

共軍因應自然災害作為 與最新發展

作者／陳冠宇

提
要

中共救災體系於救災時所依據的法律與準則為救災與裝備動員與科技動員等救災舉措提供了法律依據。非戰爭軍事行動動員，共軍依行動目的可將動員類型分為維護社會穩定、打擊恐怖活動、處置突發事件、搶險救災等四種，共軍處置突發事件領導小組辦公室是保障軍委和總部首長指揮解放軍部隊處置重特大突發事件的指揮機構。共軍在動員及資源調度的體制與組織方面，主要是由中央軍委與總參謀部負責。

- 一、共軍之所以參與國家應急管理，主要是它可以體現四個方面的地位作用：維護穩定作用、突擊救援作用、技術支撐作用、威懾後盾作用。
- 二、胡錦濤要求共軍要履行『三個提供、一個發揮』的歷史使命，要求關注非傳統安全問題，加強共軍應急管理工作，提高共軍應對多種威脅、遂行多樣化任務的能力」。共軍制定了70餘件有關應急事務的法律，對共軍參與應對自然災害、事故災害、公共衛生和社會安全等突發公共事件都作了具體明確的規定，賦予了共軍參與處置各類突發事件的職責和任務。
- 三、中共救災指揮編組。共軍處置突發事件領導小組是處置重特大突發事件的指揮機構，它是依據《共軍處置突發事件總體應急預案》而成立。成員包括軍委和總部首長，業務則是由軍委和總部首長指揮解放軍部隊。
- 四、共軍在執行搶險救災中有下列問題：「四個機制」的建立和完善：堅持軍民融合式發展，需要軍地雙方共同努力；任何軍事行動，情報必須先行；完善應急動員機制，強化國防動員的應急功能；遂行多樣化軍事任務，必須發揮雙重領導優勢，實施軍地聯合指揮，集中統一行政區內各種武裝力量。

關鍵詞：應急機制 軍地協同 十一五 四個機制 應急管理

壹、前言

胡鞍鋼認為，從中長期來看，自然災害將是影響中國發展的重要因素之一。因而採取更有效的防災減災措施，就意味著自然災害帶來的人員傷亡和經濟損失將會進一步減輕。然根據中共《國家綜合減災「十一五」規劃》明確提出，「十一五」期間，自然災害（未發生巨災）造成的年均死亡人數比「十五」期間明顯下降，造成的年均直接經濟損失占國內生產總值（GDP）的比例也控制在1.5%以內。因此，從某種意義上來講，有效的防災減災就等於增加GDP¹。

據統計，在各類自然災害中，洪澇、旱災和地震造成的損失最為嚴重，占到損失總量的80%~90%。近15來，中國平均每年因各類自然災害造成約3億人（次）受災，倒塌房屋約300萬間，緊急轉移安置人口約800萬人，直接經濟損失近2,000億元²。

中共十六屆六中全會作出了構建社會主義和諧社會的偉大戰略部署，要求必須加強社會管理，完善應急管理體制、機制和法制，維護社會穩定，保持社會安全有序。黨領導下的人民共軍，是國家利益的忠實捍衛者和保衛者，是國家應急管理的重要組成部分，是處置各類突發公共事件的重要力量。胡錦濤明確提出：「新世紀新階段共軍要履行『三個提供、一個發揮』的歷史使命，要

求關注非傳統安全問題，加強共軍應急管理工作，提高共軍應對多種威脅、遂行多樣化任務的能力」。而共軍之所以參與國家應急管理，主要是它可以體現四個方面的地位作用：一是維護穩定作用。二是突擊救援作用。三是技術支撐作用。四是威懾後盾作用。

中共近來面臨了1987年的大興安嶺的森林大火、1998年的特大洪災、2003年的非典、2008年初的雨雪冰凍災害和汶川大地震等重大搶險救災，這些災害發生後，中共都有其因應災害的作為、動員類型與規模，同時中共救災體制與機制等各方面亦在改革與精進，是故本文從因應災害的作為、動員類型與規模以及發展三部份來檢視中共因應自然災害的作為及其最新發展，進而探討中共救災的體制、機制與法制等三個面向。

