



2008年大陸雪災 ——中共救災行動總檢

作者簡介



陸軍聲上校，中正理工75年班、工校正規班117期、陸院正規班87年班、戰研班88年班、國防管理學院決策科學研究所第4期；曾任排、連、營長、教官，現任職國防大學陸軍指參學院軍事理論組。

提要

- 一、2008年初大陸地區發生了一場大雪災，冰封了近半數的省份，中共遲了約18天才投入軍隊進行救災工作，其中有諸多現象值得深入觀察。
- 二、目前共軍執行救災工作乃是依據「軍隊參加搶險救災條例」及紀律條令、警備條令、現役士兵服役條例來進行救災行動。大陸地區每年均會發生各類的天災，例如洪澇、颱風、沙塵暴、大雪等等，致使共軍已經累積許多的救災經驗。
- 三、共軍的救災任務部隊是以武警、民兵及舟橋部隊為骨幹，此次救災則以武警、民兵為主，任務明確，一旦災害發生，救災任務部隊受命後即可投入災區。
- 四、共軍救災部隊自受命後進行救災的效率值得學習，但是中央與地方政府的協調不良，及隱藏的腐敗公務機構效能，卻是此次雪災擴大的主因。

關鍵詞：大陸雪災、中共救災行動、反聖嬰現象



前言

隨著全球暖化產生溫室效應，各地更因為「反聖嬰現象」^①，造成氣候的極度不穩定，在美國有颶風、龍捲風及土石流；在歐洲有大雪侵襲及水災；在大陸有地震、雪災及颱風；在日本有地震及颱風；在東南亞有海嘯及地震；在臺灣也有地震及年年侵襲的颱風等^②。因此，各國軍隊的救災任務比作戰多，許多軍人終其一生軍旅生涯不曾與敵國作戰，但卻經歷了許多次救災工作。

此次雪災讓大陸宛如經歷一場戰亂，不但暴露大陸許多地區基礎建設的不堪一擊，幾乎瀕臨癱瘓的運輸系統，更突顯社會危機管理的缺失^③。這場雪災是從1月10日起在浙江、江蘇、安徽、江西、河南、湖北、湖南、廣東、廣西、重慶、四川、貴州、雲南、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆等近20個

省級行政區肆虐，各省均受到超低溫、雨雪、冰凍災害影響，受災總人口超過一億多人^④（如圖一）。此次大雪災害將大半



圖一 大陸雪災影響省份示意圖

資料來源：聯合新聞網，<http://udn.com/NEWS/MEDIA/4201761-1786146.jpg>
2008.01.30

註①：維基百科，〈反聖嬰現象〉，又稱拉尼娜現象，是一種和聖嬰現象相反的現象，因此用西班牙語聖嬰現象「厄爾尼諾」（El Niño）的陰性名詞拉尼娜（La Niña）來代表，厄爾尼諾是「男孩」的意思，拉尼娜是「女孩」的意思。2008年3月2日，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%8B%89%E5%B0%BC%E5%A8%9C%E7%8F%BE%E8%B1%A1>

註②：〈極端天氣無情，風險控管興起〉《中國時報》，C4版，2008年2月26日。

註③：〈大陸雪災一部分災區仍缺電暴露公共建設老舊〉《東森電子報》，2008年2月20日，<http://www.ettoday.com/2008/02/20/162-2233633.htm>

註④：於下頁。



個大陸陷入靄靄冰雪之中，但是中共真正開始統一協調救災行動卻是遲至1月27日才開始。有人認為中共當局應該在第一時間宣布某一個領域或某一個地區進入警戒狀態，這是依據中共的《突發事件應對法》中所規定，但是各級地方政府並未立即成立應急指揮部，或宣布進入警戒狀態。在這一次災害中，中共從中央到地方政府似乎都在「等」，等到各國媒體陸續大量報導後，中央才發現此次雪災的確不同於以往，陸續調動軍隊投入救災行列。至於在共軍正式加入救災行列後，究竟共軍的救災部隊進行了哪些工作？成效如何？值得深入探究與借鏡。

