

食物及卫生局、食物环境卫生署、地政总署，以及路政署 对公众地方上未经许可展示或张贴的招贴及涂鸦的处理 调查报告

多名市民（「投诉人」）先后向本署投诉食物及卫生局（「食卫局」）、食物环境卫生署（「食环署」）、地政总署，以及路政署。

投诉内容

2. 投诉人表示，2019年7月起，有人为表达他们的政见及诉求，在香港各区的公众地方张贴大量招贴及宣传品，造成俗称的「连依墙」，以及涂鸦（包括在行人隧道、行人天桥、马路及路牌），当中的内容有政治口号，甚至粗言秽语。由于「连依墙」及涂鸦问题持续，除了影响市容外，「连依墙」附近亦不时发生冲突事件。就此，投诉人不满食卫局、食环署、地政总署，以及路政署处理「连依墙」和涂鸦问题有行政失当。投诉人的投诉大致可归纳如下：

- (1) **食卫局**没有责成食环署清理公共地方的「连依墙」。此外，食卫局局长在2019年9月21日回应传媒查询时作出不恰当的言论，以「连依墙」没有构成严重的卫生问题为由而不作出任何清理行动，但有投诉人认为环境卫生问题不应该有「严重」或「不严重」之区别。
- (2) **食环署**对未经准许而在公共地方展示或张贴招贴的违法行为执法不力，没有清理「连依墙」或检控事涉人士，仅表示会处理引起严重卫生问题的招贴。该署又没有清理公共地方的涂鸦。另外，投诉人指有传言指该署曾发出内部指引，说「连依墙」涉及政治问题而不会采取清理行动。
- (3) **地政总署**负责核实非商业宣传品是否已获批准展示，但该署没有对「连依墙」作出任何清理行动，例如该署在2019年7月派员到大埔墟港铁站附近的行人隧道

清理单车时，并未清理隧道内的「连依墙」。此外，该署亦没有清理公共地方的涂鸦。

(4) **路政署**没有清理「连依墙」及公共地方上的涂鸦。

调查工作

3. 由于「连依墙」及涂鸦问题在香港多处地点均有出现，本署认为应从整体去看上述部门和政策局有否適切地处理问题。因此，这调查报告并不会聚焦审视个别「连依墙」和涂鸦地点的跟进是否適切。

本署调查所得

「连依墙」和涂鸦的出现

4. 自 2019 年 6 月香港出现反对修订《逃犯条例》的社会事件，「连依墙」在政府总部外和附近地方出现。其后，「连依墙」及在公共设施上的涂鸦陆续在香港多处不同地点出现。有市民对这些「连依墙」和涂鸦不满，自发移除部分「连依墙」上的招贴，其间不时与支持「连依墙」的人士发生冲突，这些冲突自 6 月 30 日起至 7 月中期间多次发生（食环署的移除行动始于 2019 年 7 月 14 日 — 见下文第 11 段列表），并需要警方介入。另外，警方亦曾于 2019 年 7 月 10 日和 13 日凌晨时分单独采取移除个别「连依墙」上部分招贴的行动。

相关法例

未经准许而展示招贴或海报

5. 《公众卫生及市政条例》第 104A(1)(a)条订明，除非获得土地的拥有人或占用人书面准许，否则，任何人展示或张贴招贴或海报，即属犯罪。食环署的执法人员若有足够证据，可按照《定额罚款（公众地方洁净及阻碍）条例》向违例者发出定额罚款通知书，或以传票方式检控涉案人士。

6. 根据《公众卫生及市政条例》第 104C 条，食环署可移除违例展示或张贴的招贴或海报。

涂鸦

7. 警方可根据《刑事罪行条例》及《简易程序治罪条例》对涂鸦行为采取执法行动。

食环署的回应

8. 自 2019 年 6 月起，食环署在公众活动（如集会、示威或游行）过后，会调派人手及资源迅速清理有关地点出现的大量垃圾、杂物、污渍、怀疑化学残留物等，以保持环境卫生。该署于 6 月底开始接获有关未经许可便在政府公共土地上展示或张贴招贴的投诉。起初，食环署一直紧密留意各区展示及张贴招贴的情况，如发现个别地点上的「连依墙」引起严重的环境卫生问题，该署是会处理的。食环署解释，该署是先处理有较严重环境卫生问题的招贴，而并非对招贴问题不予处理。

