

第 1 章 前言

背景

1.1 2003年，香港受到一種新出現的名為嚴重急性呼吸系統綜合症(下稱“沙士”)的傳染病侵襲。沙士疫潮由2003年3月開始，至6月終結，不論其嚴重性和傳播範圍之廣，都是香港近代歷史上前所未有。在疫情初期，人們對於沙士一無所知；時至今日，這種疾病仍有某些方面不為人知。在這場疫症中，有1 755人受感染，其中299人死亡。受感染人士當中超過五分之一為醫護人員，其中8人染病殉職。數以百計的家庭直接受影響，75名兒童失去父／母或雙親。

1.2 立法會衛生事務委員會在2003年5月14日會議上同意向內務委員會建議，由立法會委任專責委員會，調查政府與醫院管理局(下稱“醫管局”)對沙士爆發的處理手法。內務委員會在2003年5月30日會議上考慮事務委員會的建議。經討論後，內務委員會通過一項議案，要求政府“在2003年10月或之前，成立獨立調查委員會，調查真相，追究責任”。會上亦決定，若政府不接納這項要求，內務委員會或會考慮建議立法會委任專責委員會，自行展開調查。

1.3 雖然議員提出要求，但政府仍不同意在2003年5月28日委任的嚴重急性呼吸系統綜合症專家委員會以外，另行委任獨立調查委員會，檢討沙士爆發的處理手法。

1.4 嚴重急性呼吸系統綜合症專家委員會於2003年10月2日發表報告。醫管局委任的SARS疫症檢討委員會則於2003年10月16日發表報告。

1.5 衛生事務委員會在2003年10月2日及10月6日的特別會議上研究專家委員會的報告後，再次建議由立法會進行獨立調查，因為專家委員會報告主要集中探討從疫情中汲取的經驗，而沒有指出責任誰屬。內務委員會於2003年10月10日考慮事務委員會的建議。議員同意應由立法會委任專責委員會，調查政府與醫管局對疫症爆發的處理手法，並審視決策及管理階層人員在此方面的表現及須承擔的責任。立法會於2003年10月29日通過委任專責委員會的決議案。

專責委員會的職權範圍

1.6 立法會於2003年10月29日通過下述決議，當中詳細載述專責委員會的職權範圍 ——

“議決本會委任一個專責委員會，調查政府與醫管局對嚴重急性呼吸系統綜合症爆發的處理手法，藉此審視政府與醫管局及其決策及管理階層人員在此方面的表現及須承擔的責任；而該委員會在執行其職務時獲授權根據《立法會(權力及特權)條例》(第382章)第9(2)條行使該條例第9(1)條所賦予的權力。”

專責委員會的成員

1.7 在內務委員會建議下，立法會主席於2003年10月31日委任專責委員會的正副主席及委員。專責委員會的成員名單如下 ——

羅致光議員, JP (主席)

梁劉柔芬議員, SBS, JP (副主席)

丁午壽議員, JP

朱幼麟議員, JP

何秀蘭議員

李柱銘議員, SC, JP

陳國強議員, JP

陳婉嫻議員, JP

鄭家富議員

麥國風議員

勞永樂議員, JP

研究範圍

1.8 專責委員會認為，調查的焦點應是研究政府與醫管局在處理沙士爆發期間所作出的決定，以及作出該等決定的過程，藉此審視決策及管理階層人員的表現及須承擔的責任。專責委員會的調查不應試圖研究臨床及醫療方面的事宜，例如在醫治沙士病人時採用的治療方法。此外，專責委員會並不認為本身適宜就任何與專責委員會調查的事宜有利害關係的人士的法律責任作出裁決。

1.9 專責委員會察悉，嚴重急性呼吸系統綜合症專家委員會及醫管局SARS疫症檢討委員會兩份報告已找出醫護體制存在的問題，並已提出改善該體制的重要建議。雖然任命專責委員會不是為了重複專家委員會及醫管局檢討委員會的工作，但專責委員會亦提出了若干改善公共衛生體制的建議。

1.10 專責委員會明白公眾對其工作期望甚高。然而，鑒於專責委員會須於2004年7月7日立法會現屆任期的最後一次會議前完成調查及向立法會提交報告，可供工作的時間十分有限，專責委員會必須作出取捨，只專注研究某些範疇。

