

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)569/12-13(07)號文件

檔 號：CB1/PL/EA

環境事務委員會

2013年2月25日舉行的會議

立法會秘書處擬備 關於"在政府及私人土地擺放惰性拆建物料"的 最新背景資料簡介

目的

本文件載述在現行法例下處理在私人及政府土地擺放惰性拆建物料的規管制度，並概述議員在立法會、環境事務委員會(下稱"事務委員會")及事務委員會轄下打擊非法棄置廢物小組委員會會議上發表的意見。

背景

2. 非法棄置廢物¹及非法堆填²問題一直備受公眾關注，從投訴在政府土地及私人土地上進行該等活動的個案，便可見一斑。鑒於管制該等活動的現行規管制度有局限之處，新界不少地方已成為傾卸場，對有關地區造成不可接受的影響。鑒於問題的嚴重性，議員曾在多次立法會會議上就必須加強非法棄置

¹ 非法棄置廢物是指非法擺放拆建物料，往往與車輛隨意及隨便傾倒拆建物料有關。非法棄置的拆建物料通常是一堆一堆地分散在各處棄置，而且數量不多。這些非法傾倒活動大多在市區已建設地區內車輛容易到達的地方進行，例如路旁或連接主要道路的支路。

² 堆填是指在土地上擺放或放置拆建物料作為填料，導致地面升高的活動。進行堆填活動通常是為了把池塘填為平地、把凹凸不平的地面鋪平、平整土地作發展用途、以填料庫的形式堆放物件，又或是以土地作為傾卸場在其上擺放拆建物料。

廢物及非法堆填的現行規管制度提出質詢。有關的質詢及政府當局的回應的超文本連結載於**附錄**，方便委員參閱。

現行規管制度

在私人及政府土地擺放惰性拆建物料

3. 如獲土地擁有人同意，在私人地段擺放拆建物料，藉以把凹凸不平的地面鋪平，或提供地方堆放拆建物料，並在進行此類活動時遵守有關法例，這樣做是容許的。《廢物處置條例》(第354章)第16A條訂明，如任何人在任何地方擺放廢物，或促使或准許廢物被擺放於任何地方，則除非該人有合法權限或辯解，或有該地方的任何擁有人或合法佔用人的許可，否則該人即屬犯罪。

土地用途規劃管制

4. 當局藉擬備法定圖則和《城市規劃條例》(第131章)所賦予的執法權力，執行規劃管制。法定圖則開列圖則所核准的用途／發展項目，以及必須取得城市規劃委員會(下稱"城規會")的規劃許可的用途／發展項目。規劃署就法定圖則的土地用途地帶向城規會提出建議時，會考慮政府政策、規劃原則、基礎設施、對環境的影響、土地狀況，以及公眾期望等相關因素。若有人不遵守法定圖則的規定，在新界鄉郊的發展審批地區進行非法堆填活動，規劃署可採取執法行動。一般而言，在與保育有關的地帶(例如具特殊科學價值的地點、自然保育區、海岸保護區及綠化地帶)或農業地帶所涵蓋的地方進行堆填活動，必須事先取得城規會的規劃許可。

土地契約的管制

5. 個別私人土地的用途除受土地用途規劃制度(此制度就土地的發展和用途作出概括性的分區大綱指引)規管外，亦受有關土地契約的條款規管。地政總署負責以契約形式批地，並執行契約條款。由於土地契約是一種合約，一經簽訂，批租人(即作為地主的政府)或承批人均不能單方面更改。因此，未經承批人同意，政府不得在現有契約加入額外條款，以收緊對有關土地用途的管制。

建築物管制

6. 為建築物建造工程而進行或與建築物建造工程有關的堆填活動，必須根據《建築物條例》(第123章)事先取得建築事務監督的批准，否則，該等活動本身不會受《建築物條例》規管。不過，若擺放惰性拆建物料影響毗連建築物或土地的安全(例如以堆填方式鋪築的斜坡不穩固)，建築事務監督可考慮引用《建築物條例》採取適當的執法行動。

污染管制

7. 因某些活動(包括堆填活動)引致的污染受《廢物處置條例》、《空氣污染管制條例》(第311章)、《水污染管制條例》(第358章)及《噪音管制條例》(第400章)規管。這些條例適用於全港，不論土地屬何類別。

