

突发事件应急领导小组：组织形态与驱动逻辑

陶 振 李学宇

(中共上海市委党校 公共管理教研部, 上海 200233)

一、问题提出与文献回顾

领导小组是对广泛存在于我国各级党委、政府部门内的工作小组、委员会、指挥部等议事协调机构的总称,具有临时性、机动性、跨部门等特征,是国家治理的重要组织形态。应急领导小组是非常态化治理下的一种特殊领导小组类型,通常由权力层级较高的党政部门和主要领导牵头,以应对重大突发事件为组织目标,联合多个条块部门,形成以指挥层、牵头部门、成员单位为核心的任务型组织形态。应急领导小组在应急实践中有不同的称谓,如应急指挥部、应急工作专班等,但其核心的组织特征、组织功能及运作模式是高度相似的,可以视为同一类型的组织形态,均属于一种临时性的组织。需

5

中图分类号: D63 文献标志码: A 文章编号: 1008-5947(2025)03-0005-10

[收稿日期] 2025-03-04

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“重大突发事件防控中干部下沉机制优化研究”(23BZZ025)的阶段性成果。

摘要: 应急领导小组是一项极富中国特色的应急指挥组织体制,不仅发挥着加强党对应急指挥活动的政治领导作用,而且承担了议事协调的行政职能,发挥组织决策与部门协调的双重功能。根据党政和部门间关系的不同,应急领导小组可分为“政党—指令型”“政府—指令型”“政党—协作型”“政府—协作型”等不同类型,对应着不同的党政权责配置以及部门间的关系状况。组织结构、组织权威、组织激励、组织机制的嵌入再造是应急领导小组实现统合式治理的主要驱动逻辑。灵活性与机动性是应急领导小组的主要组织优势,但在机构设置、部门职责、组织运行等方面仍存在规范化与法治化的优化空间。

关键词: 突发事件; 应急领导小组; 组织形态; 驱动逻辑

作者简介: 陶振(1983-),男,安徽庐江人,管理学博士,中共上海市委党校公共管理教研部教授、硕士生导师;李学宇(1999-),男,天津人,中共上海市委党校公共管理教研部硕士研究生。

说明的是, 各级突发事件应急管理委员会是地方层面一种常设性的议事协调机构, 一般都下设固定的负责日常工作的办公室, 不属于临时性的组织。

已有研究较为关注常态化治理下领导小组的结构、功能及运作机制等内容, 对非常态化治理下领导小组的探讨相对较少, 其主要研究视角与核心观点集中在以下三个方面。

一是“结构—功能”研究。这一视角聚焦领导小组的组织结构及其功能。在结构层面, 领导小组主要由“领导成员—牵头部门—办事机构—成员单位”组成, 呈现出“多层次结构”或“矩阵式结构”的组织共性特征^[1]。在组织功能上, 领导小组的组织设计突破了传统科层制注重专业分工和层级管理的局限, 其灵活的机构设置与机动化的权力运行能有效克服科层管理下的组织僵化、反应迟滞等弊端, 具有统一领导、高效协同、灵活应变的组织优势。

二是“机制—逻辑”研究。这一视角关注领导小组的运行机制及其驱动逻辑。有学者提出, 领导小组在运行中呈现出“借力与自立”的双重逻辑, 并伴有“中轴依附”的典型特征^[2]。领导小组充分借用高密度集合型的权威资源, 以“领导成员—牵头部门—办事机构”为中轴, 自上而下形成一条“权力—责任”中轴线, 其他组成部门则依附于这条中轴线周围, 接受领导小组的工作安排并做好执行反馈。

三是“功能—限度”研究。这一视角注意到领导小组作为一项治理机制所固有的内生局限及其改进空间。有学者认为, 领导小组机制具有明显的运动式治理属性, 其运行高度依赖高层党政精英的推动, 利用高规格的组织设置和领导挂帅的权威资源, 将组织纵向与横向间的分工合作关系简化为单向度的“命令—执行”关系, 容易导致决策权力在组织内部的高度集中, 不利于发挥条与块部门的主动性和能动性, 需要在集中化与分散化、非制度化与制度化、党政主导与社会参与等方面做好平衡^[3]。

