

# 第三章 因应灾难的组织架构

## Organizational Aspects of Disaster

原著：Diane Myers, R.N., M.S.N.  
Monterey, California

翻译：廖定烈

省立八疗养院

### 前言

灾难乃是一种人类皆有，且复杂的、官僚化的、以及政治的事件。一般的程序以及资源不足以处理灾难所带来的改变。因应灾难而生的团体、机构以及各管辖范围的数目及类型也迅速增加，而组织之间的关系也会有所改变。传统的劳力及资源的分化，也增加了对参与其中的各组织及各专业间的整合需求。没有了这样的整合，则资源可能无法共享，或依据需求而达成分配。彼此的沟通及控制也许会不足，而导致事倍功半，忽略了基本的工作，甚至造成不良的后果。

本章讨论了参与救灾的各重要民间以及政府组织之角色、责任、资源、以及相互关系。为了能有效运作，相当重要的一点是心理卫生机构需要了解这种复杂的机构环境以及资源系统。单单是临床的技巧，无法使心理卫生的工作人员能有效地协助受灾区的幸存者。

本章也描述了联邦基金透过史塔福灾难缓和方案（**Stafford Disaster Relief**）及紧急援助法案的第 416 条提供给心理卫生组织的资源；史塔福法案适用于总统宣布的紧急灾难，此基金可以协助心理卫生组织对幸存者提供立即的救援，以及长期的复原服务。

### 一般性紧急事件的处理

在美国，日常遭遇到的非大灾难性的紧急事件，通常由地方来主控，此偏好举国皆然。但如此一来，这些救难工作就会分散给各种小区组织（包括官方与民间）以及个人；这些工作的角色与义务是由以往的惯例、法律、契约以及特约方式来规范。（Auf der Heide, 1989; Drabek, 1985; Drabek, 1987; uarantelli, 1981）

这些工作的指派及资源的分配，很少是统一的，而且相对而言，较少混淆不清的情形 (Auf der Heide, 1989) 。小区心理卫生机构通常与其它机构的互动是界线清楚、彼此互相了解的；这些机构包括社会服务单位、学校、执法机关、观护人等等。但在灾难当中，这种互动也会改变。

## 灾难的紧急处理

依照联邦紧急事件处理中心的定义，所谓的「灾难」是：

发生的事件，其严重性及重大程度常会导致死亡、伤害、以及财物损失，而且无法透过政府一般的程序及资源来处理。灾难、、需要诸多政府及民间的机构做出立即性、整合的、以及有效的反应，以符合人性的需求、以及加快复原的速度。」(FEMA, 1984)

灾难与一般的紧急事件不同之处，在于其无法单靠动用更多人员、装备及补给来处理。时常，灾难产生的需求超过单一组织的负荷能力，迫使他们必须与其它机构分担工作及共享资源，而这些其它的机构只会用自己并不熟悉的程序来运作。Auf der Heide(1989)曾报告过，灾难常会越过原先管辖的范围。灾难改变了因应的机构之数目及结构，并可能导致新的组织产生。灾难会产生新的工作、并且使平常并非负责灾难因应的参与者积极投入。灾难也会使平常用来处理紧急事件的装置与设备遭到损坏。

美国政府部门的复杂程度，也加深了我们了解在灾难中「谁来做什么」的困难。1982 年对政府单位的普查发现，有超过 82,000 的各种政府在全国各地运作着。这种权力下放的结果于是导致灾难紧急处理计划与反应缺乏一致性，而且使得灾难发生时的整合更加复杂。(Auf der Heide, 1989)

此外，对灾难因应较无经验的组织，其产生的响应常常是继续保持其一贯的独立运作方式，无法了解到其功能如何配合此复杂、整体的因应及努力。Auf der Heide(1989)描述此种现象，称为「鲁宾逊漂流记症候群」(Robinson Crusoe Syndrome) (“我们是孤岛上唯一的人类”)

这种孤立现象不止出现在灾难因应中，同时也出现在规划上。最常见的状况是，民间的团体以及各级政府在设计时并没有真正实际考虑到其它团体的角色以及其提供的资源。

由于灾难环境中所面临的复杂性与挑战，机构能发挥效果的一个重要的因子乃是**弹性**，以及**立即反应**（improvise）的能力。然而，很重要的一点是，参与救灾的组织应该自我教育以了解其它地区、州立、以及联邦政府机构的角色与义务。机构必须以对组织环境的整体了解为基础进行规划。

