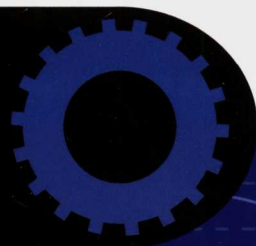




GONG GONG GUAN LI

公共管理



薛岩松 邱法宗 主编

案例解读与分析



中国纺织出版社



公共管理



薛岩松 邱法宗 主编 案例解读与分析



 中国纺织出版社

内 容 提 要

本书是为配合《公共管理学》、《行政管理学》课程的讲授而编写的一本案例性质的教材。内容包括：行政组织案例、行政领导案例、公共行政职能与政府职能案例、行政权力案例、公共政策案例、行政决策案例、人事行政案例、财务行政案例、公共产品案例、行政监督案例、电子政务案例、行政体制改革案例、非营利组织管理案例、社区管理案例、公共危机管理案例等十五部分60多个具体案例。本书适用于高等学校公共管理、行政管理、社会保障以及管理学科类的其他专业师生使用，也可供从事公共管理工作人士学习培训参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

公共管理：案例解读与分析/薛岩松，邱法宗主编. —北京：中国纺织出版社，2006.9

ISBN 7-5064-4024-5

I. 公… II. ①薛…②邱… 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(2006)第099777号

策划编辑：祝秀森 责任印制：初全贵

中国纺织出版社出版发行

地址：北京东直门南大街6号 邮政编码：100027

邮购电话：010-64168110 传真：010-64168231

http://www.c-textilep.com

E-mail: faxing@c-textilep.com

三河市世纪兴源印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

2006年9月第1版第1次印刷

开本：710×1000 1/16 印张：16

字数：202千字 印数：1—5000 定价：28.00元

ISBN 7-5064-4024-5/F·0726

凡购本书，如有缺页、倒页、脱页，由本社市场营销部调换

前 言

在多年从事公共管理专业教学研究的过程中，我们早就想编写一本公共管理专业的案例，以供教学之急需。之所以这样设想，出于以下原因：一是案例式教学在管理专业尤其是公共管理专业中具有不可替代的作用。有些实践环节，尽管价值很高，比如：情景式教学、学生到工作单位兼职实习、进行社会调查等，但实施起来条件约束性很大，而且所学理论与实践容易脱节。相比较来说，案例式教学，比较简便易行，所学理论与实践又能够紧密结合。二是现有已出版的涉及公共管理专业的案例教材不多，很难有选择的余地。更重要的是，现有案例所采用的多是翻译过来的国外教材，案例固然很好，但总有隔靴搔痒之感。原因很简单：适应外国的案例，不见得就适应中国的情况，要解决中国的问题，还得用中国的案例，而且最好用新鲜的案例，才能比较好地解决案例教学的效果问题。

因为上述想法，我们花了很大工夫编写了这本案例教材，在搜集到的几百个案例的基础上，经过反复推敲，最后确定本书中的60多个案例。所选案例基本上是“中国人自己的故事”，而且绝大部分是发生在21世纪的事情。

我们在选择案例的过程中，特别注意以下原则：一是所选案例要有可争议性。这样才能引起学生兴趣。如果已成定论，没有任何争议性，就不予选择。二是所选案例要有启发性。通过阅读、分析，能够发现在具体的东西背后，隐藏着很深刻的东西。否则，就事论事，白开水一碗，没有任何启发性，这样的案例也就失去了价值。三是所选案例要尽可能包含学习者可理解的概念和理论。否则，所选案例与所学理论脱节，就不能实现理论学习与案例判读的互动，要么陷于教条主义，要么陷于经验主义。四是所选案例具有典型性。“典型性是案例的生命力所在，也是案例区别于一般故事的基本特征。”典型性体现在案例中往往同时包含公共管理问题的特殊性和管



理理论方法的一般性两个方面，使得对于特定案例的分析可以达到举一反三的效果。五是所选案例在内涵上的丰富性。在公共管理中，即使是单一的问题也都与政治、法律、公共经济和公共伦理等交织在一起。因此，公共管理的案例，应当在很大程度上具有丰富的内涵和多方面的分析维度。这就好像“横看成岭侧成峰，远近高低各不同”。否则，案例太过于简单、直白，就没有分析的必要了。

本书适用于高等学校公共管理、行政管理、社会保障以及管理学科类的其他专业师生使用，也可供从事公共管理工作人士学习培训参考使用。由于写作时间较短，编写水平有限，书中难免有不妥之处，望不吝赐教。

