

環保園的發展

## A. 引言

審計署曾就環境保護署("環保署")規劃和管理環保園用地的情況進行審查。審查工作集中於以下範疇：

- 環保園的規劃；
- 第一期發展；
- 第二期發展；及
- 管理合約的執行情況。

2. 在委員會的公開聆訊開始時，**環境保護署助理署長陳英儂博士**以電腦投影片匯報自審計研究在2010年2月底完成後，環保園的最新發展進程。環境局<sup>1</sup>和環保署在2010年5月提供的資料文件，以及環境保護署署長在2010年6月22日就環保園的最新發展進程發出的函件，分別載於**附錄6及附錄7**。

## B. 環保園的規劃

### 環保園規劃出現的延誤

3. 委員會從審計署署長報告書第2.2段至第2.13段知悉，環保園的規劃屢次出現延誤。2001年9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。有關的建設工程預定於2004年年底或之前完成。同年，環保署聘請工程顧問("顧問A")進行環保園的初步研究。顧問用了近一年時間完成該項研究，並於2002年10月提交顧問報告。2002年11月，由於環境局告知環保署環保園的運作應財政自給，環保署遂於2003年3月委聘財務顧問("顧問B")進一步研究有關的財務安排，以及探討不同的合約方案。2003年11月，顧問B表示，如沒有政府的財政資助，環保園項目在財政上並不可行。2004年10月，由於準承辦商反應冷淡，環境局決定透過公共工程項目提供環保園的基本

<sup>1</sup> 2001年，環境政策事宜由環境食物局負責。2002年7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。2007年7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政策局，一律稱為環境局。

環保園的發展

基礎設施。2005年9月，政府決定應採用傳統的管理合約模式，並由政府提供資金管理環保園。2006年，環保園項目提升為甲級工程。

4. 基於上述背景，委員會詢問：

- 在定下可行的財務安排及合約方案之前，於2001年至2005年期間出現的嚴重延誤，是否因為環境局及環保署認為該項目並不可行，以致對該項目欠缺承擔，抑或有關延誤是因為疏忽造成；及
- 儘管環境局在2002年11月已決定環保園項目應財政自給，但環保署為何花了近3年時間才就管理合約方案作出決定。

5. **環境局局長邱騰華先生及環境保護署署長王倩儀女士**回應時解釋：

- 環保園項目是一個嶄新和具創意的構思，目的是以可負擔的租金提供長期用地，以支援和進一步發展本地廢物循環再造業，藉以在香港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。因此，政府只能憑着本身的經驗，審慎地摸索未來路向。政府已因應市場反應和經濟情況的轉變，以及在過程中遇到的困難，逐步調整該項目；
- 在2001年至2005年期間，該項目的發展和營運模式出現重要和巨大的改變。在該項目的初期規劃階段，政策目的是在切實可行範圍內盡量做到以財政自給的模式營運。環保署分別在2002年及2003年進行兩次顧問研究，以找出哪些類別的循環再造業可配合政府的廢物管理政策和研究該項目的初步設計，並在諮詢循環再造商後研究相關的財務安排，包括準投資者的反應及該項目在商業上的可行程度。研究所得的一般意見認為，採用財政自給的模式並不可行，而且未必可達致鼓勵發展具增值能力的環保及循環再造科技以

環保園的發展

助盡量減少廢物產生的政策目標。因此，政府決定把環保園作為公共工程來實施和管理；

- 環保署繼而需要探討就管理合約作出的安排。環保署考慮到，若環保園純粹按商業原則營運，背後沒有政府政策支持，投入公帑未必是適合之舉。另一方面，私人投資者期望政府會就環保園的營運提供財政支援。最後，環保署決定由政府提供資金管理環保園；及
- 事後回想，雖然政府無意在規劃和發展環保園期間作重大改變，但為了令該項目變得可行，這些改變是有必要的，不過代價是損失了時間。

6. 委員會質疑：

- 政府當局為何並無同步探討經常開支的財務安排和合約安排，以節省時間；及
- 環保署預計該項目不能在目標日期啟用時，為何並無諮詢立法會，只在審計署提出有關事項後才就有關延誤作出解釋。

7. 環境局局長及環境保護署署長答稱：

- 在發展一個項目時，必須先進行一些步驟。第一步是揀選發展模式，以估計所需的資源，在此之前難以決定財務安排。此外，當發展模式出現根本及重大的改變時，要按原定計劃進行其他步驟將會十分困難；及
- 政府已向有關的立法會事務委員會及關心該項目的各方匯報環保園的發展進程。2005年，環保署曾向環境事務委員會詳細分析該兩項顧問研究完成後的未來路向。

8. 為確定在2001年至2005年期間出現延誤的主要原因，委員會詢問政府有否在2001年公布環保園項目之前：

環保園的發展

- 就該項目進行任何可行性研究，包括以財政自給的模式營運的可行性；
- 就海外的循環再造科技進行任何研究；及
- 諮詢本地專家，以瞭解本地循環再造業的運作，以及在香港處置廢物的限制。

