

21

公共行政学系列教材

世纪

主编/沈亚平

公共管理 案例分析

CASE STUDY OF PUBLIC MANAGEMENT

■ 沈亚平 王骚 编著



天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

21 世纪公共行政学系列教材/主编 沈亚平

公共管理案例分析

沈亚平 王 骚 编著

 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书是“21 世纪公共行政学系列教材”之一。与纳入本系列的其他教材不同,本教材集中于案例分析。其编写的目的在于使学生在学公共行政理论之后,将所学知识与公共行政管理实际相结合,从而加深对所学知识的理解和掌握,并为更好地适应当前和今后的行政管理工作奠定基础。

全书选择了行政职能、行政体制、行政组织、行政领导等 16 个专题,在阐述各专题基本原理的基础上,选择若干案例进行分析和总结,之后列有相关链接和思考题,供学习者参阅和进一步研究。

本书力求选题全面,基本原理阐述准确,案例选择适当,案例分析准确,应用成效明显。本书不仅适用于行政管理专业的本科教学,而且适用于公共管理硕士(MPA)专业和各类相关培训班的教学。

图书在版编目(CIP)数据

公共管理案例分析/沈亚平,王骚编著. —天津:天津大学出版社,2006.3

(21 世纪公共行政学系列教材)

ISBN 7-5618-2267-7

I.公... II.①沈... ②王... III.公共管理—案例分析—教材 IV.D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 012386 号

出版发行 天津大学出版社
出 版 人 杨欢
地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)
电 话 发行部:022-27403647 邮购部:022-27402742
网 址 www.tjup.com
短信网址 发送“天大”至 916088
印 刷 昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司
经 销 全国各地新华书店
开 本 170mm × 240mm
印 张 21.25
字 数 491 千
版 次 2006 年 3 月第 1 版
印 次 2006 年 3 月第 1 次
印 数 1 - 4 000
定 价 32.00 元

总

序

21世纪公共行政学系列教材

公共行政学科产生于19世纪末20世纪初。一百多年以来,经过几代学者的努力,使得该学科成为社会科学领域中最富有生机和活力的学科之一。公共行政研究所取得的理论成果,对于公共行政学科的完善起到了重要作用,并取得了显著的社会效益。随着社会对公共行政要求的不断提高,民主、理性、效率、公正等已经成为政府运作所追求的核心价值。这一发展趋势为公共行政学科提供了更加广阔的研究空间。

公共行政不仅是一门社会科学理论,也是一个广阔的实践领域。自国家产生以来,作为公共权力的代表,政府履行着社会公共事务管理的职责。与传统社会相比较,当代社会政府的权责范围得到了空前的拓展。在这种情况下,如何增强公共行政能力、提高公共行政效率、卓有成效地对社会事务进行管理,是政府面临的重要问题,也是各国公共行政学界面临的世界性研究课题。因此,世界各国,尤其是发达国家都将公共行政作为理论与实践课题进行积极探索,并且取得了丰硕成果。

对于中国而言,公共行政学仍然是一门正处于发展中的新兴学科,如何根据公共行政及其改革需要,促进本学科的发展仍然处于探索阶段。但是,中国的公共行政学科从恢复研究开始,就具有得天独厚的优势,即中国公共行政学的发展一开始就深植于行政改革的实践之中。自20世纪80年代以来,随着中国改革开放和经济建设的发展,政治体制改革逐步提上了日程。在政治体制改革的整体进程中,政府职能转变是一项十分重要的任务。由于历史原因,中国政府在计划经济体制下,一直采取的是全能型政府职能模式。中国正在进行的政府职能转变,正是将与计划经济体制相适应的全能型政府模式转变为与社会主义市场经济体制相适应的有限政府模式。围绕政府职能转变,中国公共行政学界针对政府在社会生活中的角色、政府职能范围的勘定,以及与此相关的行政体制调整、行政机构改革等问题进行了理论探索,由此推动了公共行政实践的发展和理论研究的繁荣。

