

# 食物环境卫生署及建筑署对公厕的管理和维修 主动调查报告摘要

## 引言

由 2000 年开始，食物环境卫生署（「食环署」）把包括公厕管理的街道洁净服务外判予街道洁净服务承办商（「外判承办商」）。截至 2020 年 9 月，全港共有 808 间公厕由食环署负责管理，当中 610 间由外判承办商负责提供洁净服务，其余 198 间位于新界地区及离岛的公厕保留由食环署直接提供洁净服务。

2. 传媒时有报道，部分公厕的卫生情况欠佳、设施陈旧及有损坏项目待修，不但对市民造成不便，亦影响游客对本港的印象。经考虑公厕的管理问题与市民日常生活息息相关，亦影响香港作为国际都会的声誉，申诉专员决定展开这项主动调查，审研当局在管理及维修公厕方面的机制及工作，以便向政府提出改善建议。

## 本署调查所得

3. 公厕要保持清洁卫生，使用者固然须有公德心、自律守规；而公厕设施在高使用量的情况下，政府亦须尽力维持公厕设施的状况良好和清洁干净。本署是次主动调查发现，政府就管理公厕的洁净服务、维修保养及翻新工程方面，有以下可改善之处。

### （一）「高使用率公厕」的界定准则欠妥善

4. 公厕的使用率，是食环署决定投放多少资源提供洁净服务及是否把该公厕纳入翻新计划的主要考虑因素。使用率每天达 300 人次或以上的公厕，食环署将之界定为「高使用率公厕」，会要求外判承办商安排厕所事务员长驻该公厕。至于不属「高使用率公厕」，该署会透过外判承办商安排清洁人员恒常提供厕所洁净服务。然而，就公厕的使用率，食环署早年并没有一套计算方案。直至 2018 年，该署才聘请服务承办商为两间公厕进行调查，其后在 2019 年推广至为所有 795 间公厕进行人流统计调查，以统计各公厕的使用人次。

5. 食环署把使用率每天 300 人次或以上的公厕一律界定为「高使用率公厕」。本署分析了食环署在 2019 年进行的公厕人流统计报告的数据，发现「高使用率公厕」共有 248 间，占总数 31%，其中有 101 间（占有「高使用率公厕」的 41%）的使用率达每天 1,000 人次或以上。当中甚至有 15 间（占有「高使用率公厕」的 6%）的使用率每天超逾 3,000 人次，是高使用率每天 300 人次的 10 倍。本署认为，在维修保养，巡查和翻新等方面，食环署把上述 248 间使用率每天 300 至多于 3,000 人次的公厕作同一看待，并不合理。

6. 本署亦认为，食环署应检讨高使用率的定义，以及把公厕分为三个级别的机制。该署应全面分析各公厕的使用率以分辨需要特别处理的类别。该署亦应采取不同的管理规划措施，包括按需要增加日常清洁的人手、进行深层清洁次数以及巡查次数。为臻完善，该署应按实际情况整合和参考包括各区人口特性及游客数量、个别公厕规模和人流统计等数据，妥善及灵活调配资源改善公厕的规划和管理。

## **（二）未有分析外判承办商失责事项**

7. 就外判承办商提供洁净服务的公厕，食环署根据服务合约监管外判承办商的服务表现。该署与外判承办商签订的合约，已订立各项服务表现指标。当外判承办商提供的洁净服务不达标，该署的分区环境卫生办事处（「环卫办」）可向其发出「失责通知书」并扣减服务月费。若外判承办商未能在 24 小时内到指定的公厕完成维修保养项目，该署亦可发出「失责通知书」并扣减其服务月费。

8. 食环署各分区环卫办各自备存向外判承办商发出「失责通知书」的资料，并会按情况需要作出统计和分析。不过，有关记录并没有上呈至食环署总部，结果总部并没有整合和分析相关记录。究竟有多少外判承办商就公厕的洁净服务未能达标，主要涉及哪些外判承办商，以及未能符合服务水平的原因为何等情况，食环署作为公厕的管理部门，理应加强分析问题所在及提出针对性的改善办法，以提升其监管效能。