2008年大陸地區雪災概述

這場大雪災造成129人死亡、4人失蹤，直接經濟損失估計約人民幣1516億5000萬元。以亞洲開發銀行統計數字顯示，2003年急性嚴重呼吸道症候群（Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS）的經濟總損失額達179億美元，以目前人民幣兌美元匯率7.14：1計算，SARS經濟損失為人民幣1278億600萬元，顯然雪災比當年SARS災害損

失要嚴重的多^⑤。連續近20天的大雪造成大範圍的斷電、交通中斷、生產停滯，中共官員坦承這次雪災救援工作遠比1998年大水災還困難^⑥。總理溫家寶趕赴災情最慘重的湖南長沙親自指揮救災，中共總書記胡錦濤則緊急召開中央政治局會議部署救災行動^⑦。這場被形容為如電影「明天過後」的暴雪，自1月10日起在河南、湖北開始發威，半個月時間，暴雪肆虐華中、華南、江淮等地區，甚至臨海很少下雪的上海、浙江都變成銀色大地。多個省市都破了50年降雪與冰凍災害紀錄，其中河南、陝西、甘肅、青海、江西等5省超過了百年一遇，安徽省降雪量更是自有氣象觀測資料以來持續時間最長的。廣東多處城市執行嚴格的「開三停四」（周休四日）限電措施。雪災也造成多起死亡與傷害事故，一輛從重慶開往深圳載有38人的大客車，在貴州貴遵高速公路因路面結凍造成車輛打滑，失控翻下深40餘公尺的懸崖，造成25人死亡。上海則有近千市民因路面濕滑摔倒骨折或受傷送醫。中共動員近16萬解放軍與武警部隊、民兵預備役部隊，以及難以計數的各省市公安員警、政府部門投入救災行列。地方當局下達指令，第一步要加速電網供電恢復；第二步

註④：維基百科，〈2008年中國雪災〉，2008年2月26日，<http://zh.wikipedia.org/wiki/2008%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E9%9B%AA%E7%81%BD>

註⑤：畢源廷，〈中國大陸雪災的反思〉，2008年3月1日，<http://forum.dtmonline.com/leo/cgi-bin/topic.cgi?forum=31&topic=111&replynum=last#bottom>

註⑥：〈世界工廠——雪災災情影響全世界〉，2008年2月26日，http://tw.myblog.yahoo.com/fsl_001/article?mid=1937&prev=1938&next=1935

註⑦：中央日報網路版，〈破50年紀錄，大陸雪災逾50死〉，2008年2月26日，http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=144&docid=100280761



要打通各省冰封的高速公路^⑧。大雪積雪覆蓋面積達128.21萬平方公里^⑨。大陸用電目前是以煤炭發電為主，但因雪災而封路，致使煤炭等燃料運輸困難，在寒冷及惡劣天氣情況下，能源供應及需求吃緊，導致部分發電機組被迫停產；另因大量線塔覆冰太厚，不堪重負而倒塌，共有17個省區供電系統癱瘓^⑩。湖南郴州自1月24日起斷水、斷電^⑪；貴州省在1月29日晚大面積停電，該省進入大面積一級停電應急狀態，其後，貴州省委不得不點著蠟燭開會。省委人士證明，省委大院用電是在1月30日上午，才從其他線路調度電力才得以恢復的^⑫。

中共中央政府的因應作為

中共國務院總理溫家寶於1月29日由北京乘火車至湖南長沙，探望滯留於長沙火車站的旅客，隨後立即前往廣州；在1月30日早上8時到廣州火車站探望數十萬滯留的旅客，以安定民心。中共總書記胡

錦濤則在1月29日，主持召開中央政治局會議，聽取雨、雪、冰災的災情。1月31日到山西、河北視察鐵路、港口、煤礦，要求在安全生產的情況下儘量產出更多的煤，提高電煤裝卸效率，尤其要優先搶運告急電廠用煤，以保障電力正常供應。中共財政部共累計撥款1.26億元人民幣至災區應急^⑬。

