



经济与管理类经典案例系列

ADMINISTRATION MANAGEMENT CASES

# 行政管理案例

刘德弟 宣裕芳 石道金 编著



高等教育出版社  
HIGHER EDUCATION PRESS

高等学校经济与管理专业系列教材

# 行政管理案例

ADMINISTRATION MANAGEMENT CASES

刘德弟 宣裕方 石道金 编著

高等教育出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

行政管理案例 / 刘德弟, 宣裕方, 石道金编著. —北京: 高等教育出版社, 2004. 7  
(高等学校经济与管理专业系列教材)  
ISBN 7-04-014782-3

I. 行... II. ①刘...②宣...③石... III. 行政管理—案例—高等学校—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 061168 号

策划编辑 李 云 责任编辑 刘自挥 封面设计 吴 昊 责任印制 潘文瑞

书 名 行政管理案例  
编 著 刘德弟 宣裕方 石道金

出版发行 高等教育出版社  
社 址 北京市西城区德外大街 4 号  
邮政编码 100011  
总 机 010-82028899  
传 真 021-56965341

购书热线 010-64054588  
021-56964871  
免费咨询 800-810-0598  
网 址 <http://www.hep.edu.cn>  
<http://www.hep.com.cn>  
<http://www.hepsh.com>

排 版 南京理工排版校对有限公司  
印 刷 江苏南洋印务集团

开 本 787×960 1/16  
印 张 23  
字 数 441 000

版 次 2004 年 7 月第 1 版  
印 次 2004 年 7 月第 1 次  
定 价 29.00 元

凡购买高等教育出版社图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请在所购图书销售部门联系调换。

**版权所有 侵权必究**

# 前 言

第十届全国人民代表大会第一次会议再次提出,政府机构改革的关键是转变政府职能。《政府工作报告》明确指出,政府职能主要是“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”。行政管理作为一种运用国家权力对整个社会生产与社会生活进行宏观管理的活动,是现代社会进步和发展所不可缺少的,是国家和社会不断向前发展的重要保障和推动力量。对于从事行政管理工作的国家公务员来说,要做好行政管理工作,不仅必须学习和掌握行政管理的基本知识,而且应该运用这些基本知识研究和解决实际工作中诸多问题,提高工作技能和效率。

《行政管理案例》按照“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”四项政府职能,以2003年以来的政府工作实例为案例,进行分析研究,提出解决问题的方法及运作手段。通过案例教学手段,使读者从案例分析中既能培养、提高逻辑思维能力 and 语言表达能力等一般能力,又能培养、提高计划能力、决策能力、组织协调能力、人际沟通能力、判断能力、预见能力、应变能力和创新能力等领导能力。

我们希望《行政管理案例》能适应不同层次的教学需要,既可用作国家公务员培训和考试学习的参考教材,也可用作行政管理和工商管理专业的参考教材,还可用作MPA和MBA的参考教材。

全书编写具体分工如下:

- |          |      |         |         |
|----------|------|---------|---------|
| 刘德弟:第一部分 | 经济调节 | (72个案例) |         |
| ·        | 第二部分 | 市场监管    | (72个案例) |
| 宣裕方:第三部分 | 社会管理 | (73个案例) |         |
| 石道金:第四部分 | 公共服务 | (70个案例) |         |
- 最后,由刘德弟和宣裕方定稿。

