

加强空间治理：疫情防控的一条重要思路

□ 陈晓彤 杨雪冬

国家治理现代化不仅是一个治理水平提升的时间进程，也是一次治理空间的变革转型。新冠肺炎疫情的防控，既凸显了我国空间治理的优势和效能，也为提升与完善空间治理带来了新方向。

具体来说，新冠肺炎疫情的暴发具有鲜明的空间特征，其扩散和影响程度高度依赖于空间的聚集性和流动性。这主要体现在四个方面：一是由于人口密集，武汉这个超大城市在短时间内成为疫情中心地区，并且疫情随着人员的流动向周边地区扩散。二是由于疫情发生在春节前后，人员已经开始大规模跨区域流动，加速了疫情在全国范围内的传播。三是由于前期人员高度聚集的医院、部分社区沦为传染源，未能充分发挥疫情防控第一道防线的功能。四是疫情短时间在特定空间的集聚暴发，打乱了这些地方的正常生产生活秩序，超出了当地的应对能力和治理承受能力，造成了短时间的治理超负荷。因此，我国将其定位为新中国成立以来在我国发生的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件，是一次大考。

从空间治理角度，我国的防控措施可以归纳为四个方面。

首先，针对空间的流动性，采取了一系列隔离措施。通过联防联控、群防群控机制，将这些措施落实到全国范围的社区、村庄、单位以及家庭等基本空间治理单元中，将高度联系的社会区隔开来，使快速流动的社会整齐地停了下来，最大限度实现了病毒传播空间的最小化，降低了病毒的扩散速度。以果断的措施，严格管控湖北的人口外流，尤其对武汉这个超大城市进行了“封城”；向全社会发出减少人员流动、协同抗击疫情的号召，采取延长春节假期，延迟开学，停运部分公共交通，鼓励错峰出行上班，尽量不出门、不集会、不聚餐等，得到了全社会的积极响应，大大降低了人员流动性，达到了全社会自我隔离的效果。

其次，针对空间的聚集性，采取了分类治理方法。通过降低特定空间的活动聚集，分流了特定人群，提高了应对效果。除了取消或推迟大型公共活动、关闭各类公共设施、部分企事业单位停工停业外，最为重要的是在疫情严重的地区，采取了分类辨识、分批安排的治疗措施，分流了蜂拥进医院的人员，缓解了医院这种特定空间的治理压力，提高了治理的精准效果。将受疫情直接影响的群体分为确诊患者、疑似患者、无法排除感染可能的发热患者以及确诊患者的密切接触者等四类，然后对确诊患者集中收治，疑似患者集中隔离，发热患者、密切接触者集中隔离观察。针对这四类群体数量的增加，除了增加现有医院床位外，还快速建立了新的专门收治医院，利用公共设施建立方舱医院、集中隔离点等，有效控制了传



染源，切断了传染途径，遏制了疫情扩散。

再次，针对医疗机构特定空间治理资源和能力不足的情况，通过集中援助的方式，以全国的医疗力量缓解局部地区的治疗压力，为疫情防控有利局面的形成打下了基础。集中援助是中国国家治理的一项成熟做法，体现了集中力量办大事的制度优势。为了解决武汉和湖北其他地区医疗机构应对疫情能力超载问题，中央集中全国的医疗专家、医疗人员和相关资源，驰援这些地方，组织全国力量进行科研攻关，研制检测试剂盒，不断完善医治方案，加快医疗物资生产的恢复和扩产。如此，大大缓解了武汉和湖北其他地区的收治压力，大大降低了感染率和死亡率，以医疗效果缓解了社会的恐慌心理，并逐步帮助一些受疫情冲击严重的医疗机构恢复了医疗秩序。

最后，针对事件的突发性，通过高速有效的工作，达到了以效率换取更大行动空间的目的。要有效应对突发事件，首先要快速正确决策，及时有力行动。新冠肺炎疫情发生后，党中央高度重视，迅速作出部署，采取坚决行动，积极开展国际合作。在随后的事件发展过程中，准确研判，紧紧抓住了各个阶段的重要关节点，及时进行再部署、再落实。通过10天建成火神山、雷神山定点医院等多项工作，创造了防控疫情的中国速度，逐渐掌控了疫情的进程，拓展了行动空间，一举扭转了疫情暴发初期的不利局面。防控是否有效，不单纯是个医疗救治问题，而是一个系统治理问题。在集中力量短时间实现重点地区收治率和治愈率提高、感染率和死亡率降低的双重目标过程中，维护好社会稳定，做好各个地区的防控联动。待取得阶段性成果后，分类分层推动复工复产，逐步恢复生产生活正常秩序。

