

社会资本视域下公共危机协同治理研究

——以浙江省新冠肺炎疫情防控为例

陈宇¹ 崔露心²¹

(1. 北京信息科技大学 公共管理与传媒学院, 北京 100096;

2. 北京师范大学 政府管理学院, 北京 100875)

【摘要】: 多元主体协同治理是公共危机治理的理想模式和必然选择。已有研究从治理主体、治理机制和治理方式的视角对公共危机协同治理进行探索, 本质上是在探讨多元主体互动过程和整合程度, 最终落脚点是人与人之间的信任、规范与网络, 即社会资本。从社会资本三个核心要素出发, 采用案例研究法, 对浙江省新冠肺炎疫情防控过程进行描述与分析, 发现浙江省疫情防控呈现社会信任充足、关系网络丰富、互惠规范健全等社会资本存量足的特征, 归纳社会资本对公共危机协同治理的影响机制, 一是合作机制, 以信任推进多元主体联动; 二是承载机制, 以关系网络实现主体权责统一、多重信息耦合与社会资源整合; 三是保障机制, 以规范维持协作秩序与资源优势。三种机制为公共危机协同治理提供动力、支撑与保障。

【关键词】: 公共危机 协同治理 社会资本 新冠肺炎疫情

【中图分类号】: D669 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1003-8477 (2021) 09-0049-09

一、问题的提出

公共危机协同治理是指在信息技术支持下, 在危机发展不同阶段, 政府、非政府组织、企业、公民等社会多元主体相互协调, 形成优势互补、协同配合的网络系统, 从而对公共危机进行有效预警和处理。^{[1] (p73-77)}面对日益频发的公共危机事件, 政府失灵、市场失灵与志愿服务失灵等问题频出, 多元主体协同治理能够克服政府单一主体治理造成的资源损耗、市场参与带来的负外部性、社会组织参与带来的志愿服务断续性等问题, 提高公共危机治理效率, 是公共危机治理的理想模式和必然趋势。2019 年底暴发的新型冠状病毒肺炎 (以下简称“新冠肺炎”) 疫情, 凸显了公共危机协同治理的必要性。新冠肺炎疫情属于重大突发公共卫生事件, 具有传染性强、扩散性广、风险性高等特征, 防控任务艰巨, 必须多元主体协同才能实现危机治理目标。

我国公共危机协同治理相关研究在 2003 年“非典”事件后迅速增多, 学界多基于治理主体、治理机制、治理方式等视角研究公共危机协同治理中谁来协同、如何协同、协同有效性等问题, 本质上是在探讨多元主体的互动过程和整合程度, 最终落脚点是人与人之间的信任、规范与网络, 即社会资本。因此无论基于何种视角, 对公共危机协同治理的研究都离不开对社会资本的探讨。从社会资本理论的视角, 多元主体共治网络影响公共危机协同治理效果, 然而现有研究较少对社会资本与公共危机协同治理

作者简介: 陈宇 (1989-), 男, 管理学博士, 北京信息科技大学讲师; 崔露心 (1995-), 女, 北京师范大学博士研究生 (通讯作者)。

基金项目: 国家社科基金重大项目“基于大数据驱动的公共服务精准管理研究” (20&ZD113) 阶段性成果

的关系进行深入分析，本研究要进一步探讨的是：社会资本与公共危机协同治理存在何种内在关联？社会资本如何影响公共危机协同治理？为回答上述问题，本研究从社会信任、关系网络和互惠规范三个社会资本的核心要素出发，结合浙江省疫情防控案例，分析社会资本与公共危机协同治理的内在关联，探索社会资本对公共危机协同治理的影响机制，以期丰富与完善公共危机协同治理的相关研究。

二、文献回顾

学者们结合我国经济社会转型、国家治理体系和治理能力现代化的背景，对协同治理在公共危机治理中的价值进行阐述，对公共危机协同治理的内容、特征、路径及其优化进行分析和探索。通过阅读公共危机协同治理相关文献，发现可以从不同视角进行梳理与归纳。

