文章编号：2097-5899(2025)05-0016-04　　**中图分类号**：U294　　**文献标识码**：A
DOI：10.16669/j.cnki.issn.2097-5899.202502050002
引用格式：杨磊，张岳松. 提升我国应急物流服务保障能力的探讨[J]. 铁路物流，2025，43(5)：16-19，26.
YANG Lei，ZHANG Yuesong. Discussion on Improvement in Capacity of China's Emergency Logistics Service[J]. Railway Logistics，2025，43(5)：16-19，26.

提升我国应急物流服务保障能力的探讨

杨　磊，张岳松

（中国铁道科学研究院集团有限公司 铁道科学技术研究发展中心，北京　100081）

摘　要：为进一步提升我国应急物流服务保障能力，切实保障人民群众生命财产安全，从应急物流服务能力、应急物流发展政策、应急物流保障机制等方面对我国应急物流发展情况进行了梳理，深入分析了我国应急物流在服务保障机制、运力资源配置、基础设施功能、信息平台建设等方面存在的问题，结合我国应急物流发展实际，从强化应急物流统筹管理、加大应急物流运力资源储备、提升国际应急物流安全保障能力等方面提出提升我国应急物流服务保障能力的措施建议。

关键词：应急物流；突发事件；运力资源；保障机制

应急物流是在自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全、军事冲突等事件发生时，以保障所需应急物资及时高效到达突发事件发生地为目的的物流活动[1]。近年来，全球自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等突发事件呈多发频发态势，特别是2020年，突如其来的新冠疫情在全球蔓延，造成了大量人员伤亡和财产损失。突发事件发生后，应急物流承担着应急物资、医护人员、救援人员运输和受灾人员疏散等重要任务，高效顺畅的服务能够大大降低致灾范围和次生灾害水平，最大限度减少人员伤亡和财产损失。进一步提升我国应急物流服务保障能力，不断提高应对突发事件的处置水平，对于保障我国人民生命财产安全，统筹高质量发展和高水平安全具有重要意义。

1　我国应急物流发展现状

近年来，在我国政府、企业、社会团体等各方共同努力下，我国应急物流发展水平迅速提升，应急物流服务能力、物流发展政策、应急保障机制等方面取得了较大进步。

1.1　应急物流服务能力不断提高

尽管我国应急物流发展起步较晚，但在应对和处理突发事件上发挥了重要作用。比如，2008年汶川大地震发生后，进出汶川的物流通道基本瘫痪，给救援行动造成了巨大困难。在党中央的领导下，我国各级政府迅速成立应急物流指挥中心，开辟绿色应急通道，运输供应紧急物资，数万台救灾车辆和上百架次飞机参与救援行动，应急物流为抗震救灾工作发挥了重要作用。2020年新冠疫情发生后，全国迅速通过铁路、公路、水运、民航、邮政等各种运输方式向湖北疫区运送大量防疫物资和生产生活物资，保障了疫区人民的基本医疗和生活需求[2]。除了传统物流发挥重要作用外，信息化、智能化、智慧化物流优势逐渐凸显，一些骨干物流企业和创新型物流企业广泛运用大数据、人工智能、5G等先进技术，无人机、自动分拣等为代表的智慧物流设备在提高物流效率、减少人员交叉感染方面发挥了突出作用。

1.2　应急物流发展政策逐步完善

近年来，我国政府高度重视应急物流发展，出台了一系列支持政策。2020年5月，国务院办公厅转发

收稿日期：2025-02-05
基金项目：国家铁路局科研项目（KF2023-012）

国家发展和改革委员会、交通运输部《关于进一步降低物流成本实施意见》，明确提出“加强应急物流体系建设，完善应急物流基础设施网络，整合储备、运输、配送等各类存量基础设施资源，加快补齐特定区域、特定领域应急物流基础设施短板，提高紧急情况下应急物流保障能力。”2020年7月，国家发展和改革委员会出台《关于健全公共卫生应急物资保障体系的实施方案》，提出“瞄准我国公共卫生应急物资保障体系存在的问题和薄弱环节，着力补短板、强弱项，打造医疗防治、物资储备、产能动员三位一体的保障体系，全面系统提升重大突发公共卫生事件的应对能力。”2022年7月，交通运输部印发《关于健全应急物资运输保障体系的实施意见》，提出“统筹铁路、公路、水运、航空、邮政、快递等资源，建立健全应急物资运输保障力量，构建应急物资快速配送网络，提升全链条、全要素、全地形投送能力，特别是提高三断情况下应急投送能力。”2022年10月，应急管理部牵头制定《应急物资保障“十四五”规划》，加紧建设国家级应急资源管理平台，组织推选应急物流行业重点骨干企业并完成相关数据信息采集，录入国家重点应急资源信息管理系统，作为重特大灾害发生后应急仓储服务和应急物资投送保障的储备力量。2024年12月，国家防灾减灾救灾委员会印发《进一步加强应急抢险救灾物资保障体系和能力建设的指导意见》，提出“健全重大突发公共事件处置保障体系，立足抢大险、救大灾应急物资需求，夯实实物储备基础，拓展多元储备渠道，强化快速投送能力建设，逐步建成统一管理、分级负责、政社协同、节约高效的应急物资保障体系。”国家一系列应急物流政策的出台为提升我国应急物流服务保障能力提供了制度保障。

