

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.

Ouyang B, Chu C C, Liang X J, et al. Speeding up Modernization of Transportation Governance: Study on China's Transportation Governance under COVID-19[J]. Transport Research, 2020, 6(1): 2-12.

DOI: 10.16503/j.cnki.2095-9931.2020.01.001

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

欧阳斌, 褚春超, 梁晓杰, 高爱颖, 李燕霞, 周艾燕
(交通运输部科学研究院, 北京 100029)

摘要: 面对新冠肺炎疫情防控人民战争、总体战和阻击战的重大考验, 交通运输行业主动担当、积极应对, 充分发挥了有力的支撑保障作用, 同时也暴露出了一些问题与不足。面对新冠肺炎疫情“大考”, 首先, 系统总结了“中国交通之治”的积极成效与经验, 并进一步剖析存在的主要问题及其原因; 其次, 在全面把握疫情防控对交通运输治理深远影响的基础上, 提出了推进交通治理体系和治理能力现代化面临的重大机遇与挑战; 最后, 从树立“交通之志”、汇聚“交通之智”、完善“交通之制”、成就“交通之治”等四个方面, 提出了加快推进交通运输治理体系和治理能力现代化的政策建议。研究成果可为交通运输部门深化治理改革与管理决策提供参考。

关键词: 新冠肺炎; 治理体系; 治理能力; 交通之治; 政策

中图分类号: U491; F503

文献标识码: A

文章编号: 2095-9931(2020)01-0002-11

Speeding up Modernization of Transportation Governance: Study on China's Transportation Governance under COVID-19

Ouyang Bin, Chu Chun-chao, Liang Xiao-jie, Gao Ai-ying, Li Yan-xia, Zhou Ai-yan
(China Academy of Transportation Sciences, Beijing 100029, China)

Abstract: Facing the major test of control and prevention of Corona Virus Disease 2019(COVID-19), the transportation sector has taken the initiative to play an important role in supporting and supplying, meanwhile, some problems and shortcomings have been exposed. Firstly, aiming at the outbreak of COVID-19, the positive effects and experience of "China's transportation governance" were systematically summarized, furthermore the main problems and causes were analyzed. Secondly, on the basis of com-

收稿日期: 2020-02-25

基金项目: 交通运输战略规划政策项目(20190401; 20192406; 20192416)

作者简介: 欧阳斌(1980—), 男, 湖南郴州人, 博士, 研究员, 研究方向为交通战略规划、政策法规、现代治理与绿色交通。

E-mail: oyb_1980@163.com

prehensively mastering the far-reaching impact of epidemic control and prevention on transportation governance, the major opportunities and challenges to prompt the modernization of transportation governance system and governance capability were put forward. Lastly, some policy recommendations on speeding up the modernization of transportation governance system and governance capability were proposed from four aspects, including: establishing the transportation ambition, gathering the transportation intelligence, perfecting the transportation system and accomplishing the transportation governance. The research outcomes could be provided as reference for the transportation administrative departments to deepen the reform of transportation governance and management decision-making.

Key words: Corona Virus Disease 2019(COVID-19); governance system; governance capability; transportation governance; policy

0 引言

习近平总书记多次强调,这次新冠肺炎疫情是对我国治理体系和能力的一次大考^[1-2]。交通运输是国民经济中基础性、先导性、战略性产业,是重要的服务性行业。交通运输治理体系和治理能力是国家治理体系和治理能力的重要组成部分,是交通运输制度及其执行能力的集中体现。面对这次疫情“大考”,交通运输行业坚持一手抓疫情防控、一手抓运输服务保障^[3-4],两手硬、两不误、两促进,在统筹疫情防控与交通发展这一对立统一的矛盾关系中,不断完善治理体系、提升治理能力,取得了积极成效,但同时也暴露出一些问题。为此,有必要以此次“大考”为契机,在总结经验中解码“中国交通之治”的优势^[5],同时查找问题与不足,分析影响及趋势,明确未来交通运输治理现代化的方向与重点。

1 从新冠肺炎疫情防控“大考”看交通之治的成效与经验

面对此次疫情的重大考验,交通运输作为经济社会发展的先行官,必须统筹做好疫情防控与促进发展的双重任务。一方面,交通运输是疫情防控的重点领域,是抗击疫情人民战争、总体战和阻击战的“主战场”,是打赢疫情阻击战的“主力军”。交通运输枢纽场站和交通运输工具是人员聚集的重点领域和场所,是阻断病毒传播途

径的关键环节和载体。同时,从应急运输保障角度来看,交通运输是人员流动的“主通道”,是保障各类重点物资和人民生活必需品供应的“生命线”,必须打通“大动脉”、畅通“微循环”。另一方面,交通基础设施建设潜力大、投资强度高,密集程度高,资金、劳动力、资源能源、技术密集等特点,是经济社会发展的“晴雨表”和“助推器”,在支撑服务国家“六稳”(稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期)方面大有可为。总体而言,交通运输支撑保障全国疫情防控工作取得了显著成效,做出了重要贡献,值得充分肯定。这固然与全国上下齐心协力、同舟共济、令行禁止密不可分,同时也离不开交通运输行业担当作为、团结奋战、辛劳付出,更离不开“交通之治”的有效运转和有力支撑,特别是在疫情防控中,逐步形成了适应交通强国建设的治理理念、治理结构、治理机制、治理方式等^[6],进一步完善了交通运输制度体系,提高了治理效能,有力促进了交通运输治理体系和治理能力现代化。

(1) 治理理念:以人民为中心,命运共同体

从治理理念角度来看,交通运输行业牢固树立以人民为中心的发展思想,“始终坚持把人民群众生命安全和身体健康放在第一位”,着力建设人民满意交通。疫情伊始,交通运输部、国家铁路局、民航局、国家铁路集团等迅速出台免费退票改签政策,有效引导错峰出行、分散出行。

