

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1989/06-07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2006-2007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2007年7月4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11名委員組成。余若薇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. 空氣質素不斷惡化的問題，一直是事務委員會的重要議題。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。除了致力在本地實行多種減排及控污措施外，香港特別行政區政府(下稱"特區政府")自2002年開始與廣東省政府合作，雙方同意盡最大努力，把珠江三角洲(下稱"珠三角")地區內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的排放量，以1997年為基準年，在2010年或以前分別減少40%、20%、55%和55%。

本地空氣質素

5. 鑒於空氣污染十分嚴重，事務委員會同意有迫切需要檢討香港的空氣質素指標，以及制訂長遠空氣質素管理策略。為此，事務委員會在2006年11月舉行了一次會議討論此事，並邀請了團體代表出席該次會議，表達他們的意見。

6. 空氣質素指標根據《空氣污染管制條例》(第311章)制訂，目的是"為公眾利益而促進對空氣之保護及最佳運用"。然而，團體代表關注到此目標過於含糊和空泛，並沒有具體指明要保障公眾健康。此外，香港現行的一套空氣質素指標於1987年制訂，主要以美國的研究結果作為參考，涵蓋7種主要污染物¹。由於相隔了一段時間，現行的空氣質素指標已經不合時宜，且落後於其他已發展國家，特別是近期的科學研究結果顯示，小於2.5微米(亦即PM2.5)的粒子比較大的粒子對健康有更直接的影響，故有需要參考世界衛生組織的空氣質素指引，制訂以健康為本的新空氣質素指標。為此，委員歡迎政府當局計劃進行全面研究，以支持檢討空氣質素指標和制訂長遠的空氣質素管理策略，務求達致新的空氣質素指標。然而，他們關注到，新的空氣質素指標需要18個月進行檢討，以及另外18個月作最後定案，方可在2009年實施，距今尚有一段很長的時間。鑒於改善空氣質素迫不容緩，委員要求政府當局在切實可行的範圍內盡量加快進行檢討，以便可望早日在2007年年底或2008年年初實施新的空氣質素指標。

7. 事務委員會察悉，政府當局採取了一系列措施，減少固定及流動污染源所造成的空氣污染。前者是以發電廠的排放物為主，而後者則主要是汽車廢氣。

8. 發電廠是香港最大的排放源，所排放的二氧化硫佔全港總排放量的92%，而氮氧化物和可吸入懸浮粒子則佔全港總排放量的一半。發電廠在過去數年增加煤的使用量，令情況進一步惡化。因此，事務委員會支持政府當局在根據《空氣污染管制條例》續訂發電廠的指明工序牌照時，就發電廠訂立排放上限，以及把發電廠的准許回報率與其能否達致排放上限掛鉤。為達致擬議排放上限，電力公司須採取額外措施，例如加快進行現時就減排設施展開的工程計劃、在天然氣與煤的燃料組合中增加天然氣所佔的比例、減少向內地供電，以及參與排污交易等。

9. 在2007年1月的會議上，事務委員會聽取了當局簡介電力公司進行減排工作取得的最新進展。該等進展包括當局就中華電力有限公司(下稱"中電")在2006年11月進行的安裝煙氣脫硫裝置及加裝選擇性催化還原器工程發出環境許可證、香港電燈有限公司的首個燃氣發電機組(L9號機組)在2006年10月投產，以及中電在2006年12月展示了擬議液化天然氣接收站和喜靈洲商用風力發電試驗計劃的環境影響評估報告，供公眾查閱。委員詢問興建液化天然氣接收站的需要，因為是否需要該接收站，視乎海南的液化天然氣儲備而定。委員又詢問有關的環境影響評估由中電而非獨立顧問進行，該項評估是否公正持平。此外，委員關注到安裝額外接收站會令中電的資本投資增加，這方面的成本最終會轉嫁至消費者。當局應考慮為液化天然氣接收設備和其他氣體公司設立共同的輸送系統，以期把與興建上述設施有關的環境損害減至最低。

¹ 該7種主要空氣污染物包括二氧化硫、二氧化氮、可吸入懸浮粒子、總懸浮粒子、臭氧、一氧化碳和鉛。

10. 為減少車輛排放的廢氣，政府當局建議強制規定長怠速歐盟前期重型柴油車輛必須安裝減少排放物器件。當局亦計劃實施資助計劃，鼓勵車主更換污染較大的車輛。該等計劃包括提供稅項寬減以推廣使用環保車輛，以及提供一筆過資助，鼓勵車主早日把歐盟前期及歐盟I期柴油商業車輛更換為歐盟IV期車輛。事務委員會舉行了多次會議討論該等建議，並邀請了團體代表出席有關會議，表達對後一項計劃的意見。

