



世界自然基金會  
香港分會

WWF-Hong Kong

香港新界葵涌葵昌路 8 號  
萬泰中心 15 樓  
15/F, Manhattan Centre  
8 Kwai Cheong Road  
Kwai Chung, N.T., Hong Kong

電話 Tel: +852 2526 1011  
傳真 Fax: +852 2845 2764  
wwf@wwf.org.hk  
wwf.org.hk

香港中區  
立法會道1號  
立法會綜合大樓  
立法會秘書處  
環境事務委員會秘書

敬啟者：

### 有關打擊非法堆填及棄置拆建廢物的措施

世界自然基金會香港分會（基金會）環境監察小組在過往十年就許多新發生於鄉郊地區的環境破壞事件作出記錄並向當局舉報。鄉郊土地已因填土（包括填塘）和非法傾倒活動而劣化。此等傾倒活動對環境和我們寶貴的生物多樣性造成嚴重損害，而使用建築和拆除廢物填塘（圖 1）更可能污染水體和養殖在塘內的魚，對人類健康構成可能的風險。我們堅信各個政府部門需要更積極主動採取有效措施，並採取經協調的聯合專責小組的方法，迅速有效地處理任何對我們自然環境的破壞行為，從而遏止此等非法活動。

together possible™

贊助人： 香港特別行政區行政長官  
梁振英先生, GBM, GBS, JP  
主席： 何闓達先生  
行政總裁： 江偉智先生

義務核數師：香港立信德豪會計師事務所有限公司  
義務公司秘書：嘉信秘書服務有限公司  
義務律師：孖士打律師行  
義務司庫：匯豐銀行  
註冊慈善機構

Patron: The Honourable CY Leung, GBM, GBS, JP  
Chief Executive of the HKSAR  
Chairman: Mr Edward M. Ho  
CEO: Mr Peter Cornthwaite

Honorary Auditors: BDO Limited  
Honorary Company Secretary:  
McCabe Secretarial Services Limited  
Honorary Solicitors: Mayer Brown JSM  
Honorary Treasurer: HSBC  
Registered Charity  
(Incorporated With Limited Liability)

## 非法傾倒增加 – 令人擔憂趨勢

據規劃署和環保署的統計數字顯示，私人土地上的非法傾倒活動正在增加；

- 計劃署報告指出從2010至2014年期間在新界西北，新界東北，西貢及離島的非法填土/填塘面積增加了46%，由28.4公頃增加至50.3公頃。<sup>1</sup>
- 根據環保署，公眾對私人土地上進行的非法傾倒廢物的活動舉報，由2010年389宗增至2015年的456宗，增幅為17%，發出傳票數目由12宗增至28宗，增幅為125%。<sup>2</sup>
- 在1997年至2014年期間，12個郊野公園的「不包括土地」內的私人土地，亦因填土，填塘和傾倒建築廢物等活動而受到大規模的生態破壞。<sup>3</sup>

### 《城市規劃條例》(第131章)的限制

我們明白到規劃署只能對發展審批地區圖涵蓋範圍內的違例發展執行規管，但對只有分區計劃大綱圖所涵蓋的地區或沒有法定土地用途圖則的地區沒有執法權。現行法規限制了規劃署在土地使用控制和執法規管的角色僅在有發展審批地區圖覆蓋範圍內。大嶼山貝澳的淡水沼澤不斷被棄置建築廢料堆填正是我們明白到規劃署只在發展審批地區圖涵蓋範圍內的違例發展執行規管，但對只有分區計劃大綱圖所涵蓋的地區或沒有法定土地用途圖則的地區沒有管轄權。現行法規對規劃署在土地使用控制和執法規管的角色及有效性僅限於有發展審批地區圖覆蓋範圍內。大嶼山貝澳的淡水沼澤地不斷地被棄置建築廢料堆填正是規劃署未能有效運

---

1 規劃署 2011 年，2012 年，2013 年，2014 年和 2015 年年度報告

2 Replies to initial written questions raised by Finance Committee Members in examining the Estimates of Expenditure 2016-17.

