

## 調 查 報 告

壹、案由：莫拉克颱風於本（98）年 8 月 8 日重創台灣，各國紛紛表示援助之意，惟外交部以電報公文通令駐外館處，聲明現階段不需國際救援。外交部決策及各機關所列救援物資需求，涉有草率、延誤等情乙案。

貳、調查意見：

莫拉克颱風自 98 年 8 月 6 日影響臺灣東部，次日自花蓮登陸，外圍環流帶來大量降雨，南投、嘉義、台南、高雄、屏東及台東等縣市均豪雨成災，嚴重淹水及土石流造成人員傷亡、農產及房屋等財產之重大損害，道路及橋樑中斷致搶救人力、物力無法深入災區，受災縣市山區村落不乏斷訊斷援，形成孤島。高雄縣甲仙鄉小林村於同年 9 日上午傳出走山崩塌因而埋村，數百人亟待搶救，情勢危急。同年 10 日起，外交部陸續收到來自各國關切、慰問、提供捐款、願意提供協助的訊息，美國在台協會台北辦事處代理處長 11 日上午致電外交部夏○○次長，表示願意提供協助。外交部立即聯繫相關機關及展開作業，惟該等聯繫處理引發批評、誤會，違失情形如次：

一、外交部接獲美方詢問後，向國安會報告，而未依行政院災害防救委員會函頒之「國際救災支援配合注意事項」作業程序辦理，洵有違誤。

（一）按災害防救法（97 年 5 月 14 日修正公布）第 23 條：「為有效執行緊急應變措施，各級政府應依權責實施下列整備事項：……八、國際救災支援之配合。……前項所定整備事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫。……」同法第 31 條第 1 項：「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：……九、國外救災組織來臺協助救災之申請、接待、責任災區分配及協調聯繫。」對緊急應變所需之國際救災支援之申請、配合、整備等事項定有明文。

(二)復按 88 年 921 大地震時，已有國外救援隊前來支援救災，外交部為處理國際各界捐贈救援物資，於 90 年 9 月 4 日外(90)總庶字第 9034004212 號函訂有「國外緊急救援物資處理作業規定」，94 年 8 月 10 日外禮三字第 09430068850 號函復訂定「外交部因應重大災害接收及提供外國援助作業要點」，針對提供外國救災援助及接受外國援助，包括國外救援物資及國外救援隊等，律定該部緊急應變機制，並以主任秘書為緊急應變小組召集人。惟前揭外交部所訂定作業規定及作業要點關於該部接收外援如何與中央災害防救會報、行政院災害防救委員會、中央災害應變中心銜接作業並未具體規範。行政院災害防救委員會即鑑於 921 大地震救災當時指揮、聯繫、協調等機制未盡完整，加上現場救援作業執行、醫療救護等問題，為有效協調國際救災支援，使能配合我國應變作業，並汲取國外嚴重災害時，大量人力、物力緊急進入之整合與協調經驗，於 97 年 9 月 17 日以災防整字第 0979970076 號函訂頒「國際救災支援配合注意事項」，因其為跨部會共同研訂，外交部等相關部會及縣市政府派員共同會商，訂定後行政院災害防救委員會函頒自即日起生效並請查照轉知所屬，自應遵照其作業程序。

(三)「國際救災支援配合注意事項」第三點律定接受國際救災支援之時機及程序如下：「國家發生重大災害，依現有救災能量無法及時、有效處理，而有下

列情形之一，經中央災害應變中心指揮官向行政院災害防救委員會主任委員陳報決定同意者，得接受國際救災支援：（一）中央災害應變中心指揮官考量災情規模及現有救災能量，有交外交部主動向外國政府、非政府組織或國際組織請求支援救災必要時。（二）外國政府、非政府組織或國際組織主動提出救災支援，經外交部接受通知，轉陳中央災害應變中心指揮官時。」此次莫拉克颱風造成災害，外交部於98年8月11日接獲外國主動通知，應即轉陳當時中央災害應變中心范○○指揮官，再由范指揮官向行政院災害防救委員會邱○○主任委員陳報，由其決定是否接受國際救災支援。

