

# 《民防綱要法》

## 公開諮詢總結報告

警察總局

2018 年

## 目錄

前言 .....	1
第一部份 諮詢工作的總體情況 .....	2
1. 派發諮詢文本 .....	2
2. 媒體宣傳 .....	2
3. 諮詢會 .....	3
4. 諮詢期間推出常見問題集 .....	4
5. 意見收集 .....	4
第二部份 意見和建議的摘要、分析與回應 .....	7
1. 歸納標準 .....	7
2. 主要內容 .....	9
2.1. 提升行動指揮級別 .....	10
2.2. 增設統籌協調機構 .....	12
2.3. 統一事故分類分級 .....	15
2.4. 強化資訊有效傳播 .....	17
2.5. 明確各類義務責任 .....	23
2.6. 引入新的例外措施 .....	26
2.7. 規範提供民防數據 .....	29
2.8. 設立志願協防制度 .....	31
3. 配套法規 .....	34
3.1. 規範《民防綱要法》具體實施的行政法規 .....	34
3.2. 規範民防協調實體的組織法規 .....	36
第三部份 非諮詢文本內容的其他意見和建議 .....	38
第四部份 總結 .....	41

## 《民防綱要法》公開諮詢總結報告

### 前言

2017 年“天鴿”風災對澳門社會造成嚴重破壞，儘管民防行動中心和民防架構在災害應對和善後方面已盡了最大的努力，但特區政府透過檢視整個運作過程，發現民防行動統籌協調制度和相關工作機制等方面，均存在明顯的改善空間。而規範現行民防工作的第 72/92/M 號法令，沿用至今已超過二十五年；面對澳門社會的變化發展，以及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，還有例如恐襲和重大安全事故等複雜且可能帶來嚴重人員傷亡的情況，法令誠然顯得不合時宜。

為回應社會發展形勢，革新民防事務的管理及運作，以及引導民間支援力量，使民防行動在應對各種自然或人為突發公共事件時更有效率和更具規範，特區政府決定全面檢視及完善現有民防制度；經參考國家減災委員會專家組的建議，特區政府展開了革新民防法制的工作，就制定新的法律《民防綱要法》及其配套行政法規，在聽取行政會政策性意見及法律改革諮詢委員會的技術意見後，於 2018 年 6 月 28 日起舉行為期 45 日的公開諮詢，透過諮詢文本、循不同的渠道，廣泛聽取社會各界的意見及建議。

公開諮詢於 2018 年 8 月 11 日結束。為了讓公眾瞭解是次諮詢的總體情況，特區政府將收集所得的意見及建議進行整理，並編撰了本總結報告，分為四個部份：第一部份是諮詢工作的總體情況；第二部份是意見和建議的摘要、分析與回應；第三部份是非諮詢文本內容的其他意見和建議；第四部份是總結。

## 第一部份

### 諮詢工作的總體情況

諮詢期間，特區政府透過新聞發佈會、團體及公眾諮詢會、專題網頁、媒體廣告、出席時事評論節目、諮詢文本、小冊子等宣傳媒介及渠道，向社會各界介紹《民防綱要法》諮詢文本的內容，亦循上述渠道和媒介，以及從信函、圖文傳真及電話收集了不同業界、團體及公眾的意見，並對有關意見內容進行系統性分析，以制定和完善有關法案的內容。

#### 1. 派發諮詢文本

諮詢期內，當局在保安司司長辦公室、警察總局、治安警察局總部、消防局總部、公共行政大樓、政府資訊中心、政府綜合服務大樓、中區市民服務中心及離島市民服務中心等地點，共派發了 **1846** 份諮詢文本及 **1191** 份小冊子。同時，諮詢文本也上載至政府入口網站、保安司司長辦公室網站及警察總局網站的專題網頁，方便公眾查閱或下載。

#### 2. 媒體宣傳

為使社會各界瞭解《民防綱要法》的立法背景、目的及內容，當局製作了電台聲音廣告、四段包含手語的宣傳短片及簡明易懂的圖文包，簡介了《民防綱要法》的主要內容、統籌機制、義務責任及志願協防制度；同時透過電視台、電台、政府入口網站、保安司司長辦公室網站、警察總局專題網頁、手機應用程式、保安部隊或部門的微信帳號、YouTube 頻道、Facebook 社交平台、巴士及的士車廂內的流動廣播平台等進行播放及宣傳，並充分借助傳統和新媒體平台發放諮詢活動的訊息。部份民防架構成

員的部門網頁亦連結上述專題網頁，方便公眾瀏覽瞭解。此外，澳門網絡媒體（UTV）也宣傳了《民防綱要法》的公開諮詢內容。

政府代表也出席了不同電子媒體的時事評論節目，包括 2018 年 7 月 11 日澳門電台的“澳門講場”、2018 年 7 月 13 日蓮花衛視的“澳門開講”，以及 2018 年 7 月 15 日澳廣視的“澳門論壇”，就《民防綱要法》公開諮詢內容與公眾直接互動交流。

就諮詢期內傳統媒體、網絡平台及社交媒體關於《民防綱要法》公開諮詢的報導、評論和相關輿情動態，以及社會公眾對《民防綱要法》所關注的議題，保安司司長辦公室及警察總局先後發出了六份新聞稿回應，並適時更新政府入口網站相關消息及專題網頁的諮詢動態，以期盡快讓公眾知悉。

保安司司長也先後四次在公開場合介紹《民防綱要法》公開諮詢工作，並對社會關注的諮詢文本內容，包括“鼓勵媒體協助傳播重要民防訊息”及“建議增設‘虛假社會預警罪’”等進行說明。

保安司司長辦公室網站也發表題為“阻遏惡意造謠傳謠行為 合力強化民防資訊傳播”的專題文章，闡述政府在《民防綱要法》中建議增設“虛假社會預警罪”的理據及其重要性，澄清部份公眾的誤解。

### 3. 諮詢會

諮詢期內警察總局聯同保安司司長辦公室顧問舉辦了七場諮詢會，其中四場對象為不同公共部門及團體，包括 29 個民防架構成員、其他公共部門及實體、社會團體、保險、物業管理、建築工程、高等院校及相關學校、旅遊、酒店、教育團體、博彩、運輸業界、義工機構及醫療業界等機構及

團體；其餘三場對象為社會公眾。各場諮詢會均獲得社會各界的重視和踴躍參與，合共有 604 人次出席，當中有 68 人次發表了意見。

#### 諮詢會人數統計

諮詢會	日期	出席諮詢會人數	發言人數
團體諮詢會	2018年7月2日	129	13
	2018年7月3日	71	5
	2018年7月5日	85	10
	2018年7月6日	94	10
公眾諮詢會	2018年7月17日	85	10
	2018年7月19日	73	8
	2018年7月21日	67	12
總數（人次）		<b>604</b>	<b>68</b>

#### 4. 諮詢期間推出常見問題集

為了使社會各界更好地理解《民防綱要法》的立法理念、制定目的及主要內容，保安司司長辦公室及警察總局根據諮詢會參與者的提問內容，以及社會輿論就《民防綱要法》所提出的疑問及意見，在公開諮詢期間推出了常見問題集，並適時進行更新和補充，同時透過官方微信帳號推送有關資訊以釋除公眾疑慮。

#### 5. 意見收集

諮詢期內，特區政府從不同途徑收集到的意見數量共 576 份，當中包括 96 份書面提交的意見、4 份傳真意見，七場諮詢會共 68 人次（團體諮詢會 38 人次、公眾諮詢會 30 人次）所發表的意見，直接透過專題網頁意見

欄填寫的 286 份意見；另外也透過新聞發佈會、出席時事評論節目及熱線電話等方式分別收集到 5 份、18 份及 99 份意見，按照對諮詢文本相關章節所提出的意見，可整理出 2498 條議題意見。

