

壹、案由：莫拉克八八水災專案調查研議：莫拉克八八水災侵台造成重大災害，政府無法迅速滿足災民緊急需求，雖有大量民間團體及志工投入救災，彌補政府之不足，惟因各自為政，且政府未及時協調及整合資源，造成人力、物力資源未能充分有效發揮，有無違失。

貳、調查意見：

一、部分地方政府及鄉公所平時或未能確實建立民間團體健全聯絡網，或未能詳加掌握民間團體之特性及專長，致此次災害發生時，無法迅速據以分工協調，整合民間資源，甚至在民間團體業已主動表達協助之際，猶未能提出具體明確需求：

(一)按災害發生時，政府相關救災工作已不似平時業務之處理流程，在分秒必爭的緊急情況下，政府已無足夠人力、物力及時間處理所有災民救助工作，故平時有無確實建置、維繫及開發民間資源，攸關發生災害時能否充分妥善運用及結合民間團體支援協助。況依據社會救助法第27條：「直轄市、縣（市）主管機關於必要時，得洽請民間團體或機構協助辦理災害救助。」及內政部於93年9月1日訂定發布「各級政府結合民間團體參與社政災害防救工作注意事項」第2點及第3點：「災害預防階段：（一）平日各級政府與轄內災害防救相關民間團體應保持密切聯繫，印製包含人力及物力之資源網絡手冊，詳列各聯絡窗口及人員名冊，並定期更新。（二）各級政府應於年度內定期與災害防救相關民間團體辦理災害防救工作聯繫會報，並適時規劃觀摩與演練活動，以加強應變能力。」「災害應變階段：（一）各級政府得視災情需要，邀請災害防救相關民間團體參與救災工作，並視需要協調其暫駐災害

應變中心，俾配合辦理人力及物力等資源調度工作；並運用災害防救相關民間團體之資訊能力，配合災情蒐集及通報工作，俾及時應變暨減少災損。（二）各級政府得視需要協調災害防救相關民間團體，適時配合辦理有關物資捐贈之點收、管理、分配及輸送等工作，俾將物資及時運送給災區民眾。民間團體亦得主動與災害應變中心聯繫，以提供相關服務。（三）地方政府經評估需開設災民臨時收容站，得通知災害防救相關民間團體提供協助臨時安置相關服務。（四）各級政府得協請民間團體支援專業社工人力。」均有協請民間團體提供支援服務之相關規定。顯見各級政府結合民間團體協助災害防救作業，實有其重要性及必要性。

（二）惟查部分地方政府及鄉公所或從未知悉首揭注意事項；或平時未能與轄內民間團體保持密切聯繫；或平時未能確實建立轄內民間團體健全聯絡網；或所建立之民間資源清冊多屬地區性團體或組織，如：社區巡守隊、社區發展協會等；或雖已建立各項社會福利資源之民間團體名冊，惟卻未明確定位該等團體於政府災害防救工作之角色功能及分工事項，肇致此次重大災害發生時，該等地方政府及公所或無法迅速聯繫邀請民間團體投入社政救災工作，並加以協調、整合及分工協助執行事項；或平時可運用協調之地區性組織或團體工作人員同為此次受災民眾，而無法發揮在地資源網絡之功能，造成大量民間團體湧進少數災民收容所，但部分地區收容所卻無人進駐協助，不僅影響災民平復情緒及收容作業順遂，亦有資源配置不均之情事。此亦由本院於98年8月23日及27日實地訪視結果發現，嘉義縣番路鄉一處災民收容所內，災後鄉公所基層

人員多日來疲於照顧災民，已顯力不從心，卻未結合民間資源支援相關工作；復高雄縣甲仙鄉一處災民收容所內，同時駐有3個民間團體提供心靈撫慰，2個民間團體提供醫療服務，惟當時現場未見任何災民尋求協助等情可見一斑。

(三)復依據此次實際參與八八水災救助服務之民間團體¹於本院諮詢時普遍表示，此次災害發生後，部分地方政府因未能儘速掌握災情狀況，故遲未主動協調運用民間資源，甚至在民間團體業已主動表達協助之際，猶未能提出具體明確需求。其次，大量外地民間團體進入災區及收容所提供協助，惟因其等不熟悉當地環境及災害狀況，恐阻礙交通順暢，亦造成當地資源使用之額外負擔。又據其中一民間團體表示，其甫進駐災民收容所時，即發現該處駐有4個醫療團隊提供醫療服務，顯有資源重複配置之情事。基此，前揭團體均認為政府平時除有必要掌握民間團體所專長之服務項目，並儲備及厚植在地民間團體或組織之能量及專業，明確定位該等團體或組織之救災服務功能，建置領導統合機制外，亦須持續定期更新團體資料、共同召開聯繫會報及進行演練工作，以形成良好默契及伙伴合作關係，即能於災害發生時，發揮整合力量，紓解政府第一線行政協調工作及大量人力湧進災區之壓力。

