

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院。

貳、案由：行政院於莫拉克颱風期間，應變處置及指揮權責紊亂；精省後，中央與地方協調聯繫之罅隙迄未補強；未分析研判災情並告知地方政府嚴重性；且未建置足夠之救災通訊設施，影響救災成效至鉅，均有失當。

參、事實與理由：

民國（下同）九十八年八月六日至十日期間，中度颱風莫拉克（MORAKOT）侵襲台灣，造成南部重大災情，全台死亡人數合計高達六百三十四人，農林漁牧業財物損失合計約達新台幣（下同）一百六十四億三千九百二十一萬九千元，其中高雄縣及嘉義縣土石流受災慘重。案經調查竣事，行政院確有下列失當之處，茲將事實及理由臚列如後：

一、莫拉克風災期間，行政院未依災害防救法所建置之體制進行災害防救運作，權責紊亂，影響救災效率，核有失當

災害防救在中央屬行政院及所屬部會之職權，中央災害防救會報召集人為行政院院長，行政院災害防救委員會主任委員為副院長。依中央災害應變中心作業要點第四點規定：「本中心置指揮官一人，由會報召集人指定之，綜理本中心災害應變事宜；協同指揮官一人至五人，由會報召集人指定該災害相關之其他中央災害防救業務主管機關首長擔任，協助指揮官統籌災害應變指揮事宜…。」又災害防救法第三十一條規定：「各級政府成立災害應變中心後，指揮官於災害應變範圍內，依其權責分別實施下列事項，並以各級政府名義為之：一、緊急應變措施之宣示、發布及

執行。…六、指揮、督導、協調國軍、消防、警察、相關政府機關、公共事業、民防團隊、災害防救團體及災害防救志願組織執行救災工作。…十一、其他必要之應變處置。」

查莫拉克颱風中央災害應變中心於九十八年八月六日八時三十分一級開設，指揮官由內政部長廖了以擔任，八月九日廖了以至屏東成立前進指揮所，指揮官由政務委員范良鍔接任，相關協調聯繫方式，則由災害防救委員會另定作業要點辦理。又中央災害應變中心第三次、第六次、第八次、第十一次、第十三次工作會報均為總統主持，並親自下達裁示，有會報紀錄在卷可稽。觀諸其裁示內容如：水門關閉前即早通知民眾離開或將車輛駛離、抽水機妥為預佈、呼籲民眾避免外出、加強疏散撤離、致電要求相關縣市政府進行民眾疏散撤離工作、要求軍方提供救援時同步與中央協調確認…等，均屬指揮官權責範圍事項。足見莫拉克風災期間，行政院未依既有防救災體制運作，指揮架構不清，業務權責混淆。

為因應防救工作跨部會及急速反應之需求，須維護一元化之指揮體系。令出多門，易導致權責不清，進而影響救災成效。《漢書·魏相丙吉傳》載：丙吉「嘗出，逢清道群鬥者，死傷橫道，吉過之不問……前行，逢人逐牛，牛喘吐舌，吉止駐，使騎吏問：『逐牛行幾里矣？』掾史獨謂丞相前後失問……吉曰：『民鬥相殺傷，長安令、京兆尹職所當禁備逐捕，歲竟丞相課其殿最，奏行賞罰而已。宰相不親小事……；方春少陽用事，未可大熱，恐牛近行，用暑故喘，此時氣失節，恐有所傷害也。三公典調和陰陽，職當憂，是以問之。』」按國家如遭遇重大天災，總統依憲法增修條文第二條第三項、第四項賦予之職權，得發布

緊急命令或召開國家安全會議，俾有效統籌救災及重建工作。然災害防救體系屬行政院、業務主管機關及地方政府之職權，應由各該機關分層負責，落實執行。捨此不為，親赴中央災害應變中心主持工作會議並下達裁示，在第一線指揮救災，已侵越中央應變中心指揮官之權責及一元化指揮體系，影響救災效率，不符災防法建立之專業分工機制及分層負責體系。詢據嘉義縣副縣長吳容輝亦表示：「…中央的協助主要是國營事業及軍方，救災本來應該建 SOP 的程序，…重點是各級政府人員要發揮功能。我們請求中央支援，他們回應得很慢，中央也沒有立即處理。…」足見中央災害防救權責紊亂，行政院有釐清並建置一元化指揮體系之必要。

