

海事處收集和清理海上垃圾的工作

A. 引言

審計署曾進行審查，以審視海事處收集和清理海上垃圾¹的工作。該署曾於 2004 年進行相關審查。²

背景

2. 在 2010 年至 2019 年期間，政府當局每年平均收集到 15 354 公噸海上垃圾，當中 70%屬漂浮垃圾，由海事處收集，餘下 30%屬沿岸垃圾，按垃圾所在位置由其他相關部門收集。³

3. 自 2005 年 7 月起，海事處把所有海上垃圾清理及處置服務外判。海事處現時涵蓋全港水域海上垃圾清理及處置服務的合約⁴為期 5 年，由 2017 年 10 月起至 2022 年 9 月止，預算合約開支約為 4 億 4,700 萬元。在 2018 年，海事處向同一承辦商批出大埔區水域海上垃圾清理及處置服務的額外合約，為期兩年，由 2018 年 10 月起至 2020 年 9 月止，合約價值為 948 萬元。海事處與這承辦商續簽大埔區水域合約，為期兩年，由 2020 年 10 月起至 2022 年 9 月止，合約價值約為 1,000 萬元。

4. 在 2020-2021 年度，海事處應對海上垃圾工作⁵的每年經常開支預算(不包括海事處員工開支)約為 1 億 200 萬元，當中 9,500 萬元(93%)關乎外判海上垃圾清理及處置服務。

¹ 根據環境保護署("環保署")於 2015 年完成的一個海上垃圾研究報告，人類活動產生的固體廢物和棄置或遺失物料，不論其源頭為何，進入海洋環境後即成海上垃圾。海上垃圾包括漂浮垃圾及沖上岸邊的沿岸垃圾。

² 在 2004 年 10 月發表的《審計署署長第四十三號報告書》第 9 章——"提供清理海上垃圾服務"。

³ 請參閱本報告書第 4 部第 2 章——"政府應對沿岸垃圾的工作"。

⁴ 合約的核心服務包括清理漂浮垃圾、收集船隻上的生活垃圾、處置收集到的垃圾和進行近岸清潔。

⁵ 海事處應對海上垃圾的工作包括：(a)安排合約服務，以收集由船隻產生的垃圾並在香港水域的指定範圍內清理漂浮垃圾；(b)進行宣傳活動以保持海港潔淨；及(c)每天巡邏水域，並針對海上棄置廢物採取執法行動。

海事處收集和清理海上垃圾的工作

5. 委員會於 2021 年 3 月 3 日舉行了一次公開聆訊，就審計署署長報告書的審查結果及意見聽取證供。

委員會的報告書

6. 委員會的報告書載列向證人收集所得的證據。報告書分為以下各部分：

- 引言(第 A 部)(第 1 段至第 25 段)；
- 管理海上垃圾清理及處置合約(第 B 部)(第 26 段至第 43 段)；
- 監察海上垃圾清理及處置服務(第 C 部)(第 44 段至第 70 段)；
- 其他相關事宜(第 D 部)(第 71 段至第 79 段)；及
- 結論及建議(第 E 部)(第 80 段至第 82 段)。

審計署署長發表演辭

7. 在委員會於 2021 年 3 月 3 日舉行的公開聆訊開始時，**審計署署長朱乃璋先生**簡述審計署署長報告書，其演辭全文載於附錄 4。

環境局局長及海事處處長發表序辭

8. 在委員會於 2021 年 3 月 3 日舉行的公開聆訊開始時，**環境局局長黃錦星先生**及**海事處處長袁小惠女士**分別發表序辭，其序辭全文分別載於附錄 5 及附錄 6。

政府相關政策局及部門的角色

9. 委員會詢問，環境局、環境保護署("環保署")和海事處在應對海上垃圾方面分別擔當甚麼角色。**環境保護署助理署長**

海事處收集和清理海上垃圾的工作

(水質政策)陳志剛先生在公開聆訊上回應時解釋及環境保護署署長在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 7)中進一步表示，環境局扮演政策局的角色，負責制訂政策及提供政策指導。環保署負責支援環境局推行相關政策，以及執行海洋環境管理跨部門工作小組交託的任務。⁶ 至於恒常的海上清潔工作，則由海事處執行和監察。

經常開支

10. 有關審計署署長報告書第 1.9 段表二，委員會要求政府當局提供進一步資料，說明海事處在 2011-2012 年度至 2020-2021 年度期間每年應對海上垃圾工作的經常開支，以及現時負責相關職務的專責隊伍的人員編制及實際人員數目。

11. **海事處處長**在其 2021 年 1 月 4 日的函件(附錄 8)中表示：

- 2011-2012 年度的經常開支(包括外判海上垃圾清理及處置服務及租賃小輪的開支)為 3,506 萬元，2020-2021 年度的預算開支則增至 1 億 195 萬元；及
- 海事處的污染控制小組主要負責監察承辦商收集和清理海上垃圾的工作，以及巡邏海面以監察清潔狀況。截至 2020 年 12 月 31 日，該小組的編制為 23 人，實際人員數目為 20 人。

12. 委員會關注過去 10 年，海事處應對海上垃圾工作的經常開支大幅增加(由 2011-2012 年度的 3,506 萬元增至 2020-2021 年度的 1 億 195 萬元)，但海事處的海上垃圾收集量則維持平穩(介乎 2013 年的 15 248 公噸至 2016 年的 16 198 公噸)。委員會詢問在該段期間，應對海上垃圾方面是否有重大政策改變，導致有關開支大幅上升。

⁶ 2012 年 11 月，政府成立海岸清潔跨部門工作小組，以協調及加強相關部門在應對海上垃圾問題方面的工作。2018 年 1 月，上述工作小組改組，並改稱為海洋環境管理跨部門工作小組。

海事處收集和清理海上垃圾的工作

13. **海事處處長**在公開聆訊上解釋及在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中闡述：

- 與上一份全港水域合約相比，現時的合約規定承辦商須提供至少 60 艘船隻，而近岸清潔隊隊員的人數已由兩隊共 24 人增加至 3 隊共 36 人。合約中優先清理海域的數目亦由 36 個增加至 43 個。加上工作船隻租賃價格上升、通脹及工資增加等因素，全港水域合約的總值已由 1 億 8,900 萬元增至 4 億 4,700 萬元。此外，海事處在 2018 年 10 月就大埔區水域批出額外合約，合約總值為 948 萬元；及
- 海事處在 2016-2017 年度租賃了兩艘小輪進行巡邏，並在 2017-2018 年度和 2018-2019 年度分別再額外租賃一艘小輪(即共有 4 艘巡邏小輪)。該處自 2020 年 6 月起亦延長了部分小輪的工作時數。增加船隻的數目及延長船隻的工作時數，均導致海事處租賃小輪的開支相應增加。

14. 委員會詢問自 2017-2018 年度起把租賃巡邏小輪的數目由兩艘增至 4 艘的理據為何，以及為何海事處在 2017 年至 2019 年期間應對海上垃圾的工作(就審計署署長報告書第 1.8 段表一中 3 個表現指標所反映的海上垃圾收集量而言)沒有相應變化。

