

美国

国土安全演习 与评价计划

Homeland Security Exercise and Evaluation Program

赵 勇 高玉峰 主编

- 第一卷 概述与计划管理
- 第二卷 演习的计划与实施
- 第三卷 演习评价和改进计划

地震出版社

D771.23f
20132

美国国土安全演习与评价计划

- 第一卷 概述与计划管理
- 第二卷 演习的计划与实施
- 第三卷 演习评价和改进计划

赵 勇 高玉峰 主编



地震出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国国土安全演习与评价计划/赵勇, 高玉峰主编.

—北京: 地震出版社, 2012. 10

ISBN 978-7-5028-4135-5

I. ①美… II. ①赵… ②高… III. ①国家安全—研究—美国
IV. ①D771.235

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 212052 号

地震版 XM2448

美国国土安全演习与评价计划

赵 勇 高玉峰 主编

责任编辑: 王 伟

责任校对: 孔景宽

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

专业图书事业部: 68721991 68467982

E-mail: 68721991@sina.com

<http://www.dzpress.com.cn>

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: 2012 年 10 月第一版 2012 年 10 月第一次印刷

开本: 710 × 1010 1/16

字数: 171 千字

印张: 9.25

书号: ISBN 978-7-5028-4135-5/D (4813)

定价: 30.00 元

版权所有 翻印必究

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

目 录

第一卷 概述与计划管理	1
引言	3
一、国土安全演习与评价计划	3
二、安全指南	4
第一章 国土安全演习与评价计划概述	5
一、应急准备循环过程	6
二、演习计划管理	7
三、演习项目管理	7
四、国土安全演习与评价计划的综合方法	8
第二章 演习计划管理	9
一、多年规划	9
二、吸引相关各方参与演习计划	10
三、资源管理	11
四、演习阶段	12
五、演习类型	13
第三章 演习项目管理概述	18
一、第一阶段：前期准备	18
二、第二阶段：演习设计与脚本编写	20
三、第三阶段：演习实施	22
四、第四阶段：演习评价	23
五、第五阶段：计划修订	24
第四章 基于能力的演习和计划管理	26
一、基于能力的演习计划管理	26
二、基于能力的演习规划、实施和评价	30
附录 A 演习计划和资源（英文原稿略）	
附录 B 缩略语（英文原稿略）	
附录 C 演习计划时间进度表（英文原稿略）	

第二卷 演习的计划与实施 35

引言 37

 一、美国国土安全演习与评价计划 37

 二、安全指南 38

第一章 前期准备工作 40

 一、支持要素 40

 二、演习规划组 40

 三、时间进度表及里程碑 43

 四、演习规划会议 44

第二章 演习设计与策划 52

 一、能力、任务和具体目标 52

 二、假设情景 53

 三、演习文档 56

 四、演习的后勤 63

 五、演习环境的渲染 69

 六、评价计划 70

第三章 演习的实施 71

 一、基于讨论的演习 71

 二、基于讨论的演习的实施 76

 三、基于行动的演习 78

 四、基于行动的演习的实施 82

附录 A 《国土安全演习与评价计划》第四卷概述 86

 一、内容 86

 二、主题 86

 三、格式 86

 四、系统要求 87

附录 B 缩写词 88

第三卷 演习评价和改进计划 91

引言 93

 一、国土安全演习与评价计划 93

 二、安全指南 94

第一章 演习评价和改进计划概述 96

 一、评价计划、改进计划和基于能力的计划 96

— II —

二、演习评价方法	97
三、《演习评价指南》	98
四、总结报告/改进计划	100
第二章 演习评价、数据收集和分析（第一步至第四步）	101
一、评价工作的计划和组织（第一步）	102
二、观察演习和收集数据（第二步）	107
三、分析数据（第三步）	110
四、撰写总结报告或改进计划草稿（第四步）	113
第三章 改进计划（第五步至第八步）	114
一、召开总结会议（第五步）	115
二、确定整改措施（第六步）	116
三、总结报告/改进计划的定稿（第七步）	117
四、跟踪实施（第八步）	118
附录 A 总结报告/改进计划指南	120
一、报告内容	120
二、报告的格式	120
附录 B 快速总结报告指南	129
一、快速总结报告的内容	129
二、快速总结报告的格式	129
附录 C 《演习评价指南》示例	131
附录 D 基于讨论的评价资料的编写	135
一、演习主持人员	135
二、演习评价人员	135
三、基于讨论的《演习评价指南》	135
四、编写基于讨论的演习主持人员和评价人员文件	136
五、参照《演习评价指南》编写主持人员指南	137
六、总结报告/改进计划汇报	137
七、编制基于讨论的《演习评价指南》分析表	137
附录 E 缩略语	139