連接: [http://www.enb.gov.hk/sites/default/files/en/node4014/fcq\\_1617\\_e.pdf](http://www.enb.gov.hk/sites/default/files/en/node4014/fcq_1617_e.pdf)

3 世界自然基金會香港分會。2014。郊野公園「不包括土地」調查報告。頁 14。

連接:[http://awsassets.wwf.hk.panda.org/downloads/cp\\_enclaves\\_report\\_2014.pdf](http://awsassets.wwf.hk.panda.org/downloads/cp_enclaves_report_2014.pdf)

作的範例。貝澳淡水沼澤被確定為一處兩棲動物熱點<sup>4</sup>並擁有多種水生植物和鳥類物種。其重要性反映在相關分區計劃大綱圖中被定為「海岸保護區」地帶。但由於該地區並非由發展審批地區涵蓋，因此計劃署並不可能採取行動應對公然的傾倒活動。

### 規劃署於發展審批地區圖範圍執法不足

我們留意到即使是受法定土地利用圖則管制的地區當中非法傾倒活動記錄數目仍顯示有所增加。基金會特別關注的是支持著數以萬計的遷徙水禽及具有國際重要性的內后海灣的魚塘以及在米埔的其它濕地生境即使受城規會規劃指引編號12C所保護以免受私人發展而有所影響，但違例發展涉及填土和/或填塘，地盤平整及傾倒廢物亦經常發生（圖 2）。

基金會的「內后海灣違例發展報告」<sup>5</sup>（后海灣報告）顯示在過去 25 年內有 435 宗違例發展個案發生，涉及 153 公頃位於內后海灣濕地保育區和濕地緩衝區內的私人土地（圖 3）。其中一個影響到生態重要性的特別例子是位於新田惇裕路一帶共超過 10 違例發展而佔據的面積大於 15 個足球場（圖 3 中的藍色框）。

后海灣報告亦顯示只有 55% 的填塘個案需要恢復原狀。這可能導致內后海灣米埔拉姆薩爾濕地附近重要的濕地生境的淨損失。規劃署在米埔隴一個填塘和地盤平整個案（E/YL-ST/002）當中由於只向收件人發出完成事項通知書但無要求恢復原

---

4 Lau, M.W.N. (1998) Habitat Use by Hong Kong Amphibians with special reference to the Ecology and Conservation of *Philautus romeri*. Ph.D. thesis, the University of Hong Kong, Hong Kong.

5 世界自然基金會香港分會。2016。內后海灣違例發展報告。

連接: <http://awsassets.wwfhk.panda.org/downloads/deepbayunauthorizeddevelopmentreport.pdf>

狀而導致隨後15年內出現更多違規發展和改變土地用途的執管（E/YL-ST/147和E/YL-ST/239）。由於犯案者沒有被要求將土地恢復為魚塘，這種欠缺阻嚇力做法可能鼓勵進一步的非法傾倒。還有其他個案如E/YL-LFS/187當中的非法填塘可導致違規發展進一步侵占周圍的魚塘和土地而引伸相鄰的6個其他違規發展（圖4a，4b，4c）

即使發出恢復原狀通知書，也可能需要很長時間才能解決。發生在 2015 年位於蠔殼圍「保育地區（1）」地帶的違例填塘個案 E/NE-MTL/003（圖 5a），其恢復原狀通知書雖規定犯案者『移除存放在塘中的所有堆填料（包括混凝土）...』，然而通知已於 2015 年 10 月 21 日期滿（圖 5b 和 5c），但堆填料及堆填處上的建構物至今仍可見。

### **提高罰款 – 與時並進**

后海灣報告發現只有 14%的填塘個案涉及罰款。報告亦分析了非法傾倒活動的罰款額，而這些罰款太低而不能產生阻嚇作用。當中初犯個案最高罰款額雖為港幣 500,000 元，但報告揭示初犯個案平均罰款只是港幣 61,308 元。若最高罰款與從用作露天存儲倉或其他非法土地使用可能產生的利潤相比顯然微不足道。例如在米埔隴一個非法填塘及地盤平整個案（E/YL-ST/002），現今每月租金為 12 萬元，呎價為每平方呎 4 元（圖 6）。違例發展的潛在金錢回報通常遠遠超過罰款金額，因此最高刑罰沒有足夠的阻嚇作用。

