



香港申訴專員公署
Office of The Ombudsman, Hong Kong

主動調查報告
Direct Investigation Report



食物環境衛生署及建築署對公廁的管理和維修
Management and Repair of Public Toilets by
Food and Environmental Hygiene Department and
Architectural Services Department

報告完成日期：2021年5月11日
Completion Date: 11 May 2021

報告公布日期：2021年5月13日
Announcement Date: 13 May 2021

調查報告中文版，並附有中、英文摘要。
報告亦載於本署網頁 www.ombudsman.hk。
報告的英文版稍後亦會上載。

This report is published in Chinese and supplemented by
an Executive Summary in Chinese and English.
This report is also available on our website at www.ombudsman.hk.
English version of the report will be uploaded soon.

目錄

報告摘要

章節	段落
1 引言	1.1 – 1.4
調查範圍	1.5
調查過程	1.6
2 由食環署外判承辦商提供公廁潔淨服務	
外判公廁潔淨服務	2.1 – 2.6
公廁使用率的統計及「高使用率」公廁的定義	2.7 – 2.9
公廁潔淨服務的水平	2.10 – 2.18
食環署的巡查	2.19 – 2.23
本署就潔淨服務巡查的抽查	2.24 – 2.28
維修保養	2.29 – 2.31
本署就維修保養記錄的抽查	2.32 – 2.36
3 由食環署直接提供公廁潔淨服務	
食環署直接提供公廁潔淨服務	3.1 – 3.4
食環署的巡查	3.5 – 3.8
維修保養	3.9
4 食環署就有關公廁的投訴及惡意破壞公廁設施的處理	
公廁投訴統計	4.1 – 4.5
惡意破壞設施問題	4.6 – 4.11
實施改善措施	4.12 – 4.18
5 建築署的維修保養服務	
背景	5.1 – 5.4
工程緩急的分類及預算完成所需時間	5.5 – 5.11
就承建商延誤個案的處理	5.12 – 5.16

6	食環署及建築署就公廁的維修保養、 翻新工程的協調和溝通	
	公廁的維修保養	6.1 – 6.4
	公廁翻新工程	6.5 – 6.17
7	本署的評論及建議	
	緒言	7.1 – 7.3
	本署的評論	7.4 – 7.23
	本署的建議	7.24
	鳴謝	7.25

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，增加把該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>



Executive Summary

Direct Investigation Report

Management and Repair of Public Toilets by Food and Environmental Hygiene Department and Architectural Services Department

Introduction

Since 2000, the Food and Environmental Hygiene Department (“FEHD”) has outsourced street cleansing services (which include cleansing services for public toilets) to cleansing service contractors (“contractors”). As at September 2020, there are 808 public toilets under FEHD’s management across the territory. Cleansing services for 610 of the public toilets are provided by contractors (“outsourced toilets”). Those for the remaining 198 public toilets located in the New Territories and outlying islands are directly provided by FEHD (“directly managed toilets”).

2. There have been media reports from time to time about the poor hygiene condition, dilapidated facilities and damaged items pending repair in some public toilets, not only causing inconvenience to users, but also affecting tourists’ impression of Hong Kong. Given the importance of public toilet management to people’s daily lives and its possible impact on Hong Kong’s reputation as a metropolitan, The Ombudsman decided to conduct this direct investigation to examine the Government’s mechanism and efforts relating to public toilet management, maintenance and repair, with a view to making recommendations for improvement.

Our Findings

3. To keep public toilets clean and hygienic, users should of course be considerate, self-disciplined and observe relevant rules, while the Government should endeavour to keep toilet facilities in good and clean condition. This direct investigation has identified the following areas for improvement in the Government’s management and maintenance of public toilets in respect of cleansing services, repair and refurbishment.

(I) *Inadequate Definition for “High-utilisation Public Toilets”*

4. Utilisation rate of a public toilet is a key factor for FEHD in determining the level of resource deployed on cleansing services for toilets and its decision whether to include a toilet in the refurbishment programme. Public toilets with 300 visitors or more a day are classified as “high-utilisation public toilets” by FEHD. The contractors concerned are required to deploy toilet attendants to station at those “high-utilisation public toilets”. For public toilets not in the “high-utilisation” category, FEHD would provide routine cleansing services via cleansing workers employed by contractors. Nevertheless, with regard to utilisation rates, FEHD did not have a consistent counting method in the early years. It was not until 2018 that the Department engaged a service provider to conduct visitor counting at two public toilets. The exercise was then extended to cover all 795 public toilets in 2019 to gauge the number of visitors.

5. All public toilets with 300 visitors or more a day are classified by FEHD as “high-utilisation public toilets”. We have analysed the data in FEHD’s statistical report on the public toilet visitor counting exercise conducted in 2019 and found a total of 248 “high-utilisation public toilets” (i.e. 31% of all public toilets). Among them, 101 (or 41% of all “high-utilisation public toilets”) registered 1,000 visitors or more a day; while 15 (or 6% of all “high-utilisation public toilets”) registered 3,000 or more a day, which was 10 times the benchmark for “high utilisation” (being 300 visitors a day). In terms of maintenance, repair, inspections and refurbishment, we consider it unreasonable for FEHD to have treated all the 248 “high-utilisation public toilets” with visitor counts ranging from 300 to 3,000 or more a day in the same way.

6. This Office is of the view that FEHD should review the definition of “high utilisation” and its mechanism of putting public toilets into three categories. It should conduct a comprehensive analysis of the utilisation rates of all public toilets so as to identify those requiring special treatment, and then adopt different management and planning measures from the others. For instance, FEHD should, on a need basis, require more workers to be deployed for routine cleansing, and increase the frequency of deep cleansing operations and inspections. For further improvement, FEHD should collate statistics that include demographic data and tourist number, as well as the scale and visitor count of individual public toilets in each district, and deploy resources properly and flexibly according to actual circumstances in order to enhance public toilet planning and management.

(II) Lack of Analysis on Defaults by Contractors

7. With respect to outsourced toilets, FEHD monitors the performance of contractors in accordance with the service contracts, which contain specific performance indicators for different service items. Contractors rendering sub-standard cleansing services would be issued Default Notices (“DNs”) and will have their monthly service fees deducted by the local District Environmental Hygiene Offices (“DEHOs”) of FEHD. They will face the same consequences if they fail to complete a maintenance item at the specified public toilet within 24 hours.

8. The various DEHOs under FEHD maintain separately their own records on the issuance of DNs to contractors. They would conduct statistical analysis on those records where necessary. Nevertheless, they need not submit those records to the FEHD Headquarters, which has not in turn compiled or analysed the relevant records on a territory-wide basis. Consequently, the FEHD Headquarters hardly knows the number of contractors having rendered sub-standard cleansing services, which contractors are the more frequent offenders, and the reasons for their non-compliance with service requirements. As the management department of public toilets, FEHD should strengthen its analysis of the problems and devise specific improvement measures to enhance the effectiveness of its monitoring system.

9. As for inspections, FEHD concentrates its resources on “high-utilisation public toilets” with toilet attendants. Inspections at “low-utilisation public toilets” have been less frequent, and inspections at remote public toilets have been infrequent and less than one time a day. We consider FEHD’s practice reasonable owing to resource constraints. However, FEHD should not overlook public toilets not in the “high-utilisation” category and those located in remote areas. For those in remote areas, while they may have fewer visitors on normal days, their utilisation rates would rise sharply when people flock to the suburbs on holidays. We notice that in the past, Senior Health Inspectors of DEHOs had the discretion on inspection frequencies for public toilets located in remote areas, and FEHD had not issued any guidelines on the minimum frequency and number of inspections for those public toilets. This might result in variance in the number of inspections and some public toilets in remote areas might have been left uninspected for too long. We note that FEHD has made improvement by implementing revised internal guidelines in January 2021 that stipulate inspections at public toilets in remote areas be conducted at least once every 10 working days.

(III) Unsatisfactory Management System for Directly Managed Toilets

10. Performance indicators for outsourced toilets (such as the cleanliness level must be at Grade A) are not applicable to directly managed toilets. With respect to outsourced-public toilets, FEHD may issue DNs to contractors and deduct their monthly service fees in case the contractors' services have fallen short of contract requirements. However, in respect of directly managed toilets, no objective performance indicators have been set by FEHD for its cleansing workers or Foremen.

11. FEHD explained that the cleansing work are supervised by Foremen, who would directly instruct cleansing workers to redo the cleansing tasks properly if the cleanliness level is found not satisfactory during inspections. Nevertheless, there are no objective indicators on the "proper" or "satisfactory" level of performance. Data provided by FEHD show that between January and September 2020, with respect to the 198 directly managed toilets, no cleansing workers or Foreman had attended discipline hearing or been punished in accordance with the civil service disciplinary mechanism because of unsatisfactory performance in rendering cleansing services for directly managed toilets. Complaint data, on the other hand, reveal that around 8% to 12% of complaint cases every year (involving issues such as public toilet cleanliness and repairs) were related to directly managed toilets. We believe that occasional sub-standard performance of frontline workers is only to be expected, and FEHD would issue DNs to contractors when their employees have been delinquent in their duties. That FEHD data showing there being zero number of cases in which FEHD cleansing staff had underperformed may mean that all the cleansing staff had been performing satisfactorily, or that the data simply could not reflect the actual situation. FEHD should make reference to its mechanism for monitoring contractors and formulate specific service indicators for compliance by its cleansing workers.

12. Furthermore, among the 198 directly managed toilets we found that five belong to the "high-utilisation public toilets" category, but FEHD had not deployed any toilet attendants there. Without toilet attendants providing immediate cleansing services, it would be really difficult to maintain hygiene at the heavily used public toilets. FEHD should consider deploying toilet attendants to those toilets.

(IV) Failing to Utilise Complaint Data for Enhancing Management Effectiveness

13. FEHD previously did not collate or compile statistics on complaints relating to public toilets. It had never analysed in a comprehensive manner aspects such as which

public toilets having received the most complaints, their complaint frequencies and details, etc. It was not until June 2020 that the Department enhanced its complaint information management system upon the recommendation by the Audit Commission. We consider that FEHD should analyse the crux of problems and areas for improvement by examining the details of complaints, including details of dilapidated facilities, poor cleanliness of premises, or unsatisfactory performance of cleansing workers. By looking into the locations of the public toilets under complaint, the time and frequencies of complaints, and the responsible contractors, the Department can understand the problems better and take specific improvement measures. Take the public toilets in the Yuen Long district, which have received more complaints, as an example. Our site visits at those public toilets in March 2021 found that they were bugged by problems like dirtiness, unpleasant odours and defective facilities that had not been properly dealt with. In this light, FEHD should collect data and analyse the crux of the problems in order to map out long-term solutions.

