

第一卷
Vol. 1

公共管理评论

CHINA PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW



清华大学出版社

公共管理评论

CHINA PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW

第一卷

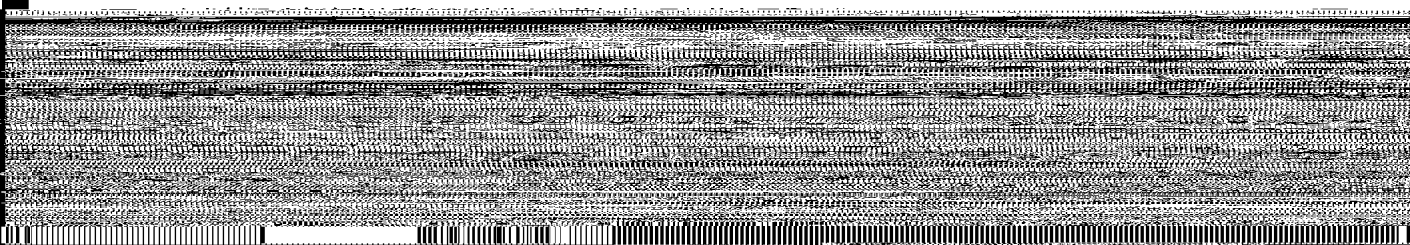
Vol.1

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

《公共管理评论》是由清华大学公共管理学院组编、清华大学出版社出版的一份公共管理和公共政策研究的专业学术出版物,每年出版两卷。第一卷共收录 10 篇论文、2 篇评论、1 篇有关 MPA 教育的文章以及 5 篇书评,所收录的论文反映了中国公共管理最前沿的一些研究领域的新进展,包括中国公共管理学科发展面临的问题、政府的转型和改革、地方政府治理、财政与国际收支等问题。此外,本卷还收录了有关基金会及外商直接投资的研究论文。评论收录的是两篇对于近 10 年中国经济和社会发展以及金融发展理论的综述。MPA 教育的文章是一篇实证研究。书评是对四本译著和一套国内学者研究丛书的介绍。

版权所有,翻印必究。



公共管理评论

China Public Administration Review

学术委员会

主编：巫永平

副主编：彭宗超

English Editor: Nancy Hearst

学术委员会主席：薛 澜

学术委员会委员（以汉语拼音为序）：

曹俊汉	台湾大学	王 名	清华大学
陈振明	厦门大学	王绍光	香港中文大学
楚树龙	清华大学	王有强	清华大学
崔之元	柏林科学学院	魏尚进	国际货币基金组织
邓特抗	香港大学	肖全政	台湾大学
丁宁宁	国务院发展研究中心	许成钢	伦敦经济学院
胡鞍钢	清华大学	杨大利	芝加哥大学
胡 伟	上海交通大学	杨燕绥	清华大学
景 军	清华大学	姚 洋	北京大学
李 强	清华大学	于 安	清华大学
李善同	国务院发展研究中心	张成福	中国人民大学
林尚立	复旦大学	张秀兰	北京师范大学
卢 锋	北京大学	周志忍	北京大学
路 风	北京大学	左学金	上海社科院
毛寿龙	中国人民大学	Borns J. P.	香港大学
史天健	杜克大学	Saich A. T.	哈佛大学
王乐夫	中山大学		

编辑助理：张 欢

编辑部地址：北京清华大学公共管理学院，100084。

电话：010-62782120

传真：010-62782126

E-mail: Review@mail.tsinghua.edu.cn

宗旨与投稿体例

《公共管理评论》是由清华大学公共管理学院主办、清华大学出版社出版的一份公共管理和公共政策的专业学术出版物，每年出版两卷。本刊坚持学术为本，采用国际学术刊物通行的匿名审稿制度，倡导严谨的学风，鼓励理论和实证研究相结合，为中国的公共政策和公共管理研究者提供一个论坛。

《公共管理评论》设“论文”、“评论”、“教育”和“书评”四个栏目。“论文”栏目发表原创性的理论、实证研究文章。“评论”栏目刊登对学术流派、学术理论、学术观点和学术发展状况的评论文章，以及学术会议或其

