

SARS提醒我们,在快速发展过程中,如果对经济社会发展的其他环节没有给予应有的关注,都有可能给社会带来危机与动荡。这应该是政府思维模式从速度发展到科学发展的一个重要考虑。

SARS 促进公共管理变革

■本报记者 洪蔚



薛澜

2003年,SARS席卷全国,就在人们为这场突如其来的社会危机寻找理性解释与反思支点的时候,清华大学教授薛澜的《危机管理》一书为媒体、公众提供了一个参考范本。薛澜的名字,也是在那时进入公众的视野。

在SARS10周年之际,《中国科学报》记者采访了现任清华大学公共管理学院院长薛澜,他对10年来我国危机管理水平的现状,以及面临的不足进行了评述。

《中国科学报》:2003年的SARS事件暴露出我国在公共管理方面存在严重不足,当时问题主要表现在哪些方面?

薛澜:公共管理这个概念,也有一个历史演变的过程,传统上叫法是公共行政,从19世纪末20世纪初在西方开始受到关注。作为一个正式的学术概念,公共管理是1997年在中国学位体系中明确的一级学科。当然,在全社会,公共管理还是一个比较陌生的概念。随着改革开放,人们逐步认识到不是所有的公共事务,都可以由传统的行政管理方式来处理。

2003年的SARS事件,是我国公共管理的一个分水岭。

SARS其实并不是忽然暴发的,事件的起因早在2002年底就开始显露,而直到2003年

4月1日,应急指挥部才成立起来。几个月间,我国传统公共管理模式和管理水平,遭到了严峻的挑战,暴露出我国对危机事件认知能力和反应速度方面的严重不足。

我国传统的信息沟通方式,也遇到了前所未有的挑战。在我国传统信息沟通方式中,一个突出的观念,就是“内外有别”,这种传统的管理观念导致在SARS期间政府公信力的下降。

改革开放以来,我国处在速度型发展的阶段,全社会的焦点几乎都聚集在经济的快速发展上。SARS事件,给全社会提出了警示:SARS原本是公共卫生事件,几个月内迅速升级,导致全社会的恐慌与动荡,这对当时的政府是一次很大的震动。它提醒我们,在快速发展过程中,如果对经济社会发展的其他环节没有给予应有的关注,都有可能给社会带来危机与动荡,这应该是政府思维模式从速度发展到科学发展的一个重要考虑。

《中国科学报》:在此后10年中,我国的公共管理水平是否在逐步提高,从哪些方面可以反映出这种进步?

薛澜:在SARS之后,我国的公共管理领域有了很大的进步。首先是科学发展观的提出,开始努力扭转地方官员GDP至上的执政理念。同时,从SARS开始形成了政府官员的问责制,这是一个历史性的进步。突发事件处理不当,没有履行好职责的官员要承担责任。SARS期间,卫生部副部长和北京市市长两位官员被撤职,在我国行政管理历史上是第一次。

同时,我国从2003年开始逐步建立了一个相对完整的应急体制。2006年,国家颁布了《国家突发公共事件总体应急预案》,地方各级人民

政府和县级以上各地方人民政府,相继编写分类分层的应急预案,完善了应急管理的处置机制。同时各级政府体制内设立了应急管理办公室。2007年《中华人民共和国突发事件应对法》正式实施,初步形成了“一案三制”(预案、法制、体制、机制)的较完整的应急体系。与2003年相比,可以说实现了历史性的跨越。

目前,我国在应对日常性危机事件上的应急能力,有了很大的提高。在信息公开方面,2003年以后,很多部门设立了新闻发言人制度,“内外有别”传统信息观念,已经成为历史。

从公共卫生体系建设上看,SARS后也有很大的进步,这10年来,我国在公共卫生方面的投入不断加大。

《中国科学报》:在近10年中,面对越来越多的极端事件考验,我国是否依然暴露在公共管理方面存在的不足?您认为,在现阶段,我们应该如何提高公共管理水平?

