

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：台北市政府、交通部台灣區國道新建工程局、經濟部水利處、行政院災害防救委員會。

貳、案

由：納莉颱風期間，台北市政府自恃防洪設施已臻完善，未能掌握地區災害潛勢特性，疏於防災整備及緊急應變失當，致洪水由基隆河、大坑溪匯流口之堤防缺口加劇漫溢；又未依災害防救法規定即時向中央求援，肇致災害擴大；台北市政府工務局未能充分利用經濟部水利處發布之洪水警報資訊，掌握基隆河溢堤訊息，錯失防災先機；於納莉颱風來襲前未將大坑溪左岸堤防施工中之閘門V型缺口回填封堤，致洪水由此溢入，成為洪氾捷徑之一；未掌握基隆河上游溢堤狀況，採取有效緊急應變措施，坐令玉成抽水站重蹈琳恩颱風之覆轍，再度因冷卻水泵淹水而停機；抽水站人員之差勤管理流於形式，且專業證照比率偏低；交通部國工局代辦台北市大坑溪堤防共構工程，工程進度一再延宕，影響汛期防洪安全，且於納莉颱風來襲時，未依「防汛緊急應變書」將臨時防洪封鎖線堆疊至計畫高程，致基隆河洪水由此缺口溢堤，亦成為洪氾捷徑之一；經濟部水利處執行基隆河北山大橋下游左岸護岸工程不力，且無相關防汛應變措施；行政院災害防救委員會未能依災害防救法主動提供台北市政府必要之協助；相關之防

洪防汛資訊傳遞與分享，地方與中央溝通遲滯，未能即時把握防災與救災的最佳時機；等諸多缺失，均為加劇台北市南港、松山、信義地區洪氾程度之肇因，嚴重損及市民權益及政府施政形象，確有違失。

參、事實與理由：

案經本院調閱台北市政府工務局養工處（以下簡稱養工處）、交通部台灣區國道新建工程局（以下簡稱國工局）第一區工程處及經濟部水利處（以下簡稱水利處）第十河川局相關卷證，九十年十月二日履勘玉成抽水站、基隆河南湖大橋上游左岸及其與大坑溪匯流口之堤防設施，十月二十三日、二十四日約詢台北市政府暨所屬工務局、養工處主管人員到院說明案情，復於九十一年一月十六日及三月十三日諮（約）詢學者專家及行政院災害防救委員會、經濟部水利處及中央氣象局等及再次約詢前開機關主管人員到院說明。茲就本案調查發現之行政違失臚列如下：

- 一、台北市政府自恃防洪設施已臻完善，未能掌握地區災害潛勢特性，疏於防災整備及緊急應變失當，致洪水由基隆河、大坑溪匯流口之堤防缺口加劇漫溢；又未依災害防救法規定即時向中央求援，肇致災害擴大，確有疏失
- （一）對未完成的防洪堤防掉以輕心，堆疊砂包未達計畫高程，造成洪水氾濫缺口：

查基隆河左、右兩岸自南湖大橋至大坑溪口及內溝溪口之防洪工程，緣於七十六年琳恩颱風造成台北市東區嚴重淹水，經濟部於七十八年九月十日以經（七八）水○二六二四七號函核定「基隆河上游（南湖大橋¹省市界）堤線規劃報告」，基隆

