



香港申诉专员公署



## 主动调查报告

政府对私人土地倾倒建筑废物及堆填活动的规管

报告完成日期：2018年1月30日

报告公布日期：2018年2月1日

# 目录

## 报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.2
调查过程及范围	1.3 – 1.7
2 相关法例	
《废物处置条例》	2.1 – 2.3
其他环保条例	2.4
《城市规划条例》	2.5 – 2.7
3 规管机制及执法行动	
环保署的权责与执法	3.1 – 3.5
研究安装全球卫星定位系统	3.6
环保署对公众所关注的环保问题之回应	3.7 – 3.9
规划署的权责与执法	3.10 – 3.19
规划署对公众所关注的填塘个案之回应	3.20 – 3.24
规划署对「先破坏、后发展」问题之回应	3.25
决策局的行动指引	3.26 – 3.30
「嘉湖山丘」个案	3.31 – 3.39
4 本署的评论和建议	4.1 – 4.2
对环保署的评论	4.3 – 4.6
对规划署的评论	4.7 – 4.12
本署的建议	4.13
鸣谢	4.14

# 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

# 1

# 引言

## 背景

**1.1** 近年，在新界乡郊的私人土地倾倒建筑废物<sup>1</sup>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。其中，有意见质疑有关活动违法、破坏乡郊（包括郊野公园）环境、或有人藉着填土改变土地用途，「先破坏、后发展」。亦有意见批评当局执法宽松，令问题恶化。

**1.2** 基于公众日益关注在私人土地的倾倒建筑废物及堆填活动，申诉专员决定展开主动调查，以探讨现时的法例框架、制度和执管工作是否存在不足，希望能向当局提出改善建议。

## 调查过程及范围

**1.3** 二〇一六年五月至八月期间，本署就这课题先进行了初步查讯。同年十一月，本署根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条向环境保护署（「环保署」）、规划署及渔农自然护理署（「渔护署」）展开主动调查。本署亦发出新闻稿，邀请公众，包括受倾倒建筑废物或堆填活动影响的人士、土地拥有人，以及关注团体，提供意见。

**1.4** 本署发现：在私人土地上进行的倾倒建筑废物或堆填活动，主要分别由环保署根据《废物处置条例》（香港法例第 354 章）及规划署根据《城市规划条例》（香港法例第 131 章）进行规管及执法；而根据渔护署的记录，过往数年在郊野公园范围内的私人土地并无出现倾倒建筑废物或堆填的问题，该署亦没有接获相关举报。

---

<sup>1</sup> 根据《废物处置(建筑废物处置收费)规例》，「建筑废物」泛指建造工程所产生并已被扔弃的物质、物体或东西。

**1.5** 由于没有资料显示渔护署在其职权范围内就在私人土地的倾倒建筑废物或堆填的问题有处理不当的情况，故本署决定把该署剔出是项主动调查。

**1.6** 这调查报告聚焦于：环保署及规划署就规管私人土地倾倒建筑废物或堆填活动的权责、机制和程序，以及该两个部门实际执管工作的情况和成效。

**1.7** 二〇一七年十一月十七日，本署将调查报告的初稿送交环保署及规划署置评。经考虑该两个部门的意见后，本署于二〇一八年一月三十日完成这份报告。

# 2

## 相关法例

### 《废物处置条例》（「《废置条例》」）

**2.1** 《废置条例》禁止任何人在政府土地，或未经土地拥有人同意而在私人土地摆放废物。该条例由环保署负责执法。

**2.2** 为加强管制在私人土地倾倒建筑废物的活动，环保署于二〇一四年八月透过《废物处置（修订）条例》引进了一项「预先通知程序」，规定任何人在私人土地摆放建筑废物必须先以指明表格（「指明表格」）向环保署提交土地的全体拥有人的书面授权。环保署在收到书面通知后，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。此外，环保署会同步通知其他相关部门，让这些部门各自按其职权加强监察，以打击非法倾倒建筑废物的活动。