9. **環境局局長、環境保護署署長及環境保護署副署長**回應時表示：

- 自90年代後期開始，政府一直就管理都市固體廢物進行整體研究和規劃。政府在1998年提出減少廢物綱要計劃，對環保園有直接影響。綱要計劃就政府將會引入的廢物處置措施提供詳細資料，而發展環保園是政府在2001年公布的措施之一；及
- 除了本地循環再造業外，政府亦有徵詢環保人士和環保團體的意見。興建環保園是為了滿足他們對土地的需要。

10. 委員會進一步詢問，政府現時是否仍然認為把財政自給的模式更改為由政府提供資金管理環保園是可行的。

11. **環境局局長及環境保護署署長**答稱，顧問在2003年3月提出4個涉及私營機構參與的方案，以期做到財政自給。鑒於準承辦商反應冷淡，政府決定把環保園作為公共工程來實施和管理。在這項安排下，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，亦會提供資金管理環保園。現行的營運和管理模式在現今較為適合環保園。

在項目評估中堆填區費用的考慮

12. 根據審計署署長報告書第2.2(a)段及第2.21段，環保園的每年經常費用估計為1,060萬元，而在環保園循環再造廢物所節省的堆填區廢物棄置費用則估計為每年730萬元。然而，在

環保園的發展

2006年2月有關環保園項目的工務小組委員會文件中，當局並無提供所節省的堆填區費用的資料。依委員會看來，若把所節省的堆填區廢物棄置費用計算在內，該項目的每年經常費用實際上可減少至330萬元，這會影響就該項目的可行性進行的評估及其財務和合約安排。委員會詢問：

- 經常費用如何釐定；
- 環保署為何沒有在工務小組委員會文件中提供所節省的費用的資料；及
- 環保署曾否向財經事務及庫務局提供該筆所節省的費用的資料，以供在該項目的規劃過程中及討論相關財務安排時考慮；若有，財經事務及庫務局曾否：
  - (a) 在財務評估的過程中考慮該筆所節省的費用；及
  - (b) 要求環保署在工務小組委員會文件中加入有關資料。

13. **財經事務及庫務局局長陳家強教授**在公開聆訊上及其2010年5月27日的函件(**附錄8**)中表示：

- 2002年10月的顧問報告載列了建設費用及每年經常費用。財經事務及庫務局支持原有政策目標，即做到以財政自給的模式營運及讓私營機構參與發展和營運環保園。在更改財務安排後，環保署須承擔環保園的經常費用；
- 在申請把環保園項目提升為乙級工程時，環境局在申請文件中列出多項支持該項目的理由和數據，當中包括物料如會作循環再造／回收之用而不會在堆填區傾倒，可節省物料的棄置費用的論點。財經事務及庫務局相信該等資料當時已獲充分考慮，但該局的檔案紀錄並無顯示，節省堆填區廢物棄置費用這個論點在決策過程中有多重要；

環保園的發展

- 財經事務及庫務局的檔案紀錄並無顯示財經事務及庫務局的有關人員在2006年曾要求環境局在提交工務小組委員會的申請文件中加入有關節省堆填區廢物棄置費用的論點。這可能是基於當時處理此事的財經事務及庫務局人員在分析該項建議及其理據時，認為節省堆填區廢物棄置費用並非是一個與該項建議的財務理據相關的論點；
- 從工務小組委員會文件中有關"理由"的部分可見，興建環保園的主要理由是"為本地的回收物料提供出路"、"減輕可循環再造物料過度依賴出口的問題"及"鼓勵發展具增值能力的環保及循環再造科技"等。能夠直接減少在堆填區傾倒的物料的數量及因而可節省的费用並非箇中理由；
- 有關物料可能會出口而不是運往堆填區，是一個須注意的相關考慮因素；及
- 至於日後提交予工務小組委員會／財務委員會("財委會")的申請文件，財經事務及庫務局會因應審計署署長的建議，繼續在適當情況下於工務小組委員會／財委會的文件中，提供有關工程項目的費用、效益及可節省的费用資料。

14. **環境局局長**在公開聆訊上及**環境保護署署長**在其2010年5月25日的函件(**附錄9**)中表示：

- 政府曾透過與循環再造商進行討論，分析採用財政自給的模式的可能性。據政府所瞭解，財政自給的模式可能只會在經濟前景向好時可行。結果，政府更改了財政自給的模式，由環保署承擔環保園的經常費用；
- 在討論工務工程計劃背後的政策時應列出及考慮經濟成本，儘管經濟成本與撥款申請未必完全有關。所節省的堆填區費用應已在該項目的規劃過程中及討論相關財務安排時予以考慮；及

環保園的發展

- 在評估環保園的經濟效益時，環境局及環保署不能憑藉下述做法便歸納出一個結論：籠統地把環保園處理的可循環再造廢料總量，視作相當於若沒有環保園便已經棄置在堆填區的廢料總量，並將之引申為因而可扣除的堆填區費用。這是因為環保園項目可節省的堆填區廢物棄置費用，可能僅是顯示理論上可節省的費用。導致此情況的主要原因是部分打算在環保園處理的可循環再造廢料在環保園項目推行之前，儘管沒有經過任何增值處理程序，已經出口作循環再造之用，而不會棄置在堆填區。

