

政府對新界豁免管制屋宇欠妥排污設施的執管 主動調查報告摘要

引言

在沒有公用污水渠的新界鄉郊地區，化糞池系統是新界豁免管制屋宇（「新界村屋」）普遍採用的污水處理方法。

2. 新界村屋的排污設施若欠妥，例如化糞池破損或滲漏，可造成嚴重的環境衛生污染，亦可傳播疾病。針對新界村屋欠妥排污設施的投訴，環境保護署（「環保署」）可按《水污染管制條例》從是否有污染香港水體或排放污水至雨水渠的角度跟進；食物環境衛生署（「食環署」）可根據《公眾衛生及市政條例》調查有否該條例指明的妨擾事故存在；地政總署則可從有關欠妥情況是否構成違反地契內的排污條款，採取適當的執行契約條款行動。

3. 本署在審視環保署、食環署及地政總署的工作後，有以下的評論和建議。

本署調查所得

部門跟進投訴的協作欠妥善

4. 新界村屋的興建由地政總署審批，該署發出的排水工程豁免證明書會就村屋排污設施的建造施加衛生標準的條件。若新界村屋的排污設施欠妥而造成環境污染或衛生滋擾，會由環保署及食環署主力負責執管。

5. 環保署的資料顯示，該署在 2016 年至 2022 年接獲的投訴中，超過六成同時涉及投訴其他部門，顯示大部分投訴屬跨部門個案。本署的調查發現，環保署、食環署及地政總署對權責的意見分歧。本署的個案研究亦顯示，三個部門在處理投訴時，跨部門轉介及跟進工作欠妥善。雖然新界村屋已存在多年，但在排污設施上，環保署、食環署及地政總署這三個主責部門仍不清楚掌握其他部門可採取的行動及執管權限。部門之間亦無既定指引，訂明這類投訴在不同情況下應如何跟進。在欠缺一致的理解下，

各部門現時只按照自身對其他部門的工作的認識轉介及跟進投訴，以致個案在部門之間經多番轉介，問題仍未能有效解決，情況並不理想。

6. 本署建議，環保署、食環署及地政總署應成立跨部門工作小組，提供一個讓部門就各自的職能及權限互相交流的平台，以尋求互相補足的方法；工作小組亦可就複雜個案盡早磋商應對方案，以增強部門間的協作效能。

7. 為提升跟進果效，本署認為，環保署、食環署及地政總署應為前線職員制訂一套行動指引，就常見的投訴情況訂立具體的跟進及轉介程序，以理順跨部門個案的權責及流程。

8. 另一方面，現時環保署及食環署較為著重能否自行分別按《水污染管制條例》及《公眾衛生及市政條例》執法，鮮有考慮採取聯合執法行動。就污水排放至雨水渠的個案，除了由環保署根據《水污染管制條例》處理外，食環署理應可從環境衛生的角度跟進。本署認為，兩署應探討在執法方面有否合作空間，例如在甚麼情況下可採取聯合執法行動，以提高效力。

未有制訂資料交換的機制

9. 本署的調查發現，現時環保署、食環署及地政總署之間並無既定的資料交換機制，或會影響執管效率。環保署及食環署作為可執法的部門，未有制訂機制交換調查過程中取得的資料及調查結果（如色水測試），以協助對方採取適當的跟進行動。亦有個案顯示部門不清楚其他部門持有的資料類別。

10. 本署欣悉，環保署及食環署在調查進行期間，已就加強合作事宜展開商討，包括交換資訊方面。本署認為，地政總署應一同參與相關的資料交換機制，因為該署作為審批新界村屋興建的部門，掌握村屋及其排污設施在興建時的情況，相關資料或有助環保署及食環署的調查工作；另一方面，地政總署可在違規情況下採取執契行動，前提是需要環保署及食環署提供調查結果。本署建議，三署透過上文建議成立的跨部門工作小組，制訂適切的資料交換機制，以提升跟進投訴個案的效能和效率。

