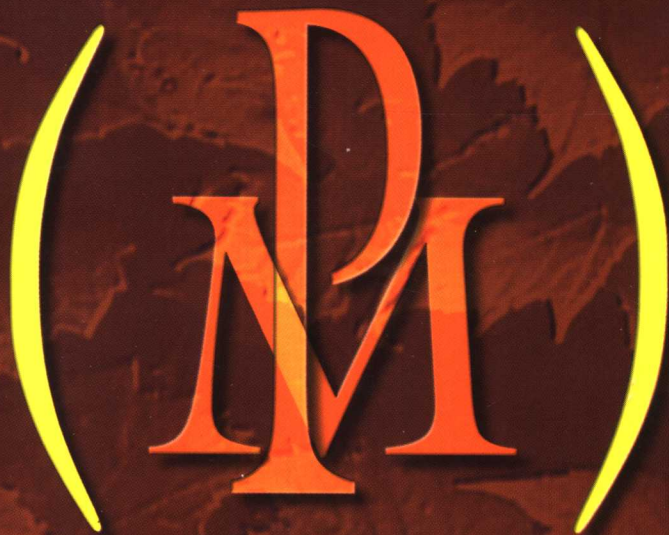


高等学校公共事业管理专业主要课程教材

公共事业管理案例

郑文范 编著



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

高等学校公共事业管理专业主要课程教材

公共事业管理案例

郑文范 编著

高等教育出版社

内容提要

本书是高等学校公共事业管理专业主要课程教材,由面向 21 世纪课程教材及“十五”国家级规划教材《公共事业管理学》的作者编著。本书依据《公共事业管理学》的基本理论,结合各章的基本内容,列举相关案例进行分析和讨论。

本书旨在为公共管理类主要课程的教学提供多角度和多形式的教学指导与支持,辅助高等学校的师生更好地理解和掌握公共事业管理的理论和方法。

图书在版编目(CIP)数据

公共事业管理案例/郑文范编著. —北京:高等教育出版社, 2004.6

ISBN 7-04-015317-3

I.公... II.郑 III.公共管理-案例-分析-高等学校-教学参考资料 IV.D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 042622 号

策划编辑 李 捷 责任编辑 李 捷 封面设计 于 涛
版式设计 胡志萍 责任校对 全 辉 责任印制 杨 明

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-64054588
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	免费咨询	800-810-0598
邮政编码	100011	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010-82028899		http://www.hep.com.cn

经 销 新华书店北京发行所
印 刷 国防工业出版社印刷厂

开 本	787×960 1/16	版 次	2004 年 6 月第 1 版
印 张	19	印 次	2004 年 6 月第 1 次印刷
字 数	350 000	定 价	27.70 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

前 言

献给读者的这本《公共事业管理案例》，是教育部高等教育面向 21 世纪课程教材及“十五”国家级规划教材《公共事业管理学》的姊妹篇，两部教材配合使用、相得益彰。为此特作如下几点说明：

一、公共事业管理案例与案例教学的含义

案例是案例教学过程的前提条件。没有案例，就无所谓案例教学。关于什么是案例，目前国内外学者有如下的意见：

查尔斯·格兰哥说：“一个典型的案例是对一个管理人员曾经面对过的实务问题的纪录，还包括该管理者作出决策必须依据的那些事实、观点和偏见。”

保罗·R. 劳伦斯说：“一个好的案例是一个把部分真实生活引入课堂，从而使教师 and 全班学生对之进行分析和学习的工具。”

国内著名案例专家余凯成教授认为：案例是“以书的形式描述一个真实的特定管理情景，此情景中需包含至少一项管理问题及它的解决方案，它是为某种明确的教学目的服务的”。

综合上述国内外专家学者对案例定义的阐发和说明，可以认为，公共事业管理案例是对一定时期内公共事业管理情形和事件进行的客观描述，它包括这样几点：首先，公共事业管理案例是对公共事业管理问题或事件的记叙；其次，公共事业管理案例所描述的问题及其基本发展轨迹必须是客观真实的；最后，公共事业管理案例所描述的内容具有时间性，是对已发生的公共事业管理情景的描述。

根据公共事业案例的上述定义，可以界定公共事业案例教学的含义。公共事业案例教学就是以公共事业案例作教材，通过教师的讲解和引导以及让学生通过自己对案例的阅读与分析，必要时还需要在集体（小组或班级）中共同讨论，使学生有机会处于决策者的地位来解决问题，以培养和提高其实际管理工作能力的方法和过程。

