

壹、案由：高雄縣甲仙、六龜、桃源、那瑪夏及茂林等鄉，均為莫拉克颱風八八水災之重災區，其搶救過程、受災情況、目前處置狀況及災民安置、災區重建等情事，均有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

高雄縣甲仙、六龜、桃源、那瑪夏及茂林等鄉，均為莫拉克颱風八八水災之重災區，本院為瞭解高雄縣政府及該等鄉公所搶救過程、受災情況、目前處置狀況以及災民安置、災區重建等課題，爰成立本案之調查，希釐清本案相關機關違失責任。惟本院已另案調查高雄縣甲仙鄉公所在本次莫拉克颱風八八水災之違失責任，為免重複，本案僅就高雄縣政府及其他鄉公所進行調查。

案經赴現地履勘並與災民代表、鄉公所人員座談，旋調取相關卷證詳予審閱，並約詢相關主管人員，復諮詢專家學者意見，業已調查竣事，茲將調查意見臚列如后：

一、高雄縣長楊秋興依法為該縣災害應變中心指揮官，負有預防災害及有效推行災害應變措施之責任。於出國訪問期間，已獲悉莫拉克颱風已發布海上及陸上颱風警報，竟仍滯留國外，未及時返國指揮防災與救災工作，核有嚴重失職：

(一)查災害防救法第 12 條第 1 項規定：「為預防災害或有效推行災害應變措施，當災害發生或有發生之虞時，直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)災害防救會報召集人應視災害規模成立災害應變中心，並擔任指揮官。」第 24 條第 1 項：「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)公所於災害發生或有發生之虞時，應勸告或強制其撤離，並作適當之安置。」第 28

條第 1 項規定：「各級災害應變中心成立後，參與編組機關首長應依規定親自或指派權責人員進駐，執行災害應變工作，並由災害應變中心指揮官負責指揮、協調與整合。」及同法第 34 條第 1 項規定：「鄉(鎮、市)公所無法因應災害處理時，縣(市)政府應主動派員協助，或依鄉(鎮、市)公所之請求，指派協調人員提供支援協助。」是以，當災害發生或有發生之虞時，縣長應成立災害應變中心，並擔任指揮官，負責指揮、協調與整合，且當鄉(鎮、市)公所無法因應災害處理時，應主動派員協助，或依鄉(鎮、市)公所之請求，指派協調人員提供支援協助。

(二)交通部中央氣象局(下稱氣象局)發布莫拉克颱風氣象預報之情形：

- 1、氣象局於民國(下同)98年8月5日晚上8時30分發布莫拉克海上颱風警報，接著於8月6日早上8時30分發布陸上颱風警報，並於8月6日下午2時30分起將高雄縣列入颱風警報之警戒區域內，除呼籲警戒區域內要嚴加戒備，並防強風豪雨外，同時於颱風警報單中之警戒區域及事項內發布豪雨特報，強調南部地區6日有局部性大雨或豪雨，7日有豪雨或大豪雨，尤其山區有超大豪雨發生的機率，並呼籲民眾應避免進入山區及河川活動，山坡地區應嚴防坍方、落石、土石流及山洪爆發，沿海低窪地區應防淹水。而莫拉克颱風於8月7日晚上11時50分在花蓮市附近登陸，8月8日下午2時左右從桃園附近出海，高雄縣於8月9日上午11時30分脫離颱風之暴風圈，此時氣象局仍持續發布豪雨特報，強調苗栗以南地區有豪雨或大豪雨，尤其台中以南

地區及苗栗山區將有超大豪雨發生。

2、氣象局發布高雄地區總雨量預測之情形：

日期	時間	發布內容
8/6	10 時	預估高雄地區平地降雨量約 250 毫米，山區 800 毫米。 (高雄地區於 6 日 0 時至 6 日 10 時平地及山區尚未降雨，實際總降雨量為 0 毫米。)
8/7	7 時	修正高雄地區平地降雨量約 500 毫米，山區 1100 毫米。 (高雄地區於 6 日 0 時至 7 日 7 時平地實際總降雨量為 27 毫米及山區為 179 毫米。)
8/7	16 時	修正高雄地區平地降雨量約為 700 毫米，山區 1400 毫米。 (高雄地區於 6 日 0 時至 7 日 16 時平地實際總降雨量為 53 毫米及山區為 336 毫米。)
8/8	8 時	修正高雄地區平地預估降雨量為 800 毫米，山區 1400 毫米。 (高雄地區於 6 日 0 時至 8 日 8 時平地實際總降雨量為 310 毫米及山區為 907 毫米。)
8/8	16 時	修正高雄地區平地降雨量約為 800 毫米，山區 1800 毫米。 (高雄地區於 6 日 0 時至 8 日 16 時平地實際總降雨量為 462 毫米及山區為 1326 毫米。)
8/9	1 時	修正高屏地區平地降雨量約為 1200 毫米，山區 2400 毫米。 (高雄地區於 6 日 0 時至 9 日 1 時平地實際總降雨量為 644 毫米及山區為 1346 毫米。)
8/9	4 時	修正高屏地區平地降雨量約為 1400 毫米，山區 2700 毫米。 (高雄地區於 6 日 0 時至 9 日 4 時平地實際總降雨量為 672 毫米及山區為 1434 毫米。)
8/9	10 時	修正高屏地區平地降雨量約為 1400 毫米，山區 2700 毫米。 (高雄地區於 6 日 0 時至 9 日 10 時平地實際總降雨量為 750 毫米及山區為 1658 毫米。)
8/9	16 時	修正高屏地區平地降雨量約為 1400 毫米，山區 2700 毫米。 (高雄地區於 6 日 0 時至 9 日 16 時平地實際總降雨量為 759 毫米及山區為 1803 毫米。)
8/9	22 時	修正高屏地區平地降雨量約為 1400 毫米，山區 2700 毫米。 (高雄地區於 6 日 0 時至 9 日 22 時平地實際總降雨量為 764 毫米及山區為 1879 毫米。)

