

環境併入運輸工務局，是危？是機？

林健枝

香港中文大學環境政策與資源管理研究中心主任

前言

政務司司長於五月二十九日宣佈「高官問責制」中有關政府架構重組的詳情，其中「環境政策」由先前公佈的「環境及衛生福利局」分拆出來，併入原先建議的「運輸及工務局」，成為「環境、運輸及工務局」。這些改變，引起一些議論與關注。

本文嘗試分析這個政策及其改動。探討此改變對環境政策（尤其是發展項目環境影響評估方面）帶來的影響、危與機。

機遇

香港的環境質素一向為人詬病，其中最嚴重的空氣與噪聲污染，是由路面交通運輸與基建缺乏週詳的規劃所引致。故此，建議的「環境、運輸及工務局」理論上可以發揮以下的作用：

1. 由一個局長對基建運輸與環境保護作綜合考慮，統一處理；
2. 局長可權衡基建運輸發展與環境保護之間的利害，作出「政治」決定；
3. 把環境意識帶入基建與運輸發展中，從而使香港的發展走上可持續發展的道路。

危機

香港目前的工務與運輸發展決策過程中，有關環境的考慮已有相當的透明度。工程項目的環評報告要公開展覽，環保署署長在對環評報告作出審批決定前要徵詢公眾和環諮會的意見。若署長否決報告時，亦須公開其否決原因，而項目倡議人也可向獨立的上訴委員會提出上訴。這個具透明度的決策模式一方面讓環境因素得到考慮，公眾亦可了解決策背後原因，而如果項目被否決，特首也可在環評條例下作出豁免，以平衡社會利益。

但在新建議下，可能有以下情況出現：

1. 透明度不足，環境可能受妥協，被犧牲

根據最新建議，環保署將隸屬「環境、運輸及工務局」。當環境政策與基建運輸政策出現衝突時，環保署難以抗衡。過往亦曾出現類似的例子，可以引以為證。在二零零零年九月，當環保署署長將就九鐵「上水至落馬州支線環境影響評估報告」申請個案作出審批決定時，當時的運輸局局長便公開要求環保署署長批准九鐵的環評報告。以此例推想，當環境與基建運輸同屬一局而矛盾再現時，令人憂慮會否出現「閉門打狗」的情況，而局外人更無從得知最後決策背後的動機與理據。在建議制度下，公眾可能無從知悉「平衡」決定的考慮因素。

2. 平衡機制可被誤用

環評報告應否被接納，有時並不存在「平衡」的問題。「平衡」的先決條件是環評報告有相當的可信性、全面性、準確性，以及其分析方法應合乎科學性，而其理據、結論亦應是客觀和可信。若環評報告的質素不足，根本無足夠的訊息，更遑論作出「平衡」。在塋原上訴案的審決報告書中，上訴委員會指出九鐵所提交的環評報告不全面、不準確與補償不足，而判九鐵上訴不直。這證明了環評報告質素的重要性。但在新的制度下，質素不足的環評報告可能在所謂「平衡社會利益」之大前提下獲得通過。

3. 荷蘭的情況與香港有基本不同

在眾多的議論中，有人引用荷蘭的環境決策體制作為例子，引證新制度的可行性，但其實荷蘭的環境決策體制與香港最新建議的制度不盡相同。在荷蘭的環境決策體制下，發展項目是由民選的環境部長作出決定，但在他作出決定前，項目的環評報告先由一個完全獨立的環評委員會詳細審核，確定環評報告的科學性、完整性及可信性。過往的數據指出，約有 30% 的環評報告會被退回並要求倡議人修正。與此同時，荷蘭有一套完整的環境政策與可持續發展指標，市民可以透過這一套政策、準則以及公開的環境資訊系統，去評核部長所作的「平衡」決定是否有理據及合理。同時由於環境部長是民選的，他需要向公眾交代，這增加了他作出決定時的問責性。

轉危為機

1. 環境管理應以預防為本

從環境管理的角度而言，環境應與規劃局合併。環境管理的重點應在於預防不良

環境影響的產生，而並非對矛盾作出平衡取捨。預防的重點在於規劃，而在規劃的過程中也包括了基建與交通運輸項目。

2. 新建議若實行，如何減低危機

若建議中的策局架構已不可再改，政府便應考慮：

- (1) 設立一個獨立的環評審核機構，確保其不在任何的壓力下運作，向部長及公眾提供意見，最後才由部長作出決定；
- (2) 明確交代如果運輸工務與環境出現矛盾時，部長會如何作出「平衡」，以便可讓公眾監察部長是否作出合理的決定；
- (3) 爲了減少環境與運輸工務的潛在矛盾，部長宜立刻制定香港的運輸與基建政策，並說明這些政策如何能滿足及合乎可持續發展的精神。

結語

政策局架構的重組是一個重大的決定，其最終的結構一方面反映了政府的取向，也反映環境在政府決策中的重要性。政策局的架構將直接影響香港的環境質素與可持續發展能否成功。

在一九九九年的施政報告中，特首提出要培育優秀人才與建立美好家園，使香港成爲世界級的都會，及亞洲的環保城市。特首的理念已清楚說明了所有發展與基建都是只有一個目的，便是要建立一個環境優美與世界級的城市。任何政制的改動，都要避免削弱這個目標。新建議的政策局結構，除非有完全獨立的環評審核制度、具高透明度的決策準則及明確而兼顧環境的運輸與工務政策，否則環境會被妥協。

重大的決定，難免有危有機，若不詳細考慮，草草上馬，要達到特首在九九年所提出的可持續發展目標，將是困難重重。