

建構重大災害危機處理體系

本社

我國受「生於憂患，死於安樂」傳統危機意識型態的影響，對於危機處理均有一套未雨綢繆的預防政策和措施，就是在我國預算體制中均有第一預備金和第二預備金的體制，作為一般危機處理的準備，以免危機所造成的傷害更加擴大，總統、行政首長和各級政府首長，均有其依法的緊急處分令，發揮總體動員之功能，來順應危機事件的發生，避免擴大對民眾生命和財產的傷害，並降低災害對社會造成的衝擊，且使得社會在最短期間內回到正常運作的型態，這種危機意識對在臺灣享受數十年安和樂利生活也是不能稍微鬆懈的。

由於臺灣的特殊政治環境，使其成為世界上最應該具有危機意識的國家，另外一個就是在阿拉伯國家圍繞的以色列，在多事的中東地區，戰爭陰影沒有任何一天消失，和平的期望倒是經常因為衝突事件而幻滅。臺灣在 823 砲戰後，臺海已無大型戰爭，中美雖已斷交，但中美之間仍有臺灣關係法，而中國大陸飛彈威脅，武力犯台之恫嚇仍然存在，臺灣在享受安和樂利生活之餘，危機意識實不可缺。而臺灣特殊地理位置，颱風和地震以及其他災害幾乎每年均造成巨大傷害，又受全球化發展型態之影響，全球性瘟疫和災害更是層出不窮，就像 921 的震災對於臺灣地區所造成的傷害幾乎是全面性的，甚至於一些村莊和鄉鎮幾乎全體毀滅，這種巨大的傷害，不是可以預料的。當時總統不但公布緊急處分令，成立全國性 921 震災危機處理機制，並能緊急動員全國的力量，後立即頒布災害防救法，使 921 震災防救體制有了堅實的法律基礎，一直到今日，921 震災災後重建工作仍在持續的進行之中。

緊接著 SARS 的發生，引發全球性的恐慌，有些自然或人為的災害均有其侷限性，就像中東的戰爭危機，對於臺灣似乎非常遙遠，就是美國出兵伊拉克，一直到現在仍然紛爭不止，但要臺灣形成危機意識，似乎仍然很難。AIDS 愛滋固然恐怖，但是好像只要潔身自愛，愛滋便不會上身，就是連全球性的恐怖份子，好像只有美國和歐洲、日本一些先進國家擔憂，我國位居世界較次地位，恐怖份子

也不會以臺灣為對象，似乎可以高枕無憂。但是這次 SARS 來襲，不但社會上精英人士、好醫生、公衛和護士及護理人員受到生命傷害，從八十多歲老人至幼兒嬰兒均不能倖免，對社會所造成之衝擊應是空前的，尤其在媒體過度密集或渲染式的報導後，幾乎成為全球性的夢魘，在這種危機侵襲下，政府立刻做以下的作為：

由於 SARS 疫情影響層面廣泛，因此防疫工作需要全國上下從政府醫療體系、公衛防疫體系到全民總動員，九十二年五月二日公布「嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困暫行條例」，並溯自九十二年三月一日開始施行，確立緊急應變必要之法源依據。同時行政院於九十二年四月二十八日成立嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困委員會，由行政院長擔任召集人，下設境外管制組、居家隔離組、醫療及疫情控制組、國防資源組、物資控管組、法制及預算組、經濟及產業組、督考組、外事組及新聞組等十個組，隨即啟動運作機制，透過跨部會團隊合作的方式，訂定 SARS 防治政策，以有效阻絕境外病源、迅速控制境內疫情、充裕醫療防疫開跨部會會議，隨時掌握疫情發展，檢討各項措施，及時調整改進方法，以落實防疫效果。政府也立刻編製了 500 億「嚴重急性呼吸道症候群紓困特別預算」，至九十二年八月，已執行 158 億多經費，其中防治經費共八十三多億，紓困經費七十四多億。在這種快速危機處理的過程，臺灣 SARS 疫情逐漸受到控制，逐漸從 WHO 旅遊危機名單中除名，臺灣也逐漸從 SARS 陰影中恢復正常，但已有相當數量寶貴生命的喪失，以及巨大的財務損失。

