

复旦大学公共管理 (MPA) 论文集·第三辑

*P*ublic Policy and Public Service

公共政策 与公共服务

顾丽梅 陶东明 主编

www.fudanpress.com.cn

 复旦大学出版社

复旦大学公共管理（MPA）论文集·第三辑

*P*ublic Policy and Public Service

公共政策
与公共服务

顾丽梅 陶东明 主编

www.fudanpress.com.cn

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策与公共服务/顾丽梅,陶东明主编. —上海:复旦大学出版社,2012. 10
(复旦大学公共管理(MPA)论文集·第三辑)
ISBN 978-7-309-09160-1

I. 公… II. ①顾…②陶… III. ①政策-中国-文集②社会服务-中国-文集
IV. ①D601-53②D669.3-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第186997号

公共政策与公共服务

顾丽梅 陶东明 主编
责任编辑/孙程姣

复旦大学出版社有限公司出版发行
上海市国权路579号 邮编:200433
网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>
门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853
外埠邮购:86-21-65109143
江苏省句容市排印厂

开本 787×960 1/16 印张 20 字数 321 千
2012年10月第1版第1次印刷

ISBN 978-7-309-09160-1/D·578
定价:40.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。
版权所有 侵权必究

复旦大学公共管理(MPA)论文集

学术委员会

主任 竺乾威

委员 (按照姓氏拼音为序)

陈明明 陈晓原 陈玉刚 陈志敏

樊勇明 林尚立 刘季平 邱柏生

苏长和 陶东明 臧志军

编辑委员会

主任 陶东明

委员 顾丽梅 陈周旺 敬义嘉

李春成 沈夏珠 谢余凤

前言(编者按)

复旦大学公共管理(MPA)优秀论文集是一本以书代刊的MPA优秀学术论文集萃。一般每两年出版一辑,自首次出版以来,本书已经是第三辑。该优秀论文集主要是将复旦大学MPA学生近几年的优秀毕业论文,也包括平时撰写的学术论文,在作者本人主动参与、重新创作的基础上予以公开出版。论文集入选作品是在每个毕业答辩小组得分前两名的论文和由复旦大学国际关系与公共事务学院优秀论文评审小组遴选的优秀论文基础上,再次根据本辑论文收录的主题要求收录、遴选产生,并作为国务学院的一项科研成果公开发表。这与复旦大学国务学院强调以“学术立院”的学术传统是分不开的。

以“学术立院”是复旦大学国际关系与公共事务学院的办学宗旨,强调将“学术研究与管理实践”相结合也是复旦MPA的办学特色之一。为了彰显复旦MPA的“学术性”研究的特长,提高复旦MPA的学术水平,复旦大学MPA中心在复旦大学副校长、国际关系与公共事务学院院长林尚立的亲自关怀下创办了《天下》杂志、定期组织学术沙龙“天下一公共事务论坛”。《天下》杂志是电子期刊,由MPA中心办公室主任沈夏珠博士负责具体的筹划与运作,自2009年创刊以来已经发表了26期,每期收集刊登10多篇文章,共4万多字,发给每一位复旦MPA校友,产生了一定的社会影响力。至于“天下一公共事务论坛”是我们复旦MPA的学术沙龙组织,每期都有一个专题,由学院的教师参与点评和学术指导,活跃了复旦MPA的学术氛围,并将理论研究与管理实践有机地结合起来,对于提升管理者的管理水平有积极意义,真正体现了学以致用目的和服务地方政府管理的价值追求。而每两年一辑的优秀MPA论文集,依然是服务于“将MPA教育中的优秀研究成果与社会共享,尤

其是与公共管理部门的实践者和公共管理研究领域的学术同行共享”这一宗旨,也是为了给复旦 MPA 学生搭建一个更好的学术平台,为 MPA 学生支撑起一块新的学术研究空间。