卷首语

呈现在读者面前的《公共管理评论》是我们这个高速变革时代的产物。从1978年以来,中国的改革开放事业已经走过了25年,中国因此发生了翻天覆地的变化:首先,中国经济基本实现了从计划体制向市场经济体制的转变,市场经济的框架基本建立;其次,中国正在从一个乡村(农业化社会)向一个城市(工业化社会)转变,劳动力人口从农业大批向制造业和服务业转移,城市化进程大大加快;第三,中国社会从一个以个人权威和魅力为主导的社会政治结构转向以民主和法治原则为基础的社会治理体系;同时,作为一个民族国家,中国从一个闭关自守的神秘大国转向国际社会开放自信的一员。

在人类历史上,许多国家都在不同历史时期经历过这些转变,但是没有哪个国家像中国这样,在短短的25年间,在这样一个人口众多幅员辽阔的大国中同时进行这些巨大的变革。也正因为如此,中国改革发展所面临的种种问题的多样性和复杂性也是前所未有的。这些问题对于改革开放的实践者来说是困难和挑战,但对于从事社会科学研究学者来说更多的是吸引力和机遇。以经济学家为代表的许多社会科学研究者对中国过去的改革开放进程做出了重要的贡献。但是,从20世纪90年代中期以来,中国改革开放的深入面临着越来越多的政治、社会、法律、管理等问题,仅仅依靠经济学是难以解决的。

正是在这样的环境下,公共管理学科的发展进入了崭新的阶段。虽然20世纪30年代中国就已经开始了现代行政学的研究和教学工作,但从20世纪50年代初,包括行政学在内的许多社会科学学科的发展遇到了极大的障碍。直到“文革”结束后邓小平明确提出“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究,我们过去多年忽视了,现在也需要赶快补课”^①,才使得包括公共行政学在内的许多社会科学学科得以逐渐恢复和发展。而1997年公共管理作为一级学科首次列入我国学科系列,更为中国公共管理学科适应社会需求跨越发展提供了新的平台。

与此同时,国际公共管理研究和实践的新进展,也为中国公共管理事业提供了新的推动力。20世纪80年代以后,世界上一些主要国家纷纷进行了大规模的政府改革。这些改革来源于人们对政府提供的基本功能和效率的不满。公共管理理论受到

^① 邓小平. 邓小平文选(第3卷). 北京:人民出版社,1994,158~184

管理主义和新制度经济学等学科的影响,形成了新公共管理学派。他们大力提倡把私人部门的管理手段和激励机制引入到公共部门和公共服务之中;希望通过公共部门机制的转换及改变以往政府与社会之间的关系,最终取代传统的官僚制模式,建立新型的社会治理模式。

国内改革发展的内在需求与国际环境的变化,为公共管理的研究与实践提供了空前的机遇与挑战。如果说在中国前一时期的改革与发展中,经济学成为社会科学领域中的带头学科,那么中国未来的改革与发展则迫切要求公共管理加入到带头学科的行列之中。要想承担这一历史重任,公共管理领域的学者必须从研究的基本思路和方法上突破传统的模式。许多公共管理领域的重大理论与实践问题涉及到政治体制、社会组织行为、政府决策机制等各个方面。这些问题的研究与探索需要开阔的国际视野、坚实的研究方法和求实的科学态度,更需要有志于公共管理研究的学者从不同的角度对这些问题进行深入的探求和思想的交锋。在不断的思辨和探讨中,在不断的切磋和琢磨中,寻求明德为公的真谛。

《公共管理评论》就是在这样一个背景下推出的公共管理学术出版物,旨在为我国公共管理和公共政策的研究者和教育者提供一个高水平的专业论坛。我们信奉这样的精神:站在时代前沿,谨守学术精神;以国际的视角,感触中国的脉搏跳动;用中国的眼光,洞察国际的风云变幻。《公共管理评论》愿与中国公共管理事业共同成长。

