

新世纪教学用书



公共管理案例

Cases in Public Management

(第一辑)



东北财经大学公共管理学院

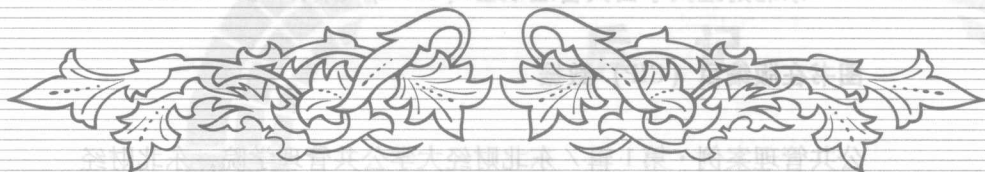
东北财经大学公共管理硕士 (MPA) 教育中心 编著



FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



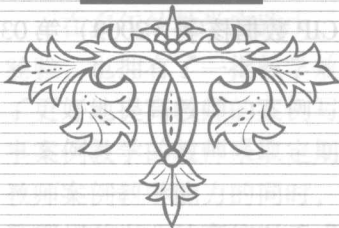
新世纪教学用书



公共管理案例

Cases in Public Management

(第一辑)



东北财经大学公共管理学院

东北财经大学公共管理硕士 (MPA) 教育中心 编著



东北财经大学出版社

Dongbei University of Finance & Economics Press

公共管理案例

© 东北财经大学公共管理学院
东北财经大学公共管理硕士 (MPA) 教育中心 2009

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理案例·第1辑 / 东北财经大学公共管理学院, 东北财经大学公共管理硕士 (MPA) 教育中心编著. —大连: 东北财经大学出版社, 2009. 4

(新世纪教学用书)

ISBN 978 - 7 - 81122 - 610 - 2

I. 公… II. ①东…②东… III. 公共管理 - 研究生 - 教学参考资料 IV. D035

(排架)

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 039475 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室: (0411) 84710523

营销部: (0411) 84710711

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连北方博信印刷包装有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm × 240mm

字数: 314 千字

印张: 16 1/2

2009 年 4 月第 1 版

2009 年 4 月第 1 次印刷

责任编辑: 朱 艳 惠 鑫

责任校对: 孙 萍 那 欣

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

ISBN 978 - 7 - 81122 - 610 - 2

定价: 28.00 元

序 言

近代社会科学知识生产制度化的一个重要趋势，就是专业主义的兴起。大学制度与专业主义相结合，导致了两个非常明显的后果：一是理论研究的学科化，“每一个学科都试图对它与其他学科之间的差异进行界定，尤其是要说明它与那些在社会现实研究方面内容最接近的学科之间究竟有何分别”^①；二是教育培训的专业化，即通过认知和技术的专门训练，大学向社会培养和输送具备特殊技能的人才，以适应和推进社会分工的根本趋势。在此影响下，专业教育的存在与发展往往取决于两个重要的因素：学科的独立和社会的需求。

20 世纪 70 年代以来，一场席卷全球的政府改革大潮方兴未艾，公众对政府效能、受托责任等方面的强烈不满和痛切批判此起彼伏，有关未来社会公共治理的探寻和尝试也层出不穷。1978 年以来，中国在经济、社会、政治各个领域都发生了深刻而广泛的变革，以政府组织、结构和功能为核心的公共管理体制改革是其中最活跃、最关键且具主导性的因素。尤其是 20 世纪 90 年代以后，应对经济全球化趋势、实施可持续发展战略、构建和谐社会、建设新农村等对政府及其治理能力提出了更加严峻的挑战，要求我国公共管理改革进一步向纵深发展。随着社会公共需求的复杂化、多样化、动态化，我国社会科学知识生产制度也在不断创新与发展，公共管理及其教育应运而生。1998 年，我国研究生专业目录调整，建立了管理学门类，并设立了公共管理一级学科。1999 年，国务院学位委员会正式批准在中国设

① [美] 华勒斯坦：《开放社会科学》，刘锋译，上海，上海三联书店出版社，1997。 [英] ①

(第一辑)

