

09申论热点(74)信息公开制度在突发公共危机中的作用  
公务员  
考试 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/514/2021\\_2022\\_09\\_E7\\_94\\_B3](https://www.100test.com/kao_ti2020/514/2021_2022_09_E7_94_B3)

[\\_E8\\_AE\\_BA\\_E7\\_83\\_c26\\_514375.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/514/2021_2022_09_E7_94_B3_E8_AE_BA_E7_83_c26_514375.htm) 突发公共危机指的是突然爆发的影响范围很大的公共危机，有以地震，水旱灾害，大规模流行病等为表现形态的自然危机；有以社会骚乱，政局动荡为表现形态的政治危机；还有以战争为表现形态国家危机等等。当然，这种分类不是绝对的，很多公共危机是复合性的危机，并且是逐步演变的，一个自然型危机，如果不能被有效控制，那么就可能发展成为政治危机，甚至国家危机。人类还无法完全消除公共危机，对公共危机的处理体现了一个社会的综合能力。由于政治危机和国家危机中涉及的公共信息比较复杂，本文无法对之进行探讨。而自然型的公共危机信息涉及公共利益，公众有知情权，因此，除非特别说明，本文探讨的是信息公开制度在突发性自然危机处理过程中的作用。信息公开制度，简单的讲，就是对涉及到公共利益的信息，政府必须及时搜集，分析，准确，全面的向社会公布。信息公开制度的作用，我们可以从两个层面来理解，首先是价值层面的意义。主权在民或者说一切权力来自人民的授权是一个现代国家基本的政治理念，政府，作为公共权力的代表，必须在人民的授权下按法律行政，保障公民的基本权利。信息知情权作为公民权利的核心要素必须得到尊重和保障。随意剥夺公民的知情权是政府行为的一种僭越，必将腐蚀政府本身的合法性。因此，作为现代政治文明的一个基本特点，世界上大多数国家都通过立法来规范政府在信息处置中的权力，通过制度化的设计来保障公民的知情权。从

功利层面或者说是技术性层面，我们认为信息公开制度是社会有效应对公共危机的制度前提。我们可以通过萨斯（SARS，中国一般称为非典型肺炎）这场突发公共危机的发展过程及其处理过程来逐层论证：1. 信息公开制度，可以让公众最大程度的了解危机真相，及时准备，有效预防。我们说，不管哪一种危机，它们的共同特点是可能在极短的时间内大规模的影响公众利益，危害公众健康和生命，带来社会灾难。而社会公众的准备程度和应对机制（response system）将是有效降低灾害的根本因素之一。社会的这种应对机制跟危机本身特点，社会组织化程度，公众知识，政府效率等很多因素有关，而其中信息畅通显然是至关重要的。任何个人，企业或者其他组织都依赖各种信息源来进行判断，进行反应，没有信息，无所谓应对。依靠想象，依靠祈祷，是不能对抗危机的，危机到来时就只能听天由命。在危机时刻，由于政府庞大的网络，因此，在信息的收集和分析方面，在信息的质量和数量方面，跟其他组织和个人比，政府都有天然的优势。政府公布信息，让大众分享这些公共信息，可以减少个人，企业收集信息的成本。只有在充分信息基础上，社会大众才能合乎理性的决策。特别在象萨斯这种还没有有效疫苗，没有有效药物而且流行性很强的病毒，公众主动预防远比治疗更为重要。在萨斯流行开来，一直到4月20号，由于官方在处置信息方面的不规范，公众普遍缺乏可以信赖的信息，那么公众作出的行为往往是非理性的。比如，大部分公众没有充分的风险意识，没有采取措施合理规避，胡里糊涂的就感染上了萨斯病毒，在感染上以后，又胡里糊涂的传染给了很多密切接触者。而另外一部分公众，同样由于没有可以信赖的