## 心理卫生在紧急事件的因应与复原中的角色与规划

当灾难发生时，拥有一个整合灾难心理卫生紧急反应与其它救灾机构的灾难心理卫生计划是基本要务。我们强烈建议在每个州政府的心理卫生机构中都要有个心理卫生灾难因应计划，当作全州的紧急应变计划的一部份。在很多州，州长直接下命令进行心理卫生因应规划。同样地，心理卫生的每个部门，不管是市立、县立、或地区、都应有心理卫生的灾难因应计划。此计划应该是整个管辖范围内完整的紧急应变计划的内容之一部分。有些州已经透过立法来加以规范。

心理卫生规划的目的乃是确定对灾后幸存者的心理健康需求的响应，是有效率、整合性、有效果的。此计划可以使心理卫生人员对组织内的设施、人员、以及其它资源做最有效的运用，以协助劫后余生的幸存者、紧急救灾的工作人员、以及小区本身。（California Department of Mental Health, 1989; New Jersey Department of Human Services, 1991）。灾难心理卫生计划可以界定机构在灾难计划、因应、以及复原过程中所牵涉的地方、州、及联邦单位的角色、义务、与关系。

心理卫生计划也必须界定参与救灾的各心理卫生机构的角色、义务、与关系（south carolina Department of Mental Health, 1991）。此计划需要筹划能达到机构的每一个层级、每一个部门。计划也必须标明（依照身份）需要执行这些任务各成员。成员最好能有后援，最好能到三线。

灾难心理卫生所提供的服务，需要在幸存者聚集之处，例如避难所或进食区。

这些地点通常由红十字会与社工机构或其它组织合作负责运作。在长期复原过程中，心理卫生通常需要整合至其它针对幸存者的服务。因为需要与这些机构密切合作，因此心理卫生计划常常是社会服务/避护计划的一部份。有些地方的心理卫生机构会发现，如果在计划中纳入一个与红十字会签订的「互援备忘录 (Memorandum of Understanding, MOU)」，明订两个机构彼此的角色与义务，会有所帮助。针对幸存者的心理卫生服务也需要在医院、紧急事件处理中心、及验尸地点进行。因此，心理卫生计划需要与紧急医疗计划、公共卫生计划、及检察官的协助方案互相配合。

## 紧急处理中政府的角色与义务

### 地方政府

紧急处理在地方政府的层级，包括了市、县的地方官员。县县官员需要负责辖内尚未整合救难行动的地区，在地方性的紧急事件或全州性的紧急事件中可能也会担任整合的角色。地方法令与决议会建立一紧急事件处理的责任分工，配合州政府的紧急处理组织。对于紧急事件，地方政府负有最处理上最重要的责任，即使灾难事件已经超过了地方政府的能力，无法有效响应，需要请求州政府的协助时，仍然如此。(Drabek and Hoetmer, 1991)

地方政府如何发挥紧急处理的功能？各地差别很大。在大部分的小城镇，紧急处理的责任落在与救灾职务相关的官员身上，例如市长或消防队长。在县，通常有兼职或全职的救灾处理官员负责。比较大的城市或县，比较可能有专责的紧急处理部门，有少数的成员。此部门可能是独立运作，也可能隶属于其它部门，例如消防队。因为有着如此大的差异，地方紧急事件处理机构不太可能有一致性的组织结构。图 1 提供了一个简化的组织图，标明出各种地方的紧急事件处理单位如何配合地方政府来运作。

