

食物及衛生局、食物環境衛生署、地政總署，以及路政署 對公眾地方上未經許可展示或張貼的招貼及塗鴉的處理 調查報告

多名市民（「投訴人」）先後向本署投訴食物及衛生局（「食衛局」）、食物環境衛生署（「食環署」）、地政總署，以及路政署。

投訴內容

2. 投訴人表示，2019年7月起，有人為表達他們的政見及訴求，在香港各區的公眾地方張貼大量招貼及宣傳品，造成俗稱的「連儂牆」，以及塗鴉（包括在行人隧道、行人天橋、馬路及路牌），當中的內容有政治口號，甚至粗言穢語。由於「連儂牆」及塗鴉問題持續，除了影響市容外，「連儂牆」附近亦不時發生衝突事件。就此，投訴人不滿食衛局、食環署、地政總署，以及路政署處理「連儂牆」和塗鴉問題有行政失當。投訴人的投訴大致可歸納如下：

- (1) **食衛局**沒有責成食環署清理公共地方的「連儂牆」。此外，食衛局局長在2019年9月21日回應傳媒查詢時作出不恰當的言論，以「連儂牆」沒有構成嚴重的衛生問題為由而不作出任何清理行動，但有投訴人認為環境衛生問題不應該有「嚴重」或「不嚴重」之區別。
- (2) **食環署**對未經准許而在公共地方展示或張貼招貼的違法行為執法不力，沒有清理「連儂牆」或檢控事涉人士，僅表示會處理引起嚴重衛生問題的招貼。該署又沒有清理公共地方的塗鴉。另外，投訴人指有傳言指該署曾發出內部指引，說「連儂牆」涉及政治問題而不會採取清理行動。
- (3) **地政總署**負責核實非商業宣傳品是否已獲批准展示，但該署沒有對「連儂牆」作出任何清理行動，例如該署在2019年7月派員到大埔墟港鐵站附近的行人隧道

清理單車時，並未清理隧道內的「連儂牆」。此外，該署亦沒有清理公共地方的塗鴉。

(4) **路政署**沒有清理「連儂牆」及公共地方上的塗鴉。

調查工作

3. 由於「連儂牆」及塗鴉問題在香港多處地點均有出現，本署認為應從整體去看上述部門和政策局有否適切地處理問題。因此，這調查報告並不會聚焦審視個別「連儂牆」和塗鴉地點的跟進是否適切。

本署調查所得

「連儂牆」和塗鴉的出現

4. 自 2019 年 6 月香港出現反對修訂《逃犯條例》的社會事件，「連儂牆」在政府總部外和附近地方出現。其後，「連儂牆」及在公共設施上的塗鴉陸續在香港多處不同地點出現。有市民對這些「連儂牆」和塗鴉不滿，自發移除部分「連儂牆」上的招貼，其間不時與支持「連儂牆」的人士發生衝突，這些衝突自 6 月 30 日起至 7 月中期間多次發生（食環署的移除行動始於 2019 年 7 月 14 日 — 見下文第 11 段列表），並需要警方介入。另外，警方亦曾於 2019 年 7 月 10 日和 13 日凌晨時分單獨採取移除個別「連儂牆」上部分招貼的行動。

相關法例

未經准許而展示招貼或海報

5. 《公眾衛生及市政條例》第 104A(1)(a)條訂明，除非獲得土地的擁有人或佔用人書面准許，否則，任何人展示或張貼招貼或海報，即屬犯罪。食環署的執法人員若有足夠證據，可按照《定額罰款（公眾地方潔淨及阻礙）條例》向違例者發出定額罰款通知書，或以傳票方式檢控涉案人士。

6. 根據《公眾衛生及市政條例》第 104C 條，食環署可移除違例展示或張貼的招貼或海報。

塗鴉

7. 警方可根據《刑事罪行條例》及《簡易程序治罪條例》對塗鴉行為採取執法行動。

食環署的回應

8. 自 2019 年 6 月起，食環署在公眾活動（如集會、示威或遊行）過後，會調派人手及資源迅速清理有關地點出現的大量垃圾、雜物、污漬、懷疑化學殘留物等，以保持環境衛生。該署於 6 月底開始接獲有關未經許可便在政府公共土地上展示或張貼招貼的投訴。起初，食環署一直緊密留意各區展示及張貼招貼的情況，如發現個別地點上的「連儂牆」引起嚴重的環境衛生問題，該署是會處理的。食環署解釋，該署是先處理有較嚴重環境衛生問題的招貼，而並非對招貼問題不予處理。

