

直接調查報告摘要

公眾泳池發現紅蟲事件的直接調查

背景

本年八月初至九月初，多個公眾泳池發現紅蟲¹，引起傳媒高度關注。康樂及文化事務署（「康文署」）在多個政府部門和兩名獨立專家的協助下，就泳池發現紅蟲一事展開調查，以找出箇中原因。

2. 傳媒自八月二十日報道上述發現後，一直密切跟進報道事件的發展。八月三十一日，傳媒以大篇幅報道，指食物環境衛生署（「食環署」）的調查結果（內容並未公布）與康文署公開堅稱沒有足夠證據證明紅蟲在泳池滋生的言論互相矛盾。九月一日，傳媒廣泛報道，指康文署隱瞞事實。九月二日，再有傳媒報道指康文署毀滅證據。上述新聞報道令康文署的誠信備受質疑。而且，康文署與食環署的意見不一，亦令人對這兩個部門的協調工作產生疑問。

調查工作

3. 基於上述情況，署理申訴專員於九月三日宣布主動展開直接調查，調查範圍包括：

- (a) 自傳媒首次報道公眾泳池發現紅蟲後，康文署及食環署所採取的行動；
- (b) 康文署及食環署之間的互相協調；
- (c) 兩個部門向公眾發布消息的方式；以及
- (d) 兩個部門採取的行動，包括監察公眾泳池的衛生情況，是否適切有效。

調查方法

4. 除了審研有關部門所提供的資料，如相關檔案、部門之間及部門內部的通信或往來文件、專家的陳述和警方錄得的證人口供，以及到九龍公園泳池、大環山泳池和斧山道泳池進行實地視察外，本署亦會見了多名職員，包括康文署署長、康文署副署長（康樂事務）（「康

¹ 註：紅蟲由於含有血紅素而呈現紅色，但對人體無害；其生長周期的四個階段分別為蟲卵、幼蟲（紅蟲）、蛹及搖蚊。

文署副署長」)、康文署助理署長(康樂事務)1(「康文署助理署長」)、康文署一些地區職員,以及食環署的顧問和防治蟲鼠主任等。

跨部門工作小組

5. 在九龍公園泳池發現紅蟲後,康文署署長召集有關部門舉行會議,考慮是否有需要關閉室內的泳池,康文署其後稱之為跨部門工作小組(「工作小組」)。四個政府部門(食環署、衛生署、機電工程署和水務署)協助這次調查,並且出席工作小組的會議:

- (a) 食環署轄下防治蟲鼠事務諮詢組是政府的專家,就防治蟲鼠事宜向市民和政府部門提供專業意見。
- (b) 衛生署轄下監測及流行病學處負責追查可能影響市民大眾健康的病源,並相應向政府部門提供意見。
- (c) 機電工程署負責定期維修泳池的濾水系統,為受影響泳池濾水系統的檢查工作提供技術支援和意見。
- (d) 水務署就泳池抽取的水質樣本進行化學物和細菌化驗。

其他參與的部門和外界人士

6. 此外,康文署更要求建築署、香港警務處和一名微生物學家協助。稍後,一名生物學家亦主動加入協助。

重要事件

7. 本年八月至九月初,有九個公眾泳池發現紅蟲。下述主要事件可以反映康文署處理這次事件的情況。

九龍公園泳池

8. 八月二十日,防治蟲鼠事務諮詢組在視察九龍公園泳池後向康文署助理署長表示,並無發現明顯的紅蟲滋生地點,但附近維修工程一塊膠布上的積水,以及泳池旁的排水渠都可能適合搖蚊滋生。當天下午,監測及流行病學處通知康文署,泳池若出現紅蟲,表示池水的有機物含量過高,可能是糞便污染所致。衛生署建議該署根據世界衛生組織的指引,關閉泳池和抽乾池水,以便進行徹底清潔。

9. 當天晚上,康文署署長召開工作小組緊急會議,商議應否關閉九

龍公園泳池，以及如要實行，應在何時關閉。經過約四小時的討論後，康文署最終同意在翌日關閉室內的泳池。

10. 八月二十一日，康文署舉行記者招待會，宣布關閉九龍公園室內泳池。康文署助理署長在會上表示，康文署曾致力查明在泳池發現紅蟲的原因，但未有結果。該署會抽乾池水，以便徹底檢查隔沙池和濾水系統。

