

香港特區政府危機管理機制：歷史演進、功能審視及優化路徑

秦玲*

摘要 從港英時起，香港政府就開始建立具有現代化色彩的危機管理機制。回歸後，經過SARS疫情、2008年特大暴雨、“修例風波”、新冠肺炎疫情等幾次不同類型的重大危機，香港特區政府的危機管理機制逐漸健全。以危機前-危機中-危機後的政府全過程危機管理的視角來看，香港特區政府危機管理機制基本上實現了危機前的預防和準備功能、危機中的決策和動員功能、危機後的恢復和學習功能，但是尚且存在前瞻性不夠、執行成本較大、不夠長效和系統等不足之處。對此，香港特區政府可嘗試從銜接“危機後”與“危機前”的機制建構，加強危機管理中的溝通機制建設，動員多元社會力量參與政府危機管理，統籌危機管理的短期、中期和長期機制建設四個方面加以優化。

關鍵詞 香港 危機管理 政府危機管理機制 歷史演進 功能

近幾年，香港發生了“修例風波”、新冠肺炎疫情、9·7“黑色暴雨”襲港等不同類型的危機事件，給香港政府的危機管理帶來多重考驗。在香港，類似的危機事件並非首次發生，政府也早有應對危機事件的管理實踐，並逐漸積累形成了一套頗具自身特色的危機管理機制。“二十一世紀公共管治乃危機管治”，^[1]在當下梳理和研究香港特區政府的危機管理機制具有面向未來的意義。基於此，本文嘗試對香港特區政府危機管理機制演進的歷史脈絡進行梳理，並在此基礎上從全過程危機管理的視角審視香港特區政府危機管理機制的現實功能，提煉其優化路徑，以期對未來香港特區政府危機管理機制的優化有所助益。

* 秦玲，浙江省社會科學院法學所助理研究員，法學博士。感謝匿名審稿人的修改意見，特此致謝。當然，文責自負。
[1] 張炳良：《疫變：透視新冠病毒下之危機管治》，中華書局（香港）有限公司2022年版，第1頁。

一、港英時期：現代化政府危機管理機制的萌芽與發展

以應對1894年鼠疫危機為契機，香港逐漸開始建立由政府主導的現代化危機管理機制，政府在公共衛生危機事件應對中的作用日益凸顯。隨著人們對危機認識的深化，不僅是在公共衛生領域，突發性自然災害、事故災難、社會安全事件等領域的危機也逐漸引起港英政府的重視。港英政府在這些領域的危機應對，與公共衛生領域推行的措施一道，共同構成了港英政府危機管理機制的概貌。

（一）現代化危機管理機制在香港地區的初建

1894年鼠疫給香港社會造成了嚴重危機，是港英政府危機管理發展史上的裏程碑事件。據資料記載，鼠疫於1894年5月初傳入香港，先在部分華人聚居區流行，“香港華人近得一病，時時身上發腫，不一日即斃”^[2]，後迅速擴散至全港地區，“病者五人死者亦五人，醫愈者十人留醫者一百四十七人，前後總計染疫而死者共二千三百六十人，誠巨災也”^[3]。此次鼠疫來勢凶猛，帶來的直接後果就是1894年香港的死亡人數比往年增加三千左右，增至創紀錄的7362人，年死亡率高達30.11%，其中華人死亡人數明顯高於白人。^[4]此外，隨著鼠疫病毒在香港社會面的傳播，許多與香港有貿易往來的國家和地區都明確限制甚至禁止香港人員和貨船入境，各種有關鼠疫的謠言在香港四處傳播，社會恐慌心理加重，大批在港華人逃回內地，香港社會經濟秩序遭到嚴重破壞。

為有效應對此次鼠疫危機，港英政府以公共衛生的名義^[5]推出了一系列應對措施，被認為是港英政府危機管理的現代化開端^[6]。由於此次鼠疫病例多出現於華人聚居區，港英政府一改之前在華人公共衛生問題上的不幹預政策，以政府名義推行了多項頗具現代化色彩的管理措施：一是運用法律授予專門機構處理鼠疫相關事宜的權力，完善政府處理突發公共衛生事件的政策框架和組織架構。香港出現鼠疫病例後，港英政府迅速宣布香港為“疫埠”，並依據《1887年公共衛生條例》制定了兩部專門用以防治鼠疫的新附例^[7]。在這兩部附例中，港英政府設置了一個專門負責組織開展鼠疫相關工作的常設委員會。該常設委員會由醫學部門、員警部門和士紳階層的代表組成，一旦危機爆發，可以及時協調，積極有效地開展工作，^[8]為港英政府根據疫情變化及時調整防疫措施、有效控制疫情擴散提供了組織保障。二是吸納社會力量參與鼠疫防控，彌補政府防疫方式和力量的不足。為減少華人對政府抗疫措施的抵觸心理，港英政府把以給在港華人提供中醫服務為建院目的的東華醫院^[9]納入政府防疫體系，在采用西式療法的鼠疫醫院之外建立了主要由東華醫院管理的鼠疫醫院，並首次允許鼠疫患者

[2] 《香港多疾》，載《申報》1894年5月15日，第2版。

[3] 《港電報疫》，載《申報》1894年7月17日，第2版。

[4] 參見餘繩武、劉存寬：《十九世紀的香港》，中華書局1993年版，第349頁。

[5] 參見楊祥銀：《殖民權力與醫療空間：香港東華三院中西醫服務變遷（1894-1941年）》，社會科學文獻出版社2018年版，第37頁。

[6] 參見崔豔紅：《港英政府應對公共危機管理的現代化開端——以19世紀末20世紀初香港鼠疫為研究對象》，載《戰略決策研究》2012年第6期，第65頁；張曉輝、蘇新華：《1894年香港鼠疫的應對機制》，載《廣西社會科學》2005年第10期，第142頁。

