

SARS 危机的行政生态学分析

[作者] 崔玉雯

[单位] 上海华东师范大学法政学院

[摘要] 本文用行政生态学的视角分析了 SARS 事件中政府行为与行政生态环境之间的密切互动关系, 指出政府行为必须重视环境分析, 才能取得正向效果。

[关键词] 行政生态学, 行政生态环境, 政府行为

行政生态学是运用生态学的理论和方法研究公共行政的结果, 它借用生态学研究生命主体与其环境的相互关系和作用的基本理论与方法, 来研究行政系统与其社会环境的相互关系, 即通过生态系统的模拟来研究行政生态系统[i]。行政生态学研究的一个非常重要的概念就是行政生态环境。行政生态环境也是借用生态学提出的概念, 从行政与生态环境相互关系中探讨行政管理规律, 认为一个国家的行政管理与其生态环境密切相关。从客观社会环境同行政管理的关系看, 首先, 行政管理的主体存在于一定环境之中。公务员的行为既受内在的生理、心理因素影响, 也受外在的社会环境、自然环境影响。行政组织是较大社会系统中的一个子系统, 环境给行政组织提出一系列客观要求和支持或者限制, 行政组织为环境提供服务。其次, 行政目标出之于环境改善的要求和环境提供的可能条件, 同时又体现着政府对环境的能动的改造作用。实践证明, 认清行政环境, 是正确认识行政管理的性质、职能、原则、行为、方法以及政府机构自身建设和运转规律的前提, 也是进行行政改革、提高行政效率的重要前提。行政生态环境包括社会经济结构、文化背景、历史传统、意识形态、社会体制、人口构成、自然地理等, 这些因素对行政管理的影响是巨大的, 甚至是不可抗拒的。其中对行政管理起主要作用的是政治生态环境、经济生态环境和文化生态环境[ii]。

一场突如其来的 SARS 危机不仅给政府的日常行政管理带来了极大的挑战, 也深刻影响整个社会诸如经济、文化以及人们的正常社会生活: 出行的人少了, 炎热的天气下戴口罩的人多了, 坐公交车的人少了, 骑自行车的人多了, 不一而足。而这些因素反过来又会影响政府的行政行为。反观这次危机, 我国政府为抗击非典做出了很多引人瞩目的重大决策, 从行政生态学的角度分析, 影响这些决策的行政生态环境因素主要有以下三个方面:

首先, 政治因素, 包括国际政治因素和国内政治因素。任何政府在危机面前都应坚守一个原则: 在经济利益和人民生命安全面前, 后者要永远高于前者。这也是任何一个文明社会所应具备的理论常识。我国政府在 4 月 20 号以后, 将原来五天公布一次疫情改为每天公布一次, 和世界卫生组织的做法接轨, 向全世界如实报告各地疫情, 赢得了世界卫生组织专家的好评, 也重新树立了中国在世界人民心目中的良好形象。中国有句古话: 人而无信, 不知其可。政府也是如此。只有一个讲求诚信的政府, 才能赢得人民的信任, 得到人民的拥护, 从而树立自身的威望, 而获得长久的发展。客观的说, 我国政府这一决策的做出, 与国际政治大环境与国内政治小环境有很大的关系。在这里我们主要谈一下国际环境。非典危机发生以后, 由于多种原因的存在, “在疫情发生的初期, 我们对这场疫情的严重性认识不足。公共卫生系统存在缺陷, 组织指挥不统一, 信息渠道不畅通, ……我们的防治工作在一段时间内有些被动。”(国务院副总理兼卫生部长吴仪在日内瓦世界卫生大会上的发言), 此病传播到香港和台湾地区、新加坡, 尤其是加拿大和美国, 这才引起了国际社会的广泛注意, 世界卫生组织应邀介入, 各国政府和外国公司纷纷取消北京会议和旅游,

并要求本国公民、留学生和非必要的使馆人员回国等等, 这一切终于使非典问题演变成了变相的国际“制裁”。国外媒体诸如法国、英国、加拿大、美国等国的媒体均批评中国政

府没有处理好 sars 疫情，国外政界领导人也纷纷取消或推迟访华，所有这一切，都不可能不对我国政府的决策产生一定程度的影响。而我国政府在采取果断决策后国际社会的正向反应，也为我国继续实施这种决策提供了一定程度的肯定。正如全球著名投资机构摩根士丹利首席经济师史蒂芬·罗奇在题为《中国的警醒》的报告中认为的那样，“中国领导人奋起应对危机的努力，反映出他们崭新而独立的领导能力。经受非典危机考验后的中国会更加成熟和强大”。

