

国家治理中的韧性悖论：重大风险应对中集中力量办大事的制度优势与现实困境

叶荣¹，段海涛^{2*}，马王真一¹，谢云卿²，杨妍²

¹富滇银行股份有限公司博士后科研工作站，云南昆明，中国

²富滇银行股份有限公司金融研究院，云南昆明，中国

*通讯作者

【摘要】在全球风险社会升级、复合型危机频发的背景下，集中力量办大事作为我国国家治理体系中的显著优势，在重大风险应对中展现出独特效能。本文以国家治理韧性为核心视角，梳理全球风险从常规风险向复合型危机的演化特征，以及中国治理实践中在组织领导、运行机制、保障体系层面的优势，通过快速资源集聚、高效决策执行实现了短期风险应对目标。然而，其运行过程亦面临资源配置的效率困境，短期密集投入与长期均衡供给失衡，以及基层执行的刚性约束，应构建集中与分散协调、高效与弹性相平衡的治理机制，通过赋予基层调整、完善多元共治体系、建立全周期资源配置机制，推动从应急导向转向韧性导向，为国家治理现代化中制度优势与治理韧性的协同发展提供理论支撑与实践参考。

【关键词】国家治理；韧性悖论；集中力量办大事；重大风险；制度优势

1. 引言

1.1 研究背景与意义

开放型经济新体制建设是当前国家治理现代化的重要命题。依托超大规模市场优势推动对外贸易提质升级、稳固国内产业链供应链安全、提升中国产业在全球分工体系中的核心地位，是我国由经济大国迈向经济强国的核心命题[1]。

新冠肺炎疫情的持续性冲击与地区国际对峙、关税博弈等跨境博弈事件叠加，在公共卫生[2]、区域发展[3]、宏观经济[4]三重危机链条中形成放大效应。疫情对全球供需的初始创伤尚未愈合，国际争端进一步推高大宗商品价格并阻断供应链，此前各国为对冲疫情实施的过度宽松货币政策已埋下通胀隐患，主要央行被迫激进加息，将通胀压力转化为金融紧缩风险，拖累全球经济复苏并加深衰退预期。逆全球化情绪与国际争端相互强化，经济体之间的贸易和金融依存度下降，新兴市场经济体首当其冲遭遇汇率波动、外商直接投资缩减与价值链地位下滑。因此，只有将疫情冲击、国际争端与货币政策转向置于同一条冲击传导反馈的历史逻辑主线中，才能系统性地阐释当前全球经济困局的成因，并为中国在复杂变局中的战略应对提供分析框架。

1.1.1 全球风险社会的升级

新冠肺炎疫情全球蔓延，世界卫生组织

截至2022年5月27日的数据表明全球累计确诊病例已逾5.25亿，死亡逾628万；美国约翰斯霍普金斯大学同日数据显示美国确诊逾8398万，死亡逾100万；欧洲确诊逾2.2亿，死亡逾201万，且在多国转向常态化共存策略后疫情依旧反复。高位运行的感染与死亡数据使公众长期暴露于不可预测的风险环境，公众科学认知不足、理性判断缺失问题凸显，持续消解社会共识，诱发大范围社会性恐慌。疫情风险本身的不可预见性和跨领域扩散放大了消极心理预期，使日常事件亦可能激发集体焦虑，个体层面的情绪失控又可能升级为冲突，风险与次生风险相互强化；同时，信息需求激增而科学供给不足，谣言借助互联网呈复合式扩散，与公众碎片化认知结合，形成恐慌式舆论并加剧群体性恐慌[5]。

区域国际对峙的爆发与持续将全球风险社会推进至能源粮食金融三重冲击叠加的新阶段，国际能源署数据显示2022年3月欧洲天然气现货价较2021年同期上涨逾四倍，联合国粮农组织全球粮食价格指数同年六月攀至历史高点，冲突双方及制裁体系对黑海粮道的反复封锁使小麦玉米出口量骤降，直接推高中东非洲多国输入性通胀并诱发社会动荡，能源价格飙升通过产业链传导推升全球生产成本，欧元区2022年10月通胀率突破10%创欧元时代纪录，美联储激进

加息引发新兴市场资本外流与货币贬值,斯里兰卡埃塞俄比亚等国相继出现主权债务违约,国际对抗风险与宏观经济风险相互嵌套形成跨越地理边界的复合型危机,传统以国家为单位的灾害治理框架在能源粮食金融联动的系统性冲击前暴露出碎片化短板,全球治理体系面临危机识别响应协调全面失效的挑战[6]。