[7] 參見黃雁鴻：《清末港澳鼠疫的防疫法例與政策比較（1894-1895）》，載《行政》（澳門）2018年第1期，第71-72頁。

[8] 參見崔豔紅：《港英政府應對公共危機管理的現代化開端——以19世紀末20世紀初香港鼠疫為研究對象》，載《戰略決策研究》2012年第6期，第68頁。

[9] 參見王廣武：《香港史新編》（上冊），三聯書店（香港）有限公司1997年版，第169頁。

可以由中醫醫生根據中醫方法進行治療。^[10]由東華醫院主管的鼠疫醫院的建立，在港英政府和在港華人之間起到了一定程度的緩沖作用，使得華人群體中的鼠疫患者能夠更及時地被發現和治療。三是重視發揮現代醫學的專業技術支撐作用，提高政府公共衛生危機管理機制的科學性。從一開始，港英政府就吸納醫學專家艾爾思先生為常設委員會的成員，在防疫過程中也有多名專業醫生、醫學生參與其中，甚至還有多名國際醫學專家在時任港督羅便臣的求助下專門赴港研究鼠疫病原問題。在現代衛生防疫理念的指導下，港英政府能夠根據鼠疫的發生特點、臨床表現和傳播方式，建立起較為科學的公共衛生危機管理機制。

（二）港英時期政府危機管理機制的發展演變

港英政府公共衛生危機管理機制在1894年鼠疫危機的基礎上不斷發展。與此同時，突發性自然災害、事故災難、社會安全事件等因其高度的不確定性和社會危害性也往往成為危機的重要誘因，港英政府由此發展出一套與公共衛生危機管理機制並行的緊急應變系統。

1894年鼠疫對港英政府公共衛生危機管理機制的建立健全產生了重要影響。1894年鼠疫的爆發直接推動政府開始轉變其在公共衛生危機應對中的角色定位，港英政府在鼠疫發生後繼續采取措施完善其對公共衛生危機的管理機制，包括但不限於以下幾個方面：一是在法律制度方面，制定《檢疫及防疫條例》（第141章）作為應對公共衛生危機的法律依據。1936年，港英政府參照國際衛生大會在1926年通過的《國際衛生公約》（此後由《國際衛生條例（1969）》取代）的原則，修訂綜合當時與預防和控制傳染病相關的法例形成了《檢疫及防疫條例》。^[11]這部法律規定了港英政府及其所屬部門的具體權力，體現了港英政府應對公共衛生危機的主要框架。此後港英政府雖然因應《國際衛生條例（1969）》的各項修訂而作出修改，但內容並沒有發生重大改變。^[12]二是在機構設置方面，政府根據社會發展需要不斷重組專責公共衛生及醫療服務的機構。比如，1958年醫務署改名為醫務衛生署，署下設置衛生部負責制訂和執行疾病預防措施，醫療部負責治病和研究工作。^[13]1990年成立醫院管理局，負責管理全港公立醫院及相關的醫療服務。三是在應對手段方面，注重強化預防性醫療服務的供給力度，^[14]20世紀60年代港英政府就在衛生教育中主張“預防勝於治療”的觀點，並大規模推廣牛痘疫苗、霍亂疫苗和抗麻疹疫苗，^[15]用危機預防提高政府危機管理的水准。

除了公共衛生危機之外，由突發性自然災害、事故災難、社會安全事件等引發的危機也逐漸引起港英政府的重視。香港是一個亞熱帶沿海城市，歷史上曾多次遭遇極端颱風、暴雨天氣的襲擊；1925年的省港大罷工運動、1956年的“雙十暴動”、1966年天星小輪加價事件引發的騷亂和1967年因勞資糾紛引發的騷亂，都曾造成多人傷亡的嚴重後果。為應對自然災害危機，19世紀80年代，香港遵循國際氣象協議建立了颱風預警系統，這套系統由本地和非本地風暴信號組成，並經過多次演化修

[10] 參見楊祥銀：《殖民權力與醫療空間：香港東華三院中西醫服務變遷（1894-1941年）》，社會科學文獻出版社2018年版，第50-51頁。

[11] 《立法會衛生事務委員會〈檢疫及防疫條例〉的擬議修訂》，立法會CB(2) 1042/06-07(03)號檔。

[12] S.M.Y. Choi & P.Y. Lam, “Enhancing Legal Preparedness for the Prevention and Control of Infectious Diseases: Experience from Severe Acute Respiratory Syndrome in Hong Kong”, *Public Health* 123, 2009, p. 243.

[13] 劉蜀永、嚴柔媛、林思行：《香港醫療衛生簡史》，香港城市大學出版社2023年版，第136頁。

[14] 劉騏嘉、李敏儀：《長遠醫療政策》，臨時立法會秘書處資料研究及圖書館服務部1997年版，第47頁。

[15] 參見衛生署：《伴您健康三十載——三十周年紀念特刊》，香港特別行政區衛生署2021年版，第24-28頁。

訂。^[16]代表颱風吹襲時情況和位置方向的“風球”一旦掛出，不僅颱風資訊會立刻通過政府和社會的各種傳播手段迅速向市民預警，而且全港都會動員起來，根據不同的颱風等級做好相應準備工作。而對於社會安全危機，這類危機因特殊的歷史背景往往帶有強烈的意識形態色彩，港英政府和管理手段上一般會比較強硬。比如，在省港大罷工期間，港英政府一方面宣布緊急戒嚴打壓罷工，封禁報館、拘捕工人。^[17]另一方面兩次要求英國政府用武力攻打廣州，用以壓迫國民政府解決罷工風潮。罷工結束後，港英政府還頒布非法罷工條例，嚴禁威脅政府或牽連行業內部糾紛以外之罷工行為。^[18]