15. 委員會瞭解到，政府在2001年公布環保園項目時，香港正值經濟不景。除了環保方面的考慮因素外，政府提出該項目是為了刺激香港經濟。審計署署長報告書第1.6段亦提到發展環保園的3個目標，分別為：

- 以可負擔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；
- 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
- 為循環再造業和相關行業創造就業機會。

委員會問及是否已達致上述目標。

16. **環境局局長**在公開聆訊上及**環境保護署署長**在其2010年6月4日的函件(**附錄10**)中表示：

- 該3個目標大致上已經達到，而部分成果已超越指標；
- 環保園的平均租金低至每呎1元，處理量亦超越指標，而且會處理更多種類的循環再造物料；
- 環保園所提供的基本基礎設施及環境控制設施較其他工業邨優勝。舉例而言，環保園的貨物起卸區設於沿岸範圍，其他工業邨及提供短期租約的地方難以提

環保園的發展

供此類設施。訪客中心和產品展覽廊亦可吸引循環再造產品的買家。此外，政府亦協助租戶設立循環再造廠房和設計生產流程；及

- 截至2010年4月，環保園營運公司及已經開始運作的租戶已僱用約120名長期員工。預計在環保園第一期及第二期全面啟用後，可達致創造750個長期職位的目標。

### C. 管理合約的執行情況

#### 環保園的管理合約

17. 一如審計署署長報告書第5.2段所述，環保署把一份為期7年並於2007年5月開始生效的合約批予營運公司，以提供管理和保養服務。第5.6段至第5.8段進一步顯示，按照計劃，列明的營運費用會隨着各期用地移交及可供租用的用地數目上升而增加。由於營運公司採用初期收費較高的定價策略，第一期及第二期啟用後每年的營運費用合共為1,400萬元，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。雖然第一期尚未開始運作，而需要營運公司提供的服務又一直大幅低於預期，但直至2009年12月，環保署已向營運公司支付3,200萬元的營運費用。

18. 因應上述情況，委員會詢問：

- 經考慮在2001年至2005年期間從規劃環保園取得的經驗後，環保署在批出管理合約前有否想過該項目可能會再度延誤；
- 環保署批出管理合約之前，有否就調整營運公司在其標書中提出的初期收費較高的定價策略展開磋商；及
- 管理合約有否訂明營運公司在每個合約年度須提供的服務量；若有，鑒於環保園用地的業務活動量至今低於預期，管理合約是否容許環保署把在較早的合約年度提供的服務，重新編排在較後的合約年度提供。



環保園的發展

19. **環境保護署助理署長**在公開聆訊上及**環境保護署署長**在其2010年6月4日的函件中答稱：

- 管理合約訂明營運公司在整段合約期內所須提供的服務，以及在不同階段按移交給營運公司管理的環保園用地數量而向營運公司支付的費用(一如審計署署長報告書表六及表七所載者)。所需的服務因應環保園的運作情況而定。根據招標文件，投標者須就每項服務提供報價單。環保署依循常設規定評審標書；
- 環保署已因應實際業務活動量，在2008年年中就減少每月營運費用的建議與營運公司磋商。環保署的建議不獲營運公司接納，理由是營運公司仍須履行管理職責以保養用地。在此情況下，環保署須遵行管理合約的條款；
- 在平整用地後須立即提供管理及保養服務，例如保安、清潔、維修和環境美化服務。隨着第一期部分用地的循環再造業務展開、第二期的兩間廢物處理中心啟用及訪客中心開幕，政府已要求營運公司調動更多資源，按照管理合約的條款提供各項所需服務；及
- 除了管理環保園的共用部分外，營運公司亦須提供市場推廣服務，包括向本地持份者宣傳環保園、為環保園設立專用網站、擬備宣傳單張和小冊子，以及協助租戶確定可循環再造物料的來源和提交建築圖則。營運公司在2010年1月亦協助籌備招聘工作，為其中一個租戶及其公司招聘人手。

20. 委員會進一步詢問，為何把合約期定為7年，以及就其他政府服務合約訂定如此一段比較長的合約期是否常見的做法。

21. **環境保護署署長**在同一函件中答稱：

- 有關的管理合約屬跨專業的服務合約，涉及的服務包括設施管理、基礎設施保養、租戶支援、租務管理及

環保園的發展

市場推廣。採用7年的合約期是為了引起足夠的商業興趣，集結所需的跨專業專才提供有關的綜合服務，並同時讓第二份合約的營運公司在第十年處理出租用地的續約或重新招標事宜前，累積充分的經驗；及

- 公營機構採用的合約期根據服務要求和運作方面的相關考慮因素決定。現時有一些設施管理合約(例如隧道管理合約)的年期超過3年。

監察營運公司的表現

22. 委員會察悉，營運公司須根據管理合約訂明的服務表現規定管理用地。委員會詢問，環保署向營運公司繳付營運費用前，如何監察營運公司的表現，確保營運公司已執行管理合約的規定。

