

# 中國步入風險社會與政府管理轉型 ——以 SARS 事件為例

江 振 昌

(國立政治大學國際關係研究中心  
第四研究所副研究員)

## 摘 要

當貝克 (Ulrich Beck) 的「風險社會」成為一個日益流行的概念，並透過中國 SARS 疫情為社會大眾深切感受後，說當代中國已經進入一個「風險社會」，絕對不是危言聳聽。

改革開放以來，中國政府從中央到地方的管理思維都一切以經濟建設為中心，官員仕途唯 GDP 是問，加上中國一貫「政治掛帥」氛圍及新聞管制措施，無可避免地造成 SARS 出現伊始，各方面無法及時充分瞭解疫情，導致危機迅速蔓延。SARS 事件暴露傳統政府的管理體制無法應對「風險社會」的挑戰。

本文擬以 SARS 事件為例，探討風險社會的特質、中國政府體制的問題、經濟成長掛帥的後遺症，以及「胡溫體制」在 SARS 事件後對政府管理轉型進行新的宣示，如何因行政體制弊端而面臨相同困境。

關鍵詞：SARS、政府體制、風險社會、GDP、危機管理

\* \* \*

## 壹、前 言

在世紀之交，多數人以一種樂觀的情緒期待未來的歲月。但進入新世紀後所發生一系列事件，卻給上述樂觀的情緒蒙上陰影。特別是美國「911」恐怖攻擊事件和世界各地的禽流感疫情，讓世人陷入一種莫名的恐懼中。這些事件提醒我們，在全球化、知識經濟和科技革命的浪潮衝擊下，社會正在發生重大變化。長期以來，人們過度誇大理性作用而衍生的虛妄自大，如今必須重新思考全面的可持續性發展觀。

近年來，越來越多的人開始注意到德國著名社會學家貝克（Ulrich Beck）所提出的「風險社會」（risk society）概念，並認為他的觀點從特定的角度把握現代社會的風險本質。貝克認為，在傳統社會中，人們相信理性力量可以控制自然和社會，使人類社會有秩序、有規則地發展。但是隨著科學技術的高速前進以及全球化的迅猛發展，這種「常態」社會的觀點已經日益不能符合實際情況，因此我們不得不正視世界已開始進入「風險社會」的這一事實。

中國是否步入「風險社會」？從貝克和英國著名社會學家紀登斯（Anthony Giddens）等人的論著中，我們發現風險不只是現代科技的構成部分之一，也深植於現代的社會組織與系統內，而且現代風險不受任何國界的限制，使得全人類都成為真正的命運共同體。不論我們是否喜歡，此刻的我們早已進入「全球風險社會」之中，「全球風險社會」是「全球化時代」毫無預期的附贈物，沒有那個地區的居民能夠自外於這一既定的客觀現實，中國亦不例外。

SARS事件，是中國政府高層首次體認到全球化風險社會的威力。2002年11月中旬，中共召開新一屆全國黨代表大會，當時恰逢中共第三代領導人江澤民要把國家主席和總書記職務，移交給第四代領導人胡錦濤，中共政壇營造歡慶之聲，輿論宣傳也是一片看好，然而一種前所未見的傳染病悄然侵襲中國南方。2003年3月上旬，中共召開新一屆全國人民代表大會，溫家寶從朱鎔基手中接下國務院總理職務，至此「胡溫體制」<sup>①</sup>初步成形。然而已經被證實為SARS<sup>②</sup>的嚴重傳染病早已肆虐廣東省和香港，出現近千病例及數十人死亡，當時南方一陣恐慌，北京也出現病例，但胡溫高層領導仍被矇在鼓裡。隨後SARS疫情肆虐，造成中國全民恐慌、死傷無數，大批農民工及學生逃離疫區，經濟持續受創，政府威信受損。

在SARS之前，中國正經歷改革開放以來二十多年的繁榮景象，經濟成長不斷創新高，民衆生活逐步改善，江澤民之前的時代，幾乎不曾聽聞任何中國高層呼籲要注意風險社會。<sup>③</sup>然而SARS事件凸顯傳統政府管理的缺陷，如全能政府、官僚作風、行政不作為或共謀掩蓋真相等，因而促使中國政府思考政府體制的轉型，尋求應對未來的風險社會之道。

風險總是和責任聯繫在一起的，責任該屬誰？或者如同貝克所說，我們正處於「有

註① 「胡溫體制」是中國政府繼江澤民體制之後的新的政治體制稱呼。由於以中共總書記胡錦濤、總理溫家寶為主體。因此稱為胡溫體制（初期亦有媒體將此兩人上台施政而稱為「胡溫新政」）。最早出現在中國媒體報導。

註② SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome)，中文名為「嚴重急性呼吸道症候群」。由於它並非經由典型細菌所引發的肺炎，在中國大陸稱為「非典型肺炎」，簡稱「非典」，其實是一種不夠準確的名稱。世界衛生組織證實SARS是一種新發現的冠狀病毒。

註③ 中國大陸有關「風險社會」的專書與文章，在2003年後大幅度出現可以說明。例如在收集中國期刊最完整的「中國期刊網 (China Journal Full-text Databases)」見<http://cnki.csis.com.tw/>，若鍵入關鍵詞「風險社會」，就可發現相關文章大都出現在SARS事件之後。

組織的卸責」(organized irresponsibility) 社會裡?④這是當代風險社會代政治衝突的主要問題。針對 SARS 事件的發展,貝克的「風險社會」理論適時地提供給本文一個切入點,將風險對中國政府管理職能的衝擊與反省予以闡明。

本論文的撰寫架構,除前言與結論外,第二節探討當代全球性風險社會的概念與內涵,第三節探討風險社會的典型案列:SARS 疫情經過與 SARS 的風險特徵,第四節探討 SARS 事件對中國傳統政府管理體制的衝擊,包括過去對自然災害行之有效的危機處理如今卻捉襟見肘,第五節從風險與責任角度,探討 SARS 事件後「胡溫體制」雖然疾呼要進行政府體制轉型,但因積習難返,實際成效難以樂觀。

## 貳、風險：當代社會的重要特徵

社會學的產生與工業化、現代化過程中出現的社會問題和社會衝突有關,它的主旨就是企圖透過社會的改進來實現社會的進步和協調發展。但長期以來,社會學關注更多的是常態社會,堅信人的理性力量和社會發展的有序性,認為在社會發展中不存在無法追尋因果關係的「裂變」和「突進」。所以,即便是專門研究社會問題的「越軌社會學」、「災害社會學」等,也都是從常態社會的角度來考慮。

當然,社會學研究中也有一個悲觀主義的危機學派,特別是 1960 至 1970 年代,正當西方發達國家陶醉於高增長、高消費的黃金時代,羅馬俱樂部(Club of Rome)⑤發表**增長的極限**(The Limits to Growth)的研究報告,一些學者開始對人口激增、資源短缺、環境污染和生態破壞等發出警告,但整體言,這些看法通常被社會學研究主流排除在規範研究之外。直到社會學家貝克、吉登斯和盧曼(Niklas Luhmann)、拉什(Scott Lash)等人,透過規範研究提出風險社會學的理论,國際社會學界才開始認真思考:我們是否正面對一個新的不同於傳統常態的風險社會?

「風險社會」,顧名思義就是指社會中充滿許多風險,正如同人們用高科技社會或資訊社會來形容當今社會的特質,「風險社會」亦是從「風險」角度來詮釋社會現象。風險(risk)是什麼?是主觀的還是客觀的?是單一還是複合的概念?學術界對此尚無統一的界定,但「風險」最簡單的概念應該是「不想要的事件之機率」(probability of an undesired event)或者「損失的期望值」(the prospects of loss),包括「損失機率」、「最大可能損失」、「預期損失」等。⑥

註④ Ulrich Beck, *Ecological Politics in An Age of Risk*, trans. by Amos Weisz (London: Polity Press, 1995), pp. 58~69.

註⑤ 國際的未來學研究團體,1968年4月在羅馬成立。宗旨是研究未來的科學技術革命對人類發展的影響,闡明人類面臨的主要困難,以引起政策制訂者和輿論的注意。會員限300名。現有100多名國際著名的學者和社會活動家為個人會員。

註⑥ Cf. W.A. Wagenaar, "Risk Taking and Accident Causation," in J. Frank Yates, ed., *Risk-Taking Behavior* (New York: John Wiley & Sons Publishing, 1992), pp. 257~282.

