

政府对私人土地倾倒建筑废物及堆填活动的规管 主动调查报告摘要

引言

近年，在新界乡郊的私人土地倾倒建筑废物（即：建造工程所产生并已被扔弃的物质、物体或东西）或进行堆填活动时时有发生，引起公众对环境卫生、土地用途及保育等问题的关注。有意见质疑有关活动违法，或有人藉着填土改变土地用途，「先破坏、后发展」。基于公众对上述问题日益关注，申诉专员进行了这项主动调查。

本署调查所得

2. 处置建筑废物和堆填这两类活动在城市发展无疑是有其需要，但必须在符合相关法例及对环境不会造成负面影响的情况下进行，而相关政府部门对该些活动严格规管是至为重要。

3. 在私人土地倾倒建筑废物或堆填活动，主要分别由环境保护署（「环保署」）及规划署按相关法例进行规管及执法。

环保署的巡查可安排得更周全及更主动

4. 对于在私人土地非法倾倒建筑废物的活动，环保署可按《废物处置条例》（「《废置条例》」）执法。根据《废置条例》，若要摆放建筑废物，土地的全体拥有人须签署「指明表格」以示许可，并在拟开始摆放活动的日期的最少 21 天前，提交环保署署长认收，否则活动属于违法。若发现倾倒建筑废物或堆填活动引起环境污染问题，该署亦可按其他环保条例执法。

5. 根据环保署所提供的数据，在二〇一六年一月至二〇一七年十月期间，该署的巡查基本上绝大部分（93.8%）是在平日的办公时间进行。在周末、假日及非办公时间巡查的次数只占巡查总数约百分之六（6.2%）。而在二〇一六年一月至二〇一七年十月的 22 个月，检控个案共只有 18 宗，平均每月不足 1 宗。环保署表示，非法倾倒建筑废物的活动，散布在偏远地方及不定时进行，并没有特定的高峰期及规律。根据该署多年经验所得，绝大部分非法倾倒废物活动在该署首次巡查及其后的跟进巡查时已停止，逃避

了该署执法人员的堵截。因此，该署认为，在周末、假日及非办公时间巡查的需要不大。虽则如此，该署亦并非没有根据举报人所提供的资料在周末、假日及晚上进行巡查。此外，该署曾于二〇一七年两次主动在周末进行巡查。

6. 至于检控数字偏低，环保署解释，主要原因是该署在巡查时，非法倾倒建筑废物的活动往往已经停止，该署未能当场截获及确定涉案人士，以致未能提出检控。

7. 环保署的巡查侧重在平日（星期一至五）的办公时间进行。有市民指出：违规者只要在周末、假日或任何非办公时间进行非法倾倒建筑废物的活动，便可轻易避开该署的巡查；在这样的情况下，该署自然难以截获涉案人士，更遑论有足够证据提出检控。环保署的回应是：以该署经验所得，绝大部分非法倾倒废物活动在该署首次巡查及其后的跟进巡查时已停止，该署未能当场截获及确定涉案人士。本署认为，正因如此，该署便更应参考市民的意见，多些在周末、假日及其他非办公时间巡查，以增加成功执法的机会。环保署在巡查方面实可做得更周全，以免违规者可利用漏洞逃避该署的执法。

8. 此外，二〇〇九年的环境局通函订明，政府部门应采取主动，定期到新界乡郊土地及各个黑点巡查，以找出非法或未获授权进行的倾倒建筑废物或堆填活动。然而，环保署作为主要执法部门之一，多年来都未有制订主动巡查的行动计划，往往只是在接获举报及其他部门转介，或在传媒报道事件后，才展开行动。环保署曾于二〇一七年作出两次主动巡查，本署期望该署日后会尽可能作更多主动巡查。

就全球卫星定位系统的应用当局已研究经年，环保署仍未能落实使用

9. 环保署一直在探讨是否可以使用全球卫星定位系统，以更有效地防止非法弃置建筑废物。二〇一五年十月，当局就强制建筑废物收集车辆使用定位技术一事推行了试验计划。试验计划的初步结果显示，定位技术的科技发展成熟。环保署表示，除了技术问题外，业界亦或会关注私隐问题、循规成本及其他运作问题；若要强制建筑废物收集车辆使用定位技术，便必须先修订《废置条例》。环保署会就规管架构拟订具体运作细节，并会进一步咨询业界及跟进相关的法律问题。

10. 既然全球卫星定位已是发展成熟和普及的科技，而且当局就使用有关科技以协助规管在私人土地倾倒建筑废物已研究经年，本署认为，环保署作为执行《废置条例》的部门，应更积极推动落实有关的法例修改。

