

城市交通应急管理标准化现状及建议

刘欣¹ 张耀武^{2*} 冯辰星¹ 来向武³ 聂娉舒¹ 张星¹ 武苗¹ 韩子田¹

(1. 西安市质量与标准化研究院; 2. 西安市产品质量监督检验院; 3. 西北大学)

摘要: 城市交通应急管理在近年成为社会瞩目的关键领域,该领域的标准化具有现实紧迫性。当前我国城市交通应急管理方面已经发布的标准,相对滞后于实践需要,且存在基础研究转化不足、系统性不足、协调统一不足三方面的问题。基于此,本文提出今后城市交通应急管理标准化工作的建议:应以国家应急管理标准化总体方案为指导,通过成立联合应急管理标准化小组,国家通用标准与地方标准同时推进,先行研制培训演练类标准这四方面的工作提升我国城市交通应急管理总体水平。

关键词: 城市交通, 应急管理, 标准化

DOI编码: 10.3969/j.issn.1002-5944.2023.05.010

Current Situation of and Suggestion on Urban Traffic Emergency Management Standardization

LIU Xin¹ ZHANG Yaowu^{2*} FENG Chenxing¹ LAI Xiangwu³ NIE Pingshu¹
ZHANG Xing¹ WU Miao¹ HAN Zitian¹

(1. Xi'an Institute of Quality and Standardization;

2. Xi'an Supervision and Inspection Institute of Product Quality; 3. Northwest University)

Abstract: Urban traffic emergency management has drawn great attention in recent years. The standards in this field are in urgent need. At present, The existing urban traffic emergency management standards in China can not meet the practical needs, as they have deficiencies in three aspects, including basic research transformation, systematic insufficiency and coordination and unification. Based on this, the paper puts forward some suggestions for the standardization of urban traffic emergency management in the future: we should take the overall plan of the national emergency management standardization as the guidance, establish joint emergency management standardization groups, advance the national general standards and local standards at the same time, and develop training and exercise standards firstly, thus promoting the standardization of urban traffic emergency management.

Keywords: urban traffic, emergency management, standardization

0 引言

应急管理标准化是我国标准化工作近年来的重要领域。加强应急管理标准化工作,对于提升我国综合防灾减灾救灾和事故灾害应急救援能力,

保护人民群众的身体健康和生命财产安全,具有重要的作用^[1]。但应急管理标准化建设作为一项庞大而精密的系统工程,决定了其推进过程既要总体考虑,又要重点突出,既要循序渐进,又要先急后缓,加快重点突破。现阶段的工作重点,应该深入分析

应急管理标准化需求,以问题和需求为导向,尽快提出应急管理急需研制的标准,加快急需短缺应急管理标准供给^[2]。

近年来,以郑州暴雨事件为代表,在北京、湖南、贵州、广西等多地出现的洪涝灾害中,道路交通受到不同程度的影响,城市轨道交通、下穿交通、隧道交通等成为事故灾害的突出环节,城市交通应急管理成为社会瞩目的关键领域。随着极端天气爆发频次的增加,城市交通应急管理水平的提升面临更为迫切的要求。通过标准化促进该领域的应急管理水平是直接有效的方式,该领域的标准是与人民生命安全关系最直接的标准之一,在应急管理标准化系统工程中应该先行关注、重点突破。

1 城市交通应急管理标准化发展现状

虽然应急管理标准化是近年的重点工作,应急管理部也采取了“随时申报、随时报批”的措施。但是,由于应急管理工作涉及面非常广,综合性应急管理标准制修订的时间相对较短,总体而言,城市交通应急管理方面已经发布的标准数量不足。与城市交通造成的损失及社会关注度相比,处于相对滞后的状态。

截至2022年10月,我国已经发布的应急管理标准共61项,其中国家标准9项,行业标准9项,地方标准43项。在这些标准中,GB/T 41694-2022《安全与韧性 应急管理危险性设施监测指南》、GB/T 40151-2021《安全与韧性 应急管理 能力评估指南》、GB/T 40054-2021《公共安全 应急管理 公共预警指南》、GB/T 37230-2018《公共安全 应急管理 预警颜色指南》、GB/T 37228-2018《公共安全 应急管理 突发事件响应要求》5项国家标准作为应急管理通用性标准,与城市交通方面的应急管理有直接关联。地方标准中的DB3201/T 1107.1-2022《水下公路隧道运营管理规范 第1部分:应急处置》、DB11/T 1286-2015《城市安全运行和应急管

