

中高层党政干部培训案例选

管理者 的思考

中共上海市委组织部●复旦大学国际政治系
复旦大学管理学院●编

上海人民出版社



责任编辑 黄胜铭
封面装帧 王建纲

管理者的思考
——中高层党政干部培训案例选

中共上海市委组织部
复旦大学管理学院 编
复旦大学国际政治系

主 编 罗世谦
副主编 郑绍濂 王沪宁

上海人民出版社出版、发行
(上海绍兴路 54 号)

新华书店上海发行所经销 吴县文艺印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 11 字数 239,000
1988 年 12 月第 1 版 1988 年 12 月第 1 次印刷
印数 1—10,000

ISBN7-208-00457-9/D·70

定价 2.75 元

序

党政领导干部所担负的工作,简单地说,就是对政治、经济、文化和社会有关事务的领导或处理。在现代社会里,它既是一门科学、又是一门艺术。

说它是科学,是因为正确而有效的领导工作不能靠随心所欲的指挥来实现。它必须遵循客观规律,必须以国家的法律和党的方针为依据,必须按严格的科学程序来运作。

说它是艺术,是因为正确而有效的领导工作的实现还有赖于一种在丰富的实践经验和坚实的理论思维基础上形成的良好的直觉判断能力。本来,世界上的事物千变万化,总比我们的规章制度所能涵盖的东西更加丰富、多彩。何况随着我国政治、经济体制改革的深入,越来越多的事物将超越现行的规定、超出现有的观念,来到我们面前。而越是高层次领导,所面临的超出常规、无章可循的复杂事物也就越多。这些都需要凭借良好的直觉判断能力和果断的决策能力。

一个成熟的党政领导干部,应当把领导科学和领导艺术融会贯通地运用于自己的领导实践。但这种能力,既难于用通常的教科书来传授,也不能靠个人的短期实践积累来造就。因此,我认为,案例教育的确应当成为培训党政领导干部的一种重要形式。

案例教育,是对从实际工作中采集到的具有典型研讨价值的事例,编制成供培训使用的案例,通过受训者的研究和讨

论,从而提高他们处理问题、解决问题的能力。案例来自实际,面对社会现实,内容丰富多彩,但不指明答案,也不强求统一的答卷。受训者可以见仁见智,通过讨论比较,寻找最佳方案。采用这种方法,可以为受训者提供一片任其驰骋的广阔天地,使受训者得以充分发挥其学习和思考的创造性,充分运用所学理论知识和各自不同的领导艺术风格,探索解决案例所提问题的途径。实践已经证明,这种方法对于提高领导干部处理问题的实际水平,有着十分明显的作用。

近代企业管理案例研究,起源于美国哈佛大学。1985年,中共上海市委组织部青干处率先把这种国际流行的培训方式,运用于党政领导干部的短期强化培训,取得了很好的效果。1987年,根据中央组织部下达的“干部工作新方法”研究课题,青干处的同志又同复旦大学管理学院、国际政治系合作,编写适用于中高级党政领导干部使用的培训案例,并选辑成现在的这本书。编写的宗旨,主要是针对中高层领导干部培训的需要,因此所选案例都较大型、较综合、较复杂。不过虽然读者对象以局处级干部为主,我觉得也可以作为其它干部和高校管理学院及党校、行政管理学院学员的阅读培训教材或作为工作经验交流的参考材料。

从管理学原理来讲,好的案例应有长久的生命力。但每部案例集的编写,又都和产生它的时代息息相关。因此,总是有一定的局限性,需要不断地修改和更新。现在的这个集子,当然也不例外。但是,有总比无好。何况本书的作者们,无论是在实际部门工作的领导干部,还是研究管理学和行政学的教师和研究生,都在案例的编写过程中进行了有意义的工作。我希望,他们的辛勤劳动,能够得到读者的欢迎。我也希望,随着工作的深入,在不远的将来,会有更成熟、更完善的案例集