(V) *Actions against Vandalism at Public Toilet Facilities Should Be Strengthened*

14. Both FEHD and users have the responsibility to maintain the hygiene and cleanliness of public toilets. The Department's efforts in stepping up publicity and public education, as well as exploring ways to upgrade public toilet facilities are commendable and should continue, so that the management and environmental hygiene of public toilets can be improved. Information indicates that cases of vandalism at public toilets have surged between 2015 and September 2020: from only zero to one case between 2015 and 2017, to 13 and 89 cases in 2018 and 2019 respectively. The first nine months of 2020 also saw 46 cases of vandalism at public toilets. Regarding such acts of vandalism, FEHD should explore ways to tackle them more proactively. It can, for example, conduct a comprehensive analysis of the problem (such as the location, time and nature of the incidents) with a view to finding solutions and improvement strategies. In addition, it should strengthen communication with law enforcement departments by sharing with them the information it has collected and its analysis of the cases to facilitate more robust enforcement and formulation of stronger security measures.

(VI) *Mechanism for Monitoring Contractors Needs Improvement*

15. In addition to repair for public toilets, the service contracts between the Architectural Services Department ("ArchSD") and contractors also stipulate maintenance duties for other government departments. ArchSD monitors the

performance of its contractors in accordance with the guidelines promulgated by the policy bureau.

16. ArchSD has an established mechanism for monitoring contractors' progress in public toilet repair works, each of which must be completed by the specified completion date. Information shows that the vast majority of public toilet works taken up by ArchSD contractors had been completed within the specified timeframe. Only a handful of cases each year involved delay and resulted in "liquidated damages" being imposed on the contractors concerned.

17. Yet, our investigation found that in cases involving serious delays by contractors, the amount of "liquidated damages" demanded by ArchSD pursuant to the terms and conditions of the Government's public works contracts was not that high. A works order of low value would mean a smaller amount of liquidated damages to be imposed, even in cases involving prolonged delay. For instance, a contractor was demanded to pay only \$54 in liquidated damages for a delay of 125 days in a works order, while another just paid \$2 for a delay of 16 days. We are of the view that delay in works completion would cause partial closure of public toilet facilities and bring inconvenience to users. "Liquidated damages" of insignificant amounts cannot reflect the hidden cost borne by the Government because of works delay, and fail to exert any deterrent effect on contractors. While only a handful of cases each year involved delay by contractors and a contractor's performance may affect its chance of bidding for future Government contracts, we see serious delays in the repair works for individual public toilets, and the amounts of "liquidated damages" currently demanded by ArchSD have slight deterrent effect on contractors. As such, ArchSD needs to consider setting heavier penalties in its works orders (say, "liquidated damages" at progressive rates based on the duration of delay involved) to prevent persistent delay in works orders.

(VII) FEHD and ArchSD Should Strengthen Communication About Public Toilet Repair

18. FEHD would request ArchSD to carry out public toilet repair works via ArchSD's "Repair Hotline Centre". After making the request, FEHD would not regularly enquire with ArchSD about works progress, and ArchSD would not regularly update FEHD on works progress, either. It was only in April 2019 that the two departments, in conjunction with the Electrical and Mechanical Services Department, developed a mobile application to link up their computer systems for sharing information about dates and progress of repair works. We consider it to be the right

way forward to use technology and build a communication platform for enhancing efficiency. FEHD and ArchSD should be more proactive in strengthening communication with each other for closer monitoring of progress on public toilet repair works.

19. ArchSD received around 10,000 requests annually for public toilet repair from FEHD, and almost 100% of them could be completed by the specified deadline. Delay occurred in only a handful of cases. We do not have doubt on the accuracy of the data. In fact, both FEHD's "minor works order record system" and ArchSD computer system contain records on the dates and time of FEHD discovering the defects, the dates and time of ArchSD receiving FEHD's requests for repair and issuing works orders to contractors, as well as the contractors' completion dates. The data therein are plain and clear.

20. We agree that the "minor works order record system" can help FEHD record and analyse repair cases referred to ArchSD. Yet, we notice that the effectiveness and smooth operation of the system depend greatly on whether the contractors or staff of FEHD report items pending repair as soon as possible. If they do, repair works can commence promptly; otherwise, there will be delay. FEHD should adopt effective measures to ensure prompt submission of repair requests to ArchSD upon discovery of items in need of repair.

(VIII) FEHD Failing to Update "Toilet Handbook" in a Timely Manner

21. The Handbook on Standard Features for Public Toilets ("Toilet Handbook"), compiled by FEHD in 2001 provides reference standards regarding public toilet design, ventilation facilities and lighting; as well as the configuration, installation and materials to be used for the facilities in public toilets. The last update of the Toilet Handbook was in 2011. In recent years, a lot of improvement measures and new facilities have been introduced in public toilets, but related information has not been incorporated into the Handbook. We consider that FEHD should update the Handbook regularly and in a timely manner, such that it can serve as reference for public toilet refurbishment projects carried out by FEHD and ArchSD.

(IX) FEHD Should Enhance Criteria for Public Toilet Refurbishment

22. The utilisation rate of a public toilet and whether it is located in a major tourist spot are two main factors for FEHD to determine whether to include it in the

refurbishment programme. Concerning the calculation of public toilet utilisation rates, FEHD did not have a consistent counting method in the past. It had conducted only one comprehensive visitor counting exercise for 795 public toilets in 2019. On the other hand, whether a certain tourist site is a tourist hotspot may also change with time and tourists' preferences. In this connection, FEHD should conduct regular studies and local consultations, and seek the views of the Tourism Commission. Coupled with the statistics on utilisation rates, the Department may determine whether a public toilet is located in a tourist hotspot and should be given priority in resource allocation, and therefore be included in the refurbishment programme. This can prevent inappropriate resource allocation for public toilet refurbishment.

(X) *Public Toilet Refurbishment*

23. We understand that the number of public toilets to undergo refurbishment is determined by the amount of available Government funds. For the five years starting 2019/20, the Government has already allocated more resources so that more public toilets can be included in the refurbishment programme. Nevertheless, the progress of public toilet refurbishment has been slow. Only around 48 public toilets are being refurbished each year. At this rate, on average each of the 808 public toilets across the territory would approximately undergo refurbishment only once every 17 years. FEHD should regularly review the priorities in public toilet refurbishment and identify those that have not undergone refurbishment for a long time and with facilities being dilapidated, in disrepair or breaking down frequently. Where necessary and circumstances permit, FEHD may consider conducting surveys to gauge public views on public toilet services and refurbishment plan for local public toilets. It may also consider applying for more Government resources so that public toilets accorded higher priority can be included in the refurbishment programme.

Recommendations

24. In light of the above, The Ombudsman has made the following recommendations to FEHD and ArchSD:

FEHD

- (1) review the current mechanism in a timely and realistic manner, and collate information that includes demographic characteristics and tourist number of various districts, as well as the visitor counts of individual

public toilets, so that resources can be allocated properly and flexibly for improving public toilet planning and management;

- (2) conduct comprehensive statistical analysis on cases involving issuance of default notices to contractors and deduction of monthly service fees related to public toilet cleansing services with a view to identifying inadequacies and introducing specific improvement measures;
- (3) continue to step up inspections at outsourced toilets, including those in the suburbs that may have more visitors on holidays;
- (4) draw up specific performance indicators for directly managed toilets for compliance by the Department's frontline staff;
- (5) consider deploying toilet attendants to "high-utilisation directly managed toilets" so that their cleanliness level can be maintained;
- (6) continue with the statistical analysis on public toilet related complaints and make better use of the data for improving public toilet management;
- (7) continue to strengthen publicity and education to address the problem of vandalism at public toilet facilities, and maintain communication with law enforcement departments for exploring solutions;
- (8) update the Toilet Handbook regularly and in a timely manner so that it can serve as reference for public toilet refurbishment projects carried out by FEHD and ArchSD;
- (9) continue with the timely reviews on utilisation rates, conducting consultations and make use of relevant statistics to determine whether a public toilet remains in a tourist hotspot; re-examine whether there are public toilets that have not undergone refurbishment for a long time, with facilities dilapidated or frequently breaking down, and consider whether such public toilets should be given higher priority in resource allocation and included in the public toilet refurbishment programme;

ArchSD

- (10) assess the feasibility of raising penalties specified in works orders for exerting greater deterrent effect on contractors involved in delay in works completion; and

FEHD and ArchSD

- (11) continue to strengthen proactive communication with each other for closer monitoring of progress in public toilet repair works, and implement effective measures to ensure that requests for repair at public toilets are promptly submitted to ArchSD upon discovery of the items in need of repair.

Office of The Ombudsman
May 2021

1

引言

1.1 食物環境衛生署（「食環署」）自 2000 年成立開始，已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。

1.2 食環署的外判承辦商會按服務合約訂明的條款為公廁提供小型維修保養服務（例如更換廁板、修理廁格的門鎖），其他不在服務合約範圍的維修保養工程（例如維修外牆、渠管工程），以及該署直接提供潔淨服務的公廁的所有維修保養工程¹，該署會轉介建築署跟進。另外，食環署因應政府每年提供用作公廁翻新工程的撥款金額，擬訂翻新公廁的名單，並交由建築署負責承造翻新公廁的工程。

1.3 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。

1.4 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，申訴專員於 2019 年 5 月 15 日決定及公布，根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條向食環署及建築署展開主動調查，審研當局在管理及維修公廁方面的機制及工作，以便在有需要時提出改善建議。

¹ 由機電工程署直接負責的裝置除外。

調查範圍

1.5 這項主動調查的審研範圍包括：

- 由食環署外判承辦商及該署直接提供的公廁潔淨服務是否妥善；
- 食環署就有關公廁的投訴，以及惡意破壞公廁設施問題的處理是否恰當；
- 建築署就公廁提供的維修保養服務是否有效率；
- 食環署及建築署就公廁的維修保養以及翻新工程的合作和溝通是否適切；以及
- 其他可予改善之處。

調查過程

1.6 2021 年 3 月 30 日，本署將調查報告初稿送交食環署及建築署置評。2021 年 4 月 19 日及 4 月 26 日，本署分別接獲建築署和食環署的回覆。經考慮和適度採納兩署的意見後，本署於 2021 年 5 月 11 日完成這份報告。

2

由食環署外判承辦商 提供公廁潔淨服務

外判公廁潔淨服務

2.1 本港的街道潔淨服務，主要由食環署透過招標機制委聘外判承辦商負責提供。食環署自 2000 年成立開始，已透過服務合約形式外判街道潔淨服務。目前，由外判承辦商提供的街道潔淨佔整體服務大約八成²，主要負責較繁忙的街道，職責包括清掃及清洗街道。公廁潔淨服務屬街道潔淨服務的其中一部分。食環署 19 個分區環境衛生辦事處（「環衛辦」）的合約管理人員負責監管外判承辦商提供街道潔淨服務的工作，包括公廁的潔淨服務。

2.2 截至 2020 年 9 月，食環署批出共 35 份街道潔淨服務合約，當中涉及 4 個外判承辦商。在人手編制方面，4 個外判承辦商的清潔工人總人數為 8,170 人，管工總人數為 793 人。環衛辦負責日常監管工作的人員總數為 439 人，包括：高級衛生督察 19 人、衛生督察 57 人、巡察員 24 人及高級管工 339 人。由於公廁潔淨服務屬街道潔淨服務的其中一部分，食環署並沒有另外備存有關外判承辦商及該署單就公廁潔淨服務所涉及的人手分項數字。整體而言，外判承辦商負責整體約八成的街道潔淨服務，包括公廁潔淨服務。有關外判承辦商的服務表現，由食環署根據服務合約作出監管。

