

二零一九年八月一日

「香港空氣質素指標檢討意見調查」 建議隱藏魔鬼細節 近四分三受訪者反對政府修訂

摘要

環境局於 7 月 12 日就「香港空氣質素指標檢討」開始進行為期三個月的公眾諮詢，健康空氣行動及「空氣質素指標檢討」關注組（下稱「關注組」）早前委託香港民意研究所進行電話訪問，大部分(73%)受訪者反對政府收緊微細懸浮粒子 PM2.5 日均指標，同時大幅增加指標中「可容許超標次數」至 35 次，當中有一半受訪者(50%)表明非常反對政府今次修訂。另有接近六成(59%)受訪者反對政府只收緊 PM2.5 及二氧化硫 SO₂ 指標的決定。

「關注組」認為，是次政府的修訂方案明顯不符民意，為求令市民同意修訂，政府選擇在諮詢文件中刻意避談大幅度增加「可容許超標次數」的健康禍害，並引用歐盟例子混淆視聽。本文將由公共衛生學及環境科學的研究出發，逐點駁斥政府論據。關注組現敦促政府立即撤回引入 35 次「可容許超標次數」的建議，與世衛標準接軌以確保新修訂的空氣質素指標可達致較大的全民健康保障。

背景

檢討內容

污染物	平均時間	現時指標濃度上限 (微克/立方米)	現時容許超標次數
二氧化硫 (SO ₂)	10 分鐘	500	3
	24 小時	125 (政府建議指標：50)	3
微細懸浮粒子 (PM _{2.5})	1 年	35 (政府建議指標：25)	不適用
	24 小時	75 (政府建議指標：50)	9 (政府建議指標：35)

表 1: 環境局就香港空氣質素指標檢討的建議修訂

是次檢討建議主要針對兩種污染物。二氧化硫的濃度上限，會由每二十四小時 125 微克/立方米，收緊至每二十四小時 50 微克/立方米；另一方面，微細懸浮粒子的濃度上限，將分別收緊至每二十四小時 50 微克/立方米，與年均 25 微克/立方米，但與此同時建議放寬微細懸浮粒子二十四小時平均值的可超標次數，由現時每個監測站一年容許超標 9 次，大幅放寬至 35 次。其餘污染物的指標則維持不變。

調查結果

健康空氣行動及「空氣質素指標檢討」關注組，於 2019 年 6 月委托香港民意研究所（前身為香港大學民意研究計劃）進行意見調查，了解香港市民對於「香港空氣質素指標檢討」的意見。調查成功訪問 574 人，回應率 58%，對象是 18 歲或以上操粵語香港居民。調查結果如下：

調查問題	受訪者意見		
	滿意	不滿	其他
問題一			
你有幾滿意或不滿現時香港既空氣質素？	23%	52%	25%
問題二	贊成	反對	其他
政府有意修改香港空氣質素指標，但無意收緊至世界衛生組織建議既安全水平，你有幾贊成或反對呢個做法？	27%	54%	20%
問題三	贊成	反對	其他
政府有意修改香港空氣質素指標，喺七種受監察既空氣污染物當中，只收緊微細懸浮粒子 PM2.5 及二氧化硫兩種污染物既指標，亦未達到世界衛生組織建議既安全水平。你有幾贊成或反對呢個做法？	24%	59%	18%
問題四	贊成	反對	其他
政府有意修改香港空氣質素指標，喺收緊微細懸浮粒子 PM2.5 標準既同時，大幅放寬可以超標既次數，由現時每個監測站一年可超標 9 次，放寬至每個監測站一年可超標 35 次。你有幾贊成或反對呢個做法？	13%	73%	14%
問題五	變好	變壞	無影響/其他
你認為現時政府既修改建議，喺會令到香港既空氣變好、變壞、定冇影響？	17%	46%	37%

表 2: 香港民意研究所就「香港空氣質素指標檢討」意見調查的結果

分析及評論

諮詢文件誤導市民 隱瞞修訂健康風險

政府諮詢文件問題			
檢討建議的 24 小時 PM2.5 指標 50 微克/ 立方米和全年容許超標 35 次，是否較現行指標的 75 微克/立方米和全年容許超標 9 次寬鬆?			
香港民意調查所意見調查 問題四	贊成	反對	其他
政府有意修改香港空氣質素指標，喺收緊微細懸浮粒子 PM2.5 標準既同時，大幅放寬可以超標既次數，由現時每個監測站一年可超標 9 次，放寬至每個監測站一年可超標 35 次。你有幾贊成或反對呢個做法？	13%	73%	14%

