



新 界 鄉 議 局 HEUNG YEE KUK NEW TERRITORIES

九龍塘金巴倫道四十七號
47, CUMBERLAND ROAD, KOWLOON TONG,
KOWLOON, HONG KONG.
TEL : 2336 1151-2, 2338 8818, 2336 8659
FAX : 2338 3125

傳真及郵寄

檔案編號：三十二／四／一九八八號
日期：二〇一〇年四月九日

立法會環境事務委員會
打擊非法棄置廢物小組委員會
主席暨各位委員台鑒：

本局對建議進一步規管在私人土地擺放 被棄置的搭建物料的回應

感謝貴小組委員會安排本局代表出席本年四月十三日中午2時至2時30分的一節非正式會議。鑒於該課題涉及公眾利益與私人土地的支配和使用權益等重大事項，本局作為政府就新界事務的法定諮詢機構，有責任和義務向貴會反映新界二十七鄉事委員會以及廣大鄉民對有關事宜的立場。為方便各位委員理解，現以書面函件作出陳述。

本局開宗明義指出，支持政府推行對付非法棄置廢物問題的措施，達到真正有效的成績。本局得悉貴小組委員會設立的目的在於，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。根據這個目的，本局認為，委員會首先應該深入考慮非法棄置廢物的成因，公平慎重考慮受影響各方的權益，進而檢討現行政策之不足，然後才提出平衡的改善建議，如此才能達致符合現實、重視新界民生民情、新界土地業權人期望的做法。而政府當局將原本「打擊非法棄置廢物」，演變成「建議進一步規管在私人土地擺放被棄置的搭建物料」，似乎是本末倒置的做法。

甲、對諮詢《廢物處置條例》修訂的初步意見

2010年1月12日，環境局代表就標題條例修訂工作諮詢本局。本局成員已在會議席上要求政府跟進一些意見及關注，具體事項如下：



新 界 鄉 議 局 HEUNG YEE KUK NEW TERRITORIES

九龍塘金巴倫道四十七號
47, CUMBERLAND ROAD, KOWLOON TONG,
KOWLOON, HONG KONG.
TEL : 2336 1151-2, 2338 8818, 2336 8659
FAX : 2338 3125

一、細節和內容未能配合修訂條例的目的。

本局原則上同意環境局修訂條例的精神，但必須指出，本局對通報機制是否能真正達到有效保障私人土地擁有人的權益免受侵犯存有疑慮；現時當私人土地被他人非法傾倒或處置廢物，政府部門未能追查行事者的身份，卻只對土地業主作出監管或檢控，對土地業權人非常不公平。有見及此，本局敦促當局需要認真審視和以真正妥善及務實的方法解決這個問題。

本局認為，非法棄置者的根本目的是侵犯土地業權人的權益及逃避責任，不存在任何通知土地業權人或取得同意的可能性，所以即使立法會通過通報機制，也絕不能有效解決譬如在夜間等時段進行的非法棄置。本局認為，有需要在法例中指明，除非有證據指證非法棄置是由土地業主進行或者是由他指使他人進行，否則不應將責任諉予土地業主身上而應保護業主的權益及免除其責任。

二、要慎重釐清土地業權人的責任。

本局認為，如果當局未能追查非法棄置廢物的原凶，當局不應隨意檢控業主，除非有證據指證該等廢物是由業主放置或者是業主指使他人放置，否則對業主極度不公平。本局認為，即使業主有責任保護自己的財物，但問題是土地是不能隨身攜帶或收藏，也不可能二十四小時看守。舉例來說，有小偷進入某住宅單位作案（不論該單位是否沒有鎖門），過程中將作案工具丟下（不論是否傷人），執法當局未能抓到犯案人，結果當局便將高空墮物的責任轉嫁到業主身上，檢控業主違法若發生傷人更要追究賠償責任。這種邏輯是與法不合的。

現時不少新界土地的業權人成為被非法棄置廢物的受害者，即使政府聲稱業權人可以作出合理辯解，但卻要求業權人提供舉證，但業權人根本不知道是誰人所為，結果往往是被無辜定罪，這與現時香港無罪推定的精神背道而馳。



新 界 鄉 議 局 HEUNG YEE KUK NEW TERRITORIES

九龍塘金巴倫道四十七號
47, CUMBERLAND ROAD, KOWLOON TONG,
KOWLOON, HONG KONG.
TEL : 2336 1151-2, 2338 8818, 2336 8659
FAX : 2338 3125

三、需要妥善解決通報機制在實施中存在的不少爭議。

- 通報機制看來只會對守法的人士起作用，但對於刻意違法者一夜間在私人土地非法傾倒廢物，當局將需要積極謀求對策。
- 本局擔心業主在被誤導的情況下簽署同意書，而承辦商卻大量傾倒廢物，令土地原狀改變，最後遭規劃署檢控。
- 現時土地的地界及形狀並非完全合乎有關圖則，傾倒廢物者或容易傾倒到有關土地的鄰近地方而引致更複雜的爭議。
- 本局認為，若果通報表格只是為通告環保署的通知書，由於其本身並非批准書，所以除非當局有清晰明確的指引，訂明在哪些地區可以堆填或擺放哪些物料，通報機制才有機會被土地業權人接納。
- 現時通報機制不能顯示傾倒廢物由哪一個政府部門負責統籌、審批或承擔責任，假如申請人在遞交表格後，曾經不同的政府部門傳閱甚至是核准，變相會演變出不同的意見，當局目前未能顯示內部政策將如何處理有關問題，但這也是通報機制能否成功實施的關鍵之一。

