

专家视角·深度解析

FIFTEEN CASES OF  
PUBLIC  
MANAGEMENT

# 公共管理

## 案例十五讲

晏雄 邹再进 马国芳 主编



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

FIFTEEN CASES OF  
PUBLIC  
MANAGEMENT

# 公共管理

## 案例十五讲

晏雄 邹再进 马国芳 主编



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

公共管理案例十五讲 / 晏雄, 邹再进, 马国芳主编. —北京:  
社会科学文献出版社, 2014. 10  
ISBN 978 - 7 - 5097 - 6323 - 0

I. ①公… II. ①晏… ②邹… ③马… III. ①公共管理 - 案例  
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 169532 号

公共管理案例十五讲

主 编 晏 雄 邹再进 马国芳

出 版 人 / 谢寿贵

项目统筹 / 任文武

责任编辑 / 高振华

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17 字 数: 266 千字

版 次 / 2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6323 - 0

定 价 / 48.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

## 《公共管理案例十五讲》编委会

主    编：晏  雄  邹再进  马国芳

编    委：（排名不分先后）

包继礼  韩全芳  杨燕红  王智慧

刘  洪  肖  斌  李永康  王文惠

郝春媛  赵永伦  杨丽娟  木  薇

杨  莉  张丽华  鹿继敏  李  坤

# 前言

起源于 20 世纪 20 年代美国哈佛商学院（Harvard Business School）的案例教学法，由于其可以通过情景再现的方式训练洞察力、检验知识和培养分析技巧，从而改变了过去以知识讲授为主的单一教学模式，为学习者提供了将基础理论转变为实用技能的新的“平台”。在开放和互动的案例教学环境下，学习者主动参与的意识增强，在情景模拟和激烈讨论中，学习者的创造性思维得以激发，学习者的分析视野得以扩大，初步的感性的“经验”得以积累，判断能力、分析能力和解决问题的能力得以快速提升，能够收到意想不到的教学效果。由于案例教学有助于实现教学相长，能够充分调动学习者的主动性和积极性，教学过程生动具体、直观易懂且能够集思广益，所以现在成了管理学、法学、军事学和教育学等学科领域课程教学中最受推崇的教学方法之一。

云南财经大学公共管理学院一向注重案例教学法的应用和推广，自 2007 年开展公共管理硕士（MPA）研究生培养工作以来，针对公共管理学科实用性较强、问题意识突出的特点，不断探索通过案例教学提高教学效果和培养质量的途径和方法，特别是针对国内公共管理案例，尤其是云南本土案例相对缺乏的现状，积极组织人力、物力和财力，开展公共管理案例开发工作，以为各门课程实施案例教学创造必要的条件。通过近几年持续的努力，初步形成了一批“接地气”、富创新、易使用的案例成果。今天展示在读者面前的这本案例集正是学院广大骨干教师工作成果的一部分，共包括 15 个案例，内容涵盖公共伦理、公共政策、公共经济、公共人力资源管理、社区管理、公共危机管理及公共服务等领域，其中绝大部分都是云南本土案例，具有显著的云南特色。

在案例编写过程中，由于受调研条件及时间、精力的限制，部分案例

采用了原创方式，也有很大部分案例采用了编创的方式，无论是原创的还是编创的案例，编写者都参阅、借鉴和引用了大量的文献、数据和资料，由于无法与原文献作者一一取得联系，在此谨一并表示谢意。

由于编者水平有限，本书中的很多案例还显得很不够成熟，存在问题和错误也在所难免，恳请各位专家、学者和广大读者批评指正。

c t e n t s  
目录

## 01

## 抚仙湖生态治理的启示

人与自然和谐发展是人类生存的基本条件，也是自然造福人类的必要条件。大自然像一柄双刃剑，一方面服务于人类，另一方面教导着人类如何与自然和谐相处。那么在环境保护政策的制定和执行中谁的利益优先受到保护？谁对环境保护成果享有优先获利权？要发展还是要环境？要效益还是要生态？要增长还是要幸福？经济发展和环境保护之间的矛盾始终是城市管理中的一个必须面对的问题。

001

## 02

## 砷污染治理，路在何方？

水是生命的源泉，水资源是基础性的自然资源和战略性的经济资源，是重要的生态与环境的控制性要素。天然水作为一种自然资源和公共产品，一旦遭到严重污染，严重影响居民生活、生产甚至社会稳定的时候，必须考虑分析造成这种突发事件的社会深层原因。

