

食物環境衛生署及建築署對公廁的管理和維修 主動調查報告摘要

引言

由 2000 年開始，食物環境衛生署（「食環署」）把包括公廁管理的街道潔淨服務外判予街道潔淨服務承辦商（「外判承辦商」）。截至 2020 年 9 月，全港共有 808 間公廁由食環署負責管理，當中 610 間由外判承辦商負責提供潔淨服務，其餘 198 間位於新界地區及離島的公廁保留由食環署直接提供潔淨服務。

2. 傳媒時有報道，部分公廁的衛生情況欠佳、設施陳舊及有損壞項目待修，不但對市民造成不便，亦影響遊客對本港的印象。經考慮公廁的管理問題與市民日常生活息息相關，亦影響香港作為國際都會的聲譽，申訴專員決定展開這項主動調查，審研當局在管理及維修公廁方面的機制及工作，以便向政府提出改善建議。

本署調查所得

3. 公廁要保持清潔衛生，使用者固然須有公德心、自律守規；而公廁設施在高使用量的情況下，政府亦須盡力維持公廁設施的狀況良好和清潔乾淨。本署是次主動調查發現，政府就管理公廁的潔淨服務、維修保養及翻新工程方面，有以下可改善之處。

（一）「高使用率公廁」的界定準則欠妥善

4. 公廁的使用率，是食環署決定投放多少資源提供潔淨服務及是否把該公廁納入翻新計劃的主要考慮因素。使用率每天達 300 人次或以上的公廁，食環署將之界定為「高使用率公廁」，會要求外判承辦商安排廁所事務員長駐該公廁。至於不屬「高使用率公廁」，該署會透過外判承辦商安排清潔人員恆常提供廁所潔淨服務。然而，就公廁的使用率，食環署早年並沒有一套計算方案。直至 2018 年，該署才聘請服務承辦商為兩間公廁進行調查，其後在 2019 年推廣至為所有 795 間公廁進行人流統計調查，以統計各公廁的使用人次。

5. 食環署把使用率每天 300 人次或以上的公廁一律界定為「高使用率公廁」。本署分析了食環署在 2019 年進行的公廁人流統計報告的數據，發現「高使用率公廁」共有 248 間，佔總數 31%，其中有 101 間（佔所有「高使用率公廁」的 41%）的使用率達每天 1,000 人次或以上。當中甚至有 15 間（佔所有「高使用率公廁」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。本署認為，在維修保養，巡查和翻新等方面，食環署把上述 248 間使用率每天 300 至多於 3,000 人次的公廁作同一看待，並不合理。

6. 本署亦認為，食環署應檢討高使用率的定義，以及把公廁分為三個級別的機制。該署應全面分析各公廁的使用率以分辨需要特別處理的類別。該署亦應採取不同的管理規劃措施，包括按需要增加日常清潔的人手、進行深層清潔次數以及巡查次數。為臻完善，該署應按實際情況整合和參考包括各區人口特性及遊客數量、個別公廁規模和人流統計等數據，妥善及靈活調配資源改善公廁的規劃和管理。

(二) 未有分析外判承辦商失責事項

7. 就外判承辦商提供潔淨服務的公廁，食環署根據服務合約監管外判承辦商的服務表現。該署與外判承辦商簽訂的合約，已訂立各項服務表現指標。當外判承辦商提供的潔淨服務不達標，該署的分區環境衛生辦事處（「環衛辦」）可向其發出「失責通知書」並扣減服務月費。若外判承辦商未能在 24 小時內到指定的公廁完成維修保養項目，該署亦可發出「失責通知書」並扣減其服務月費。

8. 食環署各分區環衛辦各自備存向外判承辦商發出「失責通知書」的資料，並會按情況需要作出統計和分析。不過，有關記錄並沒有上呈至食環署總部，結果總部並沒有整合和分析相關記錄。究竟有多少外判承辦商就公廁的潔淨服務未能達標，主要涉及哪些外判承辦商，以及未能符合服務水平的原因為何等情況，食環署作為公廁的管理部門，理應加強分析問題所在及提出針對性的改善辦法，以提升其監管效能。

