

突发公共事件背景下的地方政府 社会治理能力评估研究

杨秋欢

重庆大学公共管理学院, 重庆

收稿日期: 2023年2月14日; 录用日期: 2023年3月24日; 发布日期: 2023年3月31日

摘要

地方政府社会治理能力是国家治理能力的重要组成部分。政府的治理绩效与其治理能力直接相关, 当突发公共事件发生时尤甚。在梳理相关文献的基础上, 从基础保障能力、组织动员能力、扶植恢复能力、科技支撑能力、指挥领导能力和应急响应速度六个维度构建了突发公共事件下的地方政府社会治理能力评价指标体系。综合利用网络爬虫技术与统计年鉴收集数据, 进行主成分分析, 对我国31个省市在突发公共事件发生下的社会治理能力水平进行评分、划类和排序, 分析我国地方政府社会治理能力的现状并提出相关建议。研究发现全国各地政府在突发公共事件下的社会治理能力呈橄榄型分布, 北京市在本次新冠肺炎疫情下的社会治理能力表现最优, 两极分化严重; 组织动员能力和基础保障能力是影响地方政府在突发公共事件背景下社会治理效力的重要维度, 从这两个方面精准发力是提升社会治理能力的可行路径。

关键词

突发公共事件, 社会治理能力, 评估, 指标体系, 地方政府

Evaluation of Local Government's Social Governance Ability under the Background of Public Emergencies

Qiujuan Yang

School of Public Administration, Chongqing University, Chongqing

Received: Feb. 14th, 2023; accepted: Mar. 24th, 2023; published: Mar. 31st, 2023

Abstract

Local government social governance is an important part of national governance. The governance performance of government is directly related to its governance ability, especially when public emergencies occur. Based on the review of relevant literature, the evaluation index system of local government's social governance ability under public emergencies is constructed from six dimensions: basic support ability, organizational mobilization ability, support and recovery ability, scientific and technological support ability, command and leadership ability and emergency response speed. By comprehensively using web crawler technology and statistical yearbook to collect data, principal component analysis was conducted to score, classify and rank the social governance capacity of 31 provinces and cities under the occurrence of public emergencies, analyze the current situation of local government social governance capacity and put forward relevant suggestions. The study found that the social governance capacity of local governments in public emergencies showed an olive distribution, and Beijing showed the best performance of social governance capacity under the COVID-19 epidemic, with serious polarization. Organizational mobilization ability and basic security ability are important dimensions that affect the effectiveness of local government in social governance under the background of public emergencies. Precise efforts from these two aspects are the feasible path to improve social governance ability.

Keywords

Public Emergency, Social Governance Ability, Evaluate, Index System, Local Government

Copyright © 2023 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

地方政府的治理绩效与其社会治理能力直接相关，当突发公共事件发生时尤甚。因此，对突发公共事件背景下的地方政府社会治理能力展开研究意义重大。突发公共事件具有紧急性、不确定性、公共威胁性、严重破坏性和扩散性等特征[1]，是对政府社会治理能力的极大挑战。同时，突发事件的发生具有两面性，既是对社会发展的一种威胁与挑战，也是暴露问题、修正问题的一次机遇[2]。全国31个省市自治区在突发公共事件下的社会治理能力表现如何？影响地方政府在突发公共事件背景下社会治理能力的关键指标有哪些？本文旨在通过实践案例评估突发公共事件下地方政府的社会治理能力水平，总结经验教训，提出未来改进提升与变革发展的方向，以求在危机发生之前争得主动权，这在突发公共事件频发的当前社会，具有极大的实践意义。

目前关于地方政府社会治理能力的研究很多，主要是探索社会治理能力提升路径以及案例评估研究[3][4][5][6][7]，针对突发公共事件下社会治理能力的评估性研究较少，部分研究建立了指标体系但缺乏实证数据支撑，且少见大样本支撑的实证研究文献。基于此，本文在现有研究的基础上，结合新冠肺炎疫情的应对实际，研究设计突发公共事件背景下地方政府社会治理能力评估指标体系，运用网络爬虫与统计年鉴相结合的方式收集数据，对全国31个省市自治区在这次突发公共事件中的社会治理能力进行测量评估，明确影响社会治理能力的关键变量，以期不断提升地方政府应急管理能力和地方政府社会治理效能，提高社会治理的有效性和针对性，促进社会治理体系的完善，进而为实现治理能力和治理体系

