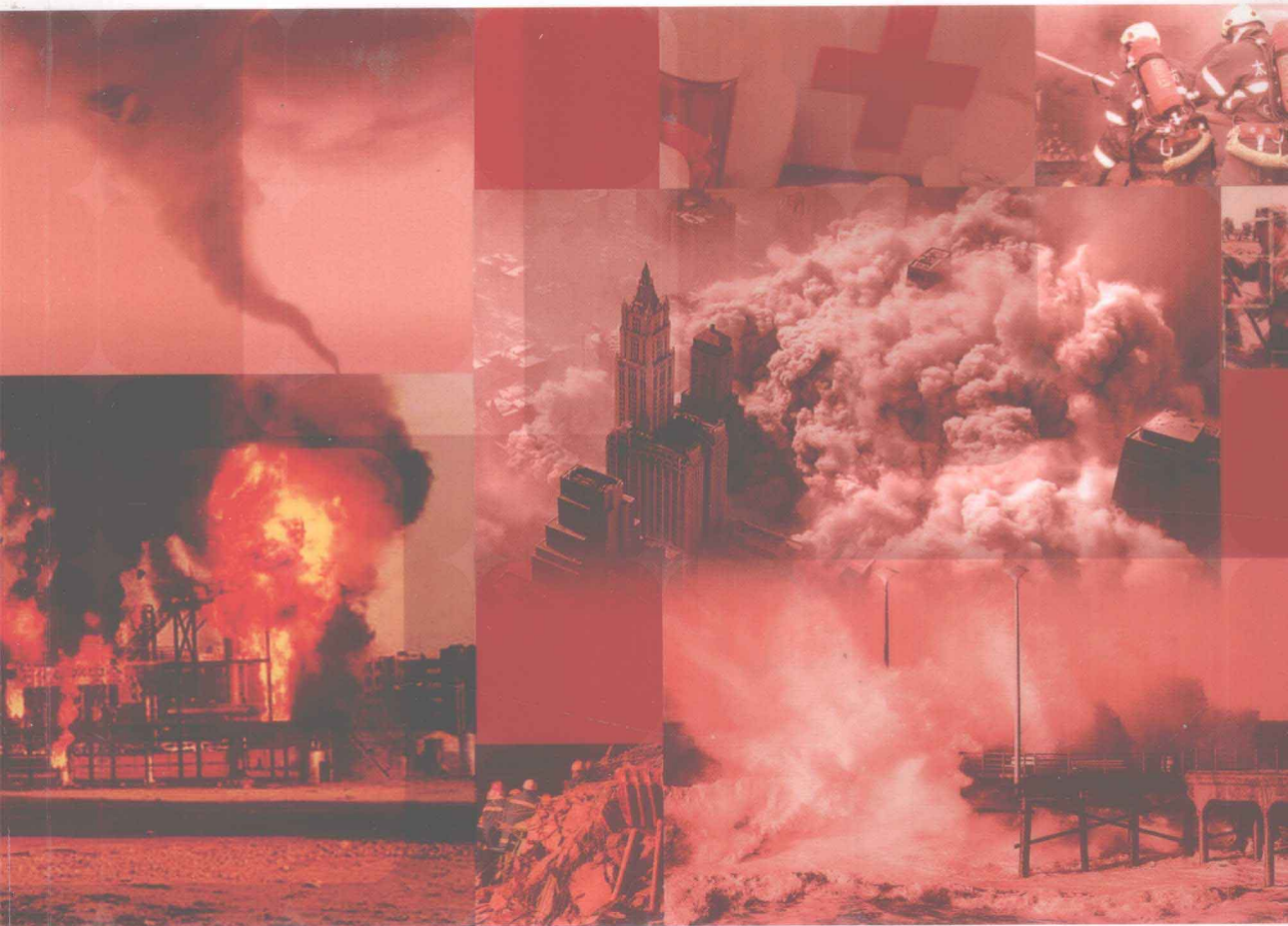




当代应急管理系列丛书

突发事件应急演习 与演习设计

夏保成 张小兵 王慧彦 编



当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

当代应急管理系列丛书

突发事件应急演习 与演习设计

夏保成 张小兵 王慧彦 编



当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

突发事件应急演习与演习设计/夏保成, 张小兵, 王慧彦编.
—北京: 当代中国出版社, 2011. 4
ISBN 978-7-80170-968-4

I. ①突… II. ①夏… ②张… ③王… III. ①公共秩序管
理—应急对策—演习 IV. ①D631.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 048789 号

出 版 人 周五一
策划编辑 何 琳
责任编辑 彭理文
责任校对 王小芸
责任印制 郭晓亮
装帧设计 姚 洁
出版发行 当代中国出版社
地 址 北京市地安门西大街旌勇里 8 号
网 址 <http://www.ddzg.net> 邮箱: ddzgcbs@sina.com
邮政编码 100009
编 辑 部 (010)66572154 66572264 66572132
市 场 部 (010)66572281 或 66572155/56/57/58/59 转
印 刷 北京振兴华印刷厂
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 21 印张 2 插页 201 千字
版 次 2011 年 5 月第 1 版
