康文署合共收集了 3 856 公噸的沿岸垃圾。
- 2. 政府於 2012 年成立跨部門工作小組,並於 2018 年將工作小組改組,以協調及加強相關政府部門在應對海上垃圾問題的工作。環保署為支持工作小組的工作,進行了 2015 年研究。為落實 2015 年研究所提出的建議,相關部門採取了具體行動如下:(a)加強清理(例如在 2015 年研究所識別出來的 27 個需優先處理海上垃圾地點(優先處理地點)提高清潔頻率);(b)提供支援及設施以減少進入海洋的廢物(例如在沿岸地區設置廢物分類回收桶和飲水機);(c)推行宣傳和教育;及(d)執行規管和執法工作。政府在《2018 年施政報告》發布之後,設立了海岸清潔聯繫平台(主要包括專題網站和社交平台),聯繫的對象為熱心守護海岸清潔的機構和義工,以便結合社會力量,協力保護海洋環境。審計署最近進行了一項審查,以檢視政府應對沿岸垃圾的工作。

環境保護署對海岸清潔情況的監察工作

3. 海岸地點的監測工作 環保署會定期監測較易積聚海上垃圾的特定海岸地點,並按海岸清潔情況評分制評估這些地點的清潔情況(即海岸清潔監察計劃)。評分等級分為五級,由"一級——良好"至"五級——欠佳"。2015年4月至2017年10月,環保署人員分別於雨季和旱季對每個優先處理地點進行最少一次監測。自從2017年11月更新了有29個優先處理地點的新名單之後,截至2019年12月,環保署人員根據新監察機制,對新名單內的優先處理地點進行監測。根據該新監察機制,再次監測的頻率(相隔1至6個月內不等),會通過參考個別優先處理地點的清潔程度記錄而釐定。2020年1月中起,環保

署停止調派該署人員進行常規監測工作,改而委聘承辦商按照一份實地監測合約,每月在29個優先處理地點及每季在90個其他海岸地點進行監測。環保署亦已展開一項試驗計劃,委聘另一承辦商由2020年5月起,利用無人駕駛飛機系統(無人機)巡視海岸情況(第2.4至2.7、2.12及2.17(a)段)。

- 4. **由環保署人員進行的監測** 審計署審查了環保署人員在 2017 年 11 月至 2019 年 12 月 (共 26 個月) 期間監測 29 個優先處理地點的記錄,並發現下列事宜 (第 2.8 段):
 - (a) *部分再次監測未有在預定時限之內進行* 審計署發現有 24 次再次 監測偏離預定時限,涉及 29 個優先處理地點中的 13 個 (最長的一 次遲了 106 天)。環保署表示,在該 24 次再次監測中,有 9 次已與 政府飛行服務隊安排利用直升機巡視。然而,用直升機進行空中 巡視所得的資料,與實地監測所得的不同,因為每次飛行拍攝的 照片角度和監察地區都不一樣,而海岸清潔情況評分制並不適用 (第 2.9 段);及
 - (b) **監測記錄不一致** 環保署在 2019 年 7 月進行檢討後,統一了監測報告的匯報格式。此後,外勤人員須在監測報告內附載在每個海岸地點各指定位置所拍攝的照片。在該檢討後,亦實施了監督檢查安排。審計署抽查了 15 份在 2019 年 7 月後進行監測的報告,發現:(i) 有 4 份監測報告並沒有附載部分指定位置的照片,且沒有說明欠缺照片的原因;及(ii) 有 6 份監測報告並沒有監督檢查的記錄(第 2.10 段)。
- 5. **需要發布海岸地點的清潔情況** 環保署並沒有定期向公眾發布海岸地點的清潔情況。審計署認為,有關海岸地點清潔情況的資料可協助非政府機構(例如環保團體)籌劃其義務清潔活動。隨着時間過去,加上自 2020 年起監測範圍和頻率有所增加,環保署宜利用"海岸清潔"專題網站發布有關海岸地點清潔情況的資料(第 2.13 段)。
- 6. **需要留意海岸清潔監察計劃所涵蓋的海岸地點** 審計署發現,優先處理地點的清潔情況由 2018 年 1 月至 2020 年 8 月中旬普遍有所改善。舉例來說,在 2017 年 11 月識別出來的 29 個優先處理地點中,有 27 個 (93%) 在 2020 年 1 月至 8 月中旬的平均清潔評分優於"三級——一般"。然而,相比之下,部分非優先處理地點在同一時期的清潔評分較差 (例如大小磨刀海岸公園)。審計署

認為,環保署應考慮個別地點的清潔程度及其他情況的變化,繼續留意是否有需要更新海岸清潔監察計劃所涵蓋海岸地點的名單,亦應利用無人機進行監測,以輔助實地監測工作(第 2.16 至 2.18 段)。

7. **豬蹄事件的處理** 2017年5月,環保署與廣東省當局推出區域通報警示機制,以便雙方互相通報暴雨或重大環境事件。為了配合機制,環保署已就香港應對境內發現大量海漂垃圾編制指引(《指引》),概述行動部門(即漁護署、食環署、康文署及海事處)的既定安排,以應對因颱風、暴雨或重大環境事件而在香港水域及沿岸地區發現大量海上垃圾的情況。2020年7月11日,本地傳媒報道,在廣東省東莞虎門的泳灘發現大量豬蹄。由2020年7月13至16日,傳媒報道在屯門區及荃灣區的泳灘發現豬蹄。環保署表示,在泳灘發現的豬蹄不符合海上垃圾的概括分類(即塑膠、金屬、玻璃、加工木材、紙、瓷器、橡膠和布),以致該事件不屬於可啟動《指引》的情況。儘管如此,該署已因應一家傳媒於2020年7月13日的查詢,就豬蹄事件採取跟進行動。審計署認為,環保署宜從事件中汲取經驗,視情況更新《指引》(第2.21至2.25段)。

漁農自然護理署的清潔工作

- 8. **清潔合約** 漁護署負責以下範圍的清潔工作:6個海岸公園、1個海岸保護區,以及香港24個郊野公園和11個在郊野公園範圍外的已劃定特別地區的海岸線。截至2020年7月1日,海岸公園及海岸保護區的清潔服務根據5份經常性合約外判給3個承辦商。由2015至2019年,漁護署在轄下的海岸公園及海岸保護區合共收集得1670公噸海上垃圾(平均每年334公噸)(第3.2段)。審計署的審查發現下列可予改善之處:
 - (a) **需要改善視察報告的要求** 漁護署的監察人員須在每次視察後填寫名為"清潔工作視察日誌"的視察表格或其他兩份視察表格的其中一份。審計署留意到,視察表格欠缺一些重要資料。舉例來說,在沙洲及龍鼓洲和大小磨刀這兩個海岸公園,漁護署人員所用的視察表格並無記錄視察時間,而所有視察表格均没有記錄承辦商員工的離開時間(第3.3及3.4段);
 - (b) **需要有效地跟進疑有承辦商員工缺勤的個案** 按照漁護署的清潔 合約條文,承辦商應確保每次清潔工作所調派的清潔員工人數和 工作時數,均不少於合約所訂的數目。審計署審查了772個視察 記錄(2019年4月1日至2020年3月31日期間),並發現:(i)視

察表格顯示,漁護署人員在3個海岸公園(東平洲、海下灣和印洲塘海岸公園)所進行的其中18次實地視察中,不是在現場找不到承辦商員工,就是發現承辦商員工已提早離開。在18宗個案中,有12宗涉及漁護署人員沒有把曾採取的跟進行動記錄在案(7宗),或在數次致電承辦商不果後放棄聯絡(3宗),又或承辦商通知漁護署要縮短清潔工作的時間(2宗)。然而,漁護署人員沒有記錄有關替補工作日期的資料;及(ii)漁護署人員因另有職務在身而取消了99次已編排在沙洲及龍鼓洲海岸公園進行的視察工作。漁護署的監察程序並沒有訂明該署人員在某段時間內最少須視察的次數(第3.5段);及

- (c) **需要加強監察承辦商的工作** 審計署審查漁護署 5 份經常性清潔 合約 (於 2020 年 8 月處於有效期) 的條文,發現:(i)漁護署的內部指引並沒有提供清晰的評審準則,以評估對承辦商所提供的服務的滿意程度;(ii)只有一份清潔服務合約訂明承辦商應在每次提供服務前後遞交數碼影像;及(iii)全部 5 份清潔合約的條文均沒有要求承辦商呈報其員工到場和離開的時間(第 3.7 段)。
- 9. **審計署的實地視察** 審計署在2020年6至8月曾到兩個海岸公園實地 視察, 並發現下列事官:
 - (a) 移除沖至岸邊的大型物件需時甚久 審計署在2020年6月18日的實地視察中,發現在龍鼓洲岸邊有兩個紅色喉管結構物。根據漁護署的記錄,該兩個喉管結構物最先於2019年12月發現,該署曾採取跟進行動(包括找尋結構物的擁有人及嘗試聘請一些清潔公司盡快安排移除工作),以移除該等結構物,但並不成功。其後,漁護署尋求海事處提供協助,喉管結構物最終於2020年7月29日由海事處的承辦商移除(第3.11、3.12及3.14段);
 - (b) 在沙洲及龍鼓洲海岸公園高潮線以上發現的海上垃圾 根據海岸公園的清潔合約,承辦商應清理沙灘高潮線附近和海邊地方的所有垃圾,以及海岸公園範圍內的所有漂浮垃圾。審計署在2020年6月18日、7月24日及8月24日進行實地視察,發現沙洲及龍鼓洲在高潮線以上和接近天然植被的地方(即沙灘後方範圍)有大量垃圾(第3.15及3.16段);
 - (c) **需要改善龍鼓洲沙灘後方範圍的清潔情況** 漁護署負責海岸公園 範圍內的海上垃圾清潔工作,但不包括沙灘後方範圍。至於龍鼓

洲沙灘後方範圍,儘管位處海岸公園範圍以外,漁護署還是同意利用環保署的資助款項,進行一次過的深度清潔工作。漁護署就龍鼓洲沙灘後方範圍批出兩份特別清潔合約(2018年11月至2019年5月及2020年2至7月)。審計署發現,兩份特別清潔合約均沒有訂明收集垃圾的次數、調派的員工人數及每日工作時數,亦沒有要求承辦商在每次清潔工作後提交有關地點的數碼影像,證明已圓滿完成清潔工作。在2020年7及8月期間,審計署到龍鼓洲實地視察,發現:(i)龍鼓洲的垃圾並沒有按合約條文規定完全清除;及(ii)在龍鼓洲沙灘後方範圍一條行人路旁積聚大量垃圾(第3.17及3.18段);及

(d) **需要改善大小磨刀海岸公園的清潔情況** 大小磨刀海岸公園清潔 合約的承辦商須清理大磨刀和小磨刀的垃圾,每個島每月清潔一次,是海岸公園及海岸保護區中清潔次數最少的。審計署在2020年7月24日及8月24日進行實地視察時發現大小磨刀海岸公園沿岸積聚大量垃圾(包括大桶、竹枝和發泡膠箱)(第3.19至3.21段)。

康樂及文化事務署的清潔工作

- 10. *在刊憲泳灘收集和清理沿岸垃圾* 康文署負責 41 個刊憲泳灘的清潔工作, 而清潔工作根據 3 份合約由承辦商在不同地區執行。雖然刊憲泳灘的清潔情況大體上比其他海岸地點理想, 但審計署發現下述可予改善之處 (第 4.2、4.6 及 4.8 段):
 - (a) 需要確保準確和適時匯報特別清潔行動的統計數字 康文署於雨季時在優先處理地點進行特別清潔行動,而餘下刊憲泳灘,則在出現大雨、強烈季候風、颱風或其他惡劣天氣後進行。審計署留意到,在2018年1月之後,有關特別清潔行動的統計數字沒有向工作小組或其專責小組匯報。審計署檢視康文署提供的特別清潔行動的統計數字時發現:(i)在4個優先處理地點的特別清潔行動次數,由2018和2019年每年約100次,減少至2020年上半年的24次。特別清潔行動次數減少,可能反映優先處理地點整體清潔情況有所改善;及(ii)至於其餘37個非優先處理地點,特別清潔行動的次數由2019年的236次,大幅增至2020年上半年的931次。康文署表示,在2020年2至5月期間每天於西貢區的6個泳灘,以及在2020年6月於西貢區部分泳灘,增派一名清潔工人,而該

署在向審計署提供特別清潔行動的統計數字時,將之誤報為 842 次 特別清潔行動 (第 4.10 至 4.12 段);

- (b) **需要加強對提供額外清潔工人安排的監管** 審計署檢視 2017 年 4 月至 2020 年 3 月康文署就不同地區泳灘向承辦商發出的提供額 外清潔工人的要求後發現: (i) 要求增派清潔工人的理據,並沒有 記錄在案; (ii) 有時在尚未向承辦商發出增派工人的書面通知之前, 承辦商已派出額外清潔工人; 及 (iii) 由 2018 年 6 月至 2020 年 3 月, 康文署要求承辦商每月每隔一個星期五增派 4 名清潔工人在石澳後 灘泳灘工作 8 小時,但有增派清潔工人的星期五,與沒有增派清潔工人的星期五比較,所收集到的垃圾數量並沒有明顯增加 (第 4.14 段); 及
- (c) **需要改善有關沿岸垃圾數據的準確程度** 康文署場地職員記錄每日沿岸垃圾和陸上垃圾的總袋數及/或總重量,並每月向環保署提供每個刊憲泳灘的沿岸垃圾數據摘要。審計署留意到,康文署未有訂明程序,說明如何把收集到的垃圾劃分、點算和量重,因而衍生下列事宜(第4.15段):
 - (i) **把收集到的垃圾劃分為沿岸垃圾的方法不一致** 審計署與 13 個泳灘的場地職員面談,發現不同泳灘就如何劃分沿岸垃圾有不同的定義。舉例來說,同區兩個泳灘的場地職員表示,只有在水區收集到的垃圾才列為沿岸垃圾。相比之下,另一區 3 個泳灘的場地職員則表示,在水區及整個沙區收集到的垃圾均列為沿岸垃圾(第 4.15(a)(i) 段);
 - (ii) 垃圾重量估算方法不一致 審計署與不同泳灘場地職員面談後得知,垃圾重量是根據一條公式估算(即收集到的垃圾(以袋/箱數目計算),乘以每袋/箱垃圾的估計重量)。泳灘每袋/箱垃圾的估計重量為15或25公斤(每袋垃圾)及250或300公斤(每箱垃圾)。康文署於何時及如何定出每袋/箱垃圾的估計重量,或有沒有定期校正估計重量,並沒有相關記錄(第4.15(a)(ii)段);及
 - (iii) *防鯊網上垃圾的數據並沒有匯報* 保養防鯊網的承辦商匯報在 2019 年提供保養服務期間已清除的垃圾總重量為 14 847 公斤。可是,康文署向環保署匯報海上垃圾數據時,並沒有把保養防鯊網承辦商匯報的垃圾數量包括在內 (第 4.15(a)(iii)段)。

食物環境衞牛署的清潔工作

- 11. **清潔工作的監察** 食環署負責非刊憲泳灘和沿岸地區 (已由其他部門管轄的除外)的清潔情況。在2020年8月,食環署負責管轄306個非刊憲泳灘和沿岸地區,其中287個(94%)地點的清潔工作外判予承辦商進行,而餘下19個(6%)地點的清潔工作則由食環署內部人員執行。2015至2019年期間,食環署在轄下非刊憲泳灘和沿岸地區收集了4045公噸沿岸垃圾(平均每年809公噸)(第5.2及5.3段)。審計署的審查發現下列可予改善之處:
 - (a) **需要就評估清潔程度更新指引** 根據食環署的《公共潔淨合約管理工作守則》(《工作守則》),食環署人員會進行隨機檢查,以評估承辦商的整體表現。前線人員除按照合約的條件和條款外,亦會按照由承辦商建議並獲食環署批准的工作計劃,來判斷清潔程度是否達到令人滿意的水平。審計署認為,食環署需在適當的情況下參考環保署用以評定清潔程度的海岸清潔情況評分制,就評估承辦商所達到的清潔程度更新指引(第5.5段);
 - (b) **需要遵守《工作守則》訂明的監察規定** 根據《工作守則》,高級管工應在承辦商提供服務當日,到至少50% 已編排清潔工作的地點進行視察。衛生督察和高級衛生督察應利用食環署的合約管理系統,檢視高級管工所提交的報告。衛生督察應每星期對高級管工的報告進行至少兩次查核;高級衛生督察則應每星期至少一次查核報告。2020年6及7月,審計署人員到訪食環署離島區和西頁區環境衛生辦事處,發現相關的高級管工的服務檢查報告沒有記錄曾視察的工作地點。由於沒有視察工作地點的資料,審計署人員未能確定高級管工進行的視察工作是否達到50%的目標視察率。審計署又留意到,《工作守則》中有關利用合約管理系統每星期對高級管工的報告查核一次/兩次的規定,未獲全面遵行(第5.6及5.7段);
 - (c) **審計署的實地視察** 2020年6至9月中旬,審計署實地視察3個優先處理地點,並發現:
 - (i) 在 2 個地點 (大埔區汀角路近布心排村和離島區水口) 有大量垃圾。截至 2020 年 9 月中旬,承辦商仍未完全清理有關垃圾;及
 - (ii) 在屯門區龍鼓灘近龍仔的海岸發現一個塑料桶和一個大竹棚 (第5.12段);及

- (d) 清潔服務的招標工作 在 2016 至 2021 年期間,食環署就轄下非刊 憲泳灘、沿岸地區和其他境內地點提供清潔 (和廢物清理) 服務的 合約,採取不同的編組策略 (第 5.16 段)。審計署的審查發現下列 可予改善之處:
 - (i) **需要避免過度依賴單一承辦商** 2018年5月,中央投標委員會就一份為期由2018年6月至2019年5月的全港清潔合約批准接納所建議的標書時,曾指出從風險管理的角度來看,過度依賴單一承辦商並不可取,並要求食環署日後須予考慮。根據2019年4月發出的《財經事務及庫務局通函第4/2019號》"與清潔和保安服務合約有關的集中風險",為了促進競爭,政府部門宜採取措施,包括限制批給同一投標者的合約數量。然而,在2019年5月,食環署把2019—21年兩個地區組別的清潔服務批給同一承辦商時,並無施加相關限制(第5.16及5.19段);及
 - (ii) **需要在切實可行的情況下,在日後合約就清潔服務所需的時數作出更切合實際的估算** 2019—21 年的清潔合約要求承辦商所提供的清潔服務須達到食環署滿意的清潔程度(即以成效為本的方法)。審計署從合約的兩個區組各選取一個估算時數最長地區,並發現在 2019 年 6 月至 2020 年 5 月期間,承辦商所用的實際時數只分別佔合約所載的估算時數的 38.3% 和53.3%(第 5.20 及 5.23 段)。

其他相關事宜

- 12. *促進海岸清潔的宣傳和公眾參與活動* 審計署的審查發現下列可予改善之處:
 - (a) 在位置偏遠和難以到達的海岸地點舉辦清潔活動 審計署發現在 2019年1月至2020年7月期間,有3個優先處理地點沒有舉辦過 清潔活動,其中一個是沙洲及龍鼓洲海岸公園(見第9(b)及(c)段)。 為了鼓勵社區團體在確有海上垃圾問題的海岸地點舉辦清潔活動,環保署應考慮定期公布海岸地點的清潔情況(第6.5段);
 - (b) **需要鼓勵在舉辦清潔活動時使用海上垃圾資料記錄店** 環保署鼓勵計區團體收集沿岸垃圾的資料(使用"海岸清潔"網站上的海上

垃圾資料記錄咭範本),並在每次完成清潔行動後向環保署匯報有關資料。審計署留意到,在2015年4月至2020年7月期間,在社區團體舉辦的1440次清潔活動中,環保署只從58次清潔活動的舉辦單位收到20套海上垃圾資料(第6.6段);

- (c) **需要提醒承辦商在社交媒體專頁的每月分析報告內匯報準確的數字** 環保署先後開設 3 個 "海岸清潔" 社交媒體專頁,而其中兩個專頁的管理工作外判予一名承辦商辦理。審計署發現承辦商提交的每月分析報告誤報若干數字 (第 6.7 及 6.8 段); 及
- (d) **需要徵詢公眾對海岸清潔情況的意見** 環保署在 2016 年計劃進行 調查,以了解工作小組自 2015 年 4 月起實施改善措施後公眾對海 岸清潔情況的印象。調查後來因種種原因而擱置。審計署留意到, 因為 2019 年的社會事件和 2020 年的 2019 冠狀病毒疫情,工作小 組難以於 2018 年後透過舉辦面對面的公眾參與會和清潔海岸活動 來蒐集意見。審計署認為,工作小組宜考慮日後在合適時候採取 適當方法徵詢公眾對海岸清潔情況的意見 (第 6.9 及 6.10 段)。
- 13. **使用 360 度攝影機系統監察偏遠的海岸地點** 為密切監察沿岸垃圾, 食環署在 2018 年 2 至 7 月期間推行試驗計劃,租用攝影機系統並安裝於 5 個 優先處理地點。攝影機系統會在日間進行拍攝,而數碼影像會自動上傳到中央 伺服器。食環署人員利用承辦商提供的網站監察海岸地點的情況。在檢討試驗 結果後,食環署決定把試驗服務擴展至 15 個優先處理地點,由 2020 年 3 月至 2021 年 2 月,為期一年 (第 6.13 及 6.14 段)。審計署的審查發現下列可予改善 之處:
 - (a) **需要妥為記錄攝影機系統失靈的原因和所採取的跟進行動** 離島 區安裝了6部攝影機。審計署發現,在2020年3月1日至5月31日 期間(92天),攝影機系統總計有301個未能接收到影像的記錄,但報表上並無記錄針對這些失靈攝影機所採取的跟進行動(第6.16段);及
 - (b) **需要確定承辦商有否遵行服務合約的規定並在其違反規定的情况 下考慮採取跟進行動** 審計署留意到,在15個優先處理地點中,有10個(67%)出現為期31至91天未能接收到影像的情況,妨礙實現監察優先處理地點清潔情況的目標(第6.17段)。

- 14. **需要加強對海上棄置廢物採取執法行動** 海事處、漁護署、食環署和康文署獲授權對海上或近岸棄置廢物採取執法行動。在2010至2019年的10年期間,食環署平均每年對5宗海上棄置廢物個案採取執法行動,漁護署僅在10年中的3年採取執法行動,而康文署只給予口頭勸諭,並沒有採取任何檢控行動。雖然根據工作小組2014年6月文件,已要求各部門加強視察和巡查,以收阻嚇作用及改善守法情況,但審計署留意到漁護署和康文署對海上棄置廢物採取執法行動的數字依然偏低(第6.20及6.22段)。
- 15. **在刊憲泳灘設置更多飲水機** 2015年研究得出的其中一項改善措施,是在刊憲泳灘、公園、海濱長廊和其他康樂場地設置更多飲水機,以減少進入海洋環境的廢物。有見刊憲泳灘的訪客人數眾多 (例如在 2019—20 年度有1 100 萬名訪客),應盡可能在刊憲泳灘裝設飲水機,以鼓勵市民大眾自備可重用的水樽,避免購買和飲用以用完即棄的膠樽盛載的飲料。然而審計署的審查發現,安裝飲水機的進度緩慢。截至 2020 年 6 月,在 41 個刊憲泳灘中,只有24 個 (59%) 設有飲水機 (第 6.25、6.27 及 6.28 段)。

