

政府應對沿岸垃圾的工作

## A. 引言

審計署審查了政府應對沿岸垃圾的工作。

### 背景

2. 漂浮垃圾(即漂浮在海面的海上垃圾)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 負責收集，沿岸垃圾則由漁農自然護理署("漁護署")、食物環境衛生署("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。<sup>3</sup> 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。

3. 環境局於 2012 年統籌成立海岸清潔跨部門工作小組(於 2018 年 1 月改組並改稱為海洋環境管理跨部門工作小組)("工作小組")，以加強相關部門協力應對海上垃圾問題的工作。工作小組的主席由環境局常任秘書長擔任，環境保護署("環保署")則為工作小組的秘書處。<sup>4</sup> 環保署負責協調和加強工作小組成員部門在應對海上垃圾問題方面的工作，並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。

4. 委員會曾於 2021 年 3 月 12 日及 27 日舉行了兩次公開聆訊，就審計署署長報告書的審查結果及意見聽取證供。

<sup>1</sup> 根據環境保護署("環保署")於 2015 年完成的一項海上垃圾研究的報告，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。

<sup>2</sup> 關於海事處收集和清理海上垃圾的工作，請參閱本報告書第 4 部第 1 章。

<sup>3</sup> 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 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。康文署負責處理 41 個憲報公布泳灘的清潔工作。食環署則負責非刊憲泳灘和沒有劃歸其他政府部門負責的沿岸地區的清潔情況。

<sup>4</sup> 工作小組成員亦包括來自海事處、漁護署、康文署、食環署、渠務署、消防處、民政事務總署和香港天文台的代表。

政府應對沿岸垃圾的工作

---

---

委員會的報告書

5. 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 8 段)；
- 環境保護署對海岸清潔情況的監察工作(第 B 部)(第 9 段至第 17 段)；
- 漁農自然護理署的清潔工作(第 C 部)(第 18 段至第 35 段)；
- 康樂及文化事務署的清潔工作(第 D 部)(第 36 段至第 39 段)；
- 食物環境衛生署的清潔工作(第 E 部)(第 40 段至第 51 段)；
- 其他相關事宜(第 F 部)(第 52 段至第 62 段)；及
- 結論及建議(第 G 部)(第 63 段至第 65 段)。

序辭

6. 在委員會於 2021 年 3 月 12 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 11**。

7. 在委員會於 2021 年 3 月 12 日及 27 日舉行的公開聆訊上，**環境局局長黃錦星先生**、**環境保護署署長鄭美施女士**及**康樂及文化事務署署長劉明光先生**分別發表序辭。在委員會於 2021 年 3 月 27 日舉行的公開聆訊上，**食物環境衛生署署長(署理)黃淑嫻女士**以電腦投影片作簡報。上述各政府官員的序辭全文及電腦投影片資料分別載於**附錄 12**至**附錄 15**。

政府應對沿岸垃圾的工作

表現目標及時間表

8. 委員會在公開聆訊上知悉，工作小組並未就改善海岸線的清潔情況制訂任何表現目標或時間表。委員會詢問政府當局如何評估應對海上垃圾問題的措施是否符合成本效益。**環境保護署署長**在公開聆訊上及在其 2021 年 3 月 1 日及 31 日的函件(分別載於附錄 16 及附錄 17)中解釋：

- 工作小組並未就減少進入海洋的垃圾數量方面制訂目標或時間表，原因包括多個方面，當中有部分原因並非當局可以控制。舉例而言，垃圾可從多個渠道、地點和方式進入海洋，其整體數量亦不能準確量度。此外，海上垃圾的數量與季節和天氣變動及風向等因素有密切關係；
- 工作小組以岸灘的清理效果來衡量工作成效，並制訂了一套清潔程度評分制，<sup>5</sup>以監察特定海岸地點。工作小組一直定期檢視優先處理地點的清潔程度評分；
- 由於政府部門已加強清理海上垃圾，沿岸環境已有顯著改善。由 2015 年至 2020 年，沿岸垃圾的數量減少約 13%。在 2020 年，全部 29 個優先處理地點的平均清潔程度評分均屬"一級——良好"至"三級——一般"；及
- 環境局樂意在工作小組的平台上與各相關部門進行討論，以審視採用岸灘的清理效果來衡量工作成績和效益的做法。

**B. 環境保護署對海岸清潔情況的監察工作**

9. 委員會詢問環保署負責推展海岸清潔相關措施的人手編制及實際人員數目為何，各自的職能如何劃分。**環境保護署署長**在公開聆訊上及在其 2021 年 3 月 31 日的函件(附錄 17)中回應時表示，環保署現時負責海岸清潔工作的人手編制有 15 人，包

<sup>5</sup> 該評分制由環保署制訂，以評估各海岸地點的清潔情況，但漁護署、康文署及食環署並沒有採用該評分制來評估各自的服務地點的清潔情況。關於該評分制的詳情，請參閱審計署署長報告書第 2.4 段圖五。

政府應對沿岸垃圾的工作

括 2 位高級環境保護主任(其中一位兼負其他職務)、5 位環境保護主任/助理環境保護主任、2 位高級環境保護督察及 6 位環境保護督察。上述函件列有該等人員的職能和職責詳情。

10. 委員會就審計署署長報告書第 2.7 及 2.9(b)段有關以實地監測、無人駕駛飛機系統("無人機")及直升機的方式巡視海岸情況，要求當局提供資料以說明這些方法有何優點和限制、是否符合成本效益，以及環保署會如何善用這些方法更有效地監察海岸清潔情況。

11. **環境保護署署長和環境保護署助理署長(水質政策)陳志剛先生**在公開聆訊上表示，以及**環境保護署署長**在其 2021 年 3 月 31 日的函件(附錄 17)中補充：

- 環保署透過實地監測可以近距離觀察海岸地點，所得資料較清晰及準確。實地監測的整體費用比使用直升機巡視便宜，惟監察人員進行實地監測時需徒步巡視海岸，監測工作因而需時較長。此外，一些車輛/船隻無法到達的偏遠地區亦不能進行實地監測；
- 無人機的飛行路線、飛行高度、拍攝位置和角度均可準確重複，因此可更有效率地完成監測工作。惟無人機有嚴格的私隱和安全限制，其操作亦易受天氣狀況影響。此外，當局須在無人機擬議飛行日期前向民航處提交申請，因而不能以無人機作緊急或突發巡視。現時使用無人機的費用比直升機便宜，但比實地監測昂貴。隨着科技發展，使用無人機的費用日後或會下調；
- 環保署利用直升機巡視可以在短時間內迅速檢視廣泛範圍內海上和沿岸垃圾的分布情況。直升機適合用於緊急海上事故、惡劣天氣後海上垃圾驟增或公眾高度關注的海上事件等。惟直升機巡視不能對監測地點作出準確的清潔評級，而且費用非常高昂；及
- 在無人機合約期於 2021 年 5 月屆滿時，環保署會就無人機監測與實地監測進行深入的比較研究。

政府應對沿岸垃圾的工作

12. 根據審計署署長報告書第 2.9 段所述，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<sup>6</sup>（最長的一次遲了 106 天），而在該 24 次再次監測中，環保署只為其中 8 次作短時間改期。<sup>7</sup> 委員會詢問為何其餘 16 次再次監測不能在預定時限內進行。**環境保護署署長**在公開聆訊上表示，並在其 2021 年 3 月 31 日的函件(附錄 17)中補充，在該 16 次再次監測中，有 9 次是以直升機巡視方式進行再次監測，其餘 7 次在預定時限後 10 天至 31 天進行再次監測，原因是署方須因應人手緊張的情況而作出必要的臨時調配。

13. 關於審計署署長報告書第 2.17 段，委員會詢問環保署為何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。委員會又詢問環保署會否定期更新優先處理地點名單，以及優先處理地點的監測範圍和監測頻率。**環境保護署署長**和**環境保護署助理署長(水質政策)**在公開聆訊上表示，以及**環境保護署署長**在其 2021 年 3 月 31 日的函件(附錄 17)中補充：

- 環保署在 2015 年首次制訂優先處理地點名單，旨在讓工作小組為各部門集中資源清理當時備受關注及清潔情況較差的海岸地點；
- 由於在設立名單的首兩年內很多海岸地點的清潔情況很快得到改善，環保署進行了全面檢討，並於 2017 年 11 月更新優先處理地點名單，加入 14 個新地點及保留 15 個舊地點；
- 基於累積的經驗及觀察所得，根據地點的清潔情況檢討監測名單及監測頻率是最合適的做法，暫時無須再次進行類似 2017 年的大型檢討工作；及
- 自 2020 年外判實地監測工作後，環保署已將 29 個優先處理地點納入合約中須作每月監測的名單，以及新增了 90 個每季監測地點。環保署在重批合約時會根據監測地點過去一年的清潔狀況，檢討和更新監測地點名單，以及增減監測頻率。

