

二零零四年三月二十三日會議
討論文件

立法會規劃地政及工程事務委員會 及 環境事務委員會

建築工程對本港河流的影響

目的

在二零零四年二月二十三日的聯席會議上，各委員及團體代表對當局為減低建築工程對本港河流的影響而已經或將會採取的措施表示關注，各團體代表也在較早前呈交的意見書提出關注事項。本文件概述當局對此所作的回應。

保護河流措施

立法及行政措施

2. 本港大多數河流位於政府土地上，並受《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)、《公眾潔淨及防止妨擾規例》(第 132 章)、《漁業保護條例》(第 171 章)和《廢物處置條例》(第 354 章)管制。本港一些天然河流(包括在政府和私人土地上的河流)更已納入“保護區”內，包括郊野公園、自然保育區和具特殊科學價值地點，並受《郊野公園條例》(第 208 章)、《城市規劃條例》(第 131 章)和《環境影響評估條例》(環評條例)(第 499 章)保護。

3. 環評條例(第 499 章)的指定工程項目清單，列明所有可能對環境造成嚴重影響的工程項目，其中在“保護區”內進行的某些小型工程也包括在內。指定工程項目的倡議者須事先向環境保護署署長(環保署署長)申領環境許可證，方可動工。環評條例(第 499 章)在一九九八年制定時，政府曾發出通告，說明應如何處理不被該條例涵蓋的政府工程項目或建議的環境影響。如有需要，這些項目或建議須進行環境評審。當局擬訂指定工程項目清單所採取的方針，與荷蘭、加拿大及歐盟成員國等先進國家的環評機制一致。現

行的環評機制在平衡環保和發展需要及促進香港持續發展方面，發揮重要的功能。不必要地擴大清單的涵蓋範圍，例如把所有水道都包括在內，而不理會水道的大小和保育價值，或者工程項目的規模和性質，可能使一些工程未能如期完成，以致不合理地妨礙社會的發展，並且未能滿足社會的其他需要。

4. 在保護具有重要生態價值的河流方面，政府現正進行自然保育政策檢討。該項檢討的目的是尋求切實可行的措施，加強保育具有重要生態價值的地方，特別是私人擁有的地方，包括河流及其他類別的濕地。此外，漁農自然護理署(漁護署)現正進行基線研究，收集本港的生態數據。該署會諮詢生態學家和環保團體，以期找出更多具有重要生態價值的地點(包括河流)，並建議切合這些地點的自然保育地帶，以加強保護。

5. 除立法措施外，政府還採取了多項行政措施，確保在工程項目的施工和運作階段，充分顧及環保因素。政府規定，在可行的情況下，公共工程不得破壞或干擾水道，除非該等破壞或干擾是進行工程所必須的。如對水道造成破壞或干擾，須把水道修復妥當。渠務署在二零零二年九月發出內部指引通告(渠務署技術通告第 4/2002 號)，列載在環境易受破壞的水道進行渠務維修工程和規劃這類工程的良好做法，以供參考。環境運輸及工務局會按照渠務署的內部指引通告，公布一份技術通告(工務)，向其他相關政府部門提供指示。在二零零三年九月，環境運輸及工務局發出技術通告(工務)第 13/2003 號修訂本，公告最新指引及程序，以處理不在環評條例(第 499 章)涵蓋範圍內的政府工程項目或工程建議的環境影響。此外，當局會就所有基建工程項目進行公眾諮詢。當局必定視乎情況諮詢區議會、鄉事委員會、鄉議局、村代表及地區社羣。至於環評條例(第 499 章)下的指定工程項目，該條例指明工程項目簡介和環評報告供公眾查閱的法定時限。在指定時限內，市民及環境諮詢委員會(環諮會)可向環保署署長提供意見。

6. 在私人發展計劃方面，屋宇署使用中央處理系統，處理私人發展商提交的圖則，確保在法定時限內諮詢所有有關的政府部門和匯集各部門的意見。當局最近實行了一項改善措施，規定所有影響天然河澗的建屋申請，均須送交漁護署及其他有關部門徵求意見。各部門會按上文所述的渠務署內部指引通告提供意見。渠務署正擬備指引，以便負責審批申請的工程師向私人發展商提供專門意見，盡量減少對天然河流可能造成的影響。屋宇署會考慮就有利保

