

食物環境衛生署規劃、 設置和管理公廁的工作

摘要

1. 昔日香港居民的住所大多不設廁所，衛生情況普遍欠佳。香港在1865至1866年爆發霍亂後，政府於1867年開始設置公廁。為了保障公眾衛生，政府在寮屋區、鄉郊地區和沒有適當衛生設施的地點設置公廁。
2. 根據《公眾衛生及市政條例》(第132章)，食物環境衛生署(食環署)可提供和經辦廁所，供公眾使用。食環署表示，現時，開放給公眾使用的廁所設施主要設於不同場所／地點(例如食肆和購物商場)，而該署已不再是這類設施的主要提供者，其所設置的公廁亦屬輔助性質，以應市民和遊客的一般需要。截至2019年6月，食環署管理798間分布全港的公廁(設有沖廁系統)和51間位於新界和離島的旱廁(即沒有裝設沖廁系統的鄉村式廁所)。食環署管理的公廁和旱廁全日24小時開放，供公眾免費使用。
3. 食環署在該署的《公廁標準設施手冊》(下稱《公廁手冊》)中，訂明該署管理的公廁的設置準則。該署一般會考慮在旅遊景點，以及預計使用率高而附近其他廁所設施(例如在公園、遊樂場、購物商場等公眾／商業場所內的廁所)不足的地點設置公廁，供市民／遊客使用。
4. 食環署推行了多個設置公廁的工程項目。除了建造新公廁和重置現有公廁外，食環署自2000年起，亦推行公廁翻新計劃，改善公廁設計和設施，為公廁帶來新的面貌。在2016-17至2018-19年度期間，新建的公廁有13間，另有10間公廁經重置和27間公廁完成翻新；而這些工程項目的預算工程費用總額為2.828億元(新建、重置和翻新工程分別佔9,780萬元、5,690萬元和1.281億元)。食環署並在2005年2月至2014年11月期間，推行把旱廁改為沖水式廁所的計劃。共有441間旱廁改建為沖水式廁所，開支總額為7.402億元。食環署主要委託建築署擔任推行公廁工程項目的工務部門。
5. 食環署管理公廁和旱廁，以保持有關設施狀況良好和清潔衛生。廁所的潔淨服務，由相關的街道潔淨服務合約外判承辦商負責，或由食環署轄下人員提供。食環署表示，公廁和旱廁的清潔頻次，會按公眾需求和廁所使用情況而

摘要

定。此外，在使用率高或位於旅遊景點的公廁會提供廁所事務員值勤服務。自2019年3月起，食環署也為這些廁所採購專責徹底潔淨工作小隊的服務，以改善公廁的清潔情況，並減輕廁所事務員的工作量。2018-19年度，食環署在提供公眾潔淨服務(包括清掃和清洗街道、收集家居垃圾等)方面的開支為30.96億元。食環署表示，該署沒有備存純為設置和管理公廁的開支的分項數字。

6. 香港特別行政區行政長官於2018年的《施政綱領》中宣布，政府會為食環署轄下使用率高或在旅遊熱點的公廁進行全面翻新工程。財政司司長亦於《2019-20財政年度政府財政預算案》中宣布，政府會增撥資源，讓食環署分階段翻新其管理的公廁；預計未來5年(即2019-20至2023-24年度)的開支約為6億元，涉及約240間(佔798間的30%)公廁。審計署最近就食環署規劃、設置和管理公廁的工作進行審查。

公廁的規劃和設置

7. **需要繼續加強使用科技定期評估和檢討公廁的使用率** 使用率是食環署考慮設置公廁時的主要準則。該署表示，公廁按使用率(以平均每日使用人次計算)劃分為不同類別(例如平均每日使用人次達300次或以上的廁所，會被歸入使用率高的類別)。審計署留意到，在2018年或之前，食環署是以人手點算的方式收集平均每日使用人次的數據。自2019年年初起，該署逐步改以紅外線感應器來點算公廁使用人次。審計署就149間公廁的紅外線感應點算與人手點算的結果作出比較，發現當中有93間(62%)以該兩種方法點算出的使用率有頗大差異。審計署認為，食環署需要檢討有關科技的成效，並繼續加強使用科技定期評估和檢討公廁的使用率，以便進行規劃和管理(第2.2、2.4至2.6及2.8段)。

8. **沒有完全符合食環署指引中的男女廁格比例** 食環署的《公廁手冊》載有男女廁格比例應為1:2的一般指引(食環署自2004年4月起採用這比例)。審計署發現，截至2019年6月，在食環署管理的798間公廁中，有421間(53%)的男女廁格比例不符1:2的指引(即女廁廁格少於這比例要求下的數目)。在這421間公廁中，360間是在2004年後建造或翻新，而男女廁格的比例介乎1:0(即沒有女廁廁格)與1:1.9之間，平均為1:1.3。食環署表示，未能符合1:2這比例的主因，是實地環境限制導致無法進行擴建。審計署認為，食環署需要在諮

