

# 医务卫生局及卫生署 围封强检行动安排混乱 调查报告

2022年7月16日，投诉人向本署投诉医务卫生局（「医卫局」）及卫生署。

## 投诉内容

2. 2022年2月6日，投诉人与其丈夫及女儿居住的大厦（「事涉大厦」）被围封强检。投诉人称在围封期间，居民被要求下楼进行检测，但有关安排混乱。当晚，职员拍门通知投诉人一家及同层居民须下楼检测。他们等候升降机十多分钟不果，需步行到其他楼层乘搭升降机。完成检测后，他们却未能即时返回自己的住所，当时上百名居民聚集在大厦地下大堂内等候升降机接近一小时。然而，大堂的窗户被胶条封闭，空气不流通，而前线穿着防护衣物的职员又与投诉人共用同一部升降机，增加交叉感染的风险。

3. 2月8日早上，投诉人收到职员来电，指她女儿初步确诊感染2019冠状病毒病，会在同日接送投诉人及其女儿到隔离营。惟投诉人收拾行李在家等候2天仍未获安排。2月10日，消防处职员通知投诉人，会安排她女儿单独到隔离营，但其后又表示不会安排小童单独隔离。当日稍后，卫生署职员又指，会安排投诉人女儿单独入住医院。然而，在此之后，部门一直没有安排或通知投诉人有关他们一家的隔离及检疫安排。

4. 2月11日，投诉人出现发烧征状，遂致电卫生署查询，惟职员表示由于她及女儿没有确诊编号，故无法提供资讯及协助，只建议投诉人自行到社区检测中心进行检测。投诉人认为职员的建议并不合理，亦担心自行外出会违反隔离规定，故致电999求助。同日，投诉人及其女儿被救护车送到某公立医院检测，然后自行乘车回家。其后，他们一直留在家中等候消息。

5. 在自行居家隔离期间，投诉人曾于2月12日致电民政事务总署（「民政总署」）求助，但职员指她仍未被卫生署确认为「密切接触者」而拒绝发放物资。2月13日，投诉人致电居安抗疫热线

（电话号码：1833 019）查询，职员回复指投诉人须继续等待部门安排其女儿的个案，并表示由于投诉人及其丈夫并非检疫人士，建议他们到社区检测中心进行检测。

6. 2月16日，医院护士致电通知投诉人她亦确诊，但只着她继续留家等候消息。2月22日，卫生署职员通知投诉人，会向她派发快测包，着她在2月25日自行进行测试，若结果呈阴性，便可结束隔离。但投诉人在2月28日才收到部门派发的快测包。

7. 总括而言，投诉人不满事涉大厦的围封安排，包括检测安排混乱，以及未有妥善安排投诉人及家人接受隔离 / 治疗（**投诉点（一）**）、未有适时发出隔离 / 检疫文件，以致投诉人未能获发物资（**投诉点（二）**），以及在回应投诉人查询时不当要求投诉人及其丈夫（即密切接触者）出外接受检测（**投诉点（三）**）。

## 调查工作

8. 本署于2022年8月2日向医卫局及卫生署展开全面调查，分别于9月27日及10月21日收到医卫局及卫生署的回复。12月22日，本署把调查报告草拟本送交医卫局及卫生署，供其置评。医卫局及卫生署于2023年1月17日及2月2日回复本署。3月14日，本署完成调查。

## 本署调查所得

### 相关法例

9. 为预防及控制新型冠状病毒，政府引用《预防及控制疾病（对若干人士强制检测）规例》，按风险评估划出「受限区域」并进行围封强检行动，限制在区内的人士须留在其处所，并按政府安排接受强制检测，以尽早发现被病毒感染的居民，尽快切断社区内的病毒传播链。

10. 政府于每次围封强检行动均会根据法例宣告「受限区域」的范围，以及要求指明类别人士按订明的检测规定和程序进行强制检测。政府亦会发出新闻公报，交代每次围封强检行动的考虑、安排受检人士接受检测的详情及预计完成行动的时间等。

