

绪 论

SARS 危机给中国改革敲响警钟

○ 迟福林

SARS 危机后，我们需要反思的事情很多，需要做的事情也很多。在我看来，SARS 危机后的改革尤为重要。主要的根据有两条：一是 SARS 危机前期出现的某些失误和问题，暴露了现行经济体制、政治体制的某些严重弊端，也反映出改革发展实践中的某些问题和偏差；二是 2003 年 4 月 20 日以后中央政府应对 SARS 危机采取的重大措施，包括建立严格的疫情公布制度、免去卫生部长和北京市长的官职、加强应对 SARS 危机的统一协调、主动与国际社会沟通合作、出台《突发公共卫生事件应急条例》等等，都带有某种制度变革的因素。SARS 危机给中国改革敲响了警钟，对此我做了四点初步的概括：

之一，改革远未到位。面对 SARS 危机的压力，应当对改革的现状做出客观的评价；

之二，改革要更多的关注民生问题。SARS 危机逼迫我们深刻地反思改革和发展的目标取向；

之三，政府的主要职能是提供公共产品和公共服务。SARS 危机逼迫政府加快由经济建设型转向公共服务型；

之四，社会结构失衡。SARS 危机逼迫我们积极推进社会体制改革，加快社会文明的建设进程。

经验证明，改革需要环境的压力，压力对于加快改革开放进

程十分重要。借用“警钟”一词，目的是清楚地表达 SARS 危机中的改革压力。压力之下，清醒的估计和深刻的反思，将对 SARS 危机后的我国改革进程产生积极影响。

一、从 SARS 危机看改革远未到位的现状

面对突如其来的 SARS 危机，现行体制开始表现出许多不适应性。如应对机制不健全，相关立法滞后，某些地方和部门工作不力，缺少统一指挥协调机制，社会动员与社会参与渠道不畅通等。这些问题虽然在 4 月 20 日以后都初步得到解决，但产生这些问题的制度因素还依然存在着，并反映出改革在多方面还不到位的问题。

1. 以提供公共服务为目标的政府职能转变不到位

无论是现代政治学理论，还是市场经济国家的具体实践，都一再告诉人们，政府的主要职能是提供公共产品，做好公共服务。SARS 危机表明，政府把自己的职能定位在优先解决各类重大社会问题方面，是一个相当迫切和相当重要的大事情。从 SARS 危机中我们清楚地看到，政府在提供公共服务方面还存在许多问题，因而在应对突发性事件中难以充分有效地发挥作用。

2. 公共卫生体制改革严重不到位

SARS 危机暴露出现行公共卫生体制的某些严重缺陷，例如农村公共卫生和医疗相当落后，在某些地区农村的公共卫生和医疗的现状甚至落后于改革开放以前的六十、七十年代。如果这次 SARS 危机主要发生在农村，或者是在农村大面积蔓延，后果将不堪设想。

3. 信息披露机制和传媒改革不到位

实践说明，应对突发性事件，及时和客观的披露信息比什么都重要。相反，任何瞒着不报或者漏报、少报都会产生意想不到的后果。SARS 危机使我们看到，我国在信息披露机制和传媒管理体制方面同应对突发性事件有严重的不适应性。

4. 社会体制改革和社会文明建设不到位

SARS 危机暴露出我国社会文明建设方面的几个突出问题：一是各类社会组织在应对突发性事件中的作用远未发挥出来，尚未形成政府与社会之间协调互动的良性关系；二是全社会公共卫生建设和公共卫生习惯同建设现代文明社会有很大的差距；三是城乡二元断裂，相当数量的流动人口处在社会的“悬空”状态。

5. 干部人事制度改革不到位

SARS 危机期间某些官员对人民健康和生命安全不负责任的行为和态度反映了现行干部人事制度的弊端。这种只对上负责而不能对广大人民群众切实负责的僵化体制已经到了不改不行的地步。