以下所列举，乃是地方紧急处理单位的责任：

1. 找出所有辖区内可能存在的威胁，并发展缓和此种威胁的计划及方法，以除去或减少可能的危险。

2. 标示出辖区内可能受灾的地区，例如，地质学上的危险区、洪水平原区、水坝溃决之泛滥区等。
3. 与政府及小区机构合作，发展及维持随时更新与政府及互援队协议的紧急应变计划。
4. 与产业合作，发展工业紧急应变计划以及应变能力，以支持地方政府的计划。
5. 发展训练紧急应变人员的计划及演习计划，以测试应变能力。
6. 发展公共教育计划。
7. 发展并维持紧急通讯系统，包括灾难发生时及时联络重要政府官员以及警告大众的系统。建立一个紧急的大众公告系统。
8. 发展符合所有可能的灾难情境所需的计划。将人员、物资列册，包括在救灾所有可能派得上用场的政府与民间资源。确认负责之官员并且与之合作，以克服资源短缺的问题。
9. 发展并支持一个紧急事件处理中心（**Emergency Operations Center, EOC**）作为紧急事件发生时指挥及控制的场所。
10. 建立并维持一个避护场所及接待与照护的地方。
11. 发展政府施政及运作持续性的系统。
12. 协助建立互援或合作的协议，以提供紧急事件发生时所需要的服务、装备、或其它资源。
13. 提供县政府或州政府的紧急事件处理处(**Office of Emergency Service, OES**)对灾难导致的损坏之严重度及程度的估计，包括公共及私人的损坏，以美元计价，另外也要对所需的救灾资源之支出加以估计。
14. 需获得由州政府及联邦政府的救灾计划所提供的技术及财政上的支持。

## 州政府

州政府在灾难紧急处理中扮演着关键性的角色。它要决定急难所产生的需求以及下级政府能力之所及。除此之外，它也扮演州与联邦资源输送至地方政府的

管道，包含训练、技术支持、及运作上的支持。紧急处理在州的层级、责任及指挥权属于州长及州长所指派之代表。因为各州法律相异，一般而言州长被赋予权力进行以下各项任务(Drabek and Hoetmer, 1991)

1. 暂停州的规定、法令及例行事项。
2. 采购物资及设备，不需考虑现行的法令限制。
3. 直接进行疏散。
4. 控制通往灾区的出入口。
5. 授权释出紧急情况下使用的经费。
6. 运用紧急临时基金，并重新分配预算以应紧急工作之需求。
7. 发布全州或地区的紧急命令，并寻求州政府适当之救灾的行动。
8. 执行并监督联邦级的灾难及紧急事件援助行动。

平时常见的紧急状况，通常由州长委派给州内的责任机构，通常名为紧急事件处理处(Office of Emergency Services)。其它的州立机构也会被指派执行指定的任务以减缓灾难所带来的效应，并且与内部其它部门及下级政府合作，提供协助。图 2 描述了由州长主导的州政府层级的紧急处理功能，也显示全州的各机关在灾难中的任务。

Drabek and Hoetmer(1991)列举出州政府的紧急事件处理处的职责如下：

1. 准备并维持一个完整的全州性紧急事件处理计划。
2. 指定州政府的各机关应执行的紧急功能，并整合发展全州紧急应变计划的行动。
3. 确定所有指派特定任务的人员都能得到充分的训练及准备以执行任务。
4. 支持并协助地方政府的准备措施，确定地方政府的层级能够控制灾难；撰写县及市的紧急应变计划标准与规定；以及回顾并保存由这些标准所发展或更新的计划档案。
5. 全盘掌握灾难发生后的损失评估流程。

6. 运用并整合州内应地方政府或灾区请求而提供的资源，并在必要时请求联邦政府协助。
7. 依照地方负责整合的人员所请，运用全州的互援系统，协助地方紧急应变措施运作。
8. 与邻近各州维持互援协议。

当灾难超出地方政府能有效应变能力时，州政府的紧急事件处理处就会开始运作，进行整合以支持地方辖区(Drabek and Hoetmer,1991)。州政府提供地方政府特定的紧急事件支持的紧急包括以下各点：(California Basic Emergency Plan,1989):

- 1.救难行动之管理：通常由紧急事件处理处(OES)的部门主管或幕僚整合、指挥、及控制紧急因应行动的运作，地点则在州立紧急指挥中心(SOC)；沟通；发警报等信息通知灾区民众；以及状况回报与损害分析。
- 2.消防与救援运作：灭火、消防安全、搜寻及救援。
- 3.执法及交通指挥：执行紧急疏散、交通管制、出入口管制等措施。
- 4.紧急医疗服务：照护与治疗受伤及生病民众。
- 5.公共卫生服务：公共卫生与消毒。
- 6.验尸：集中、辨认及保存尸体。
- 7.避护及照护：满足幸存者及救灾协助人员的基本需求；登记无家可归者、因灾离家者、伤员、及病患；成立灾难避护中心，提供避护场所给幸存者及服务人员。
- 8.运输：将民众从危险地区撤离。
- 9.救援：搜寻及拯救。
- 10.建筑及工程：维护或修复道路、建筑物、或其它公共区域。
- 11.资源与后勤支持：提供人员、装备、食物、能源、运输以及工具以备支持使用。
- 12.急难公共信息：迅速散布灾难的遵行事项及正确信息，以提供给大众。
- 13.技术协助：对危险原料事故发生时以技术协助响应；对大众提出防护措施之建议，如辐射外泄事件等。

