

突发公共卫生事件下国家治理现代化研究

朱凤丽^{1, 2}, 张厚军³

(1. 安徽职业技术学院 管理学院, 安徽 合肥 230011; 2. 南京大学 社会学院,
江苏 南京 210093; 3. 南通大学 文学院, 江苏 南通 226019)

摘 要:突发公共卫生事件具有特殊的危机性, 会给社会正常运行与国家治理带来巨大挑战。我国在此次疫情防控阻击战中, 彰显了国家治理现代化强有力的保障优势, 主要体现在中国特色社会主义的治理制度优势、国家集中统一主导的现代化治理机制运作保障、社会主义核心价值观的治理思想根基以及以人民为中心的现代化治理落脚点。为进一步提升国家应对突发公共卫生事件的治理现代化水平, 需要坚持政府主导发挥专业组织优势的多元主体善治模式, 提升依法防控依法治理能力为疫情防控提供有力法治保障, 以信息化推动治理能力现代化为疫情防控提供技术支持, 凝聚民众力量筑牢疫情防控坚强后盾。

关键词:突发公共卫生事件; 国家现代化治理体系; 治理能力

中图分类号:D63 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-4824(2021)01-0037-05

导致疫情在全球蔓延泛滥的“新冠病毒”之“狡猾”、传播速度之快、感染范围之广、影响危害之深、防治形势之复杂、治理难度之大, 可谓前所未有的。中国政府作为治理体系现代化中权威的主体, 担起东方大国的担当与使命, 以雷霆万钧之势, 审时度势, 研判决策, 统筹协调, 团结全国各族人民, 众志成城, 联防联控, 群防群治, 共克时艰, 将中国特色社会主义的制度优势转化为疫情管控治理的实效, 向世界展示了中国疫情治理的魅力, 赢得了国际赞誉。如世卫组织总干事谭德塞多次赞赏地表示, 中国果敢有力, 采取决绝的措施, 既致力保护好本国人民, 也为世界其他国家抗击疫情赢得了窗口期, 体现了中国的责任与担当、信心和能力。^[1]但在看到国家治理在疫情阻击战中取得显著成效的同时, 对其中暴露出的问题与不足也毋庸讳言。习近平总书记在会议中明确指出, 我国在新冠肺炎疫情中, 暴露出防控体制机制、公

共卫生应急管理体系的问题, 须抓紧补短板, 提升应对突发公共卫生事件的治理能力与水平。^[2]可见公共卫生突发危机事件, 是对现今我国治理体系与治理能力的一大考验, 唯有进行及时有效的深思与总结, 将考验转化为契机, 才能切实完善国家治理现代化体系并进一步提升国家治理能力。

一、突发疫情公共卫生事件的危机属性

人类自诞生至今, 都在与病毒疫情进行着不懈的斗争, 全球社会下, 随着气候环境的变化, 传染病呈高发趋势, 且影响日益深远。此次新型冠状病毒造成的疫情, 以其突发性、蔓延快、易变异、高风险、复杂性等特征, 对于当今居住密度大、人口流动频繁的全球化社会来说, 无疑是灾难性的。从突发公共卫生事件的界定——“突然发生, 造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染

收稿日期: 2020-11-10

基金项目: 国家社科基金一般项目(19BKS152); 安徽省省级质量工程: 专业综合改革试点项目(2016zy073); 安徽省级质量工程: 高水平教学团队项目(2018jxt005)

作者简介: 朱凤丽(1978-), 女, 山东德州人, 安徽职业技术学院管理学院副教授, 硕士, 南京大学访问学者。

张厚军(1974-), 男, 江苏徐州人, 南通大学文学院、张謇研究院研究员, 硕士生导师, 江苏省中国特色社会主义理论体系研究中心南通大学基地兼职研究员。

病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件”^[3]来看,新冠肺炎疫情属于典型的重大突发公共卫生事件。Foster 界定危机,认为其具备四个显著特征,即“急需快速作出决策,严重缺乏必要的训练有素的员工,严重缺乏物质资源,时间极其有限”^[4]。当一个突发公共卫生事件威胁与危害到国家层面,而且应对威胁的时间、人力资源、物质资源十分有限,并且其对国内外的影响不可估量,就要进行紧急危机管理,以将人类社会因意外造成的危害降到最低。面对疫情,党中央与政府高度重视,始终把人民的生命与健康放在首位,紧急统筹规划部署,采取危机管理措施,在疫情防控阻击战中与病毒顽强斗争,尽最大努力防止疫情扩散,将损失降到最低。

