



中央民族大学“985工程”项目成果

和谐治理之路

中央民族大学 MPA 案例教程（一）

史美兰 主编



人民出版社

和谐治理之路

中央民族大学 MPA 案例教程(一)

主 编 史美兰

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

和谐治理之路——中央民族大学 MPA 案例教程/史美兰 主编.
-北京:人民出版社,2009.6

ISBN 978-7-01-007995-0

I. 和… II. 史… III. 公共管理-中国-研究生-教材
IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核(2009)第 097474 号

和谐治理之路

HEXIE ZHILI ZHI LU

中央民族大学 MPA 案例教程(一)

主编 史美兰

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:14.75

字数:214 千字 印数:1-2500 册

ISBN 978-7-01-007995-0 定价:28.00 元

目 录

公共管理案例汇编

案例 1	遭遇黑砖窑事件的洪洞县政府	3
案例 2	农民工养老保险如何落实	12
案例 3	昭通市政府是否有意隐瞒震情	18
案例 4	天价药费引发的思考	30
案例 5	透视“蒙牛速度”	42
案例 6	我的税该缴给谁 ——一个酒店老板的困惑	47
案例 7	一桩有争议的保险理赔案	62
案例 8	免费公园能坚持多久	67
案例 9	跑马场圈地风波	75
案例 10	Y 市“公务员小区”风波	79
案例 11	谁是沱江污染的真正祸首	84
案例 12	资源枯竭的石拐区何去何从	89
案例 13	建设国家级园林城市之争	95
案例 14	“新凌钢”选址之争	100
案例 15	“金三角”的煤化工产业发展之争	109
案例 16	万尾金滩景区管理权之争	117

案例 17	坎儿井油气污染治理	125
案例 18	谁管“县”事	133
案例 19	街道办是改还是撤	139
案例 20	监狱“鸳鸯房”的设与废	147
案例 21	奶牛养殖户的困境	151
案例 22	包头的引黄河入市工程	156
案例 23	“半拉子收费站”引发交通事故该由谁负责	162
案例 24	“钉子户”该不该拨	167
案例 25	北京东四八条遭遇拆迁	172
案例 26	财政困局中的新农村建设	176
案例 27	G 市体育场拆建之争	180

公共管理案例研究

1. 法国 ENA 案例教学研究	187
2. ENA:60 年后的重大改革	194
4. 体会哈佛案例教学	201
4. 怎样编写一个真正的哈佛案例	209
5. 中欧政府管理案例编写体例与要求	215
6. 案例教学应成为公务员能力培训重要途径 ——哈佛和 ENA 案例教学有感	217
7. 欧盟国家公务员培训的发展与变革	224
编后记	231

公共管理案例汇编

案例 1

遭遇黑砖窑事件的洪洞县政府

引言:2007 年 6 月 7 日,山西晚报在显著位置发表独家文章《黑砖场里,他们过着“奴隶”生活》,引起社会各界的广泛关注,包括新华社、央视在内的大批权威媒体纷纷转载,一时轰动全国。对恶势力的惩处,对受害农民工的安置问题更是成为媒体和民众关注的焦点,这一案件的事发地在山西省洪洞县,洪洞县政府自然成了众矢之的。随着案件的进展,对洪洞县政府的质疑之声在媒体上愈演愈烈,洪洞县政府面对史无前例的压力,陷入被动。遭遇黑砖窑事件的洪洞县政府究竟是如何应对的?他们做了些什么又应该如何应对?

一、黑砖窑在洪洞发现

黑砖窑事件在洪洞发现纯属偶然。2007 年 5 月 27 日,山西省洪洞县公安局正开展“飞虹亮剑 2 号”民爆物品大排查专项行动。上午 10 时 40 分左右,洪洞县广胜寺镇派出所民警李某带领 4 名协勤民警,根据县公安局和所里的安排,在曹生村一带进行拉网式排查,行至一砖场大门口,发现 3 名工人蓬头垢面、衣着破烂不堪且都带着伤(一人脸上有伤、一人右前臂有伤、一人拄着拐杖),职业的敏感让他产生疑问,一面派协勤民警刘某找老板了解情况,一面进入该砖场,询问工人情况,工人们欲言又止,不敢说话。“当

