

21 世纪公共管理
精品课程示范教材

黄健荣 © 主编

公共管理典型案例分析

TYPICAL CASE ANALYSIS OF PUBLIC MANAGEMENT



经济日报出版社



公共管理典型案例分析

TYPICAL CASE ANALYSIS OF PUBLIC MANAGEMENT

黄健荣 ◎ 主编

黄健荣 曾令发 王勇◎ 编著

经济日报 出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理典型案例分析 / 黄健荣著.

-北京: 经济日报出版社, 2007.5

ISBN 978-7-80180-690-1

I.公...

II.黄...

III.公共管理-案例-分析-中国

IV.D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 050401 号

书 名: 公共管理典型案例分析

著 者: 黄健荣

组稿编辑: 王 含

责任编辑: 陈文金

责任校对: 王 颖

出版发行: 经济日报出版社

地 址: 北京市宣武区白纸坊东街 2 号 (邮编: 100054)

电 话: 010-63568136 (编辑部) 010-88282292 (销售部)

网 址: www.edpbook.com.cn

E - mail: cehuabu@vip.sina.com

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京市耀华印刷有限公司

开 本: 710×1000 1/16

印 张: 18.375

字 数: 360 千字

版 次: 2007 年 5 月第一版

印 次: 2007 年 5 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-80180-690-1

定 价: 32.00 元

特别提示: 版权所有·盗印必究·印装有误·负责调换

编委会 (按姓名拼音为序)

- 蔡立辉 中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师、
MPA教育中心主任
- 陈国权 浙江大学公共管理学院教授、博士生导师
- 陈 潭 中南大学公共管理系主任、教授、博士生导师
- 董建新 暨南大学行政管理系主任、教授、博士生导师、
MPA教育中心主任
- 黄健荣 南京大学公共管理学院教授、博士生导师
- 李松玉 山东师范大学MPA教育中心主任、教授
- 孙多勇 国防科技大学信息系统与管理学院教授、MPA教育中心主任
- 吴志华 华东师范大学公共管理学院常务副院长、教授、博士生导师、
MPA教育中心主任
- 严 强 南京大学公共管理学院教授、博士生导师
- 赵景华 中央财经大学政府管理学院执行院长、教授、博士生导师
- 周光辉 吉林大学行政学院院长、教授、博士生导师、MPA教育中心主任、
全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会委员

前言

无论是从理论还是从实践的层面考量，公共管理的研究和创新都已成为全球关注的热点。这是时代潮流的发展使然。政治民主化、经济全球化和技术革命的大趋势孕育催生了这一新的理论和实践范式。公共管理的兴起和发展，是对传统公共行政的批判、承继、拓展、深化和超越，是在更深更广层面上对公共资源的整合和对公共事务的协调管理。

简而言之，公共管理可界定为以政府为核心的公共组织和其他社会主体，以有效促进公共利益最大化为宗旨，运用政治的、法律的、经济的和管理的理论与模式，民主运用公共权力，并以科学的方法，依法制定与执行公共政策、管理与协调社会公共事务、提供公共物品和公共服务的活动。

公共管理是一门理论性和应用性都很强，并且二者需要密切结合的学科。这突出地表现在公共管理本质特征的三个方面，即公共性、服务性与合作共治性。

公共管理的公共性包含两个层面的涵义。一是其利益取向的公共性。公共管理必须致力于实现社会整体的公共利益，而不是某一个阶层或群体实现其意志的工具。公共管理不是一种统治方式，不是一种政治控制的方式，而是推进、实现和维护社会公共利益的方式。二是其公共参与性。公共管理的实施主体不仅是以政府为代表的官方，还包括政府之外的其他社会组织及公民。

公共管理的服务性体现为，以政府为核心主体的公共组织和其他社会组织所实施的公共管理活动，无论是指导、协调、调控、约束抑或是强制，都是为实现和维护公共利益的根本目标提供服务。换言之，公共管理服务于整合和优化社会的资源配置以实现公共利益最大化的目标。公共管理是以“4E+D”（efficiency, effectiveness, economy, equality 和 democracy）即效率、效能、经济、平等和民主的方式为实现公共利益所实施的一切努力的总和。因此，公共管理的服务性不仅具有必然的学理性和实践的逻辑性，而且至关重要。

