

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(1)2546/10-11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2010-2011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2011年7月13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。陳克勤議員及余若薇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當局在處理空氣污染方面所進行的工作。該小組委員會在本年度立法會會期內曾舉行兩次會議，討論在《珠江三角洲地區空氣質素管理計劃》

下為達致2010年減排目標而採取的措施的進展、香港大學就研究喚醒全球關注能見度低所揭示的死亡風險及由車輛直接排放的二氧化氮的趨勢，並邀請學者就上述第2項及第3項事項陳述其研究結果。

5. 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%。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，會成立3億元的綠色運輸試驗基金(下稱"試驗基金")，供運輸業申請，並讓公共運輸營辦商首先申請。試驗基金會鼓勵運輸業引入更多綠色創新技術，並有助綠色技術在香港發展，促進低碳經濟。

6. 政府在2010年12月就試驗基金的實施框架諮詢事務委員會。部分委員歡迎成立試驗基金，但強調當局有需要促使運輸技術研究人員與運輸業之間更緊密合作，以便在本地環境下試驗新興綠色運輸技術。然而，他們認為試驗基金的涵蓋範圍太窄，並建議加入其他具備物色適合運輸營辦商試驗的綠色創新技術方面專門知識的學者和研究人員。另有一些委員關注到，試驗基金所惠及的只是大型運輸企業而非個別營辦商，而且可能難以提供詳盡理據，說明為何選擇單一供應商提供專利技術的產品，以及試驗產品的費用。

7. 在繁忙路段，專營巴士是路邊空氣的主要污染源，因此，行政長官在2010-2011年度施政報告中宣布，最終政策目標是全港使用零排放的巴士。當現有巴士專營權在未來數年陸續屆滿時，政府當局會在新的專營權中加入條款，要求巴士公司在更換巴士時，在考慮公司和乘客的負擔能力及可行性後，積極使用零排放或最環保巴士。由於混合動力巴士無論在耗油量和其他環保表現方面，均較傳統柴油巴士優勝，把此類巴士引進香港有助減少碳足跡及改善路邊空氣質素。為試驗混合動力巴士在本地環境下運作的效益和表現及收集營運數據，政府當局建議全數資助專營巴士公司購置6輛混合動力巴士，在繁忙路段試驗行駛。

8. 在2011年1月的事務委員會會議上，委員曾討論該混合動力巴士的擬議試驗。委員察悉，該項試驗到2012年下半年才開始，他們關注專營巴士公司需要一段長時間才能改用低排放巴士。委員促請政府當局加快進行試驗和參考與香港天氣情況相若的深圳的類似經驗。委員亦建議當局要求巴士公司承諾在

更換巴士時，改用零排放或最環保的巴士。然而，其他委員認為，由於混合動力巴士的成本較高，是傳統巴士的兩倍，因此專營巴士公司在財政上未必能夠把所有現有巴士更換為混合動力巴士。混合動力型號巴士的數量亦不足夠，未能取代現有巴士車隊。就此，委員認為，除了混合動力巴士的試驗外，當局亦應進行電動巴士的試驗。

9. 石棉是一種確認的致癌物質，為防止石棉進一步釋放到大氣環境中，政府當局建議修訂《空氣污染管制條例》(第311章)，把現行禁止進口與出售青石棉及鐵石棉的規定擴展至所有種類的石棉，並禁止供應及新使用所有種類的石棉。為避免在轉運過程中因處理裝卸和重新包裝時可能導致石棉纖維釋放大氣環境，《空氣污染管制條例》現有關於豁免轉運貨品的部分將予刪除。

10. 政府在2011年4月就以上擬議規定諮詢事務委員會。雖然部分委員支持有關規定，但他們要求政府當局考慮讓擬議管制適用於石棉的轉運。轉運石棉可能只涉及裝卸而不涉及任何重新包裝貨物或改動貨物的程序。另有一些委員指出，當局需要採取預防性行動和執法行動，防止石棉纖維在清拆舊建築物和村屋以便重建時釋放出來。

