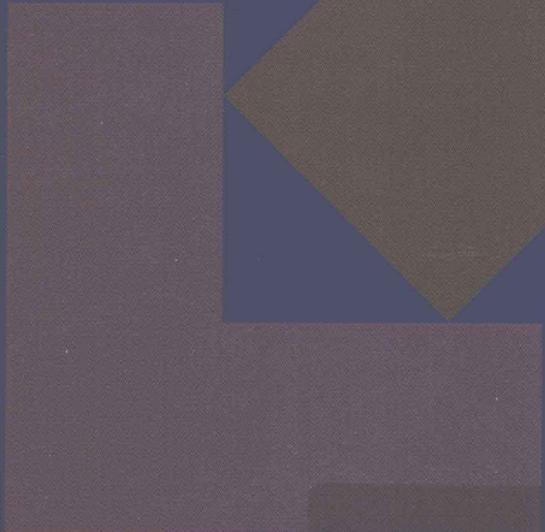


公共经济与 管理案例

庄序莹 主编



MPA

管理硕士)

系列

MPA (公共管理硕士) 系列

公共经济与 管理案例

庄序莹 主编



復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共经济与管理案例/庄序莹主编. —上海:复旦大学出版社,2012.5
(复旦博学·MPA系列)
ISBN 978-7-309-08702-4

I. 公… II. 庄… III. 公共管理-案例-研究生-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 014299 号

公共经济与管理案例

庄序莹 主编

责任编辑/罗 翔

复旦大学出版社有限公司出版发行
上海市国权路 579 号 邮编:200433
网址:fupnet@ fudanpress. com http://www. fudanpress. com
门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853
外埠邮购:86-21-65109143
上海肖华印务有限公司

开本 787 × 1092 1/16 印张 13.75 字数 270 千
2012 年 5 月第 1 版第 1 次印刷
印数 1—4 100

ISBN 978-7-309-08702-4/D · 550
定价: 25.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

前　言

案例教学是公共经济学和公共管理学课程中不可或缺的一个环节。理论的高深藉着一个个现实中发生的故事，变得易于理解了；原本平淡的课堂因案例讨论的深入变得生龙活虎，甚至是唇枪舌剑……在多年的教学活动中，我深切地感受到运用恰当的案例，合理地组织学生讨论，往往能收到意想不到的教学效果，并增进教师和学生的友谊。

当然，并不是所有案例都能收到这样的奇效。案例选择不恰当，会使学生参与讨论的热情下降，课堂气氛陷于尴尬；或即便有寥寥几位同学打破沉闷发言，往往也不能引起其他人的共鸣；老师的评论也可能隔靴搔痒，案例教学流于形式。如何避免这种情形？解决之道在于精心选择案例，事前安排好讨论的知识点和主题。在多年教学实践活动的基础上，我们把在公共经济和管理学课堂上讨论和演练的一些案例精选出来，供相关领域的教学工作者、对现实经济和管理问题有兴趣的广大学生和社会公众研究、学习和探讨。

或许有人说，中国现在处于社会转型时期，现实问题多多，矛盾十分突出，随便翻开一张报纸，案例俯拾皆是。诚然，我们这本书中的诸多案例大部分来自公开媒体，那么编写这本书有何意义？特色在哪里呢？看了本书之后，我想您可能会同意我以下的一些观点。

第一，本书中每个案例都主要蕴含着公共经济或管理学的一个重要理论，有时甚至包含着两个或两个以上的理论知识点。理论是现实生活的高度浓缩和精华，它的抽象和深奥可能会使人望而却步。但借助于发生在现实生活中的故事，它会变得栩栩如生，让你在嬉笑或批判中体会到理论的奥妙和力量，进而逐渐地上升到自觉地运用理论来观照现实世界，批判不合理的一些状况。

第二，本书案例的选择立足于本土，立足于现实。市场上有些国外学者所编著的案例集，旨在介绍国外公共经济和管理中的一些成功范例，这对我们了解其他国家的社会经济和管理现状固然是必要的，但这还是远远不够的。道理很简单，中国的经济发展和社会公共管理都处在现今这样一个重大历史时代，其内容之丰富广阔、利益之复杂多变、矛盾之冲突尖锐是前所未有的，每一个社会成员都有责任和义务去反映这样的现实剧变，并去分析它、批判它、改进它，从而用理论武装起来的理性去推动社会朝着正确的方向前行。

