

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)622/16-17(01)號文件

檔號：CB1/PL/EA

環境事務委員會

2017年3月3日舉行的特別會議

立法會秘書處就非法堆填及棄置拆建廢物的管制 擬備的最新背景資料簡介

目的

本文件旨在提供有關香港管制非法棄置拆建廢物¹及非法堆填²活動的最新背景資料，並概述立法會相關委員會之前討論有關事宜時，議員所提出的主要意見和關注。

背景

建築廢物

2. 根據《廢物處置(建築廢物處置收費)規例》(第354N章)第2條的定義，扼要而言，建築廢物泛指建造工程所產生並已被扔棄的物質、物體或東西。大部分建築廢物屬惰性物料，可作建築物料重用。政府的政策一向是鼓勵工程承辦商在工地把拆建物料篩選分類，以在適當工程項目中重用可再用的惰性物料。至於含有非惰性拆建物料的混合建築廢物，則只可在堆填區棄置。

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卸場在其上擺放拆建廢物。

建築廢物處置收費計劃

3. 政府自 2006 年起實施建築廢物處置收費計劃("收費計劃")，開徵處置收費，為建築廢物產生者提供經濟誘因，鼓勵他們減廢和進行篩選分類。現行建築廢物處置收費及將由 2017 年 4 月 7 日起實施的新收費如下：³

建築廢物處置收費	現行收費 (每公噸)	新收費 (每公噸)
堆填費	125 元	200 元
篩選分類費	100 元	175 元
公眾填料費	27 元	71 元

針對非法棄置廢物及非法堆填活動的法定管制

4. 雖然棄置建築廢物須根據收費計劃繳付法定收費，但一些逃避責任的人士試圖透過非法棄置廢物及非法堆填逃避繳費。在遏止非法堆填及非法棄置建築廢物活動方面，可應用由不同政府部門執行的多項現行法例(附錄 I)。

5. 為了規管在私人土地擺放或傾卸建築廢物的活動，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》推行預先通知機制。⁴ 該機制規定，任何人須在擬擺放建築廢物的日期前，先得到土地擁有人以指明表格給予的書面許可，並向環保署遞交該書面許可。環保署在收到書面許可後，會把擬議擺放建築廢物的活動通知相關部門，讓相關部門按照各自的職權範圍採取跟進行動，以及確保擬議擺放建築廢物的活動符合相關法例要求。《廢物處置條例》(第 354 章)第 16A(1)條規定，如任何人在任何地方擺放廢物(包括建築廢物)，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。

³ 憑藉於 2016 年 5 月 11 日提交立法會的《2016 年廢物處置(建築廢物處置收費)規例(修訂附表)公告》，新收費將由 2017 年 4 月 7 日起生效。一如現行安排，在離島廢物轉運站棄置建築廢物，亦須繳付堆填費。其他廢物轉運站均不接收建築廢物。

⁴ 立法會於 2013 年 12 月 18 日制定《2013 年廢物處置(修訂)條例》。

審計署署長第六十七號報告書

6. 審計署署長已完成就政府及管理棄置拆建物料方面的工作所進行的審查，相關結果於 2016 年 10 月 28 日在審計署署長第六十七號報告書("審計署署長報告書")發表。審計署署長報告書指出，環保署須與相關政府部門和其他持份者協調，以加強行動，減少送往堆填區處置的棄置拆建物料，並為安裝監察攝像機系統事宜制訂策略和推行方案，以防止和偵察非法傾卸拆建物料的活動。

7. 立法會政府帳目委員會("帳委會")已研究審計署署長報告書。⁵ 應帳委會要求，政府當局已就下述事宜提供書面回應：收費計劃收費水平的檢討、有關向違規人士提出檢控時所考慮的因素的指引、防止和偵察非法棄置活動的措施等。