030

03

昆明市构建城市低保和农村五保供养标准自然增长机制进程

曾经有人开玩笑说，昆明的低保人口还没有公职人员多呢，放心！我们养得起公务员，自然养得起这些低保户。但能否切实解决好低收入群体的生活问题一直考验着政府和社会的能力。低保制度从建立到现在从未间断过争议，有人说低保制度纯粹是在“养懒汉，有进无出”，有人说低保标准过低无法保证困难群众正常生活，也有人说低保制度已经变味，骗保、漏保等问题层出不穷。

052

04

被遗忘的公民  
——开远黑村黑户

“黑户”，就中国的户籍制度来说，就是在全国人口普查中没有户籍资料，没有户口卡（常住人口登记卡），且没有身份证的人。没有户籍资料导致的“黑户”是我们平时生活中接触最多的。他们不仅在经济上陷入贫困，而且在民主权利行使、公共服务分享等方面都处在“边缘化”的现实困境之中。

063

05

阿豪的城市打工记

阿豪一家是布依族的典型代表，由于族群文化背景的差异，他们在居住环境、生计适应、社区融入等方面都较其他流动人口更加难以适应城市的生活。针对少数民族农民的社会融入，从社会服务和创新社区管理的层面，政府将如何帮助这些弱势群体改善他们的生活处境？社会工作中有什么模式可以帮助他们争取权益？这是值得探讨的问题。

076

06

公共产品应该怎么管？

城市公园作为城市整体规划的一部分，是市民日常生活中休闲娱乐的重要场所，在工作、生活之余逛公园也是市民享受绿色、亲近自然的常见方式。一个城市园林规划的好坏，对于美化城市、提升城市整体功能、改善市民生活质量、吸引国内外游客至关重要。如何界定城市公园的性质，哪些公园应该免费开放，采取什么样的开放形式，免费开放后如何管理等一系列问题仍存在争议。

092

07

昆明非机动车使用税征停始末

人们热议政府征收非机动车车船使用税的目的究竟是什么、法律依据何在、如何体现社会公平等方方面面的问题。一个依法有据的税种为何征而复停？政府开征助力车、非机动车车船使用税的初衷是什么？为什么这个税种存在的时间如此之短？人们对助力车、非机动车车船使用税的开征究竟持什么看法？

110

08

三峡工程的利与弊

三峡工程是中国长江中上游段建设的大型水利工程项目。它是世界上规模最大的水电站，也是中国有史以来建设的最大型的工程项目，而由它所引发的移民、环境等诸多问题，使它从开始筹建的那一刻起，便始终与巨大的争议相伴。

129

09

中国的战略石油储备

在当今世界的能源格局中，石油占主导地位，它是一次性资源，是支撑经济发展和国防现代化的基本能源，目前世界上几乎所有国家都已经把石油安全置于能源战略的核心位置。尽管国际能源署正在积极邀请，但中国加入能源署的动力不强。中国战略石油储备存在四大困境，国际能源署建设战略石油储备的经验非常值得借鉴。

137

10

陆良“7·11”特大交通事故

近年来，重大交通事故频频发生。特大安全事故造成了巨大的经济损失，也给社会造成了巨大的负面影响，那么，重大交通事故的责任由谁来负？云南省的交通工作存在哪些问题？如何解决这些问题呢？本案例指出交通工作中存在的问题，并提出用科学发展观指导道路交通的工作实践。

151

11

宁洱“6·3”地震抗震救灾纪实

自然灾害是发生频率最高、各级领导最常遇到的一类突发公共事件。然而，每一次灾害都有其特点，不同灾种的处置方法也不尽相同。在处置自然灾害事件过程中，作为危机管理主体，政府在危机管理中的政策执行显得十分重要，科学的公共政策及有效运行是政府危机管理的有效手段。危机管理就是公共政策的制定、执行、监控和评估的过程。

165

12

弹劾制度与高官辞职

美国“水门事件”导致了尼克松总统成为美国历史上第一位在任期内辞职的总统，此外还有多名政治任命官员因涉及这一事件而辞职，这是美国宪法规定和实施弹劾制度的结果。迄今为止，美国官员遭到弹劾的频率并不高，而且并非遭到弹劾的官员都辞职，但是毫无疑问，弹劾制度在美国已经成为政务官头上高悬的一把明剑，官员们不敢忽视它的存在。弹劾制度给问题官员造成极大的政治压力，问题官员一般会主动选择辞职，从而体面下台。中国有建立公务员弹劾制度的必要性和现实意义吗？

