

新一代领导集体的 危机管理艺术

2003/08

0 前言

“非典型肺炎”事件的发生,既对我国的社会安全、社会稳定和经济发展构成重大威胁,也是对我国政府危机管理体系的重大考验。如何应对非传统威胁?如何在尽可能短的时间内控制事态、降低损失?如何做好与民众的沟通,维护国家长远利益和政府公信力?这一系列问题也是世界各国政府都会面临的严峻挑战。政府作为公共事务管理者,如何处理社会危机事件将直接关系到政府的形象,也直接影响着该国政治、经济的稳定和发展,进而关系到国家政权的生死存亡。

1 “非典”对我国公共管理的挑战

首先,公众的社会生活受到重大影响。一方面,社会生活节奏被打乱,整个社会生活突然弥漫着一种紧张和不安的情绪,有的地区甚至出现局部的混乱。另一方面,公众心理受到沉重打击。“非典”是一场突如其来的灾难,对多数人而言,它的可怕之

处不仅仅是传染性、其不可知性,还包括对“非典”笼罩下的生活何时结束的担忧。特别是由于“非典”事件初期政府主要职能部门处理乏力,政府与公众的信息不对称,以及公众对“非典”的一无所知,使公众对政府处理危机的能力产生了怀疑,一度出现了市民疯狂抢购相关医疗用品,盲目吃药或耽于封建迷信等现象,使得公众的心理接近崩溃。

其次,经济损失巨大。非典对中国整体经济的影响究竟有多大?将持续多久?目前还没有一个十分清晰的预测结果。但影响是客观存在的。在疫情没有得到有效控制,而且人们对疫情防范没有充分信心的情况下,消费者的消费和企业的投资活动受到抑制,从而对总需求的增长产生消极影响。高盛亚洲董事总经理胡祖六指出,香港消费者的悲观情绪还导致房地产和个人消费受到了抑制,消费者信心显著影响购房和零售的情况。需求方面,由于强制隔离或害怕传染,消费者会减少经济活动;供应方面,隔离、病假或死亡将导致产量减少。如果较快控制住疫情,则两方面比较,需求减少的后果可能比产量减少

的后果更显著。否则疫情扩大会进一步阻碍人员、资本和货品的流动。

摩根士丹亚洲首席经济学家谢国忠宣布,将除日本之外的东亚GDP预期从5.1%下调至4.5%。如果SARS延续两个季度,对GDP的这一影响预估将加倍。《远东经济评论》报道,“非典”将使中国内地损失22亿美元;高盛认为中国今年的GDP增长将减少0.1~0.5个百分点;世界银行日前发布新闻简报说,今明两年中国经济的增长速度都会低于2002年的8%。

其三,对政府危机管理的挑战。危机事件一般具有突发性、非常规性和危害性等特点,故要求政府决策迅速准确、实施雷厉风行,来稳定安抚民心,这对决策层的领导指挥艺术提出了严峻挑战。由于我国长时期以来,把主要精力集中于经济建设,在应对恶性传染病方面没有建立应急管理体制,导致危机发生后公共管理的被动。虽然我国原有危机管理体系在预警和危机处理的初期阶段反应不够及时有效,但是在其后的处理中,救治的开展、各部门的协作还是体现出它原有的灵活性与完备性,在很短的时间内实现对局势的宏观控制,并

收稿日期:2003-05-24

采取相关的配套措施,如把“非典型肺炎”纳入法治轨道,胡锦涛总书记、温家宝总理多次召开重要会议布置抗非工作,政府各级官员在各阶段的适时公开反应,在立法、行政、司法上的应对措施到位迅速,使得疫情严重地区很快恢复社会秩序稳定。这些都表现了新一代领导集体高超的领导艺术。

2 处变不惊,树立亲民政府形象

沉着应对困难和挑战,是我们攻克克难的制胜法宝。非典型肺炎犹如一场突如其来风暴,让新一届中国政府刚一成立便面临一场严峻的考验。在这场考验面前,中国政府以高度负责的态度和科学有效的措施,控制了“非典”的蔓延。党中央、国务院调整思路,积极应对,从立法、行政、司法3方面多管齐下,使应急行动井然有序:各级政府成立应急指挥机构,立法机构制定相关法规,卫生医疗机构负责积极治疗,科技部和卫生部组织科技攻关。正是由于救治措施得力,我国政府在遭遇前所未有的危机中能够安抚人心、稳定社会。