本期论文集主要围绕着“公共政策与公共服务”这一主题而展开的。在这一主题中主要涉及“公共安全与公共政策”、“制度建设与社会发展”和“公共服务与社区治理”研究领域。

第一部分“公共安全与公共政策”篇,主要收录了从政府与媒体关系到国家安全管理等一系列涉及公共政策的文章。《政府形象与外国媒体公共关系之研究》和《国家与第四种权力:新结构、新内涵与新模式》集中探讨了政府形象与媒体传播之间的关系以及政府如何在转型期如何积极地与传媒进行良性的互动,建构有效的沟通机制;在《论海关反走私预警机制的构建》、《试论北京反走私综合治理之路径选择》与《试论中国空港口岸缉毒管理模式研究》等的一组文章集中探讨了海关管理中非常重要的公共安全问题和所面对的两大挑战:缉毒与缉私问题,并且作者结合自己的工作提出了有针对性的对策与问题消解的路径等。

第二部分“制度建设与社会发展”篇,主要收录了有关制度变迁与建设,以及社会发展的相关文章。《中国城市信访制度的困境研究——以上海浦东为例》和《县级市人大信访问题与机制研究——以江苏省昆山市为例》等文中,作者结合自身的工作实践,用大量翔实的数据和资料主要探讨了信访制度运作中的困境与对策思考,对于重新反思信访制度有积极的意义。在《上海城市空间与郊区新城发展》一文中作者主要探讨了因为城市化而带来的一系列社会发展中的问题尤其是人口集聚所产生的社会发展之挑战。在《新农村建设中的大学生村官政策研究》中作者探讨了大学生村官政策对于农村发展与建设中的作用与意义等。

第三部分“公共服务与社区治理”篇,主要收录了有关医疗服务与养老服务以及社区治理相关的文章。《上海市嘉定区新型农村合作医疗制度研究》和《医保预付制对上海三级医院医疗模式的影响分析》等文章中作者探讨了

当前中国最具争议的医疗服务领域之问题,并结合作者的实践经验和翔实的资料剖析试图探寻提升中国公共服务品质之路径;在《论老年型社区的养老公共服务供给》一文中,作者结合所工作的普陀区甘泉社区,探讨比较理想的社区养老服务与养老模式等。

简言之,本论文集凸显了中国公共管理尤其是公共服务与公共政策执行过程中的诸多问题,将实践探索与理论剖析相结合,也力图将定性研究与定量分析相结合,探讨了转型期中国社会发展与管理过程中的问题和经验,议题丰富,观点纷呈,处处闪现着作者们智慧的火花与对公共管理的独立思索。但需要指出的是,文中的学术观点不代表本编委会的观点,每篇文章的原创性和数据资料的真实性均由作者负责。

本论文集得以顺利出版,要感谢复旦大学国际关系与公共事务学院的各位老师,以及为复旦 MPA 教育作出贡献的其他院系教授,如法学院、社会发展与公共政策学院和经济学院的各位老师,尤其要感谢那些为复旦 MPA 学生精心指导论文的导师,感谢复旦大学出版社的孙程姣女士的辛勤劳动与支持!

本论文集的付梓出版是复旦全体 MPA 师生与 MPA 中心全体成员共同努力的成果,是集体智慧的结晶!在本期论文集的编辑过程中,MPA 中心的谢余凤、庄海红、黄怡等老师都付出了大量辛勤的劳动,其中黄怡老师积极帮助联系作者,把编委成员的修改意见及时反馈给作者,贡献颇多。尤其要感谢 MPA 中心主任陶东明老师对于本文集出版的大力支持!