此外,“生命重于泰山,疫情就是命令,防控就是责任”,全行业牢固树立命运共同体、责任共同体,甚至中华民族共同体、人类命运共同体的意识,按照坚定信心、同舟共济、科学防治、精准施策的总要求,全面开展交通运输领域疫情防控工作,力求抓实抓细抓好,为打赢疫情防控人民战争、总体战、阻击战提供坚强的交通运输保障。

(2) 治理结构:共商共建,共治共享

从治理结构角度来看,坚持党的集中统一领导,“集中力量办大事”。交通运输行业坚决贯彻、全面落实习近平总书记关于疫情防控工作系列重要讲话和指示批示精神,坚决服从党中央统一指挥、统一协调、统一调度,按照中央应对疫情工作领导小组、国务院联防联控机制部署要求,交通运输部及部管国家局成立了由主要领导挂帅的部应对新冠肺炎疫情工作领导小组,建立了联防联控机制和复工复产机制,切实加强党的领导,充分发挥党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。

同时,注重发挥政府主导、市场引导的作用,切实强化部省联动、行业指导、条块结合、属地责任,严格落实企业与个人主体责任,打好“全民防疫”的人民战争。各级交通运输部门建立健全工作机制,落实抓细、联防联控、群防群治,形成工作合力。典型的如:安徽省交通运输厅强化联防联控,构建“一圈一带一网”(健全陆路环省防控圈、严把水路运输防控带、织密交通枢纽和运输工具防控网)的交通运输防控体系^[7]。

此外,还注重发挥行业自律、智库咨政、公众参与等各方面积极作用。典型的如:中国物流与采购联合会、中国道路运输协会、中国集装箱行业协会、中国港口协会、中国船东协会等迅速发出行业倡议,开展调查研究,积极组织专家研讨,及时反映行业问题与困难,提出意见建议。此外,部属科研机构、高校等单位充分发挥智库作用,积极建言献策,贡献思想、支撑决策。

(3) 治理机制:科学系统,协同顺畅

从治理机制角度来看,“中国之治”的成功首先归功于“中国之制”^[8-9]。从法律法规层面来看,交通运输领域已经实现了疫情防控有法可依。《传染病防治法》《突发事件应对法》《突发公共卫生事件应急条例》《国内交通卫生检疫条例》《突发公共卫生事件交通应急规定》《交通运输突发事件应急管理规定》等法律法规和规章,对疫情的发布、防控均作出了具体规定,明确了各类应急处理措施。从政策层面来看,据不完全统计,截至2020年2月25日,国务院、交通运输部及部管国家局等已经以明传电报、通知、公告、指南等形式发布了40多份规范性文件,包括:关于统筹做好疫情防控和交通运输保障、联防联控、保障应急车辆顺畅通行、车辆技术保障、船舶管理、海事监管、加快工程复工开工建设、农民工返岗运输服务保障、免收车辆通行费等系列政策文件;公共交通工具消毒和公共场所卫生防护指南;港口、船舶、民航、公路货运、邮政营业网点等防控指南或操作规范。此外,各地交通运输部门也结合本地实际出台了相应政策措施。典型的如:浙江省交通运输厅制定出台了全省干线公路防输入工作实施方案、加强铁路民航旅客和场站管控、保通保畅十二条政策措施、邮政快递业复工保畅通等政策文件。

(4) 治理方式:智慧创新,系统现代

从治理方式角度来看,“互联网+”、5G、大数据、云计算、人工智能、无人技术(无人机、自动驾驶、智能船舶)、BIM等现代科技手段在此次疫情防控中大显身手,特别是交通运输行业重点科研平台发挥了重要支撑作用;通用航空、定制公交、“零接触”配送、智慧物流等新产业加快涌现。典型的如:中国电信、中国移动、中国联通、中国铁路“12306”、中国交通通信信息中心等运用大数据支撑出行全程溯源与疫情防控精准施策;江苏省交通运输厅推出“全省车辆通行证办理APP”实现掌上业务办理,上线“复工企业返苏人员运输需求服务平台”保障员工安全返岗,运用5G红外热成像测温系统实时监测旅客

体温^[10];辽宁等地推出公共交通实名乘车码,实现对人员行程轨迹的及时有效追溯等^[11]。

此外,各级交通运输部门通过积极推动“互联网+政务服务”“不见面”审批及“最多跑一次”改革等政府管理服务模式创新,非常时期“特事特办”,一系列便民惠民政策的出台得到广泛点赞,行业的社会满意度明显提高。典型的如:甘肃等地交通运输部门加快推行“不见面”审批、“自助式”办理通行证、项目审批网上简化办、“非接触式”网上办公等^[12-13]。

(5) 治理效能:保障有力,人民满意

从治理效能角度来看,交通之治的成效与经验体现在以下四个方面。

一是“一断三不断”取得显著成效。国家实施延长春节假期、灵活安排复工和引导错峰出行等举措,交通运输行业认真贯彻并细化落实,既有效避免了节后人流大规模集中出行,又保证了人流物流畅通。这些举措有效遏制了人员高峰出行可能引起的疫情链式传播风险。

二是应急运输实现畅通高效。开通医疗物资、生活必需品“绿色通道”,对应急运输车辆实行“三不一优先”(不停车、不检查、不收费,优先通行),确保公路交通网络畅通。三万多名医务工作人员紧急驰援,国际国内大批防疫重点物资等火线调配,火神山、雷神山、“方舱”医院的火速建成……这一系列让世界惊叹的“中国速度”“中国力量”,都离不开“交通速度”“交通力量”的“硬核”支撑与强大后盾。

三是有力保障复工复产。交通运输部门通过加强客流、货流监测,合理安排客运售票,科学调度货运物流。出台了疫情防控期间暂时免除所有车辆收费公路全部通行费的政策,同时要求切实加强高速公路运行和服务工作,确保“免费不免责”“免费不免服务”,助力企业复工复产。以上措施,有力保障了重点医疗防控物资、生活生产物资运输畅通,有效降低了企业物流成本,科学引导交通预期,服务人民群众有序出行、均衡出行,有力促进各行各业有序复工复产。