第一卷 概述与计划管理

前 言

《国土安全演习与评价计划·第一卷：概述与计划管理》最初发表于2002年，其目的是概述演习设计、脚本编写、演习实施和演习评价过程，以及国土安全部应急准备局资助与培训办公室的演习条令。后续各卷对演习计划和评价过程进行了更详细描述，并提供了演习文档材料的样本。

自《国土安全演习与评价计划》各卷的最初版本公布以后，国土安全领域发生了许多变化，其中包括建立了一个新的联邦机构，公布并修订了国家应急反应计划、国家突发事件管理系统、国家应急准备目标、应急准备《通用任务列表》和应急准备目标能力体系。

上述变化对演习政策和计划工作影响深刻，新出版的《国土安全演习与评价计划》各卷体现了这些变化和影响。包括：

- (1) 各卷编排得更加简洁，使用起来也更方便。

(2) 增加了国土安全的新政策（例如，国家突发事件管理系统、国家应急响应计划、国家应急准备目标，应急准备《通用任务列表》和应急准备目标能力体系）。

(3) 一些专项资助和培训内容（或与资助有关的要求，如要求与恐怖主义有关的假设情景）已被删除。

(4) 掉换了第二卷和第三卷的顺序，以适应演习的设计、脚本编写、组织实施和评价的自然顺序。

须要特别指出的是，演习的设计，脚本的编写、规划和评价的方法，并没有随这些卷的修订而改变。

综合演习政策的制定和实施是一个不断演变的过程。随着国土安全战略、政策和计划的发展，还会发布新的修订版本。

——美国国土安全部

引 言

一、国土安全演习与评价计划

继 1995 年和 2001 年两次本土恐怖袭击和 2002 年国土安全部成立之后，各级政府和各类社区的国土安全专业人员陆续开展各种应急准备，以预防、抵御、应对和恢复各种针对公众安全的威胁。在各种应急准备中，演习发挥了至关重要的作用，演习为应急人员和国土安全官员提供了实践和评估整体能力的机会。国土安全部应急准备局资助与培训办公室（其前身为本土应急准备办公室）代表国土安全部负责更新并发布与国土安全演习与评价计划有关的各种文件。

1. 目的

国土安全演习与评价计划的目的是，提供通用的政策和工作指南，后者构成国土安全演习的国家标准。国土安全演习与评价计划包括演习方面的各种通用专业术语，各级各类演习发起机构（或组织）无论其性质和组成如何，演习规划人员都可以使用这些专业术语。国土安全演习与评价计划系列丛书各卷还提供了帮助演习管理者计划、实施和评价演习的工具，以提升应急准备的整体水平。

国土安全演习与评价计划反映了现行演习工作的经验和教训，可适应于各种假设情景和突发事件（如，自然灾害、恐怖主义袭击和技术性灾害）。《国土安全演习与评价计划》系列丛书整合了国家应急反应计划、国家突发事件管理系统、国家应急准备目标、应急准备《通用任务列表》、应急准备目标能力体系、现有的演习计划和各级政府预防及应急反应协议的术语和概念。根据国家突发事件管理系统的精神，应该尽一切努力，确保国土安全演习与评价计划中介绍的术语和程序得到一致性的运用。

2. 编排结构

本卷是《国土安全演习与评价计划》五卷系列丛书中的第一卷，其他各卷可查阅国土安全部网站（<http://www.dhs.gov>）和国土安全演习与评价计划网站（<http://hseep.dhs.gov>）。《国土安全演习与评价计划》五卷系列丛书的编排顺序如下：

