

香港疫情大爆发 香港 深度 被疫情改变的生活

由防疫抗疫基金说起：港府公帑用了在哪里？

“一种自满感散播在全香港。我们2021年的成功，害了今天的我们。”



2022年3月10日，疫情下的东岸公园，仍有不少市民在园内休息及放松玩耍。摄：林振东/端传媒

特约撰稿人 沈诺基 发自香港 | 2022-03-11

香港第五波疫情 防疫抗疫基金 保就业 全民强检

香港疫情史无前例大爆发，截至3月10日，第五波疫情累计逾60万人确诊，更有近3000人死亡。

2021年大部分时间录得COVID-19零确诊，又长期落实严格社交距离措施的香港，何以被变种病毒Omicron一下子打沉？为何花费近港币2000亿的防疫抗疫基金未能确保公立医院有应对新一波爆发的能力？

特首林郑月娥2月22日公布包括“全民强制检测”的一系列抗疫措施，指疫情“已经远远超过特区政府自身能够应对的能力”，已请“国家队”来港支援，又将原定7月的暑假提早到3月，说不惜开支也要在未来数月内控制疫情。

“只要香港能走出这波疫情……花了的钱是可以赚回来的，”她说。话音刚落，特首选举前遇到民意对全民强检大反弹，于是又传出这个耗资200亿元的计划不再是首要任务，可能延期执行。公共开支仿如股市一样，大起大落。

在钱赚回来之前，端传媒回顾港府两年来的防疫开支，到底用了在甚么地方，又是否用得其所？



2021年1月23日，佐敦“受限区域”内有大量穿上保护衣的工作人员安排区内人士强制检测。摄：林振东/端传媒

前线防疫相关开支占基金整体不足一成

2020年1月，香港首波COVID-19疫情爆发，1个月后，香港政府于2月向立法会财务委员会申请拨款，开设港币300亿元的防疫抗疫基金（下称基金），并纳入政务司司长及财政司司长办公室帐目下的“一般非经常开支”。

首轮基金当中，约100亿元拨作“提升防疫抗疫能力”之用，分别注资负责香港公营医疗系统的医院管理局（下称医管局），以及支援本地口罩生产和采购个人防护装备等工作。其余约170亿元则以资助和特别津贴方式发放，以援助受疫情影响的企业及市民。

政府至今推出六轮基金拨款，所有已公布项目的预算开支达1804亿元。财政司司长陈茂波亦在2022至2023年度财政预算案中透露，将再向基金注资120亿元，以兴建防疫相关设施。

端传媒整合公开资料，将六轮基金里面200多个项目分为“前线防疫开支”和“行业及社会福利津贴”两大类。前者涉及用于支援医管局、进行病毒检测、营运隔离设施等开支；后者多为针对个别行业发放的一次性，或向个别“长期处于冰封状态”行业提供更长期经济支援。

例如：疫情初期耗资8亿元的可重用口罩研究计划属“前线防疫开支”；而于第五波疫情期间因人道毁灭2000只仓鼠，向每间受影响宠物店发放最高3万元的特惠金则属“行业及社会福利津贴”。

首六轮防疫抗疫基金项目开支分布

Category	Percentage	Amount (HK\$)
行业资助及社福津贴	90.8%	1638亿元港币
前线防疫开支	9.2%	166亿元港币

前线防疫工作

9.2%

166亿元港币



端傳媒
Initium Media

资料来源：公开资料，由端传媒整合

数据显示，前线防疫相关的开支占基金整体不足一成，累计166亿元。当中发放予医管局的47亿元已是最大支出项目。当中25亿元用于为前线医护人员提供特别酬金津贴，以及增聘临时人手；15亿元用于增购个人防护及其他装备。基金又向4个短期检测计划拨出共23.4亿元，亦实行了6个隔离相关项目，包括于竹篙湾兴建2000个检疫单位，开支总计39.7亿元。