<sup>6</sup> 根據環保署的監察機制，署方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。

<sup>7</sup> 據環保署所述，如因為天氣或物流安排突然有變，以及須因應突發緊急工作、緊急海上事故或惡劣天氣後海上出現大量垃圾而重訂工作及資源優次，作短時間改期(在一星期內)屬可以接受。

政府應對沿岸垃圾的工作

14. 關於審計署署長報告書第 2.17(a)及 2.19(a)段，委員會詢問環保署有何機制/措施監察承辦商的表現，並確保承辦商的監測工作符合環保署在合約中訂明的監測範圍和頻率要求。**環境保護署署長**和**環境保護署助理署長(水質政策)**在公開聆訊上表示，以及**環境保護署署長**在其 2021 年 3 月 31 日的函件(附錄 17)中補充：

- 環保署批出合約後會與承辦商舉行啟動會議，向後者講解海岸清潔監測事宜的基礎知識和背景；
- 環保署與承辦商進行聯合監測，在現場為後者提供訓練及指導；及
- 服務合約承辦商在每次完成海岸監測後，須於指定時間內提交監測報告及相片等。環保署亦會不時派員到監測地點進行突擊檢查。

15. 關於審計署署長報告書第 2.19(b)段，委員會詢問環保署會如何進一步加強透過"海岸清潔"專題網站提供有關海岸地點清潔情況的資料，以供公眾查閱。**環境保護署署長**和**環境保護署助理署長(水質政策)**在公開聆訊上答稱，以及**環境保護署署長**在其 2021 年 3 月 31 日的函件(附錄 17)中補充，環保署會每星期把公眾提供的最新海岸清潔活動資料及相片上載至"海岸清潔"專題網站，並會由 2021 年第二季起定期(例如每季)把 29 個優先處理地點各自的最新年度平均清潔評分上載至該網站。

16. 就審計署署長報告書第 2.22 至 2.25 段有關於 2020 年 7 月在屯門區及荃灣區的泳灘發現豬蹄一事，委員會知悉由於豬蹄不符合海上垃圾的概括分類，環保署沒有啟動香港應對境內發現大量海漂垃圾指引("《指引》")。<sup>8</sup> 委員會詢問政府當局就事

<sup>8</sup> 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。環保署亦已為應對因颱風、暴雨或重大環境事件而在香港境內發現大量海漂垃圾的情況編製指引。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。

政府應對沿岸垃圾的工作

件採取了甚麼跟進行動，以及從事件中汲取了甚麼教訓，以助日後處理出現大量海上垃圾的情況。

17. **環境保護署署長**和**環境保護署助理署長(水質政策)**在公開聆訊上答稱，以及**環境保護署署長**在其 2021 年 3 月 31 日的函件(附錄 17)中補充：

- 環保署在 2020 年 7 月 13 日接獲報告後已迅速要求相關部門盡快安排清理。環保署在同日及其後的數日到多個地點進行巡查，並即時通知相關部門發現豬蹄的地點。環保署亦到受影響的泳灘抽取泳灘海水樣本化驗，監測結果顯示泳灘水質並未受到影響；
- 環保署在 2020 年 7 月 13 日聯絡廣東省生態環境廳了解情況。根據後者的回覆，廣東省相關部門的調查無法確定豬蹄的源頭；
- 環保署在 2021 年 2 月更新《指引》，加入了一項新的啟動條件，以全面涵蓋其他物件異常出現於海面或岸灘的可能情況；及
- 環保署會繼續與內地當局就區域內各項海洋環境事宜加強溝通。

**環境保護署署長**在上述函件中進一步提供環保署就豬蹄事件的跟進行動時序列表。

### C. 漁農自然護理署的清潔工作

18. 委員會從審計署署長報告書第 3.2 段知悉，截至 2020 年 7 月 1 日，漁護署轄下 6 個海岸公園及 1 個海岸保護區的清潔工作根據 5 份經常性合約外判給 3 個承辦商。委員會詢問，漁護署在監督承辦商運作方面的人手為何。

政府應對沿岸垃圾的工作

19. **漁農自然護理署署長**在其 2021 年 3 月 1 日及 26 日的函件(分別載於*附錄 18*及*附錄 19*)中表示：

- 監管海岸公園及海岸保護區的清潔服務承辦商的工作主要由漁護署海岸公園組(西區)及海岸公園組(東區)的巡邏人員及督導人員負責。人手編制主要包括 3 名漁業主任級、9 名漁業督察級及 39 名農林助理員和技工級人員；及
- 漁護署一直以抽樣檢查方式監察清潔承辦商的工作。巡邏人員會定期視察現場清潔服務情況並作紀錄，督導人員亦會檢查承辦商就清潔服務提交的資料，以及與承辦商跟進巡邏人員實地視察時發現的個別情況。

20. 根據審計署署長報告書第 3.3 及 3.4 段，漁護署人員在每次實地視察後須填寫視察表格。然而，審計署知悉，因應不同視察報告的要求而有 3 份不同的視察表格。此外，在所有這些表格中，漁護署人員均無需提供承辦商員工的離開時間等重要資料。委員會詢問出現上述各問題的原因為何。

21. **漁農自然護理署署長梁肇輝博士**及**漁農自然護理署助理署長(郊野公園及海岸公園)(署理)葉彥博士**在公開聆訊上表示，以及**漁農自然護理署署長**在其 2021 年 3 月 26 日的函件(*附錄 19*)中補充，因應不同海岸公園及海岸保護區的地型特徵及運作模式有所不同，漁護署一直沿用 3 種視察表格，於不同地點使用。<sup>9</sup>由於漁護署巡邏人員並不會停留原地監察整個清潔過程，要求巡邏人員記錄承辦商員工離開的時間並不切實可行。

<sup>9</sup> 以沙洲及龍鼓洲海岸公園為例，因其面積較大(約 1 200 公頃)，在每個清潔工作日，清潔承辦商只能在沙洲或龍鼓洲部分的地點進行清潔，因此清潔工作視察表格中設有兩欄用以記錄清潔點。此外，由於沙洲及龍鼓洲海岸公園的電訊網絡幅蓋並不完善，電訊接收並不穩定，清潔承辦商需要於前往該海岸公園進行清潔前致電漁護署，因此視察表格中亦有位置記錄其來電時間。



政府應對沿岸垃圾的工作

22. 一如審計署署長報告書第 3.5 段指出，審計署審查了漁護署在 2019 年 4 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間就 4 個海岸公園擬備的 722 個視察紀錄，當中 18 次實地視察的視察表格顯示，漁護署人員不是在現場看不到承辦商員工，就是發現承辦商員工已提早離開。然而，就該 18 宗個案，漁護署只在其中 6 宗要求承辦商在另一日提供服務。<sup>10</sup> 委員會要求漁護署就該 18 宗個案採取的跟進行動提供詳細資料。委員會進一步詢問現時的清潔合約是否有罰則條文，以阻遏承辦商違反合約條款。

23. **漁農自然護理署署長及漁農自然護理署助理署長(郊野公園及海岸公園)(署理)**在公開聆訊上表示，以及**漁農自然護理署署長**在其 2021 年 3 月 26 日的函件(附錄 19)中補充：

- 有巡邏人員於視察表格上填上"未見船"以記錄巡邏時未曾目睹清潔工人在場，這不等同"懷疑缺勤"，原因可能是清潔工人當時正在海岸公園的其他地點工作，由於地形關係而未能被在海上巡邏的人員發現；
- 有巡邏人員於視察表格上填上"提早走"，記錄清潔工人比正常時間提早離開海岸公園。由於有些海岸公園位置偏遠，清潔工人可能因天氣情況不穩或海面風浪大而要提早離開。漁護署督導人員會與清潔承辦商的管理團隊了解及跟進上述發現的異常情況；
- 就漁護署已安排於另一日補回清潔服務的 6 宗個案，在其中 1 宗，承辦商的每月出勤紀錄出現異常的情況(於漁護署巡邏人員記錄為"見唔到"的服務日，出勤紀錄為全天工作，而於補回服務的工作天則顯示半天工作)。然而，漁護署並未有對承辦商多付服務費用。在另外的 12 宗個案，漁護署曾與承辦商跟進並檢視每月出勤紀錄及其他巡邏紀錄等資料，並未發現承辦商未有提供服務的情況；及

