

新 驰 观 察

2020 年第 4 期（总第 4 期）

2020 年 2 月 27 日

关于构建“平时服务、灾时应急、战时应战”的 国家交通物流“生命线”的建议

物流是经济社会的血液。与我国日益强大的综合运输服务能力形成鲜明对比，新冠疫情导致的全社会运输物流秩序混乱甚至瘫痪，再次凸显了我国交通物流体系的脆弱性，**应急物流体系仍是交通强国建设的突出短板**。增强国家交通系统的韧性，打造“平时服务、灾时应急、战时应战”的国家交通物流“生命线”，确保“大动脉”“全时空、全天候”不中断，不仅是降低疫情等突发事件冲击、尽快恢复社会经济微循环的迫切要求，更是确保交通运输本质安全、补强交通强国建设短板、推动新时代军民融合发展的重要内容。

一、我国强大的综合运输能力与脆弱的应急物流能力反差巨大

70 年的交通运输发展取得了举世瞩目的成就，基础设施、交通装备、运输服务等方面的多项指标世界第一，我国已经具备强大的综合运输服务能力。但是，新冠疫情爆发导致全社会物流

“大动脉”几乎瘫痪，则充分暴露了我国应急物流体系在发展理念、反应速度、体制机制、供需匹配、运作效率等方面严重滞后。尤其是在复产复工阶段，**国家物流循环不畅制约经济生产活动恢复缓慢，与综合运输服务能力和平时的物流活跃度形成极大反差。**

2月21日，习近平总书记在中央政治局会议上强调：“打通‘大动脉’，畅通‘微循环’”。2月23日，习近平总书记在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上再次强调“畅通运输通道和物流配送”。物流不畅有可能导致目前的防疫物资短缺变为全面的物资短缺。**如何保证运输通道和物流配送“不中断”**将是此次新冠疫情给“交通强国”建设提出的新问题。畅通社会“大动脉”，进一步增强国家交通物流体系的韧性，打造“平时服务、灾时应急、战时应战”的国家交通物流“生命线”，应对越来越频发、越多样的突发事件，对于提高重大风险防范能力、提交交通运输本质安全水平显得尤为迫切。

二、“永不中断”是国家交通物流“生命线”的基本要求

（一）国际机构和政府实践均倡导打造韧性交通“生命线”以提高风险应对能力

为应对气候变化、自然灾害等影响，联合国、世界银行等国际机构均积极倡导在全球范围内提升交通基础设施的风险应对能力。2015年，联合国将“建造韧性基础设施，促进可持续的工业化，推动创新”以及“建设包容、安全、韧性和可持续的城市及

人类住区”作为联合国十七个可持续发展目标的两大目标。2019年，美国兰德公司在为 TRB 和各州交通局提供的报告中，也提出将“韧性”纳入交通规划和评价。风险管理理念在国外已经深入到交通政策和城市规划的各个层面，并成为公共政策的重要导向。2019年发布的“纽约 2050”规划，将“对防灾减灾提供前瞻性投资”作为纽约基础设施改善与更新的重要建议。2019年，美国国家科学、工程和医学院倡议国会立法制定州际公路系统更新和现代化计划（RAMP），将“实施交通基础设施韧性提升举措”作为重要内容。

（二）我国是交通基础设施中断预期风险损失最大的国家

2019年，世界银行发布《生命线：韧性基础设施机遇》报告，将交通基础设施定义为生命线之一。《报告》指出，全球约27%的公路和铁路基础设施至少面临着一种自然灾害，约7.5%的基础设施经受着百年一遇的洪水风险。交通基础设施中断将对企业生产、居民生活以及国民经济和全球供应链等方面均产生重大影响，损失巨大。

根据2019年6月《自然-通讯》发表的牛津大学等机构的研究结果^①，自然灾害每年造成全球交通基础设施损坏成本达146亿美元。其中，中国的交通基础设施由于各种风险每年造成的预期损失约为31-73亿美元左右：中国的公路和铁路里程只占全球的6%，但是每年的预期风险损失却占到全球的24%。中国每公

^① Koks E E, Rozenberg J, Zorn C, Tariverdi M, Voudoukas M, Fraser S A, Hall J W, Hallegatte S. A global multi-hazard risk analysis of road and railway infrastructure assets[J]. Nature communications, 2019, 10(1).

