

建立大規模災害直轄市、縣（市）合作機制及公所區域聯防指引

- 一、依據《災害防救法》第 22 條第 1 項第 8 款、35 條等規定；以及行政院 111 年 6 月 10 日院臺忠字第 1110013085 號函核定之「強韌臺灣大規模風災震災整備與協作計畫」（以下簡稱強韌計畫）辦理；並視各年度計畫推動情形滾動式修正。
- 二、內政部（以下簡稱本部）為利地方政府建立跨域聯防合作機制，以因應大規模災害之需求，特訂定本指引。
- 三、為利各直轄市、縣（市）政府透過平時與跨行政轄區夥伴建立合作關係，以達到災時有效整合資源並投入應變任務、提升大規模災害應變成效。各直轄市、縣（市）政府應依據大規模災害災損推估成果，擬定跨縣市大規模災害合作機制，並透過平時之溝通與協調，取得合作單位共識；支援內容可參考行政院災害防救辦公室《直轄市縣（市）政府災害防救相互支援協定作業規定》。各縣市政府災害防救辦公室應負責檢視及協調各參與單位之意見與建議，有效建立合作關係。
- 四、因應各直轄市、縣（市）政府轄下行政組織、業務職掌與任務分工差異，本指引僅提供大規模災時情境下平時減災整備階段之跨縣市合作、跨公所區域聯防相互支援規劃之原則建議，以供各直轄市、縣（市）政府之平時資源整備與演訓之參考。各直轄市、縣（市）政府應就其行政特性與災害管理之實際需求彈性調整。各直轄市、縣（市）政府應督導轄下之鄉（鎮、市、區）公所完成跨公所區域聯防相關事務，如簽訂相互支援協定或建立區域聯防機制等，並適時提供必要協助。
- 五、大規模災害發生時，應優先啟動各級政府機關之業務持續運作機制及直轄市、縣（市）政府對轄下鄉（鎮、市、區）公所之支援機制；倘災害衝擊超出其因應能力而致業務無法持續運作時，則啟動跨縣

市合作機制或公所區域聯防機制。

六、跨縣市合作機制及公所區域聯防計畫之目的：

- (一) 預期災時跨區支援之應變能量，並於災前減災整備階段進行提供與接收支援等相應整備工作。
- (二) 透過區域整合、資源共享與共同協調，強化區域災害防救能力。
- (三) 強化區域間之平時災害防救韌性、災時應變協作與因應能力；並提升災時人力、物資等資源跨域整合成效。

七、本指引用詞，定義如下：

(一) 脆弱度 (Vulnerability)

根據聯合國政府間氣候變遷專門委員會 (IPCC)《氣候衝擊、調適與脆弱度》報告 (第四次評估報告, 2007 年), 脆弱度係指「系統易受或無法處理氣候變遷 (包括氣候易變性與氣候極端事件) 負面效應的影響程度」, 其為暴露度 (exposure)、敏感度 (sensitivity) 和調適能力 (adaptive capacity) 的函數, 包括敏感性、容易受災特性、以及缺乏因應與適應能力等。

行政法人國家災害防救科技中心 (NCDR)《減災動資料》指出, 脆弱度可針對社會發展再行細分出「社會脆弱度 (Social Vulnerability)」, 即一系列政府治理、經濟、人口結構等地區性社會情境之評估量化指標, 包括面對天然災害衝擊時, 可能遭受損害的程度, 以及該地區可能具有的因應、抵抗及調適能力。

(二) 關鍵基礎設施

依據行政院國土安全政策會報《國家關鍵基礎設施安全防護指導綱要》, 關鍵基礎設施包括能源、水資源、通訊傳播、交通、金融、緊急救援與醫院、政府機關、科學園區與工業區等八大面向之主領域。

(三) 區域聯防

包括「區域型聯防」、「跨域型聯防」，以及「結盟型聯防」。各直轄市、縣（市）政府應依實際需要選擇適當之直轄市、縣（市）政府建立相互支援機制。

八、各直轄市、縣（市）政府應針對大規模風災、震災進行災害衝擊相關評估，並將區域性衝擊之情境納入想定考量；大規模災害可能造成縣市、公所層級之區域性災害衝擊情境參考如下：

(一) 關鍵基礎設施損壞

1. 能源中斷、無法正常供水、供電，影響政府持續運作及避難收容處所運作等。
2. 資通訊系統中斷，災害情資與相關查通報資訊無法正確、即時傳遞；難以掌握轄內災害衝擊情形，亦難以整合災害情資並將資訊揭露予受災民眾。
3. 交通系統中斷，外部資源難以集結進入受災區域，並衝擊災時緊急醫療效能。
4. 銀行與金融服務中斷，影響災害應變與復原期間之資金運轉流通以及相關災害補助與津貼。

