

颱風警戒區公告與實務運作探討

Discussion on Announcements and Practical Operations in Typhoon Warning Zones

圖、文：新北市政府消防局 許恕逞

前言

海葵颱風於 112 年 8 月 28 日形成後，各國路徑原都預測朝向琉球海面，往浙江方向前進，不影響臺灣（如圖 1）。惟當時臺灣周邊地區位處大低壓帶影響及伴隨著太平洋高壓勢力越來越強，颱風預測路徑一路往南修正，最後在臺東東河鄉登陸，較起初的預測差距達 500 ~ 600 公里，就算 72 小時預報，也誤差達 400 ~ 500 公里，與現行各國氣象單位預測未來 72 小時颱風路徑平均誤差 200 ~ 300 公里相比，差異不小。

原先中央氣象局（現為交通部中央氣象署，下同）預計 9 月 1 日 17 時 30 分發布海上颱風警報，將新北市北部海域納入警戒區域；最後隨海葵路徑南修，最終沒有將新北市納入警戒區。考量海葵颱風外圍環流影響及謹慎面對該颱風威脅，新北市依照「新北市各級災害應變中心作業要點」第十條與十一條前段規定，逕行「海葵颱風新北市災害應變中心一、二級」開設，遂行海葵颱風各項整備與應變作業；而非依前述要點第十一條風災應變中心開設標準。

海葵颱風新北市應變中心運作說明

統計海葵颱風新北市災害應中心開設運作 66 小時，共計召開 6 次會議，受理災情案件 45 件，以路樹傾倒最多，其次為其他類並執行觀浪勸離 1,710 人次（如圖 2），執行預防性疏散撤離共 391 人（收容 69 人依親 322 人）。

恰逢海葵颱風影響新北地區為假日時段，新北市政府針對市轄海上陸上颱風警報發布後警戒區公告單（如圖 3），已在新北市應變中心開設前備妥。惟前述本市警戒區公告單均以中央氣象署發布海上或海上陸上颱風警報單為生效要件；撤除要件則為中央氣象署解除本市警戒區域自動失效。因此，颱風警戒區劃設與實務運作適法性可從下列面項討論。

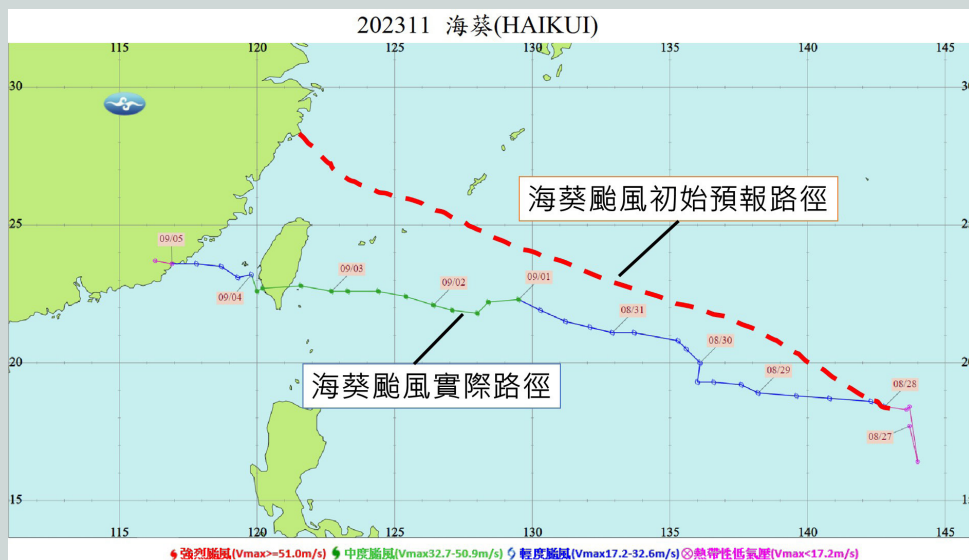


圖 1、海葵颱風預報路徑與實際路徑明顯有很大落差（引用中央氣象署圖資）

颱風名稱	海葵	卡努	杜蘇芮	瑪娃	梅花	軒嵐諾
開設最高層級	一級	一級	強三	三級	強三	一級
應變中心三升二級時間	112.09.01 18:00	112.08.01 20:30	112.07.26 21:00(強三)		111.09.11 11:30(強三)	111.09.02 11:30
應變中心二升一級時間	112.09.02 09:00	112.08.02 17:30				111.09.03 02:30
應變中心一降二級時間	112.09.02 20:00	112.08.04 08:00				111.09.04 12:00
應變中心二降三級時間	112.09.04 12:00	112.08.04 12:30	112.07.28 11:30		111.09.13 17:30	111.09.04 19:00
發布本市海警時間		112.08.01 20:30			111.09.11 11:30	111.09.02 11:30
發布本市陸警時間		112.08.02 17:30				111.09.03 02:30
觀浪勸離人數	1710	1072	632	16	450	883
觀浪勸離動員人數	737	524	284	9		509
觀浪勸離動員車輛數	327	236	152	3		195