薛澜:应急管理的最高境界是风险管理,也就是说,在危机发生前,识别出风险的存在。这要求在正常情况下,对各种潜在风险进行分析和评估,并采取相应措施消除风险。比如说,天气炎热时,可能产生什么样的后果;暴雨多发季节,我们的基础设施是否足够安全等等。其目的在于,不要等危机发生了,才进行应对,而是主动寻找到危机的源头,从源头进行控制,避免危机的产生。从这一境界看,我国目前的管理水平还远远不够。

从应急体制的运行与落实情况看,“一案三制”目前仍然存在一些问题。很多地方的预案,一级一级地照抄,针对性不强,有明显的形式主义倾向。从体制上看,虽然各地方都设立了应急办

公室,但水平参差不齐,有些地方的应急办公室,不过是和原来的值班室合并在一起,从人员配置到应对水平都没有更大的改善。

从法制上看,一个很明显的现实是,迄今为止,没有一例因违反《突发事件应对法》而受到起诉的案列。这反映出目前的法律太过原则,需要细化,比如说我们什么时候应该宣布进入紧急状态,什么时候应该宣布结束紧急状态。这对应对突发事件非常重要,在紧急状态下,一些部门可以行使特殊权力以降低危机带来的损失。

从SARS留下的一些后续问题看,也还是有不少问题需要解决。如应对危机事后补偿的问题。SARS期间一些医院被征用,但事后没有补偿或补偿远远不够,造成一些后续的法律纠纷,至今没有解决。甚至于有些被征用的医院因此面临破产,一些医院提出起诉,要求政府赔偿,但因为这类法律纠纷无法可依,很难得到妥善解决。

从问责制的实施看,目前也存在一些问题,问责制一方面加强了各级干部的责任感,对于各类突发事件高度重视,但另一方面,又形成了一个新的潜规则:只要一出事,就得撤干部,导致负责安全或相关领域的领导岗位成了“高风险职业”,这也不利于完善应急管理工作的。我认为,对问责制的实施,要有更理性、更实事求是的态度。有些问题的出现,不是干部管理方式和水平的问题,而是出在我国基础设施安全水平不足上。因此,在突发事件后,不仅要有一般总结报告,还要有第三方对事件进行客观评估,问责制要在这个基础上,客观地进行。

此外,还有一些潜规则值得斟酌。现在一有事故发生,领导干部就亲临现场。对亲临现

场,也要实事求是,现在通讯设施相当发达,现场指挥条件往往不及政府原有的办公条件,可能反而会耽误指挥。同时,不同部门和层级的领导干部同时到现场,也会造成指挥上的混乱,到底应该听谁的,由谁来负责?

总的来说,这10年来暴露出的一些新问题,也值得我们认真思考并改善。

《中国科学报》:公共管理,作为一门专门的社会科学研究领域,除危机管理外,还能在哪些方面起作用?您认为,我国的公共管理研究,未来应该注意哪些方面的问题?

薛澜:公共管理本质上是对各种公共事务进行有效合理的管理。公众的日常生活分私人领域和公共领域两大部分,公共管理主要涉及公共领域方面的问题,小到停车场如何管理,大到国家财政预算的合理分配。目前我国面临的很多问题,都直接反映出我国公共管理的水平问题。

从现阶段看,我认为有几个方面的问题需要解决。首先是要理顺政府、市场、社会三者间的关系问题。市场和社会能够解决的问题,政府就应该建立相应的制度安排,然后坚决地把这些职能交出去,并辅之以合适的规划。其次,对于市场失灵的领域,需要政府出面来矫正的,就一定要分清责任,运用合理的公共政策手段,切实解决问题。目前社会上问题比较多的领域大多数都属于这一类市场失灵的领域,如医疗、教育、科研领域等。如果我们的诊断有问题,我们的政策解决方案往往也有问题,有时甚至把问题搞得更糟。所以,加强公共政策与管理的基础理论研究,结合中国实际探索建设与现代化国家发展相适应的公共管理体系,是公共管理研究未来工作的重点。

危机意识应覆盖方方面面

■本报记者 王剑



王剑

在2003年SARS暴发之前,公共事件基本是不公开的,但是SARS危机很难做到不公开,因为应对危机需要大家一起行动,就不能不公开真相。在政府完全公开这件事之后,逐步取得了一些群众的信任。后来在防治疫情的过程中出现了一些让大家感动的人和事,尤其医学界大量的医务工作者在整个事件中冒着生命危险救治患者、预防疫情扩散,他们的行为非常了不起,在当时媒体有大量的宣传报道,民众对他们的利他行为非常认可,也很受感动。

《中国科学报》:在类似的公共危机事件中,人们的心理反应有哪些规律性的特点?