2023年起,欧美以产能过剩和不公平补贴为由,先后对中国电动汽车、锂电池、光伏产品等“新三样”发起反补贴调查与关税加征。欧盟委员会2023年10月正式启动对中国电动汽车的反补贴调查,2024年7月起对自中国进口的电动汽车加征临时反补贴税,税率最高达38.1%;美国拜登政府于2024年5月宣布将中国电动汽车关税从25%大幅提升至100%,锂电池关税从7.5%提升至25%。同时,中国对镓、锗等关键矿产实施出口管制,反制措施直接冲击欧美半导体与军工产业链,引发全球供应链的“去风险化”焦虑。这一轮贸易与产业冲突,叠加2022年以来美联储激进加息引发的全球资本流动逆转,形成贸易壁垒升级、产业脱钩加速、金融条件收紧三重压力的共振,暴露出全球治理机制在单边主义与产业政策对抗下的深层协调失灵[7]。

1.1.2“集中力量办大事”的制度效能与潜在张力

作为我国国家治理体系的显著优势,集中力量办大事以全域统筹、政府负责、社会协同为核心制度逻辑,通过纵向层级间的权力集中与资源统筹、横向部门间的协同联动,形成统一指挥、高效执行的治理范式,在重大风险应对中展现出独特的制度性动员效能,其实践优势在突发性公共卫生危机与复合型自然灾害两类场景中尤为突出。2020年新冠疫情防控中,中国构建中央统筹、地方执行、社会协同的三级联动机制,3个月内完成全国346支医疗队、4.2万名医护人员的跨区域调配,建成火神山、雷神山等16座总床位超2万张的应急医疗设施,通过一省包一市实现对湖北的精准支援,短时间内有效控制疫情,彰显资源集聚快、决策执行顺、社会动员广的治理效能;2021年河南7月20特大暴雨灾害处置中,中央财政4小时内下拨首批2亿元应急救灾资金,24小时内完成10万余名受灾群众紧急转移安置,依托政府主导、市场补位、社会参与

的协同模式,3个月内启动15万户受损房屋重建工程并恢复90%以上市政基础设施功能,印证该模式在资源整合效率、应急响应速度、执行力度层面的不可替代性,尤其适配时间紧、任务重、影响广的重大风险场景。但随着风险应对实践的深入,其潜在张力与伴生风险逐步显现。一是路径依赖陷阱,过度依赖行政动员易压缩市场与社会自主调节空间,如疫情期间部分地区为追求快速清零采取刚性封控措施,导致中小企业停工率大大提高,引发应急效率与经济活力的冲突;二是治理弹性耗竭,长期高强度资源纵向调配会削弱地方治理自主性与创新能力,灾后重建中部分地区因过度依赖中央财政形成“等、靠、要”思维,难以构建本地化风险预防体系;三是层级化决策传导机制易导致政策同质化传导,一定程度上抑制基层对复杂风险的差异化应对,部分农村地区照搬城市疫情防控模式,忽视农村居住分散、医疗资源薄弱的现实,造成防控效能与民生保障失衡。

1.1.3 制度优势与韧性悖论的研究缺口

现有的研究大多围绕制度优势与治理效能的正向逻辑来开展。一部分学者从体制角度出发,强调集中力量办大事在脱贫攻坚、航天工程等重大工程以及危机应对过程中的核心作用,然而却忽略了制度运行过程中的成本收益平衡以及预期意外后果,只有少数研究提到行政过度集中可能会带来的问题,但是并没有对其对治理韧性的系统性影响进行深入剖析,其次是理论框架呈现碎片化。当前研究大多缺少对韧性悖论的理论化阐释,没能将风险分配、主体互动、资源配置等维度进行整合,多数研究把它等同于危机应对能力,缺少适应力、创新力等主要核心思考。

从中西方体制在国家治理的制度逻辑与实践效能方面来看,两者存在突出差异,并且这种差异深刻地影响着集中力量办大事的适配性与治理成效[8],一方面,在治理价值立场上,中国治理体系以公共利益为核心导向,把“发展成果公平安全惠及全民”融入到公共服务、风险应对等治理实践当中。另一方面,在治理经济基础上,中国依托公有制为主体、多种所有制共同发展的基本经济框架,能源、医疗等核心资源可按照治理目标进行高效调配,欧美国家以私有制为基础,私人资本主导资源配置。再一方面,在

