

政府对新界豁免管制屋宇欠妥排污设施的执管 主动调查报告摘要

引言

在没有公用污水渠的新界乡郊地区，化粪池系统是新界豁免管制屋宇（「新界村屋」）普遍采用的污水处理方法。

2. 新界村屋的排污设施若欠妥，例如化粪池破损或渗漏，可造成严重的环境卫生污染，亦可传播疾病。针对新界村屋欠妥排污设施的投诉，环境保护署（「环保署」）可按《水污染管制条例》从是否有污染香港水体或排放污水至雨水渠的角度跟进；食物环境卫生署（「食环署」）可根据《公众卫生及市政条例》调查有否该条例指明的妨碍事故存在；地政总署则可从有关欠妥情况是否构成违反地契内的排污条款，采取适当的执行契约条款行动。

3. 本署在审视环保署、食环署及地政总署的工作后，有以下的评论和建议。

本署调查所得

部门跟进投诉的协作欠妥善

4. 新界村屋的兴建由地政总署审批，该署发出的排水工程豁免证明书会就村屋排污设施的建造施加卫生标准的条件。若新界村屋的排污设施欠妥而造成环境污染或卫生滋扰，会由环保署及食环署主力负责执管。

5. 环保署的资料显示，该署在 2016 年至 2022 年接获的投诉中，超过六成同时涉及投诉其他部门，显示大部分投诉属跨部门个案。本署的调查发现，环保署、食环署及地政总署对权责的意见分歧。本署的个案研究亦显示，三个部门在处理投诉时，跨部门转介及跟进工作欠妥善。虽然新界村屋已存在多年，但在排污设施上，环保署、食环署及地政总署这三个主责部门仍不清楚掌握其他部门可采取的行动及执管权限。部门之间亦无既定指引，订明这类投诉在不同情况下应如何跟进。在欠缺一致的理解下，

各部门现时只按照自身对其他部门的工作的认识转介及跟进投诉，以致个案在部门之间经多番转介，问题仍未能有效解决，情况并不理想。

6. 本署建议，环保署、食环署及地政总署应成立跨部门工作小组，提供一个让部门就各自的职能及权限互相交流的平台，以寻求互相补足的方法；工作小组亦可就复杂个案尽早磋商应对方案，以增强部门间的协作效能。

7. 为提升跟进果效，本署认为，环保署、食环署及地政总署应为前线职员制订一套行动指引，就常见的投诉情况订立具体的跟进及转介程序，以理顺跨部门个案的权责及流程。

8. 另一方面，现时环保署及食环署较为着重能否自行分别按《水污染管制条例》及《公众卫生及市政条例》执法，鲜有考虑采取联合执法行动。就污水排放至雨水渠的个案，除了由环保署根据《水污染管制条例》处理外，食环署理应可从环境卫生的角度跟进。本署认为，两署应探讨在执法方面有否合作空间，例如在甚么情况下可采取联合执法行动，以提高效力。

未有制订资料交换的机制

9. 本署的调查发现，现时环保署、食环署及地政总署之间并无既定的资料交换机制，或会影响执管效率。环保署及食环署作为可执法的部门，未有制订机制交换调查过程中取得的资料及调查结果（如色水测试），以协助对方采取适当的跟进行动。亦有个案显示部门不清楚其他部门持有的资料类别。

10. 本署欣悉，环保署及食环署在调查进行期间，已就加强合作事宜展开商讨，包括交换资讯方面。本署认为，地政总署应一同参与相关的资料交换机制，因为该署作为审批新界村屋兴建的部门，掌握村屋及其排污设施在兴建时的情况，相关资料或有助环保署及食环署的调查工作；另一方面，地政总署可在违规情况下采取执契行动，前提是需要环保署及食环署提供调查结果。本署建议，三署透过上文建议成立的跨部门工作小组，制订适切的资料交换机制，以提升跟进投诉个案的效能和效率。

