

二零一四年五月十三日  
資料文件

## 立法會保安事務委員會會議

### 馬尼拉挾持人質事件

#### 引言

本文件向委員交代馬尼拉挾持人質事件(事件)的解決方案。

#### 背景

2. 2010年8月23日，一個有21名港人(包括1名領隊)的旅行團，在菲律賓馬尼拉被挾持，事件最終釀成8名香港居民死亡，7名香港居民受傷。事件發生以來，香港特別行政區政府(特區政府)一直為受害者及家屬提供所需協助，包括透過醫院管理局為傷者提供治療和透過社會福利署為涉事團友及家屬提供心理和生活上的支援。此外，特區政府從未間斷透過外交部駐港特派員公署(公署)和菲律賓駐港總領事館，促請菲律賓政府嚴肅跟進事件，回應受害者及家屬提出的四項嚴正訴求，包括道歉、賠償、懲處負責官員和其他人士，以及採取措施保障旅客安全。

3. 2013年10月，行政長官與菲律賓總統在印尼峇里會面，雙方同意尋求一個彼此滿意的解決方案。雙方及後指派高層官員，即行政長官辦公室主任及菲律賓內閣部長，進行磋商，以回應受害者及家屬提出的四項訴求。去年11月，雙方的磋商取得階段性成果，

包括菲方向其中一名受害者發出慰問金，應付快將進行手術的費用。然而，儘管雙方進行多次磋商，菲方仍未能滿足受害者及家屬有關道歉的訴求，雙方存在實質的分歧。

4. 特區政府因此在 2014 年 2 月 5 日對菲律賓實施第一階段制裁行動，暫停菲律賓外交或公務護照持有人 14 天免簽訪港安排。及後，特區及菲律賓政府繼續為解決事件不懈工作。

## 事件的解決

5. 2014 年 4 月 23 日，行政長官宣布特區政府、菲律賓政府和受害者及家屬已就解決受害者及家屬提出的四項訴求，即道歉、賠償、懲處負責官員和其他人士，以及採取措施保障旅客安全達成共識，詳情如下-

- (1) 菲律賓政府向受害者及家屬致以最悲痛的歉意和至誠的慰問，並對他們蒙受的痛苦表達最誠摯的哀悼。菲律賓國家警察總長已就此致函所有受害者或其家屬。
- (2) 菲律賓人民為體現對港人的傷痛感同身受，以及彌補事件中受害者及其家屬的損失，將會向受害者或其家屬致以額外的慰問金，以表達最誠摯的關懷。
- (3) 菲律賓政府向特區政府提供已採取的刑事和行政懲處程序的資料，並保證採取措施追究須

負責的人員，盡早完成餘下的程序。菲律賓政府亦承諾會向特區政府交代進度。

- (4) 菲律賓政府已向特區政府保證，會致力避免同類事件再次發生，並已實施一系列措施，保障訪菲旅客的安全。

特區政府和菲律賓政府就解決事件的聯合公告見**附件**。

6. 代表菲律賓政府的菲律賓內閣部長及馬尼拉市市長與受害者及家屬會面，親自向他們詳細講解回應四項訴求的內容。馬尼拉市長亦轉達了馬尼拉市議會通過的兩項決議。第 115 號決議就人質事件道歉；第 147 號決議則指定每年西曆 8 月 23 日及中國農曆 7 月 14 日為事件中亡靈的祈禱日。

7. 事件的解決使香港和菲律賓之間的關係回復正常。行政長官於同日宣布取消對菲律賓的制裁，恢復對菲律賓外交或公務護照持有人十四天免簽訪港的待遇。此外，考慮到菲律賓政府已採取了一系列保障旅客安全的措施，特區政府解除對菲律賓實施的黑色外遊警示，恢復到人質事件發生前的黃色外遊警示級別。