9. 如有需要，食環署會負責統籌清理工作，聯同相關部門（例如警方、路政署及運輸署）透過聯合行動清理未經許可張貼或展示的招貼。另外，個別部門（例如房屋署、康樂及文化事務署）也會各自負責清理轄下管理的地方上未經許可的招貼。

10. 除了一般於行人天橋及行人隧道的「連儂牆」外，對於在路旁欄杆展示的「連儂牆」（例如違例以木板繫於欄杆供展示或張貼招貼），若有關地點經核實並非「路旁展示非商業宣傳品管理計劃」（「管理計劃」）下的指定展示點，或展示是未獲地政總署准許，食環署亦會統籌清理工作。

11. 2019 年 7 月至 8 月期間，食環署發現個別「連儂牆」出現嚴重的環境衛生問題，隨即採取清潔及清理行動，例子如下：

	日期	地區	地點	清理行動原因
1.	7 月 14 日	北區	粉嶺港鐵站旁行人天橋	遭縱火後引致的環境衛生問題
2.	7 月 17 日	東區	西灣河港鐵站 B 出口旁行人天橋	遭縱火後引致的環境衛生問題
3.	8 月 1 日	觀塘區	近觀塘港鐵站	熱帶風暴後引致的環境衛生問題
4.	8 月 19 日	葵青區	青衣港鐵站旁行人天橋	遭縱火後引致的環境衛生問題

	日期	地區	地點	清理行動原因
5.	8月23日	南區	香港仔湖南街	遭縱火後引致的環境衛生問題
6.	8月23日	黃大仙區	鑽石山港鐵站C1出口旁的牆面	遭縱火後引致的環境衛生問題
7.	8月29日	大埔區	運頭塘邨至大埔墟港鐵站行人隧道	有環境衛生問題

12. 食環署補充，自 2019 年 7 月中起，該署留意到各區「連儂牆」展示及張貼招貼的情況出現改變，有市民因「連儂牆」而起衝突。同時，香港不斷出現遊行或示威，以及公眾活動演變成暴力事件。另外，該署的員工一直向該署反映他們對於在執勤時的人身安全有憂慮。經詳細評估後，該署相信該署人員在清理「連儂牆」時相當可能會與違例展示或張貼招貼的人或支持他們的人發生衝突，嚴重威脅員工的安全。因此，該署須與相關部門進行評估，以及商討合作及應對方案。

13. 警方曾向食環署建議，應安排在人流較少的時間和有警務人員在場時才進行清理「連儂牆」的聯合行動，以盡量避免出現緊張情況和減低清理工作對途人的影響。由於食環署在進行清理行動前需詳細評估及考慮公眾秩序及員工安全，亦需要與相關部門商討人手安排、工作程序、分工、權責等事宜，因此，過程需時。

14. 2019 年 9 月開始，在有警務人員在場維持公眾秩序的情況下，政府主動處理政府公共土地上未經許可展示或張貼的招貼。儘管食環署事前已盡力做好部署，並有警務人員在場，但在 2019 年 9 月至 10 月開始大規模清理行動時，多個行動亦因安全考慮而取消。無論如何，截至 2019 年 10 月 25 日，食環署與相關部門已進行多次聯合行動，清理香港多區超過 120 個地點上有可能影響行人安全或引起嚴重環境衛生問題的違例展示或張貼的招貼，該些地點包括行人隧道、行人天橋，以及巴士總站附近公共地方。

15. 食環署又指出，由於街道潔淨服務承辦商在短時間內未能聘請額外人手進行晚間工作及增加裝備，該署原定在 2019 年 10 月中旬的加強清理行動計劃被迫延期。為解決這難題，該署須另行以特別高昂的費用聘請了四隊特別潔淨隊執行清理行動。

16. 2019年10月下旬，食環署制定方案及統籌相關部門進行聯合清理行動，由10月21日起加強深宵清理行動。截至2020年1月5日，該署與相關部門在不同時段（包括凌晨）採取多次聯合行動，於香港各區合共清理逾270個有未經許可展示或張貼招貼的地點。

17. 食環署承認，該署並未有就「連儂牆」提出檢控。該署認為，該署提供予執法人員的培訓主要針對一般情況下的違規行為，並缺乏適當的裝備，不足以應付因執法問題引致的大型或極端的群眾活動。該署相信，該署執法人員極可能在採取檢控工作時與違規展示或張貼招貼的人士及其支持者發生衝突，對員工安全構成威脅。事實上，自2019年9月起，即使在有警務人員在場的情況下，該署仍礙於市民與執勤人員發生衝突或安全考慮而取消了26個清理「連儂牆」的行動，這顯示該署實難以向違規展示或張貼招貼的人士採取執法行動。不過，該署了解到警方有對「連儂牆」衍生的違法行為進行執法工作^註。

