

上 海 大 学 案 例 教 学 丛 书



GONGGONG
XINGZHENG ANLI

SHANGHAI DAXUE
ANLIJIAOXUE
CONGSHU

案例

■ 钱海梅 / 编 著

公共行政

上海大学出版社

上海大学案例教学丛书

公共行政案例

钱海梅 编著

上海大学出版社

· 上海 ·

图书在版编目(CIP)数据

公共行政案例/钱海梅编著. —上海: 上海大学出版社, 2003. 6

(上海大学案例教学丛书)

ISBN 7-81058-586-X

I. 公... II. 钱... III. 行政学-案例-高等学校-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 038185 号

公共行政案例

钱海梅 编著

上海大学出版社出版发行

(上海市延长路 149 号 邮政编码 200072)

(E-mail: sdcbs@citiz.net 发行热线 56331131)

出版人: 李顺祺

*

上大印刷厂印刷 各地新华书店经销

开本: 890×1240 1/32 印张: 10.125 插页 4 字数 270 千

2003 年 6 月第 1 版 2003 年 6 月第 1 次印刷

定价: 22.80 元

内 容 提 要

本书第一章主要介绍公共行政案例基础知识,如行政案例概念、特征、类型,行政案例学习的意义,行政案例分析和行政案例编写等。第二章至第十章是公共行政案例选编以及部分案例分析点评,主要包括行政与行政职能、行政组织、行政领导、行政决策、行政执行、行政法制、行政监督、人事行政、行政效率和行政改革等案例内容。为了引导读者运用相关理论对于公共行政案例的分析,在每个案例后面附有案例讨论题。

本书以焦点或问题为导向,对于促进读者专业知识和行为技能的发展具有一定指导意义,学习者经过认真的研究和分析后会从中有所收获。本教程所收集的案例,突出了公共行政案例的时代性、公共性、生动性和可读性等特性。

本书主要用于高等院校、党校和各种干部培训院校的行政案例分析课程,或作为公共行政学的配套教材,也适合广大行政管理人员及其他自学爱好者阅读。

“上海大学案例教学丛书”编委会

主 任：钱伟长

副 主 任：周哲玮

常务编委：陈 宪 桑文斌 叶志明 李顺祺
姚铁军

编 委：（以姓氏笔画为序）

宋继平	张培础	陈剑平	陈剑峰
周 锋	姜剑云	夏 耕	唐 豪
黄 炜	龚思怡	薛敏芝	

序

钱伟长

现在,理工科的教学方式其实已经是案例教学了,但对于非理工类的学科,案例教学是相对薄弱的。作为高等教育的工作者来说,无论是教理工类学科,还是教文科类学科,不能仅仅停留在教学方法的改进上,还应该看到深层次的教育思想问题。

我们都知道,实践是检验真理的惟一标准。那么什么是真理呢?可以说,满足一定条件的定理、定律以及理论都应该是。经过长期的教学实践,理工类学科的教材已经注意到了这一点,很重视对待各种真理实践的客观条件,因为真理是包含实践条件的。因此在讲解这些真理时,都会举出许多客观实践的特例来加以说明,同时还说明真理所需要的条件。当客观的实践条件超越了真理所需要的条件时,应想方设法改变实践条件,使真理和客观实际相符合。然而,在教学的实施过程中,一些理工科类的教师,由于受到旧习惯的影响,对这个问题还不够重视,结果对学生造成了不良影响。因为,在实践过程中运用真理时,是在近似条件下进行的,约束条件被放松了,真理和实践只是近似的符合。不向学生讲清这一点,学生就会忽视真理满足的条件,而认为真理具有非常广泛的适用性,他们毕业后就会使用放松了条件的真理,使他

