



SGPKU

北京大学政府管理学院系列教材



◎ 李成言 主编

现代行政领导 案例分析

XIANDAI
XINGZHENG
LINGDAO ANLI
FENXI

北京大学出版社



北京大学政府管理学院系列教材

现代行政领导 案例分析

李成言 主编

北京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代行政领导案例分析/李成言主编. —北京:北京大学出版社, 2004. 1

ISBN 7-301-06837-9

I. 现… II. 李… III. 行政学:领导学-案例分析 IV. ①C933
②D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 114358 号

书 名: 现代行政领导案例分析

著作责任者: 李成言 主编

责任编辑: 诸葛蔚东

标准书号: ISBN 7-301-06837-9/D·0818

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村 北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: zpup@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

排 版 者: 北京高新特打字服务社 51736661

印 刷 者: 世界知识印刷厂

经 销 者: 新华书店

890 毫米×1240 毫米 A5 14.625 印张 420 千字

2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 25.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

前 言

承蒙读者和各界厚爱,《现代行政领导案例分析》一书终于和大家见面了。说到这本案例分析的出版,就不得不提起编者一年前所著的《现代行政领导学》,作为北大政府管理学院的系列教材之一,《现代行政领导学》于2002年8月由北大出版社出版发行。该教材是编者多年教学经验的总结,也是自己近年来潜心研究所积累的心得。该教材出版之后,课堂教学反映良好,但编者在教学中仍有一种意犹未尽之感,于是决心编辑出版这样一本有关行政领导实务的案例分析集。

在教学实践中,编者感到,从理论到理论的教学方式是我们整个教育界都面临的一种困境,尤其是社会科学领域,理论和现实的脱节是一个相当严重的问题,这常常给人以纸上谈兵、隔靴搔痒之感,教学上这方面的滞后性应当引起我们足够的关注。实际上,在我国古代的教育史上,教育者就擅长通过寓言、故事和历史典故等方式启发和辅导学生,不仅强调“因材施教”、“经史合参”、而且还鼓励“学以致用”、“知行合一”。可惜的是,我们优秀的教育传统在现代教育中却丢失了很多。

教学案例是当代西方工商管理教育界通行的一种做法,它通过模拟的方式真实地再现管理的现实情景,从而让学习者身临其境地发现问题、分析问题直至找到可行的解决方案。在美国的哈佛商学院,案例教学甚至可以占到整个教学全程的90%,在我国管理学界,尽管案例教学方面还处于起步和创建的阶段,不过我国很多的教育机构和学者都在孜孜不倦地努力,有关管理案例方面的书籍,也在不断地面世。目前,北京大学政府管理学院在本科生教育和研究生教育的授课中将逐步增加更多相关的案例教学。

为了解决学生和教师双方的困惑,为了行政管理的专业教育更

好地发展,同时也为了给那些从事行政工作实践的人士提供一本富有时效性、趣味性、政策性而且学术含量高的读物,所以,在《现代行政领导学》一书于去年出版之后,编者便将《现代行政领导案例分析》一书的编辑提上了日程。

《现代行政领导案例分析》一书是群策群力的结晶,在编写过程中,编者的许多朋友和同事都给予了大力的支持,同时他们也提供了许多有益的建议,这使得编者对这本案例分析集的出版前景充满了信心。总的来说,这本案例分析集有以下特色:

1. 在编写体例上,编者参照了《现代行政领导学》的分类方法,全书共计 90 篇案例分析,它们分处十个不同的章节之中,这不仅给了读者一个清晰的逻辑框架,而且也方便了读者按照自己所需有针对性地阅读。

2. 在案例选材上,案例的内容几乎都取材于近几年出版的书籍及各大新闻媒体上的公开报道,这些资料与行政领导领域有着紧密联系,在选材上编者注重到了案例题材的真实性、典型性和时事性。由于我国政府行政管理领域一直处于动态的发展过程中,因此这种时效性便构成了本书的一个亮点。