时工人们都是衣服破烂,有的连鞋子都没有,有不同程度的受伤情况”,见情况十分异常,民警李某立即向所长刘某做了汇报,刘某带领6人到达现场,将砖场老板、该村村支书的儿子王某及在场所有人员带到广胜寺派出所调查取证,并根据工人提供的情况,当即对逃往山上的工头、主要犯罪嫌疑人河南安阳人衡某和几名打手进行了追捕。调查后初步认定这是一起故意伤害、非法拘禁、强迫劳动的案件,并向洪洞县公安局做了汇报。

现场被解救出来的受害人共31名,根据解救人员后来描述:“因为没有工作服,一年多前穿的衣服仍然穿在身上,大部分人没有鞋子,脚部多被滚烫的砖窑烧伤;由于一年半没有洗澡理发刷牙,个个长发披肩、胡子拉碴、臭不可闻,身上的泥垢能用刀子刮下来”。因为脏臭,“问过的所有旅馆都不肯接受这些受害人,所以当天晚上仍然安排在砖场过夜,留有3班9名民警轮流看守,以防他们受害”。

5月28日,洪洞县公安局局长白某召集有关领导经过研究部署,成立了由刑侦副局长郭某、刑警大队队长林某及重案队、广胜寺派出所等二十余名民警组成的专案组,专门负责此案的调查处理工作。经过调查,案情基本查清,这是一起非常严重的诱骗、胁迫外地人员、限制人身自由、虐待强迫他人劳动的黑恶势力团伙犯罪案。案件的性质十分恶劣,其残忍程度令人发指。该案共涉及7名犯罪嫌疑人,一是非法砖场老板王某,一是黑心包工头衡某,其余5人均为打手。

案件的起因,2006年3月,衡某承包广胜寺曹生村王某的砖场后,组织他人拐骗全国12省市的农民工32人(其中10人痴、呆、傻,1人致死),雇佣赵某、周某、陈某、刘某4人与其儿子衡某充当打手,并喂养6条狼狗看守工人。工人们被拘禁在工棚内,每天早上天亮就开锁让工人干活,直到深夜又锁回工棚,晚上的大、小便都在工棚内,一天三顿饭只有不到1个小时的时间。平时吃饭、上厕所都有专人看管,干活稍慢就惨遭毒打。河南灵宝农民工申某左腿被打骨折,甘肃农民工刘某于去年11月被打手赵某毒打致死,许多人身上都有不同程度的轻伤或烧伤。

6月7日,山西晚报首次曝光洪洞黑砖窑案件。引起社会各界的广泛

关注,包括新华社、央视在内的大批权威媒体纷纷转载该报稿件,一时轰动全国。从6月8日上午开始,山东、河南、陕西、湖北、甘肃、四川等省读者纷纷打来电话,询问31名农民工中是否有他们的失踪亲人;更多的电话则是怒叱黑砖场老板和工头的残忍无良,要求媒体继续跟进,一定要把这些坏人绳之以法。

二、黑砖窑并不止在洪洞县

事实上,在全省范围内,类似的黑砖窑事件早已出现,早在4月20日,山西运城的临猗警方已接到类似报警,当晚解救了27名民工。5月16日,两名黑窑主已经被起诉。

5月7号,晋城警方也接到了河南家长的报警,说自己的孩子可能被介绍到陵川砖窑做工。陵川县公安局进行了排查,但没有发现孩子的踪迹。晋城警方后来于5月16日在全市范围内对外来民工进行了排查,先后解救了47个民工。

而就在风暴爆发前的5月底,山西省公安厅也接到了举报材料,称运城和晋城有强迫劳动的情况,公安厅常务副厅长李某曾在5月28号批示信访和刑侦部门进行查处。运城警方随后从6月5日到11日,组织了为期一周的打击行动。

上述行动因种种原因并没有被及时公开,而从5月19日开始,河南电视台都市频道已经以《罪恶的“黑人”之路》为题,播出一些河南人到山西砖窑寻找亲人的报道。“5·27”案件的曝光,其发于网络和报纸的真实、悲惨图片和对受害人被媒体称为“惨绝人寰”的悲惨遭遇的描述,使早已积聚的风暴找到了合适的节点——这是一个令人发指的案件,实际上,洪洞曹生村事件是山西已发现的“黑砖窑”事件中最恶劣的例子。从此,洪洞县被抛向了舆论的风口浪尖。一时间,网络媒体大唱“洪洞县里没好人”,对洪洞县政府处理案件的各种责问不绝于耳。