**2.3** 《废置条例》的主要相关条文包括：

- (1) **第 16A(1)条：**任何人在任何地方摆放废物，或促使或准许废物被摆放于任何地方，除非该人有合法权益或辩解，或有该地方的任何拥有人或合法占用人的许可，否则该人即属犯罪。
- (2) **第 16B(3)条：**任何人如没有私人地段的唯一或全体拥有人给予的有效许可，而在该地段摆放建筑废物，或促使将建筑废物摆放在该地段，该人即属犯罪。
- (3) **第 16B(4)条：**第 16B(3)条所述许可须以（环保署）署长的「指明表格」给予及注有署长的认收标记。

- (4) **第 16C(3)条：** 只有以下条件获符合，署长方可在关于某摆放活动的「指明表格」上，加上认收标记—
- (a) 该表格已连同其所指明的资料及文件，在拟开始该摆放活动的日期的最少 21 天前，提交署长；及
  - (b) 署长信纳—
    - (i) 该表格所示明的拥有人，是根据《土地注册条例》备存的登记册所显示的有关地段的拥有人（纪录所示拥有人）；及
    - (ii) 该表格是由全体纪录所示拥有人签署，或由他人代他们签署的。
- (5) **第 18 条：** 任何人犯第 16A、16B 或 16C 条所订的罪行—
- (a) 如属第一次定罪，可处罚款 200,000 元及监禁 6 个月；
  - (b) 如属第二次定罪或其后定罪，可处罚款 500,000 元及监禁 6 个月；及
  - (c) 向法庭证明该罪行是持续的，并使法庭信纳后，按持续犯罪期间每天另处罚款 10,000 元。

## 其他环保条例

**2.4** 倾倒建筑废物或堆填活动所引起的尘埃、噪音和废水排放问题，分别受《空气污染管制条例》、《噪音管制条例》和《水污染管制条例》所规管。如有违反这些条例，环保署可采取执法行动，以处理环境污染的问题。

## 《城市规划条例》（「《城规条例》」）

**2.5** 一九九一年《城市规划（修订）条例》赋权规划事务监督（「规划监督」）（即规划署署长），对在新界乡郊发展审批地区（「发展审批地区」）<sup>2</sup>内的违例发展采取执行管制行动。规划署藉拟备法定图则（包括「发展审批地区图」和「分区计划大纲图」，见注 2）和《城规条例》所赋予的执法权力，执行规划管制。

**2.6** 法定图则列明(1)属经常准许的土地用途 / 发展及(2)须先获城市规划委员会（「城规会」）给予规划许可的土地用途 / 发展这两类别。一般而言，在有生态 / 保育价值的地带（包括：「具特殊科学价值地点」、「自然保育区」、「海岸保护区」等）内，以及「绿化地带」或「农业」用途地带等进行填土 / 填塘工程，须要先取得城规会的规划许可，否则填土 / 填塘工程便会视作《城规条例》下的「违例发展」，规划监督可采取执法行动。

**2.7** 《城规条例》的主要相关条文包括：

- (1) **第 20(7)条**：凡「发展审批地区」内的土地被包括在「分区计划大纲图」内，任何人不得在该土地上进行发展或继续发展，除非—
  - (a) 该发展属现有用途；
  - (b) 该发展根据该「分区计划大纲图」获准许进行；或
  - (c) 该发展已取得城规会的规划许可。
- (2) **第 20(8)条**：任何人违反第 20(7)条，即属犯罪；如属第一次定罪，可处罚款 500,000 元，如属第二次定罪或其后每次定罪，可处罚款 1,000,000 元。
- (3) **第 21(1)条**：当某「发展审批地区图」有效时，任何人不得在该「发展审批地区」进行或继续发展，除非—
  - (a) 该发展属现有用途；

---

<sup>2</sup> 「发展审批地区」是根据《城规条例》制订。任何位于「发展审批地区图」或取代「发展审批地区图」的「分区计划大纲图」涵盖范围内的土地，皆受法定规划管制。