二、案例教学在公共事业管理中的意义

公共事业管理工作是一项极为复杂的系统工程，具有多因性、综合性和复杂性。多因性一是指公共事业管理工作很少集中在单一职能领域，某一管理工作常涉及决策、组织、领导、监督和执行等职能，而且管理层次越高，这个特点越鲜明；二是指管理的对象不仅有物，而且有人，而人在现实中不是服从较简单的理性规律，而是大量掺杂了感情性、人际性等非理性因素。公共事业管理工作的多因性导致了它的综合性。管理工作包罗有众多因素，使它很难有惟一最佳解释，

对此时期、此单位、此决策有效的措施,对彼时期、彼单位、彼决策不一定有效,因而必须因地、因时、因情制宜,具体问题具体分析。多因性和综合性的特点决定了公共事业管理工作的复杂性,使得管理工作既要使用定量手段,也要进行定性分析。公共事业管理的特点决定了案例教学在公共事业管理中教学中的特殊意义。具体体现在以下方面:

(1) 案例教学法为教与学的行为提供了有机联系的桥梁,反映了教师主导作用和学生主体作用的辩证统一的关系。

在具体实施案例教学时,教师首先都要给出每一理论问题的要点和知识线索,这就是导。然后教师给出围绕理论问题的案例,让学员阅读、思考案例,引导学生进入到案例所描述的管理事件或情景中,以一种角色的参与意识找出基本事实,抓住各种矛盾,分析各种关系,同时引导学生联想,用理论知识要点去分析、诊断或拟定方案。于是,学生的积极性被充分调动起来,这就顺理成章地发挥了学生在教学中的主体作用。在分析、解决问题的讨论争辩中,学生不仅提出了理论的需求,同时也暴露了在理论知识和基本能力等方面的欠缺。这些对教师来说就形成了即时反馈,教师便有可能有针对性地对理论知识和对问题的解决技巧进行深层次的讲解,进一步发挥主导作用。这一生动活泼的教学过程深刻反映了教师主导作用和学生主体作用的辩证统一的关系,也就是说,案例教学法为教与学的行为提供了有机联系的桥梁,教师的主导作用在于规定教学活动方向、开发和调动学生的主体作用,而学生在亲身参与教学活动中主体作用的发挥又给教师的主导作用提出了新的要求。两种作用有机辩证的结合,构成了教学活动的运行轨迹。

(2) 有利于学生掌握、理解、消化理论知识和提高公共事业管理技能。从教学目的讲,公共事业管理教学中采用案例教学方法的直接目标无非有两个:一是用案例去说明、验证某种理论,帮助学生通过案例具体生动的演示理解消化理论,巩固所学理论知识;二是学生通过分析解决案例中提出问题,培养学生的实际管理能力。把案例引入课堂,强化教学环节中的案例分析、判断、决策,既可以使学生加深对理论的理解,又可以举一反三解决类似问题,将理论与实际应用紧密结合起来。特别是通过课堂集体讨论,让每位学生各抒己见,仁者见仁,智者见智,相互启发。这对于提高公务员的综合分析能力、逻辑思维能力、想象创造能力、决策能力和水平都有很大作用。案例教学的这种在讨论中相互启发、相互促进、实现知识向能力的转化功效,是其他教学方法所不及的。

三、教师与学生在案例教学中的角色

案例教学与经常所用的传统的结构式讲授的教学形式是不同的,后者是教师作统一的讲解,学生则静静地听、记。在课堂讲授中,显然教师是主动的传授者,是主角、中心,学生只是配角、陪衬、被动的接受者。而案例教学中,学习主要

是在相互讨论与争辩的氛围中进行的。教师已退居幕后,让学生充当主角、中心与主动的学习者。教师充其量是一名导演、一位教练,他穿针引线,帮助学生相互沟通,启发学生自己去作分析判断。所以,案例教学的真谛与核心,是在让学生通过个人及集体分析大量案例中所描述的管理问题,拟出解决这些问题的对策。归纳和领悟出一套既符合政策要求又适合个人特点的有效的思维路线和逻辑,使他们日后在管理实践中遇到任何未曾料及的、陌生的复杂的问题时,可以运用这种宝贵的既定方法和艺术去分析、解决它。

教师的角色或任务是:

第一,充当课堂上的“联络员”。这一角色指的是教师把有关问题交给学生的前提下,对案例教学过程实施控制的方法是指导性的,讨论分析的责任要交给学生。他要求教师在黑板上记下学生们提供的多种数据、问题、原则、想法、概念、分析等。教师对学生的见解不表达任何偏向,也没有关于“好”、“坏”、“对”、“错”的判断,这些都需要学生来做。教师作为催化剂,只起协助作用。

第二,充当课堂上的“教练员”。这一角色要求教师控制讨论进度,保证讨论有条不紊地进行;提出中肯而关键问题,激励启发学生的兴趣,使之认识案例及其所反映问题的重要性,把本案例与课程其他内容联系起来,通过探索提问,检查和引导学生的分析逻辑与思维路线,使之紧紧围绕教学目标进行讨论。

学生的角色基本要求是:

第一,通过熟悉和分析所要学的案例做到课前有准备。

第二,尽量在课堂上提出与别人不同的观点,以能够改进他自己的思维和分析能力和改进整个课堂对案例的分析和讨论。

第三,从每一个所学的案例中得出一些推论和一般性规律,并发展和提高自己的能力。

四、案例教学过程

案例教学过程,就是教师根据一定的教学目的要求,在案例教学法的基本理论指导下,运用相关案例在课堂上实施对学生的培训和教育。在进行案例教学时,教师应事先向学生深化有关公共事业管理理论,然后适当用一定时间让学生分析研究几个与一定理论相关的案例,用以说明有关理论知识和管理程序,或运用有关理论分析解决管理实际问题,以达到巩固所学知识和提高管理能力的目的。从认识论角度出发,总结案例教学的经验,案例教学过程可分为以下三个阶段:预热阶段、讨论阶段和总结阶段。

1. 预热阶段

预热阶段,又称讨论前的准备阶段,一般来讲,案例教师不是一上课就开始讨论案例,而是通过一定的手段吸引学生的注意力,介绍教学目的和要求。明确运用该案例解决哪方面的问题,是用于帮助学生理解、消化和巩固所学理论知

识,还是用于提高学生的认识、分析和解决实际管理问题的能力?其中,案例介绍和案例分析示范是教师在预热阶段的两项重要任务。

2. 讨论阶段

讨论阶段是把案例的直接待解决的问题和基本问题分解成若干个小问题让每个小组专门讨论和在班级上讨论。小组讨论的好处在于:

- (1) 每一个人都会有机会发言;
- (2) 使每一个人都会有机会把自己的观点和分析拿到别人面前检验,使之逐步建立起信心;
- (3) 使学生有机会学习如何与别人一起工作;
- (4) 有助于提高整个学习过程的效率;
- (5) 迫使学生对案例做适当准备。

班级讨论,是继小组讨论之后,从小组中选出一名学生代表小组发言,发言的内容是介绍小组对案例分析的情况,并提出相同和相异的观点,与其他小组再行交流和辩论。这个阶段可能将讨论推到新的高潮,学生发言接踵而至,参与的积极性很高。这时教师的主要任务是把握课堂的发言,使学生发言朝着高效率的目标进行。

3. 总结阶段

总结阶段是案例教学过程的最后阶段。这一阶段的主要任务是对学生的讨论情况及其要点作一小结,强调案例最重要方面,以及对它的分析和解决办法。其目的是让学生了解和掌握案例中提出的问题与哪些管理理论相关,提高其运用有关理论和经验解决问题的能力,因此,它是教学过程的关键环节。经过比较分析,人们是能够把比较符合规律的方案挑选出来的,这就要求教师在总结时要给学生一个“说法”,即相对正确的解决问题方案,或把有关部门或领导者实际做的比较正确的解决问题办法交给学生,以再次启发学生的思维。当然,不必强求学生接受这一方案,因为,这不是案例教学所要达到的目的,案例教学所要达到的目的是通过案例分析研究,提高学生的实际管理能力。

五、关于本书编写的说明

本书共分十章:第一章是与公共事业管理的对象和公共事业管理学有关的案例;第二章是与公共事业组织的概念和作用有关的案例;第三章是与包括公共事业管理中的领导、沟通、激励、控制与效率在内的公共事业管理的过程有关的案例;第四章是与公共事业组织的公共责任和监督机制有关的案例;第五章是与公共事业组织管理的法律制度有关的案例;第六章是与公共事业管理伦理与品德有关的案例;第七章是与公共事业管理的人力资源开发有关的案例;第八章是与公共事业管理体制改革的案例;第九章是与公共事业管理的发展与创新有关的案例;第十章是与社区管理有关的案例。通过本书案例课程的学习,可以

