

重大突发事件下城市应急物资保障研究

于水 刘文可

【摘要】：应急物资保障是统筹经济发展和保障民生，防范化解重大风险的重要基础。总结疫情期间上海等城市在应急物资保障的组织和信息化管理，物资筹措、储备与调配等方面的成效与经验，发现存在仓储库容存有限、储备品种单一、条块区块分割、交通物流基础设施建设相对滞后、干线运输与末端配送衔接不畅、交通物流信息交互不足等问题。基于4R危机管理理论，从缩减、预备、反应和恢复四个阶段提出完善城市应急物资保障体系建设的建议，以期提升城市应急物资保障能力提供参考。

【关键词】：疫情防控 物资保障体系 物资生产 仓储与物流

应急物资保障是打赢疫情防控阻击战的坚强后盾，应急物流是保证应急物资快速抵达的重要基础。加强重大突发事件救援救灾应急物资保障建设，建设全国统一大市场，打通物流运输“大动脉”，对疫情防控、服务经济社会发展和保障民生都具有重大意义。此次上海应对前所未有的疫情挑战，实现“动态清零”和加快复工复产，更凸显出建设现代应急物资保障体系，加快实现长三角物流一体化的重要性和紧迫性。目前，上海市应急物资保障体系建设取得了明显成效，生活物资供应保障工作有序推进，但也暴露出应急物资保障存在的问题，通过对上海等地疫情防控应急物资保障研究，总结教训和经验，为我国建立安全高效的现代化应急物资保障体系提供有益参考。

一、疫情期间上海等城市应急物资保障取得的成效与经验

（一）组织管理：专设机构，降低物资协调难度

组织管理是畅通应急物资保障的重要前提。为解决应急物资在跨区域、跨部门间统筹协调难度大的问题，首先，上海市新冠肺炎疫情防控工作领导小组办公室，成立了以市工业和信息化委作为牵头单位的医疗物资保障工作专班、以市发改委和商务局为牵头的生活物资保障工作专班，统筹协调生活与防疫物资供应保障工作。其次，上海市纪委监委部署开展保供物资采购发放专项监督检查工作，推动各单位落实主体责任，严厉打击利益输送、失职渎职和作风问题，坚决惩治“大礼包”腐败。同时，上海市搭建以政府为主导，私人部门和社会组织共同参与的“部门+街道+企业”三级物资保障网络，发挥多元主体在应急物资保障中的关键作用，构建起多方参与、多元供给、覆盖群众的应急生活与防疫物资保障体系。

（二）物资筹措：多措并举，解决物资供需矛盾

为解决应急物资需求与生产效能不足之间的矛盾，上海市依托保供协调机制，采购方便面、饼干等应急生活物资，连同防护服、医用隔离面罩、N95医用防护口罩等应急防疫物资发放至各街道用于托底保障。同时，积极联系联华、农工商、清美、美团、叮咚买菜、每日优鲜等企业加入保供队伍，组建“线上+线下”保供全链条，扩容供应形式，充分保障生活物资供应。此外，分类分批推动部分领域的重点企业复工复产，保障防疫物资原材料的供应；鼓励多家主要电商企业利用全球供应链资源，对部分医疗物资进行跨境采购；动员民生企业加强与上游供应商合作，增加生活物资供给。

（三）物资储备：资源共享，构建区域协调机制

为合理规划应急物资储备，做好顶层设计，上海市构建了应急物资实物储备、物资信息储备、委托储备、生产能力储备以及

区域协调的应急物资储备体系，按照应急管理部救灾和物资保障司要求，围绕生活保障类、抢险救援类、队伍保障类应急物资编制《应急物资生产商参考名录》，并调查储备仓库和救灾物资、公共卫生防护物资和应急避难物资等各类储备物资情况。在城市范围内成立多个生活物资储备分拨中心，建立以街道为块、以社区为支点的投放网络。如奉贤区南桥镇成立蔬菜应急储备中心，外联蔬菜基地，内接各家菜场；杨浦区利用物流园区和企业配送中心等，紧急搭建十余个应急保供大仓，用于储存、周转“托底”物资。

