

第 5 章

環境局
環境保護署

環保園的發展

香港審計署

二零一零年三月二十九日

這項帳目審查是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一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。

《審計署署長第五十四號報告書》共有八章，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

環保園的發展

目 錄

	段數
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.8
帳目審查	1.9
鳴謝	1.10
第 2 部分：環保園的規劃	2.1
環保園的規劃	2.2 – 2.13
審計署的意見及建議	2.14 – 2.22
當局的回應	2.23 – 2.25
第 3 部分：第一期發展	3.1
環保園的目標	3.2
環保園第一期用地分配	3.3 – 3.6
審計署的意見及建議	3.7 – 3.28
當局的回應	3.29 – 3.30
第 4 部分：第二期發展	4.1
環保園第二期	4.2 – 4.9
審計署的意見及建議	4.10 – 4.23
當局的回應	4.24 – 4.26
第 5 部分：管理合約的執行情況	5.1
環保園的管理合約	5.2 – 5.3
環保園業務活動量偏低	5.4 – 5.5
審計署的意見及建議	5.6 – 5.17
當局的回應	5.18

頁數

附錄

A：估計和實際物料處理量	47
--------------	----

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述進行審查的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2 二零零五年，政府公布《都市固體廢物管理政策大綱》(2005 政策大綱)。2005 政策大綱就廢物再用、回收及循環再造訂定目標，以助達到減少廢物(註 1)。廢物回收和循環再造是政府的廢物管理策略的要素。根據 2005 政策大綱，廢物減量和循環再造不僅可減輕堆填區的負荷，亦可節約資源和推動循環經濟(註 2)。

1.3 二零零八年，本港產生的整體都市固體廢物中，逾 300 萬公噸或 48% 獲回收循環再造。本港回收的可再生物料，九成以上出口再加工，不足一成在本港處理，然後製成有用的產品。

1.4 政府以短期和長期租約形式，為本地循環再造業提供租金相宜的土地。截至二零零九年十二月，政府向循環再造商批出共 39 幅短期租約土地，總面積達 7 公頃。

為循環再造業提供長期用地

1.5 二零零一年，當局公布在屯門第 38 區(見照片一)興建回收園(於二零零五年改稱環保園)的計劃，專供循環再造營運商長期使用。環境保護署(環保署)表示，環保園能為本地的回收物料提供出路，及減輕可再造廢物主要依賴出口的問題。設立環保園，尤其可鼓勵發展具增值能力的環保及循環再造科技，有助減少產生廢物或把本地回收的物料製成原料和產品。

註 1： 根據 2005 政策大綱，當局就都市固體廢物的管理訂定下列三個目標：

- (a) **避免和減少廢物** 以二零零三年的水平為基數，每年減少本港產生的都市固體廢物量 1%，直到二零一四年；
- (b) **廢物回收、循環再造及再用** 在二零零九年或之前和二零一四年或之前，把都市固體廢物回收量分別提高至該等廢物產生量的 45% 和 50%；及
- (c) **減少廢物體積及棄置不可循環再造的廢物** 在二零一四年或之前，把棄置於堆填區的都市固體廢物總量減少至該等廢物產生量的 25% 以下。

註 2： 循環經濟是指把本地收集的可再生物料加工製成具增值能力的再造產品或產品原料的經濟模式。

照片一

屯門環保園
(二零零九年十月)



資料來源：環保署的記錄

1.6 根據當局在二零零五年十二月和二零零六年二月分別向立法會環境事務委員會和財務委員會(財委會)轄下工務小組委員會提交的文件載述，環保園佔地 20 公頃，分兩期發展(見第 1.7 段)，其目標如下：

- (a) 以相宜的租金提供處理回收物料的用地，目標處理量為每年 58 600 公噸；
- (b) 提供基本的基礎設施(包括沿海地段)和環境控制設施，以減低租戶的經營成本；及
- (c) 為循環再造業和相關行業創造就業機會。

1.7 環保署表示，環保園是專為環保及循環再造業而發展。循環再造商可以相宜的價錢租用環保園內的土地。這些土地的租用年期較長，目的是提供誘因，鼓勵租戶在環保園投資具增值能力和較高檔工序(註 3)。環保園的基本基

註 3：較高檔工序涉及把廢料變成有用物料或產品的處理過程，低檔工序主要涉及收集和打扎的工作。

礎設施由政府斥資興建，而環保園的營運及管理則由政府聘請營運商負責。環保園第一期(面積8公頃)和第二期(面積12公頃)分別預計於二零零六年年底或之前和二零零九年年底或之前啓用(即土地可出租予租戶)。

1.8 二零零六年三月，財委會批准撥款3.19億元在屯門第38區發展環保園(環保園項目)。二零零六年七月，建造工程展開。二零零六年十一月，環保署聘請管理公司(營運公司)負責環保園的管理、保養和市場推廣工作。二零零六年十二月，第一期首批用地推出，供循環再造業租用。截至二零零九年十二月，環保署已批出第一期全部六幅用地的租約。

帳目審查

1.9 審計署最近進行審查，以探討環保署規劃和管理環保園用地的情況。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 環保園的規劃(第2部分)；
- (b) 第一期發展(第3部分)；
- (c) 第二期發展(第4部分)；及
- (d) 管理合約的執行情況(第5部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就有關問題提出多項建議。

鳴謝

1.10 在帳目審查期間，環境局(註4)和環保署人員充分合作，審計署謹此致謝。

註4：二零零一年，環境政策事宜由環境食物局負責。二零零二年七月，環境運輸及工務局成立，接管環境食物局管轄的環境政策範疇。二零零七年七月，環境局成立，接管環境政策事宜。為求簡化，在本報告中，以往負責環境政策事宜的決策局，一律稱為環境局。

第2部分：環保園的規劃

2.1 本部分探討環保園的規劃，以找出可改善之處。

環保園的規劃

2.2 二零零一年九月，環境局公布政府會興建環保園，為本地循環再造業提供長期用地。二零零一年十一月，環保署聘請工程顧問(顧問 A)進行環保園的初步研究。二零零二年十月，顧問 A 完成研究。研究報告載述：

- (a) 環保園的建設費用為 3.16 億元，每年經常費用為 1,060 萬元；
- (b) 鑑於經營可再造廢物的利潤低，市場生存空間狹小，政府須直接資助建設費用，才能令環保園項目切實可行；
- (c) 應讓私營機構參與，既可為項目引入私營機構管理的專才，又可革新和推廣回收園的概念；及
- (d) 政府不宜全權擁有環保園。

這項研究建議政府再作檢討，以確定最切合發展環保園的管理方案。

2.3 二零零二年十一月，環保園項目獲提升為工務計劃乙級工程(註 5)。環保園項目預計需要從基本工程儲備基金撥出 3.16 億元作為建設費用。根據當時的實施計劃，建設工程預定於二零零四年年底或之前完工。同月，財經事務及庫務局提醒環保署：

- (a) 除非及直至經常開支問題得到圓滿解決，否則環保園項目不能提升為甲級(註 6)；及
- (b) 假設詳細設計和其他施工前期工作不會作廢，環保署才可展開這些工序。

2.4 二零零二年十一月，環境局告知環保署：

- (a) 環保園的運作應財政自給；
- (b) 因財政所限，當局不會額外撥款，以支付環保園的經常費用；及
- (c) 環保署須研究讓私營機構參與發展和營運環保園的可行性。

註 5：工務計劃乙級工程指有關工程項目已預留資源作基本工程開支，並已有技術可行性研究結果。工程項目一經提升為乙級，工務部門便可展開必須的施工前期工作，包括規劃、勘測和設計，為工程項目可提升為甲級作全面準備(見註 6)。

註 6：甲級工程指有關工程項目已獲財委會批准並全面準備就緒，可展開建造工程。

2.5 二零零三年三月，環保署委聘財務顧問(顧問 B) 進行財務研究，以探討讓私營機構參與的可行方案。顧問B找到下列讓私營機構參與的方案，以期該項目能做到財政自給：

- (a) **方案 A：建造、營運及移交合約(註 7)——整筆付款** 由私人公司兼任發展商和營運商。政府會以整筆付款方式注入資金，供營運商支付建設費用；
- (b) **方案 B：政府及私營機構聯營企業** 政府擁有的公司與私人公司合組聯營公司，擔任環保園的發展商和營運商。政府會注入資金，支付建設費用；
- (c) **方案 C：管理合約** 政府會全數支付環保園項目的建設費用，並會聘請私人公司設計、建造和營運環保園。營運商負責釐定和徵收費用，並會支付所有營運成本，因此須承擔環保園運作方面的財政風險；及
- (d) **方案 D：建造、營運及移交合約——分期付款** 類似方案 A，由私人公司兼任環保園的發展商和營運商。不同的是，政府會定期向私人公司支付建設費用，不會一次過支付整筆款項。

2.6 二零零三年五月和六月，顧問 B 向準投資者進行市場調查。根據顧問 B 在二零零三年十一月提交的報告：

- (a) 準投資者的反應並不理想；
- (b) 如單靠出租環保園用地的租金收入，該項目的經營前景成疑；及
- (c) 政府須提供財政資助，承擔部分或全部收入風險。

2.7 二零零三年五月至二零零四年十月期間，環境局、財經事務及庫務局和環保署商討該項目的財務安排，大致上同意應採用方案 D，以引入私營機構管理的專才。

2.8 二零零四年十月，環保署要求環境局就啓用環保園應採用的合約安排盡早作出決定。二零零四年十一月，由於準承辦商對方案 D 建議的建造、營運及移交安排反應冷淡，因此環境局要求環保署採取以下行動：