理 物联基础信息及编码规范》、DB45/T 2320-2021《高等级公路环境风险防范措施及应急能力建设管理指南》、DB62/T 4539-2022《突发环境事件管理指南》与城市交通方面的应急管理有所关联。9项行业标准则均与城市交通应急管理没有直接关联。截至2022年10月,已经发布的城市交通方面的标准共有11项,主要是技术性标准,与城市交通应急管理没有直接关联。

从发布时间来看,无论是应急管理领域的标准,还是与城市交通相关的标准,近两年的发布数量明显增加。这一方面与2018年机构改革后,原来的全国减灾救灾标准化技术委员会成为现在的全国应急管理与减灾救灾标准化技术委员会,综合性应急管理领域标准制修订工作得以加强有关。另一方面,也反映出我国应急管理标准化建设的工作正在深入细化,城市交通问题已越来越受到重视。在已经发布的地方标准中,《城市安全运行和应急管理 物联基础信息及编码规范》由北京市完成,这与北京近年频频遭遇暴雨影响,地下通道交通成为薄弱环节,导致城市多次被淹相契合。这类标准的制定,对各地结合实际情况,推进城市交通应急管理地方标准的制修订有一定的启示意义。

2012年,复旦大学谭艺渊的研究认为:我国城市应急管理存在以事后处置为主、过度依赖灾害预报预测、风险防范能力差等问题。建议我国构建标准化、系统化、科学化的城市灾害风险管理体系架构^[3]。从目前已经发布的标准来看,国家标准主要着眼于总体的公共安全,标准化建设的成果集中在监控、评估、预警、响应等方面。这些标准对应急管理系统性周期中前期的多个环节覆盖较好,对预防预控方面的工作有很好的促进。但对应急响应等其他环节,则基本没有涉及。已经发布的应急管理地方标准中,涉及到方舱医院、旅游景区、养老机构、儿童福利机构、化工园区、电梯、政务大厅等场所,反映出我国地方标准化建设的领域在不断拓展,地方标准建设更容易形成多样化的探索结果。这也符合

2019年颁发的《应急管理标准化工作管理办法》的精神,即鼓励支持地方应急管理部门依法开展地方应急管理标准化工作,推动地方因地制宜制定适用于本行政区域的地方标准。

总体而言,城市交通应急管理在实践中往往造成较大的损害,不仅危害面广,而且直接影响到人们的生命安全及社会救灾情绪,由此也对标准化建设有更高的需求。而当前的标准化建设与这种实际需求还有较大差距,已有的标准化成果在直接针对性、系统性方面尚有明显不足。

2 城市交通应急管理标准化存在的问题

形成上述标准制修订结果的原因是多方面的。一个直接的原因,是城市交通方面的危害在近年表现得越来越突出,是一个“较新”的领域。从标准化对应急管理实效的促进角度来说,应急管理是综合性的工作,需要多部门、多行业的参与联动,也涉及多个环节,需要多方面的协同支持,在以标准化提升具体的管理工作方面可以产生更大的收效。着眼于当下城市人口不断增长,极端天气爆发频次越来越高,城市交通应急管理需求不断增加的现实,其标准化工作更有价值。需要将城市交通应急管理标准化工作放在更大的背景下,深入分析标准供应不足的原因,寻求更好地促进该领域工作的方法。以下三方面问题,是当前城市交通应急管理标准化存在的主要问题。

2.1 基础研究向标准化研究的转化不足

标准化作为一项重要的管理工具,来源于科学技术的综合成果^[4]。《应急管理标准化工作管理办法》中也明确提出:应急管理标准化工作以标准化基础研究为依托,将标准化基础研究纳入应急管理有关科研计划。

