

# Cooperation of Government Agencies in the Rescue for Dangerous Goods Transportation Accident on Road

Luping Yang, Dalin Qian

School of Traffic and Transportation, Beijing JiaoTong University, Beijing, China

Email: 09114232@bjtu.edu.cn, 05121096@bjtu.edu.cn

**Abstract:** Nowadays, our emergency rescue for dangerous goods transportation accident on road is government-dependent. For the character of professional and dynamic of the dangerous goods transportation accident, the rescue need cooperation and coordinate of many government agencies. The paper has analyses the cooperation state and existing problems of the government agencies, based on the analysis, taking the target coordinate as a core, addressing the management and law's action, the paper has brought forward a countermeasure framework and made suggestions on system, mechanism and legal system improvement.

**Keywords:** Cooperation; Emergency rescue; Dangerous goods transportation accident on road; Government agencies

## 道路危险品运输应急救援过程中政府机构协作问题研究

杨露萍, 钱大琳

北京交通大学交通运输学院, 北京, 中国, 100044

Email: 09114232@bjtu.edu.cn, 05121096@bjtu.edu.cn

**摘要:** 目前, 我国突发事件救援工作以政府机构力量为主, 危险品道路运输过程中, 一旦发生泄漏、爆炸等事故, 由于事故专业性强、危险性大的特点, 救援过程中需要多个政府机构的协作与配合。本文分析了道路危险品事故救援中政府机构间协作的现状和存在的问题, 包括纵向的各级地方人民政府之间的府际间协作、地方人民政府与其管辖范围内职能部门间的协作; 横向的在地方政府统一领导下的横向职能部门间的协作以及由于运输动态性特点产生的跨区域部门间信息的协作等, 在此基础上, 以强化目标协同为核心, 注重管理协同和法律的保障作用, 构建了道路危险品运输事故应急救援政府机构协作对策框架, 围绕道路危险品事故救援专业性强和动态性的特点, 从体制、机制、法制三个方面提出相关的对策建议。

**关键词:** 协作; 道路危险货物运输; 应急救援; 政府机构

### 1 引言

随着我国经济的迅猛发展, 危险化学品运输需求持续上涨, 运输的品种也越来越多, 危险特性越来越复杂, 事故发生可能性越来越大。

目前, 我国突发事件救援以政府机构力量为主, 危险品道路运输过程中, 一旦发生泄漏、爆炸等事故, 由于事故专业性强、危险性大的特点需要多个政府机构的协作, 所谓协作, 是指在特定关系领域里的行为主体为实现共同目标而从事的一系列行动。道路危险品事故救援中政府机构的协作, 既包括纵向中央及地方政府之间, 地方政府及其管辖下职能部门间的协作, 也包括横

向政府职能部门之间的协作。就我国目前的公共危机管理体制而言, 纵向层级政府间的协作主要靠高级别的行政命令实现, 而对于横向职能部门间协作, 目前尚未形成自动协作的机制<sup>[1]</sup>。

本文分析了我国道路危险品运输事故应急救援过程中政府机构之间的协作现状及存在的问题, 并提出了相应对策建议。

### 2 协作主体分析

目前我国道路危险货物运输事故救援工作采取属地管理的原则, 事故发生地人民政府为事件第一响应人, 成立现场指挥部指挥救援工作, 力量不足时报上

级地方政府。对于 I 级事故，省级政府能力有限需要外部力量增援的，报请安监总局协调。对于某些涉及多个领域、跨多个地区或影响特别重大的，由国务院安委会办公室或国务院有关部门成立现场应急救援指挥部，由于此种运输事故很少发生，因此，本文主要针对由地方政府担任现场指挥的情况。

道路危险货物运输事故救援响应流程为：事故发生地第一响应人向公安机关报警，公安机关立即启动相关应急预案，通知公安消防参与救援，上报本级地方政府，若事故在本级地方政府能力范围内，地方政府启动相应预案，根据需要组织安监、交通、医疗、公安等部门参与救援，若超出了本级地方政府能力范畴，则由本级地方政府上报上级地方政府，启动上级政府预案。道路危险品运输流程如图 1-1:

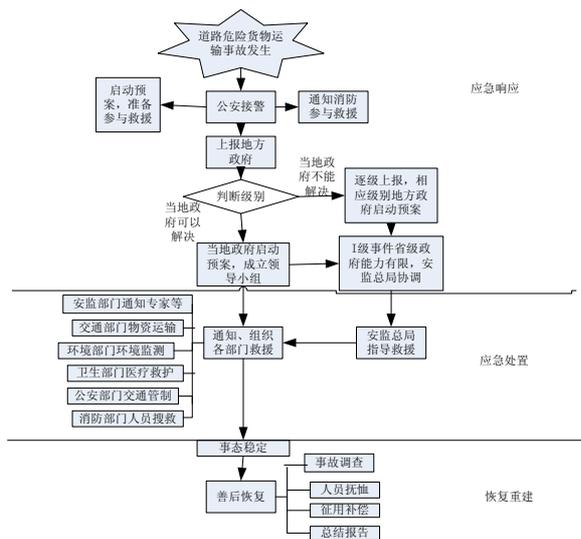


Figure 1-1. Flow chart of road dangerous goods transportation accident rescue  
图 1-1 道路危险品运输事故应急救援流程图

由道路危险品应急救援流程图可以看出，道路危险品运输事故应急救援工作主要涉及的政府机构为国家安监总局、各级地方人民政府和地方职能部门，其中国家安监总局主要负责 I 级事故的指导和协调，现场救援工作主要依托地方力量完成，主要是各级地方政府和相关的职能部门，这两个主要救援机构间的协作又有纵向和横向之分，纵向上包括各级地方人民政府之间的府际间协作、地方人民政府与其管辖范围内职能部门间的协作，横向协作主要是在地方政府统一领导下的横向职能部门间的协作，由于运输动态性的特点，对于某些重大或特别重大的事故还有可能波及

到其他辖区，产生涟漪效应，就需要多个辖区政府机构的共同努力和联合行动，这主要是跨区域部门间信息的协作问题，以下就这四者在危险品运输事故应急救援过程中的协作状况和存在的问题进行分析。

### 3 协作状况及存在的问题分析

#### 3.1 各级地方政府纵向府际间的协作

道路危险品运输事故大都起源于地方，都爆发在一定区域范围内，本地地方人民政府是事件第一反映人，掌握着充足的信息[3]。目前，很多地方非常重视道路危险品运输事故应急救援工作，在各级地方政府间建立了良好的信息上传下达制度，保证信息最快送达，满足救援时效性要求。但是也有一些地方由于顾及地方财政和形象，以及一些政府官员为了保住自身地位的自私性考虑的经济政治原因，当发生道路危险品运输事故时，往往采取主动打压方式，力求将危机带来的影响降到最低，对上级地方政府虚报、瞒报、漏报事故信息等现象屡见不鲜。这就造成了信息在基层政府和高级政府间具有不对称性，高级政府作为道路危险品运输事故救援更高一级的负责单位，这种不对称性导致高级政府往往难以在有限时间内做出及时、有效决策和行动，延误了高级政府利用更多救援资源进行危险品道路运输救援工作的最佳时机。

#### 3.2 地方政府与管辖下职能部门间的协作

目前，为应对危险化学品生产事故应急救援工作，各省、市均成立了危险化学品应急指挥部，由省、市地方人民政府相关领导任应急指挥部总指挥，地方政府管辖下安监、公安、交通、卫生等职能部门负责人任指挥部成员，应急指挥部采取“平时分、战时统”运作模式，指挥部下设指挥部办公室，一般挂靠在安监部门，负责日常事务。平时各部门各自开展本职工作，一旦发生事故，地方政府负责人或授权其他部门召集应急指挥部成员单位，下设多个救援小组，各职能部门根据职责参与到工作小组中，某个部门可能涉及多个工作小组，形成一种网状结构，如图 2-1 所示。

这种地方政府牵头下成立的应急指挥机构，在应急响应时，采取行政手段、自上而下单向度管制和命令为主的方式，造成条块分割现象严重，部门之间协调性差。地方政府本应具备的领导、协调职能没有得到充分体现，作为应急救援的指挥中枢机构尚不足以统领、协调各职能部门救援工作的开展。例如，在道