審計署的建議

- 16. 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*:
 - (a) 環境保護署署長應:
 - (i) 考慮發布有關海岸地點清潔情況的資料,以及繼續留意是否有需要更新海岸清潔監察計劃所涵蓋海岸地點的名單,並在日後檢討實地監測合約的要求時,利用無人機進行監測(目前正在試驗中),以輔助實地監測工作(第2.19(b)及(c)段);
 - (ii) 從豬蹄事件中汲取經驗,視情況更新《指引》(第 2.26 段); 及
 - (iii) 安排工作小組考慮日後在合適時候採取適當方法徵詢公眾對海岸清潔情況的意見 (第 6.11(c) 段);
 - (b) 漁農自然護理署署長應:

- (i) 改善清潔服務視察報告的要求,以及有效地跟進疑有承辦商員工缺勤的個案,並訂明漁護署人員進行視察的最少次數(第3.8(a)及(b)段);
- (ii) 採取措施,加強監察承辦商的工作,包括就評估承辦商的服務質素發出指引;要求承辦商提供額外證據,證明其員工已履行服務;以及在日後的合約要求承辦商就每次清潔工作呈報員工的到場和離開時間(第3.8(d)段);
- (iii) 考慮改善海岸公園及海岸保護區大型漂浮物件的清理行動 (第 3.22(a) 段);
- (iv) 加強監察承辦商在龍鼓洲沙灘後方範圍的清潔工作,以及檢討龍鼓洲沙灘後方範圍特別清潔服務的成效 (第 3.22(b) 及 (c) 段);
- (v) 探討有何措施可有效清除現時合約未有涵蓋的龍鼓洲沙灘後 方範圍的垃圾 (第 3.22(d) 段);
- (vi) 從速採取行動,改善大小磨刀海岸公園的清潔情況,並考慮增加清潔次數的需要 (第 3.22(e) 段);及
- (vii) 加強對海上棄置廢物採取執法行動 (第6.23段);

(c) 康樂及文化事務署署長應:

- (i) 確保向工作小組及其專責小組匯報特別清潔行動的結果,以 及改善與特別清潔行動統計數字有關的管理資訊的準確程度 (第4.16(b)及(c)段);
- (ii) 加強對泳灘提供額外清潔工人安排的監管,以及提升沿岸垃圾數據的準確程度 (第 4.16(d) 及 (e) 段);
- (iii) 加強對海上棄置廢物採取執法行動 (第 6.23 段); 及
- (iv) 加快在刊憲泳灘安裝飲水機 (第 6.32(a) 段);及

(d) 食物環境衞生署署長應:

(i) 就評估承辦商所達到的清潔程度更新指引,以及提醒食環署 的督導人員遵守食環署《工作守則》訂明的監察規定(第 5.10(a)及(b)段);

- (ii) 加緊監察優先處理地點的清潔情況,並加強監督承辦商的工作(第5.14段);
- (iii) 視情況徵詢律政司意見後,考慮日後把全港清潔服務合約分 拆成多份區組合約,並在計及當前市場情況後,施加限制, 避免把多份合約批給單一承辦商(第5.24(a)段);
- (iv) 在切實可行的情況下,在日後合約就清潔服務所需的時數作 出更切合實際的估算(第5.24(b)段);
- (v) 妥為記錄攝影機系統失靈的原因和所採取的跟進行動 (第6.18(a) 段);及
- (vi) 確定承辦商有否遵行服務合約的規定,並在其違反規定的情況下考慮採取跟進行動 (第 6.18(b) 段)。

政府的回應

17. 環境保護署署長、漁農自然護理署署長、康樂及文化事務署署長,以 及食物環境衞生署署長同意審計署的建議。

第1部分:引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景,並概述審查目的和範圍。

背景

- 1.2 沿岸垃圾 根據環境保護署 (環保署)於 2015 年完成的一項海上垃圾研究 (2015 年研究)的報告,海上垃圾是指任何由人為活動產生的固體廢物、被棄置或遺失的物料,不論其源頭而進入海洋環境中 (註 1)。海上垃圾所涉物料甚廣,例如塑膠物品、發泡膠包裝物料等。漂浮垃圾 (即漂浮在海面的海上垃圾)或會沖上岸邊,積聚於海岸線,成為沿岸垃圾 (註 2),不單有礙觀瞻,惹人投訴,而且或會對海洋生態和香港其他具實益用途但敏感的水域造成不良影響。
- 1.3 **收集沿岸垃圾** 漂浮垃圾由海事處負責收集,沿岸垃圾則由數個政府部門,包括漁農自然護理署 (漁護署)、食物環境衞生署 (食環署)和康樂及文化事務署 (康文署)負責收集,視乎垃圾的位置屬哪個部門負責而定。責任的劃分如下:
 - (a) 海事處 海事處負責香港水域內的海面清潔工作。該處提供的服務包括:清理海面和前濱範圍的漂浮垃圾,以及向繫泊於避風塘內的本地船隻和繫泊於維多利亞港、將軍澳和西面碇泊處的遠洋船隻提供生活垃圾收集服務。海事處亦定期與食環署進行聯合行動,清理在刊憲泳灘範圍以外的前濱積聚的垃圾;
 - (b) **漁護署** 漁護署負責以下範圍的清潔工作:6個海岸公園、1個海岸保護區(見圖一),以及香港24個郊野公園和11個在郊野公園範圍外的已劃定特別地區(主要為自然保育而設)的海岸線。清潔工作包括安排定期清潔和妥善處置垃圾;

註1: 根據聯合國環境規劃署/政府間海洋學委員會的海上垃圾調查和監察指引,海上垃圾可大致分為以下人為產生的物件,包括:(a) 塑膠;(b) 金屬;(c) 玻璃;(d) 加工木材; (e) 紙;(f) 橡膠;及(g) 布。

註 2: 沉至海底的垃圾如未能分解,或會成為海床垃圾。漁農自然護理署、土木工程拓展署 和海事處負責視乎需要清理海床垃圾。這項審查的範圍並不包括應對海床垃圾的工 作。

圖一

6 個海岸公園及 1 個海岸保護區的位置



資料來源:漁護署的記錄

(c) **康文署** 康文署負責處理 41 個憲報公布泳灘 (下稱刊憲泳灘)(見圖二)的清潔工作。該署提供的服務包括:清理在泳區範圍內的漂浮垃圾,以及清理附着於泳灘浮標、防鯊網浮管和防鯊網上的垃圾;及

昌二

41 個刊憲泳灘的位置



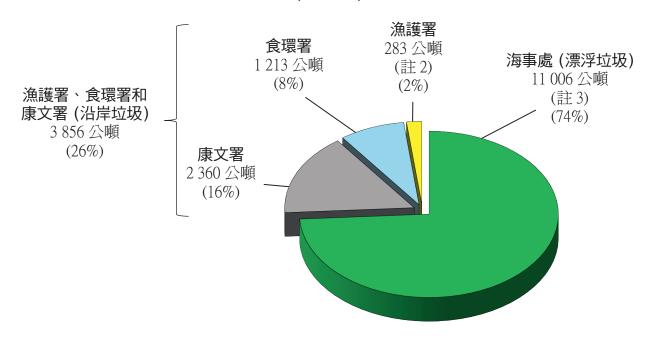
資料來源:康文署的記錄

(d) **食環署** 食環署負責非刊憲泳灘和沿岸地區的清潔情況,惟 已劃歸其他政府部門負責的範圍,則不包括在內。食環署負 責清理其管轄範圍內沖上岸邊的海上垃圾 (沿岸垃圾),並聯 同海事處清理前濱積聚的垃圾。

根據有關部門向環保署匯報的數字,2019年所收集得的海上垃圾共計14862公噸,其中3856公噸是由漁護署、食環署和康文署所收集的沿岸垃圾(見圖三)。

昌三

4 個部門匯報的海上垃圾收集量 (註 1) (2019 年)



資料來源:環保署"海岸清潔"網頁及海事處的記錄

註1: 在環保署的"海岸清潔"網頁中,以圓形圖綜合顯示海上垃圾(包含漂浮垃圾和沿岸垃圾)的收集情況:

- (a) 漂浮垃圾指由海事處所收集漂浮在香港水域、海濱區及避風塘的垃圾。從避風塘內的船隻所收集 的生活垃圾並不包括在內(見註3);及
- (b) 沿岸垃圾是指任何由政府部門收集的海上垃圾,但不包括由海事處收集的漂浮垃圾。康文署在刊 憲泳灘的沙區範圍所收集的垃圾並不被定義為沿岸垃圾。
- 註2:包括從海岸公園內垃圾桶收集到的垃圾。

註3:據海事處承辦商報告,收集到的海上垃圾合計15578公噸,其中包括11006公噸漂浮垃圾,以及4572公噸從避風塘內的本地船隻和繫泊於維多利亞港、將軍澳及西面碇泊處的遠洋船隻收集到的生活垃圾。然而,正如審計署就海事處收集和清理海上垃圾的工作而進行的另一項相關審查所留意到(見第1.13段),海事處承辦商所呈報的海上垃圾量(即15578公噸),與海事處承辦商在廢物轉運站和堆填區棄置的海上垃圾量,有明顯差異。根據環保署的記錄,海事處承辦商在廢物轉運站和堆填區棄置的垃圾只有2627公噸。

1.4 海上棄置廢物的法例管制 若無合法權限或解釋在香港水域或公眾地方 (包括刊憲泳灘、非刊憲泳灘、沿岸地區、水道、溝渠、海岸公園、海岸保護區、避風塘等)或在潮水相當可能會將廢物沖入香港水域的地方棄置廢物,或導致,或准許他人棄置廢物 (若適用),即屬違法。海事處、漁護署、食環署、康文署和香港警務處 (警務處——註3)均獲授權就其管轄範圍內 (註4)的海上或近岸棄置廢物罪行採取執法行動。2019年,海事處、漁護署、食環署和康文署共就海上棄置廢物提出 24 宗檢控。

跨部門工作小組和 2015 年研究

- 1.5 **跨部門工作小組** 2012年11月,政府成立海岸清潔跨部門工作小組,以協調及加強相關政府部門在應對海上垃圾問題的工作。2018年1月,政府將海岸清潔跨部門工作小組改組,改稱海洋環境管理跨部門工作小組(工作小組——註5和6),其下設兩個專責小組,即海上垃圾專責小組和海上環境事故應變專責小組。
- 1.6 **2015** 年研究的結果 2013 年 3 月,環保署為支持工作小組的工作,委 聘顧問進行了 2015 年研究。研究旨在收集、整理和分析有關在香港水域的海上垃圾的源頭、去向、分佈和流向的最新資料;此外,會檢討現行措施,以及 制訂防止及減少海上垃圾的策略性政策。2015 年 4 月,工作小組公布 2015 年 研究報告,主要研究結果如下:
 - (a) 收集到的海上垃圾,佔都市固體廢物量少於 0.5%,主要源自亂抛 垃圾,以及公眾意識薄弱;
- 註 3: 鑑於警務處並非跨部門工作小組的成員 (見第 1.5 段),警務處應對海上垃圾的執法工作,並不包括在這項審查的範圍之內。
- 註 4: 有關法例包括:(a)《簡易程序治罪條例》(第 228 章),由海事處和警務處負責執行;(b) 《定額罰款(公眾地方潔淨及阻礙)條例》(第 570 章),由海事處、康文署、食環署和 警務處負責執行;(c)《公眾潔淨及防止妨擾規例》(第 132BK 章),由康文署和食環署 負責執行;(d)《泳灘規例》(第 132E 章),由康文署負責執行;及(e)《海岸公園及海 岸保護區規例》(第 476A 章),由漁護署負責執行(詳情見附錄 A)。
- 註 5: 工作小組的主席由環境局常任秘書長擔任,成員除了包括4個負責收集海上垃圾部門 的首長級代表(見第1.3段)外,亦包括環保署、渠務署、消防處、民政事務總署和 香港天文台的首長級代表。
- 註 6: 在本審計報告書中,為簡化起見,海岸清潔跨部門工作小組和海洋環境管理跨部門工作小組均簡稱為工作小組。

- (b) 超過80%的海上垃圾源自陸上,而岸邊和康樂活動是產生海上垃圾的主要活動類型;
- (c) 超過 70% (撇除天然物) 為塑膠和發泡膠,而非本地源頭垃圾(可 從其簡體字標籤得知) 則佔收集到的垃圾少於 5%;
- (d) 盛行風 (即雨季 (4至10月)的西南盛行風和旱季 (11至3月)的東北盛行風)對垃圾積聚情況有顯著影響。在颱風和大雨後通常會收集到更多垃圾;及
- (e) 制定了一個需優先處理海上垃圾的地點 (優先處理地點) 名單,合 共 27 個地點。這些地點較易堆積垃圾和收到較多投訴。
- 1.7 **三管齊下的策略** 鑑於 2015 年研究 (見第 1.6 段) 的結果,為解決香港的海上垃圾問題,建議採取三管齊下的策略,包括:
 - (a) 從源頭減少整體垃圾的產生(註7);
 - (b) 减少進入海洋環境的垃圾;及
 - (c) 清理海洋環境中的垃圾。
- 1.8 **5項重點改善措施** 為改善海岸線的清潔情況而擬定的 5 項重點改善措施如下:
 - (a) 舉辦宣傳活動以鼓勵公眾支持及參與(例如鼓勵學校和企業舉辦清潔活動,或參與非政府機構/社區團體舉辦的清潔活動);
 - (b) 向目標群體、海灘使用者、學生和社區推廣教育信息(例如宣傳勿 亂拋垃圾的信息,輔以季節性的活動,尤其是在節日喜慶期間, 呼籲公眾保持公共地方和場所清潔;在與漁民團體的定期會議上 強調漂浮垃圾的問題);
 - (c) 提供支援及設施以減少廢物進入海洋環境 (例如在更多刊憲泳灘、 公園、海濱長廊及其他康樂場所提供更多飲水機;檢視在岸邊和 泳灘垃圾桶和廢物分類回收桶的位置、大小及數量);
 - (d) 加強清理海洋環境中的垃圾 (例如調整清潔頻率);及

(e) 鼓勵市民舉報海上廢物棄置和垃圾問題 (例如提醒市民透過政府的 1823 熱線來舉報在海上棄置廢物的行為)。

推行改善措施

- 1.9 **推行 2015 年研究建議的進展** 2017 年 5 月,環保署向立法會環境事務委員會提交文件,匯報政府應對海上垃圾工作的進度。根據委員會文件,主要的具體行動如下:
 - (a) *加強清理* 為加強清理工作,漁護署、食環署、康文署和海事處已增撥資源,包括策略性地在27個優先處理地點(見第1.6(e)段)提高清潔頻率,並按2015年研究報告建議於夏季安排較頻密的清潔工作。2015年4月至2017年3月期間,環保署到27個優先處理地點進行了252次實地監測,結果顯示,加強清理工作整體已有一定成效。除提高清潔頻率外,該4個部門亦增設裝備和人手,提升清理能力;
 - (b) 提供支援及設施以減少進入海洋的廢物 政府在多個沿岸地區包括碼頭、海濱區等設置廢物分類回收桶,以促進廢物回收及提高公眾的廢物分類和回收意識。康文署在泳灘、水上活動中心、海濱長廊、海濱公園等地點合共設置了182台飲水機,鼓勵市民自攜水樽,避免購買和飲用以用完即棄的膠樽盛載的飲料,以減少塑膠廢物進入海洋的機會。漁護署和魚類統營處(魚統處)(註8)自2016年7月起,推行多項改善措施,以減低因香港仔魚類批發市場的營運而導致發泡膠箱和其他廢物掉進香港仔避風塘水域的機會(例如,提醒魚販及其他市場使用者使用繩或網把他們的發泡膠箱繫穩、在沿海傍的圍欄加裝圍網避免垃圾吹到海上等);
 - (c) 推行宣傳和教育 除協調各相關部門的清理工作外,環保署一直 致力推行宣傳和教育,包括製作政府宣傳片及舉辦不同類型的活 動如海岸清潔活動、巡迴展覽、各類設計比賽等,提高社會大眾 保持海岸清潔的意識,鼓勵他們改變日常習慣。在 2015 年 4 月至 2017 年 3 月期間,環保署與非政府機構/社區團體合共舉辦 17 場 海岸清潔活動。工作小組其他三個部門,即漁護署、食環署和康

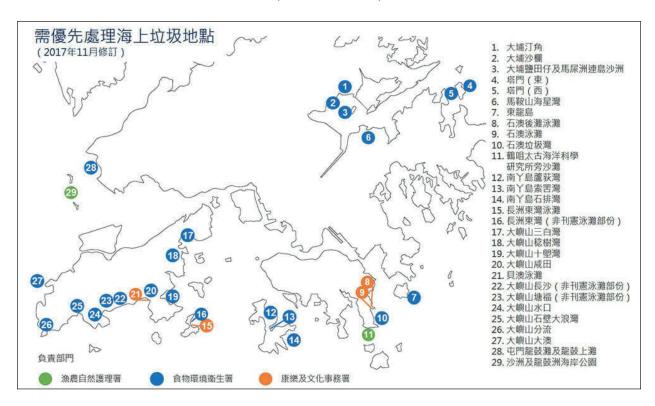
註8: 魚統處是一個自負盈虧的非牟利機構,宗旨是促進漁業發展和不斷改善,以及提供設施和服務,確保新鮮海魚統銷有秩序進行。魚統處營運7個魚類批發市場,由統營處處長領導,現時該職位由漁農自然護理署署長兼任。

文署,也舉辦了多項宣傳及教育活動,以推廣保持海岸清潔的訊息;及

- (d) **執行規管和執法工作** 有關法例訂明的執法部門 (見第 1.4 段)已加強巡邏和安排在海濱長廊、魚類批發市場及避風塘等黑點進行特別巡查,採取執法行動和發出定額罰款通知書。
- 1.10 檢視優先處理地點 根據 2017 年 5 月的環境事務委員會文件 (見第 1.9 段),環保署已於 2017 年 4 月開始,檢視和分析全港多處沿岸地區過往兩年的資料數據,對各區出現海上垃圾的地點及其優先次序作出全面評估。經全面評估後,已於 2017 年 11 月更新優先處理地點名單,以便能善用資源重點加強清理。新的名單包括 29 個地點,涵蓋 15 個現有和 14 個新增地點 (見圖四)。

圖四

29 個需優先處理海上垃圾地點 (2017 年 11 月)



資料來源:環保署的記錄

- 1.11 海岸清潔聯繫平台 2018年10月,香港特別行政區行政長官在施政報告中表示,政府會擴大行動,加強本港海岸線的清理工作和保護海洋環境方面的區域合作。政府將設立一個海岸清潔聯繫平台,聯繫的對象為熱心守護海岸清潔的機構和義工,以便結合社會力量,協力保護海洋環境。在海岸清潔聯繫平台之下,設有"海岸清潔"社交平台、專題網站、專責熱線及電郵地址等,旨在協調並推動海岸清潔活動,提供適當的支援和協助予有關活動,以及分享清潔活動成果。
- 1.12 **運用科技** 行政長官在《2017 年施政報告》中提出了採用自動化技術提升效率,尤其指出會"研究引入有助自動化的清潔機械或技術,於合適的地點或舉辦大型活動後試行應用"。在 2018 年 2 至 7 月期間,食環署進行一項試驗計劃,於 5 個海岸地點試行以攝影機監察海上垃圾的堆積情況。2019 年 2 月,食環署向立法會食物安全及環境衞生事務委員會匯報,擬把安裝 360 度攝影機(註 9)的計劃推展至 15 個優先處理地點。2019 年 10 月,環境局向立法會環境事務委員會表示,將會探討應用新科技及採用智能方式全面監察海岸情況,以便更有效率地運用資源擴大海岸清理的範圍。

審查工作

- 1.13 2020年5月,審計署展開了兩項審查,分別檢視海事處收集和清理海上垃圾的工作(見《審計署署長第七十五號報告書》第1章),以及政府應對沿岸垃圾的工作(亦即這項審查工作的主題)。審查工作集中於下列範疇:
 - (a) 環保署對海岸清潔情況的監察工作(第2部分);
 - (b) 漁護署的清潔工作(第3部分);
 - (c) 康文署的清潔工作(第4部分);
 - (d) 食環署的清潔工作(第5部分);及
 - (e) 其他相關事官(第6部分)。

審計署發現在上述範疇有可予改善之處,並就相關事宜提出多項建議。

註9: 攝影機在日間會每30分鐘拍攝360度景觀影像一次,並透過4G數據傳輸把影像自動 上載到中央伺服器,以供檢視。該系統以充電池驅動,並配備太陽能電池板吸收太陽 能為電池充電。

政府的整體回應

1.14 環境保護署署長、漁農自然護理署署長、康樂及文化事務署署長,以 及食物環境衞生署署長同意審計署的建議。

鳴謝

1.15 審計署進行審查期間,政府鑑於 2019 冠狀病毒疫情,曾實施多項政府僱員特別上班安排及針對性措施,包括在家工作。在疫情下進行審查工作期間,環保署、漁護署、康文署、食環署和海事處人員充分合作,審計署謹此致謝。

第2部分:環境保護署對海岸清潔情況的監察工作

- 2.1 本部分探討環保署對海岸地點清潔情況的監察工作,審查工作集中於下列範疇:
 - (a) 海岸地點的監測工作 (第 2.4 至 2.20 段); 及
 - (b) 應對境內發現大量海漂垃圾的指引(第2.21至2.27段)。

環保署在監察海岸清潔情況方面的角色

- 2.2 **環保署的角色** 作為工作小組的秘書處,環保署負責協調和加強工作小組成員部門在應對本港海上垃圾問題方面的工作,包括開展專題研究、根據研究結果制訂應對策略、檢視策略成效,以及探討各種措施,以期持續改善海岸清潔情況。除協調相關部門的工作外,環保署亦舉辦社區教育和公眾參與活動,以加強公眾對保持海岸清潔的意識。第6部分將闡述環保署的宣傳和公眾參與活動工作。
- 2.3 **監察工作** 自 2015 年 4 月起,環保署一直監察優先處理地點的清潔情況 (見第 1.9(a) 段)。該署定期進行監測,以監察優先處理地點的改善進度,並評估加強清理工作的成效。環保署表示,為了定期監察和檢視優先處理地點的情況,該署需要掌握每天的垃圾量,以便有效地分析海上垃圾的積聚和分布模式,當觀察到異常情況時,可迅速通報有關部門,以適時採取預防措施和行動。自 2017 年 4 月起,負責清理海上垃圾的部門 (即漁護署、食環署、康文署和海事處)每月會向環保署提交報表,匯報投訴數字和每天於部門負責清理地點所收集到的垃圾量,供該署整合和監察。

海岸地點的監測工作

2.4 海岸清潔情況評分制 環保署會定期監測較易積聚海上垃圾的特定海岸地點,並按海岸清潔情況評分制 (見圖五) 評估這些地點的清潔情況。環保署表示,如果同一地點在報告期內曾進行超過一次監測,便會按所有評分的平均值計算清潔評分。該署在2015年4月展開監測工作,其後不時修訂監測安排(例如監測頻率、所涵蓋海岸地點的數目和服務模式(即由署內人員處理或外判)),有關詳情載於第2.5至2.7段。

