

## 調 查 報 告

壹、案由：莫拉克八八水災專案調查研議：莫拉克八八水災造成各地重大災情，國防部有無發揮防災救災之功能，對於災情資訊之掌握及救災黃金時間之搶救作為等緊急應變措施，有無失當乙案。

貳、調查意見：

本案經調取相關卷證審閱、約詢相關人員後，業調查竣事，茲將失當事項臚陳如下：

一、佳冬鄉大同村、林邊鄉淹水申請國軍救援案，因申派機具涉及裝甲運兵車，國軍依「集中運用、統一指揮」原則，報奉中央災害應變中心核定後始通知待命之救災部隊出發，雖合乎規定，惟此一作法，有礙分秒必爭之救災，仍請檢討救災裝備之核定程序，以爭取黃金救援時間。

(一)查「為強化救災時效掌握及資源運用，對救災之人力、物力、機具等，應本『集中運用、統一指揮』原則依令適切調派；對申派甲車、艦艇及直升機等裝備之案件，應先呈報至『聯合作戰指揮中心』，並向行政院『中央災害應變中心』核備同意後，再由『聯合作戰指揮中心』通知戰略執行單位據以遵行」，「國軍經常戰備時期突發狀況處置規定」6-2-3<sup>1</sup>四之七及國防部「莫拉克」颱風注意事項第十八點規定，定有明文。

(二)次查 98 年 8 月 8 日佳冬鄉大同村、羌園村淹水情況危急須撤離，林邊鄉嚴重淹水，佳冬及林邊鄉公所先後提出「裝甲運兵車 5 輛」、「兵力 100 名、

---

<sup>1</sup>第陸章(防颱、搜救及災害管制)/第二節(搜救及災害管制)/6-2-3(狀況：地區災害管制及支援處理)/四(災害處理)。

悍馬車 5 輛、水陸 2 用車 5 輛」申請，屏東縣災害應變中心依「申請國軍支援災害處理辦法」填妥「屏東縣災害防救委員會申請國軍支援救災兵力及機具需求表」後，於 08：00 上傳第四作戰區，作戰區於 0812 時批示由機步 298 旅<sup>2</sup>派遣「裝甲運兵車 5 輛」、「兵力 100 員、悍馬車 5 輛、V150 甲車 5 輛」前往支援，同時電話通知待命出發。惟救災部隊於 09：30 抵達林邊鄉公所、10：00 抵達佳冬鄉大同村，已逾指定報到時間(佳冬鄉 0740、林邊鄉 08：00)達 1.5 小時以上。

(三)惟查佳冬鄉大同村、林邊鄉淹水搶救案，救災機具均涉及甲車，依首揭規定，須報奉行政院「中央災害應變中心」核備同意後，再由「聯合作戰指揮中心」通知戰略執行單位據以遵行。按中央災害應變中心編號第 275、264 號「指派任務處置清單」所載，中央災害應變中心受理佳冬鄉大同村、林邊鄉兵力申請案(屏東縣災害應變中心與聯合作戰指揮中心同步提出)後，於 08：30、08：42 分別完成指派。嗣再電話通知作戰區轉請待命之機步 298 旅出發，此有「國防部『莫拉克颱風』災害應變處置時序紀錄表」可稽。足徵八八水災期間，佳冬、林邊鄉申請國軍救援案，因申派之救災機具涉及甲車，國軍依「集中運用、統一指揮」原則，報奉中央災害應變中心核定後，始通知待命之戰略執行單位(機步 298 旅)據以遵行，惟此一作法，雖合於規定，卻有礙分秒必爭之救災，故仍請檢討救災機具(如甲車等)之核定程序，以爭取黃金救援時間。

二、第四作戰區及屏東縣後備指揮部派駐於災害應變中心之連絡官疏於注意「林邊溪嚴重淹水」之警訊，未

---

<sup>2</sup> 駐地：屏東內埔萬金營區。

精準掌握災情，於地方申請「水陸兩用車」時，逕依書面核派 V150 甲車，所派不符所需，嗣再調派 AAVP7 兩棲登陸突擊車(另型「水陸兩用車」)及膠舟，已逾黃金救援時間，顯有違失。

