

# 空氣質素指標 及訂立空氣策略 公眾諮詢回應書

2009年11月18日

## 空氣質素指標及訂立空氣策略公眾諮詢回應書

2009年11月18日

### 一．簡介

香港的污染水平正導致健康問題和提前死亡更普及，包括兒童肺部受永久損害和長者提前死亡。

在2003年1月1日至2009年10月31日之間，香港人在健康和金錢上付出了沉重的代價(圖1)。本港過時的空氣質素指標、空氣污染管制條例和至今實施的各項管制措施都未能提供充份保障：<sup>1</sup>

圖1：空氣污染對香港人口的短期健康影響

年份	提前死亡	可避免的留醫床位日數	可避免的求診次數 (百萬計)	有形成本 (港幣十億計)	無形成本 (港幣十億計)
2004	1,439	96,859	8.74	2.77	19.5
2005	1,269	89,562	8.07	2.57	18.2
2006	1,159	82,973	7.59	2.39	16.8
2007	1,137	82,345	7.59	2.39	16.6
2008	1,155	81,023	7.25	2.32	16.5
<b>總計</b>	<b>6,760</b>	<b>432,763</b>	<b>44.3</b>	<b>14.0</b>	<b>97.9</b>

公開調查顯示香港公眾對空氣污染健康影響的深切關注。<sup>2</sup>香港的惡劣空氣質素也對本港經濟健康帶來負面影響。

世界衛生組織(世衛)的空氣質素指引為人類健康制訂全球標準。雖然世衛明白各國政府可制訂中期目標，以制訂邁向空氣質素指引最終成果的步伐，但若保障港人健康，香港必須盡早符合世衛的空氣質素指引。

1 圖1來自達理指數，該指數是個網上工具，實時顯示香港空氣污染帶來的健康和財務成本資料：  
[www.hedley.index.sph.hku.hk](http://www.hedley.index.sph.hku.hk)

2 香港無聲的流行病 - 空氣污染、環境、公共健康民意調查 - 2008

## 二 · 回應檢討

### 原則

以下三個原則應規管制訂新空氣質素指引的過程及實施新的空氣策略：

1. 斷定排放和健康影響的科學事實應與實施涉及的政治獨立進行。
2. 該策略必須列出香港特區政府如何提議改善空氣質素，以確保空氣污染不再威脅公眾健康。
3. 減少接受空氣污染 (特別是道路和海路運輸的空氣污染) 對保障公眾健康非常重要。

### 方針

1. 改善公共問責制：

#### ***表達空氣質素的缺點***

向香港公眾表達空氣污染的一個準確方法是以世衛空氣質素指引作為基準，並發表香港未能達標的日數及相差多遠。當局應發表年度總結。

#### ***由政務司長作出的匯報***

我們歡迎政務司長在今年施政報告中提出委任政務司長管轄建議管制措施的實施。

<sup>3</sup> 政務司長應定期匯報有關措施的落實及因此達到的公眾健康效益。

#### ***清晰的時間表讓商界能籌劃遵令安排***

如要中期目標生效，這些目標必須按照最終能達成世衛空氣質素指引的一個特定時間表，何況清晰的時間表讓污染者明確知道應如何籌劃遵令安排。<sup>4</sup>

---

3 <http://www.policyaddress.gov.hk/09-10/eng/p67.html>. 於 2009 年月日瀏覽。

4 運輸界各代表在立法會環境事務委員會於 10 月 6 日舉行的會議中對這個概念表示歡迎。撰寫本文時立法會暫未發出會議記錄。

## 2. 帶來最迅速和廣泛的健康利益：

### *集中於交通排放 – 制訂附有時間表的全面計劃*

路邊污染水平 (高濃度) 明顯高於四週污染水平，並為公眾健康帶來相對較高的威脅。由於管制這些排放完全有賴香港的法令，而這些措施將帶來最即時的利益，香港特區政府必須把減低道路交通排放，特別是來自舊柴油車隊的排放列作優先處理。