德國社會學家貝克是最早探討風險的社會學家之一，他在1986年首次出書提及「風險社會」的概念，來描述後工業社會並進而加以理論化。貝克指出，現代社會的高速發展和日益複雜化，特別是全球化過程和資訊化的發展，給人類社會帶來一種前所未有、不斷擴散的不確定性；但現代化的發展雖提供無數的機會，同時也製造多樣的風險。貝克從生態問題入手，將生態危機視為社會危機，並在此基礎上診斷工業文明所面臨的困境。<sup>⑦</sup>

貝克強調，「風險」本身並不是「危險」或「災難」(disaster)，而是一種危險和災難的可能性。<sup>⑧</sup>當人類試圖去控制自然和傳統、並試圖控制由此產生的種種難以預料的後果時，人類就面臨著越來越多的風險。風險在人類社會中一直存在，但它在現代社會中的表現與過去已經有本質的不同。現代風險的表現形式多種多樣，如環境和自然風險、經濟風險、社會風險、政治風險…等等，它幾乎影響到人類社會生活的各個方面。<sup>⑨</sup>

概括而言，現代風險社會的風險與過去工業社會的自然風險(如水災、颱風、地震等)，在本質上有極大的差異：

### 一是風險的跨越時空

傳統社會的風險及其後果侷限於某個區域的，而現代風險則與「全球化」(globalization)有密不可分的聯繫，隨著全球化進程的逐步展開，國家之間的交流越來越頻繁，國家之間的聯繫也越來越緊密，全球一體化的趨勢日益明顯。<sup>⑩</sup>在這樣的背景下，現代風險所造成的影響將不再限制於傳統民族國家的疆界內，而會迅速地牽連到其他國家。<sup>⑪</sup>例如1986年前蘇聯車諾堡(Chernobyl)核電站洩漏事故、英國狂牛病和1998年亞洲金融危機等，儘管它們開始時都是發生在一個國家內部，但其災難性影響卻很快擴散到周邊國家，最後釀成世界性的災難。可以說，新類型的風險既是本土的又是全球的。

### 二是風險的不可預測

傳統社會的危險大都能直接感知，其風險是可計量的、可預測的，因而可透過保險形式或福利手段予以抵銷。但當今風險社會中，風險的因果關係不再是簡單的

註⑦ Ulrich Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, trans. by M. Ritter (London: Sage, 1992), p. 72.

註⑧ *Ibid.*, p. 21.

註⑨ *Ibid.*, pp. 21~22.

註⑩ M. Albrow, "Globalization, Knowledge and Society: An Introduction," in M. Albrow and E. King, eds., *Globalization, Knowledge and Society* (London: Sage Publications, 1990), p. 9.

註⑪ Ulrich Beck, *Risk Society*, pp. 36~42.

線性關係，而變成極其複雜、難以控制。<sup>⑩</sup>換言之，對於現代科技所造成的風險處理方式已不像往昔那樣，能以線性方式求助於工業社會的舊物（比如更多的技術、市場或政府等），而必須以反省性（reflexive）的方式，以一種新思路、新行動來處理面對。

### 三是風險的嚴重後果

現代風險事件所造成的後果，除了對當代人類產生傷害外，甚至會連累到下一代，例如，因工業污染所導致的環境風險（environmental risk），不僅破壞當前的人類生態，這些公害甚至還會危害未來生存在地球的人們。<sup>⑪</sup>例如前述車諾堡核電站事件發生至今二十年，但不僅電廠附近區域仍不適居住，許多當時受核輻射污染的人，至今仍生活在未知病痛中。<sup>⑫</sup>同時，現代風險常有大災難的潛能，在某些科技領域，如核能、化學毒物等方面的風險，屬於道格拉斯（Mary Douglas）所謂的「發生機率小，但後果相當嚴重的風險」，<sup>⑬</sup>這些都是傳統自然災害所難以想像的。

### 四是風險的蝴蝶效應（The Butterfly Effect）<sup>⑭</sup>

個別領域的風險可能演變成所有領域的事件，某些風險儘管受到否認，但仍能頑強存在且悄悄轉化。貝克認為，社會上所承認的風險，常會演變成政治性議題，如德國森林死亡的例子，就由「非政治性」轉為政治性，社會輿論要求政府訂立或修改法律，使風險的製造者負起更多的責任，導致政治力量不得干預企業或工廠的生產流程。<sup>⑮</sup>又如，在市場上出現的產品風險，可能悄悄轉變為經濟風險，導致市場瓦解；進而轉變為信任危機，乃至於嚴重的政治風險，故而風險若不能及時獲得控制，會給社會帶來相關的系列連鎖反應。

綜合看來，風險社會理論認為，隨著經濟全球化的加速推進和資訊化程度的快速提高，世界正在進入一個不同於傳統現代化社會的風險社會，社會突發性危機的不確定性和迅速擴散性都日益增強。其基本特徵，一是突發危機不再是孤立的，不像貧困、饑餓那樣只威脅貧窮的人群和國家，其影響是全面而擴散的；二是社會風險不是傳統的可見、可統計、可預測的威脅；三是危機一旦突發，人們會借助現代資訊手段和自組織（self-organizing）管道，使得不信任和恐懼感迅速傳播。

註⑩ Ulrich Beck, "The Reinvention of Politics: Toward a Theory of Reflexive Modernization," in Ulrich Beck, A. Giddens, S. Lash, eds., *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order* (Cambridge: Polity Press, 1994), p. 11.

註⑪ Ulrich Beck, *Risk Society*, p. 72.

註⑫ 聯合報，民國 85 年 4 月 26、27 日，第 A11 版。

註⑬ Mary Douglas, *Risk and Blame* (London: Routledge, 1992), p. 56.

註⑭ 「蝴蝶效應」是社會學界用來說明：一個不經意壞的微小的機制，如果不加以時地引導、調節，會給社會帶來非常大的影響。

註⑮ Ulrich Beck, *Risk Society*, p. 24.

2003年春天在中國及全世界出現的SARS風暴造成的恐慌，即是風險社會來臨的一項顯例。從某種意義上說，SARS是一種現代意義上的社會風險，因它在許多方面表現不同於傳統風險和災難的特徵。

### 叁、SARS：風險社會典型案例

#### 一、SARS的事件經過

2003年春季，兩岸三地之間，尤其是中國大陸地區遭受嚴重的SARS侵害，這種不明病毒在中國廣東被發現後，一路失去控制，在短時間內擴散到大陸各地及國外。

2002年11月16日第一例SARS疫情出現在廣東省佛山市，這起「怪病」引起當地社會的極大恐慌，<sup>⑧</sup>惟當居民瘋狂搶購油米、鹽醋等民生物資及板藍根時，廣東當局甚至中共中央部委則一如過往面對危機時的傳統模式，嚴格控制「怪病」的消息傳播，試圖藉此來防止社會不安；廣州市副市長一再拍胸脯保證疫情已獲得控制，但實際上SARS正在傳播中。<sup>⑨</sup>廣東地方媒體雖曾報導此一「怪病」，但很快就因實行新聞管制，撰稿記者受到批評，甚至開除處分。當時地方官員和中央的想法是：靜悄悄地處理SARS，如果黑箱作業成功了，問題就解決。

直到2003年2月，世界衛生組織才接到中國衛生部報告廣東省爆發305件SARS案例，其中5人死亡，實驗分析顯示它為非流行性感冒病毒（influenza viruses）所引起。3月12日，世界衛生組織向全世界發出中國SARS的警報，但大陸公共衛生部門卻仍繼續對公眾、乃至於醫療機構封鎖消息。3月中旬，中共召開第十屆全國人民代表大會期間，一些來自廣東潮州的代表就詢問衛生部門為何不早些向民眾公佈疫情？當局回答：「仍不知如何對付病情，且擔心公佈疫情會影響廣東的旅遊業及外來投資。<sup>⑩</sup>」3月17日，中國政府提出一份廣東省疫情報告，竟然宣稱當地疫情已經趨緩。4月2日，世界衛生組織建議若無必要，暫時延後前往香港及廣東。當時有關因感染SARS而死亡人數的謠言，不斷因流傳而擴大，中國社會陷入極端恐慌中。

4月4日，解放軍老醫生蔣彥永不惜違反軍紀向國際媒體發出電子郵件，揭露SARS的真實病例，並公開指責衛生部長張文康掩蓋疫病真相。<sup>⑪</sup>4月上旬，36位來自香港的全國人大代表聯名上書，要求中央催促衛生部門公開有關疫情的實際情況，

---

註⑧ “Guangdong Moves to Curtail Panic Buying,” *South China Morning Post* (Hong Kong), February 14, 2003, p. A1.

註⑨ “Outbreak is Now Under Control, say Officials,” *South China Morning Post* (Hong Kong), February 13, 2003, p. A1.

