

調 查 報 告

壹、案由：莫拉克八八水災專案調查研議：莫拉克颱風對台灣南部造成重大災害，政府在啟動國安機制上是否有所延宕或疏失，及新聞局在處理新聞發布和國內外媒體聯繫上，是否有違失等情乙案。

貳、調查意見：

莫拉克颱風於 98 年 8 月 7 日自花蓮登陸，帶來大量降雨，南投、嘉義、台南、高雄、屏東及台東等縣市豪雨成災，嚴重淹水及土石流造成人員、農產及房屋等財產之重大傷亡損害，惟此次災情嚴重超過預期，災情與救災資訊整合不足，訊息混亂，中央及地方政府應變遭受嚴重批評，攸關政府應變之災情及救災之新聞處理備受國內外媒體及輿情撻伐；又政府召開國家安全會議是否有所延宕及未發布緊急命令引發廣大批評。經調查竣事，相關機關有以下違失：

一、中央災害應變中心新聞處理組負責蒐集及傳播災情與緊急應變相關資訊，由行政院新聞局主導處理全般作業，以內政部消防署人員為主要作業人力，此次莫拉克颱風災情期間，行政院新聞局及內政部消防署之新聞處理效能不彰，嚴重影響政府形象，且導致國際媒體之嚴厲指責，顯有疏失。

(一)按災害防救法第 31 條第 1 項規定：「各級政府成立災害應變中心後，指揮官於災害應變範圍內，依其權責分別實施下列事項，並以各級政府名義為之：……八、優先使用傳播媒體與通訊設備，蒐集及傳播災情與緊急應變相關資訊。」中央災害應變中心作業要點第 10 點規定該中心進駐機關之任務略以：內政部有督導地方政府、警察、民政、消防等單

位執行災情查報及督導消防等單位執行災害搶救等 12 項，行政院新聞局有協調各機關處理災害預警、準備、應變、復原重建等新聞發布及政策宣導及協調傳播媒體協助報導災情及緊急應變相關資訊等 3 項，就新聞處理之實體內容及權責有所律定；另中央災害應變中心設新聞處理組，負責有關該中心新聞處理各項作業事宜，成員由行政院新聞局、行政院國家通訊傳播委員會（NCC）、行政院災害防救委員會、內政部警政署警察廣播電臺及內政部消防署等進駐機關共同派員組成，並由行政院新聞局主導全般作業。因此，中央災害應變中心開設後，該中心新聞處理組作為指揮官新聞幕僚，尤以行政院新聞局及內政部消防署應運用傳播媒體與通訊設備等方法，以及機關本身之職能與督導、協調權限，蒐集、整理及傳播災情與緊急應變相關資訊，若發現問題，即應查明原因並向該中心報告，以善盡職責，並非僅就既有訊息回應記者所詢，合先敘明。

- (二) 依據中央災害應變中心新聞處理標準作業程序肆之二及伍之一規定，該中心記者會主持人由指揮官及代理人主持，統一口徑對外說明或發表；第肆款第三項，新聞聯繫事宜由消防署負責；第伍款第五項，新聞稿撰擬由災防會負責，新聞局就新聞寫作角度協助審閱。此一作業程序律定該中心記者會主持人、新聞聯繫及協助審閱、各進駐機關及災情監控組應主動提供各項應變作為等訊息予新聞處理組，旨在達成中央災害應變中心新聞處理組之「蒐集及傳播災情與緊急應變相關資訊」職能。至於該作業程序肆之三：「由消防署以簡訊傳輸、電話方式，通知各家線上記者平面媒體、電子媒體、廣播電臺及雜誌，前來本中心進行採

訪作業。新聞處理組負責統籌本中心記者會召開事宜，並由消防署負責記者會庶務作業。」，上開規定係針對召開記者會及撰擬新聞稿之程序事宜，不應與前項所揭之職責內容混淆。

(三)莫拉克颱風引發嚴重災情之後，訊息混亂，中央災害應變中心之新聞處理，無法讓受災民眾、社會、國內外媒體充分瞭解災情及救災進展，效能低落，已為眾所周知，舉其要者：

