

五、近期中國大陸應急救災事件觀察

東吳大學政治學系副教授、人文社會學院中國研究室執行長左宜恩主稿

- 2023 年下半年中國大陸飽受自然災害所苦，7 月杜蘇芮颱風環流導致華北及京津冀地區嚴重洪患、12 月東北暴雪以及甘肅積石山地區 6.2 地震造成嚴重生命財產損失，民眾對 2008 年汶川地震以來政府推行各項地震防災措施感到質疑。
- 去年年末中共官宣國務院副總理擔任國家防災減災救災委員會主任，國內重大災害防救工作或再受重視，成為中國大陸經濟不振下，提振民心士氣，減少民眾對共黨領導班子治理不力不滿的重要工作。

(一) 前言

2018 年中共黨和國家機構改革組建「應急管理部」作為中央層級處理災害應變搶救等工作的專責機構，將原分散於各單位的防救災工作予以整合，下設國家綜合性消防救援隊伍，並於 2023 年整併成「國家消防救援局」，形成當前中共國家防災體系。

過去中共主要學習美國聯邦緊急應變總署 (FEMA)，作為建構國家災害防救體系的參考，美國防災體制強調以專責機關、人員從事防救災工作，災害發生處理是「先地方後中央」，中央為輔助的角色，當災害規模超過地方可負荷，或經評估認為可能超過地方負荷能力時才介入，是「由下而上」的機制。

中共應急管理部的成立，取代原本以國務院應急管理辦公室為主的災害防救指揮機關，但中央集權式、「由上到下」的防救災指揮體系並未改變，反映出中共強調中央集權式的領導風格，並未因學習國外體制與組織形式而有所改變。

(二) 2023 下半年陸天災頻仍，民眾質疑地震防災措施

中共應急管理部統計，去 (2023) 年前三季自然災害頻仍，受災人數達 8,912 萬人，包括 7 月杜蘇芮颱風登陸福建，及其殘餘環流在華

北、北京周邊造成強大豪雨，雖然官方緊急啟動河北數個蓄滯洪區進行調節排水，但京津冀地區仍蒙受百年少見洪災肆虐，造成嚴重生命財產損失，也使得北京城「大水沖倒龍王廟」，政治中心籠罩洪災陰影。進入冬季後，12月中旬東北暴雪造成多個城市停班停課，此時甘肅省積石山地區發生6.2級地震，英國廣播公司（BBC）12月19日報導，地震已造成甘肅及鄰近青海省至少131人死亡，習近平下令全力開展搜救、最大限度減少人員傷亡。

地震搜救工作仍在持續的當下，不少民眾質疑2008年汶川地震後即已大幅修訂的建築抗震設計，要求「小震不壞、中震可修，大震不倒」，為何在此時仍無法有效提升災區建築物的耐震能力，雖有評論認為，此次地震主要災區甘肅積石山及青海等地，多為經濟貧困但人口較為稠密的農村地區，建築也多以傳統磚造平房為主，其居住者也以農村留守老人為多，對發生在半夜的強烈地震具有較高的脆弱度（vulnerability），易造成嚴重傷亡。

（三）官媒續塑造軍民同心，防範天災引發民怨不滿

甘肅積石山地震發生後，隨著傷亡數字不斷攀升，國務院抗震救災指揮部也調升「國家地震應急響應級別」，並派遣大量消防救援人員及資金投入災區，進行各項救災及復原工作。根據中共解放軍報12月24日報導，地震於18日午夜發生後，解放軍、武警部隊及民兵隨即於4天內動員3,200餘人投入救災工作。過去國內外評論人士就各項數據觀察，指出自習近平上臺後，歷年解放軍、武警部隊及民兵動員投入重大災害搶救工作人數不如以往，判斷軍方似乎不再以救災，而是以準備未來可能爆發的戰爭作為優先項目。

然而，軍隊作為國家各項防救災工作重要的支援力量，中共官媒仍然不斷播放救災官兵英勇事蹟，與獲救災民溫馨互動故事作為習近平「講好中國故事」重要的媒體宣傳素材，無論是對內鞏固民心或者對外爭取國際支持，希冀藉由溫馨而充滿光明面的描繪，掩蓋災害造成的陰霾。即使在2020至2021年新冠肺炎疫情肆虐時，也大量散發人民與政府齊心抗疫的報導，積極提升政府在人民心中的治理評價。

但因應新冠肺炎疫情實施的動態清零嚴控措施，依然讓民眾看清習近平「政治第一、治理第二」，強調對內集權優先政策的不滿。

進入後疫情時代的今日，中國大陸國內經濟尚未好轉，災害依然層出不窮的情況下，無論是再次藉由組織及人事調整強化國內防救災工作，或是持續透過塑造黨政軍親民愛民，奮不顧身投入救災與災後重建工作的宣傳，都是在確保人民不至於因天災而引發民怨，影響習近平及中共中央領導權威。

(三) 中央級防救災組織人事整改芻議

此次甘肅積石山地震主要救災工作指揮官為應急管理部部長、國務院抗震救災指揮部副總指揮王祥喜。國務院抗震救災指揮部（以下簡稱為「指揮部」）於 2000 年創立以及 2003 年進行組織調整後，仍由國務院副總理（2000 年為溫家寶，2003 年則為回良玉）擔任指揮長，但自 2018 年應急管理部成立後，「指揮部」改隸屬於應急管理部轄下的地震和地質災害救援司，指揮長改由國務委員擔任。雖然指揮層級稍微下降，但實際上仍以應急管理部作為各項行動的主要業管單位，從組織結構來看，形成「下級（指揮部）指揮上級（應急管理部）」的奇特現象，可能與「指揮部」主要職責為扮演中央各部會間溝通協調角色，而非業務執行單位有關。

然而，根據應急管理部於 2023 年 12 月所發布的新聞指出，兼任國家防災減災救災委員會主任的國務院副總理張國清，前往部署各項低溫寒潮等災害防範應對工作。上述委員會前身為成立於 1989 年「中國國際減災十年委員會」，先後更名為「中國國際減災委員會」及「國家減災委員會」，今年則更名為「國家防災減災救災委員會」（以下簡稱「委員會」）。原本設於民政部的「委員會」與「指揮部」一同於 2018 年改隸於應急管理部轄下，然而在今年更名且由國務院副總理張國清兼任主任後，同樣產生「下級指揮上級」的奇特現象，顯示出中國中央政府進行應急管理（防救災工作）組織改造時，似仍以「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的思維，主要目的在鞏固中央領導，提升中央至地方整體防救災工作效率，並未為國家防救災體系進行充分且完善的考量。如

此的整改思維難保未來再次面對重大災害襲擊，在生命財產損失慘重的陰影下，中央及地方政府僅能再次依靠強力的媒體放送正面報導，挽救其治理不力的不良形象。

另一方面，去年年末官方宣布副總理張國清接任「委員會」主任，為應急管理部成立後，再次由國務院副總理領導擔任國家防救災指揮工作，可見對中共中央領導幹部而言，國內重大災害防救工作再受重視，成為中國大陸經濟不振情況下，提振民心士氣，減少民眾對共黨領導班子治理不力不滿的重要工作。