

【抗击新冠肺炎疫情带来的学术思考】

以强胜快：危机治理中的国家治理体系*

——以新冠肺炎疫情应对为例

郭晓琳 刘炳辉

摘要：新冠肺炎疫情对国家治理体系和治理能力构成了一次大考，防疫过程中，治理体系在初期应对不足，国家主导全面防疫后展现了制度优势。防控初期，造成地方应对不足的主要原因有三：复杂体系的反应短板、疫情防控的市场失灵、危急时刻的局部“超载”。中央主导防疫之后快速掌控局面，其间国家治理体系运行主要有六大突出亮点：科层组织的战时重组、领导注意力的高度聚焦、基层社会的网络组织、集中统一的大国优势、城乡互补的战略纵深、官民合作的科技治理。最终，中国国家治理体系充分发挥了整合资源的优势，经受住了严峻危机的考验，“以强胜快”是本次防疫中国国家治理体系运行的重要经验。同时，国家治理体系的优化也面临着加强预警体系建设、克服官僚主义倾向、统筹医疗公共资源和探索基层组织网络模式等任务。

关键词：危机治理；国家治理体系；新冠肺炎；优化

中图分类号：D63

文献标识码：A

文章编号：1003-0751(2020)04-0010-10

2020年新冠肺炎疫情是1949年以来在我国发生的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件^①，给中国和世界都带来了巨大的冲击，成为“对我国治理体系和能力的一次大考”^②。相较于以往常规治理状态下的运行经验，治理体系在危机状态下的运作规律尤其值得重视和总结，此次防疫也给未来国家治理体系现代化明确了努力方向。

一、新冠肺炎疫情带来的治理挑战

回顾防疫过程，新冠肺炎疫情在初期以快速传播力以及各种不明确性等特征给社会造成了极大威胁。“把人民群众生命安全和身体健康放在第一

位”^③是社会主义国家治理的一个基本特色，而不是一句抽象的宣传语，这在此次防疫过程中为世人所共睹。中国以承担巨大经济社会发展的综合代价，强力对“大流动社会”^④进行了“暂停”^⑤；武汉“封市”，湖北“封省”，十几亿人民居家“一动不动”。整个国家治理体系面对前所未有的严峻局面和挑战。

1. 唯快不破：大流动社会的疫情扩散

“天下武功唯快不破”，新冠肺炎疫情之所以给国家和社会带来了巨大的治理危机，也正是因为一个“快”字。据国家卫健委消息，截至2020年2月2日24时，全国共确诊新冠肺炎病例17205例，已超过2003年确诊非典型肺炎人数的3倍，仅2月2日当天新增确诊病例就达2829例。^⑥从2020年1月

收稿日期：2020-04-06

* 基金项目：教育部人文社会科学研究青年基金项目“机构改革视野下长三角流动人口管理体制变革实证研究”（19YJC840022）；浙江省教育科学规划年度课题“新时代高校理论类社团与思政课协同模式研究”（2020SCG198）。

作者简介：郭晓琳，女，浙江大学宁波理工学院商学院讲师，管理学博士（宁波 315100）。

刘炳辉，男，通讯作者，浙江大学宁波理工学院马克思主义学院副教授，华东理工大学中国城乡发展研究中心研究员，社会学博士。（宁波 315100）。

23日到当月30日仅仅8天时间,中国大陆31个省级行政区全部进入一级响应状态。

疫情之所以能够快速地在全国范围内扩散与以下四个条件有着直接关系:一是中国进入大流动社会,二是春运的特殊时期,三是武汉的交通枢纽地位,四是疫情初期地方政府反应迟缓。其中,第四个因素最容易引起舆论关注并广受抨击,但其实前三个因素才是导致疫情扩散更为基础性的原因。^⑦

“一个流动的中国,充满了繁荣发展的活力。”^⑧这句话是中国改革开放40多年的经典写照,也是全社会的共识。近代以来,中国的努力方向都是“越快越好”,以图实现“赶超战略”,全社会的人、财、物、信息流动都不断加速,时空压缩的特点非常明显。2014年,我国流动人口达到2.53亿的峰值,近年略有下降,稳定在2.4亿以上,即约6个中国人中就有1个是流动人口。^⑨但就整个社会而言,很多普通人一直缺乏对这种大流动社会蕴藏巨大风险的切身感受,更缺乏对大流动社会进行“暂停”操作的治理经验。

2018年年末中国常住人口城镇化率为59.58%,2019年突破60%,且呈城市群都市圈模式发展。^⑩人口的高度密集和超强流动使得风险也高度聚集。此次新冠肺炎疫情即是明证。不仅中国如此,2020年2月底3月初,世界上其他国家也开始出现病毒快速传播的情况,如韩国、日本、意大利、伊朗、法国、德国、英国和美国等,无不是高度城市化和人口高流动的国家。当然,韩国和伊朗因高度聚集的宗教活动在一定程度上加速病毒传播,有其特殊性,但高度城市化和人口高流动性依然是疫情快速蔓延的根本原因。

虽然疫情防控以预防为主,不断加强预警能力建设势在必行,但如果从更一般的规律来看,随着资本聚集、产业聚集、人口聚集程度不断提高,风险也一定随之增加,现代社会具有明显的“风险社会”特征,各种层出不穷的新问题和新挑战总是令人防不胜防。在以预防为主为指导思路下,国家治理还需要具备“极限思维”,即危机在暴发初期没有得到及时防控的情况下仍然知晓如何开展危机治理,本次疫情应对就是中国一次典型危机治理过程。

2. 暂停时刻:大流动社会的治理挑战

经过30余年的探索与积累,中国已经逐渐积累了一套适应当代大流动社会常态情况的治理经验。

笔者根据对东南地区人口流入城市的广泛实证调研,将这种治理经验概括为“超级郡县国家”^⑪模式,其特点是保持“郡县国家”^⑫治理传统的中央集权核心原则不变,以党政科层制的横向整合模式应对复杂治理的组织需求,辅之以现代信息科技手段增强治理效能。