#### 意見收集統計

收集途徑	意見數量	議題意見數量
新聞發佈會	5	16
團體諮詢會	38	58
公眾諮詢會	30	56
專題網頁	286	1659
傳真	4	11
熱線電話	99	99
書面	96	553
時事評論節目	18	46
<b>總數</b>	<b>576</b>	<b>2498</b>

經對所收集的意見進行分析及統計，社會各界所關注的主要集中在“強化資訊有效傳播”、“設立志願協防制度”、“增設統籌協調機構”及“明確各類義務責任”等議題內容。

在 2498 條議題意見中，尚包括公眾就諮詢文本以外但涉及民防工作事宜所提出的意見及建議，共有 106 條，反映了公眾對民防工作的支持及關心。

諮詢文本議題意見統計

各章節議題	新聞發佈會	諮詢會 (團體)	諮詢會 (公眾)	專題網頁	傳真	熱線電話	書面	時事評論節目	議題意見數量
提升行動指揮級別	0	3	0	179	0	3	42	1	228
增設統籌協調機構	1	3	7	177	1	1	58	4	252
統一事故分類分級	2	8	3	156	2	1	51	4	227
強化資訊有效傳播	5	5	15	252	4	3	94	12	390
明確各類義務責任	3	5	0	153	1	2	62	6	232
引入新的例外措施	2	5	7	161	0	1	43	4	223
規範提供民防數據	0	1	2	152	0	0	57	0	212
設立志願協防制度	1	17	14	191	3	7	64	5	302
規範《民防綱要法》 具體實施的行政法規	0	5	4	115	0	4	42	0	170
規範民防協調實體 的組織法規	0	0	0	120	0	0	36	0	156
非諮詢文本所提及 的其他民防意見	2	6	4	3	0	77	4	10	106
<b>總數</b>	<b>16</b>	<b>58</b>	<b>56</b>	<b>1659</b>	<b>11</b>	<b>99</b>	<b>553</b>	<b>46</b>	<b>2498</b>

## 第二部份

### 意見和建議的摘要、分析與回應

#### 1. 歸納標準

“意見摘要”是根據收集所得的各條議題意見歸納出關注熱點或具重要性的意見描述，分別以“贊成”、“不贊成”、“其他”、“無效”、“非諮詢文本所提及的其他民防意見”共五項意見立場作歸納標準。

關於對議題的意見立場，在總結部份中，將透過只計算“贊成”及“不贊成”的比例，以得出提供意見者是否普遍贊成或普遍不贊成的意向。

五項歸納標準詳情如下：

**“贊成”**：指根據意見原文中，就諮詢文本相應內容明確地表示贊成，例如出現“贊成”、“贊同”、“支持”、“認同”、“同意”等字句，或者綜合意見原文內容，可歸納出發表意見者就諮詢文本相應內容發表的意見具有贊成性質。

**“不贊成”**：指根據意見原文中，就諮詢文本相應內容明確地表示不贊成，例如出現“不贊成”、“不贊同”、“反對”、“不認同”、“不同意”、“不支持”等字句，或者綜合意見原文內容，可歸納出發表意見者就諮詢文本相應內容發表的意見具有不贊成性質。

**“其他”**：指發表意見者根據諮詢文本相應內容，提出了其他意見、疑問或建議，但對諮詢文本相應內容卻沒有表示任何贊成或不贊成的立場。

**“無效”**：指發表意見者對相應諮詢文本內容發表侮辱性字句及不雅用語，或不能被理解的意見（例如僅表述為符號、亂碼字符、不相關的文字或詩詞等）\*。

**“非諮詢文本所提及的其他民防意見”**：指有關意見不涉及諮詢文本的相關內容，但是反映了公眾對民防工作的其他意見及建議。

**\*註：按歸納標準，576份意見沒有出現“無效”情況。**

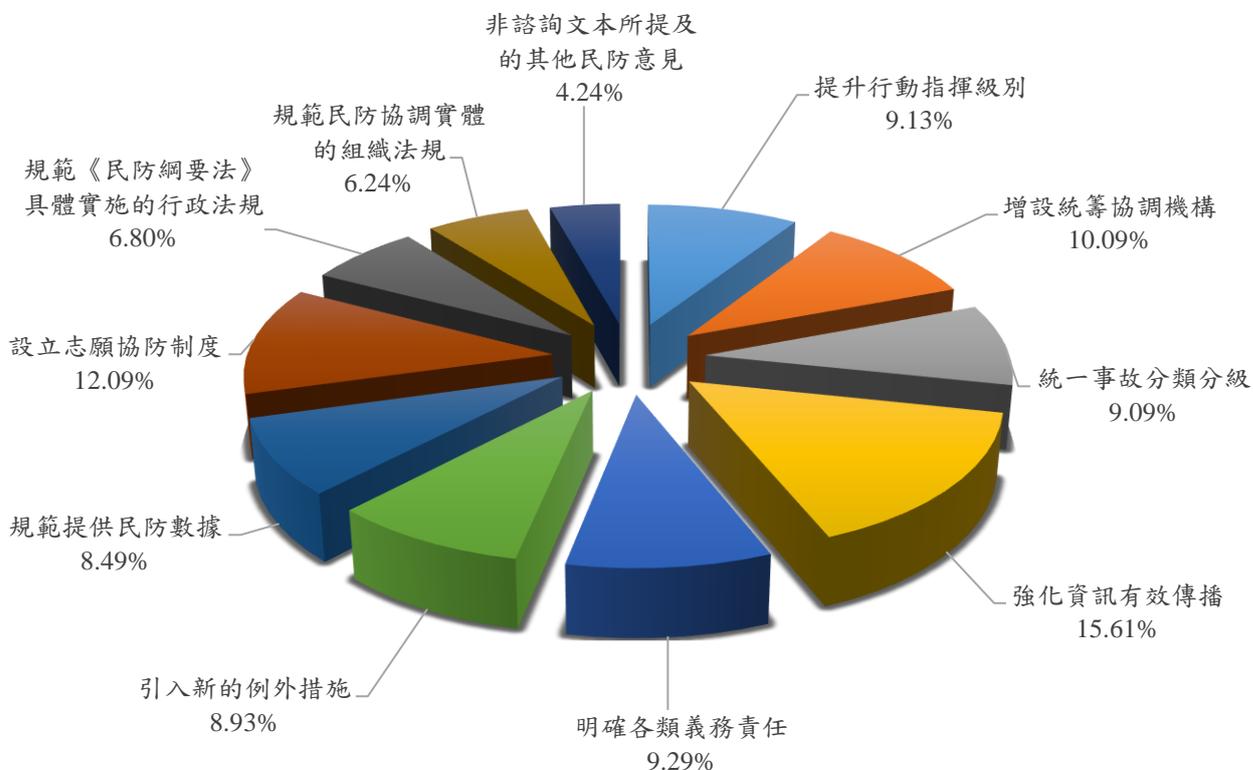
## 2. 主要內容

《民防綱要法》經過廣泛諮詢，從不同途徑收集到 576 份意見，按相關意見對應諮詢文本章節的議題，可整理出 2498 條議題意見，以下將按照諮詢文本每一章節，對涉及意見及建議進行分析及回應。

諮詢文本各議題意見收集百分比

序	議題	意見數量	百分比%
1	提升行動指揮級別	228	9.13%
2	增設統籌協調機構	252	10.09%
3	統一事故分類分級	227	9.09%
4	強化資訊有效傳播	390	15.61%
5	明確各類義務責任	232	9.29%
6	引入新的例外措施	223	8.93%
7	規範提供民防數據	212	8.49%
8	設立志願協防制度	302	12.09%
9	規範《民防綱要法》具體實施的行政法規	170	6.80%
10	規範民防協調實體的組織法規	156	6.24%
11	非諮詢文本所提及的其他民防意見	106	4.24%
		<b>2498</b>	<b>100.00%</b>