11. 委員察悉政府當局決定把36部現有車輛，更換為被指是燃料效率低的型號，對此表示失望。這項決定與提供資助以鼓勵使用廢氣排放量低及燃料效率高的環保車輛的建議背道而馳。他們重申已多次要求政府當局把政府車隊更換為環保車輛。委員原則上支持強制規定車輛安裝減少排放物器件，但亦對減少排放物器件的效能表示關注，因為據一位本地專家所述，該等器件的效能會隨時間下降。部分委員認為更有效的方法是就安裝了減少排放物器件的長怠速歐盟前期重型柴油車輛，訂立廢氣排放標準；若未能遵行有關標準，車主會被吊銷車輛牌照。

12. 關於提供一筆過資助以鼓勵歐盟前期及歐盟I期柴油商業車輛的車主，把其車輛更換為歐盟IV期車輛，部分委員質疑提供資助以津貼本身實際上是污染者的車主更換其車輛，是否有違污染者自付原則。他們指出，在並無提供任何非鼓勵性的措施，例如收取較高的牌照費、對使用道路作出限制或禁止使用歐盟前期及歐盟I期車輛，以阻止車主繼續使用造成污染的車輛的情況下，更換車輛計劃將不能完成。他們亦關注到，汽車代理商可能會傾向按照一筆過資助的金額調高車輛價格，以賺取最大利潤。為確保一筆過資助會發揮成效，當局應進行中期檢討。除了更換造成污染的車輛外，當局可採取其他措施，例如提高就排放黑煙的車輛訂立的罰則、收緊對車輛污染物排放量的管制及加強對車輛作出維修保養，藉此對付空氣污染問題。

13. 由於停車不熄匙的車輛排放的廢氣會直接影響路邊空氣質素，對公眾健康造成不利影響，委員認為政府當局應落實推行停車熄匙的規定，無須再作任何諮詢，並指出在2001年進行的類似諮詢工作，並無達到任何共識。然而，對於應以何方式執行停車熄匙的規定，委員則有不同意見。部分委員認為當局應有限度地在某些選定地方(例如學校、醫院及政府大樓)規定司機停車熄匙，以盡量減低對業界造成的影響，特別是規定旅遊巴士司機在停車等候期間把引擎關掉會有困難，因為遊客未必習慣香港的酷熱天氣；但另一些委員強調，公眾健康應凌駕業界利益，而業界應遵守停車熄匙的規定。

區域空氣質素

14. 為了達到2010年的減排目標，特區政府及廣東省政府一直根據《珠江三角洲地區空氣質素管理計劃》研究各項強化管治措施。《珠江三角洲火力發電廠排污交易試驗計劃》(下稱"《試驗計劃》")便是其中之一。當局希望透過設立這個平台，粵港雙方的火力發電廠會在自願參與的基礎上進行排污交易。透過借助市場力量及排污交易所具備的靈活性，發電廠可更積極研究符合成本效益的不同減排項目，令整

個珠三角地區的空氣污染物排放量得以減少。當局會成立排污交易管理小組，協助粵港兩地的環保部門管理《試驗計劃》下的排污交易事宜，包括管理排放配額的轉移和註銷、公布排放配額的分布、建議排污交易操作規則及培訓人員。

15. 事務委員會在2007年2月及3月先後舉行了兩次會議，討論《試驗計劃》，並邀請了團體代表出席後一次會議，表達他們的意見。雖然團體代表不反對《試驗計劃》，但關注到該計劃欠缺推行細節，包括個別發電廠的排放上限，以及賣方若並無按照合約送出其排放配額時買方將須負擔的責任等。除了火力發電廠外，《試驗計劃》的涵蓋範圍亦應擴及其他行業。此外，當局應考慮把二氧化碳納入試驗計劃的適用範圍。由於廣東省政府所訂定的排放上限比較寬鬆，廣東省內的發電廠較容易符合排放上限，因此能夠將其排放配額賣給香港的發電廠，從而藉排污交易謀利。《試驗計劃》屬自願參與性質未能為電力公司提供誘因，因為電力公司多數不會自願購買排放配額。委員亦質疑《試驗計劃》的成效，因為該計劃只以發電廠為對象。委員指出，工業使用後備柴油發電機，以及在廣東不少地區的露天地方焚燒都市廢物，較發電廠所造成的污染更加嚴重。他們又認為發電廠應致力遵守排放規定，而不是向其他發電廠購買排放配額。較有效的減排方法是就珠三角地區所有發電廠設定排放上限，並規定該等發電廠定期提交5年減排方案。

