

突发疫情下的政府治理研究

——以新冠疫情为例

陈 哲

西南交通大学, 四川 成都
Email: 2713550639@qq.com

收稿日期: 2020年11月16日; 录用日期: 2020年12月14日; 发布日期: 2021年1月12日

摘 要

新型冠状病毒肺炎(COVID-19)等突发疫情对人民的生命安全与经济发展造成了巨大威胁,同时也对政府的治理能力与治理体系提出了挑战。本文从突发疫情这一角度,对我国的政府治理进行研究,探索其存在的问题,并根据实际情况提出相应对策,发挥政府在突发疫情状态下应有的作用,推动我国治理能力与治理体系现代化。

关键词

突发疫情, 政府治理, 新冠肺炎

Study of Government Governance in the Sudden Outbreak

—Taking the COVID-19 as an Example

Zhe Chen

Southwest Jiaotong University, Chengdu Sichuan
Email: 2713550639@qq.com

Received: Nov. 16th, 2020; accepted: Dec. 14th, 2020; published: Jan. 12th, 2021

Abstract

The sudden outbreak of new coronavirus pneumonia (COVID-19) poses a great threat to people's life safety and economic development, and also challenges the government's ability to govern and govern the system. In this paper, from the perspective of the outbreak, we study the government

governance of our country, explore its existing problems, and put forward corresponding countermeasures according to the actual situation, so as to give play to the government's due role in the state of sudden outbreak, and promote the modernization of China's governance capacity and governance system.

Keywords

Outbreak, Government Governance, New Crown Pneumonia

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

新世纪以来,中国经济进入高速发展的时期,全球化的发展也使得人类之间的联系日益密切。同时,我国也进入了突发疫情的高频阶段,2020年新冠疫情则是新中国成立以来最严重的一次公共卫生突发事件,这对政府的治理能力与治理体系提出了新的挑战,也是对中国特色社会主义治理能力与治理体系的一次大考。目前,我国新冠疫情已经基本稳定,进入了疫情防控常态化阶段。但在该次突发疫情中,暴露出政府在责任划分和合作治理等方面的问题,削弱了政府在突发疫情中的治理能力。因此,通过完善现有法律与制度,优化政府治理存在必要性与紧迫性,同时也是实现中国特色社会主义治理能力与治理体系现代化的必然要求。

2. 相关概念与制度

2.1. 突发疫情的定义及特点

突发疫情是指突发的、群发的、对公共健康或经济、政治、社会等影响大的(已造成危害或可能造成危害),需要紧急采取控制措施,与传染病有关的公共卫生事件[1]。相对于其他突发事件,突发疫情本身具有显著特点,对政府治理提出了更高的要求,集中体现在以下三个方面。

公共性。突发疫情属于公共卫生事件的一种,突发疫情的最初范围不一定是在普遍的公众领域,很可能是开始于某个狭小的公众领域或为数不多的特定个体,但是由于疫情的传染性,会随着人员交流、人口流动、社会交往等得以进一步的扩散,成为一定区域乃至全球的公共卫生事件。因此,政府必须通过调动和整合充足的公共资源,跨区域协调联动,并且消除民众心理与公共评价的体系中的不利影响才能得以解决。

突发性。突发疫情的发生是不可预测的,容易被忽视的,但是却具有极大危害性乃至颠覆性。公共对策研究的最大困境就在于很难对事件的发生和发展做出预先的判断,所以事件一旦发生,公众和政府容易在早期陷入被动与慌乱。同时在事件中不断出现的新情况也往往是无章可循的,需要时间进行分析和对策,这时就出现了“政策真空”的时期,事件继续恶化走向危机[2]。因此,政府对于突发疫情的发生与发展的预先判断对于防止疫情的进一步扩大至关重要。

危害性。突发疫情的危害性体现政治、经济与社会生活的各个方面,相对于短暂的卫生事件而言,突发疫情的危害性也是相对持久的,范围也是会波及甚广。就经济角度而言,新冠疫情对中国经济的发展产生巨大影响,要求政府在防控疫情时,适时恢复社会生产,实现防控工作与经济发展的平衡。

