

# 政府對私人土地傾倒建築廢物及堆填活動的規管 主動調查報告摘要

## 引言

近年，在新界鄉郊的私人土地傾倒建築廢物（即：建造工程所產生並已被扔棄的物質、物體或東西）或進行堆填活動時有發生，引起公眾對環境衛生、土地用途及保育等問題的關注。有意見質疑有關活動違法，或有人藉着填土改變土地用途，「先破壞、後發展」。基於公眾對上述問題日益關注，申訴專員進行了這項主動調查。

## 本署調查所得

2. 處置建築廢物和堆填這兩類活動在城市發展無疑是有其需要，但必須在符合相關法例及對環境不會造成負面影響的情況下進行，而相關政府部門對該些活動嚴格規管是至為重要。

3. 在私人土地傾倒建築廢物或堆填活動，主要分別由環境保護署（「環保署」）及規劃署按相關法例進行規管及執法。

### **環保署的巡查可安排得更周全及更主動**

4. 對於在私人土地非法傾倒建築廢物的活動，環保署可按《廢物處置條例》（「《廢置條例》」）執法。根據《廢置條例》，若要擺放建築廢物，土地的全體擁有人須簽署「指明表格」以示許可，並在擬開始擺放活動的日期的最少 21 天前，提交環保署署長認收，否則活動屬於違法。若發現傾倒建築廢物或堆填活動引起環境污染問題，該署亦可按其他環保條例執法。

5. 根據環保署所提供的數據，在二〇一六年一月至二〇一七年十月期間，該署的巡查基本上絕大部分（93.8%）是在平日的辦公時間進行。在週末、假日及非辦公時間巡查的次數只佔巡查總數約百分之六（6.2%）。而在二〇一六年一月至二〇一七年十月的 22 個月，檢控個案共只有 18 宗，平均每月不足 1 宗。環保署表示，非法傾倒建築廢物的活動，散佈在偏遠地方及不定時進行，並沒有特定的高峰期及規律。根據該署多年經驗所得，絕大部分非法傾倒廢物活動在該署首次巡查及其後的跟進巡查時已停止，逃避

了該署執法人員的堵截。因此，該署認為，在週末、假日及非辦公時間巡查的需要不大。雖則如此，該署亦並非沒有根據舉報人所提供的資料在週末、假日及晚上進行巡查。此外，該署曾於二〇一七年兩次主動在週末進行巡查。

6. 至於檢控數字偏低，環保署解釋，主要原因是該署在巡查時，非法傾倒建築廢物的活動往往已經停止，該署未能當場截獲及確定涉案人士，以致未能提出檢控。

7. 環保署的巡查側重在平日（星期一至五）的辦公時間進行。有市民指出：違規者只要在週末、假日或任何非辦公時間進行非法傾倒建築廢物的活動，便可輕易避開該署的巡查；在這樣的情況下，該署自然難以截獲涉案人士，更遑論有足夠證據提出檢控。環保署的回應是：以該署經驗所得，絕大部分非法傾倒廢物活動在該署首次巡查及其後的跟進巡查時已停止，該署未能當場截獲及確定涉案人士。本署認為，正因如此，該署便更應參考市民的意見，多些在週末、假日及其他非辦公時間巡查，以增加成功執法的機會。環保署在巡查方面實可做得更周全，以免違規者可利用漏洞逃避該署的執法。

8. 此外，二〇〇九年的環境局通函訂明，政府部門應採取主動，定期到新界鄉郊土地及各個黑點巡查，以找出非法或未獲授權進行的傾倒建築廢物或堆填活動。然而，環保署作為主要執法部門之一，多年來都未有制訂主動巡查的行動計劃，往往只是在接獲舉報及其他部門轉介，或在傳媒報道事件後，才展開行動。環保署曾於二〇一七年作出兩次主動巡查，本署期望該署日後會盡可能作更多主動巡查。

### ***就全球衛星定位系統的應用當局已研究經年，環保署仍未能落實使用***

9. 環保署一直在探討是否可以使用全球衛星定位系統，以更有效地防止非法棄置建築廢物。二〇一五年十月，當局就強制建築廢物收集車輛使用定位技術一事推行了試驗計劃。試驗計劃的初步結果顯示，定位技術的科技發展成熟。環保署表示，除了技術問題外，業界亦或會關注私隱問題、循規成本及其他運作問題；若要強制建築廢物收集車輛使用定位技術，便必須先修訂《廢置條例》。環保署會就規管架構擬訂具體運作細節，並會進一步諮詢業界及跟進相關的法律問題。

