

可持續發展策略
社會參與過程的諮詢結果



2004年12月13日

1. 簡介

- 1.1 可持續發展的定義是“既能滿足我們現今的需求又不損害子孫後代能滿足他們的需求的發展模式¹”。作為一個現代化和具動力的城市，香港認同有需要採納可持續發展原則，以維持我們的繁榮和為子孫後代保障未來。這目標的一個重要部分便是透過社會參與過程制訂可持續發展策略。
- 1.2 這文件簡介可持續發展委員會就香港可持續發展策略的初步建議。這些建議是建基於一個由持份者帶領的社會參與過程的成果。
- 1.3 文件分為以下的不同部分 –
- 背景
 - 過程
 - 諮詢結果
 - 原則

2. 背景

- 2.1 可持續發展委員會於 2003 年 3 月 1 日由行政長官委任。委員會的其中一項職權是：“就如何為香港籌劃一套融合經濟、社會及環境因素的可持續發展策略，提供意見”。
- 2.2 委員會於 2003 年 11 月舉行了一個工作坊，邀請了各界的持份者商議如何推動這項工作，當中特別強調邀請社會大眾參與制訂可持續發展策略。
- 2.3 因應持份者的意見，委員會認為在制訂有關策略的初步階段，應推行一個包括五個階段的“社會參與過程” –
- 一. 為策略的初步階段找出試點範疇
 - 二. 為廣邀意見而準備文件
 - 三. 直接邀請更廣泛的社會人士參與
 - 四. 就社會的回應作出報告
 - 五. 政府發表一份策略文件
- 2.4 可持續發展委員會於 2003 年 12 月定出三個試點範疇，即**固體廢物管理**、**可再生能源**和**都市生活空間**。委員會成員在選擇這些範疇時提到，在推

¹ <我們的共同未來> (1987) 聯合國

行日後的社會參與過程，應有一個有效的安排，以便直接收集社會大眾對選擇新的優先範疇的意見。



可再生能源



固體廢物管理



都市生活空間

- 2.5 為擴大對參與過程的認同，委員會成立了三個支援小組督導各試點範疇。支援小組召集人均是委員會或其策略工作小組的非政府成員。支援小組成員包括各界的持份者和政府官員。
- 2.6 建基於支援小組的工作，可持續發展委員會準備了“誠邀回應文件”，以提供三個試點範疇的背景資料，和提出一些有關香港可持續發展的關鍵問題。委員會於2004年7月15日發表誠邀回應文件：可持續發展 – 為我們的未來作出抉擇，標誌着社會參與討論可持續發展策略的開始。

3. 過程

- 3.1 可持續發展委員會於2004年7月17日舉辦了首個策略論壇，讓持份者可在早期開始回應該文件。隨後就每個試點範疇舉行的公眾論壇提供更集中討論的機會。於2004年10月至11月期間，委員會舉辦了11個由主持人帶領討論的工作坊，以進一步收集意見。
- 3.2 委員會也透過以下渠道邀請公眾回應 --

- 設置一個公眾網站(www.susdev.org.hk)，專門提供進一步資訊和讓公眾討論試點範疇
- 舉辦有關可持續發展及試點範疇的公開展覽，並於香港一些人流多的公共場所巡迴展覽

- 在多個公共場所派發誠邀回應單張連簡單問卷，並擺放可持續發展策略“願望井”，供市民投放填妥的問卷



公開展覽(灣仔稅務大樓)

- 3.3 已向公眾發出逾 17,000 份誠邀回應文件和 32,000 份誠邀回應單張。超過一千個持份者及持份組織就文件提出回應，包括有關個別試點範疇或一般對參與過程的意見。
- 3.4 參與的持份者包括非政府機構、政府、商會及其他商業機構，以及以不同身份(包括消費者、學生、老師、工作人士、專家和關注有關事宜的市民)參與的個別人士。在整個過程中，委員會秘書處就這些活動準備報告和最新資訊，並上載於可持續發展策略網頁。
- 3.5 以下是社會參與過程的一些統計數字：