信息来源，无端的扩大危险，甚至导致某中恐惧综合症。

在2003年2月初，南方一些省份发生的抢购风波---囤积大米，油盐之类的事情就是公众非理性行为的极端表现。设想在如洪水台风等自然灾害面前，天气预报，灾情等公众信息却被当作机密而不传达给公众，那么所造成的灾害肯定是成倍增加的。面对SARS这样人类认知程度极底的，具有更大不确定性的危机，中国政府在危机初期不透明的信息处理方式直接导致了疫情的扩大和蔓延。所幸的是，以4月20号卫生部长和北京市长的解职为标志，中国政府采取了全新的危机处理策略，开始直面危机，定期通报信息，公开透明的做法赢得了公众和国际社会的肯定。社会和公众对疫情的应对开始回归理性。

## 2. 信息公开制度，可以提高公众对政府行为的理解和配合，从而提高行政效率。

在公共危机当中，政府责任凸显，整个社会需要在政府为主导的力量下，重新整合形成一个有效的应对系统。在这个系统里，政府行政效率是危机控制的关键性因素，而政府行政效率又跟公众的配合密切相关。一个政策，如果缺乏公众支持，那么它必然是低效的或者是不可持续的。在公共危机面前，政府必须在很短的时间内做出很多牵涉公共利益的决定，很多措施会带来痛苦，很多措施势会给局部带来利益损失；比如政府可能要求公众配合政府的一些特别处理措施，如隔离，迁移，或者暂时中止公民的一些权利等等。如果公众没有相关的信息，他们就不会理解政府相关政策的必要性，对政府行为缺乏一种理性认可，甚至会产生某种程度的对抗。就象在台风来临的前夜，政府如果不充分提供台风信息，却要求居民集体迁移，那么这种政策的成本就非常高。在萨斯疫情初期，由于缺乏对病毒特

点，扩散渠道等公共知识，对隔离原因又交代不详，在一些地方，发生公民逃离隔离地带，拒绝配合疫情检查的义务的现象也就不足为奇了。真实信息可以使公民作出明智、健全的判断，可以使公众对政府行为有一个合理预期，避免人为的混乱。信息流通不畅，公众对政府的行为就无法预期，就容易采取非理性的应对措施，比如在河北就发生了地方政府挖断公路，强行驱赶外地人员的事件。

3. 信息公开制度，可以让政府行为透明化，约束政府自由裁量权，抑制各地方政府自行其是的可能性。毋庸讳言，法治观念在中国还不成熟，系统的危机处理机制更是缺失，那么危机袭来的时候，地方政府出现某种程度的混乱并不让人意外，而在萨斯这样一个全国性的危机面前，各级政府缺乏协调，政策措施缺乏一致性也符合逻辑。在“不惜一切代价”的口号下，在既有的官员绩效考核制度下，地方政府在执行隔离，检疫，甚至随意封闭公共场合等方面，显得有点自行其是，缺乏统一的协调，让人莫衷一是。比如，对于疫情比较高发地区来人的隔离上面，有10天的，有14天的，也有不隔离的。我们认为，政府行为的这种“放大”和以前的“缩小”都是对法治的一种背离和伤害，必须在信息公开的基础上，严格按法律办事，约束政府行为的随意性，这才是对法治的一种回归。也只有通过公共信息，公民才能对政府行政作出评估，政府机构的滥用权力等腐败行为才能够得到根本的、有效的遏制。信息公开制度，也是政府行政体系内部自我监督的必须。根据现代经济学的基本观点，地方政府，中央政府，包括政府行政体系内部各部门的动机，利益并不是完全一致的，政府的不同机构之间也存在这一种利益竞争。由于信息不对称，