(三)行政院農業委員會水土保持局（下稱水保局）發布
高雄縣土石流警戒之情形：

日期	時間	土石流警戒範圍
8/7	17 時	發布高雄縣(六龜鄉、甲仙鄉、杉林鄉、那瑪夏鄉及桃源鄉)38 條潛勢溪流黃色警戒，並加註高雄縣六龜鄉、甲仙鄉，因預估降雨量將集中於入夜後，建議地方政府於入夜前提早疏散。
8/7	23 時	發布高雄縣(六龜鄉、甲仙鄉、杉林鄉、那瑪夏鄉及桃源鄉)17 條土石流潛勢溪流黃色警戒及 21 條土石流潛勢溪流紅色警戒。
8/8	05 時	持續發布高雄縣(六龜鄉、甲仙鄉、杉林鄉、那瑪夏鄉及桃源鄉)17 條土石流潛勢溪流黃色警戒及 21 條土石流潛勢溪流紅色警戒。
8/8	08 時	發布高雄縣(內門鄉、美濃鎮、六龜鄉、甲仙鄉、杉林鄉、那瑪夏鄉及桃源鄉)27 條土石流潛勢溪流黃色警戒及 24 條土石流潛勢溪流紅色警戒。
8/8	11 時	發布高雄縣(旗山鎮、內門鄉、美濃鎮、六龜鄉、甲仙鄉、杉林鄉、那瑪夏鄉及桃源鄉)21 條土石流潛勢溪流黃色警戒及 37 條土石流潛勢溪流紅色警戒。
8/8	17 時	發布高雄縣(田寮鄉、旗山鎮、內門鄉、美濃鎮、六龜鄉、甲仙鄉、杉林鄉、那瑪夏鄉及桃源鄉)10 條土石流潛勢溪流黃色警戒及 49 條土石流潛勢溪流紅色警戒。
8/8	23 時	發布高雄縣(阿蓮鄉、田寮鄉、旗山鎮、內門鄉、美濃鎮、六龜鄉、甲仙鄉、杉林鄉、那瑪夏鄉及桃源鄉)10 條土石流潛勢溪流黃色警戒及 50 條土石流潛勢溪流紅色警戒。
8/9 至 8/10	05 時 05 時	持續發布高雄縣(阿蓮鄉、田寮鄉、旗山鎮、內門鄉、美濃鎮、六龜鄉、甲仙鄉、杉林鄉、那瑪夏鄉及桃源鄉)10 條土石流潛勢溪流黃色警戒及 50 條土石流潛勢溪流紅色警戒。
8/10 至 8/11	11 時 05 時	發布高雄縣 15 條土石流潛勢溪流黃色警戒及 45 條土石流潛勢溪流紅色警戒。
8/11	11 時	發布高雄縣 45 條土石流潛勢溪流黃色警戒。
8/11	17 時	解除高雄縣所有土石流潛勢溪流警戒。

(四)高雄縣災害應變中心開設情形：

高雄縣政府消防局依據氣象局 98 年 8 月 6 日 14 時 30 分颱風警報單，顯示莫拉克颱風即將侵襲台灣，即由擔任災害應變中心執行秘書之黃志榮局長先行口頭報告代理指揮官葉南銘副縣長，自 98 年 8 月 6 日 15 時起成立高雄縣災害應變中心一級開設，並隨即傳真通報單予中央災害應變中心、通知該縣災害應變中心各進駐單位派員 24 小時進駐，另通知該縣各鄉鎮市公所一級開設。

(五)楊秋興縣長於 98 年 8 月 1 日出國至歐洲參訪，8 月 9 日回國，相關行程如下：

- 1、8 月 1 日-8 月 5 日在德國招商暨工業區再造與都市更新參訪行程。
- 2、8 月 6 日漢堡—倫敦參訪。楊秋興縣長於 8 月 6 日接獲副縣長葉南銘報告，莫拉克颱風海上及陸上警報訊息，並已於 8 月 6 日下午 3 時成立高雄縣災害應變中心，仍決定參加隔日(台灣時間 8 月 7 日)藝穗節活動後才返國。
- 3、8 月 7 日倫敦—愛丁堡：參加內門宋江陣於愛丁堡藝穗節開幕酒會及演出活動。
- 4、8 月 8 日楊秋興縣長出發至愛丁堡機場，搭機飛往荷蘭阿姆斯特丹轉機，返回台灣。
- 5、8 月 9 日下午 1 時 10 分抵達桃園機場，搭乘座車回高雄，下午 6 時 15 分前往旗山鎮旗尾橋勘災，晚上 8 時 30 分在高雄縣災害應變中心主持災害防救工作第四次會議。

(六)莫拉克颱風造成高雄縣各鄉鎮人命傷亡情形：

莫拉克颱風於 98 年 8 月 6 日至 9 日期間，在高雄山區降下近 2,000 毫米的大豪雨量，以致甲仙鄉、六龜鄉、桃源鄉、那瑪夏鄉及茂林鄉等山地鄉，引發嚴重土石流，瞬間崩山、斷橋、道路不通

、通訊斷絕，災區鄉與鄉、村與村形若孤島，造成百年浩劫，而人民死傷更是慘重，高雄縣合計 575 人死亡失蹤（550 人死亡、25 人失蹤），高居全國首位。其中甲仙鄉小林村 9 鄰到 18 鄰 169 戶遭獻肚山山崩掩埋，共計 397 人死亡（含失蹤 16 人），在台灣史上為最嚴重天災、悲慘事件之一。

（七）綜上論述，楊秋興縣長身為高雄縣縣長，又為該縣災害應變中心指揮官，自 98 年 8 月 1 日出國至歐洲參訪，雖於 8 月 6 日由漢堡飛抵倫敦參訪時，已接獲副縣長葉南銘報告莫拉克颱風已發布海上及陸上颱風警報，並於 8 月 6 日下午 3 時已成立高雄縣災害應變中心，竟仍決定 8 月 7 日參加英國愛丁堡藝穗節活動後才回國，以致 8 月 9 日下午 1 時 10 分始抵達桃園機場，但此時高雄縣已豪雨成災。楊秋興縣長未儘速回國，坐鎮指揮高雄縣防災與救災工作；而該縣災害應變中心又忽視中央氣象局大豪雨警示，對於水保局發布土石流警戒，亦僅執行轉知，未積極指示並具體協助各鄉公所強制撤離災區民眾，肇致重大災難，與災害防救法第 12 條第 1 項、第 24 條第 1 項、第 28 條第 1 項及第 34 條第 1 項之規定有悖，核有嚴重失職。

