

從危機管理看澳門和香港對“奶粉荒”的處理

吳雅玲*、陳建新**

一、背景

自從賭權開放和引入自由行政策後，澳門人均生產總值一躍而位於亞洲國家和地區的前列。但與此同時，澳門也面對不少新的挑戰，例如：非法旅館問題、跨境犯罪問題、食物安全問題、與及近來備受關注的奶粉供應短缺事件，反映出澳門在整體應急機制上面對新形勢。坊間亦有不少聲音促請當局重新檢討和評估現有機制的應急能力是否能追上現時社會急促發展的需求，以能應付各種突發事故。議員劉永誠、林香生及李從正均指出考慮到本澳未來發展的新形勢，未來發生突發事故的風險將會隨之增加，故政府如何有效地處理應急事件必然是值得探討的問題。¹再者，奶粉供應短缺事件同時發生於香港及澳門，並且大概發生了一年，故本文將透過危機管理理論對比兩地政府的處理手法，從中探討本澳現有機制的發展方向。

所以本文先簡述相關理論，然後論述事件的背景，並比較港澳兩地政府處理該問題的異同，最後作出總結兩地政府在這件事件的做法，並且提出相關建議。

二、概念界定

（一）危機的定義與特徵

學者Charles McClelland 曾指出“隨著危機研究成果的日益增長，研究危機的角度亦日益多元化。”²換言之，各類型的學者對“危

* 澳門大學政府與行政學系本科生。

** 澳門大學政府與行政學系助理教授。

1. “民防應急機制應與時俱進”，《市民日報》，參見<http://www.shimindaily.net/v1/news/macau/%E6%B0%91%E9%98%B2%E6%87%89%E6%80%A5%E6%A9%9F%E5%88%B6%E6%87%89%E8%88%87%E6%99%82%E4%BF%B1%E9%80%B2/>，2012年11月28日。

2. 張中勇：“危機與危機處理之研究——一個研究概念與理論的分析”，《警學叢刊》，第23期，1992年。

機”一詞的解釋有著某程度上的差異；美國學者羅森豪爾特認為，“危機”是指“對社會系統的基本價值和行為準則架構產生嚴重的威脅，並且必須在極短暫的時間內和具高度不確定因素的環境下作出決策的事件”。³美國危機管理專家Steven Fink認為危機並非一觸即發的事件（trigger event），他提出危機是一種演化的過程，任何一項危機之產生必經過潛伏期（prodromal crisis）、爆發期（acute crisis）、延續期（chronic crisis）及解決期（crisis resolution）等四個發展階段。⁴貝爾認為“危機”一詞原意只代表轉捩點或決定性時段而已，但也可界定為“危機是一段時間，在這段時間之內，某種關係中的衝突將會升高至足以改變那種關係的程度。”⁵布里哲則認為“危機是一種情況，它具有下列四種充分與必要的性質：1、內外環境的劇烈改變；2、對基本價值的威脅；3、可能伴隨或導致衝突的高度可能性；4、對外在威脅只有有限的反應時間。”⁶

以上學者的定義從不同角度，或多或少都有些偏差，但總括而言，本文把危機定義為一種使組織面臨威脅或遭受嚴重損失的突發事件，為使組織能在危機中生存並把危機所帶來的損失降至最低，決策者必須在有限的時間內，做出關鍵性的決策和具體的應對措施。同時，危機具有以下幾方面的特徵：1、客觀性和普遍性；2、突發性和緊迫性；3、不確定性和動態性；4、威脅性和破壞性；5、雙重性和可管理性。⁷

（二）危機的週期性

危機從潛伏到其滅亡，就是完成了一個生命週期。危機事件在整個生命週期裡，其危害性是不斷發生變化的，因而與之相應的措施與

3. 薛瀾、張強、鍾開斌：“危機管理：轉型期中國面臨的挑戰”，《中國軟科學》，第4期，2003年。

4. Fink, S. (1986). *Crisis Management: Planning for the Inevitable*. New York: American Management Association.

5. Alastair Buchan, op. cit., pp. 159.

6. Alastair Buchan, op. cit., pp. 6.

7. 張甜：“危機管理理論探析”，《中國對外貿易》，第19期，2010年。

處理手法亦有所不同。因此有學者把危機劃分成不同階段，他們認為把危機分成階段來研究有助於為危機管理構思具體的模型。表1中所示為四個較為著名的危機階段模型。

表1 危機階段

Faulkner六階段論 (2001)	Fink四階段 (1986)	Roberts四階段論 (1994)
1. 預警期	--	預警期
2. 潛伏期	潛伏期	--
3. 爆發期	爆發期	爆發期
4. 蔓延期	--	--
5. 中止期	持續期	中止期
6. 解決期	解決期	復原期