14. 辐射防护：辐射反应、包括环境中辐射量的侦测、决定尽量减低民众暴露在危险环境采取的措施，以及找出及管理辐射尘避护所。

## 联邦政府

灾难处理中，联邦政府的基本角色乃是保护灾难中的生命及财产，并协助州政府与地方政府进行灾后重建。

依照执行的顺序，总统会指定若干联邦机构进行紧急准备及运作的责任，并且全权交由联邦紧急事件处理中心(Federal Emergency Management Agency, FEMA)负责。这些任务的指定乃是依照机构平日的职掌及能力而定。联邦的紧急处理包括执行自然灾害缓和计划，及国内防备计划。

1988 年，对公共法 93-288 条进行名为 100-707 条之修正，其后更名为史塔福灾难缓和及急难救助法案(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)。史塔福法案提供了联邦政府的权力法源，以提供因自然灾害及其它需联邦政府介入之重大事件所需挽救的生命、并确保公共卫生、安全及财产等。对总统宣布的重大灾难之罹难者进行危机咨询，其法源也是由史塔福法案所授与。危机咨询计划在本章以下各节会有详细说明。

联邦政府应了解地方政府及州政府紧急因应之实际运作。史塔福法案所授权的联邦政府之协助乃是补州政府的不足。总统可依据史塔福法案之授权而宣布「重大灾难」或某个地区因灾难而产生之「紧急事件」。此项宣布，乃是当州内或地方的资源不足以有效地响应及无法承担复原工作之时，应受灾之州的州长所请。一旦总统做此宣布，联邦紧急事件处理中心(FEMA)即可指挥任何联邦机构，直接帮助州政府及地方政府。

图 3 描述联邦机构特定的紧急支持功能(emergency support functions, ESFs)

## 美国红十字会在救灾中的角色与义务

美国红十字会在 1905 年由国会特许协助民众因灾难而产生的需要。此指定任务在 1970 及 1974 年(1988 年重新修订)灾难缓和法案中由国会再度确认，而在联邦紧急事件处理中心出版的法规中，和 1982 年 FEMA 与美国红十字会签署的互援备忘录中均是如此。因此，红十字会在救灾中的角色乃是法定，其既非政府，也无权放弃 (American Red Cross,1982)。不过，红十字会不因服务而接受政府的基金补助，完全靠自愿乐捐。除此之外，红十字会也不取代地方政府的义务与委托。红十字会负责提供紧急集合，及整合政府与民间机构进行个别照护。图 4 与图 5 描述了地方政府与红十字会在灾难中的任务。

## 志愿性团体在灾难中的应变

许多志愿团体都提供了灾难中的因应措施。这些反应并非政府强制，但许多个别组织都在其规章中都包含了灾难因应。许多志愿性的团体都是「全国救灾行动志愿组织(National Voluntary Organizations Active in Disaster, NVOAD)的成员。除此之外，现存的地区团体，例如志工中心，会在地区性的灾难中负责特殊的因应行动。自发性的「草根团体」(grass roots)有时也会出现，以解决没有机构负责的事项。心理卫生方面应该对这些志愿团体的灾难因应有所留意与熟悉，因为这些团体通常会提供其它组织所没有的服务。图 6 描述了很多这类正式的志愿团体的反应。

以下列举出灾难发生时可能介入的其它志愿团体以及民间组织：

- 私人医院
- 医师、护士、药师、其它医疗专业人员
- 心理卫生专业人员及机构
- 自杀防治热线
- 民间救护车公司
- 美国医院协会
- 民间的健康食品业者

- 全国殡葬协会
- 毒物管制中心
- 兽医师
- 美国人道组织
- 自愿搜救队伍
- 探险搜救队伍
- 工业、农业、消防部门
- 国家滑雪巡逻队
- 救援犬协会
- 国内航空巡逻队
- 业余无线电组织（火腿族）
- 商用电台及电视台
- 民间危险物品清洁公司
- 化学物品制造者协会
- 铁路、航空、海事、货运、石油、采矿、及化学公司
- 美国民间工程师公会
- 全国独立服务鉴定者协会（National Association of Independent Fee Appraisers）
- 全国房屋建商协会
- 私人建筑契约业者
- 卫生设备之拥有者或管理者
- 劳工组织
- AFL-CIO 小区服务部
- 民间公共事业公司
- 私立大专院校
- 儿童照护提供者
- 全国餐饮协会
- 私人餐厅与食品业者
- 美国国外战役退伍军人

