

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：基隆市政府。

貳、案由：為基隆市政府在「象神」颱風來襲時，事前僅作消極性之勸導撤離，於進入緊要階段，漠視警報訊息，未預測洪峰、水庫洩洪、潮汐上漲等因素結合，將造成重大災害之可能性，未適時依災害防救法及行政執行法相關規定，採取積極作為；災情通報及救災指揮體制失效，且未及時追蹤管制案情，延誤救援時效，購置氣墊船及水上摩托車，於此次水災閒置未用，對釀成重大災害，實難辭其咎；又平時未落實督導考核護理機構辦理業務制度，未有效掌管護理人員、病患服務員之資格，無法保障護理服務品質，例行督導又未作書面督導稽查紀錄，形成管理漏洞；未檢查「天道研究學院」坐落建築物之使用、構造、設備、室內裝修及消防安全設備，亦未依相關規定處罰，洵有違失，爰依法提案糾正。

參、事實及理由：

八十九年十一月一日「象神」颱風襲擊基隆市，造成三十人死亡、三十五人受傷。其中七堵區福一街「建益護理之家」十四名重症老人、病患及東新街「天道研究學院」十五名學員集體溺斃事件最受矚目。造成眾多人命喪失，固然是基隆河水暴漲讓許多人措手不及，但仍有許多人為疏失，茲分述如下：

一、「象神」颱風來襲，基隆市政府事前僅作消極性之勸導撤離，於進入緊要階段，卻漠視警報訊息，竟靜觀其變，未預測洪峰、翡翠水庫洩洪、基隆地區潮汐上漲等因素結合，將造成重大災害之可能性，未適時依災害防救法及行政執行法相關規定，採取積極作為，洵有疏失：

- (一) 查災害防救法第二十四條及第三十一條第二款規定：「災害發生或有發生之虞時，為保護人民生命、財產安全或防止災害擴大，直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所應勸告或指示撤離，並作適當之安置。」、「災害應變中心指揮官，於災害應變之必要範圍內，得劃定一定區域範圍，製發臨時通行證，限制或禁止人民進入或命其離去，或指定道路區間、水域、空域高度，限制或禁止車輛、船舶或航空器之通行。」復查行政執行法第三十九條及第四十條規定：「遇有天災、事變或交通上、衛生上或公共安全上有危害情形，非使用或處置其土地、住宅、建築物、物品或限制其使用，不能達防護之目的時，得使用、處置或限制其使用。」、「對於住宅、建築物或其他處所之進入，以人民之生命、身體、財產有迫切之危害，非進入不能救護者為限。」
- (二) 八十九年十一月一日「象神」颱風襲擊基隆市，洪水量超過十年防洪標準，達三十二年之標準，淡水河域防洪指揮中心於同日四時三十分，發布「象神」颱風「淡水河洪水警報」第九報，顯示當日四時五堵水位站河川水位為十三點四四公尺，已超過警戒水位（為十二公尺），預測三小時後水位十五點〇六公尺，

翡翠水庫水位預定當日五時調節性洩洪每秒五〇〇立方公尺。同日五時三十分發布第十報，顯示當日五時五堵水位站河川水位為十三點四〇公尺，已超過警戒水位，預測三小時後為十五點一〇公尺。同日七時三十分發布第十一報，顯示當日七時五堵水位站河川水位為十三點四一公尺，已超過警戒水位，預測三小時後為十四點五〇公尺，翡翠水庫當日七時起調節性洩洪每秒七七〇立方公尺。同日八時三十分發布第十二報，顯示當日八時五堵水位站河川水位為十四點一一公尺，已超過警戒水位，預測三小時後為十五公尺，翡翠水庫當日九時起調節性洩洪每秒一、二六〇立方公尺。傳送之警報在在警示五堵水位站河川水位，已超過警戒水位甚高，也不斷預報翡翠水庫有多次洩洪，而且預測當日十一時水位將高達十五公尺，第十三報並預測當日十二時水位將高達十七公尺。之後警報資料顯示，十一時之五堵水位站河川水位實際高達十六點六九公尺，接著河水再高漲，五堵水位站房遭淹水，觀測水位之儀器浸水故障，而無法再顯示水位高度資料。可見警報之預測尚符其實。

