

全災害管理計畫架構建議

體系與社會經濟組 莊明仁



全災害管理(all hazards approach)

美國國土安全部聯邦緊急事務總署(DHS, 2019)描述全災害管理(all hazards approach)，定義為保衛生命財產、環境及公共安全衛生與健康，以及減少政府、社會及經濟活動混亂。

美國國家事件管理系統(National Incident Management System, NIMS)，其設計即以全災害管理概念為基礎，其架構及內容不同於我國以災害類別分別訂定其工作之內容，而是說明面對所有災害時，各單位所應執行之工作程序，而面對較特殊之特定災害時特別提出附錄說明。

全災害管理模式

全災害管理模式基本具備情境導向、功能導向、能力導向等三項特性，分別敘述如下：

- 情境導向(Scenario-based Planning)：建構災害威脅之情境，評估可能衝擊，進而推演可能面對災管議題。
- 功能導向(Function-based Planning)：此面向主要探討主責機關面對災管議題，針對因應所應具備有之功能基礎。
- 能力導向(Capabilities-based Planning)：此面向係權責機關因應威脅，決策分派所轄單位應採取之原則。

FEMA全災害管理計畫撰寫原則

參考美國聯邦緊急事務總署緊急行動計畫(FEMA, 2021)相關全災害管理計畫撰寫原則之內容，計畫基於建立以情境導向、功能導向、能力導向的管理模式架構，歸納計畫撰寫原則如下：

- 計畫應考量全災害管理模式。
- 計畫需清楚定義任務及支持目標(以符合預期之結果)。
- 計畫應明述預期行動之環境、情境。
- 計畫係風險管理之基礎。
- 計畫為減災、整備、應變、復原循環中關鍵環節。

縣市層級災防計畫章節架構

建議計畫分為五大篇，敘述如下：

一 災害防救基本策略與方向

主旨說明地方政府面對災害的**態度**。內容包括地方政府災防政策、計畫依據、各類災害權責單位、以及計畫修正機制等內容。除了強調府內相關機關的業務與權責外，更須強調管理成效指標與計畫回饋修改機制。

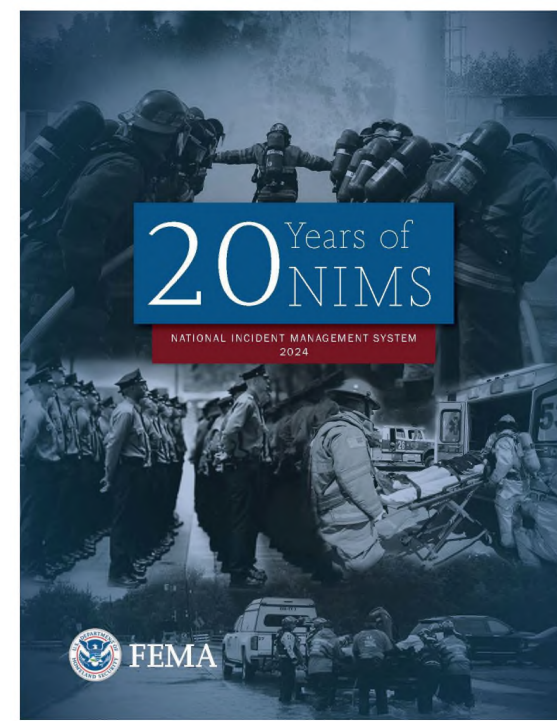
二 轄區災害威脅、潛勢、特性與情境設定

主旨說明地方政府所轄地區與災管相關的環境與條件。內容包括說明地區地理、地質、地形、人文、社經發展條件及重大公共建設等，並針對轄區災害特性進行分析與可能發生規模進行釐訂。全災害管理的地區計畫，除了瞭解轄區面對的災害威脅外，對於政府本身的救災能量與能力，要有清楚的界定與說明，並明白呈現重大災害重建財務規劃。本篇即是透過災害威脅、特性、環境、社經條件、設施等內容，轉換成轄區災防整備的**需求評估**。

縣市層級災防計畫撰寫原則

延伸上述原則，參考我國災害防救基本計畫及過去地區計畫內容，整合美日城市地區計畫架構(Los Angeles County Office of Emergency Management, 2023、The City of Los Angeles, 2020、大阪府防災會議，2022)，提出縣市層級地區計畫應呈現的內容架構，可以歸納為以下幾點撰寫原則：

- 在功能上，地區計畫可作為縣市政府宣告災害防救政策、目標、及述明各個利害相關者的權責與義務的載體，提供居民、業務承辦人、指揮官明瞭災防業務的重要依據。
- 在內容上，地區計畫需述明轄區可能面臨地災害威脅、地區的脆弱度及風險評估，提供政策及預算編列的依據。
- 面對可能災害威脅，基於保護生命、保障生活機能的原則下，闡明公部門所擬定的因應對策及作為，相關內容包括：減災作為、災前整備、災中應變、災後的復原重建。
- 在各機關任務及目標明確的基礎下，計畫應建構出合宜的計畫管理循環(PDCA)的機制。



縣市層級災防計畫撰寫重點

以全災害管理架構撰寫縣市層級的災防計畫，建議強調政府整體運作的概念，突顯災害情境設定，引入功能導向，區辨出於災害威脅下，轄下權責機關所應有之基本功能，呈現整體政府應有的作為。

計畫書呈現相關整備作業、基本的減災應變對策、復原對策，皆依據作業功能細分章節，有利於閱讀與作業參考依循，各類災害則於情境設定與災害對策中陳述。

三 防災體制之整備

述明在災害防救業務地整備情況，採用功能導向的方式區分章節，轄下機關相關工作任務，視需求配合運作執行予以增減，相關災害弱勢的協助、性平議題、自主防災體制等議題皆可在本篇說明。本篇即是闡述面對災害，地方政府在**供給面**的整備內容。

四 災害防救對策

述明地方政府減災應變的綜合基本對策，再針對地震複合性災害、颱洪複合性災害、火災、重大公安意外及其他災害的特殊性，陳述針對性的策略。本篇即是闡述需求面(第二篇)與供給面(第三篇)比較後，形成**整備缺口**(GAP)下的對策說明。

五 復原對策

述明災後復原**財源規劃**，可能面臨的情況及因應對策相關說明。

- Department of Homeland Security (2019). National Response Framework. Washington: Department of Homeland Security
- Federal Emergency Management Agency (2021). Developing and Maintaining Emergency Operations Plans- comprehensive Preparedness Guide (CPG 101) Federal Emergency Management Agency
- Los Angeles County Office of Emergency Management (2023). County of Los Angeles Operational Area Emergency Operations Plan. Los Angeles County Office of Emergency Management. <https://ceo.lacounty.gov/emergencydisaster-plans-and-annexes/>
- The City of Los Angeles (2020). The City of Los Angeles All-Hazards Mitigation Plan. The City of Los Angeles. <https://ceo.lacounty.gov/emergencydisaster-plans-and-annexes/>
- 大阪府防災會議 (2022)。大阪府地域防災計畫-基本對策。大阪府防災會議，日本
- 行政院災害防救專家諮詢委員會 (2016)。「全災害管理體系建構-以都會型大規模地震災害為例」之建議報告。行政院災害防救專家諮詢委員會