### **環境基線資料 – 刻不容緩**



在與規劃署會談期間我們了解到執法小組遇到了困難。因為缺乏環境基線資料以用作支持為已被堆填土地、特別是在魚塘方面的恢復原狀要求作參考。事實上，在我們審查的435違例發展中只有E/YL-ST/339能提供了基線資料作為恢復被堆填魚塘部分的環境狀況準則（圖7）。環境基線資料可配合今後的任何執法工作，當局在起訴將來犯案者時可以利用此等資料，清楚地反映受影響地點於破壞前的生態狀況。

### **《廢物處置條例》－ 保護環境及土地權益**

環保署作為政府的主要環境主管當局，如果未經業主或合法佔用人同意將廢物放置於私人土地上及並沒有事先通知環保署，署方可根據“廢物處置（修訂）條例”採取行動。在大嶼山貝澳濕地一宗傾倒個案中，環保署署長表示在接獲有關廢物處置通知時，不必考慮環境因素，而這一立場在司法覆核中受到質疑。代表政府的高級律師引用了多份不同立法會文件，指出修正案的目的是保護環境，而是保護土地擁有者的權利。<sup>6</sup>政府的立場破壞了其保護環境和土地權利的責任。

### **環保署需有效地處理投訴**

作為帶領環境工作政府部門，環保署應已設立機制，在處理有關傾倒廢物投訴時，需要現場逮獲傾倒者才可成功檢控。在 2013 年 3 月，基金會在甩州「具特殊科學價值地點」地帶現場觀察到一整隊泥頭運輸卡車在現場卸載廢物時，並立即向環保署投訴熱線及以電郵方式舉報（圖 8a 和圖 8b）。但環保署職員聲稱由於需要預約，所以他們當日未能安排四輪驅動車輛到達現場以作即時執法行動。

---

<sup>6</sup> The Standard, Court fight on Pui O dumping Carain Yeung Sep 28, 2016

連接: <http://www.thestandard.com.hk/section-news.php?id=174514>

## 漁護署 – 更積極地打擊傾銷廢物

由於漁護署護理員巡邏許多具有生態重要性地區，他們可以成為有效的前線人員以處理涉嫌非法傾倒的投訴。至於一些魚塘經營者在后海灣一帶魚塘利用建築及拆卸廢物作鞏固塘壘所引致的環境問題，漁護署迄今只認為此等行為是漁農為了方便運輸飼料，魚穫及設備而採取的普遍做法（圖 9a）。由於這些商業魚塘吸引遷徙水鳥作覓食地方，我們關注的是若果繼續傾倒建築及拆卸廢物於魚塘，此等做法可能不必要地劣化魚塘生境，影響著在魚塘養殖中的魚的衛生質素，而養殖中的魚亦是人類和遷徙水鳥所饗用和進食。政府應仔細監測商業魚塘的運作，並進行測試，以確保魚類對人類健康的安全性（圖 9b）。

## 緊急保護郊野公園不包括土地

2010 年 6 月，在西灣發現的挖掘工程引起了公眾對保護郊野公園不包括土地的關注。當時共有 77 個郊野公園不包括土地，其中 23 個已經由《城市規劃條例》下的分區計劃大綱圖所覆蓋。政府當局承諾將餘下的 54 個不包括土地列入在郊野公園範圍內，或透過法定土地用途圖則，決定其合適的使用用途，以便更有效地保護他們。<sup>7</sup> 目前，已有 6 個不包括土地納入郊野公園，有 52 個不包括土地被法定土地用途圖則所涵蓋，而仍有 19 個不包括土地未受保護（表一）。

**表一 郊野公園不包括土地現況（截至 2016 年 12 月 7 日）**

<b>郊野公園不包括土地</b>	<b>不包括土地數目</b>	<b>面積（公頃）</b>
在 2010 年 10 月時在西灣事件發生前已有分區計劃大綱圖覆蓋	23	721
已由新的分區計劃大綱圖覆蓋	24	1510
已由新的發展審批地區圖覆蓋	5	330
被納入郊野公園範圍內	6	50

<sup>7</sup> HKSAR 2010. 2010-11 Policy Address: Nature Conservation [Online]. Hong Kong: HKSAR.

