

M

新世纪高校**公共行政管理**教材译丛

Public

公共行政：

管理中的角色模拟与案例分析

Cases in Managerial Role-playing

罗伯特·P.沃森 著
(Robert P. Watson)

竺乾威 等 译



上海财经大学出版社

新世纪高校公共行政管理教材译丛



公共行政：

管理中的角色模拟与案例分析

罗伯特·P. 沃森 著
(Robert P. Watson)

竺乾威 等译



上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政:管理中的角色模拟与案例分析/(美)沃森(Watson,R. P.)
著;竺乾威等译. —上海:上海财经大学出版社,2003. 11
(新世纪高校公共行政管理教材译丛)
书名原文:Public Administration:Cases in Managerial Role-playing
ISBN 7-81049-992-0/F·858

I. 公… II. ①沃… ②竺… III. 行政管理-高等学校-教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 086321 号

☐ 策 划 黄 磊
☐ 责任编辑 谷 雨
☐ 封面设计 周卫民

GONGGONG XINGZHENG; GUANLI ZHONG DE JUESE MONI YU ANLI FENXI
公共行政:管理中的角色模拟与案例分析

罗伯特·P. 沃森 著
(Robert P. Watson)
竺乾威 等译

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)
网 址: <http://www.sufep.com>
电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销
上海第二教育学院印刷厂印刷
上海浦东北联装订厂装订
2003 年 11 月第 1 版 2003 年 11 月第 1 次印刷

787mm×960mm 1/16 15 印张 245 千字
印数:0 001—4 000 定价:32.00 元

译者序

案例分析是公共管理教学的一种重要手段。正如本书作者所说,众多案例使学生接触到理论和实践的结合体,并为他们提供参与有关这个主题的讨论、辩论和策划的机会。案例分析可以引发读者对公共行政实践和研究领域的兴趣,使他们掌握研究手段并具备更敏锐的洞察力,成为更好的管理者。

将一些西方(尤其是美国)的公共行政案例介绍给我国的读者,首先在于它们在这方面具有较长时间的积累,案例较为成熟。这可以给正处于起步阶段的我国公共行政案例的撰写以及案例教学提供有益的借鉴。其次,西方一些公共行政案例涉及的问题在我国的公共管理中也同样存在,因而这些案例的分析也有助于我们对自身公共行



政问题的理解。

选择这本书进行翻译除了以上的考虑外，还考虑到本书以下几个方面特点。

首先，案例是围绕主题展开的。本书的案例由组织管理、人力资源管理、预算、伦理、项目规划和评估六部分组成。这六个部分涉及了公共行政的主要方面。本书作者在每一部分之前都做了言简意赅的背景介绍和说明，这为阅读和分析随后的案例提供了有益的指导。

其次，本书案例的特点在于作者是从通才的视角来编写的，这使得读者不需——正如作者指出的——具备对于所涉问题的技术性理解就可以掌握这些案例分析。此外，案例的结尾通常需要读者对问题做出解答，这有助于锻炼读者的思考能力。

再者，本书的案例所涉背景广阔，内容丰富，篇幅精练，极具可读性。案例突出了学术性、研究性和真实性。

本书既可以作为公共行政学教师的教学参考书，也可作为该领域学生的阅读材料。此外，它也可以作为从事公共行政实践的管理者的阅读资料。本书在启发读者对问题的思考方面会起到非常有益的作用。

本书的译者都是这一专业的博士生和硕士生。他们是丁力（序言、案例分析方法、简介和第五篇），刘圣中（第一篇），张熹珂（第二篇），扶松茂（第三篇），方卿、叶国文（第四篇），竺乾威、蒋俊杰（第六篇）。我对他们的勤勉和努力表示谢意。上海财经大学出版社的编辑黄磊对本书的引进与翻译倾注了大量的精力，谷雨对本书进行了认真的编辑，在此一并表示感谢！