在此种治理模式下,中国的城市化率从1978年的不足18%上升到2019年的60%,中国的流动人口规模从1982年的700多万上升到2014年顶峰时的2.53亿。^⑬这种经过曲折探索后逐渐适应的特点在治安上也有显现,“最说明问题的是进行国际化比较时期通用的凶杀率,它的发展趋势也呈倒U型:在20世纪80年代初,约为十万分之一左右;但在1990年至2004年间,它升至十万分之二左右;自2005年起,它一路下滑,跌至2015年的十万分之0.7。与世界上有数据的两百多个政治实体相比,中国目前的凶杀率属最低之列,不要说远低于美国(3.9),也低于大多数欧美其他国家,甚至低于中国香港、澳门特别行政区”。^⑭除了治安问题,大流动社会的另一个治理难题就是交通运输问题(例如每年的春运),但随着我国高铁事业的不断发展以及“刷脸”等新技术的广泛运用,近年来春运的紧张局面已明显缓解。而且,随着人口流入地在异地教育和医疗方面的保障水平和服务能力不断改善提升,流动人口举家迁移的比例也在不断提高。

以上所有努力都是帮助人们实现更快更方便的流动,但此次新冠肺炎疫情带来的治理挑战是反向的,即国家如何让大流动社会在短时间内就进入“暂停”状态,并能够精准慎重地“重启”:既抓好疫情防控工作,又统筹好经济与社会的全面发展。让流动社会进入“暂停”,言出必行的强制能力和统筹全局的领导能力是首要条件;进入“暂停”状态之后,要维持社会的正常运转还需要强大组织能力和宣传能力等的稳固支撑。整体而言,面对危机治理的考验,中国的国家治理能力在总体强大的同时仍存在地区差异性,国家整体领导能力和强制能力表现突出,但反应能力和宣传能力等仍需加强,互联网技术、大数据技术等新技术对于提高治理体系组织建设能力的潜能仍有待进一步挖掘和利用。

治理能力的背后是治理体系,特定的体系拥有特定的能力,这在此次疫情各国应对的比较中可以看非常清楚。下文将具体分析危机治理中中国国

家治理体系运行的若干规律。

二、防控初期国家治理体系的局部短板

此次疫情防控具有明显的阶段性。以 2020 年 1 月 20 日国家最高领导人做出重要批示为界限,之前可以称之为防控初期,由地方政府主导;之后为防控中后期,由中央主导。综观整个过程,防控初期的严峻局面与治理体系的局部短板有着密切关系。

1. 复杂体系的应急短板

2003 年非典疫情之后,我国建立了传染病与突发公共卫生事件监测信息系统(简称网络直报系统)。该系统之前也曾及时发现禽流感 and 鼠疫等情况并迅速作出相应处理,但在此次危机初期其表现未能达到人们的预期。目前来看,应对初期的问题主要不是信息上报的技术问题,而是面对新情况时对其进行确定与综合决策的速度问题。^⑤根据媒体的多轮报道和相关人员回顾,这其中的重要转变就是“网络直报”变成了“多级审核”,也正是因为上报方式回到科层体系逐级审核确定的模式,导致反应链条拉长以及所谓“吹哨”等问题。

建立一个高效、扁平化的信息报送体系是设置网络直报系统的初衷,但显然这个网络技术系统在现实中受到科层组织的较大影响。不论具体什么人在防疫初期产生了误判或者干扰,网络直报系统之所以在初期没有发挥应有效力,其深层次原因在于网络直报系统与科层组织两个体系之间在磨合过程中存在明显的短板,导致短时间内治理体系在多元、复杂的治理目标之间协调困难。让各类国家治理机构权责关系得到更好配置,发挥出治理体系的最大合力,是党和国家机构改革追求的目标,目前来看改革仍有继续深化的必要。

现代社会分工越来越细,各个领域之间的关系也越来越复杂,必然要求一个复杂的治理体系与之相对应。党需要领导的领域涉及“人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、武装力量、人民团体、企事业单位、基层群众自治组织、社会组织等”^⑥,如今的中国早已不是“六部制”的传统农业社会,复杂的部门关系与条块关系是现代国家治理的一大难题。在常规情况下,因为对时间紧迫性的要求不强,一个大国各种复杂组织的内部协调问题可以通过反复沟通予以解决。但在危机治理状态下,留给决策和协调的时间大大缩短,在时间紧迫的

情况下一旦判断失误就会导致严重后果。

新冠肺炎疫情恰恰就是一个非常紧迫的“新情况”,暴发的时间节点又恰逢临近春节的“重点时期”。实战的检验结果显示,面对突发重大公共卫生事件,目前的应急反应体系是存在短板的。作为专业技术部门,疾控中心与网络直报系统的自主性有必要得到制度性保障,以保证面对突发不明情况时该系统能够将真实信息直报上级乃至中央。为了实现这一点,网络直报系统有必要考虑某种形式的“密札”措施,避免反映信息的一线人员受到过多干扰。虽然频发预警有使大众产生“审美疲劳”之嫌,但此次教训足以说明对于疫情防控问题宁可多虑不可大意。

同时,需要注意的是这种复杂治理体系内部的协调难题并不单单是中国面临的问题,而是现代社会国家治理中的普遍现象,这一点从其他国家政府在疫情应对中普遍表现出的踌躇态度可见一斑。比如,尽管美国疾控中心在科层组织体系中的地位和权限比中国的要大,但仍然面临着央地关系和两党政治的制约。特别是将检测权下放给地方后,美国疾控中心一度停止相关重要数据发布,因为各地上报的数据不准确。^⑦

信息透明在这类突发重大事件中具有重要意义,透明的目的是为了更好地进行综合决策,因为科学恰当的决策必须建立在快速掌握尽可能多的真实信息基础上。但通观世界范围内各国的实际防疫过程,可以发现只有信息透明与快速传递并不必然保证防疫成功,防疫措施还受到社会结构、政治体制、历史文化传统和民众心理接受度等多重复杂因素的重要影响。

