

美国突发事件应急行动预案的基本特征分析^{*}

吴晓涛^{1,2}

(1. 河南理工大学安全与应急管理研究中心, 河南 焦作 454000; 2. 河南理工大学应急管理学院, 河南 焦作 454000)

摘 要: 研究了美国应急行动预案的基本特征。结果表明: ①美国应急行动预案目标明确、定位清晰; ②美国应急行动预案注重编制原则的有效贯彻; ③美国应急行动预案内容完备、适应性强; ④美国注重联邦、州、领地、部落和地方应急行动预案的有效衔接; ⑤美国应急行动预案具有强大的外部支持体系。这些方面将为我国修订完善国家应急预案体系提供有效参考。

关键词: 应急行动预案; 应急准备; 突发事件; 美国

中图分类号: X43 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-811X(2013)03-0123-05

一般认为, 突发事件应急预案是针对可能的重大事故或灾害, 为保证迅速、有序、高效地开展应急救援行动、降低事故损失而预先制定的计划或方案。自2006年国务院颁布国家突发事件总体应急预案以来, 按照“统一领导、分类管理、分级负责”的原则, 全国各级政府和企事业单位大量编制应急预案, 已初步形成以“总体预案-专项预案-部门预案-企事业单位预案”为主线的“横向到边、纵向到底”应急预案体系。目前, 我国突发事件应急预案存在诸多方面问题, 比如: 应急预案的针对性差、实操性不强, 等等。如何深化我国突发事件应急预案相关工作需要学术界和实践部门深入研究探讨, 从而提出新思路和新办法。目前, 美国应急管理的理论与实践均走在世界最前列。所以, 本文结合美国最新的相关文件、资料, 研究分析美国应急行动预案的基本特征, 以期对我国突发事件应急预案系统优化提供经验借鉴。

1 美国应急行动预案目标明确、定位清晰

应急预案(Emergency Plan)是应急规划(Emergency Planning)的产物或输出产品。美国《国家应

急准备指引》指出“应急规划是一个考虑潜在危机整个生命周期的方法路线”。美国突发事件应急规划存在两种基本类型: 一是意外事故规划(Contingency Planning, 也常翻译为Deliberate Planning), 另一个是危机行动规划(Crisis Action Planning, CAP)^[1]。意外事故规划是美国国土安全规划的基础, 同时通过预判潜在危机和发展应急预案为危机行动规划提供支撑。危机行动规划为常态环境向增强的威胁、应急响应和恢复提供方法。

目前, 美国应急预案包括3个层次, 即战略预案、行动预案和战术预案, 其中行动预案是核心。一方面, 行动预案的主要目的是为战术预案提供框架, 战略预案为行动预案设置背景和期望目标。该层次划分, 简化了应急行动预案的编制过程, 明确了应急行动预案要实现的目标。另一方面, 行动预案主要规定了在紧急情况下, 一个管辖区或其部门和机构所需要的角色和职责、任务、整合和行动。战略预案确定政策目标, 并为预案编制人员提供全面的指导。这些预案在各级别预案编制中, 涉及的范围最广, 但最不详细。战术预案注重在事故现场对应急单位的利用, 如在事件响应中发挥了直接作用的管理人员, 设备和资源^[2]。另外, 所有三个层次的预案发生在美国各级政府层面上。

^{*} 收稿日期: 2013-01-07 修回日期: 2013-03-18

基金项目: 国家自然科学基金资助项目(71103058); 河南省教育厅自然科学基金项目(2011A620001); 河南理工大学青年骨干教师基金(649220); 河南理工大学博士基金(B2010-72)

作者简介: 吴晓涛(1981-), 男, 河南洛阳人, 博士, 副教授, 硕士生导师, 研究方向为应急管理. E-mail: w_xiaotao@126.com

2 美国应急行动预案注重编制原则的有效贯彻

美国《国家响应框架》明确指出了考量应急预案的基本标准。包括 7 个方面：①可接受性 (Acceptability)；②充分性 (Adequacy)；③完整性 (Completeness)；④过程标准化及产出一致性 (Consistency and Standardization of Products)；⑤可行性 (Feasibility)；⑥灵活性 (Flexibility)；⑦互动性和协作性 (Interoperability and Collaboration)^[3]。