地方政府完全可能通过信息的优势来“敲诈”中央政府。中央政府也需要通过真实信息来与地方政府博弈。问题是，在现实制度设计上，高层的信息来源主要依靠低层政府的层层上报。如果没有完善的信息公开制度，如果行政体系内部有操纵信息的空间和经验，那么下层行政体系完全可能按他们的偏好扭曲信息通道，导致信息失真，上层或者说中央如何可能作出一个科学的决策呢？为了更加清晰论证信息失真的可怕程度，我们可以作个简单的推算：假设一个官僚体系，收集信息和上报需要经过五个层次，如果每一层次都对信息做10%的微调（自由裁量权），而只按真实信息的90%上报，那么信息到达第二层的时候是81%，到达第三层的时候是72.9%，到达第四层的时候是65.619%，到达最高层的时候，信息真实度就只有初始信息的59%。而如果每一个层次都做20%的调整，那么按照同样的推算，到达最高层就只有30%的真实度。而我们国家现有的行政体系，实际上远远不止5个层次。因此，我们说，如果不把信息公开制度作为一个基本制度确立下来，而代之以体制内部的非透明的规定来传达输送信息，那么政府上层就无法把握真相，甚至完全被蒙蔽。我们相信，任何一个负责任的政治家都有妥善处理危机，提高公共服务水平的美好的意愿，但是信息不透明，政治家就面临“英雄无用武之地”的困境，所谓的“秘书现象”就是信息不透明制度的吊诡现象，秘书们利用信息占有和处置的优势，对信息按自己的偏好加以进行修饰，进行“信息”寻租。信息上面的不透明，信息公布上的弹性事实上造成了责权不清，相互扯皮的官僚主义和严重的腐败。发生在广西的南丹矿难给我们提供了惨痛的教训。由于信息渠道的不通

畅，不透明，当地的一个矿业企业可以在发生一百多号人死亡的特大生产事故后，通过行贿收买地方政府官员，使地方政府和直接责任人沆瀣一气，试图掩盖这个灾难。只有在最高层领导批示后，在新闻媒介的强势介入，一个特大的灾难，一个地方政府和企业相互勾结，鱼肉百姓的当代人间惨剧才得以大白。因此，我们说，只有在严格执行信息公开制度，增加透明度，政府的自我监督机制才能有效运转。

4.信息公开制度是建立政府公信力的必须。正象良好的信誉机制是市场经济的基石一样，政府的公信力是政府效率的根本，是社会稳定的前提。市场交易主体缺乏信誉，交易就不可能发生，或者交易成本就会大幅度上升。没有公信力的政府，必然没有效率，社会容易动荡不安，法治不举，腐败横行，基本秩序的维持依赖暴力机器，这样的政府是不可持续的。由于大跃进文革等历史的原因，我们国家政府的公信力遭到过空前的破坏，社会曾经处在崩溃的边缘。但是经过改革开放20多年，经济的发展，人民生活水平的提高，使我国政府公信力得到提高。政府信誉跟任何信誉一样，建立起来必须通过对制度的一丝不苟的坚守，经年累月，才能累积起来。而一次不当的操作，一次对公众的欺骗，就可以使政府信誉塌方。一个政治家，即使某次侥幸可以骗公众，而一旦欺骗的丑性暴露，那么他付出的就是一被子的名誉。水门事件后，尼克松总统就一直被人们指责为骗子总统，他作为总统的政治成绩单被人遗忘。而中国政府在4月20号以后虽然已经及时的公布了信息，但考试大网站收集是海外的媒体，国内的公众在某种程度上依然保持质疑就是政府之前处置信息缺乏透明度种下的恶果。

5.除了上面论述的几点理由，我们说，

还有一个很重要的理由是21世纪的今天，跟任何时候都不一样。首先，作为WTO的成员国，我们必须遵守WTO所规定的成员国政府公布信息的义务，WTO的法律文件明确规定了政府在公开信息方面的义务，并且根据国民待遇原则，我们的信息公开不但要对自己的国民，而且要对外国在华的国民，不能搞信息歧视。全球化背景为政府严格履行信息公开制度提供了一个新的视野和框架。今天的世界，由于交通和咨询的发展，时间和空间的概念大为缩小，地球村的概念表明世界已经高度关联。混沌理论中的蝴蝶效应形象的描述了地球上任何一个角落的风吹草动如何可能影响到这个系统。从这层意义上来讲，任何公共危机都是全球性危机。象萨斯病毒，从爆发到扩散，成为一个全球性的公共卫生危机，只经过了短短几个月的时间。全球化的这种视野要求任何一个组织尤其是政府成为一个负责任的世界公民。在基本的制度方面，表现为逐步的同质性靠拢，而不在强调“国情”，“特色”等局部性的概念。我们既要有自己的规则，也要尊重世界上通行的规则，既要尊重自己国家人民的权利，也要尊重其他国家人民的权利。在信息公开制度上，建立这种全球性意识显得尤其紧迫和重要。在萨斯的处理阶段，由于疫情不透明，导致很多国家不满，甚至发出了“隔离中国”的呼声。使我国遭受经济和形象上的多重损失，在这种重大场合，多反省政府行为规则与世界通用的规则的差距比简单的指责国际社会的“阴谋论”要负责任的多，要重要的多。中国必须融合到全球化的进程中才能真正发展为一个负责任的地球公民，在信息公开制度等方面我们也必须及早跟世界接轨。我们经常说，依靠科学，战胜疫情。而从科学的角度来讲，

