

食物环境卫生署执行防蚊和灭蚊工作成效 主动调查报告摘要

引言

蚊患问题备受公众关注，蚊患不但会对市民的日常生活造成滋扰，亦可能会传播登革热、日本脑炎等可致命疾病。

2. 食物环境卫生署（「食环署」）辖下的防治虫鼠事务咨询组及各分区环境卫生办事处（「分区环卫办」）的防治虫鼠组负责于全港公众地方执行各项防蚊和灭蚊工作。该署亦会与其他政府部门、机构保持联系，并提供技术支援和培训，以协助其在各自负责管理的地区进行防治蚊患工作。

3. 社会上有意见认为：食环署放置诱蚊器（前身为「诱蚊产卵器」）的地点未及全面，以致蚊患调查结果不准确；该署公布的蚊患指数滞后，未能令市民掌握最新情况。另外，曾有传媒报道指某些地区在个别月份的蚊患指数偏高，显示当区蚊患情况严重；亦有报道指该署对防治虫鼠组的管理欠妥，令防蚊及灭蚊工作成效不彰。

本署调查所得

4. 食环署在防治蚊患工作担当主导角色，且涉及多个范畴，包括监察白纹伊蚊蚊患情况和按监察数据作出应变、执行防蚊及灭蚊工作、跟进市民的蚊患投诉、管理防治虫鼠组属下的防治虫鼠队等。本署审研该署的防蚊及灭蚊工作后，认为有以下可改善之处。

有关登革热病媒监察计划

5. 食环署以预防及控制病媒蚊子传播疾病为主要工作目标。自2003年起，该署透过登革热病媒监察计划（「监察计划」），以诱蚊产卵器／诱蚊器为分布较广且传播登革热风险较高的白纹伊蚊进行全港性监察。截至2021年4月，该署于全港19个行政区选定了64个监察地区，共放置3,440个诱蚊器。

数据分析及发布

6. 本署调查发现，食环署每月会以列表及平面地图发布各监察地区的「诱蚊器指数」及「密度指数」。前者用于计算诱蚊器发现白纹伊蚊的比率，以量度白纹伊蚊是否在监察范围内广泛分布；后者则计算诱蚊器收集的白纹伊蚊平均数量，以量化其活跃程度。

7. 食环署早已为「诱蚊器指数」订立不同级别和分级说明，当到达第三及第四的警戒级别时，该署便需要向公众发出警示。然而，该署每月只是公布指数的实际数字，并没有公布指数所属的级别，以及相关级别的含意。

8. 食环署既然已为「诱蚊器指数」制定不同级别，理应在发布指数时，公布有关级别，让公众可按相应的分级说明得知各个监察地区的蚊患严重程度及应采取的防蚊及灭蚊措施。当指数触及警戒水平时，该署更应重点标示该些需要特别关注的地区，以收警示之效。再者，公众可能未必掌握 64 个监察地区的涵盖范围，该署应作出清楚标示，并以图表及互动地图等辅助工具传播相关信息（包括所录得的指数和指数级别），令重要资讯一目了然。

9. 食环署的资料显示，该署每月会以「每月诱蚊产卵器／诱蚊器指数」（「每月指数」）^註，向公众解释白纹伊蚊威胁是否严重，并作出跨年度的指数趋势比较。「每月指数」以所有监察地区录得的整体数据计算，理论上可反映该月白纹伊蚊在本港的整体滋生情况。然而，监察地区有 64 个之多，即使在同一月份，不同地区录得的指数可出现颇大差异。以 2016 至 2020 年为例，期内的「每月指数」没有明显波幅，但每年按月录得第三至第四级指数的监察地区数目和次数，均有上升趋势。

10. 由此可见，以「每月指数」反映本港的白纹伊蚊蚊患情况是否普遍，会过于笼统，容易出现蚊患严重的监察地区被其他蚊患相对较轻的监察地区拉低，令人低估了蚊患的情况。对于如实呈现当月的整体蚊患情况，以便进行年度及跨年度比较，「每月指数」似乎过于片面，欠缺深度分析。