本书由竺乾威校审和定稿。若有不足之处，请读者不吝指正！

竺乾威

于复旦大学国际关系与公共事务学院

2003年11月8日

序 言

案例研究是有用的教育学工具。众多案例能够使学生接触到理论和实践的结合体,并为他们提供一个参与相关主题的讨论、辩论和策划的机会。通过这些案例,学生能更好地对所提供的材料进行说明。《公共行政:管理中的角色模拟与案例分析》一书通过一系列角色模拟的场景来整合学习要素,而这些要素给学生提供了一种现实的视角,使他们理解什么是公共机构管理、公共项目管理和公共行政人员管理。

此书将引发读者对于公共行政实践和研究领域的兴趣,使读者掌握研究的手段并具备更敏锐的洞察力,成为更好的管理者。本书的特色在于它提供了当代公共领域和非盈利部门的管理者们所面对的典型管理问题的真实案例。通过模拟这

样一种角色——一个面临两难困境且必须做出决定的管理者,学生可以对作为一个公共行政人员“身同体受”,从而亲身体验到作为一个政府或非盈利机构管理人员的真实感受。现实世界中通常的情况是:这些案例中所提出的问题的解决方式并不是那么明显、单一和简单的。进行角色模拟的学生在决定如何对案例中的形势做出反应时,必须考虑一组复杂且相互关联的因素及行为中的多个过程。以下是本书的主题:公共行政是一种被不确定性和复杂性所限制的挑战性努力。公共和非盈利部门中的决策很少是一种直接行为,相反,这是一个需要对相关的政治、伦理、法制和其他因素进行综合考虑的过程。

本书不仅提供了一些涉及进退两难局面的实际案例,同时,书中所应用的案例分析方法也鼓励学生去分析手头问题的来源、可能的行动路线、决策的后果,以及一系列构成宏观环境(管理行为就在这当中发生)的政治、伦理、法制和其他的因素。这一模式旨在引发读者对案例所涉及问题的批判性思考和集体讨论,并促使这种全面而现实的分析成为决策的手段和前提。为了在处理案例和理解案例分析模式方面给学生以帮助,本书以这样一个简短的讨论开头:学生在分析案例和进行角色模拟时如何运用这个方法。

书中所包括的案例研究涉及公共行政实践的核心任务和该研究领域的主要方面,包括组织行为、管理、人事行政、预算、伦理、项目策划和评估。这些案例反映了非盈利组织以及地方政府、州政府和联邦政府在管理上普遍存在的两难局面。每个案例都适合职前者、新进者和在职者,学生不需要具备对所涉及问题的技术性理解就可以掌握这些案例分析,这些案例的编写是从通才的视角出发的。无论是本科生还是研究生都可从中获益。我们尽了极大的努力来编写这些既具挑战性又不失娱乐性、既复杂又有着高度可读性的案例。教师们会发现,这些案例非常精炼,很适合用于课堂教学。与此同时,案例中的一些问题提供了足够的背景信息使读

者可以捕捉公共行政的复杂本质。

本书吸引师生的另一个特色在于案例的多学科研究。案例的作者来自公共行政、政治学、经济学、社会学、心理学、社会工作和犯罪学等多个学科领域。他们在案例编写中展现了学术性、研究性和真实性。尽管他们对主题问题有各自的看法,但他们持有一个共同的观点,即公共和非盈利部门的管理和决策是在一种不确定和复杂的状况下进行的,它受到了政治、伦理、环境等因素的限制。

这些案例由六部分组成,每一部分有一个相应的关于公共行政的主题。每个部分以一篇评论开头,这些介绍性的评论提供了适用于每一主题的简短看法,包括一些重要概念,提出问题来引导学生去接近下面的主题范围和相应案例。可以说,这些案例的设计伴随着思想上的学习。在每个案例的开头,读者可以了解作者对某个机构的简要看法,而这个机构就是这个案例的背景,机构中还有一些当事人,两者都被设定在一个固定的框架里。这些背景信息简化了追踪故事情节的过程。每个案例附有一些需要讨论的问题和一些有用的材料以便读者进一步阅读。

