

内 蒙 古 自 治 区
社 会 科 学 研 究 课 题
课题编号: 16B04

国家治理现代化视角下内蒙古公共安全
治理路径研究
结 项 报 告

课 题 类 别: 一般项目

课 题 负 责 人: 郭景涛

课题依托单位: 内蒙古大学

课题完成时间: 2017年3月10日

内 蒙 古 自 治 区 社 会 科 学 界 联 合 会



摘要

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“推进国家治理体系和治理能力现代化”。党的十八大也明确提出，要“强化公共安全体系建设”。面对推进国家治理体系和治理能力现代化的新要求，如何积极推动完善公共安全治理体系，切实解决公共安全治理中的突出问题，是内蒙古政府应该认真深入研究的重大课题之一。

本课题是利用治理理论和公共安全管理理论分析边疆民族地区的公共安全治理体系，应用新的理论和方法对已形成的政府应急管理体系进行分析，探索内蒙古公共安全治理体系现代化的路径。通过对内蒙古政府应急管理体系现状和问题的分析，分析影响内蒙古公共安全治理能力提升的关键要素，从而分析其公共安全问题形成和发展规律，探索其转型和能力提升的路径。

关键词：公共安全；治理现代化；内蒙古；路径



目录

| | |
|---------------------------------|----|
| 引言 | 1 |
| 一、国家治理现代化和公共安全治理体系 | 2 |
| （一）国家治理体系和治理能力现代化 | 2 |
| 1. 国家治理体系 | 2 |
| 2. 推进中国国家治理体系和治理能力现代化 | 3 |
| （二）公共安全治理体系 | 4 |
| 二、内蒙古公共安全治理体系现状及存在的问题 | 5 |
| （一）内蒙古公共安全事件现状 | 6 |
| 1. 一般公共安全事件 | 6 |
| 2. 危害国家安全的特殊公共安全事件 | 7 |
| （二）基于“一案三制”的内蒙古应急管理体系现状 | 9 |
| 1. 应急预案方面 | 9 |
| 2. 应急管理体制方面 | 10 |
| 3. 应急管理机制方面 | 11 |
| 4. 应急管理法制方面 | 13 |
| （三）内蒙古公共安全治理体系存在的问题 | 13 |
| 1. 应急理念缺失 | 14 |
| 2. 应急预案质量不高 | 14 |
| 3. 应急管理机制与应急管理机构缺乏整合与协调 | 14 |
| 4. 应急管理法制不健全、规范 | 15 |
| 5. 应急管理综合能力比较低 | 16 |
| 三、内蒙古公共安全治理能力评价分析 | 17 |
| （一）地方政府公共安全治理能力评价的理论基础 | 17 |
| 1. 地方政府治理能力评价的公共安全取向 | 17 |
| 2. 地方政府公共安全治理能力内涵界定 | 18 |
| （二）内蒙古政府公共安全治理能力评价指标体系的构建 | 19 |
| 1. 指标体系设计的基本原则 | 19 |



| | |
|-----------------------------------|----|
| 2. 指标体系构建的基本思路 | 20 |
| 3. 内蒙古政府应急管理评价的基础指标体系建构 | 20 |
| (二) 基于层次分析法的内蒙古公共安全治理能力评价分析 | 22 |
| 1. 层次分析法的引入及步骤 | 22 |
| 2. 内蒙古政府公共安全治理能力评估指标体系模型 | 23 |
| 四、内蒙古公共安全治理能力提升路径 | 34 |
| (一) 优化公共安全治理理念 | 34 |
| (二) 完善内蒙古政府应急管理体系 | 34 |
| 1. 建立高质量的应急预案体系 | 35 |
| 2. 完善应急救援领导体制 | 35 |
| 3. 完善内蒙古地方政府应急管理机制 | 36 |
| 4. 进一步完善恢复重建机制 | 37 |
| (三) 加强内蒙古公共安全体系保障建设 | 37 |
| 1. 加强应急队伍的建设 | 37 |
| 2. 应急资金的保障 | 38 |
| 4. 应急物资的保障 | 39 |
| (四) 引入多元社会主体参与公共安全治理 | 40 |
| 结束语 | 42 |



引言

“治理”是 20 世纪末兴起的新政治学概念，是西方国家政治学者研究如何实现社会有效治理提出的，“善治”或“有效治理”是一个国家—特别是发展中国家实现发展的关键，而实现有效治理需要相应的治理能力。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，引人注目地提出：“推进国家治理体系和治理能力现代化”。当前，我国正处在一个高风险的世界中。传统国家安全和公共安全治理框架已经不足以应对各种跨界风险和危机。这些挑战都需要国家有效整合各部门资源，建立健全有效的综合性公共安全治理机制。因此，党的十八大明确提出，要“强化公共安全体系建设”。公共安全治理体系的建立完善，是实现国家长治久安、人民安居乐业的重要保障。随着各类公共安全问题的日益突出，政府治理公共安全问题的能力面临严峻挑战。

我国有广大的边疆民族地区，对边疆民族地区的治理是国家治理体系的重要组成部分，创新边疆民族地区社会治理，是我国建设和谐社会的重要方面。与此同时，与“公共安全治理现代化”这一研究主题相关的研究已逐渐成为学者关注的热点。其研究内容包括国家治理体系与国家治理能力现代化、公共安全领域中的治理理论研究、公共安全治理现代化等方面。此外对于边疆民族地区公共安全治理现代化的研究相对较少，目前的研究主要集中在民族地区政府应急管理体系建设与完善方面。因此，民族地区由对突发事件的应急管理到对公共安全事件的常态化治理显得尤为重要。目前，国内外学术界关于城市化过程中出现的公共危机、公共危机管理、公共安全及其对策方面的研究已取得了丰硕的成果。关于公共安全治理问题的相关研究一般可以从以下四个方面加以综述：一是关于公共安全概念的界定；二是公共安全治理的内在逻辑；三是公共安全治理的现状存在的主要问题；四是公共安全治理体系或机制建立的对策研究。

因此，面对推进国家治理体系和治理能力现代化的新要求，如何积极推动完善公共安全治理体系，切实解决公共安全治理中的突出问题，是内蒙古政府应该认真深入研究的重大课题之一。



一、国家治理现代化和公共安全治理体系

（一）国家治理体系和治理能力现代化

党的十八届三中全会明确提出推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标之后，国家治理现代化战略就在中国特色社会主义制度框架内正式确立。国家治理现代化是立足于我国基本国情以及经济、政治、社会制度存量基础上的治理现代化，具有鲜明的中国特色。推进国家治理现代化对于全面深化改革开放事业，激发中国特色社会主义发展内生动力具有重要的理论意义与现实意义。

1. 国家治理体系

党的十八届三中全会提出我国全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，这是“治理”思想首次进入国家高层文件，也是“国家治理体系”和“治理能力现代化”首次被我们的党作为全面深化改革的目标和路径正式提出。那么究竟什么是国家治理体系？当前理论界比较普遍的一个观点是，国家治理体系是由政治权利系统、社会组织系统、市场经济系统、宪法法律系统、思想文化系统等构成的一个有机整体。这一有机整体由治理理念、治理制度、治理组织和治理方式四个层次构成。薛澜教授认为，国家治理是一种实现公共事务有效治理的活动与过程，它涉及治理权威、治理形式、治理规则、治理机制和治理水平等内容，而正是与这些内容密切相关的所有主体、资源以及各种正式与非正式的制度关系，构成了国家治理体系。^①国家治理现代化定义为国家治理制度和治理能力的现代化，即治理制度和治理能力作为现代政治要素，不断地、连续地发生由低级到高级的突破性变革的过程。

^②

当代中国国家治理涉及政治、经济、社会、文化、生态、政党等方方面面，国家治理体系即是由各个领域的指导思想、组织机构、法律法规、组织人员、制度安排等要素构成一整套紧密相连、相互协调的体系。根据全球“治理”思想精髓、世界发达国家治理实践和中国国情相结合的视角来看，具有中国特色的“国家治理体系”，应该包括五大基本内容：一是治理结构体系，即“党、政、企、社、民、媒”六位一体，主要解决

^①薛澜,张帆,武沐瑶.国家治理体系与治理能力研究:回顾与前瞻[J].公共管理学报,2015(7):1-12

^②胡鞍钢.中国国家治理现代化的特征与方向[J].国家行政学院学报,2014(3):4-10



“治理主体是谁”“治理主体之间是什么关系”两大问题，既要有多元化、负责任的治理主体，又要处理好政府与市场、政府与社会之间的关系。二是治理功能体系，即要充分发挥动员、组织、监管、服务、配置五大功能，解决“治理体系主要发挥什么作用”的问题。三是治理制度体系，主要包括了法制、激励、协作三大基本制度，主要解决的是“如何保障治理结构有效运转”的问题。四是治理方法体系，国家治理是一个综合系统，需要多元方法和手段的协同使用，一般包括了法律、行政、经济、道德、教育、协商六大方法，主要解决的是“具体靠什么手段进行治理”的问题。五是治理运行体系，即自上而下、自下而上、横向互动的三大运行方式，主要解决的是“治理体系采取何种方式、何种路径运转”的问题。

2. 推进中国国家治理体系和治理能力现代化

在国家治理的分析框架下，民主化与国家治理能力却不存在必然的对立或分离。一方面，如果国家缺乏监督决策以及确保政策有效执行的能力，那么任何民主都不能运作；国家治理能力是实现民主参与的重要保障。另一方面，国家治理是开放的政府管理与广泛的公众参与相结合的公共事务管理模式；推动民主参与是提高国家治理能力的应有之义。因此，从根本上说，推进中国国家治理体系和治理能力现代化，就是要进一步发扬法治精神、培育多元和宽容意识、鼓励公民参与；要促使国家治理能力在各个国家职能领域中更合法、更合理、更高效地运行；在增强整个国家治理体系的合法性基础的同时，提高国家治理体系中各种制度的理性化程度。

从治理体系、过程与结果是否现代化的角度分析，地方政府治理现代化内涵指的是，地方政府在秉持现代化治理理念的基础上，改革其治理体系，在本治理区域内依法履行其治理职能，有效促进本治理区域内的经济持续增长和社会公正、自由与平等。^①地方政府治理现代化，不仅是一种理念，更应是一种可操作、可测度的实践。联合国、世界银行等一些重要的国际组织以及中外学术界的诸多专家学者已经制定出了诸多关于政府治理现代化的测度指标体系。

^①唐天伟,曹清华,郑争文.地方政府治理现代化的内涵、特征及其测度指标体系[J].中国行政管理, 2014(10):46-50



（二）公共安全治理体系

党的十八大明确提出，要“强化公共安全体系建设”。公共安全治理体系的建立完善，是实现国家长治久安、人民安居乐业的重要保障。随着各类公共安全问题的日益突出，政府治理公共安全问题的能力面临严峻挑战。经济社会的迅速发展在深刻改变了政府与社会的关系、给传统公共安全管理模式带来严峻挑战的同时，也为创新公共安全制度安排、推进多元主体参与的公共安全治理创造了机遇。^①

公共安全治理体系是国家治理体系在公共安全治理领域的具体化，其构建和实现路径需要遵循以下几条原则：一是树牢目标理念，即必须坚持以人为本，实现科学发展；坚持公共利益至上，实现和谐发展；坚持实事求是，实现稳步发展。二是加强顶层设计。体制方面，要理顺政府不同部门之间的权责关系，建立分工合理、权责匹配，既相互制约又相互协调的行政架构。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，不断完善市场经济体制。发展社会组织，塑造公民参与治理的模式。机制方面，要完善协作机制，加强治理主体的沟通、参与、合作、协同、整合。健全责任机制，厘清治理主体的权责配置。强化监督机制，形成科学有效的权力制约机制，规范治理主体的行动行为。完善信息交流机制，构建透明运作型的国家治理模式。三是突出制度建设。所有国家治理都是依托制度的治理，公共安全治理也不例外，应大力发展和支持政务公开制度建设等实践，并逐步健全社会参与、监督的系统配套制度。五是夯实社会基础。推进国家治理最重要的是社会和人民的参与，必须通过民主参与实现国家与社会的良性互动。要充分培育和发展社会中介组织，充分发挥第三部门作用，完善社会的自治组织机构(如村民自治和城市社区自治)，使之成为公共安全治理的基础，建立政府与社会的相互依赖、相互协作的互动关系。

