

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2894/09-10號文件

檔 號：CB1/PS/5/08

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

目的

本報告旨在匯報打擊非法棄置廢物小組委員會(下稱"小組委員會")在2009-2010年度會期的工作。

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數字不斷增加便可見一斑。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。

小組委員會

3. 環境事務委員會(下稱"事務委員會")一直跟進擺放惰性拆建物料的課題。為了可更集中討論政府在對付非法棄置廢物及堆填活動方面進行的工作，事務委員會在2009年3月30日的會議上決定成立小組委員會，檢討針對該等活動的現行執法政策，並在必要時建議改善措施。小組委員會在2009年8月向事務委員會提交報告後解散。鑒於非法棄置廢物和非法堆填活動非常普遍，議員在2009年12月4日的內務委員會會議上同意小組委

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。

員會重新運作。小組委員會的職權範圍及委員名單分別載於**附錄I及附錄II**。

4. 小組委員會由李永達議員擔任主席，合共舉行了5次會議，與政府當局及團體代表交換意見。

主要工作

加強對付擺放拆建物料活動的管制措施

5. 小組委員會察悉，環境保護署(下稱"環保署")及其他相關部門已合力制訂改善處理投訴的程序，以加快應付活躍和持續進行的擺放拆建物料個案，特別是那些會危害環境易受影響的地區的個案。除了製作及保存一個資料庫，以存放各部門經常監察及採取行動的堆填個案的資料，當局亦編製了一份非法棄置廢物黑點名單，而相關部門亦會定期進行巡查及採取其他適當行動，以遏止該等地點的非法擺放活動。此外，當局已分別為鄉郊土地擁有人、建築廢物運輸商及發展商／承建商／管理公司編製3套以單張形式印製的詳盡指引，提供有用資料，說明相關的法例規定，以及為防範非法堆填及非法棄置廢物活動而須採取的步驟。

6. 小組委員會亦察悉，在沙田及屯門區議會的支持下，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推行為期約一年的試驗計劃，裝設閉路電視系統，以測試閉路電視系統在收集非法棄置廢物的證據方面的成效。部分委員詢問試驗計劃的進展。政府當局表示，利用閉路電視收集證據以便就非法棄置廢物活動提出檢控相當有效，但過程中必須小心謹慎，避免侵犯私隱。因此，當局已採取措施，提醒市民已安裝閉路電視和保護閉路電視免遭破壞。視乎試驗計劃的結果，政府當局會檢討計劃的成效及研究可否在其他非法棄置廢物黑點裝設閉路電視。

7. 關於擴大運載記錄制度的適用範圍以涵蓋大型私人工程項目，藉以監控惰性拆建物料的運送和棄置情況的建議有何進展，政府當局表示，建造業議會轄下的環境及技術委員會現正跟進此事，該委員會普遍支持在大型私人工程項目中以自願形式採用運載記錄制度，並正在為這項屬自願性質的運載記錄制度擬備一套指引。

8. 小組委員會委員對於上述事宜進展緩慢感到失望，因為運載記錄制度不僅已證實可有效監控拆建物料的流向，而且有助防止泥頭車超載。關於當值議員與一羣泥頭車司機舉行的個案會議，委員察悉，泥頭車司機認為要他們為泥頭車超載負上法律責任並不公平，因為他們只是按照指示行事；若不按照指示行事，他們的生計或會受到影響。鑒於香港建造商會全力支持擴大運載記錄制度的適用範圍的建議，加上建造業議會已獲給予足夠時間考慮是否在私人工程項目中使用運載記錄制度，委員認為當局或須就強制在私人工程項目中引入運載記錄制度設定限期，並由大型工程開始。當局亦應考慮在申請開設處置建築廢物的繳費帳戶的基本條件中加入規定，要求承建商須確保離開建築工地的泥頭車已經過磅及將載運量記錄在載運入帳票，以便在公眾填料接收設施作核對之用，從而避免泥頭車超載及可能出現非法棄置廢物活動。

