



香港申訴專員公署



主動調查報告

政府對私人土地傾倒建築廢物及堆填活動的規管

報告完成日期：2018年1月30日

報告公布日期：2018年2月1日

目錄

報告摘要

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.2
調查過程及範圍	1.3 – 1.7
2 相關法例	
《廢物處置條例》	2.1 – 2.3
其他環保條例	2.4
《城市規劃條例》	2.5 – 2.7
3 規管機制及執法行動	
環保署的權責與執法	3.1 – 3.5
研究安裝全球衛星定位系統	3.6
環保署對公眾所關注的環保問題之回應	3.7 – 3.9
規劃署的權責與執法	3.10 – 3.19
規劃署對公眾所關注的填塘個案之回應	3.20 – 3.24
規劃署對「先破壞、後發展」問題之回應	3.25
決策局的行動指引	3.26 – 3.30
「嘉湖山丘」個案	3.31 – 3.39
4 本署的評論和建議	4.1 – 4.2
對環保署的評論	4.3 – 4.6
對規劃署的評論	4.7 – 4.12
本署的建議	4.13
鳴謝	4.14

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

背景

1.1 近年，在新界鄉郊的私人土地傾倒建築廢物¹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。其中，有意見質疑有關活動違法、破壞鄉郊（包括郊野公園）環境、或有人藉着填土改變土地用途，「先破壞、後發展」。亦有意見批評當局執法寬鬆，令問題惡化。

1.2 基於公眾日益關注在私人土地的傾倒建築廢物及堆填活動，申訴專員決定展開主動調查，以探討現時的法例框架、制度和執管工作是否存在不足，希望能向當局提出改善建議。

調查過程及範圍

1.3 二〇一六年五月至八月期間，本署就這課題先進行了初步查訊。同年十一月，本署根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條向環境保護署（「環保署」）、規劃署及漁農自然護理署（「漁護署」）展開主動調查。本署亦發出新聞稿，邀請公眾，包括受傾倒建築廢物或堆填活動影響的人士、土地擁有人，以及關注團體，提供意見。

1.4 本署發現：在私人土地上進行的傾倒建築廢物或堆填活動，主要分別由環保署根據《廢物處置條例》（香港法例第 354 章）及規劃署根據《城市規劃條例》（香港法例第 131 章）進行規管及執法；而根據漁護署的記錄，過往數年在郊野公園範圍內的私人土

¹ 根據《廢物處置(建築廢物處置收費)規例》，「建築廢物」泛指建造工程所產生並已被扔棄的物質、物體或東西。

地並無出現傾倒建築廢物或堆填的問題，該署亦沒有接獲相關舉報。

1.5 由於沒有資料顯示漁護署在其職權範圍內就在私人土地的傾倒建築廢物或堆填的問題有處理不當的情況，故本署決定把該署剔出是項主動調查。

1.6 這調查報告聚焦於：環保署及規劃署就規管私人土地傾倒建築廢物或堆填活動的權責、機制和程序，以及該兩個部門實際執管工作的情況和成效。

1.7 二〇一七年十一月十七日，本署將調查報告的初稿送交環保署及規劃署置評。經考慮該兩個部門的意見後，本署於二〇一八年一月三十日完成這份報告。

2

相關法例

《廢物處置條例》（「《廢置條例》」）

2.1 《廢置條例》禁止任何人在政府土地，或未經土地擁有人同意而在私人土地擺放廢物。該條例由環保署負責執法。

2.2 為加強管制在私人土地傾倒建築廢物的活動，環保署於二〇一四年八月透過《廢物處置（修訂）條例》引進了一項「預先通知程序」，規定任何人在私人土地擺放建築廢物必須先以指明表格（「指明表格」）向環保署提交土地的全體擁有人的書面授權。環保署在收到書面通知後，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。此外，環保署會同步通知其他相關部門，讓該些部門各自按其職權加強監察，以打擊非法傾倒建築廢物的活動。

