

公共管理案例丛书

领导学案例



邱霏恩 编著



中国人民大学出版社

公共管理案例丛书

领导学案例

邱霏恩 编著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

领导学案例/邱霈恩编著.

北京:中国人民大学出版社, 2008

(公共管理案例丛书)

ISBN 978-7-300-09663-6

I. 领…

II. 邱…

III. 领导学-案例分析

IV. C933

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 135138 号

公共管理案例丛书

领导学案例

邱霈恩 编著

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京东君印刷有限公司		
规 格	170mm×228mm 16 开本	版 次	2008 年 12 月第 1 版
印 张	25.75 插页 1	印 次	2008 年 12 月第 1 次印刷
字 数	455 000	定 价	39.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

前言

领导学在国外是一门成熟而发达的学科，既有系统的理论，也有配套的案例。在工商管理、公共管理以及其他管理类的教育中，特别是在培训项目中，领导学都被作为主干课之一。MBA、EMBA、MPA、EMPA 和 DPA 等硕士、博士教育把案例教学作为重点，在教学中进行大量的案例学习与研究；由此赋予学生或学员处理案例所遇情况的直接经验、知识、理智和能力，使他们在案例学习的基础上更透彻地理解和掌握相应的专业理论。

我国自引入并开展 MBA、EMBA、MPA、EMPA 教育项目以来，不仅注意专业理论课程的开发与传授，而且还注意相应案例的开发与应用。特别是近年来，有不少领军的大学、党政干部培训机构都开始在案例开发与应用上给予越来越多的关注和投入。但是，这个速度还不能满足国民教育和干部培训对于案例快速增长的需要。

就我国公共管理硕士教育和干部培训的实践来看，领导学是最受欢迎的课程之一。领导学理论课程很重要，领导学案例课程则有更大的需求。通过对领导学案例的研究，学生和学员不仅可以对某一特定领导环境下的领导问题有一个专门的感性体认和理性把握，由此直接增长相应的实践经验、见识、才干和胆略，而且可以在案例设定的特定领导情境下，或者以当事的第一线领导者的角色来培

养相应的领导意识、训练相应的领导能力，或者以局外的第二线考察者的角色来审度和总结领导案例中的经验教训并提炼出具有普遍性的若干原理、原则、方法和规律。

这就是说，通过领导学案例的学习和研究，学生和学员不仅可以充分体验领导角色、培养和增强领导能力，而且可以充分体会领导学理论的精髓及其与实践贯通的要点要义。这无论是对培养领导人才还是培养领导专家都是很有助益的。

为了与领导学理论相配套，也为了满足教育培训中对于领导学案例快速增长的需要，本人在过去十余年案例积累的基础上，结合当前丰富多彩、真实生动、广博多样的领导实践，以力争最大限度地服务于我国领导实践为宗旨，以开发我国的领导案例为目标，试探着编撰了这部领导学案例，以供诸如行政管理学士、公共管理硕士、领导干部培训的教学之用。

由于领导者是一个组织群体、一个单位、一个地方乃至一个社会的最高权威，在领导者统辖范围内的所有重要事情都由领导者来掌管；所以，横向的各种具体领域及其实务，纵向的各层次运作（譬如决策、执行、考评、监督），乃至居于中通用的智慧、经验、方法和手段（譬如政策、制度）等，都由领导者实际经管着。这即是说，领导者在整个社会生活中是一个最综合、最多面的特殊角色，以领导为主线的各种领导实践所构成的领导案例自然也就是全方位的。因而，领导学案例在整体框架上就依领导实践的全方位而定，当然其前提是领导学理论框架，只不过在此之间有所变化而已。

本书就是基于以上考虑而尝试编写的。由于在本书的编写过程中有很多方面都没有直接借鉴的材料，再加上本人水平有限，所以本书的草创必然存在诸多的不足。为此，希望读者和专家学者以共同探讨为谅解，既对书中不足之处加以指正，以期未来调整、修正而逐步完善，也以本书为先抛之砖，由此引出未来之真玉和大玉。

致谢！

邱霏恩

2008 年元旦

目录 Contents

第一编 综合篇

1. 民利大如天 3
2. 如此领导, 如此施政! 24
3. 中国模式: 中国发展之谜 38
- 相关资料 中国还是发展中国家吗? 50

第二编 领导风范篇

4. 朱镕基同志拜托湖南乡亲 57
5. 管着泱泱大国, 也惦着区区小事 59
- 相关资料 有感于总理喝自来水事札记: 温总理
给大家上了重要的课 66
6. 吴仪同志参加人大代表团座谈记 68
7. 外交疆场任驰骋 71
8. 信访局长张云泉 81
9. 庐山的别样风景 90
10. 热血铸警魂, 侠骨卫民生 94