表 3: 香港民意研究所意見調查問題與政府諮詢文件問題比較

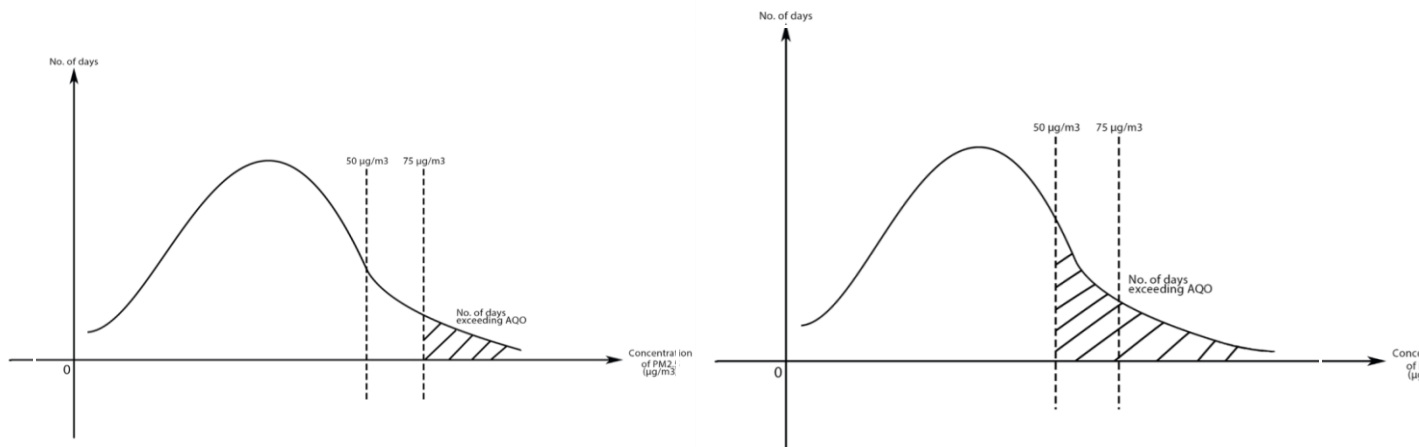
香港民意研究所的調查顯示，大部分的受訪者(73%)反對政府一方面收緊微細懸浮粒子 24 小時平均值的指標，但同時大幅度放寬每年每個監測站可被容許超標 35 次的做法。有一半的受訪者(50%)表明非常反對政府今次修訂。是次意見調查的結果，反映市民並非反對政府收緊指標，亦沒有誤解政府引入一個較寬鬆的指標，而是反對在同一收緊的水平下，逆民意放寬空氣質素指標中的「可容許超標次數」。

市民反對政府引入每年每個監測站可超標 35 次的建議，背後有堅實的公共衛生學研究支持。根據香港大學公共衛生學院 2011 年的研究，在同一個污染物水平的比較下，引入 9 次「可容許超標次數」的安排，相比起完全不引入「可容許超標次數」的安排，將會令本來收緊指標的健康效益，大幅降低 24%。亦即是說，如政府堅持引入「可容許超標次數」，背後必須有凌駕於公共健康的理由。

然而，政府諮詢文件只指出氣象條件和區域環境因素，但沒有提出放寬「可容許超標次數」為 35 次的公共健康理據。

「關注組」早前遞交予立法會環境事務委員會的意見書已經清楚指出，這明顯是政府為了要令 2025 年微細懸浮粒子可以達標的「搬龍門」把戲。因為，根據政府文件，預計屯門區將於 2025 年錄得一年內有 33 日超標，因此必須引入可容許超標 35 次的建議，使新修訂的空氣質素指標，在不大刀闊斧引入公共交通全面電動化等減排效益較大措施的前提下，仍然可以達標。

下圖進一步顯示政府在諮詢文件企圖隱瞞的健康風險。「關注組」就政府修訂微細懸浮粒子的建議諮詢香港大學公共衛生學院田林瑋教授，他的回應是，政府建議由 75 微克/立方米收緊至 50 微克/立方米當然是比較嚴謹的標準，不過在同樣都是 50 微克/立方米的水平下，可以容許 35 次超標的新修訂，將會比起本來 9 次超標的規定，大幅增加市民所面對的健康風險。



PM_{2.5} 可超標次數 = 9 (維持不變)

PM_{2.5} 可超標次數 = 35 (放寬)

圖 1: 日均 PM_{2.5} 的濃度分佈與超標日數關係圖，圖表的陰影部分為某一指標水平下的超標濃度分佈，由圖表可見，當可超標次數由 9 次放寬至 35 次時，圖表陰影部分明顯增多，代表超標的分佈次數越多。圖表構思參考自田林瑋教授

