

二零零八年六月三十日
討論文件

立法會環境事務委員會
在私人土地擺放惰性拆建物料

引言

在本委員會二零零八年五月十六日的特別會議上，委員就公眾對在私人土地棄置拆建物料的關注，討論解決問題的措施。正如討論文件(編號：CB(1)1557/07-08(01))所述，各有關部門在現有的法例下，除了透過更有效地分享資料和協調以加強執法行動外，當局亦提出一些初步的規管方案以供委員考慮。

2. 應委員的要求，我們已在二零零八年六月十八日向本委員會提交補充資料文件(編號：CB(1)1968/07-08(01))，提供在私人及政府土地擺放惰性拆建物料個案的資料。為方便討論，本文件會進一步載述有關的規管方案和當局就各方案的初步評估。

進一步規管在私人土地擺放惰性拆建物料的方案

3. 正如討論文件(編號：CB(1)1557/07-08(01))所述，政府部門根據現行法例，已對在私人土地擺放惰性拆建物料所引起的環境問題、衛生問題或違反土地用途管制，採取執法行動。然而，不論擺放惰性拆建物料是否已符合現行法例，有關的活動亦可能變得有礙觀瞻，並令人覺得與附近的自然環境不配合。鑑於公眾對有關問題的關注，我們提出數個可能的方案，以進一步規管在私人土地擺放惰性拆建物料，包括：

- a. 透過發牌制度規管在私人土地擺放惰性拆建物料；
- b. 透過環境影響評估進行法例管制；
- c. 透過規劃管制惰性拆建物料的擺放；及
- d. 拆建物料的運載記錄制度。

4. 當局已進一步考慮上述各個方案及其可行性，並把有關評估分別載於附件 A 至 D。

徵詢意見

5. 請委員就附件 A 至 D 所載的各個方案提供意見。

環境局
二零零八年六月

附件 A

透過發牌制度規管在私人土地擺放惰性拆建物料

《廢物處置條例》(第 354 章)的主要目的是訂定條文管制及規管“廢物”的產生、貯存、收集及處置。根據《廢物處置條例》和其附屬法例，“廢物”是指任何扔棄的物質或物品，而建築廢物則指建築工程所產生並已被扔棄的物質、物體或東西。為配合建築廢物收費計劃的實施及加強管制非法擺放廢物，當局在 2004 年修訂《廢物處置條例》第 16A 條，訂明若沒有合理權限或未經土地擁有人或合法佔用人許可而在任何地方擺放廢物，即屬違法。

2. 就私人土地而言，根據《廢物處置條例》，若得到土地擁有人的許可下在該等土地擺放惰性拆建物料不屬違法。很多土地擁有人聲稱這些物料的擺放是有實質用處，例如是為了平整有關土地作其他獲許可的用途。根據《廢物處置條例》，有關的惰性拆建物料不會被視為“廢物”。因此，如果透過《廢物處置條例》引入對在私人土地擺放這些物料的規管條文而影響到有關土地的擁有人，我們必須小心研究有關管制安排是否符合《廢物處置條例》的目的。有關建議需要修訂法例，包括修訂“廢物”的定義。

3. 在私人土地擺放惰性拆建物料可能對景觀和周邊環境造成一些不良影響，然而，這些非環保議題並不在《廢物處置條例》的監管範疇之內。從收到的投訴中，我們留意到涉及大範圍及堆積大量惰性拆建物料的個案，通常最受公眾關注。在這些個案裡，公眾質疑有關的土地實際上是否被用作為私人填料庫，亦不無道理。在這情況下，我們或許可以透過《廢物處置條例》規管這類擺放活動，例如我們可考慮規定在私人土地擺放惰性拆建物料超出指定的面積(例如 2 公頃)，或者是較鄰近土地超出指定的深度/高度，就必須事先取得環保署的批准。

