

国外应急反应预案 制订指南及预案选编

高玉峰 赵 勇 主编

*Emergency Response
Planning*

地震出版社

国外应急反应预案 制订指南及预案选编

高玉峰 赵 勇 主编

地震出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国外应急反应预案制订指南及预案选编/高玉峰, 赵勇主编.

—北京: 地震出版社, 2010. 12

ISBN 978-7-5028-3808-9

I. ①国… II. ①高…②赵… III. ①紧急事件—处理—方案制定
—国外—指南 IV. ①D523—62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 215529 号

地震版 XT201000191 (XM2071)

国外应急反应预案制订指南及预案选编

高玉峰 赵 勇 主编

特约编辑: 赵 勇

责任编辑: 王 伟

责任校对: 庞亚萍

出版发行: **地震出版社**

北京民族学院南路 9 号

邮编: 100081

发行部: 68423031 68467993

传真: 88421706

门市部: 68467991

传真: 68467991

总编室: 68462709 68423029

传真: 68455221

工程图书出版中心: 68721991

E-mail: 68721991@sina.com

经销: 全国各地新华书店

印刷: 九州财鑫印刷有限公司

版 (印) 次: 2010 年 12 月第一版 2010 年 12 月第一次印刷

开本: 787×1092 1/16

字数: 563 千字

印张: 22

印数: 0001~2000

书号: ISBN 978-7-5028-3808-9 / D (4449)

定价: 70.00 元

版权所有 翻印必究

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

应急预案是政府和社会为减轻突发事件造成的损失，以对突发事件风险源评价和事件危害结果预测为依据，预先制定的应对可能或已经发生突发事件的紧急控制和应急救援计划或方案。应急预案是应对突发事件的行动指南，完善的应急预案是缩小突发事件的影响范围、减轻事件损失的有力措施和重要保证。

美国、日本等国家为应对自然灾害等重大突发事件，早在上个世纪初就开始了突发事件应急预案编制工作，积累了丰富的经验，形成了一套较为成熟的应急预案体系，并且不断发展和完善。我国全面推进应急预案体系建设始于2003年“非典”事件。近年来，以国家突发公共事件总体应急预案为核心的全国应急预案体系已基本形成，应急预案在应对冰雪灾害、洪涝灾害、汶川和玉树等重特大地震灾害的抗灾救灾工作中发挥了重要作用。但是，由于我国应急预案体系建设起步较晚，纵观国内应急预案建设和发展，还存在许多与应对重特大突发事件不相适应的地方，亟需提高应急预案的编制质量和水平。

他山之石，可以攻玉。国外一些发达国家突发事件应急预案编制工作起步较早，如美国、日本、加拿大等国家的应急预案已有几十年甚至近百年的发展历史，这些国家积累的经验 and 做法对我国应急预案体系建设具有一定的参考和借鉴作用。因此我们策划、编译出版了《国外应急预案制订指南及预案选编》这本书，希望能为国内应急管理同行在编制、修订突发事件应急预案时有所补益。

编 者

2010年12月

目 录

美国综合应急准备指南 (101)	
——美国州级以下政府应急预案制订指南	1
浅谈应急预案的编制、维护和管理	42
美国旧金山市 (县) 地震应急预案	51
美国国家大规模疏散撤离突发事件应急预案	128
美国退伍军人事务部医疗中心地震应急标准操作程序	146
美国国家生物突发事件应急预案	158
美国国家灾难性突发事件应急预案	167
美国国家网络突发事件应急预案	175
美国国家食品和农业突发事件应急预案	183
美国国家核 (放射性) 突发事件应急预案	190
美国国家油品和危险物品应急反应预案	217
美国国家恐怖主义突发事件执法与调查应急预案	230
美国加利福尼亚州低温冰冻灾害应急预案	242
美国明尼苏达州高致病性禽流感和大流行应急反应预案	273
牙买加国家地震应急反应预案	310
加拿大不列颠哥伦比亚省地震应急预案	328

美国综合应急准备指南 (101)

——美国州级以下政府应急预案制订指南

前言

本综合应急准备指南 (Comprehensive Preparedness Guide, CPG 101) 是过去 50 多年向州政府 (州政府)、地方政府和部落政府提供应急预案制订方法工作的继续。先前一些材料, 可以追溯到 20 世纪 60 年代的联邦政府民防指南。长期从事应急管理的人员可以从本文件中体会到, 民防应急准备指南 (1-8)、州政府和地方政府应急预案制订指南, 州政府和地方政府各种灾害应急预案制订指南 (101) 的影响。