- (一)依「國軍派駐地方政府災害應變中心連絡官作業暨支援救災工作執行要項」<sup>3</sup>肆、一、(一)之規定、於救災先期整備階段，國軍派駐地方政府災害應變中心之連絡官，應先期確實掌握轄內可徵調(用)救災車輛、工程重機械、動力舟、艇及抽水機具等編管資料暨人員聯絡電話，以協助地方政府災害應變中心執行救災車、機具、物資徵(租)用緊急應變處置作業。於災害(難)處理階段，連絡官「應主動掌握地方政府災情」、肆、二、(一)、4 規定：「連絡官應隨時掌握災害性質，通報救災部隊實施救援裝備之整備與檢查，以提升應變救援速度」、肆、二、(一)、規定：「連絡官應主動掌握作戰區兵力支援核覆情形，隨時向縣(市)政府災害應變中心指揮官報告國防部核准進度」。以莫拉克颱風為例，屏東縣災害應變中心成立時，所轄地區之縣市後備指揮部即派遣適員進駐擔任連絡官，協助地方政府執行災害防救及掌握應變處理工作，惟其成敗關鍵，繫於能否主動掌握災情，俾提供作戰區核派符合救災需求之機具投入災，合先敘明。
- (二)查屏東縣車城鄉公所於 98 年 8 月 8 日 7 時 30 分向縣政府災害應變中心通報「林邊鄉 嚴重淹水」，災害應變中心隨製作「屏東縣災害防救委員會申請國軍支援救災兵力及機具需求統表」，載述「林邊溪水溢堤，嚴重淹水」，向國軍申請「兵力 100 名

---

<sup>3</sup> 95.9.15 猛獲字第 0950002855 號令頒，95.12.15 猛獲字第 06950004251 號修頒、98.5.11 修頒。

、悍馬車 5 輛及水陸 2 用車 5 輛」，經該中心權責指揮官簽署，後指部連絡官核章後旋於當日上午 8 時上傳作戰區，作戰區未查詢「嚴重淹水」之程度，即逕簽「擬由機步 298 旅派遣兵力 100 員、悍馬車 5 輛、V150 甲車 5 輛前往支援」，經指揮官核定後前往救援，惟抵達現場後，發現淹水過深，所攜機具無法發揮救援作用，經回報後，作戰區始改自高雄調派具備水中浮游行駛能力之 AAVP7 兩棲突擊運輸車(V150 及 AAVP7 均為民眾所稱「水陸兩用車」)及膠舟，惟已逾黃金救援時效。

(三)惟查林邊溪堤防於 8 月 8 日凌晨 5 時 30 分左右即已潰堤，致生嚴重淹水，屏東縣災害應變中心未能確實掌握災情，已如前述。然後指部派駐之連絡官於潰堤後 2 個多小時核定地方救援申請表，疏於注意「嚴重淹水」之原因、程度，或依「國軍派駐地方政府災害應變中心連絡官暨支援救災工作執行要項」所規定之作業事項，主動掌握地方政府災情，作為作戰區核派適當機具之參考，即直接將地方申請表上傳第四作戰區。加上作戰區核派人員及機具時，淪於紙上作業，亦未究明林邊溪淹水之原因及所稱「嚴重淹水」之程度，於地方政府申請「水陸兩用車」時，逕自核派 V150 甲車，惟 V150 抵達現場時，因水淹超過 1.5 公尺，所派不符所需，嗣再調派另型「水陸兩用車」-AAVP7 兩棲突擊運輸車時，已錯失黃金救援時間。國軍疏於注意「林邊溪嚴重淹水」之警訊，未精準掌握災情，於地方申請「水陸兩用車」時，逕依書面核派 V150 甲車，所派不符所需，嗣再調派另型「水陸兩用車」-AAVP7 兩棲登陸突擊車抵達現場時，已逾黃金救援時間，第四作戰區及屏東縣後備指揮部派駐於災害應變

