

■ SARS 时疫对中国改革与发展的影响

SARS 背景下中国政治体制的调适及其思考

谭君久, 翟桔红

2003 年春天, 一场灾难突然袭来。SARS 先后出现在中国内地、香港、台湾、新加坡、加拿大等 30 多个国家和地区。由于其传染性极强, 且目前尚无特效药物, 致使疫情快速蔓延, 进而引发了全球性的公共卫生危机。中国成为 SARS 疫情的首发、高发地区, 这对中国民众和刚刚成立的新一届政府不能不说是一次十分严峻的考验。中国新一届政府如何应对这一危机, 成为全球注目的中心。疫情爆发初期, 中国政府反应迟缓而导致疫情扩散, 这在相当程度上暴露了我国政治体制中的某些弊端。2002 年 4 月 20 日以后出现转机, 中国政府采取了一系列坚决、果断的措施。这些措施的效果是显著的, “铁腕治 SARS”的过程既体现了我国政治体制的某些优势, 又冲破了现行体制的局限, 触动了政治体制中的某些弊端。

1、塑造透明政府

在中国, 讲政务公开讲了好多年, 做起来却很难, 习惯上政府对公众往往报喜不报忧。这些年情况有了些变化, 比如频频发生的矿难事件总能迅速见诸媒体, 予以揭露。但是, 这次疫情发生时, 旧习惯又驱使一些人首先从“政治影响”而不是从“民生需要”来考虑问题。本来, 早在年初, 有些地方就已经出现抢购板蓝根的恐慌现象, 有关专家也发出了警告, 尽管这段时间里政府的卫生、旅游、交通等有关部门采取了必要的预防措施, 但面对公众, 政府似乎仍然缺乏公开疫情的足够勇气。由于公众不明真相, 人们没有采取必要的防护措施, 疫区和非疫区之间的人员流动依然频繁如常。应该说, 公众不知情是早期导致疫情蔓延的重要原因。随着疫情的进一步扩大, 中国政府终于下决心坦然面对公众。中共中央总书记胡锦涛、国务院总理温家宝先后明令对 SARS 疫情不得缓报、瞒报和漏报。从 4 月 21 日起, 我国及各地方政府开始每天公布疫情, 其效果是明显的。一方面人们普遍提高了警惕, 积极响应政府的号召, 配合政府采取的包括隔离在内的各项预防措施; 另一方面人们增强了对谣言的辨别力, 在预防 SARS 的同时保持了正常的工作和生活。

通过这次抗击 SARS 的斗争, 我们看到, 政府不是万能的, 政府无法掌握和控制所有信息, 只有将有关政务活动公开, 做到重大事情让人民知道, 重大问题经人民讨论, 才能真正动员民众并取信于民。

2、锻造责任政府, 加强人大权威

卫生部部长张文康、北京市市长孟学农被解除职务大概是这次最具震撼力的事件, 为实施官员问责制树立了一个榜样。在随后抗击 SARS 的过程中, 各地都有一批玩忽职守的官员落马。学者们也纷纷指出, 以后有类似疾病、灾害、伤亡事故发生, 必须追究官员责任。

根据我国宪法, 人民代表大会是国家权力机关, 但实际上人大以往很难对政府构成有效的监督和制约。在这次抗击 SARS 的过程中, 各级人民代表大会力图积极发挥代议机关的作用。上海市人大常委会为适应形势需要, 在不到 1 个月的时间里, 连续修改和制订了两部地方性法规。北京、广东等地方的人大也纷纷采取立法行动, 如制定了地方法规处罚随地吐痰等有害公共卫生环境的不文明行为。与此同时, 各地人大加强了在人事任免和政府监督方面的职能, 如山西临汾市人大常委会做出决定, 对在工作中失职、渎职以及玩忽职守造成重大损失的领导干部, “凡属于人大及其常委会选举和任命的, 要依法罢免或撤销其领导职务”。全国人大常委会听取副总理吴仪汇报防治 SARS 工作, 地方各级人大常委会或主任会议也

纷纷效仿,听取政府有关人员的汇报。人大代表们也表现出更强的责任感,问政更加活跃。

当然,目前人大所发挥的作用依然是比较有限的。卫生部部长和北京市市长的被免职,人大方面仍然只能是履行手续,真正由人大方面启动免职程序的案例没有出现。因此,我们离建立人大及其常委会作为国家权力机关的权威,实现责任政府还有很长的路要走。

