**强整合治理：中国新冠肺炎防控的县域治理逻辑分析**

贺海波

**摘要：**新冠肺炎防控具有及时期、长期性、封闭性和整体性等特点。在疫情防控实践中，中国县域创新出强整合治理模式：通过重构疫情治理的组织体系，采用包干制、联动制和强选择性激励等机制，实现了行政体系的强整合；通过组织嵌入的空间整合、干部下沉的主体整合和规则植入的规范整合，实现了社会的强整合。在疫情防控中中国的县域强整合治理具有双向负责的治理动力、总体运动式治理方式和精准化治理等逻辑特点。

**关键词：**新冠肺炎防控；县域治理；强整合治理

**基金：**湖北省高等学校马克思主义中青年理论家培育计划（第七批）项目“乡村振兴中基层党建引领有效治理的实践机制研究”（20ZD237）；湖北第二师范学院“新型冠状病毒防治”专项重点项目“新型冠状病毒防控中的社区治理研究”（20XGZX03）。

**作者简介：**贺海波，法学博士，社会学博士后，湖北第二师范学院新时代基层治理现代化研究中心主任，武汉大学中国乡村治理研究中心研究员，研究方向为国家转型与基层治理。

**一、问题意识**

2020年初，新冠肺炎疫情突袭了湖北武汉，并向全国扩散。湖北武汉于1月23日封城，各地也相继采取封城封路策略。后随着疫情消退，又相继解封，到4月8日武汉解封时，中国全境已取得新冠肺炎防控的绝对性胜利。但是三四月份，新冠肺炎疫情却开始在全球蔓延。据JOHNS HOPKINS UNUVERSITY网站显示：截止2021年2月8日，全球新冠肺炎确诊病例超过10616万例，累计死亡病例约231万人；美国新冠肺炎累计确诊病例超过2700万例，全球最多，累计死亡病例超过46.3万例[[1]](#footnote-2)。从疫情发展趋势看，世界疫情到目前还没有出现拐点。中国在2020年4月份控制住疫情后，虽然在局部地区有反弹，但均在可控范围内，到目前为止确诊病例未超过10万例。

为什么一些国家无法控制疫情，而中国却能够有效治理新冠肺炎疫情？学界的相关研究集中体现在如下方面：**首先是制度优势。**中国走有中国特色的社会主义道路，具有集体主义的制度理念、整体主义的制度设计和人民至上、生命至上的制度品格[[2]](#footnote-3)，党的集中统一领导、人民当家作主和依法治国三者的有机统一，可以全国一盘棋、集中力量办大事，切实保障人民权利、改善民生、增进人民福祉[[3]](#footnote-4)[[4]](#footnote-5)。**其次是国情优势。**中国当前实施的保护型城乡二元体制，绝大多数农民家庭都存在“半工半耕”家计模式，在应对新冠肺炎时，经济社会运行按下了暂停键，“半工”停止了，但是仍有“半耕”提供生活保障，增强了中国人口最大多数农户家庭的抗压能力，使国家可以自由决策“抗疫”行动[[5]](#footnote-6)。**最后是社区治理优势。**在疫情防控中，街居形成的治理共同体，既是任务共同体，又是责任共同体，社区采取运动式治理机制和联防联控机制，能够深度动员行政体系与基层社会[[6]](#footnote-7)[[7]](#footnote-8)，使所有利益相关者都参与到疫情防控之中。

疫情防控的制度优势与国情优势从宏观维度解读了中国“战疫”的背景与权力运作逻辑，社区治理优势从微观角度诠释了街道与社区的防控机制。两种视角的解释均具有很强的经验归因性，也很富启发性意义。但是当前学界研究对于新冠肺炎防控的县域运作逻辑却缺乏关注。关于中国的治理结构，既有“郡县治，天下安”的历史沉淀性结论，又有“中央统筹，省负总责，市县抓落实”的当前治理体制建构行动。在国家上层与地方基层、中央领导与地方治理、权力运作与权力监控等治理结构上，县域治理均具有“接点”意义[[8]](#footnote-9)，是最为完整的基层治理单元，是一种独特的治理方式和国家意志的实现方式[[9]](#footnote-10)。在这场疫情防控战中，县域治理也发挥了重要作用，是检视中国疫情防控的中观优势。本文中县域是指县级行政区划范围，包括县、地市级的区、县级市等行政区划，县域治理是指县级行政区范围内的治理。

2020年9月下旬，笔者与北京大学中国政治学研究中心的包雅钧研究员、王宇豪助理等在湖北B市（县级市）和武汉市C区、D区开展了一周县域田野调查。调查对象涉及县区政府及部门领导、街道和乡镇干部、社区工作人员、机关下沉社区的党员干部等。调查方式主要采取半结构式访谈，详细调查了县域防控新冠肺炎的组织架构、运作模式、市场运转、社区封闭、民生保障、社会心态等社会事实。所获资料清晰地展示了新冠肺炎防控中县域治理层面的运作逻辑，是分析县域治理的重要经验来源。

**二、新冠肺炎防控与县域治理**

2020年3月11日，世卫组织宣布新冠疫情为全球大流行。全球大流行与新冠肺炎的强传染性相关。新冠肺炎传播途径主要为直接传播、气溶胶传播和接触传播。人类日常生活方式的群居性与强社会互动性等，使新冠肺炎的传播具有极强的隐蔽性、快速性和不可控性。要想防治新冠肺炎，就要治理人们的日常生活方式。总体而言，在反日常生活方式的治理行动中，新冠肺炎防治具有以下特点：

**一是及时性。**日常生活有固定节奏。在自然经济时代，“日出而作，日落而息”；在商品经济时代，工作、家庭生活和消费休闲成为生活的基本格式。新冠肺炎对固定的生产生活方式具有极强的破坏性。新冠肺炎通过三种方式传播，速度极快。只有及时控制传播源头阻断传播途径，才可能有效控制住传播速度与范围。因此，及时识别与收治就成为疫情防治非常重要的第一步。所以，新冠肺炎的治理应该重建日常生活节奏。