中共中央在1月底建構了最高級別的災害應急方案，成立國務院抗災救災臨時指揮中心，負責組織煤電油運、調配人員物資和財政來源進行抗災救災，中共政治局全體常委包括總書記胡錦濤、總理溫家寶都親臨災區現場督導救災工作，安撫災民的不滿情緒。同時胡錦濤指示各級政府「要充分認識災情的嚴重性，把抗災救災作為當前最緊迫的任務」，並命令中央軍委調動30萬解放軍參與抗災，其組織動員的程度儼然像是應對一場現代化戰爭^⑭。但是中共中央雖然成立抗災救災臨時指揮中心，但是在救災部隊層級並未能成立

註⑧：聯合新聞網，〈破50年紀錄大陸雪災逾50死〉，2008年2月26日，<http://udn.com/NEWS/WORLD/WORS1/4201761.shtml>

註⑨：中國氣象局，〈積雪覆蓋我國15省128萬平方公里，氣象專家分析有兩大主要成因〉，2008年2月26日，http://www.cma.gov.cn/qxxw/t20080201_225841.phtml

註⑩：BBC中文網，〈中國暴雪波及14省區災民近8000萬〉，2008年1月28日，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_7210000/newsid_7212400/7212470.stm

註⑪：新華網，〈湖南郴州斷水斷電已7天政府緊張搶修〉，2008年2月1日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-02/01/content_7546482.htm

註⑫：鳳凰網，〈18000人搶修電力貴州省委點蠟燭開會〉，2008年1月31日，http://news.ifeng.com/mainland/200801/0131_17_385074.shtml

註⑬：維基百科，〈2008年中國雪災〉，2008年3月2日，<http://zh.wikipedia.org/wiki/2008%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E9%9B%AA%E7%81%BD>

註⑭：畢源廷，〈中國大陸雪災的反思〉，2008年3月1日，<http://forum.dtmonline.com/leo/cgi-bin/topic.cgi?forum=31&topic=111&replynum=last>



軍隊專屬的統一救災指揮中心，如此對於統一的救災行動便無法實施，救災成效亦無法有效掌握。有關共軍執行救災之相關條令、部隊與行動分述如下：

一、共軍救災條令

共軍軍隊參加搶險救災主要乃是依據「軍隊參加搶險救災條例」及紀律條令、警備條令、現役士兵服役條例來進行救災行動^⑮。其主要具體內容有：搶險救災制度的建立與發展、搶險救災的體制構架與功能分析、搶險救災風險管理及指揮決策機制、搶險救災監測與預警體系、搶險救災資源支撐體系、搶險救災救援體系及其管理、搶險救災能力評價體系的構建與實施、軍隊參加搶險救災的指揮管理方法；以及軍隊參加搶險救災的裝備保障工程、軍隊參加搶險救災的運輸勤務訓練、軍隊參加重大自然災害的搶險救災（地震、洪水、氣象）、軍隊參加重大技術災害的搶險救災（工業事故如火災、化毒）、重大交通事故災害的搶險救災、軍隊參加重大人為災害的搶險救災等等均有詳細的規定。

中共對歷年來的洪澇、風害、地震、SARS等事件，於2005年制定「全國應急方案」、「專項和部門方案」、「省級應急方案」應對於各種緊急情況的預備方案。內容涵蓋自然災害救助、防汛抗旱、地震、突發地質災害、森林火災、安全生產事故、鐵路行車事故、民用航空器飛行事故、國家海上搜救應急、城市地鐵事