2.3 《廢置條例》的主要相關條文包括：

- (1) **第 16A(1)條**：任何人在任何地方擺放廢物，或促使或准許廢物被擺放於任何地方，除非該人有合法權限或辯解，或有該地方的任何擁有人或合法佔用人的許可，否則該人即屬犯罪。
- (2) **第 16B(3)條**：任何人如沒有私人地段的唯一或全體擁有人給予的有效許可，而在該地段擺放建築廢物，或促使將建築廢物擺放在該地段，該人即屬犯罪。
- (3) **第 16B(4)條**：第 16B(3)條所述許可須以（環保署）署長的「指明表格」給予及註有署長的認收標記。

- (4) **第 16C(3)條**：只有以下條件獲符合，署長方可在關於某擺放活動的「指明表格」上，加上認收標記—
- (a) 該表格已連同其所指明的資料及文件，在擬開始該擺放活動的日期的最少 21 天前，提交署長；及
 - (b) 署長信納—
 - (i) 該表格所示明的擁有人，是根據《土地註冊條例》備存的登記冊所顯示的有關地段的擁有人（紀錄所示擁有人）；及
 - (ii) 該表格是由全體紀錄所示擁有人簽署，或由他人代他們簽署的。
- (5) **第 18 條**：任何人犯第 16A、16B 或 16C 條所訂的罪行—
- (a) 如屬第一次定罪，可處罰款 200,000 元及監禁 6 個月；
 - (b) 如屬第二次定罪或其後定罪，可處罰款 500,000 元及監禁 6 個月；及
 - (c) 向法庭證明該罪行是持續的，並使法庭信納後，按持續犯罪期間每天另處罰款 10,000 元。

其他環保條例

2.4 傾倒建築廢物或堆填活動所引起的塵埃、噪音和廢水排放問題，分別受《空氣污染管制條例》、《噪音管制條例》和《水污染管制條例》所規管。如有違反該些條例，環保署可採取執法行動，以處理環境污染的問題。

《城市規劃條例》（「《城規條例》」）

2.5 一九九一年《城市規劃（修訂）條例》賦權規劃事務監督（「規劃監督」）（即規劃署署長），對在新界鄉郊發展審批地區（「發展審批地區」）²內的違例發展採取執行管制行動。規劃署藉擬備法定圖則（包括「發展審批地區圖」和「分區計劃大綱圖」，見註 2）和《城規條例》所賦予的執法權力，執行規劃管制。

2.6 法定圖則列明(1)屬經常准許的土地用途／發展及(2)須先獲城市規劃委員會（「城規會」）給予規劃許可的土地用途／發展這兩類別。一般而言，在有生態／保育價值的地帶（包括：「具特殊科學價值地點」、「自然保育區」、「海岸保護區」等）內，以及「綠化地帶」或「農業」用途地帶等進行填土／填塘工程，須要先取得城規會的規劃許可，否則填土／填塘工程便會視作《城規條例》下的「違例發展」，規劃監督可採取執法行動。

2.7 《城規條例》的主要相關條文包括：

- (1) **第 20(7)條**：凡「發展審批地區」內的土地被包括在「分區計劃大綱圖」內，任何人不得在該土地上進行發展或繼續發展，除非—
 - (a) 該發展屬現有用途；
 - (b) 該發展根據該「分區計劃大綱圖」獲准許進行；或
 - (c) 該發展已取得城規會的規劃許可。
- (2) **第 20(8)條**：任何人違反第 20(7)條，即屬犯罪；如屬第一次定罪，可處罰款 500,000 元，如屬第二次定罪或其後每次定罪，可處罰款 1,000,000 元。
- (3) **第 21(1)條**：當某「發展審批地區圖」有效時，任何人不得在該「發展審批地區」進行或繼續發展，除非—
 - (a) 該發展屬現有用途；

