發佈：2009-08-28, 週五 23:43
點擊數：17073

壹、前言

八八水災讓我們清楚地看穿馬英九政府的體質以及反應災變的能力，8月7日莫拉克颱風開始肆虐，馬總統卻正在北部喝喜酒；就如同2001年九月十七日納莉造成嚴重災情的前一刻，時任台北市長的馬英九還在屏東為國民黨籍候選人站台一般。颱風重創台灣第七日，政府才召開國安會議擬定救災事宜，成效如何尚且不知，就已被諷為「動員辦頭七」，可見民怨之深。就如外界甚少注意的，7月16日行政院還召開「921地震10週年研討會」，對救災體系、緊急命令等提出「精進」建議，至今不到一個月，對照八八水災政府作為當真諷刺！

國民黨政府在水災發生後，先是指揮體系一片混亂，對於各地災情顢頇不知，救援兵力派出遲緩，等到終於意識到災情擴大，為政者先是怪罪地方政府、接著指責氣象局預報不準，最後對著國際媒體大罵災民。始終擺出「非戰之罪」的臉譜！等到輿論交相指責與民怨爆發，即便國安會議的指裁示事項，無論是救災、檢討仍搔不到癢處。

或許各界會認為台灣災害管理體制已經到了必須痛加整頓的境界，然而，老化的政府和輕忽苟安的執政心態，才是最可怕的。

不管來自台灣的哪個角落，我們都有權利要求一個更安全的生活環境、以及高效能的政府機制，這是我們的基本權利。

貳、中央無能應變

在我國災害管理體系的設計中，中央與地方政府各有「災害應變中心」的任務編組，在中央為行政院長、地方則為縣市首長。然而受限於政府建制與資源分配等因素，中央政府在大型災害的應變上扮演關鍵角色。可惜的是，號稱「博士內閣」的國民黨政府，在莫拉克侵台之際，上自總統、下至地方民代，卻忙於喝喜酒、請吃選舉飯等私人事務，置防災公務於不顧。終於導致災情失控，其失職之處包括：

2-1見死不救、官僚殺人

很明顯的，擁有最多資源的中央政府，掌控著包括軍隊在內的國家機器，理應在接獲地方通報後，迅速投入救災部隊以避免災情惡化。只是事實卻相反，一個明顯例子：依照官方通聯記錄顯示，屏東縣政府在8月7日晚間便向中央災害應變中心發出求援通報。然而中央政府撥派的第一批部隊，竟在8日下午方才抵達災區，而且是裝備錯誤無法執行任務的兵種，嚴重耽誤救援時效。

更令人難過的是，在8號深夜各山地部落陸續傳出「滅村」等求救訊號之時，中央應變中心完全失去應變能力，有線新聞媒體成了災情通報中心；到了隔天，中央政府依然麻木，僅僅派出九架直昇機進行救援，根本無法滿足山地大規模災區的基本救援當量，坐等災民自生自滅，以致竟有虛弱災民餓死的慘事。類此導致災民於大雨中持續失溫，拒絕派出救援狀況不一而足，無異見死不救、官僚殺人。

2-2 決策錯亂、阻絕外援

Phoca PDF

同時，面對迫切的危機，馬政府更自亂陣腳，遭外媒批評。對於是否接受外援的說法前後矛盾，國際媒體甚至批評其面對災情過於傲慢。但更令人憂心的是未知災區與災情逐日增加，成為迫切的危機，而外援的重要在於救急，也就是第一時間的減災，其急迫性政府不應再拖。

莫拉克的災情隨著時間拉長而擴大，主因是其具備高強度、大範圍的災害特性，遠超過政府的救災建制能量。事實說明，這次重災區包括小林、關山、桃源等山地聚落集中在山區，陸路動線全部中斷，救援力量只能靠空中輸送，直昇機成為救災的關鍵。更可怕的是，大量土石流直接入侵人口聚集處，造成大規模毀滅。令人不解的是中央政府錯估形勢，並未在第一時間投入大量直昇機，其出勤是以「架次」而非「架數」計算！我國消防署、三軍的直昇機隊具運輸能力者總數約在60架左右，第一時間卻僅投入9架，根本無法同時滿足各災區的星火之急與救援當量，嚴厲的說，決策者嚴重怠忽職守。少架數、多航次的疲勞飛行，更是造成空勤弟兄殉職的幫兇。

同時，我國直昇機隊性能有限，除機齡老舊外，缺乏夜間、雲霧飛行、以及地貌飛行能力（NOE），更使得山區有限的適航時間更加縮短。救援任務就在決策緩慢、兵力投入遲疑、以及航具性能有限的情況下，導致災損逐步擴大、人命的損失也愈發嚴重。政府決策、救援裝備的不足，在在使得災害成為發展中的危機。

相對而言，外援可以彌補我國災救能量的不足。僅以美軍為例，其作戰能力可轉為災救能量的至少包括：大量先進直昇機，具備全天候飛行能力可提高出勤頻率，且可吊掛重機具進入災區；戰區淡水補給艦群，每天可製造1200噸以上的飲用水，提供停水災區使用。若我政府早日提出協助請求，當可大大提高對重災區的救援密度與時效，彌補我國緊急救援能量的不足。

