

新公共服务理论视角下突发公共事件应急物资保障体系研究

张馨怡

西南民族大学管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2026年8月26日; 录用日期: 2026年10月17日; 发布日期: 2026年10月30日

摘 要

突发公共事件发生时, 应急物资保障是应对突发事件, 减少生命及财产损失的核心环节。新公共服务理论以“公民导向、多元协同、责任回应”为核心, 为破解传统应急物资保障中政府主导过强、供需脱节、协同低效等困境提供了可供参考的理论框架。本文基于新公共服务核心内涵, 结合应急物资保障的时效性、公益性、复杂性特征, 剖析当前应急物资管理体系中存在的公民需求回应不足、多元主体协同不畅、服务效能短板突出等问题, 从理念重塑、主体协同、机制优化、技术赋能、责任监督五个维度出发, 构建与新公共服务理念相匹配的应急物资保障体系, 为提升突发公共事件防控能力、推进应急治理现代化提供建议。

关键词

新公共服务, 突发公共事件, 应急物资, 保障体系, 多元协同

Research on the Emergency Material Support System for Public Emergencies from the Perspective of New Public Service Theory

Xinyi Zhang

School of Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: August 26, 2026; accepted: October 17, 2026; published: October 30, 2026

Abstract

In the event of public emergencies, emergency material support serves as a core link in responding to such incidents and reducing losses of lives and property. Centered on “citizen orientation, multi-stakeholder collaboration, and accountability responsiveness”, the New Public Service Theory provides a referable theoretical framework to tackle the dilemmas in the traditional emergency material support system, including excessive government dominance, disconnection between supply and demand, and inefficient coordination. Based on the core connotation of the New Public Service and combined with the timeliness, public welfare and complexity of emergency material support, this paper analyzes the prevailing problems in the current emergency material management system, such as inadequate response to citizens’ demands, poor coordination among multiple entities and prominent deficiencies in service efficiency. From five dimensions including concept reshaping, multi-agent collaboration, mechanism optimization, technology empowerment and accountability supervision, it constructs an emergency material support system consistent with the philosophy of the New Public Service, so as to offer suggestions for improving the capacity to prevent and control public emergencies and advancing the modernization of emergency governance.

Keywords

New Public Service, Public Emergencies, Emergency Materials, Support System, Multi-Stakeholder Collaboration

Copyright © 2026 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. 绪论

近年来,重大公共卫生事件、自然灾害等突发公共事件频发,应急抢险救灾物资(以下简称应急物资)是有力有序开展抢险救援救灾的重要保障,应急物资保障体系和能力建设是国家应急管理体系和能力建设的重要组成部分[1]。应急物资直接关系事件处置成效与民众生命健康安全。我国应急物资保障体系历经多年建设,已形成“政府主导、分级储备、社会参与”的基本框架[2],但实践中仍暴露出应急响应滞后、供需匹配失衡、社会力量参与不足、基层保障薄弱等问题。

新公共服务理论摒弃了传统公共行政的“政府中心主义”与新公共管理的“效率至上”,强调公共管理的核心是服务公民、满足公共需求,倡导政府、市场、社会组织、公民等多元主体协同共治,与应急防控物资保障“公益性、协同性、民生性”的本质高度契合[3]。在此背景下,从新公共服务理论视角重构应急防控物资保障体系,既是破解现实困境的迫切需求,也是推进应急治理体系和治理能力现代化的必然选择。

2. 文献综述

2.1. 国内外研究现状

国外应急物资保障相关研究起步较早,研究主要落脚于应急供应链韧性建设、储备选址与分配量化模型构建、公私合作储备模式设计,多数成果以效率最优作为研究导向[4]。登哈特夫妇系统阐释新公共服务七大原则,对新公共管理“企业家政府”范式开展批判,指出公共行政应当回归公民权与公共利益,

为危机治理提供价值参照[5]。现有域外文献更多将该理论应用于城市治理、常规公共服务供给领域，针对应急物资保障开展的专题研究数量有限，相关治理经验根植于域外制度环境，不能直接移植到国内应急治理实践。