我国的改革开放取得了举世瞩目的成就，这是一个客观事实。SARS 危机是对改革的一次检验，也对改革提出了新的严峻挑战。由此我们进一步看到，我国的改革远未到位，还要走一段很长的路。我们说，我国已经初步建立社会主义市场经济的新体制，我理解主要是指由市场配置资源的基础性改革已初步完成，但是与此相联系着的政府改革、社会保障制度改革等进展缓慢、差距甚大。许多深层次的改革有的还没有破题，有的还没有取得实质性突破。尤其是我国的政治体制改革严重滞后。SARS 危机中暴露出的某些问题，都与政治体制改革有内在的联系。以往我们主要是从经济体制改革的要求提出政治体制改革，SARS 危机把政治体制改革提到了新的层面。人们的知情权，人的健康与安全的法律保障，社会对于官员和政府的监督，包括应对突发性事件的国际交流与合作等，都对政治体制改革提出了直接的要求。就是说，政治体制改革不仅要同经济体制改革的实际进程相适应，更要同现代文明社会的建设进程相适应。SARS 危机不仅提出了政治体制改革的迫切性，而且赋予政治体制改革以新的内容。

二、从 SARS 危机看社会危机发生的可能性

SARS 危机是一次突发性的公共卫生事件，但在危机发生初期，由于多种因素的作用已在一定程度上产生了社会恐慌和社会危机。应当说，4 月 20 日是 SARS 危机的转折点。中央政府采取了一系列的重要决策，在有效地抗击 SARS 危机的同时，安定了民心，安定了社会。我国正处在经济转轨和社会转型的关键时期，社会性的突发事件牵动全局，影响全局，搞不好很容易引发社会危机。

第一，在经济转轨和社会转型过程中，收入分配差距拉大，城乡二元结构的矛盾突出，失业问题严重，这就使社会矛盾和社会问题日益增多，可能引发经济风险和社会危机的不确定因素也随之增加。在这种背景下，各类社会突发事件都有引发社会危机的可能性。

第二，经济体制转轨中的政府治理结构和治理机制处在建立和完善的过程中，这就容易使政府在应对突发事件之初处在一个被劬状态。从 SARS 危机中我们看到，如果这种被动局面过长，就会引起社会各方面的强烈不满，并且还有可能由这种“不满”，引发某种程度的社会危机。

第三，在全球化的大背景下，某些社会突发事件大都带有全球化的特点：国际社会的某些突发事件会迅速波及和影响国内社会；国内的某些突发事件也会迅速波及到国外，这是开放社会条件下突发事件发生和蔓延的重要特点。在这种复杂的情况下，由突发事件导致社会危机的可能性进一步增大。

传统体制在应对突发事件中有它优势的一面，这主要是指利用强大的组织系统进行社会动员，“不惜一切代价”，打一场应对突发事件的“人民战争”。但是也要看到，传统体制在应对突发事件中有严重的制度缺位：一是人们在突发事件中的知

情权最为重要，而传统体制垄断和控制信息，习惯于采用“内紧外松”的办法来处理问题。这就引起人们的不满，并且由此社会传言四起，造成人为的社会恐慌；二是应对突发性事件要纳入法治的轨道，依法保障人民的权利，依法限制政府的过度行为。传统体制习惯于采用行政办法甚至是军事化的办法处理突发性事件。这样做能够奏效，但也容易激发突发性事件中的社会矛盾，为社会的长期稳定制造了隐患；三是开放社会条件下，应对突发性事件需要国际交流与合作，这在传统体制下是做不到的。由此看来，我们要把应对突发性事件纳入新体制的轨道，要把传统体制的优势融合在新体制的建立和形成过程之中。这样，才有利于应对突发性事件，有利于化解社会风险，有利于避免社会危机。

三、从 SARS 危机看建设开放型社会的重要性

SARS 危机把我国的对外开放提升到高的层面。以往，我们讲开放，主要是国家层面的对外交往和经济开放，不大重视全球化背景下社会开放的重要性。SARS 危机告诉我们，应对突发性事件离不开国际交流与合作，否则就容易使自身的国际形象受到损害。4月20日以来，我国政府在应对 SARS 危机的国际交流与合作中采取一系列措施，变被动为主动，得到国际社会的好评。