^①张燕.公共安全治理与政府责任[J].行政管理改革,2015(1):53-56



二、内蒙古公共安全治理体系现状及存在的问题

内蒙古地处全国天气系统的上游,由于特殊的地理位置和以温带大陆性季风气候为主的多样气候,气象及其衍生灾害发生种类多、分布广、局地性灾害重,几乎所有气象灾害都在我区出现过。近年来,受全球气候变暖的影响,各类自然灾害发生的频率、周期及影响程度和范围发生了不同寻常的变化,不少地区出现几十年不遇、违反常规的灾害。在各类自然灾害中,气象灾害损失占80%以上。据统计,全区常年各类受灾害影响人口在500万人以上,因灾造成的损失都在100多亿元,农牧民群众的生产、生活乃至自治区的社会、经济的发展受到严重影响。与经济较发达的省市相比,自治区综合防灾减灾能力还存在一定差距。一是防灾减灾体制、机制和法制建设仍需完善,特别是基层综合防灾减灾体制和机制建设滞后,不能适应防灾减灾形势发展的需要。二是在灾害形势严峻、灾害风险加大的情况下,综合防灾减灾能力明显不足。三是防灾减灾投入不足,物资储备、应急装备和通信手段均较为滞后。救灾物资储备库布局不甚合理、储备方式单一、品种不够丰富、管理手段比较落后、基层储备能力不足。四是科学技术对防灾减灾的贡献率偏低,高新技术成果未能及时转化为现实的减灾能力,自然灾害监测预报水平不高,与社会需求和公众愿望不相适应。五是防灾减灾人才队伍建设、灾害信息员队伍和防灾减灾救灾志愿者队伍建设仍处于起步阶段。六是防灾减灾宣传教育培训体系需要进一步加强,公众的防灾减灾意识和知识技能总体上还比较薄弱。

“十三五”期间,随着全球气候变化,自然灾害风险进一步加大,极端天气气候事件的时空分布、发生频率和强度出现新变化,干旱、洪涝、低温、冰雪、高温热浪、病虫害等灾害风险增加;随着工业化和城镇化加速发展,人口和财富向城镇聚集,基础设施超负荷运行,经济社会对自然灾害影响的放大作用日益显现;随着我区高层建筑、地下工程的大量涌现,重大火灾、建筑物坍塌、重大交通事故和自然灾害、刑事犯罪、恐怖活动、社会安全事件等引发的非传统安全问题日益凸显,防灾减灾任务日趋繁重,难度不断增大,救援任务繁重与应急救援能力较弱之间的矛盾愈加突出。加快防灾减灾体系建设,对于应对全球气候变化加剧和极端天气气候事件频发的挑战,降低自然灾害风险,减少人民群众生命和财产损失,推进自治区经济社会全面、协调、可持续发展,都有着极为重要现实意义。^①近年来内蒙古自治区也不断加强对突发公共事件应急管理体

^①内蒙古政府网.内蒙古自治区人民政府办公厅关于印发《内蒙古自治区“十三五”时期综合防灾减灾规划》的通知.http://www.nmg.gov.cn/xxgkml/zzqzf/gkml/201701/t20170120_595525.html



系的研究,学习和借鉴国内外发达地区成功经验的同时结合内蒙古地区当地的实际情况大力建设内蒙古应急管理体系,取得了不俗的成就。

(一) 内蒙古公共安全事件现状

边疆民族地区公共安全事件主要有两大类:一是与内地相同的一般突发公共事件,如自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件;二是与民族分裂、宗教极端、暴力恐怖势力联系在一起的各类公共安全事件。近年来,由于受多方面因素的影响,边疆民族地区两大类公共安全事件,有时在特定的情况下,会出现相互叠加、催化转换等复杂情况,且原来主要发生在一些边疆地区的暴恐活动,也出现了向内地蔓延、与境外勾联的趋势,使边疆民族地区公共安全治理面临着新的挑战。^①

1. 一般公共安全事件

内蒙古自治区由于地处内陆边疆地区,加之地域辽阔,东西狭长,南北跨度大,火灾、旱灾、水灾、沙尘暴等自然灾害及矿山安全事故等多有发生。按照内蒙古突发公共事件的发生过程及性质,主要可以划分为以下四类:

(1) 自然灾害公共安全方面

内蒙古气候类型复杂多样,寒暑温差较大,降水量小且分布不均,除沿海地区特有的海潮、台风等海洋性灾害外,其它各类自然灾害时有发生,比如,低温、干旱、沙尘暴、森林草原火灾、暴风雪等多重灾害每年均会出现,灾情损失相对严重。内蒙古独特的地理位置导致了自然灾害常年频发。近年来,各类自然灾害在内蒙古地区呈多发趋势。

(2) 事故灾害公共安全方面

内蒙古是自然资源大区,随着经济社会发展及矿产资源开发力度的不断加大,全区安全生产面临新的更大的挑战。近年来,自治区党委、政府高度重视矿产资源开发与安全生产工作,健全和完善了安全生产“党政同责、一岗双责”制度,每年投入大量人力物力改善安全生产条件,有效防范各类生产安全事故。在保证安全生产的情况下,总体安全形势呈现稳定好转的态势,但是由于全区矿产资源分布广、生产企业多,在遏制安全事故方面的难度仍比较大。事故灾难已成为影响内蒙古人民生命财产安全的主要灾难之一。

^①李俊清.边疆民族地区公共安全治理体系与能力现代化[J].中国行政管理,2014(11)



（3）公共卫生公共安全方面

内蒙古属于欠发达地区, 公共卫生服务水平相对滞后, 特别是对农村和弱势群体的公共服务亟待加强。近年来, 在自治区党和政府的共同努力下, 全区公共卫生服务水平及突发公共卫生事件应急处置能力取得了明显的进步。但是, 由于近年人口流动性越来越强, 传统传染病、口蹄疫、突然爆发的传染性疾病预防形式依然比较严峻。

（4）社会安全公共安全方面

近年来, 内蒙古自治区牢牢把握打造祖国安全稳定屏障的战略定位, 全力加快“平安内蒙古”、“法制内蒙古”建设, 社会安全形势总体平稳。但由于经济社会快速发展, 加之各种社会矛盾和社会热点问题增多, 全区刑事案件、治安案件、群体性事件的发生率仍很高。

2. 危害国家安全的特殊公共安全事件

在复杂严峻的维稳形势下, 按照习近平总书记视察内蒙古时提出的要求和殷切希望, 内蒙古严厉打击危害国家安全行为和违法犯罪活动, 保持了民族团结、社会稳定、边疆安宁的良好局面, 在维护了国家安全稳定中发挥了重要作用, 筑起了祖国北疆坚固的安全屏障。

（1）构建立体化社会治安防控体系

构建立体化社会治安防控体系是维护社会治安的“治本之策”和“民心工程”。内蒙古积极采取时空结合、立体化布局、织密防控网络, 专群结合、社会化运作、夯实防控基础以及攻防结合、多元化推进、形成防控合力, 人机结合, 信息化互动、提升防控质效等措施, 并结合“蒙宁陕甘毗邻地区警务协作平台”建设、完善区域警务协作机制, 构建了“党委政府组织领导、政法综治统一协调、公安机关为骨干、群防群治力量为依托、点线面结合、人物技防配套、打防管控一体化”的社会治安动态防控体系。

内蒙古各级公安机关全面提升动态环境下驾驭社会治安的能力, 组织开展“震慑”、“春雷”、“治爆缉枪”、打击“两抢一盗”等系列专项行动, 严厉打击各类违法犯罪。2015年, 刑事和治安案件下降7.2%和7.7%, 破案率、打击处理率不断提高, 重大恶性案件和刑事案件得到有效遏制, 人民群众的安全感和满意度始终保持在90%以上。^①

^①内蒙古自治区公安网. 忠诚—2015 内蒙古公安.
http://www.nmgat.gov.cn/jwzx/gayw/201601/t20160112_23913.html



（2）严厉打击危害国家安全行为和违法犯罪活动

党的十八大以来，在党中央、国务院和自治区党委政府的坚强领导下，内蒙古按照总体国家安全观要求，严厉打击危害国家安全行为和违法犯罪活动，坚决依法打击极少数蓄意挑拨民族关系、破坏民族团结、制造事端的犯罪分子；旗帜鲜明地反对和抵制敌对势力打着“民族”、“宗教”和“人权”等旗号进行西化、分化活动，注重防范和打击各种敌对势力的分裂、渗透和颠覆活动，有效控制了境内外敌对组织、敌对分子、民族分裂势力以及“法轮功”和其他邪教组织在内蒙古的违法犯罪活动以及民族分裂势力与民族主义思潮带来的潜在安全威胁，成功处置并迅速平息了锡林郭勒盟两起刑事案件引发的群体性聚集事件，粉碎了国内外敌对势力妄图挑起事端的图谋；非传统安全问题未造成影响。边境地区安宁，各民族和衷共济、团结互助、和谐发展，维护国家安全和地区稳定的能力明显增强。

针对新时期国家安全面临的复杂形势，内蒙古紧密结合边境线长面广、边防力量薄弱、边疆环境复杂等实际情况，积极拓展与俄罗斯、蒙古的双边警务协作。内蒙古自治区公安厅代表团出访俄罗斯联邦卡尔梅克共和国内务部，俄罗斯后贝加尔边疆区安全局代表团来访，双方通过互访达成了多项共识；内蒙古承办了蒙古国中高级警官研修班、蒙古国禁毒培训班，成功举办了中蒙两国边境地区缉毒执法演练，与蒙古国警察总局联合开展了“雄鹰-2015”中蒙边境地区警方联合反恐演练；内蒙古自治区公安边防部队与俄罗斯和蒙古国边防机构建立了打击跨境违法犯罪信息交流、线索通报、证据交换平台，做到了互访会晤定期化、信息交流经常化、个案协作实时化，形成了具有较强针对性的工作机制。“草原 110”集社会管理综合治理多主体联动系统、应急管理指挥系统、公共服务系统于一体，功能体系不断健全完善，已成为“保家卫国的边防线、打防犯罪的高压线、服务群众的保障线、警务工作的第一线”，更好地满足了全区各族人民的要求和期盼，促进了边境地区的和谐稳定。

内蒙古积极发挥党、政、军、警、民整体效能，健全完善边境地区三级联防责任制，形成了解放军边防部队管“线”、公安边防部队管“块”、社会联防管“面”的横向到边、纵向到底，情报互通、资源共享，联防联控、联控联管的工作格局，努力打造国家安全的“过滤网”、“防火墙”。



（二）基于“一案三制”的内蒙古应急管理体系现状

应急管理体系涉及看似错综复杂相互交织的多个方面,但其核心要素主要包括应急预案和应急管理体制、机制、法制四个要素,合称“一案三制”,这构成了我国应急管理体系的基本框架。^①在这个体系中,“一案”与“三制”是相互融合、相互补充、不断深化的;体制、机制、法制是动态与静态、结构与功能的平衡;这四者各自又有着丰富的理论内涵。^②近年来内蒙古自治区也不断加强对突发公共事件应急管理体系的研究,学习和借鉴国内外发达地区成功经验的同时结合内蒙古地区当地的实际情况大力建设内蒙古应急管理体系,取得了不俗的成就。

1. 应急预案方面

应急预案是面对突发事件时为了能更迅速、高效地开展应急与救援,降低突发事件带来的损失而预先制定的相关的应急计划或者是应急方案。应急预案要对突发事故发生之前、发生过程中以及发生之后,谁负责做什么,该怎么做,以及相关策略和方法做出明确的指示。

2005年,内蒙古制定并实施了《内蒙古自治区突发公共事件总体应急预案》后,在全区范围内各盟市、各部门也按照本地区的实际情况均制定了专项预案和部预案。根据责任主体的不同,目前,内蒙古已建立了包括总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案、地方应急预案、企事业单位应急预案以及针对大型聚会活动的预案等六个层次的应急预案体系。内蒙古高度重视突发事件的科学应对和有效管控,结合区情实际,相继制定和完善了应急管理法规政策,基本上建成了“横向到边、纵向到底”的应急管理预案体系。

近年来,自治区政府高度重视应急预案体系的建设,坚持贴近实际、求真务实,不断修订和完善预案体系这项基础性工作。从各级各部门预案体系来看,它是基本适应实际工作要求的,是全区突发事件的应急规范及行动纲领。一是所有预案是紧贴自治区实际情况的,同时制定了全区突发事件分级标准。二是突出少数民族地区特色,重视涉及民族、宗教问题方面的突发事件应急预案的制定。三是总体预案不仅指导性较强,各地

