

# 食物環境衛生署執行防蚊和滅蚊工作成效 主動調查報告摘要

## 引言

蚊患問題備受公眾關注，蚊患不但會對市民的日常生活造成滋擾，亦可能會傳播登革熱、日本腦炎等可致命疾病。

2. 食物環境衛生署（「食環署」）轄下的防治蟲鼠事務諮詢組及各分區環境衛生辦事處（「分區環衛辦」）的防治蟲鼠組負責於全港公眾地方執行各項防蚊和滅蚊工作。該署亦會與其他政府部門、機構保持聯繫，並提供技術支援和培訓，以協助其在各自負責管理的地方進行防治蚊患工作。

3. 社會上有意見認為：食環署放置誘蚊器（前身為「誘蚊產卵器」）的地點未及全面，以致蚊患調查結果不準確；該署公布的蚊患指數滯後，未能令市民掌握最新情況。另外，曾有傳媒報道指某些地區在個別月份的蚊患指數偏高，顯示當區蚊患情況嚴重；亦有報道指該署對防治蟲鼠組的管理欠妥，令防蚊及滅蚊工作成效不彰。

## 本署調查所得

4. 食環署在防治蚊患工作擔當主導角色，且涉及多個範疇，包括監察白紋伊蚊蚊患情況和按監察數據作出應變、執行防蚊及滅蚊工作、跟進市民的蚊患投訴、管理防治蟲鼠組屬下的防治蟲鼠隊等。本署審研該署的防蚊及滅蚊工作後，認為有以下可改善之處。

## 有關登革熱病媒監察計劃

5. 食環署以預防及控制病媒蚊子傳播疾病為主要工作目標。自 2003 年起，該署透過登革熱病媒監察計劃（「監察計劃」），以誘蚊產卵器／誘蚊器為分布較廣且傳播登革熱風險較高的白紋伊蚊進行全港性監察。截至 2021 年 4 月，該署於全港 19 個行政區選定了 64 個監察地區，共放置 3,440 個誘蚊器。

## 數據分析及發布

6. 本署調查發現，食環署每月會以列表及平面地圖發布各監察地區的「誘蚊器指數」及「密度指數」。前者用於計算誘蚊器發現白紋伊蚊的比率，以量度白紋伊蚊是否在監察範圍內廣泛分布；後者則計算誘蚊器收集的白紋伊蚊平均數量，以量化其活躍程度。

7. 食環署早已為「誘蚊器指數」訂立不同級別和分級說明，當到達第三及第四的警戒級別時，該署便需要向公眾發出警示。然而，該署每月只是公布指數的實際數字，並沒有公布指數所屬的級別，以及相關級別的含意。

8. 食環署既然已為「誘蚊器指數」制定不同級別，理應在發布指數時，公布有關級別，讓公眾可按相應的分級說明得知各個監察地區的蚊患嚴重程度及應採取的防蚊及滅蚊措施。當指數觸及警戒水平時，該署更應重點標示該些需要特別關注的地區，以收警示之效。再者，公眾可能未必掌握 64 個監察地區的涵蓋範圍，該署應作出清楚標示，並以圖表及互動地圖等輔助工具傳播相關信息（包括所錄得的指數和指數級別），令重要資訊一目了然。

9. 食環署的資料顯示，該署每月會以「每月誘蚊產卵器／誘蚊器指數」（「每月指數」）<sup>註</sup>，向公眾解釋白紋伊蚊威脅是否嚴重，並作出跨年度的指數趨勢比較。「每月指數」以所有監察地區錄得的整體數據計算，理論上可反映該月白紋伊蚊在本港的整體滋生情況。然而，監察地區有 64 個之多，即使在同一月份，不同地區錄得的指數可出現頗大差異。以 2016 至 2020 年為例，期內的「每月指數」沒有明顯波幅，但每年按月錄得第三至第四級指數的監察地區數目和次數，均有上升趨勢。

10. 由此可見，以「每月指數」反映本港的白紋伊蚊蚊患情況是否普遍，會過於籠統，容易出現蚊患嚴重的監察地區被其他蚊患相對較輕的監察地區拉低，令人低估了蚊患的情況。對於如實呈現當月的整體蚊患情況，以便進行年度及跨年度比較，「每月指數」似乎過於片面，欠缺深度分析。