信息公开，信息共享也是基本的科学态度。通过信息共享，集合世界多国科学家的努力，人类才有可能在跟病毒的战斗中获得宝贵的时间。通过分析不同国家面对危机时候的处理模式及其绩效，也可以让我们得出信息公开制度的极端重要性。以新加坡为例，萨斯病毒爆发以来，政府处理萨斯所有行为几乎完全透明，政府设立专门办公室，专线电话，网站，随时提供最新情况，通过多种渠道，公布疫情，公布病源，公布政府已经采取的和即将采取的应对措施。这样，国民对政府的措施就相当理解，认可度高，并且积极配合，没有出现任何大规模的恐慌行为。在新加坡居住的外国人感到安全，并没有出现所谓的逃亡现象。同时，世界卫生组织（WHO）也高度评价新加坡的应对措施。我们以上分析论述了信息公开制度的绝对必要性和在危机处理过程中的重要性。我们认为其实很多政府官员对于公开信息所带来的正面作用并非一无所知，但是在实际操作中，还有很多制度性因素，很多陈旧的思维习惯在制约着信息公开和透明的努力。首先是官员的既有绩效考核制度。现有的绩效考核制度把太多的责任强加给各级政府。经济发展，社会治安，环境保护，计划生育等都成为考核官员的指标之一，而升迁又几乎是现有政治制度的唯一通道和激励的主要表现形式，官员的升迁高度依赖政绩，那么为了确保政绩，官员们就有压制不利信息的动机，甚至完全掩盖不利的事实。在数不清的矿难中，在洪水灾难下，人员伤亡数目直接就影响灾难的性质，影响官员的业绩考评。官员们明明知道压制信息被查出来的可能后果，但只要这种风险的贴现值低于公布真实信息后所引起的即期负面效果，那么官员还会选择隐瞒信息。对于这种

制度性缺陷，一种可能的选择是提高隐瞒信息的惩罚措施，使官员撒谎的机会成本提高，减少撒谎的概率。但是，另外一种思路就是改变现有的绩效考核制度，这种制度本质上建立在政府全能主义的思路下，即地方官员必须为地方的一些行为负责，与这种全面责任相对应的是地方政府显著的权力，这两者都是落伍的政治理念。在一个现代社会，我们承认政府的特殊作用，但是我们决不能认为政府是万能的，政府也不应该是万能的，政府必须是有限的。通常情况下，把经济发展的问题留给市场来解决更加有效，把一些小范围的社会救助，通过非政府组织，通过自愿型组织来处理，更加合适有效。政府不能阻止地震的发生，政府也不能阻止传染病的发生，那么把官员的行政责任跟这些自然灾害相联结起来，就是毫无道理的。“把上帝的还给上帝，把撒旦的还给撒旦”只有在改变现有不合理的考核制度，政府的功能才能从“全能治理”的角色“公共服务”的角色转换，只有通过这种转换，政府的行为才可以在一个合理的平台上得到接受监督和进行绩效考核。在“全能主义”的思路下，政府官员政府僭越了应有的角色，垄断了信息，越权替普通公民作出决定，而危机发展逐步失控的时候，必然通过加强信息控制来维护权威形象。这可以说是不合理制度设计导致的一种恶性循环。政府官员封锁信息还跟一种“官老爷意识”有关，这种“官老爷”或者“精英意识”建立在政府官员比公众更有理智的狂妄基础上。这种意识蔑视公众的智力，认为公众的教育，判断都不适宜承担真实，认为一旦公众面对真实，将引起恐慌。这种意识是对公民人格的严重侵犯，也是对基本事实的无知。从现实角度来说，经过改革开放这么多年，经

