

二零一六年十二月十九日
討論文件

立法會環境事務委員會

打擊非法堆填及非法棄置拆建廢物的工作

目的

本文件旨在向委員介紹政府處理非法堆填¹及非法棄置²拆建廢物的工作。

背景

2. 日常建築工程中一般會扔棄不同性質的拆建物料，當中大部分為可重用的惰性物料，例如石塊、瓦礫、大石、土、泥、沙、混凝土、瀝青、磚、瓦、砌石或經使用的膨潤土。此類惰性物料可被重用作填土、土地平整及其他建築工程。然而，在公眾地方或鄉郊地區出現非法傾倒拆建廢物的情況引起公眾關注及投訴。除了構成環境滋擾和衛生問題，部分人士更會關注這些非法堆填的活動會引致斜坡安全或堵塞河溪水道。鑑於棄置拆建廢物須按建築廢物處置收費計劃繳付法定費用，一些心存僥倖者或會非法堆填或非法棄置廢物，以逃避繳費。與此同時，部分公眾亦關注從 2017 年 4 月

¹ 堆填是指在土地上擺放或放置拆建廢物作為填料，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倒場在其上擺放拆建廢物。

² 非法棄置廢物是指非法擺放拆建廢物，往往與車輛隨意及隨便傾倒拆建廢物有關。非法棄置的拆建廢物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點進行，例如路旁或連接主要道路的支路。

起 3 增加各個接收設施的建築廢物處置收費，或會加劇非法堆填和非法棄置廢物的情況。

3. 打擊非法堆填和非法棄置廢物的活動存在一定挑戰性，因為該等活動通常在隱蔽地方及大多於深夜時份進行。然而，相關政府部門致力採取執法行動以打擊這些非法活動。

現行法定管制

4. 政府的目標是妥善監管擺放拆建廢物相關的活動。堆填及非法棄置廢物活動受現行環保、城市規劃、土地管理、建築物、排水、公眾安全、公共衛生或郊野公園法例規管，並由不同政府部門執行。相關政府部門一直按照其法定職權範圍，執行列於附件 I的相關法例，以應對非法堆填和非法棄置廢物的問題。以下各段為主要法例的概要。

《廢物處置條例》(第 354 章)

5. 《廢物處置條例》(第 354 章)禁止在政府土地擺放廢物，或未經土地擁有人同意而在私人土地擺放廢物。為加強管制在私人土地擺放或傾倒拆建廢物的活動，環境保護署(環保署)已由 2014 年 8 月 4 日起，根據《2013 年廢物處置(修訂)條例》⁴ 推行預先通知機制。該機制規定，任何人士如在私人土地擺放拆建廢物，須在擺放日期前先得到相關土地擁有人以指明表格給予的書面許可，且該表格須獲環保署認收。此預先通報機制讓環保署可通知其他相關政府部門有關在私人土地擬擺放建築廢物的活動，而有關部門亦可按其職權範圍採取跟進行動，確保擬進行的擺放活動符合相關法例要求。環保署亦可根據《空氣污染管制條例》、《水污染管制條例》、《噪音污染管制條例》及《環境影響評估條

³ 收費調整將根據《2016 年廢物處置(建築廢物處置收費)規例(修訂附表)公告》實施，(i) 公眾填料費將由每公噸 27 元增至 71 元，(ii) 篩選分類費由每公噸 100 元增至 175 元，及(iii)堆填費由每公噸 125 元增至 200 元。

⁴ 立法會已於 2013 年 12 月 18 日通過《2013 年廢物處置(修訂)條例》。

例》，按法例要求採取跟進工作。自 2014 年 8 月 4 日實施《2013 年廢物處置(修訂)條例》後，環保署至 2016 年 10 月合共收到 74 份通知書。

《城市規劃條例》(第 131 章)

6. 1991 年城市規劃(修訂)條例賦權予規劃事務監督(規劃監督)在新界鄉郊發展審批地區內就違例發展採取執行管制。除非有關發展在發展審批地區圖刊憲前已存在、根據相關發展審批地區圖或其後取代它的分區計劃大綱圖是准許進行的，或獲得城市規劃委員會(城規會)的規劃許可，否則該發展便屬違例發展。在自然保育相關的地帶，例如「具特殊科學價值地點」、「自然保育區」、「海岸保護區」，以及「綠化地帶」和在「農業」地帶⁵進行填土，便須事先取得城規會的規劃許可。若有人未取得規劃許可而在發展審批地區內的上述地帶進行填土，規劃監督可採取執行管制行動。

