

# 协同治理理论推进基层应急共治：适用证成与法治路径

张 艺

(广西师范大学法学院, 广西桂林; zhangyi2020a@163.com)

**摘 要:** 后工业化时代, 人类社会已进入以风险为主要特征的风险社会, 风险引发的紧急状态可能导致公共危机。在此背景下, 应急共治被视为应对上述挑战的有效路径之一。协同治理理论在中国具备实践、社会与规范层面的适用基础, 其强调的多元参与、关键主体主导、互动协作以及正式化机制, 为实现应急共治提供了理论支持。基于协同治理理论, 推进基层应急共治的法治路径应聚焦四个方面: 一是坚持多元主体的培育, 增强基层治理的多样性; 二是突出关键主体的主导性, 推动其主动作为; 三是强化参与主体的互动性, 促进多方协作与沟通; 四是完善运行机制的正式性, 构建规范高效的治理体系。通过这一路径设计, 旨在有效转化法律制度优势, 提升基层治理效能, 保护公民生命财产安全。

**关键词:** 风险社会; 协同治理; 基层应急共治; 适用证成; 法治路径

## 引言

1986 年, 德国学者乌尔里希·贝克首次提出了“风险社会 (risk society)”的概念, 认为现代科技与生产力的快速发展虽然带来了社会进步, 但也释放出前所未有的风险, 导致人类社会进入了一个充满不确定性的未来。[1]同时, 风险社会中的风险高度复杂化, [2]任何单一的应对主体是不足以应对风险集聚所引发的突发事件和其带来的紧急状态。先前的应急实践也表明, 多元应对主体与单一应对主体相比有不可比拟的优势, 能够以更低的投入、更高的效率应对突发事件、结束紧急状态。2007 年出台的《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》)初步构建了以县级人民政府为主导、其他主体参与协助的基层应急共同治理框架, 2024 年新修订的《突发事件应对法》整体上也延续这一框架, 但新修订《突发事件应对法》更加注重“协同性”, 提出“完善党委领导、政府负责、部门联动、军地联合、社会协同、公众参与、科技支撑、法治保障的治理体系”。

应当说, 新修订的《突发事件应对法》为继续推进基层应急共同治理提供了实定法上的依据, 对于在法治的轨道上推动基层应急共同治理的完善是具有十分重要的意义的。此前已经有不少学者从不同的角度切入到应急共同治理的思考中。李维安教授 (2020) [3]倡导“无形之手”与“有形之手”相互配合, 互相弥补; 江必新教授等 (2020) [4]和周振超教授等 (2021) [5]主张要形成多元治理之合力, 以应对突发事件所引发的紧急状态或者构建多维参与、社会共治的集体治理格局; 刘乃梁教授 (2020) [6]从制度逻辑的角度分析, 认为“社会共治是法治化语境下传统治理命题的现代化解决方案”。这些不同的切入角度展现了相近的理念与逻辑: 一方面, 应构建多元主体以提高治理的效能, 尽早结束突发事件所引发的紧急状态, 回复正常的生活秩序; 另一方面, 应通过多元主体的互动机制缓解因应急措施而引发的社会秩序冲突。与现有的研究相比, 本文尝试在现行《突发事件应对法》搭建的基层应急共同治理框架中引入协同治理理论, 以分析其适用空间并探讨推进基层应急共治的法治路径。希望通过协同治理理论, 将法律制度优势转化为实际治理效能, 最大程度保障公民生命健康与财产安全。

# 1 协同治理理论之提出

## 1.1 “协同”、“治理”与“协同治理”

协同治理是在反思传统治理模式和治理理论基础之上应对复杂性和不确定性公共问题的一种实践探索与理论创新。[7]如前所述,人类已经进入了“风险社会”,风险无处不在且越来越复杂,诸多风险所引发的突发事件及紧急状态已经超出了单一主体所能应对的范围,其动态和复杂的特征,涉及多层次、多参与者和多部门的挑战。[8]整合企业、非营利组织、媒体、社区和政府,形成跨部门的多方协作模式被认为是应对未来社会风险的必要和可取策略。[9]在这样的背景下,基于协同学和治理理论的协同治理理论应运而生,换言之,协同治理理论是在自然科学的协同学和社会科学的治理理论的基础上而提出的。

### 1.1.1 协同治理基础之一:协同学

作为理论基础之一的协同学(synergetics),源于希腊文,意为协同合作之学,[10]是西德的理论物理学家赫尔曼·哈肯(Haken)于上世纪七十年代在从事激光理论研究提出的一种理论。该理论的一个假设前提是混沌的现实之中也存在着井然有序的结构,而这个结构是由不同性质的子系统所构成的,[10]但这些子系统是被某些原理所支配的,呈现出某种规律的状态。协同学所研究就是这些支配子系统的一般原理,[11]换言之,该理论研究的是各类系统中从无序到有序的自组织现象,[11]其认为:协同有助于整个系统的稳定和有序,能创造演绎出局部所没有的新功能,实现力量增值。[12]而实现协同的关键是自组织的形成,形成自主组织的关键则是序参数。[10]如今的协同学已经从早先的自然科学领域转向了社会科学领域,研究的是不同社会主体间的相互配合、竞争与协作。[13]