中心之連絡官均有違失。

三、國防部對於等不到救災命令之報導，未能及時有效澄清，允應檢討。

(一)按災害防救法第 34 條規定，中央及地方均須成立災害應變中心，國防部及各作戰區均會派遣連絡官進駐，行政院災害應變中心在集中資源統一調度原則下，派遣救援兵力，針對各地區提出之救援兵力，將視災情嚴重狀況，派遣適當兵力，「國軍經常戰備時期突發狀況處置規定」第陸章(防颱、搜救及災害管制)/第二節(搜救及災害管制)/6-2-3 狀況(地區災害管制及支援處理)/四、災害處理第七點及「莫拉克」颱風注意事項第十八點：「為強化救災時效掌握及資源運用，對救災之人力、物力、機具等，應本『集中運用、統一指揮』原則依令適切調派；對申派甲車、艦艇及直升機等裝備之案件，應先呈報至『聯合作戰指揮中心』，並向行政院『中央災害應變中心』核備同意後，再由『聯合作戰指揮中心』通知戰略執行單位據以遵行」定有明文。

(二)查 98 年 8 月 12 日有名亟欲參與救災的陸戰隊官兵在網路上貼文：「災民你們等著被救，可是我們卻苦等不到命令出去救災」等語，意謂部隊早已準備好救災，但水災過後四天卻還苦等不到上級下令。當日國防部副總長兼執行官吳達澎上將於記者會澄稱：「國軍主要使命為保國衛民，國軍救災是在有組織、有計畫的狀況下執行，絕不是單打獨鬥，執行救災必須有指揮體系，納入指管；另眾多部隊投入救災，要考量後勤補給後，並由作戰區衡量部隊任務後投入。此次第三作戰區接獲指令，立即進行部隊調整，並考量各部隊現有任務，以最大的能

量投入救災，故計調派 4 千多員兵力南下。針對救災速度太慢，我們整個行政團隊是一致，所有的資源要集中調度與應用，國軍不待命令，完成救災整備，前進部署，並依應變中心指示，將適切兵力投入至需要的地方，以免形成資源的重覆。」

(三)惟查莫拉克颱風肆虐，8 月 8 日林邊溪潰堤，造成林邊、佳冬地區嚴重淹水，核派之甲車，因洪水大量侵入，淹水嚴重，派遣之 V150 甲車無用武之地，復緊急由海軍艦指部等單位徵調膠舟及 AAVP7 兩棲登突擊車趕赴災區救災，展開救援搶險任務，致國軍有救災不力之譏。而正當國軍投入屏東救災之際，8 日入夜後，降雨區勢向北轉移，高雄及臺南地區亦陸續傳出災情，提出兵力申請，作戰區即依區域聯防責任機制，於 1900 時電令聯勤四支部、54 工兵群、裝甲 564 旅、43 砲指部、航特部、空軍 443 聯隊、陸戰 99 旅、後備 907、908 旅、砲兵學校及南測中心基訓部等單位派遣兵力前往申請地點實施救援任務。此期間亦接獲國防部電令增援機步 200 旅、關渡指揮部、52、53 工兵群等單位支援 V150 甲車及膠舟等裝備於 9 日晨投入臺南地區實施救災任務、陸戰隊指揮部 AAVP7 兩棲登陸突擊車 20 輛亦陸續投入；而陸軍司令部接續於 10 日起調派裝甲 542 旅、21 砲指部、蘭陽指揮部及關渡指揮部等單位兵力 2600 人，增援作戰區各項救災任務。合計本階段(8 月 8 日至 13 日)投入兵力計 3 萬 9,222 人次、陸航直昇機 524 架次、各型車輛機具(兩棲甲車、橡皮舟艇、工兵機械等)1,742 輛，執行物資運送提供(飲水、口糧等)6 萬 7,215 件、撤離災民 6,440 人(含空中撤離 1,847 人)。據此，莫拉克颱風降雨集中、災區幅員遼闊，國軍大規模投入

