

2023 年 3 月 20 日會議
討論文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會

優化動員機制下的「全政府動員」級別

目的

本文件旨在向委員簡介優化動員機制下新增的「全政府動員」級別，以及匯報首次演練的情況和檢討結果。

背景

2. 政府現時有多套應變計劃處理不同的緊急事故，包括《天災應變計劃》、《香港境外緊急應變行動計劃》、《大亞灣應變計劃》等。緊急事故發生時，政府會即時啟動有關的應變計劃，動員相關部門人員按其既定職責處理特定事故。

3. 當出現並非應變計劃所涵蓋的緊急事故而又需要大量人手應對，或出現已有應變計劃涵蓋的事故但相關的部門需要額外人手應付後勤／支援性的工作時，政府會按需要調動不同部門的公務員參與支援工作。在 2019 冠狀病毒病第五波疫情期間，政府按此安排調動人手參與支援抗

疫，在不同時間、不同崗位參與防疫抗疫工作的人員超過 14 萬人。然而，當時的動員安排仍未盡完善，存在優化空間。

4. 本屆政府認為，為更有效地應對重大及突發事故，政府必須保持憂患意識，事故出現前提早做好部署，事故發生時高層則應及早介入指揮和協調，並在需要時快速地跨部門動員大量人手，藉以提高政府應對事故時的效率、靈活性和韌性。故此，作為一項提高治理水平，完善體系建設，增強政府應變能力的重要舉措，行政長官於 2022 年《施政報告》公布，政府在 2022 年第四季內優化現行動員機制，增設「全政府動員」級別，預先制定各部門指定人員名單，確保需要大量人手處理的重大事故出現時，能立即動員以政府僱員為基礎的輔助應急隊伍，短時間內增添大量人力，支援由專責部門組成的骨幹應變隊伍。行政長官同時承諾在 2023 年第一季度進行「全政府動員」級別的首次演練。

「全政府動員」級別的實施

5. 2022 年 12 月，公務員事務局落實優化動員機制，正式增設「全政府動員」級別，並向各政策局及部門公布實施細節。「全政府動員」級別旨在透過建立指揮系統、輪值制度和動員機制，從體系上達致「早部署、早介入」應對重大事故的目標。

指揮系統

6. 正如上文所述，政府現時已有完善的機制和應變計劃處理不同類型的緊急事故。「全政府動員」級別並不是恆常處理事故的機制。由於啟動後大量人手會短暫離開原有工作崗位，公共服務有機會受影響，因此只會在非常時期啟動。具體而言，當有重大事故發生，而負責處理有關事故的政策局(主責政策局)經評估認為事故規模、嚴重情況或緊急程度遠超其人力資源所能處理或控制，主責政策局可尋求行政長官批准啟動「全政府動員」級別。

7. 在行政長官批准啟動「全政府動員」級別後，主責政策局會即時制定、協調及指揮整個應急行動，包括應急隊伍所需動員人手數量、工作安排和其他後勤支援，並會設立由該局高級官員擔任指揮的指揮中心，以及負責有關行動的新聞公報及回應傳媒查詢等。主責政策局會密切留意事態的發展，不斷檢視人手的需要，如須增援，會及早提出要求。

輪值制度

8. 「全政府動員」級別下，政府可在發生重大事故時即時動員至少 10 000 名政府人員組成應急隊伍，為骨幹應急隊伍提供支援。

9. 為達至迅速動員大量人手的目標，所有政策局／部門需要預先制訂指定人員名單。公務員事務局已按每個政策局／部門的公務員實際員額，訂下各政策局／部門的指定人員數目要求。每個政策局／部門名單上的指定人員會分為三個輪替組別，以便在應急行動需長時間維持時安排足夠人手輪替。此外，各政策局／部門在制訂名單時亦需預留額外人手作為替補人員，以應付有指定人員放取例假或病假的情況。部門首長可因應部門運作需要或個別人員的特殊情況（例如健康理由）豁免人員無須輪值。所有政策局／部門已按上述的原則制訂指定人員名單。

動員機制

10. 為了確保在事故發生時主責政策局、公務員事務局和政策局／部門之間的聯絡溝通渠道順暢，所有政策局／部門需指派一名首長級人員擔任其政策局／部門的統籌員。統籌員各自負責制定其政策局／部門的內部聯絡通訊安排，並在「全政府動員」級別啟動後，擔當與主責政策局和公務員事務局的聯絡人，以及安排其政策局／部門下的指定人員參與應急行動。

