

突发公共卫生事件的政府响应机制 与效能诊断:PSR 模型的应用

高静^{1, 2} 武彤¹¹

(1. 西南大学 经济管理学院, 重庆 400715;

2. 西南大学 公共文化研究中心, 重庆 400715)

【摘要】: 2019 年 12 月底, 武汉市疾控中心监测发现不明原因肺炎病例, 之后疫情在全国呈现蔓延之势, 一场全民抗疫行动迅速展开。中央和地方政府主动响应、科学决策体现出良好的现代治理能力。本文基于“压力—状态—响应”(PSR)模型, 采用事件史分析法构建新冠肺炎疫情下政府响应的三阶段模型, 选取河南、浙江两省作为案例样本, 剖析地方政府响应机制并对其响应效能进行诊断和评价。研究发现, 面对新冠肺炎疫情, 中央政府响应速度快, 联动渠道多; 地方政府因地制宜, 积极行动。最后, 本文从协同治理、信息公开、分享机制、基层组织、督导力度等角度提出政策建议, 以期更好地提升我国政府面对重大疫情的响应效能, 健全国家公共危机应急管理体系。

【关键词】: 公共危机 新冠肺炎 国家治理 响应机制 PSR 模型

【中图分类号】 C939 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1673-0186 (2020) 005-0006-013

一、问题提出

2019 年 12 月底, 武汉市疾控中心监测发现不明原因肺炎病例, 之后病例数量迅速攀升, 1 月 30 日疫情蔓延到全国 31 个省(区、市)。1 月 31 日, 世界卫生组织宣布将新型冠状病毒肺炎疫情列为国际关注的突发公共卫生事件(PHEIC)。面对这场突如其来的疫情, 中国政府科学决策, 冷静“作答”: 武汉第一时间公布消息, 开启“封城”行动, 紧急追踪离开武汉的 500 万人口动向, 征用 85 家发热门诊, 10 天完工武汉蔡甸火神山医院建设, 专门收治新冠肺炎病患^[1]。中央迅速成立应对新冠肺炎疫情工作领导小组, 国家财政部紧急预拨 44 亿元资金支持各地开展疫情防控工作, 组织医用口罩、护目镜、防护服等生产企业复产, 统一接受和分配国内外捐赠。地方政府积极行动, 联防联控, 服从中央调配资源, 全方位支持武汉。同时, 企业捐资捐物、民间组织主动参与, 人民日报和央视新闻等官方媒体每日实时报道, 自媒体平台全方位直播, 形成全民共同抗疫的良好局面。

在这场疫情背后, 社会的动员能力, 公民的自觉意识, 政府的迅速行动能力、统筹协调能力和科学决策能力, 都从不同侧面反映了国家的现代治理能力。党的十八届三中全会将完善和发展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确定为全面深化改革的总目标; 党的十九大报告提出到本世纪中叶实现国家治理体系和治理能力现代化^[2]。其中政府对突发事件的治理响应能力作为国家治理能力的重要维度, 反映了国家治理能力现代化建设水平^[3]。对标党的十九届四中全会所提出的国家治理体系和治理能力现代化的要求, 此次抗击疫情呈现的新现象、新举措值得学术界深入探讨和研究。重大疫情背景下政府

作者简介: 高静 (1981-), 女, 汉族, 江苏沛县人, 西南大学经济管理学院副教授、硕士生导师, 研究方向: 农业技术经济、创业与创新管理; 武彤 (1998-), 男, 汉族, 河南许昌人, 西南大学经济管理学院本科生, 研究方向: 组织行为学。

的响应机制如何构建？地方政府如何“因地制宜”提高响应能力？政府如何提高响应能力应对国家治理现代化“大考”？

基于此，本文拟采用公共治理中广泛采用的 PSR 模型（Pressure-State-Response）^[4-5]，根据响应能力构架的基本要素，借助事件史分析法构建新冠肺炎疫情下政府响应机制，并以紧邻疫区的河南和浙江作为案例样本，分析地方政府面对疫情的响应机制、响应渠道、响应效果，探讨如何提高政府治理效能，以期提高国家的现代治理能力。

二、基于 PSR 模型的新冠肺炎疫情下政府响应机制构建

（一）PSR 模型的概念及研究框架

加拿大学者戴维提出的 PSR 模型最初用于构建经济预算和环境问题的分析体系。联合国经济合作和发展组织（OECD）用其评价世界环境状况，并形成反映事物可持续发展逻辑的研究框架^[6]。PSR 模型包括压力、状态和响应三方面，是一个动态的模型结构^[7]。其中压力指人类在生活以及生产过程中产生的影响，状态是指一定时期内系统在压力作用下呈现出的变化情况，响应是指针对压力作用下的状态，政府、社会群体、非政府组织采取的政策和措施。PSR 模型可以涵盖政治、经济、健康、文化等各个方面，能够体现事物的动态演进和内在逻辑，解释了为什么、是什么以及怎么办这三个问题^[8]。

PSR 模型中压力、状态、响应三者之间因果关系明确，被世界银行、瑞典环境部、美国环保部等机构广泛运用。国内学者运用 PSR 模型评价生态环境^[9]、公共服务^[10]、房地产调控^[11]、创业环境^[12]等领域，PSR 模型的适用范围不断拓宽。面对重大疫情事件，政府响应系统与生态系统类似，其影响疫情防控各要素主体之间以及疫情防治中所涉及各主体间会发生交互作用，使整个政府应急响应机制处于动态演进过程中，整个传导机制具有动态循环的特点，其模型作用机制见图 1。

