

## 彈 劾 案 文

壹、被彈劾人姓名、服務機關及職級：

劉建芳 高雄縣甲仙鄉鄉長 相當簡任第 10 職等。

貳、案由：高雄縣甲仙鄉長劉建芳為該鄉災害應變中心指揮官，未能確實指揮防災與救災工作，做好應變措施，以致莫拉克颱風八八水災造成甲仙鄉小林村 9-18 鄰 381 人死亡、16 人失蹤，合計全鄉 439 人死亡、21 人失蹤之慘重災情，核有重大違失，爰依法提案彈劾。

參、違法失職之事實與證據：

被彈劾人劉建芳自 95 年 3 月 1 日起擔任高雄縣甲仙鄉鄉長迄今，對外代表該鄉，綜理鄉政。依災害防救法之規定，當災害發生或有發生之虞時，鄉長應視災害規模成立災害應變中心，並擔任指揮官，負責指揮、協調與整合。但劉建芳鄉長未確實指揮防災與救災工作，以致莫拉克颱風八八水災造成甲仙鄉小林村 9-18 鄰 381 人死亡、16 人失蹤，合計全鄉 439 人死亡、21 人失蹤之慘重災情：

一、交通部中央氣象局（以下簡稱氣象局）發布莫拉克颱風氣象預報之情形：

（一）氣象局於本（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（詳附件一，見第3頁）。

(二)氣象局發布高雄地區總雨量預測之情形（詳附件一，見第5至7頁）：

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	修正高雄地區平地區區預估降雨量為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	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	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	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。)

二、行政院農業委員會水土保持局（以下簡稱水保局）發布高雄縣土石流警戒之情形（詳附件二，見第 10 至 11 頁）：

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	05 時 至 8/10 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	11 時 至 8/11 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。

### 三、甲仙鄉災害應變中心開設運作情形

甲仙鄉公所於 98 年 8 月 6 日下午 3 時整接獲高雄縣災害應變中心傳真指示成立鄉災害應變中心一級開設，即報告指揮官劉建芳鄉長成立該鄉災害應變中心一級開設，通知該鄉各課室及各機關團體進駐，本於權責應變各種災害，同時通知各村長及村幹事注意颱風動向，隨時查報災害報告該中心彙整，並告知各單位加強作好防災準備。（詳附件四，見第 26 頁）

### 四、高雄縣災害應變中心對甲仙鄉公所之警示及防災作為

- (一)高雄縣災害應變中心自 98 年 8 月 6 日下午 3 時一級開設起，高雄縣政府農業處成立「農業災害及土石流災害緊急應變小組」並進駐縣災害應變中心，於 98 年 8 月 7 日下午 5 時 22 分該縣災害應變中心交下水保局發布之土石流警戒區預報第 5 報後，便通報甲仙鄉災害應變中心依土石流警戒區預報內容進行防災警戒作為，並於 98 年 8 月 7 日下午 6 時 19 分聯絡甲仙鄉長，為防入夜後風雨增強，請及早撤離以策安全。嗣後 98 年 8 月 7 日晚上 11 時 30 分土石流警戒區預報第 6 報提升六龜鄉及甲仙鄉計 21 條土石流潛勢溪流為紅色警戒後，農業處「農

業災害及土石流災害緊急應變小組」輪值人員亦通報六龜鄉及甲仙鄉災害應變中心進行防災警戒作為，並於土石流警戒區預報第 8 報，98 年 8 月 8 日下午起，聯絡甲仙鄉小林村、和安村、東安村長或村幹事，進行疏散避難與撤離。（詳附件三，見第 16 頁、第 19 頁）。

(二)另依據高雄縣災害應變中心工作紀錄表，98 年 8 月 7 日下午 5 時 22 分農業處輪值人員馬綠芬科長聯絡甲仙鄉災害應變中心，但電話未接；98 年 8 月 7 日晚上 11 時整農業處輪值人員許文銓技士聯絡甲仙鄉災害應變中心，聯繫 4 次分機無人接聽；98 年 8 月 8 日早上 5 時 25 分農業處輪值人員許文銓技士聯絡甲仙鄉災害應變中心，分機仍無人接聽。（詳附件三，見第 19 至 23 頁）