11. 行政長官批准啟動「全政府動員」級別後，公務員事務局會立即啟動動員機制。政策局／部門的統籌員在收到公務員事務局的通知後，須即時聯絡其指定人員名單上第一組別的輪值人員，通知他們進入戒備狀態。主責政策局會制訂行動計劃（包括人手安排、工作分配等），並會在

行動前為參與的人員提供清晰的指示，以及妥善安排所需後勤支援及物資供應，確保有關人員在安全的情況下參與應急隊伍的行動。

12. 應急隊伍人員獲分配的支援工作無需特別技能，一般文職人員已能勝任。應急隊伍人員主要會按其薪級表薪點協助執行管理、督導、支援和後勤工作。一般而言，高級公務員會負責管理及監督工作；而中低級公務員則會負責前線支援和後勤的工作。

13. 個別政策局或部門可能有需要按其工作範疇提供專門支援，例如政府資訊科技總監辦公室負責提供資訊及通訊科技支援、政府物流服務署（物流署）提供物資採購和運輸物流的支援、效率促進辦公室（效率辦）提供熱線服務、民政事務總署和康樂及文化事務署提供轄下場地等。公務員事務局已提醒有關政策局和部門就此制定預案，以便在有需要專門支援時能迅速調配人手及資源，並且適時安排內部測試和訓練，確保相關人員熟習應急流程和安排，提升他們的緊急應變能力。

「全政府動員」級別的首次演練

14. 公務員事務局在今年 2 月 16 日舉行了代號為「達陣 I」的首次「全政府動員」級別演練，模擬香港鄰近海域發生海嘯，香港將會受到顯著影響，引致低窪地區嚴重水

浸，大量居民需要在短時間內撤離至地勢較高的避難所，有需要迅速地跨部門動員人手組成應急隊伍，協助受影響居民馬上撤離，並安排分發大量物資。

15. 是次演練的目的是測試動員機制下內部聯絡通訊安排和即時動員人手組成應急隊伍的能力，重點在於聯絡通訊安排是否有效，以及收到緊急召集要求時政策局／部門統籌員和指定人員的反應速度，以期讓各參與單位熟習「全政府動員」級別啟動後的工作流程。為達到上述目的，公務員事務局沒有預先通告政策局和部門有關演練的安排和細節。

16. 此外，由於「全政府動員」級別涵蓋現行應變計劃以外的緊急情況，實際的行動細節難以預計，因此，有別於其他應變計劃的演練，公務員事務局不會安排演練實際參與應急行動的部分。就是次模擬情況而言，參與實地行動演練的人員無需模擬協助受影響居民撤離及安排分發物資。基於彼此性質不同，「全政府動員」級別的演練不會取代其他應變或救援計劃的演練。

17. 「達陣 I」在上午約 11 時 45 分開始，所有政策局和部門在收到公務員事務局的通知後，需按其已訂立的內部聯絡通訊安排，盡快知會指定人員名單上第一組別的輪值人員進入戒備狀態（即共約 10 000 名來自 77 個政策局和部門以及廉政公署的人員），藉此測試聯絡機制和通訊方式的有效性。

18. 為測試部門和其指定人員真正參與應急行動時隨時奉召出勤的能力，26 個政策局和部門亦需參與實地行動演練，當中六個部門需各派出 50 名人員（即合共 300 人）於指定時間內到達北角社區會堂，模擬正式行動前聽取簡報，另外 20 個政策局／部門則需各派出 30 名人員（即合共 600 人）於指定時間內到達由有關人員所屬政策局／部門自行安排的指定地點集合和聽取簡報。警務處和物流署亦配合是次演練按其工作範疇派出人手和車輛參與演練行動，模擬有需要加強警力維持當區秩序以及提供物流支援；而效率辦則模擬提供熱線查詢支援。

成效評估及跟進工作

19. 在演練完結後，公務員事務局隨即檢視和分析演練的成效。我們透過部門提供的時間記錄和問卷調查收集數據和意見。時間記錄主要包括各政策局和部門收到公務員事務局的通知以至完成聯絡其指定人員名單上第一組別的輪值人員的時間，以及各參與實地行動演練人員到達指定地點的時間；而問卷調查則了解各政策局／部門的內部聯絡方法、輪值安排，以及對演練成效的意見。局方亦要求各政策局／部門就其輪值制定和內部聯絡通訊安排作出檢討並提出改善方法。