• 電郵/郵遞書面意見數目	超過 250
• 填妥誠邀回應文件問卷數目	超過 1,000
• 網頁書面意見數目	超過 600
• 論壇及工作坊參與人數	超過 800
• 巡迴展覽參觀人數	超過 22000
• 誠邀回應文件發出數目	超過 17000

統計數字撮要

回應撮要載於下述章節。全面報告載於可持續發展網頁，大家可在網頁參考進一步的詳細資料。

4. 固體廢物管理

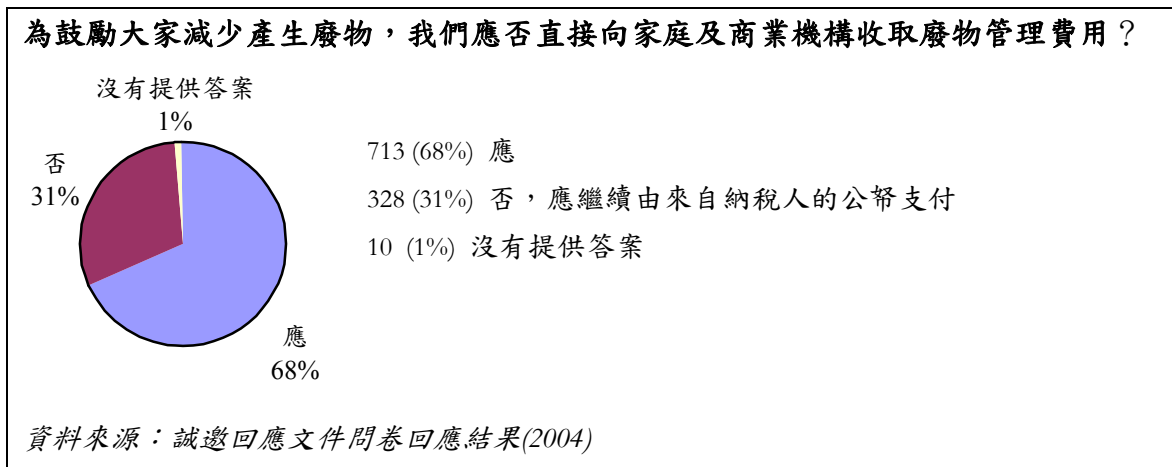
1) 有迫切需要尋找能替代堆填區的設施

- 4.1 持份者認為堆填設施並不符合可持續發展原則，亦只能作為暫時措施；故此，需要考慮其他較長遠的方法去取代它。在實行諸如收取廢物處理費和高溫處理等措施同時，香港需要一套整全的廢物管理政策和策略，涵蓋減廢、推動重覆使用和回收再造，以及有效的廢物處理等事宜。
- 4.2 在工作坊中，大部份持份者同意香港應採納一個四級廢物管理策略：(1)在源頭減少廢物；(2)回收再造；(3)縮減廢物體積；以及(4)在無其他可行辦法時才把廢物棄置在堆填區。此外，他們亦強調公眾教育是推廣這個概念的一項要素。
- 4.3 有些持份者在書面回應中建議：為鼓勵源頭分類，應為家庭提供小型的分類回收箱，以及設置顯眼的回收筒於足夠的回收點內。此外，有部份持份者提議應逐步禁止將一些可回收的物料棄置在堆填區，以促進垃圾分類和再造。
- 4.4 持份者亦在書面回應中提倡推廣及教育活動，並認為這些活動應集中推廣回收再造、避免製造廢物和減少廢物。此外，亦有人強調推廣活動應與廢物處理費的政策掛鉤，以收最大成效。政府和各大機構則應帶頭實行減廢和綠色採購措施，去改變公眾的有關意識。

2) 以收取廢物管理費作誘因，鼓勵減廢

- 4.5 以“用者自付”原則收取廢物管理費得到支持。其中，部份回應者同意應向家庭收取，有些則認為應由商業用戶及製造商承擔費用。持份者又認為，政府應明確界定相關的補助、獎勵及收費的適用範圍。徵收廢物處理費的最終目的應是減少廢物，而非增加政府收入，尤其不應過分加重低收入階層如貧困家庭等的生活擔子。
- 4.6 無論政府最終決定向家庭或商業收取直接費用，有些持份者認為收費必須按量計算。持份者在討論向住戶及商戶收費的不同準則時意見紛紜，但同意讓少製造廢物者少付費用，以作獎勵。
- 4.7 有些書面回應提及：究竟廢物管理費應以體積、重量、按袋，還是用一個劃一費率來收取？有些持份者建議一個漸進的收費制度，亦有人提議初期