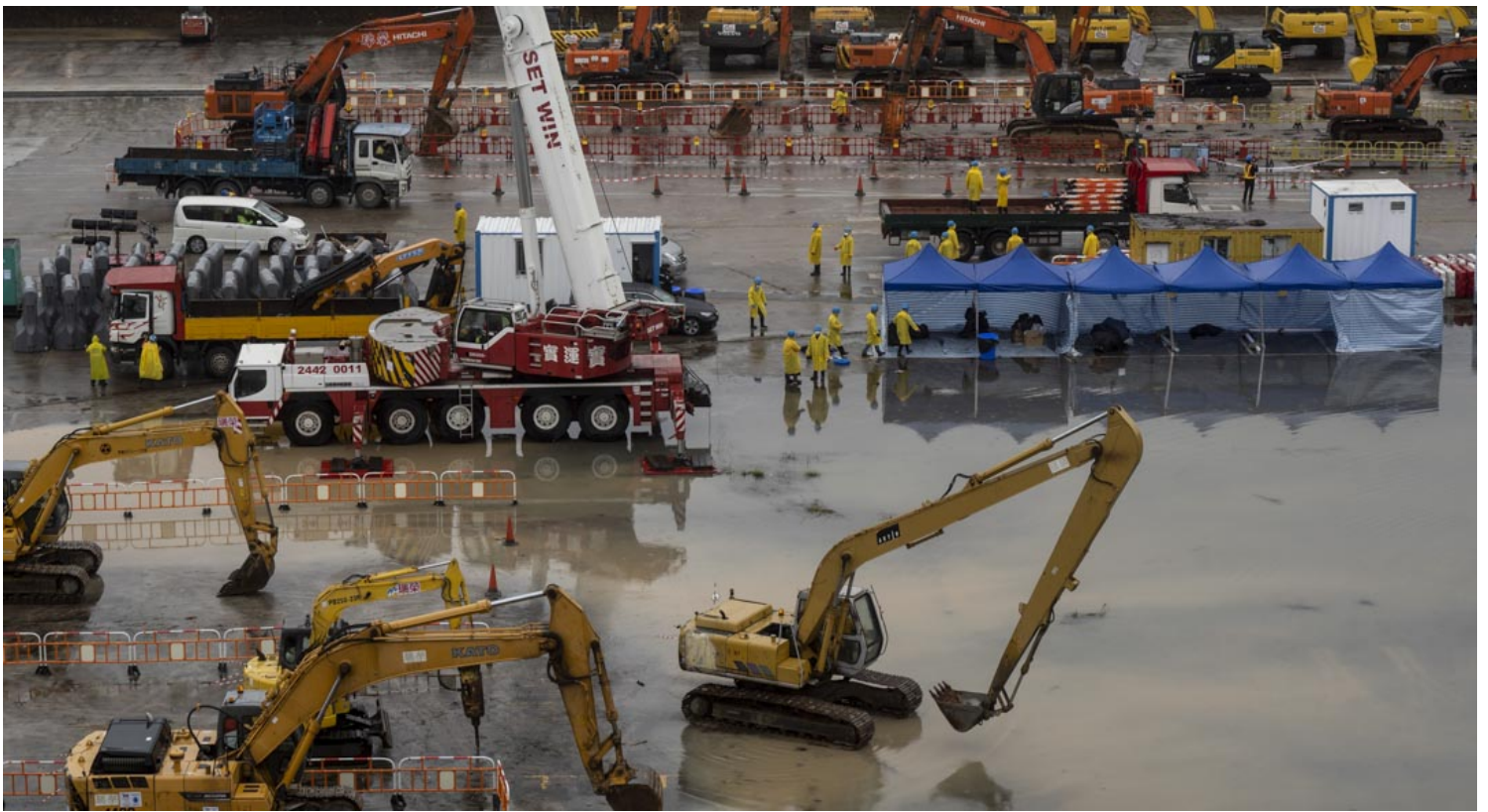
而行业及社会福利津贴方面，以913亿元预算、鼓励雇主保留雇员的“保就业”计划为首。其余为约100项直接发放乎不同行业和牌照持有人的资助，如麻将和天九牌照持有人就得到5次资助；亦有10多项向团体，如学校，发出的津贴。

那么，购买疫苗、长期营运社区检测中心和隔离设施的钱从何来？其实大多都由政府直接向立法会要求开设或追加相关部门拨款。比如用来采购和注射疫苗的84.4亿，就加在卫生署2020至2021年度的“一般非经常开支”下；医管局亦在2020年9月透过食物及卫生局取得20.2亿元的额外拨款。