**二是长期性。**在相对稳定的时代条件中，日常生活总是按照固定的轨迹运转并发生缓慢的变化。但是新冠肺炎打破了这种运转周期。新冠肺炎感染后，潜伏期的长短因人而异，短的2-3天，一般在7-14天，最长可达24天。如果一个居民从风险地区归来，或者与感染源接触，最长时间需要观察24天，才能判定是否安全。如果一个社区有一位感染者，从将其收治或隔离起要24天才能检查出所有被感染者；识别出最后一个感染者后，再经过24天，没有新增病例，才算是安全社区。可见，所有相关者都会长期被打乱日常生活的动态轨迹，相对静态地生活一段时间。

**三是封闭性。**绝大多数的日常生活空间是开放型的，并且有明确的分工。社区家庭是休息区，单位工厂是劳动工作区，商超、公园、景区等公共空间是休闲消费区等。新冠肺炎来袭将所有的空间都变成了封闭空间。感染者、感染社区、感染的公共空间等都需要封闭。感染者需要集中隔离、集中治疗，居民需要宅在家中，公共空间不再允许人员流动。日常生活空间被强行分割成医院、社区、楼栋、家庭甚至一个房间等不同隔离单元，来应对不同的感染情况。为了应对新冠肺炎，功能分区消失了，所有场所都被有形或无形封闭起来。

**四是整体性。**日常生活是全息的，多元性与整体性共存。整体性以多元性为基础，也以多元性为表现形式。但是防治新冠肺炎却要改变这种以多元性为基础的整体性。一方面，新冠肺炎防控，整体上需要所有人员共同参与合作，领导、一般干部、基层工作人员和大量群众等都要按照防控规范一致行动，需要摒弃任何特权；另一方面，新冠肺炎防控涉及所有生产生活的空间，经济社会运行的各个方面都要按下暂停键，很少有例外。可见，新冠肺炎的治理要以限制日常生活的多元性形成压缩后的整体性。

新冠肺炎的治理具有及时性、长期性、封闭性和整体性等特点，对国家治理、社会治理和基层治理等常规治理形式造成了挑战。常规治理的结构、方式、单元、主体等要素都要做出适应性变化。就治理单元来看，中国的基层治理单元从社区、乡镇（街道）到县（区），因条件不同，每个治理单元都有固定治理结构，发挥着不同的功能，对于新冠肺炎的治理也有不同的功效。

城乡社区是中国最小一级的行政性治理单元，也是基层自治单元。城市社区还可细分为小区楼栋，乡村社区下分为小组村落。从行政性而言，城乡社区是国家政权体系的神经末梢，基层党组织和村（居）委会是国家的代理人，有承接大量行政性事务的义务。从自治性来看，城乡社区是社区的当家人，社区组织有维护社区居民利益、组织社区公益活动的正当性。所以，在应对新冠肺炎的治理中，城乡社区应执行上级的行政命令，也要回应居民的安全和生活需求。但是城乡社区治理资源有限，10余名工作人员服务两三万居民，难以承担完全责任。社区可以采取运动式和联防联控的治理机制，在摸排信息及时识别感染者并要求居家隔离方面具有优势，但是在及时收治感染者，为封闭的居民提供基本生活物质，长期限制人员流动等方面存在资源弱势，没有更大权力支持，很难持续。

乡镇是最低一级人民政府。但是基层政府机构改革使乡镇政府职能不断弱化[[10]](#footnote-11)。治理职能弱化原因在于治理资源不足。在“乡财县管”的财政体制中，乡镇每年仅有转移支付保运转的70余万元经费，经济社会建设发展需要以项目形式向上级申请；在人力方面，一个乡镇有四五十名工作人员，但真正有工作积极性的是乡镇主职干部及有晋升可能性的年青人；从权力上看，“七站八所”大多数在改革中走向市场化，执法权上收至县级部门。在此次新冠肺炎疫情防控中，部分乡镇政府在应急管理方面出现慢作为、乱作为、难作为等现象[[11]](#footnote-12)，其原因就在于财力、人力和权力资源的匮乏。在很大程度上，乡镇政府已经沦为县级治理任务的执行者。没有县级的强有力领导与支持，乡镇无法承担属地的新冠肺炎治理重任。城市的街道是区政府的派出机构，法定地位还比不上乡镇，治理资源也极为缺少。就调查情况来看，乡镇与街道确实是在县区领导与支持之下应对新冠肺炎袭击的。没有县区的领导与支持，乡镇街道就无法有效治理新冠疫情。

乡镇街道和城乡社区都是具体的政策执行单位，体现了县级的行政意志。县级在新冠肺炎防控中能够发挥至关重要的作用，主要是县级具有以下特点：**首先，处于疫情防控的重要“接点”部位。**在中国的治理结构中，县级上接天下接地，上面有中央省市，下面有镇村街居。中央省市的有关新冠肺炎政策下到县级后，县级要根据本地实际情况制定具体的落实措施，然后贯彻到镇村街居，进而落实到千家万户；镇村街居的疫情要反馈到中央省市，也要经过县级的综合和转换。县级处于自上而下的疫情防控政策与自下而上的疫情防治需求的交汇处，处于特殊的“接点”部位。**其次，具有完备的科层机构。**县级有与国家省市对接的局委办等“条条”机构达100多个。这些科层机构可以组织管理经济社会运行与日常生活的各个方面事务。这些“条条”中卫健委、疾控中心，以及县医院等机构位于新冠肺炎防控的最前沿，直接抗击新冠肺炎；公安局利用网络大数据追踪手机信号来查找密接人员，对于严重违反疫情防控规范的人员采取行政处罚；市场监管、工商、税务等部门随时监控市场行情稳定物价；等等。这些“条条”部门都可以调动起来服务于疫情防控。**再次，具有集中力量办大事的经验与机制。**科层体制严格按照部门分工与流程办事，对于综合性事务容易造成互相推诿，对于突发性事件也缺少灵活应变能力。县级政府具有自主性，为了实现特定治理目标可以在县域行动空间中采取相应行为[[12]](#footnote-13)。县级常常利用中心工作[[13]](#footnote-14)、行政包干制[[14]](#footnote-15)[[15]](#footnote-16)、典型治理[[16]](#footnote-17)[[17]](#footnote-18)、临时机构[[18]](#footnote-19)等机制对重大事项进行运动式治理，常常可以起到攻坚克难的效果。新冠疫情属于县域内的重大灾害性事件，需要县级集中全部力量来防治，才可以达到治理目标。**最后，承担完全责任。**在中国当前的“中央统筹，省负总责，市县抓落实”的治理体制中，县级政府不仅要完成目标任务，也要对完成目标任务的质量负责，同时承担相应治理风险，即所谓的“做成事，不出事”，县级政府承担完全责任和风险的形式通常表现为上级政府的“一票否决”[[19]](#footnote-20)和压力型体制下地方政府的策略性分解与应对[[20]](#footnote-21)。县级政府要承担新冠肺炎疫情防控的完全责任，所以县级政府拥有很强的治理动力。