3. 在案例内容上,我国当代的行政领导案例占了大多数,少数的案例还涉及英国、美国等西方国家的行政实践,这也恰好可以扩大读者的阅读视野和思维空间。另外,还有个别的案例题材是选自管理学界同仁出版的案例集,不过其案例分析的内容都从行政领导学的角度做了全新的评论,对于这些资料的来源,编者在案例分析之后进行了详细的注释,编者在此也特别向他们表示感谢。

4. 在案例分析的程序上,编者采取了标准化的案例分析流程。每一篇案例都按照标准的格式列出了“案例分类”、“关键词”、“案例正文”、“案例分析”和“参考资料”五个部分,这样有助于读者对全文内容的快速理解和掌握。在每篇案例分析中,编者尽量着眼于对分析材料的总结、分析和评价,使其分析做到有的放矢,并鲜明地向读者呈现案例分析者观察问题的视角及其管理主张。

本书的出版对编者也是一个新的激励,但愿不久以后还能有新

的作品奉献给大家。做学问的道路没有止境,本书如有不足之处,敬请读者指正,同时也希望有机会能和学界同仁以及社会各界的朋友多交流。

编 者

2003 年 12 月于北京大学

目 录

第一章 行政领导权力	(1)
村委会选举中的乡政府“操纵行为”	(3)
腐败竟然如此简单	
——成克杰受贿案件的启示	(7)
灰色地带	
——感情投资还是权力投资	(11)
家族领导毁了湖南“明星村”	(14)
“科技大跃进”是如何出台的	(20)
滥用权力的下场	(26)
“馒头办”与馒头大战	(30)
厦门“远华”特大走私案背后权力的集体变异	(34)
从一篇悔过书看三个高级干部的腐化经历	(39)
质疑“教授嫖娼致死案”	(44)
第二章 行政领导体制	(49)
“收支两条线”制度解决单位小金库	(51)
江西泰和县推行“一门式”办证收费的初步尝试	(55)
“北京奥申委”成立始末	(59)
从江苏省撤销电力工业局看中国电力体制改革	(63)
1998 年国务院政府机构改革, 何处是归途	(68)
功臣·酒仙·囚徒	(72)
恪守法官的良知有多难	(76)
青岛创新政府管理体系	(82)
陕西省白河县干部制度改革的启示	(87)
深圳市监察局反腐经验谈	(92)
汤山投毒案考验政府领导体制	(96)
分业经营, 央行实施管理体制改革的	(103)

第三章 行政领导环境与文化	(109)
“一把手”如此“把一手”.....	(111)
该不该实行林粮间作.....	(114)
领导开车下属遇难	
——搁置了十年的车祸案.....	(118)
廖市长贪图财色,葬送前途	(122)
危急时刻一个领导的责任.....	(128)
新处长的失误及其原因.....	(132)
一个干部提拔前的是是非非.....	(136)
一个领导的堕落.....	(140)
“封疆大吏”梦的破灭	
——由河北“李真案”看秘书腐败.....	(147)
第四章 行政领导个体素质与群体结构	(155)
江西省加强领导班子建设卓有成效.....	(157)
成都:六百多后备干部缘何落聘	(160)
一个腐败分子的最后疯狂	
——平顶山原政法委书记李长河	
雇凶杀人案的警示.....	(164)
山东调整地市领导班子的五个突破.....	(170)
四川省领导班子和干部队伍建设的启示.....	(173)
惊天“形象工程”给谁看	
——从政治心理的角度分析王怀忠的行为.....	(179)
香港特别行政区行政长官董建华.....	(186)
原阜阳市市长肖作新、周继美夫妇受审判刑	(189)
当县长时害书记,当了书记害副手	(193)
第五章 行政领导关系	(201)
“沟通与诚信”赢得了天津市民的心.....	(203)
“五毒书记”张二江的“下级学”.....	(207)
办公室主任应该如何当.....	(211)
变“领导”为“服务”.....	(214)
车间主任被杀的教训.....	(218)

