

# 颱風災後臺灣省政府的救濟措施

黃素慧

國史館臺灣文獻館整理組研究助理

## 摘要

臺灣位於亞熱帶地區，正處於颱風經常造訪及影響之地區，自有記錄以來，均可看見颱風的蹤影，尤其以夏季，7、8、9月為颱風的好發期，常帶來大雨或大風，造成人民生命、財產的危險及損失，破壞交通、建築及其他建設，要如何在颱風災後，進行搶救以及穩定人民的生活，便成了政府的重要工作。

1947年到1998年，前後約五十年的時間，臺灣省政府管轄21個縣市，災害發生後實際執行救濟及重建工作，也多由臺灣省政府所進行。對臺灣省政府來說，若颱風災害的發生是必然，那麼對於颱風災害的救濟，就必需有其步驟，從第一時間的搶救到後續的安置和復舊，臺灣省政府在經過多次重大的颱風災害之後，逐步制定相關救濟辦法，對省政府而言，復舊是災害救濟及重建的努力方向，達到迅速恢復災前的情況以及安定災民的目的。

目前所收集之省府委員會議及新聞資料中所看到的一些想法提出，作為開端，以瞭解管理地方政府達五十年的省政府面對災害的救濟措施。

關鍵字：颱風災害、台灣省政府、颱風救濟措施

## 一、前言

臺灣位於亞熱帶地區，正處於颱風經常造訪及影響之地區，自有記錄以來，均可看見颱風的蹤影，尤其以夏季，7、8、9月為颱風的好發期，常帶來大雨或大風，造成人民生命、財產的危險。自清代康熙年間開始，便有相關臺灣地區就受颱風影響之苦的記載，如郁永河的《裨海紀遊》提到：「自十九日至二十一日（康熙三十六年（1697）七月十九日至二十一日），大風拔木，三晝夜不輟，草屋二十餘間，圯者過半。夜臥聞草樹聲與海濤聲，澎湃震耳，屋漏如傾，終夜數起，不能交睫。二十二日，風雨溢橫，屋前草亭飛去，如空中舞蝶。」<sup>1</sup>連三天的狂風大雨，吹倒草屋；將樹木連根拔起，草亭被大風吹起，在空中飛舞，這種情況仿佛現代颱風肆虐的景象，招牌被吹到天空飛舞、行道樹吹倒、街道淹水、車子泡水。

戰後，臺灣社會處於快速進步的年代，不論是生活水準、房屋建材的改變，都市發展的快速，氣象觀測及預報系統的建立，利用傳播媒介，使颱風的形成、路徑、強度等預測，被國人迅速的接收，達到提前防災、降低損失及傷害。適逢八七水災五十週年之際，臺灣南部又再次發生五十年前的水災惡夢，從新聞頻道不斷傳來的災情，不斷的讓人連想到五十年前的同一天，臺灣也是在一天之內降下約一年的雨量，一句「…八七水災我淹過，九九乘法我背過…」的順口溜帶出了民國四十八年八月七日，水淹中南部的共同記憶。如此時八八水災的共同記憶現在也正逐漸在今人的腦海中建立。

戰後對臺灣自然災害的研究，林玉茹《戰後臺灣的歷史學研究 1945 - 2000》指出，關於戰後臺灣史的研究礙於時局的限制，相關論文並不如清代那麼豐碩，多數的議題集中於政策、政治事件及政治運動，直到1990年後開始不少論文及碩士論文，對戰後臺灣史的研究才

1 郁永河，《裨海紀遊》（南投：臺灣省文獻委員會，1996），頁38 - 39。徐泓，《清代臺灣天然災害史料新編》（福州：福建人民），頁94。

提供了更多的課題。<sup>2</sup>關於戰後臺灣自然災害的研究，多以碩士論文為主，其中與颱風最為相關的便是朱瑪瓏《近代颱風知識的轉變—以臺灣為中心的探討》<sup>3</sup>清代以前傳統颱風知識是透過沿海的海民記錄，常稱為颶風一具四方之風；清末氣象觀測的知識由西方傳入，當時氣象觀測的工作由臺灣打狗港海關的一位外籍醫生兼任；日治時期在台北、台中、台南、恆春、澎湖等地設立測候所，並在學校教育中加入現代氣象科學的基本知識，將近代氣象知識落實到生活中，以國家之力建立氣象觀測及預報的網絡，透過公務機關的傳遞，使社會大眾提早得知颱風消息，進而預防。<sup>4</sup>也可說，清代以前天然災害是以颶風或洪水被記錄下來，到日治時期才開始有進一步對颱風這個氣象現象有所認識，進一步被傳遞到基層人民的生活知識之中。直到戰後，國人對於颱風的氣象知識已深入生活之中，開始以颱風名稱作為記錄，氣候現象中不再只有水災或風災，而是將其視為同一種氣候現象所帶來災害。

交通部中央氣象局所架設《侵台颱風資料庫》<sup>5</sup>收集自1897至2008年所發生的颱風資料，將颱風按年、強度、路徑等分類，是查詢颱風基本資料以及科學研究是非常好的資料庫系統。此外，對於戰後臺灣颱風災害的研究多以科學的角度切入，分析災害發生的因素等。由於筆者目前正在進行關於颱風記憶網站建構之作業，利用目前所收集之省府委員會議及新聞資料中所看到的一些想法提出作為開端，瞭解這五十年間省政府如何因應風災。

