

## 抗疫与国家治理现代化

**编者按:**经过 70 多年发展的中国特色社会主义制度,其治理优势和效能在此次国际公共卫生紧急事件的大考中得到充分彰显。新型冠状病毒肺炎疫情防控既是对应急状态下国家治理能力的重大考验,也是对整个国家治理体系的压力测试。中国国家治理体系的优势和特点集中体现在党统揽全局、协调各方的应急决策指挥体系建设、集中力量办大事、强大的组织动员力、充分调配资源等方面。国家治理体系和治理能力存在的深层次问题在疫情考验中也有所凸显,这些为推进我国国家治理体系和治理能力现代化的理论和实践研究奠定了基础和明确了方向。本期《抗疫与国家治理现代化》专题,李咏梅等从政府应急管理中的自利性与控制研究角度,提出须从推进绿色发展理念与制度设计的融合等方面加以控制;赫曦滢从疫病与城市社会的互动进程研究入手,建议从治理理念和应急管理体系两个层面重构城市的“免疫系统”;耿立春等从中国社会治理变迁的历史回顾、经验总结方面,对面向未来的社会治理发展目标进行探讨。三篇文章通过不同角度对国家治理的研究,为全面总结中国治理的实践经验、开拓治理研究新方向提供了认真的思考和分析。

# 论政府应急管理中的自利性与控制

李咏梅 郑千千

(南京邮电大学 物联网产业发展研究基地, 江苏 南京 210023)

**摘要:**不同于社会常态时期的政府自利性,政府应急管理中的自利性表现为:应急管理中双向呈现的政府自利性、应急管理中应急性权力扩张的政府自利性和政府应急管理中不可忽视的隐形自利性。政府应急管理中自利性的存在对内会产生不必要的死伤、过多的经济损失、社会负面影响、社会恐慌和信任危机等一系列民生影响,从而无益于政府形象的塑造,也可能会产生负面的国际影响。为此,要控制政府应急管理中的自利性,须从推进绿色发展理念与制度设计的融合、强化政府官员的公共危机意识、建立良性应急管理机制和完善我国应急管理的法律体系等方面着手。

**关键词:**公共危机;应急管理;政府自利性;权力控制

**中图分类号:**D035;C931 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-3291(2020)06-0001-08

进入 21 世纪以来,随着经济和社会的迅猛发展,中国已经进入了公共突发事件频发的时期,如何有效应对突发公共事件成为当代政府的一大挑战。由于我国的应急管理起步较晚,政府在应急管理中呈现出的自利性扩张,给我国的民生建设不断带来一系列的负面影响。因此,探析政府应急管理中的自利性问题并且寻求控制政府应急管理中的自利性对策,在我国公共突发事件频发和促进国家治理体系与治理能力现代化的背景下就具有了深刻的理论和现实意义。

## 一、政府应急管理中的自利性

“政府自利性是指政府除了具有管理公共事物,提供公共服务的属性外,所具有的自我服务的倾向和

收稿日期:2020-04-20 修改日期:2020-06-20

**作者简介:**李咏梅,女,山东巨野人,南京邮电大学物联网产业发展研究基地副教授、政治学博士。研究方向:当代中国政治、马克思主义民生理论。

郑千千,女,山东泰安人,博士,南京邮电大学物联网产业发展研究基地讲师。研究方向:马克思主义基本原理。

**基金项目:**教育部青年基金项目“当代资本主义经济的金融化和虚拟化研究”(17YJC710114)。

**网络首发:**DOI:10.16197/j.cnki.lnupse.20201111.002

寻求自身利益最大化的属性。”〔1〕政府在为社会提供公共服务和公共产品的公利性基础上,也存在追求自身利益的自利性。因为“政府是由现实中的具体的个人组成的,而不是由观念中的抽象的个人构成的,所以,政府自利性就通过政府官员维护、追求、争夺自身利益而表现出来”〔2〕。政府的自利性是建构于个人的自利性之上的。

