

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)703/17-18(04)號文件

檔號：CB1/PL/EA

環境事務委員會

2018 年 3 月 26 日舉行的會議

立法會秘書處就非法堆填及棄置拆建廢物的管制 擬備的最新背景資料簡介

目的

本文件旨在就香港對非法堆填及棄置拆建廢物活動的管制提供最新背景資料，^{1 2}並概述立法會相關委員會之前討論有關事宜時，議員所提出的主要意見和關注。

背景

拆建廢物

2. 根據《廢物處置(建築廢物處置收費)規例》(第 354N 章)第 2 條的定義，扼要而言，建築廢物泛指建造工程所產生並已被扔棄的物質、物體或東西。大部分拆建廢物屬惰性物料，可作建築物料重用。政府的政策一向是鼓勵工程承辦商在工地把拆建物料篩選分類，以在適當工程項目中重用可再用的惰性物

¹ 堆填是指在土地上擺放或放置拆建廢物作為填料，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廢物。

² 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。

料。至於含有非惰性物料的混合拆建廢物，則只可在堆填區棄置。

建築廢物處置收費計劃

3. 政府自 2006 年起實施建築廢物處置收費計劃("收費計劃")，開徵處置收費，為拆建廢物產生者提供經濟誘因，鼓勵他們減廢和實踐篩選分類。現行處置收費如下：³

建築廢物 處置收費類別	收費 (每公噸)
堆填費	200 元
篩選分類費	175 元
公眾填料費	71 元

針對非法堆填及棄置拆建廢物活動的法定管制

4. 雖然棄置拆建廢物須根據收費計劃繳付法定收費，但一些逃避責任的人士試圖透過非法堆填及棄置廢物逃避繳費。要遏止非法堆填及棄置拆建廢物，可應用由不同政府部門執行的多項現行法例(**附錄 I**)。

5. 為了規管在私人土地擺放或傾卸拆建廢物的活動，環境保護署("環保署")已由 2014 年 8 月 4 日起根據《廢物處置條例》(第 354 章)推行預先通知機制。該機制規定，任何人須在擬擺放拆建廢物的日期前，先得到土地擁有人以指明表格給予的書面許可，並向環保署遞交該書面許可。環保署在收到書面許可後，會把擬議擺放拆建廢物的活動通知相關部門，讓相關部門按照各自的職權範圍採取跟進行動，以及確保擬議擺放拆建廢物的活動符合相關法例要求。《廢物處置條例》第 16A(1)條規定，如任何人在任何地方擺放廢物(包括拆建廢物)，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。

³ 憑藉於 2016 年 5 月 11 日提交立法會的《2016 年廢物處置(建築廢物處置收費)規例(修訂附表)公告》，處置收費自 2017 年 4 月 7 日起已上調至該等水平。按照現行安排，在離島廢物轉運站棄置拆建廢物，亦須繳付堆填費。其他廢物轉運站均不接收拆建廢物。

審計署署長第六十七號報告書

6. 審計署署長已完成就政府在管理棄置拆建物料方面的工作所進行的審查，相關結果於 2016 年 10 月 28 日在審計署署長第六十七號報告書("審計署署長報告書")發表。審計署署長報告書指出，環保署須與相關政府部門和其他持份者協調，以加強行動，減少送往堆填區處置的棄置拆建物料，並為安裝監察攝像機系統事宜制訂策略和推行方案，以防止和偵察非法傾卸拆建物料的活動。

7. 立法會政府帳目委員會("帳委會")已研究審計署署長報告書。⁴ 應帳委會要求，政府當局已就下述事宜提供書面回應：收費計劃收費水平的檢討、有關向違規人士提出檢控時所考慮的因素的指引、防止和偵察非法棄置活動的措施等。

申訴專員公署的調查

8. 申訴專員公署於 2016 年 11 月 16 日宣布，該署會就政府對私人土地傾倒建築廢物及堆填活動的規管展開主動調查，⁵ 並查找現時法例框架、制度和執行管制工作不足之處。申訴專員公署基於 2018 年 2 月 1 日公布的調查報告結果，向有關部門作出多項建議。有關建議載於**附錄II**。

