

举国体制应对突发公共卫生事件的 制度优势及其限度

——以新冠肺炎疫情处置为例

崔向洁

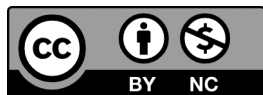
南京工业大学法政学院，南京

摘要 | 突发公共卫生事件中举国体制的运用可以在党中央的有力决策和控制下迅速集结大量资源，在较短时间内取得重大成效。但也存在适用范围有限，多元主体参与不足，资源分配不均、资源浪费和难以明确各方责任等问题。未来应通过严格把控举国体制触发机制、推进多元主体共享权力、规范资源协调机制、明确各方责任等途径对突发公共卫生事件应急处置中的举国体制加以修正。

关键词 | 举国体制；突发公共卫生事件；应急管理；新冠肺炎

Copyright © 2021 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



2019年末到2020年初，新冠肺炎疫情在我国爆发，面对此次疫情，党中央迅速决策并及时启动举国体制。举国体制是指集中全国有关力量和资源，攻克重大项目以维护国家利益的工作体系和运行机制，是中国特有的组织动员模式^[1]。举国体制的运作使得多元主体多种资源投入此次疫情处置工作，

基金项目：本文系江苏省研究生科研与实践创新计划项目“应急管理中的举国体制：基于多起重大灾害的比较分析”（项目编号：KYCX20-1130）阶段性研究成果

作者简介：崔向洁，南京工业大学法政学院，硕士研究生。E-mail: shanjiaxc@163.com。

文章引用：崔向洁. 举国体制应对突发公共卫生事件的制度优势及其限度——以新冠肺炎疫情处置为例[J]. 社会科学进展, 2021, 3(1): 30-40.

<https://doi.org/10.35534/pss.0301002>

仅用两个月的时间疫情得以控制，这体现了社会主义制度的优越性，体现了党的领导的重要性，也体现了发动人民群众和社会多元主体参与社会工作的必要性。但是，举国体制在运行中也暴露了一些问题，本文将以新冠肺炎疫情处置为例，探讨举国体制在应对突发卫生事件过程中的优势和限度并提出相关改进建议。

1 举国体制应对突发公共卫生事件的制度优势

社会主义制度具有集中力量办大事的优势，在突发公共卫生事件的应对中，举国体制的制度优势体现在管理的决策、组织、协调、控制各个环节，具体表现为决策指挥有力、组织行动迅速、协调能力强大、控制纠偏有效。

1.1 决策指挥有力

决策是行政管理的首要环节，良好的决策可以为行政管理活动指明方向，从而为后续的管理工作打下良好基础^[2]。由于应急管理是针对突发事件的管理活动，其中的决策活动为非程序化决策，这对决策者的素质提出了更高要求。在此次举国体制的运作过程中，确定新冠肺炎存在人传人现象后，党中央迅速召开中央政治局常务委员会会议，决定组建疫情应对工作领导小组并派遣中央指导组前往武汉指导疫情防控。中央指导组本身是党的工作小组，中国共产党又是中国特色社会主义事业的领导核心，代表中国广大人民的根本利益，因此中央指导组本身具有领导力，享有决策优势，同时可以满足决策民主化需求。此外，中央指导组包括党中央和国务院的多名部级干部，具有较高决策素质和较强决策能力。掌管疫情防控工作后，中央指导组及时准确地做出了延长春节假期、要求武汉封城等决策，成功阻遏了疫情的进一步发展。除了中央指导组外，国家卫健委牵头组建联防联控机制，向武汉等地区派出专家组参与决策。专家组由疫情防控、医学救治以及流行病学调查的医学专家组成，医学专家参与决策为疫情防控提出了建议，指明了方向，保证了党和政府决策的科学性。此次疫情应对中的举国体制整合了专家决策和领导决策，保证了决策的科学性和民主性，有力控制住了新冠肺炎。

