

政府當局

個案編號：OCAC 784/95

投訴政府當局 — 在推行工商業污水附加費計劃前未有徵詢餐館業人士的意見

一九九三年九月，政府宣布推行向公眾徵收污水處理服務費的計劃。在污水處理服務條例頒布後，部分人士，包括餐館東主，須由一九九五年四月一日起，繳付污水處理服務費，款額為排污費再加工商業污水附加費的總和。一九九五年五、六月間，某餐館業協會（以下簡稱「該協會」）投訴政府當局：

- (a) 在推行工商業污水附加費計劃前，未有充分徵詢餐館業的意見，亦未有提供渠道讓餐館東主表達意見；
- (b) 未有提供足夠的指引及措施，協助餐館業減低污水的污染物濃度；
- (c) 未有公開用以釐定餐館業應繳工商業污水附加費收費率的基準及計算方法；
- (d) 在抽取樣本進行測試，以評定餐館業污水濃度及釐定工商業污水附加費收費率時，未有收集足夠數量的樣本；
- (e) 有部分樣本並非抽取自餐館隔油池出水口，以致有關餐館業污水所含污染物的評估結果不足信；
- (f) 把計算餐館業須繳付工商業污水附加費數額的寬減系數定為80%並不公平；及
- (g) 未有提供集體上訴渠道。

2. 關於(a)點投訴，本署備悉，餐館業是其中一個備受新收費計劃影響的行業。在二百萬個繳付排污費的污水處理服務使用者中，只有13,000個須繳付工商業污水附加費，而在這13,000個用戶中，有約8,000個，亦即超過60%是餐館東主。更重要的一點是，徵收排污費所得的總收益，超過44%是來自餐館業。然而，從一開始起，政府當局顯然已經知道徵收工商業污水附加費對餐館業的影響。一九九三年九月，政府當局已獲悉很多餐館均有排放工商業污水，而在一九九三年十一月十一日呈交立法局審閱的排污費文件中，當局亦有指出，餐館業耗水量約佔總耗水量的9%，亦即超過所有商業用戶耗水量的40%。

3. 遺憾的是，雖則政府當局在展開諮詢工作時，有提供機會讓多個政治團體、區議會、諮詢組織及工業團體表達意見，但卻從沒有爲此而與餐館業人士接觸。此外，本署亦察覺一般餐館東主主要都是從有關的宣傳單張和政府宣傳短片及文告得悉這項計劃的資料，但這些資料卻沒有提及工商業污水附加費對餐館業可能構成的影響。在當局於一九九五年四月實施工商業污水附加費計劃前，大部分餐館東主根本無法估計這項收費對其經營成本有何實質影響。有鑑於此，本署認爲政府當局所展開的諮詢工作，即使未達缺乏代表性的地步，亦是有欠全面。

4. 本署認爲，餐館東主實有充分理由感到不滿，雖然本署亦明白，當局在推行這項收費計劃方面，時間是非常緊迫。規劃環境地政科是統籌這項收費計劃的決策科，亦負責這項計劃的諮詢工作。該科在所進行的各次諮詢行動中，曾徵詢其他多個諮詢組織及工商團體的意見，但餐館業團體卻從未在諮詢之列。因此，本署認爲(a)點投訴是成立的。

5. 關於(b)點投訴，政府當局表示徵收工商業污水附加費旨在向污染者傳達正確的訊息，使他們能夠判斷自行裝置污水處理設施，在產生污水的地方先行消滅廢物及預先處理污水，是否更符合經濟原則。本署因而認爲問題的關鍵在於政府當局是否有令餐館東主等一類主要附加費繳費者完全清楚明白，徵收工商業污水附加費對其經營成本所造成的影響，以及採取防污染措施（例如採用更有效的無污染科技、改善內部運作管理及裝置新污水處理設施等）所帶來的益處，而兩者之間又有何相互關係。