地政總署應更積極採取執契行動及進行監察

11. 本署的個案研究顯示，地政總署現時只著重轉介個案至環保署及食環署，未有充分發揮其執管角色。此外，地政總署現時只備存接獲的總投訴個案數目，而沒有任何其他分項數據或統計資料，例如視察的次數、採取行動的宗數、平均處理日數等。本署認為，在欠缺任何數據分析下，該署實難以有效監察投訴個案的跟進，情況甚不理想。本署建議，地政總署應就投訴個案制訂監察機制並作數據分析，並在其他部門有需要時積極提供協助；若證明有違反土地契約條款的情況，便應果斷採取執契行動。

加強地政總署職員的培訓

12. 地政總署負責審批新界村屋（包括其排污設施）的興建。該署表示，該署並非排污設施方面的專業部門。分區地政處人員會在村屋興建期間視察，亦會在發出完工證／不反對入住書前進行查核，以目測的方式檢查廁所／廚房污水是否排放至化糞池，並檢視「渠務核對表」所載列的各渠務項目。

13. 本署的個案研究不乏一些涉及不當接駁或設計排污設施的情況。本署認為，確保新界村屋的排污設施妥善興建及接駁尤為重要，否則容易造成污染，設施日後亦可能需要更頻密的維修保養，及有更高出現破損的風險。事實上，地政總署為審批興建新界村屋的部門，但該署並無排污設施相關的專業知識，難免令人懷疑該署能否在審批過程中為新界村屋的排污設施的合規情況作出準確的評估。

14. 在新界村屋入伙後，如出現欠妥排污設施的投訴，調查及執管工作是由環保署及食環署主導，兩署對排污設施因沒有妥善興建及接駁而引致污染及環境衛生滋擾問題，應有一定經驗及體會。本署建議，地政總署可藉着環保署及食環署人員的經驗分享，加強對分區地政處人員的培訓，讓職員在視察村屋落成時，能就排污設施作出合適的檢查，從源頭阻截日後可能出現的環境衛生問題。

不當改動渠管的問題

15. 地政總署表示，因應地盤的限制或適用情況，興建新界村

屋的申請人或需於分區地政處審批有關村屋或發出排水工程豁免證明書前，按渠務署的要求事先提交渠務工程圖則或渠務報告，並落實相關渠務設施達至渠務署滿意的程度。若在申請興建村屋時曾向渠務署提交渠務工程圖則或渠務報告，業主在入伙後如對渠管作出任何改動，須事先取得渠務署的批准，否則或會被視作違反相關豁免證明書的規定。如渠務署沒有要求興建新界村屋的申請人提交渠務工程圖則或渠務報告，則分區地政處一般不會要求申請人提供相關圖則供審批；業主在入伙後如改動渠管，亦無須事先取得地政總署或渠務署的批准。

16. 本署的個案研究顯示，不當接駁或改動渠管而導致污染的情況並非罕見。本署認為，地政總署應就不當改動渠管可引致的環境衛生問題加強宣傳教育，一方面向村屋業主強調在適用情況下，應按現行規定在改動渠管前先取得相關部門的批准，讓部門作出監察；另一方面，讓村屋業主知悉如需改動渠管，即使無須事先取得部門的批准，亦應尋求專業人士的協助，以確保改動的穩當性。

應研究措施促使業主履行維修保養責任

17. 新界村屋的批地文件一般載有排污條款。地政總署指，按現行規定，新界村屋業權人有責任適當處理及排放污水，以及定期檢查村屋的排污設施。但在現行監管機制下，並無任何實質措施確保新界村屋業權人會履行其適當處理污水及維修保養其排污設施的責任。

18. 地政總署強調，如新界村屋的排污設施欠妥而造成污染及環境衛生滋擾，環保署及食環署會主導執法工作。然而，環保署及食環署在採取執法行動時面對頗大限制。況且，新界村屋的排污設施多建於地底，即使有破損或失修，亦難以察覺，直至有污染或環境滋擾浮現，但屆時或已經造成不少環境污染或衛生滋擾事故。事實上，執法始終是事後對策，更為關鍵的是做好預防，避免問題發生。