(四)此外，本院諮詢之民間團體均稱未曾知悉內政部於

¹ 本院於98年9月8日及9日兩日召開「各級政府對於受災民眾之臨時收容、受災兒童及少年之應急照顧、災區災民民生物資之供給與調度、志工人力之運用等事項，如何協調聯繫民間團體支援協助並建立合作機制」諮詢會議，邀請八八水災服務聯盟專家學者組召集人馮燕教授、臺灣世界展望會杜明翰會長、紅十字會總會陳宗良處長、臺灣數位文化協會徐挺耀理事長、財團法人介惠社會福利基金會施欣錦副執行長、財團法人臺灣兒童暨家庭扶助基金會蕭琮琦處長、伊甸社會福利基金會林美專區長、社團法人中華社會福利聯合勸募協會周文珍秘書長、財團法人兒童福利聯盟文教基金會黃瑋瑩處長、臺灣佛教慈濟慈善事業基金會曾裕真專員等人，提供專業意見及實務經驗。

93年間訂有「各級政府結合民間團體參與社政災害防救工作注意事項」，亦無法理解前揭注意事項所稱之「災害防救相關民間團體」及「民間團體」兩者間有何差異之處，更指出目前許多民間團體無法從其名稱上判定是否與社政救災有關，倘政府未能充分瞭解民間團體之資源及專長，將難以進一步協調整合。另部分地方政府及鄉公所相關人員於本院詢問時，亦稱其未曾知悉內政部訂有前開注意事項，或反映注意事項之內容屬概括性規定，缺乏操作性之實施步驟。

(五)綜上，「政府力量有限，民間資源無窮」，如何結合民間自發性資源共同營造國家社會之進步與發展，乃為現代政府應努力追求之課題。此次重大災害發生後，政府除負有救援災民之任務外，對於倉皇撤離災區且歷經生死交關之災民，亦應即時並適當滿足其等緊急需求。惟其涉及臨時收容、物資供給、關懷慰問、需求調查、社會救助等諸多救災工作事項，僅憑政府有限經驗、人力及資源因應處理，顯有不足，幸賴民間團體自動自發、出錢出力之付出及協助，然各自為政，資源未能有效整合。基此，各級政府相關措施有其必要全盤檢討改進，確實增強民間團體資源之開發與運用，平時除應先清楚掌握各個團體之角色功能及專業能力，建立官民合作機制及責任區域外，亦須定期更新團體動態資料（包括名冊及聯繫方式），並落實溝通聯繫及定期演練，始能在災害發生時，精準掌握協調民間團體提供適當資源，避免多頭馬車、各行其事，亦可避免資源錯置與多寡不一等混亂情事。

二、各級政府未能及時建置相關資訊之整合平台，相關資訊之傳送與接收產生落差或斷點等情，致無法充分掌

握災民實際需求，影響救災效率：

- (一)按災害發生之第一時間內，如何確保各級政府與災區現場間之精準一致作為，主要關鍵為建置可掌握災情之資訊平台。惟查此次災害發生期間，各級政府未有相關資訊之整合平台，以充分掌握災區民眾撤離及獲救之最新進度、災民生活物資之供需情形、零散志工人力之運用狀況、各個民間團體所提供之服務內容等相關訊息，以致各種資訊之傳達及接收呈現混亂不明狀況，政府無法即時整合澄清過時或錯誤之訊息，亦未能迅速傳遞正確及最新之資訊，造成外界民眾無法瞭解災區實際狀況，仍不斷捐贈物資，並有大量志工湧進災區等情事，發生物資及人力等資源無法善盡效用，殊屬可惜。甚至造成基層政府單位及人員未清楚知悉上級機關之相關救災作為及救助規定、災民不知或誤解救助措施等情事，使得政府救災效率頻遭外界質疑。
- (二)依據本院諮詢之民間團體認為，現今民眾已具有完善資訊傳送工具，倘災後急性期，政府未能妥善處理及掌控相關資訊，任何訊息將容易被迅速傳遞與擴大，產生一發不可收拾的後遺症。舉一實例說明，屏東縣霧台鄉杜神父因水災受困，惟其已於8月13日獲救，然民眾不知該項訊息，仍不斷傳送杜神父亟待救援之訊息，因而佔滿政府通報專線，耽誤其他重要救援資訊的傳入。之後高雄縣寶來鄉一名嬰兒受困之訊息，經具有資訊能力之民間團體進駐在該縣災害應變中心的支援人員，花費6分鐘查證該名嬰兒已被獲救之事實後，隨即透過多種管道傳遞出去，避免前揭杜神父事件再次發生。但民間團體也見到網路青年揪團進入災區協助救災，卻發生5百多名志工在高雄縣旗山街上，但無事可做之遺