183

13

罗美村的故事

——西南边疆农村基层干部视野中的民族维稳

“维稳”是一项有着中国特色、被提升到治国安邦层面、带有极强政治色彩的重要工作。在现行的维稳工作格局中，核心的工作是调适和管控各种社会利益纷争，平息各种社会不满情绪，有效维护社会政治秩序。在维稳中的民族问题如何解决？基层官员是如何看待民族农村的现状的？作为最了解真实情况的“街头官员”，他们是国家政策的一线执行者，直接面对所有转型期中国民族地区农村的利益矛盾，也是农民眼中的“父母官”。他们是如何评价自己的工作呢？他们对未来民族地区农村的公共治理有哪些想法呢？

206

14

中国红十字会信誉危机

——由郭美美事件说起

自媒体——自我的小媒体（在互联网上，每一个账号，都像一个小小的媒体）发帖子、转微博、评新闻……信息、观点、态度便汇入了互联网的比特之海，在近6亿网民、3亿微博的努力之下，爆发出巨大能量。在进行舆论监督、反映社情民意上，自媒体发挥着重要作用。与此同时，自媒体时代所产生的网络舆情也给我们的社会治理带来了一系列新问题。

218

15

香港“蝗虫”事件

多年的“自由行”政策，让作为旅游胜地、购物天堂的香港变得如此亲切，触手可及。可是2012年1月份以来，一场空前的陆港之间对骂战击碎了人们大同之家的梦。“蝗虫”和“狗”，下作不堪的对骂堂而皇之地登上了媒体。两地民众互相的攻击和指责从网上延伸至网下，又从网下反冲回网上。族群分裂的痛楚令华人媒体纷纷给予高度关注。



## 抚仙湖生态治理的启示

刘 洪 肖 斌

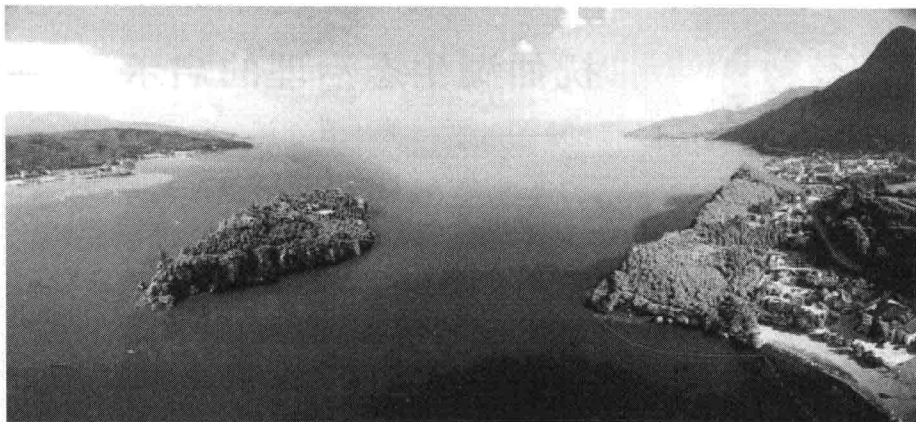
作为珠江源头第一大湖，抚仙湖水质的好坏不仅直接关系到沿湖各市、县经济社会可持续发展，而且还将直接影响整个珠江水系的生态安全及泛珠三角地区的可持续发展。如何协调环保与生产发展的关系，建设人与自然和谐相处的现代文明，本案例通过对玉溪市为保护抚仙湖而采取的“抚仙湖取缔机动船专项行动”及开发与保护的探讨，通过抚仙湖治理保护决策和管理过程，讨论市场失灵、政府职能、公共政策制定执行以及公共资源保护与经济发展的关系等方面的问题。

### 一 抚仙湖的前世与今生

#### 1. 高原明珠抚仙湖

享有“万里湖光小洞庭，天然图画胜西湖”美誉的抚仙湖，位于云南省中部，跨玉溪市澄江、江川、华宁3县，距昆明60余公里，是中国蓄水量最大的深水型淡水湖泊，是珠江源头第一大湖，属南盘江水系。湖面北部宽阔而深，南部狭小而浅，中部细长，形如倒置葫芦状。当湖面水位为1722.5米时，水域面积216.6平方公里，平均水深95.2米，最大水深158.9米，蓄水量达206.2亿立方米，占全国淡水湖泊蓄水总量的9.16%，占云南九大高原湖泊总蓄水量的68.3%。相当于13个滇池的水量、6倍的洱海水量、太湖的4.5倍，占云南九大高原湖泊总蓄水量的70%左右，占全国淡水湖泊蓄水量的9.16%。水质极佳，湖水清澈见底，长期保持Ⅰ类水质，平均透明度为5~6米，最大可达12.5米，是中国内陆淡水湖中水质最好的湖泊之一。湖内出产20多种经济鱼类，其中尤以抗浪鱼最具盛名，它也是抚仙湖的名贵特产。