^①钟开斌. “一案三制”:中国应急管理体系建设的基本框架[J].南京社会科学, 2009(11)

^②高小平. “一案三制”对政府应急管理决策和组织理论的重大创新[J].湖南社会科学,2010(5)



市、各部门在此基础上,有针对性地建立了适合实际的突发事件应急工作机制。同时,自治区政府要求各单位每2-3年对各级各类预案进行一次修订。此外,各级各部门在狠抓预案制定率的同时,重点在提高预案的标准化、规范化上下功夫,进一步推动应急预案体系的建设。

2. 应急管理体制方面

应急管理体制是指应急管理机构的组织形式,也就是综合性应急管理机构、各专项应急管理机构以及各地区、各部门的应急管理机构各自的法律地位、相互间的权力分配关系及其组织形式等。^①应急管理体制是一个由横向机构和纵向机构、政府机构与社会组织相结合的复杂系统,包括应急管理的领导指挥机构、专项应急指挥机构以及日常办事机构等不同层次。^②我国应急管理体制是按照统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的原则建立的。内蒙古各级政府部门把应急管理当成政府的一个重要的管理职能,以行政首长负责制有效地指挥和协调各类应急资源,其他社会组织和公民广泛参与的应急管理体制。

鉴于突发公共事件应急管理的复杂性,内蒙古已设立常设应急管理指挥中心,由政府主要领导人担任总指挥,作为议事协调机构,进行各部门与各地区应急管理政策的综合性决策和指挥,在各盟市、各旗县区设立应急管理办公室,配备危机管理人员,主要进行信息的收集和上报工作。按照“立足现实、充实加强、细化职责、重在建设”的方针,内蒙古各级政府通过整合现有应急资源等主要措施,加强了全区应急管理机构的建设。

第一,在领导机构方面,自治区政府是全区应急管理工作的行政管理机构。2007年,自治区成立了应急管理委员会,重新组建或明确了23个专项应急指挥机构、3个综合工作机构和3个综合协调机构。

第二,在办事机构方面,自治区政府办公厅牵头,于2006年成立了自治区应急管理办公室,主要承担应急值守、信息汇总和综合协调等职责。根据新形势下突发事件应急管理工作的需要,2011年,内蒙古又成立了自治区应急指挥服务中心。

第三,在工作机构方面,从2006年起,自治区政府逐步设立了专兼结合的应急管理办公室,具体负责各类别的突发事件专项和部门应急预案的起草与实施,承担相关应

^①钟开斌.“一案三制”:中国应急管理体系建设的基本框架[J].南京社会科学,2009(11)

^②薛澜,钟开斌.国家应急管理体制建设:挑战与重构[J].改革,2005年第3期



急指挥机构办公室的工作等职能。比如,环保厅设立环境和生态安全应急办;交通厅设立公路和水路运输安全应急办等。

第四,在盟市、旗县(市、区)工作机构方面,12个盟市级政府、102个旗县级政府具体负责本行政区域各类突发公共事件的应对工作。目前,各盟市结合实际,相应组建和明确了专业指挥机构和管理机构。

第五,在专家组方面,内蒙古自治区各级部门单位正在逐步建立专业人才和专家信息库,进一步发挥专家在应对突发事件中的咨询参谋作用。2007年,自治区政府成立应急专家委员会,下设五个专家组,首批选聘37名专家,具体负责各学科的研究、咨询和其他工作,以便为自治区应急管理提供决策建议、专业咨询、理论指导和技术支持。2010年,内蒙古大学公共管理学院成立了应急管理研究中心,主要承担内蒙古自治区应急管理领域的人才培养、科学研究及学术交流与合作等任务。

3. 应急管理机制方面

应急管理机制是指突发事件预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援以及善后回复与重建等全过程中各种制度化、程序化的应急管理方法与措施。^①政府部门作为突发公共事件应急救援的主要力量组织、指挥、协调、管理应急队伍、应急资金物等,为社会各个群体更好地实施应急救援提供基础。因此,为了能过更好的发挥政府部门应急救援中流破柱的作用,内蒙古就成立了一系列应急救援机构,为应对突发公共事件做出了机制基础。

(1) 应急管理运行机制

第一,监测预警机制。依据突发事件的影响范围和紧急程度,内蒙古突发事件预警级别一般分为四级:Ⅰ级(特别严重)、Ⅱ级(严重)、Ⅲ级(较重)和Ⅳ级(一般)。通常情况下,自治区应急管理办公室对预警等级提出建议,然后报送自治区政府审定,其中Ⅰ级和Ⅱ级由自治区政府报送国务院审核确定。在发布渠道方面,内蒙古要求充分利用各种媒体和手段进行发布。对特殊人群、特殊场合和警报盲区则是采用有针对性的公告方式;在发布内容方面,预警报告必须经有关部门审核后再及时向社会通报,预警内容应做到具体全面。

第二,快速反应机制。一是已初步建成自治区突发事件专职应急队伍。近十年来,

^①钟开斌.“一案三制”:中国应急管理体系建设的基本框架[J].南京社会科学,2009(11)



自治区以建设祖国北疆安全屏障为目标，加快建立覆盖全区的应急救援队伍。与内蒙古军区、武警内蒙古总队密切联合，建立了军地应急指挥体系和运行机制；同时，还建立了以公安消防、森林消防、地震救援、卫生防疫等为主力的专职应急队伍。如内蒙古应急救援总队由自治区公安消防总队组建，已成为全区处置突发事件的中坚力量之一。各盟市也全部组建了消防特勤大队；大多数旗县区均成立了消防大队等等。自治区地震应急救援队伍也已成立。这些专职力量是突发事件应急救援的主力军；二是已初步建立自治区突发事件应急社会联动体系。各地采用统一的指挥调度平台，能够及时调动公安、消防、卫生等不同地区部门救援力量，在最短时间内参与应急管理协同作战。目前，内蒙古基本形成了以公安、武警及军队为主的应急骨干力量，以抗震救灾、医疗救助等专业队伍为补充的重要力量，以企事业单位专兼职队伍为辅的应急救援队伍体系。

第三，恢复重建机制

内蒙古在重大灾后恢复重建过程中，始终坚持在党和政府的正确领导下，充分动员和依靠社会力量，群策群力，共同完成恢复重建工作。在对灾害全面调研论证的基础上，组织专门力量，尽快制定恢复重建指导意见及重建规划。在恢复重建中，一是坚持先急需和先重点的原则，优先恢复供水、供电、医院等生命线工程；其次，本着先易后难的原则，首先恢复破坏较轻的厂矿企业和农业，然后逐步恢复。再次，尊重自然规律和科学，尊重民众的自愿选择，做到恢复重建和经济社会又好又快发展相结合。

（2）应急管理辅助机制

第一，应急管理信息公开机制。突发事件及时有效公开是应对突发事件的重要保证。内蒙古自治区信息公开发布是一个涵盖互联网网站、广播电视等多种形式信息的平台，发布的信息包括：事件基本信息、统计分析信息、预警信息、政策文件等。目前，自治区、盟市两级均已实现以政府门户网站为主要媒介，公开发布诸如极端天气、旱灾水灾、地震灾害、重大交通事故、重大火灾、社会治安及急性传染病等突发事件有关情况。

第二，应急资源保障机制。自治区层面制定出台了加强突发事件应急体系建设的实施意见，明确了应急管理基础能力、信息与滞后系统、应急队伍建设、物资保障能力等方面的建设，同时，每年投入大量资金，重点加强应急物资储备和应急队伍装备建设，灾害监测网络和预警系统建设进一步加强，覆盖自治区、盟市、旗县和苏木乡镇四级的突发公共卫生事件直报系统进一步健全，灾后恢复重建能力明显增强。

第三，应急宣教培训和演练机制。近年来，自治区每年都结合重大活动及重要任务，



修订完善应急演练计划,原则上自治区级的综合性演练每年都举行一至两次,分管应急管理工作的副主席均亲临现场并指挥协调,演练后还要进行应急演练评估和演练总结。自治区先后组织了以消防为基础的跨灾种综合性救援演练,针对西部地区频发的跨地区防御性演练,卫生系统的应对突发事件医疗救治演练等综合性预案演练。

4. 应急管理法制方面

应急管理法制是应急预案的“升格”,是对预案中的普适性、强制性要求的国家意志化,也是对应急管理体制建构、机制运行的制度化,成为巩固和发展应急预案、应急管理体制、机制的根本保障。^①应急管理法制是建立和完善应急管理的法律法规,以便应对突发公共事件应急管理时有法可依,并以法律法规的形式对各种应急资源提供了保障。中国目前已基本建立起了以宪法为依据、以《突发事件应对法》为核心、以相关单项法律法规为配套的应急管理法律体系。近年来,内蒙古地区根据国家的相关法律法规,结合当地的实际情况进一步规范了应急管理体系建设。2003年6月10日内蒙古自治区审议通过了《内蒙古自治区突发公共卫生事件应急办法》,并从2003年6月15日起施行。为了更加完善突发公共事件应急管理的信息报告工作,提升信息报告质量和透明化程度,2010年内蒙古自治区应急管理办公室制定了《内蒙古自治区突发公共事件信息报告制度(试行)》该制度明确规范了突发公共事件信息报告主体的权利、义务、责任以及信息上报的内容和方式。

(三) 内蒙古公共安全治理体系存在的问题

内蒙古是自然灾害多发地区,同时随着采掘业、化工业、旅游业等风险隐患大的产业快速发展,以及城乡一体化进程的加快,公共安全事件的风险也在不断增加。另外,内蒙古自治区属少数民族聚居区,各民族风俗习惯及利益点的不同也存在公共事件的安全隐患。因此,内蒙古自治区应急管理体系建设至关重要。目前,内蒙古公共安全治理体系主要存在以下问题:

^①高小平.“一案三制”对政府应急管理决策和组织理论的重大创新[J].湖南社会科学,2010(5)



1. 应急理念缺失

第一，领导干部风险观念差。内蒙古地区部分政府官员和公众的危机意识淡薄，社会整体的危机应对能力和自我救助能力较差。各级地方政府重经济发展，把主要精力放在经济建设上，忽视了对应急管理能力与体制的建设。另外，内蒙古自治区没有发生过大的突发事件，因此，领导干部和群众都是常态心理，缺少忧患意识。

第二，群众的应急理念缺失。在内蒙古有 36 个少数民族，许多少数民族语言不同，导致应急理念不能很好的灌输给当地的群众，造成应急理念的缺失。同时，内蒙古地广人稀，从空间上看，距离较远，不易于将关于防灾减灾知识传播到位。

第三，应急管理理论与现实存在一定的脱节。内蒙古地区民族成分众多，民族关系总体良好但也存在着一定的问题。东西部之间、城乡之间以及行业之间都存在着一定的发展差距。这一系列因素都决定了内蒙古地区的公共安全治理理论在现实中的实践存在着一定的难度。

2. 应急预案质量不高

第一，应急预案的编制水平不高。内蒙古自治区应急预案过于笼统，单纯的依据国务院应急预案发文编制，未突出边疆民族地方特色。特别在一些基层单位中，应急预案编制人员水平参差不齐、专业性不强，理论水平不高，实践经验不足，导致编制出的应急预案差别很大，流于形式，水平不高，可操作性差。

第二，预案演练开展不足。内蒙古自治区当前突发公共事件应急体系建设普遍存在着应急预案只停留在文字层面，缺少必要的、有针对性的应急演习演练问题。特别是高层次、综合性、跨地区、跨部门、跨灾种的演练不足。因此，一旦突发公共事件发生，应急体系的实施效果很难准确预测。

3. 应急管理机制与应急管理机构缺乏整合与协调

第一，预警机制不健全。建立适合内蒙古自治区实际情况的科学预警机制，是提高政府应对突发事件能力的一项重要工作。而目前，内蒙古各级政府部门重应急，轻预防，应急工作多开展于突发事件之后。内蒙古自治区地区分布特色为“东林西铁南粮北牧”，即在内蒙古自治区的不同地区分别分布着林区、矿区、粮区和牧区。不同的地域应该有