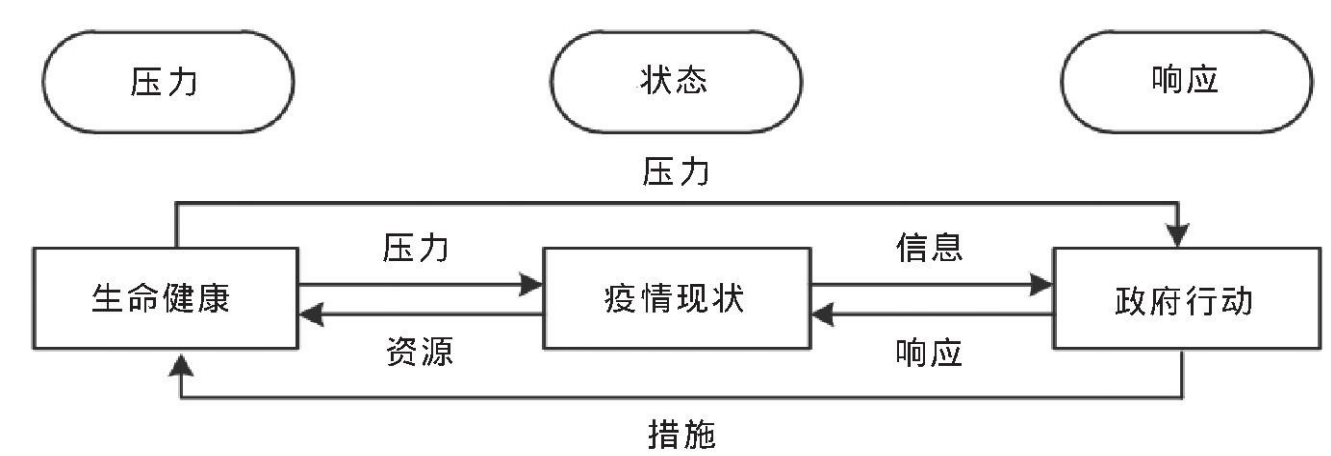


图 1 抗疫 PSR（压力—状态—响应）模型作用机制

从图 1 来看，抗疫 PSR 模型作用机制存在内外部两个逻辑循环。从外部逻辑来看，公众的生命健康本来就是政府公共治理的重要内容，公众对生命健康的高质量追求本身构成压力传递给政府，政府通过健全医疗系统、健康系统、社会保障系统等，改善生活环境以此提升人们的生命健康质量。但在重大公共卫生事件来临时，在上述循环体系基础上，更应该剖析内部循环机理。从这次疫情看，病毒本身的生理学性质以及公众对生命健康的安全保障需求是疫情防控的压力源，这一压力传递表现为疫情状态通过病患诉求、媒体播报、公众关注等多渠道传递给政府等主体。随后中央政府和地方各部门受到压力影响对疫情做出响应，成立疫情防控工作领导小组，投入专业的医护资源与力量，协同关联职能部门开展疫情防治工作，从而改变疫情发展态势。综上所述，PSR 模型具有较强的内外部逻辑关系，内外部能够形成一个有机的动态循环系统，对重大疫情背景下政府响应机

制解释性强，能够评价现阶段疫情防控的状态，因此，能够对政府新冠肺炎疫情防控措施展开评价和诊断。

（二）政府应急响应 PSR 模型构建

1. 事件史回顾

事件史分析法可以洞察事件发生的起源、发生方式及其相关因素，厘清事件中尖锐的突变，明确事件发展逻辑^[13]。事件史分析法广泛运用于社会科学的各个领域，如政府绩效^[14]、人口迁移^[15]、舆情治理^[16]等。2019 年 12 月 8 日，武汉卫健委通报首例不明原因肺炎患者情况。随后，政府积极响应新冠肺炎疫情事件，其事件史梳理如表 1 所示。

2. 压力系统

新冠肺炎疫情事件中，压力系统主要包括政府关注度、公共卫生诉求、媒体舆论、传统春节习俗和 COVID-19 新型冠状病毒。其中前三者是正向压力，春节习俗和 COVID-19 新型冠状病毒是负向压力。自《中华人民共和国政府信息公开条例》施行以来，人民群众密切关注经济社会热点问题^[17]。自新冠肺炎首例确诊以来，人民群众实时关注疫情发展趋势，人民日报官方微信每日早八点推送的疫情最新消息在数分钟内阅读量突破 10 万。公众关注程度能够影响政府治理能力，作为正向压力有利于疫情状态的改善^[18]。突发重大疫情是具有较强社会性和不确定性的紧急公共卫生事件，对人民生活 and 生命健康产生影响和威胁^[19]。面对突发新冠肺炎疫情，人民群众对公共卫生的诉求作为正向压力影响疫情状态^[20]。媒体舆论具有聚焦效应，媒体通过密集报道引导公众对公共事件的关注焦点和价值判断，充当工作的“指路人”^[21]。四大门户网站以及各地报刊媒体对新冠肺炎情况进行了实时跟踪报道，作为正向压力影响疫情状态。“过年回家”是一种无声的呼唤，对于中国人而言，过年就要回家，回家才算过年。2020 年春节，当回家过年遇上新冠肺炎，大规模的人口迁移无疑成为一种负向压力不利于疫情的防控。

