



## 評論二



### ◎張石角

**學歷：**英國倫敦大學帝國理工學院地質研究所碩士

**現任：**台大地理系教授

**專長：**工程及環境地質學  
沉積學

應用及環境地形學

自然環境與災害

土地資源調查評估與規畫

**著作：**《高危險潛在危機區村落調查與劃定》

《國土永續利用之國土保安》

《崩塌地潛在危險地區之劃定》

**經歷：**內政部營建署區域計畫委員

環保署環境品質諮詢委員會委員

拜讀了游教授和顏教授兩篇宏文，心中十分佩服：游教授根據九二一地震的調查資料詳細分析地震崩塌的自然基因與誘因、災害的人為因素，以及減輕山坡地土砂災害之策略；後者又分為政策面、技術面、管理面作極為詳盡的探討，指出政府應興應革的項目、方向及具體做法，內容精闢，見解宏遠又細緻，乃全文之主旨，亦足顯作者學驗之深厚。

顏教授對建築物拆除廢棄物的再生利用有極其完整之論述；從建築物拆除廢棄物的分類、處理程序、再生利用技術、用途，一直到整套的落實到公共工程營建的通路規畫等，像是一套完整的指導手冊，只要照著去執行，馬上就可回收 60% 之建築物拆除廢棄物，化腐朽為神奇，不但符合環保和永續發展之理念，也可防止九二一地震和都市更新所產生的建築物拆除廢棄物的二次公害，對環境的保護極為重要。

筆者認為兩位教授的看法和辦法都切實可行，政府只要循序執行，則讓台灣逐漸蛻變成一個耐災又美麗的國度，應是計日可期的事。

然而，世事常與願違。筆者恐怕明後年大家又聚集一堂談論相同問題的機會仍然存在。這是因為台灣的天然災害不窮，過去災後研討會一再舉行，而主題則是大同小異。這一方面固然印證了「天底下沒什麼新鮮事。」的名言，使後之學者不怕沒有機會再討論它個千百回，另一方面，政府每年花費數十百億於各型防救災工作，老問題卻依然健在，是否意味政府的努力像是唐吉訶德大戰風車——是一場虛功，還是另有瓶頸存



在，著實還留有檢討的空間。

蓋時報文教基金會在九二一地震周年舉辦研討會是有回顧歷史的用意，而尼采說：如果不把歷史當作一面鏡子來照，則歷史對人類是沒有什麼意義。所以，唯有透過歷史事件的檢討，才能使九二一災害的慘痛經驗轉換成珍貴的教訓，成為照亮前途的明燈。

以建築物拆除廢棄物為例，政府的建築研究所於 1991 年已經完成一套行政作業技術準則的研究，但事過九年，政府卻尚無建築廢棄物應用於營建工程的所謂「通路規畫」，以致九二一震災產生的約 2000 萬公噸建築物拆除廢棄物在緊急命令的保護傘下，除了鋼筋回收之外，悉數就近堆置於山谷溪岸，除了資源浪費之外，更潛藏二次公害。

建築廢棄物乃僅次於垃圾的嫌惡性物質，其問題早已嚴重到使業者隨意棄置於大馬路甚或學校操場上。所以透過通路規畫建立一套地方政府可隨時操作的體系，是刻不容緩的事。畢竟建築物廢棄物問題並不限於災害，而是永久性的課題，何況其 60% 可作為各種材料回收，故應將之列為國家永續發展課題之一，嚴肅地面對。

然而，涉及土地的公共政策，都是棘手的問題，否則政府當不致無能到視而不見的地步。蓋土地利用是生態維護與經濟發展的樞紐，所以在游教授的土砂災害減輕策略中，從政策到技術、管理層面幾乎無處不含有土地利用問題。

然而，土地的問題卻不在土地，而在社會、經濟和政治。

問題如果就在有形的土地，就簡單；若在無形的社經政治，就既複雜又關鍵。此因政府的施政目標多放在社會、經濟與政治，而土地管理只是當作手段在運用。此乃涉及土地的專業單位無力感的來源。以九二一危險村落為例，其判識和緊急水土保持處理在技術上毫無問題，但一觸及遷村或劃為特定水土保持特定區，則其社、經、政治因素就會使計畫停頓下來。取締山坡地超限利用的問題也是一樣。

這種施政上的困境，固然與人民不把保護自己的生命和財產視為自己應有責任（所謂「生命即責任」、「財產即責任」），缺乏要犧牲部分利益以配合政府共同打造耐災家園的意願，一旦災禍來臨，把責任都要政府承擔的不正確心態有關，但這也應視為政府行政效率低落的一個病徵來看待和檢討。

政府各部門對行政效率低落也三番兩次做過檢討，而且都很有共識地得出一個結論：事權不統一，經費不足。經費是永遠嫌不足，但事權不統一就發生與兩岸相同的誰統誰的問題。事權不統一的問題固然有，就好像一個大男人同時要受老爸、太太和上司的管制，各有各的要求，三國卻又不能統一一樣，其嚴重性卻不如本位主義，互不作橫向連續協調的固疾。曾有一個中央單位的甲處代表和乙處代表在外對一個開發問題的意見就南轅北轍，其橫向協調闕如之嚴重性可想而知，也證明事權統一並非癥結，而是藉口。

俄國作家托爾斯泰的寓言說一個農夫用網網了一群各色



鳥，群鳥在危機意識下頂著網一衝而起脫離了險境卻因本位主義作祟，欲各奔其棲地，以致重墜大地，終為農夫所獲。政府各部門有共同的危機意識，可以一衝而起，但政府整體的行政效率，卻常為各自為政的結果而又重重落地。

共同的危機意識就是政府的政策。各部會有其本位主義乃難以根除的本質，但有一個明確的政策為導向，終有文集之處。政策的重要性不言可喻。但據所知，政府似乎沒有什麼政策，以致各部會就像網裡的鳥一樣各飛各的，所以涉及土地這種包含社經的整合性問題就只好任其永續了。

但政府雖然沒有政策（如部長、院長、總統對同一件事的發言都不一樣），卻有很多「政策性決定」。所謂「政策性決定」是指以與欲解決的問題不相干的理由所作的決定。例如，為選票而停止執行違規取締等。黑金問題之猖獗，實由此起。所以政府在防救災上，投入甚多，而產出嫌少，與土地使用管理的政策性決定大有關連。這一點不改，不僅游教授的減輕災害策略的美意會像香噴噴的咖啡碰到杯裡的湯匙一樣得不到回響，其不適當的使用，也非社稷之福。

總之，防救災的問題不在災害，而在於政治。政治人物能把歷史當作一面鏡子來照，則對身為政治動物的人類是福氣啦！