治理协同机制上,中国构建了“统筹协调-行政执行-社会协同”的架构,保证脱贫攻坚、科技攻关等长期治理目标可稳定推进。这种制度安排与国家治理需求高度兼容,形成了独特的治理优势。

1.2 制度优势与重大风险治理现代化发展逻辑的宏观契合

作为发展中大国,我国推进重大风险治理现代化需破解多重实践难题,而这一过程始终与既有制度优势的发挥形成内在呼应。从国家治理传统来看,一个国家选择什么样的治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的,是由这个国家的人民决定的。我国今天的国家治理体系,是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。推进重大风险治理现代化,既要传承平灾相济、群防群控的传统治理智慧,吸收古代荒政体系中储粮备荒的风险预防思维与民间乡约中邻里互助的应急协同理念,也要摒弃重应急处置、轻源头防范和重行政主导、轻社会参与等不符合现代风险治理规律的传统模式,实现从被动应对向主动韧性的转型。其次,从治理目标与制度安排来看,我国的重大风险治理现代化需克服部分国家市场经济下风险治理中资本驱动的固有缺陷,后者常因资本逻辑主导,在金融风险、公共卫生风险应对中优先保障资本利益,导致风险向弱势群体转移、应对资源分配失衡。我国以公共利益、民生安全为核心价值导向,依托既有制度安排,能以全体人民的根本利益为出发点统筹风险治理资源,同时理性吸收西方在风险预警技术、多元主体协同机制等方面的先进经验,实现借鉴、创新、超越的发展路径。最后,从国家治理的实现向度来看,现代化是中性概念,重大风险治理现代化作为国家治理系统向现代性转型的重要维度,需突破政治制度与意识形态的隔阂[9]。当前,气候变化、跨国新发传染病、全球产业链供应链断裂、国际经济对抗、跨境金融波动、网络数字安全、粮食能源供给短缺、大规模跨境移民等超国家风险频发,单一国家难以独善其身,这要求我国在推进风险治理现代化过程中,以开放包容姿态推动全球风险治理领域的观念互鉴、制度对接与技术协同,为构建人类命运共同体提供风险治理层面的实践支撑。

从理论层面而言,制度优势一方面是推

动国家治理体系以及治理能力迈向现代化的动力源泉,另一方面也是帮助重大风险治理实现现代化的稳固支撑。该制度安排把全民共同利益当作价值的关键所在,可保证重大风险治理始终围绕维护最广大人民群众的生命财产安全展开,防止治理目标因局部利益以及短期利益而出现扭曲。作为运行体制,我国拥有全国一盘棋的统筹能力以及集中力量办大事的资源整合能力,这可切实激发统筹管理机构、政府、市场主体、社会组织等多个治理主体的责任意识,形成风险共同防范、责任共同承担、成果共同分享的治理合力,新中国成立以来,防范化解各类风险、保障人民安居乐业始终是治理实践的核心关切,促使重大风险治理实践持续深入发展。从建国初期开始进行的防灾减灾体系建设,到改革开放之后的金融风险防控以及公共卫生应急体系完善,再到新时代在总体国家安全观指导下的全领域风险治理,始终是依据人民的需求来优化治理路径[10]。

制度优势与重大风险治理现代化发展二者在历史实践中形成制度优势支撑治理现代化、治理现代化完善制度效能的良性互动,这种宏观契合并非偶然,而是国家制度属性与现代风险治理规律深度适配的必然结果,既区别于部分国家资本主导的风险治理模式,也超越了传统治理的局限性,成为我国国家治理现代化的鲜明特色与重要经验。

1.3 制度优势嵌入重大风险治理现代化进程的内在机理

统筹全局的顶层治理架构以及人民立场等我国治理体系核心运行准则,是连接制度优势与重大风险治理现代化发展方向的嵌入轴,为制度优势深度融入重大风险治理现代化进程提供了核心支撑力量,在顶层设计方面,防范化解重大风险已被纳入总体国家安全治理框架,并借助系统谋划和战略布局,在政策制度层面切实保障重大风险治理体系建设可与国家整体发展事业协同推进,达成风险治理目标同国家发展战略保持同频共振,推动风险治理从分散应对转变为系统防控、从被动处置转变为主动治理[11]。