环保署对公众所关注的环保问题之回应

11. 有不少人关注倾倒建筑废物活动所可能引起的环保问题。他们认为，环保署在认收「指明表格」前应评估倾倒建筑废物活动对环境的影响；若评估结果显示摆放建筑废物会破坏环境，该署便应拒绝认收该表格。

12. 环保署回应指：《废置条例》并没有赋权该署在决定是否认收「指明表格」时，考虑该条例以外的其他因素。况且，政府必须尊重土地拥有人或合法占用人在其私人土地的合法使用权；除非该拥有人或合法占用人在其私人土地上进行的倾倒建筑废物活动，是违反了法规或影响周边环境及人士，否则政府并无法理基础干预其合法活动。环保署认为，该署作为执法机构，在处理认收「指明表格」事宜时，不应亦不可为土地拥有人就其倾倒建筑废物活动进行环境评估。尽管如此，在收到「指明表格」后，该署一般会派员到场视察，记录事涉土地当时的状况，以供未来监察之用。如在视察时发现拟摆放建筑废物的活动可能会引致环境污染（例如污染河道），该署会建议申请人采取预防措施。

规划署执行「恢复原状通知书」耗时过长

13. 对于在私人土地进行的堆填活动，规划署可按《城市规划条例》（「《城规条例》」）作出调查，若涉及违例发展，该署可采取管制及检控行动。根据《城规条例》，该署署长可发出「恢复原状通知书」，规定「通知书」收件人须在指定日期前，将事涉土地恢复至紧接该「发展审批地区图」或「中期发展审批地区图」（如有）生效前的状况，或就收件人而言属较为有利而署长认为满意的其他状况。

14. 在二〇〇六年一月至二〇一七年十月期间，规划署共就 851 宗个案发出了「恢复原状通知书」，当中有 66 宗（8%）个案是于「恢复原状通知书」三个月限期届满即获遵办，其余有 588 宗（69%）个案是于「恢复原状通知书」期限届满之后三年内获该署发出「完成规定事项通知书」。规划署解释，在 851 宗个案总数之中，约五成的个案（413 宗）是在该署发出「恢复原状通知书」

后十二个月内获发「完成规定事项通知书」。该署认为，在「恢复原状通知书」三个月期限届满之后，该署需时九个月进行调查及处理相关工序达致发出「完成规定事项通知书」，那大致上是合理的。

15. 本署留意到，规划署发出「恢复原状通知书」，通常只是要求收件人移除剩余物、填土物，及 / 或种草。虽云有些个案所涉及的土地面积大及地势不平，但整体而言，「通知书」的要求一般并不复杂。惟资料显示，只有百分之八的个案能在三个月限期内完成恢复土地原状；其余个案，规划署须耗用资源重复视察，长时间跟进。

16. 「恢复原状通知书」其实要求收件人在三个月内恢复土地原状，而规划署在跟进时，却往往在三个月期限届满之后九个月或以上才能发出「完成规定事项通知书」，有收件人更长达三年或以上仍未完全遵办「恢复原状通知书」的要求。本署认为，规划署执行「恢复原状通知书」的过程显然是耗时过长，令被破坏的土地迟迟未能恢复原状。该署执法行动缓慢，对为谋取利益而罔顾法纪者造成了很大诱因。当愈来愈多违例者拖延作出纠正行动，该署累积的个案便会愈多，其执法时间便会愈长，令问题更难以驾驭。

规划署检控行动欠阻吓作用

17. 规划署告知本署，该署辖下负责执管行动的「中央执行管制及检控组」，在二〇一六年一月至二〇一七年十月间已共增加了 10 名职员，以加强执管行动，令致成效有所改善。就未有遵从「恢复原状通知书」的个案，规划署在二〇〇六年一月至二〇一七年十月约 12 年期间在 155 宗检控之中共就 136 宗检控成功。每宗个案皆判处罚款；罚款金额由 4,000 元至 370,000 元不等；平均 45,000 元。规划署有向法庭提供相关资料，包括过去同类个案的罚款数字及被告人的定罪记录，让法庭作判刑参考。在规划署加强执管行动后，于二〇一六年一月至二〇一七年十月期间，成功检控的个案共 47 宗，每宗个案平均罚款增加至 63,000 元。

18. 该署所提供的数字显示，在二〇〇六年一月至二〇一七年十月约 12 年期间，每年平均成功检控的个案仅得 11 宗，每宗平均罚款额亦仅为 45,000 元。虽然于二〇一六一月至二〇一七年十月的检控个案及平均罚款额有所增加，但该署检控行动的阻吓力是否足够，仍是疑问。