無論政府高官在顧慮什麼，救災一切作為應以人民為優先考量，所謂「兵貴神速」，就是災害的黃金救援時間！可嘆的是國民黨政府卻自亂陣腳，坐令救援黃金時間消逝。

2-3 體制僵化、效率低落

另一個致命的錯誤就是國民黨政府體制僵化，資源配置缺乏彈性變通，使得救援效率大打折扣。

首先是法律面上，法定程序與政務領導是政府治理的兩大支柱。遭逢緊急危難時，緊急命令就是跨越法定程序的彈性應變行動，以減少災害損失。總統在此節骨眼上仍死守僵化體制、不願發揮領導職權，當真急驚風慢郎中，要總統何用！

其次是決策判斷錯誤。最高指揮體系的「中央災害防救中心」情報失靈、無能協調部會。例如國軍部隊的投入，依法應編入地方首長指揮以收靈活機動之效，結果仍是繞行中央政府公文體系才能行動。同時不知如何運用救災資源，失去救援黃金時間，甚至在8月14日國安會議後，仍有救災資源、兵力仍未見投入。如空照機、陸軍兩棲運兵車、補給單位的油、水運輸載具、等諸多具備直接、間接救災能量的單位，政府仍未能有效運用。

Phoca PDF

參、民進黨災害危機管理的經驗

相較國民黨政府的顢頇，以往民進黨政府對於災害因應的快速應變，及處理方式較能符合符合危機處理的要求，也就是「減損」。在民進黨執政八年期間，重大災害包括：（1）2001年7月桃芝颱風（103人死亡）；2001年9月納莉颱風重創北縣市，95人死亡；（2）2003年SARS危機；（3）2005年海棠颱風等重災害的挑戰，雖無法完全避免天災，但至少能夠使災害損失降到最低。

以「楓港斷橋」事件為例，在海棠颱風肆虐下，墾丁連外要道的楓港大橋宣告斷裂，墾丁與高雄間的陸路交通宣告中斷，颱風退去後，民進黨政府 就近派出國軍八軍團五四工兵群在19小時內便即搶通倍力橋，使得受困的遊客、居民得以撤出，物資得以進入，避免災情擴大。

此一對照並非在彰顯特定政黨的功績，而在突顯事在人為而非不能。因為面對大自然的挑戰，身為執政者便要時時以國民生命安全為要，在遭逢災變時才能將生命財產的損失降為最低。可惜的是，在馬政府團隊我們看到的只有為官者的傲慢與怠忽心態。

肆、現階段應急救援的具體建議

由於八八水災的未知災區尚未完全浮現，災情可能持續擴大，因此我們也提出具體建議，給中央、地方政府參考，以有助災救與復原。

4-1 確立指揮機制與分工

緊急應變指揮應由中央政府統籌，而在救災指揮方面，則應由地方政府負責。這是由於天然災害的發生多具備區域性，而地方政府對地方狀況的掌握較為充分，且擁有較為精確的戶政、交通、產業、人口資料，因此在救災人力、資源的調控上可以得到合理化的操作。因此我國在救災體系的指揮架構上，中央政府應扮演宏觀調控的角色，擔任地方政府的支援，而地方政府則應發揮指揮職能，以有效統籌救災作業。

4-2 健全情報通聯系統

緊急災變具有不確定性、資訊不全、溝通困難及狀況複雜等環境特質。因此，政府應擬定交通、通訊斷絕及停電狀況下之 災害預報、警報資訊傳達通報體系，確保防災通訊系統的暢通，建立災情回報系統，同時運用衛星遙測技術、無人空中偵察載具、無線及衛星通訊科技，迅速掌握災情，確保後續救災行動可立即有效展開。

4-3 戰爭準備立即轉為災害救護

包括動員體系與物資儲備，有相當大的範圍與戰爭準備工作重疊，因此國防部應將戰爭能量快速轉為救災能量，盡最大可能投入，此即各國皆將災難防護或「緊急援助」(Emergency Assistance)列為國防政策之一的主要原因。

Phoca PDF

發佈：2009-08-28, 週五 23:43
點擊數：17073

4-4災民安置

立即成立「災民收容中心」以收容受災戶，並應盡量保持原有社會生活網絡為原則，使災民在心理上得以互相扶持。收容中心應有完善的支援系統，配置醫療衛生人員 社工師、心理諮商人員，並提 供轉介安置的服務。長期安置，若需遷建可仍盡可能宜以原居住地為中心向外圍疏散，以社區再造的模式重建家園。

伍、結語 平時準備才能應變

台灣常年面對颱風威脅，災害準備不可鬆懈。當氣候變遷已被各國認定為「綜合安全」一環，甚至界定為國家安全威脅時，類似防災的準備，需要政府認真以對，若仍舊消極、甚至危機出現仍不作為，則與殺人兇手無異。

國民黨應好好 向民進黨學習，民進黨政府除了危機應變得宜之外，危機意識更是預防災害的重中之重。具體的例子就是，民進黨政府在承平時期便要求國防政策「戰備結合防災」，因此在其下的各軍兵種戰備整備都需以此為指導原則，
最明顯的例子就是工兵訓練結合水庫疏浚、山地訓練結合植樹等國土保安的具體作為。

或許朝野兩黨的政治主張容有不同，但災害是不分藍綠的，國民的生命更是無價。我們期望執政的國民黨能夠痛定思痛，放下意識型態與政治算計，向在野黨的優點學習，朝野政黨的合作、落實中央地方相互尊重的伙伴關係，如此才能有效的因應災變，保護人民、守護台灣。

作者蘇紫雲為淡江大學國際戰略所博士生
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫之立場）

Phoca PDF