（一）治理主体的视角。

从公共危机协同治理主体视角出发，学者们主要探讨了多元主体关系界定、协同必要性和协同不足等问题。在公共危机治理中，政府是核心主体，社会组织是联系政府与公民的纽带，企业和公民是基础，媒体是重要媒介，^{[2] (p77-81)}多元主体协作方式既有政府内部协同，也有政府与社会组织、企业、公民、媒体等多元主体协同。公共危机事件存在突发性和不确定性，其治理具有高度复杂性，靠单一政府力量难以应对，^{[3] (p60-66)}多元主体协同治理是实现社会善治与长效发展的关键。^{[4] (p116-121)}在公共危机多元主体治理理论、社会组织和公民参与论等不同讨论中发现，公共危机协同治理体系已形成多元主体协同的治理雏形，但仍面临多元主体参与率低、协同主动性差、治理有效性不足的窘境，^{[5] (p77-83)}需强化多元主体协同治理危机的责任、意愿、能力，健全外部机制，实现多元主体共同协商、共同决策。

（二）治理机制的视角。

对公共危机协同治理机制的研究主要围绕困境与对策展开。当前危机治理碎片化和分散化现象明显，存在政府内部条块分割、各自为政，多元主体之间各自为营、单打独斗的局面，^{[6] (p85-88)}在制度方面表现为协同应急预警机制、联动协调机制、法律法规等相对匮乏，危机协同治理效果不显著。建立健全公共危机协同治理机制，要建立平等互信、开放合作的协同理念，要从完善法律制度、横向与纵向组织体系上明确多元主体权责，从完善预警体系、资源保障机制，加强人才队伍建设上强化危机协同治理能力，从健全监督和考评体系、信息技术保障上促进危机协同治理高效运行。^{[7] (p53-57)}在实证研究中，李敏基于长三角城市群跨区域危机治理研究，提出危机治理须多部门、多领域协同，并遵循源头治理、属地首控和下游主导原则。^{[8] (p117-124)}张智新等基于北京“11·18”火灾事故，提出建立预防预警机制、协调激励机制、监督问责机制和信息联动机制，以保证危机协同治理有效性。

^{[5] (p77-83)}

（三）治理方式的视角。

公共危机协同治理方式是治理体系运转的催化剂，它解决和回应如何推动治理主体的协同、治理机制的落实等问题。蔡文成对治理方式进行了整体性描述，提出公共危机协同治理需要各种治理手段、技术、方法综合运用，包括系统治理、依法治理、综合治理和源头治理等多渠道治理方式，法律政策、道德教育、社会舆论等多样化手段，制度、组织、文化和社会等资源综合利用的动态性治理方式。^{[9] (p11-16)}部分学者聚焦大数据等技术手段，认为先进科学技术与信息技术能为危机信息管理提供技术平台，帮助多元主体打破组织界限与时空障碍，形成彼此依赖、权力共享的动态危机协同治理系统。^{[10] (p176-177)}针对危机协同治理中技术基础相对薄弱的现状，高雪静等提出构建和完善危机协同治理信息平台进行资源共享，运用社会化新媒体强化多元主体沟通，推进危机治理风险评估、监测预警等技术创新，以实现危机技术协同治理。^{[4] (p116-121)}

不同视角研究侧重点各异，但都围绕危机治理中多元主体的社会关系展开讨论，这与社会资本存在高度契合性。三种视角围

绕谁来协同、如何协同的问题以及对危机协同治理进行探讨，目的在于通过体制机制的设计及方法手段的运用，促进多元主体协商合作，实现资源整合，最终实现危机协同治理有效运作。可以说，公共危机协同治理成效依赖于多元主体之间的互动过程与整合程度。作为内嵌在社会结构关系中的资源，社会资本是多元主体协同互动合作的基础，^{[11] (p134-137)} 社会资本理论已成为研究集体合作行为、探索治道变革的理论解释范式，对此学者们进行了研究，弗朗西斯·福山和詹姆斯·科尔曼等学者首次在社会治理机制中引入社会资本，认为社会治理离不开社会资本；^{[12] (p38)} 赵成福认为社会资本缺失制约公共危机治理中跨部门合作实现程度，并从健全社会规范、建立社会信任、培育社会规范网络等方面探索公共危机治理跨部门合作的变革之道；^{[13] (p60-63)} 高芙蓉等认为社会资本缺失导致群体力量薄弱，治理混乱、失序，并提出构建主体间信任，强化制度、法律、控制手段等规范，建构线上线下合作网络平台的协同治理路径。^{[14] (p99-104)} 从已有研究中发现，社会资本是实现公共危机协同治理不可或缺的要素，社会资本通过信任、规范、网络等要素发挥着促进合作、规范协调、资源整合的功能，有效弥补现有治理机制的不足，为多元主体协同治理提供信任与合作的桥梁。公共危机协同治理所强调的多元主体互动与合作，与社会资本具有内在一致性，研究公共危机协同治理离不开对社会资本的探讨。