规划署就填塘个案仅要求违规者种草的问题

19. 有些人关注渔塘被填平的个案对生态环境所带来的影响。他们认为，规划署理应要求违规填塘者把有关土地恢复至渔塘的状况。规划署解释，该署每当制订「恢复原状通知书」中对收件人的要求时，均会考虑个别个案的实际情况及不同因素，包括事涉土地用途地带的规划意向、事涉土地在发生违例发展前及其最新状况以及对整体环境的影响、公众安全问题，如水浸、山泥倾泻等风险；因此，该署在制订「恢复原状通知书」时，未必会规定所有原先为渔塘的土地都恢复至渔塘的状况。

20. 在二〇一三年一月至二〇一七年十月期间，规划署共就 46 宗涉及填塘的个案发出了「恢复原状通知书」。当中在 43 宗个案的「通知书」上，规划署注明收件人须移除渔塘范围内的堆填物，以恢复渔塘状况。就其余 3 宗规划署没有在「通知书」上注明须恢复渔塘状况的个案，该署只要求收件人移走土地上的剩余物，以及在土地上种草，以美化受破坏的土地。该署解释，其实已考虑了事涉土地在违例发展前的现场环境状况及土地用途地带的规划意向。该署已根据《城规条例》考虑个别个案的因素而拟订「恢复原状通知书」的要求，属对收件人较有利而署长认为满意的状况。

21. 本署留意到，根据《城规条例》，在有生态 / 保育价值的地带内进行填土 / 填塘工程，须取得城市规划委员会（「城规会」）的规划许可，否则规划署可采取执法行动。就填塘个案而言，相比恢复渔塘的状况，种草往往对「恢复原状通知书」收件人是较为有利及容易办理。然而，种草显然并不等同恢复渔塘的状况。渔塘本身有其生态价值，种草而不恢复渔塘状况，会使渔塘的数目渐渐减少，渔塘的生态环境逐渐消失。本署认为，保护有生态 / 保育价值的地带免受非法堆填活动破坏，是非常重要的考虑因素；规划署在制订「恢复原状通知书」时，应更审慎衡量「通知书」的要求是否真正达致保育生态环境的目的和该署认为满意的状况，把比重多放于保护自然生态环境，避免向「通知书」收件人的利益倾斜。以渔塘为例，除非「通知书」收件人有合理理由不能恢复渔塘原状，否则该署不应因种草有利于收件人，便降低要求，让违例者种草代替恢复渔塘。

规划署对「先破坏、后发展」问题之回应

22. 就「先破坏、后发展」问题，规划署表示，为保护乡郊及天然环境，城规会早于二〇一一年已决定采取适当措施以阻吓该类行为。凡涉及违例发展的土地之规划许可申请，当局皆会先进行调查。如证实有违例发展，城规会会按未经破坏时的土地状态去审议该项规划申请。如规划署就涉及规划申请的土地已进行执管行动，以及已根据《城规条例》发出「恢复原状通知书」，城规会则会根据「通知书」所规定的土地复修后的状况考虑该项申请。城规会透过上述措施防止有人在破坏土地用途后，向该会申请改划土地用途作发展之用。

跨部门协调可更积极

23. 根据二〇〇九年的环境局通函，环保署在有需要时会与相关部门进行跨部门会议，以监察全港的非法或未获授权的倾倒建筑废物及堆填活动；并会就备受公众关注的特别个案召开特别紧急会议，以安排所需的联合行动。二〇〇九年至二〇一六年期间，跨部门会议约每年举行一次。因应公众近年对倾倒建筑废物及堆填活动的关注，自二〇一七年，环保署所统筹的跨部门会议增至每年两次。

24. 本署留意到，直至二〇一六年，跨部门会议只是每年举行约一次。犹幸环保署已因应公众近年对相关非法活动的关注，把跨部门会议由二〇一七年起增加至每年两次。本署期望，环保署会继续加强跨部门沟通，以及在有需要时统筹联合执法行动，以提升执法成功率。

「嘉湖山丘」个案

25. 本署藉这项主动调查检视了一宗公众非常关注的涉嫌违例发展及非法倾倒泥头事件。

26. 二〇一六年初，传媒广泛报道，指有人在水围嘉湖山庄东面一幅私人土地（「土地 A」）涉嫌违例发展及非法倾倒泥头，形成了泥头山（俗称「嘉湖山丘」）。传媒并质疑当局没有采取执法行动。

