

公共管理论丛

突发事件中的公共管理

——“非典”之后的反思

主编 房宁 贪杰

中国社会科学出版社

公共管理论丛

突发事件中的公共管理

——“非典”之后的反思

主编 房宁 袁杰

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

突发事件中的公共管理/房宁, 负杰主编. —北京:
中国社会科学出版社, 2005. 4

(中国公共管理论丛)

ISBN 7-5004-4953-4

I. 突… II. ①房… ②负… III. 紧急事件-公共
管理-中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 018135 号

责任编辑 韩育良

责任校对 修广平

封面设计 李 欧

技术编辑 张汉林

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购) 010-64031534 (总编室)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2005 年 4 月第 1 版 印 次 2005 年 4 月第 1 次印刷

开 本 850 × 1168 毫米 1/32

印 张 10.25 插 页 2

字 数 266 千字

定 价 25.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序言：灾难时刻 诠释高尚

在中国的历史上，在几代中国人的记忆中，2003 年的春天必将留下深深的印记。4 月 18 日，尤其令国人难以忘怀。从这天起，一向喧闹的首都，正在生机勃勃地迈向国际性大都会的北京，突然万人空巷，一派肃杀。人们无心享受融融的春日，甚至不得不放下了手中的生计，戴上厚厚的口罩，在惶恐中相互躲避。人们闻所未闻的一种自然灾难——非典型肺炎，在北京乃至全国，引发了一场和平时时期前所未有的社会危机。

本书的作者，是中国社会科学院政治学研究所的一群研究人员，其中绝大多数是 30 岁上下、拥有高学历的年轻人。当如洪水猛兽般的“非典”突然袭来时，我们和大多数北京市民一样，也曾感到了担心，甚至有些恐慌。在此期间，不仅自己要小心应付，更要为家中年幼的孩子和年迈的父母担忧。但是，我们是中国社会科学院这座国家最高社会科学研究机构中的研究人员，是党和人民培养多年的知识分子。在担负家庭责任的同时，我们更担负着一个中国社会科学工作者的社会责任。尽管神秘莫测、来势汹汹的“非典”病毒是令人恐惧的，但在危难面前，我们并没有忘记自己的社会责任。

当“非典”突发并急剧传播，引发大规模社会性恐慌时，我们首先意识到这将是一场前所未有的新型社会危机，它必将如“三年自然灾害”、“唐山大地震”等历史事件一样，作为一段全社会的共同经历而进入我们民族的历史记忆。重大的社会历史事件，恰好是哲学社会科学工作者观察研究社会历史现象的重大机

会，我们有责任为我们的国家和民族忠实地记录历史事件，进行学理思考和研究，总结经验教训。作为从事政治学和行政管理学研究工作的学者，我们更应该从社会公共管理的角度记录和研究抗击“非典”的整个过程。正因如此，我们选择把这次中国各级公共管理机关怎样领导和组织人民群众抗击这场空前的自然灾害和社会危机的过程、机制和措施，作为了我们研究突发事件中的公共管理问题的最新也是最难得的个案。

在2003年4月中下旬疫情十分猖獗的时候，我们将从公共管理角度对“非典”个案进行全过程追踪研究的想法，向研究所党委进行了汇报，得到了党委的肯定和支持。党委书记、所长王一程同志还对研究方式和研究重点进行了指导和安排，在保证参与者健康安全的前提下，选择适当人员、采取适当方式展开研究工作，并决定成立政治学所“非典与公共管理”课题组。所里的决定得到了年轻同志们的积极响应！如今“非典”噩梦早已过去，但当时的情势的确是有些人人自危。在危难面前，政治学所的年轻学者们，没有一人犹豫退缩，各个慨然承担任务，在那样的特殊时刻以极高的热情投入到了资料收集和各项研究工作中去。作为负责这项工作的具体组织者，我在事后经常回想起当时的情景，这段经历是难忘的。我为政治学研究所能有这样一批优秀的年轻人而感到高兴。

