

策略發展委員會
行政委員會

維持香港優質環境
(譯本)

目的

本文件旨就維持優質環境這項重要議題徵詢委員的意見，並就主要的環保議題作初步探討。

優質環境的需要性及達到目標的策略

2. 香港享負盛名，是全球最具活力的國際大都會之一。為了保持我們的國際都會地位，我們不獨要促進經濟持續發展，更要維持優質環境，改善生活質素。政府決心維持優質環境，讓市民大眾能夠安居樂業，享有健康、豐盛及均衡的生活。一個優質環境也有助吸引人才、投資者、企業家及遊客來港旅遊、工作和定居。

3. 政府完全明白社會對優質環境的訴求。然而，它是一項非常複雜，並涉及多方面的議題，這關乎社會不同界別，而涵蓋的議題十分廣泛，包括環境保護、保存地標建築物及文物古蹟、城市規劃、建築設計、都會生活方式、文化和體育基礎設施及活動等。委員或留意到可持續發展委員會最近開展的人口政策社會參與過程，持份者主要關注的事項之一是生活質素。詳情請參閱社會發展及生活質素委員會的討論文件(文件編號：CSD/SC/1/2007)。

4. 由於環保政策及措施是優質環境工作最急需處理的議題之一，是次會議將首先討論這議題。此外，歡迎委員在「優質環境」這綱目之下，就日後會議應作個別研究的範疇提供意見。

環境保護政策

5. 本港土地面積 1 104 平方公里，人口 690 萬，是全球最蓬勃的經濟體系之一。由於本港山勢陡峭，加上有嚴格的規劃管制，大部分人口集中在少於 230 平方公里的城市發展區內。另外，43%的土地則根據法例規定，指定為保護區，包括郊野公園、特別地區和自然保育區。由於人口和經濟活動高度集中，對環境構成沉重的壓力，加上來自珠江三角洲地區發展的影響，特別是空氣質素方面，令情況更為嚴重。

6. 環境保護屬長遠問題，沒有靈丹妙藥或速成配方，或簡單的法規，可在一夜之間解決我們面對的環境問題。在處理種種環境問題上，我們奉行的原則是 -

- (a) 訂定明確目標和里程碑，充分考慮有需要在保護環境和經濟及社會持續發展之間取得平衡的同時，利用創新科技和經濟手段，爭取盡早達至這些目標及里程碑；
- (b) 致力落實「污染者自付」原則，讓污染者分擔有關的社會成本及鼓勵市民減少污染；
- (c) 在市場未能發揮其力量去解決有關問題時，政府便會干預，並在有需要時立法；以及
- (d) 通過鼓勵參與及教育提高市民的環保意識。制訂實際應變計劃以應付惡劣及難於處理的情況。

空氣質素

7. 改善空氣質素是政府首要的環保工作。我們通過實施多項嚴厲措施，減少本地空氣污染物排放，以及與廣東省政府合作，改善空氣污染。

針對本地污染源的措施

8. 我們以車輛排放及電廠這些主要污染源為目標。自一九九九年以來，我們 –

- (a) 提供了一個世界級的公共交通系統，使 90% 的市民日常採用公共交通工具；
- (b) 要求專利巴士公司在更換新巴士時採用市場上最新的環保技術；而使用歐盟前期或歐盟 I 期引擎的巴士，均須加裝連續還原粒子過濾器，以減少污染；
- (c) 重組巴士路線，減少路面交通；
- (d) 將柴油的士更換為石油氣的士；
- (e) 為改用石油氣或電動的小巴提供優惠；
- (f) 收緊新車的廢氣排放標準至歐盟 IV 期標準；
- (g) 引進超低硫柴油，並把車用汽油的法定標準提升至歐盟 IV 期標準；
- (h) 強制規定歐盟前期柴油車輛必須安裝粒子消滅器件；
- (i) 提高黑煙車輛的罰款逾一倍，並加強執法；

- (j) 要求電力公司盡量使用天然氣發電，發展可再生能源及作用電需求管理；
- (k) 要求電力公司安裝設施，以減少二氧化硫和氮氧化物的排放量；及
- (l) 強制規定油站必須為卸油和加油工序安裝汽體回收系統。