2. 疾病预防的市场失灵

传染病防治的基本经验就是“预防为主”,此次疫情也是如此。如果中国确诊病例不是在国家强有力措施的积极干预下被控制在 8 万多例(湖北省外 1 万多例),而是扩散到百万级甚至千万级规模,那么任何医疗体系和应对措施都将彻底失效,考虑到一定的死亡率,那无疑将是一场惨烈的大灾难。

疾病预防难以产生直接的经济效应,在市场化导向下的大医院往往对此缺乏足够的投入动力,更不要说去做百年一遇的大型公共卫生危机的应对准备。这种带有“公共产品”特性的基础性工作,需要政府明确的持续性投入,但我国恰恰在此方面长期

存在短板。黄奇帆指出,“武汉的防疫应对问题不是湖北独有的,公共卫生与传染病防治领域是中国经济供给侧结构性改革的落后领域甚至是盲点。从2003年的非典到2020年的新冠肺炎,中国公共卫生体系的短板始终没有很好补上,整个公共卫生系统在人员、技术、设备各方面都远远落后,这才是导致我们缺乏防控大疫能力的根本性的原因”^⑬。

医疗卫生支出是现代国家公共财政支出的大头,也是社会福利的体现。在美国,全民医保长期是两党政治争议的热门话题,核心就在于相关巨额费用的分摊方式。美国民众在当代形成了超前消费的习惯,家庭普遍缺乏储蓄且债务较为庞大,公共医保覆盖不足,突然降临的大额疾病治疗费用是一个严峻挑战。“美国财经网站 Go Banking Rates 曾对7052名美国人进行过调查,结果发现近七成的受访者储蓄少于1000美元”,“美国第六次年度家庭经济决策调查(SHED)的结果显示,有39%的美国家庭难以应对400美元的紧急开支,一项简单的开支或许可以击垮一个脆弱的美国家庭,其金融生活面临着困境和脆弱性”^⑭。

此次防疫过程中,中国快速宣布确诊患者个人负担费用由财政兜底^⑮,对于稳定民心和社会恐慌情绪有很大帮助。公共卫生服务设施的投资也并非没有经济效益,只是其效益往往具有长期性和外部性,因此尤其需要政府保持定力和耐心持续开展大规模投入。

3. 危急时刻的局部“超载”

“巧妇难为无米之炊”,没有足够的医疗设备、场地和医护人员的保障,再好的治理体系和治理能力也难以救治病人。此次湖北尤其是武汉在防控初期面对的严峻局面与医疗资源遭遇“挤兑”,出现严重“超载”不无关系。最终,在中央强力动员之下,举全国之力予以支援,组织29个省(区、市)和新疆生产建设兵团、军队等调派330多支医疗队、41600多名医护人员驰援湖北,并组织19个省份对口支援。^⑯虽然湖北和武汉的危局终于被控制住了,但由此带来的警示和教训也是极为深刻的。比如,一些重点卫生防疫物资储备不足、种类不完善的应急物资储备短板与大都市人口“超载”之间的矛盾,突然到来的巨量捐赠物资不能及时有效配送即物流“超载”与公益组织建设短板之间的矛盾,“千里捐献爱心菜,却难在了最后一公里”^⑰问题也是基层社区工

作量“超载”与基层社会组织之间治理合力不足的矛盾体现。

在局部地区物资、人员和工作量面临“超载”的情况下出现的秩序混乱、矛盾多发以及基层工作人员心理压力巨大等困难,都与事前缺乏足够预案有很大关系。有些问题看上去是治理体系问题,其实主要还是治理能力问题,对这种差异需要进行仔细区分,唯有如此,治理现代化才会有所放矢。

在此需要特别指出,治理体系能够制约、影响治理能力,治理能力同样会制约和塑造治理体系。比如,传统中国实行“皇权不下县”式的“集权的简约治理”模式^⑱,说到底还是农业社会的财政汲取能力不足导致的“小政府”格局;而现代社会能够实行“紧密型集权治理”^⑲,是因为资金、技术和人力的密集和储备使治理能力得以空前提高。比如,一些国家在防疫中显得比较“佛系”,本质上是其治理能力“实事求是”的表达。在隔离场所征用和保障、口罩等医疗物资供应、治疗费用的财政兜底能力、个人行动轨迹数据的获取权限、民众认同配合程度等方面,各国的统筹能力差异极大,防疫模式也必定不一而足。

三、全面动员的危机治理

在疫情应对进入全面动员阶段之后,我国国家治理体系呈现出“人民战争、总体战、阻击战”的局面。其中,国家治理体系有六个方面的重要运行规律值得重视。

1. 科层体系的战时重组

这场疫情防控迅速被上升到“战时状态”的高度,“做好疫情防控工作,直接关系到人民生命安全和身体健康,直接关系到经济社会大局稳定,也事关我国对外开放”^⑳。面对如此复杂和艰难的局面,仅仅依靠地方党政组织体系显然是不够的,必须以重组的方式快速建立应对危机的新型组织体系。党政科层制是我国治理体系的核心,“这种复合结构体系有三大特征,即一体化的紧密性、党高于政的政治性、灵活多变的适应性”^㉑。这些特点在本次危机治理中均得到了鲜明体现。

一是中央层面的科层体系重组。“根据习近平指示和李克强要求,国务院联防联控机制1月20日召开电视电话会议,对新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作进行全面部署。国家卫生健康委成立新

型冠状病毒感染的肺炎应对处置工作领导小组,指导地方做好疫情应对处置工作。”²⁷“国家卫生健康委牵头建立应对新型冠状病毒感染的肺炎疫情联防联控工作机制,成员单位共 32 个部门。联防联控工作机制下设疫情防控、医疗救治、科研攻关、宣传、外事、后勤保障、前方工作等工作组,分别由相关部委负责同志任组长,明确职责,分工协作,形成防控疫情的有效合力。”²⁸2020 年 1 月 25 日(农历正月初一)在中央政治局常委会上决定成立“中央应对疫情工作领导小组”,并向湖北省等疫情严重地区派出指导组。²⁹中央应对新冠肺炎疫情工作领导小组由中共中央政治局常委、国务院总理李克强担任组长,中央指导组由中共中央政治局委员、国务院副总理孙春兰担任组长。