9. 小組委員會認為需要就強制在私人建築工程中引入運載記錄制度設定限期，政府當局表示已向建造業議會反映有關意見。建造業議會轄下的環境及技術委員會和建造業議會大會將分別於2010年7月及8月討論此事，而政府當局會向小組委員會告知此事的發展。至於泥頭車超載，政府當局同意應處理有關問題，但有關問題最好由承建商在源頭處理，因為他們負責管理工地，包括安全地運載須處置的物料。然而，利用建築廢物收費計劃下申請開設繳費帳戶的條件，並非規管承建商管理工地的有效方法，因為繳費帳戶只是為收取在廢物處置設施處置建築廢物的費用而設。視乎有否超出5%的緊急情況許可超載量³，超載的泥頭車會被拒絕進入環保署的廢物處置設施，藉以先行防止泥頭車超載。政府當局會提醒泥頭車行業的所有承建商，基於安全理由不可讓其泥頭車超載。

法例修訂建議

《廢物處置條例》(第354章)

10. 小組委員會察悉，環保署在檢討屬於其管轄範圍的法例後，建議修訂《廢物處置條例》(第354章)，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

³ 設定緊急情況許可超載量旨在為泥頭車司機提供一個緩衝空間，以應付雨天等不可預見的情況，這種天氣或會增加建築廢物的總重量。

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。部分委員指出，《廢物處置條例》所載"廢物"的定義須與該條例第16A條的修訂建議同步修訂；若不同步修訂，部分土地擁有人可能會聲稱在其土地上擺放的拆建物料是作貯存用途，從而規避新的通知規定。

11. 政府當局表示，《廢物處置條例》就管制和規管"廢物"訂定條文。根據該條例，廢物指任何扔棄的物質或物品。該條例第16A條訂明，任何人未經土地擁有人許可而在任何地方擺放廢物，即屬犯罪。然而，在土地擁有人如何作出許可方面則並無特別規定，而證實土地擁有人有否作出許可的責任在於執法機關。執法機關在執行該條例的相關條文時，需要援引證據。

12. 根據有關的法例修訂建議，所有在私人土地上擺放被棄置的拆建物料的活動，必須得到土地擁有人事先給予的書面許可，而土地擁有人必須預先就該許可知會當局。任何人在進行擺放活動時如未能以指定表格出示土地擁有人的有效許可，即屬犯罪。修訂建議並無向私人土地擁有人提供額外權利，但會更有效地保障他們的現有權利，遏止他們不知情及不同意的非法擺放活動。修訂建議亦會加強相關條文的執法效力。關於修訂"廢物"的定義以涵蓋未被棄置的拆建物料(例如作貯存用途的拆建物料)的建議，政府當局表示這可能會超越《廢物處置條例》的管制範圍。政府當局需要審慎評估和研究所帶來的影響，以及尋求適當的法律意見。儘管如此，當局會根據《廢物處置條例》的條文處理所擺放的拆建物料是否並非"廢物"的問題，在過程中會考慮個別個案的環境狀況，以及在個別個案中收集到的證據。

13. 至於《廢物處置條例》的修訂建議的立法時間表，政府當局表示現正研究在諮詢工作進行期間收集到的意見。視乎諮詢相關政策局及部門後須否作出任何修改，有關建議會提交事務委員會作進一步考慮。預計準備相關立法程序的工作會在2010年最後一季展開。

《城市規劃條例》(第131章)

14. 在上一個立法會會期，小組委員會曾要求政府當局檢討可否修訂《城市規劃條例》(第131章)，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。小組委員會詢問該項檢討的進展。

15. 政府當局表示，當局認為《城市規劃條例》並非管制堆填活動的最適合工具。如為了防止在土地上進行某種形式的非法或未經許可活動而徹底修改規劃制度，會帶來深遠影響。政府當局進一步表示，擬備及檢討法定圖則是規劃署持續進行的工作。規劃署近年已調配大量資源，檢討主要市區及新市鎮的分區計劃大綱圖，以納入建築物高度和其他發展的限制。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，以便加強法定管制及執法。目前，位於郊野公園外而法定圖則沒有涵蓋的新界鄉郊土地約有12 000公頃，當中亦包括設有限制使用通道的大片土地、偏遠島嶼及山區等。規劃署計劃在未來兩年內完成擬備邊境禁區及另外12個新界鄉郊地區的法定圖則的工作，涵蓋範圍包括部分需要實施法定規劃管制的優先地區，亦即有發展壓力及較易作未經許可用途等具保育價值的地區。當局會逐步跟進就其餘鄉郊地區擬備法定圖則的工作。