薛 澜

2003年12月8日

目 录

论文

SARS: 全球化下中国面临的治理挑战	Tony Saich	1
地方政府改革: 一种全球性的透视	万鹏飞	17
中国财政状况对国际收支经常项目的影响	王 信	37
公共治理视野中的中国听证制度改革	彭宗超	49
技术创新与地方治理改革: 对三个案例的分析	杨雪冬	63
民族主义与民主	王绍光	83
以香港为例的公共部门变革管理战略	李正仪	101
试论基金会的产权与治理结构	王 名 贾西津	115
台湾企业型基金会之公共服务功能初探	江明修 王俊元	127
外国直接投资与中国经济增长关系的实证研究	江锦凡 韩廷春	145

评论

对 1997—2002 年国民经济与社会发展的回顾与评论	胡鞍钢	159
金融发展理论的历史轨迹与未来发展: 一个综述	夏金霞 韩廷春	177

教育

对公共管理硕士(MPA)基本认知情况的实证性研究 ——以对安徽和江西考生的调查为例	冯 锋	199
--	-----	-----

书评

青木昌彦:《比较制度分析》	张 欢	209
托马斯·R. 戴伊:《自上而下的政策制定》	彭志国	213
波特:《竞争论》	郭沛源	217
科林·吉利恩等:《全球社会养老保障——改革与发展》	杨燕绥	221
宁骚主编:《公共管理研究丛书》	宋月红	225

SARS: 全球化下中国面临的治理挑战

Tony Saich*

摘 要 本文认为 SARS 对中国政治体系的中期影响会很小,但会支持新领导人尝试对社会发展给予更多关注。本文提出有五个方面的教训可以吸取。第一,中国需要更好地应对某些问题或全球一体化。第二,需要建立一个有效系统负责危机管理。第三,需要创造一个激励体系来鼓励地方政府更加透明和更有责任感。第四,中国需要把社会发展与经济发展更好结合起来。第五,中国领导层必须创立一个新的信息管理系统。

关键词 SARS(严重急性呼吸道综合征),中国,社会发展

严重急性呼吸道综合症(SARS)^①的爆发,是自 2003 年 3 月中国完成最高领导层交接后,对中国新领导人的第一次严峻考验。他们还未在世人面前确立深刻印象之前就遇到这样的考验确实令人烦恼,但是 SARS 也可能给他们提供一个树立关心本国人民福利的现代领导人形象的空前机会。当中国新领导人思考他们可能面临的政策雷区时,他们可能从没有想到第一个考验会来自卫生部门。他们更不太可能意识到,这个卫生问题带来了一定程度的国际后果,并且在一定时间内影响了党和政府在民众中的形象。

许多文章的作者已经就 SARS 对未来中国政治发展可能造成的影响进行了推测。观点从非常乐观地认为此次事件将带来意义重大的系统性变化到认为几乎不会产生长期影响。当中国新领导人赢得了他们“抗击非典的战斗”^②后,“传统政治”的影响力仍不容低估。

一切迹象似乎暗示,SARS 对政治体系的影响是极其有限的。但从长期来看,这种观点低估了 SARS 所带来的冲击。最终的影响和后果,还要看病毒在 2003 年的冬

* 哈佛大学肯尼迪政府学院。通信地址: 124 Mt. Auburn-Suite 520N-508, Kennedy School of Government, Harvard University. 电话: (617)495-5713; E-mail: anthony_saich@harvard.edu.