复旦大学公共管理(MPA)论文集编辑委员会

2012年7月

目 录

第一部分 公共安全与公共政策

- 政府形象与外国媒体公共关系之研究 江礼云 (3)
- 国家权力与“第四种权力”：新结构、新内涵与新模式
- 以上海公安机关与新闻媒体的关系为例 冯 霞 (17)
- 海关稽查自由裁量权控制研究 杨 洁 (32)
- 论海关反走私预警机制的构建 倪优钢 (44)
- 试论北京反走私综合治理之路径选择 李建春 (58)
- 试论中国空港口岸缉毒管理模式研究 张 列 (80)
- 华东地区民航空管系统安全管理研究
- 人力资源的视角 刘月华 (91)

第二部分 制度建设与社会发展

- 新农村建设中的大学生村官政策研究 郑卫宇 (111)
- 浙江省国有资本经营预算管理研究 徐小俊 (123)
- 农民工安全生产权利保护研究 孔蓉菊 (136)

江苏省“省管县”体制改革研究	郭明洲	(152)
上海城市空间与郊区新城发展	张敏种	(165)
中国城市信访制度的困境与思考		
——以上海浦东为例	沈 聪	(182)
地方人大信访问题与机制研究		
——以江苏省昆山市为例	傅友雄	(197)

第三部分 公共服务与社区治理

上海市嘉定区新型农村合作医疗制度研究	张玉婷	(219)
医保预付制对上海三级医院医疗模式的影响分析	陈相坤	(236)
精英主导下的村庄权力和利益博弈		
——基于 S 村的实证分析	周育海	(248)
小区业主自治困境的原因分析		
——对杭州几个商品房物业小区的考察	王 森	(263)
以信息技术为导向的城市出租车行业管理变革研究		
——以无锡为例	施 林	(277)
论老年型社区的养老公共服务供给		
——以上海市普陀区甘泉社区为例	陈玮婷	(291)

第一部分
公共安全与公共政策

政府形象与外国媒体公共关系之研究

江礼云*

在全球化时代的国际竞争中,政府形象的战略地位日益凸显。媒体作为政府与社会公众沟通的平台,在现代政治中发挥着非常巨大的作用,政府要塑造良好的形象,必须要建立起与媒体良好的联系。传播的全球化使得各国主要媒体正在越来越多地跨越地区或国家的界限,随着2008年北京奥运会后《中华人民共和国外国常驻新闻机构和外国记者采访条例》(国务院令 第537号)的出台,外国记者在华采访环境更加宽松,外国记者无论是临时来华报道的频率,还是常驻在华的人数,都呈不断上升的趋势。我国政府应对外媒的整体水平与形势发展不相适应,这要求我国亟须健全应对机制和体系。针对外国媒体的特殊性和敏感性,转变思想观念,提升媒体公关意识,通过进一步完善我国政府信息公开制度、加大电子政务建设等措施,扩大政府信息透明度;探索建立政府主导、社会组织和广大公民共同参与的多元化外媒应对体系;依托现实工作和互联网虚拟社会两个平台,不断提升应对和服务工作水平,使外国媒体能够最大限度地及时、客观、全面地报道中国,逐步形成有利于我国发展的外部环境,为全面实现我国“十二五”发展目标提供有力的保障。

党的十七届五中全会提出我国“十二五”(2011—2015年)经济社会发展的主要目标,经济平稳较快发展,社会建设明显加强,改革开放不断深化,综合国力、国际竞争力、抵御风险能力显著提高,全面建成小康社会的基础更加牢固^①。“十二五”期间,是全面建设小康社会的关键时期,根据不断变化的国际国内形势,为全面实现“十二五”期间的工作目标,深入推动行政体制改革,树立良好的政府形象,已成为当前各级政府部门面临的一项重大而紧迫的任务。

* 江礼云,复旦2008级MPA(2)班学员。

① 《中共第十七届中央委员会第五次全体会议公报》,http://cpc.people.com.cn/GB/64093/67507/12984433.html,最后浏览日期:2012年6月18日。

一、媒体公关与政府形象之构建

政府形象,是政府组织以其方针、政策、目标管理以及领导人、公务员的行为等要素作用于社会公众而形成的一种综合认知的结果,即社会公众对政府组织印象的总和^①。在全球化时代的国际竞争中,国家、政府形象的战略地位日益凸显。良好的政府形象,不仅有利于政府部门提高工作效率,更有助于增强公众对政府的认同,从而使行政体制改革的步伐不断向前发展。塑造良好的政府形象,既是我国建设现代政府一大努力目标,同时,也是“十二五”时期政府管理工作的一项现实目标。