二、高雄縣政府災害應變中心忽視交通部中央氣象局發布之雨量警示，對於行政院農業委員會水土保持局發布土石流警戒，亦僅執行轉知，未積極指示並具體協助各鄉公所強制撤離災區民眾，肇致重大災難，洵有嚴重違失：

（一）依災害防救法第 24 條規定：「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）公所於災害發生或有發生之虞時，應勸告或強制其撤離，並作適當之安置。」次

依行政院農業委員會（下稱農委會）「土石流防災疏散避難作業規定」，執行土石流防災疏散避難時，各階段之分工如下表：

項次	項目	主辦	協辦	法源依據及分工表
1	建置防災資料庫	農委會(水土保持局)、經濟部(中央地質調查所)、地方政府	內政部(消防署、營建署、社會司)、原住民族委員會	災防法 22 條、基本計畫附表一、土石流業務計畫附錄二之一
2	研擬疏散與避難計畫	地方政府	農委會(水土保持局)、內政部(消防署、警政署)、原住民族委員會	災防法 22 條、基本計畫附表一、土石流業務計畫附錄二之一
3	防災整備	地方政府	內政部(消防署、社會司)、農委會(水土保持局)、原住民族委員會、教育部	災防法 23 條、基本計畫附表一、土石流業務計畫附錄二之一
4	警戒監控	農委會(水土保持局)、交通部(中央氣象局)、地方政府	國家災害防救科技中心	災防法 22、23 條、基本計畫附表一、土石流業務計畫附錄二之一
5	災害分析研判	農委會(水土保持局)、地方政府	經濟部(中央地質調查所)、國家災害防救科技中心、交通部(中央氣象局)	災防法 22 條、基本計畫附表一、土石流業務計畫附錄二之一
6	發布土石流警戒區	農委會(水土保持局)、地方政府	新聞局、交通部(中央氣象局)、內政部(消防署、警政署)、原住民族委員會	災防法 23 條、基本計畫附表一、土石流業務計畫附錄二之一
7	劃定管制區	地方政府	內政部(消防署、警政署)、農委會(水土保持局)	災防法 24、31 條、基本計畫附表一、土石流業務計畫附錄二之一
8	居民疏散避難與收容	地方政府	內政部 消防署、警政署、社會司)、農委會(水土保持局)、交通部、衛生署、國防部、原住民族委員會、教育部	災防法 27 條、基本計畫附表一、土石流業務計畫附錄二之一
9	疏散執行狀況回報	直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)	內政部(消防署)	災防法 27、30 條、基本計畫附表一、土石流業務計畫附錄二之

項次	項目	主辦	協辦	法源依據及分工表
		公所		—
10	預報及警報之解除	農委會(水土保持局)、地方政府	交通部(中央氣象局)	

據上，地方政府對災害地區居民負有疏散避難之責至明。

(二)莫拉克颱風造成高雄縣各鄉鎮人命傷亡情形(截至980929)：

高雄縣總計	確定死亡人口總計	失蹤人口總計
	550	25
鄉鎮別	死亡	失蹤
六龜鄉	43	2
甲仙鄉	439	21
桃源鄉	18	0
那瑪夏鄉	35	0
茂林鄉	0	1
杉林鄉	1	0
梓官鄉	1	0
湖內鄉	2	0
旗山鎮	0	1
大寮鄉	1	0
大樹鄉	1	0
林園鄉	9	0

莫拉克颱風造成高雄縣 550 人死亡， 25 人失蹤，合計 575 人，高居全國首位(根據莫拉克颱風災後重建推動委員會 98 年 9 月 13 日資料統計全國死亡 631 人，大體未確認身分 74 件，失蹤 63 人，合計 763 人【件】)。其中甲仙鄉小林村 9 鄰到 18 鄰 169 戶遭獻肚山崩山掩埋，共計 397 人死亡(含失蹤 16 人)，為台灣災難史上罕見悲慘事例。

(三)交通部中央氣象局對高雄縣政府及該縣各鄉鎮所提供的雨量警示：

茲將氣象局 98 年 8 月 6 日 10 時至 9 日 23 時之高雄地區總雨量發布資料摘要如下：

- 1、6日10時發布：預估高雄地區平地降雨量約250毫米，山區800毫米。(高雄地區於6日0時至6日10時平地及山區尚未降雨，實際總降雨量為0毫米。)
- 2、7日7時發布：修正高雄地區平地降雨量約500毫米，山區1100毫米。(高雄地區於6日0時至7日7時平地實際總降雨量為27毫米及山區為179毫米。)
- 3、7日16時發布：修正高雄地區平地降雨量約為700毫米，山區1400毫米。(高雄地區於6日0時至7日16時平地實際總降雨量為53毫米及山區為336毫米。)
- 4、8日8時發布：修正高雄地區平地區預估降雨量為800毫米，山區分別預估1400毫米。(高雄地區於6日0時至8日8時平地實際總降雨量為310毫米及山區為907毫米。)
- 5、8日16時發布：修正高雄地區平地降雨量約為800毫米，山區1800毫米。(高雄地區於6日0時至8日16時平地實際總降雨量為462毫米及山區為1326毫米。)
- 6、9日1時發布：修正高屏地區平地降雨量約為1200毫米，山區2400毫米。(高雄地區於6日0時至9日1時平地實際總降雨量為644毫米及山區為1346毫米。)
- 7、9日4時發布：修正高屏地區平地降雨量約為1400毫米，山區2700毫米。(高雄地區於6日0時至9日4時平地實際總降雨量為672毫米及山區為1434毫米。)
- 8、9日10時發布：修正高屏地區平地降雨量約為1400毫米，山區2700毫米。(高雄地區於6日0

時至 9 日 10 時平地實際總降雨量為 750 毫米及山區為 1658 毫米。)

9、9 日 16 時發布：修正高屏地區平地降雨量約為 1400 毫米，山區 2700 毫米。(高雄地區於 6 日 0 時至 9 日 16 時平地實際總降雨量為 759 毫米及山區為 1803 毫米。)