應向商業，並按行業收取垃圾費。亦有意見提及有關向訪港人士收取廢物處理費的問題。



3) 製造商有責任減廢

- 4.8 在工作坊中，大部份持份者認為香港應在相關法例的支援下，推行生產者責任計劃，並徵收其他費用或提供其他誘因。
- 4.9 上述計劃的可行途徑之一是政府根據“污者自付”原則，向生產者直接收費，但有人關注循此途徑實施計劃將涉及的資源，以及生產者可能會把負擔轉嫁給消費者。
- 4.10 有持份者在書面回應中提議，訂定包裝標準 (使用可循環再造物料)，亦有人認為應讓業界自行謀求可達到政府設定的目標/要求的方法。有人認為統一包裝物料能有助重用及再造。

4) 為可回收再造產品創造市場可助減廢

- 4.11 持份者明白有需要推行更理想的源頭廢物分類，並用誘因及懲罰(收費)來促使市民多些回收廢物，以及為再造業創造更佳的市場環境。這包括鼓勵生產更能循環再用的產品、規管循環再造業以維持工業安全及環境的水平，以及控制可再造廢物的進口。
- 4.12 回應者亦表示不應直接資助循環再造業，但政府應提供誘因，例如撥地作廢物收集及再造之用。此外，有持份者認為有需要加強推廣和教育，以及訂定“綠色”採購指引。亦有人提議為本地再造產品作更好的市場推廣，和考慮與內地合作，發展回收再造業。

5) 使用先進科技減廢

- 4.13 在工作坊上，持份者明白須利用其他廢物處理技術縮減運往堆填區的廢物體積，但認為選用任何一種技術(尤其是高溫處理或焚化)時，首要考慮的應是人們的健康和安全。
- 4.14 基於高溫處理可大大縮減廢物體積而支持這技術的持份者認為，政府應使用最先進的技術，並持續監察排放物，以及物色一些可用以設置這類設施的地點，以供選擇。另有建議本港考慮把新的高溫處理廠設在目前的堆填區附近。
- 4.15 有些書面回應提議高溫處理廠應為一綜合設施，內有廢物分類，適當的運作監察，以及精密的排放控制。使用高溫處理的兩大關注事項為成本和環境影響。很多持份者有鑑於相關的風險，都認為高溫處理只應作為在無其他更好選擇時才採用的方法。
- 4.16 持份者提及以堆肥技術處理廚餘和其他食物廢料，而所得的堆肥則作社區花園或綠化之用。有持份者明白堆肥廠佔地甚廣，而本地亦未有足夠的需求。

6) 設立廢物管理局

- 4.17 工作坊的參加者一般支持檢討廢物管理的體制框架，以期成立一個本身具有行政及法律權力的新機構。這個機構除了負責規管循環再造業外，也會負責廢物管理，草擬法例及指引，執行廢物處理措施和執法等，以解決現時政府部門間協調不足的情況。這機構須具透明度和問責性，並容許各有關方面追求共同的目標。
- 4.18 有人提議與其成立新機構，不如成立跨部門工作小組，去改善協調。此外，持份者亦強調新的體制不應開設新的高職，而應從現有資源調配。

意見撮要

- 在整個公眾參與過程中，大部分回應者認為我們須盡快尋找其他方法，以取代現行以堆填方式處置都市固體廢物的做法；並認為這工作刻不容緩。
- 持份者普遍認為，當局有需要通過立法、公眾教育、收費和提供誘因等方法，鼓勵市民減少和回收廢物。我們亦可考慮其他廢物處理方