為了確保危機來臨時政府能採取更為適當的應變行動，港英政府在1996年制定了一套三級應變系統。^[19]相關資料顯示，這套緊急應變系統包括緊急情況和危機情況或災難兩種情況，內容涵蓋交通事故、風災雨災、泥石流災害等（值得注意的是，公共衛生危機不屬於此應變體系）。實行第一級應變措施時，救援部門會完全在本身所屬指揮單位的指示、監管及支援下採取行動；實行第二級應變措施時，如可能需要把事故知會政府總部，便須通知保安局當值主任。此時，政府總部緊急事故支援組（急援組）會密切監察事態發展；實行第三級應變措施時，緊急監援中心接到保安局局長或指定的保安局高級人員的指示後，便會採取行動。如有需要，其他保安委員會（例如行政長官保安事務委員會及保安控制委員會）亦會召開會議。此外，三級制系統會在緊急應變計劃的三個主要階段（即救援、善後和複原階段），以不同形式運作（此後這三個階段因應實際情況有所修正）。各有關部門和機構的職責，也會隨著風險等級和危機類型的變化而有所調整。

二、特區年代：政府危機管理機制的調適與創新

回歸初期，特區政府一直沿用這套港英時期建立的危機管理機制，直到嚴重急性呼吸系統綜合症（以下簡稱SARS疫情）、2008年特大暴雨等危機事件的爆發，這套原本行之有效的機制日漸顯露出其不足，特區政府由此在原有機制基礎上進行了多次優化創新。本部分嘗試以SARS疫情、2008年特大暴雨、“修例風波”、新冠肺炎疫情等四次不同類型的危機事件為切入點，從具體情境中剖析政府危機管理機制在特區年代的發展變化。

（一）SARS疫情危機下的政府危機管理機制

SARS疫情給香港特區政府的危機管理帶來嚴峻考驗，特區政府根據疫情階段變化分別採取了不同的應對措施。香港是除內地外遭受SARS病毒感染最嚴重的地區，2003年3月-6月共計1755人感染、299人死亡。在SARS疫情爆發初期，衛生福利及食物局透過設立衛生福利及食物局專責小組，負責統籌公共衛生的應變措施，而衛生署則負責統籌運作層面的應變措施。^[20]隨著疫情的蔓延，特區政府先後成立跨部門統籌委員會、督導委員會來強化對SARS疫情危機的執行及決策機制。2003年3月24日，特

[16] 參見卞雨佳、葛蕊詩：《駕馭天氣：香港和颱風的現代史》，載澎湃新聞網，https://m.thepaper.cn/kuaibao_detail.jsp?contid=6318400&from=kuaibao，2023年6月5日訪問。

[17] 廣東哲學社會科學研究所歷史研究室：《省港大罷工資料》，廣東人民出版社1980年版，第97頁。

[18] 王廣武：《香港史新編》（上冊），三聯書店（香港）有限公司1997年版，第189頁。

[19] 參見新聞公報：《緊急事故政府應變有方》，載香港特別行政區政府新聞公報網，<https://www.info.gov.hk/gia/general/199909/29/0929203.htm>，2023年6月15日訪問。

[20] 參見香港立法會：《調查政府與醫院管理局對嚴重急性呼吸系統綜合症爆發的處理手法專責委員會報告（2004年7月）》，https://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/sc/sc_sars/reports/sars_rpt.htm，2023年6月5日訪問。

區政府成立跨部門統籌委員會，該委員會由衛生福利及事務局常任秘書長擔任主席，負責在運作層面協調25個決策/資源局、政府部門和公共機構的工作和資源，以落實與SARS疫情危機相關的政策決定和措施。3月25日，由行政長官為首的督導委員會成立，取代了衛生福利及食物局專責小組的角色，成為督導政府抗疫的總指揮部。督導委員會做出了包括向市民和國際社會發放消息、加強邊境的健康檢查措施、推行家居隔離政策、制訂應變計劃、加強調查工作、提倡個人及環境衛生，以及加強與內地當局的聯系和保障老人健康等多項策略性決定。在督導委員會運作的同時，衛生福利及食物局專責小組也繼續發揮作用。衛生界的抗疫工作繼續由衛生福利及食物局統籌。

SARS疫情對特區政府進一步完善公共衛生危機管理機制產生了直接影響。為解決SARS疫情暴露出來的政府統籌協調不足的問題，特區政府於2004年在衛生署轄下設立了用以統籌應對傳染病工作的衛生防護中心，其職能包括策劃及統籌各類衛生防護演習，就傳染病進行流行病學調查、監測及控制，制訂、推廣及評估感染控制最佳的傳染病處理方案等。為了防止SARS回潮，特區政府還引進了三級應變機制，戒備級別，第一級及第二級。^[21] 隨即這三個級別在流感流行應對中被進一步明確為戒備應變級別，嚴重應變級別及緊急應變級別。該系統因應香港的流行病學情況按風險分級，衛生福利及食物局常任秘書長、衛生福利及食物局局長及行政長官分別負責督導戒備應變級別、嚴重應變級別及緊急應變級別下政府的應變工作。2006年，醫院管理局配合特區政府採用了這套機制，以使其在實施有關應變計劃時更具效率。^[22] 以戒備、嚴重及緊急為分級標準的三級應變機制此後一直被應用於對公共衛生有重要影響的新型傳染病的準備及應變計劃中。2008年7月，立法會正式通過《預防及控制疾病條例》（第599章），用以防止任何疾病、疾病的來源或汙染傳入香港、在香港蔓延及從香港向外傳播。此外，特區政府還與廣東、澳門以及國家層面的公共衛生管理機構設立通報機制，加強與周邊地區和國家在疾病資訊方面的交流。