9. 就食环署的巡查，该署主要集中资源巡查设有厕所事务员的「高使用率公厕」，对于「低使用率公厕」巡查较少，对于偏远的公厕巡查次数则更疏落，未能每日巡查 1 次。本署认为，基于资

源所限，该署的做法大致合理。不过，食环署亦不应忽略该些不属高使用率的公厕及位于偏远地区的公厕。尤其是在假日期间，大量市民会到访乡郊，使平时使用率不高的偏远地区公厕的使用率骤然增加。本署留意到，该署过往就偏远地区公厕的巡查，是由环卫办的高级卫生督察酌情决定巡查频次，但署方指引没有设定固定的巡查频次及最低次数。这样可能会出现巡查次数参差，甚至有个别偏远公厕在过长时间不被巡查的情况。本署得知，食环署已作出改善，由 2021 年 1 月起实施新修订的内部指引。就偏远地区的公厕，巡查次数订明不应少于每 10 个工作日巡查 1 次。

### **（三）食环署直接提供洁净服务的公厕的管理制度欠理想**

10. 供外判承办商遵照的公厕洁净服务表现指标，例如公厕洁净程度须达至 A 级水平，对食环署直接提供洁净服务的公厕不适用。对于外判承办商提供洁净服务的公厕，若其服务不符合合约要求的水平，食环署可向外判承办商发出「失责通知书」并扣减服务月费，但对于该署直接提供洁净服务的公厕，食环署并没有为其地段清洁工人或管工提供较为客观的洁净服务表现指标。

11. 就食环署表示，地段清洁工人的工作表现受该署管工监管，若管工巡查时发现公厕洁净程度未如理想，会直接指示地段清洁工人清洗至妥当为止。但何谓「理想」和「妥当」，该署并无订立较为客观的指标。该署提供由 2020 年 1 至 9 月的数据显示，该署直接提供洁净服务的 198 间公厕中，并没有员工因履行公厕洁净服务的工作欠妥而按公务员纪律处分机制审理及受惩处的记录。然而，投诉数据显示，该署接获的投诉中，每年有约 8% 至 12% 个案（包括涉及公厕洁净及维修等项目）涉及该署直接提供洁净服务的公厕。本署认为，前线员工服务水平不一定达标，属可预见情况。食环署亦会就外判承办商员工失责而发出「失责通知书」。该署的数据显示署方的员工工作不达标的个案为零宗，可能是员工表现全部达标，亦可能是数据未有反映实况。食环署应参考监管外判承办商的机制，制订具体的服务表现指标，让该署前线员工遵从。

12. 此外，食环署直接提供洁净服务的 198 间公厕中，本署发现有 5 间的公厕属「高使用率公厕」，该署并没有在该些公厕提供厕所事务员服务。在该些「高使用率公厕」，若没有厕所事务员提供即场的清洁服务，卫生情况实难以保持。该署应考虑为该些公厕

增加厕所事务员。

#### ***(四) 没有善用投诉数据以提升管理效能***

13. 食环署以往没有就公厕的投诉作出整合和统计。就哪些公厕最多人投诉，投诉的次数及内容，该署并无通盘的分析。及至2020年6月，该署始因应审计署的建议提升投诉管理资讯系统。本署认为，食环署可就投诉内容，例如设施日久失修、公厕洁净程度欠佳、员工表现不佳等资料，分析问题所在及可改善之处。该署亦可透过分析被投诉公厕的位置、时段和次数，以及负责外判承办商谁属，更深入地了解问题所在，以便采取针对性的措施作出改善。以本署2021年3月视察元朗区有较多投诉的公厕为例，本署调查发现，几间公厕分别有不洁、有臭味及装备损坏等问题，并未获得妥善治理。因此，该署应收集数据及分析问题所在，以寻求长远的解决办法。