### 1.1.2 协同治理基础之二:治理理论

而治理一词(governance),原意是控制、引导和操纵,早期主要是被用于公共事务相关的管理活动和政治活动,后来被广泛应用于社会各个领域。[14]国外的相关研究认为治理(governance)与管理(management)是两个不同的范畴, Halachmi (2005) [15]认为治理是一个比管理更广泛和更包容的术语; Kapucu 等(2009) [16]认为治理(governance)否定了基于集中控制的传统公共管理理论,是通过协助而非压迫来实现目标,是一种更具互动性和共生关系及合作伙伴关系的表现;全球治理委员会(1995) [17]也曾将治理定义为“个人和机构、公共和私人管理其共同事务的多种方式的总和”。国内学者也曾对管理(management)和治理(governance)进行区分,但讨论的语境有所不同,国内的学者是在“社会”的场域下区分管理(management)与治理(governance)的。范如国(2014) [18]认为“治理”(governance)不等于“管理”(management),社会治理是一个多主体协同管理过程;邸晓星(2017) [19]认为管理的特点在于强调政府的主体地位和权力的有效性以维护秩序,而社会治理是更加注重社会运行的系统性、整体性和协调性,也注重治理方式的多样性和柔韧性;孙大鹏(2022) [20]认为“管理”与“治理”虽一字之差,但是管理是单向度、自上而下、应对性的,而治理是围绕系统、依法、源头、综合四个方面的。

### 1.1.3 统合“协同”与“治理”:协同治理理论

统合协同论与治理理论的协同治理理论,其实质是运用协同论的知识,重新审视治理理论的内涵与实践路径。[21]尽管协同治理的定义多种多样,但能够明确的一点是协同治理理论试图通过将治理的主体从传统的单一主体扩展到多元主体,[22]实现更加高效、包容的公共事务管理。具体而言,协同治理理论认为,在应对社会公共事务的过程中,能够以法律、货币、知识、伦理、信息技术等变量为序参量,将政府、公民、社会组织等子系统,培育成相互协调、持续互动的自组织,产生超越单个子系统所不具有的公共能量,从而创造公共价值,维护公共利益。

## 1.2 协同治理理论的基本内涵

### 1.2.1 协同治理理论的基本特征

协同治理理论的三大基本特征是多样性、秩序性和目的性。[23]多样性是协同治理理论的基本前提，只有存在多元的主体，才会有协同的可能，这可以在横纵向的政府层面体现，包括上级政府与下级政府之间，平级政府之间；也可以体现在政府与其他非政府主体之间。秩序性是协同治理理论的本质特征，“协同”意味着各子系统之间是和谐有序的，一方面，各主体之间的地位是平等的，尽管权力（利）划分有所不同，权力应尽可能实现权利，权力也应尽可能配合权力，但并不意味着各主体之间是控制与被控制的关系；另一方面，各主体共同遵守同等的规则，以实现整体功能。目的性是协同治理理论的基本特征，表明协同治理理论的价值取向，协同治理追求的是政府与非政府主体等多方力量的相对平衡，希望能够协调各方，实现取长补短、优势互补，目的在于创造公共价值，更好地维护公共利益。

### 1.2.2 协同治理理论的主要内容

协同治理理论的主要内容起码包括以下四个方面：一是参与主体的多元性，二是关键主体的主导性，三参与主体的互动性，四是参与机制的正式性。[24]参与主体的多元性指的是应当有多个主体参与到治理中，除了政府，还应当包括非政府组织、企业和公众等主体。关键主体的主导性是指多个治理主体中应当有一个核心主体，该主体拥有治理权威、发挥主导作用，能够协调各方资源，明确治理方向和目标，凝聚共识。参与主体的互动性，不仅表现为各参与主体之间的信息相互传递，还包括资源的共享以及意见的友好协商。参与机制的正式性指的是参与主体间的运行规范应当是通过比较正式的制度或者规则而确定下来的，能够有效约束各方参与主体，明确各方的责任和义务，提高治理过程的透明度和可问责性，避免因角色不清导致的效率低下或责任推诿。

## 2 协同治理理论在基层应急共治的适用证成

协同治理理论对于解决基层应急共同治理框架中的多元参与主体的交流互动，[25]实现基层应急共同治理具有独特的优势。其所倡导的参与主体的多元性、关键主体的主导性、参与主体的互动性、参与机制的正式性不仅与风险社会中的突发事件和紧急状态相适应，具备适用的现实基础，而且协同治理理论与中国的历史传统、社会观念、社会惯性相符，契合现行有效的法律规范，具备适用的社会基础和规范基础。此外，域外的实践经验也表明协同治理是应急治理的历史趋势。

### 2.1 适用的现实与社会基础

#### 2.1.1 现实基础：突发事件与紧急状态

协同治理理论是与风险社会中的突发事件、紧急状态相适应的，具备适用的现实基础。风险社会中的风险总是无处不在，单一风险会逐渐集聚转化为复杂风险，复杂风险在某一因子的诱发下会爆发形成更加严重的灾难。在中国的具体场域中，该灾难可以表达为突发事件，具有不可预见性、处置的紧急性等特点，[26]是需要及时采取处置措施予以应对的。而突发事件所引发的紧急状态会威胁到国家安全与公民的生命、健康和财产安全，[27]法律所设定的正常秩序在这一状态中也不能维持下去。突发事件的引发突然性和紧急状态的威胁性决定了必须要由有足够权威和足够能力的关键主体来主导应对工作的开展；而突发事件的行为破坏性和状态失衡性及紧急状态的时空性意味着脆弱的人类社会所遭受的打击和破坏一定是全方位、多方面的，有权威和有能力的单一关键主体都不足以有效地应对这一情况。

协同治理，是为创造“解决方案空间”提供了潜在途径的，[28]通过多元化的应对主体协作，能够汇聚不同领域的资源与智慧，从而形成理论上所称的“公共能量”。相比于单一应对主体，多元应对主体的合作能够在更广泛层面上提升治理效能，具有不可比拟的潜在优势，假若能够充分培育和加以利用，应该是突发事件应对和紧急状态解决的最优选择或者最佳方案。2013年的芦山地震[29]、2022年初上海的疫情防控[30]和2022年8月的重庆山火[31]等应急实践，充分展示了多元主体在复杂情境中的优势。这种“公共能量”的形成和发

