

**環境保護署、規劃署、地政總署及屋宇署  
對某塑膠回收場的違規問題的執管  
調查報告**

2021 年 9 月 15 日，投訴人向本署提出投訴。

## **投訴內容**

### **投訴(1)**

2. 位於投訴人居所附近的溶膠廠傳出臭味造成空氣污染，並且造成噪音滋擾。自 2018 年 4 月起，他多次向環境保護署（「環保署」）投訴，該署曾經檢控相關公司，但該溶膠廠於 2021 年初再度運作。

3. 他不滿環保署跟進不力，未能根治問題，亦沒有應他要求，以科學方法檢測溶膠廠排放的污染物。

### **投訴(2)至投訴(4)**

4. 投訴人於 2021 年向規劃署投訴溶膠廠涉嫌違例發展。該署回覆指，溶膠廠所在位置於相關發展審批大綱圖刊憲之前已用作工場及貯物用途，故不涉違例發展。然而，投訴人認為溶膠廠應被視為「工業」而非「工場」用途。

5. 投訴人亦曾向地政總署投訴溶膠廠涉嫌佔用政府土地和違反土地用途。該署曾於 2021 年 6 月拆除政府土地上的圍板和鐵閘，但溶膠廠於同年 7 月重新豎立圍板和鐵閘。

6. 另外，溶膠廠於 2021 年 8 月開始搭建上蓋，投訴人多次要求規劃署及地政總署跟進，地政總署曾把此事轉介屋宇署，惟該上蓋仍於同年 9 月初完工。

7. 就上文**第 4 至 6 段**所述，投訴人不滿：

- 規劃署誤指溶膠廠不涉違例發展而沒有執法，以及沒有阻止溶膠廠搭建上蓋。（「投訴(2)」）
- 地政總署對溶膠廠的違規情況跟進不力，以及沒有阻止溶膠廠搭建上蓋。（「投訴(3)」）
- 屋宇署在接獲地政總署的轉介後，沒有跟進溶膠廠搭建上蓋一事。（「投訴(4)」）

## 本署調查所得

### 投訴(1)

#### 環保署跟進空氣污染和噪音投訴的程序

8. 環保署在收到涉及空氣污染和噪音的投訴後會派員調查臭味和噪音的來源，並會根據調查結果，按《空氣污染管制條例》或《噪音管制條例》採取行動，包括發出「空氣污染消滅通知」或「消滅噪音通知書」，規定有關人士在限期之前採取措施，消滅空氣污染或噪音。

9. 任何人沒有遵從「空氣污染消滅通知」或「消滅噪音通知書」中的規定，即屬犯罪。環保署在發出法定通知後會派員進行合規巡查。

#### 檢測空氣污染的方法

10. 《空氣污染管制條例》第 9 條訂明，環境局局長可就空氣污染<sup>1</sup> 的檢測制定技術備忘錄。根據該備忘錄，環保署可按情況採用不同方式檢測空氣污染，包括使用儀器測量空氣污染物的濃

---

<sup>1</sup> 根據《空氣污染管制條例》第 2 條，空氣污染指任何空氣污染物的排放，而它本身或連同另一空氣污染物的排放—

- (a) 是損害健康的；
- (b) 是造成滋擾的；
- (c) 是危及或相當可能危及飛機的安全或在其他方面干擾其正常操作；或
- (d) 是根據技術備忘錄被測定為空氣污染的。

度有否超出相關標準，或者採用嗅探測試評定空氣污染物有否造成滋擾。

11. 此外，根據《空氣污染管制條例》第 10(2)條，環保署在決定空氣污染物的排放有否導致空氣污染時，除了可考慮上述的技術備忘錄外，亦可考慮其他因素，例如排放有否導致或促成難聞氣味，或者令眼、鼻或皮膚受刺激而不適等。

