

新型举国体制下协调疫情防控与复工复产难题的中国经验

王亚华 陈相凝

(清华大学 公共管理学院, 北京 海淀 100084)

[摘要] 新冠肺炎疫情冲击下,协调疫情防控和复工复产成为世界性难题。中国较好地解决了这一困境,不但及时有效控制住了疫情,而且迅速推进复工复产,取得了举世瞩目的成绩。分析该现象背后的国家治理逻辑,中国共产党领导下的“新型举国体制”是解决这一难题的关键。基于全国59个城市2020年2月1日至3月17日的面板数据,对“新型举国体制”的构成要件进行计量分析,使用固定效应模型检验了政治及政策因素、社会动员因素、现代科技因素、疫情态势因素以及城市属性因素对城市复工复产的影响机制。研究发现,新型举国体制的运作机制,是坚持党的集中统一领导,通过改进治理体系、完善社会动员机制、实施数字治理等途径,将中国特色社会主义集中力量办大事的制度优势转化为治理效能。透过疫情应对实践考察中国国家治理体系的运行逻辑,论证了党领导下的新型举国体制是理解当代中国高效能治理的关键,为中国国家治理现代化研究提供了新洞见。

[关键词] 新型举国体制;疫情防控;复工复产;国家治理

[中图分类号] D62 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2021)06-0074-10

一、引言

新冠肺炎疫情给各国经济社会发展带来了巨大冲击,协调疫情防控和复工复产成为世界性难题。中国作为世界第一人口大国及最大的发展中国家,面临的矛盾尤为突出。国家统计局数据显示:受疫情影响,2020年第一季度国内生产总值(GDP)同比下降6.8%;然而,在防疫与经济恢复“双管齐下”的治理举措下,第二季度GDP增速由负转正,第三季度基

本恢复至疫前水平;2020年全年GDP增长2.3%。相比之下,西方国家不仅疫情防控表现不佳,经济问题也持续紧张。据美国联邦中央数据,2020年度美国GDP下降3.5%,创二战以来最大降幅;约翰斯·霍普金斯大学的疫情数据显示,美国2021年前三季度累计新冠肺炎死亡病例超过2020年全年总和。对比中美两国,中国不仅在较短时间内有效控制住疫情,还实现了经济发展与疫情防控的兼顾与平衡。中国为何能够成功解决上述治理难题?其主要治理经验是什么?

[收稿日期] 2021-03-10; **[修回日期]** 2021-11-05

[基金项目] 国家自然科学基金创新研究群体项目“中国公共政策理论与治理机制研究”(71721002);清华大学文科建设“双高”计划专项“面向复杂社会生态系统诊断的公共事物治理研究”(2021TSG08204)。

[作者简介] 王亚华,清华大学公共管理学院副院长,教授、博士研究生导师,清华大学国情研究院常务副院长;陈相凝,清华大学公共管理学院博士研究生。

事实上,中国应对新冠肺炎疫情的治理表现不仅优于西方国家,较中国以往的重大突发公共卫生事件也展现出更高的治理效能。新冠肺炎疫情自中国首例病发到武汉“封城”,在50天内完成了对疫情的认知与应对,在3个月内全面控制疫情。为何在新冠肺炎疫情防控中,中国展现出更高的治理效能?近年来中国的治理效能如何得以快速提升?

为了回答上述问题,本研究基于对中国国家治理运行的经验认识特别是对疫情防控案例的实证研究,提出以下理论认识:新型举国体制能够将中国特色社会主义集中力量办大事的制度优势转化为治理效能,有效解决当代社会面临的复杂治理难题,包括疫情防控与复工复产的协调难题。其具体实现机制在于:第一,新型举国体制是大一统体制的继承和发扬,不仅承继了传统举国体制的集中统筹和资源调动优势,还增强了跨区域、跨层级、跨部门的协同联动和组织优势;第二,新型举国体制强调制度化和法治化建设,通过推进全面依法治国、全面从严治党,引入目标责任制与行政问责制,对传统政治体系进行现代化再造,显著提升了政府行政能力和运行效率;第三,新型举国体制注重民主化和调动各方力量,利用市场机制优化资源配置,动员社会力量参与社会治理,应用现代科技提高治理能力,实现了国家、市场、社会的多元主体协同治理。

