

二零零二年一月二十八日
資料文件

立法會環境事務委員會 環境影響評估機制

引言

多個代表團體應邀出席二零零一年十二月十三日的環境事務委員會會議，討論香港的環境影響評估(環評)機制。代表團體及一些委員認同該機制對於確保主要發展工程以環保方式進行，發揮了很大作用，同時他們亦對該機制的運作提出一些關注事項。

2. 本文件向委會匯報當局對於上述會議提出的各項關注事宜所作的回應。

環評機制

指定工程項目

3. 根據環評條例，指定工程項目倡議者必須向環境保護署署長(環保署署長)申領環境許可證，才可着手建造或營辦有關工程項目。有代表團體認為指定工程項目的涵蓋範圍不夠全面，並建議把那些可能會對具有高保育價值的地點的生態造成重大影響的小規模工程項目包括在內。我們希望指出一點，就是環評條例附表 2 及附表 3 所載的指定工程項目清單已涵蓋了可能對環境造成重大影響的工程項目；某些可能對郊野公園等生態易受破壞的地區造成影響的小規模工程項目，亦已列入清單之內。我們擬訂此清單時所採取的做法，與其他先進國家(例如荷蘭、加拿大和歐盟成員國等)的環評機制所採取的做法一致。

工程項目簡介和研究概要

4. 環評條例規定，指定工程項目倡議者須向環保署署長提交一份工程項目簡介，以申請研究概要，作準備開展環評研究之用，或向環保署署長申請批准直接申領環境許可證。在二零零一年十二月十三日的會議上，有與會者提出，可能成為指定工程項目倡議者的人士並不清

楚應如何擬備工程項目簡介，以及在什麼情況之下，可獲得環保署署長批准直接申領環境許可證。

5. 我們希望向委員指出，根據環評條例發出的技術備忘錄已就如何擬備工程項目簡介，提供明確的指引。工程項目倡議者如有任何疑問，環保署隨時樂意加以解釋或提供意見。根據環評條例，如建議工程項目不大可能對環境造成不良影響，而工程項目簡介所建議採取的緩解措施又符合技術備忘錄的規定，環保署署長考慮過工程項目簡介並得到環境食物局局長同意後，可批准項目倡議者直接申領環境許可證。

6. 我們得悉，有代表團體和委員認為研究概要過於籠統，而事實上，研究概要應清楚界定環評研究的目的，以及訂明詳細要求和須於環評過程中研究事項的範圍。為了協助工程項目倡議者遵行環評機制的規定，環保署會聽取環評上訴委員會在上水至落馬洲支線個案中提出的建議，日後把研究概要盡量寫得具體一點。如有需要，環保署會召開環境研究管理小組會議，以便向工程項目倡議者說明任何與研究概要有關的事宜。

環評研究

7. 在上述會議上，有與會者表示，工程項目倡議者為了進行環評研究而要對指定工程項目的未來設計進行詳盡分析，這樣做會有實際困難。我們應注意，環評機制的目的在於鼓勵工程項目倡議者在規劃工程項目時，盡早一併考慮環境問題。在這個機制下，指定工程項目倡議者必須評估可能引起的環境問題，並在切實可行的情況下，盡量避免對環境造成不良影響；如這些影響無法避免，則應在環評報告中建議緩解措施，把影響減至環保署署長認為可以接受的水平。這樣做的目的，是確保工程項目倡議者在工程展開之前，已制定和採取有效的緩解措施，以避免對環境造成無法挽救的破壞。環保署署長在審批環境許可證申請和決定許可證應附加哪些條件時，會考慮工程項目倡議者在環評報告中建議的緩解措施。如環境許可證持有人日後認為實際上並不可能符合環保署署長在許可證上開列的條件，環評條例訂有條文，容許他們申請更改環境許可證的條件。

8. 有代表團體關注到美學評估有否包括在環評機制的範圍內。為了協助工程項目倡議者符合法定的環評要求，技術備忘錄載有進行環評的原則、程序、指引和準則。環評研究應涵蓋所有可能對環境造成的