三、洪洞县政府最初应对措施

5月27日当天,洪洞县广胜寺镇派出所安排31名受害人洗澡、理发,并给他们买了新衣服,为20人进行了体检,6人当即送到山西焦化厂医院住院治疗。

6月4日,在洪洞县广胜寺镇召开的现场会上,洪洞县政府一名副县长对此案件首次进行处理:“要求广胜寺镇政府要协调有关部门,先行垫付资金,保证受伤人员的医药、日常生活费及安全。”广胜寺镇的领导照章办理,将工作落实到曹生村。

曹生村村委会给每位民工发了200元到500元的路费和生活费后,于6月6日和7日分两批将他们送到洪洞火车站和长途汽车站,让其自行返乡,“痴呆的他们的老乡带回去”。曹生村写的书面汇报显示,陕西商渭的牛某,一人就带了赵某、卫某、杨某3个“痴呆”回家。赵某是陕西渭南人,尚有准确的村镇地址,而卫某“只知道是云南大理的”,杨某“只知道是湖北的”。

6月8日,临汾市工会主席梁某率工会干部赶往洪洞县广胜寺镇,准备对被警方解救的农民工进行慰问,并准备以工会牵头,代表31名农民工起诉黑砖窑。但广胜寺镇党委和派出所居然对农民工的去向一问三不知。广胜寺镇党委副书记苏某称,农民工工资发放等善后工作由曹生村村干部解决,农民工已被村干部领走,但村干部的电话却始终打不通,广胜寺镇派出所对此也持同样说法。至于补发工资的数额、农民工去向、如何回家等问题,他们一概不知。

对此结果,媒体作出了激烈的反应。称政府如此草草处理受害民工是对凶手的纵容,是想掩盖案件背后的强大势力,是对受害民工的麻木不仁。

江南都市报:当黑砖窑事件被曝光、全国媒体高度关注案情之时,如何善后其实也是对当地政府的一次大考,考的是政府的行政力、公信力,考的是政府处理危机、挽回形象、留住民心的能力。而就目前情况来看,当地官

员在事件曝光后的不当善后,更让人义愤填膺:人证被遣散了,物证被烧了,主犯逃了,赔偿找不到人。如此善后可以给零分。

当地官员如此匆忙善后,并不是在给民工善后,而是在为自己善后,急忙息事宁人,想撇清责任。如此善后的背后,让人怀疑地方官员还在纵容保护黑窑主,还想蒙混过关。

四、洪洞县政府派工作组赴各地登门道歉

6月11日,全国总工会领导对洪洞县黑砖窑一案作出批示。

此后当天,洪洞县委副书记郭某牵头办理此案,对黑砖场一案做了新的安排:洪洞县政府紧急拨付20万元财政资金,用于兑现民工工资。而拖欠的工资按照“山西省最低工资的2倍”兑现,即每月940元,工资总额接近20万元。

6月12日,洪洞县公安局调整加大了办案力量,追捕工作分6个小组紧张有序地进行,并派侦查大队查封砖场老板王某和其妻子的账户及砖场设备和产品。

与此同时,洪洞县黑砖场大案惊动了中央领导,中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长、中华全国总工会主席王兆国亲笔作出批示。

6月13日上午9点,县委书记高某主持会议,研究对策。

6月13日下午,中华全国总工会书记处书记张某一行来到洪洞县,对黑砖场一案的查处进行督促、调查。下午2时30分,洪洞县委主要负责人汇报了黑砖场一案的详细情况。会议通报的一项重要内容是洪洞县要向31名受害的农民工正式道歉,道歉内容包括用县财政资金补发工资、农民工每人发放1000元的慰问金等;以上部分并不影响农民工的民事权利主张。

但由于当初的草草遣散,只有7名农民工有了具体下落,大多数人失去了联系。由于地方政府掌握资料存在诸多错误,使得工作难以展开,“补发工资也找不见人”。这也成为汇报会上洪洞方的“一道硬伤”。

6月14日,山西省委书记对打击黑砖窑、解救被拐骗民工做出重要批示:“对此事要高度重视,从保护农民工、未成年人合法权益、维护社会稳定的高度,坚决打击违反劳动法的黑砖窑主,解救被拐骗的民工”,在全省立即开展“打击黑砖窑主,解救被拐骗民工”专项行动,各市都要举一反三,认真检查劳动法贯彻情况,严厉打击违法用工行为。对被解救出的人员各地要妥善安排。