### 諮詢文本各議題意見收集百分比



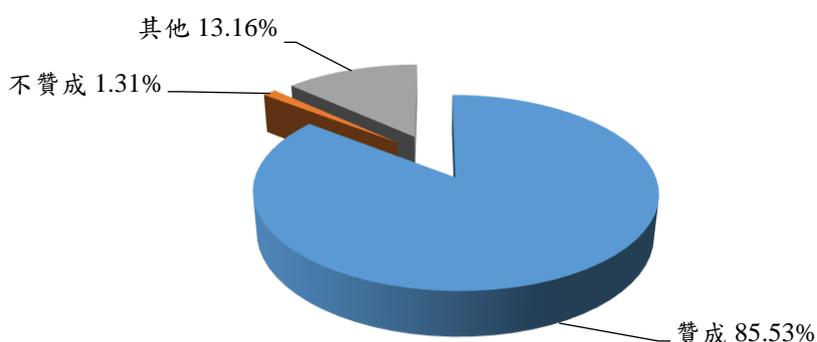
#### 2.1. 提升行動指揮級別

諮詢文本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。

涉及“提升行動指揮級別”議題的意見共有 228 條，佔全部意見的 9.13%。當中表示“贊成”的意見有 195 條；表示“不贊成”的意見有 3 條；“其他”意見有 30 條。

### “提升行動指揮級別”的意見

意見	贊成	不贊成	其他	總數
數量	195	3	30	228
百分比	85.53%	1.31%	13.16%	100.00%



#### 意見摘要

意見普遍贊成提升行動指揮級別（佔 85.53%），認為可以有效統籌民防事務及調度資源，靈活調配各部門行動工作，提高救援效率及優化協調機制，充分發揮統一指揮及統籌的效能。也有建議認為應清晰界定各級分工。

有意見提出應由行政長官或其他範疇司長擔任聯合行動指揮官，認為此舉能進一步增加各司在跟進、執行及善後等工作的效率。

個別意見不贊成“提升行動指揮級別”，然而卻沒有具體陳述理由。另有意見認為現行已有指揮級別，認為立法後與現時沒有分別。

## 分析與回應

諮詢文本建議“提升行動指揮級別”的目的，是強化當局的行動統籌和協調能力，完善本澳民防權力體系和組成，實現對突發公共事件的統一指揮和高效統籌，以有效處理及更好地應對。

按照現行民防法令及計劃，行政長官領導民防政策，有權限制定民防總體政策和規劃、協調及指導負有民防責任的司長，以及因應突發公共事件的發展狀況宣告進入不同級別的民防狀態、採取例外性措施等；而聯合行動指揮官負責指揮民防聯合行動，進行有效的應對以及恢復社會正常秩序。換言之，行政長官和民防聯合行動指揮官在民防事務上存在分工。

建議改由保安司司長擔任聯合行動指揮官，是特區政府經參考國家減災委員會專家組的建議，以及按照現行法律法規有關保安司司長在民防方面權責的規定所作出的決定。由保安司司長出任聯合行動指揮官，使民防行動的權力體系變得完整，有利於民防行動更具權威性。

對於個別不贊成意見，不排除是公眾對民防工作不瞭解所致，特區政府將持續透過宣傳，讓公眾更好地瞭解民防工作。

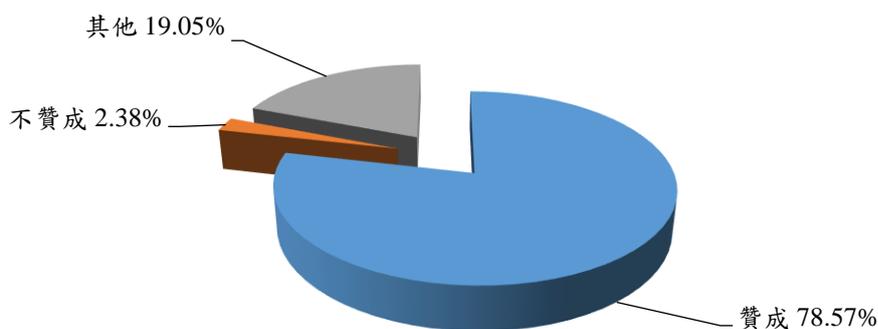
### 2.2. 增設統籌協調機構

諮詢文本建議於保安範疇設立一個獨立、專門預防和應對突發公共事件並跟進善後的專責部門，當宣告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。

有關“增設統籌協調機構”的議題意見共有 252 條，佔所有議題意見的 10.09%；當中表示“贊成”的意見有 198 條；表示“不贊成”的意見有 6 條；“其他”意見有 48 條。

### “增設統籌協調機構”的意見

意見	贊成	不贊成	其他	總數
數量	198	6	48	<b>252</b>
百分比	78.57%	2.38%	19.05%	<b>100.00%</b>



### 意見摘要

本議題意見中有 78.57%贊成增設統籌協調機構，認為能理順權責，有效協調政府部門的防災減災救災工作及對救災物資集中管理，統籌好事前預防、事中響應、事後恢復等工作。

有意見關心現時民防行動中心會否與將來增設統籌協調機構出現職能重疊及如何分工的問題。

部份意見不贊成“增設統籌協調機構”，其中有個別意見沒有具體陳述理由；另有意見認為無此需要，因警察總局已設有民防中心，其性

質與文本擬設置的獨立部門職能相近，甚至認為會與特區政府提出的精兵簡政方針背道而馳。

## 分析與回應

諮詢文本建議“增設統籌協調機構”，體現特區政府決心革新民防事務的管理體制和機制，完善本澳民防體系。

現時，民防行動中心已實現 24 小時基本運作，由警察總局轄下的民防及協調中心負責，其功能主要是為全面啟動民防行動中心作好事前準備工作，確保一旦發生嚴重事故時，應急救援工作能夠快速、有效地展開，充分發揮應急聯動的效用。民防行動中心是在以下情況全面啟動並運作：

- (1) 八號風球懸掛前兩小時；
- (2) 當地球物理暨氣象局發佈第 3 級（橙色）或以上級別風暴潮警告時；
- (3) 按命令啟動。

未來新設立的統籌協調機構具有多項職能，包括在民防架構尚未啟動時履行民防職責；協調其他應急部門行動及資源的調度；開展恆常的民防宣傳教育；評估各類民防安全的風險；負責志願協防者的管理以及確保應急物資及避險場所的妥善管理等。

經綜合分析公眾的意見及現時實際運作方式，特區政府將考慮把警察總局轄下的民防及協調中心納入新設立的統籌協調機構，由後者管理，令民防工作的分工更加清晰。

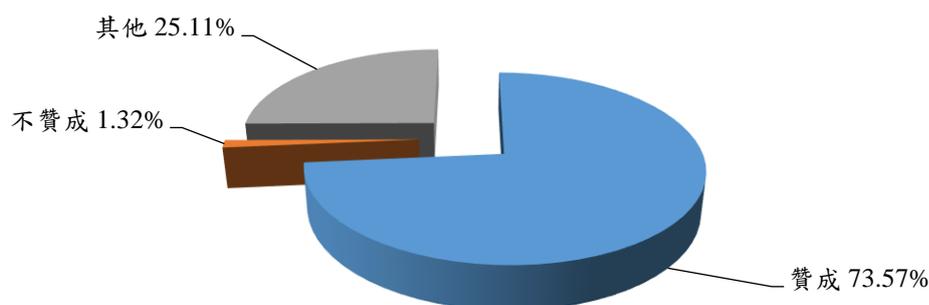
### 2.3. 統一事故分類分級

諮詢文本建議將突發公共事件分為自然災害、事故災難、公共衛生事件及社會安全事件四類，突發公共事件狀態的分級由現時的三級改為五級，以及釐清宣告突發公共事件狀態和啟動民防架構的機制。