註⑩ “Province Hushed up Disease to Protest Economy, Says Lawmaker,” *South China Morning Post* (Hong Kong), March 3, 2003, p. A1.

註⑪ 4月9日西方媒體發表蔣彥永的公開信。世界衛生組織在隔日批評北京的疫情報告系統。

當時香港已遭受 SARS 的嚴厲襲擊。<sup>②</sup> 4月13日，中共國務院召開「全國非典型肺炎防治工作會議」，隔日成立防治工作小組。至此，SARS 不再被視為一個可以由地方政府處理的「醫學問題」，而是一個必須由中央政府作出反應的「政治問題」。

4月20日，中國政府對 SARS 疫情立場有全盤的大轉變，<sup>③</sup>胡溫政府承認現實，以職責擔當缺失理由，革除衛生部長張文康和北京市長孟學農的職務；同日中共官方發言人也承認過去疫情統計存在較大疏漏，北京公布 SARS 的新病例較4月2日公布數字多出17倍。同時中國政府不再說 SARS 已經有效控制，而是宣布一系列防治措施，其後，「非典成爲一種社會知識、集體行動、日常遭遇、互動結構、人文秩序，概言之，成爲生活世界的現實。<sup>④</sup>」

4月23日，中共中央成立「全國防治非典指揮部」，統一領導和指揮全大陸防治 SARS 的工作。到4月30日，中國累積病例達3,460名，超過全球5,663名的半數以上。5月9日，中共國務院在有史以來最短時間內，研議並發布〈突發公共衛生事件應急條例〉，爲公共衛生突發事件發生後的組織機構設置和運行提供法律依據。5月23日，世界衛生組織解除香港和廣東省的旅行警告，6月24日，世界衛生組織宣佈中國從 SARS 疫區名單中刪除。<sup>⑤</sup>

截至同年7月14日止，據新華社報導，全球SARS患者爲8,437人，死亡813人。其中中國大陸患者爲5,327人，占患者總數的63.13%，死亡348人，占總死亡人數的42.8%。<sup>⑥</sup> SARS 的爆發波及中國27個省、市、區，是中共政建以來最嚴重的一次流行傳染病，對國民經濟和人民生活造成巨大衝擊。更嚴重的是，SARS 引起的社會混亂，恐慌成爲一種比疾病傳染更快的病毒。

## 二、SARS 的風險特徵

SARS 事件體現全球性風險社會的意涵，SARS 絕非一個「自然」災害，它具有危害性、不確定性、全球性和複雜性等風險特徵：

第一、SARS 的危害性。目前傳染病仍是全球死亡病因的首位，近幾年，全球每年因傳染病致死的人數約爲一千三百萬人，平均每小時約有一千五百人死於傳染病，且大多數發生在貧困的開發中國家。<sup>⑦</sup>中國人口衆多和密集，近年來城市化腳步加快，

註② “NPC Deputies Call on the Mainland to Release Details,” *South China Morning Post* (Hong Kong), April 2, 2003, p. A2.

註③ 胡愛敏，「試論社會公共危機管理中政府的角色定位」，*濟南市社會主義學院學報*（濟南），2003年第3期，頁85。

註④ 謝遐齡、于海主編，*SARS、全球化與中國*（上海：上海人民出版社，2004年），頁37~38。

註⑤ 陳德昇，「兩岸SARS危機管理比較」，*遠景基金會季刊*，第5卷第4期（2004年10月），頁93~100。

註⑥ 另外，香港1,755例，死亡300人；台灣665例，死亡180人；加拿大：251例，死亡41人。根據2003年8月17日，亞洲新聞網引述世界衛生組織消息。見：<http://www.cna.tv/stories/other/view/7794/1/gb/www.cna.tv/eastasianews>

註⑦ 張強，「SARS 對我國政府危機管理的警示」，*國際技術經濟研究*（北京），第6卷第3期（2003年7月），頁19。

都加速傳染病的傳播和蔓延。2003年的SARS危機除造成人命犧牲、社會恐慌外，對中國經濟也造成巨大傷害。據亞洲開發銀行（ADB）的統計，受SARS影響，全球在疫症期間經濟損失達590億美元，中國大陸的經濟的損失總額則高達179億美元，占中國GDP的1.3%，香港經濟總損失額為120億美元，占香港GDP的7.6%。<sup>⑳</sup>

第二、SARS的不確定性。SARS是由一種人類前所未見的病毒所導致，具有高度的不確定性，而且至今沒有人能預測或控制，其原宿主被懷疑是野生動物。<sup>㉑</sup>SARS危機是中共建政以來所遭遇最大的公共衛生事件，引發感染人數眾多、傳播速度快、傳播途徑詭秘，從而使SARS事件瞬息萬變成爲高危險性的緊急狀態。加上事發後，不確定的資訊透過非正式傳播途徑在中國快速傳播，從而增加事件的風險性。<sup>㉒</sup>

第三、SARS的擴散性。工業社會的風險侷限在某個特定的區域，我們很容易可找到風險的源頭和風險責任分配的方案。但在當代風險社會中，我們很難將風險的製造者和受害者區分開來。SARS病毒最早源起香港一部電梯內，七人中有四人感染，他們分別回國（加拿大、新加坡等）後，病毒便跨地域的傳播開來。<sup>㉓</sup>SARS疫情的蔓延，體現風險社會的全球效應，它在短短幾個月內，就遍佈中國和越南、新加坡、加拿大等全球的33個國家和地區。<sup>㉔</sup>其傳播速度之快、範圍之廣、影響之深，使它不僅是公共衛生危機，也是政府信任危機。不只是國內危機，更是全球危機。

第四、SARS的複雜性。風險不是具體的物，而是一種社會構想，只有人們相信它時才會真實有效。而正因為存在不同的風險構想，以及專家們對疫情前後不一、充滿矛盾的解釋，才導致公眾的恐慌心理，並對科學技術和政府專家產生信任危機。<sup>㉕</sup>對風險的否認，就是風險生長所需的最好土壤，在SARS疫情爆發之初，由於政府官員無知的自信，以及否認和抵制風險的本能，使風險像滾雪球一樣越滾越大，它不僅導致謠言四起，也大大降低公眾對政府和公共管理機構的信心，<sup>㉖</sup>而這種信任危機又加劇風險意識，並使風險增大到最大限度。（參見表一）

註⑳ 「中國因SARS損失一百七十九億美元」，文匯報（香港），2003年11月11日，第A2版。

註㉑ 莊景凡、楊光勇，「SARS的回顧與研究」，衛生職業教育（北京），23卷15期（2005年8月），頁154。

註㉒ 當時因發病率的增長、官員的不當談話，各種流言的產生，影響民衆對疫情的認知，甚至有人趁火打劫。例如在北京，由於政府沒有及時出面保證農民工醫療安全和保障工資收入，導致民工返鄉又加劇疫情的擴散。

註㉓ 洪大用，「傳染病與社會安全」，鄭杭生主編，中國社會發展研究報告：走向更加安全的社會（北京：中國人民大學出版社，2004年），頁118。

註㉔ “Cumulative Number of Reported Probable Cases,” *World Health Organization*, July 11, 2003, [http://www.who.int/csr/sars/country/2003\\_07\\_11/en/](http://www.who.int/csr/sars/country/2003_07_11/en/)

註㉕ 據一項SARS期間在北京的調查顯示，教育程度越高的人對科技專家的「系統信任」出現動搖，小學及以下教育者「對科學家的信任」為87.5%，但研究所以程度上者則不到50%。見：趙延東，「風險社會與風險治理」，中國科技論壇（北京），第4期（2004年7月），頁124。

註㉖ 李經中，政府危機管理（北京：中國城市出版社，2003年），頁8。



表一 SARS 事件的風險社會特徵

危機	SARS 事件 (2002.11~2003.6.)
突發性和緊急性	最先從廣東爆發，快速蔓延至中國許多省市區，及世界許多國家。嚴重危及公眾的健康與生命安全
高度不確定性	SARS 原因，發展態勢及可能造成的後果不確定
信息不對稱	有關 SARS 疫情的資訊不全面，不準確或不及時
後果的社會性	SARS 使社會基本價值和行為準則受嚴重威脅
非常規管理	中央及地方政府面臨高壓下非程式化決策

資料來源：薛瀾、張強等，「防範與重構：從 SARS 事件看轉型期中國的危機管理」，*改革*，第 3 期（2003 年 5 月），頁 6。

總之，SARS 事件體現風險社會的涵義，成為典型的社會風險事件，它是人類在顯示其自身無比威力的同時，得到的異常強烈的反作用力。其實這種反作用力在人類與自然搏鬥過程中從未間斷過，只是在科技發達的今日更顯得意義非常。在工業社會中，風險是以一種如地震、水災等「外部風險」(external risk) 的形式表現出來的，但在風險社會中，風險經常是被製造出來的「人為風險」(manufactured risk)，<sup>⑤</sup>其中政府管理體系對風險認知與危機處理的缺陷，正是「人為風險」最大的威脅所在。

