
新冠肺炎疫情防控中的政治动员： 实践策略与成功经验

姚靖 唐皇凤¹

（武汉大学 马克思主义学院，湖北 武汉 430072）

【摘要】：新冠肺炎疫情防控对人力、物力、财力、信息的需求超出了常规科层制所能提供的治理能力。通过政治动员广泛发动社会力量并整合各类资源，发挥新型举国体制的独特优势，是解决这一瓶颈的理性选择。中国疫情防控政治动员中存在通过任务政治化与官员问责动员党政、通过利益激励与行政督导动员市场、通过思想宣传与秩序规范动员社会三种主要策略。而本次政治动员成功的关键在于中国共产党通过长期的组织网络积累和政治信任建构，塑造了一个危机治理的命运共同体，并坚持尊重动员的利益导向、推行差异化动员方案、在学习和纠错中审慎推进动员等原则，构建了一个开放、合作的政治动员框架。还原动员的具体场景、总结动员的成功经验，可以为新时代的政治动员提供经验借鉴与策略参考。

【关键词】：新冠肺炎 举国体制 差异化动员 命运共同体

【中图分类号】：D26 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1003-8477（2021）03-0038-11

2019 年底，新冠肺炎疫情因病毒的高传染性和人员的高流动性迅速席卷全国，成为新中国成立以来传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的重大突发公共卫生事件。就治理层面而言，这场发生在高流动性社会的突发性、跨域性公共卫生危机事件的防控过程对人力、财力、物资、信息的需求远远超出了科层制的治理能力范畴。在这种情况下，有必要突破常规科层制的运作模式，打破条块分割的组织架构和按章办事的运作规程，代之以更快速的信息流转与信息反馈，更高效的资源整合与物资调配，以及更严格的行为约束与官员问责的政治动员模式，全面调动社会治理共同体的积极性并整合各类型国家治理力量和资源，来完成非常时期的非常规治理任务。梳理本次新冠肺炎疫情防控政治动员的策略实践，还原政治动员的具体场景，分析特殊的时代背景和动员情境下，本次抗疫政治动员的基本经验与成功关键，有助于我们更好地理解常态化社会中政治动员在危机治理中的独特优势，也可以为新时代的政治动员提供经验借鉴与策略参考。

一、问题提出与文献综述

政治动员是中国国家能力的重要体现，能够充分发挥新型举国体制和社会主义集中力量办大事的优势，在短时间内聚集大量的人、财、物、信息应对非常态化公共危机。继 2002 年抗击非典、2008 年抗击汶川地震、南方雪灾，中国共产党在革命战争年代养成的政治动员治理模式在本次新冠肺炎疫情防控中再次出场。自武汉关闭离汉通道之日起，全国的医护人员奔赴武汉，全国的医疗物资、生活物资源源不断地运往武汉，从中央到地方、从体制内到体制外的力量与资源都被充分调动起来，为抗击疫情奠定了坚实的人力、物力、财力基础。经过艰苦卓绝的努力，用一个多月的时间初步遏制了疫情蔓延势头，用两个月左右

¹作者简介：姚靖（1995-），女，武汉大学马克思主义学院博士研究生；

唐皇凤（1974-），男，武汉大学马克思主义学院教授、博士生导师。

基金项目：国家社科基金重大项目“推进全面从严治党重大理论与实践问题研究”（19ZDA009）

的时间将本土每日新增病例控制在个位数以内，用3个月左右的时间取得了武汉保卫战、湖北保卫战的决定性成果，^[1]疫情防控阻击战的政治动员成效显著，强大的政治动员能力成为中国危机治理的典型特征。

与显著的政治动员成效共存的是动员体制的转型。改革开放以来，思想解放与市场发展使中国原有的主要依托组织基础与意识形态的动员体系发生了根本性的变化，政治动员的难度显著提升。一方面，改革开放后，中国城市社会整体进入后单位时代，传统的单位制开始向现代社区过渡，社区逐渐取代单位成为城市社会的基本单元以及国家与个人新的连接点。^[2] (p.542-553) 在行政主导的基层治理结构中，兼具“自治性”与“行政性”的社区被高度行政化并逐渐开始远离群众，中间组织的虚化催生了社会的原子化危机。同样农村也面临原有共同体联结削弱、“悬浮型政权”^[3] (p.1) 等新问题，造成的结果是社会整合程度的降低。另一方面，随着改革开放的持续推进，市场机制开始日益主导社会运作，人们行为的动力机制也日益由革命理想与激情向现实的物质利益转换，^[4] (p.17) 社会高度分化，各种观念、利益交相激荡，作为社会粘合剂的意识形态的治理功能日渐衰微，以往政治动员主要依托的思想宣传与精神引领方式的功能大为弱化。那么，为什么在原有动员体系已经发生改变、动员难度剧增的高度利益分化的复杂社会，面对新冠肺炎疫情这一非常态化危机事件，我们还是能够将体制内外的力量与资源成功动员起来，究竟其中的逻辑和缘由何在？这正是本文致力回答的问题。

考虑到危机治理中的政治动员以公共权力为基础，公权力的介入是政治动员的显著特征，以权力为分析起点，学界有关危机治理政治动员的研究大体形成了以下四种分析模式：一是“权力—价值”模式。该模式强调思想动员是政治动员的核心，提出重视思想教育、开展多样化的政治宣传工作、树立模范典型等是政治动员的主要手段，^[5] (p.207-214) 认为情感和道德感召是动员式治理的强大精神动力，能够唤起公众的积极情绪，从而促成团结一心、共克时艰的集体共识和集体行动。^[6] (p.21) 二是“权力—组织”模式。该模式强调组织体系与制度设计在政治动员中的作用。研究者认为，组织化调控是政治动员最为有效的方式，政治动员主要依托庞大的组织体系及其具备的严格等级制度和权力分配关系实施，^[7] (p.33) 群众动员的成功很大程度上归因于组织的广泛性、高效率 and 强凝聚力，^[8] (p.732) 以及政府组织体系的组织能力和控制能力。^[9] (p.98) 三是“权力—利益”模式。“权力—利益”模式在理解政治动员时强调利益分配对动员客体行为的影响，提出在微观层面，政治动员是集结社会力量完成参与某一行动的努力，这一行动要求每一位参与者付出不同程度的净成本，^[10] (p.493) 互惠的嵌入也即物质利益关系的引入能够有效促进动员呼吁的扩散并强化动员的合法性，产生新的权利义务，巩固集体行动的团结。^[11] (p.213) 四是“权力—技术”模式。该模式主要以福柯的实践性权利为理论基础，认为权力主体的技术策略与运作是其实现权力支配效应的关键。^[12] (p.134) 该模式并不构成对任何一种动员模式的驳斥，而是旨在提议借助策略设计，更好地发挥上述三种动员模式的独特功能。

