

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(1)1930/05-06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在2005至06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2006年7月12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、及在2000年12月20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有關的政府政策及大眾關注的事項。事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。
3. 事務委員會由12名委員組成。蔡素玉議員及劉慧卿議員分別獲選為事務委員會正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

#### 主要工作

##### 空氣

4. 室內及室外的空氣污染問題，一直是事務委員會的重要議題。
5. **室外空氣質素**受本地及區域的空氣污染情況所影響。本地的空氣污染來源主要可分為固定及流動污染源兩大類。前者是以發電廠的排放物為主，而後者則主要是汽車廢氣。除了致力在本地實行多種減排及控污措施外，政府自2002年開始與廣東省政府合作，以2010年為目標，大幅削減珠江三角洲(下稱“珠三角”)區域內4種主要空氣污染物，即二氧化硫、氮氧化物、可吸入懸浮粒子和揮發性有機化合物。
6. 發電廠是本港最大的排放源，佔二氧化硫排放總量的92%，以及氮氧化物和可吸入懸浮粒子排放總量的一半。由於發電廠近兩年較多使用煤，導致情況進一步惡化。因此，對於兩家本地電力公司即使已表明無法符合政府的預定排放總量上限，但其財政計劃卻仍獲批准一事，事務委員會表示失望。就此，事務委員會曾舉行多次會議跟進該問題，並邀請團體代表出席該等會議以表達他們的意見。

7. 事務委員會察悉，政府當局已明確告知兩家電力公司，當局對其財政計劃作出批准，不得被視為一項承諾，認為政府已接納其減排項目，足以符合當局在根據《空氣污染管制條例》(第311章)續發指明工序牌照時訂定的排放總量上限。為符合2010年的預定排放總量上限，兩家電力公司須採取其他措施，例如加快推行現有的減排工程計劃、提高發電燃料中天然氣對煤的比率、減少向內地輸電，以及參加排廢交易等。事務委員會同意，兩家電力公司應致力控制廢氣排放，以盡其社會和企業責任。此外，委員亦支持政府當局計劃在續發指明工序牌照時，訂定排放總量上限，以期把排放量減至實際可行的最低水平。然而，他們亦強調，政府當局必須與兩間電力公司聯繫，制訂在經濟上可行而在環保方面亦可為人接受的解決方案，以控制發電廠產生的排放物。

8. 在2005年12月，政府當局發表了《香港電力市場未來的發展第二階段諮詢文件》。在訂立2008年以後電力市場的新管制計劃時，政府會要求電力公司必須裝置有效的減排設施，並以達致訂立的排放水平作為發牌的首要條件。此外，當局亦會在新的管制計劃內要求兩家電力公司使用再生能源發電。在減排措施方面，政府當局建議把電力公司所有固定資產的准許回報率，與他們能否達到指明工序牌照所訂定的排放總量上限掛鈎。當局亦會為電力公司的減排設施提供一個最低的投資回報率，以盡量避免由用戶承擔減排裝置的開支及加重市民的電費負擔。為推廣使用可再生能源，當局將會為可再生能源基建提供較高的投資回報率，作為給予電力公司的經濟誘因。此外，當局會徵求電力公司的同意，按照彼此同意的電網收費，開放其電網給採用可再生能源的發電設施接駁／使用。

9. 事務委員會曾於2006年3月27日的會議上討論電力行業的環保政策及《香港電力市場未來的發展第二階段諮詢文件》內有關環保的事宜，並邀請團體代表出席該次會議以表達他們的意見。委員深切關注到，兩間電力公司在推行減排措施方面進度緩慢。此外，兩間電力公司不但未盡其企業責任改善排放表現，反而利用各項減排設施作為其就新的《管制計劃協議》討價還價的工具，例如要求較高回報率及較長經營期。此舉實與在2006年2月15日的立法會會議上動議並獲得通過的“開放電力市場”議案背道而馳。因此，委員歡迎政府當局提出的建議，把電力公司的排放表現與其准許回報率掛鈎。鑑於可再生能源只佔全港總發電量的1%，與佔50%至70%的歐洲國家比較，本港在發展可再生能源方面遠較其他地方落後，部分委員認為政府當局應在新的《管制計劃協議》內加入新的條件，令兩間電力公司減少依賴用煤發電，因為用煤發電對環境造成最大傷害，亦對空氣質素造成有害的影響。此外，政府當局亦應考慮向造成污染的行業就其排放物徵收燃煤稅。鑑於香港有龐大的能源節約能力，委員因此促請政府當局更大規模地實施能源節約及效率增益措施。然而，當局必須謹慎行事，防止兩間電力公司利用因為節約能源而導致能源消耗量減少，作為增加電費的藉口。

