



中浦院书系·**案例**系列 总主编 冯俊

领导案例丛书 主编 奚洁人

领导决策案例

于洪生 编



人 民 出 版 社



中浦院书系·**案例**系列 总主编 冯俊
领导案例丛书 主编 奚洁人

领导决策案例

于洪生 编



人民出版社

责任编辑:陈光耀

封面设计:肖 辉

责任校对:张 彦

图书在版编目(CIP)数据

领导决策案例/于洪生 编.

—北京:人民出版社,2010.3

ISBN 978-7-01-008755-9

I. 领… II. 于… III. 领导学:决策学-案例 IV. C934

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 037909 号

领导决策案例

LINGDAO JUECE ANLI

于洪生 编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:17.25

字数:237 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-008755-9 定价:33.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

《中浦院书系》学术顾问

- 殷一璀 中共上海市委副书记、中国浦东干部学院第一副院长
李书磊 中共中央党校副校长
周文彰 国家行政学院副院长
叶小文 中央社会主义学院党组书记、第一副院长
孙学玉 中共中央组织部干部教育局局长
黄书元 人民出版社社长
李小三 中国井冈山干部学院常务副院长
陈燕楠 中国延安干部学院常务副院长
林安西 中国大连高级经理学院院长
袁治平 中共中央组织部全国组织干部学院院长
奚洁人 中国浦东干部学院原常务副院长

《中浦院书系》编委会

主 任 冯 俊

副主任 王金定 崔玉宝 陈伟利 夏健明

委 员（按拼音排序）

陈伟利	成旦红	崔玉宝	冯 俊	何立胜
姜海山	刘靖北	宋 今	王洪水	王金定
夏健明	萧炳南	燕乃玲	翟 强	张生新
赵荣根	赵世明	郑金洲	周曦民	

《中浦院书系》总序

中国浦东干部学院（简称中浦院，英文名称为 China Executive Leadership Academy, Pudong, 缩写为 CELAP）是一所国家级干部教育院校，是由中共中央组织部管理的中央直属事业单位，地处上海市浦东新区。2003 年开始创建，2005 年 3 月正式开学，上海市委、市政府对于学院的建设和发展给予了大力支持。学院按照胡锦涛总书记提出的“努力把学院建设成为进行革命传统教育和基本国情教育的基地、提高领导干部素质和本领的熔炉以及开展国际培训交流合作的窗口”、“联系实际创新路、加强培训求实效”的办学要求，紧紧围绕党和国家的工作大局，依托长三角地区丰富的革命传统资源和现代化建设实践资源，把党性修养与能力培养、理论培训和实践体验相结合，紧扣改革开放的时代精神、经济社会发展的重大问题和干部工作的实际需要，着力推进自主选学制、课程更新制、案例教学制、社会师资制建设，着力提高培训质量，增强培训的针对性和实效性，走出了一条具有自身特色和优势的培训新路，从而在国家级干部教育培训格局中发挥着不可替代的独特作用，得到广大干部的好评和社会的广泛认可。

《中浦院书系》是基于学院办学特点而逐步形成的，也是过去几年教学成果的积累。为适应干部教育培训改革创新的要求，学院在培训理念、教学布局、课程设计、教学方式方法等方面进行了一系列的新探索，提出并构建了“忠诚教育、能力培养、行为训练”的教学布局。忠诚教育，就是要对干部进行党的理想信念教育和世界观、人生观、事业观教育，教育干部忠诚于党的事业，忠诚于国家和人民的利益，忠诚于领导者的使命和岗位职责，围绕马克思主义中国化的最新成果开展基本理论教育。能力培养，就是要着力培养干部领导现代化建设的本领。建院以来，学院着力加强领导干部推动科学发展、促进社会和谐能力的培训，尤其在改革创新能力、公共服务能力、社会管理能力、国际交往能力、群众工作能力、应急管理能力、媒体应对能力等方面形成了独具特色的系列课程。行为训练，就是通过必要的角色规范和行为方式训练，对领导干部进行岗位技能、行为品格、意志品质和心理素质的训练，比如时间管理技巧、情绪控制方法、媒体应对技术等，通过采取近似实战特点的行为训练，提高学员的工作技巧和岗位技能。学院在办学实践中逐步构建起课堂讲授、互动研讨、现场教学三位一体，案例教学、研究式教学、情景模拟式教学等相得益彰的培训特点。

