

公共管理系列教材

# 公共管理案例

徐雪梅 主编



中国商业出版社

160

D035-43

X26

公共管理系列教材

# 公共管理案例

主编 徐雪梅

中国商业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理案例/徐雪梅主编. —北京: 中国商业出版社,  
2001.7

ISBN 7-5044-4246-1

I. 公… II. 徐… III. 公共管理-案例-高等学校-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 051799 号

责任编辑: 刘树林

中国商业出版社出版发行  
(100053 北京广安门内报国寺1号)  
新华书店总店北京发行所经销  
中国石油报社印刷厂印刷

\*

850×1168 毫米 32 开 13.5 印张 344 千字  
2001 年 7 月第 1 版 2001 年 7 月第 1 次印刷

定价: 19.00 元

\* \* \* \*

(如有印装质量问题可更换)

# 总 序

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和国民经济建设的日益发展,公共管理体制改革的已被摆上了重要的议事日程。有识之士清醒地意识到,我国公共管理体制的落后是制约我国现代化进程的重要因素。因此,建立适应市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系,培养高素质、专业化公共管理队伍也就成为燃眉之急。

在我国,公共管理是一个新专业。许多大学为适应社会发展对于专业化公共管理人才的需要,设置了公共管理专业,致力于培养政府及其他社会组织的高级管理人才。前不久,经国家教育委员会批准,开始在清华大学等高校试点培养MPA(公共管理硕士)。事实上,由于“管理主义”的发展,公共管理硕士(MPA)教育在西方如火如荼。尤其是MPA教育已有几十年的历史,早已成为培养公共管理专业人才的最重要途径。在国际上,MPA包括公共管理硕士(Master of Public Administration)、公共事务硕士(Master of Public Affairs)和公共政策硕士(Master of Public Policy),取得这样的硕士学位,等于是进入公共管理领域的一个“准入证”以及获得事业成功的基本条件。目前,公共管理硕士学位、工商管理硕士学位及法律硕士学位在一些发达国家被视为文科高层次职业研究生教育的三大支柱。所有的迹象表明,公共管理领域将是21世纪我国社会各方面关注的一个热点。这套《公共管理系列教材》正是在这样的背景下推出的。

目前,在国内虽然已有公共管理方面的教材出版问世,但是,鲜有将现代管理学和经济学理论结合起来并运用通俗的语言,面向广大读者全面、系统、详细地阐述公共管理的主要组成部分及其

运行规律的书籍,本系列教材试图填补这个领域的空白。就这套系列教材的特色来说,主要有三:(1)前瞻性。力求对国内外公共管理学界的最新成果给予足够的关注,尽量把公共管理中最前沿的研究成果有机地融入各本书之中。既保留国外公共管理学精华,又具有“本土化”特点,内容较为系统、新颖、通俗和规范。(2)融合性。力求突破一些同类书籍单纯从政治学角度研究公共管理的狭隘视角,而将政治学与社会学、经济学与管理学理论融为一炉。尽可能体现经济类院校的专业特色。(3)适用性。力求除了对一般性的公共管理理论进行阐述分析外,最大限度地与中国国情结合起来,以指导中国公共管理体制改革的公共事业的发展。

本系列教材的选题力求涵盖公共管理的主要领域,不同题材之间既有一定的联系和呼应,又相对独立。本系列教材为高等财经类院校公共管理专业本科(专科)的必用教材,也可做为MPA各专业的参考教材和中等专业学校相关专业的选修教材,还可供任何具有高中以上文化程度的读者,特别是各级政府部门公务员、研究人员,以及各行各业对公共管理有兴趣的人士阅读。

公共管理系列教材编写组

2001年7月15日

# 目 录

## 第一篇 变革环境中的公共管理

- 一、加入 WTO 与中国公共管理…………… ( 1 )
- 二、互联网与公共管理 …………… ( 8 )
- 三、MPA 与公共管理 …………… (15)
- 四、西部大开发与公共管理 …………… (21)
- 五、海口市政务公开推行“三制” …………… (27)
- 六、构筑社会安全网 …………… (30)
- 七、什么是行政管理的治道变革 …………… (34)
- 八、国外行政指导制度简介 …………… (37)