综上所述，公共危机协同治理相关研究较为丰富和完善，这为本研究的开展奠定了坚实的理论基础。但是已有研究存在一定局限：一是学者们多基于治理主体、治理机制、治理方式的视角研究公共危机协同治理，忽视了社会资本的作用，较少从社会资本视角进行探讨；二是学界对社会资本影响公共危机协同治理的实现与效果这一议题虽初步达成共识，但缺乏对社会资本与公共危机协同治理的逻辑互动关系、影响机制的深入分析。本研究尝试厘清社会资本与公共危机协同治理的内在关联，从社会资本角度构建公共危机协同治理的理论分析框架，在此基础上，结合案例分析探索社会资本对公共危机协同治理的影响机制。

三、理论框架与研究设计

（一）理论框架。

“社会资本”的概念由法国社会学家皮埃尔·布尔迪厄正式提出，他认为“社会资本理论的核心主张就是关系网络创造了一种解决社会问题的有价值的资源，并向成员提供集体所有的资本，即是成员相互信任的可信度”。^{[15] (p156)} 此后，弗朗西斯·福山、詹姆斯·科尔曼、罗伯特·帕特南、林南等众多学者都对社会资本理论进行了完善，其中真正将社会资本概念引入公共政策、民主治理领域的是罗伯特·帕特南，他指出社会资本是社会生活中某些有助于个体行动者更加有效地为共同目标而达成共同行动的特征，诸如信任、规范与网络，^{[16] (p190-217)} 这一观点得到学界广泛认可。本研究依据罗伯特·帕特南的定义，把社会信任、关系网络和互惠规范视为社会资本的基本要素。其中，社会信任是一种心理特质，它来自公众将从他人获取利益的信念。^{[17] (p33-42)} 互惠规范又称社会行为规范，既包括政策、法律、法规、制度等正式规范，也包括宗教风俗、道德、意识形态等非正式规范。^{[11] (p134-137)} 关系网络是内嵌在社会结构中各种社会关系的反映。三者并非各自独立，而是相互联系的有机整体。

在社会资本理论看来，危机治理中多元治理主体应以互相信任为基石，以公共利益为落脚点，通过建构立体交叉的治理关系网络，建立多渠道、高效率、规范化的表达、参与、协调与合作机制，^{[18] (p20-24)} 以应对和化解危机。公共危机治理能否实现多元主体协同共治，一定程度上取决于社会资本的存量或开发程度。从社会资本三要素来看，社会信任是多元主体合作的有效粘合剂。良好的信任关系能够培养多元主体参与危机治理的责任意识，^{[19] (p59-62)} 激发多元主体合作意愿，促进多元主体协商合作；关系网络促使社会产生大量纵向联系和横向互动，纵向网络上，政府厘清各层级的权责关系，各司其职又广泛合作；^{[20] (p12-18)} 横向网络上，多元主体跨领域、跨阶层协商合作，并借助网络信息技术等在多元主体间架起沟通协作桥梁，实现公开监督、互动协商、开放共治；^{[21] (p31-37)} 社会规范以潜在或显在方式对危机治理主体参与行为进行约束和保障，政策制度、法律法规等正式规范具有强制性和权威性，非正式规范则具有契约性和激励性，二者互为补充，为实现危机协同治理提供多种社会规范形式。^{[22] (p225-226)} 基于以上分析，本研究将社会资本在公共危机协同治理中的运作逻辑归纳为，社会信任、关系网络、互惠规范等社会资本通过构建合作机制、承载机制和保障机制影响危机协同治理效果。同时，社会信任、互惠规范、关系网络构成了公共危机协同治理中主体行为、协同网络、协作机制等要素^{[23] (p73-77)} 的驱动面。

需要指出的是，社会资本对危机协同治理的影响并非一直呈现线性增长趋势，而是存在边际效用曲线。社会资本与危机协同治理之间也非单向作用关系，危机治理效果也会影响社会资本的积累或流失。而本研究侧重于构建社会资本与公共危机协同治理单向的、一般化的理论分析框架，如（图 1 所示）。