這些措施已見成效。與一九九九年比較，二零零六年路邊錄得的可吸入懸浮粒子和氮氧化物，分別減少了 13% 和 19%，二零零六年路上黑煙車輛的數目與一九九九年比較，亦減少達 80%。

9. 新出台的措施包括 -

- (a) 由二零零七年四月一日起，我們推出了一次過的資助計劃，耗資 32 億元，鼓勵車主盡早把歐盟前期和歐盟 I 期的商業柴油車輛，更換為歐盟 IV 期型號。這類車輛合共約有 74 000 部。更換計劃可使本港污染物總量中的氮氧化物減少 10%，可吸入懸浮粒子減少 18%。
- (b) 由二零零七年四月一日起，我們向環保私家車的買家提供首次登記稅寬減達 30%，每部合資格車輛的最高寬減額為 50,000 元；
- (c) 我們計劃短期內就應否立法規定駕車等候期間停車熄匙諮詢公眾；
- (d) 由二零零七年四月一日起，分階段就漆料、印墨和指定消費品的揮發性有機化合物含量設定上限；及

- (e) 在二零零七年第二季推出強制實施能源效益標籤計劃的法例，規管的三種指定產品，為冷氣機、雪櫃和慳電膽。

10. 發電佔本港所排放的二氧化硫總量超過 90%，而其排放的氮氧化物和可吸入懸浮粒子則佔全港總量約一半。政府已向電力公司的排放設定上限，並會逐步收緊以確保達到二零一零年的減排目標。我們又要求電力公司定期就污染管制技術作檢討及採取最好的切實可行方法以更新技術。我們亦表明於二零零八年後的管制計劃協議中，環保將會是重點，電力公司的准許回報率將與排放總量上限的達標情況掛鉤。

11. 我們已委託顧問進行有關本港空氣質素指標和長遠空氣質素管理策略的研究。研究會參考世衛、歐盟和美國的最新研究成果，以擬訂長遠的空氣質素管理策略。我們亦會進行廣泛公眾諮詢，讓市民表達意見。政府希望在二零零九年完成制訂新的空氣質素指標和長遠的空氣質素管理策略。政府預期新的空氣質素策略會對多個政策範疇如能源、運輸、工業生產、城市規劃、保育，以及人們的生活習慣產生重大的影響。

社區參與

12. 公眾參與在我們對抗空氣污染的工作中起着重要作用。為提高公眾對環境管理的認識，我們於二零零六年七月底展開了「藍天行動」，計劃獲得很多學校和工商機構的支持。可持續發展委員會亦快將推行下一輪社會參與過程，讓公眾就改善空氣質素的有關措施提出意見。此外，為了改善香港和珠江三角洲的空氣質素，香港商界簽署了「清新空氣約章」。「清新空氣約章」是香港總商會聯同由 33 個工商組織組成的香港商界環保大聯盟所推出的「清新空氣計劃」的重點。

區域合作

13. 香港特區政府與廣東省政府於二零零二年四月達成共識，雙方同意盡最大努力，把區內四種主要空氣污染物，即二氧化硫 (SO₂)、氮氧化物 (NO_x)、可吸入懸浮粒子 (RSP) 和揮發性有機化合物 (VOC) 的總排放量，以一九九七年為參照基準，在二零一零年或之前分別削減 40%、20%、55% 和 55%。實踐上述目標不但有助香港達到其空氣質素指標，還可大大改善珠三角地區的空氣質素和紓緩區內的煙霧問題。

14. 為了達到上述減排目標，兩地政府於二零零三年十二月共同制訂了《珠江三角洲地區空氣質素管理計劃》，並且在粵港持續發展與環保合作小組之下成立了珠江三角洲空氣質素管理及監察專責小組，負責跟進該管理計劃下的各項工作。

15. 多項措施已相繼執行，以便監測和改善地區內的空氣質素。當中，《粵港珠江三角洲區域空氣監控網絡》作為雙方的首個項目，已於二零零五年十一月三十日正式啟用，現在市民可以透過互聯網查閱《珠江三角洲區域空氣質量指數》。除了顯示空氣質素實況外，該指數還可作為客觀指標，幫助了解減排措施的成效及制定更有效的策略。