党的十八大以来,中央多次强调“发挥新型举国体制优势,集中力量、协同攻关”^[1],新型举国体制在多个领域取得了显著成就。抗击新冠肺炎疫情作为新型举国体制取得的又一重要成就,为透视这一体制的运行逻辑提供了上佳的经验案例。本文以新冠肺炎疫情为研究对象,对疫情防控与复工复产这一治理困境进行剖析,理论研究和实证检验相结合,分析新型举国体制应对复杂治理难题的运行逻辑。论文第二部分基于既有文献,参照新冠肺炎疫情危机下的治理举措,提出新型举国体制有效运行的理论假设。第

三、第四部分展开实证检验及稳健性检验。最后归纳结论,认为中国的新型举国体制对于解决现代复杂治理难题展现出较高的治理效能,坚持党的集中统一领导和不断推进国家治理体系改革,为中国国家治理能力不断提升提供了基本动能。

二、理论与假设

中国的举国体制根植于秦代以来建立的大一统体制。新中国成立之初,举国体制在“两弹一星”技术攻关、工农生产等领域发挥了重要作用。20世纪80年代以后,“举国体制”这一概念在体育学术界得到广泛认可,为理论的发展创新提供了起点^[2]。近年来,传统举国体制与当代经济社会条件相融合,形成了“新型举国体制”,成为当代中国体制的内核,也是理解中国特色社会主义制度的关键。近年来,中国在大规模流行病防治、抗震救灾、航空科技等领域取得的显著治理成效都可以从中找到解释线索^[3]。

与中国特色社会主义制度相适应的新型举国体制,是党的集中统一领导与社会、市场的多元主体互动的一种资源配置机制和政治动员模式,蕴藏着独特的制度优势。其核心特征可以归纳为以下两个方面。

第一,中国共产党的集中统一领导。中国共产党的领导核心地位是新型举国体制的政治内核^[4]。一方面,通过自上而下的党政层级体系以及对党政军民学各领域的组织融合,实现了党对各层级、各领域、各部门的全面领导。另一方面,中华民族伟大复兴的历史进程将党的奋斗目标与人民群众的根本利益紧密结合,为中国共产党赢得了最广泛的支持与最大程度的共识^[5]。第二,基于共同国家利益的政治动员、合作共治是新型举国体制的实现路径。为实现某一重大目标的攻坚克难,国家需要强大的动员能力以实现资源的集中调配。因此,新型举国体制不仅要求中央政府拥有绝对主导权,还需要央地、地方和部门间紧密合作,同时还要求政府、社会和市场协同发力,形成党领导下多元主体协同共治的国家治理

格局。

党的十八大以来,中国不断推进国家治理现代化改革,传统举国体制逐渐发展成为新型举国体制。目前关于新型举国体制的研究大多局限于观点阐述,研究对象以科技创新为主,存在认知上的局限性。本研究认为,新型举国体制的主要特征是在继承传统大一统体制的基础上,通过适应当代社会条件、融合现代多元治理要素、引入市场力量、广泛开展社会动员、深度应用现代科技,将集中力量办大事的社会主义制度优势转化为国家治理效能(如图1所示)。其形成机制核心是以下两点。

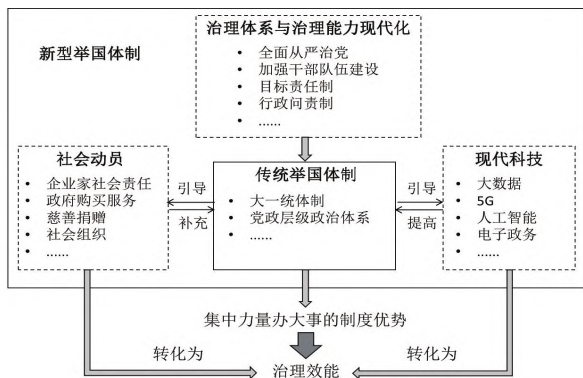


图1 新型举国体制概念框架图

一是继承发扬。新型举国体制继承了传统举国体制集中力量办大事的治国理念^[6]。中央的集中统一领导不仅对地方拥有绝对主导权,可以向地级市直接政治指挥或以省级政府为中介给予间接压力^[7];还可以借助考核、问责、监督等行政手段实现“块”的协同联动以及“条”的有序配合^[8],从而保障中央政令的高效有序执行。