尽管综合应急准备指南 (101) 是以前指南的延续, 但也反映了目前应急预案制订环境的现实变化。雨果飓风和洛马·普利塔地震影响了民防应急准备指南 (1-8) 的起草。安德鲁飓风和中西部水灾拓展了州政府和地方政府各种灾害应急预案制订指南 (101) 的内容。类似的, 综合应急准备指南 (101) 反映了 2001 年 9 月 11 日恐怖袭击事件和最近主要灾害 (如卡特里娜飓风) 对应急预案制订的影响。综合应急准备指南 (101) 整合了国家突发事件管理系统 (NIMS) 的概念, 采纳了 2005 年全国预案审查评价工作的建议, 参考了实现国家应急准备目标必不可少的美国国家应急准备目标能力体系。作为更大的应急预案制订工作现代化的一部分, 综合应急准备指南 (101) 为应急预案制订者提供如下方法:

- (1) 发展足够的经过训练预案制订人员, 不断满足预案制订工作的需要。
- (2) 确定整个预案制订过程中需求的资源和运作方案。
- (3) 以虚拟的方式将预案制订、应急准备、资源及资产管理过程和数据联系起来。
- (4) 优化预案和预案制订工作, 使其以最佳的方式支持应急管理和国土安全战略, 并顺利向预案执行过渡。
- (5) 规定各级政府并行制订协调一致的预案。
- (6) 提出一套完整的联邦政府、州政府、部落政府和地方政府预案模版, 联邦政府、州政府、部落政府和地方政府也可以根据不断变化的情况选择适用的项目或进行裁减。
- (7) 根据实际需要, 快速制订或修改预案。

综合应急准备指南 (101) 为应急管理和其他应急服务人员提供了美国国土安全部就如何解决整个预案制订过程 (从组织预案小组, 到预案起草和修订, 直至预案的执行) 中各种问题的最佳判断和建议。综合应急准备指南 (101) 也鼓励应急管理从一定的程序将针对辖区内各种灾害的预案整合成统一的综合性的应急预案。

综合应急准备指南 (101) 将在以下几个方面对州政府和地方政府的应急管理部门制订各种应急预案有所帮助:

- (1) 为有效地应对辖区内各种灾害威胁提供依据。
- (2) 将预防和减灾活动与传统的应急反应和灾后恢复予以整合。
- (3) 为应对国家应急反应框架列举的突发事件, 提供联邦政府的帮助和协调。

此外，综合应急准备指南（101）整合以下灾害研究成果和应急响应经验：

（1）有效的应急预案应明确应急反应的目的和目标，以及实现这些目标所应采取的行动。

（2）只有各级组织机构了解并接受自己在预案中的角色，并知道如何配合整个预案的实施，应急响应才会取得成功。

（3）预案制订过程比预案文本更为重要。

（4）预案不是仅有文字意义的脚本，而应根据实际情况灵活运用。

综合应急准备指南（101）是国土安全部发布的一系列综合性应急预案制订指南中的一部分。综合应急准备指南（101）论述了制订应急预案的步骤，应急预案结构，哪些应归入基本预案，哪些应归入预案附件。后面的具体指南将详细讨论针对不同的灾害和不同的职能在制订预案时应考虑的问题。

综合应急准备指南（101）是美国政府、事业单位和企业制订应急预案的基础。各学科和各级组织机构的应急预案制订人员将会在本指南中发现对制订自己的应急预案有用的部分。联邦紧急事务管理局-141 文件（工商企业应急管理指南），为应急响应预案的制订提供了其他有益的信息。

本综合应急准备指南（101）由州政府（州政府）、地方政府和部落政府应急管理人员，国际应急管理协会、美国国家应急管理协会，以及产业界、大学和研究机构的应急管理的研究人员组成的一个工作组起草完成。

一、引言和概述

1. 目的

综合应急准备指南（101）的目的是为制订应急预案提供一般性指南。促进预案制订人员对应急预案和应急决策基本知识的一般性了解，以帮助预案制订人员调查灾害危险，制订综合、协调一致的灾害预案。本指南可以帮助州政府（州政府）、地方政府和部落政府的应急管理人员制订并维护一份针对各种灾害的应急预案。应急预案一定要反映辖区存在哪些特有的灾害危险，哪些资源可供利用（或可以获得），为保护辖区内的生命和财产应采取哪些措施。

