

香港申诉专员公署
二零零四 / 零五报告年度第五期
[二零零四年十二月十六日]



公众泳池发现红虫事件的直接调查

调查报告摘要载于**附件**。



查询

如有查询，请与高级外务主任陈锡霞女士联络（电话：
2629 0565；电邮：katchan@ombudsman.gov.hk）。

香港申诉专员公署
二零零四年十二月十六日

二零零四 / 零五年度第五期

直接调查报告摘要

公众泳池发现红虫事件的直接调查

背景

本年八月初至九月初，多个公众泳池发现红虫¹，引起传媒高度关注。康乐及文化事务署（「康文署」）在多个政府部门和两名独立专家的协助下，就泳池发现红虫一事展开调查，以找出个中原因。

2. 传媒自八月二十日报道上述发现后，一直密切跟进报道事件的发展。八月三十一日，传媒以大篇幅报道，指食物环境卫生署（「食环署」）的调查结果（内容并未公布）与康文署公开坚称没有足够证据证明红虫在泳池滋生的言论互相矛盾。九月一日，传媒广泛报道，指康文署隐瞒事实。九月二日，再有传媒报道指康文署毁灭证据。上述新闻报道令康文署的诚信备受质疑。而且，康文署与食环署的意见不一，亦令人对这两个部门的协调工作产生疑问。

调查工作

3. 基于上述情况，署理申诉专员于九月三日宣布主动展开直接调查，调查范围包括：

- (a) 自传媒首次报道公众泳池发现红虫后，康文署及食环署所采取的行动；
- (b) 康文署及食环署之间的互相协调；
- (c) 两个部门向公众发布消息的方式；以及
- (d) 两个部门采取的行动，包括监察公众泳池的卫生情况，是否適切有效。

调查方法

4. 除了审研有关部门所提供的资料，如相关档案、部门之间及部门内部的通信或往来文件、专家的陈述和警方录得的证人口供，以及到九龙公园泳池、大环山泳池和斧山道泳池进行实地视察外，本署亦会

¹ 注：红虫由于含有血红素而呈现红色，但对人体无害；其生长周期的四个阶段分别为虫卵、幼虫（红虫）、蛹及摇蚊。

见了多名职员，包括康文署署长、康文署副署长（康乐事务）（「康文署副署长」）、康文署助理署长（康乐事务）1（「康文署助理署长」）、康文署一些地区职员，以及食环署的顾问和防治虫鼠主任等。

跨部门工作小组

5. 在九龙公园泳池发现红虫后，康文署署长召集有关部门举行会议，考虑是否需要关闭室内的泳池，康文署其后称之为跨部门工作小组（「工作小组」）。四个政府部门（食环署、衞生署、机电工程署和水务署）协助这次调查，并且出席工作小组的会议：

- (a) 食环署辖下防治虫鼠事务咨询组是政府的专家，就防治虫鼠事宜向市民和政府部门提供专业意见。
- (b) 衞生署辖下监测及流行病学处负责追查可能影响市民大众健康的病源，并相应向政府部门提供意见。
- (c) 机电工程署负责定期维修泳池的滤水系统，为受影响泳池滤水系统的检查工作提供技术支持和意见。
- (d) 水务署就泳池抽取的水质样本进行化学物和细菌化验。

其它参与的部门和外界人士

6. 此外，康文署更要求建筑署、香港警务处和一名微生物学家协助。稍后，一名生物学家亦主动加入协助。

重要事件

7. 本年八月至九月初，有九个公众泳池发现红虫。下述主要事件可以反映康文署处理这次事件的情况。

九龙公园泳池

8. 八月二十日，防治虫鼠事务咨询组在视察九龙公园泳池后向康文署助理署长表示，并无发现明显的红虫滋生地点，但附近维修工程一块胶布上的积水，以及泳池旁的排水渠都可能适合摇蚊滋生。当天下午，监测及流行病学处通知康文署，泳池若出现红虫，表示池水的有机物含量过高，可能是粪便污染所致。衞生署建议该署根据世界衞生组织的指引，关闭泳池和抽干池水，以便进行彻底清洁。