此外,新型举国体制还对政治体系进行了现代化、科学化与法治化改革。十八大以来我国推进全面从严治党,制定了首部党内问责法规《中国共产党问责条例》,并重新修订《中国共产党巡视工作条例》,着力加强组织建设与党内监督^[9];党的十九届四中全会提出“把提高治理能力作为新时代干部队伍建设的重大任务”,优化干部结构、提高干部素质成为干部管理的工作重点;随着国家节能减排工作的推进,目标责任制成为绩效管理

的典型模式和重要工具^[10];“非典”事件以后,注重政治责任、道德责任与制度责任的行政问责制取代了同体问责制,成为干部管理的主要行政手段^[11]。

二是改革创新。新型举国体制适应当代社会特征,通过融合社会动员、技术进步等现代治理元素,进一步提升了治理效能。一方面,新型举国体制通过社会动员机制发动市场与社会力量,形成多元主体协同参与的新格局。汶川地震灾后重建提出“政府主导与社会参与相结合”的指导原则,之后社会动员机制日益受到重视^[12]。近年来,“党委领导、政府主导、社会参与、全民行动相结合”的社会动员新格局,成为中国国家治理改革的重要成果。另一方面,新型举国体制通过现代科技全方位赋能国家治理。传统举国体制下,政府依靠大量投入人力、财力、物力的“大水漫灌”式治理达到治理目的,成本高且效率低。党的十九大提出了“实施国家大数据战略、建设数字中国”的顶层设计,促使人工智能、5G、大数据云计算等现代科技手段驱动政务服务、数字政府以及城市大脑等迅速发展,为政府精准治理提供了新的工具^[13]。

新冠肺炎疫情冲击是对新型举国体制的一次“大考”,为检验这一体制的治理效能提供了自然实验。从疫情对体制的冲击和响应角度,本研究提出以下假设。

假设1:党政层级制度影响城市的复工复产进度

新型举国体制的运行基础是中国政府的党政层级制度,上级政府将各项指标分解并提供可量化的评价体系^[14],对各级政府的政治行为具有深刻的影响。一方面,中央总揽全局、协调各方,调动各省对口支援湖北,协同医药卫生、交通物流、金融保险、信息技术等多个部门,在各级政府、各个部门间形成了步调一致、协同联动的疫情防控局面。另一方面,地方政府对中央疫情政策的响应,不仅要考虑本地实际,还必须考虑与上级政府、同级政府以及各级部门之间的关系。因此,地

方政府的疫情应对机制在多种要素的共同作用下,呈现出差异化治理效果。

假设2:政府引导下的社会动员机制能够助力城市的疫情防控与复工复产

新型举国体制的有效性依赖动员和利用社会力量。在新冠肺炎疫情防控中,“共建、共享、共治”的社会参与格局为政府疫情防控与复工复产提供了大量资源^[15],社会组织及企业发挥了重要作用。例如部分互联网企业设立抗疫基金,采购捐赠医疗物资,并为抗疫小程序服务商和开发者提供资金支持;部分企业发挥行业优势,为武汉提供运输与基建援助……他们不仅提供了物质支持和援助,还为政府应急管理提供有组织、规范化、专业化的补充。

假设3:有效运用现代科技的城市,疫情防控与复工复产的治理表现更好

新型举国体制的有效性还取决于对现代科技的运用。疫情防控过程展现了现代科技在众多场景的广泛应用。一方面,随着智慧城市、数字政府、城市大脑等项目的开展,政府部门对信息收集、处理与使用的能力显著提升,为政府开展更大尺度、更快速度、更精确化的疫情防控提供了便利。另一方面,智能手机、移动互联网、电子支付以及5G技术的普及,通过电子码等技术辅助疫情防控。对比各省健康码上线时间可以发现:浙江、福建等疫情防控成果好、复工复产进度快的省份健康码上线更早;3月15日之后上线省级健康码的省份,除青海、西藏等人口稀少地区外,多个地区在其后发生了聚集性疫情事件,例如河北省石家庄市、吉林省通化市、辽宁省大连市等。这也从一个侧面说明数字技术作为政府治理的工具,在疫情防控中发挥了关键作用。

三、模型、变量与数据来源

(一)模型构建

本研究主要采用计量模型分析方法,对2020年初全国部分城市在疫情冲击下复工复产进程的影响因素进行实证检验,以疫情防控案例透视

新型举国体制下中国国家治理的运行逻辑。考虑到各个城市间存在个体异质性,对城市的复工复产进度具有影响,本研究选择固定效应模型。同时,为了排除时间趋势对城市复工复产进度的干扰,本研究引入时间控制变量以保证模型的稳健性。

