

基层行政管理 案例选析

罗 文 编 著

广西民族出版社

基层行政管理案例选析

罗 文 编著

广西民族出版社

基层行政管理案例选析

罗 文 编著

☆

广西民族出版社出版

广西新华书店发行 广西艺术学院印刷厂印刷

开本787×1092 1/32 10.25印张 插页222千字

1990年9月第1版 1990年9月第1次印刷

印数：1—2,000册

ISBN 7-5363-0899-X/D·18 定价：3.50元

前 言

行政管理学是一门治国兴邦的学问，是每个国家公务员都必须具备的基本知识和基本技能。国外早就对这门学科进行了系统而深入的研究，这对促进国家行政管理的民主化和科学化起到了重要的作用。我国对这门学科的研究起步比较晚，但发展很快，大部分省、市、自治区和全国先后成立了行政管理学会，一大批行政管理学著作相继问世，行政管理学已被各级党校、行政管理学院、普通高校干训部和行政管理专业列为必修课程之一。作为行政管理学的重要组成部分，行政案例也已引起人们的高度重视，有的院校已把它作为独立课程来开设。

案例，英文叫Case，汉译为个案、个例、实例、事例。行政案例是指在一定环境和条件下发生的具有典型意义和研讨价值的行政管理方面的实例。正如研究医学需要医学案例，研究法律需要法律案例一样，研究行政管理学也离不开行政管理案例。行政案例源自于行政管理实践，具有现实感强、生动形象等特点。通过阅读和分析行政案例，可以借鉴别人的成功经验，避免别人已出现过的失误；还可以开阔视野，扩大知识面，提高思维能力和实际工作能力。对于初涉政坛或有志于从政者，则可使其尽快熟悉行政管理运行情况，增强感性认识，迅速进入“角色”。

近年来我国已出版了十多种行政案例集，但目前尚未有一本专门面向广大基层党政干部的行政案例集，这实在是一大缺憾。笔者曾在县级党政机关工作过几年，大学毕业后，又在高校干训部讲授行政管理学，较多地接触来自基层的党

政干部，深知整天忙于具体事务的基层党政干部要挤出时间来读一点书很不容易，系统地学习更是十分困难。因此，编写一本实用性强而又适合于他们阅读的书，无疑是十分必要的。《基层行政管理案例选析》正是基于这样的客观实际而编写的。

这本书以正反两方面的行政案例为主体，每个案例后面附有提示性的思考题，每组案例后面还附有一篇评析文章，对案例逐个进行点评分析，以帮助读者更好地阅读和理解案例。此外在每组案例前面简要地介绍一些有关的行政管理学基本知识，使读者读完这本书后即可对行政管理学的基本内容有个大致的了解。因而，这本书所容纳的信息量是十分丰富的，一册在手，即可获得多方面的知识与启迪。这对于活动面相对较窄，空余时间比较少的基层党政干部来说，其实用性是不言而喻的。

在编选案例的时候，我十分注意两点，一是典型性，即有代表性和可资借鉴的，可保持较长时间参考价值的；二是新颖性，即所选的多为近年来发生的案例，现实性较强，也比较具体生动，能吸引人。鉴于已有多种案例集问世，因此除个别较有代表性的案例外，选收的案例尽量不与别的案例集重复。

在本书的编写和出版过程中，冯艺、黄启周、黄绮丽、容本镇等同志给予了有力的支持和帮助，我在此谨致谢忱！

罗 文

1990年6月26日

目 录

一、基层行政职能

为官一任 造福一方.....	(2)
一手托两家：农民和国家.....	(4)
“父母官”为民解难记.....	(9)
扶绥县人畜饮水工程见成效.....	(11)
平果县社会治安形成网络.....	(13)
强化社会治安打击路盗.....	(14)
乡政府放任不管 蒋桥集传出奇闻.....	(17)
案例评析.....	(19)

二、基层行政组织

“县衙门”有多大.....	(24)
合理设置机构 增强机关活力.....	(26)
藁城县积极探索机构改革的新路.....	(32)
以简对繁 手忙脚乱.....	(37)
南宁市发放使用机构编制管理证.....	(38)
金寨县区镇乡编制管理砍出“三板斧”.....	(39)
济南市强化街道职能试点取得效果.....	(42)
案例评析.....	(45)