小計	58	2611
尚未採取行動:	19	186
<b>總計</b>	<b>77</b>	<b>2797</b>

## 規劃管制 – 保護不包括土地

受法定土地利用圖則保護的 52 個不包括土地容易受到填土和其他破壞性活動的影響。法定土地利用圖則僅通過規劃管制違例使用和發展，為不包括土地提供被動式的保護。在分區計劃大綱圖中，在私人土地上的農業使用，即使在「非指定用途」，「綠化地帶」，「自然保育區」和「海岸保護區」等用途地帶內，是不需申請而准許的。這經常為土地清理提供了一個復耕的理由或藉口去破壞具生態重要性的自然生境。此情況就發生在沙螺洞如圖 10 所示，沙螺洞是 2004 年新自然保育政策中被列為第二優先考慮加強保育措施地點。<sup>8</sup> 此外，「現有用途」；即准許在法定土地利用圖則的憲報公佈之前的使用繼續，卻帶來意想不到的誘因，導致應是不容許發生的生態破壞。例如堆填和挖掘活動在法定土地利用圖則製訂前發生。

## 建議改善私人土地上非法填土和傾倒廢物活動的控制措施

基金會建議以下改進：

- 規劃署應修訂《城市規劃條例》，務使更多具生態重要性的地區納入發展審批地區，以規劃管制土地用途及更好地保護本地生物多樣性。
- 環保署應修訂《廢物處理條例》以便處理所有的建築及清拆廢物時需要署方事先批准及積極監察。放置地點需經環保署批准，並得土地持有人同意和

<sup>8</sup> 連接: [http://www.afcd.gov.hk/english/conservation/con\\_nncp/con\\_nncp\\_leaf/files/leaflet2.pdf](http://www.afcd.gov.hk/english/conservation/con_nncp/con_nncp_leaf/files/leaflet2.pdf)

表明不會帶來環境影響。另外，非法傾倒廢物的刑罰應重新審視，以適當地反映此等行為對香港珍貴環境的損害。

- 當局應確保規劃署，環保署和漁護署有足夠的資源和措施，採取及時和有效的監察和執法行動，防止和揭發非法填土和廢物傾倒。各部門需要一個聯合專責小組處理此等非法活動。
- 規劃署應打擊所有對魚塘帶來影響的違例發展並發出有特定指明的恢復原狀通知書。
- 政府應協助魚塘經營者搜尋環保物料/物料供應商以供魚塘經營者用作加強其魚塘堤壘結構而不再使用建築及拆卸廢物。供食用的魚獲應接受健康安全測試。
- 政府應建立一個全面公開的數據庫，當中包含香港所有鄉郊土地狀況，土地用途情況，景觀，生境資料，以提供起訴和作恢復原狀的環境基準。
- 位於私人土地上而有生態重要性的不包括土地也應納入郊野公園內以獲得恰當的保護。是項建議亦應適用於已被法定土地用途圖則所涵蓋的重要不包括土地，例如沙螺洞和大蠔。
- 漁護署需加快程序並定立明確時間表把符合2011年5月<sup>9</sup>通過的准則的不包括土地納入郊野公園。