## 第二篇 公共管理体制

- 九、必须改革的我国长江航运管理体制 …………… (40)
- 十、二滩水电站的隐忧 …………… (46)
- 十一、邮政部门提速以面对竞争 …………… (52)
- 十二、政府不作为败诉案 …………… (57)
- 十三、行政干预、体制落后阻碍万科公司发展 …………… (59)
- 十四、行政干预阻碍我国汽车市场发展 …………… (65)
- 十五、蛇口工业区的独特体制 …………… (71)
- 十六、如何规范行政行为，提高行政效率 …………… (75)
- 十七、如何处理好中央与地方的关系问题 …………… (81)
- 十八、政府发文件，强销地产烟 …………… (88)
- 十九、如何改革中国民航管理体制 …………… (94)

### 第三篇 公共组织管理

二十、管理跨度·····	(106)
二十一、美国联邦政府机构概况·····	(114)
二十二、1998年以后的中国各级政府机构·····	(119)
二十三、北京市城市公共管理现代化的主要内容·····	(127)
二十四、南京市如何发挥中心城市的作用·····	(135)
二十五、关于沈阳市社区建设模式的调查报告·····	(137)
二十六、北票市应该怎么办·····	(149)

### 第四篇 公共管理职能

二十七、政府的“正业”是什么·····	(157)
二十八、国家海洋谁来管·····	(160)
二十九、上海市公共管理部门概况·····	(167)
三十、美国城市政府的职能·····	(174)
三十一、美国加州胡桃溪市公共服务部职能·····	(177)
三十二、企业如何面对政府的扶持·····	(184)
三十三、政府服务该不该算作产权·····	(189)

### 第五篇 公共管理与市场经济

三十四、湘潭市石油公司不正当竞争案·····	(198)
三十五、“半截子”工程引发的劳动纠纷·····	(204)
三十六、“补钙工程”质疑·····	(208)
三十七、这一判决合理吗?·····	(212)
三十八、北京市出租车业发展中政府管制的经济和法律 问题·····	(219)
三十九、“超市航母”梦断合肥·····	(227)
四十、税费问题阻碍二手车市场发展·····	(233)
四十一、福鼎茶厂的“假改革”与“真破产”·····	(238)

## 第六篇 公共管理与法制

- 四十二、如何保证审判过程的公正与合法····· (243)
- 四十三、中国企业首次状告证监会····· (252)
- 四十四、微软案与美国反垄断法····· (258)
- 四十五、知识产权纠纷案····· (268)
- 四十六、松下投保的难言之隐····· (274)
- 四十七、冰箱维修纠纷案引发法院作废省人大法规····· (278)
- 四十八、乌兰苏村毁林案····· (283)
- 四十九、行政复议案件····· (287)
- 五十、行政处罚应先告知后决定····· (292)
- 五十一、政府越权处罚自当败诉····· (294)
- 五十二、如何推进公共管理法制化····· (296)
- 五十三、行政监督案例二则····· (301)
- 五十四、行政许可制度改革案例····· (305)

## 第七篇 公共部门管理

### A. 公共财政管理

- 五十五、吃饭财政何时休····· (310)
- 五十六、上海财政补贴改革案例····· (314)
- 五十七、政府采购案例····· (319)
- 五十八、纽约市“破产”个案分析····· (324)

### B. 公共教育管理

- 五十九、如何发展中国民办高等教育····· (326)
- 六十、政府该管些什么?····· (338)

### C. 公共事业管理

- 六十一、北京水危机····· (347)
- 六十二、安居工程成危房····· (352)
- 六十三、不可忽视的生态环境····· (359)



六十四、公共责任与环境保护	(367)
六十五、公共卫生规制：中国药品管理案例	(374)
六十六、大连市供水应急工程	(381)
六十七、大连市城镇职工医疗保险中心的思考	(386)

#### D. 对管理者的管理

六十八、公共管理者如何协调利益关系	(394)
六十九、政府与房屋开发商的关系何在	(401)
七十、公共管理者报酬要向企业管理者看齐吗？	(404)
七十一、官商同盟：造就新中国第一经济大案	(407)
七十二、百姓如何面对政府的决策	(413)

# 第一篇 变革环境中的公共管理

## 一、加入 WTO 与中国公共管理

### ——两种“准用证”

#### (一) 对物的“准用证”

广州市于 1997 年 6 月开始实行建材“准用证”制度，建筑施工工程竣工后，建筑管理部门凭证验收。继广州市之后，全国各地城市陆续实行这一建材“准用证”制度。建材“准用证”制度的初衷是“扶优限劣，确保工程质量”，但是这一重复检验实际上却存在很不合理的因素，使建材生产企业负担大大增加。