政府自利性的存在是必然的,但有合理性和不合理性之分,区分的标准要看是否有利于社会经济发展和民生的改善。合理的政府自利性是政府得以存在和发挥其职能的前提,主要指政府要发挥其社会职能必然要耗费的运行成本、设备成本和人力资源成本等。合理的政府自利性存在既可以惩罚犯罪分子或阻止破坏社会主义经济建设和民生改善的行为,也可以直接或间接地促进民生改善。不合理的自利性是指政府官员或政治利益团体为了一己私利滥用权力来牟利或不作为等,是对公共利益的违背和伤害,是对公共资源的过度利用和占有,只会阻碍经济社会的发展和民生的改善。不合理的政府自利性主要表现为:政府官员对权力的滥用、政府职能部门的以权“谋公”、执法人员的工作懈怠和地方政府的保护主义及与中央政府的博弈,即政府自利性的扩张。

政府在应急管理中的自利性不同于常态社会治理中的自利性,因应急管理不同于社会常态下的治理,应急管理是针对突发公共事件进行的管理,“指政府及其他公共部门在面对非常规性突发事件时的预防、处理和善后过程,以及在此过程中采取必要措施和建立相应机制以保障公众生命、财产安全的活动”〔3〕。《中华人民共和国突发事件应对法》第3条规定:“本法所称突发事件,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。”可见,应急管理具有高负荷、高压、高风险的特点,要求各级政府部门做到“早、快、多、全、活、熟、实”,对政府的治理能力提出了超高要求。因此,政府在应急管理中的自利性也具有不同于寻常治理中的状态和特点。

### (一) 应急管理中双向呈现的政府自利性

在应急管理的过程中,政府不同的官员和执法人员的自利性的双向呈现,主要表现为以下两个方面:一是有个别的官员或执法人员在应急管理中自利性的扩张,追逐不合理的自利性,也有个别的官员或执法人员在应急管理中收缩个人的自利性,也就是说为了公共利益牺牲个人的正当利益;二是同一个官员或执法人员身上同时呈现出自利性的扩张和自利性的收缩两种倾向,即这一官员或执法人员在表面上呈现出自利性的收缩,积极投身到应急管理的行动中,看似在为公共利益而付出,而实际上早已有了贪腐行为,甚至在应急管理时期也没有停止。这两种表现的事例在近些年的应急管理中并不鲜见。

政府自利性的这种双向呈现实际上是社会常态治理中的政府自利性在应急管理中的延续。在社会常态的治理过程中,政府的这种双向自利性的存在并不是那么凸显,社会大众对此会有所关注,但关注的程度并不是那么高。而在应急管理的过程中,政府的这种双向自利性的存在一下子凸显出来,因为突发事件本身所带来的社会关注度就极高,想在应对突发事件的应急管理中追求政绩的官员或维护个人利益的执法人员在应急管理中把政府的这种双向自利性凸显了出来,引起社会的高度关注。因此,在每一次应对突发事件的应急管理中,一批官员下马,另一批官员被重用。新冠疫情是一场大考,政府官员和执法人员是最主要的考生,这些考生是否合格,比常态管理的状态下更容易考量。新冠疫情是一面“照妖镜”,能照见人心,也能照出一些官员和执法人员的两面性。对于这种双向呈现的政府自利性,应该认可鼓励自利性收缩的一面,控制自利性扩张的一面。

### (二) 应急管理中的“紧急性权力扩张”

“国家紧急权力是根据宪法和法律的特别规定,暂时克减、限制或中止某些正常权利,迅速采取法定紧急措施的权力。”〔4〕面对社会突发事件,问题的解决和社会秩序的维持通过常规性手段行使公权力已无济于事,政府只得寻求紧急权来应对“紧急状态”。这种紧急权是对社会正常状态下权力的扩张,但扩张