貳、確立共軍參與國家應急管理的法律規範

30年來，共軍堅持人民共軍的性質、宗旨和本色，參加搶險救災，履行黨和人民賦予的歷史使命，取得了1987年的大興安嶺的森林大火、1998年的特大洪災、2003年的非典、2008年初的雨雪冰凍災害和汶川大地震等重大搶險救災的實踐經驗。如下表：

根據上述經驗，我們可以從因應災害的作為、動員類型與規模以及發展三部份來解

1 http://news.xinhuanet.com/politics/2009-10/14/content_12231754.htm。2009/10/14。

2 楊子岩，燕純純，徐鵬。中國積極開展國際減災合作[EB/OL]。2007-10-26。
<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/83083/6436977.html>。



表一

災害名稱	發生時間	共 軍 參 與 情 形
大興安嶺森林大火	1987年5月6日	瀋陽軍區和空軍部隊在中央軍委的指示，緊急動員，迅速開進，先後出動3,500多人，汽車880餘台，飛機60餘架。
特大洪災	1998 年	廣州、南京、濟南、瀋陽、北京軍區和空軍、海軍、第二炮兵、武警部隊及四總部直屬單位，先後投入30餘萬兵力，出動飛機2200多架次，車輛12,500 餘台，舟艇1,170餘艘。各有關大單位的領導同志和110多名將軍親臨一線指揮，實施強有力的領導。
傳染性非典型肺炎	2003年	軍事醫學科學院微生物研究所的科研人員1,200名的部隊醫務工作者，按照軍委命令，分別從大江南北、白山黑水、大漠戈壁等地，向北京的小湯山非典定點醫院進發，投入到這場艱巨的戰鬥中。
雨雪冰凍災害	2008年1月中旬	1月29日，中央政治局召開會議，對全國的抗災救災工作作出部署。隨即，中共軍委主席胡錦濤要求各有關部隊全力支持災區抗災救災。24小時之內，全軍和武警部隊就出動15.8萬名官兵、民兵預備役人員30.3 萬人次。截至2月24日，累計出動官兵99.5萬人次、民兵和預備役人員240.5萬人次，先後派出軍用運輸機、直升機226架次，派出500多批次醫療服務小分队為群眾送醫送藥。
汶川大地震	2008年5月12日	黨中央、國務院、中央軍委迅即作出一系列重大決策部署，決定立即組織人民解放軍、武警部隊、民兵預備役和醫療衛生人員，盡快趕赴災區，全力搶救受傷人員。據不完全統計，解放軍和武警部隊共出動113,080 人，涉及海軍陸戰隊、空降兵、工程、通信、偵察、醫療防疫等20 餘個兵種；出動各型飛機1,069 架次，開出軍列92 列，動用大型運輸車、吊車、沖鋒舟、便攜式通信設備、發電機等各型裝備11萬臺（件），派出115 支醫療隊、防疫隊、心理應急干預隊。

析其意涵：

2008年3月，中國國務院總理溫家寶在十一屆全國人大一次會議開幕會上所作的政府工作報告中明確指出「全國應急管理體系」基本建立。³ 中國《憲法》規定，武裝力量的任務之一，就是「保衛人民和平勞動，參加國家建設事業，努力為人民服務」。《國防法》也規定，「現役軍人應發揚人民共軍的優良傳統，熱愛人民，保護人民，積極參加社會主義物質文明、精神文明

建設，完成搶險救災等任務。」綜上，除了憲法與國防法賦予外，解放軍於救災時所依據的法律與準則尚有下列各法律：《中國人民解放軍訓練條例》、《中國人民武裝員警部隊司令部條例》、《中國人民解放軍防暴條令》、《中國人民武裝員警部隊處置突發事件規定》等。2003年9月，中國大陸通過了《民用運力國防動員條例》，為部分裝備動員提供了法律依據。《中華人民共和國防震減災法》、《中華人民共和國消防法》、