---

<sup>註</sup> 每月所有監察地區發現白紋伊蚊的誘蚊產卵器／誘蚊器佔所收回的誘蚊產卵器／誘蚊器的百分比。

11. 因此，食環署應檢視如何善用監察計劃的數據，例如考慮以每月錄得不同「誘蚊器指數」級別的監察地區數目，特別是錄得第三至第四級的監察地區數目，進行更仔細的趨勢分析，以確保得出的結果能更為精準地反映本港蚊患的實況，提升其廣度和深度。

#### 推出「密度指數」的安排

12. 食環署於 2020 年 4 月推出「密度指數」，而「密度指數」和「誘蚊器指數」在反映蚊患有直接關連。舉例說，若兩個指數均屬高水平，即顯示白紋伊蚊在監察地區廣泛分布，且數量亦多；若「誘蚊器指數」低而「密度指數」相對高，則代表白紋伊蚊的分布並不廣泛，但在個別誘蚊器附近範圍較活躍。

13. 食環署訂立「密度指數」，讓市民從另一角度了解本港的白紋伊蚊蚊患情況，原意雖好，但欠缺完善配套以協助市民理解「密度指數」的計算目的和概念，以及與「誘蚊器指數」的關係。在這情況下便推出及按月公布「密度指數」，既容易令市民混淆「誘蚊器指數」及「密度指數」的概念，亦可能削弱了「密度指數」反映白紋伊蚊活躍程度的指標作用。

14. 不過，既然食環署已推出「密度指數」，為免造成誤解，該署應註明現時所公布的「密度指數」只屬參考性質，並盡早就該項指數制訂不同級別和分級說明，務求令所發放的蚊患監察數據更確切、統一和簡單易明。

#### 應變機制

15. 當個別監察地區按月錄得警戒級別（即第三至第四級）的「誘蚊器指數」時，食環署會啟動應變機制，與相關監察地區所屬的政府部門和機構、屋苑管理處及私人場地組織召開地區滅蚊專責小組會議，並會通報受影響的住宅大廈管理處、學校、建築地盤及公用事業機構。

16. 食環署主要負責公眾地方的防蚊和滅蚊工作。因此，當個別監察地區出現較嚴重的蚊患問題時，該署須從速與區內其他場地和處所的管理部門和單位作出配合，才能有望在短時間內將指數下調至較低的目標水平。本署認為，該署設立應變機制，既能加快溝通和聯繫，亦能對整體的防治蚊患工作產生協同效應，做法正面可取。

17. 本署留意到，食環署確有在其新聞稿中提到應變機制，但集中在需要啟動應變機制的月份，且內容不夠全面。該署亦無透過其他途徑向公眾宣傳及講解應變機制的詳情。

18. 防蚊控蚊不能單靠食環署執行，而是各相關部門、持份者，以至市民大眾亦須參與其事才能事半功倍。再者，該署訂立應變機制的目的，無非是加緊溝通和聯繫，以提升防蚊和滅蚊工作的效能。若公眾清楚知悉應變機制的內容，便能協助該署進行監察，對機制的實際運作發揮積極作用。同時，若個別監察地區在應變機制啟動後仍持續出現較嚴重的蚊患問題，公眾便可直接向適當的部門或管理單位反映，以便後者跟進。本署認為，食環署應加強向公眾宣傳及講解應變機制的內容，增加公眾對機制的認知和參與度，以提升防治蚊患工作的效能。

### **有關防治蚊患工作**

19. 除了對白紋伊蚊進行全港性監察外，食環署亦有對廣泛性及傳播疾病風險較低的日本腦炎病媒（三帶喙庫蚊）和瘧疾病媒（按蚊）作特定地點監察，包括捕捉成蚊樣本進行化驗，以評估蚊傳疾病的風險。

20. 對於是否需要為所有病媒蚊子進行全港性監察，及以甚麼方式監察不同品種的蚊子較為合適，主要涉及食環署對不同品種蚊子和其棲息習性的認識，以及對蚊患風險評估的專業判斷，本署不表任何意見。然而，該署現時的監察模式已沿用多時，是否完全切合本港的環境和狀況，值得該署檢視。該署應就監察蚊患的方式訂立檢討機制，定時審視監察力度是否需要加強、監察流程需否作出變動或重整，以及是否需要將更多品種的蚊子納入監察範圍。至於審視形式，該署可考慮邀請本港學術機構合作進行研究，以獲取不同層面的專業意見，研究成果可用以完善該署的防治蚊患策略及其執行。

