

# 有关食物环境卫生署没有妥善处理洗车服务公司在路边洗车构成的卫生问题的投诉 调查报告

X 先生向本署投诉食物环境卫生署（「食环署」）。

## 背景及调查工作

2. 事缘 2019 年 4 月 26 日及 5 月 7 日，本署分别收到 X 先生的电邮及投诉表格，投诉环境保护署（「环保署」）及食环署。X 先生指自 2018 年年底，曾多次向环保署投诉两所提供洗车服务的公司（「事涉店铺」）经常在路边洗车及打蜡，造成环境污染，但问题持续。他其后从当区区议会的文件中得悉，有关问题应由食环署主力负责执法。他不满环保署及食环署没有妥善跟进他的投诉。

3. 本署其后向环保署及食环署展开查讯，并于完成查讯后于 7 月 22 日函覆投诉人。本署认为，环保署实有就 X 先生的个案作出适切的跟进，而食环署虽从未收过他的投诉，但亦有因应环保署的要求作出配合，进行联合行动。

4. 然而，本署从 X 先生于 2019 年 6 月 10 日向本署提供的闭路电视片段中留意到事涉店铺经常在路边洗车，更有疑似便衣人员曾多次到事涉地点巡查并拍照记录，但在拍照前均事先把街道上的障碍物移开，或刻意于拍不到洗车的位置拍照，有故意隐瞒街道清洁实况之嫌。

5. 为此，本署决定就投诉人指食环署没有妥善处理事涉店铺违法于路边洗车展开全面调查，并于 2019 年 7 月 22 日发信通知食环署及投诉人。2019 年 11 月 8 日，本署拟备调查报告草拟本，并送交食环署评论。11 月 29 日，本署收到食环署的回复。经考虑该署的意见和把意见适当纳入调查报告后，本署于 12 月 17 日完成这份调查报告。

## 本署调查所得

## 相关法例

6. 根据《定额罚款（公众地方洁净及阻碍）条例》（第570章）（「《条例》」），食环署指定的公职人员有权就附表1的部分表列罪行发出定额罚款通知书，而其中一项可发出通知书的罪行就是《公众洁净及防止妨碍规例》（第132BK章）（《规例》）第4(1)条（即「将废物（包括污水）弃置在任何街道或公众地方」）。一般而言，食环署获授权的执法人员，如目睹有人触犯上述可发出通知书的表列罪行时，可按当时的情况及证据，向违例者发出定额罚款通知书。在接获有违例事情发生的投诉后，食环署会派员巡查。

7. 就有关检控在路边洗车的举证要求，食环署的执法人员须搜集充分证据，证明洗车人士是有意图把含有扔弃物的污水弃置在公众地方弄污路面，或无意在完成洗车后把地方清理干净，才可援引《规例》第4(1)条，向违例者发出定额罚款通知书。在某些情况下，执法人员难以即时确定违例者的犯案意图，他们便须以较长时间观察涉嫌违例的活动，才可采取执法行动。至于在路边为汽车打蜡，食环署的执法人员除非能目睹有人将废物弃置在公众地方，否则不能引用上述条例作出检控。

## 投诉人提供的闭路电视片段

8. 本署在审研投诉人提供的闭路电视片段（摄于2019年5至6月间）后，有以下发现：

- (1) 多个片段均显示，有三名疑似便衣人员（下称「A、B、C君」）曾到事涉地点拍照，然而，在拍照前，他们会先行移开相信属事涉店铺的障碍物，并在拍照后再把那些杂物放回街上，其中：
  - (a) 5月25日的片段显示，B君到场拍照，当时正有人洗车，但他多次于拍不到洗车的位置拍照，直到工人停止洗车后，才到事涉位置补拍照片；
  - (b) 5月28日的片段显示，有相信是事涉店铺的职员从车内取出地毯并放在消防龙头上以方便为车辆进行清洁。其后A君出现，身穿似是食环署外判清洁承办商（「承办商」）的制服下车拍照，在