路危险品运输事故救援过程中，存在这样的现象：公安接到报警后，立即通知公安消防赶赴现场救援，由于危险品事故救援专业性强的特点，消防队伍的救援没有安监调用专家的专业指导，很容易造成救援决策、方法的失误，反而影响了救援。这种充其量也只是一种撞击式的临时聚合和短期联手，危机过后即不再再有可持续的组织化行动和制度化协同模式，对于需要众多部门协同作战的危险货物运输应急救援，尤为不利。

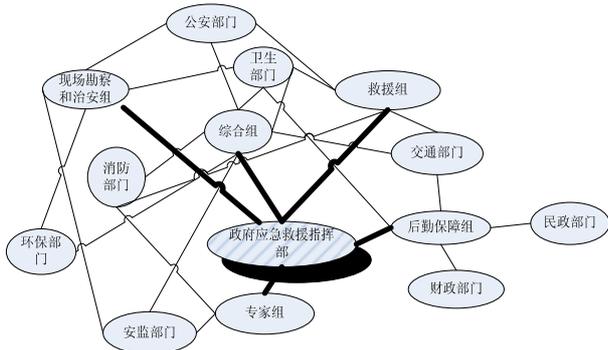


Figure 2-1. Rescue network for dangerous goods transportation accident on road  
图 2-1 道路危险货物运输事故应急救援网状图

应急处置	物资运输	道路交通管理部门	人员、物资、设备等道路运输保障
		公安交警部门	实施交通管制
	医疗救护	消防部门	负责搜寻遇险人员，生成救生小组，携带救生器材进入危险区域将遇险人员转移至安全区域
		医疗救护部门	负责危险化学品事故伤亡人员的医疗救护工作。
恢复重建	事故调查	公安部门	事故的调查取证
		环境部门	环境监测，为事故调查提供决策支持
		安监部门	综合协调事故调查
	道路运输应急征用补偿	道路交通管理部门	统计征用车辆、人员信息，向财政部门申请，补偿款申请下来后的发放
		财政部门	审核申请，拨付补偿款

### 3.3 应急救援过程中同辖区横向职能部门间的协作

道路危险品运输事故应急救援过程中，在地方人民政府牵头下，公安、安监、交通、卫生等部门各自在职责范围内开展工作，很多工作环节需要各部门协调、配合完成。表 2-1 列出了救援中需要部门配合完成的主要的工作环节以及部门具体职责。

Table 2-1. Cooperation link of the horizontal department during the road dangerous goods transportation accident rescue  
表 2-1. 道路危险品运输事故救援中横向部门间的协作环节

应急阶段	存在部门合作的工作环节	涉及的部门	具体工作职责
应急响应	信息报送和接收	公安部门	接收、确认报警信息，报告消防部门和地方政府
		消防部门	接到公安报警后立即启动预案，赶赴现场
		安监、卫生、环保等其他地方职能部门	接到地方政府命令后立即启动预案，参与救援

由于政府部门“理性经济人”的特性，在救援中以部门利益为中心，以最快最便捷完成部门任务以获取部门绩效的现象大量存在，比如公安消防部门接到报警后第一时间冲向现场，立马开展救援工作，由于道路危险品运输事故具有专业性强的特点，对于一些特殊的危险品事故需要更专业的防范措施，要求安监组建的专家队伍的配合决策，但消防仅从自身救援的职责出发，很有可能造成救援决策的失误。在部门个体利益的驱动下，应急有关信息、技术、队伍及装备等资源没有实现部门间的共享、救援网络没有形成。

### 3.4 跨地区间部门之间的协作

由于运输是一个动态的过程，道路危险品运输过程中，在各种影响因素的作用下，车辆在行使途中随时随地都有发生事故的可能性。载运工具的运动性决定了危险品污染事件发生、发展与演变的时间、地点、强度与范围等因子的随机不确定性，一旦发生危险品事故，需要跨区域相关部门的参与和配合。这主要体现在信息的部门协作上。由于危险品车辆、企业等均为属地管理，车辆驶出辖区发生事故，倘若事故发生