23. **環境保護署署長**表示，環保署透過與營運公司定期舉行會議、每月最少兩次突擊檢查營運公司的表現，以及規定營運公司須每月就其計劃進行的工作提交報告，以監察營運公司的表現。

24. 根據環境局及環保署提供的資料文件，位於第一期的環保園訪客中心在2010年3月中開始接待訪客，至今已安排了50多次團體探訪，並接待超過1 500名訪客。然而，委員會從審計署署長報告書第5.14(a)段知悉，訪客中心的行政大樓早於2007年11月已經落成。委員會詢問為何過了一段長時間仍未開始使用訪客中心。

25. **環境保護署助理署長**答稱，鑒於第一期發展出現延誤，環保署已調整訪客中心的啟用日期，以配合租戶開始運作的估計時間，因為訪客中心發放的資訊與環保園的循環再造業務有關。

環保園的發展

**D. 第一期發展**

環保園第一期的用地分配

26. 從審計署署長報告書第3.6段表一及表二可見，環保園第一期的用地分配曾出現延誤。截至2009年12月，環保署已就第一期全部6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。委員會質疑：

- 環境局及環保署有否就監察循環再造商開始運作的進展予以充分關注；
- 循環再造商為何沒有迅速開始運作；及
- 有否任何租戶為了防止其競爭對手在環保園營運而佔用土地，但本身根本無意發展任何環保及循環再造業務；若有此種租戶，環保署會採取甚麼措施處理此問題。

27. **環境局局長及環境保護署署長答稱：**

- 要判斷某租戶在獲批租約後是否無意發展任何環保及循環再造業務會相當困難。現時有不少循環再造商採用傳統而簡單的模式收集廢料作出口用途。規定該等循環再造商設立循環再造廠房以進行增值能力較高的廢物處理工序，可能會令他們面對困境。與處理簡單的打扎及出口工序的廠房相比，在環保園設立循環再造廠房所需的籌備時間長得多，初期的資本投資亦較大。此外，循環再造商亦面對其他困難，導致遲遲未能開始運作。該等困難如下：
  - (a) 由於市場情況波動，在個別用地處理特定類別的廢物未必可行；
  - (b) 大部分租戶為中小型循環再造公司，在處理與設計和興建其廢物處理設施有關的規劃和申請審批程序方面缺乏經驗，由於他們需要重新提交圖則供有關部門審批，故他們需要一段較長的籌備時

環保園的發展

間方可開始運作。即使圖則獲得批准，租戶亦須花時間跟進各項後勤工作，例如申請電力供應等；

(c) 在過往數年市場環境持續欠佳的情況下，中小型循環再造公司可能難以投放大量資金聘請專業人士提供服務，以及為建設費用注資；及

(d) 租戶可能面對與現金周轉、市場波動及經濟不景令廢料價格不穩定等有關的問題；及

— 環保署會嘗試協助租戶解決問題。與此同時，如有任何嚴重及明顯違反租約條件的情況，環保署會採取適當措施執行合約規定，包括終止租約。

28. 鑒於部分中小型公司面對困難，委員會詢問環保署會否考慮與相關部門設立跨部門小組，協助租戶提交申請以符合法定規定或採用其他營運模式。

29. **環境局局長**答稱：

— 環保署已與相關部門(例如屋宇署及消防處)保持緊密溝通，協助租戶提交申請，以符合法定規定；

— 就部分租戶於第一期發展所遇到的困難，環保署已採取其他措施，包括當租戶遇到現金周轉問題時以靈活方式處理，以及彈性處理有關其將會處理的物料類別及建造循環再造廠房的規定；及

— 環保署仍然會根據在該項目的發展進程中取得的經驗，探討其他營運模式(例如與相關機構建立夥伴安排)的可行性。

30. 委員會進一步詢問：

— 環保園第一期6幅用地的其中3幅為何需要重新招標；

— 政府當局有否進行資格預審工作，以確定中標者有能力經營業務；及

環保園的發展

- 在2006年12月成立的環保園諮詢委員會("諮詢委員會")有否就發展和營運環保園提供意見。

31. 環境保護署助理署長答稱：

- 基於以下理由，該3幅用地需要重新招標：
  - (a) 租戶因拖欠租金而被終止租約；
  - (b) 租戶因未能繳交履約保證金而被終止租約；及
  - (c) 中標者因不瞭解政府不會提供資助而在獲批租約後悔約；
- 在招標前並無進行任何資格預審工作。然而，環保署在招標前已進行意向調查，以取得與循環再造商的取向有關的資料；及
- 在環保園項目中，諮詢委員會擔當顧問的角色，就招標承辦的循環再造業務的類別提供意見。準租戶對出租用地的意見亦有在諮詢委員會的會議上討論。

32. 應委員會的要求，**環境保護署署長**在其2010年5月25日的函件中，開列諮詢委員會的職權範圍和成員組合，以及自諮詢委員會成立以來在其會議上討論的事項。