里交通基础设施的预期风险损失大约为 1093 美元/公里，同样排在全球前列。无论是风险损失总规模和单位里程损失水平，中国的交通基础设施均属于“脆弱”水平，提高风险应对能力以保障交通“生命线”不中断，刻不容缓。

（三）依托现有资源打造“三时合一、永不中断”的国家交通物流“生命线”

国家交通物流“生命线”是依托综合交通网络，承载平时、灾时和战时等多场景、多功能物资流动的大动脉和主骨架，满足平时服务、灾时应急、战时应战等三大功能要求，不因自然或者人为原因中断，确保“全时空、全天候”通畅。“平时服务”主要满足高频次、常规性、准时性、经济性物资的物流需求，“灾时应急”主要满足低频次、突发性、及时性和战略性物资的物流需求，“战时应战”主要满足国防战备和战争期间的军事和后勤物资运输需求。

交通“生命线”具备 4R 特征：**稳健性（Robustness）**，服务功能抵抗或者规避风险带来的破坏或者损失；**冗余性（Redundancy）**，具备满足功能的备选方案可实现快速切换；**应变性（Resourcefulness）**，能够利用现有资源迅速应变，制定解决方案；**恢复性（Rapidly）**，能够尽快恢复满足基本功能状态。

三、推进“三时合一”国家交通物流“生命线”建设的相关建议

一是开展国家交通物流“生命线”建设标准、网络规划和运

行管控机制研究。在平时服务的基础上，满足应对各类突发事件和交通战备需要，制定基础设施、物资运输等方面的提升标准。与国家物流大通道、国家物流枢纽城市、国家物资储备体系和国防公路网等相衔接，开展国家交通“生命线”规划，采用“大网格+大通道”管理的思路，明确“生命线”的通道网络、区域化物流中心布局，任何地方政府和部门均不得封闭、阻断或者隔离“生命线”。建立从中央到地方多层级一体化的现代军民融合物流运行机制和组织体系，统筹军地物流基础设施建设、战略物资储备、信息指挥调度、人才队伍培养，保障国家交通物流体系能够高效实现平战转换、资源共享。

二是着力完善国家战略应急物资全球投送体系。应急物资的国际采买和投送是国家交通物流“生命线”的重要组成部分，在此次新冠疫情防控中发挥了重要作用。完善应急物资的全球投送能力和体系建设，建议政府部门牵头，与国内航运企业、航空企业和物流企业共同推进我国的全球物资投送能力建设，构建由包机、全货机、国际货船、海外港口或机场、海外仓、国际产业（贸易）园等组成的全球应急物资投送体系，增强中国交通基础设施与全球网络连接的韧性，支撑“一带一路”倡议。

三是提高国家“生命线”与风险发生地的“最后一公里”配送衔接效率。划定风险发生地周边的应急物流园区作为接驳作业的核心节点，构建“区域化应急物流中心+网格化城市配送节点+社区终端自组织配送”的应急配送体系，采用甩挂运输、带板运

输等模块化、集装箱运输方式，提高衔接效率。注重发挥物流企业的运营经验优势，采用政府购买服务的形式，就地征用城市配送企业的人员、场站设施、车辆和信息系统，提供统一配送和应急物流服务。

四是探索成立突发公共事件的应急物流专项基金。建立突发公共事件的物资储备专项基金，将物流快递企业、仓储企业和电商企业纳入应急物流体系，用于支撑全社会的应急储备能力建设，提高交通运输行业的应急能力。建立应对突发公共事件征用的事后补偿与奖惩机制，在事后对参与应急物流活动的各类企业进行成本补偿，同时根据任务完成情况加以奖励。

报告执笔人：

林坦、杨超、彭晨鹏

编辑：徐静怡

地址：上海市杨浦区国康路 100 号