謹望我們所提供的資料對貴會的討論有所幫助。

世界自然基金會香港分會高級環境保護主任

劉兆強謹上

2017年2月16日

---

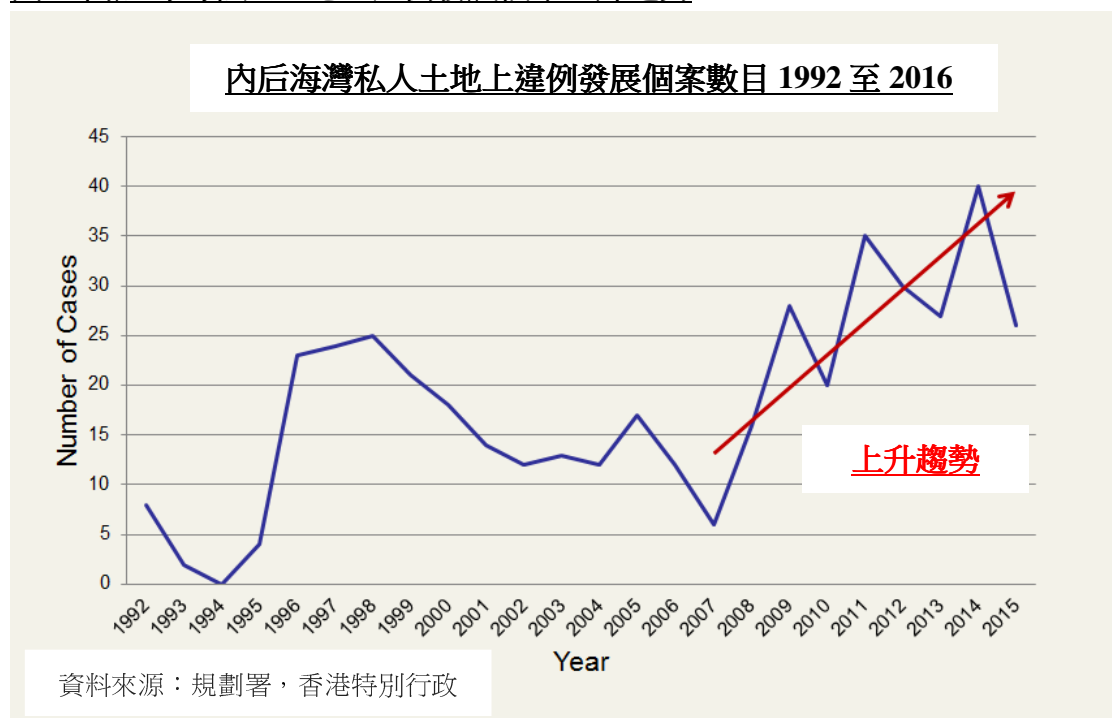
9 Country & Marine Park Authority 2011. Review of the Criteria for Designating Country Parks and Proposed Measures for Protecting Country Park Enclaves. Hong Kong: AFCD.

連接: [http://www.afcd.gov.hk/english/aboutus/abt\\_adv/files/common/WP\\_CMPB\\_6\\_2011eng.pdf](http://www.afcd.gov.hk/english/aboutus/abt_adv/files/common/WP_CMPB_6_2011eng.pdf)