6. 爲落實徵收工商業污水附加費這項建議，工業署與眾多工業團體／工業家一直保持密切聯絡，並向他們提供實質的協助。環境保護署亦有造訪排污者，指導他們如何處理污水。遺憾的是，工業署及環境保護署事實上卻完全沒有與餐館業人士接觸過。雖然政府當局堅稱曾於一九九三年向各餐館派發一份名爲《餐館及食品廠的隔油池》的小冊子，概述若干有效的方法，以消滅廚房排出廢水中的污染物，不過，這份小冊子當時並沒有提及當局會向餐館排出的污染物徵收附加費。

7. 很明顯，當局並未有向餐館業人士提供及時的指引，指導他們可採用哪些恰當的預防措施，盡量減低餐館所排放污水中污染物的數量／濃度，從而減低他們所需繳付的工商業污水附加費。有鑑於此，本署認爲(b)點投訴是成立的。

8. 關於(c)點及(f)點投訴，本署備悉，政府當局在一九九三年九月提交立法局的公開諮詢文件——《工商業廢水附加費補充說明》中表示，已將計算工商業污水附加費的方程式清楚列明，並且作出估計，以排污者所排放的污水化學需氧量計算，每公斤化學需氧量，收費約爲一元。至於收費計劃的推行細則，當時尚未落實。政府

當局強調，這項收費計劃的結構，對於須繳付費用的人士來說，將會既清楚又易明，而當局亦會在一九九四年年初，向工商界簡述有關安排的詳情。本署並未發現任何證據，顯示當局有履行承諾，公開有關釐定餐館東主所須繳交附加費的詳情。直到一九九五年一月，政府當局才在提交環境問題諮詢委員會審研的文件中指出：(a)收費率會因用戶處所所在地點而異，根據水污染管制條例而劃分的水質管制區與非水質管制區的收費率並不相同；及(b)在釐定收費額方面，某些指定行業/工業會獲當局調低供水量這個系數，以供水量的80%計算。

9. 根據規劃環境地政科的紀錄所載，不論排污者的處所何在，處理其所排放污水中每個單位污染物所需成本其實是相同的。餐館業污水的平均化學需氧量經評估為每公升3,600毫克。不過，當局卻訂明，在水質管制區內的餐館，其工商業污水附加費的收費率為每立方米3.78元，而在非水質管制區內的餐館，則為每立方米9.12元。兩者的收費率相當懸殊，究其原因，竟然是因為根據水污染管制條例的規定，當局發牌准予在水質管制區內排放污水的條件是，所排放的污水的化學需氧量不得超過每公升2,000毫克。到目前為止，當局從未在這方面作出任何宣傳，解釋何以水質管制區牌照的有關規定會與工商業污水附加費扯上關係。

10. 關於供水量的寬減系數方面，規劃環境地政科事實上一直有對工業署從多類工業(包括飲品製造業)業內人士收集得的意見作出積極的回應。然而，餐館業人士卻未獲提供同樣的機會，表達他們對這方面的意見。有關檔案並沒有記載當局作出這項決定的過程，而本署亦未獲提供任何資料，得悉當局是根據甚麼基準認為餐館業的寬減系數應與其他指定行業/工業(例如漂染業及裝瓶業)的系數一致。

11. 本署不擬對收費水平及當局將餐館業的寬減系數定為80%是否恰當這兩點作出評論。然而，當局現時所採用的收費方程式，卻遠較一九九三年九月所公布的原有方程式複雜及專業化。作為負責統籌這項計劃的決策科，規劃環境地政科實在是有責任向市民，尤其是餐館東主這些受影響的人士，闡明當局是根據甚麼基準及方法計算收費率。因此，本署認為(c)點及(f)點投訴是成立的。

12. 關於(d)點及(e)點投訴，政府當局表示以化學需氣量計算出的餐館業污水標準濃度，是參照一九九一年進行的南北九龍油脂及油污廢物研究結果，以及環境保護署依據水污染管制條例的規定取得的監察數據而釐定。此外，當局亦將一項有關悉尼中國餐館研究所取得的數據，作為比較之用。然而，本署並未獲提供有關南北九龍油脂及油污廢物研究，以及環境保護署監察數據相對重要性的進一步資料。