10、9 日 22 時發布：修正高屏地區平地降雨量約為 1400 毫米，山區 2700 毫米。(高雄地區於 6 日 0 時至 9 日 22 時平地實際總降雨量為 764 毫米及山區為 1879 毫米。)

該局已依颱風路徑之改變而適時修正風雨預報，尤其上修雨量時之實際雨量觀測值尚遠小於預測值，應可發揮預警之功能。

(四)行政院農業委員會水土保持局對高雄縣及該縣各鄉鎮所發布之土石流警戒警示：

1、98 年 8 月 7 日 17 時發布黃色警戒。(於通報單中加註黃色警戒區域如台南縣南化鄉、楠西鄉、高雄縣六龜鄉、甲仙鄉、屏東縣霧台鄉、瑪家鄉等，預估降雨將集中於入夜後，建議地方政府於入夜前提早疏散)。

2、98 年 8 月 7 日 23 時發布紅色警戒，之後持續發布土石流紅色、黃色警戒至 8 月 11 日 17 時止。

3、莫拉克颱風對於高雄縣土石流警戒發布歷程如下表：

日期	時間	土石流警戒範圍
8/7	17 時	發布高雄縣(六龜鄉、甲仙鄉、杉林鄉、那瑪夏鄉及桃源鄉)38 條潛勢溪流黃色警戒，並加註高雄縣六龜鄉、甲仙鄉，因預估降雨量將集中於入夜後，建議地方政府於入夜前提早疏散。
8/7	23 時	發布高雄縣(六龜鄉、甲仙鄉、杉林鄉、那瑪夏鄉及桃源鄉)17 條土石流潛勢溪流黃色警戒及 21 條土石流潛勢溪流紅色警戒。
8/8	05 時	持續發布高雄縣(六龜鄉、甲仙鄉、杉林鄉、那瑪夏鄉及桃源鄉)17 條土石流潛勢溪流黃色警戒及 21 條土石流潛勢溪流紅色警戒。

8/8	08 時	發布高雄縣(內門鄉、美濃鎮、六龜鄉、甲仙鄉、杉林鄉、那瑪夏鄉及桃源鄉)27 條土石流潛勢溪流黃色警戒及 24 條土石流潛勢溪流紅色警戒。
8/8	11 時	發布高雄縣(旗山鎮、內門鄉、美濃鎮、六龜鄉、甲仙鄉、杉林鄉、那瑪夏鄉及桃源鄉)21 條土石流潛勢溪流黃色警戒及 37 條土石流潛勢溪流紅色警戒。
8/8	17 時	發布高雄縣(田寮鄉、旗山鎮、內門鄉、美濃鎮、六龜鄉、甲仙鄉、杉林鄉、那瑪夏鄉及桃源鄉)10 條土石流潛勢溪流黃色警戒及 49 條土石流潛勢溪流紅色警戒。
8/8	23 時	發布高雄縣(阿蓮鄉、田寮鄉、旗山鎮、內門鄉、美濃鎮、六龜鄉、甲仙鄉、杉林鄉、那瑪夏鄉及桃源鄉)10 條土石流潛勢溪流黃色警戒及 50 條土石流潛勢溪流紅色警戒。
8/9 至 8/10	05 時 至 05 時	持續發布高雄縣(阿蓮鄉、田寮鄉、旗山鎮、內門鄉、美濃鎮、六龜鄉、甲仙鄉、杉林鄉、那瑪夏鄉及桃源鄉)10 條土石流潛勢溪流黃色警戒及 50 條土石流潛勢溪流紅色警戒。
8/10 至 8/11	11 時 至 05 時	發布高雄縣 15 條土石流潛勢溪流黃色警戒及 45 條土石流潛勢溪流紅色警戒。
8/11	11 時	發布高雄縣 45 條土石流潛勢溪流黃色警戒。
8/11	17 時	解除高雄縣所有土石流潛勢溪流警戒。

4、水保局依災防法第 23 條於莫拉克颱風期間適時發布土石流警戒，並確認通報到地方政府；至於強制撤離，依災防法第 24 條明定為地方政府之權責。

5、本次莫拉克風災後，經水保局檢視南投縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣及台東縣等 7 縣，總計有 27 處大型土砂災害，土石流警戒發布時間均早於災害發生前 2~4 小時以上（詳如下表），已可使各地應變中心有足夠應變時間，可針對土石流警戒區內進行民眾疏散避難作業。

項次	鄉鎮	村里	土石流潛勢溪流編號	黃色警戒 紅色警戒	災害發生時間	災害類型
1	杉林鄉	集來村	高縣 DF020	98 年 8 月 7 日 17 時 98 年 8 月 8 日 8 時	98 年 8 月 9 日 5 時	土石流
2	甲仙	小林	高縣 DF006	98 年 8 月 7 日 17 時 98 年 8 月 7 日 23 時	98 年 8 月 9 日 06 時	崩塌 洪水

	鄉	村	DF007			
3	甲仙鄉	東安村	高縣 DF017	98年8月7日17時 98年8月7日23時	98年8月8日 20時	土石流
4	杉林鄉	木梓村	高縣 DF018	98年8月7日17時 98年8月8日8時	98年8月8日 16時	洪水
5	甲仙鄉	東安村	高縣 DF015	98年8月7日17時 98年8月7日23時	98年8月9日 05時	崩塌 洪水 土石流
6	甲仙鄉	大田村	高縣 DF013	98年8月7日17時 98年8月7日23時	98年8月8日 22時	洪水 土石流
7	六龜鄉	興龍村	高縣 DF051	98年8月7日17時 98年8月7日23時	98年8月8日 15時	洪水 土石流
8	那瑪夏鄉	南沙魯村	高縣 DF004	98年8月7日17時 98年8月8日11時	98年8月9日 17時	土石流
9	那瑪夏鄉	瑪雅村	高縣 DF003	98年8月7日17時 98年8月8日11時	98年8月8日 16時	土石流
10	那瑪夏鄉	瑪雅村	高縣 DF003	98年8月7日17時 98年8月8日11時	98年8月8日 16時	土石流
11	六龜鄉	大津村	高縣 DF046	98年8月7日17時 98年8月7日23時	98年8月8日 09時	土石流
12	六龜鄉	新發村	高縣 DF052	98年8月7日17時 98年8月7日23時	98年8月8日 20時	崩塌 土石流
13	六龜鄉	新發村	-	98年8月7日17時 98年8月7日23時	98年8月8日 21時	崩塌 土石流
14	六龜鄉	中興村	高縣 DF050	98年8月7日17時 98年8月8日5時	98年8月8日 20時	土石流 洪水
15	六龜鄉	中興村	高縣 DF048	98年8月7日17時 98年8月8日5時	98年8月8日 20時	土石流

