

醫務衛生局及衛生署 圍封強檢行動安排混亂 調查報告

2022年7月16日，投訴人向本署投訴醫務衛生局（「醫衛局」）及衛生署。

投訴內容

2. 2022年2月6日，投訴人與其丈夫及女兒居住的大廈（「事涉大廈」）被圍封強檢。投訴人稱在圍封期間，居民被要求下樓進行檢測，但有關安排混亂。當晚，職員拍門通知投訴人一家及同層居民須下樓檢測。他們等候升降機十多分鐘不果，需步行到其他樓層乘搭升降機。完成檢測後，他們卻未能即時返回自己的住所，當時上百名居民聚集在大廈地下大堂內等候升降機接近一小時。然而，大堂的窗戶被膠條封閉，空氣不流通，而前線穿着防護衣物的職員又與投訴人共用同一部升降機，增加交叉感染的風險。

3. 2月8日早上，投訴人收到職員來電，指她女兒初步確診感染2019冠狀病毒病，會在同日接送投訴人及其女兒到隔離營。惟投訴人收拾行李在家等候2天仍未獲安排。2月10日，消防處職員通知投訴人，會安排她女兒單獨到隔離營，但其後又表示不會安排小童單獨隔離。當日稍後，衛生署職員又指，會安排投訴人女兒單獨入住醫院。然而，在此之後，部門一直沒有安排或通知投訴人有關他們一家的隔離及檢疫安排。

4. 2月11日，投訴人出現發燒徵狀，遂致電衛生署查詢，惟職員表示由於她及女兒沒有確診編號，故無法提供資訊及協助，只建議投訴人自行到社區檢測中心進行檢測。投訴人認為職員的建議並不合理，亦擔心自行外出會違反隔離規定，故致電999求助。同日，投訴人及其女兒被救護車送到某公立醫院檢測，然後自行乘車回家。其後，他們一直留在家中等候消息。

5. 在自行居家隔離期間，投訴人曾於2月12日致電民政事務總署（「民政總署」）求助，但職員指她仍未被衛生署確認為「密切接觸者」而拒絕發放物資。2月13日，投訴人致電居安抗疫熱線

(電話號碼：1833 019)查詢，職員回覆指投訴人須繼續等待部門安排其女兒的個案，並表示由於投訴人及其丈夫並非檢疫人士，建議他們到社區檢測中心進行檢測。

6. 2月16日，醫院護士致電通知投訴人她亦確診，但只着她繼續留家等候消息。2月22日，衛生署職員通知投訴人，會向她派發快測包，着她在2月25日自行進行測試，若結果呈陰性，便可結束隔離。但投訴人在2月28日才收到部門派發的快測包。

7. 總括而言，投訴人不滿事涉大廈的圍封安排，包括檢測安排混亂，以及未有妥善安排投訴人及家人接受隔離／治療(投訴點(一))、未有適時發出隔離／檢疫文件，以致投訴人未能獲發物資(投訴點(二))，以及在回應投訴人查詢時不當要求投訴人及其丈夫(即密切接觸者)出外接受檢測(投訴點(三))。

調查工作

8. 本署於2022年8月2日向醫衛局及衛生署展開全面調查，分別於9月27日及10月21日收到醫衛局及衛生署的回覆。12月22日，本署把調查報告草擬本送交醫衛局及衛生署，供其置評。醫衛局及衛生署於2023年1月17日及2月2日回覆本署。3月14日，本署完成調查。

本署調查所得

相關法例

9. 為預防及控制新型冠狀病毒，政府引用《預防及控制疾病(對若干人士強制檢測)規例》，按風險評估劃出「受限區域」並進行圍封強檢行動，限制在區內的人士須留在其處所，並按政府安排接受強制檢測，以盡早發現被病毒感染的居民，盡快切斷社區內的病毒傳播鏈。

10. 政府於每次圍封強檢行動均會根據法例宣告「受限區域」的範圍，以及要求指明類別人士按訂明的檢測規定和程序進行強制檢測。政府亦會發出新聞公報，交代每次圍封強檢行動的考慮、安排受檢人士接受檢測的詳情及預計完成行動的時間等。