现代化进行有益的探索和尝试。

2. 文献综述

根据研究主题，文献综述主要分为五个方面：一是社会治理能力的概念与内涵；二是社会治理能力的研究概况；三是社会治理能力评估研究现状；四是突发事件背景下的社会治理能力及其在本文中的应用的综述，最后对现有研究进行述评。

2.1. 社会治理能力

社会治理研究实际上要对谁来治理、怎样治理、如何治理作出回答。谈论到社会治理能力离不开社会治理这一更大集合。“社会治理”是在“治理”这一术语的基础上产生的。国外学者认为，治理是一种包括但不仅限于政府在内的主体为了解决复杂问题而依靠法定的或者非国家强制力量管理社会公共事务的持续性、网格化的管理活动[8] [9] [10] [11]。俞可平认为治理是指官方的或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序，并在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益，满足公众需要[12]。由此可以看出治理强调主体的多元性以及目标的公共性。

社会治理能力是国家政府能力的核心要素[13]，王浦劬提出社会治理能力是治理主体通过制订目标、路径和规划，带领社会成员实现治理目标的素养和本领的综合[14]。薛澜强调社会治理能力是制订、执行规则和提供公共服务而与社会实现“双赢”的能力[15]。郑志龙认为社会治理能力是指地方政府处理社会性公共事务的本领，其大小取决于能力要素的完备程度和要素之间的匹配程度[16]。概括起来，社会治理能力是一个包含计划、组织、领导、协调等多维角度的复合概念，反映地方政府的综合实力水平。

2.2. 社会治理能力评估

国内对地方政府的研究主要侧重于社会治理能力、城市政府治理能力以及城市竞争力的测量。首先是社会治理能力的测量。中央编译局与清华大学联合发布的中国社会治理评价指标体系是当前社会治理能力评估研究的重要参考，该指标体系主要有6项一级指标，即人类发展、社会公平、公共服务、社会保障、公共安全和社会参与，以及35项二级指标，其中二级指标包括29项客观指标和6项主观指标[17]。此外人民论坛测评中心发布的国家治理评价指标体系也受到学界广泛认可，共包括1个一级指标，4个二级指标，7个三级指标。祁海军在参考人民论坛测评中心的指标体系的基础上，从基础保障能力、宏观调控能力、财政能力和基层自治能力四方面构建地方政府社会治理能力评估指标体系，并根据统计年鉴数据对河南省的社会治理能力进行评估[18]。

2.3. 突发事件背景下的社会治理能力

突发公共事件，一般指突然发生，对全国或部分地区的国家安全和法律制度、社会安全和公共秩序、公民的生命和财产安全已经或可能构成重大威胁和损害，造成巨大的人员伤亡、财产损失和社会影响的，涉及公共安全的紧急公共事件[2]。突发公共事件下的社会治理既要兼顾社会治理的共性，也要注重其特殊性。突发公共事件下的社会治理能力是指在风险社会中，地方政府及其协同部门在自然灾害和突发事件发生过程中，所表现出来的应对和处置的行为表现及其公共安全责任和公共管理职能的履行程度，它反映的是政府应急管理的主观条件和综合素质[19]。

关于该主题的研究侧重于表达政府在治理过程中的能力表现和能力维度划分。学者 Jennifer 和 Arthur 认为政府在突发公共事件发生过程中的管理能力表现为准备、响应、减灾和恢复能力四个方面[20]。预防和预控能力、恢复重建能力、应急准备能力、信息处理能力、应急救援能力、维护稳定能力、资源的配

置和运用能力、大数据监测预警能力是国内学界分析突发公共事件下政府社会治理能力的重要维度[21][22][23]。刘德海、于倩等也基于过程管理,建立了高速公路突发事件应急能力评价的指标体系,准则层具体包括监测与预警能力、基础保障能力、应急响应能力、应急恢复能力[24]。就相关研究而言,学者们提出关于突发公共事件下政府社会治理能力的不同能力维度或测量指标,这些维度划分和测量指标建构为研究地方政府在突发公共事件下的社会治理能力提供参考借鉴。