就应急管理而言,分析致灾原因,确认灾害及其后果影响是所有应急管理活动的基础,这方面研究是后续标准化建设的基础。当前,由于城市交通

方面的突发事件带来的危害已产生了较大影响,对城市交通致灾及应急管理的研究展开已较多。比如,对城市交通应急管理系统的研究^[5],对城市轨道交通的应急管理研究^[6],都开展较多。再如,研究人员还通过历史案例统计等方法分析极端天气造成的交通隐患,并提出相应的保障对策^[7]。在技术特点分析的基础上,研究者还关注到了绿色机场、绿色隧道、轨道交通等城市基础设施相关标准的研编及应用,对进一步的标准化研究具有基础价值^[8]。与这些研究相对应,在实践层面,为防止重大气象灾害对城市交通管理的破坏,我国已建成世界上规模最大、覆盖最全的综合气象管理系统,建立起多部门共享共用的国家突发事件预警信息发布系统,服务城市交通应急管理。可以说,在整个城市交通应急管理方面,相关的基础研究和实践推动已经有较好的基础。与此相比,城市交通应急管理的标准化工作则展开不足。

2.2 标准体系的统领作用不足

应急管理标准体系是将应急管理领域内的所有标准按其内在联系形成科学的有机整体。标准体系是纵向结构与横向结构的统一体,不同层次的标准互相制约、互相补充,构成一个有机整体^[4]。在实践推动中,2019年应急管理部提出了《应急管理标准体系研究》课题,但该课题作为应急管理一项宏观的顶层设计,落实到具体领域的标准化研究还需要一个漫长的过程^[9]。

城市交通应急管理属于综合性应急管理,其标准制修订工作,包括应急管理术语符号和标记分类、风险监测和管控、应急预案、应急演练、现场救援和应急指挥、应急救援装备和信息化、应急物资管理、事故灾害调查、教育培训等多方面的标准化工作。目前我国的城市交通应急管理标准化建设,在事前管理环节的进展较好,在应急预案、应急演练方面有所不足,而在事中的现场救援和应急指挥、应急救援的信息化等对实际管理能起到更大促进作用的环节则完全缺失,总体的标准分布很不均

衡。在相关标准的研制过程中,标准体系的统领作用没有发挥出来,细分领域推进受制于整体框架,缺乏标准体系规划做指导,标准化对象比较单一,没能涉及到城市交通应急管理的方方面面。

2.3 多部门协同的标准化研究不足

应急管理标准化作为应急管理体系的重要组成部分,是将制度优势转化为国家治理效能的基础保障,是形成高效联动整体合力的必要前提。城市交通应急管理及其标准化工作,都需要多部门的协同推进,目前,这方面的工作收效不足。在已经完成的与城市交通应急管理相关的标准中,许多地方标准都是养老机构、政务大厅等特定场合的标准,究其原因,一个重要的因素,是这方面标准的制定,其独立性较高,对多部门协同的需求不多。机构改革以前,我国的地震、煤炭、安全生产、消防、个体防护和减灾救灾等行业标准分属于不同部门,机构改革之后,国家应急管理部构建了应急管理和减灾救灾标准体系,形成了“1+n”型标准子体系结构,将通用标准子体系与各业务司局职能构建的标准子体系相结合,以提高应急管理工作的综合能力和系统协调水平^[2]。与城市交通应急管理相适应,其标准化工作更应积极展开多部门协同的标准化研究,这应该是迅速推动我国城市交通应急管理标准制修订的关键环节。

3 城市交通应急管理标准化发展建议

应急管理标准化体系建设是一项典型的标准化系统工程,涉及到标准体系建设、标准的研制和实施、标准国际化以及标准化工作机制建设等多个方面^[2]。城市交通应急管理标准化工作,也面临着工作任务艰巨,系统化建设周期较长,需要多部门协调配合等现实问题。适应提升城市交通应急管理水平的紧迫性的要求,结合当前工作基础,我国城市交通应急管理标准化建设可从以下四方面着手,逐步推进,以期能尽快收到以标准化建设推动应急管理

