

教育部哲学社会科学重大攻关项目 (编号: 05JZD00018)

国家自然科学基金资助项目 (编号: 70673069)

“985工程” 同济大学城市发展创新基地项目

基于有效管理模型的重大活动公众参与研究

——以2010年上海世博会为例



城市公共服务与合作治理丛书

主 编 诸大建 副主编 刘淑妍 孙 辉



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

城市公共服务与合作治理丛书 主编 诸大建
上海旅游资源与文化发展创新基地资助

基于有效管理模型的 重大活动公众参与研究 ——以 2010 年上海世博会为例

 同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

基于有效管理模型的重大活动公众参与研究:

以 2010 年上海世博会为例/王春雷著.--上海:同济大学出版社,2010.5

(城市公共服务与合作治理丛书)

ISBN 978-7-5608-4266-0

I. ①基… II. ①王… III. ①公民—参与管理—研究—中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 030001 号

城市公共服务与合作治理丛书

基于有效管理模型的重大活动公众参与研究

——以 2010 年上海世博会为例

王春雷 著

责任编辑 徐国强 责任校对 徐春莲 封面设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn

(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 同济大学印刷厂

开 本 890mm×1230mm 1/32

印 张 10.125

印 数 1—2100

字 数 272000

版 次 2010 年 5 月第 1 版 2010 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-4266-0

定 价 25.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

总 序

从1999年开始研究城市管理问题以来,我一直认为,从公共管理与制度分析的角度研究城市,核心的问题是城市体制模式与城市发展质量的问题。更进一步地说,则是城市治理结构与城市公共服务的问题。基于这个角度,我在2004年写作出版了《管理城市发展:可持续发展的城市管理模式》一书。眼前的这套《城市公共服务与合作治理丛书》,是想进一步总结我和我的博士研究生最近5年来在城市管理与公共服务上一些深化的和系统的思考。概括起来,主要有以下四个方面的看法:

(1) 以多元合作为特点的城市治理是城市管理的有效模式。我们认为,中国城市管理的体制模式,从理论上和实践上,大致可以分为城市统制范式(urban regulation)、城市经营范式(urban marketing)、城市治理范式(urban governance)三种。从理论上讲,城市统制是科层制主导下的城市管理模式,其特点是政府垂直方向上以命令与控制为手段的城市管理。城市经营是公私合作下的城市管理模式,政府对城市的管理出现了市场化的分权。城市治理是多元主体参与下的城市管理模式,涉及政府与政府、政府与企业、政府与社会部门的合作。其中,城市治理范式相对于前两者,在城市发展管理中具有更多的参与性和有效性。如果说建国以来的60年,城市管理的实践已经走过了两个版本,即1949—1979年的城市管制阶段(中国城市管理1.0)和1979—2009年的城市经营阶段(中国城市管理2.0)的话,那么中国城市管理发展的未来方向,是要向多元主体合作的城市治理阶段(中国城市管理3.0)进行新的转型和提升。

(2) 城市管理的目标是提高城市发展和公共服务的质量。我

们认为,城市治理与城市发展是需要内在地结合起来进行研究与安排的。换句话说,不以提高城市发展质量为目标的城市治理是空洞的,没有城市治理变革为保障的城市发展则是盲目的。我们强调城市管理具有三种演进的范式,强调城市统制范式与城市经营范式需要向城市治理范式转化和提升,实际上是要研究什么样的制度安排能够更好地提高城市公共服务的竞争力与城市发展质量。在《管理城市发展》一书中,我认为这涉及四个方面的变革:在主体上,从政府单打独斗转向政府、企业、社会的相互合作;在对象上,从关注城市经济增长转向关注城市经济、社会、环境三者的整合;在目标上,从强调城市的经济竞争力到强调城市的人类发展质量;在过程上,从事后的应急管理到由果及因的全过程管理。今天看来,中国的城市管理实践要能够服务于城市发展质量,仍然需要在这四个方面做出艰苦的努力。