為進行非法棄置廢物活動而開闢的非法道路

16. 除了採取執法行動以遏止為進行非法棄置廢物活動而開闢非法道路，委員認為當局應進行工作，包括豎設圍欄／護柱，以劃定現有鄉郊道路的闊度，防止現有鄉郊道路被非法擴闊，令大型泥頭車可以駛入，進行堆填或非法棄置廢物的活動。當局亦應考慮就興建鄉村道路設立申請機制，一方面顧及居民的需要，另一方面令申請人須為任何非法使用鄉村道路的情況負責。

17. 政府當局表示，為進行堆填活動而開闢的道路通常位於公共道路的邊界，包括利用行人路作為車輛進出毗鄰堆填地點的出入口。由於未獲授權的車輛通道可能會破壞道路的鋪設和街道上的設施，並會對道路使用者構成潛在危險，運輸署會在有需要的情況下，要求路政署在行人路裝設所需設施，防止車輛使用該等未獲授權的車輛通道。若所開闢的道路涉及地政總署管轄範圍內未撥用的政府土地，地政總署會採取行動。如有需要，地政總署會採取防範措施，例如豎設圍欄／護柱，以及在特殊和適合的情況下調派護衛員。至於涉及私人土地的個案，若出現違反相關契約條件的情況，地政總署會執行契約條件。在興建鄉村道路方面，政府當局表示，若然確有需要，地

政總署可在適合的情況下考慮批准為小型屋宇發展項目開設臨時車輛通道，但小型屋宇承批人須在其屋宇落成後關閉該等通道及令土地恢復原狀。地政總署通常不會批准小型屋宇申請人或村民興建鄉村道路，除非該等道路是用作消防處支持興建的緊急車輛通道。

跟進個別個案

18. 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以下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。該等個案的最新情況綜述如下 ——

- (a) **城門道** —— 該地點是"綠化地帶"。由於早前的堆填活動涉及在政府土地上非法傾倒廢物，當局已根據《廢物處置條例》檢控一間運輸公司、兩名泥頭車司機及一名負責安排堆填活動的人士。這些違規者經法庭審訊後均被定罪，各被判處罰款10,000元。由於有關的私人農地是根據集體官契持有，在其上進行堆填／傾倒拆建物料沒有違反集體官契的規定。此外，該地點先前並無納入發展審批地區圖。雖然有關範圍內的溪澗並非《土地排水條例》(第446章)所指定的"主要水道"，但當局在取得有關私人地段的擁有人的同意後，已清理在溪澗附近擺放的部分物料，並在堆填坡腳放置沙包，確保溪澗的水流不會受阻。自清理工作完成至今，當局並無接獲水道淤塞的報告。在最近一次於2009年11月進行的視察中，當局並無發現該地點有新的傾倒廢物／堆填活動，亦無發現在環境或衛生方面造成滋擾的情況；
- (b) **新田洲頭丈量約份第96約** —— 該地點是"綠化地帶"。由於在進行實地視察時發現該地點擺放了兩個貨櫃，當局在2009年8月4日根據《城市規劃條例》發出強制執行通知書，要求有關人士終止這種未經許可的貯物用途。然而，遵從通知書的限期已在2009年11月4日屆滿，但該地點仍用作貯物用途。當局現正考慮向沒有遵從通知書的收件人提出檢控。在舊批私人農地上進行堆填活動並無違反契約條件，而在最近一次於2009年11月進行的視察中，當局並無發現該地點有任何傾倒廢物／堆填活

