

行政学 案例选

S

S

SHANG HAI

SHI WEI DANG XIAO

• 中共上海市委党校 行政学教研室 编
科研处

前 言

案例，英文叫 Case，汉译为个例、实例、事例。行政案例，就是把国家机关和企事业单位在一定的环境下发生的有关行政管理的问题，按时间顺序客观地记载下来，经过典型化处理后所形成的供学员思考、分析和决断的实例。行政案例教学，就是围绕行政管理学的教学目的，向学员提供模拟性的行政管理情景，使他们经过研究和讨论，将所学的行政管理学理论和方法用于解决实践中的行政管理问题，从而启迪学员的思维，提高他们独立分析问题、解决问题的能力；或通过分析解决实际问题，提高理论水平。运用行政案例进行教学，是培训行政干部的一种有效方法。

案例教学法的渊源可以追溯到古代。古希腊的哲学家、教育家常常用包含着一个或两个日常生活中实际问题的小故事来教育学生。我国古代诸子百家在著述中也往往用事例来阐发事理，启迪人们的思维。

二十世纪以后，案例教学日趋成熟。1910年，美国哈佛大学医学院开始采用“病例”进行教学，尔后又扩大到法学界，用“判例”培养学生的审判技能。随着大工业的兴起，企业管理日趋复杂，各企业竞争激烈，对企业管理人员的素质要求更高了。现实的经济生活要求管理者在极其复杂的环境中综合性地运用各方面的知识和管理技巧正确处理企业面临的各种问题。单靠传统的注入式教学方法已不能适应现代企业管理的要求了。在这种背景下，案例教学成为企业管理学中的崭新的一页。自1918年起，美国哈佛大学商学院开始

用案例教学法来培养企业管理人才。几十年来，它为美国企业界、商业界培训出大批才华出众的高级管理人才。

由于以案例为主进行教学的方法取得了出人意料的良好效果，再加上政府行政管理职能不断扩大，对行政人员的素质要求也日益提高，于是，案例教学法又渗透到行政管理教学领域中。从六十年代末开始，国外的一些文官学院和公共行政学院，纷纷采用行政案例教学方法为政府部门培训行政管理人才和人事管理人才。大批行政学专家和教师会同实际行政部门的人员挖掘和编写了涉猎广泛的行政案例，建立了行政案例库。国外的一些管理学家认为，这种把书本材料与实际应用中的管理相结合的方法，在某种程度上缩小了课堂教学与实现社会之间的距离。

八十年代初，案例教学法被引进我国，很快在经济管理干部培训中显示出独特的效果。国家经委已把推广案例教学列为全国各经济管理干部学院亟需完成的十大任务之一。1986年11月，在山西太原成立了全国“管理案例研讨中心”，标志着经济管理案例教学法的引进、推广与发展达到了一个新的起点。而行政管理学在我国还是一门新兴学科，开展行政案例教学更处于初始阶段，但这门课已日益受到人们的重视，整理、分析并研究行政案例的活动已在行政管理界和行政学界广泛地开展起来。

行政案例教学的实践经验表明，行政案例教学是一座理论联系实际的桥梁，是知识转化为能力的媒介，具有推动行政学研究人员和教师进一步实现理论与实际相结合的积极作用。

鉴于行政案例教学的好处很多，在行政管理教学中具有很大的应用价值。最近中国行政管理学会（筹）已要求全国

各地行政院校开展行政案例研究，特别是对党的十一届三中全会以来行政管理改革案例的研究，并打算综合各地各系统的典型案例，汇编一本《新中国行政案例选》，以推动行政案例教学。为此，我们上海市行政管理干部学院、上海市委党校在教学实践中，依靠广大学员的支持和帮助，收集了近千个较有典型意义的行政案例。这里选编的63例只是其中的一小部分。对于我们来说，选编案例，进行案例教育尚属起步伊始，亟待进一步臻于完善。在选编中，我们力求运用行政管理学的有关原理对30个案例进行了分析说明，另外33个案例供读者分析思考。因限于水平和经验，其中未免有许多粗糙之处，甚至可能有某些失误，尚希从事行政学研究、教学的同行们以及广大学员、读者批评指正。

