

美国联邦跨机构 应急响应行动计划

2014年7月

Response Federal Interagency
Operational Plan

赵 勇 张晋辉 等 译 校

地震出版社

美国联邦跨机构应急响应行动计划

(2014年7月)

Response Federal Interagency Operational Plan

赵 勇 张晋辉等 译校

地震出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国联邦跨机构应急反应行动计划/赵勇等译校. —北京:地震出版社, 2017. 11

ISBN 978-7-5028-4882-8

I. ①美… II. ①赵… III. ①突发事件—应急对策—美国 IV. ①D771.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 291374 号

地震版 XM3911

美国联邦跨机构应急反应行动计划 (2014年7月)

赵勇 张晋辉等 译校

责任编辑: 王伟

责任校对: 凌樱

出版发行: 地震出版社

北京市海淀区民族大学南路9号

发行部: 68423031 68467993

门市部: 68467991

总编室: 68462709 68423029

专业图书事业部: 68721991 68467982

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

E-mail: 68721991@sina.com

邮编: 100081

传真: 88421706

传真: 68467991

传真: 68455221

经销: 全国各地新华书店

印刷: 北京地大彩印有限公司

版(印)次: 2017年11月第一版 2017年11月第一次印刷

开本: 787×1092 1/16

字数: 455千字

印张: 17.75

印数: 0001~1200

书号: ISBN 978-7-5028-4882-8/D (-5583)

定价: 60.00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

1 引言	1
1.1 目的	1
1.2 情势	5
1.3 使命和范围	6
1.4 计划假设和重要考虑事项	6
2 行动构想	8
2.1 请求联邦支持	8
2.2 联邦支持的协调	8
2.3 联邦支持的提供	9
2.4 支持工作构想	10
2.5 关键的联邦决策	11
2.6 必要的关键信息	12
2.7 协调指导	13
2.8 管理、资金和资源	15
3 监督、规划制定和维护	17
4 权威性文件和参考文献	17
附件 A 应急支持功能及其所需的核心能力列表	18
A.1 目的	18
A.2 情势	18
A.3 使命	18
A.4 应急支持功能及其所需的核心能力列表	18
附件 B 规划	40
B.1 目的	40
B.2 情势	40
B.3 假设	40
B.4 使命	40
B.5 执行	41
B.6 管理和支持	52
附件 B 附录 1 风险管理	53
B1.1 目的	53
B1.2 情势	53
B1.3 风险评估	53
B1.4 行动风险和风险管理策略	56

附件 B 附录 2 情势评估	59
B2.1 目的	59
B2.2 情势	59
B2.3 假设	60
B2.4 使命	60
B2.5 执行	60
B2.6 管理和支持	70
附件 B 附录 3 地理空间信息	71
B3.1 目的	71
B3.2 情势	71
B3.3 假设	71
B3.4 使命	71
B3.5 执行	72
B3.6 管理和支持	79
附件 C 行动协调	80
C.1 目的	80
C.2 情势	80
C.3 假设	80
C.4 使命	80
C.5 执行	81
C.6 管理和支持	95
附件 C 附录 1 公共信息与预警	97
C1.1 目的	97
C1.2 情势	97
C1.3 假设	97
C1.4 使命	97
C1.5 执行	98
C1.6 管理和支持	113
附件 C 附录 2 公共卫生与医疗服务	114
C2.1 目的	114
C2.2 情势	114
C2.3 假设	114
C2.4 使命	114
C2.5 执行	115
C2.6 管理和支持	126
附件 C 附录 3 环境应急响应/卫生安全	127
C3.1 目的	127
C3.2 情势	127

C3.3 假设	127
C3.4 使命	128
C3.5 执行	128
C3.6 管理和支持	136
附件 C 附录 4 死亡管理服务	138
C4.1 目的	138
C4.2 情势	138
C4.3 假设	139
C4.4 使命	139
C4.5 执行	139
C4.6 管理和支持	143
附件 C 附录 5 基础设施系统	144
C5.1 目的	144
C5.2 情势	144
C5.3 假设	145
C5.4 使命	145
C5.5 执行	145
C5.6 管理和支持	153
附件 C 附录 6 大众照管服务	154
C6.1 目的	154
C6.2 情势	154
C6.3 假设	155
C6.4 使命	155
C6.5 执行	155
C6.6 管理和支持	172
附件 C 附录 7 大规模搜救行动	174
C7.1 目的	174
C7.2 情势	174
C7.3 假设	175
C7.4 使命	175
C7.5 执行	175
C7.6 管理和支持	181
附件 C 附录 8 现场安全与保护	182
C8.1 目的	182
C8.2 情势	182
C8.3 假设	182
C8.4 使命	183
C8.5 执行	183