总

序

21世纪公共行政学系列教材

20世纪以来,中国的公共行政环境发生了重大变迁。社会转型的启动、世界经济的一体化、知识经济时代和信息社会的来临,都正在对中国的公共行政产生着重要影响。中国的公共行政能否对正在变化的行政环境做出积极的回应,能否通过自身的变革与变化的环境保持动态平衡,对于中国经济和社会的发展具有十分重要的意义。在这种情况下,公共行政学界应当在继续汲取国外先进的管理理念、管理理论和管理原则的基础上,紧密联系中国公共行政环境的变迁和公共行政实践的发展,积极探索适应本国国情的公共行政理论,推进中国公共行政理论范式的转变,以更好地指导中国行政管理改革的实践。

20世纪80年代以来,中国在高等教育中恢复了公共行政学的教学与研究。作为政治学专业的一个组成部分,公共行政学得到了长足的进步:综合性大学相继建立了行政管理专业,在本科、硕士和博士多个层次上进行教学和科研。特别是近些年来,一批高等学校建立了公共管理学院或政府管理学院,一方面使行政学的理论研究转向了理论与实践相结合的管理研究,另一方面也使公共行政学科相对独立,有利于这一交叉性学科的自我完善。2000年,国务院学位委员会第十七次会议审议通过了《公共管理硕士专业学位设置方案》。方案提出,根据新形势下公共管理现代化、科学化、专业化的要求,为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共行政体系,完善国家公共事务的管理和行政管理干部培训制度,建立高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍,批准在条件具备的高等院校首批设置公共管理硕士(MPA)专业学位教育试点。通过MPA专业学位教育,为政府部门及非政府公共部门培养高层次、应用型专门人才。2003年,国务院学位委员会、教育部为适应社会发展的需要,促进专业学位教育积极发展,提高专业学位人才在高层次人才中所占的比例,决定加大专业学位人才的培养规模,进一步扩大专业学位研究生培养单位的数量。很明显,国家对公共行政学科及其人员培养的重视,将对中国公共行政学科的发展产生深远的影响。“21世纪公共行政学系列

总

序

21世纪公共行政学系列教材

教材”正是为了适应新时期专业教学的需要,为政府部门和非政府公共部门培养高层次、应用型专门人才而编撰出版,也是我们为中国公共行政学科教材建设贡献的一份力量。

本系列教材体现了以下特点。

第一,根据公共行政学科的发展确定系列教材体系,从而使教材具有系统性。公共行政学科教材建设的内容应当根据本学科的发展而不断完善。公共行政学最早以行政法的研究作为开端,从法的角度研究国家的公共行政,实现行政管理的法制化始终被公共行政学界所重视。1887年,威尔逊发表《行政学研究》一文,揭开了西方国家公共行政研究的序幕。而后早期公共行政学的发展,一直以公共行政组织和公共政策执行为中心内容,从而建立了古典的公共行政理论体系。20世纪40年代以后,随着决策科学的兴起,政府的行政决策行为被纳入公共行政学的理论体系,逐步成为公共行政学的一个重要组成部分。伴随着现代信息技术为代表的高科技在管理领域的成功运用,电子政务已经成为公共行政学一个新的生长点,它也必然要进入公共行政学科的内容体系中。因此,本系列教材着眼于公共行政学科的整体发展,涵盖了该学科的主要领域。

第二,坚持理论性与应用性相统一的原则,从而使教材结构具有合理性。本系列教材既突出公共行政的应用特色,又兼顾了相关的基础理论。从教材的遴选来看,既有《决策统计分析》、《公共部门人力资源管理》、《电子政务管理》、《公共管理案例分析》等侧重应用内容的教材,也有《公共行政学》、《政策原理与政策分析》、《政府经济学》等侧重基础理论内容的教材。因此,本系列教材从理论和应用相结合出发,合理地构建公共行政人员的知识与技能结构。