二是地方层面的科层体系重组。2020 年 1 月 21 日,武汉成立新型冠状病毒感染肺炎疫情防控指挥部,武汉市市长周先旺任指挥长,指挥部下设应急保障、宣传、交通、市场、医疗救治、疫情防控、社区、综合等 8 个工作小组。³⁰1 月 22 日,湖北省成立新型冠状病毒感染肺炎疫情防控指挥部,由省委书记、省长任指挥长。³¹在实际工作开展中新组织体系能够临机应变,“王忠林履新之后,2 月 16 日,武汉全市战疫指挥中枢——武汉市新冠肺炎疫情防控指挥部进行了调整,新设立床位保障组、疾病控制组、党建考核组、援汉医疗队接待协调组。仅仅 5 天之后,2 月 21 日,武汉市疫情防控指挥部又增设了‘非新冠肺炎医疗救治组’”³²。

从中央到地方一连串快速重组科层组织的操作过程,体现了我国国家治理体系在危机治理中的弹性和反应能力。尤其是武汉市指挥部于 2020 年 2 月下旬新增的“非新冠肺炎医疗救治组”展现了科层组织的及时回应能力。

新组织体系的建立过程反映了应对危机治理的高度复杂性和急迫性。国务院的联防联控机制就涉及 32 个部门,还要兼顾对部队的协调指挥以及与国际社会的沟通和回应,由此可以想见中央相关领导小组的协调范围和难度。而且,面对突如其来的危机局面,强有力的应对过程中不可避免地会出现大量未曾预料到的新情况,组织机构必须随时回应这种治理需求,此时,及时进行调整也是情理之中。

所有这些科层组织体系的调整都必须依赖高度的权威和集权治理传统,否则仅仅围绕部门的协调

与增设就会出现讨价还价、久拖不决的局面并导致危机不断升级。这种高度的权威、集权治理传统以及弹性与党对整个治理体系的领导是密不可分的,“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”。“治大国,用小组”也是党的一个治理传统,这个传统源于党长期的军事斗争历史和成功经验。实践证明,在风险社会与国际格局剧变的历史背景下,这种治理模式依然是高度有效的。

2. 领导注意力的高度聚焦

科层组织体系的变革是应对危机治理的组织保障,但只有组织变革并不能保证一定可以高效回应挑战,因为官僚体系还可能以形式主义来敷衍塞责,所以领导人的注意力就成了关键。笔者在以往对领导小组工作模式的实地调研中多次发现这种规律性,即在纷繁复杂的工作局面中,某项综合性较强的工作必须有重要领导高度重视、常抓不懈,才会有真正突破,否则仅仅成立一个领导小组无济于事。

此次危机治理中,习近平总书记一直是“亲自指挥、亲自部署”,“从 1 月 7 日到现在(3 月 2 日)的一个多月里,习近平主持召开了 6 次中共中央政治局常务委员会会议,1 次中共中央政治局会议,1 次中央全面依法治国委员会第三次会议,1 次中央全面深化改革委员会第十二次会议,1 次面向 17 万人的电视电话会议,并深入北京的社区、医院、疾控中心,了解基层疫情防控工作情况。同时,习近平还密集同国外政要和国际组织领导人通电话、通信和会面,介绍中国疫情防控的进展,传递中国信心”。³³在总书记以身作则、率先垂范的带动下,各级干部都深入一线严防死守,将治理能力和各方面资源调动到疫情防控上来,取得了令世界震惊的成效。

“注意力”与治理体系效能发挥的相关性研究是近年一个新兴学术热点,因领导人注意力变化而导致政策出台、执行和舆论等方面诸多改变,其中有不少争论。³⁴中国的科层组织一方面面临繁重的发展任务,另一方面又对官僚队伍膨胀保持警惕,公务员整体一直面临较大的工作量,有限的注意力如何合理高效分配是治理实践中的大问题。一些学者担心因领导注意力随时转移而导致工作规范化、专业化程度不够,这从历史和现实来看都有积极意义,但同样也要注意不能因此否定领导人根据实际情况变化做出及时调整的正向价值,尤其是在危机治理以及重大突发事件的应对过程中。

3. 基层社会的网络组织

熊万胜教授曾深入剖析过“体系”一词在中西方语境中的差异,“‘体系’是一种有‘体’有‘系’的结构,‘体’在中心,‘系’在边缘”。^⑤“党政科层制是当代中国治体的核心结构”^⑥,其良好的运行还依托社会治理的基础支撑。本次疫情防控过程中,覆盖十亿人民群众的基层社区(村庄)防控工作是在战“疫”成败的关键所在。

对新冠肺炎疫情进行全面分析需要考虑医学、社会和国家等多个层面。纵观历次大型突发疫情的防控过程,疫苗的研发往往都是缓不济急,真正能够有效控制疫情传播的还是隔离措施,而这显然是一个社会与国家领域的问题,所以大型疫情真正考验的是国家治理体系和治理能力。在医院等专业机构里的治疗和隔离主要依托国家力量,但涉及十几亿人的“封村”“封小区”则必然要依托社会治理力量。

前几年国内还曾围绕“开放式小区”和“封闭式小区”进行过热烈讨论,有关城市规划方面的设想是推进开放式小区建设,着力解决城市交通拥堵问题。^⑦过去几十年,中国一直在努力推进大流动社会的深化发展,以获得经济繁荣和社会便利。封闭式小区无疑体现的是传统的“属地管理”倾向,经此一役,可以发现危急时刻对大流动社会进行“暂停”操作的能力是至关重要的。而“暂停”状态下的社会无疑需要属地管理,封闭小区的优势此时体现无遗。农村村庄虽然没有围墙,但紧密的熟人社会关系网就是属地管理的利器。从未来国家治理现代化的角度看,既能“流动”,又能“暂停”,同时掌握两种能力的治理体系才是较为稳妥安全的。