并不是漫无边际的。当政府行使紧急权时,按照宪法和法律的特别规定,所追求的首要价值是维护国家的生存和全民的生命财产安全,虽然可能会限制公民依据宪法所享有的一些基本权利,但却是正当的。因“行政应急性权力存在的必要性是为了应对突发事件的威胁,最大可能维护国家、社会和公众的根本利益。因此,行政应急性权力和公民基本权利在根本利益上是统一的,两者具有利益一致性。”<sup>[5]</sup>但当紧急权行使突破了宪法和法律的特别规定,脱离了“以人民为中心”的实践原则和价值取向得以扩张时,就产生了应急管理中紧急性权力扩张的政府自利性,影响很大也很坏。

中国政府在这次的新冠疫情防控过程中,坚持人民至上、生命至上,使防控形势持续向好,社会生产生活有序恢复,但应急性权力扩张的政府自利性也屡见不鲜。例如:桂林一副局长隐瞒行踪,发热还去单位值班,因确诊新冠肺炎致44人被隔离;山东、浙江监狱的疫情暴发等瞒报案例。

### (三)政府应急管理中的隐形自利性

21世纪以来,“各种风险其实是与人的各项决定紧密相连的,也就是说,是与文明进程和不断发展的现代化紧密相连的。”<sup>[6]</sup>随着科技的发达,人类征服自然的能力越来越强,但受到的来自自然的报复也越来越多,这是人类的自利性不断扩张的结果。人类的这种自利性集中体现为政府的自利性,因为政府代表人民作出推动社会经济增长的各种行动的决策。只有当政府在尊重自然的前提下作出符合人民根本的长远利益的决策时,政府的这种自利性才是合理的。如果这种自利性不断扩张、违背自然规律、破坏生态系统、污染环境,就会导致各种危机的爆发。

政府这种自利性的扩张在应急管理中往往会被忽视。因为整个社会对物质财富的追求往往让人们忽视财富获得背后付出的代价,作为这一代价的突发公共事件爆发时,民众更多关注的是事件本身。因此,政府所作出的这种行为从物质层面是有益于全体人民的,政府的这种自利性的扩张表面上看起来并不那么不合理,具有很大的隐蔽性,我们把政府的这种自利性叫作隐形自利性。政府在应急管理中隐形自利性的扩张往往会带来预防预判机制不完善、风险意识不强等现象,不能有效地预判即将爆发的突发事件,从而加剧突发事件造成的伤害和损失。可见,政府隐性自利性的扩张和带来的危害是一个持续的过程,在突发事件爆发时集中凸显。

## 二、政府应急管理中自利性扩张的危害

不同于政府在日常社会管理中自利性的扩张对民生的危害,政府在应急管理中的自利性扩张对民生的危害更加严重凸显、更会引起关注和更易激起百姓的不满。突发事件爆发本身就对民生造成危害,而政府在应急管理中自利性的扩张进一步加剧了这种危害。

### (一)加剧伤亡和经济损失

相当一部分突发事件本身带来的人员死亡和经济损失就很巨大,政府在应急管理中自利性的扩张又加剧了这一影响。例如,政府日常管理中自利性的扩张导致的豆腐渣工程在地震、洪水等此类灾难来临时,会加剧人员伤亡和经济的损失;危机意识的缺失和预判的失误,会加剧人员伤亡和经济的损失;瞒报、不作为、以权谋私、信息不畅,会加剧人员伤亡和经济的损失;应急资源的利用不当和考虑不周也会加剧人员伤亡和经济的损失。如果在每次突发事件爆发前出现端倪时,相关部门和疾控系统的负责人能够负责及时客观地看待出现的不妙新情况,及时采取措施,即使阻止不了突发事件的爆发,也会把影响控制在最小的范围内,人员的伤亡和经济的损失会大大降低。有研究表明,短期来看,新冠肺炎疫情对宏观经济的影响比2003年“非典”疫情影响更大,已经造成短期消费和投资需求的萎缩以及服务业和工业生产活动的萎缩。疫情还未结束,损失还在继续,具体的经济损失数据还无法计算,但肯定是巨大的。可见,应急管理中“预防”的重要性正在不断凸显。