C8.6 管理和支持	188
附件 C 附录 9 应急响应行动同步表	189
引言	189
附件 D 公私营服务与资源 (行动支持)	197
D.1 目的	197
D.2 情势	197
D.3 假设	197
D.4 使命	197
D.5 执行	197
D.6 管理和支持	215
附件 D 附表 事先确定的任务安排	216
附件 D 附录 1 关键交通运输	221
D1.1 目的	221
D1.2 情势	221
D1.3 假设	222
D1.4 使命	222
D1.5 执行	222
D1.6 管理和支持	231
附件 D 附录 1 附表 备用资源和团队	233
附件 E 行动通信	265
E.1 目的	265
E.2 情势	265
E.3 假设	265
E.4 使命	265
E.5 执行	266
E.6 协调信息	276
E.7 管理和支持	278
附件 X 执行汇总表 (略)	
附件 Y 缩略语表 (略)	
附件 Z 分发范围 (略)	

美国联邦跨机构应急反应行动计划

(2014年7月)

1 引言

2011年3月，美国总统奥巴马签署了第八号总统政策指令：国家准备。第八号总统政策指令旨在通过对国家安全构成最大危险的威胁进行系统准备，来加强美国的安全和抗灾能力。第八号总统政策指令确定了国家准备的五大使命领域：预防、保护、减灾、应急反应和恢复，指示编制一系列旨在提升国家准备工作水平的政策和规划文件。作为这项工作的一部分，第八号总统政策指令要求发展国家规划体系，要求各级政府的规划整合私营和非营利部门相关的关键能力，为预防、保护、减灾、应急反应和恢复提供一个灵活的方法。

国家规划体系包括以下内容：①一组国家规划框架，描述实施预防、保护、减灾、应急反应和恢复核心能力所需的关键角色和职责；②一组联邦跨机构行动计划，详细描述各使命领域未来的角色和职责，规定关键任务，并确定实施核心能力所需的资源及要求；③各联邦部门和机构为实施联邦跨机构行动计划制定的本部门、本机构行动计划；④指导地方政府、州政府、部落政府、领地政府、岛屿区政府、非政府组织、私营部门规划的综合规划指南。

《联邦跨机构应急反应行动计划》建立在《国家应急反应框架》之上，后者设定了全社会如何建设、维持和实施国家准备目标中确定的应急反应核心能力的战略和方针。《联邦跨机构应急反应行动计划》描述如何整合现有国家级的联邦能力，支持地方、州、部落、领地、岛屿区和联邦政府规划的行动方案，以及《联邦跨机构应急反应行动计划》如何获得联邦部门级行动计划的支持。《联邦跨机构应急反应行动计划》所包含的行动方案和支持任务是可调整的、灵活的和适应性强的，以便不论事件的原因、大小、位置或复杂程度如何，都能适用。行动方案和支持任务可以根据发生的事件具体情况进行修改、添加或删除。

1.1 目的

《联邦跨机构应急反应行动计划》介绍联邦政府如何为应急反应使命领域提供核心能力。具体来说，《联邦跨机构应急反应行动计划》是一个全灾种的计划，描述联邦政府如何按照斯塔福德救灾与紧急援助法案或其他适用的非斯塔福德法的要求，支持地方、州、部落、领地和岛屿区政府拯救生命，保护财产和环境，满足紧急情况下或灾后人类基本需求的努力。《联邦跨机构应急反应行动计划》概括了联邦政府为处理自然灾害或其他突发事件影响提供的支持。基于国家突发事件管理系统的概念和原则的《联邦跨机构应急反应行动计划》，反映了所有利益相关方（个人、家庭、社区、私营企业、非营利部门、宗教组织，以及地方、州、部落、领地、岛屿区和联邦政府）参与国家准备活动，并在突发事件应急反应行动中作为合作伙伴的全社会概念。

几个国家规划框架共同提供了如何全面地、环环相扣地通过 5 项使命的联邦跨机构行动计划实施和整合核心功能的战略方针。《联邦跨机构应急反应行动计划》对国家应急反应框架提供特别支持。