動，亦無發現在環境或衛生方面造成滋擾的情況。在政府土地上的非法箱形暗渠已被移走，而原有的天然河道亦已恢復原狀；

- (c) **新田合成圍丈量約份第99約** —— 該地點是"綜合發展和濕地改善地區"。當局在2006年5月18日根據《城市規劃條例》發出強制執行通知書後，填塘工程已經終止。當局隨後在2006年7月6日發出恢復原狀通知書，要求有關各方移走改裝貨櫃、清理土地上的碎料，以及在土地上植草，把受破壞的土地恢復原狀。當局其後在2007年2月9日就該強制執行通知書和恢復原狀通知書，發出完成規定事項通知書。在舊批私人農地上進行堆填活動並無違反契約條件，而在最近一次於2009年11月進行的視察中，當局並無發現該地點有傾倒廢物／堆填活動，亦無發現在環境或衛生方面造成滋擾的情況。該地點的河道並無受到影響；
- (d) **新田洲頭丈量約份第99約** —— 該地點部分範圍是"自然保育區"，部分範圍是"綜合發展和濕地改善地區"。當局在2008年11月12日根據《城市規劃條例》發出停止發展通知書後，堆填和填塘工程已經終止。當局隨後在2008年12月9日發出恢復原狀通知書，要求有關各方清理土地上的剩餘物和碎料、在土地上植草，以及復原在土地上的天然水道，把受破壞的土地恢復原狀。把土地恢復原狀的工程正在進行。當局在監察這些持續進行的工程的同時，亦會考慮向沒有遵從恢復原狀通知書的收件人提出檢控。在舊批私人農地上進行堆填活動並無違反契約條件，而在最近一次於2009年11月進行的視察中，當局並無發現該地點有傾倒廢物／堆填活動，亦無發現在環境或衛生方面造成滋擾的情況；
- (e) **南生圍丈量約份第115約** —— 該地點是"自然保育區"，全屬政府土地。當局已在2009年9月21日完成清拆車輛通道的行動，並把河道恢復原狀。由於有足夠證據顯示有關的堆填活動涉及在政府土地上非法傾倒廢物，當局已提出檢控。違法者其後經法庭審訊後被定罪，被判處罰款3,000元。在最近一次於2009年11月進行的視察中，當局並無發現該地點

有新的傾倒廢物／堆填活動，亦無發現在環境或衛生方面造成滋擾的情況；

- (f) **大嶼山貝澳鹹田舊村** —— 該地點部分範圍進行"鄉村式發展"，部分範圍是"海岸保護區"，但該區先前並無納入發展審批地區圖。由於該區的地面徑流可溢出貝澳灣，堆填物料並無對附近地方的排水能力構成嚴重影響。因此，當局至今沒有接獲貝澳鹹田舊村出現水浸的投訴。在最近一次於2009年11月進行的視察中，當局並無發現任何在環境或衛生方面造成滋擾的情況；
- (g) **廈村丈量約份第125約多個地段** —— 該地點部分範圍是"綠化地帶"，部分範圍是"康樂用地"。在當局根據《城市規劃條例》發出強制執行通知書後，堆填／填塘工程已經終止。當局隨後發出恢復原狀通知書，要求有關各方清理土地上的剩餘物，包括建築廢物和碎料，以及在土地上植草，把受破壞的土地恢復原狀。當局分別於2009年10月14日及15日就該強制執行通知書和恢復原狀通知書，發出完成規定事項通知書。在舊批私人農地上進行堆填活動並無違反契約條件，而在最近一次於2009年11月進行的視察中，當局並無發現該地點有傾倒廢物／堆填活動，亦無發現在環境或衛生方面造成滋擾的情況。該地點的河道並無受到影響；
- (h) **流浮山丈量約份第129約多個地段** —— 該地點是"綠化地帶"。當局在2009年3月12日根據《城市規劃條例》發出強制執行通知書後，堆填工程已經終止。當局在2009年9月10日發出恢復原狀通知書，要求有關各方把受破壞的土地恢復原狀。當局現正監察該地點的土地狀況是否符合恢復原狀通知書的要求。在舊批私人農地上進行堆填活動並無違反契約條件，而在最近一次於2009年11月進行的視察中，當局並無發現該地點有傾倒廢物／堆填活動，亦無發現在環境或衛生方面造成滋擾的情況。該地點的河道並無受到影響；及
- (i) **流浮山沙橋村丈量約份第129約多個地段** —— 該地點是海岸保護區。當局在2008年9月1日根據《城市規劃條例》發出強制執行通知書後，填塘工程已