使学生进一步深刻了解公共事业管理的基本原理,引导学生的创造性思维,培养学生对公共事业管理专业的深刻认识和浓厚兴趣,使学生初步具备运用公共事业管理原理解决实际问题的能力。

本教材还力争继续体现“创新”与“精品”的时代要求。所谓创新,是要求本教材从体系、结构到内容都要有符合公共事业管理教学改革和学科建设需要的新的面貌,与公共事业管理原理保持高度一致并和《公共事业管理学》密切衔接。所谓精品,是要求本教材要实现学术上的高标准和内容上的高品位。

本教材的编写得到了东北大学文法学院很多师生的支持,李鉴、康彩霞、李国良、贝绍军、秦利、吴文清及家人丁丽、郑欣参加了案例的收集工作,韩莹颖、纪占武、单蕊、王欣欣、高青参加文字校对工作,东北大学张允佳老师参加了第七章的编写工作,辽宁省科技厅邢兰兰参加了第八章的编写工作,东北大学黄一坤老师参加了第九章的编写工作,这里一并表示谢意。

郑文范

2004年5月于沈阳东北大学

目 录

第一章 绪论	1
本章概论	1
案例一 公共物品、私人物品和准公共物品	3
案例二 公共事业管理与企业管理的区别	12
第二章 公共事业管理主体	22
本章概论	22
案例一 公共事业组织是公共事业管理的主体	25
案例二 政府不是企业管理主体	31
案例三 企业不是公共事业管理的主体	35
案例四 公共事业组织的局限性及其克服	40
第三章 公共事业管理中的沟通与效率	49
本章概论	49
案例一 公共事业管理效率	51
案例二 公共事业管理中的沟通	53
第四章 公共事业管理的公共责任与监督机制	57
本章概论	57
案例一 道德滑坡	59
案例二 公益机构财务管理混乱	62
案例三 建立健全监督体系——教育纠风	65
案例四 加强公共事业组织的财务监督	68
案例五 建立公共事业组织行业监管,完善自律机制	71
案例六 中介机构腐败现象及治理	74
第五章 公共事业管理的法律制度	86
本章概论	86
案例一 我国公共事业组织立法	98
案例二 公共事业管理中的立法需求	115
案例三 公共事业管理法律法规的实施	119
案例四 社团的法律制度建设	131
第六章 公共事业伦理和公共事业品德	140
本章概论	140
案例一 公共事业道德建设	141
案例二 公共事业品德的价值	144

案例三 从道德驱动的自律到制度化自律	146
案例四 公共事业伦理的作用	147
案例五 志愿者行为	150
第七章 公共事业管理专业的人力资源开发	163
本章概论	163
案例一 公共事业管理人才培养要求	168
案例二 公共事业管理人才培养方式	171
第八章 公共事业管理体制变革	176
本章概论	176
案例一 公益型机构的现状和问题	177
案例二 事业管理体制变革的基本途径与对策	179
案例三 现代事业制度设计	186
案例四 科学技术事业管理体制变革	206
案例五 体育事业管理体制变革	211
案例六 文化事业管理体制变革	214
案例七 卫生事业管理体制变革	227
案例八 教育事业管理体制变革	235
第九章 公共事业管理的发展与创新	249
本章概论	249
案例一 科学发展观	253
案例二 科技创新	258
案例三 文化创新	266
案例四 教育创新	271
第十章 社区管理	277
本章概论	277
案例一 社区法律与道德建设	278
案例二 社区民主	281
案例三 社区文化	283
案例四 社区党建	286
案例五 社区就业	288

第一章 绪 论

本章概论

一、公共物品、私人物品和准公共物品

公共物品是指无论个人是否想要购买,其利益不可分割地被扩散给社会全体成员的物品;私人物品是指其利益能够加以分割然后分别提供给不同的个人,并且不对其他人产生外在利益或外在成本的物品;凡是不能严格满足消费上的非排他性等特征的物品是准公共物品。公共物品、私人物品和准公共物品的划分界限并不是固定不变的。它一方面受生产力、科技、社会发展程度的制约,另一方面也受到社会制度的影响,其界限可以随上述因素的变动而变动。

物品的概念还和需要的概念密切相关。可以认为公共物品是指完全是为了满足社会共同需要的物品;准公共物品是指部分是为了满足社会共同需要的物品;私人物品是指不是为了满足社会共同需要的物品。