首先是法律法规依据问题。“准用证”制度影响了《产品质量法》、《标准化法》等法律法规的实施，同时排斥了生产许可证制度，造成多头管理、令出多门。

其次是重复抽检，重复收费，加重了企业负担。凡在某地建设工程中列入认证管理范围的产品，不管企业在何处、在何地得到过何种认证，都要按繁琐的程序向该地申领使用证书，产品还须送该地有关部门“委托的法定的产品质量检验机构进行检验”。由于证书每年都要年审，一些城市规定每个品种甚至每个规格都要检验，企业要为此花费大量钱财和精力去应付全省乃至全国各地那些重复的检验手续。

以陶瓷业为例，佛山市 12 家企业的生产品种少则几十个，多的达上百个，而每个证仅在每个城市的办理费就要三四千元以

上。要办证，送样品检测是前提，1999年佛山一家企业为领取山东某市的“准用证”，不得不将4大卡车17吨样品浩浩荡荡千里送检，当然，送去的样品按惯例是不退的。而这仅是该企业向全国多个城市送检中的一次而已。可以计算，如果全国500个地级市都搞“准用证”制度，以每个城市花费1万元计算，该企业一年办证的费用就要500万元，而该企业产品品种相对而言还是较少的。

更让企业头疼的是，各地检验标准并不统一，一些检测机构设备陈旧、技术落后，有的根本不具备检测条件却仍要“把关”，对检测结果则互不认账。生产企业对检测人员迎来送往稍有不周，常常会遭受不同程度的非难。一些陶瓷企业对此十分愤怒：我们生产企业所在地的质量技术监督部门定期进行检验，出具的检验报告合不合法？例如，广东佛山产品质量监督检验所是国家认证陶瓷实验室，但他们的检测结果在省外也并不被承认，往往被要求重检，对国家质量检验标准也不承认。

第三，实施建材“准用证”的做法人为地分割了市场，阻碍了全国统一大市场的形成，在客观上易于形成地方保护主义，各地完全有可能只认本地的产品而对申办当地“准用证”的企业进行刁难。“准用证”还造成企业间竞争的不平等，通过政府对这一经营许可的垄断，外地和私人资本无法进入。

事实上，在具体实施过程中，“准用证”制度的确也出现了种种走样变味的现象：

“准用证”在具体实施过程中，往往成了实行地方保护主义和不正之风的保护伞。不少小企业乐于办理“准用证”的秘诀在于：只要想办法在当地疏通关系，一证到手后，以下的事情就好办了。而且，他们往往只拿销量大的、质量最好的样品去送检，其余的就靠该证打“擦边球”。更有甚者，个别城市的主管部门以此作为敛财渠道，检验前要求到厂家实地考察，来检查时顺便看看风景名胜。当然，来往的费用、吃喝玩乐的开支又是算在厂

方账上。

一城一证、划地为牢、互不承认的做法，使建材“准用证”这个原为严把质量关的“经”越念越歪，直至“念离了谱、唱走了调”，念得企业不堪重负。眼下，生产各种建材的厂商不得不咬紧牙关、硬着头皮，接受这个市场通行证。

## （二）对人的“准用证”：户籍制度

世界上没有一个国家的政府能像中国政府那样如此严厉地限制人口向城市流动，中国实行的城市户口登记制度之严格或许是世界上任何地方所不及的。人口在城乡之间的流动受到户籍制度的严格限制，即使在改革开放人口流动的限制放宽后，户籍制度仍然严格地限制人口在正式部门之间的流动。比如一个非北京人（农村人或中小城市居民）要想成为正式的北京人，除了考大学等几条特殊的途径外别无它法。如果一个在北京上学的大学生毕业后想留在北京工作，他必须找到一家能够有资格申请留京指标的单位，而只有像国家机关或大的国有企业才有这种留京资格。如果不想进这种地方工作而想选择一家收入高的外企或民营企业，这就意味着他的户籍不能落在北京，还算不上真正的“北京人”。