15. **海事處處長**在公開聆訊上解釋及在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中補充：

- 因應有關香港水域海上垃圾源頭、去向、分布和流向的顧問研究在 2015 年所作的建議，海事處於 2017 年成功申請撥款租賃多一艘船隻，以加強在香港水域就海上垃圾積聚情況進行的巡邏工作，以及加強監察承辦商的表現。在 2018 年，海事處為大埔區水域(該區水域的衛生黑點數目較多)海上垃圾清理及處置服務合約進行招標時，再租賃多一艘小輪；及
- 由於海上垃圾的數量每日不同，並會受天氣、水流、地理位置、人口密度及船隻密度等因素影響，因此海

海事處收集和清理海上垃圾的工作

事處沒有要求承辦商每天須收集指明數量或重量的垃圾，亦沒有以收集到的海上垃圾的數量或重量作為衡量承辦商表現的指標。

外判安排

16. 鑒於海事處外判海上垃圾清理及處置服務的經常開支不斷增加，委員會詢問從衡工量值的角度而言，海事處是否認為現行外判海上垃圾清理及處置服務的安排具有成本效益，以及海事處有否定期檢討外判的做法能否有效提高相關服務的運作效率。

17. **海事處處長**在其 2020 年 12 月 29 日的函件及 2021 年 3 月 25 日的函件(分別載於 *附錄 10* 及 *附錄 9*)中回應時表示：

- 根據審計署上一次在 2004 年進行的審查，海事處清理垃圾船隻收集海上垃圾的成本，大約是承辦商清理垃圾船隻有關成本的 16 倍。海事處認同由政府船隻收集海上垃圾的成本效益較低，因而由 2005 年起把海上垃圾清理及處置服務全面外判。海事處會檢討海上垃圾清理及處置服務，包括分析有關服務的成本效益，以及採用額外服務表現指標，從而更能檢視現行外判安排的成效；及
- 海事處每月會與承辦商舉行合約管理委員會會議，而會議由海事主任/污染控制小組主持。在會議上，海事處會與承辦商研究香港各區水域海上垃圾收集量的趨勢，務求找出海上垃圾黑點以作跟進，並找出須改善之處。

18. 委員會進一步詢問海事處會否在現時全港水域服務合約於 2022 年 9 月屆滿前全面檢討其內容，以探討有何方法盡量減少有關開支。**海事處處長**在其 2021 年 3 月 25 日的函件(*附錄 9*)中表示，在考慮就全港水域合約進行下一次招標工作前，海事處會就合約年期、服務要求、船隻數目要求和海上垃圾收集站("收集站")的運作進行檢討。⁷

⁷ 所有收集到的漂浮垃圾和生活垃圾，都會以船隻運往 4 個由承辦商管理的收集站。該 4 個收集站分別位於茶果嶺、鴨脷洲、九龍西及屯門。

海事處收集和清理海上垃圾的工作

19. 委員會提述審計署署長報告書第 1.12 至 1.14 段，當中載述海事處把大埔區水域的額外合約批予全港水域合約的同一承辦商。鑒於在兩份合約下，服務範圍、提供的服務和調配的資源互相重疊，委員會詢問作出該額外外判安排的理據為何。

20. **海事處處長**在公開聆訊上解釋及在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中補充：

- 行政長官於 2017 年《施政報告》中提出一系列改善措施，包括增加清潔所有地區衛生黑點的密度，以及定期在沿岸地區和避風塘進行大規模清潔行動。在 2017 年 9 月的地區行政督導委員會會議上，民政事務局列出大埔區近岸水域的 12 個衛生黑點，有關水域屬海事處負責的範圍；及
- 海事處於 2018 年為大埔區水域海上垃圾清理及處置服務合約進行招標，重點是清潔大埔區近岸水域的衛生黑點。根據合約，承辦商除提供全港水域合約所涵蓋的服務外，亦須為大埔區水域提供額外清潔服務。

應委員會的要求，**海事處處長**在上述函件中提供 2017 年至 2020 年期間每年大埔區水域的海上垃圾收集量，以及其佔全港水域海上垃圾收集總量的百分比。統計數字顯示，大埔區水域的海上垃圾收集量由 2017 年的 314.5 公噸增加約 45%至 2020 年的 456.8 公噸。

21. 委員會詢問海事處有否進行任何成本分析，比較更改全港水域合約以加入大埔區水域的特殊服務要求，與就大埔區水域簽訂另一份服務合約的相對成本，以及海事處會否在大埔區水域現有合約於 2022 年 9 月屆滿前，檢視為該合約續期的需要。

22. **海事處助理處長/策劃及海事服務陳卓生先生**在公開聆訊上回應時表示及**海事處處長**在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中進一步解釋，在 2018 年，海事處認為有需要在大埔區水域提供額外服務，而以公開招標的形式為大埔區水域提供為期兩年的海上垃圾清理及處置服務會較有彈性。海事處當時

海事處收集和清理海上垃圾的工作

沒有考慮更改現有全港水域合約，以涵蓋大埔區水域的改善措施。在現有大埔區水域合約於 2022 年 9 月屆滿前，海事處會一併檢討該合約和全港水域海上垃圾清理及處置服務合約的現行安排。

23. 委員會亦關注海事處為海上垃圾清理及處置服務所作的招標安排可能令現有承辦商享有優勢(現有承辦商自 2005 年 7 月起一直是相關服務的單一承辦商)，繼而導致過度倚賴單一承辦商提供那些服務。

24. **海事處處長**在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中回應時表示，海事處一直按照《物料供應及採購規例》訂明的招標程序，為海上垃圾清理合約進行招標。由於就全港水域合約進行招標工作時收到的標書所涉價值超過 3,000 萬元，因此標書由中央投標委員會審批，並無偏袒現有承辦商的情況。不過，為提高招標時的競爭程度，海事處會在考慮進行下一次招標工作前檢討現行做法，參考審計署署長報告書第 2.24 段所載中央投標委員會在 2017 年所作的建議，以期完善有關程序，並吸引更多投標者競投海上垃圾清理合約。

25. 應委員會的要求，**海事處處長**在其 2021 年 1 月 4 日的函件(附錄 8)中提供有關海事處標書評審機制的資料。

B. 管理海上垃圾清理及處置合約

26. 關於審計署署長報告書第 2.3 段，委員會詢問海事處會如何處理承辦商在全港水域和大埔區水域兩份合約下共用同一車輛的問題，以及承辦商未能按照該兩份合約的規定，備存車輛調配及工作情況的出勤紀錄及工作日誌，以供海事處檢查。

27. **海事處處長**在公開聆訊上表示及在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中進一步解釋：

- 現有全港水域合約和大埔區水域合約均沒有訂明承辦商提供的車輛只可用作運送在某合約下收集到的

海事處收集和清理海上垃圾的工作

海上垃圾，亦無要求承辦商每日須使用指明數量的車輛運送海上垃圾。因此，承辦商為兩份合約提供同一車輛，並沒有違反合約條款。不過，承辦商已書面確認，有關車輛不會用作運送海上垃圾以外的其他用途；及

- 海事處自 2020 年 8 月起已要求承辦商遵守有關備存出勤紀錄及工作日誌的規定，並隨時提供那些紀錄，以供海事處檢查。

28. 鑒於承辦商在該兩份合約下只提供一輛車，委員會進一步詢問海事處如何可確保承辦商能符合合約規定，每天把海上垃圾由收集站運往處置地點。

29. **海事處處長及海事處助理處長/策劃及海事服務**在公開聆訊上回應時表示，以及**海事處處長**在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中補充，過往數年平均來說，大埔區水域的垃圾收集量只佔垃圾收集總量約 2.9%，對承建商根據全港水域合約提供的服務不會有顯著影響。海事處已由 2020 年 8 月起加強監察垃圾收集車的裝卸紀錄，並由 2021 年 1 月開始在收集站進行突擊檢查，以監察承辦商有否遵守相關規定。