薛岩松

2006年8月



目 录

第一部分 行政组织案例	(1)
一、北京宣武区城市行政执法大队的设立与运行	(2)
二、沈阳模式社区组织体系的建立	(6)
三、某市农林局机构调整引发的问题	(10)
四、广东省建设高效服务型政府的机构改革	(12)
五、深圳市国税局创建学习型机关	(15)
第二部分 行政领导案例	(21)
一、他为什么没有通过测试	(22)
二、怎样打开工作局面	(24)
三、这个领导班子应如何搭配	(26)
四、应当不应当执行领导的决定	(28)
五、上任后的第一件事	(30)
第三部分 公共行政职能与政府职能案例	(33)
一、“入世后政府除了服务，没别的事可干”	(34)
二、党和国家领导人谈转变政府职能	(39)
三、狮岭镇皮革皮具业的环境优势是什么	(43)
第四部分 行政权力案例	(47)
一、“权力流程图”是怎样出台的	(48)
二、关注改革中的行政权力异化	(51)
三、王女士开发廊的遭遇	(53)
第五部分 公共政策案例	(57)
一、从“保鲜膜事件”看公共政策与国际惯例接轨	(58)



二、传统人事档案政策的问题在哪里·····	(60)
三、“中巴出城”的启示·····	(63)
四、强制还是自愿——婚检争论的政策分析·····	(66)
五、某县计划生育政策执行的失误·····	(69)
第六部分 行政决策案例 ·····	(71)
一、广州地铁3号线总体方案的诞生·····	(72)
二、中国经济第一镇挂牌·····	(75)
三、决策为什么得力·····	(79)
第七部分 人事行政案例 ·····	(81)
一、广东省考试公开选拔20名副厅级干部·····	(82)
二、某省党政司法机关人员领导实行回避制·····	(83)
三、某市监察局公开招考公务员的启示·····	(85)
四、广西某高校如何成功引进两位博士后·····	(87)
第八部分 财务行政案例 ·····	(91)
一、看好13亿人的“钱袋子”·····	(92)
二、一份触目惊心的审计“清单”·····	(95)
三、个税起征点调至1600元，个税改革仍未画上句号·····	(100)
四、香港特别行政区的政府采购管理·····	(104)
第九部分 公共产品案例 ·····	(111)
一、免费公交线路为什么遭遇尴尬·····	(112)
二、农村公共产品该由谁来提供·····	(115)
三、神六：公共产品的经济意义·····	(121)
第十部分 行政监督案例 ·····	(125)
一、武保安卖官受贿案·····	(126)
二、他们为什么如此肆意妄为·····	(128)
三、日本对公务员的管理和监督·····	(132)



第十一部分 电子政务案例	(137)
一、街道办事处的“一站式”服务	(138)
二、上海“社区信息苑”效果令人瞩目	(143)
三、富有创意的万人“网上创业”活动	(146)
四、政府上网干什么	(151)
五、怎样建设电子化政府	(153)
第十二部分 行政体制改革案例	(157)
一、改革管理体制不仅是机构撤并和人员精简	(158)
二、山西阳泉郊区如何转变政府职能	(160)
三、行政体制改革 20 年	(163)
四、非常设机构为何撤而复增	(167)
第十三部分 非营利组织管理案例	(169)
一、中国扶贫基金会的筹款管理	(170)
二、一个人的爱心能走多远	(173)
三、中国非政府组织调查	(178)
四、这就是底价	(184)
五、广州慧灵弱智服务机构	(187)
第十四部分 社区管理案例	(191)
一、北京市西长安街社区服务中心的运行机制	(192)
二、社区管理必须处理好社区与政府的关系	(197)
三、福建泉州的社区卫生服务中心是怎样运行的	(204)
四、城市社区居民需要什么样的服务	(208)
五、上海市卢湾区市民求助中心是怎样运行的	(214)
六、超前、高效的北京望京社区涉外管理	(219)
第十五部分 公共危机管理案例	(223)
一、吉林石化公司爆炸污染案例	(224)
二、美国“卡特里娜”飓风案例	(228)



三、印度洋海啸 (232)

参考文献 (239)

后记 (245)

第一部分

行政组织案例



一、北京宣武区城市行政执法大队的设立与运行

“六个大盖帽（行政执法者），管不住一个草帽（市场经营者）。”这曾反映了北京市市容、工商、规划、交通、环保、卫生等城市管理部门分散执法效率低下的状况。北京市宣武区于1997年5月在全国率先改革城市执法体制，创造了区级城市管理综合执法主体。1998年12月，北京市政府将其推广到8个城区。