2.4. 文献述评

总体来说,现有文献为本文研究奠定了坚实的基础。例如:对政府突发公共事件下的社会治理能力的测量可借鉴目前政府社会治理能力的研究成果,通过对现有政府社会治理能力相关评估体系的借鉴,掌握常规的评估维度以及相应的测量指标。虽然现阶段国内外已经研究设计了若干社会治理水平评估指标体系,但针对非常态下的社会治理能力的相关研究基数较小,多为应急管理重要性、表现及构成维度的阐释,相关研究设计的指标体系仅单独测度应急管理能力,这与突发公共事件下的社会治理能力的综合概念是不能一概而论的,另外可供借鉴的研究虽然构建了一定的指标体系,但或是建立的指标体系侧重于评估某一方面的能力而不具有全面性,或因为社会治理数据的难以获取缺乏数据的支撑与佐证。如何对我国地方政府在突发公共事件背景下的社会治理能力进行准确的量化评估,仍是学术和实务界的难点问题。

3. 突发公共事件下的社会治理能力评估指标体系

3.1. 突发公共事件下的地方政府社会治理能力基本维度阐释

突发公共事件下的社会治理能力是一个涵盖自然要素与社会要素、硬件条件与软件条件、人力资源与体制资源、工程能力与组织能力等多方面要素的复合概念。其评估体系的设计从应急管理的视角出发,关注突发事件下社会治理的全过程。本文的指标体系构建在参考现有关于社会治理能力评估的研究基础上,结合应急管理的 PPRR 四过程维度,即应急准备、监测与预警、应急响应、恢复与重建四个过程。具体而言,预防与准备阶段主要强调针对特定风险的人员与物资储备;监测与预警阶段主要强调应急系统的信息收集、传递能力;处置与救援阶段主要强调应急响应速度和应急协调能力;恢复与重建阶段主要强调政府投入的力度和可持续性[25]。因此研究提炼选取了基础保障能力、组织动员能力、扶植恢复能力、科技支撑能力、指挥领导能力和应急响应速度六个维度。

1) 基础保障能力

基础保障能力是指常态和非常态下,拥有的人力、组织、手段和资源等要素,以确保社会能够维持基本运转的储备能力。马宝成提出新时代应急管理体系建设需要全面加强综合应急保障能力,包含科技、通信、物资、运输四个方面[26]。基于 PPRR 理论,卢文刚在研究城市公交应急治理时,提出应急保障储备建设核心包括专业应急队伍的建设和应急物资设备的储备等方面[27]。铁永波、唐川认为应急资源的保障能力主要包括各种救灾物品的供应能力、号召社会参与救灾的能力、通信能力、运输能力、灾民安置能力和救灾资金的筹备能力等[28]。综合以上研究,本文通过物资装备、组织资源、人力资源、信息传播、制度文件五个方面来测评地方政府的基础保障能力。基础保障能力指标主要包括每万人中拥有社会工作者数量、万人拥有应急避难场所数量、配套规章制度出台数量、省级以上媒体发布防灾减灾相关信息的次数、专家咨询机构参与治理情况。

2) 组织动员能力

就现代社会治理的实际运作过程来看,公众的参与一般都是由动员而激发起来的,自愿的、主动的参与只是在很少情况下才会发生,所以政府的动员与组织就显得极为必要[29]。张康之强调多元主体共同

参与社会治理，而政府如何服务和引导非政府组织以及其他社会自治力量开展行动，是建立协同治理的社会治理体系的重要一环[30]。突发公共事件发生后，亟需政府这个强有力的组织来动员、组织好各方力量，激活网络中各主体之间的联合，发挥集中力量办大事的作用，化无序为有序。组织动员能力的二级指标主要涉及基层响应的时间、官方辟谣次数、地方政府动员社会组织参与疫情防控情况、志愿者参与疫情防控情况、社区(小区)防控情况、关于民众屯粮、物资紧缺情况、物价的情况、累计获得捐赠物款价值、调配应急物资数量。

3) 扶植恢复能力

恢复能力是指政府在突发事件得到有效控制之后为了恢复正常的状态和秩序所进行的各种善后工作。扶植能力主要体现为出台政策，助力企业纾困恢复的能力。陈升在政府应急能力及应急管理绩效的实证研究中发现，资源整合能力对当地政府应急管理绩效作用或者贡献最大，而采取税费优惠、信贷支持、财政补贴、鼓励捐赠等政策扶持社会企业是提升资源整合能力的途径之一[31]。扶持政策的强度、市场主体扶持发展政策力度以及民生、就业政策力度是测评扶植恢复能力的二级指标。