護生態的河道設計發出作業備考，向私人執業的業界人士提供這方面的指引，以供參考。

7. 目前，《水污染管制條例》(第 358 章)規管在內陸水域(包括河澗)排污的情況。環保署及其他有關部門一直採取必須的執法行動。任何工程承建商如非法排放污水，會被控觸犯《水污染管制條例》(第 358 章)。此外，漁護署會加緊巡查具有重要生態價值的地點。現時，不少鄉村地區仍使用化糞池和滲水池系統；其擁有人有責任維修該等設施。至於人口較多或位於集水區及其他敏感地區的鄉村，不少已設有公共污水收集系統。當局會繼續推行污水收集計劃，在更多鄉村設置污水收集系統。但鄉村屋宇所使用的化糞池則不受管制。

8. 在防止土壤流失和水道淤塞方面，漁護署根據《郊野公園條例》(第 208 章)(管理各個郊野公園，其主要職責包括防止山火燒毀林木和植物、植林和改善生境。該署進行大規模植林計劃，控制土壤流失的情況，並改善供水和水質(特別是在集水區內)。

9. 政府透過宣傳小冊子、單張及明信片，以及舉辦各類活動，提高市民的自然保育意識和爭取他們的支持。當局在二零零二年出版了一本介紹本港淡水魚及其生境的小冊子。此外，由香港電台攝製，講述漁護署人員調查本港淡水河澗的紀錄片，最近在電視播放。政府也會透過發出有關的許可證和在有需要時提供物流支援，利便本港的大學研究香港河流的生態及地理狀況。

架構安排

10. 保護河澗的工作包括自然保育、土地行政和景觀管理，並涉及多個決策局／部門(包括負責建築或樓宇工程的決策局／部門)的職責。我們認為設立一個主管當局處理所有事務，並不切實可行。加強政府內部的協調和環保意識，反而會更具成效。政府現正考慮成立一個跨決策局／部門的工作小組，負責處理有關減少建築工程對本港河流生態影響的事宜。

11. 漁護署是自然保育工作的主管當局，就公共及私人工程項目引起的自然保育問題，向其他政府部門提供意見。該署正進行生態調查，匯集有關具有重要生態價值地點的資料。該署會於適當時

候向所有有關政府部門提供這些資料，以便這些部門早在規劃階段初期，已能避免或盡量減少發展計劃對這些地點的影響。

12. 政府部門處理涉及環境敏感地區(包括天然河澗)的工程項目時，會更注意保護環境，並提醒工程項目的負責人員遵循相關的環保指引。當局也會舉辦工作坊和研討會，以提高這些人員的環保意識。

容易受水浸影響的地區的發展

13. 規劃署規劃新發展區和審批發展建議時，會就容易受水浸影響的地區、進行排水影響評估的需要及須採取的緩解措施，考慮有關部門(包括渠務署)所提出的意見及建議。在這方面，城市規劃委員會批准規劃申請時，可施加條件，要求申請人提交排水影響評估報告，並採取渠務方面的緩解措施。

14. 某些未發展地區應否指定為蓄洪區，其發展應否受到限制，須視乎整體規劃及工程評估的結果而定。雖然蓄洪計劃能減低水浸風險，而且行之有效，但是由於沒有足夠的土地適宜用來興建大型蓄洪設施，而收回私人土地所費不菲，加上香港的降雨強度非常大，並礙於容易受水浸影響的地區地勢所限，這個方法不能在香港廣泛應用。只有在證實具成本效益的情況下，蓄洪計劃才會實施，例如為解決旺角水浸問題而建造的大坑東蓄洪池。渠務署可以就容易受水浸影響的地區範圍，以及可用作蓄洪區但其發展須受限制的地區範圍，提供資料。不過，特別是私人發展權益受影響時，當局必須有充分理據，才可把有關地點指定為蓄洪區。

15. 同樣，我們應否對一些水浸風險高的地區施加“不得建屋”限制，視乎各項評估(包括渠務影響評估)的結果而定。一些容易受水浸影響的地區須進行大規模工程，例如大型地盤平整工程或建造抽洪設施，才適宜進行樓宇發展計劃。渠務署可提供有關該等地區的範圍的資料。我們挑選新發展區時，通常會避開水浸風險高的地區。否則，我們會在渠務方面採取緩解措施。

