

行政管理学专业系列教材

行政案例分析

魏冰 李琪 孙荣等编写

云南教育出版社

郭用宪 主编

行政管理学专业系列教材

行政案例分析

魏冰 李琪 孙荣等编写

云南教育出版社

责任编辑：陈 中

封面设计：周 宇

行政管理学专业系列教材

行政案例分析

魏冰 李琪 孙荣等编写

云南教育出版社出版 (昆明市书林街100号)
云南新华印刷厂印装 云南省新华书店发行

开本：850×1168 1/32 印张：6.5 字数：150,000
1988年10月第1版 1988年10月第1次印刷
印数：1—15,000

ISBN 7-5415-0197-2/G·180 定价：2.55 元

总 序

深圳大学是我国重建行政科学以来，在综合性大学第一个设立行政学系的。这件事本身就是开创性的。在筹建行政学系的同时，他们又把教材建设摆在第一位，组织力量编写了“行政管理专业系列教材”，这又是一件开创性的工作。这两件事，将在我国行政管理学的学科建设方面，在行政管理学专业教学方面产生良好的影响。

行政科学在我国消声匿迹三十年之后，近几年得到出人意料的广泛传播和迅速发展，短短四五年时间，走过了从重新提起行政学这个名字到高等学校正式设立专业和系这样一个大跨度的进程，取得了从一无所知到出版系列教材这样大踏步的进展，这是多么令人惊异，又令人兴奋的事。这充分表现了行政管理科学的生命力，说明了我国社会主义现代化建设和改革事业非常需要行政管理学，需要行政管理的专门人才。随着经济体制改革，特别是政治体制改革的深入发展，这种需要越来越明显，越迫切。极言之，如不能迅速培养一大批通晓现代行政管理专业知识、掌握科学行政管理技能的行政管理人才，将直接影响我国改革和建设事业的成效。

毋庸讳言，我国行政管理学仍处在重建阶段，学科体系和专业知识体系都仍在探索中，高等学校、干部院校的行政管理学专业和系科寥廖无几，远远不能适应国家建设和改革的需要。正因为如此，深圳大学和其它学校在这方面的开拓和探索更显得难能可贵。

GDF-3466 GDF-35-16

“行政管理学专业系列教材”的设计者，从我国社会主义现代化建设和改革事业对行政管理人才的实际需要出发，尽量吸收现代新学科的相关成果，力图使所培养的学生和所培训的干部掌握现代科学技术知识和技能，同时，也注意了从理论上总结我国行政管理的经验，使受教育者从理论与实践的结合上受到实际的教益，这种探索的方向无疑是对的。至于这个设计是否完善，是否体现了知识的系统性和完整性，如何在教学中结合案例调查和实习研究，以贯彻理论联系实际的原则等等，只有在编写和教学实践中继续摸索、研究、修改和充实，这是需要广大师生和行政干部共同参与的。

“行政管理学专业系列教材”的编写在我国是一项全新的工作，参与编写的大多数作者也是从事本学科研究不久的新人。他们志在抛砖引玉，甘做铺路石子，这种精神正是繁荣学术事业所需要的，应当感谢他们。

可喜的是，我国教育行政部门和干部教育部门已经重视行政管理专业人才的培养，专业教材的建设已提到有关方面的日程上，行政管理学专业教育蓬勃发展的新局面即将到来，从事这项工作的朋友们是大有可为的。

中国行政管理学会（筹）

副秘书长：郭丙于一九八七年七月于北京

前 言

在我们这个以改革和开放、挑战与竞争为标志的时代，中国的行政管理科学研究正以空前的规模和速度随着政治体制改革的日益深入而不断发展。为了建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制，改革和完善我国政府管理职能，提高国家公务人员的素质和能力，以迎接全球范围不可逆转的改革潮流的挑战，近年来行政学（又称行政管理学）专业教学已较为普遍地在我国的普通高等院校、管理干部学院和各级党校展开，并必将随着我国各级行政学院的建立和国家公务员制度的推行，而得到进一步的普及和提高。

由于行政学是一门政治性、综合性和应用性很强的专业，在学科建设和专业教学中必须坚持适应改革、开放，建设具有中国特色的社会主义的时代需要；坚持实事求是，一切从实际出发的思想路线；坚持理论联系实际，重视面向我国行政现实的教学原则。因此，搞好行政案例分析的课程，就成为专业发展和教材建设中的重要环节，这本《行政案例分析》教材就是深圳大学、上海大学、上海行政管理干部学院根据教学实践的迫切需要而选编的。