諮詢期間收集的意見當中提及“統一事故分類分級”的議題意見共有 227 條，佔總數的 9.09%；當中表示“贊成”的意見有 167 條，表示“不贊成”的意見有 3 條，“其他”意見有 57 條。

#### “統一事故分類分級”的意見

意見	贊成	不贊成	其他	總數
數量	167	3	57	227
百分比	73.57%	1.32%	25.11%	100.00%



#### 意見摘要

本議題意見中有 73.57%贊成“統一事故分類分級”，認為可以將突發公共事件分類分級陳述得更加清晰，也有建議將來要加強宣傳以便社會公眾更深入瞭解有關的分類分級。

有意見認為修訂突發公共事件的分類分級應該要更明確，需要具體說明不同的分類分級之間的區別和公眾應採取的相應措施；另有意見希望將來需加強分類分級的宣傳。

有意見表示修訂突發公共事件狀態的分級不應設立“一般”級別；還有個別意見表示擔心社會安全事件並無清晰的定義，憂慮未來在大型合法集會或示威中，政府會啟動預警收窄新聞和言論自由。

部份意見對“統一事故分類分級”表示不贊成，然而卻沒有具體陳述理由；也有輿論及意見反對文本中“社會安全事件”所包含的內容，質疑示威遊行是否也屬於其範圍；也有不贊成意見認為分級太多及不贊成新的分類。

## 分析與回應

諮詢文本中建議“統一事故分類分級”是參照第 78/2009 號行政長官批示的分類，旨在對現行第 72/92/M 號法令的三級（緊急預防、拯救、災禍或災難）分級制進行優化，以配合民防安全發展趨勢，確保民防行動決策和具體工作措施的科學性和針對性。

應急管理機制涵蓋了突發公共事件的事前、事發、事中和事後全過程的各種應對方法與措施，建議統一事故分類及分級是基於建立健全的安全風險監測機制，完善“分類管理、分級預警”的突發公共事件預警體系，提升預警和行動的精準度和時效性。

諮詢文本建議將突發公共事件狀態的分級分為五級，即在現行分級制基礎上增設“一般”及“預防”兩級狀態。增設這兩個級別主要是特

區政府汲取了“天鴿”風災後的工作經驗，明瞭聯合民間社團進行民防宣傳教育工作，同樣是政府方面的責任，同時希望全社會在其他級別的事態中也能夠共同參與，為此政府會把各級別的應對行動清楚列出，透過制定具體的操作措施保障落實執行。

因此，有關突發公共事件分類分級的具體內容，例如其性質及程度等，將在制定《民防綱要法》時作出相應的規定。

## 2.4. 強化資訊有效傳播

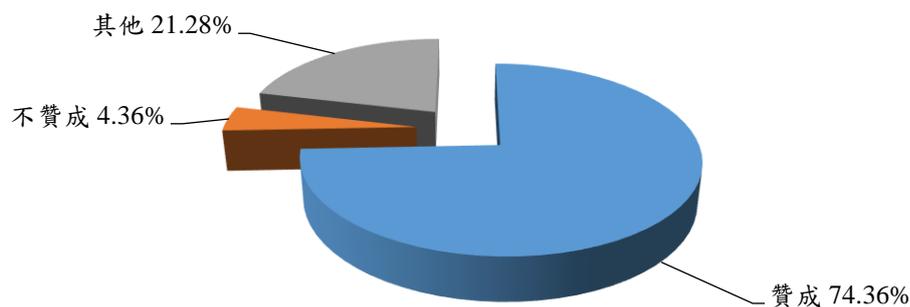
為確保訊息有效傳播，諮詢文本建議：

- (1) 強調大眾媒體在傳播當局重要民防資訊方面的社會責任；
- (2) 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。

有關“強化資訊有效傳播”的議題意見共有 390 條，佔總數的 15.61%；當中表示“贊成”的意見有 290 條，表示“不贊成”的意見有 17 條，“其他”意見共 83 條。

### “強化資訊有效傳播”的意見

意見	贊成	不贊成	其他	總數
數量	290	17	83	390
百分比	74.36%	4.36%	21.28%	100.00%



## 意見摘要

“強化資訊有效傳播”是輿論及社會公眾最關注的議題，贊成意見佔 74.36%，認為通過設立“虛假社會預警罪”可以阻遏在突發公共事件狀態持續期間的惡意謠言及製造公眾恐慌的言論。

有意見關注增設“虛假社會預警罪”，應有具體條文，當中的字眼和定義亦要清晰；也有不少意見是由於對有關建議不清晰而提出疑問，或關注非故意複製虛假謠言的後果。其他意見尚有電訊營運商提出操作方面的意見。

## 分析與回應

特區政府建議增設“虛假社會預警罪”，主要是針對在特定民防事故狀態下惡意製造和散播與之相關的虛假資訊的行為。當社會處於危急的情況或在大災大難期間，散播虛假訊息絕對會為人們帶來恐慌，並會引起社會混亂，所造成的危害，有時會較突發公共事件本身帶來更大的破壞力。

一旦政府宣告本澳進入緊急預防或更高級別狀態後，民眾是否保持

情緒穩定直接關係到民防工作的順利開展，如果在這期間出現了一些造謠或傳謠的行為，將對包括政府機構、社會各界以及公眾帶來十分廣泛且嚴重的負面影響，威脅個人安危，損害了公眾利益，甚至可能損及政府和社會之間的信任關係，引發的後果不堪設想。

政府會充分考慮諮詢期間的意見及建議草擬具體條文，犯罪所需符合的條件會按照公眾可判斷的標準制定，未來也會進行持續宣傳教育，令公眾明白有關條文，從而自覺抵制造謠傳謠行為。

### 意見摘要

根據收集的意見，有社會輿論及意見反對增設“虛假社會預警罪”的建議，包括擔心將會影響言論自由，指出在現行《刑法典》中已有類似相關條文，無必要再另立新的罪狀加重處罰；也有意見及輿論提出應注意《基本法》及《公民權利與政治權利國際公約》對言論自由的保障。

也有意見反對諮詢文本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，認為既已有《出版法》及《視聽廣播法》作出規管，《民防綱要法》有此規定是干預新聞自由及編輯自主。

### 分析與回應

特區政府建議增設“虛假社會預警罪”所針對的，是在較為嚴重的突發公共事件狀態下（緊急預防或更高級別的突發公共事件狀態）的故意造謠和傳謠行為，而有關謠言是已經被證實為“虛假”而非“未經證實”，且危害公共安全和公共安寧者。故在立法上作相應處罰，具有必要性。

按照澳門現行《刑法典》的規定，根據謠言所針對的對象、具體的虛假內容或/和造謠傳謠的目的，分別訂立了“公開及詆毀罪”、“侵犯行使公共當局權力之法人罪”、“以實施犯罪恐嚇罪”、“濫用及虛構危險信號罪”和“煽動集體違令罪”等予以制裁。有關規定雖然都以傳播不實消息為條件，但至少該等罪狀所保障的利益（特定個人的名譽；政府部門的公信力；免受犯罪破壞的安寧、安全和機關正常秩序；政治制度的穩定）、構成犯罪的條件以及追究的方式等方面，便與緊急民防狀態下的造謠傳謠行為所損害包括公共安全、公共秩序及社會安寧等重要利益不完全匹配，形成法律漏洞。

增設“虛假社會預警罪”，旨在填補現行法律未能關注或兼顧的、有損澳門根本利益的漏洞，所針對的顯然是存心要讓社會在危急情況下產生恐慌和混亂的造謠和傳謠行為，這些謠言絕不在言論自由之列。