19. 本署認為，地政總署應研究制訂具體措施，讓新界村屋業主知悉應如何切實履行其適當處理污水及維修保養其排污設施的責任，以符合地契及豁免證明書所訂明的要求。

就正確使用及維修保養化糞池加強宣傳及公眾教育

20. 妥善維修保養新界村屋的排污設施，業主實責無旁貸。如何正確使用化糞池及進行維修保養等資訊，大多載列於環保署發出的《村屋污水排放指南》，該指南為較技術性的文件，沒有相關專業知識的市民或較難掌握箇中竅門。

21. 在本署展開這項主動調查後，環保署於 2022 年底展開宣傳，向未有接駁公共污水系統的鄉村加強推廣，包括製作網頁及印有二維碼的宣傳品，該二維碼可連結到環保署新推出的網頁，內有使用化糞池系統需注意事項以及清理化糞池系統的承辦商資料。

22. 本署建議，環保署利用更多電子媒介、社交平台、製作宣傳短片等方法，加強向新界村屋居民宣傳正確使用及妥善維修保養化糞池的重要性及相關資訊。

科技的運用

23. 環保署及食環署常用傳統的色水測試，以追蹤污染的源頭，但色水測試有一定限制。本署留意到，環保署已引入新科技，作為額外的調查工具。該署運用探地雷達，配合擴增實境技術，協助查找滲水源頭，既可減少因入屋施加色粉對住戶造成的不便，亦可提供有力證據要求相關業主進行適當的維修。該署善用創新科技的精神，值得肯定。現時該新技術仍在初期應用階段，本署認為，環保署可適時考慮更廣泛地利用該技術以更有效地查找滲漏的源頭，冀能加強處理投訴及調查的效能。

本署的建議

24. 本署對環保署、食環署及地政總署有以下建議：

環保署、食環署及地政總署

- (1) 成立跨部門工作小組，提供一個讓部門就各自的職能及權限互相交流的平台，以互相補足，並就複雜個案盡早磋商應對方案，以增強部門間的協作效能；

- (2) 為前線職員制訂行動指引，就常見的投訴情況訂立具體的跟進及轉介程序，以理順跨部門個案的權責及流程；
- (3) 制訂適切的資料交換機制，以提升跟進投訴個案的效能和效率；

環保署及食環署

- (4) 就污水排放至雨水渠的個案，探討部門間在執法方面有否合作空間，例如在甚麼情況下可採取聯合執法行動，以提高效力；

地政總署

- (5) 就投訴個案制訂監察機制並作數據分析，並在其他部門有需要時積極提供協助；若證明有違反土地契約條款的情況，便應果斷採取執契行動；
- (6) 藉着環保署及食環署人員的經驗分享，加強對分區地政處人員的培訓，讓職員在視察新界村屋落成時，能就排污設施作出合適的檢查，從源頭阻截日後可能出現的環境衛生問題；
- (7) 就不當改動渠管可引致的環境衛生問題加強宣傳教育，一方面向村屋業主強調在適用情況下，應按現行規定在改動渠管前先取得相關部門的批准，讓部門作出監察；另一方面，讓村屋業主知悉如需改動渠管，即使無須事先取得部門的批准，亦應尋求專業人士的協助，以確保改動的穩當性；
- (8) 研究制訂具體措施，讓新界村屋業主知悉應如何切實履行其適當處理污水及維修保養其排污設施的責任，以符合地契及豁免證明書所訂明的要求；

環保署

- (9) 利用更多電子媒介、社交平台、製作宣傳短片等方

法，加強向新界村屋居民宣傳正確使用及妥善維修保養化糞池的重要性及相關資訊；以及

- (10) 適時考慮更廣泛地運用新技術以更有效地查找滲漏的源頭，冀能加強處理投訴及調查的效能。

申訴專員公署

2023 年 8 月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：



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



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