

# 公共卫生应急体系建设与国家治理体系和能力现代化研究(一)

编者按:突如其来的新型冠状病毒肺炎疫情是对国家治理体系和治理能力现代化的一次重大考验,同时也为社会学研究提供了广阔空间。为此本刊特邀有关专家学者,运用社会学的理论、方法,从国际、历史和理论大视野来探讨当前这一重大现实问题,以期推进我国公共卫生应急体系建设与国家治理体系和治理能力现代化研究进程。

## 应急管理的中国模式 ——基于结构、过程与功能的视角

龚维斌

摘要:应急管理通常涉及国家与社会两个层面,但这两个层面在不同国家的含义和二者之间的关系方面差异较大。本文以结构、过程和功能的视角,重点分析中国共产党和“国家与社会”的特殊关系,分析党对应急管理的结构性介入,同时,以武汉市成功防控新型冠状病毒肺炎疫情为例,展示党领导国家与社会的互动过程及其成效,从而揭示出中国应急管理模式最大的特点和优势是中国共产党的领导。这种应急管理模式的应对重大突发事件时十分有效,但是,成本代价也很大。因此,应以总结新型冠状病毒肺炎疫情防控工作为契机,统筹完善常规应急管理体系与非常规应急管理体系,进一步理顺党、国家与社会的关系。

关键词:党的领导 国家与社会 新型冠状病毒肺炎疫情 非常规应急管理

2020年新春伊始,突如其来的新型冠状病毒肺炎(以下简称新冠肺炎)疫情影响着全球。这次疫情是中华人民共和国成立以来传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的重大突发公共卫生事件,对中国人民生命财产和经济社会发展造成巨大冲击。经过2个多月的艰苦

努力,中国成功控制了疫情,目前进入疫情防控常态化阶段,企业陆续复工复产,经济社会生活逐渐恢复正常。与此同时,欧美发达国家的疫情从3月中旬以后却日益严重,确诊感染病例和死亡人数不断增加。截止到2020年5月2日,中国以外新冠肺炎确诊病例达到3182796例,死亡病例达到225328例,其中,美国确诊病例1126519例,死亡66051例。<sup>①</sup>同日,中国累计报告确诊病例82877例,尚有确诊病例531例(其中重症病例34例),尚有疑似病例10例,累计死亡病例4633例。<sup>②</sup>相比之下,中国的疫情防控是成功的。无论是从对疫情的认识,还是从应对准备的时间以及医疗卫生条件来看,欧美国家原本应该比中国做得更好。那么,这就引出了三个问题:中国抗疫为什么相对比较成功?中国应急管理有什么特点?中国应急管理还有哪些不足?

## 一、中国应急管理体系建设及相关研究

中华人民共和国成立后至21世纪之初,中国应急管理主要采取“以条为主型”的单灾种部门负责制,2003年以后开始建设综合化应急管理体系(朱婉菁、高小平,2019)。在成功抗击“非典”疫情后,中国政府意识到科学、规范、有序防范和处置重大突发事件的重要性,在总结既有经验、学习借鉴发达国家经验的基础上,开始着手建设以“一案三制”<sup>③</sup>为核心的现代应急管理体系。2004年1月,国务院召开会议部署制定完善突发公共事件应急预案,提出“制定完善应急预案,建立健全应急机制,提高政府应对突发事件和公共危机的能力”(编写组,2017:24)。2005年4月,国务院印发《国家突发公共事件总体应急预案》,这是“横向到边、纵向到底”的全国应急预案体系建设的标志性成果(编写组,2017:299)。2006年,国务院应急管理办公室成立,履行值守应急、信息汇总和综合协调职能,发挥运转枢纽作用。全国县级以上人民

① 《全球疫情要览美国确诊病例超112万 非洲仅1国未有确诊报告》,人民网(<http://www.jingji.com.cn/shtml/world/zx/111174.html>) 5月3日。

② 《截至5月2日24时新型冠状病毒肺炎疫情最新情况》,人民网(<http://www.nhc.gov.cn/xcs/yqtb/202005/aba9ba870fed480fbc01c7d7b35eb3a7.shtml>)。

③ “一案三制”的“一案”是指突发事件应急预案,“三制”是指应急管理的体制、机制和法制。

政府随后纷纷成立应急管理办公室。2007年,《中华人民共和国突发事件应对法》颁布实施。建设中的应急管理体系为有效应对2008年南方雨雪冰冻灾害、汶川特大地震灾害以及此后一系列重特大突发事件发挥了重要作用,同时,这一应急管理体系也在实践中得到不断完善。为进一步提高综合应急能力,2018年3月,作为深化党和国家机构改革重要成果的举措,国家组建了应急管理部,把原来分散在11个部门的13项职能和5个国家指挥协调机构的职责集中由一个部门负责,目的在于推动形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的应急管理体制(尚勇,2019)。由于突发事件种类繁多、情况复杂,应急管理部主要承担自然灾害和事故灾难两类突发事件的风险防范和应急处置职能。《中华人民共和国突发事件应对法》中规定的社会安全事件和公共卫生事件应急管理的职责仍然由公安政法部门和卫生健康行政部门负责(韩自强,2020)。

进入新世纪以来,在国家应急管理体系建设过程中,应急管理、危机管理、突发事件应对、风险管理等受到学术界重视。管理学、社会学、政治学、新闻传播学、工程技术等学科从不同的角度对突发事件及其预防处置的应急管理展开研究,应急管理体制机制问题成为重点研究领域。相关研究主要集中在以下方面:(1)中外政府应急管理比较研究。主要是对美国、英国、德国、日本、俄罗斯等国家应急管理体制机制及经验的介绍。(2)对不同灾种的研究。如对SARS、H1N1禽流感等重大突发公共卫生事件应急管理开展的专门研究;对地震、海啸等重特大自然灾害事件的应急管理研究;对事故灾难和社会安全事件进行的专题研究。(3)对应急管理不同环节进行的研究。如专门研究风险防范、应急决策、预警、指挥、信息发布、舆情管理、物资保障等环节和具体领域。(4)对中国应急管理体系建设的回顾与反思。2018年围绕成立应急管理部、2019年围绕新中国成立70周年、2020年围绕新冠肺炎疫情防控,在中国应急管理体制的特点及其改革方面形成了不少研究成果。(5)典型案例研究。通过解剖国内外发生的有代表性的突发事件,分析应急管理的成败得失,相关研究内容十分广泛,涉及应急管理的各个方面。这些研究成果对于了解国际经验、把握应急管理规律、建设和完善中国应急管理体制起到了积极的作用。

然而,上述研究也存在着明显的不足。一是关注的主要是政府应急管理,对应急管理中政党的作用、社会组织参与、社区参与、市场参与

等体制机制研究较少,对国家整体应急管理体系的完整研究成果不多。二是多集中于体制机制中的某个方面、某个环节,对政府应急管理体制机制的整体性、综合性、规律性研究不够。三是在向外国学习借鉴中,没有充分考虑到国家结构形式、社会文化、基本国情等方面的差异,存在对比简单化的现象。四是基于突发事件应急管理效果的中外比较缺少科学的比较框架和标准,没有充分考虑到突发事件的等级和性质,影响了对比评价结果的说服力。因此,中国成功防控新冠肺炎疫情引发的应急管理问题很难从既有研究中找到现成答案。本文将综合运用现有研究成果,从应急管理主体中的政党、国家与社会切入,以新冠肺炎疫情防控为例,分析三者参与非常规重大突发事件应急管理的方式、过程及其效果,在国际比较中透视中国应急管理模式的特点,分析其优势与不足。

