

应急物资保障，如何“有备无患”

齐鲁策论

“宁可备而不用，万不可用而无备。”重大灾害发生时，应急物资保障能不能靠得住、靠得牢，对于拯救生命、稳定秩序，至关重要。

客观地讲，我国应急物资保障体系，对于战胜此次新冠肺炎疫情，居功甚伟。

但在疫情防控过程中，尤其是早期，各地应急物资保障工作，也确实存在诸多不尽如人意之处，如：储备不足、分发效率不高、干线运输不畅、冷链物流发展滞后、末端快速收派难等。

正是为此，中央从疫情初期就开始强调，并多次作出明确指示，要求进一步加强应急物资保障体系建设。

打造“国家大脑”

关键时刻，重要的应急物资调得出、用得上，能够在第一时间以正确的数量、质量和品种以正确方式送达目的地，对于一线人员顺利开展应对工作、保障人民生命安全、快速恢复正常社会生活秩序、减少各方面的损失和不利影响，都有着重大意义。

应急物资保障，是一项复杂的系统工程。应急物资的生产、采购、捐赠、储备、交通运输、邮政快递、仓储配送、装卸搬运、分拨等各环节，都需要相互关联、紧密衔接，从而确保应急时效。

抗疫过程中，我国的应急物资保障体系未能充分发挥潜力，最重要的问题，就是在牵头部门和顶层设计上有所欠缺，使得部门联动、各地联动效果大打折扣。

由于国家尚未明确总体应急物资保障的牵头部门，应急物资的采购、生产、接收捐赠、分发调拨、交通运输、邮政快递、仓储配送等职能分散在不同部门、地区和企业，也就未能形成中央有关部门之间、中央与地方之间以及中央、地方与企业之间的联动机制。

应急物资保障缺乏顶层设计、统筹规划，统一调度，导致应急物资生产与应急物流难以同步，采购、生产、储备、运输、快速、仓配割裂，最后一公里困难，时效大打折扣，保障效果降低，供需自然难以匹配。

从技术上看，应急物资保障体系的高效运转，离不开“国家大脑”的作用，而这正是我们的薄弱环节。

在应急救援方面，尽管相关政府部门、企业已拥有各类信息平台，但这些平台缺乏互联

互通、信息共享，缺乏可用于应急物资指挥调度、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，缺乏数字化、智能化基础上的应急物资保障“国家大脑”，故难以对全国应急物流资源进行大范围高效率配置。

以“人”和“物”的作用而论，培训和演练的不足，使其潜力无法得到最大发挥。

海量应急物资接收、分发、物流是一项技术含量高的任务，需专业软硬件、设施设备与人力支撑。

从疫情中的表现看，无论是各省卫健委还是省市红十字会，均缺乏大规模物资接收、仓储、分类、集散的应急经验，缺乏高效物流管理能力。对于医疗机构的需求，也不完全掌握，应急物资分配给谁多少、倾斜哪里，标准不清晰、操作不合理、过程难监督，物流流动堵塞。

专业能力不足，很大程度上是因平时缺乏实战演练，缺乏专业化、系统性、常态化的培训。

法制层面，以“试行”“意见”“通知”等为主的立法层次，显然也有待改进。

国内尚未形成完善的应急物资保障法律法规和政策体系，立法空白甚多。从应急物资采购、储备到运输、调拨、配送以及应急物资管理的组织设立等，均缺少相应法律法规基础。

现存的一些法规，通常以“试行”“暂行”“意见”“通知”等存在，立法层次低，权威性不够。一些指导性政策过于原则化而缺少可操作性。

“专业的人干专业的事”

进一步提升我国应急物资保障能力，既要着力解决当前突出问题，也要着力解决长期存在的问题。

短期内，可通过提高资源配置效率，优化应急物流等方式来增强应急物资保障能力。

信息收集、整合到位，应急物资供需才会更加匹配。

有关部门应加强对应急物资保障各类主

体信息的获取整合(如工业和信息化部负责应急物资生产信息、交通运输部负责应急运输信息)，并实时上报国务院联防联控机制，以便中央全面掌握应急物资需求、生产能力、库存储备、运力等信息，通过信息共享促进上下游协同运作。考虑到应急生产与物流成本的增加，制定合理的应急生产、物流等补偿标准。