3. 状态系统

在重大疫情中，状态系统主要包括确诊病例、疑似病例、治愈病例和死亡病例。在这次新冠肺炎事件中，疫情数据通过多种渠道对外公布。根据各省（区、市）卫健委官方网站以及新华网、人民日报官方微信每日公布数据的整理情况（图 2）可以看出，2020 年 1 月 25 日单日新增确诊病例 688 例，新增疑似病例 1309 例，随后确诊病例增加速度明显提升。2 月 28 日，全国累计确诊病例达 74185 例，迎来增长拐点，疫情防控工作成效凸显。截至 3 月 31 日全国 31 个省（区、市）累计报告确诊病例 81554 例，累计死亡 3312 例，累计治愈 76238 例。

表 1 政府响应新冠肺炎疫情事件史梳理

时间	措施	政府部门	响应渠道与效能
2019-12-30	发布《关于做好不明原因肺炎救治工作的紧急通知》	武汉卫健委	信息公开，加强市民疫情防控意识
2020-01-01	成立疫情应对处置领导小组	国家卫健委	部署防控策略，寻找疫情病原
2020-01-11	即日起开始每天更新疫情最新动态	国家卫健委	信息公开，加强公民疫情防控意识

2020-01-14	实时管控离汉人员，在“三站一场”设置体温监测点	武汉卫健委	加强离汉人员管制，遏制疫情扩散
2020-01-19	确认广东省首例输入性新型冠状病毒感染的肺炎确诊病例	国家卫健委	信息公开，引起其他省份注意
2020-01-20	国家主席习近平作出重要指示，强调要把人民群众生命安全和身体健康放在第一位，制定周密计划，组织各方力量展开防控	中央政府	高度重视，全局动员
2020-01-20	即日起，每天汇总发布各省新增病例数量	国家卫健委	信息公开，加强市民疫情防控意识
2020-01-20	发布涉及武汉免费退票政策	民航局、铁路部门	维护消费权益，遏制疫情扩散
2020-01-23	参照 2003 年抗击非典期间北京小汤山医院模式，建设火神山医院	武汉市政府	提高医疗保障，做好疫情防治
2020-01-23	全国暂停进入武汉道路水路客运发班	交通部	施行交通管制，遏制疫情扩散
2020-01-24	海陆空三所军医大学各抽调 150 人援助武汉	军委	加大医疗投入，提高医疗保障
2020-01-24	企业不得开除因疫情不能正常上班的员工	人社部	维护劳动关系稳定，保障职工权益
2020-01-25	决定在火神山之外再建一所小汤山医院——雷神山医院	武汉市政府	提高医疗保障，做好疫情防治
2020-01-25	国家主席习近平主持中央政治局常委会会议，研究疫情防控工作，党中央成立应对疫情工作领导小组	中央政府	国家直接领导，全局联防联控
2020-01-25	全国已有 30 省份宣布启动重大突发公共卫生事件一级响应	各省省政府	加强疫情防控，全力保障生命健康
2020-01-26	紧急下达中央预算内投资 3 亿元支持湖北	发改委	下发专项补助，支持防控设施

			建设
2020-01-27	免除个人负担政策扩大至疑似病人	国家医保局	扩大保障覆盖范围，免除病人负担
2020-01-27	疫情防控期间，居民用电客户欠费不停电	国家电网	保障民生用电
2020-01-27	2020 年春节假期延长至 2 月 2 日	国务院	减少人员聚集，阻断疫情传播
2020-01-27	全力推进网络视听疫情防控宣传工作	广电总局	加强视听宣传，增强群众信心
2020-01-27	在疫情期间实施最严厉的野生动物管控措施，禁止一切形式的野生动物交易	农业农村部	加强监管措施，阻断传播途径
2020-01-27	下达 603.3 亿元支持各地开展基本公共卫生服务和基层疫情防控工作	财政部	加强经费保障，提高防控能力
2020-01-27	地方所属院校、中小学校、幼儿园等学校春季学期开学时间延迟	教育部	减少人员聚集，阻断疫情传播
2020-01-28	全国海关全力保障疫情防控物资快速通关	海关总署	开辟专用通道，加强物资保障
2020-01-29	把论文写在抗击疫情的第一线，把研究成果应用到战胜疫情中	科技部	弘扬科学家精神，推动科研进展
2020-01-30	派民航包机接滞留海外湖北公民回家	外交部	解决滞留难题