（二）2008年特大暴雨危機下的政府危機管理機制

1996年港英政府制定的三級應變系統自實施以來一直運作良好，香港遭遇除公共衛生領域外的危機時一般都採用此套系統，包括2008年的罕見暴雨危機。2008年6月7日，香港經歷了有記錄以來一個小時內的最高降雨量，暴雨不僅導致受災地區同時出現飲用水、陸路交通以及通訊中斷等罕見情況，甚至還造成兩人死亡的嚴重後果。自1996年以來，政府在《緊急應變系統》的基礎上陸續就各種緊急情況制定了應變計劃，比如《天災應變計劃》《香港空難應變計劃》《大亞灣應變計劃》和《香港境外緊急應變行動計劃》等。這些應變計劃是緊急應變系統在某種危機範疇內的具體行動方案，其本身就建基於香港緊急應變系統的既有組成部分，例如三級制應變措施、包括行政長官保安事務委員會及其他委員會的中央指揮架構，以及緊急事故監察及支援中心的通訊機制。暴雨發生當天上午，特區政府多個部門的緊急協調或控制中心及政府總部的“緊急事故監察及支援中心”均先後按照《天災應變計劃》啟動應變機制。在緊急事故監察及協調機制下，水務署、警務處、運輸署、電訊管理局、離島民政事務處（民政處）、民安隊等負責部門分別依照職責開展救援、善後和復原工作。^[23]

[21] 參見新聞公報：《提高警覺 防疫抗炎：全面策略防禦沙士》，載香港特別行政區政府新聞公報網，<https://sc.isd.gov.hk/gb/www.info.gov.hk/gia/general/200309/22/0922271.htm>，2023年10月20日訪問。

[22] 《醫管局採新流感應變級別》，載香港政府新聞網，<https://www.news.gov.hk/isd/ebulletin/tc/category/healthandcommunity/060629/html/060629tc05006.htm>，2023年6月15日訪問。

[23] 參見新聞公報：《立法會四題：上月暴雨後大嶼山情況及政府的支援》，載香港特別行政區政府新聞公報網，<https://www.info.gov.hk/gia/general/200807/02/P200807020149.htm>，2023年6月15日訪問。

經過這次暴雨災害，特區政府在原有框架內進一步強化了緊急應變系統。雖然經過應急處置，受災地區最終恢復正常，但是這次罕見暴雨也暴露出了在緊急應變系統下部門之間缺乏溝通、政府統籌能力不足等方面的問題。6·7特大暴雨過後，特區政府從居安思危——持續強化斜坡、掌握先機——提升政府的緊急應變能力、防災避險——增強社區抵抗極端天氣的能力等三個方面，^[24]強化全港對極端天氣的應對機制。在居安思危方面，實施風險緩減工程、鞏固政府人造斜坡等來加固斜坡；在掌握先機方面，發展及管理“聯合運作平台”讓相關部門可以即時互通緊急事故資訊，提供全年24小時的緊急服務，預警可能發生重大泥石流，制作虛擬山泥傾瀉情境等。在防災避險方面，開展多項公眾教育活動。

（三）“修例風波”危機下的政府危機管理機制

2019年6月，香港發生“修例風波”，給香港的社會秩序和經濟民生帶來了一系列惡劣影響，特區政府的危機應對措施不斷升級。為及時有效地應對暴力不斷升級的大規模公眾活動，2019年6月之後，時任行政長官林鄭月娥一方面每個工作日早上在其主持的例行會議上，與全體司局長檢視及討論最新形勢及應對措施，另一方面按事態發展召開涉及相關司局長的統籌會議，商討對策，並在大規模公眾活動當天主持司局長會議，監察情況和作出回應。^[25]但隨著事態嚴重性的升級，這種非正式的機制已不能完全滿足危機處理的需要。2019年10月初，特區政府在政府內部成立跨局高層委員會，協調及跟進處理因持續社會動蕩引起的問題。在具體操作上，政府按既定機制適時啟動“緊急事故監察及支援中心”。^[26]警方作為維護香港治安的主要執法者，在處理公眾活動時，也會因應個別活動的目的、性質、參與人數、過往經驗及最新形勢等作出全面風險評估，以部署人手及制訂行動計劃和應變方案。^[27]為支持警方的止暴制亂工作，10月4日，行政長官會同行政會議在援引《緊急情況規例條例》（第241章）第2條之下的“危害公安”事由制定《禁止蒙面規例》（第241K章），以便加強對蒙面暴徒隱藏身份進行暴力違法行為的阻嚇力，並協助警方的執法和調查。2019年11月，特區政府進一步成立由政務司司長主持的跨部門行動小組，統籌不同部門的監察、應變、善後和發放消息以及澄清謠言等工作，以期所有迫切的工作得以充分協調，並獲有效及迅速跟進，全力支持及配合警方依法止暴制亂。行動小組的工作包括盡快清理受堵塞的道路，搶修受暴力破壞的公共設施，讓市民的日常生活可以盡快恢復正常。

“修例風波”暴露出來的不僅是地方層面的社會治安危機，還有國家層面的政治安全危機，中央以出台《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（以下簡稱《香港國安法》）和完善香港選舉制度的方式，協助香港度過此次危機。從現狀來看，不少大規模公共活動中出現了威脅國家安全的行為，包括分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動、勾結外國勢力。而香港並沒有法例規管這些行為，令警方難以將一些破壞國家安全的人拘捕。2020年6月，全國人大常委會根據十三屆全國人大三次會議通過的《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行

