

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)2323/09-10號文件

檔 號：CB1/PL/EA

## 環境事務委員會 向立法會提交的報告

### 目的

本報告旨在匯報環境事務委員會(下稱"事務委員會")在2009-2010年度立法會會期內的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，在2010年7月14日的立法會會議席上提交議員省覽。

### 事務委員會

2. 立法會藉於1998年7月8日通過，並於2000年12月20日、2002年10月9日、2007年7月11日及2008年7月2日修訂的一項決議案，成立事務委員會，負責監察及研究與環境及自然保育事宜有關的政府政策及公眾關注的事項。事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。

3. 事務委員會由16名委員組成。余若薇議員及陳克勤議員分別獲選為正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

### 主要工作

#### 空氣

4. 空氣質素不斷惡化的問題，依然是事務委員會的重要議題。鑒於空氣污染對公眾健康、生活質素和香港的長遠發展構成深遠影響，委員同意在事務委員會轄下成立的改善空氣質素小組委員會應繼續運作，以便更集中討論政府在處理空氣污染方面所進行的工作。

5. 中國是《聯合國氣候變化框架公約》(下稱"《公約》")及《京都議定書》(下稱"《議定書》")的締約方(《議定書》是與《公約》連繫的一項國際協議，根據該協議，工業化國家承諾穩定溫室氣體的排放量)。該等國際協議的適用範圍自2003年5月起延伸至香港。根據《公約》和《議定書》，香港須與內地合作，共同履行中國所須承擔的義務。事務委員會察悉，環境局局長和另外5名政府官員以中方代表團成員的身份，參加2009年12月7日至18日在丹麥哥本哈根舉行的2009年聯合國氣候變化會議(下稱"氣候會議")。氣候會議旨在確定今後國際社會應對氣候變化的合作框架。

6. 事務委員會在2009年11月聽取政府簡介其為準備參與氣候會議等目的而在應對氣候變化方面推行的最新措施及工作。部分委員認為，行政長官必須參與氣候會議，以顯示香港對應對氣候變化的承擔及決心。然而，其他委員對此類國際會議沒有太高期望，因為成員國並無承諾減少排放。他們認為，政府應盡力與參加氣候會議的國際環保團體交換意見，以及應確定採取哪些措施進一步減少香港不斷增加的碳排放量。政府亦應在代表團參加氣候會議完畢返港後向事務委員會匯報。

7. 事務委員會在2010年1月討論氣候會議的成果，以及政府為應對氣候變化而將會進行的工作。政府表示，雖然氣候會議未能就附件一締約方的減少溫室氣體排放目標達成一份具法律約束力的協定，但已備悉由中國、美國、巴西、南非和印度所提交的無法律約束力的《哥本哈根協議》。該協議旨在將全球表面溫度升幅控制在攝氏兩度以下，並提供資金在發展中國家開展應對氣候變化的工作。此外，日後會設立"哥本哈根綠色氣候基金"，以支持發展中國家在緩減及適應、技術開發、減少砍伐林木所引致的排放量及能力建設等方面的工作。為進一步應對氣候變化，中央人民政府已宣布一項國家自主行動目標，把國家的碳強度由2005年的水平減少40%至45%。不論聯合國的談判結果如何，中央人民政府均會致力達致這項目標。為了在本地達致該項國家自主行動目標，香港政府已委派負責進行香港氣候變化顧問研究的顧問公司，因應該項國家自主行動目標進行額外的模擬工作，藉以研究可行的緩減方案。該項研究的初步模擬結果顯示，香港需要推行更進取的氣候變化策略，包括採取措施以改變發電的燃料組合、實施能源效益計劃來減低能源需求，以及興建必要的基礎設施以在新發展區應用低碳城市的概念等。

8. 事務委員會雖然認同，由於中國是非附件一締約方，故香港無須向基金供款，但認為為了保護環境，香港實應向基金供款。鑒於60%以上的香港溫室氣體排放量由發電所引致，部分委員認為有迫切需要加快把燃料組合由煤更改為天然氣。當局應考慮開放電力市場，令香港獲供應及可使用內地的剩餘核能，以期降低香港的碳排放量。其他委員感到失望的是，儘管各界屢次要求發展綠色運輸政策，但這方面的進展至今仍乏善足陳，從下列工作進展緩慢可見一斑：重組巴士路線、擴大綠色運輸系統的覆蓋範圍、以電動車輛取代汽油車輛，以及更廣泛採用生化燃料作為汽車燃料等。