在突发事件处置时,虽然政府经常强调“全力以赴”和“不惜一切代价”,但是我们所能够付出的“代

价”毕竟是有限的。我们不能为了应对突发事件而付出不必要的代价。一个突发事件处置之后,若不能将可以解决的“损失补偿”以及“行政问责”进行彻底解决的话,同类的突发事件还可能爆发,带来的损失将是持续的。

### (二)负面影响和形象损害

良好的政府形象会获得社会公众对政府的认同,使社会公众“会发自内心地、自愿地服从政府的法律、法规,政府的政策就容易得到人民的拥护,容易得到全面的贯彻、执行。”〔7〕应急管理的考验与挑战可以最好地印证政府的综合治理能力与水平,政府应急管理总体能力的高低是对政府行政效能和政府能力的全面考量。因此,危机状态使得政府形象问题备受关注,有效应急管理也成为政府构建良好形象的一个契机和政府规避自身形象危机的重要手段。应急管理中个别官员的违纪违规现象直接造成社会负面影响,而地方政府为追求本地区利益最大化,其自利性的扩张会使地方政府行为偏离中央政策,违背“上下一盘棋”,打破应急管理的全局布局安排,动摇公众对中央和地方政府的信任,严重损害中央政府与地方政府的形象,可能会使得政府在自身形象的危机下陷入执政的困境,进而威胁到政府的执政基础。由此可见,美国这次新冠疫情防控是否有力及其防控效果如何对特朗普能否连任影响重大。

我国政府在这次抗击新冠肺炎疫情中,采取的措施果断有力高效,而且还在持续努力,形势逐步稳定趋好。然而,危机对整个社会的突然性冲击是难以预期的,带来众多的负面影响在所难免,而政府自利性的扩张会扩大这一影响,加剧政府形象的受损。

### (三)社会失控和社会恐慌

社会失控表现为在危机的冲击下,正常的社会经济生产秩序和人们的生活秩序被打破,社会各方面的自我调节能力变弱。在社会的危急时刻,社会公众在人身安全、物质、精神保障以及社会公共服务等方面都会陷入相对比较僵乏的状态。“所谓社会恐慌,主要是一种由社会风险事件引起的、以过度紧张情绪为表现形式的过激反应,以持续性的心理恐慌、恐惧、焦虑、烦躁为主要特征,进而可能演变为哄抢、排斥、攻击、伤害等无组织反应行为。”〔8〕在突发公共卫生事件中,因具有广泛的传染性和死亡率,直接威胁到每个人的生命安全,这本身就会带来大众的恐慌心理,怕被传染,减少外出,大量购物囤积,超市很多货架变空。这样的一种恐慌是危机时期大众正常的反映,也可称为理性恐慌。突发危机事件的破坏程度越大,规模越大,民众的理性恐慌心理程度就越深。尽管政府多方安抚民众、保证物资充足、避免抢购,但恐慌的心理仍不能完全消除。而一旦在应急管理中个别官员自利性的扩张,作出利用职权帮家人或因利益帮他人“逃生”或获取物资等类似的行为,就会加剧民众的恐慌心理,带来非理性的恐慌。在非理性恐慌心理下,大众失去了对局势发展的基本判断,会产生极端的自我保护行为,从而就会加剧社会的危机。

### (四)损害国家的国际形象和国际影响力

全球化时期,应对重大社会突发事件不再是一个国家的事情,如安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)所说:“我们有更充分更客观的理由认为,我们正在经历一个历史变迁的重要时期。而且,这些对我们产生影响的变迁并不局限于世界的某个地区,而是几乎延伸到了世界的每一个角落。”〔9〕要构建起以全球利益为重、合理分配资源的良好危机应对联盟,促进各国和地区间的有效合作,就需要良好的政府形象。“良好的政府形象是政府获得有效的国际支持,构建起危机应对的地区性联盟或国际性联盟的基础。”〔10〕不仅如此,应对措施所带来的影响也变得具有复杂性和广泛性。面对全球爆发的突发公共卫生事件——新冠疫情,虽然世界大部分国家采取了积极的防控措施,但由于各国国情的不同和采取措施的不同,防控的效果和由此带来的影响是复杂的,在经济、政治、文化、意识形态等多领域带来的正面或负面的影响不断地在全球范围内蔓延。采取了积极有效的应对措施和在全球抗疫中做出积极贡献的国家,其国际形象和国际影响力不断得以提升,获得国际支持也会越来越多,尽管有些发达国家对其恶意指责或打

