

美国国家 应急响应 框架

苗崇刚 黄宏生 谢霄峰 范增节 编译
赵 勇 校对

地震出版社

美国国家应急响应框架

苗崇刚 黄宏生 谢霄峰 范增节 编译
赵 勇 校对

地震出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国国家应急反应框架/苗崇刚等编译. —北京: 地震出版社, 2011. 11

ISBN 978-7-5028-3948-2

I. ①美… II. ①苗… III. ①紧急事件—处理—研究—美国 IV. ①D771.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 220523 号

地震版 XM2226

美国国家应急反应框架

苗崇刚 黄宏生 谢霄峰 范增节 编译

赵 勇 校对

责任编辑: 王 伟

责任校对: 庞娅萍

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

E-mail: 68721991@sina.com

网地: <http://www.dzpxess.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: 2011 年 11 月第一版 2011 年 11 月第一次印刷

开本: 787 × 1092 1/16

字数: 563 千字

印张: 22

印数: 0001 ~ 1500

书号: ISBN 978-7-5028-3948-2/D (4617)

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)

译者序

21 世纪以来,随着全球重大自然灾害频繁发和各类突发事件的发生,突发事件应急管理日益成为世界各国政府和社会各界关注的重大热点问题和研究对象。

美国作为一个飓风、地震和森林火灾等灾害多发的国家,尤其是经过“9.11”事件以后,通过不断探索和实践,逐步建立了较为完善的突发事件应对法律法规、组织机构和行为模式。2008 年 1 月,美国国土安全部发布了作为美国应对突发事件行动指南的《美国国家应急反应框架》。该框架对美国应急反应体系运作指导原则、应急处置机构设置、相关主体在应急体系中的角色定位、应急反应程序及标准等内容进行了全面、科学的阐述,是在美国国家突发事件管理系统下,政府执行部门、私营机构、非政府组织和应急管理从业人员应对和处置突发事件的反应和行动指南。该框架涵盖不同部门、机构和企业之间如何应对处置、如何协同配合等内容,涉及面广、内容丰富、操作性强。

当前,我国正处在社会全面发展的关键时期,重大自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件时有发生,如何完善突发事件应急管理机制,制定灵活高效的应急计划,对我国经济和社会发展稳定大局至关重要。在这一背景下,译者结合多年从事应急救援工作的经历,对美国国家应急反应处置程序进行了深入的研究,编译了《美国国家应急反应框架》。希望本书的出版对我国突发事件应急管理和教育工作能够起到一定的参考和借鉴意义。

2011 年 10 月

目 录

第一部分 美国国家应急反应框架——核心文件

引言	(3)
第一章 角色和职责	(13)
第二章 应急反应行动	(23)
第三章 应急反应的组织机构	(39)
第四章 预案的制订——有效应急反应的关键要素	(59)
第五章 更多的资讯	(63)
首字母缩略语	(66)

第二部分 美国国家应急反应框架——应急支持功能附件

引言	(71)
第一章 应急支持功能1——运输	(78)
第二章 应急支持功能2——通信	(86)
第三章 应急支持功能3——公用设施与公共工程	(95)
第四章 应急支持功能4——消防	(103)
第五章 应急支持功能5——应急管理	(108)
第六章 应急支持功能6——大众关怀、紧急援助、住房安置和 人道主义服务	(113)
第七章 应急支持功能7——后勤管理和资源支持	(132)
第八章 应急支持功能8——公共卫生与医疗服务	(142)
第九章 应急支持功能9——搜索与营救	(155)
第十章 应急支持功能10——油品和危险物品应急反应	(162)
第十一章 应急支持功能11——农业与自然资源	(174)
第十二章 应急支持功能12——能源	(187)
第十三章 应急支持功能13——公共安全与保卫	(193)
第十四章 应急支持功能14——社区长期恢复	(203)
第十五章 应急支持功能15——对外事务	(209)

第三部分 美国国家应急反应框架——突发事件附件

第一章 引言	(217)
第二章 生物突发事件附件	(219)
第三章 灾难性突发事件附件	(228)

第四章	网络突发事件附件	(235)
第五章	食品和农业突发事件附件	(243)
第六章	核（放射性）突发事件附件	(250)
第七章	大规模疏散撤离突发事件附件	(275)
第八章	恐怖活动突发事件执法与调查附件	(293)