## **围封强检行动**

11. 2022年5月至9月进行的围封强检行动一般于傍晚开始。政府发出新闻公报公布当晚的围封强检行动后，相关「受限区域」内的受检人士会被分批安排到指定位置有序地接受采样，整个过程通常于当晚约11时完成，而样本亦会送往化验所进行检测。一般而言，样本检测程序可于围封翌日早上完成。当局会安排「受限区域」内样本呈阳性且须要进行隔离的人士到指定隔离设施进行隔离。

12. 若「受限区域」的检测结果没有出现特殊情况，例如大量阳性个案，负责部门在医卫局的同意下，一般会于围封翌日早上九时前完成强制检测行动，并随即在「受限区域」内进行执法行动。「受限区域」内已进行检测的人士如能出示阴性检测结果电话短讯证明已接受强制检测，可经由指定出口离开「受限区域」。完成执法程序后，政府会公布正式撤销围封强检行动。

## **围封强检的分工安排**

13. 围封强检行动由医卫局（前食物及卫生局）负责整体管理。该局会检视一篮子因素，包括污水检测病毒量、相关确诊个案情况及其他环境因素等，通过风险评估，决定需要进行围封强检的大厦、安排检测承办商，以及因应检测结果决定解封安排等。相关行动涉及多个政府部门。负责每次围封强检的政策局或政府部门（「负责部门」）会在行动期间协调其他政府部门，包括纪律部队和医卫局的检测承办商等执行职务，并透过合适安排，例如设立热线，供受影响的居民查询及求助，并尽可能为有特别需要的居民提供协助。前食物及卫生局曾于2022年2月21日举行简报会，简介围封强检行动，以便负责部门厘定行动细节；另外，该局在每次行动均有透过专属通讯软件群组，联系各负责部门及相关人员，保持紧密沟通。

14. 卫生署主要负责跟进阳性个案，进行流行病学调查，向确诊感染新冠病毒病的人士了解情况及根据其接触史追踪相关的密切接触者。该署会视乎当时的抗疫政策，安排确诊人士及/或密切

接触者入院或入住隔离设施进行隔离 / 检疫，及向其发出隔离令 / 检疫令等文件。

## 医卫局及卫生署的回应

### **投诉点（一）：围封安排不当及未有妥善安排投诉人一家接受隔离 / 治疗**

15. 根据医卫局的资料，该局在 2022 年 2 月 6 日决定就事涉大厦进行围封强检行动，并发出强制检测公告及新闻公报，规定所有在 2022 年 1 月 24 日至 2 月 6 日曾于「受限区域」即事涉大厦逗留超过两小时的人士须提供鼻腔和咽喉合并拭子样本，进行 2019 冠状病毒病的聚合酶连锁反应核酸检测。该次围封强检行动的负责部门为环境保护署。该局在 2 月 7 日经检视检测结果后，决定将该次围封强检行动延至 2 月 8 日，并交由房屋署继续负责相关延长的围封强检行动。根据 2022 年 2 月 8 日新闻公报，共有约 4,000 人接受检测，当中发现 15 宗初步阳性检测个案。

16. 事涉大厦的围封强检行动于 2022 年 2 月 6 日晚上 8 点 30 分开始，负责围封人员分别从高、中、低的楼层，由上而下，逐户拍门通知居民有关行动，并呼吁居民在接获第二次通知后到地面接受检测。晚上约九时后，正当个别指定楼层的居民按指示到地面接受检测时，有其他楼层的居民在未有接获第二次通知的情况下，同时乘搭升降机到地面进行检测，增加升降机的负荷和地面的人流。负责部门已即时加派人手协助疏导大厦的人流，情况亦得到改善。

17. 为减低感染及传播风险，所有负责围封强检的人员在行动前均已接受快速抗原测试并在取得阴性结果后方可参与围封工作。在行动期间，他们亦需要穿着个人防护装备。身穿个人防护装备的职员会因应工作需要乘搭升降机，务求尽快协助居民接受检测及为个别居民提供适时协助。