註 7：建造、營運及移交合約是一種項目融資安排，訂明私營機構獲授權建造基礎設施項目，然後在一段指定期間營運該項目，最終把項目的擁有權交回政府。

- (a) 透過公共工程項目提供環保園的基本基礎建設；及
- (b) 邀請有興趣的機構代政府管理環保園。

環保署承諾研究應採用的管理合約形式。

2.9 二零零四年十一月，環境局要求環保署展開環保園的建造工程，並審慎檢討實施計劃，務求加快行動，使項目盡早推行。環境局告知環保署：

- (a) 自宣布興建環保園以來，該項目已延遲接近兩年，如再拖延至二零零七年年中，實在不可接受；及
- (b) 問題的癥結是欠缺經常資源。

2.10 二零零四年十二月，環境局告知環保署，鑑於環保署難以承擔環保園的經常費用，該局會繼續與相關各方聯絡，協助解決管理合約的問題。為了釐定可行的管理合約採購安排(見第 2.8 段)，環保署曾諮詢相關部門，包括財經事務及庫務局、律政司和地政總署，並與準管理承辦商聯絡。二零零五年四月，環保署委聘顧問 A 進行環保園項目的詳細設計工作。二零零五年五月，環保署把環保園的發展進度，告知環境事務委員會。委員提出下列意見：

- (a) 營運公司可能會以商業原則經營環保園，最終只有大型廢物循環再造商才可負擔園內用地的租金，因而導致壟斷及對現有的循環再造業造成不良影響；及
- (b) 環保園不應純按商業原則運作，應制訂本身的環保目標。

2.11 二零零五年六月，環保署就環保園的運作和管理的融資安排及合約方案，徵詢財經事務及庫務局的意見。環保署建議採用讓私營機構參與的管理合約模式(即方案 C —— 見第 2.5(c) 段)。至於財務方面，環保署建議採用下列安排：

- (a) 容許營運公司收取和保留租戶繳交的租金和管理費，以支付保養和營運成本；及
- (b) 如入不敷支，差額會由環保署填補；如有盈餘，則由政府 and 營運公司攤分。

2.12 二零零五年七月，財經事務及庫務局表示，對環保署的建議有下列顧慮：

- (a) 假如差額須由政府填補，則營運公司僅作為政府的代理機構 (服務承辦商)，而不是以本身名義管理環保園；及
- (b) 環保署應釐清營運公司的權利和責任，尤其是營運公司究竟是服務承辦商 (見上文 (a) 段)、承租人、租戶抑或持牌人。

2.13 二零零五年九月，因應環境事務委員會和財經事務及庫務局的意見，加上私人投資者對與政府合夥投資環保園項目缺乏興趣，環保署遂建議採用傳統的管理合約模式 (採納方案)。根據採納方案：

- (a) 營運公司按月向環保署收取營運費用；
- (b) 租戶繳付的租金會撥入政府一般收入帳目；
- (c) 環保署會承擔環保園的經常費用；及
- (d) 營運公司只作為政府的代理機構。私營機構的參與僅限於管理和保養園內設施。

環境局和財經事務及庫務局贊同上述方案。有關項目於二零零六年提升為甲級工程。

審計署的意見及建議

需要解決經常開支的財務安排

2.14 二零零二年十一月，政府於基本工程儲備基金預留 3.16 億元，以支付環保園的建設費用 (見第 2.3 段)。同月，環境局告知環保署，環保園的運作應財政自給 (見第 2.4(a) 段)。二零零三年三月，環保署委聘顧問 B 進一步研究財務安排和探討不同的合約方案。二零零三年十一月，顧問 B 表示，如沒有政府資助，環保園項目在財政上並不可行。二零零四年十二月，環境局表示會繼續協助解決經常費用問題 (見第 2.10 段)。環保署、環境局和財經事務及庫務局多次商討，最終在二零零五年九月就財務安排和應採用的合約方案達成協議。

2.15 財務安排與合約方案息息相關。雖然環境局在二零零二年十一月決定環保園項目應財政自給 (見第 2.4(a) 段)，但經常費用的財務安排和應採用的合約方案問題，直到二零零五年九月才解決 (見第 2.13 段)。結果，環保園第一期的目標啓用日期須由二零零四年年底 (見第 2.3 段) 改為二零零六年年底。

2.16 雖然環保署已採取行動縮短實施計劃的時間，推出環保園第一期用地以供租用，但截至二零一零年二月，環保園的循環再造工業仍未開始運作。審計署認為，日後規劃環保項目時，環境局和環保署需要盡早在規劃階段解決合約和財務安排問題，並在有需要時，諮詢財經事務及庫務局，以盡量減少延誤實施項目的情況。

需要探討其他合約安排以引入私營機構的專才

2.17 二零零五年九月，環保署決定採用採納方案，而非顧問 B 提出的四個方案。審計署發現，根據採納方案：

- (a) 政府負責設計及興建環保園的基本基礎建設，並會以公開招標方式，把各用地的租約批予循環再造商。營運公司不會擁有該土地的任何租約、租契或業權，亦不可在環保園內經營任何業務；
- (b) 私營機構的專才不會全面引入環保園的發展(見第 2.13(d) 段)。營運公司會根據政府在管理合約訂明的指引管理和保養環保園，並收取環保署按月繳付的費用作為報酬；
- (c) 由於營運公司只是受政府委聘代其管理環保園，因此沒有多大誘因可促使營運公司宣傳和推廣環保園，以提高可再造物料的處理量。營運公司只會按照環保署在管理合約訂明的指示進行市場推廣工作；及
- (d) 自二零零六年十一月獲批管理合約以來，營運公司在宣傳和推廣環保園方面只擔當有限的角色(見第 5.10 至 5.12 段)。

2.18 顧問 A 表示應讓私營機構參與，引入私營機構管理的專才，以及革新和推廣回收園的概念(見第 2.2(c) 段)。環境局亦促請環保署研究讓私營機構參與發展該項目的可行性(見第 2.4(c) 段)。不過，審計署注意到，根據採納方案，環保園的發展和營運並無全面利用私營機構的專才，因為營運公司只作為管理和保養的代理機構(見第 2.17(b) 段)。相反，根據顧問 B 建議的四個不同方案：

- (a) 營運公司可在用地租賃和推銷方面作出較靈活的安排；及
- (b) 解決欠缺效率問題和發展創新方法或可得以實現(見第 2.2(c) 段)。

2.19 對於審計署就環保園的規劃作出的查詢，環保署在二零一零年一月和三月表示：

- (a) 環保園項目是一個嶄新和具創意的構思，目的是以業界可負擔的租金，為本地廢物循環再造業提供長期土地，以協助和促進本地廢物循環再造業，推動更多具較高增值能力的廢物處理工序，取代常用的廢物打扎及出口工序 (註 8)；
- (b) 在規劃環保園項目時，已徵詢環保顧問及主要持份者 (包括本地循環再造商及專業團體) 的意見。由於當時經濟環境欠佳，循環再造物料市場不穩定，以及轉向經營在本港不普遍的較高增值廢物處理業務所涉及的風險，私營機構對有關項目缺乏興趣；
- (c) 鑑於上文 (b) 段所述和確保穩定性，政府決定把環保園視為公共工程，按既定的施工及管理安排實施和管理環保園。根據採納方案，政府會承擔所有財政 (包括收入) 風險，以消除私營機構投資者在經濟環境欠佳的情況下放棄項目的風險；
- (d) 雖然採納方案在盡量引入私營機構經驗及商界的專才方面有其限制，但在既定的公共工程項目安排下，卻是一個公開、具透明度及公平的採購方案。採納方案在規劃及發展項目時是唯一可行的方案；
- (e) 二零零二年年底，在環保園項目規劃階段的初期，政策目的是盡可能擴大私營機構的參與和做到以財政自給的模式營運；及
- (f) 在其後的規劃過程中，各有關的決策局和部門 (環境局、財經事務及庫務局、環保署、地政總署和律政司) 就項目管理、採購及批地方案、以及相關的財務安排進行的商議，顧及到：
 - (i) 2005 政策大綱所列明的政策目標，透過在香港成立環保園以促進本地循環再造業的發展和減少廢物；
 - (ii) 環保園項目是一個嶄新和具創意的構思，以助本地循環再造業由一個低檔工序模式轉為具增值能力和較高檔的工序。環保園為本地循環再造業提供土地，以提升後者在價值鏈的地位，有關土地供應應與業界因應營商環境和商業發展計劃而採取的措施配合；及
 - (iii) 環保園項目被評估為在商業上不可行，私人投資者對此缺乏興趣 (見上文 (b) 段)。

註 8：打扎及出口工序是香港傳統的簡單循環再造工序，涉及把廢料收集、分類及打扎，然後輸往內地或海外國家再加工。

2.20 審計署認為，日後規劃環保項目時，環境局及環保署有需要審慎研究是否需要讓私營機構參與項目的發展和營運，並在有需要時，探討其他合約安排，以期：

- (a) 引入私營機構的專才，協助改善服務質素；及
- (b) 容許靈活做法，以配合市場轉變。

項目評估需要計及堆填區費用

2.21 2005 政策大綱及二零零六年二月有關環保園項目的工務小組委員會文件載述，環保園的目標之一是推廣廢物循環再造，從而減少倚賴在堆填區棄置廢物。環保署表示，現有堆填區 (即新界東南堆填區、新界西堆填區和新界東北堆填區) 的容量將於二零一零年代中期開始飽和。二零零六年二月發出的工務小組委員會文件載述，環保園的廢物處理量為每年 58 600 公噸。環保署估計，在堆填區棄置每公噸廢物所需費用為 125 元。若把需要在堆填區棄置的 58 600 公噸廢物送到環保園循環再造，每年可節省費用達 730 萬元。不過，有關環保園的工務小組委員會文件並無提供可節省的堆填區費用資料。審計署認為，日後規劃環保項目時，環境局及環保署需要在項目的財政評估內計及全部費用和效益 (包括節省費用)。

審計署的建議

2.22 審計署建議，日後規劃環保項目時，環境局局長及環境保護署署長應：

- (a) 在規劃階段時，盡早採取行動解決合約和財務安排問題，並在有需要時，諮詢財經事務及庫務局，以盡量減少延誤實施項目的情況 (見第 2.16 段)；
- (b) 審慎研究是否需要讓私營機構參與項目的發展和營運，並在有需要時，探討其他合約安排，以期：
 - (i) 引入私營機構的專才，協助改善服務質素；及
 - (ii) 容許靈活做法，以配合市場轉變 (見第 2.20 段)；及
- (c) 在項目的財政評估內計及全部費用和效益 (包括節省費用)，並視乎情況，考慮在工務小組委員會／財委會文件提供這些資料 (見第 2.21 段)。