9. 当天晚上，康文署署长召开工作小组紧急会议，商议应否关闭九龙公园泳池，以及如要实行，应在何时关闭。经过约四小时的讨论后，康文署最终同意在翌日关闭室内的泳池。

10. 八月二十一日，康文署举行记者招待会，宣布关闭九龙公园室内泳池。康文署助理署长在会上表示，康文署曾致力查明在泳池发现红虫的原因，但未有结果。该署会抽干池水，以便彻底检查隔沙池和滤水系统。

大环山泳池

11. 八月二十三日，大环山泳池职员发现有红虫从一座海龟形滑水梯（「海龟」）底部浮出。地区康乐事务经理当晚到现场视察，并于晚上十时三十分左右向康文署助理署长汇报。八月二十四日上午，微生物学家据称曾在现场向康文署助理署长表示，「海龟」内可能存在死水和有摇蚊滋生。当天晚上，康文署、建筑署及有关供货商把「海龟」拆走，并在「海龟」与池底之间的接驳位置发现红虫，死活都有。有关的红虫和池水样本于是送交水务署、卫生署及食环署进行化验。

联络警方

12. 当天晚上，康文署副署长（当时是署任康文署署长）与助理署长和其它康文署高层人员召开会议。与会者怀疑红虫是「外来物体」；再者，传媒记者比康文署更早得悉九龙公园泳池和大环山泳池发现红虫。康文署副署长当晚随即报警要求协助，警方在翌日同意进行调查。

八月二十五日的记者招待会

13. 在举行记者招待会前，康文署副署长以电邮通知民政事务局，表示该署已联络得两名专家，他们将能够说明泳池的环境并不是有利红虫滋生。由于康文署不能排除有人为因素，他们已报警要求协助，并向新闻界披露此事。

14. 康文署助理署长在记者招待会上表示，综合各专家的意见后，康文署不排除红虫是从外面被带进泳池的可能性，因此该署已要求警方协助。

食环署的报告

15. 八月二十六日，食环署在响应地区康乐事务经理时表示，大环山泳池「海龟」底部的池水流动欠佳，可能适合红虫生长。

16. 八月二十七日下午，食环署以电邮告知康文署助理署长，该署对九龙公园泳池和大环山泳池发现红虫的调查结果分析（「食环署的报告」）。简言之，该报告表示摇蚊有可能在九龙公园泳池的池水生存，

而大环山泳池的「海龟」则提供有利的滋生地方。报告指出，在大环山泳池抽取的样本中，发现 31 条幼虫、30 个蛹皮和 3 只摇蚊，而「海龟」底部的池水流动欠佳。

17. 八月二十八日，工作小组召开会议，讨论食环署报告的内容，以及报告对在九月初重开九龙公园池泳的影响。会议认为，不能毫无疑问地证明红虫是在池水滋生的。食环署会查核从九龙公园泳池取得的沙和碳样本会否滋生任何红虫。康文署助理署长建议在下次会议再讨论食环署的报告。

18. 八月三十日晚上，无线电视新闻报道，大环山泳池「海龟」的设计是导致红虫滋生的原因，而警方的调查则在池水样本中发现红虫完整的孵化过程。

19. 康文署署长关注事态，并与总新闻主任透过电话商议向传媒发表的声明，以响应无线电视的新闻报道。她指令总新闻主任与康文署助理署长核实声明的数据准确无误。该署在当晚接近午夜时发出新闻稿，声明化验结果证实大环山泳池的水质符合标准，没有证据证明红虫在泳池内滋生。康文署仍在部分公众泳池进行调查，一待有结果，即会尽快公布。

20. 八月三十一日，多份香港报章转载无线电视的新闻报道。康文署助理署长在早上出席两个电台的「烽烟」节目和接受电子传媒访问时表示，食环署化验的样本证实有红虫，但没有虫卵或虫蛹。此外，他坚称「海龟」内的池水不是死水，因此并不适合红虫滋生。

21. 工作小组在当天下午再次开会研究食环署的报告，但会上意见分歧，小组成员一直讨论至傍晚。与此同时，无线电视的新闻报道指出，根据食环署在上一个星期交给康文署的报告，大环山泳池和观塘泳池均发现红虫和虫蛹。无线电视并引述康文署助理署长坚称泳池没有发现虫卵或虫蛹，「海龟」下面的池水不是死水，并不适合红虫滋生，因此他不排除有人为因素。