<sup>10</sup> 按照漁護署的清潔合約，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。

政府應對沿岸垃圾的工作

- 現時的清潔合約並沒有罰則條文，但漁護署會考慮在日後的清潔合約引入這類條文，藉以阻遏承辦商違反合約的條款。

24. 應委員會的要求，**漁農自然護理署署長**在其 2021 年 4 月 9 日的函件(附錄 20)中提供就上述 18 宗個案所作調查的結果，以及就一宗清潔承辦商因清潔員工缺勤而被漁護署扣減每月服務費用的個案提供詳細資料。

25. 委員會從審計署署長報告書第 3.7 段知悉，就 5 份經常性清潔合約(於 2020 年 8 月處於有效期)，只有其中 1 份訂明承辦商應遞交記錄服務前後的數碼影像，而 5 個海岸公園及海岸保護區的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。委員會詢問，沒有相關地點服務前後的數碼影像及清潔員工到場和離開的時間，漁護署如何確保承辦商的服務令人滿意。

26. **漁農自然護理署署長**在公開聆訊上表示及在其 2021 年 3 月 26 日的函件(附錄 19)中補充，在審計期間，進行清潔服務視察的比率達到 70% 以上。巡邏人員會視察承辦商的工作並在視察表格上記錄其表現及任何異常情況。督導人員會與承辦商跟進異常情況，並檢視承辦商提交的其他紀錄，包括承辦商員工的出勤紀錄及其他相關紀錄(例如相片和錄像)，以確保服務表現令人滿意。

27. 委員會詢問漁護署採取甚麼措施以加強監察清潔承辦商的表現。**漁農自然護理署署長**及**漁農自然護理署助理署長(郊野公園及海岸公園)(署理)**在公開聆訊上回應時表示，以及**漁農自然護理署署長**在其 2021 年 3 月 26 日及 4 月 9 日的函件(分別載於附錄 19 及附錄 20)中補充：

- 漁護署已就海岸公園及海岸保護區清潔服務的監察工作制訂新指引(載於附錄 18)，當中包括統一視察表格，要求記錄巡邏人員到達及離開某個公園的時間、

政府應對沿岸垃圾的工作

就現場發現有關清潔服務的個別情況，以及漁護署已採取/將會採取的具體跟進行動；

- 漁護署已為相關員工提供指導及培訓；
- 漁護署已於新的清潔合約中加入要求，規定承辦商須呈報員工到場及離開的時間、保存清潔員工的每日出勤紀錄，以及提供服務前後的相片或錄像，供漁護署檢查；及
- 為加強遏止承辦商可能提供不正確出勤紀錄的阻嚇作用，漁護署正考慮於合約中加入條款，列明承辦商若故意提供不正確的出勤紀錄，可被署方視為違反合約條款。

28. 就審計署署長報告書第 3.11 至 3.14 段載述有喉管結構物沖至沙洲及龍鼓洲海岸公園的岸邊一事，委員會知悉並關注到，有關結構物最先在 2019 年 12 月被發現，但漁護署用了 7 個月時間，才在海事處協助下於 2020 年 7 月 29 日將之移走。委員會詢問，漁護署花費長時間才移走有關結構物的原因為何，以及該署從事件中汲取了甚麼教訓，以供日後在處理沖至岸邊的大型物件時作參考。

29. **漁農自然護理署署長**在公開聆訊上表示及在其 2021 年 3 月 26 日的函件(附錄 19)中補充：

- 從保育角度，有關結構物並沒有對沙洲及龍鼓洲海岸公園造成即時直接的影響；
- 漁護署已盡快嘗試安排清潔服務公司清理有關結構物，但 2019 冠狀病毒疫情爆發影響了相關的工作安排，而移除上述結構物的工作於當時並非緊急或必需。漁護署需要應付其他更優先的任務，例如安排與抗疫有關的採購及服務，而到現場視察的安排亦受在家工作安排所影響。另一方面，當時漁護署聯絡上的清潔公司未能安排員工及船隻往現場視察，直至

政府應對沿岸垃圾的工作

2020 年 6 月才有數間承辦商可安排其員工及船隻到現場視察及建議合適的清理方案；及

- 有關問題已於工作小組 2021 年 1 月的會議上討論，而海事處同意在漁護署清理海岸公園及海岸保護區內大型漂浮物遇上困難時提供適當的協助。

**漁農自然護理署署長**在上述函件中進一步提供有關處理該事件的主要事項時序表。

30. 一如審計署署長報告書第 3.15 至 3.18 段指出，審計署先後在 2020 年 6 月 18 日、7 月 24 日及 8 月 24 日進行實地視察，發現在沙洲及龍鼓洲高潮線以上的地方(即沙灘後方範圍)有大量垃圾。然而，海岸公園的清潔合約只涵蓋沙灘高潮線附近和海邊地方，以及海岸公園範圍內的所有漂浮垃圾，而漁護署則只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。在此等情況下，委員會詢問哪個部門負責清潔沙洲及龍鼓洲沙灘後方範圍。

31. **漁農自然護理署署長**在公開聆訊上表示及在其 2021 年 3 月 26 日的函件(附錄 19)中補充：

- 由於沙洲及龍鼓洲海岸公園的陸地界線是按沿岸的高潮線劃定，因此漁護署負責海岸公園範圍內的基本海上垃圾清潔工作也只涵蓋高潮線以下的水域；
- 高潮線以上的垃圾積聚會受非常個別的情況所影響，例如地勢、植被、潮汐、風向、不定時颱風或大潮等。由於成因較為複雜和積聚程度極為懸殊，所積聚的大型垃圾亦難以由一般清潔工人清理，因此以針對性、特別安排的一次性深度清理行動處理，會較為有效和合乎成本效益。近年，這些特別清理行動均是經工作小組協調，由漁護署的清潔承辦商執行；及
- 工作小組在 2021 年 1 月 29 日的會議上通過，往後由漁護署每年在旱季期間在龍鼓洲沙灘後方範圍陡峭位置進行一次性清理行動。基於近年的實地垃圾積聚

政府應對沿岸垃圾的工作

情況，以及該地點的到訪人流極為稀少，這是合適和合乎成本效益的安排。

32. 委員會從公開聆訊知悉，香港海岸線部分地方(例如沙灘後方範圍)的清潔情況並不屬任何政策局/部門("局/部門")的職權範圍。委員會詢問環保署會否採取任何措施，主動改善該等地方的清潔情況。

33. **環境保護署署長**在公開聆訊上表示及在其 2021 年 3 月 31 日的函件(附錄 17)中補充：

- 香港擁有綿長的海岸線及不少小島，許多地點位置偏遠，無公共交通抵達以致人跡罕至。政府當局難以分配資源委託承辦商在該等地方定期進行清潔工作，否則將需要龐大合約開支，亦不合乎成本效益；及
- 透過特別安排於沙灘後方範圍進行針對性的深度清理行動是合適的做法。近年，工作小組曾數次經商討和協調後以不同方案解決了數處沙灘後方範圍的垃圾積聚問題。

34. 委員會從審計署署長報告書第 3.19 及 3.20 段知悉，根據大小磨刀海岸公園的清潔合約，承辦商應每月清潔大磨刀和小磨刀各一次。然而，審計署在 2020 年 7 月 24 日及 8 月 24 日進行實地視察時，發現該海岸公園沿岸積聚大量垃圾。委員會詢問承辦商的表現是否令人滿意，以及漁護署會否增加該海岸公園的清潔次數。

35. **漁農自然護理署署長**及**漁農自然護理署助理署長(郊野公園及海岸公園)(署理)**在公開聆訊上解釋，以及**漁農自然護理署署長**在其 2021 年 3 月 26 日的函件(附錄 19)中補充：

- 考慮到大小磨刀海岸公園面積較大(970 公頃)及海岸線較長(3 公里)，清潔承辦商按清潔合約所訂明的人手(即 3 位清潔工人)在一個清潔工作日只能清理部分的海岸線；

政府應對沿岸垃圾的工作

- 使用大型機械收集垃圾亦因島上缺乏合適道路及碼頭設施而不可行；
- 在雨季經常有大量垃圾在暴雨及颱風後被沖到沿岸地方；及
- 清潔工人可能因上述原因而在即時清理兩個島嶼積聚的垃圾上遇到困難。就此，漁護署已於 2020 年 11 月起增加了該海岸公園的清潔次數，並會監察情況，在有需要時考慮再增加清潔次數。

漁農自然護理署署長提供了相片(載於附錄 21)，顯示大小磨刀海岸公園在增加清潔次數後的情況。

#### D. 康樂及文化事務署的清潔工作

36. 根據審計署署長報告書第 4.13 及 4.14 段，清潔合約訂明康文署轄下每個刊憲泳灘的詳細人手要求，而有關要求已計及工作量的變動，但在某些情況下或臨時需要額外清潔工人。委員會詢問康文署以何評估準則，確定是否有需要調配額外清潔工人到刊憲泳灘。

