

# 有關食物環境衛生署沒有妥善處理洗車服務公司在路邊洗車 構成的衛生問題的投訴 調查報告

X 先生向本署投訴食物環境衛生署（「食環署」）。

## 背景及調查工作

2. 事緣 2019 年 4 月 26 日及 5 月 7 日，本署分別收到 X 先生的電郵及投訴表格，投訴環境保護署（「環保署」）及食環署。X 先生指自 2018 年年底，曾多次向環保署投訴兩所提供洗車服務的公司（「事涉店舖」）經常在路邊洗車及打蠟，造成環境污染，但問題持續。他其後從當區區議會的文件中得悉，有關問題應由食環署主力負責執法。他不滿環保署及食環署沒有妥善跟進他的投訴。

3. 本署其後向環保署及食環署展開查訊，並於完成查訊後於 7 月 22 日函覆投訴人。本署認為，環保署實有就 X 先生的個案作出適切的跟進，而食環署雖從未收過他的投訴，但亦有因應環保署的要求作出配合，進行聯合行動。

4. 然而，本署從 X 先生於 2019 年 6 月 10 日向本署提供的閉路電視片段中留意到事涉店舖經常在路邊洗車，更有疑似便衣人員曾多次到事涉地點巡查並拍照記錄，但在拍照前均事先把街道上的障礙物移開，或刻意於拍不到洗車的位置拍照，有故意隱瞞街道清潔實況之嫌。

5. 為此，本署決定就投訴人指食環署沒有妥善處理事涉店舖違法於路邊洗車展開全面調查，並於 2019 年 7 月 22 日發信通知食環署及投訴人。2019 年 11 月 8 日，本署擬備調查報告草擬本，並送交食環署評論。11 月 29 日，本署收到食環署的回覆。經考慮該署的意見和把意見適當納入調查報告後，本署於 12 月 17 日完成這份調查報告。

## 本署調查所得

## 相關法例

6. 根據《定額罰款（公眾地方潔淨及阻礙）條例》（第570章）（「《條例》」），食環署指定的公職人員有權就附表1的部分表列罪行發出定額罰款通知書，而其中一項可發出通知書的罪行就是《公眾潔淨及防止妨擾規例》（第132BK章）（《規例》）第4(1)條（即「將廢物（包括污水）棄置在任何街道或公眾地方」）。一般而言，食環署獲授權的執法人員，如目睹有人觸犯上述可發出通知書的表列罪行時，可按當時的情況及證據，向違例者發出定額罰款通知書。在接獲有違例事情發生的投訴後，食環署會派員巡查。

7. 就有關檢控在路邊洗車的舉證要求，食環署的執法人員須蒐集充分證據，證明洗車人士是有意圖把含有扔棄物的污水棄置在公眾地方弄污路面，或無意在完成洗車後把地方清理乾淨，才可援引《規例》第4(1)條，向違例者發出定額罰款通知書。在某些情況下，執法人員難以即時確定違例者的犯案意圖，他們便須以較長時間觀察涉嫌違例的活動，才可採取執法行動。至於在路邊為汽車打蠟，食環署的執法人員除非能目睹有人將廢物棄置在公眾地方，否則不能引用上述條例作出檢控。

## 投訴人提供的閉路電視片段

8. 本署在審研投訴人提供的閉路電視片段（攝於2019年5至6月間）後，有以下發現：

- (1) 多個片段均顯示，有三名疑似便衣人員（下稱「A、B、C君」）曾到事涉地點拍照，然而，在拍照前，他們會先行移開相信屬事涉店舖的障礙物，並在拍照後再把那些雜物放回街上，其中：
  - (a) 5月25日的片段顯示，B君到場拍照，當時正有人洗車，但他多次於拍不到洗車的位置拍照，直到工人停止洗車後，才到事涉位置補拍照片；
  - (b) 5月28日的片段顯示，有相信是事涉店舖的職員從車內取出地毯並放在消防龍頭上以方便為車輛進行清潔。其後A君出現，身穿似是食環署外判清潔承辦商（「承辦商」）的制服下車拍照，在