地政府机构能够提前掌握车辆、货物的相关信息，对于提高决策的效率和科学性是大有裨益的。

目前，我国有些地区已经开始开展了道路危险货物运输监管联控工作，如苏州、浙江、上海三省提出三省市交通、公安部门加快资源整合，及时发布危化品运输单位、车辆资质和驾驶员、押运员持证情况等信息，安监部门也及时发布危化品生产存储、经营单位和应急联动处置单位信息，开通了网上实时查验功能，并向相关省市通报，基本实现了三省市实时查询和验证信息有效性。但是，这仅仅是个别地区的行为，还没有扩大到全国道路危险品运输信息的联网，有些地区甚至本地区都没有实现部门之间的信息共享，这对道路危险品货物运输救援是亟待解决的问题之一。

#### 4 对策建议

加强道路危险品运输应急救援工作中部门之间的协作问题，是提高道路危险品应急救援效率的关键因素，本文构建了道路危险品运输事故应急救援政府机构协作对策框架，如图 2-2 所示，以强化目标协同为核心，注重管理协同和法律的保障作用，从体制、机制、法制三个方面提出相关的对策建议。

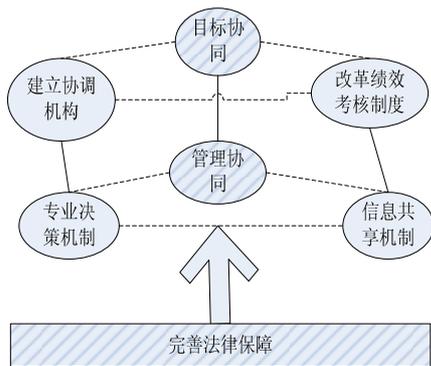


Figure 2-2. countermeasure framework for cooperation during road dangerous goods transportation accident rescue  
图 2-2 道路危险品运输事故救援政府机构协作对策框架

#### 4.1 加强政府机构目标协同，改革绩效考核制度，建立救援协调机构

目标是工作起点，目标管理学认为，在目标明确条件下，行为主体能够对自己负责。当社会分工思想引入政府机构后，各机构在各自管辖、职责范围内行动，以职责为基础的绩效考核制度使政府机构很难舍弃自身利益去维护集体利益，实则形成了以本机构利

益最大化为目标而非实现集体利益最大化为目标的局面。因此，应加强政府机构目标协同建设，所谓协同就是构成系统的要素或子系统之间的协调和同步思想<sup>[4]</sup>。当某些活动能够通过协作给彼此带来好处时，行为主体就会产生协作欲望，进而寻求协同的伙伴关系，这里我们可以通过改变、协调“部门的好处”来达到部门协同救援的目的。一是在一定范围内合理变革应急救援政府部门绩效考核办法，针对各级地方人民政府谎报、瞒报现象，可以加大应急处置工作在政府绩效考核中所占的比例，针对横向职能部门以各自利益为先导现象，可以以整体救援效果为根本分配各政府机构救援的绩效评估，而不再以相应部门职责作为基本绩效评估单位。二是进行组织体系的设计，通过设置专业性的协调机构，使得应急协作常态化、应急救援专业化，在既有的应急管理体制下，依托国家安全监督部门，设立国家、省和直辖市的危险货物运输事故应急救援协调委员会，综合协调各政府机构救援目标和行动，从而实现整体快速、高效救援的目标。

#### 4.2 加强政府机构管理协同，建立完善的专业决策和信息沟通机制

在目标协同的基础上需要实现政府机构间管理层面的协同，对于具有专业性强、跨区域动态运输的道路危险品运输事故应急救援工作而言，尤其应完善专业决策和信息沟通机制的建设。

##### 4.2.1 专业决策机制

非常态事务所表现出来的特征不同于常态事务，由于道路危险品运输事故一般具有波及面广、危害大的特性，较其他突发事件而言，其对决策的科学性和快速性要求更高。为在相当有限时间、资源和人员等约束条件下，充分统筹调动专业救援决策资源，本文认为应该建立道路危险品运输事故救援专业化决策中枢机构，他是道路运输事故应急救援部门协作决策机制核心。一般应该由安监部门组织的专家队伍和消防相关人员等对危险品运输事故非常熟悉的主体共同组建，战时快速集结，科学决策，不可偏颇。同时要注重平时决策辅助信息的提供和积累，并实现信息在政府机构间共享，平常通过召开会议进行信息沟通交流等。强调决策执行强制性，把握执行力度，决策一旦做出，其他部门应该按照决策鼎力配合执行，保障决策中枢部门或机构权威性，同时，为了防止该中枢部门滥用职权，应该制定对其监督和考核的管理办法。