第四部分 应急支持功能附件和支持附件概述

——协调联邦援助使之支持《美国国家应急反应框架》

第一章	引言	(307)
第二章	主要参与者	(308)
第三章	联邦援助	(310)
第四章	应急支持功能概述	(313)
第五章	支持附件概述	(335)

第一部分

美国国家应急反应框架

——核心文件

美国国家应急反应框架（NRF），是美国如何对国内所有灾害的紧急情况开展应急反应工作的指南。该框架建立在具有扩展性、灵活性和适应性的可调整结构上，联系全国范围内承担应急反应关键角色和职责的各级政府、非政府组织和私营机构，使之成为一个联盟。其宗旨是指导各级各类专门机构运用最佳方法，管理各种突发事件（包括各种地方性的严重事件、大规模的恐怖袭击事件或灾难性的自然灾害事件）。

美国国家应急反应框架核心文件以及应急支持功能附件和支持附件（可在国家应急反应框架资源中心获取，网址是 <http://www.fema.gov/nrf>），将取代2004年制定并在2006年修订的原国家应急反应计划。但原国家应急反应计划的突发事件附件仍然有效，直至新的突发事件附件发布为止。美国总统已批准本国家应急反应框架。

华盛顿，哥伦比亚特区

2008年1月

引 言

一、概述

美国国家应急反应框架（NRF，以下有时简称“本框架”），是美国如何对国内各种灾害紧急情况开展应急反应工作的指南。该框架建立在具有扩展性、灵活性和适应性的可调整结构上，联系全国范围内承担应急反应关键角色和职责的各级政府、非政府组织和私营机构，使之成为一个联盟。本框架规定了管理各种突发事件的各专门机构和可资利用的最佳方法。本框架所指的突发事件包括从各种纯属地方的严重事件到大规模的恐怖袭击或灾难性的自然灾害事件在内的各种事件。

本文件解释了联邦政府、州政府、地方政府和部落政府过去应用的有效做法和组织结构。描述了“卡特里娜飓风”和“里塔飓风”的主要经验教训，尤其是灾难性事件中，联邦政府如何组织人力物力向社区和州政府提供有力支持方面的经验教训。最重要的是，本框架的基础是国家突发事件管理系统，后者为应急管理提供了一套统一的模板。

本框架中使用的“应急反应”一词的内容，包括迅速采取拯救生命、保护财产和环境的行动，以及满足人类的基本需要。“应急反应”还包括应急预案的实施和支持短期恢复的行动。本框架始终有效，但是，各个部分的内容可根据具体工作需要灵活修订和扩展。

1. 预期的读者对象

美国国家应急反应框架是专门为政府行政部门、私营机构、非政府组织的领导人和从事应急管理实际工作的人员制定的。本框架的读者对象，首先是民选和委任的高级领导，如美国联邦政府部门或机构的部长（局长）、州长、市长、部落领袖和县市的政府官员等，那些有责任提供有效应急反应的官员。因为，国家必须做好应对各种灾害的准备，所以，这些领导人必须基本熟悉美国国家应急反应框架的概念和机制。

同时，该框架使应急管理从业人员了解，第一响应人员和各级政府中应急管理人士的运作框架和常规使用的工具。对于这些读者，该框架还提供了网上可查阅的相关文件、进一步的训练以及不断积累的经验和教训方面的交流文件。*

有效应急反应的挑战之一，是各级政府机构的民选和任命官员更替频率相对较高和任期相对较短。有效的应急管理取决于训练有素的领导和应急准备工作中配备的应急反应人员，取决于应急反应伙伴关系，及其共同目标的实现。应急反应人员的更替是不断发生的，因此，所有的参与人员都需要一本简明、通用的手册。

美国国家应急反应框架的目的就是向各级各类应急管理人员提供一本必要的工作手册。

* 美国国土安全部为了帮助本框架的用户，已建立了一个网上的国家应急反应框架在线资源中心，用户可在（<http://www.fema.gov/nrf>）网址获取相关信息。该应急管理框架资源中心将定期在网上对支持应急管理框架及其参与人员的文件进行扩展和修订。该网站上初步公布的文件包括突发事件应急管理人员常规所需的多个配套支持文件、行动计划、标准表格以及其他工具。该网站还将进一步解释框架的技术方面内容，并定期公布新的或修订的支持文件。