1.11 經仔細考慮後，專責委員會決定在調查過程中優先處理下述研究範疇 ——

- (a) 初期事件：香港特別行政區(下稱“香港特區”)政府與廣東省衛生當局的溝通；廣華醫院處理(廣東來港的)AA¹個案的手法；及M酒店的沙士疫情；
- (b) 下列醫院的沙士疫情：威爾斯親王醫院(下稱“威爾斯醫院”)；雅麗氏何妙齡那打素醫院(下稱“那打素醫院”)；基督教聯合醫院(下稱“聯合醫院”)；瑪嘉烈醫院；大埔醫院；及屯門醫院；及
- (c) 淘大花園的沙士疫情。

¹ 本報告中採用的化名一覽表載於附錄V。

1.12 專責委員會亦決定在研究上述事件及疫情時，特別注意下列事項 ——

- (a) 港粵兩地的傳染病通報機制；
- (b) 廣華醫院處理AA個案的手法；
- (c) 香港特區政府及醫管局處理傳染病爆發的策略及應變計劃；
- (d) 醫管局總辦事處與個別公營醫院的溝通；
- (e) 把嚴重急性呼吸系統綜合症納入《檢疫及防疫條例》(第141章)附表1；
- (f) 在邊境實施的感染控制措施；及
- (g) 醫院感染控制措施。

工作方式及程序

1.13 專責委員會的程序受《立法會(權力及特權)條例》及《立法會議事規則》的相關條文規限。專責委員會亦可就該條例及《議事規則》未有訂明的事宜，自行制訂其工作方式及程序。

1.14 專責委員會在訂定本身的工作方式及程序時，曾參考過往的專責委員會所沿用的工作方式及程序，並已顧及下列原則 ——

- (a) 有關的工作方式及程序必須公平，而且須令人看得到是公平的，尤其是對利益或名譽或會因專責委員會的研訊程序而受到影響的各方；
- (b) 研訊程序應盡量透明，使公眾的知情權不會受到妨礙；
- (c) 有關的工作方式及程序應利便專責委員會查明與其調查有關並屬調查範圍內的事實；一如其職權範圍所訂，其職能並不包括對任何一方或個人的法律責任作出裁決；
- (d) 專責委員會應以有效率的方式，在切實可行的範圍內盡快進行研訊程序；及
- (e) 由於調查工作的開支由公帑支付，研訊程序所費開支須維持在合理水平。

1.15 專責委員會在開展調查工作時制訂了工作方式及程序，詳情載於附錄I。

1.16 根據《立法會議事規則》第79(2)條，專責委員會的會議須公開舉行，但主席根據委員會的任何決定命令不公開舉行者除外。專責委員會決定，原則上，取證過程應在公開研訊中進行。

然而，專責委員會已告知證人，倘若他們希望其證供或部分證供在閉門會議中錄取，應以書面方式向專責委員會提出理由，由委員會定奪。專責委員會亦決定，應傳召而非邀請證人出席專責委員會的研訊，證人並須在宣誓後才接受訊問。

1.17 專責委員會決定，按照過往的專責委員會的慣常做法，專責委員會的內部討論應在閉門會議中進行。專責委員會議定，在該等會議上所作的內部討論或審議的文件內容，委員均不應披露。專責委員會亦議定，有關傳媒就專責委員會的工作所作的查詢，只有主席獲授權處理。

1.18 取證紀錄是專責委員會向立法會提交的報告一部分，當中載有根據證人接受訊問的會議過程錄音紀錄製成的逐字紀錄本。鑒於該等逐字紀錄本的用途，以及為確保證人有公平合理的機會令他們信納其所作的證供已被準確記錄，專責委員會已把載有各證人所作證供的有關部分的逐字紀錄本擬稿分別送交每位證人，以便他們隨其意願提出更正。專責委員會亦在他們要求下提供研訊過程的錄音紀錄。只要證人提出的更正並非改動所錄證供的實質內容，專責委員會均予接納。但部分證人拒絕就逐字紀錄本擬稿提出意見或更正。專責委員會知道，由於專責委員會研訊過程中使用的語言一般為廣東話，證人在研訊過程中所說的供詞與中文書面語紀錄在含義上可能有差異。倘若發現有這些差異，專責委員會會以研訊過程的錄音紀錄作為依據。