## **總結**

8. 由始至終，特區政府的關注是讓受害者及家屬提出的四項訴求得到妥善回應。特區政府感謝國家領導

人和外交部(包括公署和我國駐菲律賓大使館)的關心和鼎力支持。我們亦感謝受害者及家屬對特區政府的信任和配合。

9. 隨着事件的解決，我們衷心希望受難者安息，希望受害者和家屬能夠走出傷痛的陰霾，繼續堅強地生活；我們也相信港菲兩地社會和人民的關係將會揭開新的篇章。

保安局

二零一四年五月

**香港特別行政區政府及菲律賓政府  
就馬尼拉人質事件聯合公告**

香港特別行政區行政長官梁振英與菲律賓總統阿基諾三世同意就二零一零年八月二十三日發生的馬尼拉人質事件尋求雙方滿意的解決方案。香港特別行政區政府(香港特區政府)及菲律賓政府同意以下述方式，解決和處理受害者及家屬就道歉、賠償、懲處負責官員和人士及採取措施保障旅客安全的四項要求。

菲律賓政府向受害者及家屬致以最悲痛的歉意和至誠的慰問，並對他們蒙受的痛苦表達最誠摯的哀悼。菲律賓國家警察總長已就此致函所有受害者或其家屬。

菲律賓人民為體現對港人的傷痛感同身受，以及彌補事件中受害者及其家屬的損失，將會向受害者或其家屬致以額外的慰問金，以表達最誠摯的關懷。

菲律賓政府已向香港特區政府保證，正採取措施追究須負責的人員，並盡早完成餘下的程序。已採取的行政和刑事程序詳見附件一。菲律賓政府承諾會向香港特區政府交代尚餘程序的進度。

菲律賓政府已向香港特區政府保證會致力避免同類事件再次發生。菲律賓政府已實施一系列措施，保障訪菲旅客的福祉及安全，詳情見附件二。

完

馬尼拉人質事件  
對涉事人員採取的懲處行動

序號	涉事人員/事發時職位	根據阿基諾總統覆檢調查委員會報告後所作決定而採取的行動
1	Rodolfo Y. Magtibay / 馬尼拉警察總警司 (現場指揮官)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 鑑於人質事件，Magtibay 於 2011 年 3 月 14 日被勒令退休，其退休福利已被扣起，直至個案有最終定案。</li> <li>• 國家警察委員會(委員會)裁定 Magtibay 嚴重不稱職 (Gross Incompetence)，因他明顯缺乏足夠能力圓滿履行作為現場指揮官的職責。有關嚴重疏忽職守(Serious Neglect of Duty)的指控不成立。</li> <li>• 內政部長(同時擔任委員會主席)經覆核委員會對 Magtibay 的處分後(即停職 3 個月)，於 2013 年 10 月 30 日決定判處他更重的處分，即降職一級。</li> <li>• 委員會的決定須由菲律賓總統府覆核，並已於 2013 年 11 月 11 日交菲律賓總統府審理。</li> <li>• 當個案有最終定案後，Magtibay 的退休福利將根據他被降職一級後的職級作出調整。</li> </ul>
2	Orlando Yebra / 馬尼拉警察警司 (總談判專家)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 委員會裁定 Yebra 嚴重不稱職(Gross Incompetence)，人質挾持者閱讀申訴專員公署的信件後明顯變得激動和憤怒，惟他並無即時通報上級。他亦沒有集中說服人質挾持者投降，反而轉移注意力指控 Gregorio Mendoza 為人質挾持者的同謀。委員會認為他沒有適當地履行談判專家的職責。有關嚴重疏忽職守 (Serious Neglect of Duty)及在執行職務期間嚴重不當 (Serious Irregularity in the Performance of Duty)的指控不成立。</li> <li>• 內政部長(同時擔任委員會主席)經覆核委員會對 Yebra 的處分後(即停職 3 個月)，於 2013 年 10 月 30 日決定判處他更重的處分，即降職一級。</li> </ul>