1.3.1 顶层统筹架构与人民立场:制度优势嵌入的核心枢纽

重大风险治理现代化作为国家治理现代化的关键领域,其本质是既有制度优势与现代风险治理规律深度融合的实践进程,集中呈现了治理主体对风险演化趋势的科学把握

以及治理能力的主动提升。人民立场为制度优势嵌入确定了价值坐标,重大风险治理的核心以便维护最广大人民的生命财产安全以及根本利益,这一立场决定了制度优势的发挥始终以保障人民福祉为导向,防止风险治理被局部利益、短期利益所扭曲,保证治理资源向民生关切最直接、风险隐患最突出的领域倾斜。

1.3.2 多层次制度体系推动制度优势与风险治理现代化协同适配

我国多层次治理体系优势是包含顶层全局统筹机制、集中力量办大事、以人民为中心、全国一盘棋等多个维度的有机制度体系,其多层次、多方面的特性,为融入重大风险治理现代化提供了系统性支持,依靠全国一盘棋的制度效能,我国建立起跨区域、跨部门的风险监测预警网络,借助统一的风险数据库建设以及信息共享机制,打破数据孤岛,达成对自然灾害、公共卫生、金融安全等领域风险的早识别、早预警,以人民为中心的制度导向促使风险治理与民生保障、区域发展相结合,在灾后重建中兼顾基础设施修复与产业振兴、社区治理优化,实现风险化解与治理升级的双重目标。这一多层次制度体系与重大风险治理预防、处置、恢复全周期需求的精确适配,推动制度优势逐渐转化为风险治理现代化的实践效能。

1.3.3 价值引领、制度保障与实践落地是嵌入风险治理的实现路径

制度优势并非是抽象的理论构建,而是经由价值引领、制度保障、实践落地这样的闭环路径,深度嵌入重大风险治理现代化的具体进程。其一在价值引领方面,制度优势以人民至上、生命至上作为核心导向,为重大风险治理现代化确定人民性方向[12]。一方面,凭借将重大风险治理中的统筹协调机制纳入法治框架,利用《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国国家安全法》等法律法规明确统筹协调在风险治理中的核心地位,促使相关机制走向制度化、规范化,保证风险治理各个环节与国家战略部署保持一致,另一方面,依靠统筹协调、分级负责的制度设计,建立中央与地方、部门与区域、政府与社会的协同治理机制,破解风险治理中的条块分割、责任虚化等难题,提升治理体系的系统性与整体性,其三,在实践落地方面,制度优势依靠激发多元治理主体活力,推动风险治理效能转化。重大风

险治理涉及社会各个领域、各个群体,这一制度优势借助构建全域统筹的多元协同治理格局,明确政府、企业、社会组织、公众在风险治理中的权责边界。这种多元主体协同的治理模式切实转化为重大风险治理现代化的现实能力,推动风险治理从政府单打独斗转变为全社会共同参与,实现治理效能的最大化。

2.“集中力量办大事”制度优势分析

2.1 组织领导:内生性革命动力与层级贯通组织体系的实践机制

从历史演进角度看,依托集中统一的统筹协调机制形成的治理模式,一直是我国应对重大风险的核心依托。从建国初期应对洪涝、地震等自然灾害时紧急调配资源,到改革开放后防控金融风险、公共卫生事件时的跨部门协同,再到新时代以“总体国家安全观”统筹各类风险的系统治理,全国统一统筹协调的制度优势,始终是集中力量办大事机制在重大风险治理中发挥效能的根本保证。在我国,顶层统筹架构与现行国家制度相互支撑、协同发力,充分发挥系统化统筹治理的独特优势,成为保障重大风险治理始终沿着正确方向推进、有效维护国家稳定与人民利益的关键所在。正是依靠统一协调、集中力量办大事的制度安排,国家得以统一有效组织各项事业、开展各项工作,成功应对一系列重大风险挑战、克服无数艰难险阻,始终沿着正确方向稳步前进[13]。