² 「發展審批地區」是根據《城規條例》制訂。任何位於「發展審批地區圖」或取代「發展審批地區圖」的「分區計劃大綱圖」涵蓋範圍內的土地，皆受法定規劃管制。

- (b) 該發展根據該「發展審批地區圖」獲准許進行；或
 - (c) 該發展已取得城規會的規劃許可。
- (4) **第 21(2)條**：任何人違反第 21(1)條，即屬犯罪；如屬第一次定罪，可處罰款 500,000 元，如屬第二次定罪或其後每次定罪，可處罰款 1,000,000 元。
- (5) **第 23(1)條**：凡規劃監督認為有或曾有違例發展，規劃監督可在向一名或多於一名的土地擁有人、佔用人或負責有關事項的人所送達的通知書（即「強制執行通知書」）內—
- (a) 指明該等有關事項；及
 - (b) 指明某日期，而規劃監督規定該等有關事項如在該日期或之前仍未中止，則在該日期或之前必須中止。
- (6) **第 23(3)及 23(4)條**：規劃監督可送達通知書（即「恢復原狀通知書」），規定獲送達通知書的人在指定日期前，將該土地恢復至緊接「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，或就獲送達該通知書的人而言，屬較為有利而規劃監督認為滿意的其他狀況。
- (7) **第 23(6)條**：凡在這條文所指的通知書中為有關事宜所指明的日期或之前—
- (a) 有關事項沒有按通知書的規定中止；
 - (b) 沒有按該通知書的規定採取步驟；或
 - (c) 土地沒有按該通知書的規定恢復原狀，
- 則獲送達通知書的人即屬犯罪—

- (i) 如屬第一次定罪，可處罰款 500,000 元；此外，可就該通知書中的日期後該人繼續沒有如此遵從的期間的每一天，另處罰款 50,000 元；及
- (ii) 如屬第二次或其後每次定罪，可處罰款 1,000,000 元；此外，可就該通知書中的日期後該人繼續沒有如此遵從的期間的每一天，另處罰款 100,000 元。

3

規管機制及執法行動

環保署的權責與執法

3.1 對於在私人土地非法傾倒建築廢物的活動，環保署可按《廢置條例》執法（**第 2.3 段**）。該署亦可按其他環保條例，管制有關活動所帶來的環境污染問題（**第 2.4 段**）。

3.2 在收到舉報或其他部門轉介個案後，環保署人員會按照該署的執法指引，聯絡舉報人或相關部門了解案情，包括傾倒建築廢物的地點、範圍、時間等。

3.3 二〇一六年一月至二〇一七年十月期間，環保署接獲於私人土地涉嫌非法傾倒建築廢物的個案、巡查數字及援引《廢置條例》提出檢控的情況如下。

表 1 環保署接獲在私人土地涉嫌非法傾倒建築廢物的個案
（二〇一六年一月至二〇一七年十月期間）

公眾人士舉報的個案	164
其他部門轉介的個案	49

表 2 環保署的巡查次數及檢控宗數
(二〇一六年一月至二〇一七年十月期間)

巡查次數	平日 (星期一至五, 週末及假日除外)	925
	辦公時間 (08:30 至 18:30)	911
	非辦公時間	14
	週末及假日	46
	總數	971
檢控宗數		18

3.4 從表 2 可見，環保署的巡查基本上絕大部分是在平日的辦公時間進行 (93.8%)；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期間的 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。該署亦指出，若有跡象顯示有違規活動是在週末、假日或晚上進行，該署會作出評估並按需要進行執法巡查。該署的資料顯示，在二〇一六年一月至二〇一七年十二月期間，該署根據舉報人所提供的資料在週末、假日及晚上共進行了 26 次巡查。該署在二〇一七年三月及六月亦曾兩次主動在週末進行巡查。

3.5 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。

研究安裝全球衛星定位系統

3.6 環保署表示，該署正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。環保署認為，強制建築廢物收集車輛使用全球衛星定位系統，有助追蹤並記錄車輛的行蹤，藉以阻嚇非法棄置建築廢物和協助相關監察及調查工作。然而，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》。環保署表示，該署會因應在試驗計劃中所取得的經驗，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。

