

## 香港賽馬會災難防護應變教研中心

### 《社區防災能力建設計劃》

#### 1. 計劃背景

香港一向被認為是得天獨厚的「福地」，重大天然災害在近數十年已幾乎絕跡，熱帶颱風也經常與我們擦身而過。然而，隨著氣候變化、全球化和環境惡化，香港在未來必難獨善其身。從去年又一城商場因暴雨引發「水舞間」奇景，到 2015 年氣溫達三十六度的 130 年來最熱「立秋」，都在印證天然災害將像襲擊其他地方一樣襲擊香港。可惜，大眾僥倖心態卻揮之不去，認為可以繼續「逢兇化吉」。

從 80 年代開始，香港經濟有了高速增長，香港抵禦天然災害的能力已大大提升，因此較年輕的一輩甚至認為香港不可能會有災害發生。然而，天然或人為災害其實一直伴隨我們左右：

- 1962 年颱風溫黛：二次大戰後吹襲香港最強颱風，導致 183 死 388 人傷，並造成達 7.2 萬人無家可歸。
- 1992 年大除夕蘭桂坊倒數：人踩人慘劇釀成 21 死 62 傷。
- 1996 年嘉利大廈火災：香港歷史上最嚴重的高樓大廈火災，共造成 41 死 80 傷。
- 2003 年沙士疫潮：造成共 1755 人染病，299 人死亡，對香港各方面影響深遠。
- 2008 特大暴雨：自 1884 年有紀錄以來最高單一小時雨量，導致 2 人死亡，北大嶼山公路通車以來最嚴重的水浸事故並出現泥石流，山泥夾雜洪水湧下公路，把來回程 6 條行車線全部淹浸，水深達 3 米。
- 2012 年南丫島撞船事故：香港近代最嚴重的海上事故，共造成 39 人死亡、92 人受傷。

世界各地由於地理位置、發展程度有別，災害頻繁程度亦不一。但是，不管是已發展或發展中國家，都早已提倡「社區防災」的概念；其背後的理念是當災害規模過大或受災範圍太廣的時候，政府救援力量很難在短時間內到達受災社區，以至災情不斷擴大；待他們到達時（往往最少在 3-4 天後），寶貴的生命或財產都已不可挽回。

相反，若民眾能在危急的情況下相互救助，則能夠在「黃金時間」內挽回很多生命；假如社區民眾對自身的災害風險有所認知，有意識地培養社區人力和資源，居安思危及早防備，更可以減低或消除可能導致災害的一些因素，災害（特別是人為災害）就根本不會發生。

有鑒於此，「香港賽馬會災難防護應變教研中心」於 2014 年在香港賽馬會慈善信託基金捐助下正式成立，致力提升社會各界應對潛在災難風險的能力及公眾的防災救災意識。透過為期五年的項目，我們將通過培訓及社區宣傳教育活動，提升公眾應對災害和大型危機的知識及能力。其中，《社區防災能力建設計劃》將通過資金和技術支持，鼓勵本地社區組織設計並推行有效促進災害防護和應變的項目，共同建設更安全的社區。

#### 2. 災害的定義

常見的颱風、地震、暴雨等其實皆屬於自然現象，只要在發生的時候沒有危害生命或財產（如：在偏遠海域發生的颱風、沒人居住的島嶼發生的地震），就沒有所謂的災害。

根據聯合國<sup>1</sup>的定義，災害是指「一個社區或社會功能被嚴重打亂，涉及廣泛的人員、物資、經濟或環境的損失和影響，且超出受影響社區或社會能夠動用的自身資源去應對。」“A serious disruption of the functioning

<sup>1</sup>[http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologyChinese.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyChinese.pdf) 由聯合國國際減災戰略策略 (United Nations International Strategy for Disaster Reduction) 出版，旨在促進各界對減輕災害風險理念的認識。

of a community or a society involving widespread human, material, economic or environmental losses and impacts, which exceeds the ability of the affected community or society to cope using its own resources.”

