

公共危機與 中國兩岸四地



- 中改院資訊出版中心
- 澳門科技大學可持續發展研究所 合編

滙訊出版 優質保證

111
E24
564

公共危機與中國兩岸四地

• 中改院資訊出版中心

• 澳門科技大學可持續發展研究所

合編



滙訊出版有限公司出版

公共危機與 中國兩岸四地

編者：• 中改院資訊出版中心 • 澳門科技大學可持續發展研究所

出版：滙訊出版有限公司

地址：香港皇后大道中 287-299 號永傑中心 302 室

網址：<http://www.infowide.com.hk>

電子郵箱：enquiry@infowide.com.hk

電話：(852) 2851 2600

傳真：(852) 2581 3555

發行：德記圖書發行

地址：九龍長沙灣通州西街 1064-1066 號安泰工業大廈 B 座地下

版次：二〇〇三年十一月初版

ISBN：962-8383-31-0

承印：和興柯式印刷有限公司

地址：香港柴灣吉勝街 45 號勝景工業大廈 13 字樓 A 座

Printed in Hong Kong

如有損頁或缺頁，請到滙訊出版社更換

© 版權所有 · 翻版必究

Sponsored by German Agency for Technical Cooperation (GTZ)

Public Crisis Management and China's Mainland, Hong Kong, Macau and Taiwan

Edited by

- Information and Publishing Center, CIRD
- Sustainable Development Research Institution,
Macau University of Science and Technology



Infowide Publication Ltd.

目 錄

前 言	7
緒 論 在突發性公共危機中開發兩岸四地的「第三制」機聯式態 在SARS類似事件中開發兩岸四地的「第三制」關聯式態	10
第一篇 SARS危機與政府應對方式之比較	
• 香港、北京、台北處理SARS危機的情況	46
• SARS事件給澳門社會的考驗	56
• SARS危機時期：香港、北京、上海的政府形象	73
第二篇 SARS危機與傳媒處理方式之比較	
• 兩岸四地媒體對SARS的不同處理方式	84
• 香港媒體在抗「非典」中的角色與作用	94
第三篇 SARS危機與中西醫結合醫療制度	
• 抗擊SARS危機中的中西醫結合醫療制度	118
第四篇 SARS危機後的生活文明建設	
• 從SARS危機透析生活文明	132
• 拋棄傳統生活舊習，建立超前時代新姿 ——深刻接受非典瘟疫的慘痛教訓	142
第五篇 SARS危機後的企業發展	
• SARS對中小型企業的影響及其對策	154
• SARS對東亞區域企業投資行動的潛在影響與因應對策剖析 ——以日本企業為例	161
• 淺析澳門在「後非典時代」電子商務的發展	186

Table of Contents

Preface		7
Introduction	<i>Development of a "Third System of Relations" among China's Mainland, Hong Kong, Macau and Taiwan during Unexpected Public Crises</i>	10
<i>Chapter I</i>	SARS Crisis and Different Manners of Handling by Governments	
	• SARS Crisis Management in Hong Kong, Beijing and Taipei	46
	• Handling of SARS Crisis in Macau	56
	• Images of local governments of Hong Kong, Beijing and Shanghai during the SARS Crisis	73
<i>Chapter II</i>	A Comparison of SARS Crisis Handlings by Mass Media	
	• Different Manners of handling the SARS Crisis by China's Mainland, Hong Kong, Macau and Taiwan	84
	• The Role of Hong Kong's Mass Media in Fighting the SARS Crisis	94
<i>Chapter III</i>	The SARS Crisis and Combined therapy of Chinese and Western Medicine	
	• Combined Therapy of Chinese and Western Medicine during the Fight against the SARS Crisis	118
<i>Chapter IV</i>	Life - style Civilization after the SARS Crisis	
	• Observations of Life - style Civilization from the Perspective of the SARS Crisis	132
	• Giving up Old - fashioned Life - style and Updating Life Attitudes - Agonizing Lessons from the SARS Crisis	142
<i>Chapter V</i>	Development of Enterprises after the SARS Crisis	
	• Impacts of the SARS Crisis on SMEs and Countermeasures	154
	• Impacts of the SARS Crisis on Investment in the Southeastern Asia and Countermeasures — Case Study of Japanese Enterprises	161
	• Post - SARS Development E - commerce in Macau	186

無論是中國的現實，還是國際經驗，都清楚地告訴人們一個基本的事實，在全球化和建設開放社會的進程中，由於各種不確定因素比以往任何時候都要大得多，使得各類突發性公共危機的出現不僅是難以避免的，同時也有逐步增多的趨勢。這包括，各種瘟疫的公共衛生危機事件，各種嚴重的自然災難事件，各種經濟、金融的危機事件，各種由社會矛盾引發的社會危機事件等。在全球化背景下，有效地應對這些突發性公共危機，離不開地區性和國際間的資訊溝通，離不開地區性和國際間的相互合作。清楚地認識這樣一個趨勢，研究建立地區間、國際間有效應對突發性公共危機的協調機制，具有重要意義。