经过多次研究讨论，课题组最终决定将这项研究工作定位于突发事件中的公共管理，通过对抗击“非典”的过程进行系统的观察描述，对国内外有关危机处理机制进行参照比较，以及对我国港台地区此次危机应对措施进行个案研究等途径，对这一场大规模的公共管理实践进行了全面、系统地分析和总结。我们当时就对这次特殊条件下的研究做了细致的分工，包括详细的动态日志、资料收集整理等，并在此基础上形成了本书的基本框架。

本书书稿撰写的具体分工如下：第一章“我国防治非典的

制度分析”，是以我为负责人的“非典与公共管理”课题组的集体成果，由我和负杰、秦益诚执笔；第二章“港台疫情与政府应对”，由刘杰撰写；第三章“强化政治责任，健全责任政府”，由韩旭撰写；第四章“条块分割的公共管理体制”，由徐绍刚撰写；第五章“非典流言与政府公共管理”，由彭才栋撰写；第六章“公民知情权与政府信息公开”，由周少来撰写；第七章“非典危机与电子政务的发展”，由孟令梅撰写；第八章“紧急状态下的法律控制”，由刘平撰写；第九章“非典危机与科学发展观”，由秦益诚撰写；第十章“国外政府危机管理机制研究”，由负杰撰写；最后的“非典大事记”由郭静负责整理。全书由我和负杰同志进行了统审和部分内容的修改。

事实上，我们的“非典与公共管理”课题组的研究工作，也经历了一段“非典型”的研究过程。在“非典”肆虐的日子里，我们课题组的每一位同志都努力克服困难、排除干扰，尽心尽力地完成了自己所承担的任务。我们十分难得地在第一时间收集了大量资料，从始至终感受、目睹了我们的国家、我们的人民和我们的制度是怎样经历了这场危机的考验，是怎样应对并最终战胜了这场危机。在这段“非典型”经历中，课题组的全体成员也得到了锻炼，有所收获，有所进步。

在抗击“非典”的过程中，我们课题组在中国社会科学院的内部简报中已发表一些即时性的研究成果；“非典”过后，又在《政治学研究》上发表了《我国防治非典的制度分析》一文，课题组的成员还以个人成果形式发表了其他一些文章。经过近一年的进一步整理，终于将课题组研究的主要成果汇集为这部系统的著作。此书可能会存在许多不足之处，但这是我们全体课题组成员的用心之作，我们不仅为之倾注了精力、倾注了智慧，也倾注了我们的感情。现在我们将这部著作奉献于读者，也交付历史。我们希望它能为我们的民族记录一段值得记忆的经历，也为

我国公共管理体系在未来能够及时、迅速、科学地应对突发事件积累一些宝贵的经验。

此书付梓之际，请允许我代表课题组向政治学研究所党委和在研究过程以及成果出版过程中支持、鼓励和帮助过我们的所有同志致以衷心谢意！也请允许我借用曾挂在“非典”病房里的一幅标语表达我们内心的感受：“在遭遇灾难的时刻，人类诠释着高尚。”

房 宁

2004 年 11 月

目 录

序言：灾难时刻 诠释高尚	(1)
第一章 我国防治“非典”的制度分析	(1)
第二章 港、台疫情与政府应对	(14)
第三章 强化政治责任，健全责任政府	(36)
第四章 条块分割的公共管理体制	(87)
第五章 “非典”流言与政府公共管理	(112)
第六章 公民知情权与政府信息公开	(160)
第七章 “非典”危机与电子政务的发展	(183)
第八章 紧急状态下的法律控制	(208)
第九章 “非典”危机与科学发展观	(234)
第十章 国外政府危机管理机制研究	(267)
“非典”大事记	(302)

第一章

我国防治“非典”的制度分析

2002年岁末，非典型肺炎在广东省出现，并在其后几个月迅速向我国其他地区蔓延，构成了一场较为严重的自然灾害。在局部区域，非典型肺炎还演变为一场社会危机，如在广东、北京等疫情严重的地区，一度出现物价飞涨、抢购成风、人员大规模转移等社会恐慌现象，这对正常的国民经济和社会生活秩序带来很大冲击，并对政府的动员能力、管理能力构成了严峻挑战，从各个方面考验着我国社会主义政治制度的有效性。