- 国军部队
- 服务俱乐部(Service clubs)
- 拉丁美洲裔美国同乡会
- 全国有色人种福利促进会

## 重大灾难之宣布过程

当灾难导致的需求超过一个辖区因应所需的资源时，便需要宣告为更上一级的紧急状况。以下就是有关各级紧急状况的定义，摘自数州的紧急事件处理计划：

### 地方紧急状态

当灾难或紧急事件对辖区内的生命与财产安全产生损害时，市或县政府可以做地方紧急状态的宣布。当状况已经或者可能超越地方政府的服务、人员、装备以及设施所能控制的时候，才进行此种宣告。地区性的紧急状况是假设有效的应变行动可能需要联合其它辖区的力量共同进行。此种宣布可以使辖区动用紧急预备金、资源及权力，并转移其它计划的资金以担负紧急状况之所需。通常这是全州宣布进入紧急状态的先决条件。

### 全州紧急状态

当全州存在着极度危及人民的生命及财产安全之事件时，州长可以宣布全州进入紧急状态。州长宣布的时机是当此状况已经、或可能超过了单一的县、县市或都市。此种宣告的假设是此危急情况也许需要其它一个或数个互援的区域的力量整合。宣告的内容包括以下各项：

- 下令要求辖内的其它县、市及州政府的机关互援。
- 授权州政府方面动用紧急权力（排除阻碍命令的条规、紧急采购、重新分配预算给各紧急用途之所需。 ,and
- 在某些州，准予州政府补助地方辖区与紧急事件相关的因应行动、补偿及重建经费，及以房地产税减税的方式补偿个人财产的损失/损害。
- 在某些州，自用屋受损的受灾户可以申请州政府的房屋贷款。

- 是否为请求联邦政府复原协助的先决条件。

如果经过评估发现受灾程度已经需要总统宣告紧急命令]时，州长便会递交信函给联邦紧急事件处理中心(FEMA)的地区执行官。如果 FEMA 执行官证实州长的判定，那么便会对华盛顿首府的 FEMA 官员提出建议案。FEMA 的长官会将此建议案呈递给总统。

## 重大灾难

当灾难损害的程度，超出州政府、地方政府以及民间组织等资源所能承担时，将由总统宣告为重大灾难。根据重大灾难的宣告，联邦能提供的援助主要为两种，此为史塔福法案所明文规定。并非所有的重大灾难都会包含此两种协助，必须符合法案 416 条所规定的心理卫生方面的危机咨询基金，才会提供个别协助。

**个别协助**可以包括对个人及营业单位的协助，包括：

- 临时屋的协助
- 低利贷款（个人、营业单位、及农民）
- 个人及家庭的补助
- 危机咨询计划

**公众协助**提供的对象为州政府与地方政府、特别行政区以及特定的私人非营利机构，内容包括：

- 清除废弃物
- 修复/更换公共财产（公路、街道、桥梁、建筑物）
- 紧急保护措施（搜寻与救援、清除危险结构）
- 修复/更换水源控制设施（堤防、闸门）

## 紧急命令

紧急命令由总统发布，并且授权提供州政府及地方政府特定的协助以解决特定的需求。这些协助可包括：

- 紧急大量伤员照护
- 搜寻及救援

## ●紧急运输

图 7 阐述了灾难宣告的流程。

一旦总统做了紧急宣告，联邦紧急事件处理中心的首长就会指定一位联邦整合指挥官(**federal coordinating officer, FCO**)来整合灾区的救援工作。联邦紧急事件处理中心的地区长官会指定一位灾区复原负责人(**disaster recovery manager, DRM**)来执行这些任务。州长会指派一位州政府的整合指挥官(**state coordinating officer, SCO**)以整合州政府、地方政府的努力和联邦政府的努力。州长也会指定特派代表(**governor's authorized representative, GAR**)以执行所有灾难协助所需的文件，包括批准进行公众协助。以上所提的四种官员，会集中在灾区工作站(**disaster field office, DFO**)办公，共同合作。灾区工作站为一临时的办公处所，地点选在灾区内或邻近灾区，以整合并操控州政府与联邦政府的响应及复原的运作。图 8 阐述了灾区工作站内的联邦紧急因应小组(**Federal Emergency Response Team, ERT**)组织。