自去年 12 月政府首次拋出放鬆可容許超標次數 35 次的修訂建議後，民間反對聲音一直十分強烈，是次民意調查結果印證了近半年的觀察。然而政府一意孤行，毫不理會反對聲音，把十二月的建議搬字過紙。由「關注組」分析可見，政府是次修訂嚴重缺乏公共衛生學上的理據支持，反映政府為求放鬆「可容許超標次數」的安排，以可行性的考慮凌駕公眾健康，不惜隱藏相關修訂的健康風險。

政府修訂以可行性為先 拒絕大刀寬闊斧引入根本性改革

有超過一半(54%)受訪者反對政府無意收緊空氣質素指標至世衛最嚴格水平，反映香港市民希望政府引入根本性改革，令香港空氣質素可以儘快達致世界級城市標準。然而，引入容許 35 次超標的新修訂不僅無助於改善空氣質素，更會為市民健康造成額外風險，有接近一半(46%)的受訪者認為政府建議會令香港空氣變差。

政府於諮詢單張中，以設問方式，嘗試說服市民接受建議的 24 小時微細懸浮粒子 50 微克/立方米的指標，即使引入了 35 次的可超標建議，仍然較現時 75 微克/立方米的指標更嚴格，但卻拒絕披露大幅增加可超標建議所帶來的健康風險。

上段已經明確以公共衛生學的角度，分析在同一個水平的情况下，引入更多的可超標次數會造成更大的健康風險。以下我們嘗試用環境科學的角度切入，比較及分析歐盟、澳洲及紐西蘭「可容許超標次數」與達成該空氣質素指標後總體可減排潛力的關係。

國家/區域	水平(24 小時平均)	可超標次數 (每年)	減少暴露量 (每年§ 總微克/立方米)
歐盟	50	35	1331
澳洲		5	2806
紐西蘭		1	3133

表 4: 選定國家/區域 PM₁₀ 指標與減少暴露量的關係

上表關鍵的概念是「減少暴露量」。意思是當 24 小時平均的 PM₁₀ 水平完全達標後，一年內可以總體減少的濃度暴露總量。表 4 中三個地區的 24 小時平均 PM₁₀ 水平相同，但每年可超標次數不同，歐盟的每年可超標次數為三者之最(35)，而每年減少暴露量為三者之末(1331 微克/立方米)，反觀紐西蘭的每年可超標次數為三者之末(1)，而每年減少暴露量為三者之最(3133 微克/立方米)。由此可見，一個地區訂立的可超標次數越少，減少暴露量越多，將來減排的潛力越大；反之，一個地方的可超標次數越多，減排的潛力便越小。

由上述例子可見，放寬可超標次數不論在公共衛生學、還是在環境科學上，都只會增加市民接觸高濃度污染物的機會，變相增加健康風險。政府引入可超標次數 35 次的決定是本末倒置，因為在評估 2025 年的空氣質素時，並無包括一些更有減排效益的措施，例如是公共交通全面電動化，反而不思改進，只從所謂的「可行性」出發，期望未來十年仍然只會推行既有的減排措施，例如把現時安裝在巴士的選擇性可催化還原器進一步推展到歐盟四期及五期的巴士。如此抱殘守缺的空氣質素管制策略，是香港空氣污染無法進一步改善的根本原因。

出席名單： Blue Skies China、健康空氣行動、香港地球之友、綠色和平、醫護行者、綠色力量、立法會議員郭家麒

有關「空氣質素指標檢討」關注組

於 2018 年 7 月成立，成員包括環保團體、醫護組織、及立法會議員，合共 16 個單位。關注組的訴求：

1. 香港空氣質素指標收緊至世衛《指引》最嚴格水平；
2. 空氣質素指標檢討必須以保障市民健康為本，由此制訂更進取的政策框架；
3. 空氣政策必須包括更徹底的減排政策、減碳減污染的交通規劃。

關注組成員名單

350 香港	朱凱迪立法會議員辦事處
Blue Skies China	郭榮鏗立法會議員辦事處
健康空氣行動	譚文豪立法會議員辦事處
香港地球之友	梁繼昌立法會議員辦事處
綠色和平	郭家麒立法會議員辦事處
綠色力量	陳淑莊立法會議員辦事處
醫護行者	許智峯立法會議員辦事處
香港西醫工會	
香港兒童呼吸及過敏學會	

— 完 —

備注：此乃聯合新聞稿，由「空氣質素指標檢討關注組」各成員聯合發布