仅仅依靠围墙显然不可能做到精准排查和有效防控。农村村庄凭借熟人社会的优势可以精准了解每家每户的人员情况,而城市社区过去长期处于“陌生人”社会,在此次危机中一开始显得较为被动。其实不仅是疫情防控工作,社区封闭管理之后的市民日常生活维持等也需要基层社会组织发挥作用,否则“暂停”状态下的社会稳定是难以得到保证的。这是危机治理中需要总结的一个重要经验,城市社会组织建设需要尽快加强。

可喜的是,危机中一些城市组织的新方向开始显现,即以组建各种微信群和QQ群等方式加强社区内的交流联系,尽管群内很多人还是以房号作为群成员备注名,但毕竟朝着增进交流的方向改善。

城市社区内部社会建设的滞后与城市特定的生活方式有关,白天居民们大都在各自的办公场所上班,城市的生产与生活空间一般是分离的,这些情况导致社区内的居民接触交流机会很少。互联网最大的优势就是打破空间限制,国家借此机会可以网络组织的形式推进城市社区建设。城市社区建设亟待“赋能”,互联网的技术赋能是一方面,此外还需要资源下沉、政策保障、专业技能培训和社会专业组织参与治理等诸多支持。

同时,此次疫情中可以看到家庭依然在社会组织和治理中发挥着重要作用,无论是防控措施的落实、防疫物资的采购还是隔离中的陪伴,都离不开家庭成员的互相帮助和支持。对比独居情况更多的美国社会,在过去的一些灾害事件中往往出现大量死亡现象,就与过度的个体化倾向有关。重视家庭建设依然应当成为未来社会建设的重要内容,需要多加弘扬和宣传。

另外,发达的网络购物、快递配送、移动支付、网络娱乐等互联网生态也为十几亿中国人的居家隔离提供了重要保障,为尽量减少接触、安心“宅”在家中提供了极大便利。包括全国2.7亿名各级在校生的网络在线教学,也无不依托前期线上教育资源积累、电脑和智能手机普及以及通信网络发达等国家基础实力。

发达的基层社会组织是国家治理现代化的重要基础。“治官(吏)”代替不了基层组织建设,这里面主要涉及的并非政治站位问题,而是组织建设问题。否则,即使严厉问责,依然是治标不治本,甚至产生各种形式主义和弄虚作假的现象。

4. 集中统一的大国优势

此次疫情防控过程中,全国除湖北之外,确诊病例只有1万多,主战场是在湖北省,而且聚焦在武汉市。武汉市虽然承受着“超载”的严峻局面,但只要能够“举全国之力”驰援,也是能够战胜挑战的,事实也确实如此。问题的关键就是如何保障分散在各地的力量可以驰援武汉,这对中国人来说似乎不是一个问题,因为两千年大一统国家的传统已经深深融入民众潜意识之中。“一方有难,八方支援”是全体中华儿女的共识。“一省包一市”的支援模式,“中国其他省份的医疗队携带个人防护装备和医疗设备驰援湖北,甚至接管整个院区,这在其他国家是不可想象的”。^⑧

如果是在一些联邦制国家,推行这样的措施显然困难重重,至于像欧盟这样的国家联盟则更是难上加难。当然在危机之中,存在个别地方和干部大局意识不强的情况(如大理市违法扣押征用重庆市防疫物资),但都被迅速叫停处分了。

中国的治理传统一直是比较强调整体层面的自由、权利和福祉,并将个体对美好生活的向往置于整体的发展提升之中。这种模式在日常中可能会体现为公私界限不够分明,个人空间不够畅达,但在危机时刻却能够力挽狂澜,保民安邦。承平日久,人们会对这种模式的优势缺乏感受,吐槽生活中的一些摩擦,但此次危机状态让广大民众感受到了国家对人民的担当和保护。

相比之下,疫情在世界上其他一些国家流行扩散,而其政府却缺乏足够的强制能力学习中国的防疫方法,这其实也是一体两面的。一个平日里高度推崇个人权利的政府往往很难在短时间内切换到强有力防疫频道上来;防疫过程中自然也需要群众承担更多的个人责任,但是面对这种大灾大难,个人和家庭往往是非常脆弱无力的。

5. 城乡互补的战略纵深

疫情的快速扩散与春运期间人口的大规模流动有直接关系。2019 年中国春运期间的旅客总发送量达到 29 亿多人,堪称一年一度的“人类最大规模迁徙”。这种人口大流动的原因在于中国的城市化进程尚未彻底完成。如 2018 年,2.8 亿农民工中有约 1.7 亿离乡务工,到省外就业的农民工达 7594 万人,此外,还有 3800 多万的高校在校生。³⁹

武汉市有户籍人口约 990 万,流动人口有 500 多万,流动人口中有约 200 万是常住人口,约 300 万是短期流动人口,这其中包含约 100 万大学生以及其他一些务工经商和短期旅行等人员。⁴⁰这就是在 2020 年 1 月 23 日武汉“封城”前 500 万人口离开的背景。这些离开武汉人员的相关去向在当下已经有大数据可以追踪分析,“(1 月 10 日至 1 月 22 日)在湖北省内,孝感和黄冈是接收武汉返乡客流比例最高的两个城市,离开武汉的人当中,平均每天有 13.03% 和 12.64% 是从武汉出城到达孝感和黄冈”⁴¹。