10. 為減低汽車的廢氣排放量，政府當局建議，與歐洲聯盟(下稱“歐盟”)同步，對香港的新登記重型車輛實施歐盟IV期廢氣排放標準，並對新登記電單車實施歐盟III期廢氣排放標準。部分委員雖然原則上支持實施更嚴格的廢氣排放標準，但認為當局應提供經濟誘因(例如首次登記稅優惠)，鼓勵使用以汽油及電力兩者混合推動的較環保混合動力車輛。鑑於混合動力車輛在政府物流服務署現正進行的為期兩年比較研究中表現良好，他們認為，為公眾健康起見，政府當局應致力鼓勵現有車輛盡早更換為混合動力車輛。他們亦指出，雖然混合動力車輛的供應量有限，但應該不會構成問題，因為若有較大的需求，便可鼓勵製造商生產更多混合動力車輛，利用規模經濟來降低成本。

11. 與室外環境的空氣質素相比，**室內空氣質素**在過去較少受人注意。鑑於每個人平均有超過70%的時間是留在室內環境，事務委員會認為當局應多做工作，改善室內空氣質素。在2005年11月，政府當局向委員簡介有關室內空氣質素管理計劃的實施進展，該項計劃的措施包括一套《室內空氣質素管理指引》，以及一個自願參與、自我規管，並以室內空氣質素指標作為室內空氣質素評估基準的辦公室及公眾場所室內空氣質素檢定計劃(下稱“檢定計劃”)。

12. 鑑於只有極少數的建築物獲當局發出《室內空氣質素檢定證書》，委員質疑檢定計劃在改善室內空氣質素方面的成效。他們認為，政府當局應加強其改善室內空氣質素的工作。當局可考慮以公布室內空氣質素良好的樓宇的資料作為誘因，因為此舉或會有助室內空氣質素良好的樓宇以較高金額租出，從而激勵其他樓宇仿效。此外，當局應根據現行法例對樓宇進行突擊檢查，藉以確保樓宇的室內空氣質素良好。倘發現樓宇通風欠佳，便應採取行動，例如發出警告信。當局亦應檢驗新落成的樓宇，確保建築材料的揮發性有機化合物排放量已降低至可接受的水平。

13. **揮發性有機化合物**與對健康有害的大氣中臭氧及可吸入懸浮粒子的形成息息相關，並會使煙霧問題惡化，導致能見度下降。為降低揮發性有機化合物排放量，政府當局制訂了一系列的計劃，包括為減少油站排放的揮發性有機化合物而推行的管制措施。此外，政府當局亦建議分兩個階段推行計劃，以期能進一步降低揮發性有機化合物排放量，當中包括“含揮發性有機化合物的指定消費品強制登記及標籤計劃”。政府當局於2004年9月展開為期兩個月的公眾諮詢。鑑於接獲不少關意見，例如把大量消費品和化粧品涵蓋在計劃範圍內的理據、相關的行業在符合測試及登記規定方面的困難、對受影響行業所增加的成本和造成的影響，以及當局有需要就該計劃進行規管影響評估等，政府當局承諾透過會議及工作小組，與相關行業進一步探討有否其他切實可行方法，以避免或減少對他們所造成的不利影響。

14. 在2005年11月，事務委員會聽取政府當局簡介其修訂建議管制計劃。在該修訂計劃下，對消費品的管制範圍已縮窄至6大排放源，而強制性登記及測試揮發性有機化合物產品等規定亦再無實施的需要。委員雖然欣賞政府當局致力與相關行業進行深入討論，藉以擬訂能有效降低揮發性有機化合物排放量的措施，並盡量減少對受影響行