## 二、国家与社会视域中的应急管理

应急管理是公共管理的一种特殊形态,是紧急状态下的公共管理。公共管理与传统行政管理的重要区别在于管理主体的多元化,管理主体不仅包括政府,还包括各类非政府组织以及公民个人。应急管理的本质是在尽可能短的时间内有效应对、处置具有不确定性的突发事件,预防、减缓和消除由此带来的危害。因此,应急管理需要统一指挥、令行禁止、迅速反应、协调配合,需要权力集中、力量集中、保障到位。对于重大灾难性事故的应急管理,政府负有义不容辞的主导责任,社会成员应先期响应,支持配合政府处置救援,这需要多种社会力量的广泛参与。因此,应急管理不只是政府应急管理,还需要政府与社会的合作,政府与社会是应急管理中两种不可或缺的重要力量。

在政治学中,“政府与社会”经常与“国家与社会”通用。国家是指占据统治地位的阶级在一定范围内合法垄断暴力的使用权而对其居民进行强制性管理的种种组织机构及其体现的强制性等级关系的综合体(唐士其,1996)。通常情况下,“国家”与“政府”是同义词。国家通过一定的组织形式——政府——行使公共权力,实施公共管理,提供公共服务(燕继荣,2004:198)。因此,“政府与社会”通常被称为“国家与社会”或“政府与非政府”(燕继荣,2004:197)。“政府”的含义有广义和

狭义之分。广义的政府包括立法、司法和行政。狭义的政府是指行政力量,包括纵向、横向以及“条块”之间的府际关系体系,涉及中央政府、地方政府和基层政府等不同层级的关系,以及同级政府不同部门之间的关系,还有中央政府派出机构与地方政府的的关系等。“社会”也有狭义和广义之分。狭义的“社会”主要是指“非政府组织”(NGO)和“非营利组织”(NPO);广义的“社会”主要是指某一特定领土范围内不受国家直接控制或相对独立于国家的各种自治组织或非官方领域的统称,既有营利性的市场组织,也有非营利性、公益性、自利性的社会组织(赵大朋 2013)。简言之,广义的“社会”主要是包括厂商企业在内的各类非政府组织(景跃进 2019)。因此,国家与社会涉及众多复杂的内部和外部关系。

受多种因素影响,不同国家应急管理中国家与社会的内涵及其相互关系有所差异,主要体现在国家结构形式和社会的组织形式两个方面。

首先是国家结构形式。国家结构形式是国家的中央权力机关与地方权力机关、整体与局部之间关系的构成方式,主要分为单一制国家和复合制国家两种(燕继荣 2004: 207)。中国、英国、法国和日本均属于中央集权型的单一制国家。复合制又可分为联邦制和邦联制。在联邦制国家中,联邦政府行使国家最高政治权力,地方与联邦政府之间不是隶属关系,地方政府拥有较大的自主权,美国、德国是典型的联邦制国家。不同的国家结构形式(国家组织制度)下的应急管理机制设置、职能配备、府际关系、社会参与等均有差异。以美国为例,美国联邦政府国家安全部所属的联邦应急管理署(FEMA)承担着自然灾害应急救援等工作,其总部设在华盛顿,在全美设有10个分局作为派驻机构。当有重大灾害发生时,联邦、州与地方政府均各设对应办事机构相互配合(吴群红、杨维中主编 2013: 312)。州和地方政府分别设立州应急管理局和地方政府应急管理中心,承担应急值守、应急准备、辅助决策、组织协调等工作,并直接向地方行政首长汇报。美国政府应急管理中的府际关系是由国家应急反应框架(National Response Framework, NRF)规定的。各州应急管理体制不尽相同,地方政府更是如此。各级政府所辖的应急管理机构为本级政府所辖范围内的居民提供应急准备、救援和服务保障。联邦政府、州政府和地方政府在应急管理中都肩负着重要责任。当某个州在应急救援资源不足时,州长可以请求联邦政府

提供帮助,或者根据应急管理援助协议向其他州请求援助(洪凯主编,2012:11-20)。美国突发公共卫生事件应急系统是“联邦—州—地方”三级体系,包括联邦疾病控制与预防系统(CDC)、大区医院应急准备系统(卫生资源和服务管理局,HRSA<sup>①</sup>)和城市医疗应急系统(地方性公共卫生机构,MMRS)三个自上而下的子系统(吴群红、杨维中主编,2013:314)。美国卫生和公共服务部是美国应对突发公共卫生事件的主要决策、协调和执行机构之一,与联邦应急管理署合作(杨开忠、陆军等编著,2003:35)。中国国家应急管理体制和公共卫生应急管理体制是在单一制国家结构中建立的,与美国有相似之处也有差异,特别是府际关系方面的差异很大。

其次是社会的组织形式。作为与政府相对应的广义社会的组织形式,由于各国历史文化、社会结构不同,其组织形式也有较大差异。欧美国家政府与社会的界限相对清晰。由于家国同构、“伦理本位”和差等有序的集体主义价值观念,加上计划经济时期实行单位制管理的传统,当今中国各类企事业单位、城乡基层群众自治组织(即城市居民委员会、农村村民委员会)以及住房市场化以后的小区物业管理公司等,在服务、动员和组织群众方面发挥了重要作用,构成中国特色的社会组织形式。这种社会组织形式使国家与社会的边界不是截然分明,而是处于一个连续谱的两端,中间存在逐渐分离的过渡带。此外,中国还存在体系庞大的介于西方标准的国家与社会之间的群团组织,例如,工会、共青团、妇联等(陈鹏、汪永涛,2014)。相比之下,西方意义上的NGO、NPO等类型的社会组织比较弱小。

不同的国家组织形式和社会组织形式导致国家与社会的关系不同,国家对社会的动员、组织和协调方式以及能力是有差异的,社会与国家联系的程度、参与方式也不相同。在欧美国家,政府与社会的关系比较松散,民众经常公开质疑和批评政府的政策。不少美国人把个人行动自由看得很重,新冠肺炎疫情发生后,不少美国人宁可冒被染病的风险也不愿宅在家里,经常有人上街抗议政府的“居家隔离令”,要求自由和尽快复工(新华社,2020)。在应急管理中,欧美社会组织主动

---

<sup>①</sup> 卫生资源和服务管理局(Health Resources and Services Administration, HRSA)是与CDC平行的部门,同属于美国卫生部。该系统在全美实行分区管理,共设10个区,区内以州为单位实现联动(薛澜、朱琴,2003)。

参与较多,形式灵活多样,有一定的专业分工,与政府合作较为顺畅,可以弥补政府力量之不足,社会参与具有结构扁平化特点。与此相比,一般认为,社会参与在中国显得不足。有研究指出,2003年,上海的“抗非”工作几乎都由国家主导,居民仅被动配合,自发参与度极其有限(耿曙、胡玉松,2011)。那时,中国社会组织(NGO)刚刚兴起,力量十分弱小。即使到了2020年,在新冠肺炎疫情防控中,中国社会的参与状况仍不乐观,甚至还出现了湖北“红十字会”管理社会捐赠款物不力被处理的事件(陶凤、王晨婷,2020)。如果换一种思路,考虑到社会力量组织化存在的历史特点、当代变迁以及运行方式,中国应急管理中的社会参与情况就应另作考量和评价。中国抗击SARS和新冠肺炎疫情均采取了严格的联防联控措施,城乡居民配合支持,各方面力量广泛参与。这种防控措施在西方社会尤其在美国是很难想象和实施的。