本书由陆平一任主编，李琪、程继尧任副主编。所选案例由上海市委党校组织人事干部培训班、1985、1986届行政管理专修班、上海市干部研究班等各期学员提供。案例分析由陈勇鸣、陈奇星、周唯诚、张宇钟以及石和庆撰写。赵明、诸争鸣等同志参加了编辑工作。在此，我们谨向为本书的编写作出了贡献的各方面同志致谢。

1987年11月

目 录

• 分析案例 (30 则) •

(15)	F S 工程要不要上马	(1)
(26)	滨海市幼儿入托入园难的“诊治”	(9)
(31)	一场拆迁风波	(19)
(46)	排污监理机构设置的反复	(24)
(58)	被动局面是由客观情况变化造成的吗	(30)
	一个使各方面都满意的决断	(34)
	张厂长的喜忧变化说明了什么	(38)
(69)	家用冰箱生产的新课题	(42)
(88)	问题的症结在哪一家	(46)
(94)	一起干部配备的启示	(51)
(85)	哪位人选更合适	(55)
(77)	这位工程师的流动是否合理	(60)
(95)	如何调动这位干部的积极性	(64)
(68)	一个干部提拔前的是是非非	(69)
(62)	这次考核的问题在哪里	(75)
(78)	应该奖励谁	(82)
(90)	F 厂的党政关系	(86)
(89)	某公司为何两易主任	(93)
(90)	人员增加了,为什么工作效率没提高	(98)
(90)	新任厂长的人际关系	(105)
(90)	计划评审法奏效	(110)

一次“烟茶鉴定会”	(116)
新任财务处长的苦恼	(121)
上岗后的第一着棋	(125)
针对病症, 如何下药	(129)

如何纠正不当的行政处罚案件	(134)
王某某是否可以流动	(138)
滨海市公共交通公司行政管理体制的改革	(149)
W厂的科室组织机构改革为何失败	(154)
如何理顺企业中层干部的管理体制	(160)

• 思考案例 (33则) •

这个“保人”是否该做	(163)
选才之难	(166)
这位“毛遂自荐”式的干部是去还是留	(169)
老厂长碰到新问题	(172)
如何抓好局机关的纪律	(173)
新主任的“平安街”整顿记	(177)
该公司的经营活动是否有问题	(180)
调整班子结构后留下的难题	(183)
他们的文明奖该不该发	(185)
怎样合理地精简机构	(187)
李书记的烦恼	(190)
这种做法是否合理合法	(193)
如何看待这项业余设计	(196)
领导干部怎样才有威信	(198)
如何分配这笔工资基金	(200)

他能担任局团委书记吗	(202)
这个领导班子应如何搭	(205)
如何解决选拔干部问题上的党政不分	(207)
光靠规章制度行吗	(209)
领导频频换班，问题依然如故	(211)
选拔总务科长的难题	(214)
建立“日用品贸易中心”的决策是否正确	(216)
如何设置投资公司的机构	(218)
分发学习资料的背后	(220)
如何搞好行政协调	(224)
认购国库券的前前后后	(226)
能否同意他调走	(229)
考勤制度公布以后	(231)
如何收拾“烂摊子”，开创新局面	(233)
如何处理即将激化的内部矛盾	(236)
新场长的抉择与难题	(239)
联系里弄的问题为何不能落实	(242)
应该选择哪个方案	(244)

分析案例30则：

FS工程要不要上马

〔案例正文〕

四〇一研究所高级工程师王若成在班子调整中，被推上领导岗位，担任了所长。

四〇一研究所位于祖国西北部，是一所从事国防航空事业研究、拥有一千五百名工作人员（其中科技人员七百多名）的研究所。国家在这个所里先后投资五亿元，而四〇一研究所的全体同志也为祖国航空事业的蓬勃发展立下了汗马功劳。