7. 對於在發展審批地區內進行未經許可的違例填土活動，規劃監督可採取執行管制行動，發出「強制執行通知書」或「停止發展通知書」，要求有關人士在指明的日期或之前中止該違例活動。規劃監督就未經許可的發展送達「強制執行通知書」或「停止發展通知書」後，可再送達「恢復原狀通知書」，要求通知書收件者在指明日期或之前將事涉土地恢復至在憲報刊登有關發展審批地區圖或中期發展審批地區圖(倘有)前的狀況，或恢復至對有關人士較為有利而規劃監督認為滿意的狀況。如收件者未能在指明日期或之前遵行「強制執行通知書」、「停止發展通知書」或「恢復原狀通知書」的指令，規劃監督可因應是否有足夠證據考慮採取檢控行動。

《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)

8. 地政總署負責清理非法傾倒在未撥用政府土地上的拆建廢物，而受其他政府部門管理而無須經正式撥地程序的政府土地則除外。於未批租土地放置拆建廢物，可被視作不合

⁵ 在「農業」地帶進行填土，須取得城規會的許可，除非是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給批准書的任何農用構築物而進行的填土工程，或該填土工程是政府部門統籌或落實的保養、修輯或翻建工程。

法佔用未批租土地。地政總署轄下的地政處會根據《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)張貼通知，要求佔用者在指明的日期前停止佔用土地。當通知期限屆滿，地政處將會安排承辦商採取適當的清除行動及若有足夠證據和可確認犯案人，地政處在適當情況下，會提出檢控。

新界地契

9. 大部分的新界私人農地屬政府集體官契。根據上訴法庭於一九八三年「生發案」的裁決，以政府集體官契持有的私人農地並無土地用途限制。因此，在以政府集體官契持有的私人農地上進行填土活動並不違反地契條款，故地政總署沒有理據採取執行契約條款行動。然而，有關的地段擁有人仍有責任遵行所有相關的香港法例。

《建築物條例》(第 123 章)

10. 若堆填活動不涉及私人土地上的建築物或建築工程的規劃、設計和建造，則有關填泥活動並不屬於《建築物條例》的管轄範圍。若堆填活動在私人土地上形成不穩固的斜坡，可能會導致任何人受傷或任何財產損毀的危險，屋宇署可根據《建築物條例》發出命令，着令該土地的擁有人進行命令所指明的工程、委任相關建築專業人士勘測該斜坡土地和提出補救工程建議、以及進行經批准的補救工程，以確保公眾安全。

11. 如土地擁有人沒有遵從命令，屋宇署可安排進行工程，並向土地擁有人追討工程的全部費用及監工費以及不多於 20% 的附加費。如土地擁有人沒有遵從命令而未能作出合理辯解，屋宇署會考慮對他們提出檢控。

《郊野公園條例》(第 208 章)

12. 根據《郊野公園及特別地區規例》(第 208A 章)，漁農自然護理署(漁護署)可對郊野公園及特別地區內政府土地上進行的非法傾倒廢物活動，採取執法行動。

其他配套措施

13. 除了根據各條法例採取上述執法行動，政府亦會採取其他配套措施，包括豎設護柱、圍欄及適當欄杆以限制人車出入黑點，以及在據報的黑點加強執法，例如由政府不同部門合作進行針對性的突擊巡查。

強化監管措施

14. 政府正研究新措施以監察非法堆填及非法棄置廢物的整體情況，以下簡述部分正執行或研究加強的措施：

為管制在政府土地及私人土地擺放拆建廢物的跨部門協調機制

15. 環保署聯絡九個相關的政府部門，包括漁護署、屋宇署、土木工程拓展署、渠務署、食物環境衛生署(食環署)、路政署、民政事務總署(民政總署)、地政總署及規劃署，舉行跨部門會議，就非法堆填及非法棄置廢物的個案交換情報和蒐集資料。環保署及各個部門亦會每年檢討為打擊非法傾倒拆建廢物活動而採取的行動，並會把非法堆填及非法棄置廢物黑點清單上載環保署網站(www.epd.gov.hk)，以便公眾監察該等黑點。跨部門協調機制充當有效的工具以促進部門之間分享疑似非法傾倒個案的資料，亦有助各部門按照其法定職權範圍，按需要進行聯合巡查。