同时，美国编制应急行动预案时，强调统筹兼顾所涉及的人、设备、资源和环境等方面，重点考虑以下 4 方面因素^[1-2]。

(1)美国应急行动预案以社区为基础，代表社区内的各类人员，包括社区所有利益相关者参与。另外，应急行动预案使用逻辑分析方法，帮助解决复杂性和不确定性的潜在危险和威胁。

(2)美国应急行动预案编制从根本上是一个风险管理过程，应急行动预案要考虑到所有的危险和威胁，且清楚地阐述要完成的基本任务和需实现的最终目标。同时，应急行动预案需要具有充分的灵活性。

(3)美国应急行动预案编制人员可以基于其他人员或其他管辖区已经完成的预案来编制自己的预案。应急行动预案编制过程中需要相关高级官员参与，从而确保有效沟通与实施。

(4)美国应急行动预案编制能够规定任务，分配用以完成任务的资源，并建立责任制。有效的应急行动预案告诉那些肩负行动责任的管理者“做什么”和“为什么要这么做”，并指示管辖区范围以外的管理者如何提供相关支持。

3 美国应急行动预案内容完备、适应性强

传统上，美国管辖区的应急行动预案编制工作的重点一直在应急行动预案，其结构对复杂的应急行动都起到推动作用^[4]。

(1)美国应急行动预案在所有突发事件下使用时需要具有足够的灵活性。完整的应急行动预案描述该预案的目的、情景、假设、操作方案、组织和分配职责、行政和后勤、预案的开发和维护等。

(2)美国应急行动预案包含管辖区的组织和行动的附件。应急行动预案提前制定了管辖区的领导机构，确定了参与突发事件指挥、联合指挥或多部门协调单位的功能区域代表，从而便于快速响应和有效的突发事件管理。

(3)美国应急行动预案能促进预防、保护、响应和短期恢复，并为长期恢复打下基础。预先编制的行动预案使得在不断变化的环境条件下，使得执行相关任务变得容易。

3.1 应急行动预案的基本组成

应急行动预案包括基础预案，支持性附件，特殊危险、威胁或紧急事件附件。如表 1 所示。

3.2 应急行动预案的格式

联邦紧急事态管理局 (FEMA) 不要求所有的应急行动预案具有特定的格式。如果应急行动预案使用者能理解它，使用顺手，并且其所需要的信息，那么这种格式就是好的。当一个应急行动预案不能通过测试时，就必须改动格式。

管辖区制定应急行动预案时采用多种格式，包括传统的功能格式，应急支持功能格式以及以

表 1

美国应急行动预案的基本构成

组成	作用	内容
基础预案	详述应急响应政策，描述响应的组织，并分配任务。	介绍性材料，目的、范围、形势和假设，操作概念，组织和职责的分配，指导、控制和协调，信息收集和传播，通讯，行政财务和后勤，预案的制定和维护，典据和参考文献。
支持性附件	清楚地描述在突发事件全过程中，机构和部门实施的政策、流程、角色和责任。	目的、范围、形势和假设，操作概念，组织和职责的分配，指导、控制和协调，信息收集和传播，通讯，行政财务和后勤，典据和参考文献。
特定危险、威胁或紧急事件附件	确定具体灾害风险区和疏散路线，指定警示公众的规定和协议和突发事件公共信息的传播，并指定防护设备的类型和检测设备的响应。	件包含独特的和可调整的响应细节，适用于一种单一危险。特定危险、威胁或紧急事件附件是功能附件的组成部分。

机构或部门为核心的格式。这些格式来源于与全国范围的州、领地、地方以及部落政府所使用的应急行动预案。不管来源是什么,这些格式可建议新的预案编制人员,在制定应急操作预案时,可以从哪里开始。经验丰富的应急行动预案编制人员可以用这些格式验证他们对应急操作预案组织的有效性^[5-6]。

当应急行动预案编制小组开始执行一种新的应急操作预案时,成员们必须要讨论其管辖区使用什么样的格式是最有效的。管辖区脆弱性评估的结果可以帮助小组决定使用哪种格式。应急行动预案编制小组可以修改这些格式中的任何一个,从而使应急行动预案适合管辖区的应急管理战略、政策、资源和能力。但是,一些州规定本区域政府的应急行动预案格式。

