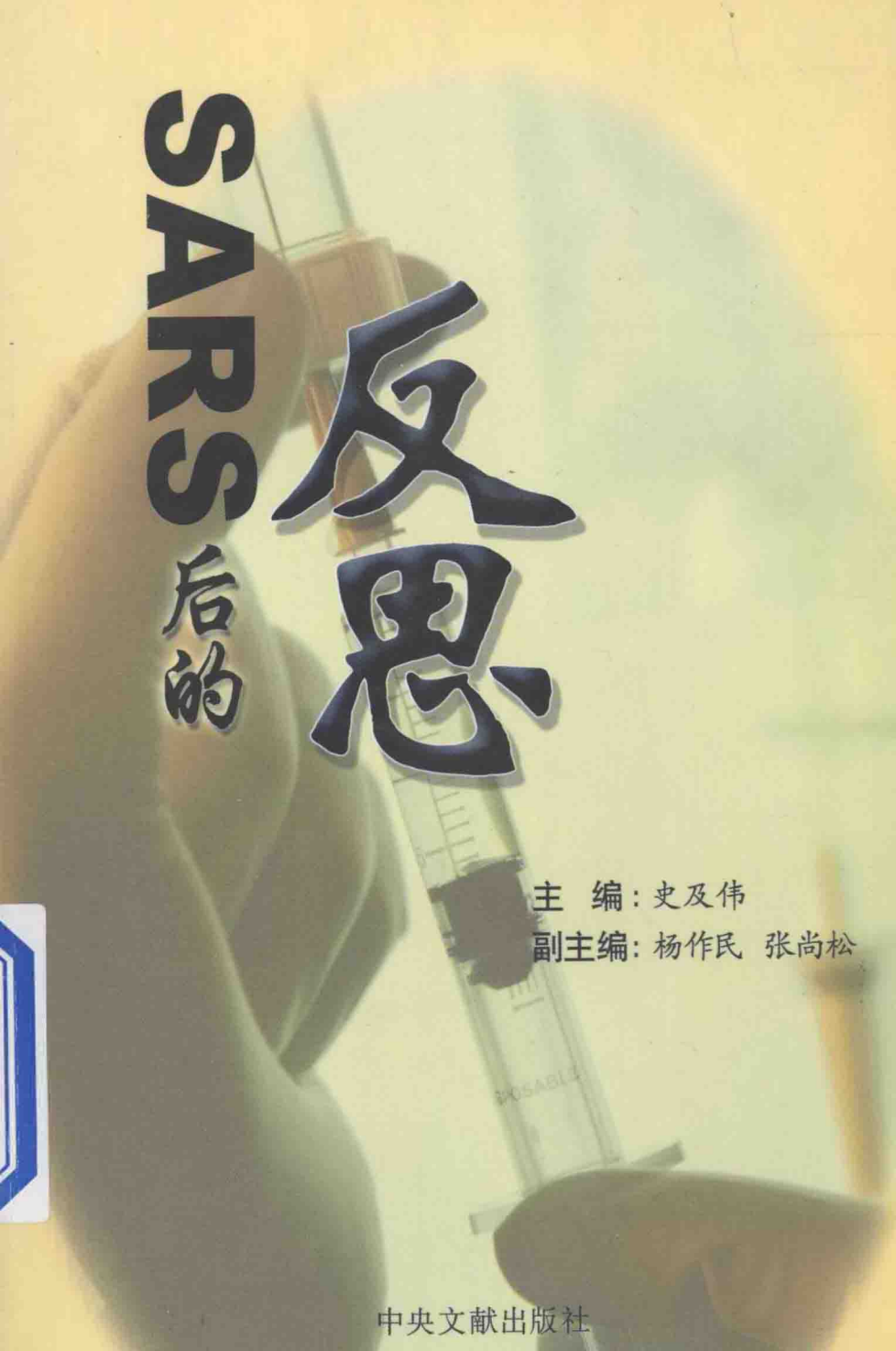




SARS

后的

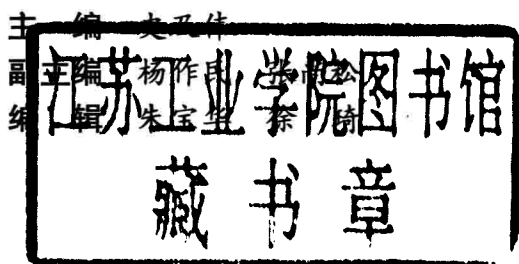
反思

主 编：史及伟

副主编：杨作民 张尚松

中央文献出版社

SARS 后的反思



中央文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

SARS 后的反思/史及伟主编. - 北京:中央文献出版社,2003.10

ISBN 7-5073-1460-X

I .S… II .史… III .重症呼吸综合症 - 传染病防止 - 经验 - 杭州市 IV .R183.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 084761 号