王若成上任后，不到一个月就遇到怎样妥善安排明年的科研计划问题，其中最为棘手的是明年是否继续研制F S发动机。因为F S发动机的研制已消耗全所百分之五十的人力和物力，成功与否直接关系到研究所的命运。

省科委要求王若成在两个月内拿出F S工程的决策方案，所里的舆论和气氛也都希望他早日决策。作为一所之长的王若成虽然业务上是内行，可面对这样重大的问题，他没有轻易决定。王若成首先化了一星期走访有关领导、业务骨干，征求他们的意见，发现有的赞成F S工程继续上马，有的反对，意见对立。针对这一情况，王若成决定召开全所处室负责人会议，讨论F S工程的决策。

九月二十七日下午，所会议室正在召开全所处室负责人会议。五十开外的新所长坐在会场中央主持着会议：“同志们，今天想就大家一直关心的F S工程决策问题展开充分的讨论，希望大家畅说欲言，各抒己见。”会场沉默了片刻。四室主任陈光首先发言：“我认为F S工程应该下马。大家

知道，F S工程是在各项条件均不具备的前提下上马的，是极“左”路线的产物。实践证明，F S工程至今搞了二十五年，耗资六千万元无结果，使国家蒙受很大经济损失，研究所也因此背上一大包袱，应及早砍掉这棵不结果的哑树，把人力、资金转到目前需要且能做到的项目上，特别是转向那些见效快的民用产品的开发上才是我们的出路，才能激励大家的积极性，提高研究所声誉。”他的话音刚落，一部分持有相似意见的同志就向陈光投去了赞许的目光。“我不同意陈光同志的意见”，二室主任吴民边说边站起来。“F S工程在国防和民航事业上有着非常重要的地位，为此国家已投下巨款，如此工程中断怎样向党和人民交代？该工程不仅在理论上是可行的，而且实际上一些发达国家都有成功先例。更重要的是我们已积累了丰富的技术资料；工程的技术问题经过反复试验已基本合理。”陈光、吴民的发言使整个会场气氛由安静逐渐变得热烈，有的支持陈光，有的则支持吴民，也有的持中立态度。由于观点分歧，陈光指责吴民等人是在拿国家资金为个人和小团体争名誉、地位，是一种不能容忍的浪费国家财产行为，并认为所领导长期以来在科研计划安排上存有偏见，助长了这种行为。如果所领导仍持这观点，他将辞去研究室主任职务。吴民毫不示弱地反驳道：“陈光为了自己课题组的利益，不顾全所和国家整体利益，以M S工程要挟F S工程是极其错误的行为。”一直沉默不语的副所长赵俊斌也亮出了自己的观点：“我们应该吸取大跃进的教训，不能再盲目决策，国家并不富裕，我们的科研经费颇为紧张，应把有限的资金用于可能性最大的项目。F S工程在没有确凿把握的情况下不应该继续上马。”王若成细心听了大家的发言后，总结道：“为使明年科研计划订得更切合实

际，决定成立由所长和各处室有关人员参加的F S工程调查组，对F S工程作一次全面系统的分析。”

会议虽已结束，可F S工程还在王若成脑海中不断浮现：大跃进年代，为了跟上形势，高速发展我国自己的航空事业，科学院决定研制F S发动机。当年风华正茂的王若成被任命为该项目的负责人之一。由于他当时对F S工程在设计过程中一些技术指标的盲目跃进，从理论上提出不同的看法，为此不仅被撤掉项目负责人的职务，还被指责为‘右倾’，挨了批判。F S工程上马后，国家年复一年地投资，科研人员一年又一年地攻关，但做出的样机试车总过不了关。不少当年的年轻人如今已两鬓挂霜。在极“左”路线的干扰下，F S工程一度出现过“年年保重点，年年完不成，年年当先进”的现象。一部分人为此当先进，评职称，晋升工资；一部分人却因此挤掉了研究课题，有的甚至被戴上了政治帽子。副所长赵俊斌就是其中一个。这造成了意见对立，人心不合……。所以F S工程表面看来象是一项技术性决策，实际上远为复杂，它不仅包括经济性因素，还有背景复杂的人际关系因素，甚至有些政治性因素掺杂在内。这正是王若成的为难之处。

