

二零一三年二月二十五日
討論文件

立法會
環境事務委員會

打擊非法棄置拆建物料及
非法堆填的措施

目的

本文件旨在向委員匯報當局打擊非法棄置¹ 拆建物料及非法堆填² 活動的措施，以及近期在川龍馬塘村棄置石棉廢料的事件。

各政府部門採取的行動

2. 打擊非法棄置拆建物料及非法堆填的工作牽涉多項政策範疇，包括環境保護、土地用途的規劃及管制、涉及建築工程的斜坡安全、以及公眾健康和環境衛生。各政府部門一直在其職權範圍內採取行動，對付上述問題，當中包括執行撮錄於附件 1 的相關法例。

3. 上一屆立法會的環境事務委員會成立了一個小組委員會，就政府對付該等活動的執法工作及政策作出檢討，並就相關事宜提出建議，包括進一步加強各政府部門之間的協調，以打擊非法傾倒廢物活動。相關的政府部門，包括漁農自然護理署（漁

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點進行，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。

護署)、屋宇署、土木工程拓展署、環境保護署(環保署)、食物環境衛生署、政務總署、路政署、地政總署及規劃署經考慮有關建議及社會公眾的意見後，聯手設立了一個協調機制，以監察非法棄置廢物及非法堆填的整體情況，並按需要進行聯合巡查及執法行動。此外，當局亦採取多項預防措施，包括在非法棄置廢物的黑點及可能出現嚴重問題的地點裝設欄杆、警告標誌及路障等。當局亦加強有關的宣傳及公眾教育工作，並已製訂指引，分發給私人土地擁有人及相關行業(包括建造業、建築廢物和拆建物料運輸商及物業管理公司)，以提醒各方預防非法活動。環保署網站(www.epd.gov.hk)載列了非法棄置廢物黑點的名單，以便監察黑點的情況。

4. 二零一零年至二零一二年間在政府土地非法棄置建築廢物的統計數字撮錄於附件 2，在私人土地進行堆填的數字則撮錄於附件 3。整體而言，由政府清理的非法棄置建築廢物，佔同期在政府廢物處置設施妥為棄置的建築廢物總量不足 0.1%。過去三年，投訴非法棄置建築廢物的個案總數增加約 9%，當中大多主要涉及路邊小規模非法棄置建築廢物。

5. 打擊非法棄置廢物活動存在困難，因為該等活動通常在不顯眼地點及深夜進行。政府部門需要在深夜時分及周末採取突擊行動，以阻嚇該等非法棄置廢物活動。此外，環保署在二零一零至一一年度亦試行裝設閉路電視，監察在兩個黑點(即屯門小冷水及沙田大埔道停車場)的非法棄置廢物活動。試驗結果顯示，閉路電視在目標黑點蒐集非法棄置廢物活動的資料，是有效的工具。然而，單靠此項措施不能有效遏止及減少在黑點的非法棄置廢物活動。我們需要其他措施，包括豎立護柱、圍欄及／或適當欄杆以限制車輛出入，或圍封黑點位置，以配合執法行動，例如在黑點進行針對性的突擊巡查，從而打擊非法棄置廢物的活動。

6. 大型私人建築工程拆建物料的流程方面亦有受到監控。二零一一年五月，建造業議會發出一套有關在私人工程項目處置拆建物料方面採用運載記錄制度的指引³。自發出指引以來，建造

³ 指引沿用發展局技術通告(工務)第 6/2010 號—“拆建物料處置運載記錄制度”所載列的運載記錄制度機制。

業議會一直探討使用自動化監控技術，以取代運載記錄制度所需的人手程序，方便更嚴密監察私人及公共建造工程建築廢物的動向。建造業議會擬定採用無線射頻識別及全球定位系統技術，以改善監察建築廢物的動向。

7. 為了落實有關措施，建造業議會轄下的環境及技術委員會最近成立監察建築廢料運送方面應用無線射頻科技、全球衛星定位系統及傳感器科技的設計大綱專責小組（專責小組），以期訂定出實際可行的方案。專責小組成員包括業界代表、建築及資訊科技專業人士、承建商及政府部門代表，旨在制訂一套建議方案，以期更完善及有效地管理建築廢物的運送過程。