## 肆、SARS 事件對政府管理的挑戰

風險社會的來臨，對傳統的風險治理機制提出新的挑戰。傳統政府管理在機制風格上，強調穩定性和可預測性。在管理理念上，偏重於原因和結果的相對應；不過這種標準化的程序往往無法應付新的情況。由於官方是經過計劃去適應而不是中斷正常的操作序進行應急處理，使他們處理問題往往過於緩慢或太晚。

如果我們將中國政府處理危機的政策制定理解為一個在制度化實踐、正常程序和文化構成的框架中的一項認知活動，那麼如何界定政策方向、選擇那些決策過程，都受到框架本身的制約。進一步而言，科學信息輸入的確定程度，在某種意義上是由當時制定政策程序的認知框架所決定。通常政府在制定危機管理政策時，會受到以下六項因素的影響，包括：執政黨的意識形態、國家利益、政府的公共信任水平、政府組織結構、政治文化以及決策者個人素質等。<sup>⑥</sup>這些因素不但影響決策者在處理風險中

註<sup>⑤</sup> Anthony Giddens and Christopher Pierson, *Conversations with Anthony Giddens* (Stanford, California: Stanford University Press, 1998), pp. 209~210.

註<sup>⑥</sup> Yehexkel Dror 著，王滿傳等譯，*逆境中的政策制定*（上海：遠東出版社，1996年），頁 182。Tomas Hellstrom and Merle Jacob, *Policy Uncertainty and Risk: Conceptual Developments and Approaches* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 2001), p. 92.

的期望，進而影響到中國政府管理的結果。以下筆者擬針對這六項因素檢驗 SARS 事件對中國政府管理體制造成的衝擊：

### 一、「政治無限上綱」導致風險擴大

就共黨的意識形態言，中國政治制度有兩項非常明顯的特點，即是政治掛帥和非透明性，而兩項都影響到 SARS 的發展。由於中共官場的政治實踐和輿論宣傳是「報喜不報憂」，特別是在國家特殊節慶或重大會議期間，更是禁止報導負面新聞，因而 SARS 在廣東剛爆發時，地方傳媒曾經報導，但很快就受到新聞管制。因為從 2002 年 11 月到 2003 年 3 月，中國政壇處於「高政治期」，必須營造最佳的政治與社會氛圍。因而此一階段的新聞媒體大都就經濟快速成長或民衆收入增加等消息大肆報導，反之 SARS 疫情在同一時期幾乎未見版面（彷彿消失在中國大地）。

甚至於，SARS 事件在當時對中國政府言，不只是件嚴重的公共衛生問題，更是高層權力角逐的過招。據報導，中共國家主席胡錦濤和總理溫家寶在領導對抗 SARS 過程中，曾面對來自軍方和北京市的阻力，<sup>⑳</sup>報導指出，SARS 在北京爆發幾周後，北京市當局仍對中央隱瞞疫情，包括北京市委書記劉淇在內的一些人「都知道問題的嚴重性，但怕影響自己利益，所以把情報壓下來。<sup>㉑</sup>」誠如 2003 年 4 月 27 日美國華盛頓郵報所言，如果胡、溫未能控制好 SARS，「對其政治前途非常不利，反之，則是一項排除江澤民勢力的機會。<sup>㉒</sup>」據悉，如果江澤民仍在位，可能會採取（如同「六四」民運）一貫的鎮壓與隱瞞策略，來應付 SARS 危機。<sup>㉓</sup>

### 二、經濟發展優先，忽視風險危害

自 1992 年鄧小平「南巡」，著重強調「發展才是硬道理」的論斷後，<sup>㉔</sup>中國從中央到地方的政府管理思維都一切以經濟建設為中心，把經濟增長和社會穩定當作核心政績目標，官員仕途唯 GDP 成長是問。地方一旦發生傳染病等公共安全問題，政府本能反映是為求不損害經濟增長，不影響旅遊、商務活動而儘量掩蓋疫情。這種以追求經濟最大化為原則的政府，無可避免造成 SARS 出現伊始，各方面無法及時瞭解疫情，導致危機迅速蔓延。

另一方面，過分強調「增長掛帥」的結果是，政府對公共衛生和醫療（特別在農村）的投入過少，淡化提供公共服務與公共福利的職責。換言之，政府在管理上，經濟目標和經濟職能有餘，但公共服務和社會目標不足。事後回顧，在 SARS 事件中受衝擊最大的不是商業，不是交通部門，而是原本已極為脆弱的醫院和公共衛生

註<sup>㉑</sup> 報導稱，溫家寶曾公開指責軍方醫院隱瞞感染人數，胡錦濤更以軍委副主席身份下令軍方醫院報告真實數字。然而當時江澤民仍為中共國家軍委與中央軍委主席，中國軍隊仍聽命於江澤民。

註<sup>㉒</sup> 俞雨霖，「北京疫情凸顯中共黨軍結構二元化問題」，中國時報，民國 92 年 4 月 29 日，第 A13 版。

註<sup>㉓</sup> 「華郵：SARS 對胡錦濤政府是挑戰也是機會」，太陽報（香港），2003 年 4 月 29 日，第 A3 版。

註<sup>㉔</sup> 按中共傳統，每當地方發生重大人為或自然災害時，習慣作法是孤立該地區，以減少潛在的政治影響。

註<sup>㉕</sup> 「黨執政興國的第一要務——發展是硬道理」，人民日報（北京），2003 年 2 月 19 日，第 2 版。

系統。<sup>②</sup>資料顯示，在世界衛生組織 2000 年報告，對 191 個會員國進行醫療衛生評價，中國排在 188 位，倒數第三。<sup>③</sup>事實上，中國不僅公共衛生事業的發展滯後於經濟發展，教育、科研、社會保障等事業領域也存在相同問題。<sup>④</sup>表二顯示，自 1991 年

表二 中國政府投資的行業分佈

單位：%

投資分佈（年）	1991-95	1996	1997	1998	2002
政府投資總額（億元）	37.652	12.056	13.091	15.369	18.877
<b>一、公益性投資</b>	<b>8.54</b>	<b>10.49</b>	<b>11.57</b>	<b>11.94</b>	<b>15.99</b>
1. 國家黨政機關和社會團體	3.98	5.27	5.80	6.18	7.38
2. 教育、文化及廣播電視事業	2.97	3.61	4.80	4.02	5.95
3. <b>衛生、體育和社會福利業</b>	0.96	1.03	1.14	1.23	<u>1.86</u>
4. 科學研究和技術服務業	0.65	0.58	0.54	0.50	0.80
<b>二、基礎性投資</b>	<b>31.62</b>	<b>38.38</b>	<b>41.53</b>	<b>47.52</b>	<b>47.76</b>
1. 交通運輸及郵電通信業	18.24	23.01	24.65	31.00	28.57
2. 電力、煤氣、水的生產供應業	11.02	12.33	13.30	12.01	12.30
3. 地質勘查業、水利管理業	1.46	1.98	2.28	3.00	3.90
4. 農、林、漁、牧業	0.90	1.06	1.30	1.56	2.99
<b>三、競爭性行業</b>	<b>59.83</b>	<b>51.13</b>	<b>46.91</b>	<b>40.54</b>	<b>36.70</b>
1. 工業	33.91	28.24	24.57	18.61	12.89
2. 房地產業	14.42	11.71	10.47	9.70	12.38
3. 社會服務業	4.54	4.94	6.10	7.50	7.31
4. 批發和零售貿易、餐飲業	2.82	1.91	1.61	1.49	1.17
5. 其他行業	1.84	1.42	1.53	1.25	1.13
6. 建築業	1.38	1.81	1.53	1.12	1.44
7. 金融、保險業	0.92	1.10	1.09	0.89	0.38

資料來源：1. 曾培源主編，**中國投資建設 50 年**（北京：中國計劃出版社，1999 年）。

2. 中國統計出版社編輯，**2003 年中國固定資產投資年鑑**（北京：中國統計出版社，2003 年）。

註② 康新林，「SARS 危機與政府治理機制創新」，**中國改革論壇網**，2003 年 7 月 25 日，<http://www.chinareform.org.cn/ad/zhuanxingzhf/12.htm>；楊靜，「從應對 SARS 反思政府職能」，**西安聯合大學學報**（西安），第 7 卷第 1 期（2004 年 2 月），頁 21～22。