21. 另一方面，食環署須按其「防治蟲鼠技術通告（蚊子）第03號」（「技術通告」），因應各監察地區錄得的「誘蚊產卵器／誘蚊器指數」採取不同程度的防治措施。就此，本署選取了4個曾錄得警戒水平指數的監察地區，包括2018年6月錄得37.9%的薄扶林、於2018年7月錄得45.1%的油塘、於2019年6月錄得30.4%的黃大仙中，以及於2019年6月錄得42.2%的馬鞍山，要求該署提供相關防治工作記錄。

22. 本署審研相關資料後證實，食環署已在發現白紋伊蚊的誘蚊產卵器 100 米半徑範圍採取針對性的防治措施，包括對蚊子滋生地施用蚊油及殺幼蟲劑、清除積水、利用霧化方式噴灑殺成蚊劑。部分監察地區所屬的分區環衛辦曾借調其他組別的人手應付防治工作，以及聯同相關部門進行聯合視察，提供技術指導。然而，該署提供的部分記錄只是有關監察地區每日恆常的防蚊及滅蚊工作記錄，當中並無標示是按技術通告才採取跟進行動。就此，該署應制訂適當指示，規定職員清楚記錄按技術通告所採取的防蚊及滅蚊行動，以完善內部監督及方便監察行動成效。

### **有關運用蚊患投訴數據**

23. 食環署主力以防控病媒蚊子作為目標，原因是該些蚊子可對市民的健康構成嚴重威脅。就蚊子造成的滋擾，該署會在執行防治病媒蚊子工作及跟進市民的蚊患投訴時一併處理。資料顯示，該署已訂立處理蚊患投訴機制，規定職員需聯絡投訴人以了解情況、進行調查，以及執行滅蚊工作。該署亦需統計及備存全港整體及各區每月及全年的蚊患投訴數字。

24. 就整理及分析蚊患投訴數據，以及探討投訴數字的趨勢及哪些地區較受蚊患滋擾，食環署表示，蚊患投訴受多項不同因素包括天氣、環境及市民對蚊患問題的關注程度所影響，加上不同地區的地理位置及人口分布亦有異，故不能單靠投訴數字反映個別地區的蚊患情況。該署舉例時亦只就市民對蚊患問題的關注程度這單一因素，指本港曾於 2016 年及 2018 年出現寨卡病毒感染個案及本地登革熱爆發，導致該兩年的蚊患投訴數字顯著上升，並無就過去的蚊患投訴趨勢作進一步分析及解說。

25. 本署理解食環署將處理蚊子滋擾的工作置於較低優次的原因。事實上，本港已發現的蚊子品種中，絕大部分僅會造成滋擾，不會對市民構成重大健康威脅，該署亦會因應市民的投訴進行相應的調查及滅蚊工作。然而，該署既無詳細整合及分析投訴數據，亦沒有在蚊子滋擾情況較嚴重的地區進行針對性的防蚊及滅蚊工作，難免未能充分回應市民對蚊患問題的關注及對當局的防治蚊患工作的期望。

26. 對於普羅大眾而言，蚊患並無蚊種之分，只要在日常生活中遭受蚊叮的情況普遍，便會產生蚊患嚴重的觀感，繼而在理解食環署公布的蚊患資訊時，或會感到存在落差。因此，該署應投放資

源整理及分析蚊患投訴的詳情，以掌握公眾所關注的問題、哪些地區及位置發生蚊患問題的風險較高，從而更有系統及效率調配防治蟲鼠隊的人手及資源作出應對。長遠來說，該署亦應研究將蚊患投訴資料納入蚊患監察數據當中，冀令監察數據更全面反映各區的蚊患實況。

### **有關防治蟲鼠隊的監管**

27. 食環署的防治蟲鼠隊(包括署方人員及承辦商人員)，隸屬分區環衛辦的防治蟲鼠組，負責全港公眾地方的防治蟲鼠(包括蚊患)工作。防治蟲鼠隊的署方人員當中，部分管工負責對承辦商人員進行恆常及突擊巡查；其餘人員會分成 93 支小隊，每隊由管工或工目和二級工人組成，人數介乎 4 至 11 人，分布於全港 19 個行政區，負責防蚊和滅蚊工作。承辦商人員則有 2,178 人，全數負責防蚊及滅蚊工作，每區人員數目介乎 48 至 192 人。