上述研究更多探讨的是常态化治理下领导小组的运作过程及其驱动逻辑, 而应急状态下领导小组的相关研究还不够丰富。受制于外部环境与事件属性, 应急状态下的领导小组在组织形态、权力运行、运作逻辑等方面有着明显的不同。作为一种特殊的应急组织形式, 应急领导小组有哪些差异化的组织形态? 有什么不同的内在运作逻辑? 有哪些积极的治理效应及其功能限度? 这些问题都有待进一步探讨。

二、应急领导小组的多重组织形态

在组织结构层面, 应急领导小组由指挥层、牵头部门、日常办事机构以及成员单位等部门组成。从小组内各部门间权责配置关系来看, 应急领导小组涉及横向的党政间权责关系与纵向的不同部门间权责关系。应急领导小组内部组织间权责配置关系不仅决定了应急领导小组的静态组织结构, 也决定了应急领导小组的运作方式及其主要功能。

(一) 横向间: 政党主导型与政府主导型

执政党和政府是我国开展应急管理活动的两大主体, 党政关系是中国最基本的一对政治关系, 二者的组织联结与衔接配合是影响应急指挥体制作用发挥的关键^[4]。党组织

在整个应急指挥体系中实际上居于领导核心地位，发挥着“总揽全局、协调各方”的统领作用。执政党通过政治领导、价值引领、组织建设等多种方式可以深刻塑造和积极融入整个应急管理过程。有学者认为，“党政结构是中国应急管理的内核和灵魂”^[5]。根据政党组织介入应急指挥程度和方式的不同，可将应急领导小组中的党政权责关系分为政党主导型与政府主导型两种主要形态。

政党主导型是指各级党组织从“幕后”走向“台前”，在突发事件处置中发挥直接的组织领导和指挥决策作用，以加强党对突发事件处置的统一领导和统一指挥，实行党政同责、齐抓共管。政府则是在党的直接领导下负责落实党的各项决策部署，一般由应急领导小组的日常办事机构来具体承担。政党主导型的党政权责关系是一种党委领导、政府负责的应急指挥体制，其典型的运作特征是：各级党组织直接成立应急领导小组（指挥部），由党委负责人担任领导小组（指挥部）的组长或指挥长；也有实行党委和政府负责人共同担任组长或指挥长的设置，但领导核心还是在党组织^[6]。政府在党的应急领导小组（指挥部）的统一领导下，成立由各条块部门组成的应急指挥组织体系，负责贯彻落实党的应急领导指挥机构所作出的各项决策部署。

政府主导型的党政权责关系配置是一种政府直接主导、党委间接领导的组织设计。一般由政府行政首长牵头成立应急领导小组（指挥部）并承担突发事件应对的主要职责，联合相关条块职能部门组成应急领导小组（指挥部）的成员单位，领导小组（指挥部）的日常办事机构设置在与突发事件处置职责高度相关的政府职能部门。党组织主要是负责突发事件应对的综合协调和统筹保障等间接工作，不替代政府发挥直接的指挥决策功能。政府主导型的党政权责关系配置更注重党政功能的合理分工，突发事件的应急指挥更多被界定为政府职责范围内的行政性事务，政府承担事件处置的主要职责，党组织不参与直接的领导指挥，主要是在“幕后”发挥统筹协调、组织保障、督促检查等间接领导作用。

（二）纵向间：指令型与协作型的部门关系

除了横向间党政权责配置关系外，应急领导小组的指挥机构与小组内各成员单位的纵向关系也是影响应急指挥的重要因素。按照成员单位对指挥机构关系的依附程度来看，大致可分为指令型和协作型两种形态。

在指令型关系下，各成员单位接受领导小组指挥机构的统一领导、统一指挥，开展统一行动，领导小组内权力自下而上层层集中，各成员单位的独立自主决策权限较小，主要是负责贯彻落实领导小组的各项工作部署，组织间纵向的“命令—服从”特征较为明显。指令型关系一般存在于党委或政府牵头成立的领导小组（指挥部），领导小组（指挥部）的成员单位均为同级政府的相关职能部门，一般不涉及跨行政区域和跨层级的部门整合，以属地管理为主，指挥层与成员单位间存在直接的指令关系。

