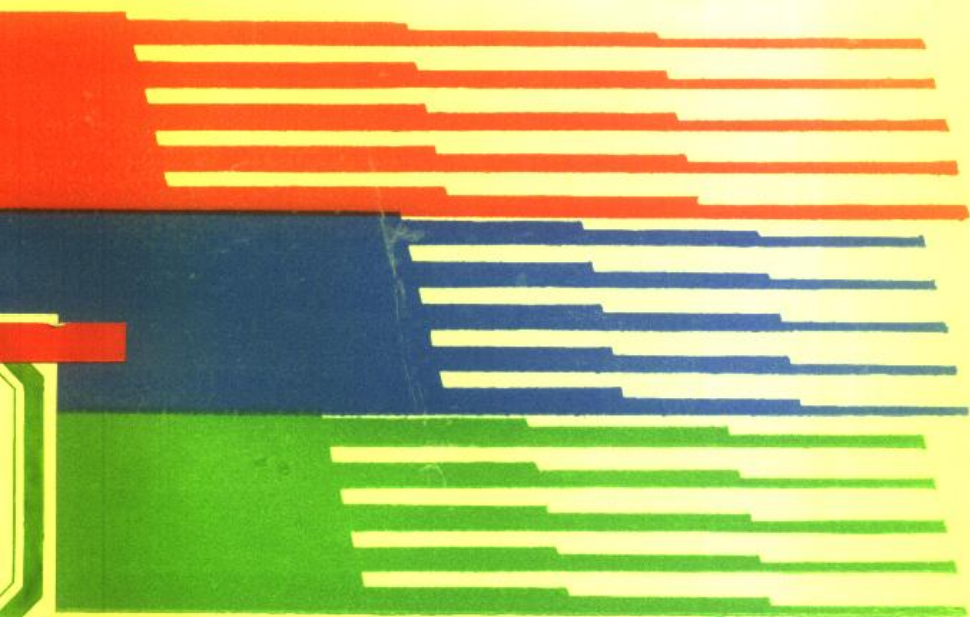


● 李正光 主编

# 行政管理

## 50案例

XING ZHENG GUAN LI WU SHI AN LI



学林出版社

# 行政管理 50 案例

李正光 主编

学林出版社

(沪)新登字 113 号

责任编辑：方双运 王须兴

封面设计：周剑峰

行政管理 50 案例

李正光 主编

学林出版社出版

上海文庙路 120 号

新华书店上海发行所发行

丹阳新华印刷厂印刷

开本 787×1092 1:32 印张 8.5 字数 185,000

1993 年 6 月第 1 版 1993 年 6 月第 1 次印刷 印数 1—3,500 册

ISBN 7-80510-876-5/D·46

定价 6.80 元

## 序

《行政与人事》杂志的几位同志有意编一本书，起名为《行政管理五十案例》。我首先觉得这是一本非常及时和非常有价值的书。几年前，中国的行政学界和具体的主管部门，就开始注意在行政学教学中和各级干部的培训时采用案例教学的方法，已经取得了一定的成绩和成效。但是，人们在推广案例教学的时候，常常遇到的困难是没有合适的案例素材。案例教学关键的一点是要有适当的案例，有能够引伸出行政管理学的基本理论和基本方法，能够激发人们深入讨论，能够使行政学的知识和实践更好地结合起来的事件。《行政与人事》杂志的同志比较留心，长期注意收集和编写我国行政管理实践和改革开放中出现的典型案例，并在刊物上予以发表，颇得各方好评。我一直注意这个栏目，每期必读。原来就想，要是把这些案例编成一本书，那么更多的人就可以从中获益。现在他们做了这件事，真是不谋而合。

案例教学是现代行政管理学教学中的一种基本而又重要的方法。现代案例教学起源于美国哈佛大学。在行政管理学教学中，案例教学的基本目的是通过对分析和考察选用案例描述的典型的实际行政过程，更加深入地把握行政管理学的基本理论和方法在实际过程的应用方式，把理论知识放在描

62528/17

述的实际环境条件和互动要素中去把握，从而提高教学对象应用行政管理学的知识和方法的能力，提高教学对象应用行政管理学理论的应变能力，同时也提高教学对象的自身的行政管理的能力。现代的行政管理教学和其他一些学科的教学，均十分重视案例教学的方法，有的学科和学校把案例教学放在首要的位置上，学生的大部分时间用来分析和讨论案例，教师的主要精力也用在采集和编写案例上。有的学校还建立了案例库，以备案例教学日益发展的需要。

