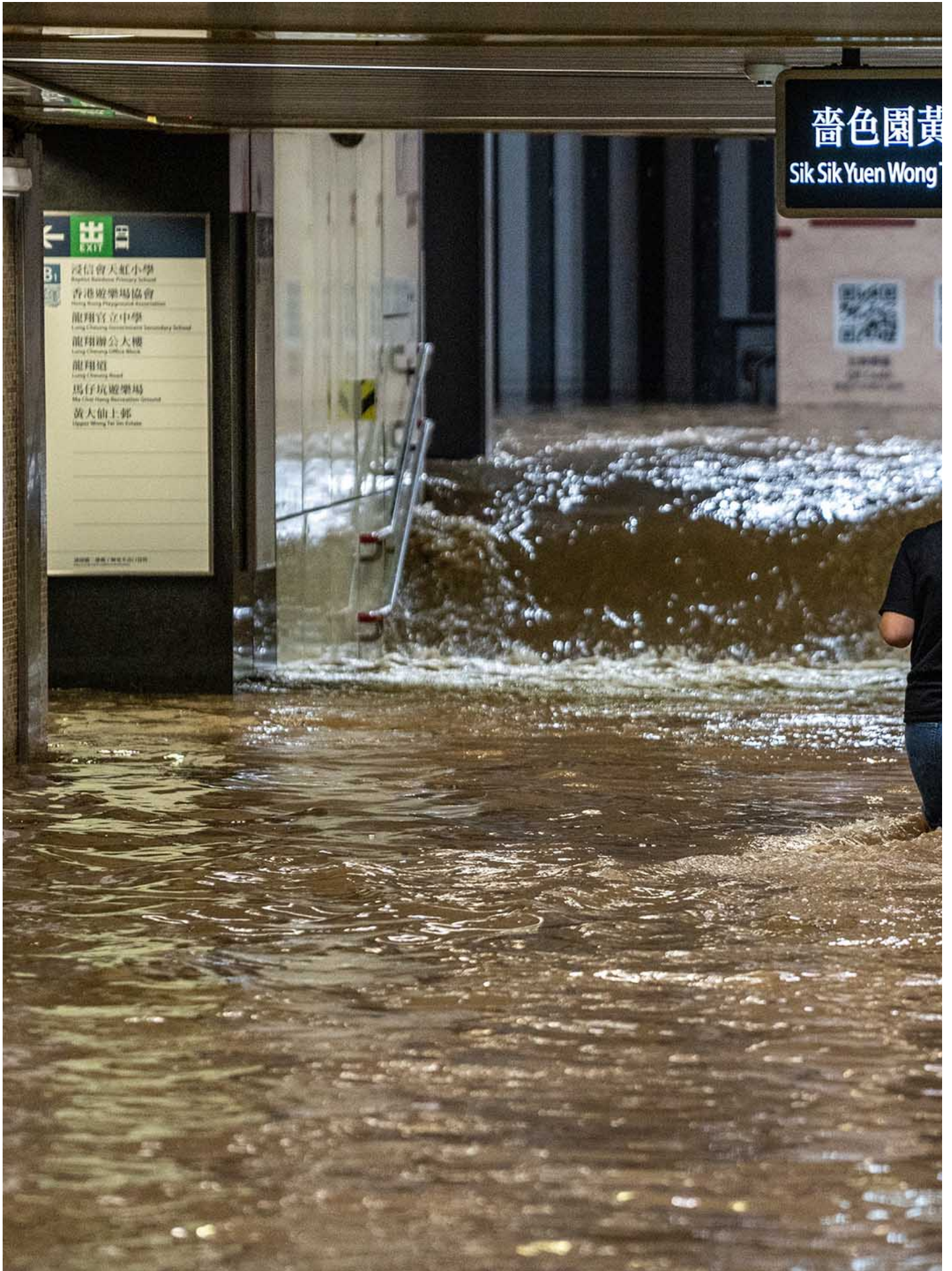


世纪暴雨中的港府施政：只要“极端”，一切应急失能均可被稀释？

李家超政府看来相当沉迷于FB、微博、发新闻稿执政，对与市民沟通方式有自己的偏执与喜好。



2023年9月8日，香港，暴雨期间，一名妇女在被水淹没的地铁站行走。摄：Vernon Yuen/NurPhoto via Getty Images

Pika pika刊登于 2023-09-11

[#世纪暴雨](#) [#海葵](#) [#水灾](#) [#洪水](#) [#香港](#) [#评论](#)