圍封強檢行動

11. 2022年5月至9月進行的圍封強檢行動一般於傍晚開始。政府發出新聞公報公布當晚的圍封強檢行動後，相關「受限區域」內的受檢人士會被分批安排到指定位置有序地接受採樣，整個過程通常於當晚約11時完成，而樣本亦會送往化驗所進行檢測。一般而言，樣本檢測程序可於圍封翌日早上完成。當局會安排「受限區域」內樣本呈陽性且須要進行隔離的人士到指定隔離設施進行隔離。

12. 若「受限區域」的檢測結果沒有出現特殊情況，例如大量陽性個案，負責部門在醫衛局的同意下，一般會於圍封翌日早上九時前完成強制檢測行動，並隨即在「受限區域」內進行執法行動。「受限區域」內已進行檢測的人士如能出示陰性檢測結果電話短訊證明已接受強制檢測，可經由指定出口離開「受限區域」。完成執法程序後，政府會公布正式撤銷圍封強檢行動。

圍封強檢的分工安排

13. 圍封強檢行動由醫衛局（前食物及衛生局）負責整體管理。該局會檢視一籃子因素，包括污水檢測病毒量、相關確診個案情況及其他環境因素等，通過風險評估，決定需要進行圍封強檢的大廈、安排檢測承辦商，以及因應檢測結果決定解封安排等。相關行動涉及多個政府部門。負責每次圍封強檢的政策局或政府部門（「負責部門」）會在行動期間協調其他政府部門，包括紀律部隊和醫衛局的檢測承辦商等執行職務，並透過合適安排，例如設立熱線，供受影響的居民查詢及求助，並盡可能為有特別需要的居民提供協助。前食物及衛生局曾於2022年2月21日舉行簡報會，簡介圍封強檢行動，以便負責部門釐定行動細節；另外，該局在每次行動均有透過專屬通訊軟件群組，聯繫各負責部門及相關人員，保持緊密溝通。

14. 衛生署主要負責跟進陽性個案，進行流行病學調查，向確診感染新冠病毒病的人士了解情況及根據其接觸史追蹤相關的密切接觸者。該署會視乎當時的抗疫政策，安排確診人士及／或密切

接觸者入院或入住隔離設施進行隔離／檢疫，及向其發出隔離令／檢疫令等文件。

醫衛局及衛生署的回應

投訴點 (一): 圍封安排不當及未有妥善安排投訴人一家接受隔離／治療

15. 根據醫衛局的資料，該局在 2022 年 2 月 6 日決定就事涉大廈進行圍封強檢行動，並發出強制檢測公告及新聞公報，規定所有在 2022 年 1 月 24 日至 2 月 6 日曾於「受限區域」即事涉大廈逗留超過兩小時的人士須提供鼻腔和咽喉合併拭子樣本，進行 2019 冠狀病毒病的聚合酶連鎖反應核酸檢測。該次圍封強檢行動的負責部門為環境保護署。該局在 2 月 7 日經檢視檢測結果後，決定將該次圍封強檢行動延至 2 月 8 日，並交由房屋署繼續負責相關延長的圍封強檢行動。根據 2022 年 2 月 8 日新聞公報，共有約 4,000 人接受檢測，當中發現 15 宗初步陽性檢測個案。

16. 事涉大廈的圍封強檢行動於 2022 年 2 月 6 日晚上 8 點 30 分開始，負責圍封人員分別從高、中、低的樓層，由上而下，逐戶拍門通知居民有關行動，並呼籲居民在接獲第二次通知後到地面接受檢測。晚上約九時後，正當個別指定樓層的居民按指示到地面接受檢測時，有其他樓層的居民在未有接獲第二次通知的情況下，同時乘搭升降機到地面進行檢測，增加升降機的負荷和地面的人流。負責部門已即時加派人手協助疏導大廈的人流，情況亦得到改善。

17. 為減低感染及傳播風險，所有負責圍封強檢的人員在行動前均已接受快速抗原測試並在取得陰性結果後方可參與圍封工作。在行動期間，他們亦需要穿着個人防護裝備。身穿個人防護裝備的職員會因應工作需要乘搭升降機，務求盡快協助居民接受檢測及為個別居民提供適時協助。

