



国家行政学院培训教材

中国公共行政案例教程

主编 张德信

国家行政学院出版社

中国公共行政案例教程

(试用)

主编 张德信

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共行政案例教程 (试用) / 张德信主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2004

ISBN 7-80140-347-9

I. 中… II. 张… III. 行政管理—案例—中国—高等学校—教材 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 089155 号

书 名 中国公共行政案例教程 (试用)
作 者 张德信 主编

责任编辑 王 兵

出版发行 国家行政学院出版社
(北京海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

经 销 新华书店

印 刷 北京地矿印刷厂

版 次 2004 年 8 月北京第 1 版

印 次 2004 年 8 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 16 开

印 张 27.75

字 数 574 千字

书 号 ISBN 7-80140-347-9/D · 155

定 价 58.00 元

序 言

进入新世纪新阶段,我们面临着新的形势和任务。全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化,这是我们党肩负的历史使命。完成这一伟大的历史任务,关键在于提高党的执政能力和建设高素质的干部队伍。根据党的十六大对干部队伍建设特别是领导干部提出的新要求和广大干部日益增长的学习需要,为了更好地学习贯彻“三个代表”重要思想,国家行政学院决定进一步加强和改进培训工作,计划用五年左右的时间编写一套“国家行政学院培训教材”。这套教材的特点是:第一,坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以党的十六大对领导干部提出的新要求和干部更新知识、增长本领的迫切需要为依据,以提升干部的素质和能力为重点,努力形成更加开放、更具时代特色的培训教材体系。第二,坚持理论联系实际的原则,与时俱进、开拓创新的原则,“少而精、管用”的原则,编写和使用相互促进的原则,使培训教材具有前瞻性、针对性、科学性和系统性。第三,坚持教学、科研、咨询三位一体的方针,加强案例教材建设,使其成为国家行政学院培训教材的重要特色。第四,

坚持紧紧围绕国家公务员培训的学习需求,同时兼顾其他领导干部的学习需要。

我们希望,“国家行政学院培训教材”能够为广大领导干部掌握新知识、增长新本领提供帮助,并欢迎大家提出宝贵意见。

国家行政学院教材编审委员会

2003年6月

国家行政学院教材编审委员会

主 任：陈福今

副主任：唐铁汉 张修学 陈伟兰 袁曙宏

委 员：（按照姓氏笔划排序）

刘熙瑞 许耀桐 吴 江 谷 昀

应松年 陆林祥 李树桥 李振墀

张德信 周侠平 周绍朋 韩 康

廖自力 魏晓欣

前 言

公务员培训和 MPA 教育强调学以致用,注重管理能力培养和行政效率的提高。由此,案例式、研究式、讨论式和模拟式等教学方法,就成为目前世界各国普遍采用的几种基本方法。而案例式教学则是大家最常用、最有效,也是最受学员欢迎的一种教学方法。

当前在我国推进案例教学,必须努力创造两个前提条件:一是必须有一批为达到教学目的而对中国特色公共行政各类现实事件的真实记录和客观叙述的活生生的案例素材,这是当前案例教学首当其冲要解决的问题;二是必须有一支专兼职结合、知识结构合理、有组织案例教学能力的教师队伍,这是目前我国公务员培训和 MPA 教学走出偏重理论的学科模式,高质量地实施案例教学的组织保证。这本《中国公共行政案例教程》(试用),就是专门为公务员培训和 MPA 课程而编写的一本案例教材。

这本案例教材从 1999 年 3 月正式启动,迄今已经整整 5 年多的时间。期间,由于多方的积极参与和支持,先后收集了数百个、数百万字的案例素材,经过分析整理、调查核实、征求意见、教学试用、领导审查和反复修改取舍,取得了这批初步成果。全书分为 14 个专题,收入了 101 个案例,约 60 万字。在这本案例教材的编写过程中,我们特别注意了以下几点:

第一,立足于从中国国情出发,努力编写具有中国特色的公共行政案例教材。

虽然世界范围的行政改革提出了一些具有普遍意义的问题,但是任何公共管理都离不开具体的国情,我们在充分重视借鉴国外公共管理经验的同时,必须把更多的时间和精力用于潜心探索和总结适合中国国情的公共管理的规律和方法。20 多年来,我国围绕建立社会主义市场经济体制而连续进行的 5 次大规模的行政管理体制改革,给中国公共行政注入了无限的生机和活力,也铸就了它独具特色的显明特点。中国公共行政改革中涌现出来的众多前所未闻的鲜活的事件、经验和问题,给我们提出了一系列需要分析思考的新问题,以及必须认真思索研究的未来趋势。倾心用力把它们原原本本地收集、挖掘和整理出来,编写一本我们自己的中国公共行政案例教材,并且把它们完整地引进公共行政的教学课堂中去,这既是中国当代公共行政学者应尽的刻不容缓的职业责任,也可谓是时代赋予的一次难得的职业机遇。