二、国家治理现代化是应对突发公共卫生事件强有力的保障

1. 中国特色社会主义制度是应对疫情的国家治理现代化的制度优势。新中国成立以来,中国特色的社会主义制度发挥了其应有的优势,实现了“中国经济快速持续增长”与“社会长期稳定发展”两大奇迹。中国特色社会主义制度坚持生产资料公有制为主体,相比于资本主义国家有更强的整合力与凝聚力,能有效克服市场经济的逐利性与自由经济中政府“守夜人”角色的局限性,发挥社会主义制度能集中力量办大事的优势。面对突如其来的新冠肺炎疫情,以大气魄与高速度,发挥强大的策划、统筹与组织的国家治理能力,实现全国行政体系自上而下全动员,迸发火速的执行力、巨大的社会认同感与默契的遵从性。疫情危机彰显了坚持和完善中国特色社会主义制度在推进国家治理体系和治理能力中的地位与作用。中国特色社会主义是人民幸福安康与民族复兴伟大事业的制度基础,更是应对公共突发卫生事件风险挑战,赢得主动的强有力制度保障。

2. 国家集中统一主导是应对疫情的现代化治理机制运作保障。突发公共卫生事件关乎人民群众的生命健康安全与社会稳定的大局,我们必须认识到在社会运行发展过程中“人兽共患病”病毒重大疫情造成的巨大风险与挑战,突破区域的应急处置,在全国、全世界范围内积极联合应对,这就必须依赖于全国统筹规划并协调基层实施的系统性治理体系。而基于增进公共利益的全局危机

处理体系必须要有国家主导的强有力的治理主体为保障。众所周知,由重大疫情的突发公共卫生事件带来的危机与风险的治理是全方位的,无论是国家、市场、各类组织还是公民个人都无法单独承担应对,必须迅速达成共识共同应对。然而人类在应对突发公共卫生危机风险时,存在行为理性的困境与悖论,即个体的理性行为会导致集体非理性结果的产生。一方面,个体希望通过厘定鉴别风险程度以及对自身的影响,竭力维护自我利益。另一方面,为了实现自身利益最大化的目标,却又想方设法用各种手段规避风险,推卸责任,最终集体行为无序导致集体利益受损,个人理性利益也就无法实现。虽然贝克曾指出,风险是“民主的”,平等地对待每个人,没有人可以逃避,只能采取合作,但合作达成的过程是艰难的。毕竟当风险转变成灾难时,个体求生的渴望会压倒所有的合作意向。^[5]鉴于突发公共卫生事件社会风险危机的特殊性,要想将新冠肺炎疫情带来的损失降到最低,就要在常态管理的基础上采取非常应急措施,需要多部门沟通协调,协同合作。因此要实现合作共同治理疫情给公共卫生带来的风险,必须要充分认识到其非常规性与复杂性,在谋求公共利益的基础上,突破个体、组织、部门的狭隘利益障碍,寻求统筹层面全方位的合作。而这必须依赖于国家主导的权威来博弈互动,发挥其在现代化治理中“定海神针”的作用,权衡协调各方利益,充分发挥国家疫情防控制度资源的作用,推动国家主导的结构与功能建设,形成联防联控的全方位治理保障运作机制,保障公民平等、公正地获取治疗的机会以及规避感染的风险,为抗击疫情奠定国家主导权威的制度与机制保障。