同时,管理者和预案编制人员,特别是在地方一级的,认识到编制应急行动预案过程中,要求时间、精力和资源的重大投入。在预案颁布前,召集小组,按照应急行动预案编制过程逐步开展工作;同时,完成应急行动预案的编写和验证是极具有挑战性的。为缓解这方面的负担,许多应急行动预案编制人员和司法管辖区使用模板来完成他们的预案。

4 美国注重联邦、州、领地、部落和地方应急行动预案的有效衔接

4.1 国家和地区级的联邦应急预案

美国国家和地区应急行动预案描述了每个级别政府的应对行动的方式,因为这些级别的政府都会为地方进行的应急行动提供支持,因此其应急预案中有相似和重叠的功能。

应急预案必须在各级政府中垂直协调起来,以确保一个突出的行动重点。其目的是通过整合和同步协调的方法,确保联邦、州、领地、部落与地方政府联合的有效性。

从联邦政府角度来看,其采用综合应急预案编制系统(Integrated Planning System, IPS)开展相关工作,即联邦的机构和部门是如何在适当的时间,增加适当的资源,来支持州与地方的行动。从州政府的角度来看,IPS也回答了如何与其他组织合作以及如何获得资源相关的问题^[1]。

4.2 州、领地、部落和地方的应急行动预案

在美国的应急预案体系中,地方政府应首先采取行动来满足应急需求,根据突发事件的规模大小和性质,可为州、领地、地区组织提供联邦

援助。地方 EOPs 的重点是紧急事件的响应措施,这些措施对于保护公众是必不可少。

州、领地和部落的应急行动预案解决一些操作的响应功能,并介绍如何履行其提供的资源以满足所需的任务。这些功能集中在行动上,如指挥和控制、警告、公示、疏散,州、领地和部落政府在响应的初始阶段必须采取在联邦响应之外的使命。因此,它们不适合列入联邦应急响应计划。州、领地和地区组织发挥三个作用:协助那些突发事件响应能力不足或者超出当地的能力的司法管辖区;对特定的紧急情况首先响应;当需要联邦援助时,和联邦政府协同工作^[4]。

州级 EOP 为地方 EOP 创建了框架,并且通过它,联邦政府也参与进来。正因如此,州或领地的应急行动预案确保了所有级别的政府能够作为统一的应急组织动员起来,从而保证公民的人身和财产的安全。另外,州或领地的应急行动预案应该起到同步协调并整合地方、部落和地区预案的作用。

4.3 联邦、州、领地、部落与地方预案的衔接

联邦紧急事务管理局地区办公室就是联邦、州、领地、部落与地方预案编制过程的衔接点。联邦紧急事态管理局地区办公室是把州和地方的需求转化为联邦的保障任务。同时,联邦的能力转化为任务和资源,来保障州与地方为那些持续时间长或影响重大的紧急事件、灾难和灾难性事件所采取的行动,是州与地方预案编制结构的“最可能”风险视角和联邦预案编制结构的“最危险”风险视角的交叉点^[2]。通过联邦紧急事务管理局地区办公室,由《全国预案编制情景》推动的联邦行动的预案编制,与州、领地、部落及地方办公室所面临的危险和风险所决定的行动的预案编制才整合在一起,并同步协调。

5 美国应急行动预案具有强大的外部支撑体系

美国的应急行动预案在世界上都是具有领先水平的,预案制定的科学合理,操作性强,关键得益于其强大的支撑系统,保证其稳定的运行环境,才能使应急行动预案发挥高效的作用。同时,美国应急行动预案的外部支持体系处于不断的优化进程中,这也使其不断的更新完善,保持其先进性。

5.1 国家突发事件管理系统(NIMS)

国家突发事件管理系统是一个应急管理

方法的模板,强调规范性和指导性,适用于全国各级政府的突发事件管理,其目的是为联邦、州以及各地方层面提供一套全国统一的方法,协调一致和高效的对突发事件进行预防、准备、响应和恢复。

同时,突发事件指挥系统(ICS)是国家突发事件管理系统(NIMS)一个关键组件。美国各州拥有自己的法律和社会管理制度,这个特点使得国家突发事件管理系统的指挥与管理形成了以机构自治为特点,保证指挥系统不损害和干扰各州的管辖责任,并通过目标管理方式确保国家突发事件管理系统的操作^[7]。可以说,以突发事件指挥系统为基础,国家突发事件管理系统为国家的第一应对者和当局提供了突发事件管理工作的共同基础。

