不只重建災區更要重建政府

■郭正亮／東吳大學政治系副教授

對台灣人民來說，921震災的最大感受，就是陷入無政府狀態，長年自許「大有為」的政府，在百年大震的衝擊下，在人民最需要政府的關鍵時刻，竟然暴露出驚人的無能和顢頇。政府不但遠比民間落後，無法掌握災區的現場狀況，也無能發揮領導統籌的作用，更無心體會災民的受難心聲。混亂救災之中，甚至還有政府情報錯誤、官員藉機邀功、乃至政府趁機牟利的情形。

領導無力，人民遭殃

最嚴重的是，政府並未趕在第一時間救災。直到第二天，政府才成立救災中心，還一度爆發雙頭馬車，傳出「總統不滿行政院長」之說，成立之後，充其量也只是中央決策的內部協調而已，並未及於政策執行的基層落實。政府救災體系既有問題，卻又遲不發布緊急命令，以致各路救援力量莫衷一是，徒然造成災情失控，導致不必要的傷亡。

高層既已如此，各部會也都等到第二天，才姍姍來到災區現場，並以「災區交通全斷」為藉口，但事實上，不少住在外地的中部民眾，早在事發當夜即趕赴家鄉，「交通全斷」顯然並非事實。由於未在第一時間展開救援，國軍即使及時馳往現象，卻發現災區缺少開挖設備，根本愛莫能助。

事發之後，媒體、救援團體、好奇民眾齊湧災區，造成災區交通堵塞混亂，但政府竟未採取有效的交通管制，以致災區運補大受傷害。國內外救援團體　紛至沓來，由於缺乏有效的協調整合，動輒引起資源和人力的浪費。以衛生署為例，曾通知南下醫療隊伍前往南投縣立體育場，表示「那裡傷患最多」，結果醫療隊伍到了現場，發現只是當地指揮中心，根本沒有傷患，只好協助搬運賑災物資！醫療隊伍來自各方，衛生署卻不出面整合，只好臨時改由台大醫院出面召集。

政府的領導無能，也波及外國救難隊伍。美國救援隊直接降落清泉崗機場，但同樣包機來台的瑞士救援隊，卻被要求先停在台北機場才能南下，瑞士航空因此傳出不滿。救援隊伍來台後，也因為統籌失調，舉世最精良的美國隊伍，竟被派到較不嚴重，罹難早已確定的雲林地區，美國隊伍因此難有作為，最後黯然提前離台。

另以中央與地方的整合救災為例，中央並未動員受災較輕的縣市提供援助。高雄市在事發三天後，除了衛生署曾與高市衛生局直接聯繫外，其他中央單位都未曾主動聯繫救援事宜，其他南部四縣市亦然。受災較輕的南部五縣市，僅管已發起「一縣市救一鄉鎮」運動，由一縣市認養一受災鄉鎮，但受限於縣市政府並無結盟權，仍須中央認可才能實施。

官僚顢頇，無恥無心

更可議的是，政府居然不只無能，還有不少政府單位和官員，在人民最感無助的時刻，暴露出高高在上、與我何干、顢頇自私的官僚嘴臉。政府高層視察災區，前呼後擁的排場架式，仍然不減分毫，災區幹部即使早已分身乏術，仍要出場恭奉光臨。官夫人也要表示「關心」，但當她們來到災區，卻是一身錦衣霞帔珠光寶氣，仍把媒體鏡頭視為第一優先。

高層的官場文化既然如此，低階官員的等而下之，豈有任何意外？舉例來說，南投災區竟然傳出檢察官拒絕前往災區驗屍，反要家屬將罹難者遺體抬到檢察官處驗屍的官僚作為。教育部長楊朝祥竟在電視上誇稱，曾派員協助暨南大學師生撤離南投，但旋遭大學師生嚴予否認。另以消防署為例，中央防災會報屬於權責範圍，理應最能掌握狀況，但消防署竟然發布「日月潭潰堤」的錯誤情報，反而搞得人心惶惶。更離譜的是，台中縣竟然傳出中華電信發國難財，救災前三天的緊急對外聯絡，故意排斥其他民間電訊業者連線，台中縣長廖永來因為使用台灣大哥大，竟然因此難以連絡。

政府並未設身處地站在災民立場設想，也可從災後重建的善後措施看出。以災後重建紓困方案為例，受災戶的購屋房貸利率將降低四碼，表面上看似妥善照顧，但實際上不少受災戶都是分文未帶死裡逃生，如何支應購置新屋的自備款？財政部只是降低房貸利率，顯然未慮及受災戶的實際狀況。另以緊急賑濟為例，罹難者每人補助50萬元，受重傷者每人補助20萬元，但對於僥倖逃生的民眾，每月只發給房租津貼3000元，並沒有每日生活費的救助。