《联邦跨机构应急反应行动计划》描述了联邦跨机构合作伙伴如何按下面方式向地方、州、部落、领地和岛屿区的实体提供支持：

- (1) 完善突发事件管理沟通的协调与整合，提高全社会的态势感知和理解能力。
- (2) 针对灾难性事件提供主动的和集成化的联邦应急反应。
- (3) 最大限度地整合与事件相关使命领域的活动。
- (4) 最大限度地高效利用有效管理突发事件所需的共享资源。

面对迫在眉睫的恐怖主义威胁和疑似恐怖行动，应急反应行动应与（如适用）《国家应急反应框架》的恐怖事件执法和调查附件描述的行动协调组织、联邦跨机构预防行动计划和联邦跨机构保护行动计划描述的协调组织协调一致，以实现行动的整合和统一。

1.1.1 受众

《国家应急反应框架》的读者是所有利益攸关方（个人、家庭、社区、私营企业、非营利部门、宗教组织、地方政府、州政府、部落政府、领地政府、岛屿区政府、联邦政府）和作为一个整体的国家，但《联邦跨机构应急反应行动计划》的目的则是指导联邦部门和机构的行动。《联邦跨机构应急反应行动计划》承认成功取决于全社会的努力，也取决于联邦机构间的合作与行动整合。部门、机构、联邦协调机构，以及跨机构合作伙伴应将《联邦跨机构应急反应行动计划》作为应急反应行动的指南。虽然，吸引全社会参与对成功的整合非常关键，但《联邦跨机构应急反应行动计划》指的是联邦机构的行动。联邦部门和机构应制定并维护部门级行动计划，以便在必要时实施、履行《国家应急反应框架》和《联邦跨机构应急反应行动计划》规定的职责。部门和机构可以利用现有的计划、协议、标准作业程序或标准作业指南制定此类计划。表 1-1 列出了《联邦跨机构应急反应行动计划》提出的项目。

表 1-1 《联邦跨机构应急反应行动计划》为读者提供的指引

《联邦跨机构应急反应行动计划》文件讨论：	《联邦跨机构应急反应行动计划》文件不讨论：
促进计划制定的指南和行动构想	基于特定威胁或情景的应急计划或实施计划
联邦部门或机构可以用于应急反应使命活动的特定核心能力	各联邦部门或机构如何执行其应急反应任务的具体要求
联邦部门或机构应急反应的要求	地方政府、州政府、部落政府、领地政府、海岛区政府、私营部门、个人的角色和职责

全社会所有成员的参与对国家准备至关重要，个人和社区是全社会的关键组成部分。只有让社会所有成员平等获得相关知识和技能，他们才可以为国家准备做出自己的贡献。社会成员包括儿童，残障人士，行动不便和功能需要帮助的人，不同宗教、种族、不同民族背景的人，英语水平有限的人。他们的贡献必须纳入准备工作，他们的需求也必须在全社会核心

能力规划和实施时予以考虑。

1.1.2 应急响应核心能力

应急响应使命包括拯救生命，保护财产和环境，和满足事件后人类基本需求的必要的核心能力（表 1-2）。重点是确保国家能够有效应对任何威胁或危险，包括连锁效应的威胁或危险，目标是拯救和维持生命，防止事态扩大。在此基础上，快速满足人类基本需求，恢复基本服务和社区功能，建立安全、可靠、交通方便的环境，以便应急响应人员抵达和开展应急响应作业，还支持向恢复的过渡。

表 1-2 应急响应使命领域的核心能力

态势评估	现场安全保卫
规划	大规模搜索与救援行动
行动协调	大众照管服务
公共信息和预警	公、私营服务和资源
关键运输	公共卫生和医疗服务
行动通信	基础设施系统
环境应急响应/卫生和安全	死亡管理与服务

核心能力中描述的功能往往要么涉及对突发事件管理合作伙伴的支持，要么涉及几个合作伙伴之间的合作，确保预防、保护、减灾、应急响应和恢复活动之间的整合和过渡。规划、公共信息和预警、以及行动协调是所有使命领域共同的核心能力。《联邦跨机构应急响应行动计划》描述了应急响应核心能力之间的相互依赖性。以下是应急响应使命领域和其他使命领域之间的相互依存关系的概述：