² 「外判街道潔淨服務所佔百分比」，是指外判承辦商僱用的街道潔淨工人總數，佔所有街道潔淨工人總數（即外判承辦商員工與食環署員工的總數）的百分比。餘下約兩成的街道潔淨服務繼續由食環署所聘請的員工負責，地點主要位於鄉郊地區及非繁忙街道。

2.3 由外判承辦商提供潔淨服務的公廁及食環署直接提供潔淨服務的公廁的數據如下：

**表 1：由外判承辦商提供潔淨服務的公廁及
食環署直接提供潔淨服務的公廁數目
(截至 2020 年 9 月)**

外判承辦商提供潔淨服務的公廁數目	610 (75%)	設有廁所事務員：284 沒有廁所事務員：326
食環署直接提供潔淨服務的公廁數目	198 (25%)	全部皆沒有廁所事務員
總數	808 (100%)	

2.4 就外判承辦商提供潔淨服務的公廁，外判承辦商須每天派員清潔每間公廁。對於高使用率（即使用率每天達 300 人次或以上）的公廁，食環署規定外判承辦商指派清潔員工（「廁所事務員」）在公廁當值，以便提供即時潔淨服務。廁所事務員的工作包括潔淨公廁的裝置及設備，例如地面、牆壁、洗手盆、廁盆、水箱、燈光裝置、垃圾桶等。就沒有廁所事務員的公廁，外判承辦商亦須每天最少兩次派員進行日常清潔及更換廁紙和洗手液等，確保供應物品充足。沒有廁所事務員的日常清潔工作清單與設有廁所事務員的工作清單相同。截至 2020 年 9 月，在外判承辦商管理的 610 間公廁中，有 284 間（47%）設有廁所事務員，其餘 326 間（53%）則沒有。

2.5 此外，外判承辦商須為每間公廁（不論是否高使用率）每星期進行最少 1 次深層清潔，包括進行高位清潔工作（清潔電燈罩、電風扇金屬罩、高位牆壁表面等）、使用小型高壓熱水洗濯機系統徹底清洗地面等。食環署向外判承辦商發出的指示訂明，外判承辦商所派出的須為一支專責徹底潔淨隊伍，成員包括 1 名管工兼司機及 4 名清潔工人，器材包括 1 部載客車輛和小型高壓熱水洗濯機系統，以確保有足夠的人手及器材進行更全面及深層的潔淨工作。

2.6 食環署續稱，除一般為「高使用率公廁」提供廁所事務員服務外，各分區環衛辦亦會按個別公廁的實際情況作出適切安排，以保持公廁清潔。例如，位於深水埗區的鴨寮街公廁，考慮到該公廁的使用率甚高及其男廁坐落在二樓及三樓，該署為該男廁提供日更及夜更各兩名男廁所事務員，以應付實際需要。此外，因應旺角洗衣街公廁及洗衣街花園公廁的高使用率，該署除提供廁所事務員服務外，亦同時安排承辦商每周為其進行最少兩次深層清潔工作。現時，該署亦會為一些公廁提供深宵更的廁所事務員服務，如位於中西區的蘭桂芳公廁、灣仔區的堅拿道公廁及荃灣區的德華公園公廁等，以顧及有關公廁在深宵時段的使用情況；亦會按個別公廁的實際情況適時調整巡查公廁的頻次，以檢視公廁情況及採取適當跟進措施。

公廁使用率的統計及「高使用率」公廁的定義

2.7 外判承辦商會否為公廁提供廁所事務員，基於食環署是否把公廁界定為「高使用率公廁」(第 2.4 段)。就如何及何時統計公廁的使用率，以決定該公廁是否屬於「高使用率公廁」，該署表示，曾按需要（例如：跟進投訴、計劃翻新公廁）派員以人手方法點算個別公廁的使用率，但該署並沒有保存點算記錄。為更有效統計公廁使用率，該署聘請服務承辦商於 2018 年 8 月在鴨寮街公廁和博覽道東公廁試用紅外線感應技術，點算該兩個公廁在一個星期內的使用率。其後，在 2019 年 2 至 12 月期間，食環署聘請了承辦商全面在 795 間公廁（當時正在翻新的公廁除外）安裝紅外線人流計數器，以收集及分析人流資訊。該署計劃在 2021 年第二季開始，每年在各公廁統計使用率，以檢討各公廁潔淨服務的模式及清潔頻次。舉例來說，如該署發現位於公眾泳灘附近沒有廁所事務員的公廁，使用率在夏季增加，該署會彈性調配廁所事務員當值，以加強清潔。

2.8 就上述 795 間公廁的人流統計，食環署向本署提供的報告顯示，該署按每日使用人次把公廁的使用率分為三個級別，即：低使用率、中使用率和高使用率。本署根據該報告，統計出以下數據：

**表 2：食環署於 2019 年 2 至 12 月就 795 間公廁
統計使用人次的數據**

	級 別	使用人次（ 每天 ）		佔公廁的數目(間 / %)	
1	低使用率	少於 100		342（ 43%）	
2	中使用率	100 至 299		205（ 26%）	
3	高使用率	300 以上	300 至 999	147 (18%)	小 計 :248 （ 31%）
			1000 至 1999	69 (9%)	
			2000 至 2999	17 (2%)	
			多於 3000	15 (2%)	
				總 數 ： 795（ 100%）	

2.9 為協助制訂管理公廁的政策，包括決定清潔頻次、維修保養及翻新先後次序，食環署在 2019 年 9 月曾在位於堅拿道和民耀街的兩間公廁試行了一項為期半年的試驗計劃，安裝智能洗手間數據系統裝置，以收集人流和溫度、濕度等其他相關的數據。該署表示，在評估及檢討上述試驗計劃後，計劃在 2021 年第二季及第三季，於更多位處不同環境的公廁試用實時數據監察系統及智能廁所系統，透過收集更多數據及資料以作分析，以提升公廁服務質素。

公廁潔淨服務的水平

2.10 就外判承辦商提供潔淨服務的公廁，無論是否設有廁所事務員，外判承辦商亦須維持由食環署在服務合約訂明的公廁潔淨服務水平。根據服務合約，公廁的潔淨程度分為 A 至 C 三個級別，A 級視為符合服務合約要求的潔淨程度，B 級和 C 級視為不符合服務合約要求的潔淨程度。服務合約就上述三個級別的圖片示例如下：

潔淨程度 A 級的公廁
(資料來源：食環署)

圖 1

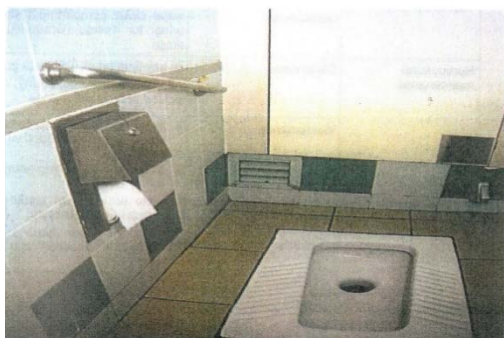


圖 2

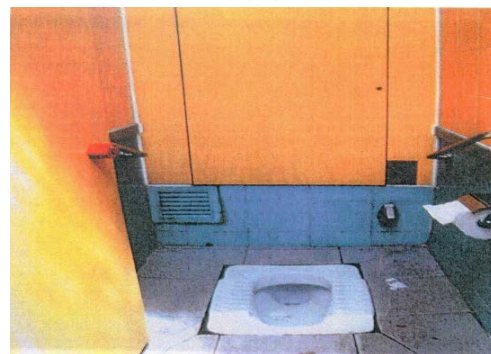


潔淨程度 B 級的公廁
(資料來源：食環署)

圖 3



圖 4



潔淨程度 C 級的公廁
(資料來源：食環署)

圖 5



圖 6



2.11 食環署與外判承辦商在服務合約訂明了公廁設施的潔淨指標：包括地面、牆壁、洗手盆面等各項設施，須保持乾爽清潔，沒有污漬和污垢，各項設施須運作正常。有關 A 至 C 三個級別潔淨程度的例子如下：

**表 3：外判承辦商提供潔淨服務的公廁 A 至 C 三個級別
潔淨程度的例子**

設施	A 級	B 級	C 級
地面、牆壁、洗手盆面	乾爽；沒有垃圾、污垢、污漬	頗乾爽；大致上沒有垃圾、污垢、污漬	濕滑；滿佈垃圾、污垢、污漬
廁盆、尿廁	乾爽；沒有垃圾、污垢、污漬、尿液、糞便；氣味清新	頗乾爽；大致上沒有垃圾、污垢、污漬、尿液、糞便；沒有清新氣味	濕滑；滿佈垃圾、污垢、污漬、尿液、糞便；有臭味
門窗、天花	沒有污垢、塵埃、蜘蛛網、污痕及污漬	大致上沒有污垢、塵埃、蜘蛛網、污痕及污漬	滿佈污垢、塵埃、蜘蛛網、污痕及污漬
垃圾桶	乾爽；沒有污垢、塵埃、污痕及污漬、時常清空	乾爽；沒有污垢、塵埃、污痕及污漬；桶內垃圾超過 60% 裝滿	濕滑；滿佈污垢、塵埃、污痕及污漬；桶內垃圾超過 70% 裝滿
洗手視液器	沒有污垢、塵埃、污漬；洗手液超過 50% 裝滿	大致沒有污垢、塵埃、污漬；洗手液只有 25%-50% 裝滿	滿佈污垢、塵埃、污漬；洗手液少於 25% 裝滿
外牆、天台、平台	沒有污垢、蜘蛛網、污痕、污漬；天台／平台沒有垃圾	大致上沒有污垢、蜘蛛網、污痕、污漬；天台／平台沒有垃圾	滿佈污垢、蜘蛛網、污痕、污漬；天台／平台滿佈垃圾

2.12 表 3 顯示，A 級潔淨程度是指公廁內的設施能保持乾爽清潔，沒有污漬和污垢，洗手液等用品的供應充足。B 級潔淨程度是指公廁內的設施大致上保持乾爽清潔，沒有污漬和污垢，洗手液等用品的供應不少於 25%。C 級潔淨程度是指公廁滿佈污漬和污垢，設施未能保持乾爽清潔，洗手液等用品的供應又少於 25%。B 級和

C 級的潔淨程度，均須予改善。

2.13 環衛辦人員在巡查時，如發現公廁設施的潔淨程度降至 B 級，會要求外判承辦商在最少 30 分鐘至最長兩小時的指定時限內完成清潔，並把潔淨程度恢復至 A 級。如發現公廁設施的潔淨程度降至 C 級，會要求外判承辦商迅速在最少 15 分鐘至最長一小時的指定時限內完成清潔，並把潔淨程度恢復至 A 級。環衛辦人員會按合約規定及現場情況要求外判承辦商在指定時限內糾正相關事項。