[24] 參見《政府為應對氣候變化令山泥傾瀉風險增加所作的準備》，立法會CB(1)689/19-20(01)號檔。

[25] 參見新聞公報：《立法會二題：止暴制亂措施》，載香港特別行政區政府新聞公報網，<https://www.info.gov.hk/gia/general/201912/11/P2019121100431.htm>，2023年9月30日訪問。

[26] 參見新聞公報：《立法會二題：止暴制亂措施》，載香港特別行政區政府新聞公報網，<https://www.info.gov.hk/gia/general/201912/11/P2019121100431.htm>，2023年9月30日訪問。

[27] 《立法會2019年6月19日會議過程正式記錄》，載香港特別行政區立法會網，<https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/counmtg/floor/cm20190619-confirm-ec.pdf>，2023年6月18日訪問。

機制的決定》，出台《香港國安法》，修補香港在維護國家安全方面的制度漏洞。針對“修例風波”中出現的“反中亂港”勢力在體制內展開“攪炒”式奪權的問題，中央對香港特區選舉制度作出系統修改和完善，明確了選舉委員會的構成和產生辦法、新的行政長官和立法會產生辦法，以及候選人資格審查委員會的運作機制等，收窄“反中亂港”勢力在政治體制內和社會上的生存空間。

（四）新冠肺炎疫情危機下的政府危機管理機制

2020年初，新冠肺炎病毒擴散至香港，在香港引發了一場嚴重的公共衛生危機，香港啟動公共衛生領域的三級應變機制進行應對。2020年1月4日，特區政府頒布《對公共健康有重要性的新型傳染病準備及應變計劃（2020）》，並同時啟動“嚴重”應變級別，遏制新冠肺炎病毒在香港的傳播。因應其後的疫情發展，政府於同年1月25日把應變級別提升至最高的“緊急”級別，此後曆時三年多，直到2023年5月30日，隨著新冠病毒對香港本地公共衛生風險的降低，應急級別調低至“戒備”。因應應變級別變化，政府的應變架構也有所調整。在緊急級別下，由行政長官主持跨部門督導委員會暨指揮中心，設立4個由特區政府司局長領導的工作小組，分別負責疫情防控、應變行動、公眾參與和抗疫傳訊等方面工作，同時委任醫學專家組成顧問團，直接向行政長官提供建議。^[28]在這個過程中，特區政府援引《預防及控制疾病條例》（香港法例第599章）先後制訂了十條特定規例，分別管制處所運作、入境、提供個人資料、佩戴口罩、群組聚集、病毒檢測、疫苗使用等，也按需要對規例作出修訂。同時，推廣邊境管制、強制檢疫、病毒追蹤、社交距離和疫苗推廣等措施。2023年5月，在風險等級由緊急下降為戒備後，相應工作改由醫務衛生局負責統籌及策導，“應對疫情指導及協調組”和抗疫專家顧問團的架構也同步撤銷。

三、香港特區政府危機管理機制的功能審視

複雜社會的危機應對是在不確定中尋求確定。^[29]對特區政府而言，面對風險高度複雜化的現代社會，建立並不斷完善危機管理機制，消弭或減少危機事件帶來的不確定性，是其必須承擔的責任。回歸以來，大大小小危機事件的爆發考驗著特區政府的危機管理能力，也使得香港特區政府危機管理機制不斷健全。按照學界通行的政府危機管理理論，無論是羅伯特·希斯提出的危機管理4R模式（即縮減力Reduction、預備力Readiness、反應力Response、恢復力Recovery），還是米托羅夫的危機管理“信號偵測-監測與預防-損害控制-恢復-學習”的五階段論，雖然在具體階段劃分上有差異，但他們實際上都承認危機管理具有延續性和過程性的特征。作為一種政府針對自然界或者社會可能發生的危機和正在發生的危機進行事先預測防範、事後妥善解決的戰略管理手段，^[30]政府危機管理機制在功能上應當符合現代社會風險全過程防範與治理的內在要求。從這個角度來說，以危機管理的基本過程即危機前、危機中、危機後三個階段為基本依據，對香港特區政府危機管理機制的功能進行考察和審視，也就具有了現實意義。

[28] 參見記者郜婕、方棟：《香港將新型冠狀病毒感染疫情應變級別提升至最高級》，載新華網，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-01/25/c_1125502091.htm，2023年6月20日訪問。

[29] 參見陸銘：《探求不確定中的確定——複雜社會的危機及應對》，載《探索與爭鳴》2022年第9期，第44頁。

[30] 王學軍：《預警、反應與重建：當代中國政府危機管理體系的構建》，載《理論探索》2004年第4期，第81頁。

（一）危機前：預防和準備功能

作為危機管理過程的第一個階段，“危機前”的機制建構應注重提升香港特區政府發現、識別危機或者避免危機擴大化的能力。危機既然普遍表現為一種分階段發展、在空間和時間上延續的過程，^[31]那麼危機發生前的管理機制對政府來說也就發揮著對危機進行預防性規制的重要作用。它要求政府要對危機事件採取主動應對的立場而不是被動反應，危機預警、危機評估、危機知識培訓、危機演練等都是政府建構危機前管理機制的著力點。通過上文可以發現，儘管香港特區政府危機管理機制主要是在一個個具體危機事件的驅動下建立並完善的，但香港政府並不僅僅滿足於對危機的被動式回應，而是在危機應對中結合不同類型危機的具體特點，不斷完善危機前的機制建構：在公共衛生危機領域，1894年鼠疫危機發生時港英政府主要表現為在危機發生後及時採取補救性措施，但其後對預防性醫療服務供給力度的強化、香港衛生防護中心的建立，都在不同程度上體現了政府增強公共衛生危機預防性規制的意識。在突發性自然災害危機領域，2018年超強颱風“山竹”襲港後，保安局特別將《天災應變計劃》的三個部分，由“應變、善後和複原”修訂為“準備、應變和善後”，凸顯了準備工作的重要性。^[32]特區政府在日常管治中也會結合自然災害等危機在香港發生的頻率和概率，制定各種基建設施的設計要求，包括海濱構築物、政府建築物、排水、供水和汗水系統等，強化香港社會整體對突發性自然災害的抵禦能力。