### 事件經過

12. 2018 年 1 月至 2021 年 11 月期間，環保署共接獲 27 宗有關事涉地點的塑膠回收場（即投訴人所指的溶膠廠）造成空氣污染的投訴。

13. 根據環保署的巡查所得，事涉地點先後有三個不同營運商（「營運商甲」、「營運商乙」及「營運商丙」）經營塑膠回收場。該署對上述空氣污染投訴的主要跟進經過如下：

#### 營運商甲

- (1) 2018 年 4 月，投訴人首次向環保署投訴事涉地點有塑膠回收場造成臭味滋擾。同月至 5 月，環保署職員進行了五次巡查，發現塑膠回收場造成氣味滋擾。當時塑膠回收場由營運商甲經營。
- (2) 2018 年 5 月，環保署向營運商甲發出「空氣污染消滅通知」，要該營運商在指定限期之前減少空氣污染物的排放，以免向附近市民排放或促成難聞氣味。
- (3) 2018 年 5 月至 12 月，環保署職員進行了十次巡查，其中在 11 月發現塑膠回收場造成氣味滋擾，違反「空氣污染消滅通知」的規定，該署遂檢控營運商甲。
- (4) 2019 年 3 月，營運商甲因違反《空氣污染管制條例》被定罪，被判處罰款一萬元。同年 6 月，環保署職員進行了兩次巡查，發現營運商甲的塑膠回收場已停止營運。

### 營運商乙

- (5) 2019 年 12 月，環保署接獲指事涉地點附近有塑膠回收場造成臭味滋擾的投訴。同月至 2020 年 4 月，環保署職員進行了五次巡查，發現營運商乙在事涉地點經營塑膠回收場，並造成氣味滋擾。
- (6) 2020 年 5 月，環保署向營運商乙發出「空氣污染消減通知」，表示該公司須在指定限期之前減少空氣污染物的排放，以免向附近市民排放或促成難聞氣味。
- (7) 2020 年 7 月，環保署派員到事涉地點巡查，沒有發現氣味滋擾。

### 營運商丙

- (8) 2021 年 1 月，環保署接獲指事涉地點的塑膠回收場造成臭味滋擾的投訴。同月至 3 月，環保署職員進行了四次巡查，發現營運商丙在事涉地點經營塑膠回收場，並造成氣味滋擾。
- (9) 2021 年 3 月，環保署向營運商丙發出「空氣污染消減通知」，表示該公司須在指定限期之前減少空氣污染物的排放，以免向附近市民排放或促成難聞氣味。
- (10) 2021 年 3 月至 9 月，環保署職員進行了 15 次巡查，均沒有發現塑膠回收場造成氣味滋擾。同年 10 月，該署職員巡查發現該塑膠回收場已被閒置。
- (11) 2021 年 12 月，投訴人向環保署投訴塑膠回收場造成臭味滋擾。該署職員於翌年 1 月進行了兩次巡查，發現有人在營運商丙的塑膠回收場清理和整理庫存，似乎有準備復工的跡象。但該回收場在該署巡查時沒有運作，該署亦沒有發現臭味。

14. 另外，投訴人於 2021 年 9 月向環保署投訴事涉地點發出噪音，造成滋擾。環保署跟進該噪音投訴的主要經過如下：

- (1) 2021 年 9 月至 10 月，環保署職員進行了六次巡查，發現事涉地點上的鋁碎料回收場為噪音源頭。
- (2) 2021 年 11 月，環保署根據《噪音管制條例》向鋁碎料回收場的土地擁有人發出「消減噪音通知書」，表示土地擁有人須在指定限期前消減噪音。
- (3) 2022 年 1 月，環保署職員進行了兩次巡查。但鋁碎料回收場當時沒有運作。

## 環保署的回應

### 對塑膠回收場及鋁碎料回收場的執法行動

15. 根據《空氣污染管制條例》，環保署發出的「空氣污染消減通知」，除了可規定有關人士減少空氣污染物的排放，亦可規定他停止污染工序<sup>2</sup>。

16. 根據環保署的調查，先後有三個營運商在事涉地點營運塑膠回收場，其塑膠回收場的設置及機器均有所不同，但沒有資料顯示當中存在共同董事或東主，亦沒有證據顯示其有關聯，故在法例上屬三個不同法人團體。加上當中只有營運商甲曾被定罪，故即使後來在同一地點再有其他營運商造成空氣污染，該署亦沒有足夠的法律基礎停止其工序；該署只能分別發出法定通知，以減少其空氣污染物的排放。