三、基层行政领导

围绕经济建设抓好各级领导班子建设.....	(51)
-----------------------	------

这个领导班子结构合理吗·····	(54)
赵书记组阁记·····	(56)
杨朝仕怎样当县委书记·····	(58)
代表们硬是选他当副县长·····	(66)
“杂文县长”·····	(72)
她为什么辞去县长职务·····	(75)
科技副县长遇到的困难·····	(79)
一位落选乡长的反思·····	(80)
一颗政坛“新星”的陨落·····	(83)
案例评析 ·····	(85)

四、基层行政决策

廉江县是怎样振兴经济的·····	(95)
发挥本地优势 加强横向联系·····	(99)
浦北县为“飞鸟型”经济插上翅膀·····	(103)
横县蔗糖生产迅速发展的原因·····	(106)
适时调整 大胆“转移”·····	(110)
急于求成酿苦果·····	(113)
盲目引进良种的教训·····	(114)
案例评析 ·····	(115)

五、基层行政方法

四会县如何实现正确的宏观指导·····	(122)
大竹县官与民结成利益共同体·····	(126)
一个县委书记的锦囊妙计·····	(128)
喊破嗓子不如做出样子·····	(132)

“我们是群众的公仆”	(133)
“繁忙”的书记	(135)
一个电话送掉三万元	(137)
案例评析	(139)

六、基层行政信息

宝坻县运用信息为经济建设服务	(146)
信息及时 行动迅速	(148)
县委书记支持信息工作	(149)
增强参谋意识 为领导决策服务	(151)
办公室全员抓信息	(154)
实现政务经济信息的八个转变	(156)
一位山区农民致书县委书记和县长	(160)
案例评析	(162)

七、基层行政效率

长沙县政府建立有效运转体制	(167)
乡长的一天	(173)
刘局长医治“肠梗阻”	(177)
度门乡劳务输出大转移	(179)
一场大火烧出官僚主义者的嘴脸	(181)
县长们哪里去了	(184)
“双边会谈”	(186)
案例评析	(189)

八、基层人事行政

选贤用能 开发山区·····	(196)
选聘“科技三长”促进科技兴农·····	(199)
钟祥县三个乡镇聘任干部的做法·····	(202)
蓬莱县坚持不懈地抓干部队伍建设·····	(208)
常德市实行县级领导干部交换制度·····	(210)
热点岗位实行干部轮换制度·····	(211)
人事局长被告记·····	(212)
以权谋私的劳动局长·····	(216)
啼笑皆非的买“官”丑剧·····	(218)
掏钱“买”县长 撤职不冤枉·····	(221)
案例评析·····	(222)

九、基层行政法制

横县依法管理社会文化市场·····	(231)
藤县严格执行《土地管理法》·····	(232)
一场特殊的官司·····	(236)
老百姓告输公安局·····	(242)
县委书记治“地头蛇”·····	(243)
“土霸王”的罪恶·····	(250)
“父母官”聚众抗法演闹剧·····	(252)
悲剧，不该发生·····	(254)
案例评析·····	(256)

十、基层行政监督

昌乐县实行政务公开之后·····	(262)
永清县选择热点强化办事公开·····	(267)

安平县对领导干部民主监督形成制度	(268)
对乡镇领导干部试行离职审计监督	(270)
敢于碰硬的监察官	(274)
王道杰查处“官倒”大案竞丢乌纱帽	(278)
政协委员民主对话遭撤职	(280)
案例评析	(281)

十一、基层廉政建设

“要办让群众说共产党好的事”	(288)
没有专用小汽车的“县衙门”	(293)
市长家被窃引出的“家庭财产不清案”	(295)
小偷偷大盗 贪污网难揭	(296)
集体私分公款 局长锒铛入狱	(299)
救灾与“慰灾”	(301)
骗子和青田县的“地震”	(303)
长葛县卫生局轰走“宴收组”	(306)
饮事员掀翻了宴会桌	(307)
申报制镇住吃喝风	(309)
案例评析	(311)

一、基层行政职能

行政职能是指行政机关在管理国家事务、政府事务和社会事务中所担负的职责与功能，它包含行政管理的基本作用和行政管理活动的基本方面，反映着国家行政管理活动的实质和方向。

行政职能从不同的角度可划分为不同的类型。从管理的内容和任务来看，可划分为建设、保卫、服务等职能；从管理的过程和方式来看，可划分为决策、指挥、执行、协调、控制、监督等职能；从管理的层次来看，可划分为高层次行政职能，中层次行政职能，低层次行政职能。

行政职能是一个互相联系、互相交错、互相作用的完整的体系。它是建立行政管理体制，设置组织机构的主要依据。考察行政职能的目的，就是为了促使政府机关和政府部门更好地履行自己的职责，实现行政管理的目标。

