

立法會環境事務委員會

有助於可持續發展的運輸政策

引言

政府在制定和修訂運輸政策時，會考慮如何促進本港的可持續發展。本文件載述政府在這方面採取的措施。

背景

2. 可持續發展是一個涉及不同界別的概念。透過這概念，公營部門和私營機構都可從嶄新的角度。處理規劃和決策上的工作。這概念的主旨是我們應均衡滿足現今一代和子孫後代，在社會、經濟和環境方面的需要，並在社會人士和政府群策群力下，取得經濟繁榮、社會進步，以及環境美好等成果。

3. 政府現正進行“香港二十一世紀可持續發展”的顧問研究。這項研究預計可於一九九九年年底前完成，研究旨在界定有關可持續發展的指導原則，並就如何於政府決策過程中，結合可持續發展的元素作出建議。在運輸的範疇內，主要的問題是如何維持客貨運輸的流通，使經濟和社會發展充滿活力，而又不會破壞環境質素。現正進行的“香港二十一世紀可持續發展”研究，將會制定一些指引及評估的工具，協助評估有關運輸和其他政策範疇的規劃研究和施政建議，從而確保這些研究和建議會充分考慮到令本港經濟、環境和社會得以可持續發展的整體目標。

目前情況

4. 要支持經濟作強健而蓬勃的發展，以及維持良好的生活質素，有效率的交通運輸系統實屬必需。不過，交通運輸亦會影響環境，特別是所引發起的空氣污染和噪音問題。以體積計算，在本港源自焚燒活動所排放出來的二氧化硫、二氧化氮和微粒當中，由車輛排放出來的這三類污染物，分別佔大約 7%、45% 和 50%。但是汽車(特別是柴油車輛)是市區空氣污染的主要原因。車輛排放的微粒和煙霧，更是路旁可吸入懸浮粒子和二氧化氮的主要來源。

5. 在一九八九年，我們未能達到有關總懸浮粒子、可吸入懸浮粒子和二氧化硫的所有空氣質素指標。在二氧化氮方面，我們也多次超出短暫最高濃度的指標，但已達到全年平均指標的要求。我們亦在該年達到有關臭氧、一氧化碳和鉛的空氣質素指標。

6. 由於當局近年收緊有關汽車燃料和廢氣排放的標準，情況已開始漸見改善。在一九九七年，雖然在總懸浮粒子和可吸入懸浮粒子方面，我們仍未達到有關全年平均指標的要求，但已達到短暫最高濃度

的指標。我們亦達到有關一氧化碳、臭氧和鉛的一切指標。在收緊有關汽車燃料和廢氣排放的標準後，二氧化硫的水平亦已遠低於所有指標，並持續下降。

7. 本港目前的空氣質素，與其他大城市如倫敦、波士頓和紐約等相約。不過，由於車輛密度高和柴油車輛的使用率較高，本港的可吸入懸浮粒子水平，仍較其他許多世界大城市為高。

8. 交通亦會帶來噪音問題。從地理環境來說，香港是一個細小的城市，人口密度極高。由於民居鄰近主要的道路，過量的交通噪音一直構成滋擾。這問題在較早期建成的交通走廊沿線尤其嚴重。

處理現有問題

9. 我們明白有需要處理車輛廢氣和噪音污染的問題，以確保我們擁有一個健康及可持續發展的環境。政府現正實行一連串政策和減輕污染的措施，務求改善本港的空氣質素，以及管制交通所產生的噪音。下文第 10 至第 12 段會闡釋這些措施。

A) 廢氣管制和替代燃料

10. 政府既定的政策是對所有新登記車輛實施最嚴格的廢氣排放標準。目前本港對車輛廢氣排放及燃料標準，與歐盟國家的標準看齊，也是在亞洲區內最嚴格之列。我們亦正着手提高使用中車輛的維修標準。我們要求以抽樣方式選出的商用車輛，在每年為該車輛檢驗是否適宜於道路上使用的測試中，同時接受一項更為嚴格的黑煙排放測試。此外，我們亦打算在一九九九年中利用更先進技術，對排放過量黑煙的輕型柴油貨車進行黑煙測試，並在二零零零年把範圍擴展至較大型的柴油車輛。我們一直密切留意汽車廢氣管制科技和汽車改用其他清潔燃料的最新發展情況。假如有實際可用的最新科技，我們會研究可否把這些科技引進本港。