### 三、作为重要影响因素的政党

政党是影响国家与社会关系第三个也是最重要的因素。有学者提出在国家与社会关系研究中“把政党带进来”(景跃进,2019)。现代政党制度产生于欧美国家,是现代化过程中国家与社会适度分离的产物。一般情况下,“先有现代社会,现代社会形塑现代国家,在国家与社会的互动中孕育现代政党”(任剑涛,2010)。作为执政党的中国共产党,其起源以及运行方式与欧美政党不同。受政党制度的影响,中国的国家与社会关系具有自身特点。晚清以后,外敌入侵、军阀割据,国家陷入四分五裂的无政府状态,没有形成一个新兴的国家现代化建设的主导力量(林尚立,2009)。20世纪初叶,中国有识之士开始探索“以党建国”的道路,“党建国家与党治国家,成为20世纪中国建国、治国的主调”(任剑涛,2014)。1949年,中国共产党夺取全国政权,建立了中华人民共和国。与西方政党只代表部分阶层和群体利益不同,中国共产党代表中国最广大人民的根本利益,领导和团结全国各族人民开展国家现代化建设(《中国共产党党章》2017:1.9)。中国共产党是中国社会发展的核心力量,不仅是国家政治生活的领导核心,而且也是中国社会的组织核心。因此在中国,国家与社会的关系不单单是两者之间的关系,而是党、国家和社会三者之间的关系(林尚立,2002)。“国家与

社会”二元分析框架变化为“党、国家与社会”三元分析框架。<sup>①</sup>对于这种变化,也有学者认为不是二元结构变为三元结构那么简单。中国共产党领导下的国家与社会关系框架具有新的特点。景跃进(2019)认为,“作为整体代表的政党嵌入国家权力结构之中,与此同时又没有脱离于社会。这一事实带来了两层递进的变化:首先,作为公权力的国家概念在外延方面增添了新的要素;其次,国家公权力的概念变化传导到国家与社会关系分析范畴”。

中国共产党的执政方式与欧美执政党也有显著区别。从横向政治权力结构看,中国共产党掌握了立法、行政、司法、军队等全部国家权力,并通过强有力的政治网络对各类各级公有制企业、事业单位进行比较全面的领导、指导和监督。从纵向政治权力结构看,中国共产党掌握了从中央到地方国家整体到国家各个部分的全部国家权力。从执掌国家权力方式看,中国共产党对国家生活的各个方面进行直接的领导,包括政治领导、思想领导和组织领导(章望英 2008)。中国共产党第十九次全国代表大会强调,中国共产党的领导是中国特色社会主义的最本质特征,也是中国特色社会主义制度的最大优势(《党的十九大报告辅导读本》2017:19-20)。计划经济时期,中国政党、国家和社会的关系表现为“党国同构,社会在国家中”(强舸 2017)。改革开放以来,由于市场经济的兴起和社会结构的多元化,中国共产党不断创新执政方式,注重科学执政、民主执政、依法执政,积极探索党政关系、党和社会的关系,强调党对国家和社会的政治领导、思想领导和组织领导,通过法定程序使党的主张成为国家意志。不仅如此,由于中国共产党具有强大的组织动员、利益整合以及表达、政治引领和关系协调的功能,政党、国家与社会既有适度分离,又有良好互动,党的组织和功能内嵌于国家与社会之中,同时又促进了不同组织之间的沟通协调与同向发力,减少了纷争、扯皮和内耗,增强了围绕共同目标的协同性,提高了服务和管理效能。

在中国,既可以把政党看作是国家的一部分,沿用国家与社会的二元分析思路;也可以把政党作为一个独立的主体,与国家、社会并列,将

---

<sup>①</sup> 中国实行的政党制度是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。中国的多党合作制度中包括中国共产党和八个民主党派,其基本特征是共产党领导、多党派合作,共产党执政、多党派参政。本文中的“党”专指“中国共产党”。



“国家—社会”调整为“政党、国家与社会”。但是,“政党”与“国家”“社会”不是并列和对等关系,因为中国共产党既在“国家”和“社会”之中,更在“国家”和“社会”之外,既是联结国家和社会的桥梁,更是国家和社会的核心领导力量。

因此,不能简单地套用“国家—社会”框架来分析中国政治、公共管理和应急管理运作逻辑。换言之,研究中国应急管理模式必须把“党的领导”作为最重要的变量带进来。

一些学者在研究中国应急管理时注意到了中国共产党的作用。例如,闪淳昌等人强调,在“应急管理体制中,党的作用是首要的,也是最重要的”。他们认为坚持和加强党的领导,有三个方面的作用和优势,一是有利于统一指挥、快速反应,高效联动;二是有利于体现中国集中力量办大事的制度优势;三是有利于发挥中央、地方两个积极性(闪淳昌、薛澜主编,2012:105-106)。但是,他们没有对党领导应急管理的体制机制和运作逻辑作进一步阐释,也缺少深入的研究分析。

#### 四、党在应急管理中的结构性介入

中国共产党介入应急管理工作体现为党全面领导。由于应急管理工作的复杂性,党对应急管理的介入具有结构性特点。从应急机构的性质来看,可分为普通应急和专业应急;从应急的环节来看,可分为预警决策、处置救援和恢复善后三个阶段;<sup>①</sup>从涉及的对象来看,既有政府、军队在内的国家力量,也有包括各类企事业单位和社会组织在内的社会力量;从突发事件发生的概率来看,分为常规应急和非常规应急(王宏伟,2014)。根据不同情况,党对应急管理的介入方式和过程会有所不同。

##### (一) 普通应急和专业应急

应急管理不仅仅是专业应急管理机构的职责,也是每个组织机构

---

<sup>①</sup> 人们常常把应急管理划分为事前、事发、事中和事后四个阶段,与此对应的是做好预防准备、监测预警、处置救援和恢复重建四个阶段的工作。这种划分没有区分应急管理和风险管理,突发事件发生前和发生后两个阶段的工作更多属于风险管理,突发事件发生和发展的事发、事中阶段才属于真正意义的应急管理。风险管理属于常态管理范畴。

的职责。每个组织都有常态管理和应急管理两种职责,需要平战结合,提前做好应急准备。当发生突发事件时,每一个组织机构自身应是第一响应人,要进行先期处置,开展自救互救。平时要开展风险管理,排查风险隐患,制定应急计划和应急预案,组织应急演练,做好应急准备。应急管理部、公安部、卫生健康委等部门是应急管理的综合性或功能性专业应急管理机构,主要负责应急准备、综合协调,提供决策建议、技术支持和处置救援。它们必须与发生突发事件的地方和部门紧密合作,不能代替各个地方和单位的应急管理。对于普通组织机构的应急管理工作,党的领导主要体现在政治方向和思想引领上,使各级各类机构能够贯彻党的政策方针,坚持正确的应急管理理念,把以人为本、生命至上作为根本原则,推动履行本机构的应急职责。对于专业机构的应急管理,除了常规性的政治和思想领导外,党的领导更加强调组织领导,要求做到统一指挥、政令畅通、反应灵敏、协调有序、运转高效。2018年组建的应急管理部定位为政治机关,<sup>①</sup>为此专门设置了政治部。2020年3月应急管理部党组改为党委,标志着党对应急管理工作的进一步加强。