五、莫拉克颱風造成甲仙鄉及小林村 9-18 鄰人命傷亡情形：

高雄縣甲仙鄉小林村於莫拉克颱風降雨期間，降雨延時長達 5 天（8 月 6 日至 10 日），以甲仙雨量站降雨資料顯示，最大時雨量 92mm/hr，其中高於 50mm/hr 之降雨超過 8 小時以上，集中於 8 月 8 日至 9 日間，8 月 8 日單日降雨超過 200 年降雨重現期，迄 8 月 9 日累積降雨量達 1,879 毫米，因高強度長延時降雨，加上地質構造破碎，同時超大洪水發生，引發崩塌及洪水、堰塞湖及土石流等複合型災害，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 381 人死亡、16 人失蹤，合計全鄉 439 人死亡、21 人失蹤。（詳附件二，見第 13 至 14 頁）

六、劉建芳鄉長得知小林村 9-18 鄰遭獻肚山山崩掩埋之時間及緊急救援措施：

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，劉建芳鄉長緊急用衛星電話與副縣長求助支援直昇機，因為當時雲層太厚聯繫直昇機不易，隔天天氣有好轉，8 月 10 日上午 10 時，直昇機救出 2 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。（詳附件四，見第 27 頁）

#### 肆、彈劾理由及適用之法律條款：

- 一、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。」同法第 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。」又高雄縣甲仙鄉災害應變中心作業要點三（二）規定：災害應變中心設指揮官 1 人，指揮官由鄉長兼任。同要點六規定：指揮官綜理災害應變中心各項災害防救事宜。及同要點七規定：災害應變中心設於甲仙鄉公所二樓；各編組單位經通知派員進駐災害應變中心後，立即由指揮官或副指揮官召開災害防救準備會議，瞭解各單位緊急應變處置情形及有關災情，並指示相關應變措施；進駐災害應變中心之甲仙鄉各課、室及相關單位人員應 24 小時待命依權責處理突發狀況；災害發生或發生之虞時，各編組單位進駐人員應隨時掌握該機關執行緊急應變情形及相關災情，隨時向指揮官或副指揮官報

告，並通報中心轉報縣災害應變中心。（詳附件五，見第 33 至 38 頁）是以，甲仙鄉長劉建芳為該鄉災害應變中心指揮官，指揮、協調與整合災害應變中心各項防救災事宜。而甲仙鄉各課、室及相關單位人員應進駐甲仙鄉公所二樓之災害應變中心，24 小時待命依權責處理突發狀況，且應隨時掌握該機關執行緊急應變情形及相關災情向指揮官或副指揮官報告，並通報中心轉報縣災害應變中心。然本院要求甲仙鄉公所提供莫拉克颱風期間（8 月 6 日至 12 日），甲仙鄉災害應變中心一級開設後，救災因應作為、指揮中心輪值表及指揮官鄉長、副指揮官秘書、民政課長等之行程，卻僅檢附 98 年 8 月 6 日下午 3 時災害應變中心成立時之值勤紀錄簿 1 張，進駐人員輪值表及值勤資料均付之闕如。（詳附件四，見第 25 至 32 頁）再證諸高雄縣災害應變中心工作紀錄表，98 年 8 月 7 日下午 5 時 22 分農業處輪值人員馬綠芬科長聯絡甲仙鄉災害應變中心，但電話未接；98 年 8 月 7 日晚上 11 時整農業處輪值人員許文銓技士聯絡甲仙鄉災害應變中心，聯繫 4 次分機無人接聽；98 年 8 月 8 日早上 5 時 25 分農業處輪值人員許文銓技士聯絡甲仙鄉災害應變中心，分機仍無人接聽。（詳附件三，見第 19 至 23 頁）顯示甲仙鄉雖依規定成立災害應變中心，但鄉公所各課室及各機關團體仍分散上班，並未實際進駐確實輪值，以致災害應變中心防災功能不彰，已違反高雄縣甲仙鄉災害應變中心作業要點及災害防救法第 12 條第 1 項、第 28 條第 1 項之規定。