註③ 陳書全、楊林，「SARS 危機對政府角色的衝擊與推動」，**行政與法**（長春），第 4 期（2004 年 4 月），頁 17。

註④ 遲福林，「建設公共服務型政府」，**北方經濟**（呼和浩特），第 4 期（2005 年 2 月），頁 21。

到 SARS 危機前，中國政府在衛生、社會福利等「社會型投資」額不到 2%，但在交通運輸、房地產等「經濟型投資」卻高達七、八成，簡直是天壤之別。<sup>④</sup>偏重經濟發展而忽視公共投資，對 SARS 疫情可說是雪上加霜。

### 三、政府體制條塊分割<sup>⑤</sup>、相互推諉

SARS 危機暴露中國政府行政管理體制的弊端，北京國家行政學院杜綱建教授將當時政府管理的弊端概括為：「政府權力部門化、部門權力利益化、獲利途徑審批化、審批方式複雜化」。<sup>⑥</sup>在這一體制下，上級政府遇到社會危機時在一定程度上會失去對某些部門（如衛生部門）的有效調控能力。而各個部門在處理方式上習慣於層層審批，習慣於等待上級的行政指令，遇到 SARS 之類的特殊危機事件，更缺乏足夠的處理和應變能力。<sup>⑦</sup>對於 SARS 這樣的傳染病，如果上級猶豫或判斷出現偏差，後果就很嚴重，事實上最能準確判斷形勢與正確作出判斷的是基層，但他們很多時候無權決定，比如學校是否停課，地方政府不能決定，一定要上報教育部作最後同意才可，<sup>⑧</sup>如是「條塊分割」的行政體制，因缺乏明確的制度和法律規定，反而增加政府危機管理的難度。

### 四、否認風險、控制輿論反而增加危機

如同貝克所言，對風險的否認，就是風險生長所需的最好土壤。中共官場文化受到傳統觀念的制約，政府往往認為風險是不好的東西，是統治失誤的結果，因而對風險總是習慣性的迴避與否認，但這種心態卻導致更大的風險。<sup>⑨</sup>長期以來，中國政府在公共資訊處理方式為「內緊外鬆」，缺乏資訊公開機制及媒體輿論的溝通和監督作用。在應對 SARS 事件初期，正是由於資訊不透明以及危機管理措施失當，導致 SARS 危機迅速擴散蔓延；加上，在 SARS 事件期間，政府資訊發佈遲緩，報刊視訊等大眾傳媒也處於「失語」狀態，客觀上造成各種虛假資訊及謠言四起，對保持民衆情緒穩

註④ 另據聯合國 2004 年人類發展報告公布的數據，用於教育、衛生保健的公共支出當於 GDP 的比例，在 2001 年前後，瑞典、德國、古巴等較高，為 13-15%，美國、加拿大、日本為 10-12%，俄羅斯、巴西、泰國為 6-7%，而中國僅為 4.5%，甚至低於印度的 5%。見：聯合國開發計劃署，2004 年人類發展報告（北京：中國財政經濟出版社，2004 年）。

註⑤ 「條塊分割」是中共術語。「條」指由中央各部委辦公室直達至地方各局委辦公室，「塊」指全大陸國各省市縣鎮。「條塊分割」表明中央與地方部門之間的合作困難。在中共組織管理上，指的是中央集權與地方分權間的矛盾。

註⑥ 杜建綱，「SARS 危機管理與政治問責制」，中國改革論壇網，2003 年 7 月 25 日，<http://www.china-reform.org.cn/ad/zhuaxingzhi/10.htm>

註⑦ 遲福林，「加快向公共服務型政府轉變——從 SARS 突擊談起」，港口經濟（北京），第 4 期（2003 年 8 月），頁 10。

註⑧ 王冬梅、許志坤等，「試論政府危機管理體系的構建——從『非典』事件談起」，石家莊職業技術學院學報（石家莊），第 16 卷第 3 期（2004 年 6 月），頁 6。

註⑨ 談鋒主編，安全預警：關注中國面臨的緊要問題（北京：經濟日報出版社，2004 年 3 月），頁 38~39。

定和理解形成很大障礙，更談不上輿論監督對提高政府效率的作用。在風險社會中，比風險事件本身更可怕的是，社會大眾對風險不確定性的恐慌，嚴重時更會影響到政府的公信力。

### 五、官員缺乏責任倫理，助長人為風險

在現代政府管理中，政府官員的敬業精神和道德責任感對責任政府的形成非常重要，但政府責任的實現不能僅靠政府及其官員的自覺意識，而必須建立嚴格監督的責任追究機制，才能確保政府責任的體現和執行。近年來大陸經濟快速發展，各地頻繁發生重大安全責任事故，然而除事故直接相關人員受到法律懲處外，而涉及事故的間接相關政府部門及官員大都平安無事，<sup>①</sup>幾乎未見相關領導人出面承擔責任或引咎辭職。「對上不對下」是中國官僚制度固有的缺陷，在涉及人命關天的突發事件面前，傳統的思維慣性造成某些地方和部門對相關疫情的隱瞞、緩報甚至欺騙；又因缺乏健全的考核機制，這種制度的缺失所造成的危害不斷在各地的突發性事件中重演，SARS 危機只不過是在更高層次上暴露出長期存在的問題。

此外，SARS 危機也暴露中國政府在培育和發揮社會力量作用（如 NGO 非政府組織）方面的缺乏：一方面，傳統政府管理思維上，政府一直處在主導地位，並習慣於以行政為主導，限制民間組織在公共危機中扮演角色和發揮作用；二方面，長期來中國忽視民間力量和社會力量的實力，未能給它們提供適度空間和保障；這些缺失不僅反映在 SARS 危機的科學研究上，也反映在對 SARS 病人社區幫助的志願行動上。加上，由於各種法律、政策、觀念等障礙，<sup>②</sup>目前中國的非政府組織和民間力量發育不良，自身也存在許多問題。

值得一提的是，過去中國面臨的公共安全危機多為自然災害，如水災、旱災或地震等，這些「災難」大多限於某地（江河沿岸或內陸地區等），而危機處理也大部分靠政府力量，與「災區」外民衆較無直接關聯。同時，過去行之有效的對策是，針對「災區」進行形成部門、分災種的單一災情救援體制，這種危機管理模式應對方式對大面積地區性自然災害比較有效，例如由政府採取大規模調集軍隊力量的「人海戰術」來救災。但這種「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的模式，應付單一危機遊刃有餘，在面對 SARS 這類複合危機事件就顯得捉襟見肘。<sup>③</sup>SARS 事件顯示，「風險」不僅沒有地

註① 以大陸近年頻傳的煤礦災變為例，動輒傷亡數十至上百人，大陸每年因礦災死亡的人數超過七千人，是全世界其他國家每年礦災事故死亡人數總和的兩倍。其間除礦主受制裁外，地方官員事故前既有督導不周，事故後又常共同掩飾真相，經常出現「官商勾結」情事。雖然中央三令五申，但礦難經常發生，而地方官員很少因之負責下台。參考：涂名策畫，「礦難怪圈：黑幕買賣和權力的縱容」，*中國改革*（北京），總 248 期（2004 年 9 月），頁 33~38。及：鄭學家，「事故—和平時期的瘟疫」，*南風窗*（廣州），第 7 期（2003 年 7 月），頁 34~35。

註② 參考：劉培峰，「非政府組織參與的幾個問題」，*學海*（北京），第 5 期（2005 年 5 月），頁 49~57。哈麗雲，「我國非政府組織發展中的問題及對策思考」，*兵團黨校學報*（烏魯木齊），第 5 期（2005 年 10 月），頁 17~20

註③ 劉倩，「風險社會中政府管理的轉型」，*新視野*（北京），第 3 期（2004 年 5 月），頁 43~44。

域之別，疫情的危險性更強烈，風險和災難所導致的恐懼感和不信任感，透過現代資訊手段迅速傳播到全社會，進而引發社會的動盪不安，這正是中國步入風險社會的實際。

## 伍、政府官僚體制轉型的困境

在中國面對的全球性風險中，「不確定性」對其政府管理最具有威脅性。德國社會學家貝克之所以把現代社會稱為風險社會，正是從不確定角度認知風險的結果。英國社會學家吉登斯也是從不確定的角度來認識風險的，他認為現代社會的風險就是「人為製造的不確定性」。

