

關注因《2013年空氣污染管制(修訂)(第2號)條例草案》的修訂內容 所可能衍生的健康問題

2013年10月16日

石棉是一種獲世界衛生組織所確認的人類致癌物¹，截至今年4月23日，世界上已有超過50個國家同意和落實禁用所有含石棉產品的政策²，以為其國民提供更積極主動的健康保障。

環境保護署(下稱「環保署」)曾於2011年4月20日向貴會環境事務委員會(下稱「委員會」)提交法例修訂建議文件(立法會文件編號:CB(1)1913/10-11(05))(下稱「文件一」)，希望能修訂《空氣污染管制條例》(香港法例第311章)中「禁止進口與出售藍石棉及褐石棉」的規定(第80條)擴展至全面禁止進口、轉運、出售、供應和新使用所有種類的石棉³。其後，環保署展開為期兩個月的諮詢工作以徵詢持份者意見，並於2012年1月19日再次提交文件予委員會(立法會文件編號:CB(1)855/11-12(03))(下稱「文件二」)及在會議中匯報有關諮詢結果及修訂方案⁴。而本中心在此兩次會議前亦分別有向委員會遞交立場書以表示支持，並按個別細項表達意見和建議(詳見附錄一和附錄二)。

經過兩年的準備，此《2013年空氣污染管制(修訂)(第2號)條例草案》(下稱「草案」)終於在9月27日刊憲，並將於本月23日在立法會會議中進行首讀和二讀辯論⁵。本中心就當中個別部份的內容仍有意見和建議如下，期望立法會議員能詳加考慮。

1. 新法例未有管制含有石棉成份的中成藥

環保署曾在「文件二」中表示「沒有科學證據證明口服含陽起石和陰起石的中藥會危害健康」⁴，而《草案》中建議加入的第82條中亦再次列明，新法例將不會對已根據《中醫藥條例》註冊的部份含有石棉成份的中成藥進行規管⁵。但若翻查國際間的相關資料便不難發現，不同權威組織和多份科學研究報告都明確表示透過食入石棉會令人體健康帶來不良影響。

參考國際癌症研究所(International Agency for Research on Cancer, IARC)所發放的物質分類資料⁶，所有石棉(包括溫石棉、鐵石棉和青石棉等6種)俱列入第1組(Group 1)，即屬「可令人類致癌(Carcinogenic to Humans)」

的物質。另一份發放的文件⁷則指明，「普羅大眾或會透過空氣、飲料、飲用水、食物和藥物及牙科物料，以及使用含有石棉的產品而暴露於石棉纖維」，從而增加致癌的機會，而該文件的最後部份亦提出「現時不可能確定低於某石棉暴露水平便不會增加人類患上癌症的風險」。再者，癌症在人體的形成和發展需要一定時間，如只因未有相關數據支持口服這些中成藥成份會引起人類出現癌症，便倉促否定其危害及嚴重性，等同否定該組織的研究結果。

現時本港對於中成藥和中藥材是否含有重金屬（即：汞、鉛和鎘）和有毒元素（即：砷）有十分嚴格的監管標準⁸，當中鎘和砷同被 IARC 列入與石棉相同的第 1 組（即最高級別），而鉛及其化合物和汞則分別只被列入第 2A 組至第 3 組，代表這些物質只「很可能 (Probably) / 有可能 (Possibly) 令人患上癌症」（第 2A 組及第 2B 組）或「未能界定會令人致癌」（第 3 組）⁶。既然石棉是一種已被國際學術及專業組織確認的高危物質，而本港的中醫藥管制措施對比石棉的危害風險還要低的其他重金屬也有嚴格的測試要求和指引，實有厚此薄彼之嫌。再者，一般中成藥主要會以膠囊或藥片型式出售，而事實告知我們，部份香港市民或有將藥片折斷而自行減藥，或將膠囊打開並只服用內裡藥粉的習慣。藥片在受到破壞時或藥粉抖出時內裡石棉粉塵有機會飄揚於空氣中，市民若將這些石棉粉塵經呼吸道吸入身體後，亦會增加其患上石棉沉着病的風險。