① 中文名称为“非典型肺炎”,简称“非典”——译者。

② 2003 年 8 月 16 日,新华社宣布最后两名 SARS 患者已经从医院出院。据报道,中国全国总共有 5327 名 SARS 患者,其中 349 例死亡。

天和2004年的春天是否会再次爆发,以及当这种情况发生时政府如何处理。无论如何,中国新领导人从4月中旬以来对SARS的处理极大地提高了他们的声望,这会使得他们利用SARS来推动他们自己的政治议程。新领导人看起来努力工作、开放,并且愿意接受现代的管理技术,这会有助于在精英政治中巩固他们的地位。随着病毒爆发被抑止下去,新领导人可以集中精力推动伴随经济增长的社会发展,增强政府官员的责任感,并且重构媒体形象以便更好地为中国共产党的长期目标服务。他们还需要改善由于早期对SARS事件处理不力而使党和政府的形象受到的一定程度的负面影响。

本文首先关注此次SARS事件所暴露出的体制问题,即为什么这个体系花费如此长的时间才做出积极反应以至于造成了不必要的危机。其次,本文研究了中国领导层曾做出反应的五个领域,它们也是需要从中吸取教训的领域。在结论中,本文探讨了对于SARS的政治反应可以怎样用来推进新领导层的政治议程。

一、SARS过程分析:新疾病、新领导、旧体制

一个最紧迫需要解决的问题是,为什么中国领导层从2002年11月直到2003年4月中旬才做出决定性的行动。毫无疑问,大量整体和细节上的因素都有助于理解当



件特别困难的事。^① 这一地区是许多流感爆发的始发地点。人们与家畜接触很紧密以及人们的饮食习惯,都使得这一地区具备了产生各类新种类病毒的条件。如此一来,每年都有也许是变异的新种类病毒出现。当地的卫生部门官员如何能够决定哪种病毒重要,哪种病毒会成为一种能够造成危险的新品种呢?从整个 SARS 事件来看,很有趣的一点是,世界卫生组织(WHO)相当迅速地对当地卫生机构确定出新种类病毒表示了祝贺。实际上,一名来自广州市呼吸疾病研究所的研究员(钟南山医生)对认为存在“人为拖延”的说法进行了反驳。他指出,当第一个病例在 11 月被发现,到它在广东爆发为大规模疫情,这中间需要一段时间使得感染规模扩大直到出现明显趋势。

根据这种说法,广东能够确定疫情的严重性的时间是在 1 月底,在这一时间当地权威

文件给卫生部,有关领导派遣一名高级官员率领一个小组去调查情况。这样,到此时国务院的官员已经明确知道了情况。

市民所关心的信息通过即时传递信息的新技术飞速传播,使得广东的领导必须对此做出某种程度的回应。根据广东电信统计,在2月8日“现在广州出现致命性流感”的短消息被发送了4 000万次,第二天被发送了4 100万次,2月10日被发送了4 500万次。^①党的信息控制体系受到一定程度的挑战。

在2月11日,广东省卫生厅召开了一次新闻发布会。这次新闻发布会第一次宣布有传染性疾病的存在。在这次新闻发布会上,当新闻记者质问一名当地官员,为什么没有更早一些报告疫情的爆发时,这位官员回答:“非典型肺炎并不是法定需要通报的疾病,所以我们没有感到需要向公众通报。现在因为对社会造成了较大的冲击,我们才决定公布于众”。^②这一点值得好好考虑,因为它可以帮助解释当地官员所面临的困境:他们是否应该对新疾病采取行动。这并不令人惊讶,因为某些不同法律之间往往不能很好地衔接和配合。1988年颁布并在1996年修订的《国家安全法》制定了有关卫生相关问题的执行规则。^③1989年制定的《传染病防治法》也很重要。根据1996年《国家安全法》的执行规则,SARS应该归入最高安全级别(甲类)目录,因为它是类似于病毒性肝炎那样覆盖广大区域的传染病。^④但是,只有卫生部或者由卫生部授权的机构才有权对其进行归类。这就意味着,除非卫生部公布,任何地方官员都无权公开谈论这个疾病。这就阻碍了事件处理的透明性。

这个问题被《中国日报》5月13日的文章提出。这篇文章引用1989年制定的《传染病防治法》指出,虽然到3月SARS已经波及全国,但是仍然只是地方层面在处理这个疾病。因为只有国务院和卫生部才有权归类新的传染病,这就限制了地方层面处理这个问题的能力,因为他们只能使用这个法律作为参考点,但是不能执行必要的政策措施。因为疾病出现限制在广东这一个行政管辖区内,所以就无法触发面临灾难性后果的国家响应。直到4月8日,经过很长时间已经可以清楚地看出SARS不再是一个