(3) 建立基于“驱动力—状态—反应”的城市管理分析模式。我们发现,运用可持续发展研究中提出的“压力或驱动力—状态—反应”的分析模式(PSR 模式),可以对城市治理的理论研究与政策研究提供框架性的启示。其中,压力或驱动力是指城市管理的治理结构与体制安排,状态是指城市发展的质量与公共服务的水平,反应是为改进城市发展水平与城市治理结构采取的对策。按照这个分析模式,城市治理与公共服务的研究可以从两个方面进行深化。在理论方面,是要深化研究城市发展质量与城市治理结构的关系。例如,研究什么样的城市体制安排导致了什么样的城市发展水平,或者反过来研究什么样的城市发展水平缘起于什么样的城市治理结构,要提出有变量关系的假说并进行实证检验。在政策方面,是要深入研究提高城市发展水平的两种路径,改进性的路径是城市治理为既定的情况下进行管理的与技术的改进,变革性的路径是要对城市治理的结构进行重大的体制性调整。例如,1979 年以来中国城市从统制模式向经营模式的根本性转变,而当前的中国城市管理需要又一次实行从经营模式向治理

模式的根本性转变。

(4) 建立基于中国城市体制与管理特征的城市治理模式。虽然我们认为走向多元主体合作的城市治理,有利于从治理结构上根本性地提高中国城市的发展质量。但是不同于西方学者以城市政府对于城市发展具有相对弱的管制能力为基础的城市治理理论,中国的基本国情和城市发展的特征决定了政府始终是城市治理结构中最主要的力量。因此,在中国城市治理与公共服务的研究中,肯定不能简单地套用西方学者基于西方经验的城市治理模式,而是要提出具有中国城市情境的城市治理模式。与网络化、多中心成分非常重的西方城市治理模式相比,我们认为中国的城市发展最需要建立的是以政府自上而下为主导、兼有多元主体作用的城市治理模式(类似于奈斯比特在《中国大趋势》一书中提到的所谓纵向民主),这种模式用在政府与政府合作、政府与企业合作、政府与社会合作的各种场合,也许既可以具有相对高的效率,又可以达到相对好的效果。

从现在起到 2030 年左右,是中国城市化高速发展的阶段。我们面临着中国城市管理的实践对城市管理的理论与政策有着迫切需求,但是中国城市管理的理论与政策严重供给不足或者理论无法适应实践的挑战。我们希望,本丛书的探索能够为提高中国城市的治理能力与发展质量提供些许的启示。

是为序。

诸大建

2009 年 12 月 29 日于同济大学

序一

在虎年即将到来之际,上海师范大学旅游学院青年学者王春雷发来邮件告知他的博士学位论文即将出版,嘱咐我写一篇序。在此,我对春雷顺利完成学业表示衷心祝贺,同时也希望借此机会与国内学术界同仁交换一些观点。

早在1999年,春雷就跟随我研究会展经济和区域旅游业发展。他不仅学习刻苦,而且涉猎广泛,更让我欣喜的是,他敏锐地发现会展业即将成为我国的新兴产业之一,并最终将学位论文的选题定为会展管理方向,从而成为我国最早一批研究会展、会展旅游的人文地理学专业硕士。2006年,我应邀到上海参加一个学术会议,期间,春雷专程来看我并与我深入讨论了博士学位论文的选题。当他告诉我打算研究重大活动的公众参与问题时,我当即表示赞成。这里还有一个小故事:我在澳大利亚攻读博士学位时曾经研读过一篇博士论文,也就是春雷在本书中多次提到的一篇重要参考文献——悉尼理工大学彼得·哈克斯顿(Peter Haxton)撰写的论文《举办重大活动过程中的社区参与——以奥运会为例》(Community Participation in the Mega-Event Hosting Process: the Case of the Olympic Games),后来我还给澳大利亚的导师写邮件,戏言“原来外国人经常说的‘世界真小’(Small World)也可用于学术界”。

哈克斯顿借助1996年亚特兰大奥运会和2000年悉尼奥运会的大量数据,从公众、社区和活动组织者的角度,研究了在举办奥运会的不同阶段上述两个主办城市的社区参与水平和居民可感知角色之间的差异,同时分析了各类公众的可感知参与程度是否会影响其对举办奥运会的支持。通过研究,他得到一个有趣的

发现:亚特兰大和悉尼的被访问者都认为,“公众能通过各种不同的形式获得参与奥运会的机会”比“是否实际参与了”更加重要,由此可见公众参与渠道的重要性。然而,目前政府和学术界所宣扬的大部分基本原理都建立在举办重大活动能给社区带来潜在利益的基础上。的确,几乎历届奥运会、世博会和世界杯都存在这样的现象:由于缺乏公民参与,活动筹备过程中的许多公共决策出现了失误,一些正确制定的公共政策又得不到有效执行。

