

公共管理系列教材

公共管理案例精选

崔开华 赵立波 · 主编

山东人民出版社

公共管理系列教材

公共管理案例精选

崔开华 赵立波 · 主编

山东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理案例精选/崔开华, 赵立波主编. —济南:
山东人民出版社, 2006. 1

(公共管理系列教材)

ISBN 7-209-03726-8

I. 公... II. ①崔... ②赵... III. 公共管理—案例—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 062269 号

山东人民出版社出版发行

(社址: 济南经九路胜利大街 39 号 邮政编码: 250001)

<http://www.sd-book.com.cn>

新华书店经销 泰安市长城印刷有限公司印刷

*

880 × 1230 毫米 32 开本 10.25 印张 2 插页 270 千字

2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月第 1 次印刷

印数 1—3000 定价: 19.00 元

主 编 崔开华 赵立波

副主编 孙晓红 窦泽秀 房 琳 王 义 姜 凯

参编人员 (按姓氏笔画为序)

马嘉苒	王 义	尹衍成	孙 倩	孙晓红
杨开丽	张 洁	张祖渊	张琳琳	周兆军
周培强	房 琳	赵 艳	赵立波	胡艳蕾
姜 凯	崔开华	窦泽秀	腾 延	

前 言

公共行政与公共管理作为一门学科,诞生于 20 世纪初的发达资本主义国家,现在西方发达国家公共管理学的研究和教育事业仍处于发展和上升阶段。我国现正处在政府职能转变,政府与市场关系重新定位这样一个改革的时代,迫切 need 加强公共管理的教育和研究。为适应公共管理改革和发展以及培养公共管理人才的需要,我国公共管理的研究和教育,从 20 世纪 80 年代中期开始恢复,经过多年的发展,特别是近几年公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士(MPA)专业学位研究生教育的启动,以及公共管理本科教育的大量普及,公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

在我国公共管理学是一门新兴的学科,发展时间比较短,其教材尤其是案例教材极其缺乏,这在一定程度上影响了公共管理教学和研究的质量以及公共管理理论和实践的结合。基于教育教学的迫切需要和公共管理的实践要求,笔者根据近几年在公共管理教学和研究实践中总结出的经验和案例教学及研究的经验,把现实中的大量比较有代表性的案例经过加工处理,结合公共管理原理、理论,使理论和实践恰当的联系在一起。一方面为理论结合实证,有助于学习者理解理论,另一方面通过案例引导学习者思考,提高学习者研究、分析、解决问题的能力。

本书所选案例基本上涵盖了公共管理实践中的各种典型问题,涉及公共组织管理、公共管理职能、公共权力、公共管理与市场经济、公共管理决策、公共部门体制改革、公共部门绩效、公共部门人力资

源管理、公共管理监控等方面。案例分析紧扣公共管理的实际运作过程,既有现实性,又有可操作性。每个案例还附有思考提示与问题,增加了思考性和参与性。本书为公共管理案例教学和实践操作提供了一种新的选择和视角,在一定程度上弥补了我国公共管理案例极度缺乏和案例教学经验的不足。

考虑到公共管理理论和实践发展变化较快,尤其是中国的公共管理实践正处在日新月异的发展和变化过程中,所以本书所选案例都是近期内对中国公共管理影响较大的案例,比较具有典型性和代表性,比较适合公共管理及相关专业的本科、研究生及 MPA 教育研究以及各级各类在公共管理实践中的公务人员学习研究及提高自身管理能力用。

案例教学和研究方法是一个重要的方法。对公共管理的教学而言,案例方法可以将学习者置于复杂的现实环境中,切身体验公共管理实际运作过程中的各种问题,可以提高学习者的决策能力和应对复杂问题的能力,可以使学习者更好地理解公共管理理论。对公共管理的实践者而言,案例方法也为公共管理者的实践操作提供了借鉴,通过学习研究案例,可以科学的观察管理中各项事实的一般性特点,发现规律,建立和发展起公共管理的经验性理论,使学习者能从中获得有关管理的经验、知识和技能。