現時，很多國家或地區也針對這些謠言或者傳播謠言的行為予以制裁，與澳門特別行政區同是大陸法系的國家如法國、瑞士，其刑法典中都會針對一些虛假的社會預警作出制裁。在中國內地，現行的刑法也就虛報災情、險情，按其情況可能處以不同的管制、拘役或者監禁；日本近期也就立法制裁謠言展開熱烈的社會討論。相較而言，本澳未來制定《民防綱要法》擬增設的“虛假社會預警罪”，其適用明顯受到更嚴格的限制，只能針對在特定民防事故狀態下（緊急預防、拯救、災禍或災難級別）的造謠和傳謠行為。

為確保在保障居民基本權利自由以及制裁災難期間惡意造謠傳謠行為之間取得平衡，特區政府在草擬“虛假社會預警罪”的具體條文

時，將在諮詢文本的基礎上進一步釐清概念和構成要件，包括主觀意圖必須是故意，並訂明謠言的特點，確保罪狀的嚴謹性和可制裁性，同時針對有關行為及其當中的具體特別情況（如行為後果的嚴重性、行為人的身份或謠言內容等），分別訂立兩個處罰級別予以制裁，初步立法方向如下：

- (1) 藉造謠傳謠以圖妨害突發公共事件狀態消除或緩和，或意圖引起公眾恐慌，處兩年徒刑或科二百四十日罰金；
- (2) 如上述行為實際造成社會恐慌、影響公共當局及個人的行動、由參與民防行動的人士作出，或謠言內容使人誤信消息源自公共當局，則處以最高三年徒刑。

#### 不同國家或地區造謠傳謠罪的罰則比較

國家或地區	罪名（譯名）/罪類/罪狀	適用時機	罰則
法國 《刑法典》	恐嚇實施破壞、改變形態或毀損以及虛假預警罪	任何時候	最高兩年徒刑 或三萬歐元罰金
瑞士 《刑法典》	引起公眾恐慌及預警罪	任何時候	最高三年徒刑 或科罰金
韓國 《電氣通訊基本法》	以危害公共利益為目的，利用電訊設備公然散佈虛假消息	任何時候	最高五年徒刑 或五千萬韓圓罰金
印度 《資訊科技法》	以擾亂、造成不便、造成危險等為目的，利用電腦或通訊設備傳送虛假資訊	任何時候	最高三年徒刑 並科罰款

國家或地區	罪名（譯名）/罪類/罪狀	適用時機	罰則
中國 《中華人民共和國刑法》	編造、故意傳播虛假險情、疫情、災情、警情等信息	任何時候	嚴重擾亂社會秩序者，處以最高三年徒刑、拘役或管制；造成嚴重後果者，處三至七年徒刑
澳門	“妨害突發公共事件狀態下的公共安全、秩序和安寧”（建議）	“緊急預防或更高級別突發公共事件狀態”（建議）	最高兩年徒刑或二百四十日罰金；行為帶有法定特別情況者，處最高三年徒刑（建議）

關於媒體責任問題，《民防綱要法》是希望更加明確及清晰現行民防法令的有關規定，主要從兩個層面去理解：第一個層面，倘若有關媒體屬於民防架構的成員，按照現行的民防法令的規定，成員本身已負有法定責任及義務，違反者將承擔法律後果；第二個層面，如果有關媒體不屬於民防架構的成員，他們當然不受上述義務的約束，然而基於他們對社會大眾獲取資訊具有不可缺少的作用，故政府鼓勵媒體主動優先發放民防訊息，肩負起社會責任。

經分析諮詢意見，鑒於現行《出版法》及《視聽廣播法》已為媒體傳播資訊訂定更具約束力和嚴格的義務，將來制定的《民防綱要法》將不再強調諮詢文本中建議的有關大眾媒體在傳播當局重要民防資訊方面的社會責任。

## 2.5. 明確各類義務責任

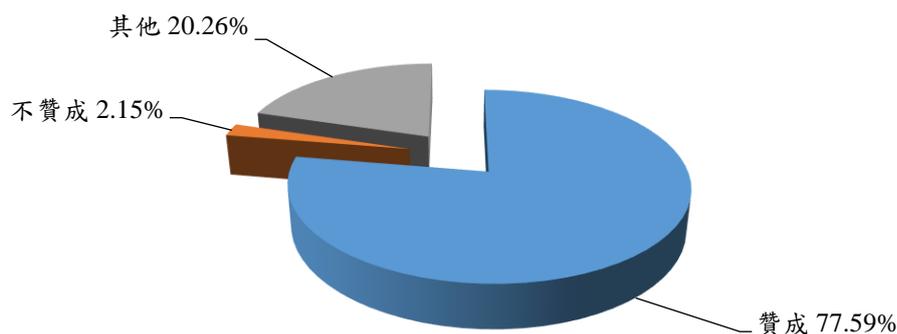
諮詢文本建議在民防制度中確立各參與方的義務：

- (1) 對法人或個人而言，不遵守法律和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；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；
- (2) 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，並構成嚴重違紀行為；
- (3) 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。

諮詢期間收集涉及“明確各類義務責任”的議題意見共有 232 條，佔所有議題意見的 9.29%；當中表示“贊成”的意見有 180 條，“不贊成”的意見有 5 條，“其他”意見共 47 條。

### “明確各類義務責任”的意見

意見	贊成	不贊成	其他	總數
數量	180	5	47	232
百分比	77.59%	2.15%	20.26%	100.00%



### 意見摘要

根據收集的意見所得，贊成“明確各類義務責任”之意見佔77.59%，認為符合實際需要，而在內容上能讓各參與方更加清晰自身權責。

有意見對於建議的處罰提出疑問，以及在操作細節上提出意見。

營運實體如電力公司及電訊營運商也提出建立溝通機制，以及在執行合法命令時應考慮客觀上的操作困難等意見。

### 分析與回應

對於所收集到的有關確立各參與方的義務責任的實務意見，特區政府會作充分的考慮。

### 意見摘要

有輿論及意見對於“明確各類義務責任”的議題中對政府官員的責任問題提出疑問，認為內容中沒有就官員犯錯作出處罰，提出應該設

立問責制度加以規範。

另一方面，也有意見對於公務員參與民防工作提出疑問，包括補償、豁免工作、提供培訓等意見。

## 分析與回應

特區政府制定《民防綱要法》時，大部份的內容是希望規範政府部門在民防行動中應承擔的責任及工作範圍，以及各部門之間行動的統籌及協調，其餘部份內容則涉及政府與社會公眾如何協同應對災害事故，因此當官員需要作出重大民防行動決策時，其獲賦予的權力必然需承擔相關責任，其執行職務時所作出的不適當行為倘若違反法律法規，除依法接受處罰，也需要負上紀律責任。

服務社會公眾是公務員的基本宗旨，在公務員參與民防工作的安排上，現時已有既定的法律法規保障其權利，未來當局也將會作出合適的培訓及其他具體安排。

## 意見摘要

也有輿論及意見反對處罰視聽廣播承批實體，認為《視聽廣播法》已有規定，不須再另行立法。另關注視聽廣播承批實體編輯獨立性。

也有意見反對處罰公務員，認為公務員（特別是文職人員）參與危險的工作，沒有考慮其能力及可行性等。

## 分析與回應

按照現行民防法令規定，民防架構成員有義務在民防狀態下參與民防工作，違背或抗拒有權限實體正當命令者，需負上責任，將來的《民防綱要法》只是重申有關責任，實際上是把現行民防法令的有關規定闡述得更加明顯及清晰。

現行的民防制度已確立社會各參與方的義務，尤其是服從法律和當局合法命令的義務，以及履行依法獲指派工作的義務。公務員獲分配的民防工作，定會遵守行政法和公職法上的適度及必要原則，不應被分配超越他們本身能力的工作。