■ 圖 2、111 至 112 年風災新北市災害應變中心開設情形

首先，在執行新北市轄區民眾觀浪及海釣勸告係依據災害防救法第三十條第一項第一及二款規定，各級政府成立災害應變中心後，略以……，依其權責劃定警戒區域，限制或禁止人民進入或命其離去；同條第二項，災害應變中心指揮官指定，略以……，應予公告，並刊登政府公報、新聞紙、利用電信網路傳送或其他足以使公眾得知之方式揭示；撤銷、廢止或變更時，亦同。基於前述災防法規定，新北市災害應變中心實務運作為：

一、新北市政府於 112 年 8 月 31 日已將海葵颱風警戒區域公告單行政流程完成，9 月 1 日 18 時成立海葵颱風二級災害應變中心，指揮官於災害應變範圍內，依其權責劃定警戒區域，並待中央氣象署發布（原定 1 日 17 時 30 分發布本市北部海域為警戒區域）後，將運用新聞跑馬燈、災訊 E 點通及防災宣導互動網 - 災時專區方式揭示，以符合災害防救法第三十條第二項規定，茲就開設依據、範圍、劃定警戒區及公告揭示方式分述如下：

（一）災害應變中心開設依據：災害防救法及新北市各級災害應變中心作業要點。

（二）災害應變範圍：即災害發生或有發生之虞。

（三）警戒區劃定：

1. 本市沿海地區及所轄漁港區域範圍。
2. 淡水河流域及其沿岸範圍。
3. 本市山城。

（四）公告揭示：

1. 112 年 8 月 31 日函發公告，前揭公告自交通部中央氣象局將本市陸地列入海葵颱風陸上颱風警報警戒區域起生效，解除海葵颱風本市海上颱風警戒區域後自動撤銷。
2. 將利用新聞跑馬燈、災訊 E 點通及防災宣導互動網 - 災時專區方式揭示，符合利用電信網路傳送或其他足以使公眾得知之方式揭示。

二、新北市政府 112 年 8 月 31 日預擬公告之海葵颱風海上及陸上警戒區域，因新北市於海葵颱風影響臺灣期間（9 月 1 至 4 日）皆未被劃入海上或陸上颱風警報警戒區域，惟新北市謹慎面對該颱風為本市帶來潛在威脅，開設災害應變中心超前因應；仍可依災害防救法第三十條第二項規定，重擬劃定警戒區域，限制或禁止人民進入或命其離去，有其正當性。

三、112 年 9 月 1 日 18 時海葵颱風新北市災害應變中心二級開設及 2 日 9 時一級開設之程序說明如下：

（一）依新北市各級災害應變中心作業要點第十一條規定，市應變中心依災害防救法第二條第

一款所列各種災害、第三條第一項第八款所定依法律規定或依本會報指定之災害種類，視災害狀況或應本市各區應變中心或烏來區應變中心之請求，分級開設。

(二) 風災開設時機，依新北市各級災害應變中心作業要點第十一條第一項規定如下：

1. 三級開設時機：氣象署發布本島海上颱風警報後，本市海域列為警戒區域，研判後續發布海上陸上颱風警報機率較低，經本府消防局研判有開設必要時。
2. 二級開設時機：有下列情形之一，經本府消防局研判有開設必要者：
 - (1) 氣象署發布本島海上颱風警報後，研判後續發布海上陸上颱風警報機率較低，惟受颱風外圍環流影響，經氣象局風雨預報本市平均風力達七級以上或陣風達十級以上，或 24 小時累積雨量達 350 毫米以上。
 - (2) 氣象署發布海上颱風警報後，本市海域列為警戒區域且預測颱風七級暴風圈經過本市海域，且對本市可能造成影響時。
 - (3) 氣象署發布海上陸上颱風警報後，新竹縣、新竹市及桃園市陸地列入警戒區域，且對本市可能造成影響時。
3. 一級開設時機：氣象署發布海上陸上颱風警報後，本市陸地列為警戒區域者，經本府消防局研判對本市可能造成影響時。