至于社区检测中心，基金项目“为较高风险群组提供病毒检测”中的14.6亿元已在2021年内耗尽，而政府亦于2021年7月向立法会追加食物及卫生局23.1亿拨款，以维持各中心于2022年内的运作开支。（编按：政府申请拨款时，第五波疫情尚未爆发，政府近日有意推行的“全民强制检测”计划亦未实施。）

由此可见，就算加上直接向立法会申请的拨款，到第五波疫情爆发初期为止，香港政府花在前线防疫上的钱，也远比不上支援各行业渡过经济低谷的开支。





2022年2月22日，启德邮轮码头旁空地兴建社区隔离及治疗设施，工人在寒冷天气及风雨的情况下动工。摄：林振东/端传媒

2021年防疫“空白期”

第五波疫情于2021年12月31日爆发，虽然香港政府采用的“动态清零”政策，要求所有确诊者到医院求医，以及亲密接触者接受隔离，但无论是病床或隔离单位都迅速爆满。到2月中旬，已有3万名病人居家隔离，当中不少人正等候入住医院或隔离营，但政府继续拒绝将“在家康复”当成选项。

不少香港市民和专家都问，在香港本地零确诊那8个月政府做了什么准备功夫？

对家中两老染疫的B（化名）来说，一家不单缺乏物质上的支援，来自官方的信息也是贫乏。同住父母2月20日快速测试呈阳性，B说那时政府还未正视大量病人留在家中的情况，没有提供相关指引。

B指电视和网络上有大量“轰炸式”的信息，例如每天确诊人数和新的法例和政策，但对长者来说，很难消化和吸收真正有用的信息。“染病第一时间（的反应）是惊慌……环境不容许你安心。”

安全起见，快测呈阴性的B入住酒店自我隔离，期间靠亲人送物资到父母家中。“在政府的逻辑下，我是紧密接触者，最好不要外出。”这令B想到那些没有亲人或邻舍可以依靠的人，“极度缺乏关怀和安心”，认为需要有人组织义工团队帮助他们。

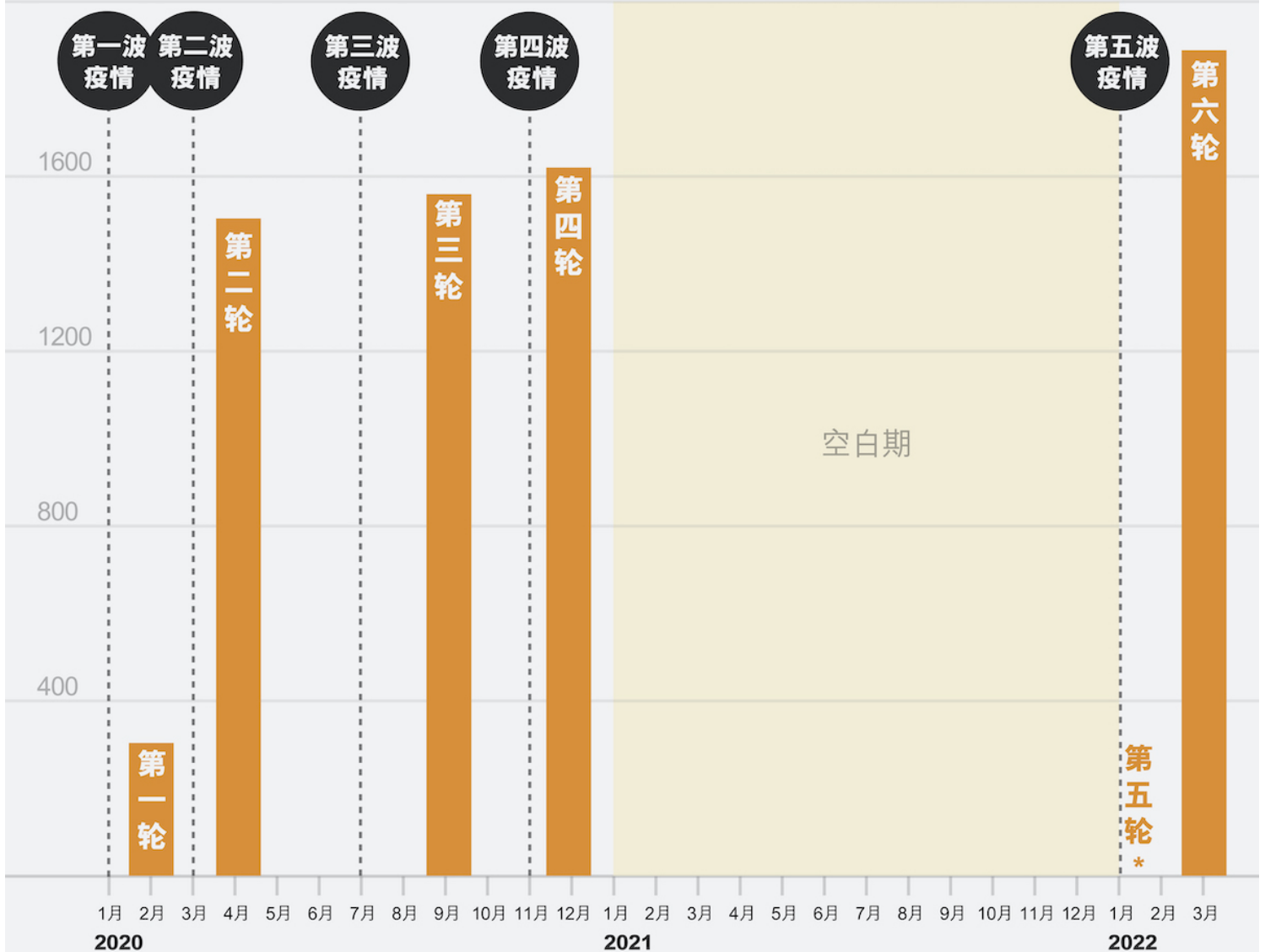
从基金的动态看来，在第四轮申请拨款（2020年12月）到第五波疫情爆发（2022年12月底）之间，有超

