



澳門特別行政區

《民防綱要法》

諮詢文本

諮詢期：二零一八年六月二十八日至八月十一日

警察總局

二零一八年

目錄

序言.....	3
1. 制定《民防綱要法》.....	6
1.1. 制定目的.....	6
1.1.1. 回應社會發展形勢.....	6
1.1.2. 推動民防強勢統籌.....	7
1.1.3. 調動社會共同參與.....	7
1.2. 主要內容.....	7
1.2.1. 提升行動指揮級別.....	7
1.2.2. 增設統籌協調機構.....	8
1.2.3. 統一事故分類分級.....	8
1.2.4. 強化資訊有效傳播.....	10
1.2.5. 明確各類義務責任.....	10
1.2.6. 引入新的例外措施.....	11
1.2.7. 規範提供民防數據.....	11
1.2.8. 設立志願協防制度.....	12
2. 配套法規.....	13
2.1. 規範《民防綱要法》具體實施的行政法規.....	13
2.2. 規範民防協調實體的組織法規.....	13
制定《民防綱要法》的意見和建議欄.....	15

序言

2017 年“天鴿”風災對澳門造成了嚴重的破壞和衝擊，雖然當時政府各部門和社會各界全力應對，亦已盡了最大的努力，但從特別行政區政府對整個運作過程的檢討結果看來，政府、社會和居民在應對危機和災害方面確有不足之處，除了氣象預報和預警工作以及各類防災減災基礎建設等存在缺失之外，民防行動統籌協調制度和相關工作機制也有明顯的改善空間。

另外，鑒於現行規範民防工作的第 72/92/M 號法令，沿用至今已超過二十五年，考慮到當前世界上各類突發的、層出不窮的群體性事件和公共衛生事件，以及可能發生的例如恐襲和重大安全事故等極端複雜情況，都有可能帶來嚴重的人員傷亡，對社會經濟造成毀滅性的後果，且防範工作越來越困難，特別行政區政府更應藉此全面檢視和完善民防制度，使民防行動更具規範、更有效率，致力減少傷亡損失，達到更好的預防和應對效果。

為此，特別行政區政府參考了國家減災委員會專家組的建議，自 2017 年底開始，著手研究完善澳門特別行政區現行的民防法律制度，並擬定透過制定新的法律《民防綱要法》以及兩個配套性行政法規，

對民防領域決策、管理和執行的恆常權力架構、領導體制、運作機制和相關的民間支援機制，專責民防事務的機構設置，以及就智慧警務下民防資源的組織統籌等方面作出基礎性的規定和具體規範，將本澳民防制度重新定位並且實現現代化，使澳門的民防體系能夠更好地統籌、協調公共部門、私營機構和民間的行動，為防範災害、救急扶危、確保社會安全穩定形成最大的社會合力。

民防制度的完善與否，繫及公共安全，與各位居民息息相關。為此，我們誠意邀請各界人士在以下期間透過下列方式，就本諮詢文本的內容提出意見或建議：

1. 公開諮詢期：2018 年 6 月 28 日至 8 月 11 日

2. 遞交方式：

(1) 信函方式：郵寄或直接送交澳門南灣大馬路 730 至 804 號中

華廣場 7 樓 A 至 C 座警察總局。

(2) 電子方式：透過澳門特別行政區入口網站

(www.gov.mo) 或警察總局網站專頁

(<http://www.spu.gov.mo/ch/leibasespc>) 發表意

見或建議。



(3) 二十四小時電話及傳真方式：致電 28267286（語音留言）

或傳真至 28330735 提供意見和建議。

3. 書面意見或建議的封面要求：有關文件的封面或開首處，請註明

“關於制定《民防綱要法》的意見和建議”。

4. 保密聲明：擬將意見或建議保密，請加以說明或選取諮詢文本附

件“制定《民防綱要法》的意見和建議欄”內的保密聲明。

本諮詢文本可在警察總局網站專頁

(<http://www.spu.gov.mo/ch/leibasespc>) 下載。

1. 制定《民防綱要法》

作為改革民防制度和架構的綱要性法律，著重調整了民防制度和架構設立的目的，梳理現行制度、架構和機制所涵蓋的相關因素，確立民防領域決策、管理和執行的恆常權力架構和運作機制，以及相關的民間支援機制，確認且凸顯了政府、公私營實體和社會公眾在預防和應對民防事故的過程中分別擔當著重要的角色，實現行政當局對民防行動的強勢統籌，提升民防體系對災害事故的應變效率；並隨著智慧警務的構建和推進，就組織民防資源進行了基礎性的規定。