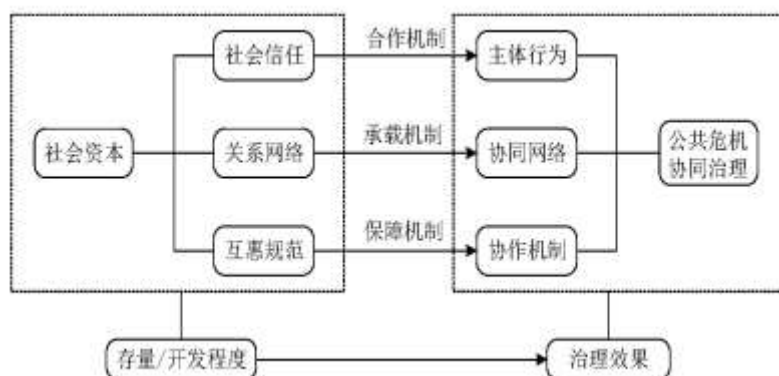


图 1 社会资本对公共危机协同治理的影响

（二）研究设计。

1. 研究方法。

公共危机协同治理是在多重因素驱动下，多元主体建立合作关系共治危机的过程。本研究旨在将社会资本视为重要驱动因素之一，深入剖析社会资本对公共危机协同治理的影响机制，即社会资本如何作用于公共危机协同治理。案例研究法能够基于多种资料对少数个案进行全面、客观、深入的描述、探索与解释，帮助研究者深入探寻现象背后的理论逻辑，挖掘复杂现象下的内在规律和本质原因，适合回答 How 和 Why 的问题。探索社会资本与公共危机协同治理之间的逻辑互动规律，采用案例研究方法最恰当。

本研究拟采用单案例研究方法，选取浙江省新冠肺炎疫情防控为研究对象，通过对浙江省疫情防控的阐述与分析，勾勒出社会资本在疫情防控中的作用方式，归纳出社会资本对公共危机协同治理的影响机制。新冠肺炎疫情发生后，防控工作在全国范围内迅速展开，选取浙江省疫情防控展开研究，是因为其具有典型性和代表性，符合理论抽样原则。一方面，浙江省率先启动重大突发公共卫生事件一级响应，率先成立疫情防控工作领导小组启动全省联防联控机制，疫情防控呈现持续向好的态势，相较于全国其他省份，浙江省疫情防控更能体现公共危机协同治理的理念与成效。另一方面，通过资料分析发现，浙江省具有强大的群众基础、制度基础和社会基础，为危机协同治理提供了社会资本的支撑。这与研究主题契合，有助于发掘社会资本与公共危机协同治理的动态互动规律。

2. 数据收集。

为保证案例研究信度和效度，研究尽量采用多种来源的数据资料，对资料进行交叉收集与审核，以构建多重维度证据链条，保证资料收集符合三角验证原则。本研究将疫情防控、联防联控、社会参与等相关信息作为数据收集关键词，将温州、杭州、宁波、台州、嘉兴、绍兴、金华等确诊病例较多的城市作为案例收集重点区域。资料来源渠道主要包括：一是浙江省人民政府、浙江省应急办、相关市政府等官方网站，包括疫情防控官方政策文件、报告等。二是人民日报、中国新闻网、浙江新闻网等媒体，主要包括领导人讲话、疫情防控特色做法、典型事迹等，尤其是关注疫情防控中社会资本所扮演角色的报道。三是已有文献研究，通过搜索中国知网、Web of Science、读秀等数据库，寻找与浙江省疫情防控或危机协同治理相关的文献。在此基础上，通过

检索公众网络论坛、微博等客户端丰富和完善案例信息，保证案例完整性和研究真实性。

3. 数据分析。

对收集的多种来源数据资料进行分类、归纳和整理，形成研究资料库。采用内容分析法，对所有资料进行“自下而上”逐层编码，通过反复比对，将原始资料概念化、范畴化，最终归纳出所需要的基本类属与核心范畴。在分析工具上，借助 Nvivo12 软件进行文本分析。

四、案例分析

（一）案例描述。

新冠肺炎疫情是新中国成立以来发生的防控难度最大的重大突发公共卫生事件，带来了极大的社会治理考验。浙江省在这次考验中蹄疾步稳，其官方反应经历了五个阶段。一是准确研判，及早应对。基于大数据分析迅速对相关风险因素作出研判，于 2020 年 1 月 23 日紧急召开防控工作视频会议，率先启动重大突发公共卫生事件一级响应，整体推出“十个最”防控举措，围绕防输入、防扩散、防输出展开疫情防控工作。二是因地制宜，官方纠偏。包括：杭州市免费口罩由领变送；制止一刀切，提倡精准施策；取消复工审批程序，采取“备案制+负面清单+承诺制”。三是两手抓、两手硬。率先推出“一图一码一指数”（五色疫情图、健康码、精密智控指数）精密智控体系，统筹推进疫情防控与复工复产。四是平稳推进，强化举措。3 月 2 日，应急响应级别调整为二级，疫情防控进入平稳期，继续强化工作举措，防控返工、返学、返岗高峰带来的疫情输入风险和境外疫情输入风险。五是调整策略，巩固拓展。3 月 24 日，应急响应级别调整为三级，在切实防止疫情反弹前提下全面恢复生产生活秩序。针对国际疫情快速蔓延态势，推出以“一库一码一平台一指数”（境外来浙人员数据库、健康码国际版、浙江省入境信息预申报平台、精密智控指数 3.0 版）为核心的防境外输入精密智控体系，颁布《浙江省疫情防控责任令》（第 3 号），严防境外输入。