(五)該縣災害應變中心農業處緊急應變小組對各鄉鎮公所所作之警示及防災作為：

依據農委會訂定之「土石流防災疏散避難作業規定」，當水保局發布土石流黃色警戒時，地方政府對黃色警戒區域之保全對象應進行疏散避難勸告，紅色警戒時，地方政府對紅色警戒區域之保全對象，得視實際情況強制其撤離，並做適當之安置。本次莫拉克颱風，該縣災害應變中心一級開設後，農業處土石流災害緊急應變小組均陸續接獲中央通報之土石流警戒預報，自8月6日17時第1報起至8月7日11時第4報，水保局對該縣轄區皆尚未發布土石流警戒，8月7日17時第5報水保局首次對該縣發佈38條土石流潛勢溪為黃色警戒，農業處派駐縣災害應變中心之土石流災害緊急應變小組人員據以轉報各相關之鄉鎮市公所災害應變中心，告知六龜、甲仙、杉林、那瑪夏及桃源等五個鄉公所應變中心應依土石流疏散避難作業規定執行警戒作為---黃色警戒應進行疏散避難勸告，並建議勸導土石流保全對象在入夜前疏散避難。自8月7日23時第6報起水保局發布新增該縣土石流潛勢溪為紅色警戒與黃色警戒，土石流災害應變小組人員亦於接獲通報後以電話通報各相關鄉鎮市公所災害應變中心，分別告知六龜、甲仙、桃源、杉林、那瑪夏鄉公所應變中心(或課長)，告知中央已發佈該鄉土石流黃色或紅色警戒，應依土石流疏散避難作業規定執行警戒作為---黃色警戒應進行疏散避難勸告，紅色警戒得視實際情況強制其撤離，並做適當之安置。於8月8日8時7-1報起陸續接獲農委會通報新增土石流紅色警戒

時，亦以電話通報各鄉災害應變中心，另於 8 月 8 日下午起除持續轉通報土石流警戒通報予各鄉鎮應變中心外，亦由農業處派駐縣災害應變中心人員主動協助鄉公所災害應變中心，以電話個別聯絡通報紅色警戒區之村里長，告知土石流紅色警戒應進行撤離。

(六) 詢據甲仙鄉劉建芳鄉長表示，縣政府對撤離工作未做明確具體指示，俱將責任推給基層，但鄉公所人、物力不足，加上撤離有實務上困難，縣政府亦有責任云云。

(七) 據上論結，高雄縣政府災害應變中心忽視氣象局所發布之大豪雨量警示，對於水保局發布土石流警戒，亦僅執行轉知，未積極指示並具體協助各鄉公所強制撤離災區民眾，肇致重大災難，洵有嚴重違失。

三、高雄縣甲仙、那瑪夏、六龜、桃源等鄉公所對土石流防災規劃及演練工作未盡落實，核有違失；高雄縣政府未善盡督導之責，亦有違失：

(一) 災害防救法第 8 條規定：「直轄市、縣（市）政府設直轄市、縣（市）災害防救會報其任務……督導、考核轄區內災害防救相關事項。」；同法第 20 條第 2 項亦規定：「鄉（鎮、市）公所應依上級災害防救計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報所屬上級災害防救會報備查。」；同法第 25 條復規定：「各級政府及相關公共事業，應實施災害防救訓練及演習。」

(二) 土石流防災計畫之研擬：

1、農委會為健全土石流災害防救體系，擬訂「土石流災害防救業務計畫」，並報請中央災害防救會

報核定後實施，以作為地區災害防救計畫擬訂之依據。有關「土石流災害防救業務計畫」第二次修正計畫，業經中央災害防救會報於 98 年 4 月 14 日核定，該會於 98 年 5 月 25 日以農授水保字第 0981853178 號函頒布實施。

2、鄉（鎮、市）公所應依上級災害防救計畫及地區災害潛勢特性，擬定地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報所屬上級災害防救會報備查。

3、地方政府依據「土石流防災疏散避難作業規定」辦理下列事項：

(1) 研擬疏散與避難計畫：地方政府（含直轄市、縣、市政府及鄉、鎮、市、區公所），依據地方特性與土石流潛勢溪流調查成果，選定適當避難處所，並由下而上研訂土石流防災疏散避難計畫，且應於每年防汛期前校正更新。

(2) 建立保全對象清冊：由鄉（鎮、市、區）公所調查，建立土石流潛勢溪流保全對象與緊急聯絡人清冊，送直轄市、縣（市）政府彙整後呈報內政部，並副知農委會、原民會。本工作應於每年防汛期前校正更新。

(三) 土石流防災疏散演練：

土石流防災疏散避難之宣導及演練事宜，近年來均由水保局補助地方政府辦理。每年協助地方政府辦理 2~3 場土石流防災疏散避難大型示範演練，並邀請中央有關機關、地方政府、紅十字會、各級學校等參與。其他則由水保局補助縣市政府與鄉鎮公所，辦理區域性演練。

本年度總計辦理宣導 229 場，演練 32 場。高雄縣辦理宣導 10 場，演練 1 場。

(四)農委會辦理情形：

- 1、防汛期前防災整備：每年於防汛期前函請地方政府至水保局建置之防災整備管理系統填報，水保局彙整後印製成縣市版土石流防災疏散避難計畫及鄉鎮版土石流防災疏散避難計畫，再分送地方政府及災防會等相關單位。該會於98年1月10日以農授水保字第0981853003號函請各縣市政府督導所屬鄉(鎮、市、區)公所3月31日前完成各村里「98年土石流防災疏散避難計畫」更新檢討，並校核「土石流潛勢溪流影響範圍保全清冊」。並於3月3日再以農授水保字第0981853045號函催辦，完成之「98年土石流防災疏散避難計畫」，水保局於6月12日以水保防字第0981853205號函送各縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所在案。
- 2、根據農委會98年3月18日統計資料，高雄縣98年土石流疏散避難計畫尚未完成校核之村里計有包括甲仙鄉小林村、那瑪夏鄉達卡奴瓦村、那瑪夏鄉瑪雅村、那瑪夏鄉南沙魯村等12個村里。另高雄縣經水保局校核部分保全對象地址資料與保全戶數不符者計包括有六龜鄉中興村、甲仙鄉小林村、桃源鄉勤和村等8個村里。