22. 康文署署长（她在八月二十七日由外地公干回港）在当晚参加会议，有关人员向她汇报和首次提交一份食环署的报告。康文署此时意识到事件已经演变成为该署的诚信问题。

23. 工作小组会议认为泳池的滤水系统运作正常，没有足够证据可以**毫无疑问地证明**泳池是摇蚊的自然滋生地。工作小组并决定在翌日举行记者招待会。当天晚上，警方向传媒发表声明，指没有证据显示红虫确实在池水滋生。

24. 康文署署长、食环署署长、康文署助理署长、食环署顾问和两名专家一同出席九月一日的记者招待会。康文署向传媒表示，没有具体证据证明摇蚊在大环山泳池的嬉水池内滋生。康文署助理署长承认他

先前遗漏了大环山泳池调查报告中的一些细节，但他重申「海龟」下面的池水不是死水。

斧山道泳池

25. 九月一日早上约八时五十五分，斧山道泳池的救生员在室外嬉水池中间平台的假山旁的人造草皮下面发现红虫。康文署职员把人造草皮拉开后，发现更多红虫。地区管理人员于上午约十时通知康文署总部。职员把人造草皮拆除并切割成小块，放在塑料袋内，同时收集红虫样本送交食环署。在记者招待会之后，康文署助理署长指示地区职员打电话联络负责调查红虫事件的警务人员。

26. 当天下午，康文署地区职员尝试用各种方法清洗假山平台上的污物，最后把污物倒入明渠。他们的主要关注是避免污染池水。泳池的闭路电视录像了整个清洗过程。警方在下午五时四十六分接到一名救生员致电「999」报告发现红虫后，在下午六时后不久抵达斧山道泳池。与此同时，负责这宗个案的警务人员已从电视新闻获悉此事。他随后接到康文署地区职员的电话，并在晚上约七时二十分到达现场。

27. 九月二日，传媒以显著篇幅报道斧山道泳池发现红虫，部分标题更指康文署毁灭证据。

28. 康文署与食环署和警方进行联合视察后，在当晚就斧山道泳池发现红虫一事发出新闻稿，表示食环署初步化验收集的红虫样本中有大约 5,000 条幼虫、300 个虫蛹和 30 只摇蚊，相信摇蚊在泳池范围内自然滋生。

进一步发展

29. 九月四日，康文署总部向各区发出修订指引，指示职员若发现红虫，必须通知警方，并且要关闭泳池和保存现场的环境。

30. 九月六日，工作小组再次开会，并同意没有足够证据显示红虫可以在泳池正常的池水中滋生或生长，但泳池范围内的特别设备，例如嬉水游乐设施和人造草皮，由于水流缓慢，可能导致有机物积聚，因而滋生红虫。在泳池场馆内或附近一些地方，例如排水渠和沙井，也可能成为红虫的滋生地。康文署在同日发出新闻稿，公布上述资料。

事后行动

31. 自九月初起，康文署已采取行动，把注意力重新集中到泳池的环境，包括与食环署一同视察所有公众泳池及进行特别的清洗行动，并成立一个由康文署署长任主席的督导委员会，检讨公众泳池的管理。此外，康文署承诺会拆除和改装嬉水游乐设施，把人造草皮改为磁砖，

为员工开办复修课程，以及推出宣传计划，呼吁市民合作，确保泳池清洁卫生。

观察及结论

32. 在泳池发现红虫时，刚好遇上康文署与救生员之间有某些争拗，诚属不幸。康文署要求警方协助，又不断坚称泳池发现红虫并非由于泳池系统有问题，而可能是人为因素引致，这使事情变得更复杂，也令传媒穷追不舍。因此，当传媒显然已获悉食环署的报告后，加上康文署对事件所作的回应，以及在斧山道泳池发现红虫，这些情况使市民质疑康文署的诚信，实不足为奇。对于这次事件，本署最关注的是有关部门在公布消息时的透明度、各部门之间的协调工作，以及是否能够妥善地管理和有效地监察公众泳池的卫生情况。