四、所以，新北市災害應變中心開設及警戒區劃設公告作業，係基於受颱風外圍環流影響及謹慎面對海葵颱風威脅，且氣象及水情協力團隊提供 9 月 3 日全天新北及宜蘭山區有局部大雨發生、平均風 6 - 7 級與有長浪發生的機率；再者適逢年度大潮，漲潮期間沿海低窪地易有積淹水疑慮，因此持續開設至 4 日 12 時，應當符合正當性及必要性。

其次，統計海葵颱風新北市災害應變中心通報數共 34 則，其中針對沿海地區釣客及觀浪民眾勸離前後共發 5 則，有 4 則是依據災害防救法第二十四條第一項執行觀浪及海釣勸離；有 1 則是依據災害防救法第二十四條第一項及第三十條第一項第一及二款。前述差異性如下：

- (一) 有無罰則差異，即災害防救法第二十四條第一項無罰則；民眾若未依同法第三十條第一項第一及二款規定時，則依同法第五十五條處新臺幣五萬至二十五萬罰鍰。
- (二) 民眾未依同法第三十條第一項第一及二款規定而獲救者，各級政府得就搜救所生費用，以書面命獲救者或可歸責之業者繳納。
- (三) 可觀測數據認定觀浪與海釣明顯有潛在安全疑慮（如圖 4）。

最後，中央氣象署依照海葵颱風實際路徑大幅南修後，並未發布新北市北部海域為警戒區域，所以新北市政府預擬好的海陸警公告單則無法依規定逕行發布後，執行該法第三十條第一項第一及二款規定與第五十五條處以新臺幣五萬至二十五萬罰鍰。但是，為確保民眾安全，考量受海葵颱風外圍環流影響，新北市部分地區確實有局部性大雨、郊區平均風力達七級，沿海地區瞬間陣風亦有十級情形客觀因素。依據災害防救法第三十條第一項第一及二款及第二項規定，以應變中心通報方式劃設警戒區並透過新聞局發布公告（如圖 5），以符合以該法裁處正當性（如圖 6、7）。此外，開設期間，海葵颱風新北市應變中心對於未達長浪、強風特報等客觀因素部分，則依據災害防救法第二十四條第一項為保護人民生命、財產安全，略以……應勸告或強制其撤離……，柔性勸告民眾勿觀浪與海釣，以確保自身安全。

結論

海葵颱風新北市災害應變中心開設期間，配合中央災害應變中心通報提示，謹慎面對該颱風所帶來潛在威脅，除提前開設災害應變中心遂行各項整備及應變作業外；並執行中央災害應變中心決議事項，適時提高新北市各級應變中心開設層級，並請海巡單位加強執行民眾觀浪與海釣等海域活動勸離作業，惟勸離時民眾最常反應：「明明風勢、雨勢及浪況並不明顯甚至出太陽，為何不能從事海域或水域活動？」。一方面第一線執勤人員執行前述勤務很為難；另一方面被勸告民眾也很困擾。但是，我們也必須理解，政府單位依據災害防救法相關規定勸告民眾，颱風警報發布期間勿從事海（水）域活動，係基於保護人民生命安全。爰除依災害防救法第

新北市政府 公告

發文日期：中華民國112年8月31日
發文字號：新北府新環字第1120001號
附件：



主旨：為因應海葵颱風(編號第11號，國際命名：HAIKUI)海上陸上颱風警報之各項災害應變事項，茲劃定公告事項之管制區域為限制或禁止人民進入或命其離去之範圍，特此公告。

依據：依據災害防救法第30條第1項第1、2款及行政執行法第27條規定事項辦理。

公告事項：

- 一、為因應海葵颱風各項災害應變事項，茲劃定下列管制區域，非持有本府核發通行證者不得進入，違反規定者，執行機關將予強制執行，並依災害防救法第55條第2款規定處分：
 - (一)本市沿海地區及所轄漁港區域範圍。
 - (二)淡水河流域及其沿岸範圍。
 - (三)本市山城。
- 二、本公告自交通部中央氣象局將本市陸地列入海葵颱風陸上颱風警報警戒區域起生效，解除海葵颱風本市陸上颱風警戒區域後自動撤銷，後續如有為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險情事，而符合發動即時強制之要件者，請海巡單位依據國家安全法第4條及海岸巡防法第4、5條等相關規定，依職權執行出港管制及限制。

