

公共危机启示录

——对 SARS 的多维审视

主编 冯惠玲
副主编 郝立新 张成福



 中国人民大学出版社

公共危机启示录

——对 SARS 的多维审视

主编 冯惠玲
副主编 郝立新 张成福



中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共危机启示录——对 SARS 的多维审视/冯惠玲主编.
北京:中国人民大学出版社, 2003

ISBN 7-300-04969-9/D·889

I. 公…

II. 冯…

III. ①公共卫生-紧急事件-研究-中国

②重症呼吸综合征-社会影响-研究-中国

IV. D669

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 090402 号

公共危机启示录

——对 SARS 的多维审视

主 编 冯惠玲

副主编 郝立新 张成福

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室) 010-62511239 (出版部)

010-62515351 (邮购部) 010-62514148 (门市部)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州星河印刷厂

开 本 787×1092 毫米 1/16

版 次 2003 年 9 月第 1 版

印 张 26.25 插页 2

印 次 2003 年 9 月第 1 次印刷

字 数 417 000

定 价 40.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

构建公共危机 应急系统的 非技术支撑 体系

(代前言)

冯惠玲

一、应对公共危机是现代社会的重大课题

当我们经历了“非典”的袭击与洗礼，再环顾周围的世界，忽然发现各种各样、大大小小的突发事件经常不期而至，打乱人类正常的生活。系统论认为，任何系统都可能出现无序状态，人类社会也不例外。当其无序达到一定程度时，便可酿成公共危机。人们一直在不断把握其有序与无序状态的规律性，逐步提高对未来的预见性和应对能力的过程中，为建立和维护社会安定与进步的秩序，应对和战胜形形色色的无序状态而作出不懈的努力。事实上，人类还远未能驾驭自然，社会自身也总有“阿基里斯的脚踵”，危机的根源一直存在。如果说，“脚踵”是阿基里斯确定的致命之处的话，人类社会的薄弱环节则是不确定的，流动着的，而且常常是隐蔽的，未知的。所以，对当今社会而言，公共危机是不可避免的，是社会“‘非常态’中的‘常态’”。

从现代社会发展的特点来看，一方面，人类认识世界和控制自然的能力不断提高；另一方面，人与人，人与自然、社会组织之间的竞争和冲突也不断加剧。人类在利用高科技、高度发达的生产力创造高度舒适、高度便捷的生活的同时，也埋下了对自然界的亏欠和对生态的损害、对高科技的过度依赖以及由社会发展不平衡造成的种种隐患和风险。随着经济全球化和信息化进程的加快，社会复杂性、关联性和相互

依存性也随之增强，现代社会在发展速度加快的同时，也变得更加脆弱，在高速发展的背后，隐藏着多种危机，而且其形式不断变异，频率越来越高，可以说现代社会是危机多发社会。2003年春夏之交蔓延世界30多个国家的“非典”疫情就是典型的突发公共卫生事件，它是对人与社会、人与自然关系的一次严肃拷问，是对人类应对重大突发事件能力的一次严峻考验。疫情最为严重的中国创造了众志成城、共克时艰的奇迹，也从中引发了许多深层思考。

直至今天，我们对“非典”的病源病因和传播途径还不十分清楚，在诊断和治疗上也还没有特效手段。因此，我们还不能断定“非典”就此销声匿迹了。即使人类完全战胜了“非典”，可是还会不断遭遇别的突如其来的、难以预测的危机。因此，关于“非典”以及由此而引发的关于公共危机管理的思考和探索应该具有广泛的、长远的社会价值。

二、公共危机应急系统的建设迫在眉睫

公共危机是对社会应急机制执政党执政能力和政府治理能力的检验。在“非典”的特殊考验面前，党中央、国务院总揽全局，从容应对，指挥若定，在世人面前树立了一个有能力、有作为、勇挑重担、敢于负责的政府形象，提高了政府的威望和公信力。经过“非典”的洗礼，党的执政能力得到锤炼，民族精神进一步弘扬，整个社会的风险攻关能力有了明显提高。但是，当“非典”过后，我们客观、科学、理性地回头审视这场没有硝烟的战争，会痛心地发现我们所付出的代价也是十分沉重的。从起初的信息不畅所引起的社会恐慌，到大量医务人员被感染，从北京没有任何流行病防护物资储备到为了一名疑似病例而跟踪搜寻整列火车乘客，都让我们不得不承认最初的应对是仓促的、补丁式的，而不是一种常备的、协同的、高效的应对机制。此次“非典”疫情及其负面影响迅速波及全国，除了疫情本身预防与治疗的困难之外，没有及时、有效地整合和利用公共卫生资源、信息资源和其他社会资源，以致错失最佳控制时机也是重要的原因。痛定思痛，许多有识之士深感必须居安思危，防患于未然，建立公共危机应急系统，以有效应对随时可能发生的各种危机事件，将危机给社会带来的损失降到最低。

