

行政案例分析

主 编/罗依平
副主编/刘 丹 丰 云

XINGZHENGANLIFENXI



中南大学出版社
www.csupress.com.cn

013026135

D63
213

行政案例分析

主 编 罗依平
副主编 刘 丹 丰 云



中南大学出版社
www.csupress.com.cn



北航

C1633014

D63 / 213

781690010

图书在版编目(CIP)数据

行政案例分析/罗依平主编. —长沙:中南大学出版社, 2013. 2
ISBN 978-7-5487-0807-0

I. 行... II. 罗... III. 行政管理 - 案例 - 中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 031270 号

行政案例分析

主编 罗依平

☐ 责任编辑 谭晓萍 马 泓

☐ 责任印制 文桂武

☐ 出版发行 中南大学出版社

社址:长沙市麓山南路

邮编:410083

发行科电话:0731-88876770

传真:0731-88710482

☐ 印 装 长沙利君漾印刷厂

☐ 开 本 730 × 960 1/16 ☐ 印张 11.75 ☐ 字数 202 千字

☐ 版 次 2013 年 2 月第 1 版 ☐ 2013 年 2 月第 1 次印刷

☐ 书 号 ISBN 978-7-5487-0807-0

☐ 定 价 22.00 元

图书出现印装问题,请与经销商调换

目 录

第一章 行政组织	(1)
【理论概要】	(1)
一、行政组织的概念和构成	(1)
二、行政组织的主要特征	(2)
三、行政组织设立的指导原则	(2)
四、行政组织存在的主要问题	(4)
五、推进我国政府机构改革的策略	(4)
【示范案例】	(5)
示范案例 1-1 机构设置与工作效率	(5)
示范案例 1-2 浴室建成后为何迟迟不能开放?	(7)
【案例作业】	(9)
案例作业 1-1 “盖章承包”的启示	(9)
案例作业 1-2 “小政府典范”为何走上机构膨胀的老路	(11)
案例作业 1-3 黄石市机构改革巡礼	(12)
案例作业 1-4 广东顺德的大部制改革	(15)
第二章 行政职能	(18)
【理论概要】	(18)
一、基本概念	(18)
二、主要特征	(18)
三、行政职能体系	(18)
四、行政职能的实现手段	(19)
五、我国行政职能转变的审视	(20)
【示范案例】	(21)
示范案例 2-1 “桥脆脆”PK“桥坚强”	(21)

六、行政决策体制的构成	(56)
【示范案例】.....	(58)
示范案例 4-1 应如何实现政府决策的科学化.....	(58)
示范案例 4-2 由公共危机事件所引发的对政府决策程序的 思考.....	(60)
【案例作业】.....	(63)
案例作业 4-1 速生丰产林基地建设决策何以失败.....	(63)
案例作业 4-2 厦门 PX 项目迁建，民主决策的标本	(64)
案例作业 4-3 政府决策咨询“订做”专家结论	(65)
案例作业 4-4 浙江省杭州市政府的“开放式决策”	(67)
第五章 行政执行	(70)
【理论概要】	(70)
一、行政执行的基本概念与特征	(70)
二、行政执行的重要作用	(70)
三、行政执行的主要手段	(70)
四、行政执行偏差的纠正	(71)
【示范案例】.....	(72)
示范案例 5-1 国家助学贷款政策为何执行难？	(72)
示范案例 5-2 某县计划生育政策执行的失误	(77)
【案例作业】.....	(80)
案例作业 5-1 广州泥头车酿成的惨案.....	(80)
案例作业 5-2 湖南 J 县拆迁事件	(83)
案例作业 5-3 如何执行上级下达的不完全妥当的任务？	(85)
案例作业 5-4 经济适用房到底“经济”了谁？	(87)
第六章 人事行政	(89)
【理论概要】.....	(89)
一、人事行政的含义、特点与原则	(89)
二、人事行政的功能与作用	(89)
三、西方公务员制度的特点与我国公务员制度的特色	(90)
四、我国公务员制度的主要内容	(90)