33. 委員會察悉，在2006年12月至2010年5月期間，諮詢委員會只召開了4次會議，2007年5月的第二次會議與2008年12月的第三次會議相隔長達19個月。

循環再造物料處理量的改變

34. 根據審計署署長報告書第3.20段及第3.21段，顧問A估計環保園可處理648 780公噸循環再造物料。然而，根據2006年2月的工務小組委員會文件，每年處理量大幅減少至58 600公噸。委

環保園的發展

員會詢問，處理量的減幅為何如此龐大，特別是在顧問A估計的金屬處理量與租約所規定的最低處理量方面。

35. 環境保護署署長及環境保護署助理署長答稱：

- 顧問研究中有關處理量的估計包括金屬廢物和廢紙方面的估計。然而，政府在因應整體廢物管理政策而擬備有關的工務小組委員會文件時，剔除了這些物料；及
- 雖然工務小組委員會文件所載的估計剔除了金屬廢物，但政府最終因應市場變化而把金屬廢物納入第一期發展。除了收集金屬廢物外，租戶亦計劃建造一座鍊鋼爐來進行金屬再造，這樣會令每年處理量達到16萬公噸。

36. 環境局局長補充：

- 由於廢紙在處理量中佔相當分量(即136 000公噸)，把廢紙剔除對總處理量有重大影響。輪胎是另一行業，原先獲納入工務小組委員會文件的涵蓋範圍，但最終從第一期發展中剔除，因為政府認為把此類物料出口至其他國家進行循環再造更為可行；及
- 雖然實際處理量已超越工務小組委員會文件所訂的目標，但每年處理量未必可反映環保園的真實情況。循環再造業的類別可否配合政府的廢物管理政策，是環境局的關注所在。舉例而言，儘管廢棄食油的處理量不大，但由於廢棄食油符合與生化柴油有關的法例的規定，故獲選為可在環保園處理的循環再造物料之一。另一例子是現時由非政府機構經營的電子／電器產品業。若收集這些產品的工作效果理想，可為日後推行電器及電子廢物的生產者責任計劃鋪路。

環保園的發展

37. 委員會提及審計署署長報告書第3.22段所載審計署的意見，即由於市場在2006年後有所轉變，環保署需要更新環保園的目標物料的處理量。委員會詢問：

- 政府當局曾否就所處理的循環再造物料的改變，向環境事務委員會作出匯報；及
- 因應審計署的建議，環保署將會採取甚麼措施。

38. **環境局局長及環境保護署署長**表示，環保署最少每年一次向環境事務委員會匯報環保園項目的發展進程，包括所處理的循環再造物料的類別。環保署亦會在提交環境事務委員會的下一份定期報告中，更新環保園的目標物料的處理量。

綜合從第一期發展取得的經驗

39. 根據審計署署長報告書第3.29(g)及(h)段，環保署會因應第一期發展的經驗及持份者的意見，繼續研究適當的措施和安排，確保租戶在獲批租約後，盡早在環保園設立廢物循環再造業務。環保署亦會與相關各方合作，檢討第二期的租約安排。委員會詢問：

- 第二期的用地分配會如何安排；及
- 環保署何時會向環境事務委員會匯報從第一期發展取得的經驗。

40. **環境局局長及環境保護署助理署長**答稱，經考慮從第一期發展取得的經驗，環境局及環保署會考慮在第二期發展採取以下措施：

- 因應市場情況及政府的廢物管理政策，靈活地釐定出租用地的面積和涉及的業務；
- 設立若干由政府資助及非政府機構營運的廢物循環再造中心，以配合政府的廢物管理政策；

環保園的發展

- 邀請經營商承租環保園的用地，以作更廣泛的用途，包括研究廢物管理技術；
- 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；及
- 因應部分租戶反映的意見，在租約內加入靈活安排，包括訂定較長的租期，例如20年。

41. **環境保護署署長**表示，環保署現正與財經事務及庫務局研究第一期租戶的反應，以期鼓勵業界投資於更先進的科技和具增值能力的工序。一俟得出建議，環保署會在未來數月向環境事務委員會匯報檢討進展。

## E. 第二期發展

### 非政府機構在A區營運的廢物處理中心

42. 2009年2月，因應物流業對屯門區短期用地的需求，以及經濟下滑令循環再造業的發展放緩，環保署把環保園第二期劃分為3區(即A至C區)，以作不同用途。A區撥作進行政府資助的項目，環保署計劃在有關用地設立一些由非政府機構營運的廢物循環再造中心。B區撥給與循環再造有關的環保工業使用。C區則供其他政府部門暫時存放空貨櫃之用。根據審計署署長報告書第4.6段，塑膠廢物處理中心和電器及電子廢物處理中心將分別於2010年第一季和第二季啟用。審計署署長報告書第4.10段載述，第二期應可在2009年年底或之前招租，但截至2010年2月，第二期的基建工程仍在進行。委員會詢問：