- （四）惟查，外交部總收文於97年9月18日收獲上開行政院災害防救委員會檢送該注意事項函文，送至禮賓司由司長、副司長閱後交由該司第三科辦理，該科科長交由潘○○主事簽辦，潘員以內容無立即性，且司長、副司長未特別批示後即存檔，未作會辦其他單位等處理。外交部歐○○部長因出席國外會議於98年8月10日公出，夏○○政務次長於同年8月11日8時許，接獲美國在台協會台北辦事處代理處長電話表達美國願提供協助，即指示其辦公室陳○○專門委員向國安會報告上情及美方想要瞭解我國需要何種協助，外交部如何知道實際需求，以及外交部之中央聯繫窗口為何；與陳○○專門委員電話聯繫之國安會蘇○秘書長辦公室黃○○主任，基於國安會因反恐業務與行政院國土安全辦公室常有聯繫，且該辦公室確有參與災害業務的聯繫，乃請外交部以行政院國土安全辦公室張○○主任為聯繫窗口，黃○○主任亦於該日8時51分聯繫張○○主任，請其協助外交部。黃○○主任事後，曾向蘇○

秘書長報告上開情形。該日 9 時 5 分，外交部陳○○○專門委員致電張○○○主任，陳○○○專門委員及夏○○○次長於該次聯繫中，委請張○○○主任代為洽詢有無需要外國援助，尤其是人員與機具方面。該日 9 時 2 分，因消防署黃○○○署長會議中，張○○○主任未聯繫上。9 時 10 分，張○○○主任與黃○○○署長電話聯繫外交部委請事項。上開通話之時間及通話人，有張○○○主任提供之通聯紀錄、說明及蘇○○○秘書長、黃○○○主任之約詢筆錄為據。行政院副院長兼行政院災害防救委員會主任委員邱○○○亦向本院表示：「行政院災害防救委員會訂有規定，如有外援事件，至少要陳報指揮官，但外交部未按該項規定辦理。」另依外交部提供之相關電報影本及本院派員無預警前往外交部調閱 98 年 8 月 6 日至 14 日有關莫拉克水災之電報影本，並查核比對送呈府院電報記錄簿及該部郵袋室之送文記錄簿，比對送文紀錄相符，未發現內容係外館就水災援助事項請示之電報，查核該部亞太司、亞西司、北美司、新文司收發文紀錄，於 98 年 8 月 10 日前提及協(援)助救災者，僅有駐美國代表處陳報美國一民間組織表示願協助救災，但盼我方提供機票之一通電報，未發現國安會涉入或該(10)日之前已有相關發展。

(五)經核：外交部夏○○○政務次長接獲美國在台協會台北辦事處代理處長電話詢問我國需要何種協助，即向國安會報告，其後依國安會黃○○○主任告知情形，透過行政院國土安全辦公室張主任聯繫內政部消防署署長兼行政院災害防救委員會副執行長黃○○○，此一作法不符上開行政院災害防救委員會 97 年 9 月 17 日函頒之「國際救災支援配合注意事項」作業程序，所詢對象亦非負有該項決策權責之人，偏離

既定之處理及決策程序，造成失序、誤解及延誤，洵有違誤。

二、外交部面對民眾期盼外援愈為殷切，仍未陳報 T167 號通電「婉謝外援」內容，致府院首長 8 月 13 日尚表示歡迎各國援助，嗣媒體刊登該通電之掃描圖檔後，嚴重衝擊府院首長誠信，外交部之處理顯欠謹慎周密，造成政府形象受損，殊有不當。