第三编 领导人才与领导用人篇

◆ 领导人才案例 ◆

11. 当机遇来临 101
12. 百名处级女官员的“形象工程” 106



领导学案例

13. 一个科技厅副厅长的沉与浮 108
14. “三假干部” 118
- 相关资料 曹忠武案札记：“治国之要在于治吏” 124
- 中组部长：“带病上岗”和“带病提职”影响极坏 124

◆ 领导用人案例

15. 黄镇辞职风波 127
16. 大学生做村官 134
17. 某地级市团市委书记升任副市长 142
18. 邯郸市市长“十年七任” 147
- 相关资料 稳定市长任期是对法律的尊重 152
19. 幕后指点，“另选他人” 155

第四编 领导与管理篇

◆ 常规管理案例

20. 管好广东的“三七二十一” 163
21. 王珉与吉林咋整 166
22. 市委书记推销保姆 171
- 相关资料 一份相关的数据信息 173
23. 县委书记带头常年扫大街搞卫生 175
24. 高考滑坡，县委道歉 179
- 相关资料 山西榆社“高考地震”案札记：在可敬的勇气背后 180
- 中国县市首长表现调查：民意支持度市长高于县长 181
25. 一个企业明星的兴与衰 184
26. 上访惹恼了县领导，被冤入狱 554 天 190
27. 丑事已发 40 天，领导竟称不知情 197
28. 北海传销 203

◆ 应急管理案例

29. 中国市长演练如何“对付”记者 208
30. 客列全部停运，各方急应灾情 212



31. “飞来横祸”发生之后	215
32. 甘肃省岷县严重冲突事件	222
相关资料 中组部副部长：农村群体性事件已引起	
党和政府重视	230
中国对群体性事件中的犯罪案件坚持惩治少数	230
33. 安徽池州市群体性突发事件	233
相关资料 深圳市规定，发生群体事件领导须半小时内到场	239
34. 南宁市建立应急联动系统	242
相关资料 我国的应急管理问题	252
美国的应急管理体系	256

第五编 领导决策及其实施篇

◆ 领导决策与谋略案例

35. 重叠设伏用奇兵	263
36. “要吃米，找万里！”	265
37. 边贫地区计划生育与公共卫生资源应否整合？	270
38. 刚入住的十层新楼就要拆掉	276
39. 一条路，五根光缆，多个“三峡”	282
40. 关不住的污染大户怎么治？	286
41. 科学家与国家技术决策	291
相关资料 以技术为导向，寻求务实发展的对策思考	296

◆ 领导决策的实施案例

42. 千里跃进大别山	299
43. 违规扣满分，吊销2年执法证	305
相关资料 “机关效能建设”让2 000余名庸官“栽跟斗”	306
广东奖惩公安执法质量 2年不达标领导辞职或免职	307
44. 环保风暴：叫停大批违法项目	309
45. 一纸文件引发京津风沙防线大青山开发之争	316
46. “红头文件”揽储蓄	321
相关资料 问题“红头文件”源头何在，短期	



清理难治“经年顽疾”	326
47. 中央一号文件：各级在研究，农民不知道	330
相关资料 政府执行力存在五大自身挑战	336
 第六编 领导考评篇	
48. 江苏省的万人大评议	343
相关资料 江苏试行职位预告制，干部民主	
测评不过关要降职	347
粤发动万人评部风活动，广纳诤言树	
公道正派形象	349
深圳公安新举措：领导奖惩与单位考核	
成绩息息相关	350
49. 厦门市思明区绩效评估的实践探索	352
相关资料 四川出台新办法用 25 项指标考核地方领导政绩	369
50. 浙江湖州取消对领导干部的 GDP 指标考核	371
相关资料 北京：GDP 增长率不再列为调控目标	376
科学发展观导向下政府执行力的地方政府	
绩效评估体系的构建	377
51. “群众最不满意单位”评上“省级文明单位”	388
相关资料 尴尬背后的机制缺位	390
年终考评形式化虚假化歪风当刹	391
52. 考察材料很雷同，八次升迁皆过关	394
相关资料 彭晋镛问题札记一：考察与选拔干部的尴尬与出路	397
彭晋镛问题札记二：警惕干部考察“空壳化”倾向	398
后 记	400