30. 委員會提述審計署署長報告書第 2.4 段，並對環保署就承辦商處理的都市固體廢物記錄的數量與海事處管制人員報告所載海上垃圾收集量之間的明顯差異表示關注，有關差異是因兩個部門使用不同量度方法所致。⁸ 委員會從公開聆訊知悉，海事處自 2021 年 1 月 1 日起採用了新安排，以立方米作為量度海上垃圾的單位。委員會詢問該新的計量方法如何可確保承辦商就海上垃圾收集量提供的統計數字準確，以及處理兩個部門匯報的相關統計數字並不一致的問題。

⁸ 出現有關差異，是因為環保署的紀錄是基於承辦商在堆填區和廢物轉運站處置的都市固體廢物的實際重量，而海事處的海上垃圾收集量是以體積(袋的數目)估算，再換算成公噸，才在海事處的管制人員報告中匯報。

海事處收集和清理海上垃圾的工作

31. **海事處處長**在公開聆訊上解釋及在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中闡述：

- 海事處獲環境局同意後，由 2021 年 1 月 1 日起以立方米的體積單位量度從海上和船隻收集到的垃圾數量，此做法與國際海事組織的《港口接收設施供應者及使用者綜合指南》所採用的做法一致；及
- 海事處已指示承辦商由 2021 年 1 月 1 日起以立方米量度實際垃圾收集量，而非依循以往做法，根據收集到多少個袋的垃圾"估算"重量。為確保承辦商提供的統計數字準確，海事處人員已由 2021 年 1 月 1 日起，每月突擊檢查承辦商在 4 個收集站採用的處理垃圾程序，包括使用指定容器裝載海上垃圾，以及記錄海上垃圾收集量。

32. 委員會亦詢問，為核實承辦商根據上述新計量方法就海上垃圾收集量提供的統計數字，海事處需要多少人手和進行檢查的頻密程度為何，以及新計量方法會否增加開支。

33. **海事處處長**在公開聆訊上表示及在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中補充，現時有 10 名二級海事督察和 4 艘巡邏小輪主要負責巡查全港海上清潔狀況和監察承辦商的表現。海事處會把突擊檢查 4 個收集站的次數增加至每月 8 至 10 次，以監察承辦商在匯報垃圾收集量方面的表現。新措施將由現有編制的人員執行，因此不會涉及額外開支。

34. 關於審計署署長報告書第 2.6 段，委員會詢問，既然承辦商就海上垃圾收集量提供的統計數字會納入海事處的管制人員報告，作為其中一項重要表現指標，以評核海事處應對海上垃圾的工作，海事處以往的做法為何不核實那些統計數字，以及除"海上垃圾收集量"外，海事處會否考慮在其管制人員報告採用其他表現指標，以更充分反映該處應對海上垃圾的工作。

海事處收集和清理海上垃圾的工作

35. **海事處處長**在其2021年3月25日的函件(附錄9)中解釋，海事處於1989年管制人員報告中表示，“因垃圾的分布、數量及集中程度難以量化表現”。在考慮就海上垃圾清理及處置服務合約進行下一次招標工作前，海事處會探討在管制人員報告加入其他適合的表現指標。

36. 委員會從審計署署長報告書第2.6段知悉，海事處不以海上垃圾收集量評估承辦商的表現。委員會詢問是否有任何其他量化指標，可協助海事處有效評核承辦商的表現。

37. **海事處處長**在公開聆訊上回應時表示及在其2021年3月25日的函件(附錄9)中補充，海事處現時在合約中採用目標為本的規格。根據合約，承辦商須在服務時間內把香港水域的清潔狀況維持在“良好”級別。在發現海面清潔狀況低於“良好”級別時，承辦商須在指明時限內將清潔狀況回復至“良好”級別。海事處會在檢討海上垃圾清理及處置服務時，檢視如何加入其他量化指標，以更有效監察承辦商的表現。

38. 委員會詢問向承辦商追討審計署署長報告書第2.14(a)段所述在大埔區水域合約下多付的處置費的進展。**海事處處長**在公開聆訊上表示及在其2021年3月25日的函件(附錄9)中補充，海事處已於2020年9月向承辦商成功追討在大埔區水域合約下多付的廢物轉運站處置費，涉及金額共2,234元。大埔區水域合約的招標文件已清楚訂明，有關處置海上垃圾的一切費用均由承辦商負責。海事處日後擬備全港水域合約的招標文件時，亦會加入條文，列明海上垃圾處置費會由承辦商負責。

39. 關於審計署署長報告書第2.19段，委員會詢問，對於承辦商沒有按照全港水域及大埔區水域兩份合約的規定事先取得海事處的書面批准，便委聘分判商每天把海上垃圾運往處置地點，海事處為何不對承辦商作出任何懲罰。

40. **海事處處長**在公開聆訊上回應時表示及在其2020年12月29日和2021年3月25日的函件(分別載於附錄10及附錄9)中

海事處收集和清理海上垃圾的工作

進一步解釋，在全港水域和大埔區水域兩份合約下所作的分判安排涉及承辦商租賃車輛在陸上運送收集到的海上垃圾。由於分判安排既沒有影響提供服務的質素，亦沒有對政府造成任何損失或損害，所以海事處沒有向承辦商發出服務表現違約通知書。然而，海事處已提醒承辦商日後須恪守合約的條款和條件。

41. 委員會詢問海事處基於甚麼理據，就全港水域合約下的上述分判安排給予事後批准。**海事處處長**在公開聆訊上回應時表示及在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中補充，承辦商透過使用從分判商租賃的車輛履行合約規定，而海事處並無因承辦商使用租賃車輛運送海上垃圾而招致額外開支和受到實質影響。因此，海事處於 2020 年 7 月批准承辦商在全港水域合約下所作的分判安排。然而，海事處同意該事件並不理想，倘承辦商日後再有違約，海事處便會採取行動。

42. 委員會從大埔區水域合約的條文知悉，政府通常只會在緊急或特殊情況下才批准將服務分判。委員會詢問海事處就第 40 段所述在大埔區水域合約下所作的分判安排給予事後批准時有何考慮因素及/或理據。

43. **海事處處長**在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中解釋，當海事處接獲承辦商尋求該處批准將服務分判的函件時，距離上一份大埔區水域合約於 2020 年 9 月的屆滿日期只有兩個月。海事處經考慮這些情況後，於 2020 年 8 月給予相關批准。

C. 監察海上垃圾清理及處置服務

44. 根據審計署署長報告書第 3.3(c)段，承辦商須按服務範圍的指定時限，把香港水域任何部分的清潔狀況回復至"良好"級別。應委員會的要求，**海事處處長**在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中分別提供承辦商於 2020 年能及未能在指定時限內處理的個案數字，並表示在 2020 年有兩宗個案，當中承辦商因特別情況而需要額外時間把海水清潔狀況回復至"良好"級別。她解釋，當承辦商在特殊情況下未能於指定時限內完成清理工作時，例如需時調派近岸清潔隊或需要額外時間清理大量漂浮垃