大環山泳池

11. 八月二十三日，大環山泳池職員發現有紅蟲從一座海龜形滑水梯（「海龜」）底部浮出。地區康樂事務經理當晚到現場視察，並於晚上十時三十分左右向康文署助理署長匯報。八月二十四日上午，微生物學家據稱曾在現場向康文署助理署長表示，「海龜」內可能存在死水和有搖蚊滋生。當天晚上，康文署、建築署及有關供應商把「海龜」拆走，並在「海龜」與池底之間的接駁位置發現紅蟲，死活都有。有關的紅蟲和池水樣本於是送交水務署、衛生署及食環署進行化驗。

聯絡警方

12. 當天晚上，康文署副署長（當時是署任康文署署長）與助理署長和其他康文署高層人員召開會議。與會者懷疑紅蟲是「外來物體」；再者，傳媒記者比康文署更早得悉九龍公園泳池和大環山泳池發現紅蟲。康文署副署長當晚隨即報警要求協助，警方在翌日同意進行調查。

八月二十五日的記者招待會

13. 在舉行記者招待會前，康文署副署長以電郵通知民政事務局，表示該署已聯絡得兩名專家，他們將能夠說明泳池的環境並不是有利紅蟲滋生。由於康文署不能排除有人為因素，他們已報警要求協助，並會向新聞界披露此事。

14. 康文署助理署長在記者招待會上表示，綜合各專家的意見後，康文署不排除紅蟲是從外面被帶進泳池的可能性，因此該署已要求警方協助。

食環署的報告

15. 八月二十六日，食環署在回應地區康樂事務經理時表示，大環山泳池「海龜」底部的池水流動欠佳，可能適合紅蟲生長。

16. 八月二十七日下午，食環署以電郵告知康文署助理署長，該署對九龍公園泳池和大環山泳池發現紅蟲的調查結果分析（「食環署的報告」）。簡言之，該報告表示搖蚊有可能在九龍公園泳池的池水生存，而大環山泳池的「海龜」則提供有利的滋生地方。報告指出，在大環山泳池抽取的樣本中，發現 31 條幼蟲、30 個蛹皮和 3 隻搖蚊，而「海

龜」底部的池水流動欠佳。

17. 八月二十八日，工作小組召開會議，討論食環署報告的內容，以及報告對在九月初重開九龍公園池泳的影響。會議認為，不能毫無疑點地證明紅蟲是在池水滋生的。食環署會查核從九龍公園泳池取得的沙和碳樣本會否滋生任何紅蟲。康文署助理署長建議在下次會議再討論食環署的報告。

18. 八月三十日晚上，無綫電視新聞報道，大環山泳池「海龜」的設計是導致紅蟲滋生的原因，而警方的調查則在池水樣本中發現紅蟲完整的孵化過程。

19. 康文署署長關注事態，並與總新聞主任透過電話商議向傳媒發表的聲明，以回應無綫電視的新聞報道。她指令總新聞主任與康文署助理署長核實聲明的資料準確無誤。該署在當晚接近午夜時發出新聞稿，聲明化驗結果證實大環山泳池的水質符合標準，沒有證據證明紅蟲在泳池內滋生。康文署仍在部分公眾泳池進行調查，一待有結果，即會盡快公布。

20. 八月三十一日，多份香港報章轉載無綫電視的新聞報道。康文署助理署長在早上出席兩個電台的「烽煙」節目和接受電子傳媒訪問時表示，食環署化驗的樣本證實有紅蟲，但沒有蟲卵或蟲蛹。此外，他堅稱「海龜」內的池水不是死水，因此並不適合紅蟲滋生。

21. 工作小組在當天下午再次開會研究食環署的報告，但會上意見分歧，小組成員一直討論至傍晚。與此同時，無綫電視的新聞報道指出，根據食環署在上一個星期交給康文署的報告，大環山泳池和觀塘泳池均發現紅蟲和蟲蛹。無綫電視並引述康文署助理署長堅稱泳池沒有發現蟲卵或蟲蛹，「海龜」下面的池水不是死水，並不適合紅蟲滋生，因此他不排除有人為因素。

