

广东省“211工程”三期重点学科建设项目

应急管理理论与实务丛书

Emergency

Logistics

应急物流管理

主 编 左小德
副主编 梁 云 张 蕾

本书获广东省“211工程”三期重点学科建设项目“应急管理理论与实务”基金资助

应急管理理论与实务丛书

应急物流管理

主 编 左小德
副主编 梁 云 张 蕾

 暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

应急物流管理 / 左小德主编; 梁云, 张蕾副主编. —广州: 暨南大学出版社, 2011. 4

(应急管理理论与实务丛书)

ISBN 978 - 7 - 81135 - 703 - 5

I. ①应… II. ①左…②梁…③张… III. ①物流—研究 IV. ①F252

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 238975 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 暨南大学出版社照排中心

印 刷: 广州市至元印刷有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 19

字 数: 375 千

版 次: 2011 年 4 月第 1 版

印 次: 2011 年 4 月第 1 次

印 数: 1—2000 册

定 价: 35.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

总序

我国正处在社会转型与体制转轨、机遇与风险并存的社会高风险期，加上各种自然灾害与人为事故纠结在一起，在社会急速变化的过程中，各类公共危机问题被迅速地集中和放大，蕴涵着不可忽视的各类风险。金融、环境、信息、流行疾病、民族分裂主义、自然灾害等非传统安全因素已成为威胁国家安全的组成部分，这些非传统安全危机深刻地考验着中国政府的执政能力。面对非传统安全危机，加强执政能力建设，趋利避害、化解风险，已成为中国政府长期面临的重要课题。从2006年1月国务院颁布《国家突发公共事件总体应急预案》起，就意味着战略性地应对公共危机已擢升至国家高度。

“突发公共事件”是指突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件。随着各国社会经济的快速发展，各类突发公共事件的危害日益突显。突发公共事件主要分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等四类；按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素分成四级，特别重大的是Ⅰ级，重大的是Ⅱ级，较大的是Ⅲ级，一般的是Ⅳ级。一国政府应对突发公共事件的能力已经成为评价其执政、施政能力的重要绩效标准。

北京大学丁元竹教授曾把中国社会的风险归结为十个方面：就业问题、“三农”问题、金融问题、贫富差距、生态与资源问题、台湾问题、全球化问题、国内治理危机、信心和诚信问题、艾滋病和公共卫生问题。

这是当代后发展国家现代化、城市化荆棘之路的共性，也是正在进行追赶型、跨越式发展的中国社会不得不面对与思考的问题。能源安全、环境安全、生态安全、金融安全、网络安全、信息安全、卫生安全、文化安全等涉及社会生活的多个领域，具有隐蔽性、危险性、突发性和非确定性的特点。进入21世纪以来，各种自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等频频发生，往往使国家遭受严重损失。研究社会转型期各类重大的突发公共事件和社会经济风险与自然条件状态下的各种自然灾害及次生灾害所带来的应急管理问题，提高突发公共事件应急管理能力和成为政府不可回避且具有刻不容缓意义的现实课题。

中央综治办主任陈冀平曾指出，从目前的社会形势看，新的社会矛盾将不断产生，原有的一些社会矛盾可能随之凸显，并呈现出经济领域的新矛盾与其他领域的矛盾相互影响、相互作用的局面，主要表现为涉及农村土地征用、城镇房屋拆迁、国有企业改革、部分军队退役人员等方面的信访问题仍然十分突出，非法集资、股市房市受损、高校毕业生就业、医疗、养老、环境污染、城市公共服务与管理等诱发群体性事件的因素也正在增多。由经济纠纷引发的暴力讨债、绑架、哄抢等“民转刑”案件可能更加突出，流动人口犯罪、多发性侵权犯罪和非法集资等涉众型经济犯罪可能更加突出，城市社会治安问题向农村蔓延扩散的趋势可能更加突出，尤其是个人极端事件有可能进一步增多，治安问题的敏感性将会进一步增强，一起普通的刑事案件或治安案件有可能转变为社会热点问题，甚至诱发其他矛盾和问题。