9. 就食環署的巡查，該署主要集中資源巡查設有廁所事務員的「高使用率公廁」，對於「低使用率公廁」巡查較少，對於偏遠的公廁巡查次數則更疏落，未能每日巡查 1 次。本署認為，基於資

源所限，該署的做法大致合理。不過，食環署亦不應忽略該些不屬高使用率的公廁及位於偏遠地區的公廁。尤其是在假日期間，大量市民會到訪鄉郊，使平時使用率不高的偏遠地區公廁的使用率驟然增加。本署留意到，該署過往就偏遠地區公廁的巡查，是由環衛辦的高級衛生督察酌情決定巡查頻次，但署方指引沒有設定固定的巡查頻次及最低次數。這樣可能會出現巡查次數參差，甚至有個別偏遠公廁在過長時間不被巡查的情況。本署得知，食環署已作出改善，由 2021 年 1 月起實施新修訂的內部指引。就偏遠地區的公廁，巡查次數訂明不應少於每 10 個工作天巡查 1 次。

(三) 食環署直接提供潔淨服務的公廁的管理制度欠理想

10. 供外判承辦商遵照的公廁潔淨服務表現指標，例如公廁潔淨程度須達至 A 級水平，對食環署直接提供潔淨服務的公廁不適用。對於外判承辦商提供潔淨服務的公廁，若其服務不符合合約要求的水平，食環署可向外判承辦商發出「失責通知書」並扣減服務月費，但對於該署直接提供潔淨服務的公廁，食環署並沒有為其地段清潔工人或管工提供較為客觀的潔淨服務表現指標。

11. 就食環署表示，地段清潔工人的工作表現受該署管工監管，若管工巡查時發現公廁潔淨程度未如理想，會直接指示地段清潔工人清洗至妥當為止。但何謂「理想」和「妥當」，該署並無訂立較為客觀的指標。該署提供由 2020 年 1 至 9 月的數據顯示，該署直接提供潔淨服務的 198 間公廁中，並沒有員工因履行公廁潔淨服務的工作欠妥而按公務員紀律處分機制審理及受懲處的記錄。然而，投訴數據顯示，該署接獲的投訴中，每年有約 8% 至 12% 個案(包括涉及公廁潔淨及維修等項目)涉及該署直接提供潔淨服務的公廁。本署認為，前線員工服務水平不一定達標，屬可預見情況。食環署亦會就外判承辦商員工失責而發出「失責通知書」。該署的數據顯示署方的員工工作不達標的個案為零宗，可能是員工表現全部達標，亦可能是數據未有反映實況。食環署應參考監管外判承辦商的機制，制訂具體的服務表現指標，讓該署前線員工遵從。

12. 此外，食環署直接提供潔淨服務的 198 間公廁中，本署發現有 5 間的公廁屬「高使用率公廁」，該署並沒有在該些公廁提供廁所事務員服務。在該些「高使用率公廁」，若沒有廁所事務員提供即場的清潔服務，衛生情況實難以保持。該署應考慮為該些公廁

增加廁所事務員。

(四) 沒有善用投訴數據以提升管理效能

13. 食環署以往沒有就公廁的投訴作出整合和統計。就哪些公廁最多人投訴，投訴的次數及內容，該署並無通盤的分析。及至2020年6月，該署始因應審計署的建議提升投訴管理資訊系統。本署認為，食環署可就投訴內容，例如設施日久失修、公廁潔淨程度欠佳、員工表現不佳等資料，分析問題所在及可改善之處。該署亦可透過分析被投訴公廁的位置、時段和次數，以及負責外判承辦商誰屬，更深入了解問題所在，以便採取針對性的措施作出改善。以本署2021年3月視察元朗區有較多投訴的公廁為例，本署調查發現，幾間公廁分別有不潔、有臭味及裝備損壞等問題，並未獲得妥善治理。因此，該署應收集數據及分析問題所在，以尋求長遠的解決辦法。