一个星期后，王若成带领调查组成员对F S工程进行了调查。他们仔细研究了二十五年的攻关历史，尤其是近几年的试车记录资料，同时参考了国际上这几年研制同类发动机最新成果的资料，对照国际同类成果的各种指标和技术参数及组成材料等进行反复推敲，经过一个月的苦战，王若成终于找到了F S工程一直上不去的问题所在：除技术和材料原因之外，更主要的是管理上的问题。从最近几次试车记录分析可知，所出故障并非在主要部件上，往往是失败于一些次

要环节和部件。如：不重视改善中试车间工作条件，车间工作环境达不到技术设计车间清洁度要求；协作单位生产的配件空冷器铜板、高压油管等质量不符合技术标准。但是管理上存在的问题更严重：部门之间各自为政，攻关协作不力；资金、人员分配不适当，F S主体工程集中着大量的人力、物力，而附件和配套工程的资金、人员得不到保证，影响整个工程进展，并挫伤了部分同志的积极性；科技人员工作作风不严、纪律松散；由于政治运动的缘故，研究所人际关系复杂，一部分科研人员存在着四〇一所搞不好的想法，有的想调离研究所。调查结果有了眉目，二十五年的拚搏总算看到了希望，这使赵俊斌改变了自己的观点，也使王若成由衷地高兴。但高兴之余他不禁又担忧起来，研究所管理落后、人心不和，要最后完成F S工程并非容易之事。

就在这时，陈光又给王若成出了一道难题，让副所长赵俊斌带来一份要求调离研究所的申请报告，而且陈光研究室的工程师田文和万钧这些天情绪也很大，说他们是后娘养的，干得再好不会被人重视，因此也不想再干了。赵俊斌焦急地对王若成说：“我看陈光不能走，他是M S课题组的组长，M S也是所里的重要课题，他一走对M S工程是一个莫大的损失，这会动摇人心的。”“是啊，陈光不能走，M S课题组不能散，然而怎样才能做好他们的思想工作呢？”王若成又陷入了沉思……。

〔案例思考〕

一、F S工程是否应该继续上马？

二、王所长如何打开工作局面？

〔案例分析〕

王若成被推上领导岗位担任所长后，他就面临着如何领导四〇一研究所的问题。领导有两大功能：一是组织功能，二是激励功能。组织功能包括根据需要与可能确定目标，进行决策；合理使用人、财、物、时间、信息等资源；建立科学的管理体系。激励功能包括提高领导者接受目标、执行目标的自觉性，激发下级工作热情，提高被领导者的行为效能。

王若成走上领导岗位后首先面临的是根据需要与可能确定目标，进行决策。王若成遇到的是一个对原来错误决策进行追踪决策的问题。由于过去盲目决策，加上决策实施过程中受极“左”路线干扰，使F S工程的研制进展缓慢，关系复杂。对这样的工程进行重新决策时，必须注意以下几点：

（一）回溯分析。即对原有政策的产生机制与产生环境进行客观分析，列出失误的产生过程并追究其原因，以便去误取正，使追踪决策建筑在现实的科学的基础之上。（二）非零起点。追踪决策所面临的对象与条件，已非原始状态，而是人们在实施决策的过程中对之施加了改造，这种改造不仅伴随着人、财、物、时间等资源的消耗，而且消耗的结果对周围环境发生了影响。（三）心理效应。心理效应在追踪决策中占有重要地位。

F S工程是在大跃进气氛下上马的。由于缺乏足够的条件，上马后产生了一系列问题，导致时间一拖再拖，资金越投越多。但是随着时间的推移，人、财、物、时间、信息等资源的不断消耗，F S工程已非当年的面貌，它诞生的条件日趋成熟，这又使问题性质发生变化，对F S工程进行追踪