在西方，“危机”的概念最初来源于希腊语，并被普遍用于医学领域，以形容一种至关重要的、需要立刻作出相应决断的状态，18—19

世纪，其逐渐被引入政治领域，表明政治体制或政府面临的紧急状况，继而有了危机管理的概念。美国学者从公共行政管理角度研究当一国突发某一事件，波及或影响了较大范围内公众生活时，政府应该如何以最有效的方法控制突发事件的影响与蔓延，迅速恢复正常状态。包括危机一旦发生，政府应如何迅速作出反应，制定正确的决策；如何调动各部门的人力、财力、物力，以缓解危机；如何有效动员社会一切资源支持政府，并协助采取相应的援救措施；如何做好危机后的各项恢复和重建工作，重新确立正常的社会秩序；等等。一些学者将公共危机管理归纳为四项内容：一是减少与缓解危机；二是准备资源，有效控制危机；三是回应社会与公众的需求；四是危机后的恢复与重建。一些国家还对政府员工进行专项培训：一是要求员工具备尽可能把突发性事件控制或消灭在萌芽状态的能力；二是危机一旦发生，政府员工应具备延缓、化解危机、控制危机影响范围以及危机升级的能力。在上述研究和培训的基础上，许多国家都建立了较为完善的危机应对体系和应对机制，当重大突发事件发生后迅速启动、各就各位，相互配合，有条不紊，在抗灾救灾和灾后恢复过程中发挥了重要的作用。典型的事例如日本的阪神大地震，美国的“9·11”事件，以及最近发生的美加大停电等。特别是此次美加大停电发生后，美国许多职能部门、服务性行业的应急措施是在第一时间自动到位的，表明了公共危机应急系统的灵敏和高效。

国内外重大突发事件的形式各种各样，其不良后果大多具有连带性、辐射性、多样性和进行性等特点，除了实际损失之外，它给人们心理带来的创伤有时更为严重，难以愈合。遏制和化解危机造成的灾难，可以减少以至阻止不良后果的蔓延、放大甚至走向毁灭性，保持社会心理健康和公民信心，加快恢复进程。为达到这种效果，需要社会各有关方面的“合力”和“联动”，而启动和保障这种“合力”与“联动”的机制就是公共危机应急系统。

事实和道理都告诉我们，公共危机应急系统之于现代社会是非常必要，不可缺少的，尽管建立和维护这个系统需要付出相当代价，尽管这个系统的“养兵”多于“用兵”，但它在公共危机发生时所发挥的“救生”、“减灾”和“恢复”作用是至关重要的，国家、社会组织和公民的主权、生命和财产安危将系于此，这是其他任何代价都无法换取的。

三、公共危机应急系统是技术因素和非技术因素的集合

公共危机应急系统建设应列为国家安全系统建设的重要组成部分。这是一个涉及众多领域，集技术因素与非技术因素于一体的复杂适应系统。一方面，相应的高科技是必不可少的，包括各种用于监测、预警、通讯、抗灾和恢复的技术和设备，这是抵御危机灾害的硬武器；另一方面，非技术因素也不可或缺，如国家行政和公共应急法律制度保障，资金和物资保障，信息披露规则，公民道德建设以及社会心理引导等，这是战胜危机灾害的软武器。世界各国应对重大突发事件的经验表明，在公共危机应急系统中，技术因素和非技术因素同等重要，二者互为条件，互相支撑，相辅相成，共同决定公共危机应急系统的定位、功能与效率。

尽管这是一个不容置疑并十分浅显的道理，但在现实生活中，无论是决策者还是普通公众，常常会有意无意地产生重“硬”轻“软”的倾向。

如果我们回顾一下在抗击“非典”的战斗中，政府治理模式的创新，《中华人民共和国传染病防治法》的贯彻，各种应急政策的出台，各级组织的严密管理，信息的发布与沟通，民族精神的弘扬，民众心理的疏导等发挥了何等重要的作用，就不会怀疑非技术因素在公共危机应急系统乃至现代化进程中的地位和效用了。