式，例如高溫處理，但必須確保有足夠的衛生和安全措施。

- 就體制安排而言，持份者一般屬意建立一個廢物管理當局，以監督香港的廢物管理事宜。

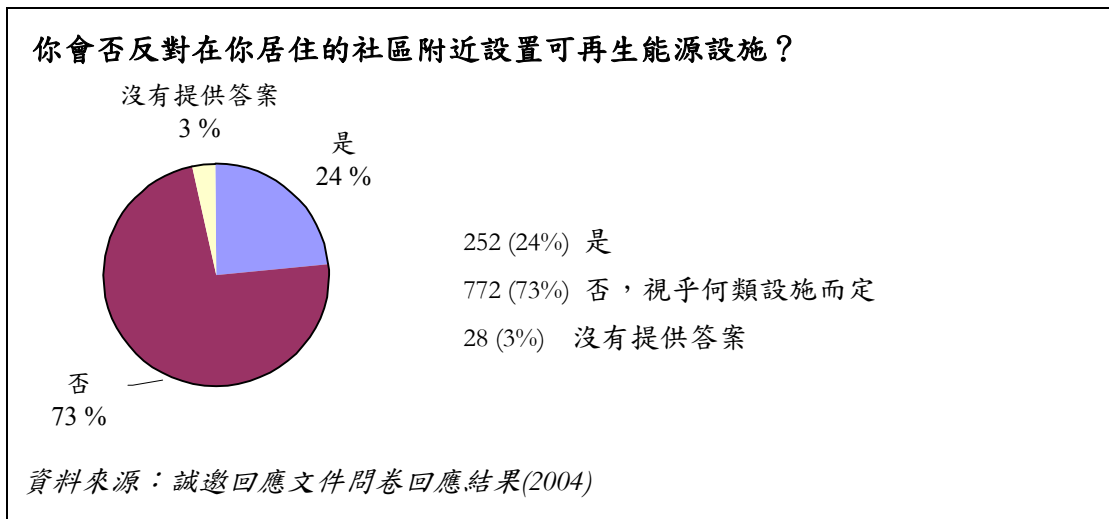
5. 可再生能源

1) 香港的可再生能源政策

- 5.1 大部份書面回應支持在港開發可再生能源。有回應者認為政府應制定可持續發展能源政策，其中包括使用可再生能源的策略。至於使用可再生能源的目標則眾說紛紜，有的支持漸進的改變，亦有人支持激進的目標。
- 5.2 工作坊上，持份者明白到香港在土地上的限制，並提議可再生能源策略應包括在珠江三角洲物色地點，設置可再生能源設施，以從內地進口“清潔能源”。工作坊與會者亦認為政府應透過開放電力市場予其他電力供應者、提供連接電網的便利方法、為可再生能源生產者／使用者提供誘因、在政府地方裝置可再生能源設施，以及為可再生能源設施提供土地等，推動發展可再生能源。持份者更指出，政府應設立基金，對可再生能源多作研究，課題包括可再生能源相對化石燃料的真正成本。

2) 推行

- 5.3 持份者的書面回應顯示，市民對究竟可再生能源設施應設置在郊野公園、郊外地方或沿岸地區，並無一致的看法。有一些回應者提議轉廢為能設施應設置在現有的堆填區附近，前提是不應因而導致有害排放物或造成其他環境破壞。亦有人提出把可再生能源設施融合在都市規劃和樓宇設計中(例如小型風輪機或太陽能採光版)。
- 5.4 書面回應提議應有更多有關可再生能源的研究(由政府或私營機構提供資助)，研究方向不應只著重技術事宜，亦應包括可再生能源在社會及經濟上的影響。有人提議電力公司應為研究及發展可再生能源提供初期撥款，而有關成本可逐步根據管制協議收回。
- 5.5 工作坊上，有持份者提出風力設施可建於郊野公園或沿岸地區，唯須小心選擇地點和進行設計，並讓市民大眾充分知情。有持份者建議應提供誘因，鼓勵建築物裝置太陽能設施，其他人則表示應制訂規例，強制所有新建和部分現有的高層大廈裝置太陽能設施。



5.6 許多參加工作坊的持份者支持轉廢為能，前提是空氣質素不會因這類設施排放的廢氣而惡化。有些持份者建議使用堆填區沼氣，作為可再生能源。其他持份者則認為轉廢為能不應視作可再生能源，亦有人並不支持轉廢為能。