“危機前”的管理機制建構體現了政府在危機應對上的主動性，香港特區政府以長期和短期相結合的思路構建危機發生前的管理機制，有效實現了這一階段危機管理的預防和準備功能，但同時還存在著前瞻性不夠的缺點。從整體上看，香港特區政府在危機發生之前的管理機制，既有長期的預防和準備措施，比如對基建設施的強化、危機應變計劃的制定、危機應對能力培訓的加強等，又有短期的機制設置，比如根據不同類型危機的特點建立相應的預警機制。然而，在風險社會中，風險與危機之間存在著潛在因果關係已經成為共識，突發事件只是將這種潛在的因果關係顯性化。^[33]因此，在危機發生之前，我們要積極的管理風險而不是等待風險出現。^[34]這就對香港特區政府危機前的機制建構提出了更高的要求，要求特區政府危機管理機制要有充分的前瞻性，全面把握影響危機的風險因素，把危機管理機制建構的關口盡量前移，以消弭或減少可能發生的危機。

（二）危機中：決策和動員功能

作為危機管理過程的核心環節，“危機中”的機制建構應注重提升香港特區政府應對危機的效率和效果。危機管理的本質是，它需要一個既使用權威又使用民主的決策程式，在此環境中激發反應者做出一個富有彈性但又極具力度的決定。^[35]在危機日趨複雜多變的近現代社會，這一“反應者”的角色主要由政府承擔。政府需要在危機發生後的短時間內做出決策，並有效組織和動員相關成員投入危機控制及解決中。從港英時起就開始建立的危機發生過程中的管理機制，回歸後也一直保持更新。從上文可以看出，這一環節的機制建構，不僅其運作方式越來越成熟，而且還在區分公共衛生危機和自然或人為造成的危機（包括自然災害、事故災難、社會安全事件等）的基礎上，因應危機的具

[31] Williams, Gruber, Sutcliffe, Shepherd, and Zhao, Organizational response to adversity: Fusing crisis management and resilience research streams, *The Academy of Management Annals*, 2017, p733-769.

[32] 《立法會保安事務委員會紀律部隊的應急準備及應變》，立法會CB(2)266/2023(05)號檔。

[33] 參見童星、張海波：《基於中國問題的災害管理分析框架》，載《中國社會科學》2010年第1期，第140頁。

[34] [美]羅伯特·希斯：《危機管理》，王成、宋炳輝、金瑛譯，中信出版社2004年版，第38頁。

[35] [美]羅伯特·希斯：《危機管理》，王成、宋炳輝、金瑛譯，中信出版社2004年版，第181頁。

體形勢，按照風險分級來啟動相應級別的決策和執行機制。各有關部門和機構的職責，不僅會因緊急事故性質的不同而有異，也會隨緊急應變階段的改變而有所分別。這套機制中力求精簡的決策結構、按照風險等級對部門職責的動態調整等設置，都使得特區政府在危機發生時可以迅速反應、快速處置。此外，香港特區政府“危機中”的機制建構還有一個特點，就是注重引入專家和科技的力量輔助危機的控制及最終解決。以公共衛生危機為例，從應對1894年鼠疫危機，到SARS疫情危機，再到新冠肺炎疫情危機，專家和科學技術一直在其中發揮著不可或缺的作用。

“危機中”的管理機制建構體現了政府在危機應對上的及時性，但這種及時性中尚且存在著執行成本較大的隱憂。一項基於新冠肺炎肺炎疫情而對中國大陸、香港、日本、新加坡、韓國、越南等地進行的對比研究顯示，香港在危機應對的及時性方面處於領先位置。^[36] 這種及時性優勢，很大程度上源於香港特區政府基於公共衛生危機和自然或人為造成的危機兩種不同危機類型，所形成的兩套層級分明但又權責清晰的政府危機管理機制。然而，多項針對危機管理效能的研究表明，危機管理機制的效果與利益相關者（通常是指承擔風險的人）的回饋具有較強的相關性。^[37] 不同利益相關者基於不同的立場，可能會對政府的同一危機管理措施產生不同的理解，從而使政府推行的措施陷入爭議之中，影響相關措施的實際效果，這種現象在“修例風波”、新冠肺炎疫情危機中都曾出現過。新冠肺炎病毒在社區蔓延時，特區政府需推出涵蓋面及規模更大的防控防疫及應變措施，當中不乏多項強制性措施，如針對無病征人士推出強制檢測及檢疫安排、限制本地餐飲及指定處所的營運模式等，以及第五波疫情襲港時“清零”還是“共存”的抗疫路線，都曾引起較大爭論。“修例風波”期間，有關警方執法的各種質疑也時有出現。在這種情況下，政府為控制和解決危機而推行的措施，反而因為利益相關者對政府管理措施心理認同感和行為依從性的降低，無形中推高了危機解決的執行成本。