过一年的空白期。而第五、第六轮申请拨款已是第五波疫情爆发后的事。另外，政府每次申请拨款注资基金亦是在本地爆发新一波疫情后。

首六轮防疫抗疫基金拨款数字

拨款总数 (港币，亿元计)

2000



*没有涉及新增拨款

资料来源：香港政府



端傳媒
Initium Media

变种病毒Omicron的高传播率，令求诊人数大增，加上私立医院一般拒绝接收和治疗确诊者，公立医院急症室成“重灾区”。前线医护向端传媒控诉，人手不足以及工作时间过长等问题，在疫情以前已是常态，病毒只是令情况更明显。

翻查资料，医管局的营运开支在过去5年间一直上升，2021至2022年度的估算开支达846亿元，现时聘用

约8.8万人。过去5年间支付员工薪酬的金额亦由430.8亿元上升至576.6亿元。相比之下，疫情两年，医管局透过基金和立法会所得70.1亿元额外拨款，占其2021至2022年度开支不足一成。

家康（化名）自毕业起在医管局工作和受训，一做就是10年。不少一起成长的医生同侪考到专科执照后，为了更好的工作环境和薪酬，投身私营医疗机构。“我不能想像医疗变成一门生意，或是一种交易。”他说公立医院提供了有质素又负担得起的服务，系统中也有技术良好的医护人员，绝对有潜质为病人做更多。“但（医管局）缺乏全面的计划，而当下的危机将这事曝露在大家眼前。”

虽然整体员工薪酬有上调，但他说很多资源去了未必经常在前线的管理层，而现场人手总是“计少不计多”。“留不住年轻的专科医生，他们‘最打得’又走得最快。”他又认为效率至上的管理政策令很多病房资源在非紧急时期已是处于绷紧状态，到新一波疫情汹涌而至，资源更显不足。



2022年2月20日，明爱医院急症室的医护人员。摄：林振东/端传媒

香港大学公共卫生学院流行病学讲座教授高本恩（Ben Cowling）向端传媒表示，为医管局增加长远投资，当然会改善服务质素和令病人得到更好的治疗效果，但现在的目标应是快速增加医院资源，以应对急升的确诊个案。