3、构建社会共治模式

中国政府在初期未能有效地控制疫情,在很大程度上归因于中国政府仍囿于所谓政府独治模式。在这种模式下,在应对公共问题方面,政府是唯一主体,社会严重依赖政府,社会只是在某种强制性动员下被动地参与公共治理。正是由于政府控制了信息,包办了一切,社会中的有识之士即使明明看到了SARS问题的严重性也无所作为,结果贻误了有效阻隔病源的时机,造成了重大社会损失。

全国抗击SARS的战斗打响之后,中国政府显示了自己的号召力。全民动员,群防群控,各地建立起包括交通、教育、社区、居委会、物业、村委会等在内的防治网络,形成了严密的监测网络和报告制度,有效地阻隔了疫情的扩散,充分显示了我国社会动员机制的高效率。但是,在这个过程中,各种社会组织毕竟是被动的,他们只能在政府采取行动、发出号召后才能行动起来。经过SARS危机的洗礼,我们应该着手构建政府—社会共治模式。在这种模式下,政府将只是应对公共问题的主体之一,大批非政府组织、私人组织将与政府组织共同合作,形成治理公共问题的多元系统。为了加快社会共治模式的构建,目前中国政府应该考虑非政府组织的发展问题,给予其相应的政策支持,如降低非政府组织合法化的门槛,将条件成熟的官办组织转为独立的非政府组织,对弱势群体组建社团实行优抚等。

4、合理配置中央政府与地方政府权力

中国的国家结构总体上属于中央集权型的单一制。改革开放以来,通过简政放权,地方政府有了一定的主动权。但是,由于地方权力受中央统辖,地方政府自主处理问题的余地仍然很小。在这次SARS扩散的过程中,由于事发突然,疫情发生地的地方政府却缺乏相应的权力,在一定程度上限制了快速反应和控制能力。尽管中央政府在调集资源、协调力量方面具有优势,但在应对危机事件时容易延误时机。如《传染病防治法》设立了甲、乙、丙三级传染病,省级政府却无权根据当地情况来增加新的病种。SARS在广东出现后,当地政府就难以立即依法控制传染病,从而失去了缓解疫情的有利时机。为了既保证中央政府的权威,又能发挥地方政府的主动性,有必要合理划分中央政府和地方政府的管辖范围。尤其是在社会公共事务大量涌现而公共资源又相对有限的情况下,合理划分两极政府的管辖范围才能高效地利用有限的公共资源。具体地说,中央政府应集中资源搞好全民性公共物品的供给,建立独立于地方的垂直供给体系,而在非全民性公共物品的供给方面应向地方政府放权放责,赋予地方更多的自主权。

5、加强国际合作,借鉴外国经验

这次SARS疫情发生的初期,对于世界卫生组织发出的警告,我国政府未能给予足够的响应。有关官员甚至声称疫情已经得到有效控制,强调中国是安全的。这种做法既贻误了疫情的防治,又严重损害了我国的国际形象。4月中旬以后,中国政府表现出了克服错误、正视现实的勇气,采取了积极开展国际合作的姿态。温家宝总理出席东盟防治SARS的会议,与各国商讨防治SARS的措施;我们对于世界卫生组织的官员和专家的调研考察提供了最大限度的配合和方便,得到了国际社会的承认和称赞。

反思我国抗击SARS的过程,我们应该认识到,在全球化的今天,人类共同面临的许多问题,往往不是一个国家能单独解决的,而需要广泛的国际合作。在这种背景下,任何夜郎自大的做法最终只会给本国民众的福祉造成损害。因此,我们首先必须学会按照国际规则办事。其次,注意分享经验,相互配合。SARS病原体之所以能够在如此短的时间内被找到,应归功于全球科研人员的密切合作。再次,多向世界各国寻求理解与支持。在面对特大自然灾害时,一国的物资和技术力量往往不足,因此尽量争取国际援助对尽早结束、解决危机也有很大帮助。此外,我们要善于学习和借鉴发达国家处理危机的经验,包括建立常设性危机管理机构、建立危机预警机制、提高快速反应能力、强化危机处理能力、及时研究危机事态对社会生活各领域可能造成的影响、并制定相应的应急措施,等等。

(作者:谭君久,武汉大学教授,博士生导师;翟桔红,武汉大学博士生 责任编辑:叶娟丽)