过市场经济的洗礼，我们的公众基本脱离了那种传统依附意识，而培育出一种现代的具有自主意识的个体人格，他们完全有能力面对真实。其次，从价值角度来说，一个具有完全民事行为能力的人，应该有生活在真实里的勇气，这是起码的人格要求。逃避真实，靠生活在谎言里从而达到内心的安宁，是可耻的。一个以公共服务为基本理念的政府官员，必须对公众充满信任和保持敬畏。在分析了信息公开制度的意义和驳斥了种种封锁信息的理由之后，我们再来分析一下封锁信息可能造成的恶劣后果。我们说，不管基于什么理由，基于什么动机，不及时公布信息，封锁信息都将造成更大的恐慌。我们有很多逻辑的和经验的证据。首先，就一个公共危机，试图封锁信息是不可能的，即便暂时的封锁可能得逞，但最终必定会遭到真相的报复。能封锁住信息并不意味着事实就不存在。切尔诺倍利核泄露事故，当时的苏联当局也试图封锁相关信息，但是很快消息到处流传，国内国际压力暴涨，当局穷于应付，最终真相大白的时候，政府不得不为之付出“利息”，人们对苏联当局的认同感消失了，间接的造成了几年之后的苏联解体。在信息技术高度发展的今天，任何封锁真相的努力将显得更加狂妄和无知。事实上，人们获得信息的渠道很多，如通过交口相传，通过互联网，通过手机，短信。除非公布真相，政府任何试图消除谣言的努力往往是给谣言火上浇油，谣言就会以更快的速度流行开来。俗语说，“谣言止于智者”，可是在信息缺乏的情况下，相信谣言便自然而然的成为一种理性选择，任何“智者”都会成为一个谣言传播者。其实谣言的天敌其实是真相，政府公布真相，并加以理性引导，谣言就自动失去了市场。诚实是

最好的政策，任何试图欺骗公众来缓解危机的作法其实是以政府的公信力做一场必然失败的赌局。赌局破产后，政府的公信力也成为牺牲品，社会的自动调节机制失灵，矛盾在压缩下积聚起更大的能量，使非对抗性矛盾转化为对抗性矛盾；使本来是一场自然性的公共危机演变为社会危机，甚至政治危机，使局部危机转化为一场全国，甚至全球性危机，使单层面的危机转化为多重危机！这就是天灾向人祸的演变。对于这种封锁信息造成的危机扩大效应，历史留给我们太多的惨痛教训。比如，我们知道，在三年自然灾害期间，由于强调阶级斗争，部分地区的粮食危机被人为确认为阶级敌人的破坏，在当时的高压制度下，地方官员精心隐瞒饥荒事实，用暴力压制不同意见，结果中央高层也完全处在信息屏蔽状态，作出了一系列错误的决策。一边仓库里的粮食开始腐烂，另外一边不少人活活饿死。“信阳事件”就是这方面的典型---当然这个事件有更深的制度背景，但是信息封锁确是当时落后制度可能持续的重要原因。在某些状态下，及时的信息公开的却造成了社会恐慌，这就象我们无法彻底消除公共危机一样，任何人或者任何机构都无法消除社会恐慌。作为一个负责任的政府，不能因为可能带来恐慌而封锁信息，而是不惜重视真相公布后可能带来的恐慌。这种恐慌，一方面跟长期信息封锁，人们承受风险考试,大网站收集的心理准备和锻炼长期缺乏有关，另外一方面，也跟整个社会泛政治化，公共权力长期压缩社会空间导致公民人格发育不全有关。因此，我们说，政府需要一套系统化的思维政府定期公布真实信息，挤压谣言空间，引导公众理性面对；同时就可能出现的恐慌表现如抢购，大逃离等公众连锁反应制定出有效

