

综合交通运输体系 应急保障工作现实问题及措施

王文李

(福州市交通运输综合执法支队水路大队, 福建 福州 350000)

摘要:《“十三五”现代综合交通运输体系发展规划》(以下简称《规划》)对建设现代综合交通运输体系提出了要求,并且具体部署综合交通运输体系应急保障工作的方针和建设方向。本文立足于《规划》内容,从综合交通运输体系的应急保障体系的内涵出发,针对综合交通运输体系的应急保障体系的现实问题,提出了新阶段下的新措施,为交通运输部门开展应急保障和应急治理提供科学的参考内容。

关键词:新阶段;综合交通运输体系;应急保障体系;问题;措施

中图分类号: U11

文献标识码: A

文章编号: 1006—7973 (2020) 07—0146—03

十九大报告提出供给侧结构性改革,指出加快推进高铁、公路、桥梁、港口、机场等基础设施建设。《规划》指出,“十三五”期间,我国交通运输发展处于全面建成小康社会的攻坚期、优化网络布局的关键期、提质增效升级的转型期,将进入现代化建设新阶段;必须加快构建现代综合交通运输体系,更好地发挥交通运输的支撑引领作用,为全面建成小康社会奠定坚实基础。《规划》还重点提出了加强安全应急保障体系建设的方针,对安全生产管理、监管体系建设及应急体系建设作出了具体要求。交通运输部安委会2020年第一次全体会议,部署保障加快建设交通强国稳步推进,推进安全生产治理体系和治理能力现代化。

随着《规划》稳步推进,新形势、新事件、新问题不断涌现,对现有综合交通运输体系的应急保障工作的整体性和系统性提出了挑战。本文分析了我国综合交通运输体系应急保障体系的内涵和现实问题,并提出了新的措施。

1 我国综合交通运输体系的应急保障体系的内涵和现实问题

1.1 综合交通运输体系的应急保障体系的内涵

综合交通运输体系的应急保障体系是处置现代交通运输的突发公共事件的资源、组织、制度、行为的统一,主要包括应急预案体系与设施体系、应急保障法律法规体系、应急保障体制和机制、应急保障措施和创新

中进一步推广。

参考文献:

[1] 刘晓军. 论我国桥梁建设基本发展状况与走向[J]. 四川建材, 2017(5).

[2] 王文荣. 钢结构桥梁施工管理及质量控制措施[J]. 公

等^[1]。经过多年建设,我国综合交通运输体系的应急保障体系已经形成区别于农业农村、市场监管、城市管理、环境生态、公安海关等部门的一套系统的应急标准,成为降低交通运输单位和个人的安全生产风险,提升处置突发事件能力,保护人身和财产安全的指导性规范^[2]。

1.2 综合交通运输体系的应急保障体系现实问题

1.2.1 不同运输方式的特质性,影响应急预案体系与设施体系的构建

在综合交通运输体系中,五种交通运输方式:铁道、公路、航空、水路、管道,各有特点,满足不同需求。铁道运输的特点是环保、运量大与安全,缺点是基础设施投入大,铁路枢纽管理复杂;公路运输可以满足小规模、中短距离运输,不足是污染、非法运输不好治理;航空运输很好满足长距离、贵重物品运输需求,但是单位运营成本高,安保要求高;水路运输是低碳、运载量大的运输方式,速度慢、船队专业化低、管理成本大是明显的短板;管道运输运输货物局限明显,能源运输是其主要需求,缺点是运输距离太长,管理专业化程度高^[3]。

不同运输方式内应急预案的风险或主体与应急设施具有显著差异,例如在马航事件和“7·19”沪昆高速危险品爆燃事故中,事故发生过程中的运输方式、危险源、责任主体、救援设施都不同。现行应急预案体系和设施体系框架内具体预案仍存在风险种类不全、

路交通科技:应用技术版,2018,000(011):P.30-31.

[3] 陈明究. 湖南桥梁建造技术的新成就[C]//中国土木工程学会桥梁及结构工程分会年会. 2002.

[4] 张永水,顾安邦. 灰度系统理论在连续刚构桥施工控制中的应用[J]. 公路, 2001(6):42-44.