一是及时客观的向国际社会通报疫情，实现疫情防治和治疗的信息共享，建立中国同国际社会的疫情通报机制。

二是高度重视国际组织在抗击 SARS 危机中的作用，积极配合世界卫生组织在中国的相关活动。

三是鼓励和支持科研机构和社会组织在应对 SARS 危机中的国际交流与合作，并主动采取若干措施形成两岸四地在抗击 SARS 危机中的协调合作机制。

四是积极推进和参与中国与东盟、中国与国际社会共同抗击

SARS 危机的联合行动，并为此做出自己的贡献。

五是以开放的胸怀、坦诚地向国际社会通报中国应对 SARS 危机的经验和教训，主动寻求国际社会的理解和合作。温家宝总理在中国与东盟会议上的讲话，吴仪副总理在世界卫生组织会议上的讲话客观坦诚，由此受到国际舆论的赞誉。

SARS 危机再次说明，全球化是一个越来越明显的客观现实，建设开放社会是一个越来越重要的发展趋势。有效地应对突发性事件，离不开地区性和国际间的信息沟通，离不开地区性和国际间的相互合作。

四、从 SARS 危机看建立公共服务型政府的迫切性

无论是我国的现实，还是国际经验，都清楚地告诉我们一个基本的事实，在全球化和建设开放社会的进程中，由于各种不确定因素比以往任何时候都要大得多，使得各类突发性事件的出现不仅是难以避免的，同时也有逐步增多的趋势。这包括，各种瘟疫的公共卫生危机事件，各种严重的自然灾害事件，各种经济、金融的危机事件，各种由社会矛盾引发的社会危机事件等。清楚地认识这样一个趋势，自觉地把握和积极应对这样一个趋势下的各类社会突发性事件，首要条件是政府要成为能够有效地应对和处理各类突发性事件的主导者、责任者。SARS 危机后，我国从中央到地方的各级政府应当加快建立和完善应对突发性事件的治理结构，并由此加快由经济建设型政府向公共服务型政府的过渡。

五、从 SARS 危机看改革发展实践中的某些偏差

处理好经济与社会的全面协调发展，是 SARS 危机向我们提出的严肃课题。过去，对经济与社会的协调发展的重要性，不是没有认识，而是在具体的实践中未能给予足够的重视。SARS 危机暴露了

我国在公共卫生和医疗、社会保障等方面的严重欠账，逼迫我们对这些年改革发展具体实践中的得与失做出深刻的反思。

1. 经济发展不是单纯的 GDP 增长

这些年在经济发展的同时，存在一定的观念误区。例如，一提发展，首先看 GDP 指标，评价一个地方官员的政绩，也主要看 GDP 增长指标。在这种观念的指导下，经济发展的实践难免存在着一些偏差：第一，过分看重 GDP 的增长指数，忽略了社会全面发展的各项指标。第二，在注重人均 GDP 水平时，忽略了实际收入水平的变化。第三，注重短期的经济增长指标，忽视可持续发展指标，以至于不断发生各种破坏生态环境的问题。第四，国家财政支出中，相当一大部分用来直接投资项目，用来支持国有企业。SARS 危机逼迫我们对此要做出深刻的反思：经济发展不是单纯的 GDP 增长，而是在经济发展基础上增加全体人民的公共福利，不断满足全社会的公共需求。因此，改革不仅要有利于解放和发展生产力，而且也要有利于社会协调发展和全面进步。

2. 社会发展和社会进步不是“软道理”

我们说发展是“硬道理”，就在于经济发展是民生的基础，是民生的保障。在这里，需要搞明白的几个问题是：第一，经济发展的目的是什么。SARS 危机告诫我们，经济发展既要满足人们的利益需要，更要服务于人民的全面发展，要服务于人民的健康和安全。第二，经济发展离不开社会发展。公共卫生建设、教育事业的发展以及其他各项社会事业的发展，是经济可持续发展的重要保障。第三，我国的社会事业发展已严重滞后于经济发展。如果不能采取相应措施，尽快解决经济与社会的协调发展问题，经济发展迟早要出问题。第四，我国经济发展中的各类社会矛盾日益增多，城乡差距、地区差距、收入分配差距等都有进一步扩大的趋势。妥善地解决各类社会问题和社会矛盾已经成为