决策就更需慎重。F S工程决策与实施过程渗透着复杂的社会政治因素，且工程复杂庞大已不是一个仅靠技术手段就能解决的技术问题，在很大程度上有赖于科学的管理。F S工程曾一度出现过：“年年保重点，年年完不成，年年当先进”的现象，所以相当多数科研人员希望早日结束F S的研制，这对正确决策带来一定困难。历年来在F S工程上大量投资，影响和削弱了其他课题的研究，使研究室之间处于矛盾的利害关系之中，王所长在追踪决策时，不得不处于此矛盾环境之中。从调查结果分析，F S工程可以上马。但工程要上马，必须统一处室以上领导的思想。事实上研究所已形成了以第二研究室主任吴民等人为代表的“上马派”，和以第四研究室主任陈光等人为代表的“下马派”，他们之间的分歧有认识上原因，也有客观存在的利益冲突及社会政治因素。由于处室之间（包括课题组之间）缺乏足够的信息沟通、意见交流以及受极“左”思潮干扰，处室之间实际存在着群体隔阂。加上在讨论研究所科研计划时，各处室、课题组都要为自己争取资金、人员、材料和设备，因此发生激烈竞争，形成群体间的冲突。故所领导必须加强处室之间信息沟通，努力减轻冲突，强调团体之间的相互依赖，建立良好的人际关系。对于历史问题本着宜粗不宜细的精神，努力做好历次运动受牵连同志的思想工作，培养整体的共同感情，消除成见。

其次，王若成应将F S工程作为打开研究所新局面的突破口。组织全所同志认真研讨调查报告，总结经验教训，振奋士气。在此基础上建立科学的管理体系，实行目标管理，明确各处室的攻关目标和具体任务。改进各处室的组织结构、组织功能、内外关系、工作流程等，特别对所重大工程的技

术路线和工作基础、人员组织和实施计划、经费核算和对外协作等均要仔细研究作出明确规定。根据研究所现状，要加强处室之间，课题组之间的联系及协调；加强纪律整顿，端正科研态度与科研作风。

要打开工作局面，一个非常重要的任务是做好陈光等人的思想工作。为此，必须运用领导的激励功能，努力激励陈光、田文、万钧等工程师的工作热情。西方管理心理学家赫茨伯格提出的“双因素理论”具有参考作用。赫认为激发人们工作动机的因素有两类：一是保健因素，二是激励因素。保健因素起着保持人的积极性，防止产生各种消极情绪作用，它包括行政组织的政策、工资水平、工作环境、人与人的关系、劳动保护、领导水平、福利和安全等。激励因素是影响人们工作的内在因素，它能激发人们做出最好的表现，激励因素的改善可以提高人们的工作效率，促使人们进取，激励因素包括工作表现机会和工作带来的愉快，工作上的成就感，由于良好的工作成绩而得到奖励，对未来发展的期望，职务上的责任感等。所以要充分运用激励因素激发陈光、田文和万钧等同志的工作热情。充分肯定他们的工作成就，肯定他们工作的地位和M S课题在航空事业上的重要性及他们的责任感。让陈光等人参与F S工程攻关计划的研讨，充分获得他们的支持、提高他们接受与执行F S工程的自觉性；吸取他们提出的合理建议；尽可能满足M S等课题组所需资金、设备等，使现有的人、财、物、信息资源的分配尽可能合理。同时努力增加陈光等课题组成员的保健因素，包括改善工作环境，评定技术职称，提高政治待遇，增加工资福利，改善住房面积等。