(二)变量构造与数据来源

1.因变量

本研究的因变量为“地级市复工复产进度”,使用“城市商办区人口活跃度”这一指标进行测量,数据来源于清华大学信息技术研究院“智库2861”项目组开发的DaaS实时数据库。该数据库对疫情期间城市主要商业和办公区域所在1平方公里网格的人口数据进行实时监测,并与2019年9至11月该区域正常值进行对比,以此反映疫情期间各城市人口活跃程度的变化。

为了更有针对性得研究疫情案例,本文将疫情防控与复工复产的博弈过程进行了分解——第一阶段为全面防控时期;第二阶段为疫情防控与复工复产的博弈阶段,时间区间为2020年2月1日至3月17日,该区间的选取考虑到无疫情压力情况下春节假期复工时间为正月初八(即2020年2月1日),同时根据3月17日国家发改委新闻发布会信息“除个别省份外,全国省(区、市)复工率均已超过90%,部分省份已接近100%”,说明复工复产与疫情防控的博弈基本已经结束;第三阶段为全面复工时期。

在第一阶段,人流、物流受到严格限制,地方政府迫于疫情防控压力无暇顾及经济发展问题,因此疫情防控与复工复产的矛盾问题不明显;第三阶段疫情防控基本胜利,中央三令五申加快复工复产,地方媒体集中报道复工复产优惠政策,复工复产已经成为地方政府的工作重点。因此,本研究选取第二阶段作为研究对象,因变量为59个城市、46天的面板数据。其中,习近平总书记2020年2月23日关于落实分区分级精准复工复产的讲话是重要时间节点,本研

究选取的研究区间在这一节点分布对称(前后各 23 天),说明区间的选取具有科学性、代表性。

2. 核心自变量

(1) 政治及政策因素

测度政治及政策因素对复工复产的影响,需要寻找代理变量将其量化。在自上而下的任免体系下,上级政府的批示、讲话及政策文件会对下级政府产生影响^[6]。本研究以此为参照进行变量测度。

第一,地级市的政策举措受自上而下党政层级制度的影响。习近平总书记“2.23”重要讲话是疫情防控与复工复产博弈过程的分水岭,2月25日以后全国商办区人口活跃度较之前显著提高(图2)。本研究选取“中央领导人讲话”这一指标衡量“中央重视程度”,并根据政策时滞将2月25日定为节点。此外,本研究加入“省级重视程度”变量。考虑到数据可获得性以及数据质量等,本研究查询各省政府官网并统计了“各省首次出台复工复产政策的时间”。由于政策时滞,本研究使用滞后三天数据。

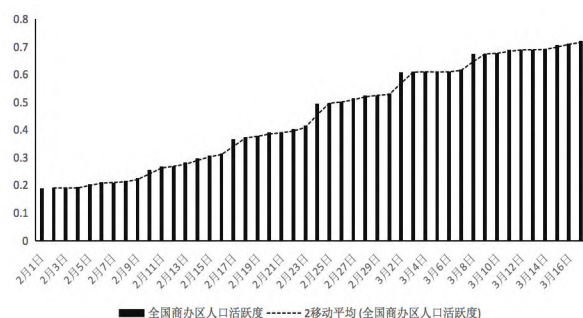


图2 2020年2月1日至3月17日
全国商办区人口活跃度变动趋势

资料来源:清华大学信息技术研究院“智库2861”项目组DaaS数据库

第二,地级市的政策举措受政治处分的影响。省内临近城市关于疫情的问责考核结果会给地方领导干部带来政治处分压力,影响城市的复工复产进度。本研究查询中央纪委国家监委网站、省级与市级纪检委官网、地方政府网站以及腾讯新闻、新浪网等媒体报道,整理了“地级市所在省份

是否有官员因疫情被降职、处分”这一指标,用以衡量地级市的政治处分压力。

(2) 社会动员因素

市场机制和公众参与对中国的社会环境产生了深刻的影响,因此本研究分别从市场参与、社会参与两个维度构建社会动员因素的研究变量。本研究选取界面新闻2020年发布的《中国抗击新冠肺炎疫情企业捐赠报告》中“各省民营企业新冠肺炎疫情捐赠数额占比”这一指标,用以衡量企业家的社会责任感,并对这一指标的各省排名做标准化处理。同时,本研究通过查找民政部门官网、政府官网、官方媒体新闻等,收集了各地级市民政局首次发布“动员社会组织参与疫情防控”相关政策的时间,用以衡量“政府引导下的社会参与程度”,并且对政策时滞做滞后两天处理。