应还是非常缓慢。这种情况部分地可以解释为信息的不完全性使得高层领导低估了疾病可能造成的后果,并且认为疾病只会停留在南方。然而,即便已经获得了较多信息,由于各个部门都在准备预定在3月5日召开的全国人民代表大会,高级官员很少时间和精力采取行动。这段失去的时间对防止疾病在北京的传播是关键性的。在全国人民代表大会上,来自广东的30名代表提交了一个动议,要求建立一个全国传染病防止网络,但是这个提议没有被采纳。无论怎样,提交动议的行为产生了一定的影响,推动了有关领导层转变处理SARS疫情的方式。

3月15日,在全国人民代表大会结束会议前三天,世界卫生组织(WHO)发布了它的第一个全球SARS警告,但有关媒体并没有报道这个消息。^①这一现象在全国人民代表大会结束后开始发生变化,同时来自国际和国内的压力也迫使中国领导采取行动。例如来自国际组织(如WHO)的压力,以及重大活动(如世界经济论坛中国商业高峰会和滚石演唱会)的延期或取消的鲜明姿态,都促使高层领导在内部寻求切断病毒传播途径的同时,改变他们传统的“内紧外松”的行为方式。

3月26日,有关部门公开通报了在北京的医院中正在治疗SARS病人的情况,但是新闻还仅限于在报纸内页中稍许提及,并包含着乐观的观点(如“我们城市中发现的输入性非典型肺炎患者已经被有效控制”)。^②3月28日,中国最终正式告知WHO已经将SARS归入B类疾病,意思是从现在开始各省领导有义务向中央政府报告所有病例。来自WHO的专家在3月23日抵达北京,并且在4月2日发布了告诫人们不要到广东和香港旅游的旅游警告。SARS的冲击已经很难被忽视。两周之后,高层领导终于改变了对待SARS的政策。

4月2日召开的一个国务院工作会议听取了卫生部的报告,报告中称SARS“已经被控制住”。^③此次会议还成立了一个领导小组,来检查SARS控制工作并负责与WHO的协调工作。一些报道称北京市政府和卫生部知道存在问题,但是认为他们可以对付(如3月27日一个北京病毒学权威警告过卫生部一个高级官员,但是他被告知卫生部已经知道了问题)。^④

在新形势下,卫生部在4月3日召开了一个新闻发布会,重复了所有一切都处于控制之下和北京市病例数量非常小的立场:只有12名患者,其中3例死亡。但退休军医蒋彦永把他了解的情况传真给中国中央电视台和香港凤凰卫视。这个信息被忽

矛盾。

4月4日,受温家宝总理的委托,国务院副总理吴仪视察了中国疾病预防控制中心,在那里她传递出一个很强的信息,即卫生工作非常重要,对控制 SARS 要给予“最高优先权”,并且要实施预防性措施。^① 作为此次视察的结果,中国疾病预防控制中心主任在一次没有外国记者参加的新闻发布会上就中国的“医疗部门和大众媒体”由于缺乏合作而造成损失进行了道歉。^② 但是,有关媒体并没有公开报道这个消息。

事情开始更快地显露。在4月7日,温总理亲自视察了中国疾病预防控制中心,当报

让上亿中国人在“五一”七天长假中到处旅游的潜在危害时,“五一”假期被削减为一天。监督组被派往关键性省份调查情况,并提出了特别要注意防止疾病扩散到广大农村地区的要求,因为农村脆弱的公共卫生系统很难有效应对这一疾病。同时,有关部门还设立了一笔特别的医疗援助基金,用于给那些无法承担费用的患者提供津贴。此笔预算由中央和地方政府分担。