新冠肺炎的治理具有及时性、长期性、封闭性和整体性等，镇村街居因治理结构上的局限性和治理资源的有限性，无法承担起属地的完全治理责任，必须要有县级政府的统一领导与强有力的支持，才可能承担新冠肺炎重大公共卫生事件的治理任务。县域是最低一级完备性治理单元，拥有财权、人权和事权等大量治理资源，拥有集中县域资源治理重点目标的经验和传统，也拥有承担治理任务的结构性压力。县级政府将自上而下的治理政策和目标转化为具体的措施，采取运动式治理策略，整合县区镇街村居三个层级的全部治理资源，最终战胜新冠肺炎疫情，正是中国在应对新冠肺炎的人民战、阻击战和总体战中取得胜利的中观优势。

**三、新冠肺炎防控中县域强整合治理的运行机制分析**

新冠肺炎的治理特性，要求县域对属地实施强有力的整合，县域也具备采取强整合治理的资源条件。从湖北三个县区的调查来看，在治理新冠肺炎中，县域范围内实现了行政与社会的强整合。

**（一）行政系统强整合**

长期以来，中国的县域治理一直存在两套治理体制，即科层官僚体制与党政统合体制。在中国县域治理中，科层官僚体制与党政统合体制是相互补充的关系。新冠肺炎来袭，日常生活固定节奏被终止了，应付日常性事务的科层体制也基本上被叫停了。党政统合体制开始发挥核心作用，将科层体制资源整合起来抗击新冠肺炎。为了将识别“四类人员”并做到“应收尽收，应治尽治”、动员居民主动在家隔离、保障民生等防控任务落实到医院、隔离点、社区和居民家中，县域采取了如下具体的运行机制。

**1.组织重构**

在县域内部，当面对更加紧迫和重要的治理难题时，就会整合行政理性支配的治理动力，整合条块分割的权力结构，改变“条条”各自为政的状态，形成党政领导负责、部门协同参与的责任共同体，避免权力关系的碎片化[[21]](#footnote-22)。在整合条块关系时，县域常常组建指挥部、领导小组等临时机构作为治理特殊事项的权力运转中心。这些临时机构常常由党政主要领导担任牵头人，相关科层职能部门担任成员。笔者所调查的B市及C、D两个区，在新冠肺炎来袭时，均及时组建“新型冠状肺炎疫情防控指挥部”，搭起“一办九组”的组织架构。下面以B市为例（如表1）。

表1：B市新型冠状肺炎疫情防控组织架构

|  |  |
| --- | --- |
| 一办 | 九组 |
| 新型冠状肺炎防控指挥部办公室（由市委副书记担任办公室主任） | 组名 | 部门 | 组名 | 部门 | 组名 | 部门 |
| 综合协调组 | 市委、市政府办公室 | 物资保障组 | 商务局、市场监督局、公安局、经信局 | 医疗救治组 | 市委办、卫健局 |
| 封控组 | 组织部、民政局 | 交通组 | 城管局、公安局 | 督导组 | 纪委、监委 |
| 宣传组 | 宣传部、媒体中心 | 外事组 | 外办 | 社会事务组 | 民政局 |

B市临时搭建的“一办九组”是党政体制整合后的表现形式，是县域防控新冠肺炎的权力核心。它驱动全县的行政体系高效运转，完成疫情防控任务。临时机构具有如下特点：**一是集权式指挥。**指挥部办公室设在市委市政府大楼内部，市委副书记担任办公室主任，每个组由一名县级领导挂帅，并配备一名联络员，集中在一起办公。每天晚上12点前就要将当天本组负责的情况汇总上报到办公室，指挥部成员集体研判情况，做出下一步部署。全县域范围内的疫情防控情况都能够及时掌握在指挥部手中，指挥部集中统一布置防控行动。**二是事务聚焦。**临时机构的治理对象是超越科层机构治理的重大事务。新冠肺炎疫情属于特别重大的突发公共卫生事件。国家因此按下了经济社会运行的暂停键。新冠肺炎防控是一场总体战，涉及各个方面，各相关职能部门按照原来的部门分工特点编入不同的疫情防控小组，负责本组的特定事务。剩余部门则分派到街道乡镇、方舟舱医院、隔离点等参与疫情防控各项工作。**三是权力整合。**在平时，科层制中的“条条”主要负责办理部门业务范围内的事务。“条条”之间缺少必要的沟通条件与方式。新冠肺炎防控期间，科层部门虽然主要还是负责各自分管的业务，但是业务的性质发生了重要变化，由原来的服务于日常生活，转变为服务于疫情防控。所有事务都整合进疫情防控之中，“条条”的权力也实现了高度整合。