## 二、戰後臺灣的天然災害及救濟辦法

自1947年臺灣省政府成立，到1998年精省，前後約五十年的時

2 林玉茹、李毓中，《戰後臺灣的歷史學研究 1945 - 2000》（台北：國立臺灣大學出版社，2004）。

3 朱瑪瓏，《近代颱風知識的轉變—以臺灣為中心的探討》（未出版之碩士論文，臺灣大學歷史所，2002）。

4 朱瑪瓏，《近代颱風知識的轉變—以臺灣為中心的探討》，頁143-147。

5 氣象局，《侵台颱風資料庫》，<http://photino.cwb.gov.tw/tyweb/mainpage.htm/> (2009/8/30)。

間，氣象單位發佈陸上警報之颱風就有172次（含多次登陸及造成災害之熱帶風暴），<sup>6</sup>平均一年約有3.5個颱風對臺灣造成影響。颱風是非常強的降雨系統，其破壞力主要由強風、豪雨和暴潮三個因素引起，<sup>7</sup>其中以豪雨對社會的危害是最嚴重的，臺灣最大的一次降雨記錄為1996年賀伯颱風過境，在阿里山氣象站測得24小時累積雨量高達1,748毫米，<sup>8</sup>創下臺灣過去最大雨量紀錄，目前這個記錄已被今年（2009）莫拉克颱風所改寫。

### （一）天然災害損失

近二十幾年來，社會的生活品質提昇速度非常快，隨著經濟起飛，連同建築材料、施工的工法也跟著進步，從以前的木板、磚瓦建材改變成為水泥、鋼筋，夯土泥濘的馬路條條都鋪上柏油，為了縮短交通增加經濟效益，路也跟著愈開愈多，尤其山區或觀光景點，但近年每每豪雨一來，道路、住宅、電力、農業、水利等與生活息息相關的建設便遭到破壞，不過已少見嚴重的死傷數據。除1999年921大地震直接將房屋搖倒，使人逃生不及造成2415人死亡、受傷人數高達一萬多人、房屋全倒及半倒均各有五萬多間，為近年來少見的嚴重天然災害外，根據內政部的統計（如表一），除1999年921地震造成嚴重傷亡外，於1999年前後加起來近20年的時間，臺灣未因天然災害造成嚴重生命及建築的損失。

《表一》

臺灣地區天然災害損失年度統計計表統計表					
年度	受 傷 人 數			房 屋 倒 塌	
	死 亡	失 蹤	受 傷	全 倒	半 倒
47年1958	13	6	78	7706	12101
48年1959	740	434	1663	34785	35709

6 氣象局，〈歷史颱風資料庫〉，<http://rdc28.cwb.gov.tw/>（2009/8/30）。

7 陳正改，〈氣象災害〉，《侵台颱風資料庫》，<http://photino.cwb.gov.tw/tyweb/hazards/html/rep-2.htm>（2009/8/10）。

8 陳正改，〈氣象災害〉，《侵台颱風資料庫》。

49年1960	113	86	441	10893	13869
50年1961	203	145	2115	14907	25781
51年1962	105	8	1648	9451	16421
52年1963	235	95	481	14125	11022
53年1964	107	10	660	11044	30120
54年1965	82	13	725	6705	7503
55年1966	30	24	74	1006	1238
56年1967	88	30	293	3188	3571
57年1968	53	46	45	1562	899
58年1969	182	45	475	16306	24751
59年1970	89	41	47	2002	863
60年1971	63	42	337	5474	8540
61年1972	45	13	21	1275	1031
62年1973	34	43	86	1262	436
63年1974	61	11	43	465	253
64年1975	32	15	187	1357	3843
65年1976	4	8	24	248	708
66年1977	159	25	364	4889	28700
67年1978	4	3	8	6	0
68年1979	1	0	1	191	425
69年1980	21	2	36	250	675
70年1981	79	17	36	1535	660
71年1982	35	13	36	383	967
72年1983	19	5	8	0	0
73年1984	36	10	8	46	62
74年1985	11	18	42	18	23
75年1986	125	22	540	6760	31877
76年1987	65	14	47	526	1356
77年1988	26	7	7	61	95

78年1989	49	20	50	485	809
79年1990	75	18	41	187	323
80年1991	6	8	24	50	160
81年1992	8	6	15	13	4
82年1993	3	1	6	0	50
83年1994	71	20	178	206	350
84年1995	10	26	30	20	33
85年1996	56	22	475	505	882
86年1997	70	7	129	123	43
87年1998	42	16	59	32	207
88年1999	2418	35	11569	51722	53831
89年2000	93	33	232	434	1725
90年2001	225	129	588	646	1978
91年2002	10	1	281	6	0
92年2003	6	1	20	0	0
93年2004	60	34	525	376	151
94年2005	42	8	152	0	0
95年2006	9	4	87	60	43
96年2007	17	3	94	54	81
97年2008	42	14	105	74	17

（資料來源：內政部）

從上表來看，可說自1986年以降颱風災害對於生命安全的威脅，已不再如戰後初期幾年那樣的可怕。

## （二）省府救濟辦法的制定

自1948年3月臺灣省政府制定災害協賑辦法，<sup>9</sup>其後分別於1950年及1954年修訂過，於1960年廢止。針對縣市政府遇緊急災害時，對人

9 委員會議，〈臺灣省應征役男家屬貧病死亡暨遭遇災害救濟辦法草案審查報告案。〉《省府委員會議議案》國史館臺灣文獻館數位典藏00501019108，1951年03月09日。