协作型关系是一种指挥机构与成员单位共同参与协商的分工合作模式，一般存在于

地方政府间联合成立的领导小组或指挥部当中，由各地方政府明确相应的主责部门来负责落实。协作型关系下指挥层与成员单位之间的权力集中化程度有限，不是单向度的“命令—服从”关系，指挥层更多是发挥组织动员和统筹协调功能，成员单位依据各自职能开展分工协作，类似于松散的合作联盟关系^[7]。例如，地方政府为应对区域性突发事件而成立的各类联防联控机制、应急合作小组、联席会议机制等就是协作型关系的典型体现。这类应急合作机制一般由多个地方政府党委或政府部门负责牵头组建，下设若干具体工作组，各成员部门按照职责被划分进不同的工作组开展分工协作。合作机制的领导层虽然有对成员单位统一管理的职责，但是对成员单位的行為没有强制约束力，合作程度较依赖各成员单位的合作意愿和自觉配合。

(三) “横向+纵向”：应急领导小组的四种组织形态

结合横向与纵向的组织间关系，我们可以将应急领导小组划分为“政党—指令型”“政府—指令型”“政党—协作型”“政府—协作型”四种理论化的组织形态（如表1所示）。“政党—指令型”应急领导小组是党委直接领导、政府协同负责，各成员单位贯彻落实的应急指挥体制，权力高度集中在党委，指挥层与各成员单位之间是“命令—服从”的关系，组织横向与纵向间的权力集中度较高。“政府—指令型”则是由政府主导、党委间接领导，各成员单位负责贯彻落实的应急指挥体制，指挥权力集中在政府，指挥层与各成员单位间同样是“命令—服从”的关系，组织横向与纵向间的权力集中度也较高。“政党—协作型”的组织特征是，指挥权力集中在党委，政府负责贯彻落实，但指挥层与各成员单位间的关系却是松散型的，以协同合作为主，不是简单的上下级的“命令—服从”关系，成员单位拥有一定的自主空间。“政府—协作型”则是指指挥权力集中在政府，党委发挥间接领导作用，指挥层与各成员单位之间同样是协作型的关系形态，各成员单位拥有较大的灵活性。

需指出的是，在中国应急管理实践中，“政党—指令型”与“政府—指令型”的应急领导小组组织形态较为常见，更具典型性，指挥权力主要集中在党委或政府，指挥层与小组成员单位间的关系也主要以“命令—服从”关系为主。下文也将重点聚焦这两类应急领导小组类型来展开进一步论述。“政党—协作型”“政府—协作型”的应急领导小组则更多出现在地方政府间开展的区域应急合作领域，以常态化的风险防控为主。

表1 应急领导小组的多重组织形态

组织形态	横向关系	纵向关系
“政党—指令型”	党委直接领导、政府协同负责	指挥层与成员单位以垂直型的“命令—服从”关系为主
“政府—指令型”	政府发挥主导、党委间接领导	指挥层与成员单位以垂直型的“命令—服从”关系为主
“政党—协作型”	指挥权集中在党委，政府及其他成员单位协同负责落实	指挥层与成员单位是松散型的协同合作关系
“政府—协作型”	指挥权集中在政府，党委间接领导，其他成员单位协同负责落实	指挥层与成员单位是松散型的协同合作关系

三、应急领导小组运作的驱动逻辑

应急领导小组是以突发事件应对为首要目标的任务型组织，有着多重组织权威的来源、特殊的组织架构和权力运行机制，在应对复杂的非常态化治理任务中拥有灵活的多重身份和组织变通机制，能最大程度整合各方资源，发挥集中力量办大事的组织优势，具有统合式治理的典型特征。