立公共管理专业硕士学位 (Master of Public Administration, 以下简称 MPA)。这标志着, 公共管理成为一个新的学科研究领域, 我国大学专业学位教育产生了一支新生的力量。

任何一个学科, 都应有一个区别于其他学科的理论“硬核”, 以作为自身独立的根本标志。^① 公共管理的这个理论“硬核”, 就是在全球化、信息化、知识化条件下, 政府和非政府公共组织如何有效提供公共产品和服务的理论和方法。与传统的公共行政模式相比, 公共管理模式突破了“政府才是公共利益唯一代表”、“政府服务等于政府生产”等观念桎梏, 突破了政治学、行政学的传统范式; 强调公共服务主体、服务途径的多元化, 强调公共组织结构的开放性、灵活性, 强调公共服务的合法性、责任性、有效性、敏感性等, 强调综合运用经济学、政治学、管理学、统计学甚至许多自然科学知识, 并将其多种理论和观点服务于公共事务管理, 从而形成了一个崭新的学科领域。

教学质量是一切教育的生命线, 也是公共管理专业教育能否获得社会认同的关键。要保障公共管理教学质量, 就必须充分考虑公共管理教育的性质、特点, 以此决定教学内容、课程体系以及教学方式和方法, 才能收到良好的教学效果。案例教学是近年来公共管理教育中出现的一种新颖的教学方式。它的实质就是开放式、互动式的教学, 通过调动学生的参与热情, 唤起学生潜藏在身上的实践经验及其能力, 从而开展讨论, 在彼此交锋和互动中激发学生的创造性思维, 提高判断能力、分析能力、决策能力、协调能力、表达能力和解决问题的能力。案例方式的引进、应用和推广, 对于公共管理教育教学方式的丰富和创新, 对于教学质量的提高, 都具有非常重要的价值。

目前, 我国公共管理专业发展势头很好, 尤其是公共管理硕士 (MPA) 教育从无到有、从小到大, 发展非常迅速, 极大地满足了社会对复合型、应用型高级公共管理人才的迫切需求。到 2007 年, 我国从事 MPA 教育的高等院校已达 100 所, 分布在 29 个省、直辖市、自治区, 并面向全国招生。东北财经大学公共管理学院是我国最早一批以国家教育部新专业目录“公共管理”为专业方向的学院之一, 也是我国第一家试办公共管理硕士 (MPA) 教育的财经类院校。经过多年的实践与改革, 已逐步形成了以经济学、管理学、政治学为理论基础, 以公共管理、公共政策、公共经济等课程为主干的课程体系, 具有财经类院校鲜明特色的办学模式; 建立了行政管理、社会保障、公共事业管理 3 个本科专业, 1 个公共管理一级学科硕士点、6 个二级学科硕士点, 国民经济、区域经济、社会保障学科 3 个博士点。其中, 行政管理、社会保障、区域经济被确定为辽宁省重点学科。在公共管理教学实践中, 我们高度重视教学质量与教学方式创新, 积极倡导结合财经类院校特点, 采用案例方式教学, 鼓励教师教研结合, 在自主调

^① [英] 拉卡托斯:《科学研究纲领方法论》, 兰征译, 65~69 页, 上海, 上海译文出版社, 1986。

研的基础上编写原创性案例，在实际教学中收到了良好的效果，积累了一定的经验。本书的出版是建立东北财经大学公共管理教学案例库的重要组成部分，也是检视教学成果、发现自身不足、提高教学质量的一次有益尝试。

本书共选取了教学效果比较好的案例 22 个。案例内容涉及公共管理、公共政策分析、政治学、人力资源管理、社会保障等多个研究领域。本书力求选题全面，基本原理阐述清晰，案例选择适当，案例分析准确，不仅可以应用于高等院校公共管理硕士（MPA）的教学过程，也适合全日制公共管理专业本科生、研究生的教学以及满足各类国家公务员培训对案例教学的需求。