民的協助有發放現金、配糧、施粥、施衣、收容難民、舉辦工賑等，其災害協賑基金則是由臺灣省政府及縣市政府提繳救災準備金的三分之一作為運作的基金。此法為臺灣省政府1956年以前辦理災害救濟所依據的辦法。<sup>10</sup>此外，臺灣省政府於1956年四月又頒布「臺灣省人民因災死傷及民間房屋因災倒塌救濟辦法」<sup>11</sup>較詳細規定所謂的災害是指風、水、火、震及其他重大災害等，制定救濟金發放標準，因災死亡發放1000元給直系親屬、失蹤700元、受傷500元、房屋全倒400元、半倒200元的救濟金。到1963年12月17日「臺灣省天然災害防救及善後處理辦法」<sup>12</sup>之制定，整合當時已施行的「臺灣省人民因災死傷及民間房屋因災倒塌救濟辦法」、「臺灣省防颱救災查報辦法」、「各縣市防颱災指揮中心設置辦法」、「災後物資供應」等救災之辦法，內容分為四章，共六十八條規定。其後經過四次提案修訂到1991年最後一次提出修訂，「臺灣省天然災害防救及善後處理辦法」，成為臺灣省政府面對災害時的依據，使縣市政府面對災害有其處理及查報的流程；以及救濟金發放標準。

除了救濟辦法的制定，省府制定防颱手冊予縣市政府，內容包含「臺灣省氣象報告發佈聯繫辦法、臺灣省各縣市堤防搶救辦法、洪汛期間水利局各工程處及各縣市政府（局）應行準備辦理事項、水利局水災工程搶修完畢後仍應注意防汛事項、臺灣省人民因災死傷及住屋倒塌救濟辦法、臺灣省防颱運動宣傳週實施辦法草案、蒲福氏風級標準表。」<sup>13</sup>災害發生時，以地方縣市政府為單位，進行災害搶救及連繫，此外視災害情況，申請軍方協助，由地方駐軍於災害發生時進行搶救、

10 委員會議，〈社會處簽為請廢止臺灣省災害協賑辦法，請核議案。〉《省府委員會議議案》國史館臺灣文獻館數位典藏00501063313，1960年05月17日。

11 委員會議，〈社會處簽為擬將臺灣省災害查報救濟辦法改為臺灣省人民因災死傷及民間房屋因災倒塌救濟辦法案。〉《省府委員會議議案》國史館臺灣文獻館數位典藏00501043002，1955年11月29日。

12 委員會議，〈警務處呈為奉令合併修訂「臺灣省天然災害防救及善後處理辦法」一種，請核提府會討論案。〉《省府委員會議議案》國史館臺灣文獻館數位典藏00501078812，1963年12月17日。此辦法曾於1972年08月07日；1980年03月17日；1982年07月26日；1991年02月04日修訂。

13 委員會議，〈社會處簽為颱風災害防範調查賑災修復等事宜如何使能迅速處理一案，謹擬具防颱手冊一種提請審議案。〉《省府委員會議議案》國史館臺灣文獻館數位典藏00501063111，1960年04月26日。



搶險、搶修、搶運等四項工作<sup>14</sup>。此項提議於1965年06月14日制定「臺灣省天然災害申請國軍支援作業手冊」<sup>15</sup>，軍方成為地方政府災害搶救的重要助力。

「臺灣省天然災害防救及善後處理辦法」成為縣市政府對於天然災害處理的基本原則，再視每次發生的天然災害程度請求軍方協助救災，以及省府或中央財政上的協助。天然災害的發生以颱風災害最為頻繁，颱風災害的救助為省府制定之災害處理辦法中很重要的一環，因此當縣市遭遇重大颱風災害時，除依據「臺灣省天然災害防救及善後處理辦法」處理外，針對不同的重大颱風災害，仍可見其他救助的措施。這些措施也成為省府修訂處理辦法的重要經驗。

### 三、重大颱風災害及救濟

本文既以省府的救濟為主，在這50年間發生那些嚴重的颱風災害？從內政部的統計報告中，節錄出造成重大傷亡之颱風，如下《表二》：

《表二》

颱風災害傷亡統計								
發生日期			名 稱	受 傷 人 數			房 屋 倒 塌	
年	月	日		死亡	失蹤	受傷	全倒	半倒
1959	08	07	八七水災	667	408	942	27466	18303
1960	07	31	雪莉 SHIRLEY（八一水災）	102	81	430	10513	13404
1961	09	12	波密拉PAMELA	158	121	1810	11692	23249

14 委員會議，〈交通處簽為呈報與國防部再度商洽臺灣省緊急災害處理申請國軍支援實施辦法草案一案請鑒核賜提府會討論案。〉《省府委員會議議案》國史館臺灣文獻館數位典藏00501068519，1961年07月04日。本草案於1961年7月11日省府委員會第685次會議中決議通過。委員會議，〈秘書處宣讀省府委員會第685次會議記錄〉《省府委員會議議案》國史館臺灣文獻館數位典藏00501068602，1961年，7月11日。

15 委員會議，〈臺灣省天然災害申請國軍支援作業手冊。〉《省府委員會議議案》國史館臺灣文獻館數位典藏00501084623，1965年06月14日。

颱風災害傷亡統計								
發生日期			名 稱	受 傷 人 數			房 屋 倒 塌	
年	月	日		死亡	失蹤	受傷	全倒	半倒
1963	09	11	葛樂禮GLORIA（九十一水災）	224	88	450	13950	10783
1969	09	26	艾爾西ELSIE	93	12	371	12264	20582
1969	10	01	芙勞西FLOSSIE	74	31	41	2647	3322
1970	09	06	芙安FRAN	89	41	47	2002	863
1977	07	25	賽洛瑪THELMA	37	12	298	3385	22038
1977	07	31	薇拉VERA	104	10	65	1472	6642
1986	08	21	韋恩WAYNE	68	19	422	6624	31532
1996	07	31	賀伯HERB	51	22	463	503	880