18. 医卫局解释，由于投诉人女儿于 2022 年 2 月 8 日对病毒呈初步阳性，卫生署随即将相关样本送至其辖下的公共卫生检测中心作确认检测，而该样本最终于 2 月 10 日确认为阳性。一般而言，卫生署会与医院管理局（「医管局」）及消防处协调，将阳性个案人

士接送到指定隔离设施进行隔离。消防处曾于 2 月 10 日通知投诉人将接送其女儿前往隔离设施，惟投诉人要求陪同女儿一同隔离。由于相关隔离设施不容许家长陪同子女隔离，故消防处取消有关接载安排。此外，卫生署亦因当时确诊个案在短时间内急增，而最终未能安排投诉人女儿及其家人到指定隔离设施进行隔离或检疫。

19. 政府一直密切监察疫情发展，按风险评估调整围封强检的行动安排。自 2022 年 3 月 12 日起，在指定日期或之后确诊的人士无须再在围封强检行动中接受检测，以减少受检人士在行动中受感染的风险。随着各负责部门累积经验，围封强检行动的流程亦逐渐得到改善，对居民的影响亦相应减少。因应疫情发展，政府自 2022 年 9 月中起已没有进行「围封强检」行动。

### **投诉点 (二): 未有适时发出隔离 / 检疫文件及发送物资**

20. 自疫情开始至 2022 年 2 月初，卫生署会安排确诊人士及其密切接触者入院或入住隔离设施进行隔离 / 检疫，并经隔离设施或医院向其发出隔离令 / 检疫令。

21. 2022 年 2 月 8 日卫生署推行「居安抗疫」计划，安排经评估为合适的密切接触者和其同住家人在家进行分别为期 14 天和 4 天的家居检疫，并向他们发出检疫令。该署委托医疗辅助队派送检疫令及快速抗原测试包，而政府资讯科技总监办公室（「资科办」）则负责派送电子手环。

22. 政府其后于 2022 年 2 月 20 日公布进一步的措施，当局会根据确诊人士和其密切接触者的健康风险和需要及传播风险，以分层分流方式安排治疗及隔离措施。尚待入住隔离设施及入院 / 未获送院或隔离设施的人士须在家进行隔离或检疫。卫生署会向尚待入住隔离设施及入院的人士派发电子手环和抗疫物资包，亦同时向其密切接触者派发抗疫物资包。

### **个案跟进的经过**

23. 投诉人女儿在 2022 年 2 月 8 日在围封行动中接受强制检测，其样本初步呈阳性，在 2 月 10 日经进一步检测后确认感染

2019 冠状病毒病。投诉人在 2 月 11 日到医院检测，并于 2 月 14 日确诊。

24. 卫生署在收到投诉人女儿的阳性个案通报后，分别在 2 月 8 日及 10 日将个案转介医管局及消防处，跟进入院安排。然而，由于当时个案急增及上文第 18 段所述的情况，该署一方面无人手安排接送投诉人女儿及其家人到指定隔离设施进行隔离或检疫而没有向其发出相关的隔离 / 检疫文件，另一方面亦无人手追踪及识别投诉人女儿的密切接触者，以致无法根据「居安抗疫」计划向投诉人和其丈夫发出检疫令及快速抗原测试包及通知资料办派送电子手环。

25. 因应政府 2022 年 2 月 20 日的公布，卫生署安排承办商上门派发有关的抗疫物资包予包括投诉人一家在內于 2 月 20 日或之前确诊的人士及其密切接触者。该署于 2 月 22 日与投诉人联络，得悉她们于早前确诊但一直未收到有关物资，遂委托承办商于 2 月 22 日至 28 日期间向投诉人及其家人派发抗疫物资包。

26. 2022 年 3 月 10 日，卫生署接获本署就投诉人另一宗投诉的转介后，于 3 月 11 日联络投诉人并于 3 月 16 日向投诉人及其家人发出相关的隔离及检疫文件。