業所受到的衝擊，但認為該等工作早應在當局制訂管制計劃之前便已做妥。然而，委員察悉，建議管制計劃有助減少約8 000噸揮發性有機化合物，相等於把揮發性有機化合物的總排放量降低15%。加上自1997年以來所推行的一連串措施已令揮發性有機化合物排放量減少23%，以及就管制含溶劑的使用而持續實施的各項管制計劃，當局預期可在2010年之前達致減少55%揮發性有機化合物排放量的目標。

### 廢物管理

15. 政府當局於2005年12月發表《都市固體廢物管理政策大綱(2005-2014)》。該政策大綱闡述一套全面的策略，透過一系列經證實具有成效的政策工具與措施，直接處理廢物問題，並實現多項目標，包括避免和減少產生廢物(每年減少香港產生的都市固體廢物量1%，直至2014年)；再用、回收及循環再造(在2009年及2014年前分別提高都市固體廢物的回收率至45%及50%)；以及大量縮小廢物體積及棄置不可減免的廢物(在2014年前將棄置於堆填區的都市固體廢物總量減至25%以下)。至於往後10年(2005年至2014年)的都市固體廢物管理路向，強調的是社區參與和污染者自付原則。政策大綱建議多項主要措施，當中包括在完成有關指定產品的詳細研究後，藉訂立新法例以推行強制性生產者責任計劃、繼續興建專為環保業而設的環保園、所有政府部門在切實可行的範圍內採用環保採購政策，以及推行堆填區棄置禁令以配合生產者責任計劃。

16. 鑑於政策大綱的影響深遠，事務委員會曾於2005年12月15日及2006年1月19日舉行兩次會議以討論此課題。團體代表獲邀出席第二次會議，表達他們的意見。事務委員會雖然歡迎政策大綱，但不滿當局在發表該政策大綱之前並無進一步諮詢公眾。關於避免和減少產生廢物方面，委員關注到，由現時直至2014年期間每年把香港所產生的都市固體廢物量減少1%的指標過於保守，儘管該減廢指標已經把本港產生的都市固體廢物產量每年平均3%的增幅計算在內，實際上是每年減少都市固體廢物總量4%。他們預期，一旦制訂適當的減廢政策，廢物量便會大幅減少，情況一如台灣在實施減廢措施後，減廢率即由2.4%上升至50%。

17. 關於再用、回收及循環再造方面，事務委員會支持推行生產者責任計劃，因為若規定公眾須承擔廢物收費，但生產者卻無須負責其生產的產品的處置費用，實在有欠公允。然而，委員察悉，各方對於就膠袋及廢輪胎實施擬議的生產者責任計劃，意見相當分歧。一些海外報告指出，預付費用廢物棄置袋制度有嚴重缺點，或會導致有更多膠袋需作處置。此外，對隨意使用膠袋實施的管制，是否亦應同樣適用於可維修和再用的輪胎，亦存有疑問。此外，就廢輪胎實施擬議的生產者責任計劃，亦可能會威脅廢輪胎業的生存空間。由於缺乏相關行業的支持可能會進一步推遲生產者責任計劃的實施日期，委員促請政府當局及早諮詢受影響的行業，以期能解決彼此的分歧。鑑於香港在實施生產者責任計劃方面已落後於不少海外國家，委員認為政府當局必須恪守政策大綱就生產者責任計劃所訂定的建議立法時間表。

18. 至於發展環保園方面，委員同意當局應致力協助環保園的租戶推行與回收生產者責任計劃下指定產品有關的計劃，使兩者能夠互相配合。委員雖然支持政府為加快發展環保園而提交的財務建議，但亦強調必須確保園內的循環再造業所處理的全屬本地廢物而非進口廢物，從而創造本港的循環經濟。環保園的運作應財政自給，因為若非如此，長遠而言環保園將無法持續運作。部分委員亦強調，有需要另行提供篩選設施，利便回收本地的可循環再造廢物，以確保環保園不會演變為廢物篩選分類中心，無法達致其促進循環再造業發展的原定目標。