## 总统宣布紧急危难后的罹难者危机咨询计划

本节内容乃摘自 **FEMA/NIMH** 对经总统宣告的重大灾难的受灾者进行的危机咨询计划的描述。(FEMA/NIMH,1992)

依史塔福法案 416 条规定，经总统宣告重大灾难后，授权给联邦政府，提供经费以进行心理卫生服务。

法案 416.总统授权提供专业的咨询服务，包括对州政府及地方政府机关、民间心理卫生机构提供经济上的协助，对受灾户提供心理卫生服务或训练灾难工作者，以减缓此种重大灾难或后续问题所造成或者加重的心理卫生的问题。

### 目的与对象

对重大灾难的幸存者进行危机咨询计划，可以提供对幸存者的直接服务。在

灾难危机咨询计划中，此计划的直接服务工作者及其它类型的工作者施予训练，也可以纳入此计划。危机咨询计划是由 **FEMA** 与位于物质滥用与心理卫生服务部(**Substance Abuse and Mental Health Services Administration, SAMHSA**)内的心理卫生中心(**Center for Mental Health Services, CMHS**)共同合作。

本法令的执行及计划的发展，乃是基于一种认知：灾难会产生种种情绪及心理上的障碍，此种障碍若不治疗，可能会成为长期性而使人功能失调。这样的问题如灾难发生后的畏惧症、睡眠障碍、忧郁症、易怒、及家庭失和。法案 416 条即是提供问题及时缓和的途径，并避免发展成为慢性的问题。

此计划所提供的协助，必须是总统宣告的重大灾难事件。此外，此计划的目的是在增强州政府或地方政府可获得的资源与服务，因此若现有的机构计划无法提供这些服务，可以同意对受灾者的提供危机咨询协助的支持。这样的支持并不是自动提供的

### **支持的团队与情况**

不管是何种协助，州政府必须在总统宣告重大灾难后的十天内提出对灾难咨询计划的需求评估。支持的形式有两类：立即服务的请求，及一般服务的请求。两种协助的经费来源均由联邦紧急事件处理中心 **FEMA** 所提供。

要求立即服务的支持，需要在宣告紧急危难后 14 天内提出。支持可以提供达灾后六十天之久。支持提供时间的长短，由联邦紧急事件处理中心的指挥官或指定人员（即灾区复原官），知会心理卫生部门(**CMHS**)后做出决定。

一般服务需要在重大灾难宣告后 60 天内提出要求。此种支持可由联邦紧急事件处理中心的助理指挥官根据 **FEMA** 地区指挥官及 **CMHS** 紧急服务部门及救灾部门提出的建议，而透过物质滥用及心理卫生署(**SAMHSA**)提供。一般服务时限为九个月，除非有特别重大的事件，可以延长三个月。

### **适用性之要求**

法案规定，可以对州政府、地方政府、或民间心理卫生组织提供财政援助。州政府的官员由州长指定对联邦提出协助的要求（即州政府为官方的申请人）。此官员即为州长之特派代表(GAR)，对立即服务及一般服务计划的要求，都必须由州长特派代表 GAR 提出，接受支持者可以是州政府的机关或被指派者。

### 特别注意事项

在提出协助的要求时，申请人必须注意到一些特别的状况，例如：

- 对高危险群应特别加以关注，这些人包括儿童、体弱的老人、及弱势者；
- 不宜进行长期的心理治疗。
- 对地方可运用的资源与人力要加以最充分的利用。
- 应该针对地方需求而调整计划，包括特殊的文化、地理、或政治上的限制。

劫后余生的幸存者如果是灾区的居民，或灾难发生时居留当地，则有资格要求危机咨询。此外，他们必须符合：1.有灾难或后续结果导致或加重的精神问题；或 2.可能从预防性照护措施中受益(Federal Register, 1989)