近50年来，世界经济发展步伐加快，在石化能源体系支撑下的高碳工业，形成了火电、石化、钢铁、建材、有色金属等工业，并由此衍生出汽车、船舶、航空、机械、电子、化工、建筑等行业。气候变化主要是由人为活动排放的二氧化碳、甲烷、氧化亚氮等温室气体造成的。全球变暖的后果是冰川融化、海平面上升、生态系统退化和自然灾害频发。从企业应急管理和长远视角来看，企业外部市场变幻莫测，内部管理与控制日趋复杂。外部风险包括市场风险、竞争风险；内部风险则包括品牌风险、战略风险、文化风险、团队风险、领导人风险、财税风险、舆论风险、法律风险和技术风险等。

马凯在《求是》杂志中撰文指出：我国正处于工业化、城镇化快速发展时期，各种传统的和非传统的、自然的和社会的风险、矛盾交织并存，公共安全和应急管理工作面临的形势更加严峻。归纳起来，应急管理面临的态势包括四个方面：一是自然灾害处于频发期。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，灾害往往具有种类多、分布地域广、发生频率高、造成损失重等特点。特别是近年来，极端气候事件频发，中、强地震呈活跃态势，自然灾害及其衍生、次生灾害的突发性和危害性进一步加重、加大。二是安全生产形势严峻。我国经济发展较快，能源、资源、运输供给长期偏紧，再加上安全生产基础薄弱，一些地方和企业责任不落实、监管不到位，生产安全事故发生率居高不下，重、特大事故时有发生。三是公共卫生事件防控难度增大。公共卫生事件的诱因和影响都呈较强的国际性特点，全球新发的三十多种传染病已有半数在我国出现，重、特大疫情和群体性不明原因疾病时有发生。随着人口流动量的加大和流动速度的加快，疾病的防控难度加大，造成的损失更加严重。而在食品、药品生产经营中市场秩序混

乱、源头污染严重、监管力量薄弱等问题尚未得到根本解决。四是社会安全面临新的挑战。

我国改革发展进入关键阶段，各种利益关系错综复杂，国家安全面临的形势更加复杂严峻，维护社会稳定的任务更加艰巨。对当前国际金融危机造成的重大影响和可能引发的各类突发公共事件，我们要有充分的准备。2008年3月14日，少数不法分子在西藏拉萨制造了打砸抢烧暴力事件，烧死或杀死藏汉群众18人，给当地人民群众生命和财产安全造成重大损失。之后，2009年乌鲁木齐“7·5”打砸抢烧严重暴力犯罪事件又造成197人死亡，其中绝大多数是无辜群众。这场打砸抢烧暴力事件的发生，是由以热比娅为首的境外敌对势力和境内极少数人极力炒作广东韶关旭日玩具厂群殴事件，把一个一般的治安案件说成是民族事件，从而极力煽动民族仇恨所致的。虎年春节期間，山西省的晋中、太原、吕梁、长治、晋城、阳泉等地区，到处都是地震将发的议论，一场大规模的群众恐慌在山西蔓延。2010年2月20日晚至21日凌晨，许多山西人离家，躲避在广场、公园等地，夜不归宿，甚至开车逃往外乡。许多山西人在户外度过了一个不眠之夜。造谣人利用网络传播大地震谣言，而政府机构最初也处于一片迷乱中，直到21日早晨，山西省政府及各地区地震部门通过媒体及移动通信转达了政府公告，称群众这次避震行动为谣言所惑，要广大群众安心。诸如此类的民生事件，实则是2007年哈尔滨水污染事件中短信传播哈尔滨要大地震的翻版，对于非常事件与突发事件，应该由民调机构和覆盖面广的大众媒体联合发布，以正视听。

应急管理是指政府及其他公共机构在突发公共事件的事前预防、事发应对、事中处置和善后管理过程中，通过建立必要的应急机制，采取一系列必要措施，以保障公众生命和财产安全，促进社会和谐、健康发展的有关活动。佐治亚州立大学著名应急管理学家威廉·L·沃认为：“应急管理就是对风险进行管理，以使社会能够与环境或技术危险要素共存，并应对环境、技术危险要素所导致的灾害。”应急管理是对突发公共事件的全过程管理。根据突发公共事件的预警、发生、缓解和善后四个发展阶段，应急管理可分为预测预警、识别控制、紧急处置和善后管理四个过程。应急管理又是一个动态管理过程，包括预防、准备、响应和恢复四个阶段，均体现在管理突发公共事件的各个阶段。

应急管理是一个完整的系统工程，可以概括为“一案三制”，即突发公共事件应急预案，应急机制、体制和法制。以政府应急管理为主线，围绕政府应急管理决策层次、技术管理层次、社会动员与响应机制等层次展开研究，达到在紧急