1.1. 制定目的

我們希望，透過制定《民防綱要法》，能夠實現以下三大目的：

1.1.1. 回應社會發展形勢

《民防綱要法》將充分考慮和分析不同種類突發公共事件的特點，使民防制度更能符合當今世界公共安全的發展趨勢，在應對突發公共事件時更具韌性和靈活性。

另外，該法的制定與智慧警務的發展相配合，確保民防體系對組織、制度、人力、物力以至數據資源的取得、利用和管理的合法性和有效性，提升民防體系對突發公共事件的應對效率；同時因應區域融

合發展趨勢，加強澳門特別行政區民防制度與國家及鄰近省區相關制度的協調性，以利在共同應對區域性民防事態時形成協同效應。

1.1.2. 推動民防強勢統籌

《民防綱要法》將革新民防事務的管理體制和運作機制，完善本澳民防權力體系和組成，明確民防行動的領導和指揮權責，有利於實現民防行動的統一指揮，確保預警期間的預防和戒備工作有序開展，確保事態持續期間的政令集中、資訊流通，最大可能地排除干擾或阻礙災害事故應對的因素，提升社會對災害事故的應對意識、防範能力和執行能力。

1.1.3. 調動社會共同參與

《民防綱要法》充分肯定社會各界在災後救援及善後方面的積極性和貢獻，並藉相應的制度加以管理和保障，引導民間支援力量配合整體民防行動的有序開展，促進政府、公私營實體和公眾在應對災害事故的過程中形成最大程度的合力，達至最優社會效果。

1.2. 主要內容

1.2.1. 提升行動指揮級別

經參考國家減災委員會專家組的建議，建議改由保安司司長擔任

聯合行動指揮官，向行政長官負責，並由警察總局局長輔助；當保安司司長不在或不能視事時，則由警察總局局長代任。另建議設立相應的遞補代任制度。

1.2.2. 增設統籌協調機構

經參考國家減災委員會專家組的建議，建議於保安範疇設立一個獨立且恆常持續運作的、專門預防和應對自然災害和安全事故，並跟進善後的專責部門。

當宣佈進入特定民防狀態時，該專責部門在執行行動方面受聯合行動指揮官的指揮及領導，並向其提供決策支援。

1.2.3. 統一事故分類分級

由於現行的民防法律（第 72/92/M 號法令）規範的民防事件分類分級準則不符合澳門的實際情況以及世界的安全發展趨勢，為確保行動決策和工作措施的科學性和針對性，建議修法時將現行第 78/2009 號行政長官批示有關突發公共事件分類和狀態分級的規定納入當中：

- 將突發公共事件分為以下四類：
 - a. 自然災害：例如水文、地質、氣象和生物等災害；
 - b. 事故災難：例如交通運輸事故，作業安全事故，能源和資源安

全事故，環境和生態安全事故等，並新增核事故；

c. 公共衛生事件：例如疫症、食品安全和職業危害等嚴重影響公眾健康和生命安全的事件；

d. 社會安全事件：例如恐怖活動及恐怖襲擊事件、經濟安全事件和涉外突發事件等。

➤ 修訂突發公共事件狀態的分級，由現時的三級改為五級：

a. 一般；

b. 預防；

c. 緊急預防（現有）；

d. 拯救（現有）；

e. 災禍或災難（現有）。

➤ 釐清宣告突發公共事件狀態和啟動民防架構的機制，即當行政長官宣佈進入緊急預防狀態或更高級別的狀態時，民防架構隨即啟動，但不妨礙民防架構現時在特定情況下依法啟動的情形。而在其他突發公共事件狀態下，則由專責民防協調的部門負責相關的預防和應急工作，以及就事故處理協調參與部門的行動。

1.2.4. 強化資訊有效傳播

為確保突發公共事件狀態持續期間，當局的重要資訊得到有效傳播，阻遏不實謠言在坊間流傳，建議：

- 強調大眾媒體在傳播當局重要民防資訊方面的社會責任；
- 增設與民防事件有關的虛假社會預警罪，制裁在宣告進入緊急預防狀態後的造謠或散佈謠言行為，違法者將被處以最高三年徒刑。