超强12级台风**苏拉**近距离掠过香港后，9月7日，香港迎来由另一个台风海葵带来的一场近17小时黑色暴雨，让香港人对气候变化连带政府管治能力，[经历一场全新体验与洗刷](#)。笔者动笔之时，政务司司长陈国基指暴雨为“[五百年一遇](#)”、暗示应对不足有理，香港舆论对此啼笑皆非。

不单如此，特区政府连日应对天灾的欠佳表现，亦令问责官员大受压力，在前线连日工作的消防员与清洁工人在网上得到的感激与赞誉，远高于所有问责官员，情况直接反映官僚系统当前民望。特区政府应对暴雨的施政能力，面临香港市民严厉批评和质疑。

意识早、变化快、行得慢

香港政府针对气候变化议题作出施政有十多年时间，但政策步伐予人越走越慢、落后全球大势之感。

受气候变化影响，香港近年夏天不但温度上升，酷热天气亦经常持续。《香港气候行动蓝图2050》[透露](#)，过去一个多世纪香港每年的酷热天气日数已增加超过7倍，热夜数目更大幅增加超过38倍。联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）2023年[发表的第六份报告](#)，指东南亚地区气候变化特征是受到海平面上升、热浪、干旱、以及更强烈和更频繁的降雨的打击。

翻查回归前后历届政府施政报告，最早引用“全球暖化危机”，“应对气候变化”等字眼，时为[2007年施政报告第37至39段](#)，其后亦长期地在施政报告内文出现，政策目标多以节能减排，能源转型，推动市民从生活上减废为主，十多年下来，唯仍经常被民间批评目标保守，步伐缓慢。

香港过去在基建及地区施政层面，总体而言，主要以应对水浸等防灾基建为主，香港大学建筑学院副教授任超在8月[受访时指](#)，香港自60年代始一直大力建设地下管网等基础设施，以防止山顶滑坡和强降雨等灾害，在遭遇强降雨时；城市地区采取蓄洪方式储存过多雨水，像跑马地地下蓄洪计划和上环雨水泵房等扮演的就是这一角色；临海地区则会直接将雨水直接排入海中。

但到2017年及2018年香港接连遭受超强台风天鸽与山竹吹袭，其后政府在[2017年施政报告（230-232段）](#)首次确立，低洼地区海水倒灌、海平面持续上升、在容易受灾的近岸地区设立预警系统与纾缓水浸基建，为针对性工作，与此同时[设立](#)“气候变化基建工作小组”，声称将协调各工务部门在应对气候变化

方面的工作，包括更新基础设施建设标准，以及全面检视现有基础设施的抗逆能力。不过，检视该小组近年相关的新闻及政府公告，资料几近于无。

据立法会发展事务委员会2020年5月发出的一份“有关台风季节的水浸风险管理的背景资料简介”，内文提到土木工程拓展署正进行“[沿岸灾害回顾研究](#)”，该研究最后于2022年4月发表，比原本目标2020年延迟两年完成。研究指，考虑至香港2050年气候变化的预测，有26个较受潜在高风险影响的沿岸低洼或当风住宅地区，预计建议的改善措施可在5年内分阶段推展——此举为目前政府在基建层面最具体的工作（计划）。

可见，香港政府针对气候变化议题作出施政有十多年时间，但政策步伐予人越走越慢、落后全球大势之感。今次极端暴雨，当日大部分地区录得超过300毫米雨量，而港岛、九龙和新界部分地区更录得超过600毫米雨量，相当全年平均总雨量1/4，而排水系统容量[饱和](#)、造成广泛地区水浸，并有山泥倾泻发生。情况正揭示目前香港在强化斜坡安全和防止水浸等防御性基建上，未必能抵御极端气候，需加强基建韧性和适应性。



2023年9月8日，香港，暴雨期间，店主在处理被水淹没的商店。摄：Lam Yik/Bloomberg via Getty Images

官僚吸纳政治、发展观落后

政府今次表现不济，不单是管治失效的问题，其一路沿用的破坏型城乡发展观，在气候层面亦会持续出现积弊，施政方向若是对落后发展观投入越多资源，就将越加深政府与民意分歧，恶性循环。