李立三给毛泽东写信进言·····	(222)
梦醒铁窗时已晚·····	(225)
实施考核制度中的两次冲突·····	(229)
为何厂长和书记之间职位互换·····	(232)
一盒巧克力的交易·····	(236)
第六章 行政领导决策 ·····	(241)
北大高才生如何做好村支书·····	(243)
北京市燃放烟花爆竹·····	(249)
从北京市“灰色调”看行政决策·····	(253)
价格听证听到什么·····	(256)
美国政府对田纳西河流域开发的决策·····	(262)
桥锁长江,通途变天堑·····	(267)
山洪来临前的危急决策·····	(270)
北京市征收城市市容费政策为何失败·····	(277)
第七章 行政领导选才和用人 ·····	(281)
“富翁书记”上任记·····	(283)
广东省行政领导用人创举	
——全员竞争上岗·····	(288)
湖北黄石	
——差额考察的排头兵·····	(294)
吉林省政府建立并实行政府雇员制度·····	(298)
挑战“太平官”	
——吕日周改革干部制度·····	(306)
一人得道,鸡犬升天	
——周文吉任人唯亲案·····	(314)
干部交流,异地挂职,调兵遣将谋大略·····	(319)
上海市妇联公开招考行政领导人员·····	(323)
第八章 行政领导艺术和方法 ·····	(329)
华盛顿的任职和辞职·····	(331)
铁腕女首相撒切尔·····	(334)
主持会议的画龙点睛术·····	(340)

会议主持中先声夺人的艺术·····	(345)
两个文印科科长·····	(349)
罗斯福成功的秘诀与“智囊团”·····	(353)
新任看守长的成功·····	(357)
英国为什么能够在福岛海战中取胜·····	(361)
朱镕基总理的题词	
——“不做假账”·····	(365)
新任县委书记赵忠礼·····	(369)
一个善于凝聚人心的县委书记·····	(376)
诸葛亮的悲哀·····	(381)
第九章 行政领导效能和发展 ·····	(385)
利辛县改革风暴·····	(387)
“温州模式”形成、发展的惊人历程·····	(395)
“引咎辞职”震动重庆政界·····	(400)
“政务超市”:突破与困扰并存·····	(405)
盖章一百七,工程遥无期·····	(410)
电话举报,几家忧愁有谁听·····	(414)
南京:机关干部变了·····	(419)
从赵区长的决策看行政效率的质和量·····	(425)
人员增加了,为什么效率反而下降·····	(427)
第十章 行政领导与电子政务 ·····	(431)
深圳电子政务信息系统进入新阶段·····	(433)
“非典”时期的中国电子政务	
——以昆明市政务公众信息服务网为例·····	(438)
论电子政务与行政公开的关系	
——以上海市电子政务为例·····	(445)
政府对企业的新型管理方式	
——从政企关系重塑角度分析海淀园	
“数字园区”电子政府的优势·····	(451)
后记 ·····	(458)

第一章 行政领导权力

权力仿佛是一把锋利的双刃剑，它既可以给人类社会带来不可用金钱衡量的福祉，也可以给人类社会带来深重的灾难。善用权力，小则可以青史留名，大则造福社会，建立千秋万代的丰功伟业；滥用权力，小则身败名裂，大则祸国殃民，留下难以弥补的创伤和遗憾。

行政领导权力是国家行政机关依靠特定的强制手段，为有效执行国家意志而依据宪法原则对全社会进行领导和管理的一种综合性能力。行政领导权力是行政管理生命线，是行政领导者实施领导的基础和前提，因此，我们要全面、深入地研究行政领导权力，并使其有效地指导行政领导的实践。尤其是，行政领导权力在现实社会中表现出了让人忧心忡忡的种种负效应，这里有政治背景的影响，经济发展的制约，社会心理的助虐，文化积淀的浸染，但更主要的是行政领导权力自身的特性。本章案例有助于我们对行政领导权力的双重性更好地了解 and 把握。