憾。前揭問題均源於政府未能於災後第一時間內，迅速整合、處理及傳遞資訊，並確實控管有關物資及人力需求等訊息，肇致大量資源急速湧進災區，不但未能物盡其用、人盡其力，尚恐影響政府相關救援工作之進度。基此，政府應以為借鏡，積極處理災後10天內資訊平台之建置工作，並針對行政機關人員存有數位落差問題，提供相關教育訓練等語。內政部於本院詢問時亦表示，政府應建置資訊平台，並由專人隨時處理及更新資訊，以解決災害期間資訊混亂之問題。

(三)綜上，資訊可載舟，亦可覆舟，倘政府能夠精準掌握即時正確之資訊，即能準確瞭解災區及災民之實際需求，並立即採取有效應變作為，亦能避免大量紛亂及錯誤的資訊阻礙政府相關災害救助之效率。921震災後，各界即有建置資訊平台之共識，惟10年後八八水災發生時，各級政府間仍未建置資訊整合平台，相關資訊之傳送與接收產生落差或斷點等情，致無法充分掌握災民切身需求及相關災害救助等情，使得相關作為未能符合災民期待，並影響救災效率。

三、部分地方政府及鄉公所，對於災民災害救助工作之應變計畫及實施要領僅作概括性規定，缺乏詳細作業流程及實施步驟；復因平時演練規模過小，加以任務編組過於簡化，致此次災害發生時，產生諸多問題：

(一)按目前政府災害防救組織係中央、直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所三級，且各級災害防救組織應擬訂相關災害防救及緊急應變措施，此於災害防救法第二章均訂有明文。

(二)經查內政部社會司與消防署協同督考各直轄市、縣(市)政府於災害預防及緊急應變等階段，執行相

關災害防救事項，包括：加強收容所及民生物資等整備作業、災民收容作業。復查內政部社會司於主政權責內除訂有「直轄市、縣（市）危險區域（村里、部落）因應天然災害緊急救濟物資儲存作業要點範例」，以作為地方政府預先建立救濟物資儲存作業機制之參考外，亦於93年間中央及地方政府社政主管會報第2次會議決議「強化對災民災害救助工作處理原則」，嗣後並函知各地方政府據以推動。再查此次部分受災地區轄屬之鄉公所及縣府社會處對於災民災害救助工作，分別就災害預防及災害應變等階段，亦訂有災民臨時收容暨救濟、民生物資儲存管理、災害救助即時慰助等事項之應變計畫或實施要領。

- (三) 惟經審酌前揭內容及參據本院諮詢之民間團體所提意見，部分地方政府及鄉公所對於災民災害救助工作之應變措施，其內容多僅作「該做什麼」之概括性規定，欠缺各項工作將「面臨狀況」及其「該怎麼做」之詳細作業流程及實施步驟，亦乏災害預防整備及災害應變處理之狀況模擬及執行策略，致相關計畫及作業規定徒具形式。復部分地方政府及鄉公所平時雖均有進行相關救災工作之演練活動，惟因其規模過小，多僅以村里為範圍，缺乏跨區域、跨單位聯繫整合之演練活動，亦未結合邀請多個具專業能力之民間團體參與；加以其任務編組過於簡化（如嘉義縣政府社會處對於救災作業之任務編組僅分為協調聯繫組、災民服務組及物資運送組），致此次發生超出原有防災計畫規模之災害時，地方政府及基層公所整個災民救助系統即不知所措，既有分工模式難以順利運作，因而在災民臨時收容、捐贈物資處理、民生物資供給、零散志工運用等方