今次受灾的新界郊区、特别是近边境沿深圳河低洼地带，多为散村农田，深圳方面排洪对该地区影响，亦甚受关注。社会认为深圳排洪导致北区受灾，港府否认，学者则认为难以一刀论断。事实上，针对深圳河连接香港梧桐河、平原河及新田溪流的河道改善工程，例如深圳河治理工程、北区主要河道治理工程等，都在近年全部完工，唯水浸情况[有变本加厉势头](#)。

仅在2021年时任发长局答立法会[质询](#)时就指，渠务署在2021年首八个月北区水浸个案次数比去年同期逾1.6倍。可能原因除了气候转变比预期剧烈之外，亦与香港方近河农地改划、非法填泥情况加剧等人为地理改变[有关](#)——非法占用土地，缺失有效排水排雨系统，导致水浸，此为香港老问题。

新界水浸情况，亦揭示港府在发展策略与环境意识上落伍。因应剧烈的气候变化，保留农地、城市绿化带等环境资源，确保资源自足，寻求城乡并存，理应是当前发展策略主调，而政府目前市区重建策略与北部都会区规划，却停留于过往大幅度开发所使用的“推土机式发展”：拆楼灭村、填海造地。

政府每论及这些发展方针，都会包装以填海使用城市废料、有环保元素等，但填海本身具破坏性、需细致环评评估，例如破坏海洋生态、需额外买沙填沙等，不过无论压力团体如何反对质疑，港府向来在发展问题上一意孤行，在填海后建设“抗海平面上升基建”，种种以矛攻矛以“抵御”极端气候，更使得应对气候变化措施变成官僚吸纳政治、修饰“大幅度开发”的玩物。

可以预见的是，政府今次表现不济，不单是管治失效的问题，其一路沿用的破坏型城乡发展观，在气候层面亦会持续出现积弊，例如在严重水浸新田及北区发展河套科技园与都会区、在海平面上升威胁下推行号称“环保填海”的人工岛、及吐露港近岸填海扩建科学园，却少对城市抗热化等气候基建作出大力投资，主事官员观念落伍，施政徒劳无功。

在香港人连日经历极端气候体验后，特区政府高层的落后发展观，可能转化成对政府施政认受性的进一步质疑，气候议题极可能提升成政治矛盾。这不单将冲击李家超政府本已低迷的管治威信，政府亦需回应更多责难与挑战，施政方向若是对落后发展观投入越多资源，就将越加深政府与民意分歧，恶性循环。



2023年9月9日，香港，暴雨后，身穿个人防护装备的工作人员从农场移走一头猪尸体。摄：Lam Yik/Reuters/达志影像

政府官员行政能力新低点

政府发言人三句不离“天气恶劣、我们已发新闻稿”，对于具体决策和执行流程却无甚交待，予人施政杂乱无章、毫无统筹和准备、亦无应急的印象，官僚系统表现之退步及混乱，前所未见。

极端气候超出一般负能，但今次政府问责团队不单被指行政缓慢，更甚者是未能向市民及时有效地发出重点资讯及作出政策解说。暴雨后，李家超在脸书、新浪微博等社交媒体上指香港面临“百年极端”情况，“我即已指示”各部门紧急应对。但在记者会上，政府发言人三句不离“天气恶劣、我们已发新闻稿”，对于具体决策和执行流程却无甚交待，予人施政杂乱无章、毫无统筹和准备、亦无应急的印象，官僚系统表现之退步及混乱，前所未见。

“应急系统”运作不力，草草交待

查阅保安局回复立法会质询文件内提到[“香港特区紧急应急系统”](#)，系统分为三个级别，各有应变措施，其中第三级指，遇上广泛或重大的危急事故或灾难，保安局局长会启动“紧急事故监察及支援中心”(紧急支援中心)，作为政府总部的主要监察及支援中心，以协调不同部门及机构的行动。政府会成立一个由政务司司长主持的跨部门应对超强台风(或其他大规模天灾)的督导委员会，统筹、监督及制定解决问题的优先次序。