（四）物资调配：畅通渠道，凝聚现代物流力量

应急物流是保障应急物资第一时间送达的“生命线”。此次上海疫情防控期间，“互联网+物流配送”模式得到广泛应用，家乐福“社区集单购”业务、叮咚买菜“民生保供套餐包”、美团“买菜社区集单”、盒马“X会员店自提·应急通道”等互联网技术和电商平台保障了疫情期间物资订购、配送、支付的全部环节，充分发挥电商企业前置仓、实体店到家等特色，满足居民生活需求。政府部门与菜鸟、顺丰、九州通等物流公司建立合作伙伴关系，采用全天候服务模式为企业做好人员、场所等协调服务；志愿组织采用无人机、无人车等方式，为缓解封控小区尤其是老年人和特殊人群配药难问题，打通物资运输的“最后一百米”。此外，在应急物流道路建设方面，上海大力推广无接触式大宗运输方式，持续推进海铁联运，并建立长三角重要物资应急保供中转站，畅通区域货运“血管”，实现产业链、供应链物资跨区域互联。

（五）信息管理：数字赋能，实现物资高效流通

上海市智慧政务与公共数据中心充分运用数字化赋能，不断强化数据应用，助力物资保障工作更加智能化、精准化管理。首先，聚焦数据应用，推进“人、车通行”数字化。通过信息化技术手段，在“随申办”开发上线“保供配送通行证”和“复工复产返岗证”，采集申请人员个人数据生成电子通行证；开发上线“车辆通行证”赋码功能，采集车辆必要信息，实现“一车一码”。其次，发挥数据效能，推进“通行核验”精准化。人员通行证通过身份认证及防疫保障人员数据库比对，确保“人、证”匹配；车辆通行证以“一码”核验形式，提供核验人员一次性查验“人、车、证”信息，简化查验流程，缩短车辆通行时间。再次，精准数据研判，推进“持证管理”动态化。基于大数据应用，强化人、车通行证动态管理，将“人、车通行”相关数据统一纳入新冠肺炎疫情防控信息平台，实现申请人员信息、车辆信息可追溯。

二、城市应急物资保障存在的问题分析

上海等地的抗疫，实际上是对城市治理以及城市应急物资保障体系的一次重要考验，涉及区域性大范围的物资流通与调度，暴露出城市治理的许多薄弱环节。

（一）在应急物资储备方面

一是物资大仓分散式建设缓慢，仓储库容有限。上海现有 2 个应急物资储备库和 4 个综合物资储备库，库容量以上海市救灾物资储备库为最，总面积 1.6 万平方米。受应急物资仓库建设所需的政策、资金及用地制约，其他物资仓储库容普遍较小，且储备区域布局不够科学合理，以致于此次上海疫情期间被迫启动街道地下室、物流园区或食品配送中心等以作补充。

二是储备品种单一，未能实现灾种全覆盖。目前，上海应急物资储备仍以政府实物储备为主要，这种方式成本高、管理压力大，且物资更新较慢，应急物资主要有消防器材、防台防汛装备，如冲锋艇、帐篷、棉被、折叠床、棉大衣、发电机、移动厕所及耗材等应急救援物资，主要用于应对台风、地震等自然灾害，但防疫物资等专用物资、特种物资较为欠缺，无法满足重大公共卫生事件的实际需求。

三是地区区划分割，物资调度滞后。部门间、地区间、军地间在物资需求变化和运力保障方面，缺乏有效的信息沟通与资源

共享，难以实现以统筹规划和动态管理为核心的跨区域应急物资联动机制，未能构建区域应急物资储备安全共同体，导致应急物资保障体系断网、阻塞，加重甚至生成了一些次生危机。

（二）在应急物流运输方面

一是交通物流基础设施建设相对滞后。“我国基础设施同国家发展和安全保障需要相比还不适应”，¹特别是“大链接、大联通”式的陆海空高标准交通物流体系远未建成，一旦遭遇如新冠肺炎疫情等重大突发事件，加之地方过度防控现象频繁出现，极易引发区域性物流运输“大动脉”受阻，短期内运力运量等指标持续下行；虽长三角地区交通基础设施的现代化进程比较快，但集卡和船舶的标准化、绿色化、智能化明显滞后，铁路集疏运体系建设尚存短板；此外，集约化智能仓储、现代化无人仓库发展迟缓，相当数量的物流一线人员还属于非正规就业等问题也加剧了应急物流运输困难。