三、危機管理理論

國內外針對危機管理的研究始於20世紀60年代初⁸，世界各地的學者均對危機管理作出評論，臺灣學者詹中原指出危機管理是一種動態的規劃過程⁹，過去也有不少研究都以旅遊業作針對性的危機管理研究，例如Evans和Elphick的危機管理便主要應對旅遊業的恐怖襲擊危機管理¹⁰，而de Sausmarez的研究便主要是在亞太金融危機下的不同危理階段的應對措施。¹¹Seeger和Uimer皆認為有效的危機管理是由有效評估、回應、舒緩與消除危機等措施的集合。¹²因此危機管理便可

8. 張甜：“危機管理理論探析”，《中國對外貿易》，第19期，2010年。

9. 詹中原：《危機管理：理論架構》，臺北市，聯經，2004年。

10. Evans, N., & Elphick, S. (2005). Models of Crisis Management: an Evaluation of their Value for Strategic Planning in the International Travel Industry. *International Journal of Tourism Research*, Vol.7, pp.135-150.

11. de Sausmarez, N. (2004). Malaysia's Response to the Asian Financial Crisis. *Journal of Travel & Tourism Marketing*, Vol.15, No.4, pp.217-231.

12. Seeger, M. W. & Ulmer, R. R. (2001). Virtuous Responses to Organization Crisis: Aaron Feuerstein and Milt Cole. *Journal of Business Ethics*, Vol.31, No.4.

以分成兩大方向——階段和管理模式。而美國危機管理專家Fink¹³便於1980年代提出有效的危機管理是於危機的各階段中對症下藥，若果能及早偵測出危機，並且及時於階段加以評估以及預防，便能大大地降低危機所帶來的損害，他認為最有效的危機處理時期為潛伏期，但過了潛伏期後，政府便需要於不同階段（爆發期、處理期和復原期）採取不同措施。

危機四階段理論

Fink認為危機的發展與疾病的發展相類似，是具有階段性的，故他以醫學上的名詞來定義了以下的四個階段：¹⁴

- （一）**潛伏期（Prodromal Crisis Stage）**：這階段是危機發生前的警告期，一般來說於此階段會出現危機的徵兆，若能於此階段及早發現危機，危機的處理會較為容易。
- （二）**爆發期（Acute Crisis Stage）**：爆發期是四階段中最短的時期，但造成的損害卻是最大的，危機於此階段已經爆發，並以最快的速度擴散，其損害的程度則視乎處理危機的手法是否妥當而定。
- （三）**處理期（Response Crisis Stage）**：此階段著重事故的應急處理，期望能轉危為安。又由於爆發期與處理期是相互影響，而且緊緊結合在一起，所以分析時便把這兩階段結合在一起。
- （四）**復原期（Recovery Stage）**：於此階段該進行自我分析與檢討，避免事故再發生，所以這階段很大機會引入新的長效應對機制，但是這些機制往往需要市民共識，從而令復原期有可能無限期的延續下去。如圖1所示：

13. Fink, S. (1986). *Crisis management: Planning for the Inevitable*. New York: American Management Association.

14. [美]菲克(Steven Fink)著，韓應寧譯：《危機管理(Crisis Management)》，臺北市，天下文化，1987年。

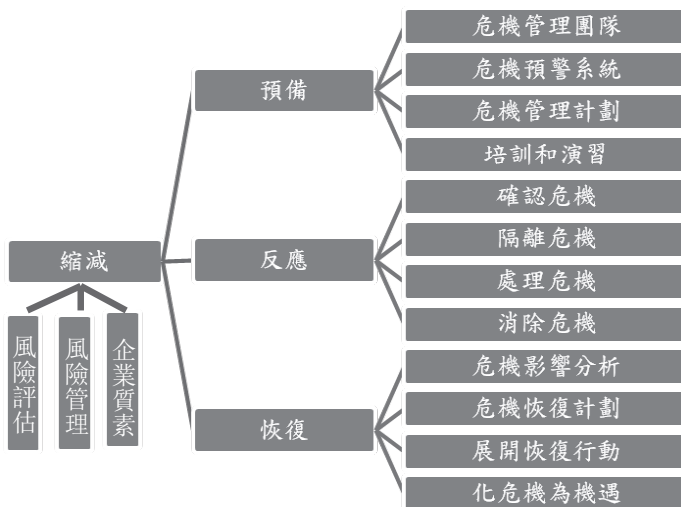
圖1 Fink 的危機四階段圖



危機管理4R理論

美國危機管理大師Heath提出危機管理4R模式。即縮減力（Reduction）、預備力（Readiness）、反應力（Response）、恢復力（Recovery）四個階段組成。如圖2所示：¹⁵