首先要感谢山东人民出版社的于宏明先生,此书得以顺利出版,得到了于先生真诚而热情的支持与帮助。书中引用和借鉴了国内学界的大量数据、资料、观点和成果,并在每个案例后详细注明,在此向同行们和编者表示深深的谢意。

案例教学对公共管理教学的要求较高,编写案例是我们的初步尝试。限于资料和时间限制,书中难免有疏漏和不当之处,敬请各位专家和广大读者批评指正。

编者

2005 年 3 月

目 录

前言	(1)
1. 霍英东与梁柏楠的恩怨	(1)
2. 官员下海与权力期权	(8)
3. 湖南嘉禾县拆迁引发一对姐妹同日离婚	(15)
4. 市场背后的政府权力	(27)
5. 公安暴富之谜:罚款创收制度化	(35)
6. 北京市政府软件采购风波	(44)
7. 市、区检疫局利益冲突	(52)
8. 中国盐业专营“黑幕”调查	(60)
9. “电荒”背后:计划与市场的体制较量	(67)
10. 政府行政干预带来的后果	(73)
11. “红顶商人”现象	(77)
12. P 公司改制为何未成功	(84)
13. 官员入股私立学校 = 现代“红顶商人”?	(88)
14. 谁操纵了世遗门票涨价听证会	(96)
15. 三门峡决策,谁之过?	(104)
16. 虎跳峡告急	(108)
17. 政策叫停尾欠追缴,基层为何变通执行	(116)
18. 圣诞节前的火灾——行政执行不力的教训	(122)
19. 打破条块分割——川渝边界由“多事地带”变成“文明地带”	(128)
20. 如何处理这件事?	(135)

21. 温州“效能革命”:向低效行政开战 (138)
22. 谁为劣质奶粉买单——官员问责制 (146)
23. “政坛旋风”:武汉实行行政过错责任追究制 (153)
24. 南京市万人评议政府 (159)
25. W市竞投“保证金”应否退还 (161)
26. 影响行政效率因素分析 (164)
27. 建委服务中心:“一站式”到“一网式” (166)
28. 事业单位改革:一场涉及 2900 万人变革拉开大幕 (171)
29. 公立医院改制冲突 (178)
30. 聚焦公务用车改革 (188)
31. 北京公务员的“3581”阳光工资改革 (195)
32. “政绩工程”何时休 (202)
33. 宁乡“新政”:人事行政新举措 (210)
34. 等级化管理——济宁公安管理新模式 (217)
35. 青岛市公务员辞退制度的形成 (234)
36. 夏主任该如何办? (249)
37. “裸捐”给自己? (256)
38. 中国第一个直选乡长诞生记 (264)
39. 免费公园:梦想还是远景? (274)
40. 治安承包合同制引发争议:民间力量介入公共物品提供 (282)
41. 合作医疗让农民看得起病 (291)
42. 怒江保卫战——NGO 的力量 (297)
43. 绿色和平组织希望替人当被告 (304)
44. 青岛市对社区准民间组织实行备案制 (311)

1. 霍英东与梁柏楠的恩怨

案例提示

行政权力是行政行为和活动得以实施的基础要素。行政权力自身的特性及相关的监督不完善是不法行政和腐败等现象出现的重要原因。全国政协副主席、著名爱国商人霍英东先生在南沙投资过程中的遭遇及与此相关的广州番禺政协主席梁柏楠的腐败事件使我们深思:究竟应该如何看待行政权力、如何防止行政权力的滥用等相关问题。

案例正文

身为全国政协副主席的爱国商人,向祖国捐资与投资百亿元,尚且受到地方贪官的刁难与欺压,如果是中小投资者怎么办?