（一）结构再造：从层级化到扁平化

现代政府建立在科层化组织结构基础上，注重组织间的专业分工和层级化管理，以提升管理效能和专业化水平。传统的应急管理过程顺应了科层化管理的内在要求，实行分类、分灾种的应急管理指挥体制。分类管理体制有利于发挥职能部门应对特定类型突发事件的专业优势，提高组织的专业性，但也容易产生部门间各自为政、信息闭塞、资源分散等一系列治理碎片化的问题。传统科层管理下，每个任务都被分割成许多小部分，人们难以了解其整体情况；很少有人会考虑如何使组织整体运行良好，更多是考虑自己所在部门的工作。这无疑增加了组织协调的难度和成本。

应急领导小组的设置打破了科层化管理下条块分割的组织架构，领导小组指挥层、日常办事机构以及条块部门的成员单位共同组建了一个扁平化的矩阵型组织，去掉了庞大的组织中间层，重新组建了高规格跨部门的指挥协调部门，形成特别的组织形态以及权力运行结构。应急领导小组的建立标志着归口领导关系发生了实质性转变，即由条块部门的分类管理、分级负责转向领导小组全面负责各个“口”的工作，发挥统一领导和统筹协调的综合功能^[8]。

从结构层面看，应急领导小组注重组织结构的贯穿性，减少不必要的中间层级，实现“一竿子插到底”的扁平化管理，重点解决因条块分类管理所带来的信息碎片化、资源分散化的问题。科层管理下多重“委托—代理”的组织关系被暂时压缩，很多常态化管理下互不统属、业务联系不频繁的条线部门被整合为应急领导小组的成员单位，接受领导小组的统一指挥，建立起完整的横向与纵向间的信息沟通网络，将条块多头管理变为集中统一管理，组织间横向和纵向的沟通成本因此大大降低。

应急领导小组的设置，一方面压缩了组织结构层级、扩大了管理幅度，打造更为扁平化、更为紧凑的组织结构，将原先外部复杂的条块间多头联系简化为应急领导小组内部不同部门的信息沟通，有利于信息在不同组织层级间的沟通，减少因信息链过长而增加的组织沟通成本；另一方面，克服了条块专业分工的局限，领导小组围绕中心任务，借助工作组的形式重新划定各个部门的职责分工，并依据外部环境的变化作出弹性调整，实现组织分工的灵活化^[9]。应急领导小组可以直接在小组内对各工作组及其成员单位发出指令，协调工作组间的分工，统一行动，减少信息不对称带来的决策执行困难，实现高效集中化管理。

可以说，应急领导小组的设置打破了以条块分类管理为主的传统科层组织架构，组

织再造以集中资源、快速响应为核心,在组织目标、组织架构、组织指挥等诸多领域最大程度实现从分散分类管理走向集中综合管理、从层级化管理走向扁平化管理,是对传统科层管理体制应对重大突发事件功能失灵的纠正和替代。

(二) 权威再造: 组织权威与身份权威的双重嵌入

《中华人民共和国突发事件应对法》第十九条明确规定,县级以上地方人民政府设立突发事件应急指挥机构,统一领导、协调本级人民政府各有关部门和下级人民政府开展突发事件应对工作;根据实际需要,设立相关类别突发事件应急指挥机构,组织、协调、指挥突发事件应对工作^[10]。这为应急状态下地方政府灵活设立应急领导小组提供了组织合法性支持和权威性保障。

不同于一般的议事协调部门,应急领导小组机构设置的高规格体现在党政二元化的组织属性上。应急领导小组的指挥层一般由政府的行政首长担任组长或者实行党委、政府主要领导同时担任的双组长模式。地方党政“一把手”是地方层面强有力的政治精英,有足够的身份权威和资源整合能力去动员其他利益相关群体将注意力集中于特定的公共议题,并且很自然地赋予其解决问题的合法性^[11]。

应急领导小组党政二元化的组织属性使其能充分发挥党政系统协同的双重优势,超越科层组织结构的局限,汇聚党政双系统的优势资源,打破条块部门各自为政、信息闭塞的组织壁垒,保证双方在紧急状态下能为一致的组织目标共同发力。此外,应急领导小组各成员单位也是由各部门的主要领导担任负责人,这些成员单位领导可以充分整合本部门甚至整个业务条线的各类资源,为各成员单位工作的开展提供便利。各成员单位在人员构成上也兼顾了不同身份和专业背景的要求,“条条”部门提供专业化信息,“块块”部门提供属地信息,保证了应急领导小组决策的权威性和专业化。