诞生,贡献给领导科学和领导艺术研究,贡献给改革开放和现代化事业,贡献给我们这个伟大的时代。

赵启正

1988年7月1日

目 录

序.....	赵启正	[1]
绪 论.....		[1]
一场围绕企业破产法的论辩.....		[15]
租赁制推行之前.....		[26]
对“冬芳租赁现象”的争论.....		[32]
学校创收和教师兼职之争.....		[41]
李所长是否可以兼职?		[47]
4位技术人员辞职引起的风波		[53]
建造塘桥大厦的决策.....		[63]
这一贫困老区的经济发展应选择什么途径.....		[69]
W市市府的咨询委员会是如何发挥作用的.....		[77]
如何解决临江市的交通问题.....		[87]
SP—10机组该不该引进		[94]
调整中美航线的运输方案受阻说明了什么.....		[100]
一场围绕S市钢铁工业发展方向的争论.....		[107]
让人左右为难的三份研究报告.....		[115]
汽车工业发展的前夜.....		[126]
这项设备的引进为什么这样难.....		[132]
一条彩电生产线引起的争论.....		[139]
一〇一厂承包记.....		[148]
由D特区的发展轨迹引出的思考.....		[157]

西林汽车有限公司的崛起.....	[169]
天崖水泥厂投产记.....	[178]
西海石油公司“开门”记.....	[186]
佳山管理体制与行政区划之争.....	[196]
行政性公司撤销之后的难题.....	[203]
东海市城市监督管理体制如何确定.....	[208]
S 机场管理体制如何改.....	[213]
滨海市怎样解决幼儿入园入托难.....	[217]
兴建鹿口镇的风波.....	[224]
一起重大凶杀案报道之后.....	[230]
一场棘手的新闻界风波.....	[238]
中外合资的 F 公司党组织应该怎样开展工作.....	[246]
实行经理负责制以后.....	[251]
他该不该参加投标?	[257]
如何对待一位想当“官”的副处长.....	[262]
贾厂长能连任吗.....	[269]
如何搭春光越剧团的领导班子.....	[277]
查不下去的诽谤案.....	[281]
将了谁的军?	[289]
为什么秦厂长要辞职.....	[300]
谁是最佳人选.....	[307]
市调查组去天地局遇到的难题.....	[313]
新市长的功与过.....	[321]
一位县委书记的一天.....	[330]
后 记.....	[337]

重视党政干部培训中的案例教育

(绪 论)

什么是案例教育

案例,英文叫 case,汉译为个案、实例、事例。案例教育,是围绕一定的教学目的,把从实际中采集到的真实事例加以典型化处理,形成供受训者思考、分析和决断的案例,通过自我研究和相互讨论的方式,使他们运用理论解决问题,提高工作能力;或通过分析解决实际问题,提高理论水平。

案例教育源远流长。在我国古代,先秦诸子大量采用事例来阐发哲理,含而不露,启迪人们的思维。宋代司马光编著《资治通鉴》,详述历代王朝的盛衰兴亡的史实,供后人借鉴。在古希腊、古罗马,当时的教学中,也往往采用问答法,暗示法。古代宗教典籍的教义,也都是从一个个生动隽永的故事中生发开去,使信徒反复琢磨,领悟玄机。

十六世纪以来,随着文艺复兴运动和近代自然科学的兴起,科学主义成为风靡一时的研究方法和思想方法。它强调体系的完整,逻辑推理的严密,从大量实验中推导出一条又一条定理,又从一条又一条定理中构架起一门门学科。为了普及教育的需要,最终编写出一本本教科书。当人们为这些辉煌的成就而陶醉的时候,也有人感到担忧,因为在这种新形成的

教学方法(后来被人称为传统教学方法)中,失去了生活本来具有的生动性和新鲜感。尤其在管理领域,大量活生生的管理方法和应变手段,抽象成几条干巴巴的定理,学员纵然能生吞活剥地背诵,也难于融会贯通地运用。于是,数千年前就已诞生的案例教育方法,重新受到教育家们的青睐。

本世纪初,案例教育首先在美国哈佛大学医学院被正式应用,尔后又扩大到法学界,用案例来培养学生当法官和律师。1908年起,美国哈佛商学院开始用案例教学法来培养硕士研究生。几十年来,它为美国企业界、金融界、商业界培训出大批才华出众的高级管理人才。在哈佛,案例教学法主要用于攻读企业管理硕士学位的研究生班和进修班。在管理学教学中,还出现了一个专门术语,叫做“Case Study”。这个术语直译为“案例研究”。学员们面对手头的案例,确实需要进行深入细致、身临其境的研究。通过分析一个一个的案例,就近乎处理了一桩一桩的公务,从而提高实际工作的能力。据说哈佛大学研究生班的每个学员,在两年的学习过程中,都要研究分析近千个案例。

案例教育在党政干部培训中的意义和作用

案例教育对于党政干部,尤其是对中高层次的领导干部的培训中,是否也能适用呢?

