疫情防控背景下重大活动交通安保

闭环管理模式的实践与思考

徐庆功[[1]](#footnote-1)

**内容摘要：** 2022年北京冬奥会、冬残奥会期间，北京公安交管部门严格落实安保、防疫、交通“三位一体”机制，采取“点对点”闭环管理模式，确保了交通运行安全、有序、顺畅，丰富了重大活动安保“北京经验”“北京模式”。应充分借鉴疫情防控背景下重大活动闭环管理经验，从提升首都功能、强化部门融合、加大科技应用、推动社会共治等方面协同发力，加快推进北京交通治理提档升级。

**关键词：**冬奥会 交通安保 闭环管理 疫情防控

2022年2月至3月，举世瞩目的北京冬奥会和冬残奥会胜利举办。面对近年来组织难度最大、点线任务最重、持续时间最长的冬奥交通保障任务，在北京市委、市政府、公安部和市公安局党委坚强领导下，交管部门会同有关单位克服新冠肺炎疫情等影响，创新实施涉奥人员闭环管理模式，确保了勤务交通绝对安全、万无一失，赛事交通“零破环、零伤亡”，社会交通安全平稳、有序顺畅，为成功举办一届简约、安全、精彩的奥运盛会作出了重要贡献。本文简要分析闭环管理模式提出的社会背景、主要做法和经验启示，为固化完善重大活动安保模式、推进首都交通治理体系和治理能力现代化提供参考。

一、闭环管理模式提出的背景

根据《北京2022年冬奥会和冬残奥会防疫手册》（第二版）规定，闭环管理是一种特殊管理方法。冬奥期间，所有来华涉奥人员和国内相关工作人员实行集中住宿、点对点交通，只能乘坐专用车辆往返竞赛场馆、住地等指定场所，确保与闭环外人员无任何接触。闭环管理模式的提出，有着深刻的社会背景。

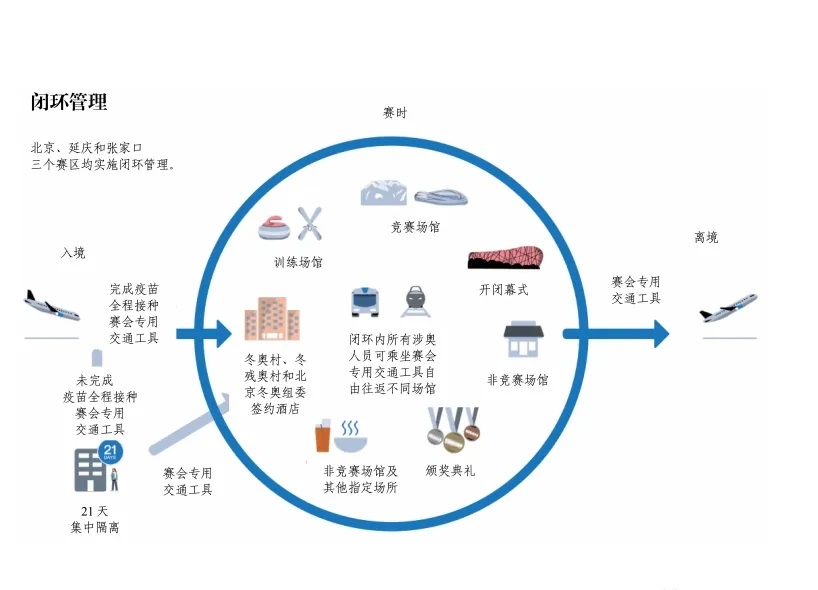
（一）从防疫形势看，中国之治与西方之乱形成鲜明对比，北京冬奥成为全球关注焦点。自2019年12月新冠疫情爆发以来，我国始终坚持人民至上、生命至上，坚持“外防输入、内防反弹”总策略和“动态清零”总方针，发现一起、扑灭一起，以最快的速度、最低的成本阻断疫情传播，有力维护了人民生命安全和身体健康，保持了经济社会发展持续增长势头，展现了中国共产党领导和社会主义制度的显著优势。与之对应的是，西方一些国家奉行所谓“群体免疫”，采取“躺平”的抗疫方法，导致感染人数和死亡病例持续攀升，对社会发展和经济运行造成长期的、持续性负面影响。在奥密克戎变异毒株全球蔓延、气候危机愈演愈烈、世界经济萎靡不振的背景下，北京冬奥会作为疫情下首次如期举办的全球综合性体育盛会，能否妥善应对大量不同国家和地区涉奥人员来华、人流聚集带来的风险，举办一届安全、健康、成功的冬奥会，成为全球关注的焦点，其分量远远超过了国际体育赛事本身。

