

# 食物环境卫生署执行防治鼠患工作成效 主动调查报告摘要

## 引言

鼠患对市民的日常生活造成滋扰，亦可能引发多种严重传染病，故一直是广受社会关注的课题。

2. 现时，由食物及卫生局主持的防治虫鼠督导委员会制订防治鼠患政策及工作计划，再由食物环境卫生署（「食环署」）联同委员会其他成员负责执行。其中，食环署负责应对一般公众地方的鼠患问题，主要涉及鼠患监察、防鼠和灭鼠工作、跟进鼠患投诉三个范畴；该署亦会为管理不同公共场地和处所的政府部门提供防治鼠患的技术支援和培训。

3. 社会上有意见认为，食环署的灭鼠工作成效不彰；亦有意见认为部分地点的鼠患情况未能反映于该署的鼠患参考指数（「鼠患指数」）调查。传媒亦曾报道，本港自 2018 年起录得多宗大鼠戊型肝炎确诊个案；2020 年亦有多于一个该署辖下的街市出现严重鼠患，情况令人关注。

4. 本署在审视食环署的工作后，有以下的评论和建议。

## 本署调查所得

### 有关鼠患指数调查

5. 现时，食环署主要透过每半年一个周期在全港 19 个行政区所选定的 50 个监察地点进行鼠患指数调查。该署会因应监察地点的面积，摆放 40 至 60 个监测鼠饵（未煮熟的蕃薯块），每个监察地点的调查需时三日两夜。鼠患指数是计算摆放于监察地点的监测鼠饵被老鼠咬噬的比率，以评估老鼠分布在各监察地点内的公众地方的广泛程度。指数分为三级：10% 以下属第一级，显示鼠患情况于调查期间并不普遍；第二级介乎 10% 至少于 20%，反映鼠患情况于调查期间略为普遍；20% 或以上属第三级，反映鼠患情况于调查期间普遍。

6. 鼠患指数可显示老鼠活动范围所占的百分比，但不能反映老鼠的实际数目或出现次数。本署留意到，媒体时有报道不同地区出现的鼠患问题，本署接获的公众意见亦有不少是反映地区性及特定地点的鼠患滋扰；再者，2016至2020年的鼠患投诉及灭鼠数字均有上升趋势。然而，本港同期录得的整体鼠患指数却只徘徊于5%以下的较低水平，虽有个别行政区的指数较高，但最高只是第二级。食环署解释，基于鼠患指数的限制，该署在评估鼠患时会同时考量其他因素（包括鼠患投诉、前线人员的日常观察及地区人士的意见），以全面评估鼠患情况。

7. 从前段可见，鼠患指数调查的方法本身有其限制，调查所得结果未必可以反映鼠患的实况。虽然除了定期发布的鼠患指数外，食环署亦会视乎情况公布其他鼠患相关数据（如鼠患投诉数字、捕获的鼠只及死鼠数目等），但无可否认，鼠患指数是公众了解鼠患情况的最重要指标。本署认为，鼠患指数在设计上应多方面反映鼠患的严重程度（包括老鼠的分布情况、数目等），从而提升指数的认受性。就此，食环署应先探讨能否透过改良调查方法来减低指数的局限性，再进一步研究是否适宜将有助评估鼠患严重程度的不同因素纳入鼠患指数的计算内，以更全面反映鼠患情况。该署可考虑邀请本地大学及相关学术机构合作进行有关研究，探讨制订包括不同考量因素的「综合鼠患指数」的可行性。

8. 食环署现时以每半年一个周期进行鼠患指数调查，这容易出现数据滞后的情况，因老鼠繁殖力强，其栖息习惯亦直接受周遭环境卫生影响。本署认为，该署应考虑增加每年进行调查的频次，从而提升调查结果的时效性，并探讨合适的人力资源安排以应付额外的工作。

9. 在进行鼠患指数调查时，食环署会将系上警告字句的监测鼠饵悬挂于喉管或支柱等支撑物上，并会在调查期间暂停灭鼠，直至完成调查，以避免灭鼠行动干扰调查。然而，本署人员曾于实地视察时发现食环署未有在监测鼠饵挂上警告字句及调查期间仍在监察地点范围灭鼠。就此，该署应考虑透过不同行政措施，包括全面检视相关工作指引是否清晰明确、定期举行简报会及调查期间进行突击抽查，确保调查人员所采取的步骤恰当稳妥。