《城市規劃條例》（第 131 章）

8. 在二零零九至二零一零年度立法會會期，政府曾被要求檢討修訂《城市規劃條例》（《城規條例》）（第 131 章），以賦權規劃事務監督，就先前發展審批地區圖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。

9. 擬備及檢討法定圖則是規劃署持續進行的工作。除了檢討已建設地區的分區計劃大綱圖外，規劃署同時亦正就現時法定圖則沒有涵蓋的鄉郊地區，擬備發展審批地區圖／分區計劃大綱圖，以加強在對有發展壓力或容易作未經許可用途等具高度保育價值的地區的法定規劃管制。由二零一零年年初至二零一一年六月上次向立法會匯報期間，規劃署已為邊境禁區、部分郊野公園“不包括的土地”（郊野公園“不包括的土地”⁴）及其他鄉郊地區等 12 個地點擬備發展審批地區圖，合共涵蓋約 2,550 公頃土地。其後，規劃署再擬備 11 幅發展審批地區圖，涵蓋另外 1,182 公頃土地。

10. 如郊野公園“不包括的土地”已涵蓋於根據《城規條

⁴ 郊野公園“不包括的土地”，是指郊野公園毗鄰或為郊野公園所包圍的土地。這些土地並非郊野公園的一部分，大多由私人土地及政府土地組成。這些“不包括的土地”的私人土地發展，受地契的條款及條件、《建築物條例》，以及根據《城規條例》擬備的發展審批地區圖或分區計劃大綱圖（如有者）所規管。

例》擬備的發展審批地區圖或分區計劃大綱圖，則可在確定違例發展違反相關圖則的規定後，對其採取執法行動。為照顧保育和社會發展需要，政府當局會在考慮到郊野公園“不包括的土地”是否容易到達、即時面對的發展威脅、保育價值、地理位置和現有民居的規模等各項因素後，將郊野公園“不包括的土地”納入郊野公園範圍，或透過法定規劃確立該等土地的適當用途。在二零一零年年初，本港共有 77 幅郊野公園“不包括的土地”，其中 23 幅已涵蓋於分區計劃大綱圖。就未涵蓋於分區計劃大綱圖的餘下 54 幅郊野公園“不包括的土地”，當中近一半會由規劃署擬備發展審批地區圖。由二零一零年年初至二零一二年年底，當局已公布 16 份發展審批地區圖，涵蓋 21 幅郊野公園“不包括的土地”（約 648 公頃）。如規劃署認為餘下“不包括的土地”中有適合涵蓋於法定規劃圖則者，會盡力在二零一三年為其擬備新的發展審批地區圖。與此同時，漁護署會按照《郊野公園條例》的規定，就適合納入郊野公園範圍的“不包括的土地”進行保護工作。在二零一二年十一月，當局為了指定三幅郊野公園“不包括的土地”為郊野公園的一部分，為該三幅郊野公園“不包括的土地”擬備未定案地圖，供公眾查閱。漁護署會繼續在這 54 幅“不包括的土地”執行巡邏工作，以及將任何不尋常的活動通知有關部門，以便可按現行法規，針對未經許可活動迅速採取執法行動。

11. 當局一直密切監察屬於與保育有關地帶（例如“海岸保護區”和“綠化地帶”）的多個已知的私人堆填用地。由政府部門監察及／或採取行動的已知地點截至二零一三年一月的情況，撮錄於附件 4。

修訂《廢物處置條例》（第 354 章）

12. 二零零九至二零一零立法年度期間，政府曾向當時的小組委員會簡介建議修訂《廢物處置條例》（第 354 章），藉以加強該條例第 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。目前，根據該條款，如任何人在任何地方擺放廢物（包括拆建物料），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。雖然未經許可在私人土地上擺放拆建廢物的情況受《廢物處置條例》第 16A 條規管，但

當局在執法時要證實有關擺放活動並未獲擁有人或合法佔用人的許可，在這方面卻遇到不少困難。在確定是否獲正式授權的問題上，擺放者及土地擁有人(或合法佔用人)提供互相矛盾或不完整資料的資料，情況屢見不鮮。有些個案則因記錄過時而難以確定擁有權誰屬(例如：記錄註明的擁有人已身故)。當局要在六個月的法定時限內，就懷疑非法棄置廢物的個案搜集足夠證據以提出起訴，往往相當困難，因而亦削弱了有關管制的阻嚇作用。