圖2 Robert Heath的4R危機管理



（一）縮減力（Reduction）：危機縮減管理是危機管理的核心內容。因為降低風險，避免浪費時間，攤薄不善的資源管理，可以大大縮減危機的發生及衝擊力。就縮減危機管理策略，主要從環境、結構、系統和人員幾個方面去著手。

15. 參見智庫·百科：<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/Image:%E5%8D%B1%E6%9C%BA%E7%AE%A1%E7%90%864R%E6%A8%A1%E5%9E%8B%E5%85%B3%E7%B3%BB%E5%9B%BE.gif>，2012年10月26日。

- (二) **預備力 (Readiness)**：危機預備管理主要體現在預警和監視系統，它們監視一個特定的環境，從而對每個細節的不良變化都會有所反應，並發出信號給其他系統或者負責人。
- (三) **反應力 (Response)**：危機反應管理主要是指決策者或組織在處理危機時的管理策略，一般可以分為四個步驟：確認危機，隔離危機，處理危機，總結危機。在處理危機時，合理地運用溝通管理，媒體管理等方法。
- (四) **恢復力 (Recovery)**：危機恢復管理是指在危機發生並得到控制後著手後續恢復和提升的工作；並為今後的危機管理提供經驗和支援，避免重蹈歷史覆轍。

Heath指出有效的危機管理是對4R模式所有方面的整合。當中，危機縮減管理是危機管理的核心內容。因為危機縮減管理目的在於降低風險、避免浪費時間，以及改善不合理的資源管理，可很大程度上減少危機的發生及其衝擊力。¹⁶危機縮減管理利用風險評估來評估危機，其後採取有效的方法對其進行有效的評估、監控，預防危機發生。他亦指出縮減管理貫穿著整個危機管理的過程，在預備管理中，運用縮減管理的風險評估可確定出哪些預警系統可能失敗，可及時加強或修正。在反應管理中，縮減管理可以幫助管理者識別危機的根源，找到有利於應對危機的方法。在恢復管理中，縮減管理可以對恢復計劃在執行時可能產生的風險進行評估，從而使恢復產生出更大的反彈效果。¹⁷

理論框架及資料來源

自“美國9·11事件”發生後，不少學者均以危機管理的角度對事件進行分析，如葉國文的“預警和救治：從9·11事件看政府危機管

16. “希斯的4R危機管理理論”，參見

<http://wiki.mbalib.com/wiki/%E5%B8%8C%E6%96%AF%E7%9A%844R%E5%8D%B1%E6%9C%BA%E7%AE%A1%E7%90%86%E7%90%86%E8%AE%BA>。

17. 萬卉林：“從三鹿事件看中國乳品企業的危機管理”，《理論月刊》，第12期，2009年。

理”、鄭毅的“美國的危機管理研究——以9·11事件為例”等，這些學者主要從危機管理的角度對9·11事件進行階段性分析，從而探討危機的應對方案。故參考這些論文的做法，本文理論框架便以Fink的危機階段為軸心，而Health的危機管理模式則結合於危機階段內，因為在不同危機階段是可以推出不同的危機管理模式。由於港澳嬰幼兒奶粉荒發生了約有一年時間，所以本文所採用的資料主要來自網上的新聞報道。

四、搶購奶粉事件的背景

2008年9月，中國大陸爆發大規模的食品安全危機——毒奶粉事件。奶粉製造商三鹿集團所生產的嬰兒奶粉中被發現含有化工原料“三聚氰胺”，導致食用該奶粉的嬰兒罹患腎結石等病症。爆發是次食品安全危機後，對內地的消費者造成極大恐慌，並降低對中國國產奶粉商的信任度，導致其後中國消費者紛紛搶購外國進口奶粉。相對於中國大陸對外產品徵收關稅來說，香港和澳門是自由港和沒有關稅，故外國進口商品的售價在香港和澳門便比較中國大陸原裝進口的產品便宜，香港和澳門便成為亞太地區的“購物天堂”，而其他國家地區亦出現這種情況，故導致國內消費者以及水貨客遠赴香港和澳門¹⁸，以及其他地區搶購奶粉，因而各地區政府作出相關回應措施。¹⁹早於2010年，大批來自中國大陸的自由行遊客及水貨客來到香港搶購奶粉，社會不滿的情緒已開始醞釀，直至去年年底爆發“奶粉荒”，水貨客偷運奶粉回大陸炒賣的現象加劇惡化，令不少香港以及澳門的家長緊張，加入搶購熱潮，故一時令兩地的奶粉市場缺貨嚴重。²⁰而