经济和社会协调发展的迫切要求。

3. 不能简单地把公共产品推向市场

SARS 危机不仅暴露了我国公共卫生和医疗体制存在的严重问题，而且也暴露了政府在公共卫生和医疗等社会事业中的“失职”。长期以来，我国在公共卫生，特别是农村公共卫生和医疗方面的投资严重不足，一个不可忽视的原因在于把公共产品的提供简单地等同于一般商品推向市场。在市场经济条件下，在国家财力的约束下，支持和鼓励社会各方面投资于医疗卫生事业，这个方向是对的。但是，不能用市场行为替代本应由政府承担的公共责任。公共卫生和医疗是重要的公共产品，是政府的主要职责之一。政府必须不断地加大对公共卫生和医疗的财政投入，明显地提高公共卫生支出在国家财政预算中的比例，并要加快建立和完善符合我国国情的医疗保障体制，大大提高医疗保障的社会覆盖面。我国农村公共卫生和医疗的“倒退”，是一个严重的教训，应当引起各方面的高度关注。此外，要加快公共卫生和医疗的制度化、法制化建设进程，既有利于充分发挥政府的作用，又有利于规范和约束各类卫生医疗机构和医疗服务人员的行为。

SARS 危机在多方面给改革敲响警钟。鉴于此，我院组织专家编写了这本《警钟》一书。这是一本由多位作者共同完成的关于 SARS 危机后中国改革问题的学术研究专著。作者大都是长期从事经济问题、法律问题方面的专家，有的还是国内外知名的学者。他们在文中提出了许多重要的观点，很有价值。虽然文章的观点不尽相同，但对于 SARS 危机后的中国改革具有一定的参考作用。可以说这是一本有新意的书，也是一本值得一读的书。值此 SARS 危机之中出版，是很及时的，是有现实意义的。作为主编，我向各位参与写作的专家表示感谢，向参加本书编务工作的同事表示感谢。

第 一 篇

SARS 危机后的政府改革

- 从优先于经济目标向优先于社会目标转变
- 从投资型财政体制向公共型财政体制转变
- 从封闭型的行政体制向公开、透明的行政体制转变
- 从行政控制型体制向依法行政型体制转变
- 从条、块分割的行政体制向统一协调的行政体制转变

加快向公共服务型政府转变

○ 迟福林^①

SARS危机直接暴露出我国政府在公共卫生和医疗、尤其是农村公共卫生和医疗中的欠账太多。经过 20 多年经济的持续增长，在国家财力大幅度增加的情况下，为什么公共卫生和医疗的欠账还如此严重？为什么农村公共卫生和医疗的现状还远不如改革开放以前？从有关数据看出，我国经济增长的成果没能主要投资于公共卫生和医疗、社会保障、教育等社会事业发展方面。虽然投资的总量有所增加，但投资比例并未有多大改变，甚至有所减少。形成这一问题的主要原因在于，政府仍是一个经济建设型政府，远没有完成向公共服务型政府的转变。

经济建设型政府，比照传统计划经济体制下的政府职能，这是一个进步。从改革的要求说，这又只能是一个过渡。经济建设型政府有两个严重的误区：一是长期作为经济发展的主体力量，起主导作用；二是不恰当地把本应由政府或政府为主提供的某些公共产品，例如农村公共卫生和医疗，推向市场，推向社会。从 SARS 危机中吸取教训，最具实质性的行动步骤是政府改革，即加快由经济建设型政府向公共服务型政府的转变。

① 作者系中国（海南）改革发展研究院执行院长、研究员。

一、从优先于经济目标向优先于社会目标的转变

1. SARS 危机将使政府把主要职能转向公共服务

我国经济转轨时期，政府在发展经济中的作用是十分重要的。但是，市场经济发展到一定阶段，随着社会不确定因素的逐步增多，政府就要强化其公共服务的职能。在 SARS 危机之初，政府出现应对机制不健全，某些地方和政府部门工作不力，反映了转轨进程中政府职能的现状，即经济建设的职能比较强，公共服务的职能相当薄弱。SARS 危机告诫我们，政府把自己的主要职责放到管理社会公共事务、提供有效的公共服务方面，才能使社会发展与经济发展同步进行，才能够有效地应对各类突发性公共事件。正如联合国开发计划署 2002 年人类发展报告中指出的，人们往往重视 GDP 等指数化的发展，忽视政治自由、参与社会生活以及人身健康和安安全全，而后者对提高行政能力、拓宽追求自己所珍惜的生活选择范围，是至关重要的。