「災害影響可以包括生命的喪失，傷病，以及其它對人的身體、精神和社會福利的負面影響，還包括財物的損壞，資產的損毀，服務功能的失去，社會和經濟被搞亂，及環境的退化。」

因此，當危害發生在一個人口密集的地方，而對民眾生命財產造成的影響大於他們能自身應對的程度，才會有災害的發生。

除了天然災害外，有人類的地方就有機會發生人為災害。除了家居（如：火災）和惡意造成（如：恐怖襲擊）以外，人為災害較常發生在工廠、貨倉、核電廠等存有危險品的地方。而讓香港市民每次想起仍猶有餘悸的傳染病沙士，在災害管理的範疇亦屬於人為災害的其中一種。

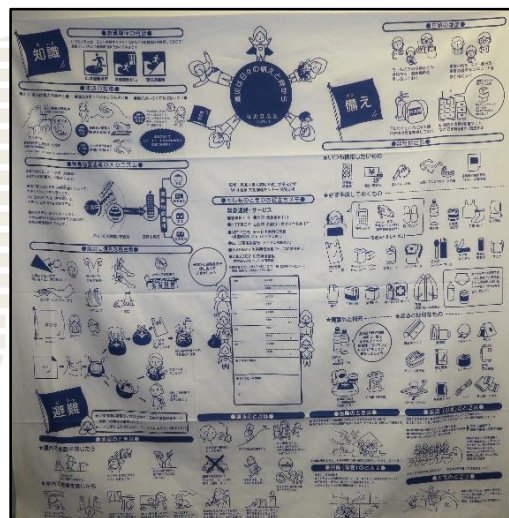
### 3. 社區防災能力建設

災害之所以可怕，主要是因為其不可預測性，以及因不熟悉而引起的集體恐慌性。因此要有效提升災害應變能力，必須通過推動全民的防災意識，建立個人應有的危機意識和應對習慣，一點一滴累積成為社區每一位成員的本能反應，才能增加災害中存活機會。促進社區災害防護能力的方法有很多：

日本：由於經常受天災影響，社會各階層由學校、企業到政府每年均有地震及火災演習，事前擬定演習的內容，讓大家認真學習執行細節，並反覆訓練，其中包括各人的特定工作（例如有員工是負責照顧老人和殘疾人士）和疏散避難地點，過程十分認真，並非演過場的心態。

一般超市都會有「避難應急包」出售，除了飲用水、電筒、應急藥品等外，甚至連緊急便溺工具包也有（在災害時保持衛生非常重要），供普羅大眾提前收拾好個人所需物品，作好應對災害的準備。

災害應變不只是一個口號，而是在災害真的來臨時，對每一個求生細節的詳細掌握。在手帕上印刷各式各樣的應急知識在日本非常常見，以備公眾在有需要時隨時查閱；另外手帕更可以作傷口包紮的用途，在生活細節上著手提升公眾的防災技能和知識。





台灣：位於環太平洋火山地震帶，又是颱風頻繁地區，防災工作在台灣已經推行超過 30 年，而且按政府規定，防災教育為學校裡的必修科目，從小培養個人和社區的防災意識和知識。

除了學校教育外，台灣特別重視培養公眾自主應變意識和能力。通過多元化活動，針對每一個社區的特別需要（例如：位於地質敏感區，就要特別注意山崩土石的危險；而海邊的村落就需小心風暴潮或海嘯的侵襲），鼓勵公眾自發性參與了解身處環境，知道社區內可動員的協助，更必須知道災害的弱勢族群所在（如老弱人員等），才能在災害發生時迅速運用有限資源，減低人員傷亡，確保整體社區的安全。



照片來源：台灣國家災害防救科技中心

香港：（資料來源：香港紅十字會<sup>2</sup>）香港紅十字會多年來在世界各地推行不同項目，致力促進容易受災社群的抗災能力；其中「PP 學園」計劃的意念來自美國紅十字會早年推行的「The Pillowcase Project」，旨在教導小孩在不同的危急情況下，如何利用枕頭套帶同重要求生物品逃生；並藉著輕鬆有趣的方式，教導孩子應對各種災害的知識，提高他們未雨綢繆的防災意識之餘，更鼓勵他們與家人分享所學。



照片來源：明報新聞網



照片來源：香港紅十字會

其實，簡單如急救學習也是社區防災推廣的一個方法，香港紅十字會為推廣「人人學急救」理念，於今年 5 月至 8 月期間，與耆色園及嶺大長者學苑合作推行「長者急救大使計劃」，6 個地區邀請 135 名長者參與急救訓練，於危急時可以救人一命。完成訓練後，長者將透過參與不同社區服務，向區內其他市民推廣急救的重要性，讓公眾在有需要時可救人自救。