22. 康文署署長（她在八月二十七日由外地公幹回港）在當晚參加會議，有關人員向她匯報和首次提交一份食環署的報告。康文署此時意識到事件已經演變成為該署的誠信問題。

23. 工作小組會議認為泳池的濾水系統運作正常，沒有足夠證據可以**毫無疑點地證明**泳池是搖蚊的自然滋生地。工作小組並決定在翌日舉行記者招待會。當天晚上，警方向傳媒發表聲明，指沒有證據顯示紅蟲確實在池水滋生。

24. 康文署署長、食環署署長、康文署助理署長、食環署顧問和兩名專家一同出席九月一日的記者招待會。康文署向傳媒表示，沒有具體證據證明搖蚊在大環山泳池的嬉水池內滋生。康文署助理署長承認他先前遺漏了大環山泳池調查報告中的一些細節，但他重申「海龜」下面的池水不是死水。

斧山道泳池

25. 九月一日早上約八時五十五分，斧山道泳池的救生員在室外嬉水池中間平台的假山旁的人造草皮下面發現紅蟲。康文署職員把人造草皮拉開後，發現更多紅蟲。地區管理人員於上午約十時通知康文署總部。職員把人造草皮拆除並切割成小塊，放在塑膠袋內，同時收集紅蟲樣本送交食環署。在記者招待會之後，康文署助理署長指示地區職員打電話聯絡負責調查紅蟲事件的警務人員。

26. 當天下午，康文署地區職員嘗試用各種方法清洗假山平台上的污物，最後把污物倒入明渠。他們的主要關注是避免污染池水。泳池的閉路電視錄影了整個清洗過程。警方在下午五時四十六分接到一名救生員致電「999」報告發現紅蟲後，在下午六時後不久抵達斧山道泳池。與此同時，負責這宗個案的警務人員已從電視新聞獲悉此事。他隨後接到康文署地區職員的電話，並在晚上約七時二十分到達現場。

27. 九月二日，傳媒以顯著篇幅報道斧山道泳池發現紅蟲，部分標題更指康文署毀滅證據。

28. 康文署與食環署和警方進行聯合視察後，在當晚就斧山道泳池發現紅蟲一事發出新聞稿，表示食環署初步化驗收集的紅蟲樣本中有大約 5,000 條幼蟲、300 個蟲蛹和 30 隻搖蚊，相信搖蚊在泳池範圍內自然滋生。

進一步發展

29. 九月四日，康文署總部向各區發出修訂指引，指示職員若發現紅蟲，必須通知警方，並且要關閉泳池和保存現場的環境。

30. 九月六日，工作小組再次開會，並同意沒有足夠證據顯示紅蟲可以在泳池正常的池水中滋生或生長，但泳池範圍內的特別設備，例如嬉水遊樂設施和人造草皮，由於水流緩慢，可能導致有機物積聚，因而滋生紅蟲。在泳池場館內或附近一些地方，例如排水渠和沙井，也可能成為紅蟲的滋生地。康文署在同日發出新聞稿，公布上述資料。

事後行動

31. 自九月初起，康文署已採取行動，把注意力重新集中到泳池的環境，包括與食環署一同視察所有公眾泳池及進行特別的清洗行動，並成立一個由康文署署長任主席的督導委員會，檢討公眾泳池的管理。此外，康文署承諾會拆除和改裝嬉水遊樂設施，把人造草皮改為磁磚，為員工開辦複修課程，以及推出宣傳計劃，呼籲市民合作，確保泳池清潔衛生。

觀察及結論

32. 在泳池發現紅蟲時，剛巧遇上康文署與救生員之間有某些爭拗，誠屬不幸。康文署要求警方協助，又不斷堅稱泳池發現紅蟲並非由於泳池系統有問題，而可能是人為因素引致，這使事情變得更複雜，也令傳媒窮追不捨。因此，當傳媒顯然已獲悉食環署的報告後，加上康文署對事件所作的回應，以及在斧山道泳池發現紅蟲，這些情況使市民質疑康文署的誠信，實不足為奇。對於這次事件，本署最關注的是有關部門在公布消息時的透明度、各部門之間的協調工作，以及是否能夠妥善地管理和有效地監察公眾泳池的衛生情況。