海事處收集和清理海上垃圾的工作

坡，海事處巡邏人員便會與承辦商商討，以提出解決問題的建議。

45. 關於審計署署長報告書第 3.3(d)及 3.3(e)段，委員會詢問海事處如何能夠確保承辦商按全港水域合約的規定，在服務時間內有至少 50%的承辦商垃圾清理/收集船隊運作，並於每天上午 8 時至下午 7 時連續 9 個工時提供近岸清潔服務。

46. **海事處處長及海事處助理處長/策劃及海事服務**在公開聆訊上表示，以及**海事處處長**在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中補充，承辦商會在每一個工作天前，將每天船隻調配表交予海事處，並在服務完成後提交一份每天情況報告，供海事處檢查和記錄。海事處在日常巡邏時，也會檢查承辦商有否提供每天船隻調配表所列的船隻在指定時間內提供服務。

47. 委員會提述審計署署長報告書第 3.8 段表六，該表關乎海事處於 2019 年在 12 個巡邏區進行日常清潔巡邏和直升機巡察的次數。委員會詢問為何在 12 個巡邏區中，有 3 個(即區 4(西貢)、區 8(大嶼南)及區 9(大嶼西))未能達到每月進行最少一次日常清潔巡邏的要求；如何釐定 12 個巡邏區每區的巡邏次數，以及為何海事處沒有每月在區 4(西貢)和區 9(大嶼西)進行至少一次日常清潔巡邏或直升機巡察。

48. **海事處處長及海事處助理處長/策劃及海事服務**在公開聆訊上解釋，以及**海事處處長**在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中補充：

- 海事處的巡邏路線會因應實際運作情況和需要而有所改動，例如天氣狀況及突發的海上事故等。在這些特別情況下，海事處須調配巡邏船處理緊急情況，因而可能導致某些其他巡邏區在當月未能達到日常清潔巡邏次數的要求；及
- 海事處自 2020 年 11 月起已加強監督其日常清潔巡邏，並會於每月中旬檢視每個巡邏區的巡邏次數。至

海事處收集和清理海上垃圾的工作

於巡邏範圍未有涵蓋的區域，海事處會盡快安排人員巡邏有關區域。自 2020 年 10 月起，直升機巡察路線已涵蓋區 9(大嶼西)。

應委員會的要求，**海事處處長**在其上述函件中提供 12 個巡邏區於 2020 年進行日常清潔巡邏和直升機巡察的次數。

49. 關於審計署署長報告書第 3.9(b)段，委員會詢問為何在 12 個巡邏區中，區 9(大嶼西)和區 10(沙洲和新界北)這兩區並不屬 6 條直升機巡察路線任何一條的涵蓋範圍。

50. **海事處助理處長/策劃及海事服務**在公開聆訊上解釋及**海事處處長**在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中補充，在設計直升機巡察路線時，海事處主要考慮過往較多垃圾堆積的地方、較多投訴的地區、巡察路線所需的飛行時間等。鑒於上述因素，海事處未有把區 9 和 10 納入過往直升機巡察路線的涵蓋範圍。然而，海事處近期曾進行檢討，考慮到接獲的服務要求遍布香港各區水域，該處已由 2020 年 10 月起，把這兩區納入直升機巡察範圍。

51. 關於審計署署長報告書第 3.7(d)段，委員會關注到，海事處污染控制小組內負責進行日常清潔巡邏的二級海事督察職級的現有人手編制，是否足以執行所要求的巡邏次數。

52. **海事處處長**在公開聆訊上解釋及在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中補充，海事處污染控制小組現時的編制有 10 名二級海事督察和 4 艘巡邏船，負責巡查全港海上清潔狀況和監督承辦商提供海上清理服務的表現。除海上發生溢油及相關事故外，巡邏人手大致能達致每月最少一次的要求。

53. 委員會詢問海事處會否探討運用資訊科技，以便應對海上垃圾的工作，包括涉及承辦商提交海上垃圾收集紀錄、向承辦商轉介服務要求/投訴，以及監察海事處巡邏人員日常清潔巡邏的工作。

海事處收集和清理海上垃圾的工作

54. **海事處助理處長/策劃及海事服務**在公開聆訊上回應時表示及**海事處處長**在其2021年1月4日及3月25日的函件(分別載於**附錄8**及**附錄9**)中補充,承辦商使用電郵及傳真向海事處報告前線員工的工作紀錄,以及他們就轉介服務要求/投訴的最新情況所作的回覆。海事處會與承辦商探討進一步運用資訊科技,以便利海上垃圾清理和處置服務的日常管理和監督工作。海事處亦會研究使用可應用的資訊科技,以加強監察前線巡邏人員進行的日常海上清潔巡邏。此外,海事處添置了兩部無人機,現正進行測試,預計可由2021年第二季開始使用那些無人機協助監察海面清潔狀況。海事處會在那些無人機投入服務半年後檢視有關成效。

55. 委員會詢問海事處處理與海上垃圾有關的服務要求/投訴的程序。**海事處助理處長/策劃及海事服務**在公開聆訊上回應時表示及**海事處處長**在其2021年3月25日的函件(**附錄9**)中補充,在收到海上垃圾報告時,海事處會指示承辦商清理有關水域。承辦商在收到海事處的通知後,須在30至120分鐘內(視乎該水域所在位置而定)將清潔狀況回復至"良好"級別。承辦商完成海上垃圾清理工作後,海事處會在情況許可下派員檢查該水域的清潔狀況。如清理後的海水清潔狀況仍未如理想,海事處人員會指示承辦商重新調撥資源及人手加強清理工作,直至清潔狀況符合要求。海事處繼而會就相關的服務要求/投訴作出回覆。

56. 委員會從審計署署長報告書第3.11段圖三察悉,在12個巡邏區中,有3區(即區4(西貢)、區8(大嶼南)及區9(大嶼西)的巡邏次數較少,但這3區接獲的服務要求次數卻多於巡邏次數。委員會詢問海事處會否考慮從其他巡邏次數遠多於服務要求/投訴次數的區域,調配巡邏資源至這3區。**海事處處長**及**海事處助理處長/策劃及海事服務**在公開聆訊上回應時表示,以及**海事處處長**在其2021年3月25日的函件(**附錄9**)中補充,海事處會因應就某巡邏區接獲的服務要求/投訴的性質和數目規劃如何調配資源。

57. 據審計署署長報告書第3.13段所載,承辦商在避風塘和海濱長廊進行海上垃圾清理工作的表現未如理想。委員會對此

海事處收集和清理海上垃圾的工作

表達關注，並詢問海事處透過甚麼工作，監察承辦商的海上垃圾清理工作，特別是避風塘和海濱長廊的清理工作，以及海事處將採取甚麼措施處理這些地方的海上垃圾。

58. **海事處總經理/海事服務李建邦先生**在公開聆訊上回應時表示及**海事處處長**在其 2021 年 1 月 4 日及 3 月 25 日的函件(分別載於附錄 8 及附錄 9)中表示：

- 海事處主要透過在各個水域(包括避風塘和海濱長廊)進行日常突擊巡邏、審閱承辦商提交的各類工作報表及報告，以及每月與承辦商舉行合約管理委員會會議，監察承辦商的表現；
- 海事處亦會在巡邏時突擊檢查優先清理海域，包括但不限於長洲避風塘、三家村避風塘、屯門避風塘和觀塘避風塘，以確保海水清潔狀況符合要求；
- 海事處將於 2021 年 3 月底在觀塘避風塘設置浮欄，以阻截漂浮垃圾，並會由 2021 年第二季開始使用無人機協助監察海水清潔狀況；及
- 海事處會在海上垃圾清理及處置服務的檢討中審視清理安排，從而在日後進一步加強個別地點的清理工作要求。