### 2.6. 引入新的例外措施

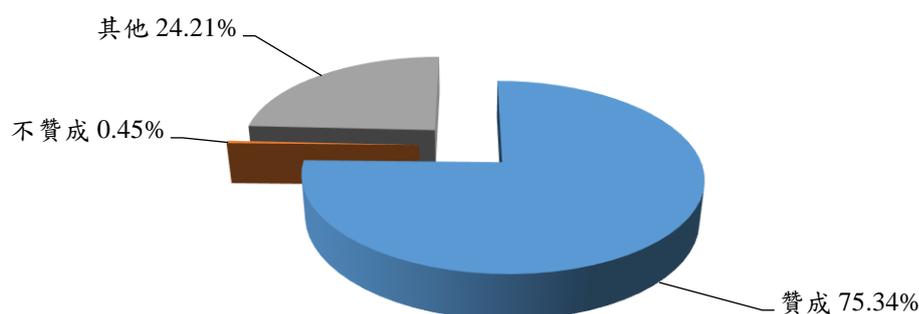
諮詢文本建議引入以下新的例外性措施：

- (1) 要求電訊營運商優先無償傳播及發送民防資訊；
- (2) 關閉指定的出入境口岸（屬行政長官不可授予的專屬權限）；
- (3) 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（屬行政長官不可授予的專屬權限）。

諮詢期間收集的意見當中提及“引入新的例外措施”的議題意見共有223條，佔議題意見總數8.93%。當中表示“贊成”的意見有168條；表示“不贊成”的意見有1條；“其他”意見共54條。

### “引入新的例外措施”的意見

意見	贊成	不贊成	其他	總數
數量	168	1	54	223
百分比	75.34%	0.45%	24.21%	100.00%



#### 意見摘要

根據收集到的意見所得，贊成“引入新的例外措施”之意見佔75.34%；另有提出操作準則方面的意見，包括如何啟動措施以及措施的執行細節等；

對於建議要求電訊營運商優先無償傳播及發送民防資訊的例外性措施，各電訊營運商提出意見，包括應只限於災禍及災難級別需要時方執行優先無償發送民防資訊，以及發放訊息方面的一些操作建議。

個別意見對“引入新的例外措施”表示不贊成，然而卻沒有具體陳述理由。

## 分析與回應

例外性措施是因應突發公共事件實際情況而實施的，故彈性較大，需要在將來法律實施時才可作出實質性的準則規定，一般情況下不可能特別具體及詳細，例如在本澳懸掛八號風球時，市面可能十分平靜，但也可能出現非常惡劣的情況，這種情況比較難掌握，故要求執行例外性措施的具體操作過程細緻，確實存在一定的難度。又如在十號風球的情況下，由於情況能明確掌握，執行例外性措施的理由和準則會比較清晰：例如政府相關部門與內地口岸部門及時溝通協調，提前決定臨時關閉陸路口岸，既確保了市民和遊客的安全，也避免大量市民和遊客出行所帶來的交通壓力。

雖然例外性措施的具體執行存在較大的差異性，但有關措施確有其必要性，故宜首先通過法律賦予行政當局，尤其是賦予行政長官相關權限，以便在危急的情況下可採取有關措施，繼而因應各種極端情況制定可操作的執行準則。

當宣告進入緊急預防或以上狀態，例外性措施的實施旨在保障公眾安全。而由於訊息有效傳播在當時對市民生命安全的極端重要性，因此也僅在此等狀態下，當局才有權要求電訊營運商優先無償傳播及發送民防資訊，將來在操作上也會與相關部門及營運商保持溝通。

## 意見摘要

在收集到的意見中，有就“引入新的例外措施”的議題提出建議，如建議引入一些防災警告系統；禁止進入地庫私人停車場；設立強制撤

離命令以及應訂明何種狀態下停工停課等措施。

也有意見指出《勞動關係法》沒有明確颱風期間或出現社會突發事故時員工的上下班安排，只有勞工事務局制定的《颱風、暴雨、雷暴及風暴潮警告下之勞資方應注意下的事項》，但指引不具法律效力且已不合時宜，建議政府在制定《民防綱要法》時考慮制定停工停產機制。

## 分析與回應

《民防綱要法》是作為改革民防制度和架構的綱要性法律，諮詢文本建議增設的例外性措施，原則是當宣告進入緊急預防或以上狀態時，基於公共安全而採取的措施。

《民防綱要法》着重規範公共行政當局和居民在民防事態中的相互關係，並不負責規範由其他專屬法律法規規範的法律關係，如勞動關係、私人建築物共同部份的管理或教育機構的停課安排；這些法律關係倘需配合民防法律的實施，應由《勞動關係法》、勞工事務局制定的《颱風、暴雨、雷暴及風暴潮警告下之勞資方應注意下的事項》、大廈管理委員會根據《分層建築物共同部分的管理法律制度》製作的管理指引，或者社會文化司司長批示《學校在熱帶氣旋、暴雨及特殊天氣情況下所採取的措施》等專門法律法規及指引適時修訂。

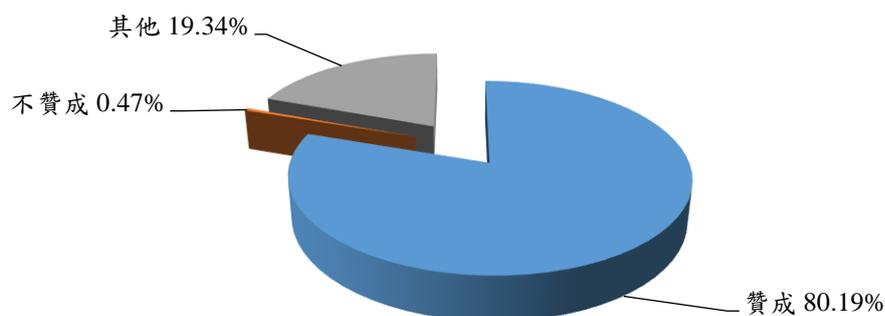
### 2.7. 規範提供民防數據

諮詢文本建議民防架構實體有義務提供民防用途數據，以利民防行動智能化管理，違反者構成加重違令罪。

諮詢期間收集的意見當中提及“規範提供民防數據”的議題意見共有 212 條，佔所有議題意見總數 8.49%。當中有表示“贊成”的意見有 170 條；表示“不贊成”的意見有 1 條；“其他”意見共 41 條。

### “規範提供民防數據”的意見

意見	贊成	不贊成	其他	總數
數量	170	1	41	212
百分比	80.19%	0.47%	19.34%	100.00%



### 意見摘要

收集到的意見中佔 80.19%贊成“規範提供民防數據”，認為參與民防架構的實體提供民防用途數據資料，有助當局進行評估及分析，策劃更多有效的措施，提升整體成效，推動智慧城市及智慧警務的發展。

也有意見表示關心涉及提供數據的種類，政府應確保個人隱私得到保護，以及可以公開發放更多資料等。

個別意見對“規範提供民防數據”表示不贊成，然而卻沒有具體陳述理由。

## 分析與回應

根據諮詢文本建議“規範提供民防數據”，民防架構成員有義務向民防當局提供相關民防數據資料，例如避險中心地點分佈、儲備救災物資、可容納人數等資料，不同的部門按自身職能而有不同的數據。目前政府也正進行開發“應急指揮應用平台”系統，系統的作用是能讓民防架構成員之間隨時互通互聯，當發生事故時，可清楚部門可動用的資源，包括人力（政府人員、各實體人員以及包括經培訓的志願隊伍）、物力、器材等數據，集合有關數據便可清楚掌握整個民防架構以及政府擁有的資源，從而考量在應急救災方面的能力。

規範提供民防數據，目的是能夠清楚掌握整個民防架構以及政府的應急資源，配合“應急指揮應用平台”，以便作出妥善調配，更好地應對突發公共事件；將來在數據收集方面尚要徵詢個人資料保護辦公室意見，而當涉及處理個人資料時，必定會嚴格依法處理。