（二）从安全形势看，安全的内涵外延更加丰富，安保工作面临全新挑战。安全是重大体育赛事必须坚守的底线。冬奥期间，91个国家和地区的2876名冬奥运动员、46个国家和地区的近600名冬残奥运动员参赛，近70个国家、地区和国际组织的170位官方代表出席，与以往的重大活动相比，虽然会外活动明显减少，但是安保的标准要求、复杂程度、用警强度明显提高。特别是受新冠疫情影响，安全保卫工作模式和任务要求面临新的变化。从安保外延看，不仅要防范暴恐、群体性事件、公共安全事故等传统安全风险，还要防范重大传染性疾病和生物安全风险。从安保对象看，不仅要保护涉奥人员安全，确保冬奥安全；还要防止涉奥人员“破环”“脱环”引发的疫情外溢风险，确保城市安全、人民安全。从安保方式看，不仅要防止人身、车辆近距离接触，还要坚持人、物、环境同防，防止与社会人员产生密闭空间内的交叉感染风险。

（三）从交通形势看，道路交通压力增大，保障安全有序顺畅的任务异常艰巨。新冠疫情爆发以来，人们的生产生活方式、行为观念发生了深刻改变，北京市民公共交通出行比例下降，以小汽车、自行车、步行为代表的个体化出行明显增多，其中小汽车出行比例由22.6%上升到24.3%，在北京机动车保有量已达685万辆、整体路网超负荷运转的情况下，进一步加剧了车路矛盾。2021年，北京中心城区高峰时段平均交通指数5.58，较2020年上升10.1%，较疫情前的2019年上升1.8%。冬奥期间，交通保障工作既要坚决落实“常态化办会”和不限行、不放假、不停产的要求，还面临着冬季极端恶劣天气多发、跨两地三赛区交通条件复杂且与春运、春节和全国“两会”安保交织叠加、多线作战的严峻挑战。如何为闭环内9.7万人、9260辆机动车、195处场馆、酒店和交通场站，提供全天候、全方位服务保障，确保交通运行安全、有序、顺畅，任务极其繁重艰巨。

（四）从交通工作看，闭环管理模式已经多次实践，积累了一定的经验。在新冠疫情爆发之初，为保障重大建设工程施工人员返京复工，北京于2020年3月推出闭环管理运输模式，开通施工人员返京专用通道，采取大巴车“点对点”和集中乘坐高铁、“出家门上车门、下车门进厂门”的方式，组织人员平安、有序返岗，实现了重点工程应复尽复。2020年全国“两会”安保是首次在重大活动中采用闭环管理模式，并在此后的十九届五中全会、服贸会等重大活动中固化完善。2021年，在建党100周年系列庆祝活动中，深化完善疫情条件下的“1+1”交通安保模式，确保了庆祝大会、文艺演出、主题展览、表彰大会等一系列勤务绝对安全，进一步积累了经验，提升了能力。2021年7至8月举办的日本东京奥运会试图通过“气泡防疫模式”，将涉奥人员与普通民众隔离，虽然最终完成举办，但因组织漏洞，出现了奥运村内部聚集性感染、东京确诊人数飙升等问题，为北京冬奥闭环管理提供了正反两方面经验教训。

二、交通安保闭环管理模式的主要做法

在奥密克戎变异病毒传染性大幅提高的情况下，通过采取科学有效的闭环管理，北京冬奥期间闭环内阳性比例低于东京奥运会，没有发生聚集性、溢出性疫情。在闭环管理模式中，交通作为基础和保障，主要做法有：