行政职能应随着国家历史任务的变化而相应地发生变化，以适应社会不断发展的需要。

为官一任 造福一方

广西恭城县自1987年实行“为官一任，造福一方”岗位责任制以来变化很大，成为广西第一批脱贫县。

恭城县人均生产粮食，由1986年的590斤增加到1988年的770斤；两年来封山育林34.5万亩，造林7.2万亩，种柑橙、沙田柚等水果3.23万亩；工业产值由1986年的4012万元增长到1988年的8300万元，两年增长一倍多，1989年工业生产、乡镇企业和财政收入仍然保持增长势头。

1987年5月，桂林地委调整了这个县的领导班子，新上任的县委书记兰世琦与其他县领导同志，决定把共产党人全心全意为人民服务的宗旨、坚持生产力的标准与实现“小康”目标这三项内容融为一体，都集中到“为官一任，造福一方”的活动上来，用这一活动来推动全县的工作。县委首先要求各级领导干部在为官一任期间，要造福一方，绝不能搞穷一方，搞苦一方，在恭城这块土地上，为恭城人民办好事，办实事，带领各族人民奔向“小康”。

为了实现这一目标，县委制订了“为官一任，造福一方”的岗位责任制。具体内容有：

一、不管什么部门什么单位的干部都要承包一个点上的工作。县委把对全局有影响的计划生育、粮食生产、粮食入库和造林种果，列为岗位责任制的内容。县委、政府、人大、政协四套班子的领导干部承包全县9个乡镇，县直87个部、委、办、局承包全县面积最大、人口最多、工作难度最大的33个村公所，9个乡镇干部承包剩下的84个村公所，村公所干部承包本村本片。点上工作以全县的中心工作为主，也包括经常性的一般工作，既要包物质文明建设，也要包精神文明建设，一包3年不变。

二、领导干部要交风险金，几项中心工作设重奖。县领导、县直机关各部门副局长以上的领导和乡镇副职以上的领导，对所包乡、村的计划生育工作要担风险，每人要交本人工资的10%作抵押金。年终考核达到规定指标，风险金退回本人，另奖给本人工资的10%作奖金；达不到考核指标的，风险金上交财政。1989年还规定，包点乡村上半年计划生育达到一定指标时，承包单位每个干部奖120元，下半年达标时又奖120元。包点村早造粮食每亩增产40斤以上的，承包单位每个干部奖120元，增30斤的奖100元，增20斤的奖80元；晚造粮食增产，也按早造办法奖励。此外，年终总评时，奖金分为四等，一等120元，二等100元，三等80元，四等60元。完成点上计划生育、粮食生产、粮食入库、造林种果任务的单位，每个干部都可以拿到较高等级的奖金，完不成包点任务的单位，就要被降低评奖等级。

三、经常检查、评比，表扬先进，警告后进。恭城县成立了考评委员会，各条战线和乡镇成立考评领导小组，专门负责岗位责任制的检查、评比、考核、奖惩工作。恭城县每

项工作都有硬性指标，每项工作都要检查，检查不符合要求的，第一次通报批评，第二次“黄牌警告”，第三次如果没有客观原因仍不能完成任务的，承包单位的主要领导就要写出辞职报告。因为点上的中心工作与承包单位的全体干部的经济利益息息相关，点上的中心工作任务完成与否，关系到承包单位的名誉和领导干部的升降荣辱，因此，自实行这种岗位责任制后，承包单位对点上的中心工作都竭尽全力去完成。

案 例 思 考

- 1、恭城县领导班子是基于什么样的思想认识而实行“为官一任，造福一方”岗位责任制的？
- 2、你对领导机关的岗位责任制作何评价？
- 3、你认为应该怎样衡量一个县级领导班子的政绩？

一手托两家：农民和国家

曾以贫困而闻名的黑龙江省肇州县，如今成了产粮大县，1987年粮食总产突破5亿公斤，受到国务院的表彰。粮食丰收，带动了畜牧业、乡镇企业的发展，农民人均收入也逐年提高，1988年达到650元。这里的农民心平气顺，情绪稳

定，生产劲头很高。不少农民都说：“咱县上讲理，我们没啥说的，一门心思伺弄地，搞生产就是了。”

农民们说，播种前，县里把良种、化肥和农药送到家，不用农民自己出去乱跑，更不用担心这些东西是假的、劣的。化肥、农药、种子怎么个使法，有哪些新道道，冬季学科学的时候，都教过了，大家心里有谱，不会用“瞎”。贷款也及时，贫困户贷款由收入比较多的党员、干部家担保，不用担心贷不着；还有信息，哪样东西好销，哪样可能不好销，县上也给提供，比农民自己“摸”准多了。

