

公共卫生事件协同治理中的社会资本

——关于新冠肺炎疫情的省思

吴丹

摘要：社会资本包含信任、互惠性规范和公民参与网络等要素，为公共卫生事件的协同治理与集体行动提供了重要支撑。我国新冠肺炎疫情处置中，社会资本相对短缺，未能充分发挥疫情处置“感应器”和“助推器”的作用，但同时又在诸多领域显示出强大的力量，成为疫情处置不可或缺的力量。社会资本整体存量的相对短缺和局部的力量突显，体现了中国社会转型过程中国家与社会的作用，并深刻地影响着国家治理的路径选择。为此，必须高度重视社会建设以防止社会自治的消解，积极探索社会资本培育的中国路径，推动非政府组织参与，以提升公共卫生事件的协同治理水平。

关键词：社会资本；公共卫生事件；协同治理

中国分类号：R197.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706 (2020) 02-0027-05

协同治理是世界各国公共管理的重要趋势。由于公共卫生事件的演化机制异常复杂，具有极大的不确定性，其处置往往涉及多个地区、部门、环节和主体，需要调动更加广泛的社会主体，包括非政府组织、企业、社会的协同参与。新冠肺炎疫情相对于2003年SARS来说致死率不高，但传染性极大，因此对协同治理的要求异常高。尽管我国作为社会主义国家有着独特的制度优势，即借助异常强大的举国动员能力，投入难以计数的经济社会资源，其所动用的治理技术、社会控制和区域调配手段也远胜过应对SARS，但从协调治理的角度来看，这些主要是由政府所主导和自上而下地推动，社会层面各个主体在本次疫情处置中起到了何种作用、存在什么问题、需要如何改进，都值得学界深入研究。由于社会资本是一个分析集体行动与协同治理的有效概念，为此，本文尝试以本次疫情为例，分析社会资本在公共卫生事件协同治理中的整体性短缺及

其在局部领域力量的突显，挖掘其中的深层原因，探索其在公共卫生事件协同治理的价值，并提出相关的对策建议。

一、社会资本与公共卫生事件的协同治理

所谓社会资本，其内涵相对复杂，由于本文关注的是协同治理和集体行动，因此择取其相对广义的社会资本即帕特南给出的“社会资本指的是社会组织的某种特征，例如信任、规范和网络，它们能够通过推动协调和行动来提高社会效率”。社会资本提高了投资于物质资本和人力资本的收益。在他看来，社会资本不仅对单个个体有用，其更重要的意义在于提供了有助于集体行动、相互合作的公共精神。作为社会的“粘合剂”，社会资本“质”与“量”的状况决定了一个组织、一个地区、一个国家的成员之间的信任与合作状况。

公共卫生事件协同治理本质上是政府与社会的互动过程，与社会资本具有天然的契合性。社

会资本对公共卫生事件处置至关重要，其核心要素——信任、互惠规范和公民参与网络，在协同治理的集体行动中提供了多维度的资源支持。

首先，信任是有效应对公共卫生事件的重要内在道德规范，能培养政府、社会与民众参与公共危机治理的责任意识，是维持社会秩序的重要前提。由于公共卫生事件的突发性、连锁性、超时空性，容易使社会公众产生恐惧心理，而人与人、组织与组织之间的社会信任便成为一种重要的心理资源，成为凝聚政府、社会组织、公众以及网络媒体合作应对公共危机的粘合剂。

其次，互惠性规范是公共卫生事件有序处置的重要保障。公共卫生事件产生的危险情境，导致正常运转的社会系统失调、紊乱、失控，势必对社会秩序产生冲击。这就不仅需要健全的法律制度体系，更需要社会资本所包含的非正式制度，即公众所普遍认同、遵从的道德、伦理等规范的支撑，以缓解公众的恐慌心理。