媒体作为沟通政府与社会公众的平台,在现代政治中发挥着非常巨大的作用,尤其是随着传播技术的高速发展,媒体的类型和功能也产生了很大变革,媒体的作用日趋强大,已经成为一种公共力量,政府要处理好公共关系,必须借助这一力量。媒体虽然不能决定受众怎么想,但在很大程度上可以影响受众想什么。在当代西方,各个政党如何构建与传媒的良好关系,促进传媒和政党政治的和谐发展,是政党政治需要认真加以解决的重大课题,这在某种程度上将决定政党在未来的兴衰和西方政党政治的命运,也将决定着当代西方民主政治在未来的走向^②。

将媒体作为政府公关工作的特定对象,打好政府媒体公关这张牌,往往可以起到事半功倍的效果。通过媒体公关及时表达政府的准确意图,政府在通过媒体获得决策所需信息的同时,也借助媒体向公众传递了政务信息,正确地向公众传播政府的执政理念,解释政策,把政府的各种意图有意识地逐步表达出来。同时,媒体公关也是维护政府形象的有力武器,体现了公关工作的核心,是维护政府形象的本质要求。当政府因工作失误受到媒体的曝光或负面报道时,注重与媒体的有效沟通,及时获得媒体的理解,可以使媒体转换角度做出相对有利的报道,修复政府的形象,化危为机,既维护了政府的权威,又保证了行政决策的有效执行。全球化时代的发展,要求各国政府部门

① 唐钧主编:《政府公共关系策略与实务》,中国传媒大学出版社,2008年,第58页。

② 权宗田:《当代西方传媒与政党政治:互动、融合及其限度》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2008年第4期。

必须重视与媒体的关系,无论是传统媒体还是新媒体,也无论是本国媒体还是外国媒体,都应纳入政府媒体公关的范畴内,为政府自身的发展创造良好的舆论环境和外部形象。

二、在华外国媒体应对工作之现状及挑战

全球化的一个主要方面是信息传播的全球一体化,它压缩了人类生活的时空,使人类生活在一个无国界的“全球村”中。传播的全球化已成为时代发展的一个重要特征,各国主要媒体正在越来越多地跨越地区或国家的界限。

随着中国对外开放的不断扩大和国际交往的日益增加,国际社会对中国的关注程度越来越高,大量外国媒体的记者来到中国,与中国记者一起,进行着形式和内容丰富多样的采访报道活动,受中西方社会制度、意识形态、新闻理念、文化背景、商业利益等因素的影响,外国媒体无论是在采访的方式方法,还是报道的基调、导向和目的,都与我国国内媒体有着明显的区别,外国媒体离我们越来越近,正对我国社会的发展正在产生一定的影响。由于长期以来我国政策体制等方面的客观原因,我们对外国媒体的了解并不多,如何与外国媒体打交道,引导其客观全面地报道中国,是当下十分迫切需要研究和解决的问题。2003年,中共中央政治局常委李长春在全国外宣工作会议上曾指出:“要采取走出去、请进来相结合的办法,做好外国媒体和记者的工作。”^①而在解决这些问题之前,我们首先有必要对近年来在华外国媒体和外国记者的情况进行梳理和评估。

(一) 在华外国媒体的基本情况

外国媒体,广义上是指外国的传媒行业,包括通讯社、印刷媒体、电视媒体等传统媒介,也包括互联网等新兴媒体。狭义的外国媒体,主要是指外国记者(本文的主要研究对象),包括文字、摄影、摄像记者等。目前,我国政府

^① 李长春:《做好外宣工作 营造有利的国际舆论环境》,http://news.xinhuanet.com/zgjx/2007-01/22/content_5635189.htm,最后浏览日期:2012年6月18日。

给来华外国记者的定义和划分,包括外国常驻记者和外国短期采访记者。常驻记者是指由外国新闻机构派遣,在中国境内常驻6个月以上、从事新闻采访报道业务的职业记者;短期采访记者是指在中国境内停留期不超过6个月、从事新闻采访报道业务的职业记者^①。