文件又提到若天灾造成城市瘫痪，严重影响在职市民有效复工，政务司司长可视乎情况，决定是否作出适用于全港的“极端情况”公布以延迟复工时间，以减少市民受伤机会。

但当晚[首份新闻稿](#)内容零碎，未有仔细说明政府当刻具体工作及应对天灾机制，再翻阅李家超面书[当晚帖文](#)又会发现，特首虽与新闻稿一样提及紧急事故监察及支援中心“启动”，但机制另一要角，由政务司主持的跨部门应对督导委员会，却未有在帖文中交待动向——到底督导委员会何时启动工作，有否赶及参与复工时间决策，亦一直无清楚说明。

仅在8日下午记者会，政务司司长陈国基简单表示，“跨部门应对督导委员会正与紧急支援中心同时工作”，就草草交待了事。

耗资1.5亿“紧急警示系统”未有启动

市民与媒体连日追问三年前耗资 1.5 亿元设立的“紧急警示系统”为何未有投入使用。该系统推出至今，只在应对肺炎疫情时启动过一次，[当时效果备受批评](#)，不过当初设立系统时目标[订明](#)：在紧急情况下，例如极端天气导致广泛基建破坏、重大公共安全事故、大型公共卫生紧急情况等，政府部门可透过系统向公众发送信息，提醒市民马上采取应变措施；系统可向流动电话用户发送实时信息……

这些文件上的既定目标，在暴雨当晚都理应符合使用条件，亦比网络平台更有传讯效率，能够接触最多市民，提高防灾工作效率。但记者会上，被问及为何没有在“极端情况”下使用该警报系统，李家超则一直未能答出个所以然来。李家超政府看来相当沉迷于用社交媒体(FB、微博)与公众沟通，亦喜欢发布新闻稿，对与市民沟通方式有自己的偏执与喜好。

政府所谓“强调执行力、以结果为目标”，不等于可以轻视市民观感；提升政策透明度及问责性，是官员应有操守；发布讯息混乱，缺乏有效传讯策略，亦令人怀疑李家超政府到底愿意花多大心思与市民建立关系。从细节可见其施政作风，难怪市民对李家超政府观感恶劣。



2023年9月8日，香港，大雨下，管理排水系统的人员协助一名因洪水被困的司机前往安全地点。摄：Tyrone Siu/Reuters/达志影像

跨部门督导委员会有权不用

港府在暴雨下首个回应，是在当晚凌晨2时表示，会在早上6点前，公布是否须停工停课，以保障市民安全。这4个小时里，香港最主要巴士服务经营者“九巴”首先于凌晨4点公布，受暴雨及多处道路严重水浸影响，日间巴士路线暂停服务，直至另行通知。

同时从网上见到市区多个地铁站出现没顶水浸，几可肯定主要运输系统将不能在早上畅顺运作。市民尤其是基层工人与白领上班族，正为早上上班交通苦恼，经过一晚上近四小时等待，到了清晨5时43分，港府出稿宣布学生停课，但对不停工决定，却未有清晰说明。

该份新闻稿，只吁雇主应参考八号风球下的工作安排，优先考虑雇员的安全和从居住地点往返工作地点的可行性等，采纳情理兼备及具弹性的工作安排。到早上七时许，大部份打工仔已起程上班，劳工处才出稿提醒说，“极端情况”下的工作安排，除必要人员，雇主不应要求员工返回工作地点，也不应扣薪、扣假。

同日，劳工及福利局局长孙玉菡被问及为何政府不直接宣布停工，他回应指，每逢台风暴雨，一直都使用恶劣天气下工作安排指引，都是“行之有效”；而且必要人员须返工、如医院及安老院舍的工作人员，认为不应该一刀切，而是让雇主雇员根据守则处理。

问题是，若按机制行事，应对苏拉和应对“五百年大雨”，没理由前后不一致。早前，陈国基解释“跨部门督导委员会”职能，指在超强台风（或其他大规模天灾）造成城市瘫痪、严重影响在职市民有效复工时，政务司司长经考虑督导委员会的意见后，会视乎情况，决定是否作出适用于全港的“极端情况”公布以延迟复工时间，以减少市民受伤机会。而政务司几天后恰恰遇上突发“极端情况”，却将延迟复工时间权力备而不用，令人费解。