今年上半的SARS危機，主要發生在中國的兩岸四地，這對中國兩岸四地加快建立應對突發性公共危機的合作機制敲響了警鐘。鑒於此，我們組織專家編寫了此書。此書由多位作者共同完成，旨在透過SARS危機，研究探討中國兩岸四地應對突發性公共危機合作機制的建立。作者大都是長期從事經濟問題的專家，有的還是知名的學者，他們提出的許多觀點，具有參考價值。需要說明的是，這是一本學術研究專著，文中的觀點只代表作者本人的意見。

德國技術合作公司對本書的出版給予了資助，在此一併表示感謝。

編 者 2003 年 8 月

**在突發性公共
危機中開發兩岸四地的
「第三制」關聯式態**

在 SARS 類似事件中開發兩岸四地的「第三制」關聯式態

黃枝蓮 教授

人們如果接受這麼一個觀點：歷史—現實—未來是一個線延不絕的過程，挺多是十年八載或三、二十年後，人們對2003年春夏之間發生的這場 SARS 事件進行分析研究和學理構建時，可能會注意到這麼幾個問題：

一、在歷史—現實—未來的發展鏈條中來探索 SARS 類似的事件

——它基本上是發生在中華大地——兩岸四地，之所以如此，是不同中國自十九世紀六十年代以來開展的現代化進程有一定的規律性關係：

——當事件發生時，一方面，兩岸四地內部如何應變；各地的政府是否採取了最有效益的形式和機制去迎戰SARS；把當地公民的生命財產—政治經濟—社會文化的損失減到最低限度；

——另一方面，兩岸四地之間對 SARS 防治事件，是否進行交流協作；其機制和形式是甚麼樣的？其效益又如何？在中國的和平統一進程中，有甚麼意義與作用？

——在所謂經濟一體化和全球化及區域協作的時代發生

作者係香港亞太二十一學會創會會長、澳門科技大學可持續發展研究所所長。

SARS，對於區域政治和國際關係有甚麼意義與作用？

——SARS 事件對於兩岸四地的社會文化體系的交流協作，對於中華文明和非中華文明的交流協作，以及對於東西文明的交流協作，是否也有其不可抹滅的意義與影響？

肯定後人會更聰明；他們可能從不同的層次和方面及角度來評論 SARS 事件，或其他類似的公共衛生事件，以致於其他突發政治性的、經濟性的、生態性的災難。但，有一點可能是可以預測的：即，前人也好、後來者也好，大家關心的是，一旦災難發生，當時的統治精英和政經體系及社會制度所做的反應，是否對人民的生命財產—生存發展這樣的基本權益，是否提供了最有效益的公共服務？

二、社會文化和政治體系在防患防治突發性重大事件的戰略作用

因為，這裏，根據現實所產生的理論，是有這麼一個基本的出發點：

——人類是一個由生理、心理、群理、物理、天理等「五理系統」構成的開放系統；除了每個人系統內部自我的交流協作之外，人與人不同「五理系統」之間的交流協作，以及人同物理、天理等客觀存在着的非人事系統的交流協作，都是人類生存發展的大計和大事。像 SARS 或其他不同性質的突發性事件，是從不同層面反映出，人類的「五理系統」同自然界的物理系統及超自然界的天理系統，因為疾病和死亡，在交流協作上發生了故障，有被扭曲和被中斷之虞。那麼，人類的社會文化和文明體系，便得發生解決危難的作用：即，用於對傳染病及自然災害進行防患防治。而社會和文明

也在防患防治過程中，得到進一步的發展……¹

——可見，人類靠個人的修身養性及衛生保健是不足以保證其生存發展，所以，它需要在交流協作中產生社會文化體系。後來，又發現，必須更上一層樓，發明了政府和國家，用強制性的方法來處理一般社會制度所不能解決的問題²。

SARS事件又一次清楚地顯示出，政府對於人們保障和開發及開展其「五理系統」上的重要性作用：

以中國大陸而言，3月底上台的新一屆政府，面對SARS的挑戰，於4月中，即做出了全面性的部署，「堅決打好非典型肺炎防治這場硬仗」。根據《中華人民共和國傳染病法》及《突發公共衛生事件應急條例》的規定，採取果斷措施，認真落實各項防治辦法；並且，同世界衛生組織(WHO)進行全面的交流協作，重視借鑒其他國家和地區的經驗。相應地，也成立了一個由副總理吳儀領導的全國非典型肺炎指揮部。對飛機、火車、輪船、汽車及海陸空出入境口岸，加大檢疫力度；以及設立隔離醫院，顯然都是政府才有權力及能力去進行的工作。與此同時，新政府也表示和力行同港澳兩個特別行政區的交流協作，還要同台灣地區開展多種形式的疫情控制和疫病防治合作³。