當局的回應

2.23 環境局局長及環境保護署署長同意審計署的建議。

2.24 環境保護署署長表示：

- (a) 環保園項目的主要目的，是推動業界透過具增值能力的科技在本地循環再造可再造物料，以這種更持續可行的方式（從經濟回報和工業發展而言），取代現時處理大部分在香港回收的廢料所用的簡單“打扎及出口”工序；
- (b) 環保署和環境局用了相當多的人力和時間，研究各項可引入私營機構參與發展和營運環保園的安排；及
- (c) 環保署同意日後為性質相類似的項目進行財政評估時，提供預計可節省的费用（見第 2.22(c) 段）。至於推行環保園項目可節省的堆填區廢物棄置費用，可能只是理論上可節省的费用。有些預定在環保園處理的目標物料（例如金屬廢物），倘若不在環保園處理，便會出口作循環再造，而不會送到堆填區棄置。

2.25 財經事務及庫務局局長同意審計署在第 2.22(a) 段提出的建議。他表示：

- (a) 假如環保園擬採用財政自給的運作模式（見第 2.4(a) 段），則財政限制（如有）的影響不會太過直接；及
- (b) 委聘私營機構參與環保園項目時遇到的主要問題並非財政限制（見第 2.9(b) 段），而是準承辦商反應冷淡，影響該項目的可行性。

第3部分：第一期發展

3.1 本部分探討環保園第一期發展，以找出可改善之處。

環保園的目標

3.2 二零零六年三月，財委會批准撥款 3.19 億元發展環保園項目。根據二零零六年二月的工務小組委員會文件：

- (a) 政府會在環保園提供土地和必要的基礎設施，讓循環再造商經營業務；
- (b) 環保園的管理會由政府提供資金，循環再造商在環保園經營業務須支付租金；
- (c) 挑選租戶的準則是，如循環再造商採用的工序涉及增值技術及擬議生產者責任計劃(註9)下的目標物料，會獲優先考慮。將會處理的循環再造物料類別，主要包括塑膠廢物(註10)、橡膠輪胎、電器及電子廢物(註11)，每年總物料處理量為 58 600 公噸(見附錄 A)；
- (d) 環保園不會成為廢物分類中心，其運作亦不會影響從事收集廢物作循環再造用途的營運商的業務；及
- (e) 環保園項目會分兩期推行。

環保園第一期用地分配

3.3 第一期共有六幅用地(總面積 3.6 公頃)可供循環再造商租用。二零零六年三月和四月，環保署進行意向調查，以取得循環再造商對下列事項的取向的資料：

- (a) 擬在環保園處理可再造物料的種類和採用的循環再造工序；

註9：生產者責任計劃是一項分擔責任的工具，旨在推廣廢物減量、再用、回收及循環再造。根據這項計劃，各持份者(包括製造商、入口商、分銷商、零售商和消費者)都有責任收集、處理、循環再造和以符合環保方式處置棄用產品。二零零八年七月，《產品環保責任條例》(第 603 章)獲通過，為制訂生產者責任計劃提供框架。

註10：二零零九年四月，立法會通過《產品環保責任(塑膠購物袋)條例》(第 603A 章)，訂明由二零零九年七月起實行塑膠購物袋環保徵費計劃。

註11：二零一零年一月，環保署就妥善處理電器及電子廢物實施強制性的生產者責任計劃展開為期三個月的諮詢。

- (b) 租務安排、用地面積、公用設施和上蓋結構的要求；及
- (c) 政府須提供的管理服務。

3.4 根據從循環再造商收集所得的意見，環保署注意到：

- (a) 業界對環保園的反應大致正面；及
- (b) 環保園基礎設施的規劃和設計，以及該園的營運安排，似乎切合回應機構要求。

3.5 二零零六年十二月，政府成立環保園諮詢委員會(註 12)，就環保園的發展和營運提供意見。同月，環保署決定把首批用地，分配予塑膠廢物、汽車輪胎及建築物料的循環再造業使用。環保署認為，當時市場對這三類物料需求殷切，本地也有貨源供應。

3.6 截至二零零九年十二月，環保署已就第一期全部六幅用地與循環再造商簽訂租約。然而，這些循環再造商無一開始運作，亦無處理任何物料。表一顯示批出的六幅用地租約的進度。表二顯示第一期用地的預計開始運作日期及進度。圖一顯示第一期用地分配。

註 12：環保園諮詢委員會由環境保護署署長或副署長擔任主席，成員來自商會、大學和專業團體的代表，包括香港總商會、香港工業總會、香港中華總商會、香港生產力促進局、香港廢物管理學會、香港工程師學會、投資推廣署和香港科技園公司。

表一

批出的第一期租約的進度
(二零零九年十二月)

用地	日期	詳情
1	二零零六年十二月 二零零七年四月 二零零七年十一月 二零零八年二月 二零零八年四月	招標承租用地以用作循環再造塑膠廢物 批出租約 因租戶未能繳交履約保證金而終止租約 重新招標承租用地以用作循環再造塑膠廢物 批出租約
2	二零零六年十二月 二零零七年四月 二零零八年三月 二零零八年十月 二零零八年十二月	招標承租用地以用作循環再造廢棄輪胎 批出租約 因租戶拖欠租金而終止租約 重新招標承租用地以用作循環再造金屬廢物 批出租約
3	二零零六年十二月 二零零七年四月	招標承租用地以用作循環再造木材廢物 批出租約
4	二零零七年九月 二零零八年二月 二零零八年四月／五月 二零零八年十二月 二零零九年二月	招標承租用地以用作循環再造塑膠廢物，但沒有收到符合要求的標書 重新招標承租用地以用作循環再造有機廢物 中標者在獲批租約後悔約 重新招標承租用地以用作循環再造廢棄電池 批出租約
5	二零零七年九月 二零零七年十二月	招標承租用地以用作循環再造電器及電子廢物 批出租約
6	二零零七年九月 二零零七年十二月	招標承租用地以用作循環再造廢棄食油 批出租約

資料來源：環保署的記錄

表二

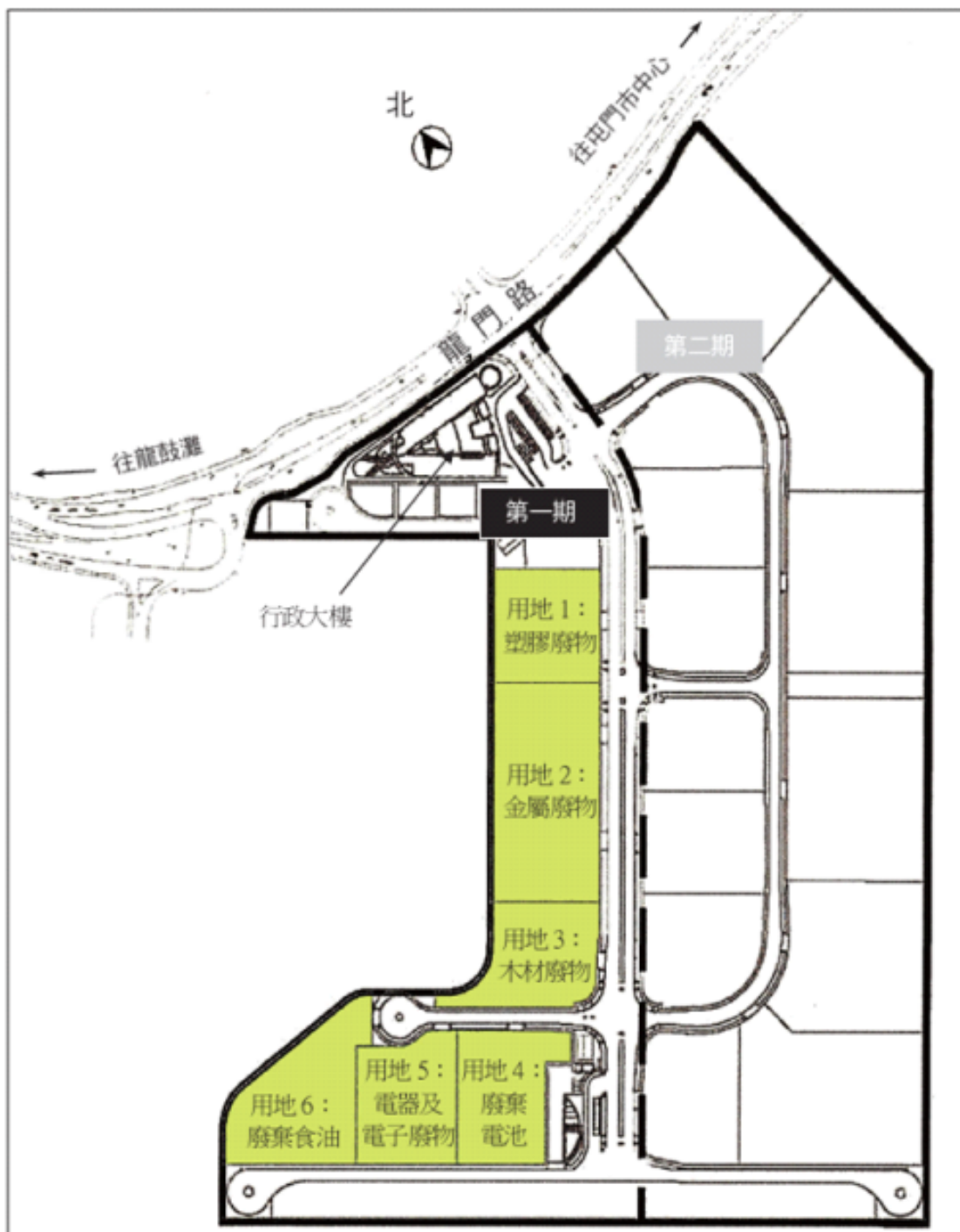
第一期用地分配的進度
(二零一零年二月)