10. 自2020年下半年起，食环署要求录得8%或以上「相对较高指数」的监察地点进行额外灭鼠工作，然后再进行指数调查。该

署于 2021 年 8 月正式更新「防治虫鼠技术通告」(「技术通告」)的内容，将该些额外灭鼠及调查工作涵盖于第一级指数的防治措施当中，目的是当指数接近第二级下限(即 10%)时，尽快采取更主动的灭鼠措施，以防止鼠患严重程度升至第二级或以上。

11. 本署认为，食环署就 8%或以上鼠患指数的额外灭鼠及调查工作，与第一级指数所订只需「继续执行例行灭鼠工作」的防治措施并不相符。再者，该署既然认为 8%属「相对较高指数」，便应检视有否需要调整现行三级制的鼠患指数(尤其第一级以低于 10%界定是否仍然合适)，以及各级相应的防治措施，以确保能有效处理不同程度的鼠患情况。

### **有关防鼠及灭鼠工作**

12. 食环署主要利用捕鼠器及有毒鼠饵进行灭鼠工作。对于该署以何种方式灭鼠，以至如何拣选灭鼠工具，涉及该署对活跃于本港的鼠只品种及习性的认识，以及对本港鼠患状况等范畴的专业判断，本署无意干预。然而，本署调查发现，该署部分前线人员在使用有毒鼠饵时，没有在包装袋打上用作散发香味的小孔。有承办商人员指老鼠会自行扯开包装袋进食鼠饵，显示其对正确使用有毒鼠饵的理解严重不足，直接影响施放鼠饵的成效。自 2020 年 4 月起，该署已陆续在新续签的合约中，规定防治虫鼠服务承办商必须严格执行在施放有毒鼠饵的包装袋上打孔，违反相关合约条款会被视作严重失责。食环署亦已制作一系列有关灭鼠工作技术的短片上载至内联网，供署方及防治虫鼠服务承办商人员参考。本署认为，该署虽已作出纠正，但难言有关不足是否只属冰山一角。因此，该署应一并加强前线及督导人员的培训工作，前线人员固然须具备正确使用灭鼠工具和装备的知识，督导人员亦需掌握有关知识，才能在日常巡查时辨识及纠正误用情况。

13. 防鼠工作方面，食环署主要以教育、加强清洁及执法工作，以达致防患未然之效，尤其着重公众街市及后巷两大潜在鼠患热点。

14. 食环署自 2020 年起已加强公众街市的清洁消毒，但集中于公用地方、公众通道及空置摊档。至于已租出的摊档范围，则主要靠商贩收市后自行清洁，并透过街市管理咨询委员会及每月两次的街市清洁日，提醒档户保持档内卫生及进行执管工作。就此，

该署于 2021 年 1 月作出指示，要求各分区透过街市管理咨询委员会，提醒租户适当处理其摊档的垃圾，并已加强巡查及采取执管行动。在 2021 年 1 至 11 月，该署已就摊档内外的洁净问题，向违规租户发出 51 宗口头警告。

15. 本署认为，要有效防止公众街市的鼠患问题，主要取决于街市商贩能否保持摊档内外的清洁卫生，以杜绝老鼠的食物来源，否则，即使食环署不断加强公用地方的清洁及消毒，亦只会事倍功半。虽然，食环署表示已于 2021 年 1 月起加强执管工作，但本署人员于同年视察个别街市时，仍发现不同程度的卫生问题，包括收市后个别摊档外有垃圾堆积，亦有海鲜摊档外的沟渠旁布满垃圾、杂物及海鲜残渣，绝大部分显然是附近商贩所遗留及弃置，变相将摊档的清洁责任转嫁该署的清洁承办商；加上该署所指的跟进行动，只是向违规租户发出口头警告，其执管工作的成效难免仍然存疑。