所谓“案例分析”，也就是一种依据或结合具体事例进行专题研究的方法，是许多应用学科的教学、科研中广泛运用的有效方法之一，在医学、法学、教育学、管理学的有关教研中早已普遍使用。国外行政学界十分强调“案例分析”的方法，并注意在长期的教学和科研工作中筛选案例，建设“案例库”。近年来，

我国行政学界也日益重视“案例研究”和“案例教学”，夏书章教授在他的《行政学新论》一书中就指出：“案例分析的方法正在流行，而且经久不衰。这是一个值得推荐和推广的学习方法。……在行政学的学习、研究方面，这是一项新的工作，要认真地当回事去做才好。”编撰这本《行政案例分析》也可说是这项工作的一次尝试和探索。

为了科学地、全面地理解和掌握“案例教学”的特点，在使用本教材时应注意以下几个方面：

其一，“案例教学”是一种理论联系实际的教学方法，必须坚持运用行政学的科学理论分析行政案例，由于行政学是一门应用学科，我们在积极吸收、引进国外行政学理论的同时，应该结合中国的实际情况有所创造，唯此才能针对中国的行政管理现状，有的放矢地做出科学分析。

其二，“案例教学”具有模拟实习的功能，不仅对缺乏行政管理实践经验的学生来说是十分重要的学习环节，而且对于已有一定行政经历的教员来说更是形象逼真的教学手段。因此，在教学中应尽可能提供真实、新鲜的行政案例，避免随意编造案例或选用不适合当前国情的外国案例和过时案例，真正使“案例教学”起到模拟实习的功能。

其三，“案例教学”重在培训行政技能，教学中所运用的案例应具有相当数量和较多的类型，有条件的单位应建立“案例库”，力求通过大量的案例分析，提高学员解决各种行政问题的应变能力和反应速度，开拓学员的观察视野和增强他们熟练应付行政事务的技能。

其四，“案例教学”具有相当的随机性和相对性，与各种基本理论或规范理论的教学不同，“案例教学”不是强调对定理、定律的探求，而是突出“经验实证性”和“实践可行性”，集中

体现了应用学科的特点。然而，也正因为如此，对“案例”分析的结果有其随机性和相对性：首先，任何一个行政案例都是以前发生的，其过程几乎不可能重新在实践中再度进行。因此，对案例的分析、研究结果也就难以通过实践得到证明；其次，任何行政案例的特征都是行为主体特性与行为客体特性这两个变量之间相互作用的函数关系所决定，在实践中几乎很难找到两个案例在行为主客体的各项特征方面都能在可控条件下进行有意义的比较。因此，“案例教学”对行政实践的指导和借鉴作用是相对的；再次，对行政案例进行分析、比较的原理、规则、标准是因研究者本人的知识结构、智力程度和价值观念的不同而有很大差异的，不同的研究者不仅从不同的角度去判断、评价同一案例会有不同结论，而且不同的研究者从同一角度去判断、评价同一案例也会有不同的答案。因此，“案例教学”会因研究主体的不同而带有相当的主观性；此外，“案例教学”的结果往往是以一个或几个案例作为典型，从中概括出某些一般性的结论，然而，这种从个别中归纳出一般的思维逻辑本身并非绝对可靠的，其结论的有效性也是有限的。

由此我们可以看到，“案例教学”在行政学的教学中具有的重要地位及其局限性，这也就决定了我们所编撰的这本《行政案例分析》仅是行政案例教学中的参考教材，其无论在对案例筛选和搜集的质和量等各方面都远远不能满足高质量教学的需要，而只能供目前紧迫的教学急需，起抛砖引玉的作用，需要我们在教学实践中进一步发动广大学员，提供更多种类和数量的案例，以适应我国目前行政改革的需要，至于我们这本教材所提供的某些案例分析意见，也只是一家之言，分析问题的角度和评价的尺度都有可商榷之处，仅供学员参考。另外，由于对行政案例的分类确有困难，很多案例可从不同角度分析、判断，因此，本教材没有对

案例进行严格的分类，可供教学单位根据行政学教学的具体情况选择使用。

在这本教材的编写过程中，我们得到了深圳大学行政学系、上海大学文学院秘书学系和上海行政管理干部学院行政学教研室的大力支持，在此谨代表全体编写人员向上述单位致以衷心的感谢。