圖1 后海灣魚塘的非法傾倒活動（2013年2月20日拍攝）

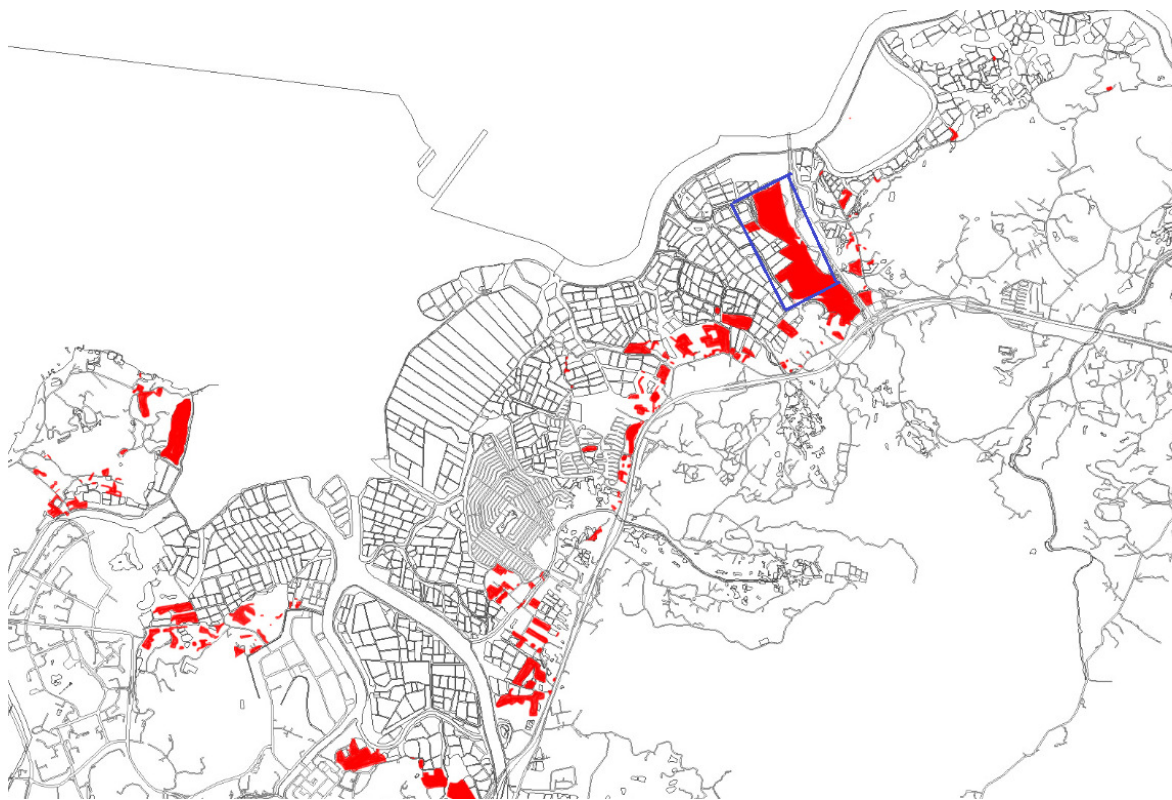


圖2 內后海灣私人土地上違例發展個案上升趨勢





**圖3 內后海灣435個違規發展個案地點（顯示於紅色區域）**



注：於惇裕路受影響的地區以藍色線框標示

**圖 4a E / YL-LFS / 187 案例的規管資料**

The screenshot shows a web interface for identifying map features. The main content area displays the following information for case E/YL-LFS/187:

General Information	
Case No.	E/YL-LFS/187
Location	
Address	Lots 245RP(part) - 246RP(part) - 276RP(part), 277(part & adj), G.L. in DD 129, Lau Fau Shan, Yuen Long
Statutory Plan	SYL-LFS/7 (Lau Fau Shan & Tsim Bei Tsui OZP)
Detailed Information	
Predominant Unauthorized Development Use	Land/Pond Filling, Dumping & Site Formation
Warning Letter	
Issue Date (DDMMYYYY)	08/04/2008 <a href="#">Map</a>

The interface also includes a 'Print' button, a 'Cancel Identify' button, and a 'How to use' link. On the right, a map shows the location of the case with a red rectangle highlighting the specific area. A tooltip on the map says 'Click or drag a rectangular area on the map to view detailed information'. The bottom right corner of the map area contains the text: '© Planning Data from Town Planning Board Survey Base Map from LandsD'.

影像來源：規劃署，香港特別行政區

**圖 4b E / YL-LFS / 187 案例的違規發展持續地域範圍和景觀變化**



影像來源：Google Earth，瀏覽於 2016 年 12 月 2 日

**圖 4c 在 E / YL-LFS / 187 案件之後，在鄰近地區有超過 15 個違規發展受到執管（紅色框線內）**



影像來源：規劃署，香港特別行政區



圖 5a 發生在蠔殼圍的 E / NE-MTL / 003 違規發展個案 (2015 年 6 月 19 日拍攝)