（一）聚焦运行指挥，搭建安保、防疫、交通“三位一体”调度中心，构建“最强大脑”。2021年12月1日，按照北京冬奥会和冬残奥会运行指挥部关于“组建冬奥交通保障指挥调度中心，统筹春运和赛时交通服务保障，实施实体化集中办公”的部署，交管部门第一时间联合冬奥组委交通部、市交通委搭建“三位一体”实战化指挥、实体化运行平台。**一是多部门数据共享。**集成122警情、交通指挥、涉奥车辆调度等10个信息系统，接入冬奥专网、政务外网等8张网络，汇聚公安、交通、气象等21万路视频资源和冬奥赛程、班线等全量数据，实现交通信息全掌控、交通要素全展示、运行流程全监测。**二是多维度研判分析。**调度中心由分管公安、交通的副市长和冬奥组委专职副主席共同牵头，市交通委、冬奥组委交通部、交管局、卫健委，有关区政府，以及公交、地铁、道路产权等相关单位参加。实战期间，市领导高位统筹、每日调度，分析研判形势，事不过夜协调解决赛事交通服务保障中遇到的问题，形成了统一指挥、高效运转的工作机制。**三是多方面协同联动。**在公安联勤指挥部统筹下，交通保障指挥调度中心与公安部道路交通管控工作组、环京省市交管部门协调联动，统筹推进两地三赛区交通保障，集成指挥勤务、赛事、社会面和外围交通运行，一体化落实安保、防疫、交通措施，为冬奥交通保障提供了有力支撑。

（二）聚焦关键节点，精准、精细、精心组织交通运行，防止流线交叉。冬奥和冬残奥会四场开、闭幕式，要人贵宾、大家庭成员、运动员、演职人员、观众等环内环外利益相关方交织，人员密集，安全保卫任务艰巨。交管部门始终以最高标准做好集散保障。**一是精心组织现场安保。**按照管控区域划分和要求，结合交管实际，科学规划区域，梯次加强管控。对14处停车场，按风险等级实施分区管理，严格进出车辆验证审核，实现不同风险等级车辆空间隔离。**二是精细编排集散路线。**针对远端集结点和机动车集中抵离，按照“环内环外、分时分区、流线不交叉”原则，根据抵达时间、行车距离和防疫政策，科学编制发车时间和运行计划，严防风险人员交织混行。**三是精准指挥交通运行。**依托冬奥指挥调度中心、交通支队指挥中心和关键点位前沿指挥点建立三级指挥体系，运用视频监控等科技系统，准确调控车队运行。对中外要人、奥运大家庭贵宾等，按照规格落实警卫措施，对其他群体落实绿波疏导、奥运专用道通行等保障措施，确保安全准点抵离。

（三）聚焦闭环运输，完善宣传、管理、服务体系，保障赛事安全。紧盯闭环内车辆、驾驶人、道路等要素，多管齐下强化监管、消除隐患，坚决守住交通安全“红线”和疫情防控“底线”。**一是严密点线交通规划。**提早参与交通场站、冬奥场馆、签约酒店交通流线设计，提前派驻64名交通经理，“一馆一策、一店一策”优化交通方案。紧抓“相约北京”冬奥测试赛和交通综合运行压力测试契机，一仗一复盘、一仗一评估，磨合方案、校验措施。**二是精准开展宣传教育。**编制《住地场馆运行流线指引图》、《闭环管理车辆驾驶须知》宣传片和《服务手册》，人手一册发放闭环驾驶员，并组织全员学习培训，确保尽快掌握闭环运行路线、停靠点。会同高德订制闭环导航方案，精准服务引导，严防交通领域“破环”。**三是动态加强源头监管。**针对闭环启动以后暴露出的班车驾驶人生活保障不到位、安全风险突出等问题，联合交通委紧急选派39名骨干入驻交通场站和签约酒店，优化运行方案，督促做好闭环驾驶员安全监管、教育引导、后勤保障，“接诉即办”回应驾驶员群体诉求，有效稳定了司机队伍，进驻后事故率下降71.4%，极大提高了交通保障满意度。针对跨赛区转运频繁、山多路远情况，依托科技手段实施动态监控，并设置3处闭环经停休息区，得到闭环人员一致好评。**四是高效做好应急处突。**在涉奥点线前置部署事故、设施等应急小分队，及时处置突发警情。建立涉奥交通事故专线“一号通”，推广闭环车辆事故远程处理，引导社会车辆礼让闭环车辆、发生事故后“不接触、快驶离”，统筹推进快处、清障、转运，有效防止了“破环”“脱环”问题发生。