今年8月,香港媒体刊载霍英东基金会顾问、原新华社香港分社副秘书长何铭思撰写的有关全国政协副主席霍英东在开发南沙过程中受到刁难的长篇文章,受到广泛关注。

该文刻画了广州南沙开发区第一任党委书记梁柏楠利用改革开放和引进外资,大搞形象工程,捞取政治资本,巧取豪夺,最终腐化堕落,锒铛入狱的丑恶嘴脸;另一方面,文章记述了爱国商人霍英东率先开发南沙,历经挫折不回头,甚至不惜散尽百亿家资,为改革开放探索道路的爱国情怀。如此鲜明的对比,留给人们的,是有关如何使用权力的沉重痛惜和深刻反思。

十年无端困扰

今年7月7日,广州各大报同时刊登了市纪委公布的梁柏楠犯案材料。梁柏楠有40年党龄,从一个普通农民当到番禺区委书记,在番禺区政协主席任上被捕。

当地媒体称,梁柏楠在1993年4月任南沙开发区第一任党委书记,5年后因主政开发南沙“有功”,以一大赌棍贪污100多万元、挥霍2000多万元的有罪之身升任番禺区委书记又5年,到2003年4月调任番禺区政协主席。前后10年,梁柏楠的最大“政绩”还是在南沙,他是在南沙“发迹”的。

广州的媒体说,梁柏楠“也确实干出了一些成绩,番禺的发展,南沙的开发有目共睹,他是有贡献的,党组织也充分肯定他的努力和工作”。

何铭思在接受《瞭望东方周刊》采访时表示,看到这段话,他惟有惋惜和无奈。他说,那些认为梁柏楠在南沙开发中“有功”的人,是因为不明白霍英东开发南沙的艰难。

早在1992年前,霍英东就与广东番禺合作开发南沙。到2002年,霍英东已投入30多亿元人民币。有人说,霍英东想把这块面积3倍于澳门的地方建造成广州的“尖沙咀”。霍英东反复强调,他投资南沙不求回报,不是做房地产生意,而是建造一座富有理想主义色彩的现代新型城市。

何铭思回忆说,他作为霍英东基金会顾问,一个在霍英东身边参加了所有南沙开发工作的人,直接打交道的官方“合作者”就是梁柏楠。“想起南沙开发10多年来遇到的种种无端的困扰、莫名的阻隔、无所适从的变幻,真的感到彷徨无助,焦头烂额”。

“一生未见过如此离谱的事”

何铭思说,梁柏楠以改制为名把几家有资质的国有公司变戏法般转到自己儿子和亲信手中,并将南沙各种工程安排给他们。弟弟搞基建,儿子装水电消防,女婿做绿化,亲信包运输,一手通杀。

“就算你整幢房子已建好,如果不跟他儿子购买指定的各种设备,一句‘消防不合格’,便只有等死。整个南沙甚至番禺,凡有钱赚的,几乎都有梁家的手脚。”他说。

霍英东在南沙搞了个东发码头,梁家硬逼霍英东掏 2000 万元给他们搞个同样的南伟码头,并交由梁柏楠的“第一亲信”陈某管理,货物就往自己的码头运送,几乎是公开拆墙脚,但就这样起家的南伟码头,今天竟是欠债两亿多元的企业。

类似的事还有,霍英东在南沙建了座直航香港高速飞船码头,梁家在莲花山港口照搞一个同样的码头。一个县级单位建有两个一级口岸,全国仅番禺一家。更难忍受的是,地方官派到港口的主管人还利用南沙港口走私。

霍英东在南沙搞了个高尔夫球场,对方在北面莲花山照搞一个高尔夫;霍英东搞个天后宫,对方在前面“开发”一个烧烤场;霍英东想把港前路修到地方所属的山后面成环岛路,钱交出后没有下文,对方说是用做“搬迁费”了;霍英东要建个小型的蒲洲花园,对方在邻近山脚挖来了一堆黄泥,在山上拔来一堆小草,再插几棵手臂般的小树,便拿走了 1500 万元。弄到后来只好请香港的公司重做。霍英东要建南沙广场,从施工到监理全是对方的人,整整半个广场的桩位,到露出地面才“发现”,竟然误差 20 米!