印 次 2011 年 5 月第 1 次印刷
定 价 46.00 元

版权所有, 翻版必究; 如有印装质量问题, 请拨打(010)66572159 转出版部。

前 言

在应急管理工作中，突发事件的处置占据中心地位。为了科学高效地应对突发事件，各级政府和企事业单位都编制了许多预案。这些预案的有效性如何，一个十分重要的检验方法就是演习和演练。

通过认真的演习和演练，能够摸清应对突发事件的资源（物资、装备、人员）准备是否满足需求，能够发现预案中规定的突发事件处置程序和处置措施是否得当，能够更好地对领导、应急管理工作者和普通群众实施应急救援知识和技能的培训，能够发现应急准备方面和应急能力方面的各种问题，从而为改进政府和企事业单位的应急管理工作提供方向和目标。

演习设计是做好演习的根本。只有按照科学的步骤，设计一个严谨的演习方案，按照演习方案做好各项准备工作，才能顺利实施演习。国内有的演习收效不大，甚至流于形式，就是因为没有深刻领会演习的价值并制定一份严谨的演习方案。

演习设计是一种技能和方法。国外已经比较成熟，美国紧急事态管理学院（EMI）有标准的课程（IS139）和教材，澳大利亚、英国、德国也有标准的演习设计指导（手册）。国内虽然举行了很多次演习，但是我们还没有看到演习设计的工具指南类材料。《国务院突发事件应急演练指南》是我国仅有的由政府发布的演习指导，美中不足的是过于简单，而且未将“演练”与“演习”做区分。

为了满足国内应急管理工作者需要，以及开设相关专业的高校本科生的教学需要，我们编撰了这本教材。

由于国内缺乏相关资料及研究，本书主要采用美国广泛使用的演习设计方法，特别是紧急事态管理学院的“演习设计”教材和世界卫生组织的《应急演习生成》（*Emergency Exercise Development*）的设计方法和路径，编译了其中的工具性表格，在此特别声明。