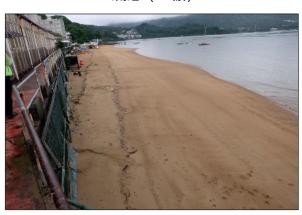
圖五

海岸清潔情況評分制

良好 (一級)

滿意 (二級)





一般 (三級)

不滿意 (四級)





欠佳(五級)



資料來源:環保署的記錄

- 2.5 **2015** 年 4 月至 2017 年 10 月的監測工作 環保署因應 2015 年研究的建議 (見第 1.9(a) 段),安排監察 27 個優先處理地點的改善進度。根據安排,環保署人員分別於雨季和旱季對每個優先處理地點進行最少一次監測以評估清潔情況。如有地點被評為 "四級 不滿意"或 "五級 欠佳",便會要求相關部門跟進。在 2015 年 4 月至 2017 年 10 月期間 (即優先處理地點的修訂名單於 2017 年 11 月敲定前 見第 1.10 段),環保署就 27 個優先處理地點進行了 339 次監測,並先後於 2016 年 5 月、2017 年 1 月和 2018 年 1 月向工作小組匯報結果。
- 2.6 **2017 年 11 月至 2019 年 12 月的監測工作** 自從 29 個優先處理地點的新名單於 2017 年 11 月 (見第 1.10 段) 敲定後,環保署已安排人員對納入新名單的地點進行監測,並且經相關部門同意,採用新的監察機制 (見表一) 評估各地點的清潔情況和評定其等級。新機制參照 5 級制的海岸清潔情況評分制,協助負責部門為其定期或特別清理行動訂立優次。如有優先處理地點被評為 "三級 —— 一般"或更差的級別,環保署會立即通知有關部門跟進,盡快安排清理。在 2017 年 11 月至 2019 年 12 月期間,環保署人員就 29 個優先處理地點進行了 691 次監測。

表一

優先處理地點的監察機制 (2017 年 11 月至 2019 年 12 月)

等級	說明	監測頻率	跟進工作
良好	沿岸地區整個範圍(包括潮間帶及草木植被邊緣)未見垃圾或只見零星垃圾	6個月內再次監測	• 無須特定跟進
二 — 滿意	高潮線及低潮線有數件垃圾; 潮間帶和沿岸地區其他部分 見零星垃圾	4個月內再次監測	• 宜繼續定期清理
三 — 一般	潮間帶和草木植被邊緣明顯 有垃圾堆積	3個月內再次監測	• 收到轉介後盡快進行清理工作
不滿意的	沿岸地區整個範圍皆見明顯 的垃圾堆積,人們行走時難 避免踏到垃圾	2個月內再次監測	• 收到轉介後盡快進行清理工作
			• 考慮提高定期清理的頻率
五 — 欠佳	沿岸地區整個範圍被垃圾嚴 重覆蓋,人們須在垃圾堆中 艱難行走	1個月內再次監測	• 收到轉介後盡快進行清 理工作
			• 考慮提高定期清理的頻率
			• 視乎情況,考慮進行特別的跨部門聯合清理工作

資料來源:環保署的記錄

2.7 **2020 年 1 月中起的監測工作** 政府在《2018 年施政報告》中承諾投入 更多人力物力,加強海岸監察及清理工作,廣及全港海岸(見第1.11段)。由 於監察範圍擴大,環保署聘用承辦商以:(a) 監測和評估 119 個海岸地點的清 潔情況 (包括 29 個每月監測的優先處理地點及 90 個每季監測的非優先處理地 點——註 10);及(b)收集和整理關於該等地點清潔情況(就海上垃圾而言)的 資料。2019年12月,該署以90萬元批出一份實地監測合約,合約期由2020年 1月中至2021年3月,共14個月。2020年1月中至8月中,該署的承辦商在 119個海岸地點進行了508次監測(包括在29個優先處理地點進行234次監測)。 環保署除了委聘承辦商實地監測海岸地點外,亦已展開一項試驗計劃,定期及 不定期地利用無人駕駛飛機系統 (無人機) 巡視海岸情況。試驗計劃分兩個階 段進行。第一階段針對 64 個海岸地點進行季度和緊急監測,其中 33 個地點同 時進行實地監測及無人機監測,以比較及評估兩種監測方法。在第二階段,以 無人機監測的海岸地點暫定增至94個,視乎進一步檢討而定。第一階段的無 人機服務於2019年11月通過報價方式進行採購,並於2020年3月批出合約, 合約金額總值約 100 萬元, 合約期由 2020 年 3 月至 2021 年 5 月, 共 14 個月。 無人機監測由2020年5月開始實行。

有關環保署人員監測海岸地點的審查結果

- 2.8 由環保署人員進行的監測 鑑於環保署於 2017 年 11 月就優先處理地點的監測採用新的監察機制 (見第 2.6 段),審計署集中審查在 2017 年 11 月至 2019 年 12 月 (共 26 個月) 期間的監測工作。審計署審查的監測記錄主要為載有監測詳情 (例如監測日期和時間、所監測的海岸地點,以及每次監測後評定的清潔等級)的數據庫和部分監測報告,審查結果攝述於第 2.9 至 2.11 段。
- 2.9 *部分再次監測未有在預定時限之內進行* 按照監察機制,環保署會按上一次監測所評定的清潔等級,預定在 1 至 6 個月內再次進行監測。審計署分析了 691 次監測工作,發現有 24 次再次監測偏離預定時限 (最長的一次遲了106 天),涉及 29 個優先處理地點中的 13 個。環保署在 2020 年 9 和 10 月回應審計署的查詢時表示:
 - (a) 如因為天氣或物流安排突然有變、須重訂工作及資源優次以應對 突發緊急工作、遇上緊急海上事故,又或是惡劣天氣後海上出現 大量垃圾,而短時間改期(在一星期內),屬可以接受。根據環保

註 10: 如環保署作出指示,承辦商也須對該 119 個地點或其他特定地點進行特別的監測,服務收費根據合約訂明的單價釐定。

署的記錄,該24次再次監測中有8次屬於該類在一星期內的時間改動;

- (b) 環保署亦已與政府飛行服務隊安排利用直升機巡視,定期監察 29 個優先處理地點及其他沿岸地區的清潔情況。以直升機巡視方式涵蓋的再次監測工作有 9 次,包括上述遲了 106 天的一次;及
- (c) 使用直升機巡視後並沒有擬備和備存監測報告或清潔情況評分記錄,原因如下:(i)用直升機進行空中巡視所得的資料,與實地監測所得的不同,因為每次飛行拍攝的照片角度和監察地區都不一樣;及(ii)海岸清潔情況評分制並不適用,而個別地點的監測結果是以照片形式作記錄。

審計署留意到,環保署根據巡視後所得的照片來評估地點的清潔情況,並在發現情況有欠理想時轉介有關部門跟進。

- 2.10 **監測記錄不一致** 審計署審查了環保署人員擬備的監測報告,並發現下列不一致的地方:
 - (a) **監測範圍** 環保署人員監測時通常會在不同位置拍照,以評估個別優先處理地點的整體清潔情況。環保署表示:
 - (i) 環保署實地監測人員接受過訓練,清楚理解須在切實可行範 園內,沿監測路線視察整個地點和拍攝具代表性的照片。監 測報告內的照片和位置圖上的標記只供參考,不一定與整條 監測路線及監測範圍相符;及
 - (ii) 環保署為使陳述方式更清晰一致,於是在2019年7月進行檢討後,統一了監測報告的匯報格式。此後,外勤人員須在監測報告內附載在每個地點各指定位置所拍攝的照片。

然而,審計署審查了15份監測報告(在2019年7月後進行的監測), 發現有4份報告並沒有附載部分指定位置的照片,這或會難以比較 各份監測報告的結果(即優先處理地點的清潔情況隨時間有所改善 還是惡化)。環保署表示,在上述4次監測中,有兩次沒有到指定 位置監測,因為其中一次在監測的大部分時間正值潮漲,有關位 置難以到達,而另一次則因可能會被狗隻襲擊。至於其餘兩次, 則涉及同一優先處理地點,即在全部8個指定位置中,只有一兩 個未有監測,原因都是由於監測時間不足,但對於整體監測結果 的影響不大。然而,審計署留意到,環保署沒有就未有在報告內 附載部分照片的原因記錄在案;及

- (b) 對監測報告的監督檢查 環保署表示,監督檢查安排是在2019年7月檢討之後實施。每次需要最少2名人員進行監測,其職級取決於可用人手。外勤人員進行監測後會擬備一份報告初稿,提交予一名高級人員查核。審計署抽查了15份在2019年7月後進行監測的報告(見上文(a)項),發現監督檢查記錄有不一致的地方。其中6份監測報告並沒有監督檢查的記錄,而只有電郵記錄顯示已向監督人員提交監測報告。環保署在2020年10月回應審計署的查詢時表示,監督檢查於2019年7月實施後,並沒有規定監督人員採用劃一的方法來記錄檢查結果。在其後數個月,監測報告的形式(包括監督檢查的記錄)不斷修訂,直至2020年1月經進一步改良後,才發給承辦商和署內人員使用。
- 2.11 **沒有向工作小組及海上垃圾專責小組匯報監測結果** 環保署為了讓工作小組備悉優先處理地點的清潔情況,分別在2016年5月、2017年1月和2018年1月舉行的工作小組會議上,匯報了2015年4月至2017年10月各優先處理地點的監察記錄和統計數字(見第2.5段)。然而,審計署留意到,工作小組於2018年1月改組後(見第1.5段),環保署已沒有在工作小組及海上垃圾專責小組(註11)的會議上匯報2017年11月至2019年12月各優先處理地點的監察記錄及統計數字,而只是在2020年7月舉行的海上垃圾專責小組會議上,匯報承辦商在2020年上半年的監測結果。環保署在2020年9月回應審計署的查詢時表示:
 - (a) 由於工作小組在 2018 年 1 月改組並將其職權範圍擴大至涵蓋應對 海上環境事故,會議的議程已因應策略而聚焦於籌劃應對緊急狀 況及解決某些指定位置的特殊垃圾堆積問題;
 - (b) 最新資料可隨時送達各成員部門,故無須使用會議時間匯報和討 論各優先處理地點的監察記錄和統計數字;及
 - (c) 由於海岸清潔監察計劃自 2020 年 1 月起已擴展至涵蓋 90 個非優先處理地點,環保署主動在 2020 年 7 月的海上垃圾專責小組會議上匯報初步監察結果,並會在即將召開的工作小組會議上匯報。

註 11: 海上垃圾專責小組的職權範圍包括留意香港水域及沿岸地區的清潔情況,以評估是否有需要進一步改善。

2.12 **日後不再調派署內人員進行監測** 環保署自 2020 年 1 月中起停止調派該署人員對海岸地點進行常規監測,改為委聘承辦商處理。對於審計署就載於第 2.9 至 2.11 段的審查結果作出的查詢,環保署在 2020 年 9 月回應時表示,該署日後不會考慮再調派署內人員進行沿岸監測,因為此舉不合乎成本效益。審計署認為,環保署需要借鑒由署內人員進行監測的經驗,監察承辦商在監測海岸地點情況和匯報監測結果方面的工作。

需要發布海岸地點的清潔情況

2.13 海岸地點的清潔情況沒有發布 自 2015 年 4 月開始視察海岸地點至 2020 年 8 月期間,環保署並沒有定期向公眾發布海岸地點的清潔情況。在 2016 年 5 月舉行的工作小組會議上,主席曾表示值得公布監察結果和相關數據,以展示工作小組的努力,又提議將有關資訊上載到"海岸清潔"網站,供市民大眾取用。然而,沒有記錄顯示有關方面曾採取任何行動以落實主席的意見。此外,在 2018 年 9 月一個供社區團體參加的公眾參與會中,有一個非政府機構指優先處理地點的監測欠缺透明度。環保署回應表示,監察工作在 2015 年 4 月才展開,收集所得的監察數據尚未可供公眾取覽。審計署認為,有關海岸地點清潔情況的資料可協助非政府機構 (例如環保團體) 籌劃其義務清潔活動。隨着時間過去,加上自 2020 年 1 月中起監測範圍和頻率有所提高,環保署宜利用"海岸清潔"網站發布有關海岸地點清潔情況的資料。

需要留意海岸清潔監察計劃所涵蓋的海岸地點

- 2.14 **2015** 年研究識別出來的優先處理地點 2015 年研究識別了 27 個較易積聚垃圾和有較多投訴的優先處理地點 (見第 1.6(e) 段),以助加強清理海洋環境中的垃圾。該等地點是參照公眾和政府部門提出的投訴/關注、垃圾收集統計數字、垃圾散布模擬結果,以及由非政府機構提供的研究結果/資料而選定的。為使該等地點更加清潔,政府已實行多項改善措施,包括自 2015 年 4 月起優化清潔工作的安排及提高清潔頻率。
- 2.15 **2017 年優先處理地點的檢討** 環保署表示,自實行改善措施以來,近一半優先處理地點的清潔情況持續改善,措施實行兩年後,有關地點獲得更佳的平均清潔評分,顯示改善措施和加強清潔的努力大致上取得成果。2017 年4月,環保署展開檢討工作,根據改善措施實行首兩年內收集得來的監察數據,檢視優先處理地點的情況,以探討如何更有效地調配資源,集中處理其他亦須

注意的地點的清潔工作。該署於 2017 年 11 月更新優先處理地點的名單 (見第 1.10 段)。

2.16 **優先處理地點的清潔評分有所改善** 如表二所示,現有優先處理地點的 清潔情況從 2018 年 1 月至 2020 年 8 月中旬普遍有所改善:

表二

29 個現有優先處理地點的平均清潔評分 (2018 年 1 月至 2020 年 8 月中旬)

	優先處理地點數目		
平均清潔評分	2018年	2019年	2020 年
1至<2	12	10	13 } 27(93%)
2至<3	15	15	14
3至<4	_	4	2
4至<5	2	_	_
總計	29	29	29

資料來源:審計署對環保署記錄的分析

- 2.17 **沒有就優先處理地點進行另一次檢討的原因** 優先處理地點名單於 2017 年 11 月更新後,環保署再沒有就優先處理地點進行檢討。如第 2.16 段表 二所示,在 2017 年 11 月識別出來的 29 個優先處理地點中,有 27 個 (93%) 由 2020 年 1 月至 8 月中旬的平均清潔評分優於 3。然而,相比之下,部分非優先處理地點在同一時期的清潔評分較差。明顯的例子是大小磨刀海岸公園,其獲得的平均清潔評分為 3.67。審計署認為,環保署宜考慮就優先處理地點進行另一次檢討,以便更有效地分配清潔資源。環保署於 2020 年 9 月回應審計署的查詢時表示:
 - (a) 該署以往推行署內人員海岸清潔監察計劃 (即在 2017 年 11 月至 2019 年 12 月期間由環保署人員監測優先處理地點的情況),根據個別優先處理地點的清潔程度記錄而釐定進行再次監測的頻率,但該計劃已經由合約服務所取代,而合約已訂明監測的範圍和頻率;及

- (b) 當重訂實地監測合約時,應會全面檢討上述規定,其間會充分考 慮個別地點的清潔程度及其他情況的變化,不論該等地點現在或 之前是否優先處理地點亦然。該署認為無須費力再次進行類似 2017年的優先處理地點檢討工作。
- 2.18 **需要留意是否有需要更新海岸清潔監察計劃所涵蓋海岸地點的名單** 審計署留意到,環保署已停止對優先處理地點進行檢討 (見第 2.17(a) 段),而且會在 2021 年 3 月重訂實地監測合約時,檢討合約內有關海岸清潔監察計劃所涵蓋海岸地點的要求,當中會檢視海岸地點的情況 (包括優先處理地點和非優先處理地點)。審計署認為,環保署應考慮個別地點的清潔程度 (見第 2.16 段)及其他情況的變化,繼續留意是否有需要更新海岸清潔監察計劃所涵蓋海岸地點的名單。環保署亦應根據無人機試驗計劃的結果 (見第 2.7 段)利用無人機進行監測,以輔助實地監測工作。

審計署的建議

- 2.19 審計署建議環境保護署署長應:
 - (a) 借鑒由署內人員進行監測的經驗,監察承辦商在監測海岸地點情 況和匯報監測結果方面的工作;
 - (b) 考慮利用 "海岸清潔" 專題網站發布有關海岸地點清潔情況的資料; 及
 - (c) 繼續留意是否有需要更新海岸清潔監察計劃所涵蓋海岸地點的名單,並在日後檢討實地監測合約的要求時,利用無人機進行監測 (目前正在試驗中),以輔助實地監測工作。

政府的回應

2.20 環境保護署署長同意審計署的建議。

應對境內發現大量海漂垃圾的指引

- 2.21 **應對境內發現大量海漂垃圾的指引** 2017年5月,環保署與廣東省當局推出區域通報警示機制,以便雙方互相通報暴雨或重大環境事件。為了配合機制,環保署已就香港應對境內發現大量海漂垃圾編制指引(《指引》),概述行動部門(即漁護署、食環署、康文署及海事處)的既定安排,以應對因颱風、暴雨或重大環境事件而在香港水域及沿岸地區發現大量海上垃圾的情況。環保署表示,及早告知相關部門有可能出現大量海上垃圾,有助各部門更有效調動資源,及時清理。可啟動《指引》的情況包括:
 - (a) 8 號或以上熱帶氣旋信號生效;
 - (b) 暴雨影響香港 (紅色或黑色暴雨警告信號生效);
 - (c) 廣東城市出現暴雨;
 - (d) 收到內地有關海上垃圾污染的報告(即當環保署經由粵港海洋環境管理專題小組的既定機制收到內地當局通報海上垃圾污染事宜,或傳媒報道內地有關情況);及
 - (e) 香港有海上垃圾污染的報告(即當環保署接獲公眾、傳媒或政府其他部門報告海上垃圾事宜,情況可能涉及嚴重污染問題、非法傾倒、對海洋環境的影響,又或因關乎香港污染問題而廣受傳媒關注,或對政治或政策方面有相關影響)。

在 (a) 和 (b) 項所述情況下,當香港天文台發出相關信號後,《指引》便會自動啟動,無須環保署通知。至於 (c)、(d) 和 (e) 項所述情況,環保署會把啟動《指引》一事和可能受影響的水體及沿岸地區通知行動部門。舉例來說,如從內地收到海上垃圾事故通報或香港有所報道 (例如傳媒報道),環保署便會根據所得資料,決定是否啟動《指引》。該署會成立一支行動小組,統籌跟進工作和通知相關行動部門哪些範圍可能受影響,並要求該等部門每天匯報在受影響位置所採取的行動 (例如所收集的垃圾量及所採取的行動,並附照片)。環保署行動小組亦會監察清理工作的進度及垃圾積聚的情況,並向高層管理人員匯報,讓他們一直知悉進度。由2017年5月至2020年7月中,環保署根據《指引》向相關部門發出了48次通報。

豬蹄事件的處理

2.22 **豬蹄事件** 2020年7月11日,本地傳媒報道,在廣東省東莞虎門的泳灘發現大量豬蹄。在2020年7月13至16日期間,傳媒報道在屯門區及荃灣區的泳灘發現豬蹄。審計署於2020年7月14日在屯門龍鼓灘實地視察時亦發現一些豬蹄(見照片一(a)及(b))。

照片一 (a) 及 (b)

審計署實地視察龍鼓灘期間發現的豬蹄





資料來源:審計署人員於 2020 年 7 月 14 日拍攝的照片

- 2.23 *環保署採取的跟進行動* 環保署在 2020 年 8 月回應審計署有關該署是否已就豬蹄事件啟動《指引》的查詢時表示:
 - (a) 就《指引》而言,"海上垃圾"指人為活動產生而進入海洋環境的固體廢物,一般未能識別物主。所指的海上垃圾大致上與都市固體廢物相似,並可概括分類為塑膠、金屬、玻璃、加工木材、紙、瓷器、橡膠和布等物料;及
 - (b) 在屯門一些泳灘發現的豬蹄不符合有關分類,及該事件不屬於可 啟動《指引》的情況。儘管如此,環保署在2020年7月13日收到 一家傳媒查詢時已採取下列行動:
 - (i) 迅速知會和聯絡相關部門,以盡快安排清理工作;
 - (ii) 立刻聯絡內地當局,以蒐集和核證傳媒報道所揣測的相關資料;及

- (iii) 加強監察屯門及荃灣泳灘的海岸線,並進行實地巡視,以確 定事件未有波及大嶼山及南區的其他範圍。
- 2.24 在粤港持續發展與環保合作小組的框架下,粤港兩地會繼續就區域內各項海洋環境事宜加強交流和溝通。環保署表示,儘管在泳灘發現的豬蹄不符合海上垃圾的概括分類,以致該事件不屬於可啟動《指引》的情況(見第2.23(a)及(b)段),但該署已因應傳媒查詢就豬蹄事件採取行動。鑑於事件備受公眾關注,而環保署是在接獲一家傳媒查詢後(見第2.23(b)段)才採取行動,故此審計署於2020年9月中向環保署查詢可否從中汲取教訓,以期日後出現類似事件時(例如在廣東省泳灘發現大量垃圾但該等垃圾並不符合海上垃圾的概括分類),亦可及早作出有效的回應(例如提前通知相關部門,採取跟進行動)。建議措施包括:
 - (a) 當收到傳媒報道在廣東省 (不單是香港) 發生類似事件 (例如本地傳媒報道於 2020 年 7 月 11 日在東莞發現豬蹄一事),而事件可能導致大量海上垃圾在香港湧現時,便即採取跟進行動 (例如通報相關部門);及
 - (b) 與內地當局探討可否在日後就出現類似事件通報環保署。
- 2.25 2020年9月底,環保署在回應審計署的查詢時表示:
 - (a) 環保署一直對傳媒報道廣東省的環境事件保持警覺,亦知悉2020年7月11日的傳媒報道。第2.24(a)及(b)段所述的建議措施已經實行,並不構成可汲取的教訓;及
 - (b) 環保署已與內地當局設立專屬溝通渠道,以便快捷和適時通報消息和應對。問題的關鍵在於豬蹄事件實屬前所未見,亦不可預知,當時在虎門一帶並沒有關於船隻事故、貨物掉下或採取執法行動的事故報告。豬蹄的來源及數量仍然不詳。與漂浮垃圾不同,豬蹄通常沉在水中,且不大可能隨浪潮漂流很遠,所以無法預計該物料竟會在海洋環境長途漂流。因此,只能事後說內地當局應可在 2020 年 7 月 11 日預計豬蹄隨後會漂流至香港的泳灘,並應向環保署發出通報,又或環保署應可在 2020 年 7 月 11 日閱悉新聞報道後預計到有關情況,並早些啟動通報,以預備清理行動。

審計署留意到儘管環保署認為該事件不屬《指引》所涵蓋的範圍,但已聯同有關部門採取應對行動。審計署認為環保署宜從事件中汲取經驗,視情況更新《指引》,以便日後作出更有系統的回應(見第 2.24 段)。

審計署的建議

2.26 審計署*建議*環境保護署署長應從豬蹄事件中汲取經驗,視情況更新《指引》。

政府的回應

2.27 環境保護署署長同意審計署的建議。

第3部分:漁農自然護理署的清潔工作

- 3.1 本部分探討漁護署在海岸公園及海岸保護區 (註 12) 的清潔工作,審查工作集中於下列範疇:
 - (a) 清潔工作的監察 (第 3.2 至 3.9 段);及
 - (b) 審計署在海岸公園及海岸保護區的視察 (第 3.10 至 3.23 段)。