17. 另外，根據《空氣污染管制條例》，除營運商外，環保署亦可向處所擁有人發出「空氣污染消減通知」（註 2）。不過，污染工序是由營運商負責，處所擁有人未必有參與或可管控工序的運作，故一般而言，該署若能確定營運商的身份，會向營運商發出法定通知；不過，該署本身如未能確定營運商的身份，而處

---

<sup>2</sup> 《空氣污染管制條例》第 10(1)條訂明，如污染工序排放任何空氣污染物而造成空氣污染，環保署可向有關處所的擁有人或正進行該活動的人發出「空氣污染消減通知」，規定他—

- (a) 停止從該處所排放空氣污染物或停止該污染工序的操作；
- (b) 減少從該處所或從該污染工序排放空氣污染物；
- (c) 採取其他步驟以消減從該處所或從該污染工序排放空氣污染物。

所擁有人拒絕提供相關資料，該署會考慮向處所擁有人發出法定通知。

18. 由於沒有證據顯示塑膠回收場的處所擁有人曾參與場內的運作或與事涉營運商有關連，環保署只向營運商而沒有向處所擁有人發出法定通知。至於鋁碎料回收場的噪音問題，由於該署在蒐證後未能確定營運商的身份，而處所擁有人拒絕提供相關資料，故該署僅向處所擁有人發出「消減噪音通知書」（上文**第 14(2)段**）。

19. 環保署會繼續就 2021 年 3 月發出的「空氣污染消減通知」（上文**第 13(9)段**），以及 2021 年 11 月發出的「消減噪音通知書」（上文**第 14(2)段**）進行巡查，如有違反，會採取執法行動。

### 檢測空氣污染的方法

20. 測定污染工序是否造成空氣污染（包括造成滋擾）會用甚麼方法，視乎個別工序污染物的排放特性及影響而定。一些排放量較大的污染物（例如二氧化氮或二氧化硫），可使用儀器測量污染物濃度。由於人類嗅覺對氣味的靈敏度較測量儀器高，因此，判別排放量較少但可能造成氣味滋擾的污染物有否造成空氣污染的最合適和直接的方法是用嗅覺。這做法與歐美地區相若。

21. 就投訴人指環保署沒有以科學方法檢測塑膠回收場排放的空氣污染物（上文**第 3 段**），塑膠回收場一般屬小規模運作（包括事涉的三間塑膠回收場），只涉及溶膠程序而不會焚燒塑膠或燃燒大量燃料，釋出的空氣污染物的濃度通常很低，甚至低於儀器可測量的水平，故一般不能使用儀器進行測量。環保署在處理其他塑膠回收場的個案時曾嘗試以測量儀器輔助進行氣味評估（主要為量度揮發性有機化合物），但曾出現調查人員察覺有氣味而空氣污染物的濃度仍然低於儀器可測量的水平。

22. 基於上文**第 20 及 21 段**所述，環保署在處理涉及塑膠回收場氣味滋擾的投訴時會採用嗅探測試，即依據兩位或以上人員以合理的人的角度，評估及判斷氣味情況。這方法相比用儀器量度，更能分辨氣味的強弱，令該署能更有效地採取執法行動。

## 本署的觀察所得和評論

23. 從上文**第 13 及 14 段**可見，環保署在接獲投訴後已多次派員巡查，並已按照法例及該署的巡查結果，對塑膠回收場及鋁碎料回收場採取行動，包括向造成空氣污染的營運商發出法定通知，以減少空氣污染物的排放。該署在發出法定通知後亦有進行合規巡查，以檢視有否違反法定通知規定的情況，並檢控違規的營運商甲。由於沒有證據顯示營運商甲、乙和丙互有關聯，故即使該署曾成功檢控營運商甲，對其後造成空氣污染的營運商乙和丙，也只能按法例重新啟動程序，先向其發出「空氣污染消減通知」。