总体而言，现有政治动员的研究主要从具体的动员手段入手，总体上把国家作为动员的责任主体，强调宣传教育、压力传导在动员中的核心作用，即使对市场、社会组织的研究也仅是将其作为资源的补充。同时，现有研究主要着眼于宏观或中观层面的分析，对不同领域的动员差异以及微观层面的动员机制分析少有涉足，对动员体系发生改变后，现代化政治动员的走向缺乏探讨。本文以新冠肺炎疫情防控的政治动员为分析对象，将传统的“权力—策略”分析模式转化为“领域—策略”模式，试图从党政、市场、社会三个领域剖析抗疫政治动员的策略实践与微观机制，并透过具体的动员策略，总结提炼本次抗击新冠肺炎疫情政治动员的成功经验，及其对推进政治动员现代化的启示。

二、新冠肺炎疫情防控中政治动员的策略实践

为剖析本次新冠肺炎疫情防控政治动员的成功经验，首先需要梳理抗疫政治动员的策略实践，还原动员的具体场景。本次新冠肺炎疫情防控中的政治动员主要体现在对党政、市场与社会三个领域力量和资源的动员，具体对象囊括党政官员群体、基层党组织和广大普通党员群体、医护人员群体、社区、村组织、社会组织、企业、公众等整个社会治理共同体。

（一）动员党政力量：任务政治化与官员问责。

通过任务政治化的方式强化体制内动员是本次新冠肺炎疫情防控政治动员的鲜明特征。2020年1月28日，中共中央印发《关

于加强党的领导、为打赢疫情防控阻击战提供坚强政治保证的通知》，强调要“组织动员各级党组织和广大党员、干部把打赢疫情防控阻击战作为当前的重大政治任务，把投身防控疫情第一线作为践行初心使命、体现责任担当的试金石和磨刀石”。政治任务是党政干部心中的最高任务。在单一权威制的中国，中国共产党是国家政治体系和治理体系的核心主体，科层官僚体系因为受到强大的中央政治权力驱动而具备鲜明的政治化特征。在这种特殊的权力布局下，中央一旦将某项任务上升为政治任务，地方官员必然将其作为现阶段最核心的工作来处理以避免来自上级党委政府的政治问责。扶贫任务政治化、环保任务政治化等都是通过行政任务政治化途径动员行政实现自上而下的政治目标的中国实践。在本次新冠肺炎疫情防控中，通过将防控任务政治化，中央成功调动了党和政府两套组织体系，奠定了跨层级、跨区域、跨部门的组织动员网络与组织治理网络。2020年1月25日，中共中央政治局常务委员会召开《研究新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作》会议，决定党中央成立应对疫情工作领导小组，并向湖北等疫情严重地区派出指导组，推动地方全面加强防控一线工作。在党中央集中统一领导下，国务院充分发挥联防联控机制的统筹协调作用，依托科层制的组织体系与行政权力，形成自上而下的层级指挥动员链条，实现人员和物资的跨区域、跨部门整合。

最高任务必然伴随最严厉的问责，任务政治化主要依托官员问责这一指挥棒保障实现。在中国特色国家治理尤其是公共危机管理中，官员问责不仅具有回应社会压力的政治功能，还是动员党政力量的特殊约束机制，是驱动官员行政和党政组织运转的强大动力。2003年，在应对非典危机中，包括卫生部长张文康、北京市市长孟学农在内的上千名官员，因瞒报、谎报或防控不力被问责，成为公共危机管理中短时间、大规模、严规格问责官员的标志性起点。福山提出：“所有的政治制度都需要将自由裁量权下放给行政部门，尤其是在危机时期”，^[13]为使下放的权力能够实现放权的初衷，有必要对党政干部不作为、慢作为、乱作为等妨碍危机管理的行为进行严肃问责，妥善解决好授权中的自由裁量权问题。在本次新冠肺炎疫情防控过程中，针对部分地区爆出的要求重复填写各类表格、反复录取核对各类信息、擅自延长隔离期限、随意泄露湖北返乡人员隐私等渎职失职问题，2020年2月3日，习近平总书记在中央政治局常委会会议研究加强新型冠状病毒肺炎疫情防控工作时的讲话中强调：“对党中央决策部署贯彻落实不力的，对不服从统一指挥和调度、本位主义严重的，对不敢担当、作风漂浮、推诿扯皮的，除追究直接责任人的责任外，情节严重的还要对党政主要领导进行问责。对失职渎职的，要依纪依法惩处。”^[14]综合观察本次疫情防控期间的官员问责案例发现，该期间的官员问责较之往常主要呈现出三个方面的特点：

第一，更加强调问责的时效性。“同时间赛跑，与病魔较量”是总书记锚定的抗击疫情的中国速度，而只有提高官员问责的效率，才能从根本上保证党和政府的危机管理效率，为疫情防控的中国速度保驾护航。2020年2月3日，习近平总书记在中央政治局常委会会议研究应对新型冠状病毒肺炎疫情防控工作时的讲话中强调：“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，要及时问责，问题严重的要就地免职。”^[14]“就地免职”“火线问责”这一特殊问责方式的启用，极大简化了问责程序，压缩了问责启动至做出决定的时间跨度。据相关统计显示：截至2月21日，武汉市纪检监察机关共查处问题385个、问责处理620人，火速问责一批不担当、不作为干部563人，其中涉局级干部6人、处级干部127人；^[15]截至4月中旬，湖北省共问责疫情防控中失职失责党员、干部3000多人，其中厅局级10多人，县处级100多人。^[16]问责之严、速度之快、规模之大可见一斑，对各级党政官员形成了强烈震慑。