第三,反映公共行政实践的最新动态和公共行政学科最新研究成果,从而具有前沿性。上个世纪末以来,国内外公共行政从理论和实践两个方面都取得了很大的进展。作为新时期公共行政教材,应当反映当代公共行政理论和实践的最新研究成果。例如,本系列教材中的《政府经济学》、《当

总

序

21世纪公共行政学系列教材

代西方公共行政》等教材就是在广泛吸收国内外最新相关文献的基础上写成的。其中,《当代西方公共行政》在教材体例安排上做了大胆创新,体现了自己的特色。

本系列教材既适用于行政管理专业本科生、研究生的教学,也适用于公共管理硕士(MPA)专业学位教育的教学,还可作为公共部门人力资源培训和相关专业社会办学的教材及参考书。

本系列教材的编写主要由南开大学的教师承担,并邀请了其他兄弟院校的教师参加。对于他们的努力与合作,我们深表敬意和感谢。应当指出的是,任何教材的编写者都试图在依据学科内在规律和特点的基础上突出自己的特色,本系列教材正是我们对高等学校行政管理专业课程体系建设思考的结果。对不完善之处,敬请读者批评指正。

21世纪公共行政学系列教材编委会

2003年4月

前

言

学科专业的性质和作用决定了该学科专业教学的内容和方法。作为一门学科,公共管理学的特点是理论性和应用性的统一。所谓理论性,是指该学科有其特定的范畴、原理和原则以及理论体系,否则,它就不能成为相应的社会科学理论。但是,从学科定位上说,公共管理学是一门应用性的学科专业,因此其教学内容和方法应当围绕公共部门的管理实践来进行。首先,在教学内容上,要体现理论性与实践性的统一,即在讲授公共管理理论的基础上,重点讲解公共管理过程中的计划、组织、领导、协调、控制等具体管理环节;其次,在讲授方法上,应当采用多样化的授课方法,尤其应当采用案例教学方法。

案例教学方法是公共管理学科重要的教学方法,因为案例最集中、最典型地反映了公共管理的客观实际。通过案例教学,一方面可以使学生从一般到个别,实现所学知识的深化;另一方面,可以使学生从个别到一般、从现象到本质、从偶然到必然,研究和探寻公共管理的基本特点和规律。更为重要的是,加强案例教学可以促使学生由单纯地掌握知识到灵活地运用知识,为以后的公共管理实践奠定基础。

虽然中国在 20 世纪 80 年代就已经恢复了行政管理学的研究和教学,但是案例教学的深度和广度还十分有限,与公共管理教学发达国家的案例教学质量相比,还有相当大的差距,这直接影响了中国公共管理学科的教学质量和人才培养。因此,急需中国公共管理领域的教学和科研工作者积极探索,争取编写出高质量的、适应本国国情的公共管理案例教材。本书作为“21 世纪公共行政学系列教材”之一,就是为完善中国公共管理案例教学的内容和提高公共管理教学的质量所做的初步尝试,希望能对读者深入掌握公共管理学知识并很好地运用于公共管理实践有所裨益。

本书各组成部分按照以下结构编写:首先阐述公共管理学的知识要点,然后根据知识要点选择若干案例予以陈述和分析,再对本章所涉及的知识和案例分析内容进行总结,最后列出相关链接与思考题目。在案例选择上,本书遵循下列原则。

前言

第一,适用性,即所选案例尽量为中国公共管理实践中的案例。因为案例教学的目的是为了使学习者深入了解中国特色公共管理学的理论内容并运用于中国公共管理实践,因此尽量避免选取过多的外国相关案例。

第二,针对性,即针对各部分内容所涉及的特定的公共管理实践进行案例的选取和阐释。

第三,时代性,即侧重选取当代中国公共管理案例,避免选取过多的历史上各朝各代的相关案例;在内容上注意反映当代科学技术的发展对公共管理的影响,例如,本书多章都涉及信息技术对公共管理所产生的作用。