## 氣候變化

11. 氣候變化是影響地球可持續發展的重要環境課題。科學界普遍認為溫室氣體是氣候變化的主要成因。溫室氣體影響大氣中及地球表面太陽幅射的吸收、散射及放射。人為活動(例如使用化石燃料及改變土地用途)令全球溫室氣體濃度上升，導致全球溫度升高，並改變自然氣候周期。在2008年，環境保護署委託顧問公司進行研究，檢討及更新香港的溫室氣體排放和清除清單、評估氣候變化對香港的影響，以及建議長遠策略和措施，以減低溫室氣體排放和適應氣候變化所帶來的無可避免的影響。在2010年9月10日，政府當局發表香港應對氣候變化策略及行動綱領的諮詢文件，當中提出了根據研究結果所得的建議。這份諮詢文件闡述減低香港的碳強度由2005年水平降低50%至60%的具體目標。減少溫室氣體排放方面的策略及相關行動綱領包括致力改善能源效益、推廣環保運輸、推廣汽車使用清潔燃料、轉廢為能及優化發電燃料組合。

12. 為蒐集各界對諮詢文件的意見，事務委員會邀請相關的持份者、學者和環保團體出席在2010年11月舉行的特別會議。事務委員會委員察悉，有出席的人士建議，在2020年及2050年

分別把碳排放量由1990年水平降低25%至40%及80%。至於增加本地發電燃料組合中核電的比例的建議，鑒於化石燃料將會耗盡、石油價格不斷上升和缺乏更佳的替代燃料，部分團體代表表示支持該建議。然而，其他團體代表關注使用核電涉及的風險，尤其是在沒有安全和永久貯存核廢料的方法的情況下。當局亦應考慮增加可再生能源和天然氣的比例，並以能源節約措施作為輔助。鑒於氣候變化造成的深感影響，事務委員會促請政府當局發表研究報告和延長諮詢期。

13. 政府當局在2010年12月發表研究報告，並在2011年2月向事務委員會簡述研究結果。事務委員會委員不滿當局在發表諮詢文件後，才向委員提供載有全面數據及資料的研究報告。他們關注到，該公眾諮詢是在沒有足夠資料的情況下進行。應對氣候變化的建議措施方面的詳細資料亦不足夠。委員察悉，顧問研究確定了8個較易受氣候變化所影響的界別，委員強調，當局需要協調跨部門工作，以減輕較易受影響界別所面對的風險。

14. 在2011年3月發生的福島核事故已引起全球關注核安全問題。事務委員會在2011年4月與團體代表舉行特別會議，討論為本地供電而發展核電對香港的影響一事。事務委員會委員察悉，部分團體代表對使用核電意見分歧。部分團體代表認為，核電仍然是較為安全可靠的能源，與其他能源相比，其環境足印較小。然而，鑒於福島事件，政府當局應採取積極而審慎的態度，與內地當局合作，確保鄰近的現有和日後興建的核電廠在設計和運作上安全。當局亦應加緊提高公眾對各類燃料的優劣的認識，以及在緊急情況採取相關措施。其他團體代表依然認為，增加核電供應量並不是可持續減少碳排放的方法，而核電廠的潛在危險和風險是主要關注所在。此外，開採鈾礦是一項造成污染的工序，這種含高度放射性的廢料如不經妥善處理和貯存，會對環境和人類構成潛在威脅。真正應對氣候變化的方法是採用用電需求管理，以減少用電需求和用電量。

### 能源效益及節約能源

15. 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。財務委員會在2009年6月批准提升啟德發展區區域供冷系統工程計劃<sup>1</sup>，以便每年最多節省8 500萬度電和減少59 500公噸二氧化碳

<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。

排放量。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。政府當局於2009年7月展開招標程序，但該項目工程費用和營運費用的投標報價都遠高於原有16億7,100萬元的預算費。因應招標結果及啟德發展區的最新發展計劃，政府當局已基於較詳細的工地資料，細化工程要求，以及調節原定的採購策略，以三期工程分期推行該系統。基於首兩期在2010年的投標報價，預算工程費用約為18億7,000萬元(按付款當日價格計算)，而第三期的預算費則為17億8,000萬元(按付款當日價格計算)。因此，總工程費用約為36億5,000萬元(按付款當日價格計算)，超過原有工程預算約19億8,000萬元。