面，產生下列諸多雜亂無章之現象及問題，亟待政府以此經驗，確實全盤檢討改進：

1、各個災民收容所欠缺標準作業程序及因地制宜之作法：

- (1) 依據本院實地訪視高雄縣兩處災民收容所及參據本院諮詢之民間團體所提意見發現，政府緊急收容作業未能顧及原住民喜愛群聚之天性，依個體安全、家人團聚、部落團聚之順序，逐步調整收容方式，使其等能夠達成部落團聚而安心，並能共同討論後續重建目標。又各災民收容所缺乏標準作業程序，故其管理作業因設立或管理單位不同，而呈現截然不同的秩序與章法。據本院諮詢之民間團體指出，由於各收容所缺乏標準作業程序，當收容規模超出以往時，政府即無法立刻建立完整災民名單，亦使得民間團體進到收容所後，不知接洽對口之單位或人員。
- (2) 另由本院實地訪視結果可證，高雄縣一處災民收容所係由縣府社會處設立並委託伊甸基金會統籌管理及照顧災民，該會進駐後立即設立服務站，作為內外統合協調之單一窗口，並兼負處理生活物資調度及零散志工運用等工作，災民如有任何疑問及需求，均可透過服務站獲得整合性之協助及諮詢。又為能整合各項資源及避免干擾災民，各單位及團體如欲進駐該處提供服務，均須透過服務站統籌安排，且須捨棄本位主義，僅能標示服務項目，故現場井然有序，反觀另一處災民收容所則否。
- (3) 其次，各災民收容所均面臨到「慰問金如何發放」、「需求調查如何進行」、「民間資源如何整

合」、「溝通協調平台如何建置」等狀況及問題，惟政府相關單位平時即未整合建立統一作法及執行步驟，致各個政府機關、民間團體、學術單位，甚至熱心人士紛紛至災民收容所，進行災民需求調查或關懷慰問服務，致剛剛歷經災害險境並飽受驚嚇之災民頻頻受到打擾，情緒難以平復，並使得第一線社工或志工人員備感吃力及困擾。

- (4) 依據「行政院災害防救委員會97年度直轄市、縣(市)政府災害防救工作評量表【物資整備及避難收容整備部分】」所列之訪評要項為：「1、……。13、轄內收容場所是否已規劃提供弱勢民眾收容空間並依其需求提供相關照護措施。……。」復本院諮詢之民間團體亦認為，災民在生命財產遭受重大損失之情形下，情緒處於低落不安，故收容所環境之安排應有細緻之考量，以協助災民平復調整情緒，包括：保護隱私之帳篷、提供人道關懷、由適當人員安撫災民情緒、尊重災民信仰自由等作法。惟經本院實地訪視發現，嘉義縣一處災民收容所內未有床鋪及就近的浴廁設備，致老人及身心障礙者因行動不便或不良於行，根本難以席地而睡，且如廁及盥洗時相當吃力。又據本院諮詢之民間團體表示，此次災害發生期間，部分災民收容在教會及寺廟等場所，惟因飲食習慣及宗教信仰之差異，影響其等災後情緒平復。可見部分收容場所收容空間之規劃及整備，未能落實設置弱勢民眾之收容空間與照護措施，亦未顧及宗教信仰對於災民情緒安撫之重要性。

2、災民擔憂家人安危狀況之需求未能被妥善處理：

災後第一時間內，災民除有餐食住宿及生活安頓等緊急需求外，更有擔憂家人安危而欲即刻知悉搶救狀況之需求。惟政府在災後初期之忙亂情形下，極易忽略是項需求之傳達效率及處理細節。據本院諮詢之民間團體舉一實例說明，那瑪夏鄉部分災民因擔心災區家人安危，故紛紛聚集在旗山國中焦急等待直昇機降落，以便於迅速確認救援撤離狀況，但其家人可能已被救出並旋即送往醫院救治，而未出現在旗山國中現場，然災民名單在旗山社福館比對彙整後，僅公告於該處，此時社會處人員在忙亂中無暇思及可另製一份公布於旗山國中，以化解災民急欲衝到直昇機降落處之危險場面。內政部社會司於本院詢問時亦表示，該司針對災民救援情形之資訊混亂不明，導致災民及民眾無法知悉家人安危等情，將列入未來加強事項之一。

3、缺乏統合運用大批零散志工之相關機制：

由於政府對於大批零散志工湧進災區及災民收容所之問題，平時未建置統合處理機制及具體解決作法，致此次災害發生期間，零散志工滿懷愛心及熱情前往災區，卻因缺乏組織性及未有專人調度運用，使得支援人力銜接性不足。如高雄縣龍鳳寺人員提到，該處曾因人力調度出現狀況，一度欠缺為災民煮食三餐之志工，幸賴彰化縣一批熱心志工適時到達協助，化解災民將面臨斷炊之窘境。又大多志工因乏人調度，使得其等無功而返或無事可做，削弱自發愛心，甚至影響災區交通狀況及災民情緒穩定，政府亦疲於應付。如高雄縣順賢宮及屏東縣霧台鄉公所等人員