再者，在黑雨情况下，学校停课不问可知，而停工决定，则仍需要政府确认。若官员早已确认不会停工、将交由雇主与员工按指引决定，又何以不一早表明？而要市民连番等待担忧，情况令人不解，又浪费市民休息时间。

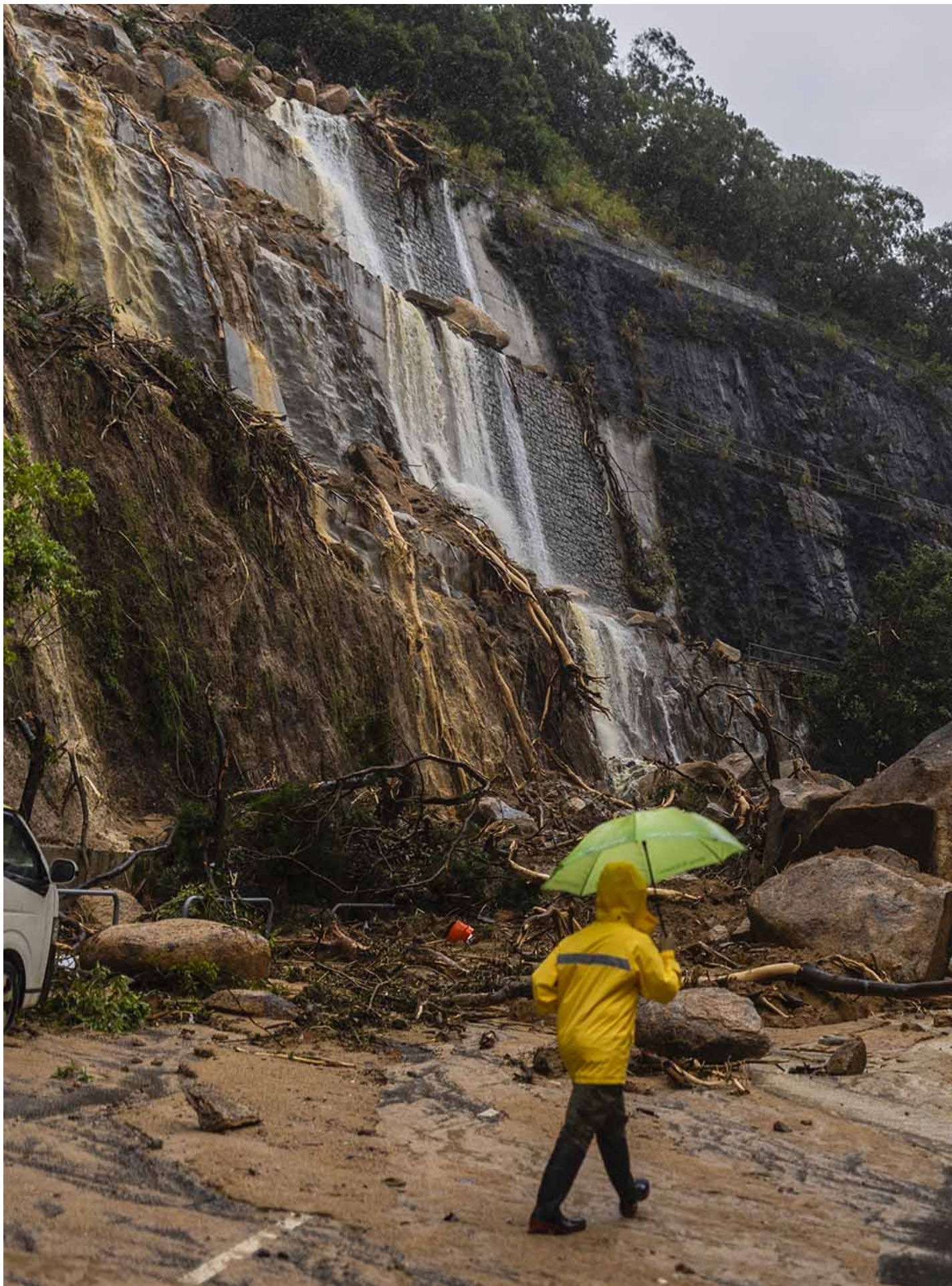
政府以“极端，罕见”作辩解

由当日新闻稿以致记者会，不难发现问责官员极力尝试引导市民，让市民“同意”事件为“极端情况”，以为施政失误作出政治化妆。港官使用“破纪录大雨”，“百年一遇”，“五百年所未见”等字眼，每几个小时一转说辞，越讲越大，令“极端，罕见”成为一个为施政失误辩解的理由。