主体不全、覆盖范围不全、内容针对性差、风险源把控不清等特点，例如在内河运输船舶空船高速行驶翻船事故中，船企船舶船员在具体应急预案都对此类情况没有清楚界定，船厂船企船员之间的主体责任不易划分，空载船舶翻船的直接原因不好辨析。交通运输生产经营单位，安全生产意识淡薄，应急设施的质量、使用、维护不到位，容易造成重特大事故，例如“7·23”动车事故等。

1.2.2 应急管理法律法规体系不完善和操作性不足

在我国立法中，交通运输管理的基本法、综合法、专门法组成的法律体系已经基本成熟，但是交通运输应急法律法规体系还有待进一步完善，例如没有制定《重大群体性事件交通管制条例》、《国家海上搜救条例》，《海事电子巡航调查治理条例》等^{[1][2][8]}。处突应急法律法规与基层单位工作细则没有形成上下联动，突发事件和安全危险的处置行为标准不统一不规范，应急法律法规体系的部分条文操作性差且针对性不足，共同造成紧急情况下指挥体系规范不足^{[1][2][8]}。

1.2.3 现行综合交通运输体系的应急保障体制不健全低效率

各级交通运输管理部门根据《突发事件应对法》《安全生产法》《生产安全事故应急条例》《交通运输突发事件应急管理规定》等法律法规制度要求，建立了以行政主官负责的交通运输应急保障领导小组，同时结合所在区域日常工作实际，按照月度、季度、半年度、专项行动召开安全生产会议，再由基层相关科室具体执行安全生产治理事务及突发事件应急管理任务。该体制主要是处置道路和内河交通运输突发事件的应急保障方式^{[1][2]}。

组织效率上，该应急保障体制易造成多职责重叠，实际办事人员少，工作人员职能发挥不到位^{[1][2][5]}；信息沟通上，行政一把手负责制，导致信息传递方式单一和政府部门间信息实时共享困难，事故现场的信息报送不准确不及时，决策经验化、个人化^{[1][2][5]}；机关廉政上，集中的应急指挥权，容易滋生腐败，造成部门性贪腐事件，例如哈尔滨交通执法“塌方式”腐败，12名交通警察大队大队长和100余名交警集体充当违法司机的“保护伞”，案件发人深省。

1.2.4 现行综合交通运输体系的应急保障机制下企业参与度低及主动性不足

近几年，交通运输部通过制定或修改多项部门规章，形成了联防联控机制、风险防控机制、调查评估机制、责任追究机制、指挥决策机制等应急保障机制^{[1][2]}。应急机制和机制相关要素共同作用维护综合交通运输体系的发展。交通运输企业作为该机制下的被管理方，具体从事企业内日常经营管理业务，一旦出现突发事

件，习惯联系交通运输管理机构对其进行指导和监督，企业主动性差，自律性不足，甚至经常有违规违法以谋求获得高额利润的行为，例如京报网报道复工复产时期一些企业和大货车为抢工牟利违法违规，被北京市警方查处共达8000多起。

2 新阶段下综合交通运输体系应急保障的新措施

2.1 国家统筹地区负责建立统一的综合交通运输体系的应急预案体系和设施体系

《突发事件应对法》《安全生产法》《生产安全事故应急条例》明确规定了国家对安全生产治理的统一领导，各级人民政府分级负责的原则。《交通运输突发事件应急管理规定》进一步规范各级交通运输管理部门对突发事件应急管理的职责权限。各省级交通运输部门可以指导监督地市级交通运输部门编制具体的应急预案规范和应急设施标准，理清各运输方式在运输过程中可能出现的风险种类、主体责任，设计应对的各种措施。为了进一步发挥各种运输方式的优势，各级交通运输部门可以优化辖区各交通站点、码头、港口、线路、能源的布局结构，完善辖区布局内点线面网的应急预案及保障设施，具体落实好安全生产法律法规、安全生产价值观、安全常识的宣传教育，努力形成综合高效的应急预案基础、保障设施基础、安全民心基础。