魏 冰

•九八八年三月十日

行政管理学专业系列教材编辑委员会

顾 问：罗徵启（深圳大学校长）

夏书章（中山大学教授）

丘 晓（苏州大学教授）

主 编：郭用宪（深圳大学行政学系主任）

编 委：黄卫平 全斗辉 林英男

目 录

一、为何要撤销××市汽车运输公司·····	(1)
二、派遣出国留学人员引起的冲击波·····	(5)
三、十万元的归属·····	(7)
四、深圳住房制度改革决策过程纪事·····	(13)
五、这个问题该如何决策·····	(24)
六、一场拆迁风波·····	(27)
七、在突发事件面前·····	(32)
八、一道难解的题·····	(37)
九、深圳特区干部人事制度的改革·····	(42)
十、前任留下的难题·····	(50)
十一、行政用人三大关·····	(52)
十二、乔工程师要求调动工作·····	(60)
十三、任用知识分子担任行政职务该注意些什么·····	(62)
十四、他是怎样当上副局长的·····	(66)
十五、著名声频专家李宝善为何离沪出国·····	(69)
十六、这位工程师的流动是否合理·····	(75)
十七、如何搞好干部考核工作·····	(79)
十八、一位国家级专家竟去读硕士研究生·····	(85)
十九、一起干部配备的启示·····	(88)

二十、	新任领导如何打开工作局面	(91)
二十一、	上任后首先抓什么	(99)
二十二、	领导干部“事必躬亲”的思考	(101)
二十三、	究竟应该如何当好文印科长	(103)
二十四、	良好的动机为什么得不到满意的结果	(106)
二十五、	应贯彻“责权一致”的原则	(111)
二十六、	组织部长错在哪里	(113)
二十七、	如何看待这项业余设计	(114)
二十八、	这样的做法是否合理合法	(116)
二十九、	如何处理这桩小汽车倒卖案	(119)
三十、	判决书改变了政府的通知	(122)
三十一、	被告以后	(131)
三十二、	如何准确地执行行政处罚决定	(137)
三十三、	探索党政分开后的新体制	(140)
三十四、	厂长书记之间	(145)
三十五、	深圳经济体制改革回顾	(148)
三十六、	中央国家机关不少干部迟到现象说明什么	(161)
三十七、	这个秘书为何盛气凌人	(165)
三十八、	对评奖风的思索	(168)
三十九、	警惕官僚主义的新变种	(171)
四十、	两则关于奖金分配的新闻	(173)
四十一、	49个会议和一个卖蒜薹的问题	(177)

四十二、机构“传奇”	(179)
四十三、虽有良药 贻误病情	(182)
四十四、李超林贪污受贿案始末	(184)
四十五、大贪污犯蒋正国落网记	(190)

后记

一、为何要撤销××市汽车运输公司？

在一九八四年九月以前，××市区只有一个国营专业汽车运输公司——××市汽车运输公司。这个公司下设十七个运输场、修理厂、修建队、技校等建制单位，拥有近四万名职工和五千余辆各种类型的营运汽车和装卸机械，承担着全市港口、车站和许多工厂、工地、仓库的物资运输任务，完成的货运量约占全市汽车装运量的百分之四十三左右。这样规模的汽车运输企业不但在国内位居榜首，而且在世界也名列前茅。

一九八四年，××市人民政府交通办公室的负责同志带领一批机关干部和交通局的同志一起搞调查研究，广泛听取各方面的意见。当时，××市汽车运输公司在管理上的弊病主要是：

（一）全公司一个核算单位，工人在车队里吃“大锅饭”，干多干少一个样，车队在运输场里吃“大锅饭”，贡献大小一个样，场在公司里吃“大锅饭”，经营好坏一个样，各个层次的积极性都受到牵制，得不到充分发挥。

（二）公司的摊子大，机构臃肿，样样都要集中采购，抓在手里，什么事都要管，甚至连发给职工的肥皂、草纸等小事都要管。

（三）家大业大，使管理干部习惯于大手大脚，浪费现象相当普遍。全公司当时的库存物资价值二千多万元，有个运输场一次就印刷了十万只发药品的小纸袋，十年也用不完。

（四）车辆大修由公司修理厂包干，修理厂只按规定程序操作而不顾运输场生产的实际需要，运输场往往为了增减附属设备，不得不对修好的车辆再“加工”。

(五) 服务质量不高，运输不及时，装卸不合规格的事情时有发生，而货主面对独此一家的运输公司，往往也只好“晦气”。

(六) 更重要的问题是，机构大而统，压抑了企业的“活力”。因此难以适应当前搞活经济的需要。

在对弊病认识一致的基础上，市交通局集思广益，制定方案。

〔弊病虽有六大方面的表现，但“病结”却是一个，即行政管理体制大而统。用管理学术语来说，这叫控制幅度过大，反而造成控制不灵。正确的改革就是改陋革弊。弊病找准了，认识一致了，改革的目标也就容易制定了。〕