案例教学在现代行政管理的教学和培训中所以能引起人们的高度注意，是因为它有一些明显的特点。一是案例教学有利于理论教学和实践过程的有效结合。行政管理学是一门应用性很强的学科，行政管理学的基本知识和基本方法要应用于社会发展，应用于实际的行政管理过程，因而如果从本本到本本，仅仅限于理论学习和书本学习的话，学员就不能提高行政管理的实际能力，也难以把理论和实践结合起来。而案例恰恰可以弥补这个不足，案例来自于实际生活，而且具有典型性，通过认真分析和讨论，可以找到理论联系实际结合部。当然案例教学不能等于实际生活，更多更复杂的生活难题要在社会的大课堂中去体验，案例教学提供的是走向社会大课堂的快车道。二是案例教学有利于激发创造性。案例教学所选的案例基于案例所描绘的事件的典型性，但是案例本身并不得出一个标准的答案，案例的基本目的是给出典型事例的确切的条件和过程，给分析者留下足够的空间进行创造性的思维。对于同样的案例，人们可以从不同的角度、用不同的方法进行考量，提出不同的解决方案。案例教学是一个鼓励追求优化的教学过程，希望在教学对象的创造性充分发挥的条件下，寻求优化方案。三是案例教学有利于培养

知识运用的灵活性。案例教学与理论教学最大的不同在于案例教学要求灵活和熟练地运用行政管理学各个方面的知识，而不是单个领域的知识。案例教学能够最大限度地调动人们头脑中的行政管理学的知识，并使它们能相得益彰。正因为案例教学有这样的鲜明的特点，它才引起人们的青睐。在我们的行政管理教学中，应该大力推广案例教学的方法。

案例编写是案例教学的一项基本任务。案例编写的基本要求是典型性、实践性和完整性。从这三个方面来看，本书收集的案例有一定的水准。不仅达到了这三个方面的基本要求，而且涉及了行政管理学的各个领域。如本书中提到的“行政机构改革的关键”、“滨海船厂的组织体制应如何改革”和“W厂科室机构的问题为什么解决不了”等问题，涉及到行政机构；“行政领导如何进行决策”、“401研究所FSI工程决策案”、“主任错在哪里”、“被动局面是由客观情况变化造成的吗？”和“领导干部怎样才有威信”等问题，涉及到行政领导；“宋院长为什么打不开局面”、“行政用人三大关”、“新任处长与三把火”、“一个干部提拔前的是是非非”和“年轻局长的苦恼”等问题，涉及到行政用人；“如何搞好干部实绩考核”、“应当奖励谁”和“这个领导班子应如何搭配”等问题，涉及到人事管理；“用X理论还是用Y理论”、“哪种管理方法好？”、“良好的动机为什么得不到满意的结果”、“调动报告的缘由”和“新处长的失误及其原因”等问题，涉及到行政心理；“舞会要不要举办”和“随意传递行政公文引出的烦恼”等问题，涉及到行政沟通；“放权与授权”和“主要责任该由谁来负”涉及行政授权；“十万元的归属”和“对症下药与化难为易”涉及行政计划；“处理行政关系中的原则性和灵活性”涉及到行政关系，如此等等。这样人们就可以通过对案例的分析与讨论，对整

个行政管理学的知识有较为全面的覆盖。

本书编写的案例有自己的特点，最基本的特点在于中国化。现代行政管理学理论体系虽然有系统的理论和方法，但是要在不同的国家和社会中实施，在不同的历史——社会——文化条件中实施，则需要把基本的理论和方法与具体的条件有机地结合起来。国外的行政管理学教学材料也提供了大量的案例，但是，具体的社会环境和文化毕竟不同，不能有效地使我们更好地认识中国的具体条件对行政管理的制约和要求。本书选编的案例均是在中国环境中 and 具体条件下发生的事例，因而较为生动地反映了中国的行政管理和社会条件的具体情况，这对我们来讲尤其有价值。现代行政学的发展越来越倾向于认为：最佳的行政管理方法是与一定社会的发展条件最吻合同时又是最有效率的方法。这就是行政生态学的基本逻辑。从这个观点出发，中国行政管理的优化和中国行政管理教学的方向，就应该是结合中国社会的基本特点，应用现代行政管理学和科学理论和方法，建立适应中国社会发展需要的行政管理学体系和理论，推进中国行政管理的现代化。案例教学也一样，要服务于这个目的。本书可以说是在这个方面的一种努力。建立中国化的行政管理学和行政管理体制，需要有大量的中国化的案例。