挥应该是依赖于多元主体在有序和正式的环境中进行互动，而这正是协同治理理论所提倡的。同时，灾害的不确定性是增加了多元共治的可能性的，[32]协同治理理论能够提供一种涵盖政府与非政府利益相关者[33]的治理框架。因此，协同治理理论是能够与风险社会中的突发事件和紧急状态相适应的，是具备应用的现实基础。

### 2.1.2 社会基础:历史传统与社会观念

协同治理理论与中国应急治理的历史传统、社会观念相契合，具备适用的社会基础。中华民族在几千年的历史发展中逐步建立起了“官府为主导、社会民众为辅助”多元化灾害治理格局。[34]政府在这一灾害治理格局中承担着主要责任，负责实施“荒政”，统领大范围的秩序维护和赈灾应对；而氏族、行会、耆老等民间力量在这一治理格局中承担次要责任，负责小范围的秩序维护和小范围的自救与互救。政府与民间力量相互配合应对突发事件和紧急状态，反映了中国有政府在应急治理发挥主导作用和社会主体参与应急治理的历史传统。

整个社会在历史形成的多元化应急治理格局中逐步形成了“政府主导，其他参与”的社会观念。多元化的应急治理格局在宋代正式建立，历经元明不断完善，在清朝达到一个高峰，民间甚至出现了许多与近代相似的民办官管的社会慈善机构，专门负责物资的发放与和灾民的安抚。整个社会在应急治理领域由此形成了一种二重的社会观念——既依赖于政府主导，也重视自身力量的发挥，这种社会观念在突发事件应对与紧急状态解决中对政府存在一定程度的依赖，但也同样认可民间力量能够在突发事件应对与紧急状态解决中发挥作用。协同治理理论所提倡参与主体的多元性、关键主体的主导性、参与主体的互动性、参与机制的正式性与多元化的治理格局、“政府主导，其他参与”的社会观念并不冲突，况且与协同治理理论在关键点具有相似性，能为协同治理理论构筑适用的社会空间。因此，协同治理理论是具备适用的社会基础。

## 2.2 适用的理论与规范逻辑

### 2.2.1 理论逻辑:社会治理理论体系与法治理论

协同治理理论与社会治理理论体系是相契合的。从建立“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”[35]的多元化的社会管理体系；到“共商共建共享”[36]的治理理念；到推动构建“人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。[37]这些理论的提出，反映了执政党对于协同治理在国家治理中的规律性认识越来越深入，越来越重视协同治理在国家治理中所发挥的作用，希望能够以协同治理推进国家治理体系的建设，以子系统的协同运作、集成发力从而取得“整体结果”，为国民提供更加优质的公共服务。具体到应急治理方面，应急治理体系的建设同样也是国家治理体系建设中不可或缺的一部分，协同治理既然能够被引入到国家治理中，倡导实现社会的共治。同样，协同治理也可以被引入到应急治理中，以推进应急共同治理。就这一层次而言，以协同治理的视角来检视应急治理，并以此来推进应急共同治理是具备理论上的正当性的。

协同治理理论与法治理论是具有内在一致性的，二者都强调通过制度化和规则化的方式来规范行为。尽管各种文明、各个国家对法治的含义与阐释各不相同，[38]但能够明确的一点是，法治要求权力应当在制度的范围之内正当地行使，以避免权力的滥用与失控。[39]协同治理理论强调通过外部的约束来实现内部的系统最优，主张通过制度化、规则化的方式来约束各方主体的行为，确保各参与主体的高效协作，共同解决复杂的公共问题。这与法治所倡导的制度性约束不谋而合，正式规则的约束不仅有助于各参与主体的行为合乎规范，也有助于保障治理效率的提高和治理效能的转化。因此，协同治理理论与法治理论具有内在的一致性，二者能够相辅相成，共同促进社会的良性治理。

### 2.2.2 规范逻辑:应急法原则与实定法规范

协同治理理论与应急管理法的基本原则具有高度的契合性。应急管理法的基本原则可以概括为相对集权与相对控权两项原则，其背后的基础是国家紧急权理论，[40]该理论承认紧急行政权的存在是具备正当性基础的，[41]强调在不确定性和严重危害性的紧急状态中，应当允许行政机关运用相对自由的行政裁量权（即紧急行政权）予以应对，以确保社会的快速稳定和法律秩序的快速恢复；同时也主张基于保障公民权利、规范紧急行政权、实现权利与权力动态平衡的需要，应当给紧急行政权设置必要且合理的限度。[42]这一理论与协同治理理论中的关键主体主导性相契合，二者都认为在应急情境中应当有一核心主体起主导作用，拥有足够的集中决策权来应对危机，也要确保权力行使的合理性与透明度，以尽快结束紧急状态，恢复法律秩序。

现行法律规范能够为协同治理理论的适用提供实定法上的依据。此次修订的《突发事件应对法》是进一步明确了县级以上政府的行政领导地位与县乡两级政府、基层群众自治组织、公民、法人和其他组织的参与义务的，要求负有突发事件应对之职责的人民政府应当建立引导社会力量参与的协调机制。这为协同治理理论中的“参与主体的多元性、关键主体的主导性、参与主体的互动性、参与机制的正式性”提供了实定法依据，多元主体的参与义务对应的是参与主体的多元性；县级以上政府的行政领导地位对应的是关键主体的主导性；协调机制对应的是参与主体的互动性与参与机制的正式性。除此之外，我国现行有效的法律体系所传递的理念并不排斥其他主体参与国家治理，反而积极动员公权以外的私权主体积极参与到国家治理中，鼓励公权与私权之间的协同合作以实现“良法善治”的国家治理目标。因此，现行法律规范是能够为协同治理理论提供实定法保障和支持的。