工作的实效。

3.1 紧扣国家应急管理标准化总体方案

从指导思想来说,城市交通应急管理标准化建设应在国家应急管理标准化总体方案的统领下展开。应急管理部近年出台了《“十四五”应急管理标准化发展计划》《应急管理标准化工作框架方案》等文件。前者对“十四五”应急管理标准化重点工作作出部署,明确了应急管理标准体系。后者系统地提出了应急管理标准化体系建设的目标任务,明确了标准体系建设、标准基础研究、标准国际化、标准化工作机制完善等具体工作的进度安排。城市交通应急管理的标准化建设,应该在这两个文件的指导下,以有序推进为总基调,同时根据自身急需短缺的特点,选择急需领域先行推动。特别是《应急管理标准化工作框架方案》,为我国应急管理标准化工作划定了清晰的路线图,也是各子系统的标准化工作应该遵循的指导文件。

具体而言,城市交通应急管理标准化目前面临的工作环境,是在标准化建设系统性尚不完整的背景下,要先行建设的领域,自觉地将自身的工作统一在国家总体计划和建设体系之下,非常有利于总体工作的推进。在应急管理标准体系框架中,则应优先选择推动基础综合标准、应急管理标准、应急保障标准三方面的标准制修订。

3.2 成立联合应急管理标准化小组

从具体的研制工作推进来说,城市交通应急管理标准体系是一个整体系统,应急管理部门肩负着协调其内部各子系统之间以及系统内各标准之间的关系,使之协调并有序运作,其标准化工作也需要多部门的协调配合。

在实际工作中,那些单一区域、单一部门的标准文件更容易完成。而涉及多部门协同开展的应急管理,单靠一个部门去推动,总是会被推后、搁置。所以,应成立专门的标准研制小组,对城市交通应急管理所涉及的标准,按照应急准备、监测预警、应急响应以及应急恢复等大的分类,展开系统性的

研究,对城市交通所涉及的对象,按照地铁、隧道、地下通道、公路、内河等不同交通方式的分类,成立联合应急管理标准化工作小组,快速推进。

3.3 国家通用标准与地方细分标准同时推进

从协调推进的角度来说,当前我国应急管理标准化建设的指导思想是,既注重标准供给的综合性、协调性和适用性,又要加快研制基础通用性、综合性标准。标准化原理的本质是促使标准化对象的有序化程度达到最佳状态^[4]。当前我国城市交通应急管理标准化工作呈现的特点是:在国家标准层面,通用性标准更多;在地方性标准层面,各专业领域、细分领域、特殊场景的应急管理标准完成更多;从国际经验看,澳大利亚近年发布了一系列的应急管理手册,大部分手册内容是跨灾害、跨领域的通用性标准化文件,具备系统性、综合性和协调性^[10]。所以,在国家层面,更多地推进通用性标准建设,会收到更大的社会价值。在地方标准的建设中,则应更积极地结合当地实际,以更高标准和更严规范,迅速推进满足地方实际需求的细分标准,同时,积极为国家标准的建设提供基础。

3.4 培训演练类标准先行

从标准支撑引导作用的发挥来说。应急管理流程的第一部分为应急准备,具体内容包括计划与预案、组织与队伍、技术与方法、培训演练、业务持续管理、风险评估等^[11]。我国现有应急管理标准化建设的现状是,监测预警类的标准建设进展更快,应急响应方面滞后。从标准研制的难易程度而言,应急准备类的标准制定难度虽然弱于应急响应,但目前的成果却不充分,这当然与应急准备类标准的制定受其他各类标准的影响有关,但也与总体推进的宏观安排有关。从保护人民生命安全的角度来说,对于城市交通方面的突发事件,充分的培训演练能收到更好的效果。习近平总书记也曾强调要“开展常态化应急疏散演练”。所以,今后的城市交通应急管理标准化建设,应尽可能先完成培训演练方面通用标准的研制,并积极推动其落实,这对应急管

理根本目的的实现具有极大的促进作用。比如,日本作为世界上应急管理体系建设较为成熟的国家,就将培训演练列入国民教育体系中,并在近年的地震、海啸等灾害应对中收到了显著的成效。