(1) 预防：预防有助于联邦针对发生在美国及其领地上的威胁或实际的恐怖行动采取有效的执法、调查、情报和应急响应行动。它将联邦政府的集体能力统一起来，以应对迫在眉睫的威胁、恐怖袭击和（或）后续攻击。在迫在眉睫的恐怖和疑似恐怖行为的威胁下，预防活动包括执法应急响应，公共安全保卫，犯罪现场和证据保护，化学、生物、放射性、核或高效爆炸设备的安全保卫，战术任务、反恐行动、反间谍和犯罪调查活动的安全保卫。预防活动应与应急响应活动联合、互动，以确保联邦各部门的活动协调一致，如有必要，还应确定共同的优先重点，以便应急响应人员在拯救生命同时，开展调查、化解威胁和防止后续攻击的活动。在应对迫在眉睫的威胁时，预防和应急响应工作都必须保持沟通，以便根据实际情况对应急响应资产进行适当地预先部署。这两项使命领域的工作将在同一空间同时进行，而且依靠的支持组织许多也是相同的。为确保工作同步进行，需要对这两项使命领域的工作进行优化，化解彼此的冲突。

(2) 保护：突发事件后，关键基础设施周围的风险评估有助于优化应急响应工作，防止连锁反应的发生，保护人民、社区、重要设施、重要系统和重要资源的工作，与应急响应工作有着千丝万缕的联系。支持应急响应行动所需的保护资源和能力将通过《国家应急反

应框架》确定的组织架构进行协调。关键基础设施、电子信息、通信系统及其包含的信息和通信服务的保护，以及商业活动和关键基础设施运行快速恢复计划的实施是保护使命领域的重要任务。自然灾害和突发事件可提供易损性，需要保护使命领域实施相应的保护行动。国家保护框架提供了各种灾害易损性和风险评估和威胁化解架构，确保保护工作不受影响。

(3) 减灾：减灾有利于改善应急反应行动的工作环境。有效的社区减灾工作，可直接减小应急反应所需的规模。为了化解和降低风险，减灾运用改变社区物理建筑环境的策略，以便降低灾难性事件的影响和所需的应急反应规模。威胁信息、危险信息和风险评估数据可以触发关键的拯救生命和维持生命的行动。利用这些数据还可以更好地了解情况，为应急反应及时向恢复过渡决策提供信息。当事件影响有效沟通能力或影响评估时，风险分析和危险模拟可以为应急反应人员提供行动假设情景。

(4) 恢复：恢复就是应急反应行动结束后，按照事先制订规划，组织社区开展以重建和再发展为主的活动。当应急反应活动减少或对应急支持功能的需求减少时，恢复活动占据中心舞台，应急支持功能也过渡到恢复支持功能，恢复支持功能接管与其相关业务活动。应急支持功能何时过渡到恢复支持功能取决于情势。

1.1.3 组织

《联邦跨机构应急反应行动计划》力图提供一个使规划工作同步，角色和责任分明的完整方案。该方案既与适用的法律一致，也与地方、州、部落、领地、岛屿区和联邦机构及参与灾害应急反应行动的私营部门组织和非政府组织普遍适用的其他法律一致。《联邦跨机构应急反应行动计划》是联邦部门和机构更详细的具体计划和操作程序的基础。

为促进整合和合作，列出了国家准备目标和《国家应急反应框架》为每项核心能力规定的关键任务。还为每项核心能力使命设定了目标，以便阐述对关键任务的要求。每项使命目标都得到相应行动阶段结束状态的支持。将每个阶段的结束状态作为执行情况的检验指标，各联邦应急反应合作伙伴可以根据检验情况调整计划和预期。

《联邦跨机构应急反应行动计划》包括以下几个主要组成部分：

(1) 基本计划描述联邦政府如何支持地方、州、部落、领地和岛屿区政府应急反应工作的政策和行动构想。也概要描述联邦的职责、规划假设、应急反应行动和短期恢复行动。

(2) 功能附件描述国家准备目标确定的 14 项应急反应核心能力的总体使命、行动构想、任务和协调架构。《联邦跨机构应急反应行动计划》将一些内容作为附录安排在附件中，归为核心能力或要素履行附件总体使命的操作性任务。这些任务在附件和（或）附录的目的部分有适当描述。功能附件及相关附录的位置列于表 1-3。

(3) 分灾种的附件将在今后《联邦跨机构应急反应行动计划》修订时适当列入。这些附件将扩展《联邦跨机构应急反应行动计划》中的概念，更好地描述突发事件管理和应急反应行动的使命、政策、责任和协调流程，以便对各种已知或未知的潜在突发事件采取专门或特别的应对措施。《国家应急反应框架》的分灾种附件在编入《联邦跨机构应急反应行动计划》之前仍然有效。

表 1-3 功能附件 (核心能力)