不难看出,应急领导小组是一个高密度的权力集合体,依赖党委和政府高层负责人为核心的政治精英的高位推动,将组织权威与身份权威内嵌于领导小组运行当中,依靠组织化的双重权威将领导小组内的横向协调关系转化为纵向的命令服从关系^[12]。

党政精英的高位推动,增强了应急领导小组运行过程的合法性和权威性,有利于促进党政部门间进行快速的意见交换并最终形成集体决策,实现组织目标从分散化到统一化的转变。科层制管理下的组织目标是分散的,职能部门突出专业化管理,属地部门注重综合管理,条块部门有着不同的职责定位和差异化的目标趋向,目标设置有时也互相冲突。应急领导小组的设置改变了目标分散化的现状,将不同条块部门的管理目标替换为具有更高意志和权威的统一目标,应急领导小组的每个成员单位都被赋予响应这一号召的组织使命。组织目标的统一有利于快速形成内部共识,减少分类管理体制下组织目标分散化所产生的认知与行动分歧。

(三) 激励再造: 高强度灵活化的组织激励设计

科层化管理中组织层级和任务目标的多样性意味着仅靠少数核心管理者难以实现组

织目标，必须依赖向下级组织和一线管理者充分授权，由此形成事实上的上下级间“委托—代理”关系。由于存在信息不对称或利益冲突，代理方在行动中经常会与委托方产生目标或行动上的分歧。相比高层决策者（委托人），一线的基层官员（代理人）更具有信息优势和管理灵活性。如何在赋予基层代理人一定自由裁量权的同时保证组织决策目标的一致性，是维系良性“委托—代理”关系的关键。因此，设计合适的激励约束机制，减少组织中委托人与代理人间存在的目标分歧，就成为现代组织管理的核心议题。应急领导小组内指挥层与各成员单位之间也存在信息不对称和目标管理偏差的风险，同样需要重塑组织内部激励机制。

一是发挥政党伦理精神的感召。政党伦理是围绕特定价值和规范对政党执政行为的约束，表现为以协调个人、组织与社会关系为核心的一系列行为准则^[13]。政党伦理建构的党员身份意识和角色功能认知所形成的话语性支持力量，是支撑应急领导小组运行的重要认同基础。在应对突发事件过程中，应急领导小组通过高层领导讲话、典型人物事迹宣传、舆论引导等一系列价值引领方式来不断重申政党伦理精神的内在要求，由此形成组织间强大的思想与行动的共识。

二是明确“一把手”的责任传导机制。应急领导小组的组长及主要成员单位的相关负责人，均是由党政主要负责人和各职能部门主要负责人兼任，这实质上是通过领导小组这一特殊的组织形式将政治精英的个体责任清晰化、具体化，将原本属于条块部门的行政性事务转化为由各级政治精英个体牵头负责的政治任务，最大化地聚焦了条块部门的注意力，并成功转化为条块部门共同面临的中心工作^[14]。地方党委通过岗位目标责任制成功构建起对下级官僚的政治控制，能有效提升其组织忠诚度和任务目标完成度^[15]。具体而言，应急领导小组指挥层以小组确立的总目标为基础，积极地对小组各成员单位进行组织激励设计、责任分解量化和目标进度管理，再结合自上而下密集的督查考核，将各责任主体密切联结起来。应急领导小组通过岗位目标责任制和部门“一把手”间的压力传递方式，成功构建起指挥层对于下级各成员单位的政治控制，并根据后者对领导小组下达的决策部署的完成度来决定对其的评价。火线提拔、火速问责等强激励手段成为组织人事管理的重要方式，人事管理的灵活性、时效性都大为增强。

