

公共危机治理中政府职能分析

——基于 8.12 天津爆炸事故分析

韩肖

(湖南大学法学院 湖南长沙 410012)

摘要: 我国正处在社会转型的关键时期, 社会关系日趋复杂化, 各种公共危机事件频发, 政府在公共危机处理中占有重要的地位。通过阐述政府在公共危机中的地位和作用, 厘清政府的职能作用, 并基于天津爆炸事故案例对政府履行的职能进行分析, 从中发现不足之处, 针对不足提出相应的改善意见, 希望能帮助政府更好地治理公共危机。

关键词: 公共危机治理; 政府职能; 天津爆炸

中图分类号: C93

文献标识码: A

一、相关概念界定

1. 公共危机

公共危机是这样一种紧急事件或紧急状态, 它的出现和爆发严重影响社会的正常运作, 对生命、财产、环境等造成的威胁、损害超出了政府和社会正常状态下的管理能力, 要求政府和社会采取特殊的措施加以应对。^[1]公共危机有几个明显的特征: 突发性、威胁性、扩散性、不确定性、双重效果性, 它的这些特点决定了政府治理危机所履行的职能。

2. 政府职能

政府职能即行政职能, 在百度百科中对政府职能的定义为: 政府职能(Government Function), 亦称行政职能(Administrative function), 是国家行政机关依法对国家和社会公共事务进行管理时应承担的职责和所具有的功能。^[2]政府的基本职能有政治、经济、社会、文化、外交等职能, 但是这里我们所述的是政府的运行职能, 即决策、组织、协调、控制、监督等职能。公共安全是公共产品, 公共危机严重威胁着公共安全, 政府作为公共产品的提供者, 有维护公共安全的职责。那么, 在危机治理过程中政府需要履行哪些职能, 哪些职能需要完善和改变, 下面就政府运行职能(以下简称政府职能)予以分析。

二、政府在公共危机治理中的地位

随着社会治理体系的不断完善, 在公共危机管理中也趋向于用治理的角度来处理公共危机, 让各种社会力量纷纷参与到危机治理中来, 危机治理主体趋向于多元化。政府作为多元主体之一, 其在危机处理中的地位不容小觑, 公共危机发生前的预防, 发生时的指挥、控制, 发生后的救援、协调等都离不开政府, 政府在危机处理中扮演着重要的角色。

1. 公共危机前预案的制定者

公共危机预案, 即在公共危机发生前对公共危机事件的准备和预防, 一旦公共危机发生, 可以有效避免因不知所措而导致的不必要生命财产损失。政府有履行社会管理的职能, 有责

任提前制定预案防患于未然，政府因其本身拥有着大量的资源、享有着制度安排和实施的合法权力，因此，在治理主体中只有政府有优势、有能力制定预案。另外，政府不仅要从宏观上制定公共危机应急战略，有计划地指导各政府部门在公共危机中履行好各自的职能，而且还要就预案的具体细节制定微观的可行性计划，以便各部门在进行危机处理时有章可循。

2.公共危机治理过程中的决策者、引导者、协调者、信息发布者

当危机发生时，政府首先必须根据事先制定的应急预案及时就公共危机的状况进行决策，引导公众正确看待危机、做出适度反应，维持社会秩序，避免群众发生恐慌；再者，政府还需做好公共危机的信息发布者，政府因其本身的权威性，其发布的官方信息更能让公众信服，消除公众的质疑和猜想，及时、全面、真切的危机信息能起到遏制谣言、稳定民心的作用；最后，政府要组织协调各方社会力量积极参与公共危机处理工作，引导各方积极团结协作共同处理突发公共危机。

3.公共危机消弭阶段的善后者

公共危机消弭环节的处理工作同样少不了政府。政府作为善后者，不仅要为危机造成的损失负责，还要监督有关方面对款项的落实。例如，自然灾害后的重建恢复工作，其关系到受灾群众的衣食住行，政府有责任充分监督财政拨款利用情况，及时为受灾群众解决基本生活问题。一个强大的、可依赖的、有责任心的政府更能得到公众的信任，其所产生的影响不仅可以让政府形象提升、社会稳定团结，还可起到安邦定国的作用。因此，政府做好危机过后的善后工作非常关键。