環境衛生

8. 除特定的污染管制條例外，《公眾衛生及市政條例》(第132章)亦載有關於處理妨擾事故及必須從任何地方移走扔棄物或廢物的規定。如因在某幅土地上擺放惰性拆建物料而產生妨擾事故(一如該條例所界定者)或扔棄物，當局可根據該條例向有關的土地擁有人採取行動。食物環境衛生署可向負責人發出減除妨擾事故通知或移走扔棄物或廢物通知，要求該負責人在指定期限內減除妨擾事故。未能遵從有關通知的人士，當局會向其作出檢控。

排水問題

9. 若擺放惰性拆建物料對現有溪澗、水道及排水系統造成影響，渠務署會評估有關活動對區內排水情況可能產生的影響及潛在的水浸風險，並會監察排水系統以避免水浸。渠務署亦會清除在政府土地範圍內的水道／渠道積聚的淤泥／垃圾，並會在遇上緊急水浸事故時立即進行疏浚工程。

管制堆填活動的其他措施

10. 城規會已在鄉郊分區計劃大綱圖有關"農業"地帶的《註釋》中，加入堆填的條文。這些修訂條文規定，如要進行或繼

續進行堆填活動，必須根據《城市規劃條例》第16條事先取得城規會的規劃許可。政府部門事先以書面指示特別要求進行的堆填活動，或為耕種而鋪上厚度不超過1.2米的泥土，或為建造已事先獲地政總署發出批准書的任何農用構築物而進行的堆填活動，則屬例外。這些修訂條文有助加強對堆填活動的發展管制。

11. 政府當局已建立資料庫，記錄所有相關部門在例行巡查期間發現的在私人土地擺放惰性拆建物料的個案，以及所接獲的有關投訴。各個部門共用資料庫的資料，並繼續在接獲公眾的投訴後，或從資料庫的最新資料得悉問題後，在適合的情況下採取執法行動。

事務委員會進行的討論

12. 事務委員會一直跟進擺放惰性拆建物料的課題，並曾在2008年4月11日、5月16日及6月30日，以及2009年2月23日舉行多次會議，討論非法棄置廢物的問題。委員察悉，在實施拆建廢物處置收費計劃後，非法棄置廢物問題變得更加嚴重，因為部分建築承建商將廢物傾倒在政府及私人土地或路旁，設法逃避繳付處置廢物的費用。鑒於投訴非法棄置廢物的個案數目不斷增加，加上環境保護署(下稱"環保署")提出檢控的數字甚低，委員認為政府當局有需要制訂清晰的指引，區分堆填活動與非法棄置廢物活動，藉以堵塞漏洞。政府當局亦須改善跨部門的協調工作，以便就非法棄置廢物活動採取執法行動。部分委員又指出，政府對發展生態價值高的土地施加限制，可能促使有關的土地擁有人容許進行堆填活動，希望藉此破壞有關土地的生物多樣性。就這方面而言，當局應考慮容許為土地擁有人換地或轉移地積比率，以便可保留生態易受破壞的地區。

13. 委員亦支持把規管範圍擴展至擺放活動。這方面的措施包括修訂《廢物處置條例》第16A條，規定在私人土地擺放任何拆建物料(即使該擺放活動已取得土地擁有人或合法佔用人的許可)，必須獲得環保署的批准；修訂《城市規劃條例》，就發展審批地區圖先前沒有涵蓋的地區賦予規劃署法定執法權；修訂城規會有關審批發展申請的指引，令城規會不會對進行違例發展或蓄意令環境質素下降以圖將自然保育區改為發展區的活動

從寬處理；把現時適用於工務工程的運載記錄制度³擴展至私人工程，確保拆建廢料得到妥善處置；加強定期巡查眾所周知的非法棄置廢物黑點；以及施加更重的刑罰，以加強阻嚇作用等。

打擊非法棄置廢物小組委員會的工作

14. 為了可更集中討論政府在處理非法棄置廢物及堆填活動方面的工作，事務委員會在2008-2009、2009-2010及2010-2011年度的會期內成立了打擊非法棄置廢物小組委員會(下稱"小組委員會")，檢討針對該等活動的現行執法政策，並建議改善措施。小組委員會的工作載述於下文各段。

加強對付擺放拆建物料活動的管制措施

使用閉路電視系統監察非法棄置廢物活動的試驗計劃

15. 在屯門及沙田區議會的支持下，當局已於2010年1月在屯門小冷水路及大埔道停車場這兩個非法棄置廢物黑點以試驗方式裝設閉路電視系統，為期約一年，以測試閉路電視系統在收集非法棄置廢物活動的證據方面的成效。政府當局表示，自裝設閉路電視系統及相關部門加強執法工作後，在該兩處地點發生非法棄置廢物活動的次數已有所減少。雖然閉路電視系統在試驗計劃中能有效阻止該兩個黑點的非法棄置廢物活動，然而，當局要小心考慮是否進一步於其他非法棄置廢物地點用閉路電視收集有關非法棄置廢物活動的證據，當中須顧及附近社區的意見和私隱方面的關注。