其次，经济因素，包括国际经济因素和国内经济因素。其国际经济因素包括非典对国际经济的影响和非典对国际投资对我国经济的影响两种。我们在这里主要谈后者。Sars 危机爆发后，一些国际组织和某些国家就把中国看成一个疫病流行区，投资者投资信心也有所降低，一些投资计划和原订开工项目被推迟。这就对我国吸引外资产生一定的副作用，其中非典的重灾区广东、北京，是全球电子、光学、汽车、服装的供应重镇，这势必影响海外厂商和投资者对我国的信心。据外电报道，已有一些欧美厂商正在思考是否分散采购及代工制造至中南美洲，以减少其对中国制造的依赖。有专家指出，非典对我国吸引外资的影响甚至大于亚洲金融危机和 9.11 [iii]。这些都是非典在国际投资方面对我国经济的不利影响。从国内经济因素来看，首先，非典型肺炎对我国旅游业造成了比较大的影响；其次，我国航空业也面临着挑战。许多航班被迫取消，航班乘客数量减少，都将使我国航空业的收入受到影响。第三，非典型肺炎对我国旅游业的影响已经波及到了餐饮、零售以及其他服务行业。第四，从间接的角度来讲，非典型肺炎由于给人们带来了沉重的心理负担，而使我国在外经、外贸方面也受到了影响。总的说来，跟人流流动有关系的行业冲击比较大，比如交通，包括航空、铁路、汽车，包括旅游、餐饮，包括娱乐、会展，这些影响都会比较大一些，而其他行业则相对小一些，有些行业，比如医药，包括医疗服务方面，通过这次可能会有一些促进作用。而据国务院发展研究中心宏观经济研究部的有关专家分析，疫情对全年 GDP 的综合影响为 0.5~1.2 个百分点 [iv]。而 sars 对中国经济最严重的影响，恐怕还是在就业方面，据中央电视台援引一位政府研究人员的话报导，受非典型肺炎 (SARS) 疫情影响，中国的失业人数超过 800 万人，较 2002 年底上升了将近 1 倍。这些都是非典给我国经济造成的不利影响。当然，在看到这些不利影响的同时，也应该看到我国经济由于自身特点抵制不利影响的有利因素，包括旅游业的收入在我国 GDP 中只占 0.2% 的微小比重，不足以对我国经济产生实质性的影响；中国国内生产总值一半以上来自制造业，而制造业受非典影响不大，汽车制造、芯片和其他行业情况也不错；由于大部分农产品就近销售，占 GDP 七分之一的农业可能免受非典冲击；中国的经济网络没有被破坏；尽管房地产业可能下滑，但占 GDP 百分之五的建筑业尚未出现衰退信号等等。而且，非典肆虐中国之时，世界权威经济研究机构、新闻媒体和大企业集团对中国经济普遍表示乐观，认为“非典干扰仅限于第二季度”，“中国经济未失光泽，非典危机不久将逝”，“非典阻碍不了中国经济高速增长”，这一方面是因为中国巨大的市场容量、廉价劳动力和日益完善的投资环境对外资的强力吸引，另一方面也是因为抗击非典的特殊考验中，中国政府的所作所为赢得了世界的信任和尊重，正如美国商会执委会主席史提夫·温安洛所说：“中国政府对这场史无前例的疫情所表现出的负责态度和迅速、彻底的反应，会帮助贸易伙伴、雇主及投资人树立信心，而这一切将使中国经济继续保持增长的势头。”在中国政府抗击非典的过程中，还出台了一系列刺激经济的政策，中国财政的表现出色，诸多举措环环相扣，一气呵成，有力地保证了中央在非常时期的“两手抓(一手抓防治非典，一手抓经济发展)”方略。其中包括非常引人注目的对民航、旅游、餐饮、商贸、出租车等受非典疫情影响较大的行业，将采取减免行政事业性收费和适当财税优惠等措施给予必要的扶持的政策，这对于这些行业缓解困境，恢复部分就业将会发挥非常积极的作用。总体说来，非典对我国经济的整体影响是我国政府作出和实现上述措施的决定因素，这也是经济环境与政府行为双向互动的良性结果。