第三，本书的案例力求短小精悍，寓意深刻，直面现实困境和多元利益博弈。我们始终认为，公共经济或管理的案例不应是就某一理论的演绎或实证研究演变而来的学术论

2 ◎ 公共经济与管理案例

文。我们所收集的这些案例更像是一个个小故事，它体现的事或深刻、或可笑、或可恨、或可怒、或可恼，但它们绝对不是凭空编造的，或迎合某种理论说教的产物。它们是真实存在和发生过的，其后折射着我们这个时代公众的行为方式、政府的政策思路和执行路径、社会的焦虑和失望、弱势群体的觉醒和求助，当然也反映着社会的秩序和道德评判，更有公众对自我价值的定位、对法律公正和自我利益的诉求等。本案例选编集力图全方位、多视角地采撷众多精彩案例，激发公众的反思和辩论。是为第一编。

第四，本书所选之案例在激辩之后，更需要冷静的思考和学习。在“评之评”中，我们想要告诉大家，虽然很多事情在讨论初期会呈现“公说公有理，婆说婆有理”的状况，但立足于冷静地用理论观照和分析之后，在听取了各方利益诉求之后，从整体社会效益和公平的长远目标出发，社会公众对诸多纷争问题是完全能够达成一致的。即在资源稀缺的现实制约下，我们能够找到一种分配状态达到帕累托次优状态，而随着技术和制度的进步，这样的状态还能慢慢改进。这需要公众也能不断地反思和学习，增强理性的智慧。

第五，本书案例反映的矛盾或冲突之解决没有一定之规，这真实地反映了现实中公共经济与管理问题的困境。在“正反观点评判”中，我们把课堂上同学站在不同角度观察问题的观点“原生态”地展现在读者面前。有人或许会嘲笑有的观点幼稚，有的观点错误，有的观点偏激。这正是我们想要告诉大家的一个现实：他人的观点不可能总是和你一致，不同的利益群体会有不同的利益诉求，作为公共经济管理者，不能忽视不同的观点而只采一家之言。怎样让有着不同观点和利益诉求的人在观点碰撞之后迎来协调和一致，是对公共管理者智慧的考验。

因水平所限，本案例集还有许多不完善之处。希望本案例集能激发社会公众对理论学习的兴趣，提高对现实反思和改进的能力，毕竟社会的进步需要每个人持续的付出。

编者

2012年4月

目 录

分析与思考

案例一	安徽 19 亿元出售高速公路后以 35.8 亿购回	3
案例二	北大自主招生政策的公共“笑应”	9
案例三	对财政资金的最终使用需跟踪监督	11
案例四	法国高考作文题网上引热议 有人感叹差距大	14
案例五	国家贫困县河南固始耗资一亿多建豪华办公楼	19
案例六	国务院 2009 年批复 7 个区域规划 新经济版图成型	26
案例七	国资委在部分央企试点打破垄断高工资	29
案例八	黄金周调查方式和问卷设计引发争论	33
案例九	黄沙正在吞没中国最美湿地草原	35
案例十	教育部首次将经济审计作为高校领导交接内容	39
案例十一	开发商在云南大理洱海填湖建豪华别墅群	42
案例十二	独家对话厉以宁：国有股均分会造成少数人暴富	48
案例十三	中国有权合理使用稀土资源	52
案例十四	便民亭遭城管强拆	54
案例十五	应对“网上群体性事件”新题	57

评 之 评

案例十六	钓鱼执法	65
案例十七	郭京毅被公诉 国家部委罕见腐败窝案浮出水面	80
案例十八	南方日报：把富士康“×连跳”作为一个标本	86
案例十九	三鹿奶粉事件始末	91

2 ◎ 公共经济与管理案例

案例二十	西方加速开采稀土矿 国内稀土限制政策恐难奏效	96
案例二十一	新医改方案近日公布 部分公立医院将转民营	101
案例二十二	央视调查:不清不楚“一滴香” 别让公众继续疑惑下去	104
案例二十三	夜鸣沙景区叫停自助探险	112
案例二十四	郑煤机改制导致国资流失 工会低买高卖套现 7 亿	121
案例二十五	千余村民为反映腐败问题在市政府门口集体下跪	129
案例二十六	紫金矿业污水渗漏事件	135