我要感谢以下评论者,他们在本书不同的写作阶段看了原稿后,给予了我及时的反馈:

William Chappell, Columbus State University

Denise Scheberle, University of Wisconsin-Green Bay

Robert Blair, University of Nebraska at Omaha

Warren Campbell, California State University

David W. Sink, University of Arkansas at Little Rock

Joseph Ohren, Eastern Michigan University

Charles W. Washington, Florida Atlantic University

我希望本书中的这些案例能够在我们称之为“公共行政”的这个领域为您带来一些重要的、具有挑战性的且有回报的努力。

罗伯特·P. 沃森

目 录

译者序/1

序言/1

案例分析方法/1

简介/6

第一篇 管理公共组织和雇员/21

案例 1 与民选官员一起工作:管理政治任命人员/29

1.1 背景/30

1.2 当前状况/31

案例 2 基层决策和行政裁量:确保中心地区国际机场的公众安全/34

2.1 问题概况/35

2.2 官僚裁量行为和联邦航空局/35

2.3 两难困境/37

案例 3 处理官僚制和政府间关系:环保署和有害废弃物/40



- 3.1 问题概况/41
- 3.2 请求/42
- 3.3 规则和共享的权力/43

案例4 陌生土地上的陌生人:在印第安人保留地工作的非印第安籍
管理者/46

- 4.1 印第安人保留地的治理/47
- 4.2 非法倾倒有害物/48

第二篇 人力资源管理/52

案例5 某医院的人事管理冲突/62

- 5.1 管理冲突/63
- 5.2 工作关系/64
- 5.3 工作关系发生变化/64

案例6 性骚扰:源于无意识还是不友善的工作环境/68

- 6.1 新工作,新挑战/69
- 6.2 工作中的公平问题/69
- 6.3 结果/71

案例7 收拾残局:处理招聘过程中的不满情绪/75

- 7.1 不满情绪产生的背景/76
- 7.2 不合适的招聘程序/77

案例8 切瑞县的困惑:士气低下,人员频繁更动/80

- 8.1 问题概况/81
- 8.2 麻烦不断的机构,麻烦不断的员工/82
- 8.3 责任/83

第三篇 预算、财政资源和技术的管理/86

案例9 县编制预算的政治:破解预算难题/93

- 9.1 南县/94
- 9.2 预算赤字/94
- 9.3 行动进程/95

案例10 应付收入赤字:南方农业县的经验/98

	10.1 危机中的基姆县/99
	10.2 收入问题/99
	10.3 预算委员会的建议/100
案例 11	控制格林菲尔德市的预算/104
	11.1 问题/105
	11.2 预算问题/107
	11.3 事情的转机/107
案例 12	埃文市的收入预测/111
	12.1 地方销售税收概况/112
	12.2 问题:分摊地方销售税/113
 第四篇 管理伦理/122	
案例 13	斗鲨记:一位项目经理应对其揩油老板的故事/130
	13.1 新任经理/131
	13.2 出现麻烦/132
	13.3 补救失败/135
案例 14	公共监督与责任:州行政中的伦理困境/137
	14.1 政治压力和执业许可部/138
	14.2 困境/139
案例 15	取消对残疾雇员的歧视:这将决定“平安庇护所”的未来/142
	15.1 平安庇保所:成功的残疾人雇佣者/143
	15.2 董事会的困境/144
	15.3 顾问的计划/144
	15.4 董事会的决定/146
案例 16	多元文化与社会公正:警察局里的种族外形歧视/148
	16.1 交通截停事件/149
	16.2 种族外形歧视/152
 第五篇 规划和实施公共项目/157	
案例 17	确定一项新政策:一个警察局对街头犯罪团伙的回应措施/162
	17.1 问题/163