18. 孫立極：“港澳奶粉‘荒’應當兩面看”，參見

<http://firm.workercn.cn/c/2013/02/07/130207070050984068333.html>，2013年2月7日。

19. “香港限奶令——香港文匯報特別報道”，《文匯報》，參見<http://sp.wenweipo.com/xn/>。

20. “中國大陸人士搶購香港奶粉事件”，參見

<http://www.baik.com/wiki/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%A4%A7%E9%99%86%E4%BA%BA%E5%A3%AB%E6%8A%A2%E8%B4%AD%E9%A6%99%E6%B8%AF%E5%A5%B6%E7%B2%89%E4%BA%8B%E4%BB%B6>。

事實上，兩地的奶粉市場缺貨嚴重的只是七種外國進口的暢銷品牌：美贊臣、美素佳兒、雀巢、雅培、雪印、惠氏和牛欄牌。²¹

自爆發“奶粉荒”後，於今年年初，國家隨即宣佈將對進出口關稅進行部分調整；其中特殊配方奶粉關稅減至目前稅率的一半，冀能透過減稅的措施把國內與外地的奶粉價格差距縮少，從而舒緩國內消費者以及水貨客遠赴香港、澳門以及其他地區搶購的熱潮。²²另一方面，不少香港和澳門的媽媽亦在網上組織互助平台，由各區媽媽合作提供奶粉情報，並協助買不到奶粉的家庭代購。²³

五、香港政府的處理過程與手法

香港政府處理過程如下：

- (一) 於農曆新年前，出現內地消費者對奶粉需求急增，有藥房被指囤積居奇、抬高售價以及向顧客“綑綁式”銷售的現象。香港政府食物及衛生局局長高永文隨即表示十分關心奶粉供應情況，並承諾會密切監察以及透過各種途徑採納信息，確保供應充足，更呼籲零售商不要為短期利益而影響到市民的長遠利益，表示不排除用較嚴厲方法應對。²⁴隨後亦與奶粉商開會，並獲本港所有主要奶粉供應商承諾，確保農曆年期間有足夠奶粉供應本地媽媽，供應商亦設立安全網，包括有熱線和提供網上購物，為本港媽媽提

21. “政府出招緩奶粉荒”，《澳門日報》，參見http://www.macaodaily.com/html/2013-01/26/content_771750.htm。

22. “內地下月奶粉關稅減半”，《澳門日報》，參見http://www.macaodaily.com/html/2012-12/18/content_760474.htm。

23. “港媽組織買奶粉聯盟自救”，參見<http://hk.news.yahoo.com/%E6%B8%AF%E5%AA%BD%E7%B5%84%E7%B9%94%E8%B2%B7%E5%A5%B6%E7%B2%89%E8%81%AF%E7%9B%9F%E8%87%AA%E6%95%91-104603101.html>。

24. 高永文：“確保市面奶粉供應充足”，《香港政府新聞網》，參見http://www.news.gov.hk/tc/categories/health/html/2013/01/20130124_121550.shtml。

供奶粉，當局亦會就不良營商手法問題採取執法行動，而當局會緊密監察市面情況。²⁵

(二) 其後，香港政府食物及衛生局局長高永文指出，過去奶粉供應商已向違規藥房發出77個警告，並限制27間及中斷11間藥房的奶粉供應，但奶粉供應鏈仍失效，個別品牌奶粉仍然缺貨，故政府遂決定介入處理“奶粉荒”。²⁶

(三) 香港政府定義“奶粉荒”為水貨客導致短缺的問題，其後，香港政府就“奶粉荒”召開多次跨部門會議，並多管齊下訂出多項措施。²⁷

(四) 於2013年2月1日，香港運輸及房屋局、保安局與食物及衛生局等部門舉行聯合記者會，並指出奶粉供應問題是與內地與香港水貨活動有關，從而公佈解決本地家長購買奶粉困難²⁸，而相關措施如下（這些措施總合簡稱為“限奶令”）：²⁹