以人民整体利益为根本导向的先进治理体系拥有突出的政治先进性,为集中力量办大事机制在重大风险治理中充分释放效能筑牢价值根基。这套先进治理体系的核心特质在于,治理主体代表全体劳动者共同诉求,不存在脱离群众整体利益的特殊私利。先进治理体系一旦丧失自身政治先进性,其为民服务的根本属性与纯粹性也就失去了根本依托。治理体系始终坚守人民利益至上的根本立场,在重大风险治理顶层规划中能够跳出局部诉求、短期得失的局限,坚持“人民至上、生命至上”的核心准则,统筹调配各类资源力量投向风险防控核心环节。无论是新冠肺炎疫情防控期间优先调配医疗资源支援一线救治,还是特大洪涝灾害发生后重点推进群众转移安置、民生秩序修复,都充分凸显集中力量办大事在风险治理领域的独特价值,确保各项治理举措始终围绕、契合最广大人民群众的根本利益。

全域统筹调配各类资源的综合治理能力,为集中力量办大事机制应对重大风险提供坚实物资保障与组织支撑。该能力体现为各级治理主体围绕风险治理整体目标,统筹调配精神、物质两类资源,实现高效利用、优化配置与科学管理,推动公共治理资源与社会资源深度融合,最大化释放风险治理综合效能。2023年7月底至8月初,京津冀地区遭遇历史罕见特大暴雨,海河流域暴发60年来规模最大洪水。面对极端气象灾害,国家层面迅速启动统一调度,国家防总、应急管理部连夜下达防汛二级应急响应,24小时内从全国调派10余支国家专业救援队、1.5万名解放军和武警官兵奔赴受灾最严重的涿州、廊坊等区域,累计转移安置受灾群众超百万人。财政部紧急拨付2.2亿元中央自然灾害救灾专项资金,发改委联合水利部快速编制灾后恢复重建方案,三个月内完成12.6万户受损房屋修缮加固,修复农村供水工程2300余处。处置全程中,各级综合治理机构依托“部省联动、军地协同”工作机制,打通应急、水利、交通、电力等部门壁垒,实现救援力量、救灾物资、基础设施抢修工作一体化协同推进,直观展现集中统筹模式在特大灾害处置中的快速响应与系统整合优势。与此同时,城乡基层治理站点就地转为前线抢险指挥点位,一线工作骨干主动组建攻坚队伍,奋战在堤坝封堵、群众转移等关键一线,将系统化组织优势直接转化为风险治理的实际成效[14]。

全社会精神力量的凝聚,为集中力量办大事机制处置各类重大风险提供源源不断的长效支撑。重大风险治理不只是物资储备、硬件资源的比拼,更是社会整体精神意志的较量。梳理我国长期治理实践能够发现,坚守为民谋福祉、守护民族复兴的共同目标,保持坚定的理想信念与攻坚克难的斗争意志,是团结全体社会成员共渡难关的核心纽带。建国初期,国内经济底子薄弱、各类技术资源短缺,全社会秉持“自力更生、艰苦奋斗”的精神[15],整合有限资源应对洪涝、地震等自然灾害,逐步搭建起基础防灾减灾体系。改革开放阶段,在伟大奋斗精神的感召下,广大社会群众携手攻克非典疫情、特大冰雪灾害等多重考验,依托南水北调、青藏铁路等重大工程完善区域风险防控基础能力。步入新阶段,面对全球公共卫生危机、国际冲突带来的产业链冲击等复杂挑

战,全社会发扬“敢于斗争、善于斗争”的优良作风,统筹推进发展与安全两项工作,搭建覆盖全周期的现代化风险治理体系:一方面推进关键核心技术自主攻关稳固产业链供应链,另一方面加大粮食、能源等战略物资储备力度,前置化解各类潜在安全隐患。

2.2 运行性优势:内生治理动能与全域贯通执行体系的落地机制

作为“集中力量办大事”制度优势从理念形态转向治理效能的核心中介,运行性优势本质上是国家治理体系在重大风险应对中,依托内生治理动能与全域贯通执行体系形成的动态运作能力,前者为制度运行提供内在驱动力,后者为效能转化搭建实践载体,二者相互支撑、协同发力,共同构成重大风险应对中“高效响应-系统处置-动态优化”的运作闭环,既彰显制度在实操层面的独特效能,也暗含与“韧性悖论”相关的运行性特征[16]。

2.2.1 内生治理动能:风险应对中制度运行的核心驱动力

内生治理动能是运行性优势的内在引擎,源于文化共识、价值认同与主体自觉的深度融合。它为制度运行提供稳定且持久的动力,这区别于外部强制驱动的短期性与碎片化特征。其核心构成包含文化根基与社会基础两大维度,二者共同塑造了制度运行的内在向心力。