第一编 综合篇





1. 民利大如天

一、引言

1999年前后,重庆市开县麻柳乡已经到了农民与政府相当对立的程度。即使是合理合法的税费,农民也拒绝缴纳;即使是干部真心办实事、做好事,农民也都不相信,认为“办事是假,捞油水是真”;干部下乡到村到组,农民则常常是对他们进行辱骂追打;即使一件小事,也容易激发起农民的群发性骚动;最严重时,几百个群众以钗为号,围困打砸乡政府,事态严重到震动了开县和整个重庆市。乡干部精神不振,对工作前途倍感渺茫;乡党委、乡政府陷入困境,不知今后如何工作下去;开县县委、县政府一时间把解决麻柳乡问题作为头号大事。重庆市对此高度关注——问题的根源是什么?症结在哪里?真正的出路何在?

二、农民生活苦,祖辈怀希望

重庆市开县是国家级贫困县和农业大县,自然环境不好,生产生活条件不佳;占人口多数的农民再怎样辛苦耕作,也只能果腹为安,加上各种税费负担农民就更苦更难。在全县众多乡镇中,麻柳乡在这方面的困难情况就尤其突出。

麻柳乡地处重庆市开县西北、观面山西段南坡,距开县县城66公里;东交紫水、梓潼乡,南接高桥镇,西连四川省宣汉县龙观乡,北邻四川省宣汉县三胜乡、漆碑乡。真可谓“边鄙之地”。它方圆94平方公里,耕地22600亩,全境尽是高山陡坡、断崖绝壁和纵横沟壑,海拔在420米~1470米之间,落差达1050米,素有“千猪同槽”之说,还有民谣唱道:“九沟十梁全是坡,沟深坡陡悬崖多,往上望望得草帽落,往下看吓得打哆嗦”。

全乡有24个村、326个社(村民小组)、7600户、27212人。这些村社人家和劳动场所,不是在山坡上,就是在沟谷里;只有稍大一点点的谷地,没有一块哪怕极小的平地。农民开门就见山,出门就走山;只有小道没公路,只能脚板走山路;吃饭靠山地,点滴靠挑扛;谋生不容易,生活难改善;与外沟通少,信息很闭塞,终生在山间。

1999年以前,该乡没有县级公路,更没有省市级公路,仅有一条经高桥镇的乡道可以勉强通往县城,交通十分不便;全乡大面积缺水,天旱年景人畜用水均无保障;全乡仅有5部电话;虽然通了电,但经常停电;群众的“行路难”、“上学难”、



“喝水难”、“用电难”、“看病难”、“通信难”等问题十分突出；生产生活条件总体上异常艰苦，要兴办发展事业分外艰难，经济社会发展和人民群众生活水平提高受到严重制约；全乡至今还有 7 000 人尚未脱贫。可以说，在开县 55 个乡镇中，麻柳乡的各方面条件即使不是最差的一个，也可以说是最差的一类，是最偏远、最艰苦、最贫穷的山乡之一。

祖祖辈辈生活在大山里的农民穷的太多，富的太少，要富也很难。他们都非常希望得到关怀和帮助；迫切希望能够逐步改变恶劣的生存环境和生产发展条件；尽快修通公路，安装电话和电视，与外界联通；尽快改善教育条件，让子女后代获得希望；尽快找到致富门路，拓展谋生渠道，生活不再辛苦，日子逐渐安康。

可是，谁来满足农民们的这些愿望呢？怎样才能确保这些愿望的真正满足？

三、民意无所申，民利遭轻忽

1998 年以前，麻柳乡的领导干部们已经有很长时间不知道、也不在乎农民群众有这样的心愿了，他们所知道的和经常着力的事情就是“收钱”：不仅一定要完成合理合法的税费收缴工作，而且要千方百计地设立各种好听好说的名目来大力进行额外的收费；特别是乡里边经常借计划生育、林业管理、国土执法清理等活动，大量罚款，面大额重，持久长续。至于所收费用是交到县里还是由乡里自用，是做了好事实事还是吃了分了，就常常是一本糊涂账，没有可信的着落，没有清楚的下文；至于老百姓的愿望在付出这些费用之后到底有没有得到一点实现，就更是不得而知了。

