

• CCCM 论坛 •

灾难医学继续教育项目专栏 I : 美国联邦应急计划简介

赵炜 黎檀实 程云松

1 概述

美国联邦应急计划 (federal response plan, FRP) 最早发布于 1992 年, 并在 1999 年 4 月进行了修订, 2003 年正式启动, 几经修改后, 目前已是联邦政府应对灾难事件的基本法规。它明确规定, 州和地方政府负有处理灾难的主要责任, 联邦政府只是在灾难严重程度超出州和地方的处理能力时, 动用国家战略储备资源, 提供补充性的援助。联邦政府职能部门介入的前提是, 灾难发生所在州或地区最高行政长官向联邦政府发出请求, 而且必须是在总统宣布重大灾难发生之后。

颁布 FRP 的目的是在重大灾难事件中最大限度地实现保护公众健康与生命、社会资源以及实现社区重建等目标。与 FRP 相呼应的是联邦政府制定了一整套紧急动员预案, 在国家安全危机和国内重大危机时提供有效的防御能力和最大限度地满足民众需要。联邦部门和机构的领导者必须随时准备充分应付所有的灾难事件。这些以及其他更多的责任界定都囊括在 FRP 这一纲领性文件中。

自 1965 年起, 在美国就有近 1 200 件由总统宣称的灾难事件发生。FRP 具体阐述了联邦政府在危机应对中的政策、计划、运作纲要、恢复行动以及 27 个联邦职能部门及机构的各自职责, FRP 也就是在总统宣布重大灾难或突发事件后整个联邦政府运作的行动纲领, 实现高效、及时、连续的灾难应对。该程序通过灾区所在州的州长向总统发出要求联邦政府援助而启动, 然后联邦紧急事务管理署 (the Federal Emergency Management Agency, FEMA) 对其提出的需求进行评估, 并向总统提供及时的建议, 总

基金项目: 全军后“十五”计划指令性科研基金项目 (XL0043)

作者单位: 100853 北京, 解放军总医院 (赵炜, 黎檀实); 100842 北京, 解放军总后勤部履约局 (程云松)

作者简介: 赵炜 (1966 -), 男 (汉族), 河南省漯河市人, 解放军总医院训练处处长, 副主任医师 (Email: zhaowei301@sohu.com)。

统批准后, 相关的联邦机构立即行动, 根据州政府的需求, 决定在何种水平动用国家战略储备以满足灾区的需求。

FRP 的基本内容和组织实施分为许多基本单元, 包括: ①基本计划要素; ②紧急支持性功能说明附件 (emergency support functions annex); ③恢复性功能说明附件 (recovery function annex); ④相关支持附件 (support annex); ⑤特殊事件附录 (incident annex)。

FRP 明确规定, 联邦政府在灾难应对中的作用就是帮助地方政府准备、计划、应对灾难以及灾后重建。FRP 实施的基本原则是以救援行动以及州或地方政府为主, 在联邦政府协调下, 综合私人部门、志愿者组织、国际资源等一切力量, 形成一个统一的国家灾难应对体系; 在危机中第一目标是保护人的生命; 法制化的原则在 FRP 中处处得到体现, 形成了一个有章可循、有法可依的整体制度性框架。

FRP 的实施是建立在以下 5 种预期的基础上: ①重大灾难或突发事件导致人员大量伤亡, 造成巨大财产损失, 正常生活供应系统瘫痪, 对当地社会和经济造成严重影响; ②与灾难严重程度相关的因素, 如发生的时间、天气情况、人口密度、建筑物以及可能引发的继发事件, 如火灾和洪水等; ③灾难造成的损失超出州或地方政府的承受能力; ④联邦部门需在短时间内作出反应, 提供及时有效的援助; ⑤联邦介入的程度与事件本身严重程度以及州和地方对外部支援的需求有关, 最具破坏性的灾难需要动用全联邦资源。

FRP 的每一基本计划都被进一步划分为几个特定功能区, 对于紧急医疗工作人员来说, 最重要的是紧急支援功能 (emergency support function, ESF)。ESF 进一步划分为以下 12 个功能区, 每个 ESF 由一个初级机构所领导, 并受到几个相关机构的支持, 具体职能包括: 运输、通讯、公共工程、信息、计划、公众服务、资源供给、健康与医疗服务、城市搜救、危险原料、食品卫生以及能源保障。

2 紧急医疗应对

FRP 的大部分紧急医疗应对功能是通过 ESF6 和 ESF8 来实现的。ESF6 的责任是协调联邦政府对州或地方政府为满足受灾群众要求所做努力的支持。这项联邦援助将支持对大众求助服务所需食物和住所的运输, 同时提供对灾难受害者第一时间的紧急求助, 建立大规模分配供给救援物资的体系。

ESF6 的功能是提供公共健康服务体系, 其组织和领导者是美国红十字会, 8 个相关支持机构是: 农业部 (USDA)、健康和公众服务部 (DHHS)、退伍军人事务部、内务部、国防部、联邦邮政总局、FEMA、住房及城市发展规划部。

ESF8 为紧急健康与医疗服务体系, 在公共健康和医疗服务方面为州和地方政府提供全方位的支持, ESF8 支持水平依灾难种类和程度而不同, 其组织和领导者是 DHHS。13 个相关支持机构是: 农业部、交通部、能源部、国防发展机构 (局)、环保局、内务部、联邦邮政总局、国防部、司法部、退伍军人服务部、美国红十字会、FEMA、全国通讯系统。

“9·11”以后, 美国国内和国际恐怖主义使用大规模杀伤武器 (WMD) 的潜在可能性已成为美国国家安全最大的威胁。美国政府认识到必须大力提升紧急医疗服务体系应对重大灾难的能力, 花大力气来发展、训练、装备各地的紧急医疗系统储备力量, 使其能够应对那些潜在威胁的挑战。大都市的医疗反应系统 (metropolitan medical response system, MMRS) 不再是一纸空文, 任何忽视紧急医疗作用的行为都将在今后灾难事件中付出惨重的代价。截至目前, 美国各地方大城市仍在完善和加强其计划, 健康服务机构也在加快步伐, 确保 MMRS 能够成为灾难救援中有效的一环。

(未完待续)

(收稿日期: 2005-03-21)

(本文编辑: 李银平)