们不再热心于突破真理的局限性,使他们不再敢于创新,严重的甚至会使国家蒙受巨大的损失。

我想举三个例子来说明。第一个例子,不久前,在宁波甬江上建了一座桥梁,两岸的高程不一样,相差约五六米,跨度有八九十米。两边采用的是四五十米的悬臂梁。施工从两边同时进行,结果工程接近尾声时,发现两边的桥梁无法合拢,还相差不小的高度。设计者和施工者都认为没错,检查也没发现什么问题,那么原因在哪里呢,原因就在于设计人员使用了小挠度理论。小挠度理论是个真理,但是当挠度超过一定的限制范围,小挠度理论就不适用了,而应采用大挠度理论。不跟学生讲清真理的限制条件,后果是严重的。第二个例子,我们知道,牛顿力学只适用运动速度远远低于光速的宏观物体。当物体速度接近光速时,牛顿力学就不适用了,而应该采用爱因斯坦的相对论,这是由于在牛顿时期,并未想到这么高速的运动,天象观察也不准确,没有发现其局限性。爱因斯坦看到了牛顿力学适用的条件,并加以了修正,进行了创新,提出了相对论。后来的天象观测,验证了爱因斯坦的预测。另一方面,牛顿力学也不适用于基本粒子。因为粒子运动的能量是量子化的,非连续的,当电子从高能级到低能级时,就发生光波,而且能量的变化是用普朗克常数来衡量的,这就有了量子力学的产生,后来 X 光的发现以及各种射线的发现,也验证了量子力学的正确性。可是,现在有些老师在讲课时忽略了这个问题,使学生认为牛顿力学是普遍适用的真理。第三个例子,热力学定理明确提出,热力学第一、第二定律只适用可逆反应,然而,对于绝大多数实际的热反应而言,它们是不可逆的反

应,这样热力学第一、第二定律就无法使用了。对于这样的问题,学生是很困惑的,怎么办?这就要将热力学研究的发展告诉学生。据我所知,最近一个时期,至少有三类不可逆反应的定理得到修正和发展。从前面的三个例子,我们可以看出,人类认识世界、改造世界所得出的真理,是要靠反复实践来验证的,同时也靠不断突破约束条件得来的,不突破小挠度理论的限制条件,就没有大挠度理论的产生;不突破牛顿力学的约束的条件,就不可能有相对论和量子理论;不突破可逆反应的约束条件,不可逆反应也就无法处理。因此,在教学过程中,不仅要通过例子验证真理,更要讲清楚约束条件,让学生晓得,任何定理定律都有其局限性,没有一条真理是任何条件下都能用的,随着时代的进步、社会的进步,真理的约束条件也在不断被修正、突破,只有这样才能培养学生的创新精神。理工科的教学,由于一些教师的忽视,光讲真理的简单的甚至是理想化的验证,没有讲真理的局限性,没有讲真理和实践相结合,这种局面有待于改善。

另一方面,在经济学、管理学和法学等学科的教学方面,更要重视理论和实践相结合,并用实践来检验真理。在学校里,我一直强调并希望广大教师重视检验真理的实践活动,希望在教材中用案例来验证真理并说明其适用的条件,而不是从理论到理论,不提实践的例证,使学生不知所云。在文科类学科中采用案例教学的想法,始于一本叫《怎样当一名科学家——科学研究中的负责行为》的书,这本书是美国科学院、美国工程科学院、美国医学科学院联合成立的科学、工程和公共政策委员会组织编写的,中译本由科学出版社出版(1996)。这本书好就



好在用案例说明问题,说明作者观点时,对个案只作简单介绍,而详细的个案叙述放在附录里。也就是说,基本观点的描述和案例是紧密结合在一起的。书中的内容涉及到论文如何写、如何署名、如何引别人的文章等等。

科技工作者的任务有两个:即教学和科研。不断突破真理的局限,把真理提高一步,这是科研工作。而培养学生,培养社会事业的各种接班人,是教育的任务,这非常重要。而案例教学研究,其实本身就是科学研究与教学的相结合。如何选取案例来说明“实践是检验真理的惟一标准”,这在经济学、管理学和法学等三个方面显得尤为重要。这不仅因其目前较薄弱,还因为它们涉及到国家改革发展的热点问题。这就不仅要求教师通过案例来说明在一定的客观实践条件下理论的正确性,还要分析理论满足的条件。现在三个方面的发展是很快的。管理学就应该重视国企改革的问题,将成功的管理经验形成案例介绍给学生;经济学可以讨论中国是如何成功地在使人民币不贬值的情况下渡过东南亚金融风波的,以及国家的经济政策和方案是如何成功实施的等等问题,使书本上的经济理论,有实践的例证,使学生容易接受。今后,随着加入世贸组织的脚步加快,我国应如何面对挑战与机遇并存的局面,如何应对“反倾销法”等等问题,都可以作为案例加以讨论。