16. 當局在2010年12月就進行第一期及第二期增加工程預算費的建議諮詢事務委員會。區域供冷系統會帶來顯著環境效益，事務委員會支持建造區域供冷系統，但對大幅增加工程費用深表關注。部分委員認為，倘若第三期工程是區域供冷系統的必要部分，當局應盡快進行該工程，以免工程費用進一步攀升。於區域供冷系統的財政可行性方面，委員察悉，律政司已就在地契條款中加入條款規定啟德發展區內所有私人非住宅項目使用區域供冷系統提供意見。部分委員關注到，私人發展商或不願意遵循土地契約中強制使用區域供冷系統的規定，可能提出法律挑戰。有委員建議，把區域供冷系統擴展至住宅建築物，包括公共屋邨。

17. 鑒於市民日漸關注戶外燈光的影響，政府當局在2009年委託顧問，研究戶外燈光裝置的能源浪費及光滋擾問題。研究發現，光滋擾屬於"地區性"問題，主要出現在樓宇密集，商鋪、娛樂場所及住宅樓宇混雜的旺角及銅鑼灣等商住地區。為回應市民對戶外燈光的關注，政府當局建議推出《戶外燈光裝置業界良好作業指引》，以鼓勵相關人士採取自願性措施，盡量減少光滋擾和能源浪費，並以身作則，要求各部門盡量在晚上11時或之前關掉裝飾及宣傳用的戶外燈光裝置，以及成立專責小組，就因應本地可接受的適當照明度，制訂技術標準及有關補充參數提供意見。

18. 事務委員會在2011年3月討論當局就如何回應市民對戶外燈光的關注建議的未來路向。部分委員認為，光污染問題是當局容許商住樓宇混雜的差劣規劃所衍生的後果。鑒於霓虹燈是香港的其中一項旅遊賣點，在晚上11時後關掉燈光的建議或會影響香港的夜生活。當局在評估本港的光滋擾問題時，應參考拉斯維加斯及澳門等城市的經驗。這些城市均利用霓虹燈吸引旅客。然而，指引屬自願遵守性質，並只適用於新的燈光裝

置，故其他委員質疑其成效。這些委員懷疑政府當局以指引為借口，拖延對戶外燈光裝置進行法定管制。

## 廢物管理

### *都市固體廢物管理*

19. 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；
- (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。

20. 發展環保園是《政策大綱》中一項重要措施，旨在以業界可負擔的租金，提供長期土地予循環再造業及環保業發展，以鼓勵業界投資更先進的技術及增值工序。環保園佔地20公頃，分兩期發展。環保園第一期6幅土地已全部租出，用於回收廢食油、廢金屬、廢木料、廢電腦、廢塑膠及廢汽車電池。考慮第一期土地招標的經驗和持份者的意見後，政府當局建議修訂第二期土地的租用安排，以提高環保園的吸引力。

21. 當局在2010年11月就擬議租用安排諮詢事務委員會。事務委員會委員強調，當局有需要實施配套政策，確保環保園內循環再造業務的可行性。他們亦認為，政府當局應率先採購循環再造產品，藉此促進該等環保產品的市場發展。部分委員察悉，審計署署長在政府帳目委員會第五十四號報告書中指出，環保園的規劃和管理有欠妥善，嚴重影響了第一期土地的出租情況。這些委員對環保園第二期的擬議租用安排未能反映政府帳目委員會報告書的建議感到失望。

22. 每天約9,000公噸都市固體廢物需要棄置於3個堆填區，當中約3,280公噸(或37%)為廚餘，廚餘中約960公噸來自工商業。《政策大綱》建議把工商機構產生的可生物降解廢物(例如廚餘)在源頭分類並作生物處理，以轉化為可再生能源及堆肥產品。因應廚餘試驗處理設施所得的經驗，政府當局在2009-2010年《施政報告》中公布，政府計劃分期發展有機資源回收中心，處理已在源頭分類的工商業有機廢物。當局在2007年進行選址後，選定小蠔灣和沙嶺，分別興建有機資源回收中心第一期及第二期。擬建的有機資源回收中心第一期，設計容量將為每天200公噸，並會採用厭氧分解和堆肥技術，把回收的有機廢物轉化成生物氣和堆肥產品。生物氣屬可再生能源，將會用作發電，所產生的電力會供回收中心使用，亦會向電網輸出。