(三) 何況基隆河會淹水是早已知道之事實，尤其基隆市七堵臨基隆河地區近年迭有颱風淹水前例，詎基隆市政府事前僅作消極性之勸導撤離，於「象神」颱風來襲，進入緊要階段時，卻漠視陸續傳來之警報訊息，竟靜觀其變，未預測洪峰、翡翠水庫洩洪、基隆地區潮汐上漲等因素結合，將造成重大災害之可能性，未適時依上開災害防救法及行政執行法規定，採取積極作為，致當日十時三十

分基隆河基隆段溢堤，七堵區、暖暖區淹水高達一層樓以上，造成三十人死亡、三十五人受傷，洵有疏失。該府事後猶推稱，當時內政部尚未就災害防救法第三十一條第二款前段之規定，訂定細部作業規範，致無從遵行，故祇能參照以往作法，由該市災害應變中心（下稱應變中心）指揮官指示區公所、警察局、消防局各本權責勸導疏散災民，殊屬不當。

二、基隆市政府災情通報及救災指揮體制失效，且未及時追蹤管制案情，延誤救援時效，購置氣墊船及水上摩托車，於此次水災閒置未用，對釀成重大災害，實難辭其咎：

（一）「象神」颱風侵襲期間，基隆市消防局救災救護指揮中心「一一九」於十一月一日十時九分至十二時間，接獲通報「建益護理之家」之待援電話，計十五通。關鍵性之前三通求救電話，基隆市政府處理情形如下：

1. 「一一九」執勤員接獲十時九分及十時三十四分兩通民眾通報百福社區「建益護理之家」，有二十四位老人等待協助遷移之電話後，即轉接至應變中心處理。十時九分之報案人向應變中心接聽電話之一名男性作業人員轉述案情。接聽電話之人員回答：我們會處理。另十時三十四分之電話，因報案當時情形，該市各區均有狀況，消防局各消防分隊均已出動救災，該通電話受理報案後，併同案處理。登錄後通報設於基隆市七堵區明德一路上之第二消防大隊第三分隊處理。
2. 十時四十七分又有一位女性民眾打「一一九」電話報案，經轉接至應變中心後

，接話隊員詢問對方通報災情內容，於十時五十八分完成受理報案登錄作業，即通知第三消防分隊值班隊員，惟該分隊內當時僅剩值班人員一人，其他所有救災人力已集中在搶救當時災情最為嚴重之崇信街、大華一路等處受困災民，而深入災區救災人員所持無線電、行動電話等通訊器材因泡水或天候或其他因素影響，致通訊中斷，且全分隊僅一人在隊內留守值班，致無法即時向分隊長通報，直至十一時二十分許，適有該分隊隊員返隊準備買便當事宜，值班人員告知本案災情訊息後立即返回崇信街救災現場，向分隊長報告，始轉往救援。

(二) 基隆市象神颱風受理災害登記統計表有關「建益護理之家」災情報案紀錄：

1. 根據上開登記統計表影本所載，有關「建益護理之家」災情報案之第一筆紀錄，其編號欄記載「一一八」號，時間欄記載「十時五十八分」，災害種類欄記載「淹水受困」，報案人欄記載「林小姐二四六五二一八一」，災害地點欄記載「福一街一六二號（建益護理之家）」，危害程度欄記載「受困三十人淹水二點五公尺」，惟處理情形欄，未記明幾時幾分通知處理，幾時幾分處理完畢，僅記載「鍾經忠」。據基隆市政府稱，應變中心隊員接獲通報後，通知消防三分隊值班隊員處理。
2. 第二筆紀錄，編號欄記載「一二一」號，時間欄記載「十一時」，災害種類欄記載「淹水受困」，報案人欄記載「一一九」，災害地點欄記載「福一街一六二號」，危害程度欄記載「受困二十人」，但因案情相同，該筆紀錄嗣經劃除。

