

公共安全应急管理指南丛书

# 应急演练准备指南

YINGJIYANLIANZHUNBEIZHINAN

李雪峰 主编



中国人民大学出版社

公共安全应急管理指南丛书

# 应急演练准备指南

YINGJIYANLIANZHUNBEIZHINAN

李雪峰 主编

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

应急演练准备指南/李雪峰主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2018. 4  
(公共安全应急管理指南丛书)  
ISBN 978-7-300-25277-3

I. ①应… II. ①李… III. ①突发事件-处理-研究-中国-指南… IV. ①D63-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 314691 号

公共安全应急管理指南丛书  
应急演练准备指南  
李雪峰 主编  
Yingji Yanlian Zhunbei Zhinan

|      |                                                                                                                                  |      |                     |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|---------------------|
| 出版发行 | 中国人民大学出版社                                                                                                                        |      |                     |
| 社 址  | 北京中关村大街 31 号                                                                                                                     | 邮政编码 | 100080              |
| 电 话  | 010-62511242 (总编室)                                                                                                               |      | 010-62511770 (质管部)  |
|      | 010-82501766 (邮购部)                                                                                                               |      | 010-62514148 (门市部)  |
|      | 010-62515195 (发行公司)                                                                                                              |      | 010-62515275 (盗版举报) |
| 网 址  | <a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a><br><a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网) |      |                     |
| 经 销  | 新华书店                                                                                                                             |      |                     |
| 印 刷  | 北京中印联印务有限公司                                                                                                                      |      |                     |
| 规 格  | 170 mm×240 mm 16 开本                                                                                                              | 版 次  | 2018 年 4 月第 1 版     |
| 印 张  | 9.75                                                                                                                             | 印 次  | 2018 年 4 月第 1 次印刷   |
| 字 数  | 127 000                                                                                                                          | 定 价  | 38.00 元             |

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

# 公共安全应急管理指南丛书

编委会成员

---

李雪峰 游志斌

邹积亮 王彩平

董泽宇

## 前 言

应急演练是突发事件应对工作的重要组成部分，已经成为各级应急管理部门、应急救援队伍、基层社区的常规性工作。但是，目前我国应急演练的总体水平仍不够理想，具体表现为：演练模式上，展示型演练多，训练型演练少；演练方式上，随意性成分高，规范性程度低；演练质量上，粗糙的演练多，精致的演练少；演练效果上，走过场的多，认真总结的少。为了给各地切实提升应急演练水平指供必要的工具，本丛书从四个层面介绍科学的演练理念、规范的演练方法、实用的演练工具、可信的演练案例。

这套公共安全应急管理指南丛书共包括四册：

第一册：《应急演练规划指南》；

第二册：《应急演练准备指南》；

第三册：《应急演练实施指南》；

第四册：《应急演练评估指南》。

本书是第二册：《应急演练准备指南》，意在为应急演练做各项准备工作提供操作指导。

应急演练准备包括场景设计、文件开发与综合保障。本书就这些准备工作分六章介绍其内容：

第一章为基础知识，介绍相关概念与原则。

第二、三、四章为基本方法，介绍场景设计、文件开发与综合保障工作的方法和流程。

第五章为工作表单，介绍有关的模板。

第六章为实例展示，介绍有关实例。

作为推荐性指南，这里介绍的方法并不是要给实践者“立法”或居高临下式的“指导”，而是提供一种值得信赖的、可供参考的方法。

# 目 录

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 第一章 应急演练准备基础知识.....           | 1  |
| 第一节 演练场景设计.....               | 1  |
| 第二节 演练文件开发.....               | 6  |
| 第三节 演练综合保障.....               | 7  |
| 第二章 应急演练准备基本方法（上）：场景设计方法..... | 10 |
| 第一节 初始场景信息设计 .....            | 10 |
| 第二节 事件体系设计 .....              | 15 |
| 第三节 预期行动设计 .....              | 17 |
| 第四节 场景信息清单设计 .....            | 19 |
| 第三章 应急演练准备基本方法（中）：文件开发方法..... | 24 |
| 第一节 工作人员手册开发 .....            | 24 |
| 第二节 参演者手册开发 .....             | 26 |
| 第三节 观摩人员手册开发 .....            | 28 |
| 第四章 应急演练准备基本方法（下）：综合保障方法..... | 30 |
| 第一节 信息表达手段与演练工具准备 .....       | 30 |