我个人认为,公众有效参与重大活动公共决策的最大难点在于关照和平衡不同利益相关者的诉求。另一方面,随着重大活动管理进入一个多主体、全过程的导向阶段,重大活动公众参与必须从静态的单向决策模式向动态的多维管理模式转变。正因为比较好地把握了上述背景,春雷的博士论文才得以解决公众参与重大活动的有效性和全过程问题。全文的最大创新之处在于基于假设验证的结果,从参与领域、参与途径、参与保障和效果评估四个维度构建了一个动态的重大活动公众参与的有效管理模型,这四个维度分别与公众参与的内容、方式、主体和结果相对应,从而涵盖了公众参与的核心内容,并能更好地贯穿公共政策分析的全过程。据我所掌握的资料,从活动管理和政策分析的角度同时研究公众在重大活动中的全过程参与和有效参与,这在国际活动研究领域还是第一次。

还有一点需要特别指出,从许多国家的成功经验来看,奥运会、世博会等重大活动是制定和试验相关公民参与制度及组织程序的难得契机,但最富长效的策略仍是积极推进民主改革进程,从整体上提高我国的政治社会化和民主治理水平,同时培养国民参与公共事务的习惯和能力。

尽管近年来国内涌现出了一批活动影响和居民感知方面的研究成果,但总的来说,重大活动研究在我国还是一个年轻的学术领域,有关重大活动公众参与的研究则更少。随着我国民主化进程的加快以及会展与节事业的迅猛发展,包括重大活动公众参

与在内的活动管理研究将受到越来越多国内学者的关注。春雷的研究是一个很好的开始,希望他再接再厉,在活动管理和会展经济研究领域取得更大的进步。

马 勇

教授,博士生导师

2010年2月18日于武汉

序二

春节前夕,我院青年教师王春雷告知他的博士学位论文即将出版,并嘱我作序。坦率地讲,我没有系统地研究过重大活动(Mega-event),但碍于和春雷的友谊,同时缘于我对世博会的特殊情结,所以还是欣然应允了下来。

我开始密切关注世博会,要追溯到8年前。2002年8月至12月,我被借调到2010年上海世博会申办工作领导小组办公室(简称“申博办”),参与了上海申办2010年世博会的相关工作。这段宝贵的经历为我后来研究世博会与区域经济特别是旅游业发展之间的关系提供了很好的契机。这期间,我也深刻感受到了公众参与尤其是广大市民的支持对于成功举办一届世博会的重要性。然而,在历届世博会或奥运会等重大活动中,由于缺少公众参与或者因为参与的方式不恰当,都出现过公众与政府或活动组织者产生冲突的现象。上海世博会在筹办过程中也遇到了类似的问题。与此同时,国内外学术界很少有学者对重大活动的公众参与问题进行专门研究。由此可见,春雷以重大活动的公众参与为研究对象,具有显著的现实意义和理论价值。

概括而言,重大活动的公众参与问题开始被国内学术界关注主要有两方面的原因,一是我国先后成功申办2008年北京奥运会和2010年上海世博会,迅速提高了国内城市热衷于举办各类会展和节事活动的积极性;其二,随着我国公民社会的兴起和公民政治参与意识的增强,公众积极参与公共政策的制定和执行过程已经成为一种必然趋势。然而,怎样既优化公众参与的效果又不影响重大活动的正常举办,是一项非常复杂的课题。

我个人认为,公众参与不仅需要良好的外部环境,更需要公

众具备较高的素质和较丰富的参与经验。从公众参与的外部环境来看,包括组织机构、法律制度、执行程序等;从公众参与的个体行为选择来看,在政府或者活动组织者提供公众参与外环境的假设前提下,根据公众参与程度的不同主要有三种选择方式,即积极参与、消极参与和不参与。而且,作为经济、理性的人,除了社会道德的非正规约束之外,公众个体的行为判断主要还是基于对个体所获得的经济利弊的权衡(吴人韦、杨继梅,2005)。从这个意义上来说,重大活动组织者要实现公众的有效参与,就应该更多地关注公众的利益诉求。春雷的博士论文正是从这一角度出发,通过引入美国著名公共管理学家约翰·托马斯(John C. Thomas)的公众参与有效决策模型,并结合专家访谈、问卷调查和统计分析的结果,构建了重大活动公众参与的有效管理模型。该模型能为重大活动的公众全过程参与提供一种理论范式,可谓对重大活动研究领域的一大贡献。在此基础上,论文以上海世博会为例,分析了公众参与上海世博会的范围和具体途径,同时为上海世博会事务协调局及相关政府部门提供了公众参与世博会的政策建议,具有很强的针对性。无论是从研究范式和研究方法上看,还是从选题价值和语言表达上讲,这篇博士学位论文都称得上是一篇佳作。