二、公共事务、准公共事务、企业事务

对应于公共物品、准公共物品和私人物品而言分别有公共事务、准公共事务和企业事务三种事务。所谓公共事务是指生产公共物品的活动,是涉及全体社会公众整体的生活质量和共同利益的一系列活动,其产品具有完全的“非排他性”;所谓准公共事务是生产准公共物品的活动,是指涉及部分社会公众的生活质量和共同利益的一系列活动,其产品具有部分的“非排他性”;所谓企业活动是生产私人物品的活动,即企业事务或活动是指涉及企业职工的生活质量和利益的一系列活动,其产品具有完全的“排他性”。

三、公共事业管理与其他管理的区别

公共事业管理是指公共事业组织在一定的环境和条件下,动员和运用有效资源,采取计划、组织、领导和控制等方式对社会准公共事务进行协调,实现提高生活质量、保证社会利益目标的活动过程。

1: 公共事业管理与企业管理的区别

公共事业管理与企业管理的区别主要表现在以下几方面:

第一,从管理的目的来看,公共事业管理是要提高人们的生活质量,它主要给人们提供部分盈利性的产品或服务,其主要目的是公益性的。而一般的企业管理,主要是通过生产和销售产品或服务,达到盈利的目的。

第二,从管理的运行轨道来看,公共事业管理的整个过程中都受到法律的限制,这使公共事业管理严格地在法律规定的程序和范围内运行着。而企业管理则不同,法律在其活动中仅仅是一种外部制约因素,服从法律规则并不是企业的原初动力。企业盈利必须遵纪守法,但其主要是在利益轨道上进行的。

第三,从物质资源来源看,两者也不完全相同。公共事业管理所需要的各种物质资源部分来自于收入,有时候也部分来自于政府补助。在企业管理中,所需要的各种物质资源主要来自于投资的回报,即来自于所获取的利润。

第四,从绩效评估看,公共事业管理的绩效评估偏重于社会效益,企业管理的绩效评估则强调经济效益。

2. 公共事业管理与行政管理的区别

(1) 管理主体不同。行政管理的主体是政府机关,公共事业管理的主体是公共事业组织。行政管理具有决策性职能;公共事业管理主要行使具体的执行性行为和服务性行为。

(2) 管理方式不同。行政管理实行等级制,上下级之间是领导与被领导关系。公共事业管理方式是在相互尊重、平等的基础上,以协商、讨论的方式加强沟通、相互理解,达成共识。

(3) 管理的直接性和间接性不同。行政管理主要是一种间接性管理;公共事业管理主要是一种直接性管理。

(4) 管理的独立性和非独立性不同。公共事业组织具有独立性。从经费上看,大多数公共事业组织在经济上是实行独立核算、自收自支、自负盈亏,通过有偿服务维持其正常运转;而作为行政管理主体的政府部门不具有独立性,整个行政系统就是一个大的等级组织,在经费上政府部门要依赖于国家财政。

3. 公共管理与公共事业管理的区别

在现代社会中,公共领域和非公共领域成为社会生活的两大基本领域。在公共领域,代表社会公共利益、承担社会公共事务的政府和非政府公共组织是其主要组织形式,其运行遵循着公共生活的制度和规则。在非公共领域,企业构成了其主要组织形式,作为市场的主体,其运行遵循着市场的规则和规律。按照这两大领域及其主体组织形式,我们可以把现代社会的管理划分为公共管理和企业管理两大类型。

所谓公共管理主要是指以政府和非政府的公共组织为依托,为促进社会整体的协调发展和有效实现公共利益,采取各种方式对涉及社会公众整体的生活质量和共同利益的一系列活动进行调节控制的过程。

公共管理与公共事业管理的主要区别如下:

(1) 管理的范围不同。公共管理是由国家承担的社会管理和由社会公共事业组织承担的社会管理。而公共事业管理仅仅是指由社会公共事业组织承担的社会管理,所以公共管理的范围比公共事业管理的范围大一些,公共管理与公共事业管理的关系,一般可以认为是包含与被包含的关系。

(2) 管理的主、客体不同。公共管理的主体是政府,客体是公共事务。由于公共事务的利益不可分割地扩散给社会全体成员,所以一般认为公共管理客体的受益对象是社会全体公众。公共管理是国家对社会的管理,而公共事业管理的主体是社会公共事业组织对社会的管理。公共事业管理的受益对象既可以是社会全体成员,也可以是社会部分成员;社会成员既可以接受服务,也可以拒绝服务,可以有很大的自主性。