1985年,中共上海市委组织部青干处曾组织力量,对近年来新上岗的局级干部的年龄结构、知识结构、能力状况作了抽样调查,并作了如下三方面的分析:

(1) 从年龄结构来看,新上岗的局级干部年富力强,这对承担繁重艰巨的领导工作无疑是个极大的优势,但也存在着

三个不足。第一,由于年轻化的要求,大批年轻干部从较低层次的岗位一下子提拔到局级领导岗位,台阶跨度大,缺乏逐步积累经验和增强能力的过程,因此无论在思维方式、心理状态方面,还是在工作方法方面,一时难以适应局级领导工作。第二,由于年纪轻,资历浅,因此不敢大胆指挥职能部门,充分发挥职能部门的作用,而采取事必躬亲的工作方法。第三,由于事必躬亲,只能陷入“文山会海”的事务堆,消耗了大量的精力和时间。尽管精力充沛、干劲十足,也难以有效地把握宏观的整体效应。

(2) 从知识结构来看,局级干部一般都具有较高的文化素养和较深的专业技术知识,这无疑是他们的又一大优势。但必须指出,第一,他们中的大部分人是技术型干部,知识面窄而专,往往会导致局级干部群体知识结构的畸形发展。由于局级干部的知识覆盖面的比例失调、专业技术知识高达70%,而马列基础理论、一般企业管理知识、现代科学管理知识(系统论、控制论、信息论等)又十分缺乏,因此造成“硬”知识绰绰有余,而“软”知识明显不足,难以实行有效的科学管理。第二,由于现职局级干部可自由支配的时间甚少,培训的机会不多,又没有专供局级干部自修的丛书,各局各系统之间缺少传递信息的渠道,因此他们的“硬”知识将不断“老化”,而“软”知识又得不到及时补充,知识结构出现了一种非良性循环。第三,现职局级干部中相当一部分的“科技型”干部,由于“转轨变型”来得急促,思想上没有充分准备,又鉴于任期制的实行,难免有重返原技术岗位的想法。因此,往往在有限的时间内,偏重“硬”知识的更新,而忽视“软”知识的充实。

(3) 从能力素质来看,新上岗的局级干部一般政治素质较好,有较强的开拓创新意识,有实干精神,工作效率高,再加

上来自基层,能体察民情,与群众息息相通,而且由于文化水平高,语言文字表达能力和自学研究能力较强,这无疑是他们的长处。但是,也必须明确指出,第一,由于他们起点低,上岗前大多是基层一个部门的负责人,接触和处理的大量工作往往是微观方面的具体琐事,因此对宏观政策环境不熟悉,对宏观经济规律一知半解。在宏观管理、战略规划和整体效应的发挥方面显得力不从心,或者考虑甚少。第二,由于他们的台阶跨度大、上岗周期短,缺乏积累和丰富高层次行政领导工作经验所必需的时间和过程。因此,他们的决策能力、组织协调能力、综合分析能力等十分欠缺。往往偏重“紧急应变”而忽视战略决策,以直接指挥取代分级管理,用“平衡”取代协调。尤其值得强调的是决策能力,强的仅占33%,而弱的竟高达29%,两者均引起人们的关注。第三,新上岗的局级干部的鉴别能力和掌握政策能力不强,因此对改革中涌现出来的纷繁复杂的新问题一下子还难以适应,不能很好地把党的宏观政策创造性地化为本部门的具体政策和制度。

通过对局级干部现状的综合分析,可以看到对党政领导干部培训有着强化能力、软化知识、短期速成的特殊需要。为此必须谋求一种能实现上述需求的有效途径,而案例教育在这方面有其一定的优势。它既可以作为长期正规培训中的一个重要环节,以增强理论与实践的紧密结合,又可以成为短期强化培训中的主要教育考核方法,以进一步强化党政领导干部的能力素质。因此,案例教育运用于党政领导干部的培训,不仅是紧迫的,而且是十分必要的。

从1985年起,中共上海市委组织部青干处尝试在干部研究班中进行案例教育,取得了较好的效果。案例教学随即在党校和高校中用作培训党政领导干部的教学手段。随着政治

体制改革的深入，干部将实行分类分层管理，对于业务类公务员进行岗前的案例培训，自然是行政管理学院教学的题中应有之意。对于政务类公务员以及党的机关领导干部，案例教育仍然是帮助他们迅速熟悉工作，提高分析问题、解决问题能力的有效手段。