近年来,我院涌现出了一批学历高、思维活跃、学术研究潜质优秀的青年教师,在由我负责的上海旅游资源与文化创意基地的资助下,这些教师的博士论文得以先后出版,在国内旅游和会展研究领域引起了广泛的关注。春雷是其中一位优秀的青年教师,2005年3月至9月他在美国乔治·华盛顿大学做访问学者,主要研究活动管理(Event Management),回国后又参与了“中美会展产业发展系统比较研究”、“奥运后上海旅游业发展趋势及对策”、“世界展览经济发展现状与规律研究”、“重大活动与城市更新”等多项相关研究。近几年,除了侧重研究重大活动的影响以及目的地营销,他一直致力于将国际会展业和活动管理的最新研究成果

及行业发展的成功经验引入国内,同时也积极向国外学术界和业界推介国内会展业的发展情况,受到了我国会展和活动管理行业同仁的一致好评。此后又在同济大学诸大建教授的指导下攻读博士学位,并把世博会的公共管理作为自己的博士论文选题,表现出他对重大活动影响研究的浓厚兴趣和敏锐视角。

旅游业和会展业(注:也有学者采用“会展与节事业”、“活动产业”等提法)都是新兴的研究领域,而且作为学科都具有很强的交叉性和应用性。随着中国旅游业、会展业的蓬勃发展,还会不断涌现出新的课题。在产业发展大潮中,只有学术界所有同仁共同努力,才能不断推进旅游与会展学科的稳步发展。借此机会,我也希望国内各旅游院校和研究机构从现在起要开始重点关注60年代末和70年代这一批青年学者,因为我国旅游和会展学科地位真正树立的希望寄托在他们这一代人身上。

是为序。

高 峻

博士,教授,博士生导师

2010年2月28日

目 录

总序	诸大建
序一	马 勇
序二	高 峻
第 1 章 绪论	(2)
1.1 研究背景	(2)
1.1.1 重大活动在全球的发展正方兴未艾	(2)
1.1.2 重大活动管理理念在发生巨大变革	(3)
1.1.3 公众参与公共事务决策是必然趋势	(4)
1.1.4 公众参与重大活动的理论研究滞后	(6)
1.2 问题的提出	(8)
1.2.1 重大活动公众参与面临的一般问题	(8)
1.2.2 上海世博会公众参与的现实困境	(8)
1.3 研究目的和意义	(9)
1.4 核心概念的界定	(10)
1.4.1 Thomas 有效决策模型	(10)
1.4.2 重大活动	(13)
1.4.3 上海世博会	(15)
1.4.4 公众	(19)
1.4.5 公众参与	(19)
1.5 技术路线与研究框架	(22)
1.5.1 技术路线	(22)
1.5.2 研究框架	(22)
1.6 目标读者	(26)

第2章 支撑理论与文献综述	(28)
2.1 本项研究的支撑理论	(28)
2.2 公众有效参与研究综述	(37)
2.2.1 影响公众有效参与的因素	(38)
2.2.2 公众参与的范围	(42)
2.2.3 公众参与的管理决策	(42)
2.2.4 公众参与的途径	(43)
2.3 重大活动公众参与研究综述	(46)
2.3.1 重大活动公众参与的必要性和研究现状	(45)
2.3.2 重大活动公众参与的研究方法	(49)
2.3.3 重大活动公众参与研究的主要内容	(51)
2.4 世博会公众参与研究综述	(54)
2.4.1 世博会公众参与的主要领域	(55)
2.4.2 世博会公众参与的具体途径	(56)
2.4.3 世博会公众参与存在的问题	(57)
本章小结	(57)
第3章 重大活动公众参与的国际经验及教训	(61)
3.1 公众参与领域方面的经验和教训	(61)
3.1.1 参与申办	(61)
3.1.2 参与决定公共支出	(63)
3.1.3 参与筹备和接待	(64)
3.1.4 参与环保运动	(65)
3.1.5 参与事后活动	(66)
3.2 公众参与形式方面的经验和教训	(66)
3.2.1 公民投票	(67)
3.2.2 公民调查	(68)
3.2.3 社区咨询	(68)
3.2.4 志愿者计划	(69)