霍英东说:“我一世搞工程,从未见过这样离谱的事。”

何铭思回忆道,一次例会讨论填沙问题,对方的工程负责人递上一张要求结算的喷沙账单。霍英东看后一愣:“20 元,有没有搞错?”递单人嘻嘻一笑,若无其事地说:“是呀,我们报天价嘛。”意思是“你可以落地还钱呀”。

霍英东面色一沉,直直地盯着这位梁柏楠的亲信,沉声说:“喷沙工是‘猪骨头’,有数可计。我请对面东莞人搞是每立方米 8 元,请中山人来搞是每立方米 10 元。现在跟你们合作,你们要我 20 元,这不是钱的问题。你们是不是想赶我走?”

何铭思说,霍英东基金会与番禺合作组成东部公司,负责开发南

沙 22 平方公里土地,霍英东任董事长,有 3 位副总理由番禺政府派出。这 3 位官方副总经理,如今两个在监狱已 1 年多,另一位远赴美国定居已 3 年。但这 3 位,至今仍是主持南沙开发工作的官方“在位”主管。其他的事,可想而知。

“当头 13 棒”

何铭思对《瞭望东方周刊》说,霍英东开发南沙,一直得到中央和省市领导的关心和支持,这是南沙得有今日的重要条件。只是在跟地方具体主管工作的官员打交道的过程中,霍英东遇到的困难,遭受的打击和挫折,实在难以为人所道。

1986 年,霍英东为在南沙直接打开珠三角西部通道,倡议跟番禺合作,兴建番中公路及路上 3 座桥,加上三善大桥、沙湾大桥共一路 5 座桥,由霍英东基金会投资 8000 万港元,外加 150 万美元。同时签有 3 个合约,写明一要还本付息,二要按双方比例分红。

当时番禺为方便进口钢材之类的建桥物资,把 8000 万港元投资款中 3000 万元报为“捐款”,现在 17 年过去了,项目获得了巨大收益,霍英东基金会却未收过 1 分钱,更未看到账目,甚至连最简单的公司报表都未见过。

2002 年,忽闻番禺方面说要“上市”,并提出还给基金会 8000 万港元了事。为此,番禺单方面把基金会的投资改称为“无息贷款”。当年白纸黑字的合约,竟被视为无物。基金会只要求对方先公报账目,以示公正,却遭到拒绝。另一件事情是,霍英东在南沙新城附近向番禺市政府买了一块地,准备搞个船厂负责造高速快船,再搞个修船厂负责修船,买地合约签好了,钱交过了,领到的红线图边界还盖着 32 个市政府国土局公章,于是,造快船的新技船厂动工了。

想不到的是,广州市政府连发 13 个文件,说那块地另有他用,原合约“不妥”,“谁都要顾全大局。否则将来全省工业每年会损失 700 亿元”,“会贻误子孙”。

何铭思说,一年“700 亿元”,还会“贻误子孙”。谁担当得起? 这

不是当头一棒，而是当头 13 棒！

当时，霍英东问：“如果广州喜欢时就可以说我跟番禺已经实施的签约‘不妥’，是否我跟广州的合约将来又会被广东说‘不妥’？其他的合约，什么时候会变成‘不妥’？”

“一个公章就可以令你破产”

在中央和省领导的支持下，船厂总算建起来了，霍英东向澳大利亚买来快船技术，又高价聘请澳籍工程师来手把手教内地技术人员。为此，船厂职工培训费每人每月平均高达万元。

这样，卫星导航的高速快船“南沙 38 号”很快出来了。这是一条科技含量最高的民用船，几级地方政府都忙着拿这船厂去报“引进高科技项目”之喜。南沙更以有了第一家高科技工厂为荣。霍英东计划，将来每年造八九条这样的船，便可以近海远航方式为重建海上丝路开个头。

想不到的是，第二条“南沙 68 号”出来后，下水一年多了，一直湾在船厂边，不准开航营业。理由是“防止恶性竞争”。南沙第一家正式挂牌的高科技企业新技船厂，在政府反复“报喜”领功之后，就此关门大吉。