33. 本署发觉康文署在调查红虫事件时未能客观处理，而且只选择性地听取意见。然而，本署认为没有证据证明康文署助理署长刻意隐瞒事实，该署人员亦没有企图毁灭斧山道泳池的证据。

34. 本署认为，康文署这次处理红虫事件在行政上和公关手法方面有显著不足。归纳起来，有如下原因。

没有充分 眼红虫自然滋生的可能性

35. 康文署曾邀请食环署视察九龙公园泳池和大环山泳池，以调查泳池出现红虫的原因，以及找出可能滋生红虫的地点，但康文署并没有要求食环署视察其它受影响的泳池。到九月二日，康文署署长和食环署署长才决定两署人员一起视察全部 36 个泳池。本署认为，康文署没有充分着眼红虫在自然环境滋生的可能性，也忽略了有需要更彻底地检查红虫出现的原因。康文署考虑到取消预订泳线，会为市民带来不便和引起混乱，这种顾虑是颇为正确的。康文署的高层首长级人员当时亦忙于处理其它迫切的事务，例如筹备迎接由雅典凯旋归来的香港奥运代表队及欢迎即将在九月初访港的中国奥运金牌运动健儿。但是，由于卫生署已在公共卫生方面提出建议，食环署又提交了调查报告，加上传媒广泛关注事件，康文署理应提高警觉，对泳池的环境保持不偏不倚的观点，以及注意市民需要获得正确无误的信息。

缺乏开放的态度

36. 不同泳池发现红虫的原因可能并不相同，食环署的报告亦同样提到这点。卫生署亦有指出，在不能排除红虫在泳池内自然滋生的成因前，不应推断有外在因素。工作小组在八月二十八日和三十一日两次会议的记录显示，与会者对于泳池内滋生红虫的可能性意见分歧。

37. 鉴于传媒极度关注红虫事件，康文署理应额外小心谨慎地研究工

作小组的不同意见，并在调查期间对事件的自然成因或人为因素保持客观开放的态度。康文署在面对各有关方面的不同意见时，所采取的行动令人觉得该署缺乏开放的态度，也没有充分考虑不同的可能性。而且，该署处理事件的方式予人一种阴谋论的感觉，实属不幸。

康文署首长级人员之间沟通不足

38. 康文署首长级人员（即助理署长、副署长及署长）之间的沟通出现了问题。尽管助理署长经常向副署长详细报告调查的进展，但是助理署长却似乎并未醒觉各有关方面不同意见的重要性而必须征询上司的意见。当署长在八月二十七日（星期五）从外地公干回港时，副署长就红虫事件曾向她提交了一页报告。当时副署长已经从助理署长得知食环署的报告，甚至询问这份报告对泳池出现红虫的成因有甚么意义。有鉴于此，副署长在八月三十日只接受助理署长的口头简报，而不主动查询更多关于工作小组的讨论详情，以便更全面地向署长报告，实在令人感到莫名其妙。

39. 尤其令人觉得诧异的是，康文署署长在八月三十日对事件表示关注，要就无线电视的新闻报道作出回应。可是，署长似乎在翌日晚上（八月三十一日）才获悉食环署的报告，实令本署感到难以置信。这显示助理署长对重大问题缺乏警觉性，而副署长则判断力不足，没有向署长报告最新的情况，以确保她可以充分掌握这宗敏感事件的数据，也没有向她征询响应传媒的意见。

过度急于响应传媒的要求

40. 康文署向本署解释，该署助理署长于八月三十一日出席电台「烽烟」节目及接受电子传媒访问，是临时决定的，旨在澄清无线电视于前一晚（八月三十日）新闻时段中所指在大环山泳池发现摇蚊的完整生长周期的报道。然而，工作小组在八月三十一日仍未召开第二次会议，以进一步讨论食环署的报告。该署在工作小组的商议尚未得出实质结论前便匆匆接受传媒访问，似乎是操之过急。