有一次，为了在全乡安装电视，乡政府就向全乡收费，标准是每人 4 元，不论男女老少，都按这个标准来交钱。全乡有近 30 000 人，实际收费达到 11.2 万元。可是，钱收上来以后，乡政府并没有启动全乡的电视安装工程；在长期启动不了工程的情况下，这笔款项一直就没有一个明确的下落和交代。

乡里边这么干，村干部也学着这样做。村干部们除了应付和完成乡里边的“任务”以外，就在竭心尽力地为自己如何捞钱进行谋划和行动。每村的收费都很多，但是账目却都不清楚；村民们多年烂房无法修、旧衣没得换，而村干部却能够既换新衣又修新房。群众认为，他们的钱是哪里来的？就是刮来的。要不然，同样是种地，为什么他们和我们有这么大的差异？

全乡只有一条路况极坏的土路通往县城，只要雨下大点就不能通行；此外，身处深山的绝大多数村子都没有车路可通，全乡总共只有 12 公里的村级公路；乡政



府会收钱，却不会修路。全乡大面积缺水，天旱之年就不能保障人畜饮水；乡政府会收钱，却不会为大家解渴。全乡只有五部电话，可电力无保障，一断电就与世隔绝；乡政府会收钱，却不会解决通电的问题。全乡只有一个又小又窄、拥挤破烂的学校，小学中学都在一起，入夜后即使是楼梯上和过道里也挤满了住宿的学生；乡政府会收钱，却不会拆除危房、改变学生的住宿条件，对就在乡政府门口、如此破旧学校视而不见。各种收费使乡民负担很重，农民交纳的额外税费达到人均100多元。

1998年前后，麻柳乡曾经规定，农民不种白肋烟，就要按每人10元征收发展基金；与此同时，麻柳乡还在计生、林业、国土、建房、殡改等方面开展拉网式的清理，搞户户过关，致使每户罚款数额在1000元左右，人均增加负担130元~140元。群众盼望多年的修路等工程却没有一项启动，群众的困难和问题一个都没能解决；群众的利益和感情都受到了极大的伤害。

这样的事情真的太多了，一说起来，乡民就揪心地痛，就意见很大，都会说乡政府“只会乱收钱，不会办实事”。对老百姓无法不在意、无法不上心的困难和问题，乡政府则是从来不在意、基本不上心。

就这样，乡民们的失望和痛苦就越来越大，乡政府的行为和努力与群众的愿望和要求就渐行渐远，两者间的反差就变得日益严重。乡民们再也不指望乡和村了，再也不信任、支持和欢迎干部们了，当然再也不信任乡村组织了；而且乡民们对干部还充满了说不尽的怨愤和无可奈何。有不少群众已经多次到县里、市里甚至到北京上访过。

四、“别有用心”引发骚乱，和谐丧失达到顶点

麻柳乡的农民到这时所能做的就是与乡政府对着干；轻微些就是消极抵触，处处抗拒，宁可丧失机会，也不听信干部；严重点就是吵架打架、寻衅闹事、扰乱治安。特别是当乡干部到村或者入户时，群众不仅连门也不让他们跨进一步，而且还会发信号，叫邻居一起来责骂和驱赶他们；有的村民甚至话说不到两句就动手打他们。面对村民的不满，有的干部不走，就会被骂得抬不起头；有的干部还嘴，就会被打伤。

自此以后，干部们一般是不敢到村入户了，工作是基本无法具体开展了，乡政府也开始陷入停顿状态，几乎运转不起来了。官民对立普遍，不和谐形势严峻。

就在乡政府所在地的旁边有一户人家，对乡政府过去收的一项专款很不满；当



谣听这项专款使用不当、还略有剩余时，这户人家就鼓动乡民拥向乡政府“讨说法”，要求算账、退钱，要求与乡政府摊开来进行“谈判”。这样的行动从上午持续到下午。这个消息不断传开，使得周围十里八村的农民不断地围聚过来，人数达到了三四百人。他们堵在乡政府的门口，与乡政府干部说事论理。

然而，在这样的群体聚发和带着怨气的行动中，乡民们很难做到保持充足的理性，而乡干部们也在惶恐不安和激动对立的状态下渐失理性。于是，双方的论战就逐渐变得激烈起来；大家的声调越来越高，大家的情绪也越来越激动。

可是，乡民们到最后还是没能把事情说清楚，也没能从乡干部那里得到满意的答复；于是乡民们就开始骚动起来，冲击乡政府。有的乡民就捡起石块砸烂乡政府大楼的窗户玻璃，有的乡民就干脆用石头、棍棒或农具砸乡政府的大门。严重的群发性事件就这样发生了。