2.14 如外判承辦商未能按服務合約所訂的服務指標提供符合水平的潔淨服務，例如未能在指定時限內把公廁的潔淨程度由 B 級或 C 級恢復至 A 級，食環署會根據服務合約發出「失責通知書」並扣減其服務月費。有關食環署向外判承辦商發出「失責通知書」並扣減其服務月費的個案例子如下：

例子一

2.15 環衛辦人員在巡查公廁時，發現男廁洗手盆、尿廁及地面不潔，而女廁及暢通易達廁所的地面不潔，隨即向外判承辦商員工發出口頭警告，要求在 15 分鐘內清洗乾淨。限時屆滿後，環衛辦人員複查時發現有關問題仍未解決，於是向外判承辦商發出「失責通知書」並扣減其服務月費。

例子二

2.16 環衛辦人員在巡查公廁時，發現公廁內的抽氣槽有污垢，隨即向外判承辦商員工發出口頭警告及要求 15 分鐘內清理乾淨。限時屆滿後，環衛辦人員複查時發現有關問題仍未解決，於是向外判承辦商發出「失責通知書」並扣減其服務月費。

2.17 由 2015 年至 2020 年 9 月，食環署對外判承辦商發出「失責通知書」並扣減服務月費的數據如下：

**表 4：由 2015 年至 2020 年 9 月食環署對外判承辦商發出
「失責通知書」並扣減服務月費的數據**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (1 至 9 月)
發出「失責通知書」並扣減服務月費數據 (宗)	1,018	790	913	1,241	1,157	635

2.18 表 4 顯示的數據，是食環署就所有街道潔淨服務合約向外判承辦商發出「失責通知書」並扣減服務月費個案的總數。公廁的潔淨服務是外判承辦商根據街道潔淨服務合約提供的其中一項服務，各分區環衛辦會各自備存對外判承辦商就提供公廁潔淨服務而發出「失責通知書」並扣減服務月費個案的記錄，但有關記錄並沒有上呈食環署總部作分項統計。

食環署的巡查

2.19 食環署會透過日常巡查，對外判承辦商的工作作出監管。該署的街道潔淨服務合約管理人員會按「風險管理」原則執行巡查工作，以評估外判承辦商的服務表現。有關的日常巡查工作，主要由各分區環衛辦的高級管工負責。高級管工在每天執行的合約管理工作中，均會巡查街道的潔淨情況（包括公廁服務），並透過手機應用程式，將巡查結果輸入中央電腦系統。此外，環衛辦的衛生督察及高級衛生督察負責監督巡查。其中，衛生督察負責督導屬下的高級管工的工作及根據有關潔淨服務合約所列的條款和條件，監察外判承辦商的表現。高級衛生督察負責區內潔淨組的整體管理工作，包括策劃、組織、統籌、監督、評估等工作。有關食環署各分區環衛辦運用「風險管理」原則的日常巡查及監督巡查機制，詳情見本署於 2020 年 10 月公布的主動調查報告《食物環境衛生署對外判街道潔淨服務的監管》³。公廁的潔淨服務是外判承辦商根據街道潔淨服務合約提供的其中一項服務，有關公廁的巡查頻

³ 本署主動調查報告《食物環境衛生署對外判街道潔淨服務的監管》全文：
https://ofomb.ombudsman.hk/abc/zh-hk/direct_investigations

次，見下文第 2.20 及 2.21 段。

2.20 就設有廁所事務員的公廁，環衛辦的高級管工在值勤期間巡查公廁的次數為每更次巡查最少 1 次。而沒有廁所事務員值勤的公廁，環衛辦高級管工的巡查次數為每隔 1 個工作天巡查最少 1 次。另外，一些偏遠地區的公廁，包括沒有車輛通道及位於偏遠離島的公廁，各區環衛辦的高級衛生督察可酌情決定合適的最低巡查次數。

2.21 由 2021 年 1 月起，食環署修訂內部工作指引，酌情巡查的決定改為由各區環衛辦的總衛生督察作出，巡查次數訂明不應少於每 10 個工作天巡查 1 次。總衛生督察的酌情決定，須在環衛辦妥善存檔。

2.22 食環署就外判承辦商提供潔淨服務的公廁的巡查數據如下：

表 5：食環署就外判承辦商提供潔淨服務的公廁的巡查數據

年份	外判承辦商提供潔淨服務的公廁的數目 (a) [#]	食環署巡查次數 (b)	每間公廁每月平均巡查次數 ((b)/(a))/12
2018	566	170,803	25
2019	555	178,626	27
2020 (1 至 9 月)	589	191,333	36 [^]

[#] 有些公廁會因不同規模的維修保養／翻新／優化工程而需暫時關閉，故食環署無需作出巡查，有關數目在 2018 年至 2020 年（1 至 9 月），按年的數字分別為 16 間、31 間及 21 間。

[^] 2020 年 1 至 9 月的每間公廁每月平均巡查次數為 $191,333/589/9=36$ (次)(約至個位數)。

2.23 表 5 顯示，食環署就外判承辦商提供潔淨服務的公廁的總巡查次數，由 2018 年的 170,803 次，增加至 2020 年（1 月至 9 月）的 191,333 次。該署就每間公廁的平均每月巡查次數，由 2018 年

約為 25 次，增加至 2020 年（1 月至 9 月）的 36 次。以一年 365 天計，每間公廁的巡查，在 2020 年（1 月至 9 月）平均每日約超過 1 次。食環署解釋，巡查公廁的頻次會因應公廁是否有廁所事務員長駐、是否設於偏遠地區及是否因進行翻新工程而暫停服務等因素而有所不同，並非一律須每日巡查每間公廁最少 1 次。

本署就潔淨服務巡查的抽查

2.24 就外判承辦商提供的潔淨服務，食環署會在招標文件中納入表現為本的服務規定，包括所需服務的範圍、預期的潔淨程度、糾正欠佳表現的回應時間等。食環署合約管理人員運用「風險管理」的原則，以抽查形式，評估外判承辦商的整體服務表現。

2.25 就食環署對外判承辦商提供公廁潔淨服務的巡查，本署檢視了該署的巡查清單。食環署對外判承辦商的巡查旨在確保外判承辦商員工有按既定的時間進行清潔工作和配備足夠及合適的潔淨設備和用具（例如：掃把、百潔布、清潔劑等）；公廁的地面保持乾爽，地面／牆壁／天花／外牆保持清潔；廁格（包括廁格門鎖、廁所座板及蓋、廁紙架、掛鈎、扶手、嬰兒椅等）、鏡子、洗手盆、視液器、乾手機等設備保持清潔和處於可使用狀態；以及外判承辦商員工穿著整齊合適的制服履行工作，以及保持良好操守。

2.26 本署抽查了食環署就葵青區於 2020 年第三季（7 至 9 月）的巡查記錄。記錄顯示 1 宗葵青區環衛辦在巡查時，發現外判承辦商未有按既定時間進行清潔工作，事件涉及外判承辦商員工不當行為，環衛辦於是根據服務合約條款向外判承辦商發出「失責通知書」並扣減服務月費 1,021 元。

2.27 本署人員於 2020 年 11 月現場視察了分別位於港島、九龍及新界本地媒體經常談論的幾間高使用率公廁的其中 4 間：香港仔湖南街公廁、深水埗欽州街公廁、將軍澳公共交通交匯處公廁及元朗康景街公廁。本署人員留意到，前三間公廁整體潔淨程度大致良好，地面、牆壁、門窗、垃圾桶等設施普遍達 A 級潔淨程度。其中深水埗欽州街公廁於 2020 年完成翻新，環境和各樣設備簇新（圖 7 至圖 9）。本署人員在視察期間觀察到外判承辦商的廁所事務員不停打掃及清理垃圾桶，保持廁所內清潔衛生。即使女廁有使用者如廁洗手後滴濕地面，廁所事務員亦隨即再清理，以保持地面

乾淨。

2.28 至於元朗康景街公廁，環境衛生較差，地面和洗手盆濕滑、部分廁格地面有垃圾、沒有廁紙供應、垃圾桶亦裝滿，公廁內多個設施的潔淨程度普遍屬 B 級及 C 級（圖 10 至圖 12）。根據食環署的統計，該公廁的使用人次每天多於 3,000 人次。本署人員視察所見，該公廁位置鄰近住宅及商販稠密的街道，使用者絡繹不絕。此外，該公廁地面、牆身、廁具等相當陳舊。極高的使用量，以及裝置陳舊，即使廁所事務員不停清潔，該公廁的潔淨情況亦難以時常保持 A 級程度。食環署表示，康景街公廁曾在 2008 年完成翻新工程，現時已被納入在 2019/20 年度優化公廁翻新計劃，暫定在 2021 年 6 月開展翻新工程，以改善公廁環境。

深水埗欽州街公廁圖片
（本署攝於 2020 年 11 月）
圖 7：欽州街公廁外觀



元朗康景街公廁圖片
（本署攝於 2020 年 11 月）
圖 10：康景街公廁外觀



圖 8：廁格內乾淨沒有污漬



圖 11：廁格地面有垃圾、
垃圾桶裝滿



圖 9：公廁內環境設備簇新



圖 12：公廁地面濕滑



維修保養

2.29 有關公廁的維修保養，外判承辦商須負責服務合約訂明的小型維修保養項目，其他不在服務合約範圍內的事項，則會交由建築署跟進。

2.30 街道潔淨服務合約訂明，外判承辦商提供公廁潔淨服務時如發現下述有關公廁設施有故障、滲漏或淤塞情況，外判承辦商須即時安排維修，並須負責更換零件的費用。如有關維修保養項目是在食環署巡查時才被發現，外判承辦商須在接獲食環署通知後 24 小時內，提供物料和人手到指定服務地點進行並完成有關維修保養工程（不論損毀或遺失的原因為何）。食環署表示，有關公廁設施的維修項目已修訂，並在 2020 年 8 月起於新訂明的街道潔淨服務合約實施，修訂後的維修項目包括：

- (a) 修理／更換水廁廁板和廁板蓋；
- (b) 修理廁所水箱的尼龍繩索或手柄；
- (c) 修理／更換洗手盆、尿廁和洗滌盆下方的氣隔；
- (d) 修理水廁格／淋浴間的門鎖；
- (e) 修理衣物掛鉤；
- (f) 清理輕微淤塞的水廁、尿廁、洗手盆、洗滌盆、水龍頭的節流器和地面渠道；
- (g) 修理廁紙架／大卷裝廁紙架；
- (h) 修理告示箱／告示板和視察記錄箱；
- (i) 修理扶手欄杆、廢屑箱等；
- (j) 修理視液器、手部消毒機、廁盆座板消毒機及其他

相關消毒設備；

- (k) 更換自動感應水龍頭、梘液器、手部消毒機、廁盆座板消毒機及尿廁沖水感應器的電池（如適用）；以及

- (l) 修理可摺合嬰兒尿片枱（如適用）。

2.31 食環署如發現外判承辦商未能於 24 小時內完成指定公廁的維修保養，會根據服務合約發出「失責通知書」並扣減其服務月費。該署設有電腦系統（合約管理系統），以記錄由外判承辦商提供潔淨服務的公廁的每日巡查結果，包括記錄外判承辦商未能於 24 小時內完成維修保養的情況。