我们之所以要加强行政案例的教学和研究，与中国所处的总的发展态势密切相关。中国社会现代化事业的蓬勃发展，改革开放的推进，均向行政系统和行政管理提出了新的挑战，要求我们更深入、更全面地研究和发展行政管理学的研究。我曾经提出，中国行政管理的条件发生了以下重要的变化：（1）社会环境从相对稳定的状态进入了现代化全面启动、社会结构全面转型的状态；（2）社会的战略目标和启动

系统从以政治运动为重点全面转向以经济建设为中心；(3) 社会管理技术从传统方式迅速转向现代方式，高技术手段正在全面进入社会调控过程；(4) 社会结构发生变化，新的结构形态层出不穷；(5) 社会心理在现代化大氛围下发生转变，改变了社会和行政系统内部的群体动力系统；(6) 社会管理方法、原则和过程推陈出新，新的社会发展进程呼唤着新的管理。在环境变革的同时，行政系统的活动方式也发生变化：(1) 从政治式的行政走向社会式的行政；(2) 从集中式的行政走向分权式的行政；(3) 从直接式的行政走向间接式的行政；(4) 从微观式的行政走向宏观式的行政；(5) 从垂直式的行政走向横向式的行政；(6) 从维持式的行政走向发展式的行政；(7) 从规范式的行政走向应变式的行政；(8) 从权威式的行政走向信息式的行政；(9) 从内向式的行政走向外向式的行政。在这样的多方位、多层次的发展中，人们尤其需要研究新问题，分析新矛盾，认识新趋势，提出新思路。这些方面的突破需要行政管理学的理论和方法有所突破。而行政管理学的理论和方法要有所突破，必须研究行政管理和社会发展本身。案例研究和案例教学是联系和深入中国行政管理实践的桥梁。我们应该以此为契机，为中国行政管理学的发展，为中国行政系统的现代化，贡献力量。

王沪宁

写于复旦大学国际政治系

1993年3月6日



# 目 录

---

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 1. 行政机构改革的关键 .....         | ( 1 ) |
| 2. 大变革的实践 .....            | ( 7 ) |
| 3. 特区新政府的机构应如何设置 .....     | (12)  |
| 4. 专业经济部门如何转为经济实体 .....    | (17)  |
| 5. 该机构应如何设置 .....          | (22)  |
| 6. 滨海船厂的组织体制应如何改革 .....    | (29)  |
| 7. W 厂科室机构的问题为什么解决不了 ..... | (33)  |
| 8. C 市美协增加编制问题是怎样处理的 ..... | (38)  |
| 9. 行政领导如何进行决策 .....        | (42)  |
| 10. 401 研究所 FS 工程决策案 ..... | (47)  |
| 11. 主任错在哪里 .....           | (53)  |
| 12. 被动局面是由客观情况变化造成的吗 ..... | (59)  |
| 13. 这位毛遂自荐的厂长是去还是留 .....   | (63)  |
| 14. G 厂长“难产”的新决策 .....     | (69)  |
| 15. 新任领导如何打开工作局面 .....     | (74)  |
| 16. 三着不同的开局 .....          | (82)  |
| 17. 宋院长为什么打不开局面 .....      | (86)  |
| 18. 行政用人三大关 .....          | (91)  |
| 19. 新任处长与“三把火” .....       | (99)  |