村委会选举中的乡政府“操纵行为”

案例分类

行政领导权力

关键词

村委会选举 村主任竞选 乡政府 选举操纵 乡村民主

案例正文

江西游村为一单姓村,村中98%以上的人均为游姓,总人口900余人。该村有两个自然村,为上游村和下游村,分别居住着游姓的两支。解放以后村中的权力结构形成惯例,村支书由下游人担任,生产大队长或村主任由上游人担任。下游有“五家”和“七家”两大房,书记轮流由两房担任。

1999年4月,担任村支书时间长达7年多的“七家”人——才山被乡政府免去职务,原因是他带头抵制乡里下达的任务,因此在80年代末90年代初当过村支书的“五家”人——云山重新被乡里任命为支部书记。由于乡里下达的乡统筹任务越来越难以完成,现任主任游清发(上游人)、会计游新华(上游人)都愿意不再当村干部了,云山也说,如果主任选在了下游村,他也将辞职不干,让上游人当支书。乡政府希望现任的游清发当选,故在选委会讨论候选人年龄条件时,提出将主任候选人年龄条件从乡里统一规定的50岁放宽到52岁(游清发52岁)。

2000年12月4日,游村改选提名结果:排名主任票前两名的为现任主任游清发和原支书游才山,主任的竞争将在乡政府意愿中的人选和一个不听乡政府话的人之间展开。一开始,乡政府想力劝游

才山退出竞选,但才山不允,决定出马竞争,并利用“七家”人力量开展了紧锣密鼓的竞选活动。12月9日选举日,投票结果为:收回选票563张,清发得票209张,才山得票258张。选举委员会表决在主任候选人栏内只划“0”没划“×”的票算数,游才山算上33张在自己名下划“0”未清发名下划“×”的票,才山得票291票,已超出563票的半数。这时选举委员会借口说,排名前四名的委员候选人中3名均是下游人,使得上下游干部分配不均,从而决定此次选举结果无效,要求推翻重选。这时,乡干部以“要重选,就要承认本次选举无效”为理由要求村选举委员会进行选择。最终,选举委员会要求重选,并承认本次选举无效。这样,乡政府顺利排除了才山在此次投票中当选。

12月12日晚(即第二次正式选举日的前一天),乡政府在游村召开全村党员干部会议,会上批评了“有些党员、干部暴露出的无政府主义表现”,如“做小动作,搞串联”,并代表乡党委指出了游村上任班子(指游才山当书记时的班子)工作中存在的问题,如欠交乡统筹,随意提高干部工资等,最后强调“在选举工作中要加强党的领导”。乡政府这一举动对才山打了个措手不及,也给看到才山当选势头凶猛的“五家”人打了气。12月13日第二次正式选举,上游村和“五家”人为一方,“七家”人为一方,各自参与监票、计票,最终在总票数343张中,清发得票184张,才山得票137张,清发当选主任。乡政府成功地实现了让清发当选的意图。

案例分析

在这一案例中,村委会选举过程中的乡政府行为属于操纵型行为,指的是乡政府为实现自己既定的村委会成员入选,在选举中通过候选人资格审查、流动票箱控制、选举结果解释等关键环节,利用村内各种矛盾,最终促成了自己意愿目标的实现。乡政府的操纵行为主要表现在:

一、确定正式候选人时,通过制定和执行候选人资格条件,力争将不符合自己意愿,但又有强劲竞争力的人选排除出正式候选人之

列。在游村,这一措施因遭遇强人,未能成功。

二、在竞选环节中,乡政府利用村支部力量为自己意愿中的候选人拉票,因为党支部直接听命于乡政府,且在选举中有领导选举工作的天然身份,故可以名正言顺地“做工作”,或者是巧妙利用村内家族间竞争、派性竞争或地域间竞争,帮助意愿中候选人当选。