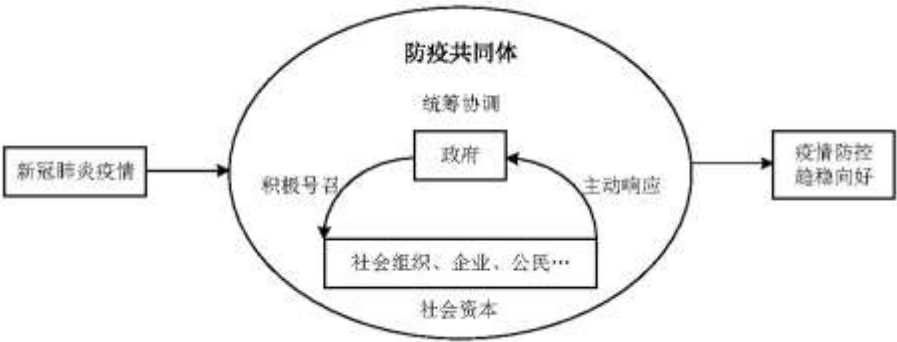


图 2 浙江省疫情防控基本情况

在政府统一指挥和统筹协调下，社会组织发挥各自优势，为疫情防控提供支持，与政府组成防疫共同体。在浙江省，浙江马云公益基金会捐赠 1 亿元支持新型冠状病毒疫苗的研发；温岭市网联会、市医学会等多组织联动，推出共享医生义诊平台小程序，为市民提供免费在线诊疗；乐清蓝天救援服务中心等 70 支应急救援队伍共组织 1.28 万志愿者驰援交通、公安、城管等部门。在境外，广泛动员侨团商会、侨胞亲属等力量，提前摸排海外浙籍侨胞、留学生情况，做好入境返乡人员信息汇总和对接工作；启动浙江海外侨胞抗疫关爱基金，驰援身在海外尤其是疫情高发区的浙籍侨胞、留学生群体。浙江省约有 3.4 万家社会组织参与抗击疫情，带动 280 余万名志愿者共同参与防控工作。

自 2020 年 2 月复工启动以来，除 1 例境外输入关联本地确诊病例与其他境外输入病例，浙江省没有发生本地新增病例。面

对新冠肺炎疫情，浙江省在全国范围内一路领跑。在群策群力中做到严防死守，并创造性地在精密智控中找到疫情防控和经济社会发展的平衡点，让人流、物流、商流有序顺畅起来，为“两手硬、两战赢”给出了浙江探索。

（二）案例分析。

浙江省新冠肺炎疫情防控是政府主导、多元社会主体协同的动态治理过程，其阶段性治理成效有目共睹，堪称我国公共危机协同治理典型案例。在疫情防控中，社会资本的嵌入有力推动疫情防控形势趋稳向好。而社会资本在疫情防控中发挥的具体效用如何，需要进一步实证检验与分析。为提高质性研究严谨性和信实度，借助 Nvivo12 定性研究软件完成各种资料整理、分析与呈现工作。依托 Nvivo12 软件完成三级编码后得到社会资本视域下浙江省疫情防控的主要特征。

社会资本视域下浙江省疫情防控主要特征包括社会信任的培育、关系网络的丰富、互惠规范的健全三个方面，体现出浙江省社会资本开发程度较高，存量较足。

1. 社会信任的培育。

社会信任为治理主体之间提供期待的行为预期，是实现疫情防控的前提，包括制度信任和人际信任。其中，制度信任是以各主体对政府及其管束制约的认同为基础，人际信任是以主体间建立起的情感联系为基础。^{[24] (p11-22)}从制度信任来看，浙江省在疫情发生第一时间，根据应急预案启动重大突发公共卫生事件一级响应，启动全省联防联控机制，推出“十个最”的防控举措。短时间内的准确研判、正确决策、快速部署，民众对于疫情防控的重要性与紧迫性有很高的认同度，也提高了政府公信力。从人际信任来看，浙江省及时在政府网站、电视、微博等平台发布权威消息，引导正向舆论，并通过新闻发布会等形式回应社会关切，例如浙江嘉兴在首次疫情防控工作新闻发布会上，就对群防群治有效措施、市场供应等情况进行回应。将疫情防控信息公开化透明化，保障了公众的知情权与参与权，增强了各主体抗击疫情的信任联结。浙江省在疫情发生之初有意识地培育了充足的社会信任，为多元主体协同治理危机奠定基础。