有荣船厂的遭遇更惨。霍英东只是投资者，董事长之类全是虚职。所有管理者由管委会领导派出，从会计、出纳、人事到仓库保管，全是梁柏楠“一家人”，基金会根本无权过问。后来发现，原来船厂已经全部“转租”给外地人，连自己的船去修也要照高价收费。更甚的是，他们还借“霍英东的船厂”名义，向外大量举债。而这一切，直到债主告到霍家头上之前，船厂董事会竟一无所知。霍英东只好紧急约见记者。在说明真相后，他说了一句值得海内外商界关注的话：“原来船厂办公室主任柜筒里有个公章，不需要通过董事会就可以跟任何人签约。就算你有亿万家财，一个公章就可以令你破产。”

霍英东在南沙组建的渡轮码头极其成功，就这样一个以其巨大社会价值正常、稳定地经营了 10 多年的企业，忽然有一天“大祸临

头”:政府有关主管人员不知领了什么“新精神”,忽然对码头颁发禁令,而且头天通知,次日就带武器和手铐来“执行”。

(根据《瞭望东方周刊》2004年第39期《霍英东遭受盘剥》改编)

案例分析

由以上案例我们不难看出:作为区政协主席的梁柏楠虽然职位不高,但是却无疑掌握了重要的行政实权。这也正是为什么霍英东十年无奈受制于其的重要原因之一。

行政权力作为一种公共权力,实现公共利益是其根本目的。然而,这只是一种关于行政权力的目的的应然性描述。而在现实中,由于行政权力自身的特性使得权力行使者“假公权济私利”的情况时有发生。正如梁柏楠利用职权为其子女亲戚谋私利一样。究竟是行政权力的哪些特性导致了不法行政现象的发生或者是梁柏楠违反了行政权力的哪些特性才致使出现了案例中的情况呢?

首先,行政权力具有公共性。作为公共权力的行政权力必须执行权力所有者的意志,即公共利益。但是,公共利益是一种利益集合,在某种程度上它是抽象的。需要执掌公共权力的官员用一颗公正无私的心去判断。行政权力这种抽象的公共性实际上为某些人按自己利益解释公共利益创造了条件。所以霍英东在南沙新城附近向番禺市政府买地的变故才会发生。虽然合约、交费、国土局的行政审批等相关的法律和行政程序霍英东都已经履行过了,但是当地政府仍然可以冠冕堂皇地以“顾全大局”、“贻误子孙”等借口反悔收回合约。而所谓的“顾全大局”、“贻误子孙”等实质上都是“公共利益”。有关人员正是打着公共利益的旗号非法行政。所以,如文中“当头十三棒”那样的事也就不稀奇了。

其次,行政权力具有手段性特征。行政权力要实现的目的不是来自于行政系统本身,而是来自于行政系统之外。它作为一种实现公共利益的手段,是通过公共管理和服务等活动来达成公共利益的工具。作为手段的行政权力,实际上是通过资源分配的方式对社会

进行管理的。说到底,行政权力是一种可以“左右资源分配”的资源。因而,在资源总是具有稀缺性特征的前提下,如果行政权力本身偏离了公共利益的方向,它就有极大的潜能为社会上的私人谋利。这也正是有人向梁柏楠行贿的原因。正如梁柏楠可以利用手中的权力将国有资产转移到亲戚子女手中一样,这时他手中的权力就已经背离了公共利益的方向,为自己和他人谋取了极大的不正当利益。这也正是行政权力的手段性特征与腐败等不法行政的内在关联。

作为工具的手段本身只是中性的,它既可以为公共利益服务,也可以为私人利益服务;既有可能服务于正当的利益,也有可能服务于不正当的利益。正是从行政权力作为一种手段的“一体两面”的角度来讲,行政权力完全有可能服务于非正当的私人利益,异化成为自己的对立面。但是,作为公共权力的行政权力,公共性是其更根本的属性。因而,作为公共权力之一的行政权力的执掌者绝不能利用其为自身服务。否则就是违背其身份和行政权力的初衷的。正如梁柏楠将手中的行政权力用来为自己和亲友服务而走向腐败一样。