1.2 组织行动迅速

举国体制下，党中央和政府下达的命令被上升为政治任务，即使与其他任务产生冲突，举国体制中的任务也依旧被当成首要任务。另外，举国体制运行时全国上下极易形成全力抗灾牺牲小我的氛围，这就使得举国体制运行时党中央和政府部门的命令常常得以迅速完成。以火神山、雷神山医院修建为例，2020年1月23日，武汉封城，同日武汉市城建局要求仿照北京小汤山医院建立能容纳1000张床位的火神山医院，两天后，武汉市防疫指挥部决定再建一所能容纳1300张床位的雷神山医院，集中收治武汉新冠肺炎患者。修建指令下达后，北京中元国际工程设计研究院在78分钟内将小汤山医院设计施工图纸整理并移交武汉中信建筑设计院；中信建筑设计院在24小时内交出设计图纸；中建三局紧急协同武汉建工、武汉市政、汉阳市政等企业以及几万名工人迅速开展施工。最终，火神山医院与雷神山医院分别在修建的第十天和第十二天完工并交付。公共危机具有紧急性的特征，以疫情为代表的突发公共卫生事件具有传染性，更需要快速处置。此次疫情处置中，在党和政府的领导以及多元主体的参与下，举国体制中各组织行动迅速，为全国乃至全球抗击疫情争取了宝贵时间。

1.3 协调能力强大

社会主义制度具有集中力量办大事的优势，举国体制的协调能力就是社会主义集中力量优势的重要体现。这里的协调能力既指资源协调，又指人员协同。在资源协调方面，中央下拨10亿元支持湖北疫情防控工作，国家协调企业紧急生产并统一调度医用口罩、护目镜等医疗物资，社会积极向武汉地区捐赠蔬菜等生活用品和医疗用品，大量物资的涌入为抗疫提供了有力保障。在人员协同方面，中央指导组带领党和国家的部级干部进驻武汉并更换掉武汉部分官员，此外，截至2020年2月23日，全国已经有330多支医疗队、41600多名医护人员驰援武汉，全国16个省份也通过一省包一市支援湖北。新鲜血液和精锐力量的注入迅速提升了湖北省、武汉市的疫情处置能力。总体来看，举国体制中的资源协调包括生产生活物资和医疗物资等资源，人员协同包含了从中央指导组、各省市区县疫情防控指挥部到基层干部、群众在内的跨层级的主体，也

包含了党、政府部门、军队、企业、非营利组织、民众多主体在内的跨部门的主体，强大的资源和人员协同能力是取得疫情胜利的关键因素，也是举国体制的突出优势。

1.4 控制纠偏有效

组织在完成目标时可能因为管理者、环境等原因逐渐偏离既定目标，这时候需要领导者及时控制纠偏，保证组织的正常运行。在应对突发公共卫生事件时，由于疫情较难控制、信息递送不及时等原因，部分主体极易做出偏离原有目标的决策，比如湖北省政府和武汉市政府在初期未明确肺炎种类和是否存在人传人现象时并未成立疫情防控指挥部，也并未启动 I 级应急响应。在举国体制启动后，中央督导组对湖北省政府和武汉市政府展开督查，及时更换省委书记和市委书记以及其他失职人员，保证了防疫工作的正常开展。举国体制中有有效的控制纠偏机制依赖于社会主义制度下中国共产党和国务院等部门的领导力，有力的领导可以迅速发现组织中的偏差并迅速采取相关措施予以纠正，同时举国体制是临时性的运作机制，没有常规制度的约束，这也使纠偏可以有效开展。但是由于举国体制参与主体过多，相关部门精力有限，并非所有有损集体利益的行为都能得以纠正，这也将举国体制的限度部分中进一步阐释。

2 举国体制应对突发公共卫生事件的限度

2.1 范围限度

举国体制是应对重大项目特别是突发公共事件的有力武器，但是举国体制的启动也意味着全国人力物力资源的投入以及对常态制度的击穿，经常使用举国体制来攻克某一难题可能会造成巨大的运行成本和资源浪费，影响社会正常生产生活秩序，因此举国体制的适用范围非常有限，必须是某一时期需要集全国之力集中攻克的重大项目。另一方面，举国体制又由于其组织行动迅速、协调力量强大的优点经常被用于重大突发事件的应急处置中，在此过程中，根据我国公共危机分级分类原则，只有特别重大即 I 级突发公共事件需要国家力量

的介入，Ⅱ级、Ⅲ级、Ⅳ级突发公共事件分别由省级、市级、县级政府部门力量介入^[3]。但是，对于突发公共卫生事件而言，按照公共危机的分级进行应急响应较难操作。以此次疫情为例，2019年12月初，武汉市出现首例新冠肺炎病例，此时新冠肺炎的感染者和死亡者数量较少，按照国家突发事件的分级规定，此时并不需要国家介入，但是传染病的特性又要求此时应当进行全国范围的封锁，启动举国体制。在这种情况下，武汉市决策失误，武汉市卫健委在12月30日才对新冠肺炎进行通报，在2020年1月26日成立疫情防控指挥部，地方政府的失误不仅错失了应对疫情的最佳时机，也推迟了举国体制启动的时间，造成了严重的财产损失和人员伤亡。总之，举国体制既有优点又有缺点，存在适用性问题。