作为玉溪的“母亲湖”，抚仙湖清冽的湖水滋润了属于半干旱地区的



抚仙湖远景

(图片来源: [http://image.so.com/i?ie=utf-8&q=抚仙湖&src=360se6\\_search。](http://image.so.com/i?ie=utf-8&q=抚仙湖&src=360se6_search。))

滇中大地, 养育了沿湖而居的当地群众。抚仙湖流域良好的自然生态环境, 给当地经济社会的发展提供了极大的便利条件。在农业和工业日益发展的同时, 自 1988 年抚仙湖湖泊区域被列为省级风景名胜区以后, 抚仙湖区域逐渐成为声名远扬的旅游胜地。抚仙湖水质的好坏不仅直接关系到沿湖各县和玉溪全市经济社会的可持续发展, 而且还将直接影响整个珠江水系的生态安全及泛珠三角地区的可持续发展。



抚仙湖倒影

(图片来源: [http://image.so.com/i?ie=utf-8&q=抚仙湖&src=360se6\\_search。](http://image.so.com/i?ie=utf-8&q=抚仙湖&src=360se6_search。))

## 2. 伤痛的“母亲湖”

依靠抚仙湖的先天有利条件，玉溪市发展迅速，多年来，玉溪的 GDP 和人均收入居云南前列。然而，随着流域经济社会的发展，人类活动的日益频繁，抚仙湖入湖污染负荷不断加剧，入湖污染量远远超过了水环境承载力，水质呈下降趋势，部分水体已临近Ⅱ类水边缘。

2002 年，抚仙湖水中 TN（总氮）、TP（总磷）浓度上升，藻量增加，富营养化进程加快，湖泊水质呈现下降趋势，水质由Ⅰ类下降到Ⅱ类。经过长期的治理和保护，2003 年，抚仙湖水质虽然又恢复到Ⅰ类，但是由于工业污染、生活废水和生活垃圾排入湖中，致使其水质透明度整体下滑，甚至局部区域水质恶化到Ⅱ类~Ⅲ类。据介绍，抚仙湖流域面积 674.69 平方公里，湖岸线 100.8 公里，涉及人口 17.8 万人，流域内人口稠密，村庄密集，产业结构不合理，属传统农业区。森林植被覆盖率低，生态环境脆弱。加之湖泊换水周期长达 197 年，有入湖河流 103 条，主要入湖河流水质多为Ⅴ类、劣Ⅴ类，面源污染控制难。近年来，流域污染负荷排放量大幅上升，入湖污染负荷大幅增加，主要污染因子是 N、P，已超出Ⅰ类水标准的水环境承载力，沿岸局部水域污染严重，总体已处于临近Ⅱ类水的危险边缘。

在抚仙湖流域的农田化肥污染中，2009 年所产生的 COD 2578.36 吨中就有 1840.85 吨进入到了湖中，TN 618.81 吨中就有 433.17 吨流入湖中。有关专家指出，排入湖中的农药不仅直接污染水体，而且致使生物种群中毒衰亡，对生物多样性造成严重危害，甚至威胁到整个环湖流域生态系统。

环保部门的统计数字显示，仅 2009 年一年，抚仙湖流域的农村污染中产生的 COD（化学需氧量）入湖量就高达 4344.95 吨，TN 679.1 吨，成为目前抚仙湖流域内主要污染源。

由于抚仙湖流域内居民环境保护意识薄弱，沿湖环境卫生状况较差，湖泊沿岸的很多村民都将生活垃圾和人畜粪便乱堆乱放，部分村民甚至直接在湖边清洗污物，或将垃圾、污水倒进湖内。2009 年，抚仙湖径流区农村生活污水排放量为 3098.22 吨，人畜粪便排放量 5221.60 吨，产生生活垃圾 2460 吨，其中就有极大部分排入了抚仙湖，对湖泊造成了很大的