四是人民满意度和行业美誉度明显提升。行

业文化建设方面,抗击疫情中涌现出一批先进典型人物和事迹,快递小哥等战“疫”一线交通人成为社会广泛点赞的“最美逆行者”,丰富了新时代交通精神,充分展现了行业文明形象,获得社会高度赞誉,成为“中国精神”的重要亮点,行业软实力有效提升。

总之,交通运输行业在防控疫情、保通保畅、保运保供,助力复工复产,维护正常经济社会秩序方面发挥了重要作用。从中总结提炼出交通运输治理体系和治理能力现代化建设的主要经验,可以概括为七个“必须坚持”^[5]:一是必须坚持把党的集中统一领导作为根本原则;二是必须坚持把以人民为中心、命运共同体作为核心理念;三是必须坚持把多元共治、充分调动各方积极性作为有效途径;四是必须坚持把全面依法行政作为重要支撑;五是必须坚持把深化改革开放作为基本路径;六是必须坚持把创新发展、广泛运用现代信息技术作为必要手段;七是必须坚持把构建现代交通文化价值体系作为强大动力。

2 应对新冠肺炎疫情交通之治暴露的问题及成因

交通运输在疫情防控中取得积极成效的同时,也暴露出了一些问题与不足,主要体现在以下方面。

一是部分地区出现阻断交通行为。疫情暴发以来,全国一些地方不同程度地出现了擅自设卡拦截、阻断交通等违法行为。特别是在农村,出现了乡间甚至县镇道路遭阻断的现象,一些乡间通行必经道路被人为中断,即使正常的访客通行、过路客也常被阻止,本应正常的地方往来受到严重阻碍,致使物流供应系统严重失灵。部分城市快递行业也由于社区封闭管理而出现物流递送不畅。

二是少数公职人员出现失职行为。据各地纪检监察和媒体公开披露,近期发生的典型案例有:武汉市交通运输局党组成员、副局长、机关党委书记郭万水,市交通局科研所党委书记、所

长李志强和市交通局质检站党总支副书记、站长胡吉雄等多人落实党员干部下沉社区制度不到位问题；天津市西青区交通运输管理局党组书记、局长陈献林疫情防控工作领导不力问题；广西壮族自治区贺州市昭平县交通运输局党组成员李明宁在疫情防控中失职失责问题，南宁市宾阳县公路运输管理所所长蒋良、副所长甘辉及宾阳县交通运输局副局长卢清详履职不力问题等。

三是一些乘客发生诚信缺失行为。江西、江苏、贵州、青海等地警方针对“感染了却满世界乱跑”这种不负责任的行为，以涉嫌危险方法危害公共安全罪进行了处罚。典型的如：2020年2月2日，江西赣州确诊新冠肺炎的女子陆某，在有关部门依法依规告知且要求其居家隔离的情况下，刻意隐瞒其确诊信息，乘坐公共交通工具与他人密切接触，造成严重后果，涉嫌危险方法危害公共安全罪，被立案侦查。

四是自身防护能力还有待提升。据公开报道，在交通运输工具、机场枢纽场站等公共场所中发生了一些个体甚至聚集性感染病例。如：铁路方面，天津动车客运段乘务车间职工发生聚集性发病案例，辽宁沈阳、安徽蚌埠等地多名铁路乘务员及江苏徐州、陕西澄城等地多名高铁保洁员出现了确诊病例；道路运输和快递方面，辽宁沈阳等地的出租车司机，浙江东阳等地的公交车司机，广东深圳、黑龙江哈尔滨等地的快递员，均出现了确诊病例；民航方面，广州-南昌-兰州的AQ1275次航班上有1名乘务员被确诊等。这些案例也反映出，身处抗疫一线的交通人面临着较高的感染风险，自我防护意识和能力还有待进一步增强。

综观上述问题，从治理视角深入剖析其深层次的制度原因，主要有以下几方面。

一是治理理念还有待进一步提升。法治与信用观念、风险管理理念、底线和红线意识、极限思维还不够强，特别是对生物安全等方面缺乏科学认知，忧患意识不够强，行业和社会应对重大危机准备都明显不足^[1]。存在重“应急”、轻“预防”现象，总体上处于应急响应、紧急保障的战

时状态，而疫前监测预警、疫中精准施策、疫后促进恢复等方面的理念和能力亟待提升。

二是多元共治的治理结构还不完善。治理主体方面，政府仍处于绝对主导地位^[15]，行业协会等社会中介组织的参与度、活跃度、贡献度还不够高，部门协同、舆论监督与公众参与等方面仍需持续加强，尚未形成全民参战交通战“疫”的格局；治理客体方面，相对偏重经济和政治领域，文化、社会、生态文明领域治理相对薄弱，平安交通、绿色交通治理，特别是公共卫生安全治理仍然是行业突出短板。此外，仍然存在少数干部担当意识、专业能力和综合本领不够强，全社会现代交通文明素养还有待提升等问题。

三是治理手段现代化水平还不够高。公共卫生安全应急领域的知识、技术、装备、政策等储备不足^[16]。行业仍然主要依靠“人海战术”、填报报表等传统方式，智能化、数字化治理方式有待普及推广，“黑科技”应用还不够；政策储备有待加强，财税、价格、经济、信用等政策工具缺乏。

四是治理制度体系还不完善。交通运输法规制度的科学性、时效性和可操作性有待增强，相关政策存在碎片化、“打补丁”现象，依法防治能力还有待进一步增强；交通运输应急管理相关法律法规和标准规范体系还不健全，政策制度的系统性、协同性还不够强，无法满足全地域、全领域、全方位、全流程覆盖的要求；特别是在重大疫情应对、公共卫生应急管理等体制机制存在明显短板，跨部门、跨地域协同联动机制及政产学研用协同创新机制等还有待健全。

五是治理能力“贫”“困”与不平衡问题并存。行业治理能力整体水平还不够高，尤其是危机应对能力保障体系建设亟待加强；全球治理能力还有欠缺，在世界卫生组织、国际海事组织、国际航空协会等国际组织中的影响力和话语权不足。同时，不同地域、不同运输方式、不同行业、不同领域、城乡之间交通运输治理能力差异较大。