案例一 公共物品、私人物品和准公共物品

【案例导语】 公共物品是指无论个人是否想要购买,其利益不可分割地被扩散给社会全体成员的物品;而私人物品是指其利益能够加以分割然后分别提供给不同的个人,并且不对其他人产生外在利益或外在成本的物品。凡是不能严格满足消费上的非排他性等特征的物品是准公共物品。公共物品、私人物品和准公共物品的划分界限并不是固定不变的。它一方面受生产力、科技、社会发展程度的制约,另一方面也受到社会制度的影响,其界限可以随上述因素的变动而变动。通过对下面的“非典是公共物品”、“马路市场应是准公共物品”、“公园免费与公共服务”、“新公厕为何受冷落”、“城镇供热体制改革”等案例的分析可以进一步明确这一点。

(一) “非典”是公共物品

1. 慢性病的老人感染“非典”后易成超级传播者

中国疾病预防控制中心流行病学首席科学家曾光主持的“传染性非典型肺炎传播链分析”的科研项目,通过分析一位“非典”超级传播者的流行病学调查报告,总结了“非典”传播的一些特点。

“非典”超级传播者是北京一位 91 岁的老人。2003 年 3 月 24 日,他因右胳膊活动不便去医院就诊,3 月 30 日,老人因心肌梗塞病故。去世前,老人未被诊断为“非典”。但从 3 月 31 日开始,在老人的陪护家属、同房病友、医护人员中陆续出现“非典”病人。到 4 月 17 日,他直接或间接感染了 37 人,除他本人外,还有一人死亡。

老人发病前,共有 44 人与之接触,无一人发病;老人发病后,9 位亲属与之接触,其中 6 人发病,1 人病死。在这个传播链中,有一位病人发病前曾与全班

29 位同学有接触,但 29 人均未发病。这说明,潜伏期的“非典”病人不具有传染性。

老人在医院里也形成传播链。其中,与老人同一病房的 7 人中有 2 人发病;共有 10 名医护人员发病,他们都为病人上过呼吸机或有其他密切接触;参与一般护理的人员虽然很多,但接触并不十分密切,有 6 人发病,发病率低了很多;医护人员的家属则无人发病。这说明,与病人接触越密切,感染的可能性就越大。

(资料来源:新华社北京 2003 年 5 月 21 日电)

2. 所有感染者均与患者有症状期接触;接触越是密切,就越容易被感染

从 302 医院的情况来看,302 医院是接诊北京首例输入性 SARS(非典)患者的医院。3 月 5 日上午,302 医院突然接到兄弟医院中国人民解放军总医院(以下简称“301 医院”)的紧急电话,称此前一天来该院急诊室观察的三名山西患者病情“怪异”,怀疑是非典型性肺炎,需要转到 302 医院医治。山西患者之一是年仅 27 岁的山西女商人。她后来被确认为北京第一例输入性 SARS(非典)患者。这三名患者即女商人于某、于某的父亲和母亲李某。于某的父母年龄均 50 出头。于某是常年在太原一家商场包租柜台做珠宝买卖的女商人。2 月下旬,她在广东进货时,发烧胸闷,当时于某没有在意自己的病情,但与她密切接触的家人相继倒下。3 月 6 日,于某的父亲病情突然恶化。当晚,在姜教授的率领下,医院进行了全力抢救,但于某的父亲终因年事已高、病情过重而死亡。同样的抢救情景出现在 3 月 11 日抢救于某的母亲李某身上,李某最终也不治身亡。

3 月 11 日,刚从抢救病房出来的传染病一科主任赵敏证实已感染了“非典”。同一天,实习护士小王、小刘相继被感染。3 月 12 日,传染病二病区主任叶文华也倒下了。3 月 13 日,主治医师秦恩强倒下了。3 月 14 日,姜教授被感染。此后一个月之内,302 医院传染病 SARS(非典)一病区、二病区的 40 余名医护人员中,有 30 多位被感染或疑似被感染。302 医院的情景,在北京其他医院先后上演。

从另一条传播链——北大附属人民医院来看。3 月 15 日,北大附属人民医院急诊科收治了一名疑似 SARS(非典)患者。由于,医院没有采取相应的严格措施,结果造成该院大量医护人员被感染。随着其他 SARS(非典)患者的不断涌入,至 4 月 23 日北大附属人民医院医护人员感染人数已达到 80 人。除此以外,3 月 17 日,香港 SARS(非典)患者李某被转至北京中医药大学附属东直门医院,寻求中西医综合治疗,结果一周之内,东直门医院包括急诊科主任在内的 11 位参与过救治的医护人员,全部感染了 SARS(非典)。