同时令人注意的是在新闻发布会上卫生部长和北京市长的职位变动。这种公示的方式表明对错误处理 SARS 事件承担部门责任,以期重建公众信心。为显示问题的严重性,中国领导人把局势称之为“战斗”,副总理吴仪被派往掌管卫生部并被委托监督政策的执行。4月23日,一个由吴仪领导的中央指挥中心建立并获得了2亿元的预算。^① 海南省委书记王岐山被任命为北京市代市长。吴仪是中国一位经验丰富的政治家,有着良好的政治关系和善于处理难题的声誉。她曾经在中国加入 WTO 小组中和前总理朱镕基一起工作,被认为不仅精通北京政坛事务而且也获得外国团体的信任。^② 王岐山自1980年以来的个人履历上有着很重要的改革立场的记录,不仅做过省级领导,而且在农村部门和金融部门工作过。他在4月30日电视现场直播的新闻发布会上的举止树立了一个新派、坦诚率直的现代领导人的形象。他承认卫生体系正在紧张地应对疾病,并且由于疾病的爆发在市民中已经造成了恐慌,要保证社会稳定还需要做大量工作。他上任后的第一件事,就是下令为应对 SARS 修建一座新的医院,这座医院在创记录的时间内建成。

在对待媒体报道 SARS 方面,在一个短暂的时期内,中国新领导人采取了积极主动的处理方法,新任命的官员也出人意料地表示愿意采取合作的态度,并及时公开相关的信息。这样不仅有助于警告公众存在的危险并鼓励他们采取明显的防护措施,而且暗示其他官员必须严肃对待防治 SARS 的工作,否则他(她)将面临惩罚。例如在广东,疾病传播到达顶峰而新的感染者人数下降,这得益于严格的监督和公开的报道所带来的积极效果。

二、学到的或应该学到的教训

从 SARS 事件前后经过的分析,可以看出中国政府和社会管理体制的缺陷使得

来了挑战。^①《中国青年报》指出,即使是出于良好的目的,错误地引导公众也只能以造成不必要的麻烦而结束。^②这也是中央党校政策研究中心一位学者一篇批评文章的主题。这位学者指出,政府还不太习惯处理信息的公开传播而过度关心这样是否会造成社会恐慌和无序。然而,正如这位作者所指出的,这反而导致了谣言四起和一定程度的社会恐慌。他认为一些官员更关心经济损失而不是人民的健康和安全,更关注于保住“乌纱帽”。最后的结果只能是与最初的意愿相反,导致公众的不满情绪并造成经济损失,从而损坏政府的公共形象。

前事不忘,后事之师。中国公共部门的领导人应该从此次 SARS 爆发中吸取五个关键性的教训,因为这次事件不会是他们不得不处理的最后一次危机。这五个教训是:(1)研究全球一体化带来的问题;(2)使国家体系能有效处理危机;(3)增强及时报告的激励;(4)极大关注社会发展问题;(5)用新的方法应对信息流动问题。

全球一体化

中国的领导人应该明白成为一个全球参与者意味着什么。中国加入 WTO 以及之前的 1997 和 1998 年签署两个联合国人权公约显示,中国领导层希望使中国成为全球社会的一部分。通过签署协议,中国明确承认国际监督不仅仅针对国内的经济活动,也包括政治行为。作为世界共同体中的一员就必须承担许多义务,并在正确的、合乎道德的行为规范上符合世界其他国家的期望。像其他国家一样,中国在获得全球化经济利益的同时不得不承担社会和政治方面可能带来的负面影响。然而,实际上,当中国清楚地希望成为国际社会中的一个受人尊敬的成员时,却很少想到在国际治理中扮演一个积极的角色与全球化进程对国内治理可能会带来冲击之间存在深刻的矛盾。事实是,在谴责外来信息和文化流入时,却很少有人察觉到全球化已经并正在对国内治理形成冲击。

SARS 强化了中国领导人对不可能既保持商业投资的开放体系又封锁信息流动和拒绝公开透明的认识。有关部门曾经常以不吓走外国投资者为理由来少报道负面消息。然而,外国投资者会得出结论,认为准确的信息和更为公开透明对做出投资决策更为重要。在一定程度上,像 WHO 和国际媒体这样的来自国外的关注,有力地促使中国高层领导人严肃对待 SARS 并开始参加更公开的协作。对 SARS 造成的冲击中,认识最清楚的就是中国的国际形象。《中国青年报》引用国际关系学者庞中英的话评价说:“非典危机给中国造成的最大伤害是国家信誉的损失,对于一个正在蓬勃发展的世界大型经济体而言,中国的国家形象尤其值得维护和改善,迫在眉睫的事情是