24. 至於為何使用嗅探方法檢測空氣污染程度，則涉及環保署的專業判斷而非行政事宜。該署已解釋其原因（見上文**第 20 至 22 段**）；該解釋沒有明顯不合常理之處，所以本署不擬進一步評論。

25. 總括而言，環保署已按相關法例及其職能就其接獲的投訴採取適切的跟進行動，沒有資料顯示當中涉及行政上的失當。因此，本署認為投訴(1)不成立。

26. 雖然如此，本署認為，投訴人因污染問題多年來沒有獲解決而感到不滿，實屬可理解。因此，本署促請環保署密切監察事涉地點的情況，如發現有人違反「空氣污染消減通知」或「消減噪音通知書」，便應盡快執法。長遠而言，該署應研究如何避免營運商轉換致使其未能根治問題的情況。

### **投訴(2)**

#### 背景資料

27. 根據相關的分區計劃大綱核准圖，事涉地點大部分位於「綠化地帶」，小部分位於「農業」地帶。

28. 根據《城市規劃條例》，除非該項在發展審批地區內進行的發展屬「現有用途」（即在憲報首次刊登有關的發展審批地區圖則前已存在的建築物用途或土地用途）或獲得相關准許，否則該項發展即屬違例。

## 規劃署的回應

29. 自 2021 年 2 月起，規劃署多次接獲投訴人的查詢，或指事涉地點的塑膠回收場造成環境污染，以及有人在事涉地點填土及擺放棚架的投訴。

30. 2021 年 2 月至 9 月，規劃署多次派員實地視察和用無人機拍攝照片，發現事涉地點上有構築物，露天地方放有以袋裝着的物件，疑似有人處理金屬和塑膠回收物料和貯存回收物料。

31. 規劃署遂調查事涉地點過去的發展狀況和用途，尤其是在相關發展審批地區圖在 1999 年刊憲前後的狀況，以判斷上述懷疑違例發展是否屬上文**第 28 段**所言，在該草圖刊憲之前已經存在的用途。

32. 規劃署檢視了該署於相關發展審批地區圖刊憲前兩日到事涉地點實地考察時拍攝的現場照片，以及地政總署於翌日拍攝的航拍照片，該些照片均顯示事涉地點當時經已被用作露天貯物及工場用途。

33. 經審視實地視察所見的現場狀況、航拍照片和相關記錄後，規劃署認為事涉地點當時的用途，與發展審批地區圖刊憲前的用途，大致都是鄉郊工場用途及貯物用途。因此，該署認為沒有足夠證據證明當時的用途構成《城市規劃條例》下的違例發展，故未能採取執管行動。

34. 就投訴人認為事涉塑膠回收場應被視為「工業」而非「工場」用途（上文**第 4 段**），規劃署解釋，根據法定圖則的詞彙釋義，「鄉郊工場」指一般用於運作規模較小和較簡單的工業用途的地方或處所，而這些地方或處所通常為低層建築物或臨時構築物。事涉地點（包括建築物／臨時構築物和露天部分）涉及處理和貯存回收物料，屬運作規模較小和較簡單的工業用途，其處所亦為低層建築物／臨時構築物，因此符合法定圖則詞彙釋義中「鄉郊工場」的定義。

35. 就投訴人所指的環境污染和搭建棚架的問題（上文**第 29 段**），規劃署已分別轉介環保署及地政總署跟進。至於他指有人



於 2021 年 8 月搭建上蓋（上文**第 6 段**），該署於同月及 9 月派員視察，發現現場狀況與早前視察的狀況相若（上文**第 30 段**）；該署於 8 月已把搭建上蓋一事轉介地政總署跟進。