1. 深港兩地會聯手加強打擊水貨客運送奶粉過關的活動，當中包括加強情報交流、監視通報水貨客的活動，並由深圳海關執法。另一方面，香港入境處更會制訂懷疑水貨客監察名單，拒絕可疑水貨客入境。港鐵亦會配合執行多項新措施，包括收緊東鐵行李重量限制，由32公斤下調到為23公斤。
2. 針對香港媽媽打不通供應商的訂貨熱線，香港政府將設立二十四小時熱線，協助3歲以下嬰兒的本地家長訂購本港七個主要牌子（包括牛欄牌、美國雅培、美贊臣、美素佳

25. 高永文：“春節前貨源足夠”，《成報網》，參見

http://www.singpao.com/xw/gat/201301/t20130126_415997.html。

26. “辣招堵奶粉水貨客限出境只准帶兩罐”，《新浪香港（新聞）》，參見

<http://www2.news.sina.com.hk/news/20130202/-4-2887050/1.html>。

27. 同上。

28. “合力打擊水貨客確保港人買奶粉”，《成報網》，參見

http://www.singpao.com/xw/y1/sl/201302/t20130202_417243.html。

29. “香港三部門打擊水貨客保奶粉供應推出多項措施”，《中國新聞網》，參見

<http://big5.chinanews.com:89/ga/2013/02-01/4542192.shtml>。

兒、雀巢能恩、雪印及惠氏金裝，這七個主要牌子共佔香港奶粉市場的份額95%)的奶粉，熱線由效率促進組營運，收集訂購資料後會轉交奶粉供應商處理，由供應商自行處理。

3. 就長遠措施而言，香港政府修訂《進出口條例》附例，限制每名成年旅客只能帶淨重1.8公斤的奶粉（約2罐奶粉）出境作自用需求。
4. 於2013年3月1日，香港政府正式實施《2013年進出口（一般）（修訂）規例》。根據該法例，離開香港的16歲以上人士每人每天不得攜帶總淨重超過1.8公斤的嬰兒配方奶粉，這相當於普通的兩罐900克奶粉，違例者一經定罪，最高可被罰款50萬港元及監禁兩年。

(1) 有醫學組織倡議限制嬰幼兒奶粉賣廣告。³⁰於本年3月，香港政府更公佈《香港配方奶粉及相關產品和嬰幼兒食品的銷售及品質守則》諮詢文件，並展開為期一個月的諮詢。當局以推廣母乳餵哺為由，制定自願性守則全面禁止奶粉商就三歲或以下嬰兒奶粉賣廣告、派發免費樣本等，並要求奶粉罐須附上詳細營養標籤，有關守則擬於明年實施。³¹但有業界人士擔心禁嬰兒奶粉賣廣告會令市民難於接收相關資訊。³²

(2) 實施“限奶令”一個月後，水貨活動有所改變，包括以快遞手法規避“限奶令”³³，在中英街走私奶粉活動更為嚴

30. “擬禁3歲以下奶粉廣告醫學會倡只禁1歲以下”，《新浪香港—新聞》，參見 <http://news.sina.com.hk/news/20130308/-3-2913061/1.html>。

31. “政府擬禁奶粉廣告、倡母乳餵哺、港媽生產商齊轟本末倒置”，《東周網》，參見 <http://eastweek.my-magazine.me/index.php?aid=23331>。

32. “業界反對禁嬰兒奶粉賣廣告”，《香港商報》，參見 http://www.hkcd.com.hk/content/2012-11/20/content_3088334.htm。

33. “香港限奶令催生‘奶粉快遞公司’可配送到戶”，《中國新聞網》，參見 <http://big5.chinanews.com:89/ga/2013/03-27/4679509.shtml>。

重，而且有水客利誘遊客協助攜帶奶粉過關。³⁴同時亦出現錯誤檢控而加劇內地與香港矛盾情況。³⁵

六、澳門政府的處理過程與手法

澳門政府處理“奶粉荒”的手法顯然與香港不同，具體情況如下：

- (一) 澳門政府行政長官馬上公開作出相應的回應表示十分關注事件，並在事態緊急之際與跨部門的政府部門及代理商進行溝通，最後亦制訂了相應的措施。³⁶
- (二) 衛生局隨後提出若果嬰兒正在食用的嬰兒奶粉缺貨，建議媽媽可轉購另一品牌的嬰兒奶粉。但此建議提出後，隨即坊間有營養師指出初生嬰兒腸道尚未成熟，隨意轉換奶粉可以引致濕疹、便秘，故不建議嬰兒因為奶粉缺貨而隨意轉換其他牌子奶粉。³⁷對此意見，政府的營養專家亦馬上作出回應指；澳門進口的嬰兒奶粉品質都受到監管，主要營養成分基本相同及符合國際標準，故轉換食用奶粉並不會對嬰兒健康構成影響，沒有必要一直食用固定品牌的奶粉，而且，家長亦可根據醫護人員指示為嬰兒轉換奶粉，並觀察嬰兒在轉換奶粉期間出現的飲食習慣轉變。³⁸