地政总署应更积极采取执契行动及进行监察

11. 本署的个案研究显示，地政总署现时只着重转介个案至环保署及食环署，未有充分发挥其执管角色。此外，地政总署现时只备存接获的总投诉个案数目，而没有任何其他分项数据或统计资料，例如视察的次数、采取行动的宗数、平均处理日数等。本署认为，在欠缺任何数据分析下，该署实难以有效监察投诉个案的跟进，情况甚不理想。本署建议，地政总署应就投诉个案制订监察机制并作数据分析，并在其他部门有需要时积极提供协助；若证明有违反土地契约条款的情况，便应果断采取执契行动。

加强地政总署职员的培训

12. 地政总署负责审批新界村屋（包括其排污设施）的兴建。该署表示，该署并非排污设施方面的专业部门。分区地政处人员会在村屋兴建期间视察，亦会在发出完工证 / 不反对入住书前进行查核，以目测的方式检查厕所 / 厨房污水是否排放至化粪池，并检视「渠务核对表」所载列的各渠务项目。

13. 本署的个案研究不乏一些涉及不当接驳或设计排污设施的情况。本署认为，确保新界村屋的排污设施妥善兴建及接驳尤为重要，否则容易造成污染，设施日后亦可能需要更频密的维修保养，及有更高出现破损的风险。事实上，地政总署为审批兴建新界村屋的部门，但该署并无排污设施相关的专业知识，难免令人怀疑该署能否在审批过程中为新界村屋的排污设施的合规情况作出准确的评估。

14. 在新界村屋入伙后，如出现欠妥排污设施的投诉，调查及执管工作是由环保署及食环署主导，两署对排污设施因没有妥善兴建及接驳而引致污染及环境卫生滋扰问题，应有一定经验及体会。本署建议，地政总署可藉着环保署及食环署人员的经验分享，加强对分区地政处人员的培训，让职员在视察村屋落成时，能就排污设施作出合适的检查，从源头阻截日后可能出现的环境卫生问题。

不当改动渠管的问题

15. 地政总署表示，因应地盘的限制或适用情况，兴建新界村

屋的申请人或需于分区地政处审批有关村屋或发出排水工程豁免证明书前，按渠务署的要求事先提交渠务工程图则或渠务报告，并落实相关渠务设施达至渠务署满意的程度。若在申请兴建村屋时曾向渠务署提交渠务工程图则或渠务报告，业主在入伙后如对渠管作出任何改动，须事先取得渠务署的批准，否则或会被视作违反相关豁免证明书的规定。如渠务署没有要求兴建新界村屋的申请人提交渠务工程图则或渠务报告，则分区地政处一般不会要求申请人提供相关图则供审批；业主在入伙后如改动渠管，亦无须事先取得地政总署或渠务署的批准。

16. 本署的个案研究显示，不当接驳或改动渠管而导致污染的情况并非罕见。本署认为，地政总署应就不当改动渠管可引致的环境卫生问题加强宣传教育，一方面向村屋业主强调在适用情况下，应按现行规定在改动渠管前先取得相关部门的批准，让部门作出监察；另一方面，让村屋业主知悉如需改动渠管，即使无须事先取得部门的批准，亦应寻求专业人士的协助，以确保改动的妥当性。

应研究措施促使业主履行维修保养责任

17. 新界村屋的批地文件一般载有排污条款。地政总署指，按现行规定，新界村屋业权人有责任适当处理及排放污水，以及定期检查村屋的排污设施。但在现行监管机制下，并无任何实质措施确保新界村屋业权人会履行其适当处理污水及维修保养其排污设施的责任。

18. 地政总署强调，如新界村屋的排污设施欠妥而造成污染及环境卫生滋扰，环保署及食环署会主导执法工作。然而，环保署及食环署在采取执法行动时面对颇大限制。况且，新界村屋的排污设施多建于地底，即使有破损或失修，亦难以察觉，直至有污染或环境滋扰浮现，但届时或已经造成不少环境污染或卫生滋扰事故。事实上，执法始终是事后对策，更为关键的是做好预防，避免问题发生。

