



中欧公共管理项目

中国政府管理案例

Cases on Chinese
Government Management

韩 康 史美兰 主编



国家行政学院出版社

中国政府管理案例



ISBN 7-80140-533-1



9 787801 405333 >

ISBN 7-80140-533-1/D · 241

定价：39.00元

中欧公共管理项目

中国政府管理案例

韩 康 史美兰 主编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国政府管理案例/韩康,史美兰主编.

—北京:国家行政学院出版社,2006

ISBN 7-80140-533-1

I. 中… II. ①韩…②史… III. 国家机构—行政管理—
案例—分析—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 112584 号

书 名 中国政府管理案例
作 者 韩 康 史美兰 主编
责任编辑 王 兵
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话 (010)68920640 68929037
编 辑 部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京秋豪印刷有限责任公司
版 次 2006 年 10 月北京第 1 版
印 次 2006 年 10 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 21.5
字 数 268 千字
书 号 ISBN 7-80140-533-1/D·241
定 价 39.00 元

序 言

政府管理：经验和分析的共享

韩 康

政府管理是一个世界性课题。进入新世纪以来，国际学术界集中研究思考的一个重大问题，就是决定未来国家发展水平的东西究竟是什么？许多重要因素都被考虑进去了，例如新技术新产业的创新能力、科技综合竞争实力、资源环境可持续供给能力、社会经济发展的长期稳定和活力，等等。但我认为，有一个非常重要的因素可能被许多人忽略了，就是政府管理水平的比较和政府管理能力的竞争。在当今这个并不特别美好的世界上，无论信奉自由主义的人们用怎样尖刻的语言来讥讽政府的作用和挖苦政府的无能，但在今天的东、西方国家政府都无一例外地掌握了大量资源配置和对社会经济发展具有控制力的情况下，谁又能轻易撇开政府和政府管理来解决任何重要的问题呢？

怎样研究政府管理问题，怎样提高政府管理效率和改进政府管理方法？又是一个非常复杂的课题。现在，为了解破这个课题，政治学、经济学、管理学、社会学和应用数学等等文理学科的分析工具被大量引用进来，许许多多不同学科的学者们也都想在这个课题上一试身手。这些分析工具的引入和使用，有些是比较合理的，有些则略显牵强的，但无论如何都有利于问题在理性探索上的发展和进步。然而我们坚持认为，政府管理最终是一个实践性课题，是一个只能在实际政府管理活动的成功和失败的反复验证中才能真正搞清楚的课题。因此，寻

求提高政府管理效率和改进政府管理方法的解答,最好的方向和路径可能不是沉迷于管理学家的复杂论述和漂亮结论,而是需要通过大量实践经验的比较、学习和借鉴。政府管理的案例和案例分析,就是路径方法之一。

随着中国经济发展和改革开放的深入,政府管理已经成为一个各方面问题、矛盾最为集中,也是社会公众关注度最高的领域之一。中国改革发展的情况十分复杂,各级各地政府管理所遇到的问题和处理的方式也各不相同。在复杂纷纭的实践过程中,我们既能看到许多政府管理的成功经验、创新办法、独到思路,也能看到一些政府管理失效、失误、失败的教训,还有许许多多值得深入思考的政府管理难题,以及对这些难题的个案探索……把这些案例汇集起来,把案例当事者的经验过程提供给一切愿意提高政府管理水平的人们共享,是一种很好的学习方法。通过研究这些案例当事者的经验过程,可以启迪我们更进一步的思考。例如,在成功的政府管理案例中最值得学习的东西是什么?在比较成功的案例中还有没有改进的余地和更好的解决办法?失效、失误和失败的政府管理案例最需要总结的问题是什么?政府管理的当事者为什么会犯这些错误?如果我遇到类似的问题应该选择什么样的解决方式?如果我也犯了类似的错误应该怎样迅速纠正?等等。实践证明,这种对大量政府管理案例(包括国外的案例)的比较借鉴和深入思考,对提高政府官员的管理水平是大有益处的。