【示范案例】	(93)
示范案例6-1 深圳聘任制公务员“铁饭碗”变“瓷饭碗”	(93)
示范案例6-2 上班时间为友祝寿 重庆“最牛公务员”终被免职	(97)
【案例作业】	(100)
案例作业6-1 “最苦金饭碗”为何还是令人向往?	(100)
案例作业6-2 公务员考试第一名被以性格内向、不合为由拒录	(102)
案例作业6-3 年轻干部选拔引发社会广泛关注	(104)
案例作业6-4 公务员8小时之外的行为是否应该受到规范约束	(106)
第七章 行政法治	(108)
【理论概要】	(108)
一、行政法治的基本概念与特征	(108)
二、行政法治的基本要求	(109)
三、行政法治的重要意义	(109)
四、行政法治的主要环节	(109)
【示范案例】	(110)
示范案例7-1 公民的合法权益受到政府机关的侵犯怎么办	(110)
示范案例7-2 赵作海冤案带给我们的反思	(112)
【案例作业】	(117)
案例作业7-1 交警的处罚是否合理?	(117)
案例作业7-2 动机良好,责令停止营业就合法吗?	(118)
案例作业7-3 由张晖事件看“钓鱼执法”	(119)
案例作业7-4 法规打架听谁的?	(121)
第八章 行政监督	(124)
【理论概要】	(124)
一、基本概念及特点	(124)
二、行政监督的原则与作用	(124)

三、行政监督方式	(125)
四、行政内部监督	(125)
五、行政外部监督	(125)
【示范案例】	(126)
示范案例 8-1 微博反腐为何这样“火”?	(126)
示范案例 8-2 官员财产公示试点遇“零投诉零异议”	(130)
【案例作业】	(134)
案例作业 8-1 “一端一窝”的警示	(134)
案例作业 8-2 会所莫成腐败温床	(136)
案例作业 8-3 “裸官”问题的思考	(137)
案例作业 8-4 “我爸是李刚”在叫嚣什么?	(139)
第九章 行政绩效	(140)
【理论概要】	(140)
一、行政绩效的基本概念	(140)
二、行政绩效的主要维度	(140)
三、行政绩效的重要作用	(141)
四、行政绩效评估的概念	(142)
五、行政绩效评估的主要功能	(142)
六、行政绩效评估指标体系的构成	(142)
七、行政绩效的改善	(143)
【示范案例】	(144)
示范案例 9-1 考绩制与政府机关工作作风的转变	(144)
示范案例 9-2 幸福江阴综合评价指标体系	(149)
【案例作业】	(153)
案例作业 9-1 淮安引入“第三方”考评党政机关工作绩效	(153)
案例作业 9-2 浦东新区政府绩效评估的发展与推进	(154)
案例作业 9-3 广州推出公务员首问首办制,服务不好可投诉	(158)
案例作业 9-4 温州试行政政府公信度考核结果与单位年终奖挂钩	(159)

第十章 机关管理	(162)
【理论概要】	(162)
一、机关管理的基本概念	(162)
二、机关管理的任务	(162)
三、机关管理的作用	(162)
四、机关管理的特点	(162)
五、机关管理的原则	(163)
六、会议管理	(163)
七、文书管理	(163)
八、档案管理	(164)
九、财务管理	(164)
十、实现机关管理的现代化	(164)
【示范案例】	(166)
示范案例 10-1 某市政府办公厅加强机关作风建设的探索	(166)
示范案例 10-2 人员增加了,为什么效率反而降低	(169)
【案例作业】	(172)
案例作业 10-1 政府采购制度的改进	(172)
案例作业 10-2 机关作风建设带来的新气象	(174)
案例作业 10-3 陷入“会海”中的领导干部	(176)
案例作业 10-4 政府机关公务车货币化改革的探索	(177)
后 记	(179)

第一章 行政组织

【理论概要】

本章主要探讨五个方面的问题：

一、行政组织的概念和构成

行政组织是指政府的组织结构和组织活动过程。行政组织是静态组织结构和动态组织活动过程的统一。广义的行政组织，除政府行政组织之外，还包括立法、司法、企业和事业等部门及社会团体中具有行政性职能的机构；狭义的行政组织，则专指为推行政务、依据宪法和法律组建的中央与地方行政机关体系，是国家机构的重要组成部分。