(一)外交部陳○○專門委員於該(11)日 9 時 15 分，接獲張○○主任回覆其聯繫消防署黃○○署長情形。該部新聞文化司(下稱新文司)章○○副司長於同日 10 時 30 分舉行之例行記者會應詢表示，目前國內資源及應變機制順利進行中，對外國願意援助表示感謝，如需國外協助，將在第一時間反映。國安會黃○○主任另鑑於救災資源捐助聯繫窗口尚未完全建立，遂聯繫張○○主任協助聯繫建立，行政院國土安全辦公室聯繫內政部、外交部、行政院衛生署、海基會、中華民國紅十字總會，就一般物資、人力及器材、醫療物資、捐款，分國內、國外、大陸捐助，彙整「『莫拉克』颱風救災資源捐助聯繫窗口表」。

(二)該日 15 時許，夏次長召集沈○○主任秘書、張○○副會計長、新文司陳○○司長等人開會討論國外捐款之處理事宜，指示由會計處設立捐款專戶，新文司通電各駐外館處辦理，並訂定「駐外館處收受駐在國各界賑濟莫拉克颱風捐款標準作業程序」。新文司爰辦理該 T167 號通電，並於當(11)日晚間發出。該次會議及該通電文主要說明捐款之現金或外幣支票轉交、匯款方式之帳號及後續製發收據，後段為對外國救援物資與團隊予以婉謝。該電稿由新文司第三科呂○○科長及王○○秘書擬稿，17 時 45

分陳核，由林○○常務次長於 19 時 30 分判行（夏○○政務次長當時接待外賓），21 時 07 分發出，此有該電報稿各簽、會辦及核稿人簽註時間可稽。

(三)前述辦理經過顯示，外交部 T167 號通電確係在行政院國土安全辦公室張○○主任回覆渠與消防署黃○○署長之聯繫內容後辦理。而即使已發出該項通電，該部仍在 98 年 8 月 12 日 18 時接到新加坡通知捐贈物資後，即行安排 13 日凌晨接收；14 日接獲以色列捐贈淨水機與輸送水設備通知，即進行處理。惟外交部發給各駐外館處之該 T167 號通電「倘駐在國政府或民間欲提供救援物資或派遣救援團隊，請貴館處予以婉謝」內容，字義上即為「婉拒」。

(四)美國國務院 8 月 11 日已公開表示，美國非常關切颱風對台灣的衝擊，但尚未接到援助的要求，如有必要，將伸出援手。此時多處災區已傳出嚴重災情，輿情期盼外援甚為殷切，外交部發言人陳○○12 日表示，感謝來自國際社會的關心與援助，若有需要，台灣會向國際社會提出要求，但到目前為止，台灣可處理救災事宜。行政院發言人蘇○○13 日表示，政府從來沒有拒絕過國外的援助。馬英九總統亦於同日表示：「我們歡迎各國給我們援助，……，如果有其他的援助，我們也非常歡迎。」並於同日上午指示行政院災害防救委員會主委邱○○要求各部會提出外援需求，各部會共提出 7 項外援需求清單，由外交部立即通令外館儘速辦理。14 日國內媒體刊登外交部通令各駐外館處之特急件通電之掃描圖檔，輿情譁然，朝野立委痛批外交部拒絕外援還說謊，且把矛頭指向決策高層。

(五)經核：依上述外交部辦理 T167 號通電之聯繫及擬稿核判過程，以及相關人員之約詢筆錄暨書面說明，

外交部並未事前陳核府院或事後陳閱該號通電，在媒體刊登該號通電掃描圖檔前，府院首長對外交部辦理「婉謝外援」通電之過程並不知情，亦未有何指示。因此，外交部面對民眾及輿情期盼外援愈為殷切，仍未陳報 T167 號通電「婉謝外援」內容，致府院首長 13 日尚表示歡迎各國援助，嗣媒體刊登該通電之掃描圖檔後，嚴重衝擊府院首長誠信，外交部未及時將實情陳報上級，顯欠謹慎周密，造成政府形象受損，殊有不當。