^註 每月所有监察地区发现白纹伊蚊的诱蚊产卵器／诱蚊器占所收回的诱蚊产卵器／诱蚊器的百分比。

11. 因此，食环署应检视如何善用监察计划的数据，例如考虑以每月录得不同「诱蚊器指数」级别的监察地区数目，特别是录得第三至第四级的监察地区数目，进行更仔细的趋势分析，以确保得出的结果能更为精准地反映本港蚊患的实况，提升其广度和深度。

推出「密度指数」的安排

12. 食环署于2020年4月推出「密度指数」，而「密度指数」和「诱蚊器指数」在反映蚊患有直接关连。举例说，若两个指数均属高水平，即显示白纹伊蚊在监察地区广泛分布，且数量亦多；若「诱蚊器指数」低而「密度指数」相对高，则代表白纹伊蚊的分布并不广泛，但在个别诱蚊器附近范围较活跃。

13. 食环署订立「密度指数」，让市民从另一角度了解本港的白纹伊蚊蚊患情况，原意虽好，但欠缺完善配套以协助市民理解「密度指数」的计算目的和概念，以及与「诱蚊器指数」的关系。在这情况下便推出及按月公布「密度指数」，既容易令市民混淆「诱蚊器指数」及「密度指数」的概念，亦可能削弱了「密度指数」反映白纹伊蚊活跃程度的指标作用。

14. 不过，既然食环署已推出「密度指数」，为免造成误解，该署应注明现时所公布的「密度指数」只属参考性质，并尽早就该项指数制订不同级别和分级说明，务求令所发放的蚊患监察数据更确切、统一和简单易明。

应变机制

15. 当个别监察地区按月录得警戒级别（即第三至第四级）的「诱蚊器指数」时，食环署会启动应变机制，与相关监察地区所属的政府部门和机构、屋苑管理处及私人场地组织召开地区灭蚊专责小组会议，并会通报受影响的住宅大厦管理处、学校、建筑地盘及公用事业机构。

16. 食环署主要负责公众地方的防蚊和灭蚊工作。因此，当个别监察地区出现较严重的蚊患问题时，该署须从速与区内其他场地和处所的管理部门和单位作出配合，才能有望在短时间内将指数下调至较低的目标水平。本署认为，该署设立应变机制，既能加快沟通和联系，亦能对整体的防治蚊患工作产生协同效应，做法正面可取。

17. 本署留意到，食环署确有其新闻稿中提到应变机制，但集中在需要启动应变机制的月份，且内容不够全面。该署亦无透过其他途径向公众宣传及讲解应变机制的详情。

18. 防蚊控蚊不能单靠食环署执行，而是各相关部门、持份者，以至市民大众亦须参与其事才能事半功倍。再者，该署订立应变机制的目的，无非是加紧沟通和联系，以提升防蚊和灭蚊工作的效能。若公众清楚知悉应变机制的内容，便能协助该署进行监察，对机制的实际运作发挥积极作用。同时，若个别监察地区在应变机制启动后仍持续出现较严重的蚊患问题，公众便可直接向适当的部门或管理单位反映，以便后者跟进。本署认为，食环署应加强向公众宣传及讲解应变机制的内容，增加公众对机制的认知和参与度，以提升防治蚊患工作的效能。

有关防治蚊患工作

19. 除了对白纹伊蚊进行全港性监察外，食环署亦有对广泛性及传播疾病风险较低的本日本脑炎病媒（三带喙库蚊）和疟疾病媒（按蚊）作特定地点监察，包括捕捉成蚊样本进行化验，以评估蚊传疾病的风险。

20. 对于是否需要为所有病媒蚊子进行全港性监察，及以甚么方式监察不同品种的蚊子较为合适，主要涉及食环署对不同品种蚊子和其栖息习性的认识，以及对蚊患风险评估的专业判断，本署不表任何意见。然而，该署现时的监察模式已沿用多时，是否完全切合本港的环境和状况，值得该署检视。该署应就监察蚊患的方式订立检讨机制，定时审视监察力度是否需要加强、监察流程需否作出变动或重整，以及是否需要将更多品种的蚊子纳入监察范围。至于审视形式，该署可考虑邀请本港学术机构合作进行研究，以获取不同层面的专业意见，研究成果可用以完善该署的防治蚊患策略及其执行。

