

应急演练组织与实施方案的构建

吴濡生¹, 林世忠²

(1.安徽省电力公司, 安徽 合肥 230022; 2.安徽送变电工程公司, 安徽 合肥 230022)

摘 要:随着应急管理水平不断提高, 各项机制不断完善, 电力应急体系已初步建立。应急演练作为应急体系中一个重要的环节, 越来越多地得到应急管理工作者的高度重视。各网省电力公司根据国家电网公司应急管理工作要求, 成功组织进行了多类型、多层级的应急演练, 为应急演练的组织与实施方案的构建奠定了基础。本文旨在提炼应急演练组织与实施要点, 构建典型的应急演练组织与实施方案, 从而为今后应急演练组织与实施提供参考。

关键词:应急演练; 组织; 实施; 方案; 构建

0 选题背景

2008 年以来, 应急管理工作得到了国家和社会各阶层的高度重视, 从而促进了社会应急管理水平的迅速提高。随着国家电网公司“应急管理提升年”的推进, 安徽公司逐步建立健全了各个层级的应急管理制度, 编制完善了突发事件总体预案和专项预案, 并不断推进应急处置方案体系建设, 应急管理各项工作有序开展, 应急管理水平得到了确实提升, 为应急演练的实施提供了依据和保证。

应急演练是为应急管理工作深化、提升与改进而开展的工作。应急演练的目标是检验应急体制与机制的科学性、应急程序的合理性、应急组织与实施的适用性, 提升突发事件应对能力。随着应急演练工作逐渐深入, 迫切需要建立一套从演练的组织策划、课题设置、形式确定、演练准备、演练实施、演练评价等方面对应急演练的各项工作提出可操作性的实施模式, 为实现应急演练标准化、规范化、常态化、系统化的目标提供借鉴。

2011 年以来, 安徽公司组织开展了包括迎峰度夏联合应急演练、地震应急演练、跨区电网倒塔断线实战演练在内共计 9 项应急演练, 通过多种应急演练的开展, 逐步摸索出一套行之有效的应急演练组织与管理模式, 为演练成果总结并建立应急演练组织与实施方案, 提供了有益的借鉴和指导。

1 方案的内涵与目标

应急演练组织与实施方案的构建是以应急管理机制为基础、突发事件应对为核心、以各层级应急

措施为手段, 针对应急演练的各种类型、型式, 规范应急演练规划、组织、筹备、实施、总结与改进, 实现应急机制实用化、演练筹备标准化、组织实施规范化的目标, 为应急演练提供全过程的实施方案, 为应急管理水平的不断提升提供保障。其应包括实战演练、程序性演练、检验性演练、桌面演练、联合演练、专项演练、现场处置演练等多种形式和内容的应急演练, 明确上述形式应急演练的原则、演练课题和范围、演练组织机构、演练策划、方案编制、人员组织、场地选择、物资准备等各类事项。

2 方案的特征

它主要有以下四个特征:

(1) 应急机制实用化。针对演练的具体形式, 确立具有针对性的演练机制, 根据演练机制确立演练的组织型式、参与结构、演练事项和目标要求, 使得应急演练的开展能够切实提高应急水平和处置能力。

(2) 演练筹备标准化。建立标准化的筹备项目, 规定具体的演练流程、人员分工、现场勘查、脚本编制、物资准备、通讯及指挥协调等具体的实施内容, 在应急演练的筹备阶段中做到不缺项、不漏项、充分、合理。