9. 如有需要，食环署会负责统筹清理工作，联同相关部门（例如警方、路政署及运输署）透过联合行动清理未经许可张贴或展示的招贴。另外，个别部门（例如房屋署、康乐及文化事务署）也会各自负责清理辖下管理的地区上未经许可的招贴。

10. 除了一般于行人天桥及行人隧道的「连依墙」外，对于在路旁栏杆展示的「连依墙」（例如违例以木板系于栏杆供展示或张贴招贴），若有关地点经核实并非「路旁展示非商业宣传品管理计划」（「管理计划」）下的指定展示点，或展示是未获地政总署准许，食环署亦会统筹清理工作。

11. 2019 年 7 月至 8 月期间，食环署发现个别「连依墙」出现严重的环境卫生问题，随即采取清洁及清理行动，例子如下：

	日期	地区	地点	清理行动原因
1.	7 月 14 日	北区	粉岭港铁路旁行人天桥	遭纵火后引致的环境卫生问题
2.	7 月 17 日	东区	西湾河港铁路 B 出口旁行人天桥	遭纵火后引致的环境卫生问题

	日期	地区	地点	清理行动原因
3.	8月1日	观塘区	近观塘港车站	热带风暴后引致的环境卫生问题
4.	8月19日	葵青区	青衣港车站旁行人天桥	遭纵火后引致的环境卫生问题
5.	8月23日	南区	香港仔湖南街	遭纵火后引致的环境卫生问题
6.	8月23日	黄大仙区	钻石山港车站C1出口旁的墙面	遭纵火后引致的环境卫生问题
7.	8月29日	大埔区	运头塘邨至大埔墟港车站行人隧道	有环境卫生问题

12. 食环署补充，自2019年7月中起，该署留意到各区「连依墙」展示及张贴招贴的情况出现改变，有市民因「连依墙」而起冲突。同时，香港不断出现游行或示威，以及公众活动演变成暴力事件。另外，该署的员工一直向该署反映他们对于在执勤时的人身安全有忧虑。经详细评估后，该署相信该署人员在清理「连依墙」时相当可能会与违例展示或张贴招贴的人或支持他们的人发生冲突，严重威胁员工的安全。因此，该署须与相关部门进行评估，以及商讨合作及应对方案。

13. 警方曾向食环署建议，应安排在人流较少的时间和有警务人员在场时才进行清理「连依墙」的联合行动，以尽量避免出现紧张情况和减低清理工作对途人的影响。由于食环署在进行清理行动前需详细评估及考虑公众秩序及员工安全，亦需要与相关部门商讨人手安排、工作程序、分工、权责等事宜，因此，过程需时。

14. 2019年9月开始，在有警务人员在场维持公众秩序的情况下，政府主动处理政府公共土地上未经许可展示或张贴的招贴。尽管食环署事前已尽力做好部署，并有警务人员在场，但在2019年9月至10月开始大规模清理行动时，多个行动亦因安全考虑而取消。无论如何，截至2019年10月25日，食环署与相关部门已进行多次联合行动，清理香港多区超过120个地点上有可能影响行人安全或引起严重环境卫生问题的违例展示或张贴的招贴，这些地点包括行人隧道、行人天桥，以及巴士总站附近公共地方。

15. 食环署又指出，由于街道洁净服务承办商在短时间内未能聘请额外人手进行晚间工作及增加装备，该署原定在 2019 年 10 月中旬的加强清理行动计划被迫延期。为解决这难题，该署须另行以特别高昂的费用聘请了四队特别洁净队执行清理行动。

16. 2019 年 10 月下旬，食环署制定方案及统筹相关部门进行联合清理行动，由 10 月 21 日起加强深宵清理行动。截至 2020 年 1 月 5 日，该署与相关部门在不同时段（包括凌晨）采取多次联合行动，于香港各区合共清理逾 270 个有未经许可展示或张贴招贴的地点。

17. 食环署承认，该署并未有就「连依墙」提出检控。该署认为，该署提供予执法人员的培训主要针对一般情况下的违规行为，并缺乏适当的装备，不足以应付因执法问题引致的大型或极端的群众活动。该署相信，该署执法人员极可能在采取检控工作时与违规展示或张贴招贴的人士及其支持者发生冲突，对员工安全构成威胁。事实上，自 2019 年 9 月起，即使在有警务人员在场的情况下，该署仍碍于市民与执勤人员发生冲突或安全考虑而取消了 26 个清理「连依墙」的行动，这显示该署实难以向违规展示或张贴招贴的人士采取执法行动。不过，该署了解到警方有对「连依墙」衍生的违法行为进行执法工作^註。