18. 食環署澄清，並沒有以「連儂牆」不屬商業性宣傳品或因為政治理由而不清理「連儂牆」，該署已在2019年8月2日發出新聞稿，澄清該署沒有發出有關「連儂牆」涉及政治而不予處理的指引，以及該署處理「連儂牆」問題時絕無任何政治考慮。

19. 至於公眾道路／政府設施上的非法塗鴉，則是由管理有關場地或設施的政府部門負責處理。若食環署人員發現有非法塗鴉，會視乎其所處位置轉介相關部門跟進，包括警方、路政署及運輸署。

本署的評論

20. 「連儂牆」涉及未經准許而展示物品，那屬違法行為，食環署有責任執法，亦有法定權力作出清理（見上文第5及6段）。

21. 在清理工作方面，食環署採取的策略似乎是先處理引起嚴重環境衛生問題的「連儂牆」。這項策略是考慮過多個因素後作出的，包括現場發生衝突的可能性、社會整體氣氛、員工安全（見上文第12段）、警方的支援和意見、相關部門的配合（見

^註 警方在2019年9月20日的記者會表示，涉及「連儂牆」的刑事檢控，由6月至該日為止共有40宗，並拘捕了57人，涉及包括公眾地方打鬥、普通襲擊、藏有攻擊性武器及傷人等指控。

上文第 13 段），以及人手配置（見上文第 15 段）。由 6 月至今，該署清理「連儂牆」的工作大致上按這策略執行。本署認為，這項策略雖不無爭議，但本身有一定的理據，是該署權衡利弊後所作的決定；該署並非對「連儂牆」問題視若無睹。

22. 就疏於執法的指稱，本署認為，食環署的解釋可以接受。本署認同，該署的職員實難以應付因對違法者執法所可能引起的衝突，這從該署須取消初時一些有警務人員支援的清理行動可見（見上文第 14 段）。

23. 食環署已公開澄清，沒有因為政治理由而發出任何指引指示其職員不對「連儂牆」進行清理，並強調在處理該問題時並無政治考慮（見上文第 18 段）。本署認為，並無確切證據顯示該署曾基於政治理由而不清理「連儂牆」。

24. 至於政府公共土地上的塗鴉問題，是由管理或維修保養有關場地或設施的政府部門而非食環署負責處理的。

25. 本署雖然有以上意見，但認為食環署未有清楚地向市民解釋其對「連儂牆」問題的處理策略及理據，該署在 2019 年 8 月 2 日只向公眾解釋，會處理引起嚴重環境衛生問題的「連儂牆」，這難免讓市民感到該署或是忽略了未經許可張貼招貼或海報屬違法行為，或是以問題不嚴重為藉口，而不履行職責。

26. 基於以上所述，申訴專員認為，對食環署的投訴不成立，但該署另有缺失。

27. 本署敦促食環署從本案汲取經驗，日後遇有類似事件，須清楚地向市民作出解說，避免誤會。

食衛局的回應

28. 食衛局解釋，該局是負責制訂政策，而具體落實該局政策的工作則是由相關部門執行。該局指出，在政府土地上的「連儂牆」問題涉及不同部門的管轄範圍，故需要不同部門進行聯合行動，而食環署負責統籌政府公共土地上的非法招貼的清理工作，該署會不時向該局匯報情況，包括相關部門於全香港進行聯合行動的進度，亦有就對外發出的公布徵詢該局意見。自 2019 年 7 月起，該局一直透過不同溝通渠道與食環署討論清理「連儂牆」的工作，以及督導及監察食環署的行動及統籌工作。該局沒有指示

食環署可對沒有構成嚴重衛生問題的「連儂牆」不作出任何清理行動，亦沒有向公眾表達有關立場。

29. 食環署經考慮「連儂牆」的分布、該些地點構成嚴重環境衛生問題的程度、可動用的資源、需要其他單位協力解決的事項，以及執勤人員的能力及安全，一直逐步進行及統籌多次清理「連儂牆」行動。然而，該署的清理工作成效受到不同因素影響，例如某些「連儂牆」經常有人翻貼招貼，該署須重覆清理，該署亦須考慮執勤員工的安全問題，在現場環境許可及安全的情況下才可進行清理工作。