(五) 需加強處理惡意破壞公廁設施問題

14. 保持公廁環境潔淨及衛生，食環署和使用者皆有責任。食環署就加強宣傳教育及研究改善公廁設備的工作，值得予以肯定，並應繼續加強有關措施，以改善公廁的管理及環境衛生。資料顯示，由2015至2020年9月，惡意破壞公廁的數目大幅上升，由2015至2017年，只有零至1宗個案，但及至2018和2019年便分別有13宗及89宗個案。在2020年首9個月，亦有46宗個案。就惡意破壞公廁設施的行為，食環署應更積極研究處理辦法，例如綜合分析有關問題，包括事件發生的地點、時間、性質等，以考慮應對及改善辦法。此外，該署應加強與執法部門的溝通，把該署收集和分析所得的資料交予執法部門，以便加強執法和尋求提升保安措施的方案。

(六) 監管承建商機制有可改善之處

15. 建築署的承建商除了負責公廁的維修保養，其服務合約的工作範圍亦包括承辦其他部門的保養工程。有關承建商的服務表現，建築署按政策局頒布的指引作出監管。

16. 建築署設有既定的機制監管承建商公廁保養維修工程的進度。承建商承辦的每項工程都需按指定的完工日期完工。資料顯

示，由建築署聘用的承建商負責的公廁工程，絕大部分都能在指定時間內完成，每年只有數宗個案因延誤而須向承建商收取「算定損害賠償」。

17. 不過，本署調查發現，就建築署承辦商嚴重延誤的個案，該署按政府的工務工程合約條款向承建商所收取的「算定損害賠償」金額並不高。工程延誤日期頗長的個案，因施工令的金額少，賠償額亦會偏低。有個案顯示，有承建商延誤 125 日的工程，「算定損害賠償」金額只是 54 元；延誤了 16 日的工程，「算定損害賠償」金額只是 2 元。本署認為，工程延誤引致部分公廁設施未能開放使用，對使用者造成不便。賠償額偏低亦未能反映延誤問題對政府帶來的隱藏成本，對承建商亦沒有產生阻嚇作用。雖然承建商每年延誤的個案並不多，而承建商的服務表現亦會影響其將來投標政府合約的機會，但有個別公廁的維修保養工程延誤嚴重，現有「算訂損害賠償」的金額並不能對承建商產生阻嚇作用，建築署有需要考慮提高施工令罰則（例如按延誤日數多少收取累進式的賠償款項），避免工程持續延誤。

（七）食環署與建築署就公廁維修保養需加強溝通

18. 食環署會就公廁的維修保養透過建築署的「維修熱線中心」向建築署作出呈報及記錄。在轉交個案後，食環署沒有主動定期向建築署查詢進度；而建築署亦無定期向食環署匯報工程進展。及至 2019 年 4 月，食環署與建築署和機電工程署合作研發使用流動應用程式連結部門的電腦系統，共享部門之間有關維修保養工程的日期和進度等資料。本署認為，利用科技建立溝通平台以提升效率是可取的發展方向。食環署與建築署應更積極、主動地加強溝通，以加強監察公廁維修保養工程的進度。

19. 建築署的資料顯示，每年從食環署接獲逾一萬宗公廁維修保養個案，近乎 100% 都在指定時限內完工，每年只有數宗個案涉及延誤。本署對有關數據並無質疑。事實上，食環署的「小型工程定單記錄系統」及建築署的電腦系統會記錄食環署發現缺漏的日期和時間、建築署接獲食環署維修要求的日期和時間、該署向承建商發出施工令的日期和時間，以及承建商的完工日期，當中數據一目了然。

20. 本署認同，「小型工程定單記錄系統」有助食環署記錄及分析呈交建築署的維修個案。本署注意到，該系統的運作是否有效和暢順，很大程度上取決於外判承辦商或食環署職員是否盡早匯報有維修項目待修。若是，其後的維修工程便會得以盡快展開；否則，可能會造成延誤。食環署應採取有效措施，確保維修項目由發現至呈報建築署要求維修的整個歷程得以盡快完成。

