

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

在私人土地上進行破壞環境及／或損害土地生態的活動

目的

對於在私人土地上進行破壞環境及／或損害土地生態的活動，議員表示關注。有關問題甚為複雜，並涉及不同決策局及部門的工作；本文件旨在討論現行法例下用以處理有關問題的規管制度。

土地用途規劃與執行契約條款

土地用途規劃管制

2. 土地是本港匱乏的資源。政府在土地用途規劃方面的主要目標，是確保善用土地資源和促進可持續發展，令經濟蓬勃，社會邁步向前。我們透過城市規劃制度來達到這些目標。香港法例第 131 章《城市規劃條例》訂明擬備、公布和批核分區圖的法定機制。
3. 當局透過擬備法定圖則來執行規劃管制的工作。法定圖則會詳列核准的土地用途／發展項目，以及必須取得城市規劃委員會(城規會)規劃許可的土地用途／發展項目。
4. 在決定土地用途分區時，當局會考慮政府政策、規劃原則、基建配套、對環境的影響、有關土地的狀況、公眾的期望等有關因素。把土地劃為「具特殊科學價值地點」、「自然保育區」及「海岸保護區」等保育地帶前，有關部門必須提供充分理由，證明有必要在這些地區執行嚴格的規劃管制。在大部分保育地帶內的池塘堆填或挖掘，即使作核准用途，也必須事先取得城規會的規劃許可。
5. 對於「農業」、「鄉村式發展」、「康樂」等用途地帶，有不少用途都能配合這些用途地帶的規劃意向而經常獲准許，無須申請規劃許可。舉例來說，農業用途(包括果菜園、飼養家禽)及苗圃等，都是「農業」用途地帶內經常准許的用途。此外，核准發展項目附帶的發展，以及與核准發展項目有直接及間接關連的用途，也是經常准許的用途，無須另行取得規劃許可。

執行契約條款

6. 土地用途規劃制度在較宏觀的層面指引土地的發展和用途，至於個別私人土地的用途，則受有關的土地契約條款規限。地政總署負責透過土地契約形式批地，以及確保所有土地業權人遵行地契條款。

7. 所有地契均載有土地用途條款，訂明有關土地的核准用途，亦載有承批人必須遵行的一般及特別條件。未能遵行契約條件者，會被地政總署採取執行契約條款行動。對於漠視地政總署的警告而持續違反土地契約條件者，地政總署可能會收回有關土地。

8. 土地契約條款隨著社會發展而不斷演變，現行的土地契約較舊式契約為詳盡。土地契約是一種合約，一經簽立，批租人(即作為地主的政府)與承批人立約雙方均不能單方面更改契約。因此，政府不能在現有契約中加入額外條款，收緊對有關土地用途的管制。

藉土地用途規劃與執行契約條款制度保護環境易受破壞的地區

9. 土地用途規劃制度的主要作用，是確保土地能按照規劃得到善用；而執行契約條款制度，則是要確保承批人履行契約條件訂明的合約義務。這些制度主要以土地用途為大前提，並非為保護環境而設。不過，當局在擬備規劃圖則時(正如上文第 4 段所述)，亦會考慮有關的政府政策和環境方面的因素。因此，透過施加規劃條件，例如在大部分自然保育地帶內的池塘堆填必須取得規劃許可，法定規劃管制有助反映有關環境保護方面的考慮。

10. 具體的環境保護法例到八十年代才開始實施，在此之前，環保措施是透過在新的契約內附加有關條件推行的。環保法例實施後，環保條文(若干工業契約除外)已逐漸從新契約中刪除，原因是由專責的執法機構透過有關法例執行各項環保措施，會更為有效。

11. 土地契約條款隨時間而轉變，因此不同種類契約的條款分別很大，而在不同時間簽發的契約，即使種類相似，其條款亦大有差別。能否透過執行契約條款來處理對環境造成的滋擾，須視乎個別契約的實際條款而定。假如土地用途違反契約條款，並構成滋擾，地政總署會按照部門所訂的優先次序，以及在諮詢有關部門後採取執行地契條款行動。但假如土地契約並無列明針對環境滋擾的條款，地政總署便不能對土地業權人採取行動。