附件	核心能力
附件 A	应急支持功能及其所需的核心能力列表
附件 B	规划 附录 1: 风险管理 附录 2: 情境评估 附录 3: 地理空间信息
附件 C	行动协调 附录 1: 公共信息与预警 附录 2: 公共卫生与医疗服务 附录 3: 环境应急响应/卫生安全 附录 4: 死亡管理服务 附录 5: 基础设施系统 附录 6: 大众照管服务 附录 7: 大规模搜救行动 附录 8: 现场安全与保护 附录 9: 应急响应行动同步表
附件 D	公私营服务与资源 (行动支持) 附录 1: 关键交通运输
附件 E	行动通信

1.2 情势

风险是突发事件、事故或发生的事情引起的不利结果的可能性，由不利结果发生的概率和相关的后果决定。风险评估的依据是适用的威胁和危害、易损性和后果。国家战略风险评估确定对国家构成最大风险的威胁和危害，并为国家准备目标和各使命领域核心能力的要求提供基础。国家战略风险评估报告认为，准备计划需要应用《联邦跨机构应急响应行动计划》针对各种灾害的基于能力的方法。

为制定《联邦跨机构应急响应行动计划》，选择了多个有叠加效应的灾难性事件，进行影响分析，再将这些事件组合起来，营造一个规划行动的环境。灾难性事件可发生在美国或其领地的任何地方，影响多个地区、多个城市社区，导致大量人员伤亡，广泛的财产损失，对更广大区域的基本服务造成破坏。这类事件的发生会对受影响区的政治、经济、社会、环境、物流、技术、法律和行政架构造成显著的短期和长期后果，也会对国家造成一定的影响。灾难性事件的应急响应需要投入国家能力（包括地方、州、部落、领地、岛屿区和联邦资产，公共和私营部门的资源，非政府组织和个人），挽救和维持生命，保护财产和环境，满足受影响人群的基本需求。

突发事件期间和之后，受影响区内的幸存者包括来自不同文化、种族和国籍的人，不识字、英语水平有限或者不会说英语的人，残障人士和其他行动和功能需要帮助的人，身体、

感官、行为、心理、智力、发育和认知障碍的人，包括居住在社区和送进专门机构的人，残疾和非残疾老人，残疾和非残疾儿童及其父母，经济困难或无钱乘车的人，怀孕的妇女，有急性和慢性疾病的人，以及有药物依赖的人。

受影响的人群还包括养有家庭宠物和服务类动物的人。在需要他们疏散时，要认真安排好他们的交通、住宿和动物照管。

1.3 使命和范围

1.3.1 使命

《联邦跨机构应急响应行动计划》使联邦政府部门和机构以及全社会的合作伙伴，能够支持地方、州、部落、领地和岛屿区政府，有效应对各种需要国家能力的事件。应急响应行动期间，联邦政府的支持侧重于拯救生命、财产和环境保护，满足灾民基本需求，稳定事件，恢复社区基本服务和功能，为应急响应人员和应急响应行动建立安全、可靠和交通方便的环境，以及支持向长期恢复过渡所需的能力。当地方、州、部落、领地和岛屿区的机构不再需要联邦政府提供救生或维持生命的支持，因而可以向长期恢复过渡时，联邦突发事件应急响应预期的目的就达到了。

1.3.2 范围

《联邦跨机构应急响应行动计划》描述联邦政府在突发事件应急响应或预期将有支持请求时，如何支持地方、州、部落、领地和岛屿区政府拯救生命，保护财产和保护环境的努力。联邦部门和机构通过发动全社会合作伙伴确定和优化突发事件后 24~72 小时内所需的联邦应急响应支持能力和行动。具体地说，《联邦跨机构应急响应行动计划》阐述了为实现联邦应急响应目标，联邦部门和机构、地方政府、州政府、部落政府、领地政府、岛屿区政府、非政府组织、私营部门应承担的关键任务和职责，以及对资源、人员和采购方面的要求。

《联邦跨机构应急响应行动计划》旨在应对有事先征兆或无事先征兆的事件。《联邦跨机构应急响应行动计划》的基本计划和特定核心能力的功能附件主要针对无事先征兆事件，这些事件没有针对性的计划，也未事先安排资源，事件的确切性质和资源的确切性质都不知道，明显需要联邦提供紧急支持。在有时间制订应对潜在的灾难性事件计划时，才会考虑积极的灾害应急响应行动。《联邦跨机构应急响应行动计划》功能附件所述的任务和能力可用于潜在事件的联邦应急响应资源。分灾种附件将扩展《联邦跨机构应急响应行动计划》内的概念，以便针对各种需要采取专门或独特应急响应行动的潜在事件，更好地描述事件管理和应急响应行动的使命、政策、责任和协调程序。