環保署對公眾所關注的環保問題之回應

3.7 有不少公眾人士所關注的，是傾倒建築廢物活動會否造成環保問題。就一宗環保署准許在貝澳一幅私人土地傾倒建築廢物的決定，有市民質疑該署沒有考慮傾倒建築廢物活動對環境的影響，因而向法庭申請司法覆核³。亦有人認為：當局應該進一步修訂《廢置條例》，讓環保署在認收「指明表格」(**2.3(3)段**) 前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「指明表格」。

3.8 對於以上意見，環保署的回應是：「破壞環境」是一個模糊概念，其實涉及污染管制、城市規劃、土地管理、文物保護、排水、公共衛生、生態保育等多方面，並非該署在其法定職權範圍內所能全部處理。環保署指出，《廢置條例》並沒有賦權該署考慮該條例第 16C(3)條 (**第 2.3(4)段**) 以外的其他因素，以決定是否在「指明表格」上加上認收標記。

3.9 至於環保署應否在認收「指明表格」前評估傾倒建築廢物活動對環境的影響，該署表示：政府必須尊重土地擁有人或合法佔用人及其私人土地的合法使用權；除非該擁有人或合法佔用人及其私人土地上進行的傾倒建築廢物活動違反法規或影響周邊環境／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或合法佔用人就其私人土地進行的傾倒建築廢物活動進行環境評估。雖則如此，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

³ 案件編號：HCAL41/15。

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（**第 2.2 段**）。此外，若建築廢物被擺放在私人土地後，該署接獲舉報或經巡查而發現有塵埃、噪音或廢水排放問題，該署會按相關的環保法例採取執法行動（**第 2.4 段**）。

規劃署的權責與執法

3.10 對於在私人土地進行的堆填活動，規劃署可按《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（**第 2.5 段**）。根據《城規條例》第 23(3)及 23(4)條，規劃監督可發出「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規劃監督認為滿意的其他狀況（**第 2.7(6)段**）。

3.11 規劃署表示，發出「恢復原狀通知書」旨在令受到違例發展破壞的土地狀況得以改善，以符合有關土地用途地帶的規劃意向及周邊環境的情況。一般而言，「通知書」的要求包括：移走在事涉土地上的剩餘物、填土物，及／或種草。在期限屆滿後，該署人員會實地視察，以查證「通知書」的收件人是否已辦妥「通知書」的要求。

3.12 根據規劃署的執法指引，該署一般會要求「恢復原狀通知書」的收件人在三個月內辦妥「通知書」的要求。該署會於「通知書」期限屆滿後三個工作天內實地視察。若收件人未有完全符合「通知書」的要求辦理，該署一般會在六至八星期後再實地視察。若確定收件人已遵辦「通知書」的要求，該署會向收件人發出「完成規定事項通知書」。

3.13 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⁴個案發出了「恢復原狀通知書」，其中有 654 宗（77%）個案於「通知書」期限屆滿後三年內獲該署發出「完成規定事項通知書」。本署發現，規劃署就該 851 宗個案發出的「恢復原狀通知書」，大部分未能於三個月的限期內完成辦理。情況如下：

⁴ 該 851 宗個案涉及不同類別的違例發展，包括未經許可的堆填活動。

表 3 規劃署就「恢復原狀通知書」的執行情況

	2006 年 1 月 - 2017 年 10 月
(1) 於三個月期限屆滿即獲發「完成規定事項通知書」	66(8%)
(2) 於三個月期限屆滿之後九個月內獲發「完成規定事項通知書」	347(41%)
(3) 於三個月期限屆滿之後九個月至一年半內獲發「完成規定事項通知書」	143(17%)
(4) 於三個月期限屆滿之後一年半至三年內獲發「完成規定事項通知書」	98(11%)
(5) 於三個月期限屆滿三年後才獲發「完成規定事項通知書」	14(2%)
(6) 仍未發出「完成規定事項通知書」	183(21%)
合共:	851