防洪措施

16. 我們制定現行的防洪策略時，曾參考世界各地的最佳做法，包括洪泛平原管理(土地用途管理及發展管制)、排水系統規劃、緩解水浸損失的措施及維修保養事宜等。現行的防洪政策對不同的土地用途定下不同的防洪標準，例如農地的防洪標準低於已發展地區。渠務署對高度發展地區採用的防洪設計標準與外國看齊。在進行主要雨水排放系統改善工程時，渠務署會舉辦價值管理工作坊，並進行法定的環評(包括生態研究)及成本效益分析，以確保選取的計劃是最佳的方案，並且合乎成本效益原則。因此，我們認為無須委託獨立人士檢討現行策略。

17. 我們制定區域雨水排放整體計劃時，已根據既有及計劃中的發展資料，檢視整體發展情況。假如無法避免在具重要生態價值的地方(包括河澗)進行工程時，我們會以對環境負責的方式施工，並採取適當的預防措施，盡量減少對這些水道造成的不良影響。新界北部雨水排放系統改善計劃的 C 部分(包括擬於蓮麻坑進行的工程)屬環評條例(第 499 章)下的指定工程項目。當局會進行環評研究和制定防範措施，以免影響現有河道的現存生境。我們現正研究有關把蓮麻坑河指定為具特殊科學價值地點的建議，並會在擬訂邊境禁區的法定圖則時跟進此事。

18. 渠務署策劃排水改善工程時，會研究現有和計劃中的土地用途，以確定所需的排水量。渠務署在制定建議改善方案時，也會考慮所有現行的防洪措施。我們必須在容易受水浸影響的地區擴闊和治理河道，才可減低水浸風險和減輕生命及財產的損失。一般來說，雨水排放系統改善工程的設計符合指定標準。主要河道的設計通常可承受五十年一遇的暴雨。至於支流及影響私人土地的地方，其設計標準遠低於上述標準。錦田河的設計大致上可承受五十年一遇的降雨量，其重要部分更可承受二百年一遇的暴雨。我們採用這些標準，旨在保障市民免受水浸威脅。至於行車通道，其作用是讓維修車輛出入；在某些情況下，這些行車通道也會用來重置鄉村通道，以補償受河道工程影響的村路。

19. 為了減少對環境及村民的影響，我們在計劃河流改善工程時，會探討各個可行的方案。我們會在保護環境與減低水浸風險及財物損失之間，求取適當的平衡。以新田西排水幹渠為例，渠務署現正研究可否只建造矮防洪牆，把洪水控制在防洪道範圍內，而

不挖掘河道。只要稍為修改原來的地形，提高排洪量，便可形成防洪道。

20. 渠務署近年進行防洪工程時，更加注重保護環境和保存自然生境。公共河道工程須進行環境評審或完成法定環評程序。環保署及漁護署會就生態問題提供意見。一般來說，公共工程項目都會包括環保措施，例如在河堤廣植花草樹木。當局在河道進行維修保養／疏浚工程時，會遵循渠務署技術通告第 4/2002 號所載的內部指引。香港大學確定為具生態價值的 17 條河道已包括在該通告內。當局策劃和進行該等河流的維修保養工程時，會採用良好的做法。當局已製備一份名為“Examples of environmentally friendly drainage channels designs arising from environmental impact assessments”的文件，概述環保渠道設計的例子，以供工程項目倡議者參考。

21 香港的雨季經常豪雨連場，可造成湍急的地面徑流，嚴重沖刷甚至破壞河岸和河床，導致下游地區嚴重水浸。這從二零零三年五月雙魚河河床受損一事，可見一斑。我們須在保護市民和環境與存護大自然之間取得合理的平衡。在流水湍急及河岸出現沖刷問題的河道鋪上混凝土襯層，可大大減低出現水浸和沖刷的機會。我們日後進行維修或改善計劃時，會按個別情況考慮在築有人工河道的河澗採取生態改善措施。

東涌河

22. 有人質疑竹篙灣發展項目的環評研究為何沒有包括用來建造人工湖的物料和對環境的潛在影響。關於這個問題，環評條例規定指定工程項目的倡議者須評估工程項目在施工和運作階段對環境的潛在影響。不過，環評研究不可能涵蓋所有事情，尤其是在規劃階段初期，某些安排(例如用來建造單一項目的物料)可能尚未確定，甚至尚未考慮。雖然如此，工程項目倡議者及其顧問／承建商不論在任何情況下，均有責任確保發展計劃所使用的物料來自合法來源。東涌河等河道受《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)規管。根據該條例，任何人如從未批租土地移走泥土、草皮或石頭，即屬犯罪，可被罰款 5,000 元及監禁六個月。