1.3　应急保障机制不断强化

2000年以后，我国逐步开始建立应急保障机制，目前已形成由各级人民政府、有关企业、社会团体和人民群众共同参与的综合管理体系。突发事件发生后，我国应急救助指挥部门负责跟踪了解和汇总灾害预警信息，并及时把灾害信息通报给各成员单位和地方政府，有关部门和各级人民政府根据突发事件类型和特点，立即启动相应应急预案。我国在长期应急物流实践中，总结形成了一系列应急保障机制[3]，主要包括：政策保障机制，如《国家突发事件总体应急预案》《中华人民共和国突发事件应对法》等，为开展应急物流工作提供了制度保障；资金保障机制，一般由国家、地方政府从财政预算中预留部分资金以及社会各行业、爱心人士自愿无偿捐赠的资金组成，为应急物流的运作提供了资金保障；社会公共保障机制，指包括资金筹备使用、物资购买征用、救助人员组织调用和基础设施规划建设等相关公共政策；沟通协调机制，政府与企业、社会团体、慈善医疗机构等各方进行沟通协调，为应急物流提供调度指挥保障，保证应急物流顺利运行；全民动员机制，政府除了依靠自身力量，还积极鼓励动员企业和志愿者等社会团体、慈善和医疗等组织机构以及广大普通民众参与救援活动，通过媒体将受灾和救援工作开展情况以及救援中存在的困难传播出去，寻求社会各界的支持和响应；信息公布机制，应急救援信息由地方逐级上报到中央，由国务院做出总体救援决策，应急救援过程必须对工作信息公开发布，使应急物流工作受到各方监督。

2　应急物流发展存在问题分析

应急物流服务能力的提升能够保障所需应急物资及时高效送达突发事件所在地。尽管我国应急物流发展取得了一定进步，但对照人民群众的期盼和突发事件发生后急迫的应急物流保障需求，应急物流发展仍存在诸多问题需要解决。

2.1　应急物流保障联动机制仍需完善

从国内来看，应急管理部负责重大自然灾害、安全生产等突发事件的组织指导协调和应急处置工作，但国家法律法规没有规定应急物流保障牵头部门，导致应急物流缺乏顶层设计、统筹规划、统一调度，应急物资的采购、生产、捐赠、调拨、运输、仓储配送等职能分散在不同部门和企业，难以形成中央、地方与企业之间的联动机制。

从国际来看，由于涉及跨国界、多层级、多部门，又涉及应急物资运输、管理、配送等多个环节，很难进行科学统筹规划、统一调度，无法满足应急物流时间紧、要求高、阶段性强的要求[4]。此外，由于缺乏应急物资跨境协作机构，应急物流国际运输协调难度增大，影响运输效率。

2.2　平急结合的综合交通应急运力体系尚未建立

一是航空运输应急运力储备有待优化。民用航空在旅客运输需求基础上，需要兼顾医疗支援队等人员运输和应急物资运输，但客机腹舱对承运物资的体积、质量、形态等属性要求较高，应急物资运输限制较多，总体运量占比不高。

二是道路运输应急运力“国家队”地位有待明确。从不同运输方式看，铁路、民航、内河水运“国家队”

应急运力相对集中，而道路运输以民营企业为主，应急运力“国家队”缺乏法律支撑，运力规模和组织架构不清晰，国家、地方道路运输应急运力储备有待明确[5]。

三是铁路综合应急管理水平有待提升。新冠疫情期间，我国铁路与白俄罗斯、德国、哈萨克斯坦、蒙古国、波兰、俄罗斯等国家铁路部门建立了疫情期间定期视频会议机制，但综合应急管理体系仍在探索中。与驻外使领馆、相关企业境外机构在应对突发事件时的协作水平有待提高，中欧班列运行安全风险应急预警机制需加快构建。