救災，對於等不到救災命令之報導，卻未能及時有效澄清，仍應檢討。

四、八八水災期間首件申請國軍支援救災案(車城鄉四重溪淹水)，國軍雖於申請後 4 小時始抵達，惟究其原因，係車城鄉公所要求部隊待命所致，與核准權責在國防部無涉，應予證明。

(一)按「國軍經常戰備時期突發狀況處置規定」附件十二附錄一「國防部陸軍司令部部隊調動核准權責劃分表」附記六規定：「有關救災、救難臨時性勤務，在狀況發生時，第 1 次核准權責單位為國防部，後續同一狀況核准權責為各作戰區，並向國防部核備。」國軍接受申請支援災害處理時，第一次核准權責係國防部，後續同一狀況核准權責始為各作戰區。莫拉克颱風來襲前，國防部前部長陳肇敏於 98 年 8 月 5 日下達「莫拉克颱風」防颱任務指導，其中，第六點規定：「各單位及早完成救災任務整備，先行檢整裝具，對於容易發生災害地區預置兵力，當災害發生時，不待命令主動支援地方救災。」係指預置兵力，得「不待命令主動支援地方救災」，非謂各國軍單位，得「不待命令主動支援地方救災」，合先敘明。

(二)查屏東縣車城鄉四重溪「淹水搶救」，為莫拉克颱風期間首件兵力申請案，車城鄉公所於 8 月 8 日凌晨 04：15 向災害應變中心提出，依「屏東縣災害防救委員會申請國軍支援救災兵力及機具需求統計表」所載，申請兵力 100 名及 3 輛悍馬車，執行淹水搶救工作，並希望救災兵力於當日 04：45 向鄉公所報到。該兵力申請，屏東縣災害應變中心於 05：08 上傳作戰區(已逾希望報到時間 23 分鐘)，05：20 南部地區全民戰力綜合協調會報(作戰區)

高勤官徐群星批示「由三軍聯訓基地派遣兵力 100 員、悍馬車 3 輛前往支援」，通知兵力整備，並於 05:30 向國防部聯合作戰指揮中心(JOCC)請求核備，JOCC 並依「國軍經常戰備時期突發狀況處置規定」6.2.3 及「莫拉克」颱風注意事項第十八點規定，陳請行政院『中央災害應變中心』核備同意。期間，因公文所載報到時間為 04:45，JOCC 有所疑慮，為求資料之正確性，數度以電話請作戰區更正，故遲至中央災害應變中心 07:35 核定後，於 07:42 始以衡字第 098080800001 號信息「准予備查」，此有 JOCC 戰情傳遞信息文件收發紀錄及此有「國防部『莫拉克颱風』災害應變處置時序紀錄表」(0808 0900)可稽。惟實際兵力，則於 09:00 抵達，外界因此認為國軍支援救災作業緩慢之批評。

- (三)惟據 JOCC 07:42 衡字第 098080800001 號信息：「覆第四作戰區 0808 日陸八字第 09800000001 號之兵力申請，支援屏東縣申請支援淹水搶救作業案，計兵力 100 員及悍馬車 3 輛，准予備查」、中央災害應變中心「國防部『莫拉克颱風』災害應變處置時序紀錄表」(0808 0900)載述：「車城鄉兵力 100 名及悍馬車 3 輛(0735 核定)」、「車城鄉所需兵力支援已於 0735 時派遣，現無支援需求，待命中」、「車城鄉公所辦公室主任劉麗梅書面證稱：「此次莫拉克颱風來襲，586 旅旅長曹上校於 8 月 8 日上午約 5、6 點來電詢問是否需要支援，當時正值漲潮又牡丹水庫洩洪，就要求曹旅長部隊待命支援，曹旅長回答：有需要隨時聯絡給予支援」等情觀之，裝甲 586 旅所稱：「本旅 0808 0350 時接獲聯訓基地副指揮官方一帆上校電話通知：即刻編成 100 員兵力在營區待命，準備對車城鄉二重溪實施