均提到，災後初期大批志工湧進收容所，造成服務人力眾多、交通道路壅塞等狀況，如順賢宮一度多達十位志工服務一位災民，國立內埔高級農工職業學校因志工人力過多，曾出現狀似「菜市場」之吵雜混亂場面。惟仍有部分地方政府經委由志願服務協會協助統合運用零散志工，此方式確能充分有效運用人力提供適切服務，可供參考借鏡。內政部於本院詢問時亦認為，災害發生初期，各級地方政府均忙於救災工作，實無力分心處理志工問題，故平時即應建立民間團體之統合機制，災害發生後，則委由該民間團體為統一窗口，協助處理志工人力之調度及運用。

4、大批捐贈物資湧進災區，耗費諸多人力處理：

(1)由於政府對於捐贈物資大量湧進災區及災民收容所之問題，平時未建置統合處理機制及具體解決作法，使得此次災害發生期間，各級政府及民間團體均須耗費諸多人力、時間及空間，進行處理、管理及存放捐贈物資等工作，造成社會資源之浪費及救災人力之錯置。部分地方政府及鄉公所於本院詢問時均普遍表示，由於此次災害之捐贈物資過多及重複性高，且部分民眾捐贈時未事先與對口單位聯繫，使得政府必須幾乎投入所有人員及志工人力進行點收、搬運、管理、整理及分類等繁雜工作，甚至屏東縣某一處災民收容所曾於半夜12點收到一批捐贈物資，卻無人可支援搬運作業，故僅能商請體力較佳之災民予以協助，實影響到其等生活作息。

(2)惟據本院諮詢之民間團體表示，經歷921震災及多次救災經驗後，紅十字會開始事先與廠商

訂定開口契約，建立物資流通管道，此方式確能即時調度到適量且符合災民實際需求之民生物資，避免捐贈物資耗費過多人力。又據高雄縣政府查復表示，該府為避免過多物資形成浪費，爰立即透過媒體表達不再受理已充足的一般物資，並經盤點後，再公告於該府網站及透過媒體對外募集所需物資。同時針對可長期或大量提供物資之民眾及企業等團體，初步瞭解可提供物資之種類、數量及所在位置等，建立物資資源表，之後再依災民需求媒合至適當地點等語。由上可徵，各級政府如能透過適當募集模式，仍可充分掌握及運用救濟物資。內政部於本院詢問時亦表示，未來該部將針對民眾如何捐贈物資，進行宣導。

5、部分災害緊急救濟物資之儲備地點或災民避難場所欠缺安全性：

- (1) 按因應天然災害發生時，能夠妥善安置危險地區及緊急撤離之災民，且避免民眾生活陷入困境，政府須建立合適且安全之臨時收容所，並應預先建立救濟物資儲存作業機制，以確保災民生活安頓及所需生活用品之供應無虞。
- (2) 查內政部93年11月6日中央及地方政府社政主管會報第2次會議決議之「強化對災民災害救助工作處理原則」第4點規定：「……（四）災民臨時收容安置：1、建立收容資料：平時先行調查安全地區，設定災民收容站，……，並將收容地點、收容量、聯絡人及主要負責人等資料陳報內政部。……。」復查98年4月14日中央災害防救會報第11次會議核定之「水災災害防救業務計畫」中有關災害預防之「整備篇

」，對於收容之整備訂有相關規定，其重點包括：……推估大規模水災時，所需食物、飲用水、藥品醫材與生活必需品之種類、數量，並訂定調度與供應計畫，其中計畫應考慮儲備地點之適當性、儲備方式之完善性，以及儲備建築物之安全性等因素。

- (3) 惟據那瑪夏鄉公所於本院詢問時表示，該公所將因應災害緊急救濟物資僅存放在該鄉文物館一處地點，災害發生後因該處聯外道路中斷，而無法順利將物資送出至災區及收容所，未來將檢討分開存放不同地點等語。復據南投縣政府查復表示，此次災害造成部分安置處所位於危險區域內，致受災民眾被迫轉至其他安全處所避難。再據高雄縣政府查復表示，以往災害之災民收容所多設於鄉（鎮、市）地區，惟此次災害面積大，原設置之收容所同時受到波及。另內政部社會司及消防署相關人員於本院詢問時亦稱，災民收容所之開設係鄉（鎮、市）公所之權責，從此次災害發現，各公所原規劃之收容所地點實須重新檢驗其安全性。準此。內政部應以此次災害經驗，確實督促各級地方政府重新檢討考量災民臨時收容場所及緊急救濟物資儲備地點之安全性。