第二，更加强调问责的回应性。在疫情防控期间，纪委监委主要通过两个渠道获取问责信息，一是依托原驻各部门、各企事业单位的纪检监察组的常规检查，以及省纪委监委下派赴各区县的监督组的察访督导，主动获取问题线索；二是通过对网络舆情的监察，从网络舆情中获取问责信息。在信息社会，网络舆情在提供问题线索和推动问责启动等方面发挥了其独特作用。互联网创建的去中心化、平等化的虚拟公共领域赋予个体公民以网络话语权，由于没有中心控制点，任何想法和观点都可以在网络空间自由发布和交流，^[17]^[1313]并在互相转发与评论中迅速形成强大的舆论压力，迫使当局启动调查与问责程序以平息民怒，正如哈贝马斯所言，公共领域作为一个“公共舆论领域”，提供了与“公共权力机关相抗衡”，并引导公共权力的力量。^[18]^[12]如湖北省市场监管局后勤服务中心筹备组副组长朱保华在武汉市第七医院训斥医护人员的场景被网民录像发至网上，掀起了巨大的舆论浪潮，面对强大的舆论压力，湖北省市场监管局连夜召开党组会，对朱保华做出停职检查处理。此外，纪委监委快速启动对湖北省红十字会、武汉红十字会、黄冈卫健委主任唐志红的调查与问责也离不开网络舆论的助推因素。可见，越是在政治动员时期，越需要聚合民意，从舆情中获取并核实问责信息，及时回应民众诉求较之平常也就越发显得重要。

第三，更加强调与组织激励的配合使用。官员问责作为非常时期动员党政的重要手段，只有与组织激励配套使用，才能最大程度地调动党政官员的积极性。2020年1月28日，党中央印发《关于加强党的领导、为打赢疫情防控阻击战提供坚强政治保证的通知》提出：“对表现突出的，要表扬表彰、大胆使用；对不敢担当、作风漂浮、落实不力的，甚至弄虚作假、失职渎职的，要严肃问责。”在本次疫情防控中，“敢问责”“真激励”“火速问责”“火线提拔”被同时强调、同频推进且同步落实。截至2020年3月16日，武汉已火线提拔干部55人，火线发展党员189名。^[19]这些火线提拔的干部有一个最大的共同点就是都来自防疫一线。此外，疫情防控期间，对医护人员1的激励也是一项重要工作。2020年2月23日，《中央应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组关于全面落实进一步保护关心爱护医务人员若干措施的通知》，强调要加强各方面的激励与保障工作，促使广大医护人员斗志昂扬、心无旁骛地投入到抗疫一线，具体措施包括提高疫情防治人员的薪酬待遇，将湖北省（含援鄂医疗队）一线医务人员临时性工作补助相应标准提高1倍，薪酬水平提高两倍；做好工伤认定和待遇保障，简化理赔程序；实施职称评聘倾斜措施，享受优先申报、优先参评、优先聘任待遇；以及落实一线医务人员生活保障、加强医务人员个人防护、确保轮换休整、做好心理疏导等等。随后还陆续出台了《关于聚焦一线贯彻落实保护关心爱护医务人员措施的通知》《关于进一步关爱和激励新冠肺炎疫情防控一线医务人员的若干措施的通知》等一系列激励性文件，有效激励了更多的党员干部、医护人员等在战役中冲锋陷阵、拼搏奉献。

通过任务政治化、官员问责与组织激励三个方面的举措，党政系统被充分动员起来，突出表现在以下两个方面：一是医疗资源的跨域整合。截至2020年2月23日，全国共组织29个省区市和新疆生产建设兵团、军队等调派330多支医疗队、41600多名医护人员驰援湖北，^[20]并在2月上旬成立省际“对口支援”医疗救治工作机制，组织19个省区市对口支援湖北省除武汉以外的16个市、州、县级市，成功打破了地方政府间的利益格局，构筑起抗击疫情的命运共同体。二是党员干部下沉社区（村）。自2月4日，湖北省委直属机关工委下发《关于认真做好党政机关党员进社区协助做好防控工作的通知》起，截至3月7日，湖北全省有10995家机关企事业单位包保联系27345个社区（村），58万余名党员干部下沉社区（村），^[21]极大地充实了基层防控力量，为守住疫情防控第一道关口提供了坚实保障。

表1 疫情发生以来调往湖北省医疗物资情况

类别	品种	单位	数量
医疗设备	全自动测温仪	台	20033
	负压救护车	辆	1065
	呼吸机	台	17655
	心电监测仪	台	15746
消杀用品	84 消毒液	吨	1874
	免洗洗手液	万瓶	71.4
防护用品	医用手套	万副	198.7
	防护服	万套	773
	医用 N95 口罩	万只	498
	医用非 N95 口罩	万只	2720
防控药品	磷酸氯喹	万片/粒	40
	阿比多尔	万片/粒	360

数据来源：《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》白皮书。

（二）动员市场力量：利益激励与行政督导。

在本次抗疫过程中，动员市场主要是为了获取两方面的资源：一是保证基本的生活物资供给，二是保证足够的防护物资生产。以此保证救治秩序和生活秩序，为动员社会公众和抗疫一线人员奠定物质基础，具体体现为以下两种策略的运用：

