

回收基金

摘要

1. 為支持回收業的可持續發展，香港特別行政區行政長官在《2014年施政報告》中宣布預留 10 億元設立回收基金。立法會財務委員會於 2015 年 7 月批准撥款後，10 億元回收基金於 2015 年 10 月推出。回收基金的目的是通過協助回收業提高作業能力和效率，推動回收業的可持續發展，從而促進廢物回收和再造。立法會於 2021 年 4 月審議《2021 年撥款條例草案》時批准再向回收基金注資 10 億元，以繼續協助回收業界。環境保護署 (環保署) 負責管理回收基金。

2. 回收基金設有 2 個標準資助計劃 (即企業資助計劃和行業支援計劃) 和 4 個小型標準項目資助計劃 (即「標準項目——\$100 萬」、重置租金資助計劃項目、特邀項目——新成立及初創企業開展項目 (新成立及初創企業開展項目) 和特邀項目——支援住宅樓宇採用智能回收箱技術以收集及回收廚餘 (住宅樓宇智能回收箱項目))。此外，回收基金亦推出 3 個一次性資助計劃，以協助回收業緩解因 2019 冠狀病毒病疫情下社會經濟環境欠佳所帶來的經濟困境和經營困難 (一次性抗疫資助計劃——其申請和相關撥款發放均已在 2022 年 11 月或之前完成)。回收基金自 2015 年 10 月推出以來，截至 2023 年 3 月，共收到 3 865 宗申請，當中 2 596 宗申請獲批，獲批資助額為 8.55 億元。

3. 環保署委託香港生產力促進局 (生產力局) 擔任回收基金的執行伙伴和秘書處 (基金秘書處)，自 2015 年 9 月起協助發展、推廣、管理、營運和監察回收基金的工作。環保署表示，在 2015 年 9 月至 2023 年 3 月期間，該署向生產力局支付的推行費用為 1.327 億元，而生產力局以提供人手和場地的方式承擔的支出 (包括提供專業人員、場地租賃和其他輔助技術與支援服務) 則為 3,320 萬元。回收基金諮詢委員會 (委員會) 於 2015 年 8 月成立，負責就回收基金的管理和運作事宜向環境及生態局局長提供意見和建議。審計署最近就回收基金進行審查。

處理申請

4. **部分回收基金申請未能在期限內處理** 基金秘書處的《標準運作程序》訂明處理回收基金申請的內部期限。審計署留意到，部分回收基金申請未能在期限內處理。例如就「標準項目——\$100 萬」和住宅樓宇智能回收箱項目而言，所有申請

摘要

須在6個月的期限內提交委員會審議，這個期限(在2022年10月引入)適用於2022年10月至2023年3月期間收到的46宗相關申請，當中有2宗申請未能在期限內處理(第2.7及2.8段)。

5. **部分回收基金申請的處理時間偏長** 在2015年10月至2023年3月期間，已處理的申請共有3 222宗。審計署留意到，當中506宗(16%)申請的處理時間超過180天，介乎181至608天不等。環保署表示，若干宗申請的處理時間偏長，原因是申請者花了很長時間才能提供足夠的證明文件或符合申請要求。審計署認為，環保署需要採取措施，盡早完成處理回收基金的申請(第2.13至2.15段)。

6. **部分回收基金計劃的申請被拒比率偏高** 審計署留意到，在2015年10月至2023年3月期間，已處理的3 222宗申請中，有626宗(19%)申請被拒。當中企業資助計劃、行業支援計劃、重置租金資助計劃項目和新成立及初創企業開展項目的申請被拒比率特別高，介乎41%至51%不等。環保署表示，基金秘書處一直主動採取多項措施(例如定期舉辦簡介會)，協助申請者提交具足夠詳細資料的申請書。鑑於部份回收基金計劃的申請被拒比率高達40%以上，審計署認為，環保署需要加強措施，協助申請者更了解申請資助所須的要求，並提交符合要求的申請書(第2.18至2.20段)。

7. **回收基金標準計劃下收到的申請數目偏低** 審計署留意到，頗多在香港從事回收作業的公司從未就回收基金的標準計劃提交申請，詳情如下：(a)在2015年10月至2023年3月期間，基金秘書處就標準計劃收到1 232宗申請，這些申請來自668名申請者(佔香港1 900間從事回收作業的公司約35%)；及(b)在一次性抗疫資助計劃下獲批資助的1 299名申請者中，有756名(58%)申請者從未就標準計劃提交申請(第2.27段)。

發放撥款和監察獲批項目

8. 一般而言，撥款會分期發放予在限期內妥為符合回收基金全部條款和條件(例如提交令人滿意的項目成果報告)的獲批項目的獲資助者。截至2023年3月，2個標準計劃下有573個獲批項目，獲批資助額為6.07億元，當中2.84億元(47%)已發放予獲資助者。就313個已完成的項目而言，獲批資助額為2.58億元，亦只有1.98億元(77%)已發放予獲資助者(第3.3及3.4段)。