## 2.3 域外基层应急治理的探索

世界各国应急治理的总体发展趋势是倡导政府机构、私人部门、社会组织共同发挥作用。[43]未来应急治理的效能，将会取决于这三者在应急治理之间扮演的角色及三者所能发挥的具体作用，域外在较早之前就已经注意到了这一点，在基层应急治理框架中嵌入了政府、社会私人三种角色，以三者的协同来应对各种突发状况。

### 2.3.1 日本的实践：“公助、共助、自助”

日本的基层灾害应对模式是一种“公助、共助、自助”的协同灾害管理模式。[44]1961年，日本出台了《灾害对策基本法》，[45]构筑了本国的灾害应对体系。该法详细地划定了国家在灾害应对中应当履行的职责，明确县、市在灾害应对中可设立灾害应对本部，负责制定政策与采取应急措施，[45]体现的是“公助”；该法在总则规定了公共团队之间、公共团队与志愿者之间地合作义务，“地方公共团体在有必要时，应努力相互协作”，[45]“国家及地方公共团体……努力与志愿者加强合作”，[45]体现的是“共助”。此外，该法也明确了居民在防灾应对中的自救义务，包括配合防灾政策实施、储备应急物资和参加自发性防灾活动等义务，[45]体现的是“自助”。

### 2.3.2 德国的探索：“全社会、全民参与”

德国的基层危机管理呈现出的是一种“全社会、全民共同参与”的协同治理理念，[46]强调多元主体协作。1997年颁布的《联邦民防和救灾援助法案》（以下简称《法案》）设定的基层危机管理框架要求市镇和市镇联合体负责当地具体的事务；[47]同时“支持将志愿服务作为民防和灾害控制的基础”；[47]也明确团体与个人在联邦政府应对灾难时的协助义务。[47]该法中还提到了两个具体的联邦部门，联邦民防和灾害援助局（BBK）与联邦技术救助局（TWH），BBK负责协调各级政府之间的应急响应；TWH则是负责在紧急情况下提供如搜救、通信保障等关键服务。二者在民防和救灾过程中除了提供直接支援，还肩负着加强公民自我救助意识的国家义务，通过多种形式提高公民在面对灾害时的应急能力。此外，它们同时还得积极推进应急领域的社会化合作，推动全民参与的方式提升以整体危机应对能力。

### 2.3.3 美国的尝试：“全社区方法”

美国的基层应急管理是一种“全社区型应急管理”，这一模式强调社区在基层应急管理中的核心作用，并将其作为应急响应和恢复的基础单元。2004年佛罗里达州的飓风、2005年的卡特里娜飓风使美联邦政府注意到了政府应对的局限与社区的脆弱性，2011年，美联邦紧急管理署（FEMA）发布了《全社区应急管理方法：原则、主题和行动路径》，[48]明确承认私营和非营利部门是应急管理活动不可或缺的参与者。[49]该模式倡导政府、企业、社会组织 and 社区居民之间的紧密合作，强调应急管理的多元主体参与，试图通过培育个人的应急能力和广泛动员社区参与以降低社区应急的脆弱性，增强社区的整体韧性和安全性，[50]力求构建一个协同共治的应急管理体系。

尽管应当注意日、德、美这些发达国家的基层应急治理体系的背后是不同政治理念、法律规范、历史传统，但应当重视的是这些国家在推进基层应急治理所秉持的基本理念：多元主体的协同治理，希望用多元主体的协同合作实现治理效能的最大化。这一理念的核心在于，政府并非应急治理中唯一的主导者，而是通过与企业、

社会组织和居民等主体的广泛合作，形成多层次、多领域的治理网络，以应对复杂多变的应急挑战，这应该也是我国推进基层应急治理的所应坚持的理念。

### 3 协同治理理论下基层应急共治的法治路径

《突发事件应对法》作为我国应急领域的根本大法，以八章、一百零六条的篇幅构建了我国的应急共同治理框架。但现行《突发事件应对法》所构建的应急共同治理框架在推动基层应急共治的实现上仍然存在可以继续完善的地方，社会协同和公众参与机制还可以进一步完善。因此，结合协同治理理论和我国目前所构建的基层应急治理框架，协同治理理论下基层应急共治的法治路径应当聚焦在治理主体的多元性、关键主体的主导性、治理主体的互动性、运行机制的正式性四个方面。

#### 3.1 坚持治理主体的多元性，培育多元基层治理主体

以协同治理理论推进基层应急共治，应当坚持参与主体的多元性，培育多元基层治理主体。在基层应急共治的推进中，应当坚持各方主体都是基层应急治理主体中的一员，这是法律的规定，也是实现基层应急共治的必要条件。同时，还应积极培育各治理主体。这可以从下列方面入手：

##### 3.1.1 公权与准公权主体：基层政府与基层群众自治组织的培育

首先是基层政府的培育，拥有行政应急权的基层政府在基层应急共同治理中无疑是重要的一环。无论政府形式、结构和权力分配如何，紧急情况总是在地方层面爆发，因此，地方政府是应承担起对社区内紧急情况及相关事务的控制和指挥责任的。[51]其中，最值得一提的是乡镇政府。在规范上而言，基层政府位于突发事件监测、预警和报告的最前端，[52]乡镇政府更是前端的前端，与上级政府相比，乡镇政府往往具有信息优势，但其自身的应急能力不足以支撑其发挥更大的作用，这需要得到县政府的一定的支持。一方面，应急能力来源于人力、物力、财力的组合，[53]乡镇政府应当获得县政府更多的物力、财力、人力上的支持；另一方面，乡镇政府的具体行政行为因无授权依据、授权依据违法或授权内容不明确导致违法时，如果该具体行政行为符合比例原则时，也应得到有权主体的追认和支持，以消除行政行为的权限瑕疵，使其变为合法行为。[54]