河左、右兩岸自南湖大橋至大坑溪口及內溝溪口，計畫以二百年重現洪水位加上一·五公尺出水高度設計，由標高十二·八公尺漸變至十三·〇六公尺。納莉颱風來襲前，八十七年度起編列預算辦理之左岸南湖大橋上游至省市界堤防新建工程及大坑溪整治工程，除左岸國工局代辦之大坑溪堤防共構工程尚未完工外，左岸南湖大橋上游至省市界防洪牆均已施築至計畫高程十三·〇六公尺；至於大坑溪整治工程，南港橋上游段已整治二·六一一公尺，兩岸並已施築五十年重現期洪水位加〇·八公尺之防洪牆（十·一八公尺），而大坑溪（南港橋至基隆河匯流口）左、右岸，則已施築鋼筋混凝土護岸至十·二公尺，左岸護岸上部土堤頂寬約六·七公尺，設計堤防高程（含土堤）南港橋端為十一·九五公尺，國工局施工分界處為十三·〇六公尺，呈遞增趨勢。另南湖大橋右岸及內溝溪整治工程，亦自八十九年起編列預算辦理。整體而論，基隆河南湖大橋上游及大坑溪堤防設施，與琳恩颱風時相較，確實不可同日而語。職是之故，工務局自恃前揭防洪設施已完善，颱風來襲前僅在南湖大橋基隆河右岸堤防堆疊砂包至九·五公尺、委託國工局代辦之基隆河大坑溪匯流口施工便道臨時封堤高程僅十一公尺，均未達計畫高程十三·〇六公尺，及大坑溪南港橋下游舊河段施工中之閘門未完成封堤的情況下，對於其所可能造成之地區災害潛勢及危險度疏於預防，掉以輕心，導致基隆河洪水超過台北縣境堤防高程，循台鐵鐵道及由上開缺口漫溢，成為洪氾捷徑，加劇市區淹水，至為炯然。

（二）過於信賴堤防及玉成抽水站之自保能力，對於中央氣象局雨量預報欠缺警覺性：

查玉成抽水站，於納莉颱風來襲前，台北市政府工務局基於：（一）除昔日造成玉成抽水站淹水之成美橋上游至南湖大橋間基隆河左岸堤防已築堤完成外，並已施築至基隆河、大坑溪匯流口；（二）抽水站冷卻水馬達及控制房周圍已施築一·一公尺矮牆（琳恩颱風時淹水六十公分），自保能力已提昇；（三）歷經數十次豪暴雨及颱風考驗，尤其是八十九年象神風災，在重現期一五〇年河川洪水位及基隆河溢堤情形下，玉成抽水站皆能執行抽水工作安然完成任務；（四）基隆河截彎取直沿線已增加十座抽水站，全市抽水站總數增至六十九座等多重考量下，自信玉成抽水站亦可通過納莉颱風之考驗。是以，當氣象局九十年九月十六日〇時至九月十七日十二時之雨量預報，已清楚顯示不論山區或平地，預報雨量上、下限在若干時點均呈明顯急增趨勢（實際降雨趨勢亦與預測趨勢相同），工務局仍以無法精確地預估哪些地區會降下多少雨量，自無法評估哪些地方會溢堤為由置辯，以致玉成抽水站不論在災前整備或淹水停機前，完全欠缺危機整備意識及作為，此可由工務局九十一年三月十三日答復本院有關「玉成抽水站災前整備及停機前為何完全沒有準備砂包抗洪？」之詢問：「∴，因玉成抽水站於七十六年琳恩颱風過後即施築高一·一公尺防護矮牆，以保護該站之冷卻水馬達及控制房，其自我保護程度已較一般抽水站為高，而由前述之抽水狀況，在九月十七日五時以前，內水位仍能有效控制，且該站歷經數十次豪暴雨及颱風考驗，尤其是象神風災更產生再現期一五〇年河川洪水位亦有基隆河溢堤情形，皆能執行抽水工作安然完成任務，上項保護措施亦均發揮功能，

故南湖、南港、成功抽水站遭水淹沒並不必然會使玉成抽水站遭受波及，因而當時無法預判事發前需採取堆疊沙包之保護措施。」獲得印證。

(三)未依相關法令傳遞及通報災情，又未即時向中央求援，過於主觀判斷，緊急通報程序顯有缺失：

依災害防救法第三十條第三項：「各級政府及公共事業發現、獲知災害或有發生災害之虞時，應主動蒐集、傳達相關災情並迅速採取必要之處置。」及八十六年三月二十一日內政部頒佈之「風災震災火災災情蒐集通報指導要點」第二點「災情蒐集通報事項分為內政、農業、交通、水利、環境衛生、維生管線等。」及第四點第三項：「各省災害防救（處理）中心負責所轄省內災情蒐集，各直轄市災害防救（處理）中心負責所轄市內災情蒐集，並將其彙整通報中央防救（處理）市中心。」其中通報項目中，交通方面含公路部分、鐵路部分及航空部分，水利方面含河堤部分、海堤部分、淹水部分及水庫部分。