二、精省後，中央及地方災害防救體系產生協調聯繫之罅隙，迄未補強，延誤黃金搶救時機

有關八十八年七月一日精省前後，中央及省政府角色之異同，詢據嘉義縣副縣長吳容輝表示：「省在時，對於救災比較踏實，省府一發生事件時就派人進駐地方協助處理，省府可以整合各縣市，可以立即支援地方不足之處。這次中央一開始並無主動協助，請求中央支援，中央的回應速度不快，例如我們要求機具或軍方的兵力，層層請示，就影響了時效。…但中央防災中心只向我們要資料，提供給地方的資源並不多，中央所提供的資料大都是提醒地方注意，對於救災幫助不大。我們希望中央能派員進駐，不需要每件事都靠關係找部長。中央派駐的人員只要司長或次長級，但進駐的人員必須能作決定，能整合。」

按災害防救法第三條規定，中央災害防救業務主管機關負有指揮、監督、協調各級災害防救機關及公共事業執行防救工作之權責，應視災害規定，派遣協

調人員至災區現場。查莫拉克颱風期間中央雖於災害發生初期派駐協調官員至桃園、新竹、苗栗、雲林、嘉義等縣政府，然均為消防署人員（如派駐至嘉義縣政府為消防署專門委員）；農委會方面則由水土保持局所屬分局派員進駐，相關派駐人員層級過低，難以整合協調。又據行政院災害防救委員會檢討會議，內政部、國防部坦承：「災害發生初期，地方政府申請國軍兵力支援救災，程序冗長缺乏效率」、「橫向災情通報及協調聯繫待加強」。足見現行中央與地方協調聯繫體制確有不足，允應汲取經驗，儘速檢討補強。

三、中央災害應變中心未依據預測雨量分析研判具體災害規模並告知地方政府嚴重性，影響應變決策

按災害防救法第二十二條第六款、第七款規定：「各級政府應依權責實施災害防救上必要之氣象、地質、水文及其他相關資料之觀測、蒐集、分析及建置。並應以科學方法進行災害潛勢，危險度及境況模擬之調查分析，並適時公布其結果。」

查中央災害應變中心分析研判組九十八年八月七日十二時十分第五次會議結論即預估八日降雨以西半部為主，南部各縣市應加強防範淹水災害。八月七日十五時三十分第六次會議結論亦稱：「中南部平地及山區總雨量均上修」，其中嘉南高屏地區山區總雨量上修為一千至一千四百公釐，二十四小時雨量上修為五百至七百公釐。又稱：「八日受颱風環流影響，主要降雨區集中在中南部地區，尤其山區大於平地。」惟未密切監視情況變化，迄八日上午七時三十分始進行第七次分析研判。中央既已研判南部將有超大豪雨，且雨量值遠超過各縣防災資料庫上限，而地方政府欠缺大規模巨型災害之分析研判能力，中央災害應變中心自應依同法第三十四條主動提供各縣市政府具

體之災害潛勢及境況模擬。惟觀諸中央災害應變中心相關傳真通報內容，僅傳達氣象局雨量預計及預報內容，抽象要求各縣市注意，疏散危險潛勢地區居民，未具體指出該等雨量與過去豪雨量之比較，及可能引發之災害規模，供地方政府應變決策之依據。指揮官毛治國亦指出：「應變中心會議的內容沒有經過分析與研判，把重點或災情特性凸顯出來。」顯見中央災害應變中心未依據預測雨量分析研判具體災害規模並告知地方政府嚴重性，影響應變決策，應檢討改進。

四、部分地區通訊中斷，無法及時掌握災情，影響救災工作，防救災通訊設施顯有不足

高雄縣於本次風災期間，轄內甲仙鄉、桃源鄉、那瑪夏鄉、六龜鄉等山區部落對外通信中斷，既難以傳遞應變訊息，亦無法全盤掌握災情資訊，嚴重影響救災工作。詢據相關人員表示，山區有線電話因道路、橋樑沖毀而斷訊，警用無線電無法使用，災防會配置在各鄉公所之衛星電話，則因豪雨及雲層因素，幾乎完全失靈，僅有部分山區因中華電信基地台尚有功能，始能依賴手機及簡訊斷續對外聯絡，足見現有之防救災通訊設備顯有不足。行政院允應檢討並充實防救災通訊設施，並建置有效之災情查報通報系統。

綜上所述，行政院未依災害防救法所建置之體制進行災害防救運作，權責紊亂；精省後，中央與地方協調聯繫之罅隙迄未補強；未分析研判災情並告知地方政府嚴重性；未建置足夠之救災通訊設施，影響救災成效至鉅，均有失當，爰依監察法第二十四條提案糾正，移送行政院確實檢討改善見復。

提案委員：李復甸

中 華 民 國 9 8 年 1 2 月 2 日