4) 科技支撑能力

文军在新冠疫情爆发初期便提出，要充分发挥科技力量在疫情防控工作中的作用，运用大数据、人工智能、互联网、多媒体等技术手段，做好流行病学调查和正确的舆论引导，及时公开与疫情相关的信息，在基层防疫中，利用微信、微博、QQ群等互联网工具进行社区内部以及社区之间的联络[32]。本文选取新技术在危机应对中的使用情况(如在线问诊、健康码)以及捐赠物、款分配使用的信息公开情况两个指标来评估科技支撑能力。

5) 指挥领导能力

王浦劬认为，在我国，社会治理是指在执政党领导下，由政府组织主导，吸纳社会组织等多方面治理主体参与，对社会公共事务进行的治理活动，国家治理、政府治理和社会治理，都必须“充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用”[33]。许耀桐、刘祺认为中国在推进国家治理体系现代化的过程中，不是简单地表现为“管理—治理”的过程，而是包含有“管理—导理—治理”的过程，即带有从导理演进至治理的显著特征，政府起着领导和引导的主导性功能作用[34]。疫情爆发初期，从党中央到各级党委，都迅速成立了由各级党委或政府主要领导组成的“疫情防控工作领导小组”，并实施统一领导，效果较好。因此指挥领导能力是社会治理能力的一个重要前提和表现。指挥领导能力指标主要包括启动一级响应的时延、地方政府内部协调联动的机构数量、复工复产率。

6) 应急响应速度

突发公共事件具有突发性、高度不确定性等特征。当突发事件发生时，相关部门能否快速响应进行应急治理，对控制事件的发展、减少人员伤亡、财产损失至关重要。应急响应速度指标通过健康码推出的时间进行评估。

3.2. 突发公共事件下的地方政府社会治理能力评估指标体系

评估体系的设计从应急管理的视角出发，关注突发事件下社会治理的全过程，参考现有关于社会治理能力评估的研究，结合应急管理的PPRR四过程维度，最终选取了6个一级指标和22个二级指标，见表1，以此综合测评地方政府在突发公共危机背景下的社会治理能力。由此，我们构建如下指标体系，见表2。

3.3. 数据采集与处理

根据上文构建的突发公共事件下的地方政府社会治理能力评价指标体系，选取我国大陆31个省市自治区为样本。数据获取上采取网络爬虫与统计数据相结合的方式，尝试从大数据的角度对地方政府在突发公共事件下的社会治理能力进行测量，并且进一步凸显数据的代表性和说服力。

Table 1. Evaluation index of local government's social governance ability under public emergencies**表 1.** 突发公共事件下的地方政府社会治理能力评价指标

一级指标	二级指标	指标来源
基础保障能力	每万人中拥有社会工作者数量	俞可平, 2012 [35]
	每万人拥有应急避难场所数量	曹惠民、黄炜, 2015 [19]
	配套规章制度出台数量	陈升, 2010 [31]
	省级以上媒体发布防灾减灾相关信息的次数	包国宪、周云飞, 2009 [36]
	专家咨询机构参与治理情况	何增科, 2014 [37]
指挥领导能力	启动一级响应的时间	陈升、刘思利, 2016 [21]
	地方政府内部协调联动的机构数量	陈升, 刘泽 2014 [22]
	复工复产率	
组织动员能力	基层响应的时间	包国宪、周云飞, 2009 [36]
	官方辟谣次数	陈升, 2010 [31]
	地方政府动员社会组织参与疫情防控情况	俞可平, 2012 [35]
	志愿者参与疫情防控情况	
	社区(小区)防控情况	俞可平, 2003 [38]
	关于民众屯粮、物资紧缺情况、物价的情况	陈升, 2010 [31]
	累计获得捐赠物款价值	陈升, 刘泽 2014 [22]
调配应急物资数量	俞可平, 2012 [35]	
扶植恢复能力	扶持政策强度	陈升, 2010 [31]
	市场主体扶持发展政策力度	
	民生、就业政策力度	
科技支撑能力	新技术在危机应对中的使用情况(如在线问诊、健康码)	杜专家, 王爱丽 2020 [39]
	捐赠物、款分配使用的信息公开情况	俞可平, 2003 [38]
应急响应速度	健康码推出的时间	史晨, 马亮 2020 [40]

