

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：高雄縣政府、高雄縣甲仙、六龜、那瑪夏、桃源鄉公所。

貳、案由：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；高雄縣甲仙、六龜、那瑪夏、桃源等鄉公所對土石流防災規劃及演練工作未盡落實，高雄縣政府未善盡督導之責，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、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)、	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

項次	項目	主辦	協辦	法源依據及分工表
		地方政府		
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)公所	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一
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
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民國（下同）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：

茲將交通部中央氣象局（下稱氣象局）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、行政院農業委員會水土保持局（下稱水保局）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	甲仙鄉	小林村	高縣 DF006 DF007	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
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	木梓	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

	鄉	村				
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。

二、高雄縣甲仙、六龜、那瑪夏、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。

綜上論述，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；高雄縣甲仙、六龜、那瑪夏、桃源等鄉公所對土石流防災規劃及演練工作未盡落實，高雄縣政府未善盡督導之責，均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭高雄縣政府確實檢討改善見復。