再次，公众参与网络是公共卫生事件协同治理的现实推动力。公共卫生事件的突发性、连锁性和不确定性使得其处置的主体、客观、手段及信息处理高度关联、彼此共享，对传统的至上而下的政府垂直管控系统提出了巨大的挑战。在科层制体系下，信息反馈、决策制定、政策执行、资源配置在多个层级的传递中大量消耗治理效率，同时，以“条状”为主的治理体系使得多部门合作在往往无法突破部门壁垒，提升了治理成本。而社会参与网络所具有的网络式、扁平式组织结构，兼具结构柔性化和形式灵活性的优势，拥有更为畅通的对话交流平台，更为高效的信息处理机制，从而大大降低公共卫生事件协同治理的成本。

从公共卫生事件的演化过程来看，社会资本同样具有重要价值。公共卫生事件**暴发前**（危机前），社会资本是良好的“感应器”和“减压阀”。畅道的公民参与渠道和健全的社会发声机制，可以弥补政府治理的“失灵”，促进公共卫生信息的及时全面公开，改善政府与民众的沟通，将公共卫生事件的不确定性、扩散性以及产生的负面影响控制在尽可能小的范围内。公共卫生事件**暴发时**（危机中），社会资本是降低治理成本、提

高治理效率的“助推器”。公共卫生事件结束后（危机后），社会资本是良好的“修复剂”，它可以增强多元主体的彼此信任程度，通过合作互动提升集体行动的互惠性规范，填补政府资源的不足，促进危机过后社会秩序的恢复。

同时，公共卫生事件的协同治理也深刻影响着社会资本的变化。实践表明，面对自然灾害或事故的应急状态时，人们往往可能激发出更新更强的信任、合作、公共精神，使社会整体的凝聚力得到升华。危机过后，社会资本从应急状态的高位回落，但有效的突发事件应急管理能促进社会资本的提

二、新冠肺炎疫情处置的社会资本分析

（一）新冠肺炎疫情处置中社会资本短缺的表现

首先，社会资本没有充分发挥公共卫生事件处置的“感应器”作用。公共卫生事件的特殊演化机理对信息透明提出了极高的要求，要求公众、社会有较强的知情权和对政府的监督权，确保政府及时准确地公开信息。同时，相关信息的过滤、判断以及提出的处置措施具有极强的科学性、专业性，这就要求专家、媒体在信息处理上具有较大的发言权，确保行政系统与专业技术系统的良性关系。而本次疫情**暴发前**，由于公民参与的渠道不够通畅，专业人士、媒体与公众缺乏良好的发声机制，一线医生的临床发现未能受到重视，专业人员的内部交流缺乏制度保障，疾控中心的直报系统也没有发挥应有作用。因此，社会整体的信息系统被屏蔽，加上临近春节回家的人们缺乏足够的危机意识，仍然有大规模的集聚性、流动性活动，最终导致疫情呈几何倍数**暴发式**增长。

其次，社会资本没有充分发挥公共卫生事件处置的“稳定器”作用。本次疫情**暴发后**，疫情初期信息公开的滞后、湖北省政府系统防疫部署的失能、分级诊疗系统的不健全、武汉红十字会的疲弱等等，让公众的信任降到了冰点，也使得防疫的社会规则无法有效建立，老百姓因为恐慌而大批涌向大医院门诊，造成大量的交叉感染，

直接导致本地医疗资源的崩溃。同时,医疗资源的严重短缺与医护人员的严重不足,既加重了医患的紧张关系,又加剧了新冠肺炎病人与其他病人的矛盾,大量慢性病、重症患者无法获得医疗服务,进而加重了疫情控制的难度。反观日本、新加坡等国家,由于信息透明机制较高,较为及时地公布疫情信息,加上较为科学合理的分级防控策略和分级诊疗制度,因此民众相对较为理性,整个社会秩序良好,没有被恐慌情绪所左右。因此,医疗资源也可以进行相对科学合理的配置,重点救助重症患者,从而将疫情控制在一定的范围。