的应对计划，未雨绸缪，用行动来消解公众的恐慌，用事实来改变公众的预期。这是政府的基本职能之一。当政府试图用封锁信息来抑制恐慌，这既是政府对公众知情权的侵犯，也是对政府消除社会恐慌这种基本职能的背离。信息公开制度的意义其实不必赘叙，作为现代政治文明的一个基本制度，世界上大多数国家都通过立法来保证信息公开制度的严格执行，那么如何在我们现有的政治制度条件下，能确保信息公开制度得到严格执行呢？我们有如下建议：1.走法治渠道，建立规范的信息公开制度。法治是我们的基本政治取向，也是我国政治体制改革的方向。痛定思痛，我们必须在法治的基础上强化信息公开制度，确保从制度上作为政府危机管理体系的一个重要组成部分。在这方面，我们已有一些基础，如国务院1989年生效的《传染病防治法》对于疫情报告以及公布制度以及隐瞒、谎报疫情行为的处罚作出了规定，最近国务院推出的《突发公共卫生事件应急条例》对于相关责任以及处罚都作出了明显的补充和强化规定。例如，建立针对公共危机的信息发布制度，信息发布应当及时、准确和全面。但是，现有的规定主要还在强化信息在行政系统内部逐层上报方面的努力，上报并不等于公开，事实上，层层上报的制度很多时候是跟向公众公开的理念背道而驰的。我们认为必须在相关条例上加进去如何向社会公众的条款。在具体执行的过程中，必须保持可以置信的惩罚机制，否则，一个制度就容易流于形式。其实，我们国家有法不依的现象相当严重，这多少跟惩罚机制的可信度有关系。2.信息公开制度，必须建立在信息自由的基础上。毫无疑问，公共危机中的信息公开制度，各级行政系统是基本的义务主体。但是，完全

依靠行政体系履行信息公开制度，让行政体系自我监督，是一种冒险。因为，行政体系有其运行逻辑，有其特殊的共同利益，缺乏外来的监督，他们就可能“串谋”。为了防止这种道德风险，公众必须有一定的方式参与监督和制约。而这种方式，主要就是新闻媒体。新闻媒体作为第四公器，作为人民监督公共权力的主要方式，根据各国的实践，有效的约束了政府。在新闻自由竞争的状态下，在市场机制的作用下，政府部门将很难对关于公众的公众信息实行垄断。新闻自由是公众知情权的最好保障。“水门事件”就是美国媒体不断挖料，最终导致“南丹煤矿透水事件”。我们国家也强调新闻舆论的监督作用，但是至今还没有一部规范的新闻自由法，在对待新闻监督的态度上面，机会主义，实用主义的立场很明显，在对自己有利的情况下，会给予新闻监督以一定空间，反之，则对新闻媒介保有戒心，甚至随意指责，比如这次就有官员指责，“疫情不可怕，可怕的是媒体。”就是广东一位高官在处理“非典”问题上的名言。因此如何从制度上保障公民的知情权，不让政府系统垄断信息，加速新闻立法，应该尽快摆上议事日程。

3.以信息公开制度为起点，推进政治体制改革。前面的文章我们已经陆续提到，知情权是公众基本的权利之一，为了保障这个基本权利，我们必须从治理观念上，从信息公开制度上，从新闻立法上层层推进。这些努力都将构成政治体制改革的一部分。但是这些仅仅是政治体制改革的起点，只有在秉持公共权力就是公共服务的治理理念下，继续推进深层次的政治体制改革，我们才能建立起一套有效的社会危机反应机制。这套机制不但包含政府部门危机管理的快速反应性、责任性、透明性和合法性，

也必须强调危机管理系统当中的参与主体的多元性，最大可能地吸纳各种社会力量、调动各种社会资源共同应对危机，形成社会整体的危机应对网络。只有这样，我们才能逐步走向在中共16大提出的政治文明。转型中的中国面临着很多不确定性，一些会导致公共危机的可能发生的的事件，比如瘟疫、金融危机、证券危机、自然灾害、社会矛盾、外部争端等等正在以巨大的压力拷问着社会的综合反应能力。通过萨斯这场危机暴露出来的很多技术性层面上问题，比如不健全的危机预警机制，社会自组织功能匮乏，公共卫生保障机制，医疗保险机制，政府危机管理机制都将随着我们战胜萨斯而得到加强；另一方面，通过历史和现实的惨痛教训，我们必须痛定思痛，以保障公众知情权为起点，促使政府信息公开制度化，并逐步推进宪政文明，在有限有效的公共政府的基础上，提高社会整体应对危机的能力，我们才能回答下一次公共危机的拷问。"#F2F7FB" 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)