2. 关系网络的丰富。

关系网络包括政府内部自上而下纵向网络结构和多元治理主体之间的横向网络结构。从纵向网络结构来看，疫情发生后，浙江省迅速成立省疫情防控工作领导小组，实行专班运作、分工负责，在省委常委会领导下健全全省疫情防控网络体系，加强协调、统筹、管控，使各部门各司其职、协作配合。同时，明确各市县疫情防控主管部门及乡镇分管领导，落实乡镇、街道属地责任，社区主体责任，推进社区网格化地毯式管理，从而强化省、市、县、乡（镇）、村（社区）五级联防联控，推动疫情防控各项工作细化落实。浙江省通过科层组织结构对疫情防控工作进行政治动员，借助压力型体制明确政府内部不同层级在疫情防控中的责任，不断织紧、织密政府内部网络。从横向网络结构来看，首先，政府通过社会动员机制，对社会组织、企业进行防疫资源、职责与服务引导，对公民进行宣传教育、排查隔离动员，在塑造治理主体角色过程中建设政府主导、社会力量参与的宏观防控网。其次，社区主打“三社联动”组合拳，形成社区、社会组织、社会工作机构、群团组织、志愿者、居民等多主体协同的社区关系网。最后，近年来浙江省在大数据治理方面发展迅速，在疫情防控期间快速建立起疫情管理服务信息平台，如浙江政务网新冠肺炎防控公共服务管理平台，形成以政府大数据开放应用带动企业、社会大数据汇聚融合的数据信息网。在政府与社会力量的努力下，防控关系网络日益丰富，极大地提升了集体行动能力。

3. 互惠规范的健全。

互惠规范为社会共治提供规范性和秩序性，是实现疫情防控的基石，包括正式规范与非正式规范。从正式规范来看，浙江省及时下发各类政策文件，运用一系列管控制度和激励政策，浙江省人大常委会也及时作出抗击疫情相关决定，为实现依法科学有序防控提供法治保障。疫情初期主要采取封闭式管控，根据“十个最”举措的要求，及时下发相关政策文件，提出“八大管控机

制”，量化细化闭环管控，严防外部输入、内部输出与扩散。疫情形势相对平稳后，为统筹疫情防控和经济社会发展，疫情防控由封闭式管控转变为精密智控，依靠大数据技术，以“一图一码一指数”为重要抓手，严格重点区域、重点人员、重点场所的管控，实现分级分类差异化防控。面对国际疫情快速蔓延的形势与挑战，推出“一库一码一平台一指数”为核心的防境外输入精密智控体系，并发布《浙江省疫情防控责任令》（第3号）落实精密智控机制，防控境外输入。同时，出台专项文件落实临时性工作补助、容错免责、评优激励等政策，保障医护人员、广大干部与一线工作人员的权益。从非正式规范来看，道德习惯、公共精神是疫情防控中调节人际关系的重要力量。公益类、文体类、救援类、心理健康服务类等各级各类社会组织积极响应号召，发扬社会责任感和“一方有难，八方支援”的精神，主动提供物资与服务，使社会力量、各方资源汇聚到疫情防控中。疫情防控中形成多元主体共治的良好秩序，得益于互惠规范的健全。

五、研究发现

浙江省新冠肺炎疫情防控是庞杂、系统的公共危机协同治理过程。公共危机往往对公共价值与社会结构冲击较大，如何保证社会资本存量，有效调动社会资源，形成政府主导、社会参与、共同应对危机的局面，是实现公共危机治理必须面对的问题。通过对浙江省疫情防控特征的分析，结合资料进一步分析发现，浙江省疫情防控主要依靠合作机制、承载机制和保障机制三种机制（如图3），具体表现为以下三个方面。