（四）聚焦社会交通，统筹抓好保安全、保有序、保畅通，落实以面保点。将城市交通作为保障闭环交通管理、展现“双奥之城”文明形象的重要一环，狠抓安全防控、严格执法和宣传服务，全力营造最佳交通环境。**一是筑牢屏障保安全。**会同治安、特警等力量，织密层圈防控网络，加强涉奥重点区域管控，及时发现消除风险隐患。强化环京省市区域联动，协同开展外围分流管控、过滤筛查、预警引导，缓解进京压力，筑牢外围屏障。**二是严格管理保秩序。**围绕涉奥场馆、路线，推进“冰锋·2022平安冬奥”专项行动，瞄准“两客一危一货一面”和酒驾、涉牌、闯禁行等重点违法，天天清整、动态清整，保持严打严整高压态势，净化交通秩序环境。深入开展“文明驾车 礼让行人”专项行动，“宣、劝、管、罚”多措并举改善路口秩序，文明礼让渐成自觉，成为展示首都形象的亮丽风景。**三是多措并举保畅通。**坚持每日研判，针对开闭幕式、赛事高峰日、恶劣天气等易拥堵情况，制定个性化疏导方案，定向投放铁骑力量，定巡结合加强疏导。梳理勤务和赛事交通外围易拥堵辐射区域，安排专项岗位，采取纵向压减、横向分流、断续放行方式，确保社会交通有序运转。周密策划“中期、短期、即时”梯次宣传，借助全媒体信息发布平台加强宣传，触达人群3.2亿人次；面向全体市民群发短信3.3亿条次，提示绿色出行、错峰出行；协调导航公司开发上线冬奥专用版绕行地图，“点对点”提示引导，覆盖用户5543万人次。赛时，五环内日均上路机动车环比下降25%，有力保障了冬奥交通安全顺畅运行。

三、交通安保闭环管理工作的经验启示

重大活动闭环管理模式，是在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，统筹落实重大活动“常态化办会”和疫情防控“动态清零”的完美实践，进一步丰富了重大活动安保“北京经验”“北京模式”，取得的成绩来之不易，积累的经验弥足珍贵。

（一）顶层融合、开放共享是闭环管理的基本前提。交通，先天具有开放性、流动性的特点。闭环管理是将整个交通系统，划分为封闭的冬奥交通、开放的城市交通两个相对独立完整的子系统。但是，两个子系统不是孤立的，两者之间存在相互依存、相互制约关系，同时闭环内各“点对点”运输流线也不是割裂的，否则就会造成无序、交叉、失控。闭环管理必须以开放共享为前提，只有在顶层搭建数据、信息、工作融合的“指挥大脑”，统筹掌握赛程、交通、气象等影响因素，一体调度环内环外交通运行，确保信息及时传递、经验充分共享、工作有效对接，才能实现交通运行条线清晰、环环相扣、协调联动。

（二）主动担当、协同共治是闭环管理的重要保证。闭环管理是一个复杂的系统工程，特别是首次在疫情条件下举办综合性国际体育赛事，面临的风险多、不确定因素多，必须主动担当，主动作为，才能赢得工作主动。冬奥期间，交管部门坚决落实市委、市政府“冬奥交通保障指挥调度中心设在交管局”的决策部署，积极推动资源整合、力量融合、手段综合，在面对闭环内驾驶人管理服务缺位等问题时，向前一步、迎难而上，将工作措施前置到交通服务保障起始端、覆盖到交通运行全环节，打通了上下游，理顺了综合施策的工作机制。各部门坚持“宁可有交叉、不可留缝隙”，主动对号入座、及时就位，高标准高质量完成了赛事服务、安全保卫、城市运行等任务。