溫室氣體排放及其對全球暖化的影響

16. 溫室氣體²排放因為人類活動而一直急劇增加。舉例而言，焚燒石化燃料與清除森林會產生二氧化碳、農業活動會產生甲烷和氧化亞氮，以及製冷時會釋出鹵碳化合物。在大氣層中，該等氣體只讓太陽的短波輻射穿過到達地球表面，但阻礙紅外線輻射逸出太空，引致地球表面變暖，造成全球暖化。隨着全球暖化，氣候系統亦出現其他轉變，包括極端天氣和氣候如熱浪、寒流、大雨、乾旱和熱帶氣旋的頻率及強度轉變，以及海平面上升。該等變化對自然及人類系統造成深遠影響，而且主要是惡性的影響。

17. 為瞭解香港的溫室氣體排放量及當局現時就減少溫室氣體採取了甚麼措施，事務委員會在2007年5月舉行了一次會議，並邀請團體代表出席，表達他們的意見。委員察悉，香港的溫室氣體人均排放量及每千瓦小時排放量均偏低。這可能是工業遷往內地、設有高效率的公共運輸系統，以及增加使用天然氣發電等因素所致。儘管如此，香港的溫室氣體排放量仍然持續上升，故香港必須履行其作為一個世界公民的責任，把溫室氣體排放量維持在最低的水平。這方面的工作包括訂立本地的溫室氣體排放指標、善用可再生能源、推廣節約能源和能源效益(例如逐步取締能源效益低的鎢絲燈和訂立與照明有關的法例)、收取電力徵款和附加費、減少用紙以保護森林，以及推行大規模植樹計劃等。

² 溫室氣體包括二氧化碳、甲烷、氧化亞氮、水蒸氣、臭氧及數種其他稀有氣體，例如鹵碳化合物。

節約能源

18. 事務委員會聽取了政府當局簡介其根據立法會在2005年12月就此事通過的議案而實施的多項節約能源措施。委員察悉並關注到，香港的人均耗電量較英國和意大利為高。他們認為政府有迫切需要採取更有效的節約能源措施，包括由學校／大學率先使用可再生能源。當局應制訂一個容許聯網的機制，使任何透過可再生能源產生的剩餘電力均可售予電力公司。此做法會鼓勵企業自行設立可再生能源系統。在能源效益方面，委員歡迎當局提出《能源效益(產品標籤)條例草案》，預計該條例草案有助每年節省能源約1億3,500萬元。委員理解所有工務部門均須在新建政府建築物和改裝工程中採用節能措施和裝置，以確保符合機電工程署發出的《建築物能源守則》，但認為該等措施不應只限於政府建築物，亦應適用於所有其他建築物。當局亦應考慮提供誘因，鼓勵商業樓宇採用能源效益措施。此外，當局應考慮採取其他措施，例如在屋頂栽種植物和採用垂直栽種模式進行綠化、把用電需求管理應用於發電，以及在公共屋邨安裝照明設施自動開／關控制系統。

廢物管理

建築廢物處置收費計劃

19. 《2004年廢物處置(修訂)條例》在2004年7月獲得通過，該條例的目的是為在堆填區、廢物篩選分類設施及公眾填料接收設施處置建築廢物而引入的收費計劃，提供制定相關規例的法定基礎。同時，訂明收費計劃的詳情的兩項相關規例，即《2004年廢物處置(指定廢物處置設施)(修訂)規例》及《廢物處置(建築廢物處置收費)規例》，亦已於2005年1月獲立法會通過，並於2005年12月實施。

20. 事務委員會察悉，自收費計劃實施以來，於3個堆填區處置的建築廢物量，已由每日平均6 600公噸減至4 000公噸，減幅近40%。委員認同收費計劃可有效地減少建築廢物並對其進行循環再造，但對於投訴非法棄置廢物活動的個案數目有所增加表示關注。他們指出，鄉郊地區的部分政府土地已成為傾倒廢物的地點，而名下土地一直因非法棄置廢物而受到損害的私人土地擁有人，則須繳付清理廢物的費用。為有效監察處置建築廢物的情況，當局應考慮計算每項工程將會產生的估計廢物量，以便與運往堆填區的實際廢物量互相核對。至於住宅單位修葺工程所產生的建築廢物，當局應致力與住宅發展項目的業主立案法團／管理委員會聯絡，監察處置該等廢物的情況。在舊區而沒有成立業主立案法團／管理委員會的大廈的居民，可考慮向區議會尋求協助。至於執法方面，委員普遍歡迎政府當局將會推出檢舉非法棄置建築廢物的試驗計劃，但強調在試驗計劃下舉報非法棄置廢物活動的程序不應複雜，以免可能窒礙檢舉員舉報該等活動。