清潔工作的監察

3.2 漁護署負責以下範圍的清潔工作:6個海岸公園、1個海岸保護區(見第1.3(b)段圖一),以及香港24個郊野公園和11個在郊野公園範圍外的已劃定特別地區的海岸線。有關範圍的清潔服務主要由外判承辦商提供。漁護署郊野公園及海岸公園分署負責監察承辦商的工作。如表三所示,截至2020年7月1日,海岸公園及海岸保護區的清潔服務根據5份經常性合約外判給3個承辦商。由2015至2019年,漁護署在轄下的海岸公園及海岸保護區合共收集得1670公噸海上垃圾(平均每年334公噸)(註13)。

註 12:海岸公園所佔的海域較大,可作保育和康樂用途,例如游泳、潛水、獨木舟、風帆及水底攝影。相對之下,海岸保護區面積較小,但保育價值卻甚高,因此主要用作保育、科學研究及教育用途,其管制也較海岸公園嚴格。事實上,在海岸保護區內,除已獲預先批准的科學研究及教育工作外,其他活動都不准進行。為海洋保育的目的,《海岸公園條例》(第 476 章) 就海岸公園及海岸保護區的指定、管轄及管理訂明規定,並由漁農自然護理署署長擔任郊野公園及海岸公園管理局總監。於 2020 年 7 月,海岸公園及海岸保護區的海域面積合計約為 4 050 公頃。

註 13: 根據漁護署的資料,海上垃圾量包括從海下灣及東平洲海岸公園陸上垃圾桶所收集的垃圾,以及從東平洲郊野公園燒烤場收集的垃圾。

表三

漁護署經常性清潔合約詳情 (2020年7月1日)

項目	海岸公園/海岸保護區	承辦商 (合約期)	指定位置 的數目	每個位置 的清潔次數	批出的 合約金額 (元)
1	鶴咀	承辦商 A (2020 年 4 月 1 日至 2022 年 3 月 31 日)	1	每月4天	660,000
2	海下灣和印洲塘	承辦商 A (2020年4月3日至 2021年4月2日)	3	每星期 2至6天	1,201,800
3	沙洲及龍鼓洲	承辦商 A (2020年5月11日至 2022年5月10日)	2	每星期2天	1,066,880
4	大小磨刀	承辦商 B (2019年11月25日至 2021年11月24日)	2	每月1次	560,000
5	東平洲	承辦商 C (2020 年 2 月 14 日至 2021 年 2 月 13 日)	3	每天至 每星期 3.5 天	1,325,400

資料來源:漁護署的記錄

附註:大嶼山西南海岸公園於 2020 年 4 月被指定為海岸公園,其海上垃圾清潔服務暫時安排由食環署 的承辦商提供,直至 2021 年 5 月為止。

3.3 *清潔合約* 外判清潔服務旨在確保:(a)海岸公園及海岸保護區的泳灘和沿岸地區(即高潮線附近和海邊一帶的地方)保持清潔;(b)被沖上岸並留在泳灘上的垃圾有人清理;以及(c)海岸公園內的水域保持清潔。根據合約條文,承辦商須按合約訂明的時間表和細節(例如清潔服務次數、清潔員工數目,以及每名員工在每次清潔工作的工時),提供清潔服務。漁護署的監察人員會監察承辦商的清潔工作,並須在每次視察後填寫名為"清潔工作視察日誌"的視察表格,或其他兩份視察表格的其中一份(第I及II類——見第3.4段表四)。審計署的審查發現,清潔工作的監察有可予改善之處,詳述於第3.4至3.7段。

需要改善視察報告的要求

3.4 如表四所示,漁護署人員用"清潔工作視察日誌"記錄 3 個海岸公園(註 14)的情況,而其餘 2 個海岸公園及海岸保護區的情況則用另外兩類視察表格記錄。審計署留意到,視察表格欠缺一些重要資料。舉例來說,在海下灣、印洲塘和東平洲海岸公園及鶴咀海岸保護區所用的視察表格記錄了漁護署人員的視察時間,但並無記錄承辦商員工的到場時間;另一方面,其餘 2 個海岸公園所用的視察表格則没有記錄漁護署人員的視察時間,而記錄了承辦商員工的到場時間。此外,所有視察表格均没有記錄承辦商員工的離開時間。作為方便漁護署人員進行監察的良好做法,並使每次視察的質素有保證,審計署認為,漁護署應改善清潔服務視察報告的要求。

註 14: 大嶼山西南海岸公園於 2020 年 4 月被指定為海岸公園,其清潔服務納入食環署的清潔合約範圍之內,因此由該署人員負責監察。

表四

漁護署監察人員所用視察表格不一致之處 (2019年4月至2020年3月)

項目	海岸公園/ 海岸保護區	所用視察表格	記錄 漁護署人員 的視察時間	記錄 承辦商員工 的到場時間
1	鶴咀	其他視察表格 (第I類)	✓	x
2a	海下灣(註)	清潔工作視察日誌	✓	×
2b	印洲塘(註)	清潔工作視察日誌	✓	×
3	沙洲及龍鼓洲	其他視察表格 (第Ⅱ類)	×	✓
4	大小磨刀	其他視察表格 (第Ⅱ類)	×	✓
5	東平洲	清潔工作視察日誌	✓	×

資料來源:審計署對漁護署記錄的分析

註:海下灣和印洲塘海岸公園屬同一清潔合約。

需要有效地跟進疑有承辦商員工缺勤的個案

3.5 按照漁護署的清潔合約條文,承辦商應確保每次清潔工作所調派的清潔員工人數和工作時數,均不少於合約所訂的數目。如有清潔員工缺勤,承辦商應迅速安排替補。倘承辦商未能遵守規定,漁護署或會從其每月服務費中扣除合理的款額。漁護署在2019年4月1日至2020年3月31日期間就4個海岸公園共擬備了781個視察記錄,審計署審查了其中772個(註15)(見表五),並發現下述事宜:

表五

漁護署對 4 個海岸公園進行的視察次數 (2019 年 4 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日)

海岸公園	進行的 視察次數		漁護署在 承辦商員工 已提早離[/承辦	商員工
東平洲	207		13	(6%)	
海下灣	362	685	1	(1%)	18 (3%)
印洲塘	116		4	(3%)	
沙洲及龍鼓洲	87			()	
總計	772		18	(2%)	

資料來源:審計署對漁護署記錄的分析

(a) 東平洲、海下灣和印洲塘海岸公園:

- (i) 視察表格顯示,漁護署人員在上述3個海岸公園所進行的其中18次(3%)實地視察中,不是在現場找不到承辦商員工,就是發現承辦商員工已提早離開:
 - 在該18宗個案中,有6宗漁護署人員成功聯絡到承辦商, 並要求在另一日提供服務。在該6宗個案的其中1宗, 漁護署表示某日在現場找不到承辦商員工,但承辦商在 每月工人值日表填報的資料卻顯示其員工當日有提供服 務;及
 - 一 至於其餘 12 宗個案,漁護署人員沒有把曾採取的跟進行動記錄在案 (7 宗),或在數次致電承辦商不果後放棄聯絡 (3 宗),又或承辦商通知漁護署因天氣惡劣而要縮短清潔工作的時間 (2 宗)。然而,漁護署人員沒有記錄有關替補工作日期的資料。此外,在全部 12 宗個案中,漁護署的視察表格載述於相關日子在現場找不到承辦商員工或承辦商員工已提早離開,但承辦商在每月工人值日表填報的資料卻顯示其員工在該等日子有提供服務。

由於承辦商以每月工人值日表向漁護署申索服務費,審計署 認為,漁護署需要查明是否曾就懷疑有承辦商員工缺勤的個 案付款;及

- (ii) 審計署發現有 17 宗個案的服務日期曾在編排後調換,但漁護 署並無在其中 5 宗個案的視察表格上,記錄有否在調換後的 日期進行視察。然而,在該 5 宗個案的其中 3 宗,漁護署在 其他記錄 (例如巡邏日誌)記載了承辦商的船隻曾在現場出現; 及
- (b) 沙洲及龍鼓洲海岸公園 在2019年4月1日至2020年3月31日期間,漁護署人員在沙洲及龍鼓洲海岸公園進行了87次視察,每次均在相關地點看見承辦商員工。審計署亦留意到,漁護署人員因另有職務在身,而在該段期間取消了99次視察工作。漁護署的監察程序並沒有訂明該署人員在某段時間內最少須視察的次數。

審計署認為,漁護署應有效地跟進疑有承辦商員工缺勤的個案,並參照食環署的監察規定(見第5.6段),訂明漁護署人員進行視察的最少次數。

需要核實所收集的海上垃圾量

3.6 審計署審查了漁護署 5 份經常性清潔合約 (於 2020 年 8 月處於有效期),發現只有 2 份合約指明承辦商須點算海上垃圾量。實際上,漁護署要求所有承辦商須報告所收集的海上垃圾量,但漁護署的監察程序並無要求其員工進行垃圾點算,因此,該署未能查證承辦商所呈報的統計數字是否準確。審計署留意到,當局需不時向立法會匯報垃圾的統計數字。審計署認為,漁護署應考慮是否官要求其員工核實由承辦商呈報的海上垃圾量 (例如抽點垃圾)。

需要加強監察承辦商的工作

- 3.7 審計署審查海岸公園及海岸保護區 5 份經常性清潔合約 (於 2020 年 8 月 處於有效期) 的條文,發現下述範疇有可予改善之處:
 - (a) **評估清潔程度** 漁護署的海岸公園及海岸保護區的清潔合約訂明, 承辦商提供的服務須達到令政府代表滿意的程度。漁護署一名監 察人員須在視察表格上註明(例如填上剔號),以表示接納已履行

的服務(註 16)。就此,漁護署的內部指引並沒有提供清晰的評審 準則,以評估對承辦商所提供的服務的滿意程度。審計署認為, 漁護署應就評估承辦商的服務質素發出指引。舉例來說,漁護署 可參考環保署的海岸清潔情況評分制,訂立有關清潔程度的準則 (見第 2.4 段);

- (b) 承辦商履行服務的證據 東平洲海岸公園的清潔合約訂明,承辦商應備存和遞交記錄,詳列每次提供服務的細節,例如服務前後的數碼影像,而其他合約並沒有要求承辦商遞交有關影像。審計署認為,漁護署應要求承辦商提供額外證據(例如清潔服務前後的數碼影像和影片),證明其員工已履行服務;及
- (c) 承辦商員工的出勤情況 5個海岸公園及海岸保護區的清潔合約條 文均沒有要求承辦商須呈報其員工到場和離開的時間。實際上, 沙洲及龍鼓洲海岸公園和大小磨刀海岸公園的承辦商有向漁護署 呈報其員工的到場時間。審計署認為,漁護署應考慮在日後的合 約要求承辦商就每次清潔工作呈報員工的到場和離開時間。

審計署的建議

- 3.8 審計署建議漁農自然護理署署長應:
 - (a) 改善清潔服務視察報告的要求;
 - (b) 有效地跟進疑有承辦商員工缺勤的個案,並訂明漁護署人員進行 視察的最少次數;
 - (c) 考慮是否宜要求漁護署人員核實由承辦商呈報的海上垃圾量 (例如抽點垃圾);及
 - (d) 採取措施,加強監察承辦商的工作,包括:
 - (i) 就評估承辦商的服務質素發出指引;
 - (ii) 要求承辦商提供額外證據 (例如進行清潔服務前後的數碼影像和影片),證明其員工已履行服務;及

註 16:審計署與負責監察沙洲及龍鼓洲的承辦商表現的漁護署人員會面,發現他們填寫視察 記錄時,是按照其經驗,在視察表格上填上剔號,以示接納承辦商所履行的清潔服 務。

(iii) 在日後的合約要求承辦商就每次清潔工作呈報員工的到場和 離開時間。

政府的回應

3.9 漁農自然護理署署長同意審計署的建議,並表示會採取跟進行動予以落 會。

審計署在海岸公園及海岸保護區的視察

- 3.10 2020年6至8月,審計署在漁護署和海事處的協助下,於海岸公園及海岸保護區進行了8次視察,發現下列範疇有可予改善之處:
 - (a) 移除在沙洲及龍鼓洲海岸公園發現的大型喉管結構物 (第 3.11 至 3.14 段);
 - (b) 清理在沙洲及龍鼓洲海岸公園高潮線以上發現的海上垃圾 (第 3.15 至 3.18 段); 及
 - (c) 大小磨刀海岸公園的清潔情況 (第 3.19 至 3.21 段)。

移除在沙洲及龍鼓洲海岸公園發現的大型喉管結構物

- 3.11 *與漁護署的聯合實地視察* 2020年6月18日,漁護署安排與審計署聯合實地視察沙洲及龍鼓洲海岸公園,並於龍鼓洲岸邊發現兩個紅色喉管結構物(見照片二(a)及(b))。審計署的審查發現:
 - (a) 攝於 2019 年 12 月 3 日的照片顯示,漁護署於 2019 年 12 月已於龍鼓洲一個沙灘上發現兩個喉管結構物;及
 - (b) 環保署亦於 2019 年 12 月 18 日一次視察期間知悉有該等喉管結構物,並要求漁護署將所採取的跟進行動告知該署。

照片二 (a) 及 (b)

在聯合實地視察期間於龍鼓洲發現的喉管結構物

(a) 喉管結構物 1



(b) 喉管結構物 2



資料來源:審計署人員在2020年6月18日(上午11時55分)拍攝的照片

- - (a) 事件前所未見(註17)。喉管結構物有兩個部分,各約闊3米,長 10米。漁護署將之定義為不明的"建造結構",而非當作一般海上 垃圾處理。現時的清潔合約不包括移除大型結構物;
 - (b) 龍鼓洲位置偏遠,人迹罕至。喉管結構物最先在 2019 年 12 月被發現沖至龍鼓洲岸邊。初時,漁護署於 2019 年 12 月及 2020 年 1 月口頭詢問附近的海上使用者,試圖找尋結構物的擁有人但不果。其後,漁護署嘗試藉着發出工作通知書,聘請一些清潔服務公司安排盡快移除有關結構物。然而,由於 2019 冠狀病毒疫情的關係,自 2020 年 2 月起該署須實施在家工作安排,主要提供基本及緊急公共服務,因此窒礙了有關跟進工作;及
 - (c) 直至 2020 年 6 月,數間有意提供服務的清潔公司曾安排到場視察和檢查,結果發現,由於結構物又大又重,只能借助重型機械和特定的技術才能移走和棄置,一般清潔服務並不適用。漁護署缺乏處理如此龐大而被沖上岸邊的棄置結構物的經驗和專業知識,因此於 2020 年 7 月 13 日尋求海事處提供技術支援,協助移走在海岸公園的結構物。環保署亦曾於 2020 年 7 月初的海上垃圾專責小組會議上 (見第 1.5 段) 匯報此事。
- 3.13 **審計署於 2020 年 7 月的實地視察** 2020 年 7 月 24 日,審計署在海事處的協助下進行另一次實地視察,包括沙洲及龍鼓洲海岸公園和大小磨刀海岸公園。審計署人員到達原先在 2020 年 6 月 18 日發現喉管結構物 1 和 2 的位置(見第 3.11 段照片二 (a) 及 (b)),在該處未見該等結構物,卻在附近發現類似的結構物(見照片三及四)。沙洲和龍鼓洲相距約 3.6 公里。

註 17: 審計署留意到,海事處曾於 2019 年 12 月 11 日協助漁護署於龍鼓洲西岸附近 (即沙洲 及龍鼓洲海岸公園範圍內) 移走 1 艘擱淺船隻和 1 艘沉船。

照片三

在龍鼓洲的兩個喉管結構物



資料來源:審計署人員在2020年7月24日(上午11時52分)拍攝的照片

照片四 在沙洲碼頭的喉管結構物



資料來源:審計署人員在 2020 年 7 月 24 日 (中午 12 時 56 分) 拍攝的照片

- 3.14 **移除沖至岸邊的大型物件需時甚久** 海事處回應審計署於 2020 年 7 月的查詢時表示,在沙洲及龍鼓洲海岸公園發現喉管結構物一事最先於 2020 年 7 月 9 日舉行的海上垃圾專責小組會議上 (註 18) 匯報。2020 年 7 月 10 日,環保署要求海事處協助漁護署移除該等結構物。2020 年 7 月 13 日,海事處收到漁護署要求協助移除位於龍鼓洲的喉管結構物。事件可危及航行安全,並引起公眾注意,詳情如下:
 - (a) **喉管結構物 1** 2020 年 7 月 3 日,一艘遠洋船隻的領港員通知海 事處,在龍鼓錨地 (註 19) 東面的航道上有結構物漂浮。同日,海 事處人員到達現場,並找到漂浮結構物,發現是一雙喉管。該等 喉管當日隨即被拖到並繫於屯門避風塘;及
 - (b) **喉管結構物 2** 2020 年 7 月 19 日,一名市民通知海事處,在沙洲 對出海面發現漂浮結構物,可能危及船隻航行安全。海事處立即 展開搜索,同日找到該喉管結構物,並將之拖到和繫於最接近的 沙洲碼頭 (註 20)。

最後,海事處的承辦商於 2020 年 7 月 29 日移除該等喉管結構物 (見照片五 (a) 及 (b))。海事處表示,喉管結構物在海上漂浮,可能危及船隻航行安全。審計署認為,結構物可能對船隻航行構成危險,漁護署卻由 2019 年 12 月至 2020 年 7 月一共花了 7 個月才解決問題,情況有欠理想。審計署認為,漁護署應與海事處磋商,考慮改善海岸公園及海岸保護區大型漂浮物件的清理行動。

註 18: 審計署在會議議程內,發現一張環保署人員於 2020 年 5 月 29 日拍攝的航攝照片,顯示喉管結構物 2 當時處於龍鼓洲沿岸。

註19: 龍鼓錨地是介乎大嶼山與屯門之間的一片廣闊水域。

註20:海事處表示,喉管結構物既大且重,無法安全地拖到遠處。

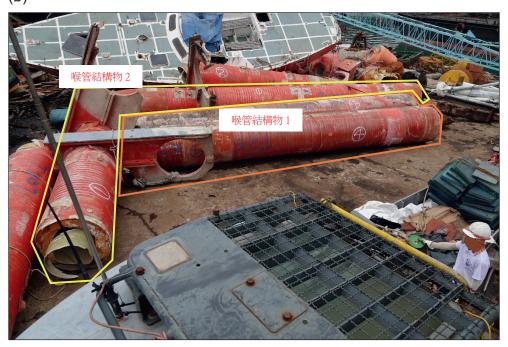
照片五 (a) 及 (b)

由海事處承辦商於2020年7月29日清理的喉管結構物1和2

(a)



(b)



資料來源:審計署人員在2020年8月13日(上午10時42分)拍攝的照片

清理在沙洲及龍鼓洲海岸公園高潮線以上發現的海上垃圾

- 3.15 沙洲及龍鼓洲海岸公園清潔合約 沙洲及龍鼓洲是位於香港西部的島嶼,有豐富的漁業資源,並且是中華白海豚的重要覓食地。由於極具生態價值,於 1996 年 11 月被指定為沙洲及龍鼓洲海岸公園。該海岸公園的陸地界線大致沿着海岸的高潮線劃定。根據海岸公園的清潔合約,承辦商應清理合約附連的地圖所標示的沙洲及龍鼓洲沙灘高潮線附近和海邊地方的所有垃圾,以及沙洲及龍鼓洲海岸公園範圍內的所有漂浮垃圾。在 24 個月的合約期內,承辦商每星期為各島嶼清除垃圾兩次,並且進行最多 10 天的特別清潔服務。
- 3.16 沙洲及龍鼓洲高潮線以上發現的海上垃圾 審計署在 2020 年 6 月 18 日 進行實地視察,發現在沙洲東面的沙灘有大量垃圾,特別是在高潮線以上和接近天然植被的地方(即沙灘後方範圍——見照片六(a))。這些垃圾有大桶、竹枝、瓶罐和發泡膠箱。沙洲北面一個沙灘高潮線以上的地方,同樣積聚了大量海上垃圾(見照片七(a))。審計署再於 2020 年 7 月 24 日及 8 月 24 日進行兩次實地視察,發現上述兩處地點的垃圾並沒有完全清除(見照片六(b)及(c)和照片七(b)及(c))。在 2020 年 7 月 24 日及 8 月 24 日進行實地視察時,審計署亦發現在龍鼓洲東南面一個沙灘後方範圍積聚了大量垃圾(見照片八(a)及(b))。

照片六 (a)、(b) 及 (c)

沙洲東面沙灘後方範圍發現的垃圾

(a) 2020年6月18日(上午10時53分)的實地視察



(b) 2020年7月24日(下午1時12分)的實地視察



照片六 (a)、(b) 及 (c)(續)

(c) 2020年8月24日(上午11時57分)的實地視察



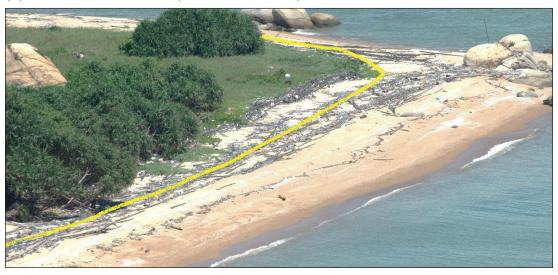
資料來源:審計署人員拍攝的照片

附註:在2020年6月15日至8月24日期間共進行了21次沙灘範圍清潔工作(即高潮線以下的地方)。漁護署表示,現時合約並不包括沙灘後方範圍。

照片七 (a)、(b) 及 (c)

沙洲北面沙灘後方範圍發現的垃圾

(a) 2020年6月18日(上午11時02分)的實地視察



(b) 2020年7月24日(下午1時17分)的實地視察



照片七 (a)、(b) 及 (c)(續)

(c) 2020年8月24日 (中午12時03分)的實地視察



資料來源:審計署人員拍攝的照片

附註:在2020年6月15日至8月24日期間共進行了21次沙灘範圍清潔工作(即高潮線以下的地方)。漁護署表示,現時合約並不包括沙灘後方範圍。

照片八 (a) 及 (b)

龍鼓洲東南面沙灘後方範圍發現的垃圾

(a) 2020年7月24日(上午11時42分)的實地視察



(b) 2020 年 8 月 24 日 (中午 12 時 26 分)的實地視察



資料來源:審計署人員拍攝的照片

3.17 **需要改善龍鼓洲沙灘後方範圍的清潔情況** 龍鼓洲及沙洲的沙灘後方範圍在 2018 年被政府列為需進行一次過深度清潔工作的首 5 個優先處理地點。漁護署表示,該署負責的是海岸公園範圍內的海上垃圾清潔工作,但鑑於龍鼓洲及沙洲沙灘後方範圍的特殊情況,儘管位處海岸公園範圍以外,漁護署還是同意利用環保署的資助款項,在龍鼓洲及沙洲的沙灘後方範圍進行一次過深度清潔工作。漁護署在 2018 年以邀請報價方式,就龍鼓洲沙灘後方範圍批出一份為期 6 個月 (2018 年 11 月至 2019 年 5 月) 的特別清潔合約 (註 21)。在 2019 年 7 月的海上垃圾專責小組會議上,匯報了漁護署已在 2019 年 4 月完成龍鼓洲的一次過深度清潔工作。漁護署在 2020 年 1 月同樣以邀請報價方式,就龍鼓