公共管理的治理理念鲜明地提出，社会公共事务必须通过实现政府与公民社

会的合作来进行管理，实现合作共治。这是人类社会国家管理史上的一个划时代的极富创意的鲜活思想。在社会资源的配置中，既有市场的失灵，也有政府的失效。一方面，仅仅依靠市场手段，无法实现资源的最优配置；另一方面，仅仅依靠政府的计划和行政措施，也无法实现资源配置的最优化。并且，特别需要明确的是，二者没有完全的互补关系。由此，就为第三种力量（公民社会）的崛起和参与公共事务管理提供了理论基石和巨大空间。

从根本上说，公共管理就是以多元主体互动合作和多种方式的综合运用来整合和优化社会资源配置，协调和理顺社会利益关系，化解和消解社会矛盾，激发社会活力，促进经济发展和社会良性运行，维护和增进公共利益。一言以蔽之，公共管理的根本目的在于推进经济繁荣、民主法治、稳定协调与生态平衡共存的和谐社会的建设。改善和优化公共管理，必须以公民本位取代官本位，以社会本位取代政府本位，以权利本位取代权力本位，以服务本位取代管制本位。

认识和把握上述公共管理的本质特征并使之在实践中得到充分体现，需要不断推进理论联系实际的深入研究。为此，以现实生活中的鲜活实例来进行剖析透视，对于挑战、检验和磨砺我们的分析判断能力，促进和深化公共管理的理论研究和实践中的改革创新，具有重要意义。这样的案例分析，不是模拟想象未知的沙盘推演，而是对已经发生并且今后还有可能发生的实例进行研讨，在对成因追根溯源和对案例相关变量分析评估的基础上，探寻改革对策和创新思路。这是本书编撰的宗旨所在。

本书的案例编撰具有若干特色。其一，具有鲜明的当代中国的色彩。案例聚焦于我国近十年来发生的主要问题，其中大部分案例是近五年间所出现的。其二，覆盖重大问题。本书的36个案例由数百个案例精选而来，分为七大板块，案例涉及的问题覆盖我国经济社会转型时期所面临的具有重大挑战性的主要方面。这些问题亟待反思精研，求得解决之道。其三，在各部分案例之前所撰写的“主旨说明和相关理论提要”，着力勾勒本部分案例所涉及问题的相关理论，提纲挈领，使读者可在研析案例时得到即时的理论指导。如读者有兴趣对问题再做深研，亦可由此寻得路径。其四，案例的“背景说明”有助于读者加深对问题的理解，从多维度和多层面提出的“思考题”发人深省，具有特别的启发性、引导性和思维激发性。

本书具有广泛的适用性。对于公共管理和行政管理专业的研究生和本科生，特别是MPA学生，运用所学习的专业理论和专业知识观照实践，砥砺思维，提高分析研究能力，是一本不可多得的读本。对于工作在公共管理一线政府官员

进行理论联系实际的学习研讨，各级人事部门进行公务员培训，本书亦有诸多裨益。此外，关心我国公共管理发展和政府管理改革的其他读者，亦可从本书获得有价值的信息和新锐的理念。

黄健荣

2007年3月于南京亦柳斋

目 录

Contents

前 言

第一部分 政府管理

主旨说明与相关理论提要	(3)
案例分析	(7)
案例一 南瑞拆迁事件	(7)
案例二 与国家政策“赛跑”的形象工程 ——富城农民失地之痛	(17)
案例三 观察自然状态下的政府工作人员 ——贡俞县行政效能监察中心暗访暗拍官员行为	(23)
案例四 佘羊令冤案	(28)
案例五 农民工王新军杀人案	(35)
案例六 黑恶势力横行广州火车站	(42)

第二部分 选举与人事

主旨说明与相关理论提要	(53)
案例分析	(61)
案例一 中国首位“公推公选”县长的产生	(61)
案例二 姚立法：以自荐候选人身份当选的人大代表	(66)
案例三 仇和——一位极具争议性的市委书记	(74)
案例四 政府雇员颜兵的成功与困惑	(83)
案例五 乙肝病毒携带者孙耳召 报考公务员落榜行凶	(88)