事实上，人类从蒙昧到文明的过程就是发展科技、张扬人性和强化管理相互作用的过程，现代社会本身就是技术与非技术因素的有机合成，而现代社会每时每刻的运行都有赖于技术与非技术因素的互依互动。因此，当社会出现异常状态时，必须动用一切有利于使之恢复正常状态的技术的与非技术的要素。重此轻彼或顾此失彼，不仅会减少可以利用的资源，还可能使尚存的资源因失去其他相关条件的支持而效力受损，最终影响整个应急系统的功能。因此，对于公共危机应急系统的建设也要“两手抓”，“两手都要硬”，特别是要把非技术因素放在与技术因素同等重要的地位。

四、公共危机应急系统需要各种非技术因素的整合和社会科学相关领域的理论创新

公共危机应急系统中的非技术因素包括很多方面，并具有高度的关联性，应该作为一个体系进行系统研究和建设。因为公共危机一旦来临，其影响往往迅速波及社会生活的方方面面，引发“多米诺骨牌”效应。处理公共危机不是某一行业、某一地区能够独立承担的，而是全社会共同的责任。因此，在搭建公共危机应急系统时必须立足于社会整体进行全方位、多角度的分析，有效地调动一切物质的、精神的可供利用的资源，打破部门、地区、学科之间的壁垒，统筹部署、形成协同机制。重点是两个整合与互动：一是科学技术力量与非技术力量之间的整合与互动；二是政治的、经济的、法律的、文化的等多种非技术要素之间的整合与互动。通过这两种整合与互动形成一个对公共危机进行预测、监控与管理的高效系统，实现综合治理、标本兼治。

公共危机应急系统的非技术支撑体系具有以下社会功能：一是有利于政府调动和整合一切可能的社会资源，发挥各种资源优势，形成应对危机的合力，从而实现政府统一领导下的、各种社会力量协调合作的危机应急系统；二是有利于政府应对危机中形成的复杂局面，以其具有动态适应性的柔性管理机制支持决策者运筹帷幄、驾驭复杂局面，根据危机情势适时作出或调整决策；三是有利于推进政府决策的开放性、透明性，将政府处理危机的情况置于公众的监督之下，保证公民的知情权，调动全社会参与应对的热情，降低危机处理的成本，同时推动政府内部决策的科学化、民主化；四是有利于营造高科技应用的最佳社会环境，趋利避害，提高科学技术在应对危机中的效力。

公共危机突发性强，具有很大的不确定性，常规状态下的社会管理方法有时会无法适应或无能为力，表现为“缺位”或“失效”，仅支持常规管理的理论和思维习惯在建立和维护公共危机应急系统方面也显得无力或不敷需要。就非技术应对战略策略开展基础性和应用性的深入研究，是人文社会科学工作者对现代社会公共危机的应战。面对发展着的社会和长期潜在的危机，非技术应对研究不能随某一危机的结束而降温，而应该作为现代社会的常备课题，因为一旦危机再次发生，不可能为人们提供充足的时间去适应、去思考、去研究。可以说，现代社会的

危机管理呼唤相应的理论和思维，期待人文社会科学相关领域产生有创新价值的成果。有关公共危机应急系统非技术支撑体系的研究主要包括以下方面：

有关政府危机管理理论与体制、机制研究。无论是我们刚刚经历过的“非典”，还是处理其他公共突发事件，政府都处于至关重要的主导地位。政府危机管理是现代社会对现代政府提出的重大问题，应对复杂局面是执政党执政能力和政府治理能力的重要表现。政府危机管理涉及多方面问题，诸如如何形成对全社会有效覆盖和全面管理的体系；如何建立科学、准确的公共危机预警系统和灾害预备系统；如何建立高效的危机决策机构，完善重大危机决策的规则和程序；如何打破各种分割壁垒，有效调配抗灾资源；如何保证信息的准确、畅通和公民知情权，以及积极的舆论引导；如何动员群众，构建抵御危机冲击的群防群控体系，等等。为此需要建立高效、灵活的社会管理机制，包括信息沟通、反馈和解读机制，社会动员机制，紧急救治机制，资源调配机制，公民权利依法有效保护和行政权力依法有效行使的机制，社会心理作用机制等。我们不仅要逐一研究每一种社会管理机制的特点和生成条件，还要研究各种社会管理机制之间的配合与衔接。