第一卷：国土安全演习与评价计划概述与计划管理，提供了制订并维护一份有效的演习计划的工作指南，概要介绍了第二卷至第五卷中将详细

介绍的演习计划和演习评价的程序。

第二卷：演习的计划与实施，为演习规划人员勾画了适用于任何演习类型的标准化的前期准备、演习设计与脚本编写和演习实施过程。

第三卷：演习评价和改进计划，提供了实践证明行之有效的演习评价、文档制作和实施的方法，以及计划修订方法。

第四卷：演习文件示例和格式，提供第一、第二、第三和第五卷提及的演习文字材料示例，示例文件可在国土安全演习与评价计划网站上查到。与互联网相连的读者可直接点击本书电子版本中引用的材料，链接到国土安全演习与评价计划的第四卷。

第五卷：预防演习，提供与国土安全演习与评价计划范例一致的指南，以协助演习设计和评价当局检验突发事件前的能力，如情报分析和信息共享能力。

本卷提供了国土安全演习与评价计划概述和演习计划管理指南，其编排组织如下：

第一章：国土安全演习与评价计划概述

第二章：演习计划管理

第三章：演习项目管理概述

第四章：基于能力的演习和计划管理

附录 A：演习时间和资源

附录 B：缩略语

附录 C：演习计划时间进度表

二、安全指南

虽然，国土安全演习与评价计划的大部分内容不属于敏感信息，也不属于机密信息，但是，有些材料（例如，假设情景示例），特别是第四卷，可能要限制分发范围。根据国土安全演习与评价计划指南起草的演习材料，如果认为是敏感信息，应指定为“仅限官方使用（FOUO）”。“仅限官方使用”用于具有敏感性的，而法律法规又未要求保密的非机密信息，这些信息如未经授权而披露，将对个人隐私或安宁、联邦政府部门的工作，或国家利益产生不利影响。要求指定为“仅限官方使用”的材料包括假设情景信息、主要假设情景事件清单和演习总结报告或改进计划。接触“仅限官方使用”信息的原则是“必需知道”。如果确定了“必需知道”的范围，且信息共享有利于政府官方活动的协调，则“仅限官方使用”的信息可与其他机构，联邦、州、部落或地方政府和执法官员共享。

第一章 国土安全演习与评价计划概述

美国国土安全部应当……建立一个广泛而统一的培训和评价体系，以满足不断增加的需求。这一体系应包容需求、计划、培训（及演习）和评估（包括评价和改进计划）四个阶段。

——国土安全国家战略，2002年7月

演习让国土安全人员（从现场应急反应人员到高级官员）在无危险的环境中训练并实践预防、保护、应急反应和恢复能力。演习也是评估和提高应急准备成效的重要工具，同时也可体现社会准备应对重大突发事件的决心。国土安全部应急准备局资助与培训办公室的目的是，通过演习帮助国土安全领域的各级各类单位客观地评价各自的能力，以便在真实事件发生前，发现应急准备的不足，弥补差距和漏洞。

精心设计并实施的演习是以下工作的最有效手段：

（1）检验和验证政策、计划、程序、培训、设备和机构间协议的有效性。

（2）培训人员，分清各自的角色和职责。

（3）加强机构间的协调和沟通。

（4）查明资源缺口。

（5）提高个人能力。

（6）提供改进机会。

国土安全演习与评价计划是一项基于能力和成效的演习计划，该计划提供一套标准化的政策、原则，以及国土安全演习设计、脚本编写、演习实施和评价方面的术语。国土安全演习与评价计划也为独立进行国土安全演习的管理提供了有用的工具和资源。

国土安全演习与评价计划的条令，按照国土安全第8号总统令和国家应急准备目标的要求，将基于能力的方法应用于具体的演习和演习项目管理。国土安全演习与评价计划遵循国家突发事件管理系统的精神，颁布的政策和标准化术语，可被应急反应人员和各级政府国土安全官员广泛使用。因此，国土安全演习与评价计划向全国提供了国土安全演习所需的通用的公共平台。

一、应急准备循环过程

国家突发事件管理系统将应急准备循环过程定义为“制订计划，开展培训，配备设备，实施演习、评价能力和采取改进及减灾措施的过程”。演习在应急准备循环过程中发挥着重要作用。

联邦、州和地方领导人，国土安全官员和应急反应人员通过计划制订、培训和设备采购循环过程建立了应急反应能力，演练为他们提供了练习和检验这些能力的机会。突发事件前的演习可暴露应急准备工作的短板，使他们明确下一步应准备工作的优先重点。反过来，这些优先重点将是未来资助、培训和设备采购需要解决的主要问题，也是未来演习的主要内容。