中国国家行政学院是中国培养政府官员的最高学府。学院教育培训体系的一个基本发展方向,就是在结合中国国情特点的基础上充分借鉴国际经验,坚持改革创新,努力构造一个具有国际影响的现代化教育培训体系。在这里,进行案例教学就是一个重要环节。这个环节的意义绝不是在我们原有的课程体系上加一些案例教学课,而是对原有课程体系进行系统改造、提升,形成一个完整的和逐步同国际接轨的案例教学体系。为此,我们对两种国际著名的案例教学模式进行了认真的比较借鉴。一个是法国 ENA 模式,即法国国立行政学院的案例教学模式;另一个是美国哈佛模式,即美国哈佛大学肯尼迪政府管理学院的案例教学模式。这两种模式各有自己的独到之处,前者偏重于现实型的政府管理案例教学,后者偏重于经典型的政府管理案例教学,这两种教学模式都得到了国际学界、政界的极高评价,都有许多值得我们认真学习借鉴的东西。

在对这两种国际著名的案例教学模式进行比较借鉴中,我们的第一个认识

就是必须选择好案例、编写好案例。从本书编写的主观意愿上,我们希望尽可能拿出一些在最近的中国政府管理活动中出现的典型案例。这些案例的典型意义在于它们能够反映当前中国政府管理面临的普遍问题和普遍矛盾,也能够反映政府官员在实际应对这些问题和矛盾时遇到的普遍难点。本书选择的案例中,有的已在国家行政学院的省部级和司局级班上进行了案例教学实践,获得了较好评价。

在这里,我们认为一个好的教学案例的核心标准,就是这个案例必须具有可研究性,具有令人思维拓展的空间和弹性。由此,在选择本书案例的过程中,我们坚决把一些作者写成只有唯一性结论的“案例”拿掉了,因为这样的“案例”应该叫做政府管理经验的总结可能更为合适。

我们还必须承认,在中国,对政府中高级官员教育培训方法的创新还是一个初步发展的过程,对政府管理案例教学的实践也是一个正在学习探索的过程。对于本书编写的案例,我们坦率的承认还存在很多问题和不足,一个最突出之点,就是同 ENA 模式和美国哈佛模式的案例编写相比,我们的案例编写还明显欠缺规范性。此外,有的案例素材很好,但缺乏编写技巧,叙述不生动,故事性不强;有的案例很有教学研究价值,但关键性的细节表述过于简单;有的作者有意无意把个人倾向显示在案例叙述中,给人不必要的作者偏好引导,等等。但无论如何,我们关于中国政府管理案例的编写已经有了一个良好开端,在此基础上,我们准备继续把这个重要工程做下去,进一步提高案例编写水准,在各个技术环节上逐步同国际接轨,最终建立起一个高水平的和比较完备的中国政府管理案例库。

目 录

序言 政府管理:经验和分析的共享	(1)
案例 1 紫金山观景台的建与拆	(1)
案例 2 怒江建坝之争	(11)
案例 3 厦门的“水务革命”	(28)
案例 4 阜阳劣质奶粉事件	(43)
案例 5 浙北的引水决策	(59)
案例 6 重庆直辖市的设置	(73)
案例 7 “国六条”能否控制房价上涨	(85)
案例 8 北京动物园搬迁风波	(102)
案例 9 小岗村的困惑	(127)
案例 10 青县的村治	(137)
案例 11 村主任状告镇政府	(152)
案例 12 北宅村的经济社会发展道路	(164)
案例 13 W 市出租车停运风波	(179)
案例 14 湖州户籍制度改革	(192)
案例 15 上海汽车牌照拍卖引起的讨论	(203)
案例 16 “长三角”发展的难题	(211)

案例 17	A 市的环保纠纷和群体性事件	(219)
案例 18	中国的“环保风暴”	(231)
案例 19	广州市灰霾天气的“悖论”	(241)
案例 20	短命精品工程的建和拆	(250)
案例 21	成都人民南路的改造	(261)
案例 22	武汉告别“麻木时代”	(269)
案例 23	福州的电动车事件	(287)
案例 24	榆县政府对高考大滑坡的道歉之争	(297)
案例 25	嘉禾县商贸城拆迁事件	(302)
案例 26	敖鲁古雅乡的变迁	(321)



紫金山观景台的建与拆

**Building and Demolishing the View
Platform of Purple and Golden Hill**

编写人:南京行政学院 王建莲

Editor: Wang Jianlian, Nanjing School of
Administration

研究题目:政府决策与公民参与

Topic: Government Decision-making and Citizen Participation

Questions:

1. How to ensure citizens' right of participation in government decision-making?
2. What problems exist in government decision-making during the process of building and demolishing the view platform of Purple and Golden Hill ?
3. What should government do in future to avoid this kind of things happening again?