透過法例管制污染和預防環境滋擾

12. 為了更有效地保護環境，政府已針對某些活動或為達到某些政策目標制定特定的法例。這些法例包括《廢物處置條例》(第 354 章)、《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)等。這些法例適用於全港，不論土地類別。因此，批租土地的土地業權人亦受這些法例規管。

13. 除了上述具體的環境保護法例外，《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)亦訂有條文，處理涉及滋擾的問題，以及要求有關人士清除任何地方上的垃圾或廢物。

在私人土地上堆填和傾倒廢物

14. 最近新界私人土地上出現堆填及傾倒廢物的個案，議員和公眾對此表示關注，當局亦然。在律政司的協助下，我們已檢討過契約管制以及有關法例下的規管制度，以期找出採取行動的法理依據。下文各段闡述政府的考慮。

契約管制

15. 私人土地上是否容許進行堆填，視乎土地契約條款而定。新界大部分私人土地所持的地契，都是在二十世紀初批出的集體官契。集體官契的主要限制，是如未經地政總署署長同意，農業地段上不得興建樓宇。集體官契並無條款禁止在農地上進行堆填，因此，地政總署不能對集體官契所涵蓋地段上的堆填活動採取執行地契條款行動。

《城市規劃條例》

16. 所有土地的用途和發展必須符合有關的法定圖則。非圖則所核准、非規劃許可所涵蓋，或發展審批地區圖刊憲前並不存在的發展項目，均屬於《城市規劃條例》所指的違例發展，規劃事務監督可對此等發展採取執法行動。引致附近居民投訴的堆填活動，通常在「農業」地帶內進行。在「農業」地帶內堆填並無違反有關法定圖則的規定。除非有明確證據證明堆填活動會導致違例發展，否則不能引用《城市規劃條例》採取法律行動。

《建築物條例》

17. 所有樓宇及發展工程必須符合《建築物條例》的有關規定。假如在農地上的堆填或其他活動是為建築或有關工程而進行的話，該等活動即屬建築工程，必須先取得建築事務監督(監督)的批准，以便監督考慮工程是否符合《建築物條例》規定的安全水平。另一方面，假如這些活動並非為建築或有關工程而進行的話，則不受《建築物條例》規管。不過，假如這些活動影響毗連樓宇或土地的安全，監督便可考慮引用《建築物條例》採取適當的執法行動。

《廢物處置條例》

18. 現行的《廢物處置條例》訂有條文，制裁非法處置廢物的人。任何人在未經擁有人或佔用人的同意下棄置或導致或容許他人在私人土地上棄置任何廢物，即屬違法。不過，假如土地擁有人或佔用人進行這一類活動，或其他人在取得擁有人或佔用人的同意下進行這一類活動，當局便不能加以制裁。

19. 政府明白推行建築廢物處置收費計劃可能會令非法處置廢物的問題惡化，因此已在《廢物處置(修訂)(第 2 號)條例草案》(旨在引入收費計劃)中加強法例條文，以期遏止這一類行爲，減低破壞環境。至於私人土地，當局建議授權環境保護署署長(環保署長)，一旦發現環境面對可能被嚴重破壞的迫切危險，並且必須即時採取補救行動，便可進入任何地方而無須手令，以清除廢物，但住宅單位及作住宅用途的私人土地除外。環保署長必須在取得手令後，才可進入住宅單位及作住宅用途的私人土地。環保署長有權向法院申請，向被定罪的人收回清除廢物的費用。

20. 有人建議擴大環保署長的權力，令到即使有關土地擁有人同意在其私人土地上棄置廢物，環保署長仍能進入私人土地清除廢物。不過，假如有關土地業權人同意在其私人土地上棄置廢物，環保署長似乎便無甚理由進入私人土地清除廢物。擴大環保署長的權力至私人土地，俾能處理有關土地業權人同意在其私人土地上棄置廢物的問題，可能會侵犯私有產權。儘管如此，政府現正就此徵詢法律意見，以期訂出最佳的方法和規管制度解決這個問題。