① 如见:薛澜等著.危机管理——转型期中国面临的挑战.北京:清华大学出版社,2003。作者对中国危机管理方面存在的问题等进行了广泛的讨论。在 SARS 初起阶段,清华建立了一个危机管理研究小组,其中既有中国国内也有国外的专家,并在 2003 年 7 月 18 日举行了一个公开的论坛。见:清华危机管理论坛在京举行.
www. people. com. cn, 2003-07-19

② 艾文波,“非典”考验政府公信力.中国青年报,2003-04-28

修补与国际社会的互信关系”。^①

作为国际关注的结果,当温总理在5月1日参加东南亚国家联盟和中国的特别首脑会议时,他请求国际社会的谅解,声称中国政府无疑对作为一个整体的世界是有责任的,并提议建立一个区域间相互信赖机制。他特别指出中国领导人和人民已经从SARS危机中“学到了很多”。^②

国际社会残留的猜疑和中国希望自己被所有人看作是世界共同体中成功和文明的一员的愿望,这二者结合起来可以解释中国在国际上有时自相矛盾的行为。这种行为为所导致的决策在中国看来是符合道德原则的,而在其他国家看来则可能是不道德的。中国需要提高自己对国际规范的理解,需要更为贴近所寻求加入的国际治理框架。SARS凸现出在当今国际社会,许多问题是超越直接的政治和经济的(例如环境保护、毒品走私、拐卖妇女和艾滋病),需要中国积极参与才能解决。反过来,其他国家也需要让中国作为一个更平等的伙伴加入进来,并在国际治理大厦中加入中国所关心的合理事务。中国作为国际社会的一部分,需要以更加负责和开放的态度融入全球,增进彼此信任,调整某些过时的国际关系战略,接受一些问题需要通过国际合作才能解决的理念。

建立危机管理系统

正如我们所见,中国各级政府均需要建立能够应对危机管理的系统。在现有的制度框架下,部分地方政府和领导人对危机首先的反应就是否定和遮掩,一旦被要求行动,政府体系垂直和分块的机构则可能延误有效的行动。广东最初丝毫没有感到给北京提供信息的紧迫性,直接破坏了有效行动的能力。对某些医院(如军队医院)而言,传统上没有明确给政府通报信息的责任。这个问题在4月20日才被认识到,在新闻发布会上谈到要建立所有医疗机构都服从的联合权限。高副部长在当天的记者招待会上特别指出“松散的管理体系造成医院间缺乏信息沟通,没有能获得传染病准确的信息,没有能采取有效的隔离措施和预防措施防止疾病的传播”。

在中国的政府体系中,要想横跨不同的部门收集信息极端困难。中国需要发展出一套系统来鼓励跨部门的合作和提供全面、综合的解决方案。这不仅仅是一个公共卫生领域的问题,在SARS爆发前,假如地方行政机关具备有效的危机响应网络,那么SARS危机就会得到更为有效的控制。^③个别部门和地方在执行国家政策时常常更多地考虑自己的局部利益。在2003年10月,吴仪就批评一些地方政府仍然没有执行中央政府的指示制定出突发事件应急方案。

一个主要的问题是,卫生部是一个制度上的弱势参与者。这就造成不仅政策协调困难而且政策执行也很困难。省级卫生部门和地方疾病预防控制中心不得不首先向当地

① 石洪涛。非典时期中国再造与世界的关系。中国青年报,2002-05-21,translated in *FBIS-CHI* 2003-05-22. The original can be found at <http://www.cyd.com.cn>.

② 这是一个相对安全的立场。SCMP, 2003-05-01.

③ 2003年1月与民政部官员访谈。