突发疫情是非常态的,会在一定时间内,对一定区域内社会格局产生持久性的消极影响。对于肩负维护社会安全与稳定、保障公民各项权利,促进经济发展任务的各级政府组织而言,应对突发疫情是一

个长期的、持续的过程，是其职能所系，同时也对政府的行政能力与行政合法性层面提出了要求。

2.2. 突发疫情下政府治理的相关制度

自 2003 年非典突发疫情以后，中国政府加紧建设在突发状态下的政府应急治理体系建设，主要体现在建立与完善以“一案三制”为核心的应急管理体系建设，包括紧急预案、应急体制、应急机制与法制，建立“国家统一领导、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”，保证了突发状态下政府的应急能力与治理能力。

2.2.1. 紧急预案

紧急预案是指承担突发事件应对职能的国家机关针对突发事件的预防和准备、监测与预警、处置与救援、恢复与重建，以及应急管理的组织、指挥、保障等内容而制定的工作计划。2005 年，国务院审议并通过了《国家突发公共事件总应急预案》，公共卫生事件的各级专项预案和部门预案陆续发布，将突发公共卫生危机分为特别重大、重大、较大和一般四级，分别用红、橙、黄、蓝色来表示。

2.2.2. 应急体制

应急体制建设是国家应急体系建设中一个重要的组成部分，在《中华人民共和国突发事件应对法》中，根据突发疫情发生的规模程度和影响范围，分别由各级政府实施应急管理；跨省区、跨部门或特别重大的突发疫情，由国务院及有关部门进行直接管理，地方各级政府予以协助配合；其他局部性的或一般性的疫情，由地方相应层级政府负责处理，上级政府或有关部门可予以指导、支持和帮助，初步形成了条块结合的管理结构和响应体制。总的来说，我国目前已初步建立了新型的、法治基础上的平战结合(日常与紧急时期)、常态管理与非常态管理相结合的新型公共卫生应急管理体制，其显著特点是制度化和应急管理常态化、专业化[3]。

2.2.3. 应急机制

突发疫情状态下的应急机制是整个应急管理体系中的基础部分，涉及突发疫情状态前后政府治理的各个环节，包括监测预警、信息公开、社会动员、协调联动、舆论引导以及重建等方面。《国家公共卫生总预案》中提出，建立功能完善、反应迅速、运转协调的突发公共卫生应急体制，为国家在突发疫情下应急体制建设建立了总的指导原则。

2.2.4. 应急法制

在突发疫情状态下，法律体系的建设为政府治理提供了根本保障，对于政府治理具有根本意义。在 2003 年非典疫情过后，国家加紧完善关于包括突发疫情在内的公共卫生法律体系，先后出台了《突发公共卫生事件应急条例》、《突发公共卫生事件总预案》、《重大动物疫情应急条例》、《中华人民共和国传染病防治法》、《中华人民共和国动物防疫法》等一系列相关法规和条例，标志着我国包括突发疫情在内的政府应急治理进入了法制化轨道法制化，进一步完善了政府应急治理机制与体制。

3. 突发疫情下政府治理存在的现实问题

2003 年非典疫情过后，我国一直在着力于突发公共卫生状态下的政府治理能力与治理体系建设，但是随着新冠疫情的来临，暴露出了我国政府治理中存在的一些问题，主要体现在政府内部的责任界定和政府外部的合作治理两个方面。

3.1. 责任界定不清

应急治理体系强调突发风险应对的基本结构和机制的健全有效，包括突发风险应急预警决策、应急

管理和衍生风险评估应对等层面规则体系, 确保突发风险得到及时有效识别应对[4]。良好的应急体制可以对突发疫情信息作出迅速有效的判断, 信息是决策的基础, 相应就会为疫情的相关决策提供依据, 提高决策效率, 防止疫情的进一步蔓延, 最大程度地减少突发疫情对人民生命安全与经济发展的不利影响。在面对突发疫情时, 疫情的决策者与治理主体只能是政府, 因为只有它拥有最为充足的公共资源, 也只有它可以作为信息的检验者与政策的制定者。而实现突发疫情下政府公共资源的有效利用依赖于政府内部的协调联动, 明确的责任界定, 合理分配政府不同部门的“角色”, 对于实现政府的高效治理是不可缺少的。