34. “水客誘遊客‘走奶粉’”，《新浪香港—新聞》，參見<http://news.sina.com.hk/news/20130402/-2-2932920/1.html>。

35. “食衛局官員為‘限奶令’谷氣”，《成報網》，參見http://www.singpao.com/xw/gat/201303/t20130329_426685.html。

36. “澳門‘缺奶’驚動特首：優先保障居民購買奶粉”，《中國新聞網》，參見<http://www.chinanews.com/ga/2013/01-25/4521691.shtml>。

37. “衛生局斥有營養師誤導市民”，《市民日報》，參見<http://www.shimindaily.net/v1/news/macau/%e8%a1%9b%e7%94%9f%e5%b1%80%e6%96%a5%e6%9c%89%e7%87%9f%e9%a4%8a%e5%b8%ab%e8%aa%a4%e5%b0%8e%e5%b8%82%e6%b0%91/#more-125672>。

38. 同上。

(三) 行政長官更將奶粉供應緊張的情況列為突發公共衛生事件，並採取“母嬰臨時支援計劃”的短期措施。³⁹“母嬰臨時支援計劃”計劃如下：⁴⁰

1. 保障一歲以下的本地嬰兒父母或監護人；
2. 可於本澳七個地點登記，領取當局發出的“奶粉咭”後，即可透過熱線訂購本澳七大暢銷牌子的奶粉，每月限購五罐，七日內可提取；
3. 由衛生局執行“母嬰臨時支援計劃”，計劃旨在確保本地居民可優先為嬰兒購買奶粉自用。

(四) 自計劃推出後，坊間不少聲音均希望將計劃的保障範圍擴展至一歲以上嬰幼兒以及將計劃延伸至長期計劃。但衛生局局長李展潤回應指一歲以上的嬰幼兒應食用固體食品藉以充分發揮其咀嚼功能，否則會影響其牙齒的發育；同時一歲以上幼兒亦可飲用普通牛奶，故暫不打算將計劃的保障範圍擴大至一歲以上嬰幼兒。⁴¹當局亦表示該計劃為短期應對措施，仍需等待評估計劃的成效。

(五) 另一方面，衛生局藉此加強推廣母乳餵哺，持續透過提供母乳餵哺技術指導、母乳諮詢熱線、組織母乳互助小組分享會，支援與鼓勵母乳餵哺的婦女適應和過渡餵哺期。⁴²

(六) 於“母嬰臨時支援計劃”實施後，衛生局亦建議兩間醫院停用四款供應比較緊張的品牌奶粉，並改用另外三款貨源

39. “行政長官召開聯席會議、優先保障居民購買奶粉”，《新聞局（澳門特區政府）》，參見<http://www.gcs.gov.mo/showCNNews.php?DataUcn=66933&PageLang=C>。

40. “政府出招緩奶粉荒”，《澳門日報》，參見http://www.macaodaily.com/html/2013-01/26/content_771750.htm。

41. “李展潤：無意擴保障買奶粉範圍”，《市民日報》，參見<http://www.shimindaily.net/v1/news/macau/%E6%9D%8E%E5%B1%95%E6%BD%A4%E6%BC%9A%E7%84%A1%E6%84%8F%E6%93%B4%E4%BF%9D%E9%9A%9C%E8%B2%B7%E5%A5%B6%E7%B2%89%E7%AF%84%E5%9C%8D/>。

42. “衛生局舉辦母乳互助小組分享會及提供母乳技術指導和諮詢服務”，《新聞局（澳門特區政府）》，參見<http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?PageLang=C&DataUcn=67467>。

充足的牌奶粉。並建議醫院改變其在嬰兒出世時向媽媽指定服用某種牌子奶粉的做法。⁴³

(七) 於計劃實行後一個月，據衛生局數據顯示，該計劃累計有3131人自願登記參加計劃，並有1984人按序到指定銷售點購買預訂的奶粉，約已佔加入計劃人數的六成三。透過計劃續訂三月奶粉的有863人。⁴⁴從以上數據可反映出，澳門的奶粉供應量並非真如坊間所描述的緊張。