3. 社会主义核心价值观是应对疫情现代化治理的思想根基。社会主义核心价值观体系与价值观的培育与弘扬是中国现代化治理的标志与思想根基,坚持社会主义核心价值观,挖掘中华民族悠久绵长的文化魅力,弘扬家国情怀,发挥同心同德、团结作战的作风,创造民族的辉煌。在中国大地上,几个城市的公共卫生疫情得以控制,其根源是民众的集体精神以及社会主义核心价值观。当中华民族的顽强拼搏、艰苦卓绝精神与疫情危机相遇时,社会主义核心价值观的引领作用有机地将民族情感与疫情实战的自觉奋战相融合,培育出伟大的抗疫精神。一个又一个普通岗位上的平凡人被激发成救人于危难的英雄,种种“逆行之美”

无不彰显社会主义核心价值观的奉献与大爱。疫情中涌现出来的模范典型所引发的示范与引领效应,成为推动国家治理现代化的精神力量,为中华民族的复兴梦提供了源源不竭的动力。

4. 以人民为中心是应对疫情的现代化治理的落脚点。以人民为中心,依法保障人民的权益与生命财产安全是现代国家治理的初心与使命,敬畏并保障每个公民的生命尊严与健康,是践行国家现代治理的核心与价值取向。坚守与完善国家现代治理就要把人民作为根本立场,尊奉人民利益至高无上。^[6]突发的公共卫生疫情事件关系到人民群众的切身根本利益以及社会稳定的大局,是否能妥善迅速处理是检验我国现代化国家治理水平的试金石。以习近平同志为核心的党中央本着对人民生命安全与身体健康高度负责的态度,不惜按下“暂停键”,以“停摆”的代价,以最全面、最彻底、最严格的防控措施,用中国速度创造了世界防疫史的奇迹。医护人员敬畏生命、敬畏职责,坚守岗位,党和国家一声号召,不顾个人安危,舍小家顾大家,纷纷请缨奔赴抗疫战场,以顽强的斗志与病毒较量,以仁爱之心呵护患者,竭尽全力保护了人民生命和健康安全。疫情阻击战中坚守习近平新时代中国特色社会主义思想“以人民为中心”的理念,始终切实将人民福祉、生命健康与安全作为出发点和落脚点。

三、提升国家治理现代化水平的进路探索

我国在抗击新冠病毒肺炎疫情中取得的成绩有目共睹,足以彰显国家主导治理体系的能力与水平。但在看到成绩的同时也要对国家治理疫情存在的不足有清醒的认识,认真分析反思,不断总结经验教训,根据突发公共卫生事件的危机特点,遵循国家治理突发公共危机事件的规律与原则,坚持底线思维,运用信息化技术,坚持政府主导与多元主体、应急与常态、防疫与生产、法治与自治相结合,切实提升国家在有效预防和应对突发公共卫生事件上的危机治理能力。

1. 坚持政府主导发挥专业组织优势的疫情多元主体善治模式。新冠肺炎疫情是人类有史以来最为严重的突发公共卫生事件,其突发性、传染性、危险性以及复杂性对当今的治理体系和能力带来极大的冲击与挑战。紧急应对如此大规模的疫情,绝不是政府单一主导能实现的,必须积极发

挥社会多元主体的力量,尤其是疾控中心(CDC)专业组织的优势与专业智囊团的作用。未雨绸缪能将风险化解于萌芽状态。国家卫健委高级别专家组组长钟南山院士认为,突发的重大公共卫生事件不是一时一事,并不知何时会发生,经常被当成“偶发”事件,突发传染病过去后,很多研究部门没有进行持续科研,重视不够。^[7]突发公共卫生事件,绝不是一个地区、一个部门、一个系统的事情,而是事关全国乃至全球的重大危机。因此,有必要持续加强预防医疗研发的力度,有效发挥专业技术智囊团的作用,发挥专业组织在应对突发公共卫生危机事件上的特殊治理力量。