用地	批出租約	預計開始運作	處理的循環再造物料の種類	進度
1	二零零八年四月	待定	塑膠廢物	一般建築圖則已獲屋宇署批准。其他建築圖則有待提交屋宇署審核。
2	二零零八年十二月	二零一零年第一季	金屬廢物	所有建築圖則已獲屋宇署批准，建造工程正在進行中(見照片二)。
3	二零零七年四月	待定	木材廢物	所有建築圖則已獲屋宇署批准，現正進行聘請建造承辦商的工作(見照片三)。
4	二零零九年二月	待定	廢棄電池	一般建築圖則在二零零九年十月中不獲屋宇署接納。屋宇署現正審核經修訂的圖則。
5	二零零七年十二月	二零一零年第二季	電器及電子廢物	所有建築圖則已獲屋宇署批准，建造工程正在進行中(見照片四)。
6	二零零七年十二月	二零一零年第二季	廢棄食油	所有建築圖則已獲屋宇署批准，建造工程已經完成(見照片五)。將於二零一零年四月開始運作。

資料來源：環保署的記錄

圖一

環保園第一期用地分配



資料來源：環保署的記錄

照片二

環保園第一期用地 2 實址
(二零一零年二月)



資料來源：環保署的記錄

照片三

環保園第一期用地 3 實址
(二零一零年二月)



資料來源：環保署的記錄

照片四

環保園第一期用地 5 實址
(二零一零年二月)



資料來源：環保署的記錄

照片五

環保園第一期用地 6 實址
(二零一零年二月)



資料來源：環保署的記錄

審計署的意見及建議

需要盡力加快第一期的發展

3.7 根據《二零零五年施政報告》和 2005 政策大綱，環保園第一期會在二零零六年或之前啓用(即土地可出租予租戶)。租約訂明，租戶須在接收用地當日起計 12 個月內開始運作。截至二零一零年二月，第一期仍未開始循環再造運作(見第 3.6 段表二)。出現延誤主要是由於六幅用地其中有三幅需要重新招標承租，以及租戶需要時間就建築圖則取得批准和完成建築工程。

3.8 二零一零年一月和三月，環保署回應審計署有關第一期發展的查詢時表示：

- (a) 第一期租戶開始循環再造運作的進度較預期慢。中小型循環再造公司：
 - (i) 在處理有關設計和興建廢物處理設施的規劃和申請審批程序方面缺乏經驗；及
 - (ii) 在以往數年市場持續不景的情況下，都不願意投放大量資金聘請專業服務和為建設費用注資；及
- (b) 預計第一期六個租戶中，有三個會在二零一零年三月和四月左右開始循環再造運作。

審計署認為，環保署需要留意第一期的進度，並盡力加快其發展，讓租戶盡早開始循環再造運作。

需要審慎評估循環再造商對土地的需求

3.9 環保署用了逾兩年時間(由二零零六年十二月至二零零九年二月)才租出所有六幅用地。該署於二零零七年九月為用地 4 招標，以用作循環再造塑膠廢物，結果沒有收到符合要求的標書。為配合市場需求，環保署更改六幅用地其中兩幅所處理的循環再造物料類別(即用地 2 的廢棄輪胎改為金屬廢物，用地 4 的塑膠廢物改為有機廢物，及後再改為廢棄電池)。由於市場不穩定，審計署認為環保署為環保園用地招標前，需要審慎評估循環再造商對土地的需求。

需要採取行動執行租約規定

3.10 租約訂明，租戶須在接收用地當日起計 12 個月內開始運作 (見第 3.7 段)。不過，截至二零一零年二月，所有租戶都未開始運作。環保園第一期預計運作時間表載於表三。

表三

環保園第一期預計運作時間表

用地	批出租約	接收用地	預計開始運作	延誤 (截至二零一零年二月底)
1	二零零八年四月	二零零八年六月	二零零九年六月	8 個月
2	二零零八年十二月	二零零九年六月	二零一零年六月	不適用
3	二零零七年四月	二零零七年五月	二零零八年五月	21 個月
4	二零零九年二月	二零零九年八月	二零一零年八月	不適用
5	二零零七年十二月	二零零八年一月	二零零九年一月	13 個月
6	二零零七年十二月	二零零八年一月	二零零九年一月	13 個月

資料來源：環保署的記錄

3.11 審計署注意到，有些租戶沒有如期開始運作。審計署認為，環保署需要採取措施，向沒有遵守租約規定的租戶執行租約規定，包括對視為嚴重違約 (例如把土地用作貯存用途或長期空置) 的租戶，終止租約。

採取措施協助加快處理租戶的建築圖則

3.12 有些租戶向環保署表示，難以按租約規定，在 12 個月內開展廢物回收／循環再造業務。他們的意見綜述如下：

- (a) 與處理簡單打扎及出口工序 (見第 2.19(a) 段註 8) 的廠房比較，在環保園設立循環再造廠房所需的籌備時間較長，初期的資本投資亦較高；及
- (b) 儘管租戶的廠房建於政府批租的土地上，但這些廠房並非《建築物條例》(第 123 章) 所列明的“屬於政府的建築物”。環保園的租戶與其他私人發展商一樣，須按相同的程序申請，設施才可獲發施工同意書和入伙紙。

3.13 部分租戶屬中小型公司，未必熟悉建築和消防規定。環保署在二零零九年五月舉行的環保園諮詢委員會會議上表示，為協助租戶達到《建築物條例》的規定，該署會與屋宇署和消防處保持緊密聯繫，俾能盡早批核租戶提交的建築圖則。環保署表示，與相關部門設立跨部門小組協助租戶提交申請，有助租戶符合法定規定。審計署認為，環保署需要繼續採取措施，協助加快處理租戶提交的建築圖則。

需要研究措施協助循環再造商開設循環再造業務

3.14 除了提交建築圖則的問題外，環保園第一期租戶亦遇到其他困難，包括現金周轉問題、市場不穩定、不熟悉政府規例、可再造廢物供應不足，以及經濟下滑令廢料價格下跌。

3.15 環保署表示，租約內有關繳交租金按金、預繳租金和履約保證金的規定，加重了租戶面對的現金周轉問題。環保署諮詢法律意見後認為，可把部分租金按金和履約保證金退還租戶，條件是租戶須在設於環保園的業務投入若干資本投資。

3.16 環保署在二零一零年一月和二月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 環保署已協助租戶就可再造廢物的供應與主要廢物產生者聯繫，以及研究與商會、非政府機構和政府部門建立伙伴安排；
- (b) 由於經濟前景欠佳，向租戶施壓，要求他們嚴格遵守租約條款，未必有作用；
- (c) 為確保租戶在獲批用地後盡早開始循環再造運作，最重要的是由政府檢討運作模式，協助租戶在環保園開始運作；及
- (d) 可考慮向租戶提供基本的廠房基礎建設和設施 (例如工作棚和消防設施)。

3.17 為確保環保園的循環再造活動順利運作，環保署需要考慮有沒有其他措施，可協助租戶解決經營上的困難，特別是有關遵守政府規例和租約規定的問題。

日後出租用地時需要考慮其他安排

3.18 環保署表示，可於簽訂新租約時調整現時某些租約規定，以協助租戶開始運作，包括：

- (a) 在用地交付租戶前，提早與租戶簽訂租約，以容許租戶在租期開始前，盡早提交建築圖則和其他文件；
- (b) 准許租戶處理指定物料以外的其他廢料；及
- (c) 除廢物循環再造外，容許更多不同的環保工業營運。

3.19 環保署表示，為增加環保園的吸引力，需要檢討挑選循環再造營運商的方式。審計署認為，環保署需要諮詢財經事務及庫務局，在日後出租環保園用地時，除了公開招標外，考慮是否還有其他合適的安排。

需要監察循環再造物料的處理量

3.20 二零零二年十月，顧問 A 估計環保園可處理 648 780 公噸循環再造物料。這些循環再造物料主要包括金屬、紙張、塑膠、輪胎和木材。不過，二零零六年二月發出的工務小組委員會文件載述(見第 3.2(c) 段)，每年處理量大減至 58 600 公噸。各類物料處理量的增減幅度載於附錄 A。

3.21 處理量大減主要是由於剔除了金屬廢物和廢紙。二零一零年一月，環保署回應審計署的查詢時表示，更改循環再造物料的種類，是要配合擬議的生產者責任計劃下的目標物料，以及要處理對環境造成重大影響的廢料(例如電器及電子廢物)。

3.22 如表四所示，環保園處理的可再造物料種類，與工務小組委員會文件所建議的有所不同。由於市場在二零零六年後有所轉變，審計署認為環保署需要更新環保園的目標物料的處理量。

表四

擬在環保園處理的循環再造物料比較

擬處理的循環再造物料	顧問 A 的估計 (二零零二年十月)	工務小組委員會文件載述 (二零零六年二月)	根據第一期用地租約 (二零零九年十二月)
玻璃	✓	×	×
金屬			
—— 鐵類金屬	✓	×	✓
—— 非鐵類金屬	✓	×	×
紙張	✓	×	×
塑膠	✓	✓	✓
輪胎	✓	✓	×
木材	✓	×	✓
電池	✓	✓	✓
電子／電器產品	✓	✓	✓
有機食物渣滓	✓	×	✓
紡織物料	✓	×	×
發泡膠包裝物料	×	✓	×

資料來源：環保署的記錄

3.23 截至二零一零年二月，第一期租戶仍未開始生產運作。在二零零五年十二月的會議上，環境事務委員會注意到，循環再造物料的處理量是衡量環保園成效的重要指標，因此，委員會要求當局提供目標處理量的資料。審計署認為，環保署需要密切監察環保園內所處理物料的處理量，以及考慮定期向環境事務委員會匯報預計和實際處理量。

需要檢討環保園在達到廢物管理目標的成效

3.24 環境事務委員會在二零零八年六月舉行會議，就環保園的運作提出下列意見：

- (a) 環保園的運作方式不能吸引準租戶，此情況從租戶退出或終止租約可見；
- (b) 關注環保園按現行方式運作是否可行，認為應成立一家有限公司把環保園視為商營企業般管理和營運，以便更靈活地釐定出租用地的面積和所涉業務；及
- (c) 如廢物管理策略的目的是鼓勵循環再造業發展，一開始便應採取合適措施以促進循環再造業務運作。