七、港澳處理手法比較

從以上論述“奶粉荒”事件的背景以及港澳兩地政府的處理手法，可以很清晰地看到港澳兩地政府也使用類近Health 危機管理4R模式，但兩地政府卻採取了截然不同的處理手法。首先，兩地政府把“奶粉荒”界定為不同的問題；香港政府把“奶粉荒”事件界定為水貨活動做成奶粉短缺的問題來處理；而澳門政府則把“奶粉荒”界定為突發公共衛生事件來處理。隨後澳門政府先推出“母嬰臨時支援計劃”，希望能透過此計劃反映出澳門的奶粉供應量是否真如坊間所描述的緊張，若評估情況嚴重方考慮作進一步行動。但另一方面，香港政府則沒有以任何方式或計劃以作情況嚴重性的評估，就隨即實施《2013年進出口（一般）（修訂）規例》，此實施不但引來法律上的爭議，更進一步深化內地與香港之間的矛盾。⁴⁵故以下將透過危機管理理論歸納對比兩地政府的處理手法，從而特顯出當中的異同。

潛伏期（Prodromal Crisis Stage）

香港：於2003年初“奶粉荒”在兩地醞釀的初期，香港政府先由食物及衛生局局長高永文回應事件，並表示十分關心奶粉供應情況以

43. 同注42。

44. “母嬰計劃續訂三月奶粉”，《澳門日報》，參見http://www.macaodaily.com/html/2013-02/25/content_780471.htm。

45. “曲線處理水貨活動、確保香港競爭力”，《成報網》，參見http://www.singpao.com/xw/yl/czjt/201303/t20130328_426453.html。

及承諾確保供應充足，並對零售商作出呼籲、與奶粉商開會以及向違規藥房發出警告的工作（這措施可看成**縮減力**）。

澳門：澳門政府則先由行政長官公開作出相應的回應，並表示十分關注和跟進這事件，同時展開跨部門協作與溝通以及制訂了相應的措施（這回應可看成**準備力**）；澳門政府主要以公共衛生的角度去處理奶粉短缺的問題，和表示整體奶粉供應充足，只是個別外地品牌奶粉供應出現緊張，而且所有嬰幼兒奶粉成份相若，所以當局先採用建議媽媽轉購另一品牌的嬰兒奶粉以舒緩奶粉短缺的問題的措施（這措施可看成縮減力）。

於此階段，可見兩地政府由不同的部門作出了回應以及採取了不同的縮減管理措施。而事實上，這是由於兩地政府的架構與職能相異的原因。奶粉問題在澳門政府的職能是屬於公共衛生事件，屬跨部門協作的工作，故必需由行政長官帶頭處理。但相反，奶粉問題在香港則很明顯是屬於香港政府食物及衛生局的職能範圍，故歸於食物及衛生局作出回應。

爆發期（Acute Crisis Stage）、處理期（Response Crisis Stage）

香港：於“奶粉荒”爆發初期，香港政府很快把事件界定為水貨活動導致短缺的問題去處理，實施一系列針對打擊水貨客（特別是來自中國大陸的水貨客）的措施。其後，香港政府更正式實施《2013年進出口（一般）（修訂）規例》以嚴厲地打擊水貨客（這措施可看成**回應力**）。此例的實施受到多方的批評以及反對的聲音，更被指加深內地與香港兩地之間的矛盾與衝突。

澳門：澳門政府則繼續以公共衛生的角度去處理奶粉短缺的問題，於當局建議媽媽轉購另一品牌的嬰兒奶粉以舒緩奶粉短缺的問題的措施引來坊間各種反對與保留的聲音後，並為日後可能引入“母嬰臨時支援計劃”（俗稱“奶粉咭”）措施爭取準備時間（這措施可看成**準備力**），然後才引入“奶粉咭”來舒緩澳門市民不安情緒（這措施可看成**回應力**），再以眾多公共衛生措施，例如鼓勵母乳餵哺措施及母嬰健康院改用貨源較充足的嬰幼兒奶粉品牌（這措施可看成**恢復力**）。