2.2 深入做好交通运输执法机构建设，建立交通运输企业自律经营的基础

深入锻炼交通运输执法人员的业务能力，培养专门的复合型交通执法人员，打造一支“纪律过硬、思想过硬、作风过硬、组织过硬、技术过硬、能力过硬”的交通执法队伍是构建现代综合交通运输体系的前提和条件，更是现代化综合交通运输体系应急保障工作的“主力军”。交通运输执法机构应做好监督和引导，把控区域差异、行业差异、人群差异的交通运输各因素，落实好分级管理，隐患排查整治，做到源头控制，重点领域重点治理。同时，积极推进交通运输企业信息化建设和专业化建设，建设交通执法机构与交通运输企业的监督与交流的业务平台，适时监督企业日常经营，更好发挥法律指导、引导、处罚的作用，督促交通运输企业自律。例如，可以通过微信建立专门服务交通运输监管的APP，方便交通运输单位和个人接受监督，开展自律经营。通过强化交通运输行业的主体责任意识，推进交通运输行业的信息化建设与安全生产机构建设相融合，健全安全生产管理制度标准化建设，做好综合交通运输体系的风险管控实时化和源管控。交通运输执法机构应坚决查处各类交通运输违法违规行，保障从事交通运输的单位和个人的合法



权益。交通运输管理部门应积极探索交通运输从业证件的无纸化考试的常态化与新内容，向交通运输企业提供充足优质的从业人员。

2.3 完善综合交通运输体系的应急法律体系建设，推进治理体系和治理能力的现代化

加快推进铁路、公路、水路、航空、管道等各领域配套的应急法律和各领域重点部门应急法规规章的制定或修订工作，不断补充和完善交通运输应急标准体系^{[1][2][5]}；贯彻以人为本的治理理念，始终把群众利益和群众需要放在交通强国建设的首要位置，让人民群众成为交通工作和交通人的“监考官”^{[5][6]}；坚持“底线思维”“短板思维”“红线思维”，落实国家总体安全观，科学精准地运用交通运输应急法律法规，打造多元治理、合作治理交通治理新模式^{[5][6]}，推进国家治理体系和治理能力现代化不断完善。

2.4 打造智能交通^[5]和智慧城市^[7]，构建高标准的综合交通运输体系的应急管理平台

基于“互联网+”、云计算、大数据、区块链、5G、人工智能等信息技术革命的成果，积极建设“绿色、低碳、智慧、创新”为理念的大数据园区和智慧城市圈，系统规划交通智能化系统、运输智能化系统、安防智能化系统、消防智能化系统、无人机智能监控系统，电子眼实时监控系统^{[5][7]}，形成服务大数据园区和智慧城市圈的综合交通运输体系智能应急保障系统，同时探索建立服务于综合交通运输体系日常安全生产工作，并且与公安、气象、市场监管、海洋等其他部门融合发展的“智能化、低碳化、一体化”应急指挥平台^[8]。

3 结语

本文结合《规划》对综合交通运输体系建设的要求，

分析了综合交通运输体系的应急保障体系的内涵、现实问题，结合国家现代化建设的新要求，提出了强化综合交通运输体系的应急保障新措施，有力拓宽了综合交通运输体系的应急治理新思路，为持续做好交通运输应急保障工作提供了科学参考。

参考文献：

- [1] 翁大涛. 交通运输应急管理体系研究 [J]. 中国水运, 2017, 01: 57-62.
- [2] 郭英刚. 交通运输应急管理体系研究 [J]. 环球市场, 2017, 24: 143.
- [3] 岳朝晖, 程世平. 物流综合运输体系中五种运输方式共存性实证分析 [J]. 商场现代化, 2007, 01: 123-124.
- [4] 顾军. 贵州邮政工业物流竞争现状与对策分析 [J]. 贵州广播电视大学学报, 2014, 01: 43-48.
- [5] 吴邦国. 大力推进企业信息化建设 [J]. 紫光阁, 2002, 02: 14-16.
- [6] 欧阳斌, 褚春超, 梁晓杰等. 推进交通运输治理现代化: 论应对新冠肺炎疫情的中国交通之治 [J]. 交通运输研究, 2020, 6(1): 2-12.
- [7] 刘淑妍, 张斌. 中国城市交通治理现代化转型的思考 [J]. 城市交通, 2020, 18(1): 59-64.
- [8] 陈宏兴. 论环渤海大数据园区规划与智慧城市 [J]. LOW CARBON WORLD, 2019, 07: 151-152.
- [9] 国务院. 国务院关于印发“十三五”现代综合交通运输体系发展规划的通知, 2017.