本框架在广泛咨询各级各类应急管理机构和决策人员的基础上制订完成。2001年9月11日恐怖袭击事件发生以后，全美国制订各类突发事件应急响应预案工作得以加速，预案的质量也不断提高。随着美国国家应急响应框架的不断改进，这些预案也将不断地与框架整合。

2. 国家应急响应框架的演变

美国国家应急响应框架是以前联邦政府应急响应计划（预案）文件的演变产物。简短回顾历史，可以明确国家应急响应框架的重要基本内容，了解对以前联邦政府应急响应计划所做的改进。在本框架问世15年前，美国联邦应急响应计划（1992年）就已成型，当时关注的重点主要是联邦政府部门承担的角色和责任。

“9.11”袭击事件之后，更加紧迫的任务是理解并执行通用的突发事件管理和应对原则，并制订预案框架。2004年，美国国家应急响应计划取代了联邦应急响应计划，是这些讨论的一个早期成果。美国国土安全部（DHS）成立一年后，美国国家应急响应计划颁布。国家应急响应计划，将各级政府机构整合到一个共同的突发事件管理框架中，有了新的突破。国家应急响应计划根据几个新颁布的法律和总统指令，规定联邦机构^①在突发事件管理中的协调角色。“卡特里娜飓风”登陆9个月后，发出了修改美国应急响应计划的通知，要求将2005年“卡特里娜飓风”经验教训融入美国国家应急响应计划。

相关部门建议修改美国国家应急响应计划结构和实质内容。他们认为，最初的美国家应急响应计划（预案）及其2006年的修订版本是官僚主义的产物，而且，在本质上是重复的。使用者也指出，美国国家应急响应计划以国家为重点不够突出，这就是说，它应该更清晰地阐明应急响应参与各方的角色和职责。此外，有证据表明美国联邦应急响应计划及配套文件，明显不能作为应急管理人员能够理解的真正意义上的运作计划，其内容也与标题不相符。过去几年中，国家意义上的分灾种突发事件预案制订工作已经成熟。为了加强国家的应急响应能力，公共部门和私营部门在国土安全投资方面都做出了重大的贡献。

美国国家应急响应框架的标题中选用“框架”这个词，能更加准确地体现其意图。有效地应对突发事件是各级政府、私营部门、非政府组织和每个公民的共同责任。国家应急响应框架责成联邦政府与地方政府、部落政府、州政府及私营部门合作，共同完成应对《美国国家应急准备指南》列举的各种突发事件^②的战略计划和应对预案。这些计划和预案最终将大大地提高美国国家应急响应框架之突发事件附件的质量，后者源自《国家应急响应预案》。

二、国家应急响应框架是开放的

本框架提出了指导全国的应急响应工作的关键性的应急响应原则、应急响应参加者、作用和组织结构。美国国家应急响应框架按以下布局编制：

第一章 角色和责任。本章重点规定了地方政府、部落政府、州政府和联邦政府，以及私营机构和非政府组织中哪些人参与应急响应活动。

第二章 应急响应行动。本章描述了国家作为一个整体在应对突发事件中应该做什么。

① 本文件中使用“机构”一词指的是联邦政府实体，包括行政机构、部门和政府机构。

② 虽然核心文件所列的假设情景不是详尽无遗的，但这套假设情景基本上是各种各样的恐怖袭击和自然灾害的代表，拓展了国家的预防和应急响应能力。这套假设情景提出了预防和应急响应要求，这将帮助指导全面的预案制订工作。

第三章 应急反应组织。本章说明作为一个国家是如何组织实施应急反应行动。

第四章 预案的制订：有效应急反应的关键要素。这一章强调制订预案的重要性，并概述了各级预案的框架结构。

第五章 更多资源。最后一章概述了美国国家应急反应框架资源中心的在线内容和计划。美国国家应急反应框架资源中心，是一个新的、具有活力的国土安全部联邦紧急事务管理局的网站，该网站将为美国国家应急反应框架提供来自应急反应界且服务于应急反应界的、最新的更多支持工具。

1. 国家应急反应框架的结构

美国国家应急反应框架由核心文件、应急支持功能附件、支持附件、突发事件附件和合作伙伴指南组成。核心文件介绍了指导美国应急管理的理论、角色和职责，应急反应行动、应急反应组织，以及针对任何突发事件，实现有效的国家应急反应的预案之制订要求。美国国家应急反应框架的核心文件及其国家应急反应框架颁布 60 天后生效。其附件和合作伙伴指南将定期更新，也是颁布 60 天后生效。