（三）危機後：恢復和學習功能

作為危機管理過程的最後環節，“危機後”的機制建構應當注重提升香港特區政府從危機中恢復的能力以及未來對危機事件的回應能力。危機事態得到控制，並不意味著政府危機管理任務的結束。一套完善的政府危機管理機制，應當具有從危機中檢視不足、轉“危”為“機”的能力。強調政府在危機結束階段的機制建構，不僅是為了社會、經濟及實際情況和利益相關者的情緒盡快從危機狀態回復正常，更進一步的，是為了推動政府從危機回饋中獲得經驗並提升危機應對能力，從而建立一個更具“韌性”的危機管理機制。也就是說，政府危機管理機制應當具有恢復和學習功能。從特區政府危機管理實踐來看，恢復和學習功能在香港特區政府危機管理機制中的實現，主要體現在以下幾個方面：一是危機事件結束後基礎設施的恢復和重建。“修例風波”期間，特區政府從2019年11月起就成立由政務司司長統籌協調的行動小組，職責包括清理受堵塞的道路、搶修被破壞的公共設施。二是紓解受影響民眾心理，解決公眾心理需求。“修例風波”期間，暴力示威活動致使社會氣氛緊張，香港紅十字作為負責香港本地賑災及心理支持服務的專業機構，自2019年6月中旬起就持續為受社會事件

[36] Chen, S.; Guo, L.; Alghaith, T.; Dong, D.; Alluhidan, M.; Hamza, M.M.; Herbst, C.H.; Zhang, X.; Tagtag, G.C.A.; Zhang, Y.; et al. Effective COVID-19 Control: A Comparative Analysis of the Stringency and Timeliness of Government Responses in Asia. *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 2021, <https://doi.org/10.3390/ijerph18168686>.

[37] See Jonathan Bundy, Michael D. Pfarrer, Cole E. Short, W. Timothy Coombs, *Crises and Crisis Management: Integration, Interpretation, and Research Development*, *Journal of Management*, 2017, p1661-1692; 趙鵬：《知識與合法性：風險社會的行政法治原理》，載《行政法學研究》2011年第4期，第46-53頁。

影響的人士安排心理學家和義工提供情緒支援。^[38] 三是適時更新法律政策框架，以有助於未來危機事件的解決。2008年大暴雨後對緊急應變系統的檢視和強化、SARS疫情危機後由《預防及控制疾病條例》取代《檢疫及防疫條例》等做法，都體現了特區政府對危機管理法律政策框架的與時俱進。

“危機後”的管理機制建構體現了政府在危機應對上的回應性，有鑒於危機帶來的負面影響的破壞性和長期性，香港這種“危機後”管理機制的建構也應當從更加長效和系統的角度加以考量。雖然香港政府從現代化危機管理機制在香港建立時起就開始有意識地進行危機恢復和危機學習，並且形成了基礎設施、社會心理、法律政策三個基本的應對方向。然而，現代社會作為一個風險社會，危機來源的多元化及不同類型危機相互疊加爆發的趨勢，要求危機後的管理機制建構必須更加長效和系統。比如，2008年特大暴雨過後特區政府就曾意識到斜坡等基礎設施加固的問題，但同一類問題在2023年9月爆發的“黑色暴雨”危機中同樣存在。這啟示我們，在危機救援階段結束後，不應過早關閉危機學習的“機會窗口”，^[39]而是要在危機應對中全面系統地反思不足、汲取經驗，從中尋找應對未來危機長效機制的發展方向。

四、香港特區政府危機管理機制的優化路徑

政府危機管理是一個動態變化的系統過程，香港建立的涵蓋危機事前-事中-事後各個環節的政府危機管理機制，符合現代風險社會危機全過程管理的現實需要，總體上可被視為良好有效。但不可否認的是，這一機制同時也存在著前瞻性的不夠、執行成本較大等不足之處。對此，可在危機管理全過程視角的指引下，進一步對香港特區政府危機管理機制進行優化。

第一，銜接“危機後”與“危機前”的機制建構，在對政府危機管理機制構建需求的前瞻性把握中實現全過程精確化管理。如果說危機社會是一個充滿不確定的社會，那麼我們唯一可以確定的就是危機事件發生的確定性。在危機事件必然發生的認知前提下，減少生命和財產暴露於災害隱患及其影響，從根本上減少從災害中恢復的需要，可能更具成本效益。^[40] 要減少生命和財產暴露於災害隱患及其影響，一個可行路徑就是銜接“危機後”與“危機前”的機制建構。對香港特區政府來說，做好“危機後”與“危機前”的機制銜接，不僅是要把危機管理機制的重點轉移到“危機前”的預防，還要求特區政府要通過對既往發生的危機事件的全面檢視，確定調整並完善“危機前”危機管理機制的目標和重點。這種目標和重點的確定，來源於政府對既往危機事件危險來源與風險隱患的整體識別與處置，以及對不同類型危機發生的深層次機理的系統梳理。在此基礎上，通過適當的常態化機制建構，使政府從既往危機學習中確定的危機管理機制完善目標和重點能夠穩定地反饋於未來的危機應對中，從而分散和稀釋未來可能發生的危機事件帶來的潛在風險，避免或減少同類型危機事件的再次發生。

[38] 《香港紅十字會：超1400位港人因修例風波尋求心理支援服務，包括幼兒》，載文匯網，<https://wenhui.whb.cn/third/baidu/201912/10/307771.html>，2023年7月3日訪問。

[39] 參見張海波：《應急管理的全過程均衡：一個新議題》，載《中國行政管理》2020年第3期，第129頁。

[40] 陳英凝、洪幾正、黃智誠：《以前瞻性減災策略 應對極端天氣》，載明報新聞網，<https://news.mingpao.com/pns/%E8%A7%80%E9%BB%9E/article/20230920/s00012/1695141101199/%E9%99%B3%E8%8B%B1%E5%87%9D-%E6%B4%AA%E7%A3%AF%E6%AD%A3-%E9%BB%83%E6%99%BA%E8%AA%A0-%E4%BB%A5%E5%89%8D%E7%9E%BB%E6%80%A7%E6%B8%9B%E7%81%BD%E7%AD%96%E7%95%A5-%E6%87%89%E5%B0%8D%E6%A5%B5%E7%AB%AF%E5%A4%A9%E6%B0%A3>，2023年10月28日訪問。