37. **康樂及文化事務署署長及康樂及文化事務署助理署長(康樂事務)**<sup>1</sup> 陳明昌先生在公開聆訊上表示，以及**康樂及文化事務署署長**在其 2021 年 3 月 1 日的函件(附錄 22)中補充：

- 增派額外清潔工人到場地進行清潔工作的目的，主要是希望在短時間內，清理或清潔因特殊情況(例如節日活動或在颱風或暴雨後垃圾急增)而產生的大量垃圾或不潔環境；
- 康文署的《公眾泳灘管理指引》(載於附錄 22)就處理大量海面垃圾方面為員工提供了內部指引，而根據該指引，如任何刊憲泳灘發現不尋常大量沿岸垃圾，應加派人手清理；及

政府應對沿岸垃圾的工作

- 康文署的《合約管理手冊》已列明場地管理人員當需要承辦商根據合約提供額外服務時要注意的事項，包括有關要求的理據及上級的簽核確證紀錄。康文署亦已提醒各泳灘管理人員必須按照既定的合約管理機制，處理有關要求承辦商提供額外清潔工人的安排。

38. 關於審計署署長報告書第 4.14(b)段，委員會詢問，在 2018 年 6 月至 2020 年 3 月期間，康文署要求在石澳後灘泳灘增派清潔工人的理據為何，尤其是有關泳灘在該段期間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)。

39. **康樂及文化事務署署長**在公開聆訊上表示及在其 2021 年 4 月 9 日的函件(附錄 23)中補充：

- 石澳後灘泳灘由於地理條件不宜游泳，因此不設洗手間及更衣室等配套設施。然而，由於石澳後灘泳灘位於石澳郊遊區及鄰近石澳泳灘，有不少市民會前往該處；及
- 石澳後灘泳灘和石澳泳灘均需要增派清潔工人提供服務。由於該兩個泳灘在夏季及週末期間遊人增多，因此康文署會安排於每隔一個週五增加清潔工人於該兩個泳灘工作，確保環境清潔。此外，由於石澳後灘泳灘和石澳泳灘毗鄰，而石澳後灘泳灘不設服務大樓，因此石澳後灘泳灘的駐場清潔員工(包括增派的清潔人手)在完成日常工作後會到石澳泳灘繼續服務，以協助處理石澳泳灘較繁重的清潔工作。

#### **E. 食物環境衛生署的清潔工作**

40. 關於審計署署長報告書第 5.3 段，委員會詢問，食環署的環境衛生部負責監察承辦商在該署轄下非刊憲泳灘和沿岸地區進行清潔工作，有關的人員編制及實際員額為何。

政府應對沿岸垃圾的工作

41. **食物環境衛生署署長**在其 2020 年 12 月 22 日的函件(附錄 24)中表示，食環署環境衛生部透過 19 個分區環境衛生辦事處的分區潔淨組監察清理沿岸垃圾的工作及其他外判公眾潔淨服務(例如街道潔淨和廢物收集服務)。每個分區潔淨組由多名人員支援，包括高級衛生督察、衛生督察、巡察員及高級管工。分區潔淨組負責監察合約表現的人員編制及實際員額載列於上述函件，但該署未有備存各職級監察沿岸垃圾清理工作的具體分項數字。

42. 關於審計署署長報告書第 5.6(a)段，委員會詢問，當局有何措施確保高級管工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。<sup>11</sup> **食物環境衛生署署長(署理)**在公開聆訊上表示及在其 2021 年 3 月 1 日及 4 月 10 日的函件(分別載於附錄 25 及附錄 26)中補充：

- 食環署在 2020 年 12 月更新了《公共潔淨合約管理工作守則》("《工作守則》")內有關視察次數紀錄的視察指引。分區高級衛生督察就偏遠地區的工作地點可酌情決定最合適的最低視察次數，而有關決定需妥善存檔；及
- 該署已建議分區環境衛生辦事處管理層就高級管工須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制訂視察計劃。

43. 關於審計署署長報告書第 5.6(b)段，委員會關注到，在一些個案中，食環署衛生督察和高級衛生督察沒有利用合約管理系統，<sup>12</sup> 每星期對高級管工所提交的服務檢查報告分別進行至少

<sup>11</sup> 食環署的《公共潔淨合約管理工作守則》("《工作守則》")訂明，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。然而，根據審計署署長報告書第 5.7(a)段，在離島區環境衛生辦事處提供的 3 個樣本中，高級管工的服務檢查報告沒有記錄曾視察的工作地點。

<sup>12</sup> 食環署於 2002 年推行合約管理系統，以管理公共潔淨合約的表現。合約管理系統設有資料庫，包含視察紀錄及向承辦商發出的違約通知書。



政府應對沿岸垃圾的工作

兩次及一次查核。<sup>13</sup> 食物環境衛生署署長(署理)及食物環境衛生署高級總監(潔淨及防治蟲鼠)1 謝紀昌先生在公開聆訊上表示，以及食物環境衛生署署長(署理)在其 2021 年 4 月 10 日的函件(附錄 26)中補充：

- 除服務檢查報告外，高級衛生督察及衛生督察可利用其他方法評估承辦商的表現和高級管工的監察工作，包括查核文件紀錄和瀏覽承辦商網頁內由承辦商拍攝並具地理標籤的照片/影片，以顯示清潔工作前後及期間各工作地點的情況，亦可登入合約管理系統，查閱"重點檢查報告"分頁紀錄所載的視察地點和時間，以及高級管工上傳的照片；及
- 食環署正在提升合約管理系統，協助督導人員遵從《工作守則》訂明的監察規定，並會開發一項功能，協助分區管理人員查核高級管工的視察率是否符合規定。該署亦會新增一項加強功能，在"重點檢查報告"的獨立分頁提供用於檢視相關資料的日誌紀錄。

44. 關於審計署署長報告書第 5.18 段所提述的個案一中承辦商 X 涉嫌在標書作虛假聲明一事，委員會知悉並關注到，食環署容許在有關期間內批予承辦商 X 的 11 份合約的其中 3 份繼續履行至期滿為止。委員會詢問，食環署有否就針對承辦商 X 採取的跟進行動徵詢律政司的法律意見，以及食環署會如何汲取經驗，以改善日後處理類似個案的方式。

45. 食物環境衛生署署長(署理)在公開聆訊及其 2021 年 4 月 10 日的函件(附錄 26)中解釋：

- 食環署在 2019 年 10 月 22 日接獲入境事務處("入境處")通知，指承辦商 X 有一項定罪紀錄。食環署隨即聯絡入境處，確保雙方就相關合約有相同理解，並在 2019 年 11 月 5 日把個案轉交警方，以便調查和跟進

<sup>13</sup> 《工作守則》訂明，衛生督察和高級衛生督察應利用食環署的合約管理系統，每星期對高級管工所提交的服務檢查報告分別進行至少兩次及一次查核。然而，根據審計署署長報告書第 5.7(b)段，審計署審查了兩個分區環境衛生辦事處的服務檢查報告，發現有關規定未獲全面遵行。

政府應對沿岸垃圾的工作

承辦商 X 涉嫌作出虛假聲明一事。因此，食環署無須另行徵詢法律意見；

- 除合約 D<sup>14</sup> 外，承辦商 X 在 2017 年 4 月至 2019 年 10 月亦獲食環署批出 10 份合約。<sup>15</sup> 合約 D 已在 2019 年 5 月屆滿。在該 10 份合約中，有 3 份已於 2019 年 10 月 22 日屆滿(因此食環署無法採取跟進行動)；
- 鑒於徵詢律政司對終止有關合約的意見需時，而完成公開招標以委聘新的承辦商則需時約 7 個月，食環署容許 3 份分別於 2020 年 4 月底和 6 月底前屆滿的合約繼續履行至期滿為止；
- 食環署在其餘 4 份合約屆滿前將其終止，而承辦商 X 自其根據《入境條例》(第 115 章)被定罪之日起計 5 年內不得參加非技術工人合約投標；及
- 食環署已就有關事宜向入境處和勞工處作出跟進。在 2020 年 8 月，勞工處提供了一份供查核定罪紀錄的標準表格予各局/部門使用。

46. 委員會從審計署署長報告書第 5.18 段所提述的個案一知悉，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。委員會詢問入境處採取甚麼跟進行動，以加強定罪紀錄的查核程序及防止日後再有同類情況發生。**入境事務處處長**在其 2021 年 4 月 12 日的函件(附錄 27)中表示，在有關個案中，入境處得悉其人員於刑事上訴程序完結後才更新有關承辦商的定罪紀錄，做法與相關財務通告訂明的原則有所偏差。<sup>16</sup> 為確保入境處人員全面了解相關財務通告中的要求，該處已即時訓示有關人員，並發出新的內部指引，要求所有相關人員必須遵守。與此同時，入境處亦已優化內部查核程序，確保所有回覆資料準確無誤。