第二，适应培训对象的需要，重点编写对当前中国公共行政改革具有重大价值和亟待解决的实际问题的案例。

不同类型、不同层次的案例有不同的价值和用途，不同的培训对象和教学目的有不同的案例需求。现在，我国的600多万名国家公务员和党政机关人员中，近半数以上是科级以上领导干部。适应他们的培训目标和教学要求，我们将案例所叙述的内容，按照他们在当前我国公共行政活动中的地位、作用、紧迫性和影响范围，将案例分为若干部分。本书重点收入的是排在前面的两个部分：首先是关系国家的发展战略、方针政策和对我国公共行政改革具有重大影响的根本性问题，这部分案例对于培训高、中级公务员是颇具使用价值的；其次一部分案例，虽然就它本身的地位和作用并不具有根本性的重大价值，但却是当前我国公共行政改革中亟待解决的一些普遍存在、影响范围很广、群众呼声很强烈的现实问题，这一部分案例对全体公务员和国家干部的培训都是适用的。在本书中，这两部分案例的比例大体上各占一半。

同时，针对公务员应有的行政能力的要求，我们注意编写不同类型和功能的案例，其宗旨是使案例教学课堂成为提高公务员基本能力的公共行政“实验室”、“练兵场”。

本书选编的案例，按其内容、功能、过程和最终结局，包括了榜样示范型、成功经验型、失误失败型、挫折困境型、数据分析型和危机管理型等多种类型。目的是让学员通过对几十、上百个各种不同类型案例进行分析，学会面对各种复杂的公共事务，如何去思考、去决断、去解决，从示范型案例中学习方法，从成功型案例中学习经验，从数据型案例中学会分析判断，从失误失败型案例中吸取教训，从挫折困境型案例中学会如何摆脱，从危机管理型案例中学会如何应对和处理突发性公共事件。

第三，力求内容结构实用，案例写作规范，便于学员阅读和教师组织案例教学。

根据我国公共行政活动的基本领域和公务员基本能力培训的需要，本书分设了14个专题，每个专题包括理论概述和案例正文两个部分。理论部分一般都限定在6000至8000字之间，用最简洁的文字概述了本章的基本概念、基本观点、基本知识和基本方法，这是案例分析必须掌握的理论工具。案例正文的写作规范实用，我们舍去了通常都有的“案例使用说明”和讨论思考题，而是代之以“案例分析提要”。我们从以往的教学中发现，“案例使用说明”和“讨论思考题”，常常容易使学员忽略了对案例描述的事实的分析，而是从已经预定的结论出发去诠释、求证，这就完全违背了案例教学的规律和优越性。“案例分析提要”只是客观地提示案例的要害问题，或者与此相关的法律法规、政策规定、人物、观点、情节、做法和结局等等，目的是便于教师引导学员有目的地进行分析研究，提高案例教学的效果。

第四，注意案例使用价值的时效性。

公共行政案例的使用价值一般都有很强的时间限制，那种可以经久不衰、常用常新的经典案例是很少见的。在我国公共行政日新月异的大变革时代，那种具有持久生命力的案例更是少之又少了。本书的101个案例中，除了“长江三峡工程的论

证与决策”一例，其余的全部案例都发生在 1998 年改革以后，其中又以最近二三年的居多。

这本教材是以国家行政学院为牵头单位，联合几十所地方行政学院和部分高等学校，以及众多政府官员和公共管理专家上百人共同完成的。国家行政学院教材编审委员会直接领导了这本教材的编写工作，国家行政学院副院长、教材编委会副主任唐铁汉研究员参与了本书从设计、组织、研究和审稿、定稿的全过程。尤其值得称道的是，通过编写这本教材，推动了专职和兼职密切结合的教师队伍的建设。收集、调查和编写案例的过程，使“学者走进政府实际、官员走上学府讲坛”，促进了学府与政府的互动，学者与官员的互补，特别是具有丰富阅历和实践经验的政府官员和公共管理专家，提供的原始案例素材，亲自讲解、编写、修改和审定案例，为这本书加重了分量，增添了光彩。