顯然地，這種一竿插到底的防治系統，使中國大陸的疫情被扭轉，在一個月內基本上受到了控制。

至於香港特區，在3月中遭遇到SARS的衝擊後，顯然有一個探索與反應的過程。政府根據《檢疫及防疫條例》、《防止傳染病蔓延

1 「五理系統」是本文作者根據《朱子語類》和社會科學及自然科學的一些著作而發展出來的的理論，是作者近年來用於未來研究和可持續發展研究的主要理論(參考拙作《社會情境論》(香港，中華書局，1990年12月版))。

2 關於社會、政治及國家的起源論，本文作者在《政治社會學》教研中，主要是根據：(1) 摩爾根著，《古代社會》；(2) 恩格斯，《家庭、私有制和國家的起源》；(3) 柳宗元，《封建論》。

3 溫家寶，「加強領導，落實責任，堅決打好非典型肺炎防治這場硬仗」

規例》及《檢疫及防疫條例》開展工作；但，缺少系統性的果斷措施和周密部署。比如說，由於疫情反覆，到3月底，才採取行動，對淘大花園這樣的疫樓及其居民採取隔離和清洗的措施；而學校也是在情況危急下才宣佈停課。迄4月中，才在出入境口岸採取嚴格的身體檢查，以確保「零輸出一零輸入」的政策。與此同時，又發動了全城的清潔衛生運動。政府和各界人士終於充分地認識到，香港的疫情之所以一發不可收拾，顯示它的公私屋邨和社區的結構、管理以及公私衛生的情況不妥，千瘡百孔；是不可能抗拒突發性傳染病的襲擊的。見之於前幾年發生過的幾次雞瘟，現在發生的SARS⁴。

這種缺少強有力的、周密部署的防疫體系，使香港市民在SARS防治上付出了慘重的代價；而同樣的事情，也發生在台灣。

首先，缺乏駕馭能力和行政經驗的陳水扁政府及民進黨的統治精英，受所謂民粹主義和台獨基本教義的影響，使他們因「三零紀錄」而幸災樂禍，麻痹大意，做好危機處理的工夫；而是把三幾個星期的寶貴時間，用於嘲笑中國大陸和越南及新加坡。說它們飽受瘟疫折磨，是因為不民主、不人道。所以，4月底，當「中國肺炎」、「中國瘟疫」在台北一發不可收拾時，從上到下，一片混亂；使到市民的社會生活受到重大的壓力。有關SARS防治特別條例雖然在立法院通過了，可是，一個跨越部門和跨越層級的統一的「作戰指揮中心」，卻遲遲未能建立起來。這是台灣的較諸大陸和港澳都具有一定優勢的醫療系統和醫療人才及社會資源，都未能發揮其作用的主要原因。

相形之下，澳門特區的政府由於人口少，而且有一段相當長的時間可以就廣州、北京、香港、台灣及新加坡等地發生的情況，進

4 吳長生、陳少波、陳曉鍾、林志文，〈抗擊非典 香港昂首踏過荊棘〉刊於《人民日報》（北京版），2003年5月7日，第五版。

行觀察；因此，它的比較有權威的強勢政府，可以不斷地採取一系列的防患措施來應戰。它也主動地邀請WHO代表團先後兩次來澳門進行考察；並聽取它的建議，來改進防患的措施。與此同時，政府也發動清潔衛生運動，及在大眾傳播媒介上向市民進行個人衛生及防患傳染病的知識。在有備無患的情況下，5月中雖發生了首宗輸入病例，特區政府可以做有效治療並採取一些隔離的措施，而市民也不致於陷入像北京、香港、台北等地市民那種惶惑不可終日的狀態⁵。

三、對「公共衛生事件」作「公共事務」，來加以「公共管理」的必要性

這裏，可以看出，一個強有力的政府，根據法律和條例，透過一個中央操控系統來推行防治措施，並尊重市民的知情權和爭取他們的參與；團結一致，是治病救人—防止擴散的重要條件。

但是，這裏，也有另一個重要的訊息：即，這個具有政治領導的防治體系，必須是一個公共行政體系才能成事。即，它必須是一個非政治化、非意識型態化、非族群主義化的一個，以市民的權益為念；並同市民能進行交流協作，行之有效的公共管理體系。有關當局既不可隱瞞疫情，玩弄這樣那樣的政治；也沒有必要包辦代替，替天行道的。因為，這樣做，就是政治化和意識型態化的「政治事件」；而不是依法辦事—就事論事的公共行政了。

