

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1319/08-09(02)號文件

檔 號：CB1/PS/5/08

環境事務委員會

打擊非法棄置廢物小組委員會

關於私人土地上的非法棄置廢物活動及 堆填活動的背景資料簡介

目的

本文件載述打擊非法棄置廢物的措施的進展，並概述在立法會及環境事務委員會(下稱"事務委員會")會議上提出的意見和關注事項。

引言

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(例如興建環境美化設施、道路、村屋、停車場或康樂設施)、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。

3. 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。這些非法傾倒廢物的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。

堆填活動及非法棄置廢物活動的現行規管制度

在私人及政府土地上的堆填活動

4. 在政府土地擺放惰性拆建物料，或在未經有關土地擁有人的同意下在私人土地擺放惰性拆建物料，即屬違反與土地用途或

環境有關的現行法例。若私人土地上的擺放活動對環境造成不良影響、引致衛生問題或違反與土地用途管制有關的法例，即使該等活動已獲得有關土地擁有人的同意，相關政府部門亦有權採取適當的執法行動。然而，若在私人土地擺放拆建物料獲得土地擁有人的同意作合理用途(例如把凹凸不平的地面鋪平以準備有關用地作未來發展或核准短期用途)，而有關活動沒有產生不利於環境和衛生的問題，以及沒有違反土地用途管制，則相關政府部門在現行法例下無權就該等活動採取執法行動。

土地用途規劃管制

5. 《城市規劃條例》(第131章)所載述土地用途規劃的主要目標，是促進社區的衛生、安全、便利和一般福利。當局藉擬備法定圖則和《城市規劃條例》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。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、自然保育區及海岸保護區)、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

6. 個別私人土地的用途除受土地用途規劃制度規管外，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，並執行契約條件。堆填活動是否獲准在私人土地上進行，視乎土地契約條件而定。

建築物管制

7. 所有建築工程必須符合《建築物條例》(第123章)的相關規定。就堆填活動而言，只有是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，才需要根據《建築物條例》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。然而，若該等活動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根據《建築物條例》採取適當的執法行動，改善安全情況。

《廢物處置條例》(第354章)

8. 《廢物處置條例》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。該條例第23EA條進一步訂明，若環境保護署署長有合理理由相信有人已觸犯第16A條所訂罪行、在該地方擺放的廢物可能產生不良環境影響的迫切風險，以及有需要立即採取行動以減低或消除該風險，當局可以進入該地方移去該廢物，並申請法庭命令，向被定罪的人收回有關費用。

環境衛生

9. 《公眾衛生及市政條例》(第132章)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。如因在某幅土地上堆填或傾倒廢物而產生妨擾事故(一如《公眾衛生及市政條例》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會被檢控。

排水問題

10. 若堆填活動對現有溪澗、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。

事務委員會進行的討論

11. 儘管採取了各項管制措施，但從投訴非法棄置廢物活動及堆填活動的數字有所增加可見，有關問題仍然十分嚴重。無論該等活動是否在有關的規劃和土地用途管制下獲准進行，該等活動不但有礙觀瞻，而且與周圍的自然環境並不配合。近期在大埔社山村一幅私人農地上未經土地擁有人同意而進行堆填活動的個案，便屬一例。

12. 議員曾在多次立法會會議上就此課題提出質詢。有關的質詢及政府當局的回應的超文本連結載於下文，方便委員參閱。事務委員會亦舉行了多次特別會議，跟進非法棄置廢物活動和堆填活動產生的問題，以及探討有何可行的立法方案，進一步對有關問題作出規管。該等方案包括 ——

- (a) 訂立發牌制度以規管在私人土地上擺放惰性拆建物料；

- (b) 透過進行環境影響評估執行法例管制；
- (c) 就擺放惰性拆建物料實施規劃管制；及
- (d) 設立拆建物料的運載記錄制度。

關於上述每個方案的細節和可行性，以及政府當局就每個方案進行評估的資料，載於立法會CB(1)2043/07-08(08)號文件附件A至D。該份文件的超文本連結載於下文，方便委員參閱。事務委員會亦曾邀請團體代表表達意見。

13. 委員察悉，為協助解決農業地帶內的堆填問題，城規會已於2005年4月及7月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。