- (b) 该发展根据该「发展审批地区图」获准许进行；或
  - (c) 该发展已取得城规会的规划许可。
- (4) **第 21(2)条：** 任何人违反第 21(1)条，即属犯罪；如属第一次定罪，可处罚款 500,000 元，如属第二次定罪或其后每次定罪，可处罚款 1,000,000 元。
- (5) **第 23(1)条：** 凡规划监督认为有或曾有违例发展，规划监督可在向一名或多于一名的土地拥有人、占用人或负责有关事项的人所送达的通知书（即「强制执行通知书」）内—
- (a) 指明该等有关事项；及
  - (b) 指明某日期，而规划监督规定该等有关事项如在该日期或之前仍未中止，则在该日期或之前必须中止。
- (6) **第 23(3)及 23(4)条：** 规划监督可送达通知书（即「恢复原状通知书」），规定获送达通知书的人在指定日期前，将该土地恢复至紧接「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，或就获送达该通知书的人而言，属较为有利而规划监督认为满意的状况。
- (7) **第 23(6)条：** 凡在这条文所指的通知书中为有关事宜所指明的日期或之前—
- (a) 有关事项没有按通知书的规定中止；
  - (b) 没有按该通知书的规定采取步骤；或
  - (c) 土地没有按该通知书的规定恢复原状，
- 则获送达通知书的人即属犯罪—

- (i) 如属第一次定罪，可处罚款 500,000 元；此外，可就该通知书中的日期后该人继续没有如此遵从的期间的每一天，另处罚款 50,000 元；及
- (ii) 如属第二次或其后每次定罪，可处罚款 1,000,000 元；此外，可就该通知书中的日期后该人继续没有如此遵从的期间的每一天，另处罚款 100,000 元。

# 3

## 规管机制及执法行动

### 环保署的权责与执法

**3.1** 对于在私人土地非法倾倒建筑废物的活动，环保署可按《废置条例》执法（第 2.3 段）。该署亦可按其他环保条例，管制有关活动所带来的环境污染问题（第 2.4 段）。

**3.2** 在收到举报或其他部门转介个案后，环保署人员会按照该署的执法指引，联络举报人或相关部门了解案情，包括倾倒建筑废物的地点、范围、时间等。

**3.3** 二〇一六年一月至二〇一七年十月期间，环保署接获于私人土地涉嫌非法倾倒建筑废物的个案、巡查数字及援引《废置条例》提出检控的情况如下。

**表 1** 环保署接获在私人土地涉嫌非法倾倒建筑废物的个案  
（二〇一六年一月至二〇一七年十月期间）

公众人士举报的个案	164
其他部门转介的个案	49

**表 2 环保署的巡查次数及检控宗数**  
(二〇一六年一月至二〇一七年十月期间)

巡查次数	平日 (星期一至五, 周末及假日除外)	925
	<i>办公时间 (08:30 至 18:30)</i>	911
	<i>非办公时间</i>	14
	周末及假日	46
	总数	971
检控宗数		18

**3.4** 从表 2 可见, 环保署的巡查基本上绝大部分是在平日的办公时间进行 (93.8%); 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期间的 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。该署亦指出, 若有迹象显示有违规活动是在周末、假日或晚上进行, 该署会作出评估并按需要进行执法巡查。该署的资料显示, 在二〇一六年一月至二〇一七年十二月期间, 该署根据举报人所提供的资料在周末、假日及晚上共进行了 26 次巡查。该署在二〇一七年三月及六月亦曾两次主动在周末进行巡查。

**3.5** 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。

### 研究安装全球卫星定位系统

**3.6** 环保署表示, 该署正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。环保署认为，强制建筑废物收集车辆使用全球卫星定位系统，有助追踪并记录车辆的行踪，藉以阻吓非法弃置建筑废物和协助相关监察及调查工作。然而，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》。环保署表示，该署会因应在试验计划中所取得的经验，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。

## 环保署对公众所关注的环保问题之回应

**3.7** 有不少公众人士所关注的，是倾倒建筑废物活动会否造成环保问题。就一宗环保署准许在贝澳一幅私人土地倾倒建筑废物的决定，有市民质疑该署没有考虑倾倒建筑废物活动对环境的影响，因而向法庭申请司法复核<sup>3</sup>。亦有人认为：当局应该进一步修订《废置条例》，让环保署在认收「指明表格」( **2.3(3)段** ) 前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「指明表格」。

