

討論文件  
二零零五年十二月十二日

## 立法會衛生事務委員會 流感大爆發的演練

### 目的

本文件載述衛生署衛生防護中心及醫院管理局(醫管局)在過去一年，為檢討政府當局和醫管局的傳染病爆發應變計劃，以及政府內部及與其他機構為應付疫症爆發和在疫症爆發期間的協調工作和信息傳遞流程，而進行的跨部門及內部練習/演習的詳情。

### 背景

2. 衛生防護中心和醫管局去年曾舉行下列演習及練習(按日期倒序排列) -

- (a) 「楊木行動」(衛生防護中心在二零零五年十一月舉行)；
- (b) 「火鳥行動」(醫管局在二零零五年十一月舉行)；
- (c) 「CEDAR 行動」(衛生防護中心在二零零五年七月舉行)；
- (d) 「COMMS 1 行動」(衛生防護中心在二零零五年三月舉行)；以及
- (e) 「楓葉行動」(衛生防護中心在二零零四年十一月舉行)。

這些演練的詳情載於下文各段。

### 演練行動

#### 「楊木行動」

### 目的

3. 如世界衛生組織(世衛)一旦宣布禽流感在本港以外地方出現容易人傳人情況，香港將採取監控禽流感在本港爆發的應

變計劃。「楊木行動」旨在檢視上述應變計劃，並以部門之間的溝通為檢視重點。該行動並無實際部門行動進行。

## 詳情

4. 這個檢視溝通渠道的跨部門演練於二零零五年十一月二十四日舉行。演練是模擬一名香港居民在前往一個證實有 41 人感染禽流感的區內虛構國家後出現流感病徵。衛生福利及食物局局長(衛福局局長)為此召開一個跨部門會議，統籌政府的應變行動。鑑於世衛已宣布該國出現人傳人情況，衛福局局長於是啟動《政府流感大流行應變計劃》所訂的緊急應變級別。此外，當局又成立緊急應變級別督導委員會，由行政長官出任主席，專責制訂和統籌全港的疾病控制策略。

## 參與人員

5. 這次演練共有來自 30 多個決策局／部門／機構的超過 250 人參加(見附件 A)。除了參與演練人員之外，還有公證人員駐守演練的主要場地，監察整個演練的進行。演練亦安排模擬角色人員提供資訊及使演練順暢進行。

## 初步觀察所得

6. 由於演練剛在不夠兩星期前結束，政府當局目前還未接獲參與演練的決策局／部門／機構的意見。不過，據收到的一些初步意見顯示，演練提供了寶貴機會，讓他們更了解其所屬機構的應變計劃，以及有關單位間的訊息傳達渠道。跨部門會議及緊急應變級別督導委員會會議均運作良好，而有關人員亦能獲得足夠及適時的資訊，讓他們作出有關決定及領導政府在遇上公共衛生緊急事故時的反應。參與人士亦認為準備演練的過程，與實際進行演練同樣重要，因他們需在演練進行前重溫他們的應變計劃，並找出要改善及澄清的不足之處。

7. 有些參與演練的人員認為，既要維持必須的服務，又要把感染的風險降至最低，則應考慮安排把人手分散為較細的小組，並分派在不同地點工作。有些參與演練的人員則建議應更廣泛使用通訊科技，例如以視像會議代替親身出席跨部門／督導委員會會議。其他人員則認為可仿照衛生防護中心緊急應變中心的記錄系統來進一步完善他們的通訊系統。

## 「火鳥行動」

### 目的

8. 「火鳥行動」的目的，在於檢討和評估醫管局在本港一旦出現人類感染禽流感時的準備和應變能力。該演練的設計是要評估醫管局在下列各方面的應變行動：

- (a) 執行適當的禽流感控制措施；
- (b) 溝通效率；
- (c) 問責架構；以及
- (d) 後勤工作，包括病人移送和物料供應等。

### 詳情

9. 「火鳥行動」在二零零五年十一月八日上午舉行。演練是以下述模擬情況作背景：兩名警員在街上接觸過一名被發現神志不清的人士，而該名人士在送入屯門醫院後死於不明的呼吸道疾病。兩名警員事後出現發燒和呼吸道病徵，分別送入屯門醫院和基督教聯合醫院(聯合醫院)治理。演練以化驗結果證實其中一名警員患上甲型 H5 流感作為開始，其後模擬發生一連串的事件。參與演練的人員須採取應變措施以應付有關情況。