压也阻止不了这一趋势;而那些为了政治的利益消极应对疫情、恶意诋毁其他国家、甚至不断甩锅、推卸责任的国家,其国内存在的深层问题也随之逐渐暴露,这必然导致其国内的危机及其国际形象和国际影响力的受损,获得国际支持会越来越少。据此,美国是后者再典型不过的代表了。

我国政府在新冠疫情防控中,作出了果断有力的策略选择,进行了广泛有效的社会动员,最大程度降低了疫情扩散和经济损失,政府应急管理的有效性和权威性得到充分展现。但这并不意味着应急管理中政府在自身形象的塑造问题上已近乎完美,因个别地方政府官员在应急管理中责任意识、服务意识、奉献意识的淡漠以及优良品格的缺失等自利性的扩张,会深深地刺痛公众的感情,产生负面的影响,而这恰恰会成为别有用心国家的媒体关注的点,并由此添油加醋扩大事实,以抹黑中国,损害中国政府的国际形象和国际影响力。

政府在应急管理过程中自利性的扩张对民生带来的负面影响,并不只局限于应急管理的过程中,还会有危机过后的持续性,尤其是对于政府负面形象的消除不是一朝一夕的事。因此,对于应急管理中政府自利性的扩张不可小觑。

### 三、控制政府应急管理中自利性扩张的对策

詹姆斯·麦狄逊(James Madison)说:“如果天使统治人,就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。”〔11〕不是天使的官员们面对市场经济条件下多样、强烈的诱惑,其自利性极易超出必要的限度,应急管理中的官员同样存在这样的问题。政府应急管理中自利性扩张呈现出来的多样性及其危害性,急需对政府应急管理中的自利性扩张进行控制,但这种控制并不只局限于应急管理的过程中,而是贯穿于社会管理的全过程之中。

#### (一)推进绿色发展理念与制度设计的融合,克服政府的隐形自利性

改革开放40多年来,我国越来越重视发展中产生的生态环境问题和由此带来的各种突发事件,在发展理念上也不断地突破和转变。2003年10月,党的十六届三中全会上第一次系统明确地提出并阐述了“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”的科学发展观,党的十八大报告中又把绿色发展理念纳入“五大发展理念”之中,实现了对以往发展理念的创新和发展。绿色发展理念是我国在社会主义现代化建设过程中为解决我国经济高质量发展和环境保护问题,面对现实矛盾困境的探索中提出的。党的十九大报告再次提出“我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化”,并且指出我们的社会主义现代化建设要在尊重自然、顺应自然、保护自然的基础上“推进绿色发展”〔12〕。绿色发展理念坚持经济高质量发展和环境保护两条底线,走生产发展、生活富裕、生态良好的“三生融合”发展模式,把人与自然界看作是一个生命共同体,追求“物的尺度”与“人的尺度”的内在统一及“自然的权利”与“人的权利”的有机统一,从根本上克服人类自利性的扩张和政府隐形自利性的扩张,做到从源头上减少突发事件本身的发生,促进生态文明建设。

发展理念理论上的创新并不等于行动上的贯彻,需以制度安排推进绿色发展理念的贯彻,从源头上预防化解“高危”。从理论到制度再到落实是一个漫长的过程,绿色发展理念的贯彻首先需要绿色发展的制度设计,要求国家治理体系和治理能力的现代化。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》推进了这一进程。接下来绿色发展的制度设计将挑战政府隐形自利性的扩张,需动员公众积极参与这一进程,推进绿色发展理念切实融入社会各领域,取得更多直接关系人民切身利益的生态文明建设的成果。