乙、打擊非法棄置廢物政策應建基於保障私人土地權益原則上

四、必須以法治精神為施政原則。

我們要確保任何措施既達到對付非法棄置廢物問題，又不會損害土地業權人的合法合理權益。這需要廣納民意，充分討論和周詳考慮，以避免出現剝奪或削弱私人土地支配和使用的權益以及過渡管制對經濟、民生、社會和諧帶來負面影響。所以，鄉議局認為，問題的重心，是取決於政府對「非法」、「棄置」和「廢物」作出清晰的界定和有效的執法。

根據基本法第一百零五條的規定：「香港特別行政區依法保護私人和法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利……」，可見，基本法第一百零五條並非單單維護被徵用財產人的權利，而且對私人財產的使用、處置權利也予以保障。



新 界 鄉 議 局 HEUNG YEE KUK NEW TERRITORIES

九龍塘金巴倫道四十七號
47, CUMBERLAND ROAD, KOWLOON TONG,
KOWLOON, HONG KONG.
TEL : 2336 1151-2, 2338 8818, 2336 8659
FAX : 2338 3125

五、規劃限制對土地業權人權益的影響需要平衡解決。

由 2005 年開始，規劃署以行政的手段，透過城市規劃委員會在分區計劃大綱圖的農業地帶加上註釋，在分區計劃大綱圖刊憲成為法定圖則後，其包含的注釋具有法律效力。鄉議局原則上不同意這種做法。但是，鄉議局也考慮到，在鄉郊土地進行堆填污染環境或有毒廢料、影響河道或破壞水質的不良堆填或棄置活動，會破壞鄉郊環境、對土地使用造成不良影響。所以，本局經與規劃署磋商後同意作出讓步，接受規定農地填泥高度限制在 1.2 米的政策。至今行之有效。

六、研究管制措施必須遵循的幾項基本原則。

本局認為，政府在清晰界定何謂「非法」、「棄置」、「廢物」的前提下，在研究管制措施時不應違背以下幾項基本原則：

- (一) 私人土地業權人使用土地的合法權益不可被剝奪或削弱，只要使用合理的物料進行填土活動，便不屬違法行為；新界土地是新界人賴以為生的主要資源，在農業式微後，寶貴的土地資源應該得到合法及合理的使用，而土地業權人/佔用人發展其土地的權益不應受到任何剝奪或損害。所以要清晰地區分合法合理的堆填活動不等同於「非法棄置廢物」；
- (二) 如沒有獲得私人土地業權人同意，他人強行傾倒廢物，業權人不應負上刑事責任，因為他們同樣是受害者，政府有責任保障私人土地（私人財產）不被侵害；
- (三) 因為未得到土地業權人（包括政府和私人）同意而在土地上非法棄置廢物行為本身已觸犯法例，當局需要在當場逮捕犯案人，才能解決針對非法傾倒廢物而採取檢控行動存在的困難，所以在這個防止和杜絕罪行的推定下，土地業權人不應承擔代替政府扮演執法者的責任；



新 界 鄉 議 局 HEUNG YEE KUK NEW TERRITORIES

九龍塘金巴倫道四十七號
47, CUMBERLAND ROAD, KOWLOON TONG,
KOWLOON, HONG KONG.
TEL : 2336 1151-2, 2338 8818, 2336 8659
FAX : 2338 3125

- (四) 政府應設法加強追究非法棄置廢物的人士，並有責任加強巡查政府和私人土地，以防止或杜絕非法棄置廢物的罪行，以免將刑事責任牽連到無辜的私人土地業權人身上；
- (五) 即使推展任何管制措施，都不會對2005年本局與規劃署就「在農業地帶作不超過1.2米的填土活動豁免規劃申請」的共識帶來任何改變或影響。

丙、總結

相信各位委員尤記得，在2008年初，大埔汀角村某土地被非法棄置建築廢料問題，事發時土地業權人曾經報警和透過區議會向政府部門求助，但均不得要領；相反，規劃署卻檢控業權人。由此可見，政府部門並未對被侵佔的土地業權人予以適當保護，當中清晰顯示政策的僵化之餘，也顯示我們治標不治本的政策，是不能取得好的施政成效。

鑑於有關政策及條例修訂涉及的範圍廣泛，影響深遠，本局期望各位委員能慎重考慮各項細節，確保土地業權人不會受到不公平對待之餘，又能達到規管棄置廢物有法可依的目標。專此奉達，敬祈 亮察。順頌 時祺。

新界鄉議局主 席：劉皇發

副主席：林偉強

張學明

(秘書處代行)