59. 委員會從公開聆訊知悉，由於避風塘經常泊滿船隻，導致承辦商在收集和清理海上垃圾時遇到運作上的困難。委員會詢問海事處有否就這方面採取任何措施協助承辦商。

60. **海事處總經理/海事服務**在公開聆訊上表示及**海事處處長**在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中補充，在某些情況下，例如颱風及暴雨過後，或漂浮垃圾堆積在繫泊船隻的隔隙間而承辦商的船隻難以或無法到達清理，承辦商或需以多於合約所訂的時間恢復海上清潔狀況。海事處已提醒承辦商如遇到困難而無法在指定時限內完成清理工作，便須通知該處，並繼續跟進直至清理工作完成為止。在有需要時，海事處會指示承辦商

海事處收集和清理海上垃圾的工作

重新調配船隻和近岸清潔隊，協助清理工作船不能到達的水域。該處並會清空停泊區，以便承辦商進入清理。

61. 關於審計署署長報告書第 3.20 段，委員會詢問有關承辦商調配遊樂船隻進行海上垃圾清理工作的問題的最新發展、海事處就這問題向承辦商發出服務表現違約通知書的總數，以及海事處所採取的執法行動。

62. **海事處處長**在公開聆訊上表示及在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中補充，經調查後，海事處於 2017 年在全港水域合約下向承辦商發出兩張違約通知書，以及於 2018 年在大埔區水域合約下向承辦商發出一張違約通知書。承辦商承諾不會再使用非合適船隻進行海上垃圾清理工作。海事處亦已就這個案徵詢律政司的法律意見，律政司認為未有足夠證據針對承辦商的上述違約做法提出檢控。

63. 委員會詢問承辦商如不遵從海事處發出的服務表現違約通知書，將有何後果。**海事處處長**在公開聆訊上回應時解釋及在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中補充，根據全港水域合約條款第 36.3 條第(ii)項和大埔區水域合約條款第 36.3 條第(b)項，倘承辦商未能遵從根據條款第 36.2 條向其發出的服務表現違約通知書，或違反事項不能予以補救，政府應有權從應付承辦商的款項中扣減合理或其認為合適的款額，以反映政府因為違反事項而蒙受的實際損失，包括行政費用，而有關款額將根據價格建議書中的收費比率計算。

64. 委員會詢問過去 5 年向承辦商發出的服務表現違約通知書數目，以及海事處會否行使其在兩份合約條款第 38.2 條下的權利，⁹根據條款第 38.1 條對承辦商施加處罰，以期阻嚇承辦商進一步違反合約條款。

⁹ 根據全港水域和大埔區水域海上垃圾清理及處置服務的兩份合約，政府可在條款第 38.1 條所提述的任何情況下，例如在重大程度上違反合約條件，或承辦商未經政府代表事先書面同意分判其權利或責任，行使條款第 38.2 條列出的權利，例如暫停向承辦商付款及終止合約。

海事處收集和清理海上垃圾的工作

65. **海事處處長**在公開聆訊上表示及在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中補充，過去 5 年，該處就承辦商使用非合適船隻進行海上垃圾清理工作，向其發出 3 張服務表現違約通知書。由於承辦商在收到通知書後已作出糾正，海事處未有就那些違約事件再對承辦商施加處罰。至於第 40 段提及的未經批准的分判安排，海事處已給予事後批准，不會再對承辦商施加處罰。然而，倘承辦商日後再次違反合約，海事處會採取行動和考慮向承辦商施加處罰。此外，海事處會在海上垃圾清理及處置服務的檢討中檢視相關的罰則條文，以加強阻嚇作用。

66. 關於審計署署長報告書第 3.24 段，委員會詢問海事處對 4 個收集站的運作所進行的監察工作，以及為確保收集站得到妥善管理而採取的措施。**海事處處長**及**海事處助理處長/策劃及海事服務**在公開聆訊上表示，以及**海事處處長**在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中補充，海事處人員在巡邏各區時，會不時視察收集站的情況，包括暫存垃圾的情況和收集站的清潔情況。由 2021 年 1 月起，海事處已把每月在不同收集站進行突擊檢查的次數增加至 8 至 10 次，檢查項目包括當值主管是否在場、整體清潔狀況、有否把閘門上鎖、有否在當眼位置貼上警告標誌、有否採取防鼠措施及清空垃圾暫存斗。

67. 委員會進一步詢問海事處有否因承辦商未有依照合約規定營運茶果嶺和鴨脷洲收集站而對其施加任何處罰。**海事處處長**在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中回應時表示，就茶果嶺收集站衛生情況欠佳的情況，海事處已責成承辦商加強清理工作。至於鴨脷洲收集站未駐有承辦商員工一事，海事處亦已責成承辦商安排駐場主管。由於承辦商已立即採取跟進行動糾正不善之處，海事處並沒有對承辦商施加處罰。

68. 關於審計署署長報告書第 3.26、3.28(b) 及 3.29(b)段，海事處在公開聆訊上告知委員會，鴨脷洲收集站的起重裝置自 2017 年 10 月起已有故障，但要到 2021 年 11 月才能夠更換。委員會詢問為何海事處需要如此長時間安排更換、在這段期間內承辦商如何在不使用起重裝置的情況下，將海上垃圾由船隻卸下至鴨脷洲收集站，以及海事處是否完成檢視為茶果嶺和鴨脷洲收集站配備起重裝置的需要。

海事處收集和清理海上垃圾的工作

69. 海事處處長、海事處副處長(2)施金獎先生及海事處助理處長/策劃及海事服務在公開聆訊上解釋，以及海事處處長在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中補充：

- 關於更換鴨脷洲收集站的起重裝置，海事處需要時間與機電工程署("機電署")協調，以提出更換裝置的撥款申請。獲批款項後，機電署代表海事處進行招標程序。然而，原定於 2020 年上半年完成的採購程序因疫情而有所延誤。海事處已與機電署落實有關安排，目標是於 2021 年 11 月更換起重裝置。在更換起重裝置前，承辦商可安排設有起重裝置的垃圾收集船把垃圾卸下暫存斗；及
- 茶果嶺收集站日後將配合當區的發展計劃而遷移。因此，如起重裝置維修後不久便要拆毀，將不合乎成本效益。由於承辦商已安排設有起重裝置的垃圾收集船把垃圾卸下暫存斗，海事處暫時不會維修有關的起重裝置。

70. 委員會詢問海事處會否因茶果嶺和鴨脷洲收集站使用量偏低而檢視保留那些收集站的需要。**海事處處長**在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中回應時表示：

- 茶果嶺收集站自 1995 年運作至今，主要用作處理從香港東面水域收集的海上垃圾。每年有 20%至 30%的海上垃圾由茶果嶺收集站運送到處置地點處置，因此該收集站現階段仍須保留；及
- 鴨脷洲收集站主要用作處理從香港南面水域收集的海上垃圾，每年約有 30%至 40%的海上垃圾由鴨脷洲收集站運送到處置地點處置。在颱風季節，這收集站亦會支援香港南面水域和香港仔避風塘的清理工作，而工作船可節省前往其他收集站所需的時間。因此，這個收集站亦須保留。