申訴專員公署的調查

8. 近年，非法棄置廢物及非法堆填活動經常發生。天水圍嘉湖山莊附近，由未經許可的堆填活動導致的堆積泥頭情況，更已招致各界批評有關部門所採取的執行管制工作徒勞無功及成效不彰。申訴專員公署於 2016 年 11 月 16 日宣布，該署會就政府對私人土地上的堆填及非法棄置廢物活動的管制，向環保署、規劃署及漁農自然護理署展開主動調查，⁶ 並查找現時法例框架、制度和執行管制工作不足之處。

打擊非法棄置拆建物料活動的新措施

9. 為研究新方法加強偵察非法傾倒拆建廢物的活動，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 個選定黑點安裝監察攝像機。環保署現正就試驗計劃進行全面的檢討。環保署亦正探討是否可以在拆建廢物收集車輛採用全球定位系統，更有效地防止非法棄置拆建廢物。

⁵ 帳委會並無就審計署署長報告書中有關管理棄置拆建物料的事宜舉行任何公開聆訊。

⁶ 據申訴專員公署表示，調查範圍包括該等部門在管制私人土地上的堆填及非法棄置廢物活動方面的權責、機制和程序。申訴專員公署亦會研究該等部門的執行管制工作情況和成效。

10. 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，以推廣在這些項目中採用運載記錄制度。

議員提出的主要意見及關注

11. 在 2013 年 2 月 25 日、2016 年 4 月 25 日及 2016 年 12 月 19 日，環境事務委員會曾討論打擊非法棄置廢物及非法堆填活動的措施。環境事務委員會在 2015 年 12 月 21 日的會議上，討論政府當局有關增加處置建築廢物的各項收費的建議時，亦提及相關事宜。立法會並於 2016 年 5 月成立小組委員會，研究相關的附屬法例。議員就此議題提出的主要意見及關注，綜述於下文各段。

防止非法棄置廢物及非法堆填的措施

12. 議員關注到，香港現行打擊非法棄置廢物及非法堆填活動的措施成效不彰。有議員亦關注到，在處置建築廢物的新收費實施後，有關問題可能惡化。議員詢問政府當局考慮強制規定在拆建廢物收集車輛採用全球定位系統以解決該問題的進展為何。

13. 政府當局表示，透過試驗計劃，當局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。強制規定在拆建廢物收集車輛使用全球定位系統，可有助追蹤並記錄車輛的行蹤，繼而可阻嚇非法棄置拆建廢物和協助監察/調查。因應從試驗計劃所汲取的經驗，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。政府當局亦表示，根據律政司提供的法律意見，可透過確保純粹為執法目的而使用全球定位系統追蹤泥頭車，解決使用該系統所引起的個人私隱問題。

14. 議員亦促請政府當局考慮增加非法棄置廢物及非法堆填的罰則，以加強阻嚇作用。政府當局認為現行罰則恰當，並會繼續探討可行措施，以加強執法成效。應委員要求，政府當局已提供補充資料，說明非法堆填及非法棄置拆建廢物的最高刑罰；由 2013 年至 2016 年年中，已檢控並定罪的個案宗數，以及就已定罪的個案判處的刑罰。⁷

⁷ 請參閱政府當局就 2016 年 12 月 19 日會議上所提事項作出的書面回應(立法會 CB(1)573/16-17(02)號文件)附件 I。該文件於 2017 年 2 月 20 日發出。

現行規管制度的弱點

跨部門協調

15. 委員認為，現行規管非法堆填及非法棄置拆建廢物活動的制度涉及適用範圍跨越不同政府部門職權範圍的多條條例，削弱了執法能力。有關的部門可能只按本身的職權範圍採取行動，沒有齊心協力執法。政府當局強調，環保署一直協調 9 個相關的部門打擊非法傾倒拆建廢物活動的工作。自從根據《廢物處置條例》實施預先通知機制後，政府當局能夠預先通知其他相關的政府部門，讓該等部門可採取跟進行動，確保擬進行的擺放活動符合相關的法例要求。