政府是否站在人民立場設想，只要對比1995年1月日本政府對神戶震災的善後處理，即可一目了然。當時日本罹難者高達5454人，受傷3萬2千多人，房屋倒塌9萬多棟，無家可歸高達31萬人，明顯比台灣震災要嚴重許多。但日本政府除了賑濟物資之外，還立刻發給31萬災民每日生活費1500日元，總計每日花費高達4億5千萬日元。

更重要的是，日本政府隨即提出災區重建的具體時間表，藉此安撫災區民心，並設置1千多個緊急避難所安置災民。隨後，即由政府出面結合民力，暫停部分現行公共工程，全力轉入神戶災區的重建，結果在數週之內，即完成數萬戶組合式房屋，暫時解決災民的住宅問題，隨後又在兩年內完成整個神戶災區的重建，總計耗費10兆日元，全由政府義務提供。

對台灣災民來說，政府賑濟所以特別重要，主因是災民不易迅速就業，災區工商業體系的重建，尤其曠日廢時，更將惡化災民困境。更何況，此次震災多發生在農業區，農地也飽受傷害，受災農民如何重新謀生，恐將更加困難。

他山之石，聽若罔聞

坦白說，政府缺乏有效的救災體系，相關單位並非毫無所悉，但「計畫計畫，桌上畫畫，牆上掛掛」，始終是雷聲大雨點小。例如，消防署曾在連續發生林肯大郡坍塌和大園空難事件後，提出「建立特種救助總隊」計畫，卻遭到行政院擱置。86年度及88年度，消防署又兩次提出「興建救災指揮中心」的需求，但行政院也分別

將預算刪除84%和46%。此外，軍方也一再呼籲政府仿效美日，設立「國家救難中心」，統籌國家所有救難資源，並明定救難體系的指揮權責，但行政院始終未予回應。

美國早在1979年，即成立「聯邦緊急事務管理總署」（Federal Emergency Management Agency, FEMA），專司全國天災急難救護，不僅設有27支專業搜救反應部隊，維持經常性的訓練，包括搜索、救援、醫療、消防、城鎮、山地、海上支援等等。1994年洛杉磯大地震，FEMA快速反應部隊即在15分鐘內展開救援，並由柯林頓總統親自指揮，統合各項救援組織、資源與行動。另以日本為例，自衛隊的平時訓練，也包括防震、防火、空難、海難、山難等項目，遭遇事故急難，也能展開有秩序、有計畫的救援，使損害降到最低。

台灣和日本同時處於脆弱的地震帶，又與美日關係如此密切，但在緊急救難和防災體系上，落差卻如此之大。95年阪神大地震後，政府也曾派出不少考察團，聲稱將學習日本經驗，民進黨執政的台北市，更在事後寫成考察報告呈送中央，結果行政院仍是不了了之。

亡羊補牢，重建政府

天災不可怕，人禍才可怕，尤其是握有大權、卻不知善用權力的政府，更將造成人民的痛苦。短期來說，除了儘速懲戒失職官員之外，為了迅速展開災後重建，政府應根據「限時、限區、限內容」原則，及早發布緊急命令，以便達成強化指揮體系、維持當地秩序、動員政府資源、徵調民間物資等四大目標。

緊急命令的實施期限，應以一個月為宜實施目標和內容，都要具體明確，以免衍生出不必要的政治困擾。緊急命令一旦發布，立法院應立即集會，針對政府的緊急措施予以追認監督，為了營造共體時艱的局面，行政院與立法院、朝野政黨之間，都應加強政策協調，以便推動災後重建的實行。

緊急命令發布之後，政府應在一週內，發布災後重建的具體時間表，以緩和災民的焦慮和不確定感，並使災民得以有所期待，共同投入災區重建。

但在災區重建的過程中，也要避免災區政治勢力的藉機牟利，尤其是透過政治掮客承攬工程，不但將使投入資源大打折扣，也將使災民對政府失去信任。行政院應及早建立透明化的「災區重建發包中心」，以利災區重建的推行。

長期來說，政府也要設置「國家救難中心」，並提高領導位階，直接隸屬總統府或行政院，以便統籌各部會資源。同時也要分區建立「特種救助總隊」，編列足夠預算，添購必要設備，並定期結合民間，展開必要的演習訓練。

總之，921震災對台灣的衝擊，既深且廣。展望未來，災區重建固然是政府和人民的首要目標，但為了防止悲劇的再次發生，政府重建也是當務之急。唯有透過災區重建，政府才能安撫民心，唯有透過政府重建，台灣才能永續發展。

（本文刊於1999年9月26日台灣日報，經作者同意後刊載） ◎