本书编写分工如下：

第一章 夏保成

第二章 夏保成，张小兵

第三章 夏保成

第四章 张小兵

第五章 张小兵

第六章 张小兵，韦欢文

第七章 王慧彦

第八章 孙亚楠，夏保成

附 件 牛帅印，闻晶晶 翻译

附录2 夏保成 点评

全书由夏保成统一审定。急用之下，仓促成书，其中谬误甚多，诚惶诚恐，恳求同仁斧正。

夏保成

2011年2月于河南理工大学应急管理学院

目 录

第一章 演习概论	(1)
第一节 演习与演习设计	(1)
第二节 演习的依据与理由	(4)
第三节 演习的范围与种类	(11)
第二章 演习方案与演习准备	(25)
第一节 演习计划与演习方案	(25)
第二节 演习准备与演习实施	(39)
第三章 演习安排	(52)
第一节 演习类型安排	(52)
第二节 演习人员安排	(57)
第三节 演习任务安排	(62)
第四章 演习设计步骤	(71)
第一节 第1步：评估演习需求	(71)
第二节 第2步：确定演习范围	(73)
第三节 第3步：声明演习目的	(74)
第四节 第4步：确定演习目标	(76)
第五节 第5步：编制演习情景说明	(81)
第六节 第6步：列出演习过程中的系列事件	(84)
第七节 第7步：列出预期行动	(86)
第八节 第8步：准备信息	(88)

第五章 桌面演习	(92)
第一节 桌面演习的特征与操作程序	(92)
第二节 桌面演习的设计步骤	(96)
第六章 功能演习	(106)
第一节 功能演习的特征与操作程序	(106)
第二节 功能演习的设计步骤	(120)
第七章 全面演习	(131)
第一节 全面演习概述	(131)
第二节 全面演习中的角色构成	(139)
第三节 全面演习实施要点和设计	(141)
第八章 演习评估与改进	(149)
第一节 演习评估方法	(149)
第二节 演习后续任务	(198)
参考文献	(201)
附件	(203)
美国国土安全桌面演习评估指标	(203)
附录	(286)
附录1 国务院突发事件应急演练指南	(286)
附录2 全面演习案例——浙江省临海县杜桥镇森林防火演习	(297)
附录3 功能演习案例 ——2007年国务院抗震救灾指挥部地震应急演习	(322)

第一章 演习概论

在应急管理领域，演习是设计用来提升和改进突发事件应对的准备，检验和评估应急预案、应急工作程序和应急设备设施，训练应急管理机构和受众，考察政府机关、相关组织或系统行动能力的系统性活动。演习是应急管理中必不可少的环节。在各类突发事件频发、应对处置越来越复杂的今天，举行必要的演习和演练，是保证人民的生命财产安全、尽可能减少突发事件危害的最有效手段之一。

第一节 演习与演习设计

一、演习与演练的概念

（一）演习

1. 演习的概念

演习是为了应对某种事件，让参加者在仿真的形势中按照所设想的步骤和方法采取一系列适当行动的全过程。

在应急管理领域，西方国家使用的概念基本相同。澳大利亚应急管理署（EMA）在其演习管理的手册中，界定演习为：“一种控制的、情景驱动的主要用来训练或评估人员，检验过程或能力的行动。与仿真相同。”^①

美国国土安全部的定义是：“演习是在无风险的环境下，用以训练、评估、实践和改进在预防、保护、应对和恢复能力方面的表现的一种手段。它可以被用来检查和验证政策、方案（预案）、程序、训练、装备和部门之间的协议；阐明和训练人员的角色和责任；改进跨部门协作和沟通；摸清资源缺口；改进个人表现；识别改进

^① 参见 Emergency Management Australian, Australian Emergency Manuals Series, Managing Exercise, Australia, Robey Integrated Digital Prepress, 2001。

机会。(注:一场演习也是展示社区为灾难应对做准备的极好方法)”^①

英国政府的概念是:“演习是使可能参与危机应对的人们做好准备并给予其信心的重要管理工具。它们提供了现实评估突发事件预案的仅有的综合手段,把那些可能被卷进应对一场事件的人们集结到一起,在可控条件下详细考察其应对行动。这样,演习应该尽量接近现实,建立和加强在高压条件下参演者之间的关系。演习将不同区域的人们带到一个小组工作,为了一个真实明确的目标,相互熟识并尊重彼此的能力和弱点。”^②

2. 演习起源

演习起源于军队。有史以来,许多国家为了提高军队的战斗力,确保战争的胜利,都不断地进行军事演习。在我国,有案可稽的最早的军事演习发生在公元前633年,晋文公组织其军队举行了大规模的军事演习。据《左传·成公十八年》记载,晋悼公在公元前573年曾任命铎遏寇为上军尉,籍偃为之司马,“使训卒乘亲以听命”。说明当时已经出现了专司训练的将帅和负责军队演习的专门机构了。