查八十九年七月十九日方正式由 總統公布實施「災害防救法」，該法公布實施後，中央災害業務主管機關雖未依據災害防救法函頒相關災情蒐報之具體格式，然台北市政府災害應變中心依上開「風災震災水災災情蒐集通報指導要點」之規定，向中央災害應變中心通報災情，自九月十五日上午十一時起，至同月十八日二十三時止，市府共計發出三十通災情通報。其檢送項目內容計有人員傷亡情形、房屋毀損狀況、維生管線損壞、交通受損、垃圾清運；等二十六個項目，然通報項目與前

述之規定略有出入，並僅以例行性每三小時回報乙次，如交通方面僅含道路受損、交通號誌損壞，水利方面則含堤防損壞、水庫洩洪，其中未針對玉成抽水站等重大水利設施遭淹水停擺乙事通報中央。據同年十月二十四日約詢台北市政府，台北市政府辯稱：中央未能提供其所需之救援設備，故未於第一時間通知中央災害應變中心。然市府未依相關法令傳遞及通報災情，又未即時向中央求援，過於主觀判斷，緊急通報程序顯有所缺失。

據上，台北市政府災前對於堤防、抽水站等防洪設施自恃過高，未能掌握地區災害潛勢特性，以為全市已有六十九個抽水站及基隆河南湖大橋堤防均已達「二百年重現期洪水位加一·五公尺」計畫高程應足可抗洪，加上玉成抽水站自琳恩颱風以來已平安度過十四年，因而自信滿滿，輕忽防災整備，復於基隆河溢堤，造成上游抽水站淹水失守時，猶未警覺，終致東南亞最大的玉成抽水站亦遭淹水停擺，又未依災害防救法規定，即時向中央求援，導致水漫台北市，災損擴大，顯有嚴重怠失。

二、台北市政府工務局養工處未能充分利用經濟部水利處發布之洪水警報資訊，掌握基隆河溢堤訊息，錯失防災先機，確有怠失

查九十年九月納莉颱風來襲期間，國立台灣大學蔡丁貴教授主持之水資訊科技研究小組，於同月十六日十九時預測基隆河汐止長安橋、社后橋間及南湖大橋右岸將在二十二時、二十二時十五分及二十三時左右溢堤後，並將基隆河溢堤資訊以電話及傳

真方式通知經濟部水利處第十河川局淡水河流域防洪指揮中心，經該局彙整相關資料後，分於二十時五十七分、二十一時五十五分、二十三時〇四分及翌日零時五分左右傳真第一報至第四報「淡水河洪水警報」至養工處（傳真號碼：0227201164）、台北市消防局指揮中心（傳真號碼：0229597907）及石門水庫管理局等二十七個單位，內容略以：（一）警戒區域：「基隆河沿岸：南港、東湖、內湖及社子島等低窪地區應立即疏散：」（二）水情狀況：「：基隆河社后橋、五堵與大直水位站之河川水位均已超過警戒水位，並且快速上漲中。」嗣基隆河一如洪水警報於當晚十一時左右開始溢堤，距水利處於二十時五十七分傳真第一報洪水警報至養工處，期間足足有二個小時。然養工處事後卻辯稱，其收到水利處第一報洪水警報之時間為二十二時十一分，第二報為二十一時五十分，第三報未收到，第四報為九月十七日，其收到第一報洪水警報的時間與水利處傳真時間出入竟長達約七十分鐘，且內容與水利處傳真內容略有出入，但主旨相同。案經本院調閱台北市消防局指揮中心、石門水庫當日之洪水警報及通聯紀錄，各報收件時間及內容與水利處傳真均同，確認水利處於九月十六日二十時五十七分即已將第一報洪水警報成功傳真至養工處，並無通聯失敗情事，因此，養工處以收到洪水警報時間已逾二十二時，從而無充裕時間應變辯解，實屬卸責之詞，不足採信。養工處未善用洪水預報資訊，掌握基隆河溢堤訊息，錯失玉成抽水站、台鐵松山出土處及捷運南港機廠出土處防災先機，致基隆河洪水分由南港橋鐵道、大同路及該處大坑溪閘門土堤及國工局臨時堤防缺口長驅漫溢，造成南港、松山及信義地區嚴重

