

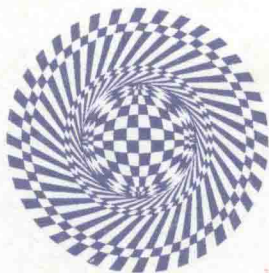
MPA

复旦大学公共管理(MPA)论文集·第四辑

公共危机与政府治理

李瑞昌 主编

Public Crisis and Governance



 复旦大学出版社

MPA

复旦大学公共管理(MPA)论文集·第四辑

公共危机与政府治理

李瑞昌 主编

Public Crisis and Governance

图书在版编目(CIP)数据

公共危机与政府治理/李瑞昌主编. —上海:复旦大学出版社,2016.11
(复旦大学公共管理(MPA)论文集·第四辑)
ISBN 978-7-309-12528-3

I. 公… II. 李… III. 国家行政机关-公共管理-危机管理-研究-中国 IV. ①D630.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 204290 号

公共危机与政府治理

李瑞昌 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

当纳利(上海)信息技术有限公司

开本 787×960 1/16 印张 20.75 字数 323 千

2016 年 11 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-12528-3/D·835

定价:49.00 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 林尚立

委 员 (按照姓氏拼音为序)

陈明明	陈志敏	陈周旺	陈玉刚
陈晓原	苟燕楠	郭定平	敬义嘉
刘建军	唐贤兴	唐亚林	徐以骅
臧志军	张建新	朱春奎	

编辑委员会

主 任 顾丽梅

委 员	李春成	李瑞昌	唐 莉	郑 磊
	熊易寒	扶松茂	张 平	黄以天
	赵剑治			

前言(编者按)

复旦大学公共管理(MPA)优秀论文集一般每两年出版一辑,自首次出版以来,本书已经是第四辑。本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或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进行遴选,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,这也是复旦MPA的办学特色之一。所以,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。同时,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。

本论文集之所以命名为《公共危机与政府治理》,是因为整部论文集主要围绕“时代的危机事件治理”这一主题挑选论文和编纂相关内容的。论文集中每篇文章所展示的突发事件也好、危机也好都是已经发生了的、属于过去的那个时代,尽管有些危机事件至今仍未解决,但是,论文研究的那些治理经验仍然值得今天学习和思考。论文集按照“危机事件的制度根源”、“危机事件中的利益调整”、“医患关系危机中的权利调和”、“危机事件的传播变革”和“危机事件的调解治理”的顺序编排的。其中,第一部分主要侧重于危机事件

形成的制度基础,第二部分偏向于危机事件中的各方利益格局分析及其调整,第三部分则聚焦于医患关系危机中医方与患方的权利协调,第四部分重点关注微博时代危机事件的传播新特点以及管理新方法,第五部分重在挖掘我国已有的处置危机事件的特有的调解制度。

由于考虑到文集的可读性和逻辑性,在挑选学员优秀的毕业论文时,编者只挑选出学位论文中的部分内容,并未印制全文,由此而导致不少缺憾,由此对作者感到无比抱歉。因此,也希望对本论文集集中某篇论文感兴趣的读者能前往图书馆或者联系作者本人获取全文,阅读学位论文的全文,从而更加全面地体会作者精彩的思想观点。

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,以及为复旦大学 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大学 MPA 学生精心指导论文的导师们。

本论文集的付梓出版是复旦 MPA 师生与 MPA 中心全体成员共同努力的结果,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、庄海红等老师都付出了大量辛勤的劳动。尤其要感谢复旦大学 MPA 中心主任顾丽梅教授对本论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

2016 年 7 月

目 录

第一部分 危机事件的制度根源

上海市 Y 区长街的新城市社区精英崛起与成长研究	陆晓燕	(3)
上海市户籍人口“人户分离”及其管理研究	袁 涛	(20)
上海市外来产业工人随迁子女学前教育公平问题研究	王筱菁	(36)
上海市“803”组织知名度和美誉度的再造研究	於晓洁	(54)
从出入境边防检查视角刍议中国的国籍管理	蒋逸晨	(67)