其次是基层群众自治组织的培育，基层应急共治的实现离不开基层群众自治组织的有效参与。村委与居委能够成为基层政府与其他主体之间缓冲地带，阻滞国家权力的滥用，[55]缓释公权与私权秩序的冲突。在降低突发事件应对工作成本的同时亦能够促进应对工作的民主化改良，弥补基层政府工作的失灵。但是自治性是基层自治组织最为本质的属性，基层自治组织的自治性应该得到充分的发挥，这要求基层政府不应将大量的行政性事务委托给基层自治组织，从而淡化基层自治组织的行政化色彩，让“众人的事情众人来解决”。基层群众自治组织不是基层政府的组成部分，自上而下的科层结构不应出现在基层自治组织身上；相反，基层自治组织应当成为自下而上的民意反馈集合点，帮助民众充分表达民意，缓解公权与私权的冲突，这不仅需要法治框架的构建，保障基层自治组织正当行为的空间，也需要基层政府的引导和鼓励。

##### 3.1.2 非公权主体：公民、企业与社会团体的培育

公民的有效参与对加速紧急状态的结束与生活秩序的恢复是能够起到一定的积极作用的；同时，治理过程中的公民有效参与能够使治理过程更有效，增强治理过程的合法性。[56]然而，培育公民有效参与应急治理，必须要考虑到群众利益的复杂性和多元性，考虑到许多利益相关者只讲权利和利益，而不讲义务和责任。[57]因此，培育和引导公民的“公共精神”[58]和公共理性是尤为重要的一点，政府应更加注重对公民知情权和参与权的实现，既要能保障公民的参与又要能调动公民的参与积极性；应更为广泛地推动信息公开，认真对待公民的合理建议，并将公民的合理建议吸收进决策之中；还应加强对公民的宣传和教育，强化公民的公共认同感，争取公民积极融入到基层应急共同治理中。

企业是市场经济的主体，社会团体是促进治理进程协调的重要力量，二者在应急治理中能够扮演桥梁和纽带的角色，推动应急共治的实现。研究表明，企业不仅仅是通过竞争获取利润的经济主体，也是对社会有益的存在；[59]社会组织在危机治理中也有其独特优势。[60]实践表明，市场、社会与政府的有机合作可以在一定程度上缓解公共危机引发的资源短缺，保障物资的供给。但企业、社会组织的参与不应仅限于其积极主动，也

应通过财政政策和货币政策构建制度孵化空间，培育二者的参与应急治理的能力，通过优化税收优惠、财政补贴、贷款优惠、政府购买等措施，为这些单位提供必要的激励，降低其参与公共事务和社会责任履行的成本。这一过程中，应同时加强对政策的宣传和解读，确保企业和社会组织能够准确理解并有效应用相关政策，从而最大程度地激发企业和社会组织参与应急治理和危机应对的积极性与创造力，以实现基层应急共治。

### 3.2 聚焦关键主体的主导性，推动关键主体的主动担当与作为

以协同治理理论推进应急共治，应当聚焦关键主体的主导性，推动其主动担当与作为。此项包含两层涵义：其一，关键主体在治理中居于中心地位，负有制定与维持规则、促进对话的责任；其二，关键主体在治理过程中应当积极履行法定职责，主动担当与作为。

#### 3.2.1 主导的关键主体：党委领导下的基层政府

毫无疑问，协作治理的运作是需要跨组织的领导力的，[61]这表明在多元主体中应当有一个关键主体发挥着主导作用。我国“强政府—弱社会”的社会格局在一定时间内还不会出现根本性的转变，因而基层政府在应急治理中居于中心地位是符合社会现实的，《突发事件应对法》也认可了这一点。基层政府作为关键主体，一方面是因为政府拥有相对于其他国家权力更高效的行政权，能实现资源的高效配置；另一方面也是因为政府拥有相对完善与稳定的公共理性，[62]能尽可能避免其陷入一种“乌合之众”的混乱状态。同时，此次修订的《突发事件应对法》进一步明确了党的领导，这不仅仅是一条“宣示性条款”[63]。党的领导为在基层政府提供了政治保障和战略指引的同时，也能确保政府能够坚持正确的方向和价值观。在这一设定下，基层政府作为协同治理的关键主体，能够在党委的强有力领导下，统筹协调社会各界力量，推进基层应急共治，最大限度地减少突发事件带来的影响，最快速度恢复平时的法律秩序。

#### 3.2.2 关键主体的体现：主动担当与作为

关键主体的主导性不仅在权力的配置上，更在其担当与作为上得以体现。基层政府的主导地位并不必然能够推进基层应急共治的实现，只有在基层政府主动履行职责，主动依法行使权力时，其主导性才能得以体现，也才有助于基层应急共治的实现。就行政机关内部而言，这需要基层政府对自身定位应当有一个正确的认识，认识到政府在突发事件的应对中的基本职责就是维护公共秩序和公共安全，[64]其权力与职责是相统一的。[65]就行政机关外部而言，这需要以法律监督指引行政权力，以法律的边界有效平衡权力与权利的冲突，应进一步加强对基层政府的监督，完善人大监督、行政监督、司法监督、监察监督等监督体系，[66]此外还应加强党的监督。值得注意的是，突发事件应对中的监督模式与平时有所不同，应当从侧重责任追究的监督模式转化为支持型的监督模式，[5]增强关键主体的“底气”和“硬气”。明确关键主体的主导性，推动其主动担当与作为，进而有助于推进基层应急共治的实现。