作 者

2004年5月于浙江林学院

# 目 录

1	<b>第一部分 经济调节</b>	40	民航价格听证会的启示
3	现代产权制度	41	向未婚先育者征收社会抚养费
5	新公共财政体系	42	车险市场
7	制度设计与严格监督	44	城市引资综合竞争力
9	入世后如何利用普惠制	45	效率与公平
10	经济管理宏观化	46	生财为本
11	政府采购效益	47	中小企业发展
13	有形市场与无形市场	49	岗位津贴制度
14	粮油涨价	50	文化产业
16	水利工程供水价格调整	52	经济在“公平”中增长
18	股市市盈率	53	发展和改革委员会的机构改组
19	投资者个人所得税征管	54	政府在投资类洽谈会中的作用
20	交通“拥挤税”	55	排污费征收使用变革
21	适度负债经营	56	增收节支与财政改革
22	乱圈地的对策	57	根本出发点与最高衡量标准
24	开发区的“一城多区”问题	58	中央银行房贷新政策
25	政府介入改制企业	59	政策倾斜与游戏规则
26	教育储蓄与利息税	60	市场干预习惯症
27	学费与教育投入	61	土地招标拍卖的特殊性
28	助学贷款及发展思路	62	土地市场
30	教育捐款挪作他用	65	优势农产品出口
32	经济适用房的资源分配	66	民间投资挺进基础设施
33	从财政制度角度分析职务消费	67	垃圾处理模式
34	职务消费薪酬化	68	农民合作经济组织
35	资产兼并与收购	69	现代物流产业
36	民营企业参与产权购并	70	国企改制的原则
37	市长拆解电脑的启示		
38	垄断行业与合法权益		

- |     |                  |     |                   |
|-----|------------------|-----|-------------------|
| 71  | 税收征管效率           | 110 | 企业送礼与权力寻租         |
| 73  | 税务稽查要维护当事人的合法权益  | 111 | 封杀“顾客”            |
| 74  | 出口退税与税收优惠        | 113 | 保障举报人的权利          |
| 75  | 不能借重组规避税收        | 114 | “想查谁就查谁?”         |
| 76  | 纳税评估             | 115 | 广告垄断与信息对称         |
| 78  | 企业有欠税,投标没机会      | 117 | 违法强制拆迁            |
| 79  | 市政公用行业           | 118 | 旧城改造,“驱贫引富”       |
| 80  | 分享利润             | 119 | 城市基础设施冠名权拍卖       |
| 81  | 农民负担反弹           | 121 | “警示提醒制”           |
| 82  | 农村社会保障体系建设       | 122 | “才市”与“劳市”合并       |
| 83  | 措施到位,农民增收        | 124 | 外来工没有受过义务教育就不能打工? |
| 84  | 农村税费改革与减轻农民负担    | 126 | 政府通知与城市资源         |
| 85  | 确保农村义务教育         | 127 | 检查是监督也是服务         |
| 86  | “义务教育”谋利         | 128 | 流动的假货             |
| 87  | 扩大消费领域和消费群体      | 129 | 排污大户与“绿色证书”       |
| 88  | “指定品牌”采购         | 130 | 突发事件审计结果公告制度      |
| 89  | 技术蓝领             | 131 | 自行车牌照             |
| 90  | “首席员工”           | 132 | “禁摩”考验政府信用        |
| 91  | 高级蓝领享受津贴         | 134 | 规范出版物市场           |
| 93  | <b>第二部分 市场监管</b> | 136 | 粮食批发市场            |
| 95  | 规范市场与信用经济        | 137 | 粮食流通体制改革          |
| 97  | 拖欠工资             | 138 | 知识产权保护            |
| 99  | 农产品“国际化”         | 139 | 政府采购制度审计          |
| 101 | 餐馆经营面积           | 140 | 审计承诺制度            |
| 103 | 开放旅行社市场          | 141 | 重点建设项目评审          |
| 104 | 金融资产管理公司的内部审计    | 142 | 经济责任审计风险          |
| 106 | 严打走私             | 144 | 养老保险基金的审计对策       |
| 107 | 安不忘危,禁不忘疏        | 145 | 行政事业审计            |
| 108 | 经济处罚与安全事故        | 146 | 建设资金审计“刚性”监督      |
| 109 | 商品房市场的诚信         |     |                   |