3 溫家寶，「在第十一屆全國人大一次會議上所做的政府工作報告」，人民日報(中國北京)，2008年3月6日。

《中華人民共和國戒嚴法》、《突發公共衛生事件應急條例》和《核電廠核事故應急條例和處理規定》等70餘件有關應急事務的法律、法規，對共軍參與應對自然災害、事故災害、公共衛生和社會安全等突發公共事件都作了具體明確的規定，賦予了共軍參與處置各類突發事件的職責和任務。在2005年7月1日開始施行的《共軍參加搶險救災條例》的基礎上，總後勤部頒發的《共軍物資應急採購管理規定》於2006年8月1日起施行；11月14日經中央軍委批准，《共軍處置突發事件總體應急預案》頒布實施，使人民解放軍和武警部隊參加突發事件處置行動有了綱領性文件和準則。中共藉2008年國防白皮書發表的機會，再次強調共軍所投入的非傳統軍事活動，用以凸顯共軍「為人民服務」。

2006年，國務院及其部門制定並實施的《國家突發公共事件總體應急預案》、25件專項預案、80件部門預案，以及各地方人民政府制定的應急預案，大多明確了共軍的應急任務。歸納起來主要有七項：

一、是參與應急指揮。共軍總部機關有關部門的領導，直接參加相應突發事件國家總指揮部的指揮工作有關部隊領導同志相應參與地方人民政府的應急指揮工作。

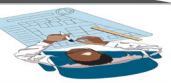
二、是情報訊息支援。利用共軍的情報訊息資源，發揮軍用觀測、偵察、監視等裝備器材的作用，在國家處置不同突發事件中，提供監測預警等情報訊息。中國大陸的科技訊息服務業作為第三產業的重要組成部分，與經濟、科技、社會發展中的許多領域緊密相關，是促進先進的科學技術和社會經濟各個部門相結合的知識密集型行業，它的發展必將有力推動經濟社會快速走上依靠科技進步的軌道。⁴

三、是處置軍事突發事件。及時果斷、有理有節地處置因軍事活動引發的海空邊防軍事摩擦和衝突事件，確保海空邊防安全，防止把一般的突發情況演變為嚴重的外交事件，防止把偶然的軍事摩擦升級為軍事對抗，避免給國家戰略全局帶來不利影響。

四、是參加搶險救災。參與應對和處置地震、海嘯、森林火災、洪澇以及颱風等重大自然災害，以及像「SARS」、禽流感等特大傳染病疫情，保護國家和人民生命財產的安全。

五、是專業技術支援。利用共軍在核化生、防爆、工程、醫學等方面的專業部隊、特種裝備和技術優勢，有重點地建設專業救援隊伍參加專業應急救援行

4 孫敬華、李魁、周雪松，「我國訊息科技服務與發展中存在的問題及對策建議」，科技成果縱橫（中國），2005，頁30-31。



動。

- 六、是特種軍事打擊。主要是參與處置重大恐怖破壞事件。在國家和地方政府的統一領導下，協助地方打擊恐怖襲擊、爆炸和劫持等各種形式的恐怖活動，以及特種打擊、空中管制、空中攔截和海上搜救等特種行動。
- 七、是交通運輸保障。在緊急狀況下，利用共軍的空中、水路、陸路運輸力量，快速運送搶險救災隊伍和救災物資，轉移災區群眾和重要物資。根據國家總體應急預案，共軍制定了《共軍處置突發事件總體應急預案》及若干專項預案，對共軍參與國家應急管理，協助處置突發事件進行了細化和規範。

