

8.23 風災專案調查報告

一、法律依據

2017 年 9 月 5 日，行政長官根據《澳門公共行政工作人員通則》第 354 條的規定，成立了“8.23 風災專案調查委員會”，以便查明是否存在公共部門人員在防災救援工作中因有過錯的不遵守職務上的義務而須負起紀律責任的事實。

二、調查進程及措施

2017 年 9 月 6 日，8.23 風災專案調查委員會展開相關工作，分別致函 14 個公共部門及 1 家公共事業特許企業請求提供資料，合計 29 份報告和文件，並先後與相關部門 34 名負責人和人員進行面談，合共 22 場次。

除透過面談聆聽、提問、編製筆錄、分析證言外，專案調查委員會還整理、審閱和分析有關報告、數據資料及法律依據，俾能客觀科學地還原事實真相及作出判斷。

三、事實認定與分析

專案調查委員會認為，按照事件的時序及發展的邏輯，應從地球物理暨氣象局（下稱“氣象局”）因應“天鴿”來襲而懸掛熱帶氣旋信號及發出風暴潮警告的部份開始進行研究和分析。

（一）熱帶氣旋信號及風暴潮警告

1. 關於懸掛“天鴿”熱帶氣旋信號的部份

經分析與懸掛熱帶氣旋信號有關的法規及氣象局的內部工作指引，尤其是《熱帶氣旋情況的指示》、《公共機關及實體在熱

帶氣旋情況下採取的措施》，“天鴿”襲澳期間氣象局懸掛熱帶氣旋信號時可參考的氣象數據，以及氣象局人員的陳述等資料，8.23 風災專案調查委員會認為存在 2 名氣象局人員在“天鴿”襲澳期間決定懸掛熱帶氣旋信號的過程中因有過錯的不遵守職務上的義務而應承擔紀律責任的事實。

按照《澳門公共行政工作人員通則》第 354 條第 2 款及第 3 款，第 356 條第 1 款，以及第 294 條的規定，專案調查旨在查明特定事實，其預審階段受一般紀律程序中適用的部分規範，尤其是保密原則，故現階段不具條件將有關事實的具體情節公開，以確保相關人士在程序上的權利得到應有的尊重。

2. 關於發出風暴潮警告的部份

經分析與發出風暴潮警告有關的法規及氣象局的內部工作指引，尤其是《風暴潮警告》、《熱帶氣旋情況的指示》，“天鴿”襲澳期間氣象局發出風暴潮警告時可參考的氣象數據，以及氣象局人員的陳述等資料，8.23 風災專案調查委員會認為存在 2 名氣象局人員在“天鴿”襲澳期間發出風暴潮警告的過程中因有過錯的不遵守職務上的義務而應承擔紀律責任的事實。

按照《澳門公共行政工作人員通則》第 354 條第 2 款及第 3 款，第 356 條第 1 款，以及第 294 條的規定，現階段不具條件將有關事實的具體情節公開，以確保相關人士在程序上的權利得到應有的尊重。

(二) 救援與事故處理

1. 陸上救援與事故處理：

按照法律，民防旨在預防因發生嚴重意外、災禍或災難而導致之固有集體危險，減低其結果，並拯救處於危險狀態之人。

民防結構由 2 個行動中心及 27 個部門/機構組成。

民防行動中心的工作主要是協調民防結構成員的工作。

2017 年 8 月 23 日 07:11，民防行動中心的指定人員接到氣象局於 09:00 懸掛八號風球的通知，相關人員便陸續前往民防行動中心準備在 9:00 開始工作。

在颱風“天鴿”襲澳期間，消防局收到 1,319 宗求助，是平時的 14 倍，涉及人的救援、塌樹、水浸等方面。

關於在停車場進行的救援行動，事發時湧進停車場的水流很大、很急，當水位仍高於停車場入口時，根本無法將水抽出排走，增加了救援工作的難度。

其後，當條件許可，消防局人員與海關人員便立即進入停車場搜救。然而，由於水很污濁、環境昏暗、雜物又多，而且有漏電風險，救援工作變得相關困難。

有關救援工作日以繼夜地進行，優先處理了有人報稱被困的停車場，而無人報稱被困的亦有派員了解。

最終在 3 個停車場內發現 4 名遇難者。

治安警察局方面，由於風災後緊急車輛無法通行，消防局及民政總署人員有限，所以治安警察局與消防局共同決定，取消全部人員休假，動員更多人員協助清障，確保市面治安穩定，修復各口岸設施，並聯同其他部門、建造業和其他企業一起進行清障工作。