（資料來源：內政部）

### （一）八七水災

五十年前（1949）的8月，艾倫颱風經琉球至日本附近，此時臺灣西南風逐漸強盛，受到艾倫颱風的藤原效應，在東沙島附近形成一熱帶性低氣壓隨後進入臺灣，造成大雨連日，8月7日到9日大雨不停，創下戰後到1959年以來各地區的最高雨量，其中單日最高雨量為北港溪流域的梅林觀測點觀，測到一千零一毫米，當時臺灣一年的平均總雨量為2500毫米。降雨量最多的地區為雲林縣，第二為臺中縣，第三為台中市。<sup>16</sup>如此多的雨在短時間內降下，致使排水系統、堤坊及橋樑無法負荷，雨水淹過道路、住家；河川決堤、毀橋。淹水嚴重的原因，除了大雨因素外，下水道及河川防洪系統的設計也有很大影響，據省政府出版之《八七水災重建計劃綱要》<sup>17</sup>對於造成八七災情嚴重的原因，除天降豪雨外，另一個因素就如同八七災情最嚴重的烏溪（大肚溪），為戰後接收日本留下的水利建設，其後未再擴充僅只有小規模修繕，因此無法

16 委員會議，《省府委員會會議議案》，國史館臺灣文獻館數位典藏典藏號00501060205，1959年09月01日。

17 臺灣省政府編印，《八七水災重建計劃綱要》（南投市；臺灣省政府，1959）。

負荷自上游累積而下的雨量才會造成潰堤。

八七水災造成的災害最嚴重為農業災害，其次是交通和水利，總損失更高達三十四億餘元，約佔民國四十八年國民總所得的十分之一，相當於省府一年的預算。八七水災發生後，省府對於災害處理分三個階段：1、搶救受困生命；2、搶修交通幹道及重要堤防，並救濟災民；3、進行重建工作。<sup>18</sup>

第一階段：在台中成立「水災處理小組」，各受災縣市配合成立「八七水災救濟委員會」，並由糧食事務所撥糧，糙米485,860公斤，白米61,355公斤，並配售米：糙米4,156,620公斤，白米65,700公斤，以此穩定物價。由災區醫院醫護組成緊急醫護及流動巡迴醫護。在賑濟部份：省撥800萬元；美國安全署中國分署贈一千萬，其中800萬元救濟災民；200萬元用於醫療衛生，美援會撥救援麵粉198,556袋（每袋22公斤）；第二階段：針對水災損壞之交通、河川等修復，在12天內完成，恢復南北交通。<sup>19</sup>第三階段：重建工作，以水利、農業、漁業、工業、公共工程（水利）、房屋、交通等方面進行，以貸款方式進行復舊工程。例如災民住的問題，據省府統計，房屋重建及整修資金高達二億九千多萬，考慮無力重建家園之貧民及陣亡軍屬，省府配合美援出一百萬元，美援贈3百萬元，共四百萬元作為第一批貧困及軍屬房屋重建之貸款資金<sup>20</sup>、其後行政院撥款二千萬元，省府撥三千萬，再向美援貸款3千萬元共八千萬元作為人民房屋重建貸款的資金。<sup>21</sup>中央政府則利用開徵「水災復興建設捐」及調整公賣局價格作為財源，補助省府五億多元進行重建工作。<sup>22</sup>

18 臺灣省政府編印，《八七水災重建計劃綱要》（南投市：臺灣省政府，1959），頁10-25。

19 臺灣省政府編印，《八七水災重建計劃綱要》（南投市：臺灣省政府，1959），頁10-25。

20 委員會議，《省府委員會議議案》，國史館臺灣文獻館數位典藏典藏號00501060713，1959年10月06日。

21 委員會議，《省府委員會議議案》，國史館臺灣文獻館數位典藏典藏號00501060711，1959年10月06日。

22 委員會議，《省府委員會議議案》，國史館臺灣文獻館數位典藏典藏號00501065011，1960年09月20日。

## （二）雪莉

1960年（民國49年）7月31日，雪莉颱風由花蓮東方海面登陸臺灣，大雨狂下，直到8月2日凌晨才稍歇，造成溪水暴漲，橋樑道路毀壞，其中以宜蘭縣災情最多，中部地區則淹水嚴重。8月2日，當時的參謀總長彭孟緝下令台中衛戍司令劉玉章，成立「八一」水災指揮部，協助各縣市救災。<sup>23</sup>時行政院院長陳誠，提出幾點指示，第一，國防部派兵工盡先搶修鐵路、公路，使交通及早恢復。第二，堤防之修築。第三，對流失土地之恢復及造林工作，應予加強。第四，此次風災，大家對中南部之水災情形，已充份注意，但不應忽視宜蘭等地之風災情形。<sup>24</sup>繼前一年的八七水災到雪莉颱風造成的八一水災，對省府來說，是救災的一大考驗，因此在10月份省府要求國防部將地方駐軍編組，以因應災害發生可馬上投入救災工作。災後，省政府依照1959年12月修改後之「臺灣省人民因災死傷及住屋倒塌救濟辦法」<sup>25</sup>針對傷亡及屋毀發放救濟金。省政府對於雪莉颱風損害恢復工作所需經費共需約四億多元，經費來源分四個部份，1、為各級縣市政府預算挪移，2、前年為八七水災開徵之復興建設捐餘款，3、美援協助，4、其他省府自籌經費，<sup>26</sup>重建工程要求於1961年六月底結束，除少部份復舊工程持續進行外，其餘復舊工程於1961年結束。<sup>27</sup>