西方国家历史上也有关于军事演习的记载。沙皇俄国是开展对抗训练比较早的国家之一。从彼得一世起,就广泛开展了实兵对抗演习。在野外条件下,模拟“敌军”和“我军”,实施近似实战的对抗作业训练方式,对提高俄军的作战能力起到了重要作用。

在军事演习中,为了营造真实的战争氛围和条件,广泛采用假想敌的对抗模式,安排部队扮演敌军或者成立专门的“蓝军”部队,尽可能仿真敌军的条件,各种武器装备、条令条例、电台呼号,甚至连军装、军衔都模仿敌军,目的是使自己的军队受到近乎实战的训练。

1966年,以色列组建了世界上第一支正规的假想敌部队——外国空军模拟大队。由于敌对的阿拉伯国家广泛装备前苏联的米格战斗机,以色列急需知道该系列飞机的作战性能和装备情况。恰巧一名伊拉克飞行员驾驶“米格—21”战机叛逃至以色列。以军迅速组成外国空军模拟大队,由叛逃者穆尼尔模仿苏军的空战动作进行训练,大大提高了以色列空军对米格飞机的作战能力。在第三次中东战争中,以色列与伊拉克空军交战,在开战后60个小时,以色列以损失26架飞机为代价,共击毁阿拉伯国家飞机451架。有针对性的军事演习的重大效果可见一斑。

在突发事件应对处置过程中,政府或社区(组织)作为应对者,与不确定“敌

① 参见 Department of Homeland Security, Homeland Security Exercise and Evaluation Program, Volume I: HSEEP Overview and Exercise Program Management, 2007, P8-9。

② 参见 Cabinet Office, Why Exercise Your Disaster Response, <http://interim.cabinetoffice.gov.uk/uk-resilience/preparedness/exercises/whyexercise.aspx>。

人”——各类灾害事故，也处在一种博弈和对抗之中。研究突发事件的种种情景和条件的复杂性和难度，不亚于军事上的敌人；而能够做到从容应对，更是要像军事演习那样重视和投入。“平时多流汗，战时少流血”——军队对演习（演练）与实战关系的最好描述，也同样适用于应急管理的实践。

（二）演练

演练，也叫现场演练（Field Drill），是对应急工作中需要的某种特殊的或专一的行动或功能实施的练习。

美国国土安全部出版的关于国家安全演习手册中，给演练以如下的定义：

“演练是一种协同的、管控的活动，通常用来在单一部门或组织中验证一项特殊的行动或功能。演练多数用来试验新装备，制定或检验新政策、新程序，或者训练和保持现有的技能。演练在范围上比较窄，通常用在一个行动的某一特殊方面。演练还被用来确定方案是否能如设计的那样得以实施，评估是否需要更多的训练，或者加强最好的实践。”^①

可见，演练与演习不同，只是一个部门内的重复性活动，是经常性的训练；而演习要求有情景和情节，有的还要求仿真，往往是多个部门、组织和系统之间的合作行动。国内有人将演练和演习的概念相混淆，经常相互替代，需要引起关注。

二、演习设计的概念

（一）演习设计

演习设计是为一场演习构造蓝图、设计实施步骤、做好各种文件和培训准备的全过程。美国联邦紧急事态管理局将演习设计（Exercise Design）与演习生成（Exercise Development）相提并论，限定两者的任务是“基于演习依据，设计和生成的过程应该包括确认能力、任务和指标，设计情景，编制文件，协调后勤，规划演习实施，选择评估和改进方法”。^②

其实，演习设计作为一个过程，其定义只要能完整描述它的工作内容即可。据此，美国紧急事态管理学院在教科书中给演习设计做了一个别具一格的定义：

“将演习设计看做是构造一场演习的框架，把演习生成当做是完成演习的步骤。演习设计包括：

■ 评估演习需求；

^① 参见 Department of Homeland Security, Homeland Security Exercise and Evaluation Program, Volume V, 2005, p40.