第二，加強政府危機管理中的溝通機制建設，在對政府危機管理機制實施環境的優化中實現全過程有效性管理。在危機應對中，政府作為危機管理者與作為風險承擔者的社會公眾在資訊獲取方面是十分不對稱的。危機管理要依賴資訊交換能力和危機管理者依據收集的資訊制定有效行動方針的能力。^[41]其中所指的資訊，就包括社會公眾對政府危機管理措施的回饋資訊，這類資訊需要政府在與社會公眾的雙向溝通和互動中獲取。正如有研究者在透視香港新冠肺炎之下的危機管治時所說，“病疫危機從來不單是一個醫療衛生問題，危機就是政治，決策考量上須面向多向，既重科學也是藝術，最終須回應民情政情，不存在絕對。”^[42]對香港特區政府而言，在危機應對中，能否回應社會公眾對危機發生的原因、自身保護、責任承擔等方面的現實關切，並在多大範圍內與社會公眾在危機溝通中建立信任關係，是香港特區政府危機管理能否取得預期效果的關鍵影響因素。而危機溝通機制在香港特區政府危機管理機制中的建立，既可以確保政府進行危機管理措施的選擇對社會公眾是在充分溝通中形成的，增強社會公眾的公共安全和危機應對的意識，又可以借此與社會公眾形成情感上的互動，建立社會公眾對政府危機管理機制的信任，形成政策共識。

第三，動員多元社會力量參與政府危機管理，在對政府危機管理機制的多元主體參與建構中實現全過程開放性管理。隨著風險社會的來臨，各種危機發生的概率、頻次和強度也在增大，對政府危機管理機制的建構提出了更高要求，尤其是與社會力量合作的要求。雖然作為應急服務機構的醫療輔助隊、民眾安全服務隊等均屬於“政府機構+志願者”的組織形式，一些非政府組織如香港紅十字會也參與到香港政府的應急服務中，^[43]但是從近些年特區政府應對“修例風波”及新冠肺炎疫情的表現來看，特區政府對社會力量的動員尚顯不足。比如新冠肺炎危機的嚴重程度前所未有，需要政府醫療衛生單位及不同部門、社區、公私營機構以至全民配合，但是醫管局在疫情期間加強公私營合作的舉措，例如擴闊部分現行公私營協作計劃的服務範圍，或聯系私家醫院及私營醫療機構開展新公私營協作計劃等，卻始終使部分病人（如居住偏遠地區及內地港人）未能及早就診、按時複診及取藥，影響治療進程。^[44]而動員社會力量廣泛參與政府危機管理活動，不僅有助於節約危機治理成本、增強政府危機治理效能，實現應急管理關口前移和重心下移，而且可以減少政府與社會公眾的政策溝通成本，進一步增強社會公眾配合政府危機決策的主動性和積極性。

第四，統籌政府危機管理的短期、中期和長期機制建設，在對政府危機管理機制的系統性構建中實現全過程整體性管理。危機事件雖然具有發生上的突發性和管理上的緊迫性，但是政府的危機應對並不是僅僅針對當下發生的危機事件，而是具有長遠性和持續性。有鑒於政府危機管理的這一特性，在建立與危機事件演化周期也即危機前-危機中-危機後相適應的危機管理機制的基礎上，香港特區政府還應遵循危機管理周期規律，從短期、中期和長期的角度優化危機管理機制。這要求特區政府一方面要關照當下，在危機事件發生後，通過危機學習和危機溝通建立快速回應和動態決策機制，實現危機管理在短期內的效果提升；另一方面，也要關注短期機制和中長期機制的銜接，從更為宏觀和系統的視角，充分考慮不同危機情境下政府危機管理的任務要求、不同階段政府危機管理機制的交互提升原理，統籌確立香港特區政府危機管理機制完善的中長遠目標，從整體上提升香港社會應對危機的長遠能力。

[41] [美]羅伯特·希斯：《危機管理》，王成、宋炳輝、金瑛譯，中信出版社2004年版，第181頁。

[42] 張炳良：《疫變：透視新冠病毒下之危機管治》，中華書局（香港）有限公司2022年版，第143頁。

[43] 參見嶽經綸、李甜妹：《合作式應急治理機制的構建：香港模式的啟示》，載《公共行政評論》2009年第6期，第81-104頁。

[44] 智經研究中心：《共塑韌性城市：提升香港應對公共健康危機能力》，研究報告，2022年3月，第90頁。

Abstract: Since the British Hong Kong period, the Hong Kong government has begun to establish a modern crisis management mechanism. After the handover, the HKSAR government's crisis management mechanism has gradually improved after several major crises of different types, such as the SARS epidemic, the Severe Rainstorm on June 7, 2008, disturbance over proposed legislative amendments in Hong Kong and the COVID-19 pandemic. From the perspective of the whole-process crisis management of the government, the crisis management mechanism of the HKSAR government has basically achieved its expected functions, including prevention and preparation before the crisis, decision-making and mobilization during the crisis, and recovery and learning after the crisis. However, this mechanism still has shortcomings such as insufficient foresight, high implementation costs, and insufficient long-term effectiveness and system. In this regard, the HKSAR government can optimize from four aspects: establishing a mechanism to connect "post-crisis" and "pre-crisis", strengthening the construction of communication mechanisms in crisis management, mobilizing multiple social forces to participate in government crisis management, and coordinating the implementation of short-term, medium-term and long-term mechanism building for crisis management.

Key words: Hong Kong; Crisis Management; Government Crisis Management Mechanism; Historical Evolution; Function

(責任編輯: 馬志遠)