序號	涉事人員/事發時職位	根據阿基諾總統覆檢調查委員會報告後所作決定而採取的行動
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yebra 於 2013 年 11 月 7 日提出議案要求重新考慮其個案。委員會認為並無原因加重或減輕處分，於 2014 年 1 月 14 日否決有關議案，維持 Yebra 因嚴重不稱職須降職一級的決定。</li> <li>• Yebra 於 2014 年 2 月 5 日向公務員事務委員會提出上訴，希望推翻及擱置委員會的決定，並簽發一個新的決定免除他的任何行政責任。公務員事務委員會仍未就上訴作出裁決。</li> </ul>
3	Santiago Pascual III /馬尼拉警察總督察 (突擊隊指揮官)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 委員會裁定 Pascual 因未能圓滿履行他作為突擊隊指揮官的職責，屬嚴重不稱職(Gross Incompetence)。他未有了解人質身處旅遊巴士的結構，這可能對特種武器和戰術部隊(SWAT)在營救人質的突擊行動中會有幫助。他亦未有協調現場指揮官或其他負責官員指示媒體將採訪所用的燈光關掉，讓特種武器和戰術部隊可以作出適當的突擊行動。</li> <li>• 內政部長(同時亦擔任委員會主席)經覆核委員會對 Pascual 的處分後(即停職 3 個月)，於 2013 年 10 月 30 日決定判處他更重的處分，即降職一級。</li> <li>• Pascual 於 2013 年 11 月 11 日提出議案要求重新考慮其個案。委員會認為並無原因加重或減輕處分，於 2014 年 1 月 9 日否決有關議案，維持 Pascual 因嚴重不稱職須降職一級的決定。</li> </ul>
4	Leocadio Santiago Jr <sup>1</sup> / 馬尼拉警察首長	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 菲律賓國家警察國際事務處<sup>2</sup>裁定 Santiago 疏忽職守(Simple Neglect of Duty)，勒令他停職 11 天，並已於 2011 年 3 月 4 至 14 日執行。</li> </ul>
5	林雯洛(Alfredo S. Lim) / 馬尼	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 內政部認為林雯洛疏忽職守(Simple Neglect of Duty)及行為不當(Misconduct in Office)的指控屬實，因他未</li> </ul>

<sup>1</sup>Santiago 於 2012 年 3 月 16 日退休。他在退休前被調職，但並非擢升。

<sup>2</sup>菲律賓國家警察國際事務處擁有對較輕罪行的司法管轄權。

序號	涉事人員/事發時職位	根據阿基諾總統覆檢調查委員會報告後所作決定而採取的行動
	拉市長	<p>有召開危機管理委員會及在事件發生至最嚴峻階段時擅離現場指揮崗位。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2012 年 7 月，總統府經覆核後，決定撤銷對林雯洛的指控，原因如下： <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) 馬尼拉市長下達給不同部門首長及有關官方指揮官的指令猶如啟動了危機管理委員會的運作；</li> <li>(ii) 沒有法例要求林雯洛在整個危機發生時必須身處現場。</li> </ul> </li> <li>• 林雯洛因競選連任馬尼拉市長失敗，於 2013 年 6 月 30 日下台。</li> </ul>
6	Merceditas Gutierrez / 申訴專員	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 總統府將 Gutierrez 的個案轉介菲律賓眾議院處理。</li> <li>• 在眾議院通過對 Gutierrez 的彈劾議案後，她於 2011 年 5 月辭職。</li> </ul>
7	Emilio Gonzales III / 副申訴專員	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 菲律賓總統府於 2011 年 4 月辭退 Gonzales。</li> <li>• Gonzales 向最高法院呈交覆審申請。最高法院於 2012 年 9 月 4 日頒布裁決，讓 Gonzales 復職。在任申訴專員並沒有讓他復職。</li> <li>• 檢察長辦公室於 2013 年 1 月向最高法院提交綜合意見，表示不同意最高法院的決定。</li> <li>• Gonzales 提出議案要求重新考慮其個案。</li> <li>• 最高法院於 2014 年 1 月 28 日確認其較早前的裁決，認為不需要辭退 Gonzales，但裁決不影響申訴專員在有必要時，有權根據相關公務員法例、規則及規例對 Gonzales 的行政責任進行行政調查。</li> <li>• Gonzales 沒有復職，並於 2014 年 2 月退休。</li> </ul>