19. 關於減少廢物體積及棄置方面，部分委員對政府當局估計約有5 700公噸都市固體廢物需要焚化表示質疑。他們認為應盡可能致力把需要焚化的都市固體廢物數量減至最少。其他委員則強調，即使成本或會增加，亦必須採用最先進的焚化技術。

20. 至於環保採購方面，委員達成一個整體共識，認為政府應率先進行環保採購，以期發展一個環保產品市場。委員亦察悉，政府物流服務署已就環保採購制訂一套指引，供政府部門在採購時參考，而在採購環保產品的政策下，採購額已達每年4,000萬元以上。除政府部門之外，委員認為該等指引亦應適用於工務工程，以便在建築工程中可使用更環保的物料。

21. 在2006年4月，事務委員會聽取政府當局簡介其實施生產者責任計劃的立法建議。由於所有的生產者責任計劃都有相同的目的和類似的實施方式，例如產品回收、強制性徵稅或徵款等，政府當局計劃採用綱領法例的立法方式(即制定一套授權法例，並透過附屬法例實施詳細的規管要求)實施生產者責任計劃。部分委員雖然支持生產者責任計劃的概念，由產品的生產、分銷、使用、收集、回收、處理及棄置等各方面共同分擔有關的責任，但對建議的綱領法例立法方式極有保留，因為依他們之見，此舉猶如簽署一張空白的支票。另一方面，在缺乏規管法例的情況下，賦權法例會被視為徒具形式。因此，委員促請政府當局最低限度應擬訂一條生產者責任計劃規例，連同全面的綱領法例一併提交，以便委員瞭解擬議的規管法例。為了讓議員有足夠時間審議各項生產者責任計劃規例，政府當局應研究採用先審議後訂立的程序處理該等規例。

22. 由於鰂魚涌臨時躉船轉運站將於2008年初關閉，當局因此有需要在港島區建造永久躉船轉運站，以收集公眾填料，然後把這些物料經海路運往本港填海工地，或把剩餘的公眾填料運往兩個分別位於將軍澳和屯門的臨時填料庫暫時儲存，供日後之用。事務委員會在2006年5月討論有關設置柴灣公眾填土躉船轉運站的建議時，委員曾就沒有覆蓋其運載的物料的泥頭車對空氣所造成的影響及道路安全問題提出關注意見。鑑於政府當局只是規定所有合約價款為2,000萬元或以上的公共工程合約必須使用裝有機動上蓋的泥頭車運送拆建物料，委員對此表示失望。他們認為，當局應採取更嚴厲的措施，例如檢討現行的法例和加強針對違例者的執法行動，以確保泥頭車在進入躉船轉運站時將其運載的物料覆蓋。事務委員會於2006年6月舉行另一次會

議，繼續跟進此課題。在該次會議上，委員要求政府當局與業界聯繫，找出最具成本效益的覆蓋物料方法，並規定泥頭車的車身必須貼有標誌，說明公眾可就沒有覆蓋所運載物料的泥頭車作投訴的熱線電話號碼。此外，政府當局亦須在提交予工務小組委員會的文件內，加入對沒有覆蓋所運載物料的泥頭車提出檢控的機制。

### 噪音

23. 香港與很多大都市一樣，道路交通噪音已成為嚴重的環境問題，影響著眾多香港市民。事務委員會曾多次就道路交通噪音過量的問題進行討論，而此問題亦曾於不同的會議上提出，包括議員與區議會舉行的會議。為加深對此問題的認識，事務委員會要求立法會秘書處的資料研究及圖書館服務部進行一項研究，探討現時政府決定需否推行噪音緩解措施的政策與機制，以及可予推行措施的範圍。有關研究亦涵蓋情況與香港近似的其他海外地方所推行的有關措施及改善工程。