三、在公共危机治理中政府职能分析——基于天津爆炸事故

2015年8月12日23:30左右，位于天津滨海新区塘沽开发区的天津东疆保税港区瑞海国际物流有限公司所属危险品仓库发生爆炸，造成了巨大的人员伤亡和财产损失。^[3]面对公共危机的发生，此重大事故过程中政府履行了哪些职能和有哪些不足之处？

1.政府决策职能

决策贯穿于整个公共危机的处理过程，从危机发生时应急预案的选择到危机救援工作的开展，再到公共危机的恢复工作都离不开政府的决策。危机管理专家罗伯特·希斯将危机决策分为事前决策和事中决策两个阶段。事前决策需要多方参与，在时间允许、信息充分的基础上，进行集体决策、评估来确定多种选择方案，再由政府决策择其最优；在危机发生的情况下，由于时间有限、信息不对称，决策者事前决策很有可能出现决策失误，所以希斯提出了不同于事前决策的事中决策，在有限理性的情况下，可以采取林德布洛姆的渐进决策模式，遵循满意原则而不是最优原则。^[4]

在天津爆炸事故发生前，公共危机管理部门已经就以往此类重大危机事故的经历、经验制定了相应的危机应急预案。事故发生后，政府有关领导需就目前已有的应急预案紧急进行决策，选出符合此类危机的预案，然后再根据实际情况对预案进行修改和制定，第一时间赶赴事发现场进行指挥救援工作，并就紧急情况统筹全局及时作出决策，确保事故现场救援工

作的顺利进行。但是在救援过程中仍存在着很大的失误，首先是消防员在当晚 22 时 50 分接到失火报警，报警人称是危险化学品燃烧，天津消防 23 时 06 分到达现场，展开甄查工作，接下来的两次间隔 30 秒的剧烈爆炸发生，由于来不及撤离现场造成 12 名消防官兵牺牲。多位 HSE 专家均指出，发生爆炸并造成多名消防官兵伤亡的主因，是消防救援体系落后，以及救援方式缺乏科学性。^[5]因应急救援方案决策失误，造成消防官兵伤亡惨重，政府在这方面有一定的责任。若事前对消防部门人员进行专门的培训和管理，事中现场指挥人员能够具备专业的危化品知识、科学地决策，在进行局部的灭火后，及时了解燃烧物的情况，而不是盲目进入事故现场甄查，那么，不必要的伤亡就可避免。

2. 政府协调职能

政府部门之间的团结合作离不开政府的协调、沟通，政府有协调政府各部门、政府与公众、政府与新闻媒体之间关系的责任，协调的前提就是信息的有效沟通和交流。良好的信息沟通，可以更好地协调组织之间的关系，促使组织之间团结协作，提高公共危机的处理效率；良好的信息沟通也可以防止信息误传和谣言的发生。

天津事故发生后，公安、消防、医疗、卫生等多个部门积极参与到此次事故的救援工作来，各部门紧急采取行动、积极协作。按照公安部消防局要求，8 月 13 日凌晨 3 时 53 分，北京消防调派 2 架无人机，8 名官兵赶赴现场，利用无人机绘制出 360 度全景图，为现场指挥部决策提供有力依据。^[6]国家卫生计生委从北京等地组织血液药品等医药物资，进行支援准备工作，组织医疗专家赶赴天津协助开展医疗救援工作。^[7]2015 年 8 月 13 日 3 时 40 分，应接天津军区请求支援，以北京卫戍区某防化团三营为主体的国家级陆上核生化应急救援队 200 余名官兵，抵达天津滨海新区后，进入瑞海公司危险品仓库爆炸现场展开救援。^[8]但是由于政府与公众、媒体方面信息沟通不畅，造成政府对外界的协调失衡。由于政府发布的危机信息不全面及时，引发了世界各地的猜疑和讨论，一度引发了舆论危机。用李克强总理的一句话，就是“权威发布跟不上，谣言就会满天飞”。截止 8 月 19 日，共召开十场新闻发布会，多场发布会直播中途莫名中断，回应提问多含糊不清，“不清楚”、“不知道”、“不掌握”等成为他们主要信息发布内容，主管方面的领导也迟迟未和公众澄清相关事实。^[9]这些问题无疑不是阻碍了信息的传播、交流，严重制约了政府协调职能的发挥。