根據《廢物處置條例》實施預先通知機制的成效

16. 議員批評，由於私人土地上的堆填活動只要事先取得土地擁有人同意及通知環保署，便不屬違法，無須事先經相關部門(包括環保署)批准，因此在執法方面或有漏洞。議員強調，政府當局應注重維持土地擁有人的利益與公眾利益之間的適當平衡，以及盡量減少土地保育與發展之間的衝突。部分議員建議向事件涉及的土地擁有人提供某些形式的誘因(例如稅項寬減)，以鼓勵他們遵循私人土地的規劃用途。政府當局亦應考慮可否徵收保育地帶中的私人土地作保育用途。

17. 政府當局解釋，規定在私人土地擺放建築廢物前須經環保署批准的建議，並不切實可行，因為此種授權會涉及環境保護以外的考慮因素，因而會超越環保署的職權範圍。政府當局亦指出，新界農地大多都是根據政府集體官契持有的，而官契並沒有就農地的用途施加任何限制。向土地擁有人提供誘因或補償，或徵收私人土地作保育用途的建議，涉及大量資源及須審慎考慮的複雜事宜。

規劃署的規管權力

18. 部分議員認為，《城市規劃條例》(第 131 章)似乎局限了規劃署在土地用途方面的規管權力，以致該權力只適用於發展審批地區圖(或其後為取代該等地區圖而制訂的任何分區計劃大綱圖)所涵蓋的地區。他們促請政府當局堵塞《城市規劃條例》的漏洞，將規劃署對違例堆填活動的規管範圍擴展至發展審批地區以外的地區。

19. 政府當局重申，透過劃定發展審批地區施加規劃管制時，有必要在自然保育與保障私人產權之間取得平衡。當局在採取執法行動時，會在適當情況下參考涉事地段的基線環境情況。

公眾監察及偵測非法堆填活動

20. 部分議員促請政府當局全面檢討應提供多少土地資訊，方便公眾監察及偵測非法堆填活動。政府當局察悉該等建議，並表示地政總署有備存及持續更新相關的土地資訊，作土地管理用途。如能清楚指明有關地段的位置，當局可應要求提供土地界線及航攝照片等資訊。

立法會質詢

21. 在 2013 年 6 月 5 日、2014 年 12 月 3 日及 2015 年 7 月 8 日的立法會會議上，蔣麗芸議員、葛珮帆議員及陳恒鑾議員分別就拆建廢物的處置及打擊非法棄置廢物的措施提出質詢。有關質詢及政府當局答覆的超連結載於**附錄 II**。

最新發展

22. 在 2017 年 3 月 3 日的特別會議上，環境事務委員會將就打擊非法堆填及非法棄置拆建廢物活動的措施與團體代表及政府當局舉行會議。

相關文件

23. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2017 年 2 月 28 日

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》(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。(在發展審批地區內主要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(下稱"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。

[資料來源：節錄自立法會 [CB\(1\)295/16-17\(03\)](#)號文件附件 1]

非法堆填及棄置拆建廢物的管制

相關文件一覽表

會議日期	事項	文件
2013 年 2 月 25 日	環境事務委員會 會議	<p>政府當局就打擊非法棄置拆建物料及非法堆填的措施提供的文件 (立法會 CB(1)569/12-13(06)號文件)</p> <p>立法會秘書處就在政府及私人土地擺放惰性拆建物料擬備的最新背景資料簡介 (立法會 CB(1)569/12-13(07)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(1)1066/12-13 號文件)</p>
2015 年 12 月 21 日	環境事務委員會 會議	<p>政府當局就檢討建築廢物處置收費計劃提供的文件 (立法會 CB(1)299/15-16(04)號文件)</p> <p>立法會秘書處就減少建築廢物擬備的背景資料簡介 (立法會 CB(1)299/15-16(05)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(1)630/15-16 號文件)</p>
2016 年 4 月 25 日	環境事務委員會 會議	<p>政府當局就有關天水圍嘉湖山莊泥頭事件提供的文件 (立法會 CB(1)817/15-16(05)號文件)</p> <p>立法會秘書處就天水圍嘉湖山莊附近堆積泥頭及疑涉非法堆填的事宜擬備的背景資料簡介 (立法會 CB(1)817/15-16(06)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(1)1005/15-16 號文件)</p>