1.4 计划假设和重要考虑事项

以下信息代表了《联邦跨机构应急响应行动计划》制订过程中用到的计划设想和重要考虑事项。仅涉及某项具体核心能力或特定事件的假设和（或）考虑事项将在具体的功能或灾种附件和（或）附录中描述。

1.4.1 计划假设

在制订计划时，没有事实，将计划假设当作真实信息很有必要。假设是计划工作的基

础，但不能代表事件发生时的具体活动和决策依据。

下面的计划假设有助于《联邦跨机构应急反应行动计划》行动环境的构想。在应急反应行动中，验证假设的有效性是必要的。以下列出了分灾种附件的计划假设情形，包括斯塔福德法规定的事件和非斯塔福德法规定的事件。

- (1) 灾难性事件或袭击的发生，事前少有或没有警告。
- (2) 同一时间只发生一场灾难性事件。
- (3) 事件会产生连锁影响。
- (4) 资源不能达到全部受影响的人群。
- (5) 地方、州、部落、领地和岛屿区内部和相互间的互助能力被用罄。
- (6) 总统根据斯塔福德法授权，宣布重大灾害，包括同时启动应急反应、恢复和减灾活动。
- (7) 针对事件的应急反应行动需要专门的设备，并根据作业环境调整行动方案、优先重点和工作程序。
- (8) 联邦部门和机构将根据法定权限和（或）斯塔福德法的规定进行协调，必要时采取行动。
- (9) 联邦部门和机构目前的法定职责或使命职责将影响行动的及时性，也会限制联邦资源的能力发挥。
- (10) 对应急反应行动环境了解是不全面的。
- (11) 灾害或次生灾害将破坏关键的运输路线和基础设施，影响大众疏散和应急反应工作。
- (12) 受影响区域内只有少数基于社区的联邦资源能够参与应急反应行动。
- (13) 联邦应急反应资源将无法到达部署的地点，不能在事件发生后 24~72 小时内提供关键的拯救生命或维持生命的能力。
- (14) 承包商提供的服务能力受到私营企业支持合同需求的限制。
- (15) 受影响的人群中有大量残疾或行动和功能需要帮助的人，需要获得能力、计划和（或）通信方面的支持。

1.4.2 重要考虑事项

重要考虑事项是制定计划时必须考虑的信息要素。分灾种（包括针对斯塔福德法和针对非斯塔福德法规定的事件规划）附件的规划考虑事项各不相同。

- (1) 允许联邦部门和机构根据自己的职权或斯塔福德法授予的权力部署人员和资源。
- (2) 地方、州、部落、领地、岛屿区或联邦机构或私人部门实施的交通管制将对应急反应行动造成影响。
- (3) 应急反应行动期间，联邦部门和机构部署的人员需要临时住房、食品、燃料、卫生和水的支持。
- (4) 受影响的区域内可能会蔓延人和（或）动物疾病。
- (5) 受影响区内的计算机和通信系统（包括电子信息、网络、服务）可能会无法使用，或影响地方、州、部落、领地、岛屿区和联邦之间的协作。
- (6) 斯塔福德法授权总统指示任何行政部门和机构从事拯救生命和维持生命的活动。

(7) 优先重点调整时, 部门和机构可能会执行其他使命领域活动, 使自己部门的人员承担危险环境中工作的风险。

2 行动构想

事件通常由地方、区域和联邦资源按适当的应急响应级别处理, 其目的是最大程度地减少生命和财产损失。各行政区都应运用国家突发事件管理系统管理应急响应行动。有些地方可能需要从邻区或州政府获得更多的支持。受影响的州应启动他们的突发事件管理/应急响应支持组织, 提供州能力允许的更多资源。例如, 应急管理援助协议和其他安排, 获得非联邦能力的有建制的州能力。