责任界定分为上级政府与下级政府(包括中央政府与地方政府)、地方政府与地方政府以及同级政府不同部门之间三方面。具体来说, 一方面, 纵向维度上, 地方政府须根据中央政府发布的相关指令及时展开对突发疫情的应对行动, 并按时将事情进展情况汇报给中央。在国务院颁布的《突发公共卫生事件应急条例》中对于地方各级卫生行政部门会与人民政府应对疫情防控的责任做出了规定, 但是缺乏相应的保障措施予以落实。同时, 由于国务院卫生行政主管部门不能直接领导地方人民政府, 会导致地方政府回应国务院卫生主管部门对于府际协作的要求时, 充分利用了中央与地方的信息不对称而采取“上有政策, 下有对策”的行为。

另一方面, 横向维度上, 由于区域内各政府部门之间的职责与权限的划分缺乏明确规定与保障, 在实际的合作治理中, 衍生出了职权交叉、职能空缺的“越位”、“错位”和“缺位”现象。由此, 突发疫情下的政府部门协调中很可能出现“争权诿责”的情形。在新冠肺炎疫情中, 武汉市卫生行政主管部门隶属于武汉市人民政府, 对于疫情信息的检测由卫生行政主管部门负责, 但是对于疫情相关防控措施与政策的制定与出台则是由武汉市人民政府决定, 由于现有法律制度对于缺乏对于疫情信息与决策之间的有效建构, 造成了疫情治理责任主体的割裂, 导致信息与决策的不同步性。从2019年12月31日, 武汉市卫健委通报疫情, 到2020年1月20日, 钟南山院士公布“人传人”的消息期间, 武汉市人民政府未出台任何政策与措施, 限制群体性集聚活动, 疫情防控责任与职权的不对称性, 体现了相应政府部门责任意识的淡薄。

3.2. 合作治理机制不完善

突发疫情下的政府治理机制是以政府为主导、多元主体共同参与的合作治理机制, 即要求政府扮演“领导者”角色的同时, 协调医疗机构、社会组织、公司与其他社会治理主体的分工, 达到合作治理最佳效果。同样在突发疫情的状态下, 在医疗机构、社会组织、公司等治理主体共同构成的应急协同治理体系中, 政府应承担“协调者”的角色, 发挥应急治理体系集团化协同作战优势。

在我国现行的政府治理体制之中, 有些地方政府坚持作为治理体制的唯一主体, 掌控和执行所有的治理权力, 承担治理主体的全部责任, 限制其他社会治理主体的治理权责与能力, 没有转变传统的治理理念。从现实方面来看, 地方政府中的本位主义的心态仍然存在, 使得政府在治理过程中坚持以自我为中心, 希望凭借政府的权力来实现治理目标。政府本身应该作为资源的“协调者”, 但是却轻视其他社会治理主体在政府治理中的作用, 政府治理体制的单一化问题会在突发疫情中产生消极影响。在该次新型冠状病毒肺炎中, 红十字会作为在突发疫情状态下的一个重要的社会组织, 本应成为应对突发事件的中坚力量, 但却有部分红十字会在接受大量抗疫物资的情况下, 对物资本身分配与利用出现了很大的问题, 政府“协调者”角色的缺失与红十字会强行行政管理是导致这种现象的重要原因。

多个单一主体的职能的发挥需要依赖于一个强有力的领导者发挥整合与协调作用。在突发疫情下, 医疗机构、社会组织、公司等治理主体都在发挥着重要的作用, 但是除政府之外的社会治理主体并不具有完全的组织与协调的能力, 不能自发地建立合作沟通机制, 进行信息沟通、人员协调与资源整合, 就