27. 规划署解释，「土地 A」位处「屏山发展审批地区」。「屏山发展审批地区草图」在一九九三年六月刊宪。地政总署于刊宪翌

日所拍的航摄照片显示，「土地 A」当时已经用作露天存放泥沙用途。规划署表示，相比起一九九三年六月时的情况，「土地 A」在二〇一六年三月所堆放的泥沙之最大面积及最高高度，并无明显增加。「土地 A」用作存放泥沙用途属《城规条例》下的「现有用途」，因此并不构成违例发展。然而，该署在「嘉湖山丘」周边的私人土地（统称「周边私人土地」）发现有违例填土工程。该署已根据《城规条例》，就「周边私人土地」的违例情况采取执法行动，包括发出「恢复原状通知书」，要求有关人士移走填土物及在土地上种草。另外，就两宗个案的收件人因未有按「强制执行通知书」的规定中止违例填土工程，该署已采取检控行动。两宗个案皆罪名成立，有关人士被判罚款共 120,000 元。

28. 环保署则指称，该署已按环境局通函协调相关部门多次召开跨部门会议跟进「嘉湖山丘」的个案。该署于二〇一六年初视察时，发现「土地 A」正在进行挖土工程，露出大量泥石。由于工程负责人并没有按《空气污染管制（建筑工程尘埃）规例》的要求采取措施防止散发尘埃，环保署已向工程负责人提出检控 9 宗检控，有关人士被罚款共 37,000 元。此外，该署发现「土地 A」是可用作存放泥沙的沙仓，而且存放泥沙的活动已获土地全体拥有人许可，所以在该土地倾倒泥沙并没有触犯《废置条例》。至于有人在「周边私人土地」摆放建筑废物，环保署发现，有关活动并未获得该些地段的拥有人给予有效许可。该署遂已按《废置条例》采取执法行动，并共提出了 6 宗检控。所有个案皆罪名成立，有关人士被罚款 10,000 元至 50,000 元。

29. 综合上文所述，就「嘉湖山丘」个案中的涉嫌违规事项，规划署及环保署的跟进结果如下：

涉嫌违规事项	执法部门	结果
「土地 A」违规倾倒建筑废物及填土	规划署	「土地 A」用作存放泥沙属《城规条例》下的「现有用途」，不构成违例发展
	环保署	「土地 A」是可用作存放泥沙的沙仓，而且存放泥沙的活动获土地全体拥有人许可，并没有触犯《废置条例》

涉嫌违规事项	执法部门	结果
「周边私人土地」有违例填土工程，违反《城规条例》	规划署	2宗检控， 罚款共120,000元
「土地 A」进行的挖土工程，没有采取措施防止散发尘埃，违反《空气污染管制（建筑工程尘埃）规例》	环保署	9宗检控， 罚款共37,000元
在「周边私人土地」摆放的建筑废物，并没有获地段拥有人的有效许可，违反《废置条例》	环保署	6宗检控， 罚款10,000元至50,000元

30. 由此可见，就个案中的涉嫌违规事项，规划署及环保署实有因应情况，按各自的职权作出跟进。

31. 虽则如此，据传媒报道，「土地 A」及「周边私人土地」的发展状况仍不断有变，事件持续备受公众关注。本署在二〇一六年九月处理某宗涉及「嘉湖山丘」的投诉个案时，已敦促规划署及环保署继续密切跟进事情；若取得足够证据，便务须果断地对违例者采取执法行动，以彰法纪。

本署的建议

32. 基于以上的分析，申诉专员对环保署及规划署有以下建议：

环保署

- (1) 调拨或增加资源，在有需要时，多些在办公时间外，周末及假日巡查，加强执法；
- (2) 制订主动巡查的行动计划，加强打击非法倾倒废物的活动；
- (3) 更积极统筹其他部门，在有需要时，加强跨部门会议沟通及采取联合执法行动；

- (4) 加快研究强制建筑废物收集车辆使用全球卫星定位技术的具体运作细节，并从速推动落实修订有关法例；

规划署

- (5) 检讨执法程序，避免不必要的重复视察；对于拖延遵办「恢复原状通知书」的违例者，应果断采取进一步的执法行动；
- (6) 就性质严重的个案，向法庭反映问题的严重性，并要求加重刑罚，透过提高罚款以收阻吓之效；
- (7) 检讨制订「恢复原状通知书」的考虑因素；在制订「通知书」时，应就有生态 / 保育价值的地带，尽量要求「通知书」收件人完全恢复土地的原状，以达保育目的。

申诉专员公署

二〇一八年一月