

■ SARS 时疫对中国改革与发展的影响

SARS 危机对中国政府及其公信力的影响

周 运 清

突如其来的 SARS 危机,不仅给中国的公共卫生安全造成了史无前例的深远影响,它带给中国政府的是一次突如其来的冲击和挑战,是对政府危机处理能力和公信力的一次严峻考验。

1、中国政府公信力已在 SARS 危机中经受住严峻考验

面对全球性公共卫生危机,政府的公信力主要体现在两个方面:一方面是政府的行为不能违法,另一方面是政府行为必须公开、公正和透明。在紧急状态下,信息公开应当成为政府工作的行为准则。保持政府与公众之间的信息畅通,才能提高政府工作的公开性和透明度,才能尊重公众的知情权,让民众知悉和了解与他们利益休戚相关的信息。中国政府在 SARS 危机初期的教训是无比沉重的:除了延误具体的病理诊断和防治、对中国大陆和港台地区的经济产生负面影响之外,最重要的是使政府的公信力受到严重影响。SARS 是一种新的传染性疾病,具有突发性和不可预测性。在这场突如其来的危机中,政府识别能力差,对疫情的严重危害性认识不足;应急反应机制不健全;权威媒体没有及时客观地报告疫情;加上部分地区党风、政风和人风不正,对危机反应严重失当,造成疫情蔓延。尤为严重的是,一些西方媒体借机有意利用中国政府前期工作中的失误和对国际的不利影响实施“软打击”,严重损害了中国政府的国际形象。某些西方主流媒体,密集型地对中国进行大量负面报道,大有“隔离中国”、“炮轰中国”、“围剿中国”之势,对中国政府的工作不足之处予以夸张性的报道和恶意指责,直接对中国政治体制进行诬蔑性攻击,形成了自 1989 年以来最大规模的反华舆论浪潮,在国内外造成前所未有的政府公信力震荡。

2003 年 4 月下旬以来,面对 SARS 震荡,以胡锦涛为总书记的党中央和国务院,采取前所未有的雷厉风行的工作作风,开展全力切断污染源的紧张而有序的工作,最大限度地控制了疫情的进一步扩散和蔓延,迅速扭转了疫情失控的危局,使民众对战胜 SARS 有了信心,社会盲目恐慌的心理开始平静,民族凝聚力增强,经济社会秩序恢复正常。新一届中国政府的公信力在 SARS 危机中经受住严峻考验。

2、政府公信力正在抗击 SARS 疫情的斗争中塑造与创新

所有的危机都意味着转折。对于一个成熟的政府来说,把危机当成机会,是应该具备的一种基本素质,尤其是政府运作机制已倍显陋弊、需要痛下决心予以革新的情况下更应如此。中国政府正在有效抗击“SARS”的过程中,将危机转变为动力,在如下几方面积极塑造与创新政府公信力。

一是公共政策运作机制创新。包括:(1)建立突发事件预警机制;(2)公共卫生应急机制;(3)信息披露机制;(4)财政资源动员机制;(5)社会力量动员与参与机制;(6)物资储备机制。只有建设与完善上述公共政策运作机制,才能强化国家和政府对公共卫生突发事件或危机的管理与运作能力。

二是干部人事管理体制创新。政府现行的干部人事管理体制采取了严格的各级干部负责制和近于僵化的政绩考核一票否决制,各级干部必须为负责范围出现的问题负责,弄不好会丢掉乌纱帽。为此,迫切需要创新干部人事制度,科学制定政府公务员绩效考核制度,明确干部问责与纠错机制。最近以来,通过公正严格的司法程序,惩处对 SARS 疫病扩散负有直接重大责任的政府官员、临阵逃脱者以及其他责任人员,以消除民众中的不满情绪,效果十分显著。

三是政府法制建设与管理创新。为了使危机管理走向制度化,保障国家级公共卫生紧急应急系统高效运行,必须加强法制管理创新的力度,使政府的各项工作和政策纳入法制化管理轨道,真正落实决策公开、管理公开的法律保障,同时以法律的形式保护人民群众的知情权。