感染源开始向外扩展。4 月上旬,中央财经大学金融系退休教授曹某在北大附属人民医院看病,随后感染了 SARS(非典),并不治身亡。旋即包括曹教授

本人的亲属、曹教授的儿媳的同事、曹家的邻居等在内传播链条开始扩展,从4月9日到5月6日为止,中央财经大学一共出现了19例确诊和疑似SARS(非典)病人。

截至到5月6日,北京确诊SARS(非典)患者1897例中,医护人员足有335人,约占18%,居感染人数类别的首位。截至5月8日,该项数字则为370人,仍为首位。医护人员感染比较多,有三大原因:第一,医护人员和患者接触最早;第二,他们和患者接触的距离最近;第三,医护人员和患者接触的频率最高。

(资料来源:新华社北京2003年5月18日电)。

3. 隔断外部性是控制“非典”的关键措施

(1) 大海捞针排查“接触者”。

在沈阳抗击“非典”的过程中,每发现一位“非典”疑似病人后,寻找这个疑似病人的密切接触者的工作,几乎牵动着所有沈城人的心。而负责完成这项繁杂而危险工作的,就是各区、县疾控中心流行病科的工作人员。4月28日下午,沈阳市疾控中心接到了报告:沈阳市某医院有一发热患者为高度疑似传染性非典型肺炎。接到报告后,沈阳市疾控中心的王萍等三位同志立即前往现场,协同皇姑区疾控中心进行流行病学调查。2个小时后,穿着四层厚厚服装的王萍等人全身已被汗水湿透,带着咸涩味的汗水流进眼睛,防护眼镜的镜片也因汗液而变得模糊不清。最后,与病人有过接触的54人名单,终于出现在工作人员手中。

接下来大东、沈河、皇姑及新民疾控中心工作人员,连夜对管区内的接触者进行了调查。但这项找人的工作却更难:刚从7层楼下来,又得爬6楼,爬上6楼却发现那户人家户分离。有时还有群众不理解,工作人员遭到了冷嘲热讽。直到第二天早晨6时,流行病学调查隔离工作才结束。14天后,无一人发病。

(2) 拒“非典”于水源之外。

在防“非典”特殊时期,水成为沈阳720万市民关注的焦点,而离市民们最近的自来水泵房,更是聚焦之所在。全市1632处泵房全部加强治安防范死看死守,每日进行4次消毒、实行“加压泵站生产综合每日汇报制”、定时监测水质(余氯检测由每日3次增至4次)等,确保离市民最近供水源的100%安全。

(资料来源:《沈阳晚报》2003年5月15日)

(3) 交通部制订方案互通值班联系方式共同堵截“非典”疫情。

交通部近日制订了《北京及周边省区市交通主管部门联防“非典”扩散工作方案》,共同堵截“非典”疫情,违反者将受处罚。

方案规定:北京、天津、河北、内蒙古、山西、山东、辽宁省(自治区、直辖市)交通厅(局、委),中国海运集团公司,大连、天津、烟台、威海、青岛港的主管部门,均成立防治“非典”领导小组,设立办公室,制定值班制度,相互通报值班联系方式,从组织机构上保证信息畅通。

如果在交通工具上发现了“非典”病人或疑似病人,应立即层层上报,无论车船在什么地方,都由车(船)籍地省交通主管部门通知车(船)运行前方最近设有留验站的城市交通部门和当地卫生部门,由他们处置,经当地卫生防疫部门认定不会继续传播后,才予以放行。若交通主管部门接到病人正在乘坐交通工具出行的消息后,要立即通报交通工具运行沿线的交通主管部门查堵此车,和卫生防疫部门一起,以最快速度堵截。若发现“非典”病人或疑似病人曾在10天内乘坐过此车(船)的,一经发现,交通部门要立即组织调出此交通工具始发站的旅客和司乘人员登记表,对与病人接触过的人员进行追踪和查找。

(资料来源:《沈阳晚报》2003年5月4日)

4. 防“非典”费用的免费性

(1) 学生发热体检费由学校承担。

由于发热门诊检查费用较高,一些学生因无力承担医疗费用,尽管体温异常也不愿到发热门诊就医,因而对及时发现疫情造成隐患。为此,5月8日,省教育厅对全省中小学、幼儿园防控“非典”提出要求,严禁向学生收取学校防疫、消毒费用,严格按照国家要求确保农村中小学、幼儿园孩子在隔离观察和治疗期间享受免费待遇。