- 1、總統、行政院長在內之總統府、行政院、中央應變中心等行政團隊受到「無能」、「救災應變能力不足」、「混亂失序」、「救災不力」、「訊息不明」、「大家打電話到中央應變中心問災情，得到的答案都是不知道」(NHK)、「死亡統計數字都不包含小林村被掩埋的人，造成國際媒體的誤解。」(日本每日新聞社)等嚴厲批評。
- 2、莫拉克颱風中央災害應變中心第二任指揮官范良鏘向本院表示，渠於8月13日早上5點多擬了一個簡訊稿，於6點多擬妥後，傳給行政院邱正雄副院長：「……為利行政院災害應變中心運作更順暢有效，建議院長於院會作以下指示：1. 指揮官改由鈞長擔任，或將指揮調度權改由前進指揮官擔任；2. 改請新聞局負責本中心之新聞發布，請新聞局改派副局長或主秘進駐……」。第二任指揮官范良鏘向兼任行政院災害防救委員會主任委員之邱副院長建議該中心改請新聞局負責本中心之新聞發布，請新聞局改派副局長或主秘進駐，顯示渠認為原先作法及層級均有不足。另范良鏘指揮官於98年8月13日上午11時主持中央災害應變中心工作會報時指示，各部會及各界均對救災工作投入很多心力，但是外界並不瞭解，新聞局

應負責多發布新聞，讓社會大眾瞭解，目前應變中心之新聞發布機制尚不完善，無法讓外界充分瞭解政府救災工作，應即改進。

- 3、8月14日上午10點，馬總統舉行上任首次國安會議，作出九點裁示，其中救災資訊整合方面，馬英九要求防災中心提供正確、即時資訊，包括撤離多少人、死亡或失蹤等關鍵數字，讓人民上網可了解資訊。並指出以後就照毛部長開記者會的模式，說明災區的最新情形，究竟是傷亡多少人、救出多少人。對外公佈的數據不要太多，幾個關鍵的數字即可，例如一共撤離多少人，不斷地修正，或是死亡、失蹤等關鍵數字；在資訊發布的時候，仿照過去勞委會在輔導失業民眾尋求工作時所畫的圖，列出幾條救助的管道，可能有三、四或五條，並繪成圖型，例如災民若有何種事項需向誰求救，每條電話都有專人回答。這點做到之後，就把圖畫出來，廣泛地發給災民，同時上網公告，讓他的朋友也可以下載分送，如此災民只要看到就可以打電話得到補助、協助。可見救災資訊整合及發布方面，確有檢討改善必要。

- (四) 行政院新聞局向本院表示，莫拉克颱風中央災害應變中心開設後，記者詢問相關災情統交由新聞處理組回答，該局值班同仁如接獲記者查詢，均依「莫拉克颱風災害應變處置報告」內容，據實回覆，絕無回答「不知道」情事；另該局值班同仁接受國際媒體詢問時，均立即提供災情相關資料，期間並無國際媒體有以上負面反應，惟災區甚廣，受災戶數甚多，部分機關亦受重創，救援初期或有訊息不足之情事；該局自8月13日起由毛治國部長擔任指揮官後，主動擴大新聞處理人力(除維持每班1名簡任

人員輪值之外，由局長、主任秘書等 4-5 人小組進駐辦理)，進駐南部指揮所及中央災害應變中心加強辦理新聞聯繫、發布及國外媒體接待工作、加強各項訊息整合及新聞發布等事宜。內政部消防署則表示，此次風災降下驚人雨量，造成災區道路中斷、橋樑斷裂，與外界隔絕，且豪雨持續不斷，直至天候允許下，始能進行陸空搜救，第一線救災人員不斷進行救援任務，因為待援案件眾多，致使地方災情無法即時上傳中央，故無法在第一時間內回應媒體的需求，有關詢問災情所得答案都是不知道部分，應是口誤，致產生誤解，所有未能即時回應之災情，均是在即時查證中，由於媒體有報導新聞之自由，但政府需待查證完成無誤後，始能向媒體及大眾說明，俾能提供完整無誤的訊息。

- (五)經核，中央災害應變中心新聞處理組以行政院新聞局主導處理全般作業，並以內政部消防署人員為主要作業人力，並有督導消防單位等執行災情查報及災害搶救等權責，此次莫拉克颱風豪雨引發八八水災及土石流，固有多項困難因素，該中心新聞處理負責處理蒐集及傳播災情與緊急應變相關資訊，應即運用本機關及協調中央部會與地方政府投入所需人力、物力，然行政院新聞局未善盡主導之責，內政部消防署亦未能克服天候限制因素確實監控災情及掌握災害搶救問題，對新聞處理之協助配合不足，該兩機關之新聞處理效能不彰，嚴重影響政府形象，且導致國際媒體之嚴厲指責，顯有疏失。
- 二、莫拉克颱風中央災害應變中心的新聞處理任務，應以服務災區內外民眾、新聞媒體及政府施政之所需為其目的，而非僅以援例辦理或照章行事態度虛應故事。然此次災情嚴重遠逾以往，既定之作業模式實不足恃