状态下各行为主体凝聚人心、从容应对、缓解危机、减少缺失的效果。政府危机管理即政府在公共危机事件发生之前、发展过程之中和后危机时期，为减少和消除危机造成的危害和损失，根据危机管理计划和程序而对危机直接采取的对策及管理措施。政府应急管理是在政府常态型危机管理基础上的紧急状态的管理，各种信息资源、物质资源、人力资源如何高效配置与有效运筹，如何防止灾害的蔓延与次生灾害的扩大等，均是政府应急管理在紧急状态下需要解决的关键问题。我国正处于经济体制和经济增长方式双重转轨的特殊时期，存在着诱发公共危机的潜在的制度及非制度因素。高度重视公共危机管理、建立公共危机的预警机制和政府干预公共危机体系尤为必要。应急管理的基础是常规性政府危机管理，只有基础性工作常抓不懈，才能在紧急状态下临危不乱。

发达国家十分重视突发公共事件应急管理的研究，其研究范围覆盖了灾害或危机产生、发展、消亡的整个过程。日本是较早开展城市应急管理研究的国家，研究的领域和能力不断拓展，研究的水平处于世界前列。美国也在“9·11”事件发生后，组建了部级的美国国土安全部（DHS），标志着美国国家级突发公共事件应急管理体系从“综合应急管理”提升到“国家安全应急管理”的高度。相关国际组织也非常重视突发公共事件应急管理。联合国第二届世界减灾大会发表的《兵库宣言》要求各国将防灾减灾、保障国民生命和财产安全“作为国家的第一责任”，并将“确保减灾成为各国政府部门的工作重心之一”列为《兵库行动框架》（2005—2015年）提出的五个行动重点之一。世界各国的政府部门、学术团体和专门机构已经开始从事各种针对突发事件的预防、监测、预报、识别、测定、控制、应急预案制定、事发时的快速反应及救灾、灾后的快速评估与重建的研究。

美国的乔治华盛顿大学、马里兰大学、北达科塔州立大学和加拿大的尼加拉瓜学院等国外大学，在一些领域均有较为系统的研究，包括危机与应急管理，流行病及预防医学，危机和应急管理中的信息技术、自然、技术危害以及恐怖袭击之风险管理，大规模恐怖行动的预防和反应，危机管理、灾后重建以及组织持续，减灾管理，健康与医疗应急管理。上述研究系统地对政府层面与技术层面的公共危机与应急管理技术提供了强有力的理论指导。

公共危机与突发事件已成为构建和谐社会和可持续发展的重要隐患，越来越引起社会各界对如何有效应对突发事件、妥善预防和处理危机的高度重视。2006年1月国务院颁布《国家突发公共事件总体应急预案》，象征着从战略上应对公共危机已被提升至国家高度。中央进一步明确提出，要建立健全社会预警体系，

提高保障公共安全和处置突发事件的能力。2007年8月,全国人大常委会通过了《中华人民共和国突发事件应对法》。汪永清、莫于川、韩大元等学者对该法进行了解释。一些学者则比较研究了国外紧急状态下的法律制度,如徐高、莫纪宏等。目前,我国的研究基本上处于介绍国外经验,对我国应急管理存在的问题及对策等事实进行描述和提出对策措施的研究为主的阶段,而上升到法理以及制度比较研究尚欠深入,难以对应急管理的依法行政提供充分的理论支持。另外,对危机处理研究较多,对事后重建和救济研究较少,不利于依法规范政府行政行为,实现缓解公众利益和私人利益的矛盾、维护社会稳定的目的。

关于灾害及突发公共事件应急工程的研究国内外已经积累了大量的研究成果。从第一个应急管理国际组织——国际应急管理工程协会诞生之日起,各类研究成果层出不穷。这些成果几乎囊括了火灾、地震灾害、矿井塌陷、核泄漏事故灾难等具体灾害/危机的各领域。我国从20世纪80年代末开始创建许多研究学报和学术期刊,如《自然灾害学报》、《环境污染与防治》、《环境卫生工程》、《中国环境管理》、《中国减灾》等,针对我国自然灾害以及事故灾难的防灾减灾研究已经较为深入,目前国内较为集中的研究主要体现在城市灾害应急与管理,区域应急管理实务预案、演练及绩效,突发事件应急管理,现代城市公共安全应急管理,领导干部预防和处置突发公共事件实用指南与案例分析,公共危机与管理,国家与政府的危机管理,灾难性事故与事件应急处置,城市安全学,政府应急管理实务,中央和大城市政府应急机制建设,灾害应急处置与综合减灾,地震应急等研究领域。

