

就打擊非法堆填及棄置拆建廢物的措施的意見

1983 年的生發案，政府輸掉了官司，引致農地可以作擺放物料(如泥頭)等的臨時用途。後來，政府雖然有嘗試修改城市規劃條例來阻止，卻成效有限。

土地對新界許多地主來說是發財的工具，透過傾倒泥頭賺取泥頭處理費，並可達致「先破壞，後建設」，爭取日後興建丁屋或做棕地作業等用途來獲取巨利。然而，政府部門對現時新界鄉郊胡亂倒泥的執法力度和阻嚇性不足，引致鄉郊規劃失當，環境生態農業盡毀，嚴重影響居民的生活和安全。

因此，本人有以下建議以解決非法傾倒泥頭的問題：

1. 修改《城市規劃條例》，允許規劃署為已覆蓋上分區計劃大綱圖的鄉郊地區和新市鎮的鄉郊地區覆蓋「發展審批地區圖」

一些鄉郊地方如俱高生態價值的貝澳和龍鼓灘，現時並沒有發展審批地區圖的覆蓋，使規劃署沒法在和法定圖則用途不符的地方執法，引致泥頭傾倒情況日漸嚴重。因此，修改城市規劃條例，允許規劃署為鄉郊地區覆蓋「發展審批地區圖」，包括現已覆蓋了「分區計劃大綱圖」的土地，賦予規劃署在鄉郊地區和新市鎮鄉郊地區執法的權力。

2. 設立公開、透明度高和定時更新的土地基線數據庫

規劃署執法時往往因缺乏土地的基線資料，如生境類型、地形、地面特徵等資料，而沒法在恢復原狀通知書上要求土地業權人把土地妥善地恢復。結果，許多受破壞的土地在執法和做完所謂的恢復原狀功夫後仍然泥頭處處。因此，透過雷達、遙感等測量技術和人手測量，設立公開和透明度高和定時更新的土地基線資料庫(註：以往立法會議員也曾建議政府設立類近的土地基線資料庫協助執法，但政府以資源不足為由拒絕)，有助規劃署向涉事的人士要求把受破壞的地點妥善地恢復原狀。尤其重要的是，地主若果真的需要把自己土地上的「全部」泥頭清走，他們便需要付出跟傾倒建築廢料而賺取的泥頭費同等，甚至更高的費用，這樣才能有助阻嚇地主不敢胡亂倒泥頭，否則，地主會選擇以小搏大，胡亂傾倒泥頭。

3. 訂立符合城市規劃精神的恢復原狀準則

根據城市規劃條例的第 23 條，規劃監督規定該人須在不早於該通知書送達後的 30 天期間的某日期前，將該土地恢復至緊接該發展審批地區生效前的狀況，或就獲送達該通知書的人而言屬較為有利而監督認為滿意的其他狀況。然而，規劃署不太重視鄉郊地方的生態農業保育，執法馬虎了事，在處理部分個案的恢復原狀的工作時，行使準則的依據並不清晰，令公眾覺得執法工作不一致，而當中「對有關人士較為有利」一項準則，甚至被批有偏袒涉案人士之嫌。

根據香港城市規劃的制度，規劃申請需要顧及多方面的影響，包括農業、漁業、環境生態等等，而城規會委員會就着以上各點去審核申請，以平衡各方面的需求。然而，當私人農地受到泥頭破壞時，規劃署便因為現時條例的不足，以及沒有一套妥善公開的恢復原狀準則，以致土地無法恢復到破壞前的狀態。因此，地主可以利用現時執法力度不足的情況，務求先破壞，後建設，減低土地的生態、農業等的價值，以求城規會日後批准他們的規劃申請。由此可見，執法工作不完善，絕對會影響香港有秩序的城市發展。而規劃署執法時，縱然有條例上的限制，也應盡量把受破壞的地方恢復至未受破壞前的情況，長遠更應該修改城規條例，明文訂明規劃監督可要求涉事人士把土地恢復至受破壞前的情況，以符合法定圖則的規劃意向，保育農地環境和生態等等。

4. 修訂廢物處置條例

政府雖已就加強打擊非法傾倒建築廢料修訂《廢物處置條例》，然而新界農地上傾倒建築廢料問題無改善跡象。現時的修訂，指任何人在私人土地上放置建築廢料前，必須根據《廢物處置條例》第 16 條 B 及 C 取得有效的許可，然而該有效許可只需取得私人土地上的所有地主的簽署。這次的修訂只是把環保署變做地主的信箱，地主簽字，便可不論該地的生態、環境、農業等的價值，把泥頭胡亂傾倒在私人土地上。