10. 既然全球衛星定位已是發展成熟和普及的科技，而且當局就使用有關科技以協助規管在私人土地傾倒建築廢物已研究經年，本署認為，環保署作為執行《廢置條例》的部門，應更積極推動落實有關的法例修改。

### **環保署對公眾所關注的環保問題之回應**

11. 有不少人關注傾倒建築廢物活動所可能引起的環保問題。他們認為，環保署在認收「指明表格」前應評估傾倒建築廢物活動對環境的影響；若評估結果顯示擺放建築廢物會破壞環境，該署便應拒絕認收該表格。

12. 環保署回應指：《廢置條例》並沒有賦權該署在決定是否認收「指明表格」時，考慮該條例以外的其他因素。況且，政府必須尊重土地擁有人或合法佔用人在其私人土地的合法使用權；除非該擁有人或合法佔用人在其私人土地上進行的傾倒建築廢物活動，是違反了法規或影響周邊環境及人士，否則政府並無法理基礎干預其合法活動。環保署認為，該署作為執法機構，在處理認收「指明表格」事宜時，不應亦不可為土地擁有人就其傾倒建築廢物活動進行環境評估。儘管如此，在收到「指明表格」後，該署一般會派員到場視察，記錄事涉土地當時的狀況，以供未來監察之用。如在視察時發現擬擺放建築廢物的活動可能會引致環境污染（例如污染河道），該署會建議申請人採取預防措施。

### **規劃署執行「恢復原狀通知書」耗時過長**

13. 對於在私人土地進行的堆填活動，規劃署可按《城市規劃條例》（「《城規條例》」）作出調查，若涉及違例發展，該署可採取管制及檢控行動。根據《城規條例》，該署署長可發出「恢復原狀通知書」，規定「通知書」收件人須在指定日期前，將事涉土地恢復至緊接該「發展審批地區圖」或「中期發展審批地區圖」（如有）生效前的狀況，或就收件人而言屬較為有利而署長認為滿意的其他狀況。

14. 在二〇〇六年一月至二〇一七年十月期間，規劃署共就 851 宗個案發出了「恢復原狀通知書」，當中有 66 宗（8%）個案是於「恢復原狀通知書」三個月限期屆滿即獲遵辦，其餘有 588 宗（69%）個案是於「恢復原狀通知書」期限屆滿之後三年內獲該署發出「完成規定事項通知書」。規劃署解釋，在 851 宗個案總數之中，約五成的個案（413 宗）是在該署發出「恢復原狀通知書」

後十二個月內獲發「完成規定事項通知書」。該署認為，在「恢復原狀通知書」三個月期限屆滿之後，該署需時九個月進行調查及處理相關工序達致發出「完成規定事項通知書」，那大致上是合理的。

15. 本署留意到，規劃署發出「恢復原狀通知書」，通常只是要求收件人移除剩餘物、填土物，及／或種草。雖云有些個案所涉及的土地面積大及地勢不平，但整體而言，「通知書」的要求一般並不複雜。惟資料顯示，只有百分之八的個案能在三個月限期內完成恢復土地原狀；其餘個案，規劃署須耗用資源重複視察，長時間跟進。

16. 「恢復原狀通知書」其實要求收件人在三個月內恢復土地原狀，而規劃署在跟進時，卻往往在三個月期限屆滿之後九個月或以上才能發出「完成規定事項通知書」，有收件人更長達三年或以上仍未完全遵辦「恢復原狀通知書」的要求。本署認為，規劃署執行「恢復原狀通知書」的過程顯然是耗時過長，令被破壞的土地遲遲未能恢復原狀。該署執法行動緩慢，對為謀取利益而罔顧法紀者造成了很大誘因。當愈來愈多違例者拖延作出糾正行動，該署累積的個案便會愈多，其執法時間便會愈長，令問題更難以駕馭。

### **規劃署檢控行動欠阻嚇作用**

17. 規劃署告知本署，該署轄下負責執管行動的「中央執行管制及檢控組」，在二〇一六年一月至二〇一七年十月間已共增加了10名職員，以加強執管行動，令致成效有所改善。就未有遵從「恢復原狀通知書」的個案，規劃署在二〇〇六年一月至二〇一七年十月約12年期間在155宗檢控之中共就136宗檢控成功。每宗個案皆判處罰款；罰款金額由4,000元至370,000元不等；平均45,000元。規劃署有向法庭提供相關資料，包括過去同類個案的罰款數字及被告人的定罪記錄，讓法庭作判刑參考。在規劃署加強執管行動後，於二〇一六年一月至二〇一七年十月期間，成功檢控的個案共47宗，每宗個案平均罰款增加至63,000元。