^② 参见 <http://hseep.dhs.gov/dhsresource/glossary.aspx#ancTop#ancTop>.

- 确定演习范围；
- 写出演习目的说明；
- 设定演习指标；
- 创立演习情景。”^①

（二）演习设计过程

演习设计的过程是设计一场演习的一般程序和路径。它是任何要举行演习的组织 and 部门都必须熟悉和遵循的设计演习的基本方法。它通常由依时间顺序排列的若干步骤构成。美国国土安全部在其关于国家准备的“目标能力清单”中，提出演习设计过程应该包括如下步骤：

- 确定通过演习需要提高的能力的优先顺序；
- 选择用以评估的相应任务；
- 确定基于能力、任务和行政区划需求的演习指标；
- 设计能够符合演习指标的一个行政区划特有的情景。^②

当然，美国国土安全部完全是基于考核美国应对恐怖袭击的准备（能力）来界定演习设计过程的，演习的目的就是为了改进应对国家安全威胁的能力，虽然适用范围有一定限制，但基本内容一致。其实，本书的全部内容就体现了演习设计的全过程。

第二节 演习的依据与理由

一、演习依据

演习依据是指制定演习方案的依据，即究竟演习什么？演习哪些具体内容？包括演习的蓝图、步骤、要实现的目标和指标等。这些内容不是随便确定的，而是依据紧急事态发生时应对的需要制定的。一般来说，公共安全领域的演习，其依据是特定的应急预案。

正常来说，应急预案的制定应该是一个科学的过程，制定者尽可能地使它能够适应突发事件的应对。拿到一份应急预案，要充分研读它，弄清以下问题。

（一）应急预案的实质

预案是针对可能发生的事件，在事前制定的应对性行动方案。突发事件应急预

^① 参见 Emergency Management Institute, Independent Study IS120A, Exercise Design, 2008, p30.

^② 参见 Department of Homeland Security, Target Capabilities List, 2007, p15.

案是一个政府或实体针对紧急事态的全部行动方案，要规定政府或管理部门在事件前、中、后的工作内容。简单地说，它要回答：

- (1) 在什么样的情况下；
- (2) 由谁和/或哪个权力部门；
- (3) 用什么样的资源；
- (4) 采取什么样的紧急事态应对行动。

应急预案要设立在突发事件应急处置中的权责单位、各种角色、各种功能和应急响应行动方案。它包括一系列持续的行动，但是，为了保证应急处置措施的全面落实，它还要包含事件前、后的部分内容。在事件发生之前，它包括培训、演习等行动；在事件发生后，它包括灾民安置和短期恢复的行动。由于它是准备的核心，可以说，它的完备与否，决定着准备的完善与否；它的可行与否，决定着准备的成功与否。因而，它是准备的系统化和具体化表现。

应急预案既具有明确的针对性，同时又具有明显的灵活性。在制定者没有考虑到的突发事件情节发生后，它的基本功能也能完成应对的主体工作，这就要求它的功能和程序具有通用性。

(二) 应急预案的结构

关于应急预案的结构，这里介绍中国和美国的两种类型。

中国将应急预案分为政府的总体预案、部门预案、专项预案以及企事业预案。此外，还有举行重大活动的特别预案。

对省级政府的总体预案结构有如下规定^①：

- (1) 总则（包括目的、工作原则、编制依据、适用范围）
- (2) 组织机构与职责（包括应急组织机构与职责、组织体系框架和应急联动机制）
- (3) 预测、预警
- (4) 应急响应（包括分级响应、信息共享和处理、基本响应程序、指挥与协调、新闻报道和应急结束）
- (5) 后期处置（包括善后处置、社会救助、保险、调查和总结）
- (6) 保障措施（包括通信与信息保障、现场救援和工程抢险装备保障、应急队伍保障、交通运输保障、医疗卫生保障、治安保障、物资保障、经费保障、社会动员保障、紧急避难场所保障、技术储备与保障）
- (7) 宣传、培训和演习
- (8) 附则