3.25 環保園諮詢委員會在二零零八年十二月商討環保園的未來發展路向。會議中提出下列意見：

- (a) 應研究其他撥地方式，例如進行投標協商；
- (b) 應重新研究環保園的土地用途。除進行廢物循環再造外，還應容許用作其他環保用途和處理進口物料；
- (c) 應研究政府是否可協助收集循環再造物料和採購循環再造產品；及
- (d) 政府應提供標準廠房，供環保園租戶使用。

3.26 審計署注意到，截至二零零九年十二月，若干目標物料(例如電器及電子廢物)的生產者責任計劃尚未實施，可能影響某些可再造廢物在財政上的可行性。

3.27 審計署認為，環保署需要檢討環保園在達到廢物管理目標的成效，特別是能否達到建立具增值能力和較高檔的工序的目標。環保署在檢討環保園的成效時，需要考慮立法會議員的意見(見第 3.24 段)。

審計署的建議

3.28 審計署建議，日後在推行環保園的發展時，環境保護署署長應：

- (a) 留意第一期的進度，並盡力加快其發展(見第 3.8 段)；
- (b) 在招標前，審慎評估循環再造商對土地的需求，包括進行更多市場調查和廣泛諮詢業界(見第 3.9 段)；

- (c) 採取措施，向沒有遵守規定的租戶執行租約規定，包括對嚴重違約的租戶，終止租約(見第 3.11 段)；
- (d) 繼續採取措施，協助加快處理租戶提交的建築圖則(見第 3.13 段)；
- (e) 研究措施協助租戶解決經營上的困難，特別是有關遵守政府規例和租約規定的問題(見第 3.17 段)；
- (f) 諮詢財經事務及庫務局局長意見，在出租環保園用地時，除了公開招標外，考慮是否還有其他合適的安排(見第 3.19 段)；
- (g) 因應市場轉變而更新環保園的目標物料處理量，並密切監察物料的實際處理量(見第 3.22 和 3.23 段)；
- (h) 考慮定期向環境事務委員會匯報環保園的預計和實際處理量(見第 3.23 段)；及
- (i) 檢討環保園在達到廢物管理目標的成效，特別是環保園能否達到建立具增值能力和較高檔的工序的目標(見第 3.27 段)。

當局的回應

3.29 環境保護署署長同意審計署的建議。她表示：

- (a) 由於環保園是嶄新的項目，以及市場經營環境困難，預計第一期六個租戶中，三個會在二零一零年第一季度開始循環再造運作。至於另外三個租戶，環保署會繼續提供適當支援及加倍努力，鼓勵／協助他們盡早開展循環再造業務；
- (b) 第一期全部六幅用地均已租出，環保署為第二期用地招租前，會審慎評估循環再造及環保工業對土地的需求；
- (c) 預計第一期六個租戶中，三個會在二零一零年第一季度開始循環再造運作。至於其餘三個租戶中，一個租戶(在二零零九年八月才接收用地)尚在工程籌備／規劃階段，環保署會繼續向其餘兩個租戶提供適當支援，協助他們盡早開展循環再造業務；
- (d) 環保署會留意有關情況，如發現嚴重違反租約條件的情況，會採取適當措施執行合約規定，包括終止租約；
- (e) 為促進和協助環保園租戶就法定圖則／許可證／牌照取得批准，環保署就租戶提交的文件，與屋宇署和消防處保持密切聯繫。此

外，環保署一直以不同方式，為環保園租戶提供相關意見和指導，包括與個別租戶見面、邀請資深認可人士簡介相關法定規定和程序、邀請相關的公用事業公司主持有關裝設公用設施和申請程序的工作坊，以及設立經驗分享平台。環保署會繼續就這方面向環保園租戶提供所需的協助；

- (f) 環保署已採取下列措施，協助第一期租戶解決經營上的困難：
 - (i) 發還部分租金按金，紓緩租戶的短期現金周轉問題；
 - (ii) 在租戶投入相當的資本投資後，發還部分履約保證金；
 - (iii) 把移交用地予租戶的日期延後至最長三個月，讓租戶不用即時開始租期，有多些時間，籌備廠房的發展／運作；
 - (iv) 向租戶提供證明信件，以便他們與本地廢物生產者聯絡；及
 - (v) 協助租戶與商會、非政府機構和政府部門等相關機構商討建立伙伴安排；
- (g) 環保署會根據第一期發展的經驗，以及持份者的意見，繼續研究適當措施和安排，以確保租戶獲批租約後，盡早在環保園開設廢物循環再造業務；
- (h) 環保署檢討第二期的招租安排時，會與財經事務及庫務局緊密合作，並會考慮環保園項目的目的、第一期發展的經驗、持份者的意見、公平競爭原則，以及公開和具透明度的程序；
- (i) 個別租約訂明按公噸計算的最低處理量。第一期六幅用地的每年最低總處理量約為 53 720 公噸。不過，根據部分租戶的最新營運計劃，預計實際總噸數會高於這個最低限額。環保署會密切監察實際處理量；及
- (j) 環保署一直定期向環境事務委員會匯報環保園項目的進展。該署亦會根據持份者的意見，檢討環保園的運作模式，以期提高環保園對循環再造及環保工業的吸引力，並會研究加強具增值能力和較高檔工序是否可行。

3.30 財經事務及庫務局局長同意審計署在第 3.28(f) 段提出的建議。

第4部分：第二期發展

4.1 本部分探討環保園第二期發展，以找出可改善之處。

環保園第二期

4.2 環保園第二期佔地 12 公頃。第二期的基建工程在二零零八年十二月動工。環保署估計，基建工程將於二零一零年第一季度完工。

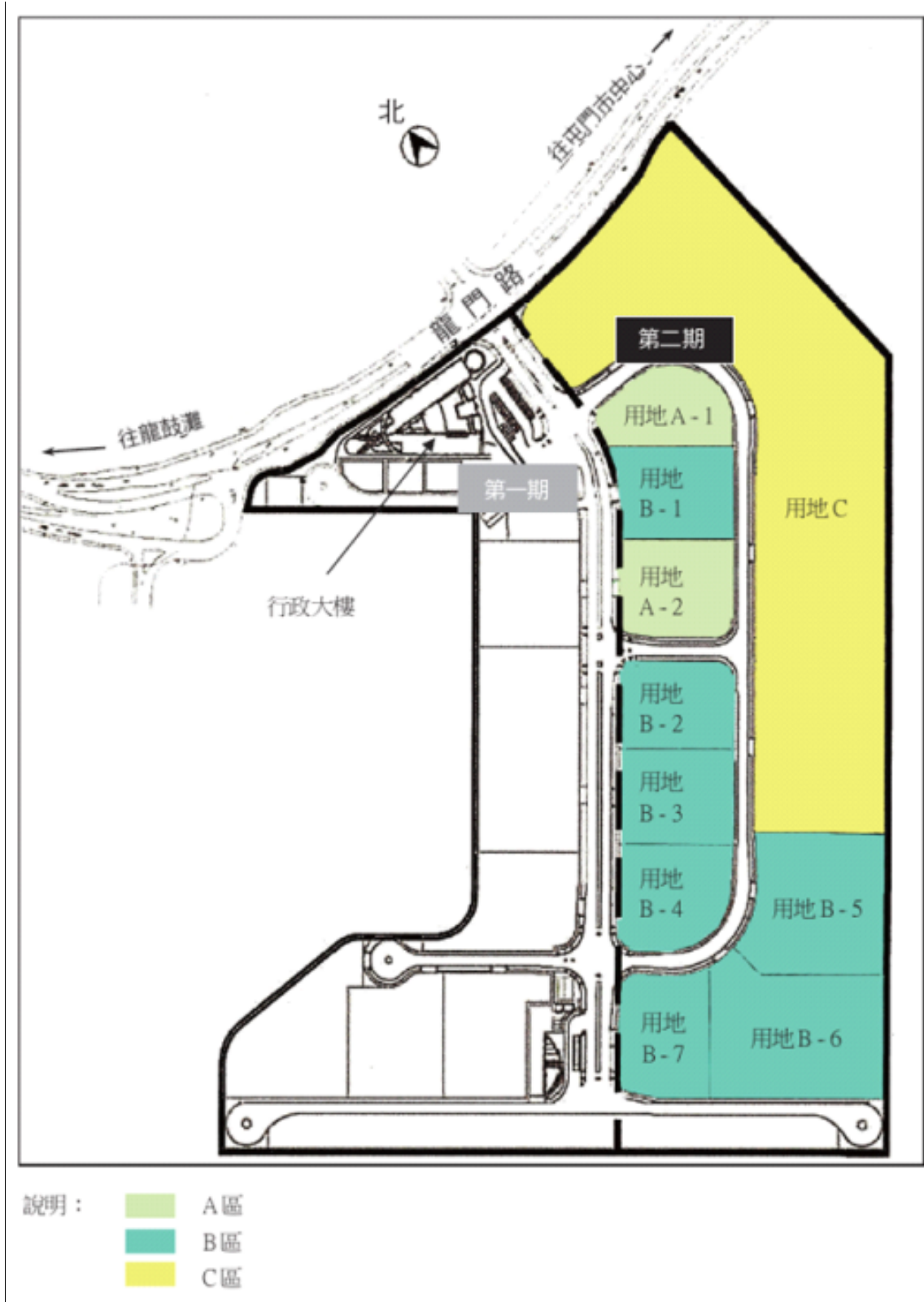
4.3 二零零九年二月，因應物流業對屯門區短期用地的需求，以及因經濟下滑令循環再造業發展放緩，環保署把第二期劃分為三區，即 A 至 C 區（見圖二），作以下不同的用途：