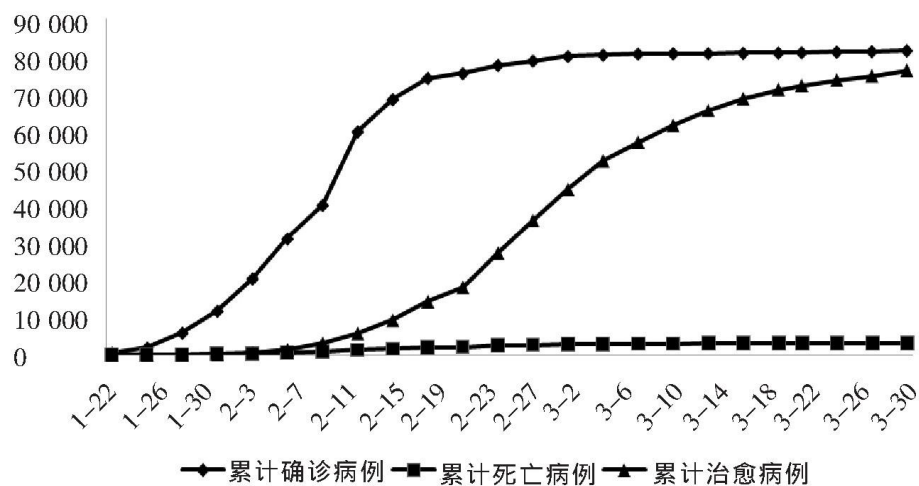


图2 我国新冠肺炎疫情趋势图

4. 响应系统

新冠肺炎事件中，政府通过调拨财政资金，加大医疗人力、物力投入，畅通公众诉求等响应渠道，构建政府响应系统。政府的响应系统包括对舆情的响应、对疫情控制的响应、对人民群众生活保障的响应、对国内外援助的响应以及对不良事件的响应。各个响应之间存在明显的时序逻辑，如图3所示。

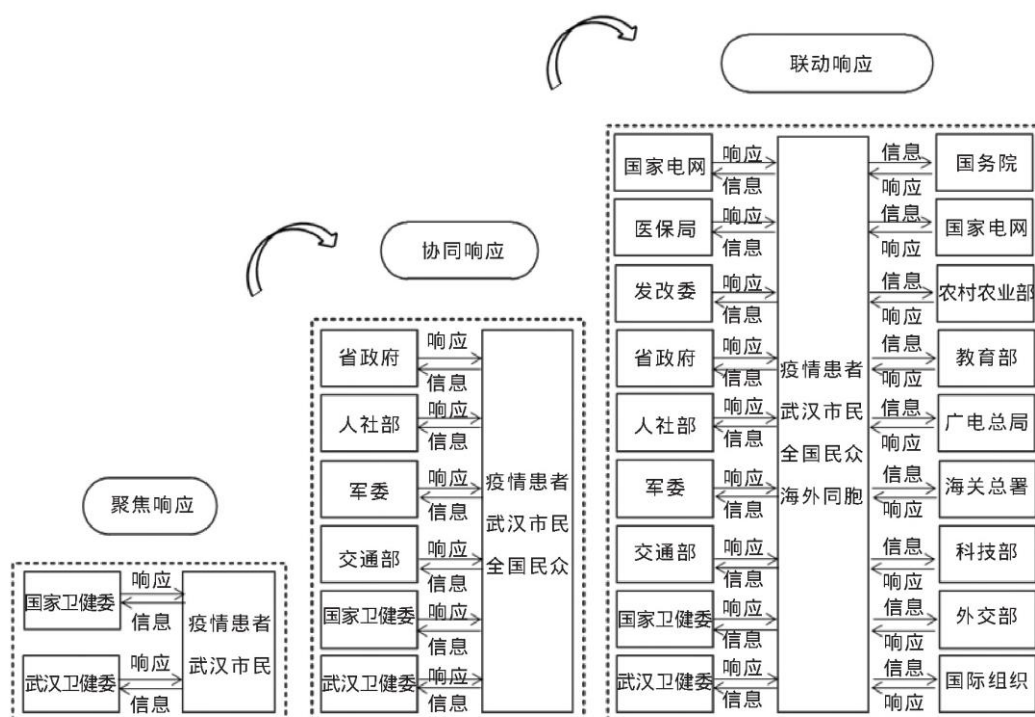


图3 政府响应时序逻辑

根据新冠肺炎事件史分析，本文将新冠肺炎事件中的政府响应划分为三个阶段：聚焦响应阶段、核心部门协同响应阶段和

全局联动响应阶段。聚焦响应阶段，响应部门主要是武汉卫健委和国家卫健委；响应对象主要是武汉病患与当地公众；响应渠道包括信息发布和加大医疗投入救治病患。协同响应阶段，响应对象扩展为疫情患者、武汉市民和全国民众。面对疫情扩散至湖北以外省（区、市）的压力，除武汉卫健委、国家卫健委外，国家交通部、军委、人社部等其他政府核心部门开始响应，并采取相关措施。截至1月25日，全国共有30个省（区、市）宣布启动重大突发公共卫生事件一级响应，习近平主持中央政治局常委会会议研究疫情防控工作，党中央成立应对疫情工作领导小组，从此政府响应进入全局联动响应阶段。25日仅24小时，新冠肺炎疑似病例增加1309例，增幅到达前所未有的高度，对政府持续施加压力。在全局联动响应阶段，国家电网、教育部、海关总署等部门协同治理，一同抗击新冠肺炎疫情。除此之外，中国政府及时向国内外发布新冠肺炎疫情信息，积极回应各方关切，加强国际合作。1月28日，习近平主席会见世界卫生组织总干事谭德塞，向世界各国展现中国在全球卫生事业中发挥的重要作用。