第三,行政权力具有自主性特征。行政权力的自主性特征,这主要是指行政权力具有相对独立性。相对于社会的独立性是行政权力的自主性的一个重要方面。它要求行政权力必须代表公共利益,独立于各种单个的社会利益和利益团体之上。必须坚持非人格化的原则。否则,就会违背公共利益,极大地降低社会活动和经济活动的效率。但是,梁柏楠却正是违背了行政权力的自主性特征的要求,将手中的权力与不法经济组织和个人进行交换,使得公共权力为私人利益服务。正如梁柏楠利用手中的权力将本该由市场竞争决定由哪一家公司承包的蒲洲花园交由自己的亲朋来运作,最终导致霍英东不得不重新投资找香港公司做。这在表面上看是对霍英东一人造成的损失,但实质上却影响浪费了霍英东对整个南沙改造的资金。这不能不说是对于公共利益和社会经济效率的损害。另外,整个梁氏家族利用梁柏楠手中的权力形成了基建、水电消防、绿化、运输等一条龙垄断,无疑也会对当地经济环境和效率有着十分不良的影响。

以上都是从行政权力自身的特点来分析的关于案例中的问题。但是,事情的原因绝非如此简单。比如,为什么梁柏楠在 1998 年南沙开发区第一任党委书记任上能以贪污 100 多万元、挥霍 2000 多万元的有罪之身升任番禺区政协主席?而且这一任又是 5 年。这一点不能不说是与我们的用人机制和监督机制存在着不小的弊端有关。但是,仅就行政权力这一方面而言,就仍有很多工作值得去进一步完善。比如,对于梁柏楠的豪赌事件:如此大的数额的资金流失决不会在账务上没有漏洞,因而归根结底是我国的监督体制不健全。如现在正在加强的审计制度就是遏制腐败的有力措施。没有监督的权力必然导致腐败。因而,加强和完善对于权力的监督工作是当务之急。

思考题

1. 就案例中有荣船厂的遭遇思考在现阶段条件下,应该如何规范政府行为?政府究竟应不应该参与企业经营活动?
2. 思考如何规范和建立地方政府和私人经济团体的合作,以确保双方各自的权利不受侵犯和确保责任履行?
3. 思考在行政首长负责制的条件下,如何防止行政首长独断专行,建立起一套以法律为原则的权力制约机制?

2. 官员下海与权力期权

案例提示

近期,江苏、浙江、广东等省市,都出现了在任领导干部“辞官下海”的现象。这是继上世纪 90 年代初出现的第一波官员下海经商热后的第二波下海热潮。辞官下海者中,不仅有将到退休年龄

的官员,更有“年富力强”者,有“事业”正火前途看好者。对于“辞官下海”,有人赞扬这是“打破官本位观念”。时下大力发展市场经济,许多企业高级人才匮乏,而众多精英又恰恰汇集在党政机关中,企业亟须“人才补给”。但也有不少人担心政坛精英流失,而且,一些地方在官员离任审计、防止钱权交易等方面做法还不太完善,“辞官下海”容易让腐败暗渡陈仓,会形成权力期权化、权力下海、会产生新的权力腐败,造成不公平竞争,破坏市场经济秩序。官员下海到底利大弊大?应该怎样引导使其规范化和制度化?

案例正文

浙江官员下海潮

如今的浙江,辞官下海再次成潮流。据浙江省有关部门统计,从2000年到2003年3月,全省(省直机关和11个市)共有125名县(处)级以上党政干部辞职或提前退休,省直机关22人,市县级官员103人,包括9名厅级官员,其中大部分又发生在去年下半年到今年上半年。

一个普遍的说法是,浙江省出现的这次辞官潮,跟2002年浙江省、市、县三级班子换届有关。“每到换届,领导班子都有个进退去留。”浙江省委组织部调研室主任王骏解释说。

浙江省委组织部等部门调研发现,在这批下海官员中,分两种类型,一种是提前退休而下海的。这些人年龄一般50岁上下,30年工龄已满,仕途上难以更上一层楼。

王骏介绍,绍兴市岳城区党务部门一位原领导干部,眼看任期届满,当地一家企业几年前就邀请他加盟,于是他办理了提前退休手续,去这家企业当了副总。

这种下海官员,工资福利待遇得以保留,被称做是“系着保险带”下海。在浙江省11个市103名下海官员(省直机关除外)中,提前退休的有74名,比例为72%。