5.2 国家应急响应框架(NRF)

国家应急响应框架(NRF)是一个国家如何开展全危险突发事件应急响应的指南,强调组织流程 and 操作方法。它采用灵活的、可扩展的且适应能力强的协调机构,将全国范围内的关键任务和职责统一起来,目的是针对国家重大突发事件,在突发事件发生的全过程中,整合和使用联邦资源开展响应工作。

国家应急响应框架的前身是国家应急响应预案(NRP)。NRP 在实施过程中暴露了问题与缺陷:一是具体内容并不符合国家层面应对突发事件的需求;二是 NRP 本身官僚主义严重、内容相互重复;三是 NRP 并没有明确突出国家层级应对突发事件需要重点关注的内容,并且需要对各参与方角色与责任更加明确;四是 NRP 及其支持性文件没能建构出一个能够为应急管理人员容易执行的行动计划。为了解决这些问题,美国希望从结构性与实用性两方面完善应急机制,突出应急管理是社会各个层面共同分担的责任,并对各方面的角色与责任进一步明确。同时,按照《国家准备指南》(National preparedness Guideline)中列出的灾害情景进一步提出策略性与操作性方案^[4]。

在《国家应急响应计划》(NRP)指导国家应对全部类型突发事件基础上,《国家应急响应框架》(NRF)新增特点是:第一,以灵活性、可扩展性、适应性为主要特点,将国家需要协调的组织进行整合,指导国家作为一个整体来应对突发事件。第二,丰富“响应”内容,将其扩展到生命救助、财产与环境保护和满足基本生活需求等方面。第三,将突发事件应对主体的覆盖范围从联邦政府各部门、各级地方政府扩大到了非政府组织、企业,并明确其任务与责任。第四,给应急管理实

践者以及各层级的操作者提供了用于第一响应与应急管理的操作性组织方式与工具,并给他们提供在线渠道等深度培训方式,试图不断汲取教训并改善内容。第五,核心部分提出了应对突发事件的五项基本原则,包括建立多元协作关系,分级响应,行动的灵活性、可扩展性和适应性,标准化的命令与行动,随时准备行动等^[3]。

5.3 国家应急行动预案的相关法律、总统政令

美国主要依据法令、行政命令与总统令的方式来授予相关部门和机构必需的权力,以及相关的职权和政策方针,以便开展应急行动预案的相关工作。迄今为止,美国国会和联邦政府已发布多项与应急行动预案相关的法律、总统政令与核心文件。

5.3.1 相关法律

(1)《斯坦福法案》。1988 年,美国国会通过了《斯坦福灾难救济与紧急援助法》,该法规定了紧急事态宣布程序,为联邦政府在灾难和突发事件应急处理过程中向各州、地方政府、部落、个人及非营利组织提供援助确定了程序,且 2007 年该法进行了修订。

(2)《国土安全法》。2002 年 11 月,美国发布《国土安全法》,规定了国土安全部的的主要任务。该法给予国土安全部长管理整个国土安全部及其相关人员的职权,以及开展行动的充分权力,并赋予其必要的权力以完成保卫国家安全的责任。

(4)《卡特里娜后应急管理改革法案》。2006 年 10 月,美国发布“卡特里娜后应急管理改革法案(PKEMRA)”,对提升应急管理能力和建立国家应急准备体系提出了指导要求。

(5)《“911”法案》。2007 年 8 月,布什总统签署“911”法案,提出了用以加强国土安全和反对恐怖主义威胁的 24 项内容。

5.3.2 相关总统令

(1)《国土安全第五号总统令》(HSPD-5)。2003 年 2 月,布什总统签署《国土安全第五号总统令》,指示编制“国家应急预案”(NRP)及“国家突发事件应急管理系统”(NIMS)提交国家安全委员会审查,并对其进行管理。其目的是通过建立一个全面的国家突发事件管理体系来提高美国管理国内突发事件的能力。