淹水，確有怠失。

三、台北市政府工務局養工處於納莉颱風來襲前未將大坑溪左岸堤防施工中之閘門V型缺口回填封堤，致洪水由此溢入，成為洪氾捷徑之一，加劇台北市南港、松山、信義地區淹水，核有疏失

查大坑溪整治工程（南港橋下游至基隆河匯流口），於納莉颱風來襲前，南港橋下游左、右岸鋼筋混凝土護岸頂高程均為一〇．二公尺，其中右岸護岸上部無土堤，左岸護岸上部土堤頂寬約六、七公尺，自南港橋至國工局施工分界處全長約三一五公尺，設計高程為十一．九五至十三．〇六公尺，實際高程養工處聲稱達十二．四九至十三．一二公尺，呈遞增趨勢。惟依據九十年九月十七日淹水照片（附圖一），實際土堤高度應不超過南港橋橋面高程十二公尺，而本次納莉風災，於基隆河、大坑溪匯流口最高水位十二．五公尺，研判鄰近南港橋之土堤，有部分時間可能全面溢堤。復查養工處為利南港經貿園區廢水之排放，於大坑溪南港橋下游左岸R0K+140公尺舊大坑溪河道處設有閘門，於納莉颱風來襲前六天（九十年九月十日、十五日）進行閘門操作台鋼筋、模板之組立，應施工需要，閘門基座及操作台四周留有一上緣長約五公尺、寬約二公尺、深約二．五公尺之V型缺口（剖面圖如附圖二），致閘門後方土堤頂寬度剩約四至五公尺左右，供挖土機通行之用。惟查九月十六日納莉颱風來襲時，養工處並未督促承商將該V型缺口回填封閉，致洪水沖毀閘門後方殘存之土堤而溢入南港、松山地區，此有工務局九十一年三月十三日答復本院約詢資料：「九十年九月十六日

左岸閘門處護岸土堤寬度約為四至五公尺，∴「，翌日養工處南港、內湖工務所主任補充說明：「而施工閘門操作台縮小土堤寬度（約二公尺）並未回填，但仍維持四至五公尺寬連續土堤。」及九月十七日洪水漫溢閘門之照片（附圖三）在卷可稽。因此，養工處颱風來襲前未將施工閘門V型缺口封閉，致洪水易於由此沖毀殘餘土堤，漫入南港、松山及信義地區，核有疏失。

四、台北市政府工務局未掌握基隆河上游溢堤狀況，採取有效緊急應變措施，坐令玉成抽水站重蹈琳恩颱風之覆轍，再度因冷卻水泵淹水而停機，加劇台北市南港、松山、信義地區之淹水災情，顯有違失

查七十六年十月二十五日琳恩颱風侵襲北部地區，造成嚴重積水，尤以松山、南港、內湖、汐止一帶最為嚴重，當時基隆河堤防僅築至成美橋下游，高漲之基隆河水沿著未築堤防處氾濫四溢，甫於前一日驗收之台北市玉成抽水站即因冷卻水系統馬達、控制室遭溢堤洪水淹沒約六十公分，為免再次因溢堤淹水，工務局即於冷卻馬達區及控制房周圍施築一、一公尺矮牆加以防護，並在冷卻水泵區設置沉水式抽水機二台、控制室設沉水式抽水機一台，作為抽除該範圍本身雨水之用。而基隆河成美橋上游至大坑溪口匯流口之左岸堤防亦陸續完成，惟玉成抽水站之防洪措施、設備，至納莉颱風來襲前，台北市政府工務局均未曾再檢討或改善。