14. 因應公眾所表達的關注，有關部門已在現有權限下進一步分享資料和配合，以加強執法行動。為了更完善地監察有關情況，以及解決在私人土地上擺放惰性拆建物料可能引起的問題，環境保護署會建立資料庫，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。個別部門採取的執法行動會記錄在資料庫，而在適合的情況下可安排採取聯合行動。各個相關部門(包括環境保護署、食物環境衛生署、規劃署、地政總署及各區民政事務處)會共用資料庫的資料。此外，有關部門會對已確定的地點進行定期監察和巡查，以便根據有關環保、衛生及土地用途的管制法例採取執法行動。視乎個別情況，相關的民政事務專員可召開地區跨部門會議，或要求有關部門成立專責小組，以期迅速處理有關情況。

15. 關於修訂《廢物處置條例》以加入新的監管機制規管在私人土地擺放惰性拆建物料的建議，部分委員同意，由於擺放惰性拆建物料的活動可能會造成水浸，當局應就該等活動採取行動，即使該等活動已獲得土地擁有人同意。當局亦有需要重新界定《廢物處置條例》中"廢物"一詞，以便就在私人土地擺放拆建物料作出規管。然而，其他委員察悉，鄉議局認為政府當局要求土地擁有人就未經他們同意而進行的擺放活動承擔法律責任並不公平。此外，非法棄置廢物應是指會破壞環境的擺放活動。

16. 關於就擺放惰性拆建物料實施規劃管制的建議，部分委員建議修訂《城市規劃條例》，就分區計劃大綱圖所涵蓋但先前在發展審批地區圖上不受保護的地區賦予規劃署法定執法權。若因土地具有重要生態價值而不准發展，政府當局亦應考慮容許土地擁有人轉移地積比率。此舉有助防止土地擁有人藉進行堆填活動，破壞土地的生態價值。由於有關建議不屬事務委員會的職權範圍，有關建議已轉交發展事務委員會作進一步討論。

17. 關於建議設立的運載記錄制度，委員同意有需要把工務工程的現行運載記錄制度擴展至大型私人工程，以追蹤惰性拆建物料的移動情況，而擴展該制度的建議值得推行。

最新發展

18. 為了可更集中討論對付非法棄置廢物活動及堆填活動的措施，事務委員會在2009年2月23日的會議上決定成立小組委員會，跟進此課題。

相關文件

林偉強議員在2006年1月11日立法會會議上提出的質詢

http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/agenda/cmtg0111.htm#q_10

政府當局對林偉強議員在2006年1月11日立法會會議上提出的質詢的答覆

<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm0111ti-translate-c.pdf>

政府當局就2008年4月11日環境事務委員會會議提供的資料文件

<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/papers/ea0411cb1-1199-1-c.pdf>

政府當局就2008年4月11日環境事務委員會會議提供的補充資料文件

<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/papers/ea0411cb1-1538-1-c.pdf>

2008年4月11日環境事務委員會會議的紀要

<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/minutes/ea080411.pdf>

政府當局就2008年5月16日環境事務委員會會議提供的資料文件

<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/papers/ea0516cb1-1557-1-c.pdf>

2008年5月16日環境事務委員會會議的紀要

<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/minutes/ea080516.pdf>

政府當局就2008年6月30日環境事務委員會會議提供的資料文件
<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/papers/ea0630cb1-1968-1-c.pdf>
<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/papers/ea0630cb1-2043-8-c.pdf>

政府當局就2008年6月30日環境事務委員會會議提供的補充資料文件
<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/papers/ea0630cb1-1225-1-c.pdf>

2008年6月30日環境事務委員會會議的紀要
<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ea/minutes/ea080630.pdf>

蔡素玉議員在2008年7月9日立法會會議上提出的質詢
http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/agenda/cmtg0709.htm#q_18

政府當局對蔡素玉議員在2008年7月9日立法會會議上提出的質詢的答覆
<http://www.info.gov.hk/gia/general/200807/09/P200807090136.htm>

何俊仁議員在2009年2月4日立法會會議上提出的質詢
http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/agenda/cm20090204.htm#q_13

政府當局對何俊仁議員在2009年2月4日立法會會議上提出的質詢的答覆
<http://www.info.gov.hk/gia/general/200902/04/P200902040241.htm>

立法會秘書處
議會事務部1
2009年4月17日