最后,公民素质因素。作为政府活动的服务对象,公民素质对政府活动发挥着至关重要的影响,反过来,政府活动也对公民素质有反作用。通过这次的非典事件,这一点表现的非常明显。客观的说,在这次 SARS 危机中,我国公民的应对突发事件的能力受到了很大的考验。公德意识、科学素养、法律观念、自组织能力……这些构成现代公民素质的基本要素,在面对非典袭来的特殊时刻,都受到了检验和挑战。没有科学知识,对非典的无知就可能导致过度的恐惧,并可能由此而导致对某一群体的不正确的歧视;如果没有必要的自组织能力,局部地区的疫情发展,可能导致大范围的恐慌乃至混乱。前段时间在部分地区出现的“集中采购”米醋、食盐等本来供应充足的生活用品,及部分商贩借机哄抬物价的做法,已经是不好的苗头。而最近也有对医护人员家属的躲避,或乘客不允许公共汽车在医院附近停靠的非理性现象。甚至有的地区还出现了大规模的逃离疫区以及挖断通向疫区的交通要道等的事件。事情虽属个别,但也有必要提请注意。这些现象折射出我们社会的公共意识还有待提高。作为文明社会的公民应意识到,每个公民都是社会的一分子,都有责任和义务维护公共安全,都应以合作的态度对待公共事务,维护社会的公共安全、公共秩序,对待公共事务、公共安全、公共秩序不能持不合作的态度,自行其是。公民个人不能只要求社会给予他公共安全,而自己却在有意无意之中威胁、破坏公共安全。当前的非典瘟疫是对整个社会的挑战,与每一个公民都息息相关,有赖于公民公共意识的增强和积极的参与[v]。而面对社会中所反映出来的一些不尽如人意的地方,政府也应加强公共意识,及时有效地加强社会控制,负起维护公共安全、公共事务的责任。尤其是为适应社会进入信息时代,群众知情要求迫切的需要,政府应该在公共事务方面提高信息透明度,尊重人民群众的知情权,及时发布非典疫情。而对社会中个别人表现出来的违法现象如阻断交通等,政府应该采取果断措施加以制止甚至惩处。从我国政府在近期的表现来看,可以已经做到了这一点,包括出台《公共卫生突发事件应急条例》,对疫情通报以及信息公开问题,作出了具体的责任规定,对“谎报、瞒报或其他履行职责不力的情况,惩罚颇为严厉:各级政府的主要负责人要受行政处分,或撤或降;更严重者,则要依法承担刑事责任”[vi];而对于违反政府价格规定的,特别是趁机囤积居奇、哄抬物价、扰乱市场秩序的不法经营者,有关部门将根据国家食品药品监督管理局等五部委局4月21日下发的《关于加强防治非典型肺炎药品监督和管理工作的紧急通知》,依法处理,从重处罚;对于故意传播突发传染病病原体,危害公共安全,致人重伤、死亡或者使公私财产遭受重大损失的,将被判处十年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑。这是我国最高人民法院、最高人民检察院5月14日公布关于办理妨害预防、控制突发传染病疫情等灾害的刑事案件具体应用法律若干问题的解释,所作出的规定。根据这一规定,发布防治“非典”虚假广告会触犯刑律、排放倾倒含传染病病原体废物造成突发传染病传播可判刑3至7年、借防治“非典”哄抬物价要受刑法重罚生产销售防治“非典”假劣产品将受重典、编造传播突发传染病疫情恐怖信息最重可判刑5年以上等[vii]。这些政府决策都是针对我国社会中由于包括公民素质在内的多种原因所造成的一些不正当现象所做的规范措施,反过来说,这些措施对加强政府和人民群众的沟通,平息谣言,稳定人心,以及规范大众行为、尽快平息由于危机带给公民的恐慌与混乱,提升公民面临危机时的反应能力及应对能力,应该说起到了非常积极的作用。

综上所述,因为“行政生态环境是与行政系统有关的各种条件之总和”[viii],要分析政府行为,必须要紧密结合与行政系统有关的各种条件。通过上述我们对我国政府在这次 SARS 事件中所采取的政府行为与行政生态环境中政治、经济和公民素质三个因素的分析,我们可以看出二者的非常密切的互动关系。这也提示我们在制定公共政策的时候一定要考虑到环境因素,对环境因素考虑的全面一点,公共政策执行起来就会阻力小一点,而由于不利因素所导致的损失便会少一点,从而也会更大程度上得到人民群众的拥护。反之,如果对环境因素考虑的不够甚至不考虑环境因素,那决策者就只能承担由此带来的一切负面结果。总

之,从行政生态学的视角来分析这场人类危机,可以使我们更加深刻的认识到行政系统与行政生态环境之间的互动关系,从而从制度上、物质上、精神上、心理上做好相应的准备,这样一旦危机发生,就能够比较快地进入备战状态并及时做到分析环境并调整策略制定措施,这不仅是对我国政府执政能力一次考验,更是提高、促进行政系统优化的一个契机,我们应该抓住这个契机,在与危机斗争的过程中不断得到进化和完善,共同打好这场没有硝烟的战争。痛未定仍思痛,反观政府在过去的危机时期所采取的一系列措施,分析其产生的原因、结果以及利弊得失,将有助于我们今后采取更有效的措施,提高政府的执政能力。

参考文献

- [i] 唐兴霖,《里格斯的行政生态理论》,《上海行政学院学报》,2000年第3期,第44页
- [ii] 杨欣,《行政生态环境与现代城市行政管理》,《特区理论与实践》,1995年第9期,第50页
- [iii] 于海,《非典对外经贸的影响大于亚洲金融危机和9.11》,新华网北京6月2日电
- [iv] 卢中原 张立群 李建伟,《非典可能使全年经济增长放慢0.5—1.2%——关于“非典”对经济影响的初步分析和建议》《中国经济时报》,2003年6月3日
- [v] 人民网记者 张玉来,《防治非典:要有法律意识、公共意识》,人民网,2003年5月7日
- [vi] 吕冰,《抗击SARS:公共卫生应急机制火速出台》,《南方周末》,2003年5月8日
- [vii] 田敏,李术峰,《解读传染病刑事案例司法解释》,新华网,2003年5月15日
- [viii] 王沪宁,《行政生态分析》,第31页,复旦大学出版社,1989年版。

<http://www.pssw.net/essays.asp?id=202>