- 該兩間廢物處理中心可否如期啟用；及
- 環境局和環保署會採取甚麼行動，以加快環保園第二期的發展。

43. **環境局局長**在公開聆訊上表示及委員會從環境局和環保署提供的資料文件知悉：



環保園的發展

- 位於A區的塑膠廢物處理中心已開始運作；
- 政府現正根據準租戶的意見，檢討第二期的租約安排。第二期的土地平整及道路工程已大致完成，而有關用地可在2010年年底或之前招租。因應從第一期汲取的教訓和項目持份者不時提出的意見，環保署現正徵詢財經事務及庫務局的意見，檢討用地分配安排。環境局及環保署會繼續秉持公開、具競爭性及公平的原則遴選租戶，同時亦準備對有關安排作出適當及必要的調整，務求：
  - (a) 提高環保園對循環再造業的吸引力；及
  - (b) 協助租戶盡早在環保園用地開始循環再造運作，以達致設立環保園的目標，即以可負擔的租金提供長期用地發展循環再造業和環保業，以期鼓勵業界投資於更先進的科技和具增值能力的工序；及
- 環保署會考慮審計署、政府帳目委員會和財經事務及庫務局的意見，就第二期的用地分配制訂一套修訂安排。視乎與相關持份者和環境事務委員會進行的跟進諮詢工作，環境局及環保署的目標是在2010年年底或之前展開招標程序。

在C區暫時撥作供露天存放空貨櫃的土地

44. 委員會察悉審計署署長報告書第4.23(c)段所載審計署的建議，即環保署應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，商討交還用地的時間表。委員會詢問這方面有何進展。

45. **環境局局長答稱：**

- C區由其他政府部門暫時使用，以供存放空貨櫃；

環保園的發展

- 2008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。為回應發展局的要求，以及考慮到環保署仍在解決於第一期發展遇到的問題，環保署同意預留環保園第二期的部分用地，供存放空貨櫃之用；及
- 環境局及環保署至今未有收到任何延長使用有關用地的時間的要求。由於要盡快決定第二期的租約安排，加上進出口貿易已逐漸恢復，在為期一年的短期租約於2010年10月屆滿後，環保署會收回有關用地作出租用途。

廢物處理中心的撥款安排

46. 根據審計署署長報告書第4.18段至第4.22段，雖然就環保園第二期的塑膠廢物處理中心和電器及電子廢物處理中心試驗計劃進行的基建工程所建造的設施屬於一般共用設施，可列入環保園項目的範圍，但環保署就該兩個中心的建設費用採用了不同的撥款安排。塑膠廢物處理中心的建設費用由基本工程儲備基金的環保園工程項目撥款支付，電器及電子廢物處理中心的建設費用則由基本工程儲備基金整體撥款的另一項目支付。委員會亦察悉，根據2001年8月發出的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(該通告現時仍然有效)，已獲基本工程儲備基金撥款的項目，政府部門不應以整體撥款支付該項目或該項目某部分的額外開支。此外，不得以整體撥款來隱瞞項目的超支金額。委員會詢問環保署為何採用了不同的撥款安排。

47. **環境局局長及環境保護署署長解釋：**

- 採用不同的撥款安排是為了反映該兩個項目有不同的目的及背景；
- 自2008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，該處理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

環保園的發展

造業務之用。政府當局希望透過非政府機構參與發展該處理中心，繼續促進都市固體廢物源頭分類的工作；

- 鑒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，政府因此在環保園興建電器及電子廢物處理中心，提供更多空間以供處理非政府機構所收集的電器及電子廢物。由於電器及電子廢物處理中心是九龍灣電器及電子廢物處理中心的延展部分，而後者的費用於2005年以整體撥款的另一項目支付，故此環境局及環保署認為應使用同一來源的撥款；及
- 有關財務安排符合政府的指引，而環保署亦無意隱瞞任何超支金額。事實上，截至2010年3月，環保園工程項目撥款的未用餘額為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。

48. 委員會進一步詢問，財經事務及庫務局是否認為環保署較適宜以環保園工程項目撥款，而不是以整體撥款來支付環保園的電器及電子廢物處理中心的建設費用。

49. **財經事務及庫務局副秘書長(庫務)劉焱女士**在公開聆訊上及**財經事務及庫務局局長**在其2010年5月27日的函件中表示：

- 環保署在2010年3月就環保園的電器及電子廢物處理中心的撥款安排是否恰當一事，諮詢財經事務及庫務局。財經事務及庫務局察悉環境局和環保署採用不同財務安排的理據。財經事務及庫務局亦已參照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，檢討撥款安排；
- 某工程項目只要屬於在工務計劃下開立的工程項目撥款分目或整體撥款分目的範圍，則有關的建設費用可由該分目支付。就目前的個案而言，環保園的電器及電子廢物處理中心同時屬於環保園工程項目撥款分目及相關整體撥款分目的範圍；及

環保園的發展

- 根據環境局在2010年較早時向財經事務及庫務局提供的資料，財經事務及庫務局認為環境局運用整體撥款來支付環保園的電器及電子廢物處理中心的開支並無不妥，因為這並非環保園項目的額外開支。因此，財經事務及庫務局認為上述兩個撥款途徑均屬恰當。