危机咨询计划的工作人员或谘商者有资格接受足以让他们能提供专业之灾难心理卫生服务的训练。此外，所有负责协助幸存者的联邦、州、及地方的灾难工作者都有资格接受训练，以便训练后皆能有效地处理幸存者。(Federal Register, 1989)

### 申请立即服务

针对立即服务，在重大灾难宣告后的 14 天内需要由 GAR 以书面方式提出，交给 FEMA 的灾后重建指挥官 (DRM)，书面的副本会由 FEMA 交给 CMHS 的紧急服务及救灾部门，以照会并评估立即服务的需求，以及州政府提供服务的能力。

立即服务的申请，必须包括州政府对需求的评估，时间必须在灾难宣告后 10 天内完成，也需要对计划的规模与费用做一预估。州政府的心理卫生主管机

关应该特别提出以下几方面的主题：

**需求的程度：**要开始一个特定的计划，州政府必须提出灾难所加重的心理卫生问题的确存在。其中一种处理的流程参见图 9。

**州政府的资源：**需要对现有的能力以及所超出的额外需求作一描述。

**计划：**主动接触服务计划、危机咨询计划、转介、照会、及教育等计划大纲应简要陈述。工作人员的资格要求及训练方面的需求亦应提出。

因为立即服务的申请只要求上述几点，因此书面内容应该简短，几页即可。更完整的陈述希望在一般服务的申请中见到。

图 10 描述立即服务计划的申请及批准流程。

### 申请一般服务

对一般服务而言，必须在灾难宣告后 60 天内依照标准格式 424 提出申请。州长特派代表(GAR)必须对 FEMA 的助理指挥官提出申请，透过 FEMA 的地区指挥官而且同时提出书面内容给 CMHS 的紧急服务及救灾部门。

申请一般服务的内容必须包括：

1. 公共卫生服务协助申请格式 424
2. 灾难描述，包括灾难的类型、时间、地点、及持续时间。
3. **需求评估：**估计需要直接服务的总人数，以及需要主动接触服务、照会、及教育的总人数，各个服务提供的团体。个案之人口学统计。
4. **计划：**说明过去曾经遇到将可以满足受影响的人们的需求之习惯、服务提供的类型，并且详述其理由。计划还必须反映出对文化、种族、或地理上的特别需求，或其它本地区需特别关注的特别因素。
5. **工作人员与训练：**描述所需要的工作人员的数量与种类，以及针对工作人员的特殊训练计划。
6. **资源需求与预算：**解释现存的资源如何无法满足受影响的人们的需求。预算必须与计划内容的描述密切结合，而且对于每项细目的使用都需要说明其必要性及预算数额。

图 11 阐述了一般服务计划的申请及批准流程。

对上述两种服务计划的申请流程、其它技术性协助的材料、以及信息与指南，可索取工作手册，请洽：

Emergency Services and Disaster Relief Branch

Division of Program Development, Special Populations and Projects

Center for Mental Health Services

5600 Fishers Lane, Room 16C-26

Rockville, Maryland 20857

Telephone: (301) 443-4735

## 摘要

本章列举了包括与救灾反应中牵涉的私人及政府的组织、机构之主要角色、责任、以及资源。对这些机构、团体的基本角色有所了解，是很重要的，如此才能在复杂的组织环境中有效发挥功能。另外，本章也描述了透过史塔福法案 416 条可加以运用的财源，以协助地区的心理卫生机构使幸存者得以接受协助达成情绪以及心理复原。

## 字汇

ARC	美国红十字会
ASCS	农业安定及管理服务部
CDRG	灾难因应团体
CMHC	小区心理卫生中心
CMHS	心理卫生服务中心
COE	美军工兵部队

DAC 灾难协助申请中心

DFO 灾区工作站

DHHS 卫生服务部

DOC 商业部

DOD 国防部

DOE 能源部

DOED 教育部

DOI 内政部

DOJ 法务部

DOT 运输部

DRM 灾后重建负责人

EEO 均等就业机会

EOC 紧急事件处理中心

EPA 环境保护署

ESF 紧急支持功能

FCC 联邦交通委员会

FCO 联邦整合官

FDIC 联邦存款保险委员会

FEMA 联邦紧急事件处理中心

FHLBB 联邦家庭贷款银行委员会

FmHA 农舍管理部门

FRS 联邦储金制度

GAR	政府特派代表
GSA	一般服务组织
HQ	董事会
LAO	个别协助官员
ICC	跨州贸易理事会
IFG	个人与家庭基金 Individual and Family Grants
IRS	财政部
MHA	心理卫生署
MOU	Memorandum Of Understanding
NASA	国家太空总署
NCS	国家交通理事会
NRC	核能管理委员会
NVOAD	国际灾难志工组织
OES	紧急服务处
OFA	其它联邦部门
OPM	人力资源管理处
SAMHSA	物质滥用及心理卫生署
SBA	中小企业处
SCO	州立整合官员
SOC	州政府运作中心 (State Operation Center)
SSA	社会安全部门
THA	短期居住服务部