2.2 主体限度

举国体制是集中全国有关力量和资源的工作体系和运行机制，国家层面力量特别是中国共产党力量的介入推进了举国体制的顺利运行，但是存在过于依赖国家力量导致多元主体的参与不足的问题。非营利组织和企业组织在此次疫情应对中是拥有一定权力的，如中建三局负责火神山医院和雷神山医院建设的统筹和领导工作，武汉市红十字会在初期全权负责社会物资捐赠的资源协调工作。但是需要注意的是，上述享有决策权力的非政府主体多是与政府拥有密切关系的事业单位或人民团体，纯粹的民营性质的非营利组织和社会组织一般只负责物资捐赠和志愿者协助工作，较少参与应急管理的决策工作。以上现象一方面与我国专业性非营利组织发展仍不充分，难以承担应急决策任务，另一方面是因为我国政府部门在与非政府组织或者企业合作时倾向于与关系较为密切的组织合作，这些关系密切的组织通常是由政府参与组建或管理的，这在一定程度上也压榨了纯粹私营组织的生存空间。多元主体参与不足导致政府部门负责应急管理中的大部分事务，这不仅会造成政府部门压力过大，也会降低多元主体参与的积极性。当然不论权力共享程度高低与否，在疫情应对中社会各方都会讲求奉献精神，积极参与救灾工作，但这与通过共享权力来提高多元主体的积极性并不冲突。

2.3 资源限度

应急管理的资源包括人力物力资源、资金资源、技术资源、信息资源、特殊资源等多种资源^[4]，社会的资源是有限的，而举国体制意味着有限的资源将会集中到国家要处置的重大项目中去，这可能导致其他地区或领域资源分配不均。此外，在重大突发事件的举国体制运行当中，国家以完成任务为先，通常忽视成本因素，这也意味着资源浪费现象的存在。在此次新冠肺炎疫情处置中，国家大量资源集中于医疗领域，大量医疗领域的资源又集中于湖北省和武汉市，这满足了湖北省和武汉市的防疫抗疫需要，但是可能存在其他地区或领域资源供应不足的现象，如国家牺牲经济发展抗击疫情和其他地区口罩供应不充足的现象。资源分配不均确实会影响某些领域和地区的正常生产生活秩序，但不可否认的是，这种资源分配不均是不避免的，湖北省、武汉市作为全国疫情的重灾区势必需要国家投入更多资源，也只有这种“不均匀”的资源分配能及时控制疫情蔓延势头。除了资源分配不均外，大量资源的投入也导致了资源浪费现象。如国家开发银行向武汉市发放应急贷款 20 亿元，全国接近 10% 的重症医务人员资源投入湖北武汉，大量爱心组织和志愿者积极向疫区捐款捐物等^[5,6]。但是在这些资源中却有一些并非疫情防控需要的资源，如大量工业口罩被捐赠到武汉，而由于工业口罩防护作用有限并不能进入捐赠流程，口罩被闲置在仓库内，造成了资源浪费。

2.4 责任限度

责任是现代行政管理的核心^[7]，责任的明确以及责任感的建立有利于参与行政管理的各个主体在法律和道德的双重约束下完成公共目标。举国体制的发挥是一种多元主体共同参与的协同治理过程，多元主体参与意味着可能会存在互相扯皮、权责不清的状况，这将影响公共目标的达成，甚至会导致多元协作的破裂。在此次疫情应对中，党和政府的有力领导为举国体制的持续运行提供了保障，但依然存在部分主体损害公共目标和公共利益的现象。另外，突发公共卫生事件中，举国体制将解决突发事件作为首要任务，容易忽视对相关主体特别是非公共机构的监管和追责，这也加剧了部分主体的不