## 3. 界定相關各方 – 政府、污染者和公眾：

### *環保署應是規管者，而非磋商者*

環境保護署對空氣污染的使命是：

「透過介入規劃過程和執行《空氣污染管制條例》及《保護臭氧層條例》的管制規定，使空氣質素達至和維持於令人滿意的水平，保障市民大眾健康和福祉。」

我們相信，達到這個目標的最佳方法是讓環保署擔當規管者的角色 – 制訂標準 (根據現時最佳科學) 保障公眾健康。不過，環保署看來卻採納了磋商者的角色 – 嘗試平衡公眾對健康空氣的索求與帶來污染的商界有多大意欲採納較清新空氣所要求的措施。

### *政府須成為轉變的催化劑*

在某些情況下，政府是唯一能真正改變現狀的個體，如制訂行人專用區和低排放區，或推出試行研究讓新科技更快獲得採納。

### *強制規定淘汰商業柴油汽車*

舊式柴油汽車帶來嚴重污染，當局應採取措施淘汰它們。這些措施可以包括訂立淘汰年期 (如專利巴士)、提高牌照費，甚至對採用某類引擎或達到某年期的汽車徵收污染稅。

## 4. 展現環保領導權：

珠江三角洲地區改革發展規劃綱要 2008-2020 列出該區 (包括香港和澳門) 成為「綠色」住區的演化過程。為達致這個目的，中港雙方當局都必須展現領導權。香港既然是區內最發達和富有的地方，當然應帶頭行動。

### 三· 明確建議

#### 1. 訂立較嚴格的二氧化硫目標的理據：

研究顯示香港二氧化硫過多的主因是遠航船的排放，即使它們停在葵涌時仍繼續燃燒鍋爐燃油。環保署空氣質素的監管網絡數據顯示，完全達到二氧化硫中期目標一(24 小時)的草擬空氣質素指標將要求極少或沒有工作。科學家已指出達到世衛中期目標二的方法可以是減低遠航船的排放。

香港和中國都是國際海洋污染防治公約的簽約方。該公約的附錄六將強制規定在 2020 年推出明顯較清潔的燃料。不過，全球各港口市和港口機關都有趨勢提前落實公約的強制減排，並基於公眾健康單方面減低海洋和港口排放。此外，對停泊船隻的排放管制屬香港特區政府的權責，其中的措施可以包括：

- a. 向停泊船隻繳收污染稅
- b. 要求轉用岸上電源、「煙窗上的襪子」(sock on a stack) 技術或能帶來類似效果的其他控制排放技術
- c. 要求符合本地的排放上限

環保署將有更強的理據藉著推出更嚴格的二氧化硫落實這些措施。

#### 2. 減低專利巴士車隊的排放：

政府已宣佈願意撥款加速淘汰年資長的專利巴士，一般相信政府也正為此與專利營運商磋商。我們的計算顯示，為符合淘汰巴士的 17 年服務年期，2010 年底前將需淘汰超過 500 部巴士。由於專利權本已要求淘汰這些巴士，我們不相信政府應該資助這些舊車的更替。不過，在未來兩年內提前更替還未到期的(根據 17 年服務期限)歐盟一型和二型巴士將是值得的。

其他應考慮的措施包括：

- a. 支持試行可減低燃料燒耗約 30%的混能車，藉此減低有毒污染物及二氧化碳的排放。
- b. 資助無軌電動巴士的路面試行計劃，這種巴士將完全消除巴士的路邊排放，並保障巴士車隊免受預期的燃料費上漲影響。
- c. 檢討巴士專利協議，以期納入排放標準及其他環境表現基準。