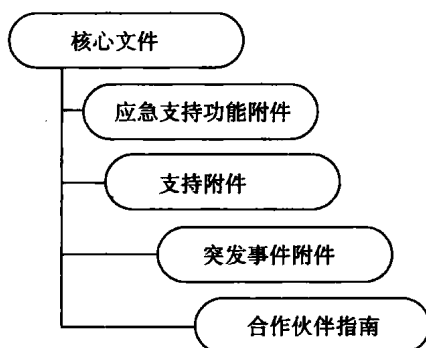


图1 国家应急反应框架的组织结构

下列文件为应急反应人员和应急管理提供人提供更详细的资料，以帮助他们实施国家应急反应框架：

(1) 应急支持功能附件。将联邦政府的资源和能力整合到国家应急反应需要最频繁的功能（例如：交通运输、消防和大众关怀）附件中。

(2) 支持附件。描述了最基本的支持方面，对所有突发事件都通用（例如：财务管理、志愿者和捐赠管理以及私营部门的协调）。

(3) 突发事件附件。分别介绍了如何应对 7 大类突发事件的方法（例如：生物突发事件、核（放射性）突发事件、网络突发事件以及大规模疏散突发事件等）。

(4) 合作伙伴指南。提供现成的参考文献，这些文献描述了地方政府、部落政府、州政府、联邦政府和私营机构等合作伙伴在应急反应中应当承担的关键角色和应当采取的关键行动。

国家突发事件管理系统（NIMS）是一个配套文件，该文件介绍了应急反应活动的标准指挥和管理结构。这个系统还提供了统一的全国适用的模板，使联邦政府、州政府、部落政府和地方政府，以及私营机构和非政府组织能够共同开展突发事件的准备、预防、应急

反应、恢复和减灾工作。国家突发事件管理系统适用于发生在任何地点的各种类型、各种规模的简单或复杂的突发事件。这种统一性，是运用国家突发事件管理系统处理日常发生的小事件到需要联邦政府做出应急反应的所有的突发事件的基础。

上述这些文件可在美国国家应急反应框架资源中心获取，网址是 <http://www.fema.gov/nrf>。

2. 应急反应：参与者

统一有效的应急反应要求各级组织具有相互支持能力。美国国家应急反应框架系统地整合了公共部门、私营部门和非政府组织。此外，还强调个人和家庭的准备重要性。

各地方社区、部落政府、州政府、联邦政府、非政府组织和私营机构应该了解各自的角色和职责，为实现共同目标，这些角色和职责还应该可以相互替代。各级政府在提高应对突发事件所需的能力方面，发挥了突出的作用，包括制订计划或预案，对预案进行评估和演练，提供并管理资源和能力，总结经验教训等方面。这些活动需要所参与的组织了解自己的角色和职责，了解内部如何协作，了解国家应急反应框架的支持功能。

尤其重要的是，各级政府应当承担国家应急反应框架定义的角色。为此，各级组织应确定主要领导和工作人员的职责，采用应急反应能力建设的方法制订基于能力的预案，根据预案进行训练，并有效地运作。合作伙伴指南，概括了国家应急反应框架的核心概念，并针对不同层次、不同类型的机构的领导人加以裁剪（由国家应急管理资源中心提供网上说明）。

即使一个地方政府因突发事件瘫痪，该政府仍然有至高无上的核心责任，承担其独特的应急反应义务，协调州级、联邦和私营机构的支持队伍。因此，每个组织或各级政府有义务资助，并承担其自己的核心应急管理职责。

下面简要介绍地方政府、部落政府、州政府和联邦政府以及私营机构的应急管理的角色。应急管理工作是协调和整合应对自然灾害、恐怖主义活动和其他人为灾害或威胁必须开展的各种活动，建立、维持并提高准备、防范、应对、恢复和减轻危险的能力。

1) 地方政府

社区的恢复能力首先取决于有应急准备的个人，但是，更取决于地方政府、非政府组织和私营机构的领导和参与。个人、家庭和为特殊需要人群提供服务的志愿者，应该增强危险和威胁的忧患意识，制订家庭应急预案，包括照顾宠物和照管动物，并准备应急包*。每个人也是所在社区的志愿者。