(3) 组织实施规范化。针对应急演练各层次的实施主体, 按照应急处置要求明确应急演练过程中各项实施措施, 达到同类型演练, 同层次实施主体的实施措施的规范化。

(4) 评估改进系统化。建立应急演练目标体系,

明确演练评估方法，通过演练评估促进演练组织与实施能力的提升，最终形成系统化的评估改进方法。

3 应急演练组织与实施方案的组织流程

应急演练组织与实施过程中，需遵循一定的组织原则和思路进行规划和实施。根据已实施的应急演练，梳理组织流程见图 1。

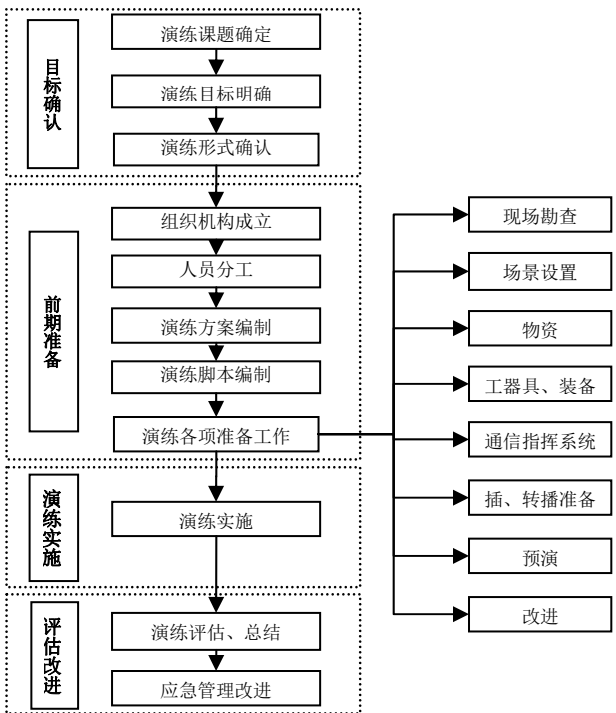


图 1 应急演练组织与实施流程图

4 应急演练组织与实施方案的主要内容

4.1 明确演练目标，为演练组织与实施指明方向

(1) 演练课题确定。各网省电力公司演练课题根据国网公司、网省公司年度工作计划和各类预案中关于演练的要求确定，主要参考因素为应急体系建设三年规划中应急管理模块的要求，结合应急体制和机制建设制定，针对四大类突发事件类型，分批次、分层次制定演练课题。

(2) 演练目标明确。演练目标明确实质上是演练任务确认的过程，是对演练课题的细化和分解，明确演练所要达到的目的和目标。通过明确演练目标，为演练任务的分解提供指导原则，为演练评估的开展提供依据。演练目标通常为：磨合机制，完善体制，检验预案适用性，检验物资、装备、材料是否满足应急要求，检验应急人员应急行动是否合规、处置行动是否迅速等。

(3) 演练形式的确认。演练形式是实现演练目标的途径，由演练课题和目标决定。应急演练通常具有以下两种形式：实战演练和桌面演练，主要以程序性、检验性两种演练内容为主。

4.2 做好演练前期准备，为演练组织与实施奠定基础

(1) 应急演练通用性组织机构。为了更好的组织开展应急演练工作，演练需成立应急演练组织机构，设置应急演练领导小组和应急演练工作组。各类型演练领导小组和工作组成员组成结构见表 1。

演练类型	表 1 各演练类型组织机构成员表	
	演练组织机构成员	
	领导小组	工作组
综合应急演练	组长：应急领导小组组长 成员：各专业组组长、参与演练基层单位应急领导小组组长	组长：应急领导小组常务副组长 成员：各专业组成员、参与演练基层单位应急专业组组长
专项应急演练	组长：应急领导小组常务副组长 成员：相关专业组组长、参与演练基层单位应急领导小组常务副组长	组长：相关应急专业组组长 成员：相关专业组成员、参与演练基层单位应急专业组成员
现场处置演练	组长：应急领导小组常务副组长 成员：相关专业组组长、参与演练基层单位应急领导小组常务副组长	组长：相关应急专业组组长 成员：相关专业组成员、参与演练基层单位应急专业组成员

通用性组织结构中各岗位职责及要求如下：

领导小组：负责应急演练总体工作，确定演练课题、目标、形式和原则，领导各工作组开展应急演练准备和实施工作；协调各基层参演单位的按照要求开展前期准备，按照既定程序进行演练；负责对演练进行评估。

工作组：负责应急演练各项具体工作。编制演练方案、编写演练脚本，完成物资、设备、装备等前期准备工作。召开演练推进会，指导并推进演练进展。按照专业分工指导参与演练单位开展对应工作。

各基层单位：负责开展本单位应急物资清查，对应急装备、队伍、备品备件的排查，以及开展应急演练具体工作。

(2) 特定演练课题下具体组织机构

组织机构是演练开展的组织保障，是演练的必不可少的一环。组织结构通常根据演练参与层级、单位结构、人员数量等因素决定。根据演练具体工作要求，通常又按照具体事项分为导演组、脚本编写组、现场摄制组、技术支持组、演练组、物资组、

现场协调组等。

4.3 人员分工

应急演练组织机构成立后，在明确演练各组织成员的基础上，根据演练课题和形式对组织机构中人员进行工作分工。

4.4 演练方案编制

演练方案是应急演练的框架性文本，内容包括已经确定的演练课题、演练目标、演练形式、演练组织和人员分工，明确演练日期，确定演练流程和规模，并按照演练安排列出下阶段重点事项列表，便于演练各参与人员按照分工和时间节点完成各项准备工作，为演练顺利开展奠定基础。