摘要

詢建築署後採取措施，在切實可行範圍內符合食環署指引所訂的男女廁格比例規定(第 2.11 至 2.14 段)。

9. **需要考慮就設置男性和女性衛生設備檢討指引** 在 2016–17 至 2018–19 年度期間，新建或重置的公廁共有 23 間，全部符合 1:2 男女廁格比例(供男性使用的尿廁並不計算在內)。審計署留意到：(a) 按衛生設備計算(即同時計算廁格和尿廁)，在這 23 間公廁中，有 16 間(70%)的女性衛生設備的數目較男性衛生設備少；及(b) 食環署現行的指引只涵蓋廁格，而不包括尿廁。審計署認為，食環署宜考慮就設置衛生設備檢討其指引(第 2.15、2.17 及 2.18 段)。

10. **部分公廁長時間沒有翻新** 在自 2000 年起推行的公廁翻新計劃下，食環署每年會篩選特定數目的公廁進行翻新工程。審計署留意到，截至 2019 年 6 月，在食環署管理的 798 間公廁中，有 138 間(17%)在過去 10 年並沒有納入翻新計劃，當中包括 29 間(佔 138 間的 21%)使用率高的公廁。食環署表示，使用率和整體狀況向來是公廁納入翻新計劃的主要準則。審計署留意到，在優化公廁翻新計劃下，政府會增撥約 6 億元以供進行公廁翻新工程(見第 6 段)。審計署認為，食環署需要聯同建築署，因應公廁的使用率和狀況，為公廁編訂納入翻新計劃的優先次序(第 2.32 及 2.36 至 2.39 段)。

11. **部分公廁沒有設置暢通易達而無分性別的廁所** 根據食環署的《公廁手冊》，該署應在可行情況下設置暢通易達而無分性別的廁所。審計署留意到，截至 2019 年 6 月，食環署管理的 798 間公廁中，有 418 間(52%)沒有設置暢通易達而無分性別的廁所；雖然該 418 間公廁有部分未能設置暢通易達而無分性別的廁所(例如基於實地環境限制和技術可行性的問題)，但建築署會就 139 間公廁進行進一步研究。審計署認為，食環署需要聯同建築署採取措施，在切實可行範圍內設置暢通易達而無分性別的廁所(例如通過公廁翻新計劃)(第 2.48 及 2.50 段)。

公廁工程項目的管理

12. 食環署主要委託建築署擔任推行公廁工程項目的工務部門。一般而言，由建築署推行的建造和重置公廁工程項目，以及在公廁翻新計劃下的翻新工程

摘要

項目，費用由基本工程儲備基金下的兩筆整體撥款（建築署為管制部門）支付（第 3.2 及 3.3 段）。

13. **建造和重置公廁的工程有可予改善之處** 在 2016–17 至 2018–19 年度期間，建築署完成建造 2 間公廁和重置 5 間公廁的工程。該 7 個工程項目較各自原定目標完工日期遲約 1 個月至 11 個月才完成。審計署的審查發現，一個項目的建造工程延誤約 8 個月才完成的原因，是承建商表現未如理想和施工進度緩慢。導致該承建商表現未如理想的因素之一是資源不足。建築署需要密切監察，以確保定期合約承建商調配足夠資源推行公廁工程項目（第 3.7 段）。

14. **部分公廁的翻新工程長時間仍未完成** 截至 2019 年 8 月，翻新計劃下有 84 間公廁的工程尚未完成，當中 44 間在獲批撥款並納入翻新計劃約有 4 至 8 年。審計署留意到，在一宗個案中，有關公廁在納入翻新計劃 8 年後，翻新工程仍在進行，而當中約 7 年是用於擬訂翻新工程的設計（由於要處理撥地／土地徵用和地區諮詢中所收到的特別要求）。建築署需要採取措施，在切實可行的情況下盡早完成公廁的工程項目（第 3.9 段）。

15. **需要在切實可行的情況下盡早把旱廁改為沖水式廁所** 食環署在 2005 年 2 月至 2014 年 11 月期間推行了一項計劃，分 7 期把旱廁改為沖水式廁所。此計劃納入了 2007–08 年度的《施政綱領》，目標是分階段將所有鄉村旱廁改為沖水式廁所，在 2012–13 年度完成。然而，截至 2019 年 6 月，本港仍有 51 間旱廁。食環署和建築署表示，已計劃清拆 18 間旱廁，而其餘 33 間旱廁的改建工程則處於不同階段（例如工程正進行研究或施工）。食環署需要聯同建築署加快行動，在切實可行範圍內把旱廁改為沖水式廁所（第 3.18 及 3.23 至 3.25 段）。