三、PSR模型下政府响应能力与效能评价：浙江与河南的案例透视

在这次抗疫事件中，地方政府积极行动，高度重视，因地制宜，采取了各具特色的防疫措施，其中“硬核河南”和“务实浙江”广受赞誉。

（一）新冠肺炎疫情下的“硬核”河南

1. 基本情况

河南地域广、人口多，毗邻湖北，豫南城市与湖北的黄冈、襄阳、孝感等地接壤，可以视作疫情防控第一战线。河南作为劳务输出大省和高考生源大省，是武汉外来务工人员 and 高校生源的主要来源地。而500万离汉人口中，绝大多数是返乡务工人员 and 在校大学生。百度1月27日迁徙数据显示，武汉出发抵达湖北省以外地区前十名分别是信阳、驻马店、重庆、长沙、北京、上海、南阳、郑州、深圳和岳阳。在十个省外城市中，河南城市占据四席，因此河南新冠肺炎防控紧迫性远远高于其他省份。2020年1月21日，国家卫生健康委确认河南省首个新冠肺炎确诊病例，成为继湖北、广东、北京、上海后第五个存在新冠肺炎确诊病例的省份。

2. PSR模型响应机制

在新冠肺炎疫情事件中，河南响应机制的压力源有三：毗邻疫情爆发区湖北省，信阳、南阳直接与湖北省接壤；返乡务工人员规模大，河南外出务工农民工高达2876万；豫南农村地区医疗资源薄弱。面对三个压力源，河南政府各部门联合响应，措施严厉。

如表2所示，河南省的政府响应机制主要有以下三个特点，一是高度重视，反应速度快；二是积极动用基层力量，联防联控；三是乡土力量浓厚，群众监督效率高。河南省作为我国三农大省，疫情防控战场的第一线无疑是医疗资源薄弱、居住相对分散的广袤农村。相比一、二线城市侧重城市防控，豫南地区则更需加强乡村防控。1月24日，河南省政府在新闻发布会上强调，河南要采取最严格的救治、防控措施，全力做好新冠肺炎疫情防控工作。号令之下，中原战“疫”的作战图迅速铺开：25日起，河南部分村庄采取封村行动，严格管控进出人员。疫情之下，每一个乡镇、每一个村、每一个街道都是一个微型战场。以安阳李方屯村为代表的多个河南村镇对来往车辆进行24小时严格检查，对走亲访友的人员一律劝返。邓州市刘集镇两级干部逐门逐户下发疫情通知书，宣传进村、进组、进户，大小路口设立岗哨，由村干部、镇村干部、卫生系统人员值班，并检查流动人口的体温特征，做到村民身体情况检查无遗漏、全覆盖。一个个战斗力“满格”的身影前赴后继，与病毒赛跑，构筑起疫情防控阻击战的“中原堡垒”，河南的硬核手段展现出中国农村最强的生命力。河南乡村的各种“土味儿”硬核口号也上了微博热搜，赢得路人点赞。“口罩还是呼吸机，您老看着二选一”“少出门、多居家，网络拜年乐大家”“省小钱不戴口罩，花大钱卧床治病”等标语展现了河南老百姓朴实无华的智慧 and 战胜疫情的决心。

3. 响应效能诊断

截至 2020 年 3 月 31 日，河南省新冠肺炎现存确诊病例 3 例，低于同时期的湖北、浙江、广东等省份，位居全国 16 位；治愈病例 1276 例，位居全国第 3 位。在河南首例新冠肺炎病例确诊之前，河南已于 2019 年年底停发赴武汉班线车辆。河南省卫健委早在 1 月 17 日就公布新型冠状病毒感染肺炎医疗救治定点医院名单，提前做好新冠肺炎接诊工作。在首例新冠肺炎病例确诊之后，河南政府各部门迅速响应，三日后取消大型公众聚集性活动，严厉打击野生动物违法违规交易；四日后启动全省重大突发公共卫生事件一级响应机制，各村镇对从湖北返乡人员、车辆进行密切排查，把预防新冠肺炎行之有效的措施传达到每一个人手中。面对突发公共卫生事件，河南政府因地制宜、提前谋划、迅速响应、执行果断，在这次抗击新型冠状病毒感染的战役中其硬核做法已成为热门话题，“河南硬核”登上微博热搜，引得网友点赞。

表 2 河南应对新冠肺炎疫情事件史梳理

时间	措施	政府部门	响应渠道与效能
2019 年底	郑州发往武汉班线车辆停运，并加强车站、服务区、收费站“三站”的检疫工作	交通部门	施行交通管制, 遏制疫情蔓延
2020-01-17	印发河南省新型冠状病毒感染的肺炎医疗救治定点医院名单	省卫健委	投入专业医疗, 稳定公众医疗诉求
2020-01-21	河南省首例新冠肺炎病例确诊	省卫健委	—
2020-01-23	发表《武汉返豫老乡、武汉来豫同胞的一封公开信》	省联防联控指挥部	施行流动排摸, 遏制疫情扩散
2020-01-24	下发加强野生动物疫病检测预警，严厉打击野生动物违法违规交易的紧急通知	省林业局	加强监管措施, 阻断传播途径
2020-01-24	下发暂停举办大型公众聚集性活动的通知	省疫情防控指挥部	减少人员聚集, 阻断疫情传播
2020-01-25	启动重大突发公共卫生事件一级响应	省政府	加强疫情防控, 全力保障生命健康
2020-01-25	全省各地停运城市公共交通或客运班线	省交通部门	施行交通管制, 遏制疫情扩散
2020-01-27	改造原郑州市第一人民医院港区医院老院区，	省政府、中建七局	提高医疗保障, 应对就