11. 我們剛剛就本港全面採用石油氣的士的建議，完成有關的諮詢工作。結果顯示，絕大部分人士都贊成政府為改善空氣質素而實行該計劃。我們會與的士業和其他有關團體緊密合作，以確保石油氣的士的經營成本不會比柴油的士高，並確保本港能夠配合的士逐步以石油氣取代柴油的計劃，及時提供足夠的石油氣車輛加氣站、維修工場和汽車技工。我們下一步的工作，是研究其他車輛(例如小型巴士)如改用石油氣，在技術上是否可行。

B) 噪音管制措施

12. 為了減少個別車輛發出的噪音，政府規定所有新登記車輛必須符合嚴格的歐洲和日本噪音標準。此外，政府亦規定所有新鐵路和道路工程計劃，必須在規劃階段進行環境影響評估，如有需要，則須採取一些消減噪音措施。我們亦正使用產生較少噪音的物料來重鋪一些繁忙的道路，和正研究可否在一些現有的道路上，加設隔音屏障。

為可持續發展進行規劃

13. 我們只靠處理現有的廢氣和噪音問題是不足夠的，因為採取有關的消減污染措施所帶來的好處，很快便會被不斷增加的車輛數目所抵銷。單靠不斷興建更多道路，也非應付交通量增加的良策。我們需要加強運輸規劃與土地用途規劃之間的協調，以減少市民對交通的需求，並盡量減少人車爭路的情況。在交通運輸政策上，我們是需要採取一套綜合的措施，以減輕交通擠塞和污染，同時亦可方便乘客轉乘公共交通工具，以及為行人提供更安全舒適的步行環境。有關措施包括以鐵路這種高效率和有利環境的交通工具，作為公共交通網絡的骨幹，以紓緩流量最高的主要交通走廊所承受的壓力。我們會改善公共交通服務，加強各種交通工具之間的協調，並會建造更多行人設施，為行人提供更安全、更暢通無阻和更方便的通路。我們並會相應採取交通管理措施，盡量減少在路上行走的私家車。下文第 14 至第 24 段會更詳盡地闡述我們為推行可持續的運輸規劃而定下的策略。

加強運輸規劃與土地用途規劃之間的協調

14. 加強運輸規劃與土地用途規劃之間的協調，便可減少交通運輸方面的需要。全港發展策略檢討已概括地定下一個長遠的土地用途、交通運輸和環境規劃大綱；並根據這個大綱提供所需的土地、社區設施和基礎建設。此外，這個大綱亦強調必須設法改善人口和工作的分布，務求盡量減少市民對交通的需求，同時又須以完善的規劃，把發展集中於一些在公共交通密集點附近、步行已可到達的地區內。策略性運輸研究(例如第三次整體運輸研究和第二次鐵路發展研究)會考慮全港發展策略檢討所得的結果，然後擬訂最新的綜合運輸策略，並在規劃本港不同地區日後的交通運輸架構時，用作規劃的指引。

優先發展鐵路

15. 鐵路是快捷、舒適、可靠而又高效率的集體運輸工具。它可改善與道路交通有關的環境問題，並有助於紓緩有限的路面空間所承受的交通壓力。我們正大量投資，以擴大本港的鐵路網絡。五項總投資額逾 1,200 億元的新鐵路計劃，現正處於積極籌劃和落實推行的階段。這些計劃包括西鐵第一期工程、地下鐵路將軍澳支線工程、馬鞍山鐵路工程、九廣鐵路尖沙咀支線，以及連接上水和落馬洲的九廣鐵路延線工程等。這五項計劃會在二零零二至二零零四年間完成，屆時，本