因此，在私人土地上擺放建築廢料上，廢物處置條例應修訂，並加入審批機制，由環保署和漁農署就環境、生態、農業和漁業等因素去把關。這個建議以往也曾由立法會議員提出，但政府聲稱規定在私人土地擺放建築廢物前須經環保署、漁護署等部門批准的建議，並不切實可行，因為此種授權會涉及環境保護以外的考

慮因素，因而會超越環保署的職權範圍。然而，貝澳的濕地在地主同意下，得到環保署的確認，建築廢物得以胡亂傾倒，具高生態價值的水牛濕地遭受破壞，反映環保署的說法毫無說服力。

5. 強制所有泥頭車安裝 GPS，並配以輔助設備，以助環保署執法

根據台灣的經驗，法例規劃所有運載拆建廢物的車輛都需安裝 GPS，而現時安裝的車輛多達八千多架以上。香港在應用 GPS 在泥頭車上的進度十分緩慢。在 2011 年 3 月，泥頭車司機協會曾於在 12 輛泥頭車安裝 GPS 系統，當時的評估指系統有助追蹤車輛及車隊管理，但未必可以有效監察超載或非法傾倒情況，而有關的 GPS 服務供應商須探討若干技術問題如防止裝置受干擾及記錄遭竄改，也要進一步研究如何令相關記錄可作為法庭上可接納的證據，從而配合檢控行動。這個計劃的內容，政府一早已知悉。另外，土木工程拓展署在 2015 年 10 月時亦展開了為期兩個月的試點計劃，在 2016 年也展開了第二輪，有更多泥頭車參與的試驗計劃。惟至今仍未向公眾和立法會交代研究報告。

根據和以往環保署官員的接觸，GPS 的定位記錄，不能直接作為法庭上檢控的證據，例如司機聲稱泥頭車只是在涉事地點停泊，並沒有進行傾倒行為，因此，GPS 只能作為環保署輔助搜証的工具，提供更多資訊給執法人員搜証。

若然政府希望強制安裝 GPS 在泥頭車上，應加入其他工具，如現時在車輛安裝的攝錄系統或泥頭車起斗感應器，以幫助環保署搜集更多有用的檢控證據。

6. 加強源頭管理，強制在所有私人工程上引入運載記錄制度，並將其電子化

政府現時應對非法傾倒的問題時，往往以末端處理的方式(如事後執法)應對。而其末端處理的成效亦十分有限。根據在尖鼻咀具科學價值地點或天水圍泥頭山這些廣受社會關注事件的經驗，罰款只有數萬至十多萬元，相比涉事人士因在私人土地上傾倒泥頭而賺取數百萬或數千萬的泥頭費，實在微不足道。縱使政府能完成破壞事後的檢控工作，其成效不但無法阻嚇涉事人士和地主，反而更鼓勵他們知法犯法。因此，應對非法傾倒，政府應從以往只側重末端處理的模式，改為更多在源頭上把關。

現時政府工務工程實施運載記錄制度，以監察建築廢料能妥善運往指定和合適的地點(如堆填區和填料區)傾倒。然而，香港私人發展商和承建商並不一定實施這個制度，業界往往稱這些私人工程的地盤如「無掩雞籠」，泥頭車一離開工地，便沒有人理會泥頭車是否非法處理建築廢料。過往便有新聞報導新鴻基地盤的泥頭胡亂傾倒在錦田圓山一帶的濕地，數個魚塘遭到填滿。

根據立法會環境事務委員會下的「打擊非法棄置廢物小組委員會」，在 2011 年發表報告，報告中政府除交代修訂法例的可行性外，也分析了多項管制措施的安排進度，當中包括擴大運載記錄制度至大型私人工程(業界定義的大型工程通常是一百萬以上的合約)。

運載記錄制度強制伸延至私人工程，業界亦曾有相關討論及工作，如建造業議會屬下的「環境、創新及技術專責委員會」會議上，曾同意在大型工程強制實行運載記錄制度不存在太大困難。2011 年起，建造業議會已制訂一套私人工程處置拆建物料運載記錄制度指引，反映針對大型私人工程的運載記錄制度已有一定的框架，對於建議一直無法實行，政府，尤其是環保署，一直無交代當中的困難之處。