(3) 现代科技因素

为了衡量现代科技在政府治理中的发展状况,本研究使用“数字政府发展指数”这一变量,数据来源于清华大学发布的《2020数字政府发展指数报告》。此外,考虑到数字技术在疫情防控中的重要作用,本研究通过检索各地级市政府官网、官方媒体等构建了“健康码上线时间”这一变量,并做滞后两天处理。其中,部分数据缺失的城市使用省级健康码上线时间代替。

3. 控制变量

(1) 疫情态势因素

疫情态势是影响地级市复工复产的先决条件和根本因素。本研究使用丁香园数据库,获取地级市每日“万人确诊率”动态数据衡量当地疫情态势,并且考虑到信息时滞作滞后一天处理。此外,医疗物资的丰富程度影响城市的疫情应对能力,本研究构建了“确诊人均床位数”这一指标来反映当地应对疫情的医疗能力,数据来源于丁香园数据库及中国城市统计年鉴。

(2) 城市属性因素

城市属性因素是影响地级市复工复产进度的重要制约性因素。一方面,综合实力强、资源禀赋高的城市韧性更高,应对危机的响应能力、适应能

力以及恢复能力更强^[17]。另一方面,地方追求经济增长业绩^[18],因此地级市的经济增长压力是地方政府复工复产的强大动力。经济发展水平较高的城市,地方在维持辖区经济增长业绩方面的压力更大,对复工复产的需求更迫切。本研究从2019年各省统计年鉴获取了地级市上一统计年度的“GDP增长率”用以衡量经济增长压力。

以上变量测度的概要描述参见表1。

四、计量结果与稳健性检验

(一)计量分析结果

本研究使用Stata软件进行估计,计量结果如表2所示——模型共有观测值2714个,R方值接近1,F检验在1%的水平上显著,具体如下。

“中央重视程度”与“省级重视程度”在1%的显著性水平上对地级市的复工复产进度有正向影

响,“政治处分压力”则在1%的显著性水平上有负向影响。这说明中央行政命令以及中央政府的绝对权威是推动地级市复工复产的根本动力,省级政府转达中央精神并通过出台文件等政策工具促使基层政府响应中央号召,而“政治处分压力”则是城市复工复产的限制性因素。

“社会参与程度”在1%的显著性水平上与城市复工复产进度呈正相关。这说明政府引导下的社会参与能够为政府提供社会资源、提高政府的治理效能。“市场参与程度”在模型四、模型五中均不显著,可能源于研究指标的选取问题。市场参与不仅包括物资捐赠,还体现在用工招工、合理定价、主动生产紧缺物资等方面。然而,在本研究的时间段内,市场主体在上述领域的参与情况难以量化,只能选择可量化的“疫情捐赠数额”,由此影响了计量结果。

表1 变量描述

变量名	测量方法	资料来源
政治及政策因素		
中央重视程度	习总书记2020年2月23日关于复工问题的讲话。 25日及以后为1,之前为0	中央政府网站
省级重视程度	各省“首次出台复工复产政策的时间”。 政策出台三天后为1,此前为0	各省官网
政治处分压力	若城市所在省份三天内有官员因疫情防控不利被降职处分,则当日该市记为1,否则记为0。	省级与市级纪委监委官网、地方政府网站、媒体报道等
社会动员因素		
市场参与程度	各省民营企业捐赠数额占比排名的标准化	界面新闻《中国抗击新冠肺炎疫情企业捐赠报告》
社会参与程度	各市民政局首次发布“动员社会组织参与疫情防控”相关政策的时间。出台两天后为1,此前为0	民政部门官网、政府官网、官方媒体新闻等
现代科技因素		
数字政府发展指数	2020各市数字政府发展指数排名的标准化	《2020数字政府发展指数报告》
健康码上线时间	各市健康码上线时间。两天后为1,此前为0	各市政府官网、官媒新闻等
疫情态势因素		
万人确诊率	地级市前一天每万人中确诊人数	丁香园数据库
确诊人均床位	总床位数/地级市前一天总确诊人数	丁香园数据库、中国城市统计年鉴
城市属性因素		
GDP增长率	2018年该市GDP较上年增长率	2019年各省统计年鉴
时间趋势变量		
Trend	从观察期开始到当日的持续时间	作者资料库