6、空投物資未能確實到位，造成民眾搶奪物資：

從本院實地訪視及約詢部分地方政府發現，由於此次災害造成部分災區聯外道路中斷，災民所需生活物資亟需仰賴直昇機以空投方式送達。惟政府相關單位平時欠缺是項工作之演練，復縱向及橫向聯繫不足，致直昇機確有支援空投物資，卻因不熟悉災區地形及確切位置，致

空投時效未如災民期待。甚至發生仰賴空投物資度日之災民，為求生存搶奪搬運物資，使得政府救災能力及效率頻頻遭到外界質疑。另由臺東縣政府於98年9月17日提出之書面說明資料所示，該府申請空投將物資送達後，因未能聯繫對口人員，加以災民心理因素，致非對口人員爭搶物資，造成物資分配不均之問題。

四、諸多災民於此次災害發生後，僅身著一套衣物即倉皇撤離災區，亟需政府提供應急金，以暫時度過生活困厄，惟因應急金之核發標準及程序尚付闕如，致部分地方政府及鄉公所未有法令依據，不敢貿然核發：

(一)按在重大災害發生後之第一週內，災民緊急需求包含應急現金，而是項需求能否被適時及適當滿足，足可檢視政府之救災能力。依據本院實地訪視災民收容所發現，部分災民係身心障礙、中低收入或年老農民等經濟弱勢族群，並依賴政府相關補助或生活津貼，勉強維持基本生活所需。復收容所內災民均在緊急情況下倉促撤離家園，當時根本未及攜帶任何證件及財務，身上僅著一套衣物，部分地方政府（如高雄縣、嘉義縣及臺南縣政府）爰運用民間救災捐款，針對搭乘直昇機撤離災區或進住收容所內之災民，以慰問金名義發給災民應急金，協助其等暫時紓解所面臨生活必須開支或私人用品之燃眉之急，並提供實質之安慰及救助。

(二)惟查此次災害發生後，內政部對於災民亟需應急金之需求，未訂有核發標準及程序，致前揭以外之其他地方政府以未有法令依據，不敢貿然發給，僅由民間慈善團體逕至災民收容所提供災民應急金，惟有資源不均或重疊之情事發生。如部分收容規模大或重災地區收容所內之災民獲發多筆民間應急金

，但收容規模小或非受到關注之收容所內災民卻乏人聞問。然內政部在面臨各界質疑政府遲未發放應急金之下，仍未思應變及解決之道，僅能呼籲民間團體發給災民，且於本院詢問時猶稱，政府針對災民發放應急金，將涉及公平性問題，且界定災民有其困難，惟由民間團體發放，較具彈性並可達到協助災民之實質目的等語，態度允欠積極。

(三)綜上，此次災害造成嚴重災情，許多民眾在倉皇之下，逃出災區且身無分文，政府不該漠視其等失去家園及財產後所面臨之恐懼及焦慮，消極以恐將承擔責任為由，不敢貿然核發應急金，以紓災民燃眉之急，反而依賴民間團體發給災民。內政部允宜參考相關地方政府之具體可行作法，積極擬訂應急金之核發標準及程序，俾各級地方政府據以遵循發放，提供災民實質協助及慰問，並暫解其生活困厄。

五、基層公所單位及人員限於經驗及人力之不足，於災害發生時未能有效發揮第一線災害處理之應變能力：

(一)按災害防救法第10條規定：「鄉（鎮、市）公所設鄉（鎮、市）災害防救會報，其任務如下：一、核定各該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫。二、核定重要災害防救措施及對策。三、推動災害緊急應變措施。四、推動社區災害防救事宜。五、其他依法令規定是項。」準此，鄉（鎮、市）公所係政府第一線災害預防及災害應變之基層單位，尤以災害發生期間，當地民眾皆賴基層公所及人員採取妥善之緊急應變措施，始能迅速獲得良好收容照顧及救助服務，斯職斯責，實屬重要。

(二)惟據本院巡察嘉義縣番路鄉一處災民收容所發現，災民普遍肯定鄉長及村長之辛勞，然此次災害發生之際，村幹事卻因病開刀住院，村長雖極力為村

民奔走，執行災民臨時收容作業，惟其年事已高，多日下來已顯力不從心。又該處災民收容所內無法收看電視及收聽廣播，報紙亦延遲1至2天送達，電腦網路因中斷亦無法使用，災民迫切期待政府基層人員協助傳達相關災後重建資訊及解答相關疑義，並協助災民申辦各項補助。另詢問一名村長對於災民民生物資之求助管道，其先表示向朋友求援，經旁人提醒後，始稱亦會透過派出所或國軍求助。