2.1 请求联邦支持

根据斯塔福德法和其他联邦法律, 可获得联邦拯救生命, 保护财产和环境, 满足人类基本需求的援助。有些联邦法律规定, 没有州的请求, 联邦也可以采取应急响应行动。如发生的事件预计将超过地方、州、部落、领地或岛屿区的资源时, 州长或联邦政府认可的印第安部落行政长官可以依据斯塔福德法或其他法律请求联邦支持。斯塔福德法授权总统在宣布紧急情况或重大灾害后, 向地方、州、部落、领地和岛屿区政府提供财政和其他支持, 支持应急响应、恢复和减灾工作。在请求斯塔福德法规定的援助之前, 州长或行政长官必须认为灾情的严重程度和规模超出了州或部落和受影响的地方政府有效应对能力, 且联邦援助是必要的。此外, 州长或行政长官必须根据州或部落的法律采取适当的应急响应行动, 指挥执行州或部落的应急响应行动计划。给总统的请求送交到联邦紧急事务管理局的分区主任, 分区主任对请求进行评价并提出建议后, 提交联邦紧急事务管理局局长。联邦紧急事务管理局局长与国土安全部部长协调后, 向总统提出建议。州长或行政长官、相关国会成员和联邦部门和机构立即通报总统声明。联邦部门或机构可以根据他们自己非斯塔福德法授予的职权, 使用非赈灾基金(如互助协定)和其他资金实施联邦应急响应行动, 无需斯塔福德法规定的总统声明。《国家应急响应框架》提供了部门和机构角色和职责的进一步指导。

灾难性事件(特别是那些发生时没有或几乎没有征兆的灾难性事件)之前和期间, 联邦政府如果预期州或部落政府会正式提出联邦援助时, 可以动员和部署资产。积极主动的努力旨在确保联邦资源及时到达受影响的地区, 援助地方、州、部落、领地和岛屿区政府恢复任何中断的正常功能, 并尽可能与政府机构、私营部门和非政府组织协调与合作。

有些联邦法律规定, 部落或地方政府也可以直接寻求联邦政府的援助, 以应对非斯塔福德法事件。向州提供的紧急生命救助援助, 以及其他形式的援助, 如森林灭火支持或应对农业疾病或网络安全事件, 由联邦部门或机构运用自己的职权和资金, 或按照互助协议执行, 无需斯塔福德法的声明。

2.2 联邦支持的协调

参加应对活动的机关取决于事件性质。联邦部门或机构可以在法定职权范围内领导或协调应急响应活动。根据总统指令, 美国国土安全部部长是国内突发事件管理的主要的联邦官

员。总统指令还向总检察长、国防部长、国务卿和总统国土安全与国家安全事务助理指派了具体职责，要求所有联邦部门和机构的负责人按照各自保护国家安全的职责，向国土安全部部长、总检察长、国防部长和国务卿及时提供充分的资源和合作，支持他们履行赋予的领导责任和使命。

根据 12148 号行政命令，斯塔福德法赋予总统大部分职责已委派给国土安全部部长。国土安全部部长又将这些职责委托给联邦紧急事务管理局局长。联邦紧急事务管理局局长运用斯塔福德法指定的职责和 2002 年国土安全法及其修正案（后卡特里娜飓风应急管理改革法）指定的职责，协调应急反应行动和任务，向不承担拯救生命和保护财产职责的其他联邦部门和机构提供资金。根据 12148 号行政命令，总统指令和总统委托的斯塔福德法权力相互配合，共同发挥效力。

2.3 联邦支持的提供

联邦对应急反应的支持程度取决于事件的严重程度、援引的法律和地方、州、部落、领地和岛屿区政府管理事件及相关连锁事件的能力。联邦应急反应行动利用各层级利益相关者（包括政府和非政府组织）的经验和资源，并将各种准备、应急反应和恢复元素融入其中。

资源和能力（包括应急反应队伍、支持人员、专业设备、经营设施和援助计划）通过应急反应核心能力提供并实施，后者统筹联邦支持和协调的基本要素。分别由主要机构领导的应急反应支持功能，是按斯塔福德法提供核心能力的协调机制实施的。各应急反应支持功能的使命、组织架构，以及主要和支持机构的职责在应急反应支持功能，以及其他计划附件或附录中有明确定义。

在第一阶段（事件前阶段），地方、州、部落、领地、岛屿区和联邦的政府机构确定现有的物流和资源能力，制定有准备的计划和程序，并进行训练和演习，以验证现有计划的有效性。第一阶段包括三个子阶段（分期），其范围从事件前稳态运行到突发事件发生前的资源定位。第一阶段行动的重点是宣教、准备、减灾和采取保护措施。对于有征兆的事件，有可能是威胁升级期（第一阶段第二期）和威胁可信期（第一阶段第二期），这时必须采取应急反应行动，具体采取哪些行动，必要时在分灾种附件中详细介绍。第二阶段（应急反应阶段）包括紧急应急反应，资源和人员的部署和持续应急反应行动。第三阶段第一期是指应急反应使命领域开展的恢复活动，其目的是促进向恢复过渡和支持恢复活动。包括短期恢复（例如，受影响地区的人口回迁）和长期恢复（例如，向持续恢复和减灾活动过渡）。在许多事件中，阶段之间没有明确的界线，不同阶段的行动可同时进行。因此，在影响多个州和（或）多个联邦紧急事务管理局分区的事件中，不同地区可以根据所受的影响情况决定何时过渡和过渡的快慢。