二是干线运输与末端配送衔接不畅。奥密克戎变异毒株奇袭上海后，中央政府调配的各地物资通过干线运输驰援上海，但各方支援者缺乏应急时的统一调度与指挥。各地物资运输企业与志愿组织自发独立运作，未能与当地末端配送体系实现有效对接，地方物资需求变化和通道运力动态难以实时掌握。加之地方疫情防控条块控制所采取的驾驶员隔离策略与中转场站分拨转运处理能力与末端分发放送能力不足，导致供应链干线运输拥堵，末端分拨迟缓的混乱局面。

三是交通物流信息交互不足。目前，产业链、供应链都已经跨行政区布局 and 融合，但交通物流的信息汇集和处置仍存在明显的行政区割裂，数据采集不完全、数据共享不充分。长三角地区交通物流的“一网通办”“一网统管”和“公共资源交易平台”未能全面展开，重点物资运输车辆通行证制度网上办理、全国互认制度并未有效落实，智能化管理水平亟待提升。

三、完善城市应急物资保障体系的建议

基于 4R 危机管理理论，从疫情防控和城市治理的现实提出完善城市应急物资保障体系建设的几点建议。

（一）缩减阶段：超前部署，减少风险冲击

一是完善应急物资保障的相关法律规定。建立健全紧急状态下应急物资调拨、配送和使用的区域联动机制；明确应急物资管理责任体系，落实主体责任，规范调节部门间应急物资保障的权力与职责的均衡配置；加大统筹协调力度，明确各部门在物资规划、储备、轮换、紧急征用、补偿等方面的职责分工；统一应急物流主要环节的技术标准和行业标准，完善社会力量参与应对重大突发事件的制度化渠道。

二是制定应急物资保障专项预案。成立突发事件应急物资保障指挥部，统筹全市应急物资仓库建设，切实做好物资应急保障的信息收集和日常管理；根据突发事件的发展态势和处置情况，划分应急物资保障等级制度，规范职责、优化配置、明确流程、强调功能；开展物资保障应急管理考核、评估和调研，督促本地区物资保障应急演练、宣传教育及培训工作；将应急物资保障预案的修订纳入公共突发事件应对的评估，促使应急预案建设与应急处置实践紧密互动。

三是构建多样化应急物资储备模式。在政府储备层面，地方政府可根据本地区经济社会发展情况、可能存在的灾害风险及人口规模进行物资储备，构建地方应急物资储备库体系和储备网络，优化应急物资仓储的空间布局。在企业储备层面，地方政府应加强与企业合作，通过建立协作关系，建立常态化应急物资生产保障基地，实现多种储备方式的优势互补，形成多主体、立体化、多层次的应急物资储备体系，有效提升应急物资储备效能。

（二）预备阶段：提早应对，启动战备管理

一是将组织架构转向适当的战备状态。政府架构在横向上，设立跨部门的应急管理委员会，在重大突发事件发生后，由其代表地方政府部门组织应急处置工作，发挥应急物资调度决策机制，保障应急物资及时高效运输，精准统筹安排各种应急物资。在纵向上，明确跨区域应急资源保障机制的主体，赋予其统一指挥权；建立区域协调机制，优化应急物资产能保障和区域布局，从制度框架和技术层面搭建区域应急资源保障调度平台，明确物资调拨的程序和流程，实现应急物资保障主体之间在应急物资信息和物资保障环节的协同配合。

二是重点分析风险态势，以需求为导向配置应急物资。评估应急物资需求要依据地域特点和事件类型分类进行、动态评估；根据影响危机的因素和危机治理的脆弱性，科学评估应急资源保障的需求，将其作为完善应急物资预案和提升应急物资储备效能的重要标准；将应急物资保障预案规定的应急物资最低需求标准纳入应急资源数据库，定期进行系统性全面评估应急物资需求，依据应急物资保障需求调整物资储备的种类、数量、规模和结构，指导应急物资采购和生产布局，及时补充更新缺损物资。