(三)復查地方政府社會處除於汛期前實地查核或函請各鄉(鎮、公)所進行相關災害防救整備作業(包括：收容所設置情況、緊急物資儲備、訂定開口契約廠商及民間資源清冊等)外，亦定期對各公所之物資整備及收容所整備工作等項進行訪評。惟經檢視部分地方政府提供之實地訪評結果發現，部分鄉(鎮、市)公所未能落實執行「依不同災害類別，並配合災害潛勢檢討，規劃不同之收容場所，並利用學校、公園等公共空間規劃為收容所」、「依轄內危險區域特性落實儲備安全存量糧食及民生物品」、「完善規劃物資運送，並針對災時交通易中斷地區事先規劃預備運送方式」、「明確訂定開口契約內容之物品、數量」、「結合民間資源定期辦理避難疏散及收容演練或召開相關聯繫會報」等事項。甚至發現此次部分災區轄屬之鄉公所，其平時訪評或考核成績即已欠佳。再查部分鄉公所雖訂有災民臨時收容工作之災害防救應變計畫，惟經檢視其計畫內容或乏結合具專業及規模之民間團體名冊、或乏戰備物資明細、或乏開口契約廠商清冊及其可提供之物資種類與數量。此均已凸顯基層公所平時即對轄內遭遇重大災害之各項動員計畫及緊急應變作業整備不足，遑論災害發生時，能夠熟悉

各項應變要領並迅速予以適宜之處置作為。據高雄縣政府社會處相關人員於本院詢問時表示，此次災害發生後，部分鄉公所未能有效發揮應有之功能，亦未充分瞭解及掌握相關災民救助措施，致該府須派員支援協助，故強化公所行政能力，實有必要。

(四)再查屏東縣政府訂定之「屏東縣災民避難收容處所管理作業手冊」第7點規定：「志工協助：1、事先與災害應變中心申請必要志工、人數及需協事項。2、臨時災民收容場所所需工作人員初期由各鄉（鎮、市）公所派員擔任，順利運作後，各鄉（鎮、市）公所應輔導災民自主管理或由志工接續辦理相關工作。」惟依據該縣高樹鄉公所相關人員於本院詢問時表示，此次災害期間，該公所開設8處災民收容所，惟因人力不足，且需派員處理物資及進駐災害應變中心，故無法進駐收容所擔任工作人員，僅能由社區人士或災民自主自發管理等語。顯見該公所事先未申請必要志工協助管理災民收容所，災後在人力不足之下，猶未能協調志工人力接續管理。由上可徵，基層公所對於災民災害救助工作之應變作為及人力資源均有不足，亟待檢討加強。

(五)按臺灣近年來屢因颱風侵襲而發生嚴重災害，爰加強與當地居民貼近之鄉（鎮、市）公所於平時或災害時之緊急應變能力及各項動員計畫，確有其必要性及重要性。惟此次部分災區轄屬之鄉公所平時即缺乏防災、備災及救災等各項準備及應變作為，致災害發生時限於經驗及人力之不足，而無法有效發揮政府第一線應有的災害處理能力。準此，中央及地方政府應以此次災害經驗，確實採取有效督考措施，以強化各鄉（鎮、市）公所落實對災民災害救助工作之整備作業及應變能力。

六、各災害地區，現有配置之衛星電話通訊品質受限氣候、地形及人力等影響，未能適時發揮作用，致各級政府難以掌握災情及民眾實際需求：

按災害發生之第一時間內，各級政府如何掌握災情狀況，並確保人力及物力等資源及時到位協助，以通訊系統順暢毫無障礙乃為首要關鍵，否則將處於狀似既瞎且聾之情況。由於此次災害造成多處地區聯外道路中斷，各級政府僅能仰賴通訊系統接受災情通報，始能充分掌握災區民眾之緊急需求。惟據部分地方政府及鄉公所相關人員於本院詢問時均普遍表示，此次災害初期，政府現有衛星電話之通訊品質容易受到氣候影響，當雲量多時即無法發出或接收訊號，並有費用昂貴、村長難以閱讀英文操作說明等缺點，導致緊急時刻竟未能有效發揮作用，造成各級地方政府均因無法掌握偏遠災區災情狀況及災民實際需求，而難以研判情勢並進一步採取緊急應變作為，民生物資亦未能及時到位，迭生民怨。最後其等反而幾乎依賴行政院國家通訊傳播委員會所協助設置之無線電通訊系統，在後續救災中發揮通訊功能，或靠無線電對講機並輔以小型發電機，通報各區災情狀況及緊急需求。復據本院實地訪視嘉義縣阿里山鄉一處災區發現，該村村長透過手機對外聯繫，惟電力尚未恢復，僅靠發電機提供通訊手機充電。內政部社會司相關人員於本院詢問時亦表示，此次災害期間，該司確有協助地方政府調度發電機，又災害期間通訊設備之種類應多元化，未來中央災害防救會報（幕僚單位為內政部消防署）對於災民收容場所之通訊設備，將通盤處理。準此，內政部應即通盤檢討現有救災通訊系統與設備之缺失及不足，以避免政府救災作為形同癱瘓。