註 21: 至於沙洲的沙灘後方範圍,漁護署在 2019 年 12 月收到環保署的通知後,嘗試物色清潔公司提供服務。漁護署表示,由於 2019 冠狀病毒疫情的關係,以及實施相關的在家工作安排(主要提供基本及緊急公共服務),自 2020 年 2 月以來,採購過程一直受阻。漁護署在 2020 年 8 月以合約金額 129 萬元批出一份為期 6 個月 (2020 年 9 月 1 日起生效)的合約,以清除沙洲沙灘後方範圍的所有垃圾。

洲批出另一份為期 6 個月 (2020 年 2 至 7 月) 的特別合約。兩份合約均要求承辦商在合約期開始後 6 個月內清除沙灘後方範圍的所有垃圾。審計署審查兩份特別清潔合約 (見表六),發現下列情況:

- (a) 沒有訂明收集垃圾的次數、調派的員工人數及每日工作時數;及
- (b) 沒有要求承辦商在每次清潔工作後提交有關地點的數碼影像,證明已圓滿完成清潔工作。

表六

龍鼓洲 "沙灘後方範圍" 的清潔合約 (2018 年 11 月至 2020 年 7 月)

合約	特別合約A	特別合約 B
合約期	2018年11月29日 至2019年5月28日	2020年2月1日 至7月31日
合約金額 (元)	850,000	770,000
合約期限 (月數)	6	6
位置	龍鼓洲沙灘後方範圍	龍鼓洲沙灘後方範圍
每日負責清潔工作的 一般清潔員工人數	沒有訂明	沒有訂明
每名一般清潔員工每 日的清潔工作時數	沒有訂明	沒有訂明
每星期進行清潔工作 的日數	沒有訂明	沒有訂明

資料來源:審計署對漁護署記錄的分析

審計署在 2020 年 8 月 24 日進行實地視察發現,上述地點的垃圾並沒有按合約 B 的規定完全清除 (見第 3.16 段照片八 (a) 及 (b))。漁護署表示合約 B 所訂的清潔工作有所延誤,該署會與承辦商緊密合作以完全履行合約內的服務規定。審計署認為,漁護署需要加強監察承辦商在龍鼓洲沙灘後方範圍的清潔工作,日後在訂立類似的清潔合約時,改善當中有關沿岸垃圾收集次數的規定,並訂明每次完成清潔工作後須記錄有關證據 (例如拍攝照片及/或影片)。漁護署應檢討龍鼓洲沙灘後方範圍特別清潔服務的成效,並向工作小組匯報結果。

- 3.18 *龍鼓洲沙灘後方範圍一條行人路旁的垃圾* 審計署在2020年7月24日及8月24日進行的實地視察,亦發現在龍鼓洲沙灘後方範圍一條行人路旁積聚大量垃圾(見照片九(a)及(b))。漁護署表示:
 - (a) 發現垃圾的位置並非在沙洲及龍鼓洲海岸公園的範圍內,亦非合約 B 涵蓋的範圍(見第 3.17 段表六)。漁護署沒有相關專業知識,亦無法物色合適的承辦商處理此類在危險陡峭位置的垃圾;及
 - (b) 此個案應在工作小組會議上研究,可能需要與政府其他部門攜手 合作。

審計署認為,漁護署應探討有何措施可有效清除現時合約未有涵蓋的龍鼓洲沙灘後方範圍的垃圾,以及視乎情況提請工作小組給予指示。

照片九 (a) 及 (b)

龍鼓洲沙灘後方範圍一條行人路旁的垃圾

- (a) 2020 年 7 月 24 日的實地視察 (上午 11 時 51 分至中午 12 時 06 分)
- (b) 2020 年 8 月 24 日的實地視察 (中午 12 時 59 分至下午 1 時 03 分)













資料來源:審計署人員拍攝的照片

附註:漁護署表示,發現垃圾的位置並不在沙洲及龍鼓洲海岸公園的範圍內。

大小磨刀海岸公園的清潔情況

- 3.19 大小磨刀海岸公園的清潔合約 大小磨刀是位於大嶼山以北的一組島嶼,包括大磨刀、小磨刀和匙羹洲。為了補償因港珠澳大橋香港口岸填海和海上工程項目而損失的中華白海豚棲息地,當局於 2016 年 12 月 30 日指定該處為大小磨刀海岸公園。該海岸公園陸地的界線涵蓋高潮線以下的沿岸地區。根據大小磨刀海岸公園的清潔合約,承辦商應清理合約附連的地圖所標示在大磨刀和小磨刀的沙灘高潮線附近和海邊地方的所有垃圾,以及大小磨刀海岸公園範圍內的所有漂浮垃圾。在 24 個月的合約期內,承辦商應每隔一個星期二清理垃圾一次,並且進行最多 10 天的特別清潔服務。實際上,承辦商輪流清理大磨刀和小磨刀的垃圾,亦即每個島每月清潔一次。
- 3.20 **審計署 2020 年 7 及 8 月進行的實地視察** 審計署在 2020 年 7 月 24 日 進行實地視察 (見第 3.13 段) 時,發現大磨刀和小磨刀沿岸積聚大量垃圾 (包括大桶、竹枝和發泡膠箱)(見照片十 (a) 及照片十一 (a))。審計署在 2020 年 8 月 24 日的跟進實地視察中,發現大磨刀和小磨刀沿岸積聚的垃圾仍未清除 (見照片十一 (b) 及照片十一 (b))。

照片十 (a) 及 (b)

大磨刀沿岸發現的垃圾 (2020年7月24日及8月24日)

(a) 2020年7月24日(上午10時56分)的實地視察



(b) 2020年8月24日(上午10時52分)的實地視察



資料來源:審計署人員拍攝的照片

附註:清潔工作在2020年6月2日、7月24日及8月10日進行。

照片十一 (a) 及 (b)

小磨刀沿岸發現的垃圾 (2020 年 7 月 24 日及 8 月 24 日)

(a) 2020年7月24日(上午10時19分)的實地視察



(b) 2020年8月24日(上午10時38分)的實地視察



資料來源:審計署人員拍攝的照片

附註:清潔工作在2020年6月16日、7月28日及8月11日進行。

3.21 **需要改善大小磨刀海岸公園的清潔情況** 審計署比較了2020年7月1日 涉及海岸公園及海岸保護區5份經常性合約所訂的清潔服務次數(見第3.2段表三),留意到大小磨刀海岸公園的清潔次數是當中最少的。審計署認為,漁護署應從速採取行動,改善大小磨刀海岸公園的清潔情況,並考慮增加清潔次數的需要。

審計署的建議

- 3.22 審計署建議漁農自然護理署署長應:
 - (a) 與海事處磋商,考慮改善海岸公園及海岸保護區大型漂浮物件的 清理行動;
 - (b) 加強監察承辦商在龍鼓洲沙灘後方範圍的清潔工作,日後在訂立 類似的清潔合約時,改善當中有關沿岸垃圾收集次數的規定,並 訂明每次完成清潔工作後須記錄有關證據(例如拍攝照片及/或影 片);
 - (c) 檢討龍鼓洲沙灘後方範圍特別清潔服務的成效,並向工作小組匯 報結果;
 - (d) 探討有何措施可有效清除現時合約未有涵蓋的龍鼓洲沙灘後方範 圍的垃圾,以及視乎情況提請工作小組給予指示;及
 - (e) 從速採取行動,改善大小磨刀海岸公園的清潔情況,並考慮增加 清潔次數的需要。

政府的回應

3.23 漁農自然護理署署長同意審計署的建議,並表示會採取跟進行動予以落實。

第4部分:康樂及文化事務署的清潔工作

4.1 本部分探討康文署在刊憲泳灘收集和清理沿岸垃圾的工作。

在刊憲泳灘收集和清理沿岸垃圾

清潔安排

4.2 *清潔合約* 康文署負責 41 個刊憲泳灘的清潔工作,這些泳灘分布於南區、西貢、離島、荃灣和屯門五個地區。清潔工作由承辦商根據 3 份為期 36 個月為不同地區的文康場地(註 22) 提供清潔和支援服務的合約(見表七)執行。

表七

刊憲泳灘的清潔合約

地區	泳灘數目	合約期	泳灘清潔服務 合約估計價值
			(百萬元)
南區	12	2020年4月至 2023年3月	67.4
西貢	6	2019年3月至 2022年2月	25.4
離島、荃灣和屯門	23	2020年5月至2023年4月	77.1

資料來源: 康文署的記錄

註 22: 清潔合約涉及多類文康場地,包括公園和遊樂場、體育館和網球及壁球中心、泳池、 運動場和康樂場地。

- 4.3 **合約規定** 根據清潔合約,承辦商必須:
 - (a) 根據合約訂明的時間表,每天清潔泳灘三次,或按政府代表(即康文署場地職員)的指示進行清潔;
 - (b) 在每個場地提供規定數目的全職駐場工作人員,按照清潔時間表 提供服務,當中包括:
 - (i) **水區** 每天兩次收集垃圾/廢物並清理泳灘沿岸,包括滿布 亂石區、突堤和登岸平台,以及按照政府代表的指示,在水 深為 0.5 米的水底撿拾小卵石、石頭和尖銳物件;及
 - (ii) **沙區** 每天一次從沙中及至 0.5 米深度挖出垃圾、廢物和尖銳物件,以及按照政府代表的指示收集垃圾、廢物、海草、水母和海洋生物屍體;及
 - (c) 安排人手和交通,把收集到的垃圾即日傾卸於獲批准的棄置地點。

承辦商為每個泳灘提供上述定期清潔服務,並收取合約訂明的每月費用。如接 到政府代表的要求,承辦商須提供額外工作人員執行清潔工作,費用按合約訂 明的單價計算。

4.4 *清理防鯊網上的海上垃圾* 除了清潔合約,康文署亦委聘承辦商為裝設於 38 個泳灘的防鯊網提供維修保養服務 (註 23)。保養服務包括清理附着在防鯊網上的海上垃圾。保養合約由 2018 年 12 月 1 日開始,為期 3 年,估計合約價值為 7.850 萬元。

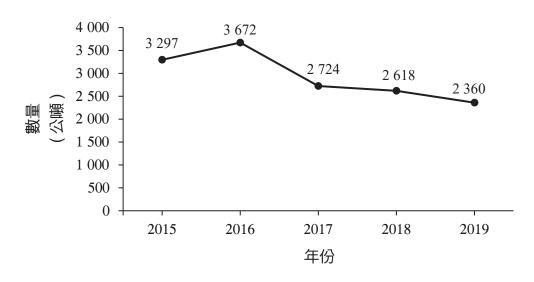
刊憲泳灘的清潔情況

4.5 **收集到的垃圾數量** 根據康文署 2015 至 2019 年的統計數字,收集到的沿岸垃圾數量由 2016 年的 3 672 公噸,減至 2019 年的 2 360 公噸,減幅為 36% (見圖六)。

註23: 刊憲泳灘有41個,其中3個(石澳後灘泳灘、夏萍灣泳灘和雙仙灣泳灘)並不開放給公眾游泳,沒有裝設防鯊網。

圖六

在刊憲泳灘收集到的沿岸垃圾數量 (2015 至 2019 年)



資料來源:審計署對康文署記錄的分析

4.6 **環保署監測結果** 環保署自 2020 年起委聘承辦商進行監測,以監察 29 個優先處理地點及 90 個其他海岸地點 (見第 2.7 段) 的清潔情況,當中包括 全部 41 個刊憲泳灘。審計署分析環保署承辦商在 2020 年 1 月中至 8 月中進行 的 508 次監測中所給予的清潔評分,發現刊憲泳灘的清潔情況大體上比其他海岸地點理想。具體來說,就刊憲泳灘而言,承辦商在 74% 的監測中給予"一級 — 良好"的評分,但其他海岸地點則只在 32% 的監測中獲得該評分 (見表八)。

表八

根據環保署承辦商進行的 508 次監測結果 對刊憲泳灘及其他海岸地點的清潔情況作出的比較 (2020 年 1 月中至 8 月中)

清潔評分	監測次數			
/月/糸計刀	41 個刊憲泳灘	78 個其他海岸地點		
"一級 —— 良好"	114 (74%)	115 (32%)		
"二級 —— 滿意"	39 (25%)	196 (55%)		
"三級 —— 一般" 或 更差	1 (1%)	43 (13%)		
總計	154 (100%)	354 (100%)		

資料來源:審計署對環保署記錄的分析

4.7 **審計署實地視察** 審計署在 2020 年 7 月實地視察 4 個刊憲泳灘,發現這些泳灘的清潔情況大體上令人滿意 (見照片十二 (a)至 (d))。

照片十二 (a) 至 (d)

審計署到刊憲泳灘實地視察時的清潔情況

(a) 銀礦灣泳灘



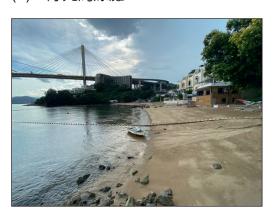
(b) 塘福泳灘



(c) 黃金泳灘



(d) 汀九灣泳灘



資料來源:審計署人員在2020年7月拍攝的照片

4.8 **可予改善的地方** 刊憲泳灘的清潔情況較為理想,或可歸因於有每天提供清潔服務(見第4.3段),以及康文署委派場地職員加以監督,而由其他部門(即漁護署和食環署)管理的海岸地點的清潔頻率則較低(例如只是每星期一次或每月一次清潔)。雖然刊憲泳灘的清潔情況比起其他海岸地點理想,但審計署發現有若干可予改善的地方,詳情列於第4.9至4.15段。

需要就泳灘的清潔情況訂立表現標準

- 4.9 *未有就泳灘的清潔情況訂立表現標準* 根據清潔合約,承辦商須依循一 套清潔標準提供清潔服務。該套清潔標準涵蓋不同位置,例如地台表面、玻璃 門和窗、地氈範圍、固定裝置和傢具。以地台表面為例:
 - (a) 可接受的標準,指"乾爽、表面沒有污穢、垃圾、廢物及油脂。門 廊、主要通道及升降機的大理石、磚瓦及膠墊地台應在清潔後打 臘";
 - (b) 僅可接受的標準,指"尚算乾爽,大部分表面沒有污穢、垃圾、廢物及油脂";及
 - (c) 不可接受的標準,指"濕滑、有油脂,以及大範圍分布或小範圍積 聚表面污穢、垃圾及廢物"。

合約內亦載有照片,顯示不同位置可接受的清潔標準。然而,審計署檢視清潔合約後發現,清潔標準並不涵蓋泳灘範圍 (例如泳灘的水區和沙區)。由於沒有就泳灘訂立清潔標準,難以客觀評估承辦商在提供泳灘清潔服務方面的表現。審計署認為,環保署進行監測時採用的海岸清潔情況評分制 (見第2.4段),可供康文署在清潔合約內訂明泳灘清潔標準時用作參考。舉例來說,若參考環保署的監測標準,可接受標準、僅可接受標準和不可接受標準,可分別界定為"一級——良好"、"二級——滿意"及"三級——一般"或更差級別。

需要確保準確和適時匯報特別清潔行動的統計數字

- 4.10 **2018 年前的特別清潔行動** 因應 2015 年研究建議加強清理海洋環境中的垃圾,康文署進行額外不定期的清理行動 (下稱特別清潔行動)。此等特別清潔行動於雨季時在優先處理地點進行,而餘下刊憲泳灘,則在出現大雨、強烈季候風、颱風或其他惡劣天氣後進行。有關 2015 至 2017 年特別清潔行動統計數字,曾在 2017 年 1 月和 2018 年 1 月向工作小組匯報,詳情如下:
 - (a) 在 2015 年 4 月至 2016 年 3 月期間,康文署在 3 個刊憲泳灘 (優先處理地點) 進行了 123 次特別清潔行動,共收集了超過 675 250 公斤海上垃圾;及
 - (b) 在 2016 年 12 月至 2017 年 11 月期間,康文署:

- (i) 在 3 個優先處理地點進行了 138 次特別清潔行動,共收集了 超過 226 000 公斤海上垃圾;
- (ii) 在其餘 38 個刊憲泳灘,除了每天常規的清潔工作外,還進行了 281 次特別清潔行動;及
- (iii) 於雨季出現惡劣天氣之後,在泳灘的水區進行了 4 次特別清潔行動,以清除海上垃圾。
- 4.11 **自2018 年起的特別清潔行動** 審計署留意到,在2018年1月之後,有關特別清潔行動的統計數字沒有向工作小組或海上垃圾專責小組匯報。因應要求,康文署向審計署提供了由2018年1月至2020年6月期間在41個刊憲泳灘進行特別清潔行動的統計數字(見表九)。

表九

特別清潔行動的次數 (2018 年 1 月至 2020 年 6 月)

	特別清潔行動的次數		
年份	4 個刊憲泳灘 (優先處理地點)	37 個刊憲泳灘 (非優先處理地點)	總計
2018	99	363	462
2019	100	236	336
2020(截至6月)	24	931	955

資料來源:審計署對康文署記錄的分析

4.12 **審計署的意見** 審計署對特別清潔行動的次數進行分析,發現下列事宜:

(a) 優先處理地點 在 4 個優先處理地點 (即離島區的貝澳泳灘和長洲東灣泳灘,以及南區的石澳泳灘和石澳後灘泳灘) 的特別清潔行動次數,由 2018 和 2019 年每年約 100 次,大幅減少至 2020 年上半年的 24 次。在 4 個優先處理地點中,石澳泳灘由 2018 年 1 月至2020 年 6 月都沒有進行特別清潔行動。特別清潔行動次數減少,可能反映優先處理地點整體清潔情況有所改善。就此,環保署應

繼續留意是否有需要更新海岸清潔監察計劃所涵蓋的海岸地點(見第2.18段)。康文署在2020年10月向審計署表示:(i)會聯同環保署檢討優先處理地點名單;及(ii)鑑於4個優先處理地點的清潔情況已有所改善,康文署會向環保署建議從名單中删去這4個地點;及

- (b) **非優先處理地點** 特別清潔行動的次數由 2019 年的 236 次,大幅增至 2020 年上半年的 931 次。在 931 次特別清潔行動中,有 849 次 (91%) 是在西貢區的 6 個泳灘進行的。相比之下,康文署在 2019 年上半年只進行了 31 次特別清潔行動。雖然在西貢區 6 個泳灘進行特別清潔行動的次數大幅增加,但 2019 年上半年和 2020 年上半年收集到的垃圾都是約 420 公噸。審計署就這重大差異向康文署查詢,康文署在 2020 年 9 月回應時表示:
 - (i) 鑑於出現 2019 冠狀病毒疫情,在 2020 年 2 至 5 月期間,於 西貢區的 6 個泳灘,以及在 2020 年 6 月於西貢區部分泳灘, 除現有清潔員工外,還每天增派一名清潔工人,以便加強衛 生和其他防疫措施。因此在 6 個泳灘收集到的垃圾量沒有增加,亦屬合理;及
 - (ii) 向審計署提供的特別清潔行動的統計數字被不必要地誇大。 在第(i) 項提及的一名額外清潔工人,在統計報表中誤報為 842 次特別清潔行動。以 2020 年 2 月為例,每個泳灘增加一 名清潔工人,誤算為 174 次特別清潔行動(即 29 天×6 個泳 灘×1 名工人)。

審計署認為,有需要改善向工作小組及海上垃圾專責小組匯報與特別清潔行動統計數字有關的管理資訊準確程度。

需要加強對提供額外清潔工人安排的監管

4.13 *清潔合約的人手要求* 清潔合約訂明每個泳灘的詳細人手要求,有關要求已計及工作量的變動。舉例來說,在 10 至 4 月期間 (即非泳季)需要的清潔工人較少,而在 6 至 8 月的星期六或公眾假期,則需要大量清潔工人。

- 4.14 *提供額外清潔工人方面的不足之處* 雖然清潔合約的人手要求應與工作量變動配合,但在特別或緊急情況下 (例如節日活動或颱風後海上垃圾急增),便臨時需要額外清潔工人。審計署檢視 2017 年 4 月至 2020 年 3 月康文署就不同地區泳灘向承辦商發出的提供額外清潔工人的要求後,發現有下列不足之處:
 - (a) 未有經常遵行康文署有關提供額外清潔工人的指引 根據清潔合約,如欲要求提供額外清潔工人,應在5天前向承辦商發出書面通知。康文署的《合約管理手冊》就如何管理額外清潔工人的要求訂有指引。根據該手冊,凡提出額外/特別服務要求,應由適當的人員列明並簽核確證有其需要和已獲得服務,並由有適當批核權的人員批准。審計署審查康文署的記錄後,發現:(i)要求增派清潔工人的理據,並沒有記錄在案;及(ii)有時在尚未發出書面通知之前,承辦商已派出額外清潔工人。例如,在2019年3月29日,大浪灣泳攤一名場地職員向泳攤經理提交由2019年5至9月期間每逢星期六、星期日和星期一,提供額外服務(兩名工人,各兩小時)的要求。在2019年6月3日,場地職員告知泳攤經理,承辦商並未收到書面通知,但已在2019年5月提供了額外服務。在2019年6月18日,沙攤經理就2019年5至9月的額外服務向承辦商發出書面通知;及
 - (b) 增派額外工人但未有收集到更多垃圾 在2018年6月至2020年3月期間,康文署要求承辦商每月每隔一個星期五增派4名清潔工人在石澳後灘泳灘工作8小時。審計署檢視了每日的垃圾統計數字,發現有增派清潔工人的星期五,與沒有增派清潔工人的星期五比較,所收集到的垃圾數量並沒有明顯增加。康文署在2020年9月回應審計署的查詢時表示:(i)在泳攤收集到的垃圾數量,不應用作評估清潔工作人手要求的唯一指標;及(ii)增派的工人負責進行多項職務,包括保持洗手間、更衣室和燒烤場地等的清潔和衞生狀況。審計署備悉康文署的解釋,但對於是否有需要在石澳後攤泳灘增派人手有保留,因為該泳灘並未開放給公眾游泳,而且沒有相關設施(即洗手間、更衣室和燒烤場地)。

需要提升有關沿岸垃圾數據的準確程度

- 4.15 **康文署收集到的沿岸垃圾的數據** 除了沿岸垃圾外 (見第 1.2 段),康文署亦收集陸上垃圾 (註 24)。場地職員記錄每個刊憲泳灘每日每類垃圾 (即沿岸垃圾和陸上垃圾) 的總袋數及/或總重量 (以公斤為單位)(註 25)。康文署每月向環保署提供每個刊憲泳灘的沿岸垃圾數據摘要 (見第 2.3 段)。審計署檢視沿岸垃圾數據的收集情況,發現下列不足之處:
 - (a) *未有訂立指引説明對垃圾數據收集的要求* 康文署場地職員負責 收集和匯報沿岸垃圾和陸上垃圾的數據。然而,康文署的《公眾泳 攤管理指引》內未有訂明程序,說明如何把收集到的垃圾劃分、點 算和量重,因而衍生下列事宜:
 - (i) **把收集到的垃圾劃分為沿岸垃圾的方法不一致** 審計署在 2020年7至9月與4區(即離島、南區、屯門和荃灣)13個泳 攤的場地職員面談,發現不同泳灘就如何把收集到的垃圾劃 分為沿岸垃圾或陸上垃圾有不同的定義,詳情如下:
 - 一 **定義 1** 在荃灣區的兩個泳灘,只有在水區收集到的垃圾才列為沿岸垃圾,而在其他範圍收集到的,則列為陸上垃圾;
 - 一 **定義 2** 在南區的 3 個泳灘和離島區的 5 個泳灘,只有在水區直至沙區高潮線範圍內收集到的垃圾才列為沿岸垃圾,而在高潮線以上收集到的,則列為陸上垃圾;及
 - 一 **定義 3** 在屯門區的 3 個泳灘,在水區及整個沙區收集 到的垃圾均列為沿岸垃圾,而只有在沙區以外的範圍 (例 如行人路和燒烤設施) 和從垃圾箱收集到的,才列為陸上 垃圾。