大家都有体会，学者可以编写出好的教材，但是不容易写出好的案例。国家公务员培训和 MPA 教学的急需、领导要求和职业责任的压力，使我们大胆地承担了这项编写一本符合中国国情的公共行政案例教材的历史重任。然而，当我们业已完稿，即将付梓出版的时候，大家并没有以往出书那种如释重负的轻松心情。因为这确是一次万事开头难的探索和尝试，我们深感这方面的视野、知识、经验和能力，都还远远不能适应，因此书中难免会有不足、疏漏甚至错误，况且，中国快速发展、不断深化的行政改革，将使一部分案例很快就失去它的时间效用。我们恳切地希望学界同行、政府官员、公共管理专家和广大读者提出修改或批评意见，以便在再版时进一步修改和完善。

张 德 信

2004 年 8 月 26 日

于国家行政学院

本书主编和各章主要作者名单如下：

张德信任主编，负责全书的设计、组织、纂修、统稿和定稿工作；李军鹏协助主编参与了全书的设计、纂修和统稿工作；马庆钰协助主编参与了部分章的组织、纂修和统稿工作。

- 第一章：李军鹏、顾杰等；
- 第二章：马庆钰、马力宏等；
- 第三章：竹立家、刘熙瑞、傅小随等；
- 第四章：胡冶岩、刘树信、路杰等；
- 第五章：杜钢建、陈奇星、王满船等；
- 第六章：宋世明、朱宝成、康明德等；
- 第七章：王健、许正中等；
- 第八章：袁曙宏、王宝明等；

- 第九章：王伟、刘旭涛、李军鹏等；
第十章：薄贵利、孙学玉等；
第十一章：汪玉凯、康博钧等；
第十二章：吴江、顾平安、叶响裙等；
第十三章：吴江、顾平安等；
第十四章：马庆钰、靳江好、王郅强等。
案例正文末尾均注明了作者的名字。

目 录

前言	(1)
第一章 公共行政的基本问题	(1)
一、社会公共需求与政府公共供给	(1)
二、国家竞争力与政府管理竞争力	(3)
三、中国公共行政的发展	(5)
案例 1. 中国政府教育类公共产品供给	(6)
案例 2. 中国政府社会保障类公共产品供给	(9)
案例 3. 中国政府公共医疗卫生类公共产品供给	(12)
案例 4. 中国政府科技类公共产品供给	(15)
案例 5. 中国政府环境保护类公共产品供给	(18)
第二章 公共行政职能	(21)
一、政府职能的概念与属性	(21)
二、政府职能的基本内容	(21)
三、中国政府职能转变	(23)
案例 1. 国务院严肃查处江苏铁本钢铁公司违规建设项目	(27)
案例 2. “神舟”五号 飞天梦圆	(29)
案例 3. “温州现象”的启示	(34)
案例 4. 北京现代汽车项目中的政府角色	(40)
案例 5. 辽宁省完善城镇社会保障体系试点	(43)
案例 6. 教师举债“赎校”风波	(49)
案例 7. 郑州市“馒头风波”	(52)
案例 8. 孙志刚事件	(54)
第三章 公共行政体制	(58)
一、政治制度与行政体制	(58)
二、高效率的行政组织体系	(60)

三、中国行政管理体制改革与机构改革	(62)
案例 1. 深圳市的行政体制改革	(64)
案例 2. 顺德行政体制改革的历程、做法与启示	(72)
案例 3. 是依法行政, 还是依“法”打架? ——关于道路交通管理体制的改革与职责分工	(80)
案例 4. “市管局”引发市场管理之争	(87)
案例 5. 由地级市调整为县区的一次尝试	(91)
 第四章 公共行政领导	(96)
一、行政领导概述	(96)
二、行政领导者的素质与能力	(97)
三、行政领导班子建设	(101)
四、行政领导方式、方法与艺术	(101)
案例 1. 人民公仆郑培民	(104)
案例 2. “引咎辞职”制度化的开端 ——2004 年 4 月中石油公司总经理马富才、吉林市 市长刚占标、密云县县长张文引咎辞职	(108)
案例 3. 中共中央组织部通报四起受贿“卖官”案件	(111)
附: 李铁成受贿“卖官”案件	(113)
案例 4. 一位企业家的呼唤	(116)
案例 5. 今日新长城——万里护林墙	(120)
案例 6. “大树进城”的得失	(122)
案例 7. 城市主题公园热质疑	(124)
 第五章 公共政策	(127)
一、公共政策的内涵、功能与特征	(127)
二、公共政策制定过程	(128)
三、决策科学化与民主化	(130)
四、公共政策执行及其影响因素	(131)
案例 1. 长江三峡工程的论证与决策	(134)
案例 2. 南京市拆迁新政: 公共决策方式的重大创新	(140)
案例 3. 减轻农民负担的政策执行问题	(144)
案例 4. 上海市医疗保障制度改革的实践	(147)
案例 5. 吉林省关于到达法定婚龄决定 不结婚妇女的生育权的讨论	(151)
案例 6. 《某某市出租车营运权有偿使用试行办法》	(153)
案例 7. 祸害百姓的“环保项目”该谁负责	(155)