摘要

9. **未能在期限內發放撥款予部分獲資助者** 《標準運作程序》訂明處理回收基金撥款發放的內部期限。審計署留意到，在2020年1月(在該月引入有關基金秘書處完成所需的資料核實程序後須在14個曆日內向獲資助者發放撥款的期限)至2023年3月期間，基金秘書處處理了289宗撥款發放申請，當中有50宗(17%)申請，基金秘書處在完成資料核實程序後的15至60天(平均為26天)才發放撥款予獲資助者，未能符合14個曆日的期限(第3.6及3.7段)。

10. **需要確保項目成果報告如期提交** 根據獲資助者簽署的撥款協議(適用於企業資助計劃、行業支援計劃、新成立及初創企業開展項目和住宅樓宇智能回收箱項目)，獲批項目的獲資助者須在項目推行期間提交種種項目成果報告。審計署留意到，截至2023年3月：(a)就67份到期提交的進度報告而言，當中8份(12%)仍未提交(已逾期0.5至14.3個月(平均為6個月))，另外44份(66%)在到期日後1天至27個月(平均為4.1個月)提交；(b)就51份到期提交的終期報告而言，當中6份(12%)仍未提交(已逾期1至9個月(平均為4.5個月))，另外27份(53%)在到期日後4天至13個月(平均為4.5個月)提交；及(c)根據《標準運作程序》，基金秘書處須在相關的項目成果報告的到期日後1個月，向獲資助者發出催辦函。然而，在逾期超過1個月的35份進度報告和26份終期報告中，基金秘書處就其中20份(57%)進度報告和6份(23%)終期報告發出催辦函有所延遲，分別延遲1天至4.3個月和1天至2.2個月。就此，審計署亦留意到，環保署並沒有編製定期管理報告，顯示獲批項目的獲資助者提交項目成果報告的狀況，以及就逾期個案採取的跟進行動，以作監察之用(第3.9及3.11段)。

11. **對獲批項目進行的實地巡查有可予改善之處** 在2015年10月至2023年3月期間，為了核實獲批項目的項目進度和結果，基金秘書處就313個已完成項目中的295個，進行了407次監察巡查、13次突擊巡查和46次完成後巡查(第3.20及3.21段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需要制定實地巡查的目標覆蓋率和次數** 《標準運作程序》沒有規定基金秘書處進行各類實地巡查的目標覆蓋率和次數。在2015年10月至2023年3月期間：(i)就313個已完成項目而言，監察巡查和突擊巡查的覆蓋率分別為94%和4%；及(ii)就符合完成後巡查規定條件的160個已完成項目而言，基金秘書處僅對當中的21%進行了完成後巡查(第3.21(a)段)；及
- (b) **未有就基金秘書處實地巡查的結果編彙管理資料** 基金秘書處沒有定期就獲批項目實地巡查時發現的不當情況的性質和嚴重程度編彙管理資料，以作監察之用(第3.21(b)段)。

摘要

其他相關事宜

12. **可加強備存審核推行費用的文件記錄** 環保署表示，有鑑於生產力局在推行廢物管理措施方面的使命、專長和經驗，以及與回收業界的關係，該署委託生產力局擔任回收基金的執行伙伴和秘書處。截至 2023 年 8 月，環保署與生產力局訂立了 3 份正式協議（即主要協議、第一份和第二份補充協議）。根據環保署與生產力局的第二份補充協議，16 年服務期（由 2015 至 2031 年）的預計推行費用為 2.595 億元（第 4.2、4.3 及 4.8 段）。審計署留意到：

- (a) **與生產力局的協議下的預計推行費用** 儘管環保署能提供有關審核與生產力局的第一份補充協議下的預計推行費用的文件記錄，但卻未能找到有關審核與生產力局的主要協議和第二份補充協議下的預計推行費用的文件記錄（第 4.9(a) 段）；及
- (b) **年度工作計劃中的預算推行費用** 根據環保署與生產力局的協議，生產力局須在各財政年度的年度工作計劃中的預算內包含年度推行費用，以徵求委員會同意和環保署批核。環保署表示，該署一直積極地就審核各財政年度的預算推行費用與生產力局保持聯繫。然而，環保署沒有備存文件記錄，概述該署對各財政年度預算推行費用的審核工作（例如說明推行費用合理性的摘要），以便高層管理人員檢視和批核（第 4.9(b) 段）。

13. **需要持續檢討回收基金的人手安排** 截至 2023 年 4 月，回收基金的人手安排包括基金秘書處的 13 名員工（9 名全職和 4 名兼職員工），以及環保署回收基金小組的 16 名員工（8 名公務員（當中 3 人由環保署其他組別臨時調派）和 8 名臨時員工（5 名全職和 3 名兼職的非公務員合約員工））。審計署留意到，回收基金的人手安排時有變動，其中環保署回收基金小組的員工數目，由 2015–16 年度的 6 人，增至 2021–22 年度的 20 人，之後回落至 2023 年 4 月的 16 人；基金秘書處的員工數目，由 2015–16 年度的 10 人，增至 2018–19 年度的 13 人，此後維持在 13 至 14 人。環保署表示：(a) 該署一直定期檢視和調整人手安排，當中會考慮相關因素；及 (b) 關於回收基金小組的人手安排，該署會根據工作優次，視乎需要重新調配組內 3 名公務員（臨時被調派至回收基金小組者）至環保署其他組別，亦會檢視是否需要繼續聘用 8 名合約員工。審計署認為，環保署需要持續檢討回收基金的人手安排，並視乎情況對人手安排作出適當調整（第 4.14 至 4.17 段）。