缺乏面对传媒及发布消息的经验

41. 康文署助理署长出席电台「烽烟」节目及接受电子传媒访问时，原本希望告诉市民有关工作小组的初步结论，说明尚未有足够证据可以毫无疑问地证明泳池内有摇蚊自然滋生繁殖。不过，由于他没有带备食环署的报告，以致误报了红虫的数目，也没有提及发现蛹皮。由于他接受访问的目的，是向市民交代在大环山泳池发现红虫的「事实真相」，故此，对于他未完全熟知有关资料，本署感到费解，而更觉莫名其妙者，是因为食环署在八月二十七日的报告已详细说明其发

现，至八月三十一日，康文署人员理应有充足时间消化报告的内容，

为响应提问做好准备。更令本署惊讶的是，康文署助理署长声称，他并没有事先咨询康文署署长或副署长关于回应的立场。本署没有发现证据显示他蓄意隐瞒，因为他有经常就事态发展如实汇报；然而，这次事件反映出其判断力不足，缺乏面对传媒及向市民发布消息的经验。

发布消息时透明度不足

42. 康文署坚称该署已透过三次记者招待会（八月二十一日、八月二十五日及九月一日），并多次出席电台节目和响应传媒的查询，让市民知悉调查的进展。本署在审研康文署发出的新闻稿，以及各次访问、记者简报会及记者招待会的誊本后认为，该署的原意也许是希望尽快作出响应，但结果适得其反，予人的整体印象是在发布消息时透明度不足，更糟的是在公布事实真相方面不尽不实。例如，有九个泳池发现红虫，但康文署并非经常主动公布在每一个受影响泳池发现红虫的消息，某些泳池更只发出关闭的通告。而在八月二十五日的记者招待会上，康文署助理署长详细解释寻求警方协助的原因，以及事件涉及人为因素的可能性。虽然食环署已完成调查，康文署内部亦认为日后在挑选嬉水游乐设施的设计时须更加小心，但康文署助理署长其后接受传媒访问时仍坚称，大环山泳池「海龟」内的池水不是死水，可见康文署的声明往往含误导成分，没有客观地向市民披露调查的实况。

康文署总部提供的支持不足

43. 自八月二十日起，康文署总部已发出多套指引，训示地区职员在发现红虫时立即采取跟进行动。可是，总部于八月二十五日报警要求协助后，直到九月四日才发出指引，训示职员如何协助警方查讯。因此，康文署部分地区职员并不知悉在发现红虫时须通知警方，以及须让怀疑事发现场保持原状。九月一日在斧山道泳池正是出现这种情况。由于传媒对红虫事件极为关注，加上该署怀疑事件涉及人为因素以致报警求助，本署认为康文署内部理应高度警觉，在传递重要消息方面不得稍有松懈。地区职员在应付泳池场馆内发生的紧急事故和执行例行职务之余，在每次发现红虫时均有如实逐一向总部报告。然而，他们在处理传媒广泛关注的敏感事件方面经验甚浅，实在需要总部给予额外的指引，以协助警方的查讯工作。

事涉各方的协调工作

44. 对于首次在九龙公园泳池发现红虫，康文署署长反应迅速，于八月二十日邀请相关的专责部门举行会议。从事件发生开始，食环署、卫生署、机电工程署、水务署及建筑署均齐心协力，协助康文署

展开调查工作。本署发现，**各部门**均尽力为该署迅速提供协助和支援。事实上，**生署**于八月二十日从报章报道中得悉事件后，更立即主动联络康文署。

45. 本署亦留意到，在康文署向**食环署**寻求协助时，该署即全力而迅速地响应，多次从防治虫鼠的角度向康文署提供了坦率的专业意见，这些行动適切及时。而食环署亦积极从这次事件吸收经验，于九月初向该署职员及私家泳池的营办商发出指引和通函，提醒他们须加强监察，确保符合该署就泳池及个人卫生所订定的标准。

泳池的卫生情况

46. 当局就公众卫生订定了清晰的要求，现时亦有措施确保泳池水质符合标准。不过，本署人员在视察大环山泳池、斧山道泳池和九龙公园泳池时发现，清洁人员没有足够时间妥善清洗泳池四周、池身、嬉水游乐设施和人工装饰。由于预订泳线者过多，亦使清洗工作无法在中场休息时段进行。