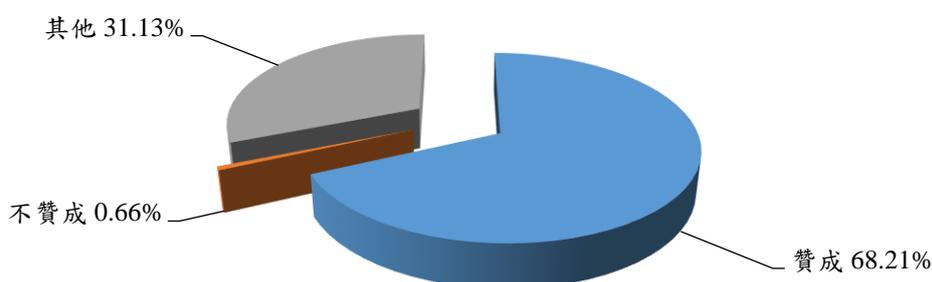
### 2.8. 設立志願協防制度

諮詢文本建議新增志願協防制度，使到社會支援工作得以有序開展，並建議為已登記的志願人員及參與應急行動的臨時志願人員，建立特別的保險制度。

諮詢期間收集的意見當中提及“設立志願協防制度”的議題意見共有302條，佔所有議題意見的12.09%。當中表示“贊成”的意見有206條；表示“不贊成”的意見有2條；“其他”意見共94條。

“設立志願協防制度”的意見

意見	贊成	不贊成	其他	總數
數量	206	2	94	302
百分比	68.21%	0.66%	31.13%	100.00%



意見摘要

贊成“設立志願協防制度”之意見佔 68.21%，其他意見佔 31.13%；其他意見所佔的比例是各議題意見中最高，反映公眾的關注。

大部份意見是關於協防制度的具體運作，包括應考慮培訓及演習、保險制度、物資支援等；而在登記、認證、評估志願人員方面，也建議分別按志願人員專業知識技能及其生活地點等作登記；不同團體如物業管理、機電工程、建築機械、心理輔助、外地僱員、義務醫療及業餘無線電愛好者等，也提出參與協防制度的意見。

也有意見提出法律方面的考慮，如志願人員的法律身份、財產損壞賠償以及義診責任等問題。

個別意見表示不贊成，認為社團已有義工而不需要設立志願協防制

度。另有意見只表示不贊成，但沒有具體說明。

## 分析與回應

總結“天鴿”風災經驗，社會各界在災後的救援及善後工作方面發揮的自發性、積極性和貢獻值得充分肯定，為此諮詢文本建議“設立志願協防制度”，透過制定《民防綱要法》，建立相應的志願協防制度加以統籌管理和提供保障，引導民間支援力量配合整體民防行動的有序開展。

志願協防制度主要分為兩部份，第一部份為志願人員制度，第二部份為臨時志願人員制度。志願人員制度的參與者需預先作登記確認，並接受前期的培訓，一旦發生緊急事件時，政府可即時調動志願人員參與協防工作。而當發生緊急事件時自發即時加入協防工作者，則成為臨時志願人員。

有關保險制度方面，建議將來透過成立適當的保險制度，為在參與救災善後工作期間傷亡的志願協防人員提供保障。

至於制度管理方面，初步擬由將來新成立的民防協調實體負責為志願人員提供相關培訓及宣傳教育，進行演練及管理登記資料等工作，以及透過正在構建的“應急指揮應用平台”作調度。將來還會考慮組成專責小組處理救災善後工作，以及吸納具有專業技術的志願人員成為救災培訓導師，藉以全面提升本澳應急管理的總體指揮協調及應對能力。

### 3. 配套法規

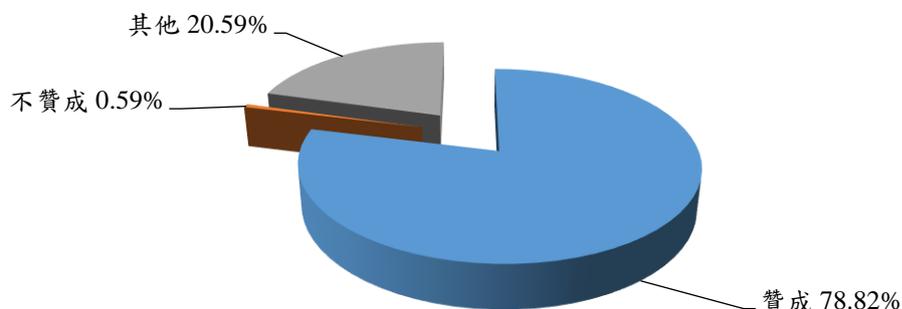
#### 3.1. 規範《民防綱要法》具體實施的行政法規

為有效執行並落實《民防綱要法》所確立的基本任務，諮詢文本建議透過行政法規，細則性落實涉及民防領域的公民教育、各類民防行動計劃的編制、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，並建議以強制性保險的方式保障志願人員，由行政長官以批示作出具體訂定。

提及“規範《民防綱要法》具體實施的行政法規”的議題意見共有 170 條，佔全部議題意見的 6.80%，當中表示“贊成”的意見有 134 條，表示“不贊成”的意見有 1 條，“其他”意見的分別 35 條。

#### “規範《民防綱要法》具體實施的行政法規”的意見

意見	贊成	不贊成	其他	總數
數量	134	1	35	<b>170</b>
百分比	78.82%	0.59%	20.59%	<b>100.00%</b>



## 意見摘要

贊成“規範《民防綱要法》具體實施的配套行政法規”之意見佔78.82%，內容涉及自救、防災知識的推廣及宣傳，以及設立應急儲存倉儲存應急食品及食水。

也有意見認為公共行政當局的工作人員被部門指派負責民防應急工作，在危險情況下執行職務及在惡劣天氣下長時間工作，應享有候命津貼、膳食補助、超時補償等，並提出要立法保障有關人員的權益。另外，也提出需要為保安司轄下人員、公務員、民間團體及志願人員，在風災及其他災難期間工作提供保障。

個別意見對“規範《民防綱要法》具體實施的行政法規”表示不贊成，然而卻沒有具體陳述理由。

## 分析與回應

政府將透過行政法規的具體規定，由將來新成立的民防協調實體負責提供相關培訓及開展宣傳教育，進行演練及應急資源管理等工作，還會處理救災善後工作。

在公務人員保障方面，現行公職法律制度已有相應規定，對保障公共行政工作人員的權利已有適當的規範。

另一方面，政府正研究其他地區有關民防的保險制度，旨在為志願人員提供合適的保障。

對於社會各界給予的其他意見及建議，政府會充分考慮及分析以完

善有關行政法規。

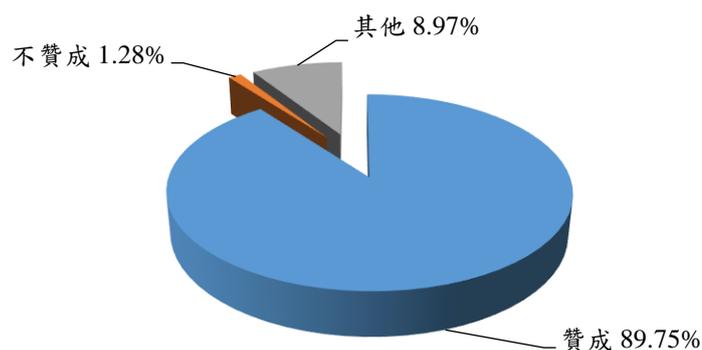
### 3.2. 規範民防協調實體的組織法規

諮詢文本建議，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、組織及運作等具體內容。

涉及“規範民防協調實體的組織法規”的議題意見共有 156 條，佔諮詢總統計 6.24%，當中表示“贊成”的意見有 140 條，表示“不贊成”的意見有 2 條，“其他”意見有 14 條。