4. 當局在考慮有關擺放惰性拆建物料的申請時，必須諮詢各有關部門的意見，包括規劃署、地政總署、漁農自然護理署、屋宇署、渠務署和食物環境衛生署等。這是為了確保在審批的過程中能夠嚴謹地考慮這類活動對各方面所產生的潛在影響，包括對景觀的影響、不配合周圍環境的情況、是否符合土

地租賃條款的規限、對周邊生態環境的影響、斜坡的安全和穩定、阻塞水道的可能性及公共衛生等，以及訂定合適的條款。審批有關申請需時，而申請者(可能是土地擁有人、合法佔用人或任何打算擺放惰性拆建物料的人士)理應按照用者自付的原則，承擔申請的費用。這項建議無可避免地會對土地擁有人、合法佔用人或有關人士帶來額外的行政和財政負擔。

5. 雖然以牌照或許可規管在私人土地擺放惰性拆建物料有助減低這類活動對環境、公共衛生及公眾安全各方面的潛在風險，但若完全不考慮擺放活動的規模而全面實施有關規定，便會超越《廢物處置條例》原有的監管範疇，而在有關活動未有違反其他法例及管制的情況下，更可能會被視為對私有產權的不合理干預。

6. 在考慮是否對在私人土地擺放惰性拆建物料作出規管，以及有關規管安排應如何運作時，我們需要對尊重私有產權及保障公眾利益作出小心的平衡。就此，我們需要全面諮詢有關持份者，政府當局亦需要進行更深入的研究探討。

環境保護署
二零零八年六月

附件 B

透過環境影響評估進行法例管制

當局曾探討可否引用《環境影響評估條例》(第 499 章)(《環評條例》)來管制在私人土地上擺放惰性拆建物料。

《環評條例》旨在防止大型發展項目，在建造或營辦時所產生的環境問題。規管範圍包括對空氣質素、噪音、水質、廢物管理、生態、漁業、景觀、周圍環境和文化遺產地點的影響。這個方案，於二零零五年一月本委員會會議上曾提出過，但委員對建議的可行性有所保留。鑑於近日公眾對該問題的關注，當局又再次重新考慮該方案。

2. 《環評條例》附表 2 第 1 部訂明，面積不少於 2 公頃的公眾傾倒物料區，屬指定工程項目，須向環保署署長申領環境許可證。因此，其中一個可能方案是修訂該附表，把“面積不少於 2 公頃而深度不少於 1.2 米的填土地區”納入該附表內，成為《環評條例》所訂的指定工程項目。

3. 把填土地區面積界限定為 2 公頃，是為符合《環評條例》的規管目的，即環境影響評估(環評)機制旨在規管大型發展項目。由於並不打算規管擬作真正園藝和農業用途的填土活動，所以建議把填土深度的界限定為 1.2 米。據漁農自然護理署表示，園景植樹所需的表土厚度約為 1.2 米，因此訂定該填土深度界限，不會對真正的園藝和農業活動造成不必要的妨礙。

4. 按照這個方案，符合建議準則的填土地區會被視為《環評條例》附表 2 所述的指定工程項目。在開始建造或營辦此等指定工程項目前，項目倡議者須向環保署署長申領環境許可證，否則可被檢控¹。要取得環境許可證，項目倡議者須遵行法定的環評程序，包括進行環境影響評估、擬備報告、向環保

¹ 《環評條例》訂明，任何人如建造或營辦一項指定工程項目或解除一項指定工程項目的運作，而沒有有關的環境許可證，即屬犯罪，一經循公訴程序首次定罪，可處罰款 200 萬元及監禁 6 個月；一經循公訴程序第二次或其後每次定罪，可處罰款 500 萬元及監禁 2 年。