制订预案的价值在于事先探明灾害的影响，并对灾害采取统一的行动，后者对应急响应是绝对必要的。制订预案是庞大的突发事件管理框架的一部分，也是国土安全的一项必不可少的活动。美国总统将应急预案制订工作确定为国家安全优先考虑的重点，国家应急准备指南也将应急预案制订工作列为重点内容。应急预案的制订必须在相互信任、相互理解的氛围中进行。周密细致的应急预案制订过程为考虑突发事件整个过程，确定所需的能力，帮助相关人员学习履行各自职责提供了一个系统的方法。它引导我们如何设想共享工作成果，如何选择有效的方法来达到有利的结局，以实现预期的效果。预案制订并非刻板或照本宣科的过程。任何预案制订者都不可能预料每一个情景或预见到每一个结果。预案制订者应该通过处理未预见的突发事件的效果来检验预案的质量，而不是根据应急响应人员是否将其作为刻板的脚本进行演练来检验预案的质量。预案制订过程包括情报和信息的收集与分析，预案和程序的制订，互助协议的签订，相关法律、政策和任务指南等文件的起草工作。

综合性的预案制订过程包括商议式预案制订方法（deliberative planning）和突发事件行动计划的制订方法。商议式预案制订是根据假设情境中的假设状态制订战略规划和运作计划的过程。突发事件行动预案的制订，则是在突发事件过程中（或者当我们认识到一个事件即将发生时），对商议式预案进行的调整和修改。国家、区域和现场层面的应急预案制订人员对两种类型的预案制订方法都要用到。这两种预案制订方法对组织机构（包括民间组织）内部和组织机构之间的预案制订水平的提高都是至关重要的。

应急预案制订人员应通过各级各类应急预案的横向整合和纵向协调，实现统一目标。这也符合应急反应由地方政府启动，必要时州、大区和联邦政府参与，投入更多人力和物力的基本原则。这意味着预案必须对各级政府投入力量的纵向协调，以确保共同的工作重点。同样，各级应急预案制订人员也必须将各部门和机构的应急预案纳入辖区总体预案之中。横向整合应确保各部门或机构能理解、接受，并准备执行辖区应急预案确定的任务。横向整合和纵向协调两方面的努力，才可确保应急反应人员无论其任务是什么，在什么地点和何时参加，都能按预案做出各自的应急反应，使参与的时间、采取的行动和行动方向保持同步一致。

参与式预案制订制度或共同制订预案可增强协作，缩短预案制订周期，也使预案更加易于维护。制订预案是一项必不可少的国土安全活动。这项活动需要政策、程序和工具，以支持决策者和所有预案制订人员制订应急反应预案。综合应急准备指南和更广泛的国家应急准备指导指南的目的就是要建立一个简单易行的国家应急预案制订体系，并造就一批能适应形势变化的国家应急预案制订专家。

2. 实用性和范围

综合应急准备指南（101）工作组希望州政府、地方政府、部落政府，以及私营机构的预案制订小组使用本指南。综合应急准备指南（101）借鉴了现有的其他预案，规定了各种预案的内容和任何预案制订工作必须遵循的程序。考虑到全国许多地方都已经制订了各种应急反应预案，综合应急准备指南（101）没有要求现在就执行，但建议所有预案的修订工作应遵循本指南。

3. 替代效力

新颁布的综合应急准备指南（101）替代已经废除的州和地方政府指南（101）。

4. 权威性（法律依据）

美国国会在罗伯特·T·斯塔福救灾和紧急援助法及其修正案中，将应急管理确定为联邦政府、州政府和地方政府的共同责任。国会将联邦政府的角色定义为向国家应急管理体系提供“必要的指挥、协调和指导”（第 601 条款），包括“在制订综合预案和备灾项目确定方面，对州政府提供技术帮助”（第 201（b）款）。2006 年，后卡特里娜应急管理改革法，规定在联邦紧急事务管理局（FEMA）内设立了几个新的领导岗位，并明确了相应的岗位要求，确定了联邦紧急事务管理局的一些新任务，还恢复了一些以前被砍掉的任务，扩大了联邦紧急事务管理局的权限，要求其承担灾前和灾后的更广泛任务。后卡特里娜法包含了制订新法律，修改国土安全法，修改了罗伯特·T·斯塔福救灾和紧急援助法案（斯塔福法案）