地方警察、消防、急救中心、公共卫生及医疗机构、应急管理、公共工程、环境应对专家，以及社区的其他人员往往是最早发现或应对威胁或灾害的群体。他们往往也是最后一个离开事故现场，或处理的突发事件影响的群体。地方民选或任命的高级官员（市长、市政执行官、或县郡执行官）负有确保公共安全和居民福祉的职责。当今世界上，政府高级官员及其应急管理人员构成了有效的应急反应的基础。他们与周边的地区、相邻的州政府、非政府组织和私营机构共同组织并整合各种能力和资源。越来越多的企业只要其零售点、服务点、生产机构或办事处设置在社区内，都成为应急反应的关键的合作伙伴。非政府组织以及非营利组织充分发挥其接触面广、宣传和服务方面的优势，在加强社区应急管理工作方面也日益发挥着重要作用。

* 有关准备制订家庭应急反应计划（预案）的具体信息资料可从网站 <http://www.ready.gov> 获取。

2) 州政府、准州政府和部落政府

州政府、准州政府和部落政府对辖区居民的公共卫生和福祉负有责任。州政府和地方政府距突发事件影响的人群最近，永远负有应急反应和灾后恢复的领导责任。在应急管理过程中，州政府在协调全州的资源和能力以及获取邻州的资源和能力方面，发挥着关键作用。州是一个独立自主的实体，州长负责公共安全和福祉。由于美国准州地区、领地、自由联合的州^①和部落政府也是有主权的实体，这些实体也同样有特定的长官负责公共安全和福祉。斯塔福法援助对象包括美国所有州，也包括在斯塔福法援助对象定义中作为“州”对待的波多黎各、维尔京群岛、关岛、美属萨摩亚，以及北马里亚纳群岛邦^②。

各州都拥有各自的、重要的应急资源，包括州紧急事务管理局、国土安全局、警察局、卫生机构、交通运输机构、事故管理队伍、专业队伍和国民警卫队。州政府在应急管理中的作用是，在事件发生之前、期间和事后支持、增援地方应急反应工作。如果某州预计其资源不足时，州长可以请求联邦政府援助，也可以根据应急管理援助协议（EMAC）^③向其他州请求援助。

3) 联邦政府

美国联邦政府拥有广泛的人力和物力资源，以备州长请求援助时予以提供。当灾害超过或预计超过州政府、部落政府或地方政府资源能力时，联邦政府可以提供人力和物力，支援该州的应急反应。对于那些主要涉及联邦或主管部门管辖的事件（例如，事件发生在军事基地、联邦设施或联邦土地上），联邦部门或机构将是第一位的应急反应主体和第一道防线，协调州、准州、部落和地方的合作伙伴实施各种应急反应活动。联邦政府也与私营部门和非政府组织保持着工作关系。

根据 2002 年国土安全法和总统国土安全 5 号令，国土安全部部长是美国本土突发事件管理的首席联邦官员。突发事件管理是指管理所有的涉及国土安全事件的活动，包括预防、保护、应对和恢复。其他联邦部门和机构负有支持国家应急反应活动的主要责任，并在国家应急反应框架的协调机制下履行这些职责。国土安全部在总部、区域和现场负责与其他机构进行协调，加强联邦政府的支持。

4) 私营机构和非政府组织

私营机构和非政府组织通过与各级政府建立合作伙伴关系，参与应急反应工作。鼓励私营机构和非政府组织制订意外事件应急预案，并与州和地方政府预案制订人员共同工作，以确保他们的预案与相关预案、国家突发事件管理系统和国家应急反应框架保持一致。

破坏性突发事件发生时，私营组织在保护重要基础设施系统、实施快速恢复正常商业活动的计划方面起着至关重要的作用^④。保护重要的基础设施和快速恢复正常的商业活动，可以减轻突发事件的影响，提高个人的生活质量，加快社区和国家恢复的步伐。重大基础设施

① 国家应急反应框架适用于美国领地及其岛屿地区，以及密克罗尼西亚联邦和马绍尔群岛共和国。美国政府根据《自由联合条约》，对帕劳共和国不提供救灾援助。岛屿地区还包括关岛、北马里亚纳群岛邦、美属萨摩亚和美属维尔京群岛。