D. 其他相關事宜

71. 關於審計署署長報告書第 4.4 段表九，委員會要求當局解釋與海上棄置廢物相關的執法個案宗數偏低的原因；在 2015 年至 2019 年期間，這些個案的宗數僅介乎 13 至 17 宗。委員會質疑統計數字是否顯示海事處的執法力度不足，並詢問對於審計署在審計署署長報告書第 4.6 段建議安排更多以便衣人員執法的打擊海上棄置廢物行動，海事處有何跟進行動。

72. **海事處處長及海事處副處長(2)**在公開聆訊上解釋及**海事處處長**在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中補充，海事處每天均會安排小輪在香港水域內巡邏，以打擊海上棄置廢物的行為和檢控違規人士。針對海上棄置廢物行為作出檢控的工作並不容易，因為在巡邏船上身穿制服的海事處執法人員容易被人看見。為加強執法工作，海事處自 2021 年開始已安排約 30% 的打擊海上棄置廢物行動由便衣人員執行。在行動中，便衣執法人員會巡視沿岸地區，並針對海上棄置廢物的行為進行執法行動。

73. 委員會從審計署署長報告書第 4.7 段表十知悉，環保署委託進行並於 2015 年 4 月發表報告的海上垃圾研究顯示，岸邊及康樂活動和海洋/水道活動所產生的垃圾量約佔本港海上垃圾的 89%。委員會詢問，海事處和環保署在策劃執法行動和舉辦公眾教育及宣傳活動時，有否考慮上述研究的結果，以遏止海上垃圾的源頭活動。

74. **海事處副處長(2)**在公開聆訊上表示及**海事處處長**在其 2021 年 3 月 25 日的函件(附錄 9)中補充：

- 海上垃圾研究報告就改善海岸線的清潔情況提出 5 項建議。在環保署的統籌協調下，海事處與環保組織一同清理海上垃圾。海事處於 2020 年共參與 9 次與環保組織合辦的聯合清潔行動。海事處亦分別與食物環境衛生署和漁農自然護理署進行聯合清潔行動，並於 2020 年進行 3 次針對海上棄置廢物的執法行動；及

海事處收集和清理海上垃圾的工作

- 海事處會進行宣傳及教育活動，例如向船隻和海上運作持份者派發單張，以提高公眾對保持海上清潔的意識，並從源頭減少海上棄置的廢物。海事處亦會在農曆新年前及休漁期前與避風塘的持份者舉行管理會議，藉此推廣保持海上清潔的信息，並派發宣傳單張提醒業界及船戶妥善處理生活垃圾。

75. **環境保護署助理署長(水質政策)**在公開聆訊上表示及**環境保護署署長**在其2021年3月25日的函件(附錄7)中補充，因應海上垃圾研究的結果，環保署自2015年起協調其他政府部門支援義工團體舉辦多達1 600次海岸清潔活動，而環保署亦主辦了78場"海岸清潔日"活動，參與人數超過2 700人。為推廣防止垃圾污染海洋的信息，環保署舉辦了不同形式的公眾教育及公眾參與活動，詳情載於上述函件。環保署亦協調前海岸清潔跨部門工作小組成員推行防止垃圾流入海洋的措施。

76. 應委員會的要求，**環境保護署署長**在其2021年3月25日的函件(附錄7)中提供海灘清潔情況的統計數字。據環境保護署署長表示，優先處理沿岸地點的清潔情況自2015年已有顯著改善。現時在海岸清潔情況的五級評分制下，97%的優先處理地點的平均清潔評級介乎"一級——良好"至"三級——一般"，在定期檢查中亦沒有發現有地點的評級為"五級——欠佳"。

77. 關於審計署署長報告書第4.15段，委員會詢問海事處和環保署有何措施確保"海岸清潔"網站就海上垃圾清理工作提供的資料準確和適時更新，以及海事處更新及管理該網站上與其工作相關的資料的機制為何。

78. **環境保護署助理署長(水質政策)**在公開聆訊上回應時表示及**海事處處長**在其2021年1月4日及3月25日的函件(分別載於附錄8及附錄9)中表示，該網站由環保署管理。海事處會按照環保署的要求，每季檢視及更新該網站上與海事處相關的資料。海事處經檢視該網站上與該處相關的資料後，已向環保署提供最新資料，讓該署在2020年9月16日更新該網站的資

海事處收集和清理海上垃圾的工作

料。每當與海事處相關的工作有重大調整時，海事處會主動檢視有否需要相應修改該網站上的相關內容。

79. 委員會提到審計署署長報告書第 4.17(b)段，並詢問以浮欄應對海上垃圾問題的試驗計劃的最新進展，以及試驗計劃的預算開支有何變化。**海事處處長**在公開聆訊上表示及在其 2021 年 1 月 4 日及 3 月 25 日的函件(分別載於附錄 8 及附錄 9)中補充，海事處於 2020 年 6 月在政府船塢試用新購置的兩組浮欄，並於 2020 年 10 月中旬在西區公眾貨物裝卸區進行進一步測試。然而，測試結果顯示西區公眾貨物裝卸區所在位置浪湧較多，並不適合設置浮欄。海事處其後於 2020 年 11 月底在觀塘避風塘設置浮欄，以測試浮欄在不同水域阻截海上垃圾的成效。測試結果顯示浮欄可有效阻截於平靜和遮蔽水域中的海上漂浮垃圾。因此，海事處將於 2021 年 3 月底在觀塘避風塘設置浮欄。試驗計劃的開支已納入海事處污染控制小組的整體預算內。

E. 結論及建議

整體意見

80. 委員會：

— 強調：

- (a) 管制人員報告所載的表現指標是政府當局制訂策略和優次的重要因素，也是立法會議員考慮政府當局撥款申請的重要因素。因此，表現指標必須合理準確，並能真實反映有關政策局/部門的表現；及
- (b) 雖然政府當局認為外判是向市民提供服務的有效方法，以滿足公眾對更佳服務日益增加的需求，但採購部門有責任密切監察承辦商的表現，並定期檢視外判服務的成效，以達致成本效益及確保提供優質服務；

海事處收集和清理海上垃圾的工作

匯報海上垃圾收集量

一 對下述情況深表關注：海上垃圾收集量載於海事處的管制人員報告，是該處應對海上垃圾這項工作的重要表現指標，但海事處未有確保海上垃圾收集量合理準確，並能真實反映該處應對海上垃圾的表現，這可見於以下情況：

- (a) 在海事處海上垃圾清理及處置服務合約¹⁰下收集到的海上垃圾數量，過往是以體積(而非實際重量)估算，再換算成公噸，才向海事處匯報，其後納入海事處的管制人員報告；
- (b) 在 2012 年至 2019 年期間，環境保護署("環保署")就海事處承辦商在堆填區和廢物轉運站處置的都市固體廢物記錄的數量，與海事處管制人員報告所載的海上垃圾收集量出現明顯差異。總體來說，前者只佔後者的 19.9%(介乎 2019 年的 16.9%與 2014 年的 25%之間)。此外，前者除包括海上垃圾外，或許還包括其他都市固體廢物；
- (c) 海事處應對海上垃圾工作的經常開支，由 2016-2017 年度的 4,079 萬元大幅增加 150%至 2020-2021 年度預算的 1 億 195 萬元。然而，海事處過去 10 年每年的海上垃圾收集量維持平穩，約為 15 000 至 16 000 公噸；及
- (d) 海事處並無核實承辦商就海上垃圾收集量所提供的統計數字是否準確；