33. 本署發覺康文署在調查紅蟲事件時未能客觀處理，而且只選擇性地聽取意見。然而，本署認為沒有證據證明康文署助理署長刻意隱瞞事實，該署人員亦沒有企圖毀滅斧山道泳池的證據。

34. 本署認為，康文署這次處理紅蟲事件在行政上和公關手法方面有顯著不足。歸納起來，有如下原因。

沒有充分 眼紅蟲自然滋生的可能性

35. 康文署曾邀請食環署視察九龍公園泳池和大環山泳池，以調查泳池出現紅蟲的原因，以及找出可能滋生紅蟲的地點，但康文署並沒有要求食環署視察其他受影響的泳池。到九月二日，康文署署長和食環署署長才決定兩署人員一起視察全部 36 個泳池。本署認為，康文署沒有充分着眼紅蟲在自然環境滋生的可能性，也忽略了有需要更徹底地檢查紅蟲出現的原因。康文署考慮到取消預訂泳線，會為市民帶來不便和引起混亂，這種顧慮是頗為正確的。康文署的高層首長級人員當時亦忙於處理其他迫切的事務，例如籌備迎接由雅典凱旋歸來的香港奧運代表隊及歡迎即將在九月初訪港的中國奧運金牌運動健兒。但是，由於衛生署已在公共衛生方面提出建議，食環署又提交了調查報告，加上傳媒廣泛關注事件，康文署理應提高警覺，對泳池的環境保持不偏不倚的觀點，以及注意市民需要獲得正確無誤的信息。

缺乏開放的態度

36. 不同泳池發現紅蟲的原因可能並不相同，食環署的報告亦同樣提到這點。衛生署亦有指出，在不能排除紅蟲在泳池內自然滋生的成因前，不應推斷有外在因素。工作小組在八月二十八日和三十一日兩次會議的記錄顯示，與會者對於泳池內滋生紅蟲的可能性意見分歧。

37. 鑑於傳媒極度關注紅蟲事件，康文署理應額外小心謹慎地研究工作小組的不同意見，並在調查期間對事件的自然成因或人為因素保持客觀開放的態度。康文署在面對各有關方面的不同意見時，所採取的行動令人覺得該署缺乏開放的態度，也沒有充分考慮不同的可能

性。而且，該署處理事件的方式予人一種陰謀論的感覺，實屬不幸。

康文署首長級人員之間溝通不足

38. 康文署首長級人員（即助理署長、副署長及署長）之間的溝通出現了問題。儘管助理署長經常向副署長詳細報告調查的進展，但是助理署長卻似乎並未醒覺各有關方面不同意見的重要性而必須徵詢上司的意見。當署長在八月二十七日（星期五）從外地公幹回港時，副署長就紅蟲事件曾向她提交了一頁報告。當時副署長已經從助理署長得知食環署的報告，甚至詢問這份報告對泳池出現紅蟲的成因有甚麼意義。有鑑於此，副署長在八月三十日只接受助理署長的口頭簡報，而不主動查詢更多關於工作小組的討論詳情，以便更全面地向署長報告，實在令人感到莫名其妙。

39. 尤其令人覺得詫異的是，康文署署長在八月三十日對事件表示關注，要就無綫電視的新聞報道作出回應。可是，署長似乎在翌日晚上（八月三十一日）才獲悉食環署的報告，實令本署感到難以置信。這顯示助理署長對重大問題缺乏警覺性，而副署長則判斷力不足，沒有向署長報告最新的情況，以確保她可以充分掌握這宗敏感事件的資料，也沒有向她徵詢回應傳媒的意見。

過度急於回應傳媒的要求

40. 康文署向本署解釋，該署助理署長於八月三十一日出席電台「烽煙」節目及接受電子傳媒訪問，是臨時決定的，旨在澄清無綫電視於前一晚（八月三十日）新聞時段中所指在大環山泳池發現搖蚊的完整生長周期的報道。然而，工作小組在八月三十一日仍未召開第二次會議，以進一步討論食環署的報告。該署在工作小組的商議尚未得出實質結論前便匆匆接受傳媒訪問，似乎是操之過急。