SARS 后的反思

主 编/史及伟

责任编辑/孙 翊

出版发行/中央文献出版社

地 址/北京西四北大街前毛家湾 1 号

邮 编/100017

销售热线/63097018

经 销/新华书店

排 版/北京方方激光照排中心

印 刷/中华儿女印刷厂

装 订/北京海旭装订厂

850 × 1168mm 32 开 10.125 印张 243 千字

2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

印数:1 - 1000 册

ISBN 7-5073-1460-X/C·178 定价:22.00 元

版权所有 违者必究

序

在杭州的史册上，2003年的春天，必将以其特殊的意义留下浓墨重彩的一笔。

正是在这一美好季节，一场灾难突然降临在杭州这座千年古城。面对突如其来的“非典”疫情，在以胡锦涛同志为总书记的党中央的坚强领导和省委、省政府的直接指挥下，市委、市政府始终把人民身体健康和生命安全放在首位，团结带领全市人民万众一心、众志成城、和衷共济、沉着应对，形成了群防群控的整体合力，筑起了严防死守“铜墙铁壁”，迅速阻止了“非典”输入渠道，有效遏制了“非典”蔓延势头，打了一场漂亮的攻坚战，赢得了阶段性重大胜利。

沧海横流，方显英雄本色。在这场没有硝烟的特殊战斗中，全市各级党委和政府以人为本，负责任、重法治、讲效率，体现了应对突发事件的有序处置力和城市管理的有效控制力，增强了党委、政府的向心力、凝聚力和感召力；全市人民和衷共济，识大体、顾大局、讲奉献，展示了新时期杭州人的良好精神风貌和高尚道德情操，赋予了“精致和谐、大气开放”人文精神新的时代内涵；防治“非典”和经济建设夺取“双胜利”，展现了一个更开放、更美丽、更安全、更繁荣的人间天堂新气象，提升了杭州城市的知名度和美誉度。经历“非典”洗礼的杭州正在坚定地朝着构筑大都市、建设新天堂的目标迈进。

更为重要的是，抗击“非典”给我们这座城市及每一个人留

下了更多的启迪和思考。在全面建设小康社会和率先基本实现现代化的征程中，必须进一步树立立党为公、执政为民的观念，坚持一切相信群众、依靠群众、为了群众，充分发挥人民群众的主体作用，为推进杭州事业发展提供根本保证；必须进一步树立以人为本、全面发展的观念，以人的生存和发展为根本目的，更加注重经济社会协调发展、城乡协调发展、人与自然协调发展，让百姓真正安居乐业、当家做主、共享文明；必须进一步树立与时俱进、开拓创新观念，加快服务型政府建设步伐，强化政府的公共管理和公共服务职能，建立健全公共危机应急机制，确保人民群众生命财产安全；必须进一步树立环境立市、人人有责的观念，大力弘扬“精致和谐、大气开放”的人文精神，不断深化文明创建，不懈推进“清洁杭州”，广泛开展爱国卫生运动，全面提高市民的文明素质和科学素养，让杭州不仅更美丽、更干净，而且更文明、更繁荣。

正是基于对以上这些理性思考的探索和回答，杭州市社科联、社科院以兴起学习贯彻“三个代表”重要思想为动力，以理论研究“三贴近”为指导，围绕“SARS 后的反思”这个主题，及时组织全市社科理论界的工作者，从政府职能、社会行为、生活方式、民族精神等方面，紧密联系杭州实际，着眼于对实际问题的理论探讨，着眼于对生动实践的理性提炼，编辑出版了《SARS 后的反思》一书。这是一件很有意义的事，无论对于加强我市的理论研究工作，还是推进各项工作，都会起着积极的作用。因此，我乐之为序。