19. 本署认为，地政总署应研究制订具体措施，让新界村屋业主知悉应如何切实履行其适当处理污水及维修保养其排污设施的责任，以符合地契及豁免证明书所订明的要求。

就正确使用及维修保养化粪池加强宣传及公众教育

20. 妥善维修保养新界村屋的排污设施，业主实责无旁贷。如何正确使用化粪池及进行维修保养等资讯，大多载列于环保署发出的《村屋污水排放指南》，该指南为较技术性的文件，没有相关专业知识的市民或较难掌握个中窍门。

21. 在本署展开这项主动调查后，环保署于 2022 年底展开宣传，向未有接驳公共污水系统的乡村加强推广，包括制作网页及印有二维码的宣传品，该二维码可连结到环保署新推出的网页，内有使用化粪池系统需注意事项以及清理化粪池系统的承办商资料。

22. 本署建议，环保署利用更多电子媒介、社交平台、制作宣传短片等方法，加强向新界村屋居民宣传正确使用及妥善维修保养化粪池的重要性及相关资讯。

科技的运用

23. 环保署及食环署常用传统的色水测试，以追踪污染的源头，但色水测试有一定限制。本署留意到，环保署已引入新科技，作为额外的调查工具。该署运用探地雷达，配合扩增实境技术，协助查找渗水源头，既可减少因入屋施加色粉对住户造成的不便，亦可提供有力证据要求相关业主进行适当的维修。该署善用创新科技的精神，值得肯定。现时该新技术仍在初期应用阶段，本署认为，环保署可适时考虑更广泛地利用该技术以更有效地查找渗漏的源头，冀能加强处理投诉及调查的效能。

本署的建议

24. 本署对环保署、食环署及地政总署有以下建议：

环保署、食环署及地政总署

- (1) 成立跨部门工作小组，提供一个让部门就各自的职能及权限互相交流的平台，以互相补足，并就复杂个案尽早磋商应对方案，以增强部门间的协作效能；

- (2) 为前线职员制订行动指引,就常见的投诉情况订立具体的跟进及转介程序,以理顺跨部门个案的权责及流程;
- (3) 制订适切的资料交换机制,以提升跟进投诉个案的效能和效率;

环保署及食环署

- (4) 就污水排放至雨水渠的个案,探讨部门间在执法方面有否合作空间,例如在甚么情况下可采取联合执法行动,以提高效力;

地政总署

- (5) 就投诉个案制订监察机制并作数据分析,并在其他部门有需要时积极提供协助;若证明有违反土地契约条款的情况,便应果断采取执契行动;
- (6) 藉着环保署及食环署人员的经验分享,加强对分区地政处人员的培训,让职员在视察新界村屋落成时,能就排污设施作出合适的检查,从源头阻截日后可能出现的环境卫生问题;
- (7) 就不当改动渠管可引致的环境卫生问题加强宣传教育,一方面向村屋业主强调在适用情况下,应按现行规定在改动渠管前先取得相关部门的批准,让部门作出监察;另一方面,让村屋业主知悉如需改动渠管,即使无须事先取得部门的批准,亦应寻求专业人士的协助,以确保改动的稳当性;
- (8) 研究制订具体措施,让新界村屋业主知悉应如何切实履行其适当处理污水及维修保养其排污设施的责任,以符合地契及豁免证明书所订明的要求;

环保署

- (9) 利用更多电子媒介、社交平台、制作宣传短片等方

法，加强向新界村屋居民宣传正确使用及妥善维修保养化粪池的重要性及相关资讯；以及

- (10) 适时考虑更广泛地运用新技术以更有效地查找渗漏的源头，冀能加强处理投诉及调查的效能。

申诉专员公署

2023 年 8 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)