2. 提升依法防控治理能力,为疫情防控提供法治保障。遵循法制轨道,坚持依法执法是新冠肺炎疫情等重大突发公共卫生事件的法治保障。尽量避免或减少失误不能依靠人治,从根本上说要依靠法治,疫情来袭,只有依规依法行事,才能做到急中有序。17年前突发SARS公共卫生事件之后,国家修改并制定了应急、监测、防控等一系列法规与政策,如传染病防治法、突发公共卫生事件应急条例以及传染性非典型肺炎防治管理办法等。整体来说此次疫情防控做到了较为全面的有法可依。防控疫情的管理工作如果偏离疫情治理的法治轨道,将会给疫情防控工作带来负面效应,降低群众对联防联控工作的认可度与支持度,最终延误疫情防控的进度。越是在疫情防控最吃劲的时候,越是要坚持依法治疫,只有依法防疫治疫,才能稳步推动疫情治理的进度。习近平强调,要“从立法、执法、司法、守法各环节发力,全面提高依法防控、依法治理能力,为疫情防控工作提供有力法治保障”,“在法治轨道上统筹推进各项防控工作,保障疫情防控工作顺利开展”,“各级党委和政府要全面依法履行职责,坚持运用法治思维和法治方式开展疫情防控工作,在处置重大突发事件中推进法治政府建设,提高依法执政、依法行政水平。各有关部门要明确责任分工,积极主动履职,抓好任务落实,提高疫情防控法治化水平,切实保障人民群众生命健康安全”。^[8]

3. 以信息化推进治理能力现代化,为疫情防控提供技术支持。大数据时代,信息作为一种治理资源,可应用于治理技术手段革新、过程优化以及效能增强等方面,是国家疫情防控治理中决策与监督的重要依据,可切实提高应对突发公共卫生事件的治理水平。然而信息技术快速发展带来

的防疫舆情环境的日益复杂,也对突发公共卫生危机治理的科学性、回应性、多样性与精准性提出了更高更新的要求。此次新冠肺炎疫情防控与复工复产中,出现了诸多信息化技术方面的数字治理问题。疫情为中华民族带来灾难的同时,也为国家信息化治理创造了难得的丰富应用场景,它是治理的检验器也是助推器,我们在反思问题与不足的同时,针对突发公共卫生事件“危机潜伏期、危机突现期、危机发展期、危机消退期”四个阶段危机生命周期对症下药,积极探索将创新技术进行快速迭代与广泛应用,加大治理变革创新,促使疫后国家治理体系的数字化转型。新信息技术的应用有利于政府提升公共危机治理能力,例如大数据的采集、挖掘、分析和利用能够提升政府的公共危机预警预防、应急处置和恢复重建能力。一是树立大数据思维,创新信息化国家治理理念。思维理念是转变与提升国家治理能力的关键因素与先决条件,通过科学、全面、细致、深入地搜集数字资源,及时有效地公布数字信息,运用“数字发声,数字决策、数字监督”,实现数字信息化技术助推国家治理现代化,提升新冠病毒等疫情防控效能。二是建立统筹协调共建共享的大数据信息化疫情治理机制。各部门各系统各自为政导致信息数字资源的碎片化,影响了其在疫情治理中的功效发挥。统筹协调共建共享的大数据信息化疫情治理机制有效保障了各部门各系统数字资源共建共享,有利于创新信息化治理技术,打破部门系统的藩篱,加强信息交流与共享。三是构建数字治理健康生态系统。在治理机制完善的基础上,建立开放式智慧治理平台,助推信息化数字治理系统的构建,加强风险管控,坚守数字安全底线,并做好相应的技术、法制保障,实现疫情防控中公众、企业、社会组织以及政府各部门等多元化治理主体都能受益,打造十九大报告提出的“共建共治共享的社会治理格局”。

4. 凝聚民众力量,筑牢疫情防控坚强后盾。抗击新型冠状病毒疫情是一场全民阻击战,疫情防控匹夫有责,人民是疫情治理多元化合力主体中最有主动性的力量,只有凝聚民众自治力量,才能取得疫情阻击战的根本性胜利。绝大多数国人积极响应抗击疫情的号召,或坚守岗位或宅在家里,积极乐观地为抵抗疫情作出一己之力。但总有少数人缺少对大自然与动物的敬畏与爱护之心,为贪念口舌之欲,冒天下之大不韪,热衷于食