以下照片十三顯示按垃圾所在的泳灘範圍而劃分沿岸垃圾的不同定義。鑑於劃分方法不一致,會影響匯報沿岸垃圾數據的準確程度,因此有需要訂立沿岸垃圾劃分標準的指引;

註 24: 根據 2015 年研究報告,陸上垃圾是指任何因人為活動產生的固體廢物、被棄置或遺失的物料,並沒有進入海洋環境而在陸地上發現。

註 25: 根據 2015 年研究報告,康文署工人假設一袋垃圾的重量為 25 公斤。

照片十三

沿岸垃圾位置圖解



定義3

說明:

低潮線高潮線

資料來源:審計署人員在2020年7月拍攝的照片

- (ii) 垃圾重量估算方法不一致 根據與 4 區不同泳攤的場地職員面談 (見上文第 (i) 項) 後得知,垃圾重量是根據一條公式估算 (即收集到的垃圾 (以袋/箱數目計算),乘以每袋/箱垃圾的估計重量)。泳攤每袋/箱垃圾的估計重量為 15 或 25 公斤 (每袋垃圾)及 250 或 300 公斤 (每箱垃圾)。康文署於何時及如何定出每袋/箱垃圾的估計重量,或有沒有定期校正估計重量,並沒有相關記錄。為了評估每袋垃圾的估計重量是否合理,審計署在 2020 年 8 和 9 月實地視察時,抽樣檢查了南區 3 個泳攤和荃灣區 2 個泳攤收集到的 28 袋垃圾的重量。雖然康文署估計的重量是每袋 15 公斤,但根據審計署抽樣檢查的結果,每袋垃圾的重量由 1.16 至 15.89 公斤不等 (平均為 9.57 公斤);及
- (iii) **防鯊網上垃圾的數據並沒有匯報** 保養防鯊網的承辦商須在保養期內 (見第 4.4 段) 定期向康文署匯報已清除的垃圾數量。 承辦商匯報在 2019 年已清除的垃圾總重量為 14 847 公斤。然

而,審計署發現,康文署向環保署匯報海上垃圾數據時,並沒有把保養防鯊網承辦商匯報的垃圾數量包括在內;及

- (b) **需要監察和調查所匯報沿岸垃圾數據的不正常變動** 雖然康文署已有機制,每天收集海上垃圾數據,並每月整理數據提交環保署,但沒有記錄顯示,康文署有監察所收集沿岸垃圾數據的變動,以及調查任何不正常變動的情況(該等情況或由匯報出錯和遺漏導致)。審計署分析康文署匯報的沿岸垃圾數據,發現下列兩項不正常變動:
 - (i) 由 2019 年 7 月至 2020 年 6 月的 12 個月期間,南灣泳灘所匯報的沿岸垃圾數量為零,而在 2018 年 7 月至 2019 年 6 月期間匯報的數字為 20 465 公斤;及
 - (ii) 深水灣泳灘收集到的沿岸垃圾數量,由2018年10月至2019年4月7個月期間的6000公斤,減至2019年10月至2020年4月的60公斤,減幅達99%。

審計署的建議

- 4.16 審計署建議康樂及文化事務署署長應:
 - (a) 考慮在清潔合約加入有關泳灘清潔情況的表現標準;
 - (b) 確保向工作小組及海上垃圾專責小組匯報特別清潔行動的結果;
 - (c) 改善向工作小組及海上垃圾專責小組匯報與特別清潔行動統計數字有關的管理資訊的準確程度;
 - (d) 加強對泳灘提供額外清潔工人安排的監管;及
 - (e) 提升沿岸垃圾數據的準確程度,包括:
 - (i) 訂立指引說明如何把收集到的垃圾劃分、點算和量重;及
 - (ii) 監察和調查所匯報沿岸垃圾數據的不正常變動。

政府的回應

- 4.17 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議,並表示:
 - (a) 就載於第 4.16(a) 段的審計署建議,康文署會參照環保署的海岸清潔情況評分制,在日後進行招標時,加入與泳灘清潔情況有關的表現標準;
 - (b) 就載於第 4.16(c) 段的審計署建議,康文署會檢討點算特別清潔行動次數的方法,以便提供更清楚的資訊;及
 - (c) 就載於第 4.16(e) 段的審計署建議,康文署會:
 - (i) 檢討並統一泳灘沿岸垃圾的劃分方法;
 - (ii) 檢討估算垃圾重量的方法;
 - (iii) 向環保署匯報防鯊網承辦商收集的海上垃圾數量;及
 - (iv) 注意審視沿岸垃圾數據的準確程度。

第5部分:食物環境衞生署的清潔工作

- 5.1 本部分探討食環署的清潔工作,審查工作集中於下列範疇:
 - (a) 清潔工作的監察 (第 5.2 至 5.11 段);
 - (b) 審計署對食環署轄下優先處理地點的視察 (第5.12至5.15段);及
 - (c) 清潔服務的招標工作 (第 5.16 至 5.27 段)。

清潔工作的監察

- 5.2 *清潔合約* 食環署負責非刊憲泳灘和沿岸地區 (已由其他部門管轄的除外)的清潔情況。食環署表示:
 - (a) 該署會視乎地點情況定期進行清潔行動,由每天至每半年一次不等,亦會在有需要時,例如發生洩漏事故或颱風過後大量海上垃圾被沖到岸灘的時候,進行額外清潔行動。大部分非刊憲泳灘和沿岸地區位於偏遠或尚未發展地區,車輛難以到達;及
 - (b) 香港有較長的海岸線,部分位置(尤其是離島)只能以船艇進出。 另外,遇上不可預見的情況,包括天氣狀況及潮汐漲退(例如冬季 風急浪高和夏季颱風來襲),該署只可在環境許可的情況下在相關 位置進行清潔工作。基於所涉及的規模和複雜性,清潔工作絕不 簡單。
- 5.3 在 2020 年 8 月,食環署負責管轄 306 個非刊憲泳灘和沿岸地區,其中 287 個 (94%) 地點的清潔工作外判予承辦商進行,而餘下 19 個 (6%) 地點的清潔工作則由食環署內部人員執行 (註 26)。現時的清潔合約為期 24 個月 (由 2019 年 6 月至 2021 年 5 月),合約金額為 8,920 萬元,涵蓋 287 個非刊憲泳灘和沿岸地區的地點及其他 782 個境內地點。食環署的環境衞生部負責監察其承辦商進行的工作。2015 至 2019 年期間,食環署在轄下非刊憲泳灘和沿岸地區收集了 4 045 公噸沿岸垃圾 (平均每年 809 公噸)。

註 26: 由於大部分清潔工作由外判承辦商進行,是次審查工作集中檢視食環署承辦商進行的 清潔工作和食環署的監察工作。

- 5.4 *合約和工作規定* 清潔合約規定承辦商提供的清潔服務須達到政府代表 (即食環署人員) 滿意的程度。承辦商須:
 - (a) 就每個地區組別內各個地點至少提供若干人數和職位的員工,以 及至少提供若干數目的車輛和船艇種類(見第5.16段表十合約E), 並且預先提交工作行程(實際上每月提交),供食環署批准;及
 - (b) 完成清潔服務後:
 - (i) 在每天結束後向食環署提交該地點/範圍的數碼影像,同時 以近景及遠景拍攝方式,反映進行清潔服務前後和期間的情 況;及
 - (ii) 在兩天內向食環署提交附連照片的報告表。

需要就評估清潔程度更新指引

- 5.5 根據食環署的《公共潔淨合約管理工作守則》(《工作守則》——註 27), 食環署人員會進行隨機檢查 (例如實地視察承辦商的服務及所提交的服務記錄),以評估承辦商的整體表現。食環署表示:
 - (a) 該署會按照合約訂明的表現規定,監察承辦商的表現,包括要求 承辦商遵從(由承辦商提交的)執行計劃。該計劃訂明為履行服務 要求而須達到的服務水平,並獲食環署批准;及
 - (b) 在與中標的承辦商舉行簽約前會議時,分區環境衞生辦事處("分區辦事處")的代表已重點提述服務範圍及須達到的清潔程度,並向承辦商簡述執行合約須注意的特別事宜和主要規定。

前線人員除按照合約的條件和條款外,亦會按照由承辦商建議並獲食環署批准的工作計劃(包括執行計劃),來判斷清潔程度是否達到令人滿意的水平。審計署認為,食環署需在適當的情況下參考環保署用以評定清潔程度的海岸清潔情況評分制(見第2.4段),就評估承辦商所達到的清潔程度更新指引。

註 27: 食環署在 2020 年 7 月告知審計署,《工作守則》適用於食環署的特別地點/範圍、非刊憲泳灘和沿岸地區的潔淨服務合約,以及街道潔淨合約等其他潔淨合約。

需要遵守《工作守則》訂明的監察規定

- 5.6 根據食環署的《工作守則》:
 - (a) 高級管工應在承辦商提供服務當日,到至少50% 已編排清潔工作的地點進行視察。倘能在承辦商完成服務後迅即視察,尤為理想。至於位置偏遠的工作地點,高級衛生督察可酌情決定適當的最少視察次數。高級管工須上載其服務檢查報告至食環署的合約管理系統(註28);及
 - (b) 衛生督察/高級衞生督察應登入系統,檢視高級管工所提交的服務檢查報告。衛生督察應利用系統,每星期對高級管工的報告進行至少兩次查核。高級衞生督察應每星期至少一次抽查報告。該系統會編制"服務檢查報告報表",顯示衞生督察或高級衞生督察有否查核高級管工的報告。
- 5.7 2020 年 6 及 7 月,審計署人員到訪食環署離島區和西貢區辦事處,並 發現:
 - (a) 根據由離島區辦事處提供的 3 個樣本,高級管工的服務檢查報告沒有記錄曾視察的工作地點。由於沒有視察工作地點的資料,審計署人員無法就視察報告進行分析,未能確定高級管工進行的視察工作是否達到 50% 的目標視察率 (見第 5.6(a) 段);及
 - (b) 兩個分區辦事處由 2019 年 6 月至 2020 年 5 月的服務檢查報告報表 顯示:
 - (i) **離島區辦事處是由一名衞生督察和一名高級衞生督察負責處 理清潔合約** 衛生督察曾經有3天登入合約管理系統,但高 級衞生督察並沒有登入系統;及
 - (ii) **西貢區辦事處是由一名衞生督察和一名高級衞生督察負責處 理清潔合約** 衞生督察和高級衞生督察均沒有登入系統。

《工作守則》中有關利用合約管理系統每星期對高級管工的報告查核一次/兩次的規定(見第5.6(b)段),未獲全面遵行。

註 28: 2002 年,食環署推行合約管理系統以管理公共潔淨合約的表現。該系統設有資料庫, 包含視察記錄及向承辦商發出的違約通知書。

- 5.8 對於第 5.7 段有關審計署人員訪查期間的發現,食環署表示:
 - (a) 高級管工已在合約管理系統的服務檢查報告填報視察結果,只是沒有在檢查報告清楚標明視察地點的名稱。不過,經視察的工作地點的影像已上載至系統。因此,僅輸入經視察的地點名稱進行搜索,是不能輕易從系統找到所需資料(見第5.7(a)段);及
 - (b) 為了評估承辦商的表現和高級管工的監察工作,離島區和西貢區辦事處的衞生督察和高級衞生督察(督導人員)已審核文件記錄,即工作日程、每日出勤記錄,以及承辦商為報告完成清潔服務而須每日提交附連照片的報告表(見第5.4(b)段)。這兩個分區辦事處的督導人員已分別自2020年6和9月起登入系統,查核其分區辦事處的高級管工提交的服務檢查報告(見第5.7(b)段)。

審計署認為,食環署需要在高級管工的報告內記錄曾視察的工作地點,並利用合約管理系統進行查核,確保督導人員遵守食環署《工作守則》訂明的監察規定。

需要就如何估算收集到的沿岸垃圾數量訂立程序

5.9 在 2019 年,食環署收集了約 1 213 公噸沿岸垃圾。按照合約條文,承辦商應保存垃圾數量 (以公斤計) 的詳細記錄。承辦商應在每個月月底向食環署人員提交一份相關記錄。食環署表示,所收集的沿岸垃圾有體積細小的垃圾(如玻璃樽和發泡膠盒),也有大件重型物件 (例如雪櫃和木板),種類不一。審計署留意到,食環署並無在合約說明如何估算收集到的沿岸垃圾數量的程序,與康文署的情況相似 (見第 4.15(a) 段)。審計署認為食環署需就如何估算收集到的沿岸垃圾數量訂立程序。

審計署的建議

- 5.10 審計署建議食物環境衞生署署長應:
 - (a) 就評估承辦商所達到的清潔程度更新指引;
 - (b) 提醒食環署的督導人員遵守食環署《工作守則》訂明的監察規定; 及

(c) 就如何估算收集到的沿岸垃圾數量訂立程序。

政府的回應

- 5.11 食物環境衞生署署長同意審計署的建議,並表示:
 - (a) 食環署已制定監察承辦商表現的指引。為了評估清潔程度是否已 達到令人滿意的水平,食環署會更新指引,在合約條文中,使用 照片及描述文字,為清潔程度訂明基準。待2021年6月重訂合約 時,便會要求下一份合約的承辦商遵行;
 - (b) 食環署會再三提醒食環署督導人員,必須按照食環署《工作守則》 訂明的規定,執行監察工作;及
 - (c) 鑑於現行服務合約採用以成效為本的方法 (見第 5.20 段),不論收集到的垃圾數量有多少,承辦商須按固定的服務費提供令食環署滿意的清潔服務。根據合約規定,承辦商須提供收集到的沿岸垃圾數量的詳細記錄。食環署會考慮在 2021 年 6 月重訂合約時,在下一份服務合約內訂明程序,要求承辦商盡可能更準確評估收集到的沿岸垃圾數量。

審計署對食物環境衞生署轄下優先處理地點的視察

需要加強監督承辦商的工作

- 5.12 審計署於 2020 年 6 至 9 月中旬在 3 個優先處理地點進行實地視察:
 - (a) 大埔區汀角路近布心排村 審計署於2020年6月21日及8月9日 進行視察,在汀角路近布心排村海岸發現大量垃圾(見照片十四(a)及(b))。根據食環署的記錄,承辦商曾於2020年6月5日及7月10日清理該地點。截至2020年9月13日,承辦商仍未清理有關垃圾(見照片十四(c));
 - (b) **屯門區龍鼓灘近龍仔** 審計署於 2020 年 7 月 14 日和 29 日及 8 月 25 日進行視察,在龍鼓灘近龍仔的海岸發現一個塑料桶和一個大 竹棚(見照片十五(a)至(c))。根據食環署的記錄,承辦商曾於

- 2020年7月13日和27日及8月24日清理該地點。截至2020年9月9日,承辦商仍未清理有關垃圾(見照片十五(d));及
- (c) **離島區水口** 審計署於2020年8月7日和25日進行視察,在水口海岸發現大量垃圾(見照片十六(a)及(b))。根據食環署的記錄, 承辦商曾於2020年8月1日和22日清理該地點。截至2020年9月 15日,承辦商仍未完全清理有關垃圾(見照片十六(c))。

照片十四 (a) 至 (c)

在大埔區汀角路近布心排村發現的垃圾

(a) 2020年6月21日(下午5時06分)的實地視察



(b) 2020年8月9日(下午2時57分)的實地視察



(c) 2020年9月13日(下午2時02分)的實地視察



資料來源:審計署人員拍攝的照片

照片十五 (a) 至 (d)

在屯門區龍鼓灘近龍仔發現的垃圾

(a) 2020年7月14日(上午10時54分)的實地視察



(b) 2020年7月29日(下午3時47分)的實地視察



(c) 2020年8月25日(下午2時02分)的實地視察



(d) 2020年9月9日(上午11時47分)的實地視察



資料來源:審計署人員拍攝的照片

照片十六 (a) 至 (c)

在離島區水口發現的垃圾

(a) 2020年8月7日(上午10時18分)的實地視察



(b) 2020年8月25日(上午10時39分)的實地視察



(c) 2020年9月15日(下午2時24分)的實地視察



資料來源:審計署人員拍攝的照片

- 5.13 就審計署在第 5.12 段所述的實地視察結果, 食環署在 2020 年 9 月下旬告知審計署如下:
 - (a) **關於第 5.12(a)** 段 承辦商尚未清理若干卡在植物叢中的垃圾。該處位於汀角的紅樹林內,即"具特殊科學價值地點"。垃圾卡在植物叢中難以到達的位置。承辦商進行清潔工作時,只能在可行的情況下,盡量用手撿拾積在紅樹林外圍的垃圾,以避免對植物造成損害。食環署大埔區辦事處已尋求漁護署的協助,徵詢其專業意見,並聯手進行清潔行動;
 - (b) **關於第 5.12(b)** 段 該等物品 (疑似建造物品) 屬於私人財物,而 且沒有妨礙清潔工作。食環署屯門區辦事處在 2020 年 9 月 18 日向 地政總署提供資料,以便該署採取適當的行動。食環署於 2020 年 9 月 21 日進行實地視察,發現有關物品已經被移走 (註 29); 及
 - (c) **關於第 5.12(c)段** 由於地理位置的原因,海上垃圾沖上岸後雖經清理,但之後仍會再次積聚。食環署不時檢討清潔次數,如沿岸垃圾急增,會增加清潔次數。

審計署認為,食環署需加緊監察優先處理地點的清潔情況,並加強監督承辦商的工作。

審計署的建議

5.14 審計署*建*議食物環境衞生署署長應加緊監察優先處理地點的清潔情況,並加強監督承辦商的工作。

政府的回應

- 5.15 食物環境衞生署署長同意審計署的建議,並表示:
 - (a) 食環署提供清潔服務的地點,往往位於偏遠地區,須長途跋涉, 尤其是位於離島的一些地方,更只能以船艇進出。另外,遇上不 可預見的情況,包括天氣狀況及潮汐漲退(例如冬季風急浪高和夏

註 29: 2020 年 10 月 8 日,食環署通知地政總署,指出最近一次視察時已看不到有關物品, 因此地政總署無須採取行動。

季颱風來襲),食環署人員只可在環境許可的情況下才在相關位置進行視察。為了更妥當地監察優先處理地點的清潔情況,食環署已積極推行一項試驗計劃,由2020年3月起,在位於偏遠地區的15個優先處理地點安裝360度攝影機(見第6.13及6.14段),以便密切監察沿岸垃圾積聚情況,並視乎實際情況,增加清潔次數;及

(b) 食環署已制定監察承辦商表現的指引。為了評估清潔程度是否已 達到令人滿意的水平,食環署會更新指引,在合約條文中,使用 照片及描述文字,為清潔程度訂明基準。待2021年6月重訂合約 時,便會要求下一份合約的承辦商遵行。此舉有助加緊監察優先 處理地點的清潔情況,並加強監督承辦商的工作。

清潔服務的招標工作

5.16 在 2016 至 2021 年期間,食環署就轄下非刊憲泳灘、沿岸地區和其他境 內地點提供清潔 (和廢物清理) 服務的合約,採取不同的編組策略 (見表十)。

表十

食環署轄下非刊憲泳灘、沿岸地區和其他境內地點 提供的清潔 (和廢物清理) 服務的合約 (2016 年 3 月至 2021 年 5 月)

合約期	合約詳情	整份合約的 批出合約金額	海岸清潔的估計合約金額
		(註5)	(註6)
		(百萬元)	(百萬元)
1.3.2016 -	合約 A		
28.2.2018	香港和離島地區組別	5.0	2.5
(註1)	合約 B		
	九龍地區組別	1.5	0.5
	新界地區組別	4.8	2.4
1.3.2017 –	合約 C		
28.2.2018	香港、離島和九龍地區組別	7.4	6.5
(註1和2)	新界地區組別	6.8	5.8
1.6.2018 -	合約 D		
31.5.2019	所有地區	64.9	38.0
1.6.2019 –	合約E		
31.5.2021	地區組別 I (註 3)	57.3	37.0
	地區組別Ⅱ(註4)	31.9	14.8

資料來源:審計署對食環署記錄的分析

註1: 這3份合約延長3個月至2018年5月31日,以便有更多時間籌備2018年的招標工作(即合約D)。

註2: 合約C包括合約A和B未有涵蓋的其他地點。

註3: 地區組別 I 包括香港島、離島區、葵青區和荃灣區。

註4: 地區組別II包括九龍、屯門區、元朗區、北區、大埔區、沙田區和西貢區。

註5: 批出合約金額的服務地點包括特殊地點/範圍(例如未撥用的政府土地、斜坡和花木種 植範圍、明渠、溝渠和水道)、非刊憲泳灘和沿岸地區。

註 6: 估計合約金額的服務地點只包括非刊憲泳灘和沿岸地區。

附註:食環署表示,影響合約金額的因素,包括合約期、人手和服務要求(例如提供清潔服務的次數),和投標者的定價策略。

- 5.17 審計署審查了食環署的合約標書,發現下列可予改善之處:
 - (a) 有承辦商涉嫌在投標時就定罪記錄作虛假聲明 (第5.18 段);
 - (b) 過度依賴單一承辦商 (第 5.19 段); 及
 - (c) 完成清潔服務的實際時數與估算時數之間有重大差異 (第 5.20 至 5.23 段)。

有承辦商涉嫌在投標時就定罪記錄作虛假聲明

5.18 根據當時的《財務通告第 4/2006 號》"加強對服務承辦商的管理措施"(註 30),管制人員在評審極依賴非技術工人(註 31)的服務合約標書時,應加入一項有關投標者過往表現的強制性規定,就是投標者有否因干犯相關條例而定罪的記錄,包括《入境條例》(第 115 章)(註 32)所訂明作為僱主僱用不可合法受僱的人的罪行。就評審標書的角度而言,被定罪但正提出上訴或覆檢仍視為有定罪記錄,直至法院撤銷判罪為止。為評審標書的目的,管制人員應要求投標者就相關條例遞交定罪聲明,說明其在履行政府服務合約或私人商業合約時,有沒有違反該等條例。計算投標者的定罪記錄參考期應為緊接截標日期之前 5 年。倘有關投標者或承辦商其後被發現在招標期間曾作虛假聲明,政府不會進一步考慮該標書,或會終止合約。審計署留意到一宗涉嫌在標書作虛假聲明的個案(見個案一)。

註30:《財務通告第3/2019號》"保障受僱於政府服務承辦商的非技術工人"(於2019年3月 12日發出),擴大了《財務通告第4/2006號》內禁止投標機制和扣分制度的範疇,並 適用於2019年4月1日或之後涉及非技術工人合約的投標/報價。