从文化根基来看,中华优秀传统文化、革命文化与当代先进文化共同构成内生治理动能的理念源头,为重大风险应对中的制度执行提供价值共识与精神纽带。中华优秀传统文化中天下为公的集体意识、守望相助的协同理念,为跨区域、跨部门的风险应对协同提供了文化心理基础。这种文化层面的价值共识,能够有效降低制度执行中的协调成本,避免因价值分歧导致的治理内耗,使集中力量的制度要求转化为各主体的自觉行动;从社会基础来看,以人民为中心的制度价值导向,激发了民众参与重大风险应对的主体自觉,为内生治理动能注入广泛的社会力量。与部分国家制度运行中资本逻辑主导下的利益驱动型参与不同,我国治理框架通过尊重人民主体地位、回应民众利益诉求,构建起基于公共利益认同的社会参与网络。风险预防阶段,通过网格化治理吸纳民众参与风险隐患排查,全国525余万个基层网格中,群众主动上报的风险线索占比超60%;

应急处置阶段,社会力量自发形成的志愿服务队伍、物资捐赠网络,成为政府应急力量的重要补充;恢复重建阶段,民众对灾后政策的积极响应与配合,加速了生产生活秩序的恢复。这种广泛的社会参与,不仅为制度运行提供了人力、物力、智力等资源支撑,更通过参与、认同、支持的正向循环,强化了民众对制度的信任力与支持力。这种社会基础所蕴含的自发性、灵活性,使制度运行能够突破行政力量的覆盖局限,深入基层治理末梢,形成上下同心的治理合力,为全域贯通的执行体系奠定社会基础。

2.2.2 全域贯通执行体系:风险应对中制度效能的实践转化载体

在层级联动方面,构建起中央统筹、省负总责、市县抓落实的垂直执行链条,以此保证风险应对指令可高效传导以及资源可以精准下沉。这一链条并非单纯的层级指令传递,而是借助责任清单化、任务具体化达成全域覆盖,中央层面着重于战略决策与资源统筹,像是在特大洪涝灾害应对时,中央应急管理部迅速启动国家级应急响应,统筹调度全国16个省份的抢险救援力量与物资,省级层面承担区域协调与资源调配职责,协调省内跨市救援力量联动,防止各自为战,市县层面负责落地执行与精准施策,依据本地风险实际情况调整应对策略,保证治理措施契合基层需求。这种层级联动机制,保障了集中力量的制度优势在宏观层面的统一性,又借助分级负责给予基层一定的执行弹性,使得制度运行能上下同频,又能因地制宜,有效防止刚性执行造成的治理失效。

2.2.3 内生动能与执行体系的协同逻辑

内生治理动能和全域贯通执行体系并非彼此独立,而是构建起动能驱动体系、体系激活动能的协同逻辑,共同塑造运行性优势的独特特质[17],一方面,内生治理动能为执行体系给予非强制性的支撑力量,文化共识降低了执行体系里的协调成本,社会参与弥补了执行体系的覆盖不足,促使层级联动与跨域协同可更顺利地推进,另一方面,执行体系为内生治理动能提供制度化的释放途径,层级联动保证民众参与诉求能借助规范渠道上传,跨域协同为社会力量参与提供稳定平台,法治保障维护了参与主体的合法权益,激发了内生动力。这种协同逻辑在重大风险应对中表现得极为明显,在新冠疫情防控中,文化共识塑造的集体防疫意识作为内

生动能,借助全国一盘棋的执行体系,依靠层级联动调度医疗资源、跨域协同阻断传播链条,转化为动态清零的治理成效,执行体系中全民核酸检测、社区防控等实践,又强化了民众对公共利益优先的价值认同,激发了更多人参与防控的自觉,实现动能强化。