16. 在過去三年(2013至2015年)，政府處理了約6 000至8 000宗有關非法傾倒拆建廢物的投訴個案。**附件 II**及**III**分別列載2013至2016年中在私人土地非法堆填和在政府土地非法棄置廢物的統計數字。整體而言，在過去三年(2013至2015年)，經政府清理的非法棄置拆建廢物，佔在指定政府接收設施處置的拆建物料／廢物總量不足0.05%。

在黑點安裝監察攝錄系統

17. 鑑於非法棄置廢物活動在隱蔽地方及多於深夜時份進行，環保署自 2009 年起在屯門小冷水路和其後於 2013 年在將軍澳環保大道安裝閉路電視系統，以監察堆填區附近的非法棄置廢物活動和蒐集證據。透過安裝閉路電視系統，能對非法棄置廢物產生一定阻嚇作用，惟成本高昂，而且在尋找合適地點安裝有一定的困難。

18. 為研究新方法以加強偵察非法傾倒拆建廢物，環保署於 2015 年 8 月底至 2016 年 2 月期間，在「全城清潔 2015」運動下推行試驗計劃，在 12 個黑點安裝監察攝像機。試驗計劃選用近年簡單操作的網絡攝像機，測試在不同環境(例如照明情況、拍攝角度和距離)下使用的效果，從而為偵察非法傾倒廢物活動找出具成本效益及靈活安排的系統。

19. 試驗計劃成功辨識 170 宗涉及車輛非法傾倒拆建廢物的個案。然而，並非所有的圖像都能攝錄清楚以作跟進，特別是夜間運作時在昏暗的環境或沒有街燈照明的情況。約有一半個案因清楚攝錄得車牌號碼，所以可作跟進調查。環保署已就 35 宗個案發出傳票及 11 宗個案發出定額罰款通知書。

20. 環保署現正就試驗計劃進行全面的檢討。透過經驗所得及察覺的問題，我們計劃改良監察攝錄系統的設計及運作，作為偵測及防止非法傾倒拆建廢物的其中一項工具。雖然我們正在檢討當中，我們初步觀察所得，攝像機能加強以車輛非法棄置廢物案件的執法成效，亦能加強阻嚇作用，惟未能有效阻截以人手或手推車棄置廢物的違規個案。相關政府部門會繼續透過不同方式以處理利用人手或手推車非法棄置廢物的活動。

強制拆建廢物收集車輛使用全球定位系統

21. 除了借助監察攝錄系統等技術打擊非法傾倒活動外，環保署亦正探討是否可以採用全球定位系統，以更有效地防止非法棄置拆建廢物。我們透過試驗計劃，已確立全球定位技術在科技上發展成熟，而市場上也有價格相宜的裝置。強制拆建廢物收集車輛使用全球定位系統有助追蹤並記錄車輛的行蹤，藉此阻嚇非法棄置拆建廢物和協助相關監察/調查工

作。因應試驗計劃中取得的經驗，環保署正就規管架構擬訂具體運作細節，並會進一步諮詢業界。

採用運載記錄制度

22. 現時，政府已於工務工程項目實施運載記錄制度，記錄由工程產生的拆建廢物的運送行程，以助防止非法傾倒。環保署正與一些進行主要工程項目的公營機構商討，以推廣在相關項目中採用運載記錄制度。

徵詢意見

23. 邀請事務委員會備悉政府部門就打擊非法堆填及非法棄置拆建廢物所進行的工作。

環境保護署

二零一六年十二月

非法堆填及非法棄置廢物活動的法定管制

非法堆填及非法棄置廢物活動受不同的環境、土地管理、規劃、排水、公共衛生或郊野公園法例規管，並由多個政府部門負責執法。

1. 環境保護署(環保署)：廢物處置及污染管制	
《廢物處置條例》(第 354 章)	對為擺放廢物而在政府土地進行的非法堆填及非法棄置廢物活動，或未得土地擁有人或合法佔用人同意而在私人土地進行的非法堆填及非法棄置廢物活動，採取執法行動。
《空氣污染管制條例》(第 311 章)、《噪音管制條例》(第 400 章)及《水污染管制條例》(第 358 章)	管制非法堆填活動引致的塵埃排散、噪音及廢水排放。
2. 地政總署：土地管理	
《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)	清除在未撥用政府土地(不包括因受其他政府部門管理而無須經正式撥地程序的政府土地)上因不合法佔用而非法傾倒的拆建廢物。
3. 規劃署：規劃管制	
《城市規劃條例》(《城規條例》)(第 131 章)	對在鄉郊的發展審批地區內進行不合法定圖則規定的違例填土活動，採取執行管制行動。(在發展審批地區內與自然保育有關的地帶、「綠化地帶」和在「農業」地帶進行填土活