第一，遵循市场价格机制与交易原则，以利益诱致型动员为主。与思想动员这一内生性动员的触发机制不同，以利益为导向的动员是一种诱致型动员，指通过诉诸利益动员某一领域或群体使之发出动员主体期望的行为的一种动员方式。于遵循价格机制与自由交易原则的市场而言，诱致型动员毫无疑问是最为有效的方式。面对疫情防控中巨大的防护物资缺口，动员社会盘活存量只能解燃眉之急，动员市场增加产量方能为抗疫持久战提供源源不断的物资供给。然而处于竞争环境中的企业受利益驱动往往采取符合利益最大化原则的资源使用与经营生产方式，本身缺乏参与抗击疫情的主动性与积极性。为全力保障医疗防护紧缺物资供应，迅速提高疫情防控保障能力，早在2020年2月1日，中国人民银行、财政部、银保监会等部门联合发布《关于进一步强化金融支持防控新型冠状病毒感染肺炎疫情的通知》，提出要加大对疫情防控相关领域的信贷支持力度，人民银行通过专项再贷款向金融机构提供低成本资金，支持金融机构对生产、运输和销售医用防护服、医用口罩、医用护目镜、新型冠状病毒检测试剂盒、84消毒液和红外测温仪等重要医用物资，以及重要生活物资的骨干企业提供优惠利率的信贷支持，同时，中央财政对疫情防控重点保障企业给予贴息支持。2020年2月7日，国家发展改革委、财政部、工业和信息化部联合发布《关于发挥政府储备作用支持应对疫情紧缺物资增产增供的通知》，提出要充分发挥中央政府储备作用，通过采取政府兜底采购收储方式迅速推进生产《政府兜底采购收储的产品目录（第一批）》所列疫情防控重点医疗物资的企业抓紧释放已有产能，尽快实现满负荷复工复产，并支持有条件的企业尽快实现转产，同时要求地方政府进一步加强应急物资储备建设，创新体制机制扩大收储范围，增加储备规模，在项目立项建设、资金补贴、用地、用能、融资等方面给予政策支持。事实证明，兜底采购、信贷支持、贴息支持等一系列举措的同步施行，大大消除了企业生产经营的后顾之忧，成功调动了企业的生产积极性。

第二，通过行政介入市场指挥和敦促相关企业推进物资生产，并依托公权力维持市场秩序。十九届四中全会提出要“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。可见，尽管市场遵循交易原则，但作为社会治理共同体不可或缺的组成部分，同样要承担该有的市场责任。通过行政力量的介入敦促市场履行职责，是本次新冠肺炎疫情防控过程中动员市场的一大特色。2020年1月30日，为做好新型冠状病毒感染肺炎疫情防控重点物资生产企业的复工复产和调度安排工作，国务院办公厅发布《关于组织做好疫情防控重点物资生产企业复工复产和调度安排工作的紧急通知》，要求各省（区、市）人民政府切实履行主体责任，迅速组织本地区生产应对疫情使用的医用防护服、N95口罩、医用护目镜、负压救护车、相关药品的企业复工复产。国务院应对新型冠状病毒感染肺炎疫情联防联控机制物资保障组将向重点企业选派驻企特派员，负责监督物资的统一调拨，帮助企业及时反映困难和问题，配合有关部门抓好产品质量监管。自2020年1月28日，在国务院联防联控机制的统筹下建立按日供需精准对接机制和重点企业调度机制伊始，工业和信息化部即已选派73名司局级和处级干部作为驻企特派员，赴16个省市56家重点生产企业和原材料供应企业，确保生产调运全程可控、经营困难及时解决。^[22]可见，在确保企业盈利的前提下，企业有义务保质保量完成生产任务，生产重点医疗应急防控物资的有关企业，需要按照物资保障组要求，抓紧组织原材料采购和产品生产，及时完成生产任务，并上报产能产量、产品库存等数据。

结合利益激励与行政督导方式是本次抗疫中动员市场的鲜明特征。由于在强调市场履责的同时，充分体现了对市场运作机制的遵循与个体企业生产利益的维护，成功调动了市场的生产积极性。以口罩生产为例，2020年1月24日，中国口罩日产能最高为2000万只，截至2月2日，包括普通口罩、医用口罩、医用N95口罩在内，全国口罩日产能和日产量已双双突破1亿只，截至2月29日，分别达到1.1亿只、1.16亿只。^[23]在短短9天内完成口罩日产量增4倍，实现从十分紧缺到紧平衡再到基本满足的根本转变。此外，包括防护、消杀、检测用品和医疗设备在内的其他各种医疗物资日产量也大幅提升，尤其是医用防护服，4月底日产能较1月底增长90余倍（见表2）。对市场的成功动员为抗击疫情提供了坚强的物资后盾。

（三）动员社会力量：思想宣传与秩序规范。

成功的政治动员离不开社会基本层面的工作配合和更高层次的积极参与。如何凝聚全民抗疫共识，激发社会的志愿精神并

策略包括：

第一，通过宣传教育与舆论引导凝聚全民抗疫共识，激发社会的志愿精神。思想动员是政治动员的触发机制，通过从思想到行动的实现过程完成动员任务或目标是动员社会的常规过程。恩格斯提出：“行动的一切动力，都一定要通过他的头脑，一定要转变为他的意志和动机，才能使他行动起来”，而支配人的行为的动机，并非大脑自发生成，而是“外部世界对人的影响反映在人的头脑中，成为感觉、思想、动机、意志”。^{[24](p232-251)}随着改革开放和市场经济的推进，传统的伦理经济土崩瓦解，经济逐渐从社会、政治、伦理关系中脱嵌，^{[25](p117-121)}现实的物质利益日益成为个人行为动力的主要来源，共同导致了以战争年代积累的政治资源为依托的意识形态治理功能呈现出日渐式微的趋势。但是，自新中国成立以来尤其是改革开放以来，中国共产党一直在有意维持并重新激活党的意识形态治理功能，这从近年来中央大力发展基层党建，不断扩大各类型单位的党组织覆盖率，积极推进党员意识形态教育工作，努力使党组织更加贴近群众、服务群众等一系列党建实践中可以看出。可见，思想层面的动员对普通大众仍然是有效的，而且是最容易操作、受众面最广的。