湖北省的城市发展格局是武汉市“一家独大”,孝感市和黄冈市的城镇化率约在 50% 上下,但经济上远不如武汉市繁荣发达。虽不能说这些出城的人

员都是返回农村,但比例应该还是比较大的。尤其是放到全国来看,乡村对于危机治理的战略缓冲意义就更大了。2 亿多的农民工在春节期间都待在乡村,这为防疫提供了最大的战略缓冲空间。农村因为人口密度相对较低,一旦实行“封村”,村庄对村民的管控能力整体还是比较强的。到 2020 年 2 月下旬,“全国有 1396 个县(区)无确诊病例(占 46%),还有一些县(区)累计病例很少、基本没有新增病例”⁴²。这反映了一个很简单的规律,即疫情虽然扩散到了全国,但更多的是集中在城市,广大乡村受影响相对较少。试想,如果这 2 亿多农民工被困城市,而大量工厂又无法开工,那种局面将是异常艰难的。温铁军教授多次提出“亿万农民救中国”的危机应对规律⁴³,在此次疫情防控中依然是有效的。

以往对城乡融合和城乡一体化的思考往往更多侧重于经济发展的角度。此次疫情为城乡关系未来发展的方向打开了更大的视野,“当代中国社会依然是一个‘城乡社会’的体系,而难以真正进入一个纯粹的‘城市中国’时代。在这一社会形态中,虽然城市看似保持着对于乡村地区的强势,但它其实难以摆脱对乡村地区的依赖。事实上,这种独特的城乡粘连状态与中国在全球政治经济体系中的位置是相匹配的,它增强了中国应对复杂国际竞争形势的能力”⁴⁴。在此背景下,可以更清晰地看到乡村振兴战略对于中国未来发展的长期战略意义和多重功能性价值。

6. 官民合作的科技治理

在此次疫情防控过程中,大数据、互联网等新技术为治理精准化“赋能”是有目共睹的。湖北省之外的 1 万多病例大部分都可以通过各类数据信息追踪溯源,浙江省更是在全国率先推出“健康码”措施,大大提高了社会“重启”的效率和质量,这在世界上绝大多数国家都是难以想象的。“疫情防控期间,互联网公司各显神通,百度成为公众获取权威信息和知识的主要入口;科大讯飞为启动重大突发公共卫生事件一级响应的省市地区提供了智能输入终端服务;阿里凭借强大算力和人才基础,在病毒的全基因组检测分析方面开展研究;京东、菜鸟等科技公司围绕疫情物资采购、生产、物流、服务等,持续迭代上线信息化模块,发挥全球供应链和科技支撑的组织效力,广泛调动国内外运力资源。”⁴⁵2020 年 3 月 31 日,习近平在杭州调研时指出:“推进国家治理体

系和治理能力现代化,必须抓好城市治理体系和治理能力现代化。运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新,从数字化到智能化再到智慧化,让城市更聪明一些、更智慧一些,是推动城市治理体系和治理能力现代化的必由之路,前景广阔。”^④

未来中国的国家治理,已经越来越不可能撇开新兴的互联网巨头,而它们也在此次防疫过程中更深度地掌握了全国人口的诸多重要数据,如何将新科技企业更好地整合进国家治理体系,已经成为不可回避的重大治理体系问题。但与此同时,也需要高度关注技术参与治理过程中的个人隐私问题与防范个别企业垄断数据信息的风险,依法治国依然是防疫过程中及其后治国理政的根本原则。此外,互联网巨头公司已经广泛收集居民在日常生活中的各项信息,并且这些信息在不对称结构中为其带来了巨额利润,这种情况在此次危机治理之后该如何规制,都是极具挑战性的治理难题。

四、国家治理体系的优化

总体来看,新冠肺炎疫情带来的治理挑战主要集中在初期,源于疫情发展得“快”,治理体系的协调时间因“快”而被大幅压缩,并引发诸多被动局面。但中国能够在较短时间内控制住扑朔迷离的局面,也堪称防疫奇迹。对此,既不必过度自夸,也不必过度自艾。从正反两方面经验教训来看,中国治理体系在面对危机时是有效的,其关键在于发挥出自身“强”的优势。初期的应对迟缓,本质上源于复杂体系之间因为职责交叉等综合因素导致各自为政而没有形成治理的合力;后期的超强应对,恰恰在于“以治理体系之强胜疫情传播之快”,即“以强胜快”。对于未来中国国家治理体系的完善优化,笔者认为至少有以下四点值得思考。

其一,优化疾控工作的预警体系建设。中国的治理体系之所以“强”,离不开“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”这一根本原则。“党政军民学”讲的是治理对象——人,“东西南北中”涉及的是治理空间——地,但“一切”显然不仅是指人和地,还包括大量的、广泛的专业性事务。现代社会各种新兴科技以及随之而来的形形色色的问题还会日益增多,这是中国治理体系需要加强应对的领域。根据此次经验,未来在涉及政治权威和保障国家统

一领域,治理体系需要继续保持其整合性特点,而在非政治性的专业技术领域,应考虑从制度层面给予相关组织机构适当程度的自主性,以便及时发现和反馈信息,保证第一时间为决策提供真实准确的参考意见。

其二,加强以克服官僚主义为目标的制度建设。疫情防控初期暴露出来的治理体系和治理能力短板,隐约呈现出某种程度的“有组织的无责任”问题,即看上去各方都有苦衷,地方干部依法行事,高级专家严守专业主义,随着事态发展、升级在媒体上却出现一些让大众觉得是互相推诿的言说。若从深层次剖析,官僚主义倾向是不容回避的问题,在面对复杂风险的情况下,干部缺乏主动担当意识且作为不够勇毅,专家在面对非常规重大风险时固守专业主义而忽视潜在的大众危机。进一步完善治理体系,既需要避免专业集团被过度干扰,也需要增强专家与一线医护人员的沟通互动,提倡“专群结合”,任何重大风险的预警决策都不能过度依赖某一个条线的信息,需要综合研判。在治理能力提升上,既要巩固从严治党的建设成果,也要加强重大风险防控中的地方授权,尤其要重视和加强对干部在勇于担当情况下的主动作为予以免责等相关制度建设,发挥地方干部的政治担当和主动意识,避免坐等专家“科学意见”的技术治理心态。