## (二) 应急管理的不同环节

从事发、事中到事后,党的领导介入应急管理全过程。在事发阶段,党的领导最重要的体现是掌握决策指挥权。突发事件特别是重特大突发事件发生后,党组织掌握决策指挥权。政府、<sup>②</sup>相关组织、人员根据职能和分工贯彻决策部署。2003年以后,从中央到地方各级党委、政府纷纷成立了应急管理委员会,由党政主要领导担任应急委员会主任,相关部委办局的主要领导为成员。各级政府应急管理办公室承担应急委日常办事机构的职能。应急委的最终决策权掌握在党组织主要负责人手中。在突发事件处置救援过程中,党负责把方向、定举措、促协调、抓落实。党的组织、纪律检查、新闻宣传、政法维稳机关在干部调配、责任落实、舆情引导、治安秩序等方面提供保障支持。应急管理的事后阶段与事前阶段首尾相接,既是突发事件应对的结束,又是恢复重

<sup>①</sup> 中华人民共和国应急管理部 2019,《黄明在应急管理部党组会议上强调——认真学习贯彻中国共产党党员教育管理工作条例在防风险保安全护稳定中充分发挥党员先锋模范作用》([https://www.mem.gov.cn/xw/yjyw/201905/t20190520\\_276572.shtml](https://www.mem.gov.cn/xw/yjyw/201905/t20190520_276572.shtml)) 5月20日。

<sup>②</sup> 这里的“政府”一般是指行政组织。

建、应急准备的开始,这时党的领导更多体现为常态下的领导。

### (三) 国家与社会中的不同主体

党的领导介入应急管理主体主要体现在介入国家力量、介入社会力量 and 统筹协调国家与社会两方面力量三个方面。具体来说,在国家力量中,一是对行政组织的政治领导,为其提供政治方向和重要决策保障;二是党的组织、纪律检查、宣传部门直接介入,为国家提供组织和思想保障;三是指挥军队、武装警察和公安人员,为应急管理提供秩序和安全保障。党的领导介入社会力量的主要体现也有三个方面,一是对群团组织的政治领导,二是对企事业单位的政治领导,三是对城乡基层群众自治组织(包括城市社区居民委员会和农村村民委员会)的政治引领和政治保障。正是由于党的领导全面嵌入各类组织主体,因此,它对广义的国家和社会两个方面的力量具有强大的统筹协调能力。

### (四) 常规性应急和非常规性应急

应对经常发生的突发事件属于常规性应急,一般比较有经验,事先准备也较为充分。而对于小概率突发事件的应对属于非常规性应急,往往缺少有效的准备。现代社会是风险社会。现代化越发展越有可能发生一些意想不到的突发事件,这类事件被称为“黑天鹅事件”,其典型特征是极端小概率、不可预测性、巨大破坏性。由于事件发展迅速、波谲云诡和信息不对称,事件的次生、衍生、耦合、变异和扩大等难以预料,不容易做出理性判断(刘铁民,2020)。核事故、不明原因重大传染病、金融危机等通常属于“黑天鹅”事件。面对这类很少遇到或从未遇到过的非常规突发事件以及由此引发的巨大公共安全风险,无论是发达国家还是发展中国家往往都会准备不足,适用于常规性应急状态的应急规划、应急预案等缺少针对性,应对思路、策略和方法需要根据实际情况即时研判决策。在非常紧急和高度不确定的情况下,一方面需要迅速做出正确决策,另一方面需要跨界组织协调多方力量和资源,保障处置救援之所需。“黑天鹅事件”利害关系方和应急管理各主体之间的协调配合,由于多种原因可能产生摩擦、扯皮、推诿、不负责任。在中国,对于小概率、非常规重大突发事件,党的领导会高位强力介入,依法依规采取应急性超常规措施,发挥党全面领导的政治优势和组织优势。

## 五、非常规应急中政党、国家与社会的互动

应急管理主体之间的互动关系包括横向和纵向两个方面。从横向看,涉及政党与国家关系、政党与社会关系、国家与社会关系等,包括决策与执行、支持与配合等;从纵向看,主要涉及中央与地方、地方以下不同层次政党组织和国家组织的关系,包括决策与执行、协调与支持等。<sup>①</sup> 这些关系是应急管理体制的重要内容。

《中华人民共和国突发事件应对法》规定,<sup>②</sup>中国实行“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”的应急管理体制。“统一领导”意味着权力集中、统一指挥,党委政府在应急管理体制中居核心地位,拥有对突发事件的领导、决策、指挥权力。“分级负责”一般是指相应层级政府负责对应级别的突发事件。“属地管理为主”是大多数国家应急管理的基本做法(乔仁毅、龚维斌主编,2014:43),是指原则上由事发地负责应急处置,当地方力量不够或者应急处置不力时,上级党委政府应请求或主动介入,为地方提供支持。

按照分类管理的原则,中国突发公共卫生事件应急管理由卫生健康委牵头负责。2003年“非典”疫情之后,中国政府建立了一套比较完备的自上而下的卫生应急管理组织体系,包括:1. 卫生应急指挥机构。在行政首长领导下研究、决定和部署特别重大突发公共卫生事件的应对工作。根据实际需要,设立国家突发公共卫生事件应急指挥机构,负责突发公共卫生事件的应对工作。2. 卫生应急日常管理机构。在卫生行政管理机构设立卫生应急管理办公室。3. 卫生应急专业技术机构,包括疾病预防控制机构(CDC)、医疗机构、卫生监督机构、出入境检验检疫机构。4. 卫生应急专家咨询委员会(吴群红、杨维中主编,2013:184-185)。政府卫生应急管理体系既承担着突发公共卫生事件发生前的风险管理,也负责突发公共卫生事件发生后的应急处置。新冠肺炎疫情影响巨大,其防控已经远远超出常规卫生应急管理体系的管理

① 在国家与社会关系中,还包括“国家”内部不同主体之间的关系和“社会”内部不同主体之间的关系。在“国家”中,政府内部的府际关系也包括横向和纵向两个方面。本文对此有所涉及,但不作重点分析。

② 2020年4月24日,全国人大宣布启动《突发事件应对法》修订工作。实践证明,该法规定的5项体制原则是科学合理的。

能力,必须启动更高层次、更大范围、全方位、全过程的综合应对。

湖北省和武汉市新冠肺炎疫情最严重,是此次疫情防控的重点地区。习近平总书记指出,湖北和武汉是疫情防控的重中之重,是打赢疫情防控阻击战的决胜之地。武汉胜则湖北胜,湖北胜则全国胜(习近平 2020b)。在这场抗击疫情的人民战争、总体战、阻击战中,各省(市、自治区)按照中央的统一部署,开展疫情防控工作,同时对口支援武汉市和湖北省。在以行政区域为单元建立防控体系的基础上,全国疫情防控既全面联防联控、群防群治,又突出重点,确保打赢武汉和湖北阻击战。中国共产党遵循应急管理基本规律和应急管理原则,在领导这场非常规特别重大突发事件应对过程中(童星 2020),与其他相关主体之间的结构性互动具有自身的逻辑和特点。

以武汉市2020年1月23日“封城”、3月23日宣布4月8日解除“封城”计,<sup>①</sup>中国抗击新冠肺炎疫情经历了2个多月,而武汉市经历了76天最艰难的防控。在此过程中,党中央果断决策,总揽全局,协调各方,指导武汉和湖北,形成上下联动、对口支援、军地协作、社区防控全国一盘棋的大应急格局(李湖生 2020)。党、国家与社会进行多层次、多方面的密切互动,使防控工作有序、有效进行,最终成功控制疫情。