中共杭州市委副书记 叶明

2003 年 9 月

目 录

序	(1)
“非典”对政府工作的考验及未来对策	(1)
中国政府抗击 SARS 的新型政风形象	(13)
建立和健全高效的现代危机管理体系	
——“非典”对公共管理的启示	(23)
从 SARS 危机看我国政府危机管理的	
现状与体制改革	(33)
药监部门如何应对突发公共卫生事件	(42)
“非典”对城市规划和建设的影响探究	(50)
公共财政应急机制初探	(58)
从 SARS 管窥公共产品的短缺现象	(70)
SARS 危机对我国经济的影响及启示	(78)
媒介形象塑造与传播	
——“非典”时期杭州传媒形象塑造的反思	(90)
信源 传播者 接收者三者意见一致的传播实践	
——关于 SARS 信息传播的个案分析	(103)
杭州抗击“非典”的哲学启示	(112)
SARS 与我们的思维方式	(120)

SARS 后的反思

从社会学角度看“SARS”	(127)
培育新世纪杭州人良好的社会心理	(135)
“非典”前期的社会恐慌心理分析	(142)
SARS: 生存的挑战和反思	(152)
中国旅游业: 面对 SARS 的思考及其对策	(160)
见义勇为的“代价”与“成本”探析	(168)
抗击“非典”引发的传统文化反思	(179)
“非典”反释饮食的科学与文明	(188)
各尽其能与合作互助	
——从杭州抗击“非典”看社区自治组织与 政府的关系	(197)
科学理性和人文关怀	
——民族精神在抗击“非典”中的升华	(205)
彰显人文精神, 克服公共危机	
——对“非典”引发的公共危机, 弘扬人文 精神的思考	(215)
抗击“非典”中的杭州人文精神再思考	(221)
抗击“非典”催生杭州新人文精神	(228)
弘扬人文精神 夺取抗非胜利	(236)
“非典”时期的杭州人印象	(241)
民主 尽责 乐观 遵法	
——从防治“非典”谈杭州市民精神	(245)
公开透明体现大气开放	(251)

在抗击“非典”中提升杭州人文精神

——SARS危机的社会学思考	(255)
SARS 危难考验杭州人文精神	(268)
杭州新人文精神建设中的思考	(273)
危情中孕育新的和谐	(277)
“非典”反思锻造城市精神	(283)
人文精神与现代城市灵魂的重铸	(291)
杭州人文精神：价值生成与辐射腾飞的	
动力机制	(303)

“非典”对政府工作的 考验及未来对策

目前，我市抗击“非典”取得了阶段性重大胜利，这归功于政府工作高效有力和全体市民的万众一心。从政府管理角度认真研究总结政府应对“非典”的成功做法，并举一反三，研究“非典”事件中政府工作面临的严峻考验而暴露出的政府职能的变迁和管理工作的不适应，将为下一步政府职能的明确、恰当和管理的高效、有力有重要借鉴意义。

一、“非典”事件的主要考验及杭州的应对

“非典”事件具有突发危机的全部特点，来势迅猛，预警时间短，处理难度大，社会影响恶劣。“非典”是陌生的病毒所致，我们对其致病机理、传播方式、防治方法等全然不知，再加上杭州作为流动人口众多的旅游城市，防治难度之大可想而知。但在这个事件中，政府表现出的镇定、快捷、主动、有力、诚恳，既控制了“非典”在我市的蔓延，又迅速消除了社会恐慌，采取一系列非常措施，减少“非典”对经济社会生活的负面影响。可以说政府在严峻的考验面前交了一份满意的答卷。

1. 对政府局势发展预见能力的考验及杭州的做法

应付突发性事件首要原则是早预警、早准备，这样才能抓住

稍纵即逝的机会，赢得解决问题的主动权。杭州并不是“非典”原发地，当“非典”在广东、北京肆虐时，杭州并没有任何可能被传染的征兆。但杭州市政府显示出了较强的政治敏锐性和高度的责任感，未雨绸缪，在2月中旬就为抗击“非典”做了大量务实而有效的工作。制定了“非典型肺炎预防控制预案”，从“预防、治疗和物资供应”着手研究对策；2月25日市委办公厅、市政府办公厅就下发了《关于加强春季传染病防治维护社会稳定的通知》。随后一系列关于防治“非典”的会议陆续召开。正如茅临生市长指出的：“后来也表明，如果我们不是提前做了这么多完善、系统的工作，19日发现‘非典’病例时，反应不可能这么快，这么果断。”