## （三）波密拉

1961（民國50年）9月12日，強颱風波密拉於花蓮宜蘭間登陸，由於波密拉颱風形成到發展為強颱風的時間非短，且比預測登陸時間提早11小時，造成防颱準備不及，颱風帶來的雨量 雖然不大，但強風卻造成北部及中部地區許多災情，尤其北部地區，許多民房、學校等建築物被強風吹毀。

23 《聯合報》第二版，1960年08月02日。

24 《聯合報》第二版，1960年08月05日。

25 委員會議，《省府委員會議案》，國史館臺灣文獻館數位典藏典藏號00501061607，1959年12月15日。

26 委員會議，《省府委員會議案》，國史館臺灣文獻館數位典藏典藏號00501064609，1960年08月23日。

27 《聯合報》第二版，1961年05月08日。

9月13日臺灣省政府（省主席周至柔）下令善後工作的注意事項：

（一）無家可歸的災民，應趕緊覓定就近的國民學校或其他公共場所作為災民臨時收容所，供應災民膳食，俟救濟金發放後，應即停止供應。

（二）傷病的災民，應趕快洽同衛生院以及各公私立醫院迅速治療。

（三）因災死亡的人民，應趕快報請當地法院驗明，迅予殮葬。（四）居民家中有人口死傷失蹤或房屋倒塌情事，應向村里辦公處及警察分駐派出所登記，以便領取政府救濟金。<sup>28</sup>此次颱風造成災害損失金額8億8千多萬，救濟費用為一千多萬元，按省府慣例由省府負擔三分之二（六百多萬），地方縣市負擔三分之一（三百多萬），同時請求美援會撥贈救濟物資，賑濟宜蘭災民。<sup>29</sup>省政府成立永久性的「颱風災害察勘小組」於每次災害發生後，主動於災區勘察，調查損失。<sup>30</sup>

#### （四）葛樂禮

1963年（民國52年）9月11日強颱葛樂禮，由臺灣北部經過，暴風中心雖未登陸臺灣，但其暴風半徑自宜蘭、台北等地區掠過帶來豪大雨，台北市淹水最為嚴重，尤以大同區淹水最慘，達一樓深，當年媒體引水利局的說法，首要因雨量太大及正值漲潮因素外，其次認為是排水系統過於老舊，加上原本可以含水的地區又都蓋起大樓，導致大雨一來水無處洩，積水區便增加，雖增加抽水站仍緩不濟急，其次大水帶來另一項問題，台北為解決低窪地區常發生水患的問題，興建堤防防水患，但卻導致其他未淹過水的地區也開始浸水。<sup>31</sup>

據省府勘察，葛樂禮颱風救濟、搶修及修復的經費共需六億多元（640,323,048）內容包括十個部份，分別為交通、建設、農林、糧食、社會、民政、教育、衛生、警務及廳舍。<sup>32</sup>其中美援會贈與3千6百

28 《聯合報》第一版，1961年09月13日。

29 委員會議，〈省府委員會會議議案〉，國史館臺灣文獻館數位典藏，典藏號00501069812，1961年10月03日。

30 《聯合報》第二版，1961年09月16日。

31 《聯合報》第二版，1963年09月12日。

32 委員會議，〈省府委員會「葛樂禮」颱風災害處理小組簽報「葛樂禮」颱風災害救濟搶修（救）及復原經費審議情形請鑒核案〉，〈省府委員會會議議案〉國史館臺灣文獻館數位典藏典藏號00501078414，1963年10月29日。



萬元（3千萬作為河川建設經費、6百萬為農林項目），貸款1千8百多萬元（18,087,050元，全數作為農林復舊之用）。人民救濟方面，則比照八七水災標準辦理，補助款死亡每人1000元，失蹤700元，重傷500元，死亡而無親屬者埋葬費300元，房屋全倒400元，半倒200元。政府對於重大災害的救濟標準，常以之前一個重大災害為準則，雖已相距7年但仍適用。<sup>33</sup>

#### （五）艾爾西與芙勞西

「九月颱風，無人知」臺灣俗諺道出9月時秋天的颱風向來是毫無預警的，季風及大陸高氣壓的影響，使9月的颱風路徑常會受到影響，但特別的是艾爾西颱風路線未受到任何影響，正對著臺灣而來，並在1969（民國58）年9月26號晚上於宜蘭登陸，暴風半徑涵蓋全台，強烈颱風在登陸後碰撞中央山脈減弱為中度颱風，27日自新竹地區出海時，已減弱為輕度颱風。九月強颱登陸臺灣，省政府警務處也在颱風登陸前一天，也就是25日成立防颱救災中心，並同時要求全省各縣市成立防颱指揮部，加強準備防颱救災工作。艾爾西颱風來襲正好遇到農曆八月十五日，颱風又遇大漲潮，宜蘭、台北等地低窪地區排水不及，淹水成災。艾爾西颱風帶來的大雨多下在山區，導致淡水河、蘭陽溪、濁水溪、高屏溪等河川超過警戒，尤其以北部地區之河川暴漲最為嚴重。<sup>34</sup>農作物部份，災害面積最多的是水稻，其次便是香蕉，尤其香蕉正值採收期，颱風一來，將香蕉株掃倒造成嚴重損失，佔總種植面積的90%，影響外銷日本。<sup>35</sup>

從省府會議紀錄來看，當時省主席陳大慶提出災害發生時，顯示省府應變力不足，無完善通訊指揮系統可資利用，亦無充分作業準備，且

33 委員會議，〈社會處簽為省議會檢送葛樂禮颱風專案小組研究報告書建議提高救濟金標準一案，請核提府會討論案。〉《省府委員會會議議案》，國史館臺灣文獻館數位典藏典藏號00501078806，1963年12月17日。