23. 竹篙灣發展項目的人工湖設計圖註明，湖邊採用天然卵石和巨礫堆砌，目的是使景觀更自然。關於人工湖巨礫的新來源，

承建商向一名內地供應商採購該等巨礫，而該名供應商獲授權從廣東海豐一條河流挖掘巨礫和卵石。由於承建商表示無意透露該條河流的確實位置，我們受合約限制，不能違反承建商的意願，透露有關資料。我們知道有關的挖石工程須符合當地的法例及環保方面的規定，並須在省政府部門的監管下進行。我們也知道挖石工程及河流修復工程已經完成。

24. 據我們所知，香港警務處和地政總署現正與律政司密切聯絡，為東涌河事件的調查結果作定案。由於可能會採取法律行動，我們不宜在現階段評論各方的責任問題。

25. 我們感謝綠色大嶼山協會通知當局東涌河受到破壞，並一直關注河道修復工程。根據現有的記錄，離島地政處在二零零三年十一月十日接獲綠色大嶼山協會的來信，並於二零零三年十一月十三日聯同該協會、離島政務處和環境保護署人員進行實地視察。在這之前，當局在二零零三年十月二十九日接獲市民對該事件的投訴。該個案隨即轉交有關部門(包括離島地政處)辦理，包括制止有關挖掘工程。離島地政處表示，自二零零三年十一月四日以來，再沒有發現有人在東涌河挖掘石塊。

昂平

26. 至於在昂平一個山崗建造人工河道的大型防洪工程，我們相信是指地下鐵路有限公司(地鐵公司)在昂平吊車終站和有關的主題村工程項目下進行的河道改道工程。這項工程範圍包括平整地盤，並涉及更改土地用途(由天然地面改為已鋪築地區)，以建造旅遊主題村。該項目本身並非防洪工程。但為了保護將來的吊車終站和有關的主題村範圍，免受水浸的威脅，現有的一條河道將會改為繞過施工地點。

27. 地鐵公司會進行該河道改道工程。這項工程屬環評條例(第 499 章)下的指定工程項目，現已完成該條例所訂的所有必要程序。地鐵公司諮詢過主要的利益相關者，包括環境諮詢委員會和綠色大嶼山協會。

28. 地鐵公司會依照環境許可證的規定，在設計建築工程時加上改善生態的措施，例如使用填石鐵籠、拋石和天然石塊，提高河道對魚類和其他水生生物的生境價值。

填土活動和傾卸建築廢物

29. 在管制傾卸建築廢物方面，現行的《廢物處置條例》(第354章)訂有非法棄置廢物的罰則。任何人如未經私人土地的擁有人或佔用人同意，把廢物存放、促使或准許存放在有關土地上，即屬違法。我們已在《廢物處置(修訂)(第2號)條例草案》(其目的在於實施建築廢物處置收費計劃)建議賦權環保署署長，在即將造成嚴重環境影響並須即時採取補救行動的危急情況下，無需手令便可進入任何地方(住宅或作居住用途的私人土地除外)清理廢物。環保署署長如須進入住宅或作居住用途的私人土地，則必須取得手令。環保署署長亦有權向法院提出申請，向被定罪的人追討清理廢物的費用。

30. 關於未批租土地的管制，我們會檢討《土地(雜項條文)條例》(第28章)的條文，確定是否須加以修訂，以提高土地管制工作的效率，例如調高罰款上限，以收阻嚇效用。

31. 政府規定所有公共工程合約均須包括足夠的措施，防止任何人在水道上存放挖掘物料、淤泥或泥石，並須訂有條款，防止任何人未經授權而棄置工程項目產生的拆建廢料。政府採用運載記錄制度，確保拆建廢料妥為棄置在政府管理的指定公眾填土設施／堆填區內。為加強管制棄置拆建廢物的情況，當局最近在地盤和管理層面採取了新的檢查和監察措施。

結論

32. 政府會不斷檢討和改進現行措施，以期更有效保護天然河澗。各有關部門會按情況加緊執法，並提高本身的環保意識和改善彼此之間的協調。當局也會加強公眾教育和宣傳工作。

環境運輸及工務局
二零零四年三月