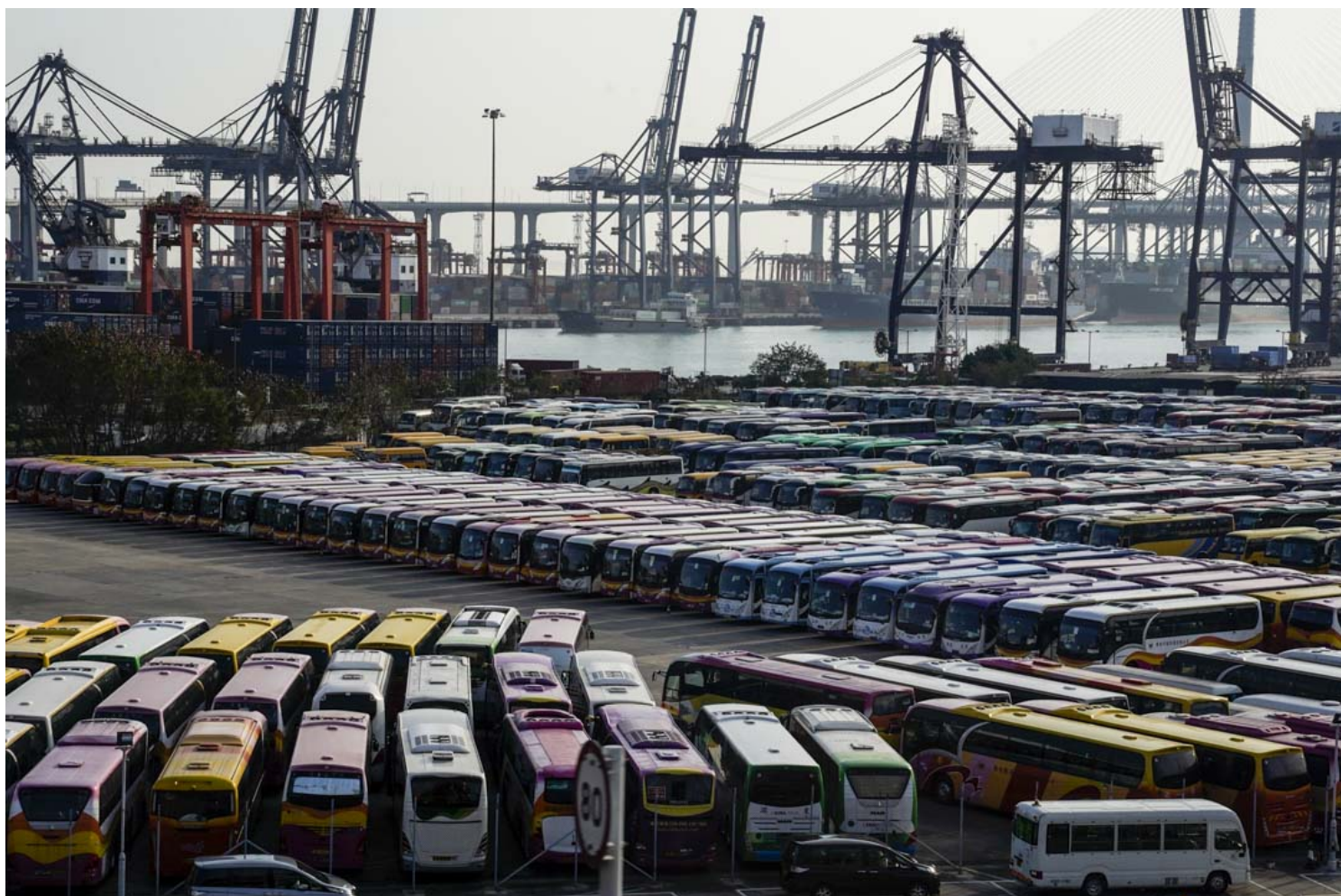
光看新闻，B觉得政府好像不惜工本也要控制疫情，但家中有人染疫期间，父母只有收到快测套件。眼看种种乱象，B说：“政府也是‘倒泻箩蟹’，你不会期望他们可以帮上忙。”