(三) 基隆市應變中心於八十九年十一月一日十一時三十四分至十四時九分之間，接獲通報「天道研究學院」有人員受困待援之電話，計六通，基隆市政府處理情形如下：

1. 應變中心於十一時三十四分及三十五分，分別接獲二通由民眾報案稱該市東新街「天道研究學院」有人員受困待援之電話，由應變中心輪值人員登錄後，於十一時三十五分通知消防局第三分隊值班隊員。當時，無線電話、自動電話、行動電話等通訊設備因受風災影響而斷訊，且全分隊僅有一人留守值班，致無法即時向其分隊長通報，但亦未回報應變中心無法派員，由應變中心另尋其他支援。另經查基隆市象神颱風受理災害登記統計表，該筆紀錄處理情形欄記明「十一時三十五分通知處理」，未記載幾時幾分處理完畢，應變中心未予追蹤管制，以致錯失救援時機。
2. 十三時十三分，應變中心又接獲一通「天道研究學院」有人員受困待援之電話，經查基隆市象神颱風受理災害登記統計表，該筆紀錄「危害（影響）程度」欄記載「一人受困」，但未登記對此通報案電話之處理情形。
3. 十三時二十九分，應變中心又接獲兩通報案電話，值勤人員在無法抽調人力搶救之情形下，遂於十三時三十二分打電話向行政院國家搜救中心請求支援，並於十三時三十三分，又將東新街之案情通報第三分隊。十四時一分，應變中心與義消特種大隊取得聯繫，請其調派橡皮艇，支援東新街救災。

4. 十四時九分，應變中心接獲一一〇（警察局勤務中心）轉報以東新街四巷一號地下室淹水有人受困，第三分隊另派隊員四人前往救災，十五時十餘分時進入災區會合義消特種大隊共同救災，雖救出民眾五人，惟現場有十五名學員已遭溺斃。

（四）按各縣（市）消防局救災救護指揮中心「一一九」，原即為受理災害報案之單一窗口，負責受理災害報案並統一指揮派遣，基隆市應變中心為臨時任務編組，緊鄰「一一九」設置（僅一牆之隔），兩者卻未合併作業，在災情電話通報系統上，由「一一九」過濾後，轉接至應變中心處理，致報案人必須敘述兩次案情，違反受理報案程序。轉接後如遇有斷訊狀況亦不知，亦未作進一步處理，造成接到十時〇九分、十時三十四分、十時四十七分、十一時三十四分及十一時三十五分之報案電話時，無人接續處理派遣調度必要人力、裝備前往救援，喪失最佳救援時機。當時如能立即救援，結果應有不同。又「一一九」受理報案有電話錄音，而應變中心則無電話錄音，雖無監錄，仍應以書面記載，但卻無此資料。明知與在外之救援人員電信失聯，無法以電信指揮派遣，卻未主動派員前往報案災區，瞭解災情，甚至誤判案情而答復報案人稱：那裡的人都撤到二樓了，或已請軍方支援了云云。此外，「一一九」於八時至十二時間，受理災情通報電話雖多達四六四通，卻未能分辨輕重緩急，對於護理之家無法自行逃生之重症老人及病患，竟未列為最優先之搶救對象。經核基隆市政府對於通

報「建益護理之家」、「天道研究學院」有人員受困待援之應變處理及救援，亂無章法，應變中心及消防局未正確判斷報案案情之嚴重性，忽視危難已迫在眉睫，且缺乏臨場應變能力，未適時另尋支援搶救，致錯失救援時機，顯見基隆市政府災情通報及救災指揮體制失效，且未及時追蹤管制案情，延誤救援時效，對釀成重大災害，實難辭其咎。