在本次新冠肺炎疫情防控过程中，中国共产党主要通过宣传教育与舆论引导来开展思想层面的动员：一是依托主流媒体进行，具体措施包括通过电视、广播、新闻发布会、微博、微信公众号等渠道及时发布本次疫情的蔓延情势和防控现状、普及抗疫知识、宣传奋斗在一线的医务人员、社区工作人员和党政干部等光荣事迹；二是依托党的组织网络进行，也即依托驻扎在各地各单位的基层党组织对本地区本单位成员做思想工作。总体来说，精神动员工作主要取得了三个方面的效果：一是促使民众从根本上认识到了本次疫情的严重性，进而能够主动约束自身的行为，配合党和政府的安排与管理；二是消除群众的恐慌心理，强化其对党领导的这场人民战争的信心与决心；三是借助榜样的示范引领作用，唤醒公众的同情心与奉献精神，在凝聚全民抗疫共识的基础上，激发了包括捐款、捐物在内的更多的社会志愿精神与志愿者行动，为联防联控、群防群控工作的开展奠定了坚实的群众基础。

第二，通过秩序规范为社会志愿精神提供便利与保障。在本次新冠肺炎疫情防控过程中，基层群众性自治组织、社会组织、公益组织、校友会、社会公众等社会力量充分发挥其分布广泛、行动迅速、高效灵活的优势，深入抗疫一线的各个角落，通过捐款、捐物资、组建志愿者团队等多种形式参与到抗疫总动员中。数据显示：截至2020年3月30日，武汉大学校友会共募集抗击新冠肺炎基金达8000万元，用于购买防护物资送往各大医院；^[26]截至2月27日，壹基金壹家人的驰援行动覆盖湖北省内882家医院、242个社区，包括协调医疗物资发放、协助本地社区防疫，同时，在全国有798家公益组织、15772位壹家人共同参与行动，协助本地社区开展防疫行动；^[27]截至3月8日，全国各级慈善组织、红十字会接受社会捐赠资金约292.9亿元，捐赠物资约5.22亿件，累计拨付捐赠资金约239.78亿元，拨付捐赠物资约4.66亿件。^[28]社会力量为整个抗疫织就了庞大的社会自助网络，尤其是在疫情防控前期，在物资缺口大、调度失灵的情况下，社会捐赠一度成为武汉各大医院防护物资的来源支撑。

表2 重点医疗物资生产情况（截至2020年4月30日）

类别	产品	日产能	日产量	日产量较疫情初期（1月底）增长倍数
防护用品	医用防护服（万套）	189	80	90.6
消杀用品	免洗手消毒液（吨）	409	308	2.6
	84消毒液（万箱）	36.6	11.7	1.6
医疗设备	全自动红外测温仪（万台）	1.07	0.34	23.3
检测用品	病毒检测试剂（万人份）	1020	760	58

数据来源：《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》白皮书。

然而，尽管社会的能量巨大，但整体上却是无组织、缺乏管理的。政治动员不仅需要通过精神层面的引领激发更多的潜在的社会志愿精神，更需通过秩序规范为社会志愿精神的充分发挥提供便利与保障。在本次疫情防控中，首先表现在对慈善总会与红十字会工作的规范与督导。慈善总会和红十字会作为社会捐赠物资的接收和调度中心，直接关系到社会志愿精神发挥作用的效率与效果。早在2020年1月下旬，为了保证社会捐赠物资能够较为均衡的满足各地区、各医院的需求，同时防止某些人趁混乱钻空子，湖北省采取统一归口管理制度，明确社会捐赠必须经由湖北省红十字会和武汉市红十字会受理并统一调度。^[29]然而，在疫情防控的特殊时期，仅对来自全国各地的捐赠物资以及武汉市各区医院上报的需求信息进行分类统计，并实现精准匹配，就已经远远超出作为一个社会组织的红十字会的能力范畴。面对产生的捐赠物资未及时清点分类、防护物资调度失灵，以及捐赠信息不透明、公开不详细等乱象，2020年2月1日，中国红十字会党组书记率总会工作组赴湖北武汉，在充实地方红会力量的同时，指导、督促其做好物资清点、物资调配、信息公开等工作，确保社会捐赠款物的使用规范高效且便于社会监督。同时，民政部也及时制定了加强慈善捐赠款物使用监管的有关政策文件，并先后三次派出工作组赴武汉指导慈善捐赠和民政服务机构疫情防控工作。^[30]其次，还表现在为捐赠物资的运输提供便利上。在疫情防控中，及时性是衡量物资捐赠效用的重要指标。为确保用于新冠肺炎疫情的捐赠物资快速通关，2020年2月25日，海关总署发布《关于用于新型冠状病毒感染的肺炎疫情进口捐赠物资办理通关手续的公告》，要求各直属海关通关现场设立进口捐赠物资快速通关专门受理窗口和绿色通道，全力保障进口药品、消毒物品、防护用品、救治器械等防控物资快速通关，并允许紧急情况下先登记放行，再按规定补办减免税相关手续。

与以往动员社会侧重思想精神层面的动员不同，本次抗疫过程中的政治动员在坚持宣传教育与价值引领的同时，也强调为社会的志愿精神的充分发挥提供便利与保障。主要原因在于社会力量的壮大使其在抢险救灾中发挥的作用日趋显著，动员社会不再局限于激发社会的志愿精神，而应开始重视如何引导社会自发产生的志愿精神更好地服务于政治动员的目标和危机管理的任务。改革开放促进了我国经济的快速发展与社会财富的不断积累，物质生活水平的提升在增加个人可支配性收入的同时，也催生了包括非营利组织、慈善组织、志愿者组织、社会基层组织等在内的各类型社会组织的发展与繁荣，社会力量日趋成为党政主导的危机管理中的独特性辅助力量。

整体而言，任务政治化与官员问责动员国家、利益激励与行政督导动员市场、思想宣传与秩序规范动员社会构成了本次政治动员的具体场景。值得注意的是，宣传机制、保障机制、激励机制、纠偏机制始终贯穿整个动员的全过程和各领域。各领域有其最具特色、最具成效的动员策略，也有其不可或缺的辅助性动员措施，如动员国家与市场也涉及思想宣传策略，动员市场与社会也有问责纠偏措施，复合动员策略是本次抗疫政治动员的显著特征。