16. 本署认为，为确保加强清洁及消毒的措施奏效，食环署应透过密集式的突击巡查，在发现有档户违规时，对违规者严格执行租约条款，甚至研究引用更多合适的法例执法，以促使商贩每日妥善清理其摊档及附近范围。毫无疑问地，密集式巡查定必增加人手需求。因此，该署应积极研究如何加强承办商管理人员的角色，从而提升该署的执管效能的可行性，以确保巡查行动能充分发挥其应有的效能。若个别地区的公众街市数目较多而资源未能完全配合，该署应以「风险为本」的原则，选取区内卫生程度较逊色的公众街市，进行针对性的巡查及执管工作。同时，该署应持续加强对商贩的卫生教育及按需要加强清洁街市。该署亦应考虑以制订指引等可行模式为摊档的洁净程度订立客观标准，既令商贩清楚明白该署的规定，亦利便前线人员进行巡查及监察。

17. 对于是否需要为个别街市提升清洁及防治鼠患力度，食环署主要依据前线管理人员的日常观察及评估。然而，该署的公众街市遍布全港，不同区域管理人员评估时所持的准则以至准则之间的比重或会有异，所采取的跟进行动亦可能有所不同，加上街市数目众多，若无客观标准及指引，该署或难以准确掌握不同街市的状况，继而进行整体监察及管理。因此，本署认为，该署应考虑引入检讨机制，以「风险为本」的原则订立适当的考虑因素及标准，以有系统地审视及拣选需要提升洁净程度及加强防治鼠患工作的街市名单。该署亦应同步检视已在大成街街市开展的分区重点清洁

行动及正于 73 个街市进行的密集式灭鼠行动试验计划的成效，再视乎结果及资源，考虑将计划扩展至有需要的街市。

18. 针对后巷的鼠患问题，食环署近年均有不定时推出主题性的特别行动，亦有就食肆经营期间在店内及外围的违规情况加强执法。本署曾派员到三个行政区（深水埗、湾仔及元朗）视察，发现该署虽有着力在后巷范围进行灭鼠工作，但部分后巷仍存在较大的环境卫生问题，包括满布不同类型的杂物及垃圾、有污水溢出及传出异味，亦有食肆员工疑似洗涤物品及处理食物。

19. 本署明白，后巷乃公众地方，监察方面难免较食环署所管理的公众街市困难。然而，本署留意到，现时后巷所出现的环境卫生问题，很可能与接连后巷的商铺有关。因此，本署认为，该署应先检视现行监察接连后巷的商铺（特别是食肆）洁净程度的机制是否有效。如有需要，该署应采取优化措施，包括将针对后巷鼠患问题的特别行动常规化、提升巡查频次及执管行动力度等。

20. 此外，食环署所进行的特别行动主要针对营业中的食肆，但售卖食物的店铺内充斥着老鼠食物来源，故不论营业与否，均须保持清洁卫生，才可有效避免鼠患滋生。因此，本署认为，该署现时单靠在商铺营业时进行监察及巡查，委实并不足够。该署应探讨如何处理商铺关门后可能出现的洁净问题。本署理解，食环署人员难以于食肆关门后进入处所视察及调查，但该署可因应实际情况研究及探讨不同可行方案，例如可以于食肆每天准备开始营业或准备关门的时段进行巡察，确保食肆在不营业的时间仍会保持清洁卫生。

21. 另一方面，本署认为，食环署应扩阔吸纳防治虫鼠知识的渠道，更主动邀请本地大学及相关学术机构合作进行相关的研究，如鼠患指数的计算方法、活跃于本地的鼠只习性、适合本港使用的防鼠方式及灭鼠工具等，冀提升防治鼠患工作的效能。

22. 虽然食环署的防鼠及灭鼠工作均有需要改善的地方，但不能就此抹杀该署在应对鼠患方面的努力和成果。事实上，本署抽选提供资料的 4 个部门（渔农自然护理署、民政事务总署、房屋署及康乐及文化事务署）均对该署所提供的培训及技术支援给予正面评价，该署亦有透过全港性及地区性的灭鼠运动来加强部门之间的协作及进行针对性的地区防治工作。本港近年的整体灭鼠数字

不断上升，这相信是市民所乐见的。

23. 无论如何，要有效处理鼠患问题，政府固然须制订及执行有效的防治鼠患策略及措施；市民亦须自律守规，保持良好环境卫生。否则，即使清洁及防治虫鼠工人尽力清洁公共地方和防鼠灭鼠，如市民及商户不自律守规，令环境卫生受破坏，市民只会继续受鼠患问题困扰，整个社会亦会付上代价。因此，要有效防鼠、灭鼠，官民必须各尽其责、通力合作。