- 17.2 提议/164
- 案例 18 关于减轻飓风影响以及克斯托维尔的海滩防护的可行性分析/167
 - 18.1 为飓风所做的计划/168
 - 18.2 角色和建议/168
- 案例 19 处理囚犯与形象的关系:一个监狱城的两难困境/174
 - 19.1 监狱城/176
 - 19.2 公众的不满/177
- 案例 20 私营化或非私营化:一座城市准备将市政服务承包出去/180
 - 20.1 正在走下坡路的城市/181
 - 20.2 卫生部门/181

第六篇 评估公共项目和组织/185

- 案例 21 战略规划和绩效测量:格伦威尔市确定目标和追求成就/191
 - 21.1 背景:一项新的战略性计划/192
 - 21.2 绩效测量/193
 - 21.3 一项战略性计划的蓝图/193
- 案例 22 拯救密斯迪克湖:当科学模棱两可时的项目选择/196
 - 22.1 背景/197
 - 22.2 当前的问题/198
- 案例 23 标杆在绩效评估中的作用:州工人补偿金项目的教训/201
 - 23.1 背景/202
 - 23.2 州工人补偿金项目概览/202
 - 23.3 工人补偿金制度绩效的跨州比较/203
 - 23.4 处理研究结果的反应/203
- 案例 24 评估组织:责任与公众感召力/207
 - 24.1 责任与公共感召力/208
 - 24.2 新的任务说明/209
 - 24.3 问题/210

注 释/212

参考文献/217

案例分析方法

为什么需要案例研究

案例研究是很多公共与非盈利组织的管理培训中流行的有效的学习与训练方法。它的优点是可以提供一个使概念易于理解的方式,而用其他方法,这些概念也许会显得晦涩复杂。公共行政方面的案例为学生提供了一个考察政府现行或真实事件的机会,使他们可以了解政府和非盈利部门的运作过程。当案例用一种要求读者参与决策过程的方式编写时,学生也得到了实用的学习经验,并能把他们自身的经验和这些练习所提供的教程更好地联系起来。

本书所使用的案例分析方法要求读者将管理概念应用到实际环境中去,从而将理论与实际联系起来。由于案例都是根据管理者的日常经验和公共机构中常遇见的



“两难困境”编写成的，因此理论联系实际便成为可能。每个案例都向读者提出了道德伦理方面的问题，并设置在一个充满高度政治性的复杂问题的环境当中。在对这些问题作决定时，我们鼓励读者就如何解决问题、如何做出决定，以及如何对管理公共机构、规划和雇员等方面提出的挑战做出批判性思考。

为什么需要角色模拟

在本书的每个案例中，我们都会要求读者扮演案例中的一个主要角色，决定如何解决手中的问题。这为读者提供了一个机会，使他得以参加学习过程，获取对公共行政活动的洞察力，并对充满挑战而复杂的公共行政的本质有一个正确的认识。

然而，在政府和非盈利组织里，实际上没有简单明了的解答或是最优的行动方向会自动呈现在管理者的面前，相反，往往有无数潜在的行动方向存在。各方力量在互动中解决案例中出现的问题。在角色模拟的过程当中，学生们可以接触到公共管理和非盈利部门的管理与决策的方方面面，而仅仅通过学习公共行政理论或阅读课本中关于这些主题的讨论是无法做到这一点的，所以我们说，角色模拟可以使学生学以致用，仔细思考、讨论当前的问题，并磨练出日后工作中需要的技巧。

为什么需要案例分析

案例分析方法不仅包含对某个事件的近似的描写和形容，还提供了一种对真实事件的描绘，而这种描绘的设计是力图向读者介绍诸如不确定性、复杂性和妥协性之类的行政管理特性，通过这种融合的案例分析方法来拓展一般案例研究的概念。本书的一些案例涉及管理的中心任务和团体、管理、人事安排、预算、伦理道德、项目计划和评估等研究领域。这些案例来自地方政府、州政府和联邦政府，还有非盈利部门并适用于这些领域。它们是为职前、入门阶段和在职的管理者以及研究生和本科生设计的。

首先,案例分析方法要求学习者对事实、问题、行为者、利益享有者、行动方向和案例可能的结果进行分析。其次,案例分析方法的决策框架包括政治和道德因素的分析,这些因素既影响了决策,又是决策产生的结果。这些案例不是简单地罗列事实,而是主张分析,提出问题并就作为管理者的复杂性进行讨论。