② 在国家应急反应框架内，探讨州政府权限和职责，常常包括美国准州地区、领地和部落政府的权限和职责。

③ 有关应急管理援助协议（EMAC）参考文件，可在国家应急管理资源中心网 <http://www.fema.gov/nrf> 获取。

④ 有关保护重要基础设施和关键资源的其他信息资料，可在国家应急管理资源中心 CIKR 支持附件获取，网址是 <http://www.fema.gov/nrf>。

和关键资源（CIKR）设施领域有许多非营利的业主或经营者，医疗保健和发电领域则更加普遍。

非政府组织在需要时提供的必不可少服务，在地方、州和国家级的应急管理中发挥了重要的作用。他们提供庇护所、紧急食品供应，以及其他重要的支援服务。非政府组织在各个层面上推动和支持政府的工作*。

3. 应急反应：做什么，如何做

国家应急反应框架始终有效，其各部分可以在任何时间、任何层次实施。国家应急反应框架是基于能力的，也就是说，地方政府、部落政府、州政府和联邦政府都建立与其职责相一致的能力，并根据灾害识别、危险性评估、威胁和国家预案设想情景列举的其他可能的突发事件要求，落实可能需要的资源。

国家应急反应框架规定了应急反应应该做什么和如何做。总之，国家应急反应框架解释了国家如何在各个层级有效管理各种灾害，这与国土安全国家战略是一致的。下面阐释国家应急反应框架的范围、应急反应理论和应急准备战略。这与整个文件大纲密切相关。

三、范围

国家应急反应框架规定了，针对本土发生的各类突发事件，开展全国性应急响应和运作协调的架构。根据威胁的内容不同，重大事件预期不同或突发事件应急反应情况不同，可以部分或全面实施国家应急反应框架内容。有选择地实施，可以使应急反应的规模、所需资源的调度、协调的层面能够适应具体情况的需要。

在国家应急反应框架文件中，所指的突发事件包括正在发生或潜在的紧急情况或各种灾害事件，其范围从事故和自然灾害，到正在发生或潜在的恐怖袭击。包括的事件可以仅在一个单一的行政区内，还可以是那些性质上是灾难性的，范围或后果遍及全国的事件。

在初期看似轻微的事件可能很快发展成一个较大的灾难性事件，这在事件发端时，识别却并不容易。国家应急反应框架包含了标准化的组织架构，可以促进突发事件现场活动和创新，共享各级政府、非政府组织和私营机构提供的基本资源。应急反应行动必须具有迅速的扩展性、灵活性和较强的适应性。

国家应急反应框架也希望加快那些可能需要联邦政府援助的突发事件评估和应急反应。实际上，许多突发事件本身要求启动跨机构协调协议，采取更积极的行动，以防事态扩大后变得更加棘手。具有独立权限的联邦部门或机构可能是联邦政府最早和主要的应急反应行动者，但对那些需要联邦政府实施更加系统的应急反应工作的突发事件，现在可以通过国家应急反应框架及其配套的附件所确定的相应机制进行积极协调。这种联邦层面对突发事件的评估和应急反应最初阶段的协调，将是顺理成章的过程，不需要任何正式的启动机制。

因此，国家应急反应框架取消了具有全国性影响的突发事件的宣布程序。国家应急反应框架不要求这样的宣布程序，也不会有人来宣布。这个变化并不改变国土安全部长协调大规模国家应急管理的权限。相反，取消这个宣布程序将使整个国家应急反应团体更加敏捷、更加灵活和协调能力更强。

* 美国红十字会是一个由联邦政府特许的机构，然而，它不是本框架内的一个联邦政府的机构。

四、国家应急反应的宗旨

国家应急反应的宗旨规定了全国各级政府、非政府组织和私营机构的基本角色、职责和运作机制。应急反应活动的总体目标，是拯救生命、保护财产和环境。应急反应的五项主要原则规定了履行国家应急反应使命应当采取的行动。这五项原则构成国家应急反应的宗旨。

国家应急反应的宗旨是由美国的联邦制度和宪法规定的联邦政府和州政府的分工和职责决定的。由于，这一宗旨反映了应急管理的历史和各级应急人员和领导智慧的结晶，因此，它决定了国家应急反应框架的基本形式。

该应急反应宗旨是“随政治和战略前景变化、应急反应经验教训的积累和新技术的引进而演变的。该宗旨影响政策和计划（预案）的制订，队伍的组织和训练，以及装备采购的方式。它促进了目标统一，指导专业评价，使应急反应人员能够最好地履行自己的职责”。

应急反应的宗旨演变是缓慢的。由于支持国家应急反应框架的预案必须通过不断创新过程进行检验和改进，因此，应急反应战略和国家应急反应框架也应当定期进行审查和修订。最近的审查和修订是专门针对反恐怖袭击预案所作的审查和修订。