圖 5b 蠔殼圍 E / NE-MTL / 003 的執管資料

Case No.	E/NE-MTL/003				
Location					
Address	Lots 2133(part), 2134(part), 2136(part), 2140(part), 2141(part), 2142(part) and 2935(part) in D.D.93, Hoo Hok Wai, New Territories				
Statutory Plan	S/NE-MTL/2 (Ma Tso Lung and Hoo Hok Wai OZP)				
Detailed Information					
Predominant Unauthorized Development Use	Land/Pond Filling, Dumping & Site Formation				
Warning Letter					
Issue Date (DD/MM/YYYY)	02/03/2015 <a href="#">Map</a>				
Notice					
	Type of Notice	Issue Date (DD/MM/YYYY)	Expiry Date (DD/MM/YYYY)	Schedule 1	Schedule 2
<a href="#">Map</a>	Enforcement Notice	11/03/2015	25/03/2015	Lots 2133(part), 2134(part), 2136(part), 2140(part), 2141(part), 2142(part) and 2935(part) in D.D.93 and adjoining Government Land, Hoo Hok Wai, New Territories	Filling of land and Filling of pond
<a href="#">Map</a>	Reinstatement Notice	21/07/2015	21/10/2015	Lots 2133(part), 2134(part), 2136(part), 2140(part), 2141(part), 2142(part) and 2935(part) in D.D.93, Hoo Hok Wai, New Territories	1. To remove the leftovers and debris on the area as shown coloured [pink stippled black], [pink hatched black] and [pink cross hatched black] on the attached plan; 2. To remove the hard paving on the area as shown coloured [pink hatched black] and [pink cross-hatched black] on the attached plan; 3. To remove all fill materials, (including concrete) deposited in the pond as shown coloured [pink stippled black] on the attached plan; and 4. To grass the area as shown coloured [pink stippled black] on the attached plan.

影像來源：規劃署，香港特別行政區



**圖 5c 只有侵占政府土地的屋頂被移走而建構物仍留在塘中（2015 年 6 月 19 日拍攝）**



**圖 6 2016 年 7 月時有關 E / YL-ST / 002 個案所涉地方的招租廣告**

放盤詳情	樓盤相片
樓盤編號： 001871	
物業用途： 倉/地/什項	
地區： 元朗	
街道 (中)： 米埔隴村	
街道 (英)： MAI PO LUNG TSUEN	
大廈 (中)： ---	
大廈 (英)： ---	
層數： ---	
單位： ---	
建築面積： 30000 呎	
實用面積： ---	
售價： ---	
出租價： \$120,000	
呎售(建築/實用)： ---	
呎租(建築/實用)： \$4.00 / ---	
入伙年份： ---	
地契年期： ---	
座向景觀： ---	
間隔： ---	
裝修： ---	
備註： OU地大路邊	
更新日期： 2016-07-07	
<b>放盤人資料</b>	
聯絡人： 偉天物業, 麥生	
C-063250-A000	
WAI TIN PROPERTY AGENCY LIMITED	
電話： 36860927, 92255086	
<b>買家留言</b>	
閣下姓名*：	<input type="text"/>