### (一) 党中央决策指挥,建立上下联动机制

面对来势凶猛的重大不明传染病疫情,习近平总书记和党中央坚持底线思维,果断决策,建立指挥协调机制,谋篇布局,紧急采取超常规防控措施。党政军、中央和地方紧急行动,专门派出中央督导组赴武汉和湖北开展督导、指导和督察工作,<sup>②</sup>自上而下传导工作压力。习近平总书记亲自指挥、部署,中央应对疫情工作领导小组按照总书记指示和中央决策部署开展工作。国务院新冠疫情联防联控工作机制协调各方力量,全力支持各地抗疫,重点为武汉市和湖北省提供资源保障和各种服务。中央督导组代表党中央对地方疫情防控工作进行督导,成为连

<sup>①</sup> 所谓“封城”是自2020年1月23日10时起,武汉市城市公交、地铁、轮渡、长途客运暂停运营;无特殊原因,市民不要离开武汉,机场、火车站离汉通道暂时关闭。

<sup>②</sup> 中央指导组组长由中共中央政治局委员、国务院副总理孙春兰担任,副组长由中央政法委秘书长陈一新担任。中央指导组成员包括国务院办公厅、国家卫生健康委、工信部、国家发改委、国家中医药局、公安部等部委有关领导,以及国家卫生健康委、国家发改委有关局领导,还有5名医疗专家。

接中央和地方各级党委、政府的直通车,有利于减少管理层级,提高工作效率。地方党委、政府也建立了相应的疫情防控领导和工作机制(见表1)。

表1 各级疫情防控领导和工作机制

时间	党中央	国务院	湖北省	武汉市
1月20日	习近平总书记作出重要批示,要求全力做好疫情防控。	国务院常务会议进一步部署疫情防控。	成立由省委书记、省长任指挥长的疫情防控指挥部。要求全省各地参照成立此类机构。	成立防控指挥部。
1月21日		(1) 国务院批准将新冠肺炎纳入乙类传染病,按甲类传染病防控。(2) 根据国务院常务会议精神,卫健委牵头成立疫情联防联控工作机制,成员单位有32个。		
1月22日	中央决定对武汉市采取“封城”措施。			
1月25日	中央政治局会议决定成立中央应对疫情工作领导小组,李克强任组长。中央决定向湖北等地派出指导组,孙春兰任组长。			
1月27日	受习近平委托,李克强到武汉考察指导。	孙春兰率中央指导组到达武汉开展工作。		
1月28日	习近平要求全军在党中央和中央军委统一指挥下,闻令而动,勇挑重担,敢打硬仗,积极支援地方疫情防控。			

## (二) 动态完善应急处置措施,两个战场协同作战

控制传染源、切断传染途径、保护易感人群是疫情防控的三项基本

措施,同时还要积极救治感染者。因此,武汉市一方面要确保“封城”管控到位,防止疫情对外扩散;另一方面还要做好自身疫情防控工作。“在人类抗击疫情的历史上,社区从来就是作为最重要的主战场而存在的”(田毅鹏,2020)。武汉市自身疫情防控有医疗机构和社区两个战场。在紧急的战时状态下(戴小河、傅苏颖,2020),武汉市需要足够的医院、隔离点和医疗物资,需要严格落实社区联防联控政策,为居家隔离的居民提供生活保障,需要及时向社会通报情况,回应社会关切,解疑释惑,传播知识,疏导心理,维护市场秩序和社会稳定。一座一千多万人口的大城市突然停止了正常运转,这是史无前例的。疫情防控中很多情况不甚明了,很多困难无法预料。在此过程中,中央指导组指导地方党委、政府动态决策,督促各项决策落实,调动全国资源支援武汉市和湖北省,了解基层工作情况和困难,吸收基层创新思路和措施,根据情况及时调整优化相关政策。中央组织部专门发文,要求各级党组织和广大共产党员发挥先锋模范作用。<sup>①</sup> 各行各业的干部群众在完成重点任务中,特别是广大医护人员、基层干部、社区工作人员、物业管理人

表2 武汉市社区和医疗机构各类疫情防控人员及其合作情况

阵地	防控任务			管理服务人员	
	时间	事件	做法及效果	身份	合作状态
社区	1月23日-2月10日	开展社区群防群治,要求市民居家隔离。	管理不严,人员进出小区较为随意,部分小区消杀不到位。缺少足够资源和能力收治“四类人员” <sup>①</sup> (黄思,2020)。	(1) 社区工作人员; (2) 物业管理人	社区工作人员少、任务重,与居民不熟悉,一些居民不理解、不配合、有怨言(张小莲等,2020)。物业管理人平时与居民接触多,工作更容易开展。但不少小区没有物业管理人

<sup>①</sup> 共产党员网,2020,《中共中央组织部关于坚决贯彻落实习近平总书记重要指示精神 在打赢疫情防控阻击战中积极主动履职有效发挥作用的通知》(<http://www.12371.cn/2020/01/30/ARTI1580362936824767.shtml>)。

续表 2

阵地	防控任务			管理服务人员	
	时间	事件	做法及效果	身份	合作状态
社区	2月11日	社区封闭管理	(1) 小区实行封闭式管理、网格化管理; (2) 依托街道、社区、网格、楼栋、党员中心户五级组织体系, 实行区级领导包街道、街道领导包社区、街道干部包网格、党员骨干包困难家庭; (3) 对“四类重点人员”实行“五包一”管理, <sup>①</sup> 确保应收尽收、应治尽治。	(1) 社区工作人员; (2) 物业管理人员; (3) 3.6 万名干部职工下沉到社区工作。	大大减轻了社区工作人员压力。资源有保障, 居民风险意识和合作意识增强, 人手多了, 各方合作较好。
	1月23日-2月8日	建设火神山和雷神山两座战地医院	(1) 2月3日火神山医院投入使用, 有 1000 张床位; (2) 2月8日雷神山医院投入使用, 有 1600 张床位。	(1) 建设两座医院仅中建集团就累计投入管理人员 4000 余人, 作业人员约 35000 人, 其中绝大多数是农民工(谢丽容、刘以秦, 2020); (2) 火神山医院由 1400 名解放军医护人员接管; (3) 雷神山医院由武汉大学中南医院全面接管。	(1) 建设人员冒着被感染的风险、争分夺秒参加建设; (2) 军队和地方医护人员全力投入救治病人的工作中。
医疗机构	1月29日	隔离点	(1) 从 1月29日开始, 武汉市江岸区、汉阳区、硚口区等地陆续征收酒店作为轻症、疑似病人的集中隔离观察点; (2) 2月2日, 武汉市和湖北省相继宣布征收部分酒店、招待所、学校等民用设施为集中隔离点。	征用部分酒店、招待所、学校等民用设施为集中隔离点。截至 2月4日, 武汉市已征用 132 个集中隔离观察点; 有床位 12571 张, 集中隔离各类人员 5425 人。在各区的集中隔离点还成立了专班, 按照疑似病人、发热患者、密切接触者来分类, 集中隔离观察。为集中隔离点配备了医护人员等工作力量(陶凤、刘瀚琳, 2020)。	(1) 被征用单位服从大局, 积极配合; (2) 医护人员与隔离人员关系顺畅。