從另一例子來說，根據《食物內染色料規例》（第 132H 章）和《食物內有害物質規例》（第 132AF 章）的規定⁹⁻¹⁰，現時本港所有出售並給人食用的食物都不得含有蘇丹紅（一種被 IARC 於 1987 年列入第 3 組的化學品及染色劑）和孔雀石綠（一種仍未被 IARC 列入致癌分類的化學品）。既然食入身體的食物添加劑有如此高規格的限制，對於處理危害更大的口服石棉問題，我們理應更為嚴格規管才可。

除此之外，環保署若認為本港中藥材零售商的從業員或有可能因處理這些含有石棉成份的中藥材而令健康受到損害，故需禁用這些藥材，但為何對於進口的中成藥卻採取截然不同的觀點呢？這不禁令人懷疑，是否由於該些中成藥並非在本港範圍製造，而對非本港（相信主要是中國內地）的藥品製造工人和原材料開採及加工工人的健康便可置之不理？基於道德層面，我們應該從不分性別、種族、社會階層等因素去關顧該些相關人士的健康，讓所有人都不受石棉這高危物質的影響。

故此，本中心強烈建議《草案》應一視同仁地落實對含有石棉成份的中成藥進行監管，徹底避免有任何無辜市民受害，如繼續讓含有石棉成份的中

成藥進口、銷售和服用，只會嚴重影響香港市民的健康。

2. 新法例實施後，環保署和勞工處的分工安排

現時本港的石棉管制主要由環保署和勞工處分別根據《空氣污染管制條例》(香港法例第 311 章) 和《工廠及工業經營 (石棉) 規例》(第 59AD 章) 來執法。惟《草案》新加入的第 82 條中表明，該新法例實施後，環保署將「**不禁止**任何人於在工業經營內進行的工作中使用石棉」，而勞工處將負責全權跟進此類場所中的「**禁止**進行溫石棉工作」安排⁵。

根據過去由不同政府部門共同處理的問題亦曾被外界指分工上出現混淆；但今後若如此「河水不犯井水」的界定兩個部門的執法責任，又會否出現灰色地帶？舉例來說，如在新法例實施後，某工業經營未有進行「石棉工作」，但卻組裝一直沿用並「含有石棉物料」的器材或工具，那屆時又將由哪個政府部門負責監管？

本中心對此安排表示高度關注，希望 貴會和有關當局在討論此議題時，能就其中細節有更詳盡的安排，避免日後實施時出現因分工不清而導致「推卸責任」情況，最終令本港市民和前線工人的健康蒙受直接影響。

3. 本港現時正面對的石棉問題和市民大眾的預防教育宣傳不足

除了前述的「全面禁用石棉」修例建議以限制日後的石棉使用情況外，本港其實同時亦正面對著大量因拆卸及維修舊式樓宇而引起的石棉問題。發展局曾引用屋宇署的資料顯示，截至 2012 年底，本港共有約 15,600 幢樓齡 20 年或以上的私人樓宇¹¹，但環境局卻於同年在委員會的會議中表示，全港約有 15,000 幢樓齡超過 20 年的建築物 (包括村屋) 可能有含石棉的建築物料¹²，由此可見這種高危害建築物料在香港十分普遍並且由來已久。

其實，多年來一直有不少涉及不當處理石棉的新聞報導，單是今年內已有多宗，其中包括 1 月份的荃灣川龍非法棄置石棉建築廢料事件和 4 月份的新界多條鄉村內被發現舊式村屋四周佈滿石棉瓦片碎塊的報導等¹³⁻¹⁴，這些事實反映本港市民對石棉物料的危害未有充分認識，故導致他們在未有足夠警覺性和預防意識下而出現上述不正確的結果。

