



致：立法會環境事務委員會委員
由：綠色和平
事：6月27日委員會就環境影響評估機制檢討的聽證會
日期：2011年6月20日

各位議員：

本會得悉立法會環境事務委員會將於6月27日討論「環境影響評估機制檢討」，故特意就本會立場致函各委員，以供參考。

現時環境影響評估機制的問題

不足一：環評的定位

環評條例規定，工程動工前須先取得環境許可證，環保署長如果認為工程策劃者的環評報告已符合環評研究概要和環評程序技術備忘錄的規定，並已擬定足夠措施去避免或減低工程對環境的影響，便會批准該環評報告。因此環評不會考慮工程是否必需，只考慮到環境影響能否成功減輕。這與「環保」的本質有相違背，無論環評報告寫得多好，當工程的「經濟價值」與「環境影響」有衝突時，環評報告並不能為環境說話，反而合理化了工程的上馬。

不足二：潛在的利益衝突

其次，環評制度的投標制度、即價低者得，容易令顧問公司無視其他選擇或草草了事。又如，同一個顧問公司，應否同時擔任環境顧問和工程顧問？如果環境顧問附屬於工程顧問，前者要說服後者便相當困難。最致命的是，顧問公司都是向項目策劃者（即申請人，如發展商或相關政府部門）負責。顧問公司的獨立性因而隨時大打折扣。試問顧問公司收了項目策劃者的顧問費後，怎會將環評寫成有可能不被環保署接受的樣子？

不足三：缺乏問責與平衡機制

現時的環評制定欠缺獨立的平衡機制，環境顧問同時擔任環境監察與審核，政府部門亦沒有機制監察那些控制污染或減輕措施的進度或成效。不少團體經常批評在牽涉填海項目的環評內列出的補償措施如「海岸公園」或「人工漁礁」等，往往是「雷聲大，雨點少」，到填海工程完成後也未落實。

區域戰略環評的重要性

除了上述羅列的三大問題外，其功能也遠遠落後於大眾對生活與生態環境質素的保障，直接影響社會的可持續發展。從制度上看，項目環評只是整個決策鏈中的末端，所以也只能補救小範圍的環境破壞，無法從源頭上保護環境，更不能解決開發或工程項目進行期間所產生的宏觀影響、間接影響和累積影響等。

「戰略環評」是 1970 年代由英國的數位學者提出，是指對政策、規劃、計劃、項目及其替代方案的環境影響進行系統的和綜合的評價過程。1980 年代中歐美國家紛紛採納戰略環評的概念，制度相關的法規與制度，目的是在項目上馬前，必須進行戰略環評，全面協調經濟、社會、環保與可持續發展各方的利益與需要，避免盲目建設、過度開發、急功近利式的發展。

2004 年左右，中央政府亦通過了《環評法》，確定了戰略環評的重要性，嘗試從制定上扭轉「先污染、後治理」的落伍思維。中央環境保護局副局長在本年 4 月初的一次發言，列舉了 2007 年充滿爭議的廈門海滄 PX 項目，說明戰略環評的關鍵。當年已通過了環評的 PX 項目，由於有關部門並未從「大局」上考慮項目對周邊區域帶來的環境影響，海滄工業發展與海滄新城建設之間產生了重大的矛盾，包括對周邊居民和生態，因此最後 PX 項目也因通過不了戰略環評而不能上馬。

綠色和平的建議

粵港以至大珠三角融合是大勢所趨。這種通盤全局考慮，超越個別項目的利益，顯得格外重要。具體建議如下：

1. 建立跨境環評機制：在「粵港合作框架協議」的基礎下，整個區域有必要同步進行區域的重點產業發展的戰略環評工作，從可持續發展的角度審視大型基建與產業對整個區域帶來的環境與社會的各方面影響，並且讓各地人民有參與其中的機會。例如：歐盟有一項戰略環評公約適用於各成員國之間一些跨境的項目上（“Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo, 1991)”），並制定了相關的守則與程序（“Kijev Protocol”），確保項目在計劃階段已將環境影響放入討論與考慮的範圍內¹。
2. 改變「先立項，後環評」的做法：環評必須於項目上馬前進行，詳細羅列項目將會帶來什麼環境影響、項目上馬與未上馬前的比較、所有替代方案（以減少環境影響）的可行性等等，並將這些資料公開予公眾討論，成為諮詢文件的重要一部份。項目經過以上的環評程序，才可確立相關的環境影響是否有必要，如有必要的話，公眾亦非常清楚背後的理據，社會上對項目是否上馬才可達成共識。因此，環評必須成為項目能否上馬的一個重要考慮因素，客觀和公開地討論那些環境影響以及項目本身的合理性。例如：歐盟的“Aarhus Convention”（“Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matter”）

¹ http://live.unece.org/env/eia/about/eia_text.html

是一條旨在透過資訊公開與公眾參與環境保護議題的公約，相信透過公眾參與能提高公程的認受性和合理性，減低不必要的爭議與對環境的破壞²。

3. 設立環評的監督機制：當確定了環境影響的合理性，從而該項目能上馬後，環評中所建議的補償或減輕影響的措施，必須有效和按時完成。為防環評的建議不了了之，環保署應負責執行這個監督權力，但須定時向公眾交代進度報告，並解釋公眾的疑慮或不滿意的地方。環保署亦應成立一個上訴機制，任何人如對環保署監督不力，或不滿意相關補償措施的進展而認為環保署沒有合理的解釋時，可由上訴機制作最後的決定。

如對本文件有任何疑問，歡迎隨時與我們聯絡：

綠色和平項目經理張韻琪 電話：28548323 電郵：gloria.chang@greenpeace.org

網頁：www.greenpeace.org.hk

² <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>