9. 香港已加入C40城市氣候變化領導小組(下稱"C40")。C40由全球多個大城市自願組成，成員承諾為應對氣候變化進行工作。自此以後，香港一直參與C40的各項活動及工作，包括2009年5月舉行的C40首爾峰會。當局現正就2010年11月5日至6日在香港舉行的C40工作坊作出安排。

10. 事務委員會普遍支持在香港舉行C40工作坊。事務委員會在2010年1月討論此事時，部分委員希望珠江三角洲(下稱"珠三角")地區的代表亦能出席工作坊，以便就地區合作應對氣候變化進行交流。委員亦認為事務委員會必須參與工作坊。委員要求政府備悉該等意見，並向籌辦委員會反映有需要讓公眾參與工作坊，以便向社會上的不同界別收集其對低碳生活和氣候變化的意見，包括增加使用天然氣發電，以及不同界別是否願意為更潔淨的空氣付出代價。

11. 運輸業是本港第二大空氣污染源，所排放的二氧化硫約佔本地排放量的6%，而所排放的可吸入懸浮粒子和氮氧化物則各佔本地排放量的37%。在溫室氣體方面，運輸業佔本地排放量約16%。為了減少汽車排放廢氣，政府分別在2002年及2005年把汽車柴油和無鉛汽油的規格，收緊至歐盟IV期標準。自2006年1月起，政府亦與歐洲聯盟同步分階段實施歐盟IV期汽車廢氣排放標準。

12. 為了進一步減少汽車排放廢氣，政府建議把汽車柴油及無鉛汽油的規格收緊至歐盟V期標準，由2010年7月1日起生效。事務委員會在2009年11月討論有關建議。事務委員會察悉，使用歐盟V期汽油會令現有汽油車輛所排放的一氧化碳、氮氧化物和碳氫化合物減少約10%，而使用歐盟V期柴油則會令現有柴油車輛所排放的可吸入懸浮粒子減少5%。部分委員雖然支持使用較潔淨的燃料，以助減少汽車排放廢氣，但他們關注歐盟V期燃

料與現有車輛是否兼容。這些委員建議，政府應確定轉用燃料對歐盟I期、II期及III期車輛的性能的影響，以及就該等車輛與歐盟V期燃料是否兼容的問題諮詢運輸業。其他委員詢問政府是否準備就歐盟V期汽油實施優惠稅率，以配合就歐盟V期柴油所實施的優惠稅率，藉此鼓勵市民轉用該等燃料。政府亦應採取措施，保障消費者的利益及避免油公司可能提高歐盟V期汽油的價格，藉此謀取暴利。

13. 為了鼓勵運輸業試驗低碳的綠色運輸技術，財政司司長在2010-2011年度政府財政預算案演辭中宣布成立3億元的綠色運輸試驗基金(下稱"試驗基金")，鼓勵運輸業引入更多綠色創新技術，協助改善空氣質素和促進香港市民的健康。政府在2010年4月就試驗基金的實施框架諮詢事務委員會。鑒於海外已有綠色運輸技術，部分委員認為，試驗基金的目的應是試驗該等技術是否適合在香港供日常運作之用。政府在審批試驗基金的申請時應小心謹慎，避免出現日後才發現在香港使用獲批資助的若干技術並不可行的情況。為此，政府應成立一個委員會，邀請專家就須引入香港的技術的類別表達意見。政府亦應就試驗基金制訂清晰指引，避免與旨在鼓勵更換造成污染的車輛的其他資助計劃重疊。委員亦要求政府在完成制訂實施細則的工作後，立即向事務委員會作出匯報。