30. 2019年9月21日，食衛局局長出席紅十字會輸血服務中心「骨髓捐贈者嘉許禮」後接受傳媒的簡短查詢時談及「連儂牆」。由於該活動及採訪時段並非專門用作詳細談論環境衛生政策的場合，故局長旨在表達食環署在處理公共地方上的「連儂牆」時須顧及維持環境衛生及保障言論自由等因素，而未能仔細回應有關「連儂牆」的清理問題。再者，當時社會氣氛緊張，局長有必要以盡量溫和的措辭回應傳媒提問，避免加劇社會矛盾。

31. 2019年11月20日，食衛局回答立法會議員的提問時，已說明「連儂牆」屬違法招貼，以及政府當局有留意有關情況，並已進行聯合清理行動，亦會增聘人手盡快清理政府土地上的違法招貼。

本署的評論

32. 食衛局是透過食環署執行該局制訂的法例，落實其政策目標。就「連儂牆」的檢控和清理工作而言，食環署的策略和行動是否奏效、是否符合該局的政策目標，是該局應關注的事情。從本報告第8至18段可見，食環署有跟進「連儂牆」問題，故不存在該局須責成食環署清理「連儂牆」之疑問，亦沒有證據顯示該局對食環署的工作監管不足。

33. 食衛局局長2019年9月21日在回應傳媒查詢時表示：「食環署同事一直有留意（「連儂牆」地點）是否出現嚴重的衛生問題，如有的話，他們會清潔」。本署認為，局長的確沒有說因為「連儂牆」沒有構成嚴重的衛生問題而不予處理。

34. 雖然本署同意食衛局須謹慎言詞，避免激化社會矛盾，但當市民或輿論對於食環署或該局的工作有合理質疑時，食衛局理

應利用公開場合及透過不同渠道清晰作出解說。本署認為，食環署在「連儂牆」出現後未有檢控有關違法者和決定優先處理引起嚴重環境衛生問題的地點，那都與過去的做法不同，但食衛局並沒有正面闡釋食環署清理行動的策略及理據；該局在向公眾解釋食環署有否妥善按環境衛生政策來處理「連儂牆」問題方面，不符公眾期望。

35. 基於以上所述，申訴專員認為，對食衛局的投訴不成立，但該局另有缺失。

36. 本署敦促食衛局從本案汲取經驗，日後處理類似的事件時，須妥善履行政策局的職責，適時及詳細向市民交代轄下部門的跟進工作及進度，以及該局的監管情況。

地政總署的回應

37. 根據《公眾衛生及市政條例》第 104A(1)(b)條，地政總署獲轉授權力審批由立法會議員、區議員、政府部門及合資格團體於路旁指定展示點展示非商業宣傳品發出書面准許，以執行「管理計劃」。

38. 一般而言，展示點是在馬路欄杆。地政總署及食環署會定期採取聯合行動，前者負責核實涉事的非商業宣傳品有否獲得許可，或是否符合「管理計劃」的實施指引，而後者則負責移除違規展示的非商業宣傳品。

39. 地政總署並沒有就「連儂牆」的宣傳品發出過任何書面准許，而清理「連儂牆」上未經許可宣傳品並非該署的工作。此外，行人天橋、行人隧道等道路設施的塗鴉，亦非由該署清理，而是由負責維修及保養該些設施的部門清理。

40. 地政總署澄清，大埔地政處在 2019 年 7 月 12 日對大埔墟港鐵站附近的行人隧道所作出的聯合清理行動只是清理單車，而該行動早在同年 6 月下旬已與大埔民政事務處、食環署、運輸署及警方定下。該署補充，該些行人隧道內的範圍不是「管理計劃」下的指定展示點。

本署的評論

41. 地政總署已澄清，「連儂牆」的清理工作實非由該署執行；此外，該署在 2019 年 7 月上旬到大埔墟港鐵站附近的行人隧道是為清理違泊單車，而該行動與執行「管理計劃」無關，該些隧道又非由地政總署管理。

42. 另外，行人天橋及行人隧道等道路設施上的塗鴉，並非由該署負責清理。

43. 本署同意，地政總署實非此案所涉的「連儂牆」和塗鴉清理工作的負責部門。申訴專員認為，對地政總署的投訴不成立。

路政署的回應

44. 路政署解釋，公共道路（包括公共行人天橋及行人隧道）屬於未批租或未撥用的政府土地，由多個政府部門分工管理及保養。路政署屬於工務部門，主要職能包括興建及維修保養轄下公共道路及其附屬道路設施，如路面或附屬道路設施有破損（包括塗鴉），該署會適時安排維修。此外，該署會派員定期清洗行人天橋及行人隧道的結構部分，以保持行人天橋及行人隧道結構處於良好狀態。