由于时间、篇幅以及其他条件的限制，一些重要的案例没能选录进来，这需要在今后的系列教材中予以增补。对本书可能存在的粗陋之处，敬请各位读者及同行专家批评指正。

东北财经大学公共管理学院
东北财经大学 MPA 教育中心
2009 年 1 月 9 日

目 录

案例一 嘉利来：十年难磨一剑	1
案例二 统计系统引入垂直管理的困惑	12
案例三 大学生“村官”的未来	22
案例四 动迁户的烦恼	38
案例五 大王街道派出所的尴尬	47
案例六 谁来救火	59
案例七 婚检：强制还是自愿	67
案例八 廉价药品为什么这么短缺	79
案例九 十堰市公交民营化改制风波	92
案例十 社区公共服务社	103
案例十一 环保 NGO 在行动	114
案例十二 遗憾的善举	127
案例十三 “华南虎”事件的思考	136
案例十四 洪水后的 A 乡	154
案例十五 矿难之后	163
案例十六 政府大楼的倒塌	177
案例十七 “中华文化标志城”惹争议	187
案例十八 双岛湾：缘何不要石化项目	199
案例十九 百年公园改扩建应该不应该	209
案例二十 D 市高新园区的绩效考评	220
案例二十一 “中国夏季达沃斯”筹备中的 沟通问题	233
案例二十二 金海公安分局为什么会败诉	248
后记	255

案例一 嘉利来：十年难磨一剑

案例编写者：郭劲光。

案例性质：原创性案例。

案例真实性：真实发生的案例，未经掩饰处理。

案例
正文

嘉利来：十年难磨一剑

适用主题：行政效力
行政监督

嘉利来案件被认为是新中国成立以来政府管理中一个罕见的个案。这个案例至少在政府公信力、中央政府的行政权威以及法律的尊严等至关重要的问题上触及了行政的合法性基础和行政改革的现实解读及其反思。如果说“权”与“法”的较量是中国走向法治社会一个必须跨越的坎，那么，这个个案所反映的问题，远比这种现象要深刻得多。

规划中的嘉利来世贸中心位于北京市朝阳区新源里，它价值数十亿元，但它在2006年以前只是CBD闹市中的一个“大坑”，这就是“名声显赫”的“嘉利来大坑”，见图1—1、图1—2。



图1—1 嘉利来世贸中心规划图

围绕着这个蕴含巨大增值利益的项目工程，“嘉利来大坑”之争已闹得沸沸扬扬。起初是股东之一的香港嘉利来国际集团有限公司因北京市商务局一纸



图 1—2 “嘉利来大坑”实景

“批复”被迫出局，随后其向国家商务部提起行政复议申请。之后，北京市商务局与国家商务部之间开始角力，前者拒不执行后者发出的行政复议决定。再之后，又引发了一场诉讼：北京二商集团有限责任公司对国家商务部提起行政诉讼……

一、“嘉利来大坑”的诞生

1995 年，香港嘉利来国际集团有限公司（以下简称香港嘉利来）和北京二商集团有限责任公司（以下简称二商集团）、北京恒业房地产公司成立北京嘉利来房地产有限公司，开发北京嘉利来世贸中心项目。三方分别占有合作公司 60%、32% 和 8% 的股权。经北京市对外经济贸易委员会（2003 年更名为北京市商务局）批准，合作公司的投资总额为 3 000 万美元，注册资本为 1 200 万美元。

1995 年 3 月 30 日，北京市工商行政管理局（以下简称工商局）依法向合作公司核发了营业执照。

合作公司成立后，香港嘉利来超额投入了注册资本（共 1 225.082 万美元），并另外为合作公司筹措资金 3 500 万美元，累计投资及融资达 4 亿多元人民币，已经全部超额完成了合同约定的缴纳注册资本金 1 200 万美元、筹措资金 1 800 万美元的任务。合作公司已取得土地规划许可证、建设工程规划许可证、国有土地使用证、建设工程开工证以及外销预售许可证，达到了“五证齐全”；完成了规划、设计和部分拆迁工作；完成了部分地下工程的施工工作。