有关公共危机应急法律制度研究。将公共危机纳入法治的轨道，建立“信息畅通、反应快捷、指挥有力、责任明确”的行政应急法律制度，是此次抗击“非典”的经验之一。危机状态会打破人们的日常的行为方式，扰乱正常的社会秩序，因此社会比任何时候都需要明晰的行为准则和法律规范。无论是调集社会资源、约束公民特定行为，还是处理特殊状态下的各种利益关系和矛盾，都需要依法执政，依法行政。可以说，加强危机时期的法律制度建设是提高公共危机应急系统的权威性和严肃性，稳定社会秩序的关键之一。

有关社会协调发展方面的研究。公共危机的原因十分复杂，其中许多与各种“失衡”相关。“协调发展”不仅有利于消除无序，应对危机，也是社会健康发展的基本前提。因此，运用辩证唯物主义和历史唯物主义的观点对社会协调发展问题进行全面研究具有极为重要的理论意义和实践价值。协调发展的内涵非常丰富，包括经济与社会的协调发展，城乡协调发展，地区协调发展，物质文明、政治文明和精神文明协调发展，科技与人文的协调发展，人与自然的协调发展等。

有关民族精神、社会伦理、公民道德建设方面的研究。应对危机最

重要的因素是人。在危机状态下，公民的心理承受力、信念、精神风貌和道德水准构成一个国家或地区应对能力的民众基础。我国抗击“非典”中医护人员高尚的职业道德和至善之心、至善之举，全国人民的必胜信念、协作精神和高度的民族凝聚力成为克敌制胜的重要保障。此次美加大停电中公民的平静和自律对于减轻灾害的影响发挥了巨大的作用。民族精神、公民道德是一个民族人文精神、人格力量的外化，经长期积淀而成。从理论上挖掘其根源和内涵，阐释其本质和精髓，使其得以弘扬和升华，对于提高一个民族抵御危机灾害能力的积极意义是难以估量的。

上述研究涉及哲学、历史、政治学、经济学、法学、管理学、社会学、心理学、伦理学、新闻传播学等人文社会科学的众多学科，跨学科的联合攻关有助于为构建我国的公共危机应急系统提供有力的理论支持。中国人民大学和全国的人文社会科学工作者已经并将继续为此而努力。

目 录

公共危机启示录

对SARS的多维审视

精神力量

“三个代表”重要思想是抗击和抵御任何 困难和风险考验的强大法宝	程天权 (3)
大力提高社会应对和处理突发事件的能力 ——树立并增强社会责任与公众信心	贺耀敏 (11)
必须高度重视社会科学在防治“非典”中 的战略性作用	顾海兵 (21)
科学精神——人类战胜灾害的利器	郝立新 张 伟 (28)
“非典”疗治与人文沉思	袁济喜 (37)
从“非典”看人类安全	安启念 (41)
抗击“非典”也需技术之外的路径	洪大用 (44)
大力提倡现代系统科学——从 SARS 事件 反思我们的思维方法	陈 禹 (47)
社会公德意识的匮乏与现代培育 ——“非典”时期对社会公德的思考	高春花 (54)
思想政治教育在应对突发事件中的作用	刘建军 朱喜坤 (61)

公共管理

- 公共危机管理：全面整合的模式与战略 张成福 (73)
- SARS 危机与治道变革 毛寿龙 (84)
- “非典”挑战现行的突发事件应对机制 韩小明 (102)
- 突发公共危机背景下的传播路径、效果与
策略研究——以 SARS 疫情的传播研究为例
喻国明 张洪忠 靳一 钟新 (107)
- 寓“减灾”措施于“发展”战略中——农村
“广义卫生医疗保障体系”建设的总体思路
中国人民大学农业经济系
农村卫生医疗保障课题组 (148)
- 国外的健康城市规划 李丽萍 彭实斌 (156)
- 我国城市社区应急救助和健康保护功能
亟待提高 姜向群 (166)
- 保全“非典”档案的特殊视点 冯惠玲 (173)
- 档案部门应建立突发事件预防和
应对机制 赵国俊 张斌 徐拥军 (177)
- 关于档案部门参与政府危机管理做好信息
服务工作的建议 王英玮 黄霄羽 (183)

