

行政案例的 方法与应用

万鹏飞

北京大学出版社

行政案例的方法与应用

万 鹏 飞

北 京 大 学 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政案例的方法与应用/万鹏飞编著. —北京: 北京大学出版社, 1995. 10

ISBN 7-301-02914-4

I. 行… II. 万… III. 行政诉讼-案例-研究-基本知识
IV. D915.4

书 名: 行政案例的方法与应用

著作责任者: 万鹏飞

责任编辑: 冯益娜

标准书号: ISBN 7-301-02914-4/D·0285

出 版 者: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

电 话: 出版部 2502015 发行部 2559712 编辑部 2502032

排 印 者: 北京飞达印刷厂

发 行 者: 北京大学出版社

经 销 者: 新华书店

787×1092 毫米 32 开本 9.375 印张 190 千字

1995 年 10 月第一版 1995 年 10 月第一次印刷

定 价: 8.00 元

前 言

行政学自本世纪 80 年代在中国恢复和发展以来,取得了很大的成绩,行政学教材、专著和刊物日渐增多,各种学术会议频频召开,对外交流不断增加,研究机构纷纷成立,许多高等院校设置了行政管理系或行政管理专业,行政学的一些基本概念和内容得到了广泛的普及。但是,透过这种“繁荣”的表象,不难看出背后的“危机”。其中最严重的问题是理论脱离实际。

经济建设、改革开放,给我们这个古老的国家注入了生机和活力,一切都在发展,一切都在变化,这一方面给行政学的发展提出了严峻的挑战,另一方面也为行政学在中国的发展提供了一个很重要的契机。改革开放十五年来,既有成功的经验,也有失败的教训,更有亟待解决的问题。从行政学角度对这些经验、教训和问题进行调查和分析,作出总结和概括,提出预测和对策,是我们行政管理研究工作者义不容辞的责任。但是,我国的行政学研究并没有走出理论的书斋。大多数教材流连于一般的原理、概念的演绎,空洞的说教,其内容大同小异,对现实生活中一些重大现实问题,如中央与地方关系、政企关系、流动人口的管理、社会保障制度的改革等都缺乏研究、缺乏参与。跟经济学、法学和社会学等学科在中国目前这场革命性的改革中所扮演的角色和发挥的作用相比,行政学给人的感觉是极其有限。这不能不使我们行政

管理研究工作者感到忧虑与不安。中国行政学正处在一种停滞不前的困境中。

于是,作为走出困境的努力之一,行政案例研究法在前几年被引进到行政学研究中来,它力图使行政学走出封闭式的理论体系,在理论和实际之间架起一座沟通的桥梁。几年来,一些行政案例选编的书已经出版,全国性的行政案例研究会也已成立,行政案例研究法开始应用于教学和培训。但是,由于时间短,经验不足,我国行政案例的研究还非常薄弱。迄今为止,国内尚无一本系统阐述行政案例研究的方法论专著,人们对行政案例研究法知之甚少甚至存在误解。其次,大多数行政案例集的选题局限于原理范围之内,所选案例琐碎,不具典型价值。本书正是作者致力于行政案例的教学与研究,力图改变上述状况的一个成果。

本书分两个部分。第一部分系统地阐述了有关行政案例研究的方法论,包括行政案例的基本概念;行政案例研究法产生的社会历史条件与发展历程;行政案例在我国研究的现状与未来发展;行政案例的类型与功能;行政案例的撰写与分析;行政案例的教学与培训。第二部分是反映重大现实问题的案例。所有案例均根据最新材料编写而成。这些案例涉及:中央与地方关系、行政法制建设、政企关系、流动人口的管理、土地管理、农村社会保障、惩治腐败、质量的检查与管理、通货膨胀的治理等方面。少量跟我国经济社会改革有关的案例和有助于我们了解国外行政体制及其决策的案例也收录其内,所有案例均具有典型分析价值。本书首次把行政案例的方法论内容与行政案例本身结合起来,旨在增加本书的实用性和操作性。

在行政案例的撰写过程中,我发现,在我国现行的教育体

制下,制作和撰写一篇好的案例往往比写一篇好的文章更麻烦、更困难。有时为核实一个时间、一个数据、一项政策、一条法规,往往需要查找大量的背景材料,必要时还得到政府部门作一些访谈。这些都会耗去大量的时间和精力。我深感,要推动中国行政学的发展,推进我国的行政改革,必须打破学界和政界的界限,将理论联系实际落到实处,双方共同携手,合作研究,互相取长补短,把行政学的理论建立在中国的现实基础之上,同时将中国的行政改革与行政发展置于科学的理论指导之下。本书作为一种尝试和努力,如能起抛砖引玉之功效,我将感到由衷的欣慰。