公廁的管理

16. 食環署轄下有 19 個分區環境衛生辦事處，負責監察和管理 18 區的環境衛生服務和設施，包括公廁和旱廁。截至 2019 年 6 月，有 625 間（佔 798 間的 78%）公廁和 31 間（佔 51 間的 61%）旱廁的潔淨服務，由相關的街道潔淨服務合約外判承辦商負責；而其餘 173 間（佔轄下 798 間的 22%）公廁和 20 間（佔 51 間的 39%）旱廁，則由食環署轄下清潔工人負責。為監察承辦商和食環署轄下清潔工人的表現，食環署人員會定期巡查公廁和旱廁，以檢視其衛生、

摘要

清潔和設施狀況。這類巡察包括由分區環境衛生辦事處管工職系人員進行的日常巡查，以及由該等辦事處衛生督察職系人員進行的督導檢查 (第 4.2、4.6 及 4.7 段)。

17. **巡查潔淨服務和記錄巡查結果的工作有可予改善之處** 食環署的指引訂明了日常巡查的頻次 (視乎廁所位置和是否有廁所事務員值勤服務而定)，而對於位置偏遠的設施，分區環境衛生辦事處可行使酌情權，決定最合適的最低巡查頻次。根據食環署的指引，如公廁是由承辦商提供潔淨服務，日常巡查的結果便須記錄在電腦系統 (即合約管理系統)。審計署審查了 4 個分區環境衛生辦事處在 2018 年 1 月至 2019 年 6 月期間的巡查記錄，並留意到：(a) 有 2 個分區環境衛生辦事處行使了食環署指引中的酌情權，調低 104 間公廁的日常巡查頻次。由於有關調整涉及大量由旱廁改建而成的公廁 (這些公廁通常是位於偏遠地區而且使用率低)，食環署宜就這些廁所的巡查頻次檢討有關指引；(b) 有 2 個分區環境衛生辦事處的實際日常巡查次數，較所預定的分別少了 11% 和 24%；(c) 有 1 個分區環境衛生辦事處：(i) 在合約管理系統記錄了 81% 的日常巡查結果，但其餘 19% 的巡查結果只在人手填寫的巡查表格中記錄；及 (ii) 就有事務員值勤服務的廁所而言，只有 2% 的巡查結果是記錄在特定為這類廁所而設的巡查報告內 (食環署表示，部分這類巡查的結果被記錄於為沒有事務員的廁所而設的報告內)；及 (d) 由食環署轄下清潔工人負責潔淨服務的公廁，有關的標準巡查記錄是以人手填寫的表格記存 (第 4.8 及 4.9 段)。

18. **需要採取措施，處理導致須予維修保養的損壞項目有所增加的問題** 審計署留意到，涉及公廁和旱廁而須交由保養代理人 (主要為建築署) 修理的損壞項目，由 2015 年的 13 290 個增至 2018 年的 17 732 個，增幅為 33%，而公廁和旱廁的數目則只增加了 1%。根據建築署在 2015 年 1 月至 2019 年 6 月期間接獲的公廁和旱廁維修保養要求，審計署發現部分公廁經常需要維修保養。舉例而言，6 間公廁所涉及的維修保養要求，每年平均有 89 至 128 個 (第 4.11 及 4.12 段)。

19. **部分公廁的設施有可予改善之處** 審計署於 2019 年 5 月下旬和 6 月下旬分別進行了兩輪實地視察，涉及 30 間公廁。這些廁所由 4 個分區環境衛生辦事處管理，而審計署亦審查了有關的巡查記錄 (見第 17 段)。在實地視察時，審計署發現部分廁所有大量損壞設施，並涉及不同種類的損壞情況 (例如在 2019 年 6 月的實地視察中，發現一個公廁內有 29 個損壞項目，涉及 6 類損壞情況)。此外，在 2019 年 6 月的實地視察中，審計署留意到 181 個在 2019 年 5 月

摘要

發現但仍未修理的損壞項目(包括 150 個理應在接獲食環署人員知會後 24 小時內由潔淨承辦商修理的小型維修項目)(第 4.20 至 4.22 段)。

20. **提供廁所事務員值勤服務的工作有可予檢討之處** 食環署表示，在使用率高或位於旅遊景點的公廁會提供廁所事務員值勤服務。截至 2019 年 6 月，在 798 間公廁中，有 264 間 (33%) 提供事務員值勤服務。審計署的審查發現：(a) 在 207 間使用率高的公廁中，有 24 間 (12%) 沒有提供事務員值勤服務；(b) 在 23 間位於旅遊景點的公廁中，有 5 間 (22%) 沒有提供事務員值勤服務；及 (c) 在 264 間提供事務員值勤服務的公廁中，有 77 間 (29%) 的使用率不高，而且並非位於旅遊景點 (第 4.37 段)。