现在,学校组织出版“上海大学案例教学丛书”,这是好事,也是个创举,在后面的教材中,还要继续做到理论联系实际,特别是中国实际,使案例教学与理论教学紧密结合,更好地服务于高等教育的教学工作。我还希望广大任课教师注意到,我们推进案例教学,不是一种形式,



而是将案例作为讲真理的必要条件,将“实践是检验真理的惟一标准”作为教学的指导方针。同时,我还希望教师们讲课时一定要将真理局限性告诉学生,以此激发和培养学生的创新精神。

当然,这套丛书是现阶段本学校的个别经验,一定还有不足之处,今后要总结各方面的经验,通过实践不断改革,不断创新,加以完善,把更多更好的教材奉献给广大师生。

2001年2月

前 言

为了适应推进案例教学的需要,我校经过不同范围的多次讨论,决定组织编写、出版“上海大学案例教学丛书”。

本丛书从上海大学多学科的实际出发,将涵盖理、工、文等学科和专业。首批出版的以大文科为主,有邓小平理论、国际贸易、营销、财务管理、国际经济合作、法律、建筑、美术设计等课程的案例教程。本丛书是开放式的:一方面是指今后将陆续出版其他课程的案例教程;另一方面,我们真诚欢迎兄弟院校有兴趣的老师加入到编写案例教程的行列中来。

全国政协副主席、上海大学校长钱伟长教授从一位著名教育家的视角,高度重视案例教学,从改变教育思想,在教学中贯彻“实践是检验真理的惟一标准”指导思想的高度提出问题,多年来大力倡导,并身体力行。他几次和上海大学出版社的同志谈起出版一套案例教程丛书的想法,提出了许多独到的见解。当丛书要成立编委会,请他亲自出任编委会主任时,他慨然应允。

在组织编写案例教程时,钱伟长校长向编委会推荐了一本书:《怎样当一名科学家——科学研究中的负责行为》(科学出版社,1996)。这本书是由美国科学院、美国工程科学院和美国医学科学院联合成立的科学、工程

和公共政策委员会组织编写的。书中关于科学研究的案例讨论是极富启发性的。编委会向丛书的作者推荐了由中国社会科学院张曙光教授主编的《中国制度变迁的案例研究》第一集(上海人民出版社,中国财政经济出版社,1998)、第二集(上海人民出版社,2000)等有参考价值的著作。张曙光教授关于案例教学法的一系列观点,是建设性的。编委会向以上著作的作者和本丛书所有参考文献的作者致以崇高的敬意。

我们对使用本丛书的师生们提两点建议。第一,要将原理教科书与案例教学结合起来使用,用案例作为诠释、证明原理的材料。第二,要充分利用案例,开展课堂研讨,进一步改变“满堂灌”的教学方法,使学生学得更活,掌握得更全面。

通过出版本丛书,我们还期待着出版将案例与原理整合,熔原理与案例于一炉的教科书。这是更高的要求,也确是努力的方向。

“上海大学案例教学丛书”编委会

2001年3月

目 录

第一章 引论	1
一、公共行政案例概述	1
(一) 公共行政案例的概念及特征	1
(二) 公共行政案例的类别	2
(三) 学习公共行政案例的意义	7
(四) 公共行政案例教学的形成和发展	8
二、公共行政案例分析	9
(一) 公共行政案例分析的基本环节	9
(二) 常见的公共行政案例分析类型	10
(三) 将分析转化为口头发言	11
(四) 公共行政案例分析报告的撰写	12
三、公共行政案例编写	13
(一) 公共行政案例素材	15
(二) 公共行政案例写作的几个具体问题	17
第二章 行政与行政职能	19
一、行政与行政职能理论概述	19
(一) 公共行政学研究的主要内容	19
(二) 西方公共行政理论学派	20
(三) 行政职能	23
二、行政与行政职能案例	25
案例一 教育部: 惹上高考官司?	25
案例二 赌球事件	30
案例三 教师收税	36