本署就維修保養記錄的抽查

2.32 本署曾要求食環署提供其在 2015 至 2020 年因外判服務承辦商未能在 24 小時內到指定公廁完成維修保養工作，而被該署發出「失責通知書」並扣減服務月費的每年宗數及總數。該署表示有關資料及記錄由各分區環衛辦各自備存，各分區環衛辦會按情況及需要作出統計、分析及採取針對性改善行動。然而，有關記錄並沒有上呈至食環署總部作通盤統計和分析。

2.33 本署曾抽查欽州街公廁於 2020 年第三季（7 至 9 月）的維修保養記錄，該署經翻查電腦記錄後表示，在上述 3 個月，按月分別轉介了 16 宗、29 宗及 14 宗個案（共 59 宗個案）予建築署跟進維修保養工作。該些維修保養項目包括：沖廁感應器失靈、廁格無沖廁水供應、地下沙井淤塞等。由於不涉及外判承辦商沒有處理維修保養項目，因此該署並沒有向外判承辦商發出「失責通知書」並扣減其服務月費的個案記錄。

2.34 此外，就前段所述轉介予建築署的 59 宗個案，食環署的記錄顯示，該署在巡查時發現該些設施需要維修，其中的 58 宗個案已即日轉介建築署跟進，餘下 1 宗個案於 2020 年 9 月 5 日（星期六）發現，並於同月 7 日（星期一）轉介建築署，需時兩個曆日。

2.35 至於外判承辦商自行完成維修保養的記錄，食環署表示由於服務合約已規定外判承辦商須負責提供物料和人手完成小型維

修保養項目，因此該署並無要求外判承辦商向該署提交該些自行維修的記錄。

2.36 就食環署表示，日常透過巡查機制監管外判承辦商的維修保養工程（**第 2.19 段**），本署抽查了元朗區環衛辦於 2020 年第三季（7 至 9 月）的巡查記錄。有關記錄顯示，環衛辦在上述 3 個月，按月分別發現 12 宗、4 宗及 3 宗（共 19 宗個案）須由外判承辦商負責維修的個案，涉及的項目包括：修理／更換梘液器、更換自動感應水龍頭的電池、修理／更換廁紙架等。該些記錄記載了環衛辦透過日常巡查發現維修保養項目的日期和時間、負責巡查的高級管工的職位、公廁名稱、須維修項目的詳情、環衛辦通知外判承辦商的日期和時間、環衛辦進行複查的日期和時間等資料。根據相關的巡查記錄，該 19 宗個案皆能在環衛辦通知後 24 小時內由外判承辦商完成維修保養。

3

由食環署

直接提供公廁潔淨服務

食環署直接提供公廁潔淨服務

3.1 截至 2020 年 9 月，由食環署直接提供潔淨服務的公廁有 198 間，主要位於新界地區及離島非繁忙的地點。該些公廁皆沒有提供廁所事務員服務。

3.2 食環署地段清潔工人是公務員，負責在所屬地段執行街道清掃工作、清理及清洗垃圾桶，並為地段內的公廁每天提供潔淨服務最少兩次。該署沒有像外判公廁潔淨服務一樣，為其直接負責清潔的公廁制訂以圖片顯示或以分級方式表達其服務表現指標或評級。該署在其服務指標文件中，亦僅就「旱廁、公廁及公共浴室的管理」事宜，要求地段清潔工人妥善潔淨公廁設施，沒有提及任何潔淨指標或評級。

3.3 地段清潔工人的工作表現受食環署地段管工監管。若管工巡查時發現公廁潔淨程度未如理想，會直接要求地段清潔工人採取跟進行動，例如：按指示再進行清洗，直至清潔工作達至滿意程度。就公務員工作表現欠佳，按既定機制，上司會給予適切的督導及指導，其工作表現亦會反映在每年的工作評核報告中。如有嚴重過失，會按公務員的紀律處分機制審理及懲處，包括發出口頭勸諭、警告信等。

3.4 本署在調查期間，曾要求食環署提供由 2020 年 1 至 9 月，每月有多少宗個案涉及該署人員因履行公廁潔淨服務工作時表現未如理想，該署回覆為「零」宗。該署表示，一般而言，就一些簡

單和輕微的清潔問題，管工會即時指示地段清潔工人進行清潔，以改善公廁的潔淨情況。

食環署的巡查

3.5 食環署地段管工會每個更次巡查其負責管理的公廁 1 次。而在較偏遠地區的公廁（即沒有車輛通道及位於偏遠離島的公廁），地段管工則會每星期巡查 1 次。截至 2020 年 9 月，在食環署直接提供潔淨服務的 198 間公廁中，有 63 間位於較偏遠地區。

3.6 截至 2020 年 9 月，食環署有地段清潔工人 513 名，負責在所屬地段執行街道清掃工作，包括潔淨公廁等工作。負責日常監察地段清潔工人的管理人員有：高級衛生督察 19 人、衛生督察 19 人、巡察員 67 人及管工 316 人，總共 421 人。上述所有人員皆為公務員。

3.7 上述管理人員除監察公廁潔淨服務工作外，還需處理其他主要工作，包括監察街道潔淨服務（清掃、清洗街道等）、調查及回覆市民的投訴、對公眾潔淨違例事宜（例如亂拋垃圾、隨地吐痰）採取執法行動、管理潔淨設施（例如各類型的垃圾收集站、廢屑箱、煙蒂箱、狗糞收集箱）及處理文書和人事管理事宜。

表 6：食環署就該署直接提供潔淨服務的公廁的巡查數據

年份	食環署直接提供潔淨服務的公廁的數目 (a) [#]	食環署巡查次數 (b)	每間公廁每月平均巡查次數 ((b)/(a))/12
2018	216	44,952	17
2019	211	43,578	17
2020 (1 至 9 月)	195	35,969	20 [^]

[#] 有些公廁會因不同規模的維修保養／翻新／優化工程而需暫時關閉，故食環署無需作出巡查，有關數目在 2018 年至 2020 年(1 至 9 月)，按年的數字分別為 1 間、2 間及 3 間。

[^] 2020 年 1 至 9 月的每間公廁每月平均巡查次數為 $35,969/195/9=20$ (次)(約至個位數)。

3.8 **表 6** 顯示，食環署在 2018 及 2019 年每年就該署直接提供潔淨服務的公廁，平均每間公廁每月巡查的次數同為 17 次。2020 年 1 至 9 月，平均每間公廁每月巡查 20 次，比前兩年的每月平均巡查次數為高。綜觀上述數據，以一年 365 天計，每間公廁平均每日巡查少於 1 次，而每月平均巡查的次數亦比由外判承辦商提供潔淨服務的公廁少（**表 5**）。食環署解釋，巡查公廁的頻次會因應公廁是否提供有廁所事務員服務、是否設於偏遠地區及是否因進行翻新工程而暫停服務等因素而有所不同，並非一律須每日巡查每間公廁最少 1 次。

維修保養

3.9 食環署沒有為該署直接提供潔淨服務的公廁設置廁所事務員，該些公廁的維修保養工作，包括公廁的結構、飾面、固定裝置和配件，以及供水及排水系統等，不論工程規模大小，食環署會全部交由建築署跟進。如該署管工發現設施需要維修保養，會拍下照片記錄設施的相關情況並填寫小型工程訂單，即日向建築署「維修熱線中心」（經部門內部使用的維修熱線或維修熱線網站）提出維修要求。

4

食環署就有關公廁的投訴 及惡意破壞公廁設施 的處理

公廁投訴統計

4.1 根據食環署的記錄，該署在 2015 至 2020 年 9 月接獲有關公廁投訴的數據如下：

表 7：2015 至 2020 年 9 月食環署接獲有關公廁投訴的數據

年份	接獲的 投訴總數 (宗)	涉及外判承辦 商提供潔淨服 務的公廁 (宗)	涉及食環署 提供潔淨服 務的公廁 (宗)	其他~ (宗)
2015	2,343	2,124 (90.7%)	176 (7.5%)	43(1.8%)
2016*	2,774	2,448 (88.2%)	303 (10.9%)	23(0.8%)
2017	2,913	2,538 (87.1%)	352 (12.1%)	23 (0.8%)
2018	2,626	2,278 (86.7%)	301 (11.5%)	47 (1.8%)
2019	2,367	2,055 (86.8%)	241(10.2%)	71(3.0%)
2020 (1 至 9 月)	1,777	1,590 (89.5%)	171 (9.6%)	16 (0.9%)

~ 其他個案包括提出建議及未有指明公廁名稱的投訴。

* 因四捨五入至小數點後個位，分項的百份比總和小於 100%。

4.2 過往，食環署並沒有有關公廁投訴的分項統計和分析，例如被投訴最多的公廁名單、投訴次數及內容摘要等。

4.3 由 2020 年 6 月開始，該署因應《審計署署長第七十三號報告書》(2019 年 10 月)⁴的建議，提升投訴管理資訊系統，在系統內記錄更多與公廁投訴有關的資料，並每月分析有關數據，包括各被投訴公廁的名稱、投訴次數及內容性質分類。

4.4 食環署向本署提供了 2020 年 11 月的投訴統計數據，該些數據分析了 19 個分區環衛辦分別收到的投訴總數、投訴內容性質分類（例如有臭味、不潔、缺乏消耗品等），以及每個分區的投訴涉及哪一間公廁等資料。食環署的統計資料顯示，元朗區共有 183 間公廁，是全港最多公廁的分區。在 2020 年 11 月，元朗區共接獲 27 宗公廁的投訴。本署於 2021 年 3 月派員視察了元朗區其中 4 間較多投訴的公廁：康景街公廁、小商新村公廁、宏業街公廁及米埔村公廁。

4.5 食環署的資料顯示，康景街公廁的投訴主要涉及清潔衛生問題。本署於 2021 年 3 月的視察所得與 2020 年 11 月的視察所得，大致相同。該公廁的使用量極高但裝置陳舊，即使廁所事務員不停清潔，潔淨情況亦難以時常保持 A 級程度（**第 2.28 段**）。小商新村公廁的投訴主要涉及氣味問題，雖然公廁內大致潔淨，亦裝有多部抽氣扇，但有部分抽氣扇沒有開啟。本署視察時，發現該公廁的男廁及女廁皆有發出明顯臭味。宏業街公廁的投訴主要涉及裝備。本署視察時發現女廁設有 3 個洗手盆，位於中間的洗手盆的水龍頭沒有供水。

⁴ 《審計署署長第七十三號報告書》(2019 年 10 月)，全文可參閱審計署網頁：
https://www.aud.gov.hk/chi/pubpr_arpt/rpt_73.htm.