序號	涉事人員/事發時職位	根據阿基諾總統覆檢調查委員會報告後所作決定而採取的行動
8	Michael Rogas / 電台主持	<ul style="list-style-type: none"> <li>被菲律賓廣播協會（Kapisanan ng mga Brodkaster ng Pilipinas）罰款 15,000 菲律賓披索。</li> </ul>
9	Erwin Tulfo / 電台主持	<ul style="list-style-type: none"> <li>被菲律賓廣播協會（Kapisanan ng mga Brodkaster ng Pilipinas）罰款 10,000 菲律賓披索。</li> </ul>
10	Gregorio Mendoza / 人質挾持者 Rolando D. Mendoza 的弟弟	<ul style="list-style-type: none"> <li>委員會裁定 Gregorio Mendoza 嚴重行為不當(嚴重疏忽職守)[Grave Misconduct(Serious Neglect of Duty)]及非法管有槍械(Illegal Possession of Firearms)，於 2013 年 10 月 30 日作出處分，將他解僱。</li> <li>Gregorio Mendoza 於 2013 年 11 月 20 日提出議案要求重新考慮其個案。</li> <li>有關 Gregorio Mendoza 非法管有槍械及違抗和不服從負責人士或其代表(resistance and disobedience to a person in authority or the agents of such person)的刑事檢控訴訟仍在進行中。馬尼拉地區原審法院於 2013 年 4 月撤銷對他有關嚴重非法拘留的刑事起訴。</li> </ul>

**保障旅客安全的改善措施**

**(一) 設立新小組及調配警方資源**

1. 菲律賓旅遊部及國家警察於 2010 年 12 月推出一項名為「國家旅遊警察維持社會秩序的培訓計劃」(下稱「培訓計劃」)(National Tourist-Oriented Police for Community Order and Protection [“TOP COP”] Training Program)，並成立由旅遊警察組成的特別隊伍，加強旅客及全國各遊客區的安全，以及確保與旅客有關的保安及安全事宜獲得妥善處理。截至 2013 年 3 月，共舉辦了 53 場研討會，2 817 名警務人員已根據「培訓計劃」接受培訓。
2. 於菲律賓全國不同旅遊熱點共設立了 558 個旅客支援中心(Tourist Assistance Centres)及 1 838 個旅客支援櫃檯(Tourist Assistance Desks)。自 2010 年 11 月，菲律賓旅遊部及國家警察已根據「培訓計劃」向警務人員提供相關培訓。經培訓的警務人員會被調派到全國的旅客支援中心及旅客支援櫃檯，在文職人員的支援下，提供每星期七天及全日 24 小時服務。
3. 菲律賓國家警察公路巡邏小組於 2010 年 10 月成立一支特別職務隊，加強打擊透過故意引起交通意外的手法，向從機場入境的旅客，包括外國遊客，進行的搶劫活動。
4. 為提升個人及團隊處理危機事故的能力，菲律賓國家警察於 2011 年 6 月 19 日啟動危機應變行動部隊。該精英部隊由特別行動部隊、海事小組及航空保安小組的人員組成。

## (二) 制訂指引、指南及手冊

5. 根據總統檢討「2000年危機管理手冊」的指令，國家安全顧問辦公室領導的跨部門委員會編制了兩份文件，包括「國家危機管理人員實務指引」(Practical Guide for National Crisis Managers)及「國家危機管理核心手冊」(National Crisis Management Core Manual)。這些文件由2012年9月4日簽署的第82號行政命令頒布。
6. 菲律賓國家警察於2010年10月發出名為「保障旅客」(Safeguard the Tourist)的第56號指令，訂立警方行動指引，以保護及保障旅客安全及維持所有遊客目的地的和平及秩序。
7. 發布三份有關菲律賓國家警察處理人質事件的指南，包括「人質談判指南」(Hostage Negotiation Handbook)；「菲律賓國家警察重大事故行動流程表及檢查清單指南」(PNP Critical Incident Management Action Flow Chart and Checklist Handbook)以及「菲律賓國家警察行動事故處理及監控指南」(PNP National Operations Centre Incident Management and Monitoring Handbook)。
8. 發布「罪案調查實地手冊」(Field Manual in Investigation of Crimes)以改善相關的政策和程序。手冊旨在加強和改善警務人員的調查技巧，從而為全國的治安情況包括旅客安全帶來正面影響。
9. 菲律賓內政部為地區政府人員舉辦危機管理工作坊，旨在加深他們了解在危機事故中所擔任的角色及職能。

10. 菲律賓內政部已改革採購程序。採購的準則為有關裝備必須是最可靠及符合成本效益，並切合警方的實際需要。
11. 協調菲律賓廣播協會(菲律賓廣播行業的全國性組織)，制定一套在發生危機事故時適用的傳媒指引。

### **(三) 為旅遊業界人士舉行簡報會**

12. 分別於 2011 年 10 月和 11 月及 2012 年 3 月為香港旅遊業界人士舉行跨文化學習及旅客安全研討會。

完