34 委員會議，〈臺灣省建設部門艾爾西颱風災情報告〉《省府委員會會議議案》，國史館臺灣文獻館數位典藏，典藏號00501102819，1969年09月30日。

35 《聯合報》第一版，1969年09月28日。

各單位重要負責人也無人留守。<sup>36</sup>陳大慶主席指示救濟工作進行。省府的救濟辦法，1、協助收容災民返回家園。2、受損交通，水利工程先行搶修，再訂定工程計劃復舊重建。3、災區施行消毒防疫。4、運用貸款或補助方式，協助倒毀房屋重建。5、農業技術人員至各地指導協助農民恢復生產，並低利貸放生產資金。<sup>37</sup>

1969年10月1日芙勞西颱風接著艾爾西颱風而來，雖是中度颱風，風力不大，但造成災情的是連日不斷的豪雨，也是芙勞西颱風引發嚴重災害的原因。豪雨將堤防、護岸沖毀，尤其北部受創最嚴重。連續二個颱風，許多公共設施及山區尚未來得及恢復，又再一次受到重創。山區大雨，土石崩落沖垮山林，<sup>38</sup>受災嚴重地區為宜蘭縣、台北市、台北縣。副總統兼行政院長嚴家淦對於艾爾西、芙勞西兩次颱風連續造成的災害，極為重視，提出四項原則，要求行政院各部會及臺灣省政府商討救災及復舊辦法：1、救濟：以救人命為第一，次為財產。2、搶修：凡遇堤防沖毀，應即隨時予以搶修。3、清理：清理污泥，而後予以消毒，以維衛生。4、整建：不僅為家復舊，在復舊時也力求更新。<sup>39</sup>

#### （六）芙安

芙安颱風暴風圈於1970年（民國59年）9月7日掃過臺灣北部，雖為輕度颱風，但在芙安颱風未侵台之前，氣象人員便預測可能會帶來不小的雨量，7日暴風半徑掠過臺灣北部，加上西南氣流的影響，豪雨不斷，北部地區多處淹水，尤以桃園最為嚴重，台中南投之水患也是自八七以來最嚴重的一次，而新竹五指山入口處更發生移山，道路及民房均被掩埋於下。當時省主席陳大慶認為，中央對於芙安颱風造成

36 首長會議，〈陳大慶主席：此次「艾爾西」颱風過境，顯示省府應變力不足，既無完善通訊指揮系統可資利用，亦無充分作業準備，且各單位重要負責人均無1人留守，為期迅謀改善，規定4點事項，希遵照〉《省府委員會會議議案》，國史館臺灣文獻館數位典藏典藏號00502017201，1969年09月30日。

37 《聯合報》第三版，1969年9月30日。

38 首長會議，〈首長會談第173次會議資料：「芙勞西」颱風災害救濟工作報告〉《省府委員會會議議案》，國史館臺灣文獻館數位典藏典藏號00502017323，1969年10月06日。

39 《聯合報》第一版，1969年10月05日。



的災害過於輕忽。<sup>40</sup>省政府對芙安颱風帶來的豪雨造成災害，給予緊急救濟，。緊急救濟標準為：死亡一人4000元，失蹤2800元，重傷2000元，死亡而無親屬者埋葬費800元，房屋全倒2000元，半倒1000元。辦理災害經費在五萬元以下者，全數由縣市政府負擔，超過五萬元時，其超過部份由省府負擔三分之二，縣市負擔三分之一，花蓮、台東、澎湖三縣，因財政情形較差，超過部份則由省府負擔五分之四。<sup>41</sup>芙安颱風災害造成地方的損失，地方紛紛要求省府補助重建經費，而省府對於災害損失的立場則是認為除災民的救濟及搶修工程外，其餘的應由勘察人員評估，而當時的陳主席更明確的說明政府面對災害時的立場，其認為政府提供的是適度的救濟及補助，地方的重建及復舊應由人民自力及地方集力自行重建。<sup>42</sup>

#### （七）賽洛瑪與薇拉

1977年（民國66年）賽洛瑪與薇拉接連襲擊臺灣，是1970年代颱風災害最為嚴重的一年。首先賽洛瑪颱風於7月25日自高雄附近登陸，而於台中港附近出海，暴風圈掠過全省，南部地區受災嚴重，接著7月31日薇拉颱風在基隆附近登陸，由桃園新竹間出海，造成北部地區嚴重災害，相隔6天，接連二個颱風一南一北重創臺灣。賽洛瑪登陸時，近中心最大風速每秒三十五公尺，高雄市的陣風強達十六級。<sup>43</sup>賽洛瑪颱風侵襲，高雄、屏東地區電話受損情形嚴重。高雄市內有三分之二用戶電話不通，<sup>44</sup>賽洛瑪颱風使得集中在高雄的重工業工廠受到嚴重破壞，如中鋼、台鋁、高雄煉油廠及大社、仁武、大寮等石化工業區內之工廠。<sup>45</sup>賽洛瑪颱風掠過高雄一個多小時，吹倒了輸電鐵塔五十座，造成電力供電系統嚴重的損害，迫得台電公司採取全面限電措施。<sup>46</sup>這是南