參、建立共軍參與國家應急管理的指揮體系

- 一、是始終把思想政治建設擺在全軍一切工作的首位，確保人民共軍時刻聽從黨的召喚。
- 二、是繼承發揚優良傳統和作風，切實履行人民共軍的神聖使命。
- 三、是加強應戰應急一體化建設，貫徹平戰結合、軍民融合方針，建立完善和平時期共軍應對突發事件的應急機制。為此，要做好以下工作：一要轉變觀念，切實把共軍從單純應對軍事威脅拓展到完成多樣化任務上來，加大「非戰爭行動」的訓練，不斷提高非戰爭行動能力。二要繼續貫徹注重質量建設的方

針，推動共軍現代化建設。三要進一步做好國防動員工作。加強全民國防教育，進一步完善國防動員體制，突出抓好預備役部隊和民兵應急分隊建設，做好國民經濟動員、科學技術動員、交通戰備動員等各方面的工作。四要加強應戰應急一體化建設，把應戰應急一體化建設納入共軍建設的總體規劃。應戰應急一體化建設與武器裝備建設、編制體制調整、後勤保障有機結合起來，做到軍需和民用、平時和戰時、應急和應戰的緊密銜接。在當前部隊現實的作戰指揮體制基礎上，建立健全「分類管理、分級負擔、條塊結合、屬地為主」的共軍應急管理體系，形成「統一指揮、反應靈敏、協調有序、運轉高效」的共軍應急指揮體制。

- 四、是大力弘揚搶險救災偉大精神，推進新時期共軍黨的建設。面對四川汶川的8級地震災害，13萬名解放軍、武警官兵和廣大民兵預備役人員以及近7萬名共產黨員快速趕赴地震重災區，創造了一個個拯救生命的圖像。

人民解放軍、武警部隊和民兵預備役人員根據《共軍參加抗洪搶險救災條例》第4條規定：「縣級以上地方人民政府組織的搶險救災需要共軍參加，由縣級以上人民政府通過當地同級軍事機關提出，當地同級軍事機關按照國務院、中央軍事委員會的有關規定處理。」緊急情況下，師團級以上部隊

可以越級報告情況，上級也可以實施越級指揮。

參與處置的部隊和人員按照《共軍處置突發事件總體應急預案》相關規定展開行動。當震區亟需大量生活方面所需的救災保障物資時，根據《共軍物資應急採購管理規定》進行緊急採購的，採購部門建立了應急供應商庫，保障了共軍的緊急採購需求。⁵ 總政治部依據《抗爭救災中的政治工作指示》，要求各部隊發揮突擊隊作用。

中共救災指揮編組。2003年9月15日，溫家寶在國家行政學院省部級幹部「政府管理創新與電子政務」專題研究班講話時提出：要加快建立健全各種應急機制，提高政府應對各種突發事件的能力。⁶ 共軍處置突發事件領導小組是處置重特大突發事件的指揮機構，它是依據《共軍處置突發事件總體應急預案》而成立。成員包括軍委和總部首長，業務則是由軍委和總部首長指揮解放軍部隊。中央軍委為共軍處置突發事件領導小組的上級指揮機構。當災害發生時，中央軍委緊急召開常務會議，研究部署部隊抗震救災工作，依緊急災害狀況可隨時成立全軍抗震救災工作領導小組。例如汶川大地震發生時，全軍抗震救災領導小組則由中央軍委委

員、總參謀長陳炳德任組長，統一指揮全軍和武警部隊的抗震救災行動，總後勤部、總裝備部、總參謀部、總政治部四總部首長擔任全軍抗震救災領導小組副組長。作為領導小組成員單位的總後勤部、總裝備部、總參謀部、總政治部四總部12個部門和武警部隊司令部領導共30人。中央軍委通過總後勤部、總裝備部、總參謀部、總政治部領導指揮武警總部，武警總部領導和指揮人民武裝警察部隊。共軍和武警部隊及民兵則負責承擔工程搶險、生活保障、維護穩定、遠程輸送等任務。部隊必須把地方黨委、政府的主要領導編為預任軍官，由現役軍官和預備役任軍官組成精幹的應急救援指揮機構，按任務區域劃分，逐級建立軍地聯合應急救援指揮體系。指揮體系和專業應急救援分隊編成後，由軍地指揮人員結合任務需要，共同研究確定用兵計畫、行動方案。在實施應急救援時，由軍地指揮人員聯合進行具體指揮，形成軍地一體指揮機制。⁷