無論如何，兩地所實行的措施都能把兩地的奶粉供應量逐步地穩定下來。於此階段，由以上可見兩地政府對事件作了不同的反應管理。香港政府由奶粉營銷問題轉至保安範疇，進而實施針對打擊水貨客的嚴厲措施，但此一連串的措施，卻引來加深內地與香港矛盾的負面影響；相比之下，澳門繼續以公共衛生的角度並推出“母嬰臨時支援計劃”的短期措施去處理奶粉短缺的手法獲得較快的回應效果，例如不斷有澳門市民及議員要求把“奶粉咭”延伸至三歲的嬰幼兒，而政府即時以嬰幼兒牙齒發育予以拒絕回應。

復原期（Recovery Stage）

香港：於復原期階段中港兩地政府均開始進行復原管理，進行自我分析與檢討。由於香港政府把奶粉供應的問題轉向至打擊水貨客的問題，從而演變成內地與香港矛盾加劇的現象，故相對澳門只是針對解決民生需求的情況來比較，香港的復原階段是較為困難的。香港政府除考慮是否應該無限期實施《2013年進出口（一般）（修訂）規例》外，當局更以推廣母乳餵哺為理由，公佈《香港配方奶粉及相關產品和嬰幼兒食品的銷售及品質守則》諮詢文件，並展開諮詢，希望透過制定自願性守則禁止奶粉商就三歲或以下嬰兒奶粉賣廣告，藉以降低消費者對大量投放宣傳資源的個別品牌奶粉的需求（這些措施可看成恢復力）。

澳門：澳門政府亦考慮“母嬰臨時支援計劃”是否應將計劃的保障範圍擴展至一歲以上嬰幼兒以及將計劃延伸至長期計劃，最終考慮到一歲以上的嬰幼兒應食用固體食品藉以充分發揮其咀嚼功能的原因而否決。但此計劃卻帶來社會各界關注母乳餵哺的重要性，衛生局以及民間機構亦加強宣傳母乳餵哺。再者，衛生局亦建議兩間醫院停用比較緊張的品牌奶粉，並建議醫院改變其在嬰兒出世時向媽媽指定服食某種牌子奶粉的做法。而從“母嬰臨時支援計劃”的成效可以測試出澳門供應量並非真如坊間所描述的緊張，（這些措施可看成恢復力）。

但是香港的恢復力措施卻惹來多方面的猜疑及不滿，從而加劇內地與香港兩地矛盾，並令主要處理這事件的官員（衛生部門）受了不少壓力，而壓力卻來自這些官員須要面對或應對他們不太專長的範

疇，如保安和銷售，可以預期香港政府在處理這事件所需要的時間和精力是不少的；相反，澳門由始至終都主要從公共衛生事件來處理，所以澳門在處理這事件時，所面對的阻力遠較香港政府為少，相信澳門政府在處理這事件所需要的時間和精力是較香港為少的。

八、總結

從整體來評論，確實是很難地去評論香港政府與澳門政府的處理手法孰優孰劣，因為港澳政府所採用的措施都能舒緩嬰幼兒奶粉緊張問題，而且兩地所面對的問題存在著某程度上的差異，例如內地與香港矛盾遠較內地與澳門矛盾為嚴重，特別在雙非嬰兒問題和“蝗蟲論”事件後，內地與香港矛盾問題日益嚴重，相反不少澳門市民從事水貨活動，這背景或促使香港政府較傾向以水貨活動來處理該問題，而澳門政府在處理該問題上較少以水貨活動為重點。

以危機管理理論的角度來看，澳門政府無疑在爆發期到復原期的反應管理與復原管理是較香港為統一。這當中主要的成因是由於澳門政府一直以同一的角度——公共衛生的角度去處理奶粉短缺的問題，並交由衛生局全權負責，並貫徹危機管理理論的四個階段逐步地解決問題。但相反，香港政府卻於縮減管理的階段後把問題擴展至保安局打擊水貨客的問題，令問題擴至不同的部門去處理，從而導致香港政府於反應階段較為緩慢。

另一方面，香港政府把問題外部化的處理手法無疑加劇了內地與香港矛盾。香港政府實施《2013年進出口（一般）（修訂）規例》的做法產生香港政府針對內地旅客的輿論，進一步加劇內地與香港之間的矛盾。此舉對於作為“購物天堂”的香港在經濟上與聲譽上會帶來一定程度的負面影響。相反，澳門政府貫徹地以公共衛生的角度去處理該問題，不但沒有影響到內地與澳門兩地之間的區域關係，更讓後來的恢復措施得以順利推動。

所以在進行危機管理時，統一處理手法和盡量避免把問題外部化是有助縮短復原期，而且減少引入恢復措施所帶來的阻力。