	動，須取得由城市規劃委員會批出的規劃許可。)
4. 食物環境衛生署(食環署)：環境衛生	
《公眾衛生及市政條例》 (第 132 章)	如某一特定私人土地因堆填或傾倒拆建廢物造成衛生妨擾，或擺放廢物引致積水而導致蚊子滋生，會對負責人採取執法行動。
《公眾潔淨及防止妨擾規例》(第 132BK 章)	對指明車輛的登記車主或租用人就亂拋垃圾罪行採取執法行動。
5. 屋宇署：斜坡安全	
《建築物條例》(第 123 章)	對因堆填活動引致私人土地上的危險斜坡採取執法行動。
6. 漁農自然護理署(漁護署)：郊野公園的管理	
《郊野公園及特別地區規例》(第 208A 章)	對郊野公園及特別地區內政府土地上進行的非法傾倒廢物活動，採取執法行動。
7. 渠務署：防洪	
《土地排水條例》(第 446 章)	進入私人土地，清除對指定水道的雨水排放造成障礙的非法構築物，以防止洪水泛濫。

註：多個政府部門(香港警務處、房屋署、康樂及文化事務署、海事處、漁護署、環保署及食環署)亦會引用《定額罰款(公眾地方潔淨及阻礙)條例》(第 570 章)打擊若干公眾地方潔淨罪行，包括亂拋垃圾及情況輕微的廢物擺放。

私人土地堆填數字(涉及拆建廢物)

	2013年					2014年					2015年					截至2016年6月				
	環境保護署	地政總署	規劃署	其他部門#	小計	環境保護署	地政總署	規劃署	其他部門#	小計	環境保護署	地政總署	規劃署	其他部門#	小計	環境保護署	地政總署	規劃署	其他部門#	小計
投訴																				
收到的公眾投訴	121	58	219	3	401	170	100	185	9	464	203	72	171	10	456	119	64	118	38	339
採取的行動																				
發出的警告信	0	5	270	0	275	0	2	400	0	402	4	1	293	0	298	3	7	181	0	191
發出的強制執行／停止發展通知書	不適用	0	366	0	366	不適用	0	512	0	512	不適用	0	311	0	311	不適用	0	234	6	240
發出的恢復原狀／完成規定事項通知書	不適用	0	264	0	264	不適用	0	174	0	174	不適用	0	350	0	350	不適用	0	124	0	124
檢控																				
檢控宗數 (以傳票方式)	1	0	26	0	27	1	0	4	0	5	8	0	20	0	28	1	0	10	0	11

#其他部門包括屋宇署、土木工程拓展署、渠務署、食物環境衛生署及民政事務總署。

非法棄置廢物數字(涉及在政府土地上的搭建廢物)

	2013年						2014年						2015年						截至2016年6月					
	環境保護署	地政總署	路政署	食物環境衛生署	其他部門 [‡]	小計	環境保護署	地政總署	路政署	食物環境衛生署	其他部門 [‡]	小計	環境保護署	地政總署	路政署	食物環境衛生署	其他部門 [‡]	小計	環境保護署	地政總署	路政署	食物環境衛生署	其他部門 [‡]	小計
投訴																								
收到的公眾投訴	1861	1940	3506	996	32	8335	1525	2296	2890	835	19	7565	1638	1734	2427	687	13	6499	765	859	1526	371	8	3529
採取的行動																								
發出的警告信	76	1	0	0	0	77	32	1	0	0	0	33	15	5	0	0	0	20	2	0	0	0	0	2
豎立屏障的宗數	不適用	3	0	1	0	4	不適用	11	0	0	0	11	不適用	11	0	2	1	14	不適用	0	0	0	0	0
豎立警告牌的宗數	不適用	24	0	22	6	52	不適用	29	0	27	0	56	不適用	20	0	54	2	76	不適用	0	0	2	1	3
檢控																								
檢控宗數(以傳票方式)	39	0	0	1	0	40	43	0	0	15	0	58	52	0	0	19	0	71	56	0	0	4	0	60
發出定額罰款通知書*	46	0	0	1	0	47	18	0	0	17	0	35	18	0	0	14	0	32	23	0	0	13	0	36

* 就涉及非法擺放少量建築廢物的個案而言，環保署及食物環境衛生署的執法人員會向違法者發出定額罰款通知書(1,500元)。

其他部門包括漁農自然護理署、屋宇署、土木工程拓展署、渠務署及民政事務總署。