(五) 此外，基隆市政府於八十七年瑞伯、芭比絲颱風相繼發生後，經檢討以水災搶救設備不足，故動用災害預備金，購買氣墊船一艘、水上摩托車一部、硬底式救生艇兩艘、小型抽水泵浦三台及高功率擴大器一組。然其中氣墊船及水上摩托車，於八十九年十一月一日該市遭逢數十年來最嚴重之水患，七堵百福社區被基隆河洪水環抱圍困下，形同孤島，迫切需要水上救生設備時，卻分別閒置於八斗子分隊及第四分隊而未利用。事後猶稱：搶救水災等之救災器材嚴重不足，現有橡皮艇計八艘，除一分隊分配二艘外，其他分隊均分配一艘，另四分隊分配水上摩托車一艘，八斗子分隊分配氣墊船一艘，其中部分器材適用於海域或溪流，遇有颱風時，因洪水漂流各種廢棄物，不利此種器材之操作使用，故能用於此次水災搶救之器材有限。按該府於瑞伯、芭比絲颱風過後，購買氣墊船及水上摩托車，原本即為水災搶救之用而購置，加上保養維修成本，所費不貲，該設備竟在發生水災時閒置未用，其原因不外乎當初採購之設備不符實際需要、裝備保養不佳、功能故障失效、操作訓練欠落實或應變中心調度使用

設備之應變能力不足等，足見該府購置氣墊船及水上摩托車，於此次水災閒置未用，難辭違失之咎。

三、基隆市政府未落實督導考核護理機構辦理業務制度，未有效掌管護理人員、病患服務員之資格，無法保障護理服務品質，例行督導又未作書面督導稽查紀錄，形成管理漏洞，洵有疏失：

- (一) 依護理人員法施行細則第二十一條規定，省（市）或縣（市）主管機關應對轄區內護理機構辦理業務督導考核，每年應至少一次。「建益護理之家」於八十九年二月二十二日申請開業（同年三月二十六日正式開業）以來，基隆市政府未曾正式督導。該府衛生局局長接受本院詢問時表示，業務督導考核，依規定每年應至少一次，然該局未正式督導，承辦人員雖曾例行督導，但未作紀錄。又該局未能提出例行督導人員之外出登記證明，亦未能提出書面督導稽查紀錄。
- (二) 另依「護理機構設置標準」規定，護理之家每十五床至少應有一名護理人員，二十四小時均應有護理人員值班，每五床應有一人以上病患服務人員。又病患服務人員之工作是在醫師護理人員監督指導之下協助從事照顧工作，於護理人員法內雖未規範辦理執業登錄及相關法規及罰則，但於護理機構設置標準備註「應有適當之訓練」，旨在保障護理服務品質。「建益護理之家」於八十九年二月二十二日申請開業，申請規模為四十床，配置有護理人員三名，病患服務員八名。八十九年十月三十一日颱風夜，「建益護理之家」收容二十五名病患，僅

由一名護理人員及二名看護工值班。案發時實際在場者有一名護理人員、二名看護工、一名廚師及該護理人員之姊，計五人，除該護理人員與登錄在案者相符外，病患服務員（即看護工）與登錄在案者並不相符。基隆市政府於核准「建益護理之家」執業後，因未曾正式督導考核，故對於案發時實際在場之病患服務員資格是否與登錄在案者相符，在場之病患服務員是否受過適當之訓練等，均不知情。顯見基隆市政府未落實督導考核護理機構辦理業務制度，未有效掌管護理人員、病患服務員之資格，無法保障護理服務品質，例行督導又未作書面督導稽查紀錄，形成管理上之一大漏洞，洵有疏失。

四、基隆市政府主管建築機關未檢查「天道研究學院」坐落建築物之使用、構造、設備及室內裝修，消防主管機關也未檢查其消防安全設備，亦未依相關規定處罰，顯有違失

- ：
- （一）查「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電、或申請營業登記及使用；非經領得變更使用執照，不得變更其使用。」、「非供公眾使用建築物變更為供公眾使用，或原供公眾使用建築物變更為他種公眾使用時，直轄市、縣（市）（局）主管建築機關應檢查其構造、設備及室內裝修。其有關消防安全設備部分應會同消防主管機關檢查。」、「建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全。直轄市、縣（市）（局）主管建築機關對於建築物得隨時派員檢查其有關公共安全與公共衛生之構造與設備。供公眾使用之建築物