应急准备循环过程中的活动遵循国土安全第8号总统令（国家准备）规定的总体框架。2003年12月17日总统颁布的国土安全第8号总统令，提出了加强美国应急准备的政策，以预防和应对威胁发动或实际发动的针对美国本土的恐怖袭击、重大灾害和其他紧急状况，其主要内容是：

（1）要求制订国家应急准备目标，设定可检验的具体工作重点和目标。

（2）建立联邦政府向州、地方和部落政府高效提供应急准备援助的机制。

（3）概述了加强联邦、州、地方和部落政府应急准备能力的措施。

国土安全第8号总统令补充并支持早前的第5号总统令（突发事件管理），后者要求国土安全部与其他联邦部门（机构）及州政府、地方和部落政府协调，制订国家应急反应计划，建立国家突发事件管理系统。国家应急反应计划规定了管理重大突发事件需要做什么，而国家突发事件管理系统则规定了需要如何做——使用标准化通用的突发事件管理系统管理突发事件。

国土安全部经与其他联邦部门（机构）协调，并与州和地方政府、非政府组织和私营企业协商，制订了针对各种灾害的国家应急准备目标。国家应急准备目标的愿景是：

组织联邦、州、地方和部落政府部门及其私营企业和非政府合作伙伴，以及公众参与应急准备活动，实现并保持基于风险的目标能力水平，以预防、抵御、应对和恢复重大突发事件，最大程度地减少重大突发事件对生命、财产和经济的影响。

为实现这个目标，应当建立并保持预防、抵御、应对和恢复重大自然和人为突发事件的能力。国土安全领域要实现并保持这些能力，需要参与基于能力的规划工作，遵循上述应急准备循环过程（计划、培训、演习、

评价和改进)，并务求达到最高的目标能力水平。

国土安全第8号总统令还指示，国土安全部与其他有关联邦部门和机构协调，建立“国家计划和多年的规划体系，开展国土安全应急准备演习，强化确认的培训标准，对准备情况进行评估，支持国家应急准备目标的实现。”国土安全演习与评价计划为各单位建立并维持旨在加强国土安全能力（进而加强应急准备）的演习计划提供了计划框架、多年的规划体系、工具和指南。

国土安全演习与评价计划在应急准备循环过程中的更多的作用，请参阅第四章：基于能力的演习和计划管理。

二、演习计划管理

演习计划管理包括各级政府 and 单位组织各种演习所需的各种功能，其目标是应急准备工作中的优先重点。具体包括计划管理、预算、项目资助管理、人员聘用、经费分配和支出跟踪。

有效的演习计划管理的基础是多年训练和演习规划。为了制订多年训练与演习规划，一般要召开训练和演习规划研讨会。研讨会期间，与会者将审查应急准备的优先重点能力，并协调改善这些能力的演习和训练工作。作为研讨会的成果，多年训练和演习规划应当对具体训练和演习活动编制时间表，并设定里程碑意义的事件。

计划管理活动循环往复。首先，根据一个地区应急准备优先重点，制订多年训练和演习规划。其次，依据多年规划的时间表和里程碑意义的事件，开展具体的演习活动。最后，在为下一个多年演习规划设置优先重点时，将演习确定的改进计划中的优先事项纳入其中。

具体的演习计划管理参见第二章：演习计划管理。

三、演习项目管理

演习项目管理是演习计划管理活动的一个组成部分，即具体演习活动的管理。根据国土安全演习与评价计划的政策和指南，演习项目管理包括五个阶段，即一般统称的演习循环周期。按照演习循环周期各阶段实施的演习将切实改进应急准备工作，为演习参与者提供实践国土安全功能的宝贵机会。

演习循环周期的五个阶段如下：

(1) 前期准备阶段。为有效运行一个演习项目，必须完成下列工作：设立支持基金（以便相关当局、机构和（或）高级官员提供赞助经费）；设定演习项目管理的进度表和有里程碑意义的重要事件，组建一个演习计

划小组，为计划会议做出时间安排。

(2) 演习设计与脚本编写阶段。设计和脚本编写的依据是演习基金的多少，具体过程主要包括：确定目标，设计假设情景，编写脚本，后勤协调，规划演习实施，并选择评价和改进方法。

(3) 演习实施阶段。在设计假设情景和脚本编写工作完成后，即可举行演习。演习实施步骤包括：分派任务，简要介绍演习过程，创造演习气氛，引导演习参与者积极参与，控制演习进程，演习中的评价，完成演习活动。