《公眾衛生及市政條例》

21. 假如在某幅土地上堆填或傾倒廢物會產生滋擾(按照條例的定義)或垃圾，當局可引用這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消除滋擾通知或清除垃圾或廢物通知，要求負責人在指定期限內消除滋擾。未能遵行有關通知者，可被當局檢控。

在私人土地上堆填－大埔社山村的個案

22. 議員特別關注最近一宗發生在大埔社山村的個案。有關地點屬「農業」地帶；該個案引起公眾關注，原因是該處的堆填活動破壞區內的鄉郊環境，引致環境滋擾，並增加水浸危險。有人要求政府對堆填活動採取法律行動，防止情況惡化，以及阻止日後發生同類個案。另有人建議進行檢控，作為「測試個案」。事實上，有關政府部門已徵詢法律意見，以確定能否按其職權範圍對這宗個案採取行動。同時，各部門現正就其職權範圍監察有關地點的情況。各部門所採取的跟進行動載於**附件**。

檢控方面的考慮

23. 政府曾考慮引用有關法例採取執法行動；不過，直至目前為止，尚未能進行檢控。在考慮是否進行或繼續進行刑事訴訟程序時，首先必須決定是否有足夠證據。除非有可接納、實質及可靠的證據證明某個可被識別身份的人在法律上觸犯刑事罪行，否則不應展開或繼續進行檢控。單憑表面證據不足以構成充分理由去決定採取檢控行動；適當的測試，是有否合理的定罪機會。作出決定時，必須評估在審訊時案件的勝算。關於這一點，律政司司長亦要考慮被告可能提出或已表示會提出的抗辯理由，以及其他可能影響定罪機會的因素。

24. 經研究上述現行法例的規定後，當局至今仍未有足夠證據引用有關法例進行檢控。有人特別關注為何不能引用《城市規劃條例》對堆填活動採取行動。正如上文第 16 段所述，堆填本身與「農業」地帶的核准用途並無抵觸。土地業權人聲稱在有關地點堆填，是為了日後作農業用途。我們並無足夠證據駁斥土地業權人的聲稱，故未能作出檢控。不過，政府會緊密監察有關情況，一俟蒐集到足夠證據，便會檢討檢控方面的立場。

保護生態重地

25. 議員關注某些在私人土地上進行的活動，可能會破壞土地的生態。目前，我們主要藉著《城市規劃條例》，在法定圖則上把生態重地劃為保育地帶，例如「具特殊科學價值地點」、「自然保育區」及「海岸保護區」等，以管制由私人擁有的生態重地的發展，以及環境不協調的土地用途。有關法定圖則會清楚列出這些保育地帶經常獲准許的土地用途，以及必須在取得城規會的許可後才可進行的土地用途。

26. 為防止有人在生態重地傾倒廢物，郊區保育地帶通常禁止在池塘進行堆填和挖掘工程，除非獲城規會批准，則作別論。漁農自然護理署現正進行一項基線研究，蒐集本港的生態數據。該署會諮詢綠色團體及不同範疇的生態學家，以期找出生態重地，並提出適當的保育措施，包括區劃土地用途地帶，以加強保護這一類土地。

27. 此外，根據《環境影響評估條例》，擬在政府土地或私人土地上進行指定工程項目的倡議者，必須評估有關工程項目對環境可能造成的影響。倡議者必須訂出紓解措施，避免破壞環境；假如證實無可避免會造成影響，則必須把影響緩減至可接受的水平。

在私人土地上進行商業活動所造成的污染

28. 議員亦表示關注在私人土地上進行商業活動所構成的環境滋擾，例如存放貨櫃及停泊車輛等。在私人土地上進行商業活動所構成的環境滋擾，主要視乎運作時間，以及污染源與容易受影響的地方之間的距離。可能會被附近居民投訴的活動，主要有露天存放場、停車場、汽車維修場及燒烤場。