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 20. 一个干部提拔前的是是非非·····      | (105) |
| 21. 谁任组长更合适·····           | (110) |
| 22. 能力与岗位·····             | (115) |
| 23. 这样调配业务干部合理吗·····       | (118) |
| 24. 职位分类与内部人员调动·····       | (121) |
| 25. 协调好人际关系是企业行政管理的关键····· | (125) |
| 26. 用 X 理论还是用 Y 理论 ·····   | (131) |
| 27. 哪种管理方法好·····           | (138) |
| 28. 良好的动机为什么得不到满意的结果·····  | (143) |
| 29. 舞会要不要举办·····           | (149) |
| 30. 调动报告的缘由·····           | (155) |
| 31. 需要层次理论与人员积极性的调动·····   | (160) |
| 32. 如何搞好干部实绩考核·····        | (166) |
| 33. 应当奖励谁·····             | (170) |
| 34. 新处长的失误及其原因·····        | (176) |
| 35. 周医师的升级奖励应否取消·····      | (182) |
| 36. 如何决定奖励工资升级面·····       | (185) |
| 37. 跷跷板如何能摆平·····          | (188) |
| 38. 年轻局长的苦恼·····           | (191) |
| 39. 放权与授权·····             | (194) |
| 40. 主要责任该由谁来负·····         | (199) |
| 41. 十万元的归属·····            | (202) |
| 42. 处理行政关系中的原则性和灵活性·····   | (208) |
| 43. 对症下药与化难为易·····         | (213) |
| 44. 这个领导班子应如何搭配·····       | (221) |
| 45. 怎样处理 T 厂的党政关系·····     | (227) |
| 46. 随意传递行政公文引出的烦恼·····     | (234) |

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 47. 如何抓纪律.....      | (239) |
| 48. 领导干部怎样才有威信..... | (244) |
| 49. 瞒报事故应如何处理.....  | (248) |
| 50. 这份合同是否要兑现.....  | (252) |
| 后记.....             | (258) |

# 1 行政机构改革的关键

---

## 〔案例正文〕

1985年夏天,某区领导打算让在区集体事业系统工作的几十名国家干部与机关“脱钩……”(即转编),到集体事业单位去工作,目的是为了实行政企分开、精简机构;同时,也为了集体事业能有更多的自主权、经营权,从而得到进一步的发展。不料此事传开以后,引起了不少议论,对这些机关干部的思想稳定和集体事业系统的工作带来了一定的影响,有人把这叫做集体事业的“第三次冲击”。当然,这只是个比喻。

## 〔案例分析〕

机构调整的第一个前提是要做到目标明确、可行。就一个具体单位而言,机构改革还应遵循“一、二、三”原则。一是目标要单一,每次改革力求解决一个问题,防止因目标多重而互相牵制。二是领导群众、上级下级两边要通气,以避免不必要的对立情绪。三是要三思而行,力求不改则已,改则一炮打准。就案例看,从“脱钩”着手,理顺编制,改革一些机关干部

在企业兼职的状况,是符合中央精神和实际需要的,但是目标似乎太大一些,政企分开,精简机构同干部“脱钩”之间互有联系,并不是“脱钩”之后就能完成的。

## 二

### [案例正文]

根据上级要求,把从里弄加工组发展而成的街道工厂集中到区政府所属的集体事业管理局来领导后,由于集体事业人多、单位多,基础、水平参差不齐;因而在上交合并的过程中曾产生过不少的矛盾。有的街道不愿意交,有的工厂不愿意并,产、供、销的渠道一时不能沟通等等问题不少。好在原来负责集体事业工作的几十名街道机关干部一起跟到“集管局”,工厂的领导班子基本上原封未动,所以对工作虽有影响,但不久便走上了正轨。人称第一次“冲击”。

上交合并之后实行的是“两级管理”即“局——厂”的管理形式。照理说,二级管理减少了领导层次,使基层企业单位拥有更多的自主权,应该说是有利于区属集体事业发展的。可是,经过一年多的实践,人们发觉理论上的“最优”设想,不一定是可以实施的最佳方案。“局——厂”两级,要管几万职工,上百家工厂,而产供销又未列入国家正常渠道,不免捉襟见肘。区领导经过调查研究,决定改“两级管理”为“三级管理”,即由“局——厂”改为“总公司——分公司——厂”的管理体制。在改变的过程中,干部上上下下,单位拆拆并并,人员的思想情绪和公司的生产经营受到了一定的影响,人称第二次“冲击”。

### [案例分析]

前两次改革,结果虽然不尽人意,但为以后的改革作了认

识上两方面的准备。一,两次机构设置变动说明改革成败与否不在于其形式(即便是以减少领导层次为由),而在于其内容,在于改革的主观愿望与改革的实际情况,实际可能是否相适应。二,改革,尤其是涉及到人事关系的变动,会必然地带来思想波动,严重的还会影响到工作(生产)的正常进行。减少和避免过分的冲击波需要对改革的影响和对象作十分细致的调查研究和分析。