次查工務局養工處所轄各抽水站設有自動資訊傳輸系統，可將其內外池水位及抽水機組與排水閘門之操作運轉情形即時回傳至該處之防颱中心，依「納莉颱風期間玉

成抽水站內外水位與抽水機組狀態圖」(附圖六)，九十年九月十六日十七時~二十四時南港、松山、信義地區之時降雨強度(取三興國小、埧公國中、市政中心三測站之平均值)分別為一二·八三、一九·六七、一六·〇〇、二八·〇〇、三三·八三、三五·一七、五二·一七公厘(平均時降雨強度二一·九七公厘)，翌日零時~六時同地區之時降雨強度為一三·〇〇、五·三三、一二·三三、二二·五〇、二九·五〇、四四·一七、四一·一七公厘(平均時降雨強度一六·五三公厘)，相較之下，九月十六日晚上之降雨強度顯大於九月十七日凌晨之降雨強度，惟九月十六日晚上，玉成抽水站運轉之抽水泵在不超過六台的情況下(大多數時間之抽水機組其實僅投入四、五台、第六台機組偶爾會加入運轉)，內水位始終可控制在二公尺以下，九月十七日凌晨，時降雨強度顯著低於前晚，但在七部機組全部投入的情況下，內水位介於五·三~二·九~四·一公尺間呈V型變化，無法如前晚般將其壓制在二公尺以下，顯然除了集水區之內水外，已有外水因素涉入，然養工處卻未能見微知著，完全未掌握基隆河溢堤之狀況，疏忽逾常洪水之將至。

復查納莉颱風期間台北市政府所屬抽水站因集水區降雨過大或洪水溢堤而停機之抽水站先後計有萬芳、南湖、南港、大直、成功、濱江、洲美二及玉成等八個抽水站，其中大直、濱江、洲美二等三個抽水站係因集水區降雨過大而當機，而萬芳、南湖、南港、成功等四個抽水站則因洪水溢堤而停機，至於玉成抽水站則受洪水溢堤及集水區降雨過大雙重因素而當機。經交叉分析後，發現受基隆河洪水溢堤影響而停機之

抽水站依基隆河水順流而下依序有南湖、南港、成功及玉成等四個抽水站，各站停機的時間分別為九月十六日二十三時三十分及十七日零點十九分、四時三十分、九時五十分，經核自第一個停機之南湖抽水站至玉成抽水站因洪水越過冷卻水泵區矮牆淹沒冷卻水泵而自動停機，前後長達九個半小時，然工務局、養工處、玉成抽水站及位處抽水站對面之養工處第六分隊在災前未備妥任何救援措施（如沙包）的情況下，竟毫無任何緊急應變措施，坐令號稱東南亞最大抽水量之玉成抽水站亦告被淹停機，加劇台北市東區之淹水程度，顯有違失。

五、台北市政府工務局養工處抽水站人員之差勤管理流於形式，且專業證照比率偏低

（一）抽水站人員於平時差勤及颱風緊急出勤簽到情形，流於形式，無法反應實際差勤情形：

據養工處表示，納莉颱風來襲前，中央氣象局於九十年九月十五日凌晨發布北部陸上颱風警報後，市府於同日上午八時三十分成立災害應變中心，所屬養護工程隊抽水站管制中心（以下簡稱抽管中心）於九月十五日上午八時起開始以傳達電話紀錄方式，通令各抽水站值班人員，儘速通知所有休假人員於當日中午十二時前銷假回站警戒待命，並於十三時起陸續進行抽水機組及附屬設備之檢視；另抽管中心為確認所有人員皆已回站警戒待命，於九月十五日晚間二十一時起以電話錄音方式，打電話至各抽水站查勤，並請所有人員皆接聽電話並回報姓名，查當日玉成抽水站人員共計八員確實皆已返站待命，並無人員不到勤之情形。然據本院調閱之玉成

抽水站平時及緊急出勤簽到表，發現平時簽到表每日簽到時間皆為上午八時，下班簽退時間則皆為下午五時，且字跡顯示非屬不同時間所簽，案經調查委員詢問，養工處始坦承平常簽到表係發給個人，簽妥後每月繳回。至颱風緊急出勤簽到表，僅有個人返站報到時間及解除緊急狀況時間，並無任何考勤紀錄及值勤情形。惟查養工處下轄六十九個抽水站，職工多達二百餘人，差勤管制鬆散積習已久，完全無法反映實際差勤情形，亦不利於事後查核作業，養工處應確實檢討改進。