三、新冠肺炎疫情防控中政治动员的成功经验

全国的医护人员奔赴武汉，全国的医疗物资、生活物资源源不断地运往武汉，是本次抗疫最让人为之动容的壮阔场景，也是本次新冠肺炎疫情防控政治动员成功的最朴素的证据。透过多元复杂的政治动员策略实践，可以挖掘在原有动员体系发生改变、动员难度剧增的复杂社会，面对突发的新冠肺炎这一非常态化危机，我们仍然能够实现体制内外力量与资源的关键所在。

（一）依托长期的组织网络积累和政治信任建构，塑造危机治理的命运共同体。

新冠肺炎疫情这场发生在高流动性社会的高传染性、跨域性公共卫生危机事件使得任何地方都无法置身事外成为安全“孤岛”。中国共产党之所以能够领导全国人民在较短时间内遏制新冠肺炎疫情蔓延，实现不到三个月多省域“零”增长的瞩目成绩，关键在于党能够秉持“危机治理命运共同体”理念，依托长期的组织网络积累和社会信任建构，凭借强大的组织动员力和思想号召力，实现医疗资源的跨域整合和生活物资的跨域接济，千方百计塑造一个危机治理的命运共同体。一是依托长期的组织网络积累，形成强大的组织力和凝聚力。强调党的基层组织建设，在不断延伸党的治理网络和拓展党的治理空间过程中，密切党与各类型基层组织的联系，实现大党治理与大国治理的有机统一，是中国共产党的一贯主张与重要策略。据2018年党内统

计公报显示：街道、乡镇、社区、行政村党组织覆盖率均超过 99%，机关、事业单位和公有制企业党组织覆盖率分别达到 99.7%、95.2%、90.9%，非公有制企业和社会组织党组织覆盖率也呈现稳步上升态势。² 目前，中国共产党拥有 9000 多万名党员，400 多万个党的基层组织，强大的组织体系是塑造危机治理命运共同体的连接桥与粘合剂，为有效组织动员广大党员干部、普通党员和人民军队参与到疫情防控第一线提供了根本组织保障。二是强调政治信任建构，提升党的思想号召力和政治动员力。政治信任作为一种价值认同和责任期待，是党长期执政、政府有效施政的内在要求，也是构建危机治理命运共同体的重要前提。自党成立伊始，中国共产党始终秉持人民立场，坚持把人民利益作为一切工作的出发点和落脚点，相信群众，依靠群众，赢得了广大人民群众的政治认同和政治支持。在本次疫情防控中，党中央坚持把人民生命安全和身体健康放在第一位，第一时间实施集中统一领导，中央政治局常委会、中央政治局召开 21 次会议研究决策，领导组织党政军民学、东西南北中大大会战，^[31]充分彰显了党的责任与担当，进一步建构和发展了政治信任。正是这种不断建构、持续发展的政治信任，使人民群众真切相信党能够带领他们攻坚克难、战胜疫情，进一步提升了党的思想号召力和政治动员力，进而使党能够在危急关头有效呼吁、组织、动员全国人民参与到抗疫之战中。

（二）突出动员的利益导向，推动动员对象的奉献精神 and 理性选择相结合。

思想是行动的先导，但思想不必然引发动员。鉴于在政治动员过程中，动员主体与动员对象一般存在不同程度的利益冲突，要广泛调动共同体参与抗击疫情的积极性，有必要将思想动员与利益导向、激励性质的动员策略有机结合。在市场机制日益主导社会运作的大趋势下，更要强调突出政治动员的利益导向，且不限于遵循价格机制与自由交易原则的市场领域。马克思曾经指出：“思想一旦离开利益，就一定会使自己出丑”，^{[32] (p102)}毛泽东也强调“马克思列宁主义的基本原则，就是要使群众认识自己的利益，并且团结起来，为自己的利益而奋斗”。^{[33] (p1318)}突出对各领域各群体的利益保障与激励引导是本次新冠肺炎疫情防控动员成功的重要举措。如动员党政过程中，除了强调官员问责，也强调组织激励，通过火线提拔激励党政官员积极履职；动员救治过程中，除了强调组织命令，也强调对医护人员的关心和爱护，通过充足的防护物资供给和子女中考加分等激励政策调动其抗疫积极性；在动员生产过程中，在选派驻企特派员督导企业生产的同时，出台转产兜底政策激励企业转产扩能等等。在推进实现政治动员目标的过程中均衡考虑动员对象的利益需求，而不是通过道德绑架强行拔高动员对象的道德水平，不仅能充分激发各领域群体参与抗疫的积极性，更能凸显国家治理现代化视域下政治动员的科学性与人性关怀精神。

（三）坚持差异化动员策略，尊重动员实践中区域性、群体性、阶段性差异。

从类型学角度来看，疫情防控中的政治动员可依动员领域主要划分为对党政、市场和社会的动员，也可依动员对象划分为对党政官员、军队、医护人员、基层组织、社会组织、企业、公众的动员，还可依动员阶段划分为防控前期的动员、中期的动员以及后期的动员等。对不同领域、不同群体、不同区域和不同阶段采取差异化的动员方式与动员策略，是本次新冠肺炎疫情防控政治动员的鲜明特色。一是就动员领域的差异化而言，不同领域奉行的行为机制与价值原则存在差异，党政系统强调责任与义务，市场遵循价格机制与自由交易原则，市民社会奉行团结、互助、友爱的价值观，分别采取压力动员为主、以利益导向为主、以价值引领为主的复合动员策略最为有效。二是就动员对象的差异化而言，社会个体或某一群体的身份角色的不同决定其在疫情防控中发挥作用的形式的差异，匹配动员对象与动员方式是实现精准动员的必然要求。如动员社区守好疫情联防联控、群防群控的关键防线，最为关键的是要配套推动防控资源和力量下沉，动员条条参与到块块的治理，充实社区工作队伍；动员医护人员积极参与病人救治，最为关键的是要保证防护物资供给到位，保证其基本的生命健康安全和免于受伤的权利；动员广大人民群众配合隔离观察，最为关键的是解决其基本生活物资获取问题。三是就动员区域的差异化而言，不同地区疫情的严重程度与演变路径存在差异，相应地也依照不同的策略部署工作。如湖北省和武汉市实施“严格管控、外防输出、内防扩散”策略，北京市采取“外防输入、内防扩散”策略；湖北省周边省份及浙江省、广东省、黑龙江省等重点省份施行“外防输入、内防扩散和局部暴发、分类指导”策略；全国其他地区要以县域为单位实施“预防为主、外防输入、内防局部扩散”策略。^[34]四是就动员阶段的差异化而言，政治动员是一项内耗性极高的政治活动，在不同动员阶段对同一动员客体采取不同甚至相反的动员方式，能够最优化动员成本。如对复工复产的动员，动员主体通过对疫情控制情况的精准把握，分别做出各地企事业单位延迟复工复产以防止疫情二次扩散，以及在确保疫情防控到位的前提下，推动非疫情防控重点地区企事业单位陆续复工复产，