另一位港大学者，微生物学系临床助理教授薛达（Siddharth Sridhar）说，政府本可在第五波疫情爆发前大量购入如瑞德西韦（Remdesivir）等，有助减轻病症的抗病毒药物，“应大量存货100万、甚至是200万剂。”薛达说瑞德西韦1剂约港币3000元，病人普遍需要4剂作一个疗程，而药物保质期为1年。换言之，他的建议需30到60亿元成本。

薛达解释，若在病发初期处方抗病毒药物，可减少重症数量，省却因高风险病人需进入深切治疗部而生的开支。政府亦可在疫情较轻期间增建隔离设施，增加系统接收中到重症新冠病人的容量。但因移民潮而生的人材流失，他说未必能用钱解决。

薛达认为香港在之前控制疫情颇有成效，种下了往后的盲点。“一种自满感散播在全香港，不止是政府，我们以为可以永远将COVID-19拒诸门外。”

“我们2021年的成功，害了今天的我们。”



2020年3月3日，葵涌货柜码头停泊了大量因疫情而停止运作的旅游巴士。摄：林振东/端传媒

谁才是“保就业”受益者？

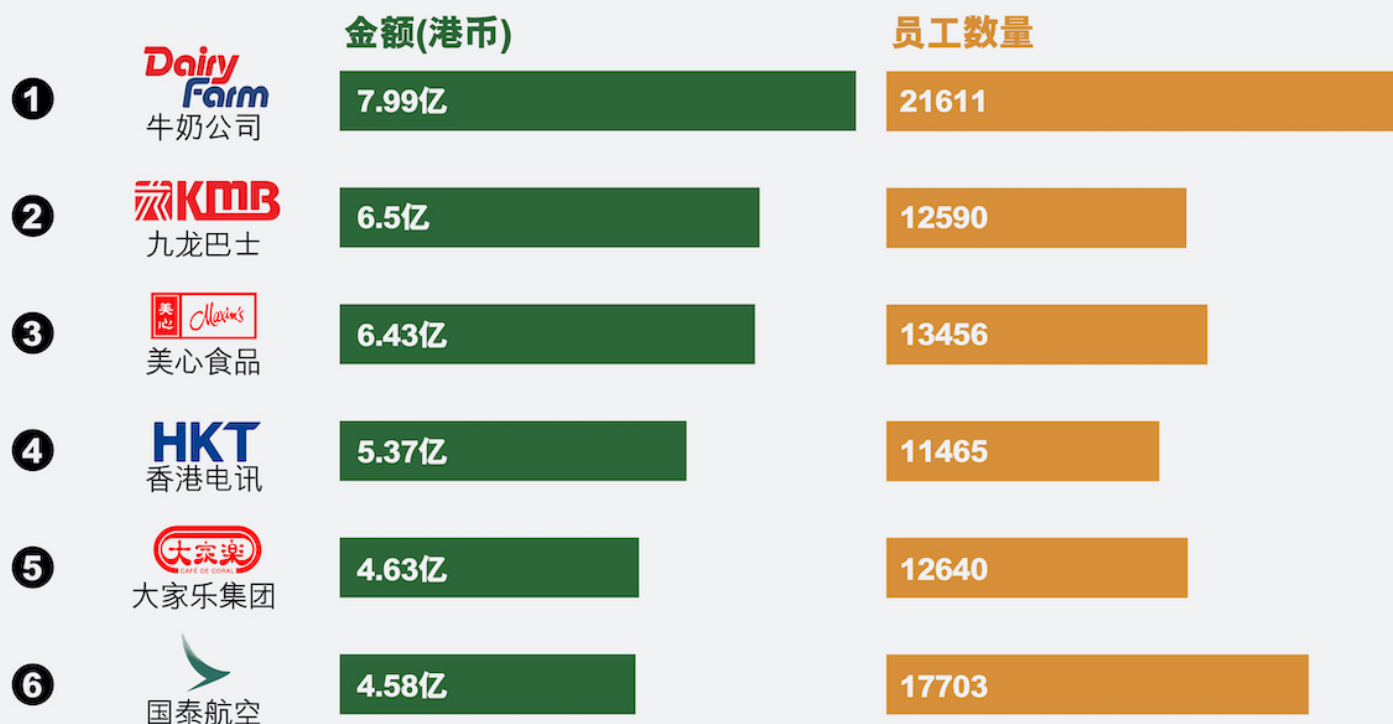
单从防疫抗疫基金的支出分配看来，似乎资助才是政府重点。共40多个行业获发1到5次资助，当中包括3个政府列为“长期处于冰封状态的行业”：旅游业、航空业和跨境客运业，合共获得30.4亿元资助。但以单个界别来说，向餐饮处所发出的资助最多，达198亿元。





