

慎防災民變「政治送禮」受害者

熊子弦 公共專業聯盟

www.procommons.org.hk

(刊於 2008-07-08 信報「專業眼」)

上週末碰到一位香港大學高層，他半諷刺半憤怒地說：「特首宣佈統籌香港支援四川重建，已經有了初步成果：百多名準備下週前往災區協助農村調查的大學生，被迫滯留在港，因為四川方面表示香港民間的救災重建活動，都必須經過特區政府審批，所以不敢接待。」

相信拖慢四川災後重建、減弱民間參與重建的熱情，都不會是曾特首的原意，可是誰也不能預料這會不會是特區政府出面統籌重建的「意外成果」。出現這種擔心的原因很簡單：特區政府過去支援境外災後重建的經驗是零。

特區政府雖然設有賑災基金，但是該基金一直自我設限，把範圍收縮至災後緊急支援；雖經民間人道組織多年來的催促，該基金一直拒絕支援災區或貧困地區的重建和發展工作。正因為過去特區政府這種固步自封、拒絕承擔國際社會道義責任的陝隘心態，今天不僅沒有政府官員擁有災後重建的經驗，更連如何有效調配重建資金的經驗也付諸厥如。

正因如此，曾特首忽然以推動政治任務的高姿態來統籌全港對四川重建的支援，究竟對災民是禍是福？

防災重建的「蝴蝶效應」

災難促成改變，重建更可以成為進步的過程。不少國際經驗說明，在一場大災難後能夠牽動進步革新的「機會窗口」十分短暫，舊有體制和保守思維會像堰塞湖泄洪一樣迅速填補所有在大災難後帶來的制度真空，讓改革的希望成為泡影。

美國加州 1989 年發生大地震，揭示了很多鋼筋混凝土結構的建築物非常脆弱。一羣加州柏克萊區的家長發現該區的 16 間學校中有 7 間對學生構成重大風險。他們組織起來進行調研和游說工作，在兩年後建議政府撥出一億六千萬美元推行「全面保障校舍安全計劃」。結果至今整個社區共花了三億六千萬美元重建所有柏克萊區學校，引證了防震安全並非一個單純的技術問題，而是考驗整個社羣如何參與，如何調配資源，如何建立問責體制的挑戰。

不要少看這一羣柏克萊區的家長，他們對子女安全的關注，正好應驗了「蝴蝶效應」：一隻在亞馬遜森林振翅的蝴蝶足以誘發一場太平洋的風暴。就在他們第一次聚首商議的八年後，一場影響全美國的改革開始了。在 1997 年，美國聯邦應急管理局推行一項以社區為本的計劃，以減低災難發生時的損失。到了 2000 年，已經有 250 個社區和 2500 家企業參加計劃，與地方政府建立伙伴關係，找出高危黑點、評估災難風險、調動社會資源、提高防災意識。這種由下而上，強調持份者、特別是高風險受災者參與的防災重建計劃，已經引起了加拿大、新西蘭、土耳其等國紛紛研究仿效。

切戒官僚和鏡頭主導

香港支援四川災後重建的工作，不應僅僅在於資金調撥和硬件建築，更應著重於專業支援和制度建設。

特區政府理應在重建過程中扮演積極的角色，但首先應以謙卑的心態承認自身的不足，警惕不要墜入「官僚主導」和「鏡頭主導」的陷阱。香港大大小小的民間組織其實在過去個多月已經為重建工作建立了錯綜複雜的網絡——包括了香港團體之間的資訊網絡、與內地基層政府的協議、與內地民間組織的伙伴合作、與台灣賑災基金的經驗交流。這些社會資本對開展重建工作，特別是備受忽略、攝影鏡頭不能到達的農村地區和偏遠「非核心」受災縣非常重要。

特區政府沒有能力建立這些社會資本，但官僚的傲慢卻可以扼殺這些社會資本，不但拖慢重建進度，更可能因為「鏡頭主導」的思維，使一些偏遠地區的災民得不到援手。

若曾特首願意拋開「政治送禮」的心態，現時有關支援金額是否應該訂於一百億元的爭拗實在可笑。以香港作為一個發達城市，厘訂援助金額的最佳指引莫過於聯合國的建議：將國民生產總值 (GNP) 的百份之 0.7 撥作對外援助基金。即使以經貿合作組織(OECD)成員國實際付出的平均數百份之 0.25 推算，香港在去年的國民生產總值為 16749 億元，因此應撥作對外援助的金額為 42 億元。假設其中一半撥作四川重建，而另一半撥作支援鄰近地區的賑災重建和減貧之用，未來五年對四川重建的總撥款已達一百億元之數。

當務之急，特區政府應該廣邀所有本地人道組織召開「五一二重建圓桌會議」，讓專業力量和民間智慧牽頭，以災民福祉為重建規劃的核心。