14. 事務委員會在2010年6月的會議上，討論空氣質素指標檢討公眾諮詢的主要結果。鑒於在公眾諮詢期間收集到不同意見，委員詢問政府當局會採取甚麼行動解決分歧，以期就推行擬議措施以達致擬議新空氣質素指標的時間表，以及採用世界衛生組織的空氣質素指引所訂的最終目標達成共識。為了進行更全面的討論，委員同意應由改善空氣質素小組委員會跟進有關課題。

#### 能源效益及節約能源

15. 由於減少建築物的耗電量對於減少溫室氣體十分重要，當局已在環境及自然保育基金之下設立建築物能源效益資助計劃，以資助建築物擁有人進行能源及二氧化碳排放綜合審計和能源效益項目。事務委員會在2010年4月討論有關計劃的進展。政府表示，就346宗申請批出的總資助金額為7,600萬元。獲批准的項目每年可節省共4 730萬度電，即相當於減少33 100公噸二氧化碳排放量。部分委員雖然支持有關計劃，但對申請被拒絕的比率偏高表示關注。他們認為，若政府有意鼓勵擁有人改善其屋宇裝備裝置的能源效益，便應採取更積極的方式，以

利便他們提出申請。申請指引應更清楚指明哪些屋宇裝備裝置符合資助計劃的申請資格，以免申請機構有任何誤解。當局亦應考慮向即使在資助計劃協助下仍無力支付能源效益項目的資本成本的建築物擁有人提供貸款。因耗電量減少而節省的電費，可以抵銷該筆貸款。

16. 空調的耗電量佔本港總耗電量的32%。使用能源效益較佳的空調系統，是節約能源及減少溫室氣體的有效措施。在啟德發展區設立區域供冷系統<sup>1</sup>，每年可最多節省8 500萬度電和減少59 500公噸二氧化碳排放量。財務委員會在2009年6月批准把啟德發展區區域供冷系統工程計劃提升為甲級，按付款當日價格計算，預算費為16億7,100萬元。當局打算以單一"設計、建造及營運"合約推行該項工程計劃，合約期長達17年。鑒於工程費用和營運費用的投標報價遠高於原有預算，政府當局已檢討採購策略，並建議為區域供冷系統的發展和營運採用分期採購模式。事務委員會在2010年6月的會議上討論修訂採購策略。由於欠缺詳細資料(包括投標報價和實施修訂採購策略的工程費用預期增幅等)，事務委員會委員認為難以支持有關建議。為了進行更有意義的討論，事務委員會決定舉行另一次會議，並要求政府當局就多方面提供補充資料，包括"設計、建造及營運"的採購模式是否可行(該模式在多項污水收集系統工程計劃中被發現有很多問題)、區域供冷系統採用"設計、建造及營運"的採購模式和採用傳統的"顧問設計及承建商建造"採購模式在成本方面有何差別，以及修訂採購策略不同階段的預算費為何。

## 廢物管理

### *都市固體廢物管理*

17. 政府在2005年12月發表《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》(下稱"《政策大綱》")。《政策大綱》闡述一套全面的策略，當中包括一系列經嘗試證實具有成效的政策工具及措施，直接處理廢物問題，並實現避免產生廢物的目標。該等目標為——

- (a) 每年減少香港產生的都市固體廢物量1%，直至2014年；

---

<sup>1</sup> 區域供冷系統是一個非常大型的集中式空調系統，包括一座或以上生產冷凍水的供冷站，以及一個地下閉路管道網絡，該網絡把冷凍水供應給服務區域內各座建築物作空調之用。冷凍水被泵送到各座建築物供空調系統使用後，會回流到中央供冷站再行冷凍。

- (b) 在2009年及2014年前分別把都市固體廢物的整體回收率提高至45%及50%；及
- (c) 在2014年前將棄置於堆填區的都市固體廢物總數量減至25%以下。

往後10年(即2005年至2014年)的都市固體廢物管理路向，將集中於社區參與和"污染者自付"原則。

18. 政府在2010年3月向事務委員會簡介《政策大綱》主要措施的進展。鑒於政府已進行基線研究，收集有關香港不同工商機構產生廢物和管理廢物方式的資料，以方便政府擬訂可行的都市固體廢物收費方案，委員認為政府必須公布及向事務委員會匯報研究結果。鑒於3個策略性堆填區接近飽和，加上未必有足夠土地設置堆填區，他們亦促請政府加緊減少和循環再造廢物，以期免卻對堆填區的需求。當局亦應考慮在綜合廢物管理設施採用最先進的焚化技術，藉此大幅減少廢物體積。