#### (二)强化政府官员的公共危机意识,培养国民危机意识

危机意识是一种责任意识,是危机管理的起始点,也是提升政府公共危机治理能力的前提,体现的是主体的主动性和预见性。危机意识是政府官员和公务人员在现代社会突发事件频发背景下必要的一种意

识。乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)认为:“由工业社会的高度发展而导致的现代性对人类社会现有状态的每一个领域哪怕是很小的领域都带来了极大的不确定性因素。”“任何时候总会有一些可能存在的危机,哪怕这些危机的可能性极小到几乎可以忽略不计的时候,但仍然难以完全避免和排除”〔13〕。危机的隐患已无处不在,而目前我国一些政府官员的公共危机意识仍不强,国民危机意识淡薄,进行一场在政府引导下的全民性的危机意识教育势在必行。

进行政府危机意识教育,一方面,要对危机管理主体进行经常性的强化培训和教育。可以将危机管理知识作为公务员和公共管理者的必修培训课程,主要进行危机治理方法、程序的培训,加强政府部门的危机演习,把应对危机的模拟训练纳入对公务员和公共治理者的教育和培训之中,以提高危机治理能力,强化危机治理意识。2018年起,多所应急管理学院的相继成立,将为政府应对突发事件培养大量的危机管理专业人才和提供智力支持。另一方面,政府要投资加强对国民进行经常性的危机意识教育和培训。在公民素质教育中增加应对突发事件的知识教育、法制教育和心理教育的内容,注重教育内容的规范性,同时进行情景训练。从幼儿开始采取多种途径循序渐进地启发、引导,经过长期地学习和培训,危机意识才能根植于心并转化为相应行动,在公共危机爆发时,公众才能够理智地面对危机并积极配合政府的决策与方案,从而减少危机带来的损失。

### (三)建立良性应急管理机制,提升应急管理的有效性

我国的突发公共事件治理机制建设才刚刚起步,和发达国家相比还存在很多不足。基于应急管理的需要,国家应急管理部已经成立,但是,切实提升应急管理能力和应急管理的有效性还需要建立良性的应急管理机制。

1.建立完备的危机防范和预警机制。一个完善的预警机制,对于突发公共事件应急管理尤为重要,它可以让公共管理者积极主动地搜集、整理和分析关于潜在危机的信息,并针对危机的特点及时寻求对策,力争把突发事件带来的危害最大限度地降低。近些年,针对大城市间不断举行的大型活动,当地政府会有周全的应急预案,保证了很多活动的成功举办,但是应急预案不能只局限于发达城市的重大活动的举办,而应当以一种常态化的规则存在于所有城市中。为此,“各级地方政府同样需要从本地现状入手,完成常设性的突发事件应急组织管理指挥部组建,服务并配合中央应急管理部工作,履行和本级政府内所设立的所有职能机构相互之间的联络职能,化解专职不专难题,将机构间协调梗阻彻底理顺。”〔14〕从而让应急指挥部发挥实际的作用,切实提高政府应急管理的效率,使我国“全国一盘棋,集中力量办大事”的制度优势在突发公共事件应急管理的预防阶段得到充分彰显。

2.建立完善的信息上报和发布机制。及时、准确的信息搜集整理和上报披露,既可以帮助政府部门及时的作出应急管理的决策和方案,也可以打击各种谣言的传播,稳定民众情绪,消除恐慌心理。一方面,在危机管理的预防阶段,建立各种突发事件对应的多部门参与的联席会议制度,及时收集各类预警信息,科学研判会商,通过各种传播载体多渠道、多形式地确保全国范围的发送精确度高、实时性强的预警预报信息,使相关责任单位、负责人、监测员及受威胁群众能够第一时间接收到预警预报信息,提前做好防范工作,把损失降到最低。另一方面,在危机管理的处理和善后阶段,健全网络信息管理体制,各级政府要及时向新闻媒体提供权威信息,使媒体能客观真实地向公众报道危机势态发展和控制的情况及善后处置的情况,地方政府要有大局意识,喜忧共报,保证公众的知情权,树立政府的良好形象。