《中浦院书系》包括了学院在教学科研过程中形成的如下几个系列。

“大讲堂系列”。对学院开设的讲座课程进行专题整理，形成了《改革开放实践与中国特色社会主义理论体系》、《干部教育培训的改革与创新》、《经济全球化与对外开放》、《资源节约型、环境友好型社会建设》等专题。学院特别强调开放式办学，坚持“专兼结合、以兼为主”的原则，从国内外选聘具有丰富领导经验的官员、具有较高学术造诣的专家学者以及具有丰富管理经验的企业家作为学院的兼职教师，尤其注重聘请那些干过事情、干好事情的人来培训正在干事情的人。目前，学院已形成 500 余人的相对稳定、不断优化的兼职教师队伍，成为培训的主力军。大讲堂系列所选入的专题讲座，只是部分专、兼职教师的精彩演讲，这些讲座内容不仅对广大领导干部的学习具有参考价值，而且对那些热衷于思考当代中国社会热点问题的人也有启发作用。

“案例系列”。案例教材是开展案例教学的基本条件。为促进案例教学，学院立足于构建有中浦院特色的案例教学模式和干部教育的案例库。目前已经完成了包括《领导决策案例》、《高效执行案例》、《领导沟通案例》、《组织文化案例》、《组织变革案例》、《危机管理案例》、《教育培训案例》、《领导者心理调适案例》八本案例集。建院五年来，学院非常重视开发、利用和积累鲜活的和富有中国特色的案例，把案例开发和教学紧密结合起来，初步形成了案例开发与应用的新机制。学院通过公开招标，设立了十多个教学案例研究开发课题，并将案例及时运用到教学中去，“危机决策流程模拟”等一批案例教学课程受到学员普遍欢迎。2009年，学院设立了“改革开放经典案例研究”专题项目，“基层党建优秀案例征集与评奖活动”，采取与社会各方面力量合作的方式，进一步丰富了学院教学案例库。

“论坛系列”。学员在干部培训中的主体地位越来越受到重视，在各专题班次上我们组织学员围绕主题展开讨论，变学员为教员，成为中浦院课堂的主角，形成了具有中浦院品牌特色的“学员论坛”。比如，省部级干部“应对金融危机、保持经济平稳较快增长”专题研究班，“建设社会主义新农村”专题班，“现代城市领导者”专题培训班，还有西部开发、东部振兴、中部崛起等区域经济社会发展专题研究班，面向中央直属机关机要人员、档案局长的密码工作、档案工作专题培训班，等等。参加这些特色专题班的学员，熟悉其所在领域的工作，对问题有独到的见解，他们走上讲坛，作出精彩的演讲，既活跃了学院培训工作的氛围，也为学院今后的相关培训提供了鲜活的素材。

“研究报告系列”。学院提出“科研支撑和服务教学”的发展战略，鼓励教师积极参与科研工作，组织了系列研究报告的编撰工作。如：《中国领导学研究（2006—2008）》、《中国干部教育培训发展报告·2009》、《公共危机管理典型案例·2009》等，这些研究报告是我们追踪学术前沿，进行理论探索的结晶。