四是政府组织与运作创新。科层官僚制的恶性膨胀发展,导致政府组织分工僵化,管理机构重叠,本位主义、官僚主义盛行,一旦遇到突发紧急事件,互相推诿扯皮,欺上瞒下,严重影响政府组织机构的办事效率。国家应设立专门的政府机构,负责处理突发事件,形成及时、公开、公正、透明的决策机制,并设立相应的专业化研究机构,为政府的正确决策提供科学依据。

五是国际沟通与协调机制创新。经济全球化发展也带来了疫情全球化蔓延。中国积极参与全球化进程,意味着中国越来越受到国际舆论的注目,当公共卫生突发事件成为海外媒体关注焦点的时候,如何以高效的国际协调机制化解危机,显得格外重要。保持与国际的交流与合作,有助于疫情的防控和重树良好的国际形象。除了主权国家之间的合作之外,国际组织以及非政府组织都是解决危机的有效载体。

3、政府公信力将在深化改革的进程中完善与发展

突如其来的 SARS 危机对中国社会造成的深远影响,远远超越了其作为疾病本身带给人们的身心痛苦。在这场危机中折射出来的政府公共政策和危机处理能力的不足与欠缺,以及更深层面上引发的人们对政府公信力的思考,将在深化改革的进程中完善与发展。

(1)政府职能重新定位:全能政府向有限政府转变。在计划经济体制下,政府的作用是全方位的,不仅要发挥传统的维护公共秩序和社会利益的守夜警察的作用,而且要发挥分配资源、安排生产、照顾社会的家长作用。于是,政府的职能日渐增加,机构不断膨胀,地位日趋显赫,行使权力也自然没有什么界限可言。但由此却造成了政府工作效率的低下,尤其是管理公共事务能力的欠缺和应对突发事件的准备不足。为了改变政府事无巨细、亲历亲为的传统执政思想,必须加快从“全能政府”转向“有限政府”的转变速度,把政府职能转到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制,从而最大限度提高政府的行政效率。

(2)政府工作目标重新选择:优先经济目标向优先社会目标转变。适应经济转轨和社会转型的客观要求,政府的工作目标应该实现从优先经济目标向优先社会目标的转变。各类社会利益关系的调整和重大社会问题的解决是实现经济持续增长的重要前提,为此,政府应当在就业、社会保障、市场秩序等方面加大工作力度,使经济的持续增长有一个好的社会环境。SARS 危机让我们清楚地看到,政府把自己的工作目标定位于优先解决各类重大社会问题方面,是一件相当迫切、相当重要的大事情。

(3)政府外部形象重新塑造:神秘政府向透明政府转变。在一个信息迅速传播的社会,当信息掩盖成为不可能时,以政府为主体所进行的消息封锁只能带来恐慌。媒体是大众获得信息的重要渠道,若官方媒体未能及时占领,必然使“传闻”有机可乘。公共信息的公开有利于谣言的消退。SARS 危机对政府最沉痛的教训莫过于信息不透明带来的诟病。SARS 危机使神秘政府的缺陷暴露无遗,人们对透明政府的呼唤史无前例。透明政府无疑是治愈政府腐败痼疾的一副良药,包括组织公开、决策公开、管理公开。

(4)政府责任意识不断强化:权力政府向责任政府转变。政府行使权力本来无可厚非,但如果把行使权力当做政府惟一的功能方式,甚至忘却了政府应当承担的责任,就很有可能滋生对人民不负责任的政府行为,甚至颠倒了民众和政府的主仆关系,消解了政府的责任。十万火急的 SARS 疫情使政府的责任意识空前强化,一系列雷厉风行的控制措施和改革举措使得一个敢负责任的政府形象深入人心。

(5)政府管理方式升级换代:传统政务向电子政务转变。随着信息技术的发展,特别是互联网技术的普遍应用,电子政务建设已成为提升一个国家或地区综合竞争力的重要因素。针对 SARS 疫情而建立的公共卫生应急反应系统迫切需要电子政务的技术与政策支持,因此电子政务建设已经成为迫在眉睫的战略任务。电子政务建设不是简单地将政府面向企业和公众的服务移到网上就可以实现的,而是通过运用现代信息技术推进政务改革和政府管理体制变革的创新工程。

(作者:周运清,武汉大学教授 责任编辑:叶娟丽)