18. 該署所提供的數字顯示，在二〇〇六年一月至二〇一七年十月約12年期間，每年平均成功檢控的個案僅得11宗，每宗平均罰款額亦僅為45,000元。雖然於二〇一六一月至二〇一七年十月的檢控個案及平均罰款額有所增加，但該署檢控行動的阻嚇力是否足夠，仍是疑問。

## **規劃署就填塘個案僅要求違規者種草的問題**

19. 有些人關注漁塘被填平的個案對生態環境所帶來的影響。他們認為，規劃署理應要求違規填塘者把有關土地恢復至漁塘的狀況。規劃署解釋，該署每當制訂「恢復原狀通知書」中對收件人的要求時，均會考慮個別個案的實際情況及不同因素，包括事涉土地用途地帶的規劃意向、事涉土地在發生違例發展前及其最新狀況以及對整體環境的影響、公眾安全問題，如水浸、山泥傾瀉等風險；因此，該署在制訂「恢復原狀通知書」時，未必會規定所有原先為漁塘的土地都恢復至漁塘的狀況。

20. 在二〇一三年一月至二〇一七年十月期間，規劃署共就 46 宗涉及填塘的個案發出了「恢復原狀通知書」。當中在 43 宗個案的「通知書」上，規劃署註明收件人須移除漁塘範圍內的堆填物，以恢復漁塘狀況。就其餘 3 宗規劃署沒有在「通知書」上註明須恢復漁塘狀況的個案，該署只要求收件人移走土地上的剩餘物，以及在土地上種草，以美化受破壞的土地。該署解釋，其實已考慮了事涉土地在違例發展前的現場環境狀況及土地用途地帶的規劃意向。該署已根據《城規條例》考慮個別個案的因素而擬訂「恢復原狀通知書」的要求，屬對收件人較有利而署長認為滿意的狀況。

21. 本署留意到，根據《城規條例》，在有生態／保育價值的地帶內進行填土／填塘工程，須取得城市規劃委員會（「城規會」）的規劃許可，否則規劃署可採取執法行動。就填塘個案而言，相比恢復漁塘的狀況，種草往往對「恢復原狀通知書」收件人是較為有利及容易辦理。然而，種草顯然並不同恢復漁塘的狀況。漁塘本身有其生態價值，種草而不恢復漁塘狀況，會使漁塘的數目漸漸減少，漁塘的生態環境逐漸消失。本署認為，保護有生態／保育價值的地帶免受非法堆填活動破壞，是非常重要的考慮因素；規劃署在制訂「恢復原狀通知書」時，應更審慎衡量「通知書」的要求是否真正達致保育生態環境的目的和該署認為滿意的狀況，把比重多放於保護自然生態環境，避免向「通知書」收件人的利益傾斜。以漁塘為例，除非「通知書」收件人有合理理由不能恢復漁塘原狀，否則該署不應因種草有利於收件人，便降低要求，讓違例者種草代替恢復漁塘。

## **規劃署對「先破壞、後發展」問題之回應**

22. 就「先破壞、後發展」問題，規劃署表示，為保護鄉郊及天然環境，城規會早於二〇一一年已決定採取適當措施以阻嚇該類行為。凡涉及違例發展的土地之規劃許可申請，當局皆會先進行調查。如證實有違例發展，城規會會按未經破壞時的土地狀態去審議該項規劃申請。如規劃署就涉及規劃申請的土地已進行執管行動，以及已根據《城規條例》發出「恢復原狀通知書」，城規會則會根據「通知書」所規定的土地復修後的狀況考慮該項申請。城規會透過上述措施防止有人在破壞土地用途後，向該會申請改劃土地用途作發展之用。

### **跨部門協調可更積極**

23. 根據二〇〇九年的環境局通函，環保署在有需要時會與相關部門進行跨部門會議，以監察全港的非法或未獲授權的傾倒建築廢物及堆填活動；並會就備受公眾關注的特別個案召開特別緊急會議，以安排所需的聯合行動。二〇〇九年至二〇一六年期間，跨部門會議約每年舉行一次。因應公眾近年對傾倒建築廢物及堆填活動的關注，自二〇一七年，環保署所統籌的跨部門會議增至每年兩次。

24. 本署留意到，直至二〇一六年，跨部門會議只是每年舉行約一次。猶幸環保署已因應公眾近年對相關非法活動的關注，把跨部門會議由二〇一七年起增加至每年兩次。本署期望，環保署會繼續加強跨部門溝通，以及在有需要時統籌聯合執法行動，以提升執法成功率。