不同的预警机制，而现有的预警机制模式僵硬化、一体化，没有针对具体地域和行业具体区分。

第二，突发事件应急管理联动协调机制尚不够完善。一方面，内蒙古应急管理涉及自治区、盟市、旗县区三级，横向上涉及公安、消防、武警、地震、安监、人防、医疗等部门。突发公共事件发生以后，上下级政府之间有好的联动协调机制能够在第一时间形成信息与资源的共享，以便在最短的时间了解突发公共事件本身，为应急管理提供良好的基础。在应对突发公共事件时各应急管理部门之间缺乏统筹协调，影响政府部门的宏观调控能力和应急救援的效率。当前内蒙古纵向层级关系是相对隶属的，而横向则是相对分割的关系。这种关系是很难在应急管理时发挥联动协调作用的，即纵向联动协调比较顺畅，但跨区域或跨部门的横向联动协调是较为困难的。此外，缺少一套适合内蒙古实际情况的应急响应联动协调机制来更好的加强各应急管理部门之间的协调合作，形成工作合力。另一方面，省际联动体系还未全面形成。目前，内蒙古自治区强化了与周边省区市在应对突发事件过程中的相互支持与协作，自治区层面形成了与东北三省之间的合作机制，与西北各省区建立了紧密的应急合作机制，有效探索了跨省区的应急合作途径，但是还存在联合应急处置演练次数少、应急合作制度制定复杂和执行不力、组织指导不得力等问题。同时，省级联动体系的建立还有些具体问题需要磋商，应急联合处置演练还需要进一步开展，跨省区应急合作途径还需要进一步探索研究。

4. 应急管理法制不健全、规范

近年来，内蒙古自治区以完善应急管理“一案三制”为核心，制定出台了《内蒙古自治区突发公共卫生事件应急办法》、《内蒙古自治区突发公共事件信息报告制度（试行）》、《内蒙古自治区突发公共事件总体应急预案》等一系列应急法律法规及预案体系。但由于起步较晚，加上客观需求及传统观念上的认识不足，还存在诸多不足。

第一，内蒙古应急管理的法制建设起步较晚，政府应急管理活动的很多环节还缺少强制性的法律依据。虽然已经制定和颁布了一些应对危机状态的法律和法规，但是仅仅针对不同类型的突发事件分别立法，相对分散、不够统一，各部门都针对自己所负责的事项立法，缺乏沟通和协作，难免出现法律规范之间的冲突。

第二，应对公共安全问题的制度与法律不完善。当前在《中华人民共和国突发事件应对法》框架的指导下，内蒙古地区还没有形成严密的制度与法规体系。所以，突发事



件发生时，应对机构之间存在着争夺权力、推卸责任的现象。

应急法律机制还存在不够健全规范等问题

第三，已制定的应急法规未明确赋予参与应对突发事件的社会组织和公民的权利保障，有时会造成谁参与应急救援谁就吃亏的后果。

5. 应急管理综合能力比较低

第一，专业应急队伍配备不全。内蒙古地区地方政府在应急管理机构设置、人员配备、人员的专业素质提高上缺乏投入和重视。同时，一些基层单位应急救援人员专业性不强，缺乏系统的培训和教育以及实践经验，在应急先期处理能力比较弱。尤其是在综合性、跨地区、跨部门的突发事件很难做到有效的救援。因此，当突发公共事件发生时，资源难以快速集中、整合，各种应急措施难以快速实施到位。

第二，应急资源也不足，灾难发生后资金、物资很难到位。危机来临救援行动需要经费支撑，应急准备、应急救援、灾后重建都需要大量的人力、物力、财力的支持。但内蒙古地区对资金和物资从何而出等方面没有明确的规定，各个部门相互推脱造成资金和物资很难在短时间内进行整合。另外，内蒙古属少数民族地区，经济基础与发达地区相比实力单薄，财政收入也较之较少，整体经济发展水平不高，特别是林区、牧区和农区。



三、内蒙古公共安全治理能力评价分析

地方治理能力评价的价值取向是对地方治理行为的基本价值判断、价值确认和理性选择,是构成地方治理能力评价体系和评价行为的深层结构,是地方治理能力评价之魂。

^①研究地方治理能力评价的价值取向,是深刻揭示地方治理能力评价的本质和规律、科学构建地方治理能力评价体系、有效实施地方治理能力评价行为的根本保证。对地方治理能力评价价值取向进行合理的定位,是构建地方治理能力评价体系、实施地方治理能力评价行为的关键。根据地方治理的特点,地方治理能力评价的价值取向包括公共安全取向、社会福利取向、多元合作取向、依法治理取向等。

(一) 地方政府公共安全治理能力评价的理论基础

1. 地方政府治理能力评价的公共安全取向

将公共安全作为地方治理能力评价的价值取向,主要源于人类对安全的需求和面临的现实威胁。马克思曾在《论犹太人问题》中评论道,“安全是市民社会的最高社会概念,是警察的概念;按照这个概念,整个社会的存在都只为了保证它的每个成员的人身、权利和财产不受侵犯。”^②美国学者亚伯拉罕·马斯洛提出需求层次论,把人类的需求从低到高按层次分为五种,即生理需求、安全需求、社交需求、尊重需求和自我实现的需求,且每一种需求都是以前一种需求为基础。其中,安全需求是人类为了保障自身安全、摆脱丧失财产的威胁、避免疾病的侵袭、逃离严酷的监禁等方面的需求。马斯洛认为,整个人类有机体是一个追求安全的系统,人的感官和智能以及由智能所衍生出的一系列体制都是为了满足安全的需求。因为,人类从事什么样的活动,在实际生活中如何更好地生存,很大程度上取决于人所面对的现实生活环境,离不开一个可以实现分工和协作的有序场所,而公共安全是人类生活得以可能的必要条件和基础,只有人类最基本的需求即自己的身体和生命得到保护,然后才能有所发展。但是从人类诞生起,各种灾害和灾难又始终伴随着人类的生产和生活,可以说人类时刻都在面临着一系列的安全威胁,比如公共卫生安全威胁、事故性灾害威胁、自然性灾害威胁、社会治安威胁和恐怖活动等。

^①周伟,练磊.地方治理能力评价的价值取向[J].学术界,2014(11):181-187

^②马克思恩格斯全集.(第1卷).人民出版社,1995年,第439页



将公共安全作为地方治理能力评价价值取向的目的取向，就是要预防灾难、消除威胁、挽救生命、保护财产、减少损失、迅速恢复秩序、维护社会稳定。为此，需要从公共卫生事件、自然和事故灾害、社会安全事件和应急管理等方面设计指标体系，评价公共安全状况，以衡量地方治理能力水平。公共卫生事件是由自然因素、人为因素以及它们的协同作用所致的，威胁人们健康和生命安全的事件。其评价要点包括：传染病疫情、食品安全事件、药品安全事件。自然和事故灾难是由于人们对自然和社会的运行规则的忽视，导致的城市生产、生活环境的突变。其评价要点包括：干旱、暴雨洪涝、泥石流、地震、交通事故、火灾、工矿商贸企业的各类安全事故、环境污染等。社会安全事件是城市发展过程中出现的一些社会问题引发的威胁城市公共安全的事件，评价要点包括：刑事案件、群体性事件、网络安全事件。应急管理能力主要考察公共安全管理水平，评价指标包括：日常建设工作、监测预警、应急响应、保障措施、事后恢复。其中日常建设情况从应急预案、职责分配、法规标准、宣传教育方面进行考察；监测预警情况可从监测系统、预警体系、警报系统方面进行考察；应急响应主要考察应急预案启动时间、应急队伍到达时间；保障措施主要考察通信与协调、应急队伍、救援装备、物资保障、道路和避难场所、资金支持等指标。实现公共安全的目的取向、提升地方治理能力水平，就要求政府及相关社会公共服务机构、组织，甚至是家庭、个人，依照国家法律法规，制定或执行安全政策，履行相应的职责和义务。

2. 地方政府公共安全治理能力内涵界定

在我国，突发事件的处置和响应依然是地方政府为主，其他社会主体协同参与的格局。鉴于地方政府在应急管理体系中的地位和作用，我们将地方政府的应急管理能力作为我们的研究对象，重点研究如何建构地方政府的应急管理能力评价指标体系，借助于该评价指标体系实现“以评促建”的组织评价功能，从而为科学、有效指导地方行政区域内的自然灾害和突发事件的应急能力提供新的动力。为科学地建构地方政府应急管理能力评价指标体系，我们首先有必要界定一下地方政府应急管理能力的概念。

地方政府的应急管理能力是指在风险社会中，地方政府及其协同部门在自然灾害和突发事件发生过程中所表现出来的应对和处置的行为表现及其公共安全责任和公共管



理职能的履行程度。^①它反映的是政府应急管理的主观条件和综合素质。地方政府应急管理能力评价指标体系的研究,有助于促进我国地方政府应急管理系统的改进,进而通过地方政府应急管理能力的评估机制倒逼地方政府应急管理能力的系统提升,同时这种评价体系的研究也为地方政府的决策者比较准确地把握地方各级基层政府及其部门应急能力提供了一种决策工具。地方政府的应急管理能力本身是一个系统工程,我们必须从协同的视角明确地方政府应急管理能力评价的对象和具体内容,这是我国地方政府应急管理能力评估的基础性内容。基于此,我们将构建地方政府应急管理能力评价的基础模型,并以此作为地方政府应急管理能力评价指标选取和进行分析的基本依据。

(二) 内蒙古政府公共安全治理能力评价指标体系的构建

地方政府应急管理能力模型建构将为评价指标体系的构建提供一个基本的理论分析框架,有助于我们从系统整合的角度去把握评价指标构建的整个过程,同时这种理论模型构建也是指标设计的基本依据。内蒙古政府应急管理能力评价的核心要素是评价指标体系的构建。

当前,在风险社会背景下,建构科学的地方政府应急管理能力评价指标体系,对于内蒙古政府应急管理实践具有重要的现实和理论意义,科学、完善的评价指标体系的建构有助于促进内蒙古公共安全治理能力的建设与提升

1. 指标体系设计的基本原则

内蒙古公共安全治理评价指标体系的建构过程需要与其应急管理的实践密切结合,用理论去指导实践,在实践中促进理论研究的顺利开展。公共价值导向原则、预警与预防为主的原则、弹性化原则等都是该指标体系需重点考虑的指标体系设计原则。指标设计要具有导向性,而且这种导向要以公共领域的可持续发展为主要目标,强调社会的公共利益和公共场域的安全应急管理;具体的指标要强化对于预防和预警机制和制度的考核,以此促进政府应急管理能力建设重心的前置;另外,各地的实际情况各异,这就要求我们的指标体系要能切实反映各地的实际,同时又能兼顾一般性的评价指标(KPI)。此外,还包括其他一些重要的原则,比如指标本身的可比性原则、指标体系的可操作性

^①曹惠民,黄炜能.地方政府应急管理能力评估指标体系探讨[J].广州大学学报(社会科学版),2015(12):60-66



原则、具体指标体系中量化指标为主的原则等。

2. 指标体系构建的基本思路

地方政府应急管理能力评价指标体系的构建本身就是一个复杂的系统工程，并非只是评价指标的筛选、确定这么简单。它本质上包含有领导过程、组织过程、评价过程和结果的管理过程。政府应急管理能力的指标体系应该是对政府及其部门本身的直接评价，但是我们同时也主张将社会公众的积极、有效和有序的参与以及公众的满意度纳入到整个评价指标体系中。我们将结合政府应急管理能力评估的框架谈谈对政府及其部门的应急管理能力的指标的建构思路。地方政府应急能力的提升需要对各级政府现有应急能力有所了解，并以此为基础有针对性地投入与建设。^①地方政府应急管理能力的指标体系的构建，要基于政府及其部门在应急管理过程中所承担的职责和功能来确定。

3. 内蒙古政府应急管理评价的基础指标体系建构

地方政府公共安全治理能力是需要在动态中把握的复杂概念。学者 Jennife 和 Arthur 认为地方政府的应急管理能力包括准备、响应、减灾和恢复能力。^②美国是世界上第一个进行政府应急管理能力评价的国家，James L W 提出了美国应急管理能力评估模型，主要采用了应急能力评估 (CAR) 程序并于 1997 年利用该评估工具评估了美国各州的应急管理能力，该评估程序将应急管理工作中的 13 项管理职能作为评估重点，具有 209 个属性和 1014 个指标，^③为我们研究内蒙古政府应急管理能力提供了系统创新的改革思路，同时也为指标体系的建构提供了重要的参考依据。

内蒙古政府公共安全治理能力评估所要解决的关键问题是检验各级政府部门在应对突发灾害时所拥有的人力、组织、机构、手段和资源等应急因素的完备性、协调性以及最大程度减轻灾害损失的综合能力。为了真实反映地方政府应急管理的实际情况，在选取评价指标的过程中，需要遵循独立性、客观性、规范性和经济性原则，使评价指标

^①张海波,童星.应急能力评估的理论框架[J].中国行政管理, 2009 (4): 33- 37

^②JENNIFE WILSON,A R THUR OYOLA-YEMAIEL.The evolution of emergency management and the advancement towards a profession in the United States and Florida[J].Safety Science,2001,39(1 -2): 117 - 131.