4 结语

标准化工作的根本目的,是提升管理效能。标准化工作的落实,是标准价值的体现。近年的应急管理实践对城市交通应急管理的标准化提出了实际的需求。该领域的标准化体系建设对于完善我国应急管理现代化,全面提升国家应急管理整体水平具有重要意义。当前,迅速推进城市交通应急管理的标准化工作,更能保护人民的生命安全,更符合实践发展的需要,也更能体现我国标准化建设的成效,应该在“大应急”指导思想的引领下,探索各种有效方式,予以优先发展。

参考文献

- [1] 沈科萍, 窦芙蓉. 应急管理标准化现状及建议[J]. 中国标准化, 2021(16):22-25.
- [2] 秦挺鑫. 稳步推进应急管理标准化建设[J]. 中国应急管理, 2020(6):42-45.
- [3] 谭艺渊. 我国城市灾害风险管理标准化建设研究[J]. 理论界, 2012(6):179-181.
- [4] 侯娜, 胥鑫, 郭锐. 标准化在突发事件应急管理领域应用的探讨[J]. 大众标准化, 2016(1):70-71.
- [5] 陈吉彦. 城市交通突发事件应急管理系统研究[D]. 西安: 长安大学, 2011.
- [6] 莫义弘. 基于分布式工作流的城市轨道交通应急辅助决策关键问题研究[D]. 深圳: 深圳大学, 2019.
- [7] 隋莉颖, 陈智宏, 倪顺江, 等. 极端天气条件下交通隐患点识别方法及保障对策研究[J]. 公路交通科技(应用技术版), 2015, 11(9):232-234+269.
- [8] 季亮. 绿色健康的城市交通基础设施标准化研究与实践[J]. 建设科技, 2022(9):27-31.
- [9] 徐术坤, 余梅, 陈磊, 等. 城市社区应急管理标准体系构建研究[J]. 中国标准化, 2020(1):92-97.
- [10] 秦挺鑫. 国外应急管理标准化及对我国的启示[J]. 安全, 2020, 41(8):1-6.

- [11] 刘治永, 张晓飞, 付卉青. 国内外应急救援标准化发展现状与趋势分析[J]. 标准科学, 2018(9):76-80.

作者简介

刘欣, 硕士研究生, 工程师, 主要从事标准化研究工作。

张耀武, 通信作者, 硕士研究生, 正高级工程师, 主要从事检验检测认证工作和标准化研究工作。

冯辰星, 工程师, 主要从事标准化理论研究工作。

来向武, 教授, 主要从事应急与危机公关管理。

聂娉舒, 硕士研究生, 工程师, 主要从事标准化理论研究工作。

张星, 硕士研究生, 工程师, 主要从事标准化理论研究工作。

武苗, 助理工程师, 主要从事标准化研究工作。

韩子田, 助理工程师, 主要从事标准化理论研究工作。

(责任编辑: 袁文静)

(上接第 86 页)

6 结语

本文初步提出构建电力企业资产全寿命周期管理体系多维评价机制, 并结合实践经验分析多维评价与传统评价的特点与优势, 给正在建立或已经运行资产全寿命周期管理体系的单位提供一定参考。同时, 电力企业资产庞大而复杂, 电力企业资产全寿命周期管理体系运行涉及多环节、多专业, 需要不断改进评价模式, 提高成果应用价值, 助力资产管理水平持续提升。■

参考文献

- [1] 舒印彪. 电力企业资产全寿命周期管理体系建设与评价[M]. 北

京: 中国电力出版社, 2017.

- [2] 徐宛容. 国际固定资产管理标准——PAS55剖析[J]. 中国设备工程, 2011(6): 5-8.

- [3] 帅军庆. 电力企业资产全寿命周期管理理论、方法及应用[M]. 北京: 中国电力出版社, 2010.

作者简介

王晨, 本科, 工程师, 研究方向为电网企业资产全寿命周期管理。

王琳, 本科, 工程师, 研究方向为资产全寿命周期管理。

崔雪, 硕士研究生, 工程师, 研究方向为资产全寿命周期管理。

孔娟, 硕士研究生, 工程师, 研究方向为科研项目管理。

(责任编辑: 袁文静)