治安警察局收到的求助電話很多，10 條 999 專線及其他的求救線路都全部繁忙。治安警察局與民防行動中心保持緊密聯繫，

不停地接報救人。

在路環方面，救援工作尤其困難，不少道路被倒下的樹木阻擋，故救援隊伍只能一路清障，一路前進，導致未能快速地到達目的地實施救援。

8月23日，山頂醫院、鏡湖醫院及科大醫院因無水而要求協助，民防行動中心協調消防局提供水車予以協助。

另一方面，澳門電訊有限公司因機站遭受水浸及無電，亦要求協助提供人手去搬運發電機，確保機站的運作。

此外，民防行動中心也協調各民防結構成員的要求，提供條件以便他們有效履行各自的職責。

綜上所述，儘管陸上救援與事故處理仍有改善的空間，但無明顯證據顯示上述民防結構成員的人員在有關的防災救援工作中曾作出不遵守職務上的義務而須負起紀律責任的事實。

2. 海上救援與事故處理：

海事及水務局及海關屬民防結構成員，均具有海上救援的職責。

2017年8月23日至25日，海事及水務局作出了11宗事故報告，當中包括船舶遇險及碼頭設施受到嚴重破壞等情況，但並沒有造成任何人命傷亡，而海關亦有參與部份救援工作。

經分析前述的事故報告，以及通過面談向海事及水務局負責人核查有關情況，並無明顯證據顯示上述民防結構成員的人員在有關的防災救援工作中曾作出不遵守職務上的義務而須負起紀律責任的事實，儘管有關工作仍有改善的空間。

3. 斷電：

根據法律，能源業發展辦公室負責協助政府執行監督職能及制定對該行業實行的政策；促進和參與制定有關行業活動的法例和規章，並監察其執行。

2017年8月23日12:24，颱風“天鴿”來襲令珠海供澳電網發生故障，導致全澳供電中斷。

事實上，澳門也有自己的發電設施，在風災到來之前也具備澳門所需的20%至30%的發電能力，但是，風災使珠海供澳的另外70%的電力供應全面停止，令澳門自己發電的部份也因為突然失壓而跳制，無可避免地出現全面停電的情況。

8月23日下午2時許，部份電力供應開始逐步恢復。

當恢復電力供應時，電力優先供應給醫院、水廠及電訊等必要服務設施，停電時間只約有1至2小時。

青洲水廠因為水浸，所以也安排了發電車去協助搶修。

8月23日晚，當恢復了一半電力供應後，約有7至8成用戶獲得供電。

8月24日09:00，珠海回復正常供電，之後就是澳門本身的問題。8月25日約有3萬戶都未能恢復供電。

8月26日早上，全澳門變壓房已搶修完成，12:00全澳公共電網已全修復。

至於一些低層樓宇或商舖未能恢復供電，部份是用戶自身電力系統的問題，部份則是澳門電力有限公司的問題。

按行政長官指示，不論是否用戶自身的問題，亦要特別處理。因此，土地工務運輸局人員、義工、工程協會人員及能源辦人員亦向他們提供了協助。

在 2008 年颱風“黑格比”後，澳門電力有限公司已經作出相應的預防措施，惟今次風災較諸“黑格比”更為嚴重，故相關的預防措施都未能起到預防作用。

綜上所述，並無明顯證據顯示能源業發展辦公室人員在上述的防災救援工作中曾作出不遵守職務上的義務而須負起紀律責任的事實，儘管有關預防及搶修工作仍有改善的空間。

4. 斷水：

根據法律，海事及水務局負責統籌澳門特區飲用水、再生水及原水的供水事務。

2017 年 8 月 23 日 12:24，颱風“天鴿”來襲令珠供澳電網發生故障，導致全澳供電中斷，也令澳門自來水有限公司即時停止運作，因為該司後備發電只能供應水廠內的緊急設施運用，並不足以支持產水系統的運作。

青洲水廠是因為水浸變壓器及機電設備而停電。

其實，在 2008 年遭遇颱風“黑格比”後，澳門自來水有限公司對水廠作出了相應的預防水浸措施，但颱風“天鴿”帶來的影響遠超過預期，無法逃避。

最先可恢復供水的是大水塘水廠，但停電了 2 小時，重新啟動需要約 4 小時才可恢復供水，而且大水塘恢復供水後，並不足以供應全澳用水，故只能優先調動到必要的地方。路環水廠則是全自動運作的，惟停電後需要人手配合才可重新啟動。