王剑:公共危机发生以后,恐惧、焦虑等心理反应是共同特点。2011年日本“3·11”大地震后海啸、核污染发生之际,中国人同样也出现恐惧心理。这是因为,一般人接受信息更多是靠眼见为实,实在的东西更容易把握,而像SARS、日本大地震这样大规模的疫情、核污染、核泄漏超出了一般人的常识,病毒、核辐射等看不到、听不见的东西超越了人类的感官能力,完全依靠第三方间接地接收信息,因此在危机来临时民众也就比较信任专家传递出来的信息。例如SARS期间,医学专家顶住政治压力讲真话就获得了很大的尊敬。

一般的公共危机事件是区域性的,SARS和日本“3·11”大地震具有相像的特点,即面积大、危害面广,民众的恐惧感更强烈,就会千方百计寻求解脱,这时也就很容易相信谣言,就像SARS出现后大家哄抢板蓝根冲剂,日本核辐射后中国的抢盐潮,现在看来是一些可笑的做法,但在当时人们有一种“抓救命稻草”的心理。

《中国科学报》:您认为目前我国公众的危机意识如何?

王剑:危机意识就是风险的预防,是事前的。在公共行为上,SARS以后政府有了一些危机事件的应急预案,可以说我们有了了一定的危机意识。然而,这些预案到底有没有真正进入到公众的生活中,公众是否有足够的心理准备?不可否认,有些人具备突发事件的应对方法、常识,也有一些城市、社区、学校进行各种各样的危机应对演习。但是从整体上看,还不能说公众具备了足够的危机意识。人们往往觉得危机都是小概率事件,多数时候不发生。但是,从风险社会角度来讲,风险无处不在,我们不能等危险出现再去应对,而应该对可能的风险加强防范。

从风险防范的角度看,我们的防范远远不到位。我们的生活中有许多需要防范的风险,比如

《中国科学报》:经历了SARS事件之后,中国社会的整体心态发生了哪些变化?

王剑:SARS事件对社会整体心态的影响是多方面的,主要是教会了我们应以什么样的方式去应对公共危机。

从民众角度来说,如果再发生类似的事件,大家可能不会像过去那样惊恐无助、不知所措了。SARS事件也让政府部门了解了信息公开的重要性,应该说SARS事件是一个转折点,让我们知道应对突发的公共事件或危机要公开透明。在目前网络发达、信息传播途径多样的情况下是无法封闭消息的,因此,危机事件中信息不公开或信息披露不及时,都会引发民众的惊恐和其他负面情绪,这也是SARS事件中得到的最大的经验教训。

《中国科学报》:您认为目前我国公众的危机意识如何?

王剑:危机意识就是风险的预防,是事前的。在公共行为上,SARS以后政府有了一些危机事件的应急预案,可以说我们有了了一定的危机意识。然而,这些预案到底有没有真正进入到公众的生活中,公众是否有足够的心理准备?不可否认,有些人具备突发事件的应对方法、常识,也有一些城市、社区、学校进行各种各样的危机应对演习。但是从整体上看,还不能说公众具备了足够的危机意识。人们往往觉得危机都是小概率事件,多数时候不发生。但是,从风险社会角度来讲,风险无处不在,我们不能等危险出现再去应对,而应该对可能的风险加强防范。

从风险防范的角度看,我们的防范远远不到位。我们的生活中有许多需要防范的风险,比如

车祸,每年六七万人丧生,还有各种自然灾害,危机意识需要覆盖到各方面,我们不能仅从SARS事件中教会如何应对第二次SARS,更应该学会应对其他所有的风险。

也就是说,我们要防范一切潜在危机的发生。目前,我国公众的危机意识还不高。我们曾经做过一个关于风险认知的研究,其中列出60多种经常遇到的风险。调查结果显示,人们认为最危险的是核爆炸和战争,日常生活中那些较大概率的风险,比如车祸等则排在后面。这说明,经常发生的风险反而得不到重视。所以说公众的风险意识还有待提高。

《中国科学报》:如何提高全社会的危机应对能力?