经过几个月的艰苦奋战，防治“非典”工作最终取得了决定性的胜利。事实表明，在抗击“非典”的过程中，我国政治制度和公共管理系统发挥了独特的、无可替代的作用，虽然在具体工作中还有一些需要进一步加以改进的地方，但它所表现出来的整体性制度优势却是有目共睹的。因此，非典型肺炎过后，深入认识政治体制和公共管理系统的运行机制及功能特征，进一步总结经验、汲取教训，对于促进我国社会主义政治文明建设和推动各项制度的发展和完善，必然会产生积极有益的影响。

一 “非典”考验政治体制

在此次全球性“非典”疫情中，中国遭受的危害最为严重。截止到2003年7月11日，全球非典型肺炎患者为8437人，死

亡 813 人。我国内地患者为 5327 人，占患者总数的 63.14%；死亡 348 人，占死亡人数的 42.8%^①。目前，医学研究已证实，非典型肺炎是一种病源传播途径不清、传染性极强、病死率很高的疾病。在现有医疗条件下，防治非典型肺炎最关键、最有效的措施就是在各个环节隔离传染源、切断传播途径，而这已超出了医疗卫生部门的专业能力范围，必须经由国家公共管理系统来进行广泛的社会动员。这对于经济发展迅速、社会多样化趋势明显的中国的政府公共管理能力有效性提出了严峻的挑战和考验。

在当代工业化、现代化社会中，在人口高度密集、活动频繁、流动性强的大城市，突然之间要将人与人隔离开来，让活跃的社会经济、文化活动突然停顿下来，是一项极其艰难而复杂的社会过程。事实上，在任何国家实施这种隔离措施都会面临巨大的困难，对于处于转型期的中国尤其如此。一方面，我国有近 13 亿人口，人口多，流动性大，而且随着工业化、城市化进程的深入发展，农业人口向城市大量转移已成为不可逆转的趋势。据统计，自实行改革开放政策以来，至少有两亿农民到工业发达地区和大城市务工。全国流动的农民工近亿人，省际流动的农民工在 3600 万至 4000 万之间。以北京为例，每年约有 300 万外来经商、务工的“常住外来人口”。这些进城务工的流动人口难于管理，缺乏现代卫生习惯，生活条件相对较差。此外，到北京旅行观光、出差办事的流动人口也有十几万。这些客观条件都对在城市地区防治“非典”、实施隔离措施带来很大的难度。另一方面，我国区域发展还很不平衡，广大农村地区医疗卫生条件落后，缺乏基础医疗卫生保障，一旦疫情在广大农村地区蔓延，局面将难以收拾。这使控制城乡人员流动、防止“非典”在农村

^① 根据新华网 (<http://www.xinhuanet.com>) 公布 2003 年 7 月 11 日“全球 SARS 疫情统计”数据计算。

地区扩散成为整个抗击“非典”工作的重点。

虽然防治“非典”存在相当大的难度，但是非典型肺炎暴发以后，党中央、国务院采取了坚决果断的措施，克服了重重困难，充分发挥社会主义国家的制度优势，利用集中、统一的决策指挥系统，灵活、高效、责任化的行政系统和主动性、创造性极强的严密的基层组织系统，在保证社会生活基本运行的前提下，在各个地区和各个环节实施了有效的隔离传染源、切断传播途径的举措，从而迅速遏制住“非典”的传播，最终取得了抗击“非典”的全面胜利。据统计，全国从发病高峰 2003 年 5 月 3 日的 181 例，降到零散病例的 5 月 26 日的 8 例，仅仅用了 23 天；北京从日发病最高的 5 月 8 日的 94 例，用了 11 天，即同月 19 日降到了 7 例，发病人数首次达到个位数^①。6 月 2 日我国大陆地区首次出现没有“非典”新增病例、疑似病例和死亡病例。6 月 24 日，世界卫生组织宣布取消对北京的旅游限制，并将北京从“非典”疫区名单中删除。在这样短的时间内将人类从未遭遇、尚未认识清楚的如此严重的传染病控制到这种程度，不能不说是当代公共管理的一大奇迹。