3 新冠肺炎疫情对交通运输治理现代化的影响

据有关专家预测评估,此次疫情对我国经济社会的影响主要体现为短期的冲击^[7]。这场“战‘疫’”“大战”也将对交通运输治理体系和治理能力现代化产生深远的影响,机遇与挑战并存。面对党中央、国务院的新部署、经济社会的新需求、人民群众的新期待,迫切需要交通运输行业抢抓发展机遇,积极应对风险挑战,切实经受住考验,主动争取化“危”为“机”。

(1) 发展机遇

一是国家治理现代化建设的步伐加快。短短不到一个月时间内,习近平总书记三次主持召开中央政治局常委会议、一次中央政治局会议以及一次统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议,专题研究疫情防控和复工复产工作,还主持召开了中央全面依法治国委员会、中央全面深化改革委员会等会议,从不同角度对疫情防控工作提出要求,并多次作出重要指示和批示。中央应对疫情工作领导小组及时研究部署工作,中央指导组积极开展工作,国务院联防联控机制加强统筹协调,各级党委和政府积极作为。国家治理体系和治理能力现代化建设按下“加速键”,特别是要重点加快完善重大疫情防控体制机制,健全国家公共卫生应急管理体系。各部门、各行业也都在全面落实、迅速行动,加紧完善各领域治理体系,提高治理能力。此外,本次疫情防控也是对广大民众健康素养、法治观念、规则意识、信用文化、民族精神等的一次全民普及、深刻教育、全面觉醒。全国同舟共济、上下一心、团结奋战的疫情联防联控、群防群控机制的有效运转,则是国家和交通运输行业协同共治的生动实践。“互联网+”政务服务得到广泛应用,“不见面审批”等政府管理服务模式创新推广,有利于进一步深化交通运输领域“放管服”改革,加快形成法治化、便捷化、国际化的交通运输营商环境。政府服务理念的提升、公众参与意识的增强、协作奉献精神的塑造、现代文明行

为的养成等,都将为加快推进交通运输治理现代化奠定坚实基础。

二是协同共治合力推进交通强国建设的共识增强。本次疫情防控为建设人民满意、保障有力、世界前列的交通强国提供了新实践,客观上也成为了交通运输行业发展成就展示的一扇窗口、服务品质体验的一面镜子、改革创新治理成效检验的一把尺子。疫情防控也强化了命运共同体意识,有利于凝聚行业共识、专家共识、社会共识与国际共识。特别是让广大人民群众切身感受到,交通运输贴近百姓民生、服务惠民便民,是人民美好生活需求的重要内容,是影响人民安全感、幸福感的重要因素,有利于改善行业形象、提高社会美誉度、提升行业“软实力”,有利于增强广大交通人的家国情怀、为民情怀以及职业自豪感、成就感。交通运输行业应强化“逆向思维”、积极主动作为,真正使疫情防控成为激发行业改革动力、创新活力的重要抓手,成为全面检验中国交通速度、交通精神、交通智慧、交通力量的试金石,汇聚形成推进交通强国建设的强大合力。

三是交通运输“四新”经济发展面临新契机。交通运输新技术、新业态、新产业、新模式“四新”经济将面临前所未有的发展契机。5G、无人机、自动驾驶(无人车)、智能船舶(无人船)、自动化码头等新技术,通用航空、定制公交、“零接触”快递物流等新产业,网上购物、网上办公、网络会议、网上就医、移动支付、“互联网+”交通运输、“互联网+”政务服务等新模式,有望出现井喷式发展^[8]。这些迫切需要交通运输行业顺势而为、主动作为,加快推进创新驱动、转型升级、提质增效,加快实现交通运输供给侧结构性改革、发展方式的“三个转变”,同时也将有力推动交通运输治理手段和方式的智能化、现代化。

(2) 面临挑战

一是全球持续面临高致病性病毒威胁。根据世界卫生组织(World Health Organization, WHO)有关分析,生物安全、高致病性病毒是全人类需

要共同面对的严峻挑战。WHO发布的2019年全球卫生面临的10大威胁中就包括全球流感大流行、埃博拉和其他高危病原体等。回顾人类历史上历次重大公共卫生突发事件，高致病性病毒所造成的损失甚至可能超过战争、恐怖袭击等。WHO已将此次疫情定为“国际关注的突发公共卫生事件”（Public Health Emergency of International Concern, PHEIC），全球已有100多个国家和地区对我国采取了旅行限制措施，20多个国家和地区对我国采取了贸易限制措施，美国等国甚至将对华旅行警告提高至最高级。当前，我国新冠肺炎疫情发展的拐点尚未到来，存在较大不确定性；日本、韩国、意大利、伊朗等国疫情已呈蔓延态势，WHO担忧疫情还会在其他卫生系统脆弱的国家暴发，进而影响全球经济中长期发展态势。这就要求交通运输行业必须统筹国际与国内发展大局，统筹疫情防控与交通发展，统筹近期紧要工作与长远战略发展，加强国际交流合作，扩大高水平开放，提升交通运输全球治理能力。

二是国际国内政治经济形势日趋严峻复杂。从国际形势来看，正如人民日报所评论的，“意识形态偏见也是病毒”；美国可能“趁火打劫”，有政客甚至声称“中国疫情有助制造业回流美国”，对我国继续推行“脱钩战略”，中美贸易摩擦近期仍然可能呈现升级态势，其实质则是中美关系的长期战略冲突；台湾以“疫”谋独，香港“修例风波”尚未完全平息，等等。从国内形势看，当前我国宏观经济下行压力持续加大，特别是行业短期内受疫情冲击影响大，交通运输安全与发展的矛盾日益凸显，治理能力与服务“六稳”的要求仍有差距，交通运输发展的困难和挑战日益增多。未来还可能出现经济风险、金融风险、政治风险、社会稳定风险、环境风险等多重风险因素叠加、相互交织影响的严峻复杂局面。交通运输作为国民经济的重要战略产业，在当前这一特殊时期，更应主动担当、积极作为，服务国家发展大局，以推进行业治理体系和治理能力现代化为主线，齐心协力攻坚克难，聚精会神推动发展，切实当好复工复产“先行官”，推动经