(4) 评价阶段。评价阶段的工作是，依据对演习全过程的观察，对参演单位应急准备工作中强项和弱项进行评述。演习评价阶段工作包括：正式演习评价，综合分析，以及总结报告或改进计划（改进计划确定其后的整个计划修订阶段跟踪的行动事项）。

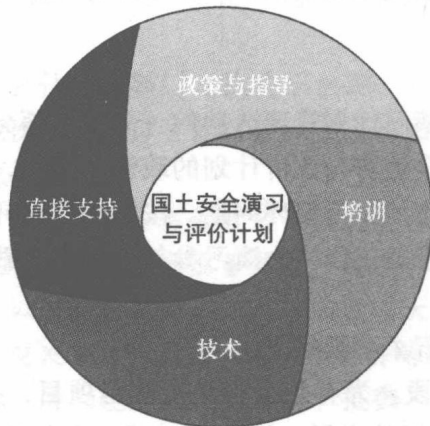
(5) 计划修订阶段。在计划修订工作中，将评价阶段确定的行动措施分配给负责责任的各方，规定适当的整改期限，跟踪落实情况，并在随后的演习中检验。

演习项目管理的更多内容，参见第三章：演习项目管理概述。

四、国土安全演习与评价计划的综合方法

除了提供一整套标准化的政策、指南、方法和计划及项目管理的术语外，国土安全演习与评价计划还提供计划管理资源（如，指导、培训、技术和直接支持），帮助各演习单位开展独立的基于能力的演习工作。

《国土安全演习与评价计划》中国土安全演习政策和指导的依据是以往的演习和实际经验。国土安全演习与评价计划运用一套包括培训、技术和直接支持在内的综合方法，为各级政府部门成功实施其方针和政策提供必需的工具。



第二章 演习计划管理

本章介绍演习计划管理中的重要概念和最佳做法。本章中提及的任何演习计划制订、实施和评价的详细指导和进一步描述，可在《国土安全演习与评价计划》第二卷（演习的计划与实施）和第三卷（演习评价和改进计划）中找到。

有效的计划管理包括对各类政府机构、各类公共和私营组织，以及个人能力和资源的协调和整合。演习计划管理指向的是实现规划确定的目标，即一个地区多年培训和演习规划所要达到的目标。本章结合多年演习规划，提供了吸引相关各方参与演习计划，管理演习计划资源，分派演习计划管理职责等方面的指导。

《国土安全资助计划指南》提供了州政府、地方和部落政府获得其资助的演习计划必须达到的条件。

一、多年规划

正如第一章所述，成功演习计划的基础性指导文件是历时数年的多年培训和演习规划。多年规划为实现一个地区的应急准备目标而开展的培训和演习活动提供了长期协调机制。多年演习规划一般要规定培训和演习的优先重点事项及其相关能力，并用图表方式给出训练和演习活动的日程安排。

多年规划采用积木式的方法描述不同阶段的训练和演习活动关注的具体功能。积木式规划方法的描述见图 2-1。欲更多地了解多年培训和演习规划如何与一个地区支持应急准备重点的其他活动相适应方面的问题，见第四章：基于能力的演习和计划管理。

训练和演习计划研讨会：

年度训练和演习计划研讨会为一个地区的多年培训和演习规划提供了制订、审查或修订机会。年度训练和演习计划研讨会还提供了一个地区如何执行某一年度计划的决策论坛。年度训练和演习计划研讨会和多年培训和演习规划的目的是将战略目标和优先重点事项转化为具体的目标和工作任务，并对所有的演习活动进行协调。