^③ JAMES L W.A Report to the United States Senate Committee Appropriations: State Capability Assessment for Readiness[J]. Federal Emergency, 1997,6(12): 122 -125.



体系尽量完善。我们拟提出一个初步的应急管理能力的评估指标体系，将政府应急管理的整个过程划分为三个阶段：事先的预控、预判阶段，事中的应急处置阶段和事后的恢复阶段。不同的阶段，政府的工作重点和中心不同，我们以定量指标为主，构建了一个基础的评估指标体系，详见表 1。

表 1 内蒙古政府公共安全治理能力评估指标体系

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 | 指标性质 |
|------------|------------------------|---|--------------|
| 预防与预控能力 | 领导和组织能力 | 应急管理机构的投入、设置专职应急管理机构或人员组织的比例、应急人员及队伍建设 | |
| | 风险培训或教育能力 | 应急培训人数、公务人员接受各层次风险培训的人次、公众防灾减灾防范风险的培训人次 | |
| | 风险的预警、预判能力 | 应急信息网络建设的投入、重要基础设施检测率、信息评估研判的团队建设情况、预警的准确性(能否准确预警潜在的风险)、预警效果(预警所能影响的社会公众) | |
| | 综合保障能力 | 法律、法规的颁布与实施情况、经费保障机制、应急避难场所建设的数量、物资储备机制、通信与技术保障机制配套规章制度的出台与完善 | |
| 突发事件应急处置能力 | 应急队伍的响应速度 | 快速反应速度(主要应急队伍到达现场的时间) | |
| | 灾害或突发事件的社会危害程度 | 突发事件的死亡人数 突发事件的发生数或经济损失 | 负向指标 负向指标 |
| | 协同治理能力 | 专家参与、临时救助安置、地方政府内部协调、区域协调联动 | |
| | 志愿服务与捐赠物资的管理水平 负向指标 | 每名志愿者平均所服务的受灾(受险)人数、参与救灾的社会公众人数占有所有志愿者人数的比重、捐赠物款的相关制度完善程度 | 负向指标 |
| | 公众的满意度 | 公众对政府部门应急处置的效率和工作的满意度 | |
| 恢复重建能力 | 心理干预或援助能力 | 心理救援组织的参与人次、心理救援队伍(总量、公众人数比) 心理救援的标准 | |
| | 恢复重建的组织建设 | 恢复重建组织架构 | |
| | 灾情的调查及重建能力 | 灾情调查与损失评估(灾情、需求)、巨灾恢复重建的平均时间、优惠政策 | 负向指标 |



| | | | |
|--|--------|-------------------|--|
| | | 的执行与实施 | |
| | 公众的满意度 | 公众对于恢复重建过程和结果的满意度 | |

（二）基于层次分析法的内蒙古公共安全治理能力评价分析

1. 层次分析法的引入及步骤

层次分析法(AHP)作为一种定性与定量分析方法相结合的综合性评价方法,在安全与环境研究的多个领域得到广泛应用。层次分析法是一种将定性与定量分析方法相结合的多目标决策分析方法。该法的主要思想是通过将复杂问题分解为若干层次和若干因素,对两两指标之间的重要程度作出比较判断,建立判断矩阵,通过计算判断矩阵的最大特征值以及对应特征向量,就可得出不同方案重要性程度的权重,为最佳方案的选择提供依据。

AHP 方法的基本步骤如下:

第一步:分析研究对象,建立简单的层次结构

第二步:利用问卷的方法,构造两两比较判断矩阵,问卷按 1-9 的标度提问,标度如下:

表 2

| 问卷提问的问题 | 得分 |
|--|------------|
| 元素 i 与元素 j 相比,具有同样重要性 | 1 |
| 元素 i 与元素 j 相比,前者比后者稍重要 | 3 |
| 元素 i 与元素 j 相比,前者比后者明显重要 | 5 |
| 元素 i 与元素 j 相比,前者比后者强烈重要 | 7 |
| 元素 i 与元素 j 相比,前者比后者极端重要 | 9 |
| 上述相邻判断的中间值 | 2, 4, 6, 8 |
| 元素 i 与元素 j 重要性之比为 a_{ij} , 那么元素 j 与元素 i 重要性之比为 $a_{ji} = \frac{1}{a_{ij}}$ | 倒数 |

第三步:①计算正互反矩阵的最大特征值 λ_{\max} 以及与其对应的特征向量 α , 将 α 进行归一化计算,得到权重向量 ω ;

②设正反矩阵的阶是 n , 计算一致性指标 C.I. (consistency index): $C.I. = \frac{\lambda_{\max} - n}{n-1}$, 一般 $C.I. \geq 0$, 越小越好。

③计算一致性比例 C.R. (consistency ratio)。首先查找相应的平均随机一致性指标



R. I. (random index), 下表给出 1-15 阶正互反矩阵计算 1000 次得到的平均随机一致性指标:

表 3

| | | | | | | | | |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 矩阵阶数 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| R. I. | 0 | 0 | 0.52 | 0.89 | 1.12 | 1.26 | 1.36 | 1.41 |
| 矩阵阶数 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | |
| R. I. | 1.46 | 1.49 | 1.52 | 1.54 | 1.56 | 1.58 | 1.59 | |

$C.R. = \frac{C.I.}{R.I.}$, 当 $C.R. < 0.1$ 时, 认为判断矩阵的一致性是可以接受的; 当 $C.R. \geq 0.1$ 时, 应该对判断矩阵作适当修正。

第四步: 计算各层元素对系统目标的合成权重, 并进行排序。

2. 内蒙古政府公共安全治理能力评估指标体系模型

政府应急管理绩效评价指标体系是依托政府应急管理理论基础并结合其内部结构和外部相关性而建立起的一套可以描述和分析的工具, 使得政府应急管理概念具有现实性、测度性和应用性。^①地方政府应急能力评估的指标体系是一套基础性指标, 它由定量指标和定性指标构成。它具有包括预防和预控能力、突发事件的应急处置能力、恢复重建能力三个一级指标, 领导和组织能力、风险培训和教育能力、综合保障能力等 14 个二级指标, 应急管理机构的投入、物资储备机制、专家参与、通信与技术保障等 37 个三级指标。用单一形式表达评价结果, 反应评价对象在不同内容的实际情况, 难以针对薄弱环节提出有效的改善意见。对于内蒙古政府应急管理能力的评估也同样如此, 这种评价过程离不开社会公众的积极参与, 同时政府应急管理绩效的评价也有赖于社会公众做出自己的判断, 因此我们在每个二级指标下面设置了一个“公众的满意度”, 这样有利于公众对政府服务或政府行为作用做一个客观的评价。

该套评价指标体系将作为基础指标课题, 三级指标的权重设计是我们课题研究的一个重点和难点, 下一步, 我们拟根据自然灾害和突发社会事件发生及考核的重点设计两套权重, 前者重在考核灾后的应急处置和恢复重建, 所以其相应的权重略大; 后者则重在预防、预控, 所以事前的预控、预防能力这部分三级指标的权重略大。同时根据我们实地调研或访谈的结果调整完善指标体系的权重设计, 使得内蒙古政府应急管理能力评价指标体系更能反映实际情况。这样, 构建的内蒙古政府公共安全治理能力评估指标体

^①王锐兰.政府应急管理的绩效评价指标体系研究[J].安徽大学学报:哲学社会科学版,2009,33(1): 35 -39



系模型如表 4。

表 4 内蒙古政府公共安全治理能力评估指标体系模型

| | 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 |
|------------------------|---------------------------|----------------------------------|---|
| 应急管理能力和评估指标体系的检验系统 (A) | 预防与预控能力 (B ₁) | 领导与组织策划能力 (C ₁) | 应急管理机构的投入 (D ₁) |
| | | | 设置专职应急管理机构或人员组织的比例 (D ₂) |
| | | | 应急人员及队伍建设 (D ₃) |
| | | 风险培训或教育能力 (C ₂) | 应急培训人数 (D ₁) |
| | | | 公务人员接受各层次风险培训的人次 (D ₂) |
| | | | 公众防灾减灾防范风险的培训人次 (D ₃) |
| | | 风险的预警、预判能力 (C ₃) | 应急信息网络建设的投入 (D ₁) |
| | | | 重要基础设施检测率、信息评估研判的团队建设情况预警的准确性 (能否准确预警潜在的风险) (D ₂) |
| | | | 预警效果 (预警所能影响的社会公众) (D ₃) |
| | | 综合保障能力 (C ₄) | 法律、法规的颁布与实施情况 (D ₁) |
| | | | 经费保障机制 (D ₂) |
| | | | 应急避难场所建设的数量 (D ₃) |
| | | | 物资储备机制 (D ₄) |
| | | | 通信与技术保障机制配套规章制度的出台与完善 (D ₅) |
| | 突发事件应急处置能力 B ₂ | 应急队伍的响应速度 (C ₅) | 快速反应速度 (主要应急队伍到达现场的时间) (D ₁) |
| | | 灾害或突发事件的社会危害程度 (C ₆) | 突发事件的死亡人数 (D ₁) |
| | | | 突发事件的发生数或经济损失 (D ₂) |
| | | 协同治理能力 (C ₇) | 专家参与 (D ₁) |
| | | | 临时救助安置 (D ₂) |
| | | | 地方政府内部协调 (D ₃) |
| | | | 区域协调联动 (D ₄) |
| | | 志愿服务与捐赠物资的管理水平 (C ₈) | 每名志愿者平均所服务的受灾 (受险) 人数 (D ₁) |
| | | | 参与救灾的社会公众人数占有所有志愿者人数的比重 (D ₂) |
| | | | 捐赠物款的相关制度完善程度 (D ₃) |
| | | 公众的满意度 (C ₉) | 公众对政府部门应急处置的效率 (D ₁) |



| | | | |
|--|-----------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| | 恢复重建能力 B ₃ | 心理干预或援助能力 (C ₁₀) | 工作的满意度 (D ₂) |
| | | | 心理救援组织的参与人次 (D ₁) |
| | | | 心理救援队伍 (总量、公众人数比) (D ₂) |
| | | 恢复重建的组织建设 (C ₁₁) | 心理救援的标准 (D ₃) |
| | | | 恢复重建组织架构 (D ₁) |
| | | | 灾情调查与损失评估 (灾情、需求) (D ₁) |
| | | 灾情的调查及重建能力 (C ₁₂) | 巨灾恢复重建的平均时间 (D ₂) |
| | | | 优惠政策的执行与实施 (D ₃) |
| | | 公众的满意度 (C ₁₃) | 公众对于恢复重建过程和结果的满意度 (D ₁) |

下面，我们对已经建立的层次模型进行检验：

表 5 (A-B)

| A | B1 | B2 | B3 |
|----|-----|-----|----|
| B1 | 1 | 3 | 6 |
| B2 | 1/3 | 1 | 2 |
| B3 | 1/6 | 1/2 | 1 |

①计算权重

在 Mathematica 软件包中编程如下：

$A = \{\{1, 3, 6\}, \{1/3, 1, 2\}, \{1/6, 1/2, 1\}\};$

Eigensystem[A, 1]

执行后得到结果： $\{\{3\}, \{6, 2, 1\}\}$

即这个矩阵的最大特征值是 3，与其对应的特征向量是 {6, 3, 1}，在 Mathematica 软件包中继续对这个特征向量作归一化运算：

$a = \{6, 2, 1\}$

$a/a. \{1, 1, 1\}$

执行后得到结果： $\{\frac{2}{3}, \frac{2}{9}, \frac{1}{9}\}$ 化为小数，即 {0.666667, 0.222222, 0.111111}，