<sup>14</sup> 合約 D 是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，合約期為 2018 年 6 月 1 日至 2019 年 5 月 31 日。

<sup>15</sup> 食物環境衛生署署長(署理)在公開聆訊上表示，該 10 份合約是各區的街道潔淨/防治蟲鼠服務合約。

<sup>16</sup> 有關詳情，請參閱審計署署長報告書第 5.18 段。

政府應對沿岸垃圾的工作

47. 委員會從審計署署長報告書第 5.19 段知悉，中央投標委員會曾在 2018 年 5 月指出，從風險管理的角度來看，過度依賴單一承辦商並不可取。此外，《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"("財務通告第 4/2019 號")訂明，各局/部門宜採取多項措施，包括在招標涉及超過一份合約的情況下，限制投標者獲批的合約數量。委員會要求當局解釋，為何食環署並無施加任何限制，訂明不得把合約 E 下地區組別 I 和 II 的清潔服務批給承辦商 Y。

48. **食物環境衛生署署長(署理)**在公開聆訊及其 2021 年 4 月 10 日的函件(附錄 26)中解釋：

- 在 2018 年 5 月，中央投標委員會就合約 D(由 2018 年 6 月 1 日至 2019 年 5 月 31 日，為期一年，涵蓋所有地區)表示，從風險管理的角度來看，鑒於政府過度依賴單一承辦商並不可取，食環署應探討除了把 3 份地區組別合約合併為一份涵蓋全港的合約外，是否有其他更佳方案；
- 食環署由 2018 年 7 月起處理合約 E 的招標工作時，已因考慮到運作需要而把合約分拆成兩份地區組別合約(地區組別 I 和 II)；
- 在財務通告第 4/2019 號發出之前，中央投標委員會已就合約 E 作出決定。處理合約 E 標書期間適用的通告完全沒有提及在招標涉及超過一份合約時限制投標者獲批的合約數量；及
- 食環署即將重訂地區組別 I 和 II 的清潔服務合約，並會施加限制，避免把多份合約批給單一承辦商。

49. 委員會進一步詢問，食環署有否充分考慮當前市場情況，於施加上述限制時在競爭與效率之間取得平衡。**食物環境衛生署署長(署理)**在公開聆訊上表示及在其 2021 年 4 月 10 日的函件(附錄 26)中補充：

政府應對沿岸垃圾的工作

- 按財務通告第 4/2019 號的要求，為了促進競爭，食環署已就 2021 年 6 月 1 日至 2023 年 5 月 31 日地區組別 I 和 II 的清潔服務("未來合約 F")施加投標條款，在投標者涉及超過一份合約時，限制投標者獲批的合約數量；
- 食環署在考慮施加有關限制時，必須權衡各項相關因素。有關限制有助管理過度依賴單一承辦商的集中風險。其他相關因素包括施加有關限制的可行性，例如在市場上是否有服務提供者、投標者的回應率、獲取的服務條款，以及投標者認為是否公平的問題；及
- 為預防所施加的有關限制遭投標者挑戰，食環署已獲律政司支持其理據，認同署方是從保障公眾利益或維護公眾安全或衛生的角度施加限制。

50. 委員會從審計署署長報告書第 5.23 段知悉，清潔承辦商在 2019 年 6 月至 2020 年 5 月期間為離島區和西貢區提供服務的實際時數，大幅低於合約所載的估算時數(離島區和西貢區清潔服務的實際時數分別佔估算時數的 38.3% 和 53.3%)。委員會詢問，食環署可如何就合約 F 完成清潔服務的時數作出更切合實際的估算。

51. **食物環境衛生署署長(署理)**在公開聆訊上表示及在其 2021 年 4 月 10 日的函件(附錄 26)中補充，食環署已考慮合約 E 的承辦商提供服務的實際時數，以及透過 360 度攝影機系統收集有關優先處理地點沿岸垃圾的資料，以便為未來合約 F 的服務時數作出更切合實際的估算。未來合約 F 清潔服務的總估算時數為 157 358 小時(較合約 E 少 17.94%)。

## F. 其他相關事宜

### 促進海岸清潔的宣傳和公眾參與活動

52. 關於審計署署長報告書第 6.2 至 6.12 段，委員會要求當局就環保署促進海岸清潔的宣傳教育工作及所招致的開支提供資

政府應對沿岸垃圾的工作

料。環境保護署署長及環境保護署助理署長(水質政策)在公開聆訊上表示，以及環境保護署署長在其 2021 年 4 月 9 日的函件(附錄 28)中補充，環保署一直透過"海岸清潔"專題網站、社交媒體專頁及跨部門協作籌辦現場宣傳教育活動，以向公眾推廣有關信息。在 2018-2019 財政年度至 2020-2021 財政年度進行的宣傳教育工作的開支分別為 452,000 元、1,077,000 元及 1,062,000 元。

53. 就審計署署長報告書第 6.3 段，委員會詢問海岸清潔聯繫平台("該平台")的詳情。環境保護署助理署長(水質政策)在公開聆訊上表示，以及環境保護署署長在其 2021 年 4 月 9 日的函件(附錄 28)中補充：

- 環保署透過該平台接觸超過 600 個環保團體、社區組織、個別人士、學校、公司及其他單位。該平台包括專題網站、社交媒體專頁、專責熱線及電郵信箱；
- 專題網站介紹政府當局管理海上垃圾的策略和措施、統計數字，以及優先處理地點的清潔評分等，並載有籌辦海岸清潔活動時所需的資訊，包括各局/部門可提供的協助；及
- 環保署利用社交媒體專頁的互動功能，向公眾作出新的呼籲及收集回應，例如發掘不同的海岸清潔題材，從多角度製作宣傳短片在社交媒體專頁發放。

54. 委員會從審計署署長報告書第 6.7 段知悉，環保署把兩個"海岸清潔"社交媒體專頁的管理工作外判予一名承辦商辦理。委員會詢問該承辦商的職責及有關合約金額為何。環境保護署助理署長(水質政策)在公開聆訊上表示，以及環境保護署署長在其 2021 年 4 月 9 日的函件(附錄 28)中補充，該承辦商的主要職責包括社交媒體專頁的設計及管理、社交媒體規劃/策略的開發、宣傳短片的拍攝和製作，以及與公眾進行互動等。有關合約金額為 119 萬元，為期 15 個月。

政府應對沿岸垃圾的工作

使用 360 度攝影機系統監察偏遠的海岸地點

55. 關於審計署署長報告書第 6.14 至 6.17 段，委員會詢問 360 度攝影機系統失靈的原因、<sup>17</sup> 食環署和承辦商採取的補救行動，以及當局就此對該承辦商採取的懲罰措施為何。**食物環境衛生署署長(署理)及食物環境衛生署高級總監(潔淨及防治蟲鼠)**<sup>1</sup> 在公開聆訊上表示，以及**食物環境衛生署署長(署理)**在其 2021 年 4 月 10 日的函件(附錄 26)中補充：

- 採用 360 度攝影機系統屬於試驗計劃，用以監察難以到達的偏遠海岸地點，而創新項目開展初期難免遇到問題，需要磨合。攝影機系統拍攝的照片數據能否成功傳輸是一大挑戰。攝影機系統失靈的其他原因包括：系統的精密裝置容易受鹽度高的潮濕環境影響、攝影機蓋上的鹽分積聚物影響照片拍攝的清晰度，以及攝影機曾被盜等；
- 食環署發現承辦商服務故障後，已扣減服務費約 364,000 元；
- 網上數據傳輸的技術問題其後已獲修正。有關承辦商亦已積極作出改善，例如使用雙層防水外殼保護裝置，安裝遙控噴水器清除攝影機蓋上的鹽分積聚物，以便拍攝效果更佳的影像；
- 食環署已徵詢通訊事務管理局辦公室的意見，以期解決部分偏遠地方流動信號微弱的問題。攝影機系統在 2021 年 1 月至 3 月期間運作良好；
- 根據新合約(2021 年 5 月 1 日至 2023 年 4 月 30 日)，當局可向服務表現未能達標(例如沒有提供影像)的承辦商發出失責通知書，以算定損害賠償的方式扣減服務費；及