第六章 公共人事行政	(159)
一、公共人事行政的内涵与发展	(159)
二、人事行政制度	(160)
三、西方公务员制度改革的新发展	(161)
四、完善中国公务员制度	(162)
案例 1. 分类管理制度的十字路口	(165)
案例 2. 吉林省试行政府雇员制度	(171)
案例 3. 乡镇干部选聘制是否还应坚持?	(173)
案例 4. 一次考核的悬念	(175)
案例 5. 包头市对领导干部考核制度的探索	(176)
案例 6. 竞争上岗中的考试该怎么考	
——对东部某省八个工作部门有关竞争上岗的调查	(182)
案例 7. 公开选拔领导干部	(187)
案例 8. 是管理人, 还是管理人的能力?	
——南京市地税局能级管理改革	(190)
案例 9. “慕马”案件的警钟	(194)
第七章 公共财政	(203)
一、公共财政的本质及其功能	(203)
二、公共财政支出	(204)
三、公共财政收入	(205)
四、公共财政政策	(206)
五、公共财政体制	(208)
案例 1. 安徽省财政国库管理制度改革试行方案	(208)
案例 2. 河南省孟州市构筑公共财政框架	(212)
案例 3. 东莞市横沥镇推行财政“集中”管理	(215)
案例 4. “中原制药厂”的财政成本	(217)
案例 5. 泰安市以票管税的成功探索	(220)
案例 6. 中央政府某部的部门预算改革计划	(222)
案例 7. 武汉市政法系统经费获得公共财政保障	(225)
第八章 依法行政	(228)
一、依法行政的概念和原则	(228)
二、行政法的概念和内容	(229)
案例 1. 岳阳市市长的两次选举	(234)
案例 2. 优秀企业家陈远蒙蒙冤的深思	(236)
案例 3. 被“拘留”时间最长的人	(241)
案例 4. 2001 年铁路春运票价上浮是否应当依法听证案	(244)

案例 5. 寨里居民组居民诉新密市政府越权批地案	(246)
案例 6. “处女嫖娼”案	(249)
案例 7. 远安县公安局非法拘审覃家国致双臂截肢巨额赔偿案	(250)
案例 8. “红头文件”开道, 强掏干部职工腰包	(252)
案例 9. 拿张批条少纳车税成千上万	(253)
第九章 行政伦理与行政监督	(258)
一、公共行政伦理的价值定位	(258)
二、公共行政伦理规范体系	(258)
三、公共行政伦理机制体系	(259)
四、行政监督的涵义	(260)
五、行政监督的基本方式	(261)
案例 1. 执法为民的典范: 任长霞	(263)
案例 2. 模范公务员: 苗族女干部龙清秀	(267)
案例 3. “前腐后继”现象透析	(271)
案例 4. 谁该为“集体行为”负责? ——四川一位基层人大代表的蒙冤历程	(274)
案例 5. 堕落的灵魂: 丛福奎腐败案实录	(278)
案例 6. 王怀忠腐败案	(281)
案例 7. 来自权力机关的“弹劾”	(284)
案例 8. 重庆市綦江彩虹桥坍塌案	(287)
案例 9. 这些官员是如何被赖昌星拉下水的?	(289)
案例 10. “581”廉政账户是否能挡住腐败行为?	(292)
第十章 地方政府管理	(294)
一、中国的行政区划与地方政府建制	(294)
二、中央政府与地方政府的权限划分	(295)
三、地方政府职能	(298)
四、地方行政体制改革	(299)
案例 1. 一次“特快信息服务”使百万豆农受益	(300)
案例 2. 桐乡市政府是如何转变职能的	(301)
案例 3. 中国省级区划的变革	(303)
案例 4. 江苏省市管县体制存废之争	(307)
案例 5. 城市规划设计谁说了算	(313)
案例 6. 上海排斥外地车, 湖北封杀桑塔纳	(313)
案例 7. 谁有权罢免“村官”	(315)
案例 8. 乡政府办公楼如此“气派”	(316)
案例 9. 三禁三败, 政策法规成儿戏	(317)