- 147 虚增隐瞒利润的审计对策
- 149 审计移送案件
- 150 税收审计
- 151 绩效审计
- 152 执政为民就要接受人民的监督
- 153 商品房纠纷
- 154 投标人不竞标
- 155 官员下海“待遇”
- 156 “态度不好”与“执法报复”
- 157 旅店“涉外限制”
- 158 质检机构进展会
- 159 市场准入
- 161 管理标准的整合
- 162 先行赔付制
- 163 政府信息公开制度
- 164 发票摇号
- 165 执法要善借民力
- 166 实行“阳光操作”，强化监督制约
- 167 假冒不伪劣，你能说“不”吗？
- 168 文化中介机构
- 169 政府土地违法行为
- 171 罚款能否强制执行？
- 172 态度好坏与处罚轻重无关
- 173 杜绝假账
- 174 协议出让国有土地
- 176 价格垄断
- 177 驰名商标的认定和保护
- 179 安全生产“免检”
- 180 清洁生产
- 181 执法行为“市场化”
- 182 市政公用行业的市场化进程
- 183 具体行政行为违法
- 184 “首违不罚”
- 185 **第三部分 社会管理**
- 187 公共服务型政府
- 189 机关文化
- 190 城市社区功能
- 191 城市形象与群众利益
- 192 文化科技卫生“三下乡”
- 194 “有权”拒缴
- 195 大学教材的折扣哪去了？
- 196 服务费
- 197 校服与贫富
- 198 孝的教育
- 199 票子、条子和卷子
- 200 “廉政金”该不该尝试？
- 201 用心良苦还是侵害权利？
- 203 “法律人性化”的尺度
- 204 “净化”网络文化
- 205 小富即安
- 206 劳模做广告
- 207 “海归”身价
- 208 人才浪费
- 209 鉴定证书
- 210 人事档案
- 212 临时机构与完善制度
- 213 对上负责与对下负责的辩证关系
- 214 蹲式服务
- 215 选举离岗
- 216 规划现代化
- 217 城市空间地域结构
- 218 摇号筛选
- 219 市民论坛

- |     |                 |     |                  |
|-----|-----------------|-----|------------------|
| 220 | 高学费门槛           | 255 | 除恶能不能“以毒攻毒”      |
| 221 | 扩招与教育质量         | 256 | 是差异还是混乱          |
| 222 | 统一战线的客观基础       | 257 | “治安承包”           |
| 223 | 城市灾害与政府应急能力     | 258 | 开门立法             |
| 224 | “非典”对城市建设和发展的启示 | 259 | 政府官员辞职下海         |
| 225 | “非典”时期减薪裁员      | 260 | 城市建筑光污染          |
| 226 | 民生之本            | 261 | 行政机关能否成为行政处罚相对人  |
| 227 | 就业优先            | 262 | 首长出庭,体现公平        |
| 228 | “红头文件”进“超市”     | 263 | 法院“执行难”          |
| 229 | 开放文件彰显政府自信      | 264 | 给“后来者”一个好环境      |
| 230 | 环境保护的社会机制       | 265 | “社区矫正”监外服刑       |
| 231 | 环境立市            |     |                  |
| 232 | 环境保护模式          | 267 | <b>第四部分 公共服务</b> |
| 233 | 环境标准            |     |                  |
| 234 | 防范环境风险          | 269 | 政府职能转变与绩效考核标准    |
| 235 | 自愿性环境管理         | 271 | 电子政务             |
| 236 | 生态安全            | 272 | “平安”指标           |
| 237 | 生态城市建设          | 273 | 城市化滞后于工业化        |
| 238 | 政府环境信息披露        | 275 | 用人失察与捧人失真        |
| 239 | 企业环境信息披露        | 276 | 首提责任制            |
| 240 | 环保信息公开          | 278 | 乡镇干部分流           |
| 241 | “木桶理论”与选人用人     | 280 | 选干部不以貌取人         |
| 242 | 副职负责制           | 281 | 训诫员工的宗旨          |
| 243 | 智者如水            | 283 | 公开“职业污点”         |
| 245 | 选干部制度化、规范化      | 284 | 基本医疗保险与商业医疗保险    |
| 246 | 公务员制度           |     |                  |
| 247 | 就业率决定专业设置       | 286 | 人人享有卫生保健         |
| 249 | 校长是否应该兼课?       | 287 | 法无禁止即可为          |
| 250 | 大学生就业           | 288 | 婚检“强制”变“自愿”      |
| 251 | 法内开恩            | 289 | 医疗中介             |
| 252 | 公职人员欠账能否追回?     | 290 | 工伤保险条例           |
| 253 | 公开市长电话          | 292 | 廉租住房制度           |
| 254 | 政府改革            |     |                  |