正反观点评判

案例二十七	山西省公安引进民间资本 购置警务直升机	145
案例二十八	湖南省级贫困县花费 4.5 亿参加丹霞申遗	151
案例二十九	民间反扒队误认“窃贼”殴打市民获刑 合法性受质疑	166
案例三十	7 年水务改革遭质疑:越改越涨 政府监管不到位	175
案例三十一	青岛公立医院吸引社会融资遭质疑	184
案例三十二	商务部开展中国畅销名酒评定活动	192
案例三十三	沈阳 27 家医院聘请警察当副院长负责打击医闹	199
案例三十四	网帖曝黑龙江黑河下令捕杀全城犬类	205
案例三十五	政府官员与企业“结亲”	208

分析与思考



- 安徽19亿元出售高速公路后以35.8亿购回
- 北大自主招生政策的公共“效应”
- 对财政资金的最终使用需跟踪监督
- 法国高考作文题网上引热议 有人感叹差距大
- 国家贫困县河南固始耗资一亿多建豪华办公楼
- 国务院2009年批复7个区域规划 新经济版图成型
- 国资委在部分央企试点打破垄断高工资
- 黄金周调查方式和问卷设计引发争论
- 黄沙正在吞没中国最美湿地草原
- 教育部首次将经济审计作为高校领导交接内容
- 开发商在云南大理洱海填湖建豪华别墅群
- 独家对话厉以宁：国有股均分会造成少数人暴富
- 中国有权合理使用稀土资源
- 便民亭遭城管强拆
- 应对“网上群体性事件”新题

案例一

安徽 19 亿元出售高速公路后以 35.8 亿购回



2月27日，国家审计署公布的审计报告中指出，安徽省高速公路总公司违规转让合巢芜高速公路经营权，流失国资12.4亿（新京报记者杨万国 摄）

2008年2月27日，安徽合巢芜高速公路出现在国家审计署公布的审计报告上。报告指出：“安徽省政府违规压低评估价格，低价转让合肥至巢湖至芜湖高速公路，两年半后又违规高价收回，共损失资金12.4亿元。”

合巢芜高速公路经营权的几次转手,一直让张莉(化名)无法理解。2003年,它以19亿元的价格被卖;两年后,又以35.8亿元被收回。“这就像一个黑色玩笑。”在高速路被卖之前,张莉是合巢芜一收费所的班长。她说,当时高速路收益已经开始以每年40%递增,“为什么还要卖?”今年国家审计署公布的审计报告给这“玩笑”做了个注脚。在评价高速公路中现有问题时,报告指出:“一些项目招投标流于形式,不经评估或压低转让价格等对外转让,造成国有资产损失。”然后举例合巢芜高速公路。

“其实,谁都看得出来,它是被贱卖的。”张莉说。

◎ 19亿元卖掉高速路

安徽高速曾考虑公开拍卖,但当时国内还没有高速公路拍卖先例,担心标的太大而流拍,才决定用邀请招标方式转让。

双向4车道笔直挺括、全长100公里的合巢芜高速公路如今已是安徽连接江浙沿海经济发达省份的交通命脉。它是安徽第二条高速公路,1995年修成。2003年,安徽省政府将合巢芜的经营权转让给东方控股集团。这个收购案在当年被称为“中国十大并购事件”。当时担任安徽省高速公路总公司秘书科科长的刘文辉说,被卖时的“合巢芜”远没有现在漂亮,“水泥路面上都坑坑洼洼的”。刘文辉解释说,由于省财政紧张,对公路的质量标准定得比较低,加上北方南下的运煤车超载严重,很快使得“合巢芜”成为一条“搓板路”。

2000年左右,安徽省政府欲加快经济发展,希望通过筑路打通经济动脉。但由于省政府资金紧张,便提出“卖老路,修新路”的融资策略。所以一批已经修好的高速公路被交通厅外资办挂在网上公开出售。合巢芜名列其中。不过,按刘文辉的介绍,当时合巢芜收益很差,有意购买此路的老板不多。2002年11月,安徽省政府转而要求安徽省高速公路总公司(以下简称安徽高速)牵头把合巢芜拿出去招商。刘文辉说,安徽高速曾考虑过公开拍卖转让,但由于当时国内还没有高速公路拍卖先例,拍卖行担心标的太大而流拍。最后,安徽高速决定采用邀请招标的方式转让,通过外资办邀请了5家企业。