從 921 震災和 SARS 的威脅，危機處理法制化及效能化實有其必要性，在憲法中總統具有緊急處分令必須予以法制化，以免造成頒布緊急處分令時機的爭議性，並能同時兼顧國會的制衡權，尤其是危機處理體制的建制更需要法制化，因此制定更精緻的危機處理法有其必要性，則在震災、SARS 或其他危機產生時，就不必另行制定災害防救法或嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困暫行條例的立法，即可立刻成立危機處理團隊，編製危機處理特別預算，進行緊急的危機處理工作。

至於危機處理的效能化，則必須針對我們國家所可能遭受的危機，在平時危機未產生時，作為預防演習的工作，就像對於戰爭危機的演習、核子武器的演習、飛彈威脅的演習、空襲演習，其他像地震、颱風、疫情、特殊流行性疾病，均必須建立經常性危機處理小組之建制，並以更專業來確保其效能。就像 921 震災發生時，日本以及其他快速救援小組的明快果決的處理過程發揮危機處理效能，一定來自於平日不斷演練所造成的。在各危機的領域中，平時成立專案小組，一旦危機發生立刻快速處理，發生最大效能，在第一時間搶救生命，發揮危機處理之效能，這是危機處理之首要工作。

在這兩次重大災害中，國軍的快速回應投入危機處理發揮立即效能，以及慈

濟功德會，藍衫的慈濟人快速反應投入救災防疫工作，均帶給人們和整體社會十分深刻的印象。不但給人有只要有重大災禍發生，國軍和慈濟人一定是第一個到災禍現場之人，也是最能發揮救災工作效能的團隊。

國軍以保國衛民為其天職，戰爭發生時，國軍必然走上第一線發揮實質保國衛民之職責，在平時自然天天演練，時時備戰，其機動、專業更是災害救助之必要條件，而其指揮的統一靈活以及國軍服從命令和全力以赴的職責，更使得國軍具有高效率的危機處理能力，因此在危機處理法中，將國軍列為危機處理的主體的力量，實有其必要性，也應該是國軍之天職。

而慈濟功德會在證嚴大師的感召下，基於佛祖普渡眾生，使眾生脫離苦海，慈濟人做的是人間佛、入世佛，推動的是生活佛，如此一來慈濟功德會就可凝聚社會的點、線和面，逐漸凝聚成為密集的慈濟網絡，慈濟人也從小災害發生的參與實質救災活動，逐漸發展到較大層面，這次震災救災和 SARS 救疫活動，使得慈濟功德會更加深入和凝聚，也正式成為世界性的公益性團體。慈濟功德會熱心募款，以及妥善運用捐款，已建立社會的公信力，在有效經費的支持下，也使得慈濟功德會在危機處理上能夠發揮其最大的效能。當然像佛光山、中華兒童及家庭扶助基金會、世界展望會，以及其他天主教、基督教等宗教團體以及學校、團體及媒體的參與，均使得危機處理成為全國參與、全國資源總動員的機制，也就是以舉國的力量，在最短期間內，解決重大疫災和災害對社會所造成的衝擊，也使得危機立即過去，提昇危機處理效能。

當然，立即性危機處理容易，但其持續性的、彌補性的、復原性的工作就較為不易，則需社會福利體制的參與，更要落實在社區和每一個家庭的層次上，無論在震災或疫災均會造成一個社區整體的毀滅，無數家庭的摧毀，個人生命和財產的喪失，這種復建工作，不只是需要外在的力量，政府和民間力量的支援，如果沒有生於斯、長於斯本土社區和家庭的堅持，一次災禍就是一個村落的死亡，一個社區的滅亡，因此整體性社會福利支持系統有其必要性，有了每一個人、每一個家庭和社區均有了基本生活和生存條件，重建工作才能持續進行，災區重建，災後浴火重生才能真正落實。震災和疫災各種災後重建工作能夠順利進行。社會工作人員、心理治療師也在災害發生後必須發揮心理復健工作，排除災禍陰影，方能使災區重建工作落實，危機處理長久和持續的進行，則需要全體民眾耐心的配合和支持，才能使危機徹底的消除。當然危機處理最積極的作為，是要讓危機不再發生，追求兩岸和諧，使戰爭不再發生，作為周全預防工作，使風災、震災、水災、旱災、疫災以及一切災害均能消弭於無形，人民才能過真正的安和樂利之生活。