康景街公廁 (本署攝於 2021 年 3 月) 圖 13：廁格地面有垃圾 	小商新村公廁 (本署攝於 2021 年 3 月) 圖 16：公廁設計通風 	宏業街公廁 (本署攝於 2021 年 3 月) 圖 19：公廁外觀 
圖 14：廁格地面濕滑 	圖 17：廁格地面乾爽 	圖 20：廁格乾淨沒有污漬 
圖 15：公廁地面濕滑 	圖 18：抽氣扇沒有開啟，公廁內有臭味 	圖 21：女廁中間的 1 個水龍頭沒有供水 

惡意破壞設施問題

4.6 為保持公廁衛生清潔及設施不被惡意破壞，海外地區及國家（例如新加坡）的執法人員會不時巡查公廁，對用後不沖廁或惡意破壞公廁設施的人士，予以罰款。

4.7 在本港，傳媒及關注團體時有報道公廁使用情況差劣，以及報道一些公廁設施被惡意破壞的事件。食環署認為，要對使用後不沖廁等行為執法，難度甚高，因為有關調查搜證會涉及侵犯個人私隱，容易引發市民與該署人員爭執。食環署表示，若發現公廁被惡意破壞，會報警處理。

4.8 由 2015 至 2020 年 9 月，食環署每年就公廁（包括外判承辦商及該署直接提供潔淨服務的公廁）被惡意破壞的情況報警處理的數據如下：

表 8：2015 至 2020 年 9 月有關公廁設施被惡意破壞的數據

年 份	公廁設施被惡意破壞的宗數（宗）
2015	0
2016	1
2017	1
2018	13
2019	89
2020 年 (1 至 9 月)	46

4.9 食環署認為，以宣傳教育及提升管理質素、改善公廁設施、制訂長遠改善計劃等措施改善公廁的衛生情況，會更能有效處理不妥善使用公廁及破壞公廁設施的問題。為呼籲市民使用公廁時保持公德心和顧及他人，該署制訂了「使用廁所守則」，並在每間公廁的當眼位置將貼了「清潔龍阿德」和「使用廁所設施」等宣傳海報及貼紙，更透過廁所內的廣播系統發放信息，以教育使用人士保持廁所清潔衛生和正確使用公廁設施。

圖 22：「使用公廁設施」標貼圖片（資料來源：食環署）



圖 23：「使用廁所守則」標貼圖片（資料來源：食環署）



4.10 食環署透過不同渠道，包括播放電視宣傳片和電台宣傳聲帶，在主要公共交通設施如港鐵站、巴士站張貼宣傳海報，在公共地方派發小冊子和單張，在「清潔龍阿德」的社交平台專頁發送帖子，並安排「清潔龍阿德」在公眾場合及社區活動中亮相，宣揚有關保持廁所清潔衛生和正確使用廁所設施的信息。該署表示會繼續使用「清潔龍阿德」的社交平台專頁，呼籲公廁使用者保持公德心和顧及他人。

4.11 2021 年 1 月，食環署推出專題網頁⁵，綜合介紹該署有關改善環境衛生及公廁服務等工作。同時，專題網頁亦為市民提供有關保持環境衛生的資訊和建議，希望市民可以全力配合。

實施改善措施

4.12 食環署表示，一直有積極透過不同途徑（包括透過互聯網和實地視察），探索於公廁應用新設施及新科技。參考歐洲的經驗，該署在 2019 年 5 月與建築署等工務部門研究在香港引入自動潔淨廁所的可行性。2019 年 9 月，該署接洽一家專營自動潔淨公廁的歐洲公司，現正繼續研究使用該公司的自動潔淨廁所的可行性。

4.13 在改善公廁設施方面，食環署在多個公廁試行和應用不同新科技和技術，主要措施如下。

4.14 2019 年 3 月至 2020 年 5 月，食環署在旺角洗衣街花園公廁試用臭氧技術，把臭氧注入沖廁系統，消除公廁潔具內的細菌和分解潔具上的氣味，以消除難聞氣味和改善公廁內的空氣質素。該署曾派員到現場採樣和檢測，發現公廁臭味的濃度及空氣中氨氣水平均有明顯改善。食環署正計劃在 2021 年第三季把試驗計劃擴展至更多公廁。

4.15 食環署完成翻新德華公園公廁後，在 2019 年起試用氧聚解空氣處理技術，透過使用濾芯材料先對污染物進行吸附及分解，以消除難聞氣味和改善公廁內的空氣質素。其後有關技術亦應用於黃大仙上元街公廁、佐敦道公廁、元朗擊壤路公廁及屯門碼頭公廁。該署透過派員到現場採樣和檢測，發現公廁空氣中氨氣和細菌水平低於試用前。

4.16 自 2019 年起，食環署要求建築署試驗在荃灣多層停車場大廈公廁、德華公園公廁和山頂凌霄閣公廁進行翻新工程時，安裝結合洗手盆、梘液機及乾手機的一站式鏡櫃型洗手盆設施，減少使用者洗手後弄濕地面的機會。此外，食環署計劃在所有新落成的公廁安裝高風量的電動乾手機，並在洗手盆地下設置內置的乾地吹風機，以減少地面濕滑的情況。

⁵ 食環署專題網頁：https://www.fehd.gov.hk/tc_chi/events/keep_clean2020-2021/index.html

4.17 自 2019 年起，食環署在糖水道公廁、修頓中心公廁、堅拿道公廁、荃灣多層停車場大廈公廁，試用納米空氣淨化技術，透過納米催化塗層，結合高效等離子產生器分解空氣中的污染物及異味分子。

4.18 此外，該署亦在寧富街公廁、博覽道東公廁、洋松街公廁、大美督公廁，試用微藻綠牆系統，利用燈光照射在裝載著微藻的透明管狀牆上，將室內的二氧化碳轉化成氧氣。該署透過儀器檢測，發現應用上述新技術和措施有效改善公廁的空氣質素。

5

建築署的維修保養服務

背景

5.1 食環署是負責管理公廁的部門，主要負責管理公廁的日常潔淨服務及小型維修（**第 2.29 段**）。如需進行較大規模的維修保養工程，食環署會委託建築署處理。

5.2 按照現行機制，建築署根據既定的工務工程採購程序及《物料供應及採購規例》，透過公開招標聘用共 10 個「維修定期合約承建商」（「承建商」），為各政府部門（包括食環署）維修政府設施，維修項目包括公廁的維修保養工程。獲聘用的承建商的名冊屬公開資料，市民可在發展局的網頁⁶查閱。

5.3 建築署會就維修保養工程向承建商發出施工令。該署會因應工程規模，以及需維修保養項目的狀況擬訂工程細節和費用，以及施工日期和完工日期。當承建商的服務表現未能符合要求，例如未能按施工令所訂的日期完工，建築署會將事情記錄在案，並反映在其每季的表現評核報告中。

5.4 建築署須就承建商的表現，按發展局《承建商管理手冊》第 4 章「承建商表現報告」的指引，在其季度評核的評分中作出匯報。根據《承建商管理手冊》，如承建商於連續兩個季度表現評核中被評為「持續差劣」（“Adverse”），即代表承建商被評定為「不合格」，建築署可建議發展局暫停該承建商競投相關工程類別的公共工程，甚或移除其認可公共工程承建商資格。被移除資格的承建商，在移除日起計算的兩年內，不可重新申請納入名冊之內。

⁶ 發展局的「認可公共工程承建商名冊」網址：
<https://www.devb.gov.hk/Contractor.aspx?section=80&lang=2>

工程緩急的分類及預算完成所需時間

5.5 建築署於 1999 年 9 月設立維修熱線中心。維修熱線中心收到食環署的維修要求後，會根據個案的嚴重程度將維修工程分為三個類別，然後直接安排承建商進行維修：「危急維修」、「緊急維修」及「一般維修」。詳情如下：

表 9：建築署就公廁維修保養工程的分類

工程分類	情況	舉例項目	承建商跟進的時限
危急維修	對佔用／使用人或公眾構成即時危險	石屎剝落、廁格沖水喉管爆裂、地下沙井淤塞	在接獲通知後 1 小時內處理危急維修
緊急維修	對佔用／使用人或公眾不構成即時危險，但嚴重妨礙設施的使用或管理部門運作	尿盆淤塞、廁格門鎖損壞、沒有沖廁水供應	在接獲通知後 1 個曆日內進行臨時維修，3 個曆日內完成維修工程
一般維修	對佔用／使用人或公眾不構成即時危險，亦不會嚴重妨礙設施的使用或管理部門運作	油漆剝落、天台地磚鬆脫	在接獲通知後 5 個曆日內進行臨時維修；12 個曆日內完成維修工程

5.6 除上述三類簡單的小型維修工程外，建築署維修熱線中心會將維修工程範圍較大或性質較複雜的個案交予該署的分區組別跟進。分區組別會因應公廁的狀況和食環署的維修要求擬訂工程內容、工程預算及施工日期，然後交由承建商跟進。該些工程包括石屎剝落、暗藏水管滲漏、天面漏水等。該些經由維修熱線中心以及循其他渠道轉交建築署跟進而性質較複雜的個案，按年佔所有公廁的維修保養工程約兩成。

5.7 建築署維修熱線中心每年接獲經由各政策局／政府部門發出超過 30 萬個維修要求。其中公廁的維修要求約 1 萬個（表 10）。公廁的小型維修工程中，界定為「危急維修」及「緊急維修」

的個案約佔九成。餘下約一成為「一般維修」個案，對佔用人／使用人或公眾不構成即時危險，亦不會嚴重妨礙設施的使用或管理部門的運作。換言之，建築署會要求承建商於 1 小時至 3 個曆日內完成維修約九成的個案。至於性質較複雜的工程（**第 5.6 段**），按年平均額外約有逾 2000 宗，近乎 100%皆能在施工令指定完工日期前完工。根據建築署的記錄，在 2015 至 2020 年 9 月（**表 10**）期間，每年有逾 1 萬宗公廁維修保養工程，近乎 100%皆能在指定時限內完工。每年只有個別延誤個案（**表 12**）。

5.8 根據建築署的記錄，由 2015 至 2020 年 9 月，該署進行公廁維修保養工程的數據如下：

表 10：2015 至 2020 年 9 月建築署維修公廁的數據

		2015	2016	2017	2018	2019	2020 (1 至 9 月)
(a)	進行了公廁維修保養工程的宗數	11,396	11,824	11,582	13,600	15,218	11,975
(b)	上述(a)項中，涉及延誤的工程	6	8	1	2	3	0
(c)	上述(b)項中，延誤最長的工程日數(天)	192	183	87	95	54	0

5.9 **表 10** 顯示，建築署在 2015 至 2019 年進行公廁維修保養工程的宗數，每年介乎 11,396 至 15,218 宗（**表 10**，**(a)項**），同期只有個別工程出現延誤，按年只有 1 至 8 宗（**表 10**，**(b)項**）。2020 年 1 至 9 月，工程宗數有 11,975 宗，但延誤個案為零宗。

5.10 根據建築署的記錄，由 2015 至 2020 年 9 月，並無承建商因承辦公廁維修保養工程的表現「持續差劣」，而被建築署暫停或

移除其認可公共工程承建商的資格。

5.11 本署抽查了欽州街公廁於 2020 年第三季（7 至 9 月）的維修記錄（**第 2.33 段**），以了解建築署接獲食環署的公廁維修保養要求後，有否適時妥善跟進承建商的施工進程。根據建築署提供的資料，該署維修熱線中心（**第 3.9 段**）的電腦系統會記錄接獲食環署維修要求的日期和時間，維修熱線中心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。建築署的記錄顯示，在 2020 年 7 至 9 月，接獲食環署共 59 宗維修保養個案。就各個「危急維修」、「緊急維修」、「一般維修」要求，建築署一般能在接獲食環署的通知同日或下一個曆日向承建商發出施工令。而承建商就所有工程都能在 1 個曆日內完工，沒有延誤個案。該些維修保養項目包括：沖廁感應器失靈、廁格無沖廁水供應、地下沙井淤塞等。