24. 與此同時，政府當局公布了《處理香港道路交通噪音的全面計劃(擬稿)》(下稱“計劃擬稿”)，載列當局會考慮採取的建議強化措施，以處理道路交通噪音問題。該等強化措施包括擴大以低噪音物料鋪路的試驗計劃、研究低噪音鋪路物料的新設計、研究最適合全港使用的隔音屏障優化設計、研究管制使用中車輛發出的噪音是否可行、檢討有關道路交通噪音的《專業人士環保事務諮詢委員會專業守則》、促進在售樓說明書公開噪音資料、改善行車天橋的接縫、研究夜間交通噪音標準，以及加強公眾參與及伙伴計劃。

25. 事務委員會在2006年7月4日的會議上曾討論有關的研究報告及計劃擬稿。委員雖然歡迎各項建議的強化措施，但亦注意到當中不少措施涉及需時進行的研究和公眾諮詢。作為處理交通噪音過量問題的即時措施，事務委員會促請政府當局諮詢運輸行業，並考慮向業界提供誘因，鼓勵重型車輛於晚上不進入住宅區，或使用不會把噪音騷擾轉移至沿路居民的分流道路。此外，當局亦應加強對非法改裝車輛的執法行動。委員同意，在開始規劃土地用途和設計工程項目時採取行動預防噪音問題，是最有效的消減噪音措施。為此，當局應考慮否決在周圍交通噪音已超出噪音限制水平的用地進行住宅發展的建議。若建議的發展項目的噪音雖然不超過但非常接近限制水平，便應提供緩衝區或綠化地帶。在住宅發展項目的售樓說明書內加入發展項目可能蒙受的噪音水平資料，可讓準買家在知情下作出決定。此舉亦可鼓勵發展商採取更有效的噪音緩解措施，包括採用較佳的建築物料，以確保樓宇能長期維持良好狀態。鑑於道路交通噪音過量的問題影響深遠，委員要求政府當局於2006年年底，向事務委員會匯報各項強化措施的進展。

### 自然保育

26. 政府在2004年11月公布新的自然保育政策，以期更有效達到自然保育目標，特別是加強保育私人土地上具重要生態價值的地點。

在新政策下，政府當局選定了12個優先保育地點，以及制訂“推行管理協議試驗計劃”，作為其中一項提高該等地點的生態價值的措施。根據該試驗計劃，非政府機構可向政府申請資助，與土地擁有人簽訂管理協議。非政府機構會向土地擁有人提供經濟誘因，換取有關土地的管理權及擁有人的合作，從而加強保育有關地點。

27. 在2005年10月24日的會議上，政府當局就一項撥款建議諮詢事務委員會。有關建議旨在撥款支持3項管理協議試驗計劃的推行，試驗計劃之一所涉及的土地位於鳳園，其餘兩者所涉及的土地則位於望原。相關的3個倡議者均獲邀出席該次會議，闡述其試驗計劃。部分委員嘉許管理協議試驗計劃，因為該計劃可加強政府與非政府機構之間的合作，共同保育具有重要生態價值的受保護地點，但他們亦指出，若要各項管理協議計劃得以持續進行，必須引入商業元素，否則該等計劃便須倚賴環境保育基金不斷撥款資助。此外，當局亦須評估該等計劃是否成功，並可考慮評估相關地點的生物多樣性。

28. 鑑於陳偉業議員就東涌吊車項目啟用對昂平生態的環境影響提出關注，事務委員會曾於2006年4月及5月舉行兩次會議，研究多項相關的事宜，特別是吊車項目的山火風險問題，因為其設計未有包括隔火路。由於吊車的窗戶並無安裝鐵網以防止乘客將煙蒂拋出吊車車廂之外，山火風險或會因此而增加。委員認為，地鐵有限公司張貼“不准吸煙”的標誌未必收效，應採取更積極主動的措施，包括在吊車車廂裝設網孔非常細小的圍網、閉路電視或煙霧探測器，以防止乘客將煙蒂拋出吊車車廂之外。他們亦認為，當局應多做工作，移植在吊車項目工程期間受到嚴重損害的珍貴年花。