肆、揭示共軍參與國家應急管理指揮的原則

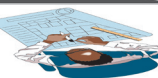
在資源調度及裝備運用方面，中共要求救災物資須由中共統一發放。⁸ 在中共黨中央、國務院、中央軍委下達了關於全力支

5 唐辰，「中美共軍參與應急管理實例的對比分析」，China Emergency Rescue，2008年。

6 「溫家寶在國家行政學院省部級幹部研究班講話強調：深化行政管理體制改革加快實現政府職能轉變」，人民日報(中國北京)，2003年9月16日。

7 鮑際國，「大力加強應急救援專業隊伍建設」，華北民兵(中國北京)，2009。

8 「世事關心86期：汶川地震3 " 救災 " 大揭秘」，新唐人(美國)，2008年8月19日，<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2008/08/19/a186764.html>



持抗災救災的決策後，則由總參謀部、總政治部對全軍部隊抗災救災工作作出部署，武警部隊、濟南、南京、廣州、成都軍區和海軍、空軍、二炮、國防科技大學等各大單位快速反應，周密部署，與地方政府密切協同，積極參加疏通交通道路、搶修電力設施、安置受災群眾、維護社會穩定等工作。軍委派出工作組赴災區實地檢查指導部隊抗災救災工作。⁹ 軍地指揮體系融為一體，因此，部隊必須把地方黨委、政府的主要領導編為預任軍官，由現役軍官和預任軍官組成精幹的應急救援指揮機構，按任務區域劃分，逐級建立軍地聯合應急救援指揮體系。

例如：汶川大地震發生時，在黨中央、國務院、中央軍委下達了關於全力支持抗災救災的決策後，即交由總參謀部、總政治部對全軍部隊抗災救災工作作出部署，武警部隊、濟南、南京、廣州、成都軍區和海軍、空軍、二炮、國防科技大學等各大單位與地方政府密切協同，積極參加疏通交通道路、搶修電力設施、安置受災群眾、維護社會穩定等工作。軍委並派出工作組赴災區實地檢查指導部隊抗災救災工作。共軍運抵災區的機械和設備，除傳統機具如：撬杠、千斤頂、張力器、起重機等。醫療及衛生防疫裝備包括野戰方艙醫院、野戰帳篷醫療所、遠程醫療會診車、野戰手術車、野戰X線診斷車、野戰消毒滅菌掛車、野戰運血車、野

戰急救車、衛生防疫車等。另海軍陸戰隊也運用自行研發能夠發現10米以下微弱生命體的「生命探測儀」；運用米-26重型直升機吊運大型挖掘設備；運用米-171運輸直升機運輸人員及裝備，但最終失事。武警森林專業消防部隊更運用衛星遙感、飛機巡航、GPS全球定位儀和衛星電話，構築發現火情、戰時指揮的資訊網，並運用滅火裝甲車、滅火水槍、全道路運兵車、滑降直升機等裝具撲火。使用自主研製的「北斗一號衛星導航系統」，繪製氣象雲圖，進行地貌普查，提供定位服務；運用遙感飛機和無人機獲得高解析度彩色圖像，為救援決策提供可靠依據。整體觀察共軍在汶川地震的指揮機制和裝備運用，顯示出共軍已不再是小米加步槍的部隊，而是朝向以高科技裝備處理非戰爭軍事行動之趨勢，雖然某些部份仍屬落後，但高科技裝備的運用上仍值得我方注意。

統一領導，集中指揮。共軍參與國家应急管理，特別是協助處置各類突發事件，必須在思想上、行動上與黨中央、中央軍委保持高度一致，必須堅持在黨和政府的領導下，在中央軍委的集中指揮下，依托共軍應急指揮機制，集中統管、分級負責、統一指揮、調動和使用兵力。比如：《中國人民解放軍搶險救災條例》就明確規定：「共軍參加搶險救災應當在人民政府的統一領導下進