### 3.3 增强参与主体的互动性，促进多方协作与沟通

以协同治理理论实现应急共治，应当增强参与主体的互动性，促进多方协作与沟通，这包括信息互通、资源共享、民主协商三个方面的内容。

#### 3.3.1 重要前提：信息互通

信息互通是增强互动性、促进协作与沟通的重要前提，也是多元主体协同治理的基础之一，应构建信息共享机制促进信息互通。现代社会从本质来说就是信息社会，社会中每天都有数以亿万计甚至更多的信息在产生和交换，而应急信息作为应急管理过程中极为重要的资源之一，[67]因此，应以网络信息技术为手段，构建高效信息共享法律机制，该机制不仅要求上下级政府之间的共享，也要求基层政府与基层应急共同治理中的其他主体共享。这不仅是为了解决过信息分割导致的“信息孤岛”[68]，也是为了解决多元主体之间的信息交流缺乏和沟通不畅问题，增强各类社会主体的协同合作，实现多元主体在应急共治中的无缝对接。在此过程中，既要保证信息的及时性、客观性，也得保证信息的权威性，避免错误或虚假信息的传播导致应对的恐慌和混乱。推动信息互通，促进各方主体的沟通与交流。构建高效信息共享法律机制，加强信息互通是增强参与主体的互动性的重要前提，也是实现基层应急共治的应有之义。

### 3.3.2 物质保障：资源共享

资源共享是增强互动性、促进协作与沟通的物质保障，构建一个资源共享平台是十分必要的。在基层应急治理中，作为关键主体的基层政府与其他参与主体相比，拥有绝对的资源储备优势和资源调配优势。然而，科层制政府的局限决定了政府并不能充分利用自己的资源优势，实现资源效用的最大化，政府的物资储备与实际需求之间往往存在“最后一公里”的距离。在这种情况下，将资源储备仅仅放置在仓库中并不能充分发挥其应急效能。

因此，建立应急共同治理资源共享平台，将政府的资源与其他参与主体共享，不仅可以弥补许多社会组织和企业因资源有限而无法充分参与应急治理的劣势，还能进一步促进各方的协同合作。通过资源共享平台，不同层级、不同领域的参与主体可以实现资源的互通有无，提升物资调配的效率，确保在应急情况下资源能够快速、精准地被运用到最需要的地方，最大化地提高资源的利用效益。

### 3.3.3 基本方式：民主协商

民主协商是增强互动性、促进写作与沟通的基本方式，应坚持民主协商，构建和谐的互动氛围。尽管在基层应急共同治理的整个过程中，党委领导下的基层政府处于关键地位，发挥主导作用，但在民主协商的过程中，党委领导下的基层政府与其他参与主体的地位应该是平等的。基层政府在民主协商的过程中，更多的是扮演“主持人”的角色，将各方主体都带到谈判桌前，确定谈判的议题，基层政府主动在谈判中发表看法、表明态度，其他参与主体则主动询问基层政府相关信息，基层政府则一一回应，当其他主体对基层政府颁布的应急措施提出不同意见，“对于合理的意见基层政府应当采纳”[69]。多方在讨论中磋商，在磋商中谈判，在谈判中实现参与主体的互动，其意义不仅在于促进决策民主化，更在于提升决策科学性，推动决策顺利执行以及有效监督决策权，[70]推动基层应急共治的实现。

## 3.4 提升运行机制的正式性，构建正式的运行机制

以协同治理理论推进基层应急共治，应当提升运行机制的正式性，构建正式的运行机制。明确的基本规则和透明的合作程序是程序合法性和建立信任所必需的，[71]换言之，正式的运行机制是推进基层应急共治所必不可少的。所谓正式的运行机制，即有权机关通过法定的程序而制定的拥有较高效力位阶的运行机制。正式的运行机制与非正式的运行机制相比，具有正式性、稳定性、权威性等优势，能为多元主体参与到应急共同治理中提供正式的机制保障，也能将紧急行政权置于法律预设的控权框架之下，[72]确保各方主体在应急治理中既不缺位也不越位，在协同中实现应急共治。

正式的运行机制应当包括事前、事中、事后三个部分，即“正式性”应当贯彻于事前、事中、事后的三个阶段，但三个阶段的侧重各有不同。事前阶段侧重参与机制的正式性，正式的参与机制既应利用货币、知识、伦理等“序参数”调动各方主体的参与积极性，也应在法治框架内明确参与的渠道和决策的空间与自由，培育各方主体参与应急共同治理的公共理性和公共精神；事中阶段侧重运作机制的正式性，正式的运作机制应当保证各方参与主体在基层应急治理的过程中能获得相应的物资、精神支持，既要保证基层政府以外的其他主体能在应急治理中发挥自身优势，也应保证其他主体在基层应急治理中始终保持积极的精神状态，使参与更加有序和高效；事后阶段侧重总结机制的正式性，这一阶段，紧急状态已进入尾声，社会秩序逐渐回归正常的轨道，正式的总结机制应该着重指引各方主体在关键主体的主导下，总结失误的教训和成功的经验，在问责与表彰的同时回应参与各主体的关键焦点和核心诉求，提升运行机制的满意度和公信力，进而推动基层应急共治的实现。

## 4 结语

后工业化时代，尤其是进入风险社会之后，风险和治理的复杂性都空前加大，突发事件和紧急状态的发生概率也在进一步升高，这是一个不应回避的客观现实。同时，无论在哪个国家，紧急状态也是难以避免的。[73]正如 17 世纪的英国作家约翰·多恩曾经说过的那样，“没有人是一座孤岛”。实践证明，单一的应对主体是不足以应对前述情况的，在这样的语境下，基层应急共同治理的推进应当是积极应对突发事件和紧急状态的必