“数字政府发展指数”“健康码上线时间”两个变量均在1%的显著性水平上对城市复工复产进度有正向影响。这说明数字技术为城市的防控体系提供了平稳可靠的技术支撑,数字化防疫手段提高了地方政府疫情防控的主动性。

“万人确诊率”越高,复工复产进度越慢;“确诊人均床位数”越高,复工复产进度越快。以上变量在结果上符合疫情态势对复工复产影响的普遍预期,说明医疗资源丰富、疫情防控有力的城市,复工复产受到疫情防控的影响更低。

“GDP增长率”在1%的水平上与城市的复工复产进度呈正相关,说明经济发展水平显著影响地级市复工复产的积极性,上一统计年度GDP增长快的地级市面临着更大的经济增长压力,对复工复产的需求更为迫切。

(二)稳健性检验

为了避免内生性问题,本研究从遗漏变量、反向因果以及测量误差三个方面进行检验。

首先,本研究基于大量的文献综述以及对新冠肺炎疫情的全面追踪,剔除了具有共线性的冗余变量、保留了关键变量及重要变量,使模型结果更为精简,避免了遗漏变量等问题。第二,本研究所选因变量为2020年2月1日至3月17日数据,自变量中城市属性因素、数字政府发展指数均为2020年以前的年度统计数据,在时间上无法构成反向因果关系。同时,本研究的因变量为“城市商办区人口活跃度”的指数变量,与自变量在逻辑上均不存在反向因果关系。

最后,受限于DaaS数据库的提供范围,本研究在样本选取上无法涵盖所有城市,只能使用59个城市的可用数据进行研究(其中剔除了直辖市以及武汉市等极端样本),这导致本研究在因变量的选取上可能存在一定程度的测量误差。对此,本研究使用“大气中 $\text{NO}_2(\mu\text{g}/\text{m}^3)$ 日观测值”替代“城市商办区人口活跃度”进行稳健性检验(模型五),数据由网络公开信息爬取所得。受到自然环境、地理位置以及卫星监测能力等因素的影响,“大气中 $\text{NO}_2(\mu\text{g}/\text{m}^3)$ 日观测值”数据的可用性及准确性低于“城市商

办区人口活跃度”,影响了模型中部分变量的显著性水平。但是,模型五与其他模型在整体趋势上尤其是关键变量上所得结果高度一致,可以验证模型一至模型四的稳健性与科学性(参见表2)。

五、结论

习近平总书记指出:“新冠肺炎疫情发生后,如何在较短时间内整合力量、全力抗击疫情,这是很大的挑战;在疫情形势趋缓后,如何统筹好疫情防控和复工复产,这也是很大的挑战。”探究中国协调疫情防控与复工复产的内在机制,不仅能够为中国应对全球疫情常态化影响下的治理困境提供参考,还能够为国家治理体系与治理能力现代化改革提供借鉴。本研究认为:党领导下的新型举国体制在继承发扬传统举国体制优势的基础上改革创新,融合现代治理要素,加强民主法治建设,实现了多元主体协同治理。这种中国特色的国家治理模式能够将集中力量办大事的体制优势转化为治理效能,实现疫情防控与复工复产的统筹协调。为了论证以上理论认识,本研究将新冠肺炎疫情作为研究对象,通过计量检验和经验分析得到以下结论和启示。

第一,党的集中统一领导是新型举国体制下中国国家治理的根本。新型举国体制继承了大一统体制的思想精髓,发挥党对各领域、各层级、各区域的全面领导,坚持“全国一盘棋”的治国理念,建立了“协同联动、步调一致”的新冠肺炎疫情应对体系。同时,新型举国体制通过全面从严治党、启用责任制与问责制、引入现代治理工具等推进民主法治建设,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一,在抗击新冠肺炎疫情的实践中发挥了中国特色社会主义制度的显著优势。

第二,国家、社会、市场多元主体协同治理,是新型举国体制有效运行的基本模式。改革开放以来,中国社会结构的持续分化导致利益主体多元化、利益诉求差异化,提高了政府与社会协同合作的难度^[19]。党的十九大以来,“强政府、强社会”成为国家治理现代化的重要内容之一^[20]。在此指导