三、經濟部第四河川局所列吊掛 32 噸重救災機具之直升機需求，係在極短期限要求之下提出，且無前例，作為已屬積極，尚難課以草率之責。然行政院災害防救委員會暨相關部會，平日疏於沙盤推演與狀況模擬演練，缺乏所需機具設備之型號、功能與規格等基本資訊，未能有效達成任務，亟待檢討改進。

(一)98 年 8 月 13 日 8 時，中央災害應變中心由行政院劉院長主持之第 16 次工作會報，邱○○副院長表示，總統是日早上來電指示，各部會倘有國際援助需求者，請立即提出。該中心幕僚參謀組口頭宣布，請各部會在中午前提出關於外國援助之需求，後因事態緊急，改為在 20 分鐘內提出需求。其後，該中心請各部會提出國際援助需求，經濟部災害緊急應變小組（設於水利署）值班人員謝○○科長，請所屬單位立即提報需求，水利署第四河川局因轄區和社溪受莫拉克颱風侵襲，造成該溪桐林橋至隆華橋上下游河段河道土石嚴重淤積及部分河防設施毀損，為免後續山區降下大雨造成河水漫溢兩岸危及該河段旁之同富村落安全，急需辦理和社溪桐林橋至隆華橋上下游河道疏通及搶險作業，至少需 300 型或 400 型之挖土機，又因台 21 線公路中斷，考量短

期內無法通行重機具，故提出能吊掛 32 噸挖土機及 21 噸卡車之直升機需求。爰提出需求一架直升機，將需求表傳真回報經濟部災害緊急應變小組，並於 9 時許陳報中央災害應變中心幕僚參謀組，該組彙整經濟部、內政部營建署、衛生署疾管局、環保署等提出 7 項需求送外交部處理。

(二)經核：經濟部第四河川局所提列吊掛 32 噸重之直升機需求，為目前所無機種，惟係在中央災害應變中心要求在極短期限內提出，且無前例，相較於未提出需求者，作為已屬積極，且後續查證過濾應由中央救災應變中心幕僚及作業群組協助進行，故雖引起非議，尚難課以草率之責。然本次莫拉克颱風中央災害應變中心之相關運作並不順暢，對於救災需求之提出處於被動，面對如此嚴重災情，災民等待救援及外國表達協助意願，竟未主動處理，至 98 年 8 月 13 日行政院災害防救委員會邱○○主委轉達馬總統的指示，方要求各部會提出國際援助需求。足見行政院災害防救委員會、中央災害應變中心與相關部會，平日疏於沙盤推演與狀況模擬演練，缺乏所需機具設備之型號、功能與規格等基本資訊，無法檢視需求之可行性，提供必要協助，未能達成中央災害應變中心作業要點第二點所規定「加強災害防救相關機關之縱向指揮、督導及橫向協調、聯繫事宜處理各項災害應變措施」、「緊急救災人力、物資之調度、支援事項」等任務，亟待檢討改進。

綜上，外交部於莫拉克颱風重創台灣，接獲美方詢問我國所需援助項目後，未依既定作業程序辦理，復未適時陳報該部「婉謝外援」通電內容，造成延誤失序及損害政府形象，洵有違失。經濟部第四河川局所列吊掛

32 噸重之直升機需求，為目前所無機種，係在極短限期內提出，且無前例，尚難遽認為草率。然行政院災害防救委員會及莫拉克颱風中央災害應變中心之相關運作，未能有效達成任務，亟待檢討改進，以因應未來需要。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，提案糾正外交部。
- 二、抄調查意見一至二，函請行政院議處失職人員見復。
- 三、抄調查意見三，函請行政院災害防救委員會確實檢討改進見復。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請外交及僑政、內政及少數民族委員會處理。

中 華 民 國 9 8 年 1 2 月 1 4 日