18. 食环署澄清，并没有以「连依墙」不属商业性宣传品或因为政治理由而不清理「连依墙」，该署已在 2019 年 8 月 2 日发出新闻稿，澄清该署没有发出有关「连依墙」涉及政治而不予处理的指引，以及该署处理「连依墙」问题时绝无任何政治考虑。

19. 至于公众道路／政府设施上的非法涂鸦，则是由管理有关场地或设施的政府部门负责处理。若食环署人员发现有非法涂鸦，会视乎其所处位置转介相关部门跟进，包括警方、路政署及运输署。

本署的评论

20. 「连依墙」涉及未经准许而展示物品，那属违法行为，食环署有责任执法，亦有法定权力作出清理（见上文第 5 及 6 段）。

^註 警方在 2019 年 9 月 20 日的记者会表示，涉及「连依墙」的刑事检控，由 6 月至该日为止共有 40 宗，并拘捕了 57 人，涉及包括公众地方打斗、普通袭击、藏有攻击性武器及伤人等指控。

21. 在清理工作方面，食环署采取的策略似乎是先处理引起严重环境卫生问题的「连依墙」。这项策略是考虑过多个因素后作出的，包括现场发生冲突的可能性、社会整体气氛、员工安全（见上文第 12 段）、警方的支援和意见、相关部门的配合（见上文第 13 段），以及人手配置（见上文第 15 段）。由 6 月至今，该署清理「连依墙」的工作大致上按这策略执行。本署认为，这项策略虽不无争议，但本身有一定的理据，是该署权衡利弊后所作的决定；该署并非对「连依墙」问题视若无睹。

22. 就疏于执法的指称，本署认为，食环署的解释可以接受。本署认同，该署的职员实难以应付因对违法者执法所可能引起的冲突，这从该署须取消初时一些有警务人员支援的清理行动可见（见上文第 14 段）。

23. 食环署已公开澄清，没有因为政治理由而发出任何指引指示其职员不对「连依墙」进行清理，并强调在处理该问题时并无政治考虑（见上文第 18 段）。本署认为，并无确切证据显示该署曾基于政治理由而不清理「连依墙」。

24. 至于政府公共土地上的涂鸦问题，是由管理或维修保养有关场地或设施的政府部门而非食环署负责处理的。

25. 本署虽然有以上意见，但认为食环署未有清楚地向市民解释其对「连依墙」问题的处理策略及理据，该署在 2019 年 8 月 2 日只向公众解释，会处理引起严重环境卫生问题的「连依墙」，这难免让市民感到该署或是忽略了未经许可张贴招贴或海报属违法行为，或是以问题不严重为借口，而不履行职责。

26. 基于以上所述，申诉专员认为，对食环署的投诉不成立，但该署另有缺失。

27. 本署敦促食环署从本案汲取经验，日后遇有类似事件，须清楚地向市民作出解说，避免误会。

食卫局的回应

28. 食卫局解释，该局是负责制订政策，而具体落实该局政策的工作则是由相关部门执行。该局指出，在政府土地上的「连依墙」问题涉及不同部门的管辖范围，故需要不同部门进行联合行动，而食环署负责统筹政府公共土地上的非法招贴的清理工作，

该署会不时向该局汇报情况，包括相关部门于全香港进行联合行动的进度，亦有就对外发出的公布征询该局意见。自 2019 年 7 月起，该局一直透过不同沟通渠道与食环署讨论清理「连依墙」的工作，以及督导及监察食环署的行动及统筹工作。该局没有指示食环署可对没有构成严重卫生问题的「连依墙」不作出任何清理行动，亦没有向公众表达有关立场。

29. 食环署经考虑「连依墙」的分布、这些地点构成严重环境卫生问题的程度、可动用的资源、需要其他单位协力解决的事项，以及执勤人员的能力及安全，一直逐步进行及统筹多次清理「连依墙」行动。然而，该署的清理工作成效受到不同因素影响，例如某些「连依墙」经常有人翻贴招贴，该署须重复清理，该署亦须考虑执勤员工的安全问题，在现场环境许可及安全的情况下才可进行清理工作。