**2.包干制**

县域治理常常采用包干制，将县域范围内那些重要的、行政科层制难以胜任的治理事务转化为政治任务[[22]](#footnote-23)，接受政治任务的部门领导就要动员部门以及个体的全部资源完成任务。新冠肺炎防控中，包干制有两种形式，即空间包干和事务包干。空间包干是指对一定的区域实行包干，比如县级领导包街道、乡镇、企业，科级领导包社区、村庄等。凡是包干区域内的所有事务均由包干领导负责处理和应对，并承担最终责任。事务包干是指对超越具体区域空间事务的包干，比如B市经信局局长是物资保障组组长，就是要负责全县域的物资供应，比如在防控物资方面，包括口罩的生产原料、生产工人、生产价格，医护和病人的防护服装等均需负责。两种包干制将疫情防控的所有事务都承包给重要领导或部门，做到空间和事务都有具体负责人。空间划分明确、具体事务明确和责任明确的包干制，极大地调动了各主体的治理积极性。

**3.联动制**

新冠肺炎防控最主要的措施是动员城乡居民居家隔离。如果想达到如此效果，就要从县至乡镇街道至村庄社区进行层层管控。就县域封控看，要对相邻县市的交通要道进行管控，一般会在高速、国道等设立值守点。B市与四个相邻市县区都设有共同的值守点，在值守处有公安局、卫计委、交通局等一起联合值守；将宾馆征用为隔离点、关停KTV营业点等由公安局、税务局、街道、工商局等部门共同联合行动，才得以及时解决问题。就查清“四类人员”来看，也要公安局、镇街村居联动，才能找到每个对象。每件重要事项都要在疫情防控指挥部，在“一办九组”联合办公处，集中调配资源，实现部门、人员、物质等联动，才可以最终落实到关键细节点上。

**4.强选择性激励机制**

县域治理采取了三种激励措施：**一是责任激励。**C区J街道书记介绍，包片领导、驻村社干部，进行点位式督导，每天都在包干片区督导村社工作人员；县区镇街两级监委纪委联合形成多个专班，每天都到村社进行常态化督查；组织部也组建专班每天进行抽查式督查。在县域治理中，通过党政体制将新冠肺炎防控转化为政治任务，完不成政治任务要背负沉重的政治责任，具有强激励功能。从疫情发生截至4月中旬，湖北省处分疫情防控中失职失责党员干部3000多人，其中厅局级10多人，县处级100多人，问责规模空前、力度空前，有力推动了疫情防控工作[[23]](#footnote-24)。**二是身份激励。**在严格追责的同时，对于那些履职到位的优秀基层干部进行了及时的身份激励。身份激励分两种情况：一种是提拔晋升。B市在疫情防控期间提拔重用17名干部，其中有一位乡镇书记因防控得力，提拔为副市长。一种是吸纳为共产党员。B市在疫情防控期间有750人递交入党申请书，共批准49人入党。**三是情感激励。**因人员有限，防控工作缺乏经验等，防控过程、结果都难以预料，常常出现纰漏。如果按照日常督查，就可能会有更大量问责。但是身处防控一线的基层干部其实都已经拼尽了全力，有一些失责，实属无心无力之过。就三个市区来看，督查组实施了柔性治理术。他们将督查看成是与一线防控的基层干部的共同战斗，督查首要的是发现问题，不是直接问责，而是预留整改和反应时间，并且更加注重结果，不细究过程上的瑕疵。D区一位街道书记说，市纪委派人监督，发现问题，要求及时整改，两三次整改，还不行再问责，减轻了很大压力；市组织部要求不能挑问题，与基层干部一同解决问题。这从情感上给她极大的支持与慰藉。她说，疫情后，她与督查人员的感情上更为紧密，甚至成了朋友。总之，在疫情防控中，县域采取责任激励、身份激励与情感激励等强选择性激励，充分调动了基层干部的治理积极性，完成了疫情防控的硬性任务。

**（二）社会强整合**

社会整合是指社会通过各种方式或媒介将社会系统中的各种要素、各个部分和各个环节结合成为一个相互协调、有机配合的统一整体，增强社会凝聚力和社会整合力的一个过程。马克思认为，社会基本矛盾运动是社会整合的主导性机制；帕森斯认为，文化系统中的共同的价值体系成为人们的行为准则和向导，促使人们凝聚成社会力量和形成社会团结，是社会整合的主导机制[[24]](#footnote-25)；哈贝马斯认为，人们重构生活世界，通过理性交往行动而得到社会整合[[25]](#footnote-26)。不同的学者发现了不同的整合机制。新冠肺炎的治理具有特殊的时空特点，要对县域社会进行空间整合、主体整合和规范整合。

**1.组织嵌入与空间整合**

防控新冠肺炎的主要措施是隔离。隔离包括两个方面，一是识别出确诊患者、疑似患者、无法排除的发热者和密接者等“四类人员”，进行收治或集中隔离；二是动员居民在社区居家隔离。以村组和社区甚至居住小区为单元，设置围墙，封堵进出路口甚至楼栋。在日常生活中，城市社区基本上是居民睡觉的地方，乡村也越来越变为半熟人社会了，与“出入相友，守望相助，疾病相扶持”的生活共同体有很大差距。如何以村组社区单元为基础进行隔离，仅仅依靠原有治理网格，难以有效应对。

县域通过两种组织嵌入方式对县域社会进行空间整合。一种是加强网格化治理组织。城镇社区一般是300至500户划分为一个网格，乡村社区依村落、片组等自然条件以100户左右来划分网格。疫情防控时期，一个网格员无法管理如此多的户数，就通过招募大学生、退役军人、社区内党员干部等志愿者，充实网格治理力量。二种是将党组织向下延伸，在疫情防控的重要场域成立临时党支部或党小组，发挥核心治理力量。B市在疫情防控期间共成立了276个临时党支部。临时党支部在卡点值守、楼栋自治、物资供应等方面均发挥了重要功能。无论是加强的治理网格，还是组建的临时党组织，都是一头连接着社区内的千家万户，一头连接着县级防控指挥部，是县级掌控县域社会的重要机制。这些组织的上通下达，将县域防控措施落实到每位居民身上，又将每位居民的情况分类上传到县域防控中心，从而既实现了隔离单元的空间整合，又将分割开来的城乡社区联接为一个整体，实现县域层面的空间整合。

