### 马宝成：全民战“疫”彰显中国超强动员能力

2020年4月27日，人民论坛网，地址：

<http://www.rmlt.com.cn/2020/0427/578291.shtml>

【摘要】新冠肺炎疫情是对国家公共卫生应急管理体系的一次大考，也是对我国动员能力的一次大考。这场疫情防控阻击战，中国行动速度之快、动员能力之强、规模之大，让世界惊叹，在短时间内完成了一项项看似不可能完成的任务，彰显了中国强大的全民动员能力，对决胜疫情起到了重要作用。

【关键词】动员能力 应急管理 信息保障 【中图分类号】D63 【文献标识码】A

这次新冠肺炎疫情，是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。面对如此大的公共危机，仅仅依靠政府的单一力量很难迅速、快捷地形成应对策略，必须有效动员全社会力量参与疫情防控。可以说，此次疫情是对国家治理体系和治理能力的一次直接考验，更是对我国动员能力的重大检验。

**新冠肺炎疫情防控体现了六大动员能力**

2020年1月20日，习近平总书记作出“坚决遏制疫情蔓延势头”重要指示以来，我们坚定“人民群众生命安全和身体健康始终是第一位的”，果断采取了统一指挥、严格管控、广泛动员等一系列开放、透明、高效和负责的防疫举措，在短时间内迅速有效地控制了疫情蔓延。面对新冠肺炎疫情，我国防控速度之快、动员规模之大、动员能力之强，世所罕见，得到国际社会的广泛认可和高度评价，彰显了“社会主义集中力量办大事”的制度优势。在此次抗击疫情过程中，我们在应急动员方面体现出了六大能力。

第一，及时高效的决策能力。在重大危机面前，实际情况瞬息万变，必须时刻跟踪疫情蔓延形势和防控工作进展情况，及时作出高效的应急决策。新冠肺炎疫情发生后，1月7日，习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议，对新冠肺炎疫情防控工作提出了要求；1月20日，习近平总书记专门就疫情防控工作作出重要批示，指出必须高度重视疫情，全力做好防控工作，要求各级党委和政府及有关部门把人民群众生命安全和身体健康放在第一位，采取切实有效措施，坚决遏制疫情蔓延势头；1月22日，习近平总书记就疫情迅速蔓延的情况，明确要求湖北省对人员外流实施全面严格管控；1月25日，中国农历新年第一天，习近平总书记再次主持召开中央政治局常委会会议，对疫情防控特别是患者治疗工作进行再研究、再部署、再动员，并决定成立中央应对疫情工作领导小组。正是基于党中央对疫情形势的准确判断，对各项工作的及时部署，我们才能在抗击疫情中抓准最关键问题，把工作抓实、抓细、抓落地，疫情防控才能够取得胜利。

第二，总揽全局的统筹能力。疫情防控和经济社会发展统筹推进，是这次重大突发公共卫生事件的两个大局、两条战线，必须通盘考虑，一体部署。2月3日，习近平总书记在中共中央政治局常务委员会会议上，对疫情防控重点工作、维护社会稳定、宣传教育和舆论引导、保持经济平稳运行作出了重要部署。2月23日，习近平总书记在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上发表重要讲话，首先对新冠肺炎疫情防控提出“七点要求”，这“七点要求”又有各自的重点环节。例如，要“坚决打好湖北保卫战、武汉保卫战。武汉胜则湖北胜，湖北胜则全国胜。要紧紧扭住城乡社区防控和患者救治两个关键，切实提高收治率和治愈率、降低感染率和病亡率”。“全力做好北京疫情防控工作。首都安全稳定直接关系党和国家工作大局。要坚决抓好外防输入、内防扩散两大环节，尽最大可能切断传染源，尽最大可能控制疫情波及范围。”可以说是层层部署、环环细化，实之又实。其次对有序复工复产提出了“八点要求”。在这八点要求中，“落实分区分级精准复工复产”是总体性原则性要求，其他七点则是紧扣“六稳”的各个方面提出的举措。这七点，将内需和外需、返岗复工和脱贫攻坚、金融市场和实体经济以及一二三产业统筹起来……不折不扣地落实好这些要求，能够变压力为动力、化危为机，把我国发展的巨大潜力和强大动能充分释放出来，为实现今年经济社会发展目标任务而努力。这两次重要讲话，都是这次疫情防控的全局性部署，真正体现了总揽全局的统筹能力。