影響，並須因應工程項目的性質及建議地點的環境，就不同的影響進行評估，包括景觀和視覺影響評估。

9. 在環評過程中考慮其他方案的規定，也是上次會議上與會者表示關注的重要事宜之一。技術備忘錄規定，如有關指定工程項目可能對環境造成不良影響，項目倡議者必須考慮其他合理和實際可行的方案。根據環評條例，工程項目倡議者有責任說明已考慮哪些方案，在挑選過程中環境考慮所佔的比重，以及選取某一個方案的理據。環評報告接着會由環保署、有關主管當局、公眾和環境諮詢委員會審閱，最終的目的是確保建議的緩解措施能夠避免工程項目對環境造成不良影響；及在這些影響無法避免的情況下，把影響減至可以接受的水平。

發出環境許可證

10. 有一個代表團體建議准許指定工程項目的倡議者因應施工程序的需要，在單一項工程項目中，按不同階段或建築程序，分期申領環境許可證。現行的環評機制已容許這種做法。不過，這並不代表工程項目的環評研究可以分期完成。相反，指定工程項目的環評結果必須載於一份完整的報告之內，清楚地交待建造和營辦有關工程項目時可能對環境造成的影響。只有這樣，我們才能全面地審核整個工程項目對環境造成的影響是否可以接受。

11. 關於批予或拒絕批予環境許可證的準則，環評條例第 10 條清楚指明環保署署長須顧及以下各項：

- (a) 登記冊上經批准的環評報告；
- (b) 是否可達致和維持可接受的環境質素；
- (c) 指定工程項目所導致或經歷的環境影響是否或相當可能會對人、植物、動物或生態系統的健康或福祉造成損害；
- (d) 任何有關的技術備忘錄；
- (e) 根據本條例批准的任何環評報告或在批准時訂明的條件；及

- (f) 在法定公眾查閱期內向他提交有關環評報告的意見(如有的話)。

技術備忘錄也載有詳細指引，以協助工程項目倡議者遵行有關的環評規定，以及協助環保署署長在環評過程中行使法定權力，包括發出環境許可證。

環評程序

公眾參與

12. 有些代表團體強調，在環評程序中，公眾的參與十分重要。我們完全同意這點。環評條例提供了一個公開和具透明度的環評機制。環境諮詢委員會的成員和市民大眾可在有關的公眾查閱期內，就工程項目簡介和環評報告向環保署署長提出意見。環保署署長擬備進行環評研究所需的概要或決定是否批准環評報告時，須考慮這些與環境有關的意見。如在法定公眾查閱期間收到的意見莫衷一是，環保署會分析這些意見，諮詢有關主管當局，並考慮技術備忘錄所載的規定，以判斷這些意見是否有理據。

13. 為了鼓勵公眾參與，並協助工程項目倡議者在環評過程中及早發現和解決可能引起爭議的環境問題，環保署一向鼓勵工程項目倡議者盡早與市民、環境諮詢委員會及其他利益相關者展開對話。即使工程項目倡議者未必能提供有關方面要求的所有資料(特別是當整個環評研究尚未完成時)，盡早溝通能夠加深他們對工程項目的了解，並有助及早發現重大的環境問題。

14. 有些代表團體詢問市民是否可以取得與環評報告相關的資料。事實上，所有根據環評條例處理的文件，包括工程項目簡介、研究概要、環評報告和已發出的環境許可證，都會放在環評條例登記冊辦事處和上載到環保署的網站，供市民查閱。此外，正如上文第 12 段所述，工程項目簡介及環評報告都訂有法定的公眾查閱期。

溝通和協調

15. 除了鼓勵工程項目倡議者盡早進行公眾諮詢外，如有需要，即使法定的環評程序尚未展開，環保署也會與工程項目倡議者召開環境研究管理小組會議，並會請其他有關主管當局參與，共同研究有關指定

工程項目可能引致的環境問題，以及訂定有效的緩解措施。這樣做的目的，是協助倡議者擬備環評報告，以期達到有關的環境標準。此外，自二零零零年以來，環保署成立了四個用戶聯絡小組，成員包括政府部門、私營和公營機構、顧問和承建商，目的是在環評事宜上加強溝通和協調。大多數人都同意，如要以有效率的方式及在適當時段內進行環評程序，並且在過程中更有把握，良好的溝通至為重要。