照片來源：明報新聞網

<sup>2</sup> [http://www.redcross.org.hk/sec\\_comm\\_files/Red%20Cross%20News/Issue%2078/P8.pdf](http://www.redcross.org.hk/sec_comm_files/Red%20Cross%20News/Issue%2078/P8.pdf)

#### 4. 「全民行動」- 社區防災的重要性

政府相關部門多年來已在不同範疇防範天然或人為災害影響，那為什麼我們還認為有需要提倡更多公眾參與，提升個人和社區的災害防護意識和知識呢？

一直以來，由於香港「福地」的形象深入人心，公眾一般過分輕視自然力量，對大自然現象的危機意識薄弱。但隨著全球暖化，天氣轉趨極端；當我們面臨越來越多「從未發生過」的災害事件，是否依然可以像今天一樣鎮定？從前罕見的冰雹、超強颱風、暴雨和持續酷熱；甚至連大眾均認為不會在香港發生的地震、海嘯和核輻射，勢必變得不再罕見；什麼「二百年一遇暴雨」，一轉眼又會重來，所謂數據在現實情況下本來就意義不大。

以海嘯為例子 - 海嘯主要由大規模海底地震引發，一般市民的印象是「香港不會發生海嘯」，事實上香港天文台就曾表示憂慮未來馬尼拉海溝一旦發生地震<sup>3</sup>，「香港因無天然屏障保護，3小時內將受到規模相當於2004年南亞海嘯的海浪衝擊。港島南部海灘、將軍澳、大嶼山南面以及鯉魚門等地將首當其衝」。海嘯發生後還有其他如電力供應、通訊網絡中斷導致延誤救援等的緊急情況和威脅。試想想假若天文台真的發出海嘯警報，有多少市民真的知道其所處位置是否安全？如真的需要緊急逃生應往哪一個方向？應帶備什麼物品？有些人士，如老年人、殘疾人和兒童可能需要特殊協助，可以在哪裡尋求協助？

同時，香港大眾一向多依賴政府在有需要時「伸出援手」，只知在任何緊急情況下撥打警務處緊急熱線「999」，卻少有主動了解政府整體災害應對方案。但大家有否想過有一天災後「999」熱線過於繁忙、或因系統受破壞失靈而未能接通，是否可以向其他政府部門熱線尋求協助？家裡假若受到破壞，附近是否有可供臨時安置的地方？又應該向哪一個政府部門查詢？假若隨身物品沒有帶上，可以向哪些政府部門或非政府機構求助嗎？現今香港政府掌管災害防護的不同部門之間專業分工明確，但各部門之間的交流或協作是否有效是一個疑問；而各種災害資訊散落在不同的政府部門上，市民難以一站式了解所需資訊。

從另外一個層面而言，政府確實有責任保障市民的安全；然而萬一災害發生，第一線面對災害的其實是自身或社區。試想想假如有天家中像大澳2008年暴雨過後變成大澤國一樣，由於個人沒有心理準備，亦不知道可立刻採取哪些措施保障自己和家人的安全，或如何可以停止洪水的湧進，如何向受傷的家人進行急救，那就只能白白看著家裡的財物被洪水淹沒破壞，甚至帶來性命威脅。

有人認為防災工作，需要十分專業與強大的能力與能量，這樣的工作絕非一般老百姓可以勝任。然而，所有曾經歷過災害或協助救援的人都可以告訴你，當地民眾在災害發生後，第一時間的避難、搶救，或是在災前的防護工作，往往是決定災情的關鍵要素；也就是說，防災是包含政府、學者、民間組織、企業，以及社區民眾等在內的「全民行動」。

災害管理的工作層面廣泛，從防護工作如建築物加固、海岸堤防建設，以至災後緊急應變和復原重建等，一般都被認為是「事不關己」的專業範疇。其實，防災亦包括簡單如將家中高掛物品加以固定，或事先確認避難疏散路線並準備應急用品（如長期服用的藥品）等的工作，因此民眾絕對可以，而且必須親身參與並了解。