户籍制度之所以会在中国如此严格，是因为中国的城市绝大多数都是计划体制下形成的，城市成了一个特权与地位的象征，造成了各种利益的扭曲。通过职业分配制对劳动力市场的垄断及政府对设计组织和制度的垄断，使人们在社会分层金字塔和各层之间没有纵向移动的自由。随着市场的日益发达，这种靠严格户籍管理限制人口流动的制度弊端越来越大，并且实际上也难以起到限制人口流动的作用。现在有很多中小城市为了提高竞争力，已经开始尝试放宽这一制度限制。

在实行户口制度的同时，重要商品如住房的配给制、统购统销制使人们在分层结构中横向与纵向的自由进出受到限制，而处在这个分层结构最上层的计划官员却能通过对制度设计的垄断

权，操纵分层结构的层次与每层的人数，借以追求自己的私利。比如，用城乡户口分隔制度及住房实物分配制，限制在分层结构底层的农民自由获得永久城市居民资格，以避免农民自由进城对上层人口构成竞争威胁。同时，还用统购统销将农民的利益转移给工业和城市居民，在这种情况下，交易的分层结构对全社会就不可能是最优的。而处于分层结构上层的城市居民，则有可能与有权操纵分层结构层次及各层人数的官员结盟，支持这种操纵，以追求个人利益。政府也知道这样会导致官员追求私利，所以号召官员要清正廉洁。这种集中的垄断权导致的政府机会主义行为，往往会借口维护社会治安和缓和交通、住房拥挤而歧视农民和外地人的行为制度化，从而使对全社会最优的社会分层结构更难达到。总之，城乡隔绝可以说是我国传统体制下的一项基本政策，其核心是户籍制度，城乡隔绝有一系列配套政策维持，主要有：①粮食供应——使农民在城市里无法得到生活资料；②就业——城市只招收本城市人口；③住房——城市居民住房由所在单位提供。

因此，在同等人均真实收入条件下，中国内地城市化水平就比自由经济国家要低得多。在台湾省，城乡之间人口流动完全没有限制，城市化发展得很快，对工业发展、经济起飞起到良性互动作用。通过劳动密集产品出口导向的工业化模式，大批农民进城从事工商业，因而也使农民收入迅速上升，收入分配的不平等也因此下降。20世纪50年代台湾的基尼系数高达0.5，80年代则降低到0.3以下，而中国的户口制度却使基尼系数从1980年的0.2升至1999年的0.67。政府备战“入世”加速制度变迁，一系列与WTO规则相冲突的政策法规将面临调整。

WTO的大多数规则就是针对政府的，严防政府对“市场经济体制”和“开放市场”这两个WTO的最根本的原则的权力干预。中国加入WTO后，政府部门受到的冲击将最大，因为有许多在计划经济条件下或在转轨过程中制定的政策法规与WTO规

则产生了矛盾，作为加入 WTO 的承诺，中国必须对此作出修订或调整，而政府在新形势下如何扮演好自己的角色也是个新的问题。广州市已设立一个专门机构研究、制订和修改广州市市场开放的时间表，为各类企业提供有关 WTO 规则的法律事务援助和支持，指导各部门修改与 WTO 规则不相符合的地方性法规，并完善与 WTO 规则精神相统一的地方性法规，等等。2000 年 9 月，广州市在全国率先废止了城市建材“准用证”制度。

据了解，日前我国的《保险法》、《专利法》、《著作权法》、《外贸法》等法律中，有不少内容与 WTO 的规则是不相符的，需进一步完善和细化。例如我国的《外贸法》是 1994 年公布的，其中有“对外贸易经营权”一章，要求企业必须有国家有关部门的批准才能取得外贸经营权，这与 WTO 的规则是冲突的，因为后者要求实行登记制，即只要企业在办理工商营业执照时写明有外贸经营权就可以了。

除了对部分政策法规需作出修订外，还有一些不合理的政策法规需要取消，如有专家建议对目前的消费税应作出适当调整。消费税是 1994 年开征的中央税种，目的在于引导消费方向，调节消费结构，共有 11 类产品需要征收消费税，如摩托车征收 10%，汽车征收 3%~8%，这些行业在加入 WTO 后受到的冲击很大，在对外关税壁垒逐步取消的趋势下，再对内如此征收消费税是不合理的，因此专家建议调低税率或部分取消。