	建设“河南版小汤山医院”		诊高峰
2020-01-29	新增 17 所医疗救治定点医院	省卫健委	提高医疗保障, 应对就 诊高峰

（二）新冠肺炎疫情下的“务实”浙江

1. 基本情况

浙江作为我国经济强省，自改革开放以来，浙江商人活跃于国内外商界。截至 2020 年 3 月 31 日，浙江累计确诊新冠肺炎病例 1257 例，成为疫情最严重的省份之一。城市层面，除湖北省内城市外，新冠肺炎疫情最严重的城市是温州。浙江作为中国经济发展的“龙头省份”，在湖北特别是武汉经商就学人口众多，仅温州一地，在武汉经商创业的温籍商人多达 18 万余人，在鄂温州商会会员总数 7375 家，这无疑给浙江省新冠肺炎防控工作带来巨大的输入性压力。2020 年 1 月 21 日，国家卫生健康委确认浙江省首例新冠肺炎确诊病例。

2. PSR 模型响应机制

浙江的压力来源主要有两个：一是大量的浙籍在鄂经商商人春节返乡；二是浙籍就学人员回乡。面对新冠肺炎疫情压力，浙江政府以“不怕兴师动众、宁可十防九空、宁可严一点不可松一毫”的力度响应新冠肺炎疫情。

表 3 浙江响应新冠肺炎疫情事件史梳理

时间	措施	政府部门	响应渠道与效能
2020-01-20	通报温州、舟山、台州、杭州陆续发现的 5 例疑似 病例情况	省卫健委	信息公开, 加强市民疫情防控 意识
2020-01-21	下发《关于加强野生动物疫源疫病防控, 严厉打击野生动物非法经营的紧急通知》	省林业局	加强监管措施, 阻断传播途径
2020-01-22	公布新冠肺炎诊治定点医院清单, 并开始每日通报浙江省新冠肺炎疫情情况	省卫健委	投入专业医疗, 稳定公众医疗 诉求
2020-01-22	成立新冠肺炎疫情防控小组, 调研督导各区市文 化旅游系统疫情防控工作	省文旅厅	减少人员聚集, 阻断疫情传播

2020-01-23	启动重大公共突发卫生事件一级响应	省卫健委	加强疫情防控，全力保障生命健康
2020-01-23	发布《武汉回浙人员须知》	省疾病预防控制中心	施行流动排摸，遏制疫情扩散
2020-01-29	临时关闭部分高速出口	省交通厅	施行交通管制，遏制疫情蔓延
2020-01-30	成立应对新冠肺炎疫情物资保障组	省发改委、省商务厅	稳定市场价格，保障居民生活
2020-01-30	在原来 8 万只口罩供应的基础上, 每天多增加 50 万只口罩供应	省经信厅	全力组织生产，缓解物资紧缺
2020-02-01	启用市医疗保障局微信公众号口罩预约登记系统，对确实急需的市民进行预约登记	杭州市医疗保障局	解决口罩难题，保障居民生活

在本次新冠肺炎疫情中，浙江政府的响应机制特点鲜明。一是政府科学决策，民间组织大力支持。面对新冠肺炎疫情，浙江政府部署严密，行动果断迅速。浙江成为全国第一个启动重大突发公共卫生事件一级响应的省份，拨付专项经费保障抗疫。同时，积极动员社会力量共同参与抗疫，形成群策群力协同治理机制和氛围。如浙江工商联成立浙商履行社会责任工作组，动员广大浙商在新冠肺炎疫情中勇于担当社会责任。随后，海内外浙商联动响应，俄罗斯浙商人肉背回两吨医疗物资，丽水浙商赴柬埔寨采购口罩，巴西温州华侨在巴西筹集 2 万余只 N95 型口罩，等等。二是借助数字科技技术和基层组织力量。浙江省提出将实行最严格的全面排查，逢车必查、逢人必测、逢鄂必登记，每户发放临时通行证，限制出行次数和时长。同时，充分运用“大数据+网格化+跟踪随访”，强化“量化细化闭环管控”和“表格化管理”，精准滚动摸排人员，抓好“存量防扩散、增量防输入”。通过基层组织，做到情况明、底数清。1 月 27 日，浙江省新冠肺炎公共服务管理平台“浙里办”上线，市民可针对自己以及身边的疑似病情症状进行主动申报和提供疫情线索，平台开通了网上智能问诊和人工服务。三是疫情防控彰显人文关怀。1 月 24 日，新加坡虎航 TR188 航班搭载 219 名浙江乘客和 116 名武汉旅客降落杭州机场，落地后排查出 2 名乘客有发热症状，便立即将其送往附近的萧山区第一人民医院隔离观察以控制疫情蔓延。同程 114 名武汉旅客被安排在机场附近的安盛道谷酒店暂时隔离，杭州市政府派出三个行动组每日监测被隔离武汉乘客的体温，帮忙代购生活必需品等，以满足其日常生活需求。他们的一日三餐由酒店供应，生活垃圾由专人负责运送。对于同行的 219 名浙江旅客，市政府将其安置在杭州市委党校进行隔离，一人一房间，每天接受体温监测。为避免交叉感染，杭州市委党校启用 16 个机器人完成送餐任务。此外，1 月 30 日，浙江省内医院和各大高校陆续开通心理疏导热线，缓解市民的紧张、焦虑情绪。