◎ 为何没有采用公开招标

刘文辉回应说,是因为“合巢芜”早已挂在外资办网站上,但是感兴



趣的企业并不多。

2003年1月25日,真正到达竞标现场的只有东方控股在内的3家企业。东方控股以绝对优势收购了“合巢芜”的30年经营权。当时东方控股给价19亿人民币并承诺5年内投入6亿元维修。在竞标前,安徽国信资产评估有限责任公司对“合巢芜”估值是19.36亿。刘文辉称,按照规定,在评估价格上下浮动10%的比例都是被允许的。熟悉此买卖过程的人士介绍,2003年并购完成后,国务院就有多部门前来调查,但“没有听到调查结果”。

◎ 100 美元博 4 000 万人民币

有消息称,程福生牵线高速收购,用100美元购买3%的股权;公路被回购后,程福生获得丰厚利润。在“合巢芜”的收购案中一直存在一个神秘人——程福生。

2003年2月27日,新的合巢芜高速公路公司成立时,只有2家股东,东方控股集团持股75%,香港东方高速持25%股份。安徽高速系统一位了解此事的人士介绍,东方控股集团的蒋学明之所以能成功获得合巢芜经营权,全靠程福生牵线搭桥,参入谈判。这位人士称,程福生曾是经贸委系统的一位干部,活动能力不小。他们当初达成协议,蒋学明成功拿到合巢芜后,给予程福生一定数额的干股作为回报。

安徽高速公司一位相关负责人透露,当初东方控股前来安徽竞标时,就已经出现程福生的身影。之后,程福生被任命为合巢芜公司总经理。据悉,他的报酬是年薪60万人民币。

程福生,安徽人,1952年出生,毕业于合肥七中。后来到了香港,成为永久居民。记者联系到程当初在合巢芜的秘书赵孜博。赵跟随程福生两年,不过他称,程很少告诉他以前的经历。“每次蒋学明到安徽,都是程总亲自接待,也不让我们参加。”目前,安徽高速系统内的人均称不知道程福生去向。2007年6月13日,记者在合肥柏景湾青云轩小区8号找到程福生的住宅。这个小区是合肥有名的高档小区,邻居介绍,已经1年多没有见到程。程福生的住宅为198平方米,邻居称,一位年轻女子此前曾表示将其作价85万卖掉。小区物业登记显示,这套房子由合巢芜公司出资购买。

记者从安徽高速财务处得到证实,这套房子确实是合巢芜公司为程福生购买的。2005年合巢芜陷入危机后,程福生的工资未能支付,这

套房子和一辆奥迪 A6 一起送给程作为工资。

记者得到一份合巢芜高速签署的董事会决议，上面显示，决议同意香港东方高速将其 3% 股权以 100 美元的价格转让给程福生。于是在 2003 年 9 月 4 日，自然人程福生成为高速路的股东之一。而当 2005 年，安徽省政府以高价将“合巢芜”购回时，程福生凭借 3% 的股份，可以获得 4 000 万人民币。

◎ 卖路接续资金链

购买公路的东方控股集团，因手中股票市值蒸发了 17.8 亿，便欲将高速路卖出还债，但曾经的收购协议中规定，不得将公路转让第三方。

蒋学明，东方控股集团董事长，在收购合巢芜公路之前，就已掌控着一个庞大的金融帝国，他旗下的企业曾被媒体称为江苏最大的民营企业。在蒋学明的资金资助下，“合巢芜”改换了容颜，原先的水泥路面铺上了沥青。由于安徽省政府的一再要求，蒋学明于 2004 年 12 月 28 日投入了近 6 个亿为公路整修。刘文辉说：“这都有审计报告的。”

但在 2005 年，蒋学明的金融帝国遭遇危机。那年 1 月 14 日，蒋学明控股的泰山石油(000554)连续 9 个交易日跌停，致使其流通市值蒸发掉约 17.8 亿。蒋学明资金链断裂，各方债权人开始找他催债。他所拥有的“合巢芜”股份遭法院查封。