构成行政组织的要素主要有：

(1) 职能目标是行政组织赖以建立和存在的前提和基础，也是组织活动的出发点和归宿。

(2) 权责体系是行政组织内部权力分配、权责关系、指挥系统、运行程序、沟通渠道及各种机构、各个岗位在组织中的地位、作用及其内在联系的具体表现，它直接关系到行政机构的设置及其运转。

(3) 机构设置是行政组织的实体，也是履行行政职能、达成行政目标的载体，是行政组织的核心内容。

(4) 人员组成是行政组织的一个重要因素。

(5) 运行程序是行政组织的动态过程，科学的运行程序有利于提高行政效率。

(6) 法制规范是行政组织依法行政的根本保障，也是衡量行政组织是否健全的主要标志。

二、行政组织的主要特征

行政组织作为一种特殊而又典型的社会组织，它既具有目标一致性、层次统属性、结构有机性等一般社会组织的普遍属性，又具有政治性、社会性、强制性、权威性、服务性和法制性等一般国家组织的共同特征。与此同时，行政组织作为国家权力机关的执行机关，同其他国家机关和社会组织相比，还具有下列独特之处。

(1) 职能的广泛性。行政组织的基本职能是组织和管理国家事务和社会公共事务，其职能的范围包括政治、经济、军事、科技、文教等各个领域，其职能的性质涉及保卫、统治、管理、服务等各个方面，其职能的效用遍及宏观、中观、微观等各个层次，具有职能的广泛性。

(2) 职权的二重性。相对于国家权力机关而言，行政组织是执行机关，它由国家权力机关产生，对国家权力机关负责，受国家权力机关监督；相对于其他社会组织而言，它又是权力机关，有权依法制定行政法规和规章，发布行政决定和命令，规定和采取行政措施。

(3) 结构的严密性。无论是单一制或联邦制国家，还是集权制或分权制国家，其行政组织都是一个分工精细、结构严密、上下贯通、左右协调的层次统属式组织体系。

(4) 体系的一元性。首先，在一个完整的主权国家，只能有一个行政中心，只能由行政组织承担和实施国家的行政权力；其次，行政组织相对独立行使国家行政权，其权力具有统一性和相对独立性。

(5) 机构的适应性。行政组织作为一个开放的社会系统，受各国的历史条件、经济发展水平、社会政治和经济制度及文化传统等环境因素的影响与制约，其内部机构必须适应国家社会政治经济文化的发展变化而不断加以调整和变革。

(6) 建制的对应性。行政组织的设置与它管辖的行政区域的划分具有严格的对应性。无论是行政组织的层次与它所辖的行政区域，还是行政组织的职权性质与它所辖部分行政区域的性质，以及行政组织的职权范围与它所辖行政区域的范围，都应是一一对应、相互一致的。

三、行政组织设立的指导原则

(1) 任务目标原则。每一个行政机构或行政机关的设立，都必须以实现一定的行政目标、完成一定的行政任务为前提，行政机构的调整、增加或合

并都应以是否有利于实现相应的职能目标为转移,临时机构的存续更应以特定目标的存续为依据。

(2)精干高效原则。精干高效既是行政组织结构设计的基本原则,又是行政组织协调运转的必然要求。贯彻这一原则,一要在组织结构上纵向减少不必要的层次,横向撤并不必要的部门,着力精简管理机构和管理环节;二要适时转变政府职能,改变管理方式,下放管理权限,实行政企、政事分开;三要重视公务员队伍建设,要求队伍精干、管理严格、办事高效,真正做到精兵简政、职无虚设、岗无闲人。