同时，由于这次疫情是互联网传播进入web2.0和自媒体时代之后的第一次全国性公共卫生事件，功能更加完备的网络空间在疫情防控中主要发挥了三个方面的作用：一是提升了疫情防控集中统一领导的效率。虽然进行了物理空间的隔离，但是信息空间保持了充分的互联互通，使得疫情发展信息能够及时收集汇总，相应决策能准确科学制定，疫情防控要求可以

马上送达安排，各个地方各个部门都能密切对接协调，确保了全国一盘棋的工作局面。二是对疫情防控措施进行强有力纠错。互联网传播的即时性、弥散性和立体化，使得各项措施的确定和执行都处于透明状态下，不同群体从不同立场和利益出发提出意见与诉求，形成了与救治行动同步的高度活跃的理论空间。三是推动了社会成员的自我救助行动。虽然人们的行动范围被阻隔，但人们依托它进行信息交流，建立各种形式的社群，疏解心理压力，开展自我救助，对接政府服务，打通了疫情防控各项举措向社区、个人延伸的“最后一公里”，这种同舟共济、共克时艰的社会行动彰显了中国社会的成熟与团结。

综上，这次疫情的防控，充分反映出空间治理在国家治理中的重要性。因此，可从以下三个方面进一步提升空间治理的效能。首先，在城市空间规划中，除了重视经济效益和生态效益，还应高度关注社会效益，将卫生、健康、安全、交往等人的社会需求纳入规划之中，并采取各项具体有效的措施，使城市在规模越来越大、人口越来越聚集的同时，提升城市治理的韧性。其次，充分发挥空间治理的基础单位社区的作用，解决其发展不平衡、功能不完备、能力不充分的问题。社区治理水平反映并决定着城市的治理水平。在这次疫情防控中，一些社区由于基础数据完备，对居民情况掌握充分，因而能够将疫情防控的各项要求落实到位，有力保障了居民的健康；一些社区在严格实行自我管理的同时，积极开展自我服务，居民相互协助，关爱弱势群体，成为疫情汹涌中的平安“方舟”。再次，完善公共空间的建设和功能匹配。公共空间建设既反映了城市建设理念，也是提高城市抗击风险冲击韧性的基础。大量实践证明，规模适度、分布合理的公共空间是应对突发事件的有效屏障，可以及时进行功能转化，满足应急所需。如方舱医院、集中观测点的快速建成，就有赖于对现有展览馆、体育馆、学校、党校等公共设施进行功能转换。

管理关键词

国家治理现代化不仅指国家制度的体系化与现代化，也指制度体系的有效执行以及以此为基础的国家治理能力的有效提升。党的十八大以来，我们党致力于中国特色社会主义制度的发展和完善，国家治理体系现代化取得明显进展。制度的生命力在于执行，制度体系如何有效执行，制度优势又如何转化为治理效能呢？

领导干部应切实增强对制度建设重要性的认知。党的十八大以来，虽然我们党和国家相较以往对于制度建设更为强调，领导干部的制度意识也有较大提高，但对于制度建设重要性的认识还需要进一步增强。长期以来，在实际工作中，有些领导干部还是比较习惯于政策式治理与运动式治理，对于系统有效的制度治理重要性认识还不是很充分。政策式治理有其灵活性，但政策的制定一般是针对某个或某类事件，属于事后反应式。这不仅使得政策之间容易缺乏统筹，而且也使得政策本身难以具有预先的防范性。运动式治理针对具体问题可以集中力量办大事，这也是中国体制的巨大优势。但自上而下的运动式治理容易使基层在面对巨大压力时，为了在尽可能短的期限内完成任务而忽略对其他配套措施的跟进与相关问题的解决，因而可能造成资源浪费，甚至引发其他矛盾问题。因此，各级领导干部必须认识到，在现代社会，制度治理才是更为根本有效的国家治理之道，政策式治理与运动式治理只有在制度治理的基础上和框架内才能更好发挥作用。特别就中国的改革发展而言，中国特色社会主义进入新时代以后，制度建设的重要性更为凸显：实现“两个一百年”奋斗目标对制度建设提出明确要求；改革顶层设计的有效落实离不开制度体系的平台中介作用；改革系统性、联动性的不断增强要求各领域制度不仅要进一步完善，而且还要有机衔接、统筹协调；应对相互交织的各种风险挑战必须充分发挥制度的威力。就此而言，为切实推进制度的落实与执行，领导干部必须深入认识制度建设的必然性与重要性，真正提高思想认识。