2. 对政府应急控制局势能力的考验及杭州的做法

突发事件发生后，如何在最短的时间做出正确决策以尽快控制局势，减少对正常社会秩序的冲击是对政府应急控制局势能力的严峻考验。如果在冲击面前手足无措或应对措施不当，都会带来难以想像的严重后果。4月19日，杭州发现第一例输入性“非典”病例，从当晚以后的24小时内市委、市政府的一系列应对措施，展现了政府镇静、敏捷、主动、当机立断的应急控制能力。20日凌晨1点，市委书记王国平、市长茅临生等市领导召集四套班子召开紧急会议。会议提出建立“非典”防治工作统一领导机制等七条意见，并决定立即隔离有关人员。实践证明，这一超前举措对我市控制“非典”传染起到了关键作用。随后，一系列相关对策陆续出台，从体制、机制、人力、物力、财力等诸方面构筑了抗击“非典”的坚固长城。

3. 对政府决策科学化能力的考验及杭州的做法

抗击“非典”这样的疫情危机，单靠责任心是不够的，依靠

科学才是根本出路，“非典”事件也是对政府决策科学化能力的一大考验。市委、市政府的科学决策能力在抗击“非典”中得到了充分体现。一是科学决策。面对来势汹汹的“非典”，虽然情况紧急，但市领导不是主观决策，而是邀请有关专家共同决策，充分尊重专家的意见，在全国最早做出了“早隔离”的科学决策。二是决策科学。实践证明，政府采取的一系列防治“非典”的决策是科学和有效的。譬如切断传播链条的“早隔离”是切断“非典”传染的最好途径；制定的一系列“非典”防治的具体措施和技术等，受到了中央领导和防治专家的高度评价。

4. 对政府社会控制能力的考验及杭州的做法

应对突发危机，需要政府展现和运用强大而有力的宏观调控能力，解决危机带来的相关社会问题，为危机的解决创造良好的社会环境。在危机发生时，社会各种矛盾有可能被激化，各种预想不到的情况纷纷出现，社会秩序会受到严峻的挑战，一些人在利益驱动下产生的破坏现行秩序的行为增多。在这样的情况下，政府加强社会控制对保持秩序的作用极为突出，这不仅关系到社会的稳定，也直接关系到危机处理措施的实施。政府采取了严厉措施，应用相关法律法规，打击一切利用“非典”事件牟取暴利、冲击正常市场秩序的犯罪行为，保障了抗击“非典”工作的正常进行。

5. 对政府社会资源动员能力的考验及杭州的做法

在开放社会的条件下，应对突发性事件在很大程度上取决于社会力量的动员和参与，有许多事情政府做不了也做不好，即使做也会付出巨大的成本。战胜“非典”，必须动员和整合社会力量、社会资源，相信和动员社会组织，利用社会财富，拓宽社会参与渠道。发现第一例输入性“非典”病例后，杭州社会动员

机制开始启动。一是利用我们丰富的政治优势和组织优势，以社区、街道、企事业为基本单位，迅速调动全民参与“非典”防治工作。二是发动各种协会、行会、社团等民间组织捐款、捐物。三是号召企业、个人为抗击“非典”贡献一份爱心，制定了对“非典”防治捐款实行所得税优惠的政策。截至5月22日，全市接受社会各界“非典”防治捐助资金，现金544.097482万元，美金1万元；接受捐赠“非典”防治物资，折合人民币约818万元。

6. 对政府社会舆论引导能力的考验及杭州的做法

突发性事件由于其突然性、不可测性，容易让公民产生恐慌心理。因此，它的产生往往会带来相当强的负面社会舆论，这就给政府如何引导社会舆论向有利于问题解决的方向转变，即社会舆论控制能力带来了考验。在社会舆论引导方面，政府既利用报刊、电视等传统媒体，又利用互联网等现代媒体，及时、全面、客观地发布相关信息，重点报道了疫情通报、防治措施落实、防疫知识普及、传染病防治法宣传、弘扬民族精神、农村防治“非典”、战“非典”与经济发展“两手抓”等。到5月12日，杭报集团下属媒体共发稿3,950篇，整版报道187版，通栏公益广告48个；广电集团共报道各类动态消息、简讯约3,000余篇次，专题报道300余篇次，紧急插播电视移动字幕告示8次，制作公益广告48条，播出2,000余次；5月4日，“中国杭州”政府门户网站“抗击‘非典’”频道正式开播。这些宣传报道工作，形成了强大而积极的舆论氛围，既宣传了党和政府抗击“非典”的决心、毅力和行动，给市民以鼓励和安全，压制了各种谣言，又普及了抗击“非典”知识，形成了社会合力，奠定了抗击“非典”的群众基础。