续表 2

阵地	防控任务			管理服务人员	
	时间	事件	做法及效果	身份	合作状态
医疗机构	2月3日-3月10日	方舱医院	根据专家建议,中央指导组决定设立方舱医院。2月5日,武汉首个方舱医院开始收治患者。从此,治疗的模式变更为:对于疑似病患,先在社区筛查,之后确定是在社区隔离或是转入相应的医院救治。对于轻症病患,进入方舱医院,进行隔离观察,隔离期如果病情加重就转入28家定点医院治疗。对于重症患者,集中在雷神山、火神山医院治疗。 <sup>②</sup> 3月10日,武汉全部方舱医院休舱,共收治轻症新冠肺炎患者1.2万人(张尼、张小雨 2020)。	(1)以“一日一方舱”的速度先后建设了14家方舱医院。参与者中既有国企老板也有民企老板,部分火神山和雷神山医院建设者参加施工; (2)从全国及当地抽调2000多名医务人员为方舱医院中的患者提供治疗和护理,其中有心理、精神专业方面的医生。	医患关系非常融洽。一是服务好,二是全免费。

注:①“四类重点人员”是指确诊患者、疑似患者、发热人员和密接人员。“五包一”是指一位社区干部、一位社区网格员、一位社区医务人员、一位社区民警、一位志愿者,五个人从不同角度帮助一个重点人员。②《谁提议建立武汉方舱医院?是他!》2020,搜狐([http://www.sohu.com/a/371500996\\_100182850](http://www.sohu.com/a/371500996_100182850)) 2月8日。

表 3 全国支援武汉、湖北医护人员和医疗物资情况

类型	时间	医护人员(人)	医疗物资
军队	1月24日	450	大批医疗物资
	2月2日	950	
	2月13日	2600	
国家	截至2月7日	支援武汉的医护人员已有1.1万多人,其中3000多重症专业的医生和护士。	工信部牵头国务院应对新冠肺炎疫情联防联控机制医疗物资保障组工作。1月23日,湖北省提出第一批需求清单后,即紧急安排中央医药储备迅速向武汉调送口罩、防护服等重点物资,以医疗物资保障组名义协调部分省市党委、政府集中本地医用品物资,全力驰援武汉。一些企业积极响应国家号召,果断将用于出口的产品交由医疗物资保障组应急使用。工信部选派73名司局级和处级干部作为驻企特派员,赴16个省市56家重点生产企业和原材料供应企业,确保生产调运全程可控、经营困难及时解决。加上国际采购,到2月5日,防护用品供需实现基本平衡。2月15日以后,供应湖北省国标防护服的数量超过需求数量(中国工业和信息化部党组 2020)。
	2月10日-	全国19省对口支援湖北除武汉外的16个地方。	
	1月24日-3月8日	全国共向包括武汉在内的湖北省派出346支医疗队、4.26万名医护人员	

续表 3

类型	时间	医护人员(人)	医疗物资
社会	民营企业	1 月 23 日- 2 月 29 日	共有 296 家民营企业捐赠金额超过 1000 万元,其中有 25 家民营企业捐赠金额超过 1 亿元,296 家民营企业捐赠总金额超过 102.3 亿元。广大民企发挥各自企业的网络和产业链优势,在全球范围内进行防疫紧缺物资的采购调配。复星集团从全球调配医疗物资 296.3 万件;卓尔控股从菲律宾、柬埔寨等地采购 320 万个医用口罩、20 万件防护服运到武汉。吉祥航空全员投入疫情防护和物资保障,将全球采购的防疫装备物资及时运回国内;顺丰速运、京东物流、传化物流等纷纷开通全国各地施援武汉救援物资的特别通道,全力保障疫情防控相关物资的运输(王勇、王敏 2020)。
	社会组织	1 月 23 日 -	不少基金会慷慨解囊,捐钱捐物。例如,疫情爆发后,马云公益基金会联合阿里巴巴公益基金会立即从全球采购各种医疗物资支持抗疫,资助 1 亿元人民币用于疫苗和药物研发。 <sup>①</sup>
	个人	少量医护人员以私人名义支援武汉,被纳入正式医院参加救治工作。	无数个人通过一定渠道为武汉和湖北(以及全国)抗疫捐献钱物以及实物医疗物资。响应党中央号召,全国广大共产党员为支持疫情防控工作踊跃捐款。

注 《1 亿元捐款,马云央视专访刷屏!》2020,海南电视新闻网(<http://www.hnwtv.com/zb/CCTV7/2020-04-19/198506.html>)。

### (三) 调整主要领导干部,各方更加紧密协作

习近平总书记和党中央密切关注武汉、湖北以及全国疫情防控工作,准确判断形势,把握关键节点,及时推出重大决策。2月12日,中央政治局召开会议,习近平总书记指出,当前疫情防控工作进入最吃劲的关键阶段。

2月13日,中央对湖北省委书记和武汉市委书记作出人事调整,上海市市长应勇接任湖北省委书记,济南市委书记王忠林接任武汉市委书记。省、市两级主要领导同时作出调整,是罕见的非常之举。此前,中央已经开始干部任免调整。2月8日,中央政法委秘书长陈一新担任中央指导组副组长;2月10日中央指导组成员、国家卫健委副主任王贺胜转任湖北省省委常委,11日兼任湖北省卫健委主任,原主任被免职。这一系列重大干部人事调整向全国特别是武汉和湖北的疫情防控发出了清晰而强烈的信号,给干部极大的震动,给社会极大的信心。武汉和湖北的疫情防控工作从此进入新阶段,各项工作更加有力、有序

地向前推进。

湖北省和武汉市新任省委和市委书记上任后,立即深入基层调研指导,了解情况、调整分工,要求干部切实负责,减少管理层级和环节,重点抓好救治和隔离两大关键环节,确保各项措施真正落实到位。2月17日,武汉市开展为期3天的集中拉网式大排查,确保不漏1人,实行五个“百分之百”。<sup>①</sup>2月24日,湖北省纪律检查委员会和监察委员会通报9起违反疫情防控工作纪律规定、履职履责不力典型问题,10名干部受到处分。

与此同时,中央督导组进一步加大基层调查巡访力度。3月5日,中央指导组组长、国务院副总理孙春兰在武汉社区随机抽查时,针对群众反映的一些服务管理形式主义和工作不到位问题,当即作出指示,要求中央督导组督察组深入调查,也要求地方政府深入调查,并召开专题会议,要求武汉市委市政府立即整改,切实解决好老百姓生活中的实际问题(孟亚旭、董鑫,2020)。

3月10日,在抗击新冠肺炎疫情的关键时刻,习近平总书记专门赴湖北省武汉市考察疫情防控工作,发出“坚决打赢湖北保卫战、武汉保卫战”的总攻令,更加坚定了广大干部群众抗击疫情的信心和决心。

3月24日,武汉市和湖北省新增确诊病例、新增疑似病例和现有疑似病例均为零,意味着武汉市和湖北省的疫情基本得到控制。武汉市感染病例数为50333人,死亡病例数为3869人,死亡率为7.69%;武汉市死亡病例占全国的83.35%(郭泽涵,2020)。事实证明,武汉疫情防控是湖北省和全国的关键,党中央的决策是正确的,党的领导是有力的,各方协作是有效的。

#### (四) 同一目标,动力各异,在党领导下形成合力

新冠肺炎疫情威胁着每个人的健康安全。在疫情防控中,不同主体的目标是一致的,都希望能尽快控制疫情,消除病毒对健康和生命的威胁,恢复正常生产生活秩序。但是,由于各个主体的位置、职责和观念不同,在疫情防控中不同主体的内在动力会有差异。党的领导干部

---

<sup>①</sup> 五个“百分之百”举措包括:1.确诊患者百分之百应收尽收;2.疑似患者百分之百核酸检测;3.发热病人百分之百进行检测;4.密切接触者百分之百隔离;5.小区村庄百分之百实行24小时封闭管理。