## F. 結論及建議

### 50. 委員會：

- 對以下情況深表關注，並認為不可接受：
  - (a) 從環保園項目開始至第一期發展期間出現大量問題可見，環境局及環境保護署("環保署")沒有作出應盡的努力，並顯示它們在處理環保園項目方面欠缺承擔，不但導致該項目於2001年至2005年期間陷於停頓，經歷嚴重延誤後才最終定下可行的財務安排及合約方案，並且由於在招標前沒有審慎評估市場需求，以致在環保園啟用後批出租約的進展緩慢。此外，儘管存在這些問題，環保園諮詢委員會("諮詢委員會")還遲至2006年12月才成立；
  - (b) 審計署在2010年2月底完成帳目審查後，環保園的發展進程才變得顯著，進一步顯示環境局及環保署在帳目審查之前，並無充分關注環保園項目；及
  - (c) 環境局及環保署認為無需就環保園的擬議財務安排(即把環保園作為公共工程來實施和管理，由政府承擔所有財政風險，而非財政自給的項目)諮詢立法會；

環保園的發展

環保園的規劃

- 對以下情況感到驚訝及深切關注：
  - (a) 儘管環境局在2002年11月決定環保園項目應財政自給，但經常費用的財務安排和應採用的合約方案問題，直到2005年9月才獲得解決；及
  - (b) 在2006年2月有關環保園項目的工務小組委員會文件中，並無提供在環保園循環再造廢物可令堆填區費用每年節省730萬元的資料；
- 不同意財經事務及庫務局局長和環境保護署署長的意見，他們認為所節省的堆填區費用只是理論上可節省的費用，而且並非是一個與該項目的財務理據相關的論點。若把所節省的費用計算在內，環保園的估計每年經常費用實際上可由1,060萬元大幅減少至330萬元，這可能會影響該項目的財務和合約安排；
- 察悉環境局局長及環境保護署署長同意審計署署長報告書第2.22段所載的建議；
- 促請環境局局長、財經事務及庫務局局長和環境保護署署長日後在評估某項目的財務理據時，考慮所有相關費用和效益(包括實際上可節省的費用)，並向立法會提供該等資料；

管理合約的執行情況

- 對下述情況表示不滿，並認為不可接受：為營運環保園而訂立的管理合約在設計上存在付款表不能配合環保園用地租用情況的問題。雖然環保署清楚知道該項目分兩期推行，而該項目的規劃亦曾在2001年至2005年期間經歷延誤，並可能再度延誤，但環保署在2006年11月批出管理合約之前，並無嘗試就調整營運公司在其標書中提出的初期收費較高的定價策略展開磋商。結果，雖然第一期尚未開始運作，而需要營運公司提供的服務又一直大幅低於預期，但直至2009年12月，環保署已向營運公司支付3,200萬元的營運費用；

環保園的發展

- 對於在執行管理合約方面，環境保護署署長沒有充分警覺和審慎行事表示遺憾，因為：
  - (a) 雖然根據管理合約，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，但在2006年11月至2009年11月期間，環保署沒有指示營運公司提供任何市場推廣服務以宣傳環保園；及
  - (b) 環保署沒有撰寫營運公司的表現評核報告；
- 察悉環境保護署署長同意審計署署長報告書第5.17段所載的建議；
- 促請環境保護署署長：
  - (a) 在設計環保園及其他項目日後的管理合約時，考慮每個項目的特別情況，包括項目有可能未必能夠如期進行；及
  - (b) 盡快落實上述的審計署建議；

第一期發展

- 對以下情況深表關注，並認為不可接受：
  - (a) 環保園第一期的實施出現延誤。根據2005年施政報告，環保園第一期計劃在2006年或之前啟用，但截至2010年2月，第一期仍未開始循環再造運作；
  - (b) 環保署不但在規劃階段，而且在環保園項目推出之後，對香港的循環再造業及在香港經營該行業的公司的實際需求、能力和概況均沒有充分的瞭解，這從以下各點可反映出來：
    - (i) 6幅用地的其中3幅需要重新招標承租，而為了配合市場需求，其中兩幅用地所處理的循環再造物料類別需要更改；

環保園的發展

- (ii) 在第一期的6個租戶中，有4個沒有遵守租約規定，在接收用地當日起計12個月內開始循環再造運作。環保署並無及時向本身是中小型公司的租戶提供支援，協助該等租戶處理與設計和興建其廢物處理設施有關的規劃和申請審批程序；及
  - (iii) 由於沒有把金屬廢物和廢紙列為循環再造物料，原先在2002年規劃的環保園每年處理量(即648 780公噸)與2006年的工務小組委員會文件所載的環保園每年處理量(即58 600公噸)有重大差別；及
- (c) 環境保護署署長在2006年12月至2010年5月期間只召開了4次諮詢委員會會議，2007年5月的第二次會議與2008年12月的第三次會議相隔長達19個月；
- 知悉立法會環境事務委員會在2008年6月舉行的會議上，對環保園的運作方式能否吸引租戶表示關注；
- 察悉：
- (a) 環境保護署署長同意審計署署長報告書第3.28段所載的建議；
  - (b) 財經事務及庫務局局長同意審計署署長報告書第3.28(f)段所載的建議；
  - (c) 環保署已與相關部門保持緊密溝通，協助租戶提交申請，以符合法定規定；
  - (d) 環保園第一期的4個租戶(分別從事循環再造廢食油、廢金屬、廢木材及廢電腦設備業務的租戶)到2010年7月時已經或將會開始運作；及
  - (e) 環保署會因應第一期發展及持份者的意見，繼續研究適當的措施和安排，確保租戶在獲批租約後，盡早在環保園設立廢物循環再造業務；