就承建商延誤個案的處理

5.12 就承建商因工程延誤未能於施工令指定完工日期前完工，建築署可根據工務工程合約條款向承建商徵收「算定損害賠償」（“liquidated damages”）。工務工程合約所訂明的「算定損害賠償」，是指因承建商延誤而引致政府蒙受的財務損失的真實估算金額。因此，施工令若因超出承建商控制範圍（例如惡劣天氣）而在原訂的目標完工日期後完成，一般不能視為由承建商造成的延誤。

5.13 「算定損害賠償」的計算方式，詳載於《發展局工務技術通告 4/2003 號》。建築署根據該工務技術通告的方程式訂定每日賠償額，主要是因應有關施工令的金額和施工期，計算因承建商延誤而引致政府每日已投放資本（“recovery of capital investment”）和工程監督（“supervisory cost”）方面的損失。該工務通告清楚列明「算定損害賠償」必須為財務損失的真實估算金額及不能視為罰款（“penalty”）。

5.14 在 2015 至 2020 年 9 月期間，建築署就涉及公廁維修發出「算定損害賠償」申索的數據如下：

**表 11：2015 至 2020 年 9 月建築署向承建商
發出「算定損害賠償」申索的數據**

		2015	2016	2017	2018	2019	2020 (1 至 9 月)
(a)	發出「算定損害賠償」申索的宗數	4	7	1	1	2	0
(b)	就(a)項，涉及的承建商數目	2	4	1	1	2	0
(c)	最高賠償額 (約至元位)	500	10,801	11,465	1,091	1,095	0
(d)	最低賠償額 (約至元位)	54	2	11,465	1,091	13	0
(e)	平均賠償額 (約至元位)	257	1,713	11,465	1,091	554	0

5.15 有關表 11，在 2020 年 1 至 9 月，建築署並沒有發現承建商有延誤個案。因此，在上述期間沒有作出「算定損害賠償」申索。至於在 2015 至 2019 年期間，建築署每年就「算定損害賠償」申索最高賠償額及最低賠償額的個案（共 8 宗個案）詳情如下。

**表 12：2015 至 2019 年建築署每年
就「算定損害賠償」申索的最高賠償額及最低賠償額個案**

年份	最高賠償額個案	最低賠償額個案
2015	公廁工程項目：梅窩碼頭公廁維修坑板滲漏工程 施工令發出日期：2015 年 1 月 28 日 指定完工日期：2015 年 4 月 27 日	公廁工程項目：白沙灣教堂站公廁更換感應式自動沖廁閥 施工令發出日期：2015 年 3 月 19 日 指定完工日期：2015 年 4 月 18 日

	實際完工日期：2015 年 10 月 30 日（延誤 186 日） 施工令金額[#]：2411 元 算定損害賠償金額[#]：500 元	實際完工日期：2015 年 8 月 21 日（延誤 125 日） 施工令金額[#]：320 元 算定損害賠償金額[#]：54 元
2016	公廁工程項目：大南街公廁及浴室翻新工程 施工令發出日期：2016 年 3 月 7 日 指定完工日期：2016 年 6 月 30 日 實際完工日期：2016 年 11 月 7 日（延誤 130 日） 施工令金額[#]：210,000 元 算定損害賠償金額[#]：10,801 元	公廁工程項目：龍崗道公廁維修天花、牆身混凝土及批盪飾面 施工令發出日期：2016 年 10 月 2 日 指定完工日期：2017 年 1 月 29 日 實際完工日期：2017 年 2 月 14 日（延誤 16 日） 施工令金額[#]：330 元 算定損害賠償金額[#]：2 元
2017	（全年唯一收取「算定損害賠償」的個案） 公廁工程項目：東平洲公廁維修破損外牆木製裝飾面板工程 施工令發出日期：2017 年 7 月 16 日 指定完工日期：2017 年 8 月 14 日 實際完工日期：2017 年 11 月 9 日（延誤 87 日） 施工令金額[#]：49,000 元 算定損害賠償金額[#]：11,465 元	

2018	(全年唯一收取「算定損害賠償」的個案) 公廁工程項目：賢居里公廁更換破損明渠渠蓋工程 施工令發出日期：2018 年 11 月 1 日 指定完工日期：2018 年 12 月 10 日 實際完工日期：2019 年 3 月 15 日 (延誤 95 日) 施工令金額[#]：17,200 元 算定損害賠償金額[#]：1,091 元	
2019	公廁工程項目：忠信里公廁更換破損洗手盆櫃枱面工程 施工令發出日期：2019 年 7 月 3 日 指定完工日期：2019 年 9 月 15 日 實際完工日期：2019 年 9 月 30 日 (延誤 15 日) 施工令金額[#]：120,000 元 算定損害賠償金額[#]：1,095 元	公廁工程項目：機利士南路公廁維修洗手盆電子水龍頭及清除淤塞尿盆工程 施工令發出日期：2019 年 12 月 27 日 指定完工日期：2019 年 12 月 29 日 實際完工日期：2020 年 1 月 2 日 (延誤 4 日) 施工令金額[#]：250 元 算定損害賠償金額[#]：13 元

[#] 金額約至元位。

5.16 從表 12 的 8 宗個案可見，由於建築署須按《發展局工務技術通告 4/2003 號》中的方程式計算因承建商延誤而引致政府每日已投放資本和工程監督方面的損失而訂定每日賠償額 (第 5.13 段)，及所計算的各宗「算定損害賠償」個案的金額必須與施工令的金額掛鉤，當施工令的金額愈高，「算定損害賠償」的金額便愈高，反之亦然。「算定損害賠償」的計算方式雖然已考慮到承建商

須「賠償」因其延誤而引致政府**每日**已投放的資本和工程監督方面的損失，但本署調查發現有關「算定損害賠償」的金額因施工令的金額不高，賠償額亦會偏低。以 2015 年最低賠償額個案為例，該工程原須於 31 天內完成（由 2015 年 3 月 19 日至 2015 年 4 月 18 日），但最終延誤了 125 日才完工。由於施工令金額不高（320 元），「算定損害賠償」金額只是 54 元。2016 年最低賠償額個案則顯示，該工程延誤了 16 日。同樣地，由於施工令金額不高（330 元），「算定損害賠償」金額只是 2 元。工程延誤，若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，並未能反映延誤問題的嚴重性，亦難以對承建商產生足夠的阻嚇作用。

6

食環署及建築署就公廁的 維修保養、翻新工程 的協調和溝通

公廁的維修保養

6.1 食環署的外判承辦商會根據合約條款負責服務合約訂明的維修保養項目，其他不在服務合約範圍內的事項，則會轉介建築署，並由後者委聘承建商跟進。食環署轉介公廁設施的維修保養個案予建築署的程序如下：

- 食環署會先核實該項損壞是否屬於該署與外判承辦商的服務合約訂明的維修保養項目(**第 2.29 段**)。如屬實，食環署會通知相關外判承辦商根據合約進行維修工程。
- 如維修項目並非食環署外判承辦商負責的維修保養工程類別或屬食環署直接提供潔淨服務的公廁設施，食環署會向建築署的「維修熱線中心」(**第 3.9 段**) 呈報及要求進行維修保養工程。

6.2 食環署轉交個案予建築署後，該署會向食環署發出一個參考編號，以作記錄及供日後查詢，但該署無須就個別工程向食環署滙報進度。食環署如欲了解個別個案的進度，可憑參考編號，向建築署查詢。待維修保養工程完成後，建築署的承建商會通知食環署工程完成並作記錄確認。

6.3 自 2019 年第二季起，食環署與建築署和機電工程署研發使用流動應用程式連結部門的電腦系統，包括「維修熱線中心」電腦系統，以共享部門之間有關維修保養工程的日期和進度等資料。該應用程式能讓食環署與建築署有效地互通資訊，並增加資訊透明度。該系統亦有記錄包括發現缺漏的日期和時間及提出維修要求的日期和時間，以作出統計和分析。食環署會透過流動應用程式向建築署提出維修要求，並監測進度，以加快公廁的維修保養流程和部門間的溝通。

6.4 截至 2019 年 11 月，食環署已在南區、旺角區及西貢區共 3 個分區推行上述流動應用程式試驗計劃，並定名為「小型工程定單記錄系統」。2020 年 3 月，該計劃已推展至 19 個分區全面使用。食環署表示，「小型工程定單記錄系統」能讓該署及建築署有效地互通資訊，並增加資訊透明度，協助加快提交維修報告，加強監測維修進度及有效記錄維修工程的相關資料。

公廁翻新工程

6.5 自 2000 年起，食環署推行「優化公廁翻新計劃」。在一般情況下，該署會按以下準則決定進行翻新工程的公廁名單：

- (1) 設計過時且未曾進行過全面翻新工程；
- (2) 內部維修保養狀況欠佳；
- (3) 使用率高（使用率每天達 300 人次或以上）；以及
- (4) 位於熱門景區或旅遊景點。

6.6 食環署在 2019/20 年度推行「優化公廁翻新計劃」之前，每年會將建議翻新公廁的數目及名單提交建築署。公廁的翻新工程，是透過基本工程儲備基金分目 3004GX 撥款進行。每年成功獲得撥款的翻新工程沒有固定的數目，而是需視乎每年撥款情況而定。

6.7 食環署展開公廁翻新工程項目時，會視乎個別實況，諮詢相關部門（例如建築署）及持份者，以便建築署制訂翻新工程設計方案。一般而言，在計劃翻新工程前，該署會諮詢相關區議會和持份者的意見，包括附近居民及地區人士，並就他們提出的意見，例如廁格和洗手盆的分配、數目、便利使用者的特別設施、工程期間

提供流動廁所的數目和位置等，在可行的情況下作出跟進和配合。當翻新計劃的詳情確實後，該署會向相關區議會提交文件介紹及報告有關計劃內容，並待區議會同意後才開展工程。

6.8 另外，食環署會就一些與公廁規劃、設置和管理政策有關的事宜諮詢立法會。例如在 2019 年 4 月曾就未來 5 年翻新公廁的計劃，諮詢立法會食物安全及環境衛生事務委員會，並提交討論文件作會上討論。

6.9 除了諮詢區議會和立法會，食環署自 2018 年 4 月起定期與旅遊事務署溝通，接收業界對主要旅遊景點的公廁翻新工程的意見。

6.10 此外，食環署會與一些非官方組織保持溝通。該署會參考和廣納非官方組織和公眾的意見，應用於翻新公廁，並引入新科技，改善公廁的設備及管理。

6.11 食環署在 2001 年編訂了《公廁標準設施手冊》（「《公廁手冊》」），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、用料等提供指引，供翻新公廁時作為參考標準。《公廁手冊》曾在 2004 年及 2011 年更新。