为了谋求现金，蒋学明试图转让“合巢芜”的股份。2005 年 1 月，他与《人民日报》属下的投资公司华文控股达成收购协议，转让价 40 多亿。“高速公路不同于普通产业，政府有责任维护它的稳定性”，刘文辉说，而且按照当初的转让合同约定，东方控股不能私自将合巢芜转让给第三方。在安徽省政府的压力下，蒋学明没法将公路卖给华文控股。他转而要求安徽高速重新收购合巢芜。

回购致国资流失 12 亿 收费期限延长 28 年

◎ 回购致国资流失 12 亿

回购时双方僵持不下，一位熟知此过程的参与人士介绍，此时安徽

高速接到更高层批示，要求维持稳定，回购才顺利进行。

蒋学明和安徽高速谈回购事宜进展得并不顺利。刘文辉说，双方多次在谈判桌上争执拍桌子，几次都谈崩。

蒋学明坚持要价 42 亿，他的依据是上海中企华诚信资产评估有限公司在 2005 年 3 月 31 日对此的评估价是 50 多亿。

而安徽高速觉得最高只能支付 36.93 亿，那是国信资产评估有限责任公司对“合巢芜”的估价。刘文辉说：“这是我们要坚持的底线。”

相持不下后，安徽高速转而寻求法律途径。在诉讼过程中，律师宋小林发现蒋学明在经营“合巢芜”时多次有违规行为。

宋小林是安徽高速律师事务所主任，负责代理此次官司。他说，按照合同约定，东方控股不能私自将合巢芜的收费权质押，否则视作自动解除合同。但他们调查发现合巢芜的收费权已经被蒋学明重复质押进行贷款。其中仅在工行上海一分行就贷款 19.62 亿。

安徽高速将东方控股告到合肥中院，要求无条件解除转让合同。一位熟知此过程的参与人士介绍，此时安徽高速接到更高层批示，要求维持稳定，妥善处理此事。官司因此停滞下来。

2005 年 11 月，经过法院调解，安徽高速同意有条件解除合同。具体为：安徽高速以 3.7 亿元外汇收购合巢芜公司境外股东 25% 股权；承担合巢芜公司 32.1 亿债务。两项共计 35.8 亿元。

在国家审计署公布的报告中指出，在“合巢芜”的经营权转让中，共损失资金 12.4 亿元。

◎ 收费期限延长 28 年

律师宋小林认为违规转让经营权使得国家、地方政府和民企都获得利益，是三方共赢。而公路的收费期限则从 2005 年 12 月 31 日延长到 2033 年 5 月 1 日。

2006 年，合巢芜被回购后，国家审计署就已对其进行了专项审计调查。此后，中纪委、发改委和交通部等国家 4 部委又组成调查组前来进行 8 个月的调查。

在这次的国家审计报告中指出，“合巢芜”造成国有资产损失的主要原因是：“安徽省政府违规压低评估价格，低价转让合肥至巢湖至芜湖高速公路，两年半后又违规高价收回。”

律师宋小林则认为，对于安徽省政府，收回已经大大升值的合巢芜

高速,一定意义上避免了国资的更大流失;安徽高速重新获得“合巢芜”经营权,可以给公司带来巨大收益。“这是一个三方共赢的结果。”

刘文辉说,虽然安徽高速比卖出价多花了 10 多亿将其收回,但是按目前的收益,4 年即可赚回来。

相比之下,刘文辉觉得,在公路低效益时卖出还是划算的,他说,2001 年合巢芜高速一年收费只有 4 200 万,2002 年近 8 000 万,“这点收益都不够维修的”。

刘文辉算了笔账,觉得收回“合巢芜”等于“节省了 30 多亿”。

在“合巢芜”经营权的来回收购中,它的收费期限则延长了。

政府还贷公路收费期限 5 年一批,不超过 15 年,只要收回成本,还清贷款即停止收费。而经营性公路一般可批准收费 25—30 年,收回投资后可获适当回报。

据悉,合巢芜高速路被卖掉前是政府还贷路,它的收费期限到 2005 年 12 月 31 日到期。

合巢芜被卖后,成为经营性公路,它的收费期限被延长到 2033 年 5 月 1 日。

而即使在安徽高速收回合巢芜后,合巢芜仍被安徽省批准继续按经营性公路收费,期限依旧为 2033 年。

在这番辗转腾挪中,带给民众的是额外增加的 28 年收费期限。

(资料来源:记者 杨万国 <http://www.sina.com.cn> 2008 年 2 月 28 日 02:05 新京报)



分析与思考:

1. 你认为这个案例反映出哪些问题是值得重视的?
2. 政府出售高速公路基于何种考虑? 应注意哪些问题?
3. 政府延长高速公路的收费期限是一种三方共赢的结果吗?

