

# 武汉封城防疫给公共治理的启示

陈抗

**治**理国家、管理公共事务靠谁？当然是靠政府。许多人都会认为这是天经地义的事。可是，由于现代社会面临的治理问题更加复杂、利益和需求更加多元，因此自上个世纪90年代以来，公共管理理论强调动员政府以外的力量参与治理的重要性，认为现代化国家治理体系必须由政府、企业和社会组织三者共同组成。这三个治理主体相互配合、各施所长，就像一张凳子的三条腿那样缺一不可。这个新的治理理念，最近在中国武汉防疫的实践中又一次获得支持。

面对来势汹汹的2019冠状病毒疫情，武汉从2020年1月23日开始以封城的措施阻断病毒传染渠道。实行封闭管理之后，企业和社会组织停止运作，跨地域的社会组织也很难直接接触到武汉的求助者。这个举措客观上创造了一个独特的环境，让我们观察到在企业和社会组织基本缺席的条件下，由政府单独承担公共治理责任的情况。

诚然，中国中央集权的政府掌握和动员资源的强大能力是毋庸置疑的。在封城后短短的时间内，政府从全国各地调动了上万医疗人员、大批紧缺医疗物资支援武汉。只用了两周时间，拥有上千病床的火神山医院和雷神山医院就相继建成并投入使用。紧接着，武汉又建造了16家方舱医院收治数以万计的轻症冠病患者。经过一个月的努力，武汉医院对冠病人终于能够做到“应收尽收”，疫情也得到了有效的控制。

高度集权的举国体制有高效实现单一政策目标的优势。可是，武汉封城的经验告诉我们，政府制定计划时虽然力求缜密周全，但因为出发点不同、信息不对称，在实施过程中难免出现疏漏，无法包揽一切。企业和社会组织在公共治理中的作用是不可或缺、不可替代的。

武汉封城的经验告诉我们，政府制定计划时虽然力求缜密周全，但因为出发点不同、信息不对称，在实施过程中难免出现疏漏，无法包揽一切。企业和社会组织在公共治理中的作用是不可或缺、不可替代的。

## 企业的作用不可或缺

武汉疫情迅速暴发，医疗物资奇缺。一方有难，八方支援。当援助物资从四面八方运到武汉时，物流量迅速增长。这时，大宗货物寄送就需要捐赠者和医院自己想办法，依靠志愿者帮忙处理。另一方面，由于政府要求捐赠物资由武汉红十字会统一处理，而红会又人手不够、缺乏经验，造成捐赠物资堆积如山，物流瘫痪、无人调度，堆积在仓库中的物资无法及时分配给急需的一线医护人员。

政府后来将这个令武汉红会头痛不已的捐赠物资清点发放难题，交给一家民营医药物流公司处理。专业的事交给专业的人来做，效果大不一样。这家公司能够在两个小时内完成紧急医药物资从到货到分配的过程，立刻缓解了物流瓶颈。

上面的例子体现了企业参与公共事务的重要性。后来，当重庆、山东等外地政府组织捐赠近千吨蔬菜给武汉的时候，这种模式又派上用场。由于蔬菜易腐烂、不利存放，没有人手处理很快就烂在仓库里。武汉市商务局决定将蔬菜交由三大商业超市平价销售，收入上缴市财政作为防疫资金，既避免复杂的配送方案，又减少了不必要的浪费和交易成本，是一个聪明的处理方法。虽然免费赠送的蔬菜被出售引起一些人的质疑，但一经解释大家也能够理解。

武汉封城带来的另一个问题，是本地医护人员上下班没有公共交通工具，而这个问题的解决也离不开企业的支持。一家网约车公司组织网约车司机参加志愿者车队，负责接送医生、护士上

下班；还有一些公司提供共享脚踏车和电动车，给那些住家离医院比较近的医护人员使用。

以上事例说明公共部门和私人部门合作的重要性。这类事例现在越来越常见，许多企业还特地设立“公司社会责任部门”专门处理与公共事务相关的问题。

## 社会组织的作用不可替代

社会组织有贴近群众、及时发现问题、行动灵活等优点，在公共治理中起着不可替代的作用。这次武汉抗疫中，社会力量的参与大多数是由志愿者发起和组织的。

外地支援武汉的医护人员被安排在酒店住宿。可是，封城以后酒店不提供餐食，这部分医护人员的吃饭问题无法解决。汪勇是一名顺丰快递员兼网约车司机。他不但发动网约车司机参加志愿者车队接送医生护士上下班，而且及时发现住酒店医护人员的吃饭问题。汪勇组织志愿者提供泡面、热水，还找到餐厅、饭店、便利店提供免费饭盒，为7800名医护人员解决吃饭问题。另一名志愿者叫刘鲜，是来自四川的90后。她和同事一起赶到武汉，每天为定点医院的医护人员送500个盒饭，已经坚持了一个月。