等条款。

州政府（州政府）、地方政府和部落政府应当依据各自的权限运用本指南修改各自的法律、政策和规定。

5. 如何使用本指南

综合应急准备指南（101）旨在帮助新手和有经验的预案制订人员了解预案制订过程。第一章，除了介绍的综合应急准备指南（101）适用性、权威性、目的和范围外，还建议预案制订人员应具备最低的训练要求。也讨论了国家突发事件管理系统（NIMS）的适用性，并向用户征求对未来版本的修改建议。第二章概述了应急预案制订的原则和步骤。探讨了如何组织应急预案制订团队，应急预案制订过程中研究和危险性分析的重要性，以及如何确定参与组织的角色和职责。第三章提供了应急预案构思布局的一些实用的备选方案。第四章论述了应急预案的基本预案和附件的典型内容。第五章概述了其他形式的应急预案，以及与主预案之间的关系。第六章讨论了联邦和各州的应急预案如何与本地应急预案的衔接。附录则包括以下几个方面内容。

起草本指南过程中用到的素材列表：

- （1）本指南用到的术语和缩略语表。
- （2）国家协调中心（National Integration Center）对应急预案各部分的评价。
- （3）对应急预案制订工作有帮助、指导意义的任务清单。
- （4）危险性分析工作表范本。
- （5）机构责任表范本。
- （6）部门应急支持职责表范本。
- （7）资料收集表范本。

6. 推荐的培训

本指南假设使用者在应急管理和应急预案制订方面具备一定的经验。作为最低限度，用户应完成了联邦紧急事务管理局应急管理研究所以下独立研究课程的培训：

- （1）IS 1：应急管理人员——岗位介绍。
- （2）IS 100：突发事件指挥系统介绍 I—100。
- （3）IS 200：单一源头初期突发事件指挥系统。
- （4）IS 208：州级灾害管理。
- （5）IS 230：应急管理原理。
- （6）IS 235：应急预案。
- （7）IS 292：灾害的基本知识。
- （8）IS 700：国家突发事件管理系统——概论。
- （9）IS—701：国家突发事件管理系统——多机构协调体系。
- （10）IS—702：国家突发事件管理系统——公共信息系统。
- （11）IS—703：国家突发事件管理系统——资源管理。
- （12）IS—706：国家突发事件管理系统——州际互助—概论。
- （13）IS 800：国家应急响应计划——概论。

7. 国家突发事件管理系统的适用和协调

2005年11月国家协调中心发布了将国家突发事件管理系统概念整合到应急预案的指南。该指南合并了相关文件中的概念和建议。

8. 管理信息

本指南中黑体强调的术语和首字母缩写词源自联邦紧急事务管理局的首字母缩写词、缩写和术语词表或国家突发事件管理系统。术语表列出了综合应急准备指南(101)中的大部分术语,其定义出自联邦紧急事务管理局的首字母缩写词、缩写和术语词表或国家突发事件管理系统。斜黑体部分为综合应急准备指南(101)首次确定。

9. 修订程序

国土安全部将根据需要对综合应急准备指南(101)进行修订,并通过出版物发布系统或通过各种网络方式(如灾害救助网 [<http://disasterhelp.gov>] 和国土安全部经验教训信息共享网 [<http://www.llis.dhs.gov>]) 在线发布。

二、预案制订程序

1. 概述

本章介绍一种与国家突发事件管理系统手册一致的应急预案制订程序。虽然应急预案制订人员在准备阶段始终使用这种程序,但是,应急反应行动期间遵循的却是另一种程序。其目的是使应急预案制订过程成为应急管理各个阶段的例行公事。

本章介绍的程序源自各种文献和文件,包括但不限于国家突发事件管理系统使用手册、联邦紧急事务管理局以前发布的指南和国家应急反应小组有害物质应急预案指南。表2.1给出不同预案制订程序之间的关系。本章建议适用于各级政府制订不同层次预案的程序。虽然,预案制订者个人可以运用这一程序,但是,预案制订团队运用该程序效果最佳。

2. 预案制订的原则

如果应急预案制订人员对预案制订工作有所准备,并遵循下列原则制订应急预案,那么应对各种灾害,保护生命、财产和环境的应急预案制订工作将会更容易完成:

(1) 制订应急预案是一个循序渐进的分析问题,解决问题的过程。制订预案要遵循一系列从目标分析开始,到实现目标方法的探讨与比较,再到最佳解决方案选择的逻辑过程。一份有效的预案不是仅专注于实现目标每一个细节,更重要的是要组织思想,要有对不确定的变化环境的洞察,要有创造性和积极主动性。虽然这些程序并不能保证成功,但是,不全面的预案和不科学的预案制订程序是应急反应失败的主要原因。

(2) 预案指导应急准备工作。预案设定了理想的最终状态和达到这一状态需要完成的任务,为应急准备工作提供了一个共同的框架。通过这个过程,确定了所需的能力。能力提供了在特定条件下完成任务,并获得理想结果的手段。演习提供了展示和评价工作成果的机会,而预案的定期评估有利于总结经验教训,并提供了分享最佳成果和经验的机会。