本书各案例素材大多取之于国内各种书报刊物,谨对有关作者表示谢意。同时作者还要感谢向本书提供一些案例素材的国家有关部委的公务员。

北京大学政治学与行政管理系

万鹏飞

1995.4.1

目 录

第一部分 行政案例研究方法论

第一章 行政案例研究法:一种古老方法的再生	1
第一节 从伊索寓言到现代行政案例研究法	1
第二节 现代行政案例研究法产生的社会历史条件	7
第三节 行政案例研究法的发展历程	9
第四节 继承、引进与发展:行政案例研究法在中国	16
第二章 行政案例:类型与功能	25
第一节 行政案例的类型	25
第二节 行政案例的功能	29
第三节 行政案例研究法:是非功过说	35
第三章 如何撰写行政案例	38
第一节 典型行政案例的构成	38
第二节 行政案例撰写的几个步骤	40
第三节 衡量行政案例好坏的标准	50
第四章 行政案例的教学与培训	55
第一节 行政案例教学前的准备	55
第二节 行政案例的课堂讨论	65
第三节 行政案例与行政官员的培训	67

第二部分 行政案例选编

一、Z省Y地区再起“蚕茧”大战	73
二、一家戴“红帽子”的私营企业和厂长的遭遇	76
三、一家国有企业合资“嫁接”改造始末	83
四、N市企业破产热	89
五、如何开发荒地资源 ——S省L地区拍卖荒地的个案调查	93
六、W县对外地民工就业管理的探索	100
七、一起劣种坑农案引起的争议	110
八、县政府占地毁林事件说明了什么	115
九、国有资产管理体制改革的大胆探索与尝试 ——Q市企业主管部门转体情况的个案调查	120
十、J省农村救灾扶贫互助储金会 ——一种新型社会保障组织的产生、发展与现状	141
十一、H省W地区财政出路在哪里	169
十二、谁给消费者一双“慧眼” ——中国质检管理体制透视之一	176
十三、质检机构如何走向市场 ——中国质检管理体制透视之二	180
十四、物价大幅度上涨,政府应该怎么办 ——94中国物价情况透视	183
十五、J省通货膨胀现状与成因	197
十六、惩治香港警察的贪污腐败	215
十七、德国的社会保障制度	234
十八、美苏粮食协议	249
附:Z省Y地区“蚕茧大战”案例分析报告	276

CASE STUDIES IN PUBLIC ADMINISTRATION: METHODOLOGY & APPLICATION

Contents

Part 1 PA Case Study Approach

Chapter 1 Case Study Approach: The Rebirth of An Ancient Method	(1)
From Aesop Fables to Case Study Approach.	
The Social and Historical Background of Modern PA Case Studies. Inheritance, Transplant and Development: PA Case Studies in China.	
Chapter 2 PA Cases: Types and Functions	(25)
The Types of PA Cases. The Functions of PA Cases. PA Case Study Approach: Advant ages and Disadvantages.	
Chapter 3 Compilation of PA Cases	(38)
The Structure of Typical PA Cases.	
PA Case Compilation: General Steps. The Standards for Evaluating PA Cases.	
Chapter 4 Application of PA Case Studies in Teach- ing and Training	(55)
Earlier Preparation. Classroom Discussion.	
PA Case Studies and Civil Servants' Training	

Part II Selected PA Cases

- 1 "Silk War" in Y Prefecture of Z Province(73)
- 2 The Experience of a Private Enterprise in
"Red Hat"(76)
- 3 The Reform Process of Turning a State - owned
Enterprise into a Joint-venture(83)
- 4 An Upsurge in Bankruptcy in N City.....(89)
- 5 The Exploitation of Land Resources
—A case of wasteland auction in L Prefecture of
S Province(93)
- 6 An Exploration of Employment Management over
External Labour in W County(100)
- 7 The Controversy Over the Case of Entrapping
Farmers With Inferior Seeds(110)
- 8 The Incident of Destroying Forest and Illegally
Occupying Land by a County Government(115)
- 9 An Exploration of the Reform of State - owned
Property's Administration in Q City(120)
- 10 The Unions of Poverty Relieving and Mutual
Help in J Province
—A new kind of social security organi-
zation: its emergence, development and
current state(141)
- 11 The Financial Situation of W Prefecture of H
Province(169)

12 A Survey of China's Quality Supervision and Management (1)	(176)
13 A Survey of China's Quality Supervision and Management (2)	(180)
14 A Survey of China's Inflation in 1994	(183)
15 A Survey of J Province's Inflation in 1994	(197)
16 The Fight Against Police Corruption in Hong Kong	(215)
17 Germany's Social Security System	(234)
18 The US and USSR Grain Agreement in 1975	(249)
Appendix: An Analysis of the first Case: "Silk War" in Y Prefecture of Z Province	(276)