政府向立法会提交的基金进度报告又提到，截至2021年10月底，“保就业”计划曾向超过16万名雇主及约12万名自雇人士发出资助，金额达911亿元，估计约195万名员工受惠，约等于香港劳动人口一半。计划条款订明，雇主不能在受资助期间裁员，并必须将政府工资补贴全数用于支发雇员工资。

但计划实行后，不少员工向媒体反映，未能全数获得工资补贴，或是在资助期过后立即被裁员，没有保住饭碗。报告亦提到，政府曾向2.6万名未能完全遵守保就业计划条款的雇主要求收回补贴金额及罚款，收回近10亿元，可见计划有被滥用的迹象。

香港独立股评人David Webb今年2月发表过一张清单，根据政府文件找出“保就业”计划首5000名最大受益人，当中以营运零售网络的牛奶公司为首，获近8亿元资助。九龙巴士和美心集团也各收到超过6亿元资助。

「保就业」计划下获最多资助的十个雇主



7	 港机集团	3.3亿	6053
8	 百佳超级市场	3.24亿	8215
9	 金门建筑	3.22亿	6066
10	 香港国际主题乐园*	3.07亿	7092

*由香港政府和华特迪士尼公司拥有的合营公司，管理香港迪士尼乐园。

注：不包括子公司

资料来源：David Webb



端傳媒

Initium Media

疫情期间，香港失业率由2020年初的不足4%，于同年底攀升至7.2%后回落。就此，社会上出现对政府成立失业援助金的诉求，但劳工及福利局局长罗致光在网志中否定其成效，暗示可能会令失业率上升；建制派工联会出身的劳福局副局长何启明亦于3月3日向立法会议员解释，失业人士“不一定生活得困苦”，指他们可能有资产和存款，引来建制派议员质问：“你还算是人吗？”

钻研社会保障多年的香港大学社会工作及社会行政学系荣休教授周永新指，香港政府长期推行社交距离限制措施，对多个行业造成打击，引致企业裁员节流。虽然有“保就业”计划等措施，但钱不是落入失业人士袋中。“应直接支援工人，而不是老板。”

在第6轮基金当中，政府预留30亿元为最多30万名“短暂失业”员工，提供一笔1万元的资助。但若员工失业前的月薪超过3万元，或已接受其他社会保障计划资助，则不符合申请资格。

周永新说不少老板，尤其在餐饮和零售业中，已不再长期聘用员工。雇主不用为“炒散”员工开设强制性公积金户口，工人因而没资格申请基金中大部分的资助。周永新叹道，罗致光这位老相识（编者按：罗致光曾是港大社会工作及社会行政学系教授，至2017年中加入政府前，已服务港大35年），对失业援助的看法和20多年前的官员相似：“仍是传统思维，（认为）香港有很多机会，有手有脚就能‘搵食’……真不应该。”

检测成为“有吸引力的生意”

林郑月娥在2月22日公布“全民强制检测”计划，要求740万名香港市民在3月内进行3次核酸检测，否则须面对法律后果。据本年度财政预算案，相关开支达200亿元。

在记者会上，林郑月娥坚持由第一波疫情起采用的“围堵”政策，以“动态清零”为目标，要求做到“早发现、早隔离、早治疗”。换言之，政府决意维持一贯政策，并倍增一直以来的检测和隔离工作以达“清零”，而林郑月娥说“开支不是一个限制”。

立法会文件记载，2020年11月到2021年9月期间，政府已进行了约2100万次检测。按过往社区检测中心开支计算，按人头计每个核酸检测成本约为240元。端传媒在2月亦向政府查询，到目前为止在检测上的开支，相关部门在截稿前未有回应。