### 本署的觀察所得及評論

36. 資料顯示，規劃署在接獲投訴後有派員進行實地視察和檢視相關記錄。根據該署所得的資料，事涉地點在相關發展審批地區圖刊憲前已用作鄉郊工場及貯物用途（上文**第 32 至 33 段**）。

37. 事涉用途是否符合「鄉郊工場」的定義，以及是否屬《城市規劃條例》下的違例發展，屬規劃署根據其掌握的證據而作出的判斷。本署審視了相關記錄（包括事涉地點於 1999 年的現場照片和航拍照片，見上文**第 32 段**）和該署的解釋後，並不認為該署的判斷有不合理之處。

38. 對於投訴人指規劃署沒有阻止相關人士搭建上蓋，本署認為，由於個案並不涉及違例發展，涉嫌違規搭建上蓋一事的跟進便超越該署的職權範圍；該署轉介其他部門跟進（上文**第 35 段**），是適切的做法。

39. 基於上文**第 36 至 38 段**所述，本署認為投訴(2)不成立。

### **投訴(3)**

#### 事件經過

40. 事涉地點上的私人地段（「事涉地段」）屬舊批私人農地，土地契約沒有限制其用途，惟不得搭建未經批准的構築物（已登記寮屋除外）。

41. 2018 年 4 月，地政總署轄下的某分區地政處（「事涉地政處」）接獲環保署轉介，要求該處調查事涉地點上的懷疑違契構築物。其後，該處在 2020 年 1 月、2 月及 5 月共接獲六宗由規劃署或 1823 轉介有關事涉地點的投訴，以及在 2021 年 1 月、4 月及 8 月接獲投訴人的投訴。

42. 地政總署各相關辦事處跟進事涉地點懷疑違規個案的主要經過如下：

- (1) 2018年9月，事涉地政處向同屬地政總署轄下的某前分區寮屋管制辦事處（「事涉前寮管辦」）查詢事涉地段的登記寮屋記錄。翌年2月，該處再向事涉前寮管辦作相同查詢。
- (2) 2020年3月及4月，事涉地政處要求事涉前寮管辦提供事涉地段內的登記寮屋記錄；該處職員視察發現毗鄰事涉地段的政府土地上豎有鐵閘和圍板。
- (3) 同年6月，事涉地政處根據《土地（雜項條文）條例》在上述鐵閘和圍板上張貼告示，飭令有關人士在7月某日前停止佔用政府土地；同年9月及10月，事涉地政處職員視察發現上述鐵閘和圍板仍未清拆。
- (4) 同年11月、2021年3月和4月，事涉地政處向事涉前寮管辦查詢事涉地段及毗鄰政府土地的登記寮屋記錄。
- (5) 2021年6月，事涉地政處安排承辦商清拆以上第(3)分段所述的鐵閘和圍板，以及在現場豎立政府土地告示牌。同月，地政總署逐步將轄下各分區寮屋管制辦事處納入各分區地政處。
- (6) 同年7月及8月，投訴人向事涉地政處投訴事涉地點有新搭建的鐵閘，以及有人正在搭建新的構築物。該處職員視察後發現，某私人地段有正在搭建的構築物，由於構築物的面積已超出可被該處考慮規範的面積，該處遂按指引將個案轉介屋宇署跟進（屋宇署於同年12月回覆事涉地政處，稱已針對該新建構築物發出清拆令）。
- (7) 同年10月，事涉地政處根據登記寮屋記錄及測繪處提供的測量報告，確定事涉地段有違契構築物，以及有構築物與寮屋登記記錄不符，遂向事涉地段的業權人及構築物的佔用人發警告信，飭令糾正。

