

## 四川震災與中國應變處理

張中勇\*

今(2008)年5月12日下午2時28分，中國大陸四川省汶川縣地區發生芮氏規模7.9級嚴重地震，繼於18日發生5.9級餘震，迄今已發生計九千餘次大小型餘震。12日首次地震發生後，因通訊中斷、道路受阻、地區偏遠、搶救不易和災情資訊難以掌控等因素，災情陸續傳出與得以統計後，迄至5月30日止，中國官方證實，川震死亡人數已達68,858人，受傷者有366,586人，由於尚有18,618人失蹤，是以，中國總理溫家寶於22日二度探視災區後，曾沈重指出，川震實際死亡人數可能會超過8萬人，而有關傷亡及受災災民之安撫、安頓與安置，正考驗著政府當局之應變與處理。

在經濟損失方面，首先，據「四川在線」於5月23日報導，此次地震造成四川省當地19個市(州)不同程度受災損失，農作物受災面積為139萬5千畝，成災56萬畝，無法收成41萬5千畝，全省農業生產和農業系統之直接經濟損失達人民幣72億8千5百萬元(約合台幣315億元)。其次，另據中國商務部部長陳德銘指出，截至5月22日止，四川、甘肅等地區共計有51,429家商業網點和服務企業因汶川地震而受損，包括700多家外貿企業在

內，直接損失約合計人民幣200億元(約合台幣870億元)，是以，陳德銘曾表示，此次地震造成商業網點受損程度遠較唐山大地震為嚴重。另據外界統計，此次震災總經濟損失，估計應達1,400-1,500億人民幣。事實上，若將地震所造成之國民經濟損失及社會成本支出等納入計算，其實際經濟損失和衝擊必將遠高於前述之估計數值。

總之，此次汶川地震傷亡規模雖次於1976年唐山大地震(死亡24萬人)，直接或相關經濟損失卻相對較高，且其發生時機又因緊鄰一月華中雪災癱瘓交通及影響生產、三月西藏暴動損及國家形象及八月北京奧運亟需平和環境與全球支持之際，格外凸顯震災處理之嚴峻性、迫切性與重要性，再加上震災引發問題仍未解決(如地震堰塞湖疏導)、社會損益(民心動盪)、災民安置和災區重建等成本，勢必成為中國最高階層之優先治理課題。

### 中國震災應變與作法

首先，在應變危機決策方面，面對震災巨大衝擊，中國總理溫家寶於地震發生後不到5小時，即於12日當天晚間7時許

\* 作者現為警察大學公共安全系教授

抵四川成都，在無法前往汶川災區視察情形下，乃在都江堰救災指揮所提出五項指示，要求：解放軍部隊需克服一切困難，盡快進入受災地區搶救；要爭分奪秒搶修通往災區公路；進一步蒐匯及摸清災區情況；盡一切辦法將藥品及食物送進受災區；地震部門抓緊會商，掌握與研判地震趨勢。溫家寶於16日返回北京，同日並由國家主席、總書記胡錦濤接手視察災區，而溫家寶又於22日再度返回四川震災區坐鎮領導與指揮救災工作。

其次，在應變實際作為方面，中國新華網於12日地震發生後不到20分鐘，即於當天下午2時46分公開發佈地震訊息，包括震央、規模及相關災情等最新資訊，甚至中央電視台赴災區直播；國防部於13日表示，共計約5萬名解放軍已抵達或正分批前往災區，包括成都軍區就近派遣約14,000名解放軍及武警部隊及30餘架直昇機趕赴災區，空軍及民航部門共派出31架中大型運輸機先將約11,000名救災官兵送往災區，另四川及甘肅軍區計有約15,600名民兵亦投入救災行動；中國官方調動27個專業搜救隊共計1,000餘人向災區集結；衛生部門之應急醫療隊伍約1,000人，亦調撥傷藥及血漿等醫療物資以攜往災區；災害防救及水利部門亦派遣五支隊伍，赴災區勘查水利工程安全情況，指導有關水利抗災工作；電力監督單位亦要求電力單位啓動緊急應變機制與方案，盡快恢復災區民眾生活及抗震救災之電力供應；其餘鐵道部、品質檢查總局等政府部門，亦進入緊急應變狀況，配合救災物資運送及滯留旅客輸運之需求。

總之，中國前述救災應變之最高目標

即在透明化災情，避免謠言影響救災工作及社會人心，動員政府相關部門資源與力量，盡快有效與妥善處理川震災情，並降低災情損失及衝擊，此時，中國並不歡迎或接納國際社會之救災援助，僅接受來自台灣等少數外來之人道救災濟助與金錢及物資援助。