三、在游村第一次正式选举中,本来可以在计票结果完全统计出来以后讨论补选问题,但先掌握选票分布的乡政府利用村民对选举办法的无知,成功地创造了“如不同意现有选举结果,就宣布本次选举结果无效”的非此即彼的选择,乡政府借村民选举委员会之手取消了才山在第一次选举中当选的可能性。其实,按选举办法规定,才山应当选村委会主任,委员再补选一名即可。

这三个环节的选举操纵比较常见,其他的还有不组织选举宣传动员,搞突然袭击式的选举,使想竞选的村民来不及参与到竞争中来;在组织流动票箱投票时,授意村民或通过村干部授意村民写乡里意愿中的人选;极端的还有涂改选票、代投选票等。但上述的这些办法与前面讲的三个环节的操纵相比,在现实中出现的已经越来越少,随着《村组法》贯彻力度的加强,乡政府越来越不敢也不能明目张胆地违法操作选举。

在上面的三个环节中,因乡政府可指导选举和制定选举实施方案,故可利用候选人任职条件、授意村支部和解释选举结果来实现组织意图。在这过程当中,它似乎没有脱离自己的身分规定,实施着正常的职责,因此有较强的隐蔽性。同时,村民对选举办法了解不多,乡政府的“上级”身份还有相当认同,而且处于《村委会组织法》贯彻前期,所以乡政府的操纵是比较容易成功的。

乡政府在选举中大量采取压制或操纵选举的行为使村级选举的民主性大打折扣。虽然我们在有关研究中肯定了不完善的选举对培养村民的政治参与意识与能力有着积极的作用,但是毕竟压制和操纵是一种“假民主”或“民主无力”的表现,它们最终会阻碍推进乡村民主化的进程。这种压制或操纵已经预示了乡村民主的取向不可能仅是一维的,乡村民主的民主化发展趋势很难自发地向上延伸到乡

政府层级,因此要对处于强势的基层权力进行有力的规范和制约。

参 考 资 料

仝志辉:《乡村关系、村庄权力结构与选举—江西游村选举观察》。香港中文大学大学服务中心、香港浸会大学政府与国际研究系合办“第二届大陆村级组织建设讨论会”论文,2001年3月16—18日。

(王敏)

腐败竟然如此简单

——成克杰受贿案件的启示

案例分类

行政领导权力

关键词

寻租 工程项目 行政审批权 监督机制

案例正文

提到成克杰的腐败，大多数的人都会用两个词来形容，一个是“位高权重”，另一个是“受贿巨额”，而将这两个十分刺激人神经的词汇联系起来，恐怕使人想到的便是成克杰如何地玩弄权术、如何地以权谋私了。但对成克杰受贿案稍做了解便会发现，他以权谋私是真，而玩弄权术似乎还谈不上，他的腐败行径一下子打破了高官腐败的神秘感，因为他腐败得如此简单，而这却更加使人心悸——我们的公共权力竟然能够如此轻易地被掌权者滥用。

成克杰的腐败确实简单，他先是指示将一家私营企业改变为政府直属企业，再是指示将大型工程项目承包给这家企业，然后是指示政府和银行给这家企业大量贷款。而每一次指示，企业老板都会给他送上一大笔钱。我们不去讨论成克杰为何会走向腐败，因为那是另一个问题，我们在这里关注的是成克杰开始决定腐败以后的事情。

1994年初，寻租者的出现给了成克杰第一个机会。银兴公司经理周坤通过成克杰的情妇李平提出，如果能让银兴公司承建南宁西园停车场85亩土地的开发工程，那么可以付给一千万的巨额好处费。而这块地属于南宁市，尚未拿来拍卖竞标，考虑到可以赢利一个