### 參與人員

10. 進行演練的地點包括：

- (a) 屯門醫院 — 重大事故控制中心、急症室和 D5 兒科隔離病房；
- (b) 聯合醫院 — 重大事故控制中心、急症室和 13B 成人隔離病房；
- (c) 醫管局總辦事處和其他五個醫院聯網的重大事故控制中心；以及
- (d) 衛生防護中心感染控制處會議室(演練籌劃小組)。

11. 醫管局總辦事處和各醫院的前線和行政人員均有參與該次演練，總人數約有 200 人。有份參與的人員包括聯網的行政總監、重大事故控制中心經理、感染控制主任，以及在傳染病爆發時會負責通報紅色應變警示的員工。此外，有九名公證人以“考核員”的身份評核各參與演練人員的表現。

## 初步觀察所得

12. 演練過程大致順利。參與的醫院和醫管局總辦事處都能顯示清晰的指揮架構以及訊息傳達快捷。所有參與演練人員都清楚自己的角色，並且能夠執行大部份他們根據應變計劃所應作出的行動。屯門醫院和聯合醫院的地面移動演練過程亦順利，而且沒有影響醫院正常服務。演練過程中前線人員都竭盡所能，發揮專業精神。

13. 演練過程中發現了一些細微的技術和運作問題。醫管局已迅速反應並提出改善措施，詳情載於下文各段。

14. 傳真機有時會因傳遞大量資料而出現阻塞。醫管局已設置了額外的傳真機和一套較可靠的短訊傳送系統，以達致更佳、更可靠及更適時的溝通聯繫。根據醫管局的災難及疫症爆發應變計劃，電子郵件是用作一種具效益及有效的溝通途徑。

15. 有一間醫院在院內發現一宗禽流感確診個案後並沒有即時設立醫院爆發管控小組(管控小組)。醫管局認為即使該醫院只有一宗禽流感確診個案，仍必須設立管控小組。為確保衛生防護中心能夠有效地討論有關個案和及時採取跟進行動，醫管局認為須召開管控小組會議，並應邀請衛生防護中心有關小組的代表出席，以便更有效討論各項事宜，例如追查曾與患者接觸的人士，以及為醫護人員提供預防性藥物。

16. 醫管局認為可以從兩方面加強通報：向衛生防護中心作出通報方面，醫管局會提醒醫院須盡快作出通報，以便衛生防護中心能夠採取相應的公共衛生措施。此外，醫院的感染控制小組應負責向衛生防護中心作出通報，而並非如演練中所出現的情況，由醫院內不同人員作出通報。醫管局總辦事處已檢討並加強了其內部的通報機制，向醫管局上級及政府部門作出通報的渠道亦已作出精簡。

17. 雖然醫管局已就移送病人至指定醫院(這次演練中的指定醫院為瑪嘉烈醫院)制訂了清晰的指引，但在演練期間仍有人提出一些問題，例如可供使用的隔離病牀數目、應否移送與確診個案有明顯流行病學關連而又顯示相符病徵的病人，以及應否移送需要呼吸輔助的禽流感確診病人等。醫管局會透過適當的渠道重申有關移送病人及感染控制的指引。

18. 醫管局也會提醒各醫院，禽流感一旦爆發，疫情將會瞬息萬變，因此，各醫院必須依循醫管局中央指揮委員會所制訂的政策，以及按照處理疑似及確診禽流感個案的感染控制指引辦事。