政府应急管理和企业应急管理均需要建立应急管理综合平台和预案建设,运筹帷幄,才能在非常态情景下保持临危不乱,但是无论国内还是国外,对于突发公共事件的研究普遍侧重于技术和具体方法应用的应急工程研究,并形成了一类特殊管理理论与方法——应急管理,而蕴涵其中的基础科学问题研究还没有得到广泛关注。这样,构成了面向突发公共事件的应急管理和应急工程两个紧密结合、相辅相成的研究层面。其中,应急管理中的科学问题研究是应急工程问题研究的基础,而后者又是在前者指导下的实践。

从2008年暨南大学获教育部批准在全国率先招收应急管理本科生并成立全国首家应急管理学院,到2009年广东省“211工程”三期重点学科建设项目“应急管理理论与实务”正式立项,再到暨南大学应急管理研究中心成立并成为广东省高校重点人文社科研究基地,得到了广东省政府、省政府应急办的大力支持和社会各界的广泛关注,我们深感责任的重大与使命的神圣。应急管理属于新

型交叉管理学科，“211工程”三期重点学科建设项目共设置了二十余个选题，从政治、经济、管理、公共卫生、新闻处置、社区与区域合作、应急管理史、应急管理平台等多个领域进行研究，试图对完善中国应急管理理论作出富有成效的尝试，也期盼对中国应急管理工作提供指导与借鉴，丛书的出版难免存在这样或那样的疏漏，期待读者给予批评指正。

暨南大学应急管理研究中心 暨南大学应急管理学院
广东省“211工程”三期重点学科建设项目
应急管理理论与实务丛书编辑委员会
2011年1月

前 言

应急物流是指为应对严重自然灾害、突发性公共卫生事件、公共安全事件及军事冲突等突发事件，对物资、人员、资金的需求进行紧急保障的一种特殊物流活动。它具有突发性、不确定性、非常规性以及弱经济性等特点。普通物流既强调效率又强调效益，而应急物流在多数情况下通过物流效率实现其物流效益。

发达国家的应急管理体系已建设得较为健全，表现为建立并完善应急管理协调机制，制定并优化应急管理行动流程，制定并完善应急管理法规体系，搭建应急管理信息平台。而我国在这方面的研究和发展的起步阶段，2003年“非典”爆发之后，应急物流管理体系的缺失使整个应急救援工作暴露出诸多困难，我国才开始组织建立国家应急物流体系，并将灾害救援物资的供应、储备、运输、配送与发放等物流活动作为一个整体进行研究。

近年来，我国政府和企业日益重视应急物流的巨大作用，应急物流管理水平取得了长足的进步，并具有自己的特点，表现为：政府高度重视，企业积极参与；军民携手合作，军队突击力强；平时有准备，预案演练到位等。对应急物流理论的研究也步入团队协作、系统开发的良性轨道，中国物流与采购联合会应急物流专业委员会牵头制定并发布了《应急物流科研指南》。

应急管理理论与实务丛书是暨南大学第三期“211工程”项目，《应急物流管理》在该项目的资助下，由暨南大学管理学院左小德教授任主编，由广东金融学院的梁云副教授、深圳大学管理学院的张蕾博士任副主编。此外，暨南大学管理学院的硕士生雷红参与了第三章、第五章的编写，沈杨杨参与了第六章、第七章的编写，邓捷参与了第一章、第二章的编写，晋海建参与了第四章的编写。

本书获得广东省“211工程”三期重点学科建设项目“应急管理理论与实务”基金资助。本书主编为“广东省教育厅重点人文社科基地暨南大学应急管理研究中心”专职研究人员。

编 者

2011年1月

目 录

总 序	/ 1
前 言	/ 1
第一章	应急物流导论 / 1
	第一节 应急物流产生的背景以及发展状况 / 2
	第二节 应急物流的概念、特点和分类 / 4
	第三节 应急物流的研究内容 / 8
	第四节 我国应急物流管理存在的主要问题 / 9
	第五节 应急物流管理的系统改进 / 10
	第六节 应急物流管理的未来发展建议 / 11
第二章	应急物流管理组织 / 19
	第一节 应急物流管理组织的特点 / 19
	第二节 应急物流管理组织的构建 / 22
	第三节 应急物流管理的组织运作 / 35
第三章	应急物流系统的构建 / 42
	第一节 应急物流系统的概述 / 42
	第二节 应急物流系统的设计与构建 / 47
	第三节 应急物流系统的保障机制 / 58
	第四节 应急物流子系统 / 66
第四章	应急物资管理 / 93
	第一节 应急物资的发放需求预测 / 93