2.3 保障性优势:内生稳定动能与层级贯通保障体系的实践逻辑

从实践所呈现出的效能方面来看,内生稳定动能与层级贯通保障体系相互协同,使得中国治理体系在面对重大风险时,呈现出抗冲击能力较强、恢复速度较快以及社会秩序较为稳定的优势,在应对突发性重大风险时,这种保障能力具体体现为有快速动员以及秩序稳定这两方面的效能。在脱贫攻坚战当中,借助内生稳定动能凝聚而成的全社会扶贫共识以及层级贯通保障体系的精准帮扶机制,我国实现将近1亿农村贫困人口脱贫的目标,从根本上降低了贫困群体面临风险时的脆弱性。这种优势的本质在于统筹协调机制将稳定动能与保障体系进行了深度融合,形成了风险应对、社会稳定以及治理优化之间的良性循环,内生稳定动能对价值共识的着重强调,要是没有充分兼顾多元群体的差异化诉求,有可能在特定风险场景下引发治理认同偏差,在风险处置过程中,要是过度强调集体利益优先而忽视少数群体的合理诉求,有可能影响部分民众对治理政策的接受程度。这些张力并非保障性优势本身所固有的缺陷,而是制度运行过程中稳定与灵活、集中与多元等矛盾的具体表现。

3. 重大风险应对中集中力量办大事的韧性悖论与现实困境

3.1 困境生成的深层逻辑:制度运行与风险特征的结构矛盾

“集中力量办大事”作为国家治理体系在重大风险应对中的核心优势,其本质是通过治理权力的集中调度、资源的系统性整合与多元主体的协同联动,快速突破风险治理中的资源约束、权责壁垒与协调难题,展现出强大的抗冲击能力与应急响应效率。然而,从国家治理韧性的核心要求,即可持续适应能力、动态调整能力与多元包容能力来看,这一优势的发挥过程中,逐渐形成集中所带来的高效性,与韧性治理所需的弹性、多元、自主之间产生内在张力,进而衍生出一系列制约治理效能可持续性的现实困境。

在传统的单一型风险治理中,通过层级

化指令、集中化资源快速解决问题。但随着现代社会的发展,重大风险逐渐呈现出复合型和不确定性的新特征。从风险成因看,不再是单一因素引发,而是经济、社会、生态、技术等多因素交织,像气候变化风险既涉及生态问题,也涉及经济转型、社会公平问题;从风险传播看,不再是局部扩散,而是通过全球化、网络化快速蔓延,像新冠疫情的跨国传播、金融风险的跨市场传导;从风险影响看,不再是单一领域受损,而是对经济、社会、民生等多领域造成系统性冲击,像特大洪涝灾害既影响群众生命财产安全,也冲击地方产业、基础设施、公共服务。当集中式治理模式面对这类复杂风险时,其固有的信息处理能力局限、政策调整弹性不足、多元需求包容不够等问题便会凸显。

3.2 资源配置失衡困境

集中力量办大事这种应急式资源配置模式[18],大多时候难以兼顾短期应急与长期均衡二者的统一,以至于在风险的持续应对阶段凸显出效率方面的短板,从资源配置的时间维度给予审视,为应对突发重大风险,资源投入一般呈现出脉冲式的特征。在风险爆发的初期阶段,人力、物资以及资金会朝着风险核心区域快速集聚,地震灾害发生后在短期内调集数万救援人员,疫情初期全国向湖北调拨数十亿应急资金,这种密集投入可切实缓解应急资源短缺所带来的燃眉之急,但当风险步入常态化应对或者灾后重建阶段时,资源投入容易因应急目标达成而出现断崖式下降,致使后续治理需求难以得到契合,对非核心区或者隐性风险领域的资源投入有所欠缺,形成重显性风险、轻隐性风险,重核心区域、轻边缘区域的配置失衡局面,这种效率困境的本质所在,乃是集中式资源配置过度依赖应急目标导向,缺乏对风险治理全周期的系统性考量,导致治理系统的可持续韧性不足。

3.3 基层执行的刚性困境

在重大风险应对的政策落地环节,基层作为政策落地最后一公里的执行者,往往面临上级统一指令与本地差异化风险之间的适配难题[19]。一方面,为确保集中力量的效能,上级部门通常会通过责任清单化、考核指标化的方式,将风险治理任务细化为具体指标,像疫情防控中的核酸检测覆盖率、风险区划定比例,安全生产中的隐患排查数

量、整改完成率,并以问责压力推动基层严格执行。另一方面,基层所面对的风险场景具有显著的地方性特征,同样是疫情防控,人口密集的城中村与地广人稀的农村地区,在传播路径、防控资源需求、群众生活保障等方面存在本质差异;部分地区为完成上级考核指标,采取简单化、一刀切的执行方式,比如疫情中对所有商铺一律关停、环保治理中对所有中小企业一律停产,虽短期满足了指标要求,却忽视了群众生计与地方经济的可持续性;部分地区试图结合实际优化措施,却因不符合统一政策要求而被通报批评,会容易形成多干多错、少干少错的消极心态,导致治理措施形式化,难以真正解决本地风险问题,这种刚性执行困境,本质上是集中权威对基层自主的过度挤压,削弱了治理系统对差异化风险的适应韧性。