27. 至于就投诉人指称曾于 2022 年 2 月 12 日及 13 日致电民政总署要求发放物资一事，医卫局回复指该署翻查记录后，未有发现相关的来电记录。

### **投诉点（三）：不当处理查询**

28. 就投诉人指卫生署热线职员未能提供个案资讯，却建议投诉人自行到社区检测中心进行检测一事，该署经翻查记录后，表示没有备存投诉人曾于 2022 年 2 月 11 日致电该署的纪录。卫生署解释，就相同情况，该署职员一般会在核实来电者身份后，向其提供确诊记录及相关资料，并会建议确诊人士在等候移送期间应尽一切可能留在家中，避免外出。至于密切接触者，如有确诊人士仍同住在家，应尽量避免面对面的接触。他们如需离开家居（例如前往医院就诊），应佩戴外科口罩，直接前往医院，避免使用公共交通工具或在公共地方逗留。

## 本署的评论

### 投诉点（一）

29. 医卫局已交代事涉大厦进行围封强检行动的安排及检测过程，以及解释因确诊数字在短时间内急增而未能安排投诉人女儿及其同住家人到指定设施进行隔离及检疫（上文**第 15 至 18 段**）。

30. 政府自 2021 年 1 月开始，至 2022 年 2 月 6 日期间，进行了 186 次围封强检行动<sup>1</sup>，受检人数共约 19 万人。根据公务员事务局 2022 年 4 月向立法会提供的资料，自 2022 年 2 月底至 4 月进行的围封强检行动动用了 11 个政策局和辖下超过 40 个部门，而每幢楼宇的围封行动所需动员的人数介乎 150 至 450 名政府人员，本署相信本个案涉及的人手亦在此范围。围封强检行动不仅涉及大量人力物力，同时，相关居民必须留在受限区域，人身自由受限，日常生活大受影响。然而，根据医卫局提供的资料，该局及负责部门没有为围封强检行动中找到初步阳性确诊个案的后续跟进作特别部署和事前安排，而只是在行动期间（上文**第 13 段**）协调其他部门，以致未能适时作出适当的跟进。投诉人女儿因当时确诊个案急增而未能获安排入住隔离设施，投诉人及女儿感不适时亦只可致电 999 报警求助，这与其他不是在围封强检行动找到的确诊者的情况无异，令人质疑耗费大量人力物力并严重影响居民的围封强检行动安排混乱，未能有效达到当时「早发现、早隔离、早治疗」的政策方针。

31. 至于围封强检的细节安排由该次行动的负责部门自行决定及协调其他相关部门，本个案涉及的行动在局方举办简报会（上文**第 13 段**）前进行，而即使在简报会后，局方亦未有就围封强检行动提供详尽指引。根据医卫局的资料，负责人员是在检测确定为阴性后才参与行动，行动期间亦需要穿着个人防护装备（上文**第 17 段**）；是次行动中负责人员有尝试安排居民分批下楼接受检测，并因应情况疏导人流，改善人群聚集的情况（上文**第 16 段**）。本署理解投诉人认为当日安排混乱，但本署信纳负责部门有尝试在行动当日作人群管理，只是是次围封强检行动涉及的楼宇住户众多，

---

<sup>1</sup> 行动涉及多幢大厦及 20 个公共屋村，惟部分行动以街道为单位，当局未能提供实际大厦数目。

要在傍晚至晚上安排所有居民有序地到指定地方接受采样本身就非常困难，因实际情况导致混乱，本署认为不能指当中涉及行政失当。不过，这情况令人进一步质疑围封强检行动安排欠妥善。

32. 基于以上所述，本署认为有关对医卫局及卫生署的**投诉点（一）部分成立**。

### 投诉点（二）

33. 卫生署在发出隔离 / 检疫文件及发送物资的工作不会因围封强检行动作出特别安排，该署会按当时的抗疫政策执行相关工作。根据当时的抗疫政策，卫生署按上文**第 20 至 21 段**的程序处理投诉人一家的个案，然而因为个案急增的关系，该署一直未能安排他们入住指定隔离设施及向他们发出相关的隔离 / 检疫文件，亦无法识别投诉人及其丈夫为密切接触者而没有根据「居安抗疫」计划向他们派发快速抗原测试包及安排派送电子手环。该署在其后向投诉人及其家人派发抗疫物资包时，亦没有同时向他们发出相应的隔离及检疫文件，要待本署介入后才作出补救（上文**第 25 至 26 段**）。