<sup>17</sup> 在 2020 年 3 月至 2021 年 2 月期間，食環署把在偏遠地區租用 360 度攝影機的試驗計劃擴展至涵蓋 15 個優先處理地點。就攝影機系統在 2020 年 3 月 1 日至 5 月 31 日期間接收的數據，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，而就安裝於離島區的 6 部攝影機而言，攝影機系統總計有 301 個未能接收到影像的紀錄。

政府應對沿岸垃圾的工作

- 食環署已提醒其人員須妥為記錄攝影機系統失靈的原因和所採取的跟進行動。

56. 委員會詢問，360 度攝影機系統能否有效監察 15 個優先處理地點的沿岸垃圾，以及食環署日後會否把攝影機系統擴展至涵蓋該署轄下其他優先處理地點。**食物環境衛生署署長(署理)**在公開聆訊上回應時表示及在其 2021 年 3 月 1 日及 4 月 10 日的函件(分別載於 *附錄 25* 及 *附錄 26*)中補充：

- 15 個優先處理地點通常位於偏遠地區，不易到達。食環署透過 360 度攝影機可實時監察這些地點的情況，而無需長途跋涉到這些地點實地巡查，從而可加快完成監察工作和安排清理行動。有關影像亦有助監察承辦商的清理工作表現；
- 在 2020 年 3 月至 2021 年 1 月期間，食環署共 9 次透過檢視 360 度攝影機拍攝的影像發現沿岸垃圾的堆積情況異常增多，並就有關地點安排清潔服務；及
- 按情況所需，360 度攝影機系統可擴展至涵蓋食環署轄下其他優先處理地點。當局已檢視並修訂合約所涵蓋的 15 個優先處理地點。

57. 委員會從審計署署長報告書第 6.14 段的註 40 知悉，360 度攝影機系統會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，以保護私隱。委員會詢問食環署會否考慮就可否使用攝影機系統協助針對海上或近岸亂拋垃圾採取執法行動，徵詢律政司的意見。

58. **食物環境衛生署署長(署理)**在公開聆訊上表示及在其 2021 年 4 月 10 日的函件(*附錄 26*)中補充，360 度攝影機系統拍攝所得影像並不足以用作證據對亂拋垃圾罪行採取執法行動。現時，食環署未有計劃就使用攝影機系統協助針對岸邊亂拋垃圾採取執法行動一事，徵詢律政司或個人資料私隱專員公署的意見。

政府應對沿岸垃圾的工作

在刊憲泳灘設置更多飲水機

59. 委員會知悉並關注到，從審計署署長報告書第 6.28 段的個案二可見，康文署需時逾 4 年才完成塘福泳灘的飲水機安裝工程。委員會詢問安裝飲水機耗時甚久的原因及所招致的開支為何。

60. **康樂及文化事務署署長及康樂及文化事務署助理署長(康樂事務)**<sup>1</sup> 在公開聆訊上解釋，以及**康樂及文化事務署署長**在其 2021 年 4 月 9 日的函件(附錄 23)中補充：

- 根據以往經驗，康文署於轄下基礎建設較齊備的戶外陸上場地(例如公園)安裝飲水機需時一般約兩年。由於泳灘的配套設施未必如陸上場地般完善，因此泳灘的安裝工程一般需時約 3 年；
- 由於塘福泳灘位置相對偏遠，而且欠缺基礎配套建設，工程部門需要較長時間進行飲水機安裝工程的前期準備工作，例如評估對現有水管、排水和電力系統的影響，探究其他設計方案以應付工地的限制，以及就設計方案取得水務署批准；
- 康文署於塘福泳灘安裝飲水機的前期準備工作期間向建築署提出，安裝的飲水機數目由原定的一部增加至兩部。因此，建築署須修改方案及向水務署提交經修訂的圖則。康文署從這宗個案汲取經驗，除非必要，否則會避免在工程計劃開展後提出修訂工程細節的要求；及
- 塘福泳灘飲水機安裝工程的總開支為 24 萬元，包括向建築署及機電工程署支付的工程費用。

61. 委員會進一步要求當局就過去 3 年在刊憲泳灘安裝的飲水機提供資料，包括安裝飲水機所需時間和涉及的開支。委員會亦詢問在刊憲泳灘安裝飲水機的時間表和最新進度，以及康文署會採取甚麼措施以加快有關工作的進度。



政府應對沿岸垃圾的工作

62. 康樂及文化事務署署長在其 2021 年 4 月 9 日的函件(附錄 23)中表示：

- 過去 3 年，康文署曾於 9 個刊憲泳灘安裝飲水機設施，合共加設 19 部飲水機。每部飲水機的開支介乎 5 萬元至 12 萬元，安裝工程需時 23 個月至 56 個月；
- 截至 2021 年 3 月 31 日，在康文署轄下 41 個泳灘中，有 29 個已設置飲水機；
- 就尚未設置飲水機的 12 個泳灘，其中 2 個泳灘(即汀九灣泳灘和海美灣泳灘)的安裝工程將於 2021 年內完成，而 6 個泳灘(即雙仙灣泳灘、觀音灣泳灘、長洲東灣泳灘、銀礦灣泳灘、釣魚灣泳灘及三星灣泳灘)的安裝工程預計於 2022 年及 2023 年完成。更生灣泳灘、橋咀泳灘及廈門灣泳灘因欠缺基礎建設(例如食水供應或排污設施)，未能加設飲水機。至於石澳後灘泳灘，由於該處不設泳灘服務大樓、相關配套設施及救生服務，康文署會盡快評估是否有需要在該泳灘提供飲水機設施；
- 康文署會加強與相關工程部門聯繫，在切實可行的情況下加快安裝飲水機的工作，亦會探討日後應用創新科技的可行性；及
- 康文署轄下各場地如有任何安裝飲水機的新工程，必須定期向地區管理人員匯報進度，以便進行監察，並在有需要時將有關事宜提升至管理人員，由其與相關工程部門進行磋商。

**G. 結論及建議**

**整體意見**

63. 委員會：

- 知悉環境局於 2012 年統籌成立海岸清潔跨部門工作小組(於 2018 年改組和易名為海洋環境管理跨部門

政府應對沿岸垃圾的工作

工作小組)("工作小組")，以加強相關部門<sup>18</sup>協力應對海上垃圾的工作。工作小組由環境局常任秘書長擔任主席，並由環境保護署("環保署")擔任秘書處；<sup>19</sup>

— 強調：

- (a) 就改善海岸清潔情況訂定具體及可量度的表現目標和時間表，對於在工作小組各成員部門之間建立共同願景和有效監察協力應對海上垃圾的工作進展而言，實屬不可或缺；及
- (b) 由於漁農自然護理署("漁護署")、康樂及文化事務署("康文署")和食物環境衛生署("食環署")均負責在其轄下各個地點清理沿岸垃圾，<sup>20</sup>各部門採納並一致採用一套共同準則評估其轄下各服務地點的清潔情況，對於實現改善海岸清潔情況的共同目標而言，是至關重要之舉；

海洋環境管理跨部門工作小組

- 對下述情況表示關注：環境局未有顯示已盡全力督導工作小組充分加強各成員部門協力應對沿岸垃圾的工作。這可見於以下情況：
  - (a) 工作小組未有就改善海岸清潔情況訂定表現目標或時間表；及
  - (b) 香港沿岸有部分地區(例如龍鼓洲沙灘後方範圍)並不受任何政策局/部門管轄。這種安排無助保持有關地區清潔；

<sup>18</sup> 漂浮垃圾由海事處負責收集，沿岸垃圾則由漁農自然護理署("漁護署")、康樂及文化事務署("康文署")和食物環境衛生署("食環署")負責收集。有關海事處收集和清理海上垃圾的工作，請參閱本報告書第 4 部第 1 章。

<sup>19</sup> 工作小組的成員亦包括 4 個負責收集海上垃圾部門(即海事處、漁護署、康文署和食環署)的代表，以及另外 4 個部門(即渠務署、消防處、民政事務總署和香港天文台)的代表。

<sup>20</sup> 漁護署、康文署和食環署的海岸清潔工作主要外判予承辦商進行。

政府應對沿岸垃圾的工作

- 促請環境局：
  - (a) 就改善海岸清潔情況訂定具體及可量度的表現目標和時間表，例如為更多海岸地點訂定目標和時間表，務求達到環保署制訂的海岸清潔情況評分制("評分制")<sup>21</sup> 下的"一級——良好"級別；
  - (b) 指派一個部門負責確保不受任何政策局/部門管轄的沿岸地區均能保持清潔；及
  - (c) 探討更廣泛應用資訊科技以促進各成員部門應對沿岸垃圾的工作；
- 對下述情況表示關注：漁護署、康文署和食環署均沒有採用評分制評估其轄下各服務地點的清潔情況，無助實現共同目標以改善海岸清潔情況；
- 知悉漁護署已制訂一項新指引，要求其人員參考評分制評估服務地點的清潔情況。康文署會參照評分制，在日後進行招標時，加入與泳灘清潔情況有關的表現標準。食環署會更新指引，為下一份合約的承辦商應達到的清潔程度訂明基準；
- 促請環境局要求漁護署、康文署和食環署採用評分制下的同一標準評估其轄下各服務地點的清潔情況；