(五)行政院災害防救委員會於98年9月21日召開莫拉克颱風防救災應變檢討改進會議，邀集各中央災害防救機關及莫拉克颱風8個主要受災縣市與會，共同檢討策進作為，決議之一為「加強災區土石流及水災避難疏散教育講習及演練」，另請各縣市政府依檢討改進事項決議，推動相關災害防救改進措施。

(六)綜觀高雄縣本次甲仙、那瑪夏、六龜、桃源等鄉遭

受嚴重災情以觀，在在顯示該等鄉公所對土石流防災規劃及演練工作未盡落實，核有違失，高雄縣政府未善盡督導之責，亦有違失。

四、從小林村近乎滅村與新開部落遭受活埋的慘痛教訓，地方政府在防救災機制的建立上，最基本的通訊系統允應全面強化，俾避免錯失緊要的搶救時間：

(一)按目前災情查報、通報系統分為警政、消防、民政三大系統。本次颱風三大系統各自依法定權責查報，惟因災情鉅大，交通道路、橋樑、電力與通訊均中斷，導致未能及時有效獲得週全災害防救資訊，喪失整合研判契機。多年來執行模式，面臨嚴重考驗，未來如何改善與落實要求，使得應變中心能有情資進一步研判災情，有效處置將是重要課題。

(二)查高雄縣甲仙鄉 98 年 8 月 9 日因甲仙便橋及四德大橋被沖毀，全鄉頓時電信、電力中斷。8 月 9 日早上 6 時 9 分小林村旁之獻肚山大規模山崩，碎石和泥流將小林村 9-18 鄰 169 戶掩埋，共計 397 人死亡（含失蹤 16 人）。8 月 10 日上午 10 時，直昇機救出二位小林村民，但仍無法得知小林村受災情況。直到 98 年 8 月 10 日下午 1 時 10 分接獲兩名民眾報案說小林村忠義路兩旁住宅區已變成好寬河床，這時劉建芳鄉長才知道小林村忠義路住戶已經全部滅村（9-18 鄰），但仍不知道情況如何，死亡多少人。次查六龜鄉新開部落於 8 月 8 日晚上 8 時 30 分遭土石流掩埋，遲至 8 月 11 日上午才陸續傳出多人罹難之災情，六龜鄉長於 8 月 11 日上午 11 時以手機通報縣長求援，隔天中午（8 月 12 日）有直昇機救援，惟已錯失緊要的搶救時間。

(三)據上，本次莫拉克八八水災災情查報、通報系統瞬間蕩然無存，政府應痛切檢討災情查報、通報系統

失靈現象，檢討改善災害預警系統，研議複式通報機制，平時應備妥相關設備（設置於高處，防範遭水淹損），適時檢修、操作及演練，俾各級防災中心能及時有效獲得週全災害防救資訊，有效進行研判，並及時下達相關處置作為，順利達成各項防救災任務。

五、政府執行原住民族地區之安置與重建作業應落實依原住民族基本法相關規定辦理，以保障原住民族基本權利：

- (一)按有關：「政府應依原住民族意願，保障原住民族之平等地位及自主發展，實行原住民族自治；政府應依原住民族意願，本多元、平等、尊重之精神，保障原住民族教育之權利；政府應依原住民族意願及環境資源特性，策訂原住民族經濟政策，並輔導自然資源之保育及利用，發展其經濟產業；政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意；政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制；政府應尊重原住民族選擇生活方式、習俗、服飾、社會經濟組織型態、資源利用方式、土地擁有利用與管理模式之權利；政府除因立即而明顯危險外，不得強行將原住民遷出其土地區域。前項強制行為，致原住民受有損失時，應予合理安置及補償。」等事項，查原住民族基本法第 4、7、14、21、22、23 及 32 條分別定有明文；次按莫

拉克颱風災後重建特別條例第1條第2項後段規定：「重建地區位於原住民族地區者，並應依原住民族基本法相關規定辦理。」

(二)查高雄縣應安置、重建之災區屬原住民族地區者為那瑪夏鄉、桃源鄉及茂林鄉等三鄉，本院為瞭解鄉民意願，曾分別與甲仙鄉小林村民、甲仙鄉公所、六龜鄉公所、茂林鄉公所、桃源鄉建山部落、桃源鄉高中部落、那瑪夏民族村民等舉辦7場座談會，與會人員包括鄉公所鄉長、鄉民代表、村長、村民等地方人士，會中對原住民族之安置、重建工作仍存有疑慮，諸如安置方式及地點之選擇、部落安全評估之勘查、部落遷村議題的討論、土地及房屋產權歸屬、災後補償、就業輔導措施、學童就學的安頓、道路橋樑河川野溪之整建整治、溫泉觀光後續復建、小林平埔族文化重建等等問題。

(三)為保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，政府於執行原住民地區之安置與重建作業時，應諮詢並取得原住民族同意或參與，尊重原住民族意願，落實依原住民族基本法相關規定辦理。

六、政府允應記取教訓，強化各項防災、救災配套措施，以保障人民生命財產安全：

憲法第15條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」

莫拉克颱風侵襲高雄縣造成重大災害，凸顯政府之防災、救災配套措施容有不足，茲分述如下：

(一)當前應變中心設計無法因應鉅大天然災害：

以往面對小型災害，以目前設計之組織或許尚足以勉為因應，然而本次莫拉克颱風造成之崩山災害百年浩劫，災區影響範圍及救災人力、物力投入之廣，無法估算，已非二、三級應變中心可以獨立