志愿者和社会组织主动为医疗人员排忧解难，他们做的另一件事情也是抗疫指挥部没有想到的。远离武汉的梁钰从电视画面上看到医护人员身穿防护服、戴护目镜和手套脚套全副武装的样子，她立刻想到的是女医护人员，如果

遇上生理期会有多大的不方便。网上一经询问，发现女医护人员对卫生棉的需求巨大，而且要的还不是一般的卫生棉，而是更为耐久的安心裤（裤型卫生棉）。梁钰立即和无锡灵山慈善基金会联合发起“姐妹战疫安心行动”的线上筹款活动，为医护人员募捐安心裤。她组建志愿者团队一方面向社会、厂商募捐，一方面给医院打电话、发表格，统计女性医护人员数量、需求、尺码。从2月7日到3月2日这不到一个月的时间里，“姐妹战疫安心行动”已经筹得和协调捐赠了安心裤55万条，一次性内裤30万条。

因为安心裤没有被政府或抗疫指挥部纳入统一采购的必需物资项目，不能享受绿色通道，志愿者还必须自己想办法运送。还好有万能的微信群，只要梁钰团队将发货的需求详细写出、发到各个群里，总会有当地自发组织的志愿者车队帮忙送货。“安心行动”也受到一些企业的支持，生产厂家捐赠安心裤，物流公司免费送货。

抗疫是大事，战斗在第一线的医护人员自然成为社会的关注重点。然而，抗疫还迫使其他病人让路，必须动手术的只能推迟手术，需要透析的肾病患者也做不了透析。武汉实现封闭管理后，交通限制、门诊停诊，药店又不开门，慢性病患者买药成了难题。一名叫吴悠的年轻中学老师发现了买药难的问题，发起组织义务送药团队，骑电动车为600多个求助者买药送药。

封城也给不少到武汉打工的外地人造成巨大的不便。他们原本打算返乡过年，已经退掉租房，处理了生活用品，却毫无准备地被抛弃在这座城市的各个角落。他们回不了家，吃住都无法解决。武汉的志愿者给他们送来食物、发放口罩，在寒冷的冬天为陷入困境的外地人送来了温暖。

在疫情肆虐之下，武汉累计死亡病例数千人。经历这么多死亡的武汉人，心理创伤很难避免。武汉、四川、上海、北京等地的心理咨询师愿开通心理援助热线，免费为求助者服务。

陷身围城中的武汉作家方方在日记中写道：“早期的武汉，仓促封城，就像一个百孔千疮而且连底都没有的大水桶。政府全副精力忙着把底先兜住。桶边的百孔和千缝，却无力顾及。得感谢无数志愿者的出现，这些年轻人太了不起了。是他们见孔便堵，见缝即填。”事实说明，政府要包揽一切、领导一切实际上是做不到的。没有无数志愿者、社会组织和企业参与，武汉的抗疫行动是无法坚持下来的。

武汉的经验还告诉我们，中国经历了改革开放以来的经济发展，人们的公民意识和社会参与度都已经提高，但没有或无法组织起来。社会力量的参与，这次主要是志愿者发动的。没有组织的志愿者比较散乱无效，协调困难，也缺乏核实信息和组织调配资源的能力。例如，想帮助外地滞留人员的志愿者有时候花了很大气力调配运输物资，结果到现场时才发现接受帮助对象已经不在，无功而返。

缺乏社会组织也影响了政府的工作效率。当决定要全面排查冠病病例时，政府发现社区工作人员远远不够用，于是组织数万志愿者到社区服务。不少志愿者感到疑惑：为什么要每天花很长的时间到别的社区去？为什么不能在自己的社区做同样的工作？显然，如果有社区社会组织的协作，这件事就能做得更好、更有效率。

武汉封城还在继续，企业、社会组织 and 志愿者还在默默奉献，还在参与公共事务的管理，提供稀缺的公共产品，同时也在给我们提供一个宝贵的启示。

作者是新加坡国立大学  
李光耀公共政策学院中国项目主任