拍照前移走了放在消防龍頭上的地毯及街上應屬店舖的障礙物。期間有人繼續在 A 君身後洗車；

- (c) 5 月 29 日的片段顯示，A 君再到事涉地點拍照，並和其中一位在客貨車上的人兩度打招呼。他離開後，該客貨車駛進其中一家事涉店舖的車房，該車輛相信屬該店舖或其顧客；
- (d) 6 月 3 日，A 君再次出現拍照，與其中一名負責洗車的職員談話並拍膊。在他離開後，店舖開始在路邊洗車，亦有人在舖內洗車，有污水流至街上。同日另一片段顯示，A 君曾丟棄煙頭在路邊；
- (e) 6 月 4 日及 6 月 6 日，A 君及 C 君再到場視察。兩次視察中，A 君及 C 君均在拍照前搬走事涉店舖的障礙物，並在拍照後搬回原處；而在 6 月 4 日的片段中，C 君穿上似是承辦商的制服；
- (f) 5 月 21 日，有三名相信是食環署的制服人員到事涉店舖巡查，當時正有人在街上為一輛汽車打蠟，但制服人員沒有理會，並走向事涉店舖與職員對話，之後離開。在他們離去後，原先正為車輛打蠟的人繼續為車輛打蠟。

### 本署的實地視察

9. 本署職員分別於 2019 年 7 月 16 日、8 月 19 日及 8 月 29 日到事涉店舖進行實地視察，視察結果如下：

日期	時間	觀察所得
7 月 16 日	下午 3 時至 4 時	(1) 事涉店舖先後替 3 輛汽車清洗，其間大量污水排放至路邊；  (2) 事涉地點的違例泊車問題非常嚴重。最嚴

		重時有 2 至 3 輛相信是光顧事涉店舖的車輛並排泊在路邊，期間有車輛未能通過街道，要店舖員工把車輛分別駛至一旁或舖內才能通過。
8 月 19 日	上午 10 時 45 分至 12 時	先後有兩輛汽車駛進其中一家事涉店舖內洗車，有污水流出車房外。其後第三輛汽車到達，該舖就直接在路邊洗車及洗胎幹。
8 月 29 日	上午 11 時至 12 時 30 分	<p>(1) 雖然所有車輛都是於駛進事涉店舖內才沖洗，但由於部分車輛並沒有完全泊進車房內，故此有污水流出行人路；</p> <p>(2) 有店舖人員在路邊直接沖洗水果；</p> <p>(3) 店舖外長時間停泊了相信是顧客的車輛，部分車輛更停泊在路中心。</p>

## 食環署的回應

### *對承辦商的監管及就閉路電視片段的回應*

10. 食環署人員每天會抽樣在其管轄範圍內進行突擊巡查，以查核其承辦商的服務表現，故一般不會要求承辦商定期提交照片及報告。該署會優先巡查人口稠密地區的主要設施、點名處及衛生黑點。

11. 經詳細審視後，食環署確認 A 君及 C 君為承辦商員工，而

B 君則未能確認其身份，三人均非該署人員。承辦商其後向食環署確認，A 君及 C 君是按承辦商的要求，就其負責管理的街道拍照以交代潔淨情況。

12. 食環署指該署並沒有要求承辦商提供其工作記錄，故承辦商員工的做法不涉承辦商故意向該署隱瞞事涉地點的清潔情況，亦無違反合約要求，惟食環署已就 A 君及 C 君分別被拍攝到在工作期間吸煙及沒有穿著整齊制服，向承辦商發出書面警告。此外，就 A 君及 C 君的做法（如移開屬相關店舖的障礙物、背對正在洗車的人拍照等），食環署亦已提示承辦商注意有關情況，並加強對員工的管理。

### **就該署的執法行動**

13. 食環署表示，該署的執法人員在 2019 年 5 月期間執行職務時是穿上制服的。根據本署提供的閉路電視片段（上文第 8(1)(f) 段），食環署的三名制服人員在 5 月 21 日約 11 時 25 分巡查事涉地點時，沒有發現有人於路邊洗車時弄污公眾地方或打蠟時將廢物棄置在公眾地方，街道潔淨情況尚可。儘管如此，他們隨即向事涉店舖負責人發出口頭警告。食環署認為，該三名人員已根據該署發出的相關指引執行職務。