3.2.5 建立合作关系与共同生产	(70)
3.2.6 非制度性参与	(71)
3.3 公众参与保障方面的经验和教训	(72)
3.3.1 组织保障	(72)
3.3.2 法律和政策保障	(73)
3.3.3 教育培训和宣传保障	(74)
3.4 值得讨论的问题	(76)
3.4.1 公民真的应该支持申办吗?	(76)
3.4.2 如何充分发挥社区的作用?	(77)
本章小结	(78)
第4章 研究假设与研究方法	(82)
4.1 本书的研究逻辑	(82)
4.2 研究假设的提出	(83)
4.2.1 假设1:重大活动的所有公共决策都不需要公众 参与	(84)
4.2.2 假设2:公众应该参与重大活动的所有公共决策	(85)
4.2.3 假设3:只要选择了合适的管理决策,就能保证 公众有效参与重大活动中的公共决策	(86)
4.3 活动研究的常用方法	(87)
4.4 本书的研究方式与方法	(89)
本章小结	(103)
第5章 假设检验与有效管理模型的构建	(105)
5.1 假设检验	(105)
5.2 重大活动公众参与的有效管理模型	(112)
5.2.1 一种理论模型的引入	(112)
5.2.2 公众有效参与的条件	(114)
5.2.3 重大活动公众参与有效管理模型的构建	(115)

5.2.4 对“全过程”和“有效性”内涵的理解	(118)
5.3 上海世博会公众参与管理的现状评价	(119)
5.3.1 决定申办世博会	(119)
5.3.2 征集世博会申办口号海报	(120)
5.3.3 迎世博,文明行动计划	(121)
5.3.4 沪杭磁悬浮上海机场联络线	(122)
5.3.5 世博会志愿者工作	(123)
5.3.6 世博会社区接待计划	(125)
5.4 值得讨论的问题:世博会各阶段公众参与的异同	(126)
本章小结	(127)
第6章 上海世博会公众参与领域的有效管理	(130)
6.1 研究设计	(130)
6.1.1 头脑风暴法	(131)
6.1.2 专家意见法	(137)
6.1.3 市民调查	(137)
6.1.4 结论	(138)
6.2 上海世博会的公众参与领域	(141)
6.2.1 研究和申办阶段	(141)
6.2.2 筹办阶段	(146)
6.2.3 举办阶段	(155)
6.2.4 事后管理阶段	(157)
6.3 上海世博会的公众参与领域与管理决策	(158)
6.4 值得讨论的问题	(162)
6.4.1 公众参与的目标是什么?	(162)
6.4.2 怎样使公众参与管理决策的制定更加科学?	(163)
本章小结	(169)

第7章 上海世博会公众参与途径的有效管理	(172)
7.1 公众参与公共政策的一般途径	(172)
7.1.1 以管理决策为标准	(173)
7.1.2 以参与目标为标准	(174)
7.1.3 以信息交换为标准	(176)
7.2 上海世博会的公众参与途径设计	(180)
7.2.1 参与领域、管理决策与公众参与途径	(180)
7.2.2 常用公众参与途径的操作技巧	(190)
7.3 值得讨论的问题	(193)
7.3.1 如何充分发挥新技术的作用?	(193)
7.3.2 市民最欢迎哪些信息沟通方式?	(195)
本章小结	(197)
第8章 上海世博会公众参与保障的有效管理	(200)
8.1 中央政府的职责	(201)
8.1.1 公民参与制度	(201)
8.1.2 世博会公众参与的专项法规	(204)
8.2 上海市政府的职责	(206)
8.2.1 调整世博会筹备机构	(207)
8.2.2 开展教育培训	(208)
8.2.3 加大宣传推广力度	(213)
8.3 社区的职责	(215)
8.3.1 制定社区接待计划	(216)
8.3.2 充分发挥自身的服务和组织能力	(216)
8.4 社会团体的职责	(219)
8.4.1 大力支持和宣传世博会	(219)
8.4.2 充当公众与政府间的桥梁	(221)
8.5 值得讨论的问题	(221)
8.5.1 如何推动公民参与的制度建设?	(221)
8.5.2 怎样充分发挥社区的作用?	(224)