表2 计量模型结果

变量	模型一	模型二	模型三	模型四	模型五(因变量为NO ₂)
控制变量					
万人确诊率	200.729***	200.729***	166.443***	134.934***	13467.48***
	(14.971)	(14.971)	(14.710)	(14.113)	(1503.387)
确诊人均床位数	-45.184***	-45.184***	-40.041***	-33.765***	-3498.703***
	(5.530)	(5.530)	(5.365)	(5.115)	(543.669)
GDP增长率	0.003***	0.003***	0.003***	0.003***	0.337***
	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.077)
政治及政策因素					
中央重视程度	0.198***	0.198***	0.184***	0.156***	14.925***
	(0.004)	(0.004)	(0.004)	(0.005)	(0.487)
省级重视程度	0.019***	0.019***	0.015***	0.012***	1.247***
	(0.003)	(0.003)	(0.003)	(0.003)	(0.303)
政治处分压力	-0.028***	-0.028***	-0.025***	-0.015***	-0.850**
	(0.003)	(0.003)	(0.003)	(0.003)	(0.334)
社会动员因素					
市场参与程度			-0.162	-0.012	-15.162
			(0.107)	(0.019)	(1.978)
社会参与程度			0.065***	0.056***	5.588
			(0.005)	(0.005)	(0.498)
现代科技因素					
数字政府发展指数				0.126***	41.840***
				(0.035)	(3.672)
健康码上线时间				0.071***	5.883***
				(0.004)	(0.452)
Trend	0.002***	0.002***	0.002***	0.002***	0.159***
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.012)
_cons	-0.001	0.177***	0.251***	0.109***	-5.176**
	(0.036)	(0.016)	(0.059)	(0.020)	(2.099)
样本量	2714	2714	2714	2714	2622
R-squared	0.848	0.848	0.858	0.872	0.849
Prob > F	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

注:表中***、**、*分别表示1%、5%和10%的显著性水平

下,社会力量以多种形式参与到“社会救助、社区工作、卫生医疗”等领域,在新冠肺炎疫情防控中发挥了不可替代的辅助作用。同时,抗疫过程中,社会组织依然存在定位与边界不明、能力缺失、程序不当以及工作人员失责等问题。因此,政府不仅要为社会组织提供多种参与渠道与开放平台,还必须明确社会动员是国家意志的体现,社会组织要在政府的引导与监管下融入大局、有序参与。

此外,改革开放以来,市场化改革的推进导致政企之间由命令服从关系向合作关系转变,这对政府与市场的协同合作具有深刻影响。一方面,市场在资源配置中发挥基础性作用,国家控制资源占比降低;另一方面,法治秩序的建立使得政府对市场资源的调配必须在法定范围内进行,强制性的调控措施或行政命令不再是主要手段。在此背景下,政府动员市场参与必须遵守公平交易原

则以及市场法则,通过激励性政策工具激发市场积极性、规范市场生产并引导企业家主动承担社会责任,鼓励市场主体为抗疫贡献力量。

第三,新型举国体制下,数字技术革新与国家治理现代化改革高度结合,全方位赋能国家治理。中国政府组织结构的等级制以及政府体系的碎片化导致“条”“块”间信息割据、上下级部门间信息共享机制缺位、区域间“信息孤岛”等问题长期存在。现代科技在国家治理中的应用有助于信息流动化以及组织结构扁平化^[21],对提高国家治理效能具有重要意义。一方面,数字治理打破了政府内部的数据垄断和信息壁垒,实现了跨层级、跨地区、跨部门的信息共享,不仅提高了业务效率、革新了组织架构,还丰富了决策者的信息拥有量、提高了决策质量。另一方面,数字技术为市场经济与社会治理赋

权,革新财税与市场监管体系,并为多边化、协商化的社会参与提供更加透明平等的渠道^[22]。

在世界范围内中国不仅是第一个从医学意义上打败病毒的国家,还是第一个在经济发展上克服衰退、重回增长的主要经济体。透过新冠肺炎疫情案例的检验,能够洞见新型举国体制是成功实现疫情防控与经济社会发展统筹兼顾的根本,是中国创造后疫情时期经济增长奇迹的关键;而新型举国体制发挥作用的内在机制,在于积极吸纳现代治理手段的创新变革,以及中国特色政治体制和干部制度的发展完善。展望社会主义现代化强国建设的第二个百年目标,继续坚持和改革创新中国共产党领导下的新型举国体制,对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,具有重大理论意蕴和实践意义。