21. 另一方面，食环署须按其「防治虫鼠技术通告（蚊子）第03号」（「技术通告」），因应各监察地区录得的「诱蚊产卵器／诱蚊器指数」采取不同程度的防治措施。就此，本署选取了4个曾录得警戒水平指数的监察地区，包括2018年6月录得37.9%的薄扶林、于2018年7月录得45.1%的油塘、于2019年6月录得30.4%的黄大仙中，以及于2019年6月录得42.2%的马鞍山，要求该署提供相关防治工作记录。

22. 本署审研相关资料后证实，食环署已在发现白纹伊蚊的诱蚊产卵器 100 米半径范围采取针对性的防治措施，包括对蚊子滋生地施用蚊油及杀幼虫剂、清除积水、利用雾化方式喷洒杀成蚊剂。部分监察地区所属的分区环卫办曾借调其他组别的人手应付防治工作，以及联同相关部门进行联合视察，提供技术指导。然而，该署提供的部分记录只是有关监察地区每日恒常的防蚊及灭蚊工作记录，当中并无标示是按技术通告才采取跟进行动。就此，该署应制订适当指示，规定职员清楚记录按技术通告所采取的防蚊及灭蚊行动，以完善内部监督及方便监察行动成效。

有关运用蚊患投诉数据

23. 食环署主力以防控病媒蚊子作为目标，原因是该些蚊子可对市民的健康构成严重威胁。就蚊子造成的滋扰，该署会在执行防治病媒蚊子工作及跟进市民的蚊患投诉时一并处理。资料显示，该署已订立处理蚊患投诉机制，规定职员需联络投诉人以了解情况、进行调查，以及执行灭蚊工作。该署亦需统计及备存全港整体及各區每月及全年的蚊患投诉数字。

24. 就整理及分析蚊患投诉数据，以及探讨投诉数字的趋势及哪些地区较受蚊患滋扰，食环署表示，蚊患投诉受多项不同因素包括天气、环境及市民对蚊患问题的关注程度所影响，加上不同地区的地理位置及人口分布亦有异，故不能单靠投诉数字反映个别地区的蚊患情况。该署举例时亦只就市民对蚊患问题的关注程度这单一因素，指本港曾于 2016 年及 2018 年出现寨卡病毒感染个案及本地登革热爆发，导致该两年的蚊患投诉数字显著上升，并无就过去的蚊患投诉趋势作进一步分析及解说。

25. 本署理解食环署将处理蚊子滋扰的工作置于较低优次的原因。事实上，本港已发现的蚊子品种中，绝大部分仅会造成滋扰，不会对市民构成重大健康威胁，该署亦会因应市民的投诉进行相应的调查及灭蚊工作。然而，该署既无详细整合及分析投诉数据，亦没有在蚊子滋扰情况较严重的地区进行针对性的防蚊及灭蚊工作，难免未能充分回应市民对蚊患问题的关注及对当局的防治蚊患工作的期望。

26. 对于普罗大众而言，蚊患并无蚊种之分，只要在日常生活中遭受蚊叮的情况普遍，便会产生蚊患严重的观感，继而在理解食环署公布的蚊患资讯时，或会感到存在落差。因此，该署应投放资

源整理及分析蚊患投诉的详情，以掌握公众所关注的问题、哪些地区及位置发生蚊患问题的风险较高，从而更有系统及效率调配防治虫鼠队的人手及资源作出应对。长远来说，该署亦应研究将蚊患投诉资料纳入蚊患监察数据当中，冀令监察数据更全面反映各区的蚊患实况。

有关防治虫鼠队的监管

27. 食环署的防治虫鼠队（包括署方人员及承办商人员），隶属分区环卫办的防治虫鼠组，负责全港公众地方的防治虫鼠（包括蚊患）工作。防治虫鼠队的署方人员当中，部分管工负责对承办商人员进行恒常及突击巡查；其余人员会分成 93 支小队，每队由管工或工目和二级工人组成，人数介乎 4 至 11 人，分布于全港 19 个行政区，负责防蚊和灭蚊工作。承办商人员则有 2,178 人，全数负责防蚊及灭蚊工作，每区人员数目介乎 48 至 192 人。