- 二、另災害防救法第 24 條規定：「為保護人民生命、財產安全或防止災害擴大，鄉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。鄉公所於災害應變之必要範圍內，對於有擴大災害或妨

礙救災之設備或物件之所有權人、使用人或管理權人，應勸告或強制其除去該設備或物件，並作適當之處置。」（詳附件五，見第 33 頁）。然高雄縣災害應變中心自 98 年 8 月 6 日下午 3 時一級開設起，於 98 年 8 月 7 日下午 5 時 22 分交水保局發布之土石流警戒區預報第 5 報後，便通報甲仙鄉災害應變中心依土石流警戒區預報內容進行防災警戒作為，並於 98 年 8 月 7 日下午 6 時 19 分聯絡甲仙鄉長，為防入夜後風雨增強，請及早撤離以策安全。嗣後 98 年 8 月 7 日晚上 11 時 30 分土石流警戒區預報第 6 報提升六龜鄉及甲仙鄉計 21 條土石流潛勢溪流為紅色警戒後，農業處「農業災害及土石流災害緊急應變小組」輪值人員亦通報六龜鄉及甲仙鄉災害應變中心進行防災警戒作為，並於土石流警戒區預報第 8 報，98 年 8 月 8 日下午起，聯絡甲仙鄉小林村、和安村、東安村長或村幹事，進行疏散避難與撤離。（詳附件三，見第 16 頁、第 19 頁）但甲仙鄉長劉建芳卻未能在此緊要時間，依據水保局及高雄縣災害應變中心土石流警戒區預報及災害防救法第 24 條之規定，事先下令強制撤離村民，以致小林村近乎滅村與滅族之浩劫，亦有未確實指揮防救災之違失。

- 三、又災害防救法第 31 條第 1 項第 1 款規定：各級政府成立災害應變中心後，指揮官於災害應變範圍內，依其權責做緊急應變措施之宣示、發布及執行。（詳附件五，見第 35 頁）是以，劉建芳鄉長對於各項防救災事宜，應於災害應變範圍內，依其權責做緊急應變措施之宣示、發布及執行。惟甲仙鄉小林村因莫拉克颱風 8 月 8 日至 9 日間，降下之大豪雨，引發崩塌及洪水、堰塞湖及土石流等複合型災害，以致 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 381 人死亡、16 人失蹤。然劉建芳鄉長 8 月 10 日上午 10 時，2 位小林村民經直昇機救出，仍無法確知小林村受災情況，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，這時鄉長才知道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。（詳附件四，見第 27 頁）證諸本院於 98 年 10 月 9 日約詢筆錄，劉建芳鄉長亦承認小林村 9-18 鄰遭獻肚山山崩掩埋時不知，至 8 月 10 日上午 9-10 時許方知，而至 13 時 10 分才確定。（詳附件六，見第 44 頁）顯示劉建芳鄉長對小林村受災情況，遲至 30 小時後才知道災情慘重，未能迅速掌握訊息，積極展開救災，有違災害防救法第 31 條第 1 項第 1 款之規定。

綜上，莫拉克颱風於 98 年 8 月 6 日至 9 日期間，在高雄山區降下將近 2,000 毫米的驚人雨量，以致甲仙鄉小林村 9-18 鄰 169 戶遭獻肚山山崩掩埋，造成 381 人死亡、16 人失蹤，合計全鄉 439 人死亡、21 人失蹤，在台灣史上為最嚴重天災、悲慘事件之一。高雄縣甲仙鄉鄉長劉建芳身為鄉災害應變中心指揮官，未確實指揮防災與救災工作，均有重大違失，核已違反公務員服務法第 1 條：「公務員應遵守誓言，…依法律命令所定，執行其職務。」第 5 條：「公務員應…，謹慎勤勉，…。」第 7 條：「公務員執行職務，應力求切實，…。」及公務員懲戒法第 2 條第 2 款：「公務員有廢弛職務或其他失職行為者，應受懲戒」之規定，爰依憲法第 97 條第 2 項及監察法第 6 條之規定提案彈劾，移請司法院公務員懲戒委員會審議。