打擊非法堆填及棄置拆建廢物活動的新措施或強化措施

跨部門協調機制

9. 環保署與 9 個相關政府部門協調舉行跨部門會議，就非法堆填及棄置廢物的個案交換情報和搜集資料。⁶ 環保署及各個部門亦每年檢討為打擊非法傾倒拆建廢物活動而採取的行動，並把非法堆填及棄置廢物的黑點清單上載至環保署網站，以便市民監察這些黑點。

⁴ 帳委會並無就審計署署長報告書中有關管理棄置拆建物料的事宜舉行任何公開聆訊。

⁵ 調查範圍包括該等部門在規管私人土地傾倒建築廢物及堆填活動方面的權責、機制和程序。申訴專員公署亦曾研究該等部門的執行管制工作情況和成效。

⁶ 9 個相關政府部門分別為漁農自然護理署、屋宇署、土木工程拓展署、渠務署、食物環境衛生署、路政署、民政事務總署、地政總署及規劃署。

在黑點安裝監察攝錄機系統

10. 環保署於 2015 年 8 月底至 2016 年 2 月期間，在全城清潔 2015 運動下推行試驗計劃，在 12 個非法傾倒拆建廢物的選定黑點安裝監察攝錄機。環保署已完成試驗計劃的全面檢討，得出的結論是在該等黑點安裝監察攝錄機普遍有助搜集資料，以識別利用廢物收集車輛傾倒廢物的違法者，並在該等黑點加強阻嚇作用。環保署正根據試驗計劃的經驗和結果，分階段於合適的黑點安裝監察攝錄機系統。

強制規定在拆建廢物收集車輛使用全球定位系統

11. 環保署亦正探討是否可在拆建廢物收集車輛採用全球定位系統，更有效地防止非法棄置拆建廢物。透過試驗計劃，當局已確立全球定位系統技術在科技上發展成熟，而市場上也有價格相宜的裝置。強制規定在拆建廢物收集車輛使用全球定位系統，可有助追蹤並記錄車輛的行蹤，繼而可遏止非法棄置拆建廢物和協助監察/調查。因應從試驗計劃所汲取的經驗，環保署正就規管制度擬訂具體運作細節，並會進一步諮詢業界。

採用運載記錄制度

12. 政府一直在工務工程項目實施運載記錄制度，記錄由工程產生的拆建廢物的運送行程，以助防止非法傾倒拆建廢物。環保署正與一些進行主要工程項目的公營機構商討，以推廣在這些項目中採用運載記錄制度。

議員提出的主要意見及關注

13. 環境事務委員會曾在 2013 年 2 月 25 日、2016 年 4 月 25 日及 2016 年 12 月 19 日舉行的會議上，討論打擊非法堆填及棄置拆建廢物活動的措施，並於 2017 年 3 月 3 日的特別會議上聽取公眾對有關事宜的意見。環境事務委員會在 2015 年 12 月 21 日的會議上討論政府當局增加處置拆建廢物的各項收費的建議時，亦提及相關事宜。立法會並於 2016 年 5 月成立小組委員會，研究相關的附屬法例。議員就此議題提出的主要意見及關注，綜述於下文各段。

為遏止非法堆填及棄置拆建廢物而施加的罰則

14. 議員促請政府當局考慮增加非法堆填及棄置拆建廢物的罰則，以加強阻嚇作用。他們亦促請環保署研究措施，協助法庭考慮並判處更高罰款。有關措施包括與其他相關政府部門分享透過監察攝錄機收集的證據，以便對此類活動採取法律行動，以及提出上訴，要求加重因非法傾倒拆建廢物而被定罪的人士的刑罰。

15. 政府當局認為現行罰則恰當，而相關政府部門會繼續探討可行措施，以加強執法成效。環保署會繼續就非法堆填對環境造成影響提供更多資料，讓法庭在參考後判處適當的刑罰。環保署亦會與其他相關政府部門分享透過監察攝錄機或其他來源收集的證據，以作執法用途，並會在適當時與律政司聯絡，研究是否適宜提出上訴，要求對被定罪者判處更重刑罰。