案例四 镇政府与非法建电站	42
案例五 地方政府与金融失序	45
案例六 外来工自治组织初现浙江瑞安	50
第三章 行政组织	56
一、行政组织理论概述	56
(一) 构成行政组织的基本因素	56
(二) 行政体制	57
二、行政组织案例	59
案例一 聚焦:“政务超市”	59
案例二 两家的法规都是厚厚一摞	66
案例三 该机构应如何设置	70
案例四 J县税改:八千公职人员一月离岗	75
案例五 暂住证风波	82
案例六 直辖改变城市	89
案例七 空难之后	93
案例八 机构改革的重大进展	99
第四章 行政领导	106
一、行政领导理论概述	106
(一) 行政领导要素	106
(二) 行政领导类型	107
(三) 行政领导素质	109
二、行政领导案例	110
案例一 杨集试验:“海推”书记镇长候选人	110
案例二 大陆 A 市长和美国 B 市长	115
案例三 我们要向农民道歉	116
案例四 中国首次市长支持率民意调查	125
第五章 行政决策	128
一、行政决策理论概述	128
(一) 行政决策的特点与过程	128
(二) 影响行政决策的因素	129



(三) 行政决策的理论与模式	130
二、行政决策案例	131
案例一 新牌照发放突然喊停	131
案例二 社会抚养费征收管理办法出台	134
案例三 居民拒绝门前修路	137
案例四 政府投资失败 公务员接账单	141
案例五 关于西部大开发若干政策措施的实施意见	144
第六章 行政执行	153
一、行政执行理论概述	153
(一) 行政执行过程	153
(二) 执行绩效的评估	154
二、行政执行案例	156
案例一 政府开的白条	156
案例二 镇政府“囚禁”债务人	161
案例三 乱收费问题	164
案例四 挂牌游街	168
案例五 突如其来的暴风骤雨	171
第七章 行政法制	173
一、行政法制理论概述	173
(一) 行政法的含义	173
(二) 行政管理法规	174
二、行政法制案例	176
案例一 “村官”	176
案例二 关于 S 区文体局履行职责的行政争议	179
案例三 村主任遭免 镇政府败诉	183
案例四 查阅自家的房产档案	184
案例五 IP 地址是不是证据	187
案例六 在政府院里养猪?	190
案例七 权与法	193
案例八 公安局奖励举报人	198

案例九 政府告家长·····	200
第八章 行政监督 ·····	203
一、行政监督理论概述·····	203
(一) 行政监督的含义、任务·····	203
(二) 行政监督的体系·····	203
二、行政监督案例·····	207
案例一 一个乡党委书记的心里话·····	207
案例二 与“电老虎”的较量·····	218
案例三 法警撕了人大代表旁听记录·····	222
案例四 新任干部试用制·····	224
案例五 上访者·····	227
案例六 书记状告上访农民·····	233
第九章 人事行政 ·····	236
一、人事行政理论概述·····	236
(一) 人事行政含义·····	236
(二) 国家公务员·····	236
二、人事行政案例·····	238
案例一 三年四次加薪·····	238
案例二 一份地方规章和它的背景·····	244
案例三 群众亮红灯,就不能过关·····	253
案例四 总务处干部考核·····	255
案例五 农民报考公务员·····	258
案例六 高官问责制·····	260
案例七 “行政处分”与“刑事惩罚”·····	264
第十章 行政效率和行政改革 ·····	266
一、行政效率和行政改革理论概述·····	266
(一) 行政效率·····	266
(二) 西方行政效率理论·····	267
(三) 行政改革·····	268
二、行政效率与行政改革案例·····	270



案例一	办公室新来的副主任·····	270
案例二	Y市花木市场审批事宜·····	273
案例三	政府大楼“收归国有”? ·····	275
案例四	地方公共财政雏形·····	281
案例五	“官农股份制”·····	288
案例六	深圳“行政三分”再造政府·····	291
案例七	取消 789 项行政审批项目·····	297
案例八	车辆检测制度改革听证会·····	298