完成，宜由中央檢討因應統合應變。

- (二)從中央到地方一、二、三級應變中心，宜務實檢討實施成效：

中央下達指令輒因不甚明確，甚或直接下達到三級應變中心，二級應變中心各編組亦循各業務系統陳報中央與要求三級應變中心之鄉鎮市公所執行，中央至地方一、二、三級應變中心串連仍有諸多改善空間，縱向與橫向功能雖美其名為複式通報，惟易造成多頭馬車，整合不易之指揮盲點，更難以因應如此嚴重鉅災之衝擊。

- (三)第三級應變中心鄉鎮市公所執行力應予以重視重整：

目前災害防救第三級指揮體系，實際執行係以鄉鎮市長擔任指揮官執行救災指揮、調度、協調與整合，然以各鄉鎮市之人力、物力、財力是否足以堪擔如此鉅大災害防救與應變任務，顯力有未逮，應確實全面加以檢討。

- (四)氣象資訊之預測與通報務必要正確具體，並考量時空、天候瞬息萬變等因素：

氣象資料上修次數，明顯增多，通報內容與實際狀況又有落差，發布上修時間如又處深夜，勢必增加判斷執行之困難。未來氣象資訊仍將是指揮決斷處置措施之重要依據，其正確度，中央政府尤應特別重視。

- (五)高危險潛勢區不應只拘泥於土石流防範範圍：

目前高危險潛勢區是土石流防範之預測區域，而本次大規模山崩倘以土石流之潛勢區域斷定則明顯不足，山崩地點並非土石流監控地點，若稍有誤判則災情之戕害將難以挽救，因此所謂高危險潛勢區是否有重新律定必要，值得商確！

(六)應建置專屬電信語音平台或網路平台專供民眾查詢，以免影響 110、119 報案系統。

本次莫拉克颱風應變中心暨 119 報案台，於 8 月 8、9 日兩日受理電話報案暨查詢電話每日近達壹萬通，瞬間癱瘓報案系統，受理報案人員無法負荷如此巨量，其人力與設備機具之嚴重不足，勢必影響救災調度，因此，允宜思考將報案暨查詢電話予以分流，整合建立專屬電信語音平台或網路平台專供民眾查詢使用，使 119 災害防救專線能充分有效發揮功能。

(七)災害預警通報系統應落實到偏遠部落，建立部落網絡：

本次莫拉克風災，引發大量雨水造成山地鄉山崩成為孤島，道路、橋樑、通訊與電力均斷。鄉間各部落對外之聯絡亦全部中斷，資訊無法外送，更遑論防災救災於未然。以目前中央所建置之通訊只到鄉鎮市公所，並非到達各部落，確實對於預警的作為有嚴重的斷層，因此除了建制各部落通訊設備外，強化各鄉部落與部落間之網絡，如高頻率無線電之建置是可以研究的方向。

(八)國軍可於災前提前進駐易受災區，以掌握救災時效：

重大災害如以目前地方、縣之人力，勢必無法及時達成救災任務，況以目前氣候丕變，大氣暖化，豪雨成災已非現行科技可以完全預測。各縣市均有易受豪雨成災之地區，設若能提前進駐國軍投入救災，搭配其精良之救災器具，當可於救災最緊急時刻投入救援，延緩調度之時間浪費。

(九)全民防災救災觀念及危機意識亟待加強宣導：

無論公務部門、私部門與民眾，都無法想像莫

拉克颱風帶來之浩劫，如果仍究沿習以過去經驗來做為判斷依據，則危機將難以絕對有效防救，唯有提高全民防災與危機意識方能有備無患，因此，災害防救宣導與教育絕對要全面展開，只有建立全民防災救災觀念，才能全面做好災害來臨時的有效防救與應變處置。

(十) 建立專責防災機構，不斷教育訓練、宣導，全面形成防災文化：

氣候變遷造成的異常天候越來越頻繁，災變常態化有必要視為國家安全新議題，美日防災體系有三個重要特色，第一是高位階的專責機構，其次是從中央到地方都需要專業的防災及救災人員，亦即自天候預測、災害預警、災情查報、通報、防救災及緊急應變處理措施等過程，均需要在中央有強大的支援能量，平時就做好教育訓練和規劃整備，而且需要不斷教育訓練，形成防災文化，落實全民防災理念，方能減少民眾之生命財產損失。

(十一) 增加消防救災人力與裝備：

高雄縣幅源廣大，鄉與鄉之間距離路遠，不若市區可以短時間互相支援，本次颱風災害層面廣大，平地鄉鎮遭逢淹水，山區部落則面臨崩山、斷橋、路不通困境，鄉間部落與部落亦形成孤島中之小島，救災惟待直昇機方能將人員送入，然而直昇機又受限於天氣因素，無法順利飛行。相對照於現有救災人力、物力，更凸顯救災之措施捉襟見肘與救災人員疲於奔命，區區地方政府實無法負荷如此重大救災任務。

莫拉克颱風造成百年浩劫，對高雄縣影響情況慘烈，瞬間崩山、斷橋、道路不通、通訊全失，災區鄉與鄉、村與村形若孤島，救災面臨最嚴峻考驗，有賴

政府與民力群策群力，克服萬難，以完成防災、救災工作。為因應未來防災、救災工作，政府應記取教訓，參酌上述相關事項，強化各項防災、救災配套措施，以保障人民生命財產安全。

七、越域引水工程與莫拉克颱風八八水災之關連，在高雄縣重災鄉的各個地區，均引發人民強烈反應，行政院允宜客觀以對，既要認真聽取居民生活與經驗感受，也要秉持科學精神進行全面探討，俾達到施政「對人民有利」之目標：