第二部分 危机事件中的利益调整

太湖流域水危机中的区域协同治理研究	邹馥庆	(85)
从“以条为主”到“以块为主”：上海市浦东新区基层政府食品 安全监管体制研究	茅丹红	(104)
城市环境治理中邻避效应的治理 ——以上海市嘉定区江桥生活垃圾焚烧厂技改及扩能工程为例	杨 雨	(118)
劳动者权益维护中的网络抗争研究	吴玲飞	(138)

第三部分 医患关系危机中的权利调和

医患关系中的权利冲突及其协调对策研究	王蓝玉	(157)
医患冲突的问题根源治理：医院视角	章 敏	(186)
上海市医患纠纷人民调解制度研究	汤 洁	(202)

第四部分 危机事件的传播变革

优化危机事件中政务微博的传播功能的对策研究

——以宁波市镇海PX事件为例	陈雪晔	(221)
“温州7·23动车追尾事故”中的微博传播管理研究	木忠诚	(241)
“上海发布”政务微博应对突发事件的舆情一体化传播机制研究	邵祺翔	(256)

第五部分 危机事件的治理调解

刑事犯罪视角下上海市社会治安综合治理	贵海峰	(279)
城市社区纠纷解决机制的重构	周洁筠	(297)
从调解到大调解的制度调适及效果	汪 薇	(309)

第一部分

危机事件的制度根源

上海市 Y 区长街的新城市社区精英崛起与成长研究

陆晓燕*

【内容摘要】 社区作为各种社会组织和社会群体的落脚点和集聚地,也是各路精英人物发挥作用的重要平台。本文旨在通过对上海市 Y 区长街三类社区精英案例的描述、分析和比较,讨论多元化的新城市社区精英通过“冲突、合作、吸纳”三种模式参与到现代社区治理和建设工作中,试图探索一条既具有上海城市本土特色,又符合社区治理精英发展规律要求的人才培养选拔道路。

【关键词】 社区精英 冲突 合作 吸纳

一、文献综述

关于精英理论和社区精英理论等核心问题的研究,有几种主要的理论观点可供借鉴和运用。西方有以米歇尔斯、莫斯卡等学者为代表的精英主义理论及其对西方社会精英集团的活动方式、精英人物的流动等分析。在中国有“制度企业家”^①、“邻里社会资本”等理论,并辅以“现代领导力”等概念。

(一) 西方精英主义理论

“统治精英理论”的首创者莫斯卡认为,在所有社会中都存在两个阶级,即“少数人”的统治阶级和“大多数人”的被统治阶级,而“精英”就是“行使所

* 陆晓燕,复旦 2011 级 MPA 班学员。

① 张维迎:《制度企业家与中国的未来》,新浪网, <http://finance.sina.com.cn/emba/news/20130104/093214181322.shtml>, 最后浏览日期: 2013 年 1 月 4 日。

有社会职能、垄断权力并且享受权力带来的利益”的少数人^①。米歇尔斯认为“有组织之处必有寡头”，来自经济、政治、军事领域的三类最主要的“寡头”精英人物是一个“统一的集团”，是一个“环环相扣的寡头体系”^②。巴特摩尔在《精英与不平等》中提到“精英”是用来意指“在社会中实际掌握政治力”的那个群体，他认为“精英并非简单地作为‘统治阶级’的代表而存在，相反，精英能发生流动”的“精英流动论”^③。

（二）中国学者的社区精英理论

学者张维迎、王开尔等引入了西方“制度企业家”理论，认为“有一些人在制度的宏大变革当中发挥了非常重要的作用”^④，这些人便是“制度企业家”。在上海城市社区中，活跃着诸如柏万青、梁惠英、冯红梅、杨伯寿、杨兆顺等民间“草根”，他们以“制度企业家”的强劲势头成为社区居民群众的全新代言人，参与到社区治理与建设工作中。陈周旺、刘春荣等学者选择从“集体行动的中国逻辑”^⑤课题出发，具体讨论、分析了中国社会与政治生活的集体动员行为，指出中国基层治理精英在面对来自社区的共同的外部挑战中的关键作用；刘春荣从社会学家奥利弗·威廉姆森的“关键群众”里汲取了很多理论的想象，提出了具有上海地方社区特色的“邻里社会资本”学说^⑥，指出邻里居民间的人际关系网络和社会信任体系能够形成一种推动和提升地方公共治理能力的强大动力；等等。