我国政府在控制“非典”方面的出色表现，也受到了海内外舆论界的高度评价，他们普遍认为我国政治体制和公共管理系统在抗击“非典”中所表现出的强大社会动员能力、组织能力和行政效率，是最终战胜“非典”的关键，充分展示了社会主义国家的制度优势。

二 防治“非典”彰显我国制度优势

在这次防治“非典”的斗争中，我国现行体制表现出了明

^① 根据新华网 (<http://www.xinhuanet.com>) 公布“中国内地 SARS 疫情统计”数据计算。

显的优势，这种优势主要体现在集中统一的决策指挥系统、行之有效的行政系统和基层党组织的战斗堡垒作用等方面。实践证明，没有党和政府集中统一、坚强有力的领导，没有灵活高效的行政执行系统和严密的基层组织网络体系，任何事务性、技术性、服务性的危机处理机制，都难以应对这场危机。防治“非典”的斗争充分展示了我国社会主义制度的优越性。

（一）集中统一的决策、指挥是战胜“非典”的关键

长期以来，以“三权分立、权力制衡”为主要特征的西方民主模式受到了许多国家的追捧，甚至被誉为包治各种社会问题的万灵药。但是，这次“非典”危机证明，在应对突发性自然危机和社会危机，特别是涉及个人权利的危机方面，西方民主制度的有效性大大降低。与此形成鲜明对比的是，我国社会主义制度“集中力量办大事”，即集中统一的组织、动员、指挥的制度优势，在这次抗击“非典”的过程中，得到了充分的发挥和展示，并成为最终战胜“非典”的关键性制度成因。

在此次抗击“非典”的决策、动员和统筹协调过程中，我国集中统一的决策指挥系统给世人留下了非常深刻的印象。其中，党中央、国务院的三次会议，即2003年4月17日中共中央政治局常委会会议、4月23日国务院常务会议和4月24日全国防治非典型肺炎指挥部的成立会议，起到了关键性的作用。

4月中旬，全国“非典”疫情日趋恶化，北京等华北省市出现疫情流行。4月17日，政治局常委会召开防治“非典”专题会议，会议提出，“切实把广大人民群众的身体健康和生命安全放在第一位”，标志着我国开始将经济目标优先转化为社会目标优先，这对后来防治“非典”的工作起到了全局性的指导作用。

4月23日，国务院召开常务会议，贯彻落实中央政治局常

委会精神，研究、部署全国的防治工作。会议决定，成立全国防治非典型肺炎指挥部，负责全国防治工作的统一指挥、协调，设立专门财政资金用于防治工作，并确定疫情严重的北京和医疗条件相对薄弱的全国农村地区是防治工作的重点。此外，还部署政府各有关部门安排好非典型肺炎防治药品、物资的生产、调运、供应等工作，确保市场供应和物价稳定。

4月24日，国务院召开了全国防治非典型肺炎指挥部成立会议。这实际上是一次政府结构和功能在非常时期的重要调整。指挥部由党中央、国务院、军队系统的30多个部门和北京市的主要负责人组成，分设10个工作组和办公室，均由相关方面的中央部委和北京市的主要领导坐镇，标志着全面政府动员的开始。温家宝总理在会上布置了10项任务，涉及政治、经济、科技、外交、安全、教育等方方面面。据统计，从2003年4月20日到5月8日，国务院各部委和北京市制定和颁布的有关防治“非典”的各类文件大约有180个，平均每天要颁布10个左右^①。在4月的最后几天里，中央政府调动了数百亿资金，调集全国的医疗力量支援北京等重灾区，上千万人投入了防治工作。4月22日，北京地区发生市民恐慌性抢购，24日达到高峰。3天之内，北京市政府调集物资供应市场，迅速平息了一个上千万人口的大都市的抢购风潮。又如，建立集中收治“非典”病人的北京小汤山医院，仅一周就建成并交付使用，从全军调集的1200名医护人员在极短的时间内也迅速到位，创造了世界抗疫史上的一个奇迹。这些措施在一个需要冗长决策过程和分散指挥机制的政治系统中，无疑是难以想象的。