国家应急反应的宗旨由五项主要原则构成：①建立合作伙伴关系；②分级应急反应；③具有扩展性、灵活性和适应性的应急反应能力；④统一指挥、统一行动；⑤常备不懈。下面将逐一介绍。

1. 建立合作伙伴关系

各级领导必须通过制订共同的目标和加强协调能力，明确表示并积极支持加入合作伙伴关系，使任何政府不因危机而瘫痪。联邦、州、部落和地方各级政府的相互支持，有利于共同制订应急预案，也有利于必要时共同做出的应急反应。建立合作伙伴关系，包括所有合作伙伴在国家应急反应框架下及时互相通报突发事件活动，共享各自获得的情报，以便采取更加快速的应急反应行动。潜在的恐怖事件，尤其要求准备和应急反应预案，体现高度戒备、高度灵活和非常熟练的能力，这是我们的准备和应急反应预案的核心。

建立合作伙伴关系是应急反应准备必不可少的工作。有效的应急反应活动首先取决于地方突发事件的准备工作。应急反应准备工作包括预案制订、人力物力储备、培训、演练和组织，其目的是建立、保持和提高应急反应能力。应急反应准备是针对各种潜在的突发事件，确定人员、组织训练和配备装备，以及制订辖区内应对突发事件如何运用这些能力的具体预案的过程。

应急反应准备活动应该对辖区内和辖区各参与机构进行协调。稍后介绍的制订综合预案的过程有利于找出能力方面的差距，也有利于制订弥补这些差距的发展战略。

国家应急反应准备指南和国家演练纲要描述了全国应急反应准备工作^{*}。这两个文件设计了制订国家的预案的15种假想情景（新的国家协调演练的日程和优先任务安排依据的就是这些假想情景），并确定37个支持全国性应急反应的核心能力。国家应急反应准备指南确定了地方政府、部落政府、社区和州政府应具备的应急反应核心能力。国土安全部的国

^{*} 有关国家应急反应准备指南的信息，可以在美国国家应急反应框架资源中心获取，网址是：<http://www.fema.gov/nrf>。

土安全资助计划将对这些核心能力的建设予以支持。

2. 分级应急响应

突发事件应当尽可能在最基层实施管理，能力不足时应当得到外部的援助。不必等到本级政府已瘫痪时，才请求上级政府援助。突发事件发生于地方层面，而且大多数突发事件的管理完全由地方政府实施。许多突发事件需要当地政府机构、非政府组织和私营机构做出统一的反应，另一些突发事件则需要得到来自邻区和州政府的外部支持。少数突发事件需要联邦政府支持。国家应急响应协议已认识到这一点，并正在调整，以便支持并维持应急响应和初步恢复时，提供分级援助所需外部资源或能力。各级都要准备应急响应，预计可能需要的资源。

国家应急响应框架的基本前提：突发事件的处置一般尽可能由最基层的政府实施。

3. 具有扩展性、灵活性和适应性的应急响应能力

突发事件的规模、范围和复杂程度是变化的，应急响应也必须适时调整，适应这种变化。资源的数量、类型和来源必须能够迅速扩充，以满足特定事件需要。通过国家应急响应框架规定的协调方法，可以从各级政府调度规模适度的资源，满足快速激增的需要。实施过程必须具有灵活性和可调整性，能适应每一个具体突发事件。在应急响应过程中，应急响应人员必须保持灵活性和适应性，以适应需求的增长和变化。同样，整体的应急响应行动应该是灵活的，尤其是从应急响应阶段向恢复阶段过渡时更应该灵活。国家应急响应框架的基本宗旨是，建立一套经过检验的通用组织结构和可扩展的、灵活的、适应各种应急响应活动的的能力。各级政府、企业 and 非政府组织采用国家应急响应框架，将有利于提高应急反应的互动性和协调性。

4. 统一指挥，统一行动

应急响应活动需要有效的统一指挥，需要每一个参与组织对自己所承担的角色和职责有明确的认识。成功的应急响应要求尊重各参与组织内部指挥系统的统一行动，这有利于各辖区高效协调，实现共同目标。运用突发事件指挥系统（ICS）是实现跨辖区、跨机构管理突发事件的重要环节。突发事件指挥系统为不同法律、不同辖区和不同职责的机构提供了现场协调、计划和有效互动的框架。当一个团队实施应急响应时，统一指挥可以在指挥层面上共同制订突发事件的方针和策略，为负有不同应急响应职责的所有机构提供联合支持。每个参与机构保持自己的权力、责任和义务。国家应急响应框架采用国家突发事件管理系统（NIMS）的标准化结构和工具，使现场和各应急响应中心都可运用这种统一有效的工具。