济社会高质量发展。

三是交通运输可持续发展面临严峻挑战。交通运输的流通属性决定了其为影响疫情传播的关键因素之一。WHO在《2007年世界卫生报告——构建安全未来：21世纪全球公共卫生安全》中明确指出：“从世界范围看，传染病扩散和当下便利的交通不无关系”。有媒体形容，“文明与病毒之间，只隔了一个航班的距离”。在快速机动化与高流动性的当今社会，如何统筹解决好畅通高效的客货流动需求与限制出行的防疫管控措施这一“两难”问题，事关实现交通运输和经济社会可持续发展。中国作为世界第一人口大国，随着城镇化、机动化进程的加快，超大型城市、超高流动性与流行性疾病防治之间的矛盾将日益凸显。与此同时，交通基础设施、运输装备的大容量化、大型化趋势也日趋明显，一大批大型机场、高铁、港口等超大型枢纽建成运行，豪华邮轮、大型客机等日益受到青睐，特别是在春节等重大节假日期间超大规模的人流物流集中出行，这些又都在客观上增加了新冠肺炎、流感等高致病性病毒扩散的风险。“钻石公主”号邮轮新冠肺炎大暴发的灾难性事件更是引发全球瞩目。截至2020年2月23日，该邮轮的累计确诊病例已达691人，感染比例接近20%。破解这些世界性难题和困境的必由之路就是发展可持续机动性，大力发展“韧性交通”，加强生物安全管理和突发公共卫生事件应对能力建设，实现交通运输可持续发展。

4 推进交通运输治理现代化的政策建议

推进交通运输治理现代化建设的总体思路就是固根基、扬优势，补短板、强弱项，重执行、强效能，推动制度优势更好地转化为交通运输治理效能，树立“交通之志”、汇聚“交通之智”、完善“交通之制”、成就“交通之治”。

（1）树立“交通之志”：着力提升现代交通治理理念

以交通强国建设为目标引领，以现代治理、

风险管理等相关理论为指导,牢固树立人本、韧性、协同、精准等治理理念,大力推进交通运输治理现代化。

一是进一步强化“人本治理”理念。牢固树立以人民为中心的治理理念,始终坚持把人民群众作为交通运输治理“大考”的阅卷人,牢固树立安全、便捷、高效、绿色、经济的价值取向,建设人民满意、保障有力、世界前列的交通强国。切实强化交通强国与健康中国的战略协同,加强交通运输对人民群众身心健康影响、应急保障需求、出行行为引导等方面的系统研究,着力构建交通运输领域健康保障体系,增进人民健康福祉,组织开展战“疫”一线交通人关心关爱行动,增强广大交通参与者的安全感、幸福感和成就感,着力提升交通运输治理的公众满意度。

二是牢固树立交通运输总体安全观。切实强化交通运输部门公共服务、社会管理等政府职能。全面贯彻落实国家总体安全观,切实将安全发展作为各级交通运输部门政府治理的核心使命与首要职责,着力强化交通运输领域生物安全治理的责任担当,把重大公共卫生事件防控纳入建设平安交通、实现交通运输本质安全的重要位置,致力于追求“零感染”“零死亡”的目标愿景。

三是强化现代风险管理与“韧性交通”发展理念。充分运用风险管理理论、思维与方法,着眼于重大风险防范和化解,强化交通运输应急管理体系建设,大力发展“韧性交通”^[18],增强交通运输系统韧性。建立健全交通运输行业安全风险研判、风险防控、防范化解机制,提升预测预警预防各类风险的能力,增强风险防控的整体性、协同性和精准性。提高对网络安全、投融资等非传统风险的防范能力。建议交通运输部根据各地区疫情管控风险等级划分,结合行业实际,抓紧研究制定交通运输行业疫情风险等级详细划分的具体实施意见,探索开展交通运输各子领域、各行业、各场所等的风险概率、后果与等级的动态评估,因地因时制宜,科学防治、精准施策。

四是牢固树立“底线思维”“红线思维”与

“极限思维”。在守好安全、廉洁发展等“底线”和“红线”的前提下,还要强化极限思维,譬如:人类疫情和动物疫情叠加暴发怎么办;重大疫情与自然灾害、经济危机、政治危机或军事战争等同时发生时交通运输该如何应对,等等。既要高度警惕“黑天鹅”事件,也要防范“灰犀牛”事件。要有针对“最不利情景”做“最坏的打算”的心理准备,借鉴日本等国家的先进经验,制定应对策略和应急预案,并加强实战演练,坚决打赢疫情防控的总体战和阻击战,坚决打好防范和化解重大风险的攻坚战,同时也要做好打拉锯战、持久战的充分准备。

(2) 汇聚“交通之智”:着力优化现代交通治理结构

有效凝聚各方力量和智慧,充分调动各方积极性、主动性和创造性,加快完善“有力政党、有为政府、有效市场、有机社会”^[19]四位一体、协同共治的交通运输治理结构。

一是进一步加强和完善党的领导。坚持和完善党对交通运输工作的全面领导,充分发挥党总揽全局、协调各方的作用。坚持全国一盘棋,集中力量办大事,树牢“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,全面从严治党。建议在交通运输部全面深化改革领导小组基础上,新成立或合署成立全面推进法治交通建设领导小组,建立部党组重大风险防控的常态化协调领导机制,进一步加强党的集中统一领导。

二是完善交通运输政府治理体系。紧紧围绕法治政府、服务型政府建设,深化综合交通运输管理体制改革,构建中央、省、市(县)三级政府间科学规范的交通运输职责体系^[20];进一步加快转变政府职能,划清政府与市场、社会的边界,全面落实权力清单、责任清单、负面清单管理制度,规范权力运行;完善交通运输财务审计体系,深化交通运输财政事权与支出责任划分改革,强化财政保障;创新行政管理方式,进一步完善交通运输重大行政决策程序、督察督办相关管理制度,提升各级交通运输部门决策民主化、法治化和科学化水平,完善决策、执行、监督制