比較之下，香港和澳門一開始便以公共管理的方式去做 SARS 防治的事；而台灣和大陸，都走過了一段曲折的路……

5 澳門未成為 SARS 重災區的分析評論很多。如：(1)《華僑報》，2003年4月12日，第一張第一頁；(2)《新華澳報·華澳人語》，〈澳門防範非典型措施得力，惟仍不能有絲毫鬆懈〉，2003年4月12日，第一版；(3)《澳門日報》，2003年5月14日，B1。

一般議論指出，4月20日以前中國政府在處理SARS事件時，就是不把它當作公共事務而用公共行政的方式來處理；而是把它當着「政治事件」來處理。所以，未能充分地依法辦事；而且，也不具透明度，更談不上向境外一國外如實地、及時地發佈相關消息了。這個被外界視為瞞報、緩報、漏報的惡劣作風，見之於衛生部舉行的記者招待會，後來被罷官的張文康部長的談話裏，一度使國際社會感到困惑與不安；並成為西方傳媒及台獨份子掀起一陣反共反華旋風的根據⁶。

所以，西方的分析議論指出，SARS事件反映中國雖有高速經濟成長，但總體的發展失調。出現了社會體制改革和公共行政制度滯後的問題；新的公共衛生系統和農村衛生保健制度，在市場經濟衝擊下，仍未能建立。而貧富懸殊已導致社會不平等；出現新的、無力抗擊突發傳染病的弱勢群體（如，流動勞工和農民）；所以，疫情可以一發不可收拾的⁷。

即使是在北京，有許多專家學者也很快地便看出了問題；最關鍵性的一點是，用傳統的黨政不分的封閉性系統，是不可能處理好SARS這樣的突發性事件；並指出，對SARS事件用公共衛生事件的理論與實踐來處理，將使中國的政治改革和政治民主的進程得到加快……

6 「國務院新聞辦公室舉行記者招待會，衛生部長張文康就非典型肺炎防治情況答記者問」；刊於《人民日報》（北京版），2003年4月5日，第二版。張文康被罷官後，許多人認為是因為他隱瞞疫情所致。新上任的衛生部常務副部長高強加以澄清，否認其事。但是，他承認，中國的公共衛生建設還不夠；應對公共衛生突發事件的力量比較弱，信息傳遞不通暢、疾病預防控制體系不健全、醫療機構的布局不合理，造成防治初期的被動……[參考《澳門日報》，2003年5月23日，A4版]；至於西方媒體借SARS事件，來反共和醜化中國的分析，可參考李希光（北京清華大學國際傳播研究中心）〈恐懼來自病毒？還是媒體？〉刊於《大公報》，2003年5月19日，A5版。

7 Anthony Saich, "The real fallout from China's Chernobyl", in: *Financial Times*, May 28, 2003, p. 13; 另見，《澳門日報·社論》，〈非典促中國強化公共衛生體系〉，2003年5月15日，A9。

——胡鞍鋼和胡琳琳提出八點建議，包括國家領導人要利用傳媒向全國人民說明 SARS 的疫情和防治措施；由國際事務有關部門舉行定期記者招待會和疫情地區政府資訊發佈會；加大督察工作的力度；建立和完善全國和地方的突發公共衛生事件緊急機制；動員非政府組織資源，盡快建立危機中的公眾服務體系；加強國際合作和尋求國際援助；建立兩岸四地的疫情通報制度；以及強化對外宣傳，塑造中國政府的形象。他們所說的，在台港澳和海外都不是新鮮的事物；但在中國大陸，政府行為的改變，便是一件不簡單的事了⁸。

——中國人民大學行政學院教授張成福指出，新的政府的防治行為，將在幾個方面有所發展：一是把危機管理納入到國家政治、法律和國民經濟生活之中；二是建立有效的組織架構，統一領導，分工協作；三是提供健全的涉及自然災害、公共衛生等各方面的法律保障；四是建立一整套資源保障系統，包括財政資源和人力資源；五是有效的資訊管理系統；六是建立有效的協調機制；七是建立專門教育和訓練制，包括對各級政府官員的危機處理培訓；八是加強國際間合作問題。

——國家行政學院杜鋼建教授認為，4月20日前政府的應急機制、政府問責制、監督機制等，都不到位。這次的危機過後，中國政府會重新審視媒體在國家政治、經濟、社會生活中的作用。因此，不排除「新聞自由化」的提法。缺少新聞監督，在協調、平衡各方面利益的改革時，就很難有外在的動力。媒體多元化將是中國走向政治文明的重要轉折。

——著名的經濟學家董輔礪也認為SARS危機，對大陸，可能

8 胡鞍鋼和胡琳琳，〈對SARS事件的初步評估與建議〉，刊於香港《大公報》，2003年5月1日，A13版。