8 月 24 日早上，在青洲水廠的水抽乾後便開始維修工作。

海事及水務局要求澳門自來水有限公司準備好零件作維修之用，以及組織了其他地區的技術人員前來支援。

經青洲水廠維修換上後備的設備後，澳門自來水有限公司已恢復 100%供水能力。

其後，某些大廈還沒有水，有些是自身供水系統的問題，例如水泵壞了或無電力把水泵到大廈頂的水箱。

海事及水務局在未完全恢復供水的情況下，亦協調澳門自來水有限公司設置臨時供水點及向廣東省政府和民政總署借用臨時供水車為市民供水。

基於以上所言，並無跡象顯示海事及水務局人員在上述的防災救援工作中曾作出不遵守職務上的義務而須負起紀律責任的事實，儘管有關預防及搶修工作仍有改善的空間。

(三) 善後工作

1. 駐軍的援助：

2017 年 8 月 23 日，澳門特區遭受颱風“天鴿”的吹襲，為加快恢復正常社會秩序、減少風災帶來的各種危害和影響，尤其是避免發生衛生災難的隱患，行政長官依法向中央人民政府提出中國人民解放軍駐澳門部隊協助災後救助的請求，並得到中央人民政府批准。

基於請求駐軍協助救災，行政長官公佈了第 282/2017 號和第 283/2017 號行政長官批示。鑑於此，符合第 6/2005 號法律第 2 條第 1 款（3）項規定的前提，以及第 3 條第 2 款與第 3 款規定的程序。

根據傳媒報導，對於特區政府向中央人民政府提出解放軍駐澳門部隊協助災後救助的請求，市民普遍表示支持和肯定，而解放軍駐澳門部隊的表現獲得澳門社會高度讚賞。

2. 路障及垃圾的清理：

2017年8月23日在除下八號風球後，負責清理路障及垃圾的民防結構成員便立即出動執行相關工作，當中以民政總署為主要負責單位。

8月23日18:30，民政總署召開了緊急內部會議，商討風災的善後工作，首要的任務就是要開通主要幹道，便利救援。有關工作於8月24日凌晨基本完成。

8月24日早上，民政總署與三區社區諮詢委員會召開了緊急的聯席會議。當時有很多人表示有意當義工，故民政總署需要協調義工的工作。

然而，第一層的清障工作具有的一定危險性，所以最終議定落實動員各區先行清理好區內自家門前的垃圾，到8月25日才動員義工到重災區，包括下環、提督馬路、筷子基一帶清障、清潔。

民政總署亦與澳門清潔專營有限公司作出了協調，設定了40個回收垃圾點。

另一方面，解放軍駐澳門部隊、中資機構、南光、南方、商會、博企地盤施工單位等也參與了清障工作。

此外，由於曾出現停電、水浸的情況，所以食肆及供應商有大量變壞了的食品需要棄掉，約有400公噸，民政總署調動了100多名工作人員直接到商舖協助棄掉變壞了的食品。

在公共地方清障、清潔工作中，義工起了一定的作用，不少青年義工都是自發前來工作的，而非由社團組織。

鑑於不少清障、清潔工作互相重疊，而且具有一定的危險性，

民政總署管理委員會與三區社諮委商討後決定，日後民政總署各區服務站將加強發揮協調分流的作用，設置義工召集點，以避免上述情況再次發生。

此外，土地工務運輸局也聯絡了經常參與該局公開招標的公司以協助清障，因為該等公司在人力物力等方面較有條件即時提供協助，救災力量較強。

基於以上所言，並無跡象顯示上述民防結構成員的人員在有關的防災救援工作中曾作出不遵守職務上的義務而須負起紀律責任的事實，儘管民政總署在組織及協調義工的工作方面仍有待改善。

四、結論

經分析與懸掛熱帶氣旋信號及發出風暴潮警告有關的法規及氣象局的內部工作指引，尤其是《熱帶氣旋情況的指示》、《公共機關及實體在熱帶氣旋情況下採取的措施》、《風暴潮警告》，“天鴿”襲澳期間氣象局懸掛熱帶氣旋信號及發出風暴潮警告時可參考的氣象數據，以及氣象局人員的陳述等資料，8.23 風災專案調查委員會認為存在 2 名氣象局人員在“天鴿”襲澳期間決定懸掛熱帶氣旋信號及發出風暴潮警告的過程中因有過錯的不遵守職務上的義務而應承擔紀律責任的事實。

至於其他的公共部門人員，包括氣象局的其他人員，根據調查所得的資料，並沒有明顯證據顯示存在他們在防災救援工作中曾有過錯地不遵守職務上的義務而須負起紀律責任的事實。

最後，8.23 風災專案調查委員會謹建議行政長官 閣下，就專案調查委員會按照現有的資料初步查明的事實，針對前述的 2 名氣象局人

員採取相應的紀律行動。

8.23 風災專案調查委員會