3.14 規劃署解釋，就表 3 所列的 851 宗個案，約五成的個案（413 宗，表 3 的(1)及(2)）是在該署發出「恢復原狀通知書」後十二個月內發出「完成規定事項通知書」。在該些個案中，收件人其實皆有嘗試參照「恢復原狀通知書」的要求辦理，只因不同原因（例如惡劣天氣及不恰當的種植方法等問題）而未能完全達到「通知書」的要求。若有如此情況，該署按指引一般會在六至八星期後再實地視察（第 3.12 段）。在每次視察後，職員須撰寫視察報告，包括整理照片、分析場地狀況的資料（例如不同地段移除填土物的狀況及種草情況），然後經內部審核，以決定有否需要繼續監察。若確定收件人已遵辦「恢復原狀通知書」的要求，職員須擬備文件，把有關場地的狀況及發出「完成規定事項通知書」的建議呈交規劃署的內部會議考慮，若建議獲內部會議接納，該署便會擬備和安排送達「完成規定事項通知書」。

3.15 規劃署認為，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以達致發出「完成規定事項通知書」，那大致上是合理的。

3.16 至於那些在「恢復原狀通知書」三個月期限屆滿之後九個月至三年內獲發「完成規定事項通知書」的個案（**241宗，表3的(3)及(4)**），近四成（**96宗**）都是在規劃署提出檢控後，收件人才完成「恢復原狀通知書」的規定，亦有小部分個案因場地面積較大、地形複雜、地勢高低不一等因素，規劃署需要較長時間搜集相關資料及證據，以確定收件人是否已遵辦「恢復原狀通知書」的要求。

3.17 此外，仍未發出「完成規定事項通知書」的個案（**183宗，表3的(6)段**）中，大部分是規劃署已經或準備提出檢控的個案、正作詳細觀察的個案、覆核個案，以及「通知書」期限未屆滿的個案。

3.18 規劃署指出，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期間已共增加了10名職員，以加強執管行動。

3.19 就未有遵從「恢復原狀通知書」（即規劃署未有發出「完成規定事項通知書」）的個案，規劃署在二〇〇六年一月至二〇一七年十月約12年期間共就136宗個案⁵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。規劃署表示，該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。

規劃署對公眾所關注的填塘個案之回應

3.20 在芸芸堆填個案之中，有公眾人士尤其關注涉及漁塘被填平的個案對生態環境所帶來的影響。他們認為，規劃署理應要求被填塘工程破壞的漁塘恢復至漁塘的狀況。

⁵ 規劃署在該段時期共提出了155宗檢控。

3.21 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，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。

3.22 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。其中過半數的漁塘個案處於有生態／保育價值的地帶，規劃署均有要求「恢復原狀通知書」收件人移走漁塘範圍內的堆填物，以恢復漁塘的狀況。

3.23 就其餘 3 宗規劃署沒有在「恢復原狀通知書」上註明須恢復漁塘狀況的個案，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（**第 3.21 段**）。該 3 宗個案所涉的土地分別屬「農業地帶」、「綠化地帶」，以及「康樂」和「休憩用地」地帶，而非位於有生態／保育價值的地帶內。規劃署考慮到其中 1 宗個案的堆填物已被移除，而其餘兩宗個案的土地在違例發展前部分是植被地，只有小部分是漁塘或部分是佈滿植被的漁塘，因此該署沒有在「恢復原狀通知書」上要求收件人移除堆填物。雖然如此，該署亦有要求收件人移走在土地上的剩餘物，以及在土地上種草，以美化受破壞的土地。

3.24 規劃署認為，在上述 3 宗個案，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規劃監督認為滿意的狀況（**第 2.7(6)段**）。

規劃署對「先破壞、後發展」問題之回應

3.25 此外，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「先破壞、後發展」的行為。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「恢復原狀通知書」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。

決策局的行動指引

跨部門協調

3.26 為加強對傾倒建築廢物及堆填活動的管制，環境局於二〇〇九年一月發出通函⁶(「環境局通函」)，訂明各政府部門應以妥善管制擺放建築廢物活動為目標，以盡量減少所帶來的不良環境影響或土地用途／斜坡安全／衛生／渠務問題。