于是得到权重向量

$$\omega^{(2)} = (0.67, 0.22, 0.11)$$

②计算一致性指标：

$$C.I. = \frac{\lambda_{\max} - n}{n-1} = \frac{3-3}{2} = 0$$



③计算一致性比例：

$$CR^{(2)} = C.R. = \frac{C.I.}{R.I.} = \frac{0}{0.52} = 0 < 0.1, \text{ 这个矩阵一致性较好}$$

表 6 (B1-C)

| B1 | C1 | C2 | C3 | C4 |
|----|-----|-----|-----|----|
| C1 | 1 | 3 | 5 | 7 |
| C2 | 1/3 | 1 | 3 | 5 |
| C3 | 1/5 | 1/3 | 1 | 2 |
| C4 | 1/7 | 1/5 | 1/2 | 1 |

在 Mathematica 软件包中求解得到 $\lambda_{\max} = 4.06854$ ，与之对应的特征向量为

{0.890409, 0.413345, 0.165042, 0.0952869}，归一化后得到权重

$$\omega_1^{(3)} = (0.57, 0.26, 0.11, 0.06)$$

$$C.I. = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1} = \frac{4.06854 - 4}{3} = 0.02285$$

$$C.R. = \frac{C.I.}{R.I.} = \frac{0.002285}{0.89} = 0.02567 < 0.1, \text{ 这个矩阵一致性较好}$$

表 7 (B2-C)

| B2 | C5 | C6 | C7 | C8 | C9 |
|----|----|-----|-----|-----|-----|
| C5 | 1 | 1/3 | 1/7 | 1/5 | 1/6 |
| C6 | 3 | 1 | 1/4 | 1/2 | 1/2 |
| C7 | 7 | 4 | 1 | 7 | 5 |
| C8 | 5 | 2 | 1/7 | 1 | 1/5 |
| C9 | 6 | 2 | 1/5 | 5 | 1 |

在 Mathematica 软件包中求解得到 $\lambda_{\max} = 5.57631$ ，与之对应的特征向量为

{0.0600367, 0.148257, 0.89684, 0.174712, 0.37359}，归一化后得到权重

$$\omega_2^{(3)} = (0.04, 0.09, 0.54, 0.11, 0.23)$$

$$C.I. = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1} = \frac{5.57631 - 5}{4} = 0.144078$$

$$C.R. = \frac{C.I.}{R.I.} = \frac{0.144078}{1.12} = 0.128641 > 0.1, \text{ 矩阵应当适当修正}$$

表 8 (B3-C)

| B3 | C10 | C11 | C12 | C13 |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| C10 | 1 | 2 | 4 | 6 |
| C11 | 1/2 | 1 | 3 | 5 |
| C12 | 1/4 | 1/3 | 1 | 2 |
| C13 | 1/6 | 1/5 | 1/2 | 1 |

在 Mathematica 软件包中求解得到 $\lambda_{\max} = 4.03397$ ，与之对应的特征向量为



$\{-0.824826, -0.517287, -0.198736, -0.112162\}$ ，归一化后得到权重

$$\omega_3^{(3)} = (0.5, 0.31, 0.12, 0.07)$$

$$C.I. = \frac{\lambda_{\max} - n}{n-1} = \frac{4.03397 - 4}{3} = 0.011323$$

$$C.R. = \frac{C.I.}{R.I.} = \frac{0.011323}{0.89} = 0.0127229 < 0.1, \text{ 这个矩阵一致性较好}$$

表 9 (C1-D)

| C1 | D1 | D2 | D3 |
|----|-----|-----|----|
| D1 | 1 | 2 | 7 |
| D2 | 1/2 | 1 | 6 |
| D3 | 1/7 | 1/6 | 1 |

在 Mathematica 软件包中求解得到 $\lambda_{\max} = 3.03237$ ，与之对应的特征向量为

$\{0.853629, 0.510819, 0.101893\}$ ，归一化后得到权重

$$\omega_1^{(4)} = (0.58, 0.35, 0.07)$$

$$C.I. = \frac{\lambda_{\max} - n}{n-1} = \frac{3.03237 - 3}{2} = 0.016185$$

$$C.R. = \frac{C.I.}{R.I.} = \frac{0.016185}{0.52} = 0.031125 < 0.1, \text{ 这个矩阵一致性较好}$$

表 10 (C2-D)

| C2 | D1 | D2 | D3 |
|----|-----|-----|----|
| D1 | 1 | 1/2 | 8 |
| D2 | 2 | 1 | 9 |
| D3 | 1/8 | 1/9 | 1 |

在 Mathematica 软件包中求解得到 $\lambda_{\max} = 3.0369$ ，与之对应的特征向量为

$\{0.516493, 0.852715, 0.0782109\}$ ，归一化后得到权重

$$\omega_2^{(4)} = (0.36, 0.59, 0.05)$$

$$C.I. = \frac{\lambda_{\max} - n}{n-1} = \frac{3.0369 - 3}{2} = 0.01845$$

$$C.R. = \frac{C.I.}{R.I.} = \frac{0.01845}{0.52} = 0.0354808 < 0.1, \text{ 这个矩阵一致性较好}$$

表 11 (C3-D)

| C3 | D1 | D2 | D3 |
|----|-----|-----|----|
| D1 | 1 | 4 | 9 |
| D2 | 1/4 | 1 | 6 |
| D3 | 1/9 | 1/6 | 1 |

在 Mathematica 软件包中求解得到 $\lambda_{\max} = 3.13561$ ，与之对应的特征向量为



{0.937607, 0.338066, 0.0812626}，归一化后得到权重

$$\omega_3^{(4)} = (0.69, 0.25, 0.06)$$

$$C.I. = \frac{\lambda_{\max} - n}{n-1} = \frac{3.13561-3}{2} = 0.067805$$

$$C.R. = \frac{C.I.}{R.I.} = \frac{0.067805}{0.52} = 0.130394 > 0.1, \text{ 这个矩阵一致性不太好, 应该修正}$$

表 12 (C4-D)

| C4 | D1 | D2 | D3 | D4 | D5 |
|----|-----|-----|-----|-----|----|
| D1 | 1 | 2 | 4 | 6 | 8 |
| D2 | 1/2 | 1 | 3 | 5 | 7 |
| D3 | 1/4 | 1/3 | 1 | 2 | 4 |
| D4 | 1/6 | 1/5 | 1/2 | 1 | 2 |
| D5 | 1/8 | 1/7 | 1/4 | 1/2 | 1 |

在 Mathematica 软件包中求解得到 $\lambda_{\max} = 5.07729$ ，与之对应的特征向量为

{0.802103, 0.535511, 0.223287, 0.121742, 0.0719735}，归一化后得到权重

$$\omega_4^{(4)} = (0.46, 0.30, 0.13, 0.07, 0.04)$$

$$C.I. = \frac{\lambda_{\max} - n}{n-1} = \frac{5.07729-5}{4} = 0.0193225$$

$$C.R. = \frac{C.I.}{R.I.} = \frac{0.0193225}{1.12} = 0.01725 < 0.1, \text{ 这个矩阵一致性较好}$$

表 13 (C6-D)

| C6 | D1 | D2 |
|----|-----|----|
| D1 | 1 | 2 |
| D2 | 1/2 | 1 |

在 Mathematica 软件包中求解得到 $\lambda_{\max} = 2$ ，与之对应的特征向量为

{0.894427, 0.447214}，归一化后得到权重

$$\omega_6^{(4)} = (0.67, 0.33)$$

$$C.I. = \frac{\lambda_{\max} - n}{n-1} = \frac{2-2}{1} = 0$$

$$C.R. = \frac{C.I.}{R.I.} = \frac{0}{0} = 0 < 0.1, \text{ 这个矩阵一致性较好}$$

表 14 (C7-D)

| C7 | D1 | D2 | D3 | D4 |
|----|-----|-----|-----|----|
| D1 | 1 | 2 | 4 | 6 |
| D2 | 1/2 | 1 | 2 | 4 |
| D3 | 1/4 | 1/2 | 1 | 2 |
| D4 | 1/6 | 1/4 | 1/2 | 1 |



在 Mathematica 软件包中求解得到 $\lambda_{\max} = 4.01036$ ，与之对应的特征向量为

$\{0.851264, 0.456281, 0.228141, 0.122915\}$ ，归一化后得到权重

$$\omega_7^{(4)} = (0.51, 0.28, 0.14, 0.07)$$

$$C.I. = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1} = \frac{4.01036 - 4}{3} = 0.003453$$

$$C.R. = \frac{C.I.}{R.I.} = \frac{0.003453}{0.89} = 0.00389 < 0.1, \text{ 这个矩阵一致性较好}$$

表 15 (C8-D)

| | | | |
|----|-----|-----|----|
| C8 | D1 | D2 | D3 |
| D1 | 1 | 1 | 6 |
| D2 | 1 | 1 | 6 |
| D3 | 1/6 | 1/6 | 1 |

在 Mathematica 软件包中求解得到 $\lambda_{\max} = 3$ ，与之对应的特征向量为

$\{0.702247, 0.702247, 0.117041\}$ ，归一化后得到权重

$$\omega_8^{(4)} = (0.46, 0.46, 0.08)$$

$$C.I. = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1} = \frac{3 - 3}{2} = 0$$

$$C.R. = \frac{C.I.}{R.I.} = \frac{0}{0.52} = 0 < 0.1, \text{ 这个矩阵一致性较好}$$

表 16 (C9-D)

| | | |
|----|----|-----|
| C9 | D1 | D2 |
| D1 | 1 | 1/4 |
| D2 | 4 | 1 |

在 Mathematica 软件包中求解得到 $\lambda_{\max} = 2$ ，与之对应的特征向量为

$\{0.242536, 0.971043\}$ ，归一化后得到权重

$$\omega_9^{(4)} = (0.2, 0.8)$$

$$C.I. = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1} = \frac{2 - 2}{1} = 0$$

$$C.R. = \frac{C.I.}{R.I.} = \frac{0}{0} = 0 < 0.1, \text{ 这个矩阵一致性较好}$$



表 17 (C10-D)

| C10 | D1 | D2 | D3 |
|-----|-----|-----|----|
| D1 | 1 | 1/4 | 9 |
| D2 | 4 | 1 | 9 |
| D3 | 1/9 | 1/9 | 1 |

在 Mathematica 软件包中求解得到 $\lambda_{\max} = 3.21736$ ，与之对应的特征向量为

$\{-0.368087, -0.927522, -0.0649225\}$ ，归一化后得到权重

$$\omega_{10}^{(4)} = (0.27, 0.68, 0.05)$$

$$C.I. = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1} = \frac{3.21736 - 3}{2} = 0.10868$$

$$C.R. = \frac{C.I.}{R.I.} = \frac{0.10868}{0.52} = 0.209 > 0.1, \text{ 这个矩阵一致性不太好, 应该修正}$$

表 18 (C12-D)

| C12 | D1 | D2 | D3 |
|-----|-----|----|-----|
| D1 | 1 | 5 | 3 |
| D2 | 1/5 | 1 | 1/3 |
| D3 | 1/3 | 3 | 1 |

在 Mathematica 软件包中求解得到 $\lambda_{\max} = 3.03851$ ，与之对应的特征向量为

$\{0.916142, 0.150627, 0.371477\}$ ，归一化后得到权重

$$\omega_{12}^{(4)} = (0.64, 0.11, 0.25)$$

$$C.I. = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1} = \frac{3 - 3}{2} = 0$$

$$C.R. = \frac{C.I.}{R.I.} = \frac{0}{0.52} = 0 < 0.1, \text{ 这个矩阵一致性较好}$$

这样，就会得到下列权重：

$$B \text{ 层的一个权重为: } \omega^{(2)} = (0.67, 0.22, 0.11)$$

$$C \text{ 层的三个权重为: } \omega_1^{(3)} = (0.57, 0.26, 0.11, 0.06)$$

$$\omega_2^{(3)} = (0.04, 0.09, 0.54, 0.11, 0.23)$$

$$\omega_3^{(3)} = (0.5, 0.31, 0.12, 0.07)$$

$$D \text{ 层的十三个权重为: } \omega_1^{(4)} = (0.58, 0.35, 0.07)$$

$$\omega_2^{(4)} = (0.36, 0.59, 0.05)$$



$$\omega_3^{(4)} = (0.69, 0.25, 0.06)$$

$$\omega_4^{(4)} = (0.46, 0.30, 0.13, 0.07, 0.04)$$

$$\omega_5^{(4)} = 1$$

$$\omega_6^{(4)} = (0.67, 0.33)$$

$$\omega_7^{(4)} = (0.51, 0.28, 0.14, 0.07)$$

$$\omega_8^{(4)} = (0.46, 0.46, 0.08)$$

$$\omega_9^{(4)} = (0.2, 0.8)$$

$$\omega_{10}^{(4)} = (0.27, 0.68, 0.05)$$

$$\omega_{11}^{(4)} = 1$$

$$\omega_{12}^{(4)} = (0.64, 0.11, 0.25)$$

$$\omega_{13}^{(4)} = 1$$

将 D 层的权重作为行向量，按 B1，B2，B3 划分成三个矩阵：

$$W_1^4 = \begin{pmatrix} 0.58 & 0.35 & 0.07 & 0 & 0 \\ 0.36 & 0.59 & 0.05 & 0 & 0 \\ 0.69 & 0.25 & 0.06 & 0 & 0 \\ 0.46 & 0.30 & 0.13 & 0.07 & 0.04 \end{pmatrix}$$

$$W_2^4 = \begin{pmatrix} 1 & 0 & 0 & 0 \\ 0.67 & 0.33 & 0 & 0 \\ 0.51 & 0.28 & 0.14 & 0.07 \\ 0.46 & 0.46 & 0.08 & 0 \\ 0.2 & 0.8 & 0 & 0 \end{pmatrix}$$

$$W_3^4 = \begin{pmatrix} 0.27 & 0.68 & 0.05 \\ 1 & 0 & 0 \\ 0.64 & 0.11 & 0.25 \\ 1 & 0 & 0 \end{pmatrix}$$