20. 經整理相關資料，我們得出以下的檢討結果：

- (a) 所有參與實地行動演練的 900 名人員皆能準時到達指定地點；
- (b) 需要為是次演練模擬提供專門支援的三個部門（即警務處、物流署和效率辦）亦能按指定要求配合演練，包括於短時間內派出人手和車輛於指定時間到達演練現場，以及設立支援熱線；以及
- (c) 大部分政策局／部門透過即時通訊應用程式聯絡和傳遞訊息予輪值人員，並輔以電話作跟進；亦有一些編制較小的政策局／部門只使用電話聯絡。七成政策局／部門能於收到公務員事務局通知後兩小時內知會所有指定人員名單上第一組別的輪值人員進入戒備狀態，其餘絕大部分亦能於三小時內完成。

21. 個別需要較長完成通知指定人員名單上第一組別的輪值人員的部門反映，因為他們編制較大，需要聯絡的人數較多，故此需要較長時間。然而，我們留意到有編制相若的部門，縱使需要聯絡大量人員，亦能於兩小時內完成有關程序，可見部門需要聯絡的人數與所需時間並沒有直接關係。總結經驗，政策局／部門的內部聯絡機制仍有優化空間，可以精益求精。事實上，不少部門已表示日後會增加負責動員人手的指定人員，以及會更善用即時通訊應用程式的功能。

22. 另外，不少部門反映在聯絡人員時，花了相當時間解答他們對演練及有關細節安排的疑問。部分人員對「全

政府動員」級別啟動的可能性、需要負責的工作、人員安全、輪值安排，以及輪值期間能否放取例假或離港等事宜表達關注。作為設立「全政府動員」級別後的首次演練，我們理解同事有所關注並提出上述問題，而部門亦需在過程中詳加解說，因此延長了完成演練時間。

23. 總結首次演練經驗，優化內部聯絡機制和提升政府人員對「全政府動員」級別的認知，對「全政府動員」級別實際啟動時的效率至為重要。就此，公務員事務局會將不同部門值得仿效的經驗和做法，分享予其他政策局和部門以作參考，助其提升內部聯絡和通訊能力。就提升員工認知方面，有見及有同事對「全政府動員」級別的疑慮和關注，我們已於 3 月 10 日向所有政策局和部門提供所需資料協助他們解答員工就「全政府動員」級別的常見問題，以及要求他們特別就其現行輪值安排作出檢視，確保更期長度合理以及有適當的人員輪替安排。各政策局和部門除了必須定期及適時更新指定人員的聯絡資料外，他們亦需要向員工講解「全政府動員」級別的運作（包括其政策局／部門的輪值安排）、在動員級別啟動時部門內部聯絡機制的運作模式、指定人員的角色和責任等，加強他們對設立新動員級別的政策目標和具體細節安排的認識。

24. 就提供專門支援的政策局和部門，我們已再次提醒他們需要因應「全政府動員」級別的設立，按其工作範疇盡早制定應變預案和作業手冊。為此，有關政策局和部門已加強相關措施。以效率辦為例，其轄下的 1823 聯絡中

心已制定了行動綱領，當中包括一個可按需要而啟動的三級應對措施，並且已與主要政府熱線中心協調，以便於「全政府動員」級別啟動時可按需要盡快提供熱線服務。民政事務總署方面，該署除了會參照以往處理惡劣天氣及重大事故的經驗安排開放社區會堂作場地支援外，在「全政府動員」級別啟動時，該署亦會隨即啟動其總部及 18 區民政事務處的緊急應變和支援服務，按需要聯繫地區團體協助傳遞政府信息、向政府匯報市民的意見，以及號召義工團體提供適切的援助等。

25. 我們相信公務員均有竭誠服務市民的抱負，在香港遇到重大突發事故時尤有協力為市民解困的心志。「全政府動員」級別的設計有助政府在有需要時更有組織性、系統性和更有效率地動員公務員。公務員事務局日後會繼續定期進行演練，進一步強化在啟動「全政府動員」級別時各參與單位的執行力，全面提升公務員團隊的機動性和應變能力，建設靈活、高效的組織文化。

徵詢意見

26. 請委員備悉本文件內容。

公務員事務局
2023 年 3 月