在我们未来的发展中，也许还会增加国外学术成果的翻译系列和当代中国研究的英文系列，待成熟之后逐步推出。

总之,《中浦院书系》是一个开放式的为干部教育培训服务的丛书系列,是体现中国浦东干部学院特色的学术成果集。参与书系编写工作的不仅仅是中浦院的教研人员,而且包括社会各界关心中浦院发展的领导、学者和实践者。当然,还有学院的学员、兼职老师以及很多关心支持中浦院工作的人士,他们为书系的出版也做了大量工作,不能一一列举,在此一并致谢。这项工程得到了人民出版社领导、编辑的大力支持,他们为书系出版付出了辛勤的劳动,在此表示衷心的感谢。

中国浦东干部学院常务副院长

冯 俊

2010 年 1 月



《中浦院书系·领导案例丛书》序

案例教学也叫实例教学或个案教学。案例教学的历史渊源可以追溯到我国春秋战国时期和古希腊哲学家、教育家苏格拉底的“问答法”教学。西方近代教育中，案例教学在法律教育和医学教育领域较早地得到应用，至于在管理学或领导者教育培训方面的应用直到本世纪初才出现在美国哈佛大学商学院。我们知道，1908年，哈佛大学创设工商管理学院，由经济学家盖伊（Edwin F. Gay）担任首任院长。在他的倡导下，在教学中更加重视理论与实践的联系，并加强了教学中教师与学生的讨论、互动。从1909年至1919年，常常有一些实际部门的经理应邀到教室作报告并被提问和要求介绍分析他们遇到的问题及其解决的办法，讲述他们自己的故事，提供相应的材料，学生们也必须积极参与讨论，对此提出自己的意见，可以说这就是案例教学在商学院的最初应用。案例教学包含有两个基本条件：一是要有一个特定形式的教学材料（案例）；二是在教学中师生共同使用这些材料（案例）的互动合作过程。因此，一方面，教员有责任选择教学所需要的材料（案例），掌握在教学中熟练地运用这些材料（案例）的技能。另一方面，学员们有责任在课前就熟悉这些材料（案例），以便在课堂上在教师的指导下参与讨论，对这些材料（案例）发表自己

的意见。显然，在案例教学中，除了教与学的主体以外，案例就成为教学的核心载体和媒介。所以，案例教学方法必然地催生了对于案例教材的需求。1920年9月，由著名的营销专家奥兰德（Malvin T.C. Opeland）教授改编的商业方面的案例在哈佛商学院编辑出版，这就是第一本正式出版的案例教材。1921年，哈佛商学院经教授投票，把这样的教学方法正式定名为“案例法”（case method），意味着案例教学的正式推行实施。

毫无疑问，现在案例教学法已经被广泛应用于全球各个国家和地区，广泛应用于各种类型的教育教学中，实践证明案例教学也是适合领导干部教育和培训的最重要的教学方法之一。案例教学是在教师的指导下，根据教学目标和内容的需要，通过对一个个含有矛盾冲突的具体教育情境的描述，组织学员对这些典型案例进行分析、讨论，从而激发和提高学员的学习主动性和积极性，启发和训练学员对案例涉及的“命题”进行思考、辩论和推理，并提出各种建设性的意见和建议，达到共享智慧、启迪思想以及价值引导的目的。因此，作为一种教学方法，案例教学有利于促进教师主导作用和学员主体作用的发挥；有利于改进教师课堂讲授和学生课外学习的效率；有利于提高学生分析和解决问题的能力；有利于培养团队合作精神；有利于促进教学中理论与实践的结合以及提高教师教学研究的水平。此外，案例教学一般对学员的知识储备和自身经验积累具有比较高的要求。这些特点和要求，使案例教学成为创新干部教育培训方式方法的重要途径，并日益显示出它在干部教育培训中的独特优势，也愈来愈受到广大领导干部的欢迎和有关部门的重视。

党的十七大强调，以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程，必须把党的执政能力建设和先进性建设作为主线，必须落实到提高各级领导干部的素质和本领上来。2008年7月中共中央召开的全国干部教育培训工作会议，明确将现代领导科学知识的培训列为提高领导干部知识素养和实践能力的重要内容，并进一步强调了要通过创新培训方式等途径推动和落实领导干部提高领导科学发展、服务人民群众、应对突发事件和驾驭复杂局面的能力。而案例教学正是以学习者为中心，以解决现实问题为导向，让参训干部在体验各种案例的实际情境基础上，展开思考、分析，通