9 王歡、陳永革、龍振國，「搶險救災裝備保障決策支援系統研究」，國防科技，第30卷第1期，2009年，頁16-20。

行，具體任務由搶險救災指揮機構賦予」。即共軍參加搶險救災，在各級人民政府的統一領導下進行，軍事機關領導參加地方政府搶險救災聯合指揮部，負責對部隊搶險救災行動實施指揮控制。

充分準備，快速反應。無論是恐怖破壞活動，還是重大自然災害等，各類突發事件都具有發生突然、危害性大、情況緊急、影響面廣的特點，通常難以先期掌握，這就要求共軍必須有極高的反應速度，否則，反應不快，行動遲緩，就會給人民生命財產造成無法挽回的損失。

依法應急，有理有力。共軍參與處置非傳統安全領域的突發事件，既要面對「天災」、也要面對「人禍」，有些突發事件情況複雜、高度敏感，政策性極強。因此，必須依據突發事件的性質，堅持依法應急，依法遂行任務，嚴格按法律、法規、民族宗教政策辦事，確保各項應急行動合法有效。

密切協調，聯合行動。處置突發事件是政府職能部門、公安、武警、共軍和其它專業力量的聯合行動，共軍應積極與地方政府和其它力量保持密切聯繫，建立聯動機制，實現訊息共享，搞好協調配合，利用各方資源，發揮共軍優勢。科學用兵，科學救災。科學用兵，就是要量災用兵，量險用兵，合理用兵。科學救災，要根據災害等級、規

模、危害程度、發展趨勢確定部隊投入救災的時機、方式、兵力和裝備種類等；要盡可能就近用兵，成建制用兵，這樣既便於組織指揮，又能形成突擊力量；要實事求是，因地制宜，因情施救，不能盲目蠻幹，避免不必要的人員傷亡；要把部隊的頑強作風與科學的技術手段有機地結合起來，充分發揮裝備器材和先進技術手段在搶險救災中的作用。

伍、共軍救災體系發展的問題與制約因素

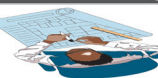
一、執行搶險救災任務存在的問題

當今社會所發生的各級各類突發事件逐漸超越單一性特徵，越來越具有綜合性、複合型和跨地域傳播的特徵，在應急管理工作中改變以部門職能為中心的部門主義模式，建設一個全面覆蓋、綜合協調的應急管理體系勢在必行。¹⁰ 共軍在執行搶險救災任務中有下列問題：(一)是軍地災情資訊共用的機制、內容、手段等有待完善；(二)是搶險救災的專業的裝備器材不足，這在一定程度上制約了部隊搶險救災的時效；(三)是部隊的搶險救災訓練還有待加強，專業化程度不夠高；(四)搶險救災的各項保障還需要加強。¹¹

中共救災體系目前還沒有統一的處置，包括自然災害在內的各種突發事件的緊

10 高小平，「中國特色應急管理體系的成就及其發展」，中國行政管理，2008年第11期。

11 「探訪部隊救災指揮中心：出兵20萬人次抗雪災」，南海網，2008年1月31日，<http://www.hinews.cn/news/system/2008/01/31/010199825.shtml>



急狀態立法，缺乏適用於各突發事件引起的緊急狀態的法律規範；二是現行的災害應急法律制度不夠完善，急需建立的應急制度未通過法律、行政法規建立起來，突發事件應急體制不夠健全，需要進一步建立反應靈敏、指揮統一、責任明確的應對機制。

根據履行雙重職能的需要，調整國防動員委員會體系結構和各辦公室人員編成，明確其在平時搶險救災、戰時戰爭動員的具體職能和權限，以便於組織實施過程中組織、協調和督導，保證搶險救災動員工作有專人機構管理。除人民防空辦公室外，國動委其餘各專業辦公室掛靠在軍地有關部門，辦公人員存在著編制少或沒編制、兼職多、專職少的問題，由於軍分區、人武部編制有限，身兼國防動員者有兼而不專的現象，使國防動員工作無法真正落實，平時職能分工不夠明確。