第三部分 政府决策

主旨说明与相关理论提要	(95)
案例分析	(102)
案例一 怒江水电工程决策过程中的各方博弈	(102)
案例二 个人所得税：如何确定起征点	(109)
案例三 郑州户籍新政遭遇公共资源分配困境	(114)
案例四 治理淮河污染，路在何方	(118)
案例五 孙士渊案：城市收容遣送历史之终结	(123)

第四部分 经济管理

主旨说明与相关理论提要	(133)
案例分析	(142)
案例一 铁本事件	(142)
案例二 西京民企涉嫌伪造文件骗购国企	(148)
案例三 红顶油商——中航油的陨落	(153)
案例四 安徽阜阳“黑心奶粉”事件	(159)
案例五 黑龙江红冲县特大坑农案久审不决	(166)

第五部分 公共危机管理

主旨说明与相关理论提要	(175)
案例分析	(178)
案例一 “非典”狂飙震荡神州	(178)
案例二 重庆开县特大井喷案	(188)
案例三 松花江水污染危机案	(194)
案例四 四川资阳市猪链球菌病疫情危机案	(202)

第六部分 政府问责制

主旨说明与相关理论提要	(211)
-------------------	-------

案例分析	(215)
案例一 审计风暴：谁应对国家损失负责	(215)
案例二 香港特区政府启动高官问责制	(219)
案例三 西安宝马彩票案：应向谁问责	(227)
案例四 广西北红虎泉矿特大透水事故瞒报案	(235)

第七部分 反腐败与整肃吏治

主旨说明与相关理论提要	(243)
案例分析	(247)
案例一 药监局长郑筱萸腐败案	(247)
案例二 省委书记刘方仁腐败之路	(253)
案例三 毕玉玺：交通系统的“高速”腐败者	(259)
案例四 省委书记程维高 何以宦海落水	(263)
案例五 昔日孺子牛 今成阶下囚 ——常德纪委书记落马案	(269)
案例六 马德卖官案	(273)
案例七 如此“民主决策” ——山西省电科院集体私分 4200 万元国有资产	(277)

后 记

第一部分

政府管理

●主旨说明与相关理论提要

●案例分析

案例一 南瑞拆迁事件

案例二 与国家政策“赛跑”的形象工程
——富城农民失地之痛

案例三 观察自然状态下的政府工作人员
——贡俞县行政效能监察中心暗访暗拍官员行为

案例四 余羊令冤案

案例五 农民工王新军杀人案

案例六 黑恶势力横行广州火车站

主旨说明与相关理论提要

政府管理

政府是公共管理的核心主体，政府管理因此是公共管理的核心组成部分。何谓政府管理？广义而言，政府管理可以界定为：基于公众授权所建立的政府组织，履行政府使命，执行民意，以有效促进公共利益最大化为宗旨，运用政治的、法律的、经济的和管理的理论与方式，以民主科学的方式行使公共权力，依法制定与执行公共政策、整合公共资源与协调公共事务、提供公共物品和公共服务的活动。在一般意义上，或从传统意义上说，政府管理也即公共行政管理。

20 世纪初行政管理学从政治学中分离出来之后，对政府管理（公共行政管理）的研究开始成为一门独立的学科，并主要围绕如下几方面展开：政府部门的决策问题、组织问题、领导问题、监督问题以及管理过程中的规律性问题等。

政府管理的研究以 20 世纪七八十年代为界，大致可划分为两个阶段，即传统政府管理理论和当代政府管理理论。

传统政府管理理论阶段。先后出现了威尔逊、古德诺的政治—行政两分法理论，韦伯的官僚制理论，泰勒的科学管理理论，法约尔的一般管理理论，古利克的一体化行政管理思想，巴纳德的系统行政组织理论，西蒙的行为主义行政管理学理论，林德布罗姆的渐进决策理论，沃尔多的综合折中行政观，里格斯的行政生态学理论，以弗雷德里克森为代表的新公共行政学，德鲁克的目标管理理论等经典政府管理理论。