第十一章 非政府公共组织管理	(319)
一、非政府公共组织的涵义、特征和分类	(319)
二、非政府公共组织在公共管理中的作用	(320)
三、加强对非政府公共组织的管理	(321)
案例 1. 中国首家国家级区域性人才市场的创建和运行	(323)
案例 2. 上海市如何培育和发展社会中介组织	(327)
案例 3. 中国浓缩苹果汁企业联合打赢美国反倾销案	(331)
案例 4. 青岛船东协会的运作方式	(336)
案例 5. 政府给商会让渡哪些权力	(339)
案例 6. 山东蒙阴农民合作社组织的波澜	(341)
案例 7. 星星雨教育研究所的窘境	(345)
第十二章 政府绩效管理	(348)
一、绩效与绩效管理	(348)
二、绩效评估	(350)
三、树立科学发展观和正确政绩观	(353)
案例 1. 烟台市推行社会服务承诺制度	(354)
案例 2. 干部考核中的形象工程调查	(358)
案例 3. 南京市的“万人评议”评出了什么	(361)
案例 4. 地方人大对政府工作人员的述职评议	(364)
案例 5. 福建省漳州市地税系统的绩效考评与管理	(369)
第十三章 电子政务	(375)
一、电子政务的内容	(375)
二、电子政务发展的特点	(377)
三、电子政务发展中的难点和制约因素	(378)
四、我国电子政务的发展概况	(378)
案例 1. 四川党政网	(380)
案例 2. 广东省南海市电子政务建设	(384)
案例 3. 北京市电子政务的建设与发展	(387)
案例 4. 南京市地税局迈向“电子税务”新时代	(389)
案例 5. 上海社会保障“一卡通”	(393)
第十四章 突发公共事件应急管理	(397)
一、突发公共事件的涵义与分类	(397)
二、突发公共事件应急管理过程	(398)
三、突发公共事件应急管理中的政府行为	(400)
案例 1. 紧急应对 SARS 的挑战	(403)



案例 2. 上海市抗击非典战役	(410)
案例 3. 重庆开县井喷抢险	(412)
案例 4. 南丹矿难为何会被隐瞒下来	(416)
案例 5. 海城“学生豆奶中毒”事件	(418)
案例 6. 天津“艾滋病扎针事件”	(421)
案例 7. “7·09 事件”的处置	(422)

第一章

公共行政的基本问题

一、社会公共需求与政府公共供给

1. 公共行政的内涵与主题

公共行政是指政府处理公共事务、提供公共服务的管理活动。

公共行政是“公共的”行政。其内涵主要体现在以下几个方面：（1）行政权力是公共权力。政府公共权力是人民赋予的、为人民服务并受人民的监督；政府公共权力来源于人民的授权，同时受立法机关所通过的法律的制约，还受到司法部门监督和制约。（2）政府是公共利益的代表，政府活动的主要目的是为全体公民提供全面而优质的公共产品，为社会提供公共服务，实现公共利益，满足社会公共需要。（3）政府活动是对公共事务的处理，私人事务不属于政府的管辖范围。（4）政府对社会的管理以有效地整合整个社会资源为基础，政府应该善于运用政府机制、市场机制、社会自治机制等，充分利用公共资源与民间资源。（5）政府必须承担公共责任，包括政治责任、法律责任、经济责任、领导责任和道德责任。（6）“公民第一”是公共行政的核心原则。公共行政应有民主性和透明度，公民在公共决策上享有知情权和参与权。（7）公共行政应追求和体现社会分配的公平与公正。

公共行政的基本主题是公共供求关系，即社会公共需求与政府公共供给的关系。公共行政的研究对象是行政主体与行政客体之间的基本关系，即社会公共需求与政府公共供给之间的关系。行政客体提出的社会公共需要是行政主体必须加以满足的最广大人民群众的需要，它构成政府职能的主要内容，政府必须提供充足的公共产品来满足社会公共需要。公共供求关系是公共行政的基本主题，主要是因为：（1）公共供给与公共需求之间的关系是公共行政的基本关系。公共供求关系决定着公共行政的其他关系，如政治统治与公共行政的关系，立法、司法与行政的关系，政府与市场的关系，政府与社会的关系，政府与企业的关系，政府职能与行政环境之间的关系，政府与政府之间的关系，政府部门之间的关系，公共政策与行政执行的关系等等。公共需求与公共供给之间的关系从根本上影响着这些关系并决定这些关系的性质与发展方向。（2）公共需求与公共供给的矛盾构成公共行政发展的动力。公共供求关系决定了行政主客体之间的各种关系，是因为它界定了政府作用的公共领域，界定了政治统治与公共行政的界限，界定了政府、市场、社会、企业之间关系的界限，界定了政府公共供给的方式与政府行为的方式。（3）社会公共需求与政府公共供给演变的历史