16. 《珠江三角洲火力發電廠排污交易試驗計劃》實施方案已於二零零五年一月三十日正式向外公布。試驗計劃旨在提供一個平台，讓有意參與的珠三角電廠，可以利用排污交易這個具成本效益的方法來達到其減排目標。香港特區政府正與廣東省政府一起向合資格的電廠推介這個試驗計劃，讓他們尋找合適的交易機會。

17. 廣東省採取的措施包括 —

- (a) 自二零零六年起，不會在珠三角地區規劃興建燃煤、燃油電廠；
- (b) 正在建設四間發電容量合共超過 4 000 兆瓦的天然氣發電廠，並會在數月內陸續投產；
- (c) 廣東會繼續在現有電廠加裝烟氣脫硫系統，爭取大型機組於二零零八年完成有關的重點工作；
- (d) 廣東會加快在珠三角城市實施國 III 機動車排放標準（相當於歐盟 III 期標準），廣州已於二零零六年九月一日開始實施該標準；
- (e) 繼續禁止銷售含鉛汽油；
- (f) 深圳市會進行油庫和汽車加油站裝配汽油回收設施的試點計劃，進一步有效控制揮發性有機化合物排放；以及
- (g) 珠三角城市，如深圳和東莞會加強執法，嚴懲違法或超標的污染行業。

廢物管理

18. 香港正面對嚴峻和迫切的廢物問題。在二零零五年，我們每日棄置的固體廢物達到 17 679 公噸。雖然有大約 43% 的廢物被回收循環再造，但大部分仍須運往本港三個策略性堆填區（分別位於將軍澳、屯門和打鼓嶺）處置，以致堆填空間迅速耗減。為解決這項危機，我們首先要減少產生廢物，繼而要盡量把不能避免而需要堆填的廢物的體積縮細。可持續發展委員會於 2004 和 2005 年進行的首輪社會參與過程，就都市固體廢物妥善管理等課題徵詢公眾意見，而政府亦在其後出版《香港首個可持續發展策略》。政府遂於

在二零零五年十二月公布《都市固體廢物管理政策大綱（2005-2014）》（下稱「政策大綱」），提出全面的計劃，解決廢物問題。

19. 我們正在全港推行家居廢物源頭分類計劃，目前參與的人數已經佔整體人口 30%。我們希望在二零一零年或之前，全港有 80% 市民參與這項計劃。此外，我們將推出法定生產者責任計劃，讓製造商、分銷商和消費者共同為產品分擔環保責任。計劃首先針對的產品包括購物膠袋、廢輪胎和廢電器及電子設備。

20. 在二零零六年一月實施的建築廢物收費計劃成績斐然，運往堆填區的建築廢物減少了 40%。有見及此，我們計劃推出一項以「污染者自付」原則為基礎的都市固體廢物收費計劃。我們最近已在 20 個屋苑進行一項為期三個月的試驗計劃，以評估使用專用垃圾袋處置家居廢物的運作安排。我們現正分析所蒐集的資料，初步結果大致令人滿意。

21. 政策大綱亦提出了另一項重要措施，就是在屯門興建環保園，為回收再造及環保工業提供價錢相宜的長期用地，使廢物得以變成有用的產品並重投經濟鏈，從而帶動本港「循環經濟」的發展。若公私營機構在環保生產和採購方面能加大力度，這項措施的成效會進一步提高。

22. 儘管上述措施有助減少廢物的產生和棄置，但事實上仍有大量不能避免的廢物需要堆填處理。我們目前的三個策略性堆填區只剩下四至八年的壽命，有必要進行擴展。在更多生產者責任計劃成功推出後，我們會實施堆填區棄置禁令，禁止在堆填區棄置應該回收以循環再造的目標產品。