约协调机制；大力加强精良专业的干部队伍建设，提高工作本领，着力提升危机应对、复杂局面驾驭等能力，加快推进交通运输政府治理现代化。

三是完善交通运输市场治理体系。紧紧围绕充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，加大“放管服”改革力度，完善交通投资、运输服务的经营许可、市场准入和退出机制，完善特许经营、价格调整和财政补贴机制，营造公平竞争、规范有序的市场环境，充分激发市场主体活力；深入推进“双随机、一公开”监管改革，创新市场监管模式，构建以信用为基础的新型交通运输市场监管机制；严守质量安全底线，完善交通运输法律法规和制度标准规范，加大市场监管执法力度，严厉查处违法违规行为，切实维护人民群众生命财产安全和社会公共利益。

四是完善交通运输社会治理体系。紧紧围绕更好地保障和改善民生这一目标，强化政府在交通运输方面的基本公共服务职能，激发行业协会、学会等社会组织活力，有效发挥其桥梁纽带、行业自律等积极作用；充分发挥部长政策咨询委员会、部专家委员会、部法律顾问、交通运输行业重点科研平台、交通运输新型智库联盟等平台的专家资源优势，充分调动科研院所、高等院校等单位的主动性和创造性，积极咨政建言、献计献策；完善舆论监督和公众参与机制，在各级交通运输门户网站开通“交通战‘疫’”主题网页和服务监督电话，在全社会组织开展“交通战‘疫’”大学习、大调研、大研讨、大征文主题活动；建立健全交通志愿者队伍体系，组织开展文明交通宣传、交通秩序维护、环境卫生清洁、爱心慈善捐助等公益活动，充分调动各交通参与者的积极性，加快形成多元共治、群防群治的交通运输领域社会治理新格局。

(3) 完善“交通之制”：着力创新现代交通治理机制

坚持与时俱进，持续深化改革创新，大力推动交通运输体制机制、战略规划、法律法规、标

准规范、政策制度等体系建设，不断完善“交通之制”，夯实现代治理的制度基础。

一是强化交通运输治理现代化领域的顶层设计。加紧制定印发推进交通运输治理体系和治理能力现代化的指导意见。完善行业现代治理规划体系，尽快制定出台法治交通、信用交通、标准化、安全应急等领域“十四五”及中长期专项规划，编制发布规划指南，完善规划实施、监管和执行机制。在交通强国建设试点中，鼓励和引导相关试点省份（城市）、试点企业积极开展生物安全、韧性交通、现代治理等相关领域的探索实践，充分发挥政府、企业和社会各方的积极作用，为全国提供可复制、可推广的经验。

二是深化交通运输管理体制机制改革。继续深化交通运输大部制改革，完善综合交通运输管理职能，强化中央与地方之间、区域之间、运输方式之间的统筹协调，健全综合交通运输体制机制，推动各种运输方式一体化融合发展。进一步发挥国务院和部疫情防控联防联控机制的成功经验，建立健全交通运输与卫生、公安、发展改革、财政、自然资源、生态环境、应急管理、城乡建设、科技等部门在生物安全治理领域的常态化协调合作机制，鼓励有条件的地方探索更大范围的综合执法或联合执法管理体制机制。

三是完善交通运输法规制度体系。加快综合交通运输法立法进程，健全各种运输方式配套法规规章，加快推进铁路、公路、水路、民航、邮政等各领域“龙头法”和重点配套行政法规及部门规章修订工作，不断健全综合交通运输法规制度体系，重点强化生物安全、应急保障、信用监管等职责，积极跟踪生物安全法等立法进程，加紧开展《交通运输生物安全管理办法》等部门规章的前期研究，发挥法治的引领和规范作用，实现良法善治。加强行业标准化建设，强化交通运输标准有效供给，完善综合交通运输标准规范体系；强化部省联动，充分发挥行业协会等社会组织的积极作用，系统梳理并及时编印发布交通运输各方式、各领域、各环节、各地方科学指导疫情防控、复工复产的管理、服务、操作或技术

指南等行业标准、地方标准和团体标准,在线发布、及时更新。

四是完善安全应急治理制度体系。完善交通运输应急管理体系,强化行政管理职能,提高组织协调能力和现场救援效率。加强跨部门、跨区域应急力量配备和协调,强化警地联合应急机制建设。推进交通运输应急响应与物资储备中心建设,重点加强疫情防护装备配置与储备,着力提升战“疫”一线交通人的防护能力。加强各省交通运输调度和应急指挥系统建设,为各级交通运输部门对交通运输运行情况分级监测及应急管理工作提供“全方位、全天候、智能化”技术支撑。加强各类突发事件的应急演练,推进演习演练常态化。

五是加强政策研究储备。尽快组织开展“新冠肺炎疫情对交通运输领域的影响及对策”等重大政策应急性研究专项,建立政府政策需求与智库成果供给的有效对接机制,加强统筹协调指导,制定应急出版计划,及时转化发布相关系列研究成果,以科学指导行业,坚定信心、凝聚智慧、增进共识。持续加强交通运输投融资政策、费收政策、价格机制等方面的研究创新,重点强化经济激励政策和宏观调控引导手段;系统研究交通运输服务“六稳”相关政策措施,重点研究免收通行费等减费降税政策,跟踪研究中美贸易摩擦等宏观经济热点问题,打好政策“组合拳”。

(4) 成就“交通之治”:着力提升现代交通治理效能

着力强化“四个治理”(系统治理、依法治理、综合治理、源头治理),综合运用科技、法律、经济、信用、行政、宣传、教育等手段,不断优化治理方式,着力提升治理效能。

一是大力加强创新智慧治理。坚持依靠现代化科技手段,大力推广应用互联网、大数据、人工智能、云计算、区块链等数字技术,积极应用无人机、自动驾驶、智能船舶、自动化码头等“无接触”技术。加强与科技、卫生等部门协同,加紧推动设立开展交通运输生物安全、突发公共卫生事件应急等领域科技重大专项或国家自