**3.8** 对于以上意见，环保署的回应是：「破坏环境」是一个模糊概念，其实涉及污染管制、城市规划、土地管理、文物保护、排水、公共卫生、生态保育等多方面，并非该署在其法定职权范围内所能全部处理。环保署指出，《废置条例》并没有赋权该署考虑该条例第 16C(3)条 ( **第 2.3(4)段** ) 以外的其他因素，以决定是否在「指明表格」上加上认收标记。

**3.9** 至于环保署应否在认收「指明表格」前评估倾倒建筑废物活动对环境的影响，该署表示：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违反法规或影响周边环境 / 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或合法占用人 就其私人土地进行的倾倒建筑废物活动进行环境评估。虽则如此，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

---

<sup>3</sup> 案件编号：HCAL41/15。

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（第 2.2 段）。此外，若建筑废物被摆放在私人土地后，该署接获举报或经巡查而发现有尘埃、噪音或废水排放问题，该署会按相关的环保法例采取执法行动（第 2.4 段）。

## 规划署的权责与执法

**3.10** 对于在私人土地进行的堆填活动，规划署可按《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（第 2.5 段）。根据《城规条例》第 23(3)及 23(4)条，规划监督可发出「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规划监督认为满意的其他状况（第 2.7(6)段）。

**3.11** 规划署表示，发出「恢复原状通知书」旨在令受到违例发展破坏的土地状况得以改善，以符合有关土地用途地带的规划意向及周边环境的情况。一般而言，「通知书」的要求包括：移走在事涉土地上的剩余物、填土物，及 / 或种草。在期限届满后，该署人员会实地视察，以查证「通知书」的收件人是否已办妥「通知书」的要求。

**3.12** 根据规划署的执法指引，该署一般会要求「恢复原状通知书」的收件人在三个月内办妥「通知书」的要求。该署会于「通知书」期限届满后三个工作天内实地视察。若收件人未有完全符合「通知书」的要求办理，该署一般会在六至八星期后再实地视察。若确定收件人已遵办「通知书」的要求，该署会向收件人发出「完成规定事项通知书」。

**3.13** 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<sup>4</sup>个案发出了「恢复原状通知书」，其中有 654 宗（77%）个案于「通知书」期限届满后三年内获该署发出「完成规定事项通知书」。本署发现，规划署就该 851 宗个案发出的「恢复原状通知书」，大部分未能于三个月的限期内完成办理。情况如下：

---

<sup>4</sup> 该 851 宗个案涉及不同类别的违例发展，包括未经许可的堆填活动。

表 3 规划署就「恢复原状通知书」的执行情况

	2006 年 1 月 - 2017 年 10 月
(1) 于三个月期限届满即获发「完成规定事项通知书」	66(8%)
(2) 于三个月期限届满之后九个月内获发「完成规定事项通知书」	347(41%)
(3) 于三个月期限届满之后九个月至一年半内获发「完成规定事项通知书」	143(17%)
(4) 于三个月期限届满之后一年半至三年内获发「完成规定事项通知书」	98(11%)
(5) 于三个月期限届满三年后才获发「完成规定事项通知书」	14(2%)
(6) 仍未发出「完成规定事项通知书」	183(21%)
合共:	851

**3.14** 规划署解释，就表 3 所列的 851 宗个案，约五成的个案（413 宗，表 3 的(1)及(2)）是在该署发出「恢复原状通知书」后十二个月内发出「完成规定事项通知书」。在该些个案中，收件人其实皆有尝试参照「恢复原状通知书」的要求办理，只因不同原因（例如恶劣天气及不恰当的种植方法等问题）而未能完全达到「通知书」的要求。若有如此情况，该署按指引一般会在六至八星期后再实地视察（第 3.12 段）。在每次视察后，职员须撰写视察报告，包括整理照片、分析场地状况的资料（例如不同地段移除填土物的状况及种草情况），然后经内部审核，以决定有否需要继续监察。若确定收件人已遵办「恢复原状通知书」的要求，职员须拟备文件，把有关场地的状况及发出「完成规定事项通知书」的建议呈交规划署的内部会议考虑，若建议获内部会议接纳，该署便会拟备和安排送达「完成规定事项通知书」。