为了做好陈光等人的思想工作，还须选择合适的突破

口，做到纲举目张。在这案例中陈光是工作的重点。陈光在第四研究室不仅是正式团体的负责人，而且也是非正式组织的群体的领导人。非正式组织群体是指不经行政组织规定的，自然形成的一种无形组织。它是一种非正式的联合体。非正式组织群体对正式组织的工作具有很大的影响作用。当正式组织群体的结构与非正式组织群体的结构相一致，以及非正式组织群体的价值取向与正式组织群体的整个社会目标一致时，它就能促进正式组织，使之更好地发挥预定的作用。由于陈光处在特殊的地位，他能很好地发挥作用。对于这点，所领导应予以特别重视，陈光是矛盾的关键，做好陈光思想工作是做好其他同志思想工作的基础。稳定陈光可以稳住整个第四研究室，这是F S工程上马的一个基础。做通陈光的思想工作是王所长的工作又一重点。

滨海市幼儿入托入园难的“诊治”

〔案例正文〕

（一）苏副区长快刀斩乱麻

滨海市延安區主管劳动人事民政工作的副区长苏晨，刚从星光中学调到区里工作，上任不到两星期就碰到一个幼儿入园难的问题。办公室收到的群众来信已有几百封，每天还有三、四批人来访，要求区里设法解决幼儿入园难的问题。更有甚者，个别家长把孩子往苏晨的办公室一放，便去上班了。孩子的哭声，父母的恳求使他的心情难以平静。

一个月以来，老苏带领调查组遍访全区街道，查阅了粮食部门和派出所提供的大量资料数据。结果表明，全区共有幼儿园八十所，经过努力仅能容纳幼儿六千多名，急需入园的幼儿尚有二千余名，明年还将增至四千名。从1988年到1990年需要入园的儿童将以更大的数量级增长。而全区原有的厂办幼儿园所存无几，绝大部分改为办公室、车间、教室或兴办第三产业。主管学龄前儿童教育的区教育局，只收幼儿入园费十元，入不敷出，连更新现有设备都有困难，更谈不上建造新园了。怎么办？老苏与区教育局同志商量来商量去，唯有一个办法，动员全区社会力量一起来办幼儿园。

四月初，苏晨分别邀请了全区大大小小五百家企业开了几次座谈会。会上老苏介绍了本区幼儿园的现状和困难，要求各企业都要设法办幼儿园。会场上一阵骚动，厂长们议论纷纷，有的说没有场地，要区政府调拨；有的说保育员不好找，办不了；有的说生产都忙不过来，还要办幼儿园，这不是硬要企业办成“小社会”吗？有的干脆说办幼儿园是政府

的事，我们没钱办。这一番苦经惹火了苏晨。他在发表一通议论后说：“这样吧，如果各企业办幼儿园有困难，那么企业职工的孩子入园学费增交十元。”听了这席话，厂长们面面相觑，但一会儿又提出了反问，他们说没有红头文件下来，这钱如何入帐，因此不能交钱。于是，老苏当场要求区教育局尽快起草一份文件报到区里来。

苏晨凭着一股“初生牛犊不怕虎”的精神，说干就干。在区委、区政府领导的支持下，第三天果真把区教育局的文件以区政府批转的形式发了下去。但他怎么也没有想到此令一下，会掀起一场轩然大波。五百家厂接到文件后，只有不到10%的厂交了钱，其余不但坚决拒付，还纷纷向市经委、市妇联、市计委、物价局、电台报社、主管局或公司告状。到区委、区政府诉苦的更是大有人在。连电台和报纸也发表了读者来信，批评说这是“乱涨价”、“打秋风”。

苏晨为此承受着一股强大的压力。但是，为了二千多名未入园的儿童，为了维护区政府的声誉，他决不肯收回成命。他召集了五十个幼儿园主任，分头下厂做动员说服工厂。在她们的劝说下，全区80%的厂家终于同意交钱，老苏的意图基本实现了。

在苏晨高兴之时，秘书给他送来一份会议通知，后天市领导要召集市经委、计委、妇联、教育局等有关部门开会研究如何解决本市幼儿入园难和入托难的问题，点名要苏晨参加。老苏在想，后天会上在收费这个极其敏感的问题上他该不该力持己见呢？

（二）市托幼办公会议

两天后，副市长钟亮和市经委、计委、妇联、教育局等