經終止。由於在實地視察時發現該地點已種有植物，當局在2009年1月15日發出完成規定事項通知書。在舊批私人農地上進行堆填活動並無違反契約條件，而在最近一次於2009年11月進行的視察中，當局並無發現該地點有傾倒廢物／堆填活動，亦無發現在環境或衛生方面造成滋擾的情況。該地點的河道並無受到影響。

鑒於(b)項的個案不再屬於堆填個案，加上就(c)、(g)及(i)項的個案發出的相關法定通知書已獲遵行，政府當局建議從名單中剔除該等項目。

上水河上鄉

19. 該地點是"農地"。政府當局表示，自2009年7月至10月期間接獲市民投訴後，當局進行了實地視察，發現該地點有擺放拆建廢物／廢泥土、推土及植草皮的活動。當局其後根據《城市規劃條例》向有關各方發出恢復原狀通知書，要求他們把全部填料移走，並在該土地上植草。由於接獲就覆核恢復原狀通知書提出的申請，當局現正處理對該等申請的回應。另一方面，當局現正搜集證據，以便提出檢控。到目前為止，與本事件有關的檢控個案共有16宗，其中9宗由環保署處理，6宗由規劃署處理，以及一宗由警方處理。在環保署所處理的9宗個案中，一宗已經完結，該個案中的一名泥頭車司機罪名成立，被判罰款3,000元，其餘個案則仍在處理中。在規劃署所處理的6宗個案中，兩宗關乎進行非法堆填活動的人士，另外4宗則與泥頭車司機／推土機操作員有關。由警方處理的個案與非法堆填引致刑事毀壞農作物有關。當局發現該地點有兩座違例建築物正在興建，其中一座位於私人土地，另一座則部分位於私人土地及部分位於政府土地。當局已向土地擁有人送達清拆令，要求他們清拆該兩座建築物。

20. 為確定有關個案的最新情況，小組委員會在2010年1月19日前往該地點進行視察。小組委員會委員對處理該個案的進展緩慢表示關注。他們並問及就該處的村屋提出的規劃申請。政府當局表示，城市規劃委員會轄下的鄉郊及新市鎮規劃小組委員會在2008年年中批准4宗村屋申請，以及在2010年5月批准一宗村屋申請。在2008年作出的規劃許可並不包括在各幅申請用地進行堆填活動，而在2010年作出的規劃許可則適當地包括此一方面。至於該兩座違例建築物，政府當局表示，屋宇署已要求土地擁有人提交清拆該兩座違例建築物的確實時間表。

元朗石湖圍

21. 該個案涉及在未經部分私人土地及政府土地的擁有人同意下非法傾倒廢物的指控。政府當局表示，堆填活動主要在私人土地的範圍內進行，但此舉並無違反契約條件，因為在相關的法定圖則中，有關土地劃作"露天貯物"用途。因此，在該土地用途地帶內進行的堆填活動，並非是一項須受到規劃管制的活動。此外，自2007年開始，該處已有堆填活動，當局至今並無發現水道淤塞的情況。鑒於該事件的個案會議已編定於2010年8月3日舉行，小組委員會要求政府當局在個案會議前進行實地視察，以確定最新情況。

未來路向

22. 鑒於非法棄置廢物及非法堆填活動依然猖獗，委員決定小組委員會應在下個立法會會期繼續進行工作。

徵詢意見

23. 謹請事務委員會察悉小組委員會的工作及第22段所載的建議。

立法會秘書處
議會事務部1
2010年9月27日

環境事務委員會

打擊非法棄置廢物小組委員會

職權範圍

"檢討針對非法棄置廢物問題的現行執法政策，並在必要時建議改善措施"。

環境事務委員會
打擊非法棄置廢物小組委員會
委員名單

主席 李永達議員

委員 余若薇議員, SC, JP
張學明議員, GBS, JP
甘乃威議員, MH

(總數：4位議員)

秘書 余麗琮小姐

法律顧問 鄭潔儀小姐

日期 2010年1月4日