二、執行搶險救災任務的制約因素

(一)應急預案：綜合性缺陷與操作性不足的集中暴露

缺乏一定範圍內的綜合預案，各專項預案間銜接不暢，是中共應急預案體系的一大軟肋。政府的預案體系由總體預案、專項預案和部門預案構成，其中總體預案是適用於全部突發事件的一般性規定，可操作性天生不足；專項預案和部門預案適用於單一突發事件，其中專項預案一定程度上考慮了各

部門在應對一類突發事件中的協調合作關係，並未顧及它們在應對多類並發的突發事件中的協調合作。關於預案的另一個擔憂，則來自於應急預案的無法執行或執行不力。中共的大多數應急預案在制定後從未經過演練，「備而不練」的結果只能是「備而無用」。對未經演練的預案，應急機關當然無法實施甚至不敢實施，一旦實施其效果可能適得其反。

(二)應急體制：基層不作為、國企不能為、民間不知從何為

中國沒有國土安全部之類的專職救災機構，每逢天災須緊急組建救災體系，臨時設立應急指揮機構。按照現行的搶險救災模式，駐軍、武警、地方政府、國有企業（尤其是交通、通訊、電力、能源、醫療衛生領域的國有企業）是搶險救災的組成單位，遇重大災害，當地方無力自救，國務院便是直接調配人員與財物的指揮中樞，而中國共軍則是救災行動的主體。¹² 中國政壇利益分化、政令不暢，中國共軍又是軍政分離、政不領軍，在一個臨時組建的救災體系之內，原屬於不同救災單位被強行拼在一起無法統一指揮、協調行動，對中國救災體制的有效運行構成了挑戰。除非由最高級別的政治領袖親自督戰，否則，必然會出現指揮不力的現象。在中國特色的政治體制之下，國家元首或政府首腦親任現場指揮，不僅是一種高

12 楊光，「中國救災體制的弊端——應盡速進行共軍國家化」<http://www.chengmingmag.com/cm368/368spfeature/spfeature01.html>。

調的政治姿態，也是黨國軍政體制的弊端所致，迫不得已，不可不去，中國政府務必檢討現行的搶險救災體制。¹³

(三)應急機制：應急管理重心的前移仍任重道遠在「一案三制」中，「應急機制」是災難應對中問題暴露最多、問題形成最複雜、問題解決最困難的部分。但總的來看，大多數問題可以歸結到一點，就是各級政府將應急管理的重心從事中處置轉移到預防、預備、預測、預警、預控等事前管理環節的目標，還遠遠沒有實現。