案例的特性

案例教学之所以能够较为成功地培养和锻炼学员的实际工作能力，是因为案例具有如下的一些特性：

(1) 理论联系实际的桥梁。案例教育最突出的优势之一，便是它采集了大量真实事例作为生动的教育内容，以现实问题为研究对象，以事实和数据为根据，并将理论知识寓于案例之中，使之既可模拟出受训者在实际工作中可能遇到或感受到的客观环境，又可使受训者在分析、判断、决策的过程中进一步深化对理论的理解。通过对各种类型的案例进行剖析和发散性思索，将大量的感性经验升华到理论高度，指导今后的工作。

(2) 知识转为能力的媒介。案例教育以促进知识转化为行动的能力为主要目的。为此，它注重用启发式、暗示法来调动受训者的潜在智能。有时案例本身并无明确的经验可以借鉴，但它引人入胜、发人深思。人们通过对案例的分析和讨论，发现内含的矛盾，并用已有的知识和能力去解决矛盾，从而获得新的知识和新的能力。案例教育具有的这种知识和能力互相转化的功能，将会有效地促进党政干部能力的提高。

案例教育还可以缩短教育者和被教育者之间的心理距离。被教育者作为教学中的主体，认真进入模拟情景所需要扮

演的角色,充分发挥自己的表演才能,积极吸取他人的长处,不断对自己进行自我鉴定、自我完善、自我发现,使自己的潜能得以充分施展,从而强化了能力。

(3) 提高管理艺术的手段。政治是科学、也是艺术;作为政治之实际运作的党政管理工作就更具有艺术性。一个成功的案例,当然具有高度艺术性的特征。一般来说,管理不是做算术,一只苹果两个人分只能每人分一半;管理犹如去旅行,无论是对于旅行路线,还是对于交通工具,抑或对于在某地的停留天数,都没有一个普遍的定论,在很大程度上可以“各显神通”。研究同一个案例,各人可以有不同的结论,这正是需要进行讨论的基础。当然,案例研究也并不是“公说公有理,婆说婆有理”。在充分讨论的过程中,可以发现不同管理人员的管理艺术,并可以在讨论中得到互相启发,以取得相对一致的意见。

(4) 选拔、考察干部的方法。案例教育的过程包括受训者的独立思考、分析讨论、决断表达等环节,是受训者的思维方式、知识综合和潜在能力的一次自我表现,也是考核受训者能力素质的一次不可多得的机会。

上海市委组织部为考察局级后备干部是否具有必要的能力素质,曾采用案例进行模拟情景测试,考试局级干部在岗位上的种种场景所遇到的不同问题,为后备干部提供一种不在其位,也谋其政的机会,使他们知道自己的长短,领导和组织部门也能在动态中考核他们,量才而用。

另外,案例还可供一般读者阅读和研究。读者通过对于案例的阅读和研究,可以熟悉有关行政管理领域的一般过程,了解有关领导干部工作的大致情形,从而产生或增强对于国家行政工作的认同感。对于没来得及有机会涉足社会的大中

学校的学生,可以通过阅读案例,增进对社会的熟悉和了解。

当然,案例教育并非完美无缺,有其一定的局限性。如它取代不了系统的业务理论学习,它难以对干部的“德”进行考察,案例本身无法表述局级干部的全部能力要素,案例分析往往没有固定的标准答案,给人以心理上的不满足感。

案例的分类

在使用案例之前,需要对案例进行选择。哪一种案例可以用作培训教学,哪一种案例可以用来考试、考核,哪一种案例则可以用作一般阅读。人们出于不同的需要和目的可以从不同的角度,用不同的标准对案例进行分类。

按照操作者的用途,一般可分为教学案例和考核案例。教学案例和考核案例就案例本身来说,没有原则上的区别,只是出于不同的用途,作不同的处理而已。教学案例可以公开,考核案例则需要保密。为了进行各级各类的考试,我们可以储存若干案例,随时拿出来供考试之用。

按照受动者的类别,可以分为适用于不同层次干部的案例,以及适用于不同类型干部的案例。应该说,对于不同层次和不同类型的干部,要求是不一样的。况且,如果用同一案例,来考核不同层次甚至不同类型干部的案例,也不可能作出科学的评定。人事部门的干部不可能对公安部门的事务完全掌握,一个科级干部不可能对局级干部的职责完全了解,反之亦然。因此,在使用案例时,一定要注意案例的适用范围。