有关政策法规的调整过程越长，中国加入 WTO 后所获得的利益就会被相互冲抵的越多。国家对政策法规的调整工作会抓得很紧，新的立法高潮将于 2001 年出现。来自法律界的消息表明，目前我国仍未制定《电信法》、《外资银行法》、《商业秘密保护法》、《集成电路保护条例》、《科技成果转化法》、《反垄断法》、《反倾销法》、《反补贴法》、《进口保障法》、《维护公平竞争法》、《服务业外商投资法》、《植物新品种条例》等，这些法律的加紧制定将有利于我国企业在加入 WTO 后的顺利运作。

## ——加入 WTO：中国公共管理要适应新要求与新转变

中国加入世贸组织后，国家行政管理，无论从思想观念，还是从体制、机制以及管理方式、工作方法，都将出现国际性的新要求，并且必须尽快地适应这些要求。首先，政府公共行政管理的根本任务与目标是营造一种有利于经济社会发展的国内外环境，而不是直接参与经济活动。政治方面，主要是谋求与维持和平稳定的国际关系；经济上，一方面，需要进一步改革体制和完善体制，营造有利于更加开放、更加宽松的制度环境，改变和克服政出多门、政策“打架”的现象；另一方面，则要将国际市场公开竞争机制和依据法制办事及其规则引入国内，共同营造一个公平竞争的环境，以适应和参与国际市场的激烈竞争。其次，严格依法行政，懂国际法规准则。加强法制建设，依法办事，是发展市场经济和维护社会秩序的根本保障，我们需要向国外学习、借鉴，以改进和完善我们的依法行政。第三，提高行政管理的服务思想，适应国际服务水平。公共行政管理是服务，而我国现在行政管理部门往往是过多审批，甚至以多收费来加强管理，实际是走入了管理的误区。第四，加强科学管理，增强效率观念，以适应国际办事效率。加入世贸组织，在管理问题上必须按国际惯例办事，要及时改革不适应国际规则的管理制度和工作方法，建立符合国际规则的运行机制和与国际惯例对接的管理模式。要增强行政管理的公开性和贸易政策的透明度，在改革开放中，提高管理的应变能力，提高“快捷、简便、通畅、真实、无误”的办事效率，提高优良、周到、令人满意的服务水平，努力塑造中国行政管理要在国际上的良好形象。

### 思考题

1. 举例说明我国公共管理体制存在的问题及其影响。
2. 加入 WTO 对我国公共管理体制有何影响？
3. 加入 WTO，我国公共管理需要在哪些方面进行改进？

#### 4. 谈谈经济全球化背景下的公共管理。

参考资料：

1. “准用证到底限制了谁”。《南方日报》，2000年9月30日，第1版

2. 武树帜：“行政管理需要哪些改变”，人民日报电子版，2000年10月21日

3. “中国加入 WTO 专题”。人民日报网站 (<http://www.peopledaily.com.cn>)

(案例编者：李仲广 杨宜苗)



## 二、互联网与公共管理

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的决议》(2000.10)把信息产业作为重点来发展,要以信息化带动工业化,推进国民经济和社会信息化,发挥后发优势,实现社会生产力的跨越式发展,促进现代化建设,这是覆盖现代化建设全局的战略举措。为提高政府工作透明度及其办事效率,加强勤政廉政建设,密切政府和人民群众的联系,树立良好的对外开放形象,引导并形成新的经济增长点,从而带动相关产业的发展,我国在1998年成立信息产业部,全力促进国民经济信息化,并在1999年全面实施政府上网工程。

### ——我国政府上网工程实施的背景

#### (一)我国网上信息资源开发利用和政府站点建设现状

长期以来,我国政府部门只掌握80%的有价值的社会信息资源,3000多个数据库,但大部分还都是死库,亟需要采取有效手段让这部分库“活”起来,进入市场进行流动,产生增值。各省有关部门为了启动省内政府信息资源,通过网络手段开发利用作了一定的工作,但在全国范围内还未形成对政府信息资源开发利用的态势,缺乏行之有效的组织和办法。国家的政府部门没有真正发挥起作用,势必引起信息市场的混乱,“垃圾”信息、失真信息随处可见,我们的企业和个人常常无法通过正规渠道获取统计资料等信息,不可避免地给一些企业造成了经济上的损失,阻碍了社会生产力的发展。究其原因,一方面是因特网这种最廉价便捷的获取信息的方式在我国刚刚兴起,一些政府部门对于把自己的信息拿出来共享的意识还不够强;有些政府部门的部门利益意识又太重,不愿把信息拿出来共享,这就亟需我国信