首先，在危機預防方面，基礎設施設備防災、抗災能力嚴重不足。

其次，在應急預備方面，應急設備和應急物質儲備仍顯匱乏。許多地方政府關於物資儲備的觀念仍然停留在實物儲備的「原始」階段，並無目錄儲備和生產能力儲備的概念。

再次，在預警預控方面，有關部門未能根據氣象訊息及時、準確做出評估、判斷，導致預警過晚，預控措施來不及充分展開便已形成巨災。

最後，在應急處置方面，也反應出事前技能準備、智庫儲備上的嚴重欠缺，究其根本，就是當前的制度雖然強調工作重心移到事前，但責任追究的關鍵卻仍在事中，

「職」、「責」脫節。

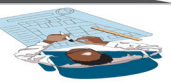
(四)應急法制：訊息公開痼疾的非典型複發

雖然2006年9月20日，中國大陸國務院辦公廳、中共中央軍委辦公廳聯合發出《關於加強自然災害信息軍地共享機制建設的通知》。¹⁴但預警訊息發布不夠及時之外，各級政府在應急預案啟動後都努力將媒體的作用發揮到極致，通過報紙、電視、廣播、網絡等渠道，以動態報道、立體報道、互動式報道等方式保障公眾及時了解事態發展和政府應對措施，發揮了媒體在預警、溝通、傳播、監督和心理幹預等方面的積極功能。但受制於各種應急預案間的抵觸和衝突，以及條條、塊塊、條塊等複雜關係的未能充分理順，部分行政機關不能做到訊息發布上的溝通協調，一度造成訊息混亂。突發事件訊息的瞞報、謊報、遲報等痼疾逐漸成為過去，現在卻以訊息發布不統一、不協調這一更加複雜的形式呈現。無論是公共應急法制、還是政府訊息公開法制，訊息發布協調機制的建立都是當前亟待解決的一個關鍵。但遺憾的是，對於不同地方政府間、地方政府與上級主管部門間的訊息協調這一更加棘手、也更加普遍的問題，仍無良策。

此外，《突發事件應對法》內容相對籠統、可操作性不強。從雪災以來多次突發

13 楊光，「中國救災體制的弊端——應盡速進行共軍國家化」<http://www.chengmingmag.com/cm368/368spfeature/spfeature01.html>。

14 鍾開斌，「回顧與前瞻：中國應急管理體系建設」，政治學研究(中國北京)，2009年第1期，2009年，頁82。



事件檢驗的結果來看，這些實施性規範的重點應在於：(1)突發事件應對的程序性規範，明確各級政府實施應急管理的步驟、過程和方式，對於彌補應對法「重實體、輕程序」的缺陷將極有意義。(2)突發事件應對的保障性規範，為確保各級政府在公共應急管理中多項關鍵職能的履行，實施性立法應詳細規定財政、物資、通信、交通等各項保障措施。(3)突發事件應對的補充性規範，就應對法已經有所涉及但尚不完整的制度，實施性立法應盡可能給予補充，例如在現有財產征用補償的基礎上，極需補充規定對財產限制的補償，以及對非財產性利益征用的補償。

陸、結語

非戰爭軍事行動動員，是共軍為滿足維護社會穩定、打擊恐怖活動、處置突發事件、搶險救災等非戰爭行動的需要，由平時狀態轉入危機狀態，統一調動人力、物力、財力、科技力和訊息力等資源的活動。非戰爭軍事行動動員能力直接關係著國家非戰爭動員的實力和成效。

眾所周知，威脅人類生命財產安全的，不僅是人類自己制造的戰爭，還有來自自然災害、傳染性疾病、有組織犯罪等突發性事件。這些對一個國家、民族乃至整個國

際社會造成的危害，有時並不亞于傳統的戰爭行為。因此，研究共軍因應自然災害作為與最新發展，不僅可以達到知敵的效果；也具有做好應對各種自然災害準備的理論和實踐意義。

對我國的興革建議，在應急管理的參與主體方面，要提倡主體多元化和應對網絡化，強調在應急管理全過程中建立政府、企業、社會組織等多元主體之間平等交流、協商合作的互動機制。這種互動機制的核心，是個人、組織和政府打破界限進行良性合作，在此基礎上，政府治理能夠充分整合來自公民和各種中間組織的力量，使基於相互信任和謀求互惠的人們在應急管理中進行跨領域、跨部門、跨地區的合作，¹⁵ 為了滿足多用戶的使用要求並實現信息資源的充分共享，系統應當提供一個要素齊全，前後臺分工明確的網絡化應用環境。¹⁶

作者簡介

陳冠宇

國防大學政戰學院政治學研究所博士班
國立政治大學俄羅斯研究所畢業法學碩士
世新傳管系
現任國防大學政戰學院政治學研究所博士班
職稱：博士班研究生

15 鍾開斌，「回顧與前瞻：中國應急管理體系建設」，政治學研究(中國北京)，2009年第1期，2009年，頁85。

16 司馬義·鐵力瓦爾地，「科學發展觀指導 國防動員建設」，國防(中國北京)，2006年第2期，2006年，頁10-11。