28. 食環署按其訂立的「防治蟲鼠服務工作守則」(「服務工作守則」)及「防治蟲鼠服務合約管理工作守則」(「合約管理工作守則」)監管防治蟲鼠隊的工作。「服務工作守則」同時適用於署方人員及承辦商人員；「合約管理工作守則」則只適用於承辦商人員。兩份工作守則訂明，該署會對承辦商進行恆常實地巡查及突擊巡查，以監察其工作表現。至於署方人員，相關工作守則訂明該署須進行突擊巡查。

29. 本署在審視 3 個監察地區(黃大仙中、屯門西及馬鞍山)的巡查記錄後發現，對於承辦商隊伍的恆常或突擊巡查，食環署不同職級的巡查人員，均有不足之處。該署在查證後表示，事件源於部分巡查人員沒有做足巡查，或未有在合約管理系統內輸入完成巡查記錄。該署已向有關人員作出訓示。本署必須指出，本署只是抽選個別監察地區的巡查記錄進行審視，便已發現不同職級的巡查人員均有出現巡查記錄不完整／不全或巡查次數不符規定的情況。事件除反映相關巡查人員在工作上的不足外，亦顯示上級管理人員對巡查工作缺乏妥善監督。因此，該署應考慮設立機制，定期審視兩份工作守則所訂的巡查要求是否已獲遵辦，以確保巡查工作能有效發揮預期的監管效能。

30. 防治蟲鼠隊署方人員及承辦商人員的工作範圍大致相同，兩者均需適當督導，以確保人手資源運用得宜。然而，本署注意到，對於署方人員的監管，食環署雖有同樣安排巡查，但只是每兩

個月及每 4 個月 1 次的突擊巡查，頻次較疏落，有檢討必要。

31. 本署亦留意到，食環署兩份工作守則所載列的部分巡查頻次並不一致。以管工對承辦商人員的巡查為例，「服務工作守則」所載的巡查頻次以「月」作單位，但「合約管理工作守則」所載的巡查頻次則以「日」和「星期」作單位，寫法上容易令人誤會。該署亦留意到有關情況，並承諾檢視兩份工作守則的內容及作相應修訂。

32. 基於上文**第 28 至 31 段**所述，食環署應全面審視及檢討兩份工作守則的內容(包括引入機制確保巡查要求獲得遵從、檢討對署方人員隊伍的巡查頻次，以及對寫法不一的巡查頻次段落作出修訂)，以提升對防治蟲鼠隊的監察效能。

## 本署的建議

33. 本署對食環署有以下建議：

### 監察計劃

- (1) 適當整合監察計劃每月發布的數據，令重要資訊一目了然，以收警示之效；
- (2) 檢視如何善用監察計劃的數據進行更仔細的趨勢分析，以更精準地反映本港蚊患實況；
- (3) 註明所公布的「密度指數」只屬參考性質，並盡早為該項指數制訂不同級別和分級說明，令蚊患監察資訊更為確切、統一和簡單易明；
- (4) 加強向公眾宣傳及講解監察指數應變機制的內容，以增加公眾對機制的認知和參與度；

### 防治蚊患工作

- (5) 訂立檢討監察蚊患方式的機制，以獲取不同層面的專業意見，完善防治蚊患策略及其執行；

- (6) 制訂適當的行政措施，確保妥善備存與錄得警戒級別指數監察地區有關的防治工作記錄，以便有需要時檢視；

#### 運用蚊患投訴數據

- (7) 整理及分析公眾提出的蚊患投訴詳情，以掌握公眾的關注及蚊患風險較高地區和位置等資訊，從而在應對時能更有系統及效率地調配防治蟲鼠隊的人手和資源；以及

#### 防治蟲鼠隊的監管

- (8) 全面審視及檢討兩份工作守則（即「服務工作守則」及「合約管理工作守則」）的內容，以提升對防治蟲鼠隊的監察效能。

34. 本署欣悉，食環署對本署所提出的改善建議態度正面，並已開始落實部分建議。本署會繼續與該署跟進，直至所有建議得以全面落實。

### 申訴專員公署

2021年7月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

**Facebook:**

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

**Instagram:**

[https://www.instagram.com/ombudsman\\_hk/](https://www.instagram.com/ombudsman_hk/)