7. 对政府综合驾驭局势能力的考验及杭州的做法

处理“非典”事件无疑是一项重要任务，但不是孤立和惟一的。当抗击“非典”取得初步成效，基本控制局面后，如何消除“非典”对经济发展，对社会生活的冲击和影响，并抓住可能的契机，变被动为主动，变不利为有利，是对政府提出的发展能力的考验。面对“非典”对经济生活的严重冲击，保持并促进经济健康发展，市政府第十四次常务会议做出了《杭州市人民政府关于降低传染性非典型肺炎对我市部分行业影响的若干政策的通知》，对一些受冲击较大的行业和部门施行一系列的减免税费、优惠信贷的财政金融措施，鼓励企业生产自救；并利用有利时机，促使企业进行信息化改造；着手研究“非典”对经济社会的具体影响，寻找发展机遇和应对策略等。这些措施已经对经济发展产生了良好影响。

8. 对政府依法行政能力的考验及杭州的做法

依法解决突发危机是政府行为现代化的标志，相关法律、制度、法规的完善，可以规范公众的行为和意志，可以使危机的解决有序而以可预见的结果进行。杭州市政府在处理“非典”事件中法制先行，从4月20日到5月15日，先后共出台了20个有关防治“非典”工作的通知，制定了25项规章制度，规范处理“非典”事件各个阶段的政府、公民的行为，展现了较强的法治意识和能力。

二、“非典”事件中暴露出来的问题及对我们的启示

经过多年改革的砺练，政府的行政能力有了很大的提高，但由于多方面的原因，在这次“非典”事件处理中，我们还是暴露

出了许多不适应的问题。如，行政理念的落后、突发事件处理机制的缺乏、社会发展目标的非均衡等，这些问题的存在，增加了危机处理的难度，加大了解决问题的成本。结合其他地方的教训，我们概括以下几个方面作为今后改革和完善行政管理工作的参考。

1. 行政理念落后

宏观行政理念是行政体制设置、政府职能划分的基础，有什么样的理念就有什么样的政府结构和职能。微观行政理念是行政人员行为的观念，是行政目的、行政方式的观念体现。抗击“非典”事件折射了我们许多落后的行政理念，一方面，“非典”的产生有政府职能划分理念的落后，导致对公共事务不重视的原因；另一方面，抗击“非典”过程中暴露出的“大政府”观念以及对公民权力重视不够，也是“非典”肆虐的原因之一。最重要的是：（1）全能政府观念，认为政府应该统揽经济社会生活的一切方面，这实际上是计划经济政府理念的延续，它必然导致政府职能的无限论；（2）部门本位观念，为了部门利益不惜牺牲公共利益；（3）公民权力保障意识淡薄。

2. 危机管理机制不健全

一是缺乏危机预警机制。当危机降临的时候，敏锐性不强，缺乏预警，未能及时捕捉到危机信息并及时做出预报。二是危机生成以后，仍用常态思维对待问题，没有及时从常态管理转向应急管理。三是缺乏应急的制度安排。在危机发生以后，应急指挥系统未能及时形成，缺乏应急预案，因而，不能对突然发生的危机进行及时的处理。四是缺乏危机管理方式。当危机确已形成后，危机管理、危机分析、危机监测、危机评估等都缺乏应有的制度规定。五是公共信息采集和披露淤滞，首先是对新闻报道的

过度干预，致使正常的信息披露无法形成，使人民的知情权受到了一定程度的影响。其次是不真实的信息发布，造成了误导。在一些官方的信息发布会上，一些官员发布的信息不真实，产生了误导，致使公众失去了应有的警惕，无法对自己所处环境的安全性做出判断。再次是信息披露渠道的单一，导致信息不能及时发布和缺乏相互印证的机会。这些问题的存在，影响了政府的危机处理能力，突出地显现为危机处理能力缺乏。