- 293 网上求职
- 295 未成年人犯罪
- 297 勿对中小学教师轻言下岗
- 299 农民工:是农民还是工人?
- 301 企业退休人员社会化管理
- 302 暂住证,是去还是留?
- 303 纽约停电的启示
- 304 交通压力
- 305 环境管理与公众参与
- 306 酒后驾车车险附加险
- 308 反思比愤怒更有价值
- 309 大树移植
- 310 报刊传媒改革
- 311 畅销书
- 312 出版业现代物流服务体系
- 313 引进外版教材
- 315 先就业后择业
- 316 道德建设
- 317 地方志
- 318 满意在交通,诚信伴你行
- 319 交通现代化
- 320 旅游业区域合作
- 321 市民精神
- 322 职工的政治思想工作
- 323 转变职能
- 324 官员的政声
- 325 免费开放
- 326 救助管理与慈善组织
- 327 “体育补助”与“垫子文化”
- 328 家庭暴力
- 329 消费环境
- 332 信访局与“邮局”
- 333 为公犯法
- 334 最终解释权
- 335 官无所求,业有所创
- 336 农村卫生的脱困
- 337 乡镇干部与村民的关系
- 338 “阳光政府”更需“阳光市民”
- 339 官员问责机制
- 340 农村公益事业“撂荒”
- 341 阳光下的运行更具效率
- 342 网络文化有章可循
- 343 文化单位人事改革
- 344 精神动力
- 345 服从组织
- 346 政府行政与成本效率
- 347 住户搬迁与人文关怀
- 348 “方便地图”
- 349 法律援助
- 350 城市社区
- 351 克服“立法部门化”
- 352 言简意赅
- 353 行政许可与法治政府
- 354 参考文献



**第一部分**

**经济调节**





# 现代产权制度

## 案 例

党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制的若干决定》(以下简称《决定》),针对经济体制改革中的深层次障碍——产权制度改革提出了明确要求,明确指出,“产权是所有制的核心和主要内容。”“建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度。”“要依法保护各类产权,健全产权交易规则和监管制度,推动产权有序流动。”这就是说要把现代产权经济理论与中国改革开放的实际相结合,使对产权制度的改革有重大突破和全面创新。

特别是针对建立“产权清晰,权责分明,政企分开,管理科学”现代企业制度的深层次障碍,明确提出了建立现代产权制度的基本方向和总体框架。由深化企业改革到深化产权制度改革,这表明国有经济的改革进入了一个新的攻坚阶段。改到深处是产权。

● 按照《决定》确定的建立现代产权制度的目标和原则,现代产权制度建设应着重在哪些方面?

## 分析要点

1. 明晰产权归属 这是进行产权制度改革的前提和基础。《决定》要求“使股份制成为公有制的主要实现形式”,就是因为这种企业制度的产权关系是明确的。因此,通过创新国有资产监督管理体制,明确国有资产的出资人,使履行出资人职责的机构尽快到位就成为产权清晰的当务之急;以优化资本结构和法人治理结构为主要内容,规范出资人与经营者的责、权、利关系,明确股东、董事、监事以及经理层之间的职责,并建立相应的管理制度,就成为产权清晰的主要内容。当前,关键是坚持党管干部原则与出资人机构依法选派产权代表和董事会依法选择经营者结合起来,抓好产权代表选派和经营者选聘两个环节。

2. 促进产权交易 深化产权制度改革必然要求推进产权交易。一是培育和发展产权交易机构,规范组织体制,明确产权交易的地位和功能,对现有产权交易机构进行整合,抓紧建立全国联网的产权交易机构和交易体系。今后,国有资产交易原则上都应在公开、透明的产权交易平台上有序进行,以克服目前比较普遍的交易不透明、不规范所引致的国有资产流失现象。二是进一步建立和完善产权交易市场,除加快和促进产权交易外,应加快闲置资产、破产资产、无形资产、二手设备、科技成果转让以及企业之间资产置换等的市场化运作,在更大的范围提供推进企