（三）传统社会的“官本位”思想和现代领导力的平民化理论

在中国传统文化中，“官本位”思想严重。无论是在计划经济时代还是在市场经济时代，我国城市基层社区组织习惯于用行政手段来贯彻上级政府的

① 张维迎：《制度企业家与中国的未来》，新浪网，<http://finance.sina.com.cn/emba/news/20130104/093214181322.shtml>，最后浏览日期：2013年1月4日。

② 同上。

③ 能工巧匠沙门哥（豆瓣社区昵称）：《平等还是精英？这是一个问题……》，豆瓣读书，<https://book.douban.com/review/1320471/>，最后浏览日期：2016年6月12日。

④ 张维迎：《制度企业家与中国的未来》，新浪网 <http://finance.sina.com.cn/emba/news/20130104/093214181322.shtml>，最后浏览日期：2013年1月4日。

⑤ 陈周旺、刘春荣：《集体行动的中国逻辑》，上海人民出版社2012年版。

⑥ 刘春荣：《国家介入与邻里社会资本的生成》，《社会学研究》2007年第2期。

意志,传统的政治全能主义色彩十分严重。为改变这一困局,1990年实施的《城市居民委员会组织法》对当时作为社区治理精英的居民委员会的定义和职能作了明确界定;1999年社区体制改革以来,结构转型与社会发展使社区概念深入人心,各地为优化社区治理精英进行了有益的改革探索;党的十八届三中全会进一步提出要“发挥基层各类组织协同作用”、“改进社会治理方式,激发社会组织活力”、“充分发挥群众参与社会管理的基础作用”,以及“加快形成科学有效的社会治理体制”^①。

与之相适应,现代领导力理论的发展也经历了一个由“英雄领导观”向“平民领导观”转变的过程。社会的重心开始往下“沉”,普通民众、“草根”精英获得更多表现自我的机会,“面向21世纪的领导力应是平民领导力”^②。

综合以上国内外的文献综述和理论研究,笔者认为,多元化的新城市社区精英的崛起与成长必须放在政府、市场、社会的大运作体系中考虑。其中,街道办事处党政干部的作用是关键,政府组织的精英仍然是新城市社区治理与建设工作的主力军。同时,随着街居制转型与社区自治组织的发展、“草根”精英话语权竞争优势的明显提升,精英主体日益多元化,城市社区逐渐呈现出一种精英人才的“整合”态势(从竞争、冲突到协调、合作)。

二、主要研究方法

本文试着从“冲突、合作、吸纳”的角度分析三种精英的互动模式。基于本文作者所在工作单位——Y区长街的丰富案例资源,作者挑选了以下三个案例以重点凸显三类社区精英“主角”:一是“一场争议中的不同逻辑”——长街市政科科长与小百货市场摊主的“冲突”与“协调”;二是“长街里的‘灿烂晚霞’”——华东师范大学耿文秀团队与长街建立“合作”机制;三是“社区自治组织功能的回归”——长街居委会干部畅谈“吸纳”群众法。

在具体研究方法上,本文采用系统分析、调查研究、比较研究、访谈调查相结合的方法,尽可能地做到案例翔实、数据可靠。

^① 《中国共产党十八届三中全会公报》,《中国合作经济》2013年第11期。

^② 贺善侃:《从平民领导力看柔性领导力实施的途径》,《现代领导》2013年第1期。

三、城市社区治理精英的成长与发展

(一) 概念

1. 谁是“精英”