自在广东省佛山市发现第一例非典型肺炎病例以来,中国政府高度重视非典型肺炎疫情:卫生部派出专家组到广东调查疫情;国务院成立了由国务院副秘书长牵头、卫生部等部委组成的部际联席会议;成立了由国务院副总理领导的全国非典型肺炎防治工作领导小组,负责指导非典型肺炎防治工作。与此同时,国家有关部门和专家全力以赴赶到疫情出现地区指导和协助防治,及时向世界卫生组织通报疫情并为之开展了有效合作,向社会公布疫情和预防控制措施;疫情出现地区的政府充分调动各方力量救治病人,采取积极措施控制疫情传播与蔓延。这一系列防治措施取得了明显成效。

4月12日,正在广东考察工作的国家主席胡锦涛在疫情并未解除、许多人还戴着口罩的情况下,亲赴闹市区视察,堪称亲民作风的表率。同一天,国务院总理温家宝到北京佑安医院看望了参加非典型肺炎防治工作的人员,察看了生化室、B超室和临床检疫中心,还同参加救治“非典”病人的部分医护人员、医疗科研专家进行了交谈。新一代领导集体从召开会议决策,到亲自听取民主党派、工商联负责人的建言,到去第一线的医院调研,一系列举措印证一个

道理:防治“非典”事关人民健康的大局,极大地稳定了军心、稳定了民心、稳定了社会,坚定了抗非一线医护人员和“非典”患者的信心。

另外,在国务院坦陈卫生部应对突发性公共卫生事件时准备不足、要求不明确、指导不得力,直指北京市政府处理疫情有失职之处后,临阵换将,处理对前期应对疫情措施不力、负有重大责任的高官,赢得了公众的信任。至此中国政府和公众迎来抗击非典型肺炎的新阶段。

3 思想重视,从国家安全高度看待非典防治

自从非典疫情爆发以来,从中央到地方都非常重视,新领导班子更是将“非典”提到“三个直接”的高度:即直接关系到广大人民群众的身体健康和生命安全;直接关系到改革发展稳定的大局,直接关系到国家利益和中国国际形象。这一次不仅是卫生部门,包括交通、环保、海关、工商、物价等许多部门都全力投身这一次疫情抗击活动中。我们看到,这次抗击活动牵扯到了从政府到社会的方方面面,它已经突破了医疗卫生的范畴,目前已经和我国的国家安全息息相关。胡锦涛主席在广东考察抗非工作时指出,防治和消除非典型肺炎,是贯彻“三个代表”重要思想和十六大精神的具体体现,也是党和政府执政为民、对人民高度负责的必然要求。这项工作已经不是一个单纯的医疗卫生问题,而是一个关系全局的重大经济社会问题。各级干部特别是领导干部一定要勇敢地承担重要责任,带领干部群众为战胜非典型肺炎疫病坚韧不拔地奋斗。

非典疫情虽然表面来看是属于公共卫生领域的问题,但其对政府管理、经济管理、交通运输、教育秩序、商品零售等领域都产生了巨大冲击,对社会稳定构成了隐性的威胁,从国家安全角度来看待这个问题并不为过。因为现代国家安全理念已经超出了军事和国防的范畴,它囊括了人民身体健康、生态环境保护、互联网络安全、生物物种安全、科学技术保密、矿产资源保护、国际贸易畅通、货币金融稳定、公众心理稳定等多个方面。国外的一些经验表明,这些衍生的国家安全范畴内一旦出现

问题,它的作用力将会蔓延到各个领域和各个地区,以致人人自危、社会动荡,影响国家安定的局面。

从国家安全的角度来看抗击非典,加强制度建设是关键。早在4月初,国务院副总理吴仪就提出要抓紧建立和完善突发性公共卫生事件应急反应处理机制,特别是公共卫生信息系统和预警报告机制的问题。经验告诉我们,危机的预防比危机事件处理的成本要低得多,建立公共预警机制的实质就是要加强对危机的“事先预防”,创新管理模式。

一个高效率运转的政府总是主动去研究各种可能威胁国家安全的因素,提前制定应对的方法,在危机不可避免地发生后作出快速的反应,将损失和影响降低到最小程度。

4 依法治“非典”,树立现代政府形象

自党的十五大确立依法治国的方略以来,无论是党对人大、政府的领导,还是政府行政管理公共事务都在法治理念之下有条不紊地进行。新一代领导集体在处理“非典”事件中,依法治“非典”,树立了现代民主政府形象。法律调控手段主要包括两个环节:一是依据事实和有关法律条款来处理;二是遵循法律程序来处理。运用法律调控处理危机则有两个作用:一是维持处理危机事件的正常秩序;二是保护公众的合法权益。