40 首長會議，《省府委員會議議案》，國史館臺灣文獻館數位典藏典藏號00502021436，1970年10月05日。

41 《聯合報》第三版，1970年09月08日。

42 首長會議，《省府委員會議議案》，國史館臺灣文獻館數位典藏典藏號00502021422，1970年10月05日。

43 《聯合報》第三版，1977年07月26日。

44 《聯合報》第二版，1977年07月26日。

45 《聯合報》第一版，1977年07月26日。

46 《聯合報》第二版，1977年07月26日。

部地區20年來最大的一次風災。

強烈颱風薇拉颱風侵襲北部，造成人員傷亡外，對交通及產業的破壞不若賽洛瑪嚴重。北部地區對外交通於8月1日前大致已恢復，台北市內電力及電話部分線路受損，自來水及其他工業方面損失亦不重，台北市受災部份於8月1日晚上大致已恢復正常。<sup>47</sup>

對於賽洛瑪颱風對南部造成重創，省府緊急發放救濟金，並提高額度，將原本死亡補助八千元提高成二萬元，失蹤則由五千提高為一萬元，另外對於財產損失方面，按損失於所得稅、土地稅、營業稅等方面減免，按省府的計算，當年共減少了約1億6千8百萬元的稅收。<sup>48</sup>

#### （八）韋恩

韋恩颱風為行徑路線最奇怪的颱風，在臺灣附近打轉，三次侵臺，第一次於1986年（民國75年）8月22日凌晨通過澎湖，6時40分自濁水溪口附近登陸，通過雲林南投，於下午一點左右由花蓮北方出海後，行進至石垣島附近打轉徘徊。第2次於8月24日8時開始向西南移動，接近臺灣，於24日22時左右，在台東大武南方登陸後減弱，由高雄外海之副低壓取代並減弱為熱帶性低氣壓，移動至東沙島南方海面又轉向東前進。第3次於8月28日上午在呂宋島北方增強為輕度颱風，29日第三度威脅臺灣，在蘭嶼南方近海，呈現不穩定來回打轉，9月1日晚，才逐漸向西移動不再威脅臺灣。<sup>49</sup>韋恩颱風是臺灣氣象史上第一次經澎湖由中部登陸之颱風，造成澎湖及臺灣中、南部損失慘重。<sup>50</sup>

省府於韋恩颱風侵台召開臨時會議，決定救災方針，由各地方政府依需要向地方駐軍請求協助，並發放慰問金，由各縣市政府發放死亡及失蹤者十萬元，省府再加發二萬元，重傷者發五萬元慰問金，省府再加發一萬，而房屋損毀者，按人口全倒屋每口發一萬元，半倒屋每口發

47 《聯合報》第一版，1977年08月02日。

48 委員會議，《省府委員會議案》，國史館臺灣文獻館數位典藏典藏號00501139118，1977年08月01日。

49 氣象局，〈韋恩颱風〉《歷史颱風資料庫》，<http://rdc28.cwb.gov.tw/>。

50 氣象局，〈韋恩颱風〉《歷史颱風資料庫》，<http://rdc28.cwb.gov.tw/>。

五千元。另外也要求儘速完成道路搶救及損失調查。<sup>51</sup>

對於房屋重建方面內政部訂定「韋恩颱風受災房屋重建處理要點」，要求臺灣省政府協助地方政府，依要點辦理受災房屋重建工作。其重點如下：1、禁建地區，地方政府得就災後地區劃定範圍，發布命令解除禁建後准其依有關規定辦理重建。2、合法房屋半毀或全毀者，准予按原有面積、高度重建，免予請領建築執照。3、半毀或全毀的違章建築，在不妨礙公共交通的原則下，准予按原有的面積、高度重建，並准接水、電。但不得以鋼筋混凝土建造。4、軍事管制區，應按有關法令，檢附完備書件，由地方政府核轉軍事單位辦理。5、公有土地上的受災房屋，並且為合法房屋者，其重建應依國有財產及公地管理法令辦理。<sup>52</sup>這也是當時對於違章建築受災時的處理原則，早期如八七或葛樂禮等災害發生，為安撫人民，對於違章建築均准予重建，至1970年後，對於違章建築重建開始有所限制，依法規辦理。

### （九）賀伯

1996年（民國85年）7月31日在基隆與蘇澳間登陸，強度開始減弱，8月1日在新竹附近出海。至8月1日臺灣本島、澎湖才脫離暴風圈之影響。<sup>53</sup>

賀伯颱風帶來強風豪雨，創下2008年以前最大的一次降雨記錄為在阿里山氣象站測得24小時累積雨量，高達1,748毫米，全國各地災情嚴重，航空、鐵路交通全面停飛、停駛，公路坍方、橋樑斷裂，嚴重受損，農、漁業、水利損失就高達一百三十八億元。<sup>54</sup>中、南部沿海地區海水倒灌，台北市、縣地區多處嚴重淹水。南投縣水里鄉、信義鄉、鹿谷鄉山洪爆發，多人慘遭活埋。全台電力、電信受損嚴重。花蓮、台

51 委員會議〈秘書處簽為韋恩颱風於七十五年八月二十二日從本省中南部過境，造成嚴重災害，本府特於八月二十三日召開臨時首長會議，經主席指示採取十四項救災復建措施〉，《省府委員會議議案》國史館臺灣文獻館數位典藏，典藏號00501181509，1986年08月25日。