改革开放以来,中外新闻交流快速发展,无论是在华常驻,还是临时来华的记者数量,均快速上升。20世纪80年代初,各国常驻中国的记者还只有百人左右。而据外交部新闻司统计,截至2008年1月,共有来自54个国家的378家外国新闻机构、700名外国记者在华常驻(见图1)。其中,驻京外国媒体322家、外国记者577名,驻沪外国媒体107家、外国记者108名,北京、上海已成为我国当前外国媒体、记者数量最为集中的两个城市。据统计,从2006年至2008年,外国在华常驻记者数量增幅达到36%,如美国《纽约时报》驻华记者已经达到5名,成为该报最大的外国记者站^②。2010年5月,外交部宣布继北京、上海、广州、深圳、重庆、沈阳之后,大连成为第7个获批外国新闻机构可以开设分社的城市,外国媒体已基本“登陆”了涉及中国政治、经济发展命脉的一线发达城市。在日常与外国媒体的接触中,部分媒体表示,还将扩大在华机构规模,以应对日益繁重的涉华信息报道,以及外国媒体间的激烈竞争。从上海的情况看,外国常驻新闻机构和记者数量,也呈现逐年上升且基本保持稳定的态势(见图2)。截至2010年年底,在沪常驻外国媒体共涉及18个国家,主要以日本和美国居多。其中,日本媒体18家,占在沪常驻外国媒体总数78家的23%;美国媒体共16家,占总数的21%(见图3)。