（一）城市执法主体在执法过程中遇到的问题

随着城市法制管理的实行，中央和地方出台的城市管理法规日益增多。按照过去的专项执法方式，有一个法规，就要有一支执法队伍。例如，市容管理法规出台，区政府就成立了卫生民警队伍，后来又组建了市容监察大队；绿化管理逐步出台法规，园林局为了行使执法职能，也组建了一支执法队伍；区工商局也有执法职能，处罚无照经营行为也需要一支执法队伍。这样一来，有多支区级执法队伍进行城市管理。这些执法队伍各司其职又职责不清，常常解决不了问题。这说明专项执法、分散执法的城市执法旧体制已经不能适应城市法制管理的需要了。

还有，以往城市管理的执法权集中于市政府和区政府，作为区政府派出机关的街道办事处除了有一项计划生育管理方面对超生违法行为的查处权之外，再没有其他的执法权。从纵向关系看，市政府、区政府和街道办事处等行政组织之间执法权配置不够合理。街道办事处既缺少执法权力，又没有执法队伍。在城市管理中，与违法现象经常接触的行政部门是街道办事处，而不是区政府的有关职能部门。当街道办事处发现违章建设、无照经营、交通占道等违法现象时，由于没有执法权，缺乏管理力度，只能向区有关部门报告，采取强制措施制止这些违法现象。

1996年下半年宣武区城市管理综合执法迎来了两个机遇。第一个机遇是1996年9月，北京市政府召开了街道办事处工作会议，会上明确了街道办事处的职能是城市管理和社区管理，确定了城市管理重心下移的方针。街道办事处应当拥有相应的执法权。第二个机遇是1996年10月，我国《行政处罚法》开始实施，该法的第十六条规定：“国务院或国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权，但限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使。”这成为宣武区政府创立城市管理综合执法主体的法律依据。

宣武区政府及时抓住这个机遇，积极与市法制办公室研究组建城市管理监察大队。1996年底，宣武区政府就城市管理综合执法试点工作给时任北京市长的尉健行同志写了请示报告，得到批准后，北京市政府办公厅上报给国务院法制局。1997年3月，国务院法制局发了《关于在北京市宣武区开展城市管理综合执法试点工作的复函》，原则同意北京市政府在宣武区开展城市管理综合执法改革的试点工作。在得到国务院有关部门的批复和北京市政府的同意后，宣武区城市管理综合执法大队于1997年5月23日成立。

（二）综合执法队伍的职能与体制

1997年全国一些城市先后创立了城市管理综合执法主体。就全国而言，大体存在着三种不同的综合执法主体：第一，南宁模式。南宁市政府组建了城市管理综合执法大队。大队下设若干个专业分队，一个分队执一种法。作为大队是一队多能，但作为其下设的分队不是一队多能，而是一队一能。作为队员，也是一人一能。所以说，一队多能并不等于一人多能。第二，上海模式。上海市将城市管理综合执法分为专业执法和简易执法，专业执法部分不执行综合执法，简易执法或程序性执法部分实行综合执法。罚款在50元以上的属于专业执法，由区政府的有关部门负责。街道办事处是简易执法主体，在简易执法的范围内，实行一队多能、一人多能。第三，北京模式或宣武模式。区政府设区级城市管理综合执法主体，街道下设分队。综合执法没有专业执法和简易执法之分；大队实行一队

多能、一人多能。

宣武区的城市管理综合执法主体是区城市管理监察大队。城市管理监察大队综合行使原由区环卫局行使的对市容环境卫生违法行为的全部查处权、区园林局行使的对园林绿化违法行为的全部查处权、区规划局行使的建设工程规划许可证的违法建设查处权、区工商局行使的对集贸市场以外无照经营行为的查处权、区交通大队行使的对损坏、侵占道路桥梁违法行为的查处权。宣武区政府将原有五个行政部门行使的城市管理方面的执法权集中于城市管理监察大队（其中环卫局和园林局将其全部行政执法权，规划局、工商局、交通大队将其部分执法权转交给城市管理监察大队）。在试点方案中，宣武区政府计划将环保局的查处权也移交给城市管理监察大队。由于环保违法行为的查处有一定的技术性，所以，环保管理的有关法律、法规、条例性的查处权暂时仍由环保局行使。