那么总体权重向量为： $\omega^{(2)} = \begin{pmatrix} \omega_1^{(3)} \cdot W_1^4 \\ \omega_2^{(3)} \cdot W_2^4 \\ \omega_3^{(3)} \cdot W_3^4 \end{pmatrix}$



计算总体权重：在 Mathematic 软件包中编程如下：

```
W2={0.67, 0.22, 0.11, 0, 0};
W31={0.57, 0.26, 0.11, 0.06};
W32={0.04, 0.09, 0.54, 0.11, 0.23};
W33={0.5, 0.31, 0.12, 0.07};
W41={{0.58, 0.35, 0.07, 0, 0}, {0.36, 0.59, 0.05, 0, 0}, {0.69, 0.25, 0.06, 0, 0}, {0.46, 0.30, 0.13, 0.07, 0.04}};
W42={{1, 0, 0, 0, 0}, {0.67, 0.33, 0, 0, 0}, {0.51, 0.28, 0.14, 0.07, 0}, {0.46, 0.46, 0.08, 0, 0}, {0.2, 0.8, 0, 0, 0}};
W43={{0.27, 0.68, 0.05, 0, 0}, {1, 0, 0, 0, 0}, {0.64, 0.11, 0.25, 0, 0}, {1, 0, 0, 0, 0}};
M=W31.W41;
S=W32.W42;
H=W33.W43;
A={M, S, H}.W2;
A/A. {1, 1, 1}
```

输出得到如下结果：

{0.33329, 0.309906, 0.356804}

最终可以得出 B1, B2, B3 三部分的权重 $\omega^{(2)} = (0.33, 0.31, 0.36)$ ，由此来作为判断标准，根据实际的调查情况，来检验内蒙古政府应急管理系统的合理程度。

由评估专家组采用百分制的打分办法，取评估专家组成员对 D 层每一指标打分的平均值作为计算值，乘以相应的权重，得到其单项评分值，则某政府应急管理系统考核评分为单项评分值得加和确定评价等级及其相应标准，给出评语集 $V = \{v_1, v_2, v_3\} = \{\text{合格, 基本合格, 不合格}\}$ ，评价等级分为 3 级，其中 90-100 分为合格，60-89 分为基本合格，0-59 分为不合格，最后将评估评分与评估等级比较，作出评估结论。

内蒙古政府应急管理系统评估的计算结果可以判断政府应急管理系统是否满足应急管理的需要，对基本合格和不合格的应急系统需要进一步完善和提高，需提高的方面可以从评估计算中查找出具体要素。例如讨论案例，从评估专家组的打分表中，我们可以将专家组打分与标准分比较，如组织指挥机构中专家组建设需要加强应急专业队伍的经



验需提高,抢险设备不足。预案管理系统中各类预案尽可能公开,预案演习频率和公民参与人员需增加,对公民加强应对突发事件的知识培训应急运行系统中警报发布方法要改善应急保障系统中非常规通讯设备需补充等等。

本课题通过举例分析和层次分析法讨论,分析政府应急管理的过程,探讨如何构建政府应急管理系统和如何评估政府应急管理能力以及评估计算方法,并将评估结果应用于完善提高政府应急管理水平。研究结论如下:

(1) 政府应急管理系统主要由组织指挥体系、应急运行系统、预案管理系统、应急保障系统四部分组成,并且相互联系,有机构成一个完整的协调系统。

(2) 政府应急管理系统评估指标有四模块个指标组成全方位、多层次的系统评估指标体系,各指标具有完备性、针对性、综合性、独立性和可操作性。

(3) 应用层次分析,其计算综合评价反映了指标评估的优劣,从而为政府应急管理系统的评估提供了科学依据。

(4) 评估结果可以指导完善政府应急管理系统、提高政府应急管理能力。

由于在对政府应急管理系统的建设与评估中,没有考虑经济成本,十分完善的政府应急管理系统,必然需要巨大的投入,这将需要做进一步的研究。就现阶段内蒙古的经济社会发展水平,政府应急管理在一个行政区域内,难以达到很高水平,这就需要跨不同的行政区域协调,共同应对重大突发事件,这也将需要做进一步的研究。



四、内蒙古公共安全治理能力提升路径

和谐稳定是经济社会发展的重要保障。党的十八大以来，内蒙古主动适应新形势、提升新理念、建立新机制、运用新手段，坚持把维护社会和谐稳定、巩固和发展民族团结大局作为重大政治责任和重要民生工作，社会秩序和谐稳定。平安内蒙古建设不断深化，社会矛盾化解成效显著，安全生产水平全国领先，质量安全监管力度加大，人民群众安全感和满意度持续提升。维护国家安全工作全面加强，管边控边稳边的能力显著提高，进一步巩固了祖国北疆安全稳定屏障。

（一）优化公共安全治理理念

要树立公共安全综合治理理念，克服头疼医头、脚疼医脚的治理思想。首先，要在自治区整体层面，对风险社会状态进行全方面的研究和评估，并基于综合性的研究和评估，制定未来内蒙古公共安全治理中长期规划。其次，克服不同公共安全事项分治格局，要充分认识到在内蒙古整体进入高风险社会状态背景下，一般突发事件和涉及边疆、民族因素突发事件存在相互转化的极大可能，对公共安全问题要放在一起统一思考和系统应对。再次，对一般性突发公共事件，也要克服表面上由应急主管机构主管，但事实上由各部门各自为政的应对状态，真正做到公共安全问题出现之后，应急管理力量、资源和信息的高度协同。最后，要将公共安全治理重心下移，工作重点前移，治理重心下移即将主要的公共安全治理机构、人员和资源配置在基层，而非区、市两级政府；工作重点前移即将更多工作人员和资源投入到公共安全问题预警预防阶段乃至前期一般性社会治理领域，而不是将重点放在突发事件发生后的应急处置、善后管理等环节。

（二）完善内蒙古政府应急管理体系

为合理利用应急资源、提高应急效率就必须建立一体化的应急联动机制和高效率的应急指挥系统。在应急管理部的统一管理下，将涉及到的应急救援机构整合在一套完整的应急响应体制和信息化指挥体系之中，充分利用和调动现有的应急资源，发挥好应



急管理部门的组织、领导、整合的作用，为整体应急管理提供基础。

1. 建立高质量的应急预案体系

第一，提高应急预案的编制水平，进一步健全和完善应急预案体系建设。要从整体上提高应急预案编制水平，特别是要对基层社区、乡村、牧区及林区的一些地方和单位要规范统一应急预案的编制标准。应急预案编制人员要加强专业理论水平，提高自身的知识水平和素质。同时要与当地实际情况相联系才能编制出科学的应急预案。同时制定应急预案过程中，编制人员要预案编制程序规范，做到事前调研、危险源识别、预案目标明确、责任与功能清晰，预案的分级响应和救援措施有效等。

第二，认真演练应急预案，做到遇突发公共事件启动应急预案有章可循。内蒙古自治区作为突发事件频发地区，对突发公共事件应急预案不能只停留在文字层面，要有些针对性、操作性强的应急预案演练。特别要做针对综合性的、跨地区、跨部门的突发公共事件的演习演练。应急预案演练要达到高质量、高效率，不能敷衍了事、流于形式，而是让应急救援人员从演练中获得宝贵的应急经验。应急预案也通过高质量演练过才知道是否科学合理，也使应急人员熟知应急预案的内容，掌握应急救援过程中所使用的应急器具方面的操作流程和相应的自我保护的安全知识。通过演习演练可以科学的判别应急预案的缺陷，为及时改正不妥之处提供依据。只有这样，才能在面对灾难时，采用应急预案中制定的应急救援方式，及时、高效、最大限度地减少人员伤亡和财产损失。

2. 完善应急救援领导体制

应急救援中政府应该发挥其领导指挥的作用，做到对各种资源合理安排，对应急救援人员分工明确。在设立应急救援领导机构方面，由自治区、各盟市、各旗县区人民政府分管应急管理工作的领导和各级公安消防力量作为领导机构组织成员。在办公机构方面，自治区、盟市、旗县（市、区）设应急管理办公室，综合应急救援队下设办公室，办公室设在本级公安消防部队，办公室主任由公安消防部队司令部参谋长或副大队长担任，办公室副主任由本级人民政府应急管理办公室主任担任，办公室其他人员从本级人民政府应急管理办公室和公安消防部队抽调。



3. 完善内蒙古地方政府应急管理机制

第一，进一步完善应急监测预警机制，整合提升应急监测预警水平。自治区层面要对现有政府应急平台的建设规模和技术规范提出明确要求，统一技术标准及完善相关功能，解决好诸如图像接入与语音联络分离、不能互通互联和资源共享等普遍性问题，尽快实现地区间、部门间的无缝互通互联。建议改变目前现有的、分属各地区、各部门的突发事件应急预警信息体系，由自治区政府建立统一的突发事件应急预警信息网络，不仅有利于突发事件信息的收集分析及预警研判，还有利于突发事件的正确决策及快速处置。此外，还要立足边疆民族地区实际，建立一套适合内蒙古地区的应急管理制度，提高监测预警的准确性、及时性和科学性。要进一步健全社会联动预警机制，发挥包括科研机构、媒体、基层自治组织等多元主体参与的预警网络作用，促进人防与技防的充分结合，实现多手段、多渠道监测预警。要重点加强对易发的气象、地震、地质等自然灾害及民族性社会安全事件的有效监测、信息搜集和研判分析，确保重大突发事件的快速有效监控。

第二，努力发挥应急专业人才及技术装备的作用。首先要通过引进吸收国内外应急管理方面先进的科学技术，进一步提升对突发事件的监测预警能力。其次要加大应急装备软硬件设施的投入，提高应急信息网络系统的科学化及信息化水平。再次，要依托内蒙古大学应急管理研究中心、内蒙古党校等各大高校及内蒙古减灾研究所等专业研究机构，加快应急专业人才的培养力度，使更多的专业应急人员充实基层应急队伍。同时，要健全完善具有民族学、管理学、社会学等方面的应急管理专家人才库，为各级政府决策提供必要的智力支持。

第三，加强沟通协调，提升应急预警效率。要重点在加强政府与社会民众及新闻媒体之间的沟通、政府内各部门之间的沟通等方面下功夫。要积极整合各方面应急人力、物力资源，建立全区统一的面向社会民众的 24 小时专人值守的应急值班电话和网络交流平台，及时解答民众有关突发事件应对方面的问题咨询及信息反映，使之成为像在呼伦贝尔市、锡林郭勒盟等边境地区建立的“草原 110”一样，成为集防范打击、社会管理、服务民众、应急救援等多种功能于一体的边境打防管控体系。