案例分析的步骤

本书的案例旨在培养读者对行政问题的综合分析能力和深思熟虑后做出明智决策的能力;这些案例的设计尽量接近管理活动和艺术的真实场景。很遗憾,教科书中关于如何管理或决策的完美例证总是与现实中基层的管理者的实践相矛盾。比如说,很少管理者有时间、资源、知识和信息去完整地了解情况,找出所有可能的行动方案,并做出理想的决定。甚至比书中所提到的更经常的情况是,决策者往往根据感觉或对最表层因素的“急躁而拙劣”的分析做出决定。

因此,案例分析方法试图寻求一种在教科书和现实之间的折中。这种方法避免片面强调公共行政的“全面理性”(教科书)或“渐进”(现实)模式。前者的管理决策基于理想假设,如:管理者对眼前问题有全面细致的了解——完整准确的资讯、充裕的时间和最佳决策所需的资源和专业知知识,这在实践中是无法实现的,不过这是理想决策追求的目标。另一方面,渐进模式尽管强调折中,而且是在不完美的条件下实施,它在实践中仍是不可接受的,因为它只对过去进行小修小补。用研究决策模式的学者查尔斯·林德布洛姆的话说,渐进主义做的仅仅是“循序渐进”¹。虽然这样可能更实际,而且在政治上更可行,但这种不理想的方法既不应该作为管理的目标,也不应该作为未来管理者的训练手段。案例分析方法吸收了渐进模式的折中、复杂性和现实主义的特点,同时力求借鉴最有见地的、全面的决策模式,这样可以避免走向这两个极端。

案例分析有七个步骤。首先,为了简化对案例、案例难点和接下来的决策过程的分析,建议读者为每个案例都准备一份书面的案例摘要。学生第一次遇到行政问题案例时也许在了解案例准确的事实方面有困难,因为问



题往往都非常错综复杂。即使是经验最丰富的分析家和政府行政人员都认为准备一份案例的要点或纲要非常有帮助。不管对正在研究案例的学生还是对正面临决策的管理者来说，准备书面摘要是一项良好的实践。

下面提供了一份案例摘要的格式。建议读者先在页首写下案例的题目，然后在大约 1~2 页的篇幅内列出案例分析的七个步骤。记住，案例摘要并不是一个完整的评估，所以只应包含能够帮助读者决策的最重要的要点。因此，这七个步骤的答案都无需完整的句子，一些短语就足够了。

案例分析摘要举例

案例的题目

1. 事实：
 - ◆ 列出相关事实，
 - ◆ 聚焦于案例的事件、地点、时间和原因。
2. 问题：
 - ◆ 列出基本问题，
 - ◆ 列出所有次要和相关问题，
 - ◆ 确认问题的来源和起因。
3. 有关人物：
 - ◆ 名字，头衔，
 - ◆ 名字，头衔，等等，
 - ◆ 确认那些能使决策过程清楚明白地显现出来的人物的重要特征。
4. 分析：
 - ◆ 确认策略和正式法制规范（全体人员和预算规划，原则和规则，岗位责任……），
 - ◆ 确认伦理道德规范，
 - ◆ 确认政治规范，
 - ◆ 尝试确认任何未知或未确认的规范。



5. 群体分析：

- ◆ 以小组为单位分四个步骤讨论(考虑让每个小组成员扮演案例中的一个人物和(或)受这些问题和行为过程影响的不同团体或利益集团)，
- ◆ 如果集团中产生矛盾，考虑合适的矛盾解决方法，达到合作与协调。

6. 行为过程：

- ◆ 考虑用先例或范例及模式来指导决策，
- ◆ 列出三个可能的行为过程，确立分类的标准。

7. 决策：

- ◆ 选择和推荐一种行为过程，
- ◆ 提供决议的概要和做出决策的基本原则及正当理由。