第三，运转协调的执行能力。习近平总书记指出：“越是兵临城下，指挥越不能乱，调度越要统一。”疫情防控犹如排兵布阵、调兵遣将，只有上下联动、协调运作，才能形成阻止疫情蔓延的屏障。在抗击疫情过程中，党中央统一指挥、迅速决策，各级政府部门、各单位、村集体、社区坚决执行，全国上下各级组织密切协同、全速运转，形成了使命必达的强大合力。国家部委相关部门迅速行动、果断决策，在疫情防控、患者救治、科研攻关、物资保障等方面采取多项措施。在党中央统一领导下，各级地方党委和政府积极响应、全面行动，31个省（自治区、直辖市）相继启动重大突发公共卫生事件Ⅰ级响应，各地区成立了党政主要负责同志挂帅的领导小组。为了让基层干部把更多精力投入到疫情防控第一线，党中央明确禁止以重复报送各类表格等形式主义、官僚主义的方式来给基层增加负担、消耗基层干部的抗疫精力。对那些不作为、乱作为的干部，对那些工作不投入、不深入的干部，对那些不会干、不能干的干部，及时问责，问题严重的就地免职。这些举措有力提升了疫情应对的执行力，能够在第一时间把党中央决策部署落实落细。

第四，上下贯通的信息保障能力。信息是整个动员体系的血脉，没有及时准确的信息公开，动员工作就会陷入停滞、混乱的局面。疫情传播具有突发性、紧迫性的特点，时间就是生命。在疫情防控过程中，我们全方位及时通报疫情相关信息，缩短指挥环路，提高信息运行效率，确保指挥通信链路能够上通“脑”、下达“脚”、中抵“心”、左右联“四肢”，进而实时高效地协调需求、供给、调度和指挥各方。同时，在疫情形势严峻复杂时期，针对一些群众存在的焦虑、恐惧心理，我们加大防控宣传力度，强化显政，统筹网上网下、国内国际、大事小事，更好地强信心、暖人心、聚民心，更好地维护社会大局稳定，这对坚定社会信心、战胜疫情至关重要。针对国际社会关切，我们及时主动同世界卫生组织、有关国家和地区沟通协调，促进疫情信息共享和防控策略协调。

第五，广泛动员的组织能力。此次疫情防控的动员速度之快、范围之广、效果之好举世公认。依托高效的组织体系，广泛调动各方面力量支援武汉，集中力量把疫情控制在一定区域内。在紧急驰援湖北的过程中，我国医疗救援力量展示了实力，经受了考验，锻炼了作风，培养了骨干。在10天左右的时间里建成了火神山、雷神山两家医院，并建设了方舱医院，形成了可快速部署的成套野外移动医疗平台，这些做法对短期内防治疫情产生了重要作用，体现出了我国强大的动员能力。通过适应多模块指挥、多领域调度、多方向支援的需要，在体系融合、分域控制、扁平指挥上拿出真招实策，抓紧落细落实，我国疫情防控取得阶段性重要成效。

第六，应急资源的统筹调配能力。以省、直辖市为基本单元，在落实属地责任制的基础上，构建应急物资全域动员体系，制定全国统筹的征集、调运、配送方案，实现各类应急物资的联动性生产、规模化征调、仓储式供保。采取有效措施，保障生活必需品市场供给，确保人民群众正常基本生活；中央企业勇担使命，扩大产能，全力生产口罩、防护服、医用消毒酒精以及各类医学器械等紧缺医疗物资；大量社会组织捐物捐款，支持疫情防控。同时，依托体系覆盖广、运送能力强的物流体系，和实力强、信誉好、靠得住的大型电商物流企业，保障了应急物资的运输，在这次战“疫”中发挥了重要作用。

**新冠肺炎疫情防控应急动员的四个主要特点**

第一，指挥的集中性。在政治学、社会学当中，动员是指为了实现一定的目标，某种权威对公众行为所做的引导。根据动员主体的不同，动员分为“政府动员”“社会动员”等形式，其中政府动员强调集中性，社会动员强调分散性和多中心性。社会动员的主体是多元的，力量也是不均衡的。在这次疫情防控过程中，习近平总书记亲自指挥、亲自部署，举国上下众志成城，确保了短期内疫情防控取得重要进展。与当前国外疫情应对的做法相比，我们所采取的以政府为中心的、集中性的动员方式，对疫情的控制更为有效。欧美一些国家疫情迅速暴发，未能在早期阶段控制住疫情，很大程度上是因为社会动员的集中程度不够，整个社会的动员能力没有能够在短时间内调动起来。随着确诊病例的迅速增加，多个国家宣布仿照中国的疫情应对方式，加强疫情管控的集中度。