缺乏面對傳媒及發布消息的經驗

41. 康文署助理署長出席電台「烽煙」節目及接受電子傳媒訪問時，原本希望告訴市民有關工作小組的初步結論，說明尚未有足夠證據可以毫無疑點地證明泳池內有搖蚊自然滋生繁殖。不過，由於他沒有帶備食環署的報告，以致誤報了紅蟲的數目，也沒有提及發現蛹皮。由於他接受訪問的目的，是向市民交代在大環山泳池發現紅蟲的「事實真相」，故此，對於他未完全熟知有關資料，本署感到費解，而更覺莫名其妙者，是因為食環署在八月二十七日的報告已詳細說明其發

現，至八月三十一日，康文署人員理應有充足時間消化報告的內容，為回應提問作好準備。更令本署驚訝的是，康文署助理署長聲稱，他並沒有事先諮詢康文署署長或副署長關於回應的立場。本署沒有發現證據顯示他蓄意隱瞞，因為他有經常就事態發展如實匯報；然而，這

次事件反映出其判斷力不足，缺乏面對傳媒及向市民發布消息的經驗。

發布消息時透明度不足

42. 康文署堅稱該署已透過三次記者招待會（八月二十一日、八月二十五日及九月一日），並多次出席電台節目和回應傳媒的查詢，讓市民知悉調查的進展。本署在審研康文署發出的新聞稿，以及各次訪問、記者簡報會及記者招待會的謄本後認為，該署的原意也許是希望盡速作出回應，但結果適得其反，予人的整體印象是在發布消息時透明度不足，更糟的是在公布事實真相方面不盡不實。例如，有九個泳池發現紅蟲，但康文署並非經常主動公布在每一個受影響泳池發現紅蟲的消息，某些泳池更只發出關閉的通告。而在八月二十五日的記者招待會上，康文署助理署長詳細解釋尋求警方協助的原因，以及事件涉及人為因素的可能性。雖然食環署已完成調查，康文署內部亦認為日後在挑選嬉水遊樂設施的設計時須更加小心，但康文署助理署長其後接受傳媒訪問時仍堅稱，大環山泳池「海龜」內的池水不是死水，可見康文署的聲明往往含誤導成分，沒有客觀地向市民披露調查的實況。

康文署總部提供的支援不足

43. 自八月二十日起，康文署總部已發出多套指引，訓示地區職員在發現紅蟲時立即採取跟進行動。可是，總部於八月二十五日報警要求協助後，直到九月四日才發出指引，訓示職員如何協助警方查訊。因此，康文署部分地區職員並不知悉在發現紅蟲時須通知警方，以及須讓懷疑事發現場保持原狀。九月一日在斧山道泳池正是出現這種情況。由於傳媒對紅蟲事件極為關注，加上該署懷疑事件涉及人為因素以致報警求助，本署認為康文署內部理應高度警覺，在傳遞重要消息方面不得稍有鬆懈。地區職員在應付泳池場館內發生的緊急事故和執行例行職務之餘，在每次發現紅蟲時均有如實逐一向總部報告。然而，他們在處理傳媒廣泛關注的敏感事件方面經驗甚淺，實在需要總部給予額外的指引，以協助警方的查訊工作。

事涉各方的協調工作

44. 對於首次在九龍公園泳池發現紅蟲，康文署署長反應迅速，於八月二十日邀請相關的專責部門舉行會議。從事件發生開始，食環署、衛生署、機電工程署、水務署及建築署均齊心合力，協助康文署

展開調查工作。本署發現，**各部門**均盡力為該署迅速提供協助和支援。事實上，**生署**於八月二十日從報章報道中得悉事件後，更立即主動聯絡康文署。

45. 本署亦留意到，在康文署向**食環署**尋求協助時，該署即全力而迅

速地回應，多次從防治蟲鼠的角度向康文署提供了坦率的專業意見，這些行動適切及時。而食環署亦積極從這次事件吸收經驗，於九月初向該署職員及私家泳池的營辦商發出指引和通函，提醒他們須加強監察，確保符合該署就泳池及個人衛生所訂定的標準。

泳池的 生情況

46. 當局就公眾衛生訂定了清晰的要求，現時亦有措施確保泳池水質符合標準。不過，本署人員在視察大環山泳池、斧山道泳池和九龍公園泳池時發現，清潔人員沒有足夠時間妥善清洗泳池四周、池身、嬉水遊樂設施和人工裝飾。由於預訂泳線者過多，亦使清洗工作無法在中場休息時段進行。