### **「嘉湖山丘」個案**

25. 本署藉這項主動調查檢視了一宗公眾非常關注的涉嫌違例發展及非法傾倒泥頭事件。

26. 二〇一六年初，傳媒廣泛報道，指有人在水圍嘉湖山莊東面一幅私人土地（「土地 A」）涉嫌違例發展及非法傾倒泥頭，形成了泥頭山（俗稱「嘉湖山丘」）。傳媒並質疑當局沒有採取執法行動。

27. **規劃署**解釋，「土地 A」位處「屏山發展審批地區」。「屏山發展審批地區草圖」在一九九三年六月刊憲。地政總署於刊憲翌

日所拍的航攝照片顯示，「土地 A」當時已經用作露天存放泥沙用途。規劃署表示，相比起一九九三年六月時的情況，「土地 A」在二〇一六年三月所堆放的泥沙之最大面積及最高高度，並無明顯增加。「土地 A」用作存放泥沙用途屬《城規條例》下的「現有用途」，因此並不構成違例發展。然而，該署在「嘉湖山丘」周邊的私人土地（統稱「周邊私人土地」）發現有違例填土工程。該署已根據《城規條例》，就「周邊私人土地」的違例情況採取執法行動，包括發出「恢復原狀通知書」，要求有關人士移走填土物及在土地上種草。另外，就兩宗個案的收件人因未有按「強制執行通知書」的規定中止違例填土工程，該署已採取檢控行動。兩宗個案皆罪名成立，有關人士被判罰款共 120,000 元。

28. **環保署**則指稱，該署已按環境局通函協調相關部門多次召開跨部門會議跟進「嘉湖山丘」的個案。該署於二〇一六年初視察時，發現「土地 A」正進行挖土工程，露出大量泥石。由於工程負責人並沒有按《空氣污染管制（建造工程塵埃）規例》的要求採取措施防止散發塵埃，環保署已向工程負責人提出檢控 9 宗檢控，有關人士被罰款共 37,000 元。此外，該署發現「土地 A」是可用作存放泥沙的沙倉，而且存放泥沙的活動已獲土地全體擁有人許可，所以在該土地傾倒泥沙並沒有觸犯《廢置條例》。至於有人在「周邊私人土地」擺放建築廢物，環保署發現，有關活動並未獲得該些地段的擁有人給予有效許可。該署遂已按《廢置條例》採取執法行動，並共提出了 6 宗檢控。所有個案皆罪名成立，有關人士被罰款 10,000 元至 50,000 元。

29. 綜合上文所述，就「嘉湖山丘」個案中的涉嫌違規事項，規劃署及環保署的跟進結果如下：

涉嫌違規事項	執法部門	結果
「土地 A」違規傾倒建築廢物及填土	規劃署	「土地 A」用作存放泥沙屬《城規條例》下的「現有用途」，不構成違例發展
	環保署	「土地 A」是可用作存放泥沙的沙倉，而且存放泥沙的活動獲土地全體擁有人許可，並沒有觸犯《廢置條例》

涉嫌違規事項	執法部門	結果
「周邊私人土地」有違例填土工程，違反《城規條例》	規劃署	2宗檢控， 罰款共 120,000 元
「土地 A」進行的挖土工程，沒有採取措施防止散發塵埃，違反《空氣污染管制（建造工程塵埃）規例》	環保署	9宗檢控， 罰款共 37,000 元
在「周邊私人土地」擺放的建築廢物，並沒有獲地段擁有人的有效許可，違反《廢置條例》	環保署	6宗檢控， 罰款 10,000 元至 50,000 元

30. 由此可見，就個案中的涉嫌違規事項，規劃署及環保署實有因應情況，按各自的職權作出跟進。

31. 雖則如此，據傳媒報道，「土地 A」及「周邊私人土地」的發展狀況仍不斷有變，事件持續備受公眾關注。本署在二〇一六年九月處理某宗涉及「嘉湖山丘」的投訴個案時，已敦促規劃署及環保署繼續密切跟進事情；若取得足夠證據，便務須果斷地對違例者採取執法行動，以彰法紀。

### 本署的建議

32. 基於以上的分析，申訴專員對環保署及規劃署有以下建議：

#### 環保署

- (1) 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；
- (2) 制訂主動巡查的行動計劃，加強打擊非法傾倒廢物的活動；
- (3) 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；



- (4) 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；

### **規劃署**

- (5) 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；
- (6) 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；
- (7) 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。

**申訴專員公署**

**二〇一八年一月**