2. 建立公共服务型政府是我国社会发展的重大任务

SARS 危机直接暴露了我国公共卫生和医疗体制建设的严重缺陷：一是多年来公共卫生和医疗支出在国家预算中的比例很小，并且逐年减少，同发展中国家相比也是落后的。1997 年～1998 年低收入国家（人均年收入 1 000 美元～2 200 美元之间）的公共健康支出占其财政支出的比例为 1.26%，而我国仅为 0.62%，相差整 1 倍^①。2000 年，世界卫生组织在对 191 个会员国进行的医疗卫生评价中，我国的排名靠后^②。二是城市医疗保险的社会覆盖面不大，最近几年还有下降的趋势。1993 年有

① 参见 2003 年 5 月 15 日《南方周末》。

② 同上。

27%的城市人口未参加医疗保险，1998年上升到44%^①。三是农村的公共卫生和医疗问题十分突出，并且落后于改革开放以前的六十、七十年代。参加农村医疗保险的人口从70年代末的85%急剧下降到90年代的10%左右。

经济发展的目的，归根结底是为了人的发展，SARS危机让人们清楚地看到，我国的公共卫生等社会事业发展严重滞后于经济发展。长期以来，我们虽然提出了经济与社会协调发展的问题，并把它作为重要方针之一，但在具体的实践中，却常常把社会事业发展摆到一个“配角”和“服务”的地位。例如，我国已进行了10多年的社会保障制度改革，并把它列为市场经济体制的支柱之一，但在实践中却长期被当作企业改革的“配套措施”并且又没有采取具体可行的措施去配套，只是在出现了大量失业人员的严重问题后才开始惊醒。SARS危机给我们一个警告，这就是改革要更多地关注民生问题，要把实现全体社会成员的公共利益、保证人们的健康和安全作为政府的主要职责。温家宝总理说得好，一个负责任的政府，必须时刻把人民的利益放在第一位。

3. 建立公共服务型政府是经济持续增长的保障

国民的健康在一国的经济增长中具有重要的作用。公共健康投资能对经济的持续增长做出贡献。SARS危机表明，长期忽视公共卫生和医疗体系及其基础设施建设，不能不导致严重的经济损失。博茨瓦那的严重教训可资我们借鉴。这个国家在20世纪60年代独立的时候，是全世界最穷的国家之一，后来由于发现了珍贵的矿产资源，拉动了经济数十年的持续快速增长。到90年代后期，人均国民收入已经达到了3250美元。不幸的是，艾滋病在这个国家的传播速度非常快，从1985年发现第一例到90年代，感染艾滋病的人口已达全国总人口的36%。数十年经济

^① 同上。

增长的成果，大都葬送在艾滋病的灾难之中，使这个国家的经济严重滑坡。这个惨痛的教训说明，经济增长离不开公共卫生和医疗建设，谁忽视公共健康在经济增长中的作用，谁就有可能受到严重的惩罚。我国正处在经济转轨和社会转型的关键时期，各种社会利益关系的调整和社会重大问题的解决，是实现经济增长的重要前提。政府着力解决好失业问题、社会保障问题、社会秩序问题等，就会为经济的持续增长创造一个良好的社会环境。SARS 危机再次说明，政府把自己的职能重心转向公共服务，也是经济持续增长对新阶段政府改革的基本要求。

4. 建立公共服务型政府是我国市场化改革进程的客观要求

我国市场化改革走到今天，已为建立公共服务型政府奠定了重要的基础。第一，市场经济的主体是企业并且主要是民营企业，政府不应当也不可能再充当经济建设的主体力量。第二，政府主导型的市场经济是不成功的，日本也好，韩国也好，都为此付出了沉重的代价。从政府主导型经济向市场主导型经济转变，是市场化改革的必然趋势。第三，政府是市场经济的服务者而不是审批者，政府的主要职责是创造市场经济发展的大环境，维护市场经济秩序，为经济发展提供有效的宏观调控。为此，从审批型经济向服务型经济转变，是一个需要尽快解决的重大问题。第四，政府不是国有企业的“婆婆”，也不能充当国有企业的“老板”，国有资产市场化是实现国有资产保值增值的正确途径。无论从哪一个方面说，我国的市场化改革都对建立公共服务型政府提出了一系列新的要求。