	第二节	应急物资的采购管理 / 108
	第三节	应急物资的库存管理策略 / 118
	第四节	应急仓库的选址及决策 / 136
	第五节	应急运输的调度决策模型 / 148
第五章		应急物流信息系统 / 163
	第一节	物流信息系统的概述 / 163
	第二节	应急物流信息系统的结构设计 / 169
	第三节	应急物流信息系统的开发 / 177
	第四节	应急物流的关键技术 / 183
第六章		供应链视角下的应急物流 / 210
	第一节	应急供应链的重要性 / 210
	第二节	应急物流供应链的结构设计 / 220
	第三节	应急供应链的快速响应机制 / 239
第七章		各类突发公共事件中的应急物流管理 / 242
	第一节	突发公共卫生事件的应急物流管理 / 242
	第二节	突发自然灾害下的应急物流管理 / 260
参考文献		/ 292

第一章 应急物流导论

本章概述

政府层面进行灾难事件的应急管理可以追溯到久远的古代，尽管当时并没有提出明确的应急管理概念，但是其所面对的灾难事件却总是存在的，尤其是自然灾害。因此，对灾害采取相应的措施就可以认为是应急管理的雏形。只有到了现代，才出现了真正意义上的应急管理，比如运用了很多相应的模型去解决地震灾害中的物资运输问题。有关应急资源的布局及调配，管理能力的培训，应急物流技术与模型的设计、改善等，就是应急物流管理所需要解决的问题。本章分别介绍应急物流管理的产生背景、特点、分类等方面的内容，并引入国外应急物流管理的成功案例来探讨建立我国应急物流管理的模式。

2003年“非典”的爆发、2005年禽流感的扩散、2008年的南方雪灾和“5·12”汶川大地震、2009年的甲型流感（H1N1），突发公共事件接踵而至，引起了我国对应急物流的高度重视和研究。较之美国、日本等物流体系健全的发达国家，我国在这方面的研究仍然处于学习和效仿阶段，尤其是在组织构建中的许多细节方面显示出严重的“短板现象”^①（Buckets Effect）。为了及时对受灾人民的生命和财产实施救援，有效控制灾害发生的形势和局面，竭尽所能地降低灾害所造成的损失，建设和发展一套适应于我国国情的应急物流体系势在必行。

阅读材料 1.1

2008年5月12日，我国四川汶川地区发生的地震灾害令人们至今记忆犹新。地震造成的直接经济损失为8451亿元。这是继1976年唐山大地震以后，国内破坏性最强、涉及范围最广、救灾难度最大的一次地震。四川遇难人数达到69142人、失踪17551人、受伤374176人；倒塌房屋、严重损毁不能再居住和

^① 短板现象，又称水桶原理，即一只水桶盛水的多少，并不取决于桶壁上最高的那块木块，而恰恰取决于桶壁上最短的那块。

损毁房屋近 450 万户，1 000 余万人无家可归；重灾区面积达到 10 万平方千米。

“5·12”汶川大地震发生后，当地及周边地区的公路、铁路、电网、通信曾一度完全瘫痪，这对抗震救灾工作是极大的考验。在这场自然灾害肆虐期间，我们看到了无数惊心动魄的场面，为了将救援物资在第一时间运抵灾区并分配到每个灾民手中，解放军战士、武警官兵以及承担救灾物资运输任务的人员不顾个人安危，连续数日奋斗在救灾现场以及通往灾区的道路上。在汶川、北川、绵竹，我们看到了从全国各地调配而来的食品、药品、帐篷等生活用品，也看到了大型的发电、照明设备，以及千斤顶、切割机等救灾急需工具。这些生活用品以及抢险救灾工具的及时到来，无疑稳定了灾民的情绪，控制了灾害的蔓延，在充分发挥物资作用的同时，也给抗震救灾的最后胜利奠定了基础。然而，相对于受灾群众庞大的需求而言，尽管救灾物资已经或者正在源源不断地向灾区集结，还是有许多受灾的乡镇无法在第一时间得到所需的救灾物资。