救災，……並由連絡官謝裡哲上尉與鄉幹事宋浚博先生確認因溪水過高，為考量部隊官兵安全先行待命，旅長亦……再次與鄉長林顯水聯繫後，確認部隊待命。」核屬實情。故本件車城鄉四重溪淹水申派案，救災部隊遲至 09：00 抵達，係車城鄉公所要求救災部隊待命，與第一次核准權責為國防部尚無直接關連，亦與部長「莫拉克颱風」任務指導無涉，畢竟四重溪淹水申請救援案，非屬預置兵力，無「不待命令主動支援地方救災」適用問題，併予澄明。

五、屏東縣災害應變中心未掌握、評估災情，於林邊溪「潰堤」2 個多小時後猶以「溢堤」傳遞災情，未能確實掌握災情，致國軍依申請派赴之機具裝甲運兵車(V150)因現場水位超過 1.5 公尺，無法發揮救災作用，貽救災黃金時間，亦有違失。

(一)按「屏東縣災害應變中心」之任務：「(一)加強災害防救相關單位之縱向指揮、督導及橫向聯繫事宜，處理各項災害應變措施。(二)掌握各種災害狀況，即時傳遞災情，並通報相關單位應變處理。(三)災情之蒐集、評估、彙整及報告事項。……」屏東縣災害應變中心作業要點第 2 點定有明文。

(二)查 98 年 8 月 8 日上午 5 時 30 分許屏東縣林邊溪北岸潰堤之前，南岸之佳冬鄉大同村、羌園村即已淹水情況危急須撤離，因此佳冬鄉公所即填具「屏東縣災害防救委員會申請國軍支援救災兵力及需求統計表」，於 7 時 10 分左右傳真向屏東縣災害應變中心申請「裝甲運兵車 5 輛」，請求撤離村民至安全地點。另一方面，林邊溪北岸潰堤後，溪水大量湧入，造成「林邊鄉嚴重淹水」，鄉公所亦填具「申請國軍支援救災需求表」，於所需兵力及機

具攔載述需要「100 國軍、悍馬車 5 輛、水陸 2 用車 5 輛」，於 7 時 30 分左右傳真至災害應變中心轉請國軍支援救災，惟該中心「屏東縣災害防救委員會申請國軍支援救災兵力及需求表」執行工作攔卻載述「林邊溪水溢堤 嚴重淹水」（與當時已發生「潰堤」之事實完全不符），經權責長官（消防局吳局長）及後備指揮部派駐在災害應變中心連絡官王議顯審核後，於上午 8 時傳真至第四作戰區，作戰區隨命由機步 298 旅派遣「兵力 100 員、悍馬車 5 輛、V150 甲車 5 輛」、「裝甲運兵車」分別前往林邊、佳冬支援，並於 9 時 30 分、10 時分別抵達報到地點，除已逾指定時間（佳冬鄉 7 時 40 分、林邊鄉 8 時）一段時間外，復因現場水位超過 1.5 公尺，V150 無法派上用場，經機步 298 旅回報作戰區後，第四作戰區參謀長始電請海軍艦隊指揮部檢派水下作業大隊人員及膠舟 3 艘，支援林邊地區水患救災，迨至 10 時 50 分第一車支援兵力抵達現場投入救災，11 時 40 分第二、三車抵達林邊陸續投入救災。嗣國防部陸續命海軍艦隊指揮部檢討膠舟部支援第四作戰區。至當日下午 4 時許，海軍艦隊司令部支援林邊水患合計膠舟 20 艘、人員 63 員、卡車 10 輛。

(三) 惟查林邊溪北岸於 8 月 8 日凌晨 5 時 30 分左右即已潰堤，造成林邊鄉「嚴重淹水」，然鄉公所 7 時 30 分提出之「申請國軍支援救災需求表」僅稱「林邊鄉嚴重淹水」，並未敘明林邊溪已潰堤之事實。上傳屏東縣災害應變中心後，該中心於「屏東縣災害防救委員會申請國軍支援救災兵力及機具需求表」執行工作攔載述「林邊溪水溢堤，嚴重淹水」，完全無法反映當時林邊溪已『潰堤』之事實，並