2022年2月4日，沙田新城市广场外的流动检测站有排队轮候的人龙。摄：林振东/端传媒

按公开资料估算，由2020年1月疫情爆发到2021年9月，光是检测就已经花费50.4亿元公帑。同理，即将推行的“全民强制检测”检量约2220万次，在核酸检测一环需动用53.2亿元，还要未算上向民众提供数以亿计的快速测试剂和KN95口罩的开支。

随着单日确诊人数每天破万，累计逾60万确诊人数远超隔离和住院床位，政府消息人士在3月8日向本地媒体透露全民强检已“不是现阶段最优先工作”，到3月9日林郑月娥确认“不是优先要做”全民强检。

只一个站站，且禁只与至，林郑月娥在2月指全民强检不涉及封城，却又在3月初改口，称需采取“大幅减少

另一个改动，是禁止与谷。林郑月娥在2月指全民强检个涉及封城，却又在3月初改口，称需采取“大幅减少人流”的措施。种种信息混乱，令香港市面出现抢购食物、成药和日用品情况，多家超市货架空空如也。立场亲政府的“兰桂坊之父”盛智文也向传媒指控当局“造成恐慌”，又说官员和政府专家顾问意见在防疫措施上“从不一致”。

薛达指以科学为根据的防疫措施多数不会一时一样，亦普遍会减低市民的恐慌和焦虑感。他说以围堵为先的政策，是一个“无了期的任务”，当中并没有所谓的终局（endgame）；检测则是一样昂贵且“没有投资回报”的工作，“不是在建设抵挡这波冲击的能力。”反观外国，不少政府已将本来用于围堵的资源，投放到缓和（mitigation）政策上。

对“围堵”政策提出异议的，除了确诊后未能送院的病人和核酸检测结果滞后不能上班的人以外，还有医管局前行政总裁梁栢贤。2019年离任的他，2月下旬在脸书上发文，指政府计划增加隔离设施是“远水不能救近火”。

“因为隔离设施严重不足和滞后，强制检测，封城等措施，已经过了黄金时机，不可能控制疫情扩散，”他说。资料显示，政府目前有约5000个隔离单位，连同早前公布的措施，在3月内将增加约1.6万个，在落实多个计划后可达5.1万个单位。但梁栢贤警告，在3月内本港确诊人数或已达100万。

对政府进行污水检测以配合大厦强检行动，他留言指：“已经不合时宜，浪费资源。”与其完全依靠医疗系统处理病人，梁栢贤建议当局直接支援在家康复的病人，向他们派发抗疫物资。

任职其中一间营运社区检测中心承办商的员工向端传媒透露，政府一直按实际检测数量“埋单”。换句话说，在强制检测政策下，相关开支在合约中并没设上限。

被问到这是否一盘收入可观的生意，该名不愿透露姓名的员工指出，目前9家承办商中有部分已将重心由本来的业务，转移到政府的检测计划上，可见“这是有吸引力的生意，有能力的生物科技公司 and 实验室都会尝试（参与）。”





2020年7月29日，尖沙咀海旁，工人们在维港下吃午饭。摄：林振东/端传媒

该名员工认为，在疫情较轻时，检测确实有助监察新冠病毒在社会传播的情况，但在第五波疫情爆发后，因追不上病毒传播速度，性价比显著下降。

作为香港市民一员，该名员工对这个史无前例的检测计划有这样的观感：“这是一个很庞大的支出，但只是为了一张一次性的快照（snapshot），感觉和以前政府削减医疗开支时有很大对比。”

被问到该如何评估全民强检的成本效益，以及测试计划是否善用公共资源，高本恩没有正面回应，但节录了2月22日特首回应传媒提问的文字记录，当中林郑月娥说不能承诺新的措施必定能遏止第五波疫情，也没有人可以预测疫情发展。

高本恩亦于2月24日在推特上发表一项研究的初步结果，发现在743名医护人员中，有25人对新冠病毒检测呈阳性，当中有13人透过快测得知染疫，但还未收到核酸检测结果，或没有参与核酸检测。由此可见，核酸检测或未能追上病毒传播，准确反映确诊人数。

“这个城市可能已经错失机会，去设想‘清零’是否如我们想像可持续，”他说。

身为医护人士的家康亦对全民检测感到忧虑：“他们有没有想过，要是大量医管局员工确诊怎么办？”

（尊重受访者意愿，家康和B为化名。）