2.3　应急物流基础设施功能有待完善

目前，我国应急物流基础设施能力整体偏弱，公路交通衔接能力不足，支线航空和机场数量供给不够，部分区段铁路运输存在瓶颈制约等。物流场站应急仓储、转移等规划滞后，应急保护能力较低，无法根据需要对各种应急物资进行归集、包装、标识设置等。

我国国家物流枢纽与应急物资生产、储备物资布局之间衔接不够，一定程度上影响了物流枢纽货物集散、存储、分拨、转运等功能作用发挥[6]。如新冠疫情防控初期，港口码头、铁路场站、物流园区公路集疏运微循环不畅，疫情防控导致装卸工人不足，影响了物流运作效率。

2.4　应急物流信息平台尚未形成

物流信息化是现代物流发展的基础，物流信息平台是物流高效运作的重要保障，准确、实时、透明的信息传递是高效开展应急物流活动组织的基础，对于应急物流而言尤其重要。尽管政府部门、企业拥有各类应急物流信息平台，但这些平台难以实现互联互通、信息共享，缺乏可用于应急物资调度指挥、物资需求信息、物流资源信息、通道及环境信息等实时呈现的全国统一大数据平台，难以对全国应急物流资源进行大范围高效率配置。应急物资生产、仓储、运输、调拨、使用等信息没有实现部门间信息共享，缺乏综合交通运输调度指挥和应急物资信息流转平台[7]。应急物资运输需求方、保障方和承运人之间信息传递不及时，缺乏标准统一的信息化支撑手段，应急状态下供、需、运三方资源整合不够，不能精准对接运输需求和运力信息。不同运输方式应急物流信息化水平也有待提升，铁路缺乏统一的应急物资调配信息平台，不能及时掌握应急物资运输品名、需求量、地点和运输要求。民航重大紧急航空运输信息传输主要依靠电话和微信，缺乏一套高效且功能覆盖面广的数字化指挥系统。海关检验检疫与相关部门信息共享不充分，物流信息不畅导致国外捐赠物资积压问题较为突出。

3　提升我国应急物流服务保障能力的措施建议

为降低突发事件造成的大量人员伤亡和财产损失，亟需围绕应急物流统筹管理、应急物流运力资源储备、国际应急物流安全保障能力等方面提升我国应急物流服务保障能力，保障我国人民群众生命财产安全。

3.1　强化应急物流统筹管理

应急物流涉及存储、运输、配送等环节和多个主体配合，需要统一组织协调和统筹管理。欧美发达国家一般设有多个政府部门共同组建的应急管理机构，以便突发事件发生后快速响应。如欧盟应急响应中心在发生重大应急事件时，能够快速检测预警、应急响应、多方协调、信息共享，并迅速向受灾地区提供应急救援。美国突发事件管理系统包括预防与准备、沟通与信息管理、资源管控、指挥与管理以及日常管理与维护等功能模块，在应急事件发生时，能够快速响应并组织调度多个部门。借鉴欧美国家应急物流管理经验，可按照国家、省、市、县四级管理体系，整合政府部门、行业协会、高校、研究机构以及相关企业的力量，包括一定数量有丰富工作经验的技术专家，组成地方乃至国家层面的应急物流领导小组，牵头组织应急物流统筹协调和统一管理工作。

3.2　强化应急物流运力资源储备

一是以大型国有运输企业为主、民营运输企业为辅，建立覆盖铁路、航空、公路、水运等运输方式分级分类应急运力体系，政府与企业签订合作协议，在保障企业基本利益的同时，确保满足紧急、重大、特殊运输需求[8]。地方政府参照国家模式，建立地方应急运力资源储备，完善常态化对接、协调、指挥、训练、补偿等政策。制定完善相关标准规范，明确运输企业、设施装备及运输人员、应急联络人员、专家队伍等应急运力组成要素，确保能够满足应急物流服务要求。

二是强化突发事件应急物资运输保障演练，定期举行应急物流合作演练，确保紧急情况发生时，有关部门和企业有效配合，做好应急运输保障工作[9]。建立应急物流信息平台，提升应急事件物流信息互通共享水平；根据应急演练存在的问题，不断完善应急方案，针对应急物流活动中的不同环节，明确各方工作责任，做好应急物流有效衔接，确保政府不同管理部门、政府与企业、企业与企业以及与铁路、军队之间的应急协同配合。