港的鐵路總長度會增至超過 200 公里，即現有的鐵路網絡會擴大 40%。在實行這些鐵路計劃時，我們也會小心考慮各車站的設計和相連的交匯處設施(例如公共交通轉車處、停泊及轉乘設施等)，以方便使用其他交通工具的乘客轉乘鐵路列車。

16. 日後在發展運輸基礎設施時，我們會繼續優先發展鐵路，這亦是我們現正進行的第三次整體運輸研究中其中一項指導原則。此外，我們會在進行第二次鐵路發展研究時，探討下一階段的鐵路發展計劃，並研究利用鐵路運載過境貨櫃的可行性。

改善公共交通服務

17. 政府一直致力改善公共交通服務，以鼓勵市民少用私家車。在一九九八年首十個月，使用各種公共交通工具的乘客，平均每天約達 1 070 萬人次，較一九九三年的 1 010 萬人次增加了 6%。我們會繼續努力，建造更多便利的運輸交匯處，並加強各種公共交通工具之間的協調，以吸引更多人使用公共交通工具。我們希望在一九九九年內，把公共交通工具每日的載客量增加 1%。

18. 為達到更高的服務要求，專利巴士正在不斷擴展，務求提供更舒適，更頻密和更直接的服務。亦正因如此，巴士的數目也增加了很多，從而滿足市民的需求。但由於我們有限的路面空間是不能滿足不斷增加的汽車流量，政府是必須不斷地檢討現有的巴士網絡，並有需要時實施一些調整的措施。巴士轉乘計劃是可以令巴士資源能更有效地運用，而又能減少路面上巴士數目的方法。現時本港有兩個運作非常良好的巴士轉車站，分別設於城門隧道和大欖隧道收費廣場附近。我們會考慮在將來於適當的地點加設更多些類似的巴士轉車站。

有效的交通管理

19. 為了善用有限的路面空間，我們須有效地管理交通。運輸署已展開一項研究，探討重要道路網中交通管制及監察設施的提供、管理和運作事宜。這項研究會在一九九九年完成，研究旨在物色合用的智能運輸系統科技，以提高本港重要道路網的效率，並減少因交通擠塞而造成的污染。

20. 停泊及轉乘計劃，是另一項有助於紓緩市區交通擠塞的交通管理措施。我們已於一九九七年十二月在上水推行本港第一個停泊及轉乘計劃，並正考慮在其他重要的火車站，提供更多停泊及轉乘設施的可行性。

限制市民擁有和使用車輛

21. 效率較高的交通工具，應獲得優先使用道路的權利。我們的宗旨，仍然是鼓勵更多人使用公共交通服務，希望藉此限制私家車的增

長速度。我們會繼續採用現有的各種汽車稅項及收費抑制市民的購車意欲。假如在採取所有交通管理措施後，仍無法把私家車的增長率維持在一個可持續發展的水平，我們便會考慮採取一些市民可接受的措施，限制市民擁有和使用車輛。

行人設施和行人專用區

22. 有系統的行人設施能為行人提供安全、便捷、舒適的通路。我們會多興建行人設施，令更多人願意安步當車，走一些短途或中等長度的路程，並減少人車爭路的情況。運輸署已定下兩項興建行人設施的優先工程計劃，其中一個行人系統是位於中區、金鐘和灣仔北部，另一個則在荃灣。兩項工程的規劃工作預計會在一九九九年完成。我們會定期檢討有那些人車交通特別繁忙的地區需要興建更多的行人設施。運輸署亦正制定一套在新發展區興建完善行人網絡的全新規劃指引和標準。

23. 我們亦計劃多設行人專用區。目前在星期日和公眾假期，我們已在中區、旺角和佐敦等地劃定行人專用區，並正研究可否也在其他行人眾多的地區，例如銅鑼灣等，劃定類似的專用區。不過，我們必須兼顧各類道路使用者的需要，務求確保這些方便行人的安排不會導致車輛交通過於擠塞，和在附近的商業樓宇進行的上落客貨活動，也不會受到太大的影響。