1998 年底，亚洲金融危机爆发影响了合作公司原来的资金计划，项目被迫停工。

二、纠葛的由来

2000 年，北京市房地产形势好转，据权威房地产评估机构评估该项目，当时的可成交价格逾人民币 10 亿元。

2000年9月，香港人陈某欲强行低价收购香港嘉利来在北京的项目股权。

2000年9月初，有人雇用香港黑帮成员，称其代表合作中方前来商谈收购股权事宜，并展示暴力照片，威胁香港嘉利来人员。后香港警方介入，未能得逞。

2001年8月18日，二商集团到工商局开始办理合作公司股东变更手续，提出将北京嘉利来房地产有限公司（以下简称北京嘉利来）变更为北京美邦亚联房地产有限公司。

按照国家工商管理的规定，合作公司变更企业名称，应由合作公司向工商部门提出申请，但二商集团作为股东，却在第一大股东香港嘉利来毫不知情的情况下，向工商局提出了申请，工商局也受理了。从工商局备案材料得知，2001年8月17日，二商集团发出委托书，委托吕建梅办理工商变更手续，但日期为2001年8月18日的“变更企业名称申请表”却是工商局公务员傅先明填写并代吕建梅签字的。而此时，工商局变更股东所依据的北京市对外经济贸易委员会的京经贸资字[2001]627号《关于北京嘉利来房地产有限公司更换合作方的批复》还没有做出（做出时间为9月27日）。

2001年9月25日，二商集团向北京市对外经济贸易委员会（以下简称外经贸委）发出更换外方股东的请示，并转交工商局企监处公务员傅先明手写便条。

2001年9月26日，二商集团、北京安华房地产公司、香港美邦集团三方签署了合作公司股权变更重组、合同修改、公司章程修改三个协议。

2001年9月27日，外经贸委作出京经贸资字[2001]627号《关于北京嘉利来房地产有限公司更换合作方的批复》（以下简称627号批复）。

2001年9月28日，外经贸委发出合作公司更名的批准证书。

2001年9月30日，工商局为新合作公司——北京美邦亚联房地产有限公司换发了营业执照。

至此，香港嘉利来在合作公司的巨额权益在短短一周之内被剥夺了。至今没有任何政府机关或企业正式告知其已被清除出局。香港嘉利来在其复议申请文件中指出：627号批复是外经贸委内部个别工作人员违法操作，恶意强行套用有关法规做出的，明显存在主要事实不清、证据不足、违反法定程序、超越或者滥用职权以及具体行政行为不当等违法情形。

2001年10月2日，香港嘉利来从香港有关公司转卖这份股权的报盘材料中发现627号批复，才获知其股权丧失。

三、商务部的败诉

2001年10月25日，香港嘉利来向中华人民共和国对外经济贸易合作部（以下简称外经贸部）提起行政复议申请，请求撤销外经贸委做出的627号批复。

(第一辑)

2001年11月8日,外经贸委向外经贸部提出《行政复议答辩书》。

外经贸委的行政复议代理人为姚允升,此人是二商集团投资顾问。2001年11月28日,二商集团依一份变造的复印件合同(《北京嘉利来置业有限公司合同》),在中国国际经济贸易仲裁委员会提起仲裁(案号:V20010382号)。

2002年3月26日,香港嘉利来依各方都有原件与工商局备案的合同(《北京嘉利来房地产有限公司合同》),在中国国际经济贸易仲裁委员会(以下简称仲裁委)提起仲裁(案号:V20020094)。

2002年7月2日,外经贸部做出外经贸法函[2002]67号《行政复议决定书》,依法撤销了627号批复。《行政复议决定书》于同月9日送达各方。外经贸部认定,外经贸委作出627号批复属认定事实不清,适用法律不正确,应予撤销。

2002年7月19日,二商集团在北京市第二中级人民法院(以下简称二中院)以经过变造的合同为证据起诉外经贸部,要求法院撤销其《行政复议决定书》。

2002年9月5日、7日,二中院两次进行不公开开庭审理(据称,这两次叫做开庭预备庭,是为公开开庭审理做准备)。

2002年9月10日、19日、27日进行了三次公开开庭审理,法院在最后一次开庭结束时宣布,此案开庭审理结束。

在此后的一年多时间,香港嘉利来多次向法院询问已经超过法定3个月的审理期限一年多了,为什么不做判决,也不发延长审理期限的通知。法院方面未做正面的回答,只是强调此案事关重大,法院不能做主,要等上级指示。