案例正文

紫金山观景台的建与拆

2002年2月1日下午,遭到市民强烈反对的南京紫金山观景台终于引爆拆除,至此,连续4个月闹得沸沸扬扬的南京紫金山观景台事件以政府的被动纠错而告终,但是,围绕观景台的是是非非曾经一度引起广大市民与专家讨论的话题以及留给人们的思考并没有完结。

□ 是“建什么好”还是“根本就不该建”?

紫金山观景台建在最高峰头陀岭上,预计总造价为3 000万元,工程于2001年4月动工。据南京中山陵园管理局介绍,它实际上是江苏省气象局的高水平观测站,规划兴建时只考虑了观测效果,曾对建筑设计在国际上进行了招标,国内外9个单位参加竞标,但对景观问题没有做太多的考虑。

同年10月,《南京晨报》率先根据读者反映刊文《头陀岭上在建什么》,在随后10余天连续报道并展开讨论,该不该在这里建这样一个钢筋水泥结构的建筑就成了南京市民议论的焦点,共有4 000多个市民参与了大讨论。绝大多数市民认为,观景台作为政府修建的公共设施,是一个极大的败笔——是对紫金山整体形象的破坏。国家对紫金山风景区的建设与维护已经经历了几代人,谁也无权置国家和人民的利益于不顾,对紫金山进行“破坏性

建设”。紫金山上根本就不应该出现这样的建筑。一位老天文工作者说：“早在70多年前修建紫金山天文台时，就是因为考虑到建在头陀岭会破坏紫金山的整体风貌，才将天文台建在目前的位置。当时是全国之最的天文台尚且如此，作用、地位都不能和天文台相比的观景台有什么理由建在这里？”

一位署名“南京人”的读者在给《南京晨报》的电子邮件中写道，紫金山是南京市的一处“绿肺”，而这个观景台就如一把利刃插在了紫金山这个南京人的“绿肺”上。

东南大学环境工程系的马光教授给观景台一个比喻：“像是龙脖子上长了个大包。”江苏省社会科学院副院长、江苏省城市发展研究院副院长张景瀚也认为历史文化名城的风景区，应该是生态价值第一位，社会价值第二位，商业价值是最次要的。

市民对修建观景台的激烈反对是投资方之一的中山陵园管理局事先没有想到的，更是南京市政府所没有预料到的。在接受媒体采访时，管理局办公室张主任也承认没有想到市民会有这么大的意见。但在“该不该建”的质疑中，备受指责的中山陵园管理局、南京市规划局一直拒绝公开发表言论。在市政府，一位官员就此向记者谈了两句话：第一句是：观景台的选址、规划，有法律依据，不存在违法问题；其二，方案招标、行政审批完全符合法定程序。

然而，10月17日，东南大学法律系教师施建辉、顾大松向市中级人民法院递交诉讼，起诉市规划局违法行政，要求市规划局撤销对观景台的规划许可。

事情起于2001年9月，施建辉、顾大松两位老师在一次行政法学术研讨会议间隙陪同专家学者游览中山陵风景区，在登临紫金山高峰时，意外发现这里冒出了一个硕大的正在施工的圆柱体建筑物。“那东西（指观景台）看起来像碉堡，与周围的环境非常的不协调”，顾大松当时对专家学者们提出的疑问无法作答，事后才知道是南京中山陵园管理局在修建南京紫金山观景台。后来，

持有中山陵园景区年票的顾大松每次到中山陵就能看到那个“碉堡”，感觉往日看上去很宜人的紫金山因为这个建筑失去了那种平衡，这让他心里很不舒服。他认为，在自家院里怎么建设都不侵权，但是紫金山是公共场所，如何建设就要符合公众利益。之后，他和施建辉商量决定：起诉南京市规划局。