於 8 時上傳第四作戰區，而作戰區則隨命機步 298 旅派遣「兵力 100 員、悍馬車 5 輛、V150 甲車 5 輛」前往支援，惟因現場水位過高，機具無法派上用場，經現場部隊 298 旅向作戰區反映後，作戰區及國防部始命海軍艦隊指揮部調派膠舟急赴現場支援救災，抵達時已近中午。後續雖陸續調派多艘膠舟及兩棲突擊車 AAVP7 車輛參與救災，有效降低災損及協助災民脫困，惟此時已錯失黃金救援時間，社會大眾並對軍方救援不力頗有怨言。據此，屏東縣林邊鄉公所及災害應變中心未能精確掌握、評估傳遞災情，於潰堤發生後 2 個多小時後，猶將「潰堤」載為「溢堤」，致申請國軍依申請核派之救援機具不符現場救災需求，貽救災黃金時間，亦有違失。

六、莫拉克颱風受災地區申請國軍支援救災之格式不一，且有權責長官未核章、核章時未簽署時間或提出兵力申請後未追蹤兵力救援等情，允宜檢討。

(一)查災害防救法第 34 條第 4 項及授權訂定之「申請國軍支援災害處理辦法」<sup>4</sup>第 2 條：「直轄市、縣(市)政府及中央災害防救業務主管機關，無法因應災害處理時，得申請國軍支援…」、第 3 條：「申請國軍支援災害處理，在中央由災害防救業務主管機關向國防部申請；在地方由直轄市、縣(市)政府向所在後備指揮部申請。前項申請以書面為之，緊急時得以電話、傳真或其他方式先行聯繫。」及第 5 條第 1 項：「直轄市、縣(市)政府及中央災害防救業務主管機關申請國軍支援救災處理時，應提供相關災情資訊及所需救災人員、裝備及機具需求等申請

---

<sup>4</sup> 內政部 90 年 8 月 27 日台(90)內消字第 9087353 號、國防部(90)鐸錮字第 000918 號令會銜發布

- 事項」對於申請國軍支援救災之方式，定有明文。
- (二)次查莫拉克颱風期間，地方政府申請國軍支援救災，所填具之申請表不一，例如「屏東縣災害防救委員會申請國軍支援救災兵力及需求統計表」、「高雄縣各鄉戰綜會報申請國軍支援救災兵力及機具需求表鄉鎮公所」、「臺南縣戰綜會報申請國軍支援救災兵力及機具需求統計表」、及「嘉義縣災害應變中心申請國軍支援兵力需求表」等是。
- (三)惟查莫拉克颱風期間申請國軍支援救災之作業情形，屏東縣部分，縣市政府(災害防救委員會)承辦人員及權責長官核章時未簽署時間，致辦理時效難以查考。臺南縣部分，核有：1. 「臺南縣戰綜會報申請國軍支援救災兵力及機具需求統計表」上傳作戰區前，未經臺南縣戰綜會報秘書組、權責長官核章；2. ……承辦人員及權責長官未註明簽署時間。再者，自鄉鎮公所提出申請迄災害應變中心錄案、完成行政程序向作戰區傳真申請，逾 30 分鐘以上者所在都有，例如 8 月 8 日屏東林邊、佳冬地區淹水救援申請，災害應變中心要求兵力機具應於 07：40 到達，然申請表於 08：00 才傳送製作戰區應變中心，虛耗黃金救援時間，救災效率低落。據此，各縣(市)政府申請國軍支援救災之格式不一，核有權責長官未核章、核章未簽署時間、或提出兵力申請後未追蹤救災兵力抵達時間等情，允宜檢討。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請國防部檢討改進見復。
- 二、調查意見五，函請屏東縣政府檢討改進見復。
- 三、調查意見六，函請內政部檢討改進見復。