13. 環保署在二零一零年進行公眾諮詢，建議引進一項通告環保署的程序，在私人土地擺放建築廢物前，必須先提交所有土地擁有人的授權。而規劃、土地及其他部門亦可獲事先知會。建議的通告程序目的為了方便各部門提醒有關人士相關法例規定的要求，包括對環境造成不良影響的防範要求，同時可更有效地加強執法，打擊非法傾倒建築廢物，從而更好地保障私人土地擁有人的權益。

14. 公眾的意見普遍正面。我們向當時的小組委員會匯報擬藉修訂法例以落實有關建議。基於上述目的，我們經考慮公眾諮詢期間收到的意見後，建議訂定下列的通告程序：

- (a) 任何人在擺放拆建物料，或促使或准許拆建物料被擺放於私人土地前，須取得有關土地每一個擁有的有效許可；
- (b) 除非擁有人是(i)以指明表格給予許可；以及(ii)該指明表格註明已獲環保署確認，否則不會被視為已給予有效許可。指明表格須符合下列要求，方可獲環保署確認：
 - (i) 指明表格須連同表格上指明的資料，在開始擺放前至少 21 個曆日送交環保署；
 - (ii) 指明表格上註明的擁有人，須為有關土地當時按土地註冊處記錄所示的擁有人(“記錄所示擁有人”); 以及
 - (iii) 指明表格已由全部記錄所示擁有人或其代表簽署；以及

(c) 擺放者須在有關土地當眼處展示獲確認指明表格的正本或副本。

15. 在公眾諮詢期間，我們確認可能有小規模的拆建物料擺放情況，不足以引起對非法棄置廢物的關注，而有關擺放活動在合理的原則下應予豁免遵行上述通告程序。基於此等考慮因素，我們擬建議上述程序不適用於以下情況：(i) 摆放情況屬於根據《建築物條例》或《建築物條例(新界適用)條例》展開的建築工程的一部分。此豁免涵蓋小型發展項目，相當於我們早前擬豁免擺放範圍總面積在 100 平方米以內的個案，或(ii)拆建物料擺放範圍總面積較少，如 20 平方米以內的個案。

16. 現階段我們正就立法建議定案，以期在二零一二至一三年度的立法會會期內盡快向立法會提交修訂條例草案。

於川龍馬塘村清理石棉廢料

17. 該處位於集水區內，包含政府土地及私人地段。當局在二零一一年九月首次收到投訴，指川龍馬塘村私人農地及毗連政府土地懷疑遭非法發展。據規劃署的意見，由於該處並非涵蓋於任何發展審批地區圖，《城市規劃條例》所賦予的執法行動並不適用。分區地政處的調查發現，該私人農地是根據集體官契而持有，在該處進行地盤平整及堆填工作沒有違反地契的規定。

18. 二零一二年十月底，相關政府部門在收到公眾投訴後進行實地視察，在該處發現曾進行惰性拆建物料的堆填活動。環保署在實地巡查及突擊行動時並無截獲違法者。該私人地段擁有人否認對堆填活動知情，其後堵截通往該處的車輛通道。

19. 相關部門在二零一三年一月中再接獲在該處棄置石棉廢料的投訴。分區地政處及環保署經實地調查後，證實有兩堆石棉廢料分別擺放於政府土地及私人土地。於二零一三年一月二十八日，政府承辦商完成清理有關政府土地上的石棉廢料。環保署向有關私人土地擁有人發出法定通知，要求該擁有人清理其私人地段上的石棉廢料。清理工作在二零一三年二月二日完成。及後，分區地政處在該處豎立警告標誌及為有關政府土地築起圍欄。有關私人地段的擁有人亦表示擬在短期內圍封私人地段。相關政府

部門會繼續監察該地點，並會對任何非法棄置廢物及非法堆填活動採取執法行動。

20. 除了水務署的例行水質監測外，水務署及環保署亦在位於大欖涌引水區進水口上游的一條附近河道抽取水樣本。化驗結果顯示，河水沒有受污染跡象。水務署會繼續監測上述河道的水質。