註31: 非技術工人指執行相常於政府第一標準薪級職系人員的職責的人員(例如工人)。

註 32: 其他相關條例包括《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)、《僱傭條例》(第 57 章) 和 《僱員補償條例》(第 282 章)。

個案一

涉嫌在標書作虛假聲明

- 1. 承辦商 X 於 2018 年 3 月提交一份標書 (第 5.16 段表十所述合約 D),並申報從未干犯任何相關罪行 (包括沒有干犯《入境條例》的定罪記錄)。同月,入境事務處 (入境處)應食環署的要求查核有關定罪記錄,並回覆表示並無承辦商 X 的相關定罪記錄。由於承辦商申報沒有定罪記錄,而入境處應食環署的核實要求後亦確認如此,食環署於 2018 年 5 月 30 日將合約 D 批予承辦商 X。
- 2. 直至2019年10月當食環署處理一宗以報價方式進行的直接採購時接到入境處通知,才知悉承辦商 X 有定罪記錄,指承辦商 X 因僱用《入境條例》下不可合法受僱的人而於2017年4月被定罪。據食環署表示:
 - (a) 入境處所提供的資料顯示,於 2018 年 5 月 15 日,原訟法庭對承辦商 X 的定罪維持原判,承辦商 X 遂向終審法院提出上訴許可申請,但於 2019 年 4 月遭拒絕批予許可;及
 - (b) 由於合約 D 於 2019 年 5 月屆滿,食環署無法採取跟進行動(註)。
- 3. 就此,入境處於 2020 年 10 月中旬通知審計署,表示該處已於 2019 年 12 月進行內部檢討,並已加強查核程序。

審計署的意見

4. 審計署留意到,在承辦商 X 案件上訴期間,入境處把有欠準確的資料告知食環署,表示該承辦商並無因干犯《入境條例》而被定罪,有違《財務通告第 4/2006 號》(通告中禁止投標機制和扣分制度的範疇,其後擴大並納入《財務通告第 3/2019 號》—— 見第 5.18 段註 30) 所載規定,即已定罪而處於上訴期間仍視為有定罪記錄,直至法院撤銷判罪為止。審計署認為,入境處需繼續加強對干犯《入境條例》定罪記錄的查核程序,並提醒查核人員相關財務通告的規定,即已定罪而處於上訴期間仍視為有定罪記錄,直至法院撤銷判罪為止。

資料來源:審計署對食環署記錄的分析

註:食環署表示:

- (a) 除合約 D 外,承辦商 X 在 2017 年 4 月至 2019 年 10 月期間亦獲食環署批予 10 份合約。承辦商 X 在 其所有標書上均申報從未因干犯相關條例而被定罪,而入境處應食環署的要求就承辦商 X 的每份標 書查核其定罪記錄後回覆,指承辦商 X 並無相關定罪記錄;及
- (b) 在該 10 份合約中:
 - (i) 有 3 份合約在食環署接獲入境處於 2019 年 10 月的通知時已經屆滿,因此食環署無法採取跟進 行動;
 - (ii) 另外 3 份合約於 2020 年 4 月底和 6 月底前屆滿。考慮到招標工作需時約 7 個月準備 (以公開招標方式委聘新承辦商),故合約獲准繼續履行至期滿為止;及
 - (iii) 至於餘下的 4 份合約,已在屆滿前遭終止。

過度依賴單一承辦商

- 5.19 在合約 D (見第 5.16 段表十),食環署把之前 3 份區域合約 (見表十所載的合約 A 至 C) 捆綁為一份合約 (即涵蓋全港),以便更靈活地在短時間內調動足夠的承辦商員工,應付任何地區因不可預見的情況而突然增多的垃圾。2018 年 5 月,中央投標委員會就合約 D 批准接納所建議的標書時,曾指出從風險管理的角度來看,過度依賴單一承辦商並不可取,並要求食環署日後須予考慮。為予以回應,食環署為其後一份合約 (合約 E) 招標時,把清潔服務拆分成兩個區組 (見表十)。在 2019 年 5 月,承辦商 Y 同時獲批予該兩個區組的合約。根據 2019 年 4 月發出的《財經事務及庫務局通函第 4/2019 號》"與清潔和保安服務合約有關的集中風險",為了促進競爭,政府部門宜:
 - (a) 把大型合約拆分成較小型的合約,便利中小型企業參與政府招標; 及
 - (b) 如果招標涉及超過一份合約,則應限制投標者獲批的合約數量。

然而,食環署並無施加任何限制,訂明不得把地區組別 I 和 II 的清潔服務批給同一承辦商。為了在競爭與效率之間取得平衡,食環署視情況徵詢律政司意見後,不妨考慮日後把全港清潔服務合約分拆成多份區組合約,並在計及當前市場情況後,施加限制,避免把多份合約批給單一承辦商。

完成清潔服務的實際時數 與估算時數之間有重大差異

5.20 食環署表示,該署根據以往合約的經驗,就現有合約估算清潔次數和期限,並會計及由相關分區辦事處作出的預測調整,其中會考慮兩年合約期內的天氣情況、本地和區域雨量、水流/潮汐情況、洩漏事故、鄰近水域的水浸事故,以及盛行風向等。清潔合約訂明所有地區各個地點的估算清潔次數和完成清潔服務的時數(即估算時數)(見第5.16段表十所載的合約D和E)。承辦商於工作行程中計劃工作。先前的合約(合約D)要求承辦商在工作行程所訂明的工作時間內確保其員工全部出勤(即固定人力方法或以資源投放為本的方法);而現行合約(合約E)則要求承辦商所提供的清潔服務須達到食環署滿意的清潔程度(即以工作為本的方法或以成效為本的方法)。

5.21 根據現行合約的條文:

- (a) 工作日的早上 10 時前,承辦商會向食環署提交出勤檢查記錄,載 列當值的承辦商員工姓名、職位及出勤時數;及
- (b) 會按標書所載的每小時費用 (由承辦商建議並獲食環署接納) 及各 地點的估算時數 (由食環署在合約內訂明) 向承辦商支付費用 (註 33)。

5.22 食環署於 2020 年 9 月告知審計署:

- (a) 該署採取以成效為本的方法,監察由承辦商提供的清潔服務。食 環署在合約規格訂明每處地點的估算時數,供承辦商估算每處地 點清潔服務的合約金額時作為參考;及
- (b) 每處地點清潔服務所需的實際時數會視乎有待收集的沿岸垃圾量而有所不同。承辦商完成的清潔服務必須達到食環署滿意的水平。如承辦商完成的時間超出估算時數,超出的時數將不獲支付費用。
- 5.23 審計署從現有合約的區組 I 和 II 各選取一個估算時數最長地區,以比較由 2019 年 6 月至 2020 年 5 月期間清潔服務的估算時數和實際時數。如表十一所示,承辦商所用的實際時數大幅低於合約所載的估算時數 (離島區和西貢區的實際時數分別佔估算時數的 38.3% 和 53.3%)。

註33: 此合約與上一份合約不同。上一份合約訂明承辦商在按照合約規定提供清潔服務(即在工作行程所訂明的工作時間內確保其員工全部出勤)後,會獲支付一筆過的月費。

表十一

離島區和西貢區清潔服務 估算時數和實際時數的對比 (2019 年 6 月至 2020 年 5 月)

詳情	離島區	西貢區
	(時數)	(時數)
估算時數 (列於工作行程——註 1)(a)	26 744	8 200
經修訂的估算時數 (列於每月發票——註 2)(b)	26 152	8 016
實際時數 (列於出勤記錄)(c)	10 016	4 272
實際時數佔經修訂的估算時數的百分比 [(c)÷(b)]×100%	38.3%	53.3%

資料來源:審計署對食環署記錄的分析

註1: 指合約內列出完成清潔服務估計所需的估算時數。

註 2: 食環署可修改工作行程,以配合運作需要和天氣情況,並修訂估算時數。

附註: 2020年5月,食環署要求承辦商於2020年6月至2021年5月期間增加西貢區東龍島的 清潔服務次數。該等額外服務的成本會計入區組II的額外服務費項目之下。

由於提供清潔服務的實際時數與估算時數之間有重大差異,審計署認為食環署需在切實可行的情況下,在日後合約就清潔服務所需的時數作出更切合實際的估算。

審計署的建議

5.24 審計署建議食物環境衞生署署長應:

- (a) 視情況徵詢律政司意見後,考慮日後把全港清潔服務合約分拆成 多份區組合約,並在計及當前市場情況後,施加限制,避免把多 份合約批給單一承辦商;及
- (b) 在切實可行的情況下,在日後合約就清潔服務所需的時數作出更 切合實際的估算。

5.25 審計署*建議*入境事務處處長應繼續加強對干犯《入境條例》定罪記錄的查核程序,並提醒查核人員相關財務通告(例如《財務通告第 3/2019 號》)的規定,即已定罪而處於上訴期間仍視為有定罪記錄,直至法院撤銷判罪為止。

政府的回應

- 5.26 食物環境衞生署署長整體上同意載於第5.24段的審計署建議,並表示:
 - (a) 現時合約已把全港清潔服務合約分拆為兩大區組。食環署會在切實可行的情況下,把全港清潔服務合約分拆成多份區組合約。不過,為顧及清潔服務的市場參與者數目是否足夠,以及對服務需求整體標準的影響,如日後要施加限制使多份合約不得批給單一承辦商,則須審慎考慮;
 - (b) 食環署曾遇到突發事件,須在同一區組集合資源,以便在受影響的個別地區,進行大型/緊急/特殊清潔工作,例如超強颱風吹襲(如 2017 年的天鴿和 2018 年的山竹)、嚴重洩漏事故,以及清理如水口等容易積聚沿岸垃圾的地區。最近一次事件於 2020 年 7月 11 日發生,有媒體報道,來自內地的豬蹄沖上了本港岸邊(見第 2.22 段)。據環保署通知,在屯門區和荃灣區沿岸一帶發現腐爛的豬蹄,造成環境衞生問題。公眾期望政府從速處理,令受影響的地區恢復正常清潔的狀態。所以,合約區組的大小必須合理釐定,以及地區分組也須適當編配,以便利執行上述工作。就合約 E 而言,不同地區已策略地分為兩大組別,以便同一區組可靈活調配人手。舉例來說,假設垃圾急增,在區組 I (見第 5.16 段表十註 3)的合約員工,會從葵青區和荃灣區透過道路網調派至大嶼山(如水口)。在過去數年,食環署試行不同的模式/方法,以便提供有效的清潔服務。食環署會根據經驗和運作需要,不斷檢討和調整分區編組;及
 - (c) 食環署在釐定現時合約的估算清潔服務時數時,是根據以往合約的估算,以及多項因素,包括天氣情況、本地和區域雨量、水流/潮汐情況、洩漏事故、鄰近水域的水浸事故,以及盛行風向等。基於所涉及的規模和複雜性,清潔工作絕不簡單。收集到的垃圾量變化不定,並受眾多未能預料的情況影響。食環署會適當參考現時合約下承辦商完成清潔服務的實際時數,以便在下一份合約作出更切合實際的估算。

5.27 入境事務處處長同意載於第 5.25 段的審計署建議,並表示入境處在知 悉事件後立即於 2019 年 12 月進行內部檢討,並已隨即採取跟進行動。

第6部分:其他相關事宜

- 6.1 本部分探討與應對沿岸垃圾有關的其他事宜,審查工作集中於下列範疇:
 - (a) 促進海岸清潔的宣傳和公眾參與活動 (第 6.2 至 6.12 段);
 - (b) 使用 360 度攝影機系統監察偏遠的海岸地點 (第 6.13 至 6.19 段);
 - (c) 針對海上棄置廢物的執法行動 (第 6.20 至 6.24 段);及
 - (d) 在刊憲泳灘設置更多飲水機 (第 6.25 至 6.35 段)。

促進海岸清潔的宣傳和公眾參與活動

- 6.2 **2015年研究** 自 2012年成立工作小組後,環保署先後於 2013 和 2014年推行多項宣傳活動,例如海岸清潔活動、海岸清潔日、標語創作比賽、漫畫創作比賽和短片拍攝比賽,以宣揚清潔海岸的訊息。該署亦成立專題網站,作為公眾教育和參與的平台、分享資訊和鼓勵參與清潔活動,以及舉報海上垃圾的污染問題。2015年研究報告指出,舉辦宣傳活動,以鼓勵公眾支持及參與,是其中一項改善措施。此改善措施的具體行動包括:
 - (a) 維持和改善專題網站,以作為一個與本地社區和公眾互動的平台; 及
 - (b) 由環保署統籌,與各社區團體合作舉辦每月的清潔活動。
- 6.3 海岸清潔聯繫平台 2018年10月,行政長官在《2018年施政報告》內公布設立一個海岸清潔聯繫平台,結合社會力量,協力保護海洋環境。海岸清潔聯繫平台包括"海岸清潔"社交平台、專題網站、專責熱線和電郵地址,用以協調和宣傳海岸清潔的行動,為有關活動提供適切的支援和協助,並分享清潔活動後的成果。
- 6.4 *海岸清潔活動* 根據環保署的統計數字,海岸清潔活動的舉辦數目在 2015 至 2019 年期間持續上升 (見表十二)。

表十二

曾舉辦的海岸清潔活動 (2015 年 4 月至 2020 年 7 月)

年份		海岸清潔活動數目	
2015 (由 4 月起)		126	
2016		211	
2017		213	
2018		425	
2019		442 } 543	
2020(截至7月)		101	
	總計	1 518	

資料來源:審計署對環保署記錄的分析

附註:在1518次清潔活動中,有78次是由環保署舉辦(即海岸清潔日), 而其餘1440次則由不同的社區團體舉辦(例如綠色團體、學校 和其他非政府機構)。

在位置偏遠和難以到達的海岸地點舉辦清潔活動

6.5 沒有在 3 個優先處理地點舉辦清潔活動 審計署分析了由 2019 年 1 月至 2020 年 7 月舉辦過的 543 次清潔活動,發現有 3 個優先處理地點沒有舉辦過清潔活動,包括: (i) 鶴咀太古海洋科學研究所旁沙灘; (ii) 沙洲及龍鼓洲海岸公園; 及 (iii) 南丫島蘆荻灣。審計署亦留意到環保署沒有在"海岸清潔"網站把前兩者納入清潔活動地點之列 (註 34)。由於沙洲及龍鼓洲海岸公園沙灘後方範圍的清潔情況未如理想 (見第 3.16 段),審計署認為環保署宜與漁護署探討動用社區資源,在海岸公園舉辦清潔活動。值得一提的是,環保署先後於2012 和 2013 年在該海岸公園舉辦過 4 次清潔活動。環保署在 2020 年 9 月回應審計署的查詢時表示:

註 34: 環保署在"海岸清潔"網站列載前往 78 處清潔活動地點的交通方法,以供社區團體和 公眾人士參考。

- (a) 該 3 個優先處理地點由於先天條件使然,是舉辦清潔活動的冷門 之選。至於沙洲及龍鼓洲海岸公園於 2012 和 2013 年所舉辦的清潔 活動,有關主辦單位具備豐富的清潔活動經驗,而選擇該清潔活動地點亦兼有其他目的 (例如 2012 年所舉辦的活動是觀賞中華白海豚旅行團);及
- (b) 除了海岸公園的生態易受破壞外,該些地點亦極為偏遠,難以到達(即沒有公共交通工具),附近亦沒有配套設施如公廁等,未必適合一般社區團體(如遇惡劣天氣便無適當的撤離途徑)。因此,該等地點不受清潔活動的舉辦團體所歡迎,即使着力推動團體在該等地點舉辦清潔活動,預料亦未必有效。

儘管如此,為了鼓勵富經驗和熱心的社區團體在確有海上垃圾問題的海岸地點舉辦清潔活動,環保署應考慮在"海岸清潔"網站定期公布海岸地點的清潔情況(見第2.13段)。

需要鼓勵在舉辦清潔活動時使用海上垃圾資料記錄咭

- 6.6 *使用海上垃圾資料記錄咭比率偏低* 環保署鼓勵社區團體收集沿岸垃圾的資料,並在每次完成清潔行動後向環保署匯報有關資料。環保署已把兩份資料記錄咭的範本上載至"海岸清潔"網站,其中一份樣式的資料較為詳盡,另一份則相對簡潔,以配合不同舉辦單位的需要或不同清潔活動的目標。環保署亦鼓勵舉辦單位把填妥的資料記錄咭送交環保署。相關的海上垃圾資料可在評估香港的海上垃圾問題時作參考之用。環保署表示:
 - (a) 資料收集只作教育用途,讓參加者親身了解海上垃圾分類,從而 灌輸改變行為習慣的概念,使源頭減廢在本港普及;及
 - (b) 所收集的資料只作一般參考,原意並非為進行具重大統計意義的 全面分析。

審計署留意到,由 2015 年 4 月至 2020 年 7 月期間,在社區團體所舉辦的 (註 35) 1 440 次清潔活動中 (見第 6.4 段表十二附註),環保署只從 58 次清潔活動的舉辦單位收到 20 套海上垃圾資料。審計署認為,環保署應繼續鼓勵在舉辦清潔活動時使用海上垃圾資料記錄咭。

註 35: 至於由環保署舉辦的清潔活動,該署自 2018 年 11 月起要求活動管理承辦商匯報海上 垃圾資料,或匯報每個活動所收集的海上垃圾總量。

需要提醒承辦商在社交媒體專頁的每月分析報告內匯報準確的數字

- 6.7 "海岸清潔" 社交媒體專頁 環保署先後於 2018 年 7 月、2019 年 12 月和 2020 年 1 月開設 3 個 "海岸清潔" 社交媒體專頁 (下稱專頁 A、B和C),以期透過社交媒體加強與公眾的溝通和互動,並使更多人關注保護和珍惜海洋環境這個議題。截至 2020 年 9 月 30 日,專頁 A、B和C的追蹤人數/訂閱人數分別為 4 104、1 010 和 17 人。專頁 A和B的管理工作外判予一名承辦商辦理。
- 6.8 每月分析報告的錯誤記錄 負責專頁 A 和 B 的承辦商須提交每月分析報告,匯報該等專頁的數字摘要 (註 36)。審計署審查了在 2018 年 11 月至 2020 年 6 月中期間提交的 23 份每月分析報告,發現報告誤報若干數字。舉例來說,專頁 A 的 2019 年 8 月的"總互動次數"下跌 43%,卻誤報為上升 43% (在每月分析報告內發現的錯誤記錄詳盡清單見附錄 B)。環保署於 2020 年 9 月回應審計署的查詢時表示,相關數字並非社交媒體平台的表現指標 (註 37),僅作記錄之用,長遠而言可能具有參考價值。鑑於匯報的數字是作記錄之用,並具日後參考價值,環保署需要提醒其承辦商在每月分析報告內匯報準確的數字。

需要徵詢公眾對海岸清潔情況的意見

6.9 **預定的調查遭擱置** 根據在 2016 年 5 月舉行的工作小組會議,環保署計劃進行調查,以了解公眾對海岸清潔情況的印象。調查旨在收集自工作小組於 2015 年 4 月起實施改善措施後,公眾對海岸清潔情況的意見,並找出可予改善之處。擬議調查分為兩部分,一部分是於 2016 年 7 和 8 月進行電話調查以收集公眾意見,並蒐集在 2016 年 7 月至 2017 年 1 月期間出席清潔活動的參加者的意見。然而,審計署留意到有關調查已於 2016 年 8 月擱置。至於擱置的原因,環保署於 2020 年 8 月告知審計署:

註36:數字包括:(a)關注人數;(b)觸及人數(即閱讀帖文至少一次的總人數);(c)互動人數(即帖文獲回應、分享、留言或點擊的人數);(d)互動率(即把互動人數除以觸及人數所計算得出的百分比);(e)總互動次數(即帖文獲回應、分享和留言的總數);(f)上載新內容的總次數;及(g)帖文互動次數(即帖文獲回應、分享、留言和點擊的總數)。

註 37: 環保署表示,海岸清潔聯繫平台不同媒體和渠道的成效是綜合下述各方面判斷:(a)擴展與義工團體和義工的網絡;(b)透過該渠道得悉和推廣其活動;(c)由環保署提供的協助和支援;(d)宣揚環保訊息和安全指引;(e)對帖文和已結束的活動作出分享和撰寫感想;(f)了解和認同海岸清潔的工作和努力;及(g)海岸清潔情況的整體改善。

- (a) 本港南部地區的泳灘和沿岸地區於 2016 年 7 月的海上垃圾突然大增,所收集的垃圾量比平常多出 6 至 10 倍;
- (b) 相信內地於 2016 年 6 月中發生的水災或可能導致異常大量的垃圾 沖入海洋,並經西南季候風和海流進入香港海域;
- (c) 認為這次前所未見的事件或會扭曲調查結果;及
- (d) 環保署一直致力與公眾保持密切互動,並透過不同媒體和渠道(包括面對面公眾參與會和在海岸清潔聯繫平台舉辦的活動),以及參與社區團體和非政府機構的活動,從中徵詢公眾對海岸清潔情況的意見。
- 6.10 **需要徵詢公眾對海岸清潔情況的意見** 環保署表示,在 2015 年研究報告公布後,工作小組已採取不同措施改善海岸清潔情況,以及提升公眾對保持海岸清潔的意識。工作小組一直透過舉辦面對面的公眾參與會和清潔海岸活動,蒐集公眾對這些措施的意見。審計署留意到,工作小組因不同原因 (例如 2019 年的社會事件和 2020 年的 2019 冠狀病毒疫情),難以於 2018 年後舉辦面對面的公眾參與會和清潔海岸活動。審計署認為,工作小組宜考慮日後在合適時候採取適當方法徵詢公眾對海岸清潔情況的意見,例如與伙伴機構和持份者透過海岸清潔聯繫平台接觸社區。

審計署的建議

- 6.11 審計署*建議*環境保護署署長應:
 - (a) 繼續鼓勵在舉辦清潔活動時使用海上垃圾資料記錄店;
 - (b) 提醒社交媒體專頁的承辦商在每月分析報告內匯報準確的數字; 及
 - (c) 安排工作小組考慮日後在合適時候採取適當方法徵詢公眾對海岸 清潔情況的意見。

政府的回應

6.12 環境保護署署長同意審計署的建議。

使用 360 度攝影機系統監察偏遠的海岸地點

6.13 **租用攝影機系統服務的試驗計劃** 為解決沖上岸邊的沿岸垃圾堆積而造成的環境衞生問題,食環署在 5 個優先處理地點 (註 38) 推出租用攝影機系統服務 (見照片十七的攝影機為例) 的試驗計劃,藉以密切監察沿岸垃圾,以便安排更有效的垃圾清潔工作。攝影機系統會在日間進行拍攝,而數碼影像會自動上傳到中央伺服器。食環署人員利用承辦商提供的網站監察海岸地點的情況。試驗計劃在 2018 年 2 至 7 月進行,為期 6 個月。

照片十七

在大埔區塔門(東)弓背灣沿岸安裝的360度攝影機



資料來源:審計署人員於 2020 年 7 月 21 日拍攝的照片

註 38: 該 5 個優先處理地點為位於離島區的水口、貝澳和稔樹灣,及大埔區的沙欄和鹽田仔等非刊憲泳灘。在水口、貝澳和鹽田仔三個地點試用的是 360 度攝影機,而其餘兩個地點安裝的則是普通攝影機。