13. 不過，本署得悉當局只從31間共五類餐館收集樣本，包括中國餐館、其他(非中國)餐館、快餐店、酒吧及(其他)酒席宴會承辦商等。此外，研究結果亦顯示，廢水樣本的質素差別甚大。關於這點，連當局委聘以收集有關資料及研制工商業污水附加費收費機制的顧問公司亦特別指出，南北九龍油脂及油污廢物研究未夠全面，未能用以計算實際的排污服務成本並按而釐定收費。環境保護署也曾在紀錄中指出，抽取污水樣本用以釐定工商業污水附加費收費率的過程，遠較抽取樣本以採取執法行動檢控違反水污染管制條例人士的過程複雜。此外，亦無確鑿的證據，證明香港餐館所排放污水估計的化學需氧量，應與那項有關悉尼中國餐館的研究所取得的數據類同。有鑑於此，本署認為，政府當局從一開始起，便應向餐館業提供充分的理由根據，以支持使用這樣的抽樣研究及數據紀錄，來評估散佈全港各區共8,000間餐館所排放污水的特性。

14. 至於兩個市政局在發牌時規定餐館必須裝設的隔油池，政府當局表示要從地下隔油池的出水口直接抽取樣本，一般是不可能的。再者，安裝在洗滌槽下的小型隔油池，在減低化學需氧量方面，作用不大。大型隔油池雖然可以較有效地減少排入公共排水渠的油脂，但卻有欠普遍，而且安裝有這類隔油池的餐館，往往亦沒有妥加保養。值得注意的是，政府當局雖然知悉這些隔油池長期以來均未能發揮效用，但卻沒有就此事與兩個市政局進行磋商及預先警告餐館東主，亦沒有與餐館業協商，制定合適的方法來評估餐館業污水的平均化學需氧量。

15. 本署認為，就收集樣本而言，隔油池是否有效不應視作餐館東主的責任。倘在實際情況下，當局確是遇到困難，未能直接從隔油池的出水口抽取樣本，則應向餐館業作出適當的解釋。同時，當局在進行評估工作時，亦理應提供充分的理由根據，證明所採用的抽樣測試程序是合理的。規劃環境地政科是統籌這項計劃的決策科，而環境保護署則是這方面的專業部門，因此，他們亦應最清楚有關情況，可以在這方面提供意見。有鑑於上文各點，本署認為(d)點及(e)點投訴是成立的。

16. 關於(g)點投訴，本署亦明白，個別形式的上訴制度是全球普遍採用的上訴制度。鑑於各餐館的經營及內部運作管理方法有別，因此，當局提供個別上訴制度，以配合有關情況，看來亦是恰當的做法。

17. 以這宗個案而言，餐館東主感到受屈，主要是不滿意政府當局所評定的化學需氧量。倘當局在審議這項計劃的過程中，有徵詢餐館東主的意見，這點投訴應該可以避免。事實上，政府當局亦曾考慮餐館東主提出有關提供集體上訴渠道的建議。自一九九五年六月以來，政府當局的確有與餐館業代表就重新評估平均化學需氧量一事進行磋商。隨後，當局經擬就樣本測試計劃，並挑選了80間餐館進行測試。由此觀

之，並無跡象顯示政府當局拒絕提供渠道，俾便餐館東主提出上訴。因此，本署認為(g)點投訴並不成立。

18. 總括來說，鑑於這宗投訴的要點在於政府當局未有及早進行充分的諮詢，因此，本署認為整體而言，這宗投訴是成立的。

19. 假如因為事前未有就收費建議進行諮詢，以致計劃實施起來有欠妥善，市民自然會感到不滿。在市民和政府的關係方面，有幾項至為重要的準則是政府必須顧及的，那就是（市民的）參與、（資料的）公開或透明度，以及（程序是否）公平。雖然有時並沒有任何章則規例，明文規定必須進行諮詢，但作為一個開明的政府，一般是應設有適當的渠道，以便向那些直接受到新措施影響的市民進行諮詢。以這宗個案而言，政府當局是有必要一開始就從各類須繳交工商業污水附加費的行業中，找出將會備受重大打擊的行業，正如餐館業，與其聯絡並提供有關資料。各有關方面倘能彼此溝通，當能更加清楚對方的處境，從而互諒互讓。