应急物资分发，必须“专业的人干专业的事”。

根据防疫需求调整物流流向，防疫主战场(如医院)物资应保尽保，公共服务体系重点保障，群众全覆盖保基本。按照物资类别实施专业化作业，“专业的人干专业的事”。已有分配方案的捐赠物资可直接配送到急需地点，减少入库、卸货、清点、分配、再装车、出库等中间环节。

应急物流通道“不停车、不检查、不收费”。在一定程度实施“无接触配送”。

支持危险地区、疫情隔离区推广使用无人机、智能配送机器人、智能快递柜、无人超市等，实现“无接触配送”。

在一定程度实施“无接触配送”。支持危险地区、疫情隔离区推广使用无人机、智能配送机器人、智能快递柜、无人超市等，实现“无接触配送”。

“平时”就是“战时”

从中长期看，应从优化体制机制，提升能力等根本性方面完善应急物资保障体系。这离不开以下几种要素的建设完善。

符合“第一时间、最快响应”要求的应急物资保障体制与法律法规。

明确不同公共突发事件中应急物资主管或牵头部门，建立由交通、邮政、卫生、应急、发改、红十字会等共同参与的应急物资保障联席会议制度。健全中央地方联动机制，供需对接机制、军民融合保障机制、社会力量动员及补



最能聚人聚财的营商环境，怎么打造？

一个地区的发展，离不开两样东西的汇聚：人和财。

一段时间以来，聚焦“双招双引”，不少地方使出浑身解数，着力打造“最好”的营商环境。

怎么才算最好？如何才能最优？“法治化环境最能聚人聚财，最有利于发展。”——习近平总书记指出的“法治化环境”这一点，抓住了打造一流营商环境的关键，一语道破引才聚财的命门所在。

让企业家感觉到“安全”

对资本来说，除了考虑收益性之外，首先看重的是安全性。如果不能保证资本和资本所有者的人身、财产安全，资本是不会进来的。

在这方面，资本具有天然的敏感，它会对一个地区能否确保资本安全，作出精准判断后“用脚投票”，远离那些缺乏安全的“是非之地”。

确保安全的首要前提，就是要有规矩、讲规矩、守规矩，而这正是法治的核心要义。

习近平总书记说：“治理一个国家、一个社会，关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。法律是治国理政最大最重要的规矩”。

如果没有“规矩”，乱象横生，即使是资源再丰富、土地人力等发展成本再低，也很难吸引到投资。

相反，有些国家和地区资源非常紧缺，土地人工成本很高，但仍然源源不断地吸引外来投资，其中一个很重要的因素就是法治化程度高，全社会都能严格按规矩办事，投资者能够确保资本安全和长期收益。

那么，如何才能做到全社会都守规矩呢？最重要的是“治国者必先受治于法”。

现实生活中，正是那些掌握一定权力的人，最有可能破坏规矩，造成的危害也是最大的，对资本安全的威胁也更直接。

有一个例子，某市公安局矿区分局局长高某某，在其担任该市公安局经侦支队队长职务期间，曾向民营企业家家某某索贿200万元未果，将其逮捕，并对他说“你总归还是得见我吧，拿200万那么难啊”。高称其在检察院有人，至少能判他个无期。于是炮制了一起令某某被羁押九百多天的冤假错案。这位企业家2000多万元资产也被非法贱卖。高却因此而获得全国五一劳动奖章。此事后来由于该市部分官员因5年前瞒报矿难近日纷纷落马而被曝光。

这样一个“偶发”事例，充分证明，在不受制约的权力面前，资本很难与其抗衡，其安全不会有真正的保障。在这样的条件下，还有什么营商环境可言？

因此，法治化营商环境建设，必须以依法约束规范权力为重点，真正把权力关进制度的笼子里，牢固树立职权法定的理念，制订“权力清单”，使任何一项权力的行使都必须有法律明确授权并符合法律的目的，每一个执法环节都必须符合法律的要求，每一个行为都不能超越法律的界限，一切违法行为都要毫无例外地受到法律的追究，切实做到“职权由法定、有权必有责、用权受监督、违法要追究、侵权须赔偿”。