16. 除了協助私營機構的指定工程項目倡議者進行環評程序外，當局最近也採取了一連串的新措施，改善政府內部在環評事宜上的協調。首先，環保署已在不影響環評條例所賦予的法定職能的情況下，加強在整個環評程序中的諮詢角色，積極向工務部門/工程代理(例如九廣鐵路公司及地下鐵路公司)提供意見。這樣做的目的，是協助他們盡早找出可能對環境造成的影響，以及制定有效的緩解措施，以避免造成這些影響；如這些影響無法避免，則把影響減至可以接受的水平。此外，為免工程項目因各方面意見不同而在工作層面停滯不前，環保署和工務部門/工程代理的人員須盡早把不能完滿解決的問題通知高級管理階層。為了使環評程序更加順利地進行，環保署會擬備更多詳盡的指引，並舉辦更多訓練課程、研討會和聯絡會議，使工程項目倡議者、顧問和承建商更熟悉環評程序及規定，並可分享經驗。這些改善措施付諸實行後，有關方面可及早找出和解決嚴重的環境問題，而且在進行環評程序時也更有把握（一些代表團體在上次會議上也提及這一點）。

簡化環評程序

17. 現行的環評機制尋求在環境保護和發展需要兩方面取得平衡，而並非對發展計劃設置不必要的障礙。根據環評條例，每個步驟均須在法定時限內完成，包括發出研究概要、批准環評報告和發出環境許可證。為了加快工務計劃的進度，當局最近得到環境諮詢委員會同意，修改行政程序，容許倡議部門可選擇在環評程序完成之前，根據其他條例把工程項目刊憲。

環評報告的質素與獨立性

18. 環評機制規定，所有與指定工程項目有關的環評事宜均由工程項目倡議者全權負責。這項規定與污染者自負的原則脛合，也與荷蘭、加拿大和歐盟成員國等國家的既有做法一致。此外，規定工程項目倡議者負責進行環評研究，也可加強他們對保護環境的責任感，包括落

實推行環評報告內建議的緩解措施。在現行制度下，環評程序設有兩個諮詢期，而環評報告須由環保署署長和其他有關主管當局審批，這些安排足以確保環評研究的質素及中立性。因此，我們認為無須成立環評委員會進行環評研究。

19. 此外，假如我們成立環評委員會負責進行環評研究，委員會委託的顧問公司不會向工程項目倡議者負責，因而不須充分顧及倡議者所關注的事宜，包括工程項目的目標、成本、施工時間表等。委員會委託的顧問公司所建議的緩解措施也未必為工程項目倡議者所接受。因此，顧問公司擬備的環評報告未必能夠配合工程項目倡議者的計劃。這會對工程項目的施工構成不明朗因素。

20. 至於對進行環評研究的人士訂定最低資歷要求的建議，我們認為並不可行。環評是跨學科的研究，涉及多門專門和專業知識，而每個工程項目所需的專門和專業知識也各有不同，主要視乎有關環境問題的類別及複雜程度而定。此外，進行環評研究往往須聘用海外專家。因此，要訂定環評人員的資歷即使並非不可能，也相當困難。最重要的是這樣做欠缺彈性，也可能局限了進行高質素環評研究所需的各類可用的專才。

21. 環保署多年來一直就此事宜密切留意世界各國的發展。到目前為止，並沒有一個先進國家對環評研究人員的資歷實施法定的註冊制度。國際的趨勢，是藉着加強以下機制，保證環評報告的質素：

- 由有關當局進行正式的環評覆核；
- 由正式的諮詢機構進行環評覆核；
- 由公眾進行環評覆核；
- 培養和培訓人材；以及
- 就如何擬備和覆核環評報告發出指引。

本港現正採取類似的策略，以確保和改善環評的質素。

22. 在上述會議上，與會者質疑政府人員是否具備足夠專業知識審批環評報告。我們想指出，環保署署長審核環評報告和監察環境許可證的條件是否得以遵守時，其他部門會提供協助；這些部門專責處理其專業範疇的事務，而其屬下的人員均具備相關的資歷。