(3)完整统一原则。这一原则要求行政组织结构形成上下贯通、左右协调的统一整体。首先,职能目标要统一。要将政府职能的总目标分解为分目标,局部目标要服从总体目标。其次,机构设置要完整统一。行政组织之间,要明确隶属和制约关系,要明确下级对上级的服从关系,形成一个统一完整的权力体系。同时职能设置要完整配套,功能要完备齐全,凡是政府职能范围内的事务,都要有相应的机构来管理。机构设置的名称和级别也要大体上统一,不能自立称号,造成混乱。再次,领导指挥要统一。在行政管理活动中,要实行首长负责制,由上级行政机关或首长统一领导和指挥,形成一个指挥的垂直系统,对一个行政机构,不能实行多头领导。

(4)权责相称原则。在所有的行政组织中,工作人员的职权与职责必须一致,既不能有权无责或者有责无权,也不能权大责小或权小责大。贯彻这一原则,一要明确每一组织、部门和个人的工作职责或任务,做到事有定人、人有定责、职有专司、各负其责;二要视任务和职责相应授权,做到有责有权、权责一致;三要加强考核,严格奖惩,真正做到权责相称、尽职尽责。

(5)稳定性与适应性相结合的原则。行政组织的建构要保持相对稳定性,着眼于环境和本身的发展,坚持稳定性与适应性的统一。一方面,行政组织的机构设置、工作流程、办公程序、人员构成、规章制度等应保持相对稳定,不能随意更改,以保证行政活动的连续性;另一方面,行政组织在设计时应使其具有一定的弹性和应变力,并随着政治、经济、文化与社会的发展以及政府职能的转换而适时调整,以适应新的形势和任务。

(6)决策、执行、监督相分离的原则。缺乏监督和监督乏力是行政组织滋生腐败与官僚主义的重要根源。必须将决策机构、执行机构和监督机构分开设置,并赋予监督机构以相对独立的职权,而不能将三者合为一体,更不能使监督机构隶属于决策机构或者执行机构。

(7)依法设置原则。行政法治是现代社会行政管理的重要原则。遵循这

一原则,不仅要求行政机构的设立、合并与撤销必须由法定机关依法定原则和法定程序来进行,而且要求行政机构的性质、地位、职权、人员编制、内部结构、工作程序和领导制度等均须由法律、法规来确定。严格贯彻依法设置原则是实现我国行政组织建设规范化、法制化和有效控制政府机构规模膨胀的基本途径和根本保证。

四、行政组织存在的主要问题

我国原有行政组织的主要问题是:机构重叠,职能交叉;结构不当,功能不全;人员结构不合理,素质不高;中央与地方职责不清,机构设置层层对口。

五、推进我国政府机构改革的策略

(一)全面体现社会主义市场经济体制的要求

1. 科学处理政府与市场的关系。
2. 科学处理政府与企业的关系。
3. 科学处理政府内部各要素的关系。

(二)着眼于政治体制改革的宏观战略

1. 正确处理坚持、改善和加强党的领导与保证行政机关相对独立行使权力的关系。
2. 正确处理维护中央权威与进一步下放权力的关系。
3. 正确处理机构改革与健全民主制度的关系。
4. 正确处理政府机构改革与加强法制建设的关系。

(三)科学处理机构改革与职能转变的辩证关系

1. 科学认识政府机构改革与职能转变的辩证关系。
2. 牢牢扭住职能转变这根主轴。
3. 根据新的职能体系改革政府机构。
4. 把战略规划与近期目标统一起来。
5. 把改革的革命性与科学性统一起来。

(四)努力建设一支高素质的专业化行政管理干部队伍

1. 正确认识政府机构改革与建设一支高素质的专业化行政管理干部队伍的内在关系。
2. 防止和克服把机构精简片面理解为量的减少的观点。
3. 深化干部人事制度改革。