然之举，也是推进基层治理体系和治理能力现代化的重要举措。协同治理理论所倡导的治理主体的多元性、关键主体的主导性、治理主体的互动性、运行机制的正式性有适用的现实、社会和规范的基础，有助于推动基层共治的实现。协同治理理论下应急共治的法治路径应当聚焦在四个方面：一是坚持治理主体的多元性，培育基层治理主体；二是明确关键主体的主导性，强调担当与作为；三是构建参与主体的互动性，促进多方协作与沟通；四是提升运行机制的正式性，构建正式的运行机制。这些路径的提出以期于能够推动实现基层社会中的应急共治，能够以最小的成本，最快的速度结束紧急状态。

## 参考文献

- [1] [德]乌尔里希·贝克：《风险社会：新的现代之路》[M]，张文杰、何博闻译，南京：译林出版社，2018.
- [2] 董星,张海波：《中国应急管理：理论、实践、政策》[M]，北京：社会科学文献出版社，2013.
- [3] 李维安. 抗疫情亟需提升应急治理的有效性[J]. 经济管理,2020,42(3):8-10.
- [4] 江必新,黄明慧. “信息疫情”防控需要法治应对与理性自觉[J]. 社会治理,2020(5):5-12.
- [5] 周振超,张梁. 非常规重大突发事件“紧急行政”模式的法治优化[J]. 中国行政管理,2021(2):137-145.
- [6] 刘乃梁. 公共危机的社会共治:制度逻辑与法治进路[J]. 江西财经大学学报,2020(6):114-124.
- [7] 田玉麒,张贤明. 突发公共卫生事件协同治理的生成逻辑与实践机理[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版),2020(4):50-55,64.
- [8] Head B W, Alford J. Wicked problems: Implications for public policy and management[J]. Administration & society, 2015, 47(6): 711-739.
- [9] Bryson J M, Crosby B C, Stone M M. The design and implementation of Cross - Sector collaborations: Propositions from the literature[J]. Public administration review, 2006, 66: 44-55.
- [10] [德]赫尔曼·哈肯：《协同学——大自然构成的奥秘》[M]，凌复华译，上海：上海译文出版社，2005.
- [11] [德]赫尔曼·哈肯：《高等协同学》[M]，郭治安译，北京：科学出版社，1989.
- [12] 何水. 协同治理及其在中国的实现——基于社会资本理论的分析[J]. 西南大学学报(社会科学版),2008,34(3):102-106.
- [13] 杨清华. 协同治理与公民参与的逻辑同构与实现理路[J]. 北京工业大学学报(社会科学版),2011,11(2):46-50,70.
- [14] 严燕,刘祖云. 风险社会理论范式下中国“环境冲突”问题及其协同治理[J]. 南京师大学报(社会科学版),2014(3):31-41.
- [15] Halachmi A. Governance and risk management: challenges and public productivity[J]. International Journal of Public Sector Management, 2005, 18(4): 300-317.
- [16] Kapucu N, Yuldashev F, Bakiev E. Collaborative public management and collaborative governance: Conceptual similarities and differences[J]. European Journal of Economic and Political Studies, 2009, 2(1): 39-60.
- [17] 文丰安,李钰. 中国式现代化进程中基层社会治理现代化的实践路径探析[J]. 贵州社会科学,2024,(06):123-129.
- [18] 范如国. 复杂网络结构范型下的社会治理协同创新[J]. 中国社会科学,2014(4):98-120.
- [19] 邸晓星. 社会协同治理的法治意涵探析[J]. 山西大学学报(哲学社会科学版),2017,40(6):40-45.
- [20] 孙大鹏. 协同治理的理论框架及案例考察[J]. 财经问题研究,2022(8):113-121.
- [21] 李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊,2014(1):138-142.
- [22] 王培智,商洋. 社会协同治理困境的探究[J]. 理论探讨,2016(4):27-30.
- [23] Sun X. Research and prospect of collaborative governance theory[J]. Public Policy and Administration Research, 2017, 7(7): 4.
- [24] 田培杰. 协同治理概念考辨[J]. 上海大学学报(社会科学版),2014(1):124-140.
- [25] 李云新,阮皓雅. 自然灾害协同治理的实践过程与运行逻辑——以四川雅安为例[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版),2018,39(3):193-198.
- [26] 王春业. 重大突发事件处置中法治政府建设论纲[J]. 安徽师范大学学报(人文社会科学版),2021,49(5):80-91.