1.19 鑒於專責委員會程序的調查性質和為了加強該程序的公平性，專責委員會報告中被點名的人士均有機會就專責委員會

報告擬稿中與其相關的部分作出回應。由於專責委員會工作時間緊迫，故此給予證人作出回應的時間亦相對較短，專責委員會對此感到抱歉。部分獲請就報告擬稿提出意見的人士要求延長交回意見的時間。專責委員會對所有這些要求均予以接受。專責委員會在此感謝有關人士提出意見，這些意見均十分有用。專責委員會為報告定稿前，已慎重考慮他們的意見。

維護專責委員會公信力及確保調查具透明度的進一步措施

1.20 專責委員會委員獲內務委員會提名，由立法會主席透過內務委員會同意的公平公開程序任命。專責委員會知悉，立法會議員一直密切關注與政府及醫管局處理沙士疫情有關的事件，其中一些議員或會管有與專責委員會職權範圍直接相關的資料。因此，在內務委員會開始進行提名程序前，內務委員會委員已獲提醒，倘若他們認為他們作為專責委員會委員的角色可能會受損，又或他們擬向專責委員會作證，他們便不應接受提名出任專責委員會的成員。

1.21 《立法會議事規則》第84條關乎在涉及直接金錢利益的情況下在立法會會議上進行表決或退席。該條文適用於專責委員會的會議程序。此外，委員如認為有需要，可申報非金錢的利益。

1.22 專責委員會認為，其委員的行事方式，絕不應損害他們作為專責委員會委員的角色，以及因而影響專責委員會的公信力和公正性。

1.23 為避免專責委員會委員因或會被安排擔任當值議員以處理可能含有與專責委員會職權範圍直接相關的資料的申訴而引起角色衝突，專責委員會決定，委員不應擔任此類申訴個案的當值議員。專責委員會亦決定，倘若專責委員會委員透過接見市民辦事處／地區辦事處接獲公眾人士提出的此類個案，委員應請該名公眾人士直接向專責委員會提供個案的資料。專責委員會於2003年12月5日將上述決定及其他相關安排通知內務委員會。

1.24 按照過往的專責委員會的慣常做法，公眾人士在支付費用後，可取得公開研訊的錄音紀錄複本。為提高專責委員會研訊程序的透明度，以及協助立法會會議廳公眾席上的人士在研訊期間跟隨有關程序，專責委員會把到其席前應訊的證人的陳述書提供予場內人士。不過，為免不必要地洩露有關病人及其他人士的身份，除有關證人及公職人員的姓名外，該等陳述書中提述的個人資料均會塗掉或以化名取代。

邀請公眾提出意見

1.25 由於沙士疫情廣泛影響社會各階層，專責委員會於2003年11月12日在本地中英文報章各一份刊登廣告，邀請公眾就政府與醫管局對沙士爆發的處理手法發表意見及提交資料。另外，亦在立法會網站刊登公告，邀請各界向專責委員會提交意見。醫護界團體及香港大學和香港中文大學(下稱“中大”)兩間醫學院亦獲悉有關邀請。

1.26 曾向專責委員會提交意見的團體及個別人士共有30個／名。有關名單臚列於附錄II。

有關尋求專家協助的問題

1.27 立法會過往的專責委員會在進行調查研訊時，曾延聘專家提供協助。專責委員會曾考慮此問題，而其決定是，鑒於其職權範圍及調查焦點，無需延聘或邀請專家向專責委員會提供協助。

1.28 專責委員會希望清楚表明，不論個別委員的專業訓練及背景如何，各人在專責委員會內均擔當相同角色，沒有人擔當專家的角色。

籌備工作

1.29 專責委員會於2003年11月5日舉行首次會議，展開籌備工作。專責委員會要求衛生福利及食物局和醫管局提供所需資料，方便委員會進行籌備工作。有關工作包括匯集及考慮與調查有關的資料；決定主要研究範疇及其優先次序；決定向證人取證的主要範圍；確定將會傳召的證人及他們應訊的先後次序。專責委員會在2003年11月5日及12月6日期間共舉行了9次會議，以完成其籌備工作。所費的會議時間共35小時。