#### ***(五) 需加强处理恶意破坏公厕设施问题***

14. 保持公厕环境洁净及卫生，食环署和使用者皆有责任。食环署就加强宣传教育及研究改善公厕设备的工作，值得予以肯定，并应继续加强有关措施，以改善公厕的管理及环境卫生。资料显示，由2015至2020年9月，恶意破坏公厕的数目大幅上升，由2015至2017年，只有零至1宗个案，但及至2018和2019年便分别有13宗及89宗个案。在2020年首9个月，亦有46宗个案。就恶意破坏公厕设施的行为，食环署应更积极研究处理办法，例如综合分析有关问题，包括事件发生的地点、时间、性质等，以考虑应对及改善办法。此外，该署应加强与执法部门的沟通，把该署收集和分析所得的资料交予执法部门，以便加强执法和寻求提升保安措施的方案。

#### ***(六) 监管承建商机制有可改善之处***

15. 建筑署的承建商除了负责公厕的维修保养，其服务合约的工作范围亦包括承办其他部门的保养工程。有关承建商的服务表现，建筑署按政策局颁布的指引作出监管。

16. 建筑署设有既定的机制监管承建商公厕保养维修工程的进度。承建商承办的每项工程都需按指定的完工日期完工。资料显

示，由建筑署聘用的承建商负责的公厕工程，绝大部分都能在指定时间内完成，每年只有数宗个案因延误而须向承建商收取「算定损害赔偿」。

17. 不过，本署调查发现，就建筑署承办商严重延误的个案，该署按政府的工务工程合约条款向承建商所收取的「算定损害赔偿」金额并不高。工程延误日期颇长的个案，因施工令的金额少，赔偿额亦会偏低。有个案显示，有承建商延误 125 日的工程，「算定损害赔偿」金额只是 54 元；延误了 16 日的工程，「算定损害赔偿」金额只是 2 元。本署认为，工程延误引致部分公厕设施未能开放使用，对使用者造成不便。赔偿额偏低亦未能反映延误问题对政府带来的隐藏成本，对承建商亦没有产生阻吓作用。虽然承建商每年延误的个案并不多，而承建商的服务表现亦会影响其将来投标政府合约的机会，但有个别公厕的维修保养工程延误严重，现有「算订损害赔偿」的金额并不能对承建商产生阻吓作用，建筑署有需要考虑提高施工令罚则（例如按延误日数多少收取累进式的赔偿款项），避免工程持续延误。

#### **（七）食环署与建筑署就公厕维修保养需加强沟通**

18. 食环署会就公厕的维修保养透过建筑署的「维修热线中心」向建筑署作出呈报及记录。在转交个案后，食环署没有主动定期向建筑署查询进度；而建筑署亦无定期向食环署汇报工程进展。及至 2019 年 4 月，食环署与建筑署和机电工程署合作研发使用流动应用程序连结部门的电脑系统，共享部门之间有关维修保养工程的日期和进度等资料。本署认为，利用科技建立沟通平台以提升效率是可取的发展方向。食环署与建筑署应更积极、主动地加强沟通，以加强监察公厕维修保养工程的进度。

19. 建筑署的资料显示，每年从食环署接获逾一万宗公厕维修保养个案，近乎 100% 都在指定时限内完工，每年只有数宗个案涉及延误。本署对有关数据并无质疑。事实上，食环署的「小型工程定单记录系统」及建筑署的电脑系统会记录食环署发现缺漏的日期和时间、建筑署接获食环署维修要求的日期和时间、该署向承建商发出施工令的日期和时间，以及承建商的完工日期，当中数据一目了然。

20. 本署认同,「小型工程定单记录系统」有助食环署记录及分析呈交建筑署的维修个案。本署注意到,该系统的运作是否有效和畅顺,很大程度上取决于外判承办商或食环署职员是否尽早汇报有维修项目待修。若是,其后的维修工程便会得以尽快展开;否则,可能会造成延误。食环署应采取有效措施,确保维修项目由发现至呈报建筑署要求维修的整个历程得以尽快完成。