这些年全县粮食连着丰收，交粮不用县上催，1987年征购粮1.1亿公斤，7天就完成了。

职责：在农民和国家之间协调

肇州县委、县政府感到，随着改革的进程，新旧体制的交替，农村的矛盾也在发生变化。现在，国家直接面对的是千家万户的农民，而农民已经是具有法人地位的独立的商品经济经营者。这两家一旦有矛盾，反映肯定要比过去敏感、强烈。作为县委、县政府，处在这对矛盾体的中间，要对国家负责，同时也要对农民负责。怎样在两者之间协调，把对国家负责和对农民负责，在实践中真正一致起来，无疑是新时期县委、县政府的重要职责。

他们深入农村调查感到，刚刚摆脱贫困的农民，承受能力还非常之脆弱。表面上看，人均收入500多元不算低，但长期以来，农民家底实在太空。现在，农民实际上还处在“垫底”的阶段，他们需要保护，需要扶持。对农民的状况有了切实的了解之后，县委、县政府确定，协调的原则是：

向农民倾斜，维护农民的合法权益，以调动农民生产的积极性。农民有了积极性，生产出又多又好的产品，国家的利益才有保证。

黑龙江是我国甜菜糖的生产基地。但是，近年来农民普遍不愿种甜菜，原因就是甜菜价低，加上种甜菜费工，对地力破坏也比较严重。肇州也同样碰到这个问题。县里有2家糖厂，每年需加工甜菜18万吨，也就是全县每年要保证种甜菜15万亩。否则，工厂吃不饱，不仅要亏损，还完不成国家下达的食糖生产任务。

县里作了分析，认为应当调动农民种甜菜的积极性。于是，他们制定了糖厂向农民让利的8条优惠政策，规定种甜菜的贷款利息由糖厂支付；种子半价供给，另一半由糖厂承担；化肥、农药也实行优惠价，为方便农民交甜菜，每个乡设一个收购站，从乡到糖厂的运费，由糖厂承担。这样一来，种甜菜就有利可图了。1986年以来，肇州县不仅甜菜种植面积有保证，而且产量高，质量好。2家糖厂因此吃得饱，年年盈利，很是兴旺。

1988年，肇州粮食大丰收，尤其是100万亩玉米，平均亩产达到449公斤。上级有关部门鉴于有些县份粮食受灾减产，要求肇州农民多作贡献，增交3000万公斤合同内定购的玉米。肇州农民手里有玉米，问题是当时市场玉米每公斤价格高于国家收购价6分钱左右。接到任务后，肇州县委、县政府向农民交底，讲清兄弟县受灾完不成任务，我们丰收了，要为国家多承担些义务。同时，县里考虑到全县大豆产量没有达到计划，在得到上级批准后，决定适当减少一些大豆定购任务。农民感到县委、县政府的做法通情达理，只短短

几天，3000万公斤玉米全部交齐。第二天，县里宣布粮食市场放开，农民把剩余的玉米拿到市场出售，家家户户都增加了收入。

服务：沟通两家的桥梁

肇州县委书记马殿有、县长王国学认为，国家对农民的政策，要通过县上的服务去落实，农民对国家的要求，也同样需要通过县上的服务来满足。农民分散经营后，有些事情办起来有困难，我们不提供服务，他们就会有意见。因此，服务是协调两家矛盾的环节，是融洽国家关系的媒介。服务工作做好了，不少矛盾会迎刃而解，一些尖锐的、棘手的矛盾，也会趋向平和，不致于对立。

肇州县委、县政府在实践中逐步摸索出了“为农民着想，不让农民作难”的服务工作路数。

肇州农民每年需要化肥10万标准吨，而国家只能拨给4万标准吨。县委、县政府急农民所急，要求县乡有关部门提前动手，采购来年要用的化肥，至于化肥贮存、损耗的费用，由县财政承担，县里每年要为此拿出20来万元，到来年开春化肥送到农户，则一分钱不涨。采取这些措施，这些年肇州农民没被化肥难住，而且亩施化肥由20标准公斤提高到50标准公斤。

玉米是肇州的主要农作物。长期以来，全县玉米单产超不过200公斤，压抑了农民种地的积极性。县委、县政府把玉米专家请来研究，在7户农家搞试验，以后又搞万亩攻关，逐步摸索出了“好种子、大密度、高投入”的玉米高产路子。经验成熟后，利用冬季给农民上课，一步一步地教，农