- (8) 同月，事涉地政處第二次根據《土地（雜項條文）條例》在事涉地點上的鐵閘和圍板上張貼告示，飭令佔用人在限期前停止佔用政府土地；該處的承辦商在限期屆滿後清拆上述鐵閘和圍板，以及豎立政府土地告示牌。
- (9) 同月稍後時間，事涉地政處收到佔用人申請以短期租約方式租用事涉地點的政府土地，該處遂根據程序暫停土地管制行動。翌月，該處駁回上述申請及恢復土地管制行動。該處發現，佔用人重新豎立鐵閘和圍板。
- (10) 同年 11 月，事涉地政處發現事涉地段的違契情況未獲糾正，遂把警告信送交土地註冊處註冊（俗稱「釘契」）。
- (11) 翌月，事涉地政處第三次根據《土地（雜項條文）條例》在事涉地點張貼告示，飭令佔用人在限期前停止佔用政府土地，並以掛號形式把告示寄給佔用人。
- (12) 2022 年 1 月，由於地政總署轄下的測繪處的測量報告顯示事涉地段上的寮屋仍然不符合登記記錄，事涉地政處遂刪除有關寮屋的登記編號。

### 地政總署的回應

43. 地政總署對投訴人的指稱有以下回應：

- (1) 在政府土地或私人土地上的已登記寮屋可獲「暫准存在」。因此，事涉地政處需先確定事涉地段及毗鄰的政府土地上的構築物是否已登記寮屋，若是已登記寮屋，它們的狀況是否與登記記錄不符，然後才能擬訂其行動。至於事涉地點上的鐵閘和圍板，由於事涉地政處根據現場情況已能判斷它們並非已登記寮屋，故在 2020 年 6 月已採取行動（上文**第 42(3)段**）。

- (2) 雖然事涉地政處曾多次要求事涉前寮管辦提供事涉地段的登記寮屋記錄，但直至事涉前寮管辦被納入該處的編制前，該處仍未收到詳盡回覆。地政總署在 2021 年 6 月將各分區的寮屋管制辦事處逐步納入各分區地政處的編制內，成為分區地政處寮屋管制隊，以提升工作效率（上文**第 42(5)段**）。事涉地政處與事涉前寮管辦早前在工作協調方面有可改進的空間，情況在新編制下已有改善，事涉地政處於同年 9 月因跟進投訴而發現這宗積壓個案；該處的寮屋管制隊於同月提供事涉地段的登記寮屋記錄，之後亦採取了相應的寮屋管制行動。
- (3) 至於為何在 2021 年 6 月清拆事涉地點上的鐵閘和圍板時沒有一併清理其餘被佔用的政府土地，除了以上第(1)及(2)分段所述的原因之外，由於事涉地政處及承辦商未能進入被鐵閘及圍板圍封的政府土地內視察，承辦商未能充分掌握該土地的狀況，故無法就清拆行動作出報價及擬訂清拆行動細節。此外，事涉地政處制定法定告示的內容（包括圖則範圍和停止佔用的限期）亦有困難。
- (4) 地政總署（包括轄下所有辦事處）曾因 2019 冠狀病毒病疫情而實施特別上班安排<sup>3</sup>，期間只能提供有限度的基本服務，工作進度因此受到延誤。

44. 針對被圍封的政府土地，事涉地政處參考了測繪處的測量報告後，於 2021 年 10 月在現場的鐵閘和圍板張貼兩張告示（上文**第 42(8)段**），其中一張告示飭令佔用人是指在指定限期前停止佔用鐵閘和圍板所在的政府土地，另一張告示則附帶地圖，飭令佔用人停止佔用事涉地點內其餘的政府土地（即鐵閘和圍板後的政府土地）。測繪處的航拍照片顯示，佔用人已自行清拆被圍封的政府土地上的構築物。事涉地政處於 2022 年 1 月 18 日發現上述鐵閘及圍板已被清拆；該處其後再於 3 月 8 日派員視察，沒有發現政府土地被圍封。

---

<sup>3</sup> 政府因應 2019 冠狀病毒病疫情，分別於 2020 年 1 月至 5 月、2020 年 7 月至 9 月，以及 2020 年 12 月至 2021 年 2 月期間實施特別工作安排，各部門（包括地政總署）只提供有限度的基本服務。

## 本署的觀察所得及評論

45. 從事涉地點的航拍照片可見，現場的違契構築物及被非法佔用的政府土地的面積不算細小，而事涉地點的塑膠回收場更屢次造成空氣污染，環保署曾就此採取執法行動（上文**第 12 至 13 段**）。