拍照前移走了放在消防龙头上的地毯及街上应属店铺的障碍物。期间有人继续在 A 君身后洗车；

- (c) 5 月 29 日的片段显示，A 君再到事涉地点拍照，并和其中一位在客货车上的人两度打招呼。他离开后，该客货车驶进其中一家事涉店铺的车房，该车辆相信属该店铺或其顾客；
- (d) 6 月 3 日，A 君再次出现拍照，与其中一名负责洗车的职员谈话并拍膊。在他离开后，店铺开始在路边洗车，亦有人在铺内洗车，有污水流至街上。同日另一片段显示，A 君曾丢弃烟头在路边；
- (e) 6 月 4 日及 6 月 6 日，A 君及 C 君再到场视察。两次视察中，A 君及 C 君均在拍照前搬走事涉店铺的障碍物，并在拍照后搬回原处；而在 6 月 4 日的片段中，C 君穿上似是承办商的制服；
- (f) 5 月 21 日，有三名相信是食环署的制服人员到事涉店铺巡查，当时正有人在街上为一辆汽车打蜡，但制服人员没有理会，并走向事涉店铺与职员对话，之后离开。在他们离去后，原先正为车辆打蜡的人继续为车辆打蜡。

### 本署的实地视察

9. 本署职员分别于 2019 年 7 月 16 日、8 月 19 日及 8 月 29 日到事涉店铺进行实地视察，视察结果如下：

日期	时间	观察所得
7 月 16 日	下午 3 时至 4 时	(1) 事涉店铺先后替 3 辆汽车清洗，其间大量污水排放至路边； (2) 事涉地点的违例泊车

		问题非常严重。最严重时有 2 至 3 辆相信是光顾事涉店铺的车辆并排泊在路边，期间有车辆未能通过街道，要店铺员工把车辆分别驶至一旁或铺内才能通过。
8 月 19 日	上午 10 时 45 分至 12 时	先后有两辆汽车驶进其中一家事涉店铺内洗车，有污水流出车房外。其后第三辆汽车到达，该铺就直接在路边洗车及洗胎軚。
8 月 29 日	上午 11 时至 12 时 30 分	<p>(1) 虽然所有车辆都是于驶进事涉店铺内才冲洗，但由于部分车辆并没有完全泊进车房内，故此有污水流出行人路；</p> <p>(2) 有店铺人员在路边直接冲洗水果；</p> <p>(3) 店铺外长时间停泊了相信是顾客的车辆，部分车辆更停泊在路中心。</p>

## 食环署的回应

### *对承办商的监管及就闭路电视片段的回应*

10. 食环署人员每天会抽样在其管辖范围内进行突击巡查，以查核其承办商的服务表现，故一般不会要求承办商定期提交照片及报告。该署会优先巡查人口稠密地区的主要设施、点名处及卫生黑点。

11. 经详细审视后，食环署确认 A 君及 C 君为承办商员工，而 B 君则未能确认其身份，三人均非该署人员。承办商其后向食环署确认，A 君及 C 君是按承办商的要求，就其负责管理的街道拍照以交代洁净情况。

12. 食环署指该署并没有要求承办商提供其工作记录，故承办商员工的做法不涉承办商故意向该署隐瞒事涉地点的清洁情况，亦无违反合约要求，惟食环署已就 A 君及 C 君分别被拍摄到在工作期间吸烟及没有穿着整齐制服，向承办商发出书面警告。此外，就 A 君及 C 君的做法（如移开属相关店铺的障碍物、背对正在洗车的人拍照等），食环署亦已提示承办商注意有关情况，并加强对员工的管理。

### **就该署的执法行动**

13. 食环署表示，该署的执法人员在 2019 年 5 月期间执行职务时是穿上制服的。根据本署提供的闭路电视片段（上文第 8(1)(f) 段），食环署的三名制服人员在 5 月 21 日约 11 时 25 分巡查事涉地点时，没有发现有人于路边洗车时弄污公众地方或打蜡时将废物弃置在公众地方，街道洁净情况尚可。尽管如此，他们随即向事涉店铺负责人发出口头警告。食环署认为，该三名人员已根据该署发出的相关指引执行职务。