其三,完善医疗领域的公共资源统筹。需要持续提升对于医疗领域的国家投入,并充分考虑公共服务的区域均衡、城乡均衡和阶层均衡,尤其是对于缺乏市场效益的疾病防控等工作要加强公共财政兜底保障,避免遭遇突发重大风险事件时的严重被动局面。而且,在加强投入的过程中,还要考虑到空间设计等方面的“平战结合”,如医院附近的公共场馆可以在危急时刻被征用改造为临时救治场所,避免医疗资源在面对“超载”等严峻情形时捉襟见肘。

其四,探索基层组织的网络建设模式。在技术匮乏的时代,以组织建设解决群众的各种需求并化解矛盾,具有十分突出的社会意义。在互联网技术不断向纵深发展的背景下,组织建设与技术进步如何结合,成为新的时代挑战。尤其是在城市社区中开展网络组织建设,应成为未来基层治理的重要突破口和着力点。

虽然未必需要向全世界宣扬中国式防疫的每一个细节和固定做法,毕竟各国国情千差万别,但有必

要讲好中国故事,让世界更好地理解中国的治理体系和治理经验,而且这种治理模式是根植于中国历史土壤和民众心理认同的。“人命关天”的朴素传统,在今天的表述就是“把人民群众的身体健康和生命安全放在首位”,为此不得不牺牲一些个人隐私和自由,以迎来疫情之后的美好生活。整合式治理是中国治理体系的优势,既可以集中力量办大事,现在看来同样可以集中力量办难事。

中国有大量对新冠肺炎患者的实际诊疗经验,非常清楚病毒对中老年人的威胁更大,但全国人民依然不计代价、万众一心地共同抗疫。这种战疫模式的深层次文化根源是,中国历来珍视共同体中每一个人的生命和健康,而不是让大家优胜劣汰、自求多福。中国扶老携幼、共克时艰的集体主义精神,中国共产党作为马克思主义政党所具有的坚定的人民性,是国家治理体系面临危机挑战时的力量源泉。

注释

①参见习近平:《毫不放松抓紧抓实抓细防控工作 统筹做好经济社会发展各项工作》,求是网,http://www.qstheory.cn/yaowen/2020-02/23/c_1125616010.htm,2020年2月23日。②参见《中共中央政治局常务委员会召开会议 研究加强新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作 中共中央总书记习近平主持会议》,新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/2020-02/03/c_1125527334.htm,2020年2月23日。③参见习近平:《在中共中央政治局常委会会议研究应对新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作时的讲话》,人民网,http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0216/c64094-31589177.html,2020年2月16日。④参见刘炳辉:《大流动社会:本质、特征与挑战——当代中国国家治理体系的社会基础变革》,《领导科学论坛》2016年第5期。⑤参见刘炳辉:《大流动中国的“暂停时刻”:一个集体反思的难得契机》,澎湃新闻,https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5687006,2020年1月30日。⑥参见《全国已确诊新冠肺炎17205例 超“非典”人数3倍》,新京报网,http://www.bjnews.com.cn/wevideo/2020/02/03/683468.html,2020年2月3日。⑦刘炳辉:《高流动性与低组织化——中国风险社会治理的双重挑战》,《文化纵横》2020年第2期。⑧参见《国家主席习近平发表二〇一九年新年贺词》,中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/31/content_5353857.htm,2018年12月31日。⑨参见《〈中国流动人口发展报告2016〉发布 流动人口参加医保比例持续上升》,《中国青年报》2016年10月20日。⑩参见《国家统计局发布报告显示——70年来我国城镇化率大幅提升》,《经济日报》2019年8月16日。⑪参见刘炳辉:《超级郡县国家:人口大流动与治理现代化》,《文化纵横》2018年第2期。⑫参见曹锦清、刘炳辉:《郡县国家:中国国家治理体系的传统及其当代挑战》,《东南学术》2016年第6期。⑬相关数据参见李晓超:《〈2016年统计公报〉评读》,国家统计局网站,http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201702/t20170228_1467357.html,2017年2月28日;《国家统计局发布报告显示——70年来我国城镇化率大幅提升》,《经济日报》

2019年8月16日。⑭参见樊鹏:《社会转型与国家强制:改革时期中国公安警察制度研究》,中国社会科学出版社,2017年,第7—8页。⑮参见朱萍、李靖云:《CDC的使命》,《21世纪经济报道》2020年2月4日。⑯参见《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c_1125195786.htm,2019年11月5日。⑰参见王世纯:《美疾控中心停止公布新冠检测人数等重要数据 美国网友炸锅》,观察者网,https://www.guancha.cn/international/2020_03_04_539902_s.shtml,2020年3月4日。⑱参见梁倩:《新冠肺炎疫情出现积极向好态势 我国公共卫生体系改革在路上》,《经济参考报》2020年2月19日。⑲参见刘典、蔡英杰:《美国社会能够承受“战疫”阵痛吗?》,观察者网,https://www.guancha.cn/LiuDian/2020_03_05_539942_s.shtml,2020年3月5日。⑳参见张怀水:《财政部:对确诊患者个人负担费用实行财政兜底,中央财政补助60%》,《每日经济新闻》2020年2月7日。㉑㉒参见习近平:《在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上的讲话》,中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2020-02/24/content_5482502.htm,2020年2月24日。㉓参见桂华:《千里援送“爱心菜”,为何难倒在“最后一公里”?》,观察者网,https://www.guancha.cn/GuiHua/2020_02_29_539045_s.shtml,2020年2月29日。㉔参见黄宗智:《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》2008年第2期。㉕参见刘炳辉、熊万胜:《超级郡县国家:中国国家治理体系的现代演变与内在机制》,《东南学术》2018年第3期。㉖参见习近平:《疫情防控要坚持全国一盘棋》,《人民日报》(海外版)2020年2月4日。㉗㉘参见刘炳辉:《党政科层制:当代中国治体的核心结构》,《文化纵横》2019年第2期。㉙参见《习近平对新型冠状病毒感染的肺炎疫情作出重要指示》,中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2020-01/20/content_5471057.htm,2020年1月20日。㉚参见《国家卫生健康委同相关部门联防联控 全力应对新型冠状病毒感染的肺炎疫情》,中国政府网,http://www.gov.cn/guowuyuan/2020-01/22/content_5471437.htm,2020年1月22日。㉛参见《习近平主持中共中央政治局常委会会议 研究疫情防控工作 党中央成立应对疫情工作领导小组》,中国新闻网,http://www.chinanews.com/gn/2020/01-25/9069630.shtml,2020年1月25日。㉜参见廖君、黎昌政:《武汉成立新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控指挥部》,人民网,http://society.people.com.cn/n1/2020/0121/c1008-31558164.html,2020年1月21日。㉝参见梁建强:《湖北省成立指挥部全面防控新型冠状病毒感染的肺炎疫情》,http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202001/23/t20200123_34182540.shtml,中国经济网,2020年1月23日。㉞参见蔡迺一:《两度调整指挥中枢 武汉市委书记暗访现场道歉》,《北京青年报》2020年2月23日。㉟参见《这场阻击战 习近平全程指挥》,中国网,http://news.china.com.cn/2020-03/02/content_75765095.htm,2020年3月2日。㊱参见黄扬、李伟权、郭雄腾等:《事件属性、注意力与网络时代的政策议程设置——基于40起网络焦点事件的定性比较分析(QCA)》,《情报杂志》2019年第2期;庞明礼:《领导高度重视:一种科层运作的注意力分配方式》,《中国行政管理》2019年第4期;陈晓运:《跨越治理何以可能:焦点事件、注意力分配与超常规执行》,《深圳大学学报》(人文社会科学版)2019年第3期;刘琼、梁风波:《基于注意力竞争理论的地方政府“政策响