表 2.1 已颁布的预案制订程序比较

综合应急准备指南 (101)	国家突发事件管理系统 (NIMS) ^①	州政府和地方政府各种灾害预案制订指南 (SLG101) ^②	突发事件指挥 ^③	国家应急预案制订和执行体系 ^④
组建应急预案制订小组				
开展研究	认识形势		获取信息	认识形势
分析信息			估计过程和损失	
确定总体目标和分目标	确立事件目标和策略	调研	确定适当的战略目标	确立事件目标和策略
分析制订行动路线	编制应急预案	编制	评估重点和资源需求	预案制订 (分析行动路线)
编写预案	起草预案并分发预案	批准生效	预案和实施行动	预案准备 (包括演习)
批准、生效和分发预案			评价	
预案演练和效果评价	评价、修改预案	维护	重新审查	预案细化和实施
评论、修改、维护预案				

注：①美国国家突发事件管理系统，2007。

②州和地方政府应急预案指南 101：所有灾害应急反应预案制订，1996。

③NFA 808：有害物品突发事件初步应急反应：概念、实施，1992。

④国家预案制订和实施系统，2007。

(3) 制订应急预案有助于处理复杂问题。国土安全问题绝大部分是复杂的相互关联的问题。国家国土安全战略特别强调，要加强针对那些可能导致人员伤亡规模大、财产损失惨重和巨大社会混乱，危险性也最大的灾难性事件的预案制订工作。应急预案制订工作为辖区应急反应组织或区域应急反应组织提供了处置复杂情况下特殊问题的机会。应急预案制订工作可帮助应急管理了解他们的决定对本地区及邻近地区，实现应急反应目标的能力影响如何。

(4) 应急反应预案针对各种灾害。紧急情况的起因可以多种多样，但其影响却未必多种多样。这意味着预案制订人员可以运用基本预案确定的通用应急反应手段应对各种灾害，而不必一定要用针对某一灾害的独特手段。例如，洪水、森林大火和有害物质释放可能导致的辖区发出疏散命令。尽管每一种灾害危险的特性不同（如蔓延速度、受影响地区面积不同），但紧急疏散的任务一般是相同的。蔓延速度不同可能影响发布疏散命令的时间，但发布疏散命令的程序则是完全相同的。针对各种灾害的应急反应预案制订方式，可确保在计划应急任务时，确定通用性的任务和由谁负责完成这些任务。

(5) 应急预案制订工作并不需要从零开始。预案制订者应充分利用别人的经验。州政府是地方政府的宝贵资源。许多州政府公布应急预案制订的标准和指南，举办各种研讨会和培训班，并指派其预案制订人员协助地方政府制订应急预案。美国国土安全部通过其国家应急准备理事会，派驻人员支持地方开办独立的应急预案制订学习课程。国土安全部还出版了很多针对不同职能和不同灾害的相关资料。通过对现有的紧急或应急计划的检讨，应急预案制订人员可以：

- ①确定可用的职权和法令。
- ②深入了解社会对风险的感知程度。
- ③了解过去的组织安排。
- ④了解与其他辖区的互助协议。
- ⑤了解过去是如何解决预案制订过程中的一些问题。

(6) 预案为应急反应行动描绘预期环境。有利于对预案假设情境和风险的尽快理解和共识，也提供了互动背景。有效的预案应当明确任务和目的，应当促进相关人员的频繁互动，应当指导应急准备活动，应当确定实施步骤，规定共同行动的分工，并分配或重新分配资源。预案也可以（或至少部分）替代经验。经验可以帮助我们直观地了解可能发生什么情况，采取什么行动。在缺乏经验的情况下，预案为我们预见情形，系统地思考可能遇到的问题和切实可行的解决办法提供了机会。预案编制人员应该审查现行的应急预案，发现有疑问的假设、错误、矛盾、疏漏和模糊概念。对辖区内最近的应急反应和演习的批评，将有助于预案编制人员在修订预案时，拟定一份有待解决的问题清单。

(7) 预案制订过程必须让所有的合作方参加。正如一项协调的应急反应取决于团队工作一样，良好的应急预案也需要团队的努力。最实用、最完整的应急预案应当由各方面的代表组成的团队制订，这些代表应包括必须执行预案的部门、机构，以及私营机构和非政府组织的成员。这个原则如此重要，以至于预案制订程序的第一步就是成立预案制订小组。当预案考虑并吸收承担预案设定任务的个人和组织意见越多，他们接受并运用预案的可能性越大。