良行为。在此次疫情中,为了解决疫区口罩不足的问题,国家紧急征用口罩生产线,但是存在其他地区缺少口罩购买渠道,从而市场哄抬物价、无良商家制造假医用口罩的状况。对于上述现象,国务院联防联控机制要求全面部署打击整治此类违法行为,公安机关也破获了大量生产、销售假口罩的案件,但是假口罩依旧泛滥,直到疫情中后期才有所缓解。监察方面,中央指导组、国家监察委员会、各级党委、司法机关等均负有一定的督查职责,但是这些督查大部分集中在公共部门或者与政府关系密切的社会团体、事业单位,如对湖北省委书记和武汉市委书记的撤换,而其他主体较难监管,这也是造成上述假口罩生产屡禁不止的原因。

3 完善突发公共卫生事件中举国体制的相关建议

举国体制既有优点又有缺点,要想利用好这把“利刃”就得对优点进行发扬,继续保障应急管理中举国体制的实施,同时对其在应急管理中的不足进行改进,推动举国体制在实践运作中不断发展和完善。

3.1 严格把控举国体制触发机制

对于重大灾害或事件的危机管理而言,最好的处置并非举国体制的启动,而是在危机发生之前或者发生伊始就把危机的苗头遏制住,以此阻止进一步的损失。此次疫情初期武汉市政府和湖北省政府本可以及时响应阻止疫情蔓延,但是地方领导部门的决策失误和信息隐瞒造成了危机的扩大。对此,首先应当增强地方政府特别是领导部门的决策能力和责任意识,这可以通过危机管理培训、启用危机管理专业人员等方式加以解决。其次,应运用互联网信息技术加强信息的报送能力,拓宽非政府部门的信息报送渠道,完善传染病疫情网络直报系统,尽量避免地方政府或其他组织的信息瞒报、漏报现象。在把握举国体制的启动与否方面,一方面,党中央和国务院等国家层面的力量要把握信息的准确度,增强对信息感应的灵敏度和信息处理能力,在得知相关信息后及时启动举国体制;另一方面,中央决策层也要增强自身决策能力,对突发事件的应对是否真正需要举国体制进行认真考量,以免造成不必

要的损失。

3.2 推进多元主体共享权力

中国共产党的参与是我国举国体制的突出特征,因为其领导优势,各方主体、各种资源得以被整合进抗击新冠肺炎疫情的运行框架中,因此在举国体制的运行过程中要保证党和政府的领导作用。但是举国体制的运行过程也是一个多元主体协同共治的过程,这就不仅要求政府、非营利组织、企业、人民团体等各方主体都参与到应急管理当中来,还要求各方主体都享有一定权力。这里所言的权力并非如同政府一般的由宪法和法律所赋予的公权力,而是在协同治理过程中享有决策的权力^[8]。为了推动多元主体在应急管理过程中共享权力,各主体首先应当增强自身应急管理能力,提升专业性,以此获得协同管理中的话语权,进而获得决策权。另外,政府部门要将参与举国体制运作中的各主体置于互相平等的位置上,在保证自己具备领导力的同时也要与其他主体分享信息,进行协商、决策,把部分任务交付给非营利组织、企业以及人民团体,尤其要注意与政府联系较少的团体进行合作,推进责任共担、权力共享。政府部门可以通过发起包含多元主体在内的集体论坛来交流信息、达成共识、共享权力^[8]。当然,协同治理并非意味着政府要交出所有决策权力,在社会主义中国的环境下,政府仍然需要把握住关键事项的决策权。

3.3 规范资源协调机制

举国体制的资源限度主要体现在资源分配不均和资源浪费这两方面,在突发公共卫生事件的应急管理中,国家本就需要集中资源不计成本解决公共危机,因此资源分配不均和资源浪费现象是难以避免的,这两种现象虽然不能彻底消除,但是可以通过一定手段减少。解决举国体制中资源问题的首要任务就是建立专门的资源协调部门,这个部门仅在突发事件发生时启动,全权负责应急管理中的资源协调工作。专门的资源协调部门在此次疫情处置中已经有所体现,如中央指导组和地方疫情防控指挥部中的物资与市场保障组等,这些组织的成立在有力解决了我国疫情应对中的资源协调工作,可以用于我国未来的举国体

制下的应急管理实践。仅仅有专业的资源协调部门是不够的，我国还应该利用信息化技术建立资源协调信息处理平台，这一平台中应当包含各地区各机构现有资源数量显示、资源需求信息发布、资源捐赠与追踪、一键举报等功能，不同的信息有不同的密级设定，机要信息只有相关部门才有查看权限。一体化的资源协调信息处理平台可以使各主体根据资源存量和需求进行资源分配和捐赠，能够在一定程度上解决应急管理中的资源问题。除了相关部门和平台外，解决举国体制的资源问题更需要从资源本身着手，我国应当进一步提升资源生产能力和运输能力，确保物资能第一时间满足应急管理需求，从而在根源上解决资源分配不均问题。