過去有不同團體和工人組織都曾要求政府當局能透過官方平台公開獲證實含有石棉建築物料的樓宇資料予公眾參考¹⁵，讓市民和前線工人能因此

在進行樓宇維修或清拆前，及早得悉該樓宇有否存有此高危物料，有助鼓勵他們採用正確和合法的石棉消滅方法來妥善處理。再者，本中心透過在社區層面廣泛進行與石棉相關的推廣和資料搜集，得知不少市民和前線工人其實對石棉未有基本認識，有的甚至連「石棉是致癌物」和「需聘用經環保署註冊的石棉承辦商來清拆石棉物料」的法例要求都不知道，這顯示本港一直面對的石棉問題演變為進一步惡化。

因公眾對自身健康和相關利益有不容置疑的知情權利，本中心強烈建議政府部門應盡快設立一個含石棉建築物料樓宇的全港性登記平台，公開上述資料予市民參考，並加強對公眾和業界的預防教育宣傳，讓他們得悉石棉對人體健康的危害和相關法例要求，提高整體的預防意識。這除有助避免市民在不知情的情況下錯誤施工而觸犯法例外，亦可減低因而危及自身和周遭人士健康的機會。

(完)

參考資料：

- 1) World Health Organization. Asbestos: Elimination of Asbestos-related Diseases. Available from: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs343/en/>
- 2) International Ban Asbestos Secretariat. Current Asbestos Bans and Restrictions. 2013 Apr 23. Available from: http://ibasecretariat.org/alpha_ban_list.php
- 3) 立法會，2011。《政府當局就建議禁止所有種類的石棉提供的文件》。網頁：
<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ea/papers/ea0420cb1-1913-5-c.pdf>
- 4) 立法會，2012。《政府當局就建議禁止所有種類的石棉提供的文件》。網頁：
<http://legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/papers/ea0119cb1-855-3-c.pdf>
- 5) 立法會，2013。《2013年空氣污染管制(修訂)(第2號)條例草案》立法會參考資料摘要。網頁：
http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/bills/brief/b201309271_brf.pdf
- 6) International Agency for Research on Cancer. Agents Classified by the IARC Monographs, Volumes 1–107. 2013 Apr. Available from:
<http://monographs.iarc.fr/ENG/Classification/ClassificationsGroupOrder.pdf>
- 7) International Agency for Research on Cancer. IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans Volume 14: Asbestos. 1998 Mar. Available from:
<http://monographs.iarc.fr/ENG/Monographs/vol14/volume14.pdf>
- 8) Chinese Medicine Council of Hong Kong. Technical Guidelines - Product Safety Documents (Appendices) (Ver. Apr 04). Available from:
http://www.cmchk.org.hk/pcm/pdf/guide_save_n_e.pdf
- 9) 律政司。《食物內染色料規例》。網頁：
[http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/CurAllChinDoc/94E9EDB51F505276482575EE00425474/\\$FILE/CAP_132H_c_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/CurAllChinDoc/94E9EDB51F505276482575EE00425474/$FILE/CAP_132H_c_b5.pdf)
- 10) 律政司。《食物內有害物質規例》。網頁：
[http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/CurAllChinDoc/33AFA0A3E9AB1D5C482575EE00403C1D/\\$FILE/CAP_132AF_c_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/CurAllChinDoc/33AFA0A3E9AB1D5C482575EE00403C1D/$FILE/CAP_132AF_c_b5.pdf)
- 11) 發展局。《香港舊樓概況》。
http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/hc/sub_leg/sc05/papers/sc050209cb1-1163-1-c.pdf
- 12) 立法會，2012。《環境事務委員會 - 會議紀要》。網頁：
<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ea/minutes/ea20120119.pdf>
- 13) 明報。《罕見珍蝶棲息地 川龍荒地被棄石棉》。2013年1月28日。
- 14) 太陽報。《SUN 驚奇：鄉郊石綿村 吸到生肺癌》。2013年4月5日。
- 15) 太陽報。《團體遊行促普查含石綿建築物》。2013年1月30日。