52 《聯合報》第一版，1986年08月26日。

53 氣象局，〈韋恩颱風〉《歷史颱風資料庫》，<http://rdc28.cwb.gov.tw/>。

54 省政會議，〈警務處簽為「賀伯颱風災情報告」乙案，報請鑒核〉《省府委員會議議案》國史館臺灣文獻館數位典藏，1996年08月05日。

東地區於三十一日深夜有焚風發生。災後省政府緊急處理措施，空投物資到受困山區，並派消防車協助清理災區。<sup>55</sup>發放農業災害現金救助，協助農、漁民復耕。<sup>56</sup>而災民的補助則是依「天然災害救助辦法」，災後死亡受災戶，縣市政府發給20萬元救助金、省府則發五萬元慰問金，重傷者縣市政府發給十萬元救助金、省府三萬元；房屋全倒每戶，縣市政府發給十萬元救助金、屬低收入戶者省府另發五萬元慰問金；房屋半倒每戶，縣市政府發給五萬元救助金、屬低收入戶者省府再發三萬元慰問金；房屋淹水者，縣市政府可發給兩萬五千元救助金。<sup>57</sup>

#### 四、結論

臺灣省政府自1947年成立到1998年精省這五十年的時間，正是臺灣社會快速轉型的年代，人民對於颱風的概念也從無知到成為生活常識，颱風的資訊在經歷過長時間的傳播也成為生活記憶中的一部份，戰後那個電視節目需要送政府審查的年代，政府開始意識到電視是一個非常好的傳播颱風資訊的媒介，自賀伯颱風以後，宣傳颱風消息從傳統的廣播，開始進入電視宣傳的時間，隨著電視節目對颱風消息的插播，颱風的型態更清楚的呈現在人民的認知之中，漸漸的成為生活中的一部份。這樣快速的轉變，不僅僅只是生活電器的進步，連同建築物、水利工程、防災觀念等，均是如此。臺灣自1970年代開始，颱風災害便少有出現嚴重人民傷亡的情況出現。自1960年代開始臺灣的房屋建築，自傳統的磚瓦漸漸被鋼筋、水泥所取代，水利工程除了排水外，也加入了防洪的功能，尤其是低窪地區，除了增加抽水站外，也增加防水閘門的設計。從建築的進步到人民對颱風災害的防災觀念，這樣快速的發展，都是自清代臺灣島民所無法相比擬的，而這些也是現代社會科技發

55 省政會議，〈警務處簽為「賀伯颱風災情報告」乙案，報請鑒核〉。

56 省政會議，〈農林廳簽為賀伯颱風農業天然災害現金救助工作辦理情形〉《省府委員會會議案》，國史館臺灣文獻館數位典藏典藏號00503008011，1996年08月26日。

57 《聯合報》第四版，1996年08月02日。

展的結果。

對臺灣省政府來說，若颱風災害的發生是必然，那麼對於颱風災害的救濟，就必需有其步驟，臺灣省政府面對災害救濟的基本過程是，1、第一時間的搶救災情：首先均是為搶救災民為主，其次才是搶通道路，後期搶修的重點還包括電力和電信，而搶救的主力，則是以地方駐軍為主，時省主席周至柔曾說道「救災視同作戰」。

2、安置：將災民安置於學校或軍營之中，早期房屋建材多為泥磚，每遇強風大水，便易傾毀，颱風一來，災民常無容身之地，因此多將災民安置在學校或軍營等較堅固或空間較大的地方。

3、發放救濟金（慰問金）或救濟物資：在1951到1965有美援的年代，如八七水災、八一水災及葛樂禮風災等重大災害時，均可見省府向美援會申請救援，內容包含包穀粉（物資）、救濟金及貸款的幫助，對省府而言美援的幫助是救濟災民重要的財政來源。當美援結束後，臺灣經濟已開始發展，省府對於災民的救濟金額隨著社會經濟發展也逐步提高，此時省府對地方補助原則，成為省府補助三分之二，縣市政府負擔三分之一，而中央的補助款則用於專項。

4、災後重建：省府對於災後重建的辦法，歷任省主席均以復舊為主，為了要快點回復社會基本的生活情況，重建必需儘快完成，也因此時間均多以一年為限，從八七水災到賀伯颱風均是如此，也因此很難從省府的會議討論中看到對受災地區有整體重新營造的想法，完全是以回復舊有情況為主，這也是每每災害一來，災情會不斷重覆的原因。社區的重新營造這樣的想法一直到921地震時才開始被中央政府所重視。

自八七水災這重大的天然災害之後，省政府開始制定出各種救災手冊和辦法，隨著不同的受災情況，制度不同的救援標準以及災民和農漁牧業等補助的制度，其中更重要的是災後，除了地方縣市政府上報的災情外，也建立勘災的機制，派員到災區確定災情的規模大小外，同時也是決定補助款多寡的一種辦法。省政府經過五十年的考驗，其對災害處理的步驟及處理均有一套固定程序以及災害勘查的機制。時值現代，面臨莫拉克風災的考驗，就如同當年的八七水災一般，正是建立準則的最



好時機，颱風已是臺灣島每年必經的考驗，也是這些考驗，才能促使臺灣更加進步，並將災害放在記憶中，才能持續向前走。

After Typhoon Disaster, The Succors of Taiwanese  
Provincial Government  
Relief Policies for Typhoon Disaster

Su Huei Huang

ABSTRACT

Taiwan often has many typhoons in summer, especially July, August, September, typhoons often cause heavy rain or gale and threatens life security and property. After typhoon disaster, the succor is important work of the government. (the succor will be set in high priority, whatever the government do.)

1947 to 1998, around 50 years, Taiwan provincial government administers 16 counties, had the personnel and finance. It was contacts between The Exective Yuan and county communication. In this period , the succour is carried out by the Taiwanese provincial government.

It is so perfect to discourse that Taiwan provincial government handled situation of disaster by newspaper and Taiwan provincial government committee meeting files.

Key word : Typhoon Disaster; Taiwan Provincial Government,  
Relief Policies for Typhoon Disaster.