跨部門協調

16. 委員認為，現行規管非法堆填及棄置拆建廢物活動的制度涉及適用範圍跨越不同政府部門職權範圍的多項條例，削弱了執法能力。有關的部門可能只按本身的職權範圍採取行動，沒有齊心協力執法。政府當局強調，環保署一直協調 9 個相關政府部門打擊非法傾倒拆建廢物活動的工作。自從根據《廢物處置條例》實施預先通知機制後，政府當局能夠預先通知相關政府部門，讓該等部門可採取跟進行動，確保擬進行的擺放活動符合相關的法例要求。

私人土地上的堆填活動

17. 議員批評，由於私人土地上的堆填活動只要事先取得土地擁有人同意及通知環保署，便不屬違法，無須事先經相關政府部門(包括環保署)批准，因此法例或有漏洞。議員強調，政府當局應注重在土地擁有人的利益與公眾利益之間維持適當平衡，以及盡量減少土地保育與發展之間的衝突。

18. 政府當局解釋，規定在私人土地擺放拆建廢物前須經環保署批准的建議，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。政府當局亦指出，新界農地大多都是根據政府集體官契持有的，而官契並沒有就農地的用途施加任何限制。

規劃署的規管權力

19. 部分議員認為，《城市規劃條例》(第 131 章)似乎局限了規劃署在土地用途方面的規管權力，以致該權力只適用於發展審批地區圖(或其後為取代該等地區圖而制訂的任何分區計劃大綱圖)所涵蓋的地區。他們促請政府當局堵塞《城市規劃條例》的漏洞，將規劃署對違例堆填活動的規管範圍擴展至發展審批地區以外的地區。

20. 政府當局表示，《城市規劃條例》賦權規劃事務監督對新界鄉郊發展審批地區內的違例發展執行管制。如在發展審批地區內與自然保育有關的地帶(例如"具特殊科學價值地點"、"自然保育區"、"海岸保護區")、"綠化地帶"和"農業地帶"進行堆填活動，須事先取得城市規劃委員會的規劃許可。只有在有人未取得規劃許可而在新界鄉郊發展審批地區內的這些地帶進行違例堆填活動的情況下，規劃事務監督才可採取執行管制行動。透過劃定發展審批地區施加規劃管制時，政治當局有必要在自然保育與保障私人產權之間取得平衡。

公眾監察及偵測非法堆填活動

21. 部分議員促請政府當局全面檢討應提供多少土地資訊，方便公眾監察及偵測非法堆填活動。政府當局表示，地政總署負責操作土地信息系統，藉此管理全港數碼地圖及土地信息資料庫，從而支援各項土地行政職能。市民可透過互聯網上的地理資訊地圖，搜尋個別私人地段的大概位置和界線。地政總署亦負責管理涵蓋香港全境的航攝照片資料庫。市民可在地圖銷售櫃位或透過香港地圖服務網站購買這些航攝照片。若資源許可，地政總署亦可為相關政府部門提供攝影測量服務，以協助該等部門在各自的職權範圍內，監察和執法打擊懷疑或確認屬實的非法堆填個案。

立法會質詢

22. 在 2013 年 6 月 5 日、2014 年 12 月 3 日、2015 年 7 月 8 日及 2018 年 3 月 21 日的立法會會議上，蔣麗芸議員、葛珮帆議員、陳恒鑛議員及梁耀忠議員分別就拆建廢物的處置及打擊非法棄置拆建廢物的措施提出質詢。有關質詢及政府當局答覆的超連結載於**附錄 III**。

最新發展

23. 在 2018 年 3 月 26 日的會議上，政府當局會向環境事務委員會匯報打擊非法堆填及棄置拆建廢物活動的執法工作，以及制訂利便執法措施的最新進展。

相關文件

24. 相關文件一覽表載於**附錄 III**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2017 年 3 月 20 日

附錄 I

非法堆填及非法棄置廢物活動的法定管制

非法堆填及非法棄置廢物活動受不同的環境、土地管理、規劃、排水、公共衛生或郊野公園法例規管，並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非法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非法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)	管制非法堆填活動引致的塵埃排散、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(不包括因受其他政府部門管理而無須經正式撥地程序的政府土地)上因不合法佔用而非法傾倒的拆建廢物。
3. 規劃署：規劃管制	
《城市規劃條例》(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填土活動，採取執行管制行動。(在發展審批地區內主要與自然保育有關的地帶、"綠化地帶"和在"農業"地帶進行填土活動，須取得由城市規劃委員會批出的規劃許可。)