业产权制度改革及资产债务重组的交易平台,在发展中规范产权交易行为。三是根据产权制度改革的需要,发展和完善资本市场,分步推出创业板市场,积极构建多层次的资本市场体系。四是抓紧制定产权交易的管理规则,制定监管办法,加强监管,进一步落实国有资产进场交易规定,强化交易机构的反腐功能,防止暗箱操作造成的国有资产流失和民营经济不公平待遇等问题。

3. 推动产权流转 产权的顺畅流转是现代产权制度的内在要求。产权制度能够有效地实现资源的合理配置、保证资产的高效益使用,而这种目标实现的基础是产权能够顺畅地流动。现代产权制度的流动性是市场经济得以实现的重要基础。因此,通过多种途径和办法,因企制宜推进产权有序流转就成为产权制度改革的重要方面。首先,要以提高国有资本运营效率为目标,采取多种形式加快国有产权的规范转让,逐步减少国有独资企业的比重。其次,建立规范灵活的进入和退出机制,在竞争中实现优胜劣汰,有进有退。第三,实施大中型国有企业债务重组,在继续实施债转股的同时,对一些发展有望,但资产已基本上抵押给银行,又不能进入法定破产程序的国有企业,可按一定折扣率由公司进行回购,通过债务置换促进资产重组和优化。第四,用市场化手段推进国有企业解困和战略重组,促使劣势企业尽快退出市场。实现产权顺畅流转的工作重点,主要是做好职工安置和就业、债务清理和重组等方面的善后安排和规范运作,防止出现不利于稳定发展的事件,并在此基础上,推进企业的战略性改组。

4. 实现产权主体多元化 为了真正建立起现代企业制度,“产权结构多元化,权利职责有限性,公司治理法人性”就成为最基本的产权制度安排。产权多元化是实现产权清晰的前提,也是国有企业切实转变经营机制的内在要求。现阶段,要按照《决定》的要求,通过多种多样的途径努力实现产权多元化:一是通过股权流动、资产购并和转让上市公司非流通法人股等多种方式,招标招募国内外战略投资人,实现国有企业产权多元化。二是探索国有企业之间交叉持股和委托国有法人持股等办法,改变国有企业单一的股权结构。三是鼓励民间资本参与国有资本的重组,有条件的可以试行经营者持股,股票期权以及管理层收购等方法。四是改进和完善无形资产作价入股的办法,制定技术、专利、知识和经营管理等生产要素按贡献参与收益分配的制度。

# 新公共财政体系

## 案 例

公共财政实质是百姓财政。理财之道,贵在以民为本。要把人民群众“需要不需要、赞成不赞成、满意不满意”作为衡量财政支出合理与否的根本标准;切实保障民众对重大财政活动的知情权、参与权与监督权;调整和完善财政体制,处理好效率与公平的关系,坚决禁止搞样子工程、面子工程、花架子工程等劳民伤财之事。

在新的形势下,财政部门应确立基于民众的公共财政理念,加快构筑公共财政体系,最大程度地满足社会公共需要。

### ● 请予阐述:应如何确定基于民众的公共财政理念?

## 分析要点

1. 解决好与人民群众的生产和生活息息相关的突出问题 要重视社会保障体系建设,关怀弱势群体。要多渠道筹集社会保障资金,提高社会保障支出占财政总支出的比重,确保下岗职工基本生活,确保离退休人员养老金按时足额发放,对城镇居民最低生活保障对象,做到应保尽保。要增加对就业和再就业工作的资金投入,安排必要的经费积极支持职业培训,引导劳动力的有序流动,还要对下岗失业人员自谋职业、服务型企业批量招收下岗失业人员、国有企业通过主辅分离分流安置富余职工等给予税费减免、社会保险补贴、小额贷款抵押等政策支持。要积极支持农村公共医疗卫生体系建设,努力改善农村居民的生产和生活条件。

2. 在保障民生的基础上,加快推进富民进程 要主动谋划财政富民之策,积极实施财政富民之举。首先,富民的重点、难点在农村和农民。对农民要“多予、少取”,一手抓增收,一手抓减负。要支持建立多元化的稳定增长的农业投入机制,优化财政支农支出结构,重点增加对农村基础设施建设、农业技术创新和技术推广服务、农业市场信息体系建设等方面的支出。深化粮食流通体制改革,完善农民负担监督管理机制,严格执行农村税收、涉农收费和价格等政策,防止农民负担反弹。