网络爬虫是一种按照设定好的规则从万维网自动地获取所需信息的技术, 该技术为研究者在相关数据获取上带来了便利。研究者可以凭借网络等新媒体信息及时性以及敏感性的优势, 探究出更深层次的信息。如 Baker 等[41]提出可通过网络爬虫技术获取部分关键词在媒体出现的频率信息从而合成具体指数。部分有价值的研究数据官方机构并未进行统计, 以往个人对部分数据获取起来比较有难度, 而现在通过使用网络爬虫技术, 现实可行性已大大提高。

网络爬虫技术与统计数据相结合具有信息全面等优势。以往相关类似研究需要获取官方媒体文件时, 通常采用手动搜集的方式进行, 此方式除了存在费时费力的弊端, 还存在搜集不够全面等问题, 例如“省级以上媒体发布防灾减灾相关信息的次数”这一指标, 若通过手动搜索的方式去收集数据, 首先是对象是 31 个省市自治区, 且每个地区信息量庞大, 工作量不可谓不繁重。其次囿于人工精力等限制, 有可能出现收集信息不全面的问题。而网络爬虫技术很好地完善了该问题。网络爬虫技术的使用为当前研究全国层面的社会治理以及应急管理研究提供了一个新的方法, 网络信息的及时以及敏感性有利于对问题的更准确把握, 比如突发公共事件。社会治理包含方方面面, 需要采集的数据多而杂, 且部分数据无法直接从官方渠道获得, 以往研究数据收集多使用手动进行的方式, 通过爬虫技术对社会治理研究有其天然优势。

Table 2. The index system of local government social governance ability under public emergencies
表 2. 突发公共事件下的地方政府社会治理能力指标体系

一级指标	二级指标
基础保障能力	X1 每万人中拥有社会工作者数量
	X2 每万人拥有应急避难场所数量
	X3 配套规章制度出台数量
	X4 省级以上媒体发布防灾减灾相关信息的次数
	X5 专家咨询机构参与治理情况
指挥领导能力	X6 启动一级响应的的时间
	X7 地方政府内部协调联动的机构数量
	X8 复工复产率
组织动员能力	X9 基层响应的的时间
	X10 官方辟谣次数
	X11 地方政府动员社会组织参与疫情防控情况
	X12 志愿者参与疫情防控情况
	X13 社区(小区)防控情况
	X14 关于民众屯粮、物资紧缺情况、物价的情况
	X15 累计获得捐赠物款价值
X16 调配应急物资数量	
扶植恢复能力	X17 扶持政策强度
	X18 市场主体扶持发展政策力度
	X19 民生、就业政策力度
科技支撑能力	X20 新技术在危机应对中的使用情况(如在线问诊、健康码)
	X21 捐赠物、款分配使用的信息公开情况
应急响应速度	X22 健康码推出的时间

评价指标体系是由多个指标构成,为了避免量纲和数量级的影响,必须先对数据进行标准化处理,将它们都转化成无量纲数据,即各指标值都处于同一个数量级别上,可以进行综合测评分析。

4. 突发公共事件下地方政府社会治理能力的测度与分析

依据评价指标体系,基于相关数据,借助 SPSS.22.0 等软件,测算出 2020 年我国 31 个地方政府突发公共事件下的社会治理能力和治理水平。

4.1. 数据适用性检验

KMO 和 Bartlett 的球形度检验结果显示,KMO 值达到 $0.571 > 0.5$,数据适合做主成分分析;而 Bartlett 的球形度检验值为 736.154,自由度为 221, P 值 $0.000 < 0.05$,达到显著,代表母群体的相关矩阵之间有共同因素存在,适合做主成分分析。

4.2. 特征值与累积贡献率

根据主成分分析的原理,计算出各因子所对应的特征值、贡献率、累计贡献率和各指标变量正交旋转后的因子载荷矩阵等。

每个主成分的特征值，其大小表示了对应成分能够描述原有信息的多少。按照累计贡献率达到 80% 的原则，前 6 个特征值大于 1 的主成分的累计贡献率已达到 83.031%，得出只需提取 6 个主成分已能概括出绝大部分信息的结论，因此，这里提取前 6 个成分分别作为第一主成分、第二主成分、第三主成分、第四主成分、第五主成分和第六主成分。通过主成分分析，采用 Kaiser 标准化的正交旋转法提取出 6 个主成分作为突发公共事件下的地方政府社会治理能力的分析指标，具体见表 3。