都市固體廢物的管理

21. 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，當局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。事務委員會於2007年3月聽取當局簡介政策大綱各項主要措施的最新進展。

22. 關於避免和減少廢物方面，委員察悉，本港在2006年的強勁經濟增長導致本地所產生的工商廢物增加了大約4%。在每日所處置的9 000公噸的都市固體廢物中，超過2 000公噸為工商廢物。工商廢物有所增加，主要是食肆及食物製造廠產生更多有機廢物所致。該等廢物為濕廢物，會運往堆填區傾倒。委員因此在原則上支持政府當局提出在九龍灣綜合回收中心安裝設施以處理有機廢物的計劃。該擬議設施每日將可處理約4公噸有機廢物。當局日後會提供更多該等設施，運用不同技術處理有機廢物。事務委員會關注的另一事宜，是產品過度包裝的問題，尤其是並無再用價值而最終會成為家居廢物的包裝。鑒於包裝是將會納入生產者責任計劃的6個項目之一，委員認為政府當局應考慮加快已計劃就包裝生產者責任計劃進行的可行性研究。

23. 關於再用、回收及循環再造方面，委員對於在本地回收進行循環再造的都市固體廢物量已由2005年的16萬公噸，下降至2006年的11萬公噸表示失望。由於香港的經營成本高昂，可回收的廢物主要會出口往內地及其他地方。自兩間本地廢紙回收公司去年結業後，情況進一步惡化。為促進本地進行循環再造，委員促請政府當局盡快發展環保園，以相宜的價錢，為循環再造業提供長期用地，使更多回收物料可在本地進行循環再造，創造循環經濟。

24. 在減少廢物體積及棄置無法避免的廢物方面，部分委員指出，隨着廢物處理技術越來越先進，處理濕廢物的土地需求已不斷減少。因此，與其按政府當局的建議依靠熱能技術處理廢物，當局應考慮先在源頭把所有都市固體廢物分類，然後在焚化前進行機械和生物處理。

25. 由於家居廢物源頭分類計劃已顯示，沒有足夠地方安裝廢物分類設施的住宅發展項目無法進行廢物分類，委員認為政府當局應考慮仿效外地的做法，強制規定新建築物的設計必須提供地方安裝廢物分類設施。他們亦支持早日實施都市固體廢物收費計劃，以協助減少及回收廢物。

有關徵收購物膠袋環保費的建議方案

26. 在2007年5月，事務委員會聽取當局簡介一項就購物膠袋引入生產者責任計劃的方案。根據該方案，計劃所涵蓋的零售商將不准再免費派發購物膠袋，而其顧客必須為所取用的每個購物膠袋繳付5角環保費。在引入環保費後，預期相關零售商所派發的購物膠袋數量將會減少50%。減少使用購物膠袋亦有助節省原料，以及製造有關購物膠袋的能源和運輸成本。

27. 鑒於該建議方案可遏止濫用購物膠袋，委員原則上對此表示支持，但亦察悉社會上對建議方案的意見分歧。舉例而言，部分膠袋生產商曾就建議方案對其業務的影響表示憂慮。為蒐集公眾對該建議方案的意見，事務委員會已邀請團體代表出席將於2007年7月舉行的會議。

政府部門的"綠色"措施

28. 事務委員會察悉，政府自2000年起已建立及採用一套環保採購做法，包括減少耗用資源、促進可再造物料的回收、採納更多環保規格，以及在符合經濟原則下，採購更多種類的環保產品。在工務工程方面，政府當局在評審標書時會對採用環保建築方法及物料的建議書加分。當局亦要求所有承建商盡量減少建築及拆卸廢料，以及盡量把廢料再用。為改善能源效益，所有新設計政府建築物及改裝工程應符合政府的《建築物能源守則》。這些建築物現已實施節約能源及使用再生能源計劃，以減少耗電量。