23. 我們的整體目標，是在二零一四年或之前，將需要棄置在堆填區的都市固體廢物總量減至低於 25%。為達到這個目標，我們會興建涉及多技術兼先進的綜合廢物管理設

施，並會以熱能處理作為核心技術，以減少廢物在最終棄置前的體積。我們已開始為這些設施物色符合有關技術及環境要求的地點，然後進行詳細的可行性和環境影響評估研究。

24. 在發展綜合廢物管理設施方面，仍有一些問題需要解決，而爭取市民的支持至為重要。雖然市民日漸接納熱能處理技術（例如焚化和氣化技術）是一項安全而環保的廢物處理技術，但在選定了適當用地後，難免會遭當地居民大力反對。因此，我們必須及早展開公眾參與的工作，闡釋擬議綜合廢物管理設施的必要性和安全性，以及介紹各項相關的優化社區措施，例如興建綜合社區及康樂設施。類似設施在歐洲和日本人口稠密的地區十分普遍。

25. 為推行上述工作，我們已在環境及自然保育基金預留 1,000 萬元進行公眾教育活動，以推展政策大綱提出的各項環保措施。我們計劃利用這項撥款資助多項相關活動，例如研討會、展覽和學習考察團等，以提高市民對先進廢物處理技術的認識，讓他們更容易接受在香港應用這些科技。

26. 我們相信，只要政策大綱上的各項措施能按照所訂的時間表和次序落實，配合所需資源和公眾支持，本港的都市固體廢物問題定能以符合持續發展的方式解決。

水質

27. 本港的海水面積有 1 651 平方公里，及有數以百計的河溪。這個人口約 690 萬的城市，十分依賴港內的水環境作種種有利用途，包括康樂設施、海上養殖場、農業、運輸、廢水排放、海沙採挖及淤泥卸置。我們更需要有健康的水質，為港內記錄得的多種水生生物，包括超過 120 類淡水魚品種、300 類與珊瑚有關的海魚品種及 84 類石珊瑚品種提供生境。

28. 我們已為本港水域訂下水質指標，並會竭力達致和維持這些標準。水質指標是為維持本港水域環境的健康而訂立的一套基準。我們以此為依據，推行了多項污染管制計劃和政策，以保護本港的水域環境。

29. 自九十年代初，我們已逐步改善本港的污水收集網絡及污水處理設施。目前，本港有超過 93% 的人口獲提供公共污水渠服務，約 70% 所收集的污水會以化學輔助一級或更高水平的方法處理。海水水質亦逐漸得到改善，在過去五年，水質指標的達標率高於 85%。淨化海港計劃第一期完成後，水質得到顯著改善，每日減少了 600 公噸污水淤泥排入海港。獲評定為「良好」級別的泳灘數目，由一九八六年的 9 個增至二零零六年的 22 個，而符合水質指標的河流，則由一九九三年的兩條增至二零零六年的 10 條。

30. 在市區不斷發展的情況下，我們計劃分期進行淨化海計劃第二期工程，以進一步改善維港的水質。在第一階段(即第二期甲)，淨化海港計劃集水區(主要來自港島北面和西面區域)內尚未處理的污水會被轉送到昂船洲污水處理廠處理。我們將會為該污水廠進行擴建，為淨化海港計劃收集的所有污水提供化學輔助一級處理及進行消毒。該計劃原訂於二零一四年竣工，現建議提早於二零零九年先完成部分消毒設施。第二期乙涉及興建生物處理設施，並會在二零一零/一一年度進行檢討後落實實施時間。

31. 於一九九五年引進的排污費(以及適用於 30 個行業的工商業污水附加費)是本港首項落實的污染者自付原則的環境收費。通過排污費，現時政府收回污水處理服務的 54% 營運成本。為落實污染者自付的原則，並為確保有足夠的經費支付淨化海港計劃第二期及其他排污工程的日常營運開支，我們最近向立法會提交法案，訂下未來十年排污費的升幅，以期在十年內從用者收回污水處理服務 80% 的營運成本。

32. 儘管保護水域環境的工作進展良好，但我們仍需努力，才可達到適當保護本港所有水域的長遠目標。現時仍有數個水域的水質未如理想，當中包括半封閉、自然沖刷力較弱的后海灣，受營養物含量高的珠江水流所影響的西面及南面水域，容易受尚未鋪設污水渠的村落所污染的泳灘，以及后海灣集水區內的河流等。