恢复生产生活秩序^[35]的决定，通过适时重启经济运行按钮，将因政治动员带来的经济损失控制到最小，为疫情防控期间的物质保障、民生保障和社会稳定以及全年经济社会发展目标任务的实现提供强有力的保证。差异化策略的熟练运用，成功实现了抗疫力量与抗疫资源的最大化整合。

（四）在学习和纠错中审慎推进动员工作，实现解决问题与提升组织学习能力相结合。

政治动员是一项极其复杂的政治活动，任何一次政治动员的开展，都不可避免地某些方面或阶段出现一定程度的失误与偏差。而动员失误是否最终导致动员失败，关键在于动员主体能否在推进动员过程中不断调试具体的动员策略，做到及时纠偏与快速止损。在学习和纠错中审慎推进政治动员是本次新冠肺炎疫情防控政治动员的成功经验。回顾本次抗疫政治动员的全过程可以发现，动员主体的学习能力和纠错能力是很强的，如前期在中央强大的压力动员下，地方政府在严防严控中出现了私自延长隔离时间、泄露隔离人员身份信息、私自封村封路、强制劝返湖北返乡人员等许多过火甚至违法的行为。对此，中央领导小组多次公开强调要依法防控、有序防控，并通过强化对党政官员乱作为行为的问责，确保政治动员在法制轨道上运行。再如，在动员救治过程中，前期由于红会防护物资调度失灵、医护人员仓促上阵等原因，截至3月6日，湖北省已有超3000名医护人员感染新冠肺炎，^[36]在中国红十字会和民政部相继派出指导组赴武汉指导慈善相关工作，优先保障医护人员防护物资，并配套岗前培训以及一系列激励措施后，实现了4.26万援鄂医疗队员零感染^[37]的可喜结果。动员主体之所以表现出强大的学习能力和纠偏能力，主要归因于体制的可问责性。即相关主体能够依托系统科学的党纪、政纪、法纪，实现对党政官员不作为、慢作为、乱作为行为的严肃问责，通过“就地免职”“火线提拔”实现能者上、庸者下。

本次新冠肺炎疫情防控政治动员的成功是多方因素合力作用的结果。其中，依托长期的组织网络积累和政治信任建构，塑造危机治理的命运共同体，是凝聚全民抗疫共识、充分发挥举国体制优势的重要前提，突出动员的利益导向和坚持差异化动员策略是政治动员能够充分调动各领域力量积极性的核心举措，在学习和纠错中审慎推进动员工作是确保政治动员不偏离预期轨道的关键保障。在推进政治动员体系和动员能力现代化过程中，一方面要不断完善党政两套组织体系，尤其是党的组织体系，为政治动员奠定坚强的领导基础和组织基础；另一方面要不断提升动员主体的领导能力、纠错能力和科学施策能力，实现资源的最大整合和动员成本的最优化。

四、结论与讨论

恩格斯曾经指出“没有哪一次巨大的历史灾难不是以历史的进步为补偿的”。^{[38] (p149)}本次新冠肺炎疫情虽然给中国人民带来了巨大的灾难，但也为新时代进一步推进国家治理体系和治理能力现代化提供了契机，引发了我们对政治动员这一富有中国特色的治理模式的再认识，以及对现代化政治动员的成功关键的再思考。透视本次新冠肺炎疫情防控政治动员的具体策略实践发现，依托长期的组织网络积累和政治信任建构，塑造危机治理的命运共同体，强调对各群体的利益保护与利益激励，针对不同领域、不同对象、不同区域、不同阶段采取差异化的动员策略，并通过及时纠偏完成对具体动员策略的调试，是动员体系发生改变、原政治动员依赖的组织调控和宣传教育的社会基础发生根本性变化的高度利益分化和个体原子化社会，仍然能够成功动员起来的关键所在。

另外值得注意的是，本次新冠肺炎疫情防控的政治动员尽管成功调动了各领域的治理力量与资源，为新时代的政治动员积累了丰富的可供参照的策略经验，但也存在一些可能的负面后果：一是严肃官员问责党政可能降低地方积极性与创造性，存在诱发基层避责的风险，容易促使基层行为从“邀功”走向“避责”，^{[39] (p134)}引发贴文稿、填表格等一系列痕迹管理行为。二是突出利益导向可能弱化治理共同体的责任意识，不利于培养负责任的新时代公民。此外，抛开具体的动员策略，就政治动员本身而言，非常态化危机对政治动员的路径依赖也将在一定程度上阻碍常规科层制风险治理能力的提升，不利于国家治理体系和治理能力的稳固提升，同样可能使得现有的城市治理更加依赖组织动员，更多地依赖政府主导，导致社会成为“长不大的巨婴”。在持续推进动员体系现代化过程中，我们既要坚持本次疫情防控政治动员的成功经验，也要警惕可能出现的风险。一方面，在国家治理现代化视域下，一个允许最大化“尝试”的社会将是最能解决问题的社会，一个最能容忍“尝试性”失败的体