(五)着力在人员分流问题上取得实质性突破

1. 着力转变思想观念。
2. 实行竞争上岗。
3. 切实抓好定向培训。
4. 切实疏通和拓宽、拓新分流渠道。
5. 建立和健全社会保障制度。

【示范案例】



示范案例 1-1

机构设置与工作效率

某市农林局是历经二分二合而设置的一个政府职能部门。2009年,该市又将农林局分解为“市农林局”、“市农业科学技术研究推广中心”(简称“市农技中心”)、“市畜禽技术研究推广中心”(简称“市畜禽中心”)三个单位。其中,“市农技中心”与“市农林局”为正县级单位,隶属市农委领导;“市畜禽中心”为副县级单位,隶属市农林局领导(但实际是一个人、财、物都独立的单位)。正是由于“市农委”、“市农林局”、“市农技中心”这个三角关系的存在,从而使该市的农、林、牧工作逐渐步入到一个混乱的境地。

一是行文关系不通。因全省各地、市的“农技中心”都是隶属农业(林业)局领导的事业单位,所以,省农牧厅历次下发的公文只对市农林局一家,而不管什么农委、农技中心,这就给开展正常的工作带来了许多不便。2007年12月底,省农牧厅下发了一份“关于填报食用菌情况的通知”的文件,该文发到市农林局之后,局长考虑到本局没有具体的人员去抓这项工作,同时,市农技中心设置有专门的食用菌科室,于是便在公文处理单上签上“请交市农委领导阅示”的意见。但一直到2008年2月,经市农委多次协调后,才勉强由农林局汇总上报省农牧厅。

二是业务工作不协调。2008年7月底,原市畜禽中心所辖的市奶牛场,连续几天死掉了奶牛15头,该场找到市农委汇报此事。市农委说,这关系到业务技术方面的问题,请与市畜禽中心联系,让他们负责处理。找到了畜禽

中心,该中心说:我们隶属市农林局管,你们让农林局通知我们,我们再去。找到了农林局,农林局说:我局的农牧科是个空架子,总共才有两个人,并且都是搞农业的;畜禽中心名义上归我们领导,实质上他们已是一个人、财、物全部独立的经济实体,级别又和我们差不多,我们怎么能安排得了他们呢?后来经过再三的要求,农林局才勉强找到畜禽中心,说明原由后,市畜禽中心就说:奶牛场直属领导是市农委,你们真是多管闲事。为此,农林局的同志感到非常难堪。最后还是通过市农委、市农林局、市畜禽中心三家共同协商,才达成了解决问题的协议。

(案例来源: <http://wenku.baidu.com/view/9d0dd3ff770bf78a65295428.html>, 引用时有修改。)



思考题

1. 试分析机构设置与工作效率间存在何种关系。
2. 结合案例分析某市将农林局一分为三后为什么出现效率滑坡?



分析提示

1. 试分析机构设置与工作效率间存在何种关系。

组织机构是实现组织目标的桥梁和工具,是联系组织成员活动的纽带。组织机构设立的目的就是要使组织能够合理、有效地运用和整合各种资源,从而使组织能够以最少的投入获得最大的产出,高效率地实现组织的行政目标。

机构设置的多少与工作效率的高低之间并无明确关系,但是机构设置的合理程度与工作效率之间却有着直接关系,机构设置得越合理,就越能有效地履行行政组织的职能,提高行政效率;机构设置得不合理则会造成行政效率的低下。

2. 结合案例分析某市将农林局一分为三后为什么出现效率滑坡?

案例中市农林局历经多次机构改革,不但没有达到提高工作效率的目的,还带来了“行文关系不通”和“业务工作不协调”,致使“该市的农林牧工作逐渐步入一个混乱的境地”。这一结果的出现最根本的原因就是将农林局一分为三的机构设置,本身就是不合理的。农、林、牧原本属于一个部门管理,管理职能综合,内部的沟通协调也相对容易,而将其分为三个部门后,

内部关系变成了外部关系,沟通协调也变得相对困难,效率也就随之滑坡。其次,这一机构改革并未建立在职能转变的基础之上,机构分设的同时并没有将原来综合的职能进行合理拆分,造成三个机构各自的职能定位模糊,出现问题后相互推诿扯皮、相互掣肘。另外,由于我国政府机构的设置存在着“上下对口”“条条”管理的特点,当上级机构未改革,下级机构搞机构设置创新时,必然会出现行文不畅、效率降低的情况。

综上,农林局一分为三后出现效率滑坡的主要原因有:机构设置不合理,机构改革并未以职能转变作为前提和基础,各级政府机构“条条”管理的压力。

(说明:本题无标准答案,以上观点仅供参考。)



示范案例 1-2

浴室建成后为何迟迟不能开放?