3. 公共卫生医疗体系不健全

“非典”事件暴露出原本就不健全的公共卫生体系和很脆弱的应急机制，现有公共卫生体系的至少有 7 大弊病：

一是思想认识缺位，不少领导把“公共卫生”等同于“医疗卫生”，存在着重经济发展、轻医疗卫生，重城市、轻农村，重治疗、轻预防的思想误区；

二是现行的公共卫生体系带有浓厚的计划经济色彩，条块分割、画地为牢、部门封锁严重，政出多门，机构重叠，职能交叉，效率不高，社会各部门联动能力差，导致反应不灵，行动迟缓。

三是工作机制不健全。多年来对公共卫生突发事件的应急措施往往就是自上而下成立层层临时指挥部，没有一个长效的组织机构。

四是法律法规不完善，信息披露渠道不畅通，以及对公共卫生事件的预警机制、社会和个体的心理应急体系薄弱等，都显示出我们在应急机制上的严重缺陷。

五是网络不健全，特别是社区和农村卫生医疗机构严重匮乏，出现“破网”现象。

六是人才缺乏，结构不合理。大部分素质较高的医务人员都集中在县以上各大医院，农村的卫生人员多数专业技术水平

不高。

七是投入总量不足，不能确保新形势下公共卫生体系的正常运转，削弱了对重大疫情和突发事件的应变能力。

4. 社会舆论引导滞后

在“非典”事件的早期，正常舆论保持沉默，结果导致谣言四起，混淆了视听。原因之一在于政府没有意识到现代舆论在社会生活中的重要影响力，或者说，只看到了媒体报道可能产生的负面影响，而没有看到媒体在整合、引导社会舆论上的强大正面效应，对媒体控制过死。这次事件提醒我们必须重视和研究社会舆论引导的方式、方法和艺术。

5. 社会资源整合不力

在危机面前，政府在社会动员方面也存在一些问题：一是政府对社会动员关注不够及时。在市场经济条件下，政府尤其是地方政府行为的市场化取向突出，对利润的追求影响了政府对公共职责的取向，进而影响到这方面能力的建设。动员能力的缺失，影响了动员的效果，尤其是在开始阶段。二是政府内部在社会动员方面的不协调。中央政府与地方政府之间、地方政府之间、政府的条条与块块之间、条条与条条之间在动员的协调方面都程度不同地存在着问题，从而影响了社会动员的效果。三是大政府观念的约束。“非典”事件折射出政府固有的传统理念的顽固，以为自己是“正规军”，可以打赢一切战争；以为只有自己才有资格处理类似事件，包揽一切，因此没有也不可能动员日益丰富的社会资源。

6. 社会发展目标失衡

“非典”肆虐的重要原因之一是长期以来社会发展目标的观念偏颇，即发展主义至上。虽然在政府工作报告中，从来不缺乏

诸如社会可持续发展、人的全面发展等发展目标的诉求。但在实践中，我们却迷失了方向，“以经济建设为中心”变成了“以经济建设惟中心”，缺少了对社会发展其他方面的重视和支持，导致了社会发展的畸形。

7. 社会控制软弱

从现在的情况来看，政府在这方面的作为是有效的，但回顾起来，也存在一个社会控制措施相对滞后的问题。在这样的情况下，一些地方出现严重的乘机哄抬物价、囤积居奇、制售假冒伪劣产品现象曾一度猖獗，出现了乱设关卡乱收费、利用抗“非典”行骗等现象，严重扰乱了社会秩序，影响了社会稳定。这也是社会由刚性控制向社会控制转型阶段特点的表现。因此，政府的控制机制建设也显得十分紧迫。

三、有效处理突发事件的对策建议

虽然“非典”事件延缓了经济发展，冲击了正常的社会生活秩序，抗击“非典”代价巨大。但如果我们能从这次事件中科学总结经验，吸取教训，就会变成我们进一步转变观念、改革和优化行政管理的契机。

1. 强化现代行政理念，切实转变政府职能

转变和优化政府管理工作，必须在各级官员中强化现代行政观念。一是公共行政观念，建设有限政府。二是责任政府观念，实行责任追究。三是尊重公民权利观念，保障公民的生命权、知情权、话语权、监督权。在此基础上，反思政府机构改革实践，尽快实现有限政府的转轨。