21. **部分提供事務員值勤服務的公廁沒有設置值勤室** 根據食環署的《公廁手冊》，每個男廁和女廁均須為事務員提供一個隔間小室，並於其內設置一個電源插座和一把風扇。審計署審查食環署的記錄時發現，截至 2019 年 6 月，在 264 間提供事務員值勤服務的公廁中，有 33 間 (13%) 並未設有值勤室。在其餘設有值勤室的 231 間 (87%) 公廁中，有 53 間只設有一個值勤室，而 178 間則沒有在值勤室內設置電源插座、風扇或抽氣扇 (第 4.39 及 4.40 段)。

22. **對接獲公廁的投訴進行分析有可予加強之處** 在 2016 至 2018 年期間，食環署平均每年接獲約 2 800 宗有關公廁的投訴。審計署檢視了食環署電腦系統 (即投訴管理資訊系統) 所儲存有關公廁投訴的資料，留意到當中並沒有專用欄目以記錄投訴所涉公廁名稱，而食環署也沒有借助名為“標題”的欄目 (該欄目載述投訴內容的簡短資料) 來分析投訴性質 (第 4.49 及 4.50 段)。

23. **需要加強宣傳正確使用公廁** 食環署表示，要保持公廁清潔衛生，除改善硬件和加強潔淨服務之外，公眾對保持廁所衛生和正確使用廁所設施的認知也十分重要。審計署在 2019 年 5 月和 6 月到公廁實地視察時，留意到在部分公廁，公眾沒有正確使用公廁，例如未有在如廁後沖水 (第 4.55 及 4.56 段)。

審計署的建議

24. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議食物環境衛生署署長應：

摘要

公廁的規劃和設置

- (a) 檢討紅外線感應點算技術的成效，並繼續加強使用科技定期評估和檢討公廁的使用率 (第 2.9 段)；
- (b) 考慮就設置衛生設備 (包括尿廁和廁格) 檢討食環署指引，並因應檢討結果，在諮詢建築署署長後採取措施，在切實可行範圍內符合食環署指引所訂的男女廁格比例規定 (第 2.19(a) 及 (b) 段)；
- (c) 聯同建築署署長，因應公廁的使用率和狀況，為公廁編訂納入優化公廁翻新計劃的優先次序 (第 2.42(a) 段)；
- (d) 聯同建築署署長採取措施，在切實可行範圍內設置暢通易達而無分性別的廁所 (第 2.58(a) 段)；

公廁工程項目的管理

- (e) 聯同建築署署長加快行動，在切實可行範圍內把旱廁改為沖水式廁所 (第 3.27 段)；

公廁的管理

- (f) 檢討食環署指引中有關由旱廁改建而成的公廁的巡查頻次 (第 4.31(a) 段)；
- (g) 採取措施，確保日常巡查按所預定的頻次進行，並適時把巡查結果輸入合約管理系統 (第 4.31(b) 段)；
- (h) 提醒分區環境衛生辦事處的人員嚴格遵從食環署的規定，把巡查結果輸入合約管理系統 (第 4.31(c) 段)；
- (i) 就由食環署轄下清潔工人提供的潔淨服務，研究利用資訊科技來備存有關巡查記錄 (第 4.31(d) 段)；
- (j) 聯同建築署署長採取措施，處理導致須予維修保養的損壞項目有所增加的問題 (第 4.31(f)(i) 段)；
- (k) 加強行動，確保能適時發現公廁的損壞情況，轉介承辦商和相關保養代理人進行維修保養，並密切監察進度和採取適當的跟進行動 (第 4.31(i) 段)；

摘要

- (l) 因應通過使用科技所評估的公廁最新使用率和其他相關因素，檢討廁所事務員值勤服務的提供情況 (第 4.42(b) 段)；
 - (m) 聯同建築署署長加強行動，盡量為有廁所事務員值勤服務的廁所設置值勤室和相關設施 (第 4.42(c) 段)；
 - (n) 考慮提升投訴管理資訊系統，並加強對接獲的公廁投訴進行定期分析 (第 4.53(b) 段)；及
 - (o) 繼續加強宣傳正確使用公廁的工作 (第 4.62(a) 段)。
25. 就公廁工程項目的管理，審計署並建議：
- (a) 建築署署長應：
 - (i) 密切監察，以確保定期合約承建商調配足夠資源推行公廁工程項目 (第 3.13(a) 段)；及
 - (ii) 採取措施，在切實可行的情況下盡早完成公廁的工程項目 (第 3.13(b) 段)；及
 - (b) 食物環境衛生署署長和建築署署長應致力適時推行公廁翻新計劃下的翻新工程 (第 3.15 段)。

政府的回應

26. 食物環境衛生署署長和建築署署長同意審計署的建議。