14. 由洗车活动产生未经处理的污水排放路边雨水渠，可能会触犯《水污染管制条例》（第 358 章），违例者最高可被处罚款 40 万元，虽然执法门槛较高，但较《条例》的最高罚款（25,000 元或定额罚款 1,500 元）更具阻吓力。按上文第 7 段有关《条例》的执法要求，食环署的执法人员需较长时间观察涉嫌违例者的活动，并需搜集充分证据才可采取执法行动，无疑未必可对涉嫌违例者有效执法。事实上，食环署人员曾在 5 月 17、18、19、21 及 24 日到事涉地点巡查，可惜均未有取得足够证据证明有人违反《条例》。其后该署再于 9 月 5、6、8、9、10 及 12 日再次巡查，亦只能在 9 月 12 日向一名在路边洗车的人发出定额罚款通知书，故该署认为情况并非是因《条例》的举证门槛较低而比较容易检控。

15. 食环署认为，政府部门各司其职，而提供洗车服务的机构需向环保署申领污水排放牌照，因此有关问题应属环保署的范畴。食环署认为，该署可透过参与由环保署统筹的跨部门联合行动共

同处理问题，并在其职权范围下采取适当行动，以加强对事涉地点的执法和街道清洁。

### **食环署的整体回应**

16. 综观事件，食环署认为事涉店铺违例泊车及在未有适当排放洗车时产生的污水而污染香港水域，所涉问题分别属警务处及环保署的职权范围。尽管如此，食环署会继续在事涉地点提供日常的洁净服务，并留意有关活动的情况，若能搜集足够证据，会向涉嫌违例者采取适当行动。

### **本署的评论**

#### **对承办商的监管**

17. 食环署指承办商员工是按承办商的要求于事涉店铺的街道拍照以作内部监察，该署从未要求承办商这样做，亦没有相关资料，而承办商的做法亦没有违反合约（上文第12段）。然而，本署认为，承办商要求其员工在事涉街道拍照以作内部监察，虽然并非应食环署的要求，但应是与承办商履行其服务合约有关。承办商员工被摄录到的做法（如移开属相关店铺的障碍物，背对正在洗车的人拍照等一见上文第8(1)(b)及(e)段），有可能令承办商错误掌握事涉街道的洁净情况，最终影响其提供的清洁服务。食环署对此不作查究，实不理想。

18. 本署认为，食环署有必要进一步探究事涉承办商要求其员工拍摄街道情况的目的、相关员工拍摄的方法能否达到该目的，以及会否误导承办商关于街道清洁的情况等问题，以加强对承办商表现的监察。

#### **食环署的执法行动**

19. 食环署表示，该署在此事上主要是保持地方清洁，事件涉及违例泊车及未有适当排放洗车时产生的污水而污染香港水域等问题，应属警务处及环保署的职权范围（上文第16段）。食环署亦认为，由环保署负责执法的《水污染管制条例》虽然检控门槛较《条例》为高，但更具阻吓力（上文第14段），而从食环署多

次巡查亦只能成功检控事涉店铺一次可见，该署的检控工作并不会因《条例》的举证门槛较低而较为容易。

20. 诚然，政府部门各司其职，各部门应按实际情况及其职能采取相关的执法行动。食环署既然有法可依，便应根据《条例》赋予的权力执法，而不能因其他部门也可采取行动，食环署便松懈执法，又或倚赖其他部门统筹跨部门联合行动（上文第 15 段）。首先，本署在调查上文第 2 段提及对环保署的投诉个案中得悉，环保署就《水污染管制条例》执法时，必须在污水排放点收集足够的污水样本化验，并追踪及证明污水的确流至附近的公用雨水渠，以符合该例的严格举证要求，这明显较《条例》的举证要求（即须证明洗车人士是有意图把污水弃置在公众地方弄污路面，或无意在完成洗车后把地方清理干净）为高。