運載記錄制度不是完美，過往也有實施相關制度的地盤出現泥頭違法傾倒的情況，像 2009 年上水河上鄉所違法傾倒的建築廢料便來自建築署在和合石墳地翻新的工程地盤，最後建築署的承辦商受到口頭和書面警告，而相關事項亦在承辦商的表现報告反映，作為日後評審該承建商競投政府工程時的參考。(相關網址 <http://www.info.gov.hk/gia/general/200910/28/P200910280143.htm>)因此，若要確保運載記錄制能在政府工務工程或私人工程切實執行，便需提高其阻嚇性，促使承辦商監察其外判出去的建築廢料處理工作，若果承辦商一旦沒有妥善監察建築廢料的處理，其表現報告的評分便需大幅下降，甚至在一定時間內不能投標政府的工程，而其監管地盤運作的工程監督亦需受到懲罰。這既符合污染者自付的原則和責任，也利用了市場的力量，促成良幣驅逐劣幣的營商環境。這也幫助了現時疲於奔命的執法部門，提高他們的執法質素。

另外，為了行政的方便和節省成本，環保署也應研究把運載記錄制度電子化，以提高資訊的透明度和即時的可達性，有助處方和承辦商監察建築廢料的處理。

7. 政府招標應考慮更多承辦商的環保表現，而環保署應協助政府部門和私人承辦商提高在工程上的環保表現

現時市面上，有不少由建築廢料或加其他物料混和而成的建築材料，如環保磚等，政府應加強推動環保建築材料的採用，在招標書上提高工務工程採用環保建築材料的比例，若有承建商能符合這個要求，其表現評分便會提高，亦有助承建商投標。這樣有助建築廢料的出路走向循環再造，而非在私人土地上堆填，也能促進循環物料的市場，帶動私人工程採用相關物料。而環保署應作為一個統籌的角色和各政府部門，甚至私人承建商積極聯繫和推動使用環保建材，並加緊開展相關的研究和試驗計劃，為建築廢料帶來新出路。

環保署應研究如何在工務地盤和私人地盤上，提高運用因工程產生的建築廢料，作為工程的建造材料的比例，在地盤上建立建築廢料的分類系統，減少建築廢料的產生。

8. 設立保育執法專責小組，並增加執法人手

設立跨部門的自然保育執法專責小組（包括主要的執法部門，如漁護署、環保署、地政署、規劃署和食環署），互相合作和監察所有違例發展的案件，並確保受破壞的地點已妥善恢復。政府亦應增加每個部門執法團隊的資源和人手，尤其是規劃署。

現時規劃署的人手僅有 68 人，卻面對龐大數目的個案投訴，導致執法的質素參差。根據長春社在劉皇發家族非法填五塘的經驗，規劃署聲稱縱然他們有權執法，但因為地段編號 82 和 89 的非法填塘發生於數年前，若果規劃署選擇執法，便需以此標準看待全港這些類似的個案，這將會導致工作量大增，而無足夠資源應付現時已堆積如山的個案。

由此可見，規劃署的人手已超過臨界點多時，人手不足，更會變相影響規劃署根據法例執法，加上建築廢物收費將在 2017 年 4 月 7 日上升，這將會導致承建商的判頭處理在填料區或堆填區處理的成本大增，增加他們把建築廢料傾倒在私人農地上，而地主也可賺取更高的泥頭費，因此，非法傾倒的問題將會變得十分嚴重，而規劃署也因人手不足的原故，而無法對違法事件執法，影響農地、生態環境、市民的生活質素和新界鄉郊的規劃等等，對社會造成莫大的衝擊。

9. 加強和市民合作

把規劃署曾執法的相關資料上載至法定規劃綜合網站²，讓市民不用到規劃署的查詢處，在家中也能獲取相關的資訊，這不但有助市民監察規劃署的工作，也方便市民適時向規劃署提供相關資料和減少規劃署處理重覆投拆的時間。

非法傾倒往往發生在新界鄉郊。政府應和鄉議局、鄉委會、村代表、非原居民和原居民組織加強聯繫，成立鄉郊監察隊，配合民間的力量，加強和加快執法的力度和速度。

梁德明上