当代政府管理理论阶段。基于对传统官僚制范式和传统政府管理理论的检点和反思，更是取得了重大理论拓展，相继出现了：法默尔的后现代公共行政理论，库珀的行政伦理理论，霍哲的政府公共部门绩效管理理论，奥斯本的企业家政府理论，登哈特的新公共服务理论，罗森布鲁姆的多元公共行政观等。事实上，这些理论的出现正在将政府管理引入到更为广阔的公共管理的研究范式和框架当中，并因此在实践中进一步推动政府与市场、社会合作共治的“善治”局面的出现。当代政府管理也因此负载了治理变革的重大使命。

政府管理的上述诸多理论研究成果尤其是当代政府管理理论，无疑对当前我

国政府管理改革具有非常重要的指导意义。但是,对这些来自西方的理论,我们不能照搬照抄,而是要立足于中国现实,对它们进行批判性的吸收和借鉴。基于这样的考量,我国今后政府管理迫切要实现以下一系列创新。

(一) 政府管理手段的创新:从“人治”到“法治”

社会整体的和谐、稳定的局面来自于法治的确立和倡扬。这其中,政府要率先垂范,以身作则。特别是地方政府直接与公民、社会以及市场面对,其施政行为关及社会各阶层的切身利益,因此,认真贯彻依法治国基本方略,依法行政,建设法治政府应该成为每一级政府的自觉诉求。要切忌简单、粗暴、反复无常的人治行政——实际上,这往往成为社会矛盾的深刻根源。

(二) 政府管理职能的创新:从“全能”到“有限”

要扎实推进政企分开、政资分开、政事分开,反对包办一切的家长式、蛮横霸道的全能政府。政府职能主要转移到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来。坚决把政府不该管的事交还给企业、社会组织和中介机构。反之,政府应该管的事情则一定要管好。特别是当前社会收入水平两极分化非常严重,政府要抵制不公正的收入,打击非法收入,调节过高收入以及维持低保收入,以此化解威胁社会和谐的各种不安定因素。在继续抓好经济调节、市场监管的同时,政府要更加注重社会管理和公共服务,把财力物力等公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜,把领导精力更多地放在促进社会事业发展和建设和谐社会上。

(三) 政府管理方式的创新:从“管制”到“服务”

必须摒弃以前的政府好管制甚至以此寻租的恶劣作风,努力建设回应社会、勇于负责的服务型政府。创新政府管理方式,寓管理于服务之中,更好地为基层、企业和社会公众服务。整合行政资源,降低行政成本,提高行政效率和服务水平。政府各部门要各司其职,加强协调配合。健全社会公示、社会听证等制度,让人民群众更广泛地参与公共事务管理。大力推进政务公开,加强电子政务建设,增强政府工作透明度,提高政府公信力和社会资本存量——这是建设和谐社会的长久之计。

(四) 政府经济管理的创新:从“微观”到“宏观”

各级政府抓经济发展,主要是为市场主体服务和创造良好发展环境,不能包办企业投资决策和直接干预企业生产经营活动,不能以招商引资和发展经济为

名,惟企业利益是从,忽视甚至不惜践踏社会利益。各级政府领导干部要增强按市场经济规律领导经济工作的意识和能力,增强按国际通行规则办事的意识和能力,增强主要运用经济、法律手段调节经济运行的意识和能力。

(五) 政府管理机构的创新:从“滞胀低效”到“精简高效”

当前我国政府财政供养人员队伍庞大。许多地方政府的财政状况令人堪忧,甚至沦落为“吃饭财政”,对公共产品和公共服务的供给因此大打折扣。为了负担冗杂的财政供养人员,从而出现了争相“揽权”、“揽租”的局面,对经济发展和社会和谐造成了严重影响。因此必须深化政府机构改革,并且要及时巩固政府机构改革成果,不断研究、解决出现的新问题。要加快推进基层特别是乡镇政府的机构改革,合理界定乡镇机构职能,精简机构和减少财政供养人员。另外,要积极稳妥地分类推进事业单位的改革,依法规范对事业单位的授权行为。

(六) 政府管理作风的创新:从“虚浮”到“务实”

坚持以人为本,执政为民,牢固树立科学发展观和正确政绩观。大行求真务实之风,严格执行统计法。抓紧研究建立科学的政府绩效评估体系和经济社会发展综合评价体系。坚决反对形式主义和虚报浮夸,不搞劳民伤财、造成公民对政府反感和不信任的“形象工程”和“政绩工程”。