### **有关运用鼠患投诉数据**

24. 食环署的资料显示，该署近年收到的鼠患投诉，每年平均超过 10,000 宗，反映市民对鼠患的高度关注。本署在调查期间，曾要求该署就 3 个鼠患投诉数字较高的行政区（包括深水埗区、中西区及九龙城区），说明该署对投诉内容及所涉位置等资料的分析，但该署只能作出相对笼统的解说，且表示鼠患投诉会受地理环境及人口分布等地区性因素所影响，因此不会单靠投诉数字衡量个别行政区的鼠患情况。该署似乎未能充分掌握投诉趋势及市民所关注的事项。

25. 本署认为，投诉数字是显示市民在日常生活受鼠患滋扰是否普遍的重要指标；投诉内容则直接反映哪些地点／位置属于受市民关注且风险较高的鼠患热点。因此，该署应投放更多资源整理及分析鼠患投诉的详情，从而更有效调配人手及资源为有需要的地点加强清洁及部署防鼠灭鼠工作。正如上文第 7 段所言，该署如能制订「综合鼠患指数」，配合对投诉的「质」性研究，应可更掌握鼠患实况，从而采取更具针对性的措施。

26. 食环署表示，自 2021 年 10 月起，该署已为其投诉管理资讯系统加入热点分析的功能，让署方在应对鼠患时，能更有效调配人手和资源。本署会继续与该署跟进，以确保经提升后的系统可达致本署所预期的行政效能，且能回应市民对鼠患的关注。

### **本署的建议**

27. 本署对食环署有以下建议：

## 鼠患指数调查

- (1) 检视现时进行鼠患指数调查的方法，并研究是否适宜将有助评估鼠患严重程度的不同因素纳入鼠患指数的计算内，制订「综合鼠患指数」。如有需要，可邀请本地大学及相关学术机构合作进行有关研究；
- (2) 考虑增加每年进行鼠患指数调查的次数，以提升调查结果的时效性，并探讨合适的人力资源安排以应付额外的工作；
- (3) 透过不同行政措施，包括全面检视相关工作指引、定期举行简报会及进行鼠患指数调查期间作突击抽查，以确保调查人员采取的步骤恰当稳妥；
- (4) 检视现行的鼠患指数分级及「技术通告」的内容，有需要时作出适当调整及修订；

## 防鼠及灭鼠工作

- (5) 加强前线及督导人员对正确使用灭鼠工具和装备的培训工作；
- (6) 透过密集式的突击巡查及严格执行租约条款，并积极研究引用合适法例加强执法，促使街市商贩妥善清理其摊档及附近范围。人手安排上，该署应研究如何加强承办商管理人员的角色，从而提升该署的执管效能的可行性。若个别地区的资源未能完全配合，该署应以「风险为本」的原则，对卫生程度较逊色的街市进行针对性的执管工作；
- (7) 加强对街市商贩的教育工作，并考虑以制订指引等可行模式为摊档的洁净程度订立客观标准；
- (8) 考虑引入检讨机制，以「风险为本」的原则订立适当的考虑因素及标准，以有系统地审视及拣选需要提升洁净程度及加强防治鼠患工作的街市名单，并同步检视分区重点清洁行动及密集式灭鼠行动试验计划的

成效，再视乎结果及资源，考虑将计划扩展至有需要的街市；

- (9) 检视现行监察接连后巷的商铺（特别是食肆）洁净程度的机制是否够全面，并探讨如何处理商铺关门后可能出现的洁净问题。如有需要，应采取优化措施，包括将针对后巷鼠患问题的特别行动常规化、提升巡查频次及执管行动力度等；
- (10) 加强与本地大学及相关学术机构合作进行研究，如鼠患指数的计算方法、活跃于本地的鼠只习性、适合本港使用的防鼠方式及灭鼠工具等，冀提升防治鼠患工作的效能；以及

#### 运用鼠患投诉数据

- (11) 投放更多资源整理及分析鼠患投诉的详情，从而更有效调配人手及资源为有需要的地点加强清洁及部署防鼠灭鼠工作。

申诉专员公署  
2022年5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/)