6月15日,胡锦涛、温家宝、吴官正、李长春等领导同志都作了重要批示。公安部向全国发出公缉[2007]58号B级通缉令,要求各地公安机关立即部署,查缉山西省洪洞县系列拐骗强迫他人劳动案件犯罪嫌疑人衡某。

6月16日19时左右,包工头衡某在湖北省丹江口被十堰警方抓获。

6月15日开始,洪洞县派出由工会、劳动保障部门、民政部门和公安部门联合组织的11个善后处理工作组,分赴全国12个省、市向被解救农民工登门道歉。并垫资用于支付这些受害农民工工资、受害补偿、赔偿,县政府也向农民工发出致歉信。洪洞县政府将先行垫付部分资金,按照洪洞县每月最低工资标准470元的3倍补发农民工工资,即每人每月1410元,再送上每人1000元的慰问金和一封洪洞县政府的致歉信。

五、洪洞县政府是否在“做秀”

这一报道发出后,在媒体上也引起了强烈反响,由于此次善后处理工作无论是从案件发展情势来看,还是从工作力度来看,都是洪洞县政府迫于从上至下的行政及舆论压力而做出的,所以被媒体称为“做秀”,不少媒体就此发出质问。

其一,为何要在案件被媒体广泛报道和惊动中央领导的情况下,当地政府才想起向这些可怜的农民工道歉,之前都干什么去了?且不说这些黑砖场长期把这些农民工当奴隶、牲口一样对待,强迫他们劳动,当地劳动部门长期不给予查处;也不说当这些农民工身陷苦海、无力自救时,当地工会组织的销声匿迹;也不说当地公安机关和其他管理部门,对这些已明显涉及犯

罪的黑砖场,一直不予管理和打击的渎职失职……单说在农民工获得解救后,那时候为什么不道歉?为什么不就地发还工资?为什么要等到农民工都不知去向后才如此劳命伤财,向农民工道歉,这样的道歉有多少诚意可言?

其二,道歉的方式值得商榷。11个工作组分赴12个省、市向被救民工“登门道歉”,即便一一见面了,这笔开支(包括车旅费)又该由谁来承担?政府用纳税人的钱来给黑窑主处理后事,合适吗?到底谁该为伤痛的农民工埋单?更何况,发还工钱还可以通过邮局、银行,道歉也可以通过电话、书信等形式表达,何以只选“上门”一条道呢?

六、洪洞县政府官员该不该引咎辞职

6月18日,黑砖厂的厂主王某父亲、曹生村村支部书记王某已被免职并开除党籍。

6月19日,洪洞县负责查黑砖窑案的纪检委干部办公室上班时间打牌被曝光。

6月19日下午,最高人民检察院渎职侵权检察厅两位检察官启程赴晋,赶赴黑砖窑事件发生地山西省洪洞县。

6月19日,公安部举行新闻发布会。针对山西黑砖窑事件,公安部警务督察局副局长郑某透露,公安部已于上周派出了由刑侦和督察人员组成的工作组赶赴当地,对案件的侦破实施督导,同时协调组织相关地区的缉捕工作。

6月20日,山西省省长在当日召开的国务院常务会议上就山西洪洞黑砖窑案代表省政府作了检查。

6月22日,在劳动保障部等三部委于太原召开的新闻通气会上,山西省省长代表山西省政府向受到伤害的农民工兄弟及其家属道歉,向山西人民检讨。

省长都在做检查、道歉,事发地的洪洞政府在做什么?除了曹生村支

书、砖窑窑主王某的父亲王东记被免职并开除党籍外,还没有一名政府官员或警察为此承担责任,为此进行公开道歉,更没有引咎辞职。洪洞纪委干部打牌被曝光,省长于幼军公开检讨和道歉,一时间把问责风暴又推向了一个高潮,洪洞县政府官员该不该引咎辞职?