（三）紧盯执行、狠抓落实是闭环管理的关键所在。东京奥运会期间，主办方事无巨细地制定了“气泡防疫”计划，要求细化到一言一行，甚至无限接近理想状态。但是在具体执行中漏洞百出：机场没有区分出奥运人员专用通道；工作人员和媒体记者可以自由进出“气泡”；防疫工作缺少监督，一些运动员会可以在当地随意活动等，导致“气泡”破灭。北京冬奥会采取严格封闭管理、设置新冠联络官、压实参赛各方管理责任等方式，确保了防疫政策落实到位。交管部门立足本职，坚持“以车管人”，全面加强闭环车辆驾驶人教育监管，并督促相关单位从食宿、运输中途休息等细节入手做好服务保障，有效提升了驾驶人积极性满意度，既充分保障了环内交通畅通安全，也有效防止了环内感染外溢到城市层面。

（四）功在日常、常抓不懈是闭环管理的基础支撑。北京冬奥的成功举办，绝非一日之功，是七年精心筹备、七年砥砺奋斗、七年拼搏付出的结果。交管部门坚决贯彻市公安局党委“久久为功，夯实基层基础工作”的部署要求，坚持功在平常，狠抓科技应用、社会共治、基础建设，创新推出视频警务中心、交通事故远程处理、部门联动综合治理、融媒体合作矩阵等新机制、新平台，全面提升了整体能力水平，确保了关键时刻拉得出、冲得上、打得赢，为圆满完成冬奥安保任务积累了经验，奠定了坚实基础。

四、借鉴冬奥闭环管理经验，推动北京交通治理提档升级

北京冬奥如同“透视镜”，能从中读懂今日之中国；也如同“望远镜”，能从中瞩望未来之中国。当前世纪疫情仍在继续，我们要深入学习贯彻习近平总书记在北京冬奥会、冬残奥会总结表彰大会上的重要讲话精神，深刻领会和把握冬奥精神，把冬奥“战时”的经验启示转化应用到“平时”，积极探索完善疫情条件下重大活动和城市日常管理模式，在新起点上更加奋发有为地推动新时代首都发展，加快交通治理体系和治理能力现代化。

（一）在优化提升首都功能上向前一步。成功办奥是首都功能的充分体现。北京作为首都的服务保障能力再一次得到检验和提升。以此为契机，交管部门应紧紧围绕“四个中心”城市战略定位，牢牢把握交通“先行官”职责，更好发挥自身作用，助力提升首都功能和“四个服务”水平。**一是着力提升交通安保能力。**固化冬奥安保闭环管理“三位一体”组织指挥、突发事件应对、跨省交通保障等经验做法，深化“1+1”交通安保模式，不断改进重大活动交通安保机制，做到打一仗进一步。**二是着力净化交通秩序环境。**紧密围绕《北京城市总体规划（2016年—2035年）》确定的区域功能定位，分区分类制定执法策略，实施差别化管理，推进城市功能疏解，标本兼治缓解交通拥堵。紧盯重点区域，完善基础设施，保持严查严管态势，提升交通秩序环境。**三是着力优化交通出行结构。**坚持“优化供给、调控需求、强化治理”，突出“以人为本，慢行优先、公交优先、绿色优先”，持续优化公交线网，改造慢行系统，深入开展“文明驾车 礼让行人”专项工作，不断提高绿色出行比例，降低小客车出行强度，构建综合、绿色、安全、智能的立体化现代化城市交通系统。**四是着力完善应急处突体系。**健全应急机制，细化应急预案，强化应急场景建设，全方位提升城市交通韧性。推进应急指挥调度扁平化、信息化、联动化，加强风险防控和隐患治理，全力保障首都交通安全平稳运行。