Table 3. Principal component load matrix

表 3. 主成分载荷矩阵

变量	第一主成分F1	第二主成分F2	第三主成分F3	第四主成分F4	第五主成分F5	第六主成分F6
X1		0.828				
X2		0.860				
X3		0.628				
X4		0.603				
X5		0.739				
X6			0.738			
X7			0.751			
X8			0.553			
X9	0.502					
X10	0.934					
X11	0.748					
X12	0.938					
X13	0.838					
X14	0.954					
X15	0.791					
X16	0.938					
X17				0.660		
X18				0.857		
X19				0.694		
X20					0.899	
X21					0.699	
X22						0.957

擷取方法：主体组件分析。转轴方法：具有Kaiser正规化的最大变异法。a. 在7迭代中收敛循环。

第一主成分：在基层响应的时问、官方辟谣次数、地方政府动员社会组织参与疫情防控情况、志愿者参与疫情防控情况、社区(小区)防控情况、关于民众屯粮、物资紧缺情况、物价的情况累计获得捐赠物款价值、调配应急物资数量等指标的载荷量较大。主要反映地方政府的组织动员能力。

第二主成分：在每万人中拥有社会工作者数量、每万人拥有应急避难场所数量、配套规章制度出台数量、专家咨询机构参与治理情况和省级以上媒体对外发布防灾减灾相关信息的次数指标的载荷量较大，主要反映地区的基础保障能力。

第三主成分：在启动一级响应的的时间、地方政府内部协调联动的机构数量、和复工复产率三个指标的载荷较高，共同反映了地方政府的指挥领导能力。

第四主成分：在扶持政策强度、市场主体扶持发展政策力度、民生、就业政策力度上的载荷较高，共同反映了一地区政府的扶植恢复能力。

第五主成分：新技术在危机应对中的使用情况、捐赠物款分配的信息公开情况两个指标上的载荷较高，联合反映了一地区的科技支撑能力。

第六主成分：健康码的推出时间在第六主成分上的载荷较高，衡量地方政府的应急响应速度。

5. 讨论

突发公共事件下的地方政府社会治理是国家治理体系中重要的一环，其治理效果直接影响到国家治理水准与成效。推动地方政府社会治理能力研究，探索提升地方政府社会治理能力的路径，对推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。突发公共事件下的地方政府社会治理能力是一个具有多元结构的综合性概念，是由基础保障能力、组织动员能力、扶植恢复能力、科技支撑能力、指挥领导能力和应急响应速度六个维度构成的统一体。从六个维度的方差贡献系数来看，组织动员能力和基础保障能力更能反映突发公共事件背景下地方政府社会治理能力水平，同时指挥领导能力、扶植恢复能力、科技支撑能力和应急响应速度不可或缺。这六个能力维度整体上可以衡量突发公共事件下地方政府社会治理能力。

综合来看，组织动员能力和基础保障能力是衡量地方政府在非正常态下社会治理能力的重要维度，如何在这两方面精准发力是地方政府提升应急管理能力的可行路径。具体来说，在应对公共危机的紧急情势下，中国的国家制度和国家治理体系高效运转，充分彰显了中国“集中力量办大事”的制度优势，而发起大规模社会动员就是这一显著优势的具体表现。有效的组织动员尤其是非正常态下的组织动员可以实现快速集中物资、广泛凝聚共识的良好，从而为后续的应急管理创造稳定的基础条件。一方面，组织动员能力的提升与政府组织的公信力、感召力等息息相关，这要求政府提升治理能力，而这也与党的十八届三中全会提出的推进国家治理体系和治理能力现代化高度契合。另一方面，有学者认为在新公共管理的浪潮下，政府在政治动员中应有意识地控制动员成本，并有效纳入社会团体的力量，从而实现政府-市场-社会三元结构的良性循环[42]。政府在突发公共事件背景下的社会动员中发挥主导作用的同时，还需要支持、鼓励成熟的社会组织参与到组织动员的过程中来，从而集聚全社会的力量投入到应急管理中。