在编制演练方案过程中，按照演练形式对演练侧重内容进行重点安排。程序性实战演练按照计划安排，事先告知演练任务和流程，演练中规定安排开展现场演练，以规范应对内容和程序为核心。检验性实战演练采取事先制作任务包，不告知演练组织和单位，演练开始后临时派发任务包下达演练任务，以检验演练单位应急能力和应对水平为核心。以上两种演练方式，任务包又可分为测试专业和测试基层为主两种。

桌面程序性演练为按照演练事项和要求，编制演练脚本，演练过程中按照脚本推进演练内容。桌面推演演练中，根据演练需要分为演练总体脚本和各专业、层级分脚本，分脚本为总体脚本的逐级细化。

4.5 演练脚本编制

在演练的组织和实施进程中，演练脚本是指导现场各项工作的灵魂。脚本将演练流程以时间流、事件流形式，将演练各个阶段的具体操作、指令报告、人员旁白、现场画面等进行了有效组织，将演练进程中所有事项进行明确。为了编制符合演练要求的脚本，脚本编写组编制完脚本后，应由领导组织各专业组相关人员进行讨论和评审，根据演练进程和工作需要进行修订，不断充实和完善，最终形成了细致周密的演练脚本，有效指导了演练的有序开展。

演练脚本通常包括应急演练各个阶段的主要事项。具体包括：演练简介、组织结构及联系方式、席位及机位位置、演练流程。其中演练流程为主体部分，在演练流程中明确各个演练进程的用时、具体操作、报告指令、旁白/考核点、画面及屏幕显示等信息。

4.6 演练各项准备工作

在应急演练的准备阶段，需完成一系列准备工作。为了将准备工作做细、做实，通常编制《应急演练事项计划表》，以事项列表的形式明确各项工作完成时间和具体要求。应急演练准备工作通常包括：

（1）现场勘查。导演组对演练现场进行勘察，选择演练具体地点，为演练工作实施选择合适的现场，并绘制现场各个功能区布置图。现场勘察事项仅适用于实战演练和检验性演练形式的演练，程序性演练和桌面推演不需要演练人员进入现场，故可不开展此项工作。

（2）场景设置。按照演练目标和要求，假想突发事件发生后，选定的现场可能出现的状态。场景设置是针对现场进行模拟性的设置，原则是不影响正常设备的运行和状态，便于演练的开展。

（3）物资准备。演练中所需使用的各类物资，包括物资清单整理、存储位置和状态梳理，缺少物资的采购与配置，临时调用物资的标准化、规划化配置。按照国网公司、省公司应急队伍建设要求，对演练成员配置了统一制式个人服装和专业装备，按照应急工作规范化要求制作了现场展板、横幅、标识等。以倒塔断线应急演练现场布置为例，现场所需物资如表 2 所示。

表 2 现场物资明细表（部分）

序号	名称	规格	单位	用处	备注
1	应急旗帜	2 号旗 2400mm×1600mm	面	基干分队	2 面，应附图例
2	彩旗	送变电刀彩旗	面	现场围栏用	数量视具体情况而定，插旗间距 6000mm
3	应急救援帐篷（一）	8000mm×4000mm	顶	应急现场指挥部	1 顶，应附图例
4	应急救援帐篷（二）	4000mm×2000mm	顶	现场应急救援站	3 顶，应附图例
5	车辆标识	视具体情况而定	辆	依维柯军绿色工程车标识	5 辆车，应附图例
6	条幅（一）	视具体情况而定	幅	应急救援物资货车	6 幅，应附图例
7	条幅（二）	视具体情况而定	幅	应急救援大客车	4 幅，置挡风玻璃上方，应附图例
8	条幅（三）	7000mm×550mm	幅	应急救援帐篷（一）	2 幅，置帐篷面向进场侧上方处，应附图例
9	标牌（一）	600mm×400mm	块	应急救援帐篷（一）	2 块，置帐篷门右上 1/3 处，应附图例
10	标牌（二）	400mm×500mm	块	应急救援帐篷（二）	2 块，帐篷门上中处，应附图例
11	标牌（三）	以往现场常规标牌	块	现场布置	种类、数量视具体情况而定

在上表中,各类旗帜、帐篷、车辆标识、条幅、标牌等均应有具体的图例支撑,便于现场实施的规范性。在此处图例省略。

(4) 工器具、装备准备。根据现场处置工作需要,由演练单位梳理工器具和装备是否满足演练需要,不满足需要的及时购置、补充。

(5) 通信指挥系统准备。为了便于参与演练的各组织时刻掌握演练进程,演练过程中需要使用图像采集装置对演练行动和场景进行实时采编,通过应急指挥中心向演练各组织和观摩单位转播。其中程序性演练和桌面推演,主要依赖于建立的标准化的应急指挥中心的视频装置进行转播。实战演练和检验性演练则需要依靠 3G 应急通信车进行实时转播。