(二) 抽水站操作人員持有專業證照比率偏低：

查養工處養護工程隊下設抽水站管制中心，負責所屬六十九個抽水站之管理（含十九個臨時站），總抽水機數二九五台，總抽水量一、五八四立方公尺／每秒，現有職員十一人、技工二三七人、駕駛八人、替代役四三人，合計二九九人，平均每個人負責一台抽水機組。復查抽水站專業技工之進用方式，除曾辦理公開技工甄試及受理輔導會推介外，配合台北市促進原住民就業自治條例規定及市府員額精簡政策，優先進用原住民及市府各機關超額取工，如再有餘缺，以推薦、自薦等自行遴用方式，並以年齡、學經歷、專長等綜合考量擇優進用。惟查抽水站目前配置二百三十七名技工中，具機電背景者僅約七十人，比率不及三成；持有專業證照者僅二十人，比率亦不及一成，充分反映抽水站操作人員專業基礎不足，究其原因，顯與人員進用方式息息相關，養工處應擬具具體辦法，改善抽水站技工之進用方式，遴用具專業性背景且適才適所之人員膺任，提昇人員素質，方可收事半功倍之效。

六、交通部國工局代辦台北市大坑溪堤防共構工程，工程進度一再延宕，影響汛期防洪安全，且於納莉颱風來襲時，未依「防汛緊急應變書」將臨時防洪封鎖線堆疊至計畫高程，致基隆河洪水由此缺口溢堤，成為洪氾捷徑之一，造成台北市南港、松山及信義地區洪氾情形加劇，顯有違失

查台北市政府大坑溪整治工程出口段兩岸堤防防洪牆與北二高第C一八一標南港聯絡線橋墩共構，係委由國工局代辦，並由經濟部所屬唐榮鐵工廠股份有限公司（以下簡稱唐榮公司）承攬、中鼎工程顧問公司（以下簡稱中鼎公司）監造。納莉颱風侵襲前，大坑溪右岸堤防已完成，左岸堤防未施築至預定高程一三·〇六公尺，仍留有二十公尺左右之施工便道，依防汛緊急應變計畫，承商唐榮公司應施築臨時堤防封堤抗洪，配合打設之鋼板樁堆疊沙包至十三·〇六公尺，惟實際上僅以太空包堆疊至一一·〇公尺（附圖四），低於大坑溪與基隆河匯流口最高水位一二·五公尺，致基隆河洪水由該缺口（附圖五）加劇漫溢至南港、松山及信義地區。

次查唐榮公司承攬北二高南港聯絡線工程代辦大坑溪防洪牆共構工程乙案，原規劃時程係於九十年三月三日完成代辦堤防工程，因工程進度一再落後，養工處於同年二月十五日即邀集國工局召開趕工會議、四月三十日拜訪該局第一區工程處協商趕工事宜、五月二十四日於大坑溪工地召開趕工會議、五月二十八日函請國工局依協商結果於五月三十一日以前完成堤防共構部分，若無法完成，應

有緊急防洪處理計畫，嗣依據交通部第六十七次重大工程督導會報主席對國工局提案之裁示：「∴（一）北二高南港聯絡線工程大坑溪堤防共構案，請唐榮公司於九十年六月十五日前完成防洪緊急應變措施。另永久設施防洪牆部分，請唐榮公司於九十年七月十五日前完成。」台北市工務局於九十年八月七日以府工養字第九〇〇七八一八九〇〇號函復交通部，略以：「國工局代辦之北二高南港聯絡線工程大坑溪堤防共構案已影響台北市政府「南港大坑溪（南港橋至基隆河匯流口）整治工程」之工程進度及該區汛期安全，請督促所屬國工局儘速施工，並詳訂緊急應變計畫及完成臨時防洪封鎖線，以免影響南港大坑溪整治工程之工程進度及該區汛期防洪安全。」足證該共構案對於防汛之重要性。至國工局對於工程進度落後之因應作為，除於八十九年十二月十九日以國工局八九處一字第二七七五六號函請唐榮公司儘速趕工計畫，或採必要措施，以免工程進度持續落後，並示以若無法如期完成堤防工程，唐榮公司應負完全責任外，亦於九十年三月十二日（國工局九〇處一字第〇五一四八號函）、五月十日（國工局九〇處一字第〇九二三七號函）、八月十七日（交路九十（一）字第〇〇九〇〇號函）函經濟部國營事業委員會及五月二十三日（國工一（九〇）工字第三二〇三號函）、七月二十四日（國工一（九〇）基字第四三六七號函）、八月十四日（國工一（九〇）基字第四九三二號函）、八月二十四日（國工一（九〇）工字第五二三九號函）函請承商唐榮公司儘速完成大坑溪堤防共構工程，以免影響防汛安全，然實際