基础保障能力主要表现为对应急物资的保障，资源的储备与调度能力是突发事件应急处置的保障要素[43]。先天资源禀赋、资源汲取、调度能力都构成了基础保障能力的重要内涵，而这些能力与一地区的经济发展水平具有直接的联系，因此基础保障能力的提升有赖于经济实力的增强，经济实力强则基础保障能力不会弱，提高基础保障能力需从经济发展角度发力。

社会治理能力建设是地方政府治理能力现代化的重要组成部分。本文在借鉴学界关于社会治理能力评估相关指标的基础上，着眼于突发公共事件下社会治理的特殊性，结合应急管理的PPRR四过程维度，构建了突发公共事件下地方政府社会治理能力评估的指标体系，使突发公共事件下的社会治理能力评估有了指标体系支撑。综合运用网络爬虫与统计年鉴相结合的方法收集数据，获取了31个省市自治区社会治理相关指标数据，研究具有大样本数据支撑。利用主成分分析法对突发公共事件下的地方政府社会治理能力进行排序、分级，并找出影响突发公共事件下社会治理能力的核心关键指标。后续研究将关注突发公共事件下地方政府社会治理能力的指标优化以及数据可获得性等方面，在此基础上通过实证研究不断加以完善。同时，地方政府社会治理能力是一个动态、持续变化的过程，其测量指标数据不仅仅需要现时的截面数据，还需要历时的纵贯数据，后续研究将更加关注追踪不同时期和不同地区的区县府社

会治理能力连续变化形态, 以此更加科学有效地探索地方政府社会治理能力提升路径。

参考文献

- [1] 姜长云, 姜惠宸. 新冠肺炎疫情防控对国家应急管理体系和能力的检视[J]. 管理世界, 2020, 36(8): 8-18+31+19. <https://doi.org/10.19744/j.cnki.11-1235/f.2020.0115>
- [2] 薛澜, 钟开斌. 突发公共事件分类、分级与分期: 应急体制的管理基础[J]. 中国行政管理, 2005(2): 102-107.
- [3] 陈涛, 董艳哲, 马亮, 梅冬芳, 张锐昕, 王少辉, 杨道玲, 于跃, 张毅, 郑磊, 郑跃平. 推进“互联网+政务服务”提升政府服务与社会治理能力[J]. 电子政务, 2016(8): 2-22.
- [4] 周学荣. 社会组织参与社会治理的理论思考与提升治理能力的路径研究[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版), 2018, 45(6): 109-115.
- [5] 汪世荣. 提升基层社会治理能力的“枫桥经验”实证研究[J]. 法律适用, 2018(17): 11-20.
- [6] 贾玉娇. 从社会管理到社会治理: 现代国家治理能力提升路径研究[J]. 吉林大学社会科学学报, 2015, 55(4): 99-107+251.
- [7] 郑志龙, 赵春草. 乡镇政府社会治理能力的评估与提升路径[J]. 行政论坛, 2020, 27(5): 46-51.
- [8] Peters, B.G. and Pierre, J. (1998) Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 223-243. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379>
- [9] Salamon, L.M. (2002) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press, New York.
- [10] [美]罗西瑙. 没有政府统治的治理(Governance without Government: Order and Change in World Politics) [M]. 剑桥: 剑桥大学出版社, 1995: 5.
- [11] The Commission on Global Governance (1995) *Our Global Neighborhood*. Oxford University Press, Oxford, 23.
- [12] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 5.
- [13] 叶红, 李诚. 提升云南边疆民族地区政府社会治理能力[J]. 学术探索, 2015(4): 29-35.
- [14] 王浦劬. 全面准确深入把握全面深化改革的总目标[J]. 中国高校社会科学, 2014(1): 4-19.
- [15] 薛澜, 张帆, 武沐瑶. 国家治理体系和治理能力研究: 回顾与前瞻[J]. 公共管理学报, 2015, 12(3): 1-12+155.
- [16] 郑志龙, 侯帅. 县级政府社会治理能力的测量模型建构[J]. 中国行政管理, 2020(8): 33-38.
- [17] 俞可平. 中国社会治理评价指标体系[J]. 中国治理评论, 2012(2): 2-29.
- [18] 祁海军. 地方政府社会治理能力评估——以河南省为例[J]. 学习论坛, 2015, 31(8): 73-77. <https://doi.org/10.16133/j.cnki.xxlt.2015.08.018>
- [19] 曹惠民, 黄炜能. 地方政府应急管理评估指标体系探讨[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2015, 14(12): 60-66.
- [20] Wilson, J. and Oyola-Yemaiel, A. (2001) The Evolution of Emergency Management and the Advancement towards a Profession in the United States and Florida. *Safety Science*, 39, 117-131. [https://doi.org/10.1016/S0925-7535\(01\)00031-5](https://doi.org/10.1016/S0925-7535(01)00031-5)
- [21] 陈升, 刘思利. 政府应急管理能力和应急管理绩效的比较实证研究——基于汶川地震与芦山地震受灾群众的视角[J]. 灾害学, 2016, 31(3): 160-164.
- [22] 陈升, 刘泽. 县级政府灾后重建能力与绩效的纵向变化研究——以汶川地震为例[J]. 公共管理学报, 2014, 11(3): 38-48+140-141.
- [23] 黄炜, 孟慧莹. 面向公共卫生事件的大数据治理能力评价与应急管理策略研究[J]. 现代情报, 2021, 41(10): 119-129.
- [24] 刘德海, 于倩, 马晓南, 尹丹, 王维国. 基于最小偏差组合权重的突发事件应急能力评价模型[J]. 中国管理科学, 2014, 22(11): 79-86. <https://doi.org/10.16381/j.cnki.issn1003-207x.2014.11.002>
- [25] 张海波, 童星. 应急能力评估的理论框架[J]. 中国行政管理, 2009(4): 33-37.
- [26] 马宝成. 坚持总体国家安全观全面推进新时代应急管理体系建设[J]. 国家行政学院学报, 2018(6): 52-56+188.
- [27] 卢文刚. 基于 PPRR 理论的城市公交全生命周期应急治理框架体系研究[J]. 中国行政管理, 2015(6): 134-139.
- [28] 铁永波, 唐川. 城市灾害应急能力评价指标体系建构[J]. 城市问题, 2005(6): 78-81.
- [29] 张康之. 论参与治理、社会自治与合作治理[J]. 行政论坛, 2008(6): 1-6.