|        |                                        |     |
|--------|----------------------------------------|-----|
| 第二节    | 桌面演练的现场准备 .....                        | 35  |
| 第三节    | 实战演练的现场准备 .....                        | 41  |
| 第五章    | 应急演练准备工作表单 .....                       | 47  |
| 第一节    | 应急演练设计工具 .....                         | 47  |
| 第二节    | 应急演练开发模板 .....                         | 54  |
| 第三节    | 应急演练综合准备工具 .....                       | 71  |
| 第六章    | 应急演练准备实例展示 .....                       | 78  |
| 第一节    | 简单桌面演练设计示例 .....                       | 78  |
| 第二节    | 复杂桌面演练设计示例 .....                       | 85  |
| 第三节    | 演练实施方案示例 .....                         | 102 |
| 第四节    | 演练综合保障示例——重大动物疫情应对交互式<br>桌面演练的准备 ..... | 141 |
| 主要参考文献 | .....                                  | 145 |
| 后    记 | .....                                  | 147 |

# 第一章 应急演练准备基础知识

## 第一节 演练场景设计

应急演练设计的任务是设计应急演练场景，具体说，就是勾画应急演练事件体系和预期行动，表述演练场景信息。

### 一、应急演练场景的概念与特征

#### （一）概念

应急演练场景是应急演练所要处置的假设情景。根据演练需要，有的演练场景只有一个初始场景，即假设的风险或突发事件的某一时点上的时空条件和事情；有的演练还要设计一系列动态情景，即假设的风险或突发事件不断发展的情况。

## （二）特征

### 1. 基本特征：真实性与虚拟性

真实性是指应急演练场景要体现真实的风险与突发事件的特征。演练场景在内容上往往要体现出风险与突发事件的危害性、发展变化的不确定性，以及需要马上处理的紧迫性氛围。

虚拟性是指所设计的演练场景并非真实发生过的事件场景，而是根据突发事件风险现状设定的一个虚拟、假定的事件场景。

应急演练场景设计要平衡真实性与虚拟性。具体来说，应急演练场景的思路、来源要真实，一个演练场景元素可能来自某一个或几个发生过的突发事件；但是应急演练场景的整体时空假设和某些细节是全新的，是由设计者创造出来的。

### 2. 内容指向：目的性与针对性

演练场景设计的依据是风险评估结果和演练目的、目标。一个地方演练的风险和突发事件类型，应该根据当地突发事件的风险评估结果，通常选择当地容易发生的突发事件，以增强演练的实效性、针对性，调动参演者的积极性。演练场景信息内容设计要依据演练目的、目标来展开和进行，在需要演练的环节和能力上设置挑战性的问题与冲突，考验参演者处理复杂问题的能力。

演练的层级不同，场景表达的方式和内容也不同。战略性的演练，主要锻炼参演者依据突发事件的性质和特点制定方针、策略的能力及素质，场景侧重大局和宏观层面，在表达方式上侧重概括、抽象。战术性的演练，主要训练参演者具体的或者专项技能和素质，场景侧重局部和微观层面，在表达方式上侧重细节、具体。

### 3. 内容取舍：典型性与简洁性

要突出具有挑战性的典型场景。总体上要让参演者体会到适度的紧张和压力。要重点设置反映应急决策的价值观冲突、应急资源供需的尖锐矛盾、不同利益主体冲突等场景。同时，还要尽量考虑场景的实际可

操作性,使其尽可能简洁。在尽量符合实际和满足演练需要的前提下,场景中要避免出现无关的人物、道具等。除非演练需要,尽量减少冗余信息。

#### 4. 内容表达:时空伸缩性与逻辑合理性

演练场景可以将时间、地点、人物、危机情节高度浓缩,集中在演练设定的时间范围之内。为了达到预期效果和目的,也可以有针对性地将一个细节展开,放缓节奏,或者有针对性地将一个真实的时段延长。