三秦都市报:中共中央颁布的《党政领导干部选拔任用工作条例》对党政领导干部引咎辞职作出了明确规定。党政领导干部因工作严重失误、失职造成重大损失或者恶劣影响,或者对重大事故负有重要领导责任,不宜再担任现职,由本人主动提出辞去现任领导职务。像这样一起令国人发指的案件,完全是由一些地方官员的失职渎职甚至是贪赃枉法造成的,社会影响恶劣至极,抓捕和严惩罪犯是必要的,但更不能由此而掩盖一些官员的重大责任,因此必须有人出面承担责任,引咎辞职,这是党纪政纪所需,更是民众所期盼的。

七、最后的结果

山西省高级人民法院7月17日就“黑砖窑”事件举行新闻发布会。山西省高级人民法院某副院长宣布,涉及黑砖窑事件中的7案29人已审理完毕,于今天下午作出一审判决并公开宣判。其中,被告人赵某被判处死刑,被告人衡某被判无期徒刑。

7月16日上午,中共山西省纪律检查委员会、山西省监察委员会在山西太原举行新闻发布会,公布对在“黑砖窑”事件中负有监管不力、失职渎职之责,以及个别参与“黑砖窑”承包管理的党员干部、公职人员的查处结果。包括18名县处级干部在内的95名违纪党员干部、公职人员受到党纪、政纪处分,涉及2个市、8个县,即临汾市的洪洞县、乡宁县、襄汾县,运城市的芮城县、临猗县、新绛县、万荣县、永济市。洪洞县委书记高某受到党内严重警告处分;免去洪洞县委副书记、县长孙某的副书记职务,同时建议免去其洪洞县县长职务。另有8名党员干部和公职人员移送司法机关,追究法律责任。同时,责成临汾市委、运城市委向省委作出深刻检查。此前,省政

府已责成临汾市、运城市政府及省劳动和社会保障厅、省国土资源厅和省工商局向省政府作出深刻检查,其主要负责人在本市、本系统干部大会上作出检讨。

山西某省纪委副书记认为,这次处理干部力度之大、数量之多,是近年来少有的。对“黑砖窑”事件背后的腐败问题要继续调查,发现一起,查处一起,决不姑息!“黑砖窑”事件之所以发生,除直接刑事责任者的行为外,主要是一些基层党委、政府及相关职能部门的相关工作人员监管不力、失职渎职导致的。所以,这次党纪政纪追究的对象,主要是对事件负有直接监管责任的党员干部和公职人员。今后,纪检、监察部门要加强三个方面的工作:一是进一步加强对各级党委政府贯彻落实科学发展观的监督检查,特别是要把监督检查工作向基层延伸;二是切实履行监督职能,加大对行政不作为和失职渎职行为的监督力度;三是从教育、制度、监督、惩处等各个方面,切实加强农村基层党风廉政建设。

编写人:中央民族大学2006级MPA研究生

山西省洪洞县文联 李鸿雁

讨论问题:

1. 洪洞县政府在“黑砖窑”事件中负有什么责任?
2. 洪洞县政府对农村用工问题是否存在失察失控,原因是什么?
3. 洪洞县政府在“黑砖窑”事件发生后对民工的安置措施有那些失误?
4. 洪洞县政府在突发事件中对新闻媒体的应对有那些失误?

案例 2

农民工养老保险如何落实

引言:2007 年 4 月 1 日,S 市社会保险局李进江局长上午刚一上班,秘书就送来三份报告,是三家民营企业提交的,一个共同要求是把本单位雇佣的农民工的基本养老保险缴费比例由 28% 调整为 20%,并且退还 2007 年一季度按照 28% 的比例多缴纳的养老保险费。其中一份报告是他的老朋友刘一凡写的。刘一凡是 S 市精诚商贸有限公司的董事长,市人大代表。有像刘一凡这样类似要求的企业还有十几家。关于农民工养老保险的落实工作,李进江局长遇到了难题。

一、农民工养老保险政策出台

2007 年 3 月底,D 省劳动和社会保障厅以 D 劳社[2007]13 号文件出台了《完善城镇职工基本养老保险制度实施意见》,其中对农民工养老保险作出如下规定:

凡农村户籍进城务工人员被企业雇佣后,要以全省上年度在岗职工月平均工资 60% 为基数,用人单位按照 16% 的费率为农民工缴纳基本养老保险费;农民工个人按照 4% 的费率缴纳基本养老保险费。社会保险经办机构按照实际缴费基数 8% 的规模,为农民工建立基本养老保险个人帐户,其中 4% 为个人缴纳,4% 为单位缴费划入。