

# 完善内蒙古自治区应急管理体系的对策建议

■ 莎日娜<sup>1</sup> 田雨<sup>2</sup>

内蒙古自治区处于内陆边疆少数民族地区，特殊的地理位置和区域经济现状决定各类突发事件发生的机率比较高，特别是森林草原火灾、农牧业旱灾、雪灾、沙尘暴及矿山和交通安全事故隐患多，预测、预防和救援难度极大，有效地应对各类突发事件是我们面临的长期而又严峻的任务。加强应急管理，是维护自治区公共安全、保障群众切身利益的重大举措，也是完善自治区治理体系，推进治理能力现代化的重要途径。因此，各级政府和各部门要根据自治区突发事件的现状，不断夯实应急管理基础，着力完善应急管理体系，提升应急管理水平和能力，为自治区全面可持续发展提供坚实的保障。

## 一、内蒙古自治区应急管理工作的形势

当前内蒙古自治区正处在社会转型发展的关键时期，社会矛盾凸显期，发展方式、基础设施、公共服务、资源环境、社会治理等面临着不少困难和问题，多灾种叠加和灾害链综合影响加大，各种常规和非常规、现实与

虚拟、单一和耦合、可预测预警和不可预测预警的风险交织并存，各种“热点”、“燃点”和“爆点”一旦感知不敏、处理不当，就有可能引发大事故、大事件、大灾害。

首先，特殊的自然地理环境使自治区自然灾害多发频发，阶段性特点明显，呈现复杂多变性。近些年，自治区自然灾害呈现复杂多变的特征，除沿海地区特有的风暴潮、海啸、台风等海洋性灾害外，一年四季，从东到西各个盟市都先后遭遇了低温、干旱、沙尘暴、森林草原火灾、暴风雪、洪涝、病虫害等多重灾难的袭击，灾情复杂多变，损失严重。

其次，经济运行形势和生产环境使事故灾难成为自治区应急防范的重要任务之一。虽然目前内蒙古自治区安全生产形势总体平稳，但必须坚持底线思维和问题导向，充分认识到事故灾难形势的严重性、复杂性和反复性。要注意新上马的一批大型煤化工、天然气化工、氯碱化工项目中存在的致灾因子和风险源点；要注意交通运输事业发展迅猛同

时带来的道路交通事故的频繁发生；要注意由道路交通事故、安全生产事故引发的环境突发事件的发生。

再次，特殊的社会发展阶段和安全环境对社会安全稳定提出更高要求。当前我国正处于一个高风险的社会，社会转型、市场化、信息化、城镇化、全球化带来的社会风险在内蒙古自治区同样存在，各种具体利益矛盾日趋复杂，不可预料的风险挑战大大增多。突发公共卫生事件如传染病事件、食物中毒事件（主要发生在各级各类学校）、职业中毒事件、其它中毒事件、环境因素事件等偶有发生。各类食品安全问题依旧突出。虽然布病高发态势得以遏制，但也要注意输入性疫情的防控。征地拆迁、企业改制等领域和军队退役人员、民办教师、非法集资受害群众等利益群体信访和群体性事件进入高发期。

## 二、内蒙古自治区突发事件应急管理的主要做法

面对内蒙古自治区应急管

理的严峻形势，在自治区党委、政府的部署要求下，各地区、各部门把应急管理工作作为一项重要工作来抓，把进一步完善应急管理机制与创新社会治理方式紧密结合起来，以高度的责任感和紧迫感，以深入推进“一案三制”为抓手加强应急管理工作，狠抓应急管理各项基础能力建设，积极妥善处置近些年发生的各类各级突发事件，自治区的应急管理工作取得了长足进步，公共安全保障水平不断提高，社会公众对应急管理工作的认同度和参与度不断提高。

### （一）注重应急管理体制建设，强化工作基础

内蒙古自治区按照“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”的要求，着力加强全区应急管理机构的建设。2005年12月内蒙古自治区人民政府在总值班室的基础上，成立了自治区人民政府应急管理办公室，与原有的政府总值班室合并，机构升格为办公厅内设的正处级行政机构，主要职责包括应急管理工作和总值班工作。2011年4月，为加强自治区应急管理工作，自治区编委又批准成立了自治区人民政府应急指挥服务中心，为正处级事业单位。在此基础上，12个盟（市）及2个单列市分别建立了专门的应急管理机构，部分旗县也根据当地的实际，建立了不同形式的应急管理办事机构，进一步规范了各类机构的工作职责。

### （二）完善应急管理机制，加强制度保障

内蒙古自治区近些年按照“统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效”的要求，不断完善应急管理机制，自治区党委、政府在应急预警、信息报送和责任追究等方面做出了明确规定，建立并严格执行主要领导现场组织指挥重特大突发事件制度，提高应急物资储备、应急队伍建设、灾害监测网络和预警系统建设水平，健全突发事件报送系统、广泛进行应急法律法规和应急知识的宣传教育，加强与周边省市区的应急联动机制建设、建成自治区应急指挥平台一期工程等。