在策略性運輸規劃研究內加入環境評估

24. 我們現正進行兩項長遠的策略性研究(即第三次整體運輸研究和第二次鐵路發展研究)，以制定未來運輸發展的藍圖。兩項研究內都包括一個策略性環境評估的環節，以探討不同運輸策略對環境的影響，並鑑定需要採取那些適當的改善措施。策略性環境評估是政府在制定可持續發展的運輸策略的工作中，其中一項積極推行的新措施。

教育

25. 要確立有利本港環境和經濟持續發展的交通模式及交通工具，我們必須令每位市民明白這些交通模式對本港可持續發展作出的貢獻，並得到他們的積極支持。眾所周知，交通運輸是日常生活中不可缺少的一環。市民也明白到，私家車、公共巴士和貨車數目的迅速增長，以及車輛維修不善，都對路邊的空氣質素影響甚大。不過，公眾對多付金錢妥善維修車輛，改進駕駛習慣，或因加強推行環保措施而引致更高的可見成本的做法，只能付出有限度的支持。我們因此需要更有效地教育市民，讓他們知道交通運輸所造成的污染，其實是一些隱藏的成本，因為我們的健康、經濟效率和環境都要為此付出代價。透過加強教育，可令市民更加了解及支持一些不易接受的措施，以確保環境得以改善而交通運輸亦可繼續暢通無阻。

26. 政府現正與多個有關團體和人士、環境保護運動委員會和健康生活督導委員會合作，分兩個層面加深市民對環境問題的認識和鼓勵他們更積極響應環保。首個層面是針對可即時改變的行為，例如確保引擎維修妥善、改善駕駛習慣、停車等候時關掉引擎、選用公共交通工具而不用私家車，以及搭乘火車和電車等較節省能源的交通工具。第二個層面是更明確指出整個社會須為未能達到的環保目標而付出的代價，以及找出可改善環境質素，而又能確保客貨流通情況維持於合理水平的交通模式與科技，以供選擇。

27. 當局現正推行首個層面的教育工作，主要是透過派發宣傳資料和舉辦宣傳運動，以及對維修不善的車輛採取執法行動。至於第二個層面，則須根據現正進行的環境研究和其他有關研究，例如“香港二十一世紀可持續發展”研究和第三次整體運輸研究等，定下進一步的行動。當局會在一九九九年底發表環境政策綠皮書，闡述多個環境問題和提出可行方案，讓市民為本港的可持續發展而作出必要的抉擇。這份綠皮書將有助於教育市民，並可供有關人士作討論之用。

結論

28. 交通更加暢順是有利於社會的經濟發展。但假如我們為此而建造的交通運輸系統，損害了環境質素和市民的健康，削弱了本港吸引人們在這都市安居樂業的優勢，這做法顯然並不可取。我們現正推行多項減輕污染的措施，以改善目前環境，並在各項長遠的策略性運輸規劃研究中，加入環境評估一環，以確保運輸發展可有效地促進本港的可持續發展。為此，我們正採取了以下綜合措施：

- i) 加強運輸規劃與土地用途規劃之間的協調，藉此減少市民往返的路程；善用效率更高的公共交通工具，以及減少車輛流通對環境所造成影響；
- ii) 以鐵路為骨幹，進一步發展高效率的公共交通服務，並善用其他對環境造成較少影響的交通工具，力求發揮公共交通服務的最高運輸效能，以及利便市民轉乘各種交通工具；
- iii) 確保我們在交通運輸方面的抉擇，有利於締造更美好的環境；
- iv) 考慮利用嶄新的科技和方法來進行交通管理；以及
- v) 繼續幫助市民更深入認識現行的交通模式，以及車輛的使用對環境所造成影響，使他們明白確有需要作出轉變。

運輸局及
規劃環境地政局
一九九九年一月