虽然在“非典”暴发初期，由于经验不足，我国政府管理

^① 中国社科院政治学所“非典”课题组根据新华网“防治非典”专题“每日简报”内容计算。

系统的反应机制还显得不太完善，但是社会主义政治制度强大的整合能力和社会动员能力，使某些具体的工作失误被迅速纠正和弥补，整个决策、指挥和管理系统也立即进入实战状态，并收到很好的效果。国务院成立防治非典型肺炎指挥部，作为一种暂时性政府结构和功能的重组，对整合各方面资源，发挥整体制度优势，以及在最短时间内、最大程度地遏制“非典”的扩散发挥了关键性的作用。党中央、国务院统一决策、统筹协调，减少了决策环节，降低了组织成本，大大提高了管理效率。在4月下旬至5月上旬的短短20天内，中央政府发出了180多项政令，涉及行政、立法、司法以及军事系统等各方面，几乎涵盖了政府事务、公共管理的各个领域，这种管理效果显然是一个各自为政、分散决策的指挥系统所无法办到的。实践证明，集中统一的决策指挥系统是这次战胜“非典”的极为关键的制度因素。

（二）灵活、统一、高效的行政体系是战胜“非典”的保障

对于大多数西方国家而言，政府行政系统已形成相对固定的思维模式和行为方式，等级结构森严、职责范围明确，对公务员的个人权利极为重视。这种典型“韦伯式”官僚制的结构功能特征，虽然有利于常态下政务的执行和政治生态的平衡，但也存在明显的缺陷。例如，僵化、冷漠、各自为政、以规则指导行动，缺乏主动性和创造性，缺乏协调和配合，等等。这种现象在危机状态下表现得更为突出和明显。与此形成鲜明对照的是，我国公务员系统在保持一般官僚体制基本规范的同时，更为强调社会主义国家的政治特性和为人民服务的根本宗旨，在管理过程中重视人与事的结合和效率与公平的统一，这使它在公共管理过程中具有西方国家无法比拟的优势。这一点在此次抗击“非典”中表现得尤为明显。

首先，我国的行政系统具有灵活性。“非典”暴发以后，整

个政府工作的重点立即转移到抗击“非典”上来。由于“非典”原因不明、来势凶猛、传播极快，在指挥、决策系统作出不惜代价遏止疫情发展的战略决定后，行政系统迅速制订出各项具体措施，积极调动各种社会资源，认真组织落实。在此过程中，政府部门和工作人员带着高度的政治责任感投入到全国抗击“非典”的战斗中，以保护人民群众的生命健康为己任，尽心尽责地完成各项工作。在某些规定未涉及的领域，他们还超越自身的职能范围、及时补位，使“非典”造成的损失尽可能减少到最低。许多公务员不计较个人得失，主动报名投入到抗击“非典”第一线，连续几个月超负荷工作。在此期间，许多部门都放弃了正常的作息时间，采取灵活多样的工作方式，一切工作以抗击“非典”为工作重心，这些措施对最终遏止“非典”都发挥了非常重要的作用。

其次，我国的行政系统具有统一性。与西方许多国家不同地区和部门各自为政的情况不同，我国行政系统在中国共产党的统一领导下，是一个有机的整体。在抗击“非典”中，从中央到地方，从部门到部门，政令的传达和执行都非常顺畅，即使个别部门或人员存在问题，也会很快进行处理、作出调整，使整个行政系统始终保持统一与协调。例如，国家发展与改革委员会对医疗物资的集中统一调配，北京市政府对“非典”定点医院与人员的安排，以及政府各有关部门为确保市场供应和物价稳定，在全国范围内对非典型肺炎防治药品、物资的集中统一生产、调运、供应等，都是行政系统统一性和协调性的具体体现。