，行政院新聞局至 8 月 13 日始決定擴大投入，確嫌遲緩，內政部消防署則自我囿限於新聞庶務之作業程序，新聞處理回應性不足，率由舊章，應變能力嚴重不足，亟待改善。

- (一)按莫拉克颱風滯留時間長，造成重大災情，災區範圍甚廣，尤其高雄縣山區災情資訊取得困難，搜救不易，初期的災情訊息不明朗，行政院新聞局雖自 8 月 9 日起隨同派員進駐屏東縣前進指揮所，惟亦無法取得災區充分資訊。8 月 13 日交通部毛治國部長擔任中央災害應變中心指揮官後，行政院新聞局擴大新聞處理人力，進駐南部指揮所及中央災害應變中心加強辦理新聞聯繫、發布及國外媒體接待工作，配合中央災害應變中心在災區救災、搶救及重建進度，加強各項訊息整合及新聞發布事宜，並視媒體關注議題及當日救災重大進展，安排主政部會首長向媒體說明各項最新辦理情形。國軍直升機前進災區、部分道路搶通等狀況，行政院新聞局整合南部前進指揮所及台北中央災害應變中心同步發布救災資訊，使資訊整合一致，逐漸恢復秩序。
- (二)行政院新聞局蘇俊賓局長於 98 年 11 月 11 日本院約詢時表示：「(問：此次事件有那些經驗教訓?)我們有與國防部第一線人員溝通，要多發表救災努力。所以，到了 8 月 15 日以後，就慢慢有些正面的報導出來。如果重演，我也會建議政府主動提供正面、積極的訊息，這一次是有苦難言，中央災害應變中心、各縣市應變中心所有線路全部佔線，電話打不進去，所以有些就打到媒體。國軍、消防署、內政部在颱風來之前，就已把人員、機具、設備擺到可能受災地區，在第一時間就讓人民感覺到救災能量就在身邊。」、「(問：中央災害應變中心新聞處

理標準作業程序能否有效達成中央災害應變中心新聞處理組之「蒐集及傳播災情與緊急應變相關資訊」職能？）我覺得有調整空間，災情有大小，一開始無法預知，但各部會還是要有積極努力的必要。主政部會也要負起主責，新聞局全力支援沒有問題，分工方面有調整空間，我建議要有二套規格，一套是一般災情狀況，另一套是針對嚴重災情的規格。」另該局書面說明，指該局風災期間針對災情、救災狀況之作為及因應措施，包括：新聞聯繫、舉辦記者會（自 8 月 10 日至 9 月 16 日止，計撰發 71 則新聞稿）、更正不實報導 9 則、輿情蒐集回應及說明，另協助發布電視跑馬燈訊息 34 則、編印濟助事項摺頁、刊登政府緊急濟助措施廣告、策製及排播救災、安置、重建系列宣導短片及廣播帶、提供最新救災及搶險資訊上掛網路、編印八八重建報、彙析民意呈報行政院長、副院長與秘書長鑒參。內政部消防署葉吉堂代署長稱：「我們應變中心有 14 個部會共同編組之功能分組，消防署參與 7 個，主導 4 個，另 3 個是分析研判、支援調度、新聞處理我們有參與。消防署有 3 個角色，災情監控、後勤組、財務組，至於幕僚參謀是以行政院災防會角色參與，至於搜索救援是以國家搜救中心的角色參與，在署的方面，我們以簡訊等通知媒體來參加記者會，並提供庶務作業。」該兩機關表示已作努力。

(三) 惟莫拉克颱風中央災害應變中心的新聞處理任務，應以服務災區內、外民眾、新聞媒體及政府施政之所需為其目的，而非僅以援例辦理或照章行事態度虛應故事。此次莫拉克颱風災情嚴重遠逾以往，訊息混亂，步調失序，出現許多不滿反映，既定之作業模式實不足恃，行政院新聞局至 8 月 13 日始決定