国内应急物资保障研究可以划分为技术模型、制度机制、案例实证三类方向。技术模型类研究依托运筹学、系统动力学、仿真工具处理物资储备布局、调度分配等现实问题，张纪海等测算政企合作模式下应急物资储备最优规模[6]，董骏峰等完成多层级储备库配置方案优化[7]，张得志等针对不确定灾害场景完成物资协同分配鲁棒优化分析[8]，这类研究可以实现调度方案量化优化，但研究视野集中在技术工具层面，对公民诉求表达、权责划分、监督治理等制度议题关注有限。制度机制类研究围绕五级储备体系、平急结合、基层物资保障展开讨论，宋笑灵等剖析县域物资储备现实短板[9]，刘晨君等梳理基层政企联合储备运行逻辑[10]，明确部门分割、激励缺位、信息壁垒等现实矛盾，相关成果提出碎片化制度改进建议，完整运用新公共服务理论整套分析框架开展的研究并不多见，对困境背后深层行政制度逻辑挖掘深度不足。案例实证研究多选取重大突发事件复盘物资保障实践，大多停留在现象梳理层面，依托公共治理理论开展本土化制度反思的成果偏少，容易形成现象与对策直接对应的写作模式[11]。

综合已有文献可以看到，现有研究在物资调度算法、局部制度完善、灾害事件复盘方面积累较多成果，但仍然存在明显局限。技术导向研究偏重效率指标，忽略应急物资本身具备的公共价值属性；制度研究多给出零散对策，缺少统一治理理论贯穿分析全过程，问题根源剖析不够深入；案例研究容易就事论事，很少讨论治理要素之间内在关联，闭环动态系统框架的建构较为匮乏；将新公共服务理论七大原则完整对接应急物资保障，同时完成理论本土化调适的研究仍存在拓展空间。本文的创新体现为以新公共服务完整理论体系作为统一分析视角，弥补现有研究重技术轻公共价值的研究偏向；跳出问题与对策简单对应的写作范式，挖掘现实问题背后制度性结构性成因；搭建理念－主体－机制技术－监督五位一体闭环分析框架，厘清不同维度耦合运行逻辑；结合国内行政体系、社会组织发展现状完成外来理论的本土化适配，规避理论移植带来的水土不服。

2.2. 相关概念与理论

2.2.1. 突发公共事件

根据《中华人民共和国突发事件应对法》[1]，突发公共事件是指突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。公共突发事件具有危害性、紧迫性与复杂性等特征。本文主要聚焦公共卫生类突发公共事件，因其应急防控物资需求具有突发性、大批量、多样性、时效性强等特征。

2.2.2. 应急物资

《“十四五”应急物资保障规划》[2]将应急物资的定义是应急物资指有效应对自然灾害和事故灾难及其他突发事件，所必需的抢险救援保障物资、应急救援力量保障物资和受灾人员基本生活保障物资。物资主要包括防护用品(口罩、防护服、护目镜)、检测试剂、消杀药品、医疗设备、药品、生活保障物资等，具有公益性、刚需性、时效性、储备周期短等特点。

2.2.3. 新公共服务理论

新公共服务理论主要由登哈特夫妇[5]统提出，该理论包括7项核心思想，核心思想是对新公共管理的批判和扬弃，核心内涵包括：服务于公民而非顾客，以公共利益为导向，回应公民真实需求；追求公共利益，强调政府与公民共同构建公共利益理念；重视公民权而非企业家精神，尊重公民参与权、话语权；思考要具有战略性，行动要具有民主性，推动多元主体协同参与；承担责任并不简单，兼顾公共利

益、公民需求、法律规范等多重责任；服务而非掌舵，强调政府核心职能应该是协调、服务，而非简单的管控。

3. 新公共服务视角下应急防控物资保障体系现状与问题

3.1. 现状：初步形成“政府主导、多元参与”的保障框架

3.1.1. 五级政府储备体系全面建成

我国已建立“中央－省－市－县－乡镇”五级联动的应急物资储备体系，由应急管理部牵头统筹，联合多部门统一规划物资储备品类、规模与空间布局，重点储备核心应急防控物资，储备资金由各级财政分级保障。同时，《“十四五”应急物资保障规划》[2]明确确立实物储备、社会储备、产能储备相结合的多元储备模式，有效夯实了全国应急物资保障的基础能力。