按照案例所要解决的问题类型,可以分为决策案例、人事案例、管理案例、综合案例等。所谓决策案例,主要是环绕某一事件如何解决而展开情节,引人思考。所谓人事案例,主要

解决用人问题和领导班子建设问题。所谓管理案例，主要讨论党政机关日常管理中经常遇到的问题。所谓综合案例，就是涉及到领导体制、管理体制、用人决策等多方面的工作讨论。

按照案例的体裁，也可以作出一些分类。如小品型案例，这类案例短小，往往涉及一个具体的问题；纪事型案例，这类案例注重文学色彩，有情节，有描述，具有一定的可读性；总结型案例，这类案例相当于一份调查报告，较为平淡地反映一个案情的来龙去脉。

案例的收集

行政管理案例是一种具有特征性的作品，需要组织人员去专门收集编写。由于案例是通过实际问题的展示，来培养受训者分析问题和解决问题的能力，所以，案例的素材一定要来自客观实际，来自相关的工作领域。要使人读后感到，案例中的情况是确实存在的、真真实实的；只有在这个基础上才能进入角色，身临其境。

收集素材可以通过两种渠道：

一是采访。我们可以深入有关行政部门，向从事实际管理工作的领导干部采访，收集他们在处理某一问题时所面临的矛盾和抉择，以及处理这一问题的方法、步骤和结果。在采访过程中，首先要说明采访的目的和案例的特点。案例是中性的，它可以是一个成功的工作范例，也可以是一次失败的工作过程，还可以是成功与失败参半的经验教训总结。切忌写成先进事迹材料或先进工作范例报道。为了使被采访人能够客观地介绍情况，还要说明案例编写的一般技术处理程序。案

例虽然来源于客观真实的素材,但不是一份工作总结。它可以进行一些加工,掺进一些虚拟的细节,它可以把几个部门面临的问题揉到一个领导人的思考范围;更为重要的是,它将隐去真实的人名和单位名称。这样,编写成的案例就对提供素材的单位和人员无甚影响了。

二是改编。可以用作改编案例的素材很多,有工作总结、调查报告、新闻报道、报告文学等等。这些素材有的已经公开发表,有的是内部材料。但都应直接间接地反映党政机关的工作情况,我们可以根据这些情况,改编成符合案例体裁的作品。

除此之外,请在第一线工作的领导干部结合工作体会,直接编写案例,也是收集案例的好办法。我们这次请在复旦大学研读行政管理研究生课程的现职局处级干部撰写了部分案例。当然,这种方法做起来是有难度的。

案例的编写

收集到素材之后,无论这种素材是直接的还是间接的,都要进行加工整理和编写工作,然后才能成为案例。编写案例是一项技巧性很强的工作。在编写过程中,要注意使案例符合这样一些要求:

第一,要使案例成为一个有情节但没有最终结局的故事。案例是供人们思考研究的,它需要向人们提供案情的发生和发展过程,一般不提供最终的发展结果。这个结果需要受训者或受试者去填补。

第二,要使案例隐含着各种各样的矛盾和冲突。案例是要人们解决问题的,如果这种问题一看即可明了,反掌就能解

决,那么这种案例就不成其为案例。在一定意义上说,问题越棘手越好,越使受训者或受试者感到左右为难,进退维谷,就越成功。好的案例,经得起反复咀嚼。

第三,要在案例的情节中掺杂一些零乱的,与主题不相关的、虚虚实实的情节。谁都知道,社会现象是复杂的,党政领导干部在处理一个问题时,影响这一问题的环境因素更是错综复杂。有些情况看上去对于问题本身并无直接的关系,但往往也能影响领导者对于解决问题的态度和行为。因此,不要把案例与教科书或报告文学等同要求,适当地零乱一些则更为有用。

第四,要使案例的篇幅适中。国外的管理案例有千余字的小品案例,也有10万字以上的大型案例。但从我国中高级党政干部培训的实际情况看,既不宜过短,也不宜过长。太短的案例情节简单,问题单一,不太符合受训者党务政务活动中所面临的纷繁复杂的真实情况,也激不起阅读者的更多思考。如果案例太长,则会在案例的使用中带来不便。

对于素材的处理和案例的编写,要注意以下几个特点:

1. 通用性。党政局处级干部使用的案例不宜过专,要从这一层次的特点出发,择其共通之处进行编制,就高层次的领导来说,主要应是分析判断能力、决策能力和一些必备的“软”知识。

2. 现实性。案例要紧密结合对内搞活,对外开放的新形势,贯彻政治体制改革和经济体制改革的精神,反映改革实践中党政领导干部所必须处理但又难以处理的种种现实问题。

3. 实践性。案例在内容上要有动态性,案例本身就应该是一个工作环境的仿真模拟,让学员置身于规定的事件中去处理实际问题,它注重的是培养学员解决实际问题的实践能