自行政复议决定生效日起(2002年7月9日),香港嘉利来多次派员前往、6次致函外经贸委,请求落实执行《行政复议决定书》,但一直没有得到任何答复。

2003年7月29日,国务院办公厅下发国办函[2003]51号《国务院办公厅关于抓紧依法督促执行原对外贸易经济合作部外经贸法函[2002]67号行政复议决定的函》的督办函。督办函要求国家商务部(原外经贸部)、北京市人民政府依照行政复议法和其他有关法律、法规的规定,指导、督促北京市商务局(原外经贸委)和有关方面限期依法做好行政复议决定的执行工作。

2003年8月14日,国家商务部向北京市商务局下发特急通知商法函[2003]32号《责令履行通知书》。通知书明确要求北京市商务局立即执行行政复议决定,立即下发恢复北京嘉利来各合作方股东地位的书面通知,重新颁发批准证书,并于9月15日前将履行该行政复议决定结果书面报告国家商务部。

2003年9月12日,北京市商务局向国家商务部发出《关于申请延期执行外经贸法函[2002]67号复议决定的请示》。

请示称:“为了切实维护行政复议法律制度的权威、维护社会稳定、维护合

嘉利来：十年难磨一剑

作各方根本利益，真正落实国务院‘依法做好 67 号复议决定的执行工作’的要求，我们请求对 67 号复议决定的执行再给予两个月的期限。在此期间我局将在贵部领导下，协调各方，解决各种矛盾，全面履行 67 号复议决定。如两个月之内我局未能协调各方意见，就该案的处理提出彻底、妥善的解决方案，我局将立即执行 67 号复议决定。”

2003 年 12 月 12 日，国家商务部再次向北京市商务局下发《再次责令履行通知书》，并要求其在 12 月 25 日前执行。

2003 年 12 月 22 日，在二商集团状告国家商务部的行政诉讼案中，二中院支持了原告二商集团的诉讼请求，宣判撤销国家商务部的行政复议决定。国家商务部一审败诉！

四、嘉利来的痛痒

2004 年 1 月 6 日，国家商务部向北京市高级人民法院提起上诉。

2004 年 1 月 20 日，香港嘉利来向北京市高级人民法院提起上诉。

2004 年 3 月 8 日，仲裁委作出 2004 中国贸仲京裁字第 0012 号《裁决书》。裁决终止《北京嘉利来置业有限公司合同》；香港嘉利来赔偿二商集团人民币 16 477 661 元。

2004 年 3 月，香港美邦集团老板国洪起在北京被江苏警方拘捕。

2004 年 9 月，香港美邦集团老板国洪起在江苏被江苏省公安厅批准逮捕。

2004 年 9 月 7 日，香港嘉利来在二中院提起撤销 2004 中国贸仲京裁字第 0012 号《裁决书》的诉讼请求。

2005 年 2 月 21 日，北京市高级人民法院下达 2004 高行终字第 126 号《行政裁定书》。裁定书认为一审法院审理作出的判决程序不当，依照《中华人民共和国民事诉讼法》第 61 条第三项的规定，裁定如下：

撤销二中院 2002 二中行初字第 151 号行政判决；发回二中院重审。

2005 年 2 月 24 日，一审原告二商集团撤回起诉。

2005 年 2 月 28 日，二中院做出 2004 二中民特字第 10001 号《民事裁定书》，驳回香港嘉利来提出撤销仲裁裁决的诉讼请求。

附录 各方关注

1) 媒体的四波热潮

来自《中国改革》的不完全统计称，从 2004 年初嘉利来案进入媒体的视野以来，包括《人民日报》内参在内，首都各大媒体均作过专门报道。直至 2005

(第一辑)

年2月25日,用网上的google搜索引擎,可以搜到关于香港嘉利来206 000条相关新闻网页。

2004年1月9日,《新京报》率先刊发了《商务部一审败诉》的消息,激起了嘉利来案报道的第一波浪潮。紧俟其后,《财经时报》报道说,商务部一审败诉的消息引起海外广泛关注,称“此案的更广泛意义,目前已从被视为中国保护外资利益的试金石,转移到更高层次——法律的制定者是否对法律有最终解释权上来”。