应急反应行动需要跨预防、保护、减灾、应急反应和恢复使命领域的合作，以确保适当的整合。事件应急反应期间的拯救生命和维持生命活动是所有这些使命任务中的优先重点。如果可能的话，联邦跨机构合作伙伴可以利用机构的资源和权力为突发事件做准备，采取适当的预备和减灾措施，降低脆弱性。整个灾害行动期间都可评价减灾机会，应急反应和恢复行动期间作出的决定既可以促进，也可妨碍后续的减灾活动。一旦发生突发事件，优先重点将从备灾活动转到紧急和短期的应急反应活动，以保护生命、财产和环境，以及社区的社

会、经济和政治结构。恢复活动的启动，既要按照联邦跨机构恢复行动计划，又要考虑地方、州、部落、领地和岛屿区的实际需要。应急反应向恢复的过渡不应妨碍正在进行的应急反应行动。应急反应和恢复行动应密切协调，避免重复，以促进资源的有效利用。

应急反应使命领域内开展活动必须符合所有相关法规和政策，特别是涉及公民权利和人权方面的法规和政策（如1990年美国残疾人法、1973年康复法和1964年的民权法第六章）。

2.4 支持工作构想

灾难性事件及其连锁效应的应急反应，需要地方政府、州政府、部落政府、领地政府、岛屿区政府、联邦政府、非政府组织、私营部门合作伙伴的协调努力。通过应急反应支持功能组织起来的所有合作伙伴，运用国家突发事件管理系统，有利于通用术语的使用，包括建立简明的语言通信标准、集成化通信、统一指挥架构，以及全面资源管理，以确保所有利益相关者之间的有效协调。

2.4.1 应急反应支持功能

应急反应支持功能是联邦协调应急反应核心能力建设、维护和实施的主要（但不是唯一）的机制。联邦应急反应支持功能是应对斯塔福德法规定事件的重要架构。这些架构也可用于联邦机构之间的应急反应支持或一些非斯塔福德法规定的联邦应急反应，如在需要防备潜在突发事件的国家重大安全活动期间组织精选的联邦行动。但是，对于大多数非斯塔福德法规定事件，牵头的联邦机构运用应急反应支持功能之外的架构。部门和机构选用国家突发事件管理系统，符合他们的职责。联邦应急反应支持功能汇集了联邦部门和机构的能力，以及其他国家级资产。联邦应急反应支持功能不是基于单个部门或机构的功能，而是代表共同实现核心能力，支持有效应急反应行动的组织集体。联邦应急反应支持功能还支持一些超出应急反应核心能力范围的职责和行动。

联邦紧急事务管理局既可以为应对斯塔福德法规定的事件有选择地启动应急反应支持功能，也可以遵照国土安全部长的指示有选择地启动应急反应支持功能，支持应对斯塔福德法规定的事件或非斯塔福德法规定的事件活动。不是所有请求联邦支持的突发事件都能启动应急反应支持功能。联邦部门和机构既可根据法定授权行事，也可以请求国土安全部启动相关的应急反应支持功能。根据总统指令，国土安全部长与承担主要法定职权的部门或机构的领导人进行协调，但适当保留启动应急反应支持功能或其他协调架构的职权。

联邦应急反应支持功能协调员，监督某一具体的应急反应支持功能的准备活动，并与应急反应支持功能的主要和支持机构保持协调。下面的角色和责任适用于所有参与的联邦部门和机构：

(1) 招募、装备、培训和考核雇员，组织演习，总结经验教训，完善部门和机构的计划和程序。

(2) 与地方政府、州政府、部落政府、领地政府、海岛区政府、联邦政府、私营部门、非政府组织合作伙伴一道，共同开展应急行动规划工作。

(3) 作为应急支持功能的主导或支持机构，准备全国或区域级的联邦应急支持功能，支持和维持设在国家应急协调中心、区域应急协调中心和前线联合办公室的联邦总协调