上一輩說的居安思危、未雨綢繆聽起來好像已不合時宜，實際上在氣候變化越見嚴峻的今天，更值得我們多加思考，如何從個人和社區做起，共同減低災害風險，建設安全社區。

<sup>3</sup> [Yahoo 新聞](#)



## 5. 香港常見災害

香港最常見的天然災害包括颱風、暴雨、風暴潮<sup>4</sup>和山泥傾瀉：

**颱風：**香港位於太平洋熱帶氣旋活動範圍之內，因此有受颱風吹襲的必然性。以往風災曾在香港造成巨大人命傷亡、房屋損毀和經濟損失。其中香港有記錄以來造成最大傷亡的兩個颱風出現在 1906 年和 1937 年<sup>5</sup>，分別導致約 15,000 和 11,000 人死亡。經歷慘痛的教訓，天文台在多年來不斷調查檢討應對機制，在颱風襲港前早作預報，讓市民能盡早防範，並加強公眾防災意識和應對教育，減少傷亡及損失。自 1980 年代以後，颱風在香港導致人命傷亡的數字大幅下降，颱風好像已被一般市民看成是「假期」的代名詞。

**暴雨：**雨季和颱風，帶來大量雨水，加上天文大潮和排水渠道淤塞，低窪地帶便有機會發生水浸。香港歷史上最嚴重的為 1972 年 6 月雨災，連日暴雨導致山洪暴發，山泥傾瀉活埋了人口密集、住屋建材單薄的觀塘木屋區和港島半山區寶珊道 12 層大廈，共造成超過 150 人死亡，超過 100 人受傷，災民人數高達 4845 人。近年較嚴重的水浸發生在 2008 年 6 月，空前暴雨癱瘓了唯一通往機場的大嶼山公路，大澳成斷水孤島，上環永樂街變成永樂渠，跑馬地馬場成為水潭，屯門山泥傾瀉活埋一間村屋，連其士多也被護土牆壓毀，一對夫婦死亡。

**風暴潮：**熱帶氣旋最危險的地方，除了破壞性風力和持續降雨外，還有風暴潮。簡單來說，風暴潮是熱帶氣旋引致的海平面上升，加上風由海洋吹向陸地，海水便吹上沿岸地區，造成水浸。假如當時正值漲潮甚至天文大潮，情況會更加嚴重。香港對上一次嚴重風暴潮發生在 2008 年 9 月強颱風黑格比襲港時，大埔錄得最高水位達 3.8 米（風暴潮 1.8 米），而維多利亞港最高水位亦有 3.5 米（風暴潮 1.4 米），造成大澳、西環、杏花邨等地區出現水浸。當時維多利亞港水位也是自 1962 年颱風溫黛襲港後第二高紀錄。

**山泥傾瀉：**香港地勢多山且山勢陡峭，加上亞熱帶氣候以及深厚的風化土層，都是導致山泥傾瀉發生的主要因素。然而，沒有密集的民居，和歷史（特別是二次大戰後香港迅速發展期間）遺留下許多不合格的人造斜坡，山泥傾瀉的發生也不一定會導致災難性的後果。1972 年 6 月的雨災喚醒了政府和市民對斜坡的關注，專責監管斜坡安全的土力工程處亦因此在 1977 年成立，致力減低山泥傾瀉風險。

除了天然災害，香港多年來當然亦不乏重大人為災害，近年就有 2011 年花園街大火、2012 年南丫島撞船事故、以至今慈雲山車房石油氣爆炸，都揭示人為疏忽及不當操作等行為可以導致災害性的人命財產損失。



1972 年 6 月 16-18 日暴雨連場，導致嚴重山泥傾瀉，其中香港島半山區十二層高的旭龢大廈完全摧毀。（照片來源：政府新聞處）



2011 年 11 月 30 日清晨花園街排檔火災傷亡人數僅次於 96 年嘉利大火（41 死 80 傷）。

照片來源：（蘋果日報）

<sup>4</sup> 天文台網誌 - 什麼是風暴潮？ <http://www.weather.gov.hk/blog/b5/archives/00000074.htm>

<sup>5</sup> [http://www.weather.gov.hk/hko\\_virtualtour/vtour/vtour/details/p6\\_1.html](http://www.weather.gov.hk/hko_virtualtour/vtour/vtour/details/p6_1.html)