18. 醫衛局解釋，由於投訴人女兒於 2022 年 2 月 8 日對病毒呈初步陽性，衛生署隨即將相關樣本送至其轄下的公共衛生檢測中心作確認檢測，而該樣本最終於 2 月 10 日確認為陽性。一般而言，衛生署會與醫院管理局（「醫管局」）及消防處協調，將陽性個案人

士接送到指定隔離設施進行隔離。消防處曾於 2 月 10 日通知投訴人將接送其女兒前往隔離設施，惟投訴人要求陪同女兒一同隔離。由於相關隔離設施不容許家長陪同子女隔離，故消防處取消有關接載安排。此外，衛生署亦因當時確診個案在短時間內急增，而最終未能安排投訴人女兒及其家人到指定隔離設施進行隔離或檢疫。

19. 政府一直密切監察疫情發展，按風險評估調整圍封強檢的行動安排。自 2022 年 3 月 12 日起，在指定日期或之後確診的人士無須再在圍封強檢行動中接受檢測，以減少受檢人士在行動中受感染的風險。隨着各負責部門累積經驗，圍封強檢行動的流程亦逐漸得到改善，對居民的影響亦相應減少。因應疫情發展，政府自 2022 年 9 月中起已沒有進行「圍封強檢」行動。

投訴點 (二): 未有適時發出隔離 / 檢疫文件及發送物資

20. 自疫情開始至 2022 年 2 月初，衛生署會安排確診人士及其密切接觸者入院或入住隔離設施進行隔離 / 檢疫，並經隔離設施或醫院向其發出隔離令 / 檢疫令。

21. 2022 年 2 月 8 日衛生署推行「居安抗疫」計劃，安排經評估為合適的密切接觸者及其同住家人在家進行分別為期 14 天和 4 天的家居檢疫，並向他們發出檢疫令。該署委託醫療輔助隊派送檢疫令及快速抗原測試包，而政府資訊科技總監辦公室（「資科辦」）則負責派送電子手環。

22. 政府其後於 2022 年 2 月 20 日公布進一步的措施，當局會根據確診人士和其密切接觸者的健康風險和需要及傳播風險，以分層分流方式安排治療及隔離措施。尚待入住隔離設施及入院 / 未獲送院或隔離設施的人士須在家進行隔離或檢疫。衛生署會向尚待入住隔離設施及入院的人士派發電子手環和抗疫物資包，亦同時向其密切接觸者派發抗疫物資包。

個案跟進的經過

23. 投訴人女兒在 2022 年 2 月 8 日在圍封行動中接受強制檢測，其樣本初步呈陽性，在 2 月 10 日經進一步檢測後確認感染

2019 冠狀病毒病。投訴人在 2 月 11 日到醫院檢測，並於 2 月 14 日確診。

24. 衛生署在收到投訴人女兒的陽性個案通報後，分別在 2 月 8 日及 10 日將個案轉介醫管局及消防處，跟進入院安排。然而，由於當時個案急增及上文**第 18 段**所述的情況，該署一方面無人手安排接送投訴人女兒及其家人到指定隔離設施進行隔離或檢疫而沒有向其發出相關的隔離／檢疫文件，另一方面亦無人手追蹤及識別投訴人女兒的密切接觸者，以致無法根據「居安抗疫」計劃向投訴人和其丈夫發出檢疫令及快速抗原測試包及通知資料辦派送電子手環。

25. 因應政府 2022 年 2 月 20 日的公布，衛生署安排承辦商上門派發有關的抗疫物資包予包括投訴人一家在內於 2 月 20 日或之前確診的人士及其密切接觸者。該署於 2 月 22 日與投訴人聯絡，得悉她們於早前確診但一直未收到有關物資，遂委託承辦商於 2 月 22 日至 28 日期間向投訴人及其家人派發抗疫物資包。

26. 2022 年 3 月 10 日，衛生署接獲本署就投訴人另一宗投訴的轉介後，於 3 月 11 日聯絡投訴人並於 3 月 16 日向投訴人及其家人發出相關的隔離及檢疫文件。