#### 4.2.2 跨区域职能部门间的信息共享机制

危机管理在很大程度上是对危机事件的预见和分析,这就需要掌握有关危机事件的足够信息。对于道路危险品运输而言,提前掌握运输危险品的品类、数量以及托运人等相关的信息,同时在运输危险品途中进行实施信息监控和反馈对于防控危险品运输事故以及发生危险品运输事故后各救援部门第一时间掌握相关信息,提高救援效率具有重要的作用。

具体来说,一是要加强安监、交通与公安等部门间的信息沟通、交流与共享二是要推动道路危险品运输监控平台全国联网工作。做到稳步推进标准规范的制定,整合现有资源,重点加强各级、各部门、各地区危险品道路运输监控平台的衔接,以便发生跨区域事故时,事故发生地能够及时掌握车辆、货物的信息,为救援工作节约响应的的时间,提高信息的准确程度。

#### 4.2.3 完善相关的法律法规是道路危险品运输事故救援的支撑保障

开展政府危机管理立法研究,构建和完善政府应对和处理危机事件法律、法规体系,是强化政府危机管理能力建设的根本措施。道路危险品事故救援部门间协作行动的开展,机制的建设需要配套的法律支撑体系和政策工具,以便有权威的依据将工作落到实处。

目前,作为指导我国应急管理工作唯一的一部国家法律,我国《突发事件应对法》对我国应急管理工作提出了纲领性、原则性的要求,但这些规定都是原则性的叙述,可操作性不强,亟待出台与其相适应的危险品运输救援相关的实施细则,对救援中各层次机构、部门、单位的职责、工作进行详尽的规定,以规范化的方式确定部门之间的协作。

因此,应该大力加强道路危险品运输事故应急救援法制建设,赋予各参与部门相应的权责关系,充分发挥部门的主观能动性,使部门救援行动有据可依,为部门协作开展救援提供必要的法律保障。

#### 5 结语

危险货物品类繁多、性质差异大、事故救援过程中要求的专业性强,涉及的政府机构多,为保障快速、高效的开展救援,促进机构间的协作,加强协调,应从体制、机制、法制三方面理顺关系,改革绩效考核制度,设立专门的协调机构,重视决策中枢机构的作用,加强机构间信息的沟通和共享,并完善相关的法律法规以提供支撑和保障。

#### References (参考文献)

- [1] Zhongyong Sha, Zhiyuan Xie. Cooperative Governance of public crisis[J].Chinese Public Administration,2010(4):73-76. 沙忠勇,解志元.论公共危机的协同治理[J].中国行政管理,2010(4): 73-76.
- [2] Shuigen Hu, Xiaofeng Yu, Wenjiong He,Hong Mi.public crisis management,[M].Zhengjing: Zhejiang University Press.2008. 胡税根,余潇枫,何文炯,米红等.公共危机管理通论[M].浙江:浙江大学出版社,2008.
- [3] Weicheng Li. Public Crisis Management: Theory and Practice[M].Beijing: China University of Political Science and Law Press,2005. 李伟程.公共危机管理:理论与实践探索[M].北京:中国政法大学出版社,2005.
- [4] Li Xiong, Zichen Chen, YiMei. The Theory and Model of Cooperative Commerce[M].Shanghai: Shanghai Academy of Social Sciences Press,2006. 熊励,陈子辰,梅益.协同商务理论与模式[M].上海:上海社会科学院出版社,2006
- [5] Xia Liu, Yan Xiao. Government Relationship under Public Crisis Governance Network[J].Social Sciences in Yunan,2009 (6) : 28~32. 刘霞,严晓.公共危机治理网络视阈下的政府关系[J].云南社会科学,2009(6): 28~32.