第一部分 行政案例研究 方法论

第一章 行政案例研究法：一种 古老办法的再生

第一节 从伊索寓言到现代行政案例研究法

一、从《伊索寓言》到韩非子“帝王学”

说起案例，人们马上可能会想起医学案例、法学案例，因为这两种案例已为很多人所熟知。而谈到行政案例，许多人则感到有几分陌生，因为作为一种研究方法，它是新近才开始介绍到我国来的，而作为一门课程设置，许多高校还没有开设，有些高校则刚刚开始起步。因此，无论从哪方面来说，行政案例的研究在我国是一种较新的研究方法和一门带有探索性的课程。

行政案例研究法虽然很新，但是，就这种方法的本质来说，即以某种或某个事例来说明或指出某个道理的做法，几乎和人类的文明史同时出现。从这个角度看，这种方法又是一种极其古老的方法。当使用文字记载事情首次出现时，人们就通过描述一件事例来论述某个政治、伦理、道德问题。如我们大家所熟知的古希腊的伊索寓言，就是这种方法的典型运用。而

据推断，伊索是生活在公元前五世纪的人。我们从小就熟悉的许多故事都出自这部古典名著，如“乌龟和兔子”的故事教育人们奋发图强往往胜过恃才自满。而“小偷和他的母亲”的故事留给人们的教训是勿以恶而为之，小过当初不惩戒，则量变必然犯大错。在我国源远流长的文化长河中，人们也是很早就运用了这种方法，如最早的政治、哲学和历史著作《战国策》、《论语》、《老子》、《庄子》、《韩非子》等，把以事说理的方法提高到一个新的高度，大量的民间故事、寓言、历史事例被恰到好处地引用和描述。如大家所熟悉的集法家之大成的韩非子所著《韩非子》一书，就运用了带有案例方法色彩的手法，全书纵横古今，以事明理、逻辑紧密、语言简洁流畅。他在阐述治国方法必须随着时代的发展而变化时指出：“古时周文王处于半、镐一带，土地不过百里见方，他施行仁义使两国归服，后来终于统治了天下，而徐偃王处于汉水以东，土地有五百里见方，他亦施行仁义，有三十六个国家割地向他朝贡。楚王害怕徐国的做法会危害自己，于是起兵讨战而灭之。文王施行仁义而统治了天下，偃王施行仁义却灭掉了自己的国家，这说明了仁义适用于古代而不适用于现代。时代不同，治理国家的方法也要随之而改变，在阐述他的法术主张时，他又以具体的例证分析了商鞅的法和申不害的术二者各自的长短。指出，商鞅重法而轻术，结果影响了秦国的发展速度，自己也身遭不幸。申不害重术而轻法，法制混乱，终究未成称王称霸大业。总之二人各执一重，两人学说都不完善。正是在此基础上，韩非子提出了自己的主张。此外，在这本书中，韩非子还运用许多寓言故事来说明治国的道理，如“守株待兔”来讽刺以先王之政来治当世之民的愚蠢做法。全

书读来不仅不枯燥,反而给人以美的享受,在思想上和艺术上达到了完美的统一。而这种统一的达成,正是因为作者运用了由具体到一般、由典型到抽象、由事入理的方法,使这本书两千多年来一直魅力永存,成为不朽的经典名著。有人将此书与马基雅弗里的《君主论》相提并论,而称之为“韩非子帝王学”。此外,汉朝司马迁的《史记》,宋朝司马光的《资治通鉴》,则更是比较系统地记载了历代王朝来的兴衰。而《贞观政要》则通过对唐太宗李世民及其大臣言行的记载,论述了治国的大政与谋略。上述史籍已被公认为中华传统文化的代表作,也成为行政案例教学古为今用的宝库。

尽管古代的这种以事入理的方法与我们今天所讲的案例研究法有一定的区别。但是其本质是相通的。现代案例研究法则上述方法的再生和更新。

二、现代行政案例:界定和特点

案例,在英语中的对应词是 case,也译作个案,通俗地讲,案例就是事例,就是对现实生活中某个真实事件的特定情景的客观描述。如前所述,我们比较熟悉医学案例和法学案例。就前者而言,我们每个人都有个病历,医生看病时,有时总要查一查你以前的病史。碰到一些特殊病例,医院还要做成案例,供研究之用或后人借鉴。跟医学案例有关的还有现在的一些医药广告,在宣传某种药物的效用时,经常附上使用过该药的一些病人的例子来说明。这也是案例方法的一种运用。法学案例研究也开始得比较早。老师在上法律课如刑法及刑事诉讼法、行政诉讼法、民法等等时,总要运用大量案例来说明、解释有关的法律条文,给学生提供一个具