一 知悉：

- (a) 自 2021 年 1 月 1 日起，海事處已指示承辦商以立方米量度使用指定容器收集的海上垃圾的實際數量，而非依循以往做法，根據收集到多少個袋的垃圾來"估算"重量。¹¹此外，海事處一直有每月

¹⁰ 海事處自 2005 年 7 月起把所有海上垃圾清理及處置服務外判。

¹¹ 根據海事處，1 公噸垃圾相當於大約 55 個"大垃圾袋"(每個尺寸約為 1.0 米 x 0.9 米)或 220 個"袋"(每個尺寸約為 0.8 米 x 0.5 米)的垃圾。

海事處收集和清理海上垃圾的工作

就承辦商處理垃圾的程序進行突擊檢查，以確保承辦商提供的相關統計數字準確；

- (b) 海事處已在其管制人員報告內增添備註，說明估算海上垃圾收集量所用的計量單位，並定期覆核海上垃圾處置量和承辦商匯報的海上垃圾收集量；及
- (c) 海事處在考慮就全港水域海上垃圾清理及處置服務合約進行下一次招標工作前，會進行檢討，研究如何加入其他量化指標，從而更有效監察承辦商的表現，以及探討在海事處管制人員報告加入其他適合的表現指標，以反映該處應對海上垃圾的表現；

一 建議：

- (a) 鑒於海事處承辦商收集到的所有海上垃圾均會在環保署的處置設施處置，海事處應考慮在其管制人員報告內匯報環保署就海事處承辦商處置的海上垃圾記錄的實際重量，務求以更準確和一致的方式匯報海上垃圾收集量；
- (b) 海事處應進一步檢討純粹依賴"海上垃圾收集量"作為表現指標，讓持份者據以評估海事處在調配資源收集和清理海上垃圾方面的成本效益，是否有效和有意義的做法；及
- (c) 海事處應探討其他可更有效評估承辦商表現的量化指標，例如海水的潔淨程度、海上垃圾運輸車的出勤率、巡查次數及回應由海事處轉介的投訴/服務要求平均所需的時間；

管理外判合約

- 一 對下述情況表示極度關注：海事處未能有效管理其海上垃圾清理及處置服務合約，以達致最佳的成本效益及確保承辦商遵從合約條款，這可見於以下情況：

海事處收集和清理海上垃圾的工作

- (a) 海事處自 2005 年 7 月起把所有海上垃圾清理及處置服務外判，並於 2011 年 10 月革新外判安排，把先前兩份合約合併為一份涵蓋全港水域的合約。到 2018 年 10 月，海事處就大埔區水域的海上垃圾清理及處置服務，與同一承辦商簽定一份額外合約。該份合約在服務範圍、承辦商提供的服務及調撥的資源等方面的內容，均與全港水域合約在這些方面的內容重疊；
- (b) 海事處就大埔區水域簽定額外合約前，並沒有進行成本分析，比較更改現有全港水域合約以加入大埔區水域的特殊服務要求，與就大埔區水域批出額外合約的相對成本；
- (c) 承辦商未有按照合約規定事先取得海事處的書面同意，便把全港水域和大埔區水域兩份合約所訂在整段合約期內每天運送海上垃圾的服務，分判予同一分判商。就前一份合約的分判安排而言，承辦商直至 2020 年 3 月(即分判安排生效 29 個月後)才通知海事處。至於後一份合約的分判安排，承辦商則至 2020 年 8 月(即分判安排生效 22 個月後及合約結束前兩個月)才通知海事處；
- (d) 在處理上述未經批准的分判安排時，海事處只提醒承辦商日後須恪守合約的條款和條件，卻沒有因承辦商違規而對其執行合約所訂的罰則條文，例如發出服務表現違約通知書及減付費用；
- (e) 雖然大埔區水域合約訂明政府通常只會在緊急或特殊情況下批准把服務分判，但海事處在事後批准分判安排時，除表示所提供的服務不會受到影響外，並無提出任何充分理據；及
- (f) 對於承辦商未能按照全港水域合約訂明的要求，在多個避風塘和海濱長廊¹²進行海上垃圾清理工作，以及運作 4 個海上垃圾收集站("收集站")，

¹² 請參閱審計署署長報告書第 3.13 段，以了解詳情。

海事處收集和清理海上垃圾的工作

海事處並無根據相關合約條文採取任何跟進行動；

— 知悉：

- (a) 海事處將於現有大埔區水域合約於 2022 年 9 月屆滿前，檢討大埔區水域和全港水域海上垃圾清理及處置服務的合約安排；
- (b) 由於上述分判安排既沒有影響提供服務的質素，亦沒有對政府造成任何損失或損害，所以海事處不會對承辦商予以懲罰。然而，海事處承認，以事後批准的方式糾正那些事件的做法並不可取。倘若承辦商再次不遵從有關規定，海事處便會採取行動，並考慮就承辦商進一步違反合約條文施加處罰；及
- (c) 海事處在檢討海上垃圾清理及處置服務時，會檢視合約所載的罰則/終止條文，以加強阻嚇作用，防止承辦商日後進一步不遵從合約規定；及

— 促請：

- (a) 海事處在全港水域和大埔區水域兩份合約於 2022 年 9 月屆滿前進行成本分析，比較在全港水域合約中加入大埔區水域的特殊服務要求，與就大埔區水域批出額外合約的相對成本；
- (b) 海事處因應外判海上垃圾清理及處置服務的經常開支急升，在現有全港水域合約於 2022 年 9 月屆滿前全面檢討其內容，包括合約期，以及服務要求(例如所需船隻數目及 4 個收集站的運作)，從而找出方法減低合約價格；
- (c) 海事處定期檢討其海上垃圾清理及處置服務的成效，以期達致成本效益及確保提供優質服務；

海事處收集和清理海上垃圾的工作

- (d) 海事處加強監察承辦商的表現，並行使其在兩份合約下的權利，在適當時候對承辦商施加適當的處罰，以期阻嚇承辦商進一步不遵從合約條款；
- (e) 海事處要求屬下人員就承辦商違反合約條件但不建議施加處罰的個案，適當地提供及記錄理據；及
- (f) 海事處探討更廣泛地運用資訊科技，以便利其應對海上垃圾的工作，特別是有關承辦商提交海上垃圾收集紀錄、向承辦商轉介服務要求/投訴以供跟進，以及監察海事處巡邏人員進行的日常海上潔淨巡邏的工作。

具體意見

81. 委員會：

管理海上垃圾清理及處置合約

一 對以下情況表示極度關注：

- (a) 全港水域及大埔區水域海上垃圾清理及處置服務兩份合約均批予同一承辦商，而該承辦商自 2005 年 7 月起一直是提供這些服務的單一承辦商；
- (b) 全港水域合約最近 3 次招標工作所收標書的數目一直呈下降趨勢，由 2011 年的 4 份降至 2017 年的兩份，而合約金額則顯著增加 135.6%，由 2011 年的 1 億 8,990 萬元增至 2017 年的 4 億 4,740 萬元；
- (c) 現有全港水域合約(由 2017 年 10 月起至 2022 年 9 月止)的招標文件沒有訂明在廢物轉運站處置垃圾所招致的費用會由政府承擔，但海事處仍繼續向承辦商發還這些費用的安排(承辦商通常使用的新界東南堆填區自 2016 年 1 月起已停止接收都