市長侯友宜

圖3、未發布本市海上陸上颱風警報，預備妥警戒區公告單無法如期公告

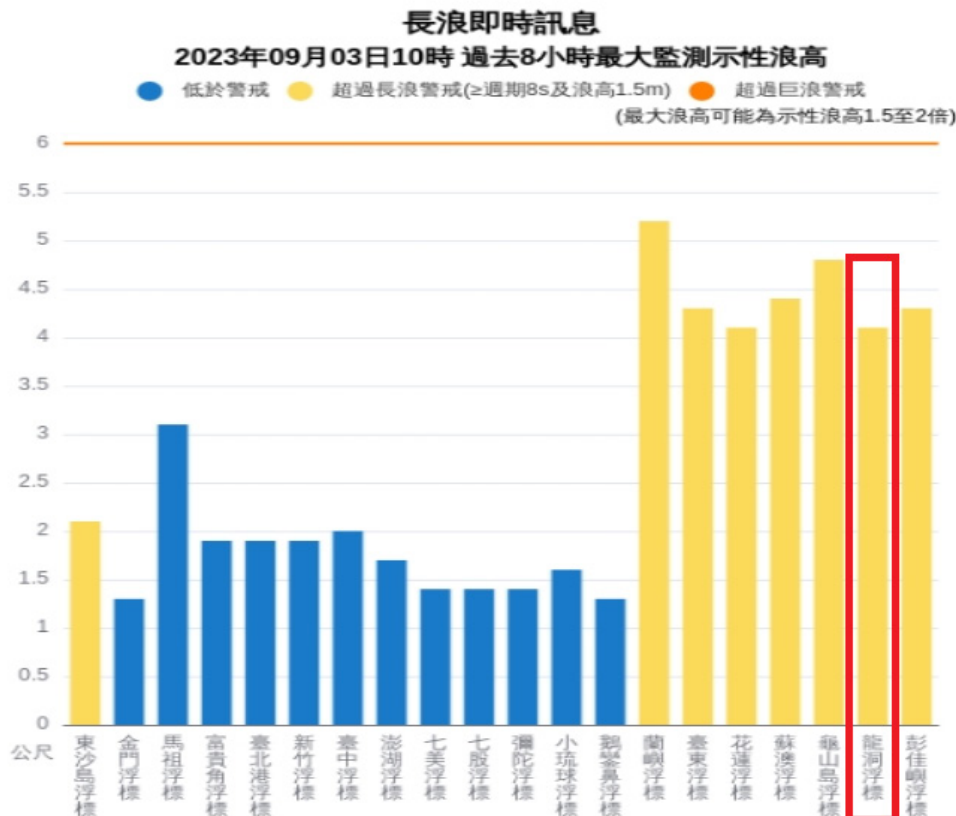


圖4、考量中央氣象署發布長浪即時訊息以新北市轄區龍洞浮標為基準，量化客觀觀測數據

請 貴公司惠予協助以跑馬燈宣傳

宣傳日期：112年9月3日（即時起）

文稿內容(70字內)：

新北市訊：因應中颱海葵影響，本市災害應變中心已劃定管制區域，請民眾勿前往本市沿海地區及所轄漁港向海(河)側區域範圍、淡水河流域及其沿岸範圍與本市山域。



圖 5、海葵颱風新北市災害應變中心開設期間簡化各任務編組行政流程，提升應變效能



圖 6、新北市政府消防局與貢寮區應變中心同仁於貢寮區海域執行觀浪活動勸告勤務



圖 7、新北市政府消防局與瑞芳區應變中心同仁於龍洞附近執行海域活動勸告勤務

三十條第一項第一及二款與第五十五條罰則外；另依該法第二十四條第一項部分，執行勸告作為時，倘若民眾不願意配合規勸者，則吾人可以探討，依據行政執行法第二條、第二十七條及第三十條規定，依法令或本於法令之行政處分，略以……依其情節輕重處新臺幣五千元以上三十萬以下怠金之可行性。

在行政執行法第三章，針對行為或不行為義務之執行，訂有相關要件；以海葵颱風新北市災害應變中心開設期間為例，引用災害防救法第二十四條及第三十條時，就有對應罰則差異性；從另一角度考量，民眾對於配合勸告與否，往往與罰則輕重有關連性。在合乎「法理情」下，考量裁罰比例原則及引用法條適當性，並兼顧民眾權益及執法人員基於保護人民安全初衷，引用行政執行法第三十條作為違反災害防救法第二十四條規定處以怠金釋義，或許是可以探討與研議方向。