2004年1月30日至2月5日,《光明日报》等4家中国官方极具影响力的纸媒体,相继跟进嘉利来案。

2004年2月下旬,外埠媒体贴身跟进。《望东方周刊》两篇调查性报道,《地产纠纷里的公权力》和《谁吃了嘉利来的蛋糕》,将停留在传递“口水战”信息层面的报道,推进到地方对抗中央和法治权威的高度,报道援引专家的话说:“如果中央政府部门依法作出的决定在地方上得不到落实的话,中央政府的权威就会日渐式微。它挑战的不仅仅是某个部门的权威,而是整个得以维系运转的法治的权威。”

第二波报道浪潮起于国洪起的东窗事发。据媒体调查,国洪起是香港美邦集团的幕后老板,取代香港嘉利来股东地位的幕后人物,操纵横跨数省市、涉案金额数十亿元的连环金融诈骗案的神秘人物。这一波报道浪潮中,“白领黑势力”、“行政暴力”成了流行一时的概念性词汇。有媒体引用中央纪委某官员的话指出:“将高级白领和黑恶势力结合,是中国新出现的一股黑势力——‘白领黑势力’,这值得我们思考和警惕。”新的概念的出现,使得媒体对嘉利来案的讨论渐渐偏离了原先股权纠纷的轨道。媒体不再关心案件本身的是非,而是将话题延伸到了制度层面。

2004年5月中旬,嘉利来案报道的第二波浪潮,在“高效率政府”、“股权抢夺有损国家体面”等网络说辞中渐渐平息。

半年多以后,第三波报道浪潮再次涌起。由香港媒体发起的新一波报道浪潮,一直延续到2005年全国“两会”之后。不出一个季度,“港商维权”的舆论就被刷新为“北京门事件”。以此为封面故事的《凤凰周刊》在北京的报摊上,罕见地抢手。

第四波报道浪潮大体局限于大陆的网络媒体。人民网、新华网、新浪网、搜狐网,都开设专题全方位报道嘉利来案件。虽然气势上不够恢弘,但由于人民网、新华网本身的官方背景,使得嘉利来案的人气再度上升。

2) 专家观点

2004年2月4日,即国家商务部不服二中院撤销其行政复议决定,向北京市高级人民法院递交上诉状之后一个月,应松年与北京大学姜明安教授等7位行

嘉利来：十年难磨一剑

政法、民商法专家，探讨、论证了二中院作出的一审判决。专家们认为，一审判决引发了很多带有普遍性的法律问题，有必要从理论上加以探讨。专家们在此次论证会上一致表示，如果法院置行政机关认定的事实于不顾，径直在行政诉讼程序中审查行政相对人的行为性质，则不仅不能正确解决争议，还违背国家设立行政机关的初衷。

据悉，法学家们的意见经《光明日报》报道后，激发了中央直属机关和法学界的进一步关注。2004年5月16日，为厘清包括嘉利来案在内的国洪起系列案烛照出的制度诱因，《中国青年报》召集学者参与“国洪起系列案件研讨会”，研判中国社会转型期经济、金融领域制度设计存在的漏洞，以及政府部门公权力使用方面存在的问题。研讨会的议题设置除了探讨国洪起系列犯罪案的法学界定和社会学意义之外，还要透视嘉利来股权抢夺案件，及考量如何保障中央政府与地方政府的政令畅通。

专家们对案件细节的把握将公共事件的话题效果放大到极致。他们分析道，嘉利来案中，政府机关行使的权力很多没有界限。一家合作企业中两个股东发生矛盾，一个股东想把另外一个股东赶走，照理说应该通过民事司法途径或者是仲裁途径来解决。但股东之一的二商集团却向外经贸委打报告要求更换股东，将股东间的矛盾演化成其中一个股东找政府机关帮忙。案件中有个细节，二商集团将工商局企业监督处出证的一个便函，没有文号、没有编码就递给了外经贸委，而外经贸委却依此作出了变更股东的决定，等于把香港嘉利来撵出了这个企业。