3. 响应效能诊断

浙江省本着以“不怕多、就怕漏”的原则，严格按照国家有关规定，及时、公开、透明公布疫情，做到不瞒报、不迟报、不漏报。1 月 20 日，浙江卫健委通报出现发热等呼吸道症状的疑似患者隔离观察情况，成为最早向社会公开通报疑似病例的省份。基于对事实的预测，浙江省于 1 月 23 日启动重大公共卫生事件一级响应，成为全国最早启动一级响应的省份之一。1 月 28 日、29 日，浙江省已有 33 个县（市、区）连续两天没有新增确诊病例，表明浙江省的部分地区对疫情的管控力已经胜于疫情传播力。1 月 24 日，浙江首例新冠肺炎患者治愈出院，成为继湖北之后第二个有新冠肺炎治愈出院案例的省份。截至 3 月 31 日，浙江新冠肺炎累计死亡人数 1 例，位居全国第 26 位；与此同时，累计治愈新冠肺炎患者 1226 例，治愈人数位居全国第 4 位。

四、结论与启示

新冠肺炎疫情防控战，是对国家治理体系和国家治理能力的一次大考。面对罕见公共卫生突发事件，中央政府响应速度快、响应渠道多，地方政府因地制宜、响应效能高。但同时也存在政府响应机制的短板和不足，如部分地区缺乏权威部门领导，信息发布滞后，错过最好的黄金防控期；急需的医疗物资调配不合理，湖北红十字会应急布局、保障能力不足，疫情信息滞后引发公民焦虑等，一些关键部门的官员不重视、不清楚等渎职行为导致疫情蔓延迅速。由于交通管控一刀切，导致生活物资运输线中断，民生保障滞后，普通民众抢购物资、传播谣言等行为造成社会运转压力。面对这些短板和不足，我们及时改进，不断提高政府各部门处理重大疫情的效能，以打赢这场疫情攻坚战。通过事件史分析和 PSR 模型应用，以下五点启示值得借鉴。

（一）加强顶层设计，理顺协同机制

面对疫情，政府需统筹全局，发挥制度优势。国家和地方政府均在第一时间成立了疫情防控领导小组，明确各部门工作职责，简化行政审批流程，建立面对突发疫情的治理规则，提升响应效率。构建以“效能政府”为主体，社会各界和基层组织有序参与的协同治理网络格局，理顺政府、公司、社会组织三方协同治理机制，提升协同治理效能。面对新冠肺炎爆发和短时间内蔓延给社会带来的挑战，积极赋能“有能力”“有响应”“有温度”社会组织的力量。如民间组织韩红爱心慈善基金会以每日运输分配一批支援物资的效率，紧急驰援武汉各医院；民营企业京东向武汉捐赠医疗物资，缓解物资紧缺；钉钉发布“在家上课”计划，为全国中小学实施春季学期线上教学提供便捷。此外，各志愿者协会在医疗一线、爱心车队、心理诊疗、民生保障方面积极响应，向湖北伸出援手，给抗击新冠肺炎疫情注入了“强心剂”。

（二）推进信息公开，打造透明政府

面对新冠肺炎疫情，信息公开是最好的“疫苗”，权威信息发布的缺失和错位极有可能误导群众，贻误疫情防控的有利时机。面对突发新冠肺炎疫情，群众迫切需求真实信息，对政务公开的期望大幅提高，对政府依赖感快速上升。而政府工作的公开透明，对稳定民心、维护政府公信力至关重要。因此，政府部门应打造疫情发展实时动态信息高地，降低信息不对称程度，提高发布信息的精度、速度和温度，尊民意、聚民心、聚民力，避免民众恐慌情绪“发酵”，通过殷切回应缓解舆情压力和群众恐慌，对疫情防控发挥积极的重要作用。省市级政府应通过其官方微博、官方微信等及时发布本省市疫情感染病例情况，并追踪患者就诊前的活动轨迹和病情动向，持续提高信息公开的透明度和精细度。

（三）建立分享机制，加强人文关怀

面对新冠肺炎，严防死守不等于隔断交流，交通管制不是自我封闭。各省份间、各城市间应建立疫情防控分享机制，对于响应效能突出的省份，如河南、浙江，其他省应及时总结学习、借鉴经验，因地制宜地做好本省防控工作，打赢抗疫攻坚战。各省份间、各城市间应加强协同治理，避免省区间应急医疗物资供需不平衡，指导帮助抗疫防控能力薄弱地区的防控工作。隔离疫情不等于隔离爱，阻断疫情不代表阻断关怀，疫情需要管控，人们需要关怀。面对新冠肺炎，一些群众对武汉群众、离汉返乡人员有较强抵触心理，甚至有一些反应过激行为。不仅坚守在抗战一线的医护人员、安保人员、公职人员等需要关怀，离汉返乡务工人员、在鄂求学经商人员、城市租住人员同样需要关怀。