过学员之间、教学之间的互动、讨论，形成开放式的系统思维，进而得出科学、合理的解决方案和应对措施，本质上是一种实践性、模拟性的能力训练和价值引导。因此，加大案例教学在干部教育培训中运用的力度，既是当前干部学习成长的现实需要，也是干部教育创新，提高干部教育培训的针对性、有效性的必然要求。

如上所述，案例教材是开展案例教学的基本条件和核心要素之一。我们组织编写的这套《领导案例丛书》（八册），作为一套以开展领导学理论教学、提高干部领导能力为重点的系列教材，就是为贯彻落实党的十七大精神，适应当前干部教育培训创新的需要，以科学发展观为指导，为领导科学的理论学习和研究提供各类典型案例，目的是通过案例学习帮助领导人才更好地掌握领导工作的规律，强化战略思维能力和领导素质，提升领导水平和领导艺术，促进各级领导干部执政能力的提高。本丛书根据新的历史条件下对领导干部素质和能力的具体要求和所面临的现实问题进行设计、策划，力求体现时代性、针对性和实效性，围绕领导者经常面对的决策、执行、沟通、组织文化构建、组织变革、危机管理、教育培训、心理调适等八个方面的重大课题，通过大量成功和失败的经典案例进行精心编排，系统呈现，以期给各级各类干部教育培训机构及其教研人员提供一套进行案例教学较为实用的参考教材，同时也为广大领导者奉献一份资鉴珍藏、研修学习领导学方面的阅读资料。

本套《领导案例丛书》的总体设计和案例选编，遵循三个原则：一是坚持理论性原则，即强调学习理论、掌握理论和运用理论相统一的原则。案例教学虽然是一种实践性很强的教学方法，但仍然不能没有理论。如果离开了理论，或者在案例学习中不能达到理论的升华，就会停留在“故事描述”或“就事论事”的层面而缺乏普遍指导意义。所以本丛书的每一分册，都融入了相关的理论，或依照一定的理论框架进行案例的编排，以便于教学者通过本教材的运用，加深对相关理论的理解掌握，并提高应用能力。二是坚持典型性原则。案例教学的成功进行，不仅需要教师的功力和学生的主动参与，其重要前提是对案例本身的选择和加工。作为教学载体和媒介的“案例”，必须具有典型性。这里的典型性，首先是指具有真

实性，是那些已经发生过的真实事件。但是，并非所有发生过的事都可以用于案例教学，所以其次，案例必须具有故事性，也就是说事例本身具有内在的矛盾性，而且一般地讲这些矛盾还应具有其复杂性和不确定因素，这样才能在教学中引起思考和讨论，起到思维训练、能力培养的作用。其三它的典型性还表现为合规律性和具有可借鉴性。从理论上说，任何一种典型（包括事件和人物），都是一般与个别、特殊和普遍的矛盾统一，作为教学案例，正因为它具有特殊性和个性，才更加丰富生动，富有教学感染力，同时正因为它具有普遍性，合规律性，才会具有更多的借鉴意义和学习价值。三是坚持导向性原则。教学案例是发生在过去的事情，而案例教学的目的是为了解决现实的或者是未来的问题。因此，案例的选择和运用必须强调和坚持现实导向和未来导向的原则，否则就失去了它的教育学意义。另外，案例教学总体上说是一种以能力培养为重点和核心的教学方法，但是不可忽视其正确的价值导向功能，因为领导能力决不等于一般性的技术或技能，它总是蕴含着一定的价值取向，服从和服务于一定的价值目标和教学目的，领导教育应该始终把正确的价值引导放在重要位置，贯穿在各个方面。案例教学正是可以以更加生动和直观的形式实现这样的教学目标。可以说，本套丛书的编写正是根据以上原则认真进行的。