第二，策略的科学性。疫情防控是一项系统工程，是一场全民战“疫”，需要科学战“疫”。科学动员，就是要根据疫情防控的实际需要，安排部署动员力量，做到统筹安排、精准施策。在疫情防控过程中，我们根据疫情变化，对动员方案进行调整优化，既要防止动员不足，出现无法应对局面的情况，也要防止动员过激过度，带来繁重的工作压力，造成资源浪费，甚至引发群众不必要的心理恐慌。由于发扬了科学精神，坚持了科学态度，运用了科学方法，我国在疫情防控动员方面做到了及时有效，避免出现可能产生的负面效应以及由此引发的次生危机。

第三，参与的协同性。重动员、轻协调，往往是危机状态下社会动员容易出现的问题，会影响社会动员的预期效果。危机情境下，社会资源一旦动员起来，人力、财力、物力、技术资源迅速集结，如果协调指挥系统不健全，信息传递渠道不通畅，容易导致社会混乱无序，甚至还可能给危机处置带来负面影响。公共危机下的社会动员打破了政府与非政府之间的界限，实现政府与社会组织之间的协作联动。社会动员的开展主要表现在多元主体的系统运作，“在一定水平上，组织结构和资源在物理地理间的转移，会影响危机反应的最终进度和效率”。在此次疫情防控过程中，不同社会群体的有效结合，同时城市与城市之间、个人与组织之间、地方与中央之间的多层次、立体化的协同，最大程度地阻断了疫情的扩散蔓延，降低了感染率。可以说，当下疫情防控阻击战的社会团体是多元的、方式是多样的，社会组织、个人都在贡献力量。可以看到，当下的社会动员模式已经比2003年“非典”时期社会动员模式更加完善、系统，实现了主体之间的上下互通，保证公共危机的协同处理、同步推进。

第四，动员的法治性。这次疫情也检验了我国法治保障状况。2月24日，十三届全国人大常委会第十六次会议审议通过了《关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》。这是对《野生动物保护法》非常态的应急补充。从长远看，要把上述决定内容尽快补充到《野生动物保护法》中，同时，我们也要尽快推动出台生物安全法，从国家安全的高度认识生物安全的重要性。要在《突发公共卫生事件应急条例》的基础上，尽快制定出台《突发公共卫生事件应对法》，对重大突发公共卫生事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等应对活动，作出明确的法律规定。这些不仅仅是应对重大疫情的需要，更是我们推进全面依法治国的需要。危机状态下的应急动员，一方面由于具有非常态的特点，法治的滞后性较为突出；另一方面容易产生“为应对危机可以不惜一切代价”的片面认识，动员方式、动员手段可能会过激过度，甚至可能出现一些极端行为。在疫情防控过程中，党中央多次强调要依法进行疫情防控，疫情防控动员充分考虑和尊重人们的利益诉求，通过政策引导的方法，取得公众的理解和支持。同时，对阻碍动员的行为依法打击，对不遵守特殊时期规定、不听从工作人员劝阻、严重阻碍甚至破坏社会动员工作的行为，依法打击和严厉处置；对在疫情防控中失职渎职的工作人员，依法追究责任；对在社会动员过程中造成的利益损失，依法赔偿。

**提升我国应急动员能力的有效路径**

习近平总书记指出：“这次疫情是对我国治理体系和能力的一次大考，我们一定要总结经验、吸取教训。”具体到突发事件应急管理这一领域来说，这次新冠肺炎疫情既是对我国应急管理体系和能力的重大检验，更是对应急管理状态下动员能力的重大检验，也暴露出了我们在应急管理方面存在的不足。例如，有的地方政府没有发挥好党组织的作用，惰性、惯性暴露无遗，出现了治理弱化的问题；有的地方和部门官僚主义、形式主义等问题依然存在，严重影响了全社会抗击疫情的士气；有的地方出现了局部管理混乱问题，相关信息公开后引发民众猜疑恐慌，成为引发社会动荡的潜在风险。这些问题可谓牵一发而动全身，是应急动员的“软肋”。因此，针对这次疫情防控过程中暴露出来的短板和不足，要及时查找原因，提出具有针对性的改进措施，有的放矢，不断提高我国应急动员能力。