46. 資料顯示，事涉地政處早於 2018 年 4 月已接獲環保署轉介有關事涉地點的投訴（上文**第 41 段**）。然而，事涉前寮管辦一直沒有應事涉地政處的要求提供事涉地點的登記寮屋記錄，以致個案的處理工作停滯不前。這問題似乎直至各分區的寮屋管制辦事處於 2021 年 6 月起逐步被納入各分區地政處的編制之後才出現轉機，事涉地政處最終在同年 10 月始確定事涉地段有違契構築物，以及有構築物與寮屋登記記錄不符（上文**第 42(7)段**）。簡略而言，由該處接獲投訴的日期起計，當時共耗用了約三年半時間。

47. 本署檢視事涉地政處的工作記錄時發現，該處其實於 2015 年在處理涉及事涉地點的其他個案時，亦曾要求事涉前寮管辦提供事涉地點的登記寮屋記錄，惟該辦當時同樣沒有回應該處的要求。本署對於事涉前寮管辦的無理耽誤感到詫異，並認為情況嚴重及令人難以接受。

48. 另一方面，事涉地政處在 2018 年 9 月及 2019 年 2 月要求事涉前寮管辦提供登記寮屋記錄後（上文**第 42(1)段**），便沒有再催促該辦提供所需資料，任由個案閒置多時，直至該處在 2020 年 1 月起再接獲多宗相關投訴後（上文**第 41 段**），才再度派員到現場視察和再度要求事涉前寮管辦提供資料，可見該處亦疏於跟進。

49. 針對事涉地點的政府土地被非法佔用的問題，事涉地政處於 2020 年 6 月已在現場的鐵閘和圍板張貼法定告示，飭令有關人士在 7 月 16 日之前停止佔用政府土地，惟該處在限期後約一年才清拆鐵閘和圍板（上文**第 42(3)及 42(5)段**）。地政總署解釋，由於該署發現部分涉事圍欄含石棉物料，需慎重考慮及釐定清拆計劃的細節，故影響了清拆進度。不過，即使考慮到上述因素及地政總署（包括事涉地政處）曾實施特別工作安排（上文**第 43(4)段及註 3**），本署仍認為上述的處理進度欠缺效率，情況並不理想。

50. 至於事涉地政處被指沒有阻止塑膠回收場搭建上蓋一事，地政總署解釋，事涉地政處是按照工作指引把該問題轉介屋宇署跟進，而屋宇署亦已就該新建築構物發出清拆令（上文**第 42(6)段**）。本署認為，事涉地政處按指引把問題轉介屋宇署跟進，並無行政失當。

51. 基於上文**第 45 至 50 段**所述，本署認為，投訴(3)部分成立。

52. 本署對地政總署有以下建議：

- (1) 提醒轄下各辦事處日後應盡快回應其他辦事處的查詢；如有需要，應及早將問題提升至更高層級處理，而不是任其束之高閣；
- (2) 採取措施防止事涉地點的政府土地再被佔用；及
- (3) 就上文**第 42(6)及 42(9)段**所述政府土地被重覆佔用一事，積極檢視有否足夠證據，或如有需要及可能的話，繼續搜集證據，以找尋可向相關佔用人提出檢控的機會。

53. 地政總署接納上述三項建議。該署同意在處理此個案的過程中有需要改進的空間，該署責無旁貸；在該署改革編制後，源於事涉前寮管辦的耽誤問題已得到糾正，事涉地政處的寮屋管制隊已積極跟進此個案，其他積壓個案的處理亦陸續取得進展。

#### **投訴(4)**

##### 屋宇署的執法政策

54. 對生命財產明顯構成威脅或迫切危險的僭建物、正在施工中的違例建築工程，以及新建的僭建物，會被屋宇署界定為「須予以取締」類別。該署會按《建築物條例》的規定向有關業主發出法定命令，着令其糾正違規情況。