21. 至于食环署指于进行多次巡查后，才能在其中一次搜集足够证据向违例人士发出定额罚款通知书，显示举证亦不容易（上文第 14 段），而在某些情况下，执法人员需观察较长时间才能确定违例者的犯罪意图。本署认为，这只显示搜证需时，而非举证困难。

22. 其次，根据该署提供其职员在 2019 年 5 月的五次巡查记录，每次巡查结果都是一律的「未发现有人违反洁净条例，现场街道洁净情况良好」。因此，该署所说多次巡查均未能向违例人士发出定额罚款通知书，究其原因，主要是因为职员看不到违例行为，而非举证困难。

23. 事实上，本署三次现场视察（上文第 9 段）均发现事涉店铺在路边洗车或清洗器具／水果，即使于车房内冲洗的汽车，污水亦直接流出行人路上。该三次视察的逗留时间平均只有一个多小时，其中 7 月天气较佳的那次甫抵达现场便已发现有多辆汽车正在冲洗。

24. 此外，本署留意到，食环署人员在突击巡查时均穿上制服（上文第 13 段），这难免增加违例人士的警觉性。本署进行巡查时发现，事涉店铺附近有隐蔽位置供视察洗车的情况，食环署职员若于天气较佳的日子稍作逗留，应不难搜集到足够证据对事涉店铺采取行动。

25. 鉴于以上所述，本署认为，食环署应加强执法，并检讨

现时的巡查方式（如延长逗留时间及考虑进行便衣巡查），以增加成功搜证的机会。

26. 综合上文第 17 至 25 段的分析，本署认为，食环署无论在执法以至对承办商的监管方面均有不足，导致问题持续。投诉人对食环署的投诉**成立**。

## **建议**

27. 申诉专员建议食环署：

- (1) 密切监察事涉承办商的表现，包括加强到事涉地点进行突击巡查（上文第 18 段）；及
- (2) 加强执法，并检讨现时的巡查方式（如延长逗留时间及考虑进行便衣巡查），以增加成功搜证的机会（上文第 25 段）。

## **食环署对调查报告草拟本的回应**

28. 就本署调查报告草拟本，食环署的回应如下。

- (1) 该署重申会主动进行实地巡查（而非透过事涉承办商提交工作记录）以查核承办商的表现。虽然本署认为承办商职员的做法有可能误导承办商有关街道的实际清洁情况，但食环署并无合理依据干预其内部运作。该署已提醒承办商注意其操守行为，加强管理员工。
- (2) 该署已积极跟进此案，多次到事涉地点巡查，9 月的多次巡查便是安排便衣人员在事涉地点附近的隐蔽位置进行监视，惟检控须在毫无合理疑点的情况下才可提出。此外，为单一案件作长时间人手密集式监视及搜证虽可增加成功检控的机会，但绝非有效运用公共资源和符合公众利益的举措，而区内有多个卫生黑点，食环署可能更有逼切需要执法，不能每宗个案都以相同方式执法。

## **本署的总结评论**

29. 就上文第 28(1)段，本署难以认同。本署无意要求食环署不必要地干预承办商的内部运作，然而，当有实质资料显示有承办商员工做出令人生疑的行为，而有关做法有可能令承办商错误掌握事涉街道的洁净情况，最终影响其提供的清洁服务时，该署不作深究，令人费解。本署认为，该署实有责任加强对承办商的监管（如当有承办商员工作出可疑的行为时加以追查及加强突击巡查），以确保其表现符合应有的服务水平。

30. 就上文第 28(2)段，本署认同，食环署应在考虑有效运用公共资源及按有关地点的卫生情况定下执法优次，但在本案中，不论是投诉人或本署职员的视察，都看到事涉店铺经常在行人路洗车，弄污地面，但食环署职员的多次巡查，却看不到违例行为（上文第 21 段），这令人怀疑该署职员的巡查方法的有效性。本署因此认为有必要作出上文第 27(2)段的建议。

### **本署的总结**

31. 基于以上所述，申诉专员维持上文**第 26 及 27 段**的结论，并会继续与食环署跟进直至所有建议落实。

**申诉专员公署**

**2019 年 12 月**