(8) 预案制订过程中应当对任务和资源进行分配，确定各项任务的责任人。决策者必须确保预案制订人员有能力完成这一使命。决策者应当为预案制订工作设立组织机构，配备人员，提供装备，并分配相应的资源。为了最有效地利用关键资源，决策者还应当使预案制订人员明确哪些是重点事项，让预案制订人员和预案实施人员对预案的有效性和实施结果负责。

(9) 预案制订全过程中应当有高级官员参加，以便他们理解并认可制订的预案。预案制订团队的成员每天有许多关心的事。一个团队走到一起，辖区的行政长官必须让预案制订团队成员坚信应急预案制订工作的重要性，必须认真考虑。他们应当遵循预案制订程序，满足预案的时间性、前瞻性、简洁性和详细性的要求。还要确保预案与相关法律和政策相符合，具有可操作性。预案制订过程有助于决策者预测和周密细致的思考，缩短决定和行动之间的时间。决策者参与预案制订的时间越多，预案就制订得越好。应急管理必须争取行政长官支持并参与预案制订工作。应急管理者在制订应急预案过程中必须通过以下方式向行政长官解释什么是主要危险：

- ①分析介绍辖区内灾害情况。
- ②分析政府机构，特别是行政长官应该做什么。

③讨论应急准备状况和演习情况的评估结论。

④提醒行政长官，预案制订过程是一个互动的动态过程，这个过程最终对他（或她）在紧急情况下的工作有帮助。

(10) 预案制订工作受时间、不确定性、风险和经验的影响。这些因素决定了预案制订者运用恰当概念和方法，提出特殊问题解决方案的起点水平。由于涉及到竞争需求的判断和平衡，所以预案不能过于详细，也不能模棱两可，或过于笼统，不足以指明方向。这就是为什么预案制订工作既是科学又是艺术，为什么预案正逐步向框架方面演变的道理。

预案制订过程科学性包括其可量化、可检验和可分析的方面，例如动员一支队伍到达某一地点需要多长时间。预案制订者获取预案制订的科学知识可以通过训练和学习。预案制订过程的另一方面是其艺术性，例如多项选择，行动顺序的安排。运用制订预案的艺术要求对参与者之间的动态关系的理解，要求对条件和对情况复杂性的了解和判断。预案制订艺术方面的把握来自于演习和运作经验。

(11) 有效的预案不仅应该指示辖区内所有人该做什么（任务），以及为什么这样做（目的），而且还应该告诉本辖区之外的人，应如何合作，如何提供支持，以及本辖区期待的是什么。应急预案应当确定了一些重要的影响行动自由和期望的强制性规定（即所谓“必须做”）和禁止性规定（即所谓“不可做”）。

(12) 预案本质上是一个风险管理工具。不确定性和风险是预案制订和实施过程中固有特性。预案制订过程中风险管理是确定可能的风险，估计其概率和影响预案实施的严重程度。决策者应当决定并表明风险的可接受程度。

3. 高效预案制订程序的特征

高效预案制订程序的例子包括国防部的联合行动方案和执行体系，国土安全部的国家应急预案制订和执行体系，以及国家石油和有害物质污染应急预案制订体系。这些预案制订体系和程序的共同特征是：

(1) 持续性。

(2) 设法减少预期事件的未知数，同时承认对应急反应的每一个方面都能做好事先的方案是不可能的事情。

(3) 目的是引导恰当的应急反应行动。

(4) 出发点是可能发生什么情况，人们可能采取什么行动。

(5) 建立在事实基础上的，包括对人们典型行为的认识，对威胁或危害本身的认识和所需能力的认识。

(6) 注重一般原则，同时保持一定的灵活性。

(7) 一定程度的培训和教育活动。

(8) 经过检验。

4. 预案制订的步骤

预案制订的方法很多。遵循的预案制订程序也有很大的灵活性，每一个地区应根据本地区特点和具体情况灵活运用。较小社区可以根据辖区的大小、已知的危害和可供制订预案的资源，选择适当的步骤。这些步骤是：

- ①组建一个预案制订工作小组。
- ②开展研究。
- ③分析资料。
- ④确定预案的目的和目标。
- ⑤研究分析应当采取的对策, 确定资源。
- ⑥编写预案。
- ⑦批准并使预案生效。
- ⑧对预案进行演习并评估其效果。
- ⑨重新审查预案, 对其不当之处做出修改, 对预案进行日常维护。