擴大投入，確嫌遲緩，內政部消防署則自我囿限於新聞庶務之作業程序，該兩機關新聞處理回應性不足，率由舊章，應變能力嚴重不足，亟待改善。

三、國家安全會議允宜針對因應嚴重災情等國家重大安全應對機制，常加演練，改善成效，視為任務重心之一，並於實際運作出現應變不力之風險時，針對召開國家安全會議，發布緊急命令等相關應變措施，向總統提供建議。

(一)按「總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第 43 條之限制。」、「國家安全會議，為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關。前項所稱國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項。」、「國安會之決議，作為總統決策之參考。」、「國安會置秘書長一人，承總統之命，依據國安會之決議，處理會務，並指揮、監督所屬職員。」憲法增修條文第二條第三項前段及國家安全會議組織法第二、五、六條定有明文。此次莫拉克颱風造成中南部多處嚴重災情，應屬國家重大變故之範圍。

(二)莫拉克颱風登陸之後，山區部落斷訊斷援，甚至埋村，相繼傳出之嚴重災情超乎預期，情勢危急，部分輿情認為總統應發布緊急命令及召開國家安全會議，馬總統於 8 月 14 日召開其上任以來第一次國家安全會議，聽取內政部、國防部、經濟部、交通部、農委會、行政院衛生署與行政院政務委員蔡勳雄簡報，要求防災中心提供正確、即時資訊，指示新聞資訊發布的作法，並表示：我國目前的防災體系與計畫，和 921 之前完全不同，在 921 之後，已研訂災害防救法，不需要頒佈緊急命令；921 當時沒有

相關救災法律，所以由總統來頒佈緊急命令，當已經有救災法律的時候，再頒緊急命令，其實是不可能超過災害防救法。馬總統認為，依據 921 之後制定之災害防救法所建構之現行防災體制，在災害防救方面，已足以取代發布緊急命令。

(三) 國家安全會議蘇起秘書長於本院 98 年 10 月 6 日約詢筆錄表示：「這次有關的問題是緊急命令的發布，我有把當年李登輝總統處理九二一震災的資料找出來拿給馬總統看過。但在國內災害防治方面，國安會並沒有介入。」、「總統一開始就認為有災防法後，就不用頒佈緊急命令了。……。因為緊急命令能做的，災防法上都已經有規定，所以不用再發布緊急命令了。」、「總統要召開(國家安全會議)，我們就來辦理。國安會也可以建議召開。這次是總統召開。」針對此次莫拉克颱風之災害及救災情形，蘇起秘書長並未向總統建議召開國家安全會議或發布緊急命令。

(四) 我國於 89 年 8 月 15 日依災害防救法第 6 條及第 7 條設立行政院中央災害防救會報及行政院災害防救委員會，前者由院長、副院長兼任召集人、副召集人，由部會首長等 25 人至 27 人兼任委員，行政院災害防救委員會主任委員由副院長擔任，內政部部長擔任副主任委員兼執行長，政務委員兼公共工程委員會主任委員擔任副執行長，內政部消防署署長擔任副執行長；遇重大災害發生或有發生之虞時，由中央災害防救業務主管機關首長決定中央災害應變中心開設時機及其分級；中央災害應變中心設幕僚群組(新聞處理、分析研判、幕僚參謀等 3 組)、作業群組(疏散撤離、收容安置、搜索救援、支援調度、災情監控等 9 組)、財務組、後勤組，另視需要

設前進指揮所及災區服務小組等。有關縣市政府及鄉鎮公所成立災害防救會報及災害應變中心亦有明確規定。此一跨部會、連接中央及縣市、鄉鎮公所之大型架構，成立之後尚能因應以往多數災情，然在莫拉克颱風嚴重災情之下，其實際運作暴露事權不一、權責不清，致訊息混亂、救災未被肯定的情形，前揭莫拉克颱風中央災害應變中心第二任指揮官范良鏐8月13日早上所為及傳給行政院災害防救委員會邱正雄主任委員之簡訊內容，並於當日改由毛治國部長接任該中心指揮官，足徵當時已非無檢討發布緊急命令及召開國家安全會議的必要。

- (五)國家安全會議允宜針對因應嚴重災情等國家重大安全應對機制，常加演練(含兵棋推演及狀況模擬操演等)，改善成效，視為任務重心之一，並於實際運作出現應變不力之風險時，針對召開國家安全會議，發布緊急命令等相關應變措施，向總統提供建議。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，提案糾正行政院新聞局及內政部消防署。
- 二、調查意見三，函請國家安全會議參酌辦理。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化、內政及少數民族委員會處理。