（一）合作机制：以信任推进多元主体联动。

良好的公共危机治理追求的是由政府、社会组织、企业、公众在内的多元主体建构的新型协作秩序，在该秩序中，社会信任是一种合作机制，也是一种合作资源。^{[25] (p100-107)}在浙江省疫情防控过程中，社会信任主要通过两个方面发挥作用：一是树立政府公信力。在我国现有的自上而下的社会治理体系中，政府是主要推行者，对政府及其行政人员的信任程度是疫情防控能否实现社会协同的主要因素。浙江省对疫情响应迅速、防控得当，做好信息公开和谣言传播的控制工作，社会公众能够在较快的时间内了解疫情的真实信息，增强了政府影响力、号召力和公信力。二是培育多元主体之间的信任。在政府紧急部署、社会广泛宣传教育的共同作用下，浙江省内形成普遍的疫情危机意识，并在短时间内建立起共抗疫情的目标，多元主体主动参与疫情防控的意愿得以激发。社会信任使多元主体在较少交易成本下展开互惠合作，形成稳定的合作机制，为危机治理带来充足的协同动力。

（二）承载机制：以关系网络实现主体权责统一、多重信息耦合与社会资源整合。

浙江省疫情防控成效很大程度上取决于其社会资本存量，而社会资本存量来自社会关系网络。^{[26] (p380)}作为社会资本重要的结构性元素，关系网络为疫情防控提供了支撑。关系网络的承载作用主要体现在三个方面：一是多元主体权责统一。首先，厘清政府内部各层级的职责，并形成省、市、县、乡（镇）、村（社区）五级联防联控的纵向关系网络，有效避免疫情防控中公共权力越位、缺位、错位等现象发生。其次，通过发挥政府职责引导作用，明确社会组织、企业在疫情防控中的职责，在横向网络中实现多元主体分工合作。二是多重信息耦合。充分发挥数据强省的优势，建立疫情防控数据、复工管控、管理服务等多种平台，畅通疫情防控信息交换、传递渠道，在关系网络中实现技术支持下的信息耦合。三是社会资源整合。在多元主体权责统一基础上，充分利用以大数据为依托建立的信息网络，在纵横关系网络中畅通防疫资金、医疗物资、生活物资等社会物资，医护人员、志愿者、基层群众等主体的多方参与，实现资源优化配置。以关系网络为依托的承载机制，促进多元主体权责统一、多重信息耦合、社会资源整合，为危机治理提供强大的网络支撑。

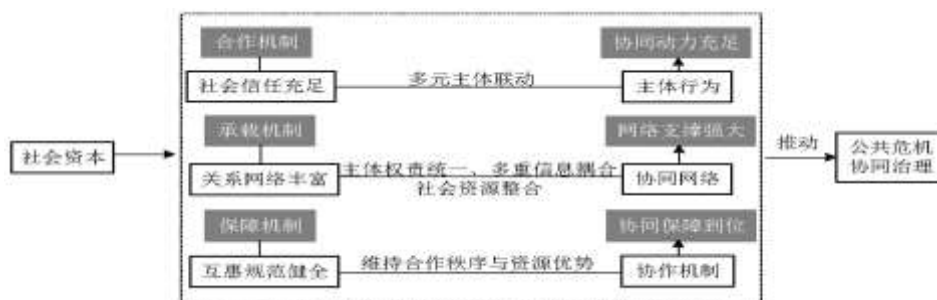


图3 社会资本对公共危机协同治理的效用逻辑

（三）保障机制：以规范维持协作秩序与资源优势。

在浙江省疫情防控中，社会资本中的互惠规范通过制度规范和公共精神维护多元主体协同治理的协作秩序，保持资源有效整合。一方面，浙江省建立制度化规范化管控体系，及时下发疫情防控各类政策文件，既对疫情防控内容、方式、途径做出规定与说明，也从制度层面约束主体行为、保障主体利益，使多元治理主体达到更高层次的信任与合作。正如亨廷顿所指出的制度化是组织和程序获取价值观和稳定性的一种进程，^{[27](p10)}制度规范推动着疫情防控平稳有序地进行。另一方面，在社会责任感驱使下，在政府召集、组织、协调中，社会力量得到充分参与。公共精神与制度规范共同推动疫情防控举措常态化，使社会资源供给数量充足，整合程序规范，整合效果持续。以互惠规范为前提的保障机制，维持协作秩序与资源优势，为危机治理提供坚实的协同保障。