環保園的發展

— 促請環境保護署署長：

- (a) 更頻密地向諮詢委員會徵詢意見；
- (b) 在諮詢業界專家、環境事務委員會及其他持份者後，審慎檢討環保園的運作方式能否吸引租戶，並向環境事務委員會匯報結果；及
- (c) 盡快跟進上述的審計署建議，並採取具體措施，協助環保園第一期的所有租戶盡快開始運作；

第二期發展

— 對以下情況深表關注，並認為不可接受：

- (a) 環保園第二期不能按原定計劃在2009年年底前招租。截至2010年2月，第二期的基建工程仍在進行；
- (b) 到2010年年中，在第二期下所平整的12公頃土地中，只有5.2公頃可供批予循環再造商；及
- (c) 雖然環保署表示在檢討第二期的租約和用地分配安排時，會參考從第一期發展取得的經驗，但環保署尚未制訂具體策略，確保環保園會達致其目標，即鼓勵發展具增值能力和較高檔的環保及循環再造科技和業務；

— 察悉：

- (a) 環境保護署署長同意審計署署長報告書第4.23段所載的建議；
- (b) 發展局局長同意審計署署長報告書第4.23(c)段所載的建議；及
- (c) 環保署現正與財經事務及庫務局磋商，檢討第二期的用地分配安排及其他支援措施，以期提高環保園對循環再造業的吸引力，並協助租戶盡早在環保園展開循環再造業務。環保署的目標是在2010年年底以前，展開分配第二期用地的程序；



環保園的發展

- 促請環境保護署署長：
  - (a) 制訂具體策略，確保環保園會達致其目標，即鼓勵發展具增值能力和較高檔的環保及循環再造科技和業務，並在過程中徵詢本地循環再造業的專家和其他持份者的意見；及
  - (b) 就環保園第二期訂定可量度的表現指標及達致該等指標的目標日期，並向環境事務委員會匯報進展；

廢物處理中心的撥款安排

- 知悉下述情況：根據2001年8月發出的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(該通告現時仍然有效)，已獲基本工程儲備基金撥款的項目，政府部門不應以整體撥款支付該項目或該項目某部分的額外開支。此外，不得以整體撥款來隱瞞項目的超支金額；
- 對以下情況表示關注：
  - (a) 雖然就環保園第二期的塑膠廢物處理中心和電器及電子廢物處理中心試驗計劃進行的建筑工程所建造的設施屬於一般共用設施，可列入環保園項目的範圍，但環保署就該兩個中心的建設費用採用了不同的撥款安排。塑膠廢物處理中心的建設費用由基本工程儲備基金的環保園工程項目撥款支付，電器及電子廢物處理中心的建設費用則由基本工程儲備基金整體撥款的另一項目支付；及
  - (b) 雖然環保署以基本工程儲備基金整體撥款支付電器及電子廢物處理中心的建設費用，未必是為了支付環保園項目的額外開支或隱瞞該項目的超支金額，但環保署沒有以工程項目撥款支付同一項目的工程費用，會引致有機會出現操控和少報項目費用總額的情況。從財務管理的角度而言，此情況並不理想；

環保園的發展

- 
- 
- 促請財經事務及庫務局局長檢討財務通告第8/2001號，並考慮就以不同撥款支付同一項目的工程費用發出指引，以期杜絕任何操控和少報項目費用總額的機會；及

跟進行動

- 希望當局繼續向其報告：
  - (a) 環境保護署署長就更頻密地向諮詢委員會徵詢意見而採取的行動；
  - (b) 環保署就是否檢討環保園的運作方式能否吸引租戶所作出的決定，以及所取得的任何進展；
  - (c) 環保署為協助環保園第一期所有租戶盡快開始運作而採取的具體措施；
  - (d) 環保署為確保環保園會達致其目標(即鼓勵發展具增值能力和較高檔的環保及循環再造科技和業務)而制訂具體策略的進展；
  - (e) 環保署就環保園第二期訂定可量度的表現指標及達致該等指標的目標日期所取得的進展；
  - (f) 財經事務及庫務局就是否檢討財務通告第8/2001號及就以不同撥款支付同一項目的工程費用發出指引以期杜絕任何操控和少報項目費用總額的機會而作的決定，以及所取得的任何進展；及
  - (g) 落實各項審計署建議所取得的進展。