与灵活性、统一性相联系，我国行政系统还具有高效性特征。由于“非典”疫情的特殊性，要求任何情况的处理必须迅速、及时、有效。例如，在发现“非典”疑似病人后，必须立即将其接触过的本地和外地人员控制住，这项工作有极高的时间要求，否则后果不堪设想；再如，防治“非典”基础设施的建

设，关系到疫情的有效控制，所以其建设速度要求远远高于其他工程；又如，配置和调整各种医疗卫生资源等具体措施必须在尽可能短的时间内做到，否则就会影响“非典”的实际防控效果。事实证明，正是由于行政系统采取各种措施对传染源和传播途径的迅速隔离和切断，迅速建设像小汤山“非典”定点医院等医疗基础设施，以及由于其他各项行政措施的密切配合和支持，才从根本上扭转了从年初开始的防治“非典”陷于被动的局面。

总之，灵活、统一、高效的行政体系在这次抗击“非典”中发挥了极为重要的作用，是战胜“非典”的基本保障。通过抗击“非典”，证明了我国行政系统在应对大型突发事件时具有极高的反应能力，充分展示了我国社会主义行政体系的内在优势。

（三）基层党组织“战斗堡垒”作用的发挥

改革开放以来，我国经济、社会领域发生了广泛而深刻的变化。这些在给我国带来经济发展和活力的同时，也对我们的政治体制提出了诸多挑战，这些挑战相当突出地集中于基层。正是由于经济、社会结构的变化，我们的基层政权和党的基层组织，面临着许多新问题和矛盾。

一个时期以来，外界普遍怀疑我国基层政权和党的基层组织的有效性，甚至认为基层政权、基层组织已经处于涣散和瓦解的状态。抗击“非典”是检验基层党组织贯彻中央和上级党政机关政策落实情况的试金石。虽然中央政府表现出了强有力的动员、协调能力，但防治“非典”不是仅靠宏观政策就能奏效的，必须在基层得到不折不扣地贯彻落实。事实证明，我们党的基层组织在这次抗击“非典”的过程中经受住了来自方方面面的考验，并发挥了突出的作用。

按照传统的说法，我们党的基层组织号称“战斗堡垒”。何

谓“战斗堡垒”？不妨与西方公务员制度作一番比较。西方政治体制之下实行公务员制度，基层公务员受雇于人、听命于人，一切行动属于职业行为，与个人思想意识无关，只是官僚机器中一个零件而已。在西方体制中，公务员制度也是行之有效的，公务员者朝九晚五，上班来、下班走。上班效力，下班后工作则与个人自由无涉。香港施行公务员体制，在抗击“非典”的日子里，香港公务员倒是中轨中矩、令行禁止。但公务员缺乏自组织性和能动性，而且作为整体，在西方政治制度和法律体系下也缺乏主动性和创造性的制度空间。

与此相对比，我们党的基层组织——各级党委、支部，具有意识形态功能，具有进行主动性、创造性工作的空间。党中央的路线、方针、政策一经下达，具体如何操作，一般要靠基层组织自主理解、执行。这次“非典”来势凶猛，各级政府忙于宏观政策的制定、实施，同时将基本方针、宣传口径告之基层。至于基层如何落实、如何操作，主要取决于以党委、支部为核心的基层组织的创造性发挥。从最终的实际防控效果看，基层党组织完全无愧于“战斗堡垒”的光荣称号。

以北京高校为例，教育部贯彻国务院精神，向北京几十所高校下达不停课、学生不离校的指令，但如何操办则由各学校具体负责。当时北京几十万大学生人心惶惶，已有大批学生先期离校，留在校园里的学生也躁动不安。要使人数众多、思想活跃的大学生在“非典”肆虐时期安心留在校园里，特别是还要在校内完全隔离和患病学生有接触的学生，在实际操作中具有极大的难度。然而事实证明，在各校党委、行政部门和各级支部的努力下，北京几十万大学生不仅被完全封闭于校园之中，而且秩序井然，校园生活也丰富多彩。许多高校在校园中组织了大量露天文体活动，甚至把自娱自乐的歌舞晚会办到被隔离的学生宿舍楼前，慰问被隔离同学，鼓劲打气；有的学校还组织学生每日到被