47. 本署从市民提出的投诉中亦留意到，泳池职员没有时刻保持警觉，规定泳客在进入泳池前必须先冲身和濯足。也有市民致电到电台投诉有泳客（可能是幼童）在泳池内排泄粪便。这些都意味着康文署须加强监察和执法。

48. 然而，罔顾公德及公众卫生的泳池使用者亦应受到谴责。他们不但忘记了本身的公民责任，而且危及自己及他人的健康。泳客实有责任保持泳池清洁，以保障个人卫生及为其它使用者着想。家长还须训导孩子养成良好的如厕习惯，并向他们灌输注重公德观念。

建议

49. 自本年九月二日起，康文署已推出一系列补救措施，改善公众泳池的卫生情况，实在值得嘉许。

50. 基于以上所述，本署提出下列建议，希望有助康文署署长及其属下职员：

公众泳池的卫生

- (a) 增加抽取池水样本作化学物和细菌化验的次数；
- (b) 维持关闭泳池半天的做法；
- (c) 因应泳池及辅助设施的不同设计，检讨泳池清洗工作的时间表和工作细则；
- (d) 检讨清洗泳池及周围环境的次数和要求；

- (e) 制定一套跟进巡查的监察计划，以确保清洗工作妥善；
- (f) 不时寻求食环署支持，以监察及预防昆虫在泳池范围滋生繁殖；
- (g) 为前线人员提供培训，加强他们在公共卫生、防治虫鼠及抽取样本技巧等方面的知识；
- (h) 检讨现时预订泳池的安排，以免在中场休息时段出现泳线被过度预订的情况；
- (i) 检讨或甚至修订正计划兴建的泳池的设计；
- (j) 与卫生署商讨是否需要提高公众泳池的卫生标准；

内部沟通及对外联系

- (k) 加强康文署总部和前线员工之间的相互沟通，务求各方更了解泳池管理的概念及缓急次序；
- (l) 检讨康文署内部在发布消息时决定响应的立场的方法及机制，以确保数据准确及维持高透明度；
- (m) 为康文署高层管理人员及首长级人员提供有关面对传媒及危机管理方面的训练，提升他们的公关技巧和处理紧急情况的能力；以及

公众教育

- (n) 向市民宣传及劝导他们游泳时应注意礼貌，以及在使用公众泳池时要保持清洁卫生。

康文署署长的回应

51. 康文署署长的意见主要集中在几点：首长级人员之间沟通不足；署长和副署长的事务繁重；助理署长对敏感或关键问题的警觉不足，没有向署长和副署长请示；以及署长错信助理署长。

申诉专员的结语

52. 申诉专员认为，康文署在调查红虫事件中的取态，反映了该署整

体处理危机的能力不足。除了康文署首长级人员之间沟通不足外，署方亦在事件中过分依赖助理署长，虽然后者是康乐服务和泳池的专家，然而他缺乏在镁光灯下处理危机的经验；过度着意保持康文署的良好公众形象，亦可能因此影响了他的判断。

53. 就康文署响应无线电视八月三十日的新闻报道，以及在八月三十一日早上出席电台「烽烟」节目和接受电子传媒访问之事，当时已有迹象显示问题开始被提升到康文署诚信的层面，是以署方决定要作出回应。然而，康文署署长竟然只是依赖总新闻主任与助理署长核对新闻稿数据的准确性，以及由助理署长自行判断回应策略。其实，若部门能就公众高度关注的事件迅速向传媒作出响应，诚属美事。但假如部门代表未能在事前准确地掌握有关资料，或在关键时刻作正确判断，效果便适得其反。就这次事件，申诉专员认为，若康文署先待工作小组的商议有实质结论后，才向传媒发布进一步消息，应是更佳的做法。

54. 申诉专员欣悉康文署积极响应本署的建议，并对该署迅速落实建议表示嘉许。

55. 在是次调查中，康文署、食环署、卫生署、机电工程署、水务署、建筑署及警务处与本署充分合作，提供协助，申诉专员表示衷心致谢，亦感谢有心人士提交意见书。

申诉专员公署
二零零四年十二月