从体制看，宣武区城市管理综合执法队伍在下述几个方面有其特点。

1. 启动主体。宣武区城市管理综合执法队伍的启动主体是区政府。上海市城市管理综合执法队伍的启动主体是街道办事处。由于城市管理综合执法队伍的启动主体不同，由此形成了北京市与上海市城市管理综合执法的一些体制性差别。在北京市，城管监察大队综合行使城市管理处罚权后，区政府相关职能部门不再行使城管监察大队综合行使的处罚权，并撤销相应的执法队伍，从而使城市管理执法队伍和人员的总数减少了。在上海市，街道办事处的综合执法队伍是在区政府有关职能部门的同意和协助下成立的，这些部门将简易执法权移交了街道办事处的综合执法队伍。当街道办事处组建的城市管理综合执法队伍成立以后，区政府相关职能部门的执法队伍仍然存在并行使专业执法权，从而形成了区政府相关职能部门和街道的两套城市管理执法队伍。这样，上海的城市管理综合执法队伍和人员的总数不是减少了，而是增加了。

2. 处罚权力。宣武区城市管理监察大队对于罚款在 50 元以下的违法行为由队员处理，罚款在 1000 元（对单位是 5000 元）以下的由分队处理，超过者交由大队处理。

3. 执法名义。宣武区城市管理监察大队是区级城市管理执法主体。街道监察分队以大队的名义执法，不能以街道办事处或街道分队的名义执法。这样做不至于使执法单位过多、过乱，而大队对分队进行统一管理、统一考核又有利于避免因执法队伍管理单位过多所导致的利用执法队伍谋私现象。

4. 兼职领导。宣武区城市管理监察分队队长由街道办事处分管城建的副主任兼任。上海市的街道监察队队长由街道办事处卫生科科长兼任。因此，北京市与上海市城市管理综合执法队伍的层次规格不同。

5. 编制性质。宣武区城市管理综合执法队伍使用行政编制（队员是公务员）；上海市的城市管理综合监察队伍使用事业编制，这两者都符合行政处罚法的规定。

6. 巡警配备。宣武区的街道城管监察分队配备2名巡警。按照行政处罚法的规定，市管理综合执法主体没有限制人身自由的权力。因此，配备巡警有利于城管监察队伍的执法活动。

宣武区政府多年来致力于创立城市管理综合执法主体的探索。他们终于创造了一个制度精品。

提示与问题

这是一个非常典型的案例。“宣武区政府多年来致力于创立城市管理综合执法主体的探索。他们终于创造了一个制度精品。”应当说，“一个制度精品”的创造是很难的，因此，这其中有很多东西值得我们品味与思考。

1. 北京市宣武区在全国率先改革城市执法体制，改变市容、工商、规划、交通、环保、卫生等城市管理分散执法的状况，创造了区级城市管理综合执法主体。这种做法，从行政组织理论来说，属于组织结构形式的调整，请问：这属于组织结构形式调整的哪一种情况？为什么这样说？

2. 文中说：“宣武区政府及时抓住这个机遇，积极与市法制办公室研究组建城市管理监察大队。……给时任北京市长的尉健行同志写了请示报告，得到批准后，北京市政府办公厅上报给国务院法

制局。1997年3月，国务院法制局发了《关于在北京市宣武区开展城市管理综合执法试点工作的复函》，原则同意北京市政府在宣武区开展城市管理综合执法改革的试点工作。在得到国务院有关部门的批复和北京市政府的同意后，宣武区城市管理综合执法大队于1997年5月23日成立。”宣武区政府在全国率先改革城市执法体制，创造区级城市管理综合执法主体，有利于提高行政效率，是一件利国利民的好事，为什么还要层层请示、报批？其道理何在？

3. 文中说：“宣武区城市管理监察大队综合行使原由区环卫局行使的对市容环境卫生违法行为的全部查处权、区园林局行使的对园林绿化违法行为的全部查处权、区规划局行使的建设工程规划许可证的违法建设查处权、区工商局行使的对集贸市场以外无照经营行为的查处权、区交通大队行使的对损坏、侵占道路桥梁违法行为的查处权。在试点方案中，宣武区政府计划将环保局的查处权也移交给城市管理监察大队。由于环保违法行为的查处有一定的技术性，所以，环保管理的有关法律、法规、条例性的查处权暂时仍由环保局行使。”想一想：宣武区城市管理监察大队为什么对卫生局、园林局行使全部查处权，而对其他局（规划局、工商局、环卫局等）却只行使部分查处权？为什么这样做？道理何在？