34. 就投诉人指该署未有适时发出隔离 / 检疫文件，以致她未获发物资一事，卫生署已解释未能在更早之前向投诉人提供物资，是由于该署未能适时跟进个案，而并非因该署未有发出隔离 / 检疫文件。

35. 本署理解，当时疫情严峻及发展迅速变化，卫生署的人手及资源调配面对沉重压力，但确保确诊人士及其紧密接触者受隔离是防疫抗疫工作的核心部分之一，有关延误极不理想。即使该署当时未能给予投诉人一家实际的协助，但毕竟隔离 / 检疫令是带有法律效力的文件，倘若该署能尽早通知投诉人有关安排，亦有助减轻投诉人的焦虑。本署认为有关对卫生署的**投诉点（二）成立**。

### 投诉点（三）

36. 卫生署已在上文**第 28 段**解释，一般而言该署对投诉人所称的查询的处理方式。然而，在缺乏录音等独立佐证的情况下，本署未能确定该署职员是否曾接获投诉人的来电，及有关职员是否已



按卫生署所述的方式回复投诉人的查询。故此，**投诉点（三）未有定论。**

## 结论

37. 根据卫生署的数据，2022年2月1日至7日每天平均报告的确诊数字为260.6宗，2月8日至14日为1289.9宗，2月15日至21日为5044.6宗，2月22日至28日为20462.3宗，换句话说，个案发生期间确诊个案确实急增，疫情急剧变化。然而，政府早于2020年1月4日公布「对公共卫生有重要性的新型传染病准备及应变计划」，并同时启动严重应变级别。根据该计划，当处于严重应变级别时，卫生署会会同医院对符合监测个案定义的职员或病人进行流行病学调查及接触者追踪工作，及对与确诊新型传染病个案有接触的密切接触者进行医学监察及/或检疫，其他接触者则进行医学监察。换言之，至本个案于2022年2月发生时，流行病学调查及确诊者/接触者追踪的工作已经进行超过两年，加上香港以致全球的疫情一直反复，市民期望有关部门在这两年期间不断检视和改善程序。但这个案反映政府未能完全有效应对当时的情况，令市民失望。

38. 政府一直推行以风险为本的检测策略，透过「围封强检」、「强制检测」和「愿检尽检」，达致「早发现、早隔离、早治疗」的目标。围封强检属政府其中一项重要的抗疫措施，行动动员多个政策局及部门的人员，当中牵涉大量统筹协调工作，只要其中一个环节未能配合，便容易出现失误。另一方面，围封强检限制相关居民的人身自由，对他们的日常生活造成极大的影响，故市民期望当局有完备的程序和在部门间已充分协调分工和准备充足的情况下进行围封，并在行动期间有能力迅速跟进发现的确诊个案和适时及清晰地向受影响居民发放相关资讯，实属合理。政府2021年1月第一次进行围封强检行动，至本个案发生之时已有一年，市民会期望政府内部对此有累积经验且有所准备。从本案所见，医卫局在围封强检行动中在整体管理及策划上有可改善的空间，而卫生署亦未能按当时的防疫措施处理投诉人及其家人的个案。总体而言，本署认为投诉人对医卫局及卫生署的投诉**部分成立**。

39. 医卫局因应疫情发展，自2022年9月中起已没有进行「围封强检」行动（上文**第19段**）。不过，正如行政长官在2023年1

月 31 日于行政会议前会见传媒时指出，政府不同部门会按疫情发展，持续总结经验，把有效的应变方案写进指引中，常规化和恒常化，并持续优化及更新指引，以最务实和最有效优化应变能力的方法，应对新变化。本署期望医卫局及卫生署在本案中汲取经验，持续优化措施并确保部门具应变能力去面对将来可能出现的新变化、新威胁。

申诉专员公署  
2023 年 3 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman\\_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)