**2.干部下沉与主体整合**

将居民限制在城乡社区范围内，造成物理空间的外部区隔，创造了内部主体间整合的外部条件，但是主体间整合，还需要主体的内部互动。县级防控要求镇街村居调动属地内的党员、大学生、退役军人、老干部、老模范、人民调解员、老教师、外地返乡干部等群体参与社区防控，从而唤醒社区内部特殊主体的身份意识，增强了社区内部的主体间互动。

但就县域层面来看，还要实现县域内的主体整合，主要措施是机关企事业党员干部“双报到，双服务”活动，即党员干部除了在工作单位上班，提供业务服务外，还要到居住社区报到，开展社会服务。比如在C区Z社区下沉的党员干部包括区政法委10人，招商局8人，检察院10人等。这些党员干部下沉社区后，编入社区党支部，认领社区服务岗，在疫情防控中，全面参与各项工作：轮换值班，摸排“四类人员”信息，帮助购买生活物资，运送患者等。下沉的党员干部在社区兼具治理者与服务者双重身份，兼具社区居民与机关工作人员双重身份。他们在社区内部提供的服务与治理活动，代表了县域内行政单位与基层社会的互动。在某种意义上，疫情防控时期，党员干部下沉社区与普通居民间的互动，具有哈贝马斯所说的在交往互动中达致县域社会整合的效果。

**3.规则植入与规范整合**

阻击新冠肺炎最为有效的方式就是隔离。居民习惯了开放式的日常生活，非常清楚日常生活规则，一般都可以达到“随心所欲不逾矩”的状态，现在突然要隔离，进入反日常生活的隔离状态，如果不及时建构相应规则，就会造成行为混乱。所以县域治理应该植入规则，并动用种种手段维护新规则的权威，进行规范整合。

中央省市的疫情防控决策布署传达到县级后，一般都会以县级新冠肺炎疫情防控指挥部办公室通告形式在县域内宣传并落实。表2中展示了B市新型冠状病毒肺炎疫情防控指挥部办公室的部分通告。这些通告具有以下特点：一是针对性。所有通告都是针对疫情防控的阶段性问题提出来的，有明确的防控主题，并有具体的防控措施。二是时效性。这些通告对于所指的防控措施都有明确的落实或执行的时间要求。三是规范性。通告所规定之事均有明确的行为标准，如加油站关闭、停售发热咳嗽药品、推迟开学时间等都有具体的规定来约束个体与集体的行为。四是强制性。对于不执行规范标准的越轨者可以采取强制措施。如“出入公共场所必须佩戴口罩，对不听劝阻的人员依据相关法律法规予以处理”。

表2：B市新型冠状病毒肺炎疫情防控指挥部办公室通告

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 时间 | 主要内容 | 主要措施 |
| 15 | 2020.2.10 | 全市人健康状况全面摸排，加强对发热、咳嗽病人的管理 | 零食药店暂停销售治疗发热、咳嗽的药品，具有这些症状的居民尽快到医院就诊。 |
| 16 | 2020.2.11 | 对全市部分加油站（点）临时关闭 | 1.指定正常营业23座加油站，其余关闭；2.仅限与疫情防控相关车辆；3.实名登记；4.市商务局负责正常营业加油站保供工作，市场监管局负责关闭工作，各区镇处负责监督检查落实。 |
| 17 | 2020.2.14 | 有效减少人员流动聚集，延迟复工、学校开学 | 1.各企业不早于2月20日24时前复工；2.市内所有学校延期开学；3.各级党政机关、事业单位组织干部职工下沉到村社；4.居民减少出行，不参加集聚性活动，做好居家环境卫生。出入公共场所必须佩戴口罩，对不听劝阻的人员依据相关法律法规予以处理。 |
| 18 | 2020.2.16 | 离B返B人员交通服务保障工作 | 对离B返B人员申请事项实行集中代办制，由属地政府收集汇总，集中报市新冠肺炎疫情防控指挥部办理相关出行证明。 |
| 19 | 2020.2.16 | 做好疫情防控期间社会心理服务工作 | 提供心理支持、心理疏导等服务，公布心理援助热线电话。 |
| 20 | 2020.2.25 | 贯彻落实党中央、国务院关于继续实行严格的离汉离鄂通道管控措施的决策部署 | 从2月25日22：00起暂停办理离B人员手续。 |
| 23 | 2020.2.29 | 运用大数据手段支持新冠肺炎防控 | 即日起全面启用“易登记”管理系统，全体市民外地人员各小区村组等，必须随身携带身份证件，配合工作人员进行核查登记。 |
| 24 | 2020.2.29 | 推广应用湖北省疫情防控健康码 | 具体介绍如何使用健康码，遵守通行规则。 |

这些通告通过县镇街村居的行政组织渠道以电视、广播、微信群、小喇叭、入户传达等多种形式向千家万户传播。居民感知到规范，但总会有越轨者，规范权威必须依靠暴力机关来维护。在疫情防控中，B市公安局依据通告和相关法律法规处理43件涉疫案件。其中有1例被判刑入狱，主要是事主在卡口拦着应急车辆，不让通行，不听防控人员劝说，非要应急车辆送他去市中心医院化疗。公安局干警说，如果在平时，可以按治安处理，最多拘留几天，但是疫情防控期间则以妨碍公务罪来定刑。疫情防控通告为县域居民提供了行为规范，公安暴力机关及时打击越轨者，就可以实现县域社会的规范整合。

**四、新冠肺炎防控中县域强整合治理的逻辑特点**

与新冠肺炎的博弈迫使县域采取强整合治理。为了应对新冠肺炎重大突发公共卫生事件而产生的县域强整合治理与日常县域治理有很大区别。将两者进行比较发现，新冠肺炎防控中形成的县域强整合治理具有特殊的运行逻辑，在县域治理动力、治理方式和治理技术等方面均超越了日常县域治理。