(二) 外部支援機制無法啟動、人力物力資源難以統籌運用

1. 中央政府受災害衝擊，無法由中央災害應變中心統一資源調度及支援。
2. 鄰近行政轄區亦受災害衝擊，跨縣市相互支援協定無法啟動或運作。
3. 志工團體、民間企業等外部合作單位受災害衝擊，部份開口契約（如保全、車輛、工務、資訊、機電（含電梯），以及災前簽署各式合作備忘錄、合作協議之夥伴廠商）、合作機制等無法啟動或運作，資源無法整合與調度。

4. 大量物資、志工、志願者進入災害現場，各級政府人員難以管理及統籌運用人力物力資源。

(三) 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市、區)公所層級災害情境

1. 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市、區)公所或其轄下各級機關廳舍、設備設施(含水、電、油料、供氣、通訊機制)、相關文件資料等受災害衝擊。
2. 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市、區)公所或其轄下各級機關無法確保業務人員之食水與生活用品，導致無法正常運作。
3. 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市、區)公所災害相關業務之承辦人員或其家中成員傷亡，或因公共運輸系統中斷(如道路、橋梁受損以及大眾運輸系統遭受災害衝擊無法提供服務)等情境以致無法到班；可供調度之人員不足導致無法因應如民眾傷亡處置與收容安置、搜救、緊急醫療、人力與物資調度、道路橋梁搶修等各項災時需求。

九、轄內重要資源盤點及大規模災損推估原則

(一) 各直轄市、縣(市)政府應於災前盤點轄內各重要資源，並做大規模災損推估。評估資源不足之處，以作為研議對策及建立區域聯防之參考。

(二) 各直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所於盤點轄內重要資源時，應優先處理下列事項：

1. 關鍵基礎設施。
2. 各項災害防救相關業務所需人力，以及其他可提供支援之人力／組織(如災害協作中心、志工組織、合作企業、開口契約承攬廠商、列冊之專業技術人員)。
3. 各項相關大型車輛、機具、裝備設備、所需物資(包括民生物資)。

4. 轄內災害特殊需求者之掌握，包括社福機構、獨居老人、身心失能者、母語非中文人士、觀光熱區等)。

(三) 為確保大規模災害發生時，政府機關之各項災害防救工作可快速重啟或投入災害應變處置，各直轄市、縣(市)政府應於災前進行災損推估；並應符合下列條件及原則：

1. 應考量轄內之災害潛勢、歷史災害經驗等，其災害規模設定及災害情境想定不宜過度侷限於既有能量。
2. 應將轄內發展情形、社經情況、人口結構、災害整備等脆弱度納入綜合評估之考量(脆弱度因子建議可參考行政法人國家災害防救科技中心(NCDR)《減災動資料》，詳請參見附件一、附件二)。

十、 合作或區域聯防機制建立原則

(一) 建立合作或區域聯防夥伴應符合簽署之雙方於地理區位上之可及性、資源整備上之互補性，災時交通規劃具有可替代方案者佳。

(二) 溝通協調原則

1. 共同建立合作機制或區域聯防機制之單位，應建立跨單位之溝通協調機制，如透過定期會議進行協商、建立協作整合平台等。
2. 區域性之資源共享機制得透過簽署協定(議)等方式辦理。
3. 各縣市政府災害防救辦公室應負責協調各參與單位之意見與建議。

(三) 任務分工協調與權責劃分

協議雙方應於災前協調災時權責劃分、指揮、代理、預算支應方式等。

1. 定期召開各項會議之辦理方式，以及各項演訓(如兵棋推演或實兵演練等)之辦理方式等。

2. 支援啟動與終了機制、互相支援內容等；包括各項災前／災時運用表單之內容，亦需於災前雙方溝通協調取得共識。
3. 人力、資源管理、後勤補給、支援作業程序、經費負擔協調；其協調內容可參考以下建議，並視實際需求進行彈性調整：
 - (1) 人力資源，包括專業技術人員之調度與運用機制。
 - (2) 各項正式公文書之簽陳、核稿等業務代理機制，應於事前釐清災時支援進駐時之辦理方式(包括其公務系統之代理設定等)。
 - (3) 各類民生物資，以及相關裝備設備與機具等資源之管理、調度與運用機制。
 - (4) 後勤補給方式，包括支援人員抵達後之食宿、通訊、交通，以及所需之裝設備等。
 - (5) 支援作業程序，包括支援申請與受理方式、受援方應明列之情求支援事項、各式表單文件之內容，以及支援人員抵達現場後之集結與報到方式等。
 - (6) 相互支援或區域聯防機制啟動後所衍生之經費，包括預算來源、適用負擔標準(如差旅費、零用金等)、運支方式、設施設備折舊補償或賠償方式，以及後續核銷方法等事宜。
 - (7) 相關廢棄物清運及處置事宜。
 - (8) 其他協定事項。