環境保護署應對境內發現大量海漂垃圾的工作

- 對下述情況表示關注：環保署應對香港境內發現大量海漂垃圾的工作成效不彰，這可見於審計署署長報告書所指的豬蹄事件。<sup>22</sup> 由於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、

<sup>21</sup> 評分制由環保署制訂，用以評估及衡量海岸地點的清潔情況。詳情請參閱審計署署長報告書第 2.4 段的圖五。

<sup>22</sup> 2020 年 7 月在廣東省東莞虎門的泳灘發現大量豬蹄，數天後在屯門區及荃灣區的泳灘也發現一些豬蹄。詳情請參閱審計署署長報告書第 2.21 至 2.27 段。

政府應對沿岸垃圾的工作

橡膠和布)，環保署沒有啟動香港應對境內發現大量海漂垃圾指引("《指引》")；<sup>23</sup>

- 知悉環保署已於 2021 年 2 月更新《指引》，加入了一項新的啟動條件，以全面涵蓋其他物件異常出現於海面或岸灘的可能情況；
- 促請環保署：
  - (a) 對鄰近地區的重大環境事件保持警覺，並以更警惕和明智的方式靈活地實施《指引》；及
  - (b) 在現行的區域通報警示機制下與內地當局加強合作，以便日後更妥善處理類似事件；

漁農自然護理署處理大型漂浮物件的工作

- 對下述情況深表關注及失望：漁護署花費了 7 個月才能移除在沙洲及龍鼓洲海岸公園發現的兩個大型喉管結構物。<sup>24</sup> 這類大型漂浮物件可能危及船隻航行安全；
- 知悉海事處已同意日後在漁護署清理海岸公園/海岸保護區內大型漂浮物件遇上困難時提供適當協助；
- 促請漁護署為日後更妥善處理海岸公園/海岸保護區內發現的大型漂浮物件制訂機制；

康樂及文化事務署就增派清潔工人到刊憲泳灘所提出的要求

- 對下述情況表示關注：康文署人員沒有把要求增派清潔工人的理據記錄在案。此外，在 2018 年 6 月至 2020 年 3 月期間增派 4 名清潔工人在石澳後灘泳灘工作一事似乎並無充分理據支持，因為該泳灘並未開

<sup>23</sup> 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。環保署亦已為應對因颱風、暴雨或重大環境事件而在香港境內發現大量海漂垃圾的情況編製指引。

<sup>24</sup> 詳情請參閱審計署署長報告書第 3.11 至 3.14 段。

政府應對沿岸垃圾的工作

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)；<sup>25</sup>

— 知悉：

(a) 市民或會到訪石澳後灘泳灘，該泳灘位於石澳郊遊區及鄰近石澳泳灘。鑒於該兩個泳灘在夏季及周末期間遊人增多，有關方面已增派清潔工人到該兩個泳灘工作，確保環境清潔；及

(b) 康文署已提醒其管理人員須按照既定的合約管理机制處理有關要求提供額外清潔工人的安排，並須把該等要求的理據及獲批一事記錄在案；

— 促請康文署加強監管提供額外工人的安排，並確保增派清潔工人的要求有充分理據支持，而有關理據須妥為記錄在案及獲得批准；

食物環境衛生署就清潔服務進行的招標工作

— 對下述情況表示關注：雖然中央投標委員會曾於 2018 年 5 月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，但食環署在 2019 年為轄下非刊憲泳灘、沿岸地區和其他境內地點的清潔服務合約招標時並無施加任何限制，結果把該等合約批給同一承辦商；

— 知悉食環署在獲得律政司認同後已採取跟進行動施加限制，使該署下一批清潔服務合約不得批給單一承辦商；及

— 促請食環署採取下述行動：雖然從風險管理和促進競爭的角度來看，把多於一份合約批給單一承辦商並不可取，但食環署日後決定是否施加上述限制時，亦應適當考慮當前市場情況，以及在競爭與效率之間取得平衡。

<sup>25</sup> 詳情請參閱審計署署長報告書第 4.14 段。

政府應對沿岸垃圾的工作

具體意見

64. 委員會：

環境保護署對海岸清潔情況的監察工作

一 對下述情況表示關注：環保署對海岸清潔情況的監察工作有不足之處。這可見於以下情況：

- (a) 審計署審查了環保署在 2017 年 11 月至 2019 年 12 月期間的監測紀錄，發現有 24 次再次監測偏離預定時限<sup>26</sup> (最長的一次遲了 106 天)；<sup>27</sup>
- (b) 環保署沒有向工作小組匯報 2017 年 11 月至 2019 年 12 月期間各優先處理地點的監察紀錄及統計數字；
- (c) 在 2015 年 4 月至 2020 年 8 月期間，環保署沒有定期向公眾發布海岸地點的清潔情況；及
- (d) 雖然 29 個優先處理地點(於 2017 年 11 月更新)的清潔情況由 2018 年 1 月至 2020 年 8 月中旬普遍有所改善，而相比之下，部分非優先處理地點(例如大小磨刀海岸公園)的清潔評分則較差，但環保署並沒有就優先處理地點進行另一次檢討；

一 知悉：

- (a) 自 2020 年 1 月中旬起，環保署已停止調派該署人員進行常規監測工作，改而委聘承辦商每月在 29 個優先處理地點及每季在 90 個其他海岸地點進行實地監測。<sup>28</sup> 環保署在重訂合約時，會視乎

<sup>26</sup> 按照環保署的監察機制，環保署會按上一次監測所評定的清潔等級，預定在 1 至 6 個月內再次對優先處理地點進行監測。

<sup>27</sup> 詳情請參閱審計署署長報告書第 2.9 段。

<sup>28</sup> 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。海岸清潔監察計劃自 2020 年 1 月起已擴展至涵蓋 119 個海岸地點(即 29 個優先處理地點及 90 個非優先處理地點)。

政府應對沿岸垃圾的工作

監測地點過去一年的清潔情況檢討和更新監測地點的名單，以及調整監測頻率；

- (b) 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；
- (c) 在無人機合約於 2021 年 5 月屆滿時，環保署會就無人機監測與實地監測進行深入的比較研究；
- (d) 環保署會在適當時候向工作小組匯報海岸地點的監察結果；
- (e) 環保署已於 2021 年 2 月將 29 個優先處理地點的年度平均清潔評分上載至"海岸清潔"專題網站，供公眾查閱；及
- (f) 環境保護署署長同意審計署的下述建議：環保署應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；

一 建議環保署：

- (a) 善用無人機進行監測及直升機進行空中巡視，以輔助實地監測工作，務求更妥善監察海岸清潔情況；及
- (b) 更頻密地將 119 個海岸地點的最新照片上載至"海岸清潔"網站，供公眾查閱；

漁農自然護理署的清潔工作

一 對下述情況深表關注：漁護署的清潔工作有不足之處。這可見於以下情況：

- (a) 審計署審查了漁護署在 2019 年 4 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間的 772 個視察紀錄，發現漁護署人

政府應對沿岸垃圾的工作

員未有充分地跟進 12 宗疑有承辦商員工缺勤的個案；<sup>29</sup>

- (b) 漁護署巡邏人員所用的視察表格並不統一，且欠缺一些重要資料(例如承辦商員工的離開時間)；
- (c) 5 個海岸公園及海岸保護區<sup>30</sup>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，只有一份清潔合約訂明承辦商應在提供服務前後遞交有關地點的數碼影像；
- (d) 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；<sup>31</sup> 及
- (e) 現行清潔合約中並無訂立罰則條文，以阻遏承辦商違反合約條款；

— 知悉：

- (a) 漁護署其後已跟進該 12 宗疑有承辦商員工缺勤的個案，並無發現任何證據顯示承辦商沒有提供服務；
- (b) 漁護署已於新的清潔合約中規定，承辦商須呈報其員工到場和離開的時間，並須提供服務前後的照片/影片。漁護署亦已制訂一項新指引，要求其巡邏人員記錄所發現與清潔服務相關的異常情況及所採取的跟進行動；
- (c) 漁護署自 2020 年 11 月起已增加大小磨刀海岸公園的清潔次數；