王剑:首先要让大家认识到风险的存在,具备应对危险的常识。我们往往是发生了一个事件之后才会去学某一方面知识,比如2012年北京“7·21”特大暴雨后,大家都在学习如何敲碎车窗玻璃。现实是,很多自救的知识大家都不具备。小的方面准备不足,应对大风险的准备就更不足,这样,即使有再多的风险危机应对预案,也只是停留在纸面上。因此需要社会有各种各样的组织去对民众进行相关的训练和演习。

《中国科学报》:从2003年SARS事件至今,10年来我国政府在建立公共危机管理体系和社会心理调控机制方面做了哪些事情?还有哪些需要完善?

王剑:SARS事件以后,公共危机管理体系有了很大的改观,最明显的是有了应对预案。应该

说,某些方面的危机防范在以前也有,比如对洪水等自然灾害的预防,但是没有形成体系。SARS事件之后,公共危机管理体系开始起步,例如一些城市在做规划时开始考虑公共危机管理的问题,一些公园开始建设公共避难场所。再比如汶川地震以后,北京着手做了校舍加固。这说明我们的公共危机防范措施有所进步,但还不完善。

SARS事件发生到今天已经10年时间,政府的心理调控机制到现在尚没有完全形成。社会心理这个问题开始受到关注也只是这几年的事情,在“十二五”规划、十八大以及最近的一些政策性文件中提到了社会心理调控,但还没有落实到具体层面。比如说,日本核泄漏之后我国发生抢盐潮,但是没有人第一时间从社会心理学角度去干预,也没有人第一时间出来辟谣,或者迅速通过监测数据的公开发布起到消除恐慌的作用,这说明政府还没有考虑从心理层面解决问题。对于风险社会来说,对风险的恐慌也是一种风险,应该纳入到整个危机管理体系当中。

风险是随时存在的,而且风险永远不会完全消除,因此如何把风险控制在一个可接受的范围内,即所谓“多安全才算安全”,人们在多大程度上能够接受,这是一个心理学问题,也是危机应对的核心问题。

SARS事件已经过去10年了,人们很可能把这件事情淡忘了。但今后还会发生各种各样的危机事件,有些事件也可能带有很大的为人性。我们应时刻保持危机意识,并反思我们的应对能力有没有提高?

政府职能转变任重道远

■本报实习生 韩天琪



韩天琪

的问题:

第一,过去政府处理公共事件的方式是“私下处理,秘密解决”,尽可能不扩散社会影响,这在负面事件发生的时候尤其明显。基于这样的管理模式,SARS在刚开始流行的时候没有受到足够的重视,直至造成极大的社会危害和恐慌时,政府才不得不公开表明要应对这次事件。

第二,暴露出我国政治体制中官本位的弊端。官本位而非民本位的管理体系使得官员从自身利益出发,对疫情信息层层作假、瞒报、漏报。因为政府官员所负责的对象不是百姓,而是给自己戴上“乌纱帽”的上级机关。因此,弄虚作假、欺上瞒下成为突出问题,最终导致政府公信力和威信严重受损。SARS之后,我国逐渐建立了官员问责机制,尽管尚待完善,但责任政府的概念得到了认可。

第三,SARS还暴露出政府管理中的协调配合问题。过去我国政府实行的是行业管理、条块分割。这种格局在处理全国性的问题时有着很大的局限。在SARS之后,尝试建立了协同作战的机制来处理全国性的公共事件。

第四,危机管理是我国政府管理的薄弱环节。改革开放之后,随着经济的发展,整个社会处于建设热潮当中,政府乃至全社会对潜在的危机准备不足。SARS给政府和社会上了一课:一个国家的成就

能力上。危机意识下的公共管理才应当是政府管理的基本任务。

危机是偶发的,但危机是检验管理水平的最好尺度。只有危机才会把社会中一些深层次的问题暴露出来,也把政府管理方式转变的迫切性提上日程。应该说,“信息公开”、“责任政府”、“协调高效的行政管理体制”、“服务型政府”和“危机管理”的思想从SARS之后真正推行起来。从这个角度来说,SARS最大、最深远的意义,莫过于推进了我国政治文明建设的进程。

《中国科学报》:SARS事件以后,民众和政府都意识到信息公开的重要性。您认为信息公开对于政治文明建设的意义何在?