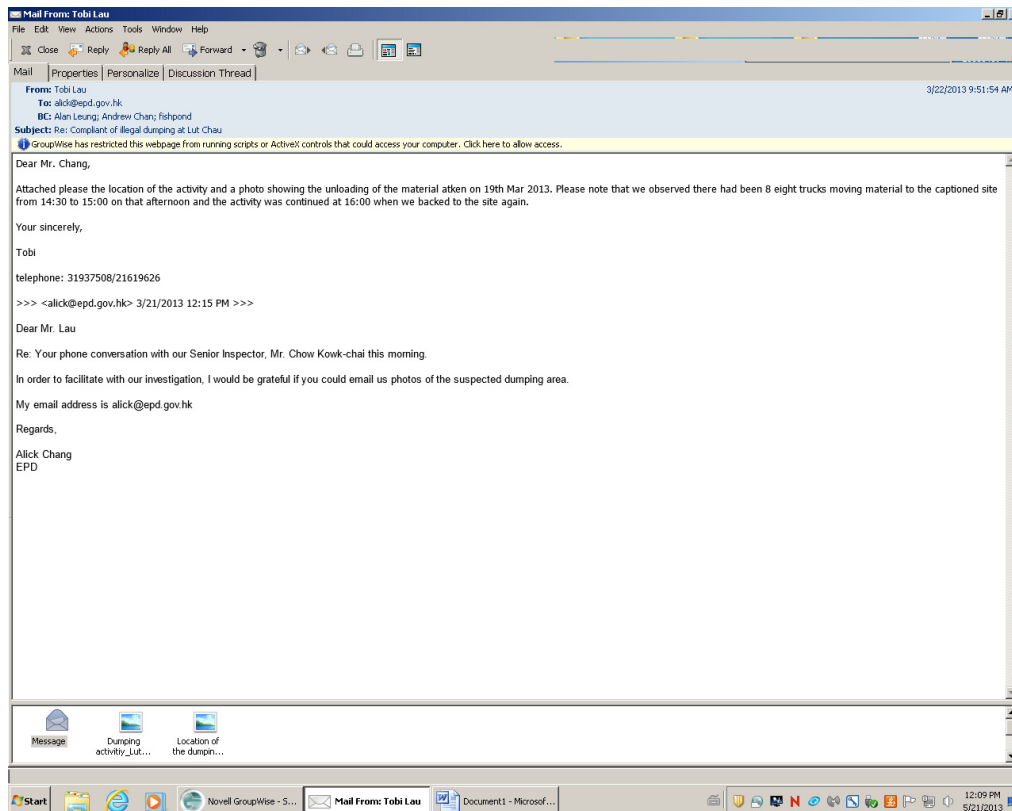
資料來源： <http://www.cnp.hk/listing.php?ref=WAT00187>，瀏覽於 2016 年 7 月 31 日

**圖 7 E / YL-ST / 339 中規定的魚塘恢復原狀的準則**

attached plan; 2. To remove the fill materials (including all construction wastes) deposited on the land as shown coloured [pink hatched black] on the attached plan at 4.5mPD; 3. To remove the fill materials (including all construction wastes) deposited in the pond as shown coloured [pink triangulated black] on the attached plan at 1.7mPD; 4. To remove the fill materials (including all construction wastes) deposited in the pond as shown coloured [pink stippled black] on the attached plan to form a slope ascending from the pond level at 1.7mPD to match the land level at 4.5mPD; 5. To remove

影像來源：規劃署，香港特別行政區

**圖 8a 與環保署就有關舉報在坳洲進行懷疑非法傾倒的相關電子郵件內容**



影像來源：WWF-HK

**圖 8b 一輛泥頭卡車在元洲案發地點正在傾倒廢物的情況（2013 年 3 月 19 日拍攝）**



**圖 9a 政府答覆連同漁護署就一個在魚塘傾倒建築和拆卸廢物（C&D 廢物）的投訴提出意見**

Dear Sandra CHOW,

Further to my preceding email below, please be informed that the area under question is covered with a valid Government Land Licence.

2. This office also referred the case to Agriculture, Fisheries and Conservation Department and Environmental Protection Department for appropriate action.

Agriculture, Fisheries and Conservation Department had inspected the site and advised that:

"some of the pond bunds at the subject site had been resurfaced and widened using rocks, rubbles and tiles. This is a common practice conducted by fish farmers to facilitate transportation of feed, harvest and equipment."

Environmental Protection Department (EPD) had inspected the site and advised that:

"No landfilling activity nor any other irregularity was spotted during their inspection, with little refuse found. They met and interviewed a pond owner on field. EPD had reminded the pond owner of the regulatory restriction on landfilling activity on government land and the area being zoned as "Site of Special Scientific Interest."

3. Thank you for bringing the matter for attention of this office.

Regards,  
LEUNG Sum-ping  
LE/LC(E2), DLO/YL

---

影像來源：元朗地政署致 WWF-HK 電子郵件



**圖 9b 已參加漁護署認可的優質養漁場計劃的魚塘內所傾倒的建築和拆卸廢物  
(2016年5月12日拍攝)**



**圖 10 沙螺洞的生境毀壞 (2015年10月拍攝)**