3. 经济旺,税源足;税源足,财政兴;财政兴,才能为民生、民富多办事情、办好事情 当前,财政部门支持经济增长主要有三个途径:一个通过整合财政预算内外专项资金,整合财政性资金与国有资产收益,集中可利用之财力,发挥财政资金“四

“两拨千斤”的导向作用,拉动社会投资,支持和促进经济增长;二是继续实施积极的财政政策,支持建立经济长期自主增长的机制;三是创新和完善财政体制。通过调整和划分各级政府的收入和支出责任,制定更加科学合理的财力集中办法和转移支付制度,强化利益驱动和激励机制,充分调动地方自主发展经济的积极性。



# 制度设计与严格监督

## 案 例

新发布的《企业国有资产监督管理暂行条例》(以下简称《条例》)规定,造成国有资产重大损失或者被判处刑罚的国有及国有控股企业负责人,终身不得担任任何国企负责人。此外,对企业国有资产损失负有责任受到撤职以上纪律处分的国有及国有控股企业的企业负责人,5年内也不得担任任何国有及国有控股企业的企业负责人。《条例》还规定,国有及国有控股企业的企业负责人滥用职权、玩忽职守,造成企业国有资产损失的,应负赔偿责任,并对其依法给予纪律处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

在世界既有的资产监管约束腐败的制度安排中,有“守钱”和“盯人”两种基本类型,所谓“盯人”,是指通过制度设计把资产监管的目标指向具体的个人(比如说部门领导或会计),通过道德教化或事后惩罚的形式对腐败进行治理,这种理念有个公认前提,就是“个人”的廉洁本性是可以被教化,腐败只是财迷心窍所致,这种“财迷心窍”是可以通过道德教化或事后惩治的形式加以引导,而且这种引导可以训化其他人;另外一种“守钱”,这种制度设计把资产监管的目标全部指向内在的资产管理,不管你宣称自己多么廉洁奉公,在平常表现得多么高风亮节,“守钱”理论是不会相信你的,他们所要做的,就是尽最大责任通过各种严格的制度把“钱”守好,以不变应万变,不管你是什么样的人。这种理念也有个公认前提,即面对缺乏监督的财富,人人都有腐败侵吞的可能,这种对人的警惕没有任何意外的豁免、偏爱和歧视。

● 制度设计和严格监督,哪种约束观念更为有效?请结合《条例》予以评述。

## 分析要点

1. 我国国有资产的监管面临各种各样的难题 国有资产出资主体虚置,公家的财产肥得流油,不吃白不吃,不贪白不贪,似乎道德训戒和惩罚预期根本不能起到作用。他们进行关联交易,转移利润,使国有资产流向个人的腰包;他们私设小金库、账外账,吃喝玩乐,挥霍浪费;他们利用职权徇私舞弊,为配偶、子女注册公司,采取高进低出等手段中饱私囊,给国家造成重大损失。

2. 这些资产流失靠“造成国有资产重大损失者不能再任国企负责人”能补偿吗? 这么巨大的腐败利益靠“不能再任国企负责人”的惩罚能抵挡得住吗?“盯人”理论的不成熟正在于,我们太相信道德的力量,太相信事后惩罚的警戒效用了,



有人问到中国当前是否存在着道德危机的时候,张五常说:“经济学不能回答伦理、道德问题。”

3. 国有资产的流失隐藏着巨大的腐败,治理其中的腐败需要“摸着石头过河”的制度创新 这种尝试应该有成本意识,应该确定最基本的方向后再“摸石头”,不然的话,等到那一天我们到了岸的时候回头一看,国有资产已被侵吞无几,这种创新还有多大意义?

4. 当下,制止住国有资产流失最紧迫的事情应该是转变约束理念 从“盯人”迅速转变到“守钱”的观念上来,毕竟,人是不断地换的,而钱是定量的。在这种理论下,我们要尽快采取一套制度在国有资产与负责人之间安置一道坚不可摧的防护栏。