(八) 食環署沒有適時更新《公廁標準設施手冊》

21. 食環署在 2001 年編製《公廁標準設施手冊》(「《公廁手冊》」)。該手冊就公廁的建築設計、通風設備、燈光、內置各項設施的配置、安裝、用料等提供了參考標準。不過，《公廁手冊》最近一次更新是在 2011 年。近年公廁增設了不少新的改善措施及設備。《公廁手冊》並未納入該些新改善措施及設備的資料。本署認為，食環署應定期及適時更新《公廁手冊》，以便該署及建築署在進行翻新公廁工程時，可作參考。

(九) 食環署應完善翻新公廁的準則

22. 公廁的使用率及是否位於主要旅遊景點是食環署考慮是否把該公廁納入翻新計劃的其中兩個主要因素。然而，就如何計算公廁的使用率，食環署以往並沒有一套計算方案，直至 2019 年才開始全面就 795 間公廁進行了一次全面的人流統計。至於旅遊景點，某地點是否旅遊熱點會隨時間及遊客的喜愛情況改變，因此食環署應不時作出研究、進行地區諮詢、諮詢旅遊事務署及參考使用率統計數據，以分析該公廁是否位於主要旅遊景點，並考慮決定是否優先投放資源把該公廁納入翻新計劃，以免翻新公廁的資源錯配。

(十) 公廁的翻新

23. 本署理解，翻新公廁的數目取決於政府的撥款數字。由 2019/20 年度起 5 年內，政府已增撥資源增加更多公廁納入翻新計劃。然而，公廁的翻新進度緩慢(每年約 48 間)，而全港共有 808 間公廁，即每間公廁平均每隔約 17 年才會獲得翻新 1 次。本署認為，食環署應定期檢討翻新公廁的優次，以檢視是否有多多年不獲翻新公廁的設備陳舊、失修或經常損壞。如有需要，食環署可考慮在情況許可下進行調查，收集公眾對公廁服務的意見時一併收集公

眾對地區翻新公廁的意見，並考慮向政府申請增撥資源，增加把這些具較高優先次序的公廁納入翻新計劃。

本署的建議

24. 基於以上所述，申訴專員對食環署及建築署有以下建議：

食環署

- (1) 按實際情況適時檢視現行機制，整合、參考包括各區人口特性及遊客數量、個別公廁規模和人流統計等數據，以妥善及靈活調配資源改善公廁的規劃和管理；
- (2) 就公廁潔淨服務向外判承辦商發出「失責通知書」並扣減其服務月費個案作出通盤統計和分析，查找外判承辦商不足之處，並推出針對性改善措施；
- (3) 繼續加強巡查由外判承辦商提供潔淨服務的公廁，包括因應假日人流增加，加強巡查位於郊區的公廁；
- (4) 為由食環署提供潔淨服務的公廁訂立具體的服務表現指標，讓該署前線員工遵從；
- (5) 考慮為由食環署提供潔淨服務的「高使用率公廁」增設廁所事務員，以保持該些公廁的潔淨程度；
- (6) 繼續就涉及公廁的投訴進行統計和分析，並進一步妥善運用有關數據，以改善公廁的管理；
- (7) 就惡意破壞公廁設施問題，繼續加強宣傳教育，以改善有關問題，並繼續與執法部門保持溝通，積極研究處理辦法，例如綜合收集及分析所得的資料轉交執法部門，以協助執法部門研究加強執法；
- (8) 定期及適時更新《公廁手冊》，以便該署及建築署在進行翻新公廁工程時，可作參考；

- (9) 繼續適時作出檢討、諮詢及配合使用率統計等，以掌握公廁是否位於主要旅遊景點，以及檢視是否有多年不獲翻新公廁設備陳舊失修或經常損壞，以考慮是否優先投放資源把該些公廁納入翻新計劃；

建築署

- (10) 檢視提高施工令罰則的可行性，以增加對延誤施工的工程承建商起實質的阻嚇力；以及

食環署及建築署

- (11) 繼續積極、主動地加強溝通，以加強監察公廁維修保養工程的進度，並且採取有效措施確保公廁的維修需要由發現至呈報建築署整個歷程得以盡快完成。

申訴專員公署

2021年5月

公署會不時在面書上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署面書粉絲專頁，以獲取最新資訊：

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