4. 北京市宣武区的区级城市管理综合执法，设计得很细致、很具体。恰恰是这些细节，有些地方做不到。而这往往关乎事情的成败。找一找看，他们有哪些工作非常细致？

邱法宗 编（主题：行政组织）

二、沈阳模式社区组织体系的建立

1999年10月16~17日，民政部基层政权和社区司在沈阳市召开了社区体制改革——沈阳模式专家论证会。与会同志就沈阳模式进行了研究论证，围绕社区组织的建立，概括了如下问题：

（一）关于社区组织的定位和划分

沈阳市的做法是：从有利于推进民主和优化资源配置出发，将社区定位在小于街道办事处、大于原来居委会的层面上。依据居民居住的地缘关系、心理认同感等社区构成要素，按照有利于群众自治管理、优化资源配置、提高工作效率的原则，将社区划分为四种类型：按照居民居住和单位自然地域划分的“板块型社区”，以封闭性的居民小区为单位的“小区型社区”，以职工家属聚居区为主体的“单位型社区”，根据功能特点划分的“功能型社区”。

关于社区的定位，全国基本有三种做法：一是定位在居委会，以现有居委会所辖区域作为社区；二是定位在街道办事处，以街道办事处所辖区域作为社区；三是定位在街道办事处与规模调整前的居委会之间。第一种做法的弊端是，社区规模过小，资源分割，各类生活要素只能在有限的狭小空间内配置，造成资源的浪费和无谓损耗；第二种做法的弊端是，社区组织容易成为政府的附属物，不利于推进社区民主。第三种做法吸取了前两者的优点，避免了前两者的缺点。社区建设的主体是社区成员，社区成员参与自我管理、自我教育、自我服务，是社区建设的生命力之所在。只有定位于这个层面上，才能便于社区成员的民主权利发挥，才能把社区成员建设社区的积极性最大限度地激发出来。社区建设，特别是在社区建设的初始阶段，离不开政府的指导、支持和帮助，将社区定位在这个层面上，既使政府超脱于社区之外，又融于社区建设工作之中。

（二）关于社区组织的构成

沈阳市的做法是：社区组织是一个系统，应该包括决策层、执行层、议事层和领导层。决策层为社区成员代表大会，由社区居民和社区单位代表组成，定期讨论决定社区重大事项。执行层为社区管理委员会，它与规模调整后的居委会实行一套班子，两块牌子，由招选人员、户籍民警、物业管理公司负责人组成，对社区成员代表大会负责并报告工作，其职能是教育、服务、管理和监督。议事层为社区协商议事委员会，由社区内人大代表、政协委员、知名人

士、居民代表、单位代表等组成，在社区代表大会闭会期间行使对社区事务的协商、议事职能，有权对社区管理委员会的工作进行监督。领导层为社区党组织，即根据党章规定，设立社区党委、总支和支部。这种做法，体现了“社区自治，议行分离”的原则。

沈阳市社区组织的建立体现了两个本质特征：一是既非单纯的政府行为，也非单纯的民间行为，而使两者有机结合，形成合力，共同建设社区；二是与推进基层民主紧密结合，在社区内逐步实现民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。沈阳市基本形成了一个框架。它所建立的社区组织体系，将社区内各种力量和资源整合到一个整体当中，为社区成员的广泛参与提供了重要阵地，为推进基层民主创造了条件。

（三）关于社区组织的意义

有的专家认为，沈阳模式回答了中国社会发展中的一个战略性课题，昭示了一种发展前景和方向。在21世纪，人类发展面临的问题很多，但最重要、且得到公认的战略性问题有两个：一个是知识经济的发展，另一个是社区，这两个问题是相互关联的。西方社区的发展已相当成熟，但也面临着21世纪的挑战：一是失业不可逆转的增加。随着知识经济的发展，美国的蓝领工人和白领工人逐渐被现代技术所代替，从而造成失业率迅速增长，不像以前那样，在这里失业，在那里还可以就业。二是工作时间不可逆转地缩短。由于信息工程的发展，工作效率和生产率大大提高，人们工作时间越来越短。三是企业的虚拟化。由于网络的发展，人们不用去公司上班，而是在家里办公。这三个方面的变化，使得在社区里工作和生活的人大大增加。因此，如果社区建设搞不好，就会出现无序状态，人类就不能发展。

有的专家认为，沈阳模式是农村村民自治向城市社区的延伸，对我们整个民主政治建设有很大的促进作用。农村的改革始于安徽省凤阳县小岗村，城市社区的改革，从一定意义上说，将从沈阳市开始，沈阳市就是城市的“小岗村”。

部分专家认为，沈阳模式必将推动基层政治体制的改革。沈阳