**3.15** 规划署认为，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以达致发出「完成规定事项通知书」，那大致上是合理的。

**3.16** 至于那些在「恢复原状通知书」三个月期限届满之后九个月至三年内获发「完成规定事项通知书」的个案（**241宗，表3的(3)及(4)**），近四成（**96宗**）都是在规划署提出检控后，收件人才完成「恢复原状通知书」的规定，亦有小部分个案因场地面积较大、地形复杂、地势高低不一等因素，规划署需要较长时间搜集相关资料及证据，以确定收件人是否已遵办「恢复原状通知书」的要求。

**3.17** 此外，仍未发出「完成规定事项通知书」的个案（**183宗，表3的(6)段**）中，大部分是规划署已经或准备提出检控的个案、正作详细观察的个案、复核个案，以及「通知书」期限未届满的个案。

**3.18** 规划署指出，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期间已共增加了10名职员，以加强执管行动。

**3.19** 就未有遵从「恢复原状通知书」（即规划署未有发出「完成规定事项通知书」）的个案，规划署在二〇〇六年一月至二〇一七年十月约12年期间共就136宗个案<sup>5</sup>检控成功。每宗个案皆处罚款；罚款金额由4,000元至370,000元不等；平均45,000元。规划署表示，该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。

## 规划署对公众所关注的填塘个案之回应

**3.20** 在芸芸堆填个案之中，有公众人士尤其关注涉及渔塘被填平的个案对生态环境所带来的影响。他们认为，规划署理应要求被填塘工程破坏的渔塘恢复至渔塘的状况。

---

<sup>5</sup> 规划署在该段时期共提出了155宗检控。



**3.21** 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，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。

**3.22** 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。其中过半数的渔塘个案处于有生态 / 保育价值的地带，规划署均有要求「恢复原状通知书」收件人移走渔塘范围内的堆填物，以恢复渔塘的状况。

**3.23** 就其余 3 宗规划署没有在「恢复原状通知书」上注明须恢复渔塘状况的个案，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（**第 3.21 段**）。该 3 宗个案所涉的土地分别属「农业地带」、「绿化地带」，以及「康乐」和「休憩用地」地带，而非位于有生态 / 保育价值的地带内。规划署考虑到其中 1 宗个案的堆填物已被移除，而其余两宗个案的土地在违例发展前部分是植被地，只有小部分是渔塘或部分是由布满植被的渔塘，因此该署没有在「恢复原状通知书」上要求收件人移除堆填物。虽然如此，该署亦有要求收件人移走在土地上的剩余物，以及在土地上种草，以美化受破坏的土地。

**3.24** 规划署认为，在上述 3 宗个案，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规划监督认为满意的状况（**第 2.7(6)段**）。

### 规划署对「先破坏、后发展」问题之回应

**3.25** 此外，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「先破坏、后发展」的行为。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「恢复原状通知书」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。

## 决策局的行动指引

### 跨部门协调

**3.26** 为加强对倾倒建筑废物及堆填活动的管制，环境局于二〇〇九年一月发出通函<sup>6</sup>(「环境局通函」)，订明各政府部门应以妥善管制摆放建筑废物活动为目标，以尽量减少所带来的不良影响或土地用途 / 斜坡安全 / 卫生 / 渠务问题。

**3.27** 「环境局通函」指出，为确保能尽快妥善处理非法或未获授权进行的倾倒建筑废物及堆填活动，各部门作出协调是必须的。为使部门之间有更好的协调，除个案部门按本身的职能采取适当的执法行动及行政工作外，环保署会负责汇集各部门日常巡查及收到投诉所取得的资料，设立一个资料库，记录私人土地堆填地点<sup>7</sup>。个别部门所采取的行动亦会记录在资料库内，让所有相关部门可共用资讯。除了有关私人土地堆填地点的资料库外，环保署亦根据相关政府部门所提供的资料，编制一份「非法倾倒废物黑点名单」<sup>7</sup>，该些堆填地点及黑点受相关政府部门监控。