29. 關於露天存放場及停車場，車輛行走所釋放的塵埃可輕易以各種措施消滅，例如鋪設硬路面、清洗和灑水等。不過，與汽車維修場及燒烤場有關的活動，則須實施空氣污染管制措施。《空氣污染管制條例》已有針對這些活動的法定管制措施。

30. 至於露天存放場及停車場所產生的噪音滋擾，成因往往是車輛在不適當的時間運作及在崎嶇不平的路面行走，以及長時間開動引擎。露天存放場及停車場所產生的噪音受《噪音管制條例》規管。不過，引致噪音的成因及源頭繁多，以致噪音管制的效用不大，而且耗費資源。貨櫃車及重型車輛在場外行走所產生的噪音，並不受《噪音管制條例》規管。不過，汽車維修場與燒烤場所產生的噪音則受《噪音管制條例》規管。為防止造成噪音滋擾，在土地用途規劃階段，應將各土地用途保持足夠的分隔距離，並把互相協調的用途集中起來。

31. 假如在私人土地上進行的商業活動產生滋擾或垃圾，當局可引用《公眾衛生及市政條例》對有關土地擁有人採取行動，要求緩減滋擾，或清除垃圾和清理有關地點。

未來路向

32. 政府完全認同有需要充分利用我們匱乏的土地資源和保護環境，因此已採取不同的措施以達到這些目標。不過，從上述社山村的個案可見，儘管目前已有相關的法例，但由於規管制度的局限或缺乏足夠證據，以致未能即時對某些個案採取執法行動。政府會因應這宗個案檢討現行政策和法例，考慮是否有需要以及如何加強管制在私人土地上進行的活動，俾能進一步保護環境。

房屋及規劃地政局
環境運輸及工務局
二零零四年三月

大埔社山村的填土個案 各有關部門的責任與跟進行動

A. 土地用途規劃

- 規劃署負責確保土地用途符合有關分區計劃大綱圖的核准用途。
- 規劃署已多次巡視有關地點，但直至今日為止仍沒有足夠證據證明有關地點違反規劃圖則的條件，故未能引用《城市規劃條例》(第131章)的有關條文採取檢控行動。
- 規劃署會繼續監察有關地點的活動，當有足夠證據證明有關地點違反法例規定，便會採取適當行動。

B. 土地契約條件

- 地政總署負責確保土地契約條款得到遵行。
- 在社山村進行的堆填活動，涉及按集體官契批出的私人農業地段。在這些地段上進行堆填活動並無違反契約條件。
- 儘管如此，地政總署轄下大埔地政處已要求有關土地業權人改善該地點的狀況，並保持環境衛生。

C. 樓宇管制

- 屋宇署負責確保所有在有關地點進行的發展工程均符合《建築物條例》內的有關條文。
- 建造危險斜坡違反《建築物條例》的規定。由於有關地點已形成的斜坡可能對公眾構成危險，屋宇署按照土木工程署的意見，建議土地業權人削平斜坡至安全水平。土地業權人的承建商已把斜坡削低。
- 屋宇署至今仍沒有證據證明堆填活動與建築工程有關，但會繼續監察有關地點有否進行違例的地盤平整工程。

D. 廢物管理

- 環境保護署(環保署)已考慮可否就傾倒廢物一事採取行動。

- 環保署認為根據《廢物處置條例》(第 354 章)，填料並非「廢物」。此外，堆填活動在土地業權人的同意下在私人土地上進行，故未有觸犯《廢物處置條例》。

E. 環境衛生

- 食物環境衛生署已巡視過有關地點，但未有發現任何垃圾，而有關地點所釋放的塵埃亦未對毗連地區構成滋擾，故現階段不能引用《公眾衛生及市政條例》作出檢控。

F. 排水系統

- 渠務署已評估社山村堆填活動對區內排水系統及水浸風險的影響，結果顯示堆填活動可能增加鄰近低窪地區在雨季釀成水浸的風險。
- 渠務署會繼續密切監察堆填地點，並會清除政府土地上所有水道／渠道內的淤泥／垃圾。

* * * *