体、生动、直观的例证，甚至于根据例证来设立模拟法庭，锻炼学生运用法律武器解决法律问题的能力。医学案例研究法和法学案例研究法后来被借鉴和运用到企业管理和行政管理的教学和研究中。那么，究竟如何从一般意义上来界定案例研究法呢？我认为，所谓案例研究法或教学法，就是根据一定的方法和技巧，通过直接或间接的途径，以结构简洁紧凑的书面形式，把一个真实的情景重新创造出来，供教学或研究之用，从而提高学员分析问题和解决问题的实际能力。

跟传统的教学法相比，案例教学法具有下述特点：

（一）案例教学法中，教师的职责是激发学生积极参与一个例题，在课堂创造一种鼓励学生的环境，使他们积极参与讨论，贡献自己的思想、主张、知识和经验，投身于批判性和分析性的思维中。而传统教学法认为，教师是知识、真理和智慧源泉，他的职责是“传道、授业、解惑”，亦即把知识、真理和智慧传授给学生。

（二）案例教学中，学生的责任是带着热情与决心参加学习过程，并负起为之作贡献的责任。学生必须确立这样一种信念：“我要对自己的学习负责，教师在这里是为了帮助我，我应尽量利用教师的帮助，最后我要对自己能否学到什么负责。所谓“师傅领进门，修行在各人”。而传统的教学法认为，学生是知识和真理的追求者，他们的责任是接受教师传授的知识，并对不明白的地方提出问题。学生应该尊重教师的权威。

（三）在案例教学中，教师与学生共同的目标是在课堂创造一种环境，在这种环境里，学生可以获得（至少是被介绍或领入门）他们毕业后工作中解决各种各样问题所需要的知识

和技能。由于教师的鼓励,教师使学生对自己学习负责的努力产生效果。由于学生对教师的鼓励积极响应,学生也使教师真正起到了鼓励和发展学生能力的作用。在这里,教师和学生能相互学习,相互促进,做到真正的教和学相长。而在传统的教学法中,知识和真理在教学过程中是单向流动,即从教师流向学生,学生始终处于被动的地位,学生学到的更多的是知识,你讲我记,你考我答,考过就忘。

(四) 案例教学中,教师和学生可以建立起更密切的关系。课堂的讨论能使师生充分交换意见、增加信任。而在传统教学中,由于单一的灌输和“师道尊严”,学生和教师之间难以建立起相互信任的关系。

从一般意义上界定了案例和案例研究法后,对于什么是行政案例就比较清楚了。所谓行政案例,是指依照一定的方法论,通过各种途径和来源,将某一特定的行政事件,以结构简洁紧凑的书面形式撰写而成的记叙文或报告。

与医学、法学和一般管理案例相比,行政案例具有以下特征:

(一) 行政案例的最大特点就是它的公务性,即它反映的是公共行政实践中的人、事、组织、决策等问题,这是它区别于其他任何案例的关键地方。

(二) 行政案例覆盖面广、包容量大。上至高层、下至基层,大到全国、小到地方如一县一乡。可长可短,长可是一本专著,短可是一篇文章,可以是综合性的,也可以是专门性的。如三峡工程决策的研究,就是一项跨部门、跨地区的综合性决策工程。

(三) 行政案例的编排和分类具有相对性、非连贯性和缺

乏统一性。由于行政学本身就不是规范性很强的学科,其结构和体系及内容都有很大的相对性,同时行政案例本身内容的丰富性,也使人们很难限定某个案例究竟属于哪一个方面的如组织、决策、人事、预算等,有些案例可能涉及到上述许多方面,既可作为组织的典型案例,也可以作为决策的或人事的典型案例。正因为如此,行政案例的分类编撰就带有很大的个人主观性和相对性,而法学案例和医学案例就不同了。法学本身是高度规范化的学科,其学科的内容便于作者对其案例作分类化的处理。因而法学案例大多是对号入座、分类编排,具有统一性、连贯性、界限明显性。医学案例也具有类似的特点。

(四) 行政案例的分析无统一的模式和格式。每个人都可以根据自己的观察、思考、分析得出自己的结论。这些结论可能相同,也可能相距甚远甚至相反。而法学和医学案例的分析从内容到形式都比较固定。法学案例的分析一般都是依据固定的法律条文和权威的司法解释为依据,分析的方法和结果大致一样,医学案例也是如此,医生根据有关医学理论,以往的临床经验和病人的症状来诊断病因,从而对症下药。

(五) 行政案例具有多方面的研究价值。由于行政案例本身无框框、无模式,涉及因素多,内容丰富,因而行政案例不仅为行政学家所关心,而且为政治学家、经济学家、法学家、社会学家、历史学家等所关注,人们从各自不同的角度去研究公共行政,寻找对自己的研究有价值的东西。这也是其他案例所不能相比的。