1.30 為利便專責委員會的取證工作，專責委員會在證人應訊前均預先告知他們，專責委員會希望他們就哪些研究範疇提供協

助，並要求他們在其陳述書中回應專責委員會提出的具體問題。同時，亦要求所有證人在適當情況下提供有關其專業資格及經驗的資料。

1.31 鑒於在沙士疫情期間有大批醫護人員受感染，專責委員會認為必需研究提供給醫護人員使用的個人防護裝備的採購及供應情況。為協助專責委員會進行研究，以及為免需要傳召大批醫管局員工到專責委員會席前就此方面的事宜作證，專責委員會設計了一份題為“嚴重急性呼吸系統綜合症爆發期間的個人防護裝備相關措施”的問卷，並要求10間醫院就該份問卷作出回應。該10間醫院包括上文第1.11(a)及(b)段所述的7間醫院(即那打素醫院、廣華醫院、威爾斯醫院、瑪嘉烈醫院、聯合醫院、大埔醫院及屯門醫院)，以及另外3間分區醫院(即東區尤德夫人那打素醫院、伊利沙伯醫院及瑪麗醫院)。第13章載述根據得自問卷回覆的資料所進行的分析。

向證人取證的工作及就所得證據進行的討論

1.32 專責委員會在2003年12月13日至2004年4月24日期間共舉行了30次公開研訊，向73名證人錄取口頭證供。研訊時數為180小時。專責委員會另外亦用了29小時為這些研訊作準備。研訊時間表及證人名單載於附錄III。

1.33 現時在日內瓦世界衛生組織(下稱“世衛”)任職的前衛生署署長陳馮富珍醫生，曾在2004年1月被安排飛返香港作證。回

港後，陳馮富珍醫生以她從前在沙士疫情期間作為衛生署署長的身份被傳召到專責委員會席前作證。

1.34 除了已向專責委員會提供書面及口頭證供的73名證人外，另有3名證人，即瑪麗醫院行政總監周一嶽醫生、衛生福利及食物局研究處主管羅思偉醫生，以及義務協助衛生署調查及控制沙士疫情的前衛生署副署長蘇天安醫生，曾在公開研訊席上經宣誓後正式出示其證人陳述書。此外，中大麻醉及深切治療學系教授喬依諾醫生亦向專責委員會提交書面證供。

1.35 專責委員會完全理解部分證人在研訊席上向專責委員會複述沙士疫情期間的一些事件或情景時所經歷的痛苦和困擾。專責委員會感謝所有證人通力合作及提供協助。

1.36 鑒於由香港特區行政長官成立及親自主持的行政長官督導委員會(下稱“督導委員會”)負責指揮及統籌政府整體抗疫的應變，專責委員會認為必需向行政長官取證。考慮到行政長官與立法會的憲制關係，及《立法會(權力及特權)條例》²及《立法會議事規則》³對行政長官地位所確認的形式，專責委員會同意，

² 根據《立法會(權力及特權)條例》第8A條，行政長官在出席立法會或委員會會議時，及由行政長官為立法會或任何委員會會議的出席而指定的公職人員，在獲如此指定和出席任何該等會議時，享有該條例第3、4或5條(即言論及辯論的自由、有關法律程序的豁免權及免遭逮捕)所提供的或授予議員的相同特權及豁免權。

³ 《立法會議事規則》第8條訂明，行政長官可為以下目的酌情決定出席立法會或立法會轄下任何委員會或小組委員會的會議：(a)在任何其認為適當的時間，包括在特別會議上，向立法會發言；(b)就政府的工作，答覆立法會議員向其提出的質詢；及(c)提出任何政策、措施、法案、決議案、議案或議題，以便由及在立法會或有關委員會或小組委員會辯論。

應首先邀請行政長官在公開會議上作證，無須宣誓。專責委員會其後已作出此項邀請。

1.37 行政長官辦公室其後告知專責委員會，行政長官雖然理解此項邀請的性質，但認為他身為香港特區的首長，若他受制於立法機關的程序，“在憲制上並不恰當”。

1.38 專責委員會經詳細研究與專責委員會要求證人到其席前作證的權力有關的法例條文後，堅決認為本身已獲賦權傳召任何人(包括行政長官)到其席前作證。然而，鑒於行政長官辦公室提出的意見，故需要更多時間研究是否應行使該項權力的問題。專責委員會決定，在進一步考慮此事前，會先要求行政長官提交書面回應，解答專責委員會就他以行政長官及導督委員會主席的身份在處理沙士爆發方面的參與所提出的問題。此外，專責委員會會向曾出席督導委員會幾乎所有會議的行政長官辦公室主任林煥光先生索取口頭證供，以便專責委員會決定是否需要直接向行政長官索取資料。