27. 至於就投訴人指稱曾於 2022 年 2 月 12 日及 13 日致電民政總署要求發放物資一事，醫衛局回覆指該署翻查記錄後，未有發現相關的來電記錄。

投訴點 (三): 不當處理查詢

28. 就投訴人指衛生署熱線職員未能提供個案資訊，卻建議投訴人自行到社區檢測中心進行檢測一事，該署經翻查記錄後，表示沒有備存投訴人曾於 2022 年 2 月 11 日致電該署的紀錄。衛生署解釋，就相同情況，該署職員一般會在核實來電者身份後，向其提供確診記錄及相關資料，並會建議確診人士在等候移送期間應盡一切可能留在家中，避免外出。至於密切接觸者，如有確診人士仍同住在家，應盡量避免面對面的接觸。他們如需離開家居（例如前往醫院就診），應佩戴外科口罩，直接前往醫院，避免使用公共交通工具或在公共地方逗留。

本署的評論

投訴點（一）

29. 醫衛局已交代事涉大廈進行圍封強檢行動的安排及檢測過程，以及解釋因確診數字在短時間內急增而未能安排投訴人女兒及其同住家人到指定設施進行隔離及檢疫（上文**第 15 至 18 段**）。

30. 政府自 2021 年 1 月開始，至 2022 年 2 月 6 日期間，進行了 186 次圍封強檢行動¹，受檢人數共約 19 萬人。根據公務員事務局 2022 年 4 月向立法會提供的資料，自 2022 年 2 月底至 4 月進行的圍封強檢行動動用了 11 個政策局和轄下超過 40 個部門，而每幢樓宇的圍封行動所需動員的人數介乎 150 至 450 名政府人員，本署相信本個案涉及的人手亦在此範圍。圍封強檢行動不僅涉及大量人力物力，同時，相關居民必須留在受限區域，人身自由受限，日常生活大受影響。然而，根據醫衛局提供的資料，該局及負責部門沒有為圍封強檢行動中找到初步陽性確診個案的後續跟進作特別部署和事前安排，而只是在行動期間（上文**第 13 段**）協調其他部門，以致未能適時作出適當的跟進。投訴人女兒因當時確診個案急增而未能獲安排入住隔離設施，投訴人及女兒感不適時亦只可致電 999 報警求助，這與其他不是在圍封強檢行動找到的確診者的情況無異，令人質疑耗費大量人力物力並嚴重影響居民的圍封強檢行動安排混亂，未能有效達到當時「早發現、早隔離、早治療」的政策方針。

31. 至於圍封強檢的細節安排由該次行動的負責部門自行決定及協調其他相關部門，本個案涉及的行動在局方舉辦簡報會（上文**第 13 段**）前進行，而即使在簡報會後，局方亦未有就圍封強檢行動提供詳盡指引。根據醫衛局的資料，負責人員是在檢測確定為陰性後才參與行動，行動期間亦需要穿着個人防護裝備（上文**第 17 段**）；是次行動中負責人員有嘗試安排居民分批下樓接受檢測，並因應情況疏導人流，改善人群聚集的情況（上文**第 16 段**）。本署理解投訴人認為當日安排混亂，但本署信納負責部門有嘗試在行動當日作人群管理，只是是次圍封強檢行動涉及的樓宇住戶眾多，要

¹ 行動涉及多幢大廈及 20 個公共屋邨，惟部分行動以街道為單位，當局未能提供實際大廈數目。

在傍晚至晚上安排所有居民有序地到指定地方接受採樣本身就非常困難，因實際情況導致混亂，本署認為不能指當中涉及行政失當。不過，這情況令人進一步質疑圍封強檢行動安排欠妥善。

32. 基於以上所述，本署認為有關對醫衛局及衛生署的**投訴點（一）部分成立**。

投訴點（二）

33. 衛生署在發出隔離／檢疫文件及發送物資的工作不會因圍封強檢行動作出特別安排，該署會按當時的抗疫政策執行相關工作。根據當時的抗疫政策，衛生署按上文**第 20 至 21 段**的程序處理投訴人一家的個案，然而因為個案急增的關係，該署一直未能安排他們入住指定隔離設施及向他們發出相關的隔離／檢疫文件，亦無法識別投訴人及其丈夫為密切接觸者而沒有根據「居安抗疫」計劃向他們派發快速抗原測試包及安排派送電子手環。該署在其後向投訴人及其家人派發抗疫物資包時，亦沒有同時向他們發出相應的隔離及檢疫文件，要待本署介入後才作出補救（上文**第 25 至 26 段**）。