**（一）双向负责**

县域治理动力来自何处？压力型体制认为，中国各级政府是在各种压力的驱动下运行的，其中从上而下的政治行政命令是最核心的压力，县乡政府承受的压力目标在于完成上级下达的各项指标，并且采取了数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系[[26]](#footnote-27)。这种压力型体制之所以有效主要是对于完成了指标任务者给予相应的升级、提资、提拔、奖金等物质奖励，对于未完成指标任务者则以“一票否决”等方式给予惩罚。政治晋升锦标赛理论认为，一个官员的晋升直接降低另一个官员的晋升机会[[27]](#footnote-28)，为了获得政治晋升，下级官员必须遵从上级制定的政策目标 [[28]](#footnote-29)。“地方公司主义”、“地方政府公司”、“基层政府公司化”等理论认为，政府以追求经济增长，特别是财政收入为最高动力[[29]](#footnote-30)，并且在与省市的承包合约驱使下，县际之间产生了激烈竞争[[30]](#footnote-31)。上述从政治学、经济学和行政管理学等视角的观察，表明长期以来县域治理的动力来自于向上负责。

在新冠肺炎防控中，县域治理也要向上负责。因为疫情防控期间，体制压力不仅没有消失，而且远远超过了日常治理的强度。从疫情发生到四月中旬基本控住中不足三个月时间内，湖北共处分县处级干部达100余人。但是与日常治理不同的是疫情防控时期，县域治理还要承受自下而上的压力。一是防控措施落实的压力。疫情防控需要快速识别“四类人员”并做到“应收尽收、应治尽治”，需要让全体居民居家隔离。这些工作常常是疏漏一人，全盘皆输。这种疫情的顶格治理远远超出了日常的模糊治理要求，所以存在巨大压力。二是民生保障的压力。所有居民都被动员起来，居家隔离，生活空间被极大地压缩了，但是居民的基本生活物资需求无法减少，何况一些居民还有享受美好生活的需求。物价上涨、物资紧缺、质量不高等均可能会诱发居民不满。居民会将这些不满在各种媒体上宣泄，或者向上级反映，转化为社会压力和体制压力。

因此疫情防控期间，县域行政体制不仅要承受自上而下的体制性压力，还要承受自下而上的防控任务落实和民生保障的压力。县域治理的动力具有了向上负责与向下负责的双向负责的逻辑。

**（二）总体运动式治理**

在中国历史上，国家治理存在两种并存与相互补充的治理方式，即科层式治理方式与运动式治理方式。县级职能部门是科层式治理的重要主体，很好地履行了法定职责，完成了不同的专业事务，保持和推动了县域经济社会的正常运转，但是因科层体制的弱点和缺陷，县级职能部门不追求短期治理效果，对职权行使之后的社会变化不敏感，难以完成具有整体性、系统性的治理事务[[31]](#footnote-32)，难以有效地回应基层社会的突发、重点和难点问题[[32]](#footnote-33)，常常导致组织失败和危机，因此，需要运动式治理机制以应对之[[33]](#footnote-34)。在向上负责的县域治理中，运动式治理甚至已经发展为一种常规性的行政机制，专门应对基层政府的“中心工作”，往往更多地考虑基层政府本身的有效性，即为了实现官僚制组织内部的高效率和官僚制组织治理的有效性[[34]](#footnote-35)。因此运动式治理被动员对象主要集中在县域官僚体制内的部分成员，目标是整合治理资源，完成治理任务，突显治理业绩。

为防控新冠肺炎的县域强整合治理也属于运动式治理，但是与以往体制内的运动式治理不同，动员对象扩大到体制内外的所有人员，是一种总体运动式治理。首先表现在体制内部的总体式动员。平时的体制内运动式治理只是动员体制内部分成员，有针对性地动员部分职能部门，打破僵化的“条条”分割，聚焦行政资源，完成“中心工作”。但是应战新冠肺炎的运动式治理要动员体制内的全部成员，在包干制和联动制中，所有部门都有包干任务，全体职员干部在“双报到，双服务”机制下都要下沉到社区参与治理服务。其次表现在社会性的总体式动员。自改革开放以来，运动式治理越来越表现为体制内部的部分动员，很少对社会进行总体式动员。原因在于治理事务并不涉及社会的全体成员，只需要部分职能部门或镇街村居等配合，就可以完成治理任务。新冠肺炎防控中的县域治理需要对社会进行总体式动员，因为疫情防控涉及全体社会成员，必须全体成员都遵守居家隔离、出门戴口罩、不聚集、非必要不出门等防控措施才能战胜疫情。

新冠肺炎防控中县域强整合治理采用了运动式治理方式，并且因疫情治理的特殊性，对行政与社会两个系统都进行了全面而深刻地总体式动员。但是这种总体运动式治理与历史上的群众运动具有本质的区别。群众运动的基本特征主要体现在广大民众的动员型政治参与、国家力量对社会的直接介入、以及阶级划分和阶级斗争[[35]](#footnote-36)。而应对新冠肺炎的总体运动式治理对广大民众动员是事务性参与而非政治性参与；国家力量对于社会的介入有所加强，但只是控制与疫情相关的片面，而不是对民众生活的全面控制；也并没有关于阶级的任何意义。

**（三）精准化治理**

在日常的县域治理中，并不是各个方面都能够实现精准治理，很多时候都采用了模糊治理。县域模糊性治理具有行动规则的模糊化、是非与权利边界模糊化、层级权责和角色模糊化的特征[[36]](#footnote-37)。县域治理中政策规范的模糊性、执行主体和执行对象的多元性以及语言文字的模糊性等信息不充分或偏差，导致政策执行图景不清晰和过程不确定，造成县域治理的模糊性[[37]](#footnote-38)。县域的模糊性治理具有一定的正当性。在新冠疫情的县域治理中，模糊性治理也有存在的合理性：新冠疫情传播具有模糊地带；新冠肺炎的防控是需要打破行政边界，需要打破科层制的上下边界与机制流程；新冠肺炎治理需要突破地理界限等[[38]](#footnote-39)。