三是借助区块链技术和大数据手段实现应急物流网络快速响应。政府借助人工智能、大数据等技术手段，统筹已有应急物流管理平台资源，提升应急物资信息储存、实时监控、辅助决策、统一调度、数据分析等系统性管理功能的智能化水平；运用区块链技术保障应急物资流通的时效性和高效率运输，实现应急物流各个环节的协同配合、应急物资供给与需求的高效匹配和应急物资精准溯源，以此促进应急物流指挥调度与应急管理活动信息共享和一体化运作，实现应急物资保障的全过程快速响应。

（三）反应阶段：控制危机，稳定社会秩序

一是全力畅通交通运输通道。紧急启动应急预案，高效落实三级调度、路警联动、区域协调的保通保畅工作机制，全力保障交通主干线畅通。打通长三角等关键地域的双向运输通道，“以点带链”保障长三角产业链、供应链货运通畅运行。

二是优化防疫通行管控措施。对城市市辖区和县域等实施全域封闭管理，防疫通行管控措施分别由地市级、省级联防联控机制批准并公布。实行“一车一证一线路”通行证，保障货物运输大动脉通行，采用“即采即走即追+人员闭环管理”等保障措施，确保广大司乘人员安全顺利通行，疏解堵点，保障物流运输的“生命线”。同时，在防疫检查点就近配套设置核酸检测点，切实做好因疫情滞留人员的餐饮、如厕等基本生活服务。

三是全力组织应急物资中转。危机地区要加快设立启用物资中转调运站、接驳点或分拨场地。物资应急保供中转站要全程落实闭环管理与“无接触”交货，通过货物中转接驳的方式消除疫情传播风险、保障物资运输畅通。

四是及时公布物资信息。明确物资告急的种类和数量，及时向社会发布相关信息，稳定社会公众的物资需求预期，积极引导企业生产和社会捐赠。

（四）恢复阶段：危机缓解，完善要素保障

一是加强城市基础设施建设，完善物流大通道体系。加快落实《长江三角洲地区交通运输更高质量一体化发展规划》已经部署的综合枢纽、货运轨道交通等项目，推进城市群交通一体化，推动建设城市综合道路交通体系，建设便捷高效的城际铁路网，发展市域（郊）铁路和城市轨道交通。加快建设国家综合立体交通网主骨架，加强沿海和内河港口航道规划建设，优化提升全国水运设施网络，加快虹桥枢纽、浦东洋山港、苏州太仓港、南通港等铁路集疏运体系建设，促进江海陆空铁紧密衔接、多式联运，丰富物流大通道体系。

二是重新审视与积极谋划高标准交通物流体系建设。以强联接、促畅通，建设统一的流通体系为导向，科学规划和建设由物流中心枢纽、分级枢纽和关键节点组成的空间体系，优化物流基础设施布局，强化联接的机制创新和畅通的高标准定位，在畅通主动脉的同时，还要畅通毛细血管。充分考虑各个城市的应急物流体系建设，并将其置于长三角一体化发展战略中通盘考虑。以

信息科技助力物流产业基础设施建设升级、换代，布局建设人工智能平台、新一代超算、云计算、宽带基础网络等设施，推进重大科技物流基础设施布局建设。

三是打造全国统一大市场，建设长三角交通物流数据与智能化管理平台。按照“标准统一、规则一致、平台链接、数据共享”框架，探索构建跨省市的“一网通办”“一网统管”“一网交易”，全面实现跨行政区互认。组建长三角三省一市物流行业大联盟与各个专业性联盟，充分发挥行业组织在交通物流高标准联通中的积极作用。促进线上平台企业与线下物流企业、供应链企业与物流企业的深度融合，推进物流企业整合，培育壮大物流龙头企业，发挥其行业引领作用。

注释：

1 新华社. 习近平主持召开中央财经委员会第十一次会议强调全面加强基础设施建设构建现代化基础设施体系为全面建设社会主义现代化国家打下坚实基础[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/26/content_5687372.htm, 2022-04-26.