3.4 明确各方责任

多元主体共享权力也要共担责任，但是举国体制作为一种协同治理模式存在参与主体过多导致责任难以界定的问题，责任包括了制度、法律和价值这三种概念^[9]，因此明确各方的责任也需要从制度建设、法律制定、价值养成这三方面着手。制度可以规定参与主体的权力和责任，举国体制是一个临时性的运作体制，常态化制度不能很好地处理各方之间的权力和义务关系，因此需要国家牵头建立非常态化制度体系，明确参与主体以及各主体的责任，同时还要建立追责工作小组，负责包括公共机构和非公共机构在内的多元主体追责工作。如果说制度规定了各方的责任，那么法律可以对多元主体进行监管并且对他们的不当行为进行追责，这也是增强各方责任意识的有效途径。在应对公共卫生事件时，可以通过行政法规和行政规章等灵活性的法律法规来规范各主体的临时性行为。法律可以在一定程度上规范各主体的行为，但是疫情期间仍然出现了假口罩现象，可见法律途径存在一定局限，对此可以通过价值途径弥补缺陷，如政府部门可以通过宣扬正确的价值取向，增强各主体责任感。除政府部门外，责任感的养成还需要各主体共同发挥作用。柯克·爱默生（Kirk Emerson）认为各主体可以通过有原则的接触进行互动，从而增进信任和互相理解，最终将会产生共同动机，因此各方应该通过密切接触不断进行互动最终加强自身责任感，做出符合公共利益和共有目标的举动^[10]。

参考文献

- [1] 谢永刚, 高建国. 我国重大灾害救援与重建的举国体制及其评价 [J]. 中国井冈山干部学院报, 2013, 6(3): 121-126.
- [2] 曹现强, 王佃利. 行政管理学 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2011: 223-225.
- [3] 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.
- [4] 盛进路, 王腾腾, 王昊彦. 应急资源研究综述 [J]. 中国公共安全(学术版), 2019(04): 63-67.
- [5] 作文网. 新冠肺炎事件梳理 [EB/OL]. [2020-03-23].
<https://www.520z-2.com/huati/1196598.html>, 2020-03-23/2020-05-11.
- [6] 彭瑶. 卫健委: 全国近 10% 重症医务人员资源投入到武汉 [EB/OL]. [2020-02-17].
<https://kandianshare.html5.qq.com/thirdPartyShare?originUrl=https%3A%2F%2Fnews.sina.cn%2F2020-02-17%2Fdetail-iimxxstf2164167.d.html%3Fvt%3D4%26pos%3D3&userId=2745c4ee1f0e59cc>, 2020-02-17/2020-08-11.
- [7] 王珉. 责任——现代行政管理学的核心范畴 [J]. 中国行政管理, 2004(11): 66-67.
- [8] Chris Ansell and Alison Gash, Collaborative Governance in Theory and Practice [A] 王浦劬, 臧雷振. 治理理论与实践: 经典议题研究新解 [C] 北京: 中央编译出版社, 2017: 330-350.
- [9] 何晔, 王统蕾. 论公共管理学范式中的责任问题 [J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2011, 38(5): 6-9.
- [10] Kirk Emerson, Tina Nabatchi, Stephen Balogh. An Integrative Framework for Collaborative Governance [J]. Public Administration Research and Theory, 2012, 22(1): 1-29.

System advantages and limits of China's national system to respond to public health emergencies —Based on the responses of novel coronavirus pneumonia

Cui Xiangjie

Nanjing Tech University, Nanjing

Abstract: The use of the nationwide system in public health emergencies can quickly gather a large amount of resources under the powerful decision and control of Communist Party of China, and achieve significant results in a relatively short period of time. However, the national system also has some limits such as limited scope of application, insufficient participation of multiple subjects, uneven distribution of resources, waste of resources, difficulty in clarifying the responsibilities of all subjects and so on. To solve these problems, the nationwide system for emergency response to public health emergencies should be amended in the future by strictly controlling the trigger mechanism, promoting the sharing of power by multiple subjects, standardizing resource coordination mechanisms and clarifying the responsibilities of all subjects.

Key words: China's national system; Public health emergency; Emergency management; Novel coronavirus pneumonia