第四，加强与周边省市区间应急合作机制建设。加强省际间应急合作，一是能够提升应急处置和快速救援的速度，将灾害损失降低到最小程度。二是有利于整合和共享



诸如应急专家、救援队伍、应急物资等应急资源，减轻自治区短时间筹集应急资源的压力。二是可以学习借鉴区外突发事件应急管理成功的案例经验。加强与周边省区市间的应急合作，首先要立足区情，加强应急合作的顶层设计。通过政府引导，完善运行机制，深化合作内容，尽快形成覆盖全面、联系紧密、处置高效的跨区域应急管理联动格局。建议与周边省市区共同争取将跨区域应急管理合作纳入国家突发事件应急体系建设规划，同时加强毗邻地区应急体系建设规划的衔接。除进一步强化信息共享、联合救援外，更加重视监测预警机制、应急资源、应急数据库、应急人才培养等方面的合作建设。其次，要进一步建立健全省际应急合作机制领导组织框架，保证应急联动时统一调动和指挥。自治区应急管理办公室要进一步完善职责职能，主动承担跨省区市间的应急合作协调任务。有关部门要针对跨境的森林火灾、流域污染、警务联动、疫病疫情等，加强协调指挥与配合行动，不断提升区域应急管理合作水平。

4. 进一步完善恢复重建机制

第一，要充分发挥民众参与恢复重建的主体作用。实践证明，受灾民众参与灾后重建越积极越主动，对于灾后重建成果的效果就越好。一方面，可以传递奋发向上的精神力量，带动更多的社会力量参与；另一方面，有利于激发受灾民众的主体意识并积极开展生产自救、合作互救，加快灾后重建步伐。在恢复重建中，各级政府在政策制定、规划编制、建设管理等方面，要依法保障民众的知情权、参与权、表达权、监督权，强化基层民主治理，让更多民众更充分介入灾后重建的决策、管理、监督与评估的全过程，促进灾后重建在阳光下快速推进。

第二，要充分动员其他社会组织参与恢复重建。首先，要依托共青团、红十字会、志愿者协会、高校等组织和单位，组建形式多样的志愿服务队伍。其次，要动员企事业单位特别是企业参与恢复重建，承担更多的社会责任。比如，开展捐款捐物活动，提供灾区急需的救灾物资等。再次，要发挥好各类民间救援组织的作用。

（三）加强内蒙古公共安全体系保障建设

1. 加强应急队伍的建设

应急管理是多种学科交叉的融合，有很强的操作性。专业的应急管理人才既要有应



应急管理方面的专业的知识和相关的常识，也要有能够使所学理论知识与实践相结合的熟练的实践技能，形成一个循环的融合体。当危机发生时专业的应急管理人才能在第一时间作出正确高效的应急反应，整合各种资源，把握好应对突发公共事件的最佳时机。

在应急队伍建设方面，要形成以公安、武警和解放军为骨干力量的基础队伍；以森林草原防火、抗洪抢险、抗震救灾以及医疗救护等为基本力量的专业队伍；以应急救援志愿者和企事业单位兼职人员为辅助力量的兼职队伍要充分带动社会各个领域的应急救援力量，包括一些综合性和专业性强的应急人才以及兼职的志愿的应急救援队伍，形成合力。

组织体系方面要建立包括财政、民政、电力、交通、水务等政府职能部门的应急管理组织机构，形成统一指挥高效运转的快速反应机制，并充分带动当地民众的自救、互救以及兼职救援队伍的辅助力量，为应急救援提供保障。此外在日常生活中，在各个行业形成以领导带头，技术骨干和青壮年职工为主的多种行业急救队伍作为本地区、本部门的应急救援主干力量。在内蒙古自治区，先要完善自治区总应急队伍建设，形成综合性高、专业性强的应急队伍，为全区应急队伍建设提供借鉴和指导。在这个基础上各盟市、各旗县区要按照自身的实际情况，依托公安消防等部门，打造出本地区应急救援队伍。要在全区范围内应急救援协调指挥高效运转、各个救援力量积极响应的高素质应急救援队伍。此外，在少数民族聚居地要充分考虑应急救援队伍的少数民族群体的加入，才能更好的给少数民族群体提供应急救援帮助。

2. 应急资金的保障

应急管理也需要一定的经费的保障才能有效地防灾减灾。当然，应急资金的管理，不仅仅包括资金的筹措、对资金合理的使用和有效的监督管理。

首先，建立有机统一的、多方位的应急资金保障机制。一是政府部门每年在要把一定的应急资金列入财政预算或部门预算里，由应急管理部门统一管理调度，发生重大突发公共事件时积极响应防灾减灾。应急管理部门进行抗灾救灾使用的应急资金要形成统计及时报送应急救援资金协调管理小组审核，并保证应急资金流向透明、信息渠道顺畅。二是要进一步整合完善在应对突发公共事件中应急资金保障管理规定和相关标准。虽然有针对性的规定和标准，但缺乏适应性，需要根据发生的突发公共事件，对救援资金管理规定和相关标准及时修订完善，使应对突发公共事件的资金保障管理制度和相关标准



更加体系化、条理化、规范化。三是制定可操作性的应急救援资金保障工作规章。清晰地阐述了应急救援相关人员在应急资金保障机制工作中的责任和任务，使每个人在应急救援资金保障中能够履行好自己的职责，发挥好自己的作用，并且互相配合，形成一个高效率的应急救援队伍，来确保应急救援资金保障机制走上规范化、制度化的轨道。

其次，应急资金投资体要以各级政府和全社会多个领域广泛参与的多主体的投资模式，为内蒙古地区应急管理奠定良好的基础。一是应急资金的保障不仅需要地方政府的支持，而且需要各种社会主体的支持，并鼓励外国政府、港澳台地区及国外的组织、国内社会各界、单位、团体、个人不附带任何政治条件无偿向灾区捐赠的救援资金捐赠和援助。捐赠作为一条可行的应急资金筹措渠道，可以有效地缓解应对突发公共事件发生后存在的应急资金不足状况，同时也激发了公民的应急救援参与意识，为应急救援解决了实际问题。二是要建立突发公共事件保险资金体系。当前内蒙古地区利用金融保险来筹措应急资金的潜力巨大，政府部门应该考虑采取保险市场融资的方式，建立资金保险基金，由应急管理部门和保险公司分摊各种灾害造成的经济损失，来弥补应急资金支付不足的问题，同时政府部门可以在政策上对保险机构予以支持和帮助。

最后，要对应急管理资金的使用和效果进行科学的监管和评估。应急资金是一种特殊用途的资金，是在非常态的情况下使用的，此外应急资金是有使用效益的。因此要在什么情况下使用、如何正确使用、如何提高应急资金的效益是离不开有效的监管和评估的。一是政府在应急管理中应该建立一个良好的多项应急资金整合机制，有效地把政府应急资金、市场应急资金、社会应急资金整合在一起，提高政府使用应急资源的效率。以应急管理多种资源整合为契机，改变应急资金分配散乱、各自为政的局面。规范预算应急资金的整合力度，避免某些资金的重复使用，做到统一协调各种应急资金和资金投入信息的共享，以更好地达到“集中力量办大事”的效果。二是加大对应急资金的监管力度。要对应急资金的预算编制、拨付程序、预算执行以及应急资金实行事前、事中、事后全过程加强监督、监管，确保应急资金使用的规范性、科学性，为应急救援提供高效的资金保障。此外政府部门积极推行政务公开，对不涉密的应急资金的分配使用主动向社会公开，在提高应急资金使用的透明性的同时提升公众的认知度。

4. 应急物资的保障

应急物资保障是应急管理体系运转的物资保证条件，是开展应急救援工作的基础。



在整合现有的应急物资的基础上，整合应急物资标准、加强应急物资实物储备以及管理、征用非政府物资等方式来建立快速、有效、常备的应急物资保障机制。

首先，要建立科学合理的应急救援物资和应急处置装备的储备、调拨及配送体系，确保应急所需物资和生活用品的能够及时供应、高效供应，为应对突发公共事件提供重要保障。同时要加强对物资储备的监督管理，在电子政务的基础上，建立健全重要应急物资信息平台及时掌握应急物资的生产、储备、调拨及紧急配送体系，完善应急物资使用的工作程序。对储备的应急物资及时予以补充、更新及轮换，提高了应急管理部门应对突发公共事件的应对能力和处置能力。应急物资储备要结合实物储备、生产和技术能力储备、市场储备等方式来确保合理性和高效性。

其次，要完善应急物资投入网络，健全各区域间的应急物资联动机制，形成短缺物资相互调剂的模式，同时加强社会大众对应急物资捐赠机制，动员社会应急物资多渠道进入灾区。在突发公共事件发生后要可以充分依托现有航空、公路、铁路、水路等运输能力，建立应急物资紧急快速运输通道和应急救援“绿色通道”，形成联合运输协调机制，确保抢险救灾物资能够及时、安全送达到灾，保障应急救援工作的顺利开展。

（四）引入多元社会主体参与公共安全治理

要树立公共安全多元主体共治理念，积极引导、鼓励社会主体参与到公共安全治理过程中，扩大公共安全问题应对的资源整合范围。特别是在以下几个领域，要鼓励社会主体参与：

第一，公共安全应对物资储备与流通。要积极与各类市场经营主体合作，借助其商业仓储设施和经营设施，将商品流通与公共安全物资应对的物资储备融合在一起，既避免公共安全应对物资单独储备导致的资本沉淀或资源浪费，又尽可能多地储备相关物资。

第二，公共安全基层预警预防体系建设。公共安全问题特别是各类重大突发事件，往往是由一些正常的社会矛盾和风险累积所致。在社会矛盾和风险能量累积阶段，政府公共安全治理机构常常难以发现、识别相关信息，或者对相关问题缺乏足够重视，进而失去预警预防的契机。但是，各类社会组织乃至公民个人，对能量累积阶段的社会矛盾和风险，一般更加敏感，也更有机会捕捉到有关信息。因此，在公共安全预警预防阶段，应积极引导各类社会组织和公民个人参与。

第三，应急管理平台建设。应急管理平台建设，需要融合多种技术，涉及多方面数



据库建设，需要整合方方面面的信息和资源，因此最好的建设方式，是面向社会广泛征求合作伙伴，以尽可能广泛地吸纳社会资源与信息。

第四，部分应急管理专业活动。在突发事件处置和善后阶段，借助部分专业性社会组织的力量，可以使应急管理过程以更低成本取得更好的成效。如心理疏导工作，可以委托专门心理研究机构进行；灾害损失评估，也可以委托具备良好信用资质的第三方机构进行。

第五，公共安全治理绩效评估。目前，中国还未建立系统的公共安全治理绩效评估系统，也未有专门的机构开展相关的服务。从长远来看，对公共安全治理进行绩效评估，是推进公共安全治理现代化的必然要求。而绩效评估要做到客观、公正、全面，就需要多元主体从不同的角度开展不同的评估，其中尤其需要引入第三方力量进行评估。



结束语

作为现代国家治理体系中的重要组成部分，公共安全治理的推进有赖于国家治理体系和治理能力现代化的提升。国家治理体系和治理能力，是一个国家的制度和制度执行力的集中体现，健全的治理体系，高超的治理能力，是国家有序运行、健康发展的基本条件，也是人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安的重要保障。在我国，国家治理能力的提升则依赖于各种体制机制、法律法规的不断完善以及制度体系更加成熟有效的运行。公共安全治理问题的解决也同样如此。

本课题是利用治理理论和公共安全管理理论分析边疆民族地区的公共安全治理体系，应用新的理论和方法对已形成的政府应急管理体系进行分析，探索内蒙古公共安全治理体系现代化的路径。本课题通过对内蒙古政府应急管理体系现状和问题的分析，分析影响内蒙古公共安全治理能力提升的关键要素，从而分析其公共安全问题形成和发展规律，探索其转型和能力提升的路径。

内蒙古公共安全治理能力评价指标体系的构建是一个复杂的系统工程，它需要科学、规范的指标体系，同时也需要政府有关部门切实加强自身建设，提升政府的应急管理能力。本课题在这方面的进行了初步探索，后续，我们将深入政府部门内部进行调研，通过实证研究、案例研究等方法，建立、完善内蒙古公共安全治理能力评价指标体系，对拟选取的研究进行跟踪研究，持续探索该指标体系本身的科学性和可行性，为内蒙古政府的应急管理能力评价提供系统方案。在实践中促进内蒙古政府应急管理能力评价体系的完善，为内蒙古政府的应急管理能力的可持续提高提供理论支撑。