西方公共管理學者麥立克（F.J. Milliken）將危機之發生與影響區分為三種不確定：狀態不確定（State Uncertainty）、影響不確定（Effect Uncertainty）、回應不確定（Response Uncertainty），<sup>⑤④</sup>這些「不確定」關係到危機的因應與政府管理的效率。就「狀態的不確定性」而言，指在一個突發事件中，構成情境的因素越多、各因素之間的異質性越大、事件發生越不具慣例模式、且可變易程度越廣，整個事件狀態的不確定程度就越高。次就「影響的不確定性」而言，包括決策者對情境因果關聯的無知，或者無法預測情境諸多因素間的互動關係；根據複雜理論，<sup>⑤⑤</sup>事物之間的因果聯繫並不必然是線性關係而更多是非線性關係，因而多項因素同時發生影響常引起連鎖反應。最後是「回應的不確定性」，意指決策者受制於科技發展的程度、社會經濟客觀條件，以及決策者本身素質的影響，從而無法對特定的社會情境作出應急方案，或者無法預測到特定方案實施的後果，因而產生的不確定性。<sup>⑤⑥</sup>

上述三個層面的不確定性來看，前面兩種不確定性如果偏高，往往導致第三種不確定性也高；但與前兩種不確定性相比，第三種不確定性更受制於社會組織、技術發展的客觀條件，因而即使決策者能成功控制前兩項不確定性（例如獲得全面信息，或有效找出事件的因果關係），但不一定能降低後一種不確定性。

一般言，在處理狀態、影響或回應的三項不確定性時，中央集權的科層組織結構並無多大優勢。科層組織結構形式是典型的、機械的，它強調組織內外部的控制、推崇命令自上而下的貫徹執行，由於組織與社會系統保持一定距離，因而無法快速地對社會現象作出反應。所以用科層組織確定性的思維與組織方式去處理風險，往往難以

註⑤④ F. J. Milliken, "Three type of perceived uncertainty about the environment: State, Effect, and Response Uncertainty," *Academy of Management Review*, Vol. 12, No. 1 (January 1987), pp. 136~138.

註⑤⑤ 以往，根據十七世紀牛頓理論的決定論、化約論、原子論而發展出來的「泰勒管理主張」，假設自然界是簡單的、有法則可以約束的。這一整套「典範價值」，到了二十世紀，在混沌理論、複雜理論，以及量子物理衝擊下，發生根本的改變。新科學的價值，認為自然界是複雜的、混亂的、捉摸不定的。參考：沃德羅普（Mitchell M. Waldrop）著，齊若蘭譯，*複雜：走在秩序與混沌邊緣*（台北：天下文化，1995年），頁436~481。

註⑤⑥ F. J. Milliken, *op. cit.*, pp. 136~138.

促成預期效果和獲得公眾的信任，<sup>⑦</sup>而這正是中國政府在面對 SARS 事件上遭遇的最大困境。就中國而言，從傳統的計劃經濟向現代市場經濟轉型過程中，政府的責任和權力出現嚴重的分離，政府機關的官僚主義盛行，行政效率低下。這種推卸責任的官場文化即令在改革開放後仍甚少變動，如是必然為社會添加風險。

貝克在**解毒劑：有組織的卸責**一書中，針對現代風險在組織層面盤根錯節的現象提出他的觀察。<sup>⑧</sup>貝克以為科層組織固有其優越的一面，不過在涉及風險問題上，卻顯露出不少弱點。<sup>⑨</sup>他說科學家面對日益複雜的高科技，其預測風險的能力相對降低，而在管理上的疏失往往和科層組織的流弊相結合，使得高科技產業成為最大可能風險的製造者。尤有甚者，科層組織很難避免形式主義的通病，各種安全措施在形式上可以獲致完美，實際上卻只是敷衍了事，這種官僚心態一旦蔓延，無疑是風險的溫床。<sup>⑩</sup>

不過如同俗話說，「危機就是轉機」。在貝克看來，風險社會中「有組織的卸責」並非不可克服的，因為風險具有反思性，推動著制度的變革。如果說工業社會的核心問題之一是財富分配以及不平等的改善與合法化，那麼在風險社會，就必須把傷害的緩解與分配作為核心問題。在風險社會，要「再造政治」以應對風險。貝克此一論點對中國政府管理轉型的最大啓示便是，促使胡溫體制回顧過去中國行之多年的管制型政府缺失，圖謀進行機構改革來面對風險社會。

SARS 危機剛過，2003 年 7 月 1 日，中共總書記胡錦濤在一項思想研討會上首次提出共黨執政的本質是「立黨為公，執政為民」，並要求把此兩項落實到黨和國家制訂和實施政策上，落實到各級領導幹部的思想和行動中去。同時他還要求各級領導幹部都要凡事想著群眾，工作依靠群眾，堅持「權為民所用、情為民所繫、利為民所謀」，為群眾辦實事。<sup>⑪</sup>同年 10 月，中共召開十六屆三中全會，會議要求大力推進機構改革、職能轉變、公務員隊伍建設、依法行政，創新運行機制和管理方式，形成與發展市場經濟相適應、人民群眾滿意的公正透明、廉潔高效的「服務型政府」。

2004 年 3 月 8 日，中共總理溫家寶在中共第十屆全國人大二次會議期間，論及政府職能轉變時，就政府的社會服務職能表示：「管理就是服務，我們要把政府辦成一個服務型的政府，為市場主體服務，為社會服務，最終是為人民服務。<sup>⑫</sup>」這是溫家

註⑦ 李瑞昌，「不確定性境況下政府行為重整—對抗 SARS 中政府行為的個案分析」，*中共浙江省委黨校學報*（杭州），第 5 期（2004 年 10 月），頁 83~85。

註⑧ 貝克在書中舉西方國家為例說，即使在具有科技理性的管理下，高科技仍然有其風險，任何政府或工業界宣稱可以「控制」風險的保證完全失去意義，也根本無法「負責」，而上述權威的崩潰，又徒增民眾的不信任感，反而鬆動科層官僚組織的支配力量。

註⑨ Ulrich Beck, *Ecological Politics in An Age of Risk*, pp. 61~62.

註⑩ *Ibid.*, pp. 43, 64.

註⑪ 「胡錦濤在『三個代表』重要思想理論研討會上的重要講話」，*人民日報*（北京），2003 年 7 月 2 日，第 1 版。

註⑫ 「溫總理談服務型政府」，*新華網*，2004 年 3 月 8 日，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-03/09/content\\_1354485.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-03/09/content_1354485.htm)

寶第一次正式提出「服務型政府」的改革目標。溫家寶特別提到 SARS 事件對政府管理轉型的重要性，他說：「非典疫情的發生和蔓延，給我們的一個重要啓示，就是要在繼續加強經濟調節和市場監管職能的同時，更加重視政府的社會管理和公共服務職能。<sup>⑥</sup>」

同時，「胡溫體制」在實際政府管理轉型工作上，也特別針對責任政府、服務型政府作出許多規定，這或許是對官僚體制「有組織的卸責」的一項防範與改革：

1. 推進政府機構改革。中共「十六大」的政治報告首次提出要「進一步轉變政府職能，改進管理方式，形成公正透明、廉潔高效的行政管理體制，優化人員結構，切實解決層次過多、人員臃腫、權責脫節和多重多頭執法等問題。<sup>⑦</sup>」

2. 推動追究官員責任制度。改革開放以來，大陸先後發生多起特大安全事故，但從未見有任何官員因而引咎辭職或被撤職查辦，一直到 SARS 事件有兩位中央級高官被革職。2004 年 4 月，中石油總經理馬富才因重慶開縣氣礦井噴特重大事故，釀成 243 人死亡事下台。<sup>⑧</sup>其後發生的北京密雲縣燈展重大傷亡與吉林市中百商廈大火災，地方領導的縣市長也循例辭職下台。<sup>⑨</sup>

3. 正式施行「行政許可法」。該法對政府許可行為的設置、處理、監督、責任都作了程式性的嚴格限制，其中特別針對「因行政機關不嚴格依法辦事或者不嚴格履行法定職責導致重大責任事故」者，要嚴格處理。<sup>⑩</sup>而溫家寶在多次會議上闡述政府改革時，特別著重「有權必有責，用權受監督，侵權要賠償」。<sup>⑪</sup>

4. 未來朝「和諧社會」目標發展。2005 年 10 月 8 日中共召開十六屆五中全會，審議「十一五（2006-10）規劃」，揭示「和諧社會」及「自主創新」兩大政策方針，要求落實「以人為本」與「全面小康」的目標，著重強調政府職能務求「管得少，但管得好」。<sup>⑫</sup>