[参考文献]

- [1]何虎生.发挥新型举国体制优势的五大重要领域[J].国家治理,2020(42).
- [2]黄瑶,王铭.新型举国体制对防控新冠疫情的制度优势[J].理论探讨,2021(02).
- [3]周黎安.行政发包制[J].社会,2014(06).
- [4]王邦佐.中国政治体制改革的成就和发展路径[J].政治学研究,2003(02).
- [5]罗大蒙.举国体制:重大突发公共卫生事件治理的制度优势及运转机制[J].理论建设,2020,36(03).
- [6]唐皇凤,黄小珊.新冠肺炎疫情防控彰显政党能力[J].探索与争鸣,2020(04).
- [7][19]朱旭峰,赵慧.政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例(1993—1999)[J].中国社会科学,2016(08).
- [8]Mertha, Andrew C. China's "Soft" Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations.[J]. China Quarterly, 2005.
- [9]张学龙.整体性治理视角下的党内巡视巡察联动研究[J].理论与改革,2019(6).
- [10]栗晓宏,周立香.节能减排的政策和制度创新——政府目标责任制特点分析[J].环境保护,2013(21).
- [11]顾亮,冯加严.后非典时期我国行政问责制的现实困境及对策研究[J].理论与改革,2004(03).
- [12]樊佩佩,曾盛红.动员视域下的“内生性权责困境”——以“5·12”汶川地震中的基层救灾治理为例[J].社会学研究,2014(01).
- [13]王鑫,于秀琴,朱婧.数字治理视角下县级政府治理现代化的评估体系研究[J].中国行政管理,2019(12).
- [14]张翔.基层政策执行的“共识式变通”:一个组织学解释——基于市场监管系统上下级互动过程的观察[J].公共管理学报,2019(4).
- [15]徐明,郭磊,任韬.疫情防控中基层应急社会动员的逻辑、机制与优化策略[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2020(03).
- [16]陈思丞,孟庆国.领导人注意力变动机制探究——基于毛泽东年谱中2614段批示的研究[J].公共行政评论,2016(03).
- [17]廖茂林,苏杨,李菲菲.韧性系统框架下的城市社区建设[J].中国行政管理,2018(04).
- [18]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(07).
- [19]杨开峰.统筹施政——疫情之后的公共卫生之治[M],人民出版社,2020,68-81.

- [20]杨立华. 建设强政府与强社会组成的强国家——国家治理现代化的必然目标[J]. 国家行政学院学报, 2018(06).
- [21]谢富胜,潘忆眉. 正确认识社会主义市场经济条件下的新型举国体制[J]. 马克思主义与现实,2020(05).
- [22]孟天广. 数字治理全方位赋能数字化转型[J]. 政策瞭望,2021(03).

(责任编辑 安 之)

The New Whole-Nation System: China's Experience in Coordinating Epidemic Prevention and Control and Resumption of Work and Production

WANG Yahua CHEN Xiangning

Abstract: Due to the Covid-19 outbreak, coordinating epidemic prevention and control and resumption of work and production has become a worldwide problem. However, China solved this dilemma well in the anti-epidemic practice during 2020, not only controlling the Covid-19 timely and effectively, but also resuming work and production quickly. This article analyzes this from national governance and proposes that the new whole-nationsystem, with the Communist Party of China (CPC) as the core leadership, is the key. Based on the panel data of 59 Chinese cities from February 1st to March 17th, 2020, this paper conducts a quantitative analysis of the new whole-nationsystem by using a fixed effect model, which has tested the impact of political and policy factors, social mobilization factors, modern technology factors, epidemic situation factors, and urban attribute factors on cities' resumption of work and production. This paper finds that the new whole-nation system transforms the institutional advantages of socialism with Chinese characteristics into governance efficiency by improving governance system, implementing digital governance, and establishing social mobilization mechanism. Based on this, this paper demonstrates that the leadership of the CPC is the foundation of solving China's anti-epidemic dilemma, which has provided new insights into China's modern national governance.

Keywords: New Whole-Nation System, Epidemic Prevention and Control, Resumption of Work and Production, National Governance