演练场景的内容要取材于实践,尽量使突发事件的发生、发展过程贴近实际,符合现实情况和逻辑,合理可信。

## 二、事件体系和预期行动

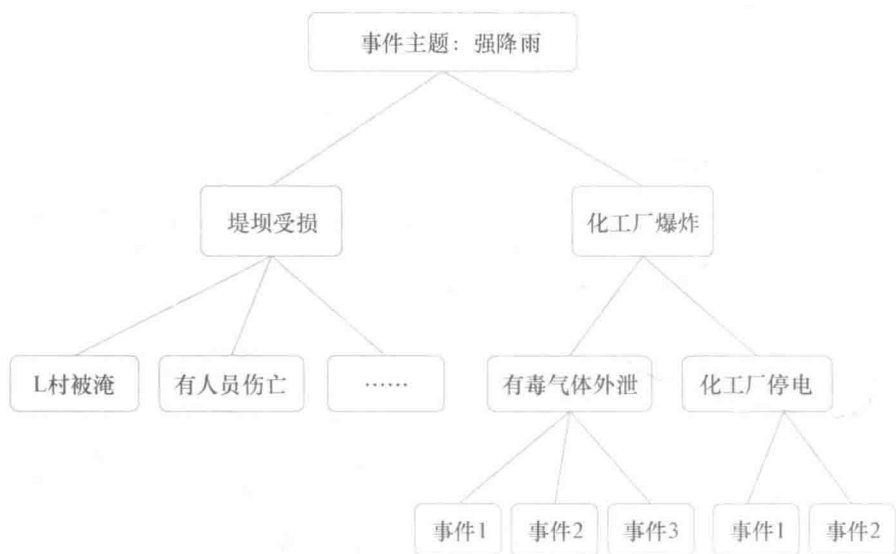
应急演练场景设计的核心有二:一是设计事件体系,即场景的展开;二是设计预期行动,即根据演练目的、目标要求,希望参演者采取的行动。

### (一) 事件体系

事件体系的设计要以某一初始事件为起点,针对假想事件的发生、发展过程,设计出一系列有逻辑进程关系的次生、衍生事件,所有次生、衍生事件都围绕着初始场景展开,各事件连接起来成为一个树状事件体系结构。参演者在演练中的一切对策活动与应急行动,主要针对假想事件及其变化而产生。事件体系设计的目的是通过引入这些需要应急组织开展应对行动的事件,引导演练不断深入下去,从而全面检验演练指标的达成和目标的实现情况。

设计事件体系的目的有两个:一是把假想突发事件与期望参演者所采取的行动联系起来;二是统筹安排一系列有逻辑进程关系的次生衍生事件,有助于采取相互关联的应急行动,而不是随意的、毫无目的的行动。

事件体系设计结构示意图如图 1-1 所示。



## （二）预期行动

预期行动是针对每一个具体事件，根据法规、预案、管理规程等的要求，为了验证参演者的能力，设计参演者处置本事件时应当采取的行动。它是设计者希望由参演者实施的以展示其能力的行动和决定。预期行动形成后就成为演练评估的核心和设置评判标准的依据。

预期行动的类型有以下几种：

（1）求证：收集有关问题的更多信息，与有关人员、部门核实相关信息。

（2）研讨：推敲问题，包括与指挥部成员讨论、分析有关问题；与相关人员进行必要的谈判；向有关法律顾问或者专家咨询问题；参考预案的有关规定。

（3）推迟：延缓行动。

（4）决定：部署行动，或者拒绝支援等。

### 三、演练场景信息表达

演练场景的核心内容——事件体系和预期行动确定后,就需要以准确的文字表达演练场景信息。这涉及初始场景信息和场景信息清单两个部分。

#### (一) 初始场景信息

初始场景信息是对设定的突发事件时空环境、突发事件本身及发生后的初步情况所进行的叙述性说明,也是参演者最先面对的突发事件情况信息。

初始场景有以下两个重要的功能:

(1) 初始场景启动了突发事件的发生,营造了应急演练的氛围。可以说,初始场景吹响了演练的冲锋号,紧紧抓住了参演者的注意力,调动了参演者的积极性,使其将自身精力投入演练。

(2) 初始场景是应对处置行动的逻辑起点,为系列情况设置了开端,将进一步引导后续场景信息和参演者的行动。

#### (二) 场景信息清单

场景信息清单由场景信息单元构成。信息单元是预先设计的、供演练组织者使用的、发送给参演者的信息。每条信息内容都是依据某些实际突发事件的内容进行设计的,是由初始场景中叙述的突发事件所衍生出的状况。一条信息可代表一个事件,或者几条信息才能告知参演者一个事件。每条信息都是为了促使参演者开展一个或多个预期行动。

### 四、关于演练脚本

演练脚本是我国演练实践中常用的一个术语,是演练的详细现场活动描述和参演者台词的预先设定文本。它供演练组织者和参演者共同使用,是展示型演练必不可少的准备内容。演练脚本犹如戏剧艺术中的剧本。

本节的场景信息清单仅供演练组织者,即导调员使用,故与演练脚本有根本区别。鉴于实际工作者对演练脚本大都比较熟悉,本书不再赘述。

## 第二节 演练文件开发

演练文件是指导演练实施的详细工作文件，是演练实施和评估中的必备工具，分别发给相关人员。演练文件开发主要包括演练方案、工作人员手册、参演者手册、观摩人员手册等。

### 一、工作人员手册

工作人员手册包括导调员手册、模拟员手册和评估员手册。这些手册的内容往往大同小异，甚至是同一版本，是演练导调员、模拟员和评估员参与演练工作的辅助文本。工作人员手册通常包含全部或部分详细的场景信息，描述导调员、模拟员和评估员的职责分工以及他们应遵循的工作程序。工作人员手册只分发给相应的对象。

