

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)480/20-21(07)號文件

檔號：CB1/PL/EA

環境事務委員會

2021 年 1 月 25 日舉行的會議

立法會秘書處就在香港實施《關於汞的水俣公約》 擬備的背景資料簡介

目的

本文件旨在提供在香港實施《關於汞的水俣公約》("《公約》")的背景資料，並概述議員在立法會不同場合討論有關事宜時所提出的意見和關注。

背景

汞對健康造成的影響

2. 汞是一種以微量存在於大自然空氣、水及土壤中的元素，並可存形於元素(金屬)汞、無機汞及有機汞化合物。汞含劇毒，對全球人類健康和環境構成威脅。連同其多種化合物，汞會對人體健康造成各種嚴重影響，包括對中樞神經系統、甲狀腺、腎臟、肺部、免疫系統、消化系統、眼睛和皮膚造成損害。受害者可能會喪失記憶力或語言能力受損，大腦亦可能受到無法逆轉的損害。嬰幼兒和孕婦是健康最易受汞影響及反應最敏感的一群。

《關於汞的水俣公約》

3. 鑒於汞對人體健康和環境造成有害和長遠的影響，聯合國環境規劃署遂於 2009 年決定就汞擬訂在全球具法律約束力的

公約。¹ 2013年10月，《公約》在日本熊本市舉行的外交會議上獲128個締約國採納。² 《公約》為國際公約，目的是要保護人體健康和環境免受汞和汞化合物的人為排放和釋放的危害。《公約》於2017年8月16日在中國(包括香港特別行政區("香港特區"))生效。³

4. 據政府當局表示，香港在現有行政及規管框架內，已能履行《公約》所訂的部分責任，或香港特區政府事實上已經遵從部分責任。然而，香港無法在現有規管或行政框架下履行以下4項《公約》訂定的責任：

- (a) 限制汞的進出口；
- (b) 禁止製造和進出口《公約》要求淘汰的添汞產品、防止將須淘汰的添汞產品納入組裝產品，以及勸阻為任何《公約》生效前已知用途之外的用途而製造和商業分銷添汞產品；
- (c) 淘汰或限制會使用汞或汞化合物的生產工序；及
- (d) 以環境無害化的方式儲存汞和汞化合物。

5. 為落實實施《公約》的工作，政府當局於2015年委託顧問進行研究，審視本地現行的行政和規管框架下的相關規定。根據研究結果，政府當局建議分兩個階段推行新的規則以盡快管制汞貿易，以在香港實施《公約》。第一階段涉及即時管制上文第4(a)段所提及汞的進出口貿易，第二階段則引入一項新法例(擬稱為《汞管制條例》)，以全面處理所有《公約》下的責任。

有關規管汞、汞化合物及添汞產品的公眾諮詢

6. 為履行香港特區在《公約》下的責任，政府當局於2018年8月發表一份諮詢文件，載述有關本港規管汞、汞化合物及添汞

¹ 聯合國環境規劃署於1972年成立，是聯合國系統內負責就環保活動提供指引及協調的機構。

² 日本水俣市在20世紀中期有數以千計的居民因工業廢水被汞污染而中毒。

³ 中央人民政府根據《基本法》第一百五十三條，在徵詢香港特區的意見後，決定《公約》同樣適用於香港。

產品的新法例的擬議範圍及方向。⁴ 該諮詢文件連同問卷送交逾 500 個持份者，包括各大商會、相關業界、駐港外國商會、相關專業學會、學術界及宗教組織等。據政府當局表示，相關諮詢論壇的出席者普遍贊同管制汞貿易以履行《公約》的要求，而問卷調查的回應者亦普遍支持引入發牌制度，對汞的進出口實施法定管制。

《2020 年進出口(一般)規例(修訂附表 1 及 2)令》

7. 按照擬議分兩個階段立法以管制汞貿易的做法，《2020 年進出口(一般)規例(修訂附表 1 及 2)令》("《修訂令》")於 2020 年 6 月 12 日刊憲，以實行第一階段下即時管制汞進出口貿易的措施。《修訂令》旨在修訂《進出口(一般)規例》(第 60 章附屬法例 A)("《規例》")附表 1 第 1 部，把"汞(化學文摘社編號 7439-97-6)"加入進口香港的表列物品清單，⁵ 以及把"汞(化學文摘社編號 7439-97-6)"加入《規例》附表 2 第 1 部的表列物品清單，以限制出口汞至"香港以外的所有地方"。《修訂令》於 2020 年 11 月 1 日生效。^{6 7}

議員提出的主要意見及關注

8. 在 2020 年 5 月 25 日的環境事務委員會("事務委員會")會議上，政府當局曾向事務委員會簡介《公約》的背景及規定，以及有關規管汞、汞化合物及添汞產品的立法建議的範圍及方向。在 2013 年 7 月 17 日、2015 年 5 月 27 日、2016 年 4 月 20 日及 2019 年 5 月 8 日的立法會會議上，個別議員就含有汞的產品(包括慳電膽及疫苗的防腐劑)對市民健康構成的威脅提出質詢。議員提出的主要意見及關注綜述於下文各段。