3. 政府控制职能

在公共危机发生后，为了及时抑制危机事态的进一步发展，须第一时间控制事态范围，使其不再继续扩大、蔓延、升级。政府在对危机本身进行控制时，要根据实际情况，科学、合理地调整应急预案，控制事故进一步扩大和防止次生事故的发生；遏制不实信息的疯狂传播，不然会因为谣言四起，而造成公众人心惶惶，严重威胁社会稳定。

在天津爆炸事故发生后，政府从爆炸核心区逐渐扩大范围进行空气、土壤、水等环境方面的控制，让生化部队进入核心区进行土壤、空气、水的取样工作，为后续专家决策、解决环境污染问题提供依据。督促有关负责人对受污染的水进行了截流，防止其流入海洋对自然

环境造成危害，对空气进行 24 小时监测，直到达标才解除警报；但是在谣言的控制上，政府则显得力不从心，检索天津爆炸事故谣言，腾讯新闻整理出九大谣言，这些谣言一度被微博微信疯传，不仅给公众带来了心理恐慌，还严重影响了社会秩序和政府形象。政府在控制方面有好的一面，也有不足的一面，希望有关政府部门能从中汲取教训，引以为戒。

4.政府监管职能

政府在此次事故的恢复工作尽职尽责，恢复工作开展的顺利有序。在政府监管下，滨海新区核心爆炸区各种危化物的处理和相应污水的净化工有序进行，群众损失补偿、房屋安置、牺牲人员家属的慰问工作也在最快的时间得到了落实，切实维护和保障了公众的利益。

政府在监管方面也存在不足。公共危机前政府有效的监管，可以有效预防社会安全危机。天津爆炸事故无疑不是由于人员疏忽而造成的重大灾害。国务院发文将此次事故定性为地方政府监管不力，通知指出，该起事故暴露出在危险化学品和易燃易爆物品领域的一些地方、部门和单位安全红线意识淡薄，部分从事港口危险货物作业的单位安全生产主体责任不落实、安全法规标准执行不力，港口危险货物进出口安全管理存在漏洞，危险货物作业人员违规操作，危险化学品事故应急处置不到位，有关地方政府及其职能部门监督管理不严格等突出问题。^[10]这样突出而又明显的问题不禁令人质疑，层层关节哪怕有一个关节严格执行相关安全标准的监督管理，此次事故就不会如此严重。瑞海公司存放大量危化品的仓库与居民区的距离为何如此之近，是否符合安全距离，这背后存在着严重的政府审批、监管不力问题。

四、公共危机治理中政府职能的完善

随着社会、经济的不断进步发展，我国政府处理公共危机能力大大提升，但是公共危机发生的频率和威胁也在不断增加，政府也在不断加强在公共危机中职能的履行能力。针对上述公共危机中政府职能的分析，政府危机管理职能确实有很多地方需要得完善。

1.加强政府应急决策能力

有限决策理论认为，在信息和各种资源不完备的情况下，再加上决策者本身知识和能力的有限，决策很难做出最优的决策。政府决策者作为有限理性的个体在公共危机决策时也不例外，所以需要根据实际情况采取渐进的决策方式，达到满意原则。这就需要一方面要强化应急预案的指导力。对决策者进行专门的培训和训练，提高其专业素质和能力，制定科学的应急预案。总体来看，基于科学的应急预案的危机决策可以在很大程度上保证决策的满意度，即保证该决策方案是在现有危机环境下的最优决策。另一方面要创新决策技术。将信息技术、人工智能技术、系统论、控制论等先进技术的最新成果运用于危机状态下的决策，通过构建危机决策支持系统简化决策程序、提高决策理性。

2.加强信息沟通，增强政府协调能力

良好的信息沟通机制可以保证公共危机治理中信息准确及时的传递，给公共危机的治理创造一个良好的信息氛围，有利于政府根据有效整合信息资源来更好地协调好与其他社会组织的关系。第一，政府要加强信息化建设，保证政府部门之间、政府与外界之间公共危机信