他们在诉状中称，观景台的钢筋水泥建筑兀立于连绵起伏、绿意盎然的紫金山脉的最高处，极大地破坏了南京市民引以为荣并享誉海内外的紫金山自然景观，同时也极大地影响了凭票入园的游客的游兴。对于他们的行为，顾大松解释说，他购买了中山陵年票实际上就是和中山陵园管理局建立了一种临时合同关系，依据《南京市中山陵园风景区管理条例》第七条有关“保持自然景观和人文景观的原有风貌，维护风景区的生态平衡，各项建设设施应当与风景环境相协调”的规划原则，他认为南京市规划局作为南京市规划许可行政职能部门，在对观景台建设的规划许可中未能依法行政。“南京市规划局的规划许可行政行为影响了我与中山陵园管理局的民事关系，按照民事诉讼法的规定，只要你认为你的合法权益受到侵害，就可以对具体的行政行为进行起诉。”施建辉也认为，在头陀岭修建观景台违反了相关的法律。根据我国风景名胜区建设管理条例和《南京市总体规划》、《南京市中山陵园风景区管理条例》，这里不能再搞任何建筑，特别是会影响山体轮廓线的建筑，而观景台所在位置恰恰定在轮廓线的交点。南京市规划局批准在头陀岭建设观景台，是违法行政。但是，事情并不像顾大松和施建辉想象的那样顺利和简单。一直到2002年1月27日南京市政府决定将投资3000万的观景台予以爆破拆除前，顾大松他们的诉讼都不曾被南京市中级人民法院和江苏省高院受理，因而未能进入司法程序。

虽然最终观景台是被拆除了，然而对于事情的结果，顾、施二人认为其收获并不大，他们的这场因为政府行政行为引起的官司尽管最后是靠政府行政指令来平息，但他们状告规划局的举动并

不是后来导致政府纠错的决定力量。而且,他们也质疑南京市政府这次纠错行为的合法性:“政府要撤销以前的行政行为有两个理由:一是认为此行政行为不合法;二是因为公众利益的需要。如果是前者,南京市政府就要宣布规划局的规划许可是错误的;如果是后者,市政府应该给中山陵园管理局补偿。”但现在,除了一声爆炸是明确的以外,这座观景台从建到拆,整个过程都是不透明的。

□ 观景台是怎样冒出来的?

大煞风景的观景台还未竣工,就因破坏紫金山景观而遭到了南京市民的强烈反对。那么,紫金山观景台是如何取得规划部门批准的?经向一些曾经参与过该项目审批与方案咨询的专家和官员了解,大体过程如下。

最早的设想,仅仅只是建成一个纯观景平台,规模小得多。设想由中山陵园管理局提出,主要基于经济考虑。因为紫金山索道近年来游人减少,管理局有心利用索道之便,建观景台,以增加景点收入。他们请来一些建筑专家到外省市学习,又到头陀岭实地选址。1999年9月,还专门为“能不能建观景台”一事召开规划专家的咨询会。那次会上,一些专家提出了反对意见,其中最强烈的是南京市建设委员会顾问、东南大学建筑系老教授黄伟康。他直截了当地指出:建成后将是一处“败笔”。因为头陀岭山体岩石价值很大,如果施工,会造成不可弥补的破坏。黄教授的反对意见,没有被采纳。会后,他也没有再被邀请参加该项目的有关咨询。那次会上,最终以大多数专家基本肯定“可以建”而结束。其后,中山陵园管理局开始征集设计方案。

此时,江苏省气象台正急于选址建多普勒雷达站。这是一个国债项目,主要用于测量汛期的气象,以利防洪防灾。与全国其

他城市相比,江苏的动作算慢了。所以,他们选址时很着急。雷达站对地理的要求是无遮挡、无缝隙。起初,气象台的方案是在紫金山天文台处。由于此处山体不高,为达到“全覆盖”,球状雷达站需要由一根90米高的标杆托起,设想一提,即遭专家强烈反对,认为标杆与山体高度严重失衡。于是,气象台又开始新的选址。结果,在另一次关于观景台方案的讨论中,与会有关领导“灵机一动”:如果把观景台与气象台的雷达站结合起来,不就“两全其美”了吗?

说中山陵园管理局是在舆论压力下才把气象台拉过来做挡箭牌,的确冤枉了他们。当时,管理局满心不愿,一些专家也反对把雷达站加给观景台。一位专家这样比喻:“桃子”的肉并不多,只是核大。要顾全到雷达站的功能,就势必得做一个核。核一撑,观景台这个“桃子”的体量势必就会变大。

但是,有关领导还是认为二者结合是个“两全其美”的好主意。在最终取得意见统一后,接下来的几次讨论,主要目的就是寻找最佳方案了。经过国内外9家设计院的竞标,华南理工大学建筑设计院的方案最终中标,胜出的一个重要原因就是体量小,动土量最少,与头陀岭自然风貌最为协调。由于事关中山陵园,规划局审批通过方案后,报市政府批准。在所有程序都走完的情况下,2001年4月,这个由中山陵园管理局和江苏省气象台共同投资3000万元,规划设计为“框筒7层、地下2层”,建筑面积达2000平方米的“多功能”观景台,破土动工了。“桃肉”部分,也就有了娱乐餐饮计划。

□ 合法程序下决策是否科学民主?