#### 香港的《關於持久性有機污染物的斯德哥爾摩公約》實施方案草擬稿

29. 在2006年2月，事務委員會聽取政府當局簡介其將會就《關於持久性有機污染物的斯德哥爾摩公約》(下稱“《斯德哥爾摩公約》”)提交中央人民政府的香港實施方案擬稿。《斯德哥爾摩公約》是一項國際公約，旨在保護人類健康和環境免受持久性有機污染物的危害。持久性有機污染物是能長期持續存在於環境中的化學品，可遠程傳播並在生物體內的脂肪累積，對人類和野生生物產生危害。《斯德哥爾摩公約》於2004年11月11日在中華人民共和國(包括香港特別行政區)生效。根據《斯德哥爾摩公約》，中央人民政府須在2006年11月把包括香港實施方案在內的國家實施方案送交《斯德哥爾摩公約》締約方大會。

30. 事務委員會察悉，在擬備香港實施方案的過程中，政府當局已經確認一些必須的行動項目，以確保能符合《斯德哥爾摩公約》的要求，並會引入一項條例草案，以管制和規管可能對人類健康或環境造成潛在危害或不良影響的非除害劑危險化學品的進口、出口、製造和使用，而該等化學品亦包括受《斯德哥爾摩公約》或《關於在國際貿易中對某些危險化學品和農藥採用事先知情同意程序的鹿特丹公

約》<sup>註</sup> 管制的化學品。部分委員雖然不反對就持久性有機污染物實施管制，但關注到建議的規管理制度對進／出口商的影響，並認為政府當局向相關的進／出口商提供協助，以利便他們辦理清關事宜。其他委員則質疑，既然攝取持久性有機污染物涉及健康風險及有積聚效應，為何管制持久性有機污染物的行動計劃需要跨越5年至10年之久。鑑於飲食是攝入持久性有機污染物的主要途徑，委員認為政府當局應加快進行有關本港人口食物消費量的調查，以便當局可根據有關的調查結果，評估本港居民經飲食攝入持久性有機污染物的風險。

## 其他

31. 事務委員會亦曾聽取政府當局就多項其他事宜所作的簡介，包括牛尾海污水收集系統第三階段工程計劃、《大嶼山發展概念計劃》、新界西北堆填區及醉酒灣堆填區修復計劃、食物安全監管架構的重組計劃、在廢物轉運站提供廢物隔油處理設施、向環境及自然保育基金注資的建議、擬議的強制性能源效益標籤計劃、深井污水收集系統第三階段工程、汀九污水收集系統第二階段工程、元朗及錦田污水收集系統及污水排放計劃，以及沙田及馬鞍山新市鎮污水收集系統改善及擴建工程。

32. 在2005年10月至2006年7月期間，事務委員會共舉行了18次會議，包括4次與食物安全及環境衛生事務委員會舉行的聯席會議，以及一次與規劃地政及工程事務委員會舉行的聯席會議。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2006年7月7日

---

<sup>註</sup> 《關於在國際貿易中對某些危險化學品和農藥採用事先知情同意程序的鹿特丹公約》的目的，是促進締約方在某些危險化學品及農藥的國際貿易中分擔責任及開展合作，保護人類健康及環境，免受此類化學品及農藥可能造成的危害。該公約設立了一套強制性的事先知情同意程序，以監控某些危險化學品的進出口，並向締約方傳遞有關國家對進口該等化學品所作的決定。

## **附錄I**

### **立法會 環境事務委員會**

#### **職權範圍**

1. 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。
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。

## 附錄II

### 立法會環境事務委員會

#### 委員名單

**主席** 蔡素玉議員, JP

**副主席** 劉慧卿議員, JP

**委員** 李柱銘議員, SC, JP  
張文光議員  
單仲偕議員, JP  
黃容根議員, JP  
劉江華議員, JP  
劉健儀議員, GBS, JP  
陳偉業議員  
余若薇議員, SC, JP  
李永達議員  
林健鋒議員, SBS, JP

(總數：12位議員)

**秘書** 余麗 小姐

**法律顧問** 黎順和小姐

**日期** 2005年10月13日