做到了这一点，就可以给投资者、经营者吃下确保资产安全的“定心丸”，从而有效改善营商环境。

“差别对待”是最大的不平等

法治化营商环境是平等的营商环境。

何为平等？平等保护产权、平等参与市场竞争、平等使用生产要素、平等实施监督管理，对所有市场主体一视同仁，平等地进行保护和监督，做到一把尺子量到底。

根据所有制性质“划线”，进行差别对待，对民营企业设置各种各样的“卷帘门”“玻璃门”“旋转门”，就是最大的不平等。

这不仅不利于民营经济健康发展，也导致依靠政策垄断就能轻松获益的国有企业，在技术、管理创新方面动力不足，大而不强，无法有效发挥其在国民经济中的战略支撑作用。

讲平等，就要把民营企业和民营企业企业家，真正当作“我们自己人”，在市场准入、审批许可、经营运行、招投标、金融贷款、军民融合等方面，为民营企业创造公平竞争环境。

特别是要把一些具有赢利能力的基础设施建设项目，能放的也放下去，真正做到让利于民，引导民间投资成为主体，形成经济发展的内生动力。

现实中，一些地方对进入园区的企业进行“特殊保护”，限制市场监管部门进入园区企业进行检查，对检查的频次也进行严格限制。不可否认，检查活动过多过频，确实会造成一定程度的“扰民”，但这种“差别对待”的做法，造成了对非入园企业的不公平，一些生产安全隐患也无法及时排除，非常不利于企业的长远发展。

各种“差别对待”的做法，有违经济公平。那些没有被平等对待的市场主体，“不患寡而患不均”，难免“心有戚戚然”，就无法充分调动积极性、创造性。

“特事特办”不能成常态

朝令夕改，为什么让人无比厌恶？因为

形不成稳定预期。

法律具有明确性、规范性、长期性和稳定性，从而能够为人们提供清晰明确的行为准则，据此可以安排自己的行为，形成一种“长期预期”，由此才能降低生产交易的“制度成本”，带来活力、效率、稳定和秩序。

现实中，一些地方为了“效率”，借“改革”“创新”之名，随意突破既有法律，习惯于“特事特办”，反而会欲速不达、事与愿违。

因为人们都清楚，今天你可以因为这个理由突破法律，明天你可能因为另一个理由突破法律；今天你可能为了让企业更快开业突破法律，明天你也可能为了打压企业突破法律。

这样做势必会让投资者“心里打鼓”，对当地的营商环境打一个问号，反而不如老老实实严格依法办事来得“靠谱”。

少折腾、不扰民、不“乱翻烧饼”

习近平总书记经常引用一句话：“治大国，若烹小鲜”。

这句话的意思是说，治理一个国家，就像是烹制小鱼一样，不要来回“翻烧饼”，翻来翻去小鱼就烂掉了，最好的办法是少折腾、不扰民、不“乱翻烧饼”。

市场经济条件下，更不宜过分夸大党政机关在经济建设中的作用，而是应当按照政企分开的原则，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。

党政机关应该抓什么？制定好“游戏规则”，并监督落实，及时把那些不遵守游戏规则“害群之马”清出场，维持好经济竞争秩序。

在这方面，党政机关不能既当“裁判员”又当“运动员”，不宜直接介入微观经济和具体建设项目，而应把主要精力放在创造更加公平有利的制度环境上。

而法治是最重要的制度设计，是所有制度设计中的最高层次。

制度制定者，要真正打破自身利益藩篱，跳出自己的“一亩三分地”，树立向市场主体、技术研究、创新创业倾斜的利益导向，舍得把“真金白银”和“政策红利”投进去。

在这方面，必须要有大局观、长远观，不能在利益面前犯“红眼病”，向市场主体乱伸手，干一些“为了一块牛排而出卖了巴黎”的事，最终不仅害了个人，更严重的是妨害了营商环境，迟滞了经济发展。

偿机制、常态化演练及考核评估机制等。按照“第一时间、最快响应”要求，完善相关法规、政策、标准，使应急物资保障在体制机制、指挥流程、协同机制、职责分工上有法可依，使军、地、政、企在力量与资源融合上有操作标准。对应急物资储备、生产、采购、捐赠、运输、配送等组织协调、工作流程等法律法规进行修订，明确各利益相关主体的责权利。