本部分所选取的《南瑞拆迁事件》、《与国家政策“赛跑”的形象工程——富城农民失地之痛》、《观察自然状态下的政府工作人员——贡俞县行政效能监察中心暗访暗拍官员行为》、《余羊令冤案》、《农民工王新军杀人案》和《黑恶势力横行广州火车站》是6个很典型的案例,涉及政府官员监督方式、政府形象工程和政绩工程危害的反思、社会管理、社会平等和司法公正等重要和敏感的问题。案例很突出,矛盾很尖锐,后果很严重。对这些问题进行反省,深究案例中或政府管理缺失、或管理失当、或政策偏移的原因,探讨矫正之对策,对于促进我国政府管理的改善,建设法治政府和公共服务型政府,促进和谐社会的建构大有帮助。

【参考文献】

[1] [美] 乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神. 张成福, 等, 校译. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.

[2] [美] 尼古拉斯·亨利. 公共行政与公共事务. 项龙, 译. 北京: 华夏出版社, 2002.

[3] [美] 迈克尔·巴泽雷. 突破官僚制: 政府管理的新愿景. 孔宪遂, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.

[4] [美] D.奥斯本, P.普拉斯德里克. 摒弃官僚制: 政府再造的五项战略. 谭功荣, 刘霞, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.

[5] [美] R.J.斯蒂尔曼. 公共行政学. 李方, 杜小敬, 等, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1988.

[6] [美] 戴维·奥斯本, 彼德·普拉斯特里克. 政府改革手册: 战略与工具. 谭功荣, 等, 译. 谭功荣, 校. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.

[7] [美] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府: 企业家精神如何改革着公营部门. 上海政协编译组东方编译所, 译. 上海: 上海译文出版社, 1998.

[8] [美] 盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式. 吴爱明, 夏宏图, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.

[9] 毛寿龙, 李梅, 陈幽泓. 西方政府的治道变革. 北京: 中国人民大学出版社, 1998.

[10] 国家行政学院国际合作交流部. 西方国家行政改革述评. 北京: 国家行政学院出版社, 1998.

[11] 黄健荣, 等. 公共管理新论. 北京: 社会科学文献出版社, 2005.

[12] 黄健荣. 论公共管理的本质特征、时代性及其他. 公共管理学报, 2005 (3).

案例分析

【案例一】

南瑞拆迁事件

2003年，南瑞县一家名为珍泉商贸城置业有限公司的企业，承包了南瑞县商贸城建设项目。这一累计投资达1.5亿元的珍泉商贸城项目，位处南瑞县城中心地带——人民路和中华路。工程总占地面积超过12万平方米，开发商除了计划进行旧城改造、房地产建设外，其核心项目就是将原珍泉农贸市场扩大一倍，建成为一个8000平方米的大型商贸城，即珍泉商贸城。

“南办字[2003]136号文”这样写道：“珍泉商贸城是国家国内贸易局商业网点建设开发中心投资开发，属2002—2004年全国50个商业网点建设示范项目之一”；南瑞县第14届人民代表大会第一次会议《关于加快建设珍泉商贸城的决议》也明确说明，这项工程“是国家建设项目”。“开发公司是以国家国内贸易局商业网点建设开发中心的名义投资成立的。”南瑞县政法委书记、珍泉商贸城协调建设指挥部指挥长陈双双如是说。

2002年9月13日，原国内贸易局商业网点建设开发中心（注：该中心为咨询机构而非行政机关）确实向南瑞县政府下发过“商网字[2002]05号”公函，将珍泉商贸城列为全国50个商业网点示范项目之一。但国家国内贸易局商业网点建设开发中心原副任何明认为：“我们只是帮助他们组织社会资金投入，当地说这个项目是国家国内贸易局商业网点建设开发中心投资开发是不严谨的。”该中心主任周家保则强调，2002年9月中心向南瑞发函的原因是，此前南瑞县向该中心请求将珍泉商贸城列入全国50个商业网点示范项目，中心遂回函同意。对于南瑞的珍泉商贸城，国家国内商业网点建设开发中心既无投资，也不存在组织投资的问题。