<sup>29</sup> 詳情請參閱審計署署長報告書第 3.5(a)(i)段。

<sup>30</sup> 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。

<sup>31</sup> 詳情請參閱審計署署長報告書第 3.19 至 3.21 段。



政府應對沿岸垃圾的工作

- (d) 漁護署正考慮在合約中加入一項條款，訂明承辦商故意提供虛假的出勤紀錄可能導致違反合約條款；及
- (e) 漁農自然護理署署長同意審計署在審計署署長報告書第 3.8 及 3.22 段提出有關監察漁護署的清潔工作和海岸公園及海岸保護區清潔情況的建議；

— 建議漁護署：

- (a) 考慮在日後的清潔合約中加入罰則條文，以阻遏承辦商違反合約條款；
- (b) 確保其人員會密切監察清潔承辦商的表現，以及針對承辦商違反合約規定的情況採取有效的跟進行動；及
- (c) 考慮在有需要時進一步增加海岸公園及海岸保護區的清潔次數，以確保有關地區均能保持清潔；

康樂及文化事務署的清潔工作

— 對下述情況表示關注：康文署在收集沿岸垃圾數據方面有不足之處。這可見於以下情況：

- (a) 康文署未有在合約中訂明程序，說明如何把收集到的垃圾劃分、點算和量重；
- (b) 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，並沒有相關紀錄。不同泳灘的垃圾重量估算方法並不一致；及
- (c) 沒有紀錄顯示，康文署有監察所收集的沿岸垃圾數據的變動，以及調查任何不正常變動的情況；

— 知悉：

- (a) 康文署會檢討並統一泳灘沿岸垃圾的劃分方法、檢討估算垃圾重量的方法，以及注意審視沿岸垃圾數據的準確程度；及

政府應對沿岸垃圾的工作

- (b) 康樂及文化事務署署長同意審計署在審計署署長報告書第 4.16 段提出有關在刊憲泳灘收集和清理沿岸垃圾的建議；

食物環境衛生署的清潔工作

— 對下述情況深表關注：食環署的清潔工作有不足之處。這可見於以下情況：

- (a) 在一些個案中，食環署高級管工的服務檢查報告沒有記錄他們曾視察的工作地點；<sup>32</sup>
- (b) 在一些個案中，食環署衛生督察和高級衛生督察沒有利用合約管理系統，每星期對高級管工所提交的服務檢查報告分別進行至少兩次及一次查核，<sup>33</sup> 違反食環署《公共潔淨合約管理工作守則》的規定；
- (c) 食環署未有在合約中訂明程序，說明如何估算收集到的沿岸垃圾數量；
- (d) 審計署分別於 2020 年 6 月及 8 月在汀角路及水口海岸發現大量垃圾，而截至 2020 年 9 月中旬，承辦商仍未完全清理有關垃圾；及
- (e) 清潔承辦商在 2019 年 6 月至 2020 年 5 月期間為離島區和西貢區提供服務的實際時數，大幅低於合約所載的估算時數(離島區和西貢區清潔服務的實際時數分別佔估算時數的 38.3% 和 53.3%)；

— 知悉：

- (a) 食環署會在 2021 年 6 月的重訂合約中訂明估算收集到的沿岸垃圾數量的程序；

<sup>32</sup> 由於沒有該等資料，審計署未能確定高級管工進行的視察工作是否達到食環署《公共潔淨合約管理工作守則》所訂的 50% 目標視察率。詳情請參閱審計署署長報告書第 5.7(a) 段。

<sup>33</sup> 詳情請參閱審計署署長報告書第 5.7(b) 段。

政府應對沿岸垃圾的工作

- (b) 食環署已考慮承辦商按現行合約提供服務的實際時數，以及由 360 度攝影機系統所收集有關優先處理地點沿岸垃圾的資料，以便為日後的清潔服務合約的服務時數作出更切合實際的估算；及
  - (c) 食物環境衛生署署長同意審計署在審計署署長報告書第 5.10、5.14 及 5.24 段提出有關監察清潔工作、優先處理地點清潔情況、監督承辦商工作及清潔服務招標工作的建議；
- 對下述情況表示極度關注及失望：關於審計署署長報告書第 5.18 段所提述的個案一中承辦商 X 涉嫌在標書作虛假聲明一事，食環署沒有就須針對承辦商 X 採取的跟進行動徵詢律政司的法律意見，反而容許在有關期間內批予承辦商 X 的 11 份合約的其中 3 份繼續履行至期滿為止；
- 知悉：
- (a) 鑒於徵詢律政司對終止有關合約的意見需時，而完成公開招標以委聘新的承辦商則需時約 7 個月，食環署於 2019 年年底容許該 3 份分別於 2020 年 4 月底和 6 月底前屆滿的合約繼續履行至期滿為止；及
  - (b) 食環署已把承辦商 X 涉嫌作出虛假聲明的個案轉交警方調查，並把批予承辦商 X 的 11 份合約的其中 4 份終止，而承辦商 X 自其根據《入境條例》(第 115 章)被定罪之日起計 5 年內不得參加非技術工人合約投標；
- 促請食環署就日後如何更妥善處理與個案一類似的個案，諮詢律政司的意見；

政府應對沿岸垃圾的工作

其他相關事宜

*環保署促進海岸清潔的宣傳和公眾參與活動*

- 對下述情況表示關注：負責兩個“海岸清潔”社交媒體專頁的承辦商在提交的每月分析報告誤報若干數字，<sup>34</sup> 而環保署已擱置一項原定於 2016 年為了解公眾對海岸清潔情況的印象而進行的調查；
- 知悉環境保護署署長同意審計署在審計署署長報告書第 6.11 段提出有關促進海岸清潔的宣傳和公眾參與活動的建議；
- 促請環保署加強其教育及宣傳推廣工作，以提高公眾對減少海上垃圾的意識；

*食環署使用 360 度攝影機系統監察偏遠的海岸地點*

- 對下述情況表示關注：食環署在使用 360 度攝影機系統監察偏遠海岸地點的清潔情況方面有不足之處。這可見於以下情況：
  - (a) 在 2020 年 3 月 1 日至 5 月 31 日期間(92 天)，在 15 個優先處理地點中，有 10 個出現為期 31 至 91 天未能接收到影像的情況。就安裝於離島區的 6 部攝影機而言，攝影機系統總計有 301 個未能接收到影像的紀錄；及
  - (b) 食環署人員沒有記錄針對失靈攝影機所採取的跟進行動，令人難以確定承辦商有否遵行有關 24 小時內回應的合約規定；
- 知悉：
  - (a) 食環署發現承辦商服務故障後，已扣減服務費約 364,000 元；

<sup>34</sup> 詳情請參閱審計署署長報告書第 6.8 段。

政府應對沿岸垃圾的工作

- (b) 承辦商已採取補救行動，以解決連線問題。食環署已徵詢通訊事務管理局辦公室的意見，設法解決部分偏遠地方流動信號微弱的問題；
  - (c) 食環署已在未來兩年(2021 年 5 月 1 日至 2023 年 4 月 30 日)的合約中加入懲處條款，訂明可向服務表現未能達標(例如沒有提供影像)的承辦商發出失責通知書，以算定損害賠償的方式扣減服務費；及
  - (d) 食環署已提醒其人員須妥為記錄攝影機系統失靈的原因和所採取的跟進行動；
- 促請食環署加強監察承辦商的表現，並在適當時候對承辦商施加懲罰，以阻遏違反合約條款的情況；
  - 建議食環署就使用 360 度攝影機系統協助針對岸邊亂拋垃圾採取執法行動一事，徵詢律政司或個人資料私隱專員公署的意見；

針對海上棄置廢物的執法行動

- 對下述情況表示極度關注及失望：在 2010 年至 2019 年期間，漁護署僅在 10 年中的 3 年(2010 年、2011 年和 2014 年)對 8 宗海上棄置廢物個案採取執法行動，而康文署只給予口頭勸諭，並沒有採取任何檢控行動；
- 知悉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在審計署署長報告書第 6.23 段提出有關加強對海上棄置廢物採取執法行動的建議；

康文署在刊憲泳灘設置飲水機

- 對下述情況感到驚訝及深切關注：截至 2021 年 3 月 31 日，在 41 個刊憲泳灘中，只有 29 個(71%)設有飲水機，部分泳灘安裝飲水機的工作耗時甚久(塘福泳灘的飲水機安裝工程需時逾 4 年才完成)；

政府應對沿岸垃圾的工作

- 
- 知悉康文署會加強與相關工程部門聯繫，在切實可行的情況下加快安裝飲水機的工作，亦會探討日後應用創新科技的可行性；及
  - 促請康文署就在刊憲泳灘安裝飲水機的工作進行成本效益分析，並探討採取更有效的措施以加快安裝進度及降低安裝成本。

<b>跟進行動</b>
-------------

65. 委員會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。