为加强非典型肺炎防治工作,国务院及时将非典型肺炎列入《中华人民共和国传染病防治法》法定传染病进行管理,规定各级地方政府、组织、群体、个人均具有一定法律责任和义务。2003年5月12日,新华社授权公布了第376号国务院令《突发公共卫生事件应急条例》。这是非常时刻的重大行政举措,意味着政府是负有相应的报告、公布疫情、控制和消除该传染病的法定职责,意味着公民的知情权应受到保护、公民的健康生命受到保护,意味着对于其中玩忽职守、造成“非典”传播或流行的有关责任人员,可以给予行政处分,甚至追究刑事责任。《传染病防治法》是政府履行职责和实施措施的法定依据。中共中央宣传部、司法部、卫生部4月30日联合发出通知,要求加强《中华人民共和国传染病防治法》等法律法规的宣传工作,促进非典型肺炎

防治工作依法进行。

为防治“非典”疫情,各地政府也加强了相关的立法工作。北京市为了防止“非典”对广大医护人员的感染,进一步保障医务工作者的身体健康,市质量技术监督局会同药监、卫生等部门,紧急制定出台了全国首部《一次性防护隔离服》应急性地方标准。郑州市政府签发了防止“非典”传播的政府令,对非典的防治原则、相关部门的职责、隔离对象及违规处罚等作出明确规定。重庆市出台强制性地方标准以规范口罩市场,打击借机发“国难财”的口罩生产商,上海、广州等地以罚款200元的“重典”向随地吐痰危及公众卫生的恶习开刀。全国各地政府都树立了依法行政的现代政府形象。

5 责任分工,各司其职,树立有效政府形象

政府的效能不仅表现在常态管理的效率上,更重要的是表现在危机事件的管理上,即能否采取恰当而坚决的措施,迅速摆脱危机,尽快恢复正常秩序。这就需要建立一套危机管理公有制,包括组织决策和指挥系统、信息传输和处理系统、物资准备和调度系统、人员培训和技术系统,并开展反危机的理论研究、经验学习和方案设计等。这样才能运筹帷幄,立于不败之地。

我国新一代领导集体在“非典”危机管理中表现了超凡的应变能力:

首先,成立防治“非典”指挥部,统一指挥、部署全国抗非工作。“非典”病毒是人类迄今未遇的新型病毒,由于其不可知性,给政府危机管理带来了前所未有的难度。非典型肺炎防治工作是一项复杂的社会系统工程,需要整合全社会资源,群防群治。在2003年4月23日召开的国务院常务会议上决定,为进一步加强非典型肺炎防治工作,成立国务院防治非典型肺炎指挥部,统一指挥、协调全国非典型肺炎的防治工作,国务院副总理吴仪任总指挥,国务

委员兼国务院秘书长华建敏任副总指挥。会议决定,中央财政设立非典型肺炎防治基金,基金总额20亿元,从预算总预备费中安排。主要用于:农民和城镇困难群众中非典型肺炎患者的救治工作;中西部困难地区县级医院的应急改造和购置治疗非典型肺炎的医疗设备;支持非典型肺炎防治的科技攻关等。国务院为支持中西部地区疾病控制机构的建设,在已安排20亿元国债资金的基础上,再安排9亿元;为支持中国疾病预防控制中心一期工程建设,安排专项资金6亿元。

其次,卫生部、科技部启动非典型肺炎防治紧急科技行动,如4月14日启动“非典型肺炎防治紧急科技行动”。在科技部现有科技计划中紧急筹措1000万元用于科技攻关,为防治非典型肺炎提供有效的技术支撑。“非典型肺炎防治紧急科技行动”将在两个层面进行部署:第一,近期以治病救人、探明病因、控制扩散为主要任务;第二,从长远考虑,要提高“非典型肺炎”等新发传染病的综合防治能力,内容包括病原微生物筛查、致病和扩散机理研究、快速诊断与治疗技术、疾病监测和预警技术研究及相关药物研究开发等。

其三,国务院组织督察组到各省、市、自治区督导检查抗非工作。胡锦涛主席、温家宝总理、吴仪副总理等国家领导人高度关注“非典型肺炎”的防治问题,强调要把控制疫情作为当前工作的重中之重。国务院先后组织5个督察小组到各地巡视指导,卫生部则组织流行病学专家组进行专