- d. 要求所有專利巴士顯示其歐盟標準，作為一種提高公眾意識的措施 (類似香煙包裝上的警告字句)。
- e. 禁止所有早於歐盟三型巴士登廣告。

#### 四 · 2009 空氣質素指標檢討的公眾諮詢問卷 (思匯政策研究所的回應)

##### 1. 你認為現行空氣質素指標需要更新嗎？

需要。現行空氣質素指標並不保障公眾空氣污染所帶來的健康影響。

##### 2. 你認為更新空氣質素指標時，應否以保護公眾健康為主要考慮因素？

應該。至今香港特區政府對公眾健康的焦點仍未足夠，否則諮詢文件便會納入更多健康資料，如空氣污染對現時健康影響的基線報告。修訂應盡早作出，而這些資料應每年發表。

##### 3. 你認為空氣質素指標應否參考世衛頒布的指引和中期目標制訂？你是否認同為了達致世衛的空氣質素指引這個長遠目標，應採納分期策略以更新空氣質素指標？

香港應採用世衛空氣質素指引作為本地的空氣質素指標，並必須訂立達到這些指標的期限。在制訂中期目標時，這些目標必須進取，並必須在界定清晰的時限前達成。

##### 4. 你認同參考世衛的空氣質素指引及中期目標所制訂的建議的新空氣質素指標嗎？

不認同。世衛的空氣質素指引應成為新的空氣質素指標。不過，基於在短期內達到與世衛空氣質素指引一致的空氣質素指標有不少困難，草擬的中期目標仍可獲考慮，唯一例外的是草擬的二氧化硫中期目標一水平 (24 小時)。取而代之的是，中期目標二應成為帶來改變的動力，特別是減低海洋污染。

##### 5. 你認為應否設立機制以定期檢討空氣質素指標，最少每五年檢討一次？

應該。此舉應被訂為強制。此外，該過程應遵照全球最佳做法，我們應委託一群空氣和公眾健康專業人士，定期監管本地及全球發展，像美國的做法。<sup>5</sup>

---

5 美國國家環境保護局已成立一個專責研究小組，成員包括空氣質素及公共健康專家，以追蹤空氣、排放管制和公共衛生科學的全球發展，並據有關資料發表建議。只有在提出這些建議後，污染者、公眾和其他利益相關者才開始辯論如何達到這個標準，以及應為此分配甚麼資源。

6. 請問你在多大程度上認同應實施所建議的排放管制措施，以達致新空氣質素指標及改善本港整體空氣質素？你認為政府還應考慮哪些其他措施？

所有 36 個措施也需在獲得政務司長和相關政策司長的支持下實施。空氣質素管理要求全面的多方面工作。減低路邊污染濃度的措施，特別是針對來自道路和海洋排放的措施應被納入一個貫徹的計劃中，並盡快落實，然後處理海洋排放，並盡快不再以煤發電。

7. 你認為有關建議的排放管制措施應最快何時實施？

速度應與克服病毒引致的疾病相同 – 短期健康影響較為嚴重，但經年的累積影響更甚。

8. 你是否願意負擔實施建議排放管制措施引起的費用，例如多付一點電費、巴士車費及改變你的生活習慣？

願意。公眾最少必須負擔改善生活質素的部分費用。然而，路面運輸、船運、港口營運和發電公司的利益相關者也必須承擔部分成本。不過，公共資助是最佳方針的情況也有可能出現，如興建鐵路基建。

9. 你對空氣質素指標檢討有其他意見嗎？

- a. 參考意見提出檢討空氣質素立法，其中空氣污染管制條例需要作出檢討。
- b. 如新排放目標不設生效限期，污染者將無意採取行動。
- c. 如環保署能擔當空氣質素規管者的角色，而非嘗試平衡污染者利益與公眾健康的磋商者，它將更能為公眾服務。
- d. 衛生署應在制訂空氣質素指標中擔當更重要的角色，以加強保障公眾健康的焦點。
- e. 如不制訂顯示空氣污染對現時健康影響的基線報告，公眾、污染者和當局很難明白採取行動的迫切性。