应差异”分析——以医疗保险支付方式改革为例》,《甘肃行政学院学报》2019年第3期;王英伟:《政府注意力差异化配置对公共政策样态的塑造——以中国生育政策为例》,《吉首大学学报》(社会科学版)2019年第4期;李振、刘阳:《有限注意力、考核激励体系转型与地方政府行为逻辑:以H区夜间马拉松赛事为例》,《甘肃行政学院学报》2019年第5期;陶鹏:《论政治注意力研究的基础观与本土化》,《上海行政学院学报》2019年第6期;孙雨:《中国地方政府“注意力强化”现象的解释框架——基于S省N市环保任务的分析》,《北京社会科学》2019年第11期;李振:《注意力推动政策执行:中国领导人的“现场主义”机制研究》,《马克思主义与现实》2018年第5期。⑮参见熊万胜、方珏:《体系化:当代乡村治理的新方向》,《浙江社会科学》2019年第11期。⑯参见《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》,中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2016-02/21/content_5044367.htm,2016年2月21日。该文件中提出:新建住宅要推广街区制,原则上不再建设封闭住宅小区。已建成的住宅小区和单位大院要逐步打开,实现内部道路公共化,解决交通路网布局问题,促进土地节约利用。⑰参见张朋辉:《世卫专家:最让我震撼的是,每一个中国人》,《人民日报》2020年2月27日。⑱参见《2018年农民工监测调查报告》,国家统计局

网站,http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201904/t20190429_1662268.html,2019年4月29日。⑲参见黄蕾:《武汉市长周先旺:大约有近500万人离开了武汉 还有900多万留在武汉》,经济观察网,http://www.eeo.com.cn/2020/0126/375021.shtml,2020年1月26日。⑳参见《离开武汉的500多万人都去了哪里?大数据告诉你》,第一财经网,https://www.yicai.com/news/100481655.html,2020年1月26日。㉑参见温铁军等:《八次危机:中国的真实经验1949—2009》,东方出版社,2013年,第1—20页;温铁军、董筱丹:《去依附——中国化解第一次经济危机的真实经验》,东方出版社,2019年,第3—10页;温铁军:《疫情影响下的全球化危机》,观察者网,https://www.guancha.cn/WenTieJun/2020_02_25_538181_s.shtml,2020年2月25日。㉒参见熊万胜:《城乡社会:理解中国城乡关系的新概念》,《文化纵横》2019年第1期。㉓参见樊鹏:《战“疫”中,国家治理体系运行的难题怎么破?》,观察者网,https://www.guancha.cn/FanPeng/2020_03_01_539185_s.shtml,2020年3月1日。㉔参见《习近平浙江行|着眼长远 城市治理如何现代化》,央视网,http://news.cctv.com/2020/04/03/ARTIyTwSQnwBiRKIEYtl8aaah200403.shtml,2020年4月3日。

责任编辑:翊 明

To Win by Strength: The National Governance System in Crisis Governance

— Taking the Novel Coronavirus Pneumonia Coping Strategy as an Example

Guo Xiaolin Liu Binghui

Abstract: The novel coronavirus pneumonia has made a major test to the national governance system and governance capacity. In the process of epidemic prevention, the governance system was insufficient in the initial stage, while it began to show its institutional advantages after the state led the overall epidemic prevention. There are three main reasons for the inadequate local response at the early stage of prevention and control: the short response of the complex system, the market failure of epidemic prevention and control, and the local "overload" in the critical moment. After the central government led the epidemic prevention, it quickly controlled the situation, during which the operation of the national governance system mainly had six highlights: the wartime reorganization of bureaucratic organizations, the high focus of leaders' attention, the network organization of grass-roots society, the advantages of a centralized and unified big country, the strategic depth of urban-rural complementarity, and the scientific and technological governance of the cooperation between the government and the people. Finally, China's national governance system gave full play to the advantages of integrating resources and withstood the test of severe crisis. It is an important experience for the operation of the national governance system in this epidemic prevention. At the same time, the optimization of national governance system also faces the tasks of strengthening the construction of early warning system, overcoming bureaucratic tendencies, coordinating medical public resources and exploring the network model of grass-roots organizations.

Key words: crisis management; national governance system; novel coronavirus pneumonia; optimization