学者们不仅指点江山，还激扬文字。2005年3月号的《中国改革》杂志，以长达20页的篇幅，刊载了北京大学、中国人民大学、中国政法大学、中国社会科学院、国家行政学院10位“学院派”知识分子专门就嘉利来案撰写的评论文章。《嘉利来案的法治政府逻辑》、《嘉利来案仍在考验我国的司法和行政系统》、《权为私用民之灾，法为私用国之害》——一篇篇读起来像檄文似的文字，发出了学术界对这一案件的集体呐喊。

3) 人大代表、相关领导人和社会名流的作用

关注嘉利来案两年之久的全国政协委员孙萍，在接受《经济参考报》采访时透露，她和16名政协委员联名向全国政协会议提交了两份与法制建设有关的提案。一份是关于贯彻依法治国维护法律尊严的提案，另一份是关于敦请国家监察部履行职责维护行政复议法尊严的提案，两份提案都是以嘉利来案为案例。她认为嘉利来案是一宗典型的违法行政案件，是对《行政复议法》法律权威的一个挑战，也是对当前加强依法行政、建设法治政府的一个讽刺。

2003年“两会”期间，因为数十位人大代表的疾呼，李铁映、司马义·艾买提、王光英3位副委员长对嘉利来案联名批示，要求有关部门依法查处。是年6月，《人民日报》内参披露了嘉利来案始末。经国务院副总理吴仪批示，国务

(第一辑) 第十：朱律嘉

院法制办公室核查，国务院办公厅于2003年7月下达了51号督办函，督促北京市限期执行中央政府的行政决定。有律师说，据他20年的执业经验来看，国务院发函为港商维权还是头一次。然而，这些努力仍未见成效。后来竟一土会而引到了次年“两会”，吴邦国委员长对此案批示，王兆国、李铁映、司马义·艾买提3位副委员长再次联名批示。虽然案情并未因领导人的批示发生即刻的变化，但这些干预为嘉利来案的公开化，提供了必不可少的助力。半年以后，香港嘉利来方面拜请香港名流徐四民，希望其协调解决嘉利来案。年过九旬的徐四民，是香港《镜报》社长、前港区全国政协常委。据称，徐四民写信给国务院总理温家宝，请求查处嘉利来案。不过数日，香港中央联络办副主任受温家宝委托拜访徐四民，说总理已作出严肃批示，让北京市方面在12月底前解决问题，请徐先生等结果。

参考文献

1. 毛寿龙：《嘉利来案的法治政府逻辑》，人民网，<http://finance.people.com.cn/GB/1045/3426934.html>，2005-05-30。
2. 王欣新：《法律聚焦“嘉利来”案 国家机关必须依法行政》，人民网，<http://finance.people.com.cn/GB/1045/4277934.html>，2006-06-04。
3. 章敬平：《嘉利来案：商业纠纷如何演进为公共事件》，载《南风窗》，2005（13），16~22页。
4. 湛中乐：《嘉利来案仍在考验我国的司法和行政系统》，载《中国改革》，2005（3），40~41页。
5. 张鸣：《“嘉利来”案件为何纠错难》，载《光明日报》，2005-09-30（3）。
6. 刘湘琛：《三大权力部门跌入“嘉利来大坑”》，载《决策》，2006（4），48~49页。
7. 特别策划：《北京“嘉利来”大坑 什么力量在博弈》，人民网，<http://finance.people.com.cn/GB/42775/3429348.html>，2005-05-30。
8. 王芳洁：《北京平安金融中心楼已起“嘉利来大坑”事难平》，焦点房地产网，<http://house.focus.cn/news/2008-02-01/428277.html>，2008-02-01。

思考题

1. 此案例涉及的关键行为主体有哪些？它们之间是何种关系？
2. 原国家经贸部的三次督办文件都没有得到执行，行政效力与行政权威为何失效？这意味着什么？
3. 在本案中，一起商业事件是如何升级为公共事件的？引导公共问题演进的逻辑到底是什么？