改革方案主要有四种：

(一) “保留公司，将各个运输场改为独立核算的企业”。其优点是变动小，便于管理，保留了原来集中统一的一些好处，如汽车运输工人走到哪里就可以到附近车场或车队用餐等；缺点是公司成了企业以上政不政、企不企的“两不象”单位。

(二) “保留公司，设若干个内部核算的分公司。”其优点如上，并且使公司的地位明确了；缺点是弄不好要多了一层领导。

(三) “撤销公司建制，设若干个综合性的小公司，实行独立核算。”其优点是经济责任明确。便于互相之间开展竞争，以更好地满足社会需要；缺点是变动幅度比较大，而且没有经验，恐对正常运输秩序有影响。

(四) “撤销公司建制，按承运的专业设立若干个公司。”这一方案不但有以上的优点，而且更便于向现代化管理前进；缺点也同三差不多。尚待摸索。

不难看出，各种方案的焦点是要撤不撤大公司。在一系列的综合分析和到京、津等地取经之后，市交通局得出了应在撤销大

公司的前提下进行改革的结论，并得到了市交办的同意。在此基础上，按照长期形成的按承运品种和承运区域分工的事实，组建若干个独立核算、自负盈亏、具有法人地位的汽车运输公司。公司直接领导车队，使原来的公司、场、队三级变为公司、车队两级，减少了一个层次。这个方案在征求领导干部、管理人员、工人以及货主代表意见时，得到了肯定。

从方案制定到落实仍有一段距离。市交通局吃准了这一改革项目便开始大胆地改革。市交办很快批准了交通局关于改革国营专业汽车货运行业经营管理体制的报告。市交通局又抓紧时机完成了干部调配、企业布局、业务安排等一系列准备工作。

在进行各项具体工作时，市交通局改变了原来的工作步骤，将原来已经扩权给企业的如机构设置、部门负责人选拔、经营范围变更等权限暂时收了回来，以免差错。对下级的正确意见，及时采纳。如化工物品汽车运输公司的名称就是吸取了多方面的意见才定下来的。

〔改革前步子要稳，要广泛征求意见，细心拟订不同方案，小心谨慎地进行方案比较以及作出决策；而一旦下了决心，则措施要“狠”，要有力，防止差错，看来这又是一条取得改革成功的重要经验。案例中所提到的为防止因机构变动而出现权限使用上的混乱，将原先已扩权给企业的部分权限暂时收了回来等措施，是很有先人之见的。〕

经过一段时间的努力，从一九八四年九月一日起，原××市汽车运输公司撤销，按承运品种和承运区域而组建的××市钢铁汽车运输公司等七个专业公司。与此同时，为了使运输生产单位和运输营业单位的职责进一步明确，更好地按客观经济规律组织

汽车运输又将原××市运输营业所改组为××市汽车运输服务公司，以该公司专门为各个汽车运输企业组织和承揽货源，并承担一定的经济责任，互相之间可以检查。共同为提高经济效益和满足社会需要而努力。××市交通运输局还成立了汽车运输总调度室，协调和指挥市内各种汽车运输力量。

这一改革给国营专业汽车运输企业带来了以下好处：

（一）打破了吃“大锅饭”的陋习，有利于调动企业的经营的主动性和创造性，有利于调动职工的生产积极性；

（二）减少了层次，扩大了生产单位的自主权，企业领导能及时掌握和处理生产上的问题，减少了公文往来，使问题解决得快了、资金用得活了、考虑问题远了。增强了自我改造和自我发展的能力。

（三）运输企业大改小，单一改并列，有利于改进服务，提高运输质量，互相开展竞争，满足社会需求；

（四）按专业分工，有利于企业根据各自的特点，制订发展规划，实行电子计算机调度等现代化管理手段；

（五）核算体制缩小，促使企业精打细算，搞活经营，提高经济效益，增加国家、企业和职工的收入，不断调动生产积极性。

据统计，国营专业汽车货运行业经营管理体制改革以后，七个新汽车运输公司的日均货运量和周转量比改革以前增长了百分之十以上。

【思考题】

1. 汽车运输公司的组织体制改革达到了预期的目的。他们取得成功的经验有哪些？

2. 在实施影响较大改革方案时，采取诸如把已下放给基层单位的某些重要行政责权暂时收回一类非常措施有何意义？