會議日期	事項	文件
2016 年 5 月 11 日	《2016 年廢物處置(建築廢物處置收費)規例(修訂附表)公告》提交至立法會會議	<p>立法會參考資料摘要 (檔案編號: EP CR 9/65/7)</p> <p>法律事務部報告 (立法會 LS52/15-16 號文件)</p> <p>小組委員會報告 (立法會 CB(1)1039/15-16 號文件)</p>
2016 年 12 月 19 日	環境事務委員會會議	<p>政府當局就打擊非法堆填及非法棄置拆建廢物的工作提供的文件 (立法會 CB(1)295/16-17(03) 號文件)</p> <p>政府當局就打擊非法堆填及非法棄置拆建廢物的工作提供的回應 (立法會 CB(1)573/16-17(02) 號文件)</p> <p>立法會秘書處就非法堆填及棄置拆建廢物的管制擬備的背景資料簡介 (立法會 CB(1)295/16-17(04) 號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(1)504/16-17 號文件)</p>
2017 年 1 月 23 日	環境事務委員會政策簡報會	政府當局就 2017 年施政報告——環境局的政策措施：環境保護提供的文件 (立法會 CB(1)451/16-17(01) 號文件)
----	由政府帳目委員會考慮	<p>2017 年 2 月 15 日提交的政府帳目委員會第六十七號報告書</p> <p>第 4 章 "管理棄置拆建物料"</p>

相關立法會質詢的超連結：

日期	立法會質詢
2013年6月5日	有關蔣麗芸議員所提質詢(書面)的 新聞公報
2014年12月3日	有關葛珮帆議員所提質詢(書面)的 新聞公報
2015年7月8日	有關陳恒鑾議員所提質詢(書面)的 新聞公報

立法會議員就此議題發出的函件及政府當局的回應：

函件日期	函件
2016年 3月8日	李卓人議員要求環境事務委員會討論天水圍懷疑非法棄置建築廢物及非法堆填活動所引起事宜的函件(只備中文本) (立法會 CB(1)670/15-16(01) 號文件) 政府當局的書面回應 (立法會 CB(1)723/15-16(01) 號文件)
2016年 3月9日	梁志祥議員要求發展事務委員會討論涉嫌非法傾卸泥頭所引起事宜的函件(只備中文本) (立法會 CB(1)672/15-16(01) 號文件) 政府當局的書面回應 (立法會 CB(1)725/15-16(01) 號文件)
2016年 3月30日	郭家麒議員、馮檢基議員、張超雄議員、梁家傑議員、楊岳橋議員及郭榮鏗議員要求發展事務委員會舉行事務委員會聯席會議討論與新界非法傾卸泥頭有關的事宜的聯署函件(只備中文本) (立法會 CB(1)769/15-16(01) 號文件)
2016年 4月22日	陳家洛議員就后海灣濕地及附近一帶非法堆填活動發出的函件(只備中文本) (立法會 CB(1)839/15-16(01) 號文件) 政府當局的書面回應 (立法會 CB(1)948/15-16(01) 號文件)

函件日期	函件
	梁志祥議員就有關天水圍嘉湖山莊附近堆積泥頭的事宜發出的函件(跟進文件)(只備中文本) (立法會 CB(1)847/15-16(01) 號文件)
2016年 6月24日	政府當局就元朗區議會議員李月民先生 2016年6月13日的意見書作出的回應 (立法會 CB(1)1068/15-16(01) 號文件)

相關文件的超連結：

機構	文件
審計署	2016年10月28日發表的審計署署長第六十七號報告書 第4章 "管理棄置拆建物料"
香港申訴 專員公署	2016年11月16日就"申訴專員邀請公眾就政府對私人土地堆填及傾倒廢物活動的規管提供資料及意見"發出的 新聞公報