3.建立健全主体责任和多元参与机制。良性的应急管理机制一定是主体责任明确和多元主体参与的机制,是能将政府内部各部门的力量、社会各团体和个人以及民众的力量、国际社会的友好援助和相互扶持整合起来的机制。首先,要通过多种渠道充分激发公众对应急管理的主动参与性,充分发挥社会公众参与的作用;其次,持续提升非政府组织的参与地位,促使非政府组织与政府、公众之间保持良好的互动协作,使其在应急管理中的效用最大化;再次,激发企事业单位参与的主动性和积极性,并在全

球范围内大力谋求支持与救援,不断增长社会的风险应对能力。最后,使“多元主体参与灾害性危机管理的权利和途径以法律的形式加以确定,能使多元化参与作为政府危机管理过程一个必不可少的步骤得到保证,而不是成为一种可有可无的随意性安排”〔15〕,从而对参与主体进行义务性规范,使参与主体的责任明确化。

4.建立突发公共事件善后总结评估机制和监测体系。一次突发公共事件的爆发并不可怕,可怕的是类似的突发公共事件的频繁爆发,这恰恰反映了我国突发公共事件所面临“头痛医头脚痛医脚”的困境。要突破这一困境,必须好了伤疤时刻记着痛,建立健全突发公共事件善后总结评估机制,在任何领域的突发事件善后的过程中,都要深刻反思处置突发公共事件过程中暴露的问题,不断总结经验教训,不断改进。总结评估后,要核查和改进现有的组织架构、管理体系与运作程序,完善应急管理机制及各类应急预案,建立相应的监测体系,加强对突发事件的监测,尽最大努力以杜绝重复发生此类事件。

#### (四)完善我国应急管理的法律体系,促进应急管理的现代化

“在现代法治原则的支配下,国家生活的各个方面包括应急状态的处理与应对都应纳入法治的轨道。发生突发公共事件后,如果政府的权力行为得不到法律的规制,必然会在应急状态下走向失控、混乱和无序。”〔16〕完善我国应急管理的法律体系势在必行。

1.完善应急管理法律法规和规章体系。目前,我国已经制定和颁布了一些应对危机状态的法律和法规,为确认政府的危机管理权和保障危机状态下的公民权益,提供了相应的法律框架及基础,但是从整体上来看,法律、法规体系并不完整,而且法律法规的更新速度也相对缓慢。应急管理部门刚刚设立,但可依据行使其职能的法律法规仍然太少。《宪法》中的“紧急状态”条款虽为国家机关在紧急的危机状态下行使紧急权力提供最根本的宪法依据,但还没有关于危机状态、紧急状态分级界定以及危机应急法的相关明确规定,而且我国尚没有一部完整的紧急状态管理法。我国地方政府虽已从各地实际出发开展应急管理工作,进行了相应的地方性、专门性立法,不过所立法规通常存在临时抱佛脚的特点,普适性不强,并且其立法僵化性明显。

2.完善应急管理法规中的程序规定和追责规定。在我国《突发事件应对法》当中没有对行政紧急处置的程序作出详细规定,仅仅是规定了在征用公民财产之后需要予以定量的赔偿。这并没有针对赔偿金额作出详细的规定,所以势必也会损害公民的正当权利。〔17〕另外,《突发事件应对法》中虽然针对紧急状态的应急管理机制作出了详细规定,并确认了紧急状态的终止或转换状态,但是却没涉及这一过程当中的具体时限问题。《突发事件应对法》中这些规定的缺失极有可能会造成紧急行政权的滥用。当应急管理中紧急行政权被滥用时,对责任人的问责很多时候是一种无规范的问责,后果严重迫于民意压力就问责,后果不严重上级不追究就不问责。对此,必须明确相应的法律条文和行政法规,以对管理部门的权力作出约定,让应急管理指挥部门在行使相应权利的同时受到来自立法机关、司法机关和公众的监督和制约,避免法律赋予的权力被滥用。做到有权必有责,一旦有政府人员在应急管理的过程中滥用了权利,必须依法严肃处理。