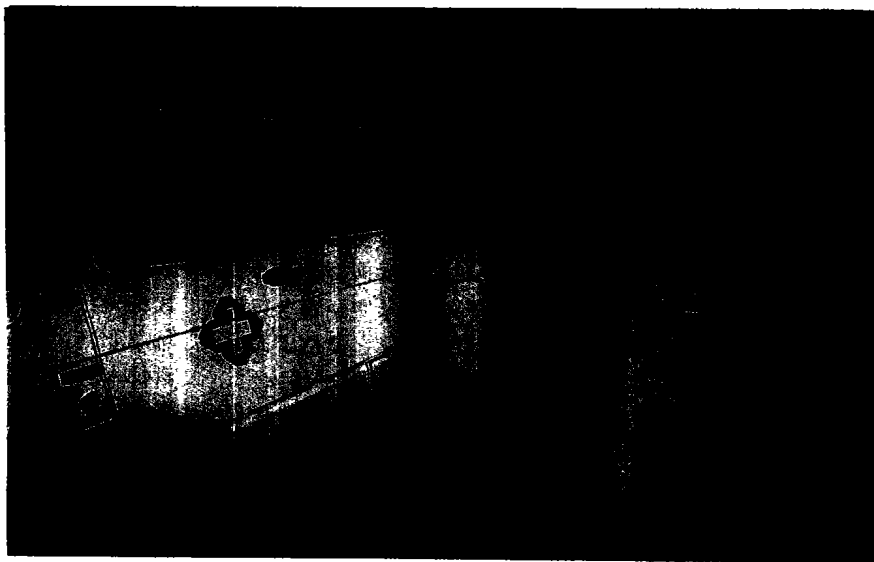
业调查和指导,确保各项防治工作正常有序地开展。

6 加强国际合作,树立责任大国形象

在今天,危机的原因和结果往往是世界性的,所以,在对危机的处理上,尽管世界各国存在着地域上和意识形态上的差异,但反应是相似的。美国政府正是在其他国家的合作下,才迅速确认恐怖分子并立即开展搜索打击恐怖分子的行动。东南亚金融危机也是在世界各国的共同努力之下走出重重困境的。在危机的救治中,通过全球合作,一方面可以获得更多的谅解,有效消除危机,恢复社会秩序,重建文明的世界,另一方面可以提高危机救治效率、降低救治成本。另外,我们能否有效地控制“非典”,真实地报告、正确地处理这次疫情,也是对其它国家负责任的问题。

首先,加强与世界卫生组织的合作。在中国部分地区发生非典型肺炎后,世界卫生组织高度关注疫情和防治工作,2003年3月份以来多次派出专家来华,与中国专家就非典型肺炎防治的流行病学、病原学、临床诊断和治疗以及控制措施开展协助工作,并提供技术支持。我国政府也先后3次邀请世界卫生组织专家来华,与我国专家就非典型肺炎防治的流行病学、病原学、临床诊断和治疗以及控制措施等广泛开展合作。世界卫生组织专家对我国卫生部门能及时排除鼠疫、肺炭疽、钩端螺旋体病、流行性出血热、禽流感等传染病原给予高度

赞扬,对我国疾病预防控制机构专业人员的技术水平和工作能力给予充分肯定,对我国制定的非典型肺炎诊断标准和处理措施也给予很高评价。世界卫生组织专家认为,中国在非典型肺炎防治工作中积累了大量宝贵的经验,已摸索出此病传播的基本规律,制订了一套控制疫情和救治病人的有效方法,这将对其他国家控制疫情具有重要的参考价值。



中国政府积极负责的态度、扎实的工作得到了国际社会的认可,奥地利商会主席、欧洲商会主席克里斯托夫·莱特尔在率领奥地利经济代表团如期访问上海时说:“来中国以前,我特地请教了医学专家,我们都认为中国,包括上海是安全的,所以才会如期来访,否则就不会来了。我认为,应该乐观地对待这个问题。事实上,感染这一疾病的几率比平常遭遇车祸的可能性还要小。”

其次,与周边国家协防共治。温家宝总理在出席中国—东盟领导人“非典”特别会议时,24小时内出席了9次会议。为了把信息在第一时间传到世界各地,他9次接受记者访问,不仅成功扭转了国际社会对中国的一些负面看法,树立了一个负责任大国、公信大国的国际形象;更重要的是取得东盟各国领导人的理解和支持,大家同心合力、携手对抗非典型肺炎,使中国与东盟10国的友好合作关系更迈向一个新的高峰。