## **「CEDAR 行動」**

### **目的**

19. 「CEDAR 行動」是模擬不明疾病在長途航機上蔓延，而出現病徵的乘客已從航機送往醫院。這項演練旨在探討如何對初期沒有出現病徵的乘客作最妥善的處理。

### **詳情**

20. 這項桌面演練在二零零五年七月十九日下午舉行，參與演練的人員通過 PowerPoint 投影片和其他參與演練的人員的口頭回應得知演練發展。此外，協助進行演練的人員亦邀請來自各有關部門的觀察員，就演練的發展向參與演練的人員提出意見或問題。演練結束後隨即舉行檢討會。

### **參與人員**

21. 約有 20 名來自超過 10 個決策局／部門／機構的人員參與這次演練(見附件 B)。此外，超過 20 名來自約 10 個部門／機構的觀察員亦有參與其事。

### **觀察所得**

22. 演練展示制訂應變計劃的重要，並凸顯了幾項需要進一步探討的事宜(如個人防護裝備的來源和供應、入境管制所需的既定程序和資源，以及情緒支援的提供等)，以加強香港在這方面的應變能力。

## 「COMMS 1 行動」

### 目的

23. 「COMMS 1 行動」是一項簡單的演練，旨在檢視衛生防護中心轄下的緊急應變中心和疫情訊息中心之間的協定和建議通報程序的效率。

### 詳情

24. 緊急應變中心和疫情訊息中心均為衛生防護中心轄下新成立的部門。這次側重部門溝通的演練於二零零五年三月十六日舉行，內容是模擬本港爆發一場流感。

### 參與人員

25. 緊急應變中心和疫情訊息中心的大部分工作人員均參加演練。公證人和角色模擬人員亦參與演練。

### 觀察所得

26. 由於當遇上緊急公共衛生事故時，緊急應變中心和疫情訊息中心需要緊密合作，它們最好設於就近位置。這次側重部門溝通過程的演練可讓兩個部門清楚知道本身的角色，並有助改善彼此之間的通報流程。

## 「楓葉行動」

### 目的

27. 「楓葉行動」是跨部門的演練，目的是測試政府應付類似“沙士”等傳染病的應變計劃。當演練進行時，政府正在擬備流感大流行應變計劃。

### 詳情

28. 「楓葉行動」於二零零四年十一月十八日至十九日進行，參與演練的決策局、部門和機構超過 30 個。演練開始時，是模擬香港出現不明傳染病，在兩間公立醫院內，有兩組醫護人員出現發燒和腸胃炎病徵，因而啟動政府應付可能爆發不明傳染病的整體應變機制，其後更證實社區出現本地傳染個案，而世衛後來把這疾病定名為“嚴重出血發熱綜合

症”(專為演練而訂的虛構名稱)，演練的最後部分是在演練場地內模擬安排一座染疫樓宇的住客撤離。

29. 演練期間，通過衛福局局長主持的跨部門督導委員會檢討疾病控制和應變措施是否足夠和配合得宜，以及決定是否需要採取額外措施，從而測試各決策局／部門／機構之間的整體協調情況。當證實這疾病已在本港傳播時，署理行政長官便與主要官員召開高層會議，以制訂整體疾病控制策略，而撤離染疫樓宇住客的行動，也是在這會議上決定的。

## 觀察所得

30. 總共有九名來自英國、澳洲、內地及本地專業／學術組織的公共衛生專家以觀察員的身份參與「楓葉行動」。他們對演練中主要事件／行動(包括衛福局局長主持的督導委員會會議、衛生防護中心緊急應變中心的運作，以及撤離行動等)進行實地觀察。觀察員名單載於附件 C。

31. 專家們均在該演練能否達致預期目的及參與舉行及進行演練的人員的熱誠持非常正面的評價。他們認為演練在籌劃與進行方面均有良好表現，而啟動不同戒備／應變級別的準則亦得以清晰界定。他們對撤離行動的順利進行的印象尤其深刻。他們亦認為演練使有關應變計劃得以認真檢討，並提供一個機會讓這些計劃的不足之處得以揭示。

32. 參與演練的決策局及部門均認為該演練成功完成，亦達到預期目的。然而，作為首個該類型的大規模的跨部門公共衛生緊急事故演練，「楓葉行動」亦揭示了一些關於應變計劃方面需要改善的地方。主要的觀察包括 -