乡政府赶紧向开县报告，并要求尽快派警力前来制止这一骚乱。可是，当公安民警开车到达时，乡民们竟然围住警车开始冲击公安，最后把警车也推翻了。事情发展到几乎不可收拾的程度。最后还是重庆市采取快速果断有效的措施，才把这次事件平息下去。

这件事给开县带来了很大的冲击，也使重庆市感到非常震惊。这样的情况在开县绝非仅有。据开县当时的统计，在全县 34 个乡镇中，像麻柳乡这样随时可能触发骚乱、潜伏很大危机的乡镇就有 26 个；矛盾冲突、群发事件在这些乡镇几乎不是什么新鲜事儿。

至此，开县和重庆市都深刻地认识到，社会矛盾在加深，现实危机在蓄积，问题已经很严重，形势也已很严峻；是到了必须下大决心、用大气力来解决不和谐问题的时候了。

五、新班子上任谋出路，抓根本问题做反思

在重庆市委、市政府的领导下，开县县委、县政府开始着手解决本县面临的严重问题了，首先就拿矛盾最突出、形势最严峻的麻柳乡开刀，做法就是对麻柳乡乡委、乡政府领导班子进行大调整，最主要的措施就是调去一位年轻干部李红彬任乡党委书记，由他临危受命、重组班子、着手变革，由此来谋求麻柳乡基层政权生存下去和恢复正常运作的出路。

1998 年 11 月 20 日，新一届乡委、乡政府领导班子走马上任。而群众对于这样一届新班子并不寄予多大的希望，继续用冷漠的眼睛看着他们。面对这样的情形，



已经走入低谷的麻柳乡乡党委、乡政府该怎么办？出路在哪里？怎样才能重新取得全乡群众的信任和支持？这些问题就成了摆在他们面前的重大难题和艰巨任务。

上任两天后，李红彬便迅即召开了新一届乡党委的第一次会议。会议决定，一定要做深刻的自我反思，一定要“用勤政夺回阵地”！全体干部认识到，必须首先从干部、党委和政府自身找原因，特别是要从工作作风和主观思想上找根源、找症结，诚恳地反省各种错误思想和错误做法。

新一届领导班子首先在连续一个星期的时间内，进行了自我剖析和“闭门思过”，对乡村各级组织和干部的指导思想、工作作风和方式方法都进行了深刻的反思，深入剖析全乡上下领导干部和制度机制各方面所存在的问题。从党委书记到普通干部，包括政府机关食堂的炊事员，都认真开展自我批评，深刻总结经验教训，写出心得体会。

经过反思后，大家一致认为，出现所谓的“农民闹事”，不是群众“素质低下”，更不是群众的“刁民行为”，而是领导干部的指导思想有严重偏差、实际工作有严重失误的结果；其根子不在群众，而在于党委、政府与民争利。这最直接表现为农民负担大大加重；加之在群众工作中工作方法比较简单，极大地伤害了群众的感情，损害了党和政府的威信和形象，从而导致农民群众心怀不满，积下怨恨。虽然导致这些问题的原因是多方面的，但根本原因在于领导干部把主人和公仆的地位颠倒了，把原本第一位的群众利益末置了。这具体表现为如下几点：

第一，没有群众观念，基本没有把群众放在心上。干部与群众根本就没有什么沟通，听不进、也没有想过要听群众的话，不尊重、也不在乎群众有什么样的意见和感受，不知道、也基本上不关心群众有什么样的冷暖痛痒和疾苦困难，不关注、甚至干脆就不理睬群众脱贫致富的迫切愿望和焦急心情。干部一心所想的只是完成上面交给的任务和乡里自定的任务，尽快把该收的钱都收上来；没有认识到“群众利益无小事，群众利益大如天”。

第二，没有群众立场，不会从群众的角度考虑问题、开展工作。干部们说话做事根本就没有站到群众的立场上替群众着想、为群众着急，而是常常不顾民情民意，颐指气使、强迫服从和强制执行，使彼此之间逐渐形成了严重对立和冷冻的关系，使人民政府和人民群众之间的鱼水关系逐渐成了真正的“官民”关系和管与被管的关系。

第三，没有发展观念，没有把群众的利益放在心上。群众本来就很穷，他们的生活本来就很苦，乡村两级不仅没有千方百计地带领大家谋发展、谋脱贫、谋致富，