会出现资源浪费、协调混乱的问题，使在突发疫情状态下的政府治理陷入“困境”。如医疗机构和与公益组织组织之间缺乏信息沟通，就会导致医疗机构物资紧缺与民间公益组织物资滞存的现象。在制度设计层面，对于在突发疫情状态下，政府与其他社会治理主体之间的协作机制的规定并不完善。《中华人民共和国突发事件应对法》、《中华人民共和国传染病防治法》和国务院出台的行政法规与部门规章中，仅是对政府单一治理主体应对突发疫情流程的概括性规定，并没有对突发疫情状态下的政府治理多元协作机制做出相应的具体性或概括性规定。

政府合作治理体制是一个循环的过程，完善合作治理补偿机制，保持合作链的完整性，有利于其良性循环。除政府之外的社会治理主体参与到突发疫情的防控应对工作之中，由于其经济的脆弱性与不稳定性，会给她造成较大经济损失，影响其正常的经营运行。但是我国现有法律法规缺乏对参与应对突发疫情的社会治理主体的补偿性规定，在对参与疫情工作的企业、社会组织、公民造成损失的补偿应该予以何种方式与标准进行并不明确，会损害社会其他社会治理主体的权益与合作治理链条的完整性与持久性。完善合作治理补偿机制，才能保持合作链的持续存在，实现其良性循环。

4. 对于突发疫情下政府治理的建议

突发疫情下政府治理面临的现实问题制约着政府治理能力的提升，阻碍着政府治理体系的完善。因此，解决在突发疫情下政府治理在责任划分与合作治理等方面存在的问题，有助于推进我国治理能力与治理体系建设进入一个新阶段。

4.1. 完善政府协调的相关制度

在突发疫情下，政府治理的责任划分问题主要体现在政府协调制度上，从府际合作、程序规定和责任制度三个方面出发，推进政府协调制度建设至关重要。

4.1.1. 加强府际合作

突发疫情的及时监测与防控有赖于良好的府际合作，府际合作既包括中央政府与地方政府，也包括地方政府与地方政府之间。我国目前政府主要采用“属地主义”原则，行政区划相对割裂，对于政府之间的协调缺乏明确的法律规定，不利于在面对突发疫情状态下，实现地区之间的信息、物资与人员等方面的协调。解决这一问题的具体措施有：通过制定综合性法律，将府际关系上升到法律高度，规范中央与地方政府在利益关系、权力关系、财政关系和公共行政关系中各自所扮演角色，明确权责分配，为实现应对疫情联动机制打下坚实的基础[5]。

4.1.2. 出台相应程序性法律

我国现有法律，如《中华人民共和国突发事件应对法》《突发公共卫生事件应急条例》、《突发公共卫生应急总预案》、《重大动物疫情应急条例》、《中华人民共和国传染病防治法》、《中华人民共和国动物防疫法》，只是规定了在突发事件发生时各级政府所应采取的各种应对措施，例如预防、救援以及后期恢复重建等问题，并未就如何履行各自职责、如何开展疫情监测与防控、如何加强中央至地方各级政府间的配合进行说明，缺乏对程序方面的具体规定，总体过于宏观而笼统，作用较单一化。并且由于突发疫情的危害性、广泛性、持久性相对于其他突发事件更加显著，应对程序复杂、涉及部门众多、事后重建难度大等问题，现有法律法规在应对突发疫情过程中的可操作性欠缺。因此，应当考虑到突发疫情所具有的特殊性，将突发疫情在内的突发公共卫生事件单独立法，对疫情检测、信息报告、职责履行、府际合作、合作治理等方面的程序进行具体规定，明确中央卫生行政主管部门与地方各级人民政府之间、同级政府不同部门之间的关系，明确各级政府突发疫情状态下的履行职责的具体程序。