二、从投资型财政体制向公共型财政体制的转变

1. SARS 危机暴露了现行财政体制的结构性缺陷

第一，有数据表明，我国实行的仍是一个投资型财政体制。尽管这些年来加大了对社会发展方面的投入，但总体来说，投入

的比例没有多大的改变，有的还有所减少，财政投资的大头仍然是竞争性行业（见表 1）。

表 1 政府投资的行业分布（%）

投资分布	1991 年~1995 年	1996 年	1997 年	1998 年
政府投资总额	37 651.66 亿元 (为 100)	12 056.24 亿元 (为 100)	13 091.72 亿元 (为 100)	15 369.30 亿元 (为 100)
公益性投资	8.54	10.49	11.57	11.94
1. 卫生、体育和社会福利业	0.96	1.03	1.14	1.23
2. 教育、文化艺术及广播电视事业	2.97	3.61	4.08	4.02
3. 科学研究和综合技术服务业	0.65	0.58	0.54	0.50
4. 国家机关、政党机关和社会团体	3.98	5.27	5.80	6.18
基础性投资	31.62	38.38	41.53	47.52
1. 农、林、牧、渔业	0.90	1.06	1.30	1.56
2. 电力、煤气及水的生产和供应业	11.02	12.33	13.30	12.01
3. 地质勘查业、水利管理业	1.46	1.98	2.28	3.00
4. 交通运输、仓储及邮电通信业	18.24	23.01	24.65	31.00
竞争性行业	59.83	51.13	46.91	40.54
1. 工业	33.91	28.24	24.57	18.61
2. 建筑业	1.38	1.81	1.53	1.12
3. 批发和零售贸易、餐饮业	2.82	1.91	1.61	1.49
4. 房地产业	14.42	11.71	10.47	9.70
5. 金融、保险业	0.92	1.10	1.09	0.89
6. 社会服务业	4.54	4.94	6.10	7.50
7. 其他行业	1.84	1.42	1.53	1.25

资料来源：曾培炎主编《中国投资建设 50 年》，中国计划出版社，1999 年 10 月。

第二，公益性投资项目设置不合理。从表中看出，公益性投资不仅包括卫生、体育和社会福利业、教育文化等，还包括国家机关、政党机关和社会团体的财政支出。1998 年公益性投资占

当年财政支出的比例为 11.94%，卫生、体育和社会福利业三项加在一起只占当年全部财政支出的 1.23%，而国家机关、政党机关和社会团体的支出却占到了 6.18%。这样的一种“公益性投资”情况，反映了公益性投资项目设置的严重不合理。

第三，公共风险性的财政支出比例过小。例如，2003 年中央财政用于各类风险性储备金仅有 100 亿元，占中央本级财政支出的 1.4%，显然这个比例是比较低的。SARS 危机说明，要有效地预防各类突发性事件，必须加大公共风险性的财政支出比例。

2. 建立公共型财政体制是政府履行公共服务职能的基础

我国实行的是社会主义制度，解决社会公正、公平，建立有效的社会保障制度，实行既符合基本经济制度，又有利于市场经济发展的社会福利政策，是政府应当而且必须向社会提供的最重要的公共产品。尤其是我国正处在经济转轨、社会转型的关键时期，收入分配差距、城乡二元结构等经济社会问题比较突出。有效地调整收入分配关系，逐步解决农民的国民待遇，是经济发展、社会稳定的重大问题。由此看来，公共财政不仅是基于保障公共产品的制度安排，而且是政府有效提供公共服务，化解社会矛盾、减少社会风险、保持国家长治久安的制度基础。正如国际货币基金组织在《财政透明度良好做法守则——原则宣言》中指出的：“优良政府管理对于实现宏观经济稳定和高质量增长具有重要的意义，而财政透明度又是优良政府管理的一个关键方面”。