用各种野生动物;少数人没有疫情防控的大局意识,只顾自己的便利,发生拒绝佩戴口罩,不配合防疫工作人员的要求,故意隐瞒个人疑似病症、个人行动轨迹、重点区域活动史以及与患者疑似患者接触情况,不遵守医学隔离观察等行为;另有科学素养不高的个体,利用疫情这个突发公共卫生事件,为博得公众眼球,增加流量,特意炮制虚假信息,传播谣言,给关注者带来困扰,阻碍了抗击疫情工作的正常开展。在复工复产复学的关键时期,抗击疫情要确保外防输入、内防扩散,必须加强国民宣传教育,引导其心存敬畏,养成保护野生动物、健康饮食的生活习惯,提升科学素养,不信谣不传谣,提高群众科学素养。习总书记再三强调,赢得疫情防控战的胜利,要充分相信群众,忠实依靠群众,发挥“群防群控、联防联控”的群众力量。面对突发疫情,积极发挥并创新社区网格管理机制,紧急动员,机关事业单位党员干部下沉到疫情防控最为关键的基层阵地——社区。广泛发动社区居民,实行全员参与,以基层网格为单元,整合下沉基层的党员干部、片区民警、社区网格员、物业工作人员、卫生员以及社区志愿者等力量,落实三联动机制,共筑疫情防线,为打赢疫情防控战,维护社会秩序,保持生产生活平稳有序奠定群众基础。

[参 考 文 献]

- [1] 徐惠喜.防止疫情蔓延 展现负责任大国作为——论抗击疫情的中国担当[N].经济日报,2020-03-03(04).
- [2] 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[EB/OL].(2020-02-24)[2020-10-18].http://www.gov.cn/xinwen/2020-02/24/content_5482502.htm.
- [3] 突发公共卫生事件应急条例[EB/OL].[2020-10-18].http://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_1860801.htm.
- [4] 董传仪.危机管理学[M].北京:中国传媒大学出版社,2007:4.
- [5] 杨雪冬.风险社会与秩序重建[M].北京:社会科学文献出版社,2006:70.
- [6] 陈进华.治理体系现代化的国家逻辑[J].中国社会科学,2019(5):32.
- [7] 张璐.钟南山:CDC地位应该提高,要有行政权[EB/OL].(2020-02-27)[2020-10-21].<http://www.bjnews.com.cn/detail/158277646515203.html>.
- [8] 习近平主持召开中央全面依法治国委员会第三次

会议强调 全面提高依法防控依法治理能力为疫情
防控提供有力法治保障[EB/OL]. (2020-02-06)

[2020-10-24]. [http://www.xinhuanet.com/
mrdx/2020-02/06/c_138759917.htm](http://www.xinhuanet.com/mrdx/2020-02/06/c_138759917.htm).

A Study on the Modernization of China's Governance under Public Health Emergency

Zhu Fengli^{1, 2}, Zhang HouJun³

(1. School of Management, Anhui Vocational and Technical College, Hefei, Anhui 230011, China;

2. School of Social and Behavioral Sciences, Nanjing University, Nanjing, Jiangsu 210093, China;

3. School of Liberal Arts, Nantong University, Nantong, Jiangsu 226019, China)

Abstract: The public health emergency has its own special crisis and may bring great challenges to the normal operation of the society and national governance. In the war of prevention and control of the epidemic situation, China has demonstrated the strong guarantee advantages of modernization of national governance, which is mainly reflected in the socialist governance system advantage with Chinese characteristics, the national centralized and unified leadership of the modern governance mechanism operation guarantee, the socialist core values of governance thought foundation and the people's center of modern governance. In order to further enhance the modernization level of the state's response to public health emergencies, there is need to adhere to government leadership, give full play to the advantages of a professional group of multiple subject governance model, improve the prevention and control in accordance with the law, with the governance capabilities for epidemic prevention and control to provide strong legal support, with information promote the modernization of governance capacity to support the epidemic prevention and control, condense civil power and construct the support to back the epidemic prevention and control.

Key Words: public health emergency; governance system modernization of China; the capacity of governance

(责任编辑: 张晓军)