3) 發展可再生能源市場

5.7 很多回應者認為，若能提供簡易上接總電網的方法，應可引入新的可再生能源供應者，並可能減低有關成本。有人提議藉即將進行的管制計劃協議檢討，一併處理有關事宜。其他人則提醒當局處理有關改變時應避免交互補貼或過高收費。

4) 支付可再生能源的費用

5.8 持份者對如何承擔可再生能源初期的可能較高成本，並無一致意見。有的提議用公帑支付有關費用，有的則支持“用者自付”原則，亦有人支持全數由私營機構承擔。有些回應者覺得電力公司應接受一個較低的利潤幅度，以分攤部份可再生能源的成本。有持份者列舉出諸如發電技術並未達致有成本效益、可再生能源設施選址成本高昂等原因，提出香港應在經濟上可行時，才引入可再生能源。

5.9 工作坊中，很多持份者認為如果利用可再生能源發電是較化石燃料昂貴，消費者便應作好準備，為可再生能源付出額外費用，並承受這短期負擔。亦有持份者認為，若電費因以可再生能源發電而增加，低收入階層不應因而受到影響。

5) 電力公司應在燃料組合中用上可再生能源，從而推動使用可再生能源

5.10 參與工作坊的持份者表示，電力公司應在推動可再生能源上多做點事。許多持份者指出，電力公司應擬定可再生能源在燃料組合中所佔的百分比的發電目標，並訂立生產可再生能源的時間表。

6) 加強有關可再生能源和節約能源的公眾教育

5.11 持份者在書面意見中反映：教育為一重要環節。他們並認為應將節約能源和能源效益納入任何可再生能源教育計劃中。此一論調亦在各工作坊中被多次提及。亦有人建議可推行更多示範活動和試驗計劃，以令市民廣泛接納可再生能源；而教育公眾節約能源和提高能源效益則應作為整體可持續發展能源策略的一部分。

意見撮要

- 持份者已經認識到，有需要通過逐步轉用可再生能源，減少香港對化石燃料的依賴和解決所造成的氣候變化問題。
- 同時，持份者亦擔心是否有能力支付可再生能源的費用，並提議分階段推行可再生能源。
- 回應者亦意識到電力公司在推廣可再生能源方面的角色；利用內地資源設立可再生能源設施的可能性；以及需要鼓勵可再生能源市場的發展。
- 當局應向公眾提供更多關於可再生能源及其好處的資訊，並更廣泛宣傳節約能源和能源效益，作為整體能源策略的一部分。

6. 都市生活空間

1) 土地資源運用需要更佳協調

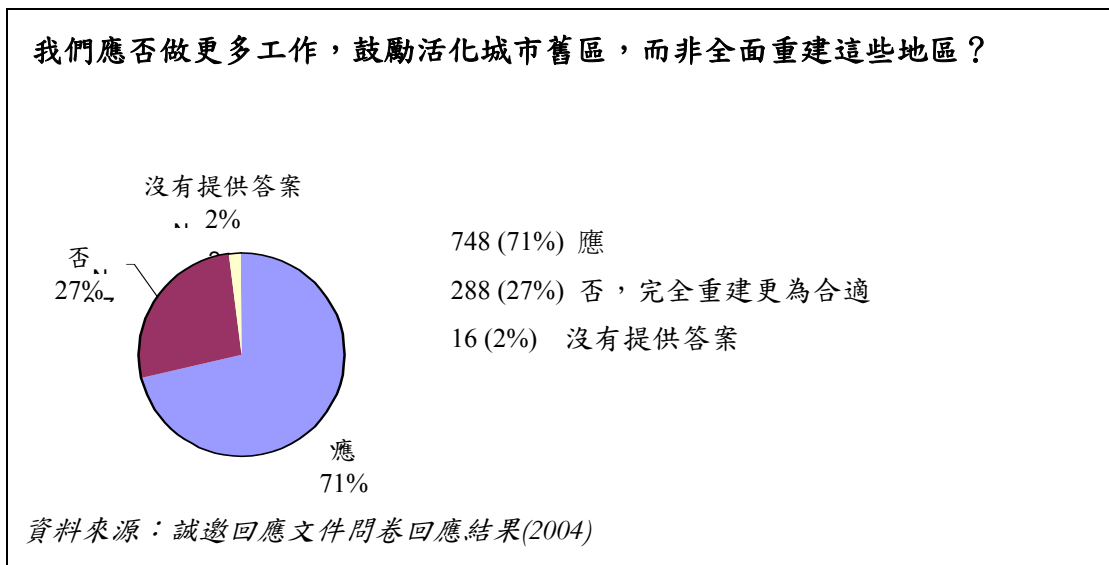
6.1 持份者提出書面意見，指出發展土地資源需要更佳的協調。很多持份者表達意願，希望盡量保育鄉郊地區和較舊市區建築環境的特色，以保存香港的古蹟及多元化發展。