1.39 經考慮行政長官辦公室的書面回應及行政長官辦公室主任所作的證供後，專責委員會認為必需直接向行政長官索取資料。至於行政長官辦公室提出的憲制問題，專責委員會認為，由於需要時間詳細研究這些問題，專責委員會未必是解決這些問題的最適當場合。專責委員會同意，委員應與行政長官進行會晤，以便直接向他索取資料。專責委員會其後以過半數意見決定，該會議可以在立法會大樓或行政長官選擇的另一地點舉行的閉門會議。其後，專責委員會委員在專責委員會向證人取證的正式研

訊程序以外，於2004年5月22日上午9時至11時45分在香港禮賓府與行政長官會晤。專責委員會在其商議過程中已考慮從行政長官取得的有關資料，並已在適當情況下將之納入專責委員會報告內。行政長官與專責委員會委員舉行會議的紀要載於附錄IV。

1.40 專責委員會完全明白，當時對沙士畢竟所知甚少，而且事後論斷總是容易的。在研究有關人士為何作出某些決定和行動，以及是否應該作出不一樣的決定和行動時，專責委員會不斷提醒自己，應以有關人士在作出該等決定及行動時所知或應知的一切作為研究的依據。

1.41 專責委員會除舉行公開研訊向證人取證外，亦在2003年12月9日至2004年6月23日期間舉行了53次內部會議，審議所獲得的證據及資料，並討論報告內容及為報告定稿。所費的會議時間共203小時。

2004年6月2日向立法會提交的特別報告

1.42 專責委員會於2004年6月2日根據《立法會議事規則》第79(8)條，向立法會提交題為“未經授權而披露資料”的特別報告。專責委員會曾就報章兩則報道進行調查，以確定是否有任何人在未經授權下披露有關專責委員會相關文件內容及內部討論的資料。該特別報告詳述有關調查的結果。

報告

1.43 根據《立法會議事規則》第78(4)條，專責委員會完成研究交其處理的事宜後，須立即向立法會作出報告，而委員會須隨即解散。專責委員會已依時完成研究與其任命有關的立法會決議所訂的事宜，並向立法會提交此報告。

1.44 專責委員會報告包括主體報告、書面證據及相關文件一覽表、會議紀要及載有公開研訊的原語逐字紀錄本的取證紀錄。基於環保理由，取證紀錄只載於電腦光碟。本報告書亦上載立法會網站(網址：www.legco.gov.hk)，以便瀏覽。

1.45 主體報告第2章至第12章載述專責委員會選定調查的多間醫院爆發疫症的始末，以及專責委員會研究的事件及議題。該等篇章亦詳載專責委員會對調查結果的分析，以及對有關人士的表現及責任的評價。第13章載有專責委員會就醫院感染控制措施所作的討論。第14章描述政府及醫管局在處理沙士疫情方面的指揮架構。第15章載述專責委員會的結論及建議。

1.46 為免洩露有關人士的身份，報告中採用化名代替沙士病人的姓名。此外，導致香港爆發沙士的源頭病人曾住宿的酒店的名稱，亦以化名代替。報告書內採用的化名一覽表載於附錄V。專責委員會所採用的化名與嚴重急性呼吸系統綜合症專家委員會報告所採用者相同。

致敬

1.47 沙士疫症很可能是香港在近代歷史上經歷的最大災難。疫症的影響遍及全港各個層面，也為染病者及其家人帶來傷痛和苦難。這場疫症導致1 755人受感染，299人不幸去世，其中包括8位醫護人員，專責委員會與社會各界同樣難過。專責委員會謹向死者家屬致以慰問，並祝願疫症幸存的病人早日完全康復。

1.48 災難過後，我們須汲取深刻的教訓。疫症顯露出本港公共醫療體系和環境衛生有待改善，同時亦顯示必需建立更嚴密和有效的疾病監察及通報機制，以及作出充分的準備，隨時應付不知名傳染病的爆發。

1.49 不過，值得欣慰的是，疫症顯露出醫護人員的優點，尤其是他們的專業精神、盡忠職守、忘我無私。全港市民衷心感激所有醫護人員不眠不休、無畏無懼，勇敢迎戰沙士。他們奮不顧身，為了拯救別人而甘冒生命危險。專責委員會對全體醫護人員予以表揚。專責委員會亦對政府、醫管局、多間大學及其他有關團體盡心竭力處理疫症的所有人員予以嘉許。最後必須指出，疫症亦凸顯了香港市民一些優秀的素質。在歷時3個月的沙士疫潮中，社會上下勇敢堅毅，團結友愛，人人皆以自己的方式作出貢獻。