2010 年初，海地发生的强烈地震也遇到了类似的问题。有媒体报道称，由于当地安全措施不能够有效控制局面，在灾后 8 天，很多暴民开始无视警察的存在，在光天化日之下闯入住家、商店寻觅粮食和抢夺贵重物品，加之灾民的生活物资匮乏，海地的治安形势愈发混乱，这给救援工作造成了更大的困难。

（资料来源：广东省人民政府应急管理办公室，<http://www.gdemo.gov.cn/>）

可见，应急物流管理体系的缺失会使整个应急救援工作遭遇诸多困难，因此，应该尽早建立高效、合理、科学运作的应急物流管理体系，以确保国家和地区的稳定和发展。

第一节 应急物流产生的背景以及发展状况

现代物流系统作为国民经济发展的主动脉，它的地位和作用主要表现为：①物质流通的基础；②企业新的利润源泉；③国民经济的支柱产业及新经济增长点。不仅如此，物流还是经济安全和社会安全的保障，尤其是在面对突发公共事件时，应急物流的必要性和紧迫性就更加突出。

所谓应急物流（Emergency Logistics），是物流体系中的一大分支。它最初是和军事物流紧密联系并由此发展起来的。在战争期间，完善、周详的军事运输体系和规划是战备物资顺畅流转的保障。随后，人们对突发性灾难事件的认识逐步深入，国际物流体系也逐步被纳入应对灾难事件的解决方案之中。

“二战”结束以后，美国许多学者（如 Ruppenthal, Roland G., Caviggia,

John, Max Hermansen 等) 借鉴了美国在战争中后勤供给的原理和技术, 较早提出了自己的见解。20 世纪 60 年代, 美国成立了联邦应急管理署 (Federal Emergency Management Agency, FEMA), 专门用于应对国内外发生的紧急事件。可以说, 现代应急物流管理诞生于西方发达国家, 并且以政府设立的专门机构为正式开端的标志。

而我国在这一方面的研究与发展仍处于起步阶段, 直至 2003 年“非典”爆发之后, 应急物流管理系统不完善、应急物流反应机制不迅速等问题暴露出来, 出现了物资紧缺、物流混乱的局面, 我国政府才开始组织专家建立国家应急物流体系, 将灾害救援物资的供应、储备、运输、配送与发放等物流活动作为一个整体进行研究。

近年来, 我国突发性灾难事件的密度、强度和规模都呈上升趋势, 应急物流管理的研究和应用也在不断深入和成熟。无论是“非典”、禽流感、甲型 H1N1 流感等类型的公共安全卫生事件, 还是 2008 年相继发生的南方雪灾和“5·12”汶川大地震等自然灾害, 都对国家经济、人民生活乃至生命和财产安全造成了极大的威胁。所以, 国家及地方各级政府在建立应急灾害预案的同时, 也正在进一步完善应急物流体系。

由于应急物流最初是与军事物流联系在一起的, 而后应急物流才逐渐发展成为物流体系中的一大分支, 所以二者存在着许多共通性, 在研究应急物流的发展过程中应该将目光回归到与军事物流结合的角度, 借助政府职能的“推手”, 实现相互借鉴、相互促进、相互联合的发展方向。

1. 应急物流中的政府职能

在应急物流之中, 按照以行政命令为中心的模式充分发挥各级政府的力量, 以行政强制力的手段推动应急物流的实施, 能够更快速、更有效地化解危机。但是, 强制执行的宏观手段长期忽视经济利益, 这样做只可以解一时之困, 对后续的救援和危机过后的控制是不利的。因此, 专业化、社会化、市场化是应急物流的未来发展方向。实现宏观行政干预和微观市场运作相结合, 加之法律法规的约束, 充分调动具体运作单位的积极性, 在经济效益的考量标准之下才能够确保社会、经济、战备的长期合作。

2. 应急物流与军事物流的结合

军事物流与应急物流在流体和组织手段上有明显差异, 但两者的目的都在于提高保障效率、整合物流资源、减少耗时耗资等方面。应急物流是在军事物流的基础上发展起来的一个概念, 当今的军事物流也可纳为应急物流的一个分支。