- 6.14 **360 度攝影機系統的運作** 在檢討試驗結果後,食環署決定把這項試驗服務擴展至 15 個優先處理地點 (註 39),由 2020 年 3 月至 2021 年 2 月,為期一年。這項服務通過公開招標採購,合約於 2019 年 12 月批予承辦商 D,預計合約金額為 140 萬元。合約條文規定,承辦商須以太陽能驅動的 360 度攝影機系統拍攝清晰可讀的影像 (註 40),每天由上午 6 時至下午 6 時期間每 30 分鐘拍攝一次,並須把所拍攝的影像通過 4G 網絡發送到伺服器,以便其後承辦商/政府代表可到承辦商的網站檢視和下載。
- 6.15 **審計署的審查** 審計署分析了該 15 個已安裝攝影機系統的優先處理地 點在 2020 年 3 月 1 日至 5 月 31 日期間的有關數據 (見表十三),發現未能收到 部分地點的影像,情況如下:
 - (a) 未能收到 6 個 (40%) 地點的影像,為期 31 至 60 天 (平均 42 天);
 - (b) 未能收到 3 個 (20%) 地點的影像,為期 61 至 90 天 (平均 73 天); 及
 - (c) 未能收到 1 個 (7%) 地點的影像,為期 91 天。

根據合約條文規定,承辦商需要:(i)在收到政府代表通知後的24小時內為攝影機系統提供維修和保養服務;及(ii)在攝影機系統和相關設備故障後的48小時內更換損壞和失靈的攝影機系統和相關設備,並自行承擔有關費用。

註 39: 該15個優先處理地點包括:(a) 南區、屯門區、沙田區和西貢區各一個;(b) 大埔區5個; 及(c) 離島區6個。

註40:2019年5月,食環署應個人資料私隱專員的建議進行私隱影響評估,並在招標文件中加入保護公眾私隱的措施,例如:(a) 規定該系統把拍攝所得影像中任何人的面孔作模糊處理至不能辨認的程度;及(b) 自攝影當日起計一個月後安全地刪除系統中所有已儲存的影像。

表十三

在 15 個優先處理地點中發現 360 度攝影機系統未能接收到影像的日數 (2020 年 3 月 1 日至 5 月 31 日)

日數	地點的數目		
(天)	(個)	(%)	
1 - 10	2	13%	
11 – 20	2	13%	
21 - 30	1	7%	
31 - 60	6	40%	
61 – 90	3	20%	
91	1	7%	
總計	15	100%	

資料來源:審計署對食環署記錄的分析

- 6.16 **需要妥為記錄攝影機系統失靈的原因和所採取的跟進行動** 如"監察沖上岸邊的海上垃圾報表"所示,離島區安裝了6部攝影機,以便密切監察優先處理地點的沿岸垃圾。審計署的審查發現,在2020年3月1日至5月31日期間(92天),攝影機系統總計有301個未能接收到影像的記錄,但報表上並無記錄針對這些失靈攝影機所採取的跟進行動(填了"不適用")。由於並無針對攝影機失靈相關跟進行動的文件記錄,審計署無法確定承辦商有否遵行有關24小時內回應的合約規定(見第6.15段)。2020年9月,食環署告知審計署:
 - (a) 於2020年6至8月期間,已維修和保養6部失靈攝影機;
 - (b) 食環署分區辦事處通過 360 度攝影機系統每日查看最新實地情況, 並以訂明的視察表格呈報結果;及
 - (c) 該署已發布有關攝影機系統的每日監察程序。採用該程序後,食 環署人員已掌握攝影機系統的操作,並會在發現系統失靈時立即 通知承辦商。

審計署認為食環署應妥為記錄攝影機系統失靈的原因和所採取的跟進行動。

6.17 **需要確定承辦商有否遵行服務合約的規定並在其違反規定的情況下考慮採取跟進行動** 根據服務合約,承辦商須按照合約的條款和條件提供服務,並須達到令政府滿意的程度,而政府須每月向承辦商付款。一如第 6.15 段表十三所示,在 15 個優先處理地點中,有 10 個 (67%) 出現為期 31 至 91 天未能接收到影像的情況,妨礙實現監察優先處理地點清潔情況的目標。食環署表示,可依據未能提供服務的地點按比例扣減月費。審計署認為食環署應確定承辦商有否遵行服務合約的規定,並在其違反規定的情況下考慮採取跟進行動。

審計署的建議

- 6.18 審計署建議食物環境衞生署署長應:
 - (a) 妥為記錄攝影機系統失靈的原因和所採取的跟進行動;及
 - (b) 確定承辦商有否遵行服務合約的規定,並在其違反規定的情況下 考慮採取跟進行動。

政府的回應

- 6.19 食物環境衞生署署長同意審計署的建議,並表示食環署:
 - (a) 會繼續採用有關攝影機系統的既定日常監察程序。該署又會再三 提醒員工,必須妥為記錄攝影機系統失靈的原因和所採取的跟進 行動;及
 - (b) 預料在偏遠沿岸地區的 360 度攝影機系統拍攝的照片能否成功進行 數據傳輸,是其中一項難度較大的工作。因此,食環署委聘承辦 商擴展試驗計劃,由 2020 年 3 月起,進一步評估系統的應用範圍。 承辦商的調查顯示,攝影機系統失靈,一般是由網上數據傳輸的 技術問題所致。承辦商已採取補救行動,以解決連線問題。此外, 已要求承辦商如遇數據傳輸失敗,須在 3 天內以電郵把照片檔案 發送到相關的分區辦事處,以便分區辦事處知悉有關地點的實際 情況,從而制訂清潔計劃。為了加強合約監察系統,除了扣減服 務費外,食環署會考慮於 2021 年 3 月重訂合約時,在下一份合約 加入一項合約條款,在承辦商違反服務合約規定的情況下採取跟 進行動,發出與表現有關的違約通知書。在試驗計劃期間,食環 署人員會定期視察這些地點。此外,食環署已制定指引和日常監

察程序,以密切監察承辦商有否遵行服務合約規定,特別是有關 在安裝地點提供每日影像的規定。

針對海上棄置廢物的執法行動

6.20 如第 1.4 段所述,海事處、漁護署、食環署和康文署獲授權對海上或近岸棄置廢物採取執法行動。審計署就海事處收集及清理海上垃圾所進行的審查中,已有講述其執法行動 (見《審計署署長第七十五號報告書》第 1 章第 4 部分)。如表十四所示,在 2010 至 2019 年的 10 年期間,食環署平均每年對 5 宗海上棄置廢物個案採取執法行動 (宗數由 2 至 7 宗不等),漁護署僅在 10 年中的 3 年 (2010、2011 和 2014 年)採取執法行動,而康文署只給予口頭勸諭,並沒有採取任何檢控行動。

表十四

漁護署、康文署和食環署就海上棄置廢物執法的統計數字 (2010 至 2019 年)

		個案宗數			款	
年份	漁護署 (傳票)	康文署 (傳票/ 定額罰款 通知書) (註 1)	食環署 (定額罰款 通知書)	漁護署	康文署	食環署
2010	4	_	7	6,000	_	12,300 (註 2)
2011	3	_	6	4,500	_	9,300 (註2和3)
2012	_	_	4	_	_	7,800 (註 2)
2013	_	_	7	_	_	10,500
2014	1	_	6	2,000	_	7,500 (註 3)
2015	_	_	2	_	_	3,000
2016	_	_	3	_	_	6,300 (註 2)
2017	_	_	3	_	_	3,000 (註 3)
2018			6			9,000
2019	_	_	7	_	_	12,300 (註 2)

資料來源:審計署對漁護署、康文署和食環署記錄的分析

註1:向亂拋垃圾的泳灘訪客給予口頭勸諭。

註 2:在2010至2012、2016和2019年,因遲交罰款,加徵1,500元額外罰款及300元法院費用。

註 3:2011、2014 和 2017 年發出的 3 張定額罰款通知書 (每張 1,500 元) 尚未收到罰款。

- 6.21 審計署留意到,政府雖致力宣揚保持海岸清潔的訊息,但仍需透過執法 行動阻嚇亂抛垃圾。在2013年2和4月、2014年6月,以及2018年1月舉 行的工作小組會議上,均有討論海上棄置廢物的執法事宜:
 - (a) 主席於 2013 年 2 月的會議上,要求漁護署、康文署、食環署和海事處提供執法行動的資料,並指檢控數字有助提醒市民大眾保持海岸清潔,而政府亦應在有需要時加強執法。主席於 2013 年 4 月的會議上表示,檢控數字並不特別高;
 - (b) 根據 2014 年 6 月提交工作小組會議的文件:
 - (i) 就海上棄置廢物採取執法行動,對於預防固體廢物透過雨水 渠系統流入海洋至為重要。2010至2013年期間的執法數字相 對較低(見第6.20段表十四),反映有需要考慮在執法時運用 策略;
 - (ii) 對在海上棄置廢物,尤其是在廣闊水域及偏遠/難以前往的 沿岸地區 (例如亂石滿佈的灘岸、鄉郊的非刊憲泳灘) 拋棄垃 圾的行為,要執法取締確有難度,但另一方面,視察和巡查 泳灘、海濱長廊等工作須予加強,以達到阻嚇效果,令大眾 更守法。各部門在有需要時,特別在節慶活動前及進行當中, 可以在較受訪客歡迎的地點增加巡查及加強執法;及
 - (c) 根據 2018 年 1 月提交工作小組會議的文件:
 - (i) 漁護署為遏止海上棄置廢物,自2016年8月起聯同海事處在 香港仔魚類批發市場進行了8次聯合巡查(其中5次於2017年 進行);
 - (ii) 康文署在端午節和中秋節期間,調派更多人手前往石澳泳灘、 赤柱正灘和淺水灣泳灘等熱門地點,力求改善清潔情況;
 - (iii) 食環署執法取締在公眾地方亂抛垃圾的行為,並將執法工作 視為日常及持續的職責。該署將因應需要,特別在節慶活動 時,在其轄下大眾和訪客亂抛垃圾情況嚴重的位置,包括沿 岸地點,繼續進行巡查及採取執法行動;及
 - (iv) 海事處已加強執法行動,在避風塘、海濱長廊等不同策略性 地點進行反海上棄置廢物行動。2017年1至11月期間,該處 共進行了146項反海上棄置廢物行動(包括5次與漁護署聯合 行動)。

6.22 為加強執法行動,食環署曾在工作小組會議上分享該署安排便衣人員採取執法行動的經驗(見《審計署署長第七十五號報告書》第1章第4部分)。根據2014年6月提交的工作小組會議文件(見第6.21(b)(ii)段),雖然小組要求各部門加強視察和巡查,以收阻嚇作用及改善守法情況,但審計署留意到漁護署和康文署對海上棄置廢物採取執法行動的數字依然偏低。

審計署的建議

6.23 審計署*建議*漁農自然護理署署長和康樂及文化事務署署長應加強對海上棄置廢物採取執法行動。

政府的回應

6.24 漁農自然護理署署長和康樂及文化事務署署長同意審計署的建議。

在刊憲泳灘設置更多飲水機

- 6.25 **2015** 年研究 2015 年研究得出的其中一項改善措施,是提供支援措施及設施,以減少進入海洋環境的廢物。在刊憲泳灘、公園、海濱長廊和其他康樂場地設置更多飲水機,是按上述改善措施採取的行動(見第1.7(b)和1.9(b)段)。根據2015年研究報告,康文署已計劃在西貢區的4個泳灘和九龍城區的海濱長廊安裝飲水機,亦會探討在沿岸和合適地點安裝更多飲水機的可行性。2017年5月,環保署向立法會環境事務委員會匯報,指康文署已在泳灘、水上活動中心、海濱長廊和海濱公園合共設置182台飲水機,以鼓勵市民自攜水樽,避免購買和飲用以用完即棄的膠樽盛載的飲料,以減少塑膠廢物進入海洋的機會。
- 6.26 《2018 年施政報告》 行政長官在《2018 年施政報告》內宣布會在政府場地加設飲水機/加水站,鼓勵市民自備水樽。政府正在各政府場地逐步加裝500 台飲水機,而目標是在2022 年或之前,將設於政府場地供市民使用的飲水機總數增至3200台。

需要加緊在更多刊憲泳灘設置飲水機

6.27 *部分刊憲泳灘沒有設置飲水機* 與其他有定期清理沿岸垃圾的海岸地點相比,刊憲泳灘的公眾訪客人數顯然較多。在2019-20年度約有1100萬名人士到訪刊憲泳灘。截至2020年6月,在41個刊憲泳灘中,有24個(59%)設有飲水機(見表十五)。

設有飲水機的刊憲泳灘 (2020 年 6 月)

表十五

區內刊憲泳灘 地區 的數目		設有飲水機的刊憲泳灘		
		(數目)	(百分比)	
離島	9	2	22	
西貢	6	3	50	
南區	12	11	92	
荃灣	8	2	25	
屯門	6	6	100	
整體	41	24	59	

資料來源:審計署對康文署記錄的分析

有見刊憲泳灘的訪客人數眾多,審計署認為,應盡可能裝設飲水機,以鼓勵市 民大眾自備可重用的水樽,避免購買和飲用以用完即棄的膠樽盛載的飲料。 6.28 飲水機安裝的進度緩慢 在政府場地安裝飲水機,涉及負責管理場地的部門(就刊憲泳灘而言,即康文署)與相關工務部門(即建築署、機電工程署(機電署)和水務署)相互協作(註41)。如第6.27段表十五所示,截至2020年6月,在9個位於離島區的刊憲泳灘中,只有2個(22%)設有飲水機。審計署揀選了其餘7個刊憲泳灘(5個位於大嶼山,兩個位於長洲),審查其飲水機安裝工程的進度。康文署分別於2016年6和7月,先後向建築署就研究於刊憲泳灘裝設飲水機的可行性,以及向機電署就預算費用及工期事宜,尋求協助。然而,截至2020年7月,即接近4年後,7個刊憲泳灘仍未裝設飲水機。審計署的審查發現安裝工程有所延誤,而跟進行動亦有不足(見個案二為例)。

註41: 各部門職責分別如下:

- (a) **建築署** 在刊憲泳灘範圍內進行與安裝飲水機有關的屋宇和屋宇裝備工程,包括 水管和渠務工程、電力供應等;
- (b) 機電署 安裝飲水機及檢驗食水;及
- (c) 水務署 批核供水和相關水管更換工程的申請。

個案二

於塘福泳灘安裝飲水機

- 1. 2016年7月,康文署尋求機電署協助在大嶼山和長洲7個泳灘安裝飲水機。 事隔6個月後,即2017年2月,機電署通知康文署建議安裝的飲水機類型和相關裝置。
- 2. 建築署在整合康文署和機電署兩個部門的用戶要求 (例如飲水機的位置和技術細節)後,展開了技術可行性研究 (包括評估對現有水管、排水和電力系統的影響,估算現有水壓是否足夠,以及探究其他設計方案以應付偏遠地區的工地限制等),並進行初步設計。2018 年 3 月 (即 13 個月後),為支持康文署因應塘福泳灘飲水機所需而提出的食水供應申請,建築署向水務署提交水管圖則。2018 年 4 月,水務署拒絕這項申請,原因是資料不齊全,以及不符合水務署就安裝水管的建議而訂明的技術規格。建築署於 2018 年 5 月再度提交申請,2018 年 7 月水務署向康文署和建築署表示,不反對擬議的安裝工程,確認可安排食水供應,並提醒康文署和建築署須就工程施工取得水務署批准。
- 3. 2019年1月,水務署再度提醒康文署須就工程施工取得水務署批准。2019年6月,建築署通知康文署,由於康文署於2018年5月至2019年5月期間向建築署更新了飲水機規格的要求,因此須修改核准水管圖則,以致未能開展工程。2019年6月,建築署向水務署提交經修訂的圖則。2019年7月,水務署批准了經修訂的圖則,並向康文署發出最後催辦信,要求提交尚欠的施工許可申請。該信的副本也送給了建築署。2019年8月,水務署通知康文署,由於該署未有提交施工許可申請,因此食水供應申請被取消。2019年9月,建築署向水務署提交同一套經修訂的水管圖則,以支持康文署的食水供應申請。隨着水管設計獲批准,以及有撥款可委聘水管承辦商,康文署最終於2020年2月提交施工許可申請。
- 4. 2020年4月,水務署就工程批出施工許可,建築署於是展開水管工程。2020年6月,建築署完成水管工程,並通知康文署工程完成,機電署可隨之安裝飲水機。根據機電署的資料:(a)康文署於2020年7月確認有撥款可用;及(b)安裝工程正在進行,預計於2021年1月完成。

審計署的意見

5. 塘福泳灘安裝飲水機的工作,耗時甚久,情況有欠理想。有關部門在採取適當的跟進行動時出現延誤。為了加快於刊憲泳灘安裝飲水機,有需要改善康文署與相關工務部門的協調工作。

資料來源:審計署對建築署和康文署記錄的分析

需要改善飲水機設計以培養市民"自攜水樽"的文化

- 6.29 *於刊憲泳灘安裝噴泉式飲水機* 審計署發現,截至 2020 年 6 月,在刊憲泳灘安裝的飲水機中,有 97% 屬噴泉式設計。
- 6.30 *於郊野公園安裝加水站* 2020年7月,環保署應立法會環境事務委員會委員的要求向委員會報告,漁護署已於郊野公園安裝17個加水站(見照片十八),並籌劃在2021年增設10個加水站。此外,為鼓勵市民自攜水樽,現時裝設於郊野公園的飲水機將會逐漸由加水站取代。

照片十八

郊野公園內的加水站



資料來源: 漁護署的記錄

6.31 **需要改善刊憲泳灘內飲水機的設計** 一般而言,加水站似乎比飲水機衞生。因應 2019 冠狀病毒疫情,漁護署和康文署分別停用郊野公園和刊憲泳灘內的噴泉式飲水機,但郊野公園的加水站仍可供市民使用,可見加水站的衞生標準較佳。康文署籌劃於刊憲泳灘和其他場地安裝新的飲水機或更換現有飲水機時,應考慮使用加水站或非噴泉式 (即盛水式)飲水機。

審計署的建議

- 6.32 審計署建議康樂及文化事務署署長應:
 - (a) 與建築署署長和機電工程署署長合作,加快於刊憲泳灘安裝飲水 機;及
 - (b) 籌劃於刊憲泳灘和其他場地安裝新的飲水機或更換現有飲水機時, 考慮使用加水站或非噴泉式 (即盛水式) 飲水機。

政府的回應

- 6.33 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議,並表示:
 - (a) 就載於第 6.32(a) 段的審計署建議,離島區 7 個泳灘安裝飲水機的 進度如下:
 - (i) 貝澳泳灘、上長沙泳灘、下長沙泳灘和塘福泳灘的飲水機安 裝工程,目標於 2020 年 12 月或之前完成;
 - (ii) 建築署把銀礦灣泳灘安裝飲水機的申請,與大嶼山其他4個 泳灘的申請分開處理,因為銀礦灣泳灘早前進行了一項民政 事務總署的大型改善工程,完成後於2018年6月交還康文署, 保養期至2019年6月完結。康文署會與建築署密切聯繫,以 求盡快展開工程;及
 - (iii) 建築署經研究後表示,長洲東灣泳灘和觀音灣泳灘無法安裝 飲水機,因為長洲東灣泳灘沒有足夠空間安裝水泵,以應付 飲水機所需水壓,而觀音灣泳灘則沒有污水處理系統;及
 - (b) 就載於第 6.32(b) 段的審計署建議,康文署已訂有指引,要求新安裝的飲水機盡可能設置配件,供人以水樽或杯盛水。

- 6.34 建築署署長同意載於第 6.32(a) 段的審計署建議,並表示建築署會繼續向康文署提供技術支援,並會與有關部門緊密聯繫,在切實可行的情況下加快安裝飲水機的工作。
- 6.35 機電工程署署長表示,離島區所有正在進行的飲水機安裝工程,已於 2020年7月確認有撥款可用,現正有序地推展。他並表示:
 - (a) 機電署籌備工作為期 6 個月 (即由康文署於 2016 年 7 月 28 日提出 請求至機電署於 2017 年 2 月 20 日完成技術建議),確有必要,因 為須與用戶部門及其他工務部門進行大量溝通,以制訂工程規格, 且須進行市場調查以物色供應商,以及進行實地測量以制訂最終 技術建議;及
 - (b) 實際上,須待若干前期的工序 (例如可行性研究,包括是否有適當的水源和電源)完成後,機電署才能順利進行安裝飲水機工程。

與海上和近岸棄置廢物有關的法例和刑罰

法例		負責範圍	執法部門	最高刑罰
(a)	《簡易程序治罪 條例》	沿岸水域/海上/ 避風塘	海事處和 警務處	罰款 10,000 元和 監 禁 6 個 月 或
	(第 228 章) 第 4D 條	刊憲/非刊憲泳 灘、海岸公園/海岸保護區	警務處	罰款 50,000 元和 監禁 1 年 (註)
(b)	《定額罰款(公 眾地方潔淨及阻	沿岸水域/海上/ 避風塘	海事處和 警務處	罰款 1,500 元
	礙)條例》 (第 570章)	刊憲泳灘	康文署和 警務處	
第3	第 3(1) 條	非刊憲泳灘和沿岸 地區	食環署和 警務處	
		海岸公園/海岸保 護區	警務處	
(c)	《公眾潔淨及防	刊憲泳灘	康文署	罰款 25,000 元和
	止妨擾規例》 (第132BK章) 第4(1)條	非刊憲泳灘和沿岸 地區	食環署	監禁6個月
(d)	《泳灘規例》 (第132E章) 第5和15條	刊憲泳灘	康文署	罰款 2,000 元和 監禁 14 天
(e)	《海岸公園及海 岸保護區規例》 (第 476A 章) 第 9(1)(C)條	海岸公園/海岸保護區	漁護署	罰款 25,000 元和 監禁 1 年

資料來源:環保署的記錄

註:根據《簡易程序治罪條例》第 4D (1) 條,違例者可處罰款 10,000 元和監禁 6 個月;而根據該條例第 4D (2) 條,若所訂的罪行是從船隻、地方或處所發生,則該船隻的船東/船長/該地方或處所或其中發生罪行的所有人或佔用人可處罰款 50,000 元和監禁 1 年。

"海岸清潔" 社交媒體專頁每月分析報告中 誤報的數字 (2018 年 11 月至 2020 年 6 月)

- (a) 計算專頁 A 在 2020 年 1 和 2 月,以及專頁 B 在 2020 年 2 月的"帖文互動次數"時,點擊次數被略去,因此得出結果比實際分別少 1 387 次 (45%)、121 次 (6%) 和 8 次 (2%);
- (b) 2019年8月,專頁A的"總互動次數"下跌43%,但誤報為上升43%;
- (c) 2019年4月,專頁A的"互動人數"上升37%,但誤報為上升28%;
- (d) 專頁 A 的 "互動率" 計算出錯。2019 年 7 月的數字應為 9.4%,但錯誤列作 7.5%; 2019 年 9 月的數字應為 9.4%,但錯誤列作 11.3%;
- (e) 專頁 A 在 2019 年 2、4 和 6 月的"關注人數"增幅百分率比實際低 5% 至 14%; 及
- (f) 2019年5月的每月分析報告,引用專頁A於同年4月的"關注人數"作 對照,但該數字與2019年4月的每月分析報告內的原載數字不同。

資料來源:審計署對環保署記錄的分析