针对“200年、500年一遇”的表达，香港社会面不少声音说明，这是一个统计学概率，不代表200年、500年才出现一次，而是每一年有200分之1、500分之1的机会发生。政府在使用这类字眼时显然只是沿用一种习惯性话术。

问责官员连日表现，与以往相比的确大幅退步。过往在重大事故时，难以想像官员会接受自己以新闻稿当作公开交待，主事官员亲身出席记者会、面对公众、回应批评，在应对山竹与肺炎疫情时都是常态。在官僚系统能做出的基本职能上应对失效，是公关问题也是态度问题。事实上，政府在早一星期应对苏

拉时，新闻、警示发布及筹备，仍算比下有余，但几天后即大幅倒退，反注重公关说辞、花样百出，务求含混过关多于实事求是、以实际工作争取市民信任。或许所谓“极端情况”，撕破的正是日常管理水平的遮羞布。



2023年9月8日，香港，暴雨过后，工人山泥倾泻现场。摄：Louise Delmotte/AP/达志影像

问责集权，动员机制却论政治表演

水灾后，香港社会面的交通、清洁等迅速恢复，令不少人感慨，但这些恢复工作皆仰赖于基层劳工、前线运输工作人员的努力。

“应急动员机制”是大陆官僚系统用语，在发生重大公共事件及危机时，据此建立一套权力集中、资源集中分配的指挥和执行体系，并由重要官员带领、监督。

李家超在其**首份施政报告**提出，为提升政府在突发情况下动员机制，参照大陆官僚系统“应急动员机制”，设立“全政府动员”级别，“预先制定各部门指定人员名单，随时候命以应对需要大量人手的重大事故，并定期演练，强化应变能力，以补足目前多套完备及有效的应变计划”，在内部演习时更动员一万名公务员参与。

在暴雨前三日，**9月4日政府亦首次启动“全政府动员”级别**，按动员机制，调派约100名来自不同部门公务员队伍到多区提供支援，参与超强台风“苏拉”善后工作。几天后的暴雨水灾，情况明显较台风更恶劣，“极端状况”下的“应急动员机制”理应高强度运作、动员支援前线工作。唯动笔时政府当局仍未公布大型动员安排，亦引来机制属“虚设”质疑。

李家超上任后对问责局编制作出多个改动，将三司十三局改组为三司十五局的计划，又会增设两个副司长。以纪律部队出身的陈国基及邓炳强出任政务司及保安局，而且相同背景主要官员达八位，被评为“武进文退”，李家超亦表明要强调执行力，以新作风施政，予人将决策权集中于特首与保安局、令两职能部门主导政府运作观感。

然而，总结过往一星期表现，其决策效率与通报能力低效，热衷于政治化妆与公关表演，表现备受批评；其落后发展观，是否能回应气候变化政策，纾缓与适应两个主要目标，增强香港气候基建防灾能力，亦令人担忧。

水灾后，香港社会面的交通、清洁等迅速恢复，令不少人感慨，但这些恢复工作皆仰赖于基层劳工、前线运输工作人员的努力，而港府对这些劳工的权利和福利保障问题也一直为人诟病。劳工需在极端情况下返工，需在极端情况下清理战场，需在无充足保障下承担重要基础职能，却既无名也不英雄。港府若继续在极端情况下稀释政府职责，将问题抛回给市民及雇主，空心化只会更加严重。

[#世纪暴雨](#) [#海葵](#) [#水灾](#) [#洪水](#) [#香港](#) [#评论](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经[端传媒编辑部](#)授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。

端傳媒八週年 | 另一個世界仍然有可能

訂閱端傳媒，期待改變的你，
與亟待突破的我們，共同撐起另一個世界。

8週年尊享會員 特別優惠 **20%OFF**

立即訂閱 →

端傳媒的下一程，需要你的守護。今天就成為訂閱會員，支持我們走下去，支持華文世界不可或缺的深度報導和多元聲音。點擊了解更多[會員計畫](#)