- (a) **A 區 (供政府資助工程項目使用)** A 區包括兩幅用地 (用地 A-1 和 A-2)，總面積 1 公頃。環保署計劃在該用地設立由非政府機構營運的廢物循環再造中心，以應付因塑膠廢料價值下跌導致塑膠廢物回收及循環再造減慢，並促進電器及電子廢物的處理，為此等產品日後推行的生產者責任計劃的發展鋪路。建造費用由政府承擔。環保署認為，這些中心有助促進本地廢物的循環再造，推動社區支持減少廢物及循環再造，並可創造就業機會；
- (b) **B 區 (供涉及循環再造的環保工業使用)** B 區包括七幅用地 (用地 B-1 至 B-7)，總面積 4.2 公頃。除主要的循環再造業外，環保署計劃把涉及循環再造的環保工業納入這些用地；及
- (c) **C 區 (作其他短期用途)** C 區包括一幅用地 (用地 C)，面積 4.9 公頃。環保署注意到物流業對短期用地的需求，認為這幅用地可供其他政府部門作這類及其他相關的短期用途，包括存放空貨櫃。

圖二顯示環保園第二期的用地和分區位置。

圖二

環保園第二期



資料來源：環保署的記錄

非政府機構在 A 區營運的廢物處理中心

4.4 環保署計劃在 A 區設立若干政府資助的廢物循環再造中心，由非政府機構負責營運。環保署在二零零九年十月推行為期三年的試驗計劃，預留兩幅用地 (每幅 0.5 公頃) 設立塑膠廢物處理中心和電器及電子廢物處理中心。

4.5 環保署選擇把塑膠廢物和電器及電子廢物納入試驗計劃，因為：

- (a) 收集和循環再造塑膠廢物受市場情況影響，非常不穩定。二零零八年年底發生金融海嘯，政府須採取額外措施，協助業界渡過難關。試驗計劃可維持本地塑膠廢物回收業，令廢物源頭分類計劃得以持續推行；及
- (b) 由於仍未實施相應的強制性生產者責任計劃 (見第 3.2(c) 段註 9 —— 電器及電子廢物生產者責任計劃尚在公眾諮詢階段)，收集和在本地循環再造電器及電子廢物，在商業上不大可行。在實施這類的強制性生產者責任計劃前，環保署須擴大現有的電器及電子廢物計劃 (註 13)。

4.6 非政府機構負責收集廢料和提供人手進行循環再造工作。至於兩間廢物處理中心運作所需的機器及設備、家具和水電等相關設施 (費用總額為 4,060 萬元)，則由環保署提供。另外，每間非政府機構可 (在三年內) 獲環境及自然保育基金 (註 14) 提供不多於 1,000 萬元，資助其業務運作。根據環保署資料，塑膠廢物處理中心和電器及電子廢物處理中心將分別於二零一零年第一季度和第二季度啓用。

註 13：二零零五年，環保署委任一家非政府機構，負責營運位於九龍灣的電器及電子廢物循環再造工場 (九龍灣電器及電子廢物處理中心)。由於地方有限，工場無法進一步提高處理量。

註 14：環境及自然保育基金根據《環境及自然保育基金條例》(第 450 章) 在一九九四年成立，目的是資助與環保和自然保育有關的教育、研究、技術示範和其他項目及活動，以及社區廢物回收項目。環境局局長獲委任為基金的受託人，環保署是基金的執行部門。

B 區的循環再造及環保工業

4.7 B 區預留作循環再造及環保工業之用。環保署計劃邀請有興趣的經營商承租區內用地，以作更廣泛的用途，包括製造環保產品及研究廢物處理技術。為吸引業界長線投資，環保署打算在租約內加入若干靈活安排，包括訂定較長的租期及對租約條款作出其他適當的調整。環保署計劃在二零一零年年中就 B 區用地進行招標。

4.8 二零一零年二月，環保署告知審計署，該署會在有需要時，提供下列設施，以便第二期用地的租戶在獲批租約後盡快開始運作：

- (a) 公用設施包括高壓電力和水缸；
- (b) 在用地鋪設混凝土；及
- (c) 標準基礎設施，包括辦公室和適合大部分循環再造商使用的工作棚。

在 C 區撥出土地暫時供露天存放空貨櫃

4.9 二零零八年年底經濟下滑，導致進出口貿易大幅下跌，大量空貨櫃運回香港。供露天存放空貨櫃的臨時用地嚴重短缺。二零零九年三月，在發展局的要求下，環保署同意預留環保園第二期用地 C (面積 4.9 公頃)，供存放空貨櫃。在招標後，地政總署於二零零九年十月向一名貨櫃營運商批出一年短期租約 (期滿後可每月續約)，月租 27 萬元，讓該營運商在用地 C 露天存放貨櫃。照片六顯示用地 C 實址，照片七顯示在該用地存放的貨櫃。

照片六

環保園用地 C 的位置
(二零零九年十月)



資料來源：環保署的記錄

照片七

在用地 C 存放的貨櫃
(二零一零年一月)



資料來源：環保署的記錄

審計署的意見及建議

需要加快發展環保園第二期

4.10 二零零五年十二月，當局在環境事務委員會會議上表示，環保園第二期可於二零零九年年底招租。截至二零一零年二月，第二期的基建工程仍在進行中。審計署注意到，除指定用作設立廢物處理中心的用地外，第二期其他用地仍未招標。二零一零年一月，環保署告知審計署：

- (a) 環保署根據第一期發展所得的經驗，正審慎檢討運作方式和可行措施，以期令第二期用地對業界更具吸引力，並協助未來的租戶在獲批租約後盡快開展業務；及

- (b) 在落實就挑選租戶及租約作出調整的建議前，環保署會諮詢財經事務及庫務局和相關決策局／部門。

審計署認為，環保署需要留意第二期的進度，並盡力加快其發展。

需要留意環保園第二期的土地用途

4.11 第二期平整的 12 公頃土地中，只有 5.2 公頃 (包括指定用作兩間廢物處理中心的 1 公頃用地)，可供批予循環再造商 (見表五)。到二零一零年年中，連同第一期 (已批出的 3.6 公頃)，為環保園平整的 20 公頃土地中，可供循環再造業使用的約為 8.8 公頃。

表五

環保園第二期的土地用途
(二零一零年一月)

分區	土地用途	面積 (公頃)
A	塑膠廢物處理中心和電器及電子廢物處理中心	1.0
B	循環再造及環保工業	4.2
C	露天存放空貨櫃	4.9
其他	沿海地段、道路及園林	1.9
	總計	12.0

資料來源：環保署的記錄

4.12 審計署注意到：

- (a) 循環再造業持續要求提供更多土地作經營循環再造業務，以及為本地工人創造更多就業機會；及

- (b) 用作存放貨櫃的用地面積甚廣 (4.9 公頃，佔第二期用地 41%)，但該用途與環保園循環再造運作的規劃原意並不相符 (註 15)。

4.13 二零一零年二月，環保署告知審計署，存放貨櫃的用地，在一年短期租約屆滿後 (即二零一零年十月)，便可供出租給循環再造業。到時，可供出租的用地總面積將達 13.7 公頃。審計署認為，環保署需要密切監察環保園用地的用途，以確保為循環再造業提供足夠土地。環保署也需要就暫時撥作存放貨櫃的第二期用地，與發展局和地政總署聯絡，商討交還用地時間表。

需要評估兩間試驗廢物處理中心的營運

4.14 塑膠廢物處理中心和電器及電子廢物處理中心，由獲委任為營運商的非政府機構負責運作。為數 4,060 萬元的建設費用由基本工程儲備基金撥付，而環境及自然保育基金則會在三年內支付不多於 2,000 萬元作為經常營運成本 (見第 4.6 段)。

4.15 二零零九年五月，財經事務及庫務局與環保署討論委任非政府機構經營塑膠廢物循環再造業務的安排，由環境及自然保育基金提供資金。雙方的意見綜述如下：

財經事務及庫務局的意見

- (a) 環境局／環保署須確保環境及自然保育基金提供的資助，符合《環境及自然保育基金條例》所訂明的規定，以及這資助屬該基金已獲財委會批准涵蓋的範圍；
- (b) 如私營機構營辦某項商業或牟利活動合乎商業原則，政府便不應利用公帑資助該項活動；
- (c) 不應讓市民以為政府提供資金讓私營活動賺取更多利潤，或與私營機構競爭；

環保署的意見

- (d) 非政府機構會獲委任為環保署的代理機構，透過環境及自然保育基金提供資金，經營塑膠廢物處理中心。因此，不會涉及租金的問題；及
- (e) 建議用地的面積細小 (佔地 0.5 公頃)，政府在三年內僅少收約 240 萬元的租金。

註 15：環保園用地現時的土地用途劃定為“其他指定用途 (資源回收場)”。

4.16 環保署於二零一零年一月和二月回應審計署有關第二期發展的查詢時表示：

- (a) 受經濟不景打擊，循環再造塑膠廢物的價格大跌。此外，塑膠廢物體積大，循環再造商經營興趣不大。在這些情況下，不會對現有循環再造商造成不公平競爭；
- (b) 自二零零八年年底發生金融海嘯後，塑膠廢物的需求和價格急挫，因此有必要為塑膠廢物在本港拓展穩定出路。此外，為配合當局引進強制性的電器及電子廢物生產者責任計劃，亦有需要協助回收更多電器及電子廢物在本地循環再造；
- (c) 該署希望通過非政府機構的參與，促進全港回收活動，從而惠及市場上的持份者；及
- (d) 兩間廢物處理中心處理廢物所涉及的範疇較收集和分類為廣，涉及的工序包括生產高價值的塑膠薄片、碎片及顆粒(可作原材料出售)，修理電器及電子廢物，以及把這些物品捐贈給有需要人士。

4.17 審計署認為，環保署需要按環保園發展具增值能力和較高檔業務的目標，檢討兩間試驗廢物處理中心的運作，尤其是他們在提高廢物循環再造這方面的成效。

廢物處理中心的撥款安排

4.18 設立由非政府機構營運的塑膠廢物處理中心和電器及電子廢物處理中心，所採用的撥款安排有所不同，詳情如下：

- (a) **塑膠廢物處理中心** 基建工程和相關設施的建設費用(2,160萬元)由基本工程儲備基金的環保園工程項目撥款支付；及
- (b) **電器及電子廢物處理中心** 相關設施的建設費用(1,900萬元)由基本工程儲備基金的整體撥款(註16)支付。