三是建立部门责任捆绑机制。应急领导小组将岗位目标责任制管理贯穿组织运行始终，在“条”与“块”部门间形成了一种强“责任纽带”关系，将条块范围的行政任务转变为条块共同负责的政治任务，责任主体也由职能部门领导转变为地方党政“一把手”。责任问责机制由条块部门分类的行政负责制转变为党政领导干部的实绩考核，上下级部门间的关系由业务上的指导关系（弱关系）转变为上下级的命令关系（强关系），条块部门间的组织关系也由原来的碎片化掣肘向全局性配合转变^[16]。随着部门责任制被重新捆绑，原来隶属不同条块部门的管理事项得到地方党委政府和职能部门的高度响应，各成员单位发起的专项工作也能够得到相关职能部门的积极配合，成为驱动应急领

导小组有效运转的重要内在力量。

(四) 机制再造：党政统合式运行机制的建立

传统科层制运行以专业分工、照章办事和层级化管理为导向，难以克服组织响应迟滞、管理碎片化等内生弊端，较难适应突发事件下复杂多变的非常规治理需求。党和政府是我国开展应急管理活动的两大主体，党政间的组织联结对形成高效应急指挥机制至关重要。应急领导小组是政党力量与行政力量共同推动形成的特殊组织形态，是政党力量与行政力量关联互动的组织枢纽。通过将政党力量嵌入组织过程，使得政党权威与科层化的行政权威成为推动领导小组有效运行的共同力量，大大增强了应急领导小组的组织权威性。

党政统合式运行机制是实现党政有效联结的组织保障，其重要特征是实现党政力量的深度融合。政党通过将自身组织结构或管理人员高度嵌入行政系统形成党政双科层结构，在人员配置、组织架构等方面实现高度的组织同构性。这种党政融合是全方位的，不仅是党政机构上的相互融合，在党政目标、党政责任层面也是相互融合，体现了党政一体、高位推动、统一协调的应急指挥思路。

党政统合式运行机制兼具政治机制的权威性、规范性以及行政机制的灵活性和机动性。在应急指挥过程中，政党组织需要诉诸行政机制来落实政治意图和组织目标，政府部门则高度依赖政党组织体系的权威性来统筹协调各方力量，党的组织、话语和动员机制在其中发挥了重要的统领作用^[17]。依托党政统合式运行机制，政党力量和行政力量在相对独立的前提下实现了有效整合，形塑出独特的有统有分、统分结合的运行机制。政党既能够依托自身的组织体系，优先整合党政系统内的组织资源，实现党政内部的有效动员和高效执行，又可以利用政治机制的权威性动态调整应急指挥策略以及时回应变动中的社会需求。

综上所述，应急领导小组的运作过程是一个以任务目标为导向，高效统筹力量资源的党政统合式治理过程。党政统合式治理通过组织联结与机制整合，尤其是现代信息技术手段的赋能强化，极大地拓展了应急领导小组的资源汲取与均衡配置能力。统合式治理超越了传统的科层化管理局限，依托政党和行政力量之间的不同互动组合，形塑出非常规化治理下灵活多元的治理方式，覆盖了危机治理中的不同面向和不同主体，最大程度提升了危机治理中的组织动员能力。

四、结论与讨论

应急领导小组是我国在长期应急管理实践中摸索出来的一项成功治理经验，也是中国特色社会主义制度的优势所在。各级应急领导小组通过组织结构再造和运行机制优化，突破了传统科层管理的内生束缚，消解了跨部门资源整合与行动协调的组织壁垒，形成了极富中国特色的应急指挥组织体系，为高效处置突发事件提供了坚实的组织保障。

应急领导小组横跨党政两大系统，本质上是一种应急状态下特殊的党政协调机制，不仅扮演着加强党对应急指挥活动的政治领导角色，也承担了议事协调的具体行政职能，发挥着组织决策与部门协调的双重功能。应急领导小组作为正式组织形态外的“亚正式”组织，以其灵活的组织结构设计、多重组织权威的嵌入、高强度灵活化的组织激励、党政统合式运行机制，有效化解了常态化治理结构下的能力匮乏与组织整合难题。应急领导小组在重大突发事件处置中能够高效集中行使指挥权、决策权、协调权、监督权等组织权力，充分体现了党的指挥决策能力、社会动员能力、资源配置能力和组织保障能力，凸显了坚持党的集中统一领导和统筹协调的强大组织领导优势^[8]。