署署長申請審批、給公眾查閱及徵詢環境諮詢委員會的意見等。整個程序，通常需時一至兩年。

5. 大部分建造工程都會包括土地平整這項例行工序，按現有環保法例執法，並不構成任何問題。如另再加插這個方案，會導致許多例行土地平整工程，額外需要加入環評程序，既費時又增加成本。此外，在私人土地進行的填土活動，大都規模較小，採納這個方案(不少於 2 公頃)，應無助改善小規模填土活動的情況。若把受規管的面積縮減至 2 公頃以下，則可以把大部分的小規模、在私人土地上填土之活動納入管制。但與此同時，亦會將不少以往無需《環評條例》規管但又涉及土地平整的有關建造工程，納入不必要的管制。

6. 有關方案，可被視為在現行環境條例下，進一步管制該等填土活動的輔助措施，以確保其對環境造成的影響，能符合法律規定；並讓項目倡議者，能在進行填土活動的策劃階段前期，便清楚知道環境管制的要求。不過，由於《環評條例》的技術備忘錄有明文規定當局不能以土地用途的理由，否決環境許可證的申請，此方案實質上並不能禁止在私人土地進行填土，亦無法阻止不符合土地用途的情況。與此同時，由於這個方案會為建造業帶來重大的影響，預計如建議採納此方案，會引起業界強烈反對。

環境保護署
二零零八年六月

透過規劃管制惰性拆建物料的擺放

《城市規劃條例》(第 131 章)的立法原意，主要是透過擬備法定圖則和實行規劃申請制度規管土地用途及發展。《城市規劃條例》並非解決在新界鄉郊地區擺放拆建物料問題的有效工具，因為只有在自然環境已遭受破壞後當局才可採取執管及檢控行動。此外，根據規劃制度，擺放拆建物料被界定為填土活動，而為經常准許用途及發展直接有關的填土活動屬發展進程的一部分。因此，《城市規劃條例》並非規管擺放拆建物料的恰當工具。拆建物料的問題應從源頭處理，以防止自然環境惡化。

2. 《1991 年城市規劃(修訂)條例》賦予規劃監督執管權力，對在發展審批地區內或其後被分區計劃大綱圖所取代的地區內的違例發展進行執管。在這些地區內，所有發展均屬違例發展，除非該發展在有關的發展審批地區圖刊憲前已經存在、在有關的分區計劃大綱圖內是准許的或獲得有效的規劃許可。

3. 目前，在鄉郊分區計劃大綱圖所涵蓋的範圍內，約有 67% 的土地已受填土/填塘規管理制度規管，這些地區主要劃作與保育有關的用途地帶、“綠化地帶”或“農業”用途地帶。其餘地區則劃作“鄉村式發展”、“住宅(丁類)”和“露天貯物”等發展用途。附屬於這些地帶內的准許用途及發展的建築、工程及其他作業是經常獲准許而無須另行申請規劃許可。此外，當有關用途或發展已獲發有效的規劃許可，規劃監督便不能對該懷疑違例發展進行執管。任何要求在與發展有關地帶(特別是集體官契涵蓋的地帶)擺放拆建物料前須取得規劃監督或城市規劃委員會(城規會)許可的建議，均會遭批評為不必要地阻礙發展進程，以及有違簡化發展審批流程的政策目標，亦可能會引起建築界和土地擁有人強烈反對當局侵犯私有產權。

4. 規劃監督會繼續主動和迅速地就非法填土/填塘活動採取執管行動，以消除公眾疑慮。另一方面，城規會會繼續按行政長官的指示，逐步和有系統地為有發展壓力的鄉郊地區擬備發展審批地區圖則，讓規劃監督能對這些地區的違例發展採取執管行動。邊境禁區和南大嶼山等鄉郊地區，會繼續採用封閉道路通行證／車輛許可證制度，限制車輛進出。

5. 至於把規劃方面的執管權力擴大至市區和新市鎮的建議，須注意的是，就這些地區擬備的分區計劃大綱圖，主要用以規管發展和

土地用途，大部分地區均劃作與發展有關的用途地帶，以充分運用現有道路和公用服務設施。一直以來，這些地區的發展受《城市規劃條例》、《建築物條例》和契約管制規管，政府無意把規劃監督的執管權力擴大至市區和新市鎮。