6.2 持份者於工作坊指出，在計劃新設施和基建時，應顧及該些社區的需要。政府應與私營發展商和其他機構緊密合作，以改善香港都市生活空間的質素。政府與地區居民之間應有更多的溝通。一些持份者認為城市規劃的過程應更具透明度。

2) 改善和活化市區

6.3 書面意見進一步提出，必須有更多休憩社區用地、可接近的綠化地區和較佳的行人環境，以改善市區的生活空間。應保育一些維修良好的舊樓宇及基建，以保存現有城市社區的特色和文化價值。城市更新的其中一個主要目標應該是透過緩和交通影響和改善環境，以減低擁擠的情況。

6.4 持份者於工作坊指出，全面拆卸重建舊區，只應在可持續發展方面具備充分解釋的情況下才可進行。政府應鼓勵翻新和修葺樓宇，作為更可取的方案。持份者進一步建議制訂設計指引，把綠化休憩用地納入新的重建項目。一些人士談及在市區更新的過程中，須盡量保存社區完整，以保持社會的凝聚力。



6.5 工作坊參與者認為，可透過為行人提供更佳設施和更多街面零售舖的方法，提高重建計劃的經濟價值。持份者亦關注到，假若市區重建只集中考慮短期經濟價值，則公民價值便可被侵蝕。

6.6 縱使活化是較重建為佳的方案，很多回應者認同在某些情況下，全面重建破舊市區可能是必須的。其他人士建議應運用公帑，作為活化工程的種子基金或貸款。邀請居民參與有關活化工程的決定，被視為推動社區可持續發展的重要元素。

3) 新界或市區發展

- 6.7 持份者於書面意見中指出，大部分新發展應在新界推行，並為新社區適時地提供必要的基建和設施。一些人士建議沿鐵路路線擴充新界發展，並在鐵路附近興建高層大廈。應在新界製造更多就業機會，吸引年輕人士到新界居住，以平衡各區的人口組合和減低對交通構成的壓力。
- 6.8 對於如何發展新界地區以善用土地資源，回應者則意見不一。大部分人士贊成進行不同的發展模式，並保育鄉村特色。一些書面意見主張在新市鎮及其周邊興建高層大廈，在其他地方則進行較低層或中層的發展，以提供不同類型的住屋及發展密度的選擇。其他書面意見反對小型屋宇政策，並指出對於香港而言，普及的低密度發展並不是可持續發展的方案，因為香港缺少土地。有意見指出地下發展是一個可行的方案。
- 6.9 持份者於工作坊中重申，應在新界推動更多商業活動和就業機會，以改善當地的生活質素。雖然對於發展樓宇高度的意見不一，持份者同意若要人們在新界享受高質素的生活空間，提供良好的交通網絡、學校、康樂及文化場館是重要的。荒廢的工業區和禁區附近的土地都是新界可作發展的地區。持份者建議政府把更多辦事處設在新界。
- 6.10 此外，持份者於工作坊指出，要有效協調市區規劃和交通網絡，可考慮把這兩個相關政策歸入同一個決策局。

4) 可持續發展的城市設計

- 6.11 持份者的書面意見認為，有需要強制業主維修樓宇，以配合可持續發展的城市設計，改善城市外貌。其他可改善市區環境的措施包括：限制發展高度、對於觀景廊和通風廊推行嚴格指引，以及適時地落實設置計劃的休憩用地。工作坊的討論加強這些觀點，參與者支持有關可持續發展樓宇設計、綠化用地、視覺影響和發展密度的指引。