6.12 在翻新公廁時，建築署會參照食環署制訂的《公廁手冊》，並徵詢食環署的意見及按每個項目的個別情況，包括工程內容、規模、場地條件及空間規劃等，與食環署商討後落實公廁設計方案。過程中，建築署會向食環署提供有關公廁整體佈局、外觀、顏色及用料等的專業意見。

6.13 《審計署署長第七十三號報告書》（2019 年 10 月）指出，有部分公廁長時間沒有翻新。截至 2020 年 9 月，在食環署管理的 808 間公廁中，有 65 間（8%）在過去 10 年並沒有納入「優化公廁翻新計劃」。

6.14 就本署的調查，食環署提供進一步資料。該署表示，由 2000 至 2019 年（共 20 年），共有 355 間（43%）公廁完成翻新工程，平均每年完成約 18 間公廁的翻新工程。按本署要求，食環署提供了兩間最長時間未獲翻新公廁的名單，以及該兩間公廁的現況，詳見表 13。

**表 13：最長時間未獲翻新的公廁
(截至 2019 年)**

	公廁 名稱	沒有翻新的年期	公廁的現狀
1.	皇后大道中公廁	21 年	皇后大道中公廁已納入「優化公廁翻新計劃」內。該公廁位於中環皇后大道中一座私人商業樓宇地下。由於公廁翻新計劃改動涉及樓宇公用部分，食環署及建築署已多次與大廈業主商討設計方案，惟大廈業主一直未有接受有關改動建議。經反覆研究後，食環署決定以不改動結構牆及原有間隔的方式進行優化工程，代替原訂的翻新工程。有關的優化工程已在 2020 年 9 月展開，並在 2021 年 4 月完工。
2.	將軍澳村公廁	18 年	將軍澳村公廁已納入「優化公廁翻新計劃」內。翻新工程已在 2020 年 5 月展開，並在 2021 年 3 月完工。

6.15 表 13 顯示，全港兩間最長時間未獲翻新的公廁，時間分別長達 21 及 18 年。建築署提供皇后大道中公廁於 2017 年 2 月（優化工程前）拍攝的照片顯示，該公廁光線比較昏暗，設施頗為陳舊，部分金屬設施（例如梘液器）出現銹蝕，並引致牆身出現污漬。

皇后大道中公廁，攝於 2017 年 2 月
(資料來源：建築署)

圖 24



圖 25



圖 26



6.16 在 2018/19 年度，食環署提出加強「優化公廁翻新計劃」，並獲納入財政預算案中，由 2019/20 年度起 5 年內計劃展開共約 240 項公廁翻新或優化工程，獲政府撥款超過 6 億元，詳情如下：

表 14：2019/20 至 2023/24 年「優化公廁翻新計劃」時間表

年度	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24	總計
展開翻新或優化工程的公廁數目(間)	42	49	50	50	49	240

6.17 表 14 顯示，在政府增加撥款後，由 2019/20 至 2023/24 年（共 5 年），每年有 42 至 50 間公廁納入翻新工程（平均每年有 48 間），多於以往 9 年（由 2010/11 年至 2018/19 年）平均每年有 18 間公廁納入翻新工程（第 6.14 段）。雖然政府已增加撥款納入更多公廁進行翻新工程，但以全港有 808 間公廁，每年翻新平均 48 間及撇除日常的維修保養計，每間公廁需時約 17 年才獲翻新一次。

7

本署的評論及建議

緒言

7.1 公廁的潔淨程度良好，以及設備保養得宜，可為市民及遊客提供便利，亦可提高本港的聲譽及形象。根據旅遊發展局的數據，2019年1至12月，訪港的遊客就有55,912,609人次之多⁷。若公廁潔淨程度和設備保養不理想，對市民和遊客均造成不便，甚至影響遊客對香港的印象。

7.2 截至2020年9月，食環署負責管轄分布全港各區的808間公廁，是香港主要的公共設施之一，其中不少公廁屬高使用率公廁。公廁要保持清潔衛生，使用者固然須自律守規；而公廁設施在高使用量的情況下，食環署、其外判承辦商及負責日常維修工作的建築署亦須盡力維持公廁設施的狀況良好和清潔乾淨。以深水埗欽州街公廁為例，該公廁在翻新後設備簇新，本署視察當日所見，該公廁的前線清潔工人已盡力維持公廁潔淨，但因有個別使用者用後沒有保持環境衛生，潔淨情況會受到影響（**第2.27段**）。

7.3 儘管食環署近年引入不少新科技和措施以改善公廁的環境衛生和設備，但不時仍有報道指部分公廁的衛生情況欠佳、設施陳舊及有損壞項目待修，反映當局在管理及維修公廁方面的機制及工作仍可改善。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。

⁷ 資料來源：旅遊發展局網頁：
https://securepartnernet.hktb.com/filemanager/intranet/pm/VisitorArrivalStatistics/ViS_Stat_C/ViS_C_2021/Tourism%20Statistics%2001%202021.pdf

本署的評論

(一) 「高使用率公廁」的界定準則欠妥善

7.4 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(第 2.4 段)。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，就如何計算公廁的使用率，食環署早年並沒有一套統計方案。直至 2018 年，該署聘請服務承辦商進行調查，其後在 2019 年始推廣至 795 間公廁進行人流統計調查，以統計各公廁的使用人次(第 2.7 段)。

7.5 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(第 2.8 段及表 2)，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 人次基準的 10 倍。本署認為，在維修保養，巡查和翻新等方面，食環署把使用率每天 300 人次的公廁作同一看待，並不合理。

7.6 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，該署應按實際情況參考和整合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

7.7 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，環衛辦可向其發出「失責通知書」並扣減服務月費(第 2.13 至 2.14 段)。

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，該署亦可發出「失責通知書」並扣減其服務月費（**第 2.31 段**）。

7.8 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（**第 2.18 和 2.32 段**）。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。

7.9 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（**第 2.23 段**）。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。本署認為，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有機會沒有被巡查的情況。本署得知，食環署由 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（**第 2.21 段**）。

(三) 食環署直接提供潔淨服務的公廁的管理制度欠理想

7.10 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（**第 2.10 至 2.11 段**），對食環署直接提供潔淨服務的公廁不適用（**第 3.2 段**）。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（**第 2.14 及 2.31 段**），但對於該署直接提供潔淨服務的公廁，則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（**第 3.2 段**）。

7.11 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（**第 3.3 段**）。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（**表 7**）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（**第 3.4 段**），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。

7.12 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⁸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

7.13 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（**第 4.2 段**）。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（**第 4.3 段**）。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（**第 4.5 段**）。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

7.14 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

⁸ 該 5 間高使用率公廁分別位於荃灣區、屯門區及元朗區：三疊潭村公廁、屯子圍藍地菜站公廁、掃管笏李屋村公廁、麒麟圍公廁及曾屋村公廁。

應繼續加強有關措施，以改善公廁的管理及環境衛生。**表 8** 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

7.15 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（**第 5.2 至 5.4 段**）。

7.16 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（**第 5.7 段**）。**表 10 及表 11** 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徵收「算定損害賠償」。

7.17 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。**表 12** 的個案顯示，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（**第 5.16 段**）。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徵收累進式的賠償款項），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

7.18 食環署會就公廁的維修保養透過建築署的「維修熱線中心」（**第 3.9 及 6.1 段**）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（**第 6.3 至 6.4 段**）。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。

7.19 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（**第 5.7 段及表 10**）。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（**第 5.11 及 6.3 段**）。

7.20 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《公廁手冊》

7.21 食環署在 2001 年編製《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》最近一次在 2011 年更新（**第 6.11 段**）。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

7.22 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(**第 6.5 段**)。然而，就如何計算公廁的使用率，食環署以往並沒有就各公廁的使用率作出定期及全面的統計(**第 7.4 段**)，而只曾在 2019 年開始全面就 795 間公廁進行了一次全面的人流統計(**第 2.7 段**)。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、諮詢旅遊事務署及配合使用率統計等，以掌握該公廁是否位於主要旅遊景點，以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

7.23 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(**第 6.17 段**)。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，增加把該些具較高優先次序的公廁納入翻新計劃。

本署的建議

7.24 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(**第 7.4 至 7.6 段**)；
- (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（**第 7.7 至 7.8 段**）；

- (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（**第 7.9 段**）；
- (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（**第 7.10 至 7.11 段**）；
- (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（**第 7.12 段**）；
- (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（**第 7.13 段**）；
- (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（**第 7.14 段**）；
- (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（**第 7.21 段**）；
- (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（**第 7.22 及 7.23 段**）；

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（**第 7.17 段**）；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（第 7.18 至 7.20 段）。

鳴謝

7.25 本署進行調查期間，食環署及建築署全力配合，申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署

檔案編號：OMB/DI/431

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>



圖表目錄

圖表	標題	頁數
表 1	由外判承辦商提供潔淨服務的公廁及食環署直接提供潔淨服務的公廁數目	4
表 2	食環署於 2019 年 2 至 12 月就 795 間公廁統計使用人次的數據	6
表 3	外判承辦商提供潔淨服務的公廁 A 至 C 三個級別潔淨程度的例子	8
表 4	由 2015 年至 2020 年 9 月食環署對外判承辦商發出「失責通知書」並扣減服務月費的數據	10
表 5	食環署就外判承辦商提供潔淨服務的公廁的巡查數據	11
表 6	食環署就該署直接提供潔淨服務的公廁的巡查數據	18
表 7	2015 至 2020 年 9 月食環署接獲有關公廁投訴的數據	20
表 8	2015 至 2020 年 9 月有關公廁設施被惡意破壞的數據	23
表 9	建築署就公廁維修保養工程的分類	28
表 10	2015 至 2020 年 9 月建築署維修公廁的數據	29
表 11	2015 至 2020 年 9 月建築署向承建商發出「算定損害賠償」申索的數據	31
表 12	2015 至 2019 年建築署每年就「算定損害賠償」申索的最高賠償額及最低賠償額個案	31-33
表 13	最長時間未獲翻新的公廁	38
表 14	2019/20 至 2023/24 年「優化公廁翻新計劃」時間表	39
圖 1 及 圖 2	潔淨程度 A 級的公廁	7

圖 3 及 圖 4	潔淨程度 B 級的公廁	7
圖 5 及 圖 6	潔淨程度 C 級的公廁	7
圖 7 至 圖 9	深水埗欽州街公廁 (本署攝於 2020 年 11 月)	13-14
圖 10 至 圖 12	元朗康景街公廁 (本署攝於 2020 年 11 月)	13-14
圖 13 至 15	元朗康景街公廁 (本署攝於 2021 年 3 月)	22
圖 16 至 18	元朗小商新村公廁 (本署攝於 2021 年 3 月)	22
圖 19 至 21	元朗宏業街公廁 (本署攝於 2021 年 3 月)	22
圖 22	「使用公廁設施」標貼圖片	24
圖 23	「使用廁所守則」標貼圖片	24
圖 24 至 圖 26	皇后大道中公廁	39