23. 在2010年11月的事務委員會會議上，委員曾討論發展有機資源回收中心的建議。雖然委員支持處理廚餘，但強調當局有需要採取措施，減低運作有機資源回收中心可能造成的環境滋擾，尤其是在運送有機廢物方面。與每天產生的廚餘總數量相比，有機資源回收中心的廢物處理量只是杯水車薪，因此，部份委員建議，當局應物色更多合適地點，設立多些有機資源回收中心。倘若此事並不可行，當局應考慮擴建有機資源回收中心第一期。除了工商機構的廚餘外，委員認為，當局應致力鼓勵住宅發展項目參考馬灣珀麗灣的經驗，提供實地處理廚餘的設施。

24. 現有3個堆填區的使用期即將屆滿，此事促使政府當局因應最新發展，檢討《政策大綱》概述的行動綱領。根據行動計劃，當局會實行一系列配套措施，從源頭減少廢物，在2015年把廢物回收率提高至55%。當局會致力加快就擴大塑膠購物袋(下稱"購物膠袋")生產者責任計劃及新增的廢電器及電子產品生產者責任計劃的實施計劃進行諮詢工作。雖然海外經驗顯示，就都市固體廢物收費有效減少廢物，但當局有需要讓公眾參與討論各種收費方案的目標、原則及可行性。為確保都市固體廢物可繼續在符合環保要求的方式妥善管理，政府當局會確保首個綜合廢物處理設施和兩個有機處理設施可獲得所需批准，並在2018年或之前投入服務。雖然引入現代化的設施有助管理日常生活所產生的廢物，但擴建堆填區仍須被納入廢物策略中，作為其中一個必不可少的元素。

25. 當局在2011年1月就行動計劃諮詢事務委員會。鑒於香港在廢物管理方面遠遠落後於很多城市，除了提高廢物回收率目標，在2015年達到55%外，當局並沒有定下其他減少廢物的目

標，事務委員會對此感到失望。委員認為，為爭取市民對都市固體廢物收費的支持，政府當局必須表明，都市固體廢物收費並非旨在增加收入，而是減少廢物產量。所收取的徵費應再投放於協助發展廢物循環再造業，以推動減少及循環再造廢物。這樣亦有助減少須棄置於堆填區的廢物量，尤其是在堆填區附近的居民不願接受任何擴展堆填區空間的計劃的情況。

26. 政府當局在2011年5月17日發表"關於擴大塑膠購物袋環保徵費計劃公眾諮詢文件"，並展開為期3個月的公眾諮詢。簡言之，政府當局建議擴大強制性購物膠袋生產者責任計劃的涵蓋範圍至所有零售商(不論其規模如何)。計劃實施後，任何自零售店派發的塑膠購物袋均須收費，每個5角，但因衛生理由而直接用來盛載食物的購物膠袋則可獲豁免。當局亦建議，零售商可保留徵費，無須交付政府當局，免卻相關的登記及申報要求。

27. 事務委員會在2011年5月討論有關諮詢文件。委員認同，徵費計劃涵蓋的登記零售店所派發的購物膠袋在堆填區的棄置量大幅減少，然而他們注意到，其他種類的袋(包括環保購物袋、紙製購物袋和塑膠垃圾袋)在堆填區的棄置量正在上升。一些委員關注到，倘若零售商無須向政府當局交付徵費，部分零售商為吸引顧客，或會免費派發購物膠袋，這樣有違徵費計劃的目的。中小型企業(下稱"中小企業")須遵循現行法例中有關按季"向政府當局交付"的方式的行政規定，為減輕這方面的負擔，當局應考慮容許他們每半年申報。其他委員支持推行雙軌制度，對現有登記零售商(大部分屬連鎖店)應沿用"向政府當局交付"的方式，而對新受規管的零售商(大部分屬中小企業)則應採用"由零售商保留"的方式。為了從源頭減少購物膠袋，部分委員建議限制購物膠袋進口或直接向購物膠袋的製造商和進口商徵收費用。

#### *在私人土地上擺放被棄置的拆建物料*

28. 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。該小組委員會於本立法會期舉行兩次會議，討論加強對付擺放拆建物料活動的管制措施和個別個案的進展。小組委員會委員同意，小組委員會應在向事務委員會提交報告後解散。