再次,社会资本没有充分发挥公共卫生事件处置的“助推器”作用。疫情期间,从中央到地方到基层,自上而下的动员极为有力,以党员为主的街道社区工作人员、警察等一直在一线坚守,“5+2、白加黑”,但面对繁重的治理要求与天量的防疫任务,原本就疲弱的基层委实难以承受。与之形成鲜明对比的是,多数社会民众困守家中而不是有序组织起来进行互助,大家更多地扮演着被照顾的角色,坐等政府上门来帮忙,致使疫情协同治理的成本无法有效降低,效率无法提升。特别是对那些治理资源条件较弱、资源较少的城中村、老旧小区、无物业小区,空间隔离难,人员无法有效组织,集体行动的困境更加突出,而整个武汉有大量的类似小区,使得疫情防控有如连天雨下的破屋,难以堵死。

(二)新冠肺炎疫情协同治理凸显社会资本的力量

尽管在本次新冠肺炎疫情中社会资本总体是短缺的,使疫情的协同治理陷入困境,但社会资本依然在场,显示出其强大的治理价值。同时,在社会资本不断参与协同治理过程中,也呈现出较大的积累与增长,信任、互惠性规范和参与网络都较之前有了显著提升。

从整个国家来看,对于政府发出的各种类似战时的空间隔离指令,绝大多数民众表现出了极大的集体遵从,即便中间不乏对个人生活产生不便、对经济营生产生威胁,民众都显示出极大的坚忍与克制。同时,与抗疫相关的专业人员,尤其是医疗行业人员逆行坚守、不顾安危的牺牲精

神也对全社会形成了一种精神性的洗礼,这些公共精神也激发了整个社会的利他主义精神,许多人以实际行动自愿加入到抗疫行动中。反观西方发达国家,政府作为守夜人对于疫情的控制相对而言没有那么强烈的责任感,也无法拥有同中国相当的社会控制和动员能力,而社会民众对于政府的号召也无法表现出集体的严格遵从,以意大利为例,许多民众坚持不戴口罩,一些经营场所对政府的经营管制也提出抗议。

从社区来看,在一些业委会运转得力、物业管理良好的小区,小区居民很早就组织起来,不但自觉进行小区的空间隔离,而且和物业一起做好居民日常的生活保障。如武汉洪山区的华大家园小区和玉兰苑小区南区是社会资本充裕、协同治理的典型范例,前者主要源于物业管理的专业及时周到以及小区业主的积极配合,后者则更加彰显了社会自组织的力量,社区下沉干部万钧组织了55名小区志愿者,并根据各自的特长建立了九个工作小组,将防疫工作变成了一场“人民的战争”。特别是疫情处置中后期,武汉当地越来越多的志愿者加入义工队伍,对城中村、无物业小区提供配送食品、医药等服务。以武汉市共青团青年志愿者招募为例,发布公告后立刻就有超过7000人报名,服务岗位包括医疗救护、便民服务、心理援助、交通运输等。

从非政府组织来看,也有诸多不凡的表现。以银杏基金会例,在武汉疫情防控中,他们善于敏锐地识别社会需求,注重从线上调动志愿者收集信息,迅速筹集了200多台制氧机,并提供了许多政府无法覆盖到的服务,如向社区一线工作人员提供医疗保障,向受疫情影响无法求医的特殊困难人群提供救助服务。物资从计划、筹集、分发直到配送到最后一公里,涉及多个公益机构,由于这些机构负责人长年深耕在公益领域,彼此间高度信任,拥有良好的规则意识与协作素养,大家能够高效默契合作,并迅速集结了诸多国内外企业、志愿者队伍,“从一个主干的行动,不断引发的涟漪效应,产生了这样的民间自救的行动”。银杏基金会只是本次疫情中千百个正在行动的非政府组织,以此我们可以管中窥豹,发现非政府组织在协同治理中的巨大优势——有

如草坪根系网状式的组织机制，不但有利于高效协作，而且有较强的自我调整和更新能力，即使有若干节点被破坏、排除，也能迅速组织和修复。

（三）社会资本的分布状态及其原因剖析

从本次疫情处置中，我们不难发现，中国社会资本整体存量的相对短缺及其在时空和阶层分布的不均衡性，呈现出“传统社会资本与现代社会资本并存、发育不良与分布不均共生”的状态，同时，社会资本在诸多领域也展现出极为强大的治理力量和宝贵的治理价值。这种状态生动地展现了中国社会转型过程中国家与社会互为作用，并深刻地影响着国家治理的路径选择。