制是最能化解危机的体制，这与诺斯提倡的“适应性效率”激励^{[40] (p81)}原理相似，隐含的都是对危机管理中“适应性”问责的强调，能够真正体现党组织对广大党员干部的严管与厚爱。另一方面，在市场机制日益主导社会运作的现实情境下，要加强对社会各组织群体的思想政治教育，培育人人有责、人人尽责、人人共享的社会治理共同体，使经济关系重新内嵌于各种政治和社会伦理关系。最后，还需把握政治动员的范围与边界，努力提升科层制的危机治理能力和基层社会的自治能力，避免形成对政治动员和干部下沉的路径依赖。

参考文献:

- [1] 国务院新闻办公室. 抗击新冠肺炎疫情的中国行动[N]. 人民日报, 2020-06-08.
- [2] 刘建军. 单位中国——社会调控体系重构中的个人、组织与国家[M]. 天津: 天津人民出版社, 2000.
- [3] 周飞舟. 从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究, 2006, (3).
- [4] 唐皇凤. 社会转型与组织化调控——中国社会治安综合治理组织网络研究[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2008.
- [5] 周全华. 中国现代政治转型的轨迹[M]. 北京: 人民出版社, 2010.
- [6] 刘佳. “国家-社会”共同在场: 突发公共卫生事件中的全民动员和治理成长[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2020, (3).
- [7] 李斌. 政治动员与社会革命背景下的现代国家构建——基于中国经验的研究[J]. 浙江社会科学, 2010, (4).
- [8] Yu Liu. Why did it go so high? Political mobilization and agricultural collectivization in China[J]. The China Quarterly, 2006, (187).
- [9] 史培军, 张欢. 中国应对巨灾的机制——汶川地震的经验[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2013, (3).
- [10] Deutsch K W. Social mobilization and political development[J]. American political science Review, 1961, (3).
- [11] Jun Liu. Mobile phones, social ties and collective action mobilization in China[J]. Acta Sociologica, 2017, (3).
- [12] 金江峰. 乡村政策动员中的“权力——技术”及其影响[J]. 中国农村观察, 2020, (2).
- [13] Francis Fukuyama. The Thing That Determines a Country's Resistance to the Coronavirus[EB/OL]. <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/thing-determines-how-well-countries-respond-coronavirus/609025/>, 2020-08-06.
- [14] 习近平. 在中央政治局常委会会议研究应对新型冠状病毒肺炎疫情工作时的讲话[EB/OL]. http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-02/15/c_1125572832.htm.
- [15] 陈一新. 打好武汉保卫战要真激励敢问责[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659311045752870627&wfr=spider&for=pc>.

-
- [16]叶志强. 疫情问责坚持实事求是彰显人性温度[J]. 中国纪检监察, 2020, (9).
- [17]Jerry Berman and Daniel J. Weitzner. Technology and Democracy[J]. Social Research, 1997, (3).
- [18][德]尤尔根·哈贝马斯. 公共领域的结构转型[M]. 曹卫东, 等, 译. 上海: 学林出版社, 1999.
- [19]陈一新. “军中无戏言!” 武汉火速查处 225 人, 火线提拔 55 人、火线发展党员 189 名[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1661489818303606481&wfr=spider&for=pc>.
- [20]习近平. 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的讲话[N]. 人民日报, 2020-02-24.
- [21]新华网. 湖北: 58 万余名党员干部下沉筑牢疫情防控第一道防线[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1660505402268991057&wfr=spider&for=pc>.
- [22]中共工业和信息化部党组. 疫情防控期间全力以赴确保医疗物资保障有序有力[J]. 求是, 2020, (5).
- [23]澎湃新闻. 口罩战时动员力, 从年产 50 亿到日产 2 亿[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1661297554589800695&wfr=spider&for=pc>.
- [24]马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集: 第 4 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [25][英]卡尔·波兰尼. 大转型——我们时代的政治与经济起源[M]. 刘阳, 等, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 2007.
- [26]武汉大学教育发展基金会. 武汉大学抗击新型冠状病毒感染肺炎基金捐赠收入公示(2020 年 3 月 30 日)[EB/OL]. <http://edf.whu.edu.cn/dsh/2020-03-31/1413.html>.
- [27]壹基金. 壹基金壹家人驰援湖北行动简讯[EB/OL]. <http://www.onefoundation.cn/index.php/ww?m=article&a=show&id=1241>.
- [28]新浪财经. 民政部: 全国社会捐赠资金已达 292.9 亿元[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1660656716862496331&wfr=spider&for=pc>.
- [29]湖北省人民政府网站. “新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作”新闻发布会第六场[EB/OL]. http://www.hubei.gov.cn/hbfb/xwfbh/202001/t20200128_2015591.shtml.
- [30]人民网. 民政部多举措开展疫情防控三次派工作组赴武汉指导慈善捐赠[EB/OL]. <http://society.people.com.cn/n1/2020/0309/c1008-31623566.html>.
- [31]习近平. 在全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上的讲话[N]. 人民日报, 2020-09-08.
- [32]马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集: 第 2 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1957.
- [33]毛泽东. 毛泽东选集: 第 4 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991.

[34]中央人民政府网站. 国务院联防联控机制印发通知进一步指导各地落实分区分级差异化防控策略[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2020-02/29/content_5485010.htm.

[35]习近平. 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的讲话[N]. 人民日报, 2020-02-24.

[36]中新网. 湖北省已有超过 3000 名医护人员感染新冠肺炎[EB/OL]. <https://www.chinanews.com/shipin/cns-d/2020/03-06/news850236.shtml>

[37]中央纪委国家监委网站. 4.26 万援鄂医疗队员战疫一线科学防护零感染是这样实现的[EB/OL]. http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/202003/t20200323_214056.html.

[38]马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集: 第 39 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995.

[39]倪星, 王锐. 权责分立与基层避责: 一种理论解释[J]. 中国社会科学, 2018, (5).

[40]Douglass C. North. Institutions, Institutional Change and Economic Performance[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

注释:

1 由于本次参与抗疫的一线医护人员几乎都来自公立医院, 一般直属或附属卫健委或卫健局, 拥有事业编制, 大部分工资来源于财政拨款, 故在此纳入行政范畴讨论。

2 数据来自于对历年中国共产党党内统计公报发布信息的统计和整理。