就上述经过而言,仅从程序来看,的确“合法”。但是,不少专家指出:即便如此,“合法程序的背后”,也常常有“不合理因素”。

应该引起思考的是：市场经济条件下的规划项目的行政审批制度如何更科学、民主？

比如，规划部门一些人私下也承认：“体量确实太大了”，“但我们有什么办法呢？领导要求我们二合一，我们只能在这样的前提下尽可能寻找最佳方案”。这是规划部门的苦衷。有人甚至说，哪座城市没有规划败笔？而黄伟康教授则想写一部著作，主标题定为“城市的命运”，副题就是“建筑史·行政长官·老百姓”。

再比如，有专家把关，决策理应更科学。但是，对“专家咨询会”，投资方其实更多地采取“顺我者邀，逆我者弃”的态度。东南大学城市规划设计研究院副院长段进说：规划在实施前审批，就是要听取不同意见，考虑各种不利因素。有不同意见，是件好事。但是，选择什么观点的人来参加咨询，会得出可能截然相反的结论。一个项目的通过与否，必须倾听两种观点甚至多种观点，即使采纳赞同派，也应在最后审批的方案中吸纳反对派的意见。这样才能减少规划的负面效应。

又比如，公众强烈要求这一过程公开透明，尤其是对涉及公众利益的重大项目，必须在审批前公示。从事行政诉讼的顾大松建议：在行政执法中，像城市规划这样一些公共项目，应该强调公示制度必不可少，吸纳有利害关系的公众或能够代表他们利益的协会参加，并在最终方案中体现他们的想法。一个令人不解的情况是，紫金山观景台从2001年10月媒体开始报道以来，在种种疑惑、质问、建议声中，人们希望：政府公开全过程，告诉大家谁是投资方、谁是受益者，方案是如何审批的。其实，这个要求并不高。遗憾的是，“有关部门”只是沉默。至今，人们尚未听到权威的说明，政府决策如此的暗箱操作，带来的结果只会是小道消息满天飞，各种流言到处传。那么，为什么政府部门保持如此“高度一致”的沉默呢？据有关媒体报道，比较多的说法是：“这事太敏感，随便议论，会影响团结。”问及被“千夫所指”的某些当事部门，

听到最多的答复是：“我们必须讲大局，个人、个别单位的委屈是小事。我们习惯了忍辱负重。”这种说法，试图让人们理解他们的压力和苦衷，可实际上，公布真相只会有利无弊，而影响团结之说也很难说得通。也有一种说法是因为工程牵涉“保密”的问题。但是，老百姓想弄清楚的只是建的理由，质疑的只是建的过程，应该与“保密”无涉。但可惜的是，政府部门就是对这种公众的呼声不理不睬。

□ 谁该对纳税人的钱负责？

经过当地市民和媒体 4 个多月的议论后，面对各方反对意见的南京市政府最终下令爆破拆除观景台并恢复原处的山体植被。堵在南京市民心头上的大“碉堡”终于搬掉了。问题是，政府为什么非得要等到错了再去纠正呢？为什么不在立项之前就做好充分的论证呢？一位不愿透露姓名的官员承认，目前政府的纠错是被动的，非得到了那种已经形成很大的压力，或者特殊人物关照，或者已经造成重大的社会影响时，政府才会纠错。

然而，据统计，这座总投资 3 000 万元的观景台在拆除前已经花去 1 000 多万元，而且爆破拆除费用、恢复被破坏的植被、重建原有建筑白云亭，又将耗资 200 万元，此次南京市纠错成本就达 1 200 多万元，如果算上机会成本，损失会更大。一石激起千层浪。“早知如此何必当初？这样的纠错成本太高了。”这是很多纳税人对观景台事件的无奈感慨。

如此巨额超千万元的损失，试问，究竟是谁将国有资产“报销”的？事情的责任者是不是可以不再承担责任？对于整个事件，很多市民不无讽刺地说，观景台从修建到爆破，水泥、石子、砖头从山下搬上山，再从山上搬下山，仿佛做游戏一般，把国家的钱财真的当儿戏了。