註 16：根據《土木工程管理手冊》，整體撥款一般適用於工務工程或相關的支出，而這類支出屬持續性質，以及不能指明用於固定的範圍。

4.19 塑膠廢物處理中心和電器及電子廢物處理中心皆位於環保園。審計署曾向環保署查詢為何兩間處理中心採用不同撥款安排。環保署在二零一零年一月和二月回應查詢時表示：

- (a) 採用不同的財務安排，是反映兩個項目有不同目的。塑膠廢物處理中心是環保園整體的一部分，而電器及電子廢物處理中心則是九龍灣電器及電子廢物處理中心(由二零零五年整體撥款另一項目支付)的延展部分(註 17)；
- (b) 自二零零八年發生金融海嘯後，塑膠廢物市道欠佳，設立塑膠廢物處理中心是解決這個問題的短期措施。待塑膠廢物循環再造市場復蘇後，中心的基建工程和附屬設施便可騰出，供經營其他短期的廢物循環再造業務使用。環保署認為，塑膠廢物處理中心的基礎設施，長遠來說，屬於環保園整體的一部分；及
- (c) 鑑於九龍灣電器及電子廢物處理中心在處理電器及電子廢物方面成效理想，但受地理限制難以增加容量，因此當局在環保園興建電器及電子廢物處理中心，提供更多空間處理非政府機構收集的這類廢物。環保園的電器及電子廢物處理中心屬於電器及電子廢物管理計劃的一部分，因此，應由整體撥款另外支付。

4.20 二零零六年二月發出的工務小組委員會文件(見第 1.6 段)載述，環保園項目的範圍包括興建公用基礎設施，計有工地平整、為管理和經營循環再造業而設的建築物和附屬設施。審計署注意到，兩間中心的基建工程，包括工地平整、設置倉庫及工作棚、辦公室、消防裝置、電力設施和其他公用設施，屬於一般共用設施，可列入環保園項目的範圍。

4.21 根據二零零一年八月發出有關基本工程儲備基金整體撥款獲轉授的權力的財務通告第 8/2001 號(現仍有效)，已獲基本工程儲備基金撥款的項目，部門不應以整體撥款支付該項目(或部分)的額外開支。由於環保園基建工程的工程撥款已獲批准，審計署認為，環保署宜以環保園項目的工程撥款，支付環保園的電器及電子廢物處理中心的建設費用。

4.22 環保署已就塑膠廢物處理中心的建設費用以環保園項目工程撥款支付一事，諮詢財經事務及庫務局，但環保署未有就電器及電子廢物處理中心的建設

註 17：設於九龍灣和環保園(屯門)的電器及電子廢物處理中心，位置不同，而且由整體撥款中兩個不同的丁級項目(分別於二零零五年和二零零九年開立)資助。根據財務通告第 8/2001 號所載，整體撥款如作特定用途，須按個別情況審核。

費用以整體撥款支付一事，諮詢財經事務及庫務局。審計署認為，環保署應就環保園電器及電子廢物處理中心的撥款安排，諮詢財經事務及庫務局。

審計署的建議

- 4.23 審計署建議，日後在推行環保園的發展時，環境保護署署長應：
- (a) 留意第二期的進度，並盡力加快其發展(見第 4.10 段)；
 - (b) 密切監察環保園用地的用途，以確保為循環再造業提供足夠土地(見第 4.13 段)；
 - (c) 就暫時撥作存放貨櫃的第二期用地，與發展局局長和地政總署署長聯絡，商討交還用地時間表(見第 4.13 段)；
 - (d) 按環保園發展具增值能力和較高檔工序的目標，檢討兩間試驗廢物處理中心的運作，尤其是他們在提高廢物循環再造這方面的成效(見第 4.17 段)；及
 - (e) 就環保園電器及電子廢物處理中心的撥款安排，諮詢財經事務及庫務局(見第 4.22 段)。

當局的回應

- 4.24 環境保護署署長同意審計署的建議。她表示：
- (a) 環保署正根據第一期的經驗，審慎檢討運作模式和可行措施，以期提高第二期用地對業界的吸引力，並協助未來租戶盡快開業。環保署會與財經事務及庫務局和其他相關決策局／部門緊密合作，研究有關現行採購模式的修訂建議；
 - (b) 環保署會繼續留意最新的市場情況，並會通過各種渠道，包括環保園諮詢委員會、循環再造業商會和區內主要循環再造商，與本地和區內循環再造活動的持份者保持緊密溝通；
 - (c) 環保署會就收回暫時撥作存放貨櫃的第二期用地，與發展局局長和地政總署署長聯絡；
 - (d) 該兩間試驗廢物處理中心的運作模式，旨在配合具增值能力和較高檔的業務。該署會監察兩間試驗廢物處理中心的成效；

- (e) 環保署在二零一零年三月諮詢財經事務及庫務局。財經事務及庫務局不反對電器及電子廢物處理中心的建設費用以整體撥款支付(見第 4.26(d) 段)；及
- (f) 兩間廢物處理中心的建設工程是否屬於環保園項目的工程範圍，應視乎中心的目的而非基建工程的性質。

4.25 發展局局長同意審計署在第 4.23(c) 段提出的建議。她表示：

- (a) 發展局會與負責物流業政策的運輸及房屋局聯絡，由後者與貨櫃業進行商討，以便發展局和地政總署制訂適當安排，適時把用地交回環境局；
- (b) 物流業並非發展局的政策範疇，不過，對於貨櫃業急需更多暫時存放空貨櫃的地方，發展局有責任回應這個訴求，以助業界渡過困境。由於有關用地須容許貨櫃車進出，故選擇不多。幸得環境局撥出環保園第二期部分用地暫作此緊急用途；及
- (c) 除現行劃定用途(見第 4.12(b) 段)外，如用地的使用期不超過五年，分區計劃大綱圖容許把有關用地作其他暫時用途，毋須向城市規劃委員會取得規劃許可。這項安排有助確保用地在落實其長遠用途前，不會丟空閒置。

4.26 財經事務及庫務局局長表示：

- (a) 他同意審計署指電器及電子廢物處理中心的建設費用，可由發展環保園的工程撥款支付(見第 4.20 及 4.21 段)；
- (b) 截至二零一零年三月，環保園項目工程撥款的未用餘額為 2,167 萬元，足以支付電器及電子廢物處理中心的 1,900 萬元建設費用；
- (c) 環保署決定以整體撥款支付環保園電器及電子廢物處理中心的建設費用，原因是該中心視作九龍灣電器及電子廢物處理中心的延展部分(見第 4.19(c) 段)；及
- (d) 鑑於上文(c)段所述，以及環保園電器及電子廢物處理中心的建設費用亦屬整體撥款的涵蓋範圍，他不反對環保署以整體撥款支付該中心的建設費用。

第5部分：管理合約的執行情況

5.1 本部分探討環保署就營運環保園執行管理合約的情況，以找出可改善之處。

環保園的管理合約

5.2 二零零六年十一月，環保署把一份為期七年的合約(於二零零七年五月開始)批予營運公司，以提供管理和保養服務(管理合約)，估計金額為9,850萬元(由合約列明的費用9,200萬元及按環保署指示提供服務的額外費用650萬元所構成)。列明在合約期內支付的設立費用(供進行籌備工作)和營運費用(供進行管理和保養工作)，載於表六。

表六

管理合約列明的費用

年 (註)	設立費用 (百萬元)	營運費用 (百萬元)	總計 (百萬元)
1 (2007年5月-2008年4月)	1.5	8.8	10.3
2 (2008年5月-2009年4月)	—	12.4	12.4
3 (2009年5月-2010年4月)	—	13.1	13.1
4 (2010年5月-2011年4月)	0.2	13.9	14.1
5 (2011年5月-2012年4月)	0.1	14.0	14.1
6 (2012年5月-2013年4月)	—	14.0	14.0
7 (2013年5月-2014年4月)	—	14.0	14.0
總計	1.8	90.2	92.0

資料來源：環保署的記錄

註：合約期由二零零七年五月至二零一四年四月。第一年由二零零七年五月至二零零八年四月，第二年由二零零八年五月至二零零九年四月，餘下各年按此類推。

5.3 根據合約，營運公司除了提供管理和保養服務外，還須提供環保園的市場推廣服務。營運公司除了可就進行管理和保養工作收取合約列明的費用外，如進行額外工作(例如市場推廣活動)，則按合約訂明的金額另行收費。

環保園業務活動量偏低

5.4 二零零八年年初，由於環保園內業務活動量偏低，以及主要機電設備未能如期移交 (註 18)，營運公司須提供的管理和保養服務大減。二零零八年六月，在討論環保園進度的環境事務委員會會議上，環保署表示營運公司僱用了超過 20 名員工，負責保養、潔淨、保安控制和市場推廣工作 (註 19)。會議中提出下列關注：

- (a) 循環再造業務尚未開始運作，營運公司為何仍需要聘用超過 20 名員工維修保養該用地；及
- (b) 當局有否聘請業內的專家管理環保園。

5.5 二零零八年年中，環保署建議因應實際的業務活動量，減少每月營運費用，並與營運公司展開磋商。環保署的建議不獲營運公司接納。

審計署的意見及建議

付款額需要與管理服務需求相稱

5.6 由於環保園內業務活動量偏低，以及延遲接管部分用地，營運公司須提供的管理和保養服務大減。在二零零七年五月至二零零九年十二月期間，環保署支付了 3,200 萬元予營運公司。然而，合約內並無調整費用條款，容許營運費用因應較低的業務活動量而調減。

5.7 環保署表示，按照計劃，列明的營運費用會隨着各期用地的移交及可供租用的用地數目上升而增加。然而，審計署注意到：

- (a) 第一期 (8 公頃) 及第二期 (12 公頃) 啓用後，每年的營運費用合共為 1,400 萬元，這只較單獨營運第一期的費用高出 90 萬元。第一期的營運費用看來不成比例地偏高 (見表七)；及