韩天琪:信息公开是民主政治的必要条件和基本内容。民主政治中人民要行使权力的第一步就是要实现知情权。公开信息是民主政府义不容辞的责任。SARS之后,民众和政府都意识到了信息公开的重要性。但在现实中,还有很多民众的知情权得不到落实,我认为其根源还在于政府。中国政府何时把“信息公开是政府的基本责任”纳入问责机制,我们的政府就真正迈出了向现代政府转型的重要一步。

在政府行为改善中,首先要突破的就是信息公开这道坎,尤其是在突发事件中。重大事情要让人民知道,由人民来讨论,百姓有知情权,决策强调

透明度、民主化,这是政治文明的重要标志。这几年政府一直在倡导政务公开,这一趋势的起源正是在抗击SARS的过程中。疫情早期出现的隐瞒、封锁信息,引起了民众的恐慌和对政府的信任危机。后来局势的转变,很大程度得益于信息公开,政府也重新获得了人民的信任,这对推行各种措施、解决问题起到了至关重要的作用。这也表明,信息公开是克服公共危机和管理困境的解决之道。

《中国科学报》:有人称,官本位的运作模式使得我们的政府至今还不能算是“现代政府”,您怎么看?区别现代政府与传统政府的标志是什么?

韩天琪:我同意这个说法。政府工作以谁为中心,是区别传统与现代、专制与民主、落后与文明社会的标志。SARS事件使政府领导人充分认识到,“以政府为中心”的公共管理理念再也行不通了,政府必须由“领导管理型”向“领导服务型”转变,必须把人民的利益和要求作为一切工作的出发点。

现代政府的一个重要标志是“民本位”。“官本位”意味着“权力本位”,而民本位则是“权利本位”。现代政府与传统政府的重要区别是:传统政治以统治者、权力、官员和政府为核心,现代政府是以民权、民本、公民的意志为核心。所以,“官本位”和“民本位”是区别传统政府和现代政府的一个基本标志。

当然,现代政府的运作还有一些制度层面的争论,比如政党政治、选举制度等等,但最本质的还是“官本位”和“民本位”的区别。从这个角度来说,我们的政府离现代政府还是有距离的。

《中国科学报》:2003年的SARS事件至今已10年了,10年来,政府在管理和运作模式上都有哪些进步与改善?今后的发展方向是什么?

韩天琪:这10年来,政府在管理和运作模式上有些方面有了改善,有些方面仍旧没有变化。

从变的方面来说,信息公开正在逐步完善;政府正在试图探索一种新的治理方式;政府逐渐引入问责机制,实现“责任政府”的管理;重大决策向公民开放;在危机管理和应对方面,政府的水平相比10年前有了很大的进步,政府建立了专门的危机管理机构、队伍和制度。

没有改变的也有如下几个方面:首先,全能主义的政府角色没有得到太大的改变。全能主义是国际学术界对中国政府的概括,主要指政府带有包办性质,不仅承担大量的职能,而且管制社会与个人,挤占社会自治与个人自由空间。其次,在经济发展的问题上,政府主导模式不仅没有改变,甚至变本加厉。政府主导不仅使得社会自治发展不起来,而且导致政府垄断,影响市场机制的正常作用。可以说,我国政府职能的转变还远远没有完成。

SARS最深远的影响之一,莫过于给我国的政治体制改革以极大的推动。可以说,我国政治文明进程因SARS的突然到来而加快了步伐。那么,SARS至今的10年,政府在管理和运作模式上都有哪些进步与改善?今后的发展方向是什么?带着这些问题,《中国科学报》采访了北京大学政府管理学院政治学系主任燕继荣教授。

《中国科学报》:2003年的SARS事件暴露了当时政府管理存在哪些问题?

燕继荣:传统的政府管理模式在现代社会生活特别是危机应对面前有很多的不适应性。SARS事件暴露出当时政府管理中存在的以下几个方面