上，承商非但無法依五月三十日於國營會協調會之允諾於九十年七月十六日前完成左岸防洪牆，迄同年九月十五日納莉颱風陸上警報發布前，亦未完成該永久性之防洪牆。

惟查納莉颱風陸上警報發佈後相關單位之緊急應變措施，養工處於九十年九月十五日十五時四十七分即以處長署名傳真至國工局第一區工程處，略以：「因納莉颱風來襲為免遭受水患侵襲，請督促承包商務必完成大坑溪出口（基隆河匯流口）左岸堤防缺口封鎖線高程，汛期緊急應變措施以維安全。」通知國工局速將車道出入口（寬約二十公尺）缺口圍堵，並依所擬之防汛緊急應變書第十頁，配合打設之鋼板樁高程將施工便道之沙包堆疊至一三·〇公尺。而國工局第一工程處基隆工務所，則依據養工處傳真於九月十六日以基工（九十）字「南港線」第三三號書函方式請中鼎公司北二高南港聯絡線監造工程處（副知承包商唐榮公司營建部南港施工所）督促承包商務必完成大坑溪出口（基隆河匯流口）左岸堤防缺口封鎖線高程，汛期緊急應變措施以維安全，並於十六日十六時起以兩人一組方式輪流監視基隆河水位。然現場施工的結果，承商竟以接近現有大坑溪右岸臨近堤防僅施築至一〇·〇公尺，及監造單位表示九月十六日堆疊之沙包因整天下雨，沙包內土方已含水飽合，無法承受上方重壓，僅能維持不及一一·五公尺高程為由，以太空包堆疊至一一·〇公尺，而國工局雖督請監造單位堅持要求承包商持續堆疊沙包加高臨時堤防至防汛緊急應變計畫之高程，但實際仍未達到計畫高程，尚低於本次納莉颱風基隆河大坑溪匯流口最高水位之

十二·五公尺，肇致基隆河洪水由該缺口加劇漫溢，成為洪氾捷徑之一，造成南港、松山及信義地區洪氾情形加劇，國工局督導失效，顯有違失。

七、經濟部水利處執行基隆河北山大橋下游左岸護岸工程不力，且無相關防汛應變措施，洵有怠失

按經濟部水利處「基隆河北山大橋下游左岸護岸工程計畫說明書」，基隆河北山大橋下游左岸凹岸處，北山大橋迄改道後之大坑溪口段，長約三八三·五公尺，因河道急彎導致土坡嚴重冲刷流失，加以堤後土岸高度不足，歷經瑞伯、芭比絲颱風過境，造成台北縣汐止、基隆五堵等地區水患嚴重，為減輕該地區水患，行政院於八十七年十月六日即以台八十七字第四九二八九號函核准水利處辦理「基隆河北山大橋下游左岸護岸工程」，計畫以高鍍鋅包覆PVC機編石籠護岸工施築高十公尺之護岸（不含河床下三·五公尺襯基），下以拋石襯基，前置四排五噸混凝土異形塊。復查基隆河北山大橋下游左岸護岸工程合約規定，開工日期為八十九年六月十八日，完工期限為九十年四月十三日，惟實際上，迭以地上物拆遷不及及棄土問題未獲解決延宕工期，至九十年九月十六日納利颱風來襲前止，實際工程進度僅達三三·七二%，故於納莉颱風來襲時，本工程並未完工，致河道土坡嚴重冲刷流失，洵有怠失。

八、行政院災害防救委員會未能依災害防救法主動提供台北市政府必要之協助；相關之防汛資訊傳遞與分享，地方與中央溝通遲滯，未能即時把握防災與救災的最佳時機，難辭疏失之咎