34. 就投訴人指該署未有適時發出隔離／檢疫文件，以致她未獲發物資一事，衛生署已解釋未能在更早之前向投訴人提供物資，是由於該署未能適時跟進個案，而並非因該署未有發出隔離／檢疫文件。

35. 本署理解，當時疫情嚴峻及發展迅速變化，衛生署的人手及資源調配面對沉重壓力，但確保確診人士及其緊密接觸者受隔離是防疫抗疫工作的核心部分之一，有關延誤極不理想。即使該署當時未能給予投訴人一家實際的協助，但畢竟隔離／檢疫令是帶有法律效力的文件，倘若該署能盡早通知投訴人有關安排，亦有助減輕投訴人的焦慮。本署認為有關對衛生署的**投訴點（二）成立**。

投訴點（三）

36. 衛生署已在上文**第 28 段**解釋，一般而言該署對投訴人所稱的查詢的處理方式。然而，在缺乏錄音等獨立佐證的情況下，本署未能確定該署職員是否曾接獲投訴人的來電，及有關職員是否已

按衛生署所述的方式回覆投訴人的查詢。故此，**投訴點（三）未有定論**。

結論

37. 根據衛生署的數據，2022年2月1日至7日每天平均報告的確診數字為260.6宗，2月8日至14日為1289.9宗，2月15日至21日為5044.6宗，2月22日至28日為20462.3宗，換句話說，個案發生期間確診個案確實急增，疫情急劇變化。然而，政府早於2020年1月4日公布「對公共衛生有重要性的新型傳染病準備及應變計劃」，並同時啟動嚴重應變級別。根據該計劃，當處於嚴重應變級別時，衛生署會聯同醫院對符合監測個案定義的職員或病人進行流行病學調查及接觸者追蹤工作，及對與確診新型傳染病個案有接觸的密切接觸者進行醫學監察及／或檢疫，其他接觸者則進行醫學監察。換言之，至本個案於2022年2月發生時，流行病學調查及確診者／接觸者追蹤的工作已經進行超過兩年，加上香港以致全球的疫情一直反覆，市民期望有關部門在這兩年期間不斷檢視和改善程序。但這個案反映政府未能完全有效應對當時的情況，令市民失望。

38. 政府一直推行以風險為本的檢測策略，透過「圍封強檢」、「強制檢測」和「願檢盡檢」，達致「早發現、早隔離、早治療」的目標。圍封強檢屬政府其中一項重要的防疫措施，行動動員多個政策局及部門的人員，當中牽涉大量統籌協調工作，只要其中一個環節未能配合，便容易出現失誤。另一方面，圍封強檢限制相關居民的人身自由，對他們的日常生活造成極大的影響，故市民期望當局有完備的程序和在部門間已充分協調分工和準備充足的情況下進行圍封，並在行動期間有能力迅速跟進發現的確診個案和適時及清晰地向受影響居民發放相關資訊，實屬合理。政府2021年1月第一次進行圍封強檢行動，至本個案發生之時已有一年，市民會期望政府內部對此有累積經驗且有所準備。從本案所見，醫衛局在圍封強檢行動中在整體管理及策劃上有可改善的空間，而衛生署亦未能按當時的防疫措施處理投訴人及其家人的個案。總體而言，本署認為投訴人對醫衛局及衛生署的投訴**部分成立**。

39. 醫衛局因應疫情發展，自2022年9月中起已沒有進行「圍封強檢」行動（上文**第19段**）。不過，正如行政長官在2023年1

月 31 日於行政會議前會見傳媒時指出，政府不同部門會按疫情發展，持續總結經驗，把有效的應變方案寫進指引中，常規化和恆常化，並持續優化及更新指引，以最務實和最有效優化應變能力的方法，應對新變化。本署期望醫衛局及衛生署在本案中汲取經驗，持續優化措施並確保部門具應變能力去面對將來可能出現的新變化、新威脅。

申訴專員公署

2023 年 3 月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：



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



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