### 三

#### [案例正文]

因“脱钩”问题而引起第三次“冲击”。几十名国家行政干部在经济实体中任职或兼职,不仅是机关超编超支的原因之一,也是区属集体经济缺少自主权而发展不快的原因之一。让在集体事业单位工作的干部与机关“脱钩”的打算,引起众多议论。有人依据有关领导没有明确表示同意为由反对这样做,有人主张等一等,看看其他区如何动作再说。由于思想认识上的不一致,对正常的工作带来了一定的影响,有人称之为“第三次冲击”怎么办?是外甥打灯笼——照旧(舅)呢,还是坚持改革创新?区领导没有简单地作决定,而是认真进行调查和分析。

#### [案例分析]

任何改革都是冒风险的,其中包括对改革的不同意见甚至是反对意见。在这种情况下,应进行认真、全面的调查分析后再做出决策,初步决策实施后,还应允许跟踪决策,即在原决定作出后,及时收集反应(包括重新进行估价),以作出维持原决定、或撤销原决定、或修订(补充)原决定的结论。本案例

采用的是后一种。在此之前，区领导组织新一轮的调查和分析，这是正确的。

### [案例正文]

经调查，在集体事业单位工作的几十位机关干部，因年龄、性别、身体状况、文化程度、政治面貌和担任职务的不同，对“脱钩”的认识和反映也不同。一些同志长期从事机关工作，热爱机关工作。特别是有些老同志想想自己解放初曾减工资进机关，十年内乱中被下放到“战高温”，粉碎“四人帮”后才回到机关。现在要与机关“脱钩”，感情上接受不了。有些刚吸收为机关干部不久的同志反映当上国家干部不容易，要经过考试、培训、试用才被吸收为全民干部。现在要回到集体单位工作，本人和家属也都有点想不通。还有一些同志担心编制转到集体事业后，工资、劳保、工龄、分房及将来在使用和提拔等方面会受影响。集体经济自负盈亏、工利挂钩，搞得好的奖金也不多，搞得不好将来也有破产倒闭的可能，还是机关“旱涝保收”的“铁饭碗”比较好。集体事业管理局有些领导认为，政企分开的方向是对的，但上面尚未下达指示，兄弟单位并无先例。况且已经几经曲折，“脱钩”之事操之过急恐怕“折腾”不起，还是缓一缓比较好。

### [案例分析]

改革不仅要冒“风险”，而且包含着代价，其中包括受改革措施影响的对象从切身利益出发的种种顾虑或忧虑。只要这些考虑并非不正当，在不影响改革基本目标的前提下应当尽可能地予以妥善处置。在处理涉及人的工作和待遇的时候更是如此。这就是所谓的补偿原则，即在目标一致的情况下，弥补受改革影响对象的部分变动，以使改革目的在尽可能少的阻力之下予以实现。

### [案例正文]

经调查,发现这几位机关干部政治素质比较好。有同志表示:如果组织上叫我们上老山前线,作为一个共产党员,我们也应当坚决服从,何况只是换一个单位工作呢。只要组织决定,我们坚决服从,这说明做通有关同志的思想是有可能的。关于“脱钩”后的待遇问题虽然比较复杂,但是国家鼓励全民职工向集体事业流动,何况商调回沪的全民职工以及大学毕业生分配到集体事业单位去工作的也是早有先例的。本着改革的精神是可以找出解决办法的。

经调查分析,区委讨论研究以后,由区政府决定:根据中央关于党政机关干部不兼任经济实体职务的精神,区工贸总公司为独立核算、自负盈亏的经济实体,不作为政府的行政部门,实行政企分开,原机关干部“脱钩”到事业单位工作后,保留全民干部身份,工资按工改后的有关政策执行,连续计算工龄,享受所在单位奖金,仍照按机关标准分房等。对已到退、离休年龄的老同志,办理手续后则留在机关。对确有困难的同志根据工作需要、本人意愿、另行安排工作。但同时明确规定原“集管局”的党政领导暂不调动,以保持工作的连续性、稳定性。

### [案例思考]

1. 案例反映了对行政机构进行改革的一次实践。要使此类改革代价小、效果好,应该掌握哪些关键环节?

2. 上无指示、旁无先例的改革一般具有较大的风险性,因此需要决策者经过认真的调查研究后才能作出决策,本案例中区领导是如何进行调查研究的?谈谈这一工作对决策的重要性。

3. 区领导从实际出发,根据政策对有关干部的政治、经



济、福利待遇等问题作出一定的补偿性规定,使这些干部留者安心,走者愉快。请就此谈谈行政补偿原则在行政实践中的意义?