2008年,某政府机关为加强后勤服务工作,专门成立了一个行政事务科。出任科长的是一位30出头的年轻人。俗话说,新官上任三把火,这位年轻科长走马上任后,也未能免俗,他烧的第一把火是兴建机关浴室,解决本机关200多号人洗澡难的问题。经过几个月的努力,浴室总算如期建成了。

浴室开放前夕,这位科长以行政事务科的名义贴出通告:机关浴室自某月某日起正式开放,男职工的洗澡时间为星期一、三、五,女职工为二、四、六,一律免费。通告在机关引起了不同反响,有的同志认为,洗澡时间安排不合理,机关的女职工只有20多人,却占了一半时间;有的同志对免费洗澡提出非议,认为机关浴室就那么几个浴池,若免费敞开洗澡,亲戚朋友都带来,势必影响本机关职工洗澡,也会给锅炉工增加工作量,倒不如一个月发几张洗澡票,凭票洗澡。这些议论传到行政事务科长耳朵里,他感到大家的意见都有些道理,于是,他便综合了大家的意见,以行政事务科的名义写了一份请示报告,分别呈送主管机关行政工作的副秘书长和主管全面工作的秘书长,请求领导定夺。不料,两位领导的批示却不相同,一位批道:根据群众要求,男职工的洗澡时间要增加,可安排在星期一至星期五,以凭票洗澡为宜。另一位的批示为:女职工洗澡时间适当压缩,可安排在星期五和星期六,因机关浴室属福利性质,一律免费。科长接到批示后,感到无所适从,只好将开放浴室的事搁了下来,以致久拖不决,机关职工意见很大。

(案例来源: http://course.cug.edu.cn/org_behavior/download/anli1.htm 引用时有删减)



思考题

1. 从行政组织设立指导原则的角度考察, 机关浴室建成后迟迟不能开放究竟原因何在?
2. 如果你是行政事务科长, 准备怎样解决这个问题?



分析提示

1. 从行政组织设立的指导原则的角度考察, 机关浴室建成后迟迟不能开放究竟原因何在?

行政组织的建构原则主要有: 任务目标原则, 精干高效原则, 完整统一原则, 权责相称原则, 稳定性与适应性相结合原则, 执行和监督分离原则, 依法设置原则。本案例中行政事务科长和两位秘书长主要违背了权责相称原则, 造成了问题的迟迟未决。

权责相称原则是行政组织设立的重要指导原则, 这一原则是说每一行政组织、工作人员的职权与职责必须一致, 既不能有权无责或有责无权, 也不能权大责小或权小责大。浴室建成后, 行政事务科长以组织名义发出通告, 准备尽快对职工开放, 这是正确履行了自己的职责, 是正确的。然而当职工对通告中的安排提出意见时, 行政科长并没有及时地更改澡堂使用的相关公告, 而是把自己职权范围内的责任上交给了上级领导, 两位秘书长在行政事务科长来请示时本应该把事情挡回去, 让行政事务科长自主决定, 而不应该越俎代庖。这两位秘书长在请示报告上做出明确批示, 实际上做了自己职责范围以外的事情, 这是一种越权行为。从越权的类型看, 大体上有以下三种: 一是越上级之权; 二是越平级之权; 三是越下级之权。三种越权行为, 都是与贯彻“权责相称”的原则相悖的。在两位秘书的决定不一致时, 行政事务科长无所适从, 从而造成了澡堂开放的延迟。

2. 如果你是行政事务科长, 准备怎样解决这个问题?

如果我是行政事务科长, 我会自己自主决定自身职权范围内的事务, 承担起与职位相称的责任, 而不是将自己的责任转移给上级领导。

首先, 以行政事务科的名义发出通告, 向大家解释由于机关职工的意见