多领域融合的国家应急物资保障大数据平台。

全面提升应急物资保障的网络化、数字化、智能化水平，构建基于政府、军队、社会、企业等多领域融合的国家应急物资大数据平台，使其涵盖应急物资生产储备、捐赠分配、交通运输、邮政快递、分发配送、应急需求等各方面信息，这既有利于政府部门全面掌握情况，进行形势判断，也有利于应急物资保障体系各参与方的协同协作。

一体化储备体系，应急储备转款与应急人力资源储备。

借鉴国外经验，推动应急物资储备专业化与社会化的有机结合，建成国家、地方、军队、企事业单位甚至家庭的一体化储备体系。合理安排应急物资储备规模及结构，建设网格化布局的应急物资储备中心库。中央及省(区、市)地方财政在年度财政预算中，可设立应急储备专款。应急物资储备要充分发挥市场机制作用，及时了解医药企业、工业企业、商超、粮库等储存情况，提前协调好各种用品价格，避免价格上涨导致购货不足。做好应急人力资源储备，培训应急装备、设备使用和操作人员。

立体、综合、现代的完善应急物流网络。

充分发挥铁路、公路、航空、水路、邮政快递、仓储配送的比较优势，促进彼此有效衔接、互为补充，形成组合优势，构建立体、综合、现代的应急物流网络。加强国内应急物流网络与国际物流网络衔接。合理布局应急物流中心，提升组织与服务水平。

与应急需求相适应的航空物流、医药物流、冷链物流。

从战略高度建设一支与交通强国、大规模应急物资保障相适应的规模化、现代化航空货运机队，布局好航空物流枢纽与货运机场体系，减少战略性国际通道的对外依赖程度。引导大型医药物流企业通过重组、兼并、合作的方式整合中小型医药企业，形成辐射合理区域范围的网络健全、手段先进、配送及时的医药物流服务能力。对医药物流中心建设做好规划，抓好医药物流中心建设的合理布局。健全冷链物流行业标准，提高冷链企业管理水平，加强冷链物流体系建设。

(作者系国务院发展研究中心产业经济研究部研究室主任、研究员、博士生导师)

做好“跨、携、融”大文章

董彦岭

济南之于黄河，不是简单的跨，而是要携，要融。

黄河，中华民族的母亲河，横亘在济南北部城区，已160多年。

纵观国内滨河(江)城市，无不采取跨河发展的战略。远有成功案例大上海、大武汉。近有杭州跨越钱塘江建设江南新区、南京跨越长江建设江北新城、长沙跨越湘江建设河西新区、南昌跨越赣江建设昌北新城等。

无论从突破自身发展局限(油条不能越拉越长)，带动全省经济发展(扬起省会龙头)，还是争取国内地位、争创国内城市，济南都必须目光向北，下定决心突破黄河。

从空间结构来看，济南南部是山区，北部是黄河，只能在中间狭长的地带发展，造成交通和基础设施布局等一系列问题。

济南早就认识到这一症结，因此2003年就提出“北跨”战略。

但由于黄河是一条水少沙多的地上悬河，需要在两岸留出缓冲地带，加上两岸交通的天然阻隔，因此历史上黄河南岸和北岸发展水平差异极大。南岸无论是经济发展水平和城市发展水平，都明显高于黄河北岸。

近年来，随着黄河泥沙沉积问题逐渐得以解决，济南基础设施投资能力不断增强，济南携河发展已具备比较成熟的条件。

只有实现携河发展，拓展城市发展空间，产业和人口承载能力才能增强，济南的一系列新的发展战略才能更好落地，对全省的辐射带动能力才能增强，在全国城市中的地位才能显著提升。