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廢物造成衛生妨擾，或擺放廢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亂拋垃圾罪行採取執法行動。
5. 屋宇署：斜坡安全	
《建築物條例》(第 123 章)	對因堆填活動引致私人土地上的危險斜坡採取執法行動。
6. 漁農自然護理署("漁護署")：郊野公園的管理	
《郊野公園及特別地區規例》(第 208A 章)	對郊野公園及特別地區內政府土地上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，以防止洪水泛濫。

註：多個政府部門(香港警務處、房屋署、康樂及文化事務署、海事處、漁護署、環保署及食環署)亦會引用《定額罰款(公眾地方潔淨及阻礙)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擺放。

[資料來源：根據立法會 [CB\(1\)295/16-17\(03\)](#)號文件附件 1 修訂而成]

**申訴專員公署基於
該署就政府對私人土地傾倒建築廢物及堆填活動的規管
進行主動調查所得結果作出的建議**

對環境保護署的建議：

- 調撥或增加資源，在有需要時，多些在辦公時間外，週末及假日巡查，加強執法；
- 制訂主動巡查的行動計劃，加強打擊非法傾倒廢物的活動；
- 更積極統籌其他部門，在有需要時，加強跨部門會議溝通及採取聯合執法行動；
- 加快研究強制建築廢物收集車輛使用全球衛星定位技術的具體運作細節，並從速推動落實修訂有關法例；

對規劃署的建議：

- 檢討執法程序，避免不必要的重複視察；對於拖延遵辦恢復原狀通知書的違例者，應果斷採取進一步的執法行動；
- 就性質嚴重的個案，向法庭反映問題的嚴重性，並要求加重刑罰，透過提高罰款以收阻嚇之效；及
- 檢討制訂恢復原狀通知書的考慮因素；在制訂通知書時，應就有生態/保育價值的地帶，盡量要求通知書收件人完全恢復土地的原狀，以達保育目的。

[資料來源：根據於 2018 年 2 月 1 日公布的申訴專員公署就政府對私人土地傾倒建築廢物及堆填活動的規管進行主動調查的報告摘要修訂而成]

附錄 III

非法堆填及棄置拆建廢物的管制

相關文件一覽表

會議日期	事項	文件
2013 年 2 月 25 日	環境事務委員會 會議	政府當局就打擊非法棄置拆建物料及非法堆填的措施提供的文件 (立法會 CB(1)569/12-13(06) 號文件) 立法會秘書處就在政府及私人土地擺放惰性拆建物料擬備的最新背景資料簡介 (立法會 CB(1)569/12-13(07) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1066/12-13 號文件)
2015 年 12 月 21 日	環境事務委員會 會議	政府當局就檢討建築廢物處置收費計劃提供的文件 (立法會 CB(1)299/15-16(04) 號文件) 立法會秘書處就減少建築廢物擬備的背景資料簡介 (立法會 CB(1)299/15-16(05) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)630/15-16 號文件)
2016 年 4 月 25 日	環境事務委員會 會議	政府當局就有關天水圍嘉湖山莊泥頭事件提供的文件 (立法會 CB(1)817/15-16(05) 號文件) 立法會秘書處就天水圍嘉湖山莊附近堆積泥頭及疑涉非法堆填的事宜擬備的背景資料簡介 (立法會 CB(1)817/15-16(06) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1005/15-16 號文件)