29. 然而，委員對於環保產品只佔政府採購的整體採購數額的1%表示失望。他們認為政府必須更積極地採取行動，鼓勵各部門採購環保產品，包括委任一名獨立人士，審查採購環保產品的情況。政府當局亦須致力讓公眾人士知悉有環保產品可供購買，藉以推廣環保習慣。在工務工程方面，政府當局應研究把《建築物能源守則》的適用範圍擴展至所有現有建築物。鑒於設置環保天台已證實可有效地節約能源，部分委員認為，政府當局應考慮把政府建築物的天台某個百分比的地方劃作環保天台。此外，政府應率先強制規定新的政府建築物須採取"綠色"措施(例如使用太陽光伏系統)及節約能源措施。

污水

30. 在2001年年底全面投入服務的淨化海港計劃第一期，令維多利亞港大部分範圍的水質得到改善。按照國際專家小組的建議，行政長官會同行政會議決定在昂船洲污水處理廠集中處理污水，以及分兩個階段落實淨化海港計劃第二期。淨化海港計劃第二期甲包括建造深層輸送隧道系統，將現時未經處理的污水由港島北岸和西岸輸往昂船洲；擴建現有昂船洲污水處理廠的化學處理和其他設施，以應付源自港島的污水及日後污水量的預計增幅；以及興建消毒設施。淨化海港計劃第二期乙將包括在於昂船洲污水處理廠毗鄰土地興建生物處理設施。由於進行生物處理需要大量投資及增撥土地，分階段落實淨化海港計劃第二期，可讓政府當局逐步提升現有的污水處理設施，以便妥

善管理在未來人口和污水量增長方面存在的不明朗因素，以及落實與第二期乙有關的土地及規劃事宜所需的時間。

31. 在2007年1月，事務委員會舉行了兩次會議，就淨化海港計劃第二期甲的進展及按污染者自付原則提供污水處理服務進行討論。團體代表獲邀出席2007年1月22日的會議，就上述事宜表達他們的意見。

32. 委員歡迎海港的水質在淨化海港計劃第一期下獲得改善，但認為仍有需要進行淨化海港計劃第二期甲及第二期乙。從環境角度而言，淨化海港計劃第二期甲及第二期乙同步進行是最佳的方案。然而，若此舉並不可行，政府應就何時實施淨化海港計劃第二期乙，作出清晰的承諾。此外，委員亦對在淨化海港計劃第二期甲下採用加氯程序進行消毒表示關注，因為此舉會對海洋環境造成不利影響。

33. 事務委員會察悉，政府當局建議在提供污水處理服務方面，進一步落實污染者自付的原則，以及逐步增加排污費收費率，以期在10年內把成本收回率由目前的54%提高至80%，並在一項法例中訂明未來10年的收費水平。各方對有關建議的意見不一。環保普遍支持污染者自付原則，亦不會反對把建議的排污費增幅分10年遞增，因為淨化海港計劃淨化海港計劃是一項費時的大型工程，須作出長遠的財政安排。然而，業界則指出，建議加幅會導致艱難的營商環境進一步惡化。由於競爭激烈，飲食業無法把所增加的營運成本轉嫁給消費者，不少食肆已因此而停止營業。

34. 委員亦質疑制訂未來10年的排污費增幅是否恰當。委員關注到，這會為其他政策局開立先例，令其他政策局可藉詞在推行政策措施時需確保財政穩定，而提交類似的建議。此外，建議安排亦未能提供所需彈性，以應付各種轉變，尤其是在該10年期間將不作檢討。事務委員會促請政府當局在提交有關的法例時，須顧及委員和團體代表所提出的意見。

其他

35. 事務委員會曾聽取當局簡介青荃橋青衣及荃灣引道、將軍澳道、完善路及觀塘繞道的隔音屏障加建工程、港島東廢物轉運站改建及翻新工程、大埔污水處理廠第5階段第2A期工程——消毒設施、淨化海港計劃第二期甲——昂船洲污水處理廠及初級污水處理廠改善工程的策劃及設計，以及為南丫島的榕樹灣和索罟灣以及屯門的井頭中村提供污水收集和處理設施。

36. 在2006年10月至2007年6月期間，事務委員會共舉行了13次會議。

立法會秘書處
議會事務部1
2007年6月26日

**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。

立法會環境事務委員會

2006-2007年度委員名單

主席 余若薇議員, SC, JP

副主席 劉慧卿議員, JP

委員 李柱銘議員, SC, JP
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
蔡素玉議員, JP
李永達議員
林健鋒議員, SBS, JP
譚香文議員

(總數：11位議員)

秘書 余麗琼小姐

法律顧問 黎順和小姐

日期 2006年10月12日