故、大面積停電、醫療衛生救援、重大動物疫情、重大食品安全事故等等。強調形成統一指揮、功能齊全、反應靈敏、運轉高效的應急機制，提高防止和處置突發事件的能力。2007年8月30日中國全國人大常委會通過《中華人民共和國突發事件應對法》，對於突發事件進行分類、分級、分期的基礎上，進一步明確了各職責部門的權力義務和處置應急事件的法定規則程式，並特別規定：「中國人民解放軍、中國人民武裝員警部隊和民兵組織應當有計畫的組織開展應急救援的專門訓練；依照本法和其他有關法律、行政法規、軍事法規的規定以及國務院、中央軍事委員會的命令，參加突發事件的應急救援和處置工作」。

二、救災任務部隊

依據共軍的「救災搶險條令」，共軍的救災任務部隊主要以地區武警、民兵、預備役以及現役的舟橋部隊為主。倘若災情擴大到非此類部隊能夠控制，才會動用現役的主要作戰部隊投入救災行列。過去大陸地區每年的洪澇，都是由上述的部隊投入救災工作。

三、部隊救災行動

由於調動共軍執行「非軍事任務」，必須獲得中央軍委會的同意才能出動部隊^⑯。1月27日南京軍區接到杭州市政府請求支援，派出200餘名工兵，往杭州火車站搭建12頂「野戰帳篷」，並在帳篷裡鋪設草墊，為滯留旅客提供休息地，當天約

註⑮：曹志軍，《軍隊參加搶險救災條例貫徹實施與軍隊指揮管理方法、裝備保障、救災任務完成及獎勵處分實務全書》（北京：中國當代音像出版社，國防科技大學出版，2005年8月），頁1。

註⑯：時報訊息，〈大陸社會華中、華南雪災，中共解放軍和武警部隊出動救援〉，2008年2月3日，http://tw.money.yahoo.com/news_article/adbf/d_a_080203_3_t40n



有2萬名旅客滯留杭州火車站^⑪。空軍在除夕當日空運150噸蠟燭到貴州、湖南、江西以及福建等地，以供尚未恢復供電的地區使用^⑫。截至3月2日共軍和武警已經累計出動30.6萬人次、民兵預備役人員107.1萬人次。為緩解貴州的災情，空軍增派兩架安—26型軍用運輸機，並於2日凌晨飛往貴陽，運送5.5噸食品、藥品和棉被等救災物資。野戰炊事車（如圖二）、裝甲車等一些特種軍用裝備車也適時投入破冰除雪



圖二 駐廣東韶關某集團軍派出9輛炊事車

資料來源：《解放軍報》，<http://news.sohu.com/20080130/n254959794.shtml>

和解救被困群眾工作。廣州火車站出現返鄉人潮後，應省政府請求，廣州軍區緊急調派1500名官兵協助維持秩序。湖北省軍區協助地方有關公安部門連續奮戰8個小時，成功疏通了京珠高速路鄂南段28公里的堵塞路段，使滯留的6000餘車輛和近1.2萬人解困^⑬。

此次救災行動突顯的問題

一、救災行動的延遲

中共中央電視臺在「春節聯歡晚會」中播出以賑災為主題，有多位明星參與朗誦節目，為中共當局大唱讚歌，但與所有媒體一樣，只講救災，卻閉口不提災情^⑭。大陸自1月中旬起的冰雪災害，以湖南省受災最為嚴重，持續的斷水、斷電和物價暴漲，使得民眾叫苦連天，抱怨政府救援不力^⑮。大陸南方的基礎建設沒有考

註⑪：中國新聞網，〈南京軍區出動數萬官兵支援蘇皖浙滬抗雪救災〉，2008年01月29日，<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2008/01-29/1148633.shtml>

註⑫：新唐人電視臺，〈斷電停水中國各地在冰雪中迎來新年〉，2008年3月1日，http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2008/02/07/a_71945.html

註⑬：新華網，〈解放軍和武警累計出動30.6萬人次抗災救災〉，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2008-02/02/content_7552540.htm

註⑭：新唐人電視臺，〈斷電停水中國各地在冰雪中迎來新年〉，2008年3月1日，http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2008/02/07/a_71945.html