案例二

北大自主招生政策的公共“笑应”

11月20日,北京大学招生办公室主任刘明利就北大2009年的自主招生政策进行了解读说明。他特别指出,2009年北大自主招生将不招收生活中不孝敬父母的学生。与此同时,北京考生原则加30分,刘明利解释,这是从不同填报方式的风险度和特点考虑的(2008年11月21日《京华时报》)。

因为是北大,所以其招生简章极具公共效应。无他,中国第一名校的名头摆在那儿。但是看了2009年的北大招生简章,除了一贯的公共效应外,还有让人莞尔的公共“笑应”。

第一可笑的是“不招收生活中不孝敬父母的学生”。这样的伦理条款纳入北大招生简章,看似道德关怀,实则是难以操作。学生报考,孝不孝顺,如何评价?高中毕业生还是未能挣脱家长监护链的孩子,是父母手心里的宝,其人生还处于家长和老师的关爱呵护中,高中生根本就没有反哺父母的社会能力。

在此情势下,评价高中生是否孝顺不仅是个伪命题也极其荒唐。因为招生者没有可资验证考生是否孝顺的信息管道,每个家长和老师都不可能说自己的孩子和学生不孝顺。招生部门也很难就是否孝顺的命题进行深入的社会调查,即使做了,也是浪费时间和成本。

连北大自己都感觉到了“孝敬”指标的荒谬,因而将推荐优秀中学生的“十六字方针”中的“孝敬父母”改成了“心系天下”。更可笑的是,北大“孝敬”指标的出发点竟然源于古训“一屋不扫何以扫天下”。在

在我看来,这句话更是似是而非,爱因斯坦、陈景润等生活自理能力都很差,还不是照样成为天下闻名的科学家、数学家?何况,“一屋不扫何以扫天下”的文义内涵和孝不孝顺也没有多少关系。

第二可笑的是“不鼓励往届生报考”。既然国家允许往届生报考大学,既然“北大不会因为优秀青年学子的复读身份而将其拒之门外”(北大招生办主任语),北大又何来对往届生的“不鼓励”?这样的说法会造成往届生权利的被侵凌,也会导致北大面临着更多的招生争议。

第三可笑的是“北京考生原则上加 30 分”。加分不公平是个老话题,北大明确给予北京考生 30 分的特权,则使这个老话题平添了许多新讽刺。北大不是北京人的北大,而是全国的北大。北大给予北京考生特权,无论什么理由,都对北大人文精神和学术品牌造成了损害。公众不是不明白这种地域性加分的惯性流弊,而是对北大有一种特殊的人文期待,期待北大以沉勇的决心打破这一惯性的不公平。既然是自主招生,北大就要昭示出自己的个性禀赋来。须知,北大是现代“新文化”运动的发祥地。在公民社会的语境下,北大应该彰显出二次启蒙的平权急先锋作用来,而不是因循世故,以煌煌盛名制造让人心意难平的招生不公。

北大凝聚了国人太多的期待和理想,国人将北大看做自己的眼睛,期冀她永远透明澄澈,不希望她有阴翳和微瑕。北大 2009 年招生简章中存在的问题在我看来不是微瑕而是硬伤,带来公共“笑应”也就难免。不过,这样的“笑”却并非愉悦开怀的笑,而是无奈苦涩的笑。

(资料来源:记者 张敬伟 2008 年 11 月 22 日 07:13 西安晚报)



分析与思考:

1. 作者为什么说“招生部门也很难就是否孝顺的命题进行深入的社会调查,即使做了,也是浪费时间和成本”?
2. 你认为北京大学的自主招生政策合理吗?为什么?
3. 北大的自主招生政策与公众利益相关吗?如何看待其公共效应?