然科学基金应急管理项目;应急启动开展交通运输生物安全、突发公共卫生事件应对等领域重点实验室和行业研发中心等科研平台的申报认定工作,加强重大关键技术联合攻关,加快先进适用科技成果转化推广应用,强化科技支撑保障。加快综合交通运输大数据中心体系建设,提升交通运输常态化治理和危机应对能力,加强与中国电信、中国移动、中国联通等电信企业,阿里、百度、腾讯、美团等互联网企业的协同合作与数据共享,尽快研发建设一个精准、高效的交通运输疫情防控大数据管理平台,实现交通运输运行、管理与服务等信息的实时搜集、深度分析、共享共用,提高风险识别的精准性,在疫情监测分析、预测预警、客货溯源、防控救治、资源调配、应急物流配送、风险管理等方面更好地发挥支撑作用。主动适应“四新”经济发展、跨界融合创新的趋势,加强“互联网+”现代治理,拓展交通运输网络空间等领域的治理,提高新业态治理能力,全面提升交通运输治理的智能化和精准化水平。

二是全面提升依法治理能力。大力加强交通运输依法行政能力建设,在法治轨道上统筹推进疫情防控、保畅保通等各项工作。深化交通运输综合行政执法体制改革,深入推进“四基四化”建设,着力提升综合执法能力,严厉打击交通领域涉疫违规行为。加快形成科学完备的交通运输法规制度体系、严格规范的行政执法体系、完善严密的法治监督体系、保障有力的法治保障体系、先进和谐的法治文化体系,全面推进科学立法、严格执法、全民守法,加快建成适应交通强国和法治中国建设的法治交通体系,更好地发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

三是加快行业信用体系建设。不断优化交通运输信用体系建设,制定并落实守信激励和失信惩戒制度,尽快建立疫情防控期严重失信联合惩戒黑名单制度,实施动态监管和全过程信用监管。建立信用交通省、信用交通城市创建的长效机制,完善全国统一的交通运输信用信息平台,推进与公安、卫生、应急、工商、税务、金融等

部门信用系统的有效对接和信息共享。健全以信用为基础的新型监管机制,推动信用在交通运输各领域、各环节监管的深度融合和广泛应用。

四是强化现代交通文化引领。构建新时代交通精神和交通文化体系,广泛凝聚行业精神力量,增强行业文化价值认同。大力弘扬安全、法治、信用、绿色等文化,高度重视思想道德、规矩意识、文化涵养、文明素养等非正式制度建设。完善新闻宣传和舆论引导制度,健全交通全媒体传播体系,构建交通话语体系,讲好交通故事,弘扬交通发展正能量。健全重大舆情和突发事件舆论引导机制,完善宣传报道制度。组织开展交通战“疫”主题宣传活动,生动讲述抗疫感人事迹,表彰激励一批先进典型人物和集体,充分发挥文化引领作用,凝聚交通运输治理的强大合力。

五是注重提升交通运输全球治理能力。当务之急是审慎评估疫情对由交通运输部主办的联合国第二届可持续交通大会的影响,尽力做好延迟召开等备选方案,尽力争取这一千载难逢的中国交通“主场外交”;同时,鼓励政府官员和专家学者多“走出去”,提高在重要国际交通会议、国际交通组织中的活跃度和贡献度,注重结合当前疫情防控工作,发出“中国交通声音”、讲好“中国交通故事”、推介“中国交通之治”,广泛开展合作交流,提升国际影响力和话语权。

六是着力提升交通运输治理效能。突出问题导向、目标导向和效果导向,切实加强督促指导、检查落实,强化制度执行力,建立交通治理能力“扶贫”机制,全面加强能力保障体系建设,推动交通制度优势更好地转化为交通治理效能。建议交通运输部尽快组织开展公共卫生危机治理能力提升专项行动,着力提升“战时”环境下交通运输疫情防控指挥系统决策力、执行力,注重加强舆情监测分析、公众心理疏导和社会心态引导。切实强化系统治理和源头治理,大力配合有关部门从源头上斩断买卖、运输野生动物犯罪的链条,做好疫前预测预警,力争当好公共卫生安全的“吹哨人”;疫中统筹推进疫情防控和

交通运输发展,在勇当防疫战斗“先锋队”的同时,当好复工复产“先行官”;疫后要大力推进经济恢复振兴,未雨绸缪,谨防美国“趁火打劫”等外部风险。

参考文献

- [1] 习近平.在中央政治局常委会会议研究应对新型冠状病毒肺炎疫情工作时的讲话[EB/OL].(2020-02-15)[2020-02-19].http://www.gov.cn/xinwen/2020-02/15/content_5479271.htm?gov.
- [2] 新华网.习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十二次会议强调 完善重大疫情防控体制机制 健全国家公共卫生应急管理体系[EB/OL].(2020-02-14)[2020-02-19].http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-02/14/c_1125575616.htm?ivk_sa=1023197a.
- [3] 中华人民共和国交通运输部.关于统筹做好疫情防控和交通运输保障工作的紧急通知(交运明电(2020)33号)[Z].北京:中华人民共和国交通运输部,2020.
- [4] 中华人民共和国交通运输部.关于贯彻落实习近平总书记重要指示精神统筹做好疫情防控加快公路水运工程复工开工建设加大交通投资力度的通知(交公路明电(2020)49号)[Z].北京:中华人民共和国交通运输部,2020.
- [5] 中国民用航空局.“解码”制度优势 完善“行业之治”——专访民航局党组书记、局长冯正霖[EB/OL].(2020-01-10)[2020-02-19].http://www.caac.gov.cn/XWZX/MHYW/202001/t20200110_200301.html.
- [6] 俞可平.论国家治理现代化[M].北京:社会科学文献出版社,2014.
- [7] 吴敏,王俊.安徽交通:初心写在行动中 使命落在岗位上[EB/OL].(2020-02-10)[2020-02-14].http://www.zgjt.com/m/2020-02/10/content_234933.htm.
- [8] 辛鸣.“中国之治”的制度逻辑[J].理论导报,2018(11):28-30.
- [9] 叶娟丽,范晨岩.“中国之治”概念考[J].探索,2020(1):5-15.
- [10] 江苏省交通运输厅网站.江苏交通防疫战,用了哪些高科技[EB/OL].(2020-02-20)[2020-02-21].http://zizhan.mot.gov.cn/st/jiangsu/jiaotongxinwen/202002/t20200220_3335263.html.
- [11] 中国新闻网.沈阳交通“智慧抗疫”在全国首推实名制扫码乘车[EB/OL].(2020-02-11)[2020-02-14].<http://www.ln.chinanews.com/news/2020/0211/255328.html>.