註⑮：新唐人電視臺，〈大陸重災區湖南民眾抱怨政府救援不力〉，2008年3月1日，http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2008/02/05/a_71874.html



慮風雪的侵襲，所以設計上也沒考慮到預防雪災，更沒鏟雪及溶雪設備，以致風雪的破壞力遠較北方嚴重，也擴散得很快，進而影響中央領導階層的判斷²²。但是，如果官方收集信息的渠道暢通無阻，甚至國內傳媒客觀忠實的報導各地災情，相信中央及地方政府，也不會誤判到這個地步。

這場影響了1億多人的天災除了突顯出大陸基礎建設薄弱外，也暴露出政府處理危機能力不足的重大問題，以及在中共傳媒限制下，災情並未被充分報導，起初也沒有被當成緊急事故來處理。中共在發射衛星和辦奧運等面子工程上做足功夫，在對自然災害的應對上卻顯得準備不足²³。1月31日，自稱廣州大學生志願者的網友在《天涯論壇》撰文指出廣州火車站相關單位救助不力，相關公職人員消極怠工，扣留救災物資不予發放，浪費糧食，警察整天「聊天、吃燒鵝、睡覺、看報紙」，後此帖被披露後不久即遭論壇管理員刪除²⁴。

二、災民安排失當

這次雪災，亦暴露了上海市及長江三角地區在應付突發事件時沒有港澳地區及廣東省的經驗豐富。火車因為交通阻塞而引起民眾不滿時，電視觀眾最先看到的解

決辦法，先有廣鐵集團的員工在車站派發瓶裝水及餅乾，然後到廣州市開放廣州火車站附近的交易所作臨時避寒中心；但對於上海方面，公安人員由於未能控制心急的乘客而與乘客爆發肢體衝突。《都市日報》指出，這次雪災有不少候車旅客都是港商在廣東省開設廠房所聘請的民工，所以廣州市政府曾透過人大要求港商開放廠房予民工避寒，以減輕火車站的人流及壓力。

三、中共的推卸說法

中共中央氣象臺首席預報員孫軍告訴媒體，導致這次極端災害天氣的原因主要與大氣環流異常與「反聖嬰現象」有關。在氣象上是指發生在赤道太平洋東部與中部海水大範圍持續異常變冷的現象。統計分析顯示，「反聖嬰現象」發生的當年冬季與次年春季，冷空氣活動頻繁，階段性低溫可能對大陸中部及東部地區造成較大影響²⁵。中共氣象局局長坦承，中共目前的預報技術跟水準，仍無法準確預報一星期之後的天氣狀況，根據中共當局的估計，大約有1億人受到這波暴風雪影響，經濟損失達到人民幣540億元²⁶。

四、民眾的負面觀感

許多大陸災區民眾反應中共媒體報導

註²²：大紀元，〈救災遲緩難辭其責〉，2008年3月1日，<http://www.epochtimes.com/b5/8/1/29/n1995193.htm>

註²³：新唐人電視臺，〈中國19省雪災持續裝甲兵進駐廣州車站〉，2008年3月1日，http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2008/02/03/a_71750.html

註²⁴：大紀元，〈救災遲緩難辭其責〉，2008年3月1日，<http://www.epochtimes.com/b5/8/1/29/n1995193.htm>

註²⁵：大紀元新聞網，〈中國雪災肇因大氣環流異常與反聖嬰現象〉，2008年2月26日，<http://www.epochtimes.com/b5/8/1/30/n1996474.htm>

註²⁶：公視，〈中國雪災檢討——氣象局：預報能力不足〉，2008年3月2日，<http://news.sina.com.tw/society/pts/tw/2008-02-05/221014153620.shtml>