3.1.2. 多元主体参与机制初步探索

当前社会共治格局初步显现。市场层面，各地政府通过建立应急物资生产企业名录，依托财政补贴、税收优惠等政策，引导企业参与物资生产与战略储备；社会组织层面，红十字会、公益基金会等机构常态化参与物资捐赠、调配与发放，补充专业保障力量；公民层面，家庭应急储备、社区应急宣传培训逐步推广，基层最小应急保障单元建设稳步推进，全民应急储备意识逐步提升。

3.1.3. 平急结合与信息化建设稳步推进

各地依托大数据、物联网等数字技术，搭建数字化应急物资管理平台，实现物资储备、调配、运输、溯源的动态监管。同时，推进仓储、公共场馆、医疗机构等设施的平急两用改造，平时用于常态化经营使用，突发事件发生时快速转换为物资储备、中转、配送阵地，有效提升应急物资保障的韧性与快速响应能力。

3.2. 存在问题：偏离新公共服务核心原则，保障效能不足

3.2.1. 公民导向缺失，物资供需匹配结构性失衡

传统应急物资保障以行政履职为核心导向，行政本位思维突出，忽视公民真实公共服务需求，是供需脱节的核心诱因。应急物资储备、调配全流程缺乏常态化、精细化的需求调研机制，未针对城乡区域、风险等级、人群差异开展精准需求研判，无法适配老年人、一线工作人员、普通群众等不同群体的差异化物资需求，导致物资储备品类、数量与基层实战需求脱节，出现核心物资紧缺、滞销物资积压的结构性矛盾，资源利用效率偏低。

同时，公民参与治理渠道不畅、话语权缺失。物资储备目录制定、调配方案设计、管理制度完善等核心决策均由行政部门内部推进，缺乏常态化民意征询、意见反馈与社会监督渠道。基层物资发放环节存在标准不统一、流程不规范、信息不透明等问题，部分地区出现分配不公、资源倾斜等乱象，不仅损害群众切身利益，也削弱了政府公共服务公信力[10]。

3.2.2. 多元协同不足，政府单一治理效能受限

当前应急物资保障仍以政府单一管控模式为主，政府全程包揽物资生产、储备、调配、发放全流程工作，兼具执行与监管双重职能，权责边界模糊、管办不分，导致审批流程繁琐、资源调配僵化、应急响应滞后等问题。同时，尚未建立完善的多元协同治理机制，对市场、社会组织、公民的统筹引导与扶持力度不足，社会主体参与活力未被充分激活，政府单打独斗的治理困境突出。

市场主体参与积极性普遍偏低。应急物资具备低利润、高风险、储备周期短、需求不稳定的行业特

征,企业经营压力较大。而现有财政补贴、税收减免、风险兜底等激励政策不完善、落地力度不足,无法有效弥补企业经营成本与风险损失。同时,应急物资采购审批层级多、流程繁琐、对接效率低下,难以在应急状态下快速整合市场产能、扩充物资供给。

社会组织与基层公民的辅助治理作用弱化。多数公益、志愿组织缺乏专业的物资管理、仓储运维、统筹调配能力,存在管理松散、公信力不足、执行力薄弱等问题,无法承接政府转移的公共服务辅助职能。基层常态化应急科普、储备宣传不足,居民家庭应急储备意识薄弱,社区邻里互助、物资联动统筹机制缺失,全民共建共享的应急治理格局尚未形成。

3.2.3. 服务效能薄弱,应急响应与基层保障能力不足

现有应急物资管理体系层级冗余、流程繁琐,信息传递与指令传导链条过长。突发事件发生后,物资需求上报、层级审批、统筹调配、落地配送的全流程耗时较长,基层物资缺口无法快速直达决策部门,上级调度指令传导滞后,极易错过应急处置最佳时机,加剧风险扩散与损失扩大。