息流畅；第二，完善政府内部组织协作系统，实现多元协作中的跨部门管理。例如，后勤系统主要是为危机管理过程所需的各种服务提供保障，就目前来看，承担这一职能的部门就包括财政、交通、通讯、卫生、医疗、保险、救援等多个部门。^[1]在危机管理多元协作过程中，必须明确各组织机构的职责权限，统筹、协调合理配置物力、人力和财力。第三，完善政府与社会协作系统，及时向社会公布公共危机信息，协调非政府组织、公众、企业有序参与公共危机的治理，整合社会力量和信息资源处理公共危机，弥补政府在公共危机中人力、物力、财力等方面的不足。

3.提升政府公共危机全局控制能力

政府要有把握控制全局的能力，特别是处理公共危机事件，这种能力显得尤为重要，政府要善于审时度势，及时根据变化的客观环境，改变和采取相应的措施，或者更换新的作战方案，以保证整个战局大获全胜。第一，从心理上进行控制。任何危机事件，不论何种性质、种类，都会对社会公众的心理产生影响，处理不当，就会使得公众的心理和行为朝着事态恶化的方向发展。政府要积极宣传教育，及时向公众披露公共危机信息、政府的应对措施，稳定公众情绪、思想，使公众正确看待危机事件的危害。第二，开展重点控制。在处理公共危机事件时，要抓住主要矛盾和次要矛盾，根据危机紧急情况作出决策。对于关键问题的解决，必须及时制定出周密的实施方案，来保护公众的生命财产安全，同时，充分发挥各部门的职能优势，对公共危机迅速作出反应。从而保证整个全局朝着政府预想的趋势发展。

4.强化政府公共危机全面监管能力

政府有提供公共安全的服务职能，所以有责任对威胁公共安全的不安全因素进行监管。各级政府公共安全部门要有针对性地开展社会不安全因素的监督，加强市场监管，对一些关乎公众衣食住行的产品，有可能存在的不安全因子进行监管，对不合格的产品坚决查处，严格规范企业审批流程，对违规违法操作的企业及时取缔，把不安全因素“扼杀在摇篮里”。在公共危机治理过程中，严格监管各部门应急方案的实施情况、社会组织捐款落实情况等，保证公共危机的治理工作顺利开展。在公共危机事故原因调查中，对安全管理部门，启动监督问责程序，凡是公共危机发生的原因中有政府有关部门的失职渎职行为，就要严格根据监督结果按照法律程序问责。只有政府这种全面监管的能力提升，因监管不力导致的公共危机事件才会减少，相应也会减少可控危机的发展，对不可控因素危机的处理也有一定的积极作用。

参考文献

- [1][4]张成福,唐钧.公共危机管理理论与实务[M].中国人民大学出版社,2009:2
- [2]百度百科:政府职能,<http://baike.haosou.com/doc/271223-287068.html>
- [3]马波,金学思.滨海新区危险品仓库发生爆炸事故[N].天津日报,2015-8-13(01).
- [5]天津爆炸事故消防伤亡惨重 被指救援体系落后.腾讯新闻.2015-08-14.
<http://news.qq.com/a/20150814/002646.htm>
- [6]北京消防2架无人机绘出天津爆炸360度全景图.网易航空.2015-08-13.
<http://news.163.com/air/15/0813/10/B0T44IN000014P42.html>
- [7]盛云.天津仓库爆炸:卫计委紧急组织专家、物资开展救援,中国新闻.2015年08月13日,
<http://www.chinanews.com/gn/2015/08-13/7464084.shtml>
- [8]黄颖.天津爆炸救援防化团:现场情况可控,新京报网.2015-08-13.
<http://www.bjnews.com.cn/news/2015/08/13/374238.html>.
- [9]吴雪瑶.从天津爆炸事件看政府公信力[J].政府论坛,2015(10):162
- [10]国务院发文定性天津爆炸为地方政府监管不严,2015-08-14
http://www.snet.com.cn/106/2015_8_14/3_106_310520_373_1_1439549877781.html
- [11]李程伟.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,2006:25.

**Analysis of the Functions of the Government in Public crisis
Management
——8.12Tinjins exploded accident**

HAN Xiao

(Hunan University, Changsha/Hunan, 410082)

Abstract:In a critical period of social transformation in our country, the social relations have become increasingly complicated and all kinds of social conflicts and public crisis occur. The government take up an important position to deal with public crisis. This topic states an example——an exploded accident in Tinjin, to analyze functions of government and find out problems in it, and put forward some advice to help government govern public crisis.

Keyword: Public crisis; Government functions; Tinjins exploded accident