但是县域治理在防控新冠肺炎中也需要精准治理，并且在一些方面精准治理发挥了重要功能。首先，对重点人群的监控中使用了精准治理。防控新冠肺炎，首要的是识别隔离“四类人员”。有一例漏网，就可能全盘皆输。在查找“四类人员”时，县域公安部门动用了大数据系统，通过追踪手机信号，及时找到重点人员，进行精准施策。现代技术在此发挥了精准治理的重要作用。其次，空间封闭性隔离中要做到精准治理。在没有其他良好防控措施时，必须要精准地将居民限制在城乡社区内部。县域要求镇街村居动员居民居家隔离。社区干部、机关企事业下沉社区党员干部以及志愿者等共同值守进出社区的关键路口，非必要不放行。最后，对于居家隔离人员的基本生活保障要做到精准治理。根据疫情流行特点，各地居家隔离时间长短不相同，但是最短也要一个月，中国大多数地区是两个月左右，武汉达三个半月。在如此长的时间内，居民无法与外界实现正常的市场交换。县域一方面要调控市场，提供生活基本物资；一方面要动员基层干部在前期网格治理基础上，进一步建构微信群实行网上购买、送货上门等方式，精准服务居民，特别是要做好不会用手机的独居老人等弱势群体的生活保障工作。在疫情防控中，就要精准地掌握每家每户的基本情况，并实施动态管理。

总之，防控新冠肺炎的县域强整合治理中模糊性治理与精准化治理并存。模糊性治理具有路径依赖性，精准化治理则是依据新冠肺炎防控需要的治理能力与水平的提升。

**五、结论**

自2020年4月中国基本控制住新冠肺炎以来，虽时有零星疫情发生，但均能及时防控住疫情的蔓延。县域强整合治理最为重要的功效就是真正防控住了传染性极强的新冠肺炎，切断了其传播与肆虐的所有途径，保护了县域居民的生命安全。各个县域的成功防控，从总体上保证了中国“战疫”的最终胜利。在这场打赢新冠肺炎的人民战争、总体和阻击战中，县域强整合治理发挥了国家治理的中观优势。通过上述研究，至少可以得出以下几点结论：

第一，新冠肺炎防控具有及时期、长期性、封闭性和整体性等特点，城乡社区和乡镇街道两级均无法承担其治理重任，县域治理可以承担此重任。

第二，县域治理在疫情防控中处于上达国家下通居民的重要“接点”部位，具有完备的科层机构，具有集中力量办大事的经验与机制，并且承担完全责任。

第三，在疫情防控实践中，县域内部创新出强整合治理模式。

第四，通过组建“疫情防控指挥部”重构治理的组织体系，采用包干制、联动制和强选择性激励等机制，搅动了官僚体制内部所有职能部门和个体成员，实现了行政体系的强整合。

第五，通过组织嵌入的空间整合、干部下沉的主体整合和规则植入的规范整合等机制，实现了社会的强整合。

第六，在防控疫情中县域能够实现强整合治理的逻辑特点是从县域治理的动力而言，县域行政体制不仅承受着自上而下的体制性压力，还要承受自下而上的防控任务落实和民生保障的压力，具有向上负责与向下负责的双向负责的逻辑；从县域治理方式来看，县域强整合治理采用了总体运动式治理方式，因疫情治理的特殊性，对行政与社会两个系统都进行了全面而深刻地总体式动员；从治理技术观察，县域强整合治理中模糊性治理与精准化治理并存，既运用了模糊性治理优势，又提升了精准化治理。

县域强整合治理在新冠肺炎疫情防控中发挥了巨大作用。这种特殊环境中县域治理模式的创新表明纯粹的“强治理与弱治理”学术争论是没有多少意义的，治理的具体形式需要根据治理的经济社会条件与治理对象发生变化。在中国历史上，县域治理已经发生了几多变迁：从皇权不下县的简约治理[[39]](#footnote-40)，到新中国成立前三十年全能主义国家的治理模式[[40]](#footnote-41)，到改革开放以来“乡政村治”[[41]](#footnote-42)治理模式，再到当前的治理共同体模式等。每种治理模式都深植于历史性的土壤之中，有其历史合理性与正当性。这些模式不能脱离历史语境而相互否定。新冠肺炎防控中的县域强整合治理因其治理对象的特殊性，而具有相当的历史局限性，但是对重大灾害问题的治理具有重要的实践和理论意义。