23. 至於政府工程項目的顧問公司管理問題，政府採用一套評核制度，定期評核顧問公司的表現，確保他們依循顧問合約和研究概要履行職責。

24. 我們得悉在上次會議上，有與會者擔心現行招標制度以價低者得為原則，會影響環評報告質素。我們請委員注意，根據政府現行的顧問研究招標制度，投標商須把技術建議書和費用建議書放入兩個信封分開遞交。首先，當局會根據一套事先定下的準則評審技術建議書；其後，我們只會考慮技術建議書已獲得接納的投標商所遞交的費用建議書。我們採用一套評分制度進行甄選，以決定把合約批給哪一個投標商。在這套評分制度之下，技術建議書的得分比重通常為 70% 或 80%，費用建議書的比重則為 30% 或 20%，總分最高的投標商會獲批顧問合約。我們相信現行的顧問合約甄選制度已能在質素與價格兩方面取得平衡。

25. 在上次會議上，有與會者擔心把環評研究列為工程設計顧問研究的一部分會使環評研究欠缺獨立性，而且可能得不到應有的重視。不過，環評研究雖然屬於工程顧問研究的一部分，實際上由環境專家分開進行，因此獨立於顧問研究的其他部分。最重要的是所有環評報告會根據同樣嚴格的環境標準予以審核，而市民和環境諮詢委員會也可就環評報告提出意見。把環評研究列為工程設計顧問研究的一部分，有助在工程項目的規劃和設計上兼顧環境問題，而且有利於評估建議緩解措施的可行性及效果，因此，我們認為無須對這種做法加以規管。

執法

26. 在上次會議上，有與會者指出遵守環境許可證的條件對於確保環評機制的整體成效也很重要。我們同意這點。環保署會繼續採取執法行動，以確保許可證的所有條件得以遵守。所有與指定工程項目的建造和營辦有關的人士均有責任遵守許可證的條件。根據環評條例，任何人如未能遵守這些條件，可被檢控。

環保署的角色

27. 對於環保署在環評機制中應扮演什麼角色，各代表團體意見紛紜。有些代表團體認為環保署應該是獨立的規管者，有些則認為環保署應擔當更加積極的諮詢角色。首先，環保署是負責執行環評條例的

部門，而環保署署長則是(有條件地或無條件地)批准或拒絕環評報告及根據該條例提出的其他申請的主管當局。一直以來，環保署署長獨立和公正地行使其法定權力。同時，環保署在不影響環評條例所界定的法定職能的情況下，會加強在整個環評程序中的諮詢角色，以協助工程項目倡議者遵行環評規定。

生態問題

28. 關於現行保育政策和措施是否足夠的問題，我們想指出，根據現行的自然保育政策，當局致力保護本港具高生態價值的地點，及為那些值得保育，但因為必要的發展項目而不可避免地失去的地點作出彌償。為推行這項政策，當局透過指定某些地點為郊野公園、海岸公園和具特殊科學價值地點等，以保育有關自然生境和突顯其生態價值。除少數小規模的工程外，凡涉及該等地點的發展項目均列為指定工程項目，受環評條例管制。目前，我們正檢討現行的自然保育政策和機制，以期找出可以改善之處，並制定切實可行的改善措施，使我們能夠更有效地存護具有高生態價值的地點。

29. 為協助倡議者對可能影響生態的工程項目進行環境評估，技術備忘錄訂明生態評估的指引，以及避免和緩解對生態造成的影響的原則。環評機制的原意，並非阻止對生態造成影響的發展工程，也並非要求發展商以高昂得不合理的成本去實施緩解措施。技術備忘錄附件16註明有關的指引準則—“任何可能會在生態上有重要性的地方造成不良生態影響的工程，通常均不應予以批准，除非有需要進行該工程，並已證實沒有其他切實可行及合理的替代方法，及將會在工程場地之內及／或工程場地之外採取足夠的緩解措施”。

30. 為協助指定工程項目的倡議者遵行有關生態環境方面的要求，漁農自然護理署（漁護署）已就數據搜集、基線情況和緩解措施，草擬了一些詳細指引。關於維持生境面積和功能“無淨損失”的原則，漁護署表示，一般來說，生態補償的首要目的，是補償失去的生境的實際面積和生態功能，並應盡量遵從“無淨損失”和“同類補償”的一般原則。然而，假如沒有較大的地方可供使用，而又可以證明補償地在承載能力和生態功能上與原來地點相同或有所增加，也可考慮以面積較小的補償地來代替失去的地方。此外，漁護署亦有參與監察生態緩解措施的實施情況。

環境食物局
二零零二年一月