美国国防部（DOD）是联邦政府在应对国内突发事件中的全面的合作伙伴，国防部的应急响应完全通过国家应急响应框架的协调机制实施*。“指挥”和“统一指挥”这两个概念对军队和军事行动有明确的法律和文化涵义。在联邦政府的军队中，总统命令下达给国防部部长，到司令部司令，再到国防部现场指挥官。军队始终在作战和行政管制的军事指挥链的控制之下，军队随时服从新任务或召回命令。突发事件指挥系统（ICS）中的“统一命令”与军队的指挥链的概念有明显不同。因此，军队不遵从突发事件指挥官的指挥，也不在突发事件指挥框架的统一指挥之下。

* 美国国防部（DOD）部长在派遣国防部军队支持政府行动时保留指挥权。由州长指挥和领导的国民警卫队部队，不属于国防部（DOD）的军队。国家应急响应框架不削弱，也不影响国防部部长对国防部的指挥权。

国家突发事件管理系统（NIMS）* 通过下列方式实现统一指挥：①制订一套单一的目标；②实施共同的战略方针；③改善信息流和协调；④建立优先重点和能力局限的共识；⑤确保任何机构的法定权限不被消弱或者被忽视；⑥在执行统一计划的前提下，对参与机构的联合行动进行优化。

5. 常备不懈

有效的应急反应活动，应当常备不懈，且与认识到的危险相匹配。国家的应急反应活动取决于个人、家庭、社区、地方政府、部落政府、州政府和联邦政府的本能和采取行动的能力。在应对规模、范围或复杂性有可能快速变化或没有任何前兆的突发事件中，积极进取的态度必不可少。

应急反应活动一旦开始，现场的行动应当遵循国家突发事件管理系统（NIMS）规定的原则。为拯救生命、保护财产和环境，要求现场应急反应人员采取果断行动。虽然风险无可避免，但是，第一响应人可以通过适当的训练和计划有效地预测和管理风险。指挥部（独立指挥部或联合指挥部）负责优先确保现场公众、应急反应人员和其他参与应急反应人员安全，同时要有充足的卫生和安全措施。突发事件指挥员应当指定一名训练有素并装备良好的官员负责安全工作，分析判断危险和不安全的因素，评估应急反应行动的效果，实施有效的安全预案。

迅速、有效的应急反应要有明确、清晰的沟通和工作流程。缺乏有效的沟通，盲目的行动充其量是徒劳无益的，还可能是危险的。有效的国家应急反应行动，取决于演练过的步骤、程序和通信系统（该系统可及时、准确、方便地获取突发事件原因和规模，并将突发事件进展情况及时、准确地通告给公众、应急反应人员和其他相关人员）。完善的公共信息、宣教策略和通信预案，可确保营救措施、疏散路线、威胁与预警系统和其他公共安全信息得以协调一致，并方便、及时地传达到各类用户。

五、国土安全大战略的一个组成部分

国家应急反应框架是国土安全大战略的一个重要环节，国土安全大策略是指导、组织和统一全美国国土安全工作的总体战略。国土安全大战略体现了我们对美国所面临威胁的持续的认识，包括从演习和实际灾难得到的经验教训，并阐明了我们应如何加强国土安全的基础，以确保国家长盛不衰。国土安全大战略是整个美国国土安全工作实现以下四个目标的共同框架：

- （1）防止和粉碎恐怖分子的攻击。
- （2）保护美国人民和我们的关键基础设施和重要资源。
- （3）对真实发生的突发事件，采取应急反应措施和事后恢复行动。
- （4）不断强化基础，确保长盛不衰。

前三个目标有助于组织全国的工作，最后一个目标需要建立和改造我们的国土安全的原则、制度、体制和机构。包括运用全面的风险管理方法，建设应急准备文化，制订一套国土安全管理体系，提高突发事件管理水平，更好地利用科学和技术，利用一切手段提高综合国力和影响力。

* 有关国家突发事件管理系统信息资料可在国家应急管理资源中心获取，网址是 <http://www.fema.gov/nrf>。