和普通党员参与防控,是出于党的宗旨、政治使命和政治责任。政府和军队及其工作人员参与疫情防控主要是出于职业要求,也会受到政治责任和政治纪律的驱动。社区工作人员、社会组织和居民群众参与防控,一是出于自身健康安全的考量,二是出于互助友爱的情感,三是出于公益、慈善和爱心。不同的主体能够整合在一起,经过摩擦碰撞,逐步有序地围绕一个共同目标参与防控,在于党的领导有力。这种领导力是建立在决策认同、价值认同和情感认同上的(孙杰 2016)。中国共产党全心全意为人民服务、以人为本、生命至上的理念,“一方有难、八方支援”的文化传统,集体主义和服从权威的社会基础,成为多种力量成功整合的内在条件,中国共产党自上而下系统完备的组织体系和9000多万党员是应急管理强大动员组织能力的保障。这些条件决定了中国应急管理模式的体制和运行逻辑具有中国特色。

## 六、总结与讨论

本文在开篇提出的几个问题,在此已经有了答案。简言之,中国率先在世界上成功控制疫情,为世界防疫做出了巨大牺牲和贡献。在新冠肺炎疫情防控超过地方能力时,党中央国务院及时介入,掌握领导和决策权,派出指导组到前线督战,指导武汉、湖北动态完善应对措施,帮助协调医护力量和应急物资,党政军民齐动员,举全国之力,以武汉和湖北为重点打赢了全国疫情防控的人民战争、总体战和阻击战。

传染病疫情不同于自然灾害等突发事件,其传染性强,需要控制人际接触和人员流动,因此,这在一定程度上限制了社会组织和志愿者直接参与防控行动,特别是武汉以外的社会组织和志愿者难以进入抗疫一线,一些人只能提供在线服务。这场战役社会动员规模浩大、斗争方式独特,对于绝大多数人来说不出门就是参战,不聚集就是贡献(龚维斌 2020a)。地方各级干部职工和广大社区工作人员、物业管理人员、企业家、快递人员、环卫工人、志愿者以及各类社会组织,以社区和医疗机构为阵地,以服务收治“四类重点人群”、服务居民生活为重点,通过多种形式参与疫情防控,为控制疫情做出贡献。

中国共产党领导是中国应急管理最大的特点也是最大的优势,中国特色社会主义制度、中国社会的组织形式和价值观念是中国特色应

急管理模式的基础。正是因为中国应急管理具有这些特点和优势,在应对非常规重大突发事件中,党能够领导、组织国家和社会进行积极有效的互动,产生强大的组织动员、分工协作能力。这就是中国此次疫情防控成功的秘诀。

正如习近平总书记所说,这次新冠肺炎疫情是一场大疫,也是一次大考。总体而言,中国交出了合格的答卷。但是,在应对过程中,也暴露出不少问题和短板,中国应急管理以及公共卫生应急管理体系仍有很多地方需要改革完善(习近平,2020a)。经过多年努力,中国常规应急管理体系建设取得了明显进展,特别是2018年应急管理部的组建,标志着我国常规应急管理体系建设向着更加综合、专业的“大应急”迈出了新步伐。但遗憾的是,在此次抗击新冠肺炎疫情中,除了部分应急物资保障外,应急管理部介入不多,作用不明显。应急法制建设滞后,应急物资保障能力不足(龚维斌,2020b),各级领导干部的风险意识、应急能力亟待提高。城乡社区在此次疫情防控中具有关键作用,经受住了考验,但是,也存在诸多问题。社会组织的成长进步仍有很大空间。

我们应以总结此次疫情防控工作为契机,在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中加强和完善社会治理和应急管理体系。社会治理是国家治理的重要方面。社会治理包括风险治理(常态治理)和应急管理(非常态治理)两种状态,风险治理是突发事件发生前的治理,应急管理是事情发生后的治理。应急管理要关口前移,重在风险治理,即抓好常态治理,寓应急管理于常态治理之中。一旦发生突发事件,应急管理可以平滑启动,避免“热启动”产生更大伤害。应急管理又包括常规应急和非常规应急两种形式,常规应急是应对常见突发事件,而非常规应急是应对小概率重大突发事件。中国共产党领导的中国特色社会主义制度在应对小概率重大突发事件时具有显著的优势。但是,我们也应该清醒地看到,这种优势是建立在自上而下的举国动员基础上的,离精准化、精细化、节约化还有差距,基层的主动性、创新性尚显不足。如何在发挥好中国特色应急管理模式已有优势的同时,更好地实现社会治理两种状态、三种模式的有机衔接、平滑转换,这是一个大课题,一是需要统筹完善常规应急管理体系与非常规应急管理体系(董星,2020);二是需要进一步理顺党、国家与社会的关系。

此次抗击新冠肺炎疫情采取的是非常规,甚至是超常规的应急管

理措施。非常规应急管理模式的适用性只适用于特定的条件下,不到万不得已一定要慎用,因为这种应急管理模式的投入大、成本高,往往难以兼顾和平衡多种目标。例如,此次抗击新冠肺炎疫情,就需要平衡疫情防控和正常的生产生活,需要兼顾新冠肺炎感染者救治和其他病人的治疗,需要临时协调大兵团作战中潜在的组织冲突等。应在完善国家治理体系和社会治理体系中统筹推进风险治理、常规应急管理和非常规应急管理体系建设,关口前移,防患于未然,做好风险防控,使大事化小、小事化了,坏事变好、化危为机,特别要防止由于工作失误使常规应急转变成非常规应急。

在理顺党、国家与社会关系方面,要在加强党的领导的同时,进一步优化政府应急管理体系,总结借鉴此次疫情防控中成立中央应对疫情工作领导小组、党中央向疫情严重地方派出中央指导组、国务院成立疫情联防联控工作机制的创新经验,建立健全决策指挥机制、决策执行机制和运行保障机制,处理好属地为主与上级指导支持的关系,处理好党委领导、政府负责与多元参与的关系,提高社会的组织弹性和抗逆力(resilience),加强以社区共同体为重点的社区应急能力建设,增强社会组织 and 全社会应对突发事件的能力(基金会论坛,2020),畅通和规范社会力量参与应急管理的渠道。

### 参考文献:

- 编写组 2017,《中国应急管理的全面开创与发展(2003-2007)》,北京:国家行政学院出版社。
- 陈鹏、汪永涛 2014,《群团组织参与社会管理创新探析》,《中国青年研究》第3期。
- 戴小河、傅苏颖 2020,《武汉全面进入战时状态! 机场、火车站离汉通道暂时关闭》,《中国证券报》1月23日。
- 《党的十九大报告辅导读本》2017,北京:人民出版社。
- 耿曙、胡玉松 2011,《突发事件中的国家—社会关系——上海基层社区“抗非”考察》,《社会》第6期。
- 龚维斌 2020a,《当代中国社会风险的特点——以新冠肺炎疫情及其抗击为例》,《社会学评论》第2期。
- 2020b,《完善我国应急物资保障体系的几点思考》,《中国社会科学报》2月27日。
- 郭泽涵 2020,《武汉订正新冠肺炎确诊、死亡病例数:累计确诊50333例、死亡3869例》([http://news.china.com.cn/txt/2020-04/17/content\\_75944370.htm](http://news.china.com.cn/txt/2020-04/17/content_75944370.htm))。
- 韩自强 2020,《应急管理能力:多层次结构与发展路径》,《中国行政管理》第3期。
- 洪凯主编 2012,《应急管理体制跨国比较》,广州:暨南大学出版社。
- 黄思 2020,《武汉,严控社区防疫迫在眉睫》,澎湃新闻(<https://www.360kuai.com/pc/>)