3.27 「環境局通函」指出，為確保能盡快妥善處理非法或未獲授權進行的傾倒建築廢物及堆填活動，各部門作出協調是必須的。為使部門之間有更好的協調，除個案部門按本身的職能採取適當的執法行動及行政工作外，環保署會負責匯集各部門日常巡查及收到投訴所取得的資料，設立一個資料庫，記錄私人土地堆填地點⁷。個別部門所採取的行動亦會記錄在資料庫內，讓所有相關部門可共用資訊。除了有關私人土地堆填地點的資料庫外，環保署亦根據相關政府部門所提供的資料，編制一份「非法傾倒廢物黑點名單」⁷，該些堆填地點及黑點受相關政府部門監控。

3.28 此外，為加強協調，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。

⁶ 因應社會廣泛關注傾倒建築廢物及堆填的活動，環境局於二〇〇九年發出了一份通函，訂明相關部門的權責，以加強對傾倒建築廢物及堆填活動的執管措施和協調機制。

⁷ 私人土地堆填地點及非法傾倒廢物黑點名單，可在環保署網站 http://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/landfilling/introduction/blackspots.html 查閱。

處理公眾投訴／舉報及主動巡查

3.29 根據「環境局通函」，就非法傾倒廢物或堆填活動的投訴，有關的執法或補救行動或牽涉幾個部門，而及時採取行動對控制該類活動及防止問題惡化十分重要。部門在接獲投訴及舉報後，應進行調查和實地視察，以確定投訴是否成立，以及在其職權範圍內能否採取行動。就應付一些緊急個案，包括活躍而持續的建築廢物擺放活動，環保署會協調其他部門到場視察及採取行動。

3.30 「環境局通函」亦訂明：除回應公眾的投訴及舉報外，各部門都必須採取主動，並按情況需要，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。環保署現行的做法是按緩急情況與相關的因素（包括投訴／舉報個案的嚴重性、涉及地點所受的環境影響、該地點違規活動的趨勢及持續性）安排到新界鄉郊各個黑點巡查，包括在收到涉及環境污染的舉報後巡查。

「嘉湖山丘」個案

3.31 近年有一宗廣受公眾關注的涉嫌傾倒建築廢物／堆填個案，本署在這次主動調查亦有特別予以探究。本署有以下發現。

3.32 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。

3.33 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」在一九九三年六月十八日刊憲。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。該署亦有參考之後的航攝照片，發現該沙丘一直存在，其後在二〇〇九至二〇一〇年後被植物覆蓋。及至二〇一六年初，植被被移除，沙丘重現。

3.34 根據相關記錄，「嘉湖山丘」堆放泥沙的情況如下：

日期	泥沙堆放的 最大面積	泥沙堆放的 最高高度
1993 年 6 月*	約 1.7 公頃	約 23 米
2016 年 3 月#	約 1 公頃	約 24 米

*根據地政總署所拍的航攝照片測量估算

#根據地政總署以無人駕駛機拍攝的照片之測量估算

3.35 規劃署表示，「土地 A」用作存放泥沙用途屬《城規條例》下的「現有用途」（**第 2.7(3)(a)段**），因此並不構成違例發展。然而，該署在「嘉湖山丘」周邊的東面、南面、西面及東南面之私人土地（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。

3.36 環保署則指稱，該署已按「環境局通函」（**第 3.28 段**）協調相關部門在二〇一六年三至五月期間多次召開跨部門會議，以跟進「嘉湖山丘」的個案。該署於二〇一六年初視察（包括在平日辦公時間及週末）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 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（**第 3.35 段**），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，有關活動未有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。

3.37 綜合上文第 3.33 至 3.36 段所述，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》
「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

3.38 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。

3.39 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。

4

本署的評論和建議

4.1 首先，本署認為，處置建築廢物和堆填這兩類活動在城市發展是有其需要，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極為重要的。