工作人员手册的目的是帮助参加演练的导调员、模拟员和评估员有效地引导和评估演练，有助于导调员、模拟员和评估员准确了解他们在演练的实施和评估中要发挥的作用与职责。

### 二、参演者手册

参演者手册主要供参演者使用，其提供演练概述，介绍演练的目的、目标，为参演者分配任务和职责，不包含详细的场景信息。

参演者手册的功能是帮助参演者了解演练的基本情况，明确在演练中的角色和职责。

### 三、观摩人员手册

观摩人员手册是供观摩人员或观察员了解演练情况的文件。观摩人员手册的内容通常包括演练基本情况、观摩人员注意事项等。

#### 四、演练实施方案

在实践中，当全部演练场景设计和文件开发工作都完成后，往往还要形成一个全面的演练实施方案，上报有关方面批准。演练实施方案往往是演练计划、场景设计和文件开发成果的浓缩合集。

### 第三节 演练综合保障

#### 一、演练综合保障的作用

##### （一）提供基本演练环境与场地

演练需要合适的环境与场地。例如，桌面演练需要适宜的室内环境，需要各种文件、资料等；而实战演练需要既便于操作又有真实感的实际应急处置工作环境。

##### （二）支撑真实的演练氛围

演练越贴近现实就越容易使参演者认真对待场景，越容易使参演者从体验中学习，达到积累经验、揭示不足和了解需改进之处的目的。演练成功的基础是要尽可能真实地模拟紧急事态，而演练综合保障就是支撑和确保真实性的途径。

演练的方案、场景、氛围，以及参演者可获得的设备和材料越真实，参演者就越能参与到演练中，演练的效果就越好。在材料方面，模拟的文件、音像资料及必要的道具等往往是支撑演练氛围的基本材料。

各种各样的演练手段可有助于实现演练的真实度。桌面演练借助可带到房间内的材料或设施来增加演练的真实度。实战演练中，在真实的场所中运用真实的设备，让模拟人员扮演受害者，可使实战演练更加真实。

### （三）节省演练成本

不一定要花费大量的金钱或精力来提高演练的真实度。指挥中心现有的那些常用资源或那些比较容易得到的常用资源就可以满足演练需求。

## 二、演练综合保障的内容

### （一）人员保障

在演练准备过程中，演练组织单位和参与单位应合理安排工作，确保相关人员参与演练活动的时间。

在演练实施过程中，应急演练现场的人员主要有导调员、模拟员、参演者、评估员、观摩人员（含新闻记者）、后勤保障人员等。

### （二）经费保障

应急演练主办单位每年要根据应急演练规划安排应急演练经费预算，纳入本单位年度预算，并按照应急演练工作计划和方案科学核算与使用经费。财务部门应对经费使用情况进行监督检查，确保应急演练经费专款专用、节约高效。

### （三）场地保障

根据演练方式和内容，经现场勘察后选择合适的演练场地。桌面演练一般可选择会议室或应急指挥中心等；实战演练应选择与实际情况相似的地点，并根据需要设置指挥部、集结点、接待站、供应站、救护站、停车场等。演练场地应有足够的空间，有良好的交通、生活、卫生和安全条件，尽量避免干扰公众生产生活。

### （四）物资和器材保障

根据需要，准备必要的演练材料、物资和器材，制作必要的模型设施等。对于桌面演练，可视情况准备用于场景展示的多媒体文件或计算机模拟推演系统等；对于实战演练，可视情况搭建必要的模拟场景及装置设施等。具体包括：

(1) 信息材料：主要包括应急预案和演练方案的纸质文本、演示文档、图表、地图、软件等。

(2) 物资设备：主要包括各种应急抢险物资、特种装备、办公设备、录音摄像设备、信息显示设备等。

(3) 通信器材：主要包括固定电话、移动电话、对讲机、海事电话、传真机、计算机、无线局域网、视频通信器材和其他配套器材，尽可能使用已有的通信器材。

(4) 演练情景模型或沙盘：搭建必要的模拟场景及装置设施。

#### (五) 通信保障

应急演练过程中，应急指挥机构、总策划、控制人员、参演者、模拟人员之间要有及时可靠的信息传递渠道。根据演练需要，可以采用多种公用或专用通信系统，必要时可组建演练专用通信与信息网络，确保演练控制信息的快速传递。