1.2.5. 明確各類義務責任

民防是跨部門、社會性的行動，不可能單靠某一政府部門完成，亦離不開每位居民的積極配合，因此建議在民防制度中確立各參與方（居民、法人、公務人員和公私營實體，以及承批實體）的義務，尤其是服從法律和當局合法命令的義務、履行依法獲指派工作的義務等，違反者須負上刑事或紀律責任：

- 對法人或個人而言，不遵守法律和民防當局合法命令或指示的行為，若違令於一般或預防狀態下作出，按違令罪論處（最高一年徒刑或一百二十日罰金）；若是在進入緊急預防或更高級別狀態後作出，則按加重違令罪論處（最高兩年徒刑或二百四十日罰金）；
- 對不參與獲指派的協防工作的公務人員（包括視聽廣播承批實體

的負責人)，按加重違令罪論處（最高兩年徒刑或二百四十日罰金），並構成嚴重違紀行為；

- 對水、電及電訊等關鍵基礎設施的營運實體，其負責人如不服從有權限實體發出的合法命令，其處罰與一般法人和個人違令或加重違令情況相同。

1.2.6. 引入新的例外措施

考慮到本澳地小人多、人員流動性大，為確保在突發公共事件狀態持續下，能夠最大程度地保障居民和旅客的生命安全，建議引入以下新的例外性措施：

- 要求電訊營運商優先無償傳播及發送民防資訊；
- 關閉指定的出入境口岸（由行政長官行使不可授予的專屬權限）；
- 宣告中止正在或即將於受影響區域進行的、獲當局許可或批給開展的公眾娛樂、博彩或其他大型活動（由行政長官行使不可授予的專屬權限）。

1.2.7. 規範提供民防數據

為配合特區政府建設智慧城市的施政目標，以及智慧警務的推展，建議新增有關參與民防架構的實體提供民防用途數據的義務的規

定，以利民防當局利用智能管理實現高效的事故應急處理，違反者構成加重違令罪。

1.2.8. 設立志願協防制度

考慮到社會民間力量在參與民防工作的過程中具有重大作用，故建議規範志願協防者的參與，使突發公共事件狀態持續期間的社會支援工作得以規範、有序地開展，以配合當局同時開展的應對和善後工作。

2. 配套法規

2.1. 規範《民防綱要法》具體實施的行政法規

為有效執行並落實《民防綱要法》所確立的基本任務，我們擬透過行政法規，細則性落實涉及民防領域的公民教育、各類民防行動計劃編制、預警機制、派駐民防架構的代表資格、民防架構運作、動用救災資源，以及管理、評估、培訓和組織志願人員協助民防事宜的規定，以確保有關方面的可操作性。

其中有關預警機制方面，在不影響例如颱風信號等現行特定事故預警制度的前提下，擬根據突發公共事件狀態分級，引入相對應的突發公共事件風險的五級預警機制，以便當局和社會因應情況發展趨勢適時採取應對措施，致力防止或減少災害事故的影響。

就志願協防人員的保障，建議透過強制性保險方式實現，並由行政長官以批示具體訂定。

2.2. 規範民防協調實體的組織法規

特別行政區政府將根據第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》的賦權，透過制定獨立行政法規，規範民防協調實體（暫名為“民防及應急協調局”）的職責、組織及運作。

制定《民防綱要法》的意見和建議欄

(共兩頁)

基本資料
姓名或機構名稱：
保密聲明：如希望將意見或建議保密，請在方格內以✓號標示----- <input type="checkbox"/>
提交日期：

意見及建議所針對的諮詢文本章節	意見及建議
1.2. 主要內容	
1.2.1. 提升行動指揮級別	
1.2.2. 增設統籌協調機構	
1.2.3. 統一事故分類分級	
1.2.4. 強化資訊有效傳播	
1.2.5. 明確各類義務責任	
1.2.6. 引入新的例外措施	
1.2.7. 規範提供民防數據	
1.2.8. 設立志願協防制度	



意見及建議所針對的諮詢文本章節	意見及建議
2. 配套法規	
<p>2.1. 規範《民防綱要法》具體實施的行政法規</p>	
<p>2.2. 規範民防協調實體的組織法規</p>	

注意：提出意見或建議時，可於上表內填寫或另行以紙張書寫。如屬後者，敬請在提出意見或建議時標明章節編號並順序排序，以便分析和整理。