（四）借助基层组织，提高响应效能

离汉返乡人口中，务工人员所占比率高，分布分散，流动性强，这对各部门做好人员排查工作提出了较大挑战。而基层组织作为政策落实、基层社会治理的中坚力量，他们组织群众、凝聚民心，尤其是基层党员干部，横向到边、竖线到底，构筑起群防群治的严密防线，全面落实上级部门的各项防控措施，为打好这场没有硝烟的疫情防控攻坚战提供了坚实的组织保障。村两委和社区组织通过成立新冠肺炎疫情防控小组，通过电话通知、广播宣传、宣传海报、条幅标语等形式，确保疫情防控信息

有效、及时传达至每家每户，引导群众自觉树立防控意识，互相监督，提高防控能力。借助基层组织力量，做好人员摸排，逐户逐人登记联系，针对从鄂返乡人员，每日主动联络了解情况，做到专人盯防，确保信息无遗漏，疫情不瞒报。加强信息共享，及时向上级报告情况，做好疫情防控汇报工作，提高疫情响应能力。

（五）畅通督导渠道，确保响应效能

面对突发新冠肺炎疫情，中央和各地政府部门联动响应，全力做好新冠肺炎防控工作。正当医护人员、全国民众齐心抗疫的同时，也出现了黄冈市卫健委主任失职、湖北红十字会“不清楚”“不作为”“不透明”等事件，影响了政府公信力。面对中央督查组关于该市床位数量、检测能力、疫情情况等问题的询问，黄冈市卫健委主任唐志红“一问三不知”，引发舆论关注；央视记者探访武汉红十字会救助物资仓库，直播被保安打断……媒体和社会督导及时发现了政府治理的漏洞，要畅通媒体监督渠道，通过数字直播让公众直击现场，面对失职失责行为，要加强问责、监督和纠错力度，积极回应公众的监督，提高政府响应速度，确保政府响应效能。

参考文献:

- [1] 蒋和平, 杨东群, 郭超然. 新冠肺炎疫情对我国农业发展的影响与应对举措[J]. 改革, 2020(3): 5-13.
- [2] 李建. 国家治理现代化内涵阐释与现实考量[J]. 重庆社会科学, 2017(1): 21-28.
- [3] 徐晓林, 刘帅, 毛子骏, 等. 公共管理研究的非传统安全命题[J]. 中国行政管理, 2018(10): 121-126.
- [4] 诸大建, 王欢明, 刘淑妍. 基于 PSR 模型的公共服务治理系统性研究[J]. 经济与管理研究, 2010(4): 75-82.
- [5] 金晶. 国家环境治理与环境政策审计: 作用机理、现实困境与发展路径[J]. 中国行政管理, 2017(5): 20-24.
- [6] 黄经南, 敖宁谦, 谢雨航. 国际常用发展指标框架综述与展望[J]. 国际城市规划, 2019(5): 94-101.
- [7] Rapport D, Friend A. Towards a Comprehensive Framework for Environmental Statistics: A Stress Response Approach [M]. Ottawa: Statistics Canada, 1979.
- [8] 诸大建. 可持续性科学: 基于对象-过程-主体的分析模型[J]. 中国人口·资源与环境, 2016(7): 1-9.
- [9] 姜钰, 蔡秀亭. 中国森林生态安全动态测度及空间收敛性分析[J]. 统计与决策, 2019(2): 91-95.
- [10] 满江虹, 邵桂华, 王晨曦. 基于 PSR 模型的我国体育场地公共服务承载力评价与空间特征[J]. 天津体育学院学报, 2018(5): 369-377+384.
- [11] 张祚, 卢新海, 罗翔, 等. 高房价背景下大中城市商品住宅库存压力——基于 PSR 框架的评价与分析[J]. 经济地理, 2018(8): 83-91.
- [12] 魏瑞. 基于 PSR 模型的我国城市创业环境评价——以 4 个直辖市为例[J]. 工业技术经济, 2018(6): 92-99.
- [13] 郭志刚. 历时研究与事件史分析[J]. 中国人口科学, 2001(1): 67-72.

-
- [14]李文彬, 王佳利. 地方政府绩效评价的扩散: 面向广东省的事件史分析[J]. 行政论坛, 2018(6): 100-108.
- [15]陈晨. 农民工首次返乡风险研究(1980—2009)——基于个人迁移史的事件史分析[J]. 人口与经济, 2018(5): 91-99.
- [16]韩冬临, 吴亚博. 中国互联网舆情热点与地方政府回应——基于《中国社会舆情年度报告》(2009—2013)的分析[J]. 公共行政评论, 2018(2): 137-159+193.
- [17]肖卫兵. 谁在关注中国的政府信息公开: 以百度指数为视角[J]. 情报杂志, 2013(11): 159-163.
- [18]史丹, 陈素梅. 公众关注度与政府治理污染投入: 基于大数据的分析方法[J]. 当代财经, 2019(3): 3-13.
- [19]渠慎宁, 杨丹辉. 突发公共卫生事件的智能化应对: 理论追溯与趋向研判[J]. 改革, 2020(3): 14-21.
- [20]许玉镇, 孙超群. 公共危机事件后的社会信任修复研究——以突发公共卫生事件为例[J]. 上海行政学院学报, 2019(6): 33-42.
- [21]陈盼. 新媒体时代如何构筑舆论引导高地[J]. 人民论坛, 2019(32): 126-127.