

空氣質素指標檢討公眾諮詢

目的

1. 就更新空氣質素指標的建議及為達致建議新空氣質素指標的排放管制措施，我們現正諮詢公眾的意見。諮詢期由二零零九年七月二十三日起至同年的十一月三十日止。此文件旨在徵詢議員對有關建議的意見。建議的詳情載於附件 A 的諮詢文件。

背景

現行空氣質素指標

2. 本港的空氣質素指標載列於根據《空氣污染管制條例》(第 311 章)第 7 條發出的《技術備忘錄》，目的是為公眾利益而促進對空氣的保護及最佳運用。《空氣污染管制條例》亦要求監督(即環境保護署署長)在合理切實可行範圍內盡快達致空氣質素指標，此後則務須保持已達致的質素。空氣質素指標就選定的空氣污染物規定濃度標準，供監督參照，以便根據《空氣污染管制條例》批出指明工序牌照時，釐定准許排放量，以及根據《環境影響評估條例》(第 499 章)審批指定工程項目時，評審項目對空氣質素的影響是否可以接受。空氣質素指標亦是釐定空氣污染指數的主要參考標準。

3. 現行的空氣質素指標於一九八七年訂立，涵蓋七種主要空氣污染物，自此不曾更新。近年，世界衛生組織(世衛)及美國、歐盟和澳洲等國家／經濟體，均根據空氣污染對健康影響的新近科學證據及數據，更新空氣質素指引或標準。本港現行空氣質素指標、先進國家的空氣質素標準及世衛發出的最新空氣質素指引的對照載於附件 B。現行的空氣質素指標最少在兩方面落後於其他較先進國家所採用的指標：

- (a) 較寬鬆的主要空氣污染物濃度上限；以及
- (b) 未有包括微細懸浮粒子(PM2.5)的濃度限值，這類粒子經科學證明較可吸入懸浮粒子(PM10) 對人類健康造成更大影響。

建議

4. 因應世衛發表的空氣質素指引，以及公眾極力要求政府檢討現行空氣質素指標是否合適，我們於二零零七年六月委託顧問公司進行研究，為本港建議一套新的空氣質素指標及空氣質素管理策略，以達致新指標。這項研究報告的光碟已分發各議員參考，並同時載於環保署的網頁[www.epd.gov.hk]以供瀏覽。

5. 鑑於世衛空氣質素指引的指標，以及其他先進國家／經濟體修訂空氣質素標準的做法，我們建議按照以下指導原則制定新的空氣質素指標：

- 保障公眾健康；
- 以世衛指引為基準；和
- 分階段達到世衛的最高標準。

6. 考慮到上述原則、其他國家的空氣質素標準及本地的情況，檢討建議如下：

- (a) 世衛的空氣質素指引應被視為長遠政策目標；為達致這目標，我們需參照國際做法、最新的科技發展和本地的情況；
- (b) 修訂空氣質素指標，一方面應採用進步前瞻方式，並表明以保障公眾健康為主要考慮因素，另一方面應顧及社會和經濟發展等其他重要因素；

- (c) 首先參照世衛的空氣質素指引及中期目標，更新空氣質素指標。建議的新空氣質素指標具體內容如下：
- (i) 採納世衛空氣質素指引所訂的二氧化硫(10 分鐘)、二氧化氮(1 小時及 1 年)、一氧化碳(1 小時及 8 小時)及鉛(1 年)的濃度標準；
 - (ii) 採納世衛中期目標 2 所訂的可吸入懸浮粒子(24 小時及 1 年)濃度標準；以及
 - (iii) 採納世衛中期目標 1 所訂的二氧化硫(24 小時)及微細懸浮粒子(24 小時及 1 年)濃度指標，以及中期目標所訂的臭氧(8 小時)濃度標準。

建議的新的空氣質素指標與世衛的空氣質素指引及其他國際城市的空氣質素指標的對照載於附件 C。

7. 檢討建議進一步研究載於附件 D 的建議排放管制措施。為達致建議的新空氣質素指標，建議提出第一階段的四大類別共十九項的排放管制建議。第一類別是排放上限及管制措施，特別是要要求發電廠把天然氣發電比例提高到百分之五十、提早淘汰舊式污染嚴重的車輛等；第二類別是設立低排放區、重整巴士路線等交通管理措施；第三類別是有關基建發展和規劃的措施，例如擴大鐵路網絡，以減少使用汽車；第四類別則是加強能源效益的措施，例如強制實施《建築物能源效益守則》。這些建議的第一階段管制措施，均屬在短期至中期內可以推行的技術上可行措施。

8. 只要廣東省在經濟持續增長的情況下，同步採取與其他地方看齊的最佳方法遏止排放，顧問公司的模擬結果顯示，實行建議的第一階段管制措施並按照國際做法容許適度的超標次數，會有助我們達致新的空氣質素指標。

9. 為逐步達致世衛的空氣質素指引這個長遠目標，檢討建議設立機制，最少每五年進行一次檢討新的空氣質素指標的達標情況，以及進一步收緊空氣質素指標的需要和可行性。

成本及效益

10. 在研究過程中，顧問亦進行了成本效益分析，以提供建議排放管制措施的成本效益指標。由於建議措施尚在構思階段，對成本效益的估計會受大量不確定及變動的因素影響，並須視乎施行的時間安排及推行細節等因素而定。就顧問的估算，如推行建議的第一階段排放管制措施，主要因公眾健康改善及節省能源開支每年所得的效益預計為 12.28 億元，遠高於估計社會承擔的年率化成本約 5.96 億元。顧問也估計每年可減少入院次數約 4,200 次，以及人口平均預期壽命延長約一個月(或每年可減少損失生命年數 7,400 年)。要強調的是，成本效益的評估結果不應被視為是否考慮實施建議排放管制措施的唯一準則。在決定實施建議措施時，須顧及不同因素，包括可減少的排放量、利益相關者的接受程度等。

公眾諮詢

11. 我們已在二零零九年七月二十三日開始展開為期四個月的公眾諮詢，以確定市民是否接受檢討的建議及相關的影響。在諮詢期間，除了諮詢區議會外，我們還會舉辦公眾論壇及會見持份者、工商組織、專業團體、政黨等等，收集社會的意見。盡早實施檢討報告提出的排放管制措施，便可早日達致建議的新空氣質素指標，令空氣質素得以改善。另一方面，建議的排放管制措施涉及不同程度的複雜性，其成功推行與否實有賴持份者的支持。因此，我們會就實施建議措施以改善空氣質素的步伐，以及願意為此而付出的代價徵詢公眾。

徵詢意見

12. 謹請各位議員就載於附件 A 的檢討空氣質素指標公眾諮詢文件提供寶貴意見。

環境保護署
2009 年 10 月