“精英”一词源自西方,它最初在 17 世纪是用来描述精美的商品的,后来才被学者引用以表示地位优越的社会集团,并且尤指政治精英。中国古代的高门士族便是当时典型的精英集团。虽然精英论者的界定可能并不一致,但从理论上讲,一些共通的特点是这个群体不可缺少的,例如:超越一般大众的专业技能、道德品质、社会活动才干、影响力和权威等。

2. 参与中国城市社区治理的精英

所谓城市社区治理精英,就是指具有较强的公共意识、社会意识和参与意识,凭借自身社会活动能力和社会权威获取较多优势资源,实际参与社区公共权力分配与运行,并且能够对社区治理与建设过程产生影响力和引导力的个人或集体。本文通过分析发生在上海市 Y 区长街的三个案例,锁定三类“精英”作为研究对象:一是拥有街道办事处党政干部的正式身份,主要依赖社会化工作行使职能的人,如政府组织的公务员;二是具有街道授权但不一定具有党政干部正式身份,主要通过社会化工作获取权威资源的人,其典型代表是街道主导成立的民间组织的负责人、居委会干部等;三是没有街道党政干部身份和授权但获得居民认可,权威来源完全依靠自身社会活动的人,其典型代表是社区文化团队、志愿者服务队的负责人,以及社区中的各类“关键群众”、社区活动积极分子^①。

(二) 上海市社区干部的成长与发展历程

1. 传统社区干部体制转型

传统的社区干部仅指居民委员会干部。在计划经济时代,社会的生产和

^① 马西恒:《社区治理创新》,上海学林出版社 2011 年版,第 133—135 页。

生活资料由国家垄断,单位体制把国家变成一个庞大的组织,国家用命令系统实现资源配置(尽管这种配置可能会导致低效)。为减少控制成本,国家要求社会尽量减少流动,此时是“单位办社会”模式,居委会干部由社区退休的热心志愿者兼职,管理对象为单位体制外的人群,工作量根据体制外人群的数量增减,如上海最早建立的居委会——黄浦区宝兴里居委会,此时的居委会干部既没有级别,又没有收入,其工作性质完全是义务的。

从1958年起,上海市的很多居委会开始兴办起里弄式的生产组,将大量的家庭妇女吸纳进生产组,实现她们在社会就业。这些生产组采取自力更生的运行模式,由里弄干部把自己家里的东西无私贡献出来,无偿支援给里弄生产组,这些里弄干部在邻里群众中起着表率的作用。里弄生产组的正式建立,使居委会干部成为“体制内”人员,居委会干部“只干活没有收入”的历史就此终结。

改革开放时期,国企改制,企业需要回归其本来面目(即以盈利为目的),企业要为自己的发展创造良好的环境,将原来承担的保障功能推向社会,社会出现利益分化现象,大量的“4050”人员下岗待业,体制外人群的数量急剧增加,给和谐社会带来不稳定因素。为了帮助这批“4050”人员再就业,上海市政府出台相应政策,其中,社区工作者岗位成了承担和吸纳这部分群体再就业的重要手段。

20世纪90年代,随着《城市居民委员会组织法》的颁布以及1999年社区体制改革以来,社区干部队伍也发生了翻天覆地的变化。不仅平均年龄明显比过去下降许多,队伍的构成更具复杂性和多元化。

2. 社区干部管理权限的变化

在计划经济时代,城市社会管理体制以“单位制”为主,这种具有“中国特色”的“单位办社会”管理体制,把绝大多数的城市居民掌控在“体制”内。居委会干部的管理权限范围主要是民政对象和一些单位不管的居民(单位体制外人群),如老弱病残妇等,服务对象具有局限性,数量也不是很大。

随着“单位制”向属地化管理的转变,整个社会开放性、流动性增强,社区干部的服务对象和管辖范突破了从前以居民为主的模式,开始面向所有的社区居民,即包括本社区户籍居民,同时也包括居住在本社区的常住居民(人户分离),还包括流动人口;从形态上来看,不仅包括自然人,还包括业主委员会、驻区企事业单位、机关、部队、社会团体、小商户等非自然人组织。