⁴ 諮詢文件的超連結載於附錄。

⁵ 化學文摘社編號是化學文摘社編配予每種化學物質的獨有識別號碼，這套識別化學品的制度在貿易與工業界別通用。

⁶ 立法會並無成立小組委員會研究《修訂令》。

⁷ 鑒於將在第二階段下制定的《汞管制條例》將包括汞的進出口管制，因此政府當局計劃在汞管制條例草案明文規定須作相應修訂：一俟《汞管制條例》生效，則無需以《規例》繼續管制汞的進出口，即從《規例》附表 1 及 2 的指明物品中廢除"汞(化學文摘社編號 7439-97-6)"。

規管汞、汞化合物及添汞產品的立法建議

9. 議員不反對擬議實施策略，並支持政府當局早日提出相關立法建議。議員亦詢問在香港實施《公約》帶來的潛在影響。

10. 政府當局解釋，現時香港並無非常依賴使用汞的行業，在添汞產品和生產工序中，本地亦無已知使用汞的情況。市場上大部分添汞產品都有許多無汞替代品可供採用。然而，貿易統計數據顯示，國際間一直有在香港進行與汞有關的貿易活動，該等貿易活動絕大部分與轉口汞有關。每年汞的進口和轉口量約為 8 公噸。這些汞可能用於製造《公約》未完全淘汰的添汞產品或由實驗室作研究之用，只有少量轉口汞可能與不符合《公約》規定的貿易活動有關。鑒於《公約》的精神是致力減少甚或杜絕國際間的汞供應及貿易，因此仍有需要立法管制在本港進行的汞貿易活動。

慳電膽

11. 議員察悉，慳電膽破碎時釋放的氣體含有對人體有害的汞和苯酚。他們詢問，有關當局有何具體措施確保廢棄慳電膽得以妥善棄置，從而防止其釋放的有毒物質危害市民及清潔工人的健康；以及當局將會如何宣傳及教育市民正確使用及棄置慳電膽。

12. 政府當局表示，慳電膽所含的物料包括金屬、玻璃和微量汞。完好的照明燈管不會對人體及環境構成影響。如照明燈管有破爛，會有少量氯化汞釋出，須小心處理。在空氣流通的環境下，氯化汞很快會被稀釋。因此，在正常情況下運輸及棄置慳電膽並不會影響公眾和廢物處理人員的健康。環境保護署("環保署")已提供指引，提醒市民應用新燈管的包裝盒把舊燈管裝好，然後放入收集箱以待循環再造，以及處理破爛燈管時應採取的安全措施。這些指引已分發給參與"慳電膽及光管回收計劃"的屋苑及公眾回收點，並上載於環保署網頁。

疫苗的防腐劑

13. 議員察悉，硫柳汞(一種含水銀的有機化合物)一向廣泛應用作疫苗的防腐劑。由於硫柳汞據說會引致兒童患上自閉症及其他腦神經失調疾病，議員關注含硫柳汞的疫苗是否安全。

14. 政府當局表示，世界衛生組織的全球疫苗安全諮詢委員會("諮詢委員會")曾經就疫苗含硫柳汞的安全性問題進行討論並於 2012 年發出報告。諮詢委員會認為現時有廣泛證據繼續支持使用硫柳汞作為滅活疫苗的防腐劑，同時亦沒有發現其他更安全但有相同效能的替代防腐劑可以廣泛應用於疫苗。政府當局會繼續監察有關疫苗含硫柳汞的安全性問題的研究結果，以及已註冊不含硫柳汞的疫苗在香港的供應情況。

最新發展

15. 在 2021 年 1 月 25 日的會議上，政府當局會向事務委員會簡介在香港實施《公約》的計劃及擬議汞管制條例草案。

立法會秘書處

議會事務部 1

2021 年 1 月 20 日

在香港實施《關於汞的水俣公約》

相關文件一覽表

日期	事項	文件
2018年 10月22日	環境事務委員會 ("事務委員會")政策簡報會及會議	政府當局就"2018年施政報告——環境局的政策措施：環境保護"提供的文件 (立法會CB(1)10/18-19(01)號文件) (第44段與此相關)
2020年 5月25日	事務委員會會議	政府當局就"在香港實施《關於汞的水俣公約》"提供的文件 (立法會CB(1)655/19-20(05)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)932/19-20號文件)

其他相關文件：

政府政策局/組織	文件
聯合國環境規劃署	<u>《關於汞的水俣公約》</u>
環境局及環境保護署	2018年8月發出"有關規管汞、汞化合物及添汞產品的立法建議"的 <u>諮詢文件</u>

相關立法會質詢的超連結：

日期	立法會質詢
2013年7月17日	有關姚思榮議員所提立法會質詢(書面)的 <u>新聞公報</u>
2015年5月27日	有關梁繼昌議員所提立法會質詢(書面)的 <u>新聞公報</u>
2016年4月20日	有關郭榮鏗議員所提立法會質詢(書面)的 <u>新聞公報</u>
2019年5月8日	有關張國鈞議員所提立法會質詢(書面)的 <u>新聞公報</u>