(下转第18页)

- 步深入[EB/OL]. (2020-02-15)[2020-02-16]. http://www.xinhuanet.com/2020-02/15/c_1125576586.htm.
- [2] 武汉市卫生健康委员会. 武汉市卫生健康委员会关于不明原因的病毒性肺炎情况通报[EB/OL]. (2020-01-05)[2020-02-16]. <http://wjw.wuhan.gov.cn/front/web/showDetail/2020010509020>.
- [3] 王珊, 张从志, 吴琪. 武汉新型肺炎: 为何直到今天才引起更大注意? [EB/OL]. (2020-01-22)[2020-02-16]. <https://mp.weixin.qq.com/s/xuf8nn1OPOY51cyZMduQ-Q>.
- [4] 武汉市卫生健康委员会. 专家解读不明原因的病毒性肺炎最新通报[EB/OL]. (2020-01-11)[2020-02-16]. <http://wjw.wuhan.gov.cn/front/web/showDetail/2020011109036>.
- [5] 武汉市新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控指挥部. 武汉市新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控指挥部通告(第1号)[EB/OL]. (2020-01-23)[2020-02-16]. http://www.wuhan.gov.cn/hbgovinfo/zwgk_8265/tzgg/202001/t20200123_304065.html.
- [6] 郑涓心. 西贝称现金只撑三个月并非夸张 疫情中的餐饮企业转外卖渡难关[EB/OL]. (2020-02-01)[2020-02-16]. <http://www.eeo.com.cn/2020/0201/375378.shtml>.
- [7] 任泽平, 罗志恒, 华炎雪. 世界各方对中国疫情的反应、影响及展望[EB/OL]. (2020-02-02)[2020-02-16]. https://mp.weixin.qq.com/s/iQRIC44Yas_tYWHW3plwKA.
- [8] 台州市新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控指挥部. 台州市新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控指挥部通告10号[EB/OL]. (2020-02-03)[2020-02-16]. <https://mp.weixin.qq.com/s/Ly5yeAO4jNLS4bVcmMoAYw>.
- [9] 交通运输部. 每日春运数据: 年二十发送旅客1203.8万人次[EB/OL]. (2020-02-14)[2020-02-16]. <https://mp.weixin.qq.com/s/vtE9LzBXsYrINuYh4MhJrA>.
- [10] 一财网. 湖北中小禽蛋养殖户: 饲料涨价并限售, 鸡蛋卖不出去[EB/OL]. (2020-02-10)[2020-02-16]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1658156481987959027&wfr=spider&for=pc>.
- [11] 宗庆云. 疫情肆虐下的江西农村: 1万多只鸡被活埋, 旅游产业受重创, 房地产冻结……[EB/OL]. (2020-02-01)[2020-02-16]. <http://finance.sina.com.cn/wm/2020-02-01/doc-iimxyqvy9582904.shtml>.
- [12] 界面新闻. 什么是“国际关注的突发公共卫生事件”? [EB/OL]. (2020-01-31)[2020-02-16]. <http://news.ifeng.com/c/7tfvMyQLCDo>.
- [13] 网易新闻. 回顾美国2009年新H1N1疫情[EB/OL]. (2020-01-28)[2020-02-16]. <http://3g.163.com/news/article/F40BA8K80532807J.html>.
- [14] 王新宇. 应对新冠危机, 你必须知道的历史上其他五次PHEIC之2014脊髓灰质炎疫情[EB/OL]. (2020-02-02)[2020-02-16]. https://mp.weixin.qq.com/s/PvJHNGH1Qou1U8uX_0-YPw.
- [15] 中国交通新闻网. 交通运输部召开电视电话会议 全面动员全面部署全面加强 精准施策打赢疫情防控阻击战 杨传堂李小鹏担任部应对疫情工作领导小组组长[EB/OL]. (2020-01-26)[2020-02-16]. http://www.mot.gov.cn/ji-aotongyaowen/202001/t20200126_3328182.html.

(上接第12页)

- [12] 甘肃省交通运输厅. 关于疫情防控期间加强“互联网+政务服务”工作的通知(甘交办(2020)8号)[Z]. 兰州: 甘肃省交通运输厅, 2020.
- [13] 甘肃省交通运输厅. 关于在新型冠状病毒疫情防控期间调整项目审批事项办理方式的公告(甘交规划函(2020)43号)[Z]. 兰州: 甘肃省交通运输厅, 2020.
- [14] 蒋中铭. 交通运输治理体系和治理能力现代化研究[J]. 综合运输, 2018, 40(12): 29-33.
- [15] 褚春超. 推进与交通强国建设相适应的政府治理研究[J]. 交通运输部管理干部学院学报, 2019(3): 7-10.
- [16] 韩爱叶. 我国公共卫生危机治理现代化的路径[J]. 哈尔滨师范大学社会科学学报, 2018(3): 26-28.
- [17] 经济日报. 理性看待疫情对我国经济短期冲击[EB/OL]. (2020-02-05)[2020-02-15]. <http://finance.sina.com.cn/china/gncj/2020-02-05/doc-iimxxste8903507.shtml>.
- [18] 仇保兴. 构建韧性城市交通五准则[J]. 城市发展研究, 2017, 24(11): 1-7.
- [19] 李玲, 江宇. 有为政府、有效市场、有机社会——中国道路与国家治理现代化[J]. 经济导刊, 2014(4): 15-22.
- [20] 交通运输部科学研究院. 交通运输政府治理体系研究[R]. 北京: 交通运输部科学研究院, 2019.