5) 相關的政策事宜

- 6.12 回應者認為政府、市區重建局、非政府機構和地區人士之間更多的合作，將帶來更好的規劃。人口增長亦會影響更新還是重建某些地區的決定。持份者注意到長遠目標如香港 2030 的重要性，但這些目標不應造就實踐乃來日方長的心態。持份者於工作坊提到，對於很多本地居民而言，內地是一個具吸引力的選擇，並指出如果教育和醫療等設施有所改善，香港居民尤其是長者會移居內地。城市設計也需要考慮來自內地的訪客。

意見撮要

- 持份者認為透過在市區重建過程中製造更多休憩用地和公眾地方，以及集中在新界進行未來發展，可減低市區的擠擁情況，和改善香港的都市生活空間。
- 回應者一方面認同在新界進一步發展的可能性，同時亦強調必須融和各種有不同的發展模式，和改善運輸及社會設施。此外，新發展不應不適當地損害鄉村特色。
- 在市區更新方面，原則上傾向選擇活化，而不是重建；並強調保育社會特色 and 市區社羣傳統的重要性。
- 可持續發展的建築設計(尤其是透過適當的樓宇高度、建築物之間的空間和製造“綠化”特徵)可提升市區的生活質素。

7. 展現的原則

7.1 建基於持份者的意見，以下是在三個試點範疇展現的原則。

固體廢物管理

7.2 通過避免製造廢物、少用物料、“綠色”採購、收費和提供誘因，以從源頭減少都市固體廢物量。

7.3 考慮透過立法，在香港引入強制性生產者責任計劃，以助在源頭減廢。

7.4 通過廢物源頭分類，以及提供誘因和收費的措施(包括生產者責任計劃)，以提高都市廢物回收量。

7.5 通過減少和回收廢物、循環再造和使用現有最佳科技，減少以堆填方式處理固體廢物。

7.6 應就都市固體廢物直接向用者徵收費用，但應考慮低收入階層的負擔能力。

7.7 應研究機制以設立一個廢物管理當局，負責監管回收再造業、制定和執行廢物收費，以及就都市固體廢物管理協調政府各部門的工作。

可再生能源

- 7.8 政府應有一套推廣策略：透過公眾教育，並加強宣傳，強調當局設有多種不同的計劃以資助可再生能源應用的研究，從而推動可再生能源的發展。
- 7.9 政府應制定一套可再生能源政策，並擬定一個以可再生能源(包括太陽能、風能和轉廢為能)提供部分本地電力需求的目標。
- 7.10 政府應以下列方法鼓勵社會推行可再生能源：向發展商及其他團體提供安裝可再生能源設備的誘因，於政府土地或樓宇安裝可再生能源設施，以及為可再生能源設施提供土地。
- 7.11 電力公司應簡化程序，以便小型可再生能源設施可連至電網。
- 7.12 政府應開放電力市場予可再生能源供應商，包括來自內地有潛質的供應商。
- 7.13 電力公司應在日後的發電燃料組合中用上可再生能源。
- 7.14 政府應以加強公眾教育活動來推廣節約能源和能源效益，並以此作為日後可持續發展能源政策的一部分。

都市生活空間

- 7.15 應就城市活化和重建制訂指引，任何新項目應顧及提供休憩用地的需要、保留社區文物古蹟和地方特色。
- 7.16 應發展諮詢機制，確保市區更新項目顧及整個社區的需要，而不僅是項目的相鄰地區。
- 7.17 應集中在新界進行新的住宅發展和更多的商業發展，尤其是在現有新市鎮及主要交通物流樞紐。應鼓勵低、中、高層住宅發展和商業項目，以提供具吸引力的發展密度組合。
- 7.18 基建和社區設施的興建應與新界的住宅及商業發展齊步並進。
- 7.19 可持續發展的城市設計應是改善生活空間質素的一個基本考慮因素。應強制規定多類新建築物須提供可持續發展設計特徵。