从适用对象上看,本书既可作为行政管理专业本科学生教材,也可作为公共管理专业硕士(MPA)教材。

本书引用了大量的他人撰写的案例,在此,对原作者深表谢意。由于中国的公共管理案例教学还处在探索和提高阶段,本书作为这方面的尝试,难免有不当或者谬误之处,敬请读者批评指正。

沈亚平 王骚

2005年10月

目

录

第1章 绪论

1-1 什么是公共管理案例与教学案例	1
1-2 什么是案例教学	2
1-3 案例教学与传统教学的比较	4
1-4 案例教学的发展历程	5
1-5 法学、医学、工商管理与公共管理案例教学的比较	7
1-6 公共管理案例教学在中国的发展	9

第2章 行政职能

2-1 行政职能的基本原理	11
2-2 行政职能案例分析	12
2-2-1 中国人民银行决定上调金融机构存贷款基准利率、进一步 推进利率市场化	12
2-2-2 宁夏银川市出租车停运风波凸显政府行业监管问题 ..	15
2-2-3 各地政府及时补偿禽流感疫区养殖户,促进农民增收 ..	18
2-2-4 “垃圾费”的尴尬	21
2-2-5 全国各地农民工子女入学状况得到改善	24
2-3 本章结论	27
2-4 相关链接	29
思考题	30

第3章 行政体制

3-1 行政体制的基本原理	31
3-2 行政体制案例分析	32
3-2-1 南京——走近服务型政府	32
3-2-2 “一站式”行政许可服务中心——魅力天津新“王牌”	36
3-2-3 从“非典”、重庆井喷事故、密云踩踏事件到问责制	41
3-2-4 浙江省管县体制的兴衰	46

目 录

3-3 本章结论	49
3-4 相关链接	50
思考题	51
第4章 行政组织	
4-1 行政组织的基本原理	52
4-2 行政组织案例分析	53
4-2-1 总和少于总数	53
4-2-2 机构设置与工作效率	55
4-2-3 HS市撤销49个临时机构	57
4-2-4 东王庄选举	59
4-2-5 N煤矿的难题	63
4-2-6 高级轮胎和制动器厂	66
4-3 本章结论	70
4-4 相关链接	71
思考题	71
第5章 行政领导	
5-1 行政领导的基本原理	72
5-2 行政领导案例分析	73
5-2-1 周恩来:领导素养与领导魅力	73
5-2-2 扭曲的权力观:李铁成的“卖官真言”	76
5-2-3 “市长热线”热人心	79
5-2-4 朱镕基慧眼识英才	82
5-2-5 重点突破带动全局:李瑞环力破“天津三大怪”	85
5-3 本章结论	88
5-4 相关链接	89
思考题	90

目

录

第6章 行政决策

6-1 行政决策的基本原理	91
6-2 行政决策案例分析	92
6-2-1 艰难复杂的“三峡”论证工作	92
6-2-2 应急决策与行政决策的事实性原则:面对一场即将发 生的械斗	95
6-2-3 行政决策中的可行性论证:垃圾处理场成了“垃圾”	99
6-2-4 行政决策的民主化和价值合理性:北京动物园“迁”动 人心	103
6-2-5 利益集团对行政决策的影响:强大的利益集团导致了 克林顿医疗改革计划的破产	107
6-3 本章结论	110
6-4 相关链接	111
思考题	112

第7章 行政执行

7-1 行政执行的基本原理	113
7-2 行政执行案例分析	114
7-2-1 紧急行政干预:西安市场价格突发异动带来的思考 ...	114
7-2-2 经济政策的执行:南平市地税系统有关税收优惠政策 执行情况的调查	117
7-2-3 行政强制执行:湖南嘉禾“株连九族”促拆迁,调查组已 进行调查	121
7-2-4 行政惩处:中国疾病预防控制中心主要责任人被予行 政处分	125
7-2-5 行政诱导:淮安市卫生监督所在思想教育等方面取得 的成绩	127