災害防救法第三十四條第二項：「直轄市、縣(市)政府無法因應災害處理時，該災害之中央災害防救業務主管機關應主動派員協助，或依直轄市、縣(市)政府之請求，指派協調人員提供支援協助。」定有明文。查台北市政府利用傳播媒體通報災情之情形如下：九十年九月十七日零時五十二分東森以跑馬燈方式播出：「台北市玉成、松山、南京、撫遠、長壽、南港、成功、社子、濱江、寶儀、中港等抽水站，已達警戒水位，附近居民要加強防備」，同日九時十分台視以跑馬燈方式播出：「台北市玉成抽水站已無法運作，請大安、信義、松山及南港地區居民切勿進入地下室。」同日十時二十分華視以跑馬燈方式播出：「北市防颱中心緊急通知，台北市玉成抽水站目前機具受損，無法發揮功能，請大安、信義、松山及南港地區民眾，儘速前往高處疏散，千萬勿進入地下室。」台北市政府曾多次在媒體以跑馬燈顯示台北市淹水及玉成抽水站停擺之訊息。然位處於台北市區之中央災害應變中心稱：未接到台北市政府主動之求援，故於玉成抽水站停擺後，並未有任何援助。中央災害應變中心位於台北市內，且媒體多次傳達台北市淹水及玉成抽水站停擺之訊息，難謂無法得知北市淹水及玉成抽水站停擺等情，故應依災害防救法主動派員協助，指派協調人員提供支援協助，然卻坐視洪氾侵入北市，未能於洪氾侵入前及侵入時即時發揮救助之功，顯有怠職。

再查九十年九月十五日十七時開始，經濟部水利處第十河川局淡水河流域防洪指揮中心發出第一報「通告」及同月十六日十時三十分發出第一報「淡水河洪水通告」至同月十六日八時三十分發出納莉颱風「淡水河洪水警報」第一報知會台北市政府

止，計發出十三報「通告」及四報「淡水河洪水通告」，其中皆有提及基隆河河川水位已超過警戒水位，將有溢流淹水情事。惟通知對象都僅針對基隆市、台北縣、桃園縣及各水門、抽水站（不含台北市所屬），獨漏台北市及其所屬相關單位，顯示地方與中央於天災時溝通遲滯，統合失效，致未能即時把握防災與救災的最佳時機。

綜合言之，行政院防災委員會於媒體多次報導台北市災情後及中央災害應變中心又位處於台北市區，難謂其仍不知台北市災情，故其未能主動提供台北市政府必要之協助，洵有疏失。經濟部水利處第十河川局相關之防洪防汛資訊傳遞與分享，僅依其所轄區域傳遞，顯示地方與中央於天災時溝通遲滯，未能發揮統合功效，即時把握防災與救災的最佳時機，亦難辭疏失之咎。

綜上所述，本案納莉颱風期間，台北市政府自恃防洪設施已臻完善，未能掌握地區災害潛勢特性，疏於防災整備及緊急應變失當，致洪水由基隆河、大坑溪匯流口之堤防缺口加劇漫溢；又未依災害防救法規定即時向中央求援，肇致災害擴大；台北市政府工務局未能充分利用經濟部水利處發布之洪水警報資訊，掌握基隆河溢堤訊息，錯失防災先機；於納莉颱風來襲前未將大坑溪左岸堤防施工中之閘門V型缺口回填封堤，致洪水由此溢入，成為洪氾捷徑之一；未掌握基隆河上游溢堤狀況，採取有效緊急應變措施，坐令玉成抽水站重蹈琳恩颱風之覆轍，再度因冷卻水泵淹水而停機；抽水站人員之差勤管理流於形式，且專業證照比率偏低；交通部國工局代辦台北市大坑溪堤防共構工程，工程進度一再延宕，影響汛期防洪安全，且於納莉颱風來襲時，未依「防汛緊急應變書」

將臨時防洪封鎖線堆疊至計畫高程，致基隆河洪水由此缺口溢堤，亦成為洪氾捷徑之一；經濟部水利處執行基隆河北山大橋下游左岸護岸工程不力，且無相關防汛應變措施；行政院災害防救委員會未能依災害防救法主動提供台北市政府必要之協助；相關之防洪防汛資訊傳遞與分享，地方與中央溝通遲滯，未能即時把握防災與救災的最佳時機；等諸多缺失，均為加劇台北市南港、松山、信義地區洪氾程度之肇因，嚴重損及市民權益及政府施政形象，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 一 年 三 月 日