不過，「胡溫體制」雖然努力打造親民形象，朝公共服務型政府目標努力，但是由於現有政治體制的侷限，距離目標實現顯然還有很長的路要走。例如，在提高政府依法行政水準、增加透明度、減少行政審批和正確行使公共管理職能等方面，政府職能的轉變還有一定差距。再以資訊公開與透明言，如今 SARS 雖已遠離，中共中央雖也要求地方在處理危機事件時要快速反應、積極作為以及公開資訊，但「上有政策，

註⑥ 同前註。

註⑦ 「大陸政、學界研議政府轉型改革」，大陸情勢雙週報（台北），第 1426 期（2003 年 12 月 10 日），頁 15。

註⑧ 「中石油總經理馬富才，因川東井噴事故引咎辭職」，人民日報（北京），2004 年 4 月 16 日，第 4 版。

註⑨ 2004 年 2 月 5 日，北京密雲縣蜜虹公園燈展發生重大突發傷亡，造成 37 人死亡，數百人受傷。十天後，吉林省吉林市鬧區中百商廈的大火，導致 54 人死亡。

註⑩ 「建設法治政府的重大舉措」，人民日報（北京），2004 年 6 月 30 日，第 1 版。

註⑪ 「有權必有責」，人民日報（北京），2004 年 7 月 2 日，第 10 版。

註⑫ 本報評論員，「促進社會和諧——四論學習貫徹五中全會精神」，人民日報（北京），2005 年 10 月 25 日，第 1 版。



下有對策」，<sup>⑦</sup>對於一些突發事件，地方政府部門積習難返，或因科層結構中決策權等級分明，下級服從上級；或因官僚組織成員已經習慣按規則辦，喜歡從現有的規則中尋找解決問題的方案，仍處於消極被動的狀態。

例如，2005年11月下旬，吉林石化公司雙苯廠爆炸污染松花江事件，由於地方官員隱匿遲報、甚至編織謊言搪塞再度引起媒體關注，松花江苯汙染造成民怨，險些形成中共與俄羅斯外交衝突，中共環保總局局長解振華因此下台。<sup>⑧</sup>中共為降低事件負面效應，已要求前往採訪的媒體記者離開當地，統一用新華社報導。但香港亞洲週刊在兩期特別報導的文章中指出，吉林市吉林石化公司的雙苯發生爆炸，劇毒氣體大量外洩，嚴重污染到松花江水源，但所有的負責機構，包括吉林石化公司、它的母公司中國石油天然氣集團、吉林省政府及省委都串同隱瞞真相，直到事隔多日，下游的哈爾濱市才察覺有異，造成人民的恐慌與謠言大盛，「這是中國大陸資訊控制的另一起嚴重惡例」。<sup>⑨</sup>文章說：「官僚說謊之災甚於意外」，在這樣的官僚體制下，非但官吏的責任政治成為不可能，甚至連最起碼的人民生存權都時時在威脅中。而且，這只是個小案例，將來一旦出現更大的蒙蔽和掩飾真相，很難預料會捅出多大的漏子！<sup>⑩</sup>

現代國家通常都有信息公開、陽光政府的立法，除了涉及國家安全並經法定程序得以保密的公共信息，都應公之於眾。但是全能政府的體制往往把公共事務的信息及處理看作是黨政機關的「紅頭文件」，完全漠視人民的知情權。在信息公開方面出現如此大的誤區，個別負責官員固然有一定的責任，然而更重要的問題卻在全能政府體制下形成的一套陋習，其中包括對大眾媒體的行政管制。從上述松花江公害的例子來看，即令經過SARS「信息不公開」的經驗教訓後，大陸地方官員處理危機的思考模式仍舊未變，依然還是習慣於躲避媒體、封鎖消息，既非透明政府，更非責任政府，它凸顯胡溫體制「服務型政府」口號的困境。

綜合來說，從中國目前的政治現實來看，「胡溫體制」雖然倡導「以民為本」，也責成官員要多關心民意民情，意圖建立有別於中共過去「以黨為尊」的政治文化，企圖改變過去控制型政府的形象。事實上，從過去長期以來的「管制型」政府轉向「服務型」政府，確非易事。除因行政習慣的養成和行政流程的僵硬不完全是由於政府主觀上的原因，更多的是因為缺乏行政決策的制度化與規範化環境。相對於完全依靠政府服務意識的提高來說，制度化的規範和約束才是打造「服務型政府」的有效途徑。

註⑦ 誠如大陸一幅對聯描述：上聯，「上層壓下層，一層壓一層，層層加碼，馬到成功。」下聯，「下級騙上級，一級騙一級，級級灌水，水到渠成。」橫批：「和諧社會。」參見：「溫家寶突破封鎖查實情」，平遠教育信息網，2004年5月12日，<http://www.py.net/show.aspx?id=166&cid=102>

註⑧ 「降低污染新聞負面效應，中共令媒體記者離開」，聯合報，民國94年11月26日，第A13版。賴錦宏，「松花江汙染，中共環保局長下臺」，聯合報，民國94年12月3日，第A13版。

註⑨ 杜薇，「『水管檢修』斷水四天引發恐慌：善意謊言背後的毒素」，亞洲週刊（香港），第19卷50期（2005年12月11日），頁14~15。

註⑩ 筆鋒，「官僚說謊之災甚於意外」，亞洲週刊，第19卷第49期（2005年12月4日），頁5。

## 陸、結 論

風險社會理論是1990年代以來西方流行的社會理論，這一理論認為隨著世界突發事件的增多，不確定性的增強，我們的社會正在進入一個風險社會，它是近代以來工業社會發展的必然結果，是現代性潛在危機的彰顯。近年來中國大陸的經濟快速發展，但在社會層面卻不斷傳出公共安全事故，2003年的SARS危機，2004年的禽流感以及大陸各地頻發且導致重大傷亡的災難，看上去似乎並不相關，但它們在本質上是有聯繫的，共同預示著一個高風險社會的來臨。本文在此一背景下對中國面臨的社會風險進行解讀，並以SARS事件為例，探討中國政府管理體制面對風險問題的挑戰。

長期以來，中國社會呈現以政府為本位的價值取向，政府成為社會生產的組織者和整個社會系統的指揮中心，整個社會被高度政治化，表現為政治、經濟、文化一體化，形成以政府權力為本位的國家行政模式；政府成為管制型政府，其制度、規章更多地強調管理，而不是責任與服務，在官民關係中，「官本位」意識濃厚，官員高高在上；在市民社會培育中，表現出公民主體意識缺乏，不敢追求權利和民主。這種高度集權的政府管理模式，或許對發展國民經濟和維持社會穩定產生相當作用，但這一模式長期運行使得整個社會變成行政性的社會，實質是對國家和政府本質的背離，對人民本位價值和公共利益的漠視。

以SARS疫情為例，它帶給中國的不僅是一次有關健康問題的公共衛生事件，更重要的它還是一次對轉型期中國政治、經濟、文化、安全等提出新挑戰的綜合性社會危機。SARS危機的突發性、資訊的不對稱性，和危及生命健康的緊急性特徵，使其產生過程和造成後果具有高度的不確定性，如果政府處理不當，必然會造成社會恐慌和混亂。值得注意的是，SARS事件的有效遏制主要是靠中央政府的行政強制和全民動員；但與此同時，這種非常狀態做法卻進一步強化原有的各地方、各部門對中央領導權威和行政命令的路徑依賴（path dependence）。未來如果不能有效地改變這種狀況，在遇到新的突發事件或潛在的局部隱患時，難免將導致新的社會危機。

根據世界經濟發展和社會演進的一般規律，一個國家人均國民生產總值（GDP）從五百美元上升到三千美元的過程中，常因結構調整和社會轉型，很容易導致分配失衡、道德失範、失業頻仍、社會失序等問題，成為公共事故的高發期。<sup>④</sup>2003年中國人均GDP跨過一千美元，預估到2020年中國人均GDP將超過三千美元，這意味著中國今後十多年將面臨社會風險「高發期」。如同大陸著名學者胡鞍鋼、王紹光等人所警示的：在中國經濟發展創造輝煌奇蹟的同時，卻形成「經濟繁榮背後的社會不穩定」。<sup>⑤</sup>同時胡錦濤在2005年2月在中共中央黨校的講話中也不諱言，目前大陸社會

註④ 侯書和，「論危機應對」，山東理工大學學報（社會科學版）（濟南），第20卷第3期（2004年5月），頁48。

註⑤ 胡鞍鋼，「經濟繁榮背後的社會不穩定」，戰略與管理（北京），第3期（2002年6月），頁26～33。

同時面對「發展的黃金期」和「矛盾的凸顯期」。<sup>⑥</sup>事實上，2004年9月，北京大學丁元竹教授針對98名中外政府和非政府專家的諮詢意見，向中央高層提供的一份題為「2010年：中國的三種可能前景」的調查報告，就預估未來五年潛伏危機已對中國形成威脅，其中以「治理危機」最嚴重。<sup>⑦</sup>