制度的设计必须源自实践、符合实际。制度要想有效落实，本身必须具有可行性。如果制定或设计的制度脱离实际，即使反复强调落实，必然也是无法有效执行的。制度要想符合实际，就要求相关主体在制定与设计时秉持鲜明的实践原则。一是要求制度设计必须秉持明确的问题意识，是切切实实致力于解决现实问题的，是真正的问题推动。二是要求制度在制定时要广泛听取各方意见，真正做到集思广益，具有充分扎实的民意基础与科学合理的专业知识支撑。不论是弄清问题还是集思广益，都要求制度制定者既要通过自上而下的调查研究，又要通过自下而上的民主机制来把握实际情况，摸准症结所在，了解各方想法，汇集各方智慧。需注意的是，在调查研究与民主机制两种途径中，民主机制的健全完善尤为重要。这是

因为，即使领导干部调查研究再深入，由于自身精力、时间等限制，对于客观情况往往难以做到完全透彻的把握，而通过民主的广泛表达恰恰可以有效弥补这一不足。就此而言，现代社会中制度是否具有可行性，民主机制的健全有效是一个重要基础。此外，要想使制度设计尽可能符合现实，如有需要，还可以考虑引入第三方评估机制。

制度设计必须充分考虑地方与部门的执行能力。有些情况下，已有制度难以落实往往并不是领导干部本身意识与能力的问题，而是因为制度的设计与规划任务过多、时间过紧，没有充分考虑到地方与部门的执行能力，从而导致相关地方与部门缺乏足够的时间、资源与条件去落实相关制度建设或制度改革的举措。党的十八大以来，我们党高度重视制度建设，党的十八届三中全会把“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”作为全面深化改革的总目标，当时推出了336项重大改革举措，并且提出到2020年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，完成既定的改革任务。但是，改革的难度特别是制度建设与落实的难度超过我们的预期。一方面，经过5年多的努力，重要领域和关键环节改革成效显著，主要领域基础性制度体系基本形成，为推进国家治理体系和治理能力现代化打下了坚实基础。另一方面，也要看到，这些改革举措有的尚未完成，有的甚至需要相当长的时间去落实。我们已经啃下了不少硬骨头但还有许多硬骨头要啃，我们攻克了不少难关但还有许多难关要攻克，我们决不能停步下脚，绝不能有松口气、歇歇脚的想法。基于此，在制度路线图与时间表的设计上，绝不能过急求快，而应充分考虑到制度执行的条件与可能性，稳步推进。

必须建立健全推进制度落实的有效机制。制度要符合实际，要考虑地方与部门的执行能力强调的是制度制定本身的问题，而要提高制度的执行力，了解解决制度制定本身存在的问题之外，还必须建立健全推进制度落实的有效机制。一是建立健全制度落实的监督、问责与惩戒机制，坚决杜绝做选择、搞变通、打折扣，有令不行、有禁不止的现象。只有建立并完善相应的监督与奖惩措施，使恪守制度者获益多多且不会受到惩罚，违反制度者则不能获益或很少获益，这种情况下，制度才会被有效执行。例如，加强反腐倡廉法规制度建设就必须健全问责机制，坚持有责必问、问责必严，把监督检查、目标考核、责任追究有机结合起来，形成法规制度执行强大推动力。问责的内容、对象、事项、主体、程序、方式都要制度化、程序化。要把法规制度执行情况纳入党风廉政建设责任制检查考核和党政领导干部述职述廉范围，通过严肃追究主体责任、监督责任、领导责任，让法规制度的力量在反腐倡廉建设中得到充分释放。纪律检查机关要加大

推进制度有效执行从四个方面

□ 李海青

监督检查力度，对有令不行、有禁不止的，不仅要严肃查处直接责任人，而且要严肃追究相关领导人员的责任。二是坚持党管干部原则，落实好干部标准，树立正确用人导向，把制度执行力和治理能力作为干部选拔任用、考核评价的重要依据。干部选拔任用是重要的指挥棒，应该充分利用好，以发挥制度执行的有效激励作用。三是建立健全制度执行的有效反馈机制。这种反馈机制之所以必要，是因为制度执行的实际情况往往与制度设计者的主观预想不完全一致，制度执行存在应然逻辑与实然逻辑的差别。所谓应然逻辑，就是制度设计者认为制度制定之后执行应该怎么样，效果应该如何。所谓实然逻辑，就是制度制定之后实际的执行效果如何。一个是主观预设，一个是客观实际，两者往往并不完全一致甚至有些情况下会差别很大。这是因为，制度执行过程中有诸多因素往往会超出制度设计者原先的主观预想，从而使制度执行生出变数。实际上，这种应然逻辑与实然逻辑的不一致，乃是一种制度执行的常态，完全可预知可控制反而不正常。而这这就要求相关反馈机制的进一步建立健全，把制度实施与执行过程中遇到的问题及时有效地予以反馈，从而反过来推进制度的进一步调整与优化。