海事處收集和清理海上垃圾的工作

市固體廢物)。這做法或會造成不公平的情況，並損害招標工作的公正性；

- (d) 自大埔區水域之前一份合約在 2018 年 10 月生效後，海事處一直有向承辦商發還廢物轉運站所收取的處置費，但按照合約條文，這些處置費本應由承辦商承擔；
- (e) 承辦商沒有按照全港水域及大埔區水域兩份合約的規定備存有關車輛調配及工作情況的出勤紀錄及工作日誌，以供海事處檢查；及
- (f) 合約並無規定承辦商在其提交的標書中列明的車輛，必須只用作提供海事處合約所訂的服務；

— 知悉：

- (a) 海事處一直按照《物料供應及採購規例》訂明的招標程序，為海上垃圾清理及處置服務合約進行招標，並無偏袒現有承辦商的情況；
- (b) 海事處會在考慮進行下一次招標工作前檢討現行做法，考慮審計署署長報告書第 2.24 段所載中央投標委員會在 2017 年所作的建議，包括延長投標期、縮短合約期，以及延長中標者的準備期，以期完善有關程序，並吸引更多投標者競投合約；
- (c) 海事處於 2020 年 9 月向大埔區水域合約的承辦商成功追討多付的廢物轉運站處置費，涉及金額共 2,234 元；及
- (d) 海事處處長同意審計署有關向承辦商發還處置費的建議，詳情載於審計署署長報告書第 2.15 段；

— 建議：

- (a) 為避免過分依賴單一承辦商提供海上垃圾清理及處置服務，海事處應研究進一步措施，在即將為這些服務進行的招標工作中提高競爭程度；及

海事處收集和清理海上垃圾的工作

- (b) 長遠而言，海事處應探討各種渠道，吸引新血(特別是年輕人)加入海上垃圾清理行業，以便在揀選可提供相關服務的承辦商時有更多選擇；

監察海上垃圾清理及處置服務

一 對以下情況深表關注：

- (a) 在 2019 年，在海事處 12 個巡邏區中，有 3 個(即區 4(西貢)、區 8(大嶼南)和區 9(大嶼西))未能按照其指引，達到每區每月進行最少一次日常清潔巡邏的要求。就這 3 區而言，未有進行日常清潔巡邏的月數由 1 至 6 個月不等，但接獲服務要求的次數遠多於巡邏次數；
- (b) 儘管海事處每年接獲大量來自公眾的服務要求(介乎 568 至 691 次)，但該處的指引僅訂明巡邏次數應與公眾投訴宗數相符，並無提及在選定巡邏區進行日常清潔巡邏時，亦應考慮接獲服務要求的次數；
- (c) 有避風塘和海濱長廊的情況未能符合服務要求，即如在服務時間內香港水域任何部分的清潔狀況低於"良好"級別，則須在指明時限內把清潔狀況回復至"良好"級別。海事處未能密切監察承辦商遵守這項要求的情況，亦未能提供適當支援，方便承辦商在避風塘進行海上清理工作；
- (d) 海事處的承辦商曾調配 4 艘第 IV 類別船隻(即遊樂船隻)清理海上垃圾，而根據《商船(本地船隻)(證明書及牌照事宜)規例》(第 548D 章)，該類別的船隻應僅作遊樂用途；
- (e) 雖然有海上垃圾卸入屯門和鴨脷洲的收集站，但承辦商沒有按合約規定，安排每天由上述兩個收集站運載海上垃圾到處置地點；
- (f) 茶果嶺及鴨脷洲的收集站並未駐有任何承辦商員工。茶果嶺收集站的衛生和安全狀況沒有保持於

海事處收集和清理海上垃圾的工作

令人滿意的水平，而站內的起重裝置一直未有維修。鴨脷洲收集站內的起重裝置自 2017 年 10 月起已有故障，但直至 2021 年 11 月才能更換；及

- (g) 審計署在 2004 年進行的審計中，也發現收集站在運作方面有相同的不當情況，包括未能每天把收集站內所有海上垃圾運走和於收集站提供充足人手，以及部分收集站的使用率偏低；¹³

— 知悉：

- (a) 海事處自 2020 年 11 月起已加強監察其日常清潔巡邏，並會在每月中旬檢視在每個巡邏區進行的巡邏次數；
- (b) 海事處已提醒承辦商，如遇到困難或無法在指明時限內完成清理工作，便需通知該處，並繼續跟進，直至清理工作完成；
- (c) 海事處會在海上垃圾清理及處置服務的檢討中審視避風塘和海濱長廊的清理安排，以進一步加強那些地點日後的清理工作要求；
- (d) 海事處已就承辦商使用非合適船隻進行海上垃圾清理工作，向其發出兩張服務表現違約通知書。根據徵詢律政司所得的法律意見，未有足夠證據提出檢控；
- (e) 由 2021 年 1 月起，海事處已加強監察承辦商管理收集站的工作，並增加突擊檢查收集站的次數，確保承辦商遵守相關運作規定；
- (f) 茶果嶺收集站將於日後遷移，起重裝置將於短期內拆毀，所以海事處認為維修該起重裝置不合乎成本效益。承辦商已安排設有起重裝置的垃圾收集船在茶果嶺收集站卸下垃圾；及

¹³ 在 2004 年 10 月發表的《審計署署長第四十三號報告書》第 9 章——"提供清理海上垃圾服務"。

海事處收集和清理海上垃圾的工作

(g) 海事處處長同意審計署在審計署署長報告書第 3.19 及 3.28 段就監察海上垃圾清理工作提出的建議；

- 促請海事處更努力確保承辦商嚴格遵守有關收集站運作的合約規定，並進行檢討，以評估在收集站使用率偏低的情況下，是否真有需要保留收集站；

其他相關事宜

- 對以下情況表示關注：

(a) 雖然前海岸清潔跨部門工作小組主席在 2016 年及 2017 年請海事處考慮日後在執法行動中安排便衣人員執法，以加強阻嚇作用，但在海事處於 2019 年執行的 280 次打擊海上棄置廢物行動中，270 次(96%)仍是在日常清潔巡邏中由身穿制服的海事處人員執行；及

(b) 雖然海事處於 2019 年 5 月通知立法會，該處計劃於 2019-2020 年度展開浮欄試驗計劃，在不會妨礙船隻交通的水域設置浮欄，以阻截漂浮垃圾，但截至 2020 年 8 月，海事處仍未展開試驗計劃；及

- 知悉：

(a) 海事處自 2021 年起已安排約 30% 的打擊海上棄置廢物行動由便衣人員執行；

(b) 鑒於試驗結果令人滿意，海事處已於 2021 年 3 月底展開在觀塘避風塘安裝浮欄的工程，以阻截漂浮垃圾；及

(c) 海事處處長同意審計署就針對海上棄置廢物的執法工作提出的建議(審計署署長報告書第 4.9 段)、就網站上發布資料提出的建議(審計署署長報告書第 4.14 段)，以及就應對海上垃圾的新措施提出的建議(審計署署長報告書第 4.21 段)。

跟進行動

82. 委員會：

- 要求海事處向委員會匯報其檢討海上垃圾清理及處置服務的結果；及
- 希望政府當局繼續向其報告落實委員會及審計署各項建議的進展。