(2)《国土安全第八号总统令》(HSPD-8)。2003 年 12 月,布什总统签署《国土安全第八号总统令》。其目的是加强美国应急准备以应对国内恐怖主义袭击、重大灾难和其它紧急事件。2007 年 12 月,又发布了第 8 号总统令附件 1(HSPD 8 An-

nex1)“国家应急规划”,强调通过标准化、综合化的国家应急规划,提高美国的应急准备水平。

(3)《总统政策第八号令》(PPD-8)。2011年3月,奥巴马总统签署《总统政策第八号令》。其目的是通过对威胁的系统准备,强化美国国家安全与恢复力,推动各级政府、非盈利组织和公民共同参与这项工作,从而也促进形成一套综合的、全社区的、基于能力的应急准备方法。PPD-8强调,“国家应急准备”是需要采取预案编制、组织、装备、培训及演练一系列行动,建立和维持必要的的能力,从而针对引发国家安全巨大风险的威胁,开展预防、保护、减除、响应和恢复活动。这个概念反映出了美国应急管理核心理念的深化:一是“应急准备”贯穿于应急预案建设的全过程之中;二是“应急准备”贯穿于5项核心任务领域,即预防、保护、减除、响应和恢复;三是强化“应急准备能力”,将其作为应急管理的核心工作^[7]。需要指出的是,PPD-8取代了HSPD-8以及HSPD 8 Annex1(其第44段仍然有效)。

5.3.3 重要指导文件

随后,美国国土安全部于2007年9月发布了《国家准备导则》,2008年1月发布了《国家响应框架》,2008年12月修订了《国家突发事件管理系统》,将应急准备提升为一个涵盖预防、保护、响应和恢复各项使命的基础性工作,应急准备已成为其应急管理工作的重点内容,并通过由预案、组织、培训、资源配备、演练和评估改进构成的应急准备循环,来持续提高应急准备能力^[8-9]。同时,2009年美国发布了CPG101(V1.0),2010年发布了CPG101(V2.0)。另外,2011年美国发布了《国家应急准备目标》(National Preparedness

Goal),明确提出国家应急准备目标是“建立一个安全的、有恢复力的国家”^[10]。可以说,这些框架体系为美国应急行动预案的有效实施提供了有利支撑。

6 结束语

本文深入分析了美国应急行动预案的基本特征:①美国应急行动预案目标明确、定位清晰;②美国应急行动预案注重编制原则的有效贯彻;③美国应急行动预案内容完备、适应性强;④美国注重联邦、州、领地、部落和地方应急行动预案的有效衔接;⑤美国应急行动预案具有强大的外部支持体系。这些方面将为我国修订完善国家应急预案体系提供有效参考。

参考文献:

- [1] US/DHS. The Integrated Planning System[R]. 2009.
- [2] US/FEMA. Comprehensive Preparedness Guide (CPG)101 Version 2.0-Developing and Maintaining Emergency Operations Plans [R]. 2010.
- [3] US/DHS. National Response Framework[R]. 2008.
- [4] US/DHS. National Preparedness Guidelines[R]. 2007.
- [5] US/DHS. National Preparedness System[R]. 2011.
- [6] US/DHS. National Incident Management System[R]. 2008.
- [7] 吴晓涛. 我国基层应急预案建设的基本理念研究[J]. 管理学刊, 2012(6): 97-100.
- [8] 陈虹, 李蕊, 宋富喜. 国外突发事件应急救援标准综述[J]. 灾害学, 2011, 26(3): 134-138.
- [9] 邹逸江. 国外应急管理体系的发展现状及经验启示[J]. 灾害学, 2008, 23(1): 96-101.
- [10] US/DHS. National Preparedness Goal[R]. 2011.

Analysis on Basic Characteristics of Emergency Operation Plan in USA

Wu Xiaotao^{1, 2}

(1. Safety and Emergency Management Research Center, Henan Polytechnic University, Jiaozuo 454000, China; 2. Emergency Management School, Henan Polytechnic University, Jiaozuo 454000, China)

Abstract: Basic characteristics of Emergency operation Plan in USA are analyzed. Studies results are as following. First of all, Emergency operation Plan in USA is of definite targets and distinct orientation. Second, it focuses on implementation of the rules compiled. Third, it is detailed and highly adaptable. Fourth, American pays more attention to the effective connection among the emergency operation plans of federal, state, territory, tribal and local. The fifth and the last, Emergency operation Plan in USA roots in a strong external supporting system. These five aspects would provide effective references for revision and perfection of the state emergency operation plan system in China.

Key words: emergency operation plan; emergency preparedness; emergency; USA