45. 除快速公路的清掃工作是由路政署負責，公共道路的環境衛生事宜，不屬路政署的職權範圍，而行人天橋及行人隧道內的路面垃圾、雜物及張貼於牆身的未經許可宣傳品的環境衛生問題和相關執法及清理工作，亦並非由該署負責。概括而言，該署負責的是清理轄下公共道路和附屬道路設施上的塗鴉。

46. 路政署強調，清理塗鴉只是該署工作的其中一項。自 2019 年 6 月起至 12 月上旬，該署須投放大量資源及時間維修受損的公共道路設施，包括維修約 52,000 米路邊欄杆、約 20,000 平方米的行人路路磚、約 900 個安全島標柱、數十個交通指示牌、數十支公共路燈，約 20 條遭破壞的行人天橋及行人隧道出入口上蓋及升降機塔的玻璃面板，以及多個遭縱火破壞的路燈控制箱及數條行人及行車天橋。該署亦須採取措施防止道路設施遭到破壞，並應相關部門因公眾安全及保安而作出的要求，進行路邊欄杆及行人路路磚加固工程。在各區的大型公眾活動過後，該署又須聯同相關部門於晚上至翌日清晨清理道路上的障礙物，務求在早上的繁忙時間前恢復交通。

47. 路政署已敦促承辦商盡快完成工作。例如，紅磡海底隧道在 2019 年 11 月中起因設施受嚴重破壞而臨時封閉後，該署便與相關部門緊密協調，並在短時間內完成清理路障及修復受損的道路設施，讓該隧道得以早日重開。

48. 塗鴉數量龐大，須分優次清理。路政署會優先處理可能影響道路安全的塗鴉，例如損及交通標誌或標記的塗鴉。截至 2019 年 11 月中旬，該署發現有逾 4,500 個轄下的公共道路設施被塗污。截至 2019 年 11 月 18 日，出現塗鴉的道路設施的概況如下：

設施類別	有塗鴉的設施的累計數字	路政署已清理的設施的累計數字
構築物	803	688
交通標誌	91	79
路面及相關設施 (如中央分隔欄、護欄及花槽圍牆等)	2,613	2,118
公共路燈	461	396
安全島標柱	524	503
路燈控制箱	51	48
總數	4,543	3,832

該署已為逾 3,800 個道路設施進行清理塗鴉的工作。然而，道路設施仍然有重新出現的塗鴉，故有關的清理工作仍不斷地進行。截至 2019 年 11 月 18 日，各區的塗鴉的清理情況如下：

	地區	曾進行塗鴉清理工作的公共道路設施數目
1.	中西區	530
2.	灣仔	612
3.	東區	58
4.	南區	43
5.	九龍城	47
6.	觀塘	149
7.	深水埗	218
8.	黃大仙	185
9.	油尖旺	848
10.	北區	43
11.	西貢	54

	地區	曾進行塗鴉清理工作的公共道路設施數目
12.	沙田	120
13.	大埔	92
14.	荃灣	332
15.	屯門	321
16.	葵青	55
17.	元朗	82
18.	離島	43
	總數	3,832

49. 在過去數月，路政署亦有與各部門一起進行公共道路清理的聯合行動。在行動中，該署負責清理塗鴉，但亦會按需要向其他負責清理招貼的部門提供協助。2019年9月下旬至11月初，路政署已參與約130次清理「連儂牆」及塗鴉的聯合行動，並有繼續參與其後的聯合行動。

本署的評論

50. 清理「連儂牆」上的未經許可展示或張貼招貼的工作主要是由食環署負責，路政署主要負責的是清理轄下公共道路和附屬道路設施上的塗鴉。

51. 從上文「路政署的回應」可見，該署自2019年6月起須修復大量受損的道路設施，以及在公眾活動前和後執行例如清理路障等緊急工作；該署的工作量毫無疑問是相當沉重的。面對這情況，該署基於事情的緩急及資源須合理安排而優先清理交通標誌上的塗鴉，以保障道路使用者的安全，本署認為實屬合理。

52. 路政署已清理數千個道路設施上的塗鴉，並有聯同其他部門採取多次聯合行動，其跟進行動可說積極。

53. 申訴專員認為，對路政署的投訴不成立。

結語

54. 申訴專員期望，相關政策局及政府部門能總結經驗，若將來類似問題再現時，能更適切有效作出處理。

申訴專員公署

2020年3月