十一、各直轄市、縣(市)及各鄉、鎮、市(區)公所尚需於災前擬定災時支援進駐機制或計畫；因應跨行政區域支援進駐等需求，應考量下列條件與原則：

- (一) 依據大規模災害災損推估成果，檢視災時可能需支援項目，包括人力、機具、物料，以及其他資源等。

(二) 依據外部支援進駐之情境，就空間需求進行規劃，並確保災時彈性調整之空間。

(三) 支援進駐計畫建議應包括人員進駐後之集結與報到方式（包括各式所需表格及文件等）、相關後勤補給以及經費運支機制、災時人員職務因應支援進駐之配置調整計畫（包括原進駐人員之職務調整、以及進駐人員之職務分派，以及支援人員於公文書之簽陳、核稿等代理權限與層級）等內容；並應敘明支援進駐之啟動與終了機制。

十二、各直轄市、縣（市）政府應就跨縣市合作機制及公所區域聯防等議題辦理相關推演，其演訓應符合下列原則：

(一) 可納入例行性兵棋推演與實兵演練辦理，並紀錄演練成果之檢討，其情境應以符合大規模災害可能發生之情境（如災害規模設定、災害衝擊、衍生議題等）為原則；另因應大規模災害之不可預測性，宜將無腳本演練及臨機議題等操作方式納入演練之考量。

(二) 應包括協議雙方之業務持續運作（如廳舍損毀、公務系統無法使用、紙本資料缺失、人力不足等情境）；於盤點災害衝擊與既有資源後向外請求支援（啟動跨縣市合作機制或跨公所之區域聯防機制）等情境下衍生之各項議題。

十三、應視各直轄市、縣（市）災害管理需求，考量是否將跨縣市間合作機制與公所間區域聯防等相關內容納入地區災害防救計畫，並定期檢討更新。

社會脆弱度評估指標－縣市層級指標

分類	次分類	指標細項	統計單位
暴露量	產值與建物	農林漁牧業產值	百萬元
		工商業資本與銷售額	百萬元
		平均每戶消費支出	元
		縣市居住面積	坪
		災害潛勢區重要設施比率	%
	人口	估計常住人口	人
		土石流保全人口數	人
水災保全人口數		人	
減災整備	防治工程	治山防災工程量	標準化後無單位
		水利設施易毀損率	%
		低耐震建物宅數比率	%
	法規與執行	每萬公頃山坡地超限利用	公頃/萬公頃
	防災教育	土石流防災演練比率	%
		每村里土石流防災專員訓練人次 (建議將防災士培訓人次納入)	人次/村里
		每村里水患自主防災社區成立數量 (建議將韌性社區納入)	社區數/村里
應變能力	災害弱勢(建議將母語非中文人士、觀光遊客等納入)	獨居老人比率	%
		身心失能人口比率	%
		入住機構老人人數	人
		入住機構身心失能者人數	人
	救援	每萬人消防人數(含義消)	人/萬人
		每萬人救災車輛數	輛/萬人
		易成孤島地區數	處
	醫療	每一醫療院所服務面積	平方公里
		每萬人醫事人數	人/萬人
每萬人病床數		床/萬人	
復原能力	家戶經濟	低收入戶人口比率	%
		平均每戶可支配所得	元
	保險	地震險投保率	%
		颱洪險投保率	%
	地方財政	社會福利支出比率	%
		政府財務超支比率	%
	社會支持	志工人數占15歲以上人口比率	%
		每萬人社會福利人員數	人/萬人

資料來源：行政法人國家災害防救科技中心(NCDR)《減災動資料》

註：各項目僅供參考，應依各鄉(鎮、市、區)發展情形及實際需求彈性調整。

社會脆弱度評估指標－鄉鎮層級指標

分類	次分類	指標細項	統計單位
暴露量	產值與建物	農林漁牧業產量	標準化後無單位
		工商業家數	家
		估計平均每戶消費支出	千元
		估計居住面積	坪
		災害潛勢區重要設施比率	%
	人口	估計常住人口	人
		土石流保全人口數	人
水災保全人口數		人	
減災整備	防治工程	估計治山防災工程量	標準化後無單位
		低耐震建物宅數比率	%
	法規與執行	估計每萬公頃山坡地超限利用	公頃/萬公頃
	防災教育	土石流防災演練比率	%
		每村里土石流防災專員訓練人次 (建議將防災士培訓人次納入)	人次/村里
		每村里水患自主防災社區成立數量 (建議將韌性社區納入)	社區數/村里
應變能力	災害弱勢(建議將母語非中文人士、觀光遊客等納入)	獨居老人比率	%
		身心失能人口比率	%
		入住機構老人人數	人
		入住機構身心失能者人數	人
	救援	估計消防人數(含義消)	人
		估計救災車輛數	輛
		易成孤島地區數	處
	醫療	每一醫療院所服務面積	平方公里
		每萬人醫事人數	人/萬人
每萬人病床數		床/萬人	
復原能力	家戶經濟	低收入戶人口比率	%
		家戶所得中位數	千元
	保險	地震險投保率	%
		颱風險投保率	%
	地方財政	社會福利支出比率	%
		政府財務超支比率	%
	社會支持	有發展協會的社區人口比率	%
		估計社會福利人員數	人

資料來源：行政法人國家災害防救科技中心(NCDR)《減災動資料》

註：各項目僅供參考，應依各鄉(鎮、市、區)發展情形及實際需求彈性調整。