国家治理

提升应急管理效能需加快健全法治体系

□ 朱正威 吴佳

疫情防控越是到最吃劲的时候，越要坚持依法防控，在法治轨道上统筹推进各项防控工作，保障疫情防控工作顺利开展。目前应急管理体系法治化工作面临的挑战，也为进一步健全应急管理法治体系提供了新的机会窗口。

健全应急管理法治体系需要重点关注的问题

应急管理的法治体系，是健全国家应急管理体系的重要着力点。应急管理的法律法规，贯穿于突发事件应对的全过程。法律框架亟待回应的问题，恰是应急管理过程中所面临的突出挑战。

首先，在重大公共风险的预警方面，法治体系需要进一步解决应急管理体系的条款矛盾。《突发事件应对法》明确规定了疫情风险预警的属地责任，即县级以上地方各级人民政府。而《传染病防治法》将传染病预

警责任主体规定为国务院卫生行政部门和省、自治区、直辖市人民政府，条款责任间的冲突或重叠需要进一步厘定。

其次，应急处置需要更加健全的法制框架予以规范。宪法规定的非常法律状态有三类，即紧急状态、战争、动员。此次疫情应对并未启动紧急状态，但实际响应规格已包括紧急状态下的多种应对措施，依法防控的问题亟待重视和规范。同时，疫情对多部门协调联动提出了迫切需求，而在应急管理体系转型过程中需要调整的法律体系以及长期存在的预案管理短板，使得疫情应对的协调联动大多在非正式决策中展开，缺少前瞻性的

法律法规依据。

最后，在风险预警和应急处置的同时，需要充分关注公民权益维护的问题。作为非常态下的公共管理，疫情防控的多项行政措施不可避免地会给群众正常生活带来冲击。应急管理过程中的依法行政尤其是公民权益保护问题，也应该作为健全应急管理法治体系的重要内容。

完善应急管理法治体系的路径

针对上述应急管理过程中的法治问题，我们认为，应当从以下四个方

面加快推进我国应急管理法治体系的健全。

第一，尽快启动国家紧急状态法的立法程序。此次疫情的响应措施，不少内容已超出《突发事件应对法》所能涵盖的范畴，严格的应急处置尚需在法律层面进一步明确。可以参照国际经验，在宪法规定框架下，出台紧急状态法，为类似危害国家总体安全的重大突发事件应对提供法律依据。

第二，在总体国家安全框架下尽快修订和完善突发事件应对的法律体系及其实施细则。全国上下对这次新冠肺炎疫情的防控，实际上是一场在总体国家安全层面统筹防控的阻击战。总体国家安全观的提出，统筹了

国内国际多种安全类型。但在本次疫情防控过程中，也出现了不同法律法规存在衔接困难甚至冲突的现象，尤其在应急管理体系的转型过程中，各级政府的应急综合协调职能不够强势，信息统筹和应急协调的法定程序也有所弱化。因此，应当在系统梳理和总结本次疫情防控经验的基础上，在总体国家安全的框架下，围绕现有法律条例和其他涉及突发事件应对的部门规章和地方性法规等，尽快就应急管理部门、卫健系统、公安系统、交通运输系统等多部门法定应急管理职责进行修订与完善。

第三，健全和完善预案管理，尽快依法修订、健全各级政府的应急预

案体系。在应急管理体系的转型过程中，传统“一案三制”体系也面临诸多调整空间。同时，虽然突发事件被分为四类，但重大公共风险的复合效应明显，难以按照分类别的科层体系予以有效处置。因此，需要尽快修订旧有的应急预案及其管理体系，可以此次疫情应对为契机，加快推动基于跨部门、跨区域、跨突发事件类型的预案体系变革，同时修订《突发事件应急预案管理办法》，健全预案管理体系。

第四，深入推进依法行政，确保应急管理法治体系的治理效能。应急管理法治体系的健全，除了法律法规的完善，也离不开包括执法、守法、法律监督等体系的系统性进步。尤其是要具体落实为良好的制度执行力，优化重大突发事件的预警、决策、处置等环节的法定程序，切实提升应急管理的法治化、科学化水平。

公共安全