经济对策

- 中国经济在“非典”冲击下的确定与不确定性 黄卫平 (191)
- 关于重大突发事件对国民经济影响的思考 刘 瑞 (203)
- “非典”之下的经济应对之策 郑功成 (212)
- 消除由“非典”引起的交易障碍 杨瑞龙 (219)
- 非常时期，企业信心哪里来 杨瑞龙 (222)
- 突发性公共卫生事件、金融危机与东亚
区域合作 陈雨露 (225)
- SARS、支付制度及其他 张 杰 (231)
- “非典”对金融规范的挑战 涂永红 承 列 (235)
- 防治“非典”与财税安排：影响及对策 高培勇 (238)
- “非典”疫情不能阻止积极财政政策的转型 郭庆旺 (245)
- “非典”引发的对我国公共卫生事业发展的

思考	朱 青 (249)
关注“非典”时期的税费优惠政策	钱 晟 (256)
“非典”重创下的文化产业能否迎来政府的 税收优惠	钱 晟 (259)
重大突发事件常备国家援助机制研究	代 鹏 (263)

应急法制

“非典”疫情危机与公共应急法制 ——重大突发事件应对机制的法律体系研究	韩大元 莫于川 (275)
应重视行政指导在“非典”危机管理中的 适当运用	莫于川 (283)
抗击“非典”的环境法思考	周 珂 李 强 (287)
“非典”防治时期相关犯罪的刑法对策	赵秉志 刘志伟 许成磊 时延安 (293)
制定我国《紧急状态法》若干问题研究	吕景胜 (310)

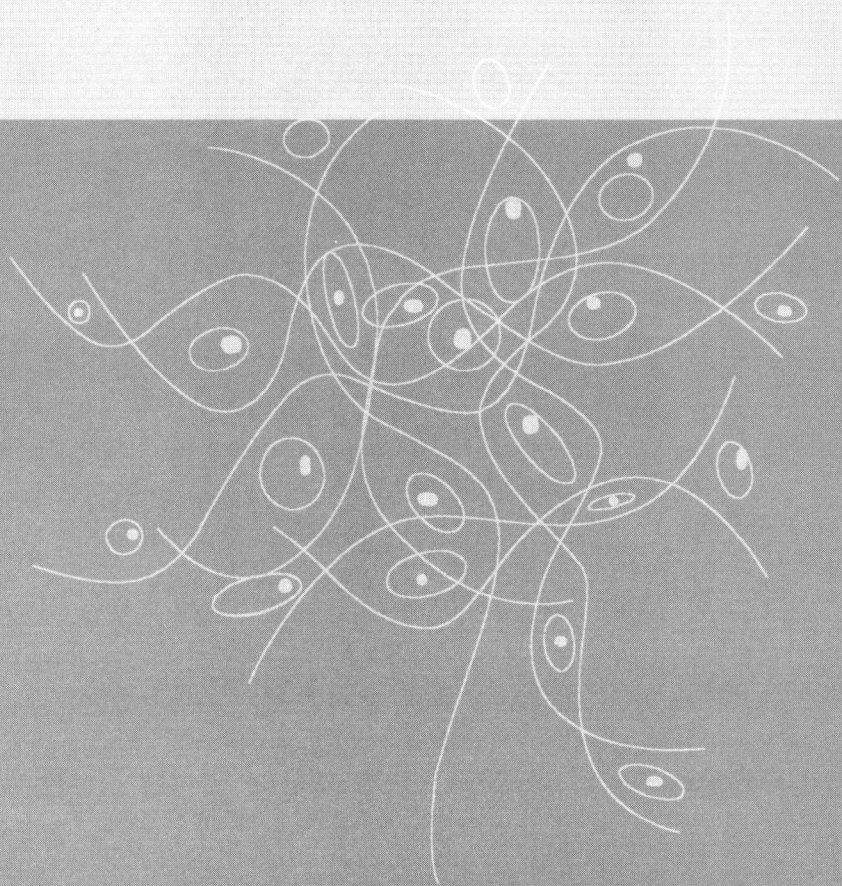
社会心理

“非典”事件与中国社会转型	郑杭生 洪大用 (335)
SARS 时期民众的社会心理及行为特点	王卫东 (345)
透过“非典”审视行为文化	石 伟 (353)
培育“亲生态人口”：“非典”事件的非常启迪	穆光宗 (356)
由 SARS 引发的对老年人健康的思考	邬沧萍 孙鹂娟 (367)