4.1.3. 健全责任制度

突发疫情考验着政府的危机治理能力，行政问责由“风暴式”转变为常态化，有赖于相关法律制度的健全。在突发疫情的应急状态下应该明确行政首长负责制，由地方各级政府负责人承担责任，而不是仅仅局限于卫生行政部门的责任追究。这里的责任，不仅局限于突发疫情预警发布之后，也涉及预警发布之前，包括疫情报告、监测、救援等各个方面。这样可以在疫情防控全程中明确核心决策者，加强政府内部的凝聚力，提高在疫情检测、政策制定、信息发布和防控救援等方面的效率。

同时，应该着重加强对于卫生部门的责任机制建设，具体表现在：加大县级以上卫生部门跨级信息上报机制的责任追究，对于包括突发疫情在内的突发公共卫生事件，地方卫生部门必须直接向中央进行报告，保障疫情信息报告的独立性，减少审批程序，提高报告效率。相应中央卫生主管部门应该专门建立疫情信息搜集机构，收集地方卫生部门的相关疫情信息，明确机构责任，促使地方政府与中央建立完善的信息沟通机制，避免出现中央与地方信息“不对称”的现象，为中央的及时决策提供信息保障。

4.2. 建设政府合作治理机制

目前，我国在突发疫情下政府合作治理机制建设方面尚处于起步阶段，存在诸多问题。只有秉持合作治理理念，构建合作治理平台与完善合作治理补偿机制，才能发挥不同治理主体在政府治理中应有的作用。

4.2.1. 建立治理主体沟通协调平台

疫情下的政府治理涉及多个政府部门、医疗机构、社会组织、企业等相关主体，各类治理主体之间缺乏有效的衔接，政府应该作为在突发疫情下各类社会治理主体之间的“协调者”。首先，构建以政府为主导的沟通协调平台，打造新的新的信息沟通渠道，保证相关治理主体之间的信息沟通、资源协调、人员流动与物资保障等方面工作的有序运行，而不是将政府与其他社会治理主体、治理主体与治理主体之间的工作进行割裂。其次，在治理主体之间的信息沟通平台中，必须发挥政府主导者的作用，要求政府进行主动作为，适时介入，进行资源整合与协调，引导合作治理的方向，发挥合作治理的集团化优势。

4.2.2. 完善合作治理补偿机制

政府合作治理机制的建立是以各类社会主体自身有效运行为前提，突发疫情状态下的合作治理是以社会利益为首位，但是应当考虑到以企业、社会组织为代表的社会治理主体本身经济的脆弱性。疫情应对的应急协作应强调“借用”而非“征用”，不能采用“一刀切”的方式，应照顾各利益相关方合理利益诉求[4]。如对于酒店为医护人员提供的房间与餐食，成本应该由财政进行承担，而不是由酒店自身进行负担。

将合作治理补偿机制纳入法律，明确各类治理主体的补偿标准、范围、程序等内容，为补偿工作提供法律依据，保障相关主体的权益与正常的经营运行，从而维持政府合作治理链条的完整性与持久性。

5. 结语

总之，突发疫情状态下的政府治理在不断的探索中，从新冠肺炎疫情中吸收教训、汲取经验，通过健全现有法律与制度确保政府治理成效，强化法治思维，解决责任划分与合作治理等问题，把突发疫情状态下的政府治理纳入到规范化、制度化、法制化轨道。

参考文献

- [1] 罗会明. 现场流行病学 第四讲 突发疫情的应急处理[J]. 中华流行病学杂志, 2003(7): 96-98.
- [2] 李泽洲. 建构危机时期的政府治理机制——谈政府如何应对突发性公共事件及其危机[J]. 中国行政管理,

2003(6): 6-10.

- [3] 雷晓康, 白丰硕. 我国公共卫生危机应急体系建设的回顾与思考[J]. 中国机构改革与管理, 2013(11): 10-12.
- [4] 李维安, 张耀伟, 孟乾坤. 突发疫情下应急治理的紧迫问题及其对策建议[J]. 中国科学院院刊, 2020, 35(3): 235-239.
- [5] 任旭娇, 王妍. 突发公共事件的政府内系统治理结构研究——基于府际治理理论[J]. 辽宁行政学院学报, 2011, 13(6): 16-20.