从国内看，作为连接京津冀和长三角的交通节点城市，济南的发展质量和水平，直接关系到山东承接两大经济群产业科技转移辐射的能力。

从省内看，省会、股东、鲁南三个经济圈，省会经济圈处于其他两大经济圈的联结点上，发展水平也处于两者之间，是全省区域平衡发展的重要节点；

同时，以济南为中心的省会经济圈、区域和发展条件都非常优越，发展潜力巨大，是继股东经济圈之后山东区域经济发展的一个新增长点。

济南北跨携河发展，可以更好带动省会经济圈的北部城市，更好承接京津冀产业转移。

山东省新旧动能转换综合试验区中，济南要发挥先行区的作用；中国(山东)自贸试验区中，济南片区也扮演着关键角色。

济南北跨携河、融河发展，对于提高省会经济圈整体发展水平，更好发挥其在山东新旧动能转换和自贸试验区建设中的功能，进而提高山东经济发展的质量水平，具有重要意义。

例如，在先行区的1030平方公里中，北岸就有730平方公里，占比70%以上。

因此，从全省层面，应大力支持济南市跨河携河发展，拓展发展空间，布局创新开放的新产业、新业态、新城区，培育全省新动能产业发展的新增长点。

黄河流域生态保护和高质量发展战略，是党中央和习近平总书记亲自部署的重大战略。

山东是黄河流域经济最发达的省份，是黄河流域经济高质量发展的重要承载区域。黄河流域的生态保护和高质量发展，山东要交出一份满意答卷。

黄河在山东流经9市25个县(市、区)，河段长度为628公里，在东营市垦利区入海。而济南正好处于黄河山东段的中段，是黄河流域重要的区域中心城市，也是黄河文化的重要载体之一。济南实现高质量跨河发展，在携河发展中处理好生态保护和产业发展的关系，就为整个流域提供了“济南样板”。济南经济圈，涵盖了黄河流经山东的大部分县(市、区)，济南通过拓展空间做强做大，进而带动整个下游城市群的高质量发展，对黄河中下游地区的生态保护和高质量发展意义重大。

济南之于黄河，不是简单的跨，而是要携，要融。

首先要高质量高标准完成三桥一隧建设工程，搭建跨河发展交通设施的四梁八柱。未来更高密度的跨河通道，也要规划好，预留好。兰州是一个跨黄河发展的城市，整个城市包括二十多座桥梁，功能、景观等各有不同。济南要携河发展，同样需要高密度的跨河桥隧作为支撑。每一项桥隧工程，都要作为一个综合的交通和通信管道等基础设施布局的通道。此外还要做好北岸联结的交通道路工程，优化交通结构，提升交通效率。

济南新旧动能转换先行区，跨黄河两岸，北岸是发展重点。做好了先行区的产业、生态等方面的规划和建设，跨河发展就建立了一个稳固的根据地。

先行区的建设，要处理好跨河、携河、融河的关系。“跨河”是拓展发展空间，“携河”是利用好河流和岸线资源，“融河”则是实现生态保护和产业发展的双赢。

先行区的建设发展，具有引领性和示范性。要与济南市、山东省以至黄河流域的总体发展战略吻合好，既需要系统思维，也需要创新突破的勇气和智慧。先行区发展好了，就为济南高质量携河发展开了个好局。

先行区建设是增量，黄河北岸县区的产业和城区发展是存量。跨河发展，不仅要做好增量，还要激活存量，提升北岸县区产业发展和城区建设、生态保护的规格和水平。

对于济阳区和高河县，也要差别化定位，鼓励特色化发展。在产业布局和城建水平方面，应以更新理念、更高质量、更高水平地去发展，形成专业化、特色化、高端化的新城区格局。

需要注意的是，济南携河发展，是要开拓一个新的发展空间，不是对南岸城区发展模式的简单复制，而是对原有城区发展模式的迭代升级。因此一开始就要站在生态保护和产业发展的时代高点上，面向“四新”产业，按照国际化现代新城区的高标准来打造。

习近平总书记对黄河流域城市和区域发展有明确指示，山东省和济南市也都有明确的贯彻意见。这是济南市携河发展的行动指南。

同时也要向国内外先进的携河发展城市学习，从中汲取经验和教训，以改革创新的态度做好济南携河发展的谋篇布局。

此外，还要处理好“率先突破、早期收获”与“谋划长远、久久为功”的关系。济南携河发展，要有紧迫感，需要率先突破、早期收获；但另一方面，携河发展是城市发展的十年大计、百年大计，需要谋划长远、久久为功。

(作者系山东财经大学区域经济研究院院长、教授)

更多精彩内容，请扫码关注



山东深观察