社会资本整体存量的相对短缺，有其深厚的历史渊源和现实状况。传统社会中由于血缘和地缘关系导致信任半径过小，具有较强的封闭性，与现代异质性社会的开放合作相悖。新中国成立后，借鉴苏联模式，实行全能主义的社会管理模式，以单位制为抓手进行自上而下的严密社会控制，这种模式有其客观作用，即为完成社会动员与经济生产提供了保障，但也同时扼杀了社会的自由与活力。改革开放以后，随着市场化与社会主体的多元化，与协同治理相适应的现代社会资本正在不断积聚，但随着单位制的解体，社会整体仍然面临原子化的危机，公民社会基础非常薄弱，第三部门发育不良，社会从属于国家，公民依附于政府，政府的直接管理广泛渗透于社会生活的方方面面。

社会资本呈现出时空和阶层上的不均衡性。首先，社会资本存量和密度随着地区经济、文化教育发展水平的变化而变化，东部、城市和经济发达地区的现代社会资本密度和存量明显要高于中西部、农村和经济欠发达地区，本次疫情中，湖北省与广东、江浙、上海等发达地区相比，社会资本存量和密度也因不同阶层的物质条件和受教育水平的差异而有较大差别，而房地产市场化对人群进行阶层化的筛选和过滤，使社会资本的阶段差异更多地表现在住宅小区的分布上，正如前文所分析的，条件较好的小区和条件较差的城中村、老旧小区，其社会资本在本次疫情中呈现出极为不同的状态。最后，社会资本还在疫情治理过程的不同阶段呈现出不同的状态，疫情中后

期社会资本在不断抬升，实际上就是公共卫生事件的协同治理与社会资本呈现相辅相成的生动体现，尤其是中国共产党从组织体系入手，号召广大党员发挥先锋模范作用，成为组织动员群众、提升社会参与网络的重要力量，由此，国家、政党与社会的互动和协同逐渐释放出乘数效应。

同时，随着新冠肺炎疫情在全球蔓延，世界各国不同的治理机制更加深刻地展现了各自的政府治理水平、社会资本分布及其背后的政治文化和社会心理的差异。当然，我们很难就中国与西方发达国家的治理机制做出孰优孰劣的评判：中国政府敢于担当，疫情处置的刚性手段较多，但这种处置模式既符合中国共产党“为人民谋福利”的价值观和社会主义国家“为人民服务”的道德取向，也符合中国社会大众对执政党和政府的角色要求与心理预期；西方发达国家奉行有限责任，处置手段相对柔性，对民众的管治相对较少，更注重资本与经济的保护，但又似乎显得过于“冷血”、缺乏足够的救助，其背后也是民众主张自由、甚至“不自由毋宁死”的社会文化在支撑。正是在这种特殊时空的观照下，不同国家、地区在选择其治理路径时呈现出多元性和复杂性，其中，社会资本无疑扮演着举足轻重的作用。

三、关于培育社会资本、推动协同治理的几点建议

党的十九届四中全会提出了“推进中国国家治理体系与治理能力的现代化”的目标，不到三个月，武汉就暴发了新冠肺炎疫情，进而演变成一个席卷全国乃至全球的重大公共卫生事件。毫无疑问，这场疫情事件犹如一个放大镜，全面深刻地检验了我国国家的治理体系与治理能力——既向世人展示了中国作为社会主义国家强大的制度优势，也暴露出我国治理体系中的短板，彰显出社会资本的重要性与社会建设的紧迫性。危机往往孕育着机遇，建议以本次疫情为契机，深刻审视国家治理体系中的基础性问题，积极培育社会资本，加强社会建设，加快补齐治理体系短板，破解公共卫生事件处置协同治理的困境。