高校管理

从“非典”防控看高校的危机管理	纪宝成 (375)
重大突发事件与思想政治工作对策	中国人民大学课题组 (383)
关于搞好高校日常危机管理的思考	刘向兵 倪 莹 (395)
从防治“非典”谈提高大学生健康素质教育	王 易 (400)
再谈当代大学生的社会责任感	杨瑞龙 (404)

精神力量



“三个代表”重要思想是 抗击和抵御任何 困难和风险考验的 强大法宝

程天权

【摘要】

突如其来的非典型肺炎疫情，给全党全国人民带来前所未有的严峻考验。全党全国人民在党中央、国务院的坚强领导下，坚持以“三个代表”思想为指导，坚持一手抓防治“非典”这件大事不放松，一手抓经济建设这个中心不动摇，夺取了防治“非典”工作的阶段性重大胜利，生动展示了我们党立党为公、执政为民的光辉形象，充分说明“三个代表”重要思想是我们党必须长期坚持的指导思想，是全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业的行动指南，是战胜一切困难和灾难，经受各种风险考验的强大法宝。

这是一场前所未有的考验；这是一场没有硝烟的战斗。

正当全党全国人民认真贯彻十六大精神，满怀信心迈向全面建设小康社会的关键时刻，一场突如其来的非典型肺炎疫情，给全党全国人民带来前所未有的严峻考验，将一场特殊的战斗摆在人们的面前。面对“非典”的考验，面对这场特殊的战斗，我们党坚持以“三个代表”思想为指导，坚持一手抓防治“非典”这件大事不放松，一手抓经济建设这个中心不动摇，领导和动员全国人民万众一心、众志成城，夺取了防治“非典”工作的阶段性重大胜利，生动展示了我们党立党为公、执政为民的光辉形象，充分显示了“三个代表”思想在实践中的威力。抗击

“非典”斗争的初步胜利，再次用鲜活的事例说明，“三个代表”重要思想是我们战胜一切灾难、风险考验的强大法宝。

一、始终代表中国先进生产力的发展要求，坚持一手抓防治“非典”，一手抓经济建设

“非典”始于2002年年底，2003年年初疫情很快蔓延，给我们的党和政府，给全国人民提出了一系列重大考验，其中一个非常重大的考验就是如何把握和处理好防治“非典”和推动经济发展的关系问题，不断提高科学判断形势、应对复杂局面的能力。从实践来看，“三个代表”重要思想为我们正确把握和处理好防治“非典”与推动经济发展的关系指明了方向。发展是硬道理，什么时候都要抓住经济建设这个中心不放。党中央提出发展是我们党执政兴国的第一要务，也是抗击一切灾难和风险的物质基础，对于这一点我们都有了切身体会，回顾我们防治“非典”所走过的历程，这一点是千真万确的真理。

改革开放二十多年来，我们党始终坚持以经济建设为中心，解放和发展生产力，使我国的经济实力得到了快速发展，国家综合国力大大提高，人民的生活水平极大改善，充分体现了社会主义制度的优越性，也为我们抗击一切灾难和风险奠定了雄厚的物质基础。这次“非典”暴发后，我们之所以能够比较快地控制住疫情，重要的一点就是依靠我们过去二十多年所积累的雄厚物质基础，这是我们打赢这场战争的一个非常重要的原因。截至2002年年底，我国国民生产总值达到了10.2万亿，经济总量居世界第六位，日益强大的综合国力为抗击“非典”提供了坚强后盾。在北京疫情最严重的时候，中央决定在小汤山建设一座类似于战地医院的“非典”专门医院，要求有1000张床位，达到防治传染病的一级标准，北京市仅用了7天的时间就建成了这座世界最大的传染防治医院，这在我国历史上，在世界历史上都是前所未有的。中央拿出20亿元作为防治“非典”的专项基金，各地安排的防治“非典”经费也已经超过了50亿元人民币。为什么老百姓对党充满信心，为什么抢购风能够很快得到控制，这些都得益于党和政府采取的有力措施，是我们过去集中精力抓经济建设的成果。经济建设是我们处理一切问题必须始终把握的一个基本点。邓小平同志一再强调指出，必须要始终如一、不受干扰地贯彻以经济建设为中心，抓现代化建设。他说：“就是爆发