(6) 插、转播准备。在演练脚本的基础上,转播组根据演练进程和画面需要,按照既定的机位和要求,在演练过程中对画面进行插播、转播等工作。为了合理推进演练进程,在演练前模拟部分必要的场景片段,制定详细的拍摄计划,邀请专业人员进行评审,指导拍摄工作,使得支撑性片段符合现场要求。

插、转播工作组织由转播组根据脚本牵头,按照画面和机位设置明确相应的责任人,并根据需要编制的插、转播脚本,明确演练进程中插播片段的具体时间、责任人等信息。在预演过程中,转播组应按照演练需要进行导演和实施,保障转播工作顺利开展。

(7) 预演。应急演练准备工作完成后,为了演练期间更好更流畅地开展应急演练,通常由演练各组织按照应急演练的既定程序和要求,按照演练的实际进程进行演练,称为预演。预演的目的是为了磨合各参演组织和人员的演练行动及配合,及时发现演练过程中存在的不足,及时完善。在演练工作开始前,组织开展预演,暴露出演练中存在的问题。

(8) 改进。针对预演暴露的问题,及时进行改进,对演练不顺畅的环节进行分析改进,进一步开展预演,通过预演进行磨合,改善演练的各个细节,保证正式演练的顺利开展。

4.7 执行演练流程和内容,高质量实施应急演练

在高质量完成演练准备工作的基础上,参加演练的各级组织和人员按照演练明确的课题、目标和

演练型式,有条不紊地开展应急演练工作。应急演练的主体在执行,本篇重点在于应急演练的组织与实施方案构建,实施过程不再赘述。

5 建立评价指标,为演练组织与实施评估提供准绳

为了做好应急演练组织与实施管理,应建立应急演练绩效考核与评价方法,按照建立的目标和考核办法开展考核和控制。

(1) 建立定性指标和定量指标。在演练的组织与实施过程中对照指标进行考核,保障建立健全应急演练组织与实施方法,形成应急演练组织与实施的规范化程序和管理方法,并能指导组织单位正确有序地开展应急演练组织与实施,达到演练需要的目的。同时通过对应急演练的评估,查找出应急管理的不足之处,为改进与修订应急机制和管理制度提供参考。

(2) 应急演练组织与实施的评估方法。应急演练是针对突发事件而开展的,突发公共事件具有不确定性、紧急性、威胁性、扩大性的共同特征。应急演练工作评估重点是考核演练目标实现、准备工作完成情况、演练过程是否顺畅,主要是检验预案的全面性、针对性,课题设置的科学性、实践性,突发事件报告、响应启动及级别发布程序的准确性,基于队伍、物资、工期、装备调集的及时性、充分性,现场处置程序和处置措施的规范性、实效性。

(3) 考核管理。由实施单位应急组织机构对照目标值进行自查和整改,由上级单位应急专业人员组成考核评估组,对实施单位进行对应考核。

专业组和基层单位绩效考核由组织演练实施的专业组、基层单位对照目标值进行自查和整改,由演练组织单位应急专业人员组成考核评估组,对各专业组和下属基层单位的演练进行对应考核。

6 开展演练评估,不断提高演练组织与实施效果

(1) 演练评估、总结。根据演练进程,对照演练目标,按照评价表要求逐项对照,对演练的各个环节进行评估,重点评估演练是否满足预期目标,演练中各组织和人员行动是否符合应急处置程序规定,动作是否合理、规范;物资、材料、工器

具、应急通信、指挥系统是否满足上级大你问、演练单位配置要求。

(2) 应急管理改进。在应急演练实施的同时，结合演练评估、总结，改进应急管理体系运作机制，完善应急队伍建设，加强应急队伍培训，查找应急物资、装备与实际应急工作需要的差距，加强规范化管理与配置。

7 结束语

应急演练组织与实施方案的构建，是对已开展的应急演练的总结与提炼，使之形成一个具有指导应急演练工作规范实施的方案。通过本方案的构

建，推进了应急机制实用化、演练筹备标准化、组织实施规范化和评估改进系统化，为应急演练的组织实施提供了实施性好、操作性强的借鉴。

作者简介：

吴濡生（1957—），男，安徽无为，高级工程师，就职于安徽安徽省电力公司安全监察质量部，长期从事电力生产安全管理工作；

林世忠（1982—），男，安徽来安人，工程师，就职于安徽送变电工程公司，从事超/特高压输电线路运行管理工作，E-mail: shizhong306@126.com。