一是高度重视社会建设，防止社会自治的消解。培育社会资本，首先要重视社会在国家治理

中的作用,正确处理好国家与社会的关系。在治理现代化的探索上,国家与社会始终是一对基本矛盾,二者的关系在不同的国家、不同的发展阶段都呈现出不同的状态。改革开放四十年来,一种共识正在形成,即中国治理的现代化,既不可能回到计划经济时代以国家取代社会、实行全面社会控制的老路,也不是西方“社会中心主义”所追求的自主自治,而是一种国家+政党主导的治理模式。这种模式既有中国先天的社会文化土壤,也是中国共产党领导下的独特制度安排下的必然选择。这种模式在公共卫生事件治理中有其独特且强大的优势,但也必须反思这一模式对社会建设、社会自治可能带来的消极影响,特别是行政化的倾向一直没有得到根本的扭转,社会组织发育不平衡不充分的问题也没有得到较好的解决。因此,要进一步解放思想,强化社会建设,有序向社会开放一定的自主权,防止较左的单向管控思维,纠正政府包揽、以管理代替治理、消解社会自治的实践倾向,建立和完善社会机体自我组织、自我调整、自我管理的机制。

二是积极探索培育社会资本的中国路径。一方面,要积极发挥我国传统文化资本中的正向功能。我国传统文化中蕴含着丰富的治理资源,如和谐大同、社会主义、守望互助、尊老爱幼、利他主义等理念,要将上述理念与价值整合到现代社会治理中,同时注重对一些不利于形成现代社会资本的传统意识进行扬弃,通过市场、法治、民主、效率等一些现代要素的培育将传统社会资本转换成有利于治理现代化的社会资本。另一方面,要充分发挥中国共产党在培育社会资本的独特优势。中国共产党的领导是中国国家治理的最大特征,也是最大的优势。本次疫情中以党员为主的无数基层干部与志愿者,既是坚守一线的主要力量,也是发动社会参与、组织群众形成抗疫合力的中坚力量。因此,顺应新时代协同治理的要求,将中国共产党的政治优化、组织优化和资源优势转化为社会资本培育的优势,特别是在集体主义等价值观的引领、社会信任的培育、规则意识的养成、社会组织的引导、公众参与的组织等方面,党的建设都具有极为丰富的价值。

三是积极推动非政府组织参与公共卫生事件的协同治理。近年来,社会组织在社会治理、公共卫生事件治理中不断崭露头角,尤其是非政府组织,由于其独特的“草根”性质,是弥补政府治理失灵、推动协同治理不可或缺的力量。但不可否认的是,当前,非政府组织的参与面临一系列的现实困境,除了其本身的发展问题外,主要是某些地方政府对非政府组织“非收即放”的管制思维。因此,政府要有依法管理思维,对社会组织逐步放权,健全政府对社会组织分类管理、动态赋权赋能的管理体制。依法取缔非法违纪的组织,严格监管存在安全隐患的组织的同时,培育政府重点购买、具有发展潜力的组织,鼓励其他社会组织自主发展。同时,创新管理方式,创造各种条件,鼓励和支持社会组织参与到公共卫生事件协同治理中来。

参考文献:

- [1] [美] 罗伯特 D·帕特南.使民主运转起来:现代意大利的公民传统 [M]. 王列, 赖海榕, 译, 南昌: 江西人民出版社, 2001.
- [2] 燕继荣. 社区治理与社会资本投资——中国社区治理创新理论解释 [J]. 天津社会科学, 2010, (3).
- [3] 迄今为止无一人感染, 武汉疫情防控最牛小区曝光, https://www.sohu.com/a/375618193_176210.
- [4] 林红. 疫情之下处处危急, “武汉银杏行动”尽显职业公益人的有章有法 [EB/OL]. <https://gongyi.ifeng.com/c/7uAZRzcvuG8>.
- [5] 何水. 协同治理及其在中国的实现——基于社会资本理论的分析 [J]. 西南大学学报(社会科学版), 2008, (3).

作者: 吴丹, 中共深圳市委党校公共管理教研部
副教授、博士

责任编辑: 钟晓媚