#### “規範民防協調實體的組織法規”的意見

意見	贊成	不贊成	其他	總數
數量	140	2	14	156
百分比	89.75%	1.28%	8.97%	100.00%



#### 意見摘要

本議題意見中贊成“規範民防協調實體的組織法規”的佔 89.75%，支持由統一專責部門負責統籌和協調民防工作，有效善用社會

資源。

收集到的意見亦涉及未來民防協調實體的具體工作，如宣傳、演習、定期課程講座活動；也有意見涉及法規制定，如應該清晰訂定架構、賦予權限，以及修改警察總局的相關法律法規等。

個別意見對“規範民防協調實體的組織法規”表示不贊成，然而卻沒有具體陳述理由；另有意見表示不符合精兵簡政的施政方針。

## 分析與回應

將來民防協調實體是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，而警察總局現有的民防及協調中心，也將考慮併入新設立的民防協調實體。

## 第三部份

### 非諮詢文本內容的其他意見和建議

#### 意見摘要

在公開諮詢期間還收集到部份屬諮詢文本範圍外、但涉及民防工作的意見，反映公眾對民防工作支持及關心，包括：

- (1) 推廣儲水儲糧和自救的知識；
- (2) 建議當局可與香港和內地訂立救援合作協議，加強澳門與香港、內地應對自然災害的合作，確保災害發生時能盡快調度物資，及早支援受災地區；
- (3) 設立避難場所制度，當強制撤離命令發出時，民眾應撤離至預先設立之安全場所避難以及對疏散撤離提出操作性的細節意見等；
- (4) 建議設立災後心理輔導支援的安排；
- (5) 及早發放氣象訊息；
- (6) 建議當局應考慮在“全澳城市電子監察系統（俗稱天眼）”上安裝的廣播系統設置“三文四語”（“三文”：中文、葡文和英文；“四語”：粵語、普通話、葡語和英語）廣播；
- (7) 建議當局考慮設立飛行服務隊，有需要時徵用直升機。

#### 分析與回應

為提升民防工作的效益，特區政府持續對多項民防工作及相關設備設施進行了優化和檢視。

宣傳教育方面，政府持續透過講座、社區活動、街道宣傳及派發宣傳小冊子等，向社會大眾宣傳颱風及風暴潮的應急注意事項。而為了提升學校全體人員對災害的危機意識，提高其防災知識及技能，減低未來災害對學校和師生造成的破壞及影響，教育暨青年局與警察總局、消防局、衛生局及地球物理暨氣象局等部門的合作，制定了“學校防災工作計劃”及附件“學校防災工作指引”，供學校做好災害的事前評估、災害的應變演練，切實落實學校具體的防災計劃，從而保障學生的安全，避免災害造成的傷害；另外也已製作安全教育補充教材，有關教材已經列入補充教學內容內，冀能從小教授防災及應急知識，並藉學生將民防知識帶返家中與家人分享，從而將民防知識普及推廣。

演習方面，於2018年2月26日及4月24日民防架構成員進行了《颱風期間風暴潮低窪地區疏散撤離計劃》的桌上演練，並隨後於4月28日進行代號“水晶魚”的實地演習。及後於6月份，為深化公眾對撤離計劃的認知，在保安司司長辦公室協調下，警察總局統籌疏散撤離計劃的執行部門，包括海關、治安警察局、司法警察局、消防局、保安部隊高等學校及社會工作局，持續進行分區疏散撤離演習，加強公眾對防災準備的認識、熟悉避險中心及緊急疏散停留點的設置，並實地認識疏散路線和應注意的安全事項。

民防訊息發放方面，保安當局已優化及新增訊息發佈方法及渠道，除了利用傳統方式，如網站、電台、電視等途徑，也會透過微信、Facebook社交平台等多渠道進行資訊發佈；而在各主要口岸，如外港碼頭、氹仔碼頭、關閘、機場等也設置資訊廣播系統，亦已利用口岸及道路顯示屏，顯示有關的民防訊息，務求令公眾第一時間獲取最新資訊。另外，保安當局

已在本澳三個高點，包括松山燈塔、氹仔大潭山及路環疊石塘山上設置警報系統，也在沿岸低窪地區的 90 支天眼支柱上增設廣播及警報系統，以“三文四語”發放颱風及風暴潮疏散撤離預警訊息，並逐步在沿岸低窪地區的支柱上增加風暴潮警告標示貼紙，讓公眾能更清晰和直觀地瞭解所處區域受哪些級別的風暴潮影響，以及各級別可能出現的水浸程度，以便因應當時生效的風暴潮警告，及早作出應對措施。

另外，社會工作局及民政總署已在全澳不同區域設立 16 個避險中心及四個緊急疏散停留點，以便一旦發生重大突發公共事件時，為市民及旅客提供就近疏散避難的場所。

在空中和海域上空的緊急救援方面，民航局與香港飛行服務隊，以及海事及水務局與南海第一救助飛行隊，已有相關的長期協定，可在有需要時作出應急協助。

另一方面，為了讓公眾有更多途徑獲取應急資訊，地圖繪製暨地籍局也已推出“應急地圖通”流動地圖應用程式，讓公眾可透過手機取得全澳各級風暴潮警告下預期受影響地區、各個避險中心位置及緊急求助電話等重要資訊。

政府將會持續優化各項防災減災工作，提升政府、社會及公眾的安全意識，以有效應對突發公共事件。

## 第四部份

### 總結

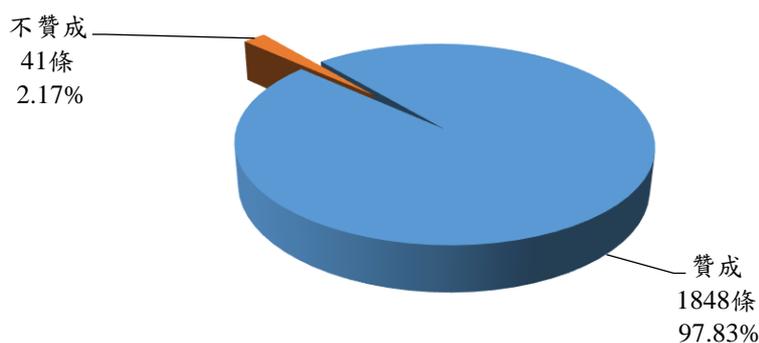
澳門特別行政區政府致力完善本澳現行的民防制度，為推動革新民防體制凝聚最大的社會共識，讓社會能夠共同應對各類民防安全風險，合力守護我們美好家園。《民防綱要法》的制定，關係到每一位市民的安全保障，對促進本澳社會安全及穩定發展具有重要的意義。

為期 45 日的《民防綱要法》公開諮詢已順利結束，特區政府衷心感謝社會各界和公眾在諮詢期間的踴躍參與；所提供的寶貴意見和建議，對優化法案的內容具有積極意義。

總結所收集的意見，經對持“贊成”與“不贊成”傾向或立場的意見作對比，社會大眾普遍贊成制定《民防綱要法》，而且還有很多寶貴的意見及建議，對政府優化條文與完善法律草案具有參考價值。

對於個別不贊成意見，不排除是出於部份公眾對民防工作不瞭解，故政府將持續完善各項民防工作，並透過不同渠道進行宣傳。

立場意見對比



在整理本諮詢報告期間，特區政府持續積極推動社會大眾對民防工作的認識，着力提升市民對民防安全的意識，並聯同社會各界有效應對了強颱風“山竹”來襲，一年多以來的民防革新工作，成效得到實踐驗證。在接下來的《民防綱要法》及配套法規草擬工作中，政府將根據公開諮詢所收集的意見和建議，進一步完善內容、清晰法律法規的文字表述，爭取法案早日完成，以便推進後續的立法程序。(完)