20. 因此，本署建議：

- (a) 政府當局日後如果打算修訂收費計劃，便應及早向受影響人士進行適當的諮詢；
- (b) 在實施新收費計劃前，政府當局應向那些受影響人士提供更多有關這項計劃的細則，讓他們知道更多這方面的資料，這樣當能有助紓解他們的憂慮；
- (c) 政府當局應與餐館業人士磋商，並應採取主動，務求在雙方協定的時限內，解決有關問題；及
- (d) 政府當局應就隔油池的效用問題與兩個市政局進行磋商，以便日後能夠採取積極的措施，改善有關情況。

21. 規劃環境地政司不同意當局在展開諮詢時，應鑑定那類人士最受擬議推行的計劃影響，然後徵詢他們意見，並把這種立論的基本前提稱之為「以影響為基的處事方針」。規劃環境地政司認為，鑑於徵收工商業污水附加費這項計劃是經過立法程序議決通過，因此，政府當局進行廣泛的宣傳，並展開全民形式的諮詢行動，讓所有市民均有機會提出他們的疑問，這種做法並無不當。只是餐館業人士未有留意當局事前提出的警告，沒有提出任何問題。規劃環境地政司並強調，要界定哪些人是「最受影響」，基本上是甚為困難的事；該協會並非是餐館業唯一的合法代表，以及餐館

業並無多大協商餘地，且無明確的行業之首。因此，餐館業人士本身亦須負上部分責任。

22. 關於各項建議，規劃環境地政司認為，第20(a)段及20(b)段所載建議，須視乎現行計劃何時作出修訂。有鑑於此，政府當局是無法就這兩項建議定下確實施行日期。不過，政府當局會在短期內對工商業污水附加費計劃進行檢討。至於第20(c)段所載建議，鑑於該協會仍然不願意提出可行方法解決有關事宜，因此，在抽樣調查方面仍然存在難以解決的問題。規劃環境地政司雖然認同第20(d)段所載建議，但卻認為此事與當局向餐館業徵收排污費的安排是否公平一事並無關連。

23. 不過，規劃環境地政司亦同意，事後觀之，多作諮詢是可以減少衝突和不滿。他亦贊同各方當事人應嘗試解決有關問題，惟是該協會至今尚未提出任何可行的建議。規劃環境地政司總結謂，解決問題必須雙方互相合作，所謂「孤掌難鳴」，只靠單方面的努力，根本無法成事。

24. 最後，本署希望重申，從公共行政必須保持嚴正公平的角度而論，政府理應主動向受影響人士，尤其是那些不甚瞭解有關改變及這些改變所帶來的影響的人士進行諮詢。應注意的是，餐館業是其中一個備受工商業污水附加費計劃影響的行業。因此，他們期望政府當局會向他們詳細講述那些會影響他們的新措施的運作方式，以及就這方面向他們進行諮詢，亦是理所當然的事。將責任推卸在受影響的餐館東主身上，要他們自行瞭解此事對他們的影響，自覓途徑解決他們所憂慮及關注的問題，決非一個開明兼且透明度高的政府應該鼓勵的做法。即使在鑑別能代表餐館業人士的核心或中央組織方面會有困難，以及其他行業在表達意見方面，亦似乎較餐館業來得主動積極，但也不能以此作為藉口，因而不向餐館業進行諮詢。規劃環境地政司口口聲聲說不同意「以影響為基的處事方針」，但卻無法自圓其說，解釋為何曾經諮詢部分工商行業，卻又未有把餐館業納入諮詢之列。

25. 以這宗個案而言，政府當局並沒有向工商業污水附加費繳費者解釋隔油池的效能與所須繳付的工商業污水附加費數額有何關連，更遑論在事前提醒餐館東主，他們所安裝的污水處理設施，許多根本未能發揮應有效用。雖然這並非是其中一項具體投訴要點，但既然從調查中發現這種情況，本署亦有責任向政府當局反映，要求作出所需的改善。

26. 經審慎及詳細研究規劃環境地政司的評論後，本署並未發現有任何新的證據，致使本署須修改這次調查的結論及有關建議。本署建議規劃環境地政司應在可行的情況下，盡快落實有關建議。