徵詢意見

21. 請委員備悉各政府部門在處理拆建物料的非法棄置及堆填問題所採取的行動。

環境保護署

二零一三年二月

附件 1

堆填及非法棄置廢物活動的法定管制

堆填及非法棄置廢物活動受不同的規劃、環境、排水、公共衛生或郊野公園法例規管，由多個政府部門負責執法。

1. 環境保護署(環保署)：廢物處置及污染管制	
《廢物處置條例》(第354章)	對為擺放廢物而在政府土地進行的堆填及非法棄置廢物活動，或未得土地擁有人或合法佔用人同意而在私人土地進行的堆填及非法棄置廢物活動，採取執法行動。
《空氣污染管制條例》(第 311 章)、 《噪音管制條例》(第 400 章)及《水 污染管制條例》(第 358 章)	管制堆填活動引致的塵埃排放、噪音及廢水排放。
2. 地政總署：土地管理	
《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)	清除在未撥用政府土地(不包括由其他政府部門管制及無須經正式撥地的政府土地)上非法傾倒的拆建物料(等同不合法佔用)。
3. 規劃署：規劃管制	
《城市規劃條例》(《城規條例》) (第 131 章)	對在鄉郊的發展審批地區內進行不符合法定圖則規定的違例堆填活動，採取執法行動。(在發展審批地區內的與保育有關地帶進行堆填活動，須由城市規劃委員會批出規劃許可。)

4. 食物環境衛生署(食環署)：環境衛生	
《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)	如某一特定私人土地因堆填或傾倒拆建物料造成衛生妨擾，或棄置物引致積水而導致蚊子滋生，會對負責人採取執法行動。
《公眾潔淨及防止妨擾規例》 (第 132BK 章)	對指明車輛的登記車主或租用人就拋垃圾罪行採取執法行動。
5. 屋宇署：建築批准	
《建築物條例》(第 123 章)	對未獲批准的建築工程採取執法行動。在私人土地上進行的建築工程(包括與堆填有關的建築工程)，須符合《建築物條例》的規定。
6. 漁農自然護理署(漁護署)：郊野公園的管理	
《郊野公園條例》(第 208 章)	對郊野公園內進行的非法傾倒廢物活動，採取執法行動。
7. 渠務署：防洪	
《土地排水條例》(第 446 章)	進入私人土地，清除對指定水道的雨水排放造成障礙的非法構築物，以防止洪泛。

註：多個政府部門(香港警務處、漁護署、環保署、食環署、房屋署、康樂及文化事務署、海事處)亦會引用《定額罰款(公眾地方潔淨罪行)條例》(第 570 章)打擊若干公眾地方潔淨罪行，包括亂拋垃圾及情況輕微的廢物棄置。

附件 2

非法棄置廢物的統計數字(涉及在政府土地上的拆建物料)

	二零一零年						二零一一年						二零一二年					
	環保署	地政總署	路政署	食環署	其他部門#	小計	環保署	地政總署	路政署	食環署	其他部門#	小計	環保署	地政總署	路政署	食環署	其他部門#	小計
<u>投訴</u>																		
收到的公眾投訴	1,710	1,052	1,843	1,511	37	6,153	1,614	1,192	2,095	1,355	31	6,287	1,580	1,279	2,712	1,102	26	6,699
<u>採取的行動</u>																		
發出的警告信	47	55	0	0	0	102	8	59	0	0	0	67	2	0	0	0	0	2
豎立屏障的宗數	不適用	4	0	0	2	6	不適用	18	0	0	0	18	不適用	21	0	2	1	24
豎立警告牌的宗數	不適用	80	0	6	14	100	不適用	94	0	3	6	103	不適用	47	0	23	1	71
<u>檢控</u>																		
檢控宗數 (以傳票方式)	35	0	0	5	0	40	24	0	0	63	0	87	32	0	0	14	1	47
發出定額罰款 通知書*	97	0	0	7	0	104	85	0	0	34	0	119	101	0	0	4	0	105

* 就涉及非法棄置小量建築廢物的個案而言，環保署及食環署的執法人員會向違法者發出定額罰款通知書(1,500 元)。

其他部門包括漁護署、屋宇署、土木工程拓展署、渠務署及民政事務總署。

私人土地堆填(涉及拆建物料)