不實，嚴重災區的農村完全得不到任何救濟，也一直都沒有恢復供電，中共獨立作家筆會中心主席劉曉波先生表示，由於中共獨裁政權，災情訊息公布的不透明，官僚組織相推諉，使救災效率非常低²⁷。中共的獨裁政權壟斷了許多慈善團體的救災行動，乃是為維持中共唯一恩人形象。而中共包攬一切的獨裁體制，壓抑了民間自發性的創造力，百姓往往有勁無處使，大量民間資源被閒置浪費。民間的自發性救災組織往往救災效率極佳，對災情的反應及速度甚至都要超過政府，這對一個社會的健全發展有正向的意義與實質作用，但是在大陸並不容許這種成型的民間組織（如我國的慈濟、法鼓山等等），因為共黨壟斷社會，亦不讓此類公民組織健康發展。中共把許多組織都壟斷在手裡，產生很多弊端，災情訊息公布的不透明，官僚組織決策緩慢，救災工作容易相互推諉，實質救災效率低。但是媒體往往只報喜不報憂，這種自然災害在獨裁共產國家就很容易演化成為人禍。

五、雪災區域持續擴大原因

大陸地區此次的雪災如此嚴重，依據目前各媒體公開的報導推估可能的原因有六點：第一，此次雪災範圍實在太大，遠遠超過中共目前的救災能力；第二，中共的災害訊息傳遞系統不良，大雪冰封更造成傳遞訊息困難的當然推託藉口；第三，地方各級單位未在第一時間掌握災況，輕忽了此次雪災的擴大性與持續性；第四，目前中共整體救災體系無法提供即時、有

效、全面性的救災行動；第五，大風雪侵襲時非喊喊口號就會停止，但各級官方仍有作秀行徑，並未能解決實際的災害；第六，中共官方媒體未能真實且全面性的報導災區實況，掩蓋在檯面下的災損更無法評估。

六、共軍處置突發事件積極對外發布資訊

共軍目前已經注意到，在抗洪搶險、軍隊處置突發事件、應急的頒布等問題上，除了積極投入救災工作以外，還須主動向社會發布救災資訊。因此有國外媒體評論，這是共軍走向透明化的一個重要指標。事實上也的確如此，共軍越來越透明，也越來越開放。第一時間公開發布資訊，可以避免不真實的，甚至是歪曲的報道。中共也體認到現在各國媒體對重、特大突發事件關注程度很高，特別是網路傳播速度很快，可以說每個人都是一個媒體、一個發稿中心。把真實情況及時地向社會發布，以權威的資訊發布，來避免因猜測和各種不負責任的報導引起的負面影響。共軍認為，被動說不如主動說，別人說不如自己說，外行說不如內行說。今後，共軍在這方面會更迅捷、更規範，特別是國防部發言人制度的建立與實施，更令媒體關注。

共軍整體救災分析與效率評估

現代一旦戰爭爆發，全國的基礎建設如鐵公路、水電、通信網路、能源等基礎設施都可能遭到嚴重的破壞（無論是否列為目標），國土都將陷入局部或全面癱瘓

註²⁷：唐人電視臺，〈壟斷救災正是獨裁之災〉，2008年3月4日，http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2008/02/17/a_72526.html



狀態，這可從現代幾場戰爭中，美軍的攻擊行動就是以擊毀敵國的通訊設施、水電系統及公路交通為主就可以看出端倪。今天，大陸地區的現代化建設程度已相當發達，與許多已開發國家一樣，其整個社會運作與國防設施都早已高度依賴網路和衛星。此次雪災的嚴重後果證明一件事情，如果平時沒有完整的救災法令、健全的救災體系、可靠的救災部隊、軍公民營機構的充分協調能力，並且充分預估到各種現代化基礎設施停止運作後的嚴重後果，就會讓災情無法控制、社會脫序，甚至出現骨牌效應。筆者經由各式媒體、網路及相關報導歸納下列幾點：