应急领导小组机制的组织优势在于灵活性与机动性，其组织架构以完成特定应急任务或组织目标为导向，依据动态的应急形势，组织和动员各类应急资源来应对可能出现的各类突发状况，具有很强的组织伸缩性。应急领导小组虽依托科层架构下的条块分类管理，但更具机动性，实现了条块分类管理与领导小组集中的统分结合管理，从而有效化解常规治理下的统一性与非常规治理下灵活性之间的张力。

应急领导小组的灵活性还体现在创设了大量非正式的组织形态，包括各类临时性组织（现场指挥部、工作专班、协调会议）、社会化合作网络等多种灵活辅助形式。这些非正式的组织形态虽缺少正式组织结构的规范性与合法性，但同样能够为应急状态下跨部门的信息资源整合提供便捷化的组织渠道，并且在为跨部门协同中创造良好的协商沟通氛围、改善组织成员之间的关系和增进组织信任等方面更具优势^[9]，是科层化正式组织结构加强集中领导、统筹协调、提高组织应变能力的有益补充。

值得注意的是，应急领导小组在自主决策空间、执行和监督程序方面都具有较大的机动性，而其灵活高效的机动过程往往容易超越法律规定和组织体系的边界^[18]。应急领导小组在组织设置和成员配置上具有典型的非制度化特征，组织运行较为依赖各级政治精英的推动，临时性和过渡性是其重要特征。

因此，应急领导小组在组织设置制度化、机构职能法定化、组织运行规范化等方面还存在进一步优化的空间，仍需要解决临时性组织设立与组织运行在实体与程序上的合法性问题。目前，由《中华人民共和国突发事件应对法》为主的法律和地方各级各类应急预案搭建起来的制度体系，在应急领导小组的设立程序、组织结构、职责范围、责任体系、权力监督等方面都缺乏统一的明确规定，仍不足以为应急领导小组的设立与运行提供完整的法治基础保障。

随着国家治理体系和治理能力现代化进程的不断推进，各类应急领导小组的组织设置、整合与撤并应逐渐朝着建章立制的方向演变，应急领导小组的决策部署、指挥调度、会议协商、督查管理等工作流程应更加规范化，需要形成相对固定化和程序化的议事规则，通过民主协商机制将各部门的意见有效整合，不断增强决策过程的民主化，降低领导小组运行对各级党政精英力量的过度依赖。应急领导小组内部的机构职责也应进

一步清晰界定,突出体现在党政权责配置方面,要处理好政党力量与行政部门在领导小组内权责交叉、重叠、越位或缺位等现象,做到有统有分、统分结合,确保领导小组权力运行的规范有序。此外,如何进一步有效吸纳多元化的市场和社会主体参与应急领导小组,明确其参与的渠道、机制等,充分发挥其对应急指挥的有效补充,也是应急领导小组运作进一步优化的重要方向。

参考文献:

- [1]周望.超越议事协调:领导小组的运行逻辑及模式分化[J].中国行政管理,2018(3):113-117.
- [2]周望.中国“小组”政治模式解析[J].云南社会科学,2010(3):14-18.
- [3]原超,李妮.地方领导小组的运作逻辑及对政府治理的影响——基于组织激励视角的分析[J].公共管理学报,2017(1):27-37.
- [4]王浦劬,汤彬.当代中国治理的党政结构与功能机制分析[J].中国社会科学,2019(9):4-24.
- [5]雷尚清.应急管理中的党政结构[J].南京社会科学,2017(7):90-96.
- [6]钟开斌.国家应急指挥体制的“变”与“不变”——基于“非典”、甲流感、新冠肺炎疫情的案例比较研究[J].行政法学研究,2020(3):11-23.
- [7]林鸿潮.重大突发事件应对中的政治动员与法治[J].清华法学,2022(2):156-172.
- [8]冯晓畅.应急管理领导小组的组织特性及其制度建构[J].宁夏社会科学,2021(1):62-71.
- [9]鹿斌.重大突发事件中领导小组的运行机制分析:基于跨部门协同视角[J].福建论坛(人文社会科学版),2022(7):191-200.
- [10]中华人民共和国突发事件应对法[EB/OL].(2024-06-29)[2025-01-10].https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202406/content_6960130.htm.
- [11]赖静萍,刘晖.制度化与有效性的平衡——领导小组与政府部门协调机制研究[J].中国行政管理,2011(8):22-26.
- [12]周雪光.权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011(10):67-85.
- [13]程竹汝.中国共产党执政的伦理叙事及其解释力[J].政治学研究,2021(6):52-62.
- [14]曾建丰,狄金华.寓科层于社区之中:基层疫情防控的实践运作——基于J市“党员下沉”实践的调查分析[J].中国农业大学学报(社会科学版),2021(2):16-28.
- [15]徐明强,许汉泽.运动其外与常规其内:“指挥部”和基层政府的攻坚治理模式[J].公共管理学报,2019(2):28-40.
- [16]原超.“领导小组机制”:科层治理运动化的实践渠道[J].甘肃行政学院学报,2017(5):35-46.
- [17]陈天祥,王群.党政统合动员:基层社会动员的组织联结与机制整合——以新时期村居法律顾问政策为例(2009—2021)[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2021(6):92-102.
- [18]金国坤.国家治理体系现代化视域下的行政组织立法[J].行政法学研究,2014(4):72-80.

责任编辑 杨 阳

Emergency Leadership Group: Organizational Form and Driving Logic

Tao Zhen Li Xueyu

Abstract: Emergency leadership group (ELG) is an emergency command organizational system with Chinese characteristic. It not only strengthens the Party's political leadership over emergency command activities, but also undertakes administrative functions of deliberation and coordination, fulfilling the dual roles of organizational decision-making and inter-departmental coordination. Based on the different relationships between the Party and government and between departments, ELGs can be categorized into types, corresponding to distinct configurations of Party and government responsibilities and power, as well as varying inter-departmental relationship dynamics. The embedded restructuring of organizational structure, organizational authority, organizational incentives, and organizational mechanisms constitutes the primary driving logic through which ELGs achieve integrated governance. Flexibility and agility are the main organizational advantages of ELGs. However, there remains room for optimization in terms of standardization and legalization concerning institutional setup, departmental responsibilities, and organizational operations.

Key words: emergency event; emergency leadership group; organizational form; driving logic

Influencing Factors and Optimization Strategies of County-level Political Ecology from the Perspective of Systems Thinking

Li Zhongyang

Abstract: Building a clean and upright political ecosystem at the county level is of fundamental significance for extending full and rigorous governance over the Party to the primary level and advancing the modernization of primary-level governance system and governance capacity. Systematically grasping the influencing factors of the county-level political ecology is the basic prerequisite for achieving effective judgment of the local political ecology and enhancing the scientific and systematic nature of the practice of political ecology construction. From the perspective of systems thinking, the county-level political ecology is comprehensively influenced by multiple factors such as political responsibility, political participation, personnel selection and appointment, and power supervision throughout the cyclical stages of "input-transformation-output-feedback". Therefore, the construction of the political ecosystem at the county level must adhere to systematic thinking, strengthen overall planning in aspects such as top-level design, key links, feedback regulation, and analysis and judgment, smooth and expand the ecological loop of political input, purify and improve the environment for political subjects, emphasize and ensure the continuous generation of political support, thus enabling the coordinated, synergistic, and efficient advancement of county-level political ecosystem construction.

Key words: systems thinking; county-level political ecology; influencing factors; optimization strategy

Analysis of the Three Dimensions of New Quality Productive Forces Empowering Rural Revitalization

Li Guihua Zheng Lu

Abstract: The intrinsic requirement and key focus for promoting high-quality economic development lie in cultivating and developing new quality productive forces. Implementing the rural revitalization strategy is a comprehensive and historic task for building a modern socialist country. Leveraging its characteristics of disruptive technological innovation and multi-factor integration and penetration, new quality productive forces empower rural industries to thrive with scientific and technological productivity, empower rural areas to have a pleasant living environment with green productivity, empower rural social etiquette and civility with cultural resources, and empower the effective governance of rural areas with digital productivity and empower prosperous rural living with talent