	二零一零年					二零一一年					二零一二年				
	環保署	地政總署	規劃署	其他部門#	小計	環保署	地政總署	規劃署	其他部門#	小計	環保署	地政總署	規劃署	其他部門#	小計
<u>投訴</u>															
收到的公眾投訴	187	41	195	22	445	116	48	207	18	389	110	53	233	11	407
<u>採取的行動</u>															
發出的警告信	5	109	183	0	297	1	36	485	0	522	0	13	436	0	449
發出的強制執行／停止發展通知書	不適用	0	274	0	274	不適用	0	662	0	662	不適用	0	462	2	464
發出的恢復原狀／完成規定事項通知書	不適用	0	185	0	185	不適用	0	296	0	296	不適用	0	419	2	421
<u>檢控</u>															
檢控宗數(以傳票方式)	12	0	32	0	44	0	0	11	0	11	0	0	25	0	25

*其他部門包括屋宇署、土木工程拓展署、渠務署、食環署及民政事務總署。

**打擊非法棄置廢物小組委員會
在二零一一年遞交報告所涵蓋的餘下個案的撮要**

堆填地點	位置	早前的行動及發現	現況	行動
1. 新田洲頭丈量約份第 99 約	該處部分範圍劃作“自然保育區”，部分範圍劃作“其他指定用途”（“綜合發展和濕地改善地區”）。	當局在二零零八年底根據《城規條例》發出停止發展通知書，要求終止填土和填塘工程，其後在二零零八年底發出恢復原狀通知書。該處在二零一一年大致恢復原狀。在舊批私人農地上進行堆填活動並無違反契約條件。	當局其後在該處部分範圍發現新的堆填活動。在二零一二年發出強制執行通知書後，堆填活動已終止。其後當局發出新的恢復原狀通知書，而遵從期會在二零一三年三月屆滿。	定期監察
2. 南生圍丈量約份第 115 約	該處劃作“自然保育區”，所在位置全屬政府土地。	當局已完成清拆車輛通道的行動。天然河道及魚塘壘已在二零零九年恢復原來的闊度。 根據《廢物處置條例》被定罪。	當局最近在二零一三年視察，並無發現任何傾倒廢物／堆填活動，或在環境或衛生方面造成滋擾。	定期監察
3. 大嶼山貝澳鹹田舊村	該處部分範圍劃作“鄉村式發展”，部分範圍劃作“海岸保護區”，但先前並無納入發展審批地區圖。	沒有違反地契。由於獲得地段擁有人同意，亦無違反《廢物處置條例》。	當局最近在二零一三年視察，發現上址的情況未有明顯改變。堆填範圍沒有擴展，亦未發現在環境方面造成滋擾。	定期監察

堆填地點	位置	早前的行動及發現	現況	行動
4. 上水河上鄉	該處劃作“農地”	<p>當局亦在二零零九年及二零一零年根據《廢物處置條例》提出檢控。</p> <p>當局在二零零九年根據《建築物條例》就兩座僭建物發出清拆令。</p> <p>當局在二零零九年根據《城規條例》就違例堆填發出傳票。</p> <p>當局根據《城規條例》發出恢復原狀通知書。部分未有完成規定事項的通知書收件人在二零一零年年底被定罪及罰款。該處其後在二零一年恢復原狀。</p> <p>在舊批私人農地上進行堆填活動並無違反契約條件。</p>	<p>沒有明顯的山泥傾瀉危險。</p> <p>地政總署通知屋宇署，經進一步諮詢律政司後，並無理據根據香港法例第 28 章提出檢控。由於當局無法根據香港法例第 123 章及第 28 章提出聯合檢控，屋宇署現正檢討個案，以決定下一步行動。</p> <p>當局亦在二零一一年根據《土地(雜項條文)條例》發出通告，要求佔用人停止佔用政府土地。地政總署在二零一三年一月視察，發現上址的情況未有改變。</p>	跟進及監察
5. 元朗洪水橋	該處劃作“綠化地帶”	<p>當局在二零一一年根據《城規條例》發出強制執行通知書。</p> <p>違例發展已終止。</p> <p>當局根據《城規條例》向相關各方</p>	<p>該處已恢復原狀。就強制執行及恢復原狀通知書，在二零一二年九月已發出完成規定事項通知書。當局在二零一三</p>	定期監察

堆填地點	位置	早前的行動及發現	現況	行動
		發出恢復原狀通知書，要求把損毀的土地恢復原狀。未有完成規定事項的通知書收件人在二零一一年被法庭定罪及罰款。	年二月視察，發現上址已變回農田並且沒有發現堆填活動。	