14. 由洗車活動產生未經處理的污水排放路邊雨水渠，可能會觸犯《水污染管制條例》（第 358 章），違例者最高可被處罰款 40 萬元，雖然執法門檻較高，但較《條例》的最高罰款（25,000 元或定額罰款 1,500 元）更具阻嚇力。按上文第 7 段有關《條例》的執法要求，食環署的執法人員需較長時間觀察涉嫌違例者的活動，並需蒐集充分證據才可採取執法行動，無疑未必可對涉嫌違例者有效執法。事實上，食環署人員曾在 5 月 17、18、19、21 及 24 日到事涉地點巡查，可惜均未有取得足夠證據證明有人違反《條例》。其後該署再於 9 月 5、6、8、9、10 及 12 日再次巡查，亦只能在 9 月 12 日向一名在路邊洗車的人發出定額罰款通知書，故該署認為情況並非是因《條例》的舉證門檻較低而比較容易檢控。

15. 食環署認為，政府部門各司其職，而提供洗車服務的機構需向環保署申領污水排放牌照，因此有關問題應屬環保署的範疇。食環署認為，該署可透過參與由環保署統籌的跨部門聯合行動共同處理問題，並在其職權範圍下採取適當行動，以加強對事涉地點的執法和街道清潔。

## **食環署的整體回應**

16. 綜觀事件，食環署認為事涉店舖違例泊車及在未有適當排放洗車時產生的污水而污染香港水域，所涉問題分別屬警務處及環保署的職權範圍。儘管如此，食環署會繼續在事涉地點提供日常的潔淨服務，並留意有關活動的情況，若能蒐集足夠證據，會向涉嫌違例者採取適當行動。

## **本署的評論**

### **對承辦商的監管**

17. 食環署指承辦商員工是按承辦商的要求於事涉店舖的街道拍照以作內部監察，該署從未要求承辦商這樣做，亦沒有相關資料，而承辦商的做法亦沒有違反合約（上文第12段）。然而，本署認為，承辦商要求其員工在事涉街道拍照以作內部監察，雖然並非應食環署的要求，但應是與承辦商履行其服務合約有關。承辦商員工被攝錄到的做法（如移開屬相關店舖的障礙物，背對正在洗車的人拍照等一見上文第8(1)(b)及(e)段），有可能令承辦商錯誤掌握事涉街道的潔淨情況，最終影響其提供的清潔服務。食環署對此不作查究，實不理想。

18. 本署認為，食環署有必要進一步探究事涉承辦商要求其員工拍攝街道情況的目的、相關員工拍攝的方法能否達到該目的，以及會否誤導承辦商關於街道清潔的情況等問題，以加強對承辦商表現的監察。

### **食環署的執法行動**

19. 食環署表示，該署在此事上主要是保持地方清潔，事件涉及違例泊車及未有適當排放洗車時產生的污水而污染香港水域等問題，應屬警務處及環保署的職權範圍（上文第16段）。食環署亦認為，由環保署負責執法的《水污染管制條例》雖然檢控門檻較《條例》為高，但更具阻嚇力（上文第14段），而從食環署多次巡查亦只能成功檢控事涉店舖一次可見，該署的檢控工作並不會因《條例》的舉證門檻較低而較為容易。

20. 誠然，政府部門各司其職，各部門應按實際情況及其職能採取相關的執法行動。食環署既然有法可依，便應根據《條例》賦予的權力執法，而不能因其他部門也可採取行動，食環署便鬆懈執法，又或倚賴其他部門統籌跨部門聯合行動（上文第 15 段）。首先，本署在調查上文第 2 段提及對環保署的投訴個案中得悉，環保署就《水污染管制條例》執法時，必須在污水排放點收集足夠的污水樣本化驗，並追蹤及證明污水的確流至附近的公用雨水渠，以符合該例的嚴格舉證要求，這明顯較《條例》的舉證要求（即須證明洗車人士是有意圖把污水棄置在公眾地方弄污路面，或無意在完成洗車後把地方清理乾淨）為高。