發展局
規劃署
二零零八年六月

拆建物料的運載記錄制度

政府實行運載記錄制度，以確保來自工務工程的拆建物料運送到指定的處置設施妥善處置。一如下文所述，該制度依靠各工地監督人員盡心盡力，記錄每輛運載拆建物料離開工地的貨車，並定期比對工地的交付記錄和指定處置設施的接收記錄。

2. 把該制度擴展至私人工程雖然或會有助防止非法棄置拆建物料，但卻不能規管土地擁有人或合法佔用人行使權利，在其土地擺放拆建物料。此外，若該制度應用於私人工程，業主和承建商須確保有足夠的工地人員盡責地發出運載記錄票，核對交付記錄，以及遵守有關的環保要求。此舉有時可能會對小型建築或裝修工程造成困難。無論如何，若強制推行該制度，便需要立法，以及額外的資源去巡查和執行有關制度。我們需要就有關建議諮詢建築業界和其他相關的持份者。

工務工程的運載記錄制度概要

施工前階段

- (i) 項目主管須尋求土木工程拓展署確定有關工程項目所產生的惰性拆建物料可獲安排卸置於公眾填料接收設施內，並尋求環保署確定有關工程項目所產生的非惰性拆建物料可獲安排卸置於堆填區內。
- (ii) 土木工程拓展署和環保署分別會指定公眾填料接收設施和堆填區，並就有關的接收準則向項目主管提供意見。
- (iii) 項目主管然後會在招標文件訂明指定的處置設施及接收準則。
- (iv) 在合約開始生效後，承建商可向負責有關項目的建築師/工程師申請使用其他處置地點(可以是其他建築工地或私人土地)。申請書須附上處置地點獲授權接收惰性拆建物料的適當證明。

施工階段

- (v) 須在每車拆建物料運離工地時填妥運載記錄票。
- (vi) 貨車司機每次運載拆建物料往公眾填料接收設施及堆填區時，須帶備項目主管簽發的運載記錄票。

- (vii) 每車拆建物料抵達處置設施時，貨車司機須在入口處出示運載記錄票，方可進行物料處置，然後在出口處向處置設施操作人員索取收據。
- (viii) 在公眾填料接收設施及堆填區處置拆建物料，有關的處置記錄通常可於三個工作天後在土木工程拓展署及環境保護署的網頁查閱。
- (ix) 如在其他處置地點處置拆建物料，該地點的土地擁有人或代理人須設立類似系統把處置記錄轉交有關建築師/工程師的代表。

確保妥善實行該制度的工地人員

- (x) 承建商須委聘一名高級人員完全負責實行和監督運載記錄制度的運作、擬備在工地以外處置拆建物料的每月計劃、制訂工地程序以確保每車運離工地的拆建物料均備有填妥的運載記錄票，以及採用“每日記錄摘要”記錄工地每日產生的拆建物料，包括拆建物料的詳情、貨車編號、離開時間等資料。
- (xi) 該名高級人員須委聘經驗豐富的職員看守工地每個出口，檢查每輛運載拆建物料離開工地的貨車，以確保貨車司機帶備填妥的運載記錄票。
- (xii) 建築師/工程師的工地監督人員須發出運載記錄票，以及為所發出的運載記錄票備存詳細的記錄冊。他須每日檢查承建商提交的“每日記錄摘要”，並與所發出的運載記錄票和土木工程拓展署及環保署在網站提供的處置記錄核對。他須每日抽查看守每個工地出口的承建商職員和運載拆建物料離開工地的貨車，查看他們是否帶備填妥的運載記錄票。
- (xiii) 為確保符合成文政策、程序和指示，工務部門須就其合約進行技術審核，並把運載記錄制度列為技術審核的標準項目。

發展局
二零零八年六月