19. 生產者責任計劃是《政策大綱》內一項主要政策工具，透過落實"污染者自付"原則來減少和回收廢物，並把廢物循環再造。當局在2008年7月制定《產品環保責任條例》(第603章)，為在香港實施生產者責任計劃提供法律基礎。塑膠購物袋環保徵費計劃是根據該條例實施的首項生產者責任計劃。行政長官在2009-2010年施政報告中，確定廢電器及電子產品為生產者責任計劃的下一目標。政府在2010年1月開始就引入廢電器及電子產品的強制性生產者責任計劃，進行為期3個月的公眾諮詢。扼要而言，擬議廢電器及電子產品計劃會涵蓋電視機、洗衣機、雪櫃、冷氣機及電腦產品(包括桌上電腦、手提電腦、打印機、掃描器和顯示器)，該等產品約佔香港產生的廢電器及電子產品的86%。

20. 政府建議修訂《廢物處置條例》(第354章)，全面禁止把受規管的廢電器及電子產品當作普通垃圾棄置。根據擬議廢電器及電子產品計劃，消費者在購買新的受規管產品時，需要為收集和處理受規管的廢電器及電子產品繳付費用。進口商、分銷商或零售商需要確保將會出售的受規管產品貼有特定標籤，表示已就有關產品支付廢電器及電子產品計劃的成本。消費者購買新的受規管產品時，零售商需要以"新對舊"的方式，免費為消費者收回同類的舊產品(包括在該計劃實施前購買的產品)。若消費者選擇保留舊產品繼續使用，或以其他方法棄置舊產品，零售商會視作已履行收回產品的責任。基於環境方面的考慮因素，當局會透過許可證制度，規管舊的受規管產品和受規管的

廢電器及電子產品的進出口。當局亦會就處理和貯存舊的受規管產品和受規管的廢電器及電子產品設立發牌制度，以便妥善管理該等活動對環境造成的潛在風險。

21. 事務委員會在2010年1月至3月期間舉行連串會議，討論擬議廢電器及電子產品的強制性生產者責任計劃，並邀請團體代表(包括業界及環保團體)就有關建議表達意見。委員雖然支持有需要妥善處理廢電器及電子產品，但關注到廢電器及電子產品計劃缺乏誘因和政府參與。他們認為，政府應透過提供土地以興建廢電器及電子產品處理設施和分擔處理成本等，擔當更積極的角色。其他委員則認為，由零售商在銷售點收取費用的建議不可接受，因為此建議很可能會令受規管產品的價格上升。由於諮詢文件沒有提供關於該計劃的運作和對持份者(包括消費者、進口商、分銷商、零售商和二手商)的影響的詳細資料，部分委員指出，業界需要知道更多關於收集和處理廢電器及電子產品的情況。政府亦應考慮，若私營承辦商不能進行較為困難的除毒程序，政府會否進行該程序，以及預期收費是否足以支付處理費。強制零售商以"新對舊"的方式提供免費收回服務，亦可能會令現有回收商及二手商不能參與有關計劃，因而影響他們的生計。鑒於部分受規管產品售予外地旅客或返回家鄉的家庭傭工，若要他們支付該等不會在香港棄置或處理的產品的處理費，未免有欠公允。

#### *在私人土地上擺放被棄置的拆建物料*

22. 非法棄置廢物及堆填活動引致的問題一直備受公眾關注。鑒於現行規管制度有不足之處，未能管制該等活動，新界不少地方已成為傾卸場，對周圍環境造成不可接受的影響。為使委員能更集中討論政府在對付非法棄置廢物方面進行的工作，事務委員會轄下成立了打擊非法棄置廢物小組委員會。