28. 食环署按其订立的「防治虫鼠服务工作守则」（「服务工作守则」）及「防治虫鼠服务合约管理工作守则」（「合约管理工作守则」）监管防治虫鼠队的工作。「服务工作守则」同时适用于署方人员及承办商人员；「合约管理工作守则」则只适用于承办商人员。两份工作守则订明，该署会对承办商进行恒常实地巡查及突击巡查，以监察其工作表现。至于署方人员，相关工作守则订明该署须进行突击巡查。

29. 本署在审视 3 个监察地区（黄大仙中、屯门西及马鞍山）的巡查记录后发现，对于承办商队伍的恒常或突击巡查，食环署不同职级的巡查人员，均有不足之处。该署在查证后表示，事件源于部分巡查人员没有做足巡查，或未有在合约管理系统内输入完成巡查记录。该署已向有关人员作出训示。本署必须指出，本署只是抽选个别监察地区的巡查记录进行审视，便已发现不同职级的巡查人员均有出现巡查记录不完整／不全或巡查次数不符合规定的情况。事件除反映相关巡查人员在工作上的不足外，亦显示上级管理人员对巡查工作缺乏妥善监督。因此，该署应考虑设立机制，定期审视两份工作守则所订的巡查要求是否已获遵办，以确保巡查工作能有效发挥预期的监管效能。

30. 防治虫鼠队署方人员及承办商人员的工作范围大致相同，两者均需适当督导，以确保人手资源运用得宜。然而，本署注意到，对于署方人员的监管，食环署虽有同样安排巡查，但只是每两

个月及每 4 个月 1 次的突击巡查，频次较疏落，有检讨必要。

31. 本署亦留意到，食环署两份工作守则所载列的部分巡查频次并不一致。以管工对承办商人员的巡查为例，「服务工作守则」所载的巡查频次以「月」作单位，但「合约管理工作守则」所载的巡查频次则以「日」和「星期」作单位，写法上容易令人误会。该署亦留意到有关情况，并承诺检视两份工作守则的内容及作相应修订。

32. 基于上文第 28 至 31 段所述，食环署应全面审视及检讨两份工作守则的内容（包括引入机制确保巡查要求获得遵从、检讨对署方人员队伍的巡查频次，以及对写法不一的巡查频次段落作出修订），以提升对防治虫鼠队的监察效能。

本署的建议

33. 本署对食环署有以下建议：

监察计划

- (1) 适当整合监察计划每月发布的数据，令重要资讯一目了然，以收警示之效；
- (2) 检视如何善用监察计划的数据进行更仔细的趋势分析，以更精准地反映本港蚊患实况；
- (3) 注明所公布的「密度指数」只属参考性质，并尽早为该项指数制订不同级别和分级说明，令蚊患监察资讯更为确切、统一和简单易明；
- (4) 加强向公众宣传及讲解监察指数应变机制的内容，以增加公众对机制的认知和参与度；

防治蚊患工作

- (5) 订立检讨监察蚊患方式的机制，以获取不同层面的专业意见，完善防治蚊患策略及其执行；

- (6) 制订适当的行政措施，确保妥善备存与录得警戒级别指数监察地区有关的防治工作记录，以便有需要时检视；

运用蚊患投诉数据

- (7) 整理及分析公众提出的蚊患投诉详情，以掌握公众的关注及蚊患风险较高地区和位置等资讯，从而在应对时能更有系统及效率地调配防治虫鼠队的人手和资源；以及

防治虫鼠队的监管

- (8) 全面审视及检讨两份工作守则（即「服务工作守则」及「合约管理工作守则」）的内容，以提升对防治虫鼠队的监察效能。

34. 本署欣悉，食环署对本署所提出的改善建议态度正面，并已开始落实部分建议。本署会继续与该署跟进，直至所有建议得以全面落实。

申诉专员公署

2021年7月

公署会不时在社交媒体上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署社交媒体专页，以获取最新资讯：

Facebook:

<https://www.facebook.com/Ombudsman.HK>



Instagram:

https://www.instagram.com/ombudsman_hk/