4. 结论

面对重大风险的复杂性与不确定性,单纯强调集中的高效性或片面否定集中的必要性,均难以应对治理风险挑战。本文为化解韧性悖论、减少意外后果的核心路径,在于构建集中与分散相协调、高效与弹性相平衡的治理机制,其一,在保持集中力量核心优势的基础上,通过完善权责清单、容错纠错等制度,向基层赋予更多基于本地风险特征的处置调整权与资源调配权,破解统一标准落地一刀切与基层自主处置空间不足的困境;其二,跳出行政主导的单一协同模式,构建统筹引领、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的多元共治体系,通过搭建常态化沟通平台、明确市场与社会主体的参与权益,激发多元主体的创新活力,弥补行政统筹在差异化需求响应上的短板;其三,建立风险治理全周期的资源配置机制,在应急阶段集中资源突破关键瓶颈的同时,通过长效预算保障、跨区域资源均衡调配等方式,兼顾常态化应对与隐性风险防控的资源需求,缓解应急集中投入带来的治理长效性缺口,实现集中力量办大事从应急导向向韧性导向的路径转型,使制度优势既能在重大风险冲击中展现硬实力,又能在长期治理中保持弹性与活力。

参考文献

- [1]侯雪,郭晓婧.基于全球数字治理视角建设更高水平开放型经济新体制:内在关联与实现路径[J].数字经济,2026,(6):126-

- 127.
- [2]付宇.全球治理碎片化与中国国际领导力的构建-以全球公共卫生治理为例[J].人民论坛·学术前沿,2025,(14):88-99.
- [3]刘国斌.“一带一路”倡议下国际合作的新路径研究[J].东北亚经济研究,2026,10(4):5-22.
- [4]乔晓楠.宏观经济治理:国家治理体系和治理能力现代化在经济领域的集中体现[J].红旗文稿,2026,(14):21-25.
- [5]李标,付银芳.疫情抗击中的中国制度优势与治理效能[J].产业与科技论坛,2022,21(23):12-14.
- [6]邹章华,曾向红.“四大全球倡议”与全球治理体系变革的适应性耦合及结构性赋能[J].江淮论坛,2026,(4):15-23.
- [7]赵春明,钟晓欢,班元浩.高水平开放下的税收治理:进口竞争与企业避税[J].世界经济,2024,47(06):36-64.
- [8]侯金亮.新型举国体制:形态演进、要素构成与功能强化[J].理论探索,2025,(6):58-67.
- [9]徐明.迈向整体性智治:国家治理视域下的基层治理转型[J].吉首大学学报(社会科学版),2024,45(05):60-69.
- [10]徐霜,蒋晓俊.从韧性治理到治理韧性:生态治理现代化的实践探索[J].新疆社科论坛,2025,(02):97-105.
- [11]马小飞.中国式现代化进程中的风险防范机制构建研究[J].中国应急救援,2025,(1):4-12.
- [12]刘鹏,张书菡,张勤.推进社区韧性治理高质量发展的实践路径研究[J].中国行政管理,2024,(1):151-159.
- [13]卢梦琪.发挥“集中力量办大事”优势驱动智能安全能力全面提升[N].中国电子报,2026-03-13(003).
- [14]金雄.新时代人才战略思想的理论渊源与价值取向[J].社会科学战线,2023,(06):253-257.
- [15]孙雨蒙,沙鑫蕊.自力更生、艰苦奋斗精神的演进及弘扬路径探析[J].社会与公益,2025,(04):136-138.
- [16]贺长余.深刻把握“集中力量办好自己的事”这一关键[J].政工学刊,2026,(5):5-8.
- [17]郑士鹏.国家治理现代化与文化的交互逻辑及文化困境破解[J].决策与信息,2022,(01):41-49.
- [18]宋洁,张帆,周虎子威,等.基于新发重大传染病的医院应急资源配置管理研究[J].中国医院管理,2022,42(03):9-12.
- [19]邹照斌.基层负担的分类及体制性分担探讨[J/OL].理论与改革,1-11[2025-09-08].