跨区域、跨部门信息壁垒突出,资源碎片化问题严重。各地区、各部门物资储备数据、库存台账、仓储资源独立统计、分散管理,缺乏统一的智慧调配平台与常态化数据共享机制,导致区域、部门间物资供需失衡,结构性资源错配、浪费问题频发。同时,应急物流保障体系不完善,运输通道规划、运力统筹、快速配送机制不健全,进一步加剧物资配送滞后、落地不畅等问题。

基层应急保障基础尤为薄弱。乡镇、社区普遍存在应急储备专项资金不足、仓储设施简陋、管护设备缺失等问题,储备物资品类单一、数量不足、更新滞后、过期闲置现象普遍。基层工作人员缺乏系统化专业培训,物资盘点、台账管理、规范调配、精准发放等实操能力不足,管理制度落实不到位,基层应急实战保障能力难以适配一线防控需求。

3.2.4. 责任监督缺位,公共利益与政府公信力受损

应急物资保障涉及多部门、多主体协同履职,但现行制度未细化各主体的权责边界、履职范围与追责标准,存在权责交叉、职能空缺、责任模糊等问题。出现物资短缺、分配不公、质量不达标、资源浪费等问题时,各部门易出现推诿懈怠、责任悬空现象,追责问责难以精准落地。

物资保障信息公开机制不健全,公开内容不全面、不及时、不透明。物资采购来源、财政投入、储备总量、调配去向、发放台账、库存余量等核心信息多处于选择性公开、模糊化公开状态,剥夺了公民的知情权与监督权,为权力滥用、物资挪用、贪腐浪费等违规行为滋生提供了空间。

监督体系存在明显漏洞,监督效能不足。行政内部监督以事后核查、专项检查为主,事前预防、事中常态化管控力度薄弱,难以提前排查治理隐患。同时,外部监督渠道不畅,媒体舆论、社会公众、社会组织的监督作用无法有效发挥,全方位、全流程的监督制约体系尚未建成,无法保障应急物资保障工作的公益性与公正性。

4. 新公共服务理论视角下应急防控物资保障体系落地对策

新公共服务理论强调公共治理以公民需求为核心、以公共利益为导向、鼓励多元主体协同参与、强化公共服务责任与效能。以下对策每一条均锚定理论的对应具体原则,并同步分析该原则移植到我国行政文化环境下的现实挑战与本土化调适策略。

4.1. 理念重塑

对策上,各级政府应转变行政本位思维,建立常态化分层分类的群众需求调研机制,依据调研结果动态调整储备品类、数量标准,破解储备与实战脱节问题;同时建立制度化民意吸纳程序,在储备目录

修订、调配规则制定时将群众、社区工作者、行业专家意见纳入决策流程，搭建意见征集平台，建立基层物资缺口直达反馈通道，并统一物资发放标准、公开分配明细与库存余量，保障知情权、维护公信力。就本土化而言，我国长期存在自上而下的行政决策传统，部分基层重任务指标、轻民意收集，应急场景时间紧迫，易认为民意征询拖慢效率；公民参与意识参差不齐，部分个体诉求易混淆公共利益与个人诉求，把“公民”异化为碎片化的“顾客”。调适上应区分常态与应急处置时期，常态阶段充分开展民意调研并完成制度修订，紧急处置阶段简化民意征集、依靠前期常态化调研形成的标准开展工作，同时建立诉求甄别机制，区分个体诉求与公共群体诉求，坚守整体公共利益。

4.2. 主体协同

对策上，政府应摒弃大包大揽模式，剥离“执行 + 监管”双重身份，拆分物资运营管理与监督核查职能，简化采购调配审批流程；搭建多元主体协同平台，把企业、社会组织、公民纳入制度框架，针对应急物资低利润、高风险特点细化财政补贴、税收减免、风险兜底等激励政策，优化应急采购制度；同时培育规范社会组织，开展仓储、分拣、调配专业培训，完善募捐与物资管理准入监管规则，并常态化开展社区应急科普，培育家庭储备与邻里互助联动机制。就本土化而言，部分行政部门存在“管控思维”，对社会组织、市场主体信任不足、对放权有顾虑；社会组织发展参差不齐，专业能力与公信力不足；市场主体逐利属性与应急物资公益性存在张力；公民参与缺少成熟组织载体，易出现“动员时热闹、平时缺位”现象。调适上应坚持政府主导下的多元协同，不是照搬西方“小政府”模式，政府承担制度设计、兜底监管、风险把控职责，把适宜市场和社会组织承接的辅助性业务有序转移，建立社会组织白名单制度分级分类管理，对企业采用“平时储备补偿 + 应急状态激励”组合政策，平衡市场逐利性与公共公益性。