无论是 2008 年的雨雪冰冻灾害还是“5·12”汶川大地震灾害, 往往都是部队冲锋在前, 把握最佳的救援时机, 而后, 地方组织才参与后续的救援和维护

工作，这是最为行之有效的应急方案。军队的强大运输能力，训练有素的专业操作人员，稳固的国家后盾使其有足够能力承担国家武装力量提供物资供应保障的重大任务。因此，实现“军地物流一体化”，将相对独立的军队物流体系和地方系统进行有效的整合和优化，以实现军地物流兼容、高度统一、协调发展，最终达到物流基础要素及物流技术标准的一体化、物流评估系统的同等化、物流运营工作的规范化、监管机构监督的权威化以及法律体系确立的完善化，成为应急物流未来发展的主要方向。

第二节 应急物流的概念、特点和分类

2006年新发布的国家标准《物流术语》对应急物流的解释为：针对可能出现的突发公共事件已经做好预案，并在事件发生时能够迅速付诸实施的物流活动。

一、应急物流的概念

学术界一般从应急物流的目的（目标）、起因、预警等不同角度给应急物流下定义。学者们普遍认为，应急物流是指以提供突发性自然灾害、突发性公共卫生事件等突发性事件所需应急物资为目的，以追求事件效益最大化和灾害损失最小化为目标的特种物流活动。可见，虽然应急物流和普通物流一样，都是由流体、载体、流向、流量、流程、流速等基本要素构成的，都具有空间效用和时间效用，但是应急物流和普通物流在意义上存在一定区别，普通物流既强调物流的效率又强调物流的效益，而应急物流更专注于效率，也就是说，在许多情况下，由于自身的特殊需要，应急物流会通过物流效率来实现其物流效益。

所以，从“应急”与“物流”两个层面着手，应急物流的概念可以归结为以下四个方面的要素：①主要应用于偶发性、突发性事件；②属于非常规的特殊物流活动；③必须以最快的速度实现必需物资的流动和转移；④目的在于实现物流的效率。所以，应急物流可以定义为“在面对突发事件时，通过快速识别和动态确定危机级别，对应急物资调配、人员救助等活动进行有效计划、组织、领导、控制，以追求时间效益最大化和损失最小化的一种特殊物流活动”。

二、应急物流的特点

与商业物流相比，应急物流处于一个物流量大、时效性强的时期：①在救援初期，相关的诱发灾害的原因以及需求物资的数量根据历史数据较难预测；②决

策者很难控制应急物流的物资和相应需求，因此救援工作组的快速反应能力受到很大挑战；③受到灾害的影响，基础性设施的破坏会导致更多不可预测的配送风险，也会导致应急物流网络建设的难度增加，而这些应急物流网络必须在限定的时间内完成；④大型地质灾害跨地区的救援使得整个管理工作变得更加复杂，从而使整个救援过程中的供需不平衡问题更加突出。

我们主要从突发性（非正常性）、不确定性、弱经济性和时间的紧迫性等应急物流的最基本特征，对应急物流进行分析。

1. 突发性（非正常性）

突发公共事件的发生往往是不可预见或是不可完全预见的。随着科学技术的发展，人们不断努力寻求避免或是削减突发事件带来的危害的方法。在这个过程中，关于突发性事件发生的预测和防控能力在不断提升，但还是不尽如人意，即使是在地震预测研究方面十分突出的日本，也只能提前十秒钟发出警报。

2. 不确定性

我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，灾害种类多、分布地域广，因此对于应急物流的需要无论是数量还是品种各地区都有很大差别。由于突发公共事件发生的突发性强、破坏性大、波及面广等特性，导致事件强弱程度、影响范围、持续时间等因素都始料不及，也很难做到即时反馈。所以应急物流方案的设计应该包含不确定性指标作为考量标准，增大可塑性和可变性因素的设定范围。

3. 弱经济性

应急物流所侧重的是“急”，就是要以最快的配送速度作为衡量标准，而对于经济效益的考虑并非作为物流活动的中心来考虑。也就是说，在灾难面前，人民群众的生命和财产安全成为第一位的选择，而常规物流中经济效益原则和成本分析原则不再作为物流活动考虑的中心目标，甚至在某种情况下，应急物流属于纯消费性的行为。

4. 时间的紧迫性

对于时间的把握是应急物流最显著的特征，“应急”二字应该体现的是在特殊问题特殊解决的原则上，应急部门应该在第一时间采取紧急行动，作出合理的判断和决策，果断地调动相关部门，迅速控制局面。因而，尽可能节省物流处理过程中消耗的时间，才能够使得应急物流部门的管理更加有效。

三、应急物流的分类

突发公共事件是指突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件，分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类。