中国浦东干部学院从创建开始，就十分重视案例教学方法的运用，并根据学院“忠诚教育、能力培养、行为训练”的培训理念和“课堂讲座、现场教学、互动研讨”三位一体的教学模式，积极探索创造具有自己特点的案例教学方式方法。因此，在本丛书编写过程中，我们经过认真筛选，选择一部分有代表性的现场教学点教学资料，经过改写后作为案例收入，这也是本丛书的特点之一。

《领导案例丛书》一共八册，其主要分工和内容安排如下：

领导决策是领导者的一项基本职责，也是一个复杂的动态博弈过程，包括发现问题、确定目标；集思广益，拟定方案；分析评估，选择最佳方案；实施方案、完善决策等阶段。《领导决策案例》通过典型案例呈现决策制定的各个阶段以及每一个阶段可能涉及的各种策略，比较各种决策模式在不同组织、不同情境下的应用，使领导者体会到个人应对不确定性的

不同思维模式和行为方式对组织的重要意义，增强领导者决策风险管理意识，提升领导者有效决策的能力。

《高效执行案例》强调执行是进行战略分解、采取行动、实现目标的系统流程，通过提供不同战略执行过程和结果的典型案例，探讨将理念转化为现实、计划转化为行动、决策转化为操作、目标转化为任务的具体行为和技术体系，使领导者通过构建一体化的战略执行体系，打造组织核心竞争力。

《领导沟通案例》通过典型案例呈现组织沟通过程中人与人之间的相互作用和信息交流的模型，探讨有效沟通方法，分析沟通心理，优化沟通渠道，减少沟通障碍，控制和管理沟通不畅造成的误解和冲突，提升领导者的沟通能力。

《组织文化案例》通过典型案例呈现组织文化的不同类型以及组织文化的建设过程，使领导者不仅能够识别组织文化的存在形式，还能注意提倡和发扬组织中优秀的传统和精神，摒弃和消除组织中不良的观念和风气，从而培育和塑造适合组织发展需要的优秀组织文化。

《组织变革案例》通过典型案例呈现组织变革的主要内容以及组织变革过程中的动力因素和阻力因素，使领导者在掌握组织结构构成要素的基础上，进一步理解组织变革的各种系统模式，探讨进行有效组织变革的方法和途径，提高领导者进行组织变革管理的能力。

领导者如何对危机进行管理，决定了能否抓住危机中的机遇。《危机管理案例》提供的经典危机管理案例，为领导者呈现有借鉴价值的危机管理例证，探讨如何在危机中求生存并从它所展示的机会中获益。

全球化、多样化、技术和伦理的挑战为领导者的知识更新提供了独特的机会和威胁。《教育培训案例》通过案例呈现领导者在职业生涯的不同阶段接受教育培训的不同要求，比较个体学习和群体学习不同效果，探索成为学习型领导人才和建设学习型组织的途径，提高领导者人才终身学习的能力。

《领导者心理调适案例》通过典型案例呈现领导心理对个人及组织发展的影响，探讨领导者的压力来源、压力导致的后果以及预防性压力管理

的各种方法，使领导者对自己的心理有客观科学的认知，通过不断地反省和调适，减少社会知觉障碍，提高自我监控、自我管理的能力，提升心理健康指数，促进领导者身心的全面健康发展。

根据干部教育培训创新的需要，从领导学的学科视角和当前领导者面临的重要现实问题着眼组织编写《领导案例丛书》，还是一种初步的尝试和探索。由于在国内案例教学的理论与实践的基础相对薄弱以及编著者的水平、能力有限，丛书难免存在着许多不足，敬请读者不吝赐教指正。需要特别说明的是，本套丛书的案例来源，除我们编者自行采访编写外，也参阅、选用和改编了大量公开出版的著作、报纸、期刊和网络或其他方面的有关信息资料，大部分已在书中分别注明，在此我们对所有案例和资料的原作者，表示衷心的感谢！