(资料来源:《沈阳晚报》2003年5月9日)

(2) 北京建立“非典”患者社会救助机制。

2003年春在北京市出台的《关于加强北京防治非典型肺炎工作的决定》中,对“非典”患者的社会救助机制做出明确规定。

《决定》指出:对农民中的“非典”患者,要免费医治。对北京市享受最低生活保障待遇的“非典”患者,其医疗费用由政府负担。对参加医疗保险的企业职工和退休人员中的“非典”患者,分别由基本医疗保险统筹基金和大额医疗互助资金支付;属于参保人员自费部分的费用,由区、县医保中心确认身份后,通知市医保中心直接办理救助。城镇登记失业人员中的“非典”患者,其医疗费用由失业保险基金支付。对其他有特殊困难的患者,北京市要求医院必须尽全力先进行救治,医疗费用视情况由市财政予以补贴。

(资料来源:《沈阳晚报》2003年4月29日)

(3) 关于“非典”患者和疑似病人缴纳救治费用有关问题的紧急通知。

卫生部、财政部、劳动和社会保障部、民政部于2003年5月1日联合发出紧急通知规定,其中部分内容如下:

医院要严格执行先救治、后结算费用的规定,简化入院手续、及时开展救治工作。严禁因为费用问题延误救治或推诿病人,对于违反规定的,要严肃处理。

发热病人到医院就诊时,免办挂号手续,先就诊。初诊为“非典”患者和疑似病人(以下简称患者)后,不再由患者缴纳检查、检验等有关费用,实行记账制。

普通患者补交各项费用。

患者住院或留院观察时,免交住院预交金等一切费用,办理登记手续后直接留院观察或入院治疗。医院要按照有关规定,积极做好救治工作,对于参加了医疗保险的患者,医院应及时通知该统筹地区医疗保险经办机构。救治过程中发生的各项费用,也采取记账的方式,患者无需逐项缴纳各项费用。

患者出院时,需向院方提供其有效证件(如身份证及基本医疗保险参保证(卡)等)复印件和联系方式,并由患者或其家属对院方提供的诊疗、住院记录与费用清单进行签字确认。

上述列举各种现象揭示出“非典”具有公共物品的具体特点:有慢性病的老人感染“非典”后易成超级传播者,所有感染者均与患者有症状期接触;接触越是密切,就越容易被感染;未发现潜伏期“非典”病人具有传染性;隔离病人终止了进一步传播,防“非典”费用的免费性等。由此可以明确,“非典”是公共物品。

(二) 马路市场应是准公共物品

2003年3月3日,沈阳皇姑区行政执法局执法大队、区经发局和新乐街道办事处联合将“闹哄”了好几年的凤凰山早市取缔,街路终于安静下来,也干净多了。但取缔早市引出各方意见如下:

1. 赞成取缔方意见:扰民、扰校、脏乱、骗人

附近居民刘先生:我是早市旁的居民,这些年饱受侵扰之苦。一到夏天,这个早市噪声扰民的问题根本没法解决,每天早上从三四时开始就睡不着觉,换了谁能受得了?

附近居民夏女士:由于该早市附近没有公共厕所,一些业户在楼道里大小便,尿臊味熏天,居民不敢开窗户。这个早市中骗人的也很多,虽然菜价便宜,但是秤大多缺斤短两,是有名的“八两一条街”。

学生家长王先生:这个早市侵扰附近学校很长时间了,我孩子上课时经常听到卖菜的吆喝声,不但影响学习,而且造成孩子上学时行走非常困难。

2. 有条件赞成方意见:农贸大厅建设没跟上

一政府工作人员:退路进厅是大势所趋,我完全赞成。但应该看到现在我市农贸大厅的建设和布局还没有跟上。如果所有的马路市场和早市都取缔了,那么老百姓买菜又出现了困难。同时还应该注意到,一些地方虽然建成了农贸大厅,但马路市场还是不退,因为大厅里的租金比较高,有的地方一次性要业户交纳好几万元。而业户们在马路市场或早市中经营每月只交200元左右,这是退路进厅难的一个主要原因。

3. 反对取缔方意见:没处买菜 生活不便

申先生说:我们是凤凰山路市场附近的居民,现在,我们已经没处买菜了,老百姓日常吃饭问题如何解决?