21. 至於食環署指於進行多次巡查後，才能在其中一次蒐集足夠證據向違例人士發出定額罰款通知書，顯示舉證亦不容易（上文第 14 段），而在某些情況下，執法人員需觀察較長時間才能確定違例者的犯罪意圖。本署認為，這只顯示蒐證需時，而非舉證困難。

22. 其次，根據該署提供其職員在 2019 年 5 月的五次巡查記錄，每次巡查結果都是一律的「未發現有人違反潔淨條例，現場街道潔淨情況良好」。因此，該署所說多次巡查均未能向違例人士發出定額罰款通知書，究其原因，主要是因為職員看不到違例行為，而非舉證困難。

23. 事實上，本署三次現場視察（上文第 9 段）均發現事涉店舖在路邊洗車或清洗器具／水果，即使於車房內沖洗的汽車，污水亦直接流出行人路上。該三次視察的逗留時間平均只有一個多小時，其中 7 月天氣較佳的那次甫抵達現場便已發現有多輛汽車正在沖洗。

24. 此外，本署留意到，食環署人員在突擊巡查時均穿上制服（上文第 13 段），這難免增加違例人士的警覺性。本署進行巡查時發現，事涉店舖附近有隱蔽位置供視察洗車的情況，食環署職員若於天氣較佳的日子稍作逗留，應不難蒐集到足夠證據對事涉店舖採取行動。

25. 鑑於以上所述，本署認為，食環署應加強執法，並檢討現時的巡查方式（如延長逗留時間及考慮進行便衣巡查），以增加成功蒐證的機會。

26. 綜合上文第 17 至 25 段的分析，本署認為，食環署無論在執法以至對承辦商的監管方面均有不足，導致問題持續。投訴人對食環署的投訴**成立**。

## **建議**

27. 申訴專員建議食環署：

- (1) 密切監察事涉承辦商的表現，包括加強到事涉地點進行突擊巡查（上文第 18 段）；及
- (2) 加強執法，並檢討現時的巡查方式（如延長逗留時間及考慮進行便衣巡查），以增加成功蒐證的機會（上文第 25 段）。

## **食環署對調查報告草擬本的回應**

28. 就本署調查報告草擬本，食環署的回應如下。

- (1) 該署重申會主動進行實地巡查（而非透過事涉承辦商提交工作記錄）以查核承辦商的表現。雖然本署認為承辦商職員的做法有可能誤導承辦商有關街道的實際清潔情況，但食環署並無合理依據干預其內部運作。該署已提醒承辦商注意其操守行為，加強管理員工。
- (2) 該署已積極跟進此案，多次到事涉地點巡查，9 月的多次巡查便是安排便衣人員在事涉地點附近的隱蔽位置進行監視，惟檢控須在毫無合理疑點的情況下才可提出。此外，為單一案件作長時間人手密集式監視及蒐證雖可增加成功檢控的機會，但絕非有效運用公共资源和符合公眾利益的舉措，而區內有多個衛生黑點，食環署可能更有逼切需要執法，不能每宗個案都以相同方式執法。

## **本署的總結評論**

29. 就上文第 28(1)段，本署難以認同。本署無意要求食環署不必要地干預承辦商的內部運作，然而，當有實質資料顯



示有承辦商員工做出令人生疑的行為，而有關做法有可能令承辦商錯誤掌握事涉街道的潔淨情況，最終影響其提供的清潔服務時，該署不作深究，令人費解。本署認為，該署實有責任加強對承辦商的監管（如當有承辦商員工作出可疑的行為時加以追查及加強突擊巡查），以確保其表現符合應有的服務水平。

30. 就上文第 28(2)段，本署認同，食環署應在考慮有效運用公共資源及按有關地點的衛生情況定下執法優次，但在本案中，不論是投訴人或本署職員的視察，都看到事涉店舖經常在行人路洗車，弄污地面，但食環署職員的多次巡查，卻看不到違例行為（上文第 21 段），這令人懷疑該署職員的巡查方法的有效性。本署因此認為有必要作出上文第 27(2)段的建議。

### **本署的總結**

31. 基於以上所述，申訴專員維持上文**第 26 及 27 段**的結論，並會繼續與食環署跟進直至所有建議落實。

**申訴專員公署**

**2019 年 12 月**