案例手册

案例摘要

从1994年开始到2001年，北京嘉利来把一片厂房开发成价值逾10亿元的成熟项目，费时6年。6年时间里，企业年检年年通过。

2001年，二商集团、外经贸委、工商局和一些不法商人串通，5天内运作嘉利来世贸中心股东变更的全部手续，一纸批文，使第一大股东在毫不知情的情况下被剥夺股权。

2002年7月2日，外经贸部做出责成外经贸委恢复香港嘉利来股东地位的行政复议决定，国务院办公厅、外经贸部多次督办，但这份强制性决定近3年时间得不到执行。

2002年7月19日，二商集团起诉外经贸部；2003年12月22日，二中院做出国家商务部（原外经贸部）败诉的一审判决。

2004年3月8日，仲裁委依变造复印件合同作出仲裁裁决。

2005年2月21日，北京市高级人民法院作出终审裁决，撤销了二中院的一审判决，发回重审。但随后的3天里，一审原告二商集团又突然撤诉。紧接着，在2005年2月28日二中院做出民事裁定，驳回香港嘉利来提出撤销仲裁裁决的诉讼请求。

课前准备

1. 按7~10人一组分组，课前给每组准备一张一开的白报纸，用于书写小组讨论意见，讨论意见逐条分行横列，白纸可以正反两面使用。
2. 准备若干只白板笔，发给每组一只用于书写。
3. 准备胶带纸或双面胶若干，用于将写好答案的白报纸贴在黑板上。

适用对象

这个个案所反映的问题，远比现象本身要深刻得多，MPA学员在学习“政府治理与运作”、“公共政策分析”、“行政法”等课程中可以应用此案例。除此之外，该案例还可以用于引导和激发在校的公共管理类硕士研究生、本科生对政府相关知识的学习兴趣和研究热情。

教学目标

本案例主要有三个教学目标：

第一，在时间向度上展现出嘉利来案件的关键发展进程，明确此案件是如何从商业股权纠纷发展到公共事件的。

(第一辑)

第二,能够从案例中抽象出所涉及的主要行政理论问题,并结合事件归纳出其与事件本身的背离之处,并分析其中的缘由。

第三,提高思考具体问题、抽象问题的能力,熟悉并掌握小组集体讨论与沟通的技巧,能够比较不同组别间的观点差异与考虑问题的思路逻辑。

课堂安排

本案例在具体应用时可按照以下几个步骤分阶段进行:(120分钟)

1. 分发并阅读案例正文材料,使学生熟悉案例事件的进展情况和关键事件(10~15分钟)。

2. 学生分组,总结关键事件,让每一小组用最简洁的语言概括案例事件,并写在事先准备好的纸张上(10分钟)。

3. 第一次集体研讨(15~20分钟)。研讨内容:(1)讲述自己小组的总结,并评价其他小组对事件所做的概括;(2)此案例涉及的关键行为主体有哪些?之间是何种关系?

4. 第二次集体研讨(15~20分钟)。研讨内容:(1)国家经贸部的三次督办都没有得到执行,行政效力与行政权威为何失效?(2)这意味着什么?

5. 第三次集体研讨(15~20分钟)。研讨内容:(1)在本案中,一起商业事件是如何升级为公共事件的?(2)引导公共问题“演进”的逻辑到底是什么?

6. 分发并阅读案例附件材料(10~15分钟)。

7. 研讨总结(15~20分钟)。评价各研讨小组的表现情况;回顾研讨主题,提出各组观点的优、缺点;结合附件材料再次阐述推动公共事件演进的各种因素;提出案例后续思考的主题。

案例后续情况

2006年3月,在接到北京市商务局下发的《北京市商务局关于同意对北京嘉利来房地产有限公司进行特别清算的通知》(京商资字[2006]190号)之后,香港嘉利来不同意将北京嘉利来进行清算。随即又向国家商务部提出行政复议。很可惜,这一次他们并没有得到国家商务部的支持。国家商务部维持了北京市商务局的清算决定(商法函[2006]44号)。对于国家商务部态度的转变,香港嘉利来总裁穆军等人则出人意料地表示这在预料之中。穆军等人表示,公司方面已经向最高人民法院提出行政诉讼,被告人包括北京市商务局、北京市工商局、北京市建委等。

就在香港嘉利来、二商集团、北京市相关主管部门为北京嘉利来的存亡忙得热火朝天时,北京美邦亚联房地产有限公司悄悄地将项目卖了。按照北京市建委网站的销售信息,整个项目的售价超过40亿元人民币。

有意思的是,中国平安保险(集团)股份有限公司(以下简称中国平安)