六、结论与讨论

当今社会公共危机事件频发，实现危机协同治理成为学术界和实务界普遍关注的话题。学者们从治理主体、治理机制与治理方式的视角对公共危机协同治理进行探讨，实际是在讨论多元治理主体之间的互动过程与整合程度，这离不开对以信任、规范与网络为核心要素的社会资本的探讨。从社会资本视角出发，采用案例研究法，对浙江省新冠肺炎疫情防控过程作描述与分析，发现浙江省社会资本存量较足，社会信任充足、关系网络丰富、互惠规范健全，由此归纳社会资本对公共危机协同治理的影响机制：一是合作机制，以信任推进多元主体联动；二是承载机制，以关系网络实现主体权责统一、多重信息耦合与社会资源整合；三是保障机制，以规范维持协作秩序与资源优势。三种机制为公共危机协同治理提供动力、支撑与保障。

本研究探讨了社会资本对公共危机协同治理作用逻辑，丰富了公共危机协同治理相关研究。但仍然存在不足：一是资料收集局限，研究所用资料大部分是通过互联网获取的二手资料，缺乏通过观察、问卷调查或访谈获取的一手资料，对研究效度具有一定影响；二是单案例研究方法局限，对单一案例样本进行分析，容易出现选择性偏差和个人主观性，并且单案例研究结果的推广性也有待考量。后续研究会继续完善资料收集方式，尽可能通过多案例的对比分析验证、丰富研究结论。

参考文献：

- [1]沙勇忠，解志元. 论公共危机的协同治理[J]. 中国行政管理，2010，(4) .
- [2]徐双敏，罗重谱. 公共危机治理主体多元化的实现策略[J]. 长白学刊，2010，(5) .
- [3]赖先进. 论城市公共危机协同治理能力的构建与优化[J]. 中共浙江省委党校学报，2015，(1) .

-
- [4]高雪静,魏永忠.论我国农村社会安全突发事件协同治理机制的完善[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2014,(1).
- [5]张智新,孙严.公共危机中多元主体协同治理机制探究——以北京市“11·18”火灾为例[J].行政管理改革,2019,(4).
- [6]王树文,韩鑫红.政府协同治理安全危机双重整合机制及政策建议[J].中国行政管理,2015,(12).
- [7]沈荣华,周定财.公共危机治理中政企协同研究[J].行政论坛,2017,(3).
- [8]李敏.协同治理:城市跨域危机治理的新模式——以长三角为例[J].当代世界与社会主义,2014,(4).
- [9]蔡文成.改革发展与国家治理体系现代化的建构[J].行政论坛,2014,(4).
- [10]康伟.我国公共危机协同治理的路径选择[J].学习与探索,2009,(4).
- [11]白书祥,杜旭宇.宏观社会资本在突发事件应急管理中作用的缺失及对策——基于社会组织和社会参与的分析[J].探索,2011,(2).
- [12][美]詹姆斯·S.科尔曼.社会理论的基础[M].邓方,译.北京:社会科学文献出版社,1990.
- [13]赵成福.公共危机治理中跨部门合作的困境及出路[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2012,(6).
- [14]高芙蓉.社会资本视域下社会组织参与应急治理的路径研究[J].河南社会科学,2020,(2).
- [15][法]皮埃尔·布尔迪厄.文化资本与社会炼金术:布尔迪厄访谈录[M].包亚明,译.上海:上海人民出版社,1997.
- [16][美]罗伯特·D.帕特南.使民主运转起来[M].王列,等,译.南昌:江西人民出版社,2001.
- [17]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).
- [18]刘卫平.社会协同治理:现实困境与路径选择——基于社会资本理论视角[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2013,(4).
- [19]刘雅静.社会资本视域下的公共危机治理[J].长白学刊,2009,(6).
- [20]张立荣,冉鹏程.社会资本视角下乡村治理的困境分析与出路探寻——以恩施州利川市律师事务所参与乡村治理为例[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2018,(4).
- [21]倡传振.互联网时代农村协同治理模式、演进逻辑与路径选择[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2019,(6).
- [22][美]道格拉斯·C.诺思.经济史中的结构与变[M].陈郁,等,译.上海:上海人民出版社,1994.
- [23]吴春梅,庄永琪.协同治理:关键变量、影响因素及实现途径[J].理论探索,2013,(3).

-
- [24]李伟民, 梁玉成. 特殊信任与普遍信任: 中国人信任的结构与特征[J]. 社会学研究, 2002, (3) .
- [25]南锐, 汪大海. 社会资本视角下社会治理精细化的三维向度与实践[J]. 行政论坛, 2017, (3) .
- [26]燕继荣. 投资社会资本——政治发展的一种新维度[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006.
- [27][美]塞缪尔·P·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华, 刘为, 等, 译. 上海: 上海人民出版社, 2008.