USDA 美国农业部

USPS 美国邮政服务部

VA 退除役事务部

VOLAGS 志工团体

## REFERENCES AND RECOMMENDED READING

- American Red Cross, *Your Community Could Have a Disaster* (ARC 1570). December, 1977.
- Auf der Heide, E. *Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination*. St. Louis, MO: C.V. Mosby Co., 1989.
- Bush, J.C. *Disaster Response: A Handbook for Church Action*. Scottsdale, PA: Herald Press, 1979.
- California Department of Mental Health, *Mental Health Disaster Plan*. Sacramento, CA. 1989.
- California Basic Emergency Plan*. Sacramento, CA: 1989.
- Drabek, T.E. Managing the Emergency Response. In Petak, W.J., "Emergency Management: A Challenge for Public Administration" (special issue). *Public Administration Review* 45:85, 1985.
- Drabek, T.E. *The Professional Emergency Manager: Structures and Strategy for Success*. Institute of Behavior Science, Monograph #44. Boulder, Colorado: University of Colorado 1987.
- Drabek, T.E. and Hoetmer, G.J. (Eds.). *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washington, DC: International City Management Association, 1991.
- Federal Emergency Management Agency. *Objectives for Local Emergency Management*. Washington, DC: 1984.
- Federal Emergency Management Agency. *National Plan for Federal Response to a Catastrophic Earthquake: Basic plan (Draft 4)*. Washington, DC: 1985.
- Federal Emergency Management Agency and National Institute of Mental Health. *Student Manual: Crisis Counseling in Emergency Management*. Washington, DC: 1987.
- Federal Emergency Management Agency. *Disaster Assistance Programs: Crisis Counseling Program: A Handbook for Grant Applicants*. DAP-9. Washington, DC: 1988.
- Federal Emergency Management Agency and California Office of Emergency Services. *Fact Sheet: Disaster Assistance Program Information*. Loma Prieta Earthquake Disaster Field Office, Mountain View, CA: 1989.
- Federal Emergency Management Agency and Center for Mental Health Services. *Crisis Counseling Programs for Victims Presidentially Declared Disasters*. Washington, DC: 1992.
- Federal Register*, 54(53): 11629, March 21, 1989.

- Hoetmer, G.J. "Emergency Management: Individual and County Data" *Baseline Data Report*  
15. Washington, DC: International City Management Association, August, 1983.
- Kilijanek, T.S. *There She Blows: The Search and Rescue Response to the Mount St. Helens Volcano*.  
Technical Report No. 11, SAR Project. Department of Sociology, University of Denver, CO,  
1981.
- National Governors' Association. *Management Notes: Emergency Management*. Washington, DC:  
National Governors' Association, Office of State Services, 1986.
- New Jersey Department of Human Services, Division of Mental Health and Hospitals, *Mental  
Health/Emergency Disaster Plan*. Newark, NJ: 1991.
- New Jersey Office of Emergency Management. *Responsibilities and Programs Manual*. Newark, NJ:  
December, 1991.
- Parr, A.R. "Organizational Response to Community Crises and Group Emergency" *American  
Behavioral Scientist*, 13(3): 423, January/February, 1970.
- Quarantelli, E.L. *Sociobehavioral Responses to Chemical Hazards: Preparations for and Responses to  
Acute Chemical Emergencies at the Local Community Level*. Newark, Delaware: Disaster  
Research Center, University of Delaware, 1981.
- South Carolina Department of Mental Health. *State Mental Health Disaster Plan*. Columbia, SC: 1991.
- Wenger, D., Quarantelli, E.L., and Dynes, R. *Disaster Analysis: Emergency Management Offices and  
Arrangements*. Final Project NO. 34. Newark, Delaware: Disaster Research Center, University  
of Delaware, 1986.