（二）在深化部门融合共治上向前一步。北京冬奥闭环管理，是冬奥交通规划、运输、管理部门无缝对接、通力合作的成功实践。在全市交通综合治理框架下，交管部门应积极推动部门融合、社会共治，强化系统治理、源头治理、综合治理，努力实现一体化融合发展。**一是规划、建设、管理“一盘棋”谋划。**坚持首都标准，紧密结合一线交管实战，主动参与政策标准制定、道路规划建设等上端环节，从源头上防止道路建设标准不统一、设置不规范等问题。坚持一张蓝图绘到底，细化路线图、任务书、时间表，以钉钉子精神抓好规划组织实施，坚决维护规划的权威性和严肃性。**二是部门、属地、单位“一张网”监管。**压实行业监管责任，联合主管部门健全交通安全制度，督促落实交通安全规定，切实把隐患消除在上路之前。压实属地管理责任，发挥政府在工作统筹、政策支持、组织保障等方面的优势，为交通治理提供坚实支撑。压实单位主体责任，坚持交通安全与企业党建、业务同部署、同研究、同考核，进一步细化内部绩效考评、奖惩制度，加大从业人员教育管理力度，提升交通安全水平。**三是宣传、信用、执法“一条链”应用。**着眼市场经济和现代治理，综合运用法律、道德、经济、行政、文化等手段，健全贯穿全生命周期，涵盖事前、事中、事后全过程的新型监管机制。制定信用评价标准，推动交通安全与保险贷款、职业准入、招标采购等方面挂钩，将结果关联应用到生产生活各个环节，形成建立以信用为基础、良性互动的闭环式链条。

（三）在智慧交通科技应用上向前一步。借鉴冬奥闭环管理，运用科技手段将交通流由开放变封闭、由不可控变为可控的理念做法，利用现代通讯、大数据等智慧交通系统，加快交通数字化转型和智能化升级，实现交通建设、运行、服务、管理全链条信息化和智慧化。**一是强化全域感知。**在加快交通违法监测等项目建设的同时，加强属地政府、停车收费设备等资源共享复用，拓展感知管控范围，同步完善智慧终端传输网络，逐步实现动态感知的全覆盖和互联互通。**二是强化全量分析。**以集成共享的思维，打破内外“壁垒”，全面汇聚公交、地铁、道路、气象、文旅等涉及交通的数据信息，实现部门之间资源共享、协调调度和业务协同，提高动态发现、轨迹分析能力。完善综合交通大数据中心体系、综合交通运输信息平台和智慧出行平台，构建数字化城市交通平行系统，为交通规划、建设、管理、调度提供有力支撑。**三是深化智慧应用。**充分利用首都智能交通联合创新机制，联合科研机构、科技企业，推动交通态势自动感知、事件自动检测、视频图像智能录入等应用场景建设。依托MaaS平台（北京交通绿色出行一体化服务平台），集成提供信息查询、车位预约、出行导航等一体化交通服务，精准引导群众出行。以“线上办理为常态”，推广“互联网+交管服务”和交通事故远程处理等网上业务，提升交管业务网办比例和服务品质，努力满足新时代人民群众对个性化、多样化、品质化的期待。

（四）在发动群众共商共治上向前一步。疫情爆发以来，群众责任意识、公德意识得到空前强化，遵守社会秩序、尊重公共利益日益成为社会共识。要借鉴冬奥安保经验，通过持续不断的宣传，赢得广大交通参与者理解、支持、配合，发展国际化大都市先进交通文化，形成首都交通文明和共建共治品牌。**一是持续加强社会宣传。**坚持把宣传作为战略性、基础性工作，深入推进交通安全“七进”，广泛开展“礼让斑马线”、文明示范路口创建等活动，提升公众文明守法意识。发挥新媒体矩阵效应，加强与电台、报纸、网媒等媒体沟通对接，加大正面引导、典型曝光，营造良好舆论声势，彰显公平、健康、理性的交通文明。**二是持续推动群众自治。**在疫情常态化防控中，社区、村等基层组织作用空前强化。要充分利用交通管理“一区一警”“社区交警”，将交通治理纳入社区治理体系，联合社区、村居委会等基层组织，建立交通共商、共治、共建、共享机制，推动社会自治、个人自律。**三是持续畅通共治渠道。**整合街乡综治、停车收费、农村“两站两员”等力量，落实交通网格化管理，共同劝阻、纠正交通违法。完善路口志愿服务、文明引导等常态机制，让市民成为参与交通治理的生力军，共同规范路口通行秩序。利用北京交警“随手拍”平台，发动群众投诉交通违法，营造人人参与、人人监督氛围。

1. 徐庆功：北京市公安局丰台交通支队。 [↑](#footnote-ref-1)