- [27] 贺然. 论突发事件下公民权利的保护[J]. 江淮论坛,2008(3):93-97.
- [28] McNaught R. The application of collaborative governance in local level climate and disaster resilient development – A global review[J]. *Environmental Science & Policy*, 2024, 151: 103627.
- [29] 张海波. 中国应急管理的适应性:理论内涵与生成机理[J]. 理论与改革,2022(4):99-113.
- [30] 新华社. 党员冲锋、数据赋能、协同鼎力——同心抗疫的上海做法[EB/OL]. 新华网.[http://www.news.cn/local/2022-03/27/c\\_1128507757.htm](http://www.news.cn/local/2022-03/27/c_1128507757.htm).
- [31] 王宏伟. 五大协同“扑灭”重庆山火[EB/OL]. 环球网.<https://opinion.huanqiu.com/article/49Qj0ORflUQ>.
- [32] McGuire M, Silvia C. The effect of problem severity, managerial and organizational capacity, and agency structure on intergovernmental collaboration: Evidence from local emergency management[J]. *Public Administration Review*, 2010, 70(2): 279-288.
- [33] Emerson K, Nabatchi T, Balogh S. An integrative framework for collaborative governance[J]. *Journal of public administration research and theory*, 2012, 22(1): 1-29.
- [34] 张涛. 中国古代灾害治理的历史经验[J]. 理论学刊,2022(5):123-134.
- [35] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗[EB/OL]. 共产党员网.<https://www.12371.cn/2012/11/17/ARTI1353154601465336.shtml>.
- [36] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. 中国政府网.[http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content\\_5234876.htm](http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm).
- [37] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL]. 中国政府网.[http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\\_5721685.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm).
- [38] 李林. 习近平法治思想的法治概念体系及其基本特征[J]. 世界社会科学,2024(1):5-26.
- [39] 法理学编写组. 法理学（第二版）[M], 北京: 人民出版社,2021.
- [40] 刘小冰. 以紧急状态法为重心的中国应急法制体系的整体重构[J]. 行政法学研究,2021(2):32-42.
- [41] 王祯军. 国家紧急权的理论与实践[M], 北京: 法律出版社,2015.
- [42] 江必新, 黄明慧. 论紧急行政权的限度[J]. 行政法学研究,2022(5):111-121.
- [43] 张海波, 童星. 中国应急管理结构变化及其理论概化[J]. 中国社会科学,2015(3):58-84.
- [44] 林亦府, 孟佳辉, 汪明琦. 自助、共助与公助: 日本的灾害应急管理模式[J]. 中国行政管理,2022(5):136-143.
- [45] 「災害対策基本法」による（昭和 36 年 11 月 15 日法律第 223 号），第二十三条（都道府県災害対策本部）、第二十三条の二（市町村災害対策本部）、第五条の二（地方公共団体相互の協力）、第五条の三（国及び地方公共団体とボランティアとの連携）、第七条（住民等の責務）。
- [46] 许健, 罗维. 我国社会力量参与应急救援的法律规制——以德国经验为借鉴的研究[J]. 学习与探索,2023(2):86-92.
- [47] § 2 Auftragsverwaltung I ZSKG; § 20 Unterstützung des Ehrenamtes ZSKG; § 26 Mitwirkung der Organisationen ZSKG; § 28 Persönliche Hilfeleistung ZSKG.
- [48] Fema A. Whole community approach to emergency management: Principles, themes, and pathways for action[J]. Federal Emergency Management Agency, US Department of Homeland Security, Washington DC, 2011.
- [49] Kapucu N. Emergency management: Whole community approach[J]. *Encyclopedia of public administration and public policy*, 2015, 3.
- [50] Sobelson R K, Wigington C J, Harp V, et al. A whole community approach to emergency management: Strategies and best practices of seven community programs[J]. *Journal of emergency management (Weston, Mass.)*, 2015, 13(4): 349.
- [51] Ha K M, Ahn J Y. National emergency management systems: the United States and Korea[J]. *Journal of Emergency Management*, 2008, 6(2): 31-44.
- [52] 李玉倩, 李扬. 突发公共卫生事件中基层政府的预警困境与治理对策[J]. 南京社会科学,2022(5):75-82.
- [53] 林鸿潮, 赵艺绚. 应急管理领域新一轮修法的基本思路和重点[J]. 新疆师范大学学报（哲学社会科学版）,2020,41(6):90-99.

- [54] 张峰振. 授权依据瑕疵行政行为的立法追认[J]. 政治与法律,2012(3):91-97.
- [55] 陈柏峰. 中国法治社会的结构及其运行机制[J]. 中国社会科学,2019(1):65-88.
- [56] Klijn E H. Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme[J]. Public management review, 2008, 10(4): 505-525.
- [57] 陈柏峰. 基层社会治理模式的变迁与挑战[J]. 学习与探索, 2020(9): 46—53+2.
- [58] 宋玉波,胡尹慧. 社会治理创新:动因、要素与路径[J]. 探索,2017(2):47-53.
- [59] 甘峰. 社会企业与社会协同治理[J]. 中国特色社会主义研究,2014(3):95-100.
- [60] 焦克源. 社会组织参与公共危机协同治理的困境与出路 ——以红十字会慈善捐赠工作为例[J]. 行政论坛,2020,27(6):122-129.
- [61] Bianchi C, Nasi G, Rivenbark W C. Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges[J]. Public Management Review, 2021, 23(11): 1581-1589.
- [62] 杨丹. 自然灾害应对中政府"有限责任"的配置路径:以国家辅助性理论为契机[J]. 中国公共政策评论,2020,17(2):118-137.
- [63] 章志远. 党内法规在公共卫生法治体系中的作用论析[J]. 法治研究,2020(3):15-23.
- [64] 沈福俊. 论政府应对突发事件过程中的依法行政——兼论抗击汶川大地震过程中依法行政原则的适用[J]. 东方法学,2008(4):14-23.
- [65] 高志宏. 突发公共卫生事件应对权:合法性、正当性及法律边界[J]. 学术界,2020(11):55-66.
- [66] 李红勃. 非常状态下应急权规制的剖析维度:以突发公共事件为背景[J]. 公共治理研究,2022,34(3):73-81.
- [67] 金太军. 政府应急信息协调能力的提升:双重障碍与消解路径[J]. 晋阳学刊,2013(6):86-91.
- [68] 蔡娜,姚乐野. “整体政府”治理理念下灾害信息资源协同共享途径研究[J]. 理论与改革,2015(2):91-95.
- [69] 代海军. 突发事件的治理逻辑及法治路径——以新冠肺炎疫情防控为视角[J]. 行政法学研究,2021(2):53-66.
- [70] 夏金莱. 应急行政决策中公众参与机制的构建——以突发公共卫生事件应对为例[J]. 法商研究,2021,38(6):17-30.
- [71] 蔡岚. 协同治理：复杂公共问题的解决之道[J]. 暨南学报（哲学社会科学版）,2015(2):110-118.
- [72] 林鸿潮. 重大突发事件应对中的政治动员与法治[J]. 清华法学,2022,16(2):156-172.
- [73] 江必新. 紧急状态与行政法治[J]. 法学研究,2004,26(2):3-16.