一、螞蟻雄兵的圓鋤大隊——實質功效有限

大批的軍區現役部隊及民兵、武警穿著整齊的軍服，拿著圓鋤，一線排開在主要幹道上鏟雪，看上去煞是壯觀，但是實際的功效卻十分有限，因為溫度不斷的下降，路面持續結冰，正確的作法應該是運用高效能的鏟雪車或履帶裝備進行破冰並分段來回的剷除工作，才能維持主要幹道上的暢通。按常理判斷，大陸地區每年總有許多的天災發生，相關的救災單位及部隊應該已累積不少的救災經驗，各類型相關的專業救災裝備應該都要備妥，舉凡生命探測器、專業的挖掘裝備及工具、破冰及鏟雪裝備等等，都應該齊全，然而此次從許多媒體報導卻見到，共軍初期仍以土法煉鋼的方式進行並未能提升救災效率，應變務實的作法在後續救災行動中才漸漸的投入。

二、武警強力疏導人群——戰術運用成功

2月2日廣州火車站廣場聚集數十萬返鄉客，大批來自全省各地的旅客，從省汽車站湧向火車站廣場。同時，從其他方向

湧向火車站廣場的人群也在不斷增加，現場民兵、解放軍和武警官兵企圖盡全力維持秩序、疏導人群，以保障旅客安全，但是過量的返鄉旅客幾乎造成交通完全癱瘓，武警只好運用強制隔離措施及分流管制的戰術，成功將一批批返鄉旅客送上車廂內，完成疏通工作。

三、第一時間未投入救災——中共中央反應太慢

1月10日出現災情後，直到1月28日和29日總參才發出救災通知。到了2月1日中共媒體才報導「軍隊處置突發事件領導小組」開始運作。整整近18天的延誤，最後演變為嚴重的災情。救災首重第一時間的掌握與災情的控制，倘若失去第一時間就可能陷入救災失控的狀況發生。此次雪災規模之大、危害之深，短時間難以精確估計，而中共中央及地方政府，誤以此次雪災和往年並無不同，因而在反應上延誤了應有的準備。共軍未能如同國軍一般在第一時間主動投入災區進行自發性的救災工作，顯然反應過慢。

四、坦克破冰——務實應變的成功作法

湖南山區道路因為路面結冰厚度超過5公分，共軍在運用人工及鏟雪車無效後，從廣州軍區調派了5輛坦克進行破冰工作。這種裝甲坦克重達30公噸，馬力大、輾壓力強，專供野戰部隊清除路面障礙使用，所以當坦克車從結冰的路面先輾過後，再灑鹽，就能加速化冰，這是務實且成功的作法（如圖三）。

五、部隊投入後救災效率高

共軍部隊進行救災工作可遠溯至1960年代開始，大陸每年的天災無以數計，共軍也累積了多年的經驗，持平而論，已有相當的成效，且獲得一般百姓的認同與支持，往往在投入救災工作後都能展現極高



的救災效率與成果，在救災工作結束後，民眾也都會抱以感激的心情對待，所以，一般受災民眾的抱怨往往來自於對中央的



圖三 廣州軍區出動履帶牽引車在京珠高速公路湖南段破除冰障，這是彈性務實的作法

資料來源：《解放軍報》，<http://news.sohu.com/20080130/n254959794.shtml>

不滿而非針對救災部隊。

六、整體救災體系仍然運作不良

共軍雖然已有完整的救災任務部隊及相關法令支持，但是在面對大規模的天災時，往往還是會產生措手不及、投入救援行動過遲的現象發生，也都是災情擴大到一定程度時才會看見共軍救災部隊的行動。其實，天災的預防及救災都非軍方的主要任務，而救災是全國所有官方及民間各類救災組織，以及救災部隊的共同任務。因此，此次大雪災顯示中共的整體救災體系的「整合」仍然運作不良。

應有的啟示

一、立即成立救災部隊，統一指揮部的必要性

回顧我國921大地震時，由於震災區域實在太大，當時陸軍總司令部便立即成立各地區救災指揮所，前進指揮所有許多的優點：統一事權、掌握救災資源、管制救災進度、災區訊息傳遞、部隊統一調派、提升救災效率等等，我國軍都是在第一時間不待命令便投入救災行動，中共迄今仍未成立軍隊專屬的統一救災指揮部並不合宜。而必須成立統一救災指揮部的理由如下：