本院赴高雄縣重災鄉的各個地區舉辦座談會，災民對越域引水工程之意見摘要如下：

- (一)曾文水庫越域引水工程有無不當作為？在河床邊堆積土石，有無破壞生態平衡？工程有無按計畫執行施工？
- (二)本次災害的元兇是 2000 公釐以上的雨量，但越域引水工程應是幫兇。
- (三)水利署為推動越域引水工程，以威脅利誘手段，對不同意之村民予以逼迫要脅，對於支持的人就招待旅遊。
- (四)請求調查越域引水工程的政策責任；水利署公關費支出情形；回饋金的項目及流向；其中有無官商勾結情事。
- (五)那瑪夏鄉南沙魯村（原民族村）村民提出那瑪夏與桃源鄉民有關越域引水工程聯合陳情書乙份，請政府相關部門重視越域引水工程引發的問題。
- (六)桃源鄉勤和村土石流嚴重，那瑪夏鄉民族村也有幾十位鄉民被土石流掩埋，都與越域引水工程有關。
- (七)水利署官員稱他們只對西隧道有進行炸山，東隧道並無炸山，這是謊言。依在地民眾的經驗，上游的復興村（距隧道口 4 公里），下游的桃源村（距隧

道口 3 公里)，都能感受到炸山威力，但官員卻一再否認炸山。

- (八)負責施工的水利單位說他們早已停工，但經族人實地查訪，確實是有在施工，因水利署工地主任也證實，遂道裡面有 10 幾位工人 24 小時不停在趕工。
- (九)馬總統之前到小林村，向村民承諾越域引水工程將不再施工，應重視誠信問題。
- (十)越域引水工程 90% 以上的人都反對，為何仍繼續施工，應調查清楚，且決策過程都未聽取在地民眾的意見，沒有任何協商。
- (十一)越域引水工程土地尚未完成徵收，就開始動工，程序並不完備，應重返現場，釐清當時施工之緣由。

據上，越域引水工程與莫拉克颱風八八水災之關連，在高雄縣重災鄉的各個地區，均引發人民強烈反應，行政院允宜客觀以對，既要認真聽取居民生活與經驗感受，也要秉持科學精神進行全面探討，俾達到施政「對人民有利」之目標。

八、高雄縣政府對災區安置、重建工作允宜尊重災民意見，適時反應中央共謀對策並具體回應：

- (一)按災後重建應以人為本，以生活為核心，並應尊重多元文化特色，保障社區參與，兼顧國土保安與環境資源保育，查莫拉克颱風災後重建特別條例第 2 條定有明文；次按災區重建應尊重該地區人民、社區（部落）組織、文化及生活方式，查莫拉克颱風災後重建特別條例第 20 條亦有明文規定。
- (二)本院赴現地舉辦 7 場座談會彙整災民對安置、重建相關意見如下：

- 1、杉林鄉組合屋及永久屋之興建、使用配住問題。
（災民希望在甲仙鄉五里埔蓋永久屋，杉林鄉蓋

組合屋)

- 2、小林村民希望在五里埔復建群居，並能以工代賑，讓災民暫時有工作收入。
- 3、安置要因地制宜，讓災民有家的安置，不要讓家人分離，政府要重視受災戶安置的重要性。
- 4、重建地點要很慎重，不可有二次災害。
- 5、小林近乎滅村滅族，如何文化保存重生，除村民自立自強外，政府也要資源挹注。
- 6、災後許多地方邊坡流失或滑動，相當危險，應爭取經費立即處理。
- 7、應立即對河流疏濬，疏濬方式可採取採售分離方式，俾避免發生弊端。
- 8、桃源鄉建山部落目前仍留守部落約有 298 人，他們才是真正參與救災，留在部落重建的人，卻不能以工代賑，反而是撤離的人受到政策照顧（留守部落人員不能領慰問金每人 3000 元、急難救助金每戶 1 萬元，而是坐直昇機撤離的人才可以領）很不公平。
- 9、遷村要「離災不離村、離村不離鄉」，因部落是祖先留給後代子孫寧靜生活的環境，也是原住民代代相沿累積的生活習慣，不可遷移放棄。
- 10、災區學生就學輔導問題。
- 11、桃源鄉高中部落族人現仍有 1 成（約 80 人）留守在部落，全部落共計約 600 人已撤離至旗山。原住民不能離開祖靈地，所以相關資源應優先支援留守部落人員，以利重建的進行。
- 12、原民會每戶 1 萬元急難救助金，卻排除居住在部落的人員，相當不公平，且遷住於部落的漢人或客家人，雖是受災戶卻沒有急難救助金，也不公平。急難救助金的核發要處理好，否則紛爭很

大。慰助金核發缺乏統一有效的系統。

- 1 3、受災戶申請永久屋，卻規定須放棄原擁有之土地及房屋產權，殊有未當。
- 1 4、農作物損害補償尚未清查或勘災，應儘速進行，另災民工作輔導也要積極進行，目前僅對收容所的災民輔導工作，忽略留守部落的災民，並不確實，也不公平。
- 1 5、災害認定僅限於有門牌的受災戶，才發放慰助金，對有房屋但無戶籍或門牌者，無法申請幫助，建議災害認定放寬授權由村長執行。
- 1 6、野溪整治除要到現場履勘，更應聽取部落耆老的意見，不要辛苦興建的工程，一遇颱風就受創。
- 1 7、茂林鄉多納部落此次災害慘重，溫泉觀光後續復建很重要。
- 1 8、那瑪夏民族村現被評定為不安全的部落，但大家並不想遷村，如果想回去，又能找到安全的地點，政府可否同意人民興建工寮，方便返回祖居地耕作與短暫生活。
- 1 9、內政部營建署原同意人民如無居住戶籍證明，但有繳水電單據，或經村長、村里幹事證明，即可獲配永久屋，且如原房屋大於 34 坪，可獲配 2 戶，但並未獲證實可實踐。以平地人的觀點來看永久屋的規劃興建，恐會有許多問題，應考慮放寬限制。且永久無產權，又無法使用 3 代以上，未來如何傳承後代，所以政府要站在災民的立場來看問題，才能確實解決問題。

2 0、呼籲政府儘快搶通台 21 號道路。

- (三)高雄縣政府對災區安置、重建工作允宜尊重災民意見，適時反應中央共謀對策並具體回應，俾符莫拉克颱風災後重建特別條例安全、有效、迅速及以人

為本尊重該地區人民之旨趣。

參、處理辦法：

- 一、相關人員違失部分另案處理。
- 二、調查意見二至三，提案糾正高雄縣政府、高雄縣甲仙、六龜、那瑪夏及桃源鄉公所。
- 三、調查意見四-七，函請行政院參處見復。
- 四、調查意見八、函請高雄縣政府處理見復。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