擴大運載記錄制度的適用範圍以涵蓋私人機構的大型工程項目

16. 鑒於工務工程的運載記錄制度及相關的廢物管理方式不僅可有效監控拆建物料的流向，而且有助防止泥頭車超載，小組委員會要求政府當局考慮把運載記錄制度的適用範圍擴大至涵蓋大型私人工程項目。政府當局表示已把委員的建議轉達建造業議會，而建造業議會亦已通過一套有關在私人工程項目處置拆建物料方面採用運載記錄制度的指引，以便在2011年第二季推行。該套指引類似發展局工務科發出的技術通告(工務)第6/2010號——"拆建物料處置運載記錄制度"。建造業議會轄

³ 運載記錄制度是指規定廢物產生者開立帳戶，並在記錄票制度下，透過處理廢物的人員直接向政府繳付廢物處置費用的直接付款制度。

下的環境及技術委員會會在指引公布後，監察運載記錄制度在私人工程項目採用的情況。

17. 小組委員會察悉，香港泥頭車司機協會(下稱"泥頭車司機協會")在其意見書中建議採用相關的全球衛星定位系統追蹤泥頭車，以防止非法傾倒活動。由於該建議得不到建造業議會支持，泥頭車司機協會由2011年3月開始自行展開試驗計劃，在100輛泥頭車內安裝全球衛星定位系統，為期6個月。初步表現評估顯示，該系統有助於追蹤及車隊管理，但未必可以有效監察超載或非法傾倒情況。有關的全球衛星定位系統服務供應商須探討若干技術問題，例如防止裝置受干擾及紀錄遭竄改。此外，亦有需要進一步研究有關紀錄如何能作為法庭可接納的證據，從而配合檢控行動。上述各項事宜須逐一研究，方可確定全球衛星定位系統是否適合用於應付超載問題。

修訂法例

《廢物處置條例》(第354章)

18. 在2009-2010年度立法會會期，政府當局曾向小組委員會簡介修訂《廢物處置條例》的建議，藉以加強該條例第16A條的執法效力，遏止未經許可在私人土地上擺放被棄置的拆建物料的情況。在修訂建議下，任何人未經土地擁有人的書面同意而在私人土地上進行非法擺放活動會被檢控。修訂建議旨在防止有人進行會導致環境問題的擺放活動，以及透過防止私人土地被用來進行未經其擁有人同意的擺放活動，以保障私人土地擁有人的權益。在修訂建議下新設的預先通報機制，亦令政府部門可預先得悉一些可能在私人土地上進行擺放被棄置拆建物料的活動，以便相關部門可提醒有關各方留意相關的法例規定，從而防止非法活動出現。

19. 政府當局表示，當局於2010年進行了公眾諮詢，收集公眾對有關修訂建議的意見。公眾人士和有關各方普遍支持當局提出的修訂建議。政府當局在擬備對《廢物處置條例》作出修訂的立法建議時，會考慮在公眾諮詢期間接獲的觀點和意見，以期盡快將有關修訂建議提交立法會。

《城市規劃條例》(第131章)

20. 小組委員會曾要求政府當局檢討可否修訂《城市規劃條例》，賦權規劃事務監督對在發展審批地區圖先前沒有涵蓋的分區計劃大綱圖地區內進行的堆填活動採取執法行動。政府當局表示，擬備及檢討法定圖則是規劃署持續進行的工作。除了檢討已建設地區的分區計劃大綱圖外，規劃署亦正在同步擬備法定圖則現時沒有涵蓋的鄉郊地區的發展審批地區圖／分區計劃大綱圖，以加強在一些有發展壓力或容易作未經許可用途等具高度保育價值的地區的法定規劃管制。

21. 部分委員對郊野公園"不包括的土地"上的非法堆填活動表示關注，尤其發生了大浪西灣事件後。他們認為，為保護具高度保育價值的郊野公園"不包括的土地"，當局應致力盡快將該等"不包括的土地"納入法定圖則內。