3. SARS 危机后，建立公共型财政体制面临的紧迫任务

一是重构国家对公共卫生和医疗的责任体制。主要包括国家要加强对公共卫生和医疗基础设施的建设，不断加大对公共卫生和医疗的投入比例，建立一个有效的传染病监控体系；二是要加快建立和完善统一的、有效的医疗保障体制；三是重建农村的合作医疗体系。2002 年，国务院决定由中央政府和地方政府共同

提供资金，并鼓励农民自愿参加，重新建立农村合作医疗体系，这是一个好的开始。我国农村公共卫生和医疗的现状说明，重建农村合作医疗体制，是一项紧迫的重要任务。

三、从封闭型的行政体制向公开、透明的行政体制转变

1. 突发性事件中的公民知情权比什么都重要

这次 SARS 危机告诉我们，在一个突发性公共事件当中，瞒报、谎报、误报比任何行为都更可怕，比任何行为可能造成的损害都要大。SARS 危机之初的教训表明，由于信息的不公开，以及疫情初期有的政府部门和官员的不负责任的表现，造成了疫情的大面积扩散传播，对人民的生命健康安全造成了难以弥补的损害。这个惨痛的教训告诉我们，隐瞒公共信息也是一种严重的犯罪。

SARS 危机把公民对社会事务的知情权提到了政府建设中相当重要的位置。在现代社会，公共信息与每一个公民的利益直接相关，因而具有广泛的社会性。公共信息又有极强的时间性，尤其是突发性事件的公共信息，稍事耽搁都会对社会造成不可估量的危害。因此，建立信息公开制度，让全社会及时了解公共信息，并由此提高全社会应对各类突发性事件的能力。

2. 公开、透明是政府履行公共服务职能的本质要求

传统的行政体制在应对各类突发性事件和处理各类社会问题时，惯用“内紧外松”的处理方法。SARS 危机爆发之初，这种“内紧外松”的传统惯性使我们遭受了严重的损失，这是一个应当深刻吸取的教训。它告诉我们，公共服务和公共产品是面对全社会的，是应当向全社会公开的。公开政务、公开政情是政府有效履行公共服务职能的重要保障。

3. 只有在公开与透明中才有利于社会的参与和社会的监督

首先，政府的公共服务应当得到全社会的监督。公共服务的

对象是社会、是老百姓。建立公开、透明的制度才能把政府的公共服务置于社会和老百姓的监督之中。其次，公共服务既是政府的主要职能，又是各类社会组织参与和发挥作用的重要领域。在建设现代开放社会条件下，各类社会组织在社会事务中有着政府不可替代的重要作用，成为社会治理结构变革的中坚力量。强调政府公共服务中的公开和透明，就是要打破传统体制下政府对公共事务的垄断，以鼓励和支持各类社会组织参与社会事务，并且发挥其重要作用。

SARS 危机中社会各方面表现了很大的热情，并发挥了积极的作用。但是客观地评价，SARS 危机中各类社会组织的作用很有限，尚未发挥出应有的作用。究其原因主要是两条：一是我国社会组织还处在改革的起步阶段，社会结构的严重失衡一时还难以根本改变；二是社会组织参与国家和社会生活的机制不健全，渠道不多，缺乏相应的法律保障。我国的改革开放走到今天，社会组织同政府、企业共同构成了现代社会结构的三大支柱。积极发展各种社会组织，既是社会发展的客观需要，又是政府有效履行公共服务职能的重要条件。

四、从行政控制型体制向依法行政型体制的转变

1. SARS 危机对依法行政提出了全面要求

首先，在突发性事件和紧急情况下，政府行使特别权力和处理特殊情况应当有严格的法律依据和法律规范。它可以使政府依法宣布进入紧急状态，依法进入特别程序行使特别权力，以保证突发性事件发生时的社会稳定。其次，在突发性事件发生，并进入紧急状态的情况下，尤其需要依法保障公民的权利，防止对公民权利的侵犯。一般说来，政府在非常状态下的权力比照平时情况有特殊效力，防止政府滥用权力，切实保障公民的生命财产和公民的安全，迫切需要紧急状态下的法律保障。因此，应对突发