社区干部的服务范围和管辖范围扩大之后,其所承担的职责也相应增

加,几乎涵盖了政府对社区进行管理和服务的所有内容,如民政、劳动保障、计划生育、文体教育、司法调解等。

3. 社区干部队伍存在的问题

一是组织结构的科层化。虽然宪法规定了居委会是城市居民“自我管理、自我教育、自我服务”的群众性自治组织,但在实际操作中,居委会仍然只是上层行政体制的延伸,是构成以街道办事处为中心的社区行政体系的一个组成部分。由于基层政治结构的高度一体化,导致居委会与居民区党组织之间往往出现“党政不分”的普遍现象。

二是组织功能的行政化。在我国城市基层,街道办事处和居委会之间呈现领导与被领导的关系,居委会干部由街道决定,居委会干部的待遇来自政府保障,各条线的工作职责参照、服务于街道对应职能科室的工作目标和指令,而忽视了居民的意愿和需求。在这种情况下,居委会干部倾向用行政手段来贯彻上级政府(街道办事处)的意志。

三是居委会干部的“职业化”。居委会干部的属地化使他们与社区的联系更加紧密。居委会的书记、主任在街道办事处党政干部的统一领导和安排下,全面负责管辖区域的工作,各条线干部分别接受街道相应科室的工作布置,参加或发动居民参加各类会议和活动。如此这般,居委会干部的“机关化”、“行政化”趋势就更加明显了。

(三) 现代领导力趋向平民化、柔性化

“开放时代,庶人议政。”2014年年初,一则关于《习主席的时间都去哪儿了?》的图表新闻在网上被迅速流传和转发,它形象地展现了习总书记在过去15个月里的工作足迹。其中,最夺人眼球的部分是图表中出现了习总书记的漫画形象。网友们纷纷为习总书记的“超萌”形象“点赞”,这样的漫画手段不仅“拉近了官民的距离,为建设和谐的官民政治生态画上了浓重的一笔”,而且它还用朴实而生动的“语言”告诉了所有领导干部一条真理——用群众喜闻乐见的方式开展工作,说群众听得懂的“田间话”,把工作和生活真正“平民化”,才能被群众真心“点赞”^①。

① 唐蜜:《为习总漫画“平民化”点赞》,东方网, <http://pinglun.eastday.com/p/20140221/u1a7943619.html>,最后浏览日期:2014年2月21日。

（四）民间组织领袖人物和社区“草根”精英的崛起

1. 民间组织领袖人物

作为多元化的新城市社区精英的来源之一，它包括了工会、共青团、妇联等社会团体中的精英，服务于日常社会生活的中介组织，以及区别于经济组织、政府组织的“第三部门”中的领袖人物。

2. 社区“草根”精英

“草根”精英是城市社区治理和建设工作的主体之一，是创新社会管理、推动社会变革的最具活力、最富想象力、人数最为广大的一支“新贵力量”，在一定程度上，“草根”决定着社区治理和建设工作的成败。因此，本文的各个段落着意花心思、下重笔墨在“草根”精英身上，旨在强调这一精英主体对本研究课题的重要意义。

四、长街社区治理精英的参与模式

政府组织的党政干部、社区自治组织的居委会干部、各类民间组织的拔尖人才，以及广大社区“草根”精英，他们是如何成为社区治理主体，参与社区治理与建设过程的？各主体之间会产生什么样的摩擦与互动？为了更好地回答这些问题，本文以长街为例，分别对三类精英主体进行调查和研究，还原其崛起与成长的途径；与此同时，在对比分析的基础上，围绕“冲突、合作、吸纳”三种参与模式，窥探各主体之间从竞争、冲突到协调、合作、吸纳的互动与均衡过程。

（一）案例描述

1. 一场争议中的不同逻辑

（1）背景资料。由于区域位置、功能定位等客观原因，长街餐饮业并不发达，正规的早餐网点比较少，微型、个体早餐摊点却星罗棋布。其中，最为典型的莫过于安图路沿线。这里，周边是松花新村、延吉四村两个大型居民区，