#### **(八) 食环署没有适时更新《公厕标准设施手册》**

21. 食环署在 2001 年编制《公厕标准设施手册》(「《公厕手册》」)。该手册就公厕的建筑设计、通风设备、灯光、内置各项设施的配置、安装、用料等提供了参考标准。不过,《公厕手册》最近一次更新是在 2011 年。近年公厕增设了不少新的改善措施及设备。《公厕手册》并未纳入该些新改善措施及设备的资料。本署认为,食环署应定期及适时更新《公厕手册》,以便该署及建筑署在进行翻新公厕工程时,可作参考。

#### **(九) 食环署应完善翻新公厕的准则**

22. 公厕的使用率及是否位于主要旅游景点是食环署考虑是否把该公厕纳入翻新计划的其中两个主要因素。然而,就如何计算公厕的使用率,食环署以往并没有一套计算方案,直至 2019 年才开始全面就 795 间公厕进行了一次全面的人流统计。至于旅游景点,某地点是否旅游热点会随时间及游客的喜爱情况改变,因此食环署应不时作出研究、进行地区咨询、咨询旅游事务署及参考使用率统计数据,以分析该公厕是否位于主要旅游景点,并考虑决定是否优先投放资源把该公厕纳入翻新计划,以免翻新公厕的资源错配。

#### **(十) 公厕的翻新**

23. 本署理解,翻新公厕的数目取决于政府的拨款数字。由 2019/20 年度起 5 年内,政府已增拨资源增加更多公厕纳入翻新计划。然而,公厕的翻新进度缓慢(每年约 48 间),而全港共有 808 间公厕,即每间公厕平均每隔约 17 年才会获得翻新 1 次。本署认为,食环署应定期检讨翻新公厕的优次,以检视是否有多数不获翻新公厕的设备陈旧、失修或经常损坏。如有需要,食环署可考虑在情况许可下进行调查,收集公众对公厕服务的意见时一并收集公

众对地区翻新公厕的意见，并考虑向政府申请增拨资源，增加把该些具较高优先次序的公厕纳入翻新计划。

## 本署的建议

24. 基于以上所述，申诉专员对食环署及建筑署有以下建议：

### 食环署

- (1) 按实际情况适时检视现行机制，整合、参考包括各区人口特性及游客数量、个别公厕规模和人流统计等数据，以妥善及灵活调配资源改善公厕的规划和管理；
- (2) 就公厕洁净服务向外判承办商发出「失责通知书」并扣减其服务月费个案作出通盘统计和分析，查找外判承办商不足之处，并推出针对性改善措施；
- (3) 继续加强巡查由外判承办商提供洁净服务的公厕，包括因应假日人流增加，加强巡查位于郊区的公厕；
- (4) 为由食环署提供洁净服务的公厕订立具体的服务表现指标，让该署前线员工遵从；
- (5) 考虑为由食环署提供洁净服务的「高使用率公厕」增设厕所事务员，以保持该些公厕的洁净程度；
- (6) 继续就涉及公厕的投诉进行统计和分析，并进一步妥善运用有关数据，以改善公厕的管理；
- (7) 就恶意破坏公厕设施问题，继续加强宣传教育，以改善有关问题，并继续与执法部门保持沟通，积极研究处理办法，例如综合收集及分析所得的资料转交执法部门，以协助执法部门研究加强执法；
- (8) 定期及适时更新《公厕手册》，以便该署及建筑署在进行翻新公厕工程时，可作参考；

- (9) 继续适时作出检讨、咨询及配合使用率统计等，以掌握公厕是否位于主要旅游景点，以及检视是否有多年不获翻新公厕设备陈旧失修或经常损坏，以考虑是否优先投放资源把该些公厕纳入翻新计划；

### **建筑署**

- (10) 检视提高施工令罚则的可行性，以增加对延误施工的工程承建商起实质的阻吓力；以及

### **食环署及建筑署**

- (11) 继续积极、主动地加强沟通，以加强监察公厕维修保养工程的进度，并且采取有效措施确保公厕的维修需要由发现至呈报建筑署整个历程得以尽快完成。

### **申诉专员公署**

**2021年5月**

公署会不时在面书上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署面书粉丝专页，以获取最新资讯：

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