4.3. 机制优化与技术赋能

对策上，应优化行政层级流程，建立基层物资缺口直达上报通道，缩短指令传导时间；搭建区域统一智慧物资调配平台，破除跨部门跨区域信息壁垒，推动储备台账、仓储资源常态化共享；完善应急物流体系，统筹社会运力、健全快速配送机制；同时加大基层投入，设立基层应急物资储备专项资金，升级仓储设施，优化储备品类、定期轮换更新，常态化开展基层人员实操培训，提升一线能力。就本土化而言，部分地方易陷入“技术至上”误区，过度追求平台系统建设而忽视基层人员能力、仓储硬件、人员待遇等“人的因素”；条块分割体制下，跨部门数据共享会触动部门既有权责，统一平台推进阻力较大；基层财权有限，专项资金落地存在地方选择性执行风险。调适上应使技术平台建设配套基层人员培训与经费保障，把跨部门数据共享纳入部门考核压实数据开放责任，建立基层专项资金督导机制防止资金挪用，考核不能只看数字化建设指标，应增加基层实际处置效果、群众评价等软性指标。

4.4. 责任监督

对策上，应细化应急物资保障权责清单，厘清应急管理、卫健、财政、市场监管、属地政府等各主体履职边界，建立清晰追责问责机制，针对物资短缺、分配不公、质量不达标、资源浪费等情形精准追责；建立标准化常态化信息公开制度，公开采购来源、财政投入、储备总量、调配去向、发放台账、库存余量，保障公民知情权；转变监督模式，强化事前预防与事中常态化管控，打通媒体、公众、社会组织外部监督渠道，建立问题收集 - 核查 - 整改 - 反馈闭环。就本土化而言，多部门协同事务易出现责任交叉、“集体负责等于无人负责”；部分部门存在信息公开顾虑、选择性公开；外部监督虽渠道多，但缺少制度化核查反馈闭环，监督易流于形式。调适上应实行“权责清单 + 场景化责任划分”，针对物资储备、

采购、调拨、发放等不同场景明确主责与协同责任；信息公开区分常态与应急状态，紧急状态下可简化形式但须保证关键流向信息可追溯；将社会监督线索纳入纪检、应急管理部门核查流程，实现内部监督与外部监督结合、形成闭环。

4.5. 五位一体框架的内在逻辑

理念重塑作为价值内核，输出整套体系的价值取向，决定其余模块制度设计方向。价值定位发生偏移，协同机制、数字技术、监督制度都容易流于形式应急治理。这意味着，没有正确的公共价值导向，再精密的制度设计也可能偏离公共利益轨道。

主体协同承担组织载体功能，价值构想必须依托政府、市场、社会组织、公民各类主体才能落地运行，理顺不同主体权责关系为整套体系运转提供组织基础应急治理。理念需要通过主体去实践，主体的能力与协同程度直接决定理念能否有效转化。

机制优化与技术赋能共同构成工具支撑，把价值目标和多元主体的协作关系转化为可执行的制度流程，处理层级损耗、信息孤岛、基层能力不足等现实障碍应急治理。工具层是价值与主体的“落地桥梁”，缺乏有效的工具支撑，再好的价值理念与主体结构也难以产生实际效能。

责任监督属于反馈约束环节，对储备、采购、调配、发放全流程开展评估，识别理念执行走样、协同失灵、机制漏洞，将问题反向回流到前面各个模块，倒逼理念更新、协同规则修订、技术机制迭代升级应急治理。监督不是终点，而是新循环的起点，它确保系统在运行中持续自我修正、动态演进。