**3.28** 此外，为加强协调，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。

---

<sup>6</sup> 因应社会广泛关注倾倒建筑废物及堆填的活动，环境局于二〇〇九年发出了一份通函，订明相关部门的权责，以加强对倾倒建筑废物及堆填活动的执管措施和协调机制。

<sup>7</sup> 私人土地堆填地点及非法倾倒废物黑点名单，可在环保署网站 [http://www.epd.gov.hk/epd/tc\\_chi/landfilling/introduction/blackspots.html](http://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/landfilling/introduction/blackspots.html) 查阅。

## 处理公众投诉 / 举报及主动巡查

**3.29** 根据「环境局通函」，就非法倾倒废物或堆填活动的投诉，有关的执法或补救行动或牵涉几个部门，而及时采取行动对控制该类活动及防止问题恶化十分重要。部门在接获投诉及举报后，应进行调查和实地视察，以确定投诉是否成立，以及在其职权范围内能否采取行动。就应付一些紧急个案，包括活跃而持续的建筑废物摆放活动，环保署会协调其他部门到场视察及采取行动。

**3.30** 「环境局通函」亦订明：除回应公众的投诉及举报外，各部门都必须采取主动，并按情况需要，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。环保署现行的做法是按缓急情况与相关的因素（包括投诉 / 举报个案的严重性、涉及地点所受的环境影响、该地点违规活动的趋势及持续性）安排到新界乡郊各个黑点巡查，包括在收到涉及环境污染的举报后巡查。

### 「嘉湖山丘」个案

**3.31** 近年有一宗广受公众关注的涉嫌倾倒建筑废物 / 堆填个案，本署在这次主动调查亦有特别予以探究。本署有以下发现。

**3.32** 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。

**3.33** 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」在一九九三年六月十八日刊宪。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。该署亦有参考之后的航摄照片，发现该沙丘一直存在，其后在二〇〇九至二〇一〇年后被植物覆盖。及至二〇一六年初，植被被移除，沙丘重现。

**3.34** 根据相关记录，「嘉湖山丘」堆放泥沙的情况如下：

日期	泥沙堆放的 最大面积	泥沙堆放的 最高高度
1993 年 6 月*	约 1.7 公顷	约 23 米
2016 年 3 月#	约 1 公顷	约 24 米

\*根据地政总署所拍的航摄照片测量估算

#根据地政总署以无人驾驶机拍摄的照片之测量估算

**3.35** 规划署表示，「土地 A」用作存放泥沙用途属《城规条例》下的「现有用途」（第 2.7(3)(a)段），因此并不构成违例发展。然而，该署在「嘉湖山丘」周边的东面、南面、西面及东南面之私人土地（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。

**3.36** 环保署则指称，该署已按「环境局通函」（第 3.28 段）协调相关部门在二〇一六年三至五月期间多次召开跨部门会议，以跟进「嘉湖山丘」的个案。该署于二〇一六年初视察（包括在平日办公时间及周末）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 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（第 3.35 段），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，有关活动未有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。

**3.37** 综合上文第 3.33 至 3.36 段所述，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》
「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(建造工程尘埃)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

**3.38** 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。

**3.39** 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。

# 4

## 本署的评论和建议

**4.1** 首先，本署认为，处置建筑废物和堆填这两类活动在城市发展是有其需要，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极为重要的。

**4.2** 在这方面，本署发现环保署及规划署有以下不足之处。

### 环保署

#### *巡查安排可更周全及更主动*

**4.3** 资料显示，环保署并非没有于周末、假日及非办公时间进行巡查（**3.4 段**）。不过，该署的巡查侧重在平日（星期一至五）的办公时间进行（**第 3.3 及 3.4 段**）。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，逃避了该署执法人员的堵截（**第 3.4 段**）；而检控数偏低，主要原因是该署巡查时非法倾倒建筑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（**第 3.5 段**）。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。该署在巡查工作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。