七、高雄縣政府社會處平時即與民間社會福利團體密切

互動，並於此次災害期間有效協調民間團體參與救助工作，該府社會處各單位及人員之工作過程及應變作為殊值參考。內政部宜檢討各地方政府之得失，並彙集成專案報告，提供各級地方政府修正及擬訂相關實施計畫及處置措施之參據，以利經驗傳承：

- (一)按災害防救法第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。」
- (二)依據高雄縣政府社會處查復資料顯示，該處平時即與民間社福團體互動密切，並已建立防災及救災之資源網絡。又此次災害重創高雄縣部分偏遠地區，原設置之災民收容所同時受到波及，當地公所亦處於受災狀態，爰高雄縣政府社會處在基層公所無法因應災害處理之際，於第一時間內主動提供協助，接手處理災民臨時收容及物資供給調度等災害應變事項，陸續開設22處災民收容所，並適時妥善運用民間資源（包括民間團體、寺廟及教會）協助管理及安置工作。其次，該府社會處為協助緊急撤離之災民解決後續生活開支之壓力，乃運用民間捐款發放緊急零用金新臺幣（下同）3千元，另對於撤離下山而住院之民眾，經訪視後發給馬上關懷慰問金1萬元。
- (三)再者，高雄縣政府社會處針對聯外道路中斷之災區，依其通報需求儘力協調直昇機空投物資，使災區民生物資能夠及時、確實到位。同時該府社會處針對需以四輪傳動車輛運用物資之村落，立即結合民間吉普車隊協會協助送達需求地點。又為能妥善利用所有物資，發揮效益，該府社會處對於可長期或大量提供物資之民眾及企業，事先初步瞭解其提供

之種類、數量及所在位置，並建立資源表，掌握供需情形並媒合適當地點。此外，該府社會處於災後第一時間內即陸續協調多個民間團體前往物資中心、災民收容所等處協助接駁災民及運送物資等工作，並運用零散志工協助整理及搬運物資。

(四)復本院諮詢之民間團體均普遍肯定高雄縣政府社會處於此次災害時清楚掌握人力需求，並與民間團體建立合作模式，使得該等團體均能因應該處之明確請求及委託事項，迅速到達災民收容所內掌握並執行其角色功能及工作任務，提供災民適切生活照顧措施，而非急於介入社工專業服務；或提供特殊物資（如嬰兒奶粉及尿布等）到達需求地點，以及補足物資中心所欠缺之特殊物資種類，提供災民取用；或配合該府處理車輛調度及協助接送災民等各項工作。又依據內政部社會司及兒童局相關人員於本院詢問時亦表示，歷年高雄縣政府社會福利考核成績優異，加上該府社會處長及各科室主管人員能力甚佳，並具專業能力與相關經驗，故於災後第一時間內即能掌握災民需求，並妥善調度民間團體提供協助，爰認為政府應建立一套制度，以解決地方政府之間存有不同程度之災害應變能力。

(五)綜上，高雄縣政府社會處平時即與民間團體往來互動密切，並已建立資源網絡，且於本次災害發生後，立即主動協助災區轄屬之鄉公所，並接手處理災民臨時收容及物資供給調度等救災事項，以及妥善運用各項民間資源協助管理及提供服務，應變處置得宜，殊值參考。內政部宜對該府社會處各單位與人員及其所運用民間團體參與救助工作之完整過程及作業環節，以及檢討分析其他地方政府實際作法之缺失與可借鏡之處，彙集成專案報告，據以訂

定具體操作手冊（包含各項工作之詳細作業流程與實施步驟等），提供各級地方政府修正及擬訂相關實施計畫及處置措施之參據，以利經驗有效傳承。

參、處理辦法：

- 一、調查報告，函請行政院督飭內政部全面通盤檢討並督促各級地方政府確實改進見復，同時轉知各直轄市及縣（市）政府參考。
- 二、調查意見上網公布。