- 997aeb6ba34969da8? cota = 3&kuai\_so = 1&sign = 360\_57c3bbd1&refer\_scene = so\_1) 2月7日。
- 基金会论坛 2020,《王振耀谈政协协同: 民间社会要主动一些, 哪怕碰几鼻子灰》([http://www.cnshan.org/Protal/agency\\_news\\_detail?id=3&news\\_id=25025](http://www.cnshan.org/Protal/agency_news_detail?id=3&news_id=25025)) 3月11日。
- 景跃进 2019,《将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构》,《探索与争鸣》第8期。
- 李湖生 2020,《各类突发事件应对异同及健全应急管理体系相关问题探讨》,《安全》第3期。
- 林尚立 2002,《社区自治中的政党: 对党、国家与社会关系的微观考察——以上海社区为考察对象》,上海市社科联等《组织与体制: 上海社区发展理论研讨会会议资料汇编》。
- 2009,《政党、政党制度与现代国家——对中国政党制度的理论反思》,《中国延安干部学院学报》第5期。
- 刘铁民 2020,《将巨灾应急准备和能力建设上升为国家战略》,《中国党政干部论坛》第3期。
- 孟亚旭、董鑫 2020,《中央指导组回应“假的! 假的!” : 深入调查、绝不掩饰问题》,中国新闻网(<http://med.china.com.cn/content/pid/163714/tid/3>) 3月6日。
- 强舸 2017,《“政党—社会”关系变迁与国家治理现代化》,《岭南学刊》第5期。
- 乔仁毅、龚维斌主编 2014,《政府应急管理》北京: 国家行政学院出版社。
- 任剑涛 2010,《政党、民族与国家——中国现代政党—国家形态的历史—理论分析》,《学海》第4期。
- 2014,《以党建国: 政党国家的兴起、兴盛与趋势》,《江苏行政学院学报》第3期。
- 闪淳昌、薛澜主编 2012,《应急管理概论——理论与实践》北京: 高等教育出版社。
- 尚勇 2019,《构建新时代中国特色应急管理体系》,《中国机构改革与管理》第11期。
- 《谁提议建立武汉方舱医院? 是他!》,2000,搜狐([https://www.sohu.com/a/371500996\\_100182850](https://www.sohu.com/a/371500996_100182850))。
- 孙杰 2016,《国家、政党、社会: 基于认同匮乏与公共精神短缺的价值整合》,《河海大学学报(哲学社会科学版)》第3期。
- 唐士其 1996,《“市民社会”、现代国家以及中国的国家与社会的关系》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》第6期。
- 陶凤、刘瀚琳 2020,《湖北正组织征用民营医院、酒店、学校等场所筹建集中隔离点》,《北京商报》2月5日。
- 陶凤、王晨婷 2020,《湖北省红十字会三领导被问责》,《北京商报》(<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1657625920153202282&wfr=spider&for=pc>) 2月5日。
- 田毅鹏 2020,《治理视域下城市社区抗击疫情体系构建》,《社会科学辑刊》第1期。
- 童星 2020,《兼具常态与非常态的应急管理》,《广州大学学报(社会科学版)》第2期。
- 王宏伟 2014,《完善我国城市关键基础设施应急管理模式: 应对非常规突发事件的视角》,《防灾科技学院学报》第2期。
- 王勇、王敏 2020,《抗击疫情, 企业捐赠总金额达 204 亿元》([https://www.sohu.com/a/386619180\\_120576007](https://www.sohu.com/a/386619180_120576007)) 4月9日。
- 吴群红、杨维中主编 2013,《卫生应急管理》北京: 人民卫生出版社。
- 习近平 2020a,《全面提高依法防控依法治理能力 健全国家公共卫生应急管理体系》,《求

- 是》第5期。
- 2020b,《武汉胜则湖北胜 湖北胜则全国胜》,《人民日报》海外版 2月11日。
- 谢丽容、刘以秦 2020,《火神山雷神山医院今起关闭,中建集团的3万多建设工人怎么样了》(<http://finance.sina.com.cn/wm/2020-04-15/doc-iircuyvh7986054.shtml>)。
- 新华社 2020,《美国因疫失业者达2600万 多州游行反对“居家隔离”令》(<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1664941182588448066&wfr=spider&for=pc>) 4月25日。
- 薛澜、朱琴 2003,《危机管理的国际借鉴:以美国突发公共卫生应对体系为例》,《中国行政管理》第8期。
- 燕继荣 2004,《现代政治分析原理》,北京:高等教育出版社。
- 杨开忠、陆军等编著 2003,《国外公共卫生突发事件管理要览》,北京:中国城市出版社。
- 张尼、张小雨 2020,《方舱医院,关门大吉!》,中国新闻网(<http://news.sina.com.cn/gov/2020-03-11/doc-iimxyqvz9576004.shtml>)。
- 张小莲、任雾、蓝泽齐 2020,《“封城”二十日里的武汉百步亭:一线社区工作者口述》,澎湃新闻([https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_5922202](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5922202)) 2月12日。
- 章望英 2008,《中国共产党与西方政党差异性的多维分析》,《法制与社会》第32期。
- 赵大朋 2013,《国家与社会关系视角的政党功能:产生、构成与转型》,《天津市委党校学报》第6期。
- 中共中央组织部 2020,《中共中央组织部关于坚决贯彻落实习近平总书记重要指示精神在打赢疫情防控阻击战中积极主动履职有效发挥作用的通知》(<http://www.12371.cn/2020/01/30/ARTI1580362936824767.shtml>)。
- 中国工业和信息化部党组 2020,《疫情防控期间全力以赴确保医疗物资保障有序有力》,《求是》第5期。
- 《中国共产党党章》2017,北京:人民出版社。
- 朱婉菁、高小平 2019,《公众参与逻辑下的应急管理制度变迁》,《浙江学刊》第5期。

作者单位:中央党校(国家行政学院)社会和生态文明教研部  
责任编辑:张志敏



***MARXIST SOCIOLOGY***

Study on the Construction of Public Health Emergency System and the Modernization of State Governance System and Capacity( I)

The Chinese Model of Emergence Management: From the Perspective of Structure , Process and Function ..... *Gong Weibin* 1

**Abstract:** Emergence management concerns both the state and the society. However , the implications and relationships of the state and the society vary in different countries. This paper focuses on the relationship between the Communist Party of China( CPC) and the “state-society” from the perspective of the structure , process , and function. It analyzes how the CPC is structurally involved in emergency management. Fighting against the Covid-19 pandemic in Wuhan is used as an example to demonstrate the process and effectiveness of interaction between the state and the society under the leadership of the CPC. The case study shows that the most critical characteristics and advantage of the Chinese emergence management is the leadership of the CPC. These characteristics and advantages are extremely effective in dealing with unconventional major emergencies , but the cost is also immense. It is necessary to reflect and learn from the fight against the Covid-19 pandemic , establish both systems of conventional and unconventional emergency management , and further clarify relationships among the Party , the state and the society.

Information , Trust and Confidence: Mechanism for Constructing the Risk Community ..... *Wang Junxiu , Zhou Yingnan & Liu Xiaoliu* 25

**Abstract:** To battle against the COVID-19 pandemic , constructing an effective risk community is critical. In this study , information , trust , confidence , risk perception and emotional response are considered as important variables in the construction of risk