1. 数据来源于JOHNS HOPKINS UNUVERSITY网站COVID-19 Resource Center: Expertise and Basic. Information.https://coronavirus.jhu.edu/?utm\_source=jhu\_properties&utm\_medium=dig\_link&utm\_content=ow\_jhuhomepage&utm\_campaign=jh20 [↑](#footnote-ref-2)
2. 林伯海，杨伟宾.全球抗疫中传播中国制度优势的逻辑与实践[J].四川轻化工大学学报(社会科学版)，2020，35(05):1-16. [↑](#footnote-ref-3)
3. 田克勤，张林.全球抗疫下的中国制度和治理优势思考[J].东北师大学报(哲学社会科学版)，2020(04):9-17. [↑](#footnote-ref-4)
4. 肖贵清，车宗凯.“大考”彰显中国特色社会主义制度优势——学习习近平总书记关于防控新冠肺炎疫情系列重要讲话精神[J].马克思主义研究，2020(05):26-35. [↑](#footnote-ref-5)
5. 贺雪峰.从新冠肺炎疫情防控认识中国国情[J].社会发展研究，2020，7(02):18-28. [↑](#footnote-ref-6)
6. 吕德文.社区疫情防控模式及其运作机制[J].暨南学报(哲学社会科学版)，2020，42(11):90-99. [↑](#footnote-ref-7)
7. 刘润秋.抗疫“中国经验”的一大亮点疫情防控社区治理机制的探索、反思与优化[J].人民论坛，2020(15):20-22. [↑](#footnote-ref-8)
8. 徐勇.“接点政治”:农村群体性事件的县域分析——一个分析框架及以若干个案为例[J].华中师范大学学报(人文社会科学版)，2009，48(06):2-7. [↑](#footnote-ref-9)
9. 刘岳.作为方法的县[J].文化纵横，2019(05):70-78. [↑](#footnote-ref-10)
10. 蔡翼飞，黄跃，李轶璠.乡镇政府职能弱化关系城乡融合发展成色[J].宏观经济管理，2020(09):63-65. [↑](#footnote-ref-11)
11. 张永亮.乡镇政府应急管理的缺失与完善——基于HN省XX地区35个乡镇新冠肺炎疫情防控实践调查的思考[J].领导科学论坛，2020(07):31-41. [↑](#footnote-ref-12)
12. 田先红.论乡村振兴的县域自主性[J/OL].新疆师范大学学报(哲学社会科学版)，2021(03):1-10. [↑](#footnote-ref-13)
13. 杨华，袁松.中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省D县调查[J].公共管理学报，2018，15(01):12-22+153-154. [↑](#footnote-ref-14)
14. 欧阳静.县域政府包干制:特点及社会基础[J].中国行政管理，2020(01):25-29. [↑](#footnote-ref-15)
15. 杨华，袁松.行政包干制:县域治理的逻辑与机制——基于华中某省D县的考察[J].开放时代，2017(05):182-198+9. [↑](#footnote-ref-16)
16. 杜鹏.县域视角下典型治理的成因与限度——以广西B县项目制实践为例[J].南京农业大学学报(社会科学版)，2017，17(04):37-47+157. [↑](#footnote-ref-17)
17. 吴理财，方坤.典型何以可能:县域政治视角下的典型治理行为分析——对HF农业合作社典型生成过程的考察[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版)，2018，45(02):9-16. [↑](#footnote-ref-18)
18. [1]杜鹏.基层运动型治理的组织运作逻辑——基于“临时机构”的分析[J].甘肃行政学院学报，2017(05):47-54+127. [↑](#footnote-ref-19)
19. 欧阳静.县域政府包干制:特点及社会基础[J].中国行政管理，2020(01):25-29. [↑](#footnote-ref-20)
20. 杨雪冬.压力型体制:一个概念的简明史[J].社会科学，2012(11):4-12. [↑](#footnote-ref-21)
21. 杜鹏.一线治理:乡村治理现代化的机制调整与实践基础[J].政治学研究，2020(04):106-118+128. [↑](#footnote-ref-22)
22. 杨华，袁松.行政包干制:县域治理的逻辑与机制——基于华中某省D县的考察[J].开放时代，2017(05):182-198+9. [↑](#footnote-ref-23)
23. 叶志强.疫情问责坚持实事求是彰显人性温度[J].中国纪检监察，2020(09):62-63. [↑](#footnote-ref-24)
24. 肖小芳，曾特清.马克思社会整合理论的新诠释——从帕森斯、洛克伍德到哈贝马斯[J].伦理学研究，2015(02):10-15. [↑](#footnote-ref-25)
25. 王晓升.现代性视角下的社会整合问题——哈贝马斯交往行动理论的启示[J].武汉大学学报(哲学社会科学版)，2018，71(06):71-78. [↑](#footnote-ref-26)
26. 杨雪冬.压力型体制:一个概念的简明史[J].社会科学，2012(11):4-12. [↑](#footnote-ref-27)
27. 周黎安.晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J].经济研究，2004(06):33-40. [↑](#footnote-ref-28)
28. 余绪鹏.官员晋升锦标赛:经济增长的政治逻辑——基于相关文献的梳理与分析[J].华东经济管理，2016，30(06):88-95. [↑](#footnote-ref-29)
29. 赵树凯.农村发展与“基层政府公司化”[J].中国发展观察，2006(10):48-50. [↑](#footnote-ref-30)
30. 张五常.中国的经济制度[M].北京：中信出版社，2009年版，第143页。 [↑](#footnote-ref-31)
31. 杨华.县域治理中的党政体制:结构与功能[J].政治学研究，2018(05):14-19. [↑](#footnote-ref-32)
32. 杜鹏.基层运动型治理的组织运作逻辑——基于“临时机构”的分析[J].甘肃行政学院学报，2017(05):47-54+127. [↑](#footnote-ref-33)
33. 周雪光.运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考[J].开放时代，2012(09):105-125. [↑](#footnote-ref-34)
34. 欧阳静.论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷[J].开放时代，2014(06):180-190+9. [↑](#footnote-ref-35)
35. 李里峰.群众运动与乡村治理——1945-1976年中国基层政治的一个解释框架[J].江苏社会科学，2014(01):218-230. [↑](#footnote-ref-36)
36. 樊红敏，刘晓凤.模糊性治理：县域政府社会冲突治理运作逻辑[J].中国行政管理，2019(10):81-87. [↑](#footnote-ref-37)
37. 韩志明.政策执行的模糊性及其治理效应[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版)，2018，42(04):30-35. [↑](#footnote-ref-38)
38. 张力伟.疫情管理中的模糊治理:不确定性风险的治理逻辑[J].北京科技大学学报(社会科学版)，2020，36(02):47-50. [↑](#footnote-ref-39)
39. 黄宗智.集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J].开放时代，2008(02):10-29. [↑](#footnote-ref-40)
40. 郎友兴.软实力“现代化”与“协商机制”全能主义治理模式已无法维系[J].人民论坛，2014(10):37-39. [↑](#footnote-ref-41)
41. 徐勇.县政、乡派、村治:乡村治理的结构性转换[J].江苏社会科学，2002(02):27-30. [↑](#footnote-ref-42)