7 取消“五一”长假,展现理性政府形象

所谓政府理性,是说政府行为应当是理性的或合乎理性的(而不是盲目的或感情用事的),它的表现形式是把追求一定的利益作为自己的作为目标。作为非营利组织的政府,它要追求的利益不光指国民经济增长,还包括社会利益、公众利益等。这种利益是包括经济利益、社会利益在内的各种利益的“利益集合体”,是一个利益群。公众的生命权、健康权是这一利益群的最主要内容。“五一”、“十一”假期素来被称为黄金周,国内旅游行业的主营收入主要来源于此。在“非典”疫情未能完全控制之时,国务院权衡利弊,果断决策,取消“五一”长假,体现了政府关注公众健康的理性。

国务院取消“五一”长假的目的很明确,就是为了预防由于人群流动可能造成的疫情扩散。由于“非典”所具有的流行病的特征,国务院作出这样的决定无疑是必要的,体现了为人民负责的精神。除此之外,各级政府都采取了一系列得力措施来控制疫情发展,防止疫情扩散,如对医疗机构采取了严密的防护措施,防止医务人员被感染;对发病的患者和可疑的患者,以及与患者密切接触者都采取了比较严密的处

理措施;对民航、铁路、公共汽车以及其他交通工具上都采取了严密的观察、监测和跟踪调查的措施,对公共场所实行严格消毒,等等。

一个理性的政府,也正是一个成熟的政府。当然这并不仅仅表现在依据国家情势适时取消“五一”长假这一事情上。比如建立有效的信息传递通道,采取果断的措施防止疫情扩散,加强对各地区防疫工作的指导,集中国内优势的医疗力量和科研力量来联合攻关,提高治疗的措施以及对经济困难的患者和农民实行医疗费用救助,并进一步加强同世界卫生组织的合作等等,无不表明了我国政府在处理国家公共事务方面的理性与成熟。

8 发动群众参与,树立民主政府形象

在突如其来的危机面前,包括政府在内的任何一个公共组织其力量总是有限的,它无法单独满足应对危机的所有需要。因此,有效地整合、调动整个社会资源,充分发挥各种社会中间力量的能动性,是对紧急状态下社会保障体系的及时补充。而公众和志愿者组织正是可以补充的主要力量之一。另外,在一个开放、分权和多中心治理的社会,没有社会力量的参与也是不可想象的。社会力量的参与,一方面可以缓解危机在公众中产生的副作用,使公众了解真相,祛除恐惧,消除危机伴生的流言、恐慌等副产品,起到稳定社会、恢复秩序的作用;另一方面可以降低政府救治危机的成本。由于社会力量的参与,信息通道不再堵塞,政府决策的可信度和可行度得到提高,也降低了政府政策的制定和执行成本。

我国各级政府充分发挥宏观调控作用,在制定政策上,对于群众的意见和建议充分给予重视,充分运用群众的智慧促进目前的“抗非”工作,在具体防疫时,指导社会公众人人参与抗击疫情,并出台相关防治细则,同时,依靠公众建立社区“防非”信息网,使政府

能得到未经过滤的真实信息,以便作出正确的决策。

在政府的倡导下,公众自觉地行动起来,社区居委会和业主委员会以及物业管理公司,都开始在社区主动传播防止“非典”的信息,收集和通报本社区的“非典”疫情,一旦有隔离需要,社区居委会等组织也立即行动起来,为隔离者提供各种各样的服务。而一些NGO组织和志愿组织,也逐步介入到抗“非典”斗争中来,比如提供有关“非典”的知识,发放消毒用品,并给与指导。社区居委会还组织大量的志愿人员,共同为公共问题的解决作出贡献。“非典”是一种新的疾病,目前还无法用医疗技术来控制,也无法仅仅依靠政府的力量来实现防控,真正有效的办法依然是依靠整个社会的有组织的运作。这时,除了政府工作人员和公共卫生系统的工作人员之外,还需要有大量的志愿人员,经过一定的培训,投入到防控“非典”的活动中。据统计,几乎每个社区都有志愿者帮助居委会工作。他们在流动人口普查登记、旅行出差人员摸排、“防非”知识宣讲、给予“非典”和“疑似”患者亲情关怀、稳定社区等方面发挥了自治作用,减轻了政府的压力,使政府集中精力进行宏观调控。

(责任编辑 胡俊健)