55. 在新界私人土地（包括私人農地）興建的建築物的設計和建造，若符合《建築物條例（新界適用）條例》內所指定的高度和有蓋面積上限等豁免條件，便可獲豁免受《建築物條例》中部分條文及其附屬規例所管制。

### 事件經過

56. 2021年8月，屋宇署收到事涉地政處轉介的投訴，指某私人地段的農地有正在進行的建築工程（上文**第42(6)段**）。該署於同月26日亦收到規劃署轉介有關上述地段的投訴。

57. 其後，屋宇署於9月收到投訴人經1823提出的舉報，指上述地段有正在進行的建築工程，並於同月稍後及翌月收到事涉地政處轉交由投訴人提供的現場照片。

58. 屋宇署接獲上述投訴／舉報後的跟進經過如下：

- (1) 8月，屋宇署委聘的顧問公司的職員到現場視察，惟未能進入有關地段，從外圍視察並無發現正在進行的建築工程；職員留下回條要求有關業主或佔用人聯絡屋宇署，以安排進入有關地段視察。
- (2) 9月及10月，顧問公司職員到現場視察，惟兩次均未能進入有關地段，但從外圍視察發現有關地段有金屬鐵架構築物，其頂部建有金屬板，其高度逾4.57米，不符合《建築物條例（新界適用）條例》訂明的相關豁免條件（即高度不超過4.57米）（上文**第55段**）。
- (3) 10月某日，顧問公司向屋宇署提交9月的視察報告。屋宇署審核該份報告和比對事涉地政處於10月轉介的資料（包括現場照片）後，發現現場的金屬鐵架構築物仍然存在，僭建規模有所增加，部分外牆亦已加建金屬板。
- (4) 約10月底，屋宇署職員到現場視察以確定該構築物的規模。

- (5) 12 月，由於上述地段的構築物的高度逾 4.57 米，不符合相關豁免條件（以上第(2)分段），而屋宇署參考事涉地政處的高空照片記錄後認為該構築物屬新建或建造中的僭建物，遂向有關地段的業主發出清拆令，着令其於限期屆滿之前清拆該僭建物。

### 本署的觀察所得及評論

59. 資料顯示，屋宇署於 2021 年 8 月 23 日接獲事涉地政處的轉介後，其委聘的顧問公司已於兩日後派員到現場視察（上文第 58(1)段）；該署其後亦已根據顧問公司的視察結果和事涉地政處提供的資料，向有關地段的業主發出清拆令（上文第 58(5)段）。

60. 本署審研有關資料後，認為屋宇署有按其執法政策跟進有關地段的違例建築工程，因此，投訴(4)不成立。本署促請該署監察其發出的清拆令有否獲遵從，並因應事件的發展採取適當行動。

61. 雖然如此，投訴人在僭建物正在興建時向相關部門投訴，惟資料顯示，僭建物的規模之後有所增加（上文第 58(3)段），反映該違例建築工程曾在一段時間內繼續進行，情況殊不理想，或不符公眾作出投訴／舉報後的期望。本署留意到，在這宗個案中，雖然顧問公司在 8 月及 9 月已派員視察，但其後過了約一個月才向屋宇署提交視察報告（上文第 58(3)段）。此外，因負責視察的人員未能成功進入事涉地段，僅能從外圍觀察，可能會影響調查的進度和效果。

62. 雖然投訴(4)不成立，但基於上述的觀察所得，本署建議屋宇署：

- (1) 檢視其就正在施工中的違例建築工程的跟進效率是否有可改善的空間；及
- (2) 當視察人員未能成功進入懷疑有須予取締僭建物的地段時，考慮是否可以借助航拍機或輔助高點拍攝工具協助調查。



63. 屋宇署接納上述兩項建議。

申訴專員公署

2022年4月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

**Facebook:**

<https://www.facebook.com/Ombudsman.HK>



**Instagram:**

[https://www.instagram.com/ombudsman\\_hk/](https://www.instagram.com/ombudsman_hk/)