30. 2019 年 9 月 21 日，食卫局局长出席红十字会输血服务中心「骨髓捐赠者嘉许礼」后接受传媒的简短查询时谈及「连依墙」。由于该活动及采访时段并非专门用作详细谈论环境卫生政策的场合，故局长旨在表达食环署在处理公共地方上的「连依墙」时须顾及维持环境卫生及保障言论自由等因素，而未能仔细回应有关「连依墙」的清理问题。再者，当时社会气氛紧张，局长有必要以尽量温和的措辞回应传媒提问，避免加剧社会矛盾。

31. 2019 年 11 月 20 日，食卫局回答立法会议员的提问时，已说明「连依墙」属违法招贴，以及政府当局有留意有关情况，并已进行联合清理行动，亦会增聘人手尽快清理政府土地上的违法招贴。

本署的评论

32. 食卫局是透过食环署执行该局制订的法例，落实其政策目标。就「连依墙」的检控和清理工作而言，食环署的策略和行动是否奏效、是否符合该局的政策目标，是该局应关注的事情。从本报告第 8 至 18 段可见，食环署有跟进「连依墙」问题，故不存在该局须责成食环署清理「连依墙」之疑问，亦没有证据显示该局对食环署的工作监管不足。

33. 食卫局局长 2019 年 9 月 21 日在回应传媒查询时表示：「食环署同事一直有留意（「连依墙」地点）是否出现严重的卫生问题，如有的话，他们会清洁」。本署认为，局长的确没有说因为「连依墙」没有构成严重的卫生问题而不予处理。

34. 虽然本署同意食卫局须谨慎言词，避免激化社会矛盾，但当市民或舆论对于食环署或该局的工作有合理质疑时，食卫局理应利用公开场合及透过不同渠道清晰作出解说。本署认为，食环署在「连侬墙」出现后未有检控有关违法者和决定优先处理引起严重环境卫生问题的地点，那都与过去的做法不同，但食卫局并没有正面阐释食环署清理行动的策略及理据；该局在向公众解释食环署有否妥善按环境卫生政策来处理「连侬墙」问题方面，不符公众期望。

35. 基于以上所述，申诉专员认为，对食卫局的投诉不成立，但该局另有缺失。

36. 本署敦促食卫局从本案汲取经验，日后处理类似的事件时，须妥善履行政策局的职责，适时及详细向市民交代辖下部门的跟进工作及进度，以及该局的监管情况。

地政总署的回应

37. 根据《公众卫生及市政条例》第 104A(1)(b)条，地政总署获转授权力审批由立法会议员、区议员、政府部门及合格团体于路旁指定展示点展示非商业宣传品发出书面准许，以执行「管理计划」。

38. 一般而言，展示点是在马路栏杆。地政总署及食环署会定期采取联合行动，前者负责核实涉事的非商业宣传品有否获得许可，或是否符合「管理计划」的实施指引，而后者则负责移除违规展示的非商业宣传品。

39. 地政总署并没有就「连侬墙」的宣传品发出过任何书面准许，而清理「连侬墙」上未经许可宣传品并非该署的工作。此外，行人天桥、行人隧道等道路设施的涂鸦，亦非由该署清理，而是由负责维修及保养该些设施的部门清理。

40. 地政总署澄清，大埔地政处在 2019 年 7 月 12 日对大埔墟港车站附近的行人隧道所作出的联合清理行动只是清理单车，而该行动早在同年 6 月下旬已与大埔民政事务处、食环署、运输署及警方定下。该署补充，该些行人隧道内的范围不是「管理计划」下的指定展示点。

本署的评论

41. 地政总署已澄清，「连依墙」的清理工作实非由该署执行；此外，该署在 2019 年 7 月上旬到大埔墟港车站附近的行人隧道是为清理违泊单车，而该行动与执行「管理计划」无关，该些隧道又非由地政总署管理。

42. 另外，行人天桥及行人隧道等道路设施上的涂鸦，并非由该署负责清理。

43. 本署同意，地政总署实非此案所涉的「连依墙」和涂鸦清理工作的负责部门。申诉专员认为，对地政总署的投诉不成立。

路政署的回应

44. 路政署解释，公共道路（包括公共行人天桥及行人隧道）属于未批租或未拨用的政府土地，由多个政府部门分工管理及保养。路政署属于工务部门，主要职能包括兴建及维修保养辖下公共道路及其附属道路设施，如路面或附属道路设施有破损（包括涂鸦），该署会适时安排维修。此外，该署会派员定期清洗行人天桥及行人隧道的结构部分，以保持行人天桥及行人隧道结构处于良好状态。