目
录

4

目

录

9-3 本章结论	169
9-4 相关链接	170
思考题	171

第10章 机关管理

10-1 机关管理的基本原理	172
10-2 机关管理案例分析	173
10-2-1 上海浦东新区人大会议管理信息系统	173
10-2-2 北京东城区委办局网上办公系统	175
10-2-3 吉林省少年上访过程中暴毙,政府机关不闻不问	176
10-2-4 一次院庆活动	179
10-2-5 最后一次福利分房	181
10-2-6 学校的大礼堂该不该出租	184
10-3 本章结论	187
10-4 相关链接	190
思考题	190

第11章 行政监督

11-1 行政监督的基本原理	191
11-2 行政监督案例分析	192
11-2-1 青海撤销一县政府违法行为	192
11-2-2 监察部、国土资源部查处陕西周至县政府土地使用违 法问题	194
11-2-3 审计显神威 两“乡官”落马	196
11-2-4 粤人大代表对省环保局的质询案	198
11-2-5 中央国家机关高官首次出庭应诉行政案件	201
11-2-6 以行政法规助舆论监督——安徽实施新闻曝光案件追查	203
11-2-7 请人民群众监督评判 南京市政府从严治政	206

目 录

11-3 本章结论	209
11-4 相关链接	210
思考题	210
第 12 章 行政法制	
12-1 行政法制的基本原理	211
12-2 行政法制案例分析	212
12-2-1 全国首例:南京一公民告政府行政立法不作为	212
12-2-2 魏希伦不服阿拉山口动植物检疫局行政处罚案	216
12-2-3 深圳贤成大厦案	219
12-2-4 沈礼红等诉海南省工商行政管理局案	223
12-3 本章结论	227
12-4 相关链接	227
思考题	227
第 13 章 行政方法	
13-1 行政方法的基本原理	228
13-2 行政方法案例分析	229
13-2-1 1998 年医疗保险制度改革	229
13-2-2 《中华人民共和国土地管理法》的修改	232
13-2-3 收入再分配政策的运用——城镇中低收入者增加收入	235
13-2-4 天津市政府办公厅所实行的目标管理	238
13-2-5 北京市以中关村为龙头,全面带动电子政务建设	240
13-2-6 美国电子政务建设	242
13-3 本章结论	246
13-4 相关链接	247
思考题	247

目

录

第 14 章 行政效率

14-1 行政效率的基本原理	248
14-2 行政效率案例分析	250
14-2-1 行政人员素质与行政效率	250
14-2-2 治理“文山会海”,提高行政效率——天津市严格控制 会议的启示	253
14-2-3 电子政务与行政效率	255
14-2-4 行政审批与行政效率	260
14-2-5 行政相对人与行政效率	262
14-3 本章结论	264
14-4 相关链接	265
思考题	265

第 15 章 行政文化

15-1 行政文化的基本原理	267
15-2 行政文化案例分析	268
15-2-1 陈老板的企业生存模式	268
15-2-2 我国行政文化的主旋律:建立行政法治文化	271
15-2-3 行政文化的创新趋势:从政府本位到民众本位	274
15-2-4 行政文化的新亮点:借鉴企业文化	277
15-3 本章结论	281
15-4 相关链接	283
思考题	283

第 16 章 行政道德

16-1 行政道德的基本原理	284
16-2 行政道德案例分析	285
16-2-1 行政道德责任是行政道德的核心内容	285

目 录

16-2-2 个体行政道德自律性	288
16-2-3 派出所所长充当赌场“保护伞”,每月收保护费数千元	292
16-2-4 应急管理中的行政道德问题	296
16-3 本章结论	299
16-4 相关链接	301
思考题	301
第 17 章 廉政建设	
17-1 廉政建设的基本原理	302
17-2 廉政建设案例分析	303
17-2-1 以德养廉:吉州区创新党风廉政宣传教育工作	303
17-2-2 以制扶廉:淄博市周村区审计局加强党风廉政建设纪实	306
17-2-3 以察促廉:贫困县出了个“三光书记”	310
17-2-4 以法致廉:反腐败初步实现“有法可依”	315
17-3 本章结论	319
17-4 相关链接	320
思考题	321