3.3　提升国际应急物流安全保障能力

加快海事服务和航海保障能力建设，构建“陆海空”一体化监管服务体系。推进交通安全与应急通信全球卫星组网，充分利用国际海上人命救助联盟平台，增强安全保障措施和应急处置能力。完善海上搜救基地布局，推进重点海域搜救基地建设。加强南海区域海上搜救合作能力建设，推动建立南海海上险情处置应急联动机制、信息通报机制和联合演练机制。加强与友好国家联合开展海事执法、航海保障、海上救捞、应急救援、通信导航等方面合作。完善铁路国际物流应急物资运输法律法规和政策保障制度，明确国际铁路应急物资运输责任主体和相关部门权责，促进各方有效协调，高效顺畅运转，进一步提升铁路应急物流安全保障能力和水平[10]。

4　结束语

应急物流能够快速有效运送应急物资、救灾人员、医护人员和疏散受灾群众，在应对突发事件中发挥着重要作用。通过总结分析我国应急物流发展现状和存在问题，提出了提升应急物流服务保障能力的措施建议，对于政府决策和指导应急物流发展实践具有支撑和参考作用。

参考文献：

[1] 邵舒羽，王　晴，李亚铎，等. 应急物流研究现状及其未来发展趋势[J]. 物流技术，2024，43(1)：148-160.
SHAO Shuyu，WANG Qing，LI Yaduo，et al. Current Status of Emergency Logistics Research and Its Future Development Trends [J]. Logistics Technology，2024，43(1)：148-160.

[2] 于春艳. 新冠疫情后应急物流体系构建再思考[J]. 武汉船舶职业技术学院学报，2020，19(2)：59-61.
YU Chunyan. On Construction of Emergency Logistics System after the Corona-Virus Outbreak[J]. Journal of Wuhan Institute of Shipbuilding Technology，2020，19(2)：59-61.

[3] 马　芬. 构建我国应急物流保障机制的措施和建议[C]//第三届(2008)中国管理学年会：市场营销分会场论文集. 长沙：中国管理现代化研究会，2008：345-352.

[4] 张　昊，刘璐瑶，刘阳阳. 我国应急物流体系建设的问题与对策研究[J]. 中国储运，2024(10)：177-178.

[5] 邵舒羽，刘　艳，王　晴，等. 非常规突发事件下应急物资储备政企协同演化博弈[J]. 中国安全科学学报，2023，33(4)：210-220.
SHAO Shuyu，LIU Yan，WANG Qing，et al. Government-Enterprise Cooperative Evolutionary Game of Emergency Material Reserve under Unconventional Emergency Events[J]. China Safety Science Journal，2023，33(4)：210-220.

[6] 刘　畅，张　巍，秦欢欢，等. 中欧班列南通道发展定位及策略研究[J]. 铁道货运，2024，42(10)：7-12，22.
LIU Chang，ZHANG Wei，QIN Huanhuan，et al. Research on Development Positioning and Strategies of South Corridor of China Railway Express[J]. Railway Freight Transport，2024，42(10)：7-12，22.

[7] 尹军琪. 重大疫情对应急物流系统建设的启示[J]. 物流技术，2020，39(2)：1-4.
YIN Junqi. Enlightenment Gained from Major Epidemic Events for Construction of Emergency Logistics System[J]. Logistics Technology，2020，39(2)：1-4.

[8] 黄　辉，梁　星，李梦想，等. 应急物资联合配送决策研究[J]. 运筹与管理，2021，30(6)：48-54.
HUANG Hui，LIANG Xing，LI Mengxiang，et al. Research on Decision-Making for Joint Distribution of Emergency Materials[J]. Operations Research and Management Science，2021，30(6)：48-54.

[9] 张　谦，杜思思. 自然灾害应急物流问题及对策研究[J]. 内蒙古煤炭经济，2021(10)：120-121.

[10] 李樱灿，李　东，吴云云，等. “中老铁路+中欧班列”国际联运班列开行模式研究[J]. 铁道货运，2023，41(12)：26-32.
LI Yingcan，LI Dong，WU Yunyun，et al. Research on International Intermodal Transport Operation Mode of “China-Laos Railway + China Railway Express”[J]. Railway Freight Transport，2023，41(12)：26-32.

（责任编辑：魏　然）

（下转第26页）