第一，进一步强化以政府为核心的动员体系建设，突出应急动员中的权力集中性。高度统一的行政体制、高效集中的社会资源调配以及高度认可的民族集体特性，是强化国家应急动员能力的“倍增器”。我们要进一步强化体制高度统一、权力高度集中的应急动员体系，强化应急动员能力。一是强化思想引领。要坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作，切实增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，从大局出发考虑问题，坚决贯彻执行党中央决策部署。二是强化统一指挥，形成整体合力。按照集中领导、全民参与的原则，强化地方党政领导干部对应急动员工作的领导、管理和调控，坚持动员工作亲自部署、动员活动亲自参与、动员问题亲自研究，统一意志，统一行动，确保应急动员依法依规、整体推进，最大限度地进行社会动员、调动社会资源。

第二，统筹调动各相关主体的积极性，在最大程度上形成应急动员合力。在应急动员过程中，要充分调动各有关主体的积极性，发挥它们在资源调配中的作用，全面提升应急效果。一是发挥政府在权威性、规模性等方面的优势，突出政府组织在公共治理中的主体作用。在疫情面前，政府展现出强大高效的组织力和动员力，协调医疗物资支援抗疫一线，利用大型项目建设所需要的庞大资金与社会动员能力，快速建设雷神山、火神山医院。二是鼓励社会资源参与应急救助。在此次疫情防控过程中，多家非公医疗机构参与抗疫，派出了众多医护人员，还捐赠了大量的医疗防护物资。这是我们战胜疫情的重要保障。三是完善相关政策，提高参与者积极性。在补偿政策和优待抚恤政策等方面完善好调节政策，使应急动员政策与经济社会发展各项政策相辅相成、协调一致，提高参与者的积极性，调动全社会的潜力资源，以政策的融合牵引应急动员的深度融合。

第三，强化应急动员信息保障能力，发挥大数据的支撑作用。习近平总书记指出，“要鼓励运用大数据、人工智能、云计算等数字技术，在疫情监测分析、病毒溯源、防控救治、资源调配等方面更好发挥支撑作用”。面对重大突发公共卫生事件，必须对动态系统内的各个环节及资源进行整合，及时公开相关信息，凝聚社会各界的共同力量。在这次疫情防控过程中，在力量的运用上并非简单依靠“人海人墙”战术，而是依托于信息时代的数据分析，这也刺激提升了治理管控与快速反应的效能。一是依托大数据抢抓动员先机。应急动员应充分发挥大数据分析的预警功能，及时找到事物由量变到质变的临界点，确保在应急需要的时间窗口期内，对动员工作作出快速准确研判和周密合理筹划，从而占得先机、赢得主动。二是运用大数据对接动员供需。应急动员强调需求方与供给方之间的精确对接，通过大数据明确需求清单，供给方统筹资源、合理分配，确保应急行动有效衔接，形成整体合力。三是凭借大数据传递动员信息。民众及时接收真实全面的信息，不被谣言蛊惑，是有效动员的基础。因此，要发挥大数据平台快速传递信息的优势，及时发声辟谣，让权威声音始终跑在谣言前面，保证动员的协同有效。

第四，强化应急动员物资保障能力。物资保障是应急动员的重要基础，也是应急动员的有效手段。针对这次疫情暴露出来的因应急物资严重不足而在一定程度上影响了应急动员能力的问题，必须尽快提升综合应急动员保障能力。要切实解决好应急物资总量不足、结构不合理、布局不合理等突出问题，在资源普查的基础上做到有保有压、补齐短板、资源共享，同时要提高紧急运输保障能力，完善铁路、公路、水路、民航等应急运力储备，切实保障重大突发事件发生时，应急物资及时到位。除此之外，还要完善应急物资分配能力，合理、高效、公平、精准确定应急物资分配范围、对象、标准、数量，把应急物资及时用到最需要的地方。

第五，提升应急动员科技支撑能力，加大相关科技攻关力度，强化科技对应急动员的有效支撑。运用大数据、云计算等新技术，提高重大突发事件的专业信息汇集、数据分析能力，加强非常态复杂条件下应急信息采集能力和快速报送能力，真正把这些有效数据运用到重大突发事件的监测预警、应急决策和指挥调度中，提升应急动员的精准性、有效性和快速性。从长远看，要加强应急基础数据库建设，研究制定应对急难险重任务所需的相关应急信息资源目录和技术标准规范。

（作者为中共中央党校（国家行政学院）应急管理培训中心（中欧应急管理学院）主任（院长）、教授、博导）