五者之间的关系可概括为：理念指引主体开展实践，监督反馈修正理念与制度，循环往复完成系统动态迭代。框架拒绝静态制度设计，追求持续自我修正的运行模式应急治理。具体而言，当责任监督发现理念贯彻不到位或协同机制失灵时，相关信息将回流至理念模块促成价值校准，回流至主体协同模块促成规则修订，回流至机制与技术模块促成流程优化与工具升级，从而实现从“发现问题－反馈问题－修正制度－再实践－再检验”的螺旋式上升过程。这一闭环动态优化系统保障了应急物资保障体系能够持续适应外部环境变化与内部治理需求，不断提升整体治理效能。

5. 结论

本文基于新公共服务理论七大原则，结合河南“7·20”特大暴雨灾害的质性案例，对我国突发公共事件应急物资保障体系开展研究，得出三点结论。

第一，新公共服务理论与我国应急物资保障体系建设高度契合，“服务于公民而非顾客、追求公共利益、重视公民权、战略地思考、民主地行动、承担责任并不简单、服务而非掌舵、重视人而不只是重视生产率”等原则为破解现有体系困境提供了清晰的价值标尺。我国已初步建立“政府主导、多元参与”的应急物资保障框架，但仍存在公民需求回应不足、多元协同不畅、服务效能薄弱、责任监督缺位等问题，其背后是行政本位惯性、制度供给不足、条块分割、基层财事权不匹配等制度性根源，并非单纯操作层面的失误。

第二，外来理论必须进行本土化调适，不能直接照搬西方治理模式。将新公共服务理论应用于我国应急物资治理，需要正视我国自上而下的行政传统、社会组织发育程度与政府兜底责任等本土现实，区分常态与应急不同场景，坚持政府主导前提下推进多元协同，避免简单套用西方“小政府”逻辑。

第三，“理念重塑－主体协同－机制优化－技术赋能－责任监督”五位一体体系不是孤立对策的集合，而是价值－组织－工具－反馈构成的闭环动态优化系统，五个维度相互联动、循环改进，共同推动应急物资保障体系持续升级。应急物资保障是突发公共事件应急管理的重要组成部分，立足于新公共服务理论视角完善应急物资保障，是推进应急治理现代化的重要路径。未来应持续坚守公民导向与公共利

益优先，不断完善多元协同制度、强化技术赋能、健全全流程监督，切实提升应急物资保障能力，守护人民群众生命财产安全。

参考文献

- [1] 中华人民共和国突发事件应对法[EB/OL].
https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202406/content_6960130.htm, 2024-06-29.
- [2] 应急管理部 国家发展改革委 财政部 国家粮食和储备局关于印发《“十四五”应急物资保障规划》的通知[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-02/03/content_5739875.htm, 2022-10-11.
- [3] 国务院办公厅关于印发《国家自然灾害救助应急预案》的通知[EB/OL].
https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202402/content_6930039.htm, 2024-01-20.
- [4] 刘阳, 田军, 冯耕中, 扈衷权. 供应商风险规避下基于期权契约的政企联合储备应急物资模型[J]. 运筹与管理, 2020, 29(11): 102-111.
- [5] [美]登哈特, 登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵[M]. 丁煌, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [6] 张纪海, 郭祺昌, 姜旭, 等. 分级负责视角下政企合作应急物资储备策略研究[J]. 中国管理科学, 2025, 33(7): 232-242.
- [7] 董骏峰, 肖娇, 梁昌勇, 等. 基于模块化的多层级储备库应急物资储备模型[J]. 中国安全科学学报, 2018, 28(11): 182-188.
- [8] 张得志, 王煜恺, 张雅睿, 等. 不确定环境下应急物资协同储备与分配鲁棒优化[J]. 铁道科学与工程学报, 2026, 23(7): 3204-3214.
- [9] 宋笑灵, 苏贺涛, 陈阿宁. 洪涝灾害视角下县域应急物资储备研究[J]. 中国安全生产科学技术, 2025, 21(6): 212-220.
- [10] 刘晨君, 武壮, 付婉舒. 城镇基层政企联合下的生活类应急物资储备模式研究[J]. 中国应急管理, 2023(10): 62-65.
- [11] 王剑伟, 凌大荣, 李德, 等. 基于系统动力学的应急物资协同储备模型研究[J]. 灾害学, 2025, 40(1): 153-159.