- (a) 訂立清晰明確的發布資訊程序，例如向各決策局／部門／機構傳達有關啟動個別應變級別的資訊的程序；
- (b) 檢討應變計劃內訂定的程序，以確保擬採取的行動均有穩妥的法律依據；以及
- (c) 須使決策局／部門認識到衛生署緊急應變中心的角色。

33. 衛生福利及食物局、衛生防護中心和相關政府部門／機構在改進／草擬傳染病應變計劃時，都已參考上述建議，並已採取行動改進其後演練的籌劃工作，更重要的是要解決「楓葉行動」中所揭示在制度方面的不足之處。我們初步認

為，「楓葉行動」後，針對“傳染病大爆發”之前和在爆發期間的相關範疇工作和各部門之間的協調，都已有長足改進。

## 未來路向

34. 參與「楊木行動」的決策局／部門／機構將會向衛生防護中心的演練籌劃組提交總結報告。此外，演練籌劃組會先與主要參與演練人員舉行檢討會議，然後才擬寫演練總結報告的定稿，讓各決策局／部門／機構汲取演練的經驗和參考演練總結報告的建議，以研究如何進一步完善本身的應變計劃。

35. 此外，「火鳥行動」已測試醫管局體系應付本地禽流感個案的能力。一旦發生流感大爆發，情勢會瞬息萬變，屆時必須保持警覺，機敏應變，這點至為重要。

36. 當局會進行更多演練，加強本港應付緊急公共衛生事故的能力。未來的演練可針對個別處境的行動，例如控制在院舍爆發的傳染病等，但仍需視各方對「楊木行動」所作的意見／反應而定。此外，也可能邀請香港以外地方的專家以觀察員身份參與演練，而醫管局也會在適當時候進行更多演練，以便作好充分準備，應付種種不同的挑戰。

衛生福利及食物局  
二零零五年十二月

**參與「楊木行動」的決策局／部門／機構**

1. 漁農自然護理署
2. 醫療輔助隊
3. 屋宇署
4. 政制事務局
5. 民眾安全服務處
6. 行政長官辦公室
7. 工商及科技局
8. 公務員事務局
9. 衛生署
10. 律政司
11. 渠務署
12. 經濟發展及勞工局
13. 教育統籌局
14. 機電工程署
15. 環境保護署
16. 環境運輸及工務局
17. 食物環境衛生署
18. 消防處
19. 財政司司長辦公室
20. 財經事務及庫務局
21. 政府物流服務署
22. 醫院管理局
23. 民政事務局
24. 民政事務總署
25. 房屋署
26. 香港金融管理局
27. 香港警務處
28. 房屋及規劃地政局
29. 衛生福利及食物局
30. 入境事務處
31. 政府新聞處
32. 康樂及文化事務署
33. 律政司司長辦公室
34. 保安局
35. 社會福利署
36. 運輸署
37. 旅遊事務署

**參與「CEDAR 行動」的決策局／部門／機構**

1. 機場保安有限公司
2. 民眾安全服務隊
3. 香港海關
4. 衛生署
5. 政府飛行服務隊
6. 衛生福利及食物局
7. 民政事務總署
8. 香港機場管理局
9. 香港國際機場
10. 香港警務處
11. 醫院管理局
12. 入境事務處
13. 社會福利署

「楓葉行動」

觀察員名單

海外：

Dr. Sean TOBIN	澳洲衛生及長者事務署
Dr. John SIMPSON	英國衛生防護局
馮紹民醫生	廣東省衛生廳
伍岳琦醫生	廣東省衛生廳
林松醫生	中華人民共和國澳門特別行政區衛生局疾病預防控制中心

本地：

沈祖堯教授	香港中文大學防疫研究中心主任
袁國勇教授	香港大學微生物學系系主任
盧乾剛醫生	衛生署皮膚科主任顧問醫生
麥衛炳醫生	衛生署病理科顧問醫生