關注風險和安全是人類社會永恆的問題，如何建立起防範風險的公共預警、協調機制是風險社會理論的核心論題，同時也是人類社會亟待解決的時代課題。貝克一貫保持審慎樂觀的態度，認為風險社會到來並非世界末日，卻是新的機會與新的開始，畢竟社會本身具有學習能力，在經歷每次的風險事件，多少都會反到知識或制度上的不足之處，並謀求補救。貝克的風險社會理論，與其說是關切風險本身造成的大傷害，不如說是更涉及到這些風險在社會、經濟、政治層面會產生的後果，如市場損失、官方檢查、形象破滅等。因而風險社會在某種程度上意味著權力和責任的重組，這也正是當前中國政府應當關切的主題。

從經濟發展和社會穩定的角度看，危機管理與管制不在於最後的結果是否消除風險，關鍵在於人們對於社會和政府的信心與信任，而要培植民衆對政府的信任更多依靠的不是技術，而是政府給人們的信念和整個社會的心理和文化的轉型。胡溫體制會一再強調「群衆利益無小事」或「立黨爲公，執政爲民」，顯示其關注人民群衆的利益，但廣大官僚階層行事風格，如政治掛帥、新聞封鎖等，無異於江澤民時代前的中國政府體制，故而若不能轉換政府管理思維，確實變革治理模式，面對未來的全球化風險，行政困境將是中國最大的人爲風險。

\* \* \*

（收件：94年9月13日，接受：95年3月3日）

註⑥ 「黨校專家釋和諧社會理論提出背景：百姓須得實惠」，中國網，2005年4月19日，<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/gjhxsh/842459.htm>

註⑦ 「『盛世危言』警示：中國能否承受社會危機」，揚子晚報（南京），2004年9月22日，第3版。

# China Steps into the Risk Society and the Transition of Government Management: A Case Study of SARS

*Cheng-chang Chiang*

## Abstract

As the concept of Ulrich Beck's risk society becomes more popular and after the Chinese SARS outbreak experience, to say that China is stepping into a risk society is an understatement.

After the Reform, economic development has been the main focus of Chinese government administration from central to local levels. Officials' main concern has been GDP and China's emphasis on politics and news censorship. The beginning of the SARS outbreak was not fully understood and studied in time, facilitating the spread of the disease and exposing the lack of capacity in traditional Chinese governance.

This article attempts to discuss: characteristics of the risk society; problems of the Chinese government system; the impact of exclusive focus on economic development; Hu-Wen policies regarding management transition after the SARS crisis; and dilemmas facing the system.

**Keywords:** SARS; government system; risk society; GDP; crisis management

## 參考文獻

- 王冬梅、許志坤等，「試論政府危機管理體系的構建——從『非典』事件談起」，**石家莊職業技術學院學報**（石家莊），第 16 卷第 3 期（2004 年 6 月），頁 5~9。中國統計出版社編輯，**2003 年中國固定資產投資年鑑**（北京：中國統計出版社，2003 年）。
- 杜薇，「『水管檢修』斷水四天引發恐慌：善意謊言背後的毒素」，**亞洲週刊**（香港），第 19 卷 50 期（2005 年 12 月 11 日），頁 14~15。
- 李經中，**政府危機管理**（北京：中國城市出版社，2003 年）。
- 李瑞昌，「不確定性境況下政府行爲重整——對抗 SARS 中政府行爲的個案分析」，**中共浙江省委黨校學報**（杭州），第 5 期（2004 年 10 月），頁 83~88。
- 沃德羅普著，齊若蘭譯，**複雜：走在秩序與混沌邊緣** (*Complexity: The Emerging Science at the Edge of Order and Chaos*)（台北：天下文化，1995 年）。
- 哈麗雲，「我國非政府組織發展中的問題及對策思考」，**兵團黨校學報**（烏魯木齊），第 5 期（2005 年 9 月），頁 17~20。
- 胡鞍綱，「經濟繁榮背後的社會不穩定」，**戰略與管理**（北京），第 3 期（2002 年 6 月），頁 26~33。
- 胡愛敏，「試論社會公共危機管理中政府的角色定位」，**濟南市社會主義學院學報**（濟南），第 3 期（2003 年 9 月），頁 84~86。
- 侯書和，「論危機應對」，**山東理工大學學報**（社會科學版），第 20 卷第 3 期（2004 年 5 月），頁 47~51。
- 涂名策畫，「礦難怪圈：黑幕買賣和權力的縱容」，**中國改革**（北京），2004 年 9 月，頁 33~40。
- 莊景凡、楊光勇，「SARS 的回顧與研究」，**衛生職業教育**（北京），第 23 期（2005 年 12 月），頁 154~156。
- 陳書全、楊林，「SARS 危機對政府角色的衝擊與推動」，**行政與法**（長春），第 4 期（2004 年 4 月），頁 17~18。
- 陳德昇，「兩岸 SARS 危機管理比較」，**遠景基金會季刊**，第 5 卷第 4 期（2004 年 10 月），頁 71~106。
- 張強，「SARS 對我國政府危機管理的警示」，**國際技術經濟研究**（北京），第 6 卷第 3 期（2003 年 7 月），頁 19。
- 曾培源主編，**中國投資建設 50 年**（北京：中國計劃出版社，1999 年）。
- 筆鋒，「官僚說謊之災甚於意外」，**亞洲週刊**，第 19 卷第 49 期（2005 年 12 月 4 日），頁 5。
- 楊靜，「從應對 SARS 反思政府職能」，**西安聯合大學學報**（西安），第 7 卷第 1 期（2004 年 2 月），頁 20~22。
- 趙延東，「風險社會與風險治理」，**中國科技論壇**（北京），第 4 期（2004 年 7 月），

頁 121~125。

鄭杭生主編，**中國社會發展研究報告：走向更加安全的社會**（北京：中國人民大學出版社，2004年）。

鄭學家，「事故一和平時期的瘟疫」，**南風窗**（廣州），第7期（2003年4月），頁34~37。

談鋒主編，**安全預警：關注中國面臨的緊要問題**（北京：經濟日報出版社，2004年）。

遲福林，「加快向公共服務型政府轉變—從 SARS 突擊談起」，**港口經濟**（北京），第4期（2003年8月），頁8~10。

遲福林，「建設公共服務型政府」，**北方經濟**（呼和浩特），第4期（2005年4月），頁21~23。

劉文海，「努力建設服務型政府」，**黨建研究**（北京），第6期（2005年6月），頁30~33。

劉培峰，「非政府組織參與的幾個問題」，**學海**（北京），第5期（2005年5月），頁49~57。

劉倩，「風險社會中政府管理的轉型」，**新視野**（北京），第3期（2004年5月），頁42~44。

謝遐齡、于海主編，**SARS、全球化與中國**（上海：上海人民出版社，2004年）。

薛瀾、張強等，「防範與重構：從 SARS 事件看轉型期中國的危機管理」，**改革**，第3期（2003年5月），頁6。

Dror, Yehexkel 著，王滿傳等譯，**逆境中的政策制定**（上海：遠東出版社，1996年），頁182。

Albrow, M. and E. King, eds., "Globalization, Knowledge and Society: An Introduction," *Globalization, Knowledge and Society* (London: Sage Publications, 1990)

Beck Ulrich, *Risk Society: Towards a New Modernity*, trans. by M. Ritter (London: Sage, 1992)

Beck Ulric, *Ecological Politics in An Age of Risk*, trans. by Amos Weisz (London: Polity Press, 1995).

Beck Ulric, A. Giddens, S. Lash, "The Reinvention of Politics: Toward a Theory of Reflexive Modernization," *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order* (Cambridge: Polity Press, 1994).

Douglas, Mary, *Risk and Blame* (London: Routledge, 1992).

Douglas, Mary & A. Wildavsky, *Risk and Culture* (Berkeley: University of California Press, 1982).

Giddens, Anthony and Christopher Pierson, *Conversations with Anthony Giddens* (California: Stanford University Press, 1998).

Hellstrom , Thomas and Merle Jacob, *Policy Uncertainty and Risk: Conceptual Developments and Approaches* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 2001).

Milliken , Frances, “Three Types of Perceived Uncertainty about the Environment: State, Effect, and Response Uncertainty,” *Academic of Management Review*, Vol. 12, No. 1 (January 1987), pp. 136~138.

Yates, J. Frank, ed., “Risk Taking and Accident Causation,” *Risk-Taking Behavior* (New York: John Wiley & Sons Publishing, 1992).