47. 本署從市民提出的投訴中亦留意到，泳池職員沒有時刻保持警覺，規定泳客在進入泳池前必須先沖身和濯足。也有市民致電到電台投訴有泳客（可能是幼童）在泳池內排泄糞便。這些都意味着康文署須加強監察和執法。

48. 然而，罔顧公德及公眾衛生的泳池使用者亦應受到譴責。他們不但忘記了本身的公民責任，而且危及自己及他人的健康。泳客實有責任保持泳池清潔，以保障個人衛生及為其他使用者着想。家長還須訓導孩子養成良好的如廁習慣，並向他們灌輸注重公德的觀念。

建議

49. 自本年九月二日起，康文署已推出一系列補救措施，改善公眾泳池的衛生情況，實在值得嘉許。

50. 基於以上所述，本署提出下列建議，希望有助康文署署長及其屬下職員：

公眾泳池的衛生

- (a) 增加抽取池水樣本作化學物和細菌化驗的次數；
- (b) 維持關閉泳池半天的做法；
- (c) 因應泳池及輔助設施的不同設計，檢討泳池清洗工作的時間表和工作細則；
- (d) 檢討清洗泳池及周圍環境的次數和要求；
- (e) 制定一套跟進巡查的監察計劃，以確保清洗工作妥善；

- (f) 不時尋求食環署支援，以監察及預防昆蟲在泳池範圍滋生繁殖；
- (g) 為前線人員提供培訓，加強他們在公共衛生、防治蟲鼠及抽取樣本技巧等方面的知識；
- (h) 檢討現時預訂泳池的安排，以免在中場休息時段出現泳線被過度預訂的情況；
- (i) 檢討或甚至修訂正計劃興建的泳池的設計；
- (j) 與衛生署商討是否需要提高公眾泳池的衛生標準；

內部溝通及對外聯繫

- (k) 加強康文署總部和前線員工之間的相互溝通，務求各方更了解泳池管理的概念及緩急次序；
- (l) 檢討康文署內部在發布消息時決定回應的立場的方法及機制，以確保資料準確及維持高透明度；
- (m) 為康文署高層管理人員及首長級人員提供有關面對傳媒及危機管理方面的訓練，提升他們的公關技巧和處理緊急情況的能力；以及

公眾教育

- (n) 向市民宣傳及勸導他們游泳時應注意禮貌，以及在使用公眾泳池時要保持清潔衛生。

康文署署長的回應

51. 康文署署長的意見主要集中在幾點：首長級人員之間溝通不足；署長和副署長的事務繁重；助理署長對敏感或關鍵問題的警覺不足，沒有向署長和副署長請示；以及署長錯信助理署長。

申訴專員的結語

52. 申訴專員認為，康文署在調查紅蟲事件中的取態，反映了該署整體處理危機的能力不足。除了康文署首長級人員之間溝通不足外，署方亦在事件中過分依賴助理署長，雖然後者是康樂服務和泳池的專家，然而他缺乏在鎂光燈下處理危機的經驗；過度着意保持康文署的

良好公眾形象，亦可能因此影響了他的判斷。

53. 就康文署回應無綫電視八月三十日的新聞報道，以及在八月三十一日早上出席電台「烽煙」節目和接受電子傳媒訪問之事，當時已有跡象顯示問題開始被提升到康文署誠信的層面，是以署方決定要作出回應。然而，康文署署長竟然只是依賴總新聞主任與助理署長核對新聞稿資料的準確性，以及由助理署長自行判斷回應策略。其實，若部門能就公眾高度關注的事件迅速向傳媒作出回應，誠屬美事。但假如部門代表未能在事前準確地掌握有關資料，或在關鍵時刻作正確判斷，效果便適得其反。就這次事件，申訴專員認為，若康文署先待工作小組的商議有實質結論後，才向傳媒發布進一步消息，應是更佳的做法。

54. 申訴專員欣悉康文署積極回應本署的建議，並對該署迅速落實建議表示嘉許。

55. 在是次調查中，康文署、食環署、衛生署、機電工程署、水務署、建築署及警務處與本署充分合作，提供協助，申訴專員表示衷心致謝，亦感謝有心人士提交意見書。

申訴專員公署
二零零四年十二月