33. 我們會不時檢討本港的污水收集計劃，以應付發展的需求，並會繼續致力把污水收集系統伸延至尚未鋪設污水渠的地區，以及提升污水基建設施的水平。本港的水質指標是於二十年前訂定的。由於已確定有檢討的需要，亦有最新的科學研究結果，我們計劃先進行海水水質指標的檢討，以確保水質指標系統可達到原來的目的。

自然保育

34. 我們的自然保育政策，是在顧及社會及經濟因素的情況下，以可持續的方式規管、保護和管理對維護本港生物多樣性至為重要的天然資源，使社會世代均可享用這些資源。

35. 本港約有 43% 的土地已被劃為郊野公園或以其他形式受法例保護。以受保護地區所佔的比例而言，香港跟很多經濟發展程度相若的地方比較，毫不遜色。

36. 於二零零四年十一月，政府公布新的自然保育政策。在新政策下，我們建議推行管理協議及公私營界別合作試驗計劃兩項措施，以加強保育具重要生態價值的地點。三項管理協議試驗項目獲得環境及自然保育基金合共 462 萬元的撥款後，於二零零五年年底開展。該計劃自開展以來，進展良好，現時在超過 100 萬平方呎土地積極進行自然保育工作。

37. 公私營界別合作試驗計劃容許倡議者在有關地點中生態較不易受破壞的部分進行發展，但發展規模須經政府同意，而且須負責長期保育和管理該地點生態較易受破壞的其餘部分。政府成立了一個跨部門專責小組，負責審核有關申請。

38. 我們須按個別情況考慮公私營界別合作的申請，包括土地管理事宜、規劃政策、申請土地的發展方案和土地擁有權、生態現況、計劃預計可為該處生態帶來的裨益、計劃內的發展項目(包括相關的交通和排污設施)對環境的影響、財務可行性、監察安排及成效評估等。

需要考慮的策略性議題

39. 我們明白「優質環境」這議題涵蓋範圍非常廣泛。有見及此，本文件嘗試就有關環保的重要議題提供起步點作討論，包括空氣質素、廢物管理、水質及自然保育。請委員審議下述策略議題：

空氣質素

- (a) 減低空氣污染的措施，無可避免會對社會上不同界別構成顯著的影響，例如：電力公司、公共交通營運者、貨運業界以至每一位市民。不同持份者的利益亦經常出現分歧和矛盾。我們應採取什麼措施，加強各界的承擔，並就減低空氣污染的行動達成共識？
- (b) 內地有效減低空氣污染，對改善本港空氣質素至為重要。廣東省政府和香港特區政府已承諾在二零二零年或之前達到減排目標。我們是否應採取什麼額外措施，去加強合作及確保措施取得成效？

- (c) 本港商界在珠三角地區有不少投資。我們是否應採取什麼額外措施，以鼓勵或規定這些廠商提高在珠三角地區經營的環保成效，以同時減低空氣污染對本港的影響？

廢物管理

- (d) 本港亟需發展廢物處理設施，但不論是綜合廢物處理設施、擴建堆填區或是污泥處理，我們均遇到一個主要障礙，就是當地社區出於「不要在我家附近傾廢」的情緒而提出的強烈反對。我們應採取什麼措施爭取社區支持，使這類設施的發展不致延誤？
- (e) 污染者自付原則是迄今所見最有效的方法，讓污染者承擔廢物處理的社會成本，同時鼓勵市民減少污染。不過，落實該原則時往往遇到政治阻力。在推行諸如都市固體廢物收費計劃和生產者責任計劃時，我們應採取什麼措施，推動社會落實這廢物管理原則？

自然保育

- (f) 在維護土地業權人使用其土地的權利及更有效地保護具重要生態價值的私人土地兩方面，如何求取平衡？

40. 除保護環境外，「優質環境」的理念還包涵其他方面的事項值得我們進一步研究和討論。請委員就下列各項提供意見：

- (a) 在「優質環境」的綱目之下，應優先深入探討哪些範疇？

- (b) 應在這些選定的優先範疇達致什麼原則和目標？
- (c) 在制訂維持優質環境的策略目標和具體措施方面，應如何進一步加強公眾參與？

環境保護署
2007年3月