註 18：二零零七年十一月，除了若干修補缺漏項目外，工程承辦商已大致完成有關的機電工程。承辦商完成修補缺漏項目後，於二零零九年十月把機電設備移交營運公司保養。

註 19：根據管理合約，不論營運公司實際上用了多少資源管理環保園，環保署亦須按月支付約 100 萬元營運費用予該公司。

- (b) 儘管第一期尚未開始運作，但截至二零零九年十二月，環保署已向營運公司支付了 3,200 萬元營運費用。

表七

環保園的營運費用

期數	每年營運費用 (百萬元)	涉及的面積 (公頃)
第一期	13.1	8
第一期及第二期(註)	14.0	20

資料來源：環保署的記錄

註：截至二零零九年十二月，第二期仍未啓用。

5.8 環保署於二零一零年一月和三月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 管理合約內的付款表，原意是配合環保園用地的租用情況。根據該付款表，營運公司在提交的標書中把管理第一期用地的費用訂於接近管理整個環保園的費用，而管理整個第一期和第二期用地的費用，則只提高 7% 的管理費(見第 5.7 段表七)；
- (b) 儘管營運公司採用初期收費較高的定價策略，但在符合要求的標書中，該公司提交的標書總費用為次低，總評分則最高(註 20)；及
- (c) 自管理合約生效後，除管理環保園的共用部分外，營運公司一直協助租戶尋找可再造物料來源和提交建築圖則。自二零零九年年底起，營運公司調動額外資源，配合環保園第二期的工作，包括會由非政府機構營運的兩間廢物處理中心的基建工程和貨櫃的臨時存放。

5.9 審計署認為，環保署日後執行管理合約時，需要採取措施，以確保支付的款項與獲提供的服務相稱。這些措施包括研究可否在合約內加入條款，容許署方在服務量大減時調整付款額。

註 20：根據《物料供應及採購規例》，當局會按技術質素和投標價格兩方面的得分評審管理合約的投標者。在是次標書評審中，質素評分與價格評分的比重為 50%：50%。總評分最高的投標者獲批合約。

需要加強營運公司的市場推廣角色

5.10 根據合約，營運公司應在獲批合約後 56 天內擬備及提交市場推廣計劃。環保署審議市場推廣計劃後，可指示營運公司提供各項市場推廣服務，包括：

- (a) 制訂市場推廣策略和宣傳計劃；
- (b) 向海外準租戶宣傳環保園，以及舉辦環保園參觀活動；
- (c) 調查及匯報可引進環保園的重點廢物循環再造業；及
- (d) 設立網站，提供有關環保園的最新資訊。

除了擬備市場推廣計劃外，其他各項市場推廣服務須依照環保署的書面指示提供，並按合約訂明的金額另行收費。營運公司於二零零七年一月向環保署提交市場推廣計劃。

5.11 審計署發現：

- (a) 根據管理合約訂明的服務表現規定，營運公司須確保有不同種類的循環再造業商戶在環保園設廠經營，並須盡量減少空置用地的數目。不過，由二零零六年十一月至二零零九年十一月，環保署沒有指示營運公司提供市場推廣服務宣傳環保園。同期內，也甚少舉辦宣傳環保園的市場推廣活動；及
- (b) 環保署沒有與營運公司正式討論市場推廣計劃，以便開展環保園的市場推廣工作，也沒有就該計劃建議的市場推廣措施採取行動。

5.12 二零一零年一月，環保署回應審計署的查詢時表示：

- (a) 營運公司一直提供若干一般市場推廣服務，例如向本地和海外主要持份者(包括商業及專業機構)推介環保園、與準租戶會面、設立專門網站及擬備宣傳單張和小冊子；及
- (b) 環保署曾於二零零七年一月內部討論營運公司的市場推廣計劃。由於該署在二零零六年邀請業界提交意向書時所得的反應理想，加上在二零零七年收到首批標書，因此認為當時的市場推廣服務是足夠的。

5.13 環保署表示，管理合約並非單純是服務合約，因為營運公司也應提供宣傳環保園的市場推廣服務。審計署認為，環保署需要考慮在舉辦市場推廣活動方面，善用營運公司的專才，向循環再造商推介環保園。

監察營運公司的表現

5.14 環保園的管理合約訂明多項關於營運公司服務表現的規定。根據合約，營運公司須提供協助，讓環保園的行政大樓的輔助設施(包括訪客中心(597平方米)和產品展覽廊(127平方米))早日啓用。審計署注意到：

- (a) 雖然行政大樓在二零零七年十一月已經落成，但截至二零一零年二月，訪客中心和產品展覽廊仍未開始使用；
- (b) 營運公司在二零零八年一月接收行政大樓，但發現訪客中心和產品展覽廊有一些建築瑕疵(包括漏水、通風和地面凹凸不平的問題)。二零一零年一月，修補工程大致完成。二零一零年二月，為訪客中心和產品展覽廊提供多媒體陳列和展覽設施的裝修工程展開，所需費用為1,000萬元。照片八顯示訪客中心和產品展覽廊的裝修工程；及
- (c) 環保署沒有撰寫營運公司的表現評核報告。

照片八

訪客中心和產品展覽廊的裝修工程
(二零一零年二月)



資料來源：環保署的記錄

- 5.15 二零一零年一月和二月，環保署回應審計署的查詢時表示：
- (a) 該署把訪客中心的啓用日期調整，以配合租戶預計開始運作的日期；
 - (b) 訪客中心和產品展覽廊的設計及裝修工程於二零零九年九月展開，並預計在二零一零年四月開放給公眾，以配合環保園循環再造業務開始運作；及
 - (c) 已按照合約規定，監察營運公司的表現。除定期會議外，該署每月還會突擊檢查該公司的表現最少兩次。該署會依據檢查記錄，決定營運公司有否遵守合約規定，而需要扣減管理費。
- 5.16 審計署認為，環保署需要按照管理合約列明的服務表現規定，密切監察營運公司的表現，並需要擬備該公司的表現評核報告。該署亦需要採取行動，盡快開放訪客中心和產品展覽廊，以配合環保園的循環再造活動。

審計署的建議

5.17 審計署建議 環境保護署署長應：

- (a) 在日後執行環保項目的管理合約時，採取措施確保支付的款項與所需服務相稱。這些措施包括研究可否在合約內加入條款，容許署方在服務量大減時調整付款額 (見第 5.9 段)；
- (b) 考慮在舉辦市場推廣活動方面，善用營運公司的私營機構的專才，向循環再造商推介環保園 (見第 5.13 段)；
- (c) 按照管理合約列明的服務表現規定，密切監察營運公司的表現，並擬備該公司的表現評核報告 (見第 5.16 段)；及
- (d) 採取行動，盡快開放訪客中心和產品展覽廊，以配合環保園的循環再造活動 (見第 5.16 段)。

當局的回應

5.18 環境保護署署長同意審計署的建議。她表示：

- (a) 隨着第一期多幅用地的循環再造業務開始運作，以及由非政府機構營運的兩間廢物處理中心和設於第二期用地的臨時貨櫃存放場投入運作，預期營運公司須調動更多資源，用以管理環保園。此外，預期在個別租戶於用地開設業務期間，營運公司亦須為他們提供支援；
- (b) 環保署已在管理合約內加入與租用率掛鈎的付款表(註 21)；
- (c) 環保署按照《物料供應及採購規例》的規定，通過既定的採購安排，並經中央投標委員會審批後，選定該營運公司；
- (d) 在合約內加入條款，容許當局在獲提供的服務大減時調整付款額，可能會增加提供服務方面的不明朗因素，令投標者須承擔更大的風險。合約的初期付款額較高或可反映這點，而這種安排對整體合約價格沒有正面的影響；

註 21：採用與租用率掛鈎的付款表，原意是使支付的營運費用與租戶的租用程度相稱。由於初期費用較高(見第 5.8(b) 段)，第一期及第二期每年的營運費用(管理 20 公頃的費用為 1,400 萬元)，較單獨第一期每年的營運費用(管理 8 公頃的費用為 1,310 萬元)只稍微高一點。

- (e) 營運公司自二零零六年獲批管理合約後，一直提供市場推廣服務，包括向本地持份者推介環保園、處理投資推廣署轉介的個案、與有意租用環保園的人士會面、建立環保園專門網站，以及擬備宣傳單張和小冊子；
- (f) 由於預期第二期首批用地會在二零一零年年中推出，環保署亦已指示營運公司籌備和展開適當的市場推廣活動，配合即將進行的招租工作；及
- (g) 環保署會繼續根據合約規定，密切監察營運公司的表現。該署知悉其他部門會擬備報告，評核負責管理政府設施 (例如體育中心和游泳池) 的營運商的表現。該署會研究就營運公司的表現擬備評核報告的效益。

附錄 A
(參閱第 3.2(c)
和 3.20 段)

估計和實際物料處理量

行業	估計物料處理量					實際處理量	
	顧問 A 的估計 (二零零二年十月)			工務小組 委員會文件 的估計 (二零零六年二月)	租約規定的 最低數量		第一期 (公噸/年)
	第一期 (公噸/年)	第二期 (公噸/年)	總量 (公噸/年)				
玻璃	400	20 782	21 182	—	—	—	
金屬					} 40 000		
— 鐵類金屬	103 200	52 071	155 271	—		—	
— 非鐵類金屬	23 100	9 657	32 757	—	—	—	
紙張	136 000	170 729	306 729	—	—	—	
塑膠	1 650	65 118	66 768	25 000	4 000	—	
輪胎	9 600	1 898	11 498	15 000	—	—	
木材	2 000	24 290	26 290	—	2 400	—	
電池	—	939	939	100	120	—	
電子/電器 產品	—	10 015	10 015	15 000	1 200	—	
有機食物 渣滓	—	12 735	12 735	—	6 000	— (註)	
紡織物料	—	4 596	4 596	—	—	—	
發泡膠 包裝物料	—	—	—	3 500	—	—	
總計	275 950	372 830	648 780	58 600	53 720	—	

資料來源：環保署的記錄

註：截至二零一零年二月，租戶仍未開始運作。截至二零一零年一月底，租戶在進行循環再造工序試驗中，處理了 1 996 公噸物料。