^① 参见“省（区、市）人民政府突发公共事件总体应急预案框架指南”。

(9) 附录(包括专项应急预案、省会或自治区首府突发公共事件应急预案、各种规范化格式文本、相关机构和人员通讯录)

根据美国紧急事态管理学院的教科书,一个标准的应急预案包括3个基本部分:

(1) 基本行动预案(Basic Plan)

基本行动预案是一级政府或权力机关实施应急管理的方法的总论,包括相关的政策、方案和程序。它要宣布实施应急管理行动的法定权威,概括行动预案面对的各种形势,解释一般的行动概念,分派应急规划和行动的责任。

(2) 功能性附件(Functional Annexes)

支持基本预案的若干功能性系统,代表了对突发事件应对和短期恢复起关键作用的特别行动。这些附件要围绕广泛的任务而制定,每一个附件专注于一个重要的应急职责领域。功能性附件的数量和类型多少取决于需求、能力和组织。

(3) 特定危险附录(Hazard-specific Appendices)

它提供额外的详细信息,适用于在面临特种危险时某些特种职责的履行。它根据危险的特征和规章的要求,附在相关的功能性附件之后。

这3个组成部分构成了一个应急预案的大致结构。一般情况下,依据政府的基本职能或面临的危险的不同,可以依据实际需要有所突破。

(三) 应急预案的内容

1. 基本预案的构成

基本预案共分8个部分,基本内容如下:

(1) 介绍性材料(Introductory Materials)

作为本预案的介绍和使用指导,一般包括5个方面的内容:

■颁布的文件:规定应对紧急事态的法定权威和责任;

■签字页:预案相关单位的负责人签字表示对预案责任的承诺;

■预案标题与日期页:标明文件制定或修订的日期;

■分发记录:记载本预案送达的单位和部门;

■目录:行动预案文件的内容的页码排序。

(2) 目的(Purpose)

说明预案制定的理由和目的。

(3) 形势和设想(Situation and Assumptions)

规定本预案实用的范围和情景,描述预案针对的危险、影响应对的社区特征以及预案制定的基本依据。

(4) 行动概念(Concept of Operations)

规定在什么样的时间范围内,在谁的指导下,采取什么样的应对行动。它一般

包括以下主题：

- 地方和州应对者之间的责任划分；
- 激活紧急事态行动预案的程序；
- 在每一个层次实行的预警水平和任务；
- 在紧急事态前、中、后所采取行动的一般后果；
- 谁可以申请援助以及申请的条件。

(5) 组织与责任分配 (Organization and Assignment of Responsibilities)

规定应对紧急事态的组织，要明确列举各个部门的任务和责任。通常这些责任人和部门包括主要行政官员、消防部门、警察部门、卫生与医疗协调官、公共事业部门、预警协调官、紧急事态行动中心主任、紧急事态管理者、通讯协调官、撤离协调官、大众关爱协调官、资源管理者、学校负责人、动物保护部门。

(6) 行政与后勤 (Administration and Logistics)

规定各种类型的紧急事态所需要的支持和所能提供的支持和服务，以及资源管理的一般政策。

(7) 预案发展和维护 (Plan Development and Maintenance)

规定制定与修订预案的方法和责任。

(8) 典据与参考资料 (Authorities and References)

提供应急管理法律基础，将作为制定行动预案依据的法律、法规、文件等附后。

2. 功能性附件

功能性附件是应急管理所需要的每一个功能系统的行动方案的汇集。按照美国 FEMA 的要求，功能性附件所涉及的功能系统一般包括以下方面：

(1) 指挥和控制 (Direction and Control)