**4.4** 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（**第 3.30 段**）。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（**第 3.2 段**）。本署留意到，环保署于二〇一七年三月及六月曾作出两次主动巡查（**第 3.4 段**）。本署认为那是进步的表现，并期望该署日后会尽可能多作主动巡查。

### ***跨部门协调可更积极***

**4.5** 按跨部门协调机制，环保署在有需要时会与相关部门进行会议，以监察全港的非法或未授权的倾倒建筑废物及堆填活动。但直至二〇一六年，这样的跨部门会议只是每年举行约一次（**第 3.28 段**）。有关会议记录显示，相关部门主要讨论关于在政府土地的非法弃置废物活动及清理工作的跟进，甚少就在私人土地的非法倾倒建筑废物或堆填活动之跟进作出讨论。犹幸，在传媒广泛报道「嘉湖山丘」及其他涉嫌非法倾倒建筑废物及堆填活动的个案后，环保署已因应公众对相关非法活动的关注，而把跨部门会议由二〇一七年起增加至每年两次（**第 3.28 段**）。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行动，以提升执法成功率。

### ***全球卫星定位系统的应用研究经年，仍未能落实***

**4.6** 全球卫星定位已是发展成熟和普及的科技。但若要应用在监察建筑废物收集车辆行踪的用途上，当局是须要解决有关收集及使用资料所涉及的私隐及法律问题的。当局使用有关科技以协助规管在私人土地倾倒建筑废物的工作已研究经年（**第 3.6 段**），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。

## **规划署**

### ***执行「恢复原状通知书」耗时过长***

**4.7** 规划监督所发出的「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（**第 3.11 段**）。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，能在三个月限期内完成恢复土地原状

的个案不足一成；其余个案，规划署须耗用资源重复视察，长时间跟进（第 3.13、3.14 及 3.16 段）。

**4.8** 规划署认为，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，以达致发出「完成规定事项通知书」，那大致上合理（第 3.15 段）。但本署须指出，「恢复原状通知书」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，却在三个月期限届满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通知书的要求（第 3.13、3.14 及 3.16 段），这毕竟是难以说得过去。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。

**4.9** 规划署执法行动缓慢，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，规划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。犹幸，在传媒近年广泛报导一些涉嫌非法堆填的个案及本署展开这项主动调查后，规划署于二〇一六至二〇一七年增加了人手（第 3.18 段），本署期望，该署的执法日后会有所改善，尤其是对存心拖延遵办「恢复原状通知书」的收件人加强及严正执法。

### **检控行动欠阻吓作用**

**4.10** 规划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，该署成功检控的个案只有 136 宗（第 3.19 段），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期间的检控个案及平均罚款额有所增加（第 3.19 段），但检控行动的阻吓力是否足够，仍是疑问。

### **种草不等同恢复原状**

**4.11** 根据《城规条例》第 23(3)及 23(4)条，规划监督可发出「恢复原状通知书」，规定「通知书」收件人（即有关土地拥有人及 / 或占用人）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规划署认为满意的其他状况（第 2.7(6)段）。就填塘个案而言，相比恢复渔塘的状况，种草往往对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。这是一些环保人士特别关注的。

**4.12** 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，须取得城规会的规划许可，否则规划署可采取执法行动（**第 2.6 段**）。本署认为，《城规条例》禁止违例发展，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；规划署作为执法部门，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。

## 本署的建议

**4.13** 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（**第 4.3 段**）；
- (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（**第 4.4 段**）；
- (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（**第 4.5 段**）；
- (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（**第 4.6 段**）；

## 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（第 4.7 至 4.9 段）；
- (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（第 4.10 段）；
- (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（第 4.11 至 4.12 段）。

## 鸣谢

**4.14** 本署进行调查期间，环保署、规划署及渔护署全力配合，申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署

档案编号：OMB/DI/410

二〇一八年一月