，應由建築物所有權人、使用人定期委託中央主管建築機關認可之專業機構或人員檢查簽證，其檢查簽證結果應向當地主管建築機關申報。非供公眾使用之建築物，經內政部認有必要時亦同。」「違反第七十三條後段規定擅自變更使用者，處建築物所有權人或使用人新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令停止使用。得以補辦手續者，令其限期補辦手續，不停止使用或逾期不補辦者得連續處罰。」「違反第七十七條第一項、第三項規定者，處建築物所有權人、使用人新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，逾期仍未改善或補辦手續者得連續處罰，並停止其使用。必要時並停止供水、供電或封閉、強制拆除。」「分為建築法第七十三條、第七十六條、第七十七條第一項、第二項、第三項、第九十條、第九十一條第一項所明定。復查「非供公眾使用建築物變更為供公眾使用或原供公眾使用建築物變更為他種公眾使用時，主管建築機關應會同消防機關審查其消防安全設備圖說。」「一定規模以上供公眾使用建築物，應由管理權人，遴用防火管理人，責其製定消防防護計畫，報請消防機關核備，並依該計畫執行有關防火管理上必要之業務。」「違反第十三條規定，經通知限期改善逾期不改善者，處其管理權人新台幣一萬元以上五萬元以下罰鍰；經處罰鍰後仍不改善者，得連續處罰。」「分為消防法第十條第三項、第十三條第一項、第四十條所明定。

(二) 「天道研究學院」使用之場所，坐落於基隆市七堵區東新街四巷一號地下室，

依其使用執照影本所載，該地下室之核准用途一部分為「防空避難設備」，一部分為「地下層停車場」，一部分為「電子加工廠」。七十九年七月三十一日核准登記設電燈泡及燈管製造之工廠，八十五年九月十一日核准登記註銷，迄今並未再向基隆市政府工務局申辦變更使用。該地下室作「天道研究學院」使用，供宗教信徒聚會活動，依建築法第七十三條執行要點第二點所列建築物使用分類表，係歸類為E類，即供宗教信徒聚會活動之場所，故應辦理用途變更，並應依建築技術規則設計施工編規定檢討相關設備。如未經申請核准變更使用，所有權人擅自使用，係違反建築法第七十三條後段規定，應依同法第九十條規定處罰。

(三) 又依內政部六十四年八月二十日台內營字第六四二九一五號函所訂「供公眾使用建築物之範圍」之規定，實施都市計畫地區之寺廟、教會、集會堂、療養院、養老院，均屬供公眾使用建築物之範圍。該地下室係供宗教信徒聚會活動之場所，屬供公眾使用之建築物，依上開建築法及消防法之規定，主管建築機關應檢查其構造、設備及室內裝修。其有關消防安全設備部分應會同消防主管機關檢查；並得隨時派員檢查其有關公共安全與公共衛生之構造與設備；建築物所有權人、使用人違反同法第七十七條第一項、第三項規定者，並應依同法第九十一條第一項規定處罰。該地下室作為供宗教信徒聚會活動之場所，卻未依法辦理用途變更，自屬擅自變更使用，但基隆市政府主管建築機關卻未建立主

動查察變更使用之機制，且從未檢查其使用、構造、設備及室內裝修，消防主管機關亦從未檢查其消防安全設備，亦未依相關規定處罰，顯有違失。

綜上所述，基隆市政府在「象神」颱風來襲時，事前僅作消極性之勸導撤離，於進入緊要階段，漠視警報訊息，未預測洪峰、水庫洩洪、潮汐上漲等因素結合，將造成重大災害之可能性，未適時依災害防救法及行政執行法相關規定，採取積極作為；災情通報及救災指揮體制失效，且未及時追蹤管制案情，延誤救援時效，購置氣墊船及水上摩托車，於此次水災閒置未用，對釀成重大災害，實難辭其咎；又平時未落實督導考核護理機構辦理業務制度，未有效掌管護理人員、病患服務員之資格，無法保障護理服務品質，例行督導又未作書面督導稽查紀錄，形成管理漏洞；未檢查「天道研究學院」坐落建築物之使用、構造、設備、室內裝修及消防安全設備，亦未依相關規定處罰，洵有違失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正。