45. 除高速公路的清扫工作是由路政署负责，公共道路的环境卫生事宜，不属路政署的职权范围，而行人天桥及行人隧道内的路面垃圾、杂物及张贴于墙身的未经许可宣传品的环境卫生问题和相关执法及清理工作，亦并非由该署负责。概括而言，该署负责的是清理辖下公共道路和附属道路设施上的涂鸦。

46. 路政署强调，清理涂鸦只是该署工作的其中一项。自 2019 年 6 月起至 12 月上旬，该署须投放大量资源及时间维修受损的公共道路设施，包括维修约 52,000 米路边栏杆、约 20,000 平方米的行人路路砖、约 900 个安全岛标柱、数十个交通指示牌、数十支公共路灯，约 20 条遭破坏的行人天桥及行人隧道出入口上盖及升降机塔的玻璃面板，以及多个遭纵火破坏的路灯控制箱及数条行人及行车天桥。该署亦须采取措施防止道路设施遭到破坏，并应相关部门因公众安全及保安而作出的要求，进行路边栏杆及行人路路砖加固工程。在各区的大型公众活动过后，该署又须联同相

关部门于晚上至翌日清晨清理道路上的障碍物，务求在早上的繁忙时间前恢复交通。

47. 路政署已敦促承办商尽快完成工作。例如，红磡海底隧道在 2019 年 11 月中起因设施受严重破坏而临时封闭后，该署便与相关部门紧密协调，并在短时间内完成清理路障及修复受损的道路设施，让该隧道得以早日重开。

48. 涂鸦数量庞大，须分优次清理。路政署会优先处理可能影响道路安全的涂鸦，例如损及交通标志或标记的涂鸦。截至 2019 年 11 月中旬，该署发现有逾 4,500 个辖下的公共道路设施被涂污。截至 2019 年 11 月 18 日，出现涂鸦的道路设施的概况如下：

设施类别	有涂鸦的设施的累计数字	路政署已清理的设施的累计数字
构筑物	803	688
交通标志	91	79
路面及相关设施 (如中央分隔栏、护栏及花槽围墙等)	2,613	2,118
公共路灯	461	396
安全岛标柱	524	503
路灯控制箱	51	48
总数	4,543	3,832

该署已为逾 3,800 个道路设施进行清理涂鸦的工作。然而，道路设施仍然有重新出现的涂鸦，故有关的清理工作仍不断地进行。截至 2019 年 11 月 18 日，各区的涂鸦的清理情况如下：

	地区	曾进行涂鸦清理工作的公共道路设施数目
1.	中西区	530
2.	湾仔	612
3.	东区	58
4.	南区	43
5.	九龙城	47
6.	观塘	149
7.	深水埗	218
8.	黄大仙	185

	地区	曾进行涂鸦清理工作的公共道路设施数目
9.	油尖旺	848
10.	北区	43
11.	西贡	54
12.	沙田	120
13.	大埔	92
14.	荃湾	332
15.	屯门	321
16.	葵青	55
17.	元朗	82
18.	离岛	43
	总数	3,832

49. 在过去数月，路政署亦有与各部门一起进行公共道路清理的联合行动。在行动中，该署负责清理涂鸦，但亦会按需要向其他负责清理招贴的部门提供协助。2019年9月下旬至11月初，路政署已参与约130次清理「连依墙」及涂鸦的联合行动，并有继续参与其后的联合行动。

本署的评论

50. 清理「连依墙」上的未经许可展示或张贴招贴的工作主要是由食环署负责，路政署主要负责的是清理辖下公共道路和附属道路设施上的涂鸦。

51. 从上文「路政署的回应」可见，该署自2019年6月起须修复大量受损的道路设施，以及在公众活动前和后执行例如清理路障等紧急工作；该署的工作量毫无疑问是相当沉重的。面对这情况，该署基于事情的缓急及资源须合理安排而优先清理交通标志上的涂鸦，以保障道路使用者的安全，本署认为实属合理。

52. 路政署已清理数千个道路设施上的涂鸦，并有联同其他部门采取多次联合行动，其跟进行动可说积极。

53. 申诉专员认为，对路政署的投诉不成立。

结语

54. 申诉专员期望，相关政策局及政府部门能总结经验，若将来类似问题再现时，能更適切有效作出处理。

申诉专员公署

2020年3月