(一)此次雪災面積幾乎超過大陸二分之一面積，災情過大，早已非區域性（地方軍區）的軍警力量得以控制，

成立軍隊專屬的統一救災指揮部，有利於掌握、管制與統一運用救災資源與力量。

(二)可以避免各式媒體到處作片面式的報導，統一所有的災區情況訊息，統一發布救災現況與成效，避免傳媒誤導。

(三)先期完成被動式的救災行動後，進一步的進行抗擊雪災的行動，主動協助遷移災區居民，提供預警、物資前送等工作。

(四)由救災部隊統一指揮可減少指揮層級，若由國務院指揮將減緩救災的效率與成果。



二、中共對於大型天災的處理能力仍然有限

此次雪災雖然漸漸消退，但是後續的影響仍值得觀察，尤其在共軍的救災行動方面，事實上大陸的官方媒體都是報導有利於己方的內容，負面的報導往往會遭到禁止與封鎖，大陸廣闊的地區並非所有媒體都能夠到達，但是截至目前為止，我們所觀察到的是中共仍未成立一個「跨軍區」的軍隊救災指揮中心，並由何人來統一指揮，這或許與其軍制及軍隊文化有關，但過度分散的救災行動，及未能控制的災情陸續發生，仍然顯示出共軍在面對大型天災時的處理能力仍然有限。

三、突顯中共的戰略物資儲量問題

這場雪災突顯出中共戰略物資儲存與運輸的問題，就在大陸電力系統的脆弱及石油、煤炭儲備的問題。同時大雪也讓大眾運輸系統出現大問題，縱然有煤礦但是無法運輸到位一樣讓災區生活節奏停擺。大雪災害考驗中共政府對自然災害及突發事件的危機處理能力，警示了中共今後要進一步加強戰略物資的儲備和基礎建設的再加強，應該引入更多的核能、太陽能、風能等替代方案，藉以提高中共在電力、通訊系統遭到天災破壞後的應急及備援能力。

結語

近年來大陸地區由於快速的經建發展，進行大量的砍伐森林、水庫興建、河川及空氣的嚴重污染、都市化的鉅量擴展，這些都是形成天候劇變的成因。但是此次大陸的大雪災最值得觀察的是，共軍在這次救災行動中，動用了許多作戰時所需的高科技軍事裝備。例如運用電子地圖

開闢新路徑進入災區、電力網癱瘓後運用發電機供電、當原電信網不通時啟用衛星電話、使用空中運輸投送物資、直升機救援搶險、野戰炊事供應熱水熟食、野戰救護體系搶救受傷災民、派遣裝甲工兵車破冰除雪等等，實際上等於進行了一次無預警的作戰演習。從整體表現上，顯示出共軍的現代化作戰訓練、組織、指揮、管制、通信、資電及情報能力，以及兵力動員和後勤保障能力。整體而言，應該重新評估共軍在進行現代化作戰時，將如何面對道路中斷、無水無電及無法通信情況下應變。

本文無意將國軍與共軍執行救災工作做同層級的比較，只是在面對重大災難時，對中共進行救災過程中進行觀察與描述。客觀而言，共軍救災效率相當高，但是中共高層對此次大規模的雪災反應，相對還是遲緩了些，因而造成許多的災情與損失，這是目前大陸受災民眾最不滿之處。但是中共媒體在每一次的官方報導中往往都會提到「在黨的領導下必能戰勝天災」等等政治語言，其實，天災在任何國家都會發生，但是應對災難的方式與態度，則各國有所不同。常理而言，任何國家的政府對於天災都會有一套救災系統，目的在於有效的把災難減到最小程度。總之，此次大陸的大雪災，中共中央反應過慢是造成災情擴大的主因，而共軍救災部隊投入後有其成功之處，值得學習；但亦有其缺憾的地方，更值得警惕。

收件：97年3月12日

修正：97年4月2日

接受：97年4月7日