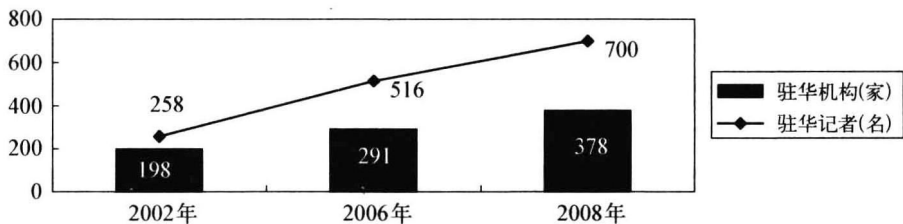


图1 外国媒体驻华机构及外国记者增长对比

数据来源:由外交部新闻司提供数据制作。

① 《中华人民共和国外国常驻新闻机构和外国记者采访条例》(国务院令第537号),2008年10月17日。

② 刘林利:《政府应对境外媒体策略研究》,中国传媒大学出版社,2010年,第25页。

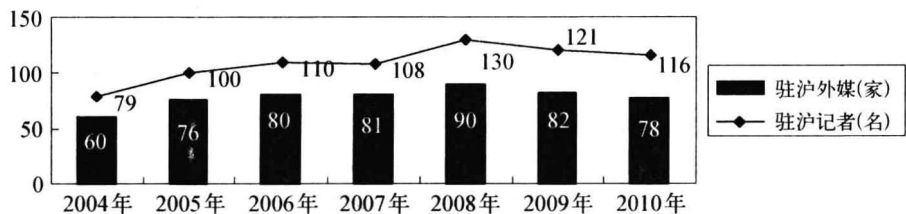


图2 驻沪外国媒体、记者增长对比

数据来源：由上海市府外办提供数据制作。

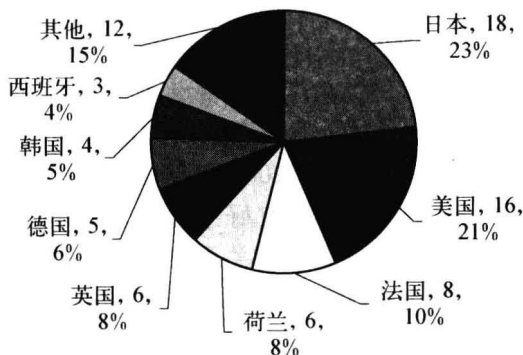


图3 在沪常驻外国媒体国别分类

数据来源：由上海市府外办提供数据制作。

此外,除了常驻外国记者外,每年还有大批持J-2签证、临时来华进行短期采访报道的外国记者,而且每逢中国举办国际性会议、赛事等重大事件,临时来华外国记者的数量更是大幅上升,据有关部门统计,2008年北京奥运会期间,临时来华采访的外国记者达3万人以上;2010年上海世博会期间,领取世博采访证件的外国记者达4000余名。由于短期来华记者大多初次来华,在中国停留时间也较为短暂,对中国缺乏一种长期和全面的认识,所以这类群体往往对中国的报道会根据预设的目的去采访^①。因此,在考虑政府对外国媒体的公关工作时,有必要把临时来华外国记者视为一个重要的群体,主动加强沟通和引导工作。

① 张咏华、潘华、刘佳：《境外媒体进入上海的现状和挑战》，<http://media.people.com.cn/GB/22114/49489/49492/3479251.html>,最后浏览日期：2012年6月18日。

（二）外媒涉华采访报道的特征和趋势

在华外国媒体采访报道的内容,涉及我国政治、经济、文化、体育、能源、环境、食品等方方面面。20世纪90年代,西方主流媒体“妖魔化”中国的报道占涉华报道总量的60%到70%。突尼斯常驻联合国教科文组织代表马斯穆迪指出:“国际新闻机构(西方国家)发回的第三世界的消息都是加工过的,就是说经过他们筛选、剪裁、歪曲,而后按照他们自己对世界的看法强加给发展中国家的。当他们对这些国家确有某种兴趣时,也往往是最阴暗的笔触加以描绘,照例渲染那里的危机、罢工、示威、暴动,甚至拿有些国家取笑、开心。”^①

从2005年到2009年,美国、英国、法国、德国等西方主要国家涉华舆论走势,总体上呈现了一个先扬后抑、再微扬的特点:2005年至2006年,中国与西方国家在经济上往来密切,通过合作双方共同利益增加,西方各国普遍对中国经济的快速发展持有乐观态度;从2007年起,因担忧中国军力的增长及高速发展的经济,西方国家对中国的友好态度出现大幅下滑;2008年西藏“3.14”事件发生后,中国与西方国家的关系骤然趋紧,西方对中国的态度越来越消极,而北京奥运会、汶川地震等一系列事件并没有使西方涉华舆论出现回升,相反在西藏事件的强烈冲击下,中国遭遇了一次较为严重的国际舆论危机;从2009年起,中国对世界经济摆脱危机阴影的积极作用,以及在维和、全球减排等国际重大事务方面做出的努力和贡献,使西方国家对中国的看法开始朝着积极方向发展,涉华舆论出现好转迹象,实现了小幅上扬^②。

随着中国在国际社会影响力的提升,中外交流的日益扩大,以及外国媒体驻华机构性质、类型和数量的不断增多,用“理解的心态”看待中国正成为当前西方主流媒体的另一种重要模式。虽然西方媒体歪曲事实、丑化中国形象的事件仍时有发生,但不可否认的是,其对中国的报道正在发生着转变,突出反映在媒体描绘的中国形象上:经济形象,高速增长,前景广阔,积极参与世界经济交往;政治形象,在国际事务中发挥重要作用,但人权、民主状况不佳;社会形象,传统文化魅力久远,但公共卫生和环境状况比较差;政府形象,以中性和负面为主^③。可以说,外国记者越来越关注中国的变化:一方面,描

① 梁相斌:《中西方新闻战》,新华出版社,2008年,第99页。

② 武闯、李珍晖:《当前西方公众涉华舆论的关注焦点及变化趋势》,《对外传播》2010年第8期。

③ 《西方媒体如何写中国 妖魔化报道比例下降》,《环球时报》,2006年6月30日,中国经济网, http://intl.ce.cn/zgysj/200606/30/t20060630_7570482_1.shtml,最后浏览日期:2012年6月18日。