本丛书由中国浦东干部学院教研部、科研部和领导研究院组织编写，参加丛书编写的作者都是中国浦东干部学院的教研人员。丛书的编写和出版得到了学院领导以及内设机构负责人等有关领导、同事的关心和支持，得到了人民出版社领导的大力支持，政治编辑室负责人张振明同志以及各分册的责任编辑为此付出了辛勤的劳动，在此一并表示衷心的感谢！

奚洁人

2009年12月



前言

从某种意义上说，没有决策，就没有领导，决策是领导者的主要职责，无论是哪一级、哪一类组织的领导，每天都在进行着种种决策。决策是面向未来的事，对生活于当今时代的领导者来说，必须确立科学的决策理念，把握全新的决策艺术，以保证决策的相对准确性，因为成功的决策可以创造出奇迹，而失败的决策可能导致事业的垮台，领导者决策的水平也会影响到组织成员的人心向背。各级领导者应该正确对待决策，多在决策方面思考一些问题。

在高举中国特色社会主义伟大旗帜、全面落实科学发展观的形势下，我们迫切需要决策的民主化和科学化。现代社会的政治、经济、文化和科学技术的发展，既为决策的民主化与科学化提供了新的前提和手段，又向领导者决策提出了更高的要求。然而，领导决策是一项极其复杂的领导活动，我们不能简单地认为科技发展了，经验决策就失去了存在的意义，从而把科学决策与经验决策对立起来。经验决策、个人决策等虽然随着社会发展，其弊端日益明显，但是，经验决策形式并没有完全失去其存在的必要性和作用，领导决策的民主化和科学化，也并不必然导向成功的决策。领导决策毕竟属于一个极为复杂的问题。

从现实情况来看，不成功的决策比比皆是，决策作为一个复杂的动态博弈过程，包括许多阶段：发现问题、确定目标；集思广益，拟定方案；分析评估，选择最佳方案；实施方案、完善决策等阶段。领导者的作用就在于抉择，即通常所说的“拍板”。因而，也可以说，领导决策是领导者依据其职权，在法规纪律许可的范围内对自己所属的部门、组织的各种问

题进行处理，做出决断。领导决策是主体意识与客观实际相统一的产物，由于决策者面临着日益复杂的形势，需要根据实际情况进行相应的变通。

本书案例素材均取自真实事件，内容涉及各个领域，有的案例由于某种原因隐去真实的地区或单位名称，但并非是虚构的。许多案例是经过我们实地调研所获得的，有的则由当事人提供素材，有的是在报刊及网络上获取相关信息，然后进行相应的加工整理。由于领导决策问题的复杂性，许多案例只是把决策中的问题提了出来，供读者作深入的思考。希望这本《领导决策案例》能对各级各类领导者提供帮助，通过对这些案例的反思来认识领导决策工作的重要性，开阔视野，提高领导决策能力，从而更加有效地展开领导活动。

于洪生

2008年5月



中
浦
院
书
系
列

目 录

	前 言 001
	总 论 001
002	一 领导决策理论概述
009	二 领导决策的一般过程
014	三 领导决策的基本原则
018	四 领导决策的科学化与民主化
021	五 领导决策的制度化与法治化
第一章	政治类的领导决策 027
028	相关理论序说
036	案例 1.1 广东南海市积极推进电子政务建设
047	案例 1.2 上海惠南镇以民主决策推进“实事工程”
054	案例 1.3 深圳市打造公共服务型政府
065	案例 1.4 云南东川市由地级市调整为县级区的尝试
075	案例 1.5 中国首例在乡长选举中实行直选
085	案例 1.6 S 市实施精简政府机构改革的前因后果
第二章	经济类的领导决策 097
098	相关理论序说