23. 考慮到難以援引證據以證明私人土地上有非法擺放拆建物料的活動，加上在未經土地擁有人同意下進行擺放活動可能會侵犯土地擁有人的權益，政府建議修訂《廢物處置條例》(第354章)，以加強法例的執法效力，同時保障私人土地擁有人的權益，防止非法擺放活動可能引致環境問題及其他問題。有關修訂規定任何人擬在私人擁有的土地上進行擺放活動，必須事先取得該土地所有土地擁有人的書面許可，並須在進行擺放活動時隨身帶備該書面許可的正本或副本，在管制當局要求時出示，以作查驗之用。土地擁有人亦應使用指明表格作出書面許可，並應在擬進行的擺放活動開始前15個工作天，向環境保護

署遞交填妥的表格及訂明文件。然而，如在某段時間於同一地段進行的擺放活動涉及的累積範圍小於100平方米，則會獲得豁免。

24. 事務委員會在2010年2月討論《廢物處置條例》的修訂建議。部分委員雖然同意修訂建議朝着正確方向踏出一步，但他們關注到，土地擁有人可聲稱在其土地上擺放的搭建物料是作貯存用途，從而規避新的通知規定。為堵塞此漏洞，當局應考慮檢討《廢物處置條例》所載廢物的定義，以及提高非法擺放活動的罰則，加強阻嚇作用。至於涉及的累積範圍小於100平方米的擺放活動可獲豁免的建議，部分委員擔心有關建議可能會鼓勵一些人分散在不同地方進行規模較小的擺放活動。

## 污水

25. 淨化海港計劃旨在透過實施一個綜合污水處理系統，以高效益和在環境上可持續的方式，收集維多利亞港兩岸的所有污水，從而改善維多利亞港的水質。淨化海港計劃第一期已在2001年完成，收集了九龍及港島東北部75%的污水，輸送到昂船洲污水處理廠處理。淨化海港計劃第二期甲旨在收集在第一期下尚未處理的海港區餘下25%的污水，工程包括建造一個污水輸送系統，收集港島北部和西南部的污水，輸送到經擴建的昂船洲污水處理廠進行中央處理。

26. 事務委員會在2009年12月及2010年1月討論進行昂船洲污水處理廠及初級污水處理廠改善工程的建議。部分委員雖然對於淨化海港計劃第一期及第二期甲達致改善水質的目標的成效表示關注，但他們認為，鑒於淨化海港計劃第一期已經完成而第二期甲又正在進行，當局別無選擇，只能繼續進行第二期甲的餘下部分。委員察悉，內地及澳門已採用二級處理技術處理污水，他們促請政府加快興建淨化海港計劃第二期乙的生物處理設施。

27. 事務委員會亦曾考慮多項由政府建議進行的污水收集系統工程計劃。委員雖然同意應加快進行該等工程計劃，以改善環境及為本地工人創造就業機會，但對於進行該等工程計劃需要收地表示關注，並促請政府盡快着手諮詢有關的持份者。委員又認為，為確保以適當的方式接駁至公共污水收集系統(特別是就村屋而言)，當局應考慮向村民提供進行接駁工程所需的財政資助。



## 自然保育

28. 香港的海洋生物群聚種類繁多。當局設立海岸公園是為了保護和保育海洋環境，作保育、教育和康樂用途。為改善海岸公園的生態系統及加強保護海洋生物，政府在2009年1月就禁止在海岸公園進行商業捕魚的政策措施諮詢事務委員會。委員雖然同意有需要保護和保育海洋生境，但關注到有關措施會影響在海岸公園進行捕魚活動的漁民的生計。他們要求政府諮詢受影響的漁民，並向事務委員會匯報諮詢結果。

29. 事務委員會在2009年11月和12月舉行兩次會議，討論禁止在海岸公園進行商業捕魚的建議的最新發展，並邀請團體代表(包括漁民組織及環保團體)表達意見。據政府所述，政府已就該項建議諮詢相關漁民組織。漁民組織表示，若實施禁止在海岸公園進行商業捕魚的規定，政府便應採取適當措施，以減輕該項規定所造成的影響。建議採取的措施包括向受影響漁民發放特惠津貼，以及提供其他協助，例如在香港水域敷設更多人工魚礁以增加漁業資源、縮減擬議海岸公園的面積，以及協助願意轉業的漁民從事生態旅遊等工作。政府告知事務委員會，政府會參照向受海事工程影響的漁民發放特惠津貼的既定機制，把特惠津貼的金額定為相當於7年漁獲的估計價值。政府亦會成立跨部門工作小組，處理受有關規定影響的漁民提出的所有特惠津貼申請。