1) 组建一个多方参加的预案制订小组

经验和教训表明, 应急预案最好由一个团队制订。一个团队或一个小组制订预案有利于应急反应机构定义灾难或紧急状态概念和应该承担的角色。案例分析和研究有力地支持了这一观点, 成功的案例中应急反应机构都具有理解并接受自身角色的共性。而且, 应急预案制订小组成员应该能够理解并支持其他政府部门和机构的角色。以团队方式制订预案的目标之一, 是要建立和扩大机构间的联系, 这有利于预案制订工作的实施和创新。有助于建立预案制订工作的规范, 使紧急情况前所遵循的工作程序与紧急情况下所采用的程序相同。

大多数地区的应急管理是选举官员在减灾、应急准备、应急反应和灾后恢复方面的高级顾问。他们常常负责协调并制订应急反应预案。实际上, 这意味着应急管理者将监督预案制订小组的工作。然而, 其他政府部门或机构也有法定权力和责任实施应急准备和应急反应行动。鉴于上述考虑, 执法部门和公共卫生部门就是两个关键的部门。执法部门常常与其他部门共同牵头处理并预防问题。现代社会的公众卫生仍然是处理跨界于人为和自然灾害之间特殊灾害的重要手段。因此, 应急管理人员必须确保辖区内应急反应队全体人员参与应急预案的制订工作。

应急预案制订小组最初可能很小, 通常由来自仅负责应对一种紧急事故或灾难的机构的预案制订人员组成。他们成为整个应急预案制订工作的核心。随着应急预案的成熟, 核心团队扩大, 其他方面的预案制订人员逐渐加入。

一个辖区的预案编制核心团队可能来自以下几个方面:

- (1) 应急管理部门。
- (2) 执法部门。
- (3) 消防部门。
- (4) 医疗急救部门。
- (5) 公共卫生部门。
- (6) 医院和卫生保健机构。
- (7) 公用工程部门。
- (8) 社会服务机构。
- (9) 私营机构。
- (10) 非政府组织 (包括那些提供特殊需要事务的组织)。

一个地区可能会根据应急预案的特点决定应急预案制订工作的核心团队成员。例如, 用一个应急支持功能支撑部门作为主要的预案制订和牵头机构, 组成核心小组, 这样的职能部

门如：应急支持功能 4 由消防部门组成核心小组，应急支持功能 6 由大众照管部门组成核心小组，应急支持功能 8 由公共卫生及医疗服务部门组成核心小组，应急支持功能 13 由公共安全部门组成核心小组。

表 2.2 列出了可以抽调组成预案制订核心团队的预案制订人员和专门技术人员范围清单（该清单也不很全面）。预案制订过程中，应急管理必须不断吸收适合的预案制订人员或有经验有见解专家参加。

表 2.2 可抽调组成预案制订核心团队的预案制订人员和专门技术人员

组织和个人	可以带人预案制订核心团队的资源
资深选举官员或其指定的代表	(1) 对应急预案制订工作的支持。 (2) 据以确定预案制订的目标和基本任务。 (3) 政策指导和决策能力。 (4) 辖区资源的调用权
应急管理负责人或其指定的代表	(1) 各种灾害预案制订的技术。 (2) 互相配合、运作和应对战略的知识。 (3) 辖区应急准备、应急响应、灾后恢复和减灾战略知识。 (4) 现有减灾、应急预案、连续性和灾后恢复计划
消防部门领导或其指定的代表	(1) 消防部门工作程序、现场安全要求、有害物品应急响应要求、搜救技术等知识。 (2) 辖区内火灾危险性知识。 (3) 专业化的人力和设备资源。
执法部门领导或其指定的代表	(1) 警察部门工作程序、现场安全要求、地方法规、爆炸物品处置方法、专业化应急响应要求、周边控制程序、疏散程序等知识。 (2) 专业化的人力和设备资源
公共事务管理领导或其指定的代表	(1) 辖区内道路和公用基础设施方面的情况。 (2) 专业化的人力和设备资源
紧急医疗服务部门领导或其指定的代表	(1) 各种情况下紧急医疗处置要求的知识。 (2) 医疗处置设备。 (3) 专业化的人力和设备资源。 (4) 紧急医疗服务如何与应急工作中心及突发事件指挥部互动的知识
卫生保健部门领导或其指定的代表	(1) 辖区内医疗激增能力情况。 (2) 各种情况下紧急医疗处置要求的知识。 (3) 紧急医疗服务部门、医院和卫生保健部门互动工作的知识。 (4) 历史上综合症候群监视的情况