2020年3月份以来,随着我国抗疫形势的好转和全球新冠肺炎疫情的蔓延,中国的抗疫经验被越来越多的国家借鉴和学习,中国政府的应急管理服务能力得到了世界的认可,中国的国际影响由此进一步扩大。但是,我们不能由此忽视应急管理中问题的存在,各级政府要把提升应急管理服务的能力和水平、控制应急管理中自利性的扩张作为常态责任,面向未来更多不可预测的挑战,更好地服务国计民生。

#### 参考文献

- 〔1〕王桂云,李涛.政府自利性与合法性危机——一种基于公共选择理论的分析[J].社会科学家,2010(8).
- 〔2〕陈国权,李院林.政府自利性:问题与对策[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2004(1).

- [3]李尧远,曹蓉.我国应急管理研究十年(2004-2013):成绩、问题与未来取向[J].中国行政管理,2015(1).
- [4]刘小冰.国家紧急权力制度研究[M].北京:法律出版社,2008.1.
- [5]徐青松.突发公共卫生事件中行政应急性权力研究[D].重庆医科大学硕士论文,2008.41.
- [6][德]乌尔里希·贝克,约翰内斯·威尔姆斯.自由与资本主义[M].路国林,译.杭州:浙江人民出版社,2001.155.
- [7]毛加强,等.政府经济学[M].西安:西北工业大学出版社,2005.151.
- [8]陈远章.转型期中国突发事件社会风险管理研究[D].中南大学博士论文,2009.57.
- [9][英]安东尼·吉登斯.失控的世界——全球化如何重塑我们的生活[M].周红云,译.南昌:江西人民出版社,2001.1.
- [10]任堃.危机管理视角下的政府当代中国政府形象构建[D].山东大学博士论文,2010.39.
- [11][英]亚历山大·汉密尔顿,等.联邦党人文集[M].程逢如,等,译.北京:商务印书馆,1980.246.
- [12]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)[J].北京:人民出版社,2017.50.
- [13][德]乌尔里希·贝克.从工业社会到风险社会上篇——关于人类生存、社会结构和生态启蒙等问题的思考[J].王武龙,编译.马克思主义与现实,2003(3).
- [14]朱力宁.突发公共事件应急管理问题研究[D].江西财经大学硕士论文,2018.31.
- [15]汪玉凯.公共危机与管理[M].北京:中国人事出版社,2006.102.
- [16]傅思明.提高领导干部应对突发事件的法律能力[M].北京:中共中央党校出版社,2011.7.
- [17]杨屹,施建芳,谢彦昕,张晓洁,谢震宇.上海市浦东新区社区卫生服务中心公共卫生应急能力现况分析[J].上海预防科学,2018(11).

## On Self-Interest and Control in Government Emergency Management

LI Yongmei      ZHENG Qianqian

(The Internet of Things Industry Development Research Base, Nanjing University of Posts and Telecommunications,  
Nanjing 210023, China)

**Abstract:** Unlike the government's self-interest in normal times, self-interest in government emergency management is multifaceted, as is shown by the two-way government self-interest, government self-interest in response to the acute expansion of power and invisible self-interest that cannot be ignored. The existence of self-interest in government emergency management will cause a series of livelihood impacts, such as unnecessary death and injury, excessive economic loss, negative social impact, social panic and trust crisis, which will affect government image and lead to negative international influence. To control self-interest in government emergency management, it is necessary to promote the fusion of green development concept and institutional design, strengthen the public crisis awareness of government officials, establish a sound emergency management mechanism and improve the legal system of emergency management in China.

**Key Words:** public crisis; emergency management; government's self-interest; power control

【责任编辑 潘照新】