4.2 在這方面，本署發現環保署及規劃署有以下不足之處。

環保署

巡查安排可更周全及更主動

4.3 資料顯示，環保署並非沒有於週末、假日及非辦公時間進行巡查（**3.4 段**）。不過，該署的巡查側重在平日（星期一至五）的辦公時間進行（**第 3.3 及 3.4 段**）。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，逃避了該署執法人員的堵截（**第 3.4 段**）；而檢控數目偏低，主要原因是該署巡查時非法傾倒建築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（**第 3.5 段**）。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。該署在巡查工作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。

4.4 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（第 3.30 段）。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（第 3.2 段）。本署留意到，環保署於二〇一七年三月及六月曾作出兩次主動巡查（第 3.4 段）。本署認為那是進步的表現，並期望該署日後會盡可能多作主動巡查。

跨部門協調可更積極

4.5 按跨部門協調機制，環保署在有需要時會與相關部門進行會議，以監察全港的非法或未授權的傾倒建築廢物及堆填活動。但直至二〇一六年，這樣的跨部門會議只是每年舉行約一次（第 3.28 段）。有關會議記錄顯示，相關部門主要討論關於在政府土地的非法棄置廢物活動及清理工作的跟進，甚少就在私人土地的非法傾倒建築廢物或堆填活動之跟進作出討論。猶幸，在傳媒廣泛報道「嘉湖山丘」及其他涉嫌非法傾倒建築廢物及堆填活動的個案後，環保署已因應公眾對相關非法活動的關注，而把跨部門會議由二〇一七年起增加至每年兩次（第 3.28 段）。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行動，以提升執法成功率。

全球衛星定位系統的應用研究經年，仍未能落實

4.6 全球衛星定位已是發展成熟和普及的科技。但若要應用在監察建築廢物收集車輛行蹤的用途上，當局是須要解決有關收集及使用資料所涉及的私隱及法律問題的。當局使用有關科技以協助規管在私人土地傾倒建築廢物的工作已研究經年（第 3.6 段），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。

規劃署

執行「恢復原狀通知書」耗時過長

4.7 規劃監督所發出的「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（第 3.11 段）。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，能在三個月限期內完成恢復土地原狀的個案不足一成；其餘個案，規劃署須耗用資源重複視察，長時間跟進（**第 3.13、3.14 及 3.16 段**）。

4.8 規劃署認為，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，以達致發出「完成規定事項通知書」，那大致上合理（**第 3.15 段**）。但本署須指出，「恢復原狀通知書」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，卻在三個月期限屆滿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通知書的要求（**第 3.13、3.14 及 3.16 段**），這畢竟是難以說得過去。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。

4.9 規劃署執法行動緩慢，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，規劃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。猶幸，在傳媒近年廣泛報導一些涉嫌非法堆填的個案及本署展開這項主動調查後，規劃署於二〇一六至二〇一七年增加了人手（**第 3.18 段**），本署期望，該署的執法日後會有所改善，尤其是對存心拖延遵辦「恢復原狀通知書」的收件人加強及嚴正執法。

檢控行動欠阻嚇作用

4.10 規劃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，該署成功檢控的個案只有 136 宗（**第 3.19 段**），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期間的檢控個案及平均罰款額有所增加（**第 3.19 段**），但檢控行動的阻嚇力是否足夠，仍是疑問。

種草不等同恢復原狀

4.11 根據《城規條例》第 23(3)及 23(4)條，規劃監督可發出「恢復原狀通知書」，規定「通知書」收件人（即有關土地擁有人及／或佔用人）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規劃署認為滿意的其他狀況（**第 2.7(6)段**）。就填塘個案而

言，相比恢復漁塘的狀況，種草往往對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。這是一些環保人士特別關注的。

4.12 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，須取得城規會的規劃許可，否則規劃署可採取執法行動（**第 2.6 段**）。本署認為，《城規條例》禁止違例發展，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；規劃署作為執法部門，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。

本署的建議

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

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

鳴謝

4.14 本署進行調查期間，環保署、規劃署及漁護署全力配合，申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署

檔案編號：OMB/DI/410

二〇一八年一月