22. 政府當局表示，郊野公園"不包括的土地"是指郊野公園毗鄰或為郊野公園所包圍的土地，而這些土地並非郊野公園的一部分。該等"不包括的土地"大多由私人土地及政府土地組成，當中的私人土地發展受地契管制。倘能證明確有違反契約條件的情況，當局會按照根據《城市規劃條例》擬備的發展審批地區圖或分區計劃大綱圖採取執法行動(如適用的話)。行政長官在2010-2011年度施政報告中表示，大浪西灣事件凸顯了需要加快對郊野公園"不包括的土地"作出土地用途規管，以防止人為破壞。為照顧保育和社會發展需要，政府當局會在考慮到郊野公園"不包括的土地"是否容易到達、即時面對的發展威脅、保育價值、景觀價值、地理位置和現有民居的規模等各項因素後，將"不包括的土地"納入郊野公園範圍，或透過法定規劃確立該等土地的適當用途。政府當局會按照施政報告中提出的方向繼續進行有關工作。漁農自然護理署會繼續在郊野公園"不包括的土地"執行巡邏任務，以及將任何不尋常的活動通知有關部門，以便可按現行法規，針對未經許可活動迅速採取執法行動。

跟進個別個案

23. 小組委員會一直監察資料庫內需要政府部門經常監察或採取行動的9個私人堆填地點的情況，因為該等地點位於與保育有關的地帶(例如"海岸保護區"及"綠化地帶")內。這些堆填地點包括城門道；洲頭丈量約份第96約；合成圍；洲頭丈量約份第99約；南生圍；鹹田舊村；廈村；流浮山及沙橋村。小組委員

會亦曾討論當局就河上鄉及洪水橋的非法堆填活動採取的執法行動。部分委員關注到，就非法堆填活動定罪的罰則過輕，未能反映罪行的嚴重性。政府當局表示，罰款額由法庭按每宗個案的個別情況釐定。政府當局如認為罰則過輕，會就是否需要上訴向律政司徵詢法律意見。

最新發展

24. 事務委員會要求政府當局在2013年2月25日事務委員會會議上，向委員簡述實施處理非法棄置拆建廢物及非法堆填問題的措施的最新進展，尤其是關於最近在荃灣川龍馬塘村發生的非法棄置廢物事件的情況。

相關文件

25. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2013年2月19日

在政府及私人土地擺放惰性拆建物料

相關文件一覽表

立法會／ 委員會	會議日期	文件
環境事務 委員會	2008年4月11日	<p>政府當局就在政府土地及私人土地使用拆建物料進行堆填活動——城門道事件提供的文件(立法會CB(1)1199/07-08(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/papers/ea0411cb1-1199-1-c.pdf</p> <p>特別會議紀要(立法會CB(1)1931/07-08號文件) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/minutes/ea080411.pdf</p>
環境事務 委員會	2009年2月23日	<p>政府當局就加強管制擺放拆建物料的最新進展提供的文件(立法會CB(1)807/08-09(05)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ea/papers/ea0223cb1-807-5-c.pdf</p> <p>關於在政府及私人土地擺放惰性拆建物料的背景資料簡介(立法會CB(1)807/08-09(06)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ea/papers/ea0223cb1-807-6-c.pdf</p> <p>會議紀要(立法會CB(1)1355/08-09號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ea/minutes/ea20090223.pdf</p>

立法會／ 委員會	會議日期	文件
環境事務 委員會	2010年2月22日	<p>政府當局就建議進一步規管在私人土地擺放被棄置的拆建物料提供的文件(立法會 CB(1)1094/09-10(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ea/papers/ea0222cb1-1094-1-c.pdf</p> <p>會議紀要(立法會 CB(1)1660/09-10號文件) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ea/minutes/ea20100222.pdf</p>
打擊非法棄 置廢物小組 委員會	2011年6月27日	<p>打擊非法棄置廢物小組委員會向環境事務委員會提交的報告(立法會 CB(1)2526/10-11號文件) http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ea/ea_cft/reports/ea_cftc_b1-2526-c.pdf</p>

相關立法會質詢的超文本連結：

日期	立法會質詢
2007年11月28日	<p>李國英議員提出的立法會質詢 http://www.info.gov.hk/gia/general/200711/28/P200711280152.htm</p>
2009年2月4日	<p>何俊仁議員提出的立法會質詢 http://www.info.gov.hk/gia/general/200902/04/P200902040241.htm</p>
2009年10月28日	<p>李永達議員提出的立法會質詢 http://www.info.gov.hk/gia/general/200910/28/P200910280143.htm</p>

日期	立法會質詢
2009年11月25日	李鳳英議員提出的立法會質詢 http://www.info.gov.hk/gia/general/200911/25/P200911250213.htm
2010年5月12日	葉劉淑儀議員提出的立法會質詢 http://www.info.gov.hk/gia/general/201005/12/P201005120113.htm