30. 大部分團體代表反對禁止進行商業捕魚的建議。部分委員指出，令香港的漁業資源減少的主要原因是非法跨境捕魚活動及非法傾倒活動，而不是本地漁民進行的商業捕魚活動。因此，禁止進行商業捕魚的建議不會達到預期目的。由於有關建議會打擊漁民的生計，該等委員認為，除非當局制訂全面的政策，確保本地漁業可持續發展，否則他們難以支持有關建議。

## 與《粵港合作框架協議》有關的環境事宜

31. 2009年1月，國家發展和改革委員會公布《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》(下稱"《規劃綱要》")，把粵港合作確立為國家政策。為推動落實《規劃綱要》，行政長官與廣東省省長在2010年4月7日於北京簽署《粵港合作框架協議》(下稱"《框架協議》")。在環境保護和生態保育方面，《框架協議》吸納了粵港雙方現正開展或積極考慮的一些合作項目，目的是改善區域環境質素，以及把珠三角地區打造成一個綠色優質生活圈。在《框架協議》下與環境有關的主要合作領域，包括採取聯合行動以防止和對付空氣污染、提高區內企業的清潔生產

水平、推動更廣泛使用電動車輛、合作保護海水水質、促進發展循環經濟，以及合作保育生態和海洋資源。

32. 事務委員會在2010年5月的會議上，討論《框架協議》在環境保護和生態保育方面的合作領域。部分委員關注到，政府在簽署《框架協議》之前並無諮詢公眾。該等委員進一步指出，《框架協議》中涉及水電及能源基礎網絡的章節，與優質生活圈有關，因為使用清潔能源有助改善空氣質素。鑒於內地使用電動車輛的動力與日俱增，委員促請政府制訂全面的計劃，在香港同步推動更廣泛使用電動車輛。委員亦希望香港政府與廣東省政府可一起要求中央人民政府把燃料標準收緊至國家V級標準，以期進一步改善區域空氣質素。由於必須同心合力推動《框架協議》，委員同意應邀請團體代表在即將舉行的會議上表達意見，特別是就公眾參與方面表達意見。

33. 在2009年10月至2010年6月期間，事務委員會合共舉行了15次會議，包括與發展事務委員會舉行了一次聯席會議，以及與交通事務委員會舉行了兩次聯席會議。在同一段期間，改善空氣質素小組委員會及打擊非法棄置廢物小組委員會亦分別舉行了3次及4次會議。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2010年7月8日

立法會  
環境事務委員會

職權範圍

1. 監察及研究與環境事宜(包括與能源有關的事宜)、自然保育及可持續發展有關的政府政策及公眾關注的事項。
2. 就上述政策事宜交換及發表意見。
3. 在上述政策範圍內的重要立法或財務建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取有關的簡介，並提出對該等建議的意見。
4. 按事務委員會認為需要的程度，監察及研究由事務委員會委員或內務委員會建議其處理的上述政策事宜。
5. 按照《議事規則》的規定向立法會或內務委員會提交報告。

立法會環境事務委員會

2009至2010年度委員名單

主席	余若薇議員, SC, JP
副主席	陳克勤議員
委員	何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP 涂謹申議員 黃容根議員, SBS, JP 劉健儀議員, GBS, JP 鄭家富議員 李永達議員 林健鋒議員, SBS, JP 張學明議員, GBS, JP 劉秀成議員, SBS, JP 甘乃威議員, MH 何秀蘭議員 陳健波議員, JP 陳淑莊議員 (至2010年1月28日)(於2010年5月18日再次加入) 陳偉業議員 (至2010年1月28日)(於2010年5月19日再次加入)  (總數：16位議員)
秘書	余麗琼小姐
法律顧問	鄭潔儀小姐
日期	2010年5月19日