续表

组织和个人	可以带入预案制订核心团队的资源
公共卫生部门领导或其指定的代表	(1) 发病率和死亡率记录。 (2) 辖区内医疗激增能力情况。 (3) 社区特殊医疗需求情况。 (4) 历史上传染病和综合症候群监视的情况。 (5) 传染病取样知识
有害物品协调员	(1) 社区内有害物品的生产、储运情况或经由社区运输的情况。 (2) 美国国家环境保护局、职业安全与卫生管理局、美国运输部对生产、储运的规定, 以及对有害物品突发事件的应急反应要求
邻区互助伙伴	邻区专业化的人力和设备资源情况
运输部门领导或其指定的代表	(1) 辖区内道路和基础设施情况。 (2) 辖区内运输资源情况。 (3) 对当地主要运输企业的了解。 (4) 专业化的人力资源
农业推广服务部门	区内农业机构和相关的风险 (例如, 肥料仓库、干草和谷物储存, 化肥和/或粪便排放)
税务审核员	社区内所有财产记录及其价值
建筑物检察员	(1) 社区内建筑物类型。 (2) 土地利用情况和土地使用规定。 (3) 土地规划
学校负责人或其指定的代表	(1) 学校设施。 (2) 对学校有直接影响的灾害危险。 (3) 专业化的人力和设备资源 (如大型载客车辆)
非政府组织 (包括志愿者急难救助协会会员、公民服务队理事会会员和其他私营、非盈利、宗教信仰组织和社区组织的成员)	(1) 参与应急反应的专门资源。 (2) 避难所、食品供应分发中心清单。 (3) 特殊需求的人群情况
空港/海港负责人	(1) 与空港或海港运行有关的灾难危险 (如油料储存)。 (2) 紧急情况下可以调用的专门人力和设备资源
当地产业部门代表	(1) 社区内有害物品生产、储运情况或经由社区运输的情况。 (2) 设备应急预案 (可整合到辖区应急预案体系)。 (3) 紧急情况下可以调用的专门人力和设备资源

续表

组织和个人	可以带入预案制订核心团队的资源
业余无线电爱好者应急服务组织或无线电业 余爱好者市民应急服务组织协调员	紧急情况下可以调用的业余无线电爱好者应急服务组 织或无线电业余爱好者市民应急服务组织清单
媒体代表	社区媒体基础设施和能力
社会服务机构代表	(1) 特殊需求的人群情况。 (2) 机构基础设施情况。 (3) 紧急情况下可以调用的专门人力和设备资源
兽医或动物避难所代表	动物（包括家禽）特别应急需求
本地联邦资产管理部的代表	(1) 紧急情况下可以调用的专门人力和设备资源。 (2) 设备应急预案（可整合到辖区应急预案体系）。 (3) 联邦设施潜在灾害危险（如研究实验室、军事设 施）

应急预案制订人员必须要说服这些领导人或其指定的代表积极参与应急预案的制订工作。参会人员如此广泛，时间上安排肯定非常困难，但是，每个人都必须参与预案制订过程并担当起自己的角色。只要从预案制订工作一开始就邀请这些领导人和管理者参与，就可以实现这个目标。他们的专长和知识以及所在部门的资源，对预案制订过程中考虑紧急情况下整个辖区需求和可用资源非常重要。

社区将得益于所有利害相关人的参与。以下是凝聚团队的一些诀窍：

(1) 提前计划。预案制订小组成员收到许多何时何地召开预案制订会议的通知。如果时间允许，可以对预案制订小组成员进行调查，以确定什么时间、什么地方适合召开预案制订工作会议。

(2) 提供预案制订小组成员期望的信息。预案制订者应解释参与预案制订团队对其所在单位和所在社区的重要性，陈述参与者如何为更有效的应急反应做出自己的贡献。此外，还应该尽早提出预算及其他项目管理的事项。

(3) 请求行政首脑签署会议通知。一项由行政办公室发出的指令，具有行政首脑的权威，表达行政首脑要求参与者参加会议的明确信号，也表明应急预案制订工作对本社区的重要性。

(4) 第一次会议后，议程安排应有灵活性。不是所有的团队成员都要出席所有会议。有些情况下，专门工作小组或分小组就能够完成这些工作。当预案制订小组选择这样做时，应该提供项目控制（如任务期限和转折点），而不是让专门小组的成员自己决定最方便时召开会议。

(5) 可考虑利用外部服务性机构。第三方服务性机构在确保重点和调解分歧方面能起到关键作用。

以小组形式制订预案的关键是制订过程中允许公开和坦诚的讨论。预案制订人员间的反复多次互动，有助于对共同运作的理解。必须鼓励个别小组成员发表反对或怀疑的意见。如果一个预案制订人不同意一项拟议的解决方案，那么他（她）也必须提出怎样进行调整。