规定指导和协调社区利用所有资源有效地应对突发事件的机制。

(2) 通讯 (Communications)

规定在紧急事态中应对者之间和与社区之间进行快速联络的保障。

(3) 预警 (Warning)

规定预警系统对公众发布警报的责任和程序。

(4) 突发事件公共信息 (Emergency Public Information)

规定在突发事件前、中、后对公众发布信息的手段和方法。

(5) 疏散撤离 (Evacuation)

规定受紧急事态影响的人们向安全地区撤离的组织和实施方法。

(6) 大众关爱 (Mass Care)

规定如何照料撤离者和其他受突发事件影响的人们。

(7) 医疗卫生 (Health and Medical)

规定对受突发事件影响的人们提供公共卫生和医疗服务的必要帮助。

(8) 资源管理 (Resource Management)

规定突发事件应对所需要的资源获得和分发的程序和方法。

除了这些核心功能系统之外,依据需要也可以考虑有选择性地增加以下功能系统:

■ 损失评估

■ 搜寻与救援

■ 紧急事态服务

■ 放射性保护

■ 工程服务

■ 农业服务

■ 交通运输

3. 特定危险附录

特定危险附录附在应急预案的功能性附件之后,提供了拓展功能性附件的手段,制定了预案所涉及的每一种具体危险,比如洪水、台风、地震等所特有的具体应对程序和方法。究竟应该制定针对哪些危险的附录,依据本地区所面临的可能的危险而定。

(四) 应急预案的群众性和实践性

群众性和实践性是应急预案的生命。应急预案的群众性是指预案一旦制定完成,必须向它所涉及的所有人群、社区、单位和组织公布,让每一个人和组织都知道自己在预案中的角色、责任、行动规则和行动程序,知道自己应该在什么样的情况下采取什么样的行动和如何采取这样的行动。只有人们熟悉的预案才是能够为人们所实践的活的预案。否则,它只是制定者完成的一份文件,没有实际价值。

然而,仅有群众性是不够的。应急预案的实践性或可行性同样生命攸关。以上内容表明,一个预案是一个完整的应对突发事件行动计划。这种计划包括了行动执行者及其责任、行动的规则和行动的程序。这个行动计划对行动者的责任规定得是否得当?行动者能否熟悉和接受它们?它确定的行动规则和行动程序是否合理、完善?不能仅从制定者的分析、研讨和参阅类似的预案来保证,而需要实践的检验和证实。这个实践,就是演习,而不能是真正的突发事件。对于行动者来说,演习的目的就是要让每一个行动者认识自己在行动中的身份和职责,并且在模拟情景下,通过按照行动规则执行行动程序,达到熟练掌握自己的行动程序的程度。同时,通

过演习,发现行动规则和行动程序中不合理和不完善的部分,为它的最后成熟打下基础。

有鉴于此,演习方案的制定,必须以行动预案为依据,分别将其中的一部分、几部分或全部制订为不同级别和规模的演习计划。

总而言之,演习就是对应急预案的实践和培训。

二、演习理由

演习的参与者经常提出的一个问题是:为什么要不惜人力财力举行演习?它有哪些必要性?演习的理由就是回答这个问题。

(一) 没有演习行动预案的可能后果

人们通常认为,只要制定了预案,在事件发生后,将预案从文件柜中取出,按图索骥,就可以有条不紊地采取应对措施、从容应对了。事实上我国许多地方也都是这么做的,而且在新闻报道中对此沾沾自喜,似乎是万无一失,其实不然。无数突发事件应对处置的实践表明,在应对大型公共事件,不管是否是突发性的,如果准备工作只局限于制定预案的层次,而没有演习预案,那么,将会带来严重的后果。这些后果一般产生于以下4个方面:

1. 预案的受众方面

第一受众:预案的保护对象。应急预案是直接针对各种灾难的,而这些灾难的直接受害者是灾难影响地区的广大人群、单位和组织。应急预案的首要目标是保护他们的安全。在重大灾难发生前夕或发生时,大量的人群或部门需要采取各种应对和保护措施,比如加固房屋或者撤离家园。房屋应该如何加固?撤离的信号、路线、所需交通工具、目的地是怎样的?必须携带哪些物品?应急预案中或许规定了,或许没有规定。即使做了规定,是否所有的人都知道?即使所有的人都知道,是否能够按预案的要求做到?实施这些行动时是否会遇到难以克服的困难?特别是老年人、残疾人、幼儿园的孩子等特殊群体,他们的特殊需要是否都有周到的考虑和安排?一旦某个细节出现疏忽,将酿成严重后果。

第二受众:预案中的应急管理者。专业的应急管理者同时也兼有受众的身份。他们平时要么是公安警察、消防人员等职业应急管理者,要么是官员、志愿者组织的负责人、临时聘用的专家等非职业应急管理者。对于前者来说,虽然了解应对各种灾难的基本方法和技能,但是否对各个专门预案中的具体职责都了如指掌?比如,应对重大洪灾预案中的撤离与应对地质灾害预案中的撤离有什么区别?不同预案中的细节是否掌握?对于后者来说,他们是兼职的应急管理者,其从事的职业与在预案中承担的职责未必有关联,因而也不一定熟悉。如果仅从字面上认识自己的职责,

没有经过实践实施这些职责，很难保证在紧急事态发生时正确履行它们。

第三受众：预案中的指挥者。应急预案的指挥者是突发事件应对的关键人物。他们往往是地方或部门的主要行政官员，具有领导一级政府或一个系统的行政权威和行政能力。他们对自己的日常工作非常熟悉，履行职责得心应手，但对经年不遇的重大突发公共事件缺乏经验，很难有深刻的认识和把握，对自己在应急预案中的管理职责、管理权限、管理模式等相对陌生。在我国，素有“铁打的衙门流水的官”的说法，领导干部岗位流动频繁，更不利于他们熟悉所在地的应急预案。因而，在突发事件发生时，他们能否在危急关头坚定沉着，按照预案的要求及时准确地做出决策，是应对行动能否成功的关键。要使他们熟悉预案，正确履行在预案中的职责，演习等实践和训练环节是必不可少的。

2. 预案中的设备设施方面

预案中规定的各种专业设备和专门设施的操作和使用，是一种技术性工作。重大公共事件发生后，要求设备的操作者和设施的使用者能够熟练操作和使用它们，因而，要在平时接受专门的训练，掌握它们的性能和操作要领；否则，在应对中可能对设备、设施束手无策，贻误战机。

3. 预案中的应对程序处置措施方面

预案中规定的处置措施，是基于制定者对事物的认识和经验总结的结果，并不能确保在突发事件情景下能够发挥设定的作用。在全仿真的突发事件演习中，会发现许多预案中规定的处置程序和处置措施不合适，甚至无法实施。

4. 预案中的资源保障方面

应急资源的重要性可以用一句话来概括：突发事件的应对就是对应急资源的充分占有、合理配置和快速展开。无论是充分占有、合理配置还是快速展开，都是应急预案中规定的内容。合理配置和快速展开是应对程序和处置措施方面的问题，而充分占有则是资源保障的问题。我国绝大多数应急预案，在涉及应急保障措施的时候，都轻描淡写地规定了保障部门的保障职责，而没有规定这些部门怎样在规定的时间内将足够的应急资源准备到位，也没有规定对应急资源准备的检查制度。这就导致了突发事件发生时的应对处置是“无米之炊”，是我国应急预案实用性低的主要原因。通过演习，检验应急资源的供给保障是发现和解决这一问题的关键环节。

（二）演习的功效

通过演习，能有哪些收获呢？简单地说，是对应急预案所涉及的个人的培训、部门的学习和对预案系统的改进。一般来说，演习是未来改进对突发公共事件的准备工作，具有以下功效：

（1）暴露行动预案中的缺陷和不足；