值得重視的是，目前震災本身及其潛在災害和後續影響或危機仍未解除，而未來如何進行災後復原重建工作，更將是艱鉅挑戰。當前亟需處理之震災後續因應工作，包括：盡快打通災區對外聯絡道路，重建通訊網路，以利災後搶救與處理工作；儘速完成震災區內之消毒防疫工作；提供受災地區民眾生活物資及經濟活動需求；規劃安置震災災民生活及工作需求；逐步清除災區坍塌、受損和危險建築物；尤其是，儘速解除30餘座大型地震堰塞湖之潛在威脅（其中又以唐家山堰塞湖為最）等主要項目，均係中國當前必須全力重視及加快腳步完成之災後應變處理任務。

## 中國震災處理與評估

首先，無論係基於平息外界對於北京鎮壓西藏暴動之批評、爭取海內外人心同情與援助、避免謠言惑眾或爭取支持奧運等考量，中國官方此次公開災情報導與資訊迅速更新，博得國際相當好評，如聯合國安理會曾肯定與讚揚北京之作法，紐約時報認為「中國媒體首次達到國際水平」。不過，中國文宣部亦曾於5月15日下達書面指示，要求大陸媒體只准報導災情，強調政府「抗震救災」之努力與成

效，以感性報導凝聚民心與匯聚支持，同時要求對災情「不評論」、「不反思」、「不負面」與「不唱反調」，尤其不可藉機批評或醜化政府，顯示中國在救災同時，不僅利用媒體宣傳政府救災功德，藉以弭平不滿和穩定人心，顯示其仍不放鬆媒體新聞自由，更不用談媒體監督政府之角色與作用。

其次，溫家寶親赴災區，於12日至16日計五天行程間，實地走訪及視察災情，展現出其關切災情之民胞物與心情，甚至滴下傷痛與同情眼淚，在媒體大幅報導之渲染效果下，可謂安撫與爭取不少民心，博得「人民的總理」、「溫爺爺」之稱謂；此外，溫家寶並於16日於四川機場和總書記胡錦濤進行「交接」，並隨後由胡接手震災現場最高領導指揮角色。爾後，溫家寶於22日二度抵達四川視察震災搶救情形，並於25日離川返回北京。換言之，中國排名第一、第三之國家領導人，接力坐鎮災區，不僅能加速應變處理決策流程，且可有效安撫災民及爭取人心；此種作法對於災害搶救初期工作，應有正面效益，但最高領導階層亦可能因此而被推上火線，需承擔第一線批評或應變決策失利之責任。

再者，中國雖歷經一月雪災處理應變不當或失誤，仍未完全汲取教訓及有效改進，如中國雖積極展開救災行動，快速集結大量軍隊人力（約計140,000兵力）和相關物資，但搶修器械及專業車輛、運輸工具明顯不足，多需仰賴徒手或簡單工具；此外，救災人力缺乏規劃及配置，直昇機空運能量不足，且因缺乏有效聯繫與協調機制，加上道路遲未能打通或支離破

碎、難以通行，而供水、電力及通訊等基礎建設亦未能正常運作，致使救災物資囤積未能及時運送，救災實際進度仍相當緩慢，對此，國家主席胡錦濤雖責成地方行政首長（市長、鎮長等）為災區最高指揮官，然而軍隊、武警、衛生、民政及地方政府等系統之救災人員，因互不隸屬、各有其指揮領導體系，難以發揮協調整合之效，而總理溫家寶亦曾怒斥與要求加速改進。

另外，汶川地震發生迄今，救災行動早已由搜救生還黃金時間階段，邁進防止傳染病疫情爆發階段，如中國農業部副部長危朝安曾於17日坦言：「對抗傳染病是我們目前面對最迫切、最巨大的挑戰」。由於災區水源可能遭到污染、臨時避難所擁擠髒亂、食物營養缺乏或衛生條件差、下水道和垃圾廢棄物處理等公共衛生設施簡陋或缺乏、再加上災區罹難者屍體腐爛等因素，皆可能導致疫情爆發，事實上，巨型災難發生後第10至30天期間（即6月中旬），將是爆發疫情之高危險期。對此，中國正在四川災區展開全面消毒，並透過民政及衛生系統，宣導民眾注重衛生，避免傳染病疫情爆發。