一个有效的演习计划使用各类演习组合，以有效地实现演习的具体目标和计划目标。虽然每类演习都可以单独实施，但是，多年规划逐次运用

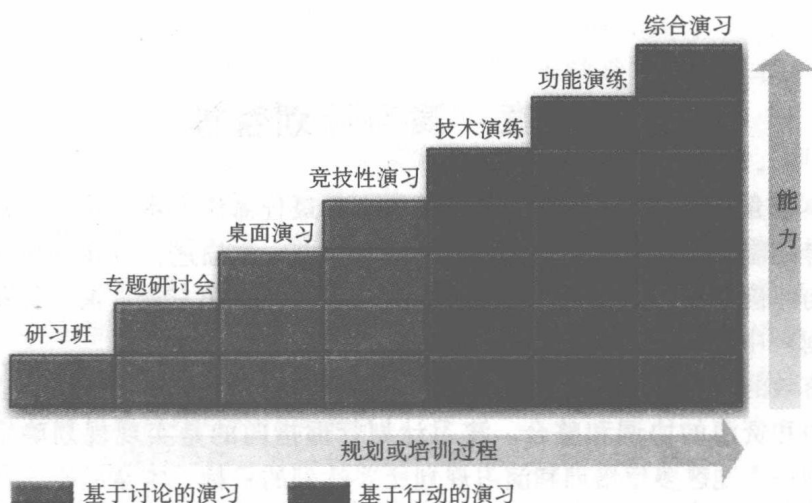


图 2-1 堆积木式规划方法

如图 2-1 所示的堆积木方式，依次实施相联系的一系列演习活动，逐步建设应急反应所需的能力。由于演习是更广泛的应急准备循环的一部分（应急准备循环还包括规划，设备购买和培训活动），因此，多年规划安排还应考虑一个地区或一个单位演习事务安排没有考虑到的其他事项，以便与这些地区或单位的应急准备和优先重点工作衔接。

年度训练和演习计划研讨会参加人员包括演习计划各相关方的代表。研讨会参加者必须有丰富的知识，并有权承诺向多年规划安排的活动提供人员和资源。

实施演习的行政区和单位可能会得到多个联邦计划的资助，许多联邦计划要求符合一定的演习要求条件。面对各种演习要求，鼓励资源有限的行政区和单位（如，执法部门、卫生部门、应急反应中心、市民团、运输部门、发电厂）采用年度训练和演习计划研讨会方式，协调州级、地区级和地方级的演习时间安排。协调和综合的演习计划应当消除重复工作，以减少重复演习的负担。

扩大区域合作是国家应急准备目标确定的国家重点。演习计划管理者应当努力吸引周边地区参加其年度训练和演习计划研讨会，以促进区域内各行政区之间实施多功能、多学科的演习。

二、吸引相关各方参与演习计划

所有相关各方的广泛参与，对确保训练和演习满足应急准备的各种广

泛需求非常重要，也有助于确保演习的各种应急反应行动更加符合实际。

1. 确定演习相关各方

演习计划管理人员应确定尽可能广泛的演习相关各方，并力求建立一个相关各方联系人数据库。该数据库应列出每个联系人的联系信息、专业知识领域和以往的演习经历。

在确定演习相关各方时，演习计划管理人员应该考虑对演习有直接或间接影响的人员，包括：

(1) 负有演习管理职责的人员（例如，联邦、州和地方机构的采购官员）。

(2) 参加现场救援演习的各学科代表。

(3) 志愿者代表或非政府组织（如，市民团理事会和美国红十字会）代表。

(4) 重要的私营企业（如，媒体）代表。

(5) 影响演习活动或受演习活动影响的联邦官员、州政府官员和地方政府官员。

一旦确定了演习的各相关单位和相关人员，演习计划管理人员可以邀请他们参加上述的年度训练和演习计划研讨会，将他们的工作纳入演习计划。如果演习计划管理人员正试图设立一项新的演习计划，便可开始召集所有相关单位的代表组成演习工作组。相关人员应当受过国土安全演习与评价计划的指导和政策方面的培训，以便他们能够充分利用国土安全演习与评价计划的标准化方法和术语。

2. 与演习相关各方的沟通

为了吸引相关各方参与，并确保他们赞助演习活动，演习计划管理人员应制订一份与相关各方沟通的计划。该计划包含明确的目标（例如，协调演习工作，征求反馈意见）和定期沟通时间和方式等细节。地方各级政府向联邦和（或）州政府报告的职责也可以作为有效沟通计划的一部分。

三、资源管理

一个有效的演习计划必须有效地利用现有资金、人力和非货币资源。

1. 演习预算管理

有效的预算管理对演习计划的成功实施是必不可少的，因此，演习管理人员必须了解现有资源和预期支出。

初步预算应在经费划拨前，依据最坏的假设情景制订，并根据上一年度预算估计。预算应反映多年培训和演习规划中列出的演习计划重点，预算还应依据联邦和州国土安全部门的要求进行修改，以满足向联邦和州国