-
- [30] 张康之. 论主体多元化条件下的社会治理[J]. 中国人民大学学报, 2014, 28(2): 2-13.
- [31] 陈升, 孟庆国, 胡鞍钢. 政府应急能力及应急管理绩效实证研究——以汶川特大地震地方县市政府为例[J]. 中国软科学, 2010(2): 169-178.
- [32] 文军. 直面新冠肺炎: 风险社会的社区治理及其疫情防控[J]. 杭州师范大学学报(社会科学版), 2020, 42(2): 3-11.
- [33] 王浦劬. 国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系[J]. 国家行政学院学报, 2014(3): 11-17.
- [34] 许耀桐, 刘祺. 当代中国国家治理体系分析[J]. 理论探索, 2014(1): 10-14+19.
- [35] “中国社会管理评价体系”课题组, 俞可平. 中国社会治理评价指标体系[J]. 中国治理评论, 2012(2): 2-29.
- [36] 包国宪, 周云飞. 中国公共治理评价的几个问题[J]. 中国行政管理, 2009(2): 11-15.
- [37] 何增科. 政府治理现代化与政府治理改革[J]. 行政科学论坛, 2014, 1(2): 1-13.
- [38] 俞可平. 增量民主与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003: 161-165.
- [39] 杜专家, 王爱丽. 论健全国家公共卫生应急管理体系——以社会治理智能化提升为视角[J]. 学习与探索, 2020(9): 31-37.
- [40] 史晨, 马亮. 协同治理、技术创新与智慧防疫——基于“健康码”的案例研究[J]. 党政研究, 2020(4): 107-116.
- [41] Baker, S.R., Nicholas, B. and Davis, S.J. (2016) Measuring Economic Policy Uncertainty. *The Quarterly Journal of Economics*, **131**, 1593-1636. <https://doi.org/10.1093/qje/qjw024>
- [42] 徐家良. 危机动员与中国社会团体的发展[J]. 中国行政管理, 2004(1): 74-78.
- [43] 姜卉, 黄钧. 罕见重大突发事件应急实时决策中的情景演变[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2009, 23(1): 104-108.