## 污水

29. 事務委員會亦曾考慮多項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，但強調當局有需要確保以適當的方式把村屋接駁至公共污水收集系統，否則為改善污水收集網絡而作出的努力只會徒勞無功。

## 自然保育

30. 環境及自然保育基金(下稱"環保基金")在1994年設立，以提供資金資助與推廣保護環境及自然保育有關的研究、廢物回收和教育計劃項目。環保基金自1994年成立至今已獲政府當局多次注資，包括在2008年注資10億元。自2008年注資至2011年2月底，環保基金已資助超過1 600個項目，總承擔額逾8億8,000萬元。由於不斷接獲申請，當局須向環保基金進一步注資，提供資金繼續支持值得推行的項目，以回應新政策重點及社區的需要。

31. 事務委員會在2010年3月的會議上，討論政府當局在2011至2012年度向環保基金一筆過注資5億元的建議。由於環保基金似乎只資助環保組織和非政府機構推行環保措施，忽略商界的利益，部分委員認為，有助創造商機和就業機會的環保項目應獲得更多資助。委員雖然支持環保基金設立為數5,000萬元的資助計劃，協助屋邨收集已從源頭分類的廚餘及進行循環再造，但強調有需要為處理廚餘所產生的剩餘堆肥發展市場。委員亦促請政府當局考慮議員在2010年12月8日辯論有關檢討自然保育政策的議案所提出的意見，認為需設立機制向那些因自然保育而被凍結發展權的私人土地業權人作出補償。

## 環境影響評估機制

32. 《環境影響評估條例》(第499章)(下稱"《環評條例》")是在1998年4月1日開始實施，目的是就指定工程項目對環境的影響作出評估。根據《環評條例》第16條的規定而發出的《環境影響評估程序的技術備忘錄》(下稱"《技術備忘錄》")說明處理各種事項的原則、程序、指引、規定及準則，包括：環境評估(下稱"環評")研究概要及環評報告的技術內容、決定指定工程項目是否在環境考慮方面屬可接受、決定環評報告是否符合環評研究的規定、環境許可證的發出、為指定工程項目施加環境監察與審核規定，作為環境許可證的條件等。為確保環評程序

會在合理的時間內完成，環境保護署須在法定時限內就各項申請作出回覆。此外，《環評條例》訂定讓公眾及環境諮詢委員會提供意見的程序，而環保署在審批環評報告時，亦會考慮公眾及環境諮詢委員會所提出的有關問題，是否已加以處理。所有的研究概要、環評報告及環境許可証亦上載至環保署網頁供市民閱覽。

33. 鑒於現行環評機制已運作逾10年，市民日益要求檢討機制。事務委員會已把此事列入待議事項一覽表，然而，由於就港珠澳大橋港方工程的空氣質素影響評估提出的司法覆核尚未完畢，此事須押後討論。在2011年4月18日，高等法院作出裁決。高等法院不接納申請人提出的7項質疑當中的6項。但高等法院的裁決指出，經考慮《環評條例》的目的後，認為指定工程的環評報告除了評估實施工程後對整體環境的累積影響外，還應包括就工程的獨立影響作出評估，以及提出相關的緩解措施，以便環保署考慮有關的影響已否減至最低。事務委員會知悉政府當局會就裁決提出上訴，但認為進一步押後討論環評機制的檢討並不恰當。此外，有關討論不會觸及該宗司法覆核案件，故不存在案件尚在審理的問題。

34. 事務委員會在2011年5月的會議上，討論檢討環評機制一事。部分委員關注到，環保署在環評程序中同時擔任執行者及裁判，二者存有角色衝突。委員要求政府當局考慮委任獨立委員會，負責執行環評程序。當局亦應評估，倘若遵循裁決的所有規定，預計發展計劃將有何延誤。為收集公眾對現行環評機制的意見，委員同意邀請團體代表(包括環保組織、專業團體及持份者)表達意見。

35. 由2010年10月至2011年6月期間，事務委員會合共舉行了13次會議。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2011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

2010-2011年度會期委員名單

主席 陳克勤議員

副主席 余若薇議員, SC, JP

委員 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, GBS, 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  
葉偉明議員, MH  
陳淑莊議員  
陳偉業議員

(總數：16位議員)

秘書 余麗琼小姐

法律顧問 鄭潔儀小姐

日期 2011年7月1日