會議日期	事項	文件
2016 年 5 月 11 日	《2016 年廢物處置(建築廢物處置收費)規例(修訂附表)公告》提交至立法會會議	<p>立法會參考資料摘要 (檔案編號: EP CR 9/65/7)</p> <p>法律事務部報告 (立法會 LS52/15-16 號文件)</p> <p>小組委員會報告 (立法會 CB(1)1039/15-16 號文件)</p>
2016 年 12 月 19 日	環境事務委員會 會議	<p>政府當局就打擊非法堆填及非法棄置拆建廢物的工作提供的文件 (立法會 CB(1)295/16-17(03) 號文件)</p> <p>政府當局就打擊非法堆填及非法棄置拆建廢物的工作提供的回應 (立法會 CB(1)573/16-17(02) 號文件)</p> <p>立法會秘書處就非法堆填及棄置拆建廢物的管制擬備的背景資料簡介 (立法會 CB(1)295/16-17(04) 號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(1)504/16-17 號文件)</p>
2017 年 1 月 23 日	環境事務委員會 政策簡報會	政府當局就 2017 年施政報告——環境局的政策措施：環境保護提供的文件 (立法會 CB(1)451/16-17(01) 號文件)
----	由政府帳目委員會考慮	<p>2017 年 2 月 15 日提交的政府帳目委員會第六十七號報告書</p> <p>第 4 章 "管理棄置拆建物料"</p>
2017 年 3 月 3 日	環境事務委員會 特別會議	<p>政府當局就打擊非法堆填及非法棄置拆建廢物的工作提供的文件 (立法會 CB(1)295/16-17(03) 號文件)</p> <p>政府當局就打擊非法堆填及棄置拆建廢物的措施提供的回應 (立法會 CB(1)1027/16-17(02) 號文件)</p>

會議日期	事項	文件
		<p>立法會秘書處就非法堆填及棄置拆建廢物的管制擬備的最新背景資料簡介 (立法會 CB(1)622/16-17(01)號文件)</p> <p>特別會議紀要 (立法會 CB(1)1122/16-17 號文件)</p>

相關立法會質詢的超連結：

日期	立法會質詢
2013年6月5日	有關蔣麗芸議員所提立法會質詢(書面)的 新聞公報
2014年12月3日	有關葛珮帆議員所提立法會質詢(書面)的 新聞公報
2015年7月8日	有關陳恒鑽議員所提立法會質詢(書面)的 新聞公報
2018年3月21日	有關梁耀忠議員所提立法會質詢(書面)的 新聞公報

立法會議員就此議題發出的函件及政府當局的回應：

函件日期	函件
2016年3月8日	<p>李卓人議員要求環境事務委員會討論天水圍懷疑非法棄置建築廢物及非法堆填活動所引起事宜的函件(只備中文本) (立法會 CB(1)670/15-16(01)號文件)</p> <p>政府當局的書面回應 (立法會 CB(1)723/15-16(01)號文件)</p>
2016年3月9日	<p>梁志祥議員要求發展事務委員會討論涉嫌非法傾卸泥頭所引起事宜的函件(只備中文本) (立法會 CB(1)672/15-16(01)號文件)</p> <p>政府當局的書面回應 (立法會 CB(1)725/15-16(01)號文件)</p>

函件日期	函件
2016年 3月30日	<p>郭家麒議員、馮檢基議員、張超雄議員、梁家傑議員、楊岳橋議員及郭榮鏗議員要求發展事務委員會舉行事務委員會聯席會議討論與新界非法傾卸泥頭有關的事宜的聯署函件(只備中文本)</p> <p>(立法會 CB(1)769/15-16(01)號文件)</p>
2016年 4月22日	<p>陳家洛議員就后海灣濕地及附近一帶非法堆填活動發出的函件(只備中文本)</p> <p>(立法會 CB(1)839/15-16(01)號文件)</p> <p>政府當局的書面回應</p> <p>(立法會 CB(1)948/15-16(01)號文件)</p> <p>梁志祥議員就有關天水圍嘉湖山莊附近堆積泥頭的事宜發出的函件(跟進文件)(只備中文本)</p> <p>(立法會 CB(1)847/15-16(01)號文件)</p>

相關文件的超連結：

機構	文件
審計署	<p>2016年10月28日發表的審計署署長第六十七號報告書</p> <p>第4章 "管理棄置拆建物料"</p>
香港申訴專員公署	<p>2016年11月16日就"申訴專員邀請公眾就政府對私人土地堆填及傾倒廢物活動的規管提供資料及意見"發出的新聞稿</p>
香港申訴專員公署	<p>有關政府對私人土地傾倒建築廢物及堆填活動的規管的主動調查報告(只備中文本)</p> <p>報告摘要</p>