此外，在震災初期，中國或許基於第一時間不瞭解受災區嚴重情況、缺乏參與或接受國際救災經驗、過於自信本身救災能力或維持民族自尊心、對外國戒慎心理或缺乏國際合作先例而反應緩慢等因素，初期並不接受或歡迎外界援助，全由中國自身承擔救災行動，爾後，或因無法遮掩災難實情及救災進展有限等因素，再加上可凸顯其開放態度，乃轉而順應國際媒體關注，宣傳其救災既有努力與爭取國內外

支持，同時開始接納國際社會救災援助，從最先僅接受台灣公益團體救災援助及派遣搜救人員進入災區，後又陸續同意日本與俄羅斯提供搜救和人道援助，雖曾要求日本自衛隊利用軍機運輸救災物資，後因敏感因素而改由包租民間飛機運送。總之，中國未能迅速或遲遲不願接納國際救災援助，似顯現中國仍缺乏運用國際合作進行災害救難之態度與整備，對於國際救災典範(regime)之認識與信心仍有不足。

值得注意的是，中國雖於2006年在國務院設立「應急管理辦公室」，然因其並未具有完整的職能，無法發揮協調及整合之應急救災功能，事實上，若由今年一月雪災、三月西藏動亂及此次震災應變救難來看，該機制顯未能發揮功能，未來仍須朝向「固定化、明確化、專業化」加以改進，並提升為一專職機構部門，方能期待其可發揮應變處置之作用；此外，2007年11月通過之「突發事件應對法」，其立法目的在預防與減少突發事件的發生，控制、減輕和消除突發事件引起的嚴重社會危害，並規範突發事件應對活動，然而，該法主要目標在社會衝突或恐怖事件之應對，並非針對大型天災之防救，對此，中國未來是否會修法以強化災難防救之協調、統合與指揮效能，即值得關注。

最後，就現況而言，中國除於5月底宣布將在國務院四川地震救助總部下，成立由總理溫家寶親自主持之汶川地震重建規劃小組，並撥款750億人民幣為重建經費之外，目前正積極著手解除堰塞湖或皸裂水壩之潛在危險，並盡力安置大批受災災民、儘速恢復正常經濟活動、進行災區大規模消毒並拆除崩塌或危險建築物、推

動災後地區復原和重建工作，另包括對受災地區學校建築物是否因偷工減料（「豆腐渣」）而導致大批學生遭塌陷傷亡進行調查，類此作為均需中國政府妥善規劃、籌綽資金與落實執行，勢必將分食國家預算與資源，增添中國治理之負擔。

### 震災應變處理之認知與啓示

觀諸此次四川地震及中國迄今之應變處理，應可獲得下列認知與啓示：首先，近年來，重大天災和傳染病如地震、暴風雨、海嘯、水患、乾旱、SARS等現象頻傳，再加上氣候變遷及能源安全等議題愈受矚目，似印證與凸顯聯合國於1994年提出之「人類安全」(Human Security)理念的前瞻性、重要性與迫切性，迄至今日，結合人類安全為核心之綜合性安全應已大致受到國際組織及各國政府之重視，並被多數國家列為安全戰略思考或施政治理之重要課題。對於此次四川震災而言，無國界或國籍區隔之地震雖仍未能有效預測與防範，但政府應針對類似災難之潛在風險，建構或／與整合國家災防應變體系，並做好平時整備，加強政府協調，結合國際合作，提升緊急應變，確保國土安全。

其次，中國處理震災再次出現政府協調不足之現象，應可值得外界警惕與反省。亦即，中國面臨救災相關體系之協調與整合問題，正係西方國家正亟思改進之課題。近年來，美國成立國土安全部、英國建構民防應變體系、日本強化救災體系指揮協調能力、我國推動「三合一」（災防、全動、反恐）會報機制等作法，其目的即在整建災防應變相關機制，增進救災

整合與協調效能，俾可落實國土安全防護。展望未來，政府實應以人民生活福祉為依歸，落實人類安全理念，在實踐方面，即應加速政府再造與組織改革進程，強化跨部門治理機制與效能，並有效結合公部門和民間資源，儘速落實「三合一」會報整合，提升政府災防應變與危機處理之能力。

最後，盱衡兩岸關係之進展與提升，我國除持續加強國際救災合作之外，應可基於聯合國標舉之人類安全理念，並藉助此次跨海協助搜救與人道協助之經驗，視為增進兩岸關係的機會之窗，建構非傳統安全合作管道與機制，並可朝向制度化作法前進，如訂定相關合作協議，結合非政府組織、公益宗教團體之能力與資源，籌組災害防救兩岸合作交流與聯合運作機制，並定期舉行研討會、交換經驗與訊息、人員互訪及聯合演練等活動，以更加有助於兩岸關係之穩定與增進。