摘要

14. **延遲呈交匯報資料** 根據環保署與生產力局的協議，基金秘書處須按指明期限，向委員會和環保署呈交匯報資料 (即年度工作計劃、運作報告和周年報告)。就基金秘書處在 2019 年 1 月至 2023 年 6 月期間呈交至委員會的匯報資料，審計署留意到有延遲呈交的情況：(a) 全部 5 份年度工作計劃均逾期呈交至委員會，介乎 69 至 84 天不等 (平均為 77.8 天)；(b) 13 份運作報告中，有 10 份 (77%) 逾期呈交至委員會，介乎 5 至 48 天不等 (平均為 19.3 天)；及 (c) 5 份周年報告中，有 3 份 (60%) 逾期呈交至委員會，介乎 4 至 9 天不等 (平均為 6.7 天)(第 4.18 及 4.19(a) 段)。

15. **需要確保適時擬備和發出會議文件** 審計署留意到，部分會議文件未能在目標時間內發出。舉例而言，在 2019 年 1 月至 2023 年 6 月期間舉行的 19 次委員會會議中，有 15 次 (79%) 會議的會議記錄擬稿在會議日期後 6.9 至 14.0 個星期才發出 (即未能達到在會議日期後 6 個星期內發出的目標)(第 4.33(b) 及 4.34(b) 段)。

16. **需要持續檢討回收基金的表現和成果** 審計署留意到以下事宜：

(a) **可訂立工作目標** 根據基金秘書處在 2019 年 1 月至 2023 年 6 月期間向委員會呈交的年度工作計劃，有多個客觀準則以供參考，用以評估回收基金在相關財政年度的成效。這些準則包括推廣活動的參與人數、處理申請數目，以及就申請者和獲資助者進行實地巡查和與他們會見的次數。然而，審計署留意到，並沒有為回收基金訂立具體的工作目標 (第 4.39 段)；及

(b) **需要根據項目的終期報告編製管理報告** 審計署留意到，基金秘書處沒有根據獲資助者就項目提交的終期報告 (當中載有項目成果) 編製管理報告 (例如就已完成項目的表現和成果製備摘要)(第 4.41 及 4.42 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。審計署建議環境保護署署長應：

處理申請

- (a) 採取措施，確保按內部期限處理回收基金的申請 (第 2.24(a) 段)；
- (b) 採取措施，盡早完成處理回收基金的申請，包括密切監察處理回收基金申請的進度，並主動跟進申請者的情況 (第 2.24(c) 段)；

摘要

- (c) 加強措施，協助申請者更了解申請資助所須的要求，並提交符合要求的申請書 (第 2.24(e) 段)；
- (d) 查明回收基金標準計劃收到的申請數目偏低的原因，並加強措施，向合資格的申請者推廣回收基金 (第 2.33(a) 段)；

發放撥款和監察獲批項目

- (e) 採取措施，確保按《標準運作程序》訂明的內部期限發放撥款予獲資助者 (第 3.18(a) 段)；
- (f) 加強措施，確保獲資助者按撥款協議，在訂明的到期日或之前提交項目成果報告 (第 3.18(b) 段)；
- (g) 編製定期管理報告，顯示獲批項目的獲資助者提交項目成果報告的狀況，以及就逾期個案採取的跟進行動，以作監察之用 (第 3.18(d) 段)；
- (h) 採取措施，確保就獲批項目進行的各類實地巡查制定目標覆蓋率和次數，以及基金秘書處定期就獲批項目實地巡查的結果和意見編彙管理資料，以作監察之用 (第 3.26(a)(i) 及 (ii) 段)；

其他相關事宜

- (i) 採取措施，就審核與非政府一方協議下的預計推行費用和年度工作計劃中的預算推行費用，加強備存文件記錄 (第 4.23(b) 段)；
- (j) 持續檢討回收基金的人手安排，並視乎情況對人手安排作出適當調整 (第 4.23(d)(i) 段)；
- (k) 加強措施，確保適時向委員會呈交匯報資料 (第 4.23(e)(i) 段)；
- (l) 採取措施，確保適時擬備和發出委員會會議的會議文件 (第 4.45(a) 段)；
及
- (m) 考慮為回收基金訂立工作目標，並採取措施，定期根據項目的終期報告編製管理報告，以期提升回收基金的衡量服務表現準則和評估其表現 (第 4.45(d) 及 (e) 段)。

政府的回應

18. 環境保護署署長感謝審計署就回收基金進行審查，並同意審計署的建議。