### （三）深入开展风险防控工作，强化预防准备工作

按照自治区党委、政府的要求和部署，内蒙古自治区近些年针对可能出现的各类突发事件，大力加强风险防控工作，不断做实做细应急预案，应急预案体系从数量、质量各方面逐步深化。截至目前，全区共编制各类预案2.8万余件，全面覆盖了常见的各类突发事件。从2013年开始，按照国务院办公厅印发的《突发事件应急预案管理办法》规定，各地区、各部门对正在实施的应急预案进行了进一步的修订。注重突发事件监测预警体系建设，卫生、气象、地震、水利、地质灾害、环境、森林防火、传染病疫情、农林病虫害、煤矿瓦斯等专业监测预警系统

基本建成。

## 三、完善内蒙古自治区应急管理体的对策建议

自治区党委、政府历来高度重视应急管理工作，2014年4月22日，自治区党委书记王君在自治区党委九届十一次全委（扩大）会议第一次全体会议上的讲话中强调，“要切实守好祖国边疆……要强化应急处突准备，按照实战实用实效的原则细化应急处置预案，加强应急处置力量体系建设，完善应急指挥、联动处置、舆论引导一体化的应急处突机制，强化综合演练，确保一旦发生重大突发事件，能够快速反应、高效处置、尽快平息事态，控制局面。”为自治区下一步做好应急管理工作指明了方向，我们必须进一步增强忧患意识，坚持底线思维与问题导向，不断做实做细应急管理工作，不断提高内蒙古自治区应急管理水平。

### （一）要突出共同参与，加强应急处置力量体系建设

通过政府与社会的良性互动，实现政府、社会、公民的共治，已成为当代重要的社会治理模式。内蒙古自治区突发事件的应急处置力量体系建设就是要加强顶层设计，注重系统推进，充分发挥各类主体和各层各级的作用，加快构建政府主导、军地协同、条块结合、全社会共同参与的应急管理工作格局。要强化军

地协调机制,完善军地共同应对突发事件的体系,加强物资储备、信息共享、指挥体系、救援队伍的军地沟通协调机制,实现良好对接。要根据我区的实际,借鉴兄弟省市的成功模式,全面落实与强化政府在应急管理中的领导作用,理顺应急委与各项专项应急指挥机构的关系,理顺应急办和各部门之间的关系,特别要适当提升办事机构规格,增加应急管理人员编制和经费,提升应急管理办事机构组织协调的力度。在大力整合专业应急救援队伍的同时,组织规范志愿者队伍,鼓励社会各类主体的参与。工会、共青团、妇联、红十字会、慈善协会等社会组织应当结合各自工作特点,协助人民政府做好突发事件应对工作。

(二)要突出依法治理,着力提高应急管理的法治化水平

现代治理的核心是依法治理,应急管理也要实现依法进行,内蒙古自治区下一步要将法律规定和地方民情相结合,对《突发事件应对法》条文中的原则性规定进一步明确并细化,加强该法的可操作性。应及时制定该法的实施细则或出台相关条例,将应急法制落到实处。要更加明确权利主体、内容以及细化责任,要对突发事件应对的管理体制和机制做出明确规定,要明确应急处置和救助分工,要加强事后责任追究,要对应急处置和救助措施方面进行细化和完善,如细化突发事件的分类分级和风险评估的

标准、应急资金的调配与使用、应急机构的设置与职责、应急物资的储备和管理、应急责任的归属、信息报送的时限等。

(三)要构建一体化的应急处突机制,完善突发事件联动处置机制

突发事件应急处置不是单兵作战,要建立应急处置联动机制,有效汇聚力,力求快速高效做好现场处置工作。内蒙古自治区应急管理工作要进一步立足“大应急”,构建“大联动”的工作格局,健全应急管理责任体系,要建立健全突发事件预警分析机制,实现预警预测工作常态化,对可能引发社会稳定的风险因素进行社会稳定风险评估。要狠抓突发事件信息报告制度,加强应急信息报送网络的建设,按照标准与规划先行的原则加强应急信息平台建设,明确各级政府对本行政区域内突发事件处置职责。要完善应急会商机制,提升合成作战的能力。要以应急政务信息公开创新为要求,在突发事件处置过程中,尊重和保障公众知情权,及时向公众最大限度地提供各类真实可靠的信息。要立足地区联动机制,实现突发事件的联防联控机制,在重大突发事件的信息通报、跨界处置、联合演练、资源共享方面切实开展合作。

(四)要实现关口前移,着力强化风险管理与预防准备工作

应急管理工作要注重从源

头上预防和减少突发事件,降低突发事件造成的损失。内蒙古自治区应急管理工作要切实增强各级政府及领导干部的风险意识、忧患意识和底线思维。要推动启动风险评估工作,必须对风险隐患规范评估,分级监管,真正做到有人管事、有人干事。要不断扩大突发事件的监测覆盖范围,坚持动态监测风险隐患。要完善群测群防机制,加强基层信息员队伍建设,健全专业监测和社会监测相结合的监测体系。要加强预警信息发布平台建设,提高预警发布速度,不断提升各类突发事件的预测、预警、预报的准确性程度。要不断做实做细应急预案,加强应急预案的管理,规范预案编修办法,提高预案的针对性。要实化细化应急措施,完善应急处置方案和执行方案。要加强应